



מכון ירושלים לחקר ישראל
המרכז למדיניות סביבתית



סביבה, מינהל
ומשפט בישראל
שורשים ובסיס

ראובן לסטר - אהוד חשן



סביבה, מינהל ומשפט בישראל - שורשים ובסיס

ד"ר ראובן לסטר, עו"ד ד"ר אהוד חשן, עו"ד

מכון ירושלים לחקר ישראל
המרכז למדיניות סביבתית
מיסודה של קרן צ'רלס ה' רבסון

סביבה, מינהל ומשפט בישראל - שורשים ובסיס

ד"ר אהוד חשן, עו"ד

ד"ר ראובן לסטר, עו"ד

מחקרי מכון ירושלים לחקר ישראל
המרכז למדיניות סביבתית
מס' 7

**סביבה מינהל ומשפט בישראל – שורשים ובסיס
ד"ר ראובן לסטר, ד"ר אהוד ח'שן**

The Roots of Environmental Law
and Administration in Israel

עימוד ועיצוב: נועה ליכטינגר
עיצוב העטיפה: סטודיו דורית
הפקה והבאה לדפוס: חמוטל אפל

פרסום זה רואה אור בסיוע קרן צ'רלס ה' רבסון.
הדברים הנאמרים הם על דעת המחברים בלבד.

ISSN 033-8681

© 2003, מכון ירושלים לחקר ישראל
בית חי אלישר
רח' רד"ק 20, ירושלים, 92186

תוכן העניינים

7	על המחברים
9	תקציר (עברי)
15	פתח דבר
17	פרק 1: מבוא לסביבה
19	איכות הסביבה: מושגי יסוד
21	אקולוגיה ודמוקרטיה
22	האתיקה של איכות הסביבה
23	עמדות המקורות העבריים לגבי הטבע, כבעל זכויות בפני עצמו
25	דתות וסביבה
26	ההתנהגות האנושית כלפי הסביבה
28	המהפכה הסביבתית
30	האוכלוסייה בעולם
31	רקע סביבתי בישראל
32	אוכלוסיה בישראל
37	הגירה לישראל – עלייה
38	התפתחות בעיות סביבה בארץ ישראל
39	העלייה והסביבה
41	פריסת האוכלוסייה והסביבה
42	בעיות עכשויות של איכות הסביבה בישראל
45	המודעות בישראל לאיכות הסביבה
46	סיכום
49	פרק 1: משפט, מינהל וסביבה – מבט על
51	רקע משפטי כללי
51	המשפט והכלל המשפטי
51	שיטות המשפט בעולם
52	שיטת המשפט הקונטיננטלי
52	שיטת המשפט המקובל
52	שיטת המשפט המנהגי
53	שיטת המשפט המוסלמי
53	שיטת המשפט העברי / תלמודי
53	שיטת המשפט המערבי

54	המשפט הרומי
55	המשפט הקונטיננטלי
56	המשפט המקובל
58	רקע משפטי סביבתי
62	הדרך למשפט הסביבתי העכשווי
65	החקיקה הסביבתית בארצות הברית
66	רקע משפטי בישראל
67	המשפט הסביבתי בארץ לפני הכרזת המדינה
69	חוק יסוד איכות הסביבה
70	שפיטה סביבתית
70	רקע למינהל סביבתי בישראל
70	השלטון המרכזי
71	המשרד לאיכות הסביבה
71	איכות הסביבה ויחידות השלטון המרכזי
72	תמ"א 35
72	שלטון מחוזי
72	שלטון מקומי
73	ארגונים לא ממשלתיים
73	אקדמיה
74	גופים פרטיים
74	חיבטים במסגרת המשפטית מינהלית להגנה על הסביבה בישראל
77	פרק 111: משפט סביבתי בינלאומי, וישראל
79	הדין הסביבתי הבינלאומי
79	משפט מנהגי בינלאומי
79	אמנה בינלאומית
80	הפסיקה הסביבתית הבין לאומית – מבט על
83	שורשים משפטיים למהפכה בדין הסביבתי הבינלאומי
85	אמנות סביבתיות בינלאומיות
85	הצהרת שטוקהולם
87	כינוס ריו דה ז'נרו
91	ישראל והמשפט הסביבתי הבינלאומי
99	ישראל ואמנות בינלאומיות בנושא הים
101	סיכום
101	סיכום: סביבה מינהל ומשפט בישראל – שורשים ובסיס
104	ישראל ואמנות סביבתיות בינלאומיות
109	מפתח

על המחברים

ראובן לסטר, B.A. אוניברסיטת וירג'יניה, J.D. אוניברסיטת ריצ'מונד, LL.M. מביה"ס למשפטים בהרווארד וד"ר למשפטים מהאוניברסיטה העברית בירושלים.
חבר לשכת עורכי הדין בוירג'יניה ובישראל, חבר המועצה הבינלאומית למשפט סביבתי – ICEL, וחבר האגודה הבינלאומית לדיני מים – AIDA.
בשנים 9-1973, שימש כיועץ משפטי לשרות לשמירת איכות הסביבה בישראל, ומאז עובד כשותף במשרד עורכי דין פרטי. במקביל מרצה במשפט סביבתי באוניברסיטה העברית, בפקולטה למשפטים, במדעי הסביבה ובגיאוגרפיה.
פירסם בנושאי המשפט הסביבתי, בעיות סביבתיות ובעיות בריאות הנובעות מזהום סביבתי ותעסוקתי בישראל.

אהוד חשן, בעל תואר ראשון ושני בכימיה, מאוניברסיטת ברוקלין בבאר שבע, ותואר שלישי (Ph.D.) במדעי הסביבה מהפקולטה לרפואה באוניברסיטה העברית בירושלים. השתלם לפוסט דוקטוראט (מילגת פולברייט) בבית הספר לבריאות הסביבה באוניברסיטת צפון קרוליינה. בוגר במשפטים באוניברסיטה העברית, חבר בלשכת עורכי הדין בישראל ובעל תעודת הסמכה כמגשר. הוסמך ועבד בהוראה ובחינוך. עובד בעריכת דין ובמחקר, ומרצה במשפט סביבתי באוניברסיטה העברית. פירסם בתחומי הכימיה ואיכות הסביבה.

פתח דבר – העבודה שתקצירה מובא בזה, מתארת את שורשיהם ובסיסם של המינהל והמשפט הסביבתי בישראל. החומר הכתוב מיועד לשמש ככלי עיוני ומעשי, לקובעי מדיניות בתחומי הסביבה, המינהל והמשפט, לאנשי סביבה, לעוסקים בתחומי המשפט ולמתעניינים מקרב הציבור הרחב. הכתוב בעבודה מיועד לא רק לקורא המקצועי, וכולל על כן גם מבוא לרקע משפטי ולרקע סביבתי. בעולם בו הטבע הולך ונעלם, שמור למשפט הסביבתי תפקיד חיוני, להעניק לאדם את הכלים להגן על הטבע חסר ההגנה, מפני האדם, למען האדם עצמו.

האמנם מעניקה המערכת המשפטית לאזרח בארץ את הכלים הדרושים לכך או שמא צועדת ישראל כדרך העמים, עד הרס תשתיותיה הסביבתיות, בטרם תתפקח כדי לשמור על הנותר? האם הכין המחוקק הישראלי תשתית תחיקתית כדי לאפשר את ההגנה הנחוצה על הסביבה? האם מוכן המינהל בארץ להתייצב נגד אינטרסים פרטיים ובעד אינטרסים סביבתיים לאומיים? האם בתי המשפט משתמשים בכוח השיפוטי שניתן להם כדי לקבוע נורמות סביבתיות בעת שהחקיקה או המינהל הסביבתי לוקים בחסר? ומה תפקיד הביקורת המינהלית בנושאי הסביבה? מטרתה של עבודה זו, לסייע במענה לשאלות כגון אלה, לענות על צורך הקיים בנושא המשפט הסביבתי בארץ, ולהוסיף ידע לתחום החסר. העבודה כולה נועדה לעבד יחד את שדות המשפט, המינהל והסביבה בארץ, ולהפכם לחלקה מניבה אחת.

חלקה הראשון של העבודה, המתפרסם כאן, מציב תשתית לנושאי המשפט הסביבתי, בעולם ובארץ, כשהבניה וההשענות עליה, תעשה בחלקים הבאים.

עבודה זו מוקדשת לציבור ולקובעי המדיניות עבורו, על מנת לסייע לדעת טוב ורע באיכות הסביבה.

במסגרת חלק זה של העבודה, נדונו נושאים המהווים את שרשי המינהל והמשפט הסביבתי בעולם ובישראל, ואת הבסיס עליו הוא נבנה. להלן תקצירם:

אקולוגיה ואיכות הסביבה – מדע האקולוגיה הקיים כמאה שנים, עוסק במבנה, בפעולה וביחסי הגומלין שבין החי והצומח לבין עצמם, ועם סביבתם.

מדע איכות הסביבה עוסק ביחסי הגומלין שבין האדם לסביבתו, ונתפס על כן כמקרה פרטי וישומי של האקולוגיה.

יחסי הגומלין מתרחשים במערכות סגורות בעלות שווי משקל אקולוגי. הפרת שיווי המשקל בחלק מהמערכת, עלולה להביא לקריסת כולה. האדם גרם בפרק זמן קצר מאוד, לערעור האיזונים הטבעיים שהיו קיימים בתוך המערכות וביניהן, עד למצבים בהם נראה לעיתים שהטבע לא יצליח להמשיך בתהליכי הקיום. המשפט הסביבתי אמור להאט או למנוע פעולות הרסניות אלה.

אקולוגיה ודמוקרטיה אנושית – האקולוגיה מלמדת על ההדדיות בין אדמה, צמחים ובעלי חיים, וגם על קהילת בני האדם. גם לבני אדם מערכת נורמות או חוקים החיונית לשמירה על האיזונים בקהילה ועל יציבותה. המערכת החברתית של האדם, כמו גם המערכת הביוטית, החלו מבסיס פרימיטיבי שהתפתח עם הזמן לקשרי גומלין מורכבים, מאיסורים בסיסיים בין אדם למשנהו, עד למערכת כללים ואיזונים שבין החברה לפרט. הרחבת הכללים אפשרה ארגון במערכת פוליטית, והגעה למשטר דמוקרטי. הדמוקרטיה, בדומה לטבע, מלאת חוקיות, איזונים ובלמים ומבוססת על ההדדיות בין בני האדם, ועל התחשבות של אדם כמשנהו.

אקולוגיה ואתיקה – תחילתה של האתיקה בעיסוק במערכת היחסים בין פרטים בחברה, המשכה בהתנהגות של הפרט בתוך החברה ולאחריה ההתייחסות הדמוקרטית של החברה אל הפרטים בה.

לימודי איכות הסביבה מנסים ליישם אתיקה חדשה, המבוססת על שילוב של ההתפתחות האקולוגית וההתפתחות של חברה אנושית דמוקרטית. אתיקה זו, הנמצאת בראשית דרכה, מנסה ליצור נורמות התנהגות של האדם כלפי הטבע, לשמירת האיזונים ביניהם.

המקורות העבריים וזכויות הטבע – כבר בסיפור הבריאה המקראי קיימות העוסקות שתי גירסאות בסוגיית עצמאות זכויותיו של הטבע. באחת, נברא האדם בצלם אלוהים, לאחר גמר בריאת הטבע, ככובש וכרודה בטבע, בעוד שבגירסה השנייה מודגש כי האדם נברא "עפר מן האדמה" עצמה, ומוכפף לעבודת אדמת גן העדן. היחס הכפול הנמצא גם במקומות אחרים במקרא, משליך גם על ההתנהגות האנושית כלפי הטבע.

דתות וסביבה – ההתייחסות לקשר שבין האדם והסביבה משתנה בין דת לדת, ומקבלת את האפיונים המסוימים לאותה דת. בעוד שהנצרות והאיסלאם קובעות עליונות האדם על הטבע, ואינן מונעות את ניצול הטבע על ידו, הרי שדתות המזרח, ההינדואיזם והבודהיזם, תופסות את האדם כחלק מהטבע, ולא כשליטו.

ההתנהגות האנושית והסביבה – האדם, בנורמות התנהגותיות כלפי הטבע, לא הפנים את הגישה שלטבע זכויות משל עצמו. במאה ה-19, הביאו העלייה החדה בכמות ובקצב ריבוי האוכלוסין בעולם, והמהפכה התעשייתית, לשינויי בולט בהתנהגות כלפי הטבע, ולגרימת זעזועים חדים, מעבר ליכולת העמידות של הקהילה הביוטית. התוצאה הייתה פגיעה באיזון, הכחדת חלקים מהטבע, מה שהביא לערעור גובר של שווי המשקל ופגיעות קשות יותר.

המהפכה הסביבתית – לאחר מלחמת העולם השנייה, נבט הגרעין למהפכה הסביבתית, עם צאתם לאור של ספרים כמו ספרה של רחל קרסון. מאמרים של כלכלנים, סוציולוגים ומשפטנים, הכניסו מושג כלכלי ללקסיקון הסביבתי: "הוצאות חיצוניות" – הצורך לחשב את מחיר הניצול של משאבי טבע, כמו אויר ומים, הקולטים את פסולת מפעלי התעשייה, כחלק מהעלויות של המפעל עצמו. **האוכלוסייה בעולם** – ככל שגדלה האוכלוסייה האנושית על כדור הארץ, ובהעדר שינויים בגורמים אחרים, גדלה השפעתה השלילית על איכות הסביבה. האוכלוסייה שמעמד הכלכלי נמוך, מהווה את החלק הארי של אוכלוסיית העולם, גידולה מהיר יחסית, והיא התורמת המשמעותית ביותר לגידול כלל האוכלוסייה בעולם. ככל שהפיתוח הכלכלי של אוכלוסייה נמוך, קטנה בד"כ המודעות או היכולת להשקיע בשמירה על איכות הסביבה. מאידך גיסא, ככל שגדל הפיתוח הכלכלי של האוכלוסייה, גדלים פגיעתה הרעה באיכות הסביבה וניצולה את משאבי הטבע.

אוכלוסייה בישראל – התוצר הלאומי הגולמי לנפש, הינו אחד המדדים המקובלים לקביעת רמתה הכלכלית של מדינה. ישראל ניצבת בין המדינות בעלות התל"ג לנפש הגבוה בעולם, אך גידול האוכלוסין בה, נמצא ברמה של מדינות בהן התל"ג לנפש נמוך בהרבה. גידול האוכלוסין המיוחד, נובע מהתמיכה הניכרת של ישראל בגידול אוכלוסייתה. אוכלוסיית ישראל מצטופפת ברובה במרכז המדינה, מה שמעצים את האפקט השלילי על איכות הסביבה. מצבה היחודי של ישראל בתחום גידול האוכלוסייה, משליך מטבע הדברים גם על ההיבט של איכות הסביבה.

הגירה לישראל – גלי האוכלוסייה שעלו לארץ לאחר הקמתה, העיור, הפיתוח הכלכלי המהיר, צמיחת התחבורה, פריסת התשתית הפיסית, התיעוש והחקלאות האינטנסיבית והמודרנית, זעזעו את מערכות הגומלין שבין האדם לסביבה בארץ, תוך פגיעה באיכותה. מאידך גיסא, הביאו תרומה של כח אדם מקצועי.

רקע משפטי – שיטות משפט בעולם – המבנה התחקיתי, הנוצר על בסיס הכללים המשפטיים, נשען במדינות העולם דהיום על שש שיטות משפט, או על תערובותיהן. המשפט הרומי השפיע על שתי הבולטות שבהן. שיטת המשפט הקונטיננטלי, מתבססת על חוקים הנחקקים על ידי גוף עליון, ומסדירים סוגיות משפטיות שלמות באופן עצמאי, מקיף וממצה. שיטת המשפט המקובל, המתבססת על פסיקות השופטים מתוך המנהג המצוי בעם "למטה", ונובע ממקורות שמעבר לטווח זיכרון. החוקה הלא כתובה הקיימת, מתבססת על מנהגים ובה כללים המנחים את היחסים בין הרשויות.

בעבר הייתה הגישה לטיפול במטרדים סביבתיים נקודתית, תוך התייחסות חוקית או משפטית לאחר שהמטרד כבר היה קיים ולא תוך ראייה כללית או בגישה מונעת.

המשפט המקובל, הבחין בין העילות השונות של נזיקין, הפרעה במקרקעי הזולת, מטרד, ואחריות מוחלטת. אולם, כלים אלה לא הספיקו כשמדובר היה במהפכה המשפטית שנדרשה לטיפול בבעיות סביבה נרחבות. המשפט לא נתן הגנה מספקת על הרכוש הציבורי, לא

לקח בחשבון גופים בעלי רגישות רבה לזיהום סביבתי, הקשה למנוע מראש את המפגע הסביבתי, לא איפשר צרוף של תובעים בודדים רבים שבעייתם קטנה, כך שיחד יוכלו לשנות את איכות הסביבה.

הדרך למשפט סביבתי עכשווי – בין הגורמים העיקריים שהביאו לפרוץ המהפכה הסביבתית, שראשיתה בארה"ב, היו: הנהייה לפרבור ולקרבה לטבע, התסכול ממלחמת ויטנאם וחיפוש תחליפי הזדהות, הדאגה לבעלי החיים הנכחדים, חוק חופש המידע שאיפשר גישה אל חומר שמקודם לא היה גלוי לציבור, פיתוח המחשב ומערכות לניטור חומר מזהם, ופיתוחים טכנולוגיים שהגבירו את היכולת לקבל מידע ולפתח אמצעים.

במקביל, הובילו המשפטנים תביעות קבוצתיות שגרמו לממשלה לאכוף את החוקים הסביבתיים הראשונים. חוק ה־National Environmental Policy Act האמריקאי, שקבע שלפני הכרעה בכל החלטה של הממשלה הפדראלית האמריקאית ישקלו שקולי סביבה, הביא למהפכה בכל ההתייחסות לנושאי הסביבה. גישות שהתפתחו במשפט הסביבתי, הקלו את האפשרות להטיל על בעלי היכולת את הנטל למניעת נזק לסביבה או לפיצוי בגינו.

רקע משפטי בישראל – המשפט בישראל נוצר בתקופות ובנסיבות שונות ולא על בסיס התפתחות רציפה של עם בארצו. שיטות המשפט הקונטיננטלי והמקובל גם יחד, נשזרו במשפט הישראלי. פקודות מנדטוריות רבות, שנחקקו החל מ־1925, מהוות בסיס לחוקים "סביבתיים" התקפים כיום בישראל. הפסיקה "הסביבתית" באותה תקופה, מאופיינת בעיקר במשפטי נזיקין וצווי מניעה על בסיס מטרדים. לאחר קום המדינה, נחקקה חקיקה "סביבתית" כדוגמת חוק המים ב־1959 וחוק "כנוביץ" ב־1961. אלה פורסמו לפני המהפכה הסביבתית בעולם, ומשמשים בארץ, עד היום, כבסיס לתביעות סביבתיות רבות.

אין בארץ חוק יסוד איכות הסביבה, ולא בית משפט לאיכות סביבה.

רקע למינהל סביבתי בישראל – שרשי המינהל הסביבתי נעוצים בימי המנדט הבריטי, ובמחלקות המיניסטריות שרקמו. לאחר קום המדינה, המשיכו יחידות השלטון המרכזי שעסקו בנושאי סביבה לפעול באופן דומה. ב־1968, הקימה המועצה הלאומית למחקר ולפיתוח ועדה לנושאי איכות מים, שהייתה אבן הפינה לגופי הממשל לטיפול בנושאי איכות הסביבה. לאחר שנתיים הוקמה, הועדה הלאומית לביוספירה ולאיכות הסביבה, שפירסמה דוחות על מצב הסביבה בארץ. לאחר כינוס ועידת שטוקהולם, ב־1972, הוקם בארץ השרות לשמירת איכות הסביבה, שהוחלף ב־1988 על ידי המשרד לאיכות הסביבה. אולם, עד קומו של המשרד, כבר הושרש הטיפול בנושאי איכות הסביבה במשרדי ממשלה רבים, וביחידות אחרות של השלטון. רוב הטיפול נותר שם, ולא עבר אל המשרד היעודי שהוקם. במינהל הסביבתי בישראל גופים של שילטון מתוזן, כמו איגודי ערים לאיכות הסביבה, רשויות ניקוז, רשויות נחל, וגופי שלטון מקומי כמו יחידות איכות סביבה עירוניות.

לצד המינהל הסביבתי, יש בישראל כמאה אירגוני איכות סביבה, שאינם שייכים למוסדות השלטון (NGO's), ועשרות גופים פרטיים העוסקים בנושאי איכות סביבה, במסגרת עסקיהם.

משפט בינלאומי סביבתי וישראל – הדין הבינלאומי מורכב ממשפט מנהגי, מאמנות בינלאומיות, עקרונות, כללים מקובלים, פסקי דין של טריבונלים מיוחדים והחלטות בית הדין הבינלאומי לצדק בהאג. משפט מנהגי בינלאומי, מתקיים כאשר מדינות נוהגות בדרך כלל לפי כללים מוגדרים וקבועים, תוך הבנה של מחויבות חוקית. המשפט הבינלאומי המנהגי מחייב מדינות גם אם לא חתמו עליו.

האמנה הבינלאומית היא מסמך כתוב בין שתי מדינות או יותר, לאחר שהוכר בדין הבינלאומי, ולה משקל השווה למשפט מנהגי. אמנה שהפכה למנהגית, מחייבת גם צדדים שלא חתמו עליה. הפסיקה הבינלאומית הסביבתית התפתחה במשך השנים, בעיקר במאה ה-20, כשנקודת המפנה הייתה ועידת שטוקהולם. בתי הדין החלו להתחשב ולהפעיל את עקרונות הדין הבינלאומי הסביבתי, כפי שנקבעו בשטוקהולם ובאמנות שבאו בעקבותיה.

אמנות סביבתיות בינלאומיות – בעקבות תחילתו של הגל הסביבתי בארה"ב, ולאחר עבודת הכנה יסודית, התכנסו ב-1972, בשטוקהולם שבשבדיה, 113 מדינות, לדון בחקיקה לעצירת ההרס הסביבתי. תוצאות הכינוס היו יסוד תכנית הסביבה של האומות המאוחדות – UNEP, וקריאה להכיר בבעיה הסביבתית כבעיה כלל עולמית ולהקים בארצות העולם מערכת תחקית שתגן על איכות הסביבה המקומית. בהצהרת/אמנת שטוקהולם נקבעו עקרונות, כבסיס להמשך הפעילות ולמדיניות הסביבתית. העקרונות מבוססים על חינוך סביבתי, תכנון לטווח ארוך והצורך בשיתוף פעולה בינלאומי כדי להגן על איכות הסביבה. החוק הבינלאומי הנובע מעקרונות אלה, משמש כמסמך בסיסי לשיתוף פעולה בינלאומי בתחום הסביבה.

אמנת שטוקהולם מסמלת את נקודת הפתיחה והבסיס לסדרה של הצהרות ואמנות סביבתיות בינלאומיות המקדמות את העולם, לפחות בחקיקה ובדיבור, לשיפור איכות הסביבה. כשני שלישים מ-240 האמנות הסביבתיות הקיימות, נחתמו מאז הצהרת שטוקהולם.

כעשרים שנים לאחר מכן, התכנסה ועידת ריו דה ז'נרו. בוועידה נדונו נושאים וצמח בה בין השאר העקרון של הפיתוח בר הקיימא: פיתוח העונה על צרכי ההווה, ללא התפשרות על יכולת הדורות הבאים לענות על צרכיהם הם. בעקבות ועידת והצהרת ריו, פרסמו מדינות העולם חמישה מסמכים, שנועדו לקדם ולתת תוקף משפטי בינלאומי לנושאים הסביבתיים שנדונו ושהוצהרו בריו.

ישראל והמשפט הבינלאומי הסביבתי – ישראל אישרה עד כה כרבע מהאמנות הסביבתיות הבינלאומיות הקיימות, כשקצב האישור גובר בעשורים האחרונים.

משרד החוץ, המשרד לאיכות הסביבה ומשרד המשפטים, מטפלים בישראל בנושאים הקשורים לאמנות אלה. תהליך העבודה על האמנה הינו רב שלבי, וכולל: השתתפות בכנסים בינלאומיים,

ניסוחי טיוטות, הכנות מקצועיות בארץ, השתתפות בשיבות בינלאומיות לגיבוש ולקבלת האמנות, קבלת ההחלטה בארץ בשאלת ההצטרפות, ויצירת השינויים הפנימיים המתחייבים בישראל, בעקבות האמנה.

רוב האמנות הסביבתיות הבינלאומיות, לא נחתמו על ידי ישראל, למרות מדיניותה לתמוך בחתימה בתחום זה, מחמת גורמים שרובם אינם סביבתיים. בין הגורמים: שיקולים משפטיים, ביטחוניים, מדיניים, כלכליים, חוסר רלבנטיות לישראל או חוסר בשלות האמנה. יש אמנות שערכיהן מוטמעים בישראל, למרות שלא אושרו על ידה. בזמנו, נקבע נושא איכות הסביבה כאחד הנושאים לדיון במסגרת השיחות הרב-צדדיות בין ישראל לשכנותיה, אך הקפאת הקשרים בשנים האחרונות, השפיעה גם בתחום זה.

חלק מהליך אשרורה של אמנה סביבתית בינלאומית, כרוך גם בקליטתה אל תוך המשפט הפנימי בארץ, על ידי הטמעתה בחוק ישראלי עצמאי. בישראל ניתן להצביע רק על דברי חקיקה ספורים, שהטמיעו אמנות בינלאומיות.

ככל שהעולם נעשה "קטן" יותר, צפוי שהדין הסביבתי ישפיע יותר על מדיניות המדינות. ישראל, כמדינה קטנה בתוך הקהילה הבינלאומית, חייבת להיות קשובה לדין הסביבתי הבינלאומי, ובעת הצורך אפילו להרתם ולהוביל בנושא.

"תן דעתך שלא תקלקל ותחריב את עולמי,
שאם קלקלת אין מי שיתקן אחריך"
קהלת רבה ט'

"רק לאחר שהעץ האחרון יכרת,
רק לאחר שהנהר האחרון יורעל,
רק לאחר שהדג האחרון ילכד,
רק אז תגלו, שממון אינו ניתן לאכילה."

