תוכן עניינים

[מבוא – מהו משפט סביבתי 2](#_Toc190443152)

[המהפכה הסביבתית וחוקי הסביבה המודרניים 4](#_Toc190443153)

[התפיסה החוקתית של הזכות לסביבה 6](#_Toc190443154)

[1. צדק סביבתי (אפליה סביבתית) 8](#_Toc190443155)

[2. צדק סביבתי בישראל (הזכות לסביבה ראויה) 11](#_Toc190443156)

[3. זכות העמידה הסביבתית 12](#_Toc190443157)

[דיני הנזיקין, מטרדים ומשפט סביבתי מקובל 15](#_Toc190443158)

[1. הסדרה סביבתית באמצעות המשפט המקובל 15](#_Toc190443159)

[2. דיני הנזיקין ומטרדים סביבתיים 19](#_Toc190443160)

[עקרונות יסוד במשפט הסביבתי 24](#_Toc190443161)

[1. עיקרון המזהם משלם 24](#_Toc190443162)

[2. עיקרון ההיזהרות או הזהירות המונעת 28](#_Toc190443163)

[3. עיקרון שקיפות מידע בממשל סביבתי 33](#_Toc190443164)

[חוק אוויר נקי, תשס"ח-2008 37](#_Toc190443165)

[ערכי אוויר בחוק אוויר נקי 38](#_Toc190443166)

[מקורות זיהום 40](#_Toc190443167)

[הסדרת מפליטות ממקורות נייחים 40](#_Toc190443168)

[כלים ואמות מידע למתן היתר פליטה – הטכניקה המיטבית הזמינה 42](#_Toc190443169)

[עסקאות רכישה והשקעה בחברות – היבטים סביבתיים (עו"ד שגיא גרוס) 44](#_Toc190443170)

[השקעות עם ערכים (ESG) 47](#_Toc190443171)

[חוק רישוי עסקים 47](#_Toc190443172)

[אחריות סביבתית של נושאי משרה 49](#_Toc190443173)

**משפט סביבתי/ ד"ר אורי שרון**

דרישות הקורס: 80% מבחן סגור עם חומר פתוח. יש עבודת מגן של 20% שהיא רשות (נכלל רק אם קיבלנו יותר מהמבחן). אם לא הגשנו המבחן 100%. יש מיטיב על הגעה והשתתפות עד 5 נק'.

**שיעור 1 – 06/11/2024**

# מבוא – מהו משפט סביבתי

משפט סביבתי הוא עולם התוכן שמקיף את כל החוקים, התקנות, הנהלים והצווים המשפטיים שקשורים להסדרת ההשפעה האנושית על הסביבה. מדובר בתחום משפטי חדש הקיים בערך 120 שנים, בניגוד לחוקים אחרים שקיימים כבר אלפי שנים כמו משפט פלילי, דיני קניין ועוד. **אך מדוע הוא החל להתפתח באותה התקופה**?

איך תחום משפטי נולד?

עד סוף המאה ה-19 בה התרחשה המהפכה התעשייתית, רוב ההסדרים המשפטיים הסביבתיים, מבוססים על יוזמה משפטית עצמאית של נפגעים, כך שהקונפליקטים הסביבתיים היו נפתרים על ידי המשפט הפרטי. במידה והשכן שלי זיהם את השטח שלי, אוכל לתבוע אותו בהסגת גבול, בקניין או אולי בנזיקין במידה והפעולה יצרה זיהום סביבתי שפגע לי בבריאות. אך באותה התקופה, אין מערכת חוקים עצמאית רגולטורית של משפט ציבורי שעוסקת בסוגיות ציבוריות.

**מדוע הדבר הוביל להתפתחות של תחום משפטי חדש?**

1. **זיהום** – עד המהפכה התעשייתית היקף הזיהום שהאנושות יצרה היה נמוך יותר. מיליוני אנשים לפתע היגרו מהכפר אל העיר ומוקמים הרבה מפעלים, ישנן תעלות שמנקזות ביוב ברחובות, כך שזיהום האוויר מאוד גבוה.
2. **בעלי הון** – המהפכה התעשייתית יצרה מעמד חדש של בעלי הון. עד לאותה התקופה המעמד הגבוה הורכב מאנשים בורגנים, אך לפתע נוצר מעמד בעלי ההון אשר הצליחו להתעשר במהירות בעקבות השקעותיהם וצניחתה של הכלכלה. אך מדוע זה משפיע? בעלי ההון נחשבו "הברונים השודדים", שכן יצרו מונופוליזציה שגרמה למחירים מופרזים ופגיעה באוכלוסייה.

* **ג'ון רוקפלר** – המפורסם שביניהם. בשיא הונו שלט על 90% מהנפט בארה"ב והיה בעל מונופולים של רכבות. רוקפלר התעשר בתקופת הבהלה לנפט בעקבות התעשייה והתחבורה. למרות שאנשים רבים מחפשים אדמות וקודחים בהם כדי לחפש נפט, רוקפלר הבין שעליו להניע את הנפט מהמדינה לבית הזיקוק ואז לצרכנים. לכן פיצל את השקעותיו, מחד חיפוש נפט ומאידך רכישה של מניות בחברות רכבות באזורים בהם מופק הנפט. רוקפלר מגיע לאחזקה ברוב האזורים ומודיע למתחריו בעלי בארות נפט שאינו מוכן להוביל להם את הנפט. למתחרים נותרו 2 אפשרויות: 1) לגווע ברעב, 2) למכור לו את בארות הנפט שלהם במחיר נמוך. בכך רוקפלר מרכז את השוק, מרוויח כסף רב **וכובש את רוב תעשיית הנפט בארה"ב**. עם השנים ממשיך להשתלט על תעשיות נוספות וכוחו גדל. הוא שולט בחלק ניכר בכלכלה האמריקאית, מעלה מחירים כך שמגיעים פחות שירותים במחיר ראוי לאזרחים.
* **גיי פי מורן** – הבנק שהקים שווה היום 3 טריליון. מורן הקים פירמידה של אחזקות בתחומי הרכבות, התעשייה והחקלאות. הוא יצר כוח מונופוליסטי כמעט בכל תחום שנכנס אליו באופן שפגע בציבור.

עד לאותה התקופה בעיית המונופולים לא הייתה מוכרת בכלכלה ולכן גם לא דאגו ממנה. אך רוקפלר ומורן הצליחו לייצר כוח מונופוליסטי נרחב בהמון סקטורים.

1. **תנאי עבודה וסניטציה** – תנאי עבודה: אין חוקים סוציאליים, אין מי שמגן על העובדים שנפצעים ואין תנאי בטיחות. למשל וונדרביל שרוצה לבנות טירה גדולה בארה"ב בצפון קרוליינה הרחוקה, הוא צריך המון אנשים שיבנו אותה ולכן מציע להם הלוואות במטרה לעזור להם להעתיק את מקום מגוריהם יחד עם משפחותיהם למקום העבודה. האנשים נוטלים את ההלוואות ומגלים שהריבית על ההלוואות יותר גבוהה מהמשכורת לחודש, כך שהופכים להיות עבדיו.

סניטציה:סיפור מפורסם על ספר שנקרא 'ג'ונגל' ובו הסופר התוודע על קשיים של העובדים באוכלוסייה האמריקאית ורצה לעורר את מודעות הציבור. הספר מספר על תנאי העבודה בשוק הבשר בשיקגו ומרחיב את תנאי העבודה, איכות הבשר, אין סניטציה כלל וישנן מחלות רבות. בנוסף משכורות העובדים נמוכות מאוד, והם אינם מתודרכים ומטופלים כראוי. הציבור האמריקאי נדהם מהספר וכועס, אך לא בשל תנאי העבודה הגרועים, אלא מההפתעה באשר לסניטציה הגרועה של הבשר. לימים הספר מאוזכר ככזה שהביא להקמה של ה-FDA הגוף שאחראי לרגולציה של מזון ותרופות בארה"ב.

1. **שחיתות פוליטית** – בעלי ההון והכסף שמרוכז במקום אחד, מביא לידי שחיתות. אוני' סטנפורד הוקמה ע"י תרומה של סטנפורד שעשה את הונו בתקופת הבהלה לזהב. סטנפורד החליט לרוץ לפוליטיקה, מפני שהבין שכדי להרוויח כסף צריך שתהיה לו מדינה. לאחר בחירות, זוכה להיות מושל קליפורניה. הוא מחיל סדרת רפורמות, ביניהן נתינת מיליוני דולרים לרכבת בארה"ב ושטחים נרחבים לבנייתה. באופן מפתיע יו"ר הרכבת היה סטנפורד בעצמו. הוא העניק לחברותיו ערמות של כסף בתור מושל המדינה, שכן באותה התקופה לא היו חוקים כנגד הדברים הללו.
2. **תקשורת כתובה (מודעות ציבורית)** – עוד תהליך חדש שקורה באותה התקופה הוא שהציבור מתחיל ללמוד לקרוא. כתוצאה מכך קמה תקשורת המונית כתובה (עיתונים), ממנה צומח זרם העיתונות החוקרת. מדובר באנשים החוקרים וחושפים לציבור את מעלליהם של האנשים המושחתים. הציבור לומד, מתעצבן ואט אט נוצר לחץ פוליטי שגורם לצמיחת תנועה פוליטית – **התנועה הפרוגרסיבית**.

**התנועה הפרוגרסיבית**

מדובר בתנועה תרבותית, ספרותית ותעשייתית המתבטאת באופן פוליטי, שמצליחה להתגבש כזרם בתוך המפלגה הרפובליקנית. התנועה נבחרת בבחירות שלאחריהן מחליטה לחוקק חוקים רבים שטרם נחקקו:

* חוקי תחרות – כפתרון לבעיית המונופוליזציה.
* חוקי תכנון ובנייה – לא היה לפני כן תכנון מרכזי של ערים, הן פשוט צמחו כמו שהן, דבר שיצר קשיים כגון הקמת מפעלים באמצע הערים.
* זכויות נשים – חוקים שעודדו את זכויות הנשים, לדוג' זכות הבחירה של נשים.
* סניטציה – הקמת ה-FDA
* חוקים נגד שחיתות
* מס הכנסה
* הקמת הפדרל ריזרב
* איסור על העסקת ילדים
* יובש (בוטלה בסוף)
* ועוד חוקים..

הבסיס הקונספטואלי

למרות העידוד לחקיקת חוקים אלו, חשוב לזכור שלא מדובר בתנועה פוליטית בלבד, אלא תנועה פילוסופיות וספרותית. בבסיס התנועה נמצאת **האמונה שישנה שיטה לעשות כל דבר באופן נכון**. אמנם אנו לא יודעים מה השיטה, אך בעזרת מחקר ומדע נצליח למצוא את השיטה, נפתח אותה ונעודד את הקידמה. מכאן מקדמים **ייעול ושיטתיות**. למשל:

* תחום הניהול – לפני כן לא היה תחום שכזה, החליטו להקים פקולטות ניהול כך שאנשים ילמדו לנהל.
* מפעל מכוניות – פורד מחליט שלא 20 אנשים יבנו מכונית, אלא כל אחד יעשה את הדבר האחד שהוא טוב בו ומתמקצע בו, כך שנגיע ליעילות בייצור.

מודל פרוגרסיבי של המדינה

בדומה ליצירת מודל פרוגרסיבי לתעשייה ולאקדמיה, התנועה מייצרת מודל דומה גם למדינה עצמה. לטענתם **יש דרך לנהל נכון את המדינה**. למשל גם אם יוקם משרד חינוך, או משרד חקלאות, יש דרך נכונה לנהל כל גוף.

**ניהול ע"י מומחים** – התנועה גרסה שעל המדינה לייצר מנגנונים בירוקרטיים מקצועיים בהם יעבדו אנשים מומחים, כך נביא לאות היעילות (לדוג', במשרד הבריאות ישבו רופאים). בחירת אנשים המומחים בתחומם יגרום לפיתוח הגופים הללו בהם הוצבו, ואת כל התחומים שהמדינה צריכה להיות אחראית להם. כיוון שראו את המצב לפני בו המדינה לא התנהלה באופן נכון, התנועה מפתחת את הרעיון של **מדינה בירוקרטית שמנוהלת על ידי מומחים** כפתרון לכך.

מתוך התפיסה הזאת מונחת התשתית לחוקים הסביבתיים הראשונים. לטענת התנועה, יש דרך לנהל נכון משאבי טבע, כך שניהול באופן לא נכון יגרום להכחדת משאבי הטבע. הבנה זו נטמעת בארה"ב ע"י **גיפורד פינצ'ו** (Gifford Pinchot) שמקים את **הרשויות הראשונות לניהול משאבי טבע**, יחד עם **חוקים לניהול משאבי טבע**.

**סיכום עד כאן**: התרחשה המהפכה התעשייתית, נוצר לחץ ציבורי שמקים את התנועה הפרוגרסיבית. כתוצאה מכך מוקמת ממשלה בירוקרטית כממשלת מומחים ומכאן נחקקים חוקים סביבתיים ראשונים וחוקים לניהול משאבי הטבע.

החוקים הללו מתנהלים די טוב עד שנות השישים של המאה ה-20. עדיין יש אתגרים סביבתיים, אך בשנות ה-60 נעשית מהפכה. לאחר מלחה"מ ה-2, מתרחשת פריחה תעשייתית וכלכלית נרחבת כך שהבעיות מעמיקות בשנית:

1. **בעיית הערפיח** – הערים באירופה מתמלאות בעשן ערפיח כתוצאה מתחנות כוח ששורפות פחם בלי מסננים, רכבים ששורפים דלקים ועופרת. אי אפשר לנשום או לראות ויש תמותה נרחבת.
2. **בעיית חומרי ההדברה** (DDP)– עד לאותם שנים היו מדבירים את היבול בחומר הדברה DDP שנחשב יעיל מאוד כנגד מזיקים, ועזר לחקלאות. בשנת 1962 חוקרת בשם **רייצ'ל קרסון** פרסמה ספר שנקרא 'אביב שקט' – בצפון מדינת ניו-יורק יש גוזלים וציוצים רבים, כאשר באביב אחד היער היה שקט. קרסון חוקרת את הנושא ומגלה ששימוש יתר בDDP, הוא רעיל מאוד. החומר מתפרש בכל המערכת האקולוגית ומביא לשינויים קשים מאוד, לסרטן ולתמותה. טוענים שעד היום יש שאריות של החומר בכל העולם, למרות שהשימוש בו הופסק לפני יותר מ50 שנה. קרסון מעלה את המודעות לנזק שמביאים חומרי ההדברה, והציבור מבין את הסיכונים.
3. **ציד ליוויתנים** – בשנת 1965 מוזיקאי מקליפורניה רצה להוסיף קולות של ים למוזיקה שלו. הוא משליך מיקרופון מכוסה לים על מנת להקליט, שומע את ההקלטה ומגלה קולות שירה מוזרה, הכוללים מנגינה עם סולמות. הדבר נבדק על ידי מוזיקולוגים, ומתגלה שמדובר בליווייתנים. הגילוי שהם מתקשרים בשירה עם סולמות מיוחדים מביא להבנה שהם יצורים תבונתיים, עם יכולות תקשורת והבנה גבוהות מאוד. הדבר מתורגם ללחץ ציבורי להפסיק לצוד אותם, דבר שמוביל לאמברגו עד היום על ציד ליוויתנים.
4. **פולו 8** – בשנת 1968, ולאחר שהרוסים הצליחו להטיס אדם לחלל, נשלחה הפולו 8 לירח, במטרה להנחית אדם על הירח. את הרעיון הגה הנשיא קנדי כתגובה להצלחה הרוסית. לאחר הירצחו של קנדי החליטו לקדם את רעיונותיו, והחלו בבניית תוכנית הפולו. הפולו 8 הינה החללית הראשונה שיצאה מסביב כדו"א לכיוון הירח, הקיפה אותו וחזרה אליו, תוך צילום תמונות במיקומים שהוגדרו מראש. במהלך הסיבוב אחד האסטרונאוטים חורג ממשימתו ומצלם תמונה (במקום שאינו התבקש) של כדו"א זורח מעל פני הירח. לאחר חזרתם נס"א מפרסמת את התמונה, דבר שגורם לארגונים סביבתיים לפרסם את התמונה עם המסר שאם לא נשמור על כדו"א נאבד אותו, והרי אין שום דבר בחלל חוץ ממנו.
5. **דליפת הנפט בסנטה ברברה** – במקביל להצלחת הפולו, מתרחש האסון הסביבתי הגדול הראשון. מיליוני ליטר נפט דולפים מאסדה שנמצאת לא רחוק מחופי קליפורניה (היום האסדות נבנות רחוק הרבה יותר). באותה תקופה התמונות משודרות בטלוויזיה, אנשים מבינים את הסכנות ומתחילות הפגנות גדולות של הציבור במטרה לקרוא לממשל להתערב ולהטיל רגולציה על תעשיית הנפט.
6. **הנהר באוהיו** – באוהיו היה נהר גדול שעל גדותיו היו מפעלים רבים. המפעלים כולם היו שופכים את מי השפכים שלהם לתוך הנהר, שכללו חומרים כימיים מזיקים ורעילים מאוד. באחד הפעמים נוצרה תגובה כימית בין השפכים כך שהנהר החל לבעור. התמונות של הנהר עולה באש שודרו גם הן בעולם.
7. **ההפגנה הגדולה בהיסטוריה** (1970) – קוראים לממשלות בעולם להתחיל לפעול על מנת לשמור על כדור הארץ.
8. **המהפכה הסביבתית** (1979) – נחקקים סדרה של חוקים סביבתיים, החוקים נחתמים ונכנסים לספר החוקים. למרות שבעבר החלו בחקיקה סביבתית, החוקים המודרניים הם שונים ומבוססים על כמה תובנות חדשות.

## המהפכה הסביבתית וחוקי הסביבה המודרניים

התובנות מאחורי החוקים הסביבתיים המודרניים

1. **לא ניתן לקיים פעילות אנושית ללא החצנות**

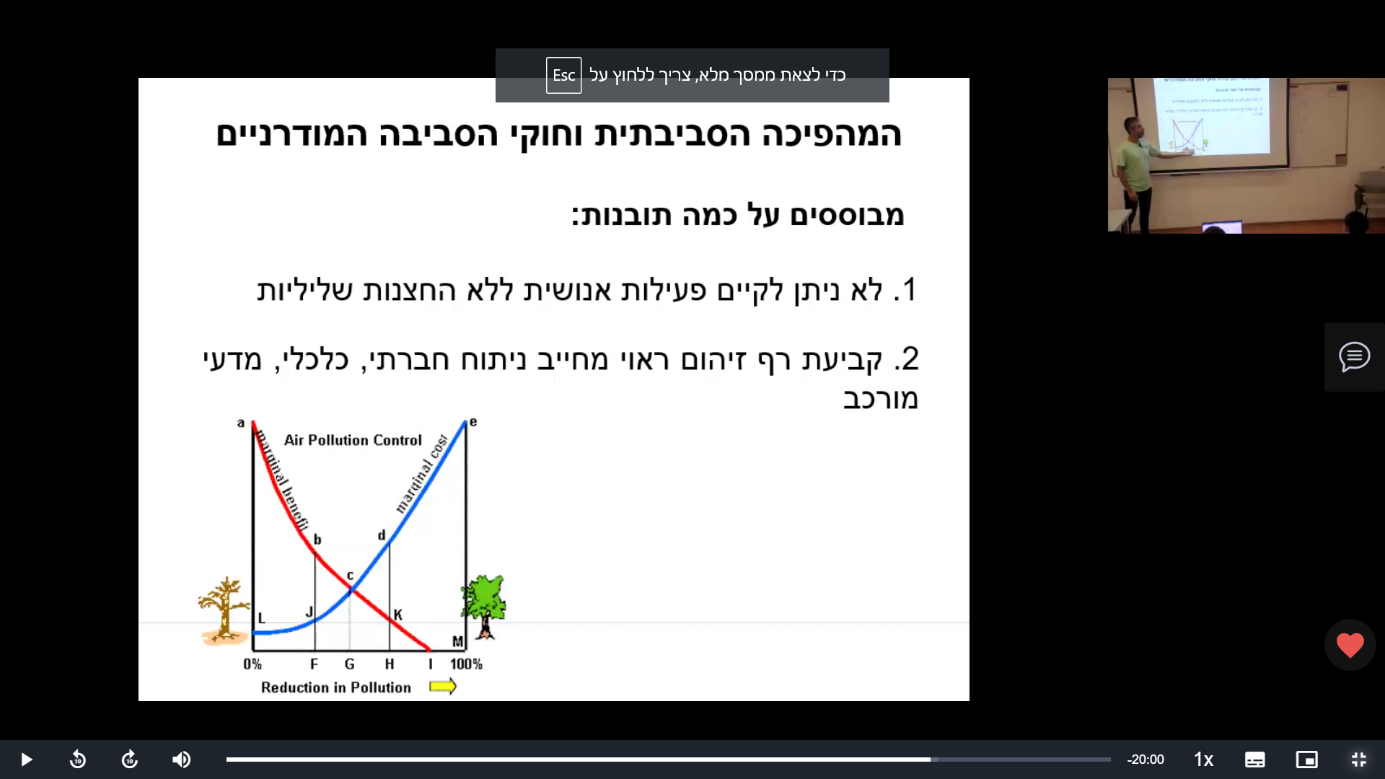
* **החצנה** – "עלות או תועלת שנגרמת מפעילות ומוטלת על אחרים שאינם מעורבים בפעילות" (גם השפעה חיצונית).
* דוג' להחצנה שלילית – **זיהום אוויר**. חברת חשמל מייצרת חשמל ומקבלת כסף, אך כדבר נלווה נוצר זיהום אוויר אותו נושא כנטל הציבור. דוגמה נוספת, שתילת עץ שצומח לי בגינה, אמנם משרת אותי ותורם לי בצל, אך עלייו נושרים על המדרכה כך שהוא מחצין על הציבור.
* דוג' להחצנה חיובית – **אנרגיה סולארית**. הנחת לוחות סולאריים על גג הבית כדי להרוויח כסף, אך במקביל מדובר בתרומה לצמצום זיהום האוויר.

החוקים החדשים מכירים בכך שאין פעילות אנושית שאין לה החצנה, כיוון שהזיהום יתרחש כל עוד ישנם בני אדם. לכן כל עוד יש בני אדם, עלינו להכיר בכך שיהיו החצנות שליליות. **תפקידנו לקבוע רף זיהום שאנחנו מוכנים לחיות איתו, כי אין זיהום 0!**

1. **קביעת רף זיהום ראוי מחייב ניתוח חברתי, כלכלי, מדעי מורכב**

מדובר במשימה קשה, כיוון שעלינו לדעת כיצד לאמוד ולנתח את המידע לקביעת הרף. הדבר נעשה באמצעות מחקרים, סטטיסטיקה וכמובן כסף, אך מדוע מדובר במשהו יקר? ייצור חשמל למשל, מייצר זיהום, כאשר במחיר החשמל מגולמת טכנולוגיה להפחתת הזיהום.

עקרונית ניתן לחייב את חברת החשמל לפעול עם טכנולוגיות טובות יותר, אך גם יקרות יותר. **כמה אנחנו מוכנים להשקיע בכך**? אם הטכנולוגיות יקרות יותר, גם מחיר החשמל יהיה יקר יותר. האם הגיוני לשלם על החשמל שלנו פי 13 בתמורה? אנשים יהפכו ליותר עניים, לחלקם לא יהיה מספיק כסף לחימום הבית, דבר שיעלה את התמותה.

עלינו למצוא את **נקודת שיווי המשקל**, מפני שבכל נקודה אחרת הדבר לא משתלם לנו – נייצר יותר נזק מאשר הנזק שנמנע. השקעה רבה בהפחתת זיהום וההפסד הכלכלי מביא למוות בנקודות אחרות.

מדד – כיצד נמדוד את רמת הזיהום באוויר? קביעת רף זיהום ראוי בכל סוגייה מחייב ניתוח חברתי, כלכלי ומדעי מורכב. נצטרך להתחשב בפערים כלכליים, שכן יש חוקים שישפיעו יותר או פחות על סוגי אוכלוסייה שונים ויגדילו את אי השוויון. בשל המרכיבים הרבים בהם יש להתחשב, החוקים הללו כ"כ גדולים מפני שהם מייצרים את כל המנגנונים שצריכים לענות על שאלות אלה, במטרה **לקבוע את רף הזיהום שאנחנו מוכנים לחיות איתו**. על המנגנונים להיות דינאמיים ומשתנים בהתאם לתקופה ולמצב, דבר שמגביר את הקושי.

**הסבר על הגרף**: התועלת השולית מכל יחידית זיהום שנוריד הולכת ופוחתת. בהתחלה כל טיפת זיהום שנוריד תוביל לשינוי משמעותי, אך ככל שנתקדם נרוויח פחות (למשל, ישנם חומרים שמנקודה מסוימת כבר אינם מסוכנים). עם זאת, ככל שהזיהום קטן, נהיה יותר יקר להפחית את הזיהום, כך שהתועלת השולית פוחתת. אנחנו מחפשים את נקודת ש"מ כך שכל שקל שאנחנו משקיעים שווה לשקל שאנחנו מרוויחים.

1. **אי אפשר לסמוך על הממשלה**

פקידים אינטרסנטים

המודל הפרוגרסיבי גרס שהממשל צריך להיות מורכב מאנשים מומחים כמו רופאים במשרד הבריאות, שינהלו וידאגו למדינה יותר טוב. מדובר בטעות.

**ג'יימס ביוקנן** הוא הכלכלן הראשון שמשתמש בכלים של עולם הכלכלה והתנהגות השוק, ומחיל אותם על מוסדות הממשלה. ביוקנן מגלה כמה דברים:

* בעבר חשבו שאנשים בשוק העבודה עובדים במטרה להשיא את רווחיהם. עם זאת לממשלה אין שוק עובדים, אלא פוליטיקה. כלל האנשים בעולם פועלים על מנת להשיא את התועלות שלהם, כאשר יש כאלה שמחפשים כסף, אגו, הכרה ועוד.
* במידה ונשתמש בכלים משוק העבודה, ונחיל אותם על התנהלות האנשים במוסדות, נראה שאנשים סוחרים בדברים רבים כמו טובות, כדי להשיא את התועלת שלהם ('אתה תעביר לי את החוק הזה, ואני אעביר לך את השני בתמורה'). **הם לא חושבים עלינו, אלא על האינטרסנטים שלהם**! לכן הרצון להביא להם את הכוח כדי שינהלו לנו את העולם, כנראה שלא עומד לקרות.

זאת ועוד, האנשים הללו פועלים כדי להשיג לעצמם כוח מעמד, ואף מתנהלים במנגנון של **דלת מסתובבת**.

* **דלת מסתובבת** – רגולטורים שמקלים על הגופים עליהם מפקחים במטרה להשתלב באותם הגופים בהמשך עבודתם (למשל רגולטור הבנק שמפקח בצורה דלה על הבנק במטרה לסיים את תפקידו ולהצטרף לניהול הבנק).

לעיתים מדובר ב**שבי** רגולטורי, כך שבמקום לפקח על התעשייה אותם האנשים הופכים להיות שבויים של התעשייה עליה אמורים לקפח, ובמקום לראות את האינטרס הציבורי הם רואים את אינטרס התעשייה.

קבוצות מיעוט דומיננטיות

**מנסור אולסן** – טען שעד לתקופה זו החשש בכשל דמוקרטי היה עריצות הרוב (הרוב ישתמש בכולו לפגיעה במיעוט ובזכויותיו), אך יש הרבה מקרים בהם **צריך להגן על הרוב מהמיעוט**. לדוג', משפחה המחזיקה במפעלים הכי מזהמים בישראל, שמשלמים מעט מאוד תמלוגים לממשלה, דבר שאינו טוב לנו כציבור. למה אנחנו לא יכולים כולנו יחד כנציגים להעיף אותם (המיעוט מאיים על הרוב)?

1. רווח מרוכז מול עלויות מבוזרות – הנזק שנגרם לכל אזרח מהמפעלים אינו גבוה (אולי 5-10 שקל), אף אחד מאיתנו לא יצא לרחובות בשביל 10 שקלים. הרווח של המשפחה הוא מיליארדים ולכן יהיו לה לוביסטים ואנשים שישמרו עליהם בעמדת כוח. קשה לנו כציבור לפעול באופן קולקטיבי נגד קבוצות אינטרסים קטנות כיוון שלהם יש רווח מרוכז, אבל העלויות שמוטלות עלינו מבוזרות.
2. ככל שהקבוצה גדולה יותר ככה יותר קשה לה יותר להתארגן.

מכאן מגיעה התובנה הרביעית.

1. **כדי להגיע לתוצאות ראויות חברתית, צריך לאפשר לכל בעלי האינטרסים להשתתף במאמץ להגן על הסביבה**

עלינו לעשות הכל כדי לאפשר לכמה שיותר שחקנים להיות מעורבים בתוצאות. **לא ניתן להשאיר רק לממשלה ולפוליטיקאים לעשות זאת עבורנו, מפני שהם לא יעשו זאת**. עלינו לייצר מנגנונים פנימיים בתוך החקיקה שיבטיחו פיקוח ציבורי שלנו. לדוג':

* נאפשר מעורבות של ארגוני סביבה בקבלת החלטות, כמו אדם טבע ודין.
* נאפשר לאזרחים לתבוע מזהמים בתביעה אזרחית, כך שלא נשאיר את הסמכות הזאת רק למדינה.
* נכיר בזכות סביבתית חוקית – למשל זכות חוקתית לנשום אוויר נקי, כך שנוכל ללכת לבימ"ש בתביעה חוקתית.
* ניצור מנגנונים שיקלו לתבוע (תובענה ייצוגית) – במקרים שיש קושי להתאגד כציבור כי לכל אדם יש נזק קטן, כך שבימ"ש יגיד שזה זוטות וידחה את התביעה.

**שיעור 2 – 13/11/2024**

# התפיסה החוקתית של הזכות לסביבה

נתחיל את דיוננו עם **בג"ץ 4128/02** שהוגש כנגד ראש הממשלה ע"י ארגון אדם טבע ודין. מדובר בארגון סביבתי שתובע גופים מזהמים. אך לפני שניכנס לדיון בבג"ץ, עלינו להבין תחילה מה היא מערכת התכנון במדינת ישראל.

**מערכת התכנון בישראל**

רקע מערכת התכנון

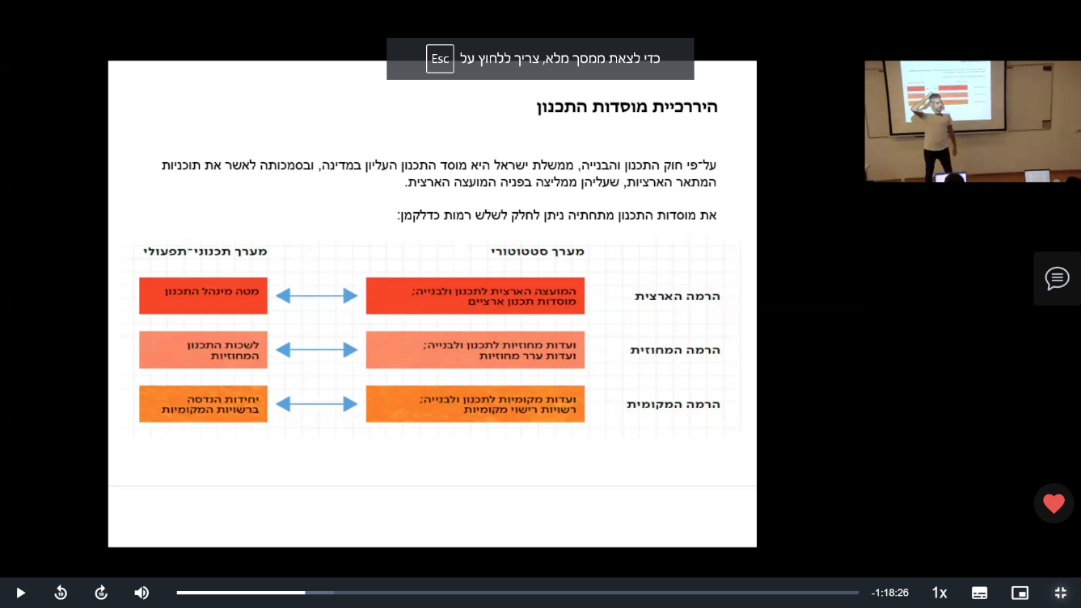
מדובר במערכת חזקה וריכוזית לה השפעה לא מבוטלת על מצב הסביבה בישראל. תפקידה **הסדרת שימוש הקרקע במדינה** במנעד רחב ומגוון של נושאים וקני מידה. כחלק מתפקידה קובעת את יעוד הקרקע בישראל – קולנוע, נמל תעופה, בית מגורים, מהרמה הכלל-ארצית (דוגמה הקמת יישובים או הרחבתם, הקמת תשתיות ארציות ואזוריות לסוגיהן וכיו"ב), ועד לרמה המקומית-פרטנית (דוגמת היקף זכויות הבנייה וגובהו של בניין במגרש מסוים).

אך מה באשר זכות הקניין הפרטי?מדוע לא אוכל לעשות בקרקע שלי כרצוני ומי שיקבע את יעודה הוא גוף חיצוני? הקרקע היא המשאב החשוב ביותר שיש לבני האדם, ללא קרקע לא נוכל לבצע שום פעילות. עם זאת, אין לנו מספיק קרקע. השימוש של הפרטים בקרקע הפרטית שלהם לרוב מייצר החצנות. לכן במידה וישנו מפעל מזהם על קרקע פרטית, ככל הנראה האנשים שיחזיקו בקרקע סמוכה לא יוכלו לבצע כל פעולה שירצו.

* **זיכרון הקרקע** – במידה ובניתי ופיתחתי קרקע מאוד קשה לשנות את השימוש של הקרקע, הדבר גורר המון השקעה.

כדי להבטיח את השימוש בקרקע בצורה היעילה ביותר, כך ששימוש אחד לא ינגוד שימוש אחר, יש מערכת תכנון (למשל אין בית ספר לצד כביש מהיר). תפקידה לתכנן את השימושים בקרקע מאותן הסיבות.

**על הצורך בהכרעות מורכבות וקונפליקטואליות** על כל חלקת קרקע במדינה, מתחרים צרכים ורצונות רבים ומגוונים (כלכליים, חברתיים סביבתיים וכיו"ב) של בעלי עניין שונים. מכאן שישנה שאיפה ליצור איזון בין הצרכים והשיקולים המגוונים והסותרים לעיתים, וכן בין צורכי ההווה והעתיד.

היררכיית מוסדות התכנון

מערכת התכנון בדומה למערכת המשפט, בעלת 3 ערכאות: רמה ארצית, מחוזית ומקומית. **הרמה הארצית** מתכננת דברים גדולים ולאומיים כמו מסילות רכבת, ומחייבת את כל המוסדות שתחתיה (אם היא תרצה לתכנן את כביש 4, מוסדות התכנון המחוזיים יקבלו זאת כנתון).

יחד עם זאת, **הרמה המחוזית** יכולה לתכנן את השימושים המחוזיים שנגזרים מהתוכנית הארצית הלאומית. לדוג', הקמת אזור תעשייה במפגש הערים בין גבעת שמואל ופתח תקווה, שישרת את הערים שמסביב במחוז. התוכנית של המועצה המחוזית תתקבל כעובדה אצל הרמה המקומית ללא עוררין. **הרמה המקומית** תתכנן איך יראו חזיתות הבניינים ועוד.

הרכב הוועדה המחוזית

נראה למשל את ההרכב של הועדה המחוזית לתכנון ובנייה:

* **12 נציגי ממשלה** – כל משרדי הממשלה השונים אמונים על אינטרס לאומי מסוים (משרד הבריאות, התחבורה ועוד). לעיתים יהיו תוכניות בהן נצטרך לקחת בחשבון שיקולים שקשורים לחלק מהמשרדים, כך שנרצה את דעתם של המשרדים הרלוונטיים.
* **5 נציגים של הרשויות המקומיות** – שנמצאות באותו המחוז. החלטות מחוזיות משפיעות ישירות על מרחבי הערים במחוז ולכן נרצה לשמוע את דעתם.
* **נציג אגודת המהנדסים והאדריכלים –** מוציאים לפועל בסוף את התכנון ולכן דעתם חשובה.
* **נציג הארגונים שעניינים שמירת הסביבה** – קשה לסמוך על פוליטיקאים בגלל קבוצות אינטרסים שונות. נרצה ייצוג בסוגיות סביבתיות שיהיה בעל השפעה ויוכל לספר לציבור מה קורה, כך שגופים יוכלו לעתור כנגד החלטות שכאלה.

כעת נחזור לפסק הדין.

**בג"ץ 4128/02 אדם טבע ודין נ' ראש הממשלה – אין זכות חוקתית לסביבה ראויה**

**העובדות**: במסגרת חקיקה של חוק התקציב וחוק ההסדרים הוחלט על הקמת **ועדה לתשתיות לאומיות**. הרכב הועדה היה כדלקמן: 13 נציגי ממשלה, 2 נציגי ציבור, נציג רשויות מקומיות ונציג ארגונים שעניינם שמירת הסביבה.

לכן אם במצב הקודם תוכננה רכבת קלה בת"א למשל, היינו מצפים שהנושא יידון בוועדה המחוזית ת"א. אך כעת הועדה הלאומית היא זו שתדון בכך, כאשר כל הרשויות המקומיות יהיו מיוצגות ע"י נציג אחד.

נציגי הרשויות המקומיות נפגעו – **מדוע**? למדינת ישראל יש קושי לפתח תשתיות לאומיות, כי אף עיר לא רוצה שיקימו בעיר שלה מפעלי שפכים ותחנות כוח. החלטה זו מעין מבהירה שלמדינה אין רצון יותר לתת את הדעת לנציגי הרשויות, אלא לפתח את התעשייה למרות התנגדותם.

