שיעור 1

# מבוא- מהו משפט סביבתי?

עולם התוכן שמקיף את כל החוקים, התקנות, הנהלים והצווים המשפטיים שקשורים להסדרת ההשפעה האנושית על הסביבה, וכפועל יוצא, השפעה על בני אדם. (אם אנחנו מזהמים את האוויר זה משפיע על בני האדם\*

## היסטוריה

**איך נולד תחום משפטי?**

עד סוף המאה ה-19 רוב ההסדרים המשפטיים הסביביתייים היו מבוססים על יוזמה משפטית עצמאית של נפגעים. כלומר- אם יש איזשהו שמטרד שפגע בי, אני הולך ותובע את האדם שעשה לי את זה בעצמי- עוולת התקיפה, עוולת המטרד.

המהפכה התעשייתית:

בסוף המאה ה-19 הגיעה המהפכה התעשייתית. החברה הפכה מחברה יצרנית ברמה ביתית לחברה תעשייתית.

1. **זיהום-** הייצור התעשייתי הגדיל בצורה מאוד משמעותית את הזיהום. נוצרה צפיפות גדולה כיוון שאנשים עברו לערים כדי להינות מהתוצרים של המהפכה התעשייתית – כתוצאה מכך המטרדים גברו והזיהום גבר. כל ההחצנות האלו מאוד השפיעו על איכות החיים של האנשים.
2. **בעלי הון-** כתוצאה מהמהפכה התעשייתית נוצרו בעלי הון שהשתלטו על הכלכלה ויצרו מונופולים שעשקו את הציבור. הכינוי שלהם היה: "הברונים השודדים". דוגמא לאדם כזה: ג'ון די רוקיפלר- אחד האנשים הכי עשירים בהיסטוריה האנושית שהקים את מונופול הנפט. הוא היה יזם שרצה להינות ממהפכת השימוש בנפט. הוא הבין משהו שאחרים לא הבינו- כדי לממש רווח מנפט צריך לשנע את הנפט ברכבת לבתי הזיקוק. שלא כמו יזמי נפט אחרים שהשקיעו את ההון שלהם בחיפוש עוד נפט, ג'ון היה יותר חכם והוא השקיע את כל הרווחים שלו בקווי רכבת. הוא השתלט על קווי הרכבת ואמר לכל היזמים האחרים שמצאו בארות נפט: "או שתמכרו לי את בארות הנפט במחיר נמוך או שלא יהיה לכם מה לעשות עם בארות הנפט". לקראת סוף המאה ה-19 הוא שלט ב90% מהנפט בארה"ב. היו לו גם עיתונים כי הוא לא אהב ביקורת ציבורית. זה כמובן לא היה טוב לציבור. ג'ון הוא לא הברון השודד היחיד: דוגמא לאדם נוסף כזה הוא ג'י טי מורגן. הוא היה איל פיננסים ותחבורה. הוא עשה המון עסקאות מפוקפקות והפך למונופול בכל תחום שנכנס אליו. היום הבנק שהקים שווה 3 טריליון דולר.
3. **תנאי עבודה וסניטציה-** התיעוש לא היה מלווה בעלייה ברווחת העובדים. העובדים עבדו בתנאים נוראים. בזוהמה גדולה. יש ספר מנת 1906 ששמו "הג'ונגל". הספר מתאר את תנאי העבודה במפעל של תעשיית הבשר בשיקגו. הוא רצה להעלות את התודעה של הציבור האמריקאי למצב. לא הייתה רשת תמיכה סויציאלית, היו תאונות עבודה רבות, נדבקו במחלות. מה שהכי הפריע לציבור האמריקאי הוא מצב הסניטציה בתעשיית הבשר שכן הם אכלו את הבשר הזה. לימים הספר הזה סומן כיריית הפתיחה לחקיקת בטיחות מזן והקמת גוף שנקרא: FDA – בו מאושרים המזון והתרופות.
4. **שחיתות פוליטית-** במקביל לעלייתם של בעלי ההון, נוצר ריכוז של הכח הפוליטי. נוצרו קבוצות אינטרס לא כלכליות שהמטרה שלהן הייתה לקדם את האינטרסים שלהם שבאים הרבה פעמים על חשבון האינטרס של הציבור כולו. (הם עמדו הרבה פעמים בקשר עם בעלי ההון וקידמו את האינטרסים שלהם). לדוגמא: אוניברסיטת סטודנפרד הוקמה על ידי סטונדפרד מושל קליפורניה. על מנת להגיע למעמד הזה של מושל קליפורניה הוא גייס כמה חברים מתעשיית הרכבות והוא עשה סדרה של רפורמות- למשל נתן מאות אלפים לרכבת של קליפורניה. היו"ר של חברת הרכבת היה במקרה הוא בעצמו. הוא נתן לעצמו מענקים מטורפים. זה לא הספיק. הוא נתן לחברה שטחים חינם על מנת לסלול עליהם פסי רכבת. הוא הקצה להם 36,000 קילומטר. לשם השוואה כל מדינת ישראל היא 22,000 קילומטר.
5. **תקשורת כתובה (מודעות ציבורית)-** דבר טוב שקרה הוא שיותר ויותר אנשים כבר ידעו לקרוא. משכך, הייתה עלייה בעיתונות החוקרת- כתבים שמפרסמים שחיתות שלטונית, כלכלית ופוליטית. זה מביא למודעות בעליה הציבורית בכשלים. אנשים התחילו מאיפה נובעת מציאות החיים הקשה שלהם.
6. **בתי משפט**- אמרנו שעד אז אנשים נטו לפתור את הבעיות שלהם בתוך בתי המשפט תוך שימוש בעוולות כמו מטרד ונזיקין.

**פס"ד מדיסון נ' דקטאון**- חברה בשם דקטאון מפעילה כור להתכת ועיבוד עפרות נחושת. הכור הזה פולט זיהום- גזים של מתכות נחושת. יש כמה משפחות שגרו בחוות מסביב והגישו תביעה. זה פגע להם בפרדסים. כל הגידולים שלהם לא גדלים – ההכנסה שלהם נפגעה. העשן גם פגע בבריאות שלהם. הם תובעים ומבקשים מביהמ"ש צו מניעה.

**דיון והכרעה**:

1. התובעים חיו באזור לפני תחילת הפעילות- כלומר המטרד הגיע אליהם.
2. במקרה כזה מגיע להם צו מניעה. צו מניעה הוא סעד מן היושר. כאשר מתבקש סעד מן היושר, לפני שנותנים אותו יש חריג מסוים= חריג של סמכות ביהמ"ש. לביהמ"ש יש סמכות שלא לתת את הסעד הזה אם הוא לא צודק. מתי זה לא צודק? כאשר פגיעה בצד אחד היא לא פרופורציונאלית לפגיעה של הצד האחר.
3. אומר ביהמ"ש- פעולות הנתבעות הן חוקיות.הנתבעות גם השקיעו המון כסף בהפחתת זיהום ואין טכנולוגיה טובה יותר שתשפר את המצב. מאידך בכל זאת, יש צורך במתכות ונחושת. בנוסף, אין מקום יותר מרוחק לבצע את הפעילות הזו מאשר המקום בו התובעים מתגוררים על מנת לעבד נחושת. (לדברי המרצה מדובר ב"חור").
4. ביהמ"ש בוחן את הדוחות הכספיים של החברות שמפעילות את הכור. והוא אומר כי המפעלים האלה מהווים את מרכז החיים הכלכלי של ההתיישבות באזור**.** כמעט על המיסים המקומיים משולמים על ידן. בערך חצי מהאוכלוסיה במחוז עובדת במפעלים האלה. ההכנסות שלהם והמשכורות שלהם נמדדות במיליוני דולרים (במונחים של תחילת המאה ה-20 – זה הון עתק היום).
5. כאשר שוקלים את כל השיקולים האלה לעומת הנזק שנגרם לחוות של התובעים שאכן צודקים אבל החוות שלהם לא שוות הרבה, אם ניתן צו מניעה לתובעים הנזק לכלכלה המקומית ולמפעלים יהיה כמה עשרות מונים.
6. **התוצאה- לא יינתן צו מניעה אבל יינתנו פיצויים.**

המרצה טוען שהמגמה של בית המשפט בתקופה ההיא (סביבות 1904) הייתה לתעדף קידמה על פני דברים אחרים. יש לזכור שהאנושות רק החלה להתפתח טכנולוגית בתקופה הזו. עם זאת, התוצאה של בית המשפט אינה בהכרח התוצאה הנכונה כלכלית. המרצה רוצה לטעון שלא כך הדבר. נדבר על זה בהמשך.

## התנועה הפרוגרסיבית-

כל ה"בלאגן" הזה מביא להקמה של תנועה חדשה בשם התנועה הפרוגרסיבית. התנועה הזו שמה לה למטרה להילחם בשחיתות. היא תומכת במעורבות גבוהה של הממשלה בחיי הכלכלה והמסחר ובחיי הפרט באמצעות רגולציה. התנועה הזו דוחפת לחקיקה של הרבה מאוד חוקים. סוג אחד של חוקים הוא חוקי תחרות (unti trust rules). המילה אנטי טראסט מגיעה מאותן פירמידות אחזקה שדיברנו עליהן. הפירמדות האלה נבנו במבנים של טראסט (נאמנות)- והחוקים האלה נקראים אנטי טראסט כי הם באו להפחית את כוחם של התאגידים האלה.

חוקים נוספים שהשיגה התנועה הם: חוקי תכנון ןבניה, זכות נשים, סניטציה, חוקים נגד שחיתות, מס הכנסה, איסור על העסקת ילדים, יובש ועוד. הפוליטקאי המפורסם ביותר של התנועה הפרוגרסיבית : טדי רוזוולט (נשיא ארה"ב). הייתה הרבה כתיבה תיאורטית שהובילה לצמיחה הפוליטית של התנועה הפרוגרסיבית. הגישה הפרוגרסיבית היא גישה של קידמה:

* ייעול
* שיטתיות

יש דרך נכונה "מדעית" לעשות כל דבר. צריך לייעל תהליכי ייצור, שיטות עבודה, ואת המדינה. יש תפיסה מקצועית שלא הייתה קיימת קודם : "ניהול נכון". נקים ביה"ס למנהל עסקים – כי יש דרך לפתח דיספלינה של ניהול נכון.

הדוגמא הקלאסית לייעול שיטתי ומקצועי- מפעלים כמו "פורד". יש שיטה, עובדים בשיטתיות " כמו סרט נע". זה חלק מהתפיסה הפרוגרסיבית שניהול שיטתי נכון מתקדם על בסיס מתודה שעובדת טוב. כמו שזה עובד בעסקים זה יעבוד גם במדינה. המודל הפרוגרסיבי של המדינה אומר: צריך להקים מנגנון בירוקרטי מקצועי שמנוהל על ידי מומחים שייבנו לנו מתודה לכל דבר- איך דואגים לסניטציה, חקלאות, כלכלה.

למשל, בתחום ניהול משאבי טבע, מינה הנשיא רוזוולט את גיפורד פינצ'ור ל"יערן הראשי הראשון של ארה"ב". הוא הכניס גישה מדעית לניהול משאבי טבע. יש לנו יערות שאנו כורתים אותם על מנת לבנות בתים. על כן, יש לנהל את המשאב של היערות בצורה מדעית על מנת שהמשאב הזה לא ייגמר- לבדוק כמה אנחנו בונים, מה קצב הצמיחה של העצים וכולי.

מוקמות הרשויות הראשונות לניהול משאבי טבע – NSP,FS, BLM

לסיכום, הפרוגרסיביים מייצרים ממשלה בירוקרטית כממשלת מומחים. הם מחוקקים את החוקים הסביבתיים הראשונים : חוקים לניהול משאבי טבע, חוקי סניטציה וכולי. הדבר היווה את התשתית העולמית למשפט הסביבתי המודרני. הדברים עבדו טוב עד שנות ה-60.

בשנות ה-60 יש לנו גל נוסף של תיעוש. שנות ה-50 הן שנות השגשוג של אחרי מלחמת העולם השנייה- מוקם ארגון הסחר העולמי וארה"ב הופכת למדינה הרבה יותר מתועשת ממה שהייתה קודם. בשנות ה-60 מתחילים לראות את התוצאות של התיעוש המשמעותי שצבר תאוצה בשנות ה-50. הבעיה הראשונה שעולה לכותרות היא הבעיה של הפיח. הרבה מאוד מכוניות מתחילות לעלות על הכביש. הפיח היה כל כך משמעותי שגם בשעות הצהריים הראות הייתה נוראית (מעבר לזה שהיה קשה לנשום). דבר נוסף שקורה בשנת 62 – סופרת בשם רייצ'ל קרסון מפרסמת ספר שנקרא "האביב השקט". בספר הזה היא חושפת את הבעייתיות שבשימוש בכימיקליים. אחרי מלחה"ע 2, הרבה חברות שייצרו כימיקליים עבור המאמץ המלחמתי, מסבים את הכימיקליים האלה לשימוש כחומרי הדברה. הסופרת מבינה שהשימוש הזה בכימיקליים האלה מאוד בעייתי. הוא לא בריא. הכימיקליים האלה שימשו כנשק כימי! כמו שהכימיקלים האלה הורגים חרגולים ונמלים הם פוגעים גם בנו, ובכלל בכל המערכת האקולוגית (גם באנטרקטיקה יש שאריות של החומרים האלו, על אף שלא ריססו שם). לספר קוראים האביב השקט מכיוון שהציפורים נפגעו מהחומרים האלה. לא היו גוזלים שבקעו מהביצים. חברות הכימיקלים נלחמו בה מאוד קשה אבל עיתון הניו יורקר פרסם את כל המאמרים שלה ואח"כ היא איגדה אותן לספר. הדבר יצר תהודה בכל ארה"ב.

ב1965, חובב מוזיקה צעיר החליט לשים מיקרופונים בים ולראות מה הוא מצליח להקליט. הוא שם אותם האחד המפרצים בקליפורניה, מקשיב להקלטה ובאיזשהו קטע הוא שומע שירה. מוזיקולוגיים חוקרים את השירה הזו ומוצאים מורכבות מוזיקלית שרק חיות מאוד תבוניות מצליחות לעשות. מי מזמר באוקיינוס? הלוויתנים. הגילוי שלוויתנים מתקשרים זה עם זה בצורה מאוד מורכבת מביא לכך שאנשים אומרים לעצמם: זה לא עוד דג, לכן צריך להפסיק לצוד אותם. הוטל אמברגו בינ"ל על ציד לוויתנים.

ב-1963, יש מירוץ לחלל בין ארה"ב לבריה"מ. הנשיא קנדי מתחייב ב1962 שעד סוף העשור ארה"ב תגיע לירח. ב1963, שנה אחר כך, הנשיא קנדי נרצח. רצו להגשים את החלום שלו בארה"ב על ידי תוכנית אפולו. ב1968, שנה לפני הנחיתה אפולו 8 יוצאת לירח – המשימה שלה היא להקיף את הירח ולחזור. האסטרונאוטים קיבלו מצלמה והם היו צריכים לצלם תמונות כך שהמדענים יוכלו לבחון אותן. אחד האסטרונאוטים רואה את כדור הארץ במלואו לראשונה. למרות הפקודות הברורות שלו להשתמש במצלמות רק למטרות ספציפיות של חקירת הירח (הייתה כמות מוגבלת מאוד של תמונות שאפשר לצלם), הוא מוציא את המצלמה ומצלם את כדור הארץ. התמונה הופכת לאחת התמונות המפורסמות בהיסטוריה. הפרסום של התמונה הזו יוצר גל של אהדה לשמירה על הסביבה מתוך הבנה שאנחנו בכדור כאן שאם לא נשמור עליו נכחד.

**בתוך כל ההתרגשות הזו קורים 2 אירועים סביבתיים מאוד משמעותיים:**

1. זיהום הנפט בסנטה ברברה (קליפורניה). פרץ נפט מאסדת קידוח שהייתה מאד צמודה לחוף. זהו האסון הסביבתי הראשון בהיסטוריה האמריקאית. היה כיסוי תקשורתי רחב לאירוע. הדבר מביא למחאות רחבות שקוראות לממשלה להתערב בזיהום הסביבתי.
2. באוהיו יש נהר בשם נהר הקהיוגה. בקצה הנהר יש הרבה מאוד מפעלים שופכים את השפכים שלהם לנהר. יש אינטרקציה כימית והנהר עלה באש! התמונה הזו של מים שעולים באש נחרת בראש של האמריקאים שקוראים למעורבות של השלטון ולהגנה על האזרחים ממפגעים סביבתיים. הדבר הוביל להפגנה הגדולה ביותר בהיסטוריה- בכל העולם מפגינים 20 מיליון אנשים לשמירה על כדור הארץ. נוצר גם "יום כדור הארץ".

# המהפכה הסביבתית וחוקי הסביבה המודרניים:

למעשה מתחילה מהפכה סביבתית. בסוף שנות ה-60-תחילת שנות ה-70 מחוקקים שורה של חוקים סביבתיים מאוד מתקדמים בארה"ב, שעד היום נחשבים למודל לחיקוי למדינות אחרות. מי שחותם עליהם הוא הנשיא ניקסון – הנשיא שידוע כנשיא הסביבתי ביותר בארה"ב.

על מה מבוססים החוקים האלה?

**הם מבוססים על כמה תובנות:**

* **לא ניתן לקיים פעילות אנושית ללא החצנות שליליות**- לא משנה מה נעשה תהיה לזה השפעה על הסביבה.
* אם לכל מה שאנחנו עושים יש השפעה על הסביבה, ומאחר אנחנו לא יכולים להגיע ל-0 פעילות, המשמעות היא **שאנחנו צריכים לקבוע רף זיהום שאנחנו מוכנים לחיות איתו**. זה מאוד קשה למצוא את נקודת האיזון הזו כי היא תלויה בהמון תת שאלות מדעיות, רפואיות וכולי. הדבר מחייב ניתוח חברתי -כלכלי-מדעי מורכב. אנחנו צריכים לחוקק חוקים שמייצרים מנגנונים לשקילה ראויה של כל השאלות האלה.
* **אי אפשר לסמוך רק על הממשלה.** אם בחוקים של תחילת המאה ה-20 דיברנו על פוליטיקאים ובירוקרטיים כמדענים שפועלים לטובת הציבור, חלחלה ההבנה שזה מודל קצת רומנטי. הפוליטיקאים לא תמיד עובדים למען הציבור. מנסור אולסן (עיתונאי) מזהה בעיה – **לאינטרסים מרוכזים יש יותר כח ויכולת השפעה מאינטרסים מבוזרים.** הוא אומר כי אנחנו חושבים שיש לנו דמוקרטיה, במסגרתה אנחנו מצביעים לפוליטיקאים שממנים בירוקרטים ואלו עושים את העבודה שהיא רצון הציבור. הבעיה היא שהפגיעה בסביבה גורמת להרבה מאוד בעיות שיוצרות נזק קטן להרבה מאוד אנשים. לעומת זאת הפעילות שגורמת את הנזק מייצרת רווח מאוד גדול לקבוצה קטנה של אנשים. כדי שהאנשים שנגרם להם נזק קטן יתאגדו ביחד יש עלויות מאוד גבוהות. לעומת זאת לקבוצת אנשים קטנה שמרוויחה מיליונים קל להתאגד- הם יפעלו מול הרגולטורים, מול בתי המשפט ובסופו של דבר התוצאה שנקבל היא לא תוצאה שמשקפת את הטוב הקולקטיבי. בעיה שניה שזיהה בחור בשם יוקנן: **פוליטיקאים הם בני אדם יש להם שאיפות ומטרות וגם הם רוצים לקדם את עצמם- הם לא חושבים כל היום איך הם משפרים את הטוב הציבורי**. למשל נוצרת בעיה כמו דלתות מסתובבות- יום אחד הפוליטיקאי יהיה בצד של איכות הסביבה ויום אחר הוא יהיה בצד השני. עוד בעיה שנוצרת היא בעיה של **שבי רגולטרי-** תהליך טבעי ופסיכולוגי בו הרגולטורים של תחום מסוים מתחילים לראות עין בעין עם הציבור שהם מפקחים עליהם מאשר הציבור שהם שומרים עליו.
* **על כן, אם אנחנו רוצים להגיע לתוצאות ראויות אחנו צריכים לוודא שלכל בעלי האינטרסים יש מקום במאמץ להגן על הסביבה.** זה אומר למשל – לתת זכות עמידה לארגונים סביבתיים, לחייב תהליכים של שיתוף ציבור בקביעת תקנות.

שיעור 2

# משפט חוקתי ומשפט סביבתי

**התפיסה החוקתית של הזכות לסביבה-**

**בג"צ 4128/02 אדם טבע ודין (אט"ד) נגד ראש הממשלה ואחרים-**

**רקע:**

1. מערכת התכנון- מערכת התכנון והבנייה בישראל היא הכי ריכוזית בעולם. דיני התכנון הם חלק בלתי נפרד מהמשפט הסביבתי. מערכת התכנון מסדירה שימושים בקרקע. באופן טבעי אנחנו נכנסים במסגרת הזו לשאלות סביבתיות- האם במקום מסוים יהיה כביש או בית מגורים או שטח חקלאי.
2. תפקיד מערכת התכנון- אמרנו כי לכל פעילות אנושית יש החצנות. אם לא נדאג לכך שהחצנות של 2 סוגי פעולות באמת יוכלו להתקיים במקביל, יהיה לנו בלאגן והרווחה המצרפית שלנו תרד. למשל אם תהיה לנו שכונת מגורים ולידה מפעל שעושה רעש בלתי נסבל. הרעיון הבסיסי הוא שאנחנו רוצים להעלות את הרווחה המצרפית של כולנו ולא להוריד אותה. לכן אנחנו צריכים להסדיר את השימושים בקרקע באופן שנפחית ככל הניתן את ההחצנות השליליות. אנחנו לא רוצים שאנשים ינשמו זיהום אוויר גבוה למשל. הבעיה היא שיש לנו מעט מאוד קרקע במדינה, על כן אנחנו צריכים להקצות את השימושים בקרקע בצורה המיטבית. זה התפקיד של מערכת התכנון.
3. איך היא עושה את זה? מערכת התכנון והבנייה מורכבת מ-3 רמות, ממש כמו מערכת המשפט:

|  |  |  |
| --- | --- | --- |
| - | מערך סטטוטורי | מערך תכנוני-תפעולי- הגוף המייעץ למערך הסטטורי |
| הרמה הארצית | המועצה הארצית לתכנון ולבנייה: מוסדות תכנון ארציים. הן מייצרות תמ"א- תוכנית מתאר ארצית. למשל תמ"א 42 קובעת מדיניות ארצית לכבישים הארציים | מטה מינהל התכנון.  זהו הגוף המקצועי שמנהל את המערך |
| הרמה המחוזית | ועדות מחוזיות לתכנון ובנייה: ועדות ערר מחוזיות- הוועדות הנ"ל מאשרות תוכניות מתאר מחוזיות. הוועדה הזו לוקחת את תמ"א 42 ביותר פירוט. היא לא יכולה לסתור את התמ"א. היא קובעת למשל איפה יהיו התחנות דלק. | לשכות התכנון המחוזיות |
| הרמה המקומית | ועדות מקומיות לתכנון ולבניה: רשויות רישוי מקומיות. בכל יישוב יש וועדה מקומית בראשות ראש העיר. הוועדות המקומיות מקבלות כנתון את המחוזיות והן יגזרו מזה את התוכניות המקומיות- היא תקבע את מיקום הבניינים, כמה חניות וכולי | יחידות הנדסה ברשויות המקומיות |

בוועדות התכנון והבנייה יש נציג של משרד הגנת הסביבה והארגונים הסביבתיים- למה? על מנת לוודא שאכן פועלים לטובת הציבור.

דוגמא למבנה של מוסד תכנון- ועדה מחוזית- 19 חברים- מתוכם 12 נציגי ממשלה, 5 נציגי רשויות מקומיות, נציג אחד של אגודת המהנדסים והאדריכלים, נציג אחת של ארגונים שעניינם שמירת הסביבה.

**לעניינו,**

בפסק הדין מסופר כי בחוק ההסדרים הקימו וועדת תכנון חדשה- שקראו לה הוועדה לתכנון ולבנייה של תשתיות לאומיות. הסיבה שהקימו אותה:

הרכב הוועדה: 17 חברים – מתוכם 13 נציגי ממשלה, 2 נציגי ציבור, נציג 1 מהרשויות המקומיות, נציג 1 של הארגונים לשמירת הסביבה. בניגוד לדוגמא של מוסד התכנון של הועדה המחוזית, בוועדה הארצית יש הרבה פחות נציגים של הרשויות המקומיות. זאת מכיוון שברור כי אף רשות מקומית לא רוצה תשתית לאומית בשטחים שלה. התשתיות האלה מהוות מטרד (תחנת כח, נמל, נמל תעופה וכו'). לכן, בוועדות המקומיות לא הצליחו להעביר את ההחלטות האלה. המועצה הארצית רצתה להאיץ את תהליך ההקמה של התשתיות ולמנוע מהרשויות המקומיות את היכולת להתנגד. לכן היא הקימה וועדה לתשתיות לאומיות שבקושי כוללת נציגים של המקומיות.

אדם טבע ודין עתרו נגד הוועדה הזו. מה הבעיה? החוק נתן לוועדה של התשתיות הלאומיות את כל הסמכויות של המועצה הארצית והוסיף כל מיני סמכויות.

* בחוק התכנון והבניה, בתוכניות שמאשרים שיכולה להיות להן השפעה מהותית על הסביבה, החוק מחייב להכין תסקיר סביבתי- מסמך שממפה את ההשלכות הסביבתיות של התוכנית במטרה להקטין אותן. מי שקובע את ההנחיות לתסקיר ההגנה על הסביבה הוא המשרד להגנת הסביבה.

הבעיה: בחוק שהקים את הוועדה הזו לא עושה המשרד להגנת הסביבה אלא יועץ סביבתי שהוועדה תבחר. לא רק זה, היועץ צריך להגיש את התסקיר בפרק זמן קצר משמעותית ממה שצריך בחוק הרגיל. הדבר קורה דווקא בתשתיות לאומיות שיכולות להיות הכי מזהמות ועל כן צריך לדון בהשפעה של הפרויקטים האלו על הסביבה הכי הרבה.

על כן אדם טבע ודין עתרו נגד החוק.

**טענות אדם טבע ודין:** ההליך שנקבע לאישור תסקיר סביבתי הוא פסול כי הוא לא מאפשר דיון אמיתי על פגיעות סביבתיות. המרצה שואל- מי אומר שיש זכות קנויה לדון בזכויות סביבתיות. זה לא שנעשה פה משהו לא חוקתי. למה אתם טוענים שהממשלה צריכה תהליך ראוי לסקירת השפעות סביבתיות. **כלומר אדם טבע ודין טוענים כי לסביבה יש מעמד חוקתי במשפט הישראלי** וכשמחוקקים חוקים עם פוטנציאל פגיעה בה- צריך לייצר בתוכה מנגנונים ראויים שיגנו על הסביבה.

## "זכות חוקתית לסביבה ראויה- האמנם?"

**ביהמ"ש לוקח את הדיון הזה ומפריד אותו לכמה מהלכים –**

1. האדם תלוי בסביבה על מנת להתקיים. "האם הוא חלק מסביבתו. הוא מקיים עם סביבתו יחסי גומלין. הוא משפיע על סביבתו ומושפע ממנה. הקרקע, המים, האוויר הם היסודות לקיום האנושי".
2. לא רק שהאדם תלוי בסביבה כדי להתקיים, גם יש קשר הדוק בין איכות הסביבה לחיים שלנו. שמירת סביבה היא ערך חברתי ראוי.
3. לעומת זאת, טוען השופט ברק שמירה על הסביבה היא לא חזות הכל. יש אינטרסים חשובים אחרים שעומדים בסתירה להגנה על הסביבה. יש התנגשו בין פיתוח תשתיות שתורמת לרווחה של האזרח לבין שימור הסביבה שגם תורמת לרווחה של האזרח.
4. ברק פונה למשפט המשווה ושואל האם במדינות אחרות יש הגנה חוקתית על הסביבה. אכן במדינות אחרות יש הגנה משמעותית על הסביבה, בחלקן ההוראות הן חוקתיות. גם למדינת ישראל יש מחויבות להגנת הסביבה מכח אמנות סביבתיות שחתמנו עליהם. זה שבמדינות אחרות יש נורמות חוקתיות להגנה על הסביבה לא אומר שגם בישראל יש חובות כאלה.
5. בישראל יש לנו מערכת מקיפה של דינים העוסקים בהגנה על הסביבה. כשאנחנו קוראים אותם אנחנו מבינים שבאמת יש מחויבות גבוהה בישראל להגנה על הסביבה. אבל האם מערכת הדינים הזו והמשפט הבינ"ל יוצרים הגנה סביבתית חוקתית? לא.
6. מה כן יש? חוק יסוד כבוד האדם וחירותו. ההגנה על כבוד האדם כוללת הגנה של מינימום של קיום אנושי.
7. לכן, יש הגנה על הסביבה מכח חוק היסוד הזה, אבל רק במובן שאם נהרוס את הסביבה עד כדי כך שלא נוכל להתקיים במינימום של כבוד - אז תהיה בעיה.
8. בשורה התחתונה, אין לנו זכות חוקתית להגנה על סביבה ראויה. יש הגנה על מינימום הסביבה שנדרש על מנת להתקיים בכבוד. אם נגיע למצב כזה כנראה שנהיה בנקודת אל-חזור ולכן החוק הזה לא עוזר לנו בהגנה על הסביבה.

