

איריס האן

מתכנתת סביבתית ועו"ד העוסקת בתובענות ייצוגיות בתחומי סביבה

אסף פינק

עו"ד חברתי העוסק בתובענות ייצוגיות חברתיות ובתחומי סביבה, וחוקר את תחום הייצוגיות

ציטוט מומלץ

האן א ופינק א. 2016. מדוע מעטות הן התובענות האזרחיות הסביבתיות בישראל? אקולוגיה וסביבה 7(2).



תושבים במדינת ישראל מנהלים תביעה אזרחית ייצוגית תקדימית של מאות מיליונים נגד קצא"א והמדינה בעקבות זיהום הנפט החמור בשמורת עברונה | צילום: רועי טלבי

מדוע מעטות הן התובענות האזרחיות הסביבתיות בישראל?

נקודת מבט

גיליון קיץ 2016 / כרך 7(2) / תזונה מקיימת

17 במאי, 2016

עברות סביבתיות, כמו עברות בתחומים אחרים, נאכפות על-ידי המדינה. לשם כך קיימים שני מסלולי אכיפה: אכיפה פלילית – שהיא יעילה יותר, אך מצריכה עמידה בסף ראיות גבוה יותר, וההליכים בה לרוב ארוכים יותר, ואכיפה מנהלית – שהיא קלה יותר לביצוע וקצרה יותר, אך גם יעילה פחות^[1].

אף על פי כן, שני מסלולי האכיפה אינם מספקים. היקף העברות הסביבתיות גדול, והמורכבות בטיפול בהן גדולה גם היא. נוסף על כך, אכיפת הדין הסביבתי בישראל סובלת ממחסור כרוני בכוח אדם ובמשאבים. המשרד להגנת הסביבה הוא משרד דל-משאבים, ובתנאים הנוכחיים אינו יכול לעמוד בהשגת כל היעדים והמשימות המוטלים עליו, ולשמש גורם מרתיע.

מסיבות אלה מכיר ספר החוקים הישראלי בכך כי **בתחום איכות הסביבה אין די באכיפה מצד רשויות המדינה, ודרושה גם אכיפה סביבתית אזרחית**. דבר דומה קורה גם במדינות אחרות בעולם. נוסף על כך, מספר חוקים שנחקקו בעשור האחרון הרחיבו את חובות הדיווח של מפעלים, יצרנים ומשווקים, ואת חובת הפרסום של המשרד להגנת הסביבה, מידע שיכול לסייע בהעצמת הפעילות האזרחית כנגד גורמים מזהמים. המשפט הישראלי כולל שני אמצעים עיקריים המאפשרים לאזרחים לתבוע ישירות, בהליך אזרחי, גורמים הפוגעים בסביבה (קיימת גם אפשרות לקובלנה פלילית שמנהלים אזרחים, אך אנו נתמקד באכיפה אזרחית):

- **תובענה ייצוגית** – נובעת מכוח חוק התובענות הייצוגיות, התשס"ו-2006. תובענה זו מנוהלת בשם קבוצה, המעוררת שאלות מהותיות משותפות, עובדתיות או משפטיות. תובענה ייצוגית נועדה בעיקר למצבים שהפרת החוק יצרה נזק קטן יחסית לכל אחד מחברי הקבוצה, דבר המקשה על הגשת תובענה על-ידי יחידים. תובענה ייצוגית מאפשרת לקבל פיצוי כספי או סעד אחר כנגד הגורם למפגע (למשל, צו להפסקת הפעילות המזהמת).

• **תובענה קבוצתית** – נובעת מכוח החוק למניעת מפגעים סביבתיים (תובענות אזרחיות) התשנ"ב-1992, והיא תובענה להוצאת צו, לבקשת מי שנפגע או שעלול להיפגע ממפגע סביבתי. בית המשפט רשאי להוציא צו המורה למי שגורם או שעשוי לגרום למפגע סביבתי להימנע מהמעשה, להפסיק לעשותו, או לתקן את המעוות ולהחזיר את המצב לקדמותו. כשמדובר במפגע חוזר, הוא אף רשאי להורות על מתן פיצוי כספי.

