
**דיני משאבי טבע וסביבה -
רקע והתפתחות**

ד"ר ציפי איסר איציק

גורמי השפעה-דוגמאות

1. הזיהום במפרץ חיפה (זיהום אויר):
פגיעה בעוברים לא רק סרטן: נתונים חדשים על היקף הזיהום באזור חיפה מצביעים על עוד השפעות. התוצאה: 20-30% יותר לידות של תינוקות במשקל נמוך ובעלי היקף ראש קטן מבשאר האזורים. רמת התחלואה בסרטן - פי 5 מהמוצע הארצי

http://www.mako.co.il/news-israel/health-q1_2016/Article-67cfe71d3b89251004.htm

גורמי השפעה-דוגמאות



2. זיהום הקישון (זיהום מים) -
סרטן אצל לוחמי שייטת 13 (2007)

גורמי השפעה-דוגמאות

3. הזיהום במתכות כבדות (חומרים מסוכנים):
תחקיר המתכות הרעילות - זיהום הים בעכו ע"י מפעל פרוטארום
<https://www.youtube.com/watch?v=wlcIDdA424g>

גורמי השפעה

- למודעות הציבורית תפקיד חשוב בהיווצרותה של הרגולציה הסביבתית;
- לכן, שקיפות ושיתוף הציבור מקבלים משקל משמעותי בתהליכי קבלת ההחלטות בתחומי הגנת הסביבה;
- אירגוני הגנת הסביבה פועלים לא רק במישור הציבורי, אלא הינם בעלי תפקיד גם במישור המשפטי (בעלי סמכויות אכיפה);

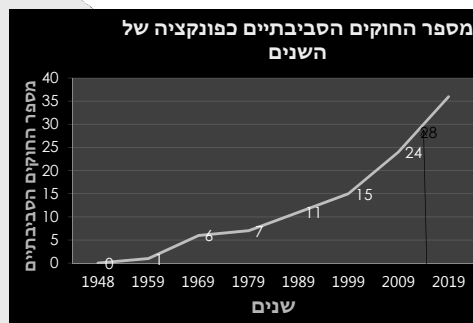
גיוון מקורות הרגולציה הסביבתית בישראל

- חוקי הכנסת
- תקנות
- צווים כלליים ואישיים
- חוקי עזר עירוניים
- תנאים ברשיונות עסקים
- היתרים (היתר קרינה, היתר פליטה, היתר רעלים, היתר הזרמה וכו')
- תכניות מתאר ארציות
- תקנים

מהפכת הרגולציה הסביבתית בישראל

בין השנים 1948 – 1988 (הקמת המשרד להגנת הסביבה) (41 שנים) - 10 חוקים סביבתיים;
⊙ בין השנים 1989 – 2007 (פרסום דוח מדעי האקלים של האו"ם והכרה מדעית במשבר האקלים העולמי) (17 שנים) - 10 חוקים סביבתיים;
⊙ בין השנים 2008 – 2013 (6 שנים) - 8 חוקים סביבתיים

מהפכת הרגולציה הסביבתית בישראל



מוקדי השקעה של כלכלה ומשפט

- ⊙ עקרון הקיימות
- ⊙ עקרון המזהם משלם
- ⊙ עקרון אחריות המנהלים
- ⊙ הכלכלה הירוקה

כמה מילים על קיימות

- ⊙ הגדרת הקיימות (sustainability) שטבעה ועדת ברונטלנד של האו"ם (Brundtland Commission) היא ההגדרה המצוטטת ביותר לקיימות ולפיתוח בר קיימה: "פיתוח העונה על צורכי ההווה בלי לפגוע ביכולתם של הדורות הבאים לספק את צורכיהם הם".
- ⊙ קיימות היא שימוש מושכל במה שיש לנו כיום, תוך הקפדה על כך שגם לדורות הבאים יישאר.

עיקרון המזהם משלם - (PPP-Polluter Pays Principle)

- ⊙ בעולם כלכלי אידיאלי, כל פגיעה של פרט או חברה בנכסי החברה כולה אמורה להיות משולמת על-ידי הפוגע – עקרון "המזהם משלם".
- ⊙ עבור משאבים ציבוריים (קרקע, מים, אוויר) קיים כשל שוק, כאשר פרט אחד עשוי לנצל משאבים או לזהם אותם ואת סביבתם, מבלי שיפנים זאת במערכת שיקוליו וחשבונותיו (עלויות חיצוניות) – את זאת על המדינה לתקן.

המזהם משלם

- ⊙ חוק "המזהם משלם" ממחיש עיקרון זה בחקיקה, שכן הוא מייצר מנגנונים של הענשה כלכלית של המזהמים באופן יחסי לנזקים שהם גורמים או לחילופין לרווחים שהם מרוויחים כתוצאה מזהיהום הסביבתי.