**לסיכום, אין לנו זכות סביבתית לסביבה ראויה.**

## צדק סביבתי

**רקע:** כדי להבין מהו צדק סביבתי צריך לנסוע בזמן אחורה לשנות השמונים. השיח של סביבה ראויה בכלל לא היה קשור לשאלות חוקתיות עד שנות השמונים בכל בעולם. השאלות היו בדרך כלל נזיקיות, פליליות, מנהליות. ב1982 החלו הפגנות בצפון קרוליניה – במחוז וורן. לילה אחד משאית שנושאת נוזלים מאוד מסוכנים, יוצאת ממפעל. היא נסעה ברחבי מחוז וורן ופיזרה זרזיף של החומר הזה לכל אורך הכביש. למה היא עושה את זה? הבעלים של החומר הזה לא רצה לשאת בעלויות הגבוהות של טיפול בחומר והעברה שלו למתקן סילוק וטיפול. הוא נסע טפטף את זה וקיווה שאף אחד לא ישים לב. זו עבירה פלילית כמובן. תוך כמה ימים הדבר הזה מתגלה. במקום אליו החומר גלש, כל האדמה הפכה להיות פסולת מסוכנת. זה נהיה מאוד מסובך- במקום להעביר את החומר למתקנים מתוך מיכל צריך לחפור באדמה. המדינה לא ידעה מה לעשות- קודם כל סימנה את כל האזורים בשלטים כדי שאף אחד לא יתקרב. הם מבינים שהם לא יצליחו להעביר את האדמה למתקן הזה ולכן הם היו צריכים לחפור מספיק עמוק עד שיגיעו לאדמה לא מזוהמת.

המדינה (קרוליינה) קנתה אדמה במחוז וורן- מקום מאוד עני. היא רצתה להטמין את האדמה המזוהמת בשטח שהיא קנתה. השטח הזה נמצא בסמוך למקום מגוריה של קהילה אפרו אמריקאית ענייה. הקהילה מקבלת את מי השתייה שלה ממקורות מים שנמצאים בסמוך לאתר ההטמנה (בארות). וכשהם שומעים על הדבר הזה הם נעמדים בכביש ולא מאפשרים למשאיות לעבור. המחאה הזו זוכה לסיקור תקשורתי רחב ומהר מאוד מצטרפים אליהם ארגוני איכות הסביבה. הטענה של הקהילה היא שהסיבה שבחרו במקום הספציפי הזה היא שמדובר בקהילה שאין לה כח פוליטי או משפטי להתנגד לבחירה באתר ולתכנון שלו ולכן בחרו להפיל עליהם את הפסולת.

ההפגנות מתעצמות והתוכנית להטמין את הפסולת שם נזנחת. **ההפגנות במחוז וורן מעלות לתודעה הציבורית המשפטית את הקשר בין שיוויון וסביבה.** חוקרי סביבה מתחילים לשאול את עצמם שאלות נוספות מלבד איך להפחית זיהום. הם מתחילים לעסוק בשאלה- האם יש קהילות מסוימות שנפגעות יותר ממפגעים סביבתיים מאשר קהילות אחרות. החוקרים מצאו כי הגורמים המזהמים האלה מתמקמים באופן שיטתי ומובהק בקרבה לקהילות מוחלשות- בדרך כלל היספניות או שחורות.

**התפיסה בשנות התשעים:** מפגעים סביבתיים נוטים להתמקם ליד אוכלוסיות מוחלשות. למה? התנגדות פוליטית היא מאוד יקרה ליזמים ויכולה להביא לשינוי התוכניות שלהם. ככל שמדובר בניסיון להקים משהו שיוצר מפגע משמעותי יותר- כך הציפייה של היזם שההתנגדות הפוליטית והמשפטית תהיה גבוה יותר. לכן, יזמים יעדיפו לקיים אתרים שהם יודעים שאפחד לא רוצה ליד הבעיות שלו ליד אוכלוסייה חדשה- שאין לה כלים להתנגד.

מה המשתנה באוכלוסייה שמנבא בצורה הכי מדויקת אם יהיה מפגע סביבתי בקרבת האוכלוסייה הזו? אחוז ההצבעה בקהילה. ככל שהאחוז נמוך, כך הסיכוי שיהיה מפגע סביבתי בקרבת האוכלוסייה הוא גבוה יותר.

התופעה הזו היא בעצם שילוב של 2 תופעות:

* נימבי – ראשי תיבות באנגלית של : not in my back yard. הנימבי בא ואומר כי אף אחד לא רוצה מפגע סביבתי בחצר האחורית שלו ולכן כל אחד מאיתנו, לא משנה לאיזה קהילה הוא שייך יתנגד להקמה של מפגעים סביבתיים בסביבתו.
* אי שיוויון- אם אף אחד לא רוצה את המפגע לידו, ומאחר ואנחנו יודעים שיש לנו אי שיוויון בחברה, אז אנחנו מבינים שהמפגעים האלה מתגלגלים למטה, אל האנשים הכי חלשים.

דוגמאות בישראל לנימבי:

**הטורבינות בגולן-** לאחרונה הוקמו עשרות טורבינות בגובה 200 מטר ליד הדרוזים בגולן. הם מתנגדים לזה בטענה שזה יפגע להם בשטחים החקלאיים. הם טוענים שלא סופרים אותם בגלל שהם לא מצביעים.

**אסדת הגז-** כולנו שמענו על המאבק של אסדת הגז באיזור חוף דור. רוצים להקים אותה בסמוך למגוריהם של אנשים עשירים-זיכרון יעקב, בנימינה. אבל, יש עוד אסדה שאף אחד לא שמע עליה והוקמה באשקלון.

**בעצם יש לנו עולם חוקתי בתוך העולם הסביבתי והוא נקרא צדק סביבתי.**

פן אחד שלו הוא חלוקה בלתי שוויונית של הנטל הסביבתי. הפן השני שלו הוא חלוקה בלתי שיוויונית של המשאבים הסביבתיים. לא רק שהכי חלשים הם אלה שהכי נפגעים מזיהום, הכי עשירים הם גם בדרך כלל אלה שהכי נהנים ממשאבים סביבתיים (למשל קרבה לפארקים ולשטחים ירוקים).

**בג"צ הקרקעות (בג"צ 244/00 עמותת שיח חדש נ' שר התשתיות)**

שם דובר על עתירה נגד החלטה של מנהל מקרקעי ישראל שהעניקה לקיבוצים ויישובים את הזכות להפשיר את הקרקעות החקלאיות שלהם למטרות בנייה. הטענה הייתה: הקרקע החקלאית הזו היא קרקע של כל המדינה. נתנו את הקרקע הזו למושבים ולקיבוצים כדי לעבד אותם. יש להם רשות להשתמש בה ולעבד אותה למטרות חקלאיות. איך יכול להיות שרק בגלל שהם יושבים על הקרקע ומעבדים אותה הם מקבלים זכות לבעלות בקרקע ועוד לבנות בה בניינים. אם רוצים לשנות את הייעוד של הקרקע הזו שיחזירו אותה למנהל🡨 המנהל ישווק אותה ליזמים. הקרקעות האלה שוות מילארדים. הכסף ייכנס לתקציב המדינה. **למה אומרים שמדובר פה בצדק סביבתי?**

באיזו ממשלה מתקבלת ההחלטה הזו? ממשלת רבין השנייה – הכח המשמעותי במפלגת העבודה היה של הקיבוצים והמושבים. **זו דוגמא לאיך מי שיש לו כח נהנה יותר ממשאבים סביבתיים.**

### התמודדות עם סוגיות של צדק סביבתי בארה"ב ובישראל-

חוקקו חוקים וקבעו הוראות מנהל שהמטרה שלהם להגן על אוכלוסיות מוחלשות מנשיאת נטל עודף. החוקים מבקשים להתמודד עם הבעיה הזו ב-2 דרכים. אנחנו נקרא לדרכים הללו:

* צדק תהליכי
* צדק מהותי

#### צדק תהליכי-

צדק תהליכי מתעסק עם פרוצדורה. מנסים לדאוג לכך שתהליך של קבלת החלטות יהיה שיוויוני. הטענה היא שחלק מהליך ההעצמה של קהילות מוחלשות הוא לוודא שיש לקהילות האלה נציג ליד השולחן שבו מתקבלות ההחלטות. אנחנו נדאג לשמוע את הקול שלהם על ידי חיוב מפגשים עם הקהילה, מימון ייצוג משפטי לקהילה, נבצע "שיתוף ציבור".

בעקבות החלטה 4028- לשתף את הציבור בהליכי תכנון ובנייה, הוקמו אגפי שיתוף ציבור בממשלה וברשויות המקומיות.

#### צדק מהותי-

צדק מהותי לא מסתכל על תהליכים, אלא על תוצאות. המטרה שלנו היא למנוע פגיעה. איך? למשל בארה"ב יצרו כללים לגבי פיזור שיוויוני של נטלים בין קהילות. יצרו זכות תביעה נגד הממשלה בטענה של אפליה לאוכלוסיות מוחלשות.

### המחקר של ווקי בין-

היא רצתה להבין לעומק מה הגורמים לחלוקה לא פרופורציונאלית של נטלים סביבתיים בין קהילות שונות. הטענה שלה: העובדה שמפעלים מסוימים נמצאים ליד קהילות מסוימות לא באמת מעידים על תהליכים פוליטיים. אנחנו לא שואלים למה זה קורה. אנחנו יודעים שאיפה שיש אחוז הצבעה נמוך בסיכוי גבוה, שם יהיה מפעל. אבל לא באמת חקרנו את התהליך שגרם לזה. היא מניחה שזה קורה בגלל הפליה. זה לא קש"ס אלא מתאם. כדי שנדע מה הסיבה, צריך נתונים. לכן היא בחנה נתונים סוציו-כלכליים של שכונות שמוקמו בהן מתקנים מזהמים לאורך עשרות שנים- לפני המתקן ואחר המתקן. **היא גילתה כי אכן יש תופעה של שכונות חלשות שמושכות לפעמים. אבל לפעמים יש תופעה אחרת- המפעלים מושכים את הקהילות אליהם. למה? כוחות השוק.** הקרקע זולה יותר, אנשים שאין להם כסף הלכו לשם וגם השיגו עבודה במפעלים האלה. מכאן שהחקיקה האמריקאית שמפזרת את הנטל יוצרת בעיה. היא לוקחת לאנשים את היכולת שלהם לבחור. יש אנשים שרוצים לגור ליד מפעל מזהם כי יותר חשוב להם שיהיה להם אוכל ותרופות.

המחקר הזה יוצר סערה והרבה חוקרים ניסו לסתור אותו. היום יש הסכמה בין חוקרים ש-2 התופעות מתרחשות במקביל.

שיעור 3

**בג"צ 4128/02 אדם טבע ודין (אט"ד) נגד ראש הממשלה ואחרים (המשך)-**

בשיעור הקודם דיברנו בין היתר על כך שברק קבע שאין זכות חוקתית להגנת הסביבה בבג"צ אט"ד נ' רוה"מ. זו אכן הייתה דעת הרוב. אבל לצד ברק יושבים עוד שופטים. אחת מהן היא דורנר. היא כותבת דעת יחיד ואומרת כך:

1. בעתירה הזו בכלל לא נדרשת הכרעה בשאלת הזכות לסביבה ראויה. למה?
2. היא מתחילה בלסקור את המגמות שהביאו להתפתחות המשפט הסביבתי ולקבלתו כחלק מהמשפט החוקתי בחלק ממדינות העולם.
3. ההכרה בזכות לסביבה ראויה היא לא דקלרטיבית גרידא. ישראל חתמה על אמנות לאיכות הסביבה ועל כן קיימות חובות פוזיטיביות מסוימות.
4. הזכות הזו יכולה לכלול הגנה על מינים על הטבע וכולי. אם אנחנו מחליטים שיש זכות כזו אנחנו צריכים להבין מה הזכות הזו כוללת בפועל בישראל.
5. נדרש איזון פרטיקולרי של האינטרסים בבסיס הזכות
6. לכן אי אפשר לדון בשאלה האם החוק סותר את הזכות

אנחנו לא צריכים לדון בזה הפעם : "**האינטרס הציבורי הכבד לסביבה ראויה**, שהוא אינטרס כלל עולמי, **שמבוסס כאמור על זכויות אדם ועל אינטרסים ציבוריים הזוכים להגנה חזקה בדין ובפסיקה הישראלית, מספיק לדעתי ליצירת חזקה שלפיה יתפרשו דינים**, ככל שהדבר ניתן, **כתואמים את הזכויות והאינטרסים בדבר סביבה ראויה"** כלומר- שיש שאלה חוקתית משפטית ניתן לעשות שימוש בחזקה הזו על מנת לפרש את החוקים באופן שישמור על הסביבה מכאן, שהזמנים הקבועים בחוק אינם קשיחים וניתנים להארכה כאשר מדובר על צורך לשמור על איכות הסביבה.

למעשה היא אומרת- תגיעו כשיהיה מקרה קונקרטי ואל תעתרו נגד החוק בגלל זמנים מראש. אולי זה כן מספיק זמן? לוי בתוכנית שיגישו.

**עת"מ 318/07 טויטו אליהו ואחרים נ' הוועדה המקומית-**

**רקע:** החליטו להרחיב את נתב"ג. יש יותר ויותר מטוסים שמגיעים לישראל ויותר מטוסים שרוצים להגיע לפה. המטרה הייתה לבנות טרמינל חדש ולהוסיף מסלולי המראה.

היישובים שגרים סביב נתב"ג מגישים תביעה מכח סעיף 197 לחוק התכנון והבנייה: ירידת ערך כתוצאה מתוכנית.

**ס' 197:** "נפגעו על ידי תוכנית, שלא בדרך של הפקעה, מקרקעין הנמצאים בתחום התוכנית או גובלים עמו, מי שביום תחילתה של התוכנית היה בעל המקרקעין או בעל זכות בהם, זכאי לפיצויים מהוועדה המקומית, בכפוף לאמור בסעיף 200".

הפגיעה הנטענת- עליה במטרד רעש המטוסים.

הניתוח של השופטת אגמון:

היא אומרת שהשאלה בפס"ד היא לא השאלה הרגילה של פיצויים, אלא הזכות לחיות בתנאים סביבתיים הולמים. אנחנו עושים פרויקט לאומי שכל המדינה תהנה ממנו, אבל התושבים שגרים סביב נתב"ג יסבלו הכי קשה. הם יישאו בנטל שיוצר לכל החברה הישראלית את הרווח.

"בישראל נחקקו שורה של חוקים הנוגעים להגנה על הסביבה, כפי שיפורט להלן, וכן הוראות כלליות כמו עוולות המטרד, בהן אדון להלן. בשני סוגי חקיקה אלו, אין התייחסות לצדק סביבתי במובן חלוקת הנטל הסביבתי. הכרה בזכותו של אדם לחיות בתנאים סביבתיים הולמים, בסביבה נטולת מפגעים ככל האפשר, מחייבת הכרה בצורך לחלק את הנטל הסביבתי ככל האפשר".

הערת המרצה: כשאנחנו מנסים לעשות צדק סביבתי אנחנו רוצים למנוע פגיעה באוכלוסיות מוחלשות. אנחנו יוצאים מנק' הנחה שיש אפליה. באה השופטת אגמון – בפס"ד שמדבר על פיצויים ומנסה לפרש אותו במטריה של צדק סביבתי. צדק סביבתי לא עוסק בפיצויים. הוא לא מדבר על לסייע לכל מי שנפגע. אלא הוא מדבר על איסור אפליה- מניעת מצב בו הכי חלשים יסבלו הכי הרבה.

השופטת אגמון מדברת על צדק סביבתי בדיון נזיקי לחלוטין. היא מוסיפה ואומרת: "הקשר בין זכויות אדם לאיכות הסביבה נובע מההכרה שפגיעה קשה בסביבה מובילה לפגיעה, ישירה או עקיפה, ברווחת האדם. הזכות לחיים בסביבה ללא מפגעים נגזרת, לפחות במצבים קיצוניים מהזכות לבריאות או אף מהזכות לחיים. זכויות אלו מוגנות כיום במשפט הבינ"ל ואצלנו בחוק יסוד: כבוד האדם וחירותו. אולם במקרים קיצוניים פחות דובר בפגיעה באיכות חיים. לכן, הגיעה העת להכיר בזכות אדם לחיות בסביבה ראויה.

האמנם?

מה ברק היה אומר על זה? הוא חשב בדיוק הפוך. יש את חו"י כבוה"א שמדבר על דבר מאוד מצומצם. בעייתי לייצר זכויות כאלה.

"לאור העובדה שהיה צורך להרחיב את נמל התעופה, ולאור העובדה שכלל תושבי המדינה ומיליוני התיירים הפוקדים אותה נהנים מנמל התעופה, הוטל הנטל הסביבתי לחיות בצל המטרד על היישובים הסמוכים לנמל התעופה. אין להוסיף ולהטיל גם את הנטל הכלכלי על כתפיהם של התושבים ביישובים הסמוכים בלבד. זוהי המשמעות של צדק סביבתי."

המרצה טוען כי זוהי לא המשמעות של צדק סביבתי, כפי שנאמר קודם צדק סביבתי מדבר ספציפית על איסור אפליה- מניעת מצב בו הכי חלשים יסבלו הכי הרבה.

פסק הדין מגיע לעליון:

השופט פוגלמן:

הוא דוחה את פסק הדין של אגמון. יש זכות לפיצוי מאוד מוגבל בתנאים מסוימים. אנחנו בכלל לא יודעים להגיד מראש שתהיה ירידת ערך. בעניין הסביבתי הוא אומר כי בית המשפט קמא הרחיב שלא לצורך בסוגיה. הוא לא מבין מה זה קשור לפיצויים.

השופטת דפנה ברק ארז:

מסכימה עם פוגלמן שלא היה צורך לדון בסוגיה בכלל בפס"ד של ביהמ"ש המחוזי. היא מזכירה כי השאלה הושארה בצריך עיון באט"ד נ' רוה"מ.

המרצה אומר כי השאלה לא הושארה בצריך עיון בפסק הדין! הייתה הכרעה מאוד ברורה כי אין זכות לאדם לחיות בסביבה ראויה. הייתה דעת מיעוט של דורנר שאומרת שלא צריך להכריע, ובכל זאת הייתה הכרעה ברורה. אז למה היא אומרת שלא הייתה הכרעה? היא מכינה את הקרקע לשינוי. היא אומרת כך:

"אני עצמי נוטה לדעה כי יש מקום להכרה בזכות כזו, לפחות כזכות פסיקתית, הכרה שצפויה להיות לה חשיבות מעשית בכל הנוגע למסגרת השיקוליםם שאמורה להנחות את הרשות המבצעת בהחלטותיה".

זו מניפולציה משפטית קלאסית.

## זכות העמידה הסביבתית

מהי זכות עמידה? האם לעותר יש את הכח להביא את העניין בפני ביהמ"ש ולדרוש סעד משפטי.

לזכות יש כל מיני מטרות אבל המטרה המרכזית שלה היא לוודא שבתי משפט ממלאים את הפונקציה המשפטית שלהם שזו הכרעה בסכסוכים. לכן ברוב מדינות העולם כדי שעותר יוכל להופיע בפני ביהמ"ש הוא צריך להראות שנגרם לו איזשהו נזק.

בתביעות סביבתיות של מטרדים ליחיד ברור שיש עילת תביעה. לדוגמא מישהו קנה קרקע מזוהמת והוא יודע מי זיהם את הקרקע- ברור שיש זכות עמידה.

מה קורה במצבים שהנזק בהם הוא מבוזר- יש נזק להרבה מאוד אנשים. למשל: הייתה תביעה ייצוגית נגד בתי הזיקוק בסמוך לקריית טבעון. הנזק: היה ריח לא נעים לכמה שעות. זה באמת נזק? לא ברור. השאלה מה היקף המטרד. לא כל ריח רע הוא מטרד. כאשר הנזק הוא מבוזר וקטן- בעיה לבוא לביהמ"ש, כי לא ברור האם יש נזק שמייצר זכות עמידה.

במקרים רבים הנזק הוא בכלל לא לאנשים, אלא לטבע. לדוגמא בשמורת עברונה, אי שם בנגב התפוצץ צינור שגרם לזיהום גדול. למי יש זכות עמידה במקרה הזה? אז אולי מי שצריך לתבוע זה המדינה? אבל בשיעור שעבר למדנו שאי אפשר לסמוך על המדינה. היא מנוהלת על ידי אנשים בעלי אינטרסים. למשל במקרה של שמורת עברונה, הצינור התפוצץ בגלל טעות של חברה של המדינה- כמובן שהמדינה לא תתבע את עצמה ולא תעביר כסף מיד אחת ליד השנייה.

כדי להתמודד עם בעיות של זכות העמידה הסביבתית, חוקק **סעיף 36 לחוק תובענות ייצוגיות:**

המטרה הייתה לאפשר זכות עמידה גם בתביעות קטנות.

הסעיף למעשה אומר שאפשר לתבוע בגין מפגע סביבתי אם נגרם לך נזק. בנוסף גם גופים ועמותות יכולים לתבוע. כלומר אדם וטבע ודין יכולים להגיש תביעה כעמותה סביבתית שמייצגת את האינטרס הציבורי, הגם שלא נפגעו בעצמם. מכאן שאין בהכרח צורך בזכות עמידה.

הרבה פעמים יכול להיות שיהיה לנו קשה לבסס את העובדה שיש נזק סביבתי, ולכן לא תמיד נכון לנו לפנות לחוק תובענות ייצוגיות.

כעת נראה מה עשה עם זה המשפט האמריקאי:

**פס"ד סיירה קלאב נ' מורטון-**

עמק מינרל קינג נמצא בהרי הסיירה שבמערב ארה"ב. הבעלות על הריי הסיירה היא של שירות היערות הפדרלי של ארה"ב. יום אחד הם יצאו במכרז של הקמת אתר נופש לסקי בעמק. מי שזוכה במכרז זה דיסני. ההצעה של דיסני הייתה לבנות מלונות, מסעדות, חניונים, אתרי סקי, לסלול כבישים לאתר. זאת במטרה שיבואו 14,000 מבקרים ביום. הסיירה קלאב הם ארגון סביבתי שמאוד לא אהב את זה. הם תבעו והגישו צו מניעה. פס"ד מגיע לביהמ"ש העליון של ארה"ב. השאלה שביהמ"ש בארה"ב צריך לענות עליה היא: **האם לסיירה קלאב יש זכות עמידה?** מכח מה הם תובעים? הם לא גרים שם ולא בעלים שם.

הסיבה שביהמש שואל את זה היא כי בארה"ב יש חוק לפיו מי שנפגע מעוולה של רשות פדרלית, זכאי לסעד משפטי. אבל הם לא נפגעו.

השופט דאגלס (דעת מיעוט)-

השופט דאגלס אומר כי הטבע לא יכול לדבר, אין לו ייצוג. ראוי שיהיה לו ייצוג. הוא ממליץ של"עצים תהיה זכות עמידה". איך הוא מצדיק את זה?

-אנחנו צריכים להכיר בזכות עמידה של עצמים טבעיים. למה? כי יש הרבה פיקציות משפטיות- למשל תאגיד, כנסייה. נתנו להם מעמד כישויות משפטיות, מכח אינטרסים שחשוב לנו להגן עליהם. אם אפשר לתת ישות משפטית למשהו שהוא לא אדם, אנחנו יכולים לתת זכות עמידה גם לעצמים טבעיים כמו עצים וזה חשוב שנעשה את זה. יש לנו בעיה שנקראת: " agency capture" – שבי רגולטורי.

דעת הרוב-אנחנו לא ניתן זכות עמידה לעצים והרים. אבל הם כן אומרים את הדבר הבא:

"באחד התצהירים שהוגשו נטען שחברי הסיירה קלאב נוהגים לצאת לטיולים באזור. הסיירה קלאב נמנע במכוון מלטעון טענות בהתבסס על אינטרסים אישיים של חברי המועדון. החלטתנו היום אינה מונעת מהסיירה קלאב לתקן את תביעתו כך שתתבסס על אינטרסים אישיים של חבריו".

סיירה קלאב מתקנים את התביעה ומגישים שוב. התביעה מתקבלת. כלומר, לעצים אין מעמד אבל לאנשים כן.

בפסק הדין המאוד ישן הזה, ביהמ"ש בעצם מייסד את המשפט הסביבתי.

מה קורה בארץ לגבי זכות העמידה?

**בג"צ 466/05 הצבי הישראלי נ' המועצה הארצית-**

עותר מספר 6 בתביעה הוא "הצבי הישראלי". בהרי ירושלים מתוכננת תוכנית מתאר שתשנה את המקום. חיים שם 3 סוגים צבאים שעלולים להיכחד אם התוכנית תאושר.

בפסק הדין נאמר כי הצבאים הם אכן חיה מוגנת ואכן יש להם מעמד משפטי מיוחד מכח זאת. אבל, זה שיש להם מעמד משפטי מיוחד והגנה משפטית, לא מעניק להם זכות עמידה. הם לא אישיות משפטית. ביהמ"ש אומר כי ניתן לעתור כדי להגן על הצבי אבל הצבי עצמו לא יכול לעתור.

בית המשפט הישראלי, בניגוד לבית המשפט האמריקאי אומר שלא צריך שום קשר לצבי. ניתן לעתור כדי להגן עליו בכל מקרה. **בית המשפט הישראלי מרחיב את זכות העמידה** להגנה על חיות בר בישראל. מעניין לראות מה יקרה בעתיד כשמישהו יעתור בשם צבי או עץ.

אז בבית המשפט בישראל באמת אין צורך בנזק, בניגוד לביהמ"ש בארה"ב (בו צריך נזק ולו נזק מזערי. מה בכל זאת צריך? "דבר מה נוסף". להראות שיש חשיבות ציבורית גבוהה לנושא, יש פגם בהחלטה של הרשות, פגיעה בשלטון החוק.

**עע"מ 8273/03 עיריית הרצליה נ' הוועדה המקומית לתכנון ובניה-**

"פסיקתו של ביהמ"ש זה הרחיבה בשנים האחרונות את זכות העמידה של עותר ציבורי" והיא מתפרסת גם על מי שאינו נפגע במישרין מעפולה של הרשות, אולם על "העותר הציבורי", המבקש לתקן מה שנראה בעיניו כעוול, להראות "דבר מה נוסף", כמו חשיבותו הציבורית של הנושא, חומרת הפגם שנפל במעשה הרשות- כגון פגיעה מהותית בשלטון החוק או היות הפעולה המותקפת בעלת חשיבות מיוחדת".

"הרחבה זו של גדרי המעמד לא נעשתה בחלל ריק. היא ביטאה תפיסה ראויה, התומכת בהעמקת הביקורת השיפוטית על המינהל".

כעת נראה איך זכות העמידה הרחבה באה לידי ביטוי בעתירות ציבוריות

**עת"מ (ת"א) 1190/04 "אדם טבע ודין נ' הוועדה המחוזית לתכנון ולבנייה מחוז מרכז**

1. ישנה סדרה של עתירות נגד פיתוח בשמורת אירוס הארגמן.
2. הגיעו להסכם פשרה שאסר על בנייה בשמורה. הסכם הפשרה קיבל תוקף של פס"ד. מי שייצג בהסכם הפשרה הם אדם טבע ודין.
3. לפני הסכם הפשרה היו הרבה בעלי מקרקעין עם זכויות בנייה. כל זכויות הבנייה הועברו למקום אחר מלבד 2 בעלי מקרקעין שהסכם הפשרה בכל זאת אפשר להם לבנות בסמוך לחוף הים.
4. אדם טבע ודין עותרים לביהמ"ש כנגד הסכם הפשרה הזה בטענה שהוא מנוגד לתמ"א 13. האם יש להם זכות עמידה?? הם היו עורכי הדין בתיק הזה וקיבלו את הסכם הפשרה ועכשיו נותרים כנגדו.
5. אדם טבע ודין טוענים: אמנם היינו עורכי הדין שלו אבל הרגע שהתקבלה פשרה עזבנו את התיק. לא היינו בעלי דין. אנחנו לא מסכימים עם הסכם הפשרה שהתקבל ואנחנו רוצים לעתור כי אנחנו חושבים שהסכם הפשרה מנוגד לחוק. יש תוכנית מתאר ארצית שנקראת תמ"א 13- תמ"א החופים, והיא אוסרת על בנייה בחוף הים. איך יכול להיות שביהמ"ש מאשר משהו שתמ"א אוסרת?
6. בית המשפט אומר: " כיום לנוכח חשיבותו של העיקרון בדבר שלטון החוק, מוכרת זכות עמידתו של עותר אף אם פעולת הרשות לא פגעה בו במישרין".

**לסיכום זכות העמידה הסביבתית:**

יש לנו זכות עמידה מאוד רחבה- לארגונים ובני אדם גם אם לא נגרם להם נזק ישיר. כאשר הם עותרים הם צריכים להראות דבר מה נוסף. כשאנחנו מדברים על צבי ישראלי או דברים דוממים- אין להם זכות עמידה. ניתן לעתור בשמם.

# משפט סביבתי מקובל

דיברנו על זה שלפני שהיה לנו משפט סביבתי היו לנו חוקים אחרים: דיני נזיקין, דיני קניין וכולי. אחד הכללים הבסיסיים ביותר שהוטמע במערכות המשפט של כל המדינות:

"לפרטים בחברה יש את הזכות לפעול כרצונם ובלבד שלא יפגעו באחרים". מקורו של הכלל במשפט הרומי. זהו כלל ליברלי שרוב המדינות המודרניות מתבססות עליו.

במשפט הישראלי אנחנו לראות הרבה דוגמאות לאיך הכלל הזה בא לידי ביטוי-

**לדוג סעיף התקיפה בס' 378 לחוק העונשין-** "המכה אדם, נוגע בו, דוחפו או מפעיל על גופו כח בדרך אחרת במישרין או בעקיפין, בלא הסכמתו או בהסכמתו שהושגה בתרמית – הרי זו תקיפה.

ולעניין זה, הפעלת כח- לרבות הפעלת חום, אור, חשמל, גז, ריח או כל דבר או חומר אחר אם הפעילו אותו במידה שיש בה כדי לגרום נזק או אי נוחות".

זו דוגמא אחת ליישום של הכלל הזה בהקשרים סביבתיים.

גם בדיני הנזיקין נוכל למצוא את הכלל הזה- **סעיף 42 לפקודת הנזיקין- מטרד לציבור**: "מטרד לציבור הוא מעשה שאינו כדין או מחדל מחובה משפטית, כשהמעשה או המחדל מסכן את החיים, הבטיחות, הבריאות, הרכוש או הנוחות של הציבור, או שהוא מכשול לציבור להשתמש בזות מהזכויות הנ"ל.

גם סעיף (א) 44- מטרד ליחיד עוסק בכך.

במשך הרבה מאוד שנים, הכללים האלה הסדירו גם נורמות סביבתיות.