נבואה אינדיאנית (שבט קרין)

לאחר התאוששות הארץ מהחורבן האקולוגי הראשון, המבול, שבא עליה עקב מעשי האדם, הופיע השילוב שבין "פרו ורבו ומלאו את הארץ: ומוראכם ותתכם יהיה על כל חית הארץ ועל כל עוף השמים..."¹, לבין "לא אוסיף לקלל עוד את האדמה בעבור האדם... ולא אוסיף עוד להכות את כל החיים".² שילוב זה, מעלה את התהיות: הישאר האדמה ואשר עליה בלתי מוכים גם אם יפגע בהם האדם? היש לאדם לא רק יכולת להטיל חת ומורא על הטבע, אלא גם כלים להבין את מעשיו ולשלוט בהם, כדי שיוכל לחיות יחד עם הטבע? איך יכלכל האדם את מעשיו לטובת המשך הקיום של הדורות הבאים יחד עם הטבע בו הוא שולט ולא רק לרווחת עצמו ודורו?

בעולם בו הטבע הולך ונעלם, שמור למשפט הסביבתי תפקיד חיוני. המשפט הסביבתי אמור להעניק לאדם את הכלים להגן על הטבע חסר ההגנה, מפני האדם, למען הטבע ולמען האדם עצמו. האמנם מעניקה המערכת המשפטית לאזרח בארץ את הכלים הדרושים לכך או שמא צועדת ישראל כדרך העמים, עד הרס ותשתיותיה הסביבתיות, בטרם תתפקח כדי לשמור על הנותר?

¹ בראשית ט', א'-ב'.

² בראשית ח', כא.

האם הכין המחוקק הישראלי תשתית תחקיתית כדי לאפשר את ההגנה הנחוצה על הסביבה? האם מוכן המינהל בארץ להתייצב נגד אינטרסים פרטיים ובעד אינטרסים סביבתיים לאומיים? האם בתי המשפט משתמשים בכוח השיפוטי שניתן להם כדי לקבוע נורמות סביבתיות בעת שהחקיקה או המינהל הסביבתי לוקים בחסר? ומה תפקיד הביקורת המינהלית בנושאי הסביבה? מטרתה של עבודה זו, לענות על צורך הקיים בנושא המשפט הסביבתי בארץ, ולהוסיף ידע לתחום החסר. העבודה נועדה לעבד יחד את שדות המשפט, המינהל והסביבה בארץ, ולהפכם לחלק מניבה אחת.

החומר הכתוב מיועד לשמש ככלי עיוני ומעשי, לאנשי סביבה, לעוסקים בתחומי המשפט ולמתעניינים מקרב הציבור הרחב. לשם כך, ניתנה תשומת הלב להעברת הקורא דרך המבואות ולא רק להצבת המיידית אל נוכח המהות. לצד הנקודות האקולוגיות והסביבתיות, הובאו גם דברי רקע לשיטות משפט בכלל, ולקישורם למשפט הסביבתי העולמי בפרט, עוד טרם ההגעה למשפט והמינהל הסביבתי הישראלי.

חלקה הראשון של העבודה, המתפרסם כאן, מציב תשתית לנושאי המשפט הסביבתי, בעולם ובארץ, כשהבניה וההשענות עליה, תעשה בחלקים הבאים.

עבודה זו מוקדשת לציבור, על מנת לסייע לו לדעת טוב ורע באיכות הסביבה.

ד"ר אהוד חשן, עו"ד

ד"ר ראובן לסטר, עו"ד

תודה: לעוזרי המחקר שפעלו וסייעו בחלק זה של העבודה: תמר ברמן-שלומוביץ, עו"ד (ארה"ב) ג'ק גייקובס, רוני קינל, זכריה תגר.

למזכירות המשרד שלוו את העבודה: נאוה זדה, ריקי חסון וסימון רונצווייג.

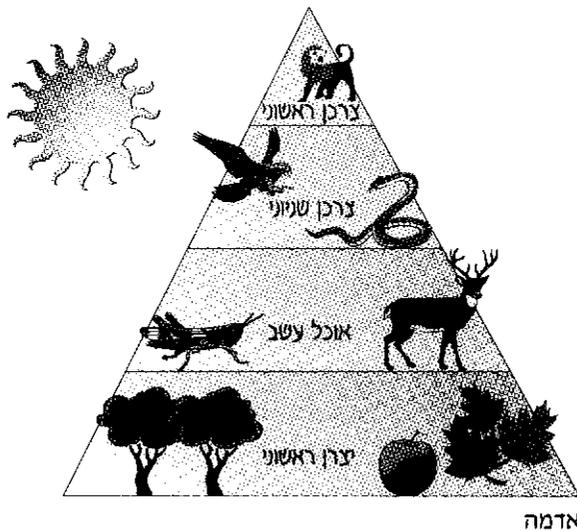
למי שעברו על החומר והעירו את הערותיהם המועילות, וביניהם: עו"ד דניס מ' גולדמן, עו"ד ולנטינה נלין, פרופ' מרשה גלפי.

לאנשי מכון ירושלים לחקר ישראל, ובעיקר ל: פרופ' אברהם פרידמן, ראש המכון, לאורה אחימאיר, מנהלת המכון, לד"ר עמיר אידלמן, ראש המרכז למדיניות סביבתית, למיכל קורח שקראה והעירה ולחמוטל אפל, המוציאה לאור.

פרק 1

איכות הסביבה: מושגי יסוד

מדע האקולוגיה קיים כתחום בפני עצמו, מעל למאה שנים, והוא שמהווה את הבסיס לעיסוק האקדמי החדש יחסית, באיכות הסביבה. השם "אקולוגיה" נגזר מהמילים היווניות: OIKOS = בית, + LOGOS = לימוד, תורה, ומתייחס ללימוד ה"בית" האחד בו דרים כולנו, וליחסי הגומלין והשיתוף שבין כל השוכנים באותו "בית". האקולוגיה עוסקת במבנה, בארגון, בפעולה וביחסי הגומלין שבין החי והצומח למיניהם לבין עצמם, ולבין סביבתם.¹ איכות הסביבה עוסקת ביחסי הגומלין שבין האדם לסביבתו,² ונתפסת על כן כמקרה פרטי וישומי של האקולוגיה. הטבע (nature) על פני כדור הארץ, מורכב ממערכות אקולוגיות רבות. המערכת האקולוגית האקוסיסטמה, הינה מכלול התנאים שבו מתקיימים הדברים בטבע, לרבות החי, הצומח והדומם, ביחסי הדדיות ותלות, ובפירמידה ביולוגית. התיאור הפשוט של הפירמידה הביולוגית המובא כאן, נמצא בספריו של אודס.⁴



הערה: כל אתרי האינטרנט המצוטטים, נפתחו לאחרונה ב-24.10.2002, אלא אם נרשם לידם אחרת.

¹ פרבלוצקי א' ופולק ג, אקולוגיה - התיאוריה והמציאות הישראלית, הוצאת כרטא, ירושלים, 2001.

² Anderson, F., Mandelker, D., & Tarlock, D. *Environmental Protection: Law and Policy*. Boston: Little, Brown and Company, 1990.

³ Krebs, C.J. *Ecology: The Experimental Analysis of Distribution and Abundance*. New York: Harper & Row, 1994.

⁴ Odum, E.P. *Fundamentals of Ecology, second edition*. Philadelphia: Saunders, 1959.

בתחתית הפרמידה נמצאת האדמה, הנושאת עליה צמחייה. הצמחים אוגרים אנרגיה מהשמש, ומזרימים אותה אל שאר צורות החיים. מעל הצמחייה חרקים ואוכלי עשב, לאחריה ציפורים ומכרסמים עד החלק העליון של הפרמידה, שבו אוכלי הבשר.

חלוקת הפירמידה אינה לפי סוג בעלי החיים אלא לפי דברי המאכל שלהם. כל שכבה משמשת בסיס למזון ולשירותים לשכבה מעליה, תומכת בה וקשורה גם לשכבות שסביבה. כך קורה שאם יש בשכבת אוכלי הבשר מאות סוגי מזון, יהיו לשכבה שמתחתיה אלפי סוגים, לשכבה שמתחתיה מיליונים (חרקים) ולשכבה התחתונה מספר הנראה כאין סופי של צמחים.⁵ תאור הפירמידה הביולוגית שהחל בצורה פרימיטיבית, הפך עם הזמן למתוחכם, על פי נטיית ההרחבה, וגיוון צורות החי והצומח הקיימים בתורת האבולוציה. האדמה איננה רק קרקע, אלא גם הבסיס לאנרגיה המוזרמת אל כל המערכת הביולוגית דרך הצמחים ובעלי החיים.^{6,7}

המערכת המתוארת פועלת במעגל סגור⁸ ומושפעת מהמתרחש בתוכה. האנרגיה המגיעה אל השכבה העליונה במערכת, יורדת עם כלות יצורי השכבה בחזרה אל האדמה, והופכת זמינה שם, להמשך הזרימה ויחסי הגומלין. לימודי אקולוגיה מראים שזעזועים או שינויים חדים במערכת פוגעים בה. כך לדוגמה במערכות אקולוגיות המושפעות על ידי האדם, בהן נגרמות לעיתים זרימות חד כווניות של אנרגיה או חמרים, באופן הפוגע בשווי המשקל שבין מרכיביהן.

האדם הוא היצור היחיד בטבע שגרם בפרק זמן קצר מאוד, לערעור האיזונים הטבעיים שהיו קיימים בין המערכות, עד למצבים קיצוניים, בהם נראה לעיתים שהטבע לא יצליח להמשיך בתהליכי הקיום.^{9,10} זעזוע קשה לחלק מסויים במערכת הביולוגית יכול לגרום להכחדה של חלקים אחרים של הפרמידה, הנסמכים עליו. יציבות הפירמידה הביולוגית תורמת על כן, לביסוס ולגיוון העושר של הקהילה הביוטית כולה (כלל צורות החי והצומח)¹¹. על מנת לשמור על רציפות הפעולה ועל איזונים בין חלקי המערכת, נדרש משטר קבוע של יחסי גומלין, חוקיות ונורמות התנהגות נמשכות של האוכלוסיות.

⁵ Miller, G. Tyler, Jr. *Replenish the Earth: A Primer in Human Ecology*. Belmont, CA: Wadsworth, 1972.

⁶ Evans, F. C. "Ecosystems as the Basic Unit in Ecology." *Science* 123, 1956, p. 1127.

⁷ Likens, G. E. *The Ecosystem Approach: The Use and Abuse*. Nordbunte: Oldendorf/Luhe, 1992.

⁸ המעגל אינו סגור הרמטית, מאחר שמעט מהפסולת הנוצרת, נשפכת החוצה אל הימים ועוברת משם, מעת לעת, לאדמות חדשות.

⁹ בלנק ר', *בעיות באיכות הסביבה*, משרד החינוך והתרבות, מרכז ההסברה, ירושלים, 1993.

¹⁰ Jenkins, *Nature's Rights and Man's Duties, in Law and Ecological Challenge*. (E. Dais ed.). New York: William S. Hein & Co., Inc., 1978.

¹¹ Leopold, A. *A Sand Country Almanac and Sketches Here and There*. New York: Oxford University Press, 1968.

"The first law of ecology: Everything is connected to everything else...The second law of ecology: Everything must go¹² somewhere...The third law of ecology: Nature knows best."

אקולוגיה ודמוקרטיה

לימודי אקולוגיה מלמדים רבות לא רק על קהילות היצורים והחדדיות בין אדמה, צמחים ובעלי חיים, אלא גם על קהילת בני האדם¹³. גם קהילת בני אנוש חייבת להסתדר במנגנון של חוקיות והדדיות, כשהאדם הפועל בתוכה, תורם ונתרם. גם לקהילת בני אדם מערכת נורמות או חוקים החיונית לשמירה על האיזונים בקהילה ועל יציבותה.

יש המקבילים את המערכת הביוטית לחוקים הקדומים. תחילתם של החוקים אמנם בצורה פרימיטיבית, אך כשהקהילה נעשתה מתוחכמת, גדולה ומגוונת יותר, התפתחו גם החוקים. התבוננות בחקיקה הקדומה מלפני אלפי שנים, כמו הקוד של חמורבי או עשרת הדיברות שבתנ"ך, מראה שהאיזונים והאיסורים שבהם, היו בד"כ בתוך הקהילה הסגורה, כלומר בין בני האדם: לא תרצח, לא תגנוב וכו'. עם התפתחות הקהילה, התפתחו גם הנורמות ומנגנוני האיון בהתאם. כללי ההתנהגות הורחבו, כמו: "ואהבת לרעך כמוך" או "אל תעשה לחברך מה ששנוא עליך".

הרחבת הכללים אפשרה ארגון של קהילת בני אדם במערכת פוליטית, ובחלק מהמקרים להגעה אל משטר דמוקרטי. הדמוקרטיה, בדומה לטבע, מלאת חוקיות, איזונים ובלמים והיא מבוססת על ההדדיות בין בני אדם והתחשבות של אדם במשנהו. כמו הפרמידה הביולוגית, גם הדמוקרטיה אינה מתקיימת בשיגרה של זעזועים קיצוניים. הדמוקרטיה באנגליה לדוגמא, הנחשבת לדמוקרטיה הוותיקה והיציבה בעולם, מבוססת על ריסון עצמי והדדיות בתוך קהילות קטנות, ומכאן סוד קיומה כמעט באותה מתכונת, וללא זעזועים משמעותיים, לאורך כאלף שנים. במעגל קבלת ההחלטות במשטר שכזה, עולים האיזונים חוזרים מפני השטח שלמטה (האדמה), במעלה הפרמידה למעלה, ומשם, תוך כדי אפשרות של קבלת החלטות, חוזרים מטה לבסיס, בדומה לתהליכי החיים בפרמידה הביולוגית.

¹² Commoner, B. "The Closing Circle: Nature, Man, and Technology." *Knopf*, 1971, pp. 33-34.
החוק הראשון של האקולוגיה: כל דבר קשור לכל דבר אחר... החוק השני של האקולוגיה: כל דבר חייב לעבור למקום כלשהו... החוק השלישי של האקולוגיה: הטבע יודע טוב יותר.

¹³ Leopold, A. *A Sand Country Almanac and Sketches Here and There*. *ibid*.

האתיקה של איכות הסביבה

"מעשה באדם אחד שהיה מסקל מרשותו לרשות הרבים, ומצאו חסיד אחד. אמר לו: ריקה (=ריק, קל דעת), מפני מה אתה מסקל מרשות שאינה שלך לרשות שלך? לגלג עליו. לימים נצטרך למכור שדהו, והיה מהלך באותו רשות הרבים, ונכשל באותן אבנים. אמר: יפה אמר לי אותו חסיד: מפני מה אתה מסקל מרשות שאינה שלך לרשות שלך?". כלומר "רשות היחיד" ו"רשות הרבים" אינן זהות בהכרח למושגים "שלי" ו"אינו שלי". מה שהיה רשות היחיד שלי אפשר שלא תהייה שלי ואילו רשות הרבים תישאר תמיד גם הרשות שלי¹⁴.

אופן התנהגות בני האדם בקהילה, מוגדרת במובנה הרחב, כאתיקה. בעוד שמההיבט הפילוסופי מבחינה האתיקה בין מעשה חברתי לבין כזה שהינו אנטי חברתי, הרי שמההבט האקולוגי מגבילה האתיקה את חופש הפעולה במאבק הקיום¹⁵. תחילתה של האתיקה בעיסוק במערכת היחסים בין פרטים בחברה, המשכה בהתנהגות של הפרט בתוך החברה כשלאחר מכן עסקה האתיקה בהתייחסות הדמוקרטית של החברה אל הפרטים בה. לימודי איכות הסביבה מנסים ליישם אתיקה חדשה, המבוססת על שילוב של ההתפתחות האקולוגית וההתפתחות של חברה אנושית דמוקרטית^{16, 17}. אתיקה זו מנסה ליצור נורמות התנהגות של האדם כלפי הטבע, לשמירת האיזונים בקהילה הרחבה של בני אדם וטבע, ואומרת על כן לאדם: "אל תעשה לטבע מה ששנוא עליך עצמך" או בהגדרה אחרת: "ואהבת לטבע כמוך, האדם". לימוד וישום האתיקה האקולוגית נמצאים כעת רק בראשית דרכם. מכאן שגם המשפט הסביבתי, הנשען עליהם ועומד כתורת משפט בפני עצמה, נמצא רק בראשית צעדיו.

¹⁴ תוספתא בבא קמא, פרק ב, הלכה י', המובאה כאן – לפי בבא קמא נ ע"ב.
ראה: רקובר נ', איכות הסביבה – היבטים רעיוניים ומשפטיים במקורות היהודיים, ספרית המשפט העברי, מורשת המשפט בישראל, ירושלים, תשנ"ד – 1993, עמ' 15.

¹⁵ Leopold, A. *A Sand County Almanac*. New York: Oxford Univ. Press, 1970, p. 202.
¹⁶ Passmore, J. *Man's Responsibility For Nature: Ecological Problems and Western Traditions*. New York: Prentice Hall, 1974.

¹⁷ Nash, R. *The Rights of Nature: A History of Environmental Ethics*. Madison: University of Wisconsin Press, 1989.

עמדת המקורות העבריים לגבי הטבע, כבעל זכויות בפני עצמו

החוקים הקדומים הינם הבסיס לדין הקיים, ובהם יש על כן לחפש את שורשי המשפט הסביבתי דהיום.

המורשת העברית הינה נדבך חשוב ביסודות המשפט בארץ ובכלל, ומכאן שיש לה מקום גם במשפט הסביבתי¹⁸. בדיקת השאלה היש זכויות לטבע עצמו, ללא תלות באדם, מראה שתחילתה כבר בראשית המורשת העברית¹⁹. יחסי האדם עם הטבע, והנורמות לפיהן יש לנהוג ביחסים אלה, מוזכרים אפילו בסיפור הבריאה המקראי. לדוגמה, בגירסא אחת האדם נברא בצלם אלוהים²⁰, רק לאחר גמר בריאת הטבע, וכחלק נפרד ממנו, בעוד שבגירסא השנייה האדם לא נברא יש מאין כמו שאר הטבע, אלא נברא במודגש "עפר מן האדמה" עצמה, כחלק בלתי נפרד מהטבע²¹. מחד גיסא נברא האדם ככובש וכרודה בטבע²², אך מאידך גיסא מוכפף לאדמת גן העדן, כשמצוה לעבדה ולשמרה^{23, 24, 25}. גם בדוגמאות המקראיות של סכסוכי האחים, קין – הבל, ויעקב – עשו, ניתן למצוא יותר מאשר מחלוקות בין בני אדם גרידא, אלא גם עימות על הדרך הנכונה לקשר בין האדם והטבע, עבודה עם בהמות הבית או עבודת האדמה או ציד חיות הטבע. המקרא תומך באופן ברור בקיום לצד הטבע²⁶, לא במקומו ובלי לפגוע בו על ידי ציד או התבססות קבע באדמה, על חשבון החי או הצומח.

¹⁸ "Of the many forces that have influenced peoples, understanding of their relation to nature, perhaps the most significant early influence is the conception of nature contained within the Judeo-Christian tradition. Most explicit exposition of the Judeo-Christian idea of man and nature can be found in the stories of creation..."

Geisinger, A. "Sustainable Development and the Domination of Nature: Spreading the Seed of the Western Ideology of Nature" *Boston College Environmental Affairs Law Review*. 43, 1999, p. 48.

¹⁹ ראה התייחסויות גם ב: בנשטיין ג' (עורך), **מקום למחשבה, מקראה בחשיבה והגות סביבתית בתזמנון**, מרכז השל, החברה להגנת הטבע, המשרד לאיכות הסביבה, תל אביב, 2001.

²⁰ בראשית, א, כ"א.

²¹ בראשית, ב, ז'.

²² בראשית, א, כ"ח.

²³ בראשית, ב, ט"ו.

²⁴ הר זהב א', לוח ירוק – שני פנים לתפקיד האדם, ארץ ישראל, כתב עת ליהדות ולסביבה, גל' 1, לעבדה ולשמרה – הפורום הישראלי ליהדות ולסביבה, תל אביב, תשרי תשס"ב, עמ' 44.

²⁵ Wolff A. "Jewish Perspectives on Genetic Engineering."

Jewish Environmental Perspectives. Jcrusalem Center for Public Affairs, No. 2, October 2001, p. 2.

²⁶ בעינה נותרת השאלה, שלא תענה כאן: מה עדיף לסביבה: האם לא התקבצות עובדי האדמה למגורי הקבע או התרבות עדרי המרעה, הם שהביאו לגידול האוכלוסייה האנושית ולפגיעה בטבע? האם לא הנוודים הציידיים (דוגמת האינדיאנים), הם שִׁיראו מהטבע ושמרו עליו, בין במכוון ובין כפועל יוצא של חיי הציד והנדודים?

סיפור המבול לדוגמא²⁷, מראה שכשבני האדם מפירים את החוקים בקהילה או את נורמות ההתנהגות המאזנות, ההשלכה היא על כל הטבע החי, והזעזוע מורגש גם בטבע: "כי השחית כל בשר את דרכו על הארץ"²⁸, "כל בשר" ולא רק בני האדם. הטבע יוצא משווי המשקל, פוגע בעצמו ובאדם שהוא חלק ממנו, במלוא איתניו, עד שהאדם מתחייב לחזור לנורמות התנהגות, המתאפיינות בין השאר ביחסי הגומלין ובשיתוף גורל עם הטבע – החיות בתיבה, או הצומח והדומם לאחר מכן.

המקרא משובץ בהלכות ואיסורים שעניינם שמירה על הטבע, גם במחיר פגיעה באדם ואפילו בזמנים הקשים לו ביותר, כמו לדוגמא במלחמה. עולה מכך שהאדם אינו אדונו של הטבע ואיננו ממוקם מעליו, אלא חלק מהטבע ואסור על כן בפגיעה בו. כך הצווי "לא תשחית את עצה... כי האדם עץ השדה"²⁹. הכתוב אף נוקט באותה חומרה של מילה (השחית), כמו בתאור החטא בעת המבול. הנושא מוצא את ביטויו גם אצל גדולי ההלכה, כדוגמת הרמב"ם הקובע³⁰, בעקבות אריסטו, כי כל יצור קיים למען טובתו שלו ושלמות עצם טבעו, ותכליתו הסופית ושלמותו של העץ אינה אלא העץ עצמו, ולא למען האדם, ולכן טוב שידע האדם את מקומו ולא יטעה להאמין שכל העולם קיים רק למענו³¹.

למרות המורכבות של הגישה במקורות, קיימת גם בהם התמיכה להנחה שהאדם אינו שליט בלעדי או חסר התחשבות בטבע, אלא חייב להשתלב בו (ראה דיון והפנייה למקורות עבריים לגבי הזיקה שבין הטבע והאדם^{32, 33, 34}). ובכל מקרה, מה שברור הוא שהאדם אינו תחליף האל ואינו רשאי על כן לקבוע את גורל העולם.

למרות ריחוקם של המקורות העבריים בזמן, נראית השפעתם גם היום, ומקומם אינו נפקד אף ממלאכת החקיקה הסביבתית בישראל³⁵.

27 בראשית ו'.

28 בראשית ו' י"ב.

29 דברים כ' י"ט.

30 שורץ צ', **הגותו של הרמב"ם**, הוצאת ראובן מס בע"מ, ירושלים, תש"ן 1990, עמ' 36.

31 הרמב"ם, מורה ג', פרק י"ג, עמ' 50.

32 רקובר נ', **איכות הסביבה – היבטים רעיוניים ומשפטיים במקורות היהודיים**, משרד המשפטים, ירושלים, 1993.

33 Gerstenfeld, M. *Judaism, Environmentalism and the Environment*. Jerusalem: The Jerusalem Institute for Israel Studies, 1998.

34 <http://www.daat.ac.il/daat/toshba/libhiyot/10.htm>

35 ראה גם דברי ח"כ תמיר י', כמצוטט ב: רקובר נ', **המשפט העברי בחקיקת הכנסת**, משרד המשפטים, מורשת המשפט בישראל, כרך שני, תשמ"ט 1988, עמ' 1211.

דתות וסביבה³⁶

ההתייחסות לקשר שבין האדם והסביבה משתנה מדת לדת, ומקבלת את האפיונים המסוימים לאותה דת. הקוראן בהשוואה למקרא, מרחיש בנושאי ההגנה על הסביבה כשמדובר בהגנתה למענה עצמה ולא בהקשר של טובת האדם או צרכי הדת³⁷. אולם גופים איסלאמיים העוסקים במוסר סביבתי מדגישים את חובת המוסלמי כפרט וגם את חובת המדינה, לדאוג לסביבה הטבעית, מאחר שהארץ נבראה על ידי אללה³⁸ או מאחר שברואיה נועדו לשבח את אללה כל עוד הינם קיימים. המוסלמי אמור לשמור על הטבע לא למען הטבע, אלא כדי שיקבל בעצמו גמול על כך³⁹.

הנצרות הדוחה את מושג הנשמה לכל חי, מייחסת לאדם עליונות על הטבע, כמו לאל. יש הטוענים שההרס שהביא האדם המודרני על הסביבה, נעוץ בחלקו הגדול בהשקפת הנצרות, לפיה הטבע נחות מהאדם, ונוצר על פי רצון האל רק לצורך ניצולו לצרכיו של האדם. ביתו הרוחני של האדם הוא בשמים ולא אצל הטבע, בארץ⁴⁰. ישנן גם דעות אחרות בנצרות, הרואות את האדם רק כמנהל הסביבה, שאינו רשאי לנצלה לצרכיו⁴¹.