מעבר לכך, הוחלט במסגרת החוק על קיצור הליכים הקיימים במסגרת חוק התכנון והבנייה, שתפקידם צמצום הפגיעה בסביבה במסגרת פיתוח הקרקע.

**טענת אדם טבע ודין**: לא די בזאת שחוק ההסדרים שינה הרכבים וצמצם את כוח הרשויות המקומיות, אלא גם קיצר הליכים שתפקידם שמירה על איכות הסביבה. מדינת ישראל מאסה בדעת הרשויות המקומיות והתנגדות התנועות הירוקות בעזרת צמצום ההסדרים הללו. דוג' להסדר שצומצם:

* **הליך אישור התסקיר פגום מיסודו** – לפי חוק התכנון והבנייה, תוכנית אשר עתידה לפגוע באופן ממשי בסביבה מחייבת את יזם התוכנית בהגשת תזכיר סביבתי. מדובר במסמך אשר מפרט מה ההשפעה הסביבתית של התוכנית, המערכות האקולוגיות שיפגעו, זיהום האוויר וחלופות תכנון. המטרה היא בחירה בחלופת התכנון שתפגע באופן המועט ביותר בסביבה, ע"י היזם והועדה. המשרד להגנת הסביבה הוא שמנחה את היזם לאילו סוגיות להתייחס בתזכיר. הועדה לתשתיות לאומיות מוציאה את המשרד להגנת הסביבה ומצרפת יועץ סביבתי שאינו עובד ברשות המדינה לוועדה. הוחלט על **קיצור הגשת זמני התזכיר.**
* **אין מספיק זמן להתנגד** – בנוסף לתזכיר, הוחלט על **קיצור הגשת התנגדות לתוכנית מ-60 ל-30 ימים בלבד.** מדובר בצמצום משמעותי של היכולת של הציבור ומנגנונים נוספים שקיימים בכל הליך אחר בחוק התכנון והבנייה, להגן על הסביבה.

טענתם המשפטית – למרות **שחוק יסוד כבוד האדם וחירותו** אינו מתייחס לסביבה כלל, הוא **כולל בתוכו את הזכות לסביבה ראויה**, שכן כדי לחיות בכבוד נצטרך לחיות בסביבה ראויה. החוק לא מגן על הסביבה, וסותר את חוק היסוד ולכן עליו להיפסל.

**ברק** (**רוב**): **האדם תלוי בסביבה כדי להתקיים**. "*האדם הוא חלק מסביבתו. הוא מקיים עם סביבתו יחסי גומלין. הוא משפיע על סביבתו והוא מושפע ממנה. הקרקע, המים, האוויר הם היסודות לקיום האנושי*." **איכות החיים נגזרת מאיכות הסביבה**. אנחנו שואפים לכך שלאזרחי המדינה תהיה איכות חיים גבוהה וראויה, מאחר והיא תלויה באיכות הסביבה, עולה ששמירה על הסביבה היא ערך חברתי ראוי שהמדינה צריכה לקדם.

עם זאת, **שמירה על הסביבה היא לא הדבר היחיד שתורם לאיכות חיים**. יש אינטרסים חשובים אחרים שעומדים בסתירה להגנה על הסביבה, כמו חינוך, תחבורה ועוד, שראויים לקידום ע"י המדינה. כל הדברים הללו דורשים פיתוח וקידום כלכלי ותעשייתי.

משפט המשווה כולל נורמות ומגנונים להגנה על הסביבה בהרבה מדינות. ישנן כמה אמנות שאפילו ישראל חתמה עליהן. עם זאת **משפט המשווה לא קובע את התנהלותה של ישראל**, אלא רק החלטות המחוקק. **בישראל ישנה מערכת מקיפה של דינים העוסקים בהגנה על הסביבה**, כמו חוק אוויר נקי, חוק המים ועוד.

חוק יסוד כבוד האדם וחירותו מגן על חייו ועל כבודו של האדם, זו הליבה וההגנה החוקתית שכנסת ישראל החליטה לייצר לאזרחי ישראל. עם זאת, היא **אינה דיברה על סביבה, אלא על חיים בכבוד**. כדי שאדם יוכל לקיים את חייו בכבוד, הוא אינו צריך יער סביבו, כיוון שאלו מותרות. יש מינימום שמאפשר חיים בכבוד דוגמת מים, אוויר וחשמל, וזהו גם המינימום שחוק היסוד מגן עליו. **אין זכות לסביבה ראויה במדינת ישראל, יש זכות למינימום שיאפשר לחיות בכבוד**. ברק אינו מתאר מה המינימום. אמנם פגיעה בסביבה באופן שפוגע במינימום הקיום האנושי בכבוד אסורה, אך המינימום הזה לא מונע פגיעה בסביבה בחקיקה. יש הגנה רק על מינימום הקיום האנושי, זו הגנה על תנאים סביבתיים מאוד בסיסיים. לכן אין זכות חוקתית לסביבה ראויה.

**דורנר (יחיד)**: העתירה לא דורשת הכרעה בשאלת הזכות לסביבה ראויה במדינת ישראל מכוח חוק יסוד כבוד האדם וחירותו. אמנם יש הרבה מדינות בעולם שאימצו את הזכות החוקתית, אבל כל מדינה מחליטה מה המשמעות של זכות זו בעצמה. הטענה שזכות זו קיימת היא נחמדה אך היא עמומה מאוד. יש מדינות שיטענו שהזכות כוללת מים טהורים ומתקנים טכנולוגיים ויש שיטענו שסביבה ראויה מתכתבת עם הזכות לבריאות, כך שכל עוד היא מתקיימת כך גם הזכות לסביבה ראויה.

ההכרזה בזכות לסביבה ראויה היא לא דקלרטיבית (הצהרתית) גרידא, יש לה המון משמעותיות. הפער בין הפרשנויות הוא גדול, **כך שעל המדינה לדון באופן לאומי ופוליטי מה משמעות הזכות לסביבה בישראל**. נדרש איזון פרטיקולרי של האינטרסים בבסיס הזכות. לכן אי אפשר לדון בשאלה האם החוק סותר את הזכות, כיוון שזה לא תפקיד בימ"ש להחליט החלטה שכזו, אלא **תפקידה של הכנסת**.

עם זאת דורנר מסכימה עם **ברק** בכך שיש אינטרס ציבורי כבד משקל להגנה על הסביבה, והוא בא לידי ביטוי בהרבה מאוד חוקים בישראל. חוקים אלה מראים שאינטרס ההגנה על הסביבה כן חשוב למחוקק. מכאן שיש חזקה שהוראות והחלטות של רשויות מקומיות בישראל, יתכתבו עם התפיסה הזו וינסו לממש אותה. נצא מנקודת הנחה שוועדה של המדינה תפעל ותבקש להגן על הסביבה.

"*האינטרס הציבורי הכבד לסביבה ראויה, שהוא אינטרס כלל-עולמי, ושמבוסס כאמור על זכויות אדם ועל האינטרסים ציבוריים הזוכים להגנה חזקה בדין ובפסיקה הישראלית, מספיק לדעתי ליצירת חזקה שלפיה יתפרשו דינים, ככל שהדבר ניתן, כתואמים את הזכויות ואת האינטרסים בדבר סביבה ראויה*."

ניתן לעשות שימוש בחזקה הזו כדי **לפרש את המועדים הקבועים בחוק לא כקשיחים אלא כניתנים להארכה הנדרשת, על מנת להגן על הסביבה**. כלומר, הועדה יכולה להחליט שלמרות שכתוב 30 יום להתנגדויות, ניתן להאריכם ל-60 ימים. בנוסף, היא יכולה לבקש ממשרד להגנת הסביבה להיות יועץ חיצוני.

דורנר מבטאת את **עיקרון הבשלות** – במידה ויהיה מקרה קונקרטי בו הועדה תבחר לפעול לפי המינימום של החוק, תוכלו לעתור בשנית. כל עוד לא קרה כלום, מדובר בתקיפה סתמית של החוק שמוסיפה על עומס בימ"ש.

## 1. צדק סביבתי (אפליה סביבתית)

רקע

התכתבות המשפט החוקתי והסביבתי אינם מסתכמים רק בשאלת הזכות החוקתית לסביבה ראויה. הקונפליקטים הסביבתיים בעלי העניין החוקתי החלו להתברר כבר בשנות ה-80, כאשר עד לתקופה זו המשפט הסביבתי עסק בדברים קלאסיים כמו האם מפעל זיהם יתר על המידה או שאלות נזיקיות.

בשנת 1978 במדינת צפון קרוליינה בארה"ב, הסתובבה משאית עם מכלית שמלאה בנוזל PCB (חומר מזהם מאוד), בכל רחבי המדינה ושפכה את החומר בכל הכבישים על פני 600 ק"מ. המשאית מסיימת את נסיעתה וחוזרת למפעל. מה הסיבה לכך? חיסכון כספי. כדי להיפטר מחומרים רעילים, יש לשלוח אותם למפעל מיוחד שיטפלו בהם, אך מדובר בהליך יקר. כדי להימנע מתשלום, אותה החברה שופכת את החומר הרעיל על כל הכבישים במדינה.

לאחר גילוי הפרשה, שוטפים את כלל הכבישים לאדמה לצידם, אוספים את האדמה המזוהמת ושמים אותה במתקן איסוף זמני. כיוון שלא ניתן לנקות אדמה רעילה, מחליטים לקבור אותה ולכסות בבטון. לאחר חיפוש שטח אדמה, הממשלה רוכשת אדמה במחוז וורן שנמצא בצפון קרוליינה, ומוגדר כמחוז עני מאוד. הקרקע מוקפת בקהילות אפרו-אמריקאיות ללא חיבור לחשמל ולמערכת אספקת מי שתייה. הקהילה שואבת את המים מהאדמה סמוך למקום הנבחר להטמנת האדמה הרעילה. הקהילות החליטו להתנגד להטמנה, כך שביום ובו מגיעות המשאיות הקהילה יוצאת להפגין ומונעת בגופה את כניסת המשאיות.

ארגוני זכויות אזרח מכל ארה"ב מצטרפים והסיפור מגיע לתקשורת בכל ארה"ב. לטענתם בחירת המחוז נובעת מגזענות, לאור היותם של אנשי הקהילה שחורים. תוכנית ההטמנה נזנחת, אך הסיפור גורם לחוקרים רבים להעלות שאלות שטרם נשאלו. **מה הקשר בין אפליה, שוויון וסביבה**? והאם יש כאלה שסובלים ממפגעים סביבתיים יותר מאחרים?

סדרת מחקרים אמפיריים בנושא מגלה כי **מפגעים סביבתיים נוטים להתמקם בקרבת אוכלוסיות מוחלשות** (כמו היספניות ואפרו אמריקאיות).

התפיסה בשנות התשעים

אך מדוע מפגעים סביבתיים נוטים להתמקם ליד אוכלוסיות מוחלשות?

*"Because local protest can be costly, time-consuming, and politically damaging, siting decision-makers often take the path of least resistance-choosing sites in neighborhoods that are least likely to protest effectively."*

**התנגדות היא דבר יקר**, שכן מעכבת את הפרויקטים ומייצרת עלויות נוספות ליזמים. יזמים שרוצים להשקיע בפיתוח, יבחרו **לפתח מתקנים במקומות שהם יודעים שההתנגדות המקומית**, **או יכולת הקהילה להתנגד, יהיו קטנים** **כמה שיותר**. כדי להוכיח את הטענה הזו, החוקרים מאפיינים את הקהילות ובוחנים משתנים שונים כמו הכנסה, גזע, השכלה ועוד.

* איזה משתנה הוא המנבא הטוב ביותר לכך שליד הקהילה יוקם מתקן מזהם? **אחוז ההצבעה** **בקהילה**. ככל שאחוז ההצבעה נמוך יותר, כך הסיכוי שיוקם ליד הקהילה מתקן מזהם, גבוה יותר. הסיבה היא שאם אין לקהילה כוח פוליטי, הנציגים לא סופרים את הקהילה, ולכן גם לא דואגים לה. שכן מי שקובע את כל ההחלטות האלה לרוב הם הפוליטיקאים.

ההסבר המקובל היום בספרות הוא עירוב של 2 תופעות: נימבי ואי שוויון ((**NIMBY** – Not In My Back Yard.

אף אחד מאיתנו לא רוצה בחצר האחורית שלו מתקן מזהם. אך החברה לא הומוגנית וקיים אי שוויון כך שישנן קהילות חזקות יותר, וחזקות פחות. החזקים יתנגדו למתקן המזהם כך שבסוף המתקנים יוקמו ליד האוכלוסיות החלשות.

דוגמאות מישראל לתופעה:

* **טורבינות בגולן** – התנגדות הדרוזים בגולן לטורבינות שהיו אמורות להיות מוקמות ליד הכפרים שלהם. אחוז ההצבעה שלהם הוא אפסי, כי רובם לא אזרחי ישראל.
* **מחצבות בגליל** – מחקר של אגודת הגליל בשנת 2006 בדק ומצא כי מספר התושבים היהודים והערבים בגליל זהה. למרות זאת כלל המחצבות סמוכות לישובים ערבים. מחצבה היא מאוד מזהמת, כך שהדבר מתכתב עם אותה התפיסה.
* **מאבק אסדת הגז** – תוכנן להקים אסדת גז סמוך לקו החוף בקיסריה (אזור עשיר), דבר שיצר המון הפגנות ורעש תקשורתי. עם זאת, ישנה אסדת גז נוספת בישראל שנמצאת סמוך לחופי אשקלון שלא גררה שום רעש או הפגנות.

אי צדק סביבתי

החוקרים מבינים שמתקיים אי צדק סביבתי, שבא לידי ביטוי בכמה מובנים:

1. חלוקה בלתי שוויונית של הנטל הסביבתי – הנטל הסביבתי הוא מחיר הקידמה, וכולנו אמור לשאת בו. אך הנטל לא מתחלק שווה בשווה ויש כאלה שנושאים בו יותר.
2. יש חלוקה בלתי שוויונית של משאבים סביבתיים – לכל מדינה יש פארקים, נפט וגז. יש מי שנהנה מהמשאבים הללו יותר, והוא גם זה שלרוב לא נושא בנטל.

אי צדק סביבתי הוא מכה כפולה – יש מי שנושא בנטל ומי שלא, כאשר מי שלא נושא בו, לרוב נהנה יותר.

**בג"ץ 244/00 עמותת שייח חדש נ' שר התשתיות** – **בג"ץ התשתיות**

**העובדות**: בשנת 95' מנהל מקרקעי ישראל מקבלת את החלטה 727 של מועצת מקרקעי ישראל. המועצה מחליטה שלקיבוצים יתאפשר להפשיר קרקעות חקלאיות שלא נעשה בהם שימוש, לצורכי לבנייה. קבוצה של ארגונים חברתיים מגישה עתירה לבג"ץ בטענה שהדבר לא הגיוני.

**טענתם עמותת שייח**: מעמד קרקעות חקלאיות הוא "ברשות", כך שהמדינה נתנה להם רשות לעבד את הקרקע. כלומר, הקיבוצים והמושבים שוכרים את הקרקעות מהמדינה. ככל והקיבוצים והמושבים אינם מעבדים את הקרקע לצורכי חקלאות, עליהם להחזירה למדינה ולא להרוויח כספים ממנה עצמאית. המדינה תבצע הליך הפשרה, תמכור את הקרקע, והכסף יתווסף לקופה הציבורית.

**דיון**: הקרקע היא משאב משותף לכל אזרחי ישראל. לא ניתן לאפשר לכל הקיבוצים שמפסיקים לעבד את הקרקע למטרות חקלאיות, להיכנס להליך הפשרה ולמכור אותן למרבה המחיר. בימ"ש מבטל את ההחלטה.

מדובר בפס"ד שגם הוא מדגים את התפיסה שהייתה, שכן בשנת 95' מי שנמצא בראש המדינה היא מפלגת מפא"י שתומכת בקיבוצים ומורה על החלטות תומכות בהתאם.

**התמודדות עם סוגיות של צדק סביבתי בארה"ב וישראל**

לאחר שהבנו שיש אי צדק סביבתי ואוכלוסיות שנפגעות יותר, נחשוב כיצד עלינו להתמודד עם הסוגיות הללו? כמה הצעות:

1. פיצוי – לפי הנזק שנוצר.
2. הקמת גוף שייתן שירותים משפטיים לקהילות ממועטות יכולת.
3. חלוקה מהותית של נטלים – נראה למי אין עדיין מפגע סביבתי לידו לעומת ליד מי יש כבר, ונתנהל לפי זה.

מחקרים שנעשו בתחום מציגים 2 גישות לפתרון: צדק תהליכי וצדק מהותי.

צדק תהליכי

התפיסה של צדק תהליכי היא שכדי למנוע אי צדק אנחנו צריכים לייצר תהליכים הוגנים. התהליך צריך להיות שקוף, שיתופי והוגן. בצדק תהליכי לא נסתכל על התוצאה, אלא **נבנה תהליך נכון מתוך אמונה ביכולת של התהליך הנכון לייצר תוצאות טובות**. לדוג':

* **הליך שיתוף הציבור** – הליך המחייב את שמיעת הקהילה שתפגע מהפיתוח. כלומר, לפני פיתוח שעלול לפגוע באוכלוסייה מסוימת, הגוף הממשלתי שהפיתוח באחריותו (למשל בי"ח ומשרד הבריאות), יהיה מחויב לאפשר הליך שבמסגרתו לאוכלוסייה הנפגעת תהיה הזדמנות להשתתף ולתת את דעתה, כיצד הפיתוח יפגע בה וכיצד ניתן לצמצם את הפגיעה.

בישראל ישנן החלטות ממשלה רבות שמחייבות את משרדי הממשלה בביצוע הליכי שיתוף הציבור. במסגרת הצדק התהליכי נוכל לחייב למשל ייצוג יותר טוב, או נחייב יועץ קהילתי בהליכי פינוי בינוי.

* **החלטת ממשלה 4028 משנת 2011** – *"3. להטיל על משרד ראש הממשלה, בתיאום עם השר המופקד על שיפור השירות הממשלתי לציבור, לגבש מדיניות וכלים מסייעים למשרדי הממשלה בנוגע* ***לאופן שיתוף הציבור בתהליכי תכנון וביצוע מרכזיים בתחומם****, כפי שימצאו לנכון. זאת, במטרה להגביר את מעורבות האזרח בנעשה במרחב הציבורי לתרום לתהליכי קבלת החלטות, לשיפור ביצוע מדיניות הממשלה ולחיזוק הקשר והאמון שבין הציבור לממשלה*."
* **חוק הגנת הסביבה** – מחייב כל מפעל מזהם בישראל, ללא קשר לשאלה אם עובר על החוק או לא, לפרסם את רמת הפליטות שלו לסביבה. החיוב נובע מהרצון ליצור שקיפות.

צדק סביבתי תהליכי שואף לייצר שקיפות, אנו לא נתמקד בתוצאה אלא בהליך שתפקידו לייצר את אותה השקיפות. לא מדובר בתוצאה טובה יותר בהכרח.

צדק מהותי

הדרך לתקן היא לתקן את התוצאה ולא את הדרך עצמה. זה לא רלוונטי כיצד הגענו לתוצאה, אלא רק שנגיע לתוצאה צודקת. לדוג':

* יצירת הוראות פיזור שוויוני של מפעלים מזהמים – נראה איפה אין ושם נקים.
* זכות תביעה חוקתית בעילה של אפליה כאשר פיזור הנטל אינו שוויוני – נקבע זכות תביעה חוקתית כך שאם הוכח שההחלטה להקמת מתקן מזהם נגועה באפליה, תהיה לקהילה זכות תביעה עם דרישה לפיצויים. עילה זו נקבעה לראשונה בארה"ב בשנות ה-90.
* **ד"ר שרון** היה סטודנט בקליניקה הסביבתית בלימודיו בארה"ב וזכה יחד עם הקליניקה בתביעה לראשונה בגין עילה זו, רק אחרי 20 שנה מקביעתה. היה מדובר במקרה במחוז עני מאוד בצפון קרוליינה בו הקימו כמות חוות של חזירים ועופות לא הגיונית.

המחקר של **וויקי בין**

בעקבות המחקרים הקודמים, **וויקי בין** החליטה לערוך כמה מחקרים בעצמה וטענה שכל התאוריה לא מדויקת. התפיסה ובה מתקנים מזהמים מוקמים בסמיכות לקהילה מוחלשת היא מצב קיים שבנו סביבו תאוריה שלמה. עם זאת, המחקרים הקודמים לא בחנו את המצב בעבר ולא הוכיחו את התאוריה הזו באמת.

וויקי בודקת את התנאים הסוציו-כלכליים, תהליכי ההגירה ועוד של כל קהילה 30 שנה אחורה. לבסוף היא מפרסמת מחקר וטוענת שלפעמים מפעלים באמת נמשכים לשכונות חלשות, אך לעיתים ישנה תופעה נוספת שבמסגרתה שכונות חלשות נמשכות למפעלים. מדוע זה קורה?

1. כוחות השוק – מי שעובד במקומות הללו הם אנשים מאוכלוסיות חלשות ולכן הם בעצמם רוצים לגור בסמיכות למקום העבודה שלהם. בנוסף, הקמת מפעל מזהם בשכונת מגורים מוריד את ערך הקרקע, כך שאנשים עמידים יעזבו ויגיעו אנשים מאוכלוסיות חלשות יותר.
2. החקיקה האמריקאית יכולה לפגוע בקבוצות מוחלשות – הצדק המהותי בחקיקה האמריקאית פוגע באוטונומיה של האנשים. למרות שאדם רוצה לגור ליד העבודה שלו, היא תקים את מקום העבודה במרחק רב מביתו.

לדעת **בין**, עלינו להתמקד בצדק תהליכי ולא מהותי, כיוון שהוא מנסה לתקן מצבים. אולי נכון לאפשר זכות תביעה בגין אפליה, אך הניסיון לסדר את התוצאה לא באמת מתממש דרך הצדק המהותי.

המחקר של בין מעורר סערה גדולה כך שנערכת סדרת מחקרים לאחריו, שטוענת ששני התהליכים מתקיימים, לעיתים קהילות רוצות לגור ליד מקום העבודה, ולעיתים יזמים מחפשים אזורים כאלה בפרט.

המחקר של **תמר מילגרום**

בהמשך למקרה המחצבות בצפון, החוקרת תמר טוענת שאמנם מחקר אגודת המחצבות מתאר מצב קיים ובו כל המחצבות נמצאות ליד ישובים ערבים, אך זו תאוריה בלבד ויש לכך עוד סיבות.

1. פריסה גאוגרפית של יהודים וערבים – יהודים מקימים ישובים גבוהים בגלל הנוף.
2. ממשל מקומי – בישובים יהודים הממשל המקומי חזק הרבה יותר, כך שרוב המחצבות שנבנות לצד הישובים הערביים לא חוקיות בכלל ואין להם היתר.
3. יוזמה פרטית.

## 2. צדק סביבתי בישראל (הזכות לסביבה ראויה)

**בג"ץ 3511/02 הפורום לדו-קיום בנגב – ישנו קשר בין זכויות יסוד לפגיעה סביבתית**

**העובדות**: אום בטין הוא ישוב של הפזורה הבדואית שהפך למוכר בשנת 2005, אך במקרה נשוא דיוננו עוד לא הוכר כישוב. סמוך לישוב אום בטין זורם נחל חברון, אותו חוצים כמה גשרים ארעיים שאינם מוסדרים. בעונת החורף הנחל מוצף ומזדהם כתוצאה מפסולת, זיהום ושבירת הגשרים. המדינה הקימה בית ספר לילדי אום בטין בצד השני של הנחל, כך שגם כאשר הוא מוצף בחורף, הילדים נאלצים לחצות את נחל חברון המזוהם ברגל כדי להגיע לבית הספר.

**הפורום לדו קיום בנגב**: מגיש עתירה לבג"ץ. הסיטואציה שבה ילדים נאלצים לחצות נחל מזוהם ולסכן את חייהם היא בלתי נתפסת. מבקש מבג"ץ לעשות שימוש בסמכותו מן הצדק, להטיל צו עשה ולחייב את המדינה לבנות שם גשר. "*על מנת לתת מענה מיידי להגבלת חופש התנועה של התושבים אל הישוב ומחוצה לו, ולמניעת סכנות בריאותיות וסכנת טביעה*".

**תגובת המדינה**: "*אף שהממשלה החליטה להקים ישוב קבע לפזורת אום בטין, הרי שכל עוד לא תוכנן ומוקם ישוב הקבע, קיים קושי מעשי ונורמטיבי בהסדרת דרכי הגישה לפזורה הבלתי חוקית*". אין טאבו, הישוב לא חוקי ולא מוסדר, לכן המדינה אינה יכולה לבנות מבנה לא חוקי. בניית הגשר מצריכה תוכנית והוצאת היתר בנייה. עד שלא תסתיים הסדרת היישוב, לא יוכלו לבנות גשר.

"*הקמתם של גשרונים ולא ארעיים אינה אפשרית כיון מן ההיבט התכנוני. עם זאת ציינה כי בתוך חודשים מספר צפויים שינויים במצב התכנוני שיאפשרו מתן היתר להקמת גשרונים יבילים לצורך מעבר למוסדות החינוך*."

**דיון**: על מי אתם עובדים? גם בדיון באשר לגשר המכביה, בימ"ש קיבל את הטענה כי מותר להקים גשר ארעי ללא היתר בנייה, מכאן שניתן להקים גם במקרה הזה. המצב בו ילדים מסכנים את חייהם לטובת הגעה לביה"ס שהקימה המדינה הוא מצב לא צודק. **בימ"ש מורה על הקמת גשר מיידית**.

"*אשר על כן, ובנסיבותיו החריגות של המקרה, החלטנו להורות למדינה בצו ביניים להקים בזמן הקצר ביותר האפשרי גשרון במתכונת יבילה מעל נהר חברון, אשר יאפשר לילדי פזורת אום בטין חצייה בטוחה של הנחל בדרכם לבית הספר".*

**השופט דניאל פיש (שופט סביבתי)** במאמרו: *הפעלת סכמות זו מעידה באופן מובהק על כך שהדיון שהתנהל בבית המשפט בסוגיה אשר נקשרת עם זכויות סביבתיות, התנהל במתווה של שיח זכויות היסוד וזכויות האדם.*" במאמר שכתב טוען שבימ"ש לא מסוגל לראות פגיעה סביבתית כל כך קשה בילדים ולכן הוא נתן **סעד של צדק סביבתי**. **המרצה** לא בטוח שהניתוח נכון, אך **אין ספק שבג"ץ כן רואה קשר בין זכויות יסוד לפגיעה סביבתית**.

**שיעור 3 – 20/11/2024**

**עת"מ 318/07 טוויטו אליהו נ' הועדה המקומית הזכות לחיות בתנאים סביבתיים הולמים מחייבת חלוקת נטל**

**העובדות**: נקבעה תוכנית להרחבת נמל תעופה בן גוריון והוספת מסלולים נוספים, בשם "נמל 2000". הניסיון להתחלת התוכנית נמשך שנים, כך שבשנת 2007 הוגשה עתירה כנגדה עוד טרם התחילה, ע"י תושבי הישובים הסמוכים.

**טענת התושבים**: הרחבת הנמל תגרום לעלייה במטרד רעש מטוסים, דבר שיגרום לירידה בערך המקרקעין כיוון שאנשים לא ירצו לגור ליד שדה תעופה פעיל. משכך מגיעים לנו פיצויים בהתאם **לסעיף 197 לחוק התכנון והבנייה**: *"נפגעו על ידי תכנית, שלא בדרך הפקעה, מקרקעין הנמצאים בתחום התכנית או גובלים עמו, מי שביום תחילתה של התכנית היה בעל המקרקעין או בעל זכות בהם זכאי לפיצויים מהועדה המקומית, בכפוף לאמור בסעיף 200."* (במידה והמקרקעין שברשותכם נפגעו מתוכנית בצורה כלשהי, הינכם זכאים לפיצויים מהועדה המקומית שבתחומה התוכנית אושרה).

**השאלה המשפטית**: האם יש לפצות את התושבים שגרים בסמוך בהתאם לסעיף 197?

**השופטת אגמון** (**מחוזי**): השופטת בוחרת לדון **בצדק סביבתי**, דבר שלא היה נהוג במסגרת הסעיף. לטענתה לא מדובר בשאלה נזיקית קלאסית, אלא בזכות לחיות בתנאים סביבתיים הולמים. היא טוענת שישנה זכות כזאת, ולכן מי שנאלץ לשאת במפגע סביבתי למען הכלל ראוי לפיצוי.

בישראל ישנה מערכת חוקים סביבתיים ומשפט סביבתי מפותח, אך הוא הוא אינו מתייחס לצדק סביבתי במובן חלוקת הנטל הסביבתי. לטענתה **"*הכרה בזכותו של אדם לחיות בתנאים סביבתיים הולמים, בסביבה נטולת מפגעים ככל האפשר, מחייבת הכרה בצורך לחלק את הנטל הסביבתי***."

* תפיסתה שונה מהתפיסה עלינו למדנו במסגרת צדק סביבתי. אנו דנו בצדק סביבתי כמתמודד בשאלות של אפליה, כך שישנה אפליה של קבצה מסוימת בדרכים רבות, לעיתים אף בנטל הסביבתי. אגמון טוענת שזה לא הסיפור היחיד, לא צריך להתייחס רק לאפליה. יש **זכות חוקתית שעומדת בפני עצמה לחיים בתנאי סביבה הולמים, שמחייבת חלוקה שוויונית של הנטל ללא קשר של אפליה**.

היא מצטטת את דבריו של **ברק** שטען שיש קשר בין זכויות אדם לאיכות הסביבה: "*הקשר בין זכויות אדם לאיכות הסביבה נובע מההכרה שפגיעה קשה בסביבה מובילה לפגיעה ישירה או עקיפה ברווחת האדם*." לכן היא טוענת "*הזכות לחיים בסביבה ללא מפגעים נגזרת, לפחות במצבים קיצוניים, מהזכות לבריאות או אף מהזכות לחיים. זכויות אלו מוגנות כיום במשפט הבינלאומי ואצלנו בחוק יסוד: כבוד האדם וחירותו. אולם במקרים קיצוניים פחות מדובר בפגיעה באיכות החיים."* **האמנם**?

ברק לא דיבר על פגיעה באיכות החיים כלל, אלא בזכות למינימום לחיים בכבוד, כך שאין ביסוס משפטי לזכות כזאת. אך היא טוענת "***סבורני כי הגיעה העת להכיר בזכות אדם לחיות בסביבה ראויה****."*

לטענתה "*לאור העבודה 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***."

אך האם זו המשמעות של צדק סביבתי?

**השופט פוגלמן** (**עליון**): בית המשפט קמא (אגמון במחוזי) הרחיב שלא לצורך בסוגיה. מדובר בדיון פשוט בפיצויים, אין צורך להיכנס אליו. יש פיתוח משפטי רחב על ס' 197 שניתן לפתור את הסוגייה מתוכו כפי שהוא כיום. בכל מקרה אין מקום לפיצוי לפי סעיף זה. אמנם אושרה התוכנית להרחבת שדה התעופה, אך טרם התרחשה פגיעה כלשהי. ככל ותתרחש פגיעה יהיה מקום לדון בנושא, **כל עוד לא התרחשה פגיעה אין מקום לפיצוי**, בימ"ש לא דן בדברים תאורטיים.

**השופטת ברק ארז**: מסכימה עם פוגלמן שלא היה צורך לדון בסוגיה לעומקה. בימ"ש קמ"א האריך את הדיון על הזכות לאיכות הסביבה בישראל, אך ניתן היה להשאיר את הנושא בצריך עיון כמו שבימ"ש עשה **באדם טבע ודין נ' רוה"מ**.

* זה לא באמת הושאר בצ"ע, ראינו **שברק** טוען שאין זכות כזו אלא רק הזכות לחיים בכבוד באופן מינימלי. מדוע היא עושה זאת? עקרונית היא חושבת שצריך להכיר בזכות זו בעמדתה, אך לא צריך לדבר על זה היום. היא משאירה פתח לכך שיום אחד ינהלו את הדיון בבתי המשפט המחוזיים.
* *"אני עצמי נוטה לדעה כי* ***יש******מקום להכרה בזכות כז****ו לפחות כזכות פסיקתית, הכרה שצפויה להיות לה חשיבות מעשית בכל הנוגע למסגרת השיקולים שאמורה להנחות את הרשות המבצעת בהחלטותיה."*

אנו מסיימים את הדיון בפסק הדין ב2 רגליים מתוך שלוש של הממשק של משפט סביבתי למשפט החוקתי: הזכות לסביבה ראויה וצדק סביבתי (אפליה סביבתית), כאשר מי שבונה את הקשר ביניהם היא השופטת **אגמון גונן**. הרגל השלישית היא זכות העמידה הסביבתית.

## 3. זכות העמידה הסביבתית

מהי זכות העמידה הסביבתית?

* **זכות העמידה** – הזכות לפנות לבימ"ש לקבלת סעד. לא תמיד קיימת לנו זכות לפנות לבימ"ש, לעיתים בימ"ש יפנו אותנו לגורם אחר. ברוב שיטות המשפט יש כללים שמצמצמים את האפשרות של הציבור להגיע לבימ"ש, מתוך האמונה שהוא הגורם שמוסמך להכריע בסכסוכים ולכן כדי שעותר יגיע לבימ"ש יש להוכיח כמה תנאים: קיום סכסוך, הוכחת פגיעה וזכאות לסעד שבימ"ש יכול לתת.

בסוגיות סביבתיות זכות העמידה מקבלת תפנית מעניינת שכן מכילה כמה סוגיות.

* מטרד ליחיד

אם יש לי שכן שמזהם את הסביבה ופולט המון עשן, אוכל לפנות לבימ"ש ולבקש סעד של צו מניעה. מכאן שהוכחתי שיש סכסוך מסוים, ישנה פגיעה, וביקשתי מבימ"ש סעד משפטי שנמצא בכוחו לתת, כך שקיימת לי זכות עמידה. זאת תביעה סביבתית קלאסית של מטרד ליחיד.

אך לעיתים ישנם מצבים בהם הנזק מבוזר או מדובר בנזק לטבע.

* נזק מבוזר

דוגמה לכך היא **פרשת מפרץ חיפה** ובה בתי זיקוק זיהמו את האוויר בחיפה. הנזק שנוצר מבוזר וקשה להוכיח פגיעה ממשית לכל אחד מאנשי חיפה. מכאן שיהיה קשה לפנות לבימ"ש ולבקש סעד. בנזק מבוזר נמצא פתרון והוא תובענה ייצוגית. **ס' 36 לחוק תובענות ייצוגיות** נותן זכות עמידה בפגיעות סביבתיות בין היתר לגופים ועמותות סביבתיות. כך שגם אם אין לנו קשר לחיפה, אני כעמותה (כמו אדם טבע ודין) אוכל להגיש תובענה.

* פגיעה בטבע

מצב יותר מורכב הוא למשל **פיצוץ צינור באברונה** בדרום ע"י צינור של חברת קצא. המקום שנפגע לא שייך לנו אלא לטבע בלבד, כך שאין לנו זכות עמידה בנושא. אם אין לנו שום מערכת יחסית משפטית עם קצא, והשטח לא שלנו אלא לטבע שנפגע, אז שהטבע יתבע.

גם בנזק מבוזר וגם בנזק לטבע נקודת המוצא הטבעית היא שהמדינה תטפל בזה. עם זאת בשיעור הראשון למדנו כי לא ניתן לסמוך על המדינה שתטפל בכל בעיותינו (**ביוקנן**). לכן השאיפה שלנו היא שתהיה לנו יכולת לגשת לבימ"ש כדי לשמור על האינטרסים הפרטיים והציבוריים שלנו. ראינו שבנזק מבוזר הפתרון הוא תובענה ייצוגית.

אך עולה השאלה מה עושים כאשר הפגיעה היא בטבע? כמו במקרה של אברונה. כדי לענות על זה נראה מה קורה במשפט האמריקאי.

**Sierra Club v. Morton, 405 U.S. 727 – הכרה באינטרס הסביבתי הלגיטימי של בני האדם**

**העובדות**: עוסק בעמק מינרל קינג בקליפורניה המהווה קרקע פדרלית בבעלות ארצות הברית. שירות היערות הפדרלי יוצא במכרז להקמה של אתר סקי גדול בעמק. חברת דיסני זוכה במכרז ומתכוונת להקים בעמק אתר סקי עצום, הכולל סלילת 4 כבישים לאתר, מלונות שיקומו שיאכלסו אלפי איש, מסעדות, רכבלים וכו. הארגון הסביבתי סיירה קלאב, מתנגד להחלטה וטוען שיש להשאיר את העמק כמו שהוא. הארגון תובע את שר הפנים האמריקאי שנמצא בראש שירות היערות. **סיירה מגישים את התביעה בשם העמק מינרל קינג** ולא בשם עצמם או האנשים שנפגעו.

**טענת סיארה קלאב**: מסתמכים על סעיף לחוק הסד"א האמריקאי שקובע שמי שסבל מעוול משפטי, נפגע או מצבו שונה לרעה בגלל פעולה של רשות, רשאי לבקש התערבות שיפוטית.