דוגמא לשימוש מוצלח ברמה המשפטית בכללים של המשפט המקובל – הוא באתא נ' שוורץ.

**אתא נ' זאב שוורץ (1976)**

היה בחיפה מפעל טקסטיל בשם אתא. המפעל היה המפעל הכי גדול בארץ לאריגים. העסיק 1600 עובדים. ייצר הרבה מאוד בגדים. הוא היווה סוג של מונופול שכמעט כולם רכשו ממנו. הוא היה סמל ציוני. אחרי 30 שנות פעולה, אתא נקלעת לבעיה עם אדם בשם שוורץ. המפעל הוקם ב1933, וב1936 מר שוורץ רוכש אדמה ליד המפעל. חדר השינה שלו פונה למפעל. בשנת 1955 אתא מתקינה מזגנים- מתקני אוורור וקירור למפעל שלה. היא חייבת לעשות את זה כדי לקרר את המכונות. הרעש מורט עצבים. לכן הוא תובע. הוא תובע במחוזי צו מניעה נגד המשך הפעילות של אתא ומנצח. אתא ערערה לעליון. טענותיה של אתא:

1. מה זה "רעש מטריד"- מילא גז או זיהום- שהם דברים יותר מדידים. באותה תקופה לא היו תקנות רעש. לכן ביהמ"ש פנה למומחים. נקבע כי הרעש צריך להיות עד 45 דציבלים. בדירה של שוורץ הרעש הוא 57 דציבלים.
2. שיהוי- המזגנים הותקנו בשנת 1955, שוורץ מגיש את התביעה ב1976. ביהמ"ש אמר לאתא- איך אתם לא מתביישים- הוא בזבז שנים בפניות אליכם, בפניות לעירייה ואתם דחיתם אותו בלך ושוב. הוא ניסה למצות אתכם את כל ההליכים כדי לא להגיע לביהמ"ש. עכשיו אתם טוענים לשיהוי?? יש גבול..
3. מאזן הנוחות- אתא טוענת- אנחנו מעסיקים אצלנו אלפי אנשים ומפרנסים הרבה ספקים. איך אפשר להשוות את הנזק הקטן שנגרם למר שוורץ ללעומת הנזק שייגרם לעובדים ולמדינה אם המפעל ייסגר או יקבל צו מניעה. ביהמ"ש עונה: אם הנזק הוא כל כך גדול וכל כך משמעותי מאזן הנוחות נדחק. מאזן הנוחות נועד כשהנזק הוא באמת מינמלי ושיש הרגשה של חוסר תום לב. אתא מקיימת מטרד- שקיים בחוק. אנחנו לא יכולים להתעלם מהחוק רק בגלל מאזן הנוחות. (בפס"ד דקטאון הטענה כן התקבלה)
4. אתא טוענים- זה לא אנחנו בכלל. יש לידנו עוד מפעל. בית המשפט אומר כי יש מומחים שאמרו שזה מגיע ממתקני הקירור שלהם.
5. עוד טענה היא כי מדובר באזור תעשייה. ברור שיהיה שם רעש. בית המשפט אומר כי זה שאתם נמצאים באזור תעשיה לא אומר שמותר לפעול באופן שגורם נזק לאחרים.
6. בית המשפט מוציא מו מניעה נגד אתא.

**אם כך- הבעיה נפתרה בלי משפט סביבתי. דרך המשפט המקובל. אז למה אנחנו צריכים משפט סביבתי?**

1. לא לכל אחד יש את האמצעים לפנות לביהמ"ש.
2. במקום ללכת כל פעם לביהמ"ש ולקבוע תקנות שונות ולפנות למומחים- שהמדינה תקבע את זה. (כמו ה45 דציבלים)
3. מניעה- תכנון מראש שיפחית את הנזקים והמטרדים.

שיעור 4

בשיעור האחרון שאלנו מדוע צריך משפט סביבתי אם אפשר לפתור סכסוכים דרך המשפט המקובל.

## המגבלות המרכזיות של המשפט המקובל-

1. **הוכחת נזק-** נניח שאני נושם אוויר מסוכן- קשה לי להוכיח שזה יצר נזק באותו הרגע
2. **קשר סיבתי**- צריך להראות שהנתבע גרם את הנזק. במקרה של האוויר- אם אדם חלה בסרטן אחרי שנשם אוויר מזוהם, אולי חלה בגלל גנטיקה ולא בגלל האוויר המזוהם. במקרה של אתא נ' שוורץ היה ניסיון לנתק את הנזק בטענה שיש עוד מפעל והוא זה שגורם לרעש.

אחד מפסקי הדין שמבהירים באופן הכי מוחשי את הצורך במשפט סביבתי הוא **פסק דין מיזורי נ'** **אילינוי (1906)**- במדינת אילינוי יש עיר גדולה שקוראים לה שיקגו. לשיקגו יש בעיית ביוב. היא מחליטה לבנות תעלת ביוב שתשפך לאגם אילינוי. נהר האילינוי מתחבר לנהר המיסיסיפי. במורד האגם נמצאת מדינת מיזורי. באותה תקופה אנשים רבים החלו לחלות בטיפוס במדינת מיזורי.

מיזורי תובעת את אלינוי בביהמ"ש העליון של ארה"ב. היא מבקשת צו מניעה- להפסיק לשפוך את הביוב. ביהמ"ש אומר כך- אנחנו מקבלים את ההנחה שאחד הגורמים למחלת הטיפוס הוא חיידקים צואתיים, אבל גם אחרי שקיבלנו את זה- לא ניתן להוכיח שדווקא הביוב של שיקגו הוא מה שגרם להתפשטות מחלת הטיפוס במיזורי. כלומר, היה קשה להצביע על קשר סיבתי.

1. **תוצאות משתנות**- במיוחד במדינות גדולות עם הרבה בתי משפט, אנחנו מקבלים הכרעות שונות. קשה לדעת איך להתנהל ככה. חברה שרוצה לדעת שהיא עומדת בתנאים- מאוד מאוד קשה לה לעשות את זה כי אין הנחיות אחידות. אם לדוגמא אחת מההכרעות בביהמ"ש תקבע שרמת הדציבלים הנסבלת היא 50 והכרעה שנייה תקבע 60, לפי מה יפעלו? אין וודאות.
2. **נזקי עבר בלבד**- בתי משפט מפצים רק על הנזק שכבר נגרם. הוא לא יפצה על נזק בעתיד כי הוא עדיין לא נגרם. כל פעם צריך לחכות שהנזק יקרה, כל פעם צריך להגיש תביעה.
3. **בתי משפט עובדים בשיטה של כן או לא**- אפס או אחד. הרגולטור לא עובד ככה. כשרגולטור בונה כלל הוא מתייעץ עם כל המפעלים במשק, מתייעץ עם גורמים במשק וקובע תקנות מסוימות למפעלים מהסוג הזה ואחרות למפעלים מהסוג הזה. ביהמ"ש מתמקד במקרה הספציפי. אני כתעשייה צריך לדעת איך זה חל עליי? כלומר ביהמ"ש מוגבלים ביכולת שלהם לייצר חוקים שתפורים לצרכים של השחקנים.
4. **נזקים למשאבים ציבורים**- דיברנו על זה כשדיברנו על השמורה בנגב. מי יתבע במקרה כזה? **בפקודת הנזיקין בסעיף 43 מדובר על תובענה על מטרד לציבור:**

לא תוגש תובענה על מטרד לציבור אלא -

1. היועמ"ש לממשלה או בא כוחו, לשם מתן ציווי
2. על ידי אדם שסבל על ידי כך נזק ממון

הבעיה בזה היא שצריך לסמוך על הממשלה שתפעל נגד עצמה.

1. **עלויות עסקה ועלויות משפטיות-** האם התוצאה בפס"ד אתא נ' שוורץ למשל היא תוצאה יעילה?כנראה שלא, מכיוון שמדובר באחד המפעלים החזקים בארץ. גם שר האוצר חשב שהמהלך הזה לא יעיל ולא הגיוני. על כן, הוא עשה שימוש בסמכות שלו והפקיע את הדירה של שוורץ.

למה אנשים לא מפנימים את העלויות החיצוניות שלהם? על פי התיאורמה של קואז- כך הנטייה להתעסק במי אשם או לא אשם היא שגויה. אנחנו כל כך מתעסקים במי צריך לפצות את מי שאנחנו מפספסים את הנקודה החשובה. **הנקודה החשובה היא שלא משנה מה הכלל המשפטי – כל עוד יש לנו זכויות קניין ברורות שניתן לסחור בהם בין הצדדים וניתן לאכוף אותם, אזי התוצאה שתתקבל היא הכי יעילה מבחינה חברתית, ובלבד שאין לנו עלויות עסקה**. במקרה של אתא, אם שר האוצר לא היה מתערב- למחרת בבוקר הייתה נשמעת דפיקה בדלת של שוורץ והמפעל היה מוכן לשלם לו על מנת שיוותר על צו המניעה.

**הדגש במאמר של קואז הוא דווקא על עלויות עסקה**. גם אתא וגם שוורץ בזבזו מלא שנים של כאב ראש ועלויות משפטיות. תמיד יהיו לנו עלויות עסקה. אם היו לנו 1000 שוורצים.

**כלומר מערכת המשפט לא פועלת באופן יעיל. אם תהיה רגולציה היא תסדיר הרבה דברים מראש באופן שימנע עלויות עסקה.**

1. **הרתעה עובדת טוב רק אם תובעים-** המפעלים יפעלו בשיטת מצליח. הם יזהמו וירעישו ואם יהיה אדם אחד כמו שוורץ שיתבע אותם, אז הם ישלמו לו. הפיתרון שמצאו לזה בארה"ב- פיצויים עונשיים. יתנו פיצויים יותר גבוהים מהנזק על מנת להרתיע את ההחברה שלא לנהוג ככה בעתיד.
2. **הנזק לתובע לא תמיד מגלם את החיסכון למזיק במלואו-** כלומר אם יהיה למזיק יותר זול בסך הכל הכללי להזיק, זה ישתלם לו. אם היו פוסקים באתא פיצויים- ברור שהיה עדיף לשלם מאשר לסגור את המפעל, זה היה יותר משתלם.

לכן יש לנו משפט סביבתי. במקביל לחקיקה הזו גם המשפט המקובל מתפתח בהקשר של משפט סביבתי. **למשל החוק למניעת מפגעים (1961) קובע:**

**סעיף 2-** לא יגרום אדם לרעש חזק או בלתי סביר, מכל מקור שהוא, אם הוא מפריע, או עשוי להפריע, לאדם המצוי בקרבת מקום או לעוברים ולשבים.

**סעיף 3-** לא יגרום אדם לריח חזק או בלתי סביר, מכל מקור שהוא, אם הוא מפריע, או עשוי להפריע, לאדם המצוי בקרבת מקום או לעוברים ולשבים.

אמרה לנו אתא למשל- שהרעש הוא לא בלתי סביר. אז מה הוא רעש סביר?

**סעיף 5 לחוק-** השר יתקין תקנות ויקבע מה הם רעש או ריח חזקים או בלתי סבירים.

למה הדבר מהווה חלק מדיני המטרדים (כלומר, חלק מהמשפט המקובל). איך החוק והתקנות שהשר מתקין, קשורות לתביעה נזיקית בעוולת מטרד של אדם נגד אחר? החוק נותן גבולות מסוימים.

**סעיף 13-** דין כל הפרה של הוראות חוק זה כדין מטרד ליחיד.

בעצם, לא צריכים להוכיח מטרד- רעש מעל התקן שנקבע בתקנות מהווה מטרד. לא צריך ללכת, ולהראות שזו באמת הפרעה בשימוש סביר. למעשה יש חזקות. מתאימים את דיני הנזיקין למציאות המודרנית התעשייתית שאנחנו חיים בה. **מדובר בהרחבה של דיני הנזיקין על מנת להתמודד עם בעיות סביבתיות.**

**סעיף 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.

למעשה, החוק מאפשר פתח מילוט.

**סעיף 9**- כל רישיון על פי חוק רישוי עסקים, או רישיון אחר הנדרש על פי כל חיקוק לניהול מפעל, יראהו כאילו הוא מותנה בקיום הוראות חוק זה.

בשביל להפעיל עסק בישראל, צריך רישיון עסק. הרבה מאוד מהמשפט הסביבתי בישראל מתנהל דרך חוק רישוי עסקים. הסעיף הזה בעצם בה להבטיח שלא נחפש את המפרים, שלא נפעיל פקחים. נגיד לו- אתה רוצה רישיון עסק? בוא תוכיח שאתה לא מרעיש יתר על המידה. במידה ואתה מרעיש יתר על המידה- לא תעבוד.

זה חוק מאוד סביבתי.

**סעיף 11-** מטיל קנסות פליליים וגם מאסר על עבירות על החוק. אין צורך להוכיח יסוד נפשי. עצם המעבר על החוק מספיק. (עבירה תוצאתית). "אחריות קפידה".

**סעיף 11(ב1)-**

1. בשל עבירה שעבר אדם לפי ס"ק א או ב, שכתוצאה ממנה השיג רווח או טובת הנאה, לעצמו או לאחר, רשאי ביהמ"ש להטיל עליו קנס בשיעור טובת ההנאה או הרווח שהשיג כאמור, נוסף על כל עונש אחר.
2. לעניין סעף קטן זה, "טובת הנאה"- לרבות הוצאה שנחסכה.

כלומר הסעיף הזה למעשה מדבר על שלילת רווחי המפר. לאן הכסף יילך? לקרן לשמירת הניקיון. במשרד להגנת הסביבה הוקמה קרן שנקראת הקרן לשמירת הניקיון. ניתן להוציא ממנו כסף רק לשם הפעולות האלה. משרד האוצר שונא את הקרן הזו.

**סעיף 11 (ה).** (א) על עבירה לפי חוק זה רשאים המנויים להלן להגיש קובלנה כאמור בס' 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 למניעת מפגעים סביבתיים (תביעות אזרחיות).

(ב) לא תוגש קובלנה לפי ס"ק (א) אלא אם כן מסר הקובל הודעה לשר על כוונתו לעשות כן ולא הוגש, תוך 60 ימים לאחר מכן, כתב אישום מטעם היועמ"ש לממשלה.

**למעשה, החוק למניעת מפגעים אומר כי כל המנויים ברשימה הנ"ל יכולים לפתוח בהליך פלילי נגד העוברים על חוק זה. לא רק המדינה.** זה לא יכול לקרות אלא אם הוא מסר קודם הודעה לשר קודם. הוא יחכה 60 ימים, אם המדינה הגישה קובלנה במקומו, הוא לא יוכל להגיש. תמו 60 הימים והמדינה לא הגישה קובלנה במקומו, באדם או הרשות המקומית או הגופים יכולים להגיש בעצמם כתב אישום. זה מבטא את אותו עיקרון לפיו אנחנו לא סומכים על הממשלה, אפילו בהליך הפלילי.

שיעור 5

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

בתחומי המועצה האזורית גליל תחתון היו 8 אתרי פסולת פיראטיים. כאשר קבלן פסולת מעביר את הפסולת לאתר פסולת מורשה, הוא צריך לשלם. קבלני פסולת לא אוהבים לשלם אז הם פשוט שופכים את זה באתרים לא מורשים. מדובר באתרים מנוהלים לחלוטין, אך שלא קיבלו רישיון מהמדינה. האתרים האלה גובים סכום יותר נמוך. האתרים האלו גרמו למפגעים- ריחות חזקים, זיהום אוויר. **המדינה הגישה תביעה נגד המועצה האזורית גליל תחתון מכח החוק למניעת מפגעים, ולא את המפעילים של האתרים הפיראטיים!** בבית המשפט קמא, המועצה האזורית זוכתה. הוגש ערעור.

למה תבעו את המועצה האזורית ולא את האתרים הפיראטיים? לטענת המדינה הייתה על המועצה חובה למנוע את זה, מכח **סעיף 14 לחוק מניעת מפגעים:** "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 לשיטתו או לפיקוחו, והוא לא נקט את כל האמצעים הסבירים למניעתו. הטוען כי נקט כאמור, עליו הראיה.

מטרת הסעיף: כשכתבו את סעיף 14 רצו להטיל אחריות על בעל הקרקע. אם מתבצעת בקרקע של אדם עבירה, הוא אחראי. באה המדינה ומשתמשת בסעיף הזה כדי להטיל אחריות על מועצה מקומית ולא על בעל מקרקעין. המועצה המקומית טוענת כי הסעיף הזה לא נוגע אליה. היא לא בעלת הקרקע. הסעיף בא לייצר חבות לאנשים פרטיים ולתאגידים.

ביהמ"ש המחוזי סירב להכיל את הסעיף על רשות מקומית. המדינה מערערת לעליון. בית המשפט העליון לא מסכים עם המחוזי. הוא קובע כי ניתן לחייב את המועצה בפלילי ב-2 תנאים:

1. אתרי הפסולת היו נתונים לשליטתה או לפיקוחה של המועצה.
2. המועצה לא נקטה את כל האמצעים הסבירים למניעתו של המפגע.

ניתוח התנאים:

**מהי שליטה ופיקוח לעניין החוק למניעת מפגעים**? אנחנו עוסקים בנושא של תברואה. הסמכויות של מועצה מקומית בנושאי תברואה, נועדו להבטיח את בריאות הציבור, הסדר והביטחון. לעובדים של המועצה האזורית יש סמכות להיכנס למקומות פרטיים וציבוריים, לשם מניעתם או גילויים וסילוקים של מפגעים ותקלות. במשפט המינהלי (שמסדיר את החובות והזכויות של רשויות מקומיות)- סמכות משמעה חובה. היא חייבת להסדיר עניינים של תברואה. המועצה האיזורית הפרה את החובה הזו בכך שלא אכפה את סמכויותיה. ביהמ"ש העליון מבצע פרשנות תכליתית של החוק. 🡨 מטרת החוק היא למנוע היווצרותם של ריח חזק או בלתי סביר ושל זיהום חזק או בלתי סביר של הריח. החוק מטיל חובה על כולי עלמא שלא לגרום ריח או זיהום אוויר חזקים ובלתי סבירים ולא רק על בעל הקרקע. אין טען או היגיון לבצע הפרדה מלאכותית בין פרטי לציבורי- התכלית היא עצירת מטרדים. מי שיכול לעצור אותם בא בגדרי החוק.

**האם המועצה נקטה אמצעים סבירים? לא** היא עשתה מעט מאוד פעולות אכיפה, ומכאן שלא נקטה באמצעים סבירים.

לכן תוטל עליה אחריות בפלילים. מדובר בעבירה פלילית במחדל 🡨 מצב די נדיר.

המועצה אומרת לביהמ"ש- אין לנו מספיק כסף. היינו צריכים לקבל החלטה אם לאכוף חניה או פסולת. ביהמ"ש למעשה מתערב בשיקולים של חלוקת התקציב של המועצה שהם שיקולים פוליטיים. למעשה הם טוענים שהם כן נקטו אמצעים סבירים, במסגרת המגבלות.

לדעתו של המרצה, הטענה של העירייה הייתה נכונה במידה ובחוק לא היה רשום שיש לנקוט באמצעים הסבירים למניעת המפגע. מכיוון שהדבר כן רשום, העירייה צריכה לתעדף את ניקוין הפסולת מעל פעילויות אחרות. זו לא התערבות פוליטית של ביהמ"ש, החוק מגדיר שזו פעילות שצריך לתעדף.

בשנת 1992 חוקק חוק חדש- **החוק למניעת מפגעים סביבתיים (תביעות אזרחיות) תשנ"ב 1992.** הוא מאוד דומה לחוק הקודם, אבל הוא מגדיר מפגעים בצורה יותר רחבה, ולא רק רעש וריח.

"מפגע סביבתי"- זיהום אוויר, 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, לתוכנית, לרישיון עסק או לכל היתר או רישיון אחר, או שיש בהם פגיעה בבריאותו של אדם או גרימת סבל ממשי לאדם.

למה כל הדברים האלה נמצאים בחוק? כי אין להם זכות עמידה.

החוק מייצר זכות תביעה:

**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 לעשות אחד או יותר מאלה:

1. להימנע מהמעשה או להפסיק לעשותו
2. לתקן את המעוות או להחזיר את המצב לקדמותו
3. למנוע הישנותו של המפגע הסביבתי

(ב) "מעשה"- לרבות מחדל.

להבדיל מהחוק הקודם- אין כאן סעד של פיצויים. החוק מייצר סעד שלא מתאפשר בדיני הנזיקין- השבת המצב לקדמותו. זה יכול לעלות הרבה יותר מפיצויים! מדובר בסעד יותר חזק מהסעד הנזיקי.

**ס' 4 –** בתובענה נגד גורם המפגע לפי חוק זה, אין נפקא מינה אם היתה או לא היתה התרשלות מצדו.

**ס' 6-** הגופים שיכולים לתבוע: 1. המועצה לגנים לאומיים שמורות טבע ואתרים לאומיים, הרשות לשמירת הטבע והגנים הלאומיים, החברה להגנת הטבע, המועצה לארץ ישראל היפה, אדם טבע ודין- אגודה ישראלית להגנת איכות הסביבה, חיים וסביבה- ארגון הגג לשוחרי איכות הסביבה, הקרן הקיימת לישראל, צלול- עמותה לאיכות הסביבה וירוק עכשיו.

**ס' 5** – לא יגיש אדם תובענה לפי ס' 2, אלא לאחר שעברו 60 ימים מהיום שהוא הודיע לרשות ולגורם המפגע על כוונתו להגיש תובענה והתקיימו שניים אלה:

1. גורם המפגע לא נקט צעדים ממשיים להפסקת המפגע הסביבתי או למניעת הישנותו או לתיקון המעוות, לפי העניין.
2. הרשות לא נקטה צעדים ממשיים על פי סמכויותיו להפסקת המפגע הסביבתי או למניעת הישנותו או לתיקון המעוות, לפי העניין.

הרציונל של הסעיף- לעיתים הרשות לא מודעת למפגע, אז האזרח או הגוף יודיעו לה כדי שהיא תפעיל את סמכויותיה. כנ"ל לגבי גורם המפגע. ניתן לו הזדמנות לתקן. אם זה לא קרה- תתבע.

הרשות= בדרך כלל המשרד להגנת הסביבה. אם מדובר באזור מוגן כמו שמורות טבע, עצים שהוכרזו מוגנים, חיות שהוכרזו מוגנות- פונים לרשות הטבע וגנים. אם מדובר בעץ מוגן- שר החקלאות או פקיד היערות.

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

שני החוקים עדיין קיימים, האחד לא ביטל את השני!

**ע"א (חי) 1933/05 העמותה למען איכות הסביבה בנהריה ואח' נ' איתנית מוצרי בנייה בע"מ-**איתנית ייצרה מוצרי אסבסט לאורך שנים רבות. בשנות ה-70 וה-80 מגלים שאסבסט זה חומר מאוד מסרטן. המפעל נסגר, אולם נותרו מפגעי אסבסט רבים בסביבת המפעל וברחבי הגליל המערבי. אנשים שגרים בגליל המערבי משתמשים בחוק למניעת מפגעים סביבתיים. הם מבקשים באמצעות תובענה קבוצתית צו להשבת המצב לקדמותו.ברור כי המפעל לא יוכל לעמוד בזה. לכן הם מגישים תביעה גם נגד המדינה.

**השאלה המשפטית**: האם אפשר לתבוע את המדינה מכח החוק למפגעים סביבתיים?

**ביהמ"ש המחוזי:**

טענת התובעים- המחוקק מסביר לנו בחוק שאין הבדל בין מעשה למחדל. התבצע מחדל בנוגע לאסבסט. בנוסף, בהתייחס לפסד הקודם שנלמד (המועצה האיזורית גליל תחתון), אם אפשר להטיל חבות על רשות מקומית שלא אכפה, ברור שאפשר להטיל חבות על המדינה שלא אכפה.

בית המשפט אומר שזה לא אותו דבר. אי אפשר להשוות בין המדינה לרשות המקומית. בנוסף בחוק הזה אנחנו לא נמצאים באותה סיטואציה כמו בחוק הקודם. בחוק הזה יש לנו הבחנה בין רשות לבי גורם פרטי. בסעיף 5 אומרים שמי שאחראי הוא הגורם המפגע, הרשות צריכה רק לאכוף. המדינה היא "הרשות של הרשות"- אנחנו לא נתבע אותה. בית המשפט אומר כי ההיסטוריה החקיקתית לא תומכת בטענה שהמחוקק רצה לחייב את הרשויות מכח החוק:

"מטרת החוק המוצע היא להגביר את אכיפת דיני איכול הסביבה על ידי הוספת נדבך אזרחי למנגנון האכיפה הציבורי הקיים. החוק המוצע מעמיד לרשות אזרחים כי אכיפה ומקל את השימוש בו, כדי שבנוסף לרשויות המדינה המופקדות על הנושא, אשר סובלות ממחסור במשאבים, יוכלו אזרחים ליזום הליכים משפטיים נגד מזהמים ובכך להגן על סביבתם מפני זיהום בלתי סביר ובלתי חוקי".

לדעתו של המרצה, זו הלכה מוזרה ביחס להלכה של מועצה אזורית גליל תחתון. אם בית המשפט הרחיב את החוק הקודם הוא היה יכול גם להרחיב את החוק הזה. לדעתו, ההנמקה לפסק הדין הזה היא נכונה משפטית והיא צריכה לחול גם על החוק הקודם.

**בכל מקרה, בשורה התחתונה המצב לגבי החוק הקודם שהוא כן יחול על רשויות, בעוד שהחוק הנ"ל לא יחול על רשויות.**

אנחנו נחזור לפס"ד הזה בהרחבה בהמשך.

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

נפרץ צינור ביוב המוביל את השפכים של העיר אור יהודה ויישובי הסביבה. במשך שבועות הרשויות התעלמו מהאירוע ומהנזק שנגרם לסביבה, כאשר אף אחת מה אינה לוקחת יוזמה לתיקון וכל אחת מטילה את האחריות על רעותה. בינתיים הביוב ממשיך לזרום עד שהוא מגיע לים ומזהם אותו. חופי הים של תל אביב והרצליה נסגרים עקב הזיהום ליותר מחודשיים. קבוצה של גולשים ודייגים מציגה תובענה ייצוגית (ולא קבוצתית) מכח חוק תובענות ייצוגית ותובעים פיצויים.

**חוק תובענות ייצוגיות-**

**סעיף 3 (א)** לא תוגש תובענה ייצוגית אלא בתביעה כמפורט בתוספת השנייה או בעניין שנקבע בהוראות חוק מפורשת כי ניתן להגיש בו תובענה ייצוגית.

**סעיף 4 (א)** אלה רשאים להגיש לביהמ"ש בקשה לאישור תובענה ייצוגית כמפורט להלן:

1. אדם שיש לו עילה בתביעה או בעניין 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 בעניין כאמור בסעיף 3 (א), שבתחום אחת המטרות הציבוריות שבהן עוסקת הרשות הציבורית - בשם קבוצת בני אדם אשר אותה תביעה או אותו עניין, מעוררים שאלות מהותיות של עובדה או משפט המשותפות לכלל החברים נמנים עמה.
3. ארגון בתביעה או בעניין כאמור בסעיף 3 (א), שבתחום אחת המטרות הציבוריות שבהן עוסק הארגון – בשם קבוצת בני אדם אשר אותה תביעה או אותו עניין מעוררים שאלות מהותיות של עובדה או משפט המשותפות לכלל החברים הנמנים עמה.

כלומר, לא רק שאנשים שיש להם שאלות מהותיות של עובדה ומשפט יכולים להגיש תביעה. גם רשות ציבורית יכולה להגיש תביעה בשם קבוצה של אנשים שנפגעו.

אי אפשר להגיש תובענה ייצוגית על כל דבר. יש רשימה סגורה של עילות שבגינן אפשר להגיש תובענה ייצוגית. הן מופיעות בתוספת השנייה לחוק ואחת מהן היא:

תביעה בקשר למפגע סביבתי נגד גורם המפגע. לעניין זה "גורם המפגע", "מפגע סביבתי"- כמשמעותם בחוק למניעת מפגעים סביבתיים.

הצדדים מגיעים להסכם פשרה. השופטת אגמון גונן מאשרת את הסדר הפשרה. היא גם מסבירה למה נכון להשתמש בכלי של תובענות ייצוגיות כדי להתמודד עם מפגעים סביבתיים. היא טוענת כי אכיפה פלילית לבדה לא מסוגלת להביא לתוצאות יעילות סביבתית. למזהמים יש אינטרס כלכלי לזהם. הסנקציות הפליליות אינן מספיקות, צריך עוד כלים. זה שהציבור לוקח יוזמה ומגיש תובענה ייצוגית כלפי מי שיוצר מפגע זה חשוב מאוד כי זה מייצר עוד מערכת אכיפה של הדינים הסביבתיים. כלי התובענות הייצוגיות הוא נהדר כי הוא עוזר לכך שהמזהמים יפנימו את העלויות של ההחצנות שלהם. יותר מזה, הרבה פעמים בעניינים סביבתיים יש אתגר מאוד משמעותי להוכיח קשר סיבתי. בגלל שקשה ויקר להוכיח קש"ס, זה דורש משאבים שלאדם אחד קטן אין. לעומת זאת, לקבוצה גדולה של אנשים יש יותר משאבים מאדם אחד פשוט.

מערכת היחסים של פרט-תאגיד מדינה היא לא שוויונית. לתאגיד יש המון כח, המון משאבים ודווקא זה שנאפשר לציבור להתאגד- זה מגן על הציבור. הכלי של תובענות ייצוגיות מאפשר לנו להתגבר על הבעיה שדיברנו אליה בהקשר של מפעל הנחושת- יש לנו גוף שמרוויח המון ויוצר נזקים קטנים לאנשים. אם הם יתאגדו ביחד הם יקבלו פיצוי והמפעל יפנים את העלויות שהוא יוצר.

בנוסף, למדינה קשה לאכוף בגלל השבי הרגולטורי. השופטת אגמון מצטט את עצמה מפסד טוויטו נ' הוועדה המקומית.

לא היה צורך בכל מה שהיא רשמה לצורך פסק הדין..

