



בעיני עורך הדין

הגנת הסביבה

עו"ד ד"ר ציפי איסר איציק

עו"ד ד"ר ציפי איסר איציק, משרד עורכי דין ליפא מאיר ושות'

עיקרון הזהירות המונעת - אתגר רגולטורי מזהיר בסביבה של חוסר וודאות

רשמיים, שעייגנו אותו בזירה הבינלאומית, לא מפזר את הערפל מסביב לפן המעשי שלו. כך למשל, הביטוי המוכר של עקרון הזהירות המונעת המעוגן בהצהרת ריו בוועידת האו"ם לסביבה ופיתוח משנת 1992² מסביר כי "היכן שישנו סיכון לנזק חמור ובלתי הפיך, העדר וודאות מדעית מלאה להתממשות הנזק לא תשמש סיבה לדחיית היישום של אמצעי מניעה יעילים שיש בכוחם למנוע התדרדרות סביבתית". די בלשונה המעורפלת של האמנה הנזכרת, כדי לעמוד על האתגר הקשה שהיא מציבה לביצועו בפועל.

אין להקל ראש ביתרון שיישום עקרון זה מבטא, המתמצה במניעת נזקים כבדים באותם מקרים שבהם קצרה ידו של המדע מלהושיע, ובהם טרם התגבש ממצא מדעי ודאי בקרב אנשי המדע. יתרון זה בולט במיוחד באותם מקרים, שבהם המדע מאמת רק מקץ שנים רבות את הקשר הסיבתי בין חשיפה למפגע לבין נזק בריאותי קשה. מאידך, חסרונו העיקרי הוא בקיבעון אליו עלולה להוביל התמשכות המחקר המדעי בהעדר ממצאים מובהקים, ומניעת פיתוח וקידמה

בשנים האחרונות אנו עדים לכניסתו של עקרון הזהירות המונעת לחקיקה הישראלית במגוון חיקוקים בנושאי הגנת הסביבה (עיקרון ההזהירות לפי האקדמיה ללשון), ואף לאזכורו במסגרת פסיקת בתי המשפט. עיקרון זה, המבוטא אינטואיטיבית באמרה הנפוצה "הישמר פן תצטער" ("better safe than sorry"), נועד לקדם את הרעיון שלנוכח סיכון פוטנציאלי בלתי ודאי, אשר רף הנזק העליון שלו קשה להערכה והוא צפוי להיות רב - יש לנקוט פעולות מניעה גם בהיעדר הוכחה מספקת להתקיימות אפשרית של הקטסטרופה³.

חוקים שונים באים להגן על הציבור ועל הסביבה ממפגעים שונים, ולפי לשונם לפחות, הגנה זו מותווית בהתאם לעקרון הזהירות המונעת. כך, מטרתו של חוק הקרינה הבלתי מייננת² היא להגן על הציבור ועל הסביבה מפני השפעות של חשיפה לקרינה בלתי מייננת, ולהסדיר את העיסוק במקורות קרינה, בין השאר על-ידי קביעת איסורים וחובות "בהתאם לעקרון הזהירות המונעת". גם מטרתו של חוק אוויר נקי³ היא להביא לשיפור של איכות האוויר וכן למנוע או לפחות לצמצם את זיהום האוויר, בין השאר על-ידי קביעת איסורים וחובות "בהתאם לעקרון הזהירות המונעת". ובאופן דומה, מטרתו של חוק הגנת הסביבה⁴ היא להגביר את שקיפות המידע הסביבתי בישראל לשם הבטחת קיומה של סביבה נאותה, "בהתאם לעקרון הזהירות המונעת". אפילו מטרתו של החוק למניעת מפגעי אסבסט ואבק מזיק⁵ היא לצמצם ואף למנוע מפגעים סביבתיים ובריאותיים שגורמים אסבסט ואבק מזיק ולטפל במפגעים אלה "בהתאם לעקרון הזהירות המונעת". דוגמה למקומו של העיקרון בחקיקת המשנה מובאת בתקנות החומרים המסוכנים⁶, המתירות יבוא פסולת חומרים מסוכנים לישראל אם הוא אינו מסכן את בריאות הציבור או הסביבה "בהתאם לעקרון הזהירות המונעת".