חשוב להדגיש כי בשני המסלולים מגיש את התובענה מי שנפגע (הניזוק) כלפי גורם הנזק (מי שגורם למפגע, או המקעול). המדינה יכולה להיות נתבעת בתובענות מסוג זה רק כאשר היא עצמה גורמת ישירות לנזק (למשל, אם מדובר בחברה ממשלתית). לא ניתן להגיש תובענה ייצוגית כנגד רשות ממשלתית בתפקידה כגורם מפקח – כלומר, בטענה כי הנזק הסביבתי נגרם כתוצאה מפיקוח בלתי מספק על-ידי הרשות. כמו כן, בחוק תובענות ייצוגיות ניתנה אפשרות לרשות הטבע והגנים להיות התובעת הייצוגית, ולפי החוק למניעת מפגעים סביבתיים – שמורה זכות כזו גם לשורה של ארגונים המפורטים בחוק.

למרבה הצער, ישראל עתירה במפגעים סביבתיים, ומקרי הזיהום והיקף החריגות מהתקנים מספקים, לכאורה, כר נרחב לתובענות סביבתיות. למרות זאת, ניתוח הממצאים במלאות עשור לחוק התובענות הייצוגיות מעלה תמונה עגומה בכל הנוגע לאכיפה אזרחית סביבתית: **מתוך כ-7,400 תובענות ייצוגיות שהוגשו בעשור האחרון, רק כ-100 מהן הוגשו בתחומים סביבתיים, כלומר רק 1.35% מכלל התובענות הייצוגיות שהוגשו בכלל הנושאים שהחוק מאפשר, עסקו בתחום הסביבה** [3].



תביעת צוללני הקישון נגד חיפה כימיקלים בע"מ, עיריית חיפה ובתי הזיקוק לנפט, נדחתה על-ידי בית המשפט המחוזי בחיפה, לאחר שלא הצליחו להוכיח קשר סיבתי בין מחלותיהם לבין חשיפתם למי הקישון המזוהמים | צילום: CC-BY-SA-3.0 (Hanay)

מדוע מעטות כל כך התובענות האזרחיות הסביבתיות בישראל? ניתן למנות לכך מספר סיבות:

קושי בהוכחת הנזק בין המעוולים לנזק (קשר סיבתי): גם במצבים שאין חולק על קיומו של זיהום סביבתי כבד, ועל הנתונים בדבר היקפי תחלואה חורגים – עדיין יש קושי להוכיח מבחינה מדעית את הקשר הסיבתי בין שניהם. דוגמה בולטת לכך היא פרשת הקישון: דעת הרוב בוועדת שמגר קבעה כי לא ניתן להוכיח קשר סיבתי בין הצלילות לקישון (שאישי לא חלק על הזיהום הכבד ששרר במימיו) לבין השיעור הגבוה של מחלות הסרטן שהלוחמים שצוללו במימיו לקו בהן. בהמשך, תובענת נטקי גוף שהגישו הצוללים והדייגים באותו נושא – הגיעה, לאחר שנים ארוכות, לבית המשפט העליון, ושם נדחתה, בין היתר מאותה הסיבה. הקושי להוכיח את הקשר הסיבתי גדול במיוחד במצבים של ריבוי מעוולים – כדוגמת המצב במפרץ חיפה, כאשר לא ניתן להוכיח מה "תרומתו" המדויקת של כל מפעל לזיהום ולהשפעותיו על הסביבה ועל האדם. יודגש כי קושי זה מאופיין בעיקר במקרים של הגשת תובענות נטקי גוף המונית. ניתן אמנם להגיש תובענה בגין "פגיעה באוטונומיה", שהיא פגיעה כללית יותר, ובכך להתגבר על

הקושי להוכיח קשר סיבתי, אך מאידך גיסא, הפיצוי בדרך כלל נמוך.

קושי בהערכה של היקף הנזק ושווי: גם כאשר צולחים את המשוכה הגבוהה של הוכחת הקשר הסיבתי בין המזיק לנזק, יש קושי אמתי לכמת אותו, בייחוד בנזקים שנגרמים לסביבה עצמה. לדוגמה, קשה לכמת את הנזק שנגרם לשמורת עברונה ולשטחים שסביבה, כתוצאה מהדליפה מצינור הנפט של קצא"א. קיים צורך אמתי באימוץ תורות של פיצוי לתוך מערכת המשפט הישראלית, כגון פיצוי לפי גודל הרווח של החברה המזהמת או אימוץ תאוריה כלכלית המעריכה את הנזק הסיבתי והשיקום.