**הערת הבהרה:**

**בתובענה ייצוגית- תובעים כסף, בתובענה קבוצתית- תובעים צווים ללא כסף.**

דיברנו על כך שאחת הבעיות המרכזיות בתביעות סביבתיות היא הוכחת הקשר הסיבתי. פסק הדין שנדבר עליו כעת ממחיש זאת.

**ע"א 6102/13 מיכאל עצמון ואח' נ' חיפה כימקליים "תביעת הצוללנים"-**

הרבה מאוד מפעלים ישבו על גדות נחל הקישון. במשך הרבה שנים הם הטילו לגדות הנחל את השפכים שלהם. המפורסם שבהם- חיפה כימקלים. במהלך השנים הללו, התאמנו בגדות נחל הקישון לוחמי הקומנדו הימי ולוחמים אחרים של צה"ל. יש באזור גם דייגים ושייטים. הסיפור התפוצץ כאשר שיעור גבוה מלוחמי הקומנדו שהתאמנו במקום חלו בסרטן באחוז לא פרופורציונלי. הם פונים למשרד הביטחון שיכיר בהם כנכי צה"ל ואז הם גם תובעים את חיפה כימקלים והמפעלים הנוספים ששפכו את השפכים שלהם. התביעה הזאת היא תביעה קלאסית שמראה את הקושי בלבסס קשר סיבתי. דיברנו על זה בהקשר של פסק דין מיזורי נ' אילינוי. אין הרבה הבדל בין פסקי הדין.

הטענה בפסק הדין:

1. המפעלים הזרימו חומרים מסוכנים לבריאות לקישון
2. החומרים ידועים כחומרים מסרטנים
3. התובעים שחו ודגו בקישון
4. התובעים חלו בסרטן
5. המסקנה: הנתבעים גרמו לסרטן של התובעים

בית המשפט סוקר את כל האפשרויות לביסוס קשר סיבתי ומוצא את הדברים הבאים:

1. הממצאים המדעיים לא תומכים בטענה. נכון שהשפכים שהוזרמו לנחל הם מסרטנים אבל אף אחד מכם לא שתה את השפכים. אתם צללתם בפתח של הקישון- במקום בו הוא זורם לים. רמת הזיהום במים היא משתנה. זה שהזרימו חומרים מסרטנים לנחל זה לא אומר שמזה חליתם.
2. המחלות של התובעים שונות.
3. המחלות יכלו להיווצר מגורמים אחרים. הרבה אנשים חולים בסרטן.
4. התובעים טענו: בנזיקין יש דוקטרינה שאומרת שאם הוכחתי שאדם/ גורם התנהג בצורה מאוד מסוכנת, הנטל להוכיח עובר אליו והוא צריך להוכיח שאין קשר סיבתי. ביהמ"ש טוען- אכן אפשר להעביר את הנטל אל הנתבעים אבל העברת הנטל עדיין דורשת קשר סיבתי.

בית המשפט לא מצליח לבסס קשר סיבתי. אחרי 15 שנים של מאבקים, ביהמ"ש דוחה את התביעה.

**זו דוגמא קלאסית למה אי אפשר להתבסס אך ורק על דיני הנזיקין במשפט הסביבתי.**

**עד כאן דנו על תביעה מכח דיני נזיקין, דיני המטרדים, המשפט החוקתי. בגלל שאלה לא מגנים באופן מלא על הזכויות של אנשים, נוצר המשפט הסביבתי הרגולטורי . עליו נדבר כעת.**

# עקרונות יסוד במשפט סביבתי

יש כמה עקרונות שחוזרים על עצמם בכל החוקים הסביבתיים. הם לא ייחודים לישראל. העקרונות:

## עקרון המזהם משלם

מטרת העיקרון היא הן כלכלית והן מוסרית. המטרה הכלכלית היא להביא להפנמה של עלויות חיצוניות והמטרה המוסרית היא שמי שגרם לנזק, יש לו אחריות לתקן אותו.

הפן הכלכלי-

הראשון של דיבר על עלויות חיצוניות היה כלכלן בשם פיגו. הוא כלכלן שהתעסק בכלכלה ורווחה. עד היום הוא נחשב למייסד התחום. הרעיון של כלכלה ורווחה: הכלכלה צריכה לדאוג להגדיל את העוגה לכולם כך שהרווחה המצרפית תעלה. פיגו כותב לפני יותר מ-100 שנה. הוא אומר כי אם כל מה שאנחנו מרשים לנשים לעשות זה להיות עקרות בית ולבשל- אנחנו פוגעים בכולם – זו תפיסה מתקדמת מאוד לזמנו.

פיגו מזהה כי לכל פעילות אנושית יש השלכה על החברה. ההשלכה יכולה להיות חיובית או שלילית. אם אדם רץ 3 פעמים בשבוע- אז הוא עצמו יהיה יותר בריא- אבל זה גם משליך על החברה כי הוא יצרוך פחות שירותי בריאות, הוא חוסך לנו כסף. זו החצנה חיובית. יש גם החצנות שליליות. כשאנחנו נכנסים לאוטו ומתחילים לנסוע זה תורם לנו להגיע מהר ובנוחות ממקום למקום. לעומת זאת זה עולה לי כסף- אלה שני השיקולים של רוכש הרכב. יש עוד עלויות שאנחנו לא לוקחים בחשבון- זיהום אוויר, העובדה שכל רכב נוסף תורם לפקקים.

אומר פיגו: כאשר שחקנים בשוק לא מתחשבים בעלויות החיצוניות שלה הפעילות שלהם, יש לנו הקצאה לא יעילה של משאבים.

מה הפיתרון? יש מדינות בעולם שיש בהן עמלת גודש- אם יש פקק משלמים יותר עמלה מאשר אין פקק. הדבר גורם לאנשים להפנים את ההחצנה השלילית של הפעילות שלהם.

זה המחשה לעיקרון המזהם משלם.

למה אנשים לא מפנימים את העלויות החיצוניות שלהם?

אנחנו לא יודעים לתמחר את הנזקים. – אין להם שוק. למה? כי מדובר במוצרים ציבוריים.

מוצרים ציבוריים= הראשון לזהות את הבעיה של מוצרים ציבוריים הוא הכלכלן אדם סמית', שנחשב לאבי הכלכלה המודרנית. הוא תבע את המונח "היד הנעלמה" שאומר כי המחיר נקבע לפי היצע וביקוש לבד, אין מישהו שמכוון את זה מלמעלה. השוק עושה את זה מצוין וכולם יוצאים מורווחים. זה תמיד נכון, פרט למקרה אחד- במקרה של מוצרים ציבוריים.

יש קבוצה של מוצרים ושירותים שהשוק לא מסוגל לתמחר אותם בצורה טובה ולמה? מוצר ציבורי הוא מוצר שאין דרך אפקטיבית למנוע מאנשים להשתמש בו או להינות ממנו ללא תשלום, ובנוסף השימוש במוצר על ידי אדם אחד אינו מפחית את הכמות הזמינה לאנשים אחרים.

לדוג: בנינו מגדלור. אנחנו לא יכולים למנוע ממנו להאיר. זה שאדם עושה שימוש באור הזה לא יפריע לאחר להשתמש בו. בגלל זה, השוק לא יכול להסדיר את הדברים האלה. אף אחד לא יהיה מוכן לשלם עליהם.

**המרצה טוען כי תנאים סביבתיים נאותים הם מוצר ציבורי, שכן לא ניתן לתמחר אותם.**

פיגו אומר כי המערכת הכלכלית צריכה לפעול בצורה שכמה שיותר אנשים יפנימו את העלויות החיצוניות שלהם. פיגו הציע מס פיגוביאני- מס בגובה העלויות החיצוניות. אולי כשנטיל על מפעל מזהם מס, הכסף לא יילך לאדם שנפגע, אבל לפחות הוא יפנים את ההחצנות ולא יפעל כך בעתיד. כך נמנע את הקטנת הרווחה המצרפית.

דוגמא למס פיגוביאני- מס בלו- המס על עישון, אלכוהול ודלק.

הקשר בין מוצרים ציבוריים למס פיגובינאני: אוויר נקי למשל הוא מוצר ציבורי. אנחנו נגרום למפעל לא לזהם את האוויר- קרי המוצר הציבורי באמצעות המס שנטיל עליו בגין ההחצנות השליליות שלו.

הבעיה ברעיון של פיגו:

לא ניתן לכמת את העלויות של המוצרים הציבוריים. תימחור לא נכון גם ייצור תמריצים שליליים. אם נטיל מס גבוה מידי- יהיו פחות משכורות פחות מיסים. אם נטיל מס נמוך מידי יהיה זיהום גבוה מידי.

שיעור 6

הממשלה עושה תמחור ממשלתי על מנת לזהות מה גובה העלויות החיצוניות. זו חלק מהעבודה של כלכלנים בממשלה.

איך עושים את זה?

* נכונות לשלם (willingness to pay). שואלים אנשים בכמה אתם מעריכים את השווי של פחות זיהום ושל אוויר נקי. כמה היית מוכן לשלם דמי כניסה לפארק למשל.
* תמחור עקיף- מכיוון שהפארק לא נמכר בשוק, אנחנו ננסה להבין מה ההשפעה שלו על נכסים שכן נמכרים בשוק. למשל- אם דירה ליד פארק עולה יותר מאשר דירה שאינה ליד פארק אז הדלתא זה השווי.

יש המון ביקורות על השיטות האלה וכמובן שיש בהן קשיים.

הביטוי המשפטי לעיקרון המזהם משלם בעולם:

הביטוי המשפטי לעיקרון המזהם משלם הוא התפיסה הפיגוביאנית. העיקרון הזה נפוץ במערכות משפטיות של הרבה מאוד מדינות בעולם. העיקרון קיים גם במשפט הבינלאומי. הביטוי המשפטי הכי מפורסם של עיקרון המזהם משלם הוא **בהצהרת ריו על סביבה ופיתוח**. מדובר באמנה בינ"ל לפיתוח הימה. היא כוללת 27 עקרונות שכמעט כל מדינות העולם הסכימו עליהם.

**סעיף 16 לאמנה** אומר כי: "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".

הביטוי המשפטי לעיקרון המזהם משלם בישראל:

**חוק הגנת הסביבה (המזהם משלם) (תיקוני חקיקה), התשס"ח 2008.**

החוק הזה לא יצר משהו חדש, הוא בעיקר מתקן חוקים אחרים. תיקוני החקיקה האלו החמירו מאוד את הענישה על עבירות סביבתיות וגם הכניסו לחוקים עיקרון של שלילת הרווח.

לטענת המרצה החוק לא מיישם את העיקרון של המזהם משלם. הוא נועד להרתעה אבל לא יוצר מצב בו המזהם משלם את הנזק שנוצר מהעבירה. בכל מקרה החוק עיגן את העיקרון המשפטי בהקדמה לחוק.

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

איתנית היא מפעל לייצור אסבסט. היא הייתה מוכרת אותו למשתמשי קצה שהיו משווקים אותו או משתמשים בו כחיפוי לקרקעות, גגות ולמטרות אחרות. בין היתר איתנית הטמינה פסולת אסבסט בקרקע. במהלך שנות ה-80 התברר שהאסבסט הוא חומר מאוד מסרטן. באיחור אופנתי מדינת ישראל נזכרת בשנת 2011 לחוקק את **החוק למניעת מפגעי אסבסט ואבק מזיק התשע"א-2011.** החוק הזה אוסר על ייצור, ייבוא, החזקה ושימוש באסבסט בכל דרך שהיא ולכל מטרה שהיא, למעט היתרים מצומצים מאוד הקבועים בחוק. החוק קבע גם הוראות לפינוי אסבסט.

בגלל שאיתנית כבר הטמינה את הפסולת, המדינה ניסתה להגיע איתה לאיזשהי פשרה ופעלה מולה בניסיון להביא לפינוי האסבסט. הן לא הצליחו להגיע להסכמה. לכן חוקק **בחוק ס' 74** –

1. יוקם פרויקט לפינוי פסולת אסבסט שמקורו במפעלי אסבסט.
2. המדינה, הרשויות והמפעל יממנו את הפרויקט.
3. הסכום שיעביר המפעל יהיה שווה לסכום הכולל שיועבר מהמדינה ומהרשויות המקומיות **יחד.**
4. המפעל לא ישלם יותר מ-150 מיליון שקלים.

החוק לא ציין את איתנית בשמה, אבל כשהחוק ציין "מפעלי אסבסט" היה ברור שהוא מתכוון אליה כי יש רק אותה.

איתנית עותרת לבית המשפט וטוענת 2 טענות:

1. סעיף 74 פוגע בזכותה לשיוויון ולקניין.
2. שיוויון- מכיוון שהופלתה לרעה ביחס ליצרנים אחרים ומשתמשי קצה. למה האחריות מוטלת רק עליה? לא רק היא השתמשה באסבסט.
3. קניין- עצם השתת החיוב וגם העובדה שהחיוב רטרואקטיבי וללא אשם. כלומר, איתנית לא ידעה שזה אסור- כי זה פשוט לא היה אסור בזמנו, והיא גם נדרשת לשלם על זה.

איתנית מדברת על שיויון וקניין כי הן זכויות שמעוגנות בחוקי יסוד. רטרואקטיביות למשל לא קשורה ישירות לקניין אבל הם בנו את הטיעון באופן שהם טוענים כי המדינה מפרה זכויות יסוד שלהם.

החלטת בית המשפט:

1. לא ברור שלתאגיד יש זכות לשיוויון.
2. עוד אומר בית המשפט כי הוא לא צריך להכריע בכך כי מקור הטענה הוא שאיתנית הופלתה לעומת משתמשים אחרים. האמנם היא הופלתה? אולי יש שוני רלוונטי בינה לבין המשתמשים האחרים. יש שלושה מבחנים שמבחינים בין איתנית למשתמשי הקצה:
3. מבחן הידע- לאיתנית היה יתרון בולט על פני משתמשי הקצה. הייתה לה הבנה מדעית על מבחני ייצור של אסבסט. היו הוכחות שהיא ידעה על הפוטנציאל של הסיכון הבריאותי באסבסט. הצרכנים אינם מומחים בייצור אסבסט.
4. מבחן השליטה- איתנית היא היצרנית של המוצרים. המשתמשים הם הלקוחות שלה. כיצרנית יש לה שליטה וכח לפעול על מנת להפסיק את הפגיעה ולטפל בפסולת. זאת לעומת המשתמשים.
5. מבחן הרווח- איתנית הרוויחה מהפעילות. השיקול הזה לא נובע רק מעניין כלכלי אלא גם מטעמי צדק. (מאוד מתחבר לעיקרון המזהם משלם שמורכב מ2 השיקולים הללו).

על כן ביהמ"ש דוחה את הטענה של איתנית בדבר הפליה.

לדעתו של המרצה, הטענה של מונע הנזק הטוב ביותר או בעל הכיס העמוק היא הטענה הכי חזקה. (לעניינו טענה ג' של ביהמ"ש, מבחן הרווח). הטענה הזו אינה משפטית אלא עניין שבמדיניות. אם החוק היה מטיל אחריות על כל מי שהתקין אסבסט- היינו יוצרים מצב בלתי אפשרי- יש כל כך הרבה אנשים כאלה- איפה הם היום? האם יש להם את הידע והמומחיות לפרק אסבסט? האם יש להם את האמצעים הכלכליים לעשות את זה? כנראה שלא.

לגבי טענת הזכות לקניין:

1. ביהמ"ש מנתח לפי מבחני חוק יסוד כבוד האדם וחירותו. (לא נרחיב על זה כי זה עניין חוקתי).
2. בתוך השאלה האם הפגיעה נעשתה לתכלית ראויה ביהמ"ש דן בעיקרון "המזהם משלם". למעשה, המדינה התעקשה שעיקרון המזהם משלם הוא אחד מהתכליות של סעיף 74 ובית המשפט אומר כי המדינה בכלל לא הייתה צריכה להתעקש על העיקרון הזה. הוא היה דוחה את הטענה של איתנית לקניין על בסיס ניתוח רגיל של חו"י כבוה"א.
3. למה המדינה התעקשה שזו אחת התכליות של הסעיף? המדינה רצתה להביא לכך שביהמ"ש יכיר בעיקרון כחלק מהעקרונות שיש לנו במשפט הישראלי.

* ביהמ"ש טוען כי המטרה של עיקרון המזהם משלם היא להפחית את כמות הפסולת המיועדת לסילוק ולעודד את המזהם לנקוט אמצעי זהירות ולפתח טכנולוגיה ירוקה. לדעתו של המרצה בית המשפט צודק.

" 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 יסיט את העלויות על כתפי הציבור".

המדינה לא השיגה את מה שקיוותה כי ביהמ"ש לא אומר שזהו עיקרון יסודי במשפטנו. אבל יש עוד פסקי דין.

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

עיריית חולון רוצה לחוקק חוק עזר שמטיל אגרות על פינוי פסולת תעשייתית. כלומר, ליצור עלויות פינוי נוספות. כל חוק עזר עירוני חדש דורש אישור של משרד הפנים. שר הפנים מתנגד. עיריית חולון פונה לבג"צ. מדוע שר הפנים התנגד?

1. שירותי פינוי פסולת הם **חלק מ"שירותי ליבה" של עיר**. העירייה גובה ארנונה, ובתמורה היא גובה כל מיני שירותים. שירותי חינוך, ניקיון, וגם פינוי פסולת. בעצם העירייה כבר גובה כסף על השירות הזה דרך הארנונה.
2. אם נאפשר לעיריית חולון לחוקק חוק עזר שמוסיף עלויות על פינוי פסולת ספציפית ממפעלים ניצור **מדרון חלקלק**. העיריות יעקפו את האיסור שיש בחוק על העלאת ארנונה באמצעות חוק העזר הזה.

הטענה של חולון: פינוי פסולת של אנשים פרטיים היא חלק משירותי הליבה, אבל פינוי פסולת מסחרית ותעשייתית זה לא בליבת השירותים שיש לתת לתושב. יש דברים שגובים עליהם אגרות בנוסף לארנונה כמו ביוב ומים, לכן צריך לאפשר לעירייה לגבות את זה.

ביהמ"ש:

ביהמ"ש לא נכנס לשאלת הסמכות. הוא בעצם מנהל דיון סביבתי כדי לענות על השאלה הזו. הוא אומר כך:

* **ניהול פסולת הוא חלק בלתי נפרד מהליך הייצור**. ההנחה של שר הפנים שהייצור הוא על המפעל ופינוי הפסולת הוא על העירייה מבטאת תפיסה מיושנת. הפסולת שייכת למי שמייצר אותה – קרי למפעל. המפעל כן זכאי לקבל שירותים של פינוי אשפה כמו התושבים הרגילים בעיר, אבל יש הבדל מאוד גדול בין הפסולת שהמפעל מייצר לפסולת שהתושב מייצר.
* ביהמ"ש מסביר כי זה יותר הגיוני כלכלית וסביבתית שכל מפעל יישא בעלויות הפסולת שהוא עצמו מייצר. מפעלים שמייצרים יותר צריכים לשלם יותר ומפעלים שמייצרים פחות ישלמו פחות.

משרד הפנים הציע: במקום שנעשה אגרה על פסולת, אז הארנונה לתעשייה תהיה גבוהה יותר.

בית המשפט אומר שהפיתרון הזה גם לא הגיוני: התעשייה הנקייה תשלם יותר כדי לסבסד את התעשייה המזהמת.

ביהמ"ש מנסה למצוא עקרונות משפטיים שיתמכו בטיעון שלו ואומר כך-

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

לטענת המרצה, זה לא מה שצדק סביבתי אומר. צדק סביבתי בכלל מדבר על הפליה של אוכלוסיות חלשות. ביהמ"ש מייצר למושג פרשנות חדשה.

ביהמ"ש מונה שורה של חוקים המביאים לידי ביטוי את אחריות היצרן לפסולת שהוא מייצר, ואומר שהדבר מעיד על כך שבשיטת המשפט שלנו קיים עיקרון "המזהם משלם".

ביהמ"ש אומר כי לעיקרון המזהם המשלם יש 2 תכליות:

1. צדק חברתי (אנחנו קראנו לתכלית הזו התכלית המוסרית)
2. התייעלות סביבתית (התכלית הכלכלית)

**בשורה התחתונה, ביהמ"ש אומר אמירה חשובה, לפיה יש במשפטנו את עיקרון המזהם משלם. בעצם, מה שבית המשפט לא עשה באיתנית הוא עושה בבג"צ עיריית חולון.**

**ע"א 6102/13 מיכאל עצמון ואח' נ' חיפה כימקלים ואח- הצוללנים**

כחלק מהדיון האם ניתן להטיל אחריות על המפעלים שלא ידעו שמה שהם עושים הוא לא בסדר, בהימ"ש מדבר על עיקרון המזהם משלם. ביהמ"ש אומר כי חלק מהתפיסה של הטלת אחריות ללא אשם במשפט הישראלי- מקורה בעיקרון המזהם משלם. זה עיקרון מאוד חשוב בדיני הגנת הסביבה.

למשל, בחוק למניעת מפגעים סביבתיים (1992) – אין דרישה של אשם או של כוונה. אפשר לחייב את המפגע לתקן את המעוות בלי קשר לשאלת האשם. אמנם לא כתוב בחוק צמד המילים המזהם משלם אבל התפיסה הזזו קיימת בחוק.

מכח העיקרון הזה ניתן לחייב מפעלים לשלם על נזקים גם אם הם לא ידעו שהפעולה שלהם גורמת לנזק. אנחנו לא יכולים לחייב אותם עד אין סוף, אלא לפי גובה הנזק או שלילת הרווח.

העיקרון מאפשר להטיל היטלים על מפעלים שלא פועלים כדין. למשל חוק אוויר נקי – מטיל אגרות על מי שמזהם את האוויר. ככל שמזהמים יותר משלמים יותר. המחוקק מתיר להם לזהם את האוויר אבל ככל שיזהמו יותר ישלמו יותר.

**לסיכום, עיקרון המזהם משלם** חל במשפט הישראלי מכח הוראות חוק ספציפיות וגם מכח "המארג החקיקתי"- כלומר יש הרבה חוקים שמביאים אותו לידי ביטוי גם אם לא מונים אותו במפורש. הדבר נפסק בפס"ד איתנית ובפס"ד חולון.

העיקרון הזה מגלם תפיסה כלכלית של הפנמת עלויות והתייעלות סביבתית, אבל גם תפיסה מוסרית שלפיה מי שיוצר את הנזק צריך לתקן אותו.

העיקרון מאפשר לחייב בהיטל גם מי שפועל כדין ומשמש כצידוק לעיתים לחיוב גם כאשר אין אשמה (איתנית, מיכאל עצמון).

שיעור 7

## עיקרון ההיזהרות / עיקרון הזהירות המונעת

עיקרון ההיזהרות הוא עיקרון מוביל ברגולציה הסביבתית הישראלית והעולמית.

**העיקרון אומר שאם יש פעולה או החלטה שאנחנו הולכים לקבל, שעלולה לגרום נזק חמור לסביבה או לפרט, בהיעדר וודאות מדעית שנזק כאמור לא יתרחש, חובת ההוכחה על בטיחות הפעולה מוטלת על מי שמעוניין לבצע אותה.**

בתחילת השיעור דיברנו על הכלל הליברלי- לפיו לאדם יש את החופש להתנהל איך שהוא רוצה ובלבד שהפעולות שלנו לא פוגעות באחרים. עיקרון ההיזהרות משנה את הכלל הזה. הוא מבקש להתמודד עם מצבים בהם יש לנו אי וודאות לגבי התוצאות של הפעולות. לפי התפיסה המשפטית הקלאסית אני אמור להיות מסוגל לעשות את הפעולות האלה, אם נפגע במישהו נפצה אותו מדיני הנזיקין.

עיקרון ההיזהרות בעצם אומר- אם יש ספק אין ספק. במקום שבו יש חשש לנזק מהותי, נאסור על הפעולה אלא אם מי שמבקש לבצע את הפעולה יוכיח שהפעולה לא מסוכנת.

למה יש לנו את עיקרון הזהירות?

1. הסבר פוליטי – הדילמה הרגולטורית: לרגולטור הסביבתי תמיד יש 2 אופציות שכל אחת מהן רעה- או שהוא יאשר את המוצר ואם יתגלה שהוא מסוכן יאשימו אותו שהוא פרו תעשייה. או שהוא לא יאשר את המוצר ואז יגידו שהוא מרעיב אנשים. הוא נמצא בין הפטיש לסדן. עיקרון ההיזהרות מציל את הרגולטור מהמעמד הזה. במקום שבו החקיקה מעגנת את עיקרון ההיזהרות- הרגולטורים פשוט לא מאשרים בגלל סיכון פוטנציאלי. מראש לא מתלבטים אפילו.
2. הסבר מוסרי – אנחנו כבני אדם צריכים לזכור שאנחנו יכולים לייצר טכנולוגיות וחומרים שיכולים להרוס הרבה מאוד דברים. השאיפה של החברה להתקדם מבחינה חברתית, כלכלית וטכנולוגית היא חשובה. אבל, אנחנו צריכים לזכור שיש סיכונים. אנחנו צריכים לעצור רגע ולראות אם אנחנו הולכים לכיוון הנכון.

" "with great power comes great responsibility

עיקרון ההיזהרות במשפט הבינ"ל:

**סעיף 15 להצהרת ריו לסביבה ולפיתוח**: "כאשר ישנו סיכון לנזק חמור ובלתי הפיך, היעדר וודאות מדעית מלאה להתממשות הנזק לא ישמש סיבה לדחיית היישום של אמצעי מניעה יעילים שיש בכוחם למנוע התדרדרות סביבתית."

באופן כללי אפשר לפרש את עיקרון הזהירות ב-2 דרכים:

1. הגרסה החלשה- היעדר וודאות אינה מהווה הצדקה להימנע מאיסור מוחלט על פעולה שעלולה להיות מסוכנת. רשאים לאסור על פעולות אבל לא חייבים.
2. הגרסה החזקה- היעדר וודאות הוא **כן** הצדקה לאיסור מוחלט על פעולה שעלולה להיות מסוכנת.

אנחנו נמצא את עיקרון הזהירות בחקיקה ב2 הפרשנויות שלו. סעיף 15 לאמנת ריו מבטא את הגרסה החלשה- לא חייבים לאסור, אפשר לעשות זאת. 🡨 העיקרון קיים במשפט הבינ"ל בגרסה החלשה.

ביטוי לעיקרון בחקיקה הישראלית:

**סעיף 1 לחוק אוויר נקי** – חוק זה מטרתו להביא לשיפור של איכות האוויר וכן למנוע ולצמצם את זיהום האוויר, בין השאר על ידי קביעת איסורים וחובות **בהתאם לעיקרון הזהירות המונעת.**

**חוק הגנת הסביבה (פליטות והעברות לסביבה- חובות דיווח ומרשם), סעיף 1-** מטרתו של חוק זה להגביר את השקיפות והמידע..... והכל לשם הבטחת קיומה של סביבה נאותה, **בהתאם לחוק הזהירות המונעת.**

**חוק הקרינה הבלתי מייננת, סעיף 1-** חוק זה מטרתו להגן על הציבור ועל הסביבה מפני השפעות של חשיפה לקרינה בלתי מייננת...בין השאר על ידי קביעת איסורים וחובות **בהתאם לעיקרון הזהירות המונעת.**

חוקים נוספים: חוק האסבסט, חוק ההדברה התברואתית ועוד ועוד..

העיקרון הזה מופיע בחקיקה בסעיף המטרה. אמרנו כי לעיקרון ההיזהרות 2 תכליות – פוליטית ומוסרית. איזה מ-2 התכליות הכללתו בסעיף המטרה משררת? לטענת המרצה, הדבר משרת את הטענה המוסרית. ולמה? כי ברגע ששמים עיקרון בסעיף המטרה הוא לא אופרטיבי- על כן לא משרת את התכלית הפוליטית. יותר מדברים פה באופן כללי. המרצה קורה לזה "מס שפתיים". זו אמירה דלה שלא מייצרת חובה.

ביטוי לעיקרון בפסיקה:

**פס"ד מפעלי נשר נגד המשרד להגנת הסביבה-**

פסק הדין עוסק בפחם. עד היום אנחנו משתמשים בפחם כדלק על מנת לייצר חשמל. קוראים לזה "דלק פחמני". יש לו מספר השפעות על הסביבה כמו:

1. זיהום אוויר משמעותי
2. מייצר גזי חממה (פחמן דו חמצני באטמוספירה)
3. תוצר לוואי- אפר פחם. בניגוד לשריפת גז, כאשר שורפים פחם נשאר אפר שמצטבר ומצטבר. זה חומר רעיל- שמכיל מתכות רעילות וחומרים רדיואקטיביים מסוכנים. לכן לחברת החשמל יש בעיה- היא לא יכולה פשוט לזרוק אותו לסבל. כבר נוצרו אסונות סביבתיים מאפר פחם- זיהום מים, זיהום אדמה.

* לחומר הזה יש תכונה מיוחדת. כאשר מערבבים אותו בכמות נמוכה עם חומרים מסויימים הוא משמש כמייצב מאוד טוב. למשל אפשר לפזר אותו על אדמה חקלאית ולמנוע סחף שלה באירועי גשם משמעותיים.
* בנוסף, יש ביקוש לאפר פחם בתעשיית הבטון. הוספה של אפר פחם לבטון מאוד מחזקת אותו והיא מוזילה את העלות שלהם. חומרים מייצבים אחרים הם יקרים. אפר פחם הוא פסולת- החברות שמייצרות אותו רוצות להיפטר ממנו.

יש פה סוג של win win. היא מייצרת כאב ראש, וחברות הבטון קונות אותו. אנחנו מקבלים בתים יותר זולים.

בשנים האחרונות יש פחות ופחות שריפת פחם בישראל! אנחנו עוברים לשימוש בגז בגלל אסדות הגז. הגז הוא יותר זול והרבה פחות מזהם. אז כולם מרוצים חוץ ממונופול המלט נשר. אין לו אפר פחם והוא צריך לקנות חומרי ייצוב. חברת נשר מחליטה לייבא אפר פחם. כדי לעשות זאת היא צריכה אישור של המשרד להגנת הסביבה. המשרד להגנת הסביבה מסרב. נשר תובעת.