**השאלה המשפטית**: האם לעמק מינרל קינג יש זכות עמידה לתבוע את בימ"ש? האם סיירה קלאב יכולים להגיש תביעה בשם עמק/הר?

**השופט דאגלס**(**מיעוט**): הגיע הזמן שהמשפט האמריקאי יכיר בזכות העמידה של עצמים טבעיים כמו הטבע, הרים ועצים, כדי שיוכלו לתבוע את הנזקים הסביבתיים שנגרמים להם. במשפט קיימות פיקציות משפטיות שהגדרנו להם זכות תביעה בדומה לבני אדם, כמו תביעה בשם הכנסייה, המדינה ואפילו תאגידים. דאגלס טוען שמעולם לא הלך ברחוב וראה תאגיד מטייל. מדובר בפיקציה שהמצאנו כדי להשיג אינטרסים חברתיים שחשובים לנו כחברה. **גם ההגנה על הטבע היא אינטרס חברתי** שחשוב לנו. עם זאת, המדינה לא עושה את עבודתה כמו שצריך, ולא נוכל לסמוך עליה. ההיסטוריה הוכיחה שהמדינה מתיישרת עם קבוצות אינטרסים קטנות בניגוד לאינטרס הציבורי הסביבתי.

כדי להתמודד עם בעיה זו, נהיה חייבים לתת לטבע "לדבר", אחרת נגיע לתוצאות סביבתיות חמורות. אך אם המדינה לא משרתת כנאמן בנושא, ניתן לטבע מעמד סביבתי והארגונים יהיו שמדברים בשמו. בדומה ליועמ"ש שיודע להגיד מה טובתו של תאגיד למרות שהוא פיקציה לא קיימת, גם ארגון סביבתי ידע להגיד מה טוב לטבע.

**יתר השופטים**: לא תמכו ברעיון של דאגלס, הערעור נדחה. **אין לתת זכות עמידה למשאבי הטבע**.

**אבל!** מוסיפים "*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."*

חברי הארגון במכוון לא הגישו טענות בשמם, בטענה שהפעילות פוגעת בהם כמטיילים. שאיפתם הייתה שדאגלס יעזור להם ולכן בחרו להגיש טענות בשמו של העמק. עם זאת יתר השופטים מבהירים כי אמנם החליטו שלא ניתן לדבר בשמו של ההר, אך ההחלטה אינה מונעת מהארגון להגיש תביעה בשם עצמו.

**סיירה קלאב מתקנים ומגישים את התביעה שוב** – **התביעה מתקבלת**. המסקנה היא שלעצים אין מעמד אך לאנשים יש. האינטרסים הסביבתיים של בני האדם מקנים להם זכות עמידה, גם כאשר לא מדובר בשטחים שבבעלותם. **בימ"ש מכיר באינטרס הסביבתי הלגיטימי של בני האדם**. פס"ד נתפס עד היום כזה שמבסס את המשפט הסביבתי, מפני שמכוחו החלו להגיש המון תביעות, מתפתחת פסיקה ותורה משפטית רחבה שנוגעת ליכולת של אנשים לעתור כנגד גופים מנהליים בהחלטות שלכאורה לא פוגעות באינטרס קנייני, בריאותי, ואותם אינטרסים שאנחנו מכירים כמוגנים חוקתית.

כעבור כמה שנים קבוצת אנשים מנסה לעשות מהלך דומה בישראל.

**בג"ץ הצבי הישראלי נ' המועצה הארצית – הכרה בזכות עמידה של ארגונים בהגשת תביעה לצורך הגנה על הטבע**

**העובדות**:מדובר בתוכנית להקמת גשר רכבת בכניסה לירושלים שאושרה במועצה הארצית. קבוצה של אנשים עותרת כנגד ההחלטה של המועצה, כאשר עותר מס' 6 בעתירה הוא הצבי הישראלי. בשטח בו יוקם הגשר קיימים כמה פריטים מן הצבי הישראלי כך שלטענת העותרים הם יפגעו מהפיתוח שעתיד לערער את בית גידולם הטבעי.

**השאלה המשפטית**: האם לצבי הישראלי יש זכות עמידה?

**דיון**: אמנם לצבאים יש מעמד משפטי מיוחד כיוון שהם מוגדרים כחיה מוגנת, אך **יש להבחין בין מעמד משפטי מיוחד לבין הכרה ב"אישיות משפטית"**. ישנה קבוצה סגורה של שחקנים עם יכולות מסוימות, להם אישיות משפטית אשר הוכרה על ידי המשפט, כמו בני אדם, תאגידים, עמותות, המדינה וכו. הצבי, על אף מעמדו המשפטי המיוחד, אינו אישיות משפטית, הוא אינו יכול לתבוע או להיתבע. עם זאת, עצם זה שהוא לא אישיות משפטית לא מונע מאנשים אשר רוצים בטובתו להגיש עתירות כדי להגן עליו. **בימ"ש מכיר בכך שארגונים שרוצים בטובת הצבי, יכולים להגיש תביעות שמטרתן הגנה עליו**.

* זה המצב מבחינת זכות העמידה של הטבע בישראל. בימ"ש בישראל מנסה להשוות את המצב לזה שבארה"ב – ניתן לעתור במידה ויש רצון בטובתו של הטבע, אך לטבע עצמו אינו זכות עמידה והוא לא ישות משפטית.

**זכות העמידה הסביבתית בישראל**

**בימ"ש העליון לאורך שנים בישראל הרחיב מאוד את זכות העמידה הציבורית** מתוך תפיסה של מנהל תקין. ראיית העולם של בימ"ש היא שאם אנשים לא יוכלו לעתור לבימ"ש בגלל החלטות מנהל אזי יכולתנו להבטיח מנהל תקין בישראל קטנה יותר, כי לא תהיה לבימ"ש יכולת לבקר את השלטון. מכאן שצמצום זכות העמידה תפחית את יכולת הביקורת השיפוטית על מעשי מינהל בלתי תקינים.

"*פסיקתו של בימ"ש זה הרחיבה בשנים האחרונות את זכות העמידה של "עותר ציבורי" והיא מתפרסת גם על מי שאינו נפגע במישרין מפעולה 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"* (**ע"מ 8273/03 עיריית הרצליה נ' הוועדה המקומית לתכנון ובניה**).

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

בשורת פסקי דין בימ"ש הרחיב את זכות העמידה בישראל, וקבע כי גם אם לא נפגענו באופן ישיר מהפעולה של הרשות, בימ"ש יוכל להתערב ככל **ונוכיח דבר מה נוסף – והוא שמדובר בסוגייה ציבורית משמעותית**.

הדבר נכנס גם לעולם הסביבתי.

**עת"מ 1190/04 אדם טבע ודין נ' הועדה המחוזית לתכנון ולבניה מחוז מרכז – זכות עמידה מותנת בדבר מה נוסף**

**העובדות**: עוסק בסכסוך ארוך שנים בין בעלי קרקע באזור שמורת אירוס הארגמן בהרצליה על חוף הים. במשך תקופה ארוכה המדינה מבקשת להכריז על המקום כשמורת טבע. עם זאת בעלי הקרקע היסטוריים שסמוכים לים מתנגדים. במידה והמקום יוכרז כשמורה, הקרקע ששווה כעת המון כסף תאבד את כל ערכה. אדם טבע ודין מייצגים את הרצל קרן שהוא אחד מהעותרים ומעורב בהליכים. לאחר מאבק של שנים ביניהם לבין הרשויות השונות, הסכסוך מסתיים בהסכם פשרה שמקבל תוקף של פס"ד מבימ"ש. הסכם הפשרה אוסר על בנייה בשמורה, ומעביר את זכויות הבנייה של בעלי הקרקעות למקום אחר. עם זאת נותרים 2 מגרשים שסמוכים לים להם הותירו את זכויות הבנייה שלהם. נציין שעם התחלת הדיונים בהסכם הפשרה, אט"ד מודיעים שהם מוותרים על הייצוג של הרצל.

**טענות אדם טבע ודין**: אט"ד עותרים נגד החלטת הסכם הפשרה בטענה שמנוגד לתמ"א 13, המגדיר את תוכנית המתאר הארצית לחופים במדינת ישראל שחלה על כל החופים בארץ. התוכנית קובעת שאסור לבנות במרחק של 300 מטרים מחוף הים. הועדה המחוזית חתמה על הסכם פשרה שמאפשר זאת בניגוד לתוכנית המתאר הארצית, ומשכך חרגה מסמכותה (החלטה של ועדה מחוזית לא יכולה לסתור תוכנית מתאר ארצית).

**טענת הצד השני**: אט"ד לא צד לסכסוך ולא היו מעורבים בהסכם. הם אינם בעלי שטח או העירייה אלא היו עורכי דין של אחד הצדדים שהתפטרו. מה מאפשר להם לבוא לבימ"ש ולעתור כנגד ההסכם?

**השאלה המשפטית**: האם אט"ד בעלי זכות עמידה ויכולים לעתור לבימ"ש?

**דיון**: "*כיום לנוכח חשיבותו של העיקרון בדבר שלטון החוק,* ***מוכרת זכות עמידתו של עותר אף אם פעולת הרשות לא פוגעת בו במישרין***" **בתנאי שמדובר בעניין ציבורו משמעותי**. כדי לתת לעותר ציבורי זכות לעמוד עליו להראות לבימ"ש דבר מה נוסף –אינטרס ציבורי משמעותי. אם התיק היה חוזי בלבד לאט"ד לא הייתה זכות עמידה, אך זה לא המצב, מדובר בתיק בעל חשיבות ציבורית משמעותית.

* זה המצב בישראל כיום של זכות העמידה הסביבתית – בימ"ש מאפשר לעותר ציבורי להגיש לבימ"ש עתירות ולטעון לטובת הציבור מתוך תפיסה של שלטון החוק, שמירה על הליך הוגן וקבלת החלטות ראויה בסוגיות ציבוריות.

# דיני הנזיקין, מטרדים ומשפט סביבתי מקובל

סיימנו את החלק של הממשק בין משפט סביבתי למשפט חוקתי וכעת נעבור לנושא הבא והוא הממשק בין המשפט הסביבתי והמשפט הפרטי.

## 1. הסדרה סביבתית באמצעות המשפט המקובל

* **המשפט המקובל** – אחד מהענפים ההיסטוריים של ההתפתחות המשפטית שהתפתח באנגליה (ישראל שייכת אליו גם).

בשיעור הראשון ציינו שבמשך שנים הסדרת הקונפליקטים הסביבתיים נעשתה דרך המשפט הפרטי. כלומר, אם היו גורמים לי למטרד הייתי תובע בעוולת המטרד דרך דיני הנזיקין. הסדרה זו מתבצעת ע"י תביעות של פרט כנגד פרט, כאשר המדינה אינה צד.

המשפט הסביבתי הוא ברובו משפט מנהלי שעוסק בסמכויות שנותנים למדינה כדי להשיג מטרות סביבתיות, לרוב באמצעים רגולטוריים. רוב החוקים הסביבתיים המשמעותיים עוסקים בהסדרה של התנהגות אנושית על ידי המדינה. עם זאת, הסברנו מדוע לא נוכל להשאיר את כל האחריות בידי המדינה (**ביוקנן**). מכאן שהמשפט הסביבתי ממשיך לעשות שימוש במשפט הפרטי כדי להשיג מטרות סביבתיות. המשפט הסביבתי המציא עילות מיוחדות המאפשרות לפרטים להגיש תביעה כאמצעי לייצר אכיפה אזרחית, משמע עדיין ניתן להגיש תביעות מטרד ללא קשר לקיומו של חוק אוויר נקי. אך כדי להבין איך זה עובד, עלינו לחזור להתחלה.

**משפט סביבתי מקובל**

אחד הכללים ששותפות לו כל שיטות המשפט המודרניות מגיע אלינו מהמשפט הרומי. מדובר בכלל מוסרי שאנו קוראים לו הכלל הליברלי.

* **הכלל הליברלי** –לכלאדם יש את החופש לעשות מה שירצה, ובלבד שאינו פוגע באף אחד אחר.

הכלל נוסח כבר במשפט הרומי ומלווה אותנו עד היום כתפיסה פילוסופית ליברלית שמעוגנת בספרות המשפטית, ואף מקבל ביטוי גם בסעיפי חוק ספציפיים.

**סעיף 378 לחוק העונשין** – "*המכה אדם, נוגע בו, דוחפו או מפעיל על גופו כוח בדרך אחרת, במישרין או בעקיפין, בלא הסכמתו או בהסכמתו שהושגה בתרמית - הרי זו תקיפה; ולענין זה, הפעלת כוח - לרבות הפעלת חום, אור, חשמל, גאז, ריח או כל דבר או חומר אחר, אם הפעילו אותם במידה שיש בה כדי לגרום נזק או אי נוחות*."

מותר לעשות מה שנרצה, אך אסור לנו להפעיל כוח על אדם אחר אם לא קיבלנו את הסכמתו. הגדרת התקיפה היא הפעלה של חשמל, גז, ריח וכו בצורה שתגרום לנזק או אי נוחות לאחר. ההגדרה של תקיפה כוללת המון פעולות שנופלות לתוך העולם הסביבתי.

נזכור שכל עבירה פלילית היא גם עבירה נזיקית ואפשר לתבוע באופן פרטי למשל את מי שתקף אותנו ולדרוש פיצוי או סעד מתאים אחר. הדבר בא לידי ביטוי גם בפקודת הנזיקין שמגדירה מהי עוולת המטרד, כך שאם עברנו עליה ניתן לתבוע ולדרוש פיצויים.

**סעיף 42 לפקודת הנזיקין** – "*מיטרד 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 בזכות מזכויות הכלל*."

**סעיף 44 לפקודת הנזיקין** – *"(א) מיטרד ליחיד הוא כשאדם מתנהג בעצמו או מנהל את עסקו או משתמש במקרקעין התפושים בידו באופן שיש בו הפרעה של ממש לשימוש סביר במקרקעין של אדם אחר או להנאה סבירה מהם בהתחשב עם מקומם וטיבם; אך לא ייפרע אדם פיצויים בעד מיטרד ליחיד אלא אם סבל ממנו נזק.*

*(ב) הוראות סעיף זה לא יחולו על הפרעה לאור שמש."*

ישנן הרבה פעולות סביבתיות שנמצאות בהגדרות המטרד בפקודה ועושים בהן שימוש רב. החוק מאפשר ליועמ"ש של הממשלה להגיש תביעה של מטרד לציבור, כיוון שהוא אמור להיות מייצגו. כאשר יש פגיעה אישית ניתן להגיש מטרד ליחיד.

נסתכל על פסק דין שביקש לעשות שימוש בעוולת המטרד כדי להשיג מטרות סביבתיות. מדובר באחת התביעות הראשונות שמגלה את הקושי ביישום הכללים בעולם התעשייתי.

**Madison v. Ducktown Suulfur (1904) נתינת צו מניעה תלויה בבחינת מאזן הנוחות ורמת הפגיעה של הצדדים**

**העובדות**: דאקטאון היא חברה שמפעילה מפעל כור למיצוי של עפרות מתכת. הליך הזיקוק פולט המון גזים מזהמים והפעילות שלו גורמת לנזקים סביבתיים מאוד משמעותיים לבעלי החוות בסביבה, כמו הרס של כל בוסתני התפוחים, הרס העצים והחוות. מכאן שאיכות חייהם של בעלי החוות נפגמה וכך גם כושר השתכרותם. התושבים הפכו לעניים ולחולים. בהינתן חוסר היכולת לחיות בסביבה של המפעל, בעלי החוות תובעים ומבקשים מבימ"ש צו מניעה למפעל שימנע ממנו להמשיך לפעול ויוביל לסגירתו.

**בימ"ש**: התובעים חיו באזור לפני תחילת הפעילות של המפעל. הדבר מבטא את הכלל המשפטי "**הבא אל המפגע**". משמע מי שבא אל המפגע אינו זכאי לפיצוי, כיוון שהמפגע היה קיים כבר. אך בענייננו הם היו שם לפני יצירת המפגע.

העותרים מבקשים צו מניעה המהווה סעד מן היושר.

* **סעד מן היושר** – צווי מניעה התפתחו במשפט המקובל האנגלי בבתי המשפט. במשפט האנגלי לא הייתה אופציה שבימ"ש יורה למישהו להפסיק פעילות מסוימת. השופטים הבינו שיש מקרים שבהם פיצויים הם לא הפתרון, והצדק דורש מהם את היכולת להורות על הפסקת פעילות. משכך השופטים פיתחו את צו המניעה כסעד מן היושר, מפני שהוא מעוגן ומגיע מתפיסה של יושר וצדק.

עם זאת בעולם של צדק, מזכיר לנו בימ"ש שיש חריג – למרות שהפעילות שאני עושה גורמת לנזק ואינה צודקת, זה לא הוגן לגרום לי להפסיק את הפעילות **אם הנזק שיגרם לי מזה שבימ"ש יורה לי להפסיק, הוא משמעותית יותר גדול, מאשר הנזק שנגרם למי שמבקש את צו המניעה**. במקרים כאלה ישנה עדיפות לתרופות אחרות, מפני שבעולם של צדק נצטרך לבחון את המקרה באופן רחב ולא צר.

הנתבעות השקיעו המון כסף בהפחתת זיהום ולא נמצאה טכנולוגיה טובה יותר מזו לזיקוק העופרת. המפעל לא עושה שום דבר שאינו חוקי. **המפעל עשה את המקסימום כדי להפחית את הזיהום ככל שניתן**. יתרה מזו, המפעל ממוקם בגבול מדינת טנסי שהוא מרוחק מאוד ממרכז המדינה. לאן נרחיק את המפעל? אין יותר מרוחק מזה.

מבחינת תרומה כלכלית, המפעל מהווה את מרכז החיים הכלכלי של ההתיישבות באזור. חצי מהמיסים במחוז משולמים ע"י המפעל והוא מעסיק את רוב תושבי האזור. משכך, סגירתו תוביל להגדלת האבטלה במחוז. לא נוכל להרשות לנזק של כמה בעלות חוות קטנים להוביל לחורבן כלכלי של כל האזור ולאובדן מיליונים. לכן בבדיקת מאזן הנוחות – **הנזק מסגירת המפעל עולה בעשרות מונים על הנזק של התובעים, ולכן זה לא יהיה צודק לתת צו מניעה בנסיבות האלה**.

אמנם התובעים לא מקבלים תרופה שמבוססת על עקרונות הצדק, אך בימ"ש לא משאירם ללא סעד, והם מקבלים פיצויים על נזקיהם.

**שיעור 4 – 27/11/2024**

**פס"ד אתא חברה לטקסטיל נ' זאב שוורץ (1976)**

**העובדות**: בשנת 1933 הוקם מפעל אתא בחיפה, שהיה המפעל הגדול ביותר בתחום הטקסטיל בישראל. המפעל הוקם ע"י מפא"י בראיית עולם סוציאליסטים, היו בו גן ילדים ובתי ספר כדי שההורים יוכלו לעבוד. אתא הלך וגדל והפך למפעל עצום שהעסיק 1600 עובדים, יצר המון מוצרי טקסטיל ושלט כמעט כמונופול בשוק הטקסטיל בארץ. בשנת 1936 זאב שוורץ קנה חלקת קרקע ליד המפעל במרחק 7 מטרים מהגדר, כך שחדר השינה שלו פנה למפעל. ב1955 הפעילות במפעל כללה שימוש בהמון מכונות וייצור תעשייתי שנדרש לקירור, כך שאתא התקין מתקני קירור שיצרו רעש חזק ובלתי נסבל. מר שוורץ מגיש תביעה לבימ"ש המחוזי בבקשה שיוציא צו מניעה נגד המשך הפעילות של אתא.

**המחוזי**: נעתר לבקשתו של שוורץ ומוציא צו מניעה כנגד אתא. אתא מערערת לעליון.

**טענות אתא**: במהלך הדיון והערעור אתא מעלה מספר טענות –

1. **מה זה רעש מטריד** – באותה התקופה לא הייתה הסכמה מוחלטת לגבי נזקים של רעש, הייתה הכרה בנוגע לנזקי זיהום אוויר, גז, או ריח אך מהו נזק רעש? כולנו מרעישים בצורה כזו או אחרת.

בימ"ש: בוחן בעזרת עדויות מומחים וקובע כי הרעש המקסימלי אותו ניתן לסבול באזור מגורים שלא יגרום לבעיות רפואיות הוא עד 45 דציבלים. **בדירתו של שוורץ נמדדו 57, כך שבימ"ש דוחה את טענתו של אתא**.

1. **שיהוי** – מגדלי הקירור שכנגדם טוען שוורץ הותקנו בשנת 55', לעומת התביעה אשר מתנהלת בשנת 76'. שיהוי של מעל 20 שנה בנקיטת הליכים משפטיים, מלמד על כך ששוורץ ויתר על זכויותיו.

בימ"ש: טוען שההפך הוא הנכון, מר שוורץ פעל כראוי. הוא אינו מיהר לרוץ לכותלי בימ"ש אלא פנה לאתא במכתבים, ניסה להגיע לפשרה ולפנות לעירייה. רק לאחר שמיצה את כל הפעולות, בחר לפנות. שוורץ עשה את מירב המאמצים על מנת להימנע מפנייה לבימ"ש ולנהל הליך משפטי. משכך לא השתהה אלא עמד על זכויותיו, רק לא במסגרת ההליך המשפטי. בימ"ש רוצה לעודד אנשים שמנסים לפתור בעיות בדרכים אחרות. **טענת השיהוי נדחתה**.

1. **מאזן הנוחות** – המפעל מעסיק באופן ישיר ועקיף אלפי עובדים ומייצא לחול במיליונים. צו מניעה כנגד המפעל יפגע בכלכלה האזורית, הלאומית ובפרנסה של אלפי אנשים.

בימ"ש: ישנה הבחנה בין סוגי המשפט. **בדאקטאון** התייחסו לצו מניעה כתרופה של היושר, אך במשפט הישראלי שאלות של מאזן הנוחות ידונו רק בדיון לצו מניעה זמני עד להכרעה בדין. כאשר אנו מכריעים בדין עצמו אנו לא נעסוק בשאלות של נוחות אלא נשאל מה אומר החוק. החוק קובע שאתא לא יכולה לפעול בדרך שבה פועלת ואין זה רלוונטי איזה צד יפגע יותר. **בימ"ש אינו מתנגד להטלת צו מניעה קבוע, ודוחה את הטענה.**

1. **זה לא אנחנו** – אתא טוענת שיש לידם מפעל נוסף לייצור ביסקוויטים, כך שהוא מקור הרכש הבעייתי. מדוע נקבע שאתא היא האחראית לייצור הרעש? מדובר בניסיון לפרק את הקש"ס של המעוול.

בימ"ש: נעזר בדעות מומחים וקובע שהרעש הוא ממגדלי הקירור של אתא, ו**דוחה את הטענה**.

1. **מדובר באזור תעשייה** – אתא טוענת שהיא נמצא באזור תעשייה וזהו מקומם של המפעלים. בדומה לטענת **דאקטאון** ומפעלי העופרת, על כך שהם נמצאים במקום מאוד מרוחק, לאן יוכלו עוד ללכת?

בימ"ש: למרות שמדובר באזור תעשייה לא תוכלו לעשות כל מה שתרצו בדרכים שגורמות לנזק לאחרים. הימצאות באזור תעשייה לא מאשרת למפעל לזהם ולהרעיש ולגרום למטרד לאחרים כמה שיחפצו. **בימ"ש דוחה את הטענה**.

**סוף דבר**: לאחר כל דחיית הטענות בימ"ש מוציא צו מניעה כנגד אתא שמאפשר למנוע מאתא את המשך הפעילות. שר האוצר למחרת מפקיע את ביתו של שוורץ, ונותן לו פיצוי, כי הוא צריך את הבית שלו מכוח צורך לאומי כלשהו.

למה אנחנו לומדים את פסק הדין? במקרה זה אנו למדים על גורם תעשייתי שמחצין עלויות ייצור על גורם פרטי, כאשר הגורם התעשייתי לא מייחס להם חשיבות. עם זאת, בפס"ד אדם אחד מקבל מבימ"ש את התרופה שרצה שהיא צו מניעה למרות כל הנזק שהדבר יגרום למפעל. בימ"ש מוכן להפסיק את פעילות המפעל שמעסיק אלפי אנשים ובלבד שלא יגרם לאותו האדם הבודד, הנזק שנגרם לו.

**אז מדוע צריך משפט סביבתי**? אם עוולת המטרד ואיסורים כמו הסגת גבול והגנות על קניין היחיד, מאפשרים לאדם אחד קטן לעצור את אחד המפעלים הגדולים ביותר בישראל, למה שנצטרך את המבנה הרגולטורי בדמות המשפט הסביבתי, אם היחיד יכול לפתור את הדברים הללו בעצמו באמצעות המשפט הפרטי?

כאמור, המשפט הסביבתי נולד מתוך הבנה שהמשפט הפרטי כבר אינו מסוגל לתת מענה לבעיות סביבתיות שהלכו והתרבו עקב המהפכה התעשייתית.

מגבלות המשפט המקובל (קלאסי)

1. **הוכחת נזק** – על מנת לקבל סעד מבימ"ש לרוב נצטרך להוכיח שנגרם לנו נזק. עם זאת, לא תמיד נדע להוכיח שנגרם נזק. לעיתים מדובר בנזק מצטבר כמו הופעת סרטן מזיהום אוויר לאחר 30 שנים. האם נחכה להתפרצות הסרטן כדי לפנות לבימ"ש? נעדיף לחסוך את ההליך הזה.
2. **קשר סיבתי** – גם אם נגרם לי נזק, לא תמיד אדע לחבר בין הנזק לבין מי שאני טוען שגרם לי אותו. במשפט קיים הצורך בהוכחת קשר סיבתי אשר קושר בין המעוול לבין הנזק שנגרם. **בפס"ד אתא** למשל, המפעל מנסה לטעון שהרעש לא מגיע ממנו ולכן מתנתק הקשר הסיבתי.

דוגמה לכך באה לידי ביטוי ב**פס"ד דקטאון**, אמנם מדובר בתוצאה יעילה חברתית ואי סגירת המפעל מקדמת קידמה לעומת יחידים שנפגעו. אך יש בתוצאת פס"ד הרגשה של אי צדק, על כך שאנשים שחיים כל חייהם במקום מסוים נאלצים לעזוב בגלל פעילות תעשייתית של גוף. מדובר באחד מפסקי הדין שהעירו את תשומת הלב לכך שעלינו למצוא מערכת רגולטורית אחרת.

* **פס"ד Missouri v. Illinois**

**העובדות**: עוסק בשתי מדינות בארה"ב. במדינת אלינוי נמצאת העיר שיקגו שיושבת על גדות נהר מישיגן. העיר שהופכת למטרופולין, שופכת את הביוב שלה לנהר ממנו הם גם שותים. שיקגו החליטה לבנות תעלת ביוב שזורמת משיקגו ועד לנהר האלינוי. עם זאת, בעיר סנט לואיס במדינת מיזורי אשר נמצאת בסמוך לנהר, החלה עלייה חדה במקרי הטיפוס, שנגרמת כתוצאה מחשיפה לחיידקים צואתיים. מתוך רצון למנוע את הזיהום, מדינת מיזורי תובעת את מדינת אלינוי בבימ"ש העליון של ארה"ב, ומבקשת מבימ"ש הטלת צו מניעה שיאסור על שיקגו להמשיך ולשפוך את הביוב לנהר האלינוי.

**דיון**: בימ"ש נעזר בדעות מומחים וקובע שאמנם המדע כיום מודע לכך שחשיפה לחיידקים צואתיים גורמת למחלת הטיפוס, אך מעבר לזה, כל היתר מוטל בספק. בימ"ש לא יודעת אם העלייה אכן נגרמה מהחיידקים שהגיעו משיקגו. אין מידע באשר למשך היטהרות המים וקצב זרימתם. **לא ניתן להוכיח במדויק שהביוב הוא זה שגרם לעלייה במחלה, ולכן אין קש"ס.** ישנה מגבלה ביכולת קבלת סעד כאשר הקש"ס בעייתי להוכחה ומסתמך על נתונים סטטיסטיים. בתביעות סביבתיות הקש"ס בעייתי להוכחה, כיוון שקשה להוכיח שהפעילות המסוימת גורמת באופן ישיר לנזק. פס"ד מבטא את הבעייתיות שנוצרת מהצורך בהוכחה של קש"ס ולמה המערכת הפוליטית נאלצה לפתח פתרונות אחרים.

1. **נזקי עבר בלבד** – המשפט הפרטי יודע להעניק פיצוים בגין נזקי עבר בלבד. הוא אינו יודע לתת מענה לנזקים שעשויים להיגרם בעתיד. בדומה **לפס"ד טוויטו** ובו בימ"ש אומר לתובעים לחזור לבימ"ש כשיגרם נזק. האם אנחנו באמת רוצים לחכות עד שיגרם נזק? לא בטוח.
2. **אפס או אחד** – בימ"ש יודעים להחליט מי צודק בתביעה ולהכריע בשאלות מורכבות אך הוא לא יודע לבנות מסגרות רגולטוריות מורכבות כמו הרגולטור. הרגולטור מתוקף תפקידו שומע את כלל הצדדים ומכיר את הנסיבות לפני שמרכיב את המסגרת הרגולטורית. בימ"ש מנגד לא עושה זאת, אלא דן בשני צדדים ספציפיים, וקובע כלל רלוונטי לסוגייה הספציפית. קשה להחיל את הכללים של מקרה אחד על שאר המקרים. למשפט הפרטי ולפסיקה שמתפתחת ע"י בימ"ש, ישנה מגבלה ביכולת ליצור כללים מורכבים שיחולו על סקטורים שונים, בניגוד לרגולטור.
3. **נזקים למשאבים ציבוריים** – כאמור במקרים של נזק לסביבה נצטרך לדון בזכות העמידה לתביעה של הפרט. עוולת מטרד לציבור (ס' 43), קובעת שמי שיוכל להגיש תביעה הוא היועמ"ש לממשלה. עם זאת ראינו שיש קושי לסמוך על המדינה שתדאג לציבור, כאשר קיימות קבוצות אינטרסים מרוכזות שמרוויחות מהנזק למשאבים הציבוריים.
4. **עלויות עסקה ועלויות משפטיות** – בפס"ד **דאקטאון** עלו שאלות צדק מול רווחה מצרפית ושאלות של עדיפות לקדמה. מהי נקודת מבטו של בימ"ש בבחינת פסק הדין?

התאוריה של קואז

**רולנד קואז** – כלכלן זוכה פרס נובל, שכתב את המאמר המשפטי המצוטט ביותר (הוא לא משפטן), בשם "The Problem of Social Cost", שמתייחס לשאלת עלויות עסקה ובזבוז משאבים. טענתו של קואז היא שמשפטנים עוסקים המון בשאלות של צדק, מה אסור, למי מותר לזהם ומי אחראי על תשלום הפיצויים. אך כל השאלות הללו לא רלוונטיות כיוון ש**בעולם ללא עלויות עסקה, תמיד נקבל את התוצאה היעילה** בכל מקרה. *"בהיעדר עלויות עסקה, אין משמעות לכללי הקצאה משום שבני אדם יגיעו לבד לתוצאה היעילה מבחינת הרווחה המצרפית*".

הסיבה, אם נסתכל על **פס"ד אתא** למשל, היא שבמידה ושר האוצר לא היה מתערב, ככל הנראה הצדדים היו מתפשרים ביניהם. יתכן שהמפעל היה פונה לשוורץ עם תשלום בתמורה לדירתו, או מתקין מתקני קירור פחות מרעישים. אך המפעל בחר לפנות לשר האוצר במקום לפנות למר שוורץ ולנסות להתפשר, זו הייתה התוצאה היעילה חברתית. **מדוע**?

הסבר: נניח שיש לנו **מפעל** שמייצר תוצרת ששווה **15 דולר**. סמוך למפעל גר **שוורץ** שנהנה מהבית שלו, כאשר הרווחה שלו להנות מביתו השקט שווה **20 דולר**. בעולם דמיוני ובו קיימים רק שוורץ והמפעל ללא עלויות חיצוניות, **הרווחה המצרפית שווה 35 דולר**. שוורץ נהנה פחות מביתו כיוון שיש מפעל מזהם לידו שפוגע בו, ולכן הוא נהנה רק 10 דולר. המפעל עדיין מייצר 15 ולכן הרווחה המצרפית בעולם כזה היא 25 דולר.

* נניח שלמפעל יש זכות לזהם, שוורץ ילך אל המפעל וישלם לו כסף כדי שיפסיק לזהם ויציע לו 10, כי חיים ללא זיהום שווים לו 10. המפעל יסרב להפסיק לייצר בסכום כזה מפני שמרוויח 15. **הרווחה המצרפית נשארת 25.**
* נניח שהמצב הפוך ולשוורץ יש זכות לקבל צו מניעה, כמו שראינו במקרה של אתא, המפעל יהיה מוכן לשלם לו עד 15 דולר (14.9) כדי להמשיך להרוויח. נניח שהוא משלם 11, המפעל מרוויח 4, משלם לשוורץ 11 ולכן הוא מרוויח 21 – **הרווחה המצרפית עדיין נשארת 25**.

משכך, לטענת **קואז** השאלות לא רלוונטית כלל מבחינה חברתית, כי לא משנה מה יוחלט, התוצאה תמיד זהה מבחינת הרווחה המצרפית. קואז לא מנסה להוריד מערכם של עורכי הדין, כיוון שהם חשובים לתהליך, אך מתרכז במשהו אחר. לטענתו המודל עובד רק כשאין עלויות עסקה, אך הדבר לא באמת קיים. הייצוג ע"י עו"ד מצריך תשלום, תיאום בין השכנים, זמן, כל הדברים הללו מהווים הפסדים חברתיים שאנו מבזבזים כדי לקבל תוצאות. לטענתו, **עלינו כחברה לנסות ולצמצם ככל הניתן את העלויות הללו**, כדי להמעיט בבזבוז הכספי. משכך עדיף לייצר כללים שייצרו הגבלות אקס אנטה ולא אקס פוסט. כלומר, **עדיף למנוע סכסוכים מאשר לפתור אותם אחרי שהם נוצרים, כי זה יותר יעיל לנו חברתית**. האם זה נכון? אולי.

עם כל החסרונות שמנינו, **מדוע אנו לא זונחים פשוט את המשפט הפרטי**? הרי יצרנו משפט סביבתי רגולטורי, למה שנאפשר לשחקנים פרטיים וקטנים זכות תביעה גם?

יתרונות המשפט הסביבתי המקובל

1. **פיצויים לתובעים** – במשפט הפרטי בניגוד למשפט המנהלי נוכל לקבל כסף. במידה ונפגעתי לא משנה לי מה המדינה עושה מצדה מבחינת רגולציה, אני רוצה כסף.
2. **יצירתיות משפטית** – אנחנו לא סומכים על המדינה באופן מלא, ועל המחוקק שידע לצפות כל תרחיש. אכיפה נוספת אזרחית מכירה בכך שהמשפט הפרטי המקובל, מבוסס על פסיקות של בימ"ש ומאפשר לשופטים להיות מאוד יצירתיים ולמצוא פתרונות לדברים שאולי אף אחד לא חשב עליהם. גילינו בוקר אחד שגם רעש זה מטרד, למרות ששנים אף אחד לא חשב על זה.

זוהי התאוריה שמאחורי הסדרה באמצעות משפט מקובל. המשפט הסביבתי מתרגם את מערך המשפט הפרטי ומאמצו פנימה למשפט הסביבתי. הוא עושה זאת בכמה אמצעים, ראשית בחקיקת חוקים.

## 2. דיני הנזיקין ומטרדים סביבתיים

החוק למניעת מפגעים, התשכ"א-1961

החוק הסביבתי הראשון שנחקק בישראל. את החוק יזם חבר הכנסת קנוביץ, שגם היה רופא ילדים, ולכן החוק נקרא תקופה ארוכה חוק קנוביץ. במשך שנים החוק היה היחיד בישראל שעסק ישירות בסוגיות של מפגעים סביבתיים, שמכוחו גם התיקנו תקנות מתאימות. זו הייתה המסגרת החקיקתית המרכזית להסדרה של סוגיות סביבתיות.

**סעיף 2 לחוק (מניעת רעש)** – "*לא יגרום אדם לרעש חזק או בלתי סביר, מכל מקור שהוא, אם הוא מפריע, או עשוי להפריע, לאדם המצוי בקרבת מקום או לעוברים ושבים*."

**סעיף 3 לחוק (מניעת ריח)** – "*לא יגרום אדם לריח חזק או בלתי סביר, מכל מקור שהוא, אם הוא מפריע, או עשוי להפריע, לאדם המצוי בקרבת מקום או לעוברים ושבים*."

**סעיף 5 לחוק** –" *השר יתקין, בתקנות, כללים לביצוע סעיפים 2 ו-3, ובין השאר רשאי הוא לקבוע מה הם רעש או ריח חזקים או בלתי סבירים*."

אנשים לא יגרמו לרעש או לריח בלתי סבירים אשר יפריעו לאנשים אחרים. השר יהיה אחראי להתקנת תקנות, בהן יקבע מה ההגדרה של רעש או ריח בלתי סבירים. נזכיר **שבפס"ד אתא** בימ"ש לא ידע להגדיר מהו רעש בלתי סביר והיה צריך להביא מומחים שיעזרו בנושא. היום יש כבר תקנות שקובעות מה היקף הרעש המותר במקום מסוים, מה הריח, איך נמדוד וכו.

**סעיף 13 לחוק** –" *לענין פקודת הנזיקין האזרחיים, 1944, דין כל הפרה של הוראת חוק זה כדין מטרד היחיד*."

מעבר לאכיפה המנהלית שנצבע כדי לאכוף את הוראות החוק, כל הפרה של סעיפי החוק כמוה מטרד ליחיד. סעיף מעולה מפני שבמקום לפנות לפקודת הנזיקין ולהוכיח את כל האלמנטים של מטרד, כל מה שנצטרך הוא להראות שנגרם לי מטרד על פי הוראות של החוק הזה.

**סעיף 6 לחוק** – "*רשות מקומית רשאית בחוק עזר, באישור השר, לקבוע הוראות מיוחדות לענין 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*."