הביטוי החוזר לעיקרון זה בחקיקה עשוי ליצור את הרושם כי עניין לנו בעיקרון משפטי ברור ובעל ישימות רחבה, אולם ההיפך הוא הנכון. החקיקה המתוארת דווקא ממחישה את הבעייתיות המרכזית באופן הכנסתו של עיקרון זה למשפט הישראלי: מחד, באופן הצהרתי וחגיגי בסעיפי מטרות החקיקה הניצבים בפתחם של החוקים הנזכרים. אולם מאידך, כבודו של העיקרון במקומו מונח, כשבפועל הוא מוזכר בהעדר הוראות הפעלה וכלים קונקרטיים באשר לאופן שבו יש ליישמו במילים פשוטות - כיצד יש לכבד את העיקרון המכובד?

למרבה הצער, עיון בהגדרתו של עיקרון זה במסמכים בינלאומיים

מבלי לגרוע מחשיבותו של העיקרון, אין להמעיט ממורכבות האתגר הכרוך ביישומו, שמצריך לעתים כושר ניתוח מעמיק ומקיף ואף יכולת קבלת הכרעות ערכיות קשות. הכנסתו של העיקרון בדרך של אזכור בסעיפים כלליים של מטרות החקיקה, ללא הבניית כלים ושיטות נאותות ליישומו בעקבות זאת, הופכת אותו לאות מתה בספר החוקים, ופותחת פתח לביקורת, המופנית כלפי מקבלי ההחלטות וגם כלפי המערכת המשפטית, ולפיה העיקרון משמש הצדקה להחלטות שרירותיות שאינן נשענות על עובדות מדעיות



עיקרון זה כתשתית משפטית לתביעת נזיקין. כך היה למשל, בתביעת נזיקין נגד המועצה האזורית תעשייתית רמת חובב ומדינת ישראל¹⁰, שהוגשה בגין מחלות שהתובעים סבלו מהן, בעילה שמקורה באי-מילוי חובת הרשויות על פי הדין לפקח על המפעלים באתר רמת חובב. באותו מקרה טענו התובעים כי יש להכיר בקיומו של קשר סיבתי בין החומרים המסוכנים למחלות התובעים גם בשל עקרון הזהירות המונעת.

בית המשפט שדחה טענה זו, ניתח בהחלטתו את אופן הפעלת עקרון ההיזהרות, וקבע כי הוא עיקרון צופה פני עתיד המופנה אל רשויות המדינה. לפי ההחלטה, מטרתו של עיקרון זה היא להנחות את הרשות לנהוג בזהירות בעת קביעת מדיניות גם כאשר השפעתה השלילית של פעילות מסוימת אינה ידועה, כדי לא להסתכן ביצירת אסון. אף על פי כן, אין בין עיקרון זה לבין דיני נזיקין דבר. המשפט בניזיקין עוסק באירוע שהתרחש בעבר, ומבקש להסיק את הגורמים להתרחשותו. אין מקום שבית המשפט יטיל על מזיק פוטנציאלי לפצות ניזוק רק מאחר שישנו סיכוי זעיר כי הניזוק נפגע ממנו. הזהירות הנדרשת בעקרון הזהירות המונעת מופנית כלפי הלא נודע שבעתיד. אין מקום להפעיל את אותה מידת זהירות בבואנו לחקור את הגורמים לקרות אירוע כלשהו בעבר.

החלטתו של בית המשפט המחוזי האמורה ממחישה ומחזקת את הצורך ביציקת תוכן ממשי ליישומו של העיקרון במשפט הישראלי, ובכלל זה להתוויית גבולות הגזרה להפעלתו בעתיד. לסיכום, הגם שמחלוקת רבה נסובה סביב יישומו הראוי של עקרון הזהירות המונעת, מסתמן קונצנזוס ברור על קיומו של צורך להתוות את הכללים ליישומו, ויפה שעה אחת קודם.

[01] לדיון על העיקרון בפסיקה ראו למשל: בג"ץ 466/07 **זבבה גלאן ואח' נ' היתע"מ ואח'**, פורטס בנבו, רע"פ 2841/17 **חיפה כימיקלים בע"מ נ' עיריית חיפה**, פורטס בנבו; מאמר זה מבוסס על דברים שהוצגו על ידי הכותבת ברב שיח שהתקיים במסגרת הוועידה השנתית האחרונה של האגודה הישראלית לאקולוגיה ומדעי הסביבה; [02] חוק הקרינה הבלתי מייננת. התשס"ו-2006. סעיף 1.
[03] חוק אוויר נקי. התשס"ח-2008. סעיף 1.
[04] חוק הגנת הסביבה (פליטות והעברות לסביבה - חובות דיווח ומרשם). התשע"ב-2012. סעיף 1.
[05] חוק למניעת מפגעי אסבסט ואבק מזיק (התשע"א-2011) (סעיף 1)
[06] תקנות החומרים המסוכנים (יבוא ויצוא פסולת חומרים מסוכנים). התשנ"ד-1994. תקנה 2.
[07] RIO DECLARATION ON ENVIRONMENT AND DEVELOPMENT, sec. 15, Rio de Janeiro, 3-14 June 1992
[08] קוריאל א. 2016. נתונים מדאיגים: התינוקות במוקדי הזיהום בחיפה נולדים עם ראש קטן יותר, ynet, 31.1.2016. www.ynet.co.il/articles/0,7340,L-4760178,00.html
[09] ועדת משנה לבדיקת סוגיות תכנון וסביבה במפרץ חיפה. 2014. מסקנות ועדת משנה לבדיקת סוגיות תכנון וסביבה במפרץ חיפה. 30 ביולי. www.tinyurl.com/Knesset-HaifaBay
[10] ת"א (באר שבע) 1069/07 לדני ואח' נ' רמת חובב-מועצה אזורית תעשייתית ואח', תק-מחוזי 2014 (2) 14639.