**טענות המשרד להגנת הסביבה:**

* יש אי וודאות לגבי הסיכון של אפר פחם. אין וויכוח שהוא מאוד מסוכן בכמויות גדולות. בכמויות קטנות יש אי וודאות.
* כל עוד זה היה תוצר לוואי מהפחם שלנו בישראל, אישרנו שימוש. ולמה? כי היינו צריכים להיפטר מאפר הפחם באיזושהי דרך.
* כיום, כשמדינת ישראל לא מייצרת את תוצר הלוואי הזה, היא לא מוכנה לקבל אותו ממדינות אחרות.

**טענות נשר:**

מה זו ההבחנה הזו בין אפר פחם יהודי לאפר פחם של גויים? או שזה חומר מסוכן או שלא. אם הוא מסוכן- אסור להשתמש ואם הוא לא מסוכן מותר.

**ביהמ"ש:**

אכן אנחנו לא יודעים מה בדיוק מה הסיכון. הטענה של נשר מראה עד כמה יש אי וודאות. כדי להצדיק את הטענה שלה היא הביאה דוח ממשרד הכלכלה שמראה שהחומר אינו מסוכן בכמויות קטנות. המשרד להגנת הסביבה הביא דוח הפוך. אז בשורה התחתונה יש אי וודאות.

אי וודאות היא לחם חוקו של הרגולטור. זו העבודה המקצועית של הרגולטור. בהינתן אי הוודאות הזו, שאפילו המומחים של הרגולטורים לא יודעים להכריע- ביהמ"ש בוודאי לא יכריע.

המשרד להגנת הסביבה החליט לקבל החלטה על בסיס עיקרון ההיזהרות. מותר לו להפעיל את שיקול הדעת המנהלי שלו ולעשות זאת. זו החלטה לגיטימית.

השופט מני מזוז רושם בפסק הדין כך:

"מציאות של קבלת החלטות בתנאי אי וודאות אינה מצב חריג במערכת השלטון, ולא פעם נדרשת רשות לקבל החלטה כאשר קיימת אי וודאות לגבי חלק מהנתונים או ההערכות עליהן ההחלטה נשענת... בענייננו, סבר המשרד להגנת הסביבה כי בנסיבות של היעדר וודאות ומובהקות לגבי היבטים שונים בסוגיה הנדונה ראוי לאמץ גישה המונחה על פי "עיקרון הזהירות המונעת". ולא להטיל את סיכון אי הוודאות על הציבור. לא ניתן למצוא פגם בגישה זו".

**חיפה כימקליים נ' עיריית חיפה-**

רקע: בשנת 1989 חיפה כימקלים מקימה מיכל אמוניה בחיפה. היא קיבלה היתר בנייה להקים מיכל במשקל של 12,000 טון והיא בנתה 14,000 טון. **בגלל שהיא חרגה מהיתר הבנייה, ההיתר התבטל** ובעצם היא בנתה מיכל שלא כחוק. לא היה ניתן לתת לה רישיון עסק להפעיל את המיכל הזה כי אי אפשר לתת רישיון עסק לפעולות עסקיות במבנים לא חוקיים. אז **גם רישיון העסק שלה מתבטל.** חיפה כימקלים ממשיכה לפעול שלא כחוק. אוניות עוגנות במפעל חיפה ופורקות אמוניה למיכל. זה חומר מאוד חשוב לתעשייה ולחקלאות. 80% מהאמוניה משמשת לייצור של דשנים, השאר משמש למטרות תעשייתיות שונות.

חיפה כימקליים היא מונופול וייבוא והפצה של אמוניה. אם אין אמוניה אחוז מאוד משמעותי מהמשק הישראלי יחדל מלתפקד. מהסיבה הזו היא מצליחה להמשיך לפעול ללא היתר וללא רישיון. המדינה מפחדת משיתוק המשק. בינתיים חיפה כימקליים מנהלת מו"מ מול המדינה ומורחת אותו כמה שהיא יכולה. חיפה כימקליים התנהלה כך במשך הרבה מאוד שנים.

לאורך השנים באים גורמים ואומרים שהמיקום של המיכל הזה בלב מפרץ חיפה הוא מאוד מסוכן.

בשנת 2001 מבקר המדינה מוציא דוח ואומר שבמקרה של רעידת אדמה, יש פוטנציאל לנזק להרעלה. הרבה אנשים יכולים למות מזה. לעומת זאת, חיפה כימקליים ופיקוד העורף מוציאים דוח לפיו המיכל תקין וממוגן. שוב יש לנו אי וודאות לגבי הסיכון.

**המשרד להגנת הסביבה טוען:**

יש סיכון לא רק מהמיכל אלא גם מהאוניות. האוניות מעבירות אמוניה למיכל דרך צינור, הוא יכול להיסדק ולגרום לאסון. פרופ' אהוד קינן, פרופסור לכימיה מהטכניון, מגיש דוח שהתבקש על ידי המשרד להגנת הסביבה ועיריית חיפה. אלו מגישות בג"צ בהתבסס על הדוח שנקרא: "דוח קינן**". על הדוח חותמים הפרופסורים המובילים בישראל שאומרים שמיכל האמוניה מסכן את התושבים כמו פצצת אטום**.

**תגובת חיפה כימקליים:**

מביאה דוח נגדי על ידי המל"ל- המועצה לביטחון לאומי במשרד רוה"מ. לפי הדוח הזה הסיכון הזה לא קיים. היא פונה לחברת הזמט- חברה מומחית בניהול סיכונים בחומרים מסוכנים. גם החברה הזו טוענת כי אין סיכון.

לסיכום הטענות- יש לנו אי וודאות!! יש פעילות שאנחנו לא יודעים מה הסיכון שהיא מטילה על החברה. איך אפשר לקבל ככה החלטה? התיק מתגלגל במשך שנים בבתי המשפט ובוועדות הכנסת. ב-2016, 27 שנים אחרי הפעלת המפעל נצראללה מקבל החלטה בשבילנו. הוא נושא נאום בו הוא אומר כי במלחמה הבאה הוא יירה טילים על מיכל האמוניה. "האמוניה בחיפה זו פצצת הגרעין שלנו". שנה אחרי ההודעה של נצראללה ניתן פסק דין סופי שקובע כי יש לפנות את המיכל.

חיפה כימקליים פונה לעליון ומבקשת עיכוב ביצוע. נתנו להם שנה לפנות את המיכל והם טענו כי זה לא מספיק.

השופט מלצר אומר כך: " עיקרון הזהירות המונעת המחייב במקרים שכאלה את הסרת הסיכון, או מזעורו, וזאת כדי להתמודד עם הקושי שבפער בין הידע הקיים בזמן נתון, לבין הנזק הפוטנציאלי האדיר והלא ודאי שעלול להיגרם מפעילות כלשהי, אם לא ינקטו לגביה אמצעי זהירות ראויים. העיקרון מאפשר לנקוט בצעדים שתכליתם מניעת הקטסטרופה, וזאת כאשר נשקף איום משמעותי לנזק נרחב בלתי הפיך, אפילו הוא בהסתברות נמוכה וגם כאשר אין וודאות מדעית מוכחת שהנזק אכן יתממש".

בקיצור, הוא טוען שהחלטת ביהמ"ש קמא לסגור את המיכל – נכונה. היום המיכל לא עומד שם. הקימו כמה מיכלים חלופיים. אכן נגרמה פגיעה למשק אך לא בהיקף שהפחידו אותנו שתיגרם.

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

משרד החינוך רוצה לקדם למידה טכנולוגית בבתי הספר. כדי לעשות את זה הוא רוצה לחבר אותם לרשת האינטרנט. כדי לקבל את ההחלטה איך לעשות את זה באופן תקין, משרד החינוך מקים צוות בין-משרדי שיבחן איך לחבר את בתי הספר לרשת האינטרנט.

דוח הוועדה הבין- משרדית: הם בחנו מה קורה במדינות אחרות וראו שיש מדינות בהם מותקן אינטרנט אלחוטי באופן חופשי בבית הספר ויש מדינות שבכלל לא מאפשרות זאת. כדי להבין את הדיסוננס, הוועדה פנתה למחקרים בנושא של קרינה בלתי מייננת על הבריאות של ילדים. הם לא מוצאים מחקר שמעיד על סיכון, אבל הם אומרים שיש מורכבות ייחודית בחשיפה של ילדים לקרינה בלתי מייננת- גם בגלל הגיל הצעיר שלהם, וגם אנחנו כופים על הילדים חשיפה לקרינה (מכח חוק חינוך חובה). לכן הם המליצו מכח עיקרון ההיזהרות להעדיף ככל הניתן תשתית קווית. אם לא ניתן בשום אופן, רק אז יותקנו ראוטרים.

משרד הבריאות מאמץ את הדוח. מתברר שזה בכלל לא פשוט. יש הרבה בתי ספר ישנים שלא מתאימים להתקנה של תשתית קווית. בנוסף, זה לא עונה לרצון לקדם למידה טכנולוגית בביה"ס- אם אני רוצה שלכל ילד יהיה אייפד- איך נחבר 40 אייפדים לרשת קווית. בקיצור, הם הבינו שזה לא ישים. מכיוון שכך, הם התכנסו שוב והעסיקו מומחים שיחשבו שוב. הוועדה אומרת- נכון עדיף תשתית קווית, אבל זה לא העדפה חזקה. מקום שיש הצדקה פדגוגית, אפשר להתקין אינטרנט אלחוטי.

התוצאה של הדוח: תמיד יש הצדקה פדגוגית ולכן יש ראוטרים בכל בתי הספר.

הנהגת ההורים הארצית לא אהבה את זה ולכן עתרה לבג"צ.

**טענת ההורים:**

ההחלטה לא סבירה. ארגון הבריאות העולמי מסווג את הקרינה הבלתי מייננת כ"מסרטן אפשרי בבני אדם". יש שורה של מחקרים שתומכים בסיווג הזה כמסרטן אפשרי. לכן לא הגיוני לחשוף ילדים לקרינה בלתי מייננת.

**ביהמ"ש:**

מחליט שלא להתערב. השופט פוגלמן:

"רמת הקרינה נקבעה בהתאם לסף שהוא מחמיר 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".

לטענתו, ההחלוטה של המומחים של משרד הבריאות נראית סבירה.הוא לא מוצא מקום להתערב.

**השוואה לפס"ד נשר-**

מדובר בסיטואציה הפוכה לפס"ד נשר.

מצב א'- המשרד להגנה התיר להשתמש באפר פחם ולאחר מכן אסר מכח עיקרון ההיזהרות.

מצב ב'- בהנהגת ההורים משרד הבריאות קודם כל אסר ואז אישר.

**בית המשפט אומר בשתי המקרים שההחלטה סבירה. הוא מצדד ברגולטור.**

המרצה שואל איך זה הגיוני שבשתי סיטואציות הפוכות יש לנו תוצאות זהות?

1. מתחם הסבירות הוא רחב. לכן אין באמת סתירה.
2. בנוסף לא מדובר באותה מערכת נסיבות. בפס"ד הנהגת ההורים המידע שהיה זמין לרגולטור השתנה. הוא הבין שזה לא ישים. עם השינוי במידע שיקול הדעת יכול להשתנות.

עוד הפרכה לטענה של ההורים: בדוח של ארגון הבריאות העולמי יותר מ-30% מהחומרים שקיימים בעולם מוגדרים כמסרטנים אפשריים. 8% מסרטנים בוודאות גבוהה 11% מהחומרים בעולם בטוח מסרטנים והשאר – חומרים שאין לנו מושג אם הם מסרטנים או לא: 50%.

הקרינה הבלתי מייננת נמצאת תחת ההגדרה של ה-30%, מסרטנים אפשריים. בגדול כל דבר שאנחנו משתמשים בו מסכן אותנו והכל עניין של מינון. אין לנו אף לא חומר אחד שאנחנו יודעים בוודאות שהוא לא מסרטן. לכן הטענה של ההורים שמדובר במסרטן אפשרי אינה חזקה.

שיעור 8

### ניהול סיכונים

הדיון על פס"ד הנהגת המורים מביא אותנו לדיון על ניהול והערכת סיכונים. עיקרון ההיזהרות אומר כי יש לפנינו משהו מסוכן, על כן אנחנו צריכים לעצור ולא לעשות את הפעולות המסכנות. אחת הבעיות של עיקרון ההיזהרות היא שאנחנו בתור בני אדם לא טובים בלהעריך סיכונים. יש ספרות מאוד גדולה על זה שאנחנו גרועים בהערכת סיכונים. הספרות אומרת כי אנחנו מזלזלים בסיכונים שאנחנו לא צריכים לזלזל בהם בכלל ומפריזים בסיכונים שאנחנו בכלל לא צריכים להתייחס אליהם. בספרות יש מושג שקוראים לו "הטיית הזמינות"- המושג הזה אומר שאנחנו מפחדים יותר ממה שיותר זמין אלינו. כך למשל אנשים מפחדים יותר מפחדים מתאונות דרכים מאשר מזיהום אוויר.

דוגמא מוחשית:

מתים מאסונות גרעיניים (אסונות שאנחנו מאוד מודעים ומפחדים מהם):

צ'רבנוביל- 4000, פוקוישמה -573.

מתים מזיהום אוויר הנוצר בתחנות כוח פחמיות (זיהום שלא נמצא בפרופיל גבוה בתקשורת, ועל כן לא מפחיד אותנו): ארה"ב 13,000, אירופה 23,300 – כל שנה.

אם כך עולה השאלה איך אנחנו מפעילים את העיקרון הזה בצורה טובה? אנחנו לא. הרבה יותר אנשים מתים בשנה מצריכת אלכוהול מופרזת למשל מאשר מפגיעה של חומרים מסוכנים. ובכל זאת ממשלת ארה"ב השקיעה ברגולציה ב-2 התחומים בצורה הבאה:

* על מנת לחסוך מוות של אדם אחד מצריכת אלכוהול השקיעה 200,000$
* על מנת לחסוך מוות של אדם אחד מחומרים מסוכנים השקיעה 4,200,000$

**הרגולטור מקצה משאבים לפי הסנטימנט הציבורי, ולא לפי רמת הסיכון האמיתית.**

**פרשת רמדיה:**

בשנת 2003, חברת רמדיה הגרמנית שמייצרת אבקות חלב לתינוקות, משנה את הערכים של אבקת החלב שלה וחסרים בה חומרים חיוניים. זה נעשה בטעות. מי שרוכש את הפורמולות לא יודע מזה. זה פוגע בהתפתחות של תינוקות. עד היום חלק מהתינוקות האלה סובלים מפגמים התפתחותיים. יש הליך משפטי בארץ. משרד הבריאות אישר לייבא באופן חופשי מוצרים שמאושרים ע"י משרד הבריאות הגרמני ותוקפים אותו על כך 🡨 למה שלא נבדוק בישראל בעצמנו?

כתוצאה מהפרשה החליטו במשרד הבריאות להטיל הליך רישוי על כל מוצר שנעשה בו שימוש גופני כלשהו, חיצוני או פנימי, ללא קשר לשאלה האם גוף מסוים אישר אותו קודם. ההחלטה הזו מייקרת משמעותית את המחירים. המרצה טוען כי כל אזרח בישראל שילם מאות שקלים יותר על טעות שקוראת פעם במאה שנה. משרד הבריאות הבין שהוא עשה טעות, והוא הוריד את הרגולציה הזו על מוצרים לשימוש חיצוני כמו דיאודורנט- למה שנטיל על מוצר כזה שאושר ע"י ה-FDA עלויות נוספות? המרצה טוען כי כאשר אנחנו מנסים לנטרל סיכון אחד, לעולם ניצור סיכון אחר שאנחנו לא רואים. קוראים לזה **" the risk of trade off".** כשיוקר המחיה בישראל עולה, הרבה אנשים מתים כי יש להם פחות כסף למזון טרי, אז הם קונים מזון מעובד, כי אין להם כסף לשירותי בריאות וכו'.

התוצאה היא שעיקרון ההיזהרות בטח לא מופעל בצורה אידאלית. אם כך, התעשיינים טוענים, במקום ליישם את עיקרון ההיזהרות בו אנחנו נמנעים מהפעילות מראש בואו נעשה ניתוח סיכונים. אומר עורך הדין אריה נייגר (עורך דין של התעשיינים):

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

העולם הסביבתי מתחלק ל-2: אחד שתומך בעיקרון ההיזהרות ואחד שתומך בעמדה האחרונה שהוצגה- ניתוחי עלות תועלת.

**הביקורת על עיקרון ההיזהרות אינה מופרכת:**

* העלויות הרבה יותר גבוהות ממה שאנחנו רואים. תמיד יש את העלות האלטרנטיבית. למשל ככל שהמטוסים יותר בטוחים הטיסות יותר יקרות. לכן אנשים בוחרים לנסוע ברכב ומתים בתאונות דרכים. אם המטוסים היו 10 אחוז פחות בטוחים ועדיין מאוד בטוחים היינו מצילים חיים.
* עיקרון ההיזהרות פוגע בחדשנות. אם אנחנו כל היום נזהרים, לא ניקח סיכונים. כך לא נצליח להגיע לחדשנות.

## שקיפות מידע בממשל סביבתי

לא מדובר בעיקרון ייחודי למשפט הסביבתי. העיקרון קיים בהרבה תחומי משפט. "אור השמש הוא המחטא הטוב ביותר".

לשקיפות במשפט הסביבתי יש תפקיד מיוחד. העניין של שקיפות בא לידי ביטוי בהמון חוקים שדורשים שקיפות מתוך ההבנה ששקיפות תורמת להגנה על הסביבה.

**רקע:** בדצמבר 1984 מיכל גז מתפוצץ בבאופל שבהודו. כתוצאה מהפיצוץ משתחרר לאוויר ענן של 42 טון של גז מסוכן. הוא מתפשט ברחבי העיר. באופן מידי, אלפים מתים. סך הכל נהרגו בלילה עצמו 8,000 אנשים. 500,000 נחשפו לגז ויש לזה השלכות- עיוורון, בעיות בריאות, הפלות וכולי. עד היום יש שם כיסים של גז רעיל. כתוצאה מזה עלתה המודעות לסיכון שבמגורים בסמוך למפעלים.

התרחש עוד אסון קטן בארה"ב. כתוצאה מכךחוקק בארה"ב החוק**:**

**"emergency planning and community right to know**" מטרתו לאפשר לקהילות שגרות בסמוך למפעלים להתכונן לאסונות ברמה המקומית. החוק יצר מנגנונים לתגובה במקרי חירום. החוק גם חייב את המפעלים האלה לדווח לרשויות המקומיות שבהן הן יושבים מה הם החומרים שמשתמשים בהם- על מנת שבבתי החולים יהיו תרופות מתאימות. בתוך החוק הזה, שני חברי קונגרס הוסיפו סעיף קטן, שלכאורה לא קשור למטרה של החוק, לפיו – המפעלים צריכים לדווח לא רק על החומרים שעשויים לדלוף אלא גם על החומרים שהם פולטים. לכאורה מה זה קשור? לכל מפעל יש רישיון לפלוט כל מיני חומרים באופן חוקי. עוד נקבע כי הסוכנות הסביבתית האמריקאית תקים בתוך שנתיים מאגר מידע זמין לציבור וכולם יוכלו לבדוק מה נמצא לידם.

הסעיף הקטן הזה בחוק שמחייב לדווח על חומרים שנפלטים באופן חוקים הוא אמצעי הרגולציה הכי יעיל בהיסטוריה של המשפט הסביבתי האמריקאי. הוא הצליח להביא ל-50% ירידה בפליטה של חומרים מסוכנים. אין סנקציות, אין קנסות, רק דיווח לציבור! למה זה גרם להפחתה כל כך משמעותית בפליטות? כי לחץ חברתי עובד. **זה מראה את החשיבות של שקיפות במשפט סביבתי. החשיבות גוברת לאור העובדה שחוקים רבים, גם בישראל, מאפשרים לאזרח ולארגונים סביבתיים לפתוח בהליכים (אזרחיים ופליליים) נגד מזהמים. הדבר יתאפשר רק אם ידעו על כך. ומכאן הצורך בשקיפות.**

**חוקים הדורשים שקיפות בישראל:**

**חוק חופש המידע, תשנ"ח 1988**

**ס' 1 -** "לכל אזרח ישראלי או תושב, הזכות לקבל מידע מרשות ציבורית, בהתאם להוראות חוק זה".

**ס' 6 (א)** – "רשות ציבורית **תעמיד** לעיון הציבור מידע על איכות הסביבה שיש ברשותה, באתר האינטרנט של הרשות הציבורית, אם קיים אתר כאמור, ובדרכים נוספות שיקבע השר לאיכות הסביבה. לעניין זה, "מידע על איכות הסביבה" – מידע על חומרים שנפלטו, שנשפכו, שסולקו או שהושלכו לסביבה ותוצאות של מדידות רעש ריח וקרינה, שלא ברשות היחיד".

סעיף אקטיבי, בניגוד לס' 1.

**ס'8, 9**- "רשות יכולה לדחות בקשה לקבלת מידע". הרציונל הוא שאי אפשר לשתף כל מידע כי הוא ביטחוני או דורש עלויות לא סבירות.

**ס' 10-** "בבואה לשקול סירוב למסור מידע לפי חוק זה מכח הוראות סעיפים 8 ו-9, תיתן הרשות הציבורית דעתה, בין היתר, לעניינו של המבקש במידע, אם ציין זאת בבקשתו, וכן לעניין הציבורי שבגילוי המידע מטעמים של שמירה על בריאות הציבור או בטיחותו, או שמירה על איכות הסביבה".

כלומר לפני שמסרבים צריך להתחשב בעיקר בשיקולים סביבתיים- בריאות הסביבה, או איכות הסביבה. יש מעמד מיוחד לסביבה בחוק חופש המידע.

**תקנות חופש המידע (העמדת מידע על איכות הסביבה לעיון הציבור)**

"רשות ציבורית תעמיד לעיון הציבור מידע שמקורו בדיווח או באיסוף מידע, ובלבד שאותו מידע הוא לגבי חומר, רעש, ריח או קרינה שנמדדו או שנפלטו לאוויר, לקרקע, למים או לים והם מסוג העלול לגרום למפגע סביבתי, לרבות המידע המפורט בתוספת הראשונה, **אף אם הפליטה או תוצאות המדידה אינן עולות על המותר על פי כל חיקוק**, צו, תכנית, רישיון עסק או כל היתר רישיון אחר".

**תקנה 4 (א)- "**העמדת המידע באינטרנט לעיון הציבור תיעשה באופן שיבטיח את זמינותו, שמירתו, יכולת אחזור המידע והפקת פלט ממנו".

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

החוק הזה מתקן הרבה חוקים אחרים כמו חוק התכנון והבנייה או חוק רשות הטבע והגנים. החוקים האלה תוקנו באופן שבכל הוועדות וההנהלות של גופים הציבוריים האלה, חייבים למנות נציגי ארגוני סביבה. הגוף הממנה הוא גוף שנקרא חיים וסביבה- ארגון הגג של כל ארגוני הסביבה.

הרציונל: לשים נציג של ארגוני סביבה בכל הוועדות האלה, כך שגם ישפיע על ההחלטות והן גם יתפרסמו לציבור.

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

התקנות מחייבות מה לפרט בתשקיף לציבור. **ס' 28** מחייב פירוט של סיכונים סביבתיים ודרכי ניהולם.

בעקבות מאגר המידע האמריקאי, קם גם בישראל חוק שמחייב את זה. החוק הרלוונטי בישראל הוא **חוק אוויר נקי, התשס"ח-2008.** אחד החוקים הסביבתיים המקיפים ביותר בישראל.

**סעיף 7-** מקים את המערך הארצי לניטור אוויר. יש לנו בארץ 140 תחנות במקומות שונים שדוגמות את האוויר ואומרות לנו מה אנחנו נושמים. הנתונים מפורסמים באופן שוטף באתר המשרד לאיכות הסביבה.

**סעיף 8-** אם יש ערכים חריגים, הממונה על המאגר צריך להתריע לציבור.

המפה מתעדכנת כל יום, פעמיים ביום.

**סעיפים 15, 16-** מטילים חובת רישום ופרסום נתוני פליטות.

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

* נחקק על מנת להגביר את שקיפות המידע הסביבתי
* מטיל חובות רישום ודיווח על כל פעילות מזהמת משמעותית
* כל הנתונים מפורסמים במפל"ס – מרשם הפליטות לסביבה

חוק זהה לחוק אוויר נקי, רק לגבי דברים אחרים- למשל שפכים לנחלים.

כתוצאה מכל אלו, גם יש לנו מאגר מידע שנותן לנו לעשות מחקרים ולדעת מה קורה במדינה שלנו מבחינת זיהום וגם, אזרחים יכולים לתבוע.

**פס"ד אדם טבע ודין נ' קו צינור אילת-אשקלון (קצא"א)**

קצא"א הוקמה בשנות ה60, כשישראל ואיראן היו שותפות אסטרטגיות (לפני המהפכה האסלאמית). הייתה מטרה לעשות שותפות היסטורית ישראלית-איראנית על מנת להעביר נפט מהים האדום לים התיכון. קצא"א קיימת עד היום. הצינור מכיל נפט שאיראן נתנה לישראל.

קצאא היא חברה ממשלתית שיש עליה צו חיסיון. בשנת 2014 הצינור נפגע ופורץ נפט בשמורת הטבע בנגב- עברונה. זה גורם לנזק נוראי ולא ברור אם אי פעם יצליחו לשקם. זו לא הפעם הראשונה שצינור של קצאא פורץ וכל פעם יש נזק. אדם טבע ודין אומרים שהרשלנות הזו לא יכולה להימשך. לכן, הם פונים לקצאא ומבקשים נתונים סביבתיים מכח חוק חופש המידע.

קצאא מסרבת- היא חברה שכפופה לחיסיון של המדינה. הם לא מוכנים לתת נתונים. אדם טבע ודין תובעים. הם טוענים כי יכול להיות שיש חיסיון על עניינים ביטחוניים, אבל אין שום סיבה שהחיסיון יחול על מידע סביבתי- כמו מה אתם עושים כדי למנוע פיצוצים בצינור שלכם, האם אתם מעסיקים מומחה לאיכות סביבה.

ישנה פשרה מיידית. המדינה משנה את צו החיסיון על קצא"א כך שלא יחול על סוגיות סביבתיות. בעקבות שינוי של הצו, ביהמ"ש מוחק את העתירה כי היא התייתרה.

בחוק אוויר נקי יש לנו עוד סוג של מקורות פליטה- מקורות פליטה ניידים : רכב, סירה, מטוס.

**ס' 38 (ב)** לא יעשה דם המוכר או משווק רכב חדש בדרך של עיסוק, פרסומת לרכב חדש, אלא אם כן מופיעה בגוף הפרסומת מודעה שבה יפורטו-

1. דרגת זיהום האוויר, בהתבסס על פליטת המזהמים של הרכב נושא הפרסומת בשעת פעולותו..
2. נתונים על צריכת הדלק של הרכב, ביחידות של ליטל על כל מאה קילומטר.

מטרת הסעיף לוודא שלציבור יש מידע זמין לגבי רמות הזיהום של רכבים, ורמת צריכת הדלק. האמונה היא שאם הציבור יידע, אולי הוא ישנה את ההתנהגות שלו וירצה לקנות רכבים אחרים. אם יהיה ביקוש, יהיה היצע.

**תקנות אוויר נקי (גילוי נתוני זיהום אוויר מרכב מנועי בפרסומות), התשס"ט-2009** קובעות וראות לגבי איך ידורגו ויוצגו בפרסומות נתונים לגבי זיהום האוויר וצריכת הדלק. כלומר התקנות מגדירות איך לפרסם באופן שיהיה גלוי ומובן ולא מוסתר ומסווה.

**עת"מ 52163-05-13 ש.י.ר.- שלמה ייבוא רכב בע"מ נ' מדינת ישראל-**

החברה עושה פרסומות על מכוניות חדשות באינטרנט. באמצעות באנר. הנתונים על זיהום הרכב לא התפרסמו בבאנר הזה, אבל כן היה קישור ששם היה אפשר לראות את נתוני הזיהום. המשרד להגנת הסביבה קונס אותם- בפרסומת לא הופיעו נתוני זיהום האוויר וצריכת הדלק. החברות עותרות לבית המשפט כנגד הקנס.

טענות העותרים:

1. באנר הוא "כריכה" של פרסומת, כמו כריכה של ספר, אי אפשר שיופיע שם הכל. רק אדם שבאמת מתרחש ברכישה של רכב יקליק על הבאנר- שם הוא יראה את הנתונים על זיהום האוויר. זה קולע למטרת החקיקה.
2. צריך לראות את הפרסומת כמכלול- הבאנר והאתר הם פרסומת אחת. דרשו מאיתנו לפרסם את הנתונים בפרסומת ועשינו את זה.
3. הממונה מטעם המשרד להגנת הסביבה אישר לנו לפרסם את המידע בתוך עלון בעל עמוד אחד. הבאנר הוא הכריכה של העלון והאתר הוא העלון שיש בו את כל המידע הרלוונטי.
4. אין מקום בבאנר. הוא רק טיזר שנועד לגרום לאנשים להיכנס למודעה האמיתית.

עמדת ביהמ"ש:

קודם כל יש להבין את תכלית החקיקה. הוא קורא את **סעיף 1 לחוק אוויר נקי-**

"חוק זה מטרתו להביא לשיפור של איכות האוויר, וכן למנוע ולצמצם את זיהום האוויר, בין השאר על ידי קביעת איסורים וחובות בהתאם לעיקרון הזהירות המונעת, והכל לשם הגנה על חיי אדם, בריאותם ואיכות חייהם של בני אדם ולשם הגנה על הסביבה, לרבות משאבי הטבע, המערכות האקולוגיות והמגוון הביולוגי, למען הציבור ולמען הדורות הבאים ובהתחשב בצורכיהם".

מדובר בתכלית מאוד רחבה. הדבר ניכר גם מהעובדה שהחוק מאוד מפורט ומרחיב ויש לו כל כך הרבה הוראות. לכן, הטענה של העותרים לפיה התכלית של הסעיף הינה לפנות רק לאנשים שבאמת רוצים לקנות רכב היא לא נכונה. החוק הרבה יותר רחב מזה. הטענה על הסעיף מתעלמת מתכלית החוק הרחבה.