*חוק איכות הסביבה (דרכי ענישה) (המזהם משלם) (תיקוני חקיקה), התשס"ח-2008

עיקרון אחריות המנהלים

© לדוגמא "אחריות מעביד ונושא משרה בתאגיד" בחוק אור נקי סעיף 64 –
" (ב) נעברה עבירה לפי חוק זה בידי עובד, בידי תאגיד או בידי עובד מעובדי התאגיד, חזקה היא כי המעביד, או נושא המשרה בתאגיד, לפי העניין, הפר את חובתו לפי סעיף קטן (א), אלא אם כן הוכיח כי עשה כל שניתן כדי למלא את חובתו.

עיקרון אחריות המנהלים

© "ג) 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).

המגמה העולמית – כלכלה ירוקה

- © התמריצים הכלכליים בעולם – משבר האקלים
- © הצטרפות ל-OECD
- © הנחיות הרשות לניירות ערך לגבי חברות נסחרות
- © הנחיות הפיקוח על הבנקים

ערך ביפא איסור ארזיק

ההשקה לתחומי המשפט השונים

מקובל לחלק את תחומי המשפט לשלושה סוגים:

1. משפט פלילי
2. משפט אזרחי
3. משפט מינהלי

תחומי המשפט הבסיסיים

| המשפט הפלילי | המשפט האזרחי | המשפט המינהלי | המטרה |
|--|--|--|--------|
| הבטחת שלום הציבור ובטחונן, אכיפת החוק והענשת העבריינים. | הסדרת סכסוכים בין אדם לחברו או בין גופים, תיקון עוולות. | הגנה על זכויות של תושבים שנפגעו על ידי השלטון. | |
| היועץ המשפטי לממשלה והפרקליטות (קטגור) נגד נאשמים (סגור) | שני צדדים תובע ונתבע באמצעות באי כוחם | עותר נגד גופים ציבוריים ושלטוניים. | הצדדים |
| הכרעת דין (הרשעה/זיכוי) גזר הדין (עונש/מאסר או קנס) | פיצויים (על נזקים או על הפרת חחה), צו עשה (לאכיפת חחה), צו מניעה | צו על תנאי וצו החלטי הוראה למדינה או לרשות מרשויותיה להשיב לטענות העתירה | הסעד |

דיני הגנת הסביבה – באיזה ענף משפטי הם פועלים?

- ⊙ המשפט הפלילי – סעיפי עונשין בכל אחד מחוקי הגנת הסביבה;
- ⊙ המשפט האזרחי – סעדים אזרחיים ותביעות ייצוגיות;
- ⊙ לרבות דיני תאגידים וניירות ערך – אחריות דירקטורים ובעלי מניות, וכן חובות דיווח לרשות ניירות ערך.
- ⊙ המשפט הציבורי והחוקתי – זכות עמידה בבג"צ לעותרים סביבתיים חכות חוקתית לסביבה ראויה.

פסיקה להמחשה –
בג"צ 6119/00 אדם טבע ודין נ' ראש
הממשלה, פ"ד נח (3) 503

פסק הדין עוסק בשאלה -
האם יש בישראל זכות לסביבה ראויה
במעמד חוקתי על חוקי המאפשר את
ביטולם של חוקים הפוגעים בזכות בהתאם
לפסקת ההגבלה בחוק יסוד כבוד האדם
וחירות?

פסיקה להמחשה –
בג"צ 6119/00 אדם טבע ודין נ' ראש
הממשלה, פ"ד נח (3) 503

הסעיפים הרלוונטיים בחוק יסוד: כבוד האדם וחירות:

⊙ סעיף 2 – שמירה על החיים, הגוף והכבוד
אין פוגעים בחייו, בגופו, או בכבודו של אדם באשר
הוא אדם.
⊙ סעיף 3 – שמירה על הקניין
אין פוגעים בקניינו של אדם.
⊙ סעיף 4 – הגנה על החיים, הגוף והכבוד
כל אדם זכאי להגנה על חייו, על גופו ועל כבודו.

פסיקה להמחשה –
בג"צ 6119/00 אדם טבע ודין נ' ראש
הממשלה, פ"ד נח (3) 503

⊙ סעיף 8 – פגיעה בזכויות – פסקת ההגבלה -
אין פוגעים בזכויות שלפי חוק יסוד זה אלא

בחוק ההולם את ערכיה של מדינת ישראל,
שנועד לתכלית ראויה,
ובמידה שאינה עולה על הנדרש
או
לפי חוק כאמור מכוח הסמכה מפורשת בו.