מצד אחד **סעיף 5** מאפשר לשר לקבוע תקנות, אך **סעיף 6** אומר שרשות מקומית יכולה גם היא לקבוע הסדרים. **מדוע**? מידת הסבירות של מפגעים משתנה מעיר לעיר, השר לא מכיר את כל הדברים שקורים בכל עיר, יתכן שיש צרכים מיוחדים לרשויות מיוחדות. בגלל שכל עירייה מכירה את האזור שלה, נרצה לאפשר לרשויות המקומיות לקבל החרגות ברמתן מהכלל הקשוח שנקבע ברמה הלאומית. עם זאת, השר מפקח על ההסדרים כדי לוודא שהתבצעו באופן ראוי ומושכל שאינו גורם עלויות מחירים לאחרים.

**סעיף 9 לחוק** – "*כל רשיון על פי חוק רישוי עסקים, תשכ"ח-1968, או רשיון אחר הנדרש על פי כל חיקוק לניהול מפעל, יראוהו כאילו הוא מותנה בקיום הוראות חוק זה.*"

מדובר בסעיף די ייחודי לישראל. בישראל כדי לנהל עסק צריך רישיון עסק, דבר היוצר הגבלה על חופש העיסוק. הסעיף מגדיל את ההגבלה בכך שמחייב עמידה בתנאיו בנוסף לחובה לקבל רישיון עסק, **מדוע**?

1. **מתייחסים מראש למטרידים הפוטנציאליים** העיקריים שהם בעלי עסק, ומודיעים להם שלא יוכלו לפתוח עסק במידה ולא יראו שפעילותם עומדת בדרישות הללו.
2. **הגברת אכיפה** – במידה והפעילות של בעל עסק לא תעמוד בתנאי הסעיף, במקום שהמשרד להגנת הסביבה ידאג לאכוף, כך החוק הכניס את הרשויות המקומיות למערכת אכיפה. החוק גם יצר רגולציה נוספת, גם מיקד את הסקטור הבעייתי מלכתחילה, והוסיף עוד 100 שחקנים (הרשויות המקומיות) שיעזרו באכיפתו.

**סעיף 11 לחוק** – מטיל קנסות פליליים וגם מאסר על עבירות על החוק.

מדובר בעבירות מסוג **אחריות קפידה**, כך שאין זה משנה אם הייתה כוונה או לא בביצוע העבירה, עצם ביצועה מטיל אחריות על המעוול, שיצטרך לשלם קנס. לא ניתן לטעון כנגד הקנס בטענה שלא הייתה כוונה פלילית לבצעו, שזה אחד המרכיבים להוכחה בקנסות פליליים ומאסרים.

* **קרן הניקיון** – הכסף שמשולם במסגרת קנסות מכוח חוק למניעת נפגעים אינו מועבר לקופת המדינות (בניגוד לרוב הקנסות במדינה), אלא מגיע "**לקרן הניקיון**". מדובר בקרן מיוחדת שניתן למשוך ממנה כספים רק למטרות שמתיישרות עם הגדרות הקרן כמו שמירה על הסביבה. האוצר מנסה כל הזמן לשלוח יד לכספי הקרן אך כמובן שאינו יכול. משכך לאוצר יש שיטה חדשה כדי להשתמש בכסף הזה – הוא מלווה ממנה (ומתישהו הוא אמור להחזיר).

**סעיף 11(ב1) (1)** – "*בשל עבירה שעבר אדם לפי סעיפים קטנים (א) או (ב), שכתוצאה ממנה השיג טובת הנאה או רווח, לעצמו או לאחר, רשאי בית המשפט להטיל עליו קנס בשיעור טובת ההנאה או הרווח שהשיג כאמור, נוסף על כל עונש אחר;*

*(2) לעניין סעיף קטן זה, "טובת הנאה" – לרבות הוצאה שנחסכה;*

*(3)   אין בהוראות סעיף קטן זה כדי לגרוע מהוראות סעיף 63 לחוק העונשין*."

מדוע סעיף 11(ב1) נמצא בחוק? מניעת שחיתות, על מנת שלא ייווצר מצב ובו שחקן ירוויח מהעבירה. לדוג', במידה והקנס שווה לו X אבל הרווח מביצוע העבירה הוא X3, הוא יבין ששווה לו לזהם. לכן המחוקק קבע שבמידה והמזהם הרוויח יותר מגובה הקנס, בימ"ש יוכל לדרוש את דוחותיו הכספים, לבצע הערכת רווחים, **ולגבות ממנו את כל הרווח** שנוצר לו כתוצאה מביצוע העבירה הסביבתית.

**רע"פ 7861/03 מדינת ישראל נ' המועצה האזורית גליל תחתון – גם על גוף ציבורי תוטל אחריות מכוח החוק**

**העובדות**: במועצה האזורית גליל תחתון ביו אתרי פסול פירטיים רבים שפזורים בסביבת המועצה. המועצה מצידה אינה אכפה את החוקים שאסרו על הפעלת אתרי פסולת ללא רישיון, או את החוק נגד הזיהום. המדינה פותחת בהליך פלילי מכוח חוק למניעת מפגעים כנגד המועצה וראשה.

**טענת המדינה**: המועצה אשמה בביצוע עבירה פלילית בכך שלא אכפה את החוק, לפי סעיף 14 לחוק: "*כל מקום בחוק שמדובר בו על גרימת מעשה פלוני, רואים אדם כאילו גרם לאותו מעשה גם אם הוא נעשה במקום הנתון לשליטתו או לפיקוחו, או על ידי מי שנתון לשליטתו או לפיקוחו,* ***והוא לא נקט כל האמצעים הסבירים למניעתו****; הטוען כי נקט אמצעים כאמור – עליו הראיה*."

* מה התכלית החקיקתית של הסעיף? למנוע מבעלי נכסים לחמוק מאחריות. במידה ובעל נכס משכירו לאחר, שעושה בו פעילות שנוגדת את החוק, הוא לא יוכל לחמוק ותוטל עליו אחריות. חברי הכנסת לא שיערו שפרשנות הסעיף תופעל כנגד רשות מקומית אלא כלפי בעלי נכסים/תאגידים.

**המועצה האזורית**: המחוקק אינו התכוון להטיל אחריות על רשות מקומית אלא על בעלי נכסים, מדובר בפרשנות לקויה. כיצד מועצה אזורית יכולה להיות אשמה?

**מחוזי**: סירב להחיל את הסעיף על רשות מקומית. "*אני סובר כי יהיה זה מרחיק לכת ולא נכון לחייב מועצה אזורית בפלילים על מחדל שחדלה באי שימוש בסמכויותיה, על ידי שלא פעלה נגד מי שהערימו פסולת באתרים הפירטיים ובכך 'גרמה' לריח ולזיהום אוויר, או על ידי שלא הקצתה די משאבים להקמת אתרים מסודרים לפינוי אשפה, ובכך הניעה בעקיפין את המשך השימוש באתרים הפירטיים*".

מדובר בהטלת סנקציות על מועצה כיוון שלא עשתה שימוש נכון בסמכותה ובמשאביה. בימ"ש טוען שאין גוף בעל אינסוף משאבים, לגופים ציבוריים תקציב מוגבל, לכן עליהם לתעדף את משאביהם בהתאם. לא יתכן שבחירה בהשקעה בחינוך על פני פסולת, תוביל להטלת אחריות פלילית.

מדוע המחוזי חושב שלא ראוי שהמדינה תנהל הליך פלילי נגד החלטה של הקצאת תקציבים של רשות פוליטית? טענת בימ"ש היא חוקתית. באופן מהותי מסגרת קבלת החלטות בהקצאת משאבים ציבוריים מסורה למחוקק שהוא גוף פוליטי, שנבחר ע"י הציבור. במידה והציבור לא מרוצה מהדרך בה הנציגות הפוליטית שלו מקצה את משאביה, תוכל להחליפה בפעם הבאה. אין זה תפקיד הפרקליטות להתערב בהליך הקצאת משאבים פוליטיים. המדינה מערערת ערעור ברשות לבימ"ש העליון.

**בימ"ש העליון**: לפי ס' 14 לחוק, ניתן לחייב בפלילים בהתקיים שני תנאים: 1) אתרי הפסולת היו נתונים לשליטתו או לפיקוחו של הנתבע; 2) הנתבע לא נקט אמצעים סבירים למניעתו של המפגע.

נבחן האם התנאים מתקיימים בעניינה של המועצה, בעזרת פרשנות תכליתית. ננסה להבין את תכלית החקיקה והאם נועדה לחול על גופים מהסוג של מועצות אזוריות.

**תנאי ראשון** – 'נתונים לשליטתו או לפיקוחו של הנתבע'

ניתוח תכלית החקיקה: "*סמכותה של המועצה האזורית להבטיח את בריאות הציבור, ואת הסדר ואת הביטחון; למנוע הופעתם והתפשטותם של מחלות ונגעים וכו", פירושה אינו אלא חובה המוטלת על המועצה האזורית לתת דעתה לכל אחה ולעשות את הנדרש לביצוע המטלות שהוטלו עליה*."

כמעט כל סמכויותיה של המועצה המקומית נועדו להבטיח את בריאות הציבור, את הסדר ואת הביטחון, ביניהן גם דאגה לתברואה. לעובדי המועצה יש סמכות להיכנס למקומות פרטיים וציבוריים, לשם מניעתם או גילויים וסילוקים של מפגעים ותקלות. לפי המשפט המנהלי אם לרשות מקומית יש רשות לבצע פעולה, היא לא תוכל לבחור אם לבצעה או לא. נתינת סמכות ברשות, היא **חובה להפעיל את אותה הסמכות** על פי המשפט המנהלי.

הסמכות שניתנה לרשות בסוגיות תברואתיות, נועדה להבטחת בריאות הציבור, והיא חובה שצריך לקיים. בימ"ש קובע שחובה זו הופרה. **אך אם הרשות הפרה את חובתה, האם הפרה גם את החוק**?

"*מטרת החוק למנוע היווצרותם של ריח חזק או בלתי סביר ושל זיהום חזק או בלתי סביר של האוויר, וממילא מטיל הוא חובה (על כולי עלמא) שלא לגרום ריח או זיהום אוויר חזקים ובלתי סבירים*".

מטרתו של החוק היא למנוע היווצרות של מפגעים ולעצור מטרדים. אם תכלית החוק נועדה לכך, מה הטעם בהבחנה בין רשות ציבורית לגוף פרטי? לרשות ציבורית יש יותר פעילות שעלולה לגרום למפגעים סביבתיים מאשר גופים פרטיים, כמו ניהול ביוב, אתרי הטמנה וכו. אין היגיון בהבחנה בין גוף ציבורי לפרטי בהתייחס לחוק. כל מי שיכול לעצור מטרדים, **החוק חל עליו לא משנה אם הוא ציבורי או פרטי**.

**המרצה** מסכים עם המסקנה, אך באיזה כובע של הרשות החוק אמור לחול עליה? כשהיא בעלים של נכסים, או משכירה? לא בטוח שפרשנות בימ"ש נכונה.

**תנאי שני** – המועצה נקטה באמצעים סבירים למניעת המפגע? "*בשולי הדברים נוסיף ונאמר עוד זאת: המועצה תלתה את מחדלי טיפולה באתרי הפסולת, בין היתר, בקשיי תקציב הרובצים לפיתחה, אלא שקשיי תקציב אינם יכולים להוות הצדק למחדליה, ואין בכוחם לחפות את חוסר מעש כמעט מוחלט כפי שהוכח בע*נייננו."

בימ"ש טוען שהמועצה לא עשתה כמעט כלום ולא השיקעה מאמצים סבירים. סוף דבר, **המועצה הפרה את החוק ובימ"ש מחייב אותה בפלילים**.

**המרצה** חושב שההחלטה לא נכונה מנק' מבט חוקתית, אך יש סיבה שבימ"ש החליט ללכת בדרך הזו. בשנת 2003 הייתה בעיה קשה של טיפול בפסולת בישראל, כך שהיו המון מטמנות לא חוקיות. המועצה לא עשתה דבר, אפילו לא מעט. **העליון מנסה לשנות מציאות בכך שמרים דגל אדום, ומבהיר שאין דבר כזה לא לעשות כלום**. לדעת **המרצה**, זאת פסיקה לא טובה מבחינה משפטית. נראה בהמשך את בימ"ש מנסה לברוח מההחלטה הזו.

חוק למניעת מפגעים סביבתיים (תביעות אזרחיות), תשנ"ב-1992

מדובר בחוק מתקדם יותר שנחקק בשנת 1992. החוק הקודם עסק רק ברעש וריחות אך הורחב בעזרת תקנות במהלך השנים. עם זאת, יש גבול להרחבה בעזרת תקנות. בשנת 92' נחקק החוק החדש שמסדיר את יכולת האזרחים להגיש תובענה אזרחית כדי להתמודד עם מפגעים. החוק מבצע כמה שינויים, כאשר המרכזי הוא הרחבת ההגדרה של מפגע סביבתי מעבר לריח ורעש:

* "***מפגע סביבתי****" – זיהום אויר, רעש, ריח, זיהום מים, זיהום מי-ים, זיהום על ידי פסולת, זיהום על ידי חומרים מסוכנים, זיהום על ידי קרינה, פגיעה בסביבה החופית, מפגע אסבסט, פגיעה באזור מוגן, פגיעה באילן מוכן או בעץ בוגר, פגיעה ביער או פגיעה בערך טבע מוגן, והכל כשהם בניגוד לחיקוק, לצו, לתכנית, לרשיון עסק או לכל היתר או רשיון אחר, או שיש בהם פגיעה בבריאותו של אדם או גרימת סבל ממשי לאדם*;

שוני נוסף הוא יצירת סעדים ספציפיים לתביעות שמוגשות מכוח חוק זה:

**סעיף 2 לחוק למניעת מפגעים סביבתיים** *– (א) לבקשת מי שנפגע או עלול להיפגע ממפגע סביבתי או לבקשת גוף או עמותה כאמור בסעיף 6, רשאי בית משפט לתת צו המורה למי שגורם או עומד לגרום מפגע סביבתי (להלן – גורם המפגע), לעשות אחד או יותר מאלה:*

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

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

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

*(ב) "מעשה" – לרבות מחדל.*

**אין ברשימת הסעדים פיצויים.** הסעיף קובע שבמידה ואזרח נפגע או עלול להיפגע ממפגע סביבתי הנופל להגדרה הרחבה של החוק שנגרם ע"י אדם אחר, גם **האזרחים יכולים לפנות לבימ"ש** ולבקש הטלת צו שמחייב אותו להפסיק, לתקן את הנזק שהוא עשה, למנוע את ההמשכיות שלו או את התרחשות המפגע בעתיד.

**סעיף 4 לחוק** – "*בתובענה נגד גורם המפגע לפי חוק זה, אין נפקא מינה אם היתה או לא היתה התרשלות מצידו*."

לא רלוונטי אם הייתה התרשלות או לא, העיקר שנגרם מפגע.

**תוספת בחוק** – ישנה רשימה סגורה של גופים ציבוריים שיכולים לתבוע גם אם לא נפגעו ומנויים בתוספת. התוספת מתעדכנת כל הזמן.

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

**סעיף 5 לחוק** – "*לא יגיש אדם תובענה לפי סעיף 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 הענין;*

*(2) הרשות לא נקטה צעדים ממשיים על-פי סמכויותיה להפסקת המפגע הסביבתי או למניעת הישנותו או לתיקון המעוות, לפי הענין*."

תנאים להגשת תובענה – אדם לא יגיש תובענה אלא לאחר שפנה לגורם המפגע, ולרשות הרלוונטית, הודיע להם שהוא הולך להגיש תביעה וחלפו 60 יום. לאחר מכן אם הגורם המפגע, והרשות לא נקטו ממשיים להפסקת המפגע, יוכל להגיש תביעה. מי זו הרשות? תלוי במפגע, אם זה זיהום במים אז זה רשות המים, פגיעה בעץ אז משרד החקלאות.

מדובר בניסיון לייצר מערכת אכיפה אזרחית להתמודדות עם בעיות סביבתיות. **המדינה לא מצליחה להגיע לכולם**, לכן **מאפשרת לאזרחים להיות תובעים נוספים**. התביעה האזרחית אינה כוללת פיצויים כאמור, אלא צו עשה וכלים חזקים נוספים. ידוע שבנזיקין דרך המלך היא הפיצוי. אך כאן ניתן לדרוש השבת המצב לקדמותו שהוא דבר מאוד יקר.

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

במידה וישנה קבוצת שחקנים שנפגעו מהמפגע, **ניתן להגיש תביעה קבוצתית בשם כל חבריה**. לא מדובר בתובענה ייצוגית, כיוון שאין דרישה לפיצויים. תביעה קבוצתית מגבירה את הלחץ על הנתבע. נקודת המוצא היא שהגשת תביעה בשם מאות אנשים תחייב החתמה של כולם (כי זאת לא תובענה ייצוגית, וכאן כל תובע הוא אדם מוגדר). עם זאת, הסעיף קובע שלא צריך להחתים את כולם, כך שהסעיף נועד להקל מבחינה פרוצדורלית.

**שיעור 5 – 04/12/2024**

**ע"א (חי) 1933/05 העמותה למען איכות הסביבה בנהריה ואח' נ' איתנית מוצרי בניה בע"מ רף אחריות של הרשות**

**העובדות**: איתנית הוא מפעל שייצר מוצרי אסבסט לאורך שנים רבות בגליל המערבי. האסבסט מתפזר בכל חלקי הגליל המערבי. עמותה סביבתית תובעת בשם תושבי הגליל המערבי את המפעל בהתאם לסעיף 10 לחוק מניעת מפגעים סביבתיים. המפעל נסגר אולם נותרו מפגעי אסבסט רבים בסביבת המפעל וברחבי הגליל המערבי.

**העמותה למען איכות הסביבה**: מוגשת תובענה קבוצתית בבקשת צו להשבת המצב לקדמותו, כך שאיתנית תנקה את המפגע. בנוסף, מתבקש צו כנגד הרשויות המקומיות באזור שלא עשו מספיק על מנת לאכוף על המפעל את חובותיו, לוודא שהאסבסט אינו מתפזר. הרשויות כשלו בחובת הפיקוח שלהן.

העמותה מסתמכת על הטענות בפס"ד **מועצה אזורית גליל מערבי**. כאמור, בפס"ד זה התייחסו לחוק משנת 62' שיצר חבות פלילית בגין הפרה במפגעי רעש וריח, כאשר המדינה היא זו שתבעה את הרשות המקומית על אי אכיפה. לטענתם, במידה והמדינה יכולה הייתה לפתוח בהליך פלילי על אי אכיפה, קל וחומר שהעמותה תוכל להגיש בקשה לצו עשה אזרחי כנגד רשויות מקומיות.

**השאלה המשפטית**: האם ניתן לתבוע את רשויות המדינה מכוח חוק למניעת מפגעים סביבתיים?

**עמית**: בימ"ש מנהל דיון משפטי מצוין שנדיר למקרים מהסוג הזה.

"*המחוקק הבהיר כי אין הבדל בין מעשה למחדל אבל- במחדל ישיר ומיידי דיבר המחוקק, דוגמת אי נקיטת אמצעים למניעת חלחול חומרים מזהמים למי התהום, לא כך מחדל שנמצא במעגל החיצוני של גורם הזיהום, בבחינת מחדל עקיף הבא לידי ביטוי בהעדר פיקוח, אכיפה או הסדרה (רגולציה) מצד הרשות המינהלית*".

המחוקק אמנם הבהיר שאין הבחנה בין מעשה למחדל, אך בענייננו הכוונה בחוק היא למחדל ישיר שנעשה על ידי מישהו. החוק לא מתכוון להטיל אחריות על מחדל עקיף בדמות מפגע סביבתי שנובע מהיעדר פיקוח.

"*מטרת החוק המוצע היא להגביר את אכיפת דיני איכות הסביבה...על ידי הוספת נדבך אזרחי למנגנון האכיפה הציבורי הקיים. החוק המוצע מעמיד לרשות אזרחים כלי 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*".

על מה מבסס בימ"ש את האמירה?

1. **עזרה לרשויות שאינן מצליחות לאכוף** – סעיפי החוק מבצעים הבחנה בין רשות מנהלית לגורם פרטי שמפגע. במידה ושחקן גורם למפגע סביבתי, לפי החוק עליי לבקש ממנו להפסיק **ולפנות לרשות – משמע הרשות היא לא המפגע לפי החוק**! בנוסף, ההיסטוריה החקיקתית לא תומכת בטענה שהמחוקק רוצה לחייב את הרשויות מכוח החוק. מטרת החוק היא לייצר הגברת אכיפה שתעזור לרשויות לאכוף את דיני הסביבה, כאשר לרוב זה לא כולל את התביעה של הרשויות עצמן. הרעיון הוא לעזור להן, ולא לתבוע אותן כי אינן מצליחות לאכוף.

2. **יש פער בין האחריות בדיני הנזיקין לאחריות במשפט המנהלי** – בימ"ש מנהל דיון מצוין לדעת **המרצה**, ומסביר שקיים הבדל בין רף האחריות של הרשויות בנזיקין, לעומת רף אחריותן במשפט המנהלי. במידה והרשות עצמה לא תיקנה מפגע סביבתי שהיה באחריותה ומישהו נפגע, ניתן לתבוע אותה ברף אחריות בנזיקין כרשלנות. אך כאשר רשות מנהלית לא מפעילה את סמכותה המנהלית, וברצוני לעתור לבימ"ש כדי שיורה לה לבצעה, עליי להוכיח אי סבירות קיצונית.

מכאן שאם העמותה רוצה לתבוע את הרשות בשם תושבי הגליל בנזיקין, עליה להוכיח שנפגעו. במקרה הזה, העמותה לא הוכיחה נזק כלשהו. במידה ומדובר באי הפעלת סמכות מנהלית, עליה לעתור לבג"ץ ולהוכיח אי סבירות קיצונית. זוהי דרך המלך.

3. **נטיית המחוקק היא לצמצם את החבות המנהלית של רשויות השלטון בתובענות מסוג זה** – דוגמה לכך היא חוק תובענות ייצוגית, שאינו מאפשר תביעת רשויות על אי אכיפה.

"*סופו של דבר, שאין לראות את המדינה או את הרשויות המקומיות "כגורם המפגע" כמשמעותו בחוק למניעת מפגעים סביבתיים ויש להותיר על כנה את החלטת בית משפט קמא* ***לדחות על הסף את התביעה******הייצוגית*** *כנגדם*".

בימ"ש טוען שאמנם לא התוצאה היא לא אידיאלית, כיוון שהרשויות בהרבה מקרים באמת לא עושות את עבודתן. אך במידה ונרצה לחולל שינוי, יש לפנות לנציגים (המחוקקים) שיעשו את השינוי במסגרת החקיקתית.

**ת"צ 38647-12-09 עומרי חצור נ' עיריית אור יהודה – כלי התובענה הייצוגית חשוב בדיני איכות הסביבה**

**העובדות**: מדובר בצינור ביוב שהוביל את שפכיה של העיר אור יהודה ויישובי הסביבה, שהתפוצץ. במשך שבועות הרשויות התעלמו מהאירוע ומהנזק שנגרם לסביבה, ואף אחת לא לקחה יוזמה לתיקון, אלא מטילה אחריות על רעותה. כתוצאה מכך, מי הביוב זרמו לנחל איילון, לנחל הירקון ומשם לחופי הים של תל אביב והרצליה והובילו לזיהום מי הים. החופים נסגרו לרחצה למשך למעלה מחודשיים. קבוצת גולשים, דייגים ושייטים החליטה לתבוע את העירייה והגישה תובענה ייצוגית בדרישת פיצויים מכוח **חוק תובענות ייצוגיות**.

**טענת העותרים**: הדייגים לא יכולים לדוג וגולשים לא יכולים לגלוש, לכן נגרם לנו נזק. במשך חודשיים לא יכלו לצאת לים, ולכן מבקשים פיצוי כספי.

* **חוק תובענות ייצוגיות** מאפשר לתובע שהוא חלק מקבוצה גדולה שנפגעה יחד מעוול של אחר, להגיש תביעה אחת בשם כל חברי הקבוצה. לרוב מדובר בנזק קטן לכל אחד, כך שלחברי הקבוצה אין תמריץ לתבוע באופן אישי. החוק בנוסף מאפשר 2 דברים מיוחדים:

1. **מאפשר לארגונים להגיש תובענות ייצוגיות** (**ס'4**) – אם אחת המטרות הציבוריות שרשומה לארגון במסמכי ההתארגנות קשורה לעוולה או לנזק שנגרם, הם יכולים להגיש תובענה בשם הקבוצה.
2. **מאמץ לתוך החוק את ההגדרה הרחבה של מפגעים סביבתיים,** כמו שהיא מופיעה בחוק החדש למניעת מפגעים סביבתיים.

מדוע החוק מאפשר להגיש תביעות סביבתיות באופן נרחב? פס"ד **מיזורי נ' אלינוי**, הוא דוגמה לקושי של בימ"ש להוכיח קש"ס בין המפגע לנזק. החוק יצר מנגנון ובו ניתן לזכות בפיצויים גבוהים מהתביעה, כך שהדבר מהווה תמריץ לשלם על מומחים או כל ראיה שתוכיח קש"ס. האפשרות להגיש תביעה ענקית כשבקצה שלה יש סכום כסף גדול, מאפשרת לשחקנים לגייס משאבים שיאפשרו להם להוכיח קש"ס, שבלעדיהם לא יכלו להוכיח.

**דיון**: **הצדדים מגיעים להסדר פשרה** שאמור להיות מאושר ע"י בימ"ש (בתובענה ייצוגית בימ"ש מחויב באישור ההסדר כדי להימנע ממצב של קניית התובע וויתור על התביעה לטובת אינטרסים אישיים).

**אגמון-גונן**: השופטת מאשרת את הסדר הפשרה ומסבירה מדוע כלי התובענות הייצוגיות חשוב בדיני איכות הסביבה.

1. **אכיפה פלילית לבדה אינה מובילה לתוצאות יעילות סביבתיות** – תפקידנו הוא להוציא את העוקץ מהפעולות, בגרימת נזק לכיס. אם אין רווח מהפעולות או שמחיר הפעולות מאוד גבוה, אין תמריץ לעשות אותן מלכתחילה. לכן הכלי של תובענות ייצוגיות הוא חשוב **להפנמה של עלויות חיצוניות של המזהמים**.
2. **הקושי בהוכחת קש"ס** – האתגר בהוכחת קש"ס מחייב משאבים שאין ליחידים, כמו גם עלויות ניהול התדיינות והעובדה שהנזק הוא לטבע ולא לאדם. קבלת פיצוי משמעותי מהתובענה, מאפשרת גיוס משאבים מתאימים לכך.
3. **קבוצות אינטרסים** – לבסוף טוענת שיש קבוצות אינטרסים חזקות שמרוויחות מהטלת הנזקים על הציבור. עלינו למצוא דרך להתמודד עם העלויות המבוזרות והרווחים הריכוזיים של קבוצות האינטרסים, שמנצחות את האזרח הקטן. הדרך להתמודד עם זה בין היתר היא דרך תובענות ייצוגיות שמייצרת קבוצה שנלחמת מול קבוצה. היא מאשרת את הסכם הפשרה ומצטטת את עצמה **מעניין טוויטו נ' הוועדה המקומית**.

**ע"א 6102/13 מיכאל עצמון ואח' נ' חיפה כימיקלים (תביעת הצוללנים)**

**העובדות**: קיבלה סיקור תקשורתי רב בגלל חלק מהנפגעים שהיו מהקומנדו הימי. במשך שנים מפעלים על גדת נחל הקישון הזרימו שפכים לנחל, שנהפך למזוהם. באותה התקופה צוללנים של משרד הביטחון וצה"ל מתאמנים שם ודייגים דגים. ברבות הימים מתפתחות להם מחלות סרטניות מסוגים שונים ברמה גבוהה. מחליטים להגיש תביעה כנגד המפעלים שנמצאים על גדות הנחל.

**טענת הצוללנים**: המפעלים הזרימו חומרים מסרטנים לנחל קישון, שהחשיפה אליהם גרמה לנו לחלות. החומרים ידועים כחומרים מסרטנים, התובעים שחו ודגו בקישון, והם גם אלו שחלו בסרטן, מכאן שהנתבעים גרמו לסרטן של התובעים.

**בימ"ש**: אמנם החומרים שהזרימו לנחל מזוהמים, אך הכל תלוי היכן שחיתם. יש שוני בין שחייה ליד צינור השפך לבין 3 קילומטרים בעומק בנחל.

* חוזרים לבעיה של **פס"ד אלינוי** – על התובעים להוכיח קש"ס בין השפכים לבין המחלות בהן חלו. בחברה הישראלית 1 מכל 3 גברים יחלה בסרטן, לכן כיצד נדע שהסרטן של התובעים אכן נגרם מהשפכים והוא לא חלק מהשפעת הסטטיסטיקה.

בימ"ש סוקר את כל האפשרויות לביסוס קשר סיבתי, אך הממצאים המדעיים לא תומכים בטענה. רמת הזיהום בפתח הצינור לא זהה לרמה שבעמק נחל הקישון ובנקודת שפיכתו לים, שזהו המקום בו צללו, שכן רוב החומרים שוקעים ונמצאים בקרקעית הנחל. ברוב אזורי השחייה המים יחסית בסדר ואינם מזוהמים מאוד. בנוסף, המחלות בהן חלו שונות זו מזו ולכן קשה לטעון שהחשיפה אחידה. אפילו אנשים ששחו יחד פיתחו מחלות שונות, ולכן קשה להוכיח קש"ס.

התובעים מנסים לעשות שימוש באסטרטגיות משפטיות מעולם הנזיקין בתגובה:

1. **דוקטרינת העברת הנטל עדיין דורשות קשר סיבתי** – במידה והמעוול עשה משהו מסוכן והנפגע נחשף לפעולה המסוכנת, אך הנפגע לא יכול להוכיח בדיוק שאכן המעוול התרשל, הנטל מתהפך והמעוול יצטרך להוכיח שלא התרשל. **בימ"ש** טוען שעדיין יש להוכיח קש"ס למרות שהנטל הועבר.
2. **דוקטרינת של עמימות סיבתית דורשות קשר סיבתי** – במידה והנפגע לא הצליח להוכיח 100% אלא רק 40% מנטל ההוכחה, נפצה אותו רק ב40% מהנזק. **בימ"ש** טוען שעדיין יש להוכיח קש"ס.

**סוף דבר**: התביעה נדחית ומסתיימת ללא פיצוי. פס"ד מהווה דוגמה מובהקת לאתגרים של המשפט הפרטי בלתת פתרונות לבעיות סביבתיות. לבסוף צה"ל פיצה את התובעים כספית, אך הם לא זכו לכך בהליך משפטי.

* אנו מסיימים את הדיון בשימוש במשפט הפרטי כדי להשיג מטרות סביבתיות. התחלנו בחסרונות המשפט הפרטי לאחר מכן עברנו ליתרונותיו, ביניהם האפשרות לקבל פיצוי וכן זכות האזרחים לפעול על מנת להשיג מטרות סביבתיות. שוחחנו על הדרכים בהם מגייס המשפט הסביבתי יכולות של המשפט הפרטי להשגת מטרות אלה, למשל כדי להתמודד עם בעיות קש"ס ע"י אפשרות הגשת תובענות ייצוגיות. לבסוף דנו בתביעה שמראה שלמרות הניסיונות של המשפט הפרטי, הוא לא תמיד יודע לתת לנו את הסעד המתבקש, לכן אין מנוס מלהוסיף את הנדבך של המשפט הסביבתי מנהלי שמייצר תשתית רגולטורית.

# עקרונות יסוד במשפט הסביבתי

במדינות רבות המשפט הסביבתי מושתת על כמה עקרונות יסוד שנמצאים בכל מערכת משפטית, בין אם מדובר בישראל, אירופה או ארה"ב. עקרונות אלה באים לידי ביטוי הן בחקיקה והן בפסיקה. נסקור את העקרונות ונבין את הרציונל שעומד מאחוריהם.

## 1. עיקרון המזהם משלם

התאוריה מאחורי העיקרון

מטרת העל של העיקרון הוא **להביא להפנמת עלויות חיצוניות של מזהמים**. לצד מטרת העל, העיקרון מגלם תפיסה ערכית מוסרית של צדק – יש משהו מוסרי ובסיסי באמירה "זיהמת, תנקה". אין צורך לגשת לניתוח סביבתי כלכלי של עלויות חיצוניות על מנת לטעון שהעיקרון מייצג בסיס להתנהגות אנושית ראויה.

בהתבסס על עיקרון זה, נחקקו חוקים שונים ונקבעו דוקטרינות בפסיקה, שמטרתן להשיג תוצאה ובה מי שיוצר עלויות סביבתיות חיצוניות, ישלם עליהן. התכליות של העקרון הוא צדק חברתי והתייעלות סביבתית.

התפתחות העיקרון

התפתחותו של העיקרון התחילה ע"י הכלכלן **ארתור פיגו**, אשר עסק בפיתוח של כלכלת הרווחה. פיגו התעניין במושג הרווחה המצרפית, וטען שהכלכלה יכולה לפעול בכל מיני דרכים, אך אם היא תפעל בדרכים מסוימות, הרווחה המצרפית של כולנו תעלה. מכאן שעלינו לנתח את עולם הכלכלה גם מנק' המבט של הרווחה של כולנו. הוא כתב את הספר "The Economics of Welfare", שמהווה המוביל בתחום עד היום.

פיגו מזהה את בעיית החצנת העלויות החיצוניות מנק מבט כלכלית. לטענתו **כל פעילות אנושית מטילה עלויות חיצוניות על החברה,** משכך הדבר הכי טוב מבחינת רווחה מצרפית, יהיה **שאנשים יפנימו את העלויות** אותן מטילים על החברה.

**מדוע זה נכון כלכלית?**

1. לכאורה אם נחייב אנשים להפנים עלויות חיצוניות, יהיו הרבה יזמים שיבחרו לא להשקיע. עם זאת, כאשר לא נחייב את הפנמת העלויות, זה נראה לכאורה שהעלות לא קיימת, מפני שהחברה נושאת בה. היזם לא נפגע מזה בכיסו, דבר שפוגע בחברה כולה.
2. לכל פעולה יתרונות וחסרונות – במידה והיתרונות מהפעולה גדולים מהחסרונות, גם אם נחייב את המפעיל לשאת בעלויותיו החיצוניות, עדיין הוא ירוויח וגם החברה תרוויח. אך אם העלויות גדולות מהחסרונות, בכל מקרה לא נרצה שהפעולה תקרה כי אז כולנו מפסידים.
3. שינוי התנהגות – הפנמת העלויות עתידה לשנות את התנהגות החברה. נניח בעיית הפקקים, היא נוצרת מפני שלנו כפרטים יותר יעיל לנסוע ברכב פרטי מאשר לנסוע באוטובוס או רכבת, למרות שאלו יותר יעילים לחברה כולה. הבחירה שלנו לנסוע ברכב פרטי גורמת לפקקים, כאשר כולנו עושים זאת מבלי לשקול את העלות שזה מטיל על החברה. **פיגו** טוען שרובנו יכולים לשנות את התנהגותנו (למשל לעבוד פעם בשבוע מהבית), אך אנו לא עושים זאת כי אין לנו תמריץ.

עם זאת, במידה וכל אחד מאיתנו היה משלם על הנזק לו גרם, ייתכן והיינו מתנהגים אחרת. ואם כל פרט היה מתנהג קצת אחרת, הרווחה המצרפית הייתה גדלה.

בשל העובדה שאנו לא משנים את התנהגותנו כיוון שאנחנו לא משלמים על העלויות החיצוניות של בחירותינו, הגיעה הצעתו של **פיגו** למס פיגוביאני.

מס פיגוביאני

* **מס פיגוביאני** – הטלה על יחידים מס בגובה העלויות החיצוניות של הפעולות שהם עושים. מטרתו של המס:

1. הכוונת התנהגות של אנשים כך שיפסיקו את ההתנהגות או יצמצמו אותה.
2. הפנמת העלויות החיצוניות השליליות.

דוגמאות למס פיגוביאני: מס בלו על הדלק, מס על סיגריות, מס נסועה, מס על גודש, מס על שקיות, אלכוהול וכו.

תפקיד המיסים הללו הוא שנשנה את התנהגותנו ונבצע פחות את השימוש במוצרים אלה, וכך נפחית את העלויות שאנו מטילים על החברה. ככל שנבחר שלא להפחית את הפעילות ונבחר לבצעה, לפחות נשלם לחברה את העלויות שאנו מטילים עליה. מדובר כמובן במודל תאורטי, שקובע שהמס שייגבה יגיע לקופת האוצר וישמש במטרה לשפר את מצב החברה. אך במציאות קיימת פוליטיקה ולא תמיד הציבור אכן יקבל את הכסף.

מה הבעיה ברעיון של פיגו? **קושי בכימות העלויות החיצונית** – תמחור העלות החיצונית היא מאוד קשה. כיצד נכמת את הזיהום שנפלט לאוויר מהמפעלים בחיפה? עלינו להתחשב בכמות האנשים שחלו, במה חלו, מה עלות הטיפולים, הפגיעה בטבע ובנדל"ן שמסביב. לקבל מספר מדויק הוא כמעט בלתי אפשרי, ותמחור לא נכון יוצר תמריצים שליליים.

הפתרון: תמחור ממשלתי – על מנת לנסות ולפתור את הקושי בכימות, רשות המיסים יצרה מודלים שונים של תמחור ממשלתי כדי לענות על השאלות הללו. הדרך לתמחר מוצרים הוא בעזרת הביקוש וההיצע בשוק. עם זאת **לעלויות חיצוניות אין שוק**, אז איך נתמחר?

