

זיהמת - שילמת

פסק דין עקרוני שבג"ץ הוציא החודש משמש תשתית חשובה ביותר להגנה המשפטית על הסביבה. פסק הדין מאפשר להטיל בחקיקה על יצרן של חומר מסוכן אחריות לסילוקו גם לאחר שנים רבות וללא הוכחת אשם או רשלנות

דלית דרור

את המפגעים הסביבתיים והבריאותיים שגורם אס-בסט. הוא אוסר ייצור ויבוא נוסף, מסדיר את המשך השימוש הקיים, מסדיר את אופן העיסוק באסבסט ומחייב יוצר של מפגע אסבסט להסירו על חשבונו. סעיף 74 לחוק, שהוא נושא העתירה, מסדיר את פרויקט סילוק פסולת האסבסט מהגליל המערבי - פרויקט שכבר מבוצע בפועל על ידי המשרד להגנת הסביבה - וקובע כי מימונו יהיה מתקציב המדינה, מתשלומים שיעבירו חברות האסבסט ומתשלומים שיעבירו הרשויות המקומיות שבתחומן מבוצע הפרויקט. עוד נקבע כי הסכום שיעבירו חברות האסבסט יהיה שווה לסכום התשלומים הכולל שיועבר מתקציב המדינה ומהרשויות המקומיות יחד, אולם לא יעלה על 150 מיליון שקל.

חברת איתנית טענה לפגיעה בזכות הקניין ובזכות לשוויון, בלי שהתקיימו תנאיה של פסקת ההגבלה שבחוק יסוד: כבוד האדם וחירותו, וטענה כי

מדובר בחקיקה פרסונלית המטילה אחריות חמורה ורטרואקטיבית. המדינה טענה כי לא נפגעה הזכות לשוויון והסכימה כי נפגעה זכות הקניין, אך טענה כי פגיעה זו עוברת את המבחנים החרקתיים אשר לתכלית החקיקה ולמידתיותה, בהסתמכה על עיקרון "המזהם משלם"

הלכת איתנית קובעת משטר של אחריות חמורה בנוגע לחומרים מסוכנים ומזהמים, ומבססת את עיקרון "המזהם משלם" ואת עיקרון אחריות היצרן המורחבת הנובע ממנו

החודש הניח בית המשפט העליון את אחד האדנים החשובים ביותר בבניין המשפט הסביבתי בישראל (בג"ץ 6971/11 **איתנית מוצרי בניה בע"מ נ' מדינת ישראל ואח'**, ניתן ביום 2.4.13). מדובר בעתירה בעניין חוקיותו של חוק האסבסט (בשמו המלא - **חוק למניעת מפגעי אסבסט ואבק מזיק, תשע"א-2011**), שהוא חוק שיזם והכין המשרד להגנת הסביבה כדי להתמודד עם המפגעים ועם הסכנות הכרוכות בחומר מסוכן ומסרטן זה. העתירה הוגשה על ידי חברת איתנית (לשעבר ישראלסבסט) על חוקתיותה של הוראה בחוק המחייבת את החברה שייצרה אסבסט להשתתף בעלותו של פרויקט ניקוי הגליל המערבי מפסולת האסבסט.

האסבסט הוא חומר מסוכן שהוכר כמסרטן ודאי על ידי הסוכנות הבינלאומית לחקר הסרטן, והוא מסוכן לא רק את בריאותם של עובדי האסבסט ושל בני משפחותיהם, אלא גם את בריאותם של המת-

גורים בסביבה. את פסולת האסבסט שהצטברה במפעל מכרה ומסרה איתנית לצדדים שלישיים, שהשתמשו בה לחיפוי קרקע לצורך סלילת דרכים וציפוי מגרשי חניה, וכן הטמינה את פסולת האסבסט בכמה אתרים בגליל המערבי.