הבודהיזם שומר על הסביבה, ובייחוד על החי שבה ועל מקורות מחייתו, עקב גישתו הבסיסית הנשענת על עקרון של העדר אלימות והימנעות מגרימת נזק, בלי הפרדה בין האדם לבין סביבתו⁴². הינדואיזם, הנתפס במערב כמרובה גישות דתיות, הינו בעל גישה דתית אחת לטבע. ההינדואיזם אינו מעניק לאדם את הסמכות על הטבע, אלא מטיל עליו אחריות לכלל הברואים, תוך איסור

³⁶ מידע נוסף והפניות ניתן למצוא גם ב:

<http://www.hds.harvard.edu/cswr/ecology/ecology.htm>

<http://hollys7.tripod.com/religionandecology/>

<http://www.icci.co.il/linkpageecologyreligion.html>

³⁷ Boyle, Alan & Anderson, Michael, Eds. *Human Rights Approaches to Environmental Protection*, 1996, pp. 285-86.

Lau, Martin, *Islam and Judicial Activism: Public Interest Litigation and Environmental Protection in The Islamic Republic of Pakistan*.

<http://www.eli.org/pdf/africaconstitutions00.pdf>

³⁸ ברוח גישה זו, יש איזכורים בודדים בקוראן, לדוגמה בסורת אלאעראף, פסוק 56: "אל תקלקלו את האדמה לאחר שאלוהים נתן לכם אותה תקינה".

³⁹ מוחמד, בתשובה לשאלה היש גמול למי שמראה נדיבות כלפי הטבע והחיות, השיב שיש גמול למי שמגלה נדיבות לכל יצור שבקירבו לב לה.

<http://hollys7.tripod.com/religionandecology/id2.html>

⁴¹ התאולוג קליון לדוגמה, סבור שמאחר שהאדם הינו המארגן של הארץ עבור האל, אין לו זכויות לפגוע בה. סנט תומאס אלווינס אומר שלאדם יש אחריות מסויימת כלפי החיות.

http://library.thinkquest.org/26026/Philosophy/christianity_s_impact_on_the_e.html?tskip=1

<http://www.fwbo.org/articles/buddhism&environment.html>

פגיעה בהם. האמונה ההינדית שהאדם אינו אלא אחת מ־84,000 צורות הגלגול של הנשמה, ובכל הצורות האחרות היא עוברת דרך אפשרויות אחרות של הטבע, ממחישה את היות האדם חלק מהסביבה. גישה הינדית אחרת רואה בעצים כוחות ריפוי הנובעים מקדושתם, ומביאה על כן להעלאת מעמדם.⁴³

ההתנהגות האנושית כלפי הסביבה

כל עוד חי האדם בגן העדן וצרכיו סופקו לו מאליהם, וגם לאחר שגורש אל מרחבי העולם ומספרו היה מתי מעט, הייתה השפעתו על הטבע וסביבתו מיזערית. אולם, עם הגידול במספרו ובעוצמתו של האדם, גדלה יכולת פגיעתו בסביבה וגבר הצורך להזקק לצוויים ולתאוריות המגבילות.

אולם, לא הרי תאוריה או צווי, כמעשה. האיסור המקראי על השחתת הטבע, שאף הורחב בהלכה^{44, 45}, לא נשמר תמיד. אפילו התנ"ך מתאר חריגות: במלחמת אבימלך בשכם⁴⁶, במלחמת אלישע במישע⁴⁷, במלחמת יחזקיה בסנחריב⁴⁸.

האדם, בנורמות התנהגותיותיו כלפי הטבע, לא הפנים את הגישה שלטבע זכויות משל עצמו. המאה ה־19, הנחשבת לנקודת מפנה בעוצמתה של הפגיעה האנושית בסביבה, התאפיינה בהפרת שווי המשקל שבין האדם והטבע. העלייה החדה בכמות ובקצב ריבוי האוכלוסין בעולם, יחד עם המהפכה התעשייתית, הביאו לשינויי בהתנהגות כלפי הטבע ולגרימת זעזועים חדים, מעבר ליכולת העמידות של הקהילה הביוטית⁴⁹. עליית כמות האוכלוסין בעולם, החל מהמאות ה־18/19 כמודגם בתרשים שלהלן, מצביעה באופן בולט על שינוי המאזן שהיה קיים במשך אלפי שנים, עד אותה עת.

⁴³ <http://hollys7.tripod.com/religionandecology/id4.html>

⁴⁴ לדוגמא: רמב"ם, הלכות מלכים, פרק ו', הלכה ח'; ספרי, מהדורת פינקלשטיין, פסקה רג.

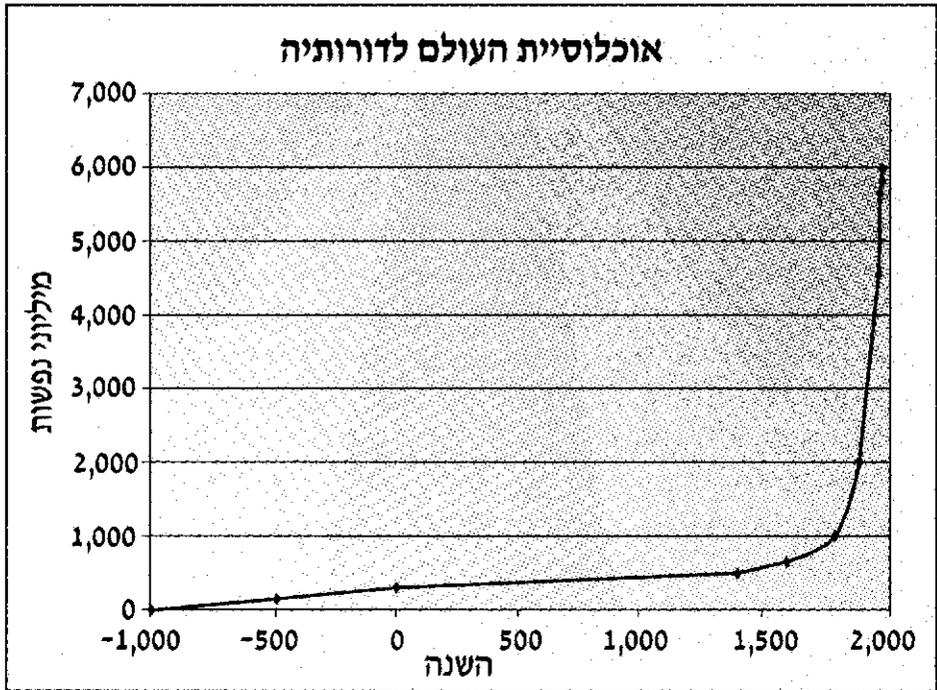
⁴⁵ פסקי הלכה בנושא חשמירה על הסביבה, מתחדשים גם כעת, ובהבטים שונים. כך לדוגמא כשהרב יצחק זילברשטיין, פוסק הלכה ידוע מבני ברק, קבע כי: "סביבה דוחה מערכת חזרה בתשובה, וכי יש לשמור על איכות הסביבה... ולטפח את השכונות החרדיות... אסור לחשליך אשפה ברחובות. ישנם אנשים החפצים להתקרב לתורה ולמצוות. לצערנו הרב, בשעה שהם רואים שבעיר אחת הכל תמיד עומד על תילו ועיר של תורה היא מושפלת בכללך, הרי זה בשבילם מחסום מלהתקרב לתורה". צאנה ש', "פסק הלכה: איכות הסביבה עוזרת לחזרה בתשובה", מעריב אינטרנט, 11.6.02. <http://images.maariv.co.il/cgi-bin/print.pl>

⁴⁶ שופטים ט', מ"ה.

⁴⁷ מלאכים ב', ג' י"ט.

⁴⁸ דברי הימים ב', ל"ב, ב-ד.

⁴⁹ Bramwell, A. *Ecology in the Twentieth Century: A History*. New Haven: Yale University Press, 1989.



מבוסס על נתונים מתוך:

Whyne-Hammond, Ch. Elements of Human Geography. London: Allen G & Unwin Pub., 1985.
 World Population, UN Population Division, Department of Economy & Social Affairs, 1992-98.

התוצאה הייתה, כצפוי, מעגל של פגיעה באיזון והכחדת חלקים בטבע, שהביאו בעקבותיהם לערעור גובר של שווי המשקל ולפגיעות קשות יותר. האדם שבחר לרדות בטבע ולא להשתלב בו, מביא להרס עצמו, יחד עם הטבע בו היה עליו להשתלב. דוגמא בולטת לכך הינם מחקרים המראים שמקורם של מרבית מקרי הסרטן בבני האדם, באיהום הסביבה⁵⁰.
 קרן של תקווה צצה לאחר מלחמת העולם השנייה, עם התעוררות השינוי בגישה האנושית, וההכרה הגוברת שפגיעה בטבע, ללא הנורמות והאיזונים הנדרשים, היא למעשה איבוד עצמי של האנושות, לדעת. מאז נעורו גם מי שמבינים שקשת התקווה צריכה להאיר לא רק לאדם, אלא גם לצומח המנסה לבצבץ מעל ה"מבול המזהם" שהאדם הביא, ולחי הנמצא עימו באותה תיבה.

⁵⁰ Lichtenstein, P., Holm, N. Verkasalo, P. et al. "Environmental and Heritable Factors in the Causation of Cancer — Analyses of Cohorts of Twins from Sweden, Denmark, and Finland." *The New England Journal of Medicine*, 343, 2000, p. 78, 135.

המהפכה הסביבתית

"The history of life on earth has been a history of interaction between living things and their surroundings. To a large extent, physical form and the habits of the earth's vegetation and its animal life have been molded by the environment. Considering the whole span of earthly time, at the opposite effect, in which life actually modifies its surroundings, has been relatively slight. Only within the moment of time, represented by the present century, has one species- man- acquired significant power to alter the nature of his world".⁵¹

Rachel Carson. *Silent Spring*, 1962, p. 16.

הגרעין למהפכה הסביבתית החל עם צאתם לאור של ספרים אחדים, כמו ספרה של רחל קרסון⁵², הנחשב לנקודת המפנה. השפעת סיפרה היתה גדולה⁵³, בין השאר מאחר שעיתויו איפשר לו להצטרף לגורמים נוספים, שהובילו יחד לתחילת מה שניקרא מאוחר יותר המהפכה הסביבתית. במקביל לספרים של מומחי איכות הסביבה⁵⁴, התחילו להתפרסם גם מאמרים של כלכלנים, סוציולוגיים ומשפטנים, שדנו בתוצאות המהפכה התעשייתית על הסביבה⁵⁵ והכניסו מושג כלכלי ללקסיקון הסביבתי: "הוצאות חיצוניות" (externalities). התיאוריות הכלכליות החלו להסב את תשומת הלב לכך שבעוד שבעל מפעל לוקח בחשבון את עלויות חומרי הגלם, כוח האדם, הובלה וכיו"ב, אין הוא מחשב את מחיר הניצול של משאבי טבע כמו אויר ומים, הקולטים את פסולת מפעלו. התיאוריה הכלכלית סביבתית תוארה בסיפור-משל: "הטרגדיה של השטח המשותף"⁵⁶. הטרגדיה כאן לא במובן השקספירי, אלא במובן היווני של תסכול. האדם מבחין בעומד לקרות

⁵¹ ההסטוריה של החיים עלי אדמות, הייתה ההסטוריה של מגע מתמיד של ה"דברים" החיים עם סביבתם. הצורות וההרגלים של החי והצומח על הארץ, עוצבו כחלקם הגדול על ידי הסביבה. בהתחשב בכל תקופת הזמן הארצי, הרי שהתופעה ההפוכה, בה השפיעו החיים על סביבתם, הייתה באופן יחסי קלת ערך. רק במשך רגע הזמן, המיוצג על ידי המאה הנוכחית, השיג זן אחד – האדם – כח משמעותי לשנות את עולמו.

⁵² Carson, R. *Silent Spring*. Boston: Houghton Mifflin Company, 1962.

⁵³ עד כדי כך, שצוטטה אפילו ב:

Collins, Gem, *Quotations*. New York: Harper Collins Pub, 1997, p. 128.

⁵⁴ לדוגמא:

Elton, C.S. *The Ecology of Invasions by Animals and Plants*. London, 1958.

⁵⁵ לדוגמא:

"A society cannot persist as a genuine democracy unless the people in their majority understand technology and ecology well enough to make responsible decisions..." Ophuls, W. *Ecology and the Politics of Scarcity*.

New York: W.H. Freeman, 1977. p. 159.

⁵⁶ Hardin, G. "The Tragedy of the Commons." *Science* 162, 1968, pp.1243-1248.

אך אינו מסוגל לעצור אותו. סיפור הטרגדיה מתאר אזור משותף ירוק בכפר אנגלי, המשמש למרעה של מספר קבוע ומוסכם של ראשי צאן, תוך חלוקת ההוצאות להתזקת השטח, בין כולם. אחד הרועים החליט שאם יוסיף לעצמו רק כבש אחד לשטח המשותף, יוחצנו הוצאותיו ויתחלקו בין כל הרועים והדבר כלל לא יורגש, הוא אישית ירויח, בלי שיצטרך להגדיל את הוצאותיו באופן משמעותי. אולם, מחשבה דומה עלתה גם אצל רועים אחרים, והתוצאה הייתה התרבות הכבשים ללא תשלום להשבחת השטח הירוק המשותף, תוך החצנת ההוצאות הפרטיות אל כלל הרועים וללא ביקורת משותפת, עד מעבר ליכולתו של השטח לספק את צרכי כולם. הנמשל הכלכלי הינו הצורך בהפנמת קיומן של הוצאות חיצוניות, במוגבלותם של המשאבים הטבעיים המשותפים, ובסכנה שבאזילתם. האוויר, המים והקרקע אינם משאבים בלתי נדלים, המסוגלים לקלוט את השפעות הפיתוח של האדם, גם אם כל פרט גורע מהם רק מעט. עד למהפכה הסביבתית לא נלקחו זיהומי האוויר, המים והקרקע בחישובים כלכליים, הגורמים המזהמים לא דאגו להשקיע ממשאביהם לשמירת השטח המשותף, הסביבה הלכה והזדהמה והשטח המשותף הזמין לניצול הלך והצטמצם.

כתוצאה מכך התפתחו תיאוריות כלכליות שונות, שקבעו שעל התעשיין החפץ להוסיף עוד כבשה פרטית לשטח המשותף, לשלם בעצמו בלא להטיל את הנטל על הכלל, ולהפנים את מלוא העלויות (Internalization). כלומר, יש לכלול את ההוצאות החיצוניות כחלק מהחישוב הכלכלי הפרטי שלו.⁵⁷ לא כל מה שברור בתאוריה, ניתן להבנה או ליישום במציאות. כך לדוגמה הבעייתיות בחישוב המחיר הכלכלי לזיהום⁵⁸, הקושי בחלוקת האחריות בין המזהמים, או אפילו החישוב מי ישלם וכמה. או לדוגמה, כשבתאוריה מבדילים בין הצד שגורם זיהום לבין הצד שניזוק ממנו, בעוד שבמציאות אפשר שההפרדה מורכבת יותר. תעשייה ותחנת כוח פולטות אמנם זיהום לאוויר, אך הפרטים הניזוקים ומתלוננים, אינם טורחים לצמצם את הצריכה ואת הנסיעה ברכבם הפרטי, ולגרום בכך במקביל להקטנת הזיהום או הייצור של המפעלים.

התאוריה של כלכלת השוק והתחרותיות בה היא פועלת, ניתנת אולי ליישום כשמדובר באינטרסים של הפרט, וכשאפשר לקבוע כללים לגבי מוכנות הפרט לקבל החלטות כלכליות לגבי עצמו ותשלומיו עבור מוצרי הצריכה שלו. אך כשמדובר באינטרס ציבורי, משתנה המסגרת לחלוטין, כשהחלטות

⁵⁷ "The polluter pays principle is widely accepted as a means of paying for the cost of pollution and control...The polluter pays principle is an economic principle, simply meaning an imposition of the cost of pollution abatement on individual polluters, rather than on the public purse..." Larsson, M.L.

The Law of Environmental Damage. New York: Kluwer Publications, 1999. p. 90.

⁵⁸ Kapp, K.W. *The Social Costs of Private Enterprise*. Cambridge, MA: Harvard University Press, 1950.

⁵⁹ Kretzmer, D. "Judicial Conservation V. Economic Liberalism: Anatomy of a Nuisance Case." *Israel Law Review* 13 (1978).

הינן ערכיות בתחילתן, ולא דוקא כלכליות. החלטות ערכיות יש לקבל עוד טרם קבלת ההחלטות לגבי המחיר שיש לשלם.

האוכלוסייה בעולם

אחת ההחלטות הערכיות המרכזיות המתבקשות כשמדובר בצעדים לשמירת איכות הסביבה, נוגעת לגידול האוכלוסייה האנושית. בסיס הגדרת איכות הסביבה הוא ביחסי הגומלין שבין הטבע לאדם. מכאן שהעדרו של האדם על כדור הארץ, היה מהווה את הנקודה הקיצונית של העדר נזק שלו לסביבה⁶⁰. ומאידך גיסא, ככל שתגדל האוכלוסייה האנושית על כדור הארץ, ובהעדר שינויים בגורמים אחרים, תיגדל השפעתה השלילית על איכות הסביבה. חוסר היציבות של האוכלוסייה האנושית והשפעתה על שאר מרכיבי הפרמידה הביוטית, מפרה את שיווי המשקל ומונעת את השתלבות האדם כחלק ממנה.

הקשר שבין גידול האוכלוסייה והפגיעה בסביבה אינו שנוי במחלוקת, והביא במאה האחרונה חוקרים וגופים בעולם להתריע, לפעול ולהתארגן לצמצום הגידול או הפגיעה בסביבה^{61, 62, 63}. לא יפלא איפוא, ששאלת גידול האוכלוסייה האנושית, הינה אחד ההיבטים המרכזיים בנושאי איכות הסביבה. בדיקת גידול האוכלוסייה בעולם בשני העשורים האחרונים, מוצגת בתרשים שלהלן, ומראה שלמרות עליית המודעות הסביבתית בעולם בעשורים אלה, ממשיכה האוכלוסייה לגדול.

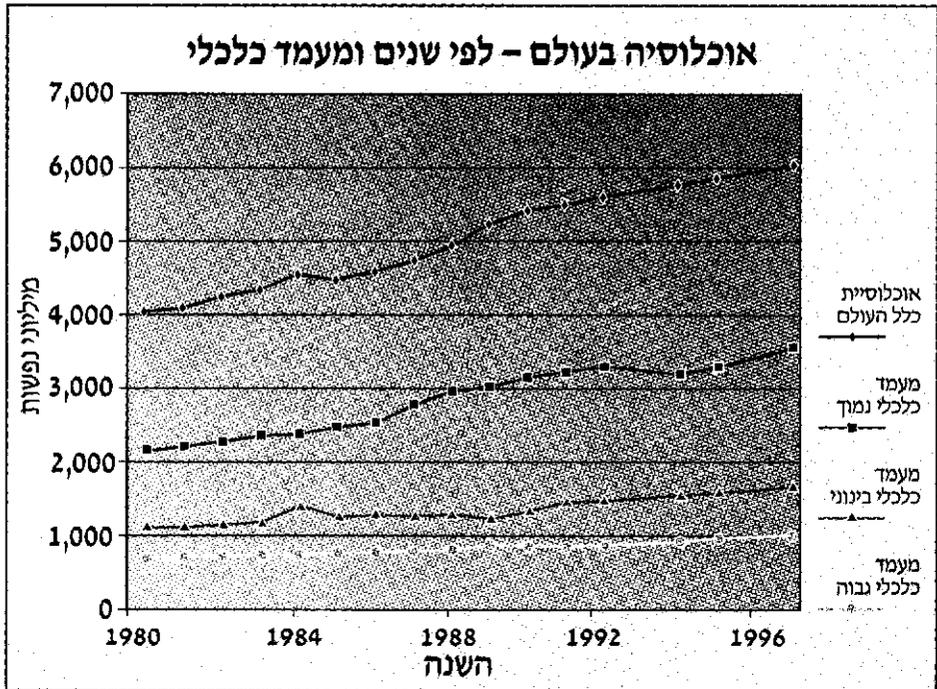
האוכלוסייה שבמעמד הכלכלי הנמוך, מהווה את החלק הארי של אוכלוסיית העולם, גידולה מהיר יחסית, ולכן מהווה הגידול בה את התורם המשמעותי ביותר לגידול כלל האוכלוסייה בעולם. התרשים ממחיש שככל שירוד המעמד הכלכלי של האוכלוסייה, גדל (בממוצע) קצב הגידול שלה. לכך יש לפחות שתי נקודות מבט חשובות: מחד גיסא, ככל שהפיתוח הכלכלי נמוך, קטנה בד"כ המודעות או היכולת להשקיע בשמירה על איכות הסביבה. מאידך גיסא, ככל שגדל הפיתוח הכלכלי של האוכלוסייה, כך גם גדלים פגיעתה הרעה באיכות הסביבה וניצולה את משאבי הטבע. בהקשר זה, יש כמובן לתת את הדעת גם למשתנים נוספים ביחסי הגומלין של האוכלוסייה המסוימת עם סביבתה, כמו נסיונותיה והצלחתה להתמודד עם הפגיעה בסביבה.

⁶⁰ לדוגמא: גרסטנפלד מ', **סביבה ובלבול - מבוא לאקולוגיה עכשווית**, הוצאות הקיבוץ המאוחד ומכון ירושלים לחקר ישראל, תל אביב, 1998, עמ' 87.

⁶¹ Ehrlich, P.R., and Ehrlich, A.H. *The Population Explosion*. New York: Simon and Schuster, 1990.

⁶² Hardin, G. *Living Within Limits: Ecology, Economics and Population Taboos*. Oxford: Oxford University Press, 1993.

⁶³ Cohen, J.E. *How Many People Can the Earth Support?* New York: W. W. Norton and Co., 1995.



נתונים מתוך: World Development Reports, Oxford university press (world bank)

רקע סביבתי בישראל גאוגרפיה⁶⁴

מדינת ישראל משתרעת בדרום מערב יבשת אסיה, ברצועת מעבר שבינה לבין יבשות אירופה ואפריקה ובין האוקיאנוס האטלנטי וההודי. שטח המדינה בן 22,145 קמ"ר, שרובו (כ-98%) שטח יבשתי, התחום בין הים התיכון ממערב, הרי הלבנון והגולן בצפון, ומדבריות סוריה ערב וסיני במזרח ובדרום, כאשר מפרץ אילת מפריד ביניהם. קו רוחב 32° צפון וקו האורך 35°30' מזרח, חוצים את הארץ ומגדירים את מיקומה על הגלובוס. רצועות אורך גאוגרפיות טופוגרפיות מחלקות את מרכז הארץ, הצר ממילא, למישור החוף, הגבעות (או ההרים), ובקעת הירדן. הדרום והצפון רמתיים או הרריים (עם עמקים), בעיקרם. רוב הסלעים בארץ הינם סלעי משקע ימיים. לצד אבני הגיר והסיד קיימים גם סלעי בזלת.

⁶⁴ מבוסס על נתונים מהשנתון הסטטיסטי לישראל 2000, מס' 51, הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, ירושלים.

ישראל נמצאת באזור האקלימי הסובטרופי, בצומת אקלימי בין הטרופי לממוזג. בדרום הארץ אופייני האקלים המדברי, בעוד שבשאר האזורים שורר בעיקר אקלים ים־תיכוני. התוצאה הינה שונות בכמויות המשקעים בין האזורים ולאורך השנים, עם חלוקה ברורה לשתי עונות שנה, קיץ חם ושחון וחורף קריר וגשום. הממוצע הרב שנתי של המשקעים, נע בין כ־30 מ"מ בדרום לכ־700 מ"מ בצפון⁶⁵. הממוצע הרב שנתי של המשקעים אינו משקף את כל האמת, עקב התופעה הקשה אך האופיינית לישראל, של העליות והמורדות בכמויות המשקעים השנתיות, והיוצרות סדרות של שנים שחונות. תופעה זו קשה יותר מאשר מיעוט הגשמים גרידא^{66,67}.

נתונים אלה, לצד הפעילות האנושית, מהווים גורם מרכזי לגוון ולצפיפות של הצומח הקיים בשטח כה קטן. בישראל יש כ־3,500 מיני צומח, לעומת פחות ממחצית המגוון באנגליה או במצרים השכנה. מימי השטח המצומצמים, צפיפות האוכלוסייה, תעוש ועיור האוכלוסין (כנדון בהמשך), מיעוט מקורות מים זמינים ברוב השטח, והעדר תכנית יעור גבוהה ועבותה, תורמים לצמצום החי בישראל, ובעיקר יונקים גדולים.

אוכלוסייה בישראל

לגידול בכמות האוכלוסייה, הן במדינה בכלל והן כשמדובר באזור מסויים בה, יש תרומה מכרעת לגידול בבעיות הסביבתיות⁶⁸. גידול האוכלוסייה בישראל פוגע בסביבה בעיקר עקב צריכה מוגברת של משאבי טבע, פליטה מואצת של מזהמים לסביבה והגברת הלחץ של התושבים על הקרקע, המאיצה את דחיקת הטבע מהם. הקשר שבין גידול האוכלוסייה והפגיעה בסביבה בישראל בשנות האלפיים, מוצג בתרשים שלהלן:

בסוף שנת 2000 מנתה אוכלוסיית ישראל, 6.3 מיליוני נפשות⁶⁹, היא צפויה להגיע בשנת 2005 לכ־7 מיליוני נפשות, וב־2020 לכ־9 מיליוני נפשות⁷⁰.

⁶⁵ ישראל במספרים 1998, הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, ירושלים.

⁶⁶ עמירן ד', גשמים ומדיניות המים בישראל: סדרות של שנים שחונות ושל שנים גשומות והשלכתן על מדיניות המים. מכון ירושלים לחקר ישראל, 1994.

⁶⁷ דרי ד' וסלומון א', "אחרי תמבול", אי ודאות ומדיניות המים בישראל, מכון ירושלים לחקר ישראל, ירושלים, 1995.

⁶⁸ לדוגמה גם: רינת צ', "פרו ורבו אבל תצטרכו להצטופף", הארץ, 6.11.1998, עמ' 6.

⁶⁹ נתוני הלמ"ס - <http://www.cbs.gov.il/population/popultab2.pdf>, לוח 2.

הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, תנועות דמוגרפיות ומשקי בית - 1999, 2001, ירושלים.