בנוסף, החוק לא מבחין בין סוגי צרכנים. החוק מתעניין בתודעה ציבורית כללית, לאו דווקא בציבור הספציפי שבאמת יצרוך את הרכב.

פרסומת היא לא משהו רגעי, פרסומת נשארת איתנו. יש לה ערך שיווקי ארוך טווח שלא נוגע רק לאנשים שרוצים לקנות באותו רגע, אלא גם לאנשים שירצו לרכוש בעתיד. גם האנשים האלה צריכים לקבל את המידע הזה.

ביהמ"ש אומר כי אין הבדל בין כריכה לגוף- שתיהן פרסומות.

בנוסף **ס' 39 (ה) (3)** לחוק קובע הוראות ספציפיות: "באמצעי אלקטרוני חזותי אחר- באחת מפינו המסך, לכל משכה של הפרסומת, בצע ובגודל ברורים לעין". כלומר החוק ממש אומר שצריך לפרסם את המידע גם בכל אמצעי אלקטרוני חזותי. זה כולל גם באנרים.

העתירות נדחו.

לסיכום הסוגיה, השקיפות של מידע לציבור מאוד חשוב במשפט סביבתי מהסיבות הבאות:

1. לחץ ציבורי פוליטי, חשוב ויכול להשפיע.
2. הציבור יכול לתבוע את המזהמים.

הדבר בא לידי ביטוי בכל מיני אמצעים : השמת נציגים סביבתיים בוועדות שפעולותיהן משפיעות על הסביבה, פרסום מידע אקטיבי המשפיע על הסביבה וכולי.

שיעור 9

## אחריות סביבתית של נושאי משרה

מקובל בעולם המשפטי, שכאשר תאגיד מבצע עבירה, מי שיישא באחריות הוא התאגיד בתור אישיות משפטית. אבל, במשפט הסביבתי, על מנת לייצר הרתעה – משתמשים בכלי של אחריות סביבתית של נושאי משרה. כאשר תאגיד יבצע עבירות סביבתיות, הסנקציות לא יינקטו רק נגדו אלא גם נגד נו"מ בתאגיד וגם עובדים בתאגיד. התפיסה היא: שלא ניתן להם להתחבא מאחורי האישיות המשפטית של התאגיד. בנוסף, הרבה פעמים הם אלה המחזיקים במידע וביכולת להפחית את הזיהום. בשנים האחרונות יש החמרה בענישה.

חוקים המטילים אחריות אישית על נושאי משרה:

חוק רישוי עסקים, חוק החומרים המסוכנים, חוק שמירת הניקיון, חוק המים, החוק למניעת מפגעים, חוק אוויר נקי ועוד. כל חוק כזה קובע הסדרים ספציפיים של אחריות אבל רוב ההסדרים האלה הם די זהים.

**ההגדרה של נו"מ בחוק אוויר נקי, ס' 64 (ג): "**נושא משרה בתאגיד"- מנהל פעיל בתאגיד, שותף למעט שותף מוגבל, או בעל תפקיד אחר בתאגיד האחראי מטעם התאגיד על התחום שבו נעברה העבירה, וכן דירקטור לעניין עבירה כאמור בסעיף 63 (א).

**כלומר ההגדרה של נו"מ מכח חוקים סביבתיים:**

1. מנכ"ל
2. עובד מנהלי בכיר האחראי על התחום הסביבתי הרלוונטי
3. כל מי שהייתה לו אחריות ויכל למנוע

כל אלו יכולים למצוא את עצמם חשופים לתביעות פליליות מכח החוקים האלו. בתי המשפט נתנו פרשנות מאוד רחבה למי הוא נושא משרה.

המטרה: לייצר תמריץ לכל מי שיכול למנוע עבירות סביבתיות, למנוע אותן.

**יש פה הליך פלילי- אז מה רף האשמה?**

**אחריות קפידה-** התביעה לא צריכה להוכיח כוונה או אפילו להראות שהדברים נעשו ברשלנות. המבחן היחיד הוא מבחן התוצאה. אם קרה המעשה, אז אנחנו יוצאים מנקודת הנחה שמי שיכל למנוע הוא אשם. הנטל עובר לנושא המשרה להוכיח את הדברים הבאים:

1. הוא לא ידע על ביצוע עבירה. אם חשדת ועצמת עיניים, זה כאילו ידעת.
2. הוא נקט בכל האמצעים הסבירים כדי למנוע את הנזק.

את שני אלה צריך להוכיח ב50 אחוזים על מנת להחזיר את הנטל לתביעה, להוכיח שלא כך הדבר.

**ע"פ (חי) 1162/04 המשרד להגנת הסביבה נ' מועצה מקומי דלית אל כרמל-**

המועצה דלית אל כרמל מנהלת אתר הטמנה. האתר מתנהל בצורה שערורייתית. היו 25 הפרות חוזרות ונשנות של חוקיים סביבתיים באתר – שריפות שכמעט הגיעו לכרמל, פסולת שנשפכת לנחלים, אין גדר באתר ההטמנה ועוד המון דברים. המשרד להגנת הסביבה שלח פקחים, דרש תיקונים, נתן למועצה זמן לתקן. בסוף נמאס לו והוא תובע את המועצה המקומית דליית אל כרמל ומגיש כתב אישום כנגד ראש המועצה באופן אישי כנושא משרה בתאגיד.

טענות דלית אלכרמל-

אנחנו לא תאגיד אלא רשות מקומית, לכן ראש הרשות המקומית הוא לא נושא משרה, אלא פוליטקאי. כל המטרה של הטלת אחריות על נ"מ היא שאנשים לא יתחבאו מאחורי מסך ההתאגדות. רשות מקומית היא גוף מנהלי שמהווה חלק מהמדינה.

עמדת ביהמ"ש-

בית המשפט בודק מה זה תאגיד. **בחוק הפרשנות** תאגיד מוגדר כך: "גוף משפטי, כשר לחיובים, לזכויות ולפעולות משפטיות". כלומר לא רשום שתאגיד חייב להיות גוף פרטי ולא יכול להיות רשות מקומית. לכן אין וויכוח שרשות מקומית כלולה בהגדרה הזו.

עוד אומר ביהמ"ש, אין סיבה להעניק דווקא לראשי רשויות מקומיות הגנה מיוחדת על פני נושאי משרה אחרים בתאגידים או שותפיות. זאת במיוחד, לאור העובדה שהחוק לא עושה הבחנה. כלומר אין עילה להבחין בין ראשי רשויות לנושאי משרה אחרים.

בנוסף, נכון שיש חברות שהן מאוד בעייתיות מבחינה סביבתית אבל רוב החברות מתנהלות בתחום סביבתי אחד- למשל מזהמות אוויר או מייצרות פסולת רעילה. כל החברות האלה נמצאות ברשויות מקומיות – ושם יש את כל סוגי זיהום האוויר או הפסולת. לכן, פוטנציאל הנזק כשחברה לא עושה את העבודה הסביבתית שלה כמו שצריך הוא יותר גדול מאשר בחברה.

מפאת כל אלה, על אחת כמה וכמה שרשיות מקומיות צריכות להיכלל בהגדרת תאגיד. עולה השאלה האם אנחנו צריכים להבדיל בין נושאי משרה בתוך הרשות המקומית- למשל ראש אגף תברואה או אותו נהג של השופל שדחף את האשפה לנחל לבין ראש הרשות המקומית שלא עובד שם, הוא פוליטקאי. אומר ביהמ"ש שלא הגיוני שנגיד שהמפעיל של השופל אשם ויושב ראש הרשות המקומית לא.

**בית המשפט מרשיע את הרשות המקומית ואת ראש הרשות. זה פסק דין שפותח את הדלת להרשעת ראשי רשויות מקומיות בעבירות סביבתיות.**

**ע"פ (ת"א) 70988/03 רחובות נ' המשרד להגנת הסביבה-**

ברחובות יש בעיה. מערכת הטיפול בשפכים בעיר כושלת. היא ישנה, לא מתאימה לטיפול בשפכים בהיקף שהעיר מייצרת- העיר גדלה משנה לשנה ויש שם הרבה בנייה. לכן, מפעם לפעם ישנה גלישה של ביוב לנחל גמליאל ולנחל סורק. הדבר מהווה עבירה על חוק המים. זה קרה כמה פעמים והמשרד להגנת הסביבה החליט לתבוע את העירייה ואת ראש העיר. בערכאה הראשונה- העירייה וראש העיר מורשעים בדין. הם מערערים למחוזי.

טענות העירייה וראש העיר (המערערים):

* ראש העיר ירש מצב קיים. הוא לא יצר את הבעיה, היא הייתה קיימת כשנכנס תפקיד. מרגע שנכנס לתפקיד הוא טוען כי עבד ללא הפסקה ועשה כל מה שהוא יכול כדי לפתור את הבעיה. הוא חיבר תחנת שאיבה לחשמל, הקים איגוד ערים לביוב. אבל כדי להביא לפיתרון מלא של הבעיה היו לו 2 אפשרויות:
* להקים מתקן טיפול בשפכים לרחובות- מתקן יקר שעולה הרבה ויגיע מהארנונה שמשלמים תושבי העיר.
* להתחבר למתקן הטיפול בשפכים הקיים שיושב בראשון לציון- החלופה היותר זולה. הוא טוען שכאשר הוא ביקש להתחבר- החברה דרשה הרבה כסף. לכן הוא היה צריך לנהל איתה משא ומתן. בכך הוא פעל לטובת הבוחרים שלו ברחובות. בזמן שהוא עשה זאת, היו גלישות.

לכן לא ראוי להטיל עליו אחריות. הוא פעל באופן סביר ולטובת הבוחרים שלו.

עמדת ביהמ"ש-

מפס"ד דליית אלכרמל אנחנו יודעים שיש לראש העיר אחריות כנושא משרה בתאגיד. עכשיו יש עליו הנטל להוכיח 2 תנאים מצטברים:

1. הוא לא ידע על ביצוע העבירה.
2. הוא נקט בכל האמצעים הסבירים כדי למנוע אותה.

הוא צריך להוכיח את 2 הדברים האלה ב50%. ביהמ"ש אומר כך:

1. הוא לא ידע על עבירה סביבתית שמתקיימת. הוא לא ידע שהצינור יתפוצץ ויזרום לנחל, אלא רק שהוא לא תקין ושיש להחליפו.
2. ראש העיר היה צריך לנקוט באמצעים סבירים. כשאנחנו מדברים על פוליטיקאים אנחנו צריכים לזכור שהם נמצאים בפוזיציה מיוחדת. הם צריכים לקבל החלטות בהרבה תחומים. אם בכל התחומים האחרים כמו חינוך ובריאות, הפעולות שהוא יעשה לא ישלחו אותו לכלא, ובסביבה הפעולות האלה כן ישלחו אותו לכלא אז כל מה שראשי עיר יעשו- יעסוק רק בסביבה.

אנחנו לא רוצים את המצב הזה. אנחנו רוצים מנהל תקין- צריך לאזן את הצורך לדאוג לחינוך, בריאות ותחבורה עם הדאגה לסביבה. אנחנו לא רוצים שהוא ינהג בצורה שלא מייצגת את האינטרס הציבורי מתוך פחד.

האם ראש העיר התנהל בתוך האיזון של מנהל תקין? כן. הוא באמת אמר שאחת הסיבות שלקח זמן, היא העלויות. אם הוא היה מסכים להצעה היקרה של החברה במיידי, שירותים אחרים בעירייה היו נפגעים בגלל חוסר בתקציב.

התוצאה: ראש העיר לא אשם. אכן, יש אחריות לפוליטיקאים ברשויות מקומיות אבל יש איזון מסוים. אם היה מדובר בחברה אז בית המשפט לא היה אומר שצריך לדאוג לרווח לבעלי המניות על חשבון איכות הסביבה. בפוליטיקה זה מותר. המרצה מדגיש כי חשוב להבין שזה לא היה עומד אם היה מדובר בחברה. ככל הנראה במצב כזה, המנכ"ל היה יוצא אשם.

**בשורה התחתונה, לנושאי משרה יש אחריות מאוד רחבה. הם צריכים לעשות את כל מה שהם יכולים וסביר לעשות כדי שהם לא יישאו באחריות.**

**מה נושא משרה צריך לעשות כדי שלא יטילו עליו אחריות?**

1. לבקש ולקבל כל אינפורמציה רלוונטית.
2. להתייעץ עם מומחים בתחום איכות הסביבה, עורכי דין וכדומה.
3. בהתבסס על 2 הקודמים- לנקוט בכל האמצעים הסבירים ולעשות מה שהומלץ לעשות.
4. למסמך- הכי חשוב זה לתעד הכל. פרוטוקולים, חוות דעת של מומחים, החלטות כדי שאם תהיה בעיה אוכל להראות שעשיתי כל מה שנדרש. זה לא מופיע בפסיקה אבל זו ההמלצה הפרקטית החשובה ביותר.

עד כאן עקרונות היסוד במשפט הסביבתי.

**כעת עוברים לחלק השלישי של הקורס, החלק הכי חשוב למבחן.**

# חקיקה להפחתת זיהומים

## אוויר

**חוק אוויר נקי.** חוק אוויר נקי עבר בכנסת לאחר 3 שנים של דיונים. זה חוק מאוד מורכב וטכני. הוא סימל מהפכה בסטדנרט החקיקה הסביבתית בישראל. החוק מתבסס על הניסיון של החקיקה האמריקאית והאירופאית. בגלל שהצעת החוק הייתה פרטית ולא הגיעה מהמשרד להגנת הסביבה, הוא קצת מנותק גם מהמבנה וגם מהיכולות של המשרד להגנת הסביבה- שמתקשה להוציא לפועל את החוק.

**סעיף 6 –** קובע ארבעה סוגים של ערכי אוויר- כמויות של זיהום מקסימלי שאנחנו מוכנים לקבל:

1. ערכי יעד
2. ערכי ייחוס
3. ערכי סביבה
4. ערכי התראה

**ערכי יעד:**

**סעיף 6 (א) (1) –** "ערכים שחריגה מהם מהווה חשש לסיכון או לפגיעה בחיי אדם, בבריאותם או באיכות חייהם של בני אדם, בכנסים או בסביבה, לרבות בקרקע, במים, בחי ובצומח, שיש לשאוף להשיגם כיעד".

בקיצור, ערכי יעד זה המצב הרצוי. הערכים האלה אינם מחייבים. בכל זאת יש לערכים האלה משמעות. הם משמשים לקביעת יעדים בתכנית הלאומית למניעה וצמצום זיהום אוויר (**ס' 5 לחוק אוויר נקי)**. כלומר יש תוכנית להגיע ליעדים האלו. בנוסף, המשרד להגנת הסביבה מודיע למפעלים כמה מזהמים מותר להם לפלוט באוויר- כלומר נותן היתר פליטה למפעלים. כשהוא עושה זאת הוא צריך לקחת בחשבון את השאיפה שלנו כחברה להגיע לערכי היעד. ערכי היעד קבועים **בתוספת הראשונה לתקנות אוויר נקי (ערכי איכות אוויר), תשע"א 2011.**

**ערכי ייחוס:**

**סעיף 6(ה) –** "הממונה רשאי לקבוע הנחיות לעניין ערכי יעד לחומרים שאינם מנויים בתוספת הראשונה". במסגרת העבודה על החוק היה ברור שיש כל מיני חומרים שאנחנו לא יודעים מה היקף הזיהום שלהם. אולי בעתיד נרצה להפחית את השימוש בהם. לכן, בגלל שקשה לשנות חקיקה, רצו להכניס פתח לגמישות. לכן, נתנו לממונה את הסמכות להכניס עוד חומרים לתקנות.

בעצם יצרו עוד קבוצה: ערכי ייחוס- ערכי יעד לנוכחותם באוויר של מזהמים שאינם מנויים בתוספת הראשונה לחוק אוויר נקי. כלומר מי שקובע אותם זה לא החוק אלא הממונה.

רשימת ערכי הייחוס מתעדכנת באתר האינטרנט של המשרד להגנת הסביבה.

לטענת המרצה, אין לחומרים האלה הרבה משמעות.

**ערכי סביבה:**

**6 (א) (2)-** 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".

בערכי יעד וערכי סביבה אנחנו מדברים על אותם חומרים רק בשינוי הכמות שלהם. אי אפשר להגיע כיום לכמות שנקבעה בחומרי היעד, אז נקבע כמות מקסימלית אחרת.

חריגה מערכי סביבה נחשבת לזיהום אוויר חזק או בלתי סביר **ואסורה על פי חוק.** ערכי הסביבה ייקבעו על פי ישימות- מה שאנחנו יכולים להגיע אליו בחינה מעשית וטכנולוגית.

המרצה טוען כי האמירה לפיה חריגה מערכי סביבה מהווה עבירה על החוק היא מוזרה. נגיד שברגע נתון חרגנו מערכי סביבה, מי עבר על החוק, האוויר? איך נדע לייחס את זה למפעל ספציפי? את מי אני תובע??

אז ערכי סביבה לא משמשים רק כדי לתבוע אנשים. **סעיף 11 (א) לחוק קובע**: "נוכח השר כי אזור מסוים קיימים חריגה מתמשכת או חוזרת ונשנית מערכי סביבה או זיהום אוויר חריג, יכריז בצו על האזור כאזור נפגע זיהום אוויר". בארץ מפרץ חיפה הוא איזור נפגע זיהום אוויר. כאשר מכריזים על מקום כזה, צריך להכריז על תוכנית מיוחדת להפחתת זיהום האוויר בו- יש הוראות מחמירות יותר על מפעלים שם וכולי וכולי.

ערכי סביבה משמשים גם למתן היתרי פליטה למפעלים. אם באזור מסוים יש מספר מפעלים. אני כמחוקק צריך לוודא שכל המפעלים האלה ביחד לא חורגים מערכי הסביבה. כלומר ערכי הסביבה מופנים לרגולטור על מנת שיגביל את היתרי הפליטה שהוא נותן.

עוד משמשים ערכי הסביבה לקביעת לתנאים למתן אישור לעסק החייב רישוי. יש הרבה תקינה סביבתית בחוק רישוי עסקים. כל עסק בישראל צריך רישיון כדי לפעול ויש הרבה דרישות לעמוד בהם: כבאות, בריאות, היתרי בנייה ובין היתר יש דרישות סביבתיות. במסגרת מתן ההיתר הראשוני להקמת העסק צריך להתחשב בערכי הסביבה.

**ערכי סביבה מופיעים בתוספת השנייה לחוק אוויר נקי.**

**ערכי התראה:**

**6 (א) (3) –** ערכים שחריגה מהם, בחשיפה לזמן קצר, גורמת או עלולה לגרום לסיכון או לפגיעה בבריאותם של בני אדם, ושיש לנקוט אמצעים מידיים למניעת החריגה מהם או למניעת הנזק הנובע מהחריגה".

ערכי התראה משמשים בין השאר כבסיס ל:

* הוצאת תווי הכרזה על אזורים כנפגעי זיהום אוויר
* מתן היתרי פליטה למפעלים (לא יתנו אם מתפרץ חומר בהיקף כזה)
* זיהוי אירועי זיהום אוויר חריג ובהתאם: אזהרת הציבור, הנחיות לבעלי מקורות פליטה ועוד. למשל אם יש זיהום אוויר חריג ואומרים לאנשים – כנסו הביתה ותסגרו את החלונות.

גם כאן מדובר באותה רשימת חומרים כמו יעד וסביבה, פשוט בהיקף עוד יותר גדול מערכי הסביבה.

שיעור 10

בשיעור קודם דיברנו על ערכי זיהום אוויר. היום נדבר על החלק השני של החוק- מתן ההיתרים.

**סעיף 3 לחוק קובע:**

1. לא יגרום אדם לזיהום אוויר חזק או בלתי סביר.

מדובר בסעיף כללי, סעיף סל שנועד לאפשר גמישות בהפעלה של החוק

1. בלי לגרוע מכלליות האמור בס"ק (א), יראו זיהום אוויר כחזק או כבלתי סביר, בין השאר כל אחד מאלה:
2. חריגה מערכי סביבה שנקבעו לפי סעיף 6 (א) (2) (ערכי סביבה).
3. פליטת מזהם לאוויר בניגוד לחוק זה.

למה צריך את ס 3(ב) (2)? יכול להיות שמפעל יחרוג ממה שמותר לו, אבל זה לא יביא חריגה מערכי הסביבה. אם ננסה לבצע נגדו פעולת אכיפה -הוא יגיד שלא הייתה חריגה מערכי הסביבה. לכן החוק מגדיר כי כל חריגה מהיתר היא בלתי סבירה ואסורה.

**סעיף 13 (א) לחוק קובע:**

"השר, באישור הוועדה, יקבע הוראות למניעה ולצמצום של זיהום אוויר ממקורות פליטה נייחים"

השר- השר להגנת הסביבה, הוועדה- וועדת הפנים והסביבה של הכנסת.

הסעיף אומר לשר לך ותקבע תקנות כדי למנוע ולצמצם זיהום אוויר ממקורות פליטה נייחים.

**מהו מקור פלטה נייח**? **סעיף 2 (ס' ההגדרות) –** "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

**מהו "מקור פליטה נייד**"- מקור פליטה שהוא כלי תחבורה או שניתן להעבירו ממקום למקום באמצעות מנוע בעירה פנימית, המנוי בתוספת השנייה.

מה כתוב בתוספת השנייה- רכב מנועי, כלי שיט או כלי טיס.

כל דבר שהוא לא שלושת אלה, הוא יכול להיות מקור פליטה נייח.

**מה הוא מקור פליטה?**

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

או בעברית פשוטה- ארובה או אגזוז.

**מה הם מזהמים?**

"מזהם"- כל אחד מאלה:

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

ההגדרה של מזהם היא מאוד רחבה.

**נחזור לסעיף 13 א וננסה לקרוא אותו שוב לאור מה שלמדנו:**

השר, באישור הוועדה, יקבע הוראות למניעה ולצמצום של זיהום האוויר (כל המזהמים שמנויים בתוספת הראשונה או פוגעים ב:בריאות, סביבה, אקלים) ממקורות פליטה (ארובה או אגזוז) נייחים.

מקור פליטה נייח- מקור פליטה שאינו נייד (רכב מנועי, כלי שיט, כלי טיס) לרבות כל אחד מאלה:

1. מקור פליטה טעון היתר
2. מקור פליטה החייב ברישוי לפי חוק רישוי עסקים
3. מקור פליטה המנוי בתוספת הרביעית

**"מקור פליטה טעון היתר"-** מקור פליטה שמתבצעת בו פעילות מהפעילויות המפורטות בתוספת השלישית או שיש בו מתקן מהמתקנים המפורטים בתוספת האמורה.

**התוספת השלישית לחוק אוויר נקי-**

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

1. תעשיות אנרגיה- מתקני שריפה עם הספק תרמי העולה על 50 מגווה-וואט, זיקוק גז ודלק.
2. ייצור ועיבוד מתכות.
3. תעשייה מינרלית- ייצור מלט, ייצור זכוכית, התכה של חומרים מינרלים, ייצור מוצרים קרמים.
4. תעשיה כימית- יצור חומרים אורגנים, פלסטיק, גומי, צבעים, גזים, חומצות, בסיסים, מלחים, דשנים, קוטלי חרקים, קוטלי עשבים, תרופות, חומרי נפץ.
5. ניהול פסולת.
6. פעילויות אחרות- כמו טיפול ועיבוד תוצרי מזון, כילוי פגרי בעלי חיים, ייצור פחם וכו'.

בגדול זה מכסה את כל התעשייה.

כל הרשימה הגדולה הזו, השר יכול לקבוע הוראות לגביה. איך הוא עושה את זה?

**סעיף 17 (א)** אומר כי אדם חייב לקבל היתר פליטה.

"לא יתקין אדם מקור פליטה טעון היתר, לא יחזיקו, לא יפעילו ולא ישתמש בו, ולא ירשה לאחר לעשות כן, אלא אם יש לו היתר פליטה תקף ובהתאם לתנאיו".

לכאורה, היינו מצפים כל התעשייה מחויבת בהיתרי פליטה. בפועל בישראל יש רק 170 היתרי פליטה למקורות פליטה טעוני היתר. הסיבה לכך היא שספי הפליטה הקבועים בחוק אוויר נקי הם מאוד גבוהים, כך שרק מפעלים מאוד מזהמים צריכים לבקש את ההיתר.

(כל יתר המפעלים נמצאים בקטגוריה השנייה של סעיף 13 – מקור פליטה החייב ברישוי לפי חוק רישוי עסקים- נדבר על זה בשיעורים הבאים).

**כללים ואמות מידה למתן היתר פליטה:**

**ס' 19 (א)-** השר יקבע בתקנות כללים ואמות מידה, דרך כלל או לסוג מסוים של מקורות פליטה, לעניין מתר היתר פליטה.

**(ב)**אמות מידה כאמור בס"ק א יכללו בין השאר הוראות לקביעת הטכניקה המיטבית הזמינה שלפיה ייקבעו התנאים בהיתר הפליטה.

**כלומר אנחנו מעניקים היתרי פליטה בישראל לפי סטנדרט שנקרא הטכניקה המיטבית הזמינה**. באנגלית BAT- best available technology.

מה-זה-אומר?  
הכלל מבוסס על "עיקרון הישימות"- אנחנו רוצים שכשמפעלים מייצרים, הם ישתמשו בטכנולוגיה ברת יישום.

מה זה טכנולוגיה ישימה?.

מורכבת מדבר שנקרא "תקני תהליך"- תקני תהליך מגדירים את ה"איך"- את התכנון ההנדסי, שיטת עבודה, שימוש בחומרים או בטכנולוגיה ספציפית במטרה לשפר את הביצועים. כלומר הם אומרים למפעל איך הוא צריך לעבוד ולא לאן הוא צריך לשאוף.

אם בעל המפעל עמד בתקנים, לא מעניין אותו מה יוצא מהארובה. הוא עשה את מה שהוא צריך. לבעל המפעל יש וודאות.

מפרשים את הכלל של טכנולוגיה מיטבית זמינה (טמ"ז) ב-3 רמות שונות:

1. **הטכנולוגיה הכי טובה וישימה-** הרף הכי נמוך של טכנולוגיה. מה שטוב וישים עבור בעל המפעל. יכול להיות שיש אמצעי למניעת זיהום שעולה 2 מיליון דולר ואמצעי למניעת זיהום שהוא קצת פחות טוב שעולה מיליון דולר. לפי הרמה הזו, נדרוש ממנו להשתמש באמצעי השני. **BPT**  (מבחן סובייקטיבי)
2. **הטכנולוגיה הכי טובה וזמינה**- זה רף ביניים. אנחנו לא מסתכלים רק על מפעל ספציפי אלא על התחום בו הוא פועל, על העולם. אנחנו שואלים את עצמנו מה סטנדרט האיכות הטוב ביותר שיש בתחום הזה. מי שלא יכול לעמוד ברף הזה, ייסגר. **BAT** (מבחן אובייקטיבי)
3. **הטכנולוגיה הכי טובה שקיימת נקודה**. לא אכפת לנו מה הסטנדרט בתחום שלך. אם יש משהו שעובד, גם אם הוא עולה מיליארדים, תתקין.**BDAT**

יש סטנדרט מתחרה לטכנולוגיה מיטבית זמינה והוא: **עלות תועלת**. (דיברנו על זה בקשר לעיקרון ההיזהרות). למה זה סטנדרט מתחרה? כי אנחנו לא צריכים לדרוש טכנולוגיה מסוימת ואנחנו לא צריכים להגדיר את התהליך כל שאנחנו צירכים לעשות הוא להשקיע בהפחתת זיהום עד שהתועלת מההפחתה קטנה מהעלות שלה- **כלומר אנחנו צריכים להביא להפנמת עלויות יעילה.** כשאנחנו מדברים על תועלות אנחנו מדברים על התועלות המצרפיות למשק, ולא רק של המפעל. אנחנו צריכים לוודא שאנחנו מגיעים לאיזון. **תועלת > עלות.**

רוב המדינות מעדיפות את הכלל של טכנולוגיה מיטבית זמינה. למה?

1. מאוד **קשה לבחון עלות תועלת.** יש הרבה משתנים ואפשר לעשות על זה המון מניפולציות. כלל הטמ"ז הרבה יותר וודאי וקשיח.
2. **צדק חלוקתי**- כשאנחנו מסתכלים על תועלת מייצור, אנחנו מסתכלים על החברה כולה- על כל המשק. אבל, אם ניקח למשל מפעל מזהם שגרים לידו אנשים (ככל הנראה עניים). איך נכמת את הנזק שלהם? בעלות תועלת הנזק תמיד ייפול באופן יותר גדול על אוכלוסיות מסוימות. על כן יש טענה שטמ"ז הוא יותר שוויוני- כן אנחנו נטיל עלויות של התקנה של אמצעים שמונעים זיהום- והיצרן יפזר את העלות על כל אוכלוסיית הצרכנים.

אז אמרנו שבישראל הלכנו על טמ"ז. יש 3 רמות שונות. איזה מהן אימצנו בישראל? **סעיף 19** אומר כך: באיזה טכנולוגיה מיטבית זמינה אנחנו צריכים לנקוט?

1. כזו שיישומה מביא למניעה או לצמצום **מירבי** 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 של הטכנולוגיה והאמצעים כאמור.
3. הם זמינים באורח סביר אף אם טרם יושמו בישראל בפועל.

מכאן שאימצנו בישראל את סטנדרט הביניים. BAT.

**ביקורת על שימוש בטמ"ז:**

1. הוא פוגע בחדשנות-למה?

תהליך בחירת טכנולוגיה- המשרד להגנת הסביבה ממפה את הטכנולוגיות הקיימות ומציע את הטובה ביותר. התעשייה תגיד: לא תודה - זה יקר מידי. המטרה של התעשייה בדיון הזה היא שאם יש 5 סוגים של טכנולוגיה מתאימה בעולם, שהרגולטור יאמץ את הטכנולוגיה הזולה ביותר. לעומת זאת המשרד להגנת הסביבה רוצה את הטכנולוגיה החדשנית ביותר. בסוף מתפשרים על האמצע. התעשייה מאמצת את הטכנולוגיה. מרגע זה, לא יעזור למשרד להגנת הסביבה- הטכנולוגיה בפנים והמפעלים לא יסכימו להשקיע בטכנולוגיה בשנים הקרובות, גם אם היא תשפר את איכות הסביבה פלאים. (לטענת המרצה, הם לא יסכימו בצדק!)

