

זוהר שקלים

היועצת המשפטית למחוז מרכז,
המשרד להגנת הסביבה



"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." – לשון חוק אוויר נקי, התשס"ח-2008 (מטרות החוק)

תוכן זה הוא חלק מרב-שיח. לחצו כאן לדיון המלא

עקרון 'המזהם משלם' כעיקרון משלים לעקרון ההיזהרות

גיליון קיץ 2017 / כרך 8 (2) 1 ביוני, 2017

עקרון ההיזהרות הוא עיקרון מקובל וחשוב בדין הסביבתי בארץ ובעולם מאז שהתקבל כעקרון יסוד באמנות בין-לאומיות בשנת 1992. מאז הוא נחקק במדינות שונות ברחבי העולם. לפת העיקרון היא כי גם כאשר אין בידי מקבלי ההחלטות ראיות מדעיות ברורות ביחס לנזק או לזיהום סביבתי הנגרם עקב פעולה או תופעה מסוימת, עדיין יש לנקוט אמצעים למניעה מראש של הנזק או לצמצומו. בישראל עוגן עיקרון זה בארבעה חוקים מרכזיים: חוק אוויר נקי, התשס"ח-2008; חוק הקרינה הבלתי מייננת, התשס"ו-2006; חוק למניעת מפגעי אסבסט ואבק מזיק, התשע"א-2011; וחוק הגנת הסביבה (פליטות והעברות לסביבה – חובות דיווח ומרשם), התשע"ב-2012. בשל מורכבות העיקרון ופניו המגוונות הוא זוכה לפרשנויות רבות.

לעיקרון זה קיימת חפיפה מסוימת עם אחד מעקרונות היסוד שדיני הגנת הסביבה בישראל ובעולם מבוססים עליהם, שמקורו גם כן באתיקה הסביבתית – עקרון 'המזהם משלם'. משמעותו של עיקרון זה היא הטלת אחריות על יצרנים וגורמי זיהום באשר לתוצאות הסביבתיות של פעולתם. עיקרון זה מבוסס על עקרונות ערכיים וכלכליים, ומושגת על התפיסה שלפיה המזהם או יוצר המפגע יהיה המטפל היעיל ביותר בתוצאות מעשיו. הוא בעל המומחיות והידע, הוא בעל השליטה האפקטיבית בפעילות הפוגעת, והוא בעל היכולת לאתר או לפתח מנגנונים להפחתת המפגע.

לפיכך, המזהם הוא גם הגורם שיכול להיערך באופן הטוב ביותר ליישום דרישות הדין הסביבתי ומדיניות הרשויות הסביבתיות. הוא גם הגורם שדרכו ניתן להגיע לחלוקת נטל יעילה, שכן הוא יכול לגלגל את העלויות העודפות על לקוחותיו בצורה היעילה ביותר. הטלת אחריות על גורם הזיהום היא גם הדרך הטובה ביותר להשגת הרתעה יעילה מפני ביצוע פעולות מזיקות ומיותרות ולהכוונת ההתנהגות העתידית – שלו ושל גורמי זיהום דומים. האחריות לשיקום או לתיקון הנזקים היא אחריות שבצדה עלויות

כלכליות לא מבטלות. ניתן להניח כי ככל שיהיו יותר מקרים שהאחריות תושט על גורם הזיהום, כך יהיו יותר ויותר מקרים שגורמי זיהום פוטנציאליים יהיו קשובים מראש, ועוד בטרם יצירת הזיהום, לדרישה להחלת עקרון ההיזהרות. יש להם אינטרס כלכלי מובהק לחסוך בעלויות כבדות בעתיד או להימנע מההדיונות משפטיות הגורמות נזק תדמיתי לחברה (שגם לו משמעויות כלכליות).

'עומת זאת, הטלת העלויות של הנזקים הסביבתיים על הציבור יוצרת הקצאה לא יעילה של משאבים, כיוון שמחיר המוצר אינו כולל את העלות הנדרשת לתיקון הנזקים הכרוכים בפעילות ייצורו. החצנת סיכונים יוצרת כשל שוק, מאחר שהמחיר שדורש זה שגורם לזיהום עבור מתן השירות שיוצר זיהום, אינו מגלם בתוכו הוצאות חברתיות נוספות הנובעות מההשפעות החיצוניות השליליות של מעשיו.