* **נכונות לשלם** – לפני שנחליט אם להקים פארק למשל, ניגש לאנשים ונשאל דרך סקרים כמה היו מוכנים לשלם כדי שיבנה פארק סמוך לביתם.
* **תמחור עקיף** – בחינת השווי של נכסים הצמודים לפארק לעומת אלה הרחוקים כדי להבין כמה הוא שווה.

למרות כל השיטות הללו, זה עדיין מהווה אתגר במודל של פיגו.

העיקרון המשפטי

העיקרון המשפטי של 'המזהם משלם' הוא הביטוי לתפיסה הפיגוביאנית, והוא נפוץ במערכות המשפטיות של רוב המדינות בעולם. העיקרון מופיע גם במשפט הבינלאומי **בהצהרת ריו**, שמהווה אחד המסמכים הסביבתיים החשובים ביותר במשפט הבינלאומי הסביבתי. בהצהרה מופיעים 27 עקרונות למשפט הבינ"ל הסביבתי שכמעט רוב מדינות העולם מסכימות איתם.

* **ס' 16 לאמנת ריו** – *"מדינות צריכות לקדם את ההפנמה של עלויות סביבתיות ואת השימוש בכלים כלכליים כך שהמזהם יישא בעלויות הזיהום הנוצר על ידו, מתוך ראיית האינטרס הציבורי וללא פגיעה במסחר הבינלאומי*"

כולם הסכימו שעל המזהם לשלם, ולכן הכניסו את הסעיף. עם זאת, היה חשש שיעשו שימוש בעקרון 'המזהם משלם' כדי להטיל מכס במלחמת סחר עם מדינות אחרות. למשל במידה ויש רגולציה סביבתית מסוימת במדינה מסוימת, היא עלולה להחליט להטיל מס עודף על ייבוא שאינו עומד ברגולציה שלה. כדי למנוע זאת הוסיפו את הסיפא 'וללא פגיעה במסחר הבינלאומי'.

העקרון המשפטי בישראל

**חוק הגנת הסביבה (המזהם משלם) (תיקוני חקיקה), התשס"ח-2008**, נחקק ב2008 **ואינו מתייחס** לעיקרון 'המזהם משלם'. החוק נחקק לאחר ההבנה שהענישה בחוקים סביבתיים רבים חלשה מדי ואינה מרתיעה. כדי לתקן את המצב חוקקו את החוק, שמטרתו לתקן קנסות ועונשים בחוקים רבים ואף להחמירם (כמו חוק המים, חוק המכרות וכו). בנוסף החוק הוסיף את **האפשרות לבימ"ש לשלול רווח** בגין עבירות סביבתיות.

החוק לא מביא להפנמה של העלויות שנגרמו, כי המעוול משלם רק את הרווח שלו ולא את הנזקים שנגרמו לציבור מהפעילות. אמנם יש מאחורי החוק רעיון של 'מזהם משלם' אך הוא לא מיישם אותו בפועל.

**שיעור 6 – 11/12/2024**

**בג"צ 6971/11 איתנית מצרי בניה בע"מ נ' מדינת ישראל – עקרון המזהם משלם מאפשר תשלום פיצוי רטרואקטיבי**

**העובדות**: איתנית הייתה מפעל לייצור אסבסט שבמשך עשרות שנים ייצר אסבסט ומכר אותו לשחקנים רבים. הוא נקנה על ידי קבלנים רבים, ונעשה בו שימוש בסלילת כבישים, קירות וכו. בשנות ה80 התגלה שהחומר מסרטן, והחלו בהטמנתו ברחבי הגליל העליון וכך גם איתנית. בשנת 2011 חוקקה המדינה את **החוק למניעת מפגעי אסבסט ואבק מזיק** שאוסר את הייצור, הייבוא, ההחזקה ושימוש באסבסט בכל דרך שהיא, למעט היתרים הקבועים בחוק. כמו כן החוק קבע הוראות ספציפיות לפינוי האסבסט. במקביל לחקיקת החוק, המדינה מנסה להגיע לפשרה עם איתנית שפשטה רגל, כך שאיתנית תשלמנה כספים לפינוי החומרים שפוזרו באזור. המו"מ מתפוצץ ולא מגיע להסדר, כך שהמדינה מחליטה להוסיף לחוק את **ס' 74**:

1. יוקם פרויקט לפינוי פסולת האסבסט שמקורה במפעל איתנית.
2. המדינה, הרשויות המקומיות **ואיתנית** יממנו את הפרויקט.
3. הסכום שתעביר איתנית יהיה שווה לסכום הכולל שיועבר מהמדינה ומהרשויות המקומיות יחד.
4. איתנית לא תשלם יותר מ-150 מיליון ₪.

בפס"ד הקודם היה ניסיון להטיל אחריות על המועצה דרך התביעה, בימ"ש הורה לפנות למחוקק בעניין. במקרה הזה כאמור מדובר בחוק שקבע שכולם יממנו את הפרויקט. עם זאת יש גבול לאחריות של איתנית, כך שאם עלות הפרויקט תהיה מעל 300 מיליון, המדינה תישא בהפרש. איתנית התנגדה לחוק ועתרה כנגדו לבג"ץ.

**טענת איתנית**: ס' 74 פוגע בזכות לשוויון וקניין.

1. שוויון – איתנית הופלתה לרעה ביחס ליצרנים אחרים ומשתמשי קצה שגם עשו בו שימוש. ישנם שחקנים רבים בשוק האסבסט, מדוע איתנית היחידה שהחוק מתייחס אליה ומטיל עליה עלויות?
2. קניין – כשהפעילות נעשה היא הייתה חוקית, כך שאיתנית לא עברה על שום כלל. החוק שקובע שאסבסט לא חוקי נחקק לאחר מכן, ומשית על איתנית חיוב באופן רטרואקטיבי וללא אשמתה. איתנית לא מוכנה לשלם על פעילות שנעשתה כשהייתה חוקית.

**בימ"ש**: אומר אמירה מקדמית שמייתרת את הדיון שעורך בהמשך.

**זכות לשוויון** – ראשית, לא ברור שלתאגיד יש זכות לשוויון. הזכות לשוויון מבוססת על תפיסה של כבוד, כך שאדם שמפלים אותו, כבודו והאוטונומיה שלו נפגעים, בשונה מתאגיד. המרצה טוען שבימ"ש מנסה לחסוך את הדיון החוקתי ומציע תשובה אלטרנטיבית. לטענת בימ"ש אין צורך בדיון כי גם אם נבחן את טענת איתנית לפי המבחנים, נוכיח שהיא לא שחקנית ככל השחקנים בשוק האסבסט. היא שונה, השוני מהותי ורלוונטי והוא מצדיק נתינת יחס שונה.

בוחן באמצעות 3 מבחנים המבחינים בין איתנית למשתמשי הקצה:

1. **מבחן הידע** – לאיתנית יתרון מידע בולט. אמנם בתקופה שאיתנית פעלה לא היה ידוע על סכנות האסבסט והיה מותר למכור אותו, אך איתנית הייתה היצרן ולא הספק. הייתה לאיתנית מחלקה מדעית, מהנדסים ויועצים. משכך התקבל לידיה הידע בדבר פוטנציאל הסיכון הבריאותי מאסבסט כבר בתקופת הייצור, ובכל זאת לא עשתה דבר בנושא. הידע שיש ליצרן הכולל גישה למומחים שאין לקבלן או משתמש קצה, מוכיחה את השוני.
2. **מבחן השליטה** – כיצרן איתנית היא בעלת השליטה והכוח לפעול. במידה ונרצה למנוע מכירת חומר מסוכן בשוק ואין חקיקה שאוסרת על מכירתו, מבחינת שיקולי מדיניות נטיל את האחריות על ראש הכוורת. אם נפזר את האחריות על כל השחקנים, קשה להטיל אחריות על אלפים מאשר על אחד. בנוסף, איתנית היא מונעת הנזק הזול. היא בעלת השליטה המיידית שתוכל לעצור את ההליך, להבדיל משאר השחקנים הקטנים שלא משפיעים. מכאן ברור שאיתנית היא האחראית, משיקולי יעילות, צדק והגינות.
3. **מבחן הרווח** – איתנית הרוויחה מהפעילות. מדובר הן בשיקול כלכלי והן בשיקול של צדק והוגנות. כאמור, יש בשוק שחקנים שלהם כוח מרוכז, ולנו כאזרחים קשה להילחם בהם, כי כולנו נפגעים קצת כשהם מרוויחים הרבה. כדי שנוכל להתמודד איתם נצטרך מנגנונים שמייצרים לנו כוח עודף בדומה להם, כמו התובענה הייצוגית. השופט טוען שאיתנית הרוויחה הכי הרבה, ובטענותיה היא מנסה לפרק את היכולת שלנו כחברה לבצע אכיפה, שזה הדבר בו אנו מנסים להילחם בדיני הסביבה.

הטלת אחריות על השחקנים הקטנים הינה מוטעית כאשר איתנית הרוויחה הכי הרבה ועדיין טוענת שהיא שווה לשאר. מכאן שאיתנית שונה מכל השחקנים. בימ"ש קובע שמדובר בשוני רלוונטי ודוחה את הטענה.

ביקורת של **המרצה** על פס"ד – **ד"ר שרון** טוען שבימ"ש יכול היה לנמק את החלטתו באופן שונה, למשל לטעון שאין הבדל מהותי בין איתנית לשאר משתמשי הקצה, אך מספרם גדול וגבייה מכולם היא יקרה יותר מאשר גבייה רק מאיתנית. הכוונה שתהיה הכרה בכך שגם הם אחראיים, אבל לא ניתן היה לרדוף אחרי כולם.

לחלופין, בימ"ש יכול היה לטעון שהנזק שאיתנית יצרה גבוה בהרבה מ-150 מיליון, אך בכל זאת היא תשלם רק 150. מכאן שהתשלום שלה ישקף את עלות הנזק שיצרה, אם לא יותר. יתר הנזק יוטל על שאר אלפי השחקנים, אך יש קושי במציאתם ולכן המדינה תישא בעלויות אלה (יותר זול לה מאשר לחפש את כולם).

בכל אופן, לדעתו הכי נכון היה לפנות לבחינה חוקתית כדי להסביר מדוע לא חלה על איתנית הזכות לשוויון, כך שאין סיבה לדון ולבחון את הנושא, אך בימ"ש מסיבותיו לא עשה זאת.

**זכות לקניין** – בימ"ש מבצע ניתוח בהתאם למבחני חוק יסוד כבוהא"ד. באשר לטענת הרטרואקטיביות בשאלת התכלית, בימ"ש דן בעיקרון 'המזהם משלם'. הוא דן בעיקרון מפני שהמדינה מתעקשת שזו אחת מתכליות סעיף 74. מדוע המדינה מתעקשת שהסעיף מגלם את העיקרון? מפני שכך ייווצר תקדים ע"י בימ"ש העליון שהיא תוכל להשתמש בו גם הלאה, והיא לא תשלם הכל.

"*עקרון המזה משלם" הוא פשוט: מי שיצר את הזיהום – יממן את סילוקו ויישא באחריות לנזקים שנגרו ושייגרמו. עיקרון זה נובע גם משיקולי יעילות מתוך הנחה שחיוב הגורם המזהם להפנים את עלויות הזיהום, יביא אותו להפחית אתה היקף הזיהום למינימום ההכרחי*"

לטענתו לעקרון יש 2 רגליים: רגל של יעילות ורגל של שיקולי צדק. המטרה של עקרון המזהם משלם לפי בימ"ש: "*להפחית את כמות הפסולת המיועדת לסילוק, ולעודד את המזהם לנקוט אמצעי זהירות ולפתח טכנולוגיה 'ירוקה*'."

בימ"ש מנמק: "*תפיסה כלכלית זו מוצאת עיגון כאמור ברעיון של הפנמת עלויות. לכך מצטרף גם שיקול של צדק, לפיו אין זה צודק שהגורם המזהם שהרוויח מפעולת הזיהום אך יסיט את העלויות אל כתפי הציבור*".

לכן בימ"ש טוען שחלק מהתפיסה מאפשרת גם הטלה של חיוב בדיעבד, כי לא מדובר בשאלת אשמה, אלא הפנמת עלויות.

**בג"ץ 1756/10 עיריית חולון נ' שר הפנים – בימ"ש מכיר בעיקרון מזהם משלם ופוסק לפיו**

**העובדות**: עיריית חולון החליטה על הטלת אגרות על פינוי פסולת תעשייתית. היא מחוקקת חוק עזר עירוני חדש אשר דורש את אישורו של שר הפנים. משרד הפנים מתנגד מכמה סיבות:

1. שירות פינוי פסולת הם "שירות ליבה" – ישנו צו על מחירי הארנונה, לעירייה אסור להעלות את מחירי הארנונה מרצונה החופשי. העירייה מנסה לגבות עודף ולייצר הכנסה חדשה, כמעין כביש עוקף ארנונה. פינוי הפסולת הוא חלק משירותי הליבה שהעירייה אחראית לספק לתושביה, והוא ממומן ע"י הארנונה. מדובר ברצון ליצוק אגרה חדשה, ומשרד הפנים לא מוכן לאשר זאת.
2. מדרון חלקלק – במידה והאגרה תאושר, מחר העירייה תחליט על אגרה חדשה של תאורת רחוב וכו.

**טענות העיריה**: עותרת לבג"ץ בטענה שלא מדובר בשירותי ליבה. העירייה לא מבקשת להטיל חיוב נוסף על התושבים, אלא רק על פסולת תעשייתית. מדובר בפינוי שדורש עלויות גבוהות יותר מאשר פינוי רגיל. לתעשייה יש צרכים משלה, והאגרה תגבה בדומה לאגרה על מים או ביוב.

**בימ"ש**: בעולמות הפסולת כיום ברגולציה סביבתית ישנה **אחריות יצרן מורחבת**, משמע הדרך הכי טובה בהתמודדות עם בעיות פסולת היא הכרה באחריות של היצרנים לטפל בפסולת שלהם, כיוון שהיא חלק בלתי נפרד מהליך הייצור. האחריות מתווספת לשאר תשומות היצרן לדלק, חשמל תשלום לעובדים וכן ניהול פסולת הייצור. בהתבסס על תפיסה זו, הוקמו מערכות רבות בישראל כמו מערכת המחזור. הטלת האחריות הובילה להקמת תאגידים שאוספים את הפסולת. בימ"ש בענייננו הולך לגישה הרגולטורית המודרנית:

"*ההבחנה המוצעת כאן כל ידי העותרת אינה הבחנה מלאכותית אלא הבחנה הכרחית, שמבטאת את ההכרה בשינויים בתפיסה הכלכלית והסביבתית, של תהליכי יצור. כיום, לא יכול להיות עוד ספק* ***שהטיפול בפסולת****, שהיא תולדה של תהליכי יצור, היא אחת* ***העלויות של תהליכים אלו, לא פחות מהתשומות ייצורו אחרות****, כדוגמת חשמל, חומרי גלם וכולי*."

בימ"ש מופתע מטענת משרד האוצר, מפני שהרשויות אמורות להכיר את התפיסה הזו, לכן מן הראוי שמי שיישא בעלויות הללו יהיו היצרנים ולא האזרחים של העיר שבמקרה המפעל נמצא בשטחם.

"*ההנחה שפינוי הפסולת כולו אמור להיות מונח לפתחה של הרשות המקומית מבטאת תפיסה שאבד עליה הכלח, לפיה פינוי הפסולת הוא כביכול אך תוצר לוואי פשוט (ואף לא יקר במיוחד) של תהליך הייצור. כשם שלא מצופה מהרשות המקומית לספק ולממן את חומרי הגלם של המפעל, כך גם אין לצפות שהיא תהיה חייבת במימון פינוי התוצרים הנובעים מן השימוש בחומרי הגלם*."

כמו שלא נצפה מהרשות המקומית לספק למפעל מוצרי גלם, כך לא נצפה ממנו לפינוי הפסולת. פסולת ביתית אינה הבעיה, אלא פסולת תעשייתית. יותר הגיוני כלכלית וסביבתית שכל מפעל יישא בעלויות הפסולת שהוא עצמו מייצר, אך מדוע? מפני שבמידה ומישהו אחר נושא בעלויות הפסולת שלי, נוצר עיוות. מעבר לכך הדבר יתמרץ אותי לייצר עוד פסולת כי העלויות מוטלות על כולם, לכן איזו סיבה יש לי לייצר פחות?

בימ"ש סוקר עקרונות משפטיים רלוונטיים – "*החקיקה הסביבתית החדשה מושתת כולה על עיקרון מאחד חשוב של צדק סביבתי, המטיל את מימון הטיפול והמחזור של פסולת על יצרניה*." משפט קצת מוזר, מהו צדק סביבתי? זה בכלל מדבר על אפליה (לא ברור).

בימ"ש מונה שורה של חוקים המביאים לידי ביטוי את אחריות היצרן לפסולת שהוא מייצר וטוען שאמנם הם לא מציינים את עקרון המזהם משלם, אך הוא הרציונל שעומד מאחוריהם. בכך **בימ"ש מכיר בעיקרון, ובכך שמדובר בעקרון משפטי נטוע היטב שהוא חלק משיטת המשפט ואנו אף פוסקים לפיו במקרים רבים, וכך גם במקרה הזה**.

* בימ"ש ב2 עתירות שונות בבג"ץ נותן הכרתו לעיקרון המשפטי של מזהם משלם במערכת המשפט בישראל, שמאפשר תביעה רטרואקטיבית.

**ע"א 6102/13 עצמון נ' חיפה כימיקלים (תביעת הצוללנים)** – בימ"ש דן בעיקרון המזהם משלם, בהנמקות לו ובתחולה שלו במשפט הישראלי, וקובע:

* העיקרון מאפשר הטלת אחריות ללא אשם במשפט הישראלי, מקורה בעיקרון המזהם משלם.
* מכוח עיקרון ניתן לחייב גורם מזהם בתשלום לפי גובה הנזק והרווח – יש חוק כזה, שמרחיב את העיקרון.
* העקרון מאפשר לחייב בהיטל גם מי שפועל כדין – איתנית לימדה אותנו שניתן לחייב למרות פעילות כדין.

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

לסיכום: עיקרון המזהם מזהם חל בשיטת המשפט הישראלית (אפילו שאין חוק שקובע את זה), מכוח הוראות חוק ספציפיות ו"המארג החקיקתי" (**פס"ד איתנית**, **פס"ד חולון**). הוא מגלם תפיסה כלכלית של הפנמת עלויות והתייעלות סביבתית, אבל גם תפיסה מוסרית לפיו מי שיוצר נזק צריך לתקן אותו.

העקרון מאפשר לחייב בהיטל גם מי שפועל כדין ומשמש כצידוק לחיוב חרף היעדר אשמה, ולפעמים גם רטרואקטיבית (**פס"ד איתנית**, **פס"ד הצוללנים**).

## 2. עיקרון ההיזהרות/הזהירות המונעת

עיקרון ההיזהרות הוא עיקורן מוביל ברגולציה הסביבתית הישראלית והעולמית. נמצא גם אותו בהרבה שיטות משפט, גם בישראל וגם בשיטה הבינלאומית.

* **עיקרון ההיזהרות** – "בהינתן פעולה שעלולה לגרום נזק חמור לפרט, לציבור או לסביבה, בהיעדר וודאות מדעית שנזק כאמור לא יתרחש, חובת ההוכחה על בטיחות הפעולה מוטלת על מי שמעוניין לבצע אותה."
* **הכלל הליברלי** שהוא הבסיס לכל שיטת המשפט המודרניות קובע שאני יכול לעשות מה שבאלי ובלבד שאני לא פוגע באחרים.

הכלל של עיקרון הזהירות המונעת הפוך מהכלל הליברלי וקובע שבהינתן סיכון גדול, לא נוכל לעשות דבר אם לא נוכיח שהפעולה בטיחותית.

יישום העיקרון

ישנן דוגמאות רבות שמסבירות שלפעמים עדיף להיות זהירים מאשר לפעול ולייצר נזק. **מה הבעייתיות בעיקרון כזה, ולמה שנצטרך אותו**? יש מתח בין תפיסות של יזמות, קדמה וחדשנות ובהן כמעט ואין וודאות, לבין עיקרון ההיזהרות.

לעיקרון 2 הנמקות:

* **הנמקה מוסרית** – הקדמה והחדשנות הובילה אותה למציאות חדשה ובה ההמצאות שלנו עלולות לעשות נזקים גדולים. משכך מקום בו **הפעילות מטילה סיכון גדול מאוד על החברה או הסביבה**, ופוטנציאל הנזק מאוד משמעותי, עליכם להוכיח שאין סיכון.
* **הנמקה כלכלית** – העיקרון מהווה קרש הצלה חקיקתי לטובת הרגולטור, מפני שמבחינתו בעולם של רגולציה סביבתית הוא תמיד יבחר בין 2 אופציות רעות. במידה ויהיה פיתוח חדש שמחד יעזור להפחית רעב בעולם, אך מאידך עלול להיות מסרטן, לא משנה מה הרגולטור יבחר, חלקים מהציבור יתנגדו לבחירתו ויציירו אותו כשחקן פוליטי רע. עליו לקבל החלטות במעמד של ניהול סיכונים בתנאים של אי ודאות. משכך, במקומות שהסיכון גדול הוא יוכל להסתמך על דבריו של המחוקק ולא לאשר את הפיתוח החדש זאת בזכות העיקרון, דבר שמציל אותו מבחינה ציבורית.

עיקרון הזהירות במשפט הבינלאומי

כפי שציינו, אמנת ריו מהווה הצהרה (שאינה מחייבת) ועיגנה עקרונות מקובלים במשפט הבינלאומי הסביבתי. חלק מהעקרונות הללו הפכו למשפט מנהגי.

**ס' 15 להצהרת ריו** – "*כאשר ישנו סיכון לנזק חמור ובלתי הפיך, היעדר ודאות מדעית מלאה להתממשות הנזק לא ישמש סיבה לדחיית היישום של אמצעי מניעה יעילים שיש בכוחם למנוע התדרדרות סביבתית*."

**לעיקרון ההיזהרות יש 2 גרסאות**:

* **הגרסה החלשה** – היעדר ודאות אינו הצדקה להימנע מאיסור מוחלט על פעולה שעלולה להיות מסוכנת (אבל אפשר). משמע הרגולטור רשאי לאסור מקום שיש סכנה גדולה ואי ודאות.
* **הגרסה החזקה** – היעדר ודאות הוא **כן** הצדקה לאיסור מוחלט על פעולה שעלולה להיות מסוכנת. הרגולטור חייב לאסור, לא רשאי.

משרד הבריאות וה-FDA הינם דוגמה לרגולטורים שמבטאים את הגרסה המחמירה ובה אין אפשרות להכניס חומרים לשוק אלמלא הוכח בוודאות מוחלטת שאינם מסוכנים (לא יאשרו תרופה אם לא הראנו שאינה מסוכנת בכל הניסויים).

עיקרן ההיזהרות – ביטוי 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 לעקרון הזהירות המונעת..*."
* **סעיף 1 לחוק הגנת הסביבה** (פליטות והעברות לסביבה..) –  "*מטרתו של חוק זה להגביר את שקיפות המידע הסביבתי בישראל, לעודד מפעלים להפחית פליטות והעברות של חומרים מזהמים ופסולת לסביבה ...והכל לשם הבטחת קיומה של סביבה נאותה, בהתאם לעקרון הזהירות המונעת*..."
* **ס' 1 לחוק הקרינה הבלתי המייננת** – "*חוק זה מטרתו להגן על הציבור ועל הסביבה מפני השפעות של חשיפה לקרינה בלתי מייננת, ולהסדיר את העיסוק במקורות קרינה, הקמתם והפעלתם ובמתן שירות למדידת קרינה, בין השאר על ידי קביעת איסורים וחובות בהתאם לעקרון הזהירות המונעת*."

כמעט כל סעיפי המטרות של החוקים הסביבתיים כוללים את העיקרון הזהירות המונעת. מצד אחד זה לא אומר כלום, מצד שני זה נותן לי לכאורה המון סמכות לאסור על משהו כשארצה. אך אם נפעילו, אין לנו גב מסוים ואין הגבלה בשימוש בסמכות המבצעת.

עיקרון ההיזהרות – ביטוי בפסיקה

**נשר נ' המשרד להגנת הסביבה – הכרה בשימוש בעיקרון ההיזהרות בהחלטותיו של הרגולטור בתנאי אי ודאות**

**העובדות**: עד לא מזמן ישראל ייצרה אנרגיה באמצעות פחם, אך עברנו לגז. עם זאת חשמל עודנו מיוצר באמצעות פחם. שימוש ושריפת פחם מוביל לבעיות סביבתיות כמו זיהום אוויר משמעותי, פליטת חומרים מסרטנים לאוויר וגזי חממה. בנוסף, שריפת הפחם מותירה אחריה **אפר פחם**, שמהווה חומר מסוכן ורעיל. המפעלים לא ידעו מה לעשות עם האפשר שנוצר, כך שבמשך שנים היו אוגרים אותו בהרים מחוץ לתחנות הכוח. ההרים, שהכילו מתכות רעילות וחומרים רדיואקטיביים, לא פעם גרמו לאסונות סביבתיים משמעותיים, כמו התמוטטות של הר שנשטף בנהר וכיסה מחוז שלם, כך שהבתים הפכו לרדיואקטיביים ולרעילים.

בשלב מסוים התגלה שלאפר פחם תכונה מיוחדת כחומר מייצב, כך שהחלו לפזר כמויות קטנות על אדמה כדי למנוע סחף. לאחר מכן החלו להוסיפו לבטון כדי שיהיה חזק. הגילוי הפך את אפר הפחם לחומר מבוקש בתעשיית הבטון. להבדיל מחומרים מייצבים אחרים, אפר הפחם היה מאוד זול כיוון שהמפעלים רצו להיפטר ממנו בכל מחיר, ומסרו אותו אף בחינם. נשר שהייתה מונופול מלט גדול, לקחה אפר פחם מחברת החשמל במשך הרבה שנים.

לאחר גילוי הגז, ייצור אפר הפחם פחת ונשר פנתה להגנ"ס בבקשה לייבא אפר פחם למדינת ישראל. הבעיה היא שהגנ"ס אחראית על הרגולציה של פסולת מזהמת, ולכן מחליטה שלא ניתן לייבא פסולת מזהמת של מדינה אחרת שנחשבת כפסולת מסוכנת, ללא היתר שלה.

**המשרד להגנת הסביבה**: מסרב לספק היתר ליבוא אפר הפחם, בטענה שיש אי וודאות לגבי הסיכון הנובע משימוש בו בתעשיית הבטון. ידוע שהוא חומר מסוכן שמסייע בחיזוק בטון בכמויות קטנות, אך לא ידוע מה השפעותיו בטווח הארוך על אנשים מחשיפה לבנייה שהשתמשה בו. יתרה מזו, כל עוד מדובר בפסולת שהיא תוצר לוואי בישראל, הגנ"ס שקל ואיפשר שימוש בו. אך מדובר בייבוא חומר מזהם של מדינה אחרת לכאן (תוצר לוואי של מדינה אחרת), וזה לא מקובל. בקיצור, לכו חפשו מייצבים אחרים בשוק.

**טענת נשר**: או שזה מסוכן או שזה לא, לא משנה מי מייצר את זה (תהיו עקביים). משרד האנרגיה והכלכלה תומכים בעמדתם. הגנ"ס ומשרד הבריאות התנגדו לכך.

**העליון**: יש אי וודאות לגבי הסיכון של החומרים. אנו יודעים שחשיפה גבוהה מסוכנת, אך השפעת חשיפה בכמות נמוכה לאורך זמן לא ידועה, ולכן לא ידוע אם הרף מסכן או לא. ישנם חומרים רבים שחשיפה ארוכה אליהם לא טובה אך חשיפה מעטה לא מזיקה (שמש, מלח). הרגולטור נמצא בעולם של קבלת החלטות בתנאי אי ודאות. מכאן שבמידה ויש אי ודאות, והרגולטור החליט כך, לא מדובר בהחלטה שבימ"ש צריך להתערב בה, שכן מדובר בהחלטה מקצועית ובשיקול דעת מנהלי. **עיקרון ההיזהרות הוא שהדריך את הגנ"ס והוא לגיטימי, הוא חלק מתפיסת קבלת ההחלטות שהרגולטור צריך לפעול על פיו**. **לא נמצא פגם בהחלטה, העתירה נדחית**.

"*מציאות של קבלת החלטות בתנאי אי ודאות אינה מצב חריג במערכות השלטון, ולא פעם נדרשת רשות לקבל החלטה כאשר קיימת אי ודאות לגבי חלק מהנתונים או ההערכות עליהן ההחלטה נשענת...בענייננו, סבר משרד להגנת הסביבה כי בנסיבות של הער ודאות 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*."

**שיעור 7 – 18/12/2024**

**חיפה כימיקלים נ' עיריית חיפה – נתינת תוקף נוסף לעיקרון ההיזהרות**

**העובדות**:ב1989 מפעל חיפה כימיקלים מתחיל בבניה של מיכל עצום להחזקת אמוניה שהוא גז מסוכן מאוד. ניתן לה היתר בנייה להקמת מיכל שיכיל 12 אלף טון אמוניה. מסיבות לא ברורות היא בונה מיכל שמכיל 14 אלף טון, כך שהיא חורגת מהיתר הבנייה שניתן לה. בגלל בניית המבנה הלא חוקי, ההיתר מתבטל. חיפה כימיקלים הייתה צריכה להוציא רישיון עסק מפני שהמיכל הוא סוג של עסק שמייצר הכנסה, אך מרגע שהיתר הבנייה התבטל כך גם רישיון העסק התבטל. מכאן שהיא פעלה ללא היתר וללא רישיון. נזכיר שהרבה מהאכיפה וניהול אתגרי הסביבה בישראל מתבצע באמצעות דיני התכנון והבנייה שמתכתבים עם סוגיות סביבתיות. בענייננו, חברה שמפרה את היתר הבנייה שלה לחומר מסוכן הופכת להיות עבריינית כפולה, גם תחת חוק התכנון והבנייה וגם תחת חוק רישוי עסקים.

חיפה כימיקלים ממשיכה לבנות את מיכל האמוניה, ומפעילה אותו ללא היתר ורישיון. בכל שנה מגיע ויוצא מהיכל 12 אלף טון של אמוניה דרך ספינות בנמל. 80% מהאמוניה משומשת להפקת דשנים בתעשיית החקלאות והיתר מגיע לשאר התעשייה בישראל. **חיפה כימיקלים הופכת למונופול בישראל בייבוא והפצה של אמוניה**, כיוון שהיא הגוף היחיד שלו כמויות אמוניה שמספקות מענה לכל המשק הישראלי. בשל פעילותה ללא רישיון או היתר, מתנהלים כנגדה המון הליכים כדי לגרום לה לציית לחוק, אך המפעל מותח את ההליכים במשך שנים כדי שימשיכו עד אין קץ.

* איך ולמה זה קורה? לאף רגולטור במד"י אין אומץ לסגור את המפעל בשל המשמעות הכלכלית למשק הישראלי. מעבר לזה, הרגולטור הוא פקיד משרד ממשלתי שחושש מפני חברה חזקה ועשירה שמאיימת על שר הגנ"ס ושר הפנים בכך שאם תיסגר, תביא לאבטלה כבדה של 100 אלף איש בגללם, כך שהשר יאסור על הרגולטור לפעול בנושא. אמנם על הרגולטור להפעיל שיקולים מקצועיים, אך שיקולי פוליטיים מעורבים בקבלת ההחלטות כל הזמן.

בשנת 2001 **מבקר המדינה** מוציא דוח ובו נרשם כי ללא קשר להיתר הבנייה, מד"י נמצאת באזור שמועד לרעידות אדמה, מכאן שבמידה ותהיה באזור חיפה רעידת אדמה, מיכל האמוניה יהווה סכנה גדולה לתושבי חיפה.

חיפה כימיקלים פונה **לפיקוד העורף**, שבוחן וטוען שהמיכל תקין וממוגן ואין חשש של זליגה של אמוניה במקרה של רעידת אדמה. **הגנ"ס** קובע שהסיכון נובע משינוע, הגעה ופריקה של האמוניה לצינור בים, כך שיתכן שבמהלך הפריקה הגז ידלוף. בשנת 2016 **פרופ' קינן מהטכניון** טוען שהמיכל מסוכן כמו פצצת אטום. אם חלילה יינזק, האמוניה שתדלוף תהיה משולה לפצצת אטום מרכז חיפה. **המועצה לביטחון לאומי** אינה מסכימה וטוענת שאין סיכון מהמתקן. חיפה כימיקלים שנבהלת, מזמינה **דוח מחברה שמתמחה בניהול סיכונים**, הדוח מפורט ואומר שאין סיכון.

בינתיים התיק מתגלגל בין בימ"ש וגופים שונים והחלטה לא מתקבלת. ב2016 מגיע **נסראללה** טוען שהמיכל הוא פצצת האטום שלנו, כך שאם תהיה מלחמה הוא ירה למיכל בוודאות. בעקבות זאת, המחוזי מורה בפס"ד סופי שעל חיפה כימיקלים להוציא את האמוניה מחיפה ולסגור את המיכל.

**טענת חיפה כימיקלים**: ישנה תעשייה שלמה שתלויה במיכל, אי אפשר לסגור אותו מהיום למחר, נבקש צו עיכוב ביצוע לבניית חלופה.

**מלצר**: דוחה את הבקשה, ובין היתר בפס"ד מציין את עיקרון ההיזהרות ומסכם אותו בקצרה. מדובר בסיכון גדול ואי ודאות לגבי היתכנותו. לכן עיקרון ההיזהרות מחייב אותנו לנקוט באמצעי מניעה.

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

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

**העובדות**: בשנת 2013 משרד החינוך רוצה לקדם למידה טכנולוגית בבתי הספר לא יודע איך, לכן מארגן ועדת מומחים שימליצו על דרך לעשות זאת. הועדה שבוחנת את הנעשה במדינות שונות, טוענת שהדרך הטובה היא הכנסת אינטרנט לבית הספר, אך לא בכל המדינות יש אינטרנט בבתי הספר, רק בחלק. הסיבה היא החשש לחשיפה של הילדים לקרינה בלתי מייננת וההשפעות הלא ברורות על הילדים. אמנם הצוות לא מצא שיש סכנה כלשהי לילדים ואין מחקרים שמוכיחים זאת, אך ילדים הם יותר רכים בשנים. יתכן שחשיפה של ילדים לקרינה מייננת יותר מסוכנת מאשר חשיפה של מבוגרים ועלולה להשפיע על ההתפתחות. לדעתם, מתוך תפיסה של עיקרון ההיזהרות נכניס אינטרנט באמצעות קווים ולא ראוטרים. משרד הבריאות מאמץ את ההמלצה.

ניסיון התקנת האינטרנט הקווי מתגלה כמסובך מכיוון שרוב בתי הספר ישנים וללא תשתית מתאימה. התהליך יותר יקר כלכלית מאשר לשים ראוטרים. לכן משרד הבריאות מחליט לכנס ועדה מקצועית נוספת שטוענת שאינה מודעת לסיכונים כלשהם של ילדים לחשיפה לקרינה, אך מציעים ריכוך של החלטת הועדה הקודמת. במידה ויש הצדקה פדגוגית להעדיף ראוטרים על פני תקשורת קווית, נשתמש בהם.

משרד החינוך מתקין ראוטרים בכל בתי הספר מתוך הצדקה פדגוגית שהילדים ילמדו. הנהגת ההורים הארצית מגישה בג"ץ נגד שהחלטת הוועדה ויישומו של משרד החינוך.

**טענת הנהגת ההורים הארצית**: החלטת המשרד להתקין ראוטרים בכל בתי הספר אינה סבירה ופוגעת בילדים. ארגון הבריאות העולמי סיווג את הקרינה הבלתי מייננת כמסרטן אפשרי בבני אדם. שורה של מחקרים תומכים בסיווג הזה והוא מבוסס מדעית, ולכן לא נכון לחשוף ילדים לקרינה בלתי מייננת ללא הצדקה אמיתית.

**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 מהמתחם הזה*."

רמת הקרינה שמשרד הבריאות מאפשר בבית הספר היא פי 10 יותר מחמירה. השופט מביו את החשש ומודע לאי הודאות המדעית אך לא חושב שמדובר בהחלטה שחורגת ממתחם הסבירות. **העתירה נדחית**.

תוצאת פסק הדין של פוגלמן

**מדובר בסיטואציה שהפוכה לנשר נ' הגנ"ס** – בפס"ד נשר היה לנו אפר פחם בישראל ולא היה סיבה להפעיל את עיקרון ההיזהרות, אך במצב של יבוא פחם כן הפעילו אותו. במשרד החינוך המצב הפוך, במצב א' הפעילו את עיקרון הזהירות ובמצב ב' בימ"ש בחר לא להפעיל אותו. **בשני המקרים בימ"ש טוען שההחלטה סבירה**. אך זו אותה מערכת נסיבות! אך זה לא באמת אותו הדבר, בסוף יש שיקול דעת רגולטורי.