⁷⁰ מתוך השנתון הסטטיסטי לישראל 2000, שם, לוח 2.26.

מאז קום המדינה ועד שנת 2000, גדלה אוכלוסיית ישראל פי 7.2. בעשרים השנים האחרונות, גדלה אוכלוסייתה בכ-64%, לעומת אוכלוסיית כלל העולם שגדלה באותה תקופה בכ-54%⁷¹. כפי שעולה מהתרשים לעיל, קיים קשר בולט בין רמת הפיתוח הכלכלי של מדינה לבין קצב גידול אוכלוסייתה. התוצר הלאומי לנפש, הינו אחד המדדים המקובלים לבחינת רמתה הכלכלית של מדינה. ישראל יוצאת דופן עקב היותה ניצבת בין חמש עשרה המדינות בעלות התל"ג לנפש הגבוה בעולם⁷², אך גידול האוכלוסין בה, נמצא ברמה של מדינות בעלות תל"ג לנפש נמוך בהרבה⁷³. התרשים שלעיל מראה את הבולטות של ישראל בקרב עשרות המדינות בעלות התל"ג לנפש הגבוה בעולם (ואפילו כשאצל רובן התל"ג נמוך בהרבה מזה של ישראל).

מדינת ישראל תומכת בגידול אוכלוסייתה הן בדרך של עידוד הריבוי טבעי, תגמולו ושיפור מתמיד של שרותי הבריאות, והן באפשרות להגירה של כל יהודי באשר הוא, בחוק השבות, בפעולות הסברה, בעידוד העלייה, בהטבות כלכליות לעולים וכיו"ב. גידול האוכלוסייה היהודית נתפס כצורך ביטחוני, אל מול מספרם הגדול של אויבי המדינה ולנוכח האבדות בנפש הנגרמות או הצפויות להגרם עקב פעולות האיבה המלוות את המדינה תמידית⁷⁴. בישראל ישנן קבוצות אוכלוסייה בהן הריבוי הטבעי נתפס כצורך דתי – כשמדובר במצוות "פרו ורבו" המתמלאת במגורים היהודיים הדתיים, או כמסורת ואורח חיים – אצל המיעוט הגדול של האוכלוסייה הערבית בישראל. הרצון של הנהגת המדינה לשמר בה את הרוב היהודי, מוליד גם הוא תמיכה בגידול אוכלוסייה זו⁷⁵. לצד אלה קיימים גם גורמים רגשיים אצל בודדים או ארגונים, כמו הרצון לפצות כתוספת נפשות

⁷¹ הישועים על פי נתונים מ: השנתון הסטטיסטי לישראל 2000, שם, לוח 2.1.

נתוני הלמ"ס – <http://www.cbs.gov.il/population/popultab2.pdf>, לוח 2.

הלישכה המרכזית לסטטיסטיקה, *תנועות דמוגרפיות ומשקי בית – 1999, 2001*, ירושלים.
World Development Reports, (World Bank), Oxford University Press.

⁷² Selected World Development Indicators. World Bank.

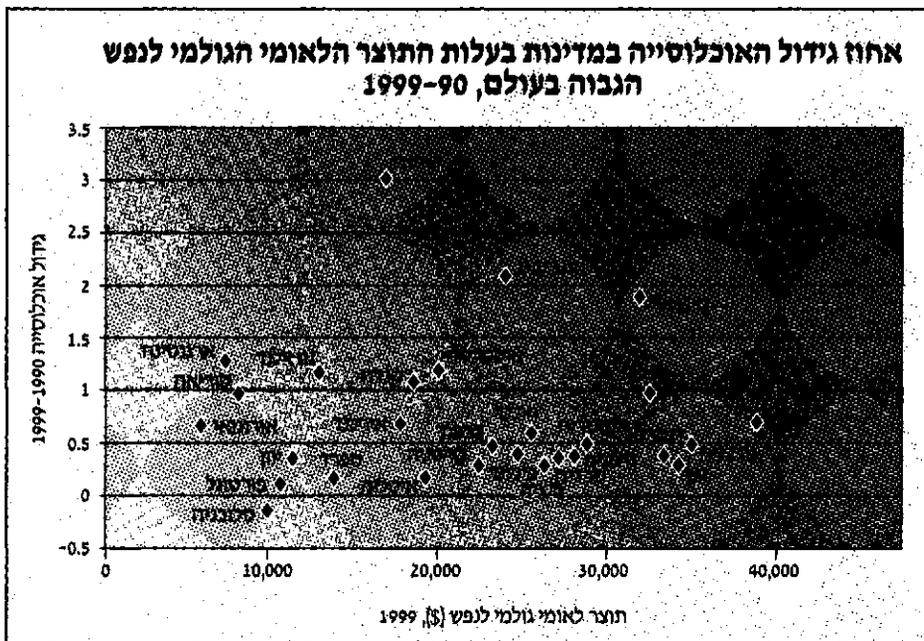
<http://www.worldbank.org/poverty/wdrpoverty/report/ch12a.pdf>. July 16, 2001.

⁷³ קואליציית האירגונים הירוקים הלא ממשלתיים בישראל, שהכינה דוח לקראת ועידת יוהנסבורג (ועידת פיסגת כדור הארץ), בסוף אוגוסט 2002, קובעת: "שישראל נסוגה בעשור האחרון כמעט בכל מדדי הקיימות המקובלים, לכיוון אנטיסיבתי והפרת סטנדרטים קיימים... כל אלה נובעים אמנם מהגידול באוכלוסייה ומהעלייה ברמת החיים, אך גם בשל המדיניות הממשלתית. לדבריהם, ישראל היא כנראה המדינה היחידה בעולם שבה קצב גידול האוכלוסייה דומה לזה של המדינות המתפתות, וקצב גידול הצריכה דומה לזה של המדינות המפותחות, כאשר כל זה מתרחש באחת מ-10 המדינות הצפופות בעולם."
טל ד, "ועידת יוהנסבורג", *גלובס אינטרנט*, 18.08.02.

<http://www.globes.co.il/serve/globes/docview.asp?did=611247>

⁷⁴ Friedlander, D. & Goldscheider, C. "Immigration, Social Change and Cohort Fertility: Has Israeli Population Joined the Process?" *Population Studies*, 47. 1978: pp.295-306.

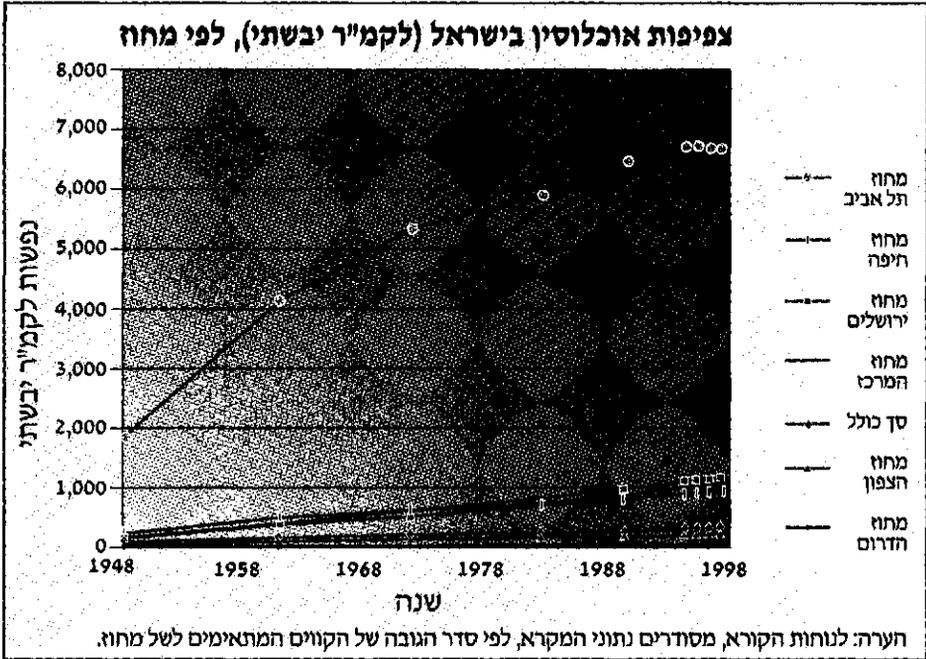
⁷⁵ Anson, J. & Meir, A. "Religiosity, Nationalism and Fertility in Israel." *European Journal of Population*, 12. 1996: pp.1-25.



מעובד על פי נתונים מתוך:
<http://www.worldbank.org/poverty/wdrpoverty/report/ch12a.pdf>

למשפחה עקב אובדן חלק מהמשפחה בשואה, דעת קהל אוהדת למשפחות ברוכות ילדים, קבוצות לחץ התומכות או המשיגות הטבות למרובי הילדים וכיו"ב. בנוסף לעידוד החוקי של הריבוי הטבעי, קיימת גם הגירה לא חוקית או לא מבוקרת אל המדינה, בהקף לא ידוע אך לא מבוטל של אוכלוסייה ערבית שכנה או של מי שמחפשים כאן את פרנסתם או שיפור באיכות חייהם. מצבה היחודי של ישראל בתחום גידול האוכלוסייה, משליך מטבע הדברים גם על ההיבט של איכות הסביבה בה ואולי, כמוזכר בהמשך, אף על מעמדה הסביבתי של ישראל ביחס לשאר מדינות העולם. לא יפלא איפוא, שלמרות היותה של ישראל מדינה בעלת תל"ג לנפש כה גבוה, טכנולוגיה ומדע מודרניים ודמוקרטיה המודעת לאיכות החיים של התושבים, דורגה בשנת 2002 רק במקום ה-63 ברמת איכות הסביבה בה⁷⁶.

⁷⁶ <http://www.cicsin.org/indicators/ESI/rank.html>



מבוסס על נתוני שנתוני הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, לוח 2.4 מתוך: <http://www.cbs.gov.il/shnaton51/shnatonh51.htm#2> כניסה אחרונה ב'24.6.02.

קרוב ל-92% מאוכלוסיית ישראל גרה ביישובים עירוניים. כשני שלישים מהאוכלוסייה שוכנים לאורך ולרוחב מישור החוף⁷⁷. צפיפות האוכלוסייה בישראל הינה מהגבוהות בעולם במיוחד אם מוציאים מהחישוב את שטחי הנגב שאינם מיושבים בישובי קבע⁷⁸. למרות כל ההצהרות והקריאות הרשמיות והלא רשמיות והנסיונות לישוב מרחבי הנגב⁷⁹, ולהורדת (או להקפאת) הצפיפות בשאר האזורים^{80, 81}, נראה (כמודגם בתרשים שלהלן), שצפיפות האוכלוסייה בישראל, לא רק שממשיכה לעלות עם השנים, אלא שהיא עולה בעיקר, ובקצב הגבוה ביותר, במחוז תל-אביב, שהוא הצפוף

⁷⁷ מחושב מנתוני הלמ"ס, לוח 1 – <http://www.cbs.gov.il/population/popultabl.pdf> הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, תנועות דמוגרפיות ומשקי בית – 1999, 2001, ירושלים.

⁷⁸ הנסון מ', ב: סימני חיים 2000, בראון ל ואח', שם. עמ' 152.

⁷⁹ טישלר י', "הנגב עוד יהיה פורח", גלובס, 25.11.01.

⁸⁰ ראה תכנית מיתאר ארצית, 31 ינואר 1993.

⁸¹ אפרת א', "קליטת עלייה. תפרוסת אוכלוסיה ותעסוקה בתפיסה תכנונית חדשה", קרקע, 36, 1993, עמ' 13-3.

ביותר. כל הנפות שלאורך מישור החוף הינן בעלות ריכוזי אוכלוסייה גבוהים, הנעים בין 500 ל-9,000 נפשות לקמ"ר⁸². השלכות סביבתיות שליליות יש הן לצפיפות הגבוהה של האוכלוסייה בישראל⁸³, והן לריכוזה בערים הדלות בשטחים פתוחים⁸⁴.

בישובים בני פחות מאלפיים נפשות, מתגוררים רק כחצי מליון מתושבי המדינה. אולם, יש גם להתיישבות זו יש השלכות סביבתיות בלתי מבוטלות, בעיקר בשל פיזור הגדול ובשל השתלבותה במקרים רבים, באזורים בעלי רגישות נופית ומשאבי טבע ייחודיים.

הגירה לישראל – עלייה

מאפיין ייחודי לישראל, הינו כאמור, בתחום ההגירה הבינלאומית אליה – העלייה. אוכלוסיית של ישראל מורכבת בעיקר ממגורים בני הדור הראשון, השני או השלישי, מארצות מוצא רבות ושונות. עד קום המדינה עלו אליה למעלה מחצי מליון נפשות, ומאז עלו ארצה מעל שני מליון ושמונה מאות אלף עולים⁸⁵.

ארבעת עשורי העלייה הראשונים אופיינו בתכנון "מלמעלה" של קליטת האוכלוסייה ופיזור במרחב הלאומי. בעשור האחרון הוחלט לנקוט בגישה של קליטה ישירה, המאפשרת לעולים לבחור את מקום מגוריהם הראשון בארץ על פי העדפתם. עם זאת, התערב השלטון המרכזי בתחום הדיור כשבנה אלפי דירות, רובן בשוליים הלאומיים של ישראל, וכעיבוי של ערים קיימות⁸⁶. היו שציפו כי גל העלייה ישפיע אולי על פיזור האוכלוסייה בישראל⁸⁷ והוא הוא שיתן את המענה לכוונות הרשמיות לשינוי מפת צפיפות האוכלוסייה בישראל. אולם הנטייה של מהגרים בכל העולם וגם בישראל, היא השתקעות באזורים מטרופוליניים, המציעים היצע ומגוון גדולים בתחומי הדיור והתעסוקה. כך גם ארע בגל העלייה האחרון, כשסיבות כמו ריחוק, חוסר התעסוקה, ודלות שרותי הרווחה, הביאו לכך שהעולים שהברירה הייתה בידם, לא נטו להתיישב בשוליים הלאומיים, אלא העדיפו להתגורר בגוש דן ובישובים עירוניים ותיקים במישור החוף. לעלייה ההמונית מברה"מ

⁸² מתוך השנתון הסטטיסטי לישראל 2000, שם, מפת צבע של צפיפות אוכלוסייה.

⁸³ אדם טבע ודין, גיליון העשור, חורף 2001, עמ' 12-13.

⁸⁴ רינת צ', "אוויר הרים לא צלול, אוויר ים מזוהם", הארץ, גיליון פסח, 6.4.2001, עמ' ב' 10.

⁸⁵ מתוך השנתון הסטטיסטי לישראל 2000, שם, לו 2.1-2.3, 5.1.

⁸⁶ ליפשיץ ג', "התפרוסת הגאוגרפית של עולי בריה"מ לשעבר בישראל", מחקרים בגאוגרפיה של א"י, ט"ו, 1998, עמ' 127-150.

⁸⁷ פרוז'נין ע' וגלס י', איכות הסביבה בישראל בשנות האלפיים, שם.

לשעבר, לא הייתה השפעה משמעותית על שינוי תפוצת האוכלוסייה בישראל⁸⁸, מה שהשליך, לחיוב ולשלילה, גם על נושאי איכות הסביבה.

התפתחות בעיות סביבה בארץ ישראל

במשך אלפי שנות הסטוריה, ישבו בארץ ישיבת קבע בעיקר חקלאים וסוחרים, שהשתלבו בארצות חייהם בסביבתם, ושמרו עליה במנהג או בדרך של חוקים, כמו חוקי השמיטה, שמירה על עצים והסדרת מטרדים מקומיים. לאחר חורבן הישוב היהודי ועקב ניתוק השילוב והקשר שבין האדם לסביבה, עברו המערכות האקולוגיות והסביבתיות בארץ זעזוע והפרת שווי משקל. אלה באו לידי ביטוי בין השאר, בכריתת יערות והשמדת החי, ובהרס מערכות הניקוז, המים וההשקיה. בדורות האחרונים, עם תחילת ישוב הארץ מחדש בתושבי קבע, החלו שוב הפעולות הנמשכות של האדם לשיקום הסביבה, כשהבולטת ביניהן הייתה הקמת הקרן הקיימת לישראל (קק"ל) בתחילת המאה. הקק"ל הוקמה בין השאר לצורך השבת היערות לישראל, לשיקום מערכות המים והניקוז, ליבוש הביצות, ולהכשרת שטחים לעיבוד חקלאי.

גלי האוכלוסייה שעלו לארץ לאחר הקמתה, העיור, הפיתוח הכלכלי המהיר, צמיחת התחבורה, פריסת התשתית הפיסית, התעוש והחקלאות האינטנסיבית והמודרנית, זעזעו שוב את מערכות הגומלין שבין האדם לסביבה, תוך פגיעה באיכותה⁸⁹. החוקים האמורים לקבוע את הנורמות המאזנות ואת דרך החיים המשותפת במערכת האקולוגית היו מעטים, לא תמיד התאימו ליעדם או שלא נאכפו. כתוצאה מכך, הזדהמו והצטמצמו מאגרי המים של הארץ, ימים, נחלים, ומי תהום⁹⁰. התעשיות זיהמו את האוויר בגזיהן ואת הקרקע בתמרים רעילים, הפסולת הושלכה ללא פיקוח מתאים, והבנייה המואצת איפשרה הגדלת "עדרי הממון" של היוזמים, על חשבון השטח המשותף הירוק והפתוח⁹¹. המרצת הפיתוח והכלכלה המתועשת נראו כמטרת על המקדשת את האמצעים, כולל מתן לגיטימציה או התעלמות מהמזהמים⁹². גם אם מנקודת ראותו של המזהם

⁸⁸ אפרת א', "הגיאוגרפיה של הקליטה הישירה של עולי ברית המועצות", **כנס האגודה הגיאוגרפית הישראלית**, עורך: גונן ע', ירושלים, 1990.

⁸⁹ Gabbay, S. *The Environment in Israel*. Jerusalem: Ministry of the Environment, 1998.

⁹⁰ Laster, R. *Water Pollution in Israel: The Legal Framework for the Prevention of Min. of Interior*. Jerusalem: Environmental Protection Service, 1976.

⁹¹ מרינוב א', "איכות הסביבה בישראל", **אישים ומעשים בישראל – ספר היוכל**. אהרוני ש' ומ', עורכים, הוצאת מיקסם, כפר סבא, 1998, עמ' 541-544.

⁹² מזור ע', "היש הצדקה לאתרי תעשייה מזהמת?", **אקולוגיה וסביבה**, החברה להגנת הטבע, המשרד לאיכות הסביבה, קק"ל, כרך 6, 2000, עמ' 109.

יש למוצר המיוצר כדאיות כלכלית, הרי שבהכללת ערך הנזק הנגרם בחישובים לאומיים, נראה שפעמים רבות מדובר בגרעון בלתי כדאי לכלל. מהכוון האחר, כירסמה הבנייה המואצת במיטב השטחים הפתוחים, כשאות הדוגמאות הבולטות הינה הרס החופים⁹³.

העלייה והסביבה

בין העולים שהגיעו ארצה, היו שבאו מארצות בהן המודעות לסביבה ולאיכותה גבוהה, בעוד שאחרים עלו ממקומות בהם לא נהוג היה להתרגש מהשלכת בדל סיגריה ברחוב. הצורך בהסתגלות למציאות חדשה ובלתי מוכרת לעולה, אפילו אם היא מהווה שינוי חיובי, יוצר אצל העולה מצב משברי זמני. במצב דברים זה, מושפעים גם יחסו וערכיו כלפי איכות הסביבה בארץ החדשה. מהכוון האחר, מהווה מספר העולים העצום לאורך התקופה הקצרה, גורם לשינויים רבים בתבניות המציאות המוכרות לאוכלוסייה הותיקה, הקולטת⁹⁴.

ואמנם, יש המצביעים על העלייה ההמונית של ראשית שנות התשעים, כגורם שעצר את השיפור בנושאי איכות הסביבה, שהחל בארץ בשנות השמונים^{95, 96, 97}. עליית כחצי מליון עולים תוך זמן קצר יחסית, מצאה את מערכות התכנון והביצוע בלא שהשכילו לקרוא את הכתובת על הקיר. יש הטוענים שמאחר שמוסדות התכנון השונים לא יכלו לאפשר יצירת מלאי תכנוני של מאות אלפי יחידות דיור תוך זמן קצר כנדרש, אישרה הכנסת ב־1990 את חוק הליכי תכנון (הוראת שעה) המאפשר אישור מהיר של תוכניות בנייה לצורכי מגורים, תוך "עקיפה" של הוראות חוק מגבילות אחרות. ב־1991 התקין שר הפנים תקנות המאפשרות קבלת פטור מהיתר לבנייה למגורים זמניים.

⁹³ יש הטוענים אגב, שתהליך זה החל עוד כשהורדוס בנה את נמל קיסריה, שגרם לנזק בלתי הפיך לחוף: מינץ ר', "אל תעשו גלים", **ירוקיכחול לבן**, פורום המשק והכלכלה למען איכות הסביבה, גבעתיים, אוקטובר 1994, גל' 1, עמ' 42-44.

⁹⁴ גרינשפון א', חשן א', ואח', "העלייה ההמונית מברית המועצות – סיכונים וסיכויים", **חוזר האגף למדע ולטכנולוגיה 6**, משרד החינוך והתרבות, ירושלים, אפריל 1991.

⁹⁵ Marinov, U. *Israel's New Future – Interviews*, New York: Rubin Mass and Jerusalem Center for Public Affairs, 1994, p. 175.

⁹⁶ גרסטנפלד מ', "כוונים חדשים, הציונות והחלום הירוק", **הקשר לסביבה**, גל' 4, אפריל 2001, עמ' 136.

⁹⁷ השר לאיכות הסביבה, ח"כ צחי הנגבי מצא כ"סיבה נוספת להידרדרותה הקשה של הסביבה... גידול המהיר של אוכלוסיית המדינה, בשל גלי העלייה שהביאו לארץ מיליון בני אדם. אלה הגדילו את צריכת המים, את ייצור הניב, הגדילו את ייצור האשפה והגבירו את הצפיפות בכבישים".

טל ד', ועידת יוהנסבורג, **גלובס אינטרנט**, 18.08.02.
<http://www.globes.co.il/serve/globes/docview.asp?did=611247>

ביולי אותה שנה נכנס תיקון נוסף לגבי רישוי אוטומטי לבנייה. כל החוקים האלה במטרה לשמור, כביכול, על עקרונות התכנון תוך האצת הליכים. התוצאה הייתה שאושרו מאות אלפי יחידות דיוך, ללא הגשת תוכנית מרכזית מסודרת, ללא ויסות וללא פיתוח של תשתיות. עקב כך נאלץ אפילו מינהל התכנון במשרד הפנים, לשנות את אופי פעילותו ממעקב והסדרה (רגולציה) ל"תכנון יזום"⁹⁸. הממשלה דחקה בשנים אלה את נושאי איכות הסביבה לשוליים, ועקפה את חוקי התכנון והבנייה. תוכניות רבות אושרו בהחלטות תוך התעלמות משקולי תכנון סביבתיים⁹⁹. המשרד לאיכות הסביבה, האמון על בחינת ההבטים הסביבתיים בתכניות, לא שותף בהליכי התכנון ופעולות נעשו בניגוד לדעתו. מתכננים שביקשו לבדוק את ההשלכות הסביבתיות בטרם יתנו אישורים, נתפסו כבירוקרטים המעכבים קידום תכניות לקראת בניו. בניית מספר רב של יחידות דיוך אושרה מבלי שתערך בדיקה קפדנית היכן יש למקם אותן. לא יפלא איפוא שיחידות נבנו מעל לאתרי פסולת ישנים, אחרות מוקמו קרוב מדי לשדות תעופה, או ללא סידורי ביוב מתאימים. נזקים שנגרמו היו לעיתים גם ברמה ארצית, כמו שטפונות עקב העדר טיפול והקצאת אמצעים לניקוז, הרס של משאבי סביבה יחודיים, לטובת בנייה יעודית לעולים¹⁰⁰.

למרות שלא מעטים ראו את הכתובת האנטי סביבתית על הקיר או התריעו והציעו פתרונות^{101, 102, 103, 104}, הייתה התוצאה מנקודת הראות של איכות הסביבה, שהעליה ההמונית של ראשית שנות התשעים החזירה את הממשלה לגישות של שנות החמישים, והנזק הכלכלי והסביבתי שנגרם היה עצום.

לצד אלה, יש המצביעים גם על הבט חיובי לעלייה, בהקשר הסביבתי. השיעור הגבוה של העולים המקצועיים בתחומי המדעים וההנדסה, שהופנו או פנו לתעסוקה במגזר הציבורי, זיכוהו בתוספת משמעותית של כח אדם מקצועי, בתחומים היכולים להשפיע על קבלת החלטות בנושאי הסביבה¹⁰⁵. יתרון נוסף שהביאה העלייה, היה בהנעת גלגלי התכנון הלאומי, המטרופוליני

⁹⁸ רצ'בסקי ד', "תוכניות מתאר ארציות ומחוזיות בתקופת פיתוח מואץ", **תכנון סביבתי**, 7-46 עמ' 1.

⁹⁹ שגיא י', "נלבישך שלמת בטון ומלט? או: הייתכן שילוב בין הבנייה לצורכי קליטת עלייה לבין שמירת דמות נוף הארץ?", **טבע וארץ**, 247, 1990, עמ' 4-5.

¹⁰⁰ לדוגמה "ים החולות" באשדוד: גבעון ב', "שיכון עולי רוסיה מול שמירת הטבע", **סביבות**, 26, 1991, עמ' 190-192.

¹⁰¹ כץ ד', "קליטת העלייה כבעיה אקולוגית", **מהנדסים ואדריכלים**, נוב' 1990, ע' 17-18.

¹⁰² שגיא י', "נלבישך שלמת בטון ומלט? או: הייתכן שילוב בין הבנייה לצורכי קליטת עלייה לבין שמירת דמות נוף הארץ?", ש.ס.

¹⁰³ מרינוב א', "החלטות חפוזה בנושא הבנייה לעולים מתקבלות ללא שיתוף המשרד לאיכות הסביבה", **מבנים**, חוב' 95, 1990, עמ' 61.