פסיקה להמחשה –
בג"צ 6119/00 אדם טבע ודין נ' ראש
הממשלה, פ"ד נח (3) 503

- עובדות המקרה:
תיקון לחוק התכנון והבניה, תשכ"ה-1965 (להלן - החוק) במסגרת חוק ההסדרים הקים ועדה ארצית לתשתיות לאומיות (להלן ות"ל) הפועלת ליד המועצה הארצית לתכנון ולבנייה (סעיף 76 לחוק).
- בעניני תשתיות לאומיות מחליפה הות"ל את המועצה הארצית.
- לפעולת הוועדה נקבעו בחוק כללים באשר להגשת תסקיר השפעה על הסביבה ובאשר להגשת התנגדויות.

פסיקה להמחשה –
בג"צ 6119/00 אדם טבע ודין נ' ראש
הממשלה, פ"ד נח (3) 503

- לטענת העותרת, כללים אלה פוגעים שלא כדין בזכויות אדם המעוגנות בחוק-יסוד: כבוד האדם וחירותו.
- "תשתית לאומית" – מתקני תשתית, נמל תעופה, נמל, מעגן, מיתקן להתפלת מים, מתקני מים וביוב לרבות מאגרים, אתרי סילוק וטיפול בפסולת, תחנות כוח, מיתקן איחסון גז ודלק או דרך, והכל אם ראש הממשלה, שר האוצר ושר הפנים הכריזו, על אחד מהם, כי הוא בעל חשיבות לאומית".

פסיקה להמחשה –
בג"צ 6119/00 אדם טבע ודין נ' ראש
הממשלה, פ"ד נח (3) 503

- הטענות המרכזיות:
פגיעה בזכות לסביבה נאותה כחלק מפגיעה בזכות הקניין, מפגיעה בזכות לחיים ולבריאות ומפגיעה בכבוד האדם.
- **פירוט הפגיעות של החוק הנדון:**
טענה ראשונה - אין סיכוי של ממש כי תסקיר ההשפעה על הסביבה יוכל להשיג את מטרתו בלוחות הזמנים שנקבו בחוק, תוך 7 ימים מהגשת תוכנית לתשתית לאומית על היועץ הסביבתי (שאינו עובד מדינה) להגיש הנחיות להכנת תסקיר ותרך 14 יום ממועד קבלת תסקיר על היועץ הסביבתי להגיש חו"ד מקצועית.

פסיקה להמחשה –
בג"צ 6119/00 אדם טבע ודין נ' ראש
הממשלה, פ"ד נח (3) 503

⊙ **טענה שניה** – פרק הזמן של 30 יום (לעומת חודשיים להתנגדות בתכנית רגילה) שנקצב להגשת השגה לתכנית לתשתית לאומית אינו מספיק ללימוד התוכנית ולגיבוש חו"ד מקצועית לשם הגשת ההתנגדות.

פסיקה להמחשה –
בג"צ 6119/00 אדם טבע ודין נ' ראש
הממשלה, פ"ד נח (3) 503

⊙ **פסק הדין:** בית המשפט העליון דוחה את העתירה.

הנשיא ברק:

⊙ לא ניתן לגזור מהזכות לכבוד האדם וחירותו את הזכות לאיכות סביבה ראויה.

⊙ הזכות לכבוד האדם וחירותו כוללת בחובה את הזכות למינימום של קיום אנושי. על כן חוק הפוגע באיכות הסביבה באופן הגורם לפגיעה במינימום הקיום האנושי פוגע בכבוד האדם וחירותו.

⊙ ההוראות שבסעיף 76 לחוק אינן גורמות לפגיעה במינימום הקיום האנושי ככלל. ניתן יהיה בכל מקרה לגופו לפנות לבימ"ש ולבחון מחדש את הפגיעה בזכויות.

פסיקה להמחשה –
בג"צ 6119/00 אדם טבע ודין נ' ראש
הממשלה, פ"ד נח (3) 503

⊙ **פסק הדין:** בית המשפט העליון דוחה את העתירה.

הנשיא ברק:

⊙ לגבי הפגיעה בזכות לחיים ולשלמות הגוף, העותרת לא הוכיחה סכנה מוחשית וממשית לחיי אדם הטמונה בתיקון לחוק.

⊙ לגבי הפגיעה הזכות הקניין, התיקון לחוק אינו קובע הוראות שיש בהן פגיעה בזכות קניין של מאן דהוא. אם תכנית ספציפית תפגע, להבדיל מהמסגרת של החוק, ניתן יהיה לעתור.

**פסיקה להמחשה –
בג"צ 6119/00 אדם טבע ודין נ' ראש
הממשלה, פ"ד נח (3) 503**

דורנר: ©
משאירה בצריך עיון את השאלה אם השמירה על הסביבה היא זכות חוקתית הכלולה בחוק היסוד, שכן ניתן לפרש את ההוראה נשוא העתירה כך שלא תהיה פגיעה בזכות, מעבר למידה הדרושה.