עכשווית, ללא כל בסיס מוצדק בהווה לחשש, לא כל שכן ככל שהחשש יופרך בעתיד.

משום כך, המחלוקת סביב עקרון זה רבה, ופרשת מיכל האמוניה במפרץ חיפה היא דוגמא לעוצמת הקונפליקט שהוא טומן בחובו.

אני בין אלה הסוברים כי **מדובר בעיקרון חשוב, שיש בו כדי לתת מענה לקוצר ידו של המדע מלספק תשובות חד-משמעיות בזמן נתון**. זאת, באותם מצבים שהנזק הפוטנציאלי (הלא-ודאי), שעלול להיגרם כתוצאה מפעילות קונקרטיה, הוא עצום או בלתי הפיך, אם לא יינקטו באותם מצבים אמצעי זהירות ראויים.

עם זאת, מבלי לגרוע מחשיבותו של העיקרון, **אין להמעיט ממורכבות האתגר הכרוך ביישומו**, שמצריך לעתים כושר ניתוח מעמיק ומקיף ואף יכולת קבלת הכרעות ערכיות קשות.

הכנסתו של העיקרון בדרך של אזכורו בסעיפים כלליים של מטרות החקיקה, ללא הבניית כלים ושיטות נאותות ליישומו בעקבות זאת, הופכת אותו ל**איות מתה בספר החוקים**, ופותחת פתח לביקורת, המופנית כלפי מקבלי ההחלטות וגם כלפי המערכת המשפטית, ולפיה העיקרון משמש הצדקה להחלטות שרירותיות שאינן נשענות על עובדות מדעיות.

הפעילות הציבורית של תושבי מפרץ חיפה ושוחרי הגנת הסביבה המכוונת כנגד התעשייה במפרץ, בטענה כי היא חושפת את התושבים לסיכונים בריאותיים⁸, ואזכור עקרון הזהירות המונעת ככלי מדיניות בהקשר זה על-ידי ועדת המשנה הפרלמנטרית בראשותו של ח"כ דב חניף⁹, נותנים ביטוי ברור לצורך בקיומו של דיון לגבי אופן היישום של עיקרון זה על-ידי מקבלי ההחלטות במדינת ישראל. למשל, עולה השאלה אם העיקרון מחייב סגירת מפעלי תעשייה במפרץ חיפה עקב החשש לפגיעה בהתפתחותם של תינוקות, הנחשפים לאיכות האוויר במפרץ חיפה, בצד האחד של הספקטרום, או שמא די בגישת הביניים המטילה הגבלות מחמירות שונות על פעילות התעשייה במפרץ חיפה, או שאולי שיקולי עלות-תועלת הם שצריכים לכוון את החלטות הרגולטור בעניין, ולעתים נוכח התועלת הכלכלית הגבוהה למשק ולתושבים המתפרנסים מהתעשייה במפרץ חיפה מוצדק להותיר את המצב על כנו, בצד השני של הספקטרום.

גופי האסדרה בישראל לא ניהלו דיון עקרוני בשאלות הקשות הללו, וממילא גם לא התוו את המסגרת להפעלת עיקרון חשוב זה, כך שלמרבית הצער, נותרנו עם תיבות מילים גבוהות בחקיקה, שבפועל הן ריקות מתוכן.

לא זו בלבד שמקבלי ההחלטות לא אימצו עדיין משנה סדורה **באשר לאופן הפעלת העיקרון**, ולמרקם הנסיבות שיש בהן משמעות משפטית, אלא שבמציאות שנוצרה, היו מי שניסו בטעות להישען על