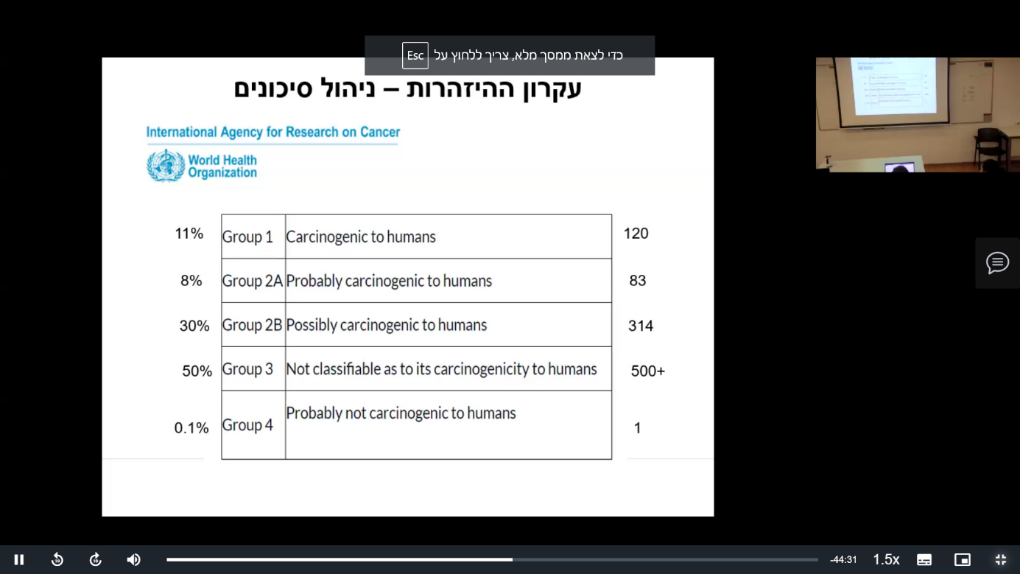
המעניין בהחלטת משרד החינוך הוא כינוס הועדה המקצועית שמנתחת מחקרים באופן מקצועי, אשר נותנת מידע שונה מהמידע הראשוני, כך שמתקבלת החלטה אחרת ע"י הרגולטור. זה בסדר מבחינת הגנ"ס שההחלטה מתקבלת בהתבסס על שינוי נסיבות לא מדעי אלא שינוי נסיבות מנק' מבט של ניהול סיכונים, בעזרת מידע מקצועי חדש. אנו רוצים שהרגולטור ישנה את דעתו כשצריך.

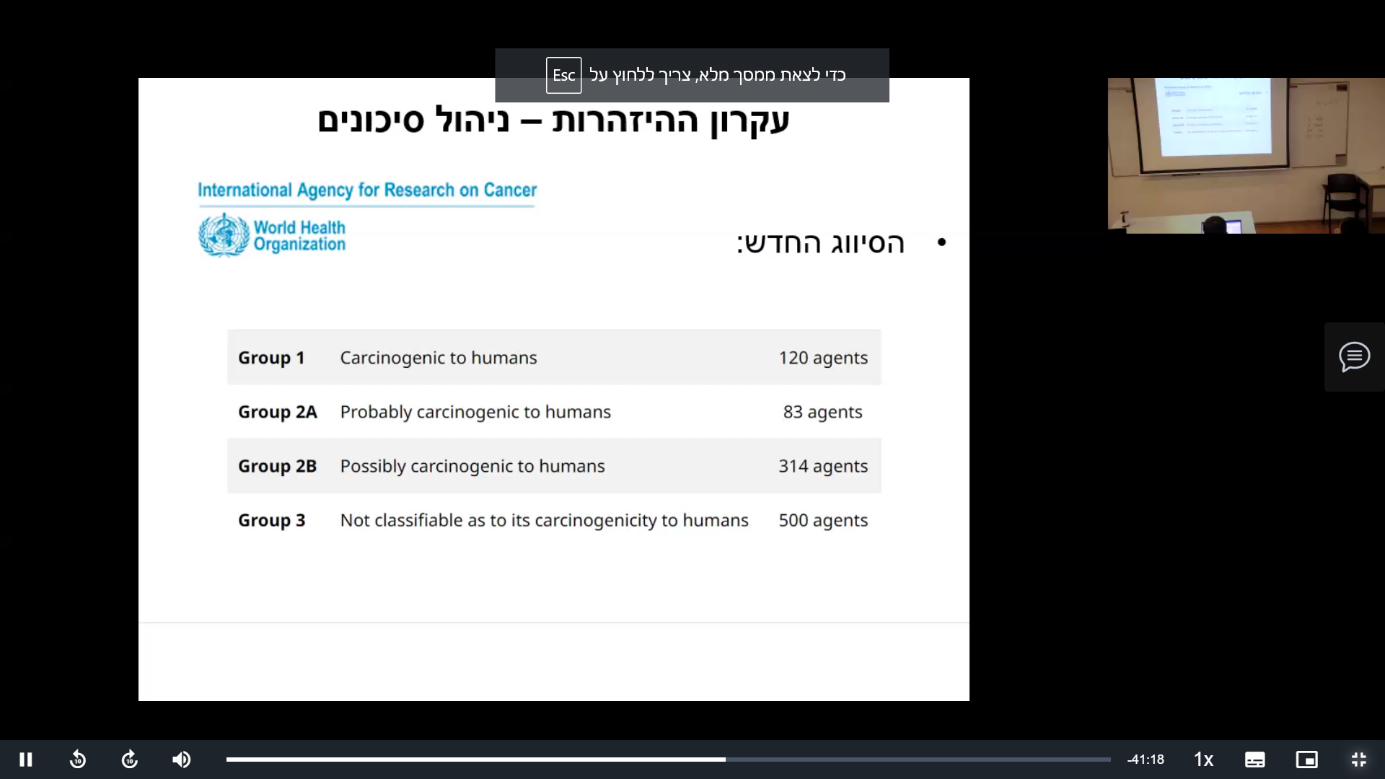
מה דעתנו לגבי המקרה? הייתה טענה שחשיפה של ילדים בבית ספר שונה מחשיפה בבית, כי בישראל יש חוק חינוך חובה ולכן אין זה בחירתו של הילד שלא להיחשף. יש ביקורת רבה של אנשים על פס"ד בשאלה מדוע לחשוף את הילדים למסרטן אפשרי?

נבין מה עומד מאחוריה.

קרינה בלתי מייננת וסרטן

טענת ארגון ההורים שארגון הבריאות הבינלאומי אמר שקרינה בלתי מייננת היא מסרטן אפשרי. מי שעוזר לארגון זה לסווג את החומרים בעולם הוא הגוף המוביל בעולם למדעי הסרטן. עד שנת 2019 הייתה לארגון רשימה אשר חילקה את **כל החומרים בעולם ל5 סיווגים** (מסוכר ועד למתכות):

1. מסרטן וודאי – 11%
2. ככל הנראה מסרטן – 8%
3. מסרטן אפשרי – 30%
4. לא מסווג – 50%
5. לא מסרטן – 0.1%

כיצד הגיוני שיש חומר אחד שסווג כלא מסרטן ויותר מ500 שלא סווגו? סרטן זו מחלה בעייתית שטבועה במנגנון הפעילות של הגוף, כך שאם נחיה לנצח כולנו נחלה בסרטן בשלב כלשהו. בנוסף, הרבה מאוד חומרים שטובים לנו הם מסרטנים לאחר רף שימוש מסוים, כמו שמש, יין, וכו.

לאחר 2019 **הבינו שאין חומר שבוודאות לא** **מסרטן, כך שביטלו את הסיווג החמישי**. לכן כשהנהגת ההורים אומרת לבג"ץ שקרינה בלתי מייננת היא מסרטן אפשרי זה לא אומר כלום. רוב מי שקרא את פס"ד ולא מבין מדע באופן מעמיק, מבחינתו מדובר בנתון מבהיל.

לא נרצה לידנו מסרטן וודאי או חומר שככל הנראה מסרטן, אך מסרטן אפשרי הם כל החומרים שלא הצליחו להכניס בשלבים 1-2.

**האם מתקיים סיכון משמעותי לאדם ולחברה**? לדעת **המרצה** זה לא נמצא בהגדרה הזו. אולי אם היו משתמשים בקרינה שגדולה פי 10, אך העיקרון לא מכסה את המקרה שלנו. מהדיון הזה נעבור לדון בהערכת סיכונים.

**עיקרון ההיזהרות – ניהול סיכונים**

**הערכת סיכונים** – כאשר אנו מדברים על היזהרות אנחנו מדברים על היזהרות מפני סיכון. כאשר אנו מבקשים מהרגולטור להפעיל את הזהירות, אנחנו מבקשים שבהינתן סיכון משמעותי נרצה שיעדיף מניעה. אך מהו סיכון משמעותי? מוח בני האדם לא טוב בהערכת סיכונים ולרוב יטה להעריך סיכון קטן כענק ולהפך.

**דוגמאות לקושי של בני האדם להעריך סיכונים:**

**הטיית הזמינות** – אנחנו מפחדים מאוד מסיכונים שזמינים לנו ושאנחנו נחשפים אליהם באופן תדיר, מאשר אלו שאנחנו לא נחשפים אליהם כל הזמן. לדוג', סיבת מוות שמקבלת כיסוי תקשורתי, לעומת אלו שלא שלעיתים מסוכנות יותר.

לטענת **המרצה**, אם יש טכנולוגיה שסטטיסטית בטוחה, עם מס' מועט של מתים לאורך 60 שנות הפעלה, לעומת טכנולוגיה שבוודאות אינה בטוחה והורגת אלפים בשנה, עדיין יבחרו בשנייה בגלל החשש מהסיכון שהראשונה יוצרת. אנשים מחפשים ודאות.

* **חשש מוגבר מתאונות דרכים** למרות שמס' המתים בשנה בישראל הוא 400, לעומת 2500 מזיהום אוויר. אך בכל זאת מושקעים יותר משאבים בצמצום תאונות דרכים מאשר זיהום אוויר.
* **חשש מתחנות כוח גרעיניות** יותר מאשר סתם תחנת כוח, בגלל הסיפור של צ'רנוביל. אך לא שמענו על אנשים שמתו מטורבינה בתחת כוח רגילה. בשל החשש יצרו מנגנוני רגולציה שמטרתם להפחית את הסיכון. 4,000 אנשים מתו באסון צ'רנוביל ועוד 573 מתו בפוקושימה רק כי ניסו לברוח, לעומת זאת מזיהום אוויר הנוצר בתחנות כוח פחמיות מתו 13,000 בארה"ב ו23,3000 באירופה בכל שנה.
* **חשש מפסולת מסוכנת** כימית או ביולוגית. נעשה סקר בארה"ב ב1990 מה הדבר שהכי מפחיד אמריקאים, נמצא שזה פסולת מסוכנת. פסולת מסוכנת מיוצרת בכמות קטנה ומנוהלת בהמון סטנדרטים של בטיחות. הסיכון שתמצא פסולת מסוכנת בחצר הביתה הוא לא ריאלי. מאידך הסיכון למוות מוקדם משתיית אלכוהול בארה"ב הוא ממשי וגבוה מאוד, אך אמריקאים דירגו אותו נמוך מאוד בסיכון לחייהם.
* איך תראה החקיקה והרגולציה האמריקאית כלפי 2 החומרים הללו? אחד החוקרים בביה"ס למשפטים בהרווארד בחן פר מוות שנחסך, כמה כסף הוציא משלם המיסים האמריקאי הוציא בשביל לחסוך את המוות, מבחינת רגולציה ששינתה התנהלות מסוימת. כלומר, לפני כן הייתה התנהלות שגרמה לחשיפה ומוות, לאחר החלת רגולציה מסוימת שעלתה כסף, נבחן כמה כסף משלם המיסים הוציא כדי לחסוך מוות. כמה הרגולציה הזה עלה למשק פר מוות שחסכנו, כמה השקענו כדי לחסוך חיי אדם.
* עלות סך הרגולציה להפחתה של מוות אחד **מאלכוהול**, משלם המיסים האמריקאי הוציא 200 אלף דולר.
* עלות סך הרגולציה להפחתה של מוות אחד **מסילוק חומרים מסוכנים**, משלם המיסים האמריקאי הוציא 4,200,000,000 דולר.

הפערים הללו הם כסף שכל הציבור מאבד, הוא אינו הולך לבריאות או חינוך. לפי סטטיסטיקה לניתוח רגולציה, **שווי חיים לפי עלות תועלת הוא 6 מיליון דולר לאדם**. בעקבות מחקרים כאלה, יצרו מנגנונים שאוסרים בארה"ב להטיל רגולציה שתעלה יותר מ6 מיליון דולר פר חיים שנחסכים, כדי לא לבזבז יותר מדי.

אז למה זה בכל זאת קורה? בשונה משיקוליו של הפוליטיקאי שהם ברורים לגבי בחירתו להיות קשוב לציבור, גם הרגולטור לא יכול לפעול בלי אמון ציבורי. לדוג, לבישת מסיכות בתחילת הקורונה. ככל שהאמון הציבורי בבסיס המידע המדעי בהחלטות הממשלה התערער, כך נכונות הציבור ללבוש מסיכה קטן. זה פועל גם דרך מנגנון הבחירה הפוליטי, אם הפוליטיקאי מרגיש שהציבור לא מרוצה הוא מפעיל לחץ על הרגולטור, שצריך גם הוא את תמיכת הציבור ושיתוף פעולתו. לכן **הרבה פעמים הרגולטור מקדם תקנות והסדרים שיתכן שאין בינם לבין הצורך הציבורי הלימה**.

* **בהלת רמדיה** – ב2003 חברת רמדיה שיצרה תמ"ל משנה את הרכב החלב והוציאה ממנו ויטמינים חיוניים להתפתחות תקינה של מערכות בגוף. כתוצאה מכך תינוקות שצרכו את התמ"ל, התפתחותם נפגעה וחלק מתו. מסתבר שלא היה לתמ"ל אישור של משרד הבריאות, ולא ברור כיצד הוא שווק בישראל. משרד הבריאות שנלחץ קבע תקנות: **כל מוצר שמיובא לישראל לשימוש חיצוני או פנימי, לא משנה אם עבר אישור של הFDA, חייב לעבור הליך אישור ספציפי במעבדות של משרד הבריאות**. מדובר בתגובה הגיונית.

אך מה המשמעות? מחירי כל המוצרים עלו מאוד, כך שיוקר המחייה עלה משמעותית ב16%, עד היום מנסים להוריד את זה ולא מצליחים. אמנם תינוקות לא ימותו מזה, אך אנשים ימותו כי אין להם כסף לתוספי תזונה, לחימום הבית בחורף וכו.

כל הדוגמאות הללו ממחישות ניהול סיכונים גרוע מאוד. מסתכלים על מקרה ספציפי ולא חושבים על השלכות ארוכות הטווח שלו. שיח הערכת סיכונים הוא חשוב, כי הערכה מוטה מבזבזת המון כסף בניסיון לחסוך בחיי אדם.

בעולם של עיקרון ההיזהרות יש ביקורת גדולה כנגד השימוש בו, כאשר הקהילה של החוקרים מתחלקת ל2:

1. **מחנה עיקרון ההיזהרות** – טוענת שצריך את העיקרון כי צריך להיזהר, ואם לא ניזהר יקרו אסונות כמו צ'רנוביל.
2. **מחנה עלות תועלת** – טוענת שיש לבצע ניתוחים פר מקרה ולחשב מה הסיכון האמיתי ומה עלות מניעתו לעומת התועלת. אם התועלת גדולה מהעלות זה שווה אך לא להפך (200 אלף פר חיים זה משתלם אך לא 4 מיליארד). עד עלות של 6 מיליון דולר בסדר, מעל זה לא בסדר.

**עו"ד אריה נייגר בתגובה לעיקרון ההיזהרות**: "*יישומן של החלטות הנוגעות לציבור, לעולם כרוך 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****. עקרון ההיזהרות מבקש למעשה לייתר את הצורך בבדיקת עלות מול תועלת בקביעת מדיניות ניהול סיכונים*."

פעמים רבות היכולת לכמת תבוסס על הנחות שאין, ולא נדע איך לכמת באמת. הניתוח של הכלכלן לא מדויק ואנו לא יודעים לתמחר נכון. אך התעשייה מקדמת משנות ה80 עלות תועלת כי זה נראה אובייקטיבי. אולם המספר לא מדויק ותלוי במי שמקבל את ההחלטות ובסיס הערכים שהשתמש בו. מהצד השני ישנה טענה שעיקרון ההיזהרות פוגע בחדשנות, אם נמנע לא נצליח לפתח דברים מורכבים שדורשים סיכון. גם אחרי צ'רנוביל עשינו דברים טוב יותר. *"אם עיקרון ההיזהרות היה בתקופה הפרהיסטורית לעולם לא היינו מכירים את האש*."

מכאן שבגלל התחושה שעלות תועלת יותר אובייקטיבי זה תמיד ינצח את עיקרון ההיזהרות, ולכן זה תמיד יאפשר יותר עשייה מסוכנת במקומות שאולי לא היינו רוצים. צד האקדמיה נחלק לחצי – חצי אומר שצריך להיות זהירים וחצי טוען עלות מול תועלת.

**שיעור 8 – 08/01/2025**

## 3. עיקרון שקיפות מידע בממשל סביבתי

**מבוא**

עיקרון השקיפות במשפט אינו ייחודי למשפט הסביבתי, שכן המשפט בכללותו מקדם את רעיון השקיפות.

השופט **ברנדייס** מבימ"ש העליון בארה"ב נהג לומר ש: "*אור השמש הוא המחטא הטוב ביותר*". המשפט משקף את הרעיון ששקיפות וחשיפה לציבור מבטיחים מנהל תקין. נקודת המוצא היא שפוליטיקאים/אנשי ציבור יתנהלו באופן תקין במידה ויידעו שעשייתם שקופה לציבור. משכך עיקרון מרכזי במשפט המנהלי הוא שעשיית הרשות תהא שקופה לציבור, שכן לציבור הזכות לדעת מה מייצגיו עושים. אך היום נדבר על שקיפות במשפט הסביבתי שמוסיפה על השקיפות הכללית.

**השקיפות במשפט הסביבתי גורסת שמלבד עידוד שקיפות של רשויות השלטון, יש לעודד שקיפות גם של גורמים פרטיים** **בהיבטי סביבה**. למה שהמשפט הסביבתי ירחיב את עיקרון השקיפות ויחילו גם על גורמים פרטיים? הרי עיקרון השקיפות במשפט המנהלי חל רק על גורמים ציבוריים. עקרון השקיפות במשפט הסביבתי, מכיר בהשפעת פעילות של גורמים פרטיים על הציבור בעולם הסביבתי. ציינו את חוסר האמון בממשל בכך שיטפל בכל הבעיות מסיבות פוליטיות או היעדר משאבים. כאמור, הציבור הוא שחקן בלתי נפרד במשחק הסביבתי שמצופה ממנו לעזור באכיפה. לציבור יהיה קשה לבצע את האכיפה אם לא ידע מה קורה. כדי לגרום לממשלה להיות אקטיבית וכדי להגביר את הלחץ הציבורי על הממשלה ולאפשר לציבור להיות שחקן אכיפה, אנו מקדמים שקיפות במשפט הפרטי יותר ממקומות אחרים.

מיכל הגז בוואפל – המחשת חשיבות השקיפות

בליל 2/12/84 התפוצץ מיכל גז במפעל חומרים בוואפל בהודו, ששחרר לאוויר 42 טון גז מטיל (מסוכן מאוד). ענן הגז לא עולה לאוויר אלא מתפשט ברחבי העיר באופן מידי. אלפי אנשים מתים משאיפתו, השאר מנסים לברוח אך מתים במסגרת המנוסה. סה"כ מחשיפת הגז נהרגו 8 אלף בני אדם ומעל חצי מיליון איש שנחשפו, חלו במחלות קשות מאוד. הרעלים שנספגו בקרקע השפיע עליה עשרות שנים קדימה. כעבור 20 שנה הBBC עורך מחקר ומגלה שהזיהום עודנו קיים בשטח. האסון מעלה למודעות הציבורית את הסיכון בחיים בקרבת מפעלים שמנהלים פעילות מסוכנת. שנה לאחר האסון מתרחש אסון קטן נוסף בווסט וירג'יניה.

2 האסונות הללו גורמים לחקיקה חדשה בקונגרס האמריקאי שנקראת Community Right to-Know – **זכות הקהילה לדעת ולתכנן**. מטרת החוק לאפשר לקהילות ששוכנות סמוך למפעלים עם פעילות מסוכנת, להיערך לאסון. לא ניתן לסגור את המפעלים או להעביר את הקהילה, אך המעט הוא לייצר בקהילות תשתית שתאפשר להם להגיב בצורה הטובה ביותר לאיום ולאפשר להם להיערך כראוי לאסון (הקמת עוד ביה"ח, הוספת אמבולנסים וכו).

חלק מההערכות הוא **מיפוי סיכונים** – כדי שהקהילות יוכלו להיערך כראוי לאירוע אסון פוטנציאלי, הן חייבות לדעת מה הסיכון שנשקף להן מפעילות המפעל. לכן לצד תכנון והערכות למצב של אסון סביבתי, הייתה **זכות הקהילה לדעת מה הסיכונים שנובעים מפעילות המפעל לידם**. החוק חייב את המפעלים הסמוכים לשוחח עם הקהילות ולחשוף את הסכנות הפוטנציאליות מפעילותם.

בשלבים האחרונים של חקיקת החוק, שני חברי קונגרס הוסיפו סעיף קטן לחוק שקובע **שעל המפעלים לדווח אילו חומרים פולטים, מתי פולטים ומה הכמות, כך שיתבצע ניטור מדויק**. בכל מקרה המפעלים פועלים תחת היתר, אך במסגרת שיקוף לציבור נרצה שיתבצע ניטור באופן שוטף לחומרים שהמפעלים פולטים לוושינגטון EPA.לא דובר על עשייה כנגד החוק, שכן היו למפעלים היתרי פליטה לחומרים מסוימים. בגלל שהסעיף לא עסק במשהו שאסור להם לעשות, אלא לפליטות עם רישיון, לא התייחסו כל כך לסעיף הזה.

הסעיף קבע שתוקם מערכת אחידה שתאפשר לדווח על פליטות המפעלים, ושהדיווחים ירוכזו במאגר זמין לציבור (כך שהוא יוכל לאסוף מידע) בשם: Toxic Release Inventory. המאגר כולל את כל הפליטות המזהמות לסביבה ברישיון של כל המפעלים בארה"ב. **המאגר הוא עד היום הכלי הרגולטורי הכי אפקטיבי בהיסטוריה של הרגולציה הסביבתית**, וכל זאת ללא קנסות או עונשים. המאגר **הוביל להפחתה של 50% בפליטות חומרים מסוכנים בארה"ב** בין השנים 1988-1999, ללא התערבות רגולטורית כלל.

מדוע תאגידים בחרו להפחית מיוזמתם את הפליטות? למרות היתר הפליטה החוקי, המפעלים דאגו מכך שהציבור נחשף לכמות וזמן הפליטות, כך שהמידע פוגע במוניטין שלהם. המנגנון עושה שימוש בלחץ חברתי באופן מדהים. סיפור מדהים בעיני **המרצה** – יום לפני הדיווח הראשון, מנכ"ל מונאסאנטו הוציא מכתב מיוזמתו בו חזה את הכעס הציבורי, והתחייב שתוך 5 שנים יקצץ 90% מהפליטות של החברה באופן וולנטרי. בפועל הושלם תוך 4 שנים מהחשש לתגובה הציבורית.

הסיפור המדהים ממחיש את הכוח של שקיפות בממשל סביבתי ואת הצורך שבו.

שקיפות מידע בממשל הסביבתי– ביטוי בחקיקה הישראלית

כדי להשיג שקיפות ולדאוג למטרות העיקרון, המחוקק הישראלי קבע לא מעט הוראות שמבטאות שיתוף של מידע סביבתי.

* **חוק חופש המידע**

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

כל אזרח יכול לפנות לרשות ציבורית בבקשת חופש מידע מכוח החוק, והרשות חייבת לענות ולתת את המידע המבוקש. עם זאת, בחוק חופש המידע יש מעמד מיוחד לסוגיות סביבתיות.

**סעיף 6א(א) לחוק חופש המידע** – "*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; לענין זה, "מידע על איכות הסביבה" – מידע על חומרים שנפלטו, שנשפכו, שסולקו או שהושלכו לסביבה ותוצאות של מדידות רעש, ריח וקרינה, שלא ברשות היחיד.*"

בניגוד ליתר המידע שאותו עלינו לפנות ולבקש, רשות ציבורית חייבת להנגיש מידע באתר שלה באשר לאיכות הסביבה מבלי שנפנה ונבקש.

**סעיף 2 לתקנות חופש המידע** – "*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 או רישיון אחר*."

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

ישנן תקנות שמבהירות בהרחבה כיצד יש להנגיש את המידע. יש לפרסמו בצורה שבה הציבור יוכל לשמור ולהפיק מהמידע פלט. יש דגש בהנגשת מידע איכותי ומפורט לציבור באופן שיוכל לעשות בו שימוש.

**ס' 8-9** – פירוט של סיבות דחייה של הרשות לבקשה לקבלת מידע.

בחוק חופש המידע ישנן הוראות באשר למצבים בהן הרשות יכולה לדחות בקשה למידע, כמו בטחון לאומי, חיפוש המידע יטיל עול כלכלי כבד על הרשות וכו.

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

לפי החוק, הרשות יכולה לסרב לבקשת מידע אך עליה לשקול לפני כמה אינטרס ציבורי יש בגילוי המידע מנקודת מבט של איכות הסביבה.

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

החוק מחייב את הממשלה לתת ייצוג לארגוני סביבה בוועדות שלהחלטות שלהם יש השפעה משמעותית על הסביבה, כמו רשות הטבע והגנים, חברות ממשלתיות, ועדות מחוזיות לתכנון, מועצת מקרקעי ישראל. מדובר בגופים המנהלים הרבה תחומים בחברה הישראלית, בשאיפה שנציגיהן ייצגו את הקול הסביבתי בדיונים של הועדות.

מעבר להיותם נציגים לקול הסביבתי, הם הערוץ שמזרים מידע החוצה ומאפשר לציבור לדעת, ולממש את זכותו. אמנם זאת לא הייתה המטרה, המטרה הייתה לתת ייצוג לקול הסביבתי בדיונים של הגופים האלה, אבל הוא השיג גם שקיפות.

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

על כל חברה שנסחרת בבורסה לפרסם תשקיף שמהווה איגוד המידע הרלוונטי על החברה, למשקיעים שיוכלו לגבש עמדתם. כדי להחליט, על המשקיע לדעת מה החברה מייצרת, כמה מרוויחה, מי בעלי המשרה וכו. על החברות לעדכן את התשקיף באופן רציף לכל אורך השנים.

מדובר במבנה שבסיסו הבנה שכדי שהבורסה תתפקד טוב, ציבור המשקיעים צריך שיהיה בידו את כלל המידע למען קבלת החלטתו, אם לרכוש מניות או לא. הדרך הטובה ביותר לשיתוף המידע הוא חובת פרסום התשקיף.

חלק מהתקנות מפרטות על מבנה התשקיף הנדרש, אך **ס' 28** הוסיף דרישה נוספת והיא החובה לפרט את כלל הסיכונים הסביבתיים ומה דרך הניהול של הסיכונים על ידי החברה.

**סעיף 28(ב) לתקנות** – "*יתוארו הסיכונים הסביבתיים אשר יש להם או צפויה להיות להם השפעה מהותית על התאגיד"*

כל פעולה בעלת השלכה מהותית או סיכון סביבתי שמשפיע על התאגיד, השקעות עתידיות בטכנולוגיות להפחת זיהום, הליכים משפטיים סביבתיים כנגד החברה, עונש וקנסות סביבתיים ועוד.

הרציונל של החוק הוא לתת מידע למשקיעים כדי שיוכלו לקחת החלטות רציונליות מבחינה כלכלית, למה הרשות דורשת פירוט משמעותי בכל הנוגע לאיכות הסביבה?

1. חברה שאינה מתנהלת תקין סביבתית עלולה לשאת בקנסות ועונשים שישפיעו על הכנסותיה מהותית. בתור משקיע מדובר במידע חשוב שכדאי לדעת.
2. **מנהל תקין** – משקיעים לא רוצים להשקיע בחבורת שלא מתנהלות באופן תקין. חברה עם ממשל תאגידי לוקה משליך גם על רווחיות החברה, ועל התנהלותה הכלכלית. נקודת המוצא היא שחברה שעובדת טוב ותקין, ויש לה הליכי ניהול סיכונים תקינים, זה לא יהיה רק במקום מסוים אלא בכל התנהלות החברה. התפיסה שהתנהלות סביבתית משקפת ממשל תקין, לכן התנהלות זו היא אינדיקטור לדרך התנהלות החברה.

* **חוק אוויר נקי, התשס"ח**-**2008**

**ס' 7 לחוק** – החוק הקים מערך ארצי לניטור אוויר, החוק פיזר 140 תחנות מדידה בכל רחבי הארץ, הן מודדות את מצב איכות האוויר בכל רגע נתון.

**ס' 8 לחוק** – הנתונים מתפרסמים באתר "[*איכות האוויר של המשרד להגנת הסביבה*](https://air.sviva.gov.il/)" מכוח החוק.

כל אדם יכול להיכנס לאתר לכל אחד מ140 הנקודות ולראות את מצב זיהום האוויר במדידה האחרונה.

**ס' 15-16 לחוק** – מחייבים את כל מי שיש לו היתר פליטה מכוח חוק אוויר נקי, לנטר את הפליטות שלו, לשמור מערך נתונים מפורט (מתי פלטת, איך, איפה), ולהעביר למשרד להגנת הסביבה את המידע לפרסום.

מכאן שיש 2 רגליים: מה מצב האוויר שאני נושם, ומי מזהם את האוויר שאני נושם (איך, איפה ומתי).

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

דומה לחוק בארה"ב והוא מחייב לנהל רישום הכמויות המדויקות של פליטת כל פעילות מזהמת משמעותית כמו שפכים, חומרים רעילים, פסולת מסוכנת (כמה נפלט ולאן). כל המידע מפורסם באתר "*מרשם הפליטות לסביבה*.

ביטוי בפסיקה

**פס"ד אדם טבע ודין נ' קצא"א – טרם דחיית בקשת חופש מידע יש לשקול את האינטרס הציבורי הסביבתי**

**העובדות**: חברה ממשלתית שהוקמה ע"י ישראל כשהייתה חברה של איראן. קצא"א העבירה צינור נפט מאילת לאשקלון כך שנפט שיגיע לאילת יועבר לאשקלון, לאחר מכן יועבר בספינות לאירופה. האיראנים לא היו חברים של מצרים ולכן התקשו בהעברת נפט לאירופה. עד היום יש בוררות בין ישראל לאיראן שטוענת שאנחנו חבים להם כסף. בשנת 2014 הצינור מתפוצץ בשמורת טבע בנגב ופוגע קשות בטבע. ישנה תביעה גדולה שמסתיימת בפשרה של 100 מיליון שקל. לא מדובר בפעם הראשונה שהציבור של קצא"א מתפקע, הייתה פריצה באברונה כבר ב1975, וכן ב2011.

**טענת אט"ד**: מבקשים נתונים סביבתיים מקצא"א מכוח חוק חופש המידע על התנהלותם הסביבתית. כיצד נערכים לכך, מה תהליכי תחזוקת הצינור, מהי מדיניותם הסביבתית?

**טענת קצא"א**: החברה פועלת תחת צו חיסיון של המדינה שכן היא חברה סודית ואין לפרסם מידע לגביה. לכן מסרבת לבקשה. אט"ד משיבים שאמנם יש צו חיסיון ביטחוני אך לא ביקשו מידע שכזה אלא מידע סביבתי שנוגע להתנהלותם הסביבתית. לפי חוק חופש המידע, לפני דחייה על קצא"א לשקול את האינטרס הציבורי של הבקשה מנק' מבט של איכות הסביבה. כאן החברה מטילה סיכון סביבתי גדול לציבור, לכן זכותו לוודא שלא יקרו עוד אסונות כאלה.

**הפרקליטות**: מוותרת ומשנה את צו החיסיון על קצא"א כך שלא יחול על סוגיות סביבתיות. **בימ"ש מוחק את העתירה**.

שקיפות מידע על מקורות פליטה ניידים

**ס' 38(ב) לחוק אוויר נקי** – "*לא יעשה אדם המוכר או משווק רכב חדש דרך 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 פעולתו...*
2. *נתונים על צריכת האנרגיה של הרכב, ביחידות של ליטר על כל 100 ק"מ*."

כל משווק רכבים שמעוניין בשיווק רכב חדש לציבור, עליו לפרסם מודעה הכוללת נתונים הנוגעים **לרמת זיהום האוויר של הרכב והיקף צריכת הדלק שלו**.

**תקנות אוויר נקי (גילוי נתוני זיהום אוויר מרכב מנועי בפרסומת), התשס"ט-2009 –** קובעות הוראות לגבי איך ידרגו ויוצגו בפרסומות נתונים לגבי זיהום האוויר וצריכת הדלק של הרכב. בתקנות רואים אפילו את הסרגלים והמדדים.

למה המחוקק מחייב משווקי רכב לפרסם נתונים על פליטות וצריכת דלק (הרי בישראל לא מיוצרים רכבים)?

1. יתכן שזה מידע שאנשים רוצים שיהיה להם (כמו צריכת דלק).
2. שתהיה סקאלה אחידה ומדידה אחידה, שלא יוכלו לשקר לי.

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

**העובדות**: 2 חברות משווקות רכבים שפרסמו באתר נענע 10 רכבים חדשים (אופל ויגואר), כאשר הפרסומות נעשו "בבאנר". בבאנר הופיע תמונת הרכב, שם הדגם, המחיר וקישור ללינק בו היה רשום 'לפרטים ולנסיעת מבחן'. מי שהקליק על הבאנר עבר לאתר החברה בו הופיעו הפרטים המלאים עם מידע על זיהום האוויר וצריכת הדלק (הם לא הופיעו בבאנר). הגנ"ס קונס אותם בגלל הפרסומת שלא כללו את המידע הנדרש והם עתרו לבימ"ש כנגד הקנס.

**טענות ש.י.ר ומאיר**:

1. הבאנר הוא כריכה של גוף הפרסומת, המטרה שלו הוא לשבות את עיניהם של המתעניינים. רק מי שמתעניין ברכישה יקליק על הבאנר ואז יגיע לאתר ובו הפרטים של הרכב עם כל המידע הנדרש. אם מטרת החוק היא לתת מידע לאנשים שמתעניינים ברכישה של רכבים על זיהום האוויר של הרכב והדלק, המנגנון שיצרנו מגשים את המטרה של החוק. הוא מביא מידע למי שמתעניין, ולא למי שלא. לא עברנו על החוק.
2. יש לראות את הפרסומת כמכלול, הבאנר הוא כמו עפיפון שמחובר לפרסומת ומהווה חלק בלתי נפרד ממנה, לא ניתן לראותם כחלקים נפרדים. **סעיף 38ב** אומר שצריך לתת פרטים בגוף הפרסומת, לכן הבאנר הוא ראש העפיפון שעף למעלה, ולגוף הפרסומת מגיעים אחרי הקליק.
3. הממונה מטעם הגנ"ס אישר לנו בעבר עלונים עם מידע בעמוד פנימי בחוברת, כאשר המידע על זיהום האוויר והדלק לא היה על גבי הכריכה עצמה. גם כאן, המידע לא הופיע בבאנר (כריכה), אך מי שהקליק הגיע לעמוד הפנימי.
4. אין מקום בבאנר, הוא מאוד קטן ולא ניתן להכניס אליו הכל, בדומה לפרסומת בפלאפון.
5. הבאנר הוא רק "טיזר", תפקידו להסב את תשומת לב הגולשים, הלחיצה מעבירה לפרסומת עצמה.

**בימ"ש**: כדי שאוכל לענות על הטענות שלכם, עליי לפרש את תכלית חוק אוויר נקי. לכן עלינו להתחיל בסעיף המטרות שלו.

**סעיף 1 לחוק** – "*חוק זה מטרתו להביא לשיפור של איכות האוויר וכן למנוע ולצמצם את זיהום האוויר, בין השאר על ידי קביעת איסורים וחובות בהתאם לעקרון הזהירות המונעת, והכל לשם הגנה על חיי אדם, בריאותם ואיכות חייהם של בני אדם ולשם הגנה על הסביבה, לרבות משאבי הטבע, המערכות האקולוגיות והמגוון הביולוגי, למען הציבור ולמען הדורות הבאים ובהתחשב בצורכיהם*."

תכלית החוק רחבה ומדגישה שיפור אוויר וצמצום זיהום. טענת העותרות לא עולות בקנה אחד עם התכלית הרחבה.

החוק שאפתני ברצונו להוביל לצמצום זיהום האוויר, החוק מפורט עם המון הוראות ותקנות שמטרתן להוביל לצמצום זיהום האוויר בכל דרך אפשרית. דרך הוראות שמייצרות חובות נורמטיביות, דרך כללים והוראות רגולטוריות, הקמת מערכת ארצית לניטור זיהום אוויר וכו. החוק מנסה להיכנס לכל סדק בפסיפס החברה והמשק הישראלים באופן שיצליח להפחית את זיהום האוויר. פרשנותכם מצמצמת ומתנגשת עם הגישה הרחבה של החוק – לנצל כל מנוף שהוא יכול.

מעבר לכך שהטענות לא מתכתבות עם גישת החוק, נטען שהפרסומת מיועדת רק לציבור רוכשי הרכב הפוטנציאלים ולא הציבור הכללי. לשון החוק לא מבחינה בין סוגי ציבורים, בין ציבור רוכשי הרכב לבין הציבור הכללי. הפרסומת מיודעת וזמינה לציבור כולו.

פרסומת היא לא דבר רגעי והיא לא מכוונת רק בהכרח לרכישה מיידית. פרסומת לרוב מקבעת תודעה, ומצביעה על מעמד או מוניטין של המותג. יש פרסומות רבות שאינן עוסקות במכירת שירותים (כמו חברת חשמל). ההבחנה שעשיתם אינה קשורה ללשון החוק ולתפיסתו הרחבה, שכן גישתכם מצמצמת. בנוסף, אין הבחנה בין כריכה לגוף – שתיהן פרסומות. הניסיון להגיד שבאנר הוא לא גוף הפרסומת זה קשקוש, שכן הפרסומת היא גם הבאנר.