¹⁰⁴ תמיר י', "זעקי אדמה אהובה" מוסף איכות הסביבה, עיתון הארץ, יוני 1994, עמ' 5.

¹⁰⁵ פרויניץ ע' וגלס י', **איכות הסביבה בישראל בשנות האלפיים**, מכון ירושלים לחקר ישראל והמשרד לאיכות הסביבה, 1992, עמ' 19.

והאזורי¹⁰⁶. המחסור המחרף שהתגלה בשטחים, דחף לשינוי בתפיסות התכנון שהיו מקובלות מאז קום המדינה, ובמיוחד למעבר מאידאולוגייה של פיזור אוכלוסייה לפיתוח ממוקד בארבעה מטרופולינים^{107, 108, 109, 110, 111, 112}. כתוצאה מתנופת התיכנון הרב תחומית, התגבשה המסקנה שעקב סכנת אזלת הקרקע, יש להשקיע בתיכנון לשמירה על שטחים פתוחים ולבנייה יעילה, שיבטיחו עתודות קרקעיות לדורות הבאים ולפיתוח בר קיימא.

פריסת האוכלוסייה והסביבה¹¹³

כאמור לעיל, מרוכזים כשני שלישים מאוכלוסיית ישראל במרכז ולאורך מישור החוף. לפיזור האוכלוסייה מהמרכז אל השוליים הלאומיים בארץ, יש משמעות של תועלות סביבתיות לאזור מישור החוף הצפוף, כמו הפחתת ריכוזי התעשייה, תחבורה, פסולת ושפכים וכיו"ב. אולם, אם גידול האוכלוסייה באזורי השוליים נעשה באופן בלתי מבוקר, עלולה פריסה נרחבת של יישובים קטנים לגרום לנזקים לנוף וכמובן גם לחי ולצומח. פיתוח תעשייתי בלתי מבוקר וחקלאות מתוחכמת באותו אזור, יוצרים מגוון חדש של בעיות ומטרדים סביבתיים, לרבות פגיעות במי התהום. התיירות המתפתחת באזורים אלה במקביל, גורמת לעליית המודעות והרגישות לנושאי נוף, אסתטיקה ניקיון, שקט וכד', ומחייבת פעילות מודעת ומכוונת לשיפורים סביבתיים כפי שלא נדרשה בעבר. במקרים רבים, וכשמדובר בתחרות על אותו משאב, מתגלים ניגודי אינטרסים בין המוסדות המיישבים לבין גורמים שונים במערכת הישראלית, ובניהם רשויות

¹⁰⁶ Feitelson, E. "Allowing for Sustainable Growth Under Drastic Immigration Stress in Israel." *Journal of Environmental Planning and Management* 37, 1994, pp.379-394.

¹⁰⁷ **תכנית מתאר ארצית משולבת לבניה, לפיתוח ולשימור, תמ"א 35**, אסיף ש', שחר א', אהרונסון ש', ספיבק א', אנוש בע"מ, משרד הפנים מינהל התיכנון, כרך א' ספטמבר 1999.

¹⁰⁸ פייטלסון ע', מרינוב א', קפלן מ', ישראל 2020, **מדיניות תכנון נושאת, כוונים לפיתוח בר קיימא, 1996**, לשכת המהנדסים והטכניון.

¹⁰⁹ לרמן ע' ולרמן ר', **תכנית מתאר ארצית משולבת לבניה פיתוח ולקליטת עלייה, תמ"א 31**, המועצה הארצית לתיכנון ולבניה, 1992.

¹¹⁰ צוות תיכנון מטרופוליני, המכון ללימודים עירוניים ואזוריים, האוניברסיטה העברית בראשות פרופ' שחר א', **מסמך עקרונות למדיניות פיתוח מטרופולין תל אביב**, משרד הפנים, משרד הבינוי והשיכון, מינהל מקרקעי ישראל, הרשויות המקומיות, מרחב מטרופולין תל אביב, המועצה הארצית לתכנון ולבניה 1996.

¹¹¹ כהן ש' ומזור א' בשיתוף מכון ירושלים לחקר ישראל, **מטרופולין ירושלים תוכנית אב ותוכנית פיתוח**, הוכן עבור משרד הפנים, משרד הבינוי והשיכון, מינהל מקרקעי ישראל ועיריית ירושלים. ירושלים, מרס 1994.

¹¹² **מטרופולין חיפה ומחוז חיפה, תוכנית אב - מסמך מדיניות**, משרד פנים, משרד הבינוי והשיכון, מינהל מקרקעי ישראל, אוגוסט 1999.

¹¹³ מבוסס על פרוז'נין ע' וגלס י', **איכות הסביבה בישראל בשנות האלפיים**, שם.

השמירה על הטבע והסביבה. דוגמא בולטת לכך היא התחרות על שטחי החולות השונים בישראל: חולות החוף, חולות פנים ארציים וחולות הערבה, המהווים אקוסיסטמות ייחודיות הראויות לשימור.

המעבר לפרברים עירוניים גורם ללחץ גובר להפשרת קרקעות חקלאיות לבנייה בשטחים פתוחים ולהתפשטות המרחב המטרופוליני ולהפיכתו לרצף אורבני מבונה גדל מימדים. במקביל נדרשים העלות רמת המינוע והשקעות גדולות בהקמת מערכת דרכים, מחלפים ותשתיות פיסיות אחרות, שיאפשרו את פעולת המטרופולין המתפשט. זיהום האוויר גובר הן עקב פליטת מזהמים תחבורתיים, עירוניים ותעשייתיים והן עקב הקטנת תכסית הצמחייה. המילוי החוזר של מי התהום קטן, עקב אטימת שטחים על ידי בניו וסלילה, ומשתנה גם סוג המזהמים המחלחלים אליהם, עקב החלפת שימושי קרקע חקלאיים בשימושי קרקע עירוניים. בעינה נותרת השאלה לגבי העדיפות מבחינת איכות הסביבה, לפיזור או לריכוזה של האוכלוסייה¹¹⁴.

בעיות עכשויות של איכות הסביבה בישראל

הגם שרבות מבעיותיה הסביבתיות של ישראל דומות לאלה העומדות בפני ארצות אחרות בעולם, ישנן בעיות ייחודיות הנובעות מהמציאות המיוחדת של הארץ, האופייניות בחלקן רק לארץ או מתעצמות בה.

בין הבעיות הסביבתיות העקרויות בארץ, ניתן למנות^{115, 116}:

תכנון סביבתי – קיים מחסור גדול בשטחים פתוחים¹¹⁷, עקב גידול האוכלוסייה והעדר פיקוח נאות על שימוש וניצול יעיל וחסכוני של השטחים המפותחים. תכנון לקוי של כבישים ודרכים ראשיות או דחיקת שיקולים סביבתיים מפני שיקולים אחרים, גורם לפגיעה באזורים נופיים רגישים. כאמור לעיל, נקנה ישראל בקצב גידול אוכלוסין גבוה יחסית בשטח מצומצם, ובטופוגרפיה ובתנאי אקלים ומים המקשים על התיישבות בחלקים נרחבים של שטחה¹¹⁸.

¹¹⁴ בהבט הסביבתי, נראה פיזור האוכלוסין בנגב הצפוני פחות בעייתי מאשר באזורים אחרים, בעיקר בהעדר חשש לפגיעה ממשית במי תהום שפירים ומאחר שיעקר משאבו הנופיים של הנגב נמצאים מדרום לאזור הנ"ל.

¹¹⁵ ראה גם דוח המשרד לאיכות הסביבה: דוח 22, 1998.

¹¹⁶ אדם טבע ודין, גיליון העשור, חורף 2001, עמ' 12-13.

¹¹⁷ מזור א' וסלבדור א', ישראל 2020: מרחב האפשרויות חלופות הערכתן, חיפה 1997, עמ' 16.

¹¹⁸ על הקשר בין גידול אוכלוסייה בישראל והצורך בתיכנון נאות, ראה גם:
Feitelson, E. "Allowing for Sustainable Growth Under Drastic Immigration Stress in Israel." *Journal of Environmental Planning and Management*, 37, 1994, pp. 379-394.

זיהום אוויר – זיהום האויר מגיע בעיקר מתחבורה, מתעשייה וממקורות ייצור אנרגיה^{119, 120, 121}. חסרים תקני סולר לא מזהם לתחבורה ציבורית, והחמרת תקנים למפעלים. הצטופפות האוכלוסייה במרכזים עירוניים¹²², ולאורך מישור החוף, ריכוז מפעלי תעשייה ותחבורה באזורים אלה, העדר תחבורה ציבורית להסעת המונים, שתהיה נוחה, מספקת, ועם אמצעים קפדניים למזעור זיהום האויר, מבנה טופוגרפי ומשטר אקלימי המאפשרים הצטברות הזיהום או הסעתו למרכזי אוכלוסין אחרים, מגדילים עוד את המפגע של זיהום האויר בישראל.

זיהום ים וחופים – לישראל חוף ים ארוך, שמירב האוכלוסין והפיתוח הכלכלי מרוכזים לאורכו¹²³. זיהום הים והחופים נגרמים בעיקר על ידי פסולת המוזרמת ממקורות יבשתיים או המוטלת/ נשפכת לים ישירות על ידי מפעלי תעשייה. המפגעים נמשכים למרות הידיעה על קיומם, בין השאר עקב מחסור באכיפה חוקית או כלכלית יעילה נגדם. יזמי נדל"ן בעלי אמצעים או השפעה, הצליחו לנגוס בחופים, ולתרום גם הם לכך שממוצע שטח החוף שנותר פנוי לתושב, מסתכם בסנטימטרים רבועים בודדים¹²⁴. כרייה בלתי מבוקרת, נמלים או מפעלים הבנויים על חוף הים, בין בארץ ובין אצל שכנותיה (עד סכר אסוואן במצרים), פוגעים מאוד בשאריות החול לאורך החוף.

מים ונחלים – זיהום המים נגרם ע"י שפכים עירוניים, שיפכי תעשייה, חמרי הדברה חקלאיים ודלקים מתחנות הדלק המזהמים את מי התהום. שימוש אינטנסיבי במים על ידי האוכלוסייה הגדלה, הן לצריכה והן כמקור להובלה ולקליטה של פסולת מזהמת^{125, 126}. מיעוט המים בארץ, פוגע ביכולת למיהול הזיהום או להפחתת פגיעתו. התיעוש, הטכנולוגיות והמודרניזציה של החקלאות בישראל, מגבירים את כמות, ריכוז וגוון המזהמים המגיעים אל המים¹²⁷. ריכוז של

119 שרף ג', "זיהום אוויר בישראל, סיכום מצב והצעה למדיניות כוללת", **אדם טבע ודין** 1999: תקציר.

120 Koch, J., Dayan, U., and Mey-Marom, A. "Inventory of Emissions of Greenhouse Gases." *Israel Environmental Challenges* (S. Belkin ed.), 2000, p. 259.

121 Israel Ministry of the Environment. *Towards Sustainable Development*, Jerusalem, 1999, p. 47.

122 תמיר י' ישראל 2000, "מדינה ללא הפסקה", **ירוק-כחול-לבן**, גליון 28, 1999 עמ' 24.

123 United Nation Environment Program & Ministry of Environment. *Coastal Area Management Program (CAMP)*, Israel, 2000.

124 ניתן גם לחשב מספרי סנטימטרים של אורך חוף לנפש, על פי הנתונים הבאים: אוכלוסיית ישראל בסוף שנת 2000, 6,316,000 נפשות, אורך החוף מראש הנקרה עד זיקים: 188 ק"מ (3 ס"מ לנפש). חופים פתוחים לציבור: 57 ק"מ (ספחות מ"מ לנפש), חופים מוכרזים 17 ק"מ (כ"מ לנפש). המספרים יקטנו אם יחשבו עבור מספר המתרחצים בשנה: 55 מיליונים.

125 מזור ע', **מי התהום והאדם**, ספריית אוניברסיטה משודרת, הוצאת משרד הביטחון, 1996, פרקים יא-יג.

126 *Water Quality Management under Conditions of Scarcity: Israel as a Case Study*, (H. Shuval, ed.), London: Academic Press, 1980.

127 עמירן ד', **גשמים ומדיניות המים בישראל: סדרות של שנים שחונות ושל שנים גשומות והשלכתן על מדיניות המים**. מכון ירושלים לחקר ישראל, ירושלים, 1994, עמ' 8-10.

חלק גדול מהמים הזמינים באקוויפרים או במקורות מים הנמצאים באותו מתחם גאוגרפי בו חייה מרבית האוכלוסייה, מגדיל עוד את תופעות הזיהום. מחסור בצעדי מנע יעילים, מאפשר את המשך הפגיעה במקורות המים.

רעש – רעש חזק המגיע עד כדי מטריד הינו בדרך כלל תוצר של כבישים סואנים, שדות תעופה הממוקמים בקרבה יתרה למקומות מגורים או מפעלים הפועלים בקרבת אזורי מגורים. מטרידי הרעש ניכרים בישראל עקב ריכוז האוכלוסייה לאורך מישור החוף ובערים צפופות, לצד הכבישים הראשיים ושדות התעופה, ובהעדר תחבורה ציבורית המונית שקטה. האקלים החם וההרגלים ה"ים תיכוניים" של חלק גדול באוכלוסייה שאינו מסתגר בבית פנימה, מוציאים את התושבים לשהייה ברחובות ובמרפסות או בבתים שחלונותיהם פתוחים, מה שמעצים את האפקט של מטרידי הרעש.

פסולת – הגידול המהיר של אוכלוסיית ישראל, הצפיפות הגבוהה, והעלייה באיכות החיים ובהרגלי הצריכה, מביאים לעלייה בכמות הפסולת המוצקה, מחמירים את בעיית הפסולת המוצקה בארץ¹²⁸. על פי תוכניות מאושרות ואתרי פסולת קיימים, ההערכה היא ששטחי הטמנת הפסולת יספיקו רק לשנים אחדות. נדרשים על כן פתרונות כמו: הקטנת כמויות הפסולת הנוצרות במקור והקמת אתרים לסילוק פסולת^{129, 130} ולמיחזור¹³¹. בשנים האחרונות נסגרו כארבע מאות אתרי פסולת לא מוסדרים, אך תוצאות פעילותם עדיין ניכרות. ריכוז האוכלוסייה לאורך מישור החוף והמחסור בשטחים פנויים, מקשים על סילוק הפסולת ומצריכים את שינועה למרחקים. אוכלוסייתה הקטנה יחסית של המדינה, וחוסר שיתוף פעולה בינלאומי אזורי, מקטינים את הכדאיות הכלכלית של מיחזור הפסולת¹³².

זיהום קרקע – כמדינה מתועשת מייצרת ישראל פסולת תעשייתית או טכנולוגית רבה. החקלאות

¹²⁸ לקראת פיתוח בר קיימא, המשרד לאיכות הסביבה, ישראל, ירושלים 1988.

¹²⁹ לדוגמא: ג'ורגי ע', "מינהל המקרקעין יאפשר לרשויות בצפון להשתמש במחצבות נטושות כאתרי פסולת", הארץ, מהדורת אינטרנט 25.8.02.

<http://www.haaretz.co.il/hasite/pages/ShArtPE.jhtml?itemNo=199475&contrasSID=2&subContrassID=6&sbSubContrassID=0>

¹³⁰ גולן ג' "אושרה עקרונות הוספת אתר לסילוק פסולת בניין בנגב", גלובס אינטרנט, 24.10.02. <http://www.globes.co.il/serve/globes/docview.asp?did=629097>

¹³¹ לדוגמא: טל ד', "המהפכה הבאה של הנגבי: מיחזור פסולת בניין", גלובס אינטרנט, 31.3.02. <http://www.globes.co.il>

¹³² דוגמא לכך ניתן למצוא גם באמנת באזל 1989, לפיקוח על סילוק ועל תנועה של חמרים מסוכנים בין גבולות ישראל מסווגת באמנה בין המדינות המתפתחות, למרות שחוות הדעת המקצועית הישראלית גורסת שהיא עומדת בקריטריונים של מדינה מפותחת לצורך האמנה, כלומר שיש לה אפשרות להיפטר מפסולת רעילה. המשמעות היא שאין מאפשרים לישראל לסחור בפסולת זו, ולא לייבא פסולת למיחזור, ונגרמת פגיעה בתעשיית המיחזור בישראל.

המודרנית והאינטנסיבית, תורמת אף היא את חלקה. מיעוט השטח וצפיפות האוכלוסייה, מהווים גורם מעצים של הנזק ומחייבים הולכת חמרים מזיהמים או מסוכנים, למרחק. בישראל הקטנה יחסית, וחסרת היכולת לשתף פעולה עם שכנותיה, הגודל כן קובע את חוסר הכדאיות הכלכלית לטפל בפסולת התעשייתית בסמוך למקום הווצרה או למקום המזוהם. מניעת זיהום קרקע באמצעות ריכוז הפסולת המזהמת באתרי פסולת תעשייתית כמו ברמת חובב בדרום או באתר האסבסט בצפון, הוותה את הפתרון שהיה אולי נכון לזמנה, אך מתגלה כיום כפתרון שאינו מושלם, ואף פוגע בסביבה. קרינה – המצב הבטחוני המיוחד לישראל, מקטין או מגביל את אפשרויות המעקב, הניטור והפיקוח על חלק ניכר ממקורות הקרינה. ישראל מדינה מפותחת מהבחינה הטכנולוגית, ויש בה מקורות רבים אפשריים לקרינה רדיואקטיבית¹³³. התפשטות השימוש בטלפונים סלולריים, אנטנות וקווי מתח גבוה המוצבים בסמוך למרכזי אוכלוסייה, פותחת חזית נוספת של מקורות קרינה אלקטרומגנטית.

המודעות בישראל לאיכות הסביבה

אחת הבעיות העקרויות הקיימת בישראל, הינה המודעות הנמוכה לבעיות איכות הסביבה בארץ¹³⁴. מוגבלות המודעות בישראל לנושאי איכות הסביבה נובעת בעיקר מהתחרות על תשומת הלב הציבורית, בין סוגיית איכות הסביבה לסוגיות חשובות אחרות¹³⁵, ביחוד מאחר שהציבור בארץ הורגל לדחוק כל בעיה ולקטלגה כשולית מול המצב הביטחוני והבעיה הקיומית של מדינת ישראל¹³⁶. איכות הסביבה אינה עומדת בראש מעייניה של מדינה, בה נראית שאלת התחממות כדור הארץ, רחוקה יותר מבעיית ההתחממות בגבולותיה או מהחשש להפעלת נשק חם נגד תושביה. לא יפלא איפוא, שבממשלות שקמו בישראל באופן תכוף, לא התנהלו מאבקים על תיקון השר לאיכות הסביבה, כמו שהתנהלו על תיקים אחרים.

¹³³ בין השאר ניתן למצוא במתקני גרעין מרכזיים כמו בדימונה או בנחל שורק, לצד מיתקנים ומפעלים ביטחוניים, מוסדות רפואיים, אוניברסיטאות ומכוני מחקר.

¹³⁴ "אילו היו רוב העם היה סולד מהשלכת פסולת ברשות הרבים, הרי מסע הבחירות האחרון לא היה מתבטא בהדבקה וקריעה של כרזות מפלגתיות מעל עמודי חשמל, תיבות דואר, וכדומה" גרסטנפלד מ', **סביבה ובלבול – מבוא לאקולוגיה עכשווית**, הוצאת הקיבוץ המאוחד ומכון ירושלים לחקר ישראל, תל אביב, 1998, עמ' 232.

¹³⁵ גרסטנפלד מ', **סביבה ובלבול – מבוא לאקולוגיה עכשווית**, שם.

¹³⁶ "הציבור חייב להבין שאיכות הסביבה היא לא מותרות", **אדם טבע ודין**, גיליון העשור, חורף 2001, עמ' 13-12.

סיכום

העולם עובר בעשורים האחרונים תמורות ופגיעות סביבתיות, הצופנות חשש לעתיד מדאיג בהבט הסביבתי.

ישראל אינה יוצאת דופן בנושא זה, מאחר שנושאי איכות הסביבה הינם חסרי גבולות. אולם, בנוסף לבעיות הכלליות, מוטל על ישראל להתמודד גם עם תנאים יחודיים המאפיינים אותה, ומשפיעים בחלקם על נושאי איכות הסביבה.

בבעיות איכות הסביבה אין אשם ואין הפרדה לפוגע מצד אחד ולנפגע מהצד האחר – גם התורמים סובלים מהנזק. כדי לשפר את איכות הסביבה בישראל, דרושה אמנם מדיניות משפטית, ככלי למימוש מדיניות סביבתית, אך דרושה גם ראייה ועשייה סביבתית בהבטיה האחרים, ובעיקר תכנון לתווך ארוך וחינוך סביבתי. לתיכנון חשיבות מרבית או כדברי האימרה "גרם של מניעה שווה קילוגרם של תרופה". מאחר שכל בית תורם מצידו לשינויים בבית הגלובלי, חייב כל פרט לתכנן את צעדיו כדי לשמור על הגלובוס כולו. התיכנון הסביבתי חייב להעשות בכל רמות החיים כמו: תכנון אישי, משפחתי, כפרי, עירוני, ומדיני. בהקשר הסביבתי הגלובלי, מדברים כלכלנים על הפנמת הוצאות חיצוניות, אך את השיקול הכלכלי יש לתרגם לכל פעולת בני אדם. על אדם להיות ער לפעולותיו האישיות ולהשפעותיו על הסביבה, תוך הפנמת המסר האקולוגי – הכל קשור לכל והנזק – חוזר לזורק.

תכנון מקום הישוב חייב לכלול את הדרישות הסביבתיות המינימליות לחיים בתוך העיר או הכפר. כל החלטה עירונית דורשת התחשבות בהשפעתה על הסביבה, כמו: סלילת רחובות, הנחת מסילות ופסי רכבת, אספקת מים, טיפול בניקוז וביוב, בניה ירוקה, בניה לגובה, שטחים פתוחים, בניית תקציב עירוני וחינוך בבתי ספר ובמסגרות חיצוניות להם.

ברמה הארצית קיימת חשיבות לכלול שיקולים סביבתיים בהחלטות הממשלה והרשויות, בדיוק כמו ברמה העירונית – השוני הוא רק במימד. כאן השאלות הן לאומיות והשפעתן על המדינה, על שכנותיה ועל העולם. ישראל משפיעה ומושפעת מהנעשה סביבה וגם ממקומות רחוקים ממנה. גם נושאים שנראים לא רלוונטיים מבחינה סביבתית – כגון פעולות הצבא, דורשים ראייה ובחינה סביבתית. בחינה דוקא דרך "המשקפיים הסביבתיות", אינה מהמאפיינים של מדינה שהקדישה את עיקר פעילותה לפיתוח הארץ, לקליטת עליה ולהגנה על גבולותיה, ובהתחשב גם במאפיינים הפיזיים, התרבותיים והגלובליים המיוחדים של המדינה¹³⁷.

¹³⁷ להלן דוגמה אחת מיני רבות, לדרך של בחינה סביבתית: ישראל היא מדינה צחיחה אך יש המגיעים לכאן דווקא לטבול במי הירדן. החשיבה צריכה להיות על כן, לא רק על ניצול המים אלא גם על הכוון של שמירה על איכותם וכמותם. ים המלח שבישראל, הוא האגם הנמוך בעולם – אין לתכנן רק את ניצול חמרי הגלם הטמונים בו, אלא גם להתחשב בעובדת היותו אוצר טבע חשוב העלול להפגע. על הממשלה לחפש מאפיינים טבעיים יחודיים לארץ, להתחשב בהם, לטפחם ולשמרם, הן למען הדור הזה והן עבור הדורות הבאים. זו אינה סיסמה – אלא דרך חיים.

מעוף סביבתי – קשה לראות את העצים בתוך סבך הבעיות שביער וישראל אינה שונה בכך מכל מדינה אחרת, ובייחוד שפתרון אחד בא על חשבון פתרון בתחום אחר. לכן, כדי להשיג איכות סביבה משופרת, על המדינה לקבוע מגמות טיפול ויעדים, המתאימים ומותאמים לישראל, על ציר של זמן, ובידיעה שאין פתרונות מהירים ואין פתרונות קסם.

גידול אוכלוסין – "התפוצצות האוכלוסין" בעולם, תשפיע אמנם גם על ישראל, אך הגידול יוצא הדופן באוכלוסייתה שלה, מעמיד בפניה אתגרים סביבתיים משל עצמה. בניגוד לאזורי תבל אחרים, שם מוצע להפחית את בעיות הסביבה (במסגרת הפחתת בעיות כלכליות ואחרות) על ידי צמצום גידול האוכלוסייה, לא מועלית אפשרות זו, כאפשרות סבירה או ראלית בישראל. מאחר שמדינת ישראל תומכת בגידול האוכלוסייה, כפי שפורט לעיל, ברור שהצעדים המציאותיים שיש לנקוט למען הסביבה, צריכים לקחת את הגידול באוכלוסייה בישראל כעובדה, שיש לפעול בהתקיימו, על מנת למזער את הפגיעה בסביבה.

פרק 11

משפט, מינהל
וסביבה - מבט על

רקע משפטי כללי

המשפט והכלל המשפטי

עוד מימי קדם הווה המשפט חלק מצרכי החברה. לקיומה של חברה מסודרת נדרשות נורמות מנהגיות, כתובות או ידועות, בעלות אופי דתי או שלטוני, משפחתי שבטי או מדיני. חיים משותפים בחברה, מניחים ומחייבים קיום של כללי התנהגות שהפרט שומר או מקבל על עצמו להיות כפוף להם. תפקיד הכללים להשליט צדק, כפי שהוא נתפס בחברה מסוימת, ולהעניק לפרט ולחברה בטחון וודאות.

כלל משפטי הינו כלל של התנהגות אנושית שהחברה מקפידה על שמירתו, לרבות באמצעות כפייה. הכלל המשפטי אינו מחוקק נגד פרטים, אלא הינו כללי, וניתן ליישמו על כל הנמנה על קטגוריה מסוימת. מאחר שחברות פועלות בדרך ההולמת את הכללים אותן הן רואות כמחייבים, הותאמו שיטות המשפט לצורכי כל חברה נתונה, ואפשרו ללמוד אודות מהות החברה שיצרה או שאימצה אותן.