קושי בהשגת מידע וניתוח: כדי לבסס תובענה ראויה יש לצרף ראיות ומידע מבוסס ורחב ככל האפשר, אלא שאלה אינם מצויים במקרים רבים, בידי הציבור, והרשויות המחזיקות במידע אינן ממהרות לחשוף אותו. חלק גדול מהחומר המתפרסם אינו בהיר דיו, וכתוב בשפה מדעית, כך שהציבור מתקשה בניתוחו ובהסקת מסקנות ממנו.

צורך במומחיות: כדי לנהל הליך אזרחי אפקטיבי, בוודאי כאשר הצד הנתבע הוא מפעלים עתירי משאבים ויכולת, יש לבסס את התובענות באמצעות חוות דעת של מומחים. בחלק מן המקרים, ובייחוד בתחומי ידע מקצועיים ייחודיים, ישנם בישראל מעט אנשי מקצוע, והמעטים הקיימים – מצויים בניגוד עניינים, שכן הם מייעצים לתעשייה או שאינם מעוניינים להתעמת איתה.

הליכים ארוכים וחוסר ודאות: כמו כל הליך משפטי, גם התובענות הייצוגיות אורכות שנים ותוצאותיהן אינן ודאיות. זאת ועוד, תובענה ייצוגית היא הליך דו-שלבי (השלב הראשון הוא דיון בבקשה לאישור התובענה כיייצוגית, ובשלב השני נדונה התובענה עצמה), כך שהדבר מאריך עוד יותר את ניהול ההליך. חוסר הודאות עשוי להרתיע תובעים ייצוגיים, שבמקרה של הפסד עשויים להידרש לשאת בהוצאות המשפט, וזאת נוסף על מימון חוות הדעת הנדרשות והוצאות אחרות^[2].

קושי בגיוס משאבים: לניהול הליך אזרחי משמעותי כספיות גדולות – יש לממן את חוות הדעת, והתובעים הייצוגיים עלולים להידרש לכסות את הוצאות המשפט אם התובענה תידחה. אמנם הקרן לתובענות ייצוגיות שבמשרד המשפטים מכסה חלק מהעלויות, אך לא בכל מקרה, ולא ניתן לרוב לקבל את אישורה מראש. הקושי במימון ההליך מחמיר לנוכח הפער בין הצדדים: קבוצת אנשים פרטיים – מול תאגידים רבי-אמצעים.

מחסור בפסיקות מחמירות: עד כה כמעט לא ניתנו פסקי דין בתובענות ייצוגיות וקבוצתיות. במעט הפסיקות שניתנו, בתי המשפט הקלו עם המזהמים, וגם שכר הטרחה והגמול שנפסקו אינם גבוהים דיים כדי לשמש תמריץ. בפרשות שהצדדים הגיעו אליהן, לא תמיד הושג הישג משמעותי לציבור, ולא נפסקו שכר טרחה וגמול משמעותיים.

לסיכום, על אף כוונת המחוקק והכלים שיצר, מצב האכיפה הסיביתית האזרחית בישראל רחוק מלהשביע רצון, והוא אינו גורם משמעותי באמצעים לשיפור איכות הסביבה. כדי להשיג אכיפה סיביתית יעילה ומשפיעה יש צורך לבצע מספר תיקוני חקיקה, שסייעו בהתגברות על המכשולים המשפטיים שבהוכחת הקשר הסיבתי, בעיקר במצבים של ריבוי מעוללים. כמו כן, יש לאתר משאבים לסיוע במימון חוות הדעת המקצועיות לגיבוי תובענות אזרחיות בתחום הסביבה.

מקורות

1. טל א, אהרון י ויוהס-פלד ה. 2009. אפקטיביות אכיפה סיביתית – אכיפה מנהלית מול אכיפה פלילית. הוגש למשרד להגנת הסביבה.
2. פינק א. 2014. תובענות ייצוגיות ככלי לשינוי חברתי. מעשי משפט ו: 157–176.
3. פינק א. 2016. חוק תובענות סיביתיות – סיכום עשור. הכנס השנתי השישי לתובענות ייצוגיות. תל-אביב, 2016. 5.1.