ובכלל **סעיף 30(ה)(3)** קובע הוראות ספציפיות והגדרה מדויקת של אמצעי אלקטרוני חזותי. נרשם בדיוק איך ואיפה יש לפרסם ואיזה מידע לתת בכל פינת מסך. מכאן שיש חובה לפרסם באמצעיים אלקטרוניים.

**בימ"ש דוחה את העתירה**.

**שיעור 9 – 15/01/2025**

# חוק אוויר נקי, תשס"ח-2008

החוק נחקק ב2008 לאחר 3 שנים של דיונים בכנסת. מדובר בחוק מיוחד שמהווה סימן למהפכה בסטנדרט החקיקה הסביבתית בישראל. עד אליו החוקים שנחקקו היו קטנים, עקרוניים וכללים, אך הוא מהווה חקיקה מפורטת שמתייחסת להכל. החוק פורש רשת ומנסה לתפוס כל נקודה על מנת להפחית את זיהום האוויר בישראל.

שינוי סטנדרט החוק נבנה לפי המודלים האמריקאיים האירופאיים מתוך תפיסת רגולציה.

מבנה החוק

**איך משיגים אוויר נקי**?

**השלב הראשון הוא להגדיר מהו אוויר נקי**? עלינו לקבוע את רמת הזיהום לכל מקורות הפליטה כך שנחליט מהו אוויר נקי.

**השלב השני הוא לזהות את המקורות לפליטות של מזהמים** – מאיפה מגיע זיהום האוויר בישראל? מפעלים, מכוניות, חול מהמדבר שיוצר זיהום אוויר טבעי, שריפת פסולת, הטמנת פסולת ועוד. ישנו אוסף מאוד גדול של מקורות מאוד שונים באופיים לפליטות של מזהמים.

* דוגמה: במפרץ חיפה שיעור תחלואת הסרטן הנובע לחשיפה לזיהום אוויר גבוה. נרצה לזהות את מקורות הפליטה כדי לקבוע מה רמת האוויר נקי שנרצה לשאוף אליה. למרות שיש מפעלים רבים סמוכים, לא כולם פולטים אותו הדבר, ישנן השפעות של רוח, תנאים גאוגרפיים, לכן יתכן ויהיו 2 מפעלים אך לא יאשרו לשניהם אותה רמת פליטה, כי מפעל אחד פוגע הרבה יותר מהשני (תלוי נסיבות ומיקום).

כיצד חוק אוויר נקי מתמודד עם הקשיים האלה?

## ערכי אוויר בחוק אוויר נקי

**סעיף 6 לחוק** קובע 4 סוגים של ערכי אוויר:

1. ערכי יעד – ערכי זיהום שאוויר שאנחנו מוכנים לסבול.
2. ערכי ייחוס
3. ערכי סביבה
4. ערכי התראה

יש 4 רמות שונות של זיהום אוויר שהחוק קובע.

**ערכי יעד**

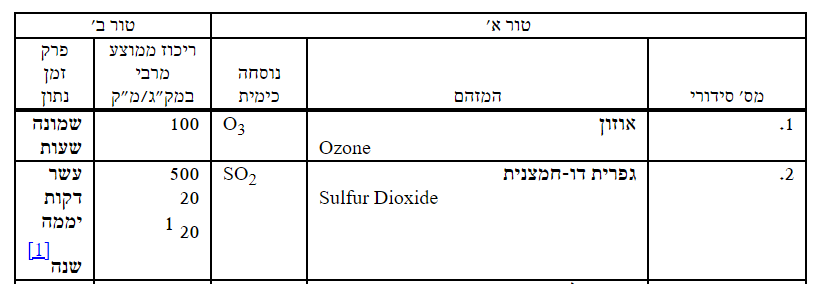
**ס' 6(א)(1)** – "*ערכים שחריגה מהם מהווה חשש לסיכון או לפגיעה בחיי אדם, בבריאותם או באיכות חייהם של בני אדם, בנכסים או בסביבה, לרבות בקרקע, במים, בחי ובצומח, שיש לשאוף להשיגם כיעד (בחוק זה – ערכי יעד).*"

* **ערכי יעד** – ערכים לנוכחותם באוויר של מזהמים בפרקי זמן נתונים. ערכי יעד אינם מחייבים על פי החוק, אך יכולים להצביע על אזורים שברמה הסביבתית בהם גבוהה ביחס לאזורים אחרים. **המטרה של ערכי היעד היא לשקף את הכיוון שאנחנו רוצים להגיע אליו גם אם הוא כרגע לא אפשרי להשגה**.

**אז מדוע הם בחוק?** החוק הוא דינאמי ופרוגרסיבי, זיהום אוויר הוא שלילי ונרצה להפחיתו ככל שניתן, אך ישנה הבנה שהיכולת לצמצמו דינאמית ומשתנה, והטכנולוגיה משתנה. השאיפה שלנו היא כל הזמן להתקדם.

ערכי יעד משמשים ל:

1. קביעת יעדים בתוכנית הלאומית למניעה וצמצום זיהום אוויר (**סעיף 5 לחוק**) - על הממשלה לאמץ בכל 5 שנים תוכנית לאומית למניעה וצמצום זיהום האוויר, כך שהיעדים הללו משמשים לתוכנית. התוכנית שאושרה עכשיו עולה 645 מיליון שקלים, כאשר אחת ממטרותיה היא להמיר את כל האוטובוסים לחשמליים.
2. מתן היתר פליטה למפעלים – אמנם הערכים לא מחייבים, אך כאשר הגנ"ס מעניק היתרי פליטה למפעלים החוק מבקש ממנו לזכור את ערכי היעד (ההיתר ניתן ל7 שנים, כדאי שיישקל לעומק).

ערכי יעד **קבועים בתוספת הראשונה לתקנות אוויר נקי** (ערכי איכות אוויר), תשע"א-2011.

לכל מזהם אוויר ידוע יש ערך. לדוג', נרצה שבכל פרק זמן נתון של 8 שעות רצופות לא יהיה לנו יותר מ100 מיקרו גרם אוזון באוויר, שכן מדובר בחומר מסוכן באופן רציף. לגופרית דו חמצנית יש ערך ליממה שנה וכו, הכל בהתאם למאפיינים של המזהם ואיך הוא משפיע על הגוף.

**ערכי יחוס**

**ס' 6(ה) לחוק** – "*הממונה רשאי לקבוע הנחיות לעניין ערכי יעד לחומרים שאינם מנויים בתוספת הראשונה*."

* **ערכיי יחוס** – ערכי יעד לנוכחותם באוויר של מזהמים שאינם מנויים בתוספת הראשונה לחוק אוויר נקי.

כדי שלא יהיה צורך לשנות את החוק בכל פעם שמוסיפים ערכי יעד חדשים, **ס' 6(ה)** מאפשר לממונה מטעם הגנ"ס להוסיף ערכי ייחוס ללא הליך חקיקה מייגע. מדובר בחומרים שהסיכון בהם בעת חקיקת החוק ובתקופות משתנות, לא היה ידוע, וכעת התבהר. רשימת ערכי הייחוס מתעדכנת באתר האינטרנט של הגנ"ס. גם הם אינם מחייבים על־פי חוק אבל שהמשרד להגנ"ס מפתח את התוכנית הלאומית עליו להתחשב בהם. במידה ונגיע למסקנה שהחומרים מסוכנים, יעשה הליך חקיקה כנדרש.

**ערכי סביבה**

**סעיף 6(א)(2) לחוק** –" *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 (בחוק זה – ערכי סביבה)*"

* **ערכי סביבה** – ערכים שחריגה מהם היא זיהום אוויר חזק או בלתי סביר ואסורה על-פי חוק! [כמו לנסוע מעל המהירות המותרת]. הם נקבעים על־בסיס ערכי היעד והידע המדעי והטכנולוגי העדכני, ובהתחשב באפשרות המעשית למניעת חריגה מערכי היעד.

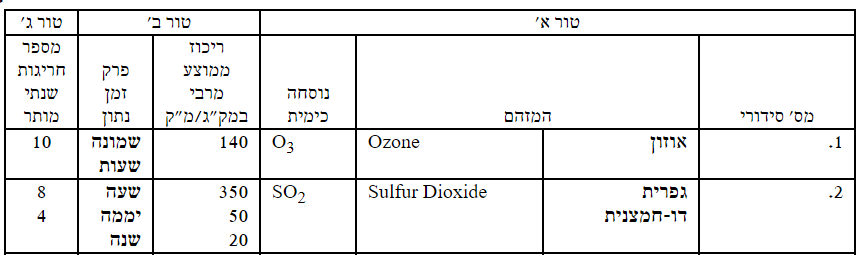
ערכי סביבה משמשים בין השאר כבסיס ל:

1. **הוצאת צווי הכרזה על אזורים נפגעי זיהום אוויר** – סעיפים 11-12 לחוק אוויר נקי.

**סעיף 11(א) לחוק** – "*נוכח השר כי באזור מסוים קיימים חריגה מתמשכת או חוזרת ונשנית מערכי סביבה או זיהום אוויר חריג, יכריז, בצו, על האזור כאזור נפגע זיהום אוויר*..."

אזור שבאופן קבוע חורגים מערכי סביבה, ניתן להכריז עליו 'כאזור נפגע זיהום אוויר'. הכרזה שכזו מאפשרת לנקוט באמצעים דרקוניים כדי לפתור את הבעיה, שלא ניתן להשתמש בהם תמיד. חבר הכנסת דב חנין קידם את ההכרזה הזו דרך הכנסת בעבודה משותפת עם ארגוני סביבה.

* הממשלה הכריזה על חיפה כאזור נפגע זיהום אוויר כך שהוכנה תוכנית ממשלתית מיוחדת להפחתת זיהום האוויר בחיפה הכוללת שינוי חלק מהפעילות של המפעלים בחיפה, איסור חלקי להשתמש בדלקים ועוד. אחד המקומות ששנים רצו להכריז עליו כאזור נפגע הוא התחנה המרכזית הישנה בתל אביב – אט"ד עתרו לבג"ץ בדרישה להכריז על האזור כמוכה זיהום אוויר, בגלל זיהום האוטובוסים. צריך להכריז גם על ת"א וירושלים, אך לא נעמוד בזה כלכלית, ולכן לא מכריזים.

1. **מתן היתר פליטה למפעלים** – עלינו למדוד את מצב ערכי האוויר באזור ובהתאם אליהם להחליט אם לתת היתר וכמה. מה הכמות שיפלטו מבלי שהאזור יעבור את ערכי הסביבה.
2. **קביעת תנאים למתן אישור לעסק החייב ברישוי –** חלק משמעותי ברגולציה הסביבתית בישראל נקבע במסגרת חוק רישוי עסקים, לכן גם כשנותנים היתר פליטה מכוח רישיון עסק, גם שם צריך להתחשב בערכי הסביבה. חוק אוויר נקי לא מתייחס לחנויות מתחת לביתנו, העירייה דואגת לכך. במסגרת מתן אישור לעסקים שפולטים מזהמים, נכללים גם תנאים שנוגעים לזיהום אוויר, אותם יש לקבוע בהתבסס על ערכי הסביבה שנקבעו בחוק.

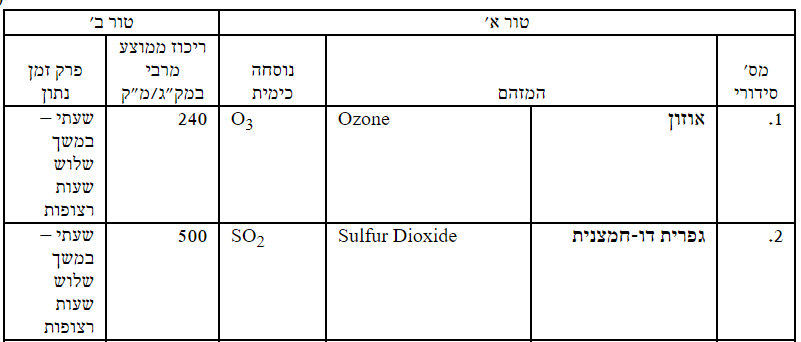
טבלה דומה לטבלה של ערכי יעד, אך שונה. **ההבדל הוא שערכי יעד הם המלצה בעוד ערכי סביבה הם חובה**. לדוג', גז האוזון – ההמלצה בטבלת ערכי היעד היה 100, אך מבחינת חובה אסור לעבור את 140. בטבלת ערכי סביבה מופיעים מספרי חריגות מותרים.

**ערכי התראה**

**סעיף 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 (בחוק זה – ערכי התרעה)*."

* **ערכי התראה** – ערכים שחריגה מהם היא זיהום אוויר חריג העלול לגרום לסיכון או פגיעה בבני־אדם ויש לפעול מייד להפסקתה. מדובר במצבים מסוכנים ואסונות שמצריכים תגובה לאומית [כמו לנסוע כנגד כיוון התנועה].

ערכי התראה משמשים בין השאר כבסיס ל:

* הוצאת צווי הכרזה על אזורים נפגעי זיהום אוויר (**ס' 11-12**) – אם יש אזור שיש בו חריגה מערכי התראה ברור שנכריז עליו כאזור נפגע זיהום אוויר.
* מתן היתר פליטה למפעלים
* זיהוי אירועי זיהום אוויר חריג ובהתאם: אזהרת הציבור, הנחיות לבעלי מקורות פליטה ועוד.

למשל: המקרה של השריפה בכרמל.

לפני כן ראינו שחובה עד 140, אך אם חצינו את 240 במשך 3 שעות מדובר במצב מסכן חיים, ואנחנו עוברים את ערך ההתראה.

עד כאן הבנו מהו אוויר נקי, עכשיו נבין כיצד משיגים זאת ומי אלו שפולטים.

## מקורות זיהום

האיסור הכללי על זיהום אוויר:

**סעיף 3(א) לחוק** – "*לא יגרום אדם לזיהום אוויר חזק או בלתי סביר*."

מדובר בסעיף סל שתפקידו לאפשר לרשות לתפוס את מי שתרצה. יתכן ומפעל לא יחרוג מערכי הסביבה אך בעיני הרגולטור מדובר בזיהום בלתי סביר. לכן למדינה ניתנת יכולת אכיפה רחבה מאוד ולא מוגבלת לפי החוק.

**סעיף 3(ב) לחוק** – "*בלי לגרוע מכלליות האמור בסעיף קטן (א), יראו זיהום אוויר כחזק או כבלתי סביר, בין השאר, כל אחד מאלה:*

*(1) חריגה מערכי סביבה שנקבעו לפי סעיף 6(א)(2);*

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

מבלי לגרוע מהכלליות של סעיף (א), חריגה מערכי סביבה הם זיהום בלתי סביר. זה לא מספיק והחוק מוסיף בסעיף (ב)(2) **פליטת מזהם לאוויר בניגוד להוראות חוק זה**. מדוע? החוק קובע שאנו לא רוצים זיהום אוויר חזק או בלתי סביר, לא חריגה מערכי הסביבה, ובנוסף יעניק היתרים אך יתכן שגם אם המפעל יחרוג מההיתר אך לא יחרוג מערך הסביבה, עדיין יהיה ניתן לתבוע אותו. זה מאפשר רגולציה ואכיפה מאוד רחבה כדי להפחית את זיהום האוויר בישראל.

## הסדרת מפליטות ממקורות נייחים

**סעיף 13(א) לחוק** – "*השר, באישור הוועדה, יקבע הוראות למניעה ולצמצום של זיהום* ***האוויר ממקורות פליטה נייחים****; הוראות כאמור יכול שייקבעו דרך כלל, לסוגי מקורות פליטה נייחים*.."

השר צריך לקבוע כמה מותר למקורות פליטה נייחים לפלוט. מהם?

מהו מקור פליטה נייח?

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

כלי התחבורה - מטוס, רכב מנועי, כלי שיט כלי טייס. מה לא נכלל? מנגל למשל, הוא לא נייד. יש מנגנון שונה לנייח ונייד בחוק, מפני שמנגנון הרגולציה על רכבים שונה מאשר על מפעלים.

מהו מקור פליטה?

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

שורה תחתונה מדובר בערובות אגזוזים וכל דבר שיוצא ממנו עשן ונפלטים ממנו מזהמים.

מהם 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 –*

*(א) לסיכון או לפגיעה בחיי אדם, בבריאותם או באיכות חייהם של בני אדם, בנכס או בסביבה, לרבות בקרקע, במים, בחי ובצומח;*

*(ב) לשינוי באקלים, במזג האוויר או במידת הראות*"

מדובר בהגדרה מאוד רחבה, כל מזהם או מקור פליטה (החוק בא לתפוס הכל). המרצה לא מכיר אף חוק אוויר נקי בעולם בו הוגדרו גזי חממה כמזהמי אוויר (כמו פד"ח). החוק מאוד רחב ומאפשר לבצע רגולציה של גזי חממה. הגנ"ס משתמשים בסעיף החוק כדי לאיים על משרד האנרגיה והאוצר, שאם לא יחוקקו חוק אקלים חדש, יש להם הסמכות מכוח החוק לבצע רגולציה בעצמם.

אם כן מה שאנחנו יודעים עד כה:

**סעיף 13(א) לחוק** – "השר, באישור הוועדה, יקבע הוראות למניעה ולצמצום של זיהום האוויר [**תוספת ראשונה + בריאות, סביבה, אקלים**] ממקורות פליטה [**ארובה או אגזוז**] נייחים; הוראות כאמור יכול שייקבעו דרך כלל, לסוגי מקורות פליטה נייחים.."

**מקור פליטה נייח**" – מקור פליטה שאינו מקור פליטה נייד [**רכב מנועי, כלי שיט, כלי טיס**], לרבות כל אחד מאלה:

(1) מקור פליטה טעון היתר;

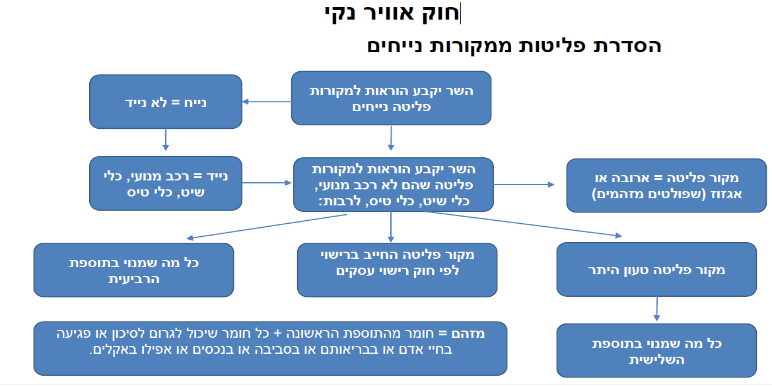
(2) מקור פליטה החייב ברישוי לפי חוק רישוי עסקים;

(3) מקור פליטה המנוי בתוספת הרביעית;"

עולה השאלה, מה המשמעות של השלושה? אנו לא יודעים.

1. "**מקור פליטה טעון היתר**" – "*מקור פליטה שמבוצעת בו פעילות מהפעילויות המפורטות בתוספת השלישית או שיש בו מיתקן מהמיתקנים המפורטים בתוספת האמורה.*.."
2. מקור פליטה החייב ברישוי לפי חוק רישוי עסקים;
3. מקור פליטה המנוי בתוספת הרביעית"

**סיכום של הכל בקיצור**:

****

התוספת השלישית לחוק אוויר נקי

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

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

כל אלה חייבים בהיתר פליטה.

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

שורה תחתונה, לא ניתן לפלוט שום חומר לאוויר בלי היתר פליטה של הגנ"ס.

* כמה היתרי פליטה למקורות פליטה טעוני היתר יש בישראל? **בערך 170**. מדוע כל כך קצת אם הכל כלול בחוק? כדי להיכנס לחוק אוויר נקי עליכם לפלוט הרבה מאוד מזהמים, כלומר להיות מפעל מאוד גדול. במידה ולא מדובר במפעל גדול, עדיין תהיו כפופים לחוק לפי ערכי הסביבה, כאשר מי שיאכוף אותם זה הרשות המקומית דרך רישיון העסק (זה שמופיע תחת (2) להגדרה מקור פליטה נייח).

## כלים ואמות מידע למתן היתר פליטה – הטכניקה המיטבית הזמינה

אמרנו שהשר צריך לקבוע כללים, איך החוק קובע מה צריך לעשות ומה הכללים שלפיהם יתנו היתרים?

**סעיף 19(א) לחוק** – "*השר יקבע בתקנות כללים ואמות מידה, דרך כלל או לסוג מסוים של מקורות פליטה, לעניין מתן היתר פליטה*."

**סעיף 19 (ב) לחוק** – "*אמות מידה כאמור בסעיף קטן (א) יכללו, בין השאר, הוראות לעניין קביעת* ***הטכניקה המיטבית******הזמינה*** *שלפיה ייקבעו התנאים בהיתר הפליטה.*.."

מהי בעצם הטכניקה המיטבית הזמינה? אנחנו קוראים לה BAT בקיצור.

הכלל מבוסס על עקרון הישימות: אנו רוצים שמפעלים ישתמשו בטכנולוגיה שהיא ישימה והם יכולים לעשות בה שימוש. כדי להעניק היתר פליטה נדרוש התקנת טכנולוגיה מסוימת. כלומר, השאיפה היא לא לדרוש דרישות דימיוניות ויקרות, אלא רק דברים שהם ישימים.

* **תקני תהליך** – מגדירים לנו תכנון הנדסי, שיטת עבודה, שימוש בחומרים או בטכנולוגיה ספציפית במטרה לשפר את הביצועים. לדוג, יש 100 דרכים לייצר חשמל, אך אני קובע שאם תירצו להקים תחנת כוח תוכלו רק עם טורבינה. מגדירים לנו איך אתם צריכים לעבוד, כדי לקבל רישיון. **BAT היא סוג של תקן**, היא קובעת הכל.

יש מסמכי טכנולוגיה מיטבית זמינה של הEU, מדובר במסמכים ארוכים וטכניים שלכל תהליך ייצור מתארים מה הטכנולוגיה המיטבית הזמינה. ישראל מפנה לEU במקום לייצר בעצמה מסמכים.

יש 3 רמות של תקני טכנולוגיה ברגולציה סביבתית:

1. **Best Practical Technology** (BPT) – הרמה הנמוכה והמקלה, עיקרון ישימות שמיושם ביחס למבקש הרישיון. בוחנים את מבקש הרישיון הספציפי ושואלים במסגרת היכולת הכלכלית שלו, מה הטכנולוגיה הכי טובה שניתן לדרוש מהמפעל באופן מעשי, לפי יכולותיו.
2. **Best Available Technology** (BAT) – הטכנולוגיה הכי טובה וזמינה שיש בסקטור התעשייתי של המפעל. לא מדברים על פרקטיקה, אלא על הסקטור הספציפי אליו הוא משתייך. נק' המוצא שאם זה קיים בסקטור אז גם אתה יכול, ואם לא אז תסגור את המפעל.
3. **Best Demonstrated Available Technology** (BDAT) – רף מאוד מחמיר. בוחרים את הטכנולוגיה הכי טובה וישימה שיש, בלי קשר למה יש בתעשייה ומה ישים.

הרמה בארץ היא האמצעית והיא המקובלת גם בעולם. יש תעשיות בעולם שדורשת את הרמה השלישית בגלל סיכונים מאוד גבוהים. ההגדרה בחוק אוויר נקי:

* "**הטכניקה המיטבית הזמינה**" – "(1) *יישומם מביא למניעה או לצמצום מרבי של פליטת מזהמים לאוויר ממקור הפליטה ולמזעור הפגיעה בסביבה בכללה*.."

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

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

מסתכלים על הסקטור אליו המפעל משתייך ומה מקובל בו שיביא למניעה וצמצום מיריב של פליטה, ולא רק בישראל.

**למה אנחנו ממציאים את BAT**? מחד אנחנו רוצים להשיג אוויר נקי, אבל מאידך יש מתח בין אוויר נקי לתוצרת כלכלית. ננסה לייצר איזון בין השניים. ניתוח עלות תועלת לכל מפעל אינו יעיל ויבזבז המון זמן. למה שנבחר את הטכנולוגיה הטובה ביותר אך מעבר להגבלה של הזיהום? כי יותר קשה לוודא שהמפעלים עומדים ברף שנקבע, וכל הזמן נצטרך לבדוק אותם. אך אם הרגולטור הכריח את המפעלים להתקין טכנולוגיה מסוימת הוא שקט יותר לעניין ההפרות. למרות ששימוש בBAT, הגיע המחוקק הישראלי וקבע גם מבחני עלות תועלת במסגרת הערכת קבלת היתר לכל מפעל. לדעת **המרצה** זה די מיותר כאשר יש את הטכנולוגיה המיטבית הזמינה.

**פס"ד הגנ"ס נ' בז"ן – לא מספיק להורות על טכנולוגיה מיטבית זמינה, על הגנ"ס להטיל תקן פליטה מדויק**

**העובדות**: המקרה מתרחש טרם חקיקת חוק אוויר נקי. בז"ן היא חברת בית זיקוק שהוקמה ע"י הבריטים בימים שבהם זרם צינור מעיראק לחיפה והעביר נפט. הבריטים היו מזקקים את הנפט ושולחים אותו בספינות לאירופה מנמל חיפה. כיום אין צינור, אך מגיעות מכליות נפט שנפרקות בחיפה כך שהנפט מועבר לבתי זיקוק. נציין שבז"ן מתחרה על תואר המפעל המזהם ביותר יחד עם "כיל" (שניהם שייכים לעופר).

במתחם של בז"ן ישנו לפיד גדול שתפקידו לשרוף גזים שנוצרים בהליך הזיקוק. בספטמבר 2003 ישנה תקלה במפעל שמשנה את הרכב הגזים שיוצאים ללפיד, פעולת הלפיד משתבשת ונוצר ענן שחור וסמיך שמתפשט בחיפה, ומייצר זיהום אוויר גבוה. הדבר מוכרז כערכי התראה של הגנ"ס ומכריח את כל העיר להיכנס לבתיהם ולא לצאת עד לטיפול בזיהום. זה קורה בשנית לאחר חודש. בעקבות 2 האירועים, הגנ"ס מגישה כת"א כנגד בז"ן. כאמור החוק הרלוונטי הוא חוק למניעת נפגעים ובו **ס' 4(א) לחוק** קובע "לא יגרום אדם לזיהום חזק או בלתי סביר של האוויר...". מכוח חוק זה נחקקו תקנות שהגדירו מהו זיהום אוויר חזק או בלתי סביר, שהמזהמים שנפלטו בין היתר היו אסורים לפי התקנות. **ס' 8 לחוק** קבע שלשר להגנ"ס יש סמכות לתת לכל אדם הוראות כיצד לעמוד בחוק ולא להפר את הוראותיו.

הרבה לפני האירוע הגנ"ס נתנה לבז"ן הוראות לפי ס' 8 כיצד לנקוט:

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

בז"ן מצידה טענה שאכן עשתה זאת, היא הגישה תוכנית מוסדרת להגנ"ס ונקטה באמצעים הטכנולוגיים שביקשה ממנה.

**ס' 10 לחוק** קובע – "*בכל הליך משפטי לפי חוק זה, העובדה שהנאשם או התובע מילא את כל המוטל עליו בהוראות שניתנו לפי סעיף 8 תהא לו הגנה טובה*."

**טענת בז"ן**: עשינו את המוטל עלינו בהתאם לסעיף 8 לכן אנו פטורים מאחריות, יש לנו הגנה לפי ס' 10.

**דיון**: מסכים עם חברת בז"ן. הגנ"ס אפשרה לבז"ן לעשות מה שתרצה מפני שהתעלמה מהתורה המקובלת בנוגע לתקני טכנולוגיה מיטבית זמינה (BAT). לפי התורה המקובלת על הגנ"ס היה לבחון מהם האמצעים הטכנולוגים המיטיבים הזמינים אך גם **לקבוע את תקן הפליטה**. טעותה של הגנ"ס הייתה שאפשרה להם להתקין את הטכנולוגיה, אך לא עדכנה אותם בהתבסס על אותה הטכנולוגיה, כמה מותר לבז"ן לפלוט. **משלא ניתן להם תקן פליטה מדויק, לא ניתן לבוא אליהם בטענות**.

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

"*עקרון מנחה בקביעת האמצעים הטכנולוגיים הטובים ביותר הקיימים בינו הרשות המפקחת נמנעת מקביעת האמצעי או המתקן הספציפיים שעל הגורם המזהם להתקין למניעת זיהום ותחת זאת מתרגמת את הרמה הטכנולוגית אותה משקף ה-BAT לתקן פליטה של רמת פליטה מותרת.*

*מאפשר לגורם המפוקח "חופש פעולה מירבי לבחור את האמצעי הספציפי אשר באמצעותו יעמוד בתקן שנקבע... בין אם על ידי התקנת טכנולוגיה לטיפול בפליטות, או על ידי שימוש בחומרי גלם נקיים יותר, או בכל דרך אחרת*.

"*בהוראות האישיות שניתנו לכאו"ל לא שמר הגנ"ס על עיקרון היסד שלעיל.* ***תחת קביעת תקן פליטה ברור, חד משמעי ומחמיר בתור BAT ביחס ללפיד****, הסכים המשרד שהתקנת מתקנים מסוימים – לפיד מסוג ללא עשן ומתקן להשבת גזים- יהוו עמידה בהוראה האישית...כתוצאה מנקיטת דרך פעולה זו, סטה הגנ"ס מתפקידו כגורם מפקח וגורם אכיפה להגנת הסביבה ואיפשר למפעל מזהם להנות מפני אישומים בגין אירועי זיהום חמורים*."

**סוף דבר**: הגנ"ס לא אוהבים את התוצאה, ועם חקיקת חוק אוויר נקי יוצרים את סעיף 19.

כללים ואמות מידה למתן היתר פליטה: **סעיף 19(א) לחקוק אוויר** **נקי** – "(א) *השר יקבע בתקנות כללים ואמות מידה, דרך כלל או לסוג מסוים של מקורות פליטה, לעניין מתן היתר פליטה.**(ב) אמות מידה כאמור בסעיף קטן (א) יכללו, בין השאר, הוראות לעניין קביעת הטכניקה המיטבית הזמינה שלפיה ייקבעו התנאים בהיתר הפליטה.."*

**שיעור 10 – 22/01/2025**

# עסקאות רכישה והשקעה בחברות – היבטים סביבתיים (עו"ד שגיא גרוס)

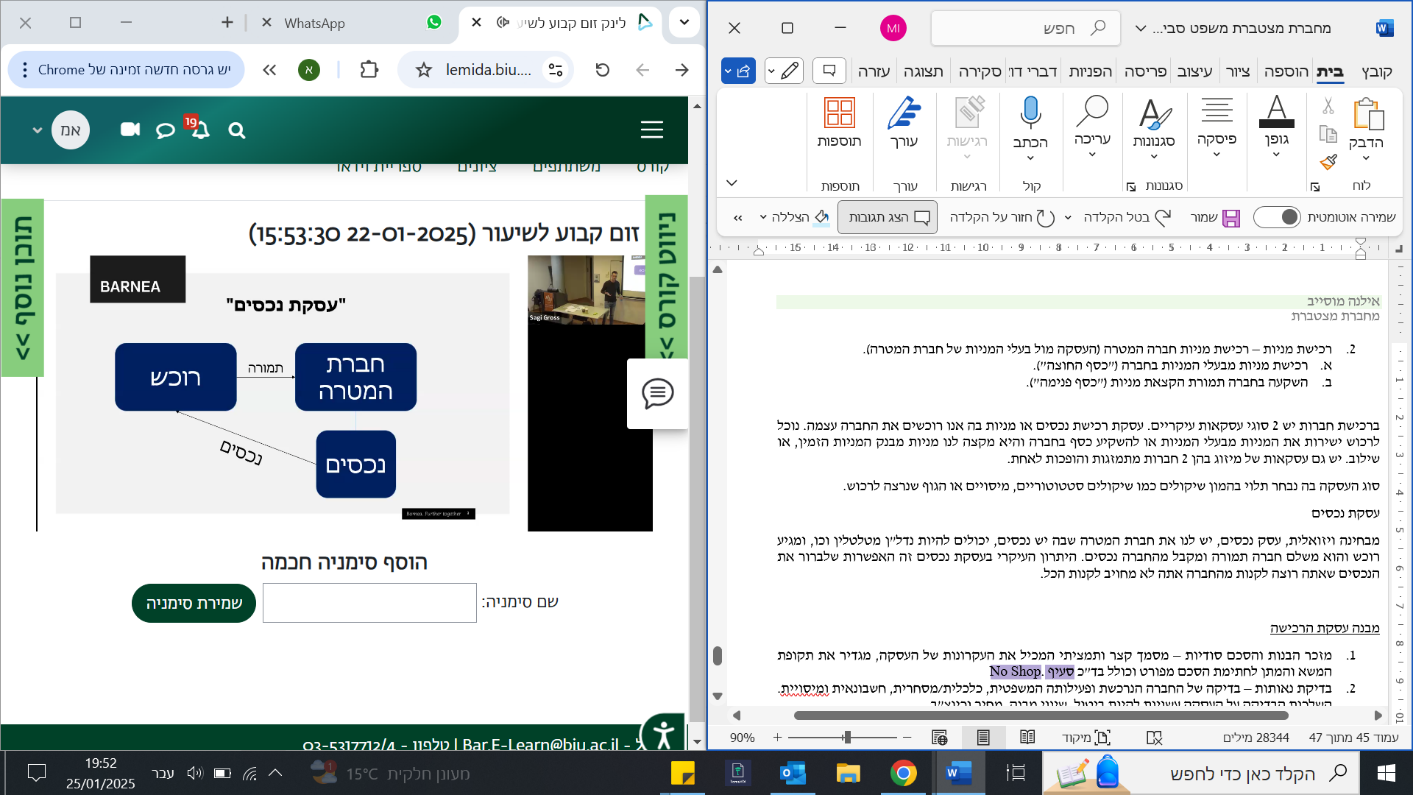
כאשר רוכשים חברה רוכשים נכס, רק שבניגוד לרכישת דירה מדובר בנכס שיש לו עוד נכסים כמו מלאי, קרקע, תביעות שהוא צד להן, שעבודים, לקוחות וכו.

**רכישת חברות - סוגי עסקאות עיקריים**

1. רכישת פעילות – רכישת נכסים של חברת המטרה (העסקה מול חברת המטרה).
2. רכישת מניות – רכישת מניות חברת המטרה (העסקה מול בעלי המניות של חברת המטרה).
3. רכישת מניות מבעלי המניות בחברה ("כסף החוצה").
4. השקעה בחברה תמורת הקצאת מניות ("כסף פנימה").

ברכישת חברות יש 2 סוגי עסקאות עיקריים. עסקת רכישת נכסים או רכישת מניות (בה אנו רוכשים את החברה עצמה). נוכל לרכוש ישירות את המניות מבעלי המניות או להשקיע כסף בחברה כך שתקצה לנו מניות מבנק המניות הזמין, או שילוב. יש גם עסקאות של מיזוג בהן 2 חברות מתמזגות והופכות לאחת.

סוג העסקה בה נבחר תלוי בהמון שיקולים כמו שיקולים סטטוטוריים, מיסויים או הגוף שנרצה לרכוש.

רכישת פעילות (עסקת נכסים)

בעסקת נכסים קיימת חברת המטרה בה יש נכסים כמו נדל"ן מטלטלין וכו. מהצד האחר ישנו הרוכש שמשלם תמורה לחברה בעד נכסיה. היתרון העיקרי בעסקת נכסים הוא האפשרות לברור את הנכסים שנרצה לרכוש, כך שלא נחויב לקנות הכל. בנוסף נוכל לרכוש את הנכסים נקיים ללא היסטוריה כלשהי, שנשארת בחברה. עסקת נכסים מאפשרת לבצע את העסקה מבלי לערב את בעלי המניות של החברה ולהשאיר את הרכישה ברמת הדירקטוריון.

רוב העסקאות בשוק לא נעשות בדרך של עסקאות נכסים, כיוון שיש להן חסרון מהותי. עסקה כזו ברת ביצוע כאשר מדובר בחברה קטנה, אך כשאנו מתייחסים לחברות עם המון הסכמים ופעילות גדולה זה הופך למשהו לא אפשרי. בעסקת נכסים עלינו להתייחס לכל נכס ולדאוג להעברתו, ובמידה ומדובר בחוזים עם ספקים גדולים שמספקים חומרי גלם למפעל, אנו כבר לא רוכשים את החברה, עלינו לדאוג שההסכם יעבור אל הרוכש, כך שצריך להגיע לספק ולבקש את אישורו.

במידה ומדובר בנכסי מקרקעין צריך לגשת לרשויות ולבצע העברות שגם דורש לרוב מיסוי. לא בטוח שנקבל אישור מצד שלישי שנצטרך, וזה הופך את העסקה ללא ריאלי ומאוד מסורבלת. אך אנחנו רוצים שבסוף הצדדים יגיעו להשלמת העסקה ושהיא תתבצע כמו שצריך.

רכישת מניות

מדובר בעסקה שנעשית מעל החברה, בין הרוכש לבעלי המניות, כך שמניות עוברות ובזה מסתיים האירוע. החברה לא צריכה להיות צד לעסקה אפילו (לרוב נכללת בהסכם אך אין חובה). העסקה יחסית מהירה בהשוואה לעסקת נכסים.

יתכן מצב משולב של העברת כסף לחברה וקבלת מניות מבעלי המניות, וגם השקעה שמקצה עוד מניות.

על סוג העסקה משפיעים שיקולים רבים כמו היבטים סטטוטוריים, מבנה החברה מבחינת בעלי מניות, היקף העסקה, סדק גודל משמעותי ישפיע מאוד. מבחינת ההיבט הסביבתי יתכן ותהיה חברה עם מפעל ליצור בקבוקי פלסטיק, אך לחברה יש היסטוריה מוכתמת מבחינה סביבתית וקנסות רבים מטעם הגנ"ס. במצב כזה רוכש שמעוניין לרכוש את פעילות החברה, כנראה נציע לו ללכת על עסקת נכסים ולא עסקת מניות, כדי שלא ייקח את כל החברה רק הנכסים, וישאיר את העבר המוכתם מאחור.

* **סטאדי** –מסמכים שמפרסמים בחברות וגופי ייעוץ בכל העולם שמרכזים שנתיים אחורה את הנתונים של כל ההסכמים הגדולים לרמת הגדרות ואחוזים. פירמות של ראיית חשבון לוקחים את ההסכמים בין החברות ועושות אנליזות של ההסכמים. אנו משתמשים במידע הזה במו"מ, אם יש מחלוקת בין המשרדים הגדולים, נבחן מה קובע סטאדי.

**מבנה עסקת הרכישה**

1. מזכר הבנות והסכם סודיות

מסמך קצר ותמציתי (לא חייב שיהיה בכל העסקאות) המכיל את העקרונות של העסקה, מגדיר את תקופת המשא והמתן לחתימת הסכם מפורט וכולל בד"כ **סעיף No Shop**, כלומר, המוכר עוצר את רעייתו בשדות זרים בזמן המו"מ, ומתמקד בניסיון לממש את העסקה (יתכן והוא יבקש כסף עבור התניה הזו כדמי רצינות).

1. בדיקת נאותות

בדיקה של החברה הנרכשת ופעילותה המשפטית, כלכלית/מסחרית, חשבונאית ומיסויית. היקף ועומק הבדיקה משתנים מעסקה לעסקה, תלוי במורכבות העסקה והחברה. נבחן דברים כמו חשיפות פליליות, קנסות, שעבודים וכו. התוצר הסופי של הבדיקה לרוב יהיה דוח מפורט או לחלופין דוחות של דגלים אדומים (הדברים הבעייתיים שבחברה). **השלכות הבדיקה** על העסקה עשויות להיות ביטול, שינוי מבנה, מחיר וכיוצ"ב.

* **דוג': לפני כמה שנים תאגיד ספרדי רצה לרכוש חברת כימיקלים בישראל שנכנסה להליך הקפאת הליכים שהוצעה למכירה. ברנע החלו במו"מ עם המנהלת המיוחדת שניהלה את החברה לרכישתה, במקביל לביצוע בדיקת נאותות. במסגרת הבדיקה עלה חשש שהקרקע עליה פועל המפעל מזוהמת לאור פעילותו. לאחר חודשי מו"מ החליטו לוותר על הרכישה.**

**בדיקת הנאותות – ההיבט הסביבתי**

* בדיקת מסמכים ושיחות עם נושאי משרה ובעלי תפקידים רלוונטיים בחברה – אנו שולחים שאלון מפורט לבעלי החברה לגבי כל פעילות החברה וספציפית על איכות הסביבה. החברה ועורכי דינה נדרשים להשיב, ואם התשובות לא מספקות אנו מתעמקים. שוכרים אנשי מקצוע שיבחנו את הדברים.
* מיפוי הרגולציה שחלה על החברה;
* הפעלת יועצים מומחים, לפי הצורך (יועצים סביבתיים, יועצי שפכים, מומחי סקר קרקע וכו');
* בהתאם לתוצאות הבדיקה – נדרוש התחייבויות מסוימות מצד החברה (פעולות לפני השלמת העסקה) מצגים ספציפיים, שיפוי ספציפי וכיו"ב.

1. חתימה על הסכם מפורט – מבנה ההסכם – סעיפים עיקריים:

בהסכמי הרכישה יש 2 סוגי עסקאות: עסקת מצגים ועסקת AS IS.

1. **עסקת AS IS** – אני מבצע בדיקת נאותות אבל המוכר לא מתחייב על המידע. גם בעסקאות אלו אנחנו כוללים מצגים, המוכר יצהיר שהוא בעל המניות בחברה שהמניות לא משועבדות ושהוא יכול למכור אותן.
2. **עסקת מצגים** – החברה מציגה ומתחייבת על כל המידע והתמונה שנותנת לרוכש. מדובר בחלוקת סיכון בין הצדדים. בדרך כלל הדבר יוסכם במזכר העקרונות.

רוב העסקאות הן עסקאות מצגים ביחס לחברות.

הסכם הרכישה – מבנה ההסכם

* + מהות העסקה
  + שלבי ביצוע העסקה – מועדים (חתימה; השלמה), תקופת ביניים (פעולות לביצוע, מגבלות), תנאים מתלים/מפסיקים, השלמת העסקה.
  + מצגים והצהרות – מצגים מקובלים מצד החברה הנרכשת והמוכר: הליכים משפטיים, נכסים, עובדים, רשיונות, היתרים, אישורים, הסכמים, **הגנת הסביבה**, סמכות לביצוע העסקה, בעלות במניות הנמכרות (המוכר). הסעיף נותן תמונה מלאה לרוכש על החברה והיא מגובה בהתחייבות של המוכר. המצגים יינתנו עד לתקופה של ביצוע העסקה.

**מה קורה אם החברה והמוכר נתנו מצג לא נכון בהסכם?**

* + סעיפי אחריות ושיפוי בהסכם – אם נתנו מצג לא נכון וכתוצאה מזה גם נגרם נזק לרוכש, הרוכש יהיה זכאי לשיפוי. לרוב סעיף השיפוי הוא ידוע ומשומש הרבה במסגרת המו"מ.

אחריות של המוכר להתחייבויות ולמצגים שניתנו בהסכם; התחייבות לשיפוי מצד המוכר כלפי הרוכש: נגדיר בהסכם מה טיב הנזק בר השיפוי, תקופת הזכאות לשיפוי, "תקרת" השיפוי, "רצפת" השיפוי (מאיזה גובה נזק הרוכש זכאי לחזור למוכר), הסדרי שיפוי ספציפיים, סייגים לזכות לשיפוי.

התחייבות המוכר לשיפוי עשויה להתבצע על ידי קרן נאמנות שתישמר לתקופה מסוימת, זהו בעצם מנגנון חוזי להסדרת הסיכון ביניהם. **בס' 10 לחוק החוזים** מתייחס המחוקק לעניין השיפוי, אך בפועל הצדדים לעסקה לא מסתמכים על סעיף חוק זה מאחר שהוא כולל הוכחה של יסודות רבים שאינם קלים להוכחה בבית המשפט. על ידי יצירת מנגנון ייחודי המותאם לכל חברה ניתן לחסוך את ההגעה לבתי המשפט ולוודא כי אכן הסיכון מחולק בצורה שווה. **תקופת השיפוי** המקובלת נעה בין 6 חודשים ועשויה להגיע גם עד 36 חודשים, בנוסף ניתן לבצע דיפרנציאציה בין סוגי השיפוי השונים ולהגבילם בזמן שונה.

* דוג': דרישת שיפוי של לקוח בעסקה, הוא מכר חברה שהיה לה מתקן לאנרגיה מתחדשת, לקרן השקעות ירוקה. בהסכם נכללו הצהרות ומצגים אך בדיעבד התגלה לצד השני (ללקוח זה היה ברור), שהיה זיהום של הקרקע ומי התהום באזור של המפעל והייתה דרישת רשויות לשיקום הקרקע. לא היה מצג ספציפי על הדבר, ולאחר מכן הבין הרוכש שיש לו בעיה ויש עלויות של מיליונים. הוגשה דרישת שיפוי שטענה שמצג הדוחות הכספיים אינו שיקף בצורה נכונה את מצב החברה. הנושא בהליך גישור חסוי שטרם הסתיים. בסופו של דבר, מעבר לגידור הסיכונים, מדובר בכלי כלכלי בידי רוכשים של חברות שמאפשר לרוכשים או משקיעים להפחית את מחיר העסקה, מדובר במנגנון משומן מבחינתם.

1. השלמת העסקה

**טיפול בהיבטים וסיכונים סביבתיים במסגרת עסקה**

עיקר תפקידנו כעו"ד בעסקה הוא לצמצם חשיפות וסיכונים ללקוח שלנו גם בהיבטים סביבתיים.

* במסגרת העסקה, נדע לזהות ולמפות את הסיכונים הסביבתיים הייחודיים לכל חברה.
* לאחר מיפוי הסיכון – נגבש עמדה ביחס לעסקה.
* להיבטים וסיכונים סביבתיים יכולות להיות השלכות כלכליות ותדמיתיות ארוכות טווח.

**אכיפה סביבתית**

בשנים האחרונות האכיפה הסביבתית גברה, בדומה לארה"ב, הנה כמה מקרים מהשנים האחרונות שמבטאים את הדבר.

עיצומים על חברות

* ביהמ"ש מטיל קנס כספי בסך כולל של **340 אלף ש"ח** על חברת בית הקישלה (מלון סטאי ביפו) ועל שני נושאי משרה בחברה, בגין **הזרמת שפכים** **לים** ללא היתר. במסגרת ההסדר בנוסף לקנס הייתה התחייבות של החברה בסך 800 אלף שקל שהחברה מתחייבת שלא לבצע הפרה דומה 3 שנים קדימה.
* המשרד להגנת הסביבה מטיל עיצום כספי בסך **1.5 מיליון ש"ח** על חברת נמל אשדוד בע"מ, בגין הפרת הוראות חוק אוויר נקי (בדגש על **זיהום אוויר ממכליות התדלוק**);
* המשרד להגנת הסביבה מטיל עיצום כספי בגובה **3 מיליון ש"ח** על חברת שופרסל, בגין הפרה של הוראות חוק אוויר נקי (בדגש על מניעה וצמצום של **זיהום אוויר מצי כלי הרכב** של החברה);
* המשרד להגנת הסביבה מטיל עיצום כספי בסך **2.9 אלף ש"ח** על חברת גדיב תעשיות פטרוכימיה בע"מ, בגין **הפרה של תנאים בהיתר רעלים** (הפרה של חוק חומרים מסוכנים).

הליכים משפטיים סביבתיים

* **פרשת זיהום נחל אשלים** – הייתה לחברת רותם מפעל מאגר נוזלי גבס, הסוללה של הבריכה קרסה והחומר הוזרם לנחל אשלים, דבר שהיווה אסון אקולוגי גדול. מדינת ישראל תובעת פיצוי אזרחי מחברת רותם אמפרט בסך של כ־350 מיליון ₪. הושגה פשרה לפי רותם אמפרט תשלם פיצוי בסך 115 מיליון ₪. על הפשרה הוגש ערעור לפיו היה צורך להטיל אחריות גם על נושאי משרה, אשר נדחה על ידי בימ"ש העליון בסוף חודש ינואר 2024. עם זאת, נקבע בפסק בדין כי **דחיית הערעור לא שוללת את הטלת האחריות אישית על נושאי משרה** שימצאו אחראים לאסונות סביבתיים במקרים אחרים.
* **פרשת דיזלגייט** – פרשת זיוף תוצאות בדיקות זיהום האוויר והפרת תקן זיהום אוויר במכוניות של קבוצת פולקסווגן שהתגלתה בעולם בחודש ב־2015. היא יצרה מנגנון ברכבים שמד הפליטות של הרכב יורד כאשר פותחים את מכסה המנוע, זה היה פטנט שלהם. הזיוף יוחס לכעשרות מיליוני מכוניות מתוצרת הקבוצה, כולל מותגי סקודה וסיאט. בהתאם, אושרה תובענה ייצוגית בספטמבר 2022 כנגד הקבוצה והיבואנית שלה בישראל, צ'מפיון מוטורס.
* **פרשת קצא"א** – פשרה בתביעה הייצוגית כנגד קצא"א ביחס לנזקים שנגרמו לשמורת עברונה בהיקף של 100 מיליון ש"ח. הוזרמו שפכים לשמורת עברונה, עברנו על כך במהלך הקורס.

מעבר לכסף מדובר במוניטין של החברות הללו, בישראל כיום יש מדדים לכמה החברות שומרות על איכות הסביבה.

חשיפה סביבתית – פגיעה בכיס: מנכ"ל המשרד להגנת הסביבה לשעבר:

"*התממשות סיכון סביבתי עשויה לגרור הפסדים לבעלי המניות והאג"ח של החברות המזהמות את הסביבה – הפסדים המקטינים את כספי החיסכון האמורים לשרת את הציבור בגיל פרישה*..." מדובר בהשלכה כספית. כאשר אנו מלווים עסקאות ואנו לא עולים על הסיכונים שבחברה, זה יפגע בכיס של הלקוחות שלנו.

**רווחים + ערכים** – אם לפני כמה שנים זה היה רק כסף שהניע את הרוכשים, היום זה כסף אבל נכנסים למשוואה גם שיקולים ערכיים והשפעה על הסביבה. הקרנות הירוקות שחשוב להן גם הערכים בחברה, שההשקעה שלהן כן תעשה טוב.

## השקעות עם ערכים (ESG)

* הדור החדש של המשקיעים: משקיעים צעירים בעלי מודעות חברתית, המחפשים לוודא שהכסף שהם משקיעים אינו מייצר השפעה שלילית על החברה והסביבה.
* **הגדרה**:רעיון שמשקיעים צריכים להעריך חברות לא רק על בסיס הביצועים המסחריים שלהן, אלא גם לפי ההתנהלות הסביבתית והחברתית שלהן והממשל התאגידי שלהן – ובדרך כלל על־פי מדדים מספריים. התחומים בהם מתמקדות השקעות אחראיות הם הסביבה (Environment), החברה (Society) והמבנה הממשלי של החברות (Governance).
* במסגרת בדיקת הנאותות, בוחנים המשקיעים גם היבטי **ESG** של השקעות פוטנציאליות (האם החברה מתנהלת תחת הליך ממשל תאגידי תקין, אינה מייצרת זיהום סביבתי, שומרת על זכויות העובדים וכדומה).
* נכון להיום, שוק ההשקעות האחראיות המבוססות על שיקולי סביבה חברה וממשל תאגידי **מוערך בכ-103 טריליון דולר**.

לסיכומו של עניין: למרות המגמה הירוקה שצוברת תאוצה, לפחות בישראל ישנו בעיקר חוסר בהירות. קשה לדרוש התחייבויות קשות בנוגע לדברים סביבתיים. המסקנה המרכזית היא שמדובר בהיבט נוסף ומהותי שצריך לשקול בעסקה. לכן יש צורך בעורכי דין בקיאים בתחום הסביבתי, שיודעים לאמוד ולזהות סיכונים סביבתיים.

**שיעור 11 – 29/01/2025**

# חוק רישוי עסקים

ישנה רגולציה סביבתית רבה שנוצרת כתוצאה מחוק זה, למרות שחוק רישוי עסקים במהותו אינו חוק סביבתי.

**סעיף 1 לחוק רישוי עסקים** – (א) *שר הפנים רשאי לקבוע בצווים עסקים טעוני רישוי ולהגדירם, כדי להבטיח בהם מטרות אלה או מקצתן: (1) איכות נאותה של הסביבה ומניעת מפגעים ומטרדים*"*.*

השר יכול לקבוע בצו אילו עסקים בישראל לא יכולים לעבוד ללא רישיון, כך שבמילים אחרות הוא מוסמך להגביל את חופש העיסוק שלנו. רוב העסקים בארץ צריכים רישיון עסק בהתאם לצו רישיון עסקים שמגדיר אלו עסקים מחויבים בקבלתו. הרשות המקומית היא שאחראית להענקת רישיון העסק, כאשר פעולה של הפעלת עסק ללא רישיון כאמור הינה **עבירה פלילית**.

**ס' 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*."

השר לאיכות הסביבה, בהתייעצות עם שר הבריאות רשאי לקבוע כללים שיבטיחו שמירה על הבריאות והגנת הסביבה בפעילות של עסקים, דרך חוק רישוי עסקים. הם יכולים לקבוע תקנות באילו תנאים בעלי עסקים צריכים לעמוד כדי לקבל את רישיון העסק. ישנה רשימה של עסקים מסוימים שלפעילות שלהם יש השפעה סביבתית, כך שהפעלתם תדרוש הוכחה של עמידה בתנאים שיקבעו בתקנות. אמנם רישיון העסק ניתן על ידי הרשות המקומית אך ההשגחה של העמידה בתנאים כאמור, תינתן לאחת מ3 הגורמים הללו.

3 גורמים מולם נדרש לאשר ולקבוע את העמידה בתנאים של רישיון העסק

1. **המשרד להגנת הסביבה** – מונה שישה מחוזות: חיפה, מרכז, צפון, תל אביב, דרום וירושלים. כאשר מדובר במפעלים או גופים גדולים, ולא נרצה שהעירייה תתעסק באישור ברמתה, מי שיקבע את העמידה בתנאי רישיון העסק יהיה המחוז הרלוונטי של המשרד להגנת הסביבה. לא מדובר בסטנדרט אלא רק במקרים רציניים.
2. **יחידות סביבתיות** – בתוך הרשויות המקומיות יש יחידות סביבתיות שעברו הסמכה של הגנ"ס שיכולות לאשר את העמידה בתנאים סביבתיים ברישיונות עסק (זה מה שקורה לרוב).
3. **איגודי ערים להגנת הסביבה** – ישנם מצבים בהם קבוצת ערים או רשויות מתאגדות יחד, כך שבמקום שלכל אחת תהיה יחידה סביבתית משלה, הן יקימו יחד איגוד ערים להגנת הסביבה. היתרונות הן שהשירותים יינתנו יחד כך שיש חיסכון משאבים, לעיתים הדבר מייצר עוד מקצועיות וגם תורם כאשר מדובר בבעיות אזוריות ולא מקומיות. במידה והאיגוד מוקם, הוא יהיה הגוף שיאשר את העמידה בתנאים הסביבתיים ברישיונות העסק לרוב.

אחריות יחידות סביבתיות ברשות מקומית

יחידות סביבתיות או איגודי ערים עוסקים בדברים רבים שאינם קשורים בהכרח באישור תנאים סביבתיים ברישיונות עסק.

* + - 1. ניטור אוויר
      2. פיקוח ובקרה על תעשיות – בדיקה שהתעשיות עומדות בתנאים.
      3. תכנון סביבתי – נתינת ביקורת בסוגיות סביבתיות בהליכי תכנון.
      4. רעש
      5. פסולת
      6. רישוי עסקים
      7. חינוך סביבתי
      8. אקולוגיה חקלאית
      9. כללי – כל דבר שהיינו מצפים מגוף סביבתי ברשות מקומית לעסוק בו.

**איכות סביבה מניעת מטרדים בחוק**

הליך אישור רישיון עסק

ברמה התאורטית כדי לקבל אישור עסק, על המשרד לבחון את הסיכונים של העסק ולקבוע מהם התנאים הסביבתיים בהם העסק יידרש לעמוד. למשל מסעדה, הבישול דורש ארובה, עלינו להבין מה נפלט מהארובה, האם נדרש מסנן, איך השמן והפסולת מטופלים וכו. הגנ"ס עברה על כל תחום עיסוק ויצרה רשימת תנאים ביחס לסיכונים הסביבתיים שהעסק יוצר, שעליו לעמוד בהם (התנאים של מסעדה לא זהים לתנאים של מוסך).

כיום ישנה רפורמה כך שיוצרים **מפרטים אחידים** – מדובר בעסקים שנכללים בסקטורים עם פעילות דומה שיוצרים להם מפרט אחיד של תנאים. המפרט מייצר אחידות כך שלא כל מסעדה בכל עיר תצטרך לעמוד בתנאים שונים ותקבל אישור אחר. **כל העסקים שעומדים באותו סקטור יעמדו באותם תנאים בכל מקום**. עדיין מנסים לייצר מפרטים אחידים לכמה שיותר סקטורים וזה תהליך שמתנהל כיום ברשות ההסדרה.

כמו כן ישנם **רישיונות פרטניים** – כשמדובר במפעלים מאוד גדולים עם פעילות ייחודית מסוכנת (נשר למשל), יינתן למפעל רישיון פרטני שתואם לסיכונים הייחודים שלו.

דרישות רלוונטיות ברישיון עסק

* **שפכים** – למשל שפכים במוסכים פתוחים, השמן על הרצפה עלול לזרום למערכת הניקוז, לכן המפרט ידרוש ניקוז נפרד; שפכים תעשייתים צריכים להיאגר במתקן טיהור שלא יחדרו לאדמה וכו.
* **פליטות אוויר**
* **זיהום קרקעות** – חשש שחוזר על עצמו בתחנות דלק. כיום רוב הקרקעות שמתחת לתחנות דלק כבר מזוהמות, וזאת בעיה משום שצופים שבעתיד יצטרכו פחות תחנות דלק ואז לא ניתן לעשות כלום עם הקרקע. הוראות למשל שיינתנו ברישיון עסק למנוע את הזיהום, הוא אטימות מיוחדת.
* **חומרים מסוכנים –** הוראות כיצד לאחסן את החומרים ולאן לסלקם וכו.
* **פסולת מוצקה**
* **חומרי הדברה**
* **זיהום ים וחופים**

אי עמידה ברישיון עסק

קיבלנו רישיון עסק (יאיי), אך מה קורה אם גוף לא עומד ברישיון העסק שלו? בדר"כ יוטלו על העסק קנסות, התראה עונשים כאלה ואחרים, ואף ביטולו על ידי הרשות.

**סעיף 7ג לחוק רישוי עסקים** – "(א) *רשות הרישוי רשאית לבטל או להתלות רשיון או היתר מיוזמתה היא או מיוזמת נותן האישור.*

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

הרשות יכולה לבטל או להתלות רישיון בשל הפרות בריאותיות, ביטחוניות, סביבתיות וכו. אך לפני שמבטלים רישיון עסק על הרשות להתייעץ עם הגורם שנתן את ההיתר הספציפי שהופר. לדוג', אם הופר נושא סביבתי צריך להתייעץ עם הגנ"ס או האיגוד.

בנוסף לא יבוטל רישיון עסק מבלי שניתן לבעל העסק שימוע כך שישמיע את דבריו – קשור יותר לעולם המנהלי.

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

כאשר דיברנו על **פס"ד חיפה כימיקלים** ומיכל האמוניה, ראינו שהמפעל פעל ללא רישיון עסק, כיוון שסעיף 8א1 לחוק רישוי עסקים קובע שלא ניתן לקבל רישיון לעסק שפועל בחריגת בנייה. כלומר, במידה ויש הפרה של דיני התכנון והבניה לא נוכל לקבל רישיון עסק אלא בנסיבות מיוחדות ואישורים מיוחדים. (חוק רישוי עסקים הוא חוק שאחראי על אכיפה של 99% מהוראות התכנון והבנייה, הסביבה, הבריאות והביטחון, בסביבה שאנו חיים בה).

**סעיף 4 לחוק** – "*לא יעסוק אדם בעסק טעון רישוי אלא אם יש בידו רישיון...ובהתאם לתנאיו."*

**ס' 4 לחוק** אוסר על הפעלה של עסק שקבוע בצו כעסק טעון רישוי, ללא רישיון. הפרה של הסעיף היא פלילית, וישנן סנקציות כמו מאסר 18 חודשים וקנס. גם הפעלה של עסק ללא עמידה בתנאי הרישיון, ללא קיום ההוראות, או תיקון ליקויים שנמצאו בביקורת וכו, הן **עבירות פליליות של אחריות קפידה שלא נדרש להוכיח בגינן כוונה**.

* **לעניין אחריות עובד בתאגיד** – יש סעיף בחוק שקובע שבמידה ועובד של תאגיד ביצע פעילות מסוימת שדורשת רישיון עסק למרות שלא היה לעסק, במסגרת העבודה שלו, או במסגרת שייכות כלשהי, כידו הארוכה של התאגיד, לתאגיד לא תהייה הגנה שמסירה ממנו אחריות ומטילה אותה רק על העובד.

# אחריות סביבתית של נושאי משרה

בכל החוקים הסביבתיים ישנו סעיף שמטיל אחריות על נושאי משרה בתאגיד, להפרות סביבתיות של התאגיד.

בעבר לא הטילו עונשים על נושאי משרה, וגם אם כן היה מדובר בקנסות קטנים. אך בשנים האחרונות ישנה מגמה הולכת וגדלה של **הרחבת האחריות על נושאי המשרה והטלה של יותר עונשים**. בימ"ש מרחיב את האחריות שבעבר הייתה מאוד מצומצמת, כך שכיום הפרשנות רחבה ותופסת הרבה שחקנים מהתאגיד.

בכל החוקים הנ"ל סעיף האחריות על נושאי משרה וכל ההסדרים של נושאי משרה הם זהים. לכן לא נלמד את כל החוקים אלא את המבנה הכללי של האחריות.

חוקים רלוונטיים

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

ההסדר קובע

**אחריות נושא משרה**

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

מדובר בהגדרה דומה שנראה בכל החוקים. האחריות חלה על מנהל בתאגיד - בעבר התפיסה הייתה שמדובר רק במנכ"ל אך זה כבר לא כך, האחריות הורחבה וחלה היום גם על מי שאחראי על התחום הסביבתי הרלוונטי, וכל מי שהייתה לו אחריות ויכול היה למנוע. למשל הפרה של חומרים מסוכנים אז ממונה החומרים המסוכנים בתאגיד.

* נציין שלהגדרת נושא משרה בנושאים סביבתיים אין קשר להגדרה בחוק החברות, המטרות הן שונות. בעל מניות שמחזיק בתפקיד ניהולי בחברה יכול להיות גם נושא משרה לעניין החוק הסביבתי.

**אחריות מכוח חוקים סביבתיים:**

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

נציין כי הסעיף לא מתייחס רק לחברות, אלא גם על כל ישות משפטית כמו קיבוץ, אגודות שיתופיות, שותפות ועוד. לאורך השנים בתי המשפט החלו לקרוא את ההגדרה של נושאי משרה בצורה יותר מרחיבה.

בעבר הייתה תפיסה מצמצת מפני שעבירות סביבתיות של נושאי משרה הן עבירות פליליות, לרוב של אחריות קפידה, משכך בימ"ש לא רצה להטיל על אנשים חבות פלילית, על אחת כמה וכמה כשניתן להטילה עוד ללא כוונה פלילית. במרוצת השנים בימ"ש הרחיב זאת כך שכל מי שיש לו אחריות מקצועית שקשורה בצורה כלשהי לתחום שבמסגרתו נעשתה העבירה, ובשרשרת ההתנהלויות שהובילה לאירוע והיה יכול למנוע את זה, יכול לחוב באחריות.

במקביל להרחבת האחריות, בימ"ש מצמצם את העונשים שמוטלים. אמנם בחרנו להרחיב אחריות פלילית ולהטילה על שחקנים שהנגיעה שלהם באירוע מינימלית, אך לא נוכל להטיל עליהם 3 שנות מאסר פתאום. המטרה היא ליצור הרתעה להפרות סביבתיות ביודעין או בעצימת עיניים (לא רשלנות אפילו). לכן בימ"ש בוחר לאזן את הדברים אך להרחיב את האחריות.

רף האשמה

מה רף האשמה שנדרש לעמוד בו כדי שהנטל לא יוטל על נושא המשרה?

* **אחריות קפידה** – התביעה לא צריכה להוכיח שהייתה כוונה פלילית, מספיק שהמעשה נעשה.
* **מבחן התוצאה** – במידה ונעשתה העבירה ויש תוצאה, נושא המשרה אשם. לדוג', שפכים מסוכנים שנפלטו לנחל, תוטל אחריות על אחראי השפכים במפעל רק כי האירוע קרה.
* **הנטל על נושא המשרה** – על נושא המשרה הנטל כדי להוכיח שהוא לא אשם למרות שהמקרה קרה.

במידה וכל התנאים מתקיימים, והתרחש מקרה סביבתי עליו היה אחראי נושא המשרה, נושה המשרה יכול להתגונן ולסתור את הדברים, הנטל מועבר אליו.

כדי להתגונן מפני הטענה על **נושא המשרה להוכיח**:

1. **לא ידע על ביצוע העבירה** (עצימת עיינים לא עוזרת) – גם אם קרה משהו, נושא המשרה לא ידע. עליו להוכיח שלא ידע באופן אקטיבי, לא שבחר לא לדעת. נטל ההוכחה הוא יותר מ50% שלא ידע. לאחר מכן הכדור חוזר לתביעה והיא צריכה להוכיח מעל לכל ספק סביר שנושא המשרה ידע.
2. **נקט בכל האמצעיים הסבירים כדי למנוע את ההתרחשות המעשה האסור** – בהתאם לתפקידו. האמצעים הסבירים שמצפים מאחראי איכות הסביבה במפעל, הם לא אותם אמצעים שנצפה מסמנכ"ל משאבי אנוש. ומרגע שנושא המשרה גילה על האירוע, נקט בכל האמצעים הסבירים כדי להפסיקו כמה שיותר מהר.

**ע"פ 1162/04 הגנ"ס נ' מועצה מקומית דלית אל כרמל** – **אין הבחנה בין ראש רשות לנושא משרה במסגרת החוק**

**העובדות**: המועצה המקומית דלית אל כרמל ניהלה אתר הטמנה ברישיון, אך הוא מתנהל בצורה שערורייתית. ישנן הרבה הפרות חוזרות ונשנות של חוקים סביבתיים באתר. כת"א מציין 25 מקרי הבערת פסולת במקום הטמנה שיצרה זיהום אוויר, 57 מקרים שלא כיסו פסולת כמו שצריך, לא היה גידור ועוד.

המשרד להגנת הסביבה פונה פעמים רבות למועצה ומיידע את עובדיה בגין ההפרות, שולח מכתבים לראש המועצה ולכל המעורבים בדבר שמתעלמים מהפניות. הגנ"ס מחליטה להגיש כת"א כנגד המועצה וספציפית כנגד ראש המועצה.

**טענת מועצת דלית אל כרמל**: רשות מקומית היא לא תאגיד היא גוף שלטוני, משכך לא ניתן לפנות כנגד ראש רשות מקומית מפני שהוא לא נושא משרה, הוא פוליטיקאי נבחר ואיש ציבור. אין בעיה להגיש כת"א כנגד המועצה או עובדיה, אך לא כנגד ראש המועצה, הוא לא עובד אלא נבחר פוליטית.

**דיון**: החוק לא מגדיר תאגיד וקובע שמדובר רק בחברה. כדי לבחון זאת נסתכל חוק הפרשנות (כשמושג לא מוגדר בחוק ונרצה לדעת את פרשנותו נפנה לחוק הפרשנות).

* **תאגיד בחוק הפרשנות** – "*גוף משפטי כשר לחיובים, לזכויות ולפעולות משפטיות*"

על פניו מקריאת החוק ההגדרה כוללת רשות מקומית. האם יש סיבה להוציא רשות מקומית מההגדרה הזו? נבחן את תכלית החוק והמדיניות. קל וחומר שהאחראי הראשי לרוב הסוגיות הסביבתיות היא המועצה המקומית, ובהינתן שתכלית החקיקה היא להרחיב אחריות ולמנוע מפגעים, אין היגיון להוציא מועצה מקומית מהפרשנות של תאגיד לפי חוק הפרשנות, שמלכתחילה חלה עליה. משכך **אין להבחין בין ראשי רשויות לנושאי משרה אחרים במסגרת החוק**. ברשויות מקומיות שעוסקות בפסולת ובביוב פוטנציאל הנזק הסביבתי של נושאי משרה גדול פי 10 מפוטנציאל הנזק של נושאי משרה ברוב התאגידים ולכן **מרשיע את המועצה ומטיל עליה אחריות.**

יתרה מזו, אין היגיון בהטלת אחריות על נהג שינוע של פסולת ומנהל המטמנה, ללא הטלת אחריות על ראש העיר שיושב בכל ישיבות המועצה ויכול לעצור את ההתנהלות הזו. ראש המועצה היה מודע, הוא קיבל מכתבים והתעלם מהם. כמו שהאחריות מוטלת על הש.ג היא מוטלת גם על המפקד. **בימ"ש מרשיע גם את ראש הרשות**.

**ע"פ 70988 רחובות נ' הגנ"ס – אין דרישה לנקוט בכל האמצעים שעומדים ברשותו אלא באמצעים סבירים**

**העובדות**: לעיר רחובות מפעל לטיהור שפכים שמטפל בביוב והופך את המים כשרים להזרמה לנחלים. העיר גדלה בקצב גבוה כך שהמפעל לא מצליח לעמוד בכמות הביוב של העיר. מעת לעת מערכת השפכים של העיר קורסת, ויש גלישה חוזרת ונשנית של ביוב לנחלים מסביב. הגנ"ס מגישה כת"א נגד ראש העיר רחובות ונגד העיריה בטענה זהה לפס"ד הקודם.

**בימ"ש שלום**: מרשיע את העירייה וראש העיר, שמגישים ערעור למחוזי.

**טענות ראש העיר**: כאשר נבחרתי ירשתי את "המצב קיים", הוא לא נוצר בקדנציה שלי. כמו כן, לא מדובר בבעיה שנפתרת ביום, שכן מדובר בבעיית תשתית רצינית. לטענתו מרגע שנבחר פעל ועשה כל שביכולתו על מנת לפתור את הבעיה. הוא הקים איגוד ערים לביוב עם עיריות סמוכות בניסיון לבנות מתקן משותף, אך העלויות גבוהות מדי. לאחר מכן בחן אלטרנטיבה נוספת של חיבור לשפד"ן (=מכון טיהור שפכי גוש דן), אך הם ניצלו את מצוקתו ודרשו סכומים גבוהים מאוד, יותר מכל עיר אחרת. משכך נאלץ לעשות מו"מ ארוך וקשה מול שפד"ן. ראש העיר טוען כי אחראי על כספי הציבור ואינו יכול 'לזרוק אותם לפח' רק מפני ששפד"ן דורשת סכומים מופקעים. הוא צריך להשתמש בהם למטרות נוספות של העירייה כגון בריאות חינוך וכו. טוען שהאחריות היא של שפד"ן ולא ראוי להטילה עליו.

**בימ"ש מחוזי**: הנטל על ראש העיר כפול (תנאים מצטברים):

1. עליו להראות חוסר ידיעה על ביצוע העבירה;
2. מרגע שהוא ידע על הבעיה שפעל בכל האמצעים הסבירים כדי למנוע.

עליו להוכיח זאת **במאזן הסתברויות של 50%**, כאשר המבחן הוא מבחן האדם הסביר – מה אדם סביר בתפקידו היה עושה? במקרה זה, יש התנגשות של שני שיקולים של מנהל סביר. מחד ישנה בעיית ביוב, אך מאידך דורשים מהעירייה יותר מדי כסף. שתיהן לא סיטואציות של מנהל תקין. מצד אחד, במידה וראש העיר היה בוחר לשלם לשפד"ן היו טוענים כנגדו שהוא מבזבז כספי ציבור. מצד שני עיכוב גדול מדי מאפשר המשך גלישת הביוב לנחלים.  
בימ"ש קובע **שאין דרישה שראש העיר ינקוט בכל האמצעים שעומדים ברשותו אלא באמצעים סבירים**. לא נדרוש שכל התוצאות יהיו מוצלחות, לא מדובר במבחן תוצאתי, אלא שימוש באמצעים סבירים.

בנוסף, בימ"ש מבהיר שאנו ממהרים להטיל אחריות פלילית בסוגיות סביבתיות כאשר השאלה הסביבתית עומדת מול שאלה מורכבת יותר. הדבר יותר תמריץ לפתור בעיות סביבתיות על חשבון בעיות מנהליות מורכבות לא פחות. בימ"ש בוחן את כל מעשיו ורואה את האסמכתאות לניסיונותיו הרבים לקידום הבעיה, ולכן **מזכה את ראש העיר מן האשמה**. עם זאת **העירייה כן חבה באשמה**.

**רע"פ 8487/11 חברת נמלי ישראל פיתוח ונכסים בע"מ נ' מד"י הגנ"ס**

**בימ"ש**: "*חלק נכבד מהעבירות שעניינן איכות הסביבה, הן עבירות של אחריות קפידה כמשמעה בסעיף 22 לחוק העונשין. דומני, ואמר את הדברים בזהירות, כי* ***אין לך תחום בו בעלי משרה בתאגיד חשופים לעבירות של אחריות קפידה, כמו תחום איכות הסביבה***."

בימ"ש מזהיר את נושאי המשרה שעליהם להיות מאוד זהירים ולפעול באופן מודע כדי להימנע מהטלה של אחריות, שכן אין עוד תחום במשפט הפלילי שאתם חשופים לאחריות פלילית כמו התחום של איכות הסביבה.

אז מה צריך לעשות פרקטית כדי להימנע?

1. בעל המשרה צריך לבקש כל אינפורמציה רלוונטית – משמע אם אני נמצא בתחום שיש לו נגיעה לתחום סביבתי, לפנות למזכיר החברה, לרגולציה, ליועמ"ש וכו כדי להבין מה קורה.
2. להתייעץ עם מומחים לגבי השאלה מה צריך לקרות, כדי להבין אם מה שקורה הוא מה שצריך לקרות כדי לתקן את זה.
3. מה נהוג בשוק? מה אנשים בתפקיד כמו שלי, לא רק מה התקנות והחוק מצפים ממני לעשות, מה הסטנדרט שנהוג בשוק למעלה ברמה הגבוהה. כיצד עליי להתנהל ומה האמצעים הסבירים שעליי לנקוט בהם.
4. לנקוט בכל האמצעים הסבירים – להיות פרואקטיביים, לא לעצום עיניים לשאול שאלות, להתעדכן עם החידושים בשוק.
5. למסמך – הכי חשוב זה למסמך שיהיה אינדיקציות וראיות להכל.

בהצלחה 😊