לצד הכללים המשפטיים, קיימים גם כללים אחרים, כמו הנוהג והמנהג, אליהם לא נלווית הכפייה הממוסדת, וההגנה עליהם הינה באמצעות ענישה חברתית כמו הורדה בסולם החברתי או אף הרחקה מהקבוצה.¹

שיטות המשפט בעולם

המבנה התחיקתי, הנוצר על בסיס הכללים המשפטיים, נשען במדינות העולם דהיום על שש שיטות משפט שונות, או על תערובותיהן² (למרות ששתי שיטות משפט דתיות אחרות נכללו בחלוקה זו, לא כלול בה המשפט הכנסייתי הקנוני, שאינו נתפס כשיטת משפט דתית דוקא, אלא כחוק

הערה: כל אתרי האינטרנט המצוטטים, נפתחו לאחרונה ב־24.10.2002, אלא אם נרשם לידם אחרת.

¹ ראבילו מ' א', "על התהליך הקודיפיקטיבי", ספר זיכרון לגואלטיארו פרוקציה, חיבורי משפט, ירושלים, מכון סאקר, תשנ"ז, עמ' 134-140.

² <http://www.uottawa.ca/world-legal-systems/eng-presentation.htm>
N. Mariani & G. Fuentes, *World Legal Systems/Les systemes juridiques dans le monde*, Srie Info-Bleue. Montreal: Wilson & Lafleur, 2000.

אזרחי, המיוחס לאדם ולא לאל, ומושפע מתפיסה דתית). יש הנוקטים גם אופני חלוקה אחרים, שהינם פחות מקובלים,³ להלן סקירה קצרה של ששת שיטות המשפט:

שיטת המשפט הקונטיננטלי (Civil Law System)

בשיטה זו מושם דגש על החוק הכתוב, וניכרת ההשפעה של המשפט הרומי. שני אלה הביאו לקיומה של קודיפיקציה שיטתית של כלל החוקים. קיימות מדינות, כסקוטלנד, הנחשבות כנוהגות על פי שיטה זו למרות שניתן גם לומר ששיטתן מעורבת, משום שבבסיס שיטת משפטן ישנם יסודות מהמשפט הרומי ואופי של חוק כתוב. לעומתן, יש מדינות, כמו מדינות סקנדינביה, המושפעות פחות מהמשפט הרומי, אך נכללות בשיטה זו, משום שתפישתן את החוק הסטטוטורי תואמת את רוח השיטה.

שיטת המשפט המקובל (Common Law System)

שיטה המבוססת על המשפט המקובל האנגלי. השיטה שמה דגש על הפסיקה (לעומת חקיקה). ישנן מדינות⁴, הנחשבות ככלולות בשיטת המשפט המקובל, למרות שיש להן חוקים כתובים וזיקתן למנהג האנגלי אינה חזקה במיוחד.

שיטת המשפט המנהגי (Customary Law System)

שיטת משפט מנהגי יכולה לבוא לידי ביטוי בצורות שונות, כתלות במנהג עצמו או במקורו – האם המשפט נובע מניסיון יומיומי או האם הוא מבוסס על תיאוריות פילוסופיות אינטלקטואליות. מעט מדינות הפועלות כיום רק על פי השיטה המנהגית. המשפט המנהגי כשיטה (ולא רק כעזר בחוק), קיים לעיתים במדינות עם שיטה מעורבת, בענייני מעמד אישי, כמו במדינות באפריקה, בהודו ובסין.

³ דוגמא לסוג אחר של חלוקה ניתן למצוא ב:

www.polisci.wisc.edu/~kritzer/misc/lsw/systemtypes.htm

Accusatorial/Inquisitorial System, Adversary System, Buddhist law, Canon/Catholic Law, Civil Law System, Common Law System, Customary Law, Gypsy Law, Indigenous/Folk Legal Systems/Native American Law, Islamic Law, Napoleonic Code, Roman Law, Soviet System, Talmudic/Jewish Law.

⁴ ולדוגמא חלוקה של שיטות המשפט השונות ב־225 מדינות בעולם.

http://www.cia.gov/cia/publications/factbook/fields/legal_systems.html

אתר של ה־CIA בארה"ב, [Central Intelligence Agency] (נפתח לאחרונה ב־24.6.02)

⁵ כך לדוגמה קליפורניה בארה"ב, הנשענת על חקיקה מקומית ופסיקה אמריקאית.

שיטת המשפט המוסלמי (Muslim Law System)

שיטת המשפט המוסלמי היא שיטה משפטית אוטונומית, דתית בטבעה ומבוססת על הקוראן. במספר ארצות מוסלמיות, מוגבלת השיטה לעניינים אישיים, כאשר אלו מוגדרים באופן רחב.

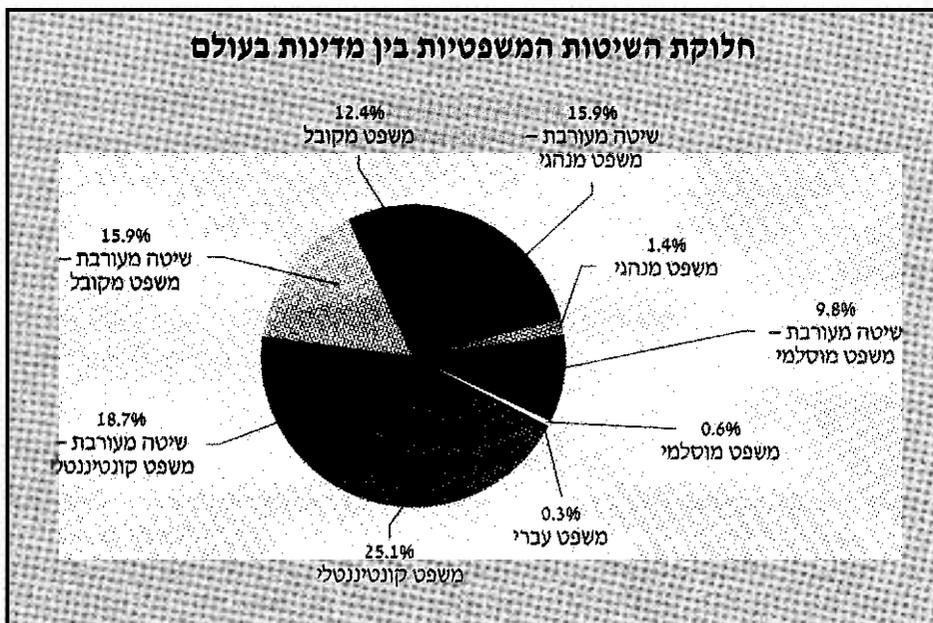
שיטת המשפט העברי / תלמודי (Talmudic Law System)

שיטת המשפט העברי נהוגה בישראל, בה צורת המשפט מקורית ומעורבת, בעיקר בתחום המעמד האישי. בדומה לשיטת המשפט המוסלמי, לא איבדה שיטת המשפט העברי את אופייה ולא נבלעה בשיטה המנהגית או בשיטת המדינה.

שיטת המשפט המעורב (Mixed Legal System)

שיטת המשפט המעורב קיימת במדינות בהן מתקיימות שתיים או יותר שיטות משפט, זו לצד זו או יחדיו.

חלוקת מדינות העולם בין שיטות אלה מוצגת בתרשים שלהלן:



עובד מתוך נתוני:

<http://www.uottawa.ca/world-legal-systems/eng-presentation.htm>

N. Mariani & G. Fuente, *World Legal Systems / Les systemes juridiques dans le monde*, SERIE Info-Bleue. Montreal: Wilson & Lafleur, 2000.

שיטות המשפט המובילות הן: המשפט המקובל שהתפתח באנגליה והמשפט הקונטיננטלי (או הקוד סיביל או הקוד הנפולאוני). במשפט המקובל החקיקה היא שלדית, ומפורשת, מורחבת ומושלמת על ידי בתי המשפט. הקוד סיביל לעומתו, מגדיר את הנורמות בחקיקה ראשית מפורטת, ומקטין את "החקיקה" השיפוטית של בתי המשפט.

המקור והבסיס לשתי השיטות הוא המשפט הרומי, שניסח את מושגיו המשפטיים בבהירות ובדיוק⁶. המשפט הרומי השפיע יותר על שיטת המשפט הקונטיננטלית בעיקר מאחר שהיה נהוג בארצות ארופאיות רבות עד המאה ה-19 לערך (בצרפת עד 1804, ובגרמניה עד 1900)⁷, בעוד ששיטת המשפט המקובל, באנגליה, התרחקה מהמקור הרומי במשך מאות השנים.

המשפט הרומי⁸

בראשיתו, היה המשפט הרומי מבוסס על צווים שהוציא הפריטור, ראש המשמר הקיסרי, בהם נקבעו הפתרונות למקרים המסוימים שהובאו בפניו. לאחר שנה אימץ הפריטור צווים שנמצאו מוצלחים. במאות השנייה והשלישית לספירה פעלו משפטנים רומיים (כגאיוס, פפיניאנוס ופאולוס), לרכז עקרונות משפטיים מתוך הצווים וההחלטות שנתקבלו עד אז, כדי שיהוו בסיס להחלטות עתידיות⁹.

ספרו של גאיוס, "יסודות המשפט" (Institutiones), משפיע על אופן חלוקת אוספי החקיקה הכתובה (קודקסים) עד היום. החלוקה היא לארבעה קודקסים ועוסקת בדיני אישים ומשפחה, בדיני פרוצדורה ובחלקה העיקרי בדיני חפצים ובדיני ממונות (Res). במאה השישית לספירה, הוציא הקיסר יוסטיניאנוס ספרי חוקים שמטרתם הכלת כל המסורת המשפטית, וחייב את בתי המשפט לנהוג על פי אוסף החוקים שלו. ספרו "גוף המשפט האזרחי" (Corpus Iuris Civilis) נחלק ל-4 חלקים:

1. INSTITUTIONES – חיבור משפטי פשוט ללא ציטוט.
2. DIGESTA – החלק החשוב ביותר שכולל אוסף קטעים של משפטנים רומיים קלאסיים (עם "התאמות" עדכניות לפי רצון הקיסר).

⁶ צ'ריקובר ז', "ההיסטוריה הרומית", קודיפקציה וכריתת החוזה (משפט משווה), בעריכת ראבילו מ' א', הוצאת אקדמון, ירושלים, תשל"ג.

⁷ השיטה המשפטית של הארצות הקומוניסטיות החלה במהפכת אוקטובר 1917 והסתיימה בנפילת הגוש הקומוניסטי, בשלהי המאה העשרים. לפני המהפכה הנהיגו ארצות אלה את שיטת המשפט האירופאית-קונטיננטלית וכיום הן חוזרות לשיטה זו, עם נטייה לכוון המשפט המקובל הנהוג בארה"ב.

⁸ אמצע המאה ה-5 לפנה"ס עד המאה ה-6 לספירה.

⁹ ראבילו מ' א', "על התהליך הקודיפיקטיבי", ספר זיכרון לגואלטיארו פרוקצ'יה, חיבורי משפט, ירושלים, מכון סאקר, תשנ"ז, עמ' 141.

3. CODEX – אוסף של חקיקה קיסרית מסודרת עם שינויים המתאימים אותה לתקופה.
4. NOVELLAE – חידושים, כולל חוקים חדשים. חלק זה הוכן לאחר ביקורת משפטיים לגבי הקיסר בחקיקה, ובא למלא את החסר.
- הקובץ כולו משקף את התפתחות המשפט הרומי באלף שנות האימפריה הרומית. הנושאים שהמשפט הרומי עוסק בהם הנם: משפט הטבע, משפט העמים האזרחי ומנהג, משפט אישי (עבדות/בן חורין), נכסים (של האדם, של קיבוץ – כולם, ללא בעלים – קדושים), התחייבויות וזכות תביעה¹⁰.
- המשפט הרומי השפיע באופן ניכר על מדינות כמו גרמניה, איטליה וספרד. מדינות אחרות כמו הונגריה ופולין הושפעו מהמשפט הרומי פחות, מאחר שלא רצו להכיר בעליונותה של הקיסרות¹¹.

המשפט הקונטיננטלי

שיטת המשפט הקונטיננטלי מתבססת על ספרי חוקים קודיפיקטיביים. חוק בעל אופי קודיפיקטיבי הנו חוק המסדיר סוגיה משפטית שלמה באופן עצמאי, מקיף וממצה. החקיקה היא יסודית ושיטתית ומשמשת נקודת מוצא חדשה לעומת הדין הקודם¹².

השיטה מתבססת על שלש תת מסורות. הראשונה, היא המשפט הרומי, ובמיוחד חיבורו של הקיסר יוסטיניאנוס. השנייה, מסורת המשפט הקאנוני הכנסייתי. משפט זה הסדיר בעיקר את תחומי דיני המשפחה והמשפט הפלילי, על ידי בתי דין כנסייתיים. והשלישית, המשפט המסחרי, שנוצר על פי צרכים מעשיים והגן על האינטרסים של הסוחרים. הפרשנות והיישום נעשו בבתי דין מיוחדים בהם שימשו הסוחרים כשופטים¹³. בנוסף לשלושת המסורות התקיים המשפט המקומי שבו מנהגים מקומיים מחייבים, השונים מארץ לארץ.

עם הקמת האוניברסיטה הראשונה בבולוניה ב-1088, אליה הגיעו תלמידים מכל רחבי אירופה שהפיצו את תורתה ברחבי היבשת, התגבש המשפט הרומי עוד, כבסיס משותף לכל עמי אירופה. ב-1096 החלו ללמוד את ספר ה-DIGESTA של הקיסר יוסטיניאנוס. הטקסט הפך לסמכות העליונה בטיפול בבעיות חילוניות (שאינן תחת סמכות הכנסייה), והלימודים שילבו משפט רומי ומשפט קאנוני¹⁴.

¹⁰ צ'ריקובר ז', "ההיסטוריה הרומית", קודיפיקציה וכריתת החוזה (משפט משווה), בעריכת ראבילו מ' א', הוצאת אקדמון, ירושלים, תשל"ג.

¹¹ גודמה ג', "דרכי קליטתו של המשפט לאור ההסטוריה ההשוואתית", קודיפיקציה וכריתת החוזה (משפט משווה), בעריכת ראבילו מ' א', הוצאת אקדמון, ירושלים, תשל"ג.

¹² ראבילו מ' א', "על התהליך הקודיפיקטיבי", ספר זיכרון לגואלטיארו פרוקציה, חיבורי משפט, ירושלים, מכון סאקר, תשנ"ז, עמ' 143.

¹³ גם הסוחרים האנגלים, שלא נהגו על פי המשפט הקונטיננטלי, קבלו את המשפט המסחרי כמשפט מחייב.

¹⁴ תואר הדוקטור (הזכות ללמוד) ניתן על לימודי שני המשפטים, הרומי והקאנוני.

תקופת המהפכות במהלך המאה ה־18 (והמהפכה הצרפתית בראשן), הביאה עימה יסודות משפטיים אחדים:

1. משפט טבעי חילוני – כל בני האדם נולדו שווים ולכולם זכויות טבעיות לבעלות. תפקיד המדינה להכיר ולהבטיח את הזכויות והשוויון.
2. תיאורית הפרדת הרשויות – (מונטסקייה ורוסו). באה עם התפתחות המשפט הציבורי.
3. רציונאליזם – יש להשתמש בהגיון, על מנת לחוקק חוקים טבעיים הנובעים מעקרונות על המוסכמים על כולם. לדוגמא, הכרזות על זכויות אדם וחירויות אינדיבידואליות, ועקרון חופש החוים.

רעיונות אלו הובילו מלומדים ומשפטנים צרפתים¹⁵ ליצירת קודקס מודרני ראשון, הוא הקוד סיביל (Code Civil). באמצעות קוד זה, ביקשו לתרגם את המוטו "חרות, אחווה ושוויון" לשפת המשפט. במהלך יצירת הקוד החדש, נזדקקו גם לעקרונות המשפט הרומי. הקודקס שפורסם ב־1804 נכתב בצורה פשוטה, בהירה ומאורגנת, זכה להצלחה גדולה והפך למחייב בארצות שהיו תחת כיבוש צרפתי או שהושפעו מתרבותה. הקוד סיביל השפיע על קודקסים אחרים של מדינות אירופה, שהתבססו עליו ועל המשפט הרומי. קודקס בולט הוא ה־B.G.B הגרמני, שנוצר ב־1900¹⁶, וידוע בהיקפו, בסדר ובבהירות של¹⁷. ה־B.G.B השפיע מאוחר יותר, גם על התהליך הקודיפיקטיבי הישראלי.

המשפט המקובל

הרקע למשפט המקובל הינו בהסטוריה האנגלית. לאחר נפילת האימפריה הרומית, ועד איחודה תחת מלך אחד, חולקה אנגליה למחוזות, כשבכל אחד מהם אסיפה עממית המחליטה על פי המנהג המקומי. מספר החוקים היה מצומצם. ב־1066 ריכז ויליאם ה־I מנורמנדיה את השלטון באנגליה, צמצם את האספות העממיות, הקים

¹⁵ כמו פורטיר [Porthier 1772-1699], שופט ומורה, אבי הקוד סיביל.

¹⁶ ראבילו מ' א', "על התהליך הקודיפיקטיבי", ספר זיכרון לגואלטיארו פרוקצ'יה, חיבורי משפט, ירושלים, מכון סאקר, תשנ"ז, עמ' 148-154.

¹⁷ בגרמניה פעלו שתי אסכולות חשובות שהשפיעו על ה־B.G.B. האחת היא האסכולה של המושגים, הפנדקטיסטית, ששאפה להפוך את המשפט למדע שיטתי ומופשט. האסכולה התבססה על המשפט הרומי בלבד והשפיעה בעיקר על חיי המעשה. השנייה היא האסכולה ההיסטורית בראשות סאביני. זו התנגדה לקודיפיקציה הצרפתית בטענה שמשפט הינו תהליך ארוך הנוצר על ידי העם, ולא פרי מהפיכה עממית. הקודקס, לדעתם, הינו נוקשה מטבעו וקשה לשנותו.

בראש יוצרי הקודקס הגרמני, עמד ווינשייד מהאסכולה הפנדקטיסטית שנתנה לקודקס את אופיו המסודר, הברור והתמציתי, פרי הגיון משפטי צרוך.

ראבילו מ' א', "על התהליך הקודיפיקטיבי", ספר זיכרון לגואלטיארו פרוקצ'יה, חיבורי משפט, ירושלים, מכון סאקר, תשנ"ז, עמ' 148-153.

בתי משפט פיאודליים, והשלים הסדרי מקרקעין ורישום בעלי האחוזות. בלונדון הקים את בית המשפט של המלך, בו שמע כשלוש פעמים בשנה סכסוכים גדולים בנושאים פיננסיים, פליליים, קרקעות ועוד.

במאה ה-13 החלו בתי המשפט המלכותיים להתפרש מחוץ ללונדון, ולתפוס את מקומם של בתי המשפט הפיאודליים ובתי המשפט הכנסייתיים (שטיפלו בעניינים של נישואין ושל משמעת של כמרים). בתי המשפט המשיכו את מסורת השיפוט העצמאית, הנשענת רק על מעט חוקים, כתובים ומפורטים.

במקביל, ועקב דרישת הציבור למערכת גמישה וצודקת יותר, התפתח באנגליה ענף דיני היושר (Equity), שאופיין בפרוצדורה משפטית שונה, המושפעת מהמשפט הקאנוני והקונטיננטלי (המשפט נערך ללא מושבעים, לשופט יש שיקול דעת במתן הסעדים ועוד).

רק בסוף המאה ה-19 הושג איחוד של שתי המערכות המשפטיות, כשתפקיד ענף דיני היושר עבר למחוקק. בתי המשפט קיבלו סמכות כללית, בעוד שפרוצדורת דיני היושר ננקטת במקרים מיוחדים ונדירים (כמו חברות, תאגידים וכד').

באנגליה התקיים תהליך דומה לזה שהתרחש במשפט הרומי הקדום, שהחל בתפקיד החשוב שמילא הפריטור. לתקדים היה אמנם הכוח היוצר, אך רק במאה ה-18 התקבלה הדוקטרינה של התקדים המחייב, כחובת יישום של התקדים הקודם. אופייה ההומוגני של החברה האנגלית הקל על אופיו השמרני של המשפט. בארצות הברית לעומת זאת, מצאו המהגרים חברה הטרוגנית שלא איפשרה ליישם את המשפט לפי המסורת האנגלית רבת השנים, אלא היה צורך בהתאמה מתמדת. ההתאמה הושגה על ידי דיון בכל מקרה, ולימוד השוני בין המקרה הקודם לנוכחי¹⁸.

עקב חשדנות המהגרים וחוסר אמונם בשלטון האנגלי נוצרה במשפט הציבורי בארצות הברית שיטת "איזונים ובלמים", והשפיטה נהייתה מהותית יותר מאשר השפיטה האנגלית הפורמליסטית. הכמות העצומה של התקדימים הביאה לצורך בסידורם השיטתי, תוך השפעה של הקודיפיקציה הצרפתית. לאחר מלחמת העולם השנייה הוקם המכון האמריקאי למשפט¹⁹, מוסד פרטי שניסה להכניס סדר ובהירות במשפט המקובל, בעיקר כפי שהוא משתקף בהלכה הפסוקה של המדינות (States) השונות. לפרסומי ה־Restatements השפעה רבה על התפתחותו של המשפט המקובל בארה"ב²⁰.

¹⁸ ראבילו מ' א', "על התהליך הקודיפיקטיבי", ספר זיכרון לגואלטיארו פרוקצ'יה, חיבורי משפט, ירושלים, מכון סאקר, תשנ"ז, עמ' 156.

¹⁹ ראבילו מ' א', "על התהליך הקודיפיקטיבי", ספר זיכרון לגואלטיארו פרוקצ'יה, חיבורי משפט, ירושלים, מכון סאקר, תשנ"ז, עמ' 156-157.

²⁰ גולדשטיין ס', "הערות על התייחסותנו למקורות המשפט של ארצות הברית", משפטים ז', תשמ"מ, עמ' 174.

המיתוס של המשפט המקובל הוא שהמשפט הוא מנהג כללי שמקורותיו מעבר לטווח זיכרון. השופטים פוסקים את המשפט מתוך המנהג המצוי בעם. החוקה הלא כתובה הקיימת, מתבססת על מנהגים ובה כללים המנחים בפירוט את היחסים בין הרשויות²¹. המשפט הציבורי הוא ברובו מנהגי.

בשנים האחרונות החלה באירופה מגמה של איחוד המשפטים, בין שתי השיטות, הקונטיננטלית והמשפט המקובל²², תוך מתן חשיבות גדולה יותר למשפט הרומי, כבסיס משותף.

בתקופה הנוכחית, של אחרי המהפכה התעשייתית והמדעית, עם התפתחות אמצעי התחבורה והתקשורת והפיכת העולם ל"כפר גלובלי", והנטייה לשבירת המסגרות יחד עם הרצון לשמור על העבר, גדל הצורך בחברה המודרנית לאחידות גדולה יותר גם בשיטות המשפט. המציאות המאפשרת ומכתיבה נידות בני אדם ממקום למקום, סחר חובק עולם ותיירות חסרת גבולות, דורשים שההבדלים בנורמות המשפטיות לא יפריעו להגשמת צרכים אלה. העולמות של שתי שיטות המשפט נפגשים ומתערבים זה בזה; בעולם המשפט המקובל נשמעת הטענה כי התקדים מאבד מחשיבותו, ומאידיך גיסא, בעולם המשפט הקונטיננטלי נשמעת הטענה שהקודקס איבד מזמן את מרכזיותו, יחד עם נתינת חשיבות גדולה יותר לפסיקה.

עם זאת, עדיין נותרו לכל תברה רקע ובעיות משלה המצריכים פתרונות משפטיים שונים, ועדיין לא פג החשש מפני משפט אחיד שיצור מונופול חקיקתי המונע תחרות בריאה בין השיטות. לחקיקה החדשה הנוצרת היום, והנובעת מהשינויים המהירים בחברה ובעולם, אופי מוסרי יותר, כגון החקיקה הצרכנית והחקיקה האקולוגית²³.

רקע משפטי סביבתי

במשפט הרומי ניתן היה למצוא איזכורים המתקשרים לענייני סביבה, כמו ההוראה שאסור לבעל מקרקעין להשתמש שימוש זדוני במי גשם, במים הזורמים מעל המקרקעין ובמים הבוקעים מהם²⁴. כך גם שאלות של בעלות פרטית או ציבורית, והזכות לפעול בקניין, שלהן השלכות כבדות משקל בנושא הסביבתי: "הנכסים נמצאים בגבולי בעלותנו או מחוצה לה. יש נכסים שלפי המשפט הטבעי הם משותפים לכל אדם (res omnium communes), יש כאלה שהם נכסי ציבור (res publicae), יש

²¹ http://www.acton.org/publicat/randl/99jul_aug/van_drunen.html

²² ועידת לנדו האירופאית העוסקת באיחוד עקרונות חוק החוזים האירופאי, והמוסד הבינלאומי לאיחוד המשפט הפרטי והמסחר, Unidroit.

²³ ראבילו מ' א', "על התהליך הקודיפיקטיבי", ספר זיכרון לגואלטיארו פרוקצ'יה, חיבורי משפט, ירושלים, מכון סאקר, תשנ"ז, עמ' 160-165.

²⁴ צלטנר ז', "שימוש לרעה בזכות", משפטים ב, תשל"ל 1970.

נכסי קיבוץ (res universitatis) ויש גם נכסים שאין להם בעלים כלל (res nullius). אולם רוב הנכסים נמצאים ברשות היחיד והם נקנים לכל אדם באופנים שונים...²⁵. כל החפצים שאינם בדיני שמים (חפצי קודש), הינם בדין בני אדם.²⁶ בין המשותפים לכלל נמצאים: האוויר, המים הזורמים, הים וחופיו. קרקעות הן נכסי הפקר, עד שמישהו משתלט, תופס או כובש אותן. לפרט יש זכות להשחית ולזהם קרקע שהיא פרטית שלו או למנוע מזולתו את ההנאה ממנה, ולמערכת המשפט לא הייתה זכות להתערב.