לעקרון 'המזהם משלם' הגדרות שונות ודגשים שונים, שהמשותף לכולם הוא הדרישה שהמזהם – בפועל או בכוח – יישא בעלויות של פעילותו, בין אם אלה עלויות של תיקון נזק ובין אם אלה עלויות של מניעת נזק והפנמת נזקים או סיכונים. העלויות החיצוניות שמזהמים נדרשים להפנים מכוח עיקרון זה, כוללות פעמים רבות נזקים לטובין ציבוריים, ובהם הקרקע, האוויר והמים.

המשנה ליועץ המשפטי לממשלה עסק בהפנמת עקרון 'המזהם משלם' בדיון הישראלי בחוות דעת שכתב בעניין מימון בניית הגנות באגן הדרומי של ים המלח^[1]. שם נקבע כי רציונל הפנמת הסיכונים חל גם במקרה שפעולת המניעה היא באופייה פעולת שיקום הנדרשת לצורך מניעת התממשות סיכון. יש באמירה זו כדי להסביר את הקשר בין שני העקרונות – פעולת השיקום היא פעולה שמתבצעת לאחר שהזיהום כבר בוצע (המזהם משלם), אולם היא גם צופה פני עתיד, מאחר שיש בה פוטנציאל למניעת התממשות סיכון עתידי (עקרון ההיזהרות).

עקרון 'המזהם משלם' קיבל הכרה וביטוי בחקיקה הישראלית בחוק הגנת הסביבה (המזהם משלם) (תיקוני חקיקה), התשס"ח-2008, שמטרתו "להגן ולשמור על איכות נאותה של הסביבה ולשפרה, למנוע פגיעה בסביבה או בבריאות הציבור ולשלול את הכדאיות הכלכלית שבפגיעה בסביבה, בין השאר באמצעות ענישה המתחשבת בשווי הנזק שנגרם, בטובת הנאה שהושגה או ברווחים שהופקו תוך ביצוע עבירות שעניינן פגיעה כאמור". החוק מחיל שורה של תיקוני חקיקה בחוקים שונים, רובם דיני סביבה מובהקים, שהעיקרי בהם, בהיבט של העיקרון דנן, הוא הקביעה כי בשל עברה שעבר אדם על אותו חוק, שכתוצאה ממנה השיג טובת הנאה (לרבות הוצאה שנחסכה) או רווח, לעצמו או לאחר, רשאי בית המשפט להטיל עליו קנס בשיעור טובת הנאה או הרווח שהשיג כאמור, נוסף על כל עונש אחר. הוראה זו אינה גורעת מהוראות סעיף 63 לחוק העונשין, התשל"ז-1977, הקובע כי בשל עברה שנתכוון בה הנאשם לגרום נזק ממון לאחר או להשיג טובת הנאה לעצמו או לאחר, רשאי בית המשפט להטיל על הנאשם קנס פי ארבעה משוויים של הנזק שנגרם או של טובת הנאה שהושגה על-ידי העברה, או את הקנס שנקבע בחיקוק, הכול לפי הגדול שבהם.

יישום ואכיפה של עקרון 'המזהם משלם' יכולים ליצור תמריץ כלכלי חיובי ליישום מוגבר של עקרון ההיזהרות, שכן במצב זה, נוצר תמריץ כלכלי עבור המזהמים ויצרני הזיהום לעבור לטכנולוגיות מזהמות פחות (וכך למכור מוצרים זולים יותר וליהנות מיתרון תחרותי).

לסיכום, ניתן ליישם את עקרון ההיזהרות בישראל במגוון דרכים, למרות עמימותו. כדי ליישמו בהצלחה ובאופן פרקטי וכלכלי מוצע לפרוט את העיקרון לעקרונות משנה (שבמהותם יכולים להיות גם עקרונות מקבילים או משלימים), כדוגמת עקרון 'המזהם משלם', וכך ליצור את התמריץ הכלכלי המיטבי ליישום.

מקורות

1. ליכט א. 2011. ביצוע פרויקט הגנות ים המלח ומימונו – חוות דעת משפטית. ירושלים: משרד המשפטים.