חוק האסבסט נועד לצמצם



עו"ד דלית דרור, היועצת המשפטית למשרד להגנת הסביבה



צילום: המשרד להגנת הסביבה

בה מפני שקבע כי לא הופרה הזכות. השופט קבע כי אין בהוראת החוק משום הפליה לרעה של איתנית, שהייתה המפעל היחיד בארץ שעסק באסבסט גול-מי והמפעל היחיד שיש בעניינו תשתית ראייתית כי פיזור באזור פסולת אסבסט. לאיתנית היה יתרון ידע בולט על פני המשתמשים בפסולת האסבסט (בעיקר יישובי הסביבה ואנשים פרטיים) בדבר פוטנציאל הסיכון הקיים בחומר זה. מה שחשוב מן הבחינה הסביבתית הוא קביעותיו של השופט כי "החובות המוטלות על יצרן אינן זהות לחובות המוטלות על המשתמש. היצרן שולט על עיצוב המוצר, הרכבתו והשלמתו. ממילא יש היגיון רב בהטלת אחריות מורגרת על היצרן, ובהסטת הנטל הכספי לעברו, הן משיקולי צדק והגינות והן משיקולי יעילות כלכלית". אשר לזכות הקניין של איתנית, שגם המדינה הסכימה כי נפגעה, קבע השופט הנדל כי תכליתו של החוק ראויה: לצמצם את מפגעי האסבסט, וכנגזרת מכך לסלק את פסולת האסבסט מהגליל המערבי. תכלית זו מגשימה את הזכות לבריאות ואת הזכות לאיכות הסביבה של תושבי האזור. גם עיקרון "המזהם משלם", שהמדינה ראתה בו תכלית כשלעצמה, זוכה לפיתוח בפסק הדין. השופט מעגן בפסיקתו את

פסולת אסבסט. לצילום אין קשר ישיר למאמר

ועל עיקרון אחריות היצרן המורחבת (Extender Producer Responsibility) הנובע ממנו. עמדת המדינה התקבלה במלואה על ידי השופט ניל הנדל – עימו הסכימו הנשיא אשר גרוניס והשופט צבי זי-לברטל – ואף נפסקו הוצאות נגד העותרת. הטלתה של אחריות חמורה (strict liability) גם בלי שהוכחה אשמה או הפרה של חובת זהירות נהוגה במדינות רבות בעולם, במיוחד בכל הקשור בחומרים מסוכנים מטבעם, וזאת כדי להקל את הקשיים הראייתיים שנובעים ממשטר של אחריות מבוססת אשם, להתגבר על פערי הידע בין יצרן החומר ובין האנשים הנחשפים לו, ולגרום למי שהרוויח מן החומר להפנים את העלויות החיצוניות שהוא יוצר. זוהי גם הדרך שבה הלכו הדיקטיבות של האיחוד האירופי בתחום זה. בחלק מן המדינות, ובהן ארצות הברית ואנגליה, האחריות לסילוק המפגעים היא גם רטרואקטיבית, ללא קשר למועד היווצרותו של הזיהום. התחולה הרטרואקטיבית עמדה בביקורת השיפוטית האמריקאית גם מבחינת עקרונות ההליך ההוגן (due process). אשר לזכות לשוויון העלה השופט הנדל את השאלה אם היא חלה בכלל על תאגידים, אך לא הכריע

טעמיו של העיקרון – הן טעמי היעילות והן טעמי הצדק. יעילות – משום שחייב הגורם המזהם להפנים את עלויות הזיהום יביא אותו להפחית את היקף הזיהום למינימום ההכרחי, וככל האפשר לפתח טכנולוגיות ירוקות יותר. צדק – משום שהמזהם הרוויח מפעולות הזיהום, ולא ראוי שישית את עלויותיו על כתפי הציבור.

יצוין כי עיקרון "המזהם משלם" מושרש היטב בחקיקה הסביבתית בישראל, ועיקרון אחריות היצרן המורחבת הנובע ממנו זכה לפיתוח ספציפי נוסף בחוק להסדרת הטיפול בארזות, תשס"א-2011 ובחוק לטיפול סביבתי בצידוד חשמלי ואלקטרוני ובסוללות, תשע"ב-2012 – שניהם חוקים שזים והוביל המשרד להגנת הסביבה בשנים האחרונות.