משפט יוסטיניאנוס חילק את החפצים לניידים (מיטלטלין), כמו המים והאוויר, שהינם קניין הכלל, לעומת הקבועים, כמו הקרקע, היכולים להיות קניין הפרט. חלוקה דומה מופיעה לאחר זמן, גם במשפט העותומני.²⁷

בהעדר די חקיקה סביבתית ראשית, היה עיקר הטיפול בבעיות סביבתיות, על ידי כללים שנוסחו על ידי בתי המשפט, לטיפול נקודתי במטרדים סביבתיים. ההתייחסות החוקית או המשפטית למטרד, הייתה לאחר שכבר היה קיים במקום מסויים ולא תוך ראייה כללית או רחבה או בגישה מונעת.

דוגמא לכלל "סביבתי" שנקבע בפסיקה האנגלית מהמאה השש עשרה²⁸ הוא המקרה של תביעה נגד ראשי עיר באנגליה, שאפשרו לחזירים לרוץ בחופשיות ברחובות העיר ולפזר את גלליהם לכל עבר. בית המשפט ציווה על ראשי העיר לנקות את הרחובות המזוהמים ולמנוע מהחזירים לעשות את צרכיהם בעיבורה של העיר. כלומר, בית המשפט הוא שקבע את הנורמה נגד הרשות האחראית לזיהום. דוגמא אחרת מהמשפט המקובל הייתה, כשבית המשפט קבע אחריות מוחלטת למי ששינה את המאפיינים הפיזיים של הקרקע בצורה מסוכנת, שגרמה נזק למקרקעין של השכן. המשפט הידוע של ריילנדס נגד פלטרש משנת 1868²⁹ דן במאגר מים שבנה בעל מקרקעין, שנפרץ והציף מכרה פחם של שכנו. בית המשפט קבע שאדם המשתמש במקרקעיו בדרך לא טבעית, וכתוצאה מכך גורם נזק לאחר, אחראי אוטומטית לתוצאות.

²⁵ איזנשטדט ש', ספרי החוקים של יוסטיניאנוס קיסר (מתורגמים מרומאית לעברית), כרך א: האינסטיטוציות, הוצאת המשפט, ירושלים תרפ"ט, עמ' 37.

²⁶ איזנשטדט ש', המשפט הרומאי, תולדותיו ותורתו, הוצאת המשפט, תל אביב, התשי"ד, עמ' 143.

²⁷ המשפט העותומני איפשר בעלות על תעלות בנויות על ידי בני אדם, אך לא על מים זורמים. למתגורר בקרבת שפת הנחל או הבהר הותרה שאיבה מהם, אך לא בעלות עליהם. לדוגמא: המגלה, ס' 1280-1235.
D.A. Caponela. *Principles of Water Law and Administration*, 1992, p. 72.

²⁸ Discussed in: Rodgers, W.H. *Environmental Law*, vol. 1. West Publishing, 1986, p. 2.
A selection of classic English nuisance cases can be found in: Larsson, M.L. *The Law of Environmental Damage, Liability and Reparation*. Kluwer Publishing, 1999, p. 360.

²⁹ *Rylands v. Fletcher*. (1868) LR3 HL 330.

המשפט המקובל הבדיל בין העילות השונות של נזיקין: הפרעה במקרקעין של הזולת, מטרד, ואחריות מוחלטת. בעילת הנזיקין קבע המשפט המקובל שיש צורך להראות גם שהנתבע הפר כלל התנהגות בו היה עליו לעמוד, גם שיש קשר בין הפרת התנהגות זו ובין המפגע שנוצר, וגם שהתובע סבל עקב כך נזק או הפסד. בעילה של הפרעה בשימוש במקרקעין, דרש המשפט המקובל שיוכח שהנתבע נכנס או איפשר לאחר להכנס למקרקעי הזולת ללא רשותו. נושא המטרד נחלק לשניים: מטרד ליחיד ומטרד לרבים. במטרד ליחיד דרש המשפט המקובל שיוכח שהנתבע גרם להפרעה של ממש למקרקעי התובע ולהנאה מהם. במטרד לרבים נדרשה הפרה של ממש לזכויות הציבור ולא לזכויות של יחיד. בדרך כלל הבחין החוק בין מטרד ליחיד, שבעטיו ניתן היה להגיש תביעה על ידי אזרח, לבין מטרד לרבים שבגינו יכלה רק המדינה עצמה לתבוע. אחריות מוחלטת נקבעה במשפט המקובל רק במקרים בודדים, שהתייחסו לפעולה מסוכנת נגד האחר. במקרים אלה היה האדם אחראי באופן מוחלט למעשה שעשה. התובע לא היה צריך להוכיח שהנתבע התכוון לעשות את הפעולה, ודי היה בכך שבוצעה על ידו או בתחומו, והגיעה אל מקרקעי התובע.

התיאוריות דלעיל היוו את הבסיס למשפט המקובל ערב המהפכה הסביבתית, והמערכת המשפטית סברה ברובה, שדי בהם על מנת להתגבר על הבעיות הסביבתיות. המשפט המקובל שימש כמקור להשראה בדיני סביבה, בין השאר מאחר וסכסוכי השכנים הנפוצים יחסית, הם לחם חוקם של דיני נזיקין ודיני סביבה. אולם, התברר שכלים אלה לא הספיקו כשמדובר היה במהפכה המשפטית שנדרשה לטיפול בבעיות סביבה נרחבות. יש הטוענים שעיקר הבעיה היתה שהמשפט המקובל לא היה רגיש מספיק לנושאים סביבתיים, ושכתי משפט לא ניצלו את הכלים דלעיל למען הסביבה.

בין חסרונות המשפט המקובל, בטיפול בנושאי הסביבה נמנים: א. המשפט המקובל, שיסודותיו בחוק הרומי, בא להגן על האדם ועל רכושו הפרטי ולא על הרכוש הציבורי. המשפט המקובל הקשה, כמודגם לעיל, על התערבות המערכת המשפטית במעשי הפרט בקניינו הפרטי. ב. החוק נועד להגן על האדם הרגיל והסביר, ולא לקח בחשבון גופים או אנשים בעלי רגישות רבה לזיהום סביבתי. ג. המשפט המקובל לא איפשר צרוף של כמות משמעותית של תובעים בודדים, כשכל אחד תובע עקב בעייתו הקטנה, כך שכולם יחד יוכלו לשנות את איכות הסביבה. עם זאת, יש לציין שדיני הסביבה לא החליפו את הדיני נזיקין, אלא באו לצידם ולא במקומם, והוסיפו סעדים לקשת רחבה של תובעים. הסעדים שנוספו, התקבלו באמצעות חקיקה ופסקי דין מנחים, שאפשרו לתובעים להגיש תביעות קבוצתיות, או סייעו לתובע הרגיל ליהנות מגישה חדשה של בתי המשפט. בעיה מהותית במשפט המקובל, בהתייחס לנושאי סביבה, היא מניעת המפגע הסביבתי בטרם החל לפעול. המשפט המקובל מאפשר להגיש בקשה לצו מניעה נגד מי שעומד להם את הסביבה³⁰,

³⁰ William H. Rodgers, *Environmental Law*, vol. 1. West Publishing Co., 1986, p. 56.

אולם כתנאי ולפני מתן צו מניעה, שוקל בית המשפט בין השאר גם את מאזן הנוחות³¹. כלומר בית המשפט יתחשב, לפני שיחליט להיענות לבקשת הצו, לא רק מה מידת הנזק שגורם הזיהום אלא גם למי מהצדדים נח יותר למנוע את הזיהום או לשאת בתוצאותיו, למזהם או לנפגע. בנוסף בודק בית המשפט גם את ההיסטוריה של המקרה, כלומר האם קדם המזהם לתובע או האם התובע הוא שהתיישב ליד המזהם³². בהחלטות בתי המשפט לא היה קו אחיד. מצד אחד ניתן להצביע על פסק דין Whalen³³, אשר החליט על סגירת המפעל המזהם. לעומתו המשפט של Boomer³⁴, בו הפעיל בית המשפט את שיקול דעתו בשאלה האם לסגור את המפעל או לפצות את התובעים, והחזיר את התיק לבית משפט בערכאה נמוכה יותר, כדי שהוא יעריך האם ניתן לפצות את התובעים במקום לסגור את המפעל. בהעדר קו עקבי ואחיד לא יכול היה המשפט המקובל להביא לשיפור עקבי באיכות הסביבה.

בנוסף לחקיקה השיפוטית סביבתית היו בחקיקה ראשית, הן במשפט הקונטיננטלי והן בחוק העונשין האנגלי, עונשים בגין מפגעי סביבה הגורמים נזק לאדם או לרכוש כמו עשן שחור, רעש או ריח בלתי נסבל³⁵.

לדוגמה פסק דין שניתן בליאון שבצרפת בשנת 1856 על בסיס חקיקה קונטיננטלית. בעל מגרש תבע את מי שחפר על מגרשו השכן, תוך שהוא מייבש מעיינות מינרליים שהיו על מגרש התובע. בית המשפט קבע כי המעשה פסול משום שהוא לבש "אופי של פעולה המכוונת נגד מגרש השכן...ומשחיתה או מקטינה אוצר טבע"³⁶.

³¹ הנושא עולה גם בחוק עצמו, אם כי אף שם יש נטייה לשילוב עם המשפט המקובל, כשהמחוקק מותיר את ההכרעה לבית המשפט. לדוגמה בחוק הישראלי: חוק למניעת מפגעים סביבתיים (תביעות אזרחיות), התשנ"ב-1992, ס' 3 (שיקולים במתן צו) "בבואו לתת צו לפי סעיף 2 ישקול בית המשפט הדין בתובענה את מידת הפגיעה שנגרמה או עלולה להיגרם לתובע או לענין הציבור, לעומת הפגיעה העלולה להיגרם לגורם המפגע או לענין הציבורי עקב הוצאת הצו".

³² William H. Rodgers, *Environmental Law*, vol. I. West Publishing Co., 1986, PP. 50-90. בין ההגנות לנתבע:

במקרים של מטרד, בהם קיימת לעיתים קרובות בעיית הוכחה, יש הגנה של התיישנות (לפי חוק). במקרים של צוימניעה, ייושם מבחן האיזון, המוטה לפעמים לטובת הנתבע. הגנות אחרות המועלות, כללו בחינה של "הקודם בזמן" ושל "הטכנולוגיה הזמינה ביותר" (או "רמת המיומנות").

³³ *Whalen v. Union Bag and Paper Co.*, 208 N.Y. 1, 101 N.E. 805 (1913).

Boomer v. Atlantic Cement Co., 26 N.Y. 219, 257 N.E.2d 870 (1970).

³⁴ <http://web1/manhattan.edu/wmatysti.comgt/frabin.htm> נפתח ב'24.6.02.

בית המשפט לערעורים של ניו יורק הסתמך על גרסה מעודכנת לאחריות קפידה, על מנת לחייב מפעל מלט בפיצוי של שכן, בגין אבק וזיהום שגרם לו. על אף תשומת הלב האקדמאית המרובה שניתנה לפסק דין זה, ביקרוהו רבים על היותו "יסוד חלש ביותר לבניית תאוריה מודרנית של נזקים סביבתיים"

³⁵ דוגמה שהועתקה אל החוק הישראלי המנדטורי: פקודת בריאות העם, 1940.

³⁶ צלטנר ז', "שימוש לרעה באכות", משפטים ב, תשל"ל, 1970, עמ' 472.

כיום קיימים פסיקה וחקיקה ענפים בנושאי איכות הסביבה במדינות העולם, תהא שיטת המשפט שלהן אשר תהא.

הדרך למשפט הסביבתי העכשווי

הגם שניצינים של דינים לשמירה על ערכי טבע היו במאה העשרים גם במקומות ובשיטות משפט שונים³⁷, הרי שתחילת המהפכה הסביבתית, בהבטה המשפטית, נמצאת קרוב לוודאי בסוף שנות השישים, בעיקר בארה"ב.

בין הגורמים העיקריים שהביאו לפרוץ המהפכה הסביבתית בארה"ב היו גורמים כמו הנהייה לפרבור ולחיים הקרובים יותר לטבע³⁸, התסכול ממלחמת ויטנאם וחיפוש תחליפי הזדהות שהביאו ל"מציאת" הנושא הסביבתי³⁹, הדאגה הגוברת לבעלי החיים ההולכים ונכחדים עקב פעילות האדם, חוק חופש המידע⁴⁰ שסייע להגיע לתומר שלא היה גלוי לציבור מקודם, פיתוח המחשב⁴¹ שאיפשר

³⁷ ארועים באירופה תרמו אף הם באותה תקופה להתפתחות משפט איכות הסביבה, אם כי לא ניתן להצביע עליהם כגורם מרכזי או כחלק מזרם של חקיקה. כך לדוגמא האמנה של יסוד האיחוד האירופאי:

The European Community ("the EC Treaty"), signed in Rome, March 25, 1957, included an entire Title devoted to environmental protection. Title XIX, Article 174 (ex Article 130r) states, "1. Community policy on the environment shall contribute to pursuit of the following objectives: preserving, protecting and improving the quality of the environment; protecting human health; prudent and rational utilization of natural resources; promoting measures at international level to deal with regional or worldwide environmental problems."

³⁸ הנהייה לפרברים נבעה מעליית היכולת הכלכלית של זוגות צעירים, ומרצונם לצאת מהערים המזוהמות והרועשות ולעבור לאזורים עם פחות תעשייה, ויותר טבע ואיכות חיים. למשפחה שעברה לפרבר התאפשר להנות מרמת שקט המצויה באזורים בעלי מסת תחבורה ותעשייה פחותים.

³⁹ האכזבה ממלחמת ויטנאם בקרב צעירים רבים בארה"ב, הובילה אותם להצטרף לארגונים ירוקים. צעירים אלה שהזדהו עם הלאום, סרבו למחות נגד מלחמת ויטנאם וחיפשו תחליף הזדהות. כתוצאה מכך, התרחשו אירועים דומים לאירועי המחאה האנטי ויטנאמיים, שאורגנו על ידי חובבי הטבע שיצאו למחות נגד השחתתו.

⁴⁰ Freedom of Information Act, 5 USC S 552 (1966)

חוק חופש המידע איפשר לאזרח האמריקאי לקבל מהממשלה הפדרלית מידע לגבי רוב הנושאים שהתרחשו סביבו. החוק איפשר פתיחת צוהר לתוך כמויות המידע שהצטברו אודות מזהמים באוויר, במים או בקרקע, שעד לפרסום החוק היה ידוע לקומץ של פקידים בווינגטון שלא דאגו להפיצו לשאר האומה. במקביל, פורסם חוק ה-NEPA שאפשר בדיקה סביבתית של תוכנית. צירוף של שני חוקים אלה, קבלת מידע על מפגעים סביבתיים וקבלת מידע סביבתי על תוכניות, היו בין הניצינים החשובים במהפכה הסביבתית.

⁴¹ Chandler, E., Cortada, J., eds. *A Nation Transformed by Information: How it Has Shaped the United States from Colonial Times to the Present*. Boston: Oxford University Press, 2000.

גם כ: Ceruzzi, E. *The History of Modern Computing*. Boston: MIT Press, 2000. פיתוח המחשב איפשר לערוך ניטור או מדידה רציפה של מזהמים לאורך היממה וחשנה, מה שלא התאפשר לפני המצאת המחשב. הפיתוח הטכנולוגי איפשר למדוד ערכים נמוכים לחלקים של מיליון או של טריליון או אפילו מתחת לזה. פיתוחים אלה הביאו לאפשרות לקבל מידע מדויק מהממשלה הפדרלית והובילו את הציבור האמריקאי לדרוש לעבור למים ולקרקע נקיים יותר.

בניית מערכות ניטור רציף למדידה של חומרים מאהמים ברמות נמוכות, ופיתוחים טכנולוגיים בכלל, שהגבירו את היכולת לקבל מידע ללמוד, להבין ולפתח אמצעים.

תחילה הייתה הגישה של המשך הטיפול המשפטי בנושאי הסביבה, דרך דיני נזיקין בלבד. אך כלים משפטיים אלה לא הספיקו לגל דרישות הציבור, שבאו על רקע המידע החדש אודות התפשטות זיהומי הסביבה. המשפטנים לא היו אמנם אלה שהובילו את המחנה, אבל בסיוע של ארגונים התנדבותיים רבים, גם הם לא אחרו לפעול ולהתמקד בבעיות שהטרידו את הציבור הרחב. המשפטנים הובילו תביעות קבוצתיות והכריתו את הממשלה לאכוף את החוקים הסביבתיים הראשונים^{42, 43}. בתוך גל האהדה לאיכות הסביבה, נאות בית המשפט הפדרלי לקבל תביעות אלה. במקביל התרחבה גם התמיכה בדרכי הניתוח של הכלכלנים בבתי הספר למשפט, בגישות התכליתיות או האיזונית במקרים של נזיקין ומטרדים^{44, 45}.

היו גם "הברקות תחיקתיות" כמו חוק ה־National Environmental Policy Act⁴⁶ האמריקאי, שקבע שלפני הכרעה בכל החלטה של הממשלה הפדרלית האמריקאית יִשְׁקלו שקולי סביבה. בנוסף להפנמת השיקול הסביבתי בכל תהליך קבלת ההחלטות של הממשלה הפדרלית, מחייב ה־NEPA הכנסת שיקולים סביבתיים בכל תכנית שבה מעורב תקציב ממשלתי. עקב קביעה זו, נדרשת הערכת השפעתן על הסביבה של תכניות עם השפעה סביבתית (an environmental impact assessment). בנוסף, רבה הייתה חשיבותו של החוק גם בהיבט החינוכי והמקצועי. יזם שרצה לקבל תקציב ממשלתי כדי להקים מפעל הצפוי להשפיע משמעותית על הסביבה, נאלץ לשכור שירותים של אנשי מקצוע בתחום הסביבה. עקב המחסור שנוצר בבעלי מקצוע אלה, החלו

⁴² *Conservation Law Foundation of New England v. Browner*, 840 F.Supp. 171 (D.Mass, 1993). The Court held that "although the citizen suit provision of the Comprehensive Environmental Response, Compensation, and Liability Act (CERCLA) did not itself authorize class action suits" class action status may be available to litigants that meet the requirements set out in Rule 23 of the [U.S.] Federal Rules of Civil Procedure.

See also *Sierra Club v. Morton*, 405 U.S. 727 (1972). This well-known case set the bar for organizational standing in the U.S. The United States Supreme Court held that "a person has standing to seek judicial review... only if he can show that he himself has suffered or will suffer injury, whether economic or otherwise." This case is relevant because organizations are usually the claimants in environmental class action suits.

⁴³ *Sierra Club v. Costle*, 657 F.2d 298 (D.C. Cir. 1981); *Vermont Yankee Nuclear Power Corp. v. Natural Resources Defense Council, Inc.* 435 U.S.519, 98 S.Ct.1197, 55 L.Ed.2d 460 (1978). Although these cases focus on the enforcement of administrative procedure rather than environmental law, they are nonetheless important precedent environmental class action cases in the United States.

⁴⁴ Calabresi & Melamed, *Property Rules, Liability Rules and Inalienability: One View of the Cathedral*, 85 Harv. L. Rev. 1089 (1972).

⁴⁵ Rodgers, W.H. *Environmental Law*, vol.1. West Publishing, 1986, 31.

⁴⁶ *National Environmental Policy Act of 1969* (42 U.S.C. §4321)

האוניברסיטאות בהוראה של קורסי סביבה בכל התחומים. כתוצאה מכך נוצרה קבוצה גדולה של מתפרנסים מענייני סביבה ובעלי ידע בתחום, שהצטרפו בהמשך לקבוצות הלחץ הסביבתיות הקיימות, וחוזר חלילה.

במקביל, פעלו פילוסופיים משפטיים באמצעות פירסומים לציבור. אחד הפירסומים הראשונים היה ספרו של כריסטופר סטון: "היש לעצים מעמד משפטי?"⁴⁷. כשנכתב הספר הוא עורר גיחוך, מאימתי יש לעץ מעמד? או מה פרוש "אל תעשה לטבע מה ששנוא עליך עצמך"? אולם מאז שנכתב הספר, לא רק שיצאו ספרים אחרים המגינים על זכויות הטבע, אלא שאף פורסמו פסקי דין התומכים ברעיון⁴⁸,⁴⁹. המהפכה הסביבתית עברה אם כן, מהדאגה הפרטית של רחל קרסון לדאגה הכלל עולמית.

על מנת להטיל על מישוהו אחריות לפיצוי בגין נזק, מקובל היה שהמערכת המשפטית קובעת מי הוא האשם בגרימת הנזק, והוא שחויב בפיצוי. הניזוק היה צריך להוכיח מי גרם לנזק, או שלפי הכלל של "הדבר מדבר בעדו", הייתה חובת ההוכחה מוטלת על היצרן והוא רשאי היה להוכיח שאיננו המזיק.

אולם, בעולם המשפט המתפתח, נבנתה גם דרך אחרת, לפיה נעשתה חלוקה של הנטל או העברתו אל בעל "הכיס העמוק", בעל האמצעים או המבוטח, ללא דבקות בצורך להוכיח מי הוא הגורם המזיק⁵⁰. כלומר, מקילים על הניזוק, תוך חיובו של בעל האמצעים לשלם. כך היה לדוגמה כשב-1944 נקבע בארה"ב הבסיס המשפטי, שהוביל לכלל של אחריות מוחלטת של היצרן (בלי צורך להוכיח שהוא המזיק), כלומר, אם נגרם נזק היצרן של המוצר המזיק, חייב בפיצוי⁵¹. עם הזמן חלו שינויים גם בגישה האמריקאית. לדוגמה: בשנות ה-70 בוצעו הפעולות למניעת זיהום

47 Stone, C. *Should Trees Have Standing: Toward Legal Rights for Natural Objects*. Los Altos: Kaufmann Books, 1972.

48 *Sierra Club v. Morton*, 405 U.S. 727 (1972),.

Juan Antonio Oposa v. Fulgencio Factoran (GR No. 101083 Phil. 30 July 1993), printed in: *Watching the Trees Grow: New Perspectives on Standing to Sue for Environmental Rights*, IUCN 1995.

49 בהקשר קרוב, בארץ: טיקולסקר י', "שופט הגביל כריתת עצים ע"י עיריית תל-אביב בפארק הירקון", **הארץ**, עמ' 7 א', 25.1.2001.

50 באידאולוגיה הקפיטליסטית "הצרכן הוא המלך". לכן יש לאפשר לצרכן לקבוע את טיב המוצר והשרות, ולהתגבר על מכשלות, גם סביבתיות, שהמפעלים ההולכים וגדלים יכולים להערים. אחת הדרכים לכך הינה העלאת הרף לטובת הצרכן, ככל שהמפעלים גדלים ויכולותיהם הכלכליות והפוגעניות עולות.

51 "A new policy argument that shifting of loss by victims of accident could be justified on the ground that the defendant was in a strategic position, if not to prevent accidents, at least to provide compensation. The cost might act as an incentive to greater investment in safety and could in any event be spread by insurance or higher prices among the consumer public."

J.G. Fleming. *The American Tort Process*, 1988 in: *Escola v. Coca-Cola Bottling Co.*, 24 Cal 2d 453, 150 P2d 436 (1944).

אוויר להגנה על בריאות הציבור, על פי דרישות ה-EPA. אולם, דרישות אלה הפכו קשות לבדיקה עקב המורכבות של התכולה הכימית של האוויר המזוהם. לצידם ובמקומם החלה בארצות הברית הגישה הסביבתית של ניהול סיכונים, כתחליף למניעת הנזק.⁵²

החקיקה הסביבתית בארצות הברית

בשנות ה-60 וה-70, במקביל לפעילות החברתית סביבתית שהתקיימה כאמור בארצות הברית, חוקק הקונגרס האמריקאי חוקים מתקדמים בזמנם, להגנה על איכות האוויר והמים. הבסיס לחוק למים נקיים, נמצא בחוק משנת 1948,⁵³ בו נקבע שיש לבדוק את האיכות הכללית של כל מקור מים ואת איכות הקולחים המגיעים אליו. החוק עבר שינויים אחדים עד לחקיקת החוק העכשווי למניעת זיהום מים בשנת 1972.⁵⁴ החוק למניעת זיהום מים קובע שאין להזרים מים מזוהמים למקור מים אחר, ללא רשיון. חוק זה מהווה את הבסיס לאכיפה אינטנסיבית להגנה על מקורות המים בארה"ב.

בנושא זיהום אוויר, נחקק החוק הבסיסי הראשון ב-1955.⁵⁵ חוק זה הסמיך את המזכיר לבריאות, לחינוך ולרווחה ללמוד את בעיית זיהום האוויר בארה"ב. ב-1963 נחקק החוק לאוויר נקי⁵⁶, שהגדיר את המדיניות הממשלתית למניעת זיהום אוויר. החוק גם הסמיך את המזכיר לענייני בריאות, חינוך ורווחה, לחייב את המדינות בארה"ב לקבוע תוכנית למניעת זיהום אוויר. מגבלת החוק הייתה, שאיפשר את התערבות הממשל הפדרלי רק בתנאי שהמזכיר הראה שהזיהום שנוצר השפיע על מדינה אחרת. הממשל בארה"ב הצליח להתגבר על המכשלה רק ב-1970, לאחר שהועבר התיקון לחוק לאוויר נקי. התיקון איפשר לחלק את ארה"ב לאגני אוויר, על פי מדדים מדעיים או סביבתיים שאינם תלויים בגבולות המדינות דווקא. התיקון לחוק איפשר לאכוף על המזוהמים את התקנות שנקבעו על ידי הרשות הפדרלית לאיכות הסביבה, במקום האכיפה שהייתה קיימת מקודם, על ידי המזכיר לענייני חינוך, בריאות ורווחה. הקושי שהתהווה בארה"ב, היה של יצירת שתי מערכות מקבילות של משפט סביבתי, של המדינות ושל הממשל הפדרלי.

⁵² Applegate, J. S. and Compbell-Mohn, C. "Risk Assessment: Science, Law and Policy." *Natural Resources and Environment*, Spring 2000.