**פסיקה להמחשה –
בג"צ 6119/00 אדם טבע ודין נ' ראש
הממשלה, פ"ד נח (3) 503**

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

**פסיקה להמחשה –
בג"צ 6119/00 אדם טבע ודין נ' ראש
הממשלה, פ"ד נח (3) 503**

השופט חשין: ©
אילו היתה זו חקיקת משנה היינו מבטלים אותה בהיותה בלתי סבירה, אולם הואיל ומדובר בחוק של הכנסת, נכוף ראשינו וכל נאמר: הסדרי החוק הם בלתי סבירים בעליל, אך מתוך שהפרי צמח על עץ המחוקק הראשי, החוק הוא חוק ומחייב את הכל.

**פסיקה להמחשה –
בג"צ 6971/11 איתנית נ' מדינת ישראל**

⊙ פסק הדין עוסק בעיקרון המזהם משלם ודן בעתירה לבטל את הסעיף עיקרי בחוק למניעת מפגעי אסבסט ואבק מזיק בטענה שהסעיף בלתי חוקתי (פוגע בזכות הקניין של העותרת).

עודד ציפי איסור אציק

**פסיקה להמחשה –
בג"צ 6971/11 איתנית נ' מדינת ישראל**

עובדות:

⊙ סעיף 74 לחוק הכריז על פרויקט לאיתור ולסילוק פסולת אסבסט מהגליל המערבי וחייב את העותרת (מפעל אסבסט צמנט) לשאת במחצית הפרויקט, עד לסכום של 150 מליון ₪.

**פסיקה להמחשה –
בג"צ 6971/11 איתנית נ' מדינת ישראל**

טענות העותרת:

⊙ הסעיף פוגע בזכות הקניין שלה ובזכותה לשוויון מבלי שיתקיימו תנאיה של פסקת ההגבלה.
⊙ הפגיעה בקניין – בעצם השתת החיוב הכספי, ועוד יותר לאור זאת שמדובר באחריות רטרואקטיבית וחמורה ללא הוכחת אשם.
⊙ הפגיעה בשוויון – העותרת מופלית לעומת גורמים אחרים (יבואני אסבסט, משתמשי קצה ומזהמים עתידיים) אשר הופטרו מאחריות חלקית או באופן מלא.

**פסיקה להמחשה –
בג"צ 6971/11 איתנית נ' מדינת ישראל**

טענות העותרת:

- ⊙ מבחני פסקת ההגבלה אינם מתקיימים: זו לא פגיעה על פי חוק – כי זו חקיקה פרסונאלית
- ⊙ היא אינה לתכלית ראויה ההולמת את ערכיה של מדינת ישראל – בשל הרטרואקטיביות של החוק, בשל העדר הוכחה כי איתנית היא זו שזיהמה בפועל ונחזית למפרת חוק ללא כל הוכחת אשם.
- ⊙ הפגיעה אינה מידתית – ניתן היה לבחור אמצעים פוגעניים פחות.

**פסיקה להמחשה –
בג"צ 6971/11 איתנית נ' מדינת ישראל**

פסק הדין: העתירה נדחית

- ⊙ סעיף 74 פוגע בזכות הקנין של איתנית, אך אינו מפלה אותה לרעה לעומת גורמים אחרים כי הוא מחייבה אותה לשאת רק בעלויות הפסולת שלה.
- ⊙ הטענה כי הפגיעה בקניין אינה פגיעה בחוק או לפי חוק נדחית. מדובר במבחן פורמאלי ולפינו חוק של הכנסת.
- ⊙ תכלית החוק – לצמצם את מפגעי האסבסט, היא ראויה והולמת את ערכיה של מדינת ישראל. היא גם מגשימה את הזכות לבריאות והזכות לאיכות סביבה בגליל.

**פסיקה להמחשה –
בג"צ 6971/11 איתנית נ' מדינת ישראל**

- ⊙ מוכן להניח שעקרון המזהם משלם מהווה תכלית משנית של החוק. זהו עקרון מושר היטב במארג החקיקתי הקיים.
- ⊙ יתר מבחני המידתיות מתקיימים.
- ⊙ משטר אחריות חמורה (ללא אשם) אינו סותר את מבחני המידתיות: משטר אחריות כזה חל בכל העולם בתחום, יש שיקולים כלכליים ושיקולי צדק התומכים בכך והעותרת יכולה לצפות שתוטל עליה אחריות נוכח חומרת הסכנה עליה ידעה בזמן אמת.
- ⊙ טענת הרטרואקטיביות של החוק נדחית.