1. אם לא נגדיר תקני תהליך, אלא תקני ביצוע (יעדים שצריך להגיע אליהם), אופן הציות יהיה גמיש יותר וזה יגביר חדשנות. למה הכוונה? אנחנו פועלים באמצעות תקני ביצוע שהמפוקחים חייבים לעמוד בהם. אומרים להם: אתם חייבים להתקין את מתקן איקס וזד. אם במקום להגיד להם את זה נגדיר יעד- רמת הפליטה של חומר מסויים תהיה עד איקס כמות- אופן הציות יהיה גמיש יותר והמפוקחים יוכלו להגיע אליו באיזו דרך שיבחרו. הדבר יעודד אותם לפתח טכנולוגיה מתאימה.

**דוגמא מהארץ:** **משחטת העופות של גיא מור**- מה שקורה במשחטה זה שיש "סרט נע". עומד שוחט ושוחט את העופות. כדי למנוע מצב שזיהום עובר מעוף אחד לעוף אחר- משרד החקלאות דורש שכל כמה עופות, השוחט ישטוף את הסכין ואת הידיים.

יש לנו בעיה- הידיים של השוחט מזוהמות, כך גם הסכין. אבל אם כל פעם השוחט ייגש לברז וייגע בו, אז הזיהום יעבור גם בברז. ואז כשהוא יסגור את הברז, הזיהום יישאר על הידיים שלו... מה עושים? המדינה הגדירה תקן תהליך: הברז שיהיה בכל משחטה חייב להיות ברז שנפתח עם הרגל. זה מה שתקן תהליך עושה, מגדיר בדיוק מה לעשות.

מה הבעיה? הפדל נשבר, מזדהם, מחליד, התחזוקה שלו יקרה.. מה עושים?.. המדינה מגדירה תקן ביצוע: אומרים להם תמצאו פיתרון. כל כמה עופות תשטפו ידיים, לא אכפת לנו איך. מה עשו במשחתות? שמו ברז שנפתח בלי מגע- שיש בו חיישן שקולט תנועה.

זה מראה לנו שלפעמים השוק יודע לפתור בעיות יותר טוב מהרגולטור.

לתקני ביצוע יש חסרונות אחרים- כדי לוודא שהתוצאות הן באמת התוצאות שאנחנו רוצים לקבל אנחנו צריכים לבצע אכיפה וניטור.

שיעור 11

**המשרד להגנת הסביבה נ' בז"ן- (בתי זיקוק לנפט)**

פסק הדין ממחיש איך ניסוח של כלל רגולטורי בשני נוסחים שונים יכול להביא לתוצאות שונות...

בז"ן הם חלק מדואופול- ביחד עם פז. החלק של בז"ן הרבה יותר גדול מפז. בז"ן היא המפעל המזהם הכי גדול בישראל.

בספטמבר 2003 יש תקלה במפעל. ההרכב הכימי של החומר שנוצר בעקבות התקלה יוצר עשן שחור סמיך וכבד שהתפרש על כל אזור חיפה. התקלה נמשכה 3 שעות לא עובר חודש, וזה קורה שוב, הפעם 5 שעות. בעקבות 2 התקלות האלה, המשרד להגנת הסביבה תובע את בז"ן. האירוע הזה מתקיים 5 שנים לפני חקיקת חוק אוויר נקי. **החוק הרלוונטי באותה תקופה הוא החוק למניעת מטרדים משנת 1961.**

**4 (א)- "**לא יגרום אדם לזיהום חזק או בלתי סביר של האוויר, מכל מקור שהוא, אם הוא מפריע, או עשוי להפריע לאדם המצוי בקרבת מקום או לעוברים ושבים".

מכח החוק נקבעו תקנות שבין היתר מגדירות שעשן שחור מהווה זיהום אוויר.

**ס' 8-** לשר יש סמכות להורות לאדם פלוני על הצעדים שעליו לנקוט למניעת כל הפרה של סעיפים 2,3,4.

כלומר אפשר להגיד לחברות מה לעשות לפני שהן יוצרות זיהום אוויר. המשרד להגנת הסביבה באמת עשה שימוש בסעיף 8. ההוראות שנתן לבז"ן מכח ס' 8 הן:

1. החברה תנקוט באמצעים הטכנולוגים הטובים ביותר הזמינים (BAT) הדרושים כדי להפעיל לפידים מסוג "ללא עשן" (SMOKLESS)
2. החברה תגיש לאישור הרשות המפקחת, תוך 3 חודשים ממועד תחילת הוראות אלה, תכנית לשיפור לפיד האתילן (סוג של חומר..). התכנית תכלול המלצות לגבי אופן הטיפול המוצע למניעת פליטת עשן שחור מלפיד האתילן, וכן לוח זמנים לביצוע בהתאם לדרישות...

בקיצור המשרד להגנת הסביבה אומר לבז"ן עוד לפני שקורה הנזק- אתם צריכים לפעול לפי BAT כדי למנוע זיהום עשן שחור. בנוסף תגישו לנו תוכנית המבוססת על טכנולוגיה מיטבית זמינה- שתגדיר מה אתם צריכים לעשות כדי למנוע זיהום.

החברות הנתבעות קיימו את ההוראות במלואן ועדיין קרתה לנו התקלה הזו בא משרד להגנת הסביבה ואומר – לא מעניין אותי שהתקנתם את הטכנולוגיה הזו סעיף 4 אומר שאסור לעשות זיהום בלתי סביר ואתן עשיתן.

החברות אומרות- זה לא עובד ככה. לפי **ס' 10 לחוק:** " בכל הליך משפטי לפי חוק זה- העובדה שהנאשם או הנתבע מילא את כל המוטל עליו בהוראות שניתנו לפי ס' 8, תהא לו הגנה לטובה. כלומר, עשינו את כל המוטל עלינו ולכן אנחנו פטורות מאחריות.

עמדת ביהמ"ש:

מסכים עם החברות. בית המשפט מעביר ביקורת על המשרד להגנת הסביבה:

" המשרד להגנ"ס אפשר למפעל לחסות במילה של ההגנה מפני תביעות ואישומים בגין גרימת זיהום אוויר למרות התרחשות שני האירועים נשוא כתב האישום, שהיו לכל הדעות בין החמורים שאירעו באזור מפרץ חיפה. תוצאה זו התאפשרה כיוון שהמשרד להגנ"ס ניסח את ההוראה האישית מתוך התעלמות גמורה מהתורה המקובלת בדיני הסביבה באשר לקביעת תקני פליטה לגורמי זיהום".

מהי התורה המקובלת שהמשרד התעלם ממנה? אומר השופט דניאל פיש:יש דרך לעשות שימוש בטכנולוגיה מיטבית זמינה שגם מפחיתה את הפגיעה בחדשנות וגם מתאימה את עצמה לצרכים של כל מפוקח ומפוקח. הדרך הזו היא לעשות שימוש בגישה של BAT לא כדי לקבוע באיזה טכנולוגיה להשתמש, אלא כדי לקבוע את רף הפליטות (כלומר לקבוע תקן ביצוע..).

כתוצאה מדרך הפעילות של המשרד להגנ"ס- קביעת תקן תהליך ולא תקן ביצוע, הוא כשל בעבודה שלו. הוא נתן לבז"ן אפשרות להינות מהגנה משפטית.

**האם המשרד להגנת הסביבה למד מפסק הדין?**

כן- החוק לאוויר נקי לא מגביל בחיוב בטכנולוגיה ספציפית, אבל כשהם רואים לנכון לעשות זאת הם יכולים. הם עושים את זה לא מעט פעמים.

המשך דיון בחוק אוויר נקי-

רגולציית הבועה-

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

למשל אם יש מקום שיש בו כמה ארובות, המשרד לא יגדיר כמה עשן ייצא מכל ארובה, אלא יגדיר מה ייצא מכל הארובות יחד- החברה תשחק עם זה. **זה בעצם הרעיון המקורי של רגולציית הבועה שיובא מארה"ב- לגרום למפעלים לחסוך איפה שהם יכולים לחסוך כדי לא לייקר את הרגולציה.** אבל בישראל הוסיפו לסעיף את הסיפא- מה שאומרים בסיפא למעשה זה שאם קיבלתי היתר פליטה על 7 ארובות, ויום אחד הוספתי גנרטור, היתר הפליטה יכלול עכשיו גם את הזיהום של הגנרטור. אם היו מאשרים כל ארובה בנפרד, לא היו מכניסים גם את הזיהום של הגנרטור.

המחוקק הישראלי יותר מחמיר לגבי פליטות ממתחמים.

**עד כאן זיהום אוויר.**

## מים

**חוק המים-** החוק המרכזי שמסדיר את כל משק המים בישראל- הבעלות, הזכות להשתמש והזיהומים.

**ס' 2** לחוק מגדיר מה הם מקורות החוק שחוק המים חל עליהם:

"מקורות המים לעניין חוק זה הם המעיינות, 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".

הגנה על מקורות מים:

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

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

זו הגדרה מאוד רחבה- לכאורה גם אם אדם יושב בנחל וזורק לתוכו אבן הוא עובר על החוק.

מהו זיהום מים?

**סעיף 20א.** "זיהום מים"- שינוי בתכונותיהם של מים שבמקור מים מבחינה פיזקלית, כימית, אורגנולפטית, ביולוגית, בקטריאלית, רדיואקטיבית או אחת, או שינוי הגורם שהמים יהיו מסוכנים לביראות הציבור, או עלולים לפגוע בחי או בצומח, או פחות ראויים למטרה אשר לה הם משמשים או נועדו לשמש.

בכל זאת, למרות החוק הכל כך רחב הזה, עדיין יש לנו זיהום מים. למה?

1. אכיפה- קשה להתמודד עם אנשים שזורקים פסולת למקורות מים בטיולים. כנראה שהדרך היחידה להתמודד עם זה היא חינוך.
2. יש לנו זיהום שהוא מותר. מתירים זיהום באמצעות צו הרשאה.

**ס' 20 יא (א) (2)** – צווי הרשאה-

"שוכנע מנהל הרשות הממשלתית, לאחר התייעצות עם מי ששר הבריאות הסמיכו לכך... כי נסיבות העניין אינן משאירות ברירה אלא לאפשר סילוק שפכים למקור מים מסוים לתקופה קצובה שתפורש, לא יראו את הפעולה כזיהום מים אם נעשתה בהתאם לצו הרשאה שנתן לעניין זה מנהל הרשות הממשלתית".

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

הוקמה וועדה בין משרדית, שמורכבת מרשות המים, משרד הבריאות והגנ"ס. הם מוציאים את צו ההרשאה. צו ההרשאה הזה צריך להיות מאוד מפורט. הקריטריון להחלטה האם להתיר או לא:

נסיבות העניין אינן מותירות ברירה. מה זה אומר?

כדי להבין את זה אנחנו צריכים לקרוא את הפרוטוקולים של הוועדה ולהבין מתי הן מאשרות. או שאנחנו יכולים לראות כמה פעמים בשנה הם מאשרים בקשות כאלה. בשנת 2016- הוגשו 61 בקשות כאלה. מתוכן הוגשו 39, סורבו 19. הוגשו 22 בקשות חירום. מתוכן אושרו 18 וסורבו 4.

סך הכל אושרו 57 בקשות מתוך 83- זה הרבה מאוד.

מה מזרימים?

הוזרמו סהכ- 64 מיליארד ליטר קולין ושפכים למקורות מים. (שזה המון). מתוכם:

* 50% מי קולחין – מי ביוב אחרי שהם עוברים טיהור. יש רמות – ראשונית (גרוע) שניונית (לא משהו) שלישונית (אי אפשר לשתות אבל אפשר להשתמש לחקלאות) ורבעונית (אפשר לשתות). בארץ עושים שניונית ושלישיונית. הבעיה: אנחנו מטהרים יותר מים מאשר אנחנו יכולים לעשות בהם שימוש ולכן אנחנו מזרימים אותם לנחלים. זה בכל זאת לא מים טהורים. זה בעייתי וזו בעיה שהולכת ומחמירה עם השנים.
* 10% מי בריכות דגים – מים מאוד מזוהמים
* 20% מי נגר – מי גשמים שנופלים על אדמה בלתי חדירה, הם ניגרים על האדמה וזורמים לפתחי הביוב. הם לוקחים ביחד איתם את בדלי הסיגריות וכתמי השמן והם צריכים לצאת לאנשהוא מהביוב..
* 20% שפכים- שפכים תעשייתיים

המצב שלנו בארץ לא טוב- מזרימים הרבה שפכים כאלה. אבל המצב משתפר משנה לשנה ופעם היה יותר גרוע.

מה קורה כאשר מישהו מזהם מקום מים בלי צו הרשאה?

**ע"פ (מחוזי חי) 2633/02 הגנ"ס נ' חאתם עארף-**

הנאשם מנהל עסק לגידול חזירים. חזירים עושים הרבה קקי. עוצמת הזיהום מהקקי שלהם היא גדולה מאוד. עוצמת הזיהום של קקי של דיר חזירים אחד שווה לקקי של עיר שלמה. לכן ליד כל דיר חזירים כזה יש מעין לגונה ורודה – אליה לוקחים את כל הקקי של החזירים. יש בתוך הלגונה הזו חומרים רעילים מאוד וצריך לטפל בהם.

הנאשם ושותפיו הקימו מתקן לטיפול בשפכים (מט"ש), אבל המתקן לא פעל כנדרש. היו גלישות לקרקע, גלישות לנחל הקרוב – זה קרה שוב ושוב ולכן המשרד להגנת הסביבה הגיש כתב אישום נגד חאתם עארף ושותפיו.

השותפים מיד מודים, נענשים ומתקנים את המצב בכל הנוגע לחוות שלהם. אבל, חאתם עארף לא מודה וגם לא מתקן ולכן הוא מורשע ומקבל קנס של 60,000 שח.

המשרד להגנה מערער: עונש של 60,000 שקלים הוא עונש קל מידי.

עמדת ביהמ"ש (המחוזי):

בית המשפט עושה ניתוח מאוד מעניין לתפיסה של בתי משפט לגבי עבירות סביבתיות.

בית המשפט קובע כי העבירות נשוא הערעור הן חמורות מאוד.

יש מגמה של החמרת הענישה בעבירות סביבתיות- גם בחקיקה וגם בפסיקה.

שותפיו של עארף הודו מיד ופעלו לתקן את המעוות- לכן ברור שכן הייתה בעיה. שלא כמוהו, הם באמת תיקנו את המעוות. בינתיים הוא לא מטפל והזיהום ממשיך. הוא מחכה, כי לא משתלם לו לתקן.

בית המשפט אומר כי לדעתו מדובר בעבירות דומות לעבירות צווארון לבן. בעבירות הנ"ל, כאשר אדם רוצה להרוויח כסף על חשבון זה שהוא עובר על החוק, אחד הדברים שביהמ"ש מסתכל עליהם בתפיסת הענישה הוא: האם הנאשם תיקן את הנזק שעשה. בגלל שבעבירות סביבתיות הנזק הוא מאוד חמור, וקשה לתקן את הנזק, הנכונות לתקן את הנזק היא אפילו יותר חשובה מבעבירות פיסקליות. בנוסף, העונש צריך לשלול את הכדאיות הכלכלית. כל עוד הקנסות משתלמים, עבריינים ימשיכו לזהם. בסוף הקנס שהוא קיבל היה -250,000 שקל. כל שנה הוא מרוויח 500,000 שקל, כלומר- עדיין משתלם לזהם. המרצה טוען כי בית המשפט לא סיפק את הסחורה במאני טיים.

## פסולת

בעיקרון במערכת אקולוגית לא אמורה להיות פסולת. יש עץ- הפסולת שלו הוא עלים שנושרים, העלים נרקבים והופכים לפטריות שמשמים מזון לזחלים וכן הלאה וכן הלאה. אנחנו, בני האדם כבר שנים ארוכות לא חלק מהמערכת האקולוגית. אנחנו מייצרים פסולת שלא מתמחזרת. למה?

1. היכולת הטכנולוגית שלנו התפתחה ואנחנו מסוגלים לייצר דברים שאינם מתחמחזרים.
2. ההיקף של הייצור גדל והוא הרבה יותר אינטנסיבי מפעם.

אנחנו צריכים להיפטר מהפסולת הזו. אנחנו שולחים אותה למקומות רחוקים ולא אכפת לנו למה זה גורם.. אין לנו תמריץ להפחית את הפסולת שלנו, מלבד תמריץ מוסרי.

שיעור 12

בעולם של ניהול פסולת יש לנו היררכיה של כלי מדיניות. יש גישות לניהול פסולת שהן טובות יותר ויש גישות שהן טובות פחות. הדבר נקרא "כלכלת פסולת". להלן ההיררכיה של ניהול הפסולת:

* הפחתה (להשתמש פחות- זו הגישה שאנחנו הכי רוצים לעודד)
* שימוש חוזר
* תיקון
* מחזור
* השבת אנרגיה- אם לא הצלחנו לעשות את כל השלבים המוזכרים מעלה, רגע לפני שאנחנו משליכים את הפסולת, עדיף לפחות שננסה להוציא ממנה את האנרגיה שכלואה בה. יש מתקנים כאלה בכל העולם- בארץ יש בחיריה ובנשר. בעצם מייצרים באמצעות הפסולת חשמל.
* השלכה והטמנה- הגישה שאנחנו הכי פחות רוצים, אבל אנחנו נאלצים לעשות את זה.

בישראל מטמינים 80% מהפסולת- זה אחוז מאוד גבוה ביחד לעולם. זה כישלון שלנו. אנחנו גם מייצרים יותר פסולת פר בן אדם מאשר רוב המדינות בעולם. אנחנו לא רק מייצרים כל כך הרבה פסולת, אלא גם לא מצליחים למחזר אותה.

איך אנחנו מתמודדים עם זה בחקיקה?

**חוק שמירת הניקיון- התשמ"ד 1984-**

**ס'2 –** "לא ישליך אדם פסולת, פסולת בניין או גרוטות רכב ברשות הרבים או מרשות הרבים לרשות היחיד, ולא ילכלך את רשות הרבים".

מה חסר בסעיף? החוק לא מדבר על השלכה של פסולת מרשות היחיד לרשות היחיד. זה עניין של המשפט הפרטי.

"רשות הרבים"- כל מקום שהציבור רשאי להשתמש בו או לעבור בו או שהציבור משתמש או עובר בו למעשה.

אין בחוק הגדרה לרשות היחיד. בנוסף, ההגדרה של רשות הרבים היא מאוד בעייתית. מה לגבי מקמות ציבוריים שהציבור לא רשאי להשתמש בהם- למשל שמורת טבע? האם שם מותר לזרוק פסולת?

**המשרד להגנת הסביבה נ' בן עמי אמיתי הובלות בע"מ-**

הפקחים של המשרד להגנת הסביבה עוקבים אחרי הנהגים של בן עמי אמיתי הובלות. הנהגים משליכים פסולת בשטח פתוח. הפקחים אספו 50 עדויות מצולמות של הפרות.

הנתבעים טוענים-

נכון שהשלכנו אשפה, אבל זה לא היה ברשות הרבים. אנחנו לקחנו אשפה מרשות היחיד- סילקנו פסולת בניין, והעברנו אותה לרשות היחיד. אם למישהו הזה יש בעיה הוא מוזמן לפנות אלינו.

עמדת ביהמ"ש-

1. אכן לא הובאה שום הוכחה שזה נכס ברשות הרבים!
2. על המאשימה היה להוכיח כי מדובר ברשות הרבים במשמעה ובהגדרתה בחוק ועדות כזו לא הובאה בפני ביהמ"ש.

ביהמ"ש מזכה את האנשים מהעבירה.

**למה אנשים משליכים פסולת ברשות הרבים?**

**סעיף 11א** – בפרק זה "אתר לסילוק פסולת" – מקום המשמש לפינוי ולסילוק של פסולת.

"היטל הטמנה"- היטל בשל הטמנת פסולת באתר לסילוק פסולת.

"מפעיל"- מחזיק או מנהל של אתר לסילוק פסולת.

"פסולת"- לרבות פסולת בניין וגרוטות רכב.

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

למעשה, מי שמפעיל אתר לסילוק פסולת צריך לשלם כסף= היטל. למה? זה נראה מוזר. אני מחזיק באתר לניהול פסולת, מטפל בפסולת וגם צריך לשלם כסף למדינה. (התשלום הוא לפי טון אשפה).

הסיבה היא שמפעיל אתר לסילוק פסולת מרוויח כמובן. מי שזורק אצלו את הפסולת משלם לו, והמפעיל משית עליו את העלויות שהוא צריך לשלם למדינה. זה מסביר לנו למה אנשים משליכים פסולת מחוץ לאתרים האלה 🡨 **הם לא רוצים לשלם כסף.**

* יש לציין שבחוק יש הבדל במחיר ההטמנה בין סוגי פסולת, ככל שהיא יותר מזיקה, כך משלמים עליה יותר. (הערה שלי: אם יש שאלה של מס פיגו בחקיקה הישראלית, זו יכולה להיות דוגמא טובה).

זה נשמע נפלא! יש תמריץ לאנשים לייצר כמה שפחות פסולת מזיקה. אבל זה לא נפלא כל כך. הרבה מהזבל הזה מגיע מהרשויות המקומיות, מפעילי האתרים מגלגלים עליהם את התשלום. התשלום הזה מגיע מכספי הארנונה, מהכסף שלנו. אנחנו אלו שמייצרים את הפסולת ולכן אנחנו לא מרגישים בהבדל. אנחנו משלמים ארנונה בכל מקרה, בלי קשר לכמות הפסולת שאנחנו מייצרים. הרשות לא מצליחה לגלגל את התמריץ שלה לשלם פחות, אלינו, כי אנחנו משלמים את אותו סכום לא משנה מה.

* בפס"ד חולון ראינו ניסיון לגלגל את התמריץ לאזרח, ניסיון שלא צלח.

אתרי הטמנה:

על פי חוק, מותר להטמין רק באתרי הטמנה. בישראל יש 14 אתרי הטמנה מוסדרים. **תמ"א 16** - תכנית מתאר ארצית לסילוק אשפה, קובעת את המיקום שלהם, אופן ניהולם, דרך בנייתם. יש הרבה מאוד אתרים פירטיים והם קיימים כי משלמים בהם פחות.

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

הבג"צ הזה ניסה לתקוף את החוקיות של תמ"א 16. התמ"א הזו אומצה על ידי הממשלה בשנת 1989- והיא ניסתה לאמץ מדיניות לאומית סדורה לגבי סילוק אשפה. עד אז לא הייתה מדיניות כזו והיו לנו מאות אתרי הטמנה לא מוסדרים בישראל. זה נבע מחוסר מודעות, אבל יצר מפגעים סביבתיים. העיקרון המנחה של תמ"א 16 היה "עיקרון הצמידות"- כל מרחב מחייה צריך לדאוג לפסולת שלו. אנחנו לא רוצים לשנע פסולת. התמ"א חילקה את ישראל ל-42 מחוזות פסולות. סומנו 28 אתרים להקמה של מטמנות אזוריות, ביניהם גם בבאר שבע. האתר היה אמור לשרת כמה רשויות מקומיות בסביבה. בפועל הוקם אתר הטמנה אחד בתקופה ההיא. ולמה? אף אחד לא רצה אצלו פסולת..

המצב שנוצר: מצד לא מקימים אתרים חדשים, מצד שני חל איסור להטמין באתרים הפיראטיים. זה כמובן יוצר בעיה. לכן, המדינה מבטלת את תמ"א 16 בשנת 1995. אין חובת הצמדה יותר- המדינה מאפשרת שינוע של פסולת למקומות שונים בארץ. מכיוון שהוקם אתר אחד, קבעו שהוא יהיה האתר המרכזי של הפסולת. באר שבע לא אהבה את זה ועתרה כנגד החלטה.

טענות באר שבע:

לא הוגן שרק הרשות שלנו תיסע בכל הנטל של הפסולת בארץ. עיקרון הצמידות משקף הסדר צודק ומאוזן מבחינה חברתית. הפסולת שמיוצרת על ידי תושב המקום מסולקת בחצר האחורית של יצרניה ולא בחצרם האחורית של אחרים.

עמדת ביהמ"ש:

* בעיית הפסולת היא לא בעיה מקומית, אלא בעיה כלל ארצית. לדוגמא- כאשר הפסולת הייתה בחיירייה, היא משכה לשם ציפורים ומטוסים התקשו לנחות בנתב"ג. כשהקיצו אתרי פסולת במקומות אחרים, הם חלחלו לתוך מקורות מים וזיהמו אותם. 2 הבעיות שהוצגו הן בעיות לאומיות ולא בעיות של רשות אחת.
* משכך, ניהול פסולת דורש יד מכוונת מרכזית שכן הבעיות שיוצרת הפסולת אינן רק מקומיות.
* בבאר שבע זה דווקא טוב- זה במדבר ופחות אנשים גרים שם. אין שם שדה"ת או מקורות מים.

העתירה נדחית.

דעת המרצה: מנקודת מבט של צדק סביבתי- מי שגר באזורים האלה הוא בדרך כלל עני וחלש. והם אלה שנאלצים לשאת בנטל הפסולת עבור כל המדינה. ביהמ"ש הסתכל על ההחלטה בעיניים חוקתיות מבחינה של סבירות, אבל פספס את המשמעויות של צדק סביבתי.

**לסיכום, אנחנו כושלים בניהול הפסולת, ואין לנו מספיק אתרי הטמנה.**

### **מחזור אריזות**

אם כך אולי אנחנו יכולים להיות יותר טובים במחזור? חקיקה ישראלית שעוסקת במחזור:

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

החוק הזה מחיל בצורה מאוד מצומצמת עיקרון שנקרא **"עיקרון אחריות היצרן המוגברת".** העיקרון אומר שליצרן יש אחריות כלכלית לכל העלויות הסביבתיות שנוצרות בחיי המוצרים שלו. אנחנו צריכים לנתח את כל מחזור החיים של המוצר- מהעריסה עד הקבר. מרמת חו"ג עד הזבל.

בגישה הישנה הסתכלנו רק על הנזקים הישירים שנוצרים מהפעילות של היצרן- לדוגמא מפעל פלסטיק ששופך שפכים למקורות מים 🡸 חייבנו אותו בעלות של הפסולת שהוא מייצר. בגישה החדשה יצרן הפלסטיק יהיה אחראי גם לעלויות של הזיהום שנוצר כתוצאה משינוע של הנפט לישראל (מייצרים פלסטיק מנפט) וגם לפלסטיק שהצרכן זרק בסוף. (וכמובן גם לכל מה שקורה באמצע...). זו הגישה השלטת היום.

חוק האריזות בא ואמר: היצרנים אחראים לנזק שנגרם מהאריזות של המוצרים שלהם.

זו מהפכה! עד אז היצרנים אמרו: זה לא שלנו. אנחנו מייצרים מוצר ועוטפים אותו, משה קונה אותו ומאותו רגע זה הבעיה של משה. הוא זורק אותה לפח.

מטרת החוק: " מטרת חוק זה לקבוע הסדרים לעניין ייצור אריזות וטיפול בפסולת אריזות שנועדו לצמצם את כמות פסולת האריזות, למנוע הטמנתה ולעודד שימוש חוזר באריזות, לשם הקטנת ההשפעה השלילית הסביבתית של אריזות ופסולת אריזות".

**"חוק האריזות"** מטיל על כל יצרן ויבואן את האחריות למחזור אחוז מסוים ממשקל האריזות שהוא מוכר- הוא צריך לעשות את זה לפי סוג הפסולת והנזקים שהיא גורמת.

**סעיף 6 (א):** יצרן ויבואן יבצעו מחזור מוכר של פסולת האריזות שיצרו או שייבאו בשיעורים המפורטים להלן:

* בזכוכית, נייר או קרטון- צריך לבצע מחזור של 60% מהמשקל של האריזות שנמכרו.
* במתכת 50%
* בפלסטיק 22.5%
* בעץ 15%

**סעיף 23** – "אחראי לפינוי פסולת יקבע הסדר לעניין הפרדת פסולת אריזות מפסולת אחרת בתחומו, וכן הסדר לעניין איסוף ופינוי של פסולת אריזות שהופרדה".

אצלנו במדינה מי שמפנה את הזבל הן הרשויות המקומיות. סעיף 23 בעצם אומר לרשויות שהן אחראיות לקבוע את הסדרים להפרדת הפסולת, איסופה ופינוייה.

**סעיף 2-** "אחראי לפינוי פסולת"- רשות מקומית, וכן כל מי שחייב לפי כל דין, למעט חובה מכח חוק עזר באיסוף ובפינוי של פסולת משטח שבבעלותו או בהחזקתו.

החוק מאפשר גם השבת אנרגיה- של עד 10 % מכלל האריזות. (כלומר לשרוף על מנת לייצר חשמל) זה ייחשב כאילו היצרנים עמדו ביעדי המחזור שלהם. ההוראה מופיעה **בסעיף 6ד:**

"ביצע יצרן או יבואן השבה מוכרת של פסולת אריזות, יראו את שיעור פסולת האריזות שלגביו ביצע השבה כאמור כאילו בוצע לגביו מחזור מוכר לעניין יעד המיחזור הכולל, וזאת עד לשיעור של 10 אחוזים מסך משקל האריזות החד פעמיות של כלל המוצרים שמכר היצרן או היבואן באותה שנה".

**אתגרים ביישום החוק:**

1. ליצרני מוצרים אין התמחות במחזור! אין לו ידע יצרני במחזור.
2. עלול להיות יקר מידי ליצרנים קטנים. יש גם הרבה יצרנים קטנים שהאחריות הזו מאוד יקרה לו- מילא תנובה או קוקה קולה. אבל במפעל קטן זה יכול ממש לפגוע.