⁵³ Water Pollution Control Act of 1948, (codified as amended at 33 U.S.C. §§1251-1387, Pub. L. No: 80-845, 62, STAT. 1155.

⁵⁴ Federal Water Pollution Control Act Amendments of 1972, (codified at 33 U.S.C., §§1251-1376 (Supp. V 1975), Pub. L. No: 92-500, 86 STAT. 816.

⁵⁵ Air Pollution Control Act of 1955 (codified at 42 U.S.C. §§7401-7671q; Pub. L. No: 84-145, 69, STAT. 322.; as amended in 1990, Pub. L. 101-549).

⁵⁶ Clean Air Act of 1963 (codified at 42 U.S.C. § 7408, Pub. L. 88-206, 77 STAT. 392.)

רקע משפטי בישראל

מדינת ישראל, בניגוד לרוב מדינות העולם, לא קמה על בסיס התפתחות רצופה של עם בארצו. טבע הדברים היה על כן, שגם משפט המדינה לא התהווה ברצף או על גבי רבדים שנוצרו באופן תהליכי רצוף ומחושב או רצוני, על ידי תושבי הקבע המקומיים. "המשפט הארצישראלי איננו יחידה הומוגנית. הוא נוצר בתקופות ובנסיבות שונות על ידי אנשים ולאומים שונים, לשם מציאת פתרון לבעיות שונות זו מזו וקביעת נתיבות חיים בזמנים אשר השקפות החיים בהם היו שונות אלה מאלה"⁵⁷. שופט בית המשפט העליון ד"ר מ' זילברג, מתאר את הדברים בסמוך לקום המדינה⁵⁸: "... למעשה אין חוק בארץ הזאת, אף לא בשטח האזרחי; ישנם חוקים ובנדון זה מספר רבים הוא תמיד פחות ממספר יחיד. אנו נתונים כאן בארץ קטנה זו לשלטונם של חוקים טורקיים, צרפתיים, אנגליים, עדתיים, הנערמים שכבות שכבות זו על גבי זו ללא כל קשר ומיזוג ביניהם. אם עניני נזיקין, למשל, נדונים לפי החוק האנגלי, ופיצוי הפרת הסכם – בחלקם – לפי החוק הצרפתי ודיני ערבות ומכר לפי החוק הטורקי – הרי החוק אינו חוק, אלא – מוזאיקה העלולה אולי להרהיב את עיניו של הארכיאולוג, אבל אינה יכולה לשמש בסיס מוצק ליחסי משפט בריאים ותקינים".

הישענותו של המשפט הישראלי על בסיסי משפט אחרים, בוטלה רשמית ב־1980. כשבית המשפט אינו מוצא תשובה במשפט הישראלי, הוא מופנה אל מורשת ישראל⁵⁹. לאחרונה מתגבש מהלך להאחדת החקיקה (האזרחית בשלב זה), על ידי יצירת קודיפיקציה בישראל⁶⁰.

⁵⁷ מלחי א', **תולדות המשפט בארץ ישראל**, דינים – הוצאת ספרי משפט, תל אביב, תשי"ב – תשי"ג, עמ' 4.

⁵⁸ זילברג מ', שופט בימ"ש עליון, "לשאלת עריכת קודקס עברי", **הפרקליט** 1947, עמ' 263.

⁵⁹ חוק יסודות המשפט, תש"ם–1980.

"1. ראה בית המשפט שאלה משפטית הטעונה הכרעה, ולא מצא לה תשובה בדבר חקיקה, בהלכה פסוקה או בדרך של היקש, יכריע בה לאור עקרונות החירות, הצדק, היושר והשלום של מורשת ישראל.
2. [א]. סימן 46 לדבר המלך במועצתו לארץ ישראל, 1922–1947 – בטל".

⁶⁰ פרופ' מיגל דויטש, "יתרונותיו של מפעל הקודיפיקציה של המשפט האזרחי", **גלובס אינטרנט**, 16.07.02

<http://www.globes.co.il/serve/globes/docview.asp?did=602721>

"בתום עבודת הכנה מקיפה של ועדת מומחים בראשותו של הנשיא ברק, צפוי מפעל הקודיפיקציה של המשפט האזרחי לצאת למסעו התקיקתי. פרופ' מיגל דויטש, החוקר הראשי ומנסח גירסאות החקיקה מטעם הוועדה, מסביר... איגוד הדין האזרחי תחת קורת גג חקיקתית אחת, תוך עיצוב ההסדרים הפרטניים, צפוי בעתיד הלא רחוק לצאת למסעו החקיקתי, בתום עבודת הכנה מקיפה של ועדת מומחים בראשותו של נשיא ביהמ"ש העליון, פרופ' אהרן ברק... רעיון הקודיפיקציה איננו רעיון ישראלי מקורי ומהפכני. מדינות רבות בקונטיננט נוקטות בדרך זו של חקיקה, לאור יתרונות שבה... יתר על כן: מטעמים אלה, זו גם דרך החקיקה האידיאלית, אשר מטעמים מעשיים בלבד, של הצורך בקביעת הסדרים חקיקתיים מהירים בשלב של בניית המשפט הישראלי, לא ניתן היה לנקוט בה מלכתחילה. מובן, בנקודות כאלה או אחרות, ניתן להניח כי תהיינה מחלוקות בתהליך החקיקה, כדרכה של כל חקיקה, אולם אין בכך כדי לגרוע מהתרומה החשובה שמפעל זה עתיד לתרום להתפתחות המשפט הישראלי..."

המשפט הסביבתי בארץ לפני הכרזת המדינה

נורמות התנהגות או חוקים קדומים, התייחסו לבעיות הסביבה בהתאם לרמת ההבנה דאז, הן מבחינת רמת הזיהום והן מבחינת השפעתו על האדם. כך מוצאים במקורות קדומים מקרים בהם ריח רע או עשן שהפריעו לבני אדם, הביאו לקביעת כללים לטיפול בנושאים אלה. איסורים ומגבלות אפשר למצוא לדוגמא, גם בעניין ההגנה על אוצרות הטבע, אלא שלא זכויות הטבע עמדו במרכז, כי אם שמירת מקורות המחייה של האדם, או החשש שהפוגע בטבע, יסבול מנקמת אלי הטבע⁶¹ או הרצון להמנע מלהתערב במעשי האל⁶².

הישוב היהודי בארץ, התנהל בעיקרו לפי קודקס חוקים כתוב, ובו רק התייחסות מעטה לנושאי סביבה. עם השתלטות הרומאים על הארץ, בוטלה האוטונומיה המשפטית של שרידי הישוב שנתרו בארץ והקודקס של הקיסר הביזנטי יוסטיניאנוס מהמאה ה-6, החליף את המשפט העברי בארץ. קודקס זה הגדיר את מטרת המשפט האזרחי, "הגדרה על רגל אחת": "מטרת המשפט היא ליתן לכל אדם את המגיע לו". כלומר, מטרת המשפט לקבוע את יחסי האדם עם הרשות ויחסי האדם עם זולתו⁶³, בלא להתייחס כמעט לנורמות ולכללים שבין האדם לסביבתו.

היורשים העותומנים, הנהיגו את המג'לה. המג'לה התנהלה במתכונת הקוד הנפולאוני על בסיס החוק המוסלמי, יחד עם השפעות חיצוניות. בין העניינים הנוגעים לסביבה ניתן להזכיר את הבעלות הנפרדת על בניינים ועל עצים שהיתה נפוצה בזמן השלטון העותומני ומקורה במשפט המוסלמי. זכות זו נזכרת בסעיף 1192 במג'לה. קודקס חקרקעות העותומני קובע כי אם יוקמו בניינים וינטעו עצים על קרקע, הם יהפכו לרכוש נפרד מהקרקע, והבעלות בה כפופה לזכויות בעליהם⁶⁴.

כשכבשה בריטניה את פלסטטינה מהטורקים, והפכה אותה בהסכמת האו"ם למדינת חסות, נוצר בארץ מפגש בין החוק המקובל והקוד הנפולאוני. המג'לה העותומנית המשיכה לשמש כבסיס לתביעות לצווי מניעה ולנזיקין נגד מזהמי סביבה – עשן, ריחות רעים וכו', עד לפקודת סדר הדין האזרחי האנגלי בשנת 1938.

כך בהמשך לדוגמא שלעיל, ניסו שלטונות המנדט לפעול נגד בעיית הקושנים הנפרדים לדיירי

⁶¹ Frederick R. Anderson, Daniel R. Mandelker, and A. Dan Tarlock, *Environmental Protection: Law & Policy*, Nashville: Little Brown, 1990, p. 16.

⁶² כך לדוגמה מסביר הרמב"ן את איסור הכלאת הכלאיים שבויקרא, יט: יט: "והטעם בכלאים, כי ה' ברא המינים בעולם בכל בעלי נפשות ... שיתקיימו המינים בהם לעד כל זמן שירצה הוא יתברך...".
הרחבה ב: רקובר נ', **איכות הסביבה – היבטים רעיוניים ומשפטיים במקורות היהודיים**, ספרית המשפט העברי, מורשת המשפט בישראל, ירושלים תשנ"ד – 1993, עמ' 29.

⁶³ מלחי א', **תולדות המשפט בארץ ישראל**, דינים – הוצאת ספרי משפט, תל אביב, תשי"ב-תשי"ג, עמ' 3.

⁶⁴ שיטה זו התפתחה עם הזמן מאוד, ובאלכסנדריה לדוגמא, היה נהוג להוציא קושאנים נפרדים ביחס לקומות השונות של הבית. שם, עמ' 174.

חלקים שונים באותו בית ובאותה אדמה, מכיוון שהפריעה להסדר יעיל של זכויות בעלות וליעילות הטיפול במטרדים, אך חקיקת המגילה בעניין, לא שונתה כליל⁶⁵. ישראל ירשה את החוק המקובל בנושא דיני נזיקין, באמצעות פקודה מנדטורית מ-1944⁶⁶, הקיימת עד היום כפקודת הנזיקין [נוסח חדש]. בפקודת הנזיקין יש הפרדה בין מטרד ליחיד לבין מטרד לרבים (או כהגדרתו: מטרד לציבור). בשניהם על התובע להגיש תביעה נגד מי שגורם להפרעה לשימוש הסביר במקרקעין. כמו בחוק המקובל, במטרד ליחיד תובע אדם פרטי שסבל נזק ממון (למעט הפרעה לאור שמש, שאז ניתן לתבוע גם נזק לא ממוני, כמפורט בסעיף 44 לפקודה). במטרד לרבים זכות התביעה היא למדינה, בעת שהסבל נגרם לרבים. במטרד לרבים קיימת זכות תביעה לפרט רק אם הוא אישית סבל מהמטרד נזק ממון (כמפורט בסעיף 42-43 לפקודה). הפרדה מלאכותית זו, אינה מעודדת תביעות של יחידים בנושאי סביבה, מכיוון שעל פי הגדרתו, הפגיעה ביחיד מהווה ממילא גם פגיעה ברבים – זיהום הפוגע באחד, יפגע מטבע הדברים גם באחרים, וההליך המשפטי הסביבתי, יושאר בידי המדינה.

מניעת מטרדים מקומיים בשיטת המשפט המקובל, הוותה אמנם בימי המנדט הבריטי את עיקר העיסוק בענייני סביבה, אולם, פקודות (חקיקה ראשית) מנדטוריות רבות, שנחקקו החל מ-1925 במשך כשני עשורים, מהוות בסיס לחוקים "סביבתיים" התקפים כיום בישראל. לדוגמא⁶⁷: פקודות המכרות, היערות, סחף הקרקע, הזבלים החקלאיים, מחלות בעלי חיים, הדיג, שמן במי שיט, ים כנרת, זכיון החולה, עריות (אספקת מים), הביוב והזיהום, בריאות העם, הרוקחות, הוראות בפקודת העריות, הטיס, ופקודת מלאכות. לזכות המשפט הבריטי יש לזקוף גם את הניסיון לתכנן את פני המדינה ולמנוע בעיות סביבתיות בטרם יצירתן.

הפסיקה "הסביבתית" באותה תקופה, מאופיינת כאמור, בעיקר במשפטי נזיקין וצווי מניעה על בסיס מטרדים. עד חקיקת סדר הדין האזרחי הבריטי, דנו בתי המשפט המנדטוריים במטרדים הסביבתיים, על פי המגילה. שני משפטים ימחישו את הטיפול "הסביבתי" בימים ההם. במשפט אחד⁶⁸ נגרם נזק לביתו של אדם, כאשר חדר אליו ביוב מבית שכנו. בית המשפט התיר מתן צו מניעה על פי סעיף 1117 למגילה, המאפשר מתן צו ביניים על "נזק גדול". בית המשפט קבע שביוב וריחות הינם בבחינת נזק גדול.

⁶⁵ עם סיום שלטון המנדט בארץ נשארה דרישה זו מונחת על שולחן ההצעות לתיקון חקיקתי חשוב. לבסוף הפכה ההצעה לחלק מחוק הבתים המשותפים תשי"ב – 1953, המתייחס גם "לבתיים משותפים" שנבנו לפני פרסום החוק.

⁶⁶ ע"ר 1944, תוס' 1, מס' 1380, עמ' 93. הנוסח החדש פורסם: דיני מדינת ישראל [17.4.1968] ת עמ' 266.

⁶⁷ Appelbom, A.M. *Annotated Laws of Palestine*, 1944.

⁶⁸ Appelbom, A.M. *Civil Procedure*, 1944.

משפט דומה היה בעניין גזים מסריחים שעברו מבית אל תוך בית שכן⁶⁹. בפסק דין תקדימי קבע בית המשפט מספר עקרונות כמו: "שכן" פירושו אינו רק מי שגר בצמוד למטרד; כשמפעל גרם נזק לתובע פרטי, הרי שהטענה שבהפעלת המפעל יש משום תועלת לציבור – איננה טענת הגנה ראויה. בשני המקרים, נתנו בתי המשפט פרשנות שאינה מחוייבת המציאות, לטובת ההבט הסביבתי, ואפילו נגד המפעל, הצד החזק. מאחר שהחוק הכתוב לא חייב פסקי דין שכאלה, לא הייתה פסיקה דומה ניתנת בהכרח גם על ידי בית משפט אחר.

לאחר ובסמוך לקום המדינה, המשיכו בתי המשפט לדון בענייני מטרדים על בסיס פקודת הנזיקין המנדטורית. אולם, תוך שנים אחדות החלה הכנסת לחוקק חקיקה "סביבתית" כמו חוק המים ב'1959⁷⁰ וחוק "כנוביץ" ב'1961⁷¹. שני חוקים אלה פורסמו לפני המהפכה הסביבתית בעולם, והם משמשים בארץ, עד היום, כבסיס לתביעות סביבתיות רבות.

חוק יסוד איכות הסביבה

בישראל אין כידוע חוקה, אלא רק חוקי יסוד האמורים לשמש לה כתחליף ארעי. בין חוקי היסוד בארץ אין חוק יסוד הדין בנושא איכות הסביבה. הנושא עלה אמנם מידי פעם, על ידי גורמים שביקשו לתת מענה לבעיות איכות הסביבה אך טרם התקבלה הצעת חוק יסוד כלשהי בנושא איכות הסביבה⁷². בהקשר זה, יש לשוב אל אמירתו של השופט זילברג, שנותרה אקטואלית למרות חלוף השנים⁷³: "ישנם חוקים ובנדון זה מספר רבים הוא תמיד פחות ממספר יחיד".

בארץ אין הגדרה של איכות הסביבה – אפילו בחוק ראשי אחד, בניגוד למצב במקומות רבים

⁶⁹ C.D.C. T.A. 221/43 I P.C.R. 339; 4R.1368.

An injunction was filed against a factory for causing malodorous gases. The injunction was granted and this was confirmed on appeal. See C.C. 57/44, 1944 ALR 438.

⁷⁰ חוק המים, תשי"ט-1959. פורסם ב: ס"ח תשי"ט עמ' 169. נתקבל בכנסת ביום כ"ח בתמוז תשי"ט (3 באוגוסט 1959); הצעת החוק ודברי הסבר נתפרסמו בה"ח 326, תשי"ח, עמ' 58.

⁷¹ חוק למניעת מפגעים, תשכ"א-1961. פורסם ב: ס"ח תשכ"א עמ' 58. נתקבל בכנסת ביום כ"ה באדר תשכ"א (13 במרס 1961); הצעת החוק ודברי הסבר נתפרסמו בה"ח 444, תשכ"א, עמ' 66.

⁷² הצעת חוק יסוד מס' פ/259 של חבר הכנסת מיכאל נודלמן (האיחוד הלאומי – ישראל ביתנו), מטעם ועדת החוקה חוק ומשפט של הכנסת, הועברה לוועדה ב'1.2000 ואושרה לקריאה ראשונה ב'5.12.00. נגדה הצביעו ח"כ של המפלגות החרדיות, המתנגדים באופן מסורתי לחקיקת חוקי יסוד. עד כה לא הועלה החוק לשלוש קריאות, כנדרש לקבלתו.

⁷³ ד"ר זילברג מ', שם.

מאד בעולם^{74,75}. חוקי סביבה נותרו כאמור, מפוזרים לטיפול בין המשרדים הרבים הקיימים במדינה, כל אחד בתחומו ומנקודת מבטו, כששיקולי איכות הסביבה אינם בהכרח בראש מעיניהם.

שפיטה סביבתית

בישראל, בניגוד למגמה הקיימת במספר מקומות בעולם^{76,77}, לא קיים בית דין לענייני איכות הסביבה, כחלק מהרשות השופטת. המוסד השיפוטי הקרוב לכך, לפחות לגבי חלק מנושאי איכות הסביבה, הינו בית הדין לענייני מים. בית דין זה פועל בעיקר לפי חוק המים, בבית המשפט המחוזי בחיפה, ודן בסוגיות מסוימות של מים, אספקת מים וזיהום מים.

רקע למינהל סביבתי בישראל

לצורך ההתמודדות עם הבעיות הסביבות, הוקמו או קמו בארץ גופים מגוונים, הפועלים בתחומים ומכוונים שונים.

כך לדוגמא:

מספר ניכר של ועדות מנהליות הדנות באופן ישיר או עקיף בנושאי איכות הסביבה. בין ועדות אלה: הועדה לשמירה על קרקע חקלאית ושטחים פתוחים שליד המועצה הארצית לתכנון ולבנייה, הועדה לקביעת תווית לחומרי הדברה של משרד החקלאות – משרד לאיכות הסביבה, הועדה להתר שפיכת פסולת לים, שליד המשרד לאיכות הסביבה. ברשות המחוקקת, הכנסת, קיימת ועדה לפנינים ולאיכות הסביבה, הדנה בין השאר במצב איכות הסביבה בכלל, ובדברי החקיקה בתחום, בפרט⁷⁸.

השלטון המרכזי

ב-1968 הקימה המועצה הלאומית למחקר ולפיתוח ועדה לנושאי איכות מים, שהייתה אבן הפינה לגופי הממשל לטיפול בנושאי איכות הסביבה. הועדה הלאומית לביוספירה ולאיכות הסביבה –

⁷⁴ לדוגמא: באנגליה: *The Environmental Protection Act, 1990*.

⁷⁵ Tromans, S. *The Environmental Protection Act, 1990, Text and Commentary* (2nd Edition), 1993.

⁷⁶ הרצאה של כב' השופט פול שטיין, אוסטרליה, בית דין לאיכות הסביבה – הכינוס השנתי הי"ח של האגודה הישראלית לאקולוגיה ולמדעי איכות הסביבה 16-17 יוני 1997 חיפה;

M.L., Pearlman, *The Land and Environment Court of New South Wales: A Model for Environmental Regulatory Regime, in Environmental Challenges* (S. Belkin ed.) London: Kluwer, 2000.

⁷⁷ לדוגמא בתי משפט לסביבה בניו זילנד, בשבדיה, באירלנד ובמקומות אחרים.

למידע כללי ראה גם: http://www.landecon.cam.ac.uk/env_court.htm

⁷⁸ לדוגמא: תמיר י', *חבר כנסת, הוצ' אחיעבר ושות'*, ירושלים, 1987/1985.

ויבא"ס, הוקמה לאחר שנתיים, בשיתוף האקדמיה הלאומית הישראלית למדעים. עיקר פעולתה של הועדה היה בפירסום אקדמי של דוחות על מצב הסביבה בארץ, ביניהם פרסומים בנושאים שנתרו רלבנטים לבעיות הסביבתיות של היום, בנושאי רעש, תכנון העיר, איכות המים, זיהום מי תהום, פסולת מוצקה, זיהום אוויר, הכנרת וחומרי הדברה.

בועידת שטוקהולם, נזרע למעשה הגרעין שהצמיח בארץ את המשרד לאיכות הסביבה דהיום. בכינוס הבינלאומי שנערך ב־1972 בשטוקהולם בנושאי איכות הסביבה, השתתפו גם נציגים בכירים של מדינת ישראל, בעיקר ממשרד הפנים אך גם מהמועצה הלאומית למחקר ולפיתוח. כשחזרה המשלחת, נפגשה לדיון בנושאים שעלו בוועידה ובאמנה שנחתמה בה, עם סגן ראש הממשלה דאז, מר יגאל אלון. אלון שיכנע בעקבות זאת את הממשלה להקים מנגנון ממשלתי – "השירות לשמירת איכות הסביבה", שיפעל ברוח האמנה.

תפקידי השרות לשמירת איכות הסביבה היו בעיקר תאום בין משרדי הממשלה בנושא איכות הסביבה, ריכוז הסוגיות הבעייתיות בנושא איכות הסביבה וקידום הנושא בדרכי חינוך, תכנון וחקיקה, אך ללא סמכות לאכיפת חוקים.

השרות פעל עד להקמת המשרד לאיכות הסביבה בדצמבר 1988, במקומו.

המשרד לאיכות הסביבה

המשרד לאיכות הסביבה הוקם מאוחר יחסית על גרף ההיסטוריה של המהפכה הסביבתית, כשהסמכויות העיקריות בנושא איכות הסביבה כבר היו מפוזרות בין משרדי הממשלה האחרים. לאחר הקמתו, הופקד המשרד לאיכות הסביבה על חוקים הדנים במניעת זיהום אוויר, מים, רעש, פסולת וים, על רשות שמירת הטבע והגנים הלאומיים, ועל תסקירי השפעה על הסביבה.

אולם, חלקן הגדול של הסמכויות, כמו בנושאי קרקע, תכנון ומים, שכבר היו בידי המשרדים האחרים, נותרו בידם. סמכויות בתחומי הסביבה, הועברו בין משרדי ממשלה שונים גם עם התחלפות הממשלות, כשהשקולים להעברה הינם שיקולים ענייניים או אחרים.

גם מבנה המשרד לאיכות הסביבה עצמו, נוצר מתוך מציאות קיימת ומוכתבת. בעת הקמת המשרד כבר היה קיים בשטח מערך סביבתי שכלל גופים כמו: איגודי ערים לאיכות סביבה, רשויות ניקוז, רשויות נחל ויחידות סביבתיות לאיכות הסביבה ברשויות המקומיות.

איכות הסביבה ויחידות השלטון המרכזי

היחידות העוסקות בנושאי איכות הסביבה בשלטון המרכזי פזורות, כאמור, ברוב משרדי הממשלה. הבולטים שבהם הם משרדי הפנים, החקלאות, הבריאות, התחבורה והתשתיות. פעילותו של משרד ממשלתי בנושא סביבתי שבטיפולו, עלולה להיות מטבע הדברים, בעיקר מתוך נקודת המבט של התחום עליו הוא מופקד ובו התמחותו, ולא דוקא בראייה הסביבתית.

לצד משרדי הממשלה, או בכפוף להם, פועלים במסגרת השלטון המרכזי גופים אחרים הנוטלים חלק במגוון של העשייה הסביבתית. עם גופים אלה נמנים: רשות הטבע והגנים הלאומיים, קרן קיימת לישראל, מינהל מקרקעי ישראל, הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, מחלקת עבודות ציבוריות ואח'.

תמ"א 35⁷⁹

אחת הדוגמאות לדרך ההתמודדות של השלטון המרכזי עם בעיות הסביבה הגוברות בישראל, הינה תכנית המיתאר הארצית לפיתוח המדינה, שנתן בה מקום גם לנושאי הסביבה⁸⁰: "בין המטרות של תמ"א 35, הוגדרה מטרה מפורשת בנושא **השמירה על איכות הסביבה**: "שיפור נמשך באיכות הסביבה ומתן מענה כלכלי לטיפול בכל סוגי הזיהום הסביבתי ברמה הלאומית, האזורית והמקומית, תוך הפנמת עקרונות של פיתוח בר-קיימא בתהליכי התיכנון והביצוע"⁸¹. "אמצעי המדיניות המוצעים מתייחסים הן לכלים על פי חוק התכנון והבנייה והן לכלים משלימים". ראשון הכלים המשלימים שנמנו היה: "צעדי חקיקה".

שלטון מחוזי

במסגרת השלטון המחוזי ניתן למצוא בין העוסקים בנושאי איכות הסביבה, את מערכות המחוזות השונים של המשרדים כולל של המשרד לאיכות הסביבה, איגודי ערים לאיכות הסביבה, איגודי ערים להדברה, רשויות ניקוז, רשויות נחל, מנהלת הכינרת⁸², ומוסדות התכנון כמו הועדה המחוזית לתכנון ולבניה.

שלטון מקומי

ברמה המקומית פועלות היחידות הסביבתיות ברשויות המקומיות והמרחביות והתאגידים העירוניים למים, לביוב ולניקוז. ליד הרשות המקומית פועלת הועדה המקומית לתכנון ולבניה. בין יחידות השלטון המקומי קיימות גם מועצות מקומיות תעשייתיות כמו רמת חובב ותפן, ופועלים בעלי זיכיונות מקומיים, כמו בית הזיקוק לנפט, למפעלי ים המלח, לנמלים ולאחרים.

⁷⁹ תכנית מתאר ארצית משולבת לבניה, לפיתוח ולשימור, תמ"א 35, אסיף ש', שחר א', אהרונסון ש', סביבך א', אנוש בע"מ, משרד הפנים מינהל התיכנון, