

ג'מילה הרדל ואכים
אזרחים למען הסביבה



"איננו צריכים להמציא גישה חדשה למדיניות ציבורית במצבים כאלה. גישה שכזו כבר קיימת ומעוגנת עמוק בחשיבה התכנונית-סביבתית. היא מוכרת כגישת הזהירות המונעת, ובמרכזה התפיסה שכאשר נוצר חשש אמתי לסכנות בריאותיות, קמה בצדו החובה הציבורית לעשות את הדרוש כדי למנוע את היווצרותן" – מתוך דו"ח מסקנות ועדת משנה לבדיקת סוגיות תכנון וסביבה במפרץ חיפה (2014) | צילום: חיים נתיב

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

רתימת עקרון ההיזהרות למאבקים סביבתיים בתעשייה

גיליון קיץ 2017 / כרך 8 (2)

1 ביוני, 2017

עקרון ההיזהרות (the precautionary principle) משקף רעיון בסיסי ועתיק יומין שבא לידי ביטוי בכל התרבויות: "גרם מניעה עדיף על קילוגרם תרופה" או "אם יש ספק – אין ספק". בישראל הוא עוגן במספר חוקים, אבל רק בסעיפי המטרות, ואף על פי שיש כאלה שמכנים אותו אחד מעקרונות היסוד של המשפט הישראלי, לרוב הוא נשאר בגדר עיקרון מנחה בלבד, כללי ואינטואיטיבי, לא מחייב, וללא כל משמעויות אופרטיביות מפורטות. גם בקבלת החלטות סביבתיות ותכנוניות קריטיות שעמדו על הפרק בשנים האחרונות, הוא כמעט לא יושם בפועל.

אחת הסיבות המרכזיות לאי יישום העיקרון היא שיישומו מושפע באופן מהותי גם מאינטרסים כלכליים, ולכן, מבחינת המדיניות, המאסדר (רגולטור) ככל הנראה חושש מההשלכות הכלכליות של יישום העיקרון על יזמים או תעשיינים. גם בפסיקות בתי המשפט עד היום לא היו פסקי דין שקיבלו באופן מפורש או אופרטיבי את השימוש בעיקרון. במעט מאד פסקי דין נאמרו דברים שהובילו לנקיטת עמדה זהירה יותר מצד הרשויות. עקרון ההיזהרות אוזכר במספר פסקי דין והחלטות, אבל נדמה שבתי המשפט עדיין מעדיפים לשמור ממנו מרחק ולבסס את החלטותיהם על נימוקים אחרים, ולא לעשות בו שימוש ישיר.

דוגמה מהעת האחרונה לשימוש עקיף בלבד בעיקרון בבית המשפט היא פסק דינה של השופטת תמר שרון נתנאל בבית המשפט המחוזי בחיפה, בערעור חברת חיפה כימיקלים על ההחלטה לסגור את מכל האמוניה שבבעלותה. השופטת הזכירה את העיקרון במהלך הדיון בערעור וגם בפסק דינה מיום 1.3.2017^[2], אבל נמנעה מלדון בו או מלהתבסס עליו.

לרוב אין ודאות מדעית מוחלטת ביחס לקיומו (או לאי-קיומו) של נזק סביבתי (כפי שציינה ד"ר קרסין בהקדמה לרב-שית) ולכן,

באופן תאורטי, עקרון ההיזהרות רלוונטי ברוב המקרים הקשורים לפעילות שעלולה להשפיע לרעה על הסביבה או על בריאות הציבור.

אחת התכונות החשובות מבחינה תכנונית ובריאותית שעומדות על הפרק כיום במדינה, היא כריית פוספטים בשדה בריר. בבסיס העתירה לבג"צ נגד החלטת רשויות התכנון לאשר את תכנית המתאר הארצית לכרייה ולחציבה של מינרליים תעשייתיים, מבחינת כריית פוספטים, עומד עקרון ההיזהרות כעיקרון שמחייב לבדוק ולהעריך חלופות ולבחור בחלופה שהשפעתה על בריאות הציבור תהיה הפחותה ביותר.

סוגיות תכנונית מכריעות נוספות עומדות על הפרק בימים אלה במפרץ חיפה. לנוכח נתוני התחלואה המדאיגים באזור המפרץ, ובהיעדר הסכמה לגבי הקשר הסיבתי בין מקורות זיהום האוויר השונים ובין הנתונים הללו, החלטת עקרון ההיזהרות היא הכרחית. בהמלצות ועדת המשנה לבדיקת סוגיות תכנון וסביבה במפרץ חיפה (בראשותו של ח"כ דב חנין) נאמר כי "נתוני התחלואה אכן מחייבים אותנו לקבל החלטות ברמה של מדיניות ציבורית. איננו צריכים להמציא גישה חדשה למדיניות ציבורית במצבים כאלה. גישה שכזו כבר קיימת ומעוגנת עמוק בחשיבה התכנונית-סביבתית. היא מוכרת כגישת ההיזהרות, ובמרכז התפיסה שכאשר נוצר חשש אמתי לסכנות בריאותיות, קמה בצדו החובה הציבורית לעשות את הדרוש כדי למנוע את היווצרותן. לכן, לדעתנו, מן הראוי לבחון את התכנון המוצעות באזור זה בראייה כוללת ולא במקטעים בלתי קשורים זה לזה. יש לשאוף לצמצם, במסגרת תכנונית אלה, את המפגעים בכלל ואת זיהום האוויר בפרט, כדי להגשים את השאיפה המעוגנת בדיון, להתקרב, ככל האפשר, לערכי היעד ולערכי הייחוס שנקבעו"^[1].

לדעתי, יישום העיקרון נדרש לא רק כדי למנוע נזק עתידי, אלא גם כדי לשפר את המצב הקיים. יישום העיקרון במפרץ חיפה, למשל, אמור לבוא לידי ביטוי במספר דרכי פעולה, שאינן ננקטות כיום, כמו פעולות משמעותיות להקטנת הפליטות, החמרה משמעותית באכיפה ובתקינה, לרבות בהיתרי הפליטה החדשים למפעלים, ועוד.

לסיכום, עקרון ההיזהרות זכה עד היום לעשרות פרשנויות ואופני יישום. על העוסקים בתחום לפעול כדי לגבש עקרונות מפורטים להפעלתו וליישומו ולענגם בחוקים רלוונטיים, כדי שהוא יתחיל להיות מיושם בפועל ולא יישאר כעיקרון-על מנחה בלבד.

מקורות

1. ועדת משנה לבדיקת סוגיות תכנון וסביבה במפרץ חיפה. 2014. מסקנות ועדת משנה לבדיקת סוגיות תכנון וסביבה במפרץ חיפה. 30.7.2014.
2. עפ"א (חיפה) 32954-02-17. 2017. חיפה כימיקלים בע"מ נ' עיריית חיפה ואח'.