* הפיתרון הקלאסי- המדינה תמחזר ותגבה מהיצרנים אגרה. אבל המדינה לא אוהבת לקחת אחריות על בעיות של אחרים, והמדינה היא לא גוף יעיל כל כך.. הפיתרון הזה לא קורה! נקבע פיתרון אחר בחוק:

**ס' 9 (א) –** "לשם קיום חובות יצרנים או יבואנים, על יצרן ועל יבואן להתקשר בחוזה התקשרות עם גוף מוכר. התקשר יצרן או יבואן עם גוף מוכר, יהיה הגוף המוכר אחראי לקיום חובות היצרן או היבואן כאמור".

**(ב**)יצרן ויבואן יהיו אחראים למימון כל העלויות של הגוף המוכר שעמו התקשרו בהתאם להוראות ס"ק א.

בעצם החוק נותן אפשרות להקים חברה שתבצע מיקור חוץ של המחזור עבור כל החברות בארץ. הם יהיו אחראים למימון שלה. הגוף המוכר מכח החוק- תאגיד המחזור "תמיר". תמיר היא חברה לתועלת הציבור- אין לו כוונות רווח. היא זו שאחראית על ביצוע מחזור האריזות בישראל. (הפח הכתום).

לתמיר יש 13 בעלי מניות והם אלה שהקימו אותה כדי לתת פיתרון שוק לבעיה שהמדינה יצרה עליהם בזה שהיא הטילה עליהם אחריות. בעלי המניות של תמיר הם: תנובה, אסם, שטראוס, קוקה קולה, יונילבר, שופרסל, סנו, טמפו ועוד.

תמיר נותנת להם שירותי מחזור. היא אמנם חברה ללא כוונות רווח אבל לבעלי המניות שהקימו אותה יש אינטרס- לבצע את החובה שהוטלה עליהם בחקיקה בעלות הנמוכה ביותר. המטרה: תמיר תעשה את המינימום האפשרי כדי לעמוד בחוק.

**סעיף 17 א –** "גוף מוכר אחראי למימון כל העלויות הדרושות לטיפול בפסולת האריזות שהופרדה ונאספה בתחומו של כל אחראי לפינוי פסולת שעמו התקשר".

שוב, מה שאנחנו צריכים לקחת מהסעיף הזה זה את ההבנה כי תמיר תרצה לעשות את זה במינימום עלות.

האם החוק הזה עובד?

תלוי את מי שואלים- החברות שמחזיקות בתמיר חושבות שכן. המרצה חושב שלא. ולמה? כי אם נסתכל לאורך שנים נראה ששיעור הפסולת המוטמנת לא יורד- באופן קבוע מדובר ב-80%. הבעיה הראשונה היא שהחוק אמר שהוא רוצה להוריד את ההיקף של הפסולת, אבל שום דבר במבנה של החוק לא מייצר תמריץ כזה. גם תמיר כגוף לא עוסק במטרות העיקריות של החוק- צמצום האריזות, אלא רק במחזור של האריזות שהחוק מחייב למחזר.

בנוסף, אם נסתכל על הדוחות של תמיר נראה כי רוב ההוצאות שלה הן הוצאות של פינוי ואיסוף של פסולת, אין להם כמעט כסף שהולך על הפחתה של פסולת.

תמיר מצליחה לעמוד בכל יעדי המחזור שלה מלבד זכוכית. בישראל אין הרבה שימוש בזכוכית- לכן קשה למחזר זכוכית- אין מספיק חומרי גלם. המקום היחיד שיש בו הרבה זכוכית- בקבוקים. לבקבוקים יש חוק משלהם:

### **מחזור בקבוקים**

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

החוק ביקש להתמודד עם בעיית בקבוקי המשקה שמילאו את הפחים, היערות והנחלים בישראל באותה תקופה. חוק הפיקדון ניסה להפחית בצורה משמעותית את פסולת הבקבוקים בישראל. למה יש חוק נפרד לבקבוקים ואריזות?

זה לא ייחודי לישראל והסיבה לכך היא שלבקבוקים ואריזות יש מאפיינים קצת שונים. מאפייני האריזות- בדרך כלל מדובר על נייר, קרטון או קלקר שמיוצרים במיוחד בעבור האריזה. הם גם מאוד שונים אחד מהשני בתכונות שלהם ובאופן המחזור שלהם וגם בדרך כלל אנחנו גם הורסים אותם ולא ניתן לעשות בהם שימוש חוזר. לעומת זאת, בקבוקים מיוצרים מחומרים סטנדרטיים – שאפשר לעשות בהם שימוש מחדש.

לכן הגישה בהרבה מאוד מדינות בעולם היא גישה שמפרידה בין בקבוקים לאריזות. זו גישה טובה. בבקבוקים- סכום הפיקדון מתווסף לעלות המיכל, הדבר מעודד ומממן מיחזור.

בחוק הבקבוקים שולטת "**גישת הפיקדון"-** בגישה הנ"ל אנחנו עובדים לפי מוצר. מעודדים את הצרכן למחזר ולעשות שימוש חוזר. הגישה מתאימה למוצרים זהים, כיוון שהיא יוצרת תמריץ ליצור מאגר של בקבוקים- בבקבוקים האלה אנחנו עושים שימוש חוזר.

גישת הפיקדון הפוכה למה שראינו באריזות. באריזות יש את "**גישת המכסות**"- שמתאימה יותר למוצרים לא זהים. אנחנו רוצים למחזר אבל האריזות נהרסו, הן גן שונות זו מזו בהרכבים הכימיים שלהן.. לכן, נעבוד לפי משקל של כל סוג פסולת.

**סעיף 2** לחוק הפיקדון קובע מינימום פיקדון של 30 אגורות.

**סעיף 6** לחוק הפיקדון- מחייב עסקים לקבל בחזרה בקבוקים ריקים ולשלם בעבורם פיקדון.

**סעיף 7** קבוע שבתי העסק יעבירו ליצרנים את הבקבוקים והיצרנים חייבים לאסוף מהם את הבקבוקים ולשלם בעדם את דמי הפיקדון.

**סעיף 7א** קובע את המכסה שיצרנים צריכים לעמוד בה- יצרנים ויבואנים חייבים לאסוף 77% מסך מיכלי המשקה ששיווקו. הממוצע הדו שנתי לא יעמוד על פחות מ-73% לשנה.

**סעיף 7ב** קובע קנסות על אי עמידה ביעד

**סעיף 7ד** – קובע חובת מחזור של 90% מהבקבוקים שנאספו.

כשבאו לחוקק את החוק הייתה התנגדות מאוד משמעותית להחלה שלו על מיכלי משקה של ליטר וחצי. היו הרבה מאוד טענות למה לא צריך להחיל את החוק על המיכלים האלה:

1. חצי ליטר זה מותרות אבל בקבוקים של ליטר וחצי זה בקבוקים שמשפחות קונות- זה ייקר את סל הקניות של המשפחות.
2. אנשים לא הולכים ושותים ברחוב ליטר וחצי- ולכן גם לא זורקים בקבוקים כאלה ברחוב.

הייתה פשרה:

**סעיף 7ה-** מטיל חובת איסוף של 55% מבקבוקי ליטר וחצי ששווקו כל שנה, בלי פיקדון. זאת אומרת לא יוסיפו את סכום הפיקדון לבקבוקים האלה. כל שנה צריך להגיש דוח שמראה שהיצרנים הגיעו לרף של 55% מהבקבוקים האלה. אם הם לא יעמדו ברף, החוק יוחל עליהם.

האם החוק הזה עובד?

זה חוק מאוד מוצלח. שלא כמו חוק האריזות שדי מדשדש, חוק הפיקדון הוא מאוד מוצלח. מי שאוסף את הבקבוקים הוא תאגיד אל"ה, שהוא כמו תמיר, רק שהוא לא קבוע בחקיקה. זו התארגנות פרטית של חוק המשקאות שנוצרה בעקבות החוק. בחוק הפיקדון בעצם העתיקו את המודל הזה.

החוק הוא אכן הצלחה לגבי הבקבוקים שהוא חל עליהם. לגבי הבקבוקים שהוא לא חל עליהם- כישלון צורם. בכל מקום בארץ יש בקבוקים זרוקים של ליטר וחצי.

התאגידים מדווחים שהם אוספים 60% מכלל בקבוקי הליטר וחצי ולכן החוק לא חל עליהם. המשרד להגנת הסביבה מינה רוח מבקר שיבדוק את המספרים האלה והדוח שלו קבע כי הם אוספים רק 44% מכלל הבקבוקים. על פי החוק אם יש 44% צריך להטיל פיקדון. אבל, השר התעלם ממה שאמר משרד רואי החשבון ואמר שממה שהוא מבין החברות אוספות 52%. למה הוא אמר את זה? כי לפי החוק אמנם צריך 55 אבל אם האיסוף נע בין 47 ל-54 אפשר להקל את החלת החוק. גם הנתון הזה מוגזם (של 52) כי הוא מתבסס על סקרים של חברות המשקאות שיש להן אינטרס ברור לנפח את הכמות שהן אוספות.

אדם טבע ודין הגישו דוח לפיו נאספים 40% מבקבוקי הליטר וחצי. לפי האחוז הזה, ברור שצריך להטיל את החוק.

אדם טבע ודין ניהלו הליכים משפטיים בנושא הרבה מאוד שנים ואז נכנסה שרה חדשה למשרד- גילה גמליאל. ממש בשנה האחרונה, גילה גמליאל החליטה להחיל את החוק על בקבוקי הליטר וחצי. הכניסה של החוק נדחתה בשנה על מנת לאפשר לחברות להתארגן.

שיעור 13

## חומרים מסוכנים

**חוק חומרים מסוכנים, התשנ"ג 1993**

החוק מסדיר את הטיפול בחומרים מסוכנים. כמו תמיד, יש חוקים נוספים שמשתלבים בהסדרה ומייצרים את התשתית הרגולטורית לטיפול בחומרים מסוכנים. חוק נוסף כזה הוא למשל **חוק רישוי עסקים, תשכ"ח-1968**-

**ס' 2** - לפי חוק זה כל מקום למכירת חומרים מסוכנים טעון רישוי לפי חוק רישוי עסקים.

(בחזרה לחוק חומרים מסוכנים)

סעיף ההגדרות- מהו "חומר מסוכן"- רעל או כימיקל מזיק.

"כימיקל מזיק"- כל חומר מן החומרים המפורטים בתוספת הראשונה, בין בצורתו הפשוטה ובין מעורב או ממוזג בחומרים אחרים.

"רעל"- כל חומר מן החומרים המפורטים בתוספת השנייה, בין בצורתו הפשוטה, ובין מעורב או ממוזג בחומרים אחרים.

בקיצור, החוק חל על כל החומרים המופיעים בתוספת הראשונה והשנייה לחוק.

איך אנחנו מסדירים את הטיול בחומרים מסוכנים?

**ס'3 (א)** לא יעסוק אדם ברעלים אלא אם כן יש בידו היתר רעלים מאת הממונה. הוראה זו לא תחול על רוקח מורשה העוסק ברעלים רפואיים.

כלומר, אדם לא יכול לעשות שימוש בחומרים מסוכנים במסגרת העיסוק שלו, אלא אם יש לו היתר רעלים מהממונה.

הממונה- הממונה על הרעלים שיושב במשרד להגנת הסביבה וממונה על ידי השר להגנ"ס.

איך מקבלים את ההיתר הזה?

פונים למשרד להגנת הסביבה, אנשי המפעל מבקרים במפעל, בוחנים את הסיכונים הנובעים מהחומרים המסוכנים. על פי הסכנות הנובעות ממנו יקבעו את היתר הרעלים שייקבע תנאים- מה אני צריך לעשות כדי להפחית את הסיכונים, איך צריך לאחסן את החומרים, איך להשתמש בהם וכולי.

**סעיף 3 (ב)** – בהיתר רעלים יפורטו מסחרו של בעל ההיתר, הרעלים שהוא רשאי לסחור בהם ומטרת השימוש בהם.

ההיתר הוא ספציפי. אין היתר רעלים כלכלי-הוא יהיה מאוד מדויק- כמויות, תקופות, מטרות וכולי.

**סעיף 3 (ג)** – היתר רעלים יינתן רק למבקש שידוע כאדם הגון, ולאחר שהוכיח להנחת דעתו של נותן ההיתר שהוא יודע קרוא וכתוב ושהוא מודע היטב לתכונות המסוכנות של אותם רעלים.

המבקש צריך להיות אדם הגון, יודע קרוא וכתוב שיודע את התכונות המסוכנות של אותם רעלים. כלומר הדרישות הן די נמוכות ידיעת קרוא וכתוב- על מנת שיוכל לקרוא את הסיכונים זו לא דרישה מטורפת היום. אנחנו לא נמצא הרבה הסברים בפסיקה למי הוא אדם הגון אבל אנשים עם אישומים פליליים אכן מתקשים לקבל היתר כזה. בחידוש היתר רעלים- מסתכלים האם עמדתי בדרישות ההיתר ולא הפרתי אותן וזה בעצם מעיד על הגינות.

**בג"צ ד.ש. שמנים וכימקלים בע"מ נ' מנהל מחוז חיפה במשרד לאיכות הסביבה-**

דש היא חברה שעוסקת בחומרים מסוכנים ויש לה היתר רעלים. ההיתר מתיר לה להחזיק בחומרים מסוימים. במסגרת היתר הרעלים של דש, אין לה אישור להחזיק פסולת כימית. המשרד להגנת הסביבה עושה ביקורת במתחם של דש ומגלה פסולת כימית. המשרד להגנת הסביבה מוציא צו להפסקת הפעילות באופן מיידי. בעקבות צו הפסקת הפעילות דש פועלת להוציא את החומר הכימי מהמפעל שלה. היא מראה את זה להגנ"ס והוא מאשר לה להמשיך לפעול על פי היתר הרעלים שלה.

היא ממשיכה לפעול. היתר הרעלים שהיא פועלת לפיו לא כולל גם חומר מסוג "איזופר". דש מתקשרת עם חברה אחרת השם אינידיגו (חברה רצינית של HP) בהסכם- במסגרתו ד.ש רוכשת מהחברה פסולת איזופר למחזור. בגלל שזו חברה רצינית היא מבקשת לראות את היתר הרעלים של ד.ש.

ד.ש מאוד רוצה את ההסכם הזה אז היא מזייפת את הסכם הרעלים שלה ומוסיפה לו את המילה "איזופר". אינדיגו מתרצה וההסכם נחתם. המשרד להגנת הסביבה מגלה את זה ופותח בחקירה. הוא מגיש תלונה למשטרה נגד ד.ש. במקביל ד.ש פונה להגנ"ס- ומבקשת לחדש את היתר הרעלים שלה כך שיכניסו את החומר להיתר הרעלים שלה. הגנ"ס אכן עושה את זה. אבל, בעקבות ההיסטוריה שיש למשרד להגנת הסביבה עם החברה וזה שהיא עבריינית, המשרד מוסיף תנאי להיתר-

"חל איסור מוחלט לרכוש פסולת מסוכנת ללא אישור ספציפי בכתב מהאגף לחומרים מסוכנים. במידה ובביקורת פתע תימצא פסולת מסוכנת המיועדת למחזור ללא אישור בכתב מהאגף לחומרים מסוכנים, יישלל היתר הרעלים ולא יחודש".

כמובן שד.ש מפרה את התנאי. המשרד שולל לצמיתות את היתר הרעלים של דש. דש מגישה בגצ.

טענות ד"ש:

מלכתחילה האיסור שהכניסו היתר הרעלים לא היה תקף. זה שהמשרד להגנת הסביבה אמר שהוא ישלול את ההיתר לצמיתות, מהווה פגיעה בחוק יסוד חופש העיסוק.

עמדת ביהמ"ש:

דוחה את הטענות. חוק החומרים המסוכנים מייצר איזון בין הצורך להגן על בריאות הציבור, לבין הצורך של הציבור להשתמש בחומרים המסוכנים האלו. במסגרת האיזון הזה החוק נותן למשרד להגנת הסביבה שיקול דעת מאוד רחב לקבוע בהיתרים מה מותר ואסור לעשות. בנוסף, אם יש מפעיל שמוכיח שהוא מסכן את בריאות הציבור, יש למשרד להגנת הסביבה סמכות מכח החוק למנוע את זה. לאור ההפרות השיטתיות של דש, אין בביטול ההיתר שום דבר שפוגע בחופש העיסוק שלה.

מאיפה בית המשפט מבין את זה? סעיפים **3ה ו3 ו**

ה – הממונה רשאי להתנות את מתן היתר הרעלים בתנאים מיוחדים שיש לקיימם לפני מתן ההיתר. כן הוא רשאי 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 הממונים בס"ק ה. לא יבטל הממונה היתר רעלים, אלא לאחר שנתן לבעל ההיתר הזדמנות להשמיע את טענותיו.

המנגנון של חוק החומרים המסוכנים מתבסס על "paper trail"- כלומר אנחנו רוצים לעקוב אחרי החומרים המסוכנים בכל רגע נתון- מהרגע שעושים בו שימוש וגם בייצור הפסולת. אנחנו יוצרים רישום בכל נקודת זמן איזה חומר מוחזק על ידי מי. הרישום מתבצע בפנקס כללי – שקבוע **בס' 5 לחוק הרעלים המסוכנים:**

**5 (א)** בעל היתר רעלים ינהל פנקסי רעלים ובהם יירשמו כל קניה ומכירה של רעלים

**(ב)**בפנקס הקניות יפורטו תאריכיה של כל קניה, החומרים שנקנו, כמותם וכן שמו של האדם שממנו נתקבלו

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

**(**ד) כל רישום בפנקס המכירות ייעשה בזמן מסירת הרעל והקונה יחתום בצידו של הרישום

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

**ס' 8 –** בעל היתר רעלים שהוא סיטוני או יצרן של רעלים –

1. לא ימכור רעלים אלא למי שהוא בעל היתר רעלים

**ס' 14א (ב) –** השר בהסכמת שר האוצר ובאישור ועדת הכספים של הכנסת, **יקבע היטל** על סילוק פסולת חומרים מסוכנים, שיוטל על מי שמחזיק בפסולת חומרים מסוכנים או שמסלק פסולת כאמור. והכל לשם מניעת היווצרות פסולת חומרים מסוכנים או צמצומה וכדי לעודד הליכי מחזור או השבה של פסולת או הפקת משאבים ממנה.

כמו בפסולת רגילה – יהיה היטל על סילוק פסולת. גם פה יש הבדל בין סוגי פסולת. היטל הסילוק צריך להיות גבוה יותר ככל שהפסולת בעייתית יותר.

**עד היום לא נקבע היטל.** זה דווקא הפסולת שהכי היינו רוצים להפחית, לא קבענו שום היטל או תמריץ. בניגוד לפסולת רגילה, שהתמריץ לא מתגלגל לתושבים, כאן אם ההיטל ייקבע ישירות על מייצרי הפסולת, הוא דווקא כן יכול ליצור תמריץ להפחית את הפסולת.

אחת הסיבות שלא קובעים היטל היא שעלות הסילור היא גם ככה מאוד יקרה. על הסילוק עצמו יש רגולציה. איך מסלקים פסול של חומרים מסוכנים?

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

* התקנות הוצאו מכח חוק רישוי עסקים, אבל הן מבוססות על הספר הכתום של האו"ם ולא בדיוק על ההגדרות שכתובות בחוק רישוי עסקים.
* הספר הכתום – מדריך בינלאומי של האו"ם לשינוע והעברה של חומרים מסוכנים. הספר מתעדכן כל 4 שנים. הוא כולל 4000 חומרים מסוכנים והמטרה שלו היא לייצר סטנדרטים מוסכמים על ידי כל מדינות העולם לשינוע חומרים מסוכנים. למה אנחנו צריכים את האום בשביל זה ולא מסדירים את זה לבד? אחת נקודות התורפה הכי מרכזיות של שימוש בחומרים מסוכנים הוא השינוע שלו ולא ההחזקה שלו. ההעברה חושפת אותו לאור שמש, חמצן, טלטול – זה מייצר סיכונים. החלק הכי מסוכן בטיפול הוא העברת החומר ממיכל אחד למיכל שני. אם כל מדינה הייתה קובעת את הסטנדרטים לעצמה : נאמר שיש לנו חברה שרוצה להעביר חומר מסוכן מצרפת לבלגיה- כל אחת מהמדינות תשתמש בפרוטוקול שינוע אחר וזה עלול ליצור בעיות- צינורות פריקה לא זהים, לחצים שונים בצינור , סטנדרט בטיחות שונה וכו וכו. עוד סיבה שאנחנו רוצים סטנדרט אוניברסלי של כל המדינות היא שאנחנו מפחדים ממצב שבו מדינות עניות יקלו מאוד את הכללים לשינוע ואחסנה של ומרים מסוכנים אצלם באופן שיפגע בתושבים שלהן.

מה שהספר הכתום עושה- הוא נותן לכל חומר מספר, שנקרא מספר או"ם. זה מספר בין ארבע ספרות שמסמל את החומר הזה 🡨 יותר מצב שלא צריך תרגום. למשל 1017 הוא המספר של כלור בכל מקום בעולם. הספר מחלק את החומרים לרמות סיכון שונות. לכל רמת סיכון הספר קובע את האריזה המתאימה לשינוע של החומר. ככל שהחומר יותר מסוכן, רמת העמידות של המיכל גבוהה יותר.

אז התקנות מאמצות את הספר הזה, והן קובעות שבכל שינוע של חומר מסוכן, נדרש היתר ממשרד התחבורה ומהמשרד להגנת הסביבה. התנאים של ההיתר נגזרים מהקבוצה שהוא משתייך אליה ומרמת הסיכון שלו. אנחנו חייבים שיופיע על הרכב הסימן של החומר הזה.

**ס' 2 (א)** בעל מפעל יסלק כל פסולת שמקורה במפעל או המצויה בו בהקדם האפשרי ולא יאוחר מתום 6 חודשים ממועד היווצרותה, למפעל לניטרול וטיפול בפסולות תעשייתיות ופסולות חומרים מסוכנים שברמת חובב, כשהיא ארוזה ומשונעת בהתאם להוראות כל דין ובכפוף להנחיות המנהל.

התקנות אוסרות על השלכה של פסולת מסוכנת לשום מקום, אלא לאתר ברמת חובב. ברמת חובב מטמינים את הפסולת. יש מקומות אחרים בהם ניתן למחזר אותה.

## **רישוי עסקים**

במהלך הקורס הזכרנו הרבה פעמים את חוק רישוי עסקים ואמרנו שהרבה מהמשפט הסביבתי מתנהל דרכו.

**סעיף 1 לחוק רישוי עסקים**:

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

החוק אומר לשר- אתה יכול לקבוע איזה עסקים במדינה חייבים רישיון כדי לעבוד. למה דורשים רישיון? אחת המטרות היא איכות הסביבה ומניעת נפגעים.

ואכן שר הפנים פרסם צו שנקרא **צו רישוי עסקים (עסקים טעוני רישוי)** ובצו הזה הוא מגדיר איזה עסקים, שכדי צריך להפעיל אותם צריך רישיון עסק. הוא גם מגדיר איזה סוג של אישורים צריך- מסעדה צריכה סוג אחר של אישורים מאשר תחנת דלק. העסקים האלה לא יוכלו לפעול באופן חוקי ללא אישור של השר להגנת הסביבה.

מי שחתום על רישיון העסק הוא רשות הרישוי המקומית. זה אומר שמי שאחראי על הנפקה ופיקוח על קיום ההוראות שכתובות ברישיון העסק- הן הרשויות המקומיות.

אם אני רוצה לפתוח עסק בגב"ש – אני צריכה לפנות לעיריית גב"ש. אבל התנאים שנקבעו ברישיון העסק- כתובים בצו רישוי עסקים.

**סעיף 10א לחוק –** 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 שעניינן הוראות בנוגע להדרכת מועסקים, לצורך הבטחת המטרות האמורות.

זאת אומרת, השר להגנת הסביבה, מקבל מכח חוק רישוי עסקים סמכות לקבוע תקנות בכל מה שנוגע לקיום דרישות סביבתיות ברישיונות עסק.

איך התהליך הזה עובד?

מי שמעניק את רישיון העסק זה הרשות המקומית. כדי שהיא תנפיק אותו כל הרשויות הרלוונטיות- מכבי אש, הגנת הסביבה, הבריאות, צריכים לאשר ולחתום על הבקשה לרישיון עסק כדי שהרשות תעניק אותו. לכל משרד יש את הכללים שלו והתקנות שלו. לכל סוג עסק יש דרישות שונות- אין אותה דרישה סביבתית ממשתלה וממוסך.

כשאנחנו מדברים על אישור סביבתי- מי הגורמים האחראים? יש 3 גופים שכאשר מוגשת בקשה לרישיון עסק, הרשות המקומית מעבירה להם את הבקשה והם יאשרו את הבקשה בתנאי שיעמדו בדרישה שלהם:

1. המשרד להגנ"ס. המשרד מחלק את המדינה ל6 מחוזות. כל מחוז אחראי על רישוי עסקים בתחומו.
2. אבל יש גם דבר שנקרא יחידה סביבתית. יש הרבה רשויות שיש בהן יחידה סביבתית בתוך העירייה. כדי שיחידה כזו תוכל לתת אישורים היא צריכה לעבור הסמכה של המשרד להגנ"ס. ברגע שהיא עברה את ההסמכה הזו היא יכולה לתת רישיונות עסק לסוגי עסקים מסוימים. יש הגבלות על סוגי העסקים שניתן לתת להם אישור- הם לא ייתנו רישיון עסק לגוף כמו בז"ן.
3. איגודי ערים להגנת הסביבה- תאגיד שמוקם בצו של שר הפנים. מנהלת אותו מועצה שחבריה הם חברים של כמה מועצות אזוריות בתחום של התאגיד הזה. הרעיון- רשויות קטנות שלא יכולות להחזיק יחידה סביבתית, יקימו תאגיד, וכך יחסכו כסף..

יחידות סביבתיות ברשויות מקומיות:

היחידות האלה עושות בין היתר רישוי עסקים אבל לא רק. יש להן אחריות גם על: ניטור אוויר, פיקוח ובקרה על תעשיות, תכנון סביבתי, רעש, פסולת, חינוך סביבתי, אקולוגיה חקלאית.

מדובר ביחידה של עייריה שמורכבת מעובדים של העייריה...

**איך עובד ההליך של אישור רישיון עסק?**

המשרד או היחידה הסביבתי או איגוד ערים מקבלים בקשה לרישיון עסק. הם בוחנים את הסיכונים הסביבתיים שהפעילות בעסק הזה יוצרת וקובעים תנאים לפעילות. הם גם אחראים לפיקוח שוטף שהעסק לא מפר את התנאים שלו.

לא צריך לבדוק כל פעם כל סניף של מקדונלדס וכל מוסך- יש מפרטים אחידים לכל מיני סוגים של עסקים. זו רפורמה מהשנים האחרונות ואחת הסיבות לזה היא כי רישיונות עסק היה מקור מאוד מרכזי לשוחד. סניף אחד של מקדונלדס באילת נדרש לתנאים אחרים מרחובות- זה בסיס לשחיתות. ברשויות המקומיות אמרו- אתה רוצה להוריד את הדרישה הזו והזו- תן כסף.

עדיין יש עסקים שיש להם פעילות ייחודית והם מקבלים רישיונות פרטניים.

השפעות על הסביבה המוסדרות באמצעות רישיונות עסק:

פליטות לאוויר, שפכים, זיהום קרקעות, חומרים מסוכנים, חומרי הדברה, פסולת מוצקה, דרישות רלוונטיות ברישיון עסק.

אם לא עומדים בתנאים האלה מראש, לא מקבלים את רישיון העסק.

אי עמידה בתנאי רישיון העסק:

**סעיף 7ג (א)** רשות הרישוי רשאית לבטל או להתלות רישיון או היתר מיוזמתה היא או מיוזמת נותן האישור.

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

דיברנו בהתחלה על כך שחוק רישוי עסקים קובע כל מיני מטרות שלשמן הוא קיים. אחת מהן היא מניעת מטרדים והגנה על הסביבה. אם אני כעירייה רואה שעסק מסוים לא עומד בדרישות הסביבתיות, אני לא יכולה לבטל לו את הרישיון בלי להתייעץ עם המשרד להגנת הסביבה או היחידה הסביבתית או איגוד הערים.

אי אפשר לקבל רישיון עסק אם אנחנו לא עומדים בדריושת של חוק התכנון והבנייה.

**ס' 8 א1 לחוק רישוי עסקים**

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

הדבר מאפשר גם אכיפה של הוראות סביבתיות בדיני תכנון ובנייה. יש לנו כל מיני הוראות סביבתיות בתוך דיני תכנון ובנייה- למשל אסור לבנות קרוב לחוף.

**סעיף 4א לחוק רישוי עסקים:**

לא יעסוק אדם בעסק טעון רישוי, אלא אם יש בידיו רישיון ובהתאם לתנאיו.

**עבירה על סעיף 4א היא עבירה פלילית.**

**סעיף** 14 לחוק רישוי עסקים מונה את העונשים הפליליים:

1. העושה אחד מאלה, דינו – מאסר 18 חודשים או קנס כאמור בסעיף 61 (א) (4) חוק העונשין. ואם הוא תאגיד- דינו כפל הקנס האמור:
2. עסק בעסק טעון רישוי לא רישיון... או בניגוד לתנאי הרישיון, בניגוד להוראות סעיף 4.
3. לא קיין הוראות שנקבעו בתקנות לפי סעיפים 9 עד 11ב
4. לא קיים דרישה לתיקון ליקוים שנמסרה לו לפי סעיף 8ד

אז אנחנו רואים איך חוק רישוי עסקים, עוזר לנו לתפוס מפרים, גם כאשר החוקים הסביבתיים שנועדו למנוע את הפעולות שלהם לא מצליחים.

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

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

כלומר, אם יש לי עסק שפועל ללא רישיון- מאוד מאוד קשה שלא לשאת באחריות.

יש פה גם אחריות של נושאי משרה. (בסעיף 14 לא מדובר על נו"מ)

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

**סעיף 15 (ב**) נעברה עבירה לפי חוק זה בידי תאגיד או בידי עובד מעובדיו, חזקה היא כי נושא משרה בתאגיד הפר את חובתו לפי ס"ק א, אלא אם כן הוא הוכיח כי עשה כל שניתן כדי למלא את חובתו.

בעצם זו חזקה שמאוד קשה להפריך אותה והיא זהה בפועל לאחריות קפידה בקבועה בסעיף 14.