לעניין המידתיות נקבע בפסק הדין כי הוראת החוק עמדה במבחן הקשר הרציונלי בין תכלית החוק ובין האמצעי, וגם במבחן האמצעי שפגיעותו פחותה, שכן התקבלה עמדת המדינה שאין לאפשר לאיתנית לפנות בעצמה את הפסולת. כן נקבע כי יש יחס ראוי בין התועלת הצומחת לציבור מן ההוראה – ניקוי הגליל המערבי – ובין הפגיעה בקניין, ואולם איתנית טענה כי הפגיעה בה מועצמת משום שמדובר בחוק פרסוני

גילוי נאות: השר להגנת הסביבה היה אחד המשיבים לעתירה, וחוות הדעת שביססה את חוקתיותו של הסעיף שנדון בעתירה הוכנה על ידי הלשכה המשפטית של המשרד להגנת הסביבה

לי המטיל אחריות חמורה ורטוראקטיבית.

אשר לפרסונליות נקבע כי תחולתו של החוק על איתנית בלבד נובע ממצב עובדתי במציאות, שבו הייתה החברה הרלוונטית היחידה. אשר לאחריות החמורה הסתמך בית המשפט הן על החקיקה הנהוגה בעולם בהקשר זה והן על המשפט העברי, בקובעו

כי כאשר פעילות יוצרת סיכון צפוי (foreseeable) ומשמעותי מאוד לנזק, יש הצדקה להטיל אחריות חמורה על הפעילות המסוכנת בלי להיזקק להוכחה של חריגה מסטנדרט זהירות סביר. לאיתנית הייתה צפויות, או אף ידיעה, על נזקי האסבסט באותה עת, כך שגם אם לא נקבעו בפסק הדין קביעות לאחריות בנזיקין או בפלילים, די היה בכך לעבור את מבחניה החרקתיים של הפגיעה.

אשר לרטוראקטיביות מסתמך השופט הנדל על ההבחנה בין חוק רטוראקטיבי, המשנה כלפי העבר את מעמדה של פעולה שכבר נעשתה, ובין חוק רטורוספקטיבי, המשנה כלפי העתיד את השלכותיה (אעיר כי אינני מסכימה עם מלוא הניתוח הנעשה בפסק הדין בעניין התחולה בזמן. כמו כן היה אפשר להדגיש את הנזקים ההולכים ומתפתחים גם כיום מהתנהגות שנעשתה בעבר). אולם בכל מקרה לא היה צורך להכריע בכל האבחנות שנעשו, שכן השופט קבע כי אפילו אם היה החוק רטוראקטיבי, אין בכך כדי להביא לפסילה אוטומטית שלו נוכח כובדם של שיקולי הנגד – הסיכון לציבור וצפיותו של הנזק.

הלכת איתנית איננה רק פסק דין נוסף בעניין המבחינים החוקתיים לחוקיותו של חוק, אלא משמשת תשתית חשובה ביותר להגנה המשפטית על הסביבה:

בקביעת משטר של אחריות חמורה בנוגע לחומרים מסוכנים ומזהמים, וזאת אף במקרים של מפגעי עבר שנזקם מתמשך גם היום, ובביסוס עיקרון "המזהם משלם" ועיקרון אחריות היצרן המורחבת הנובע ממנו.

סעיף 74 לחוק האסבסט מסדיר את פרויקט סילוק פסולת האסבסט מהגליל המערבי וקובע כי מימונו יהיה מתקציב המדינה, מתשלומים שיעבירו חברות האסבסט ומתשלומים שיעבירו הרשויות המקומיות שבתחומן מבוצע הפרויקט

השופט הנדל קבע כי תכליתו של החוק ראויה לצמצם את מפגעי האסבסט, ובכלל זה לסלק את פסולת האסבסט מהגליל המערבי. תכלית זו מגשימה את הזכות לבריאות ואת הזכות לאיכות הסביבה של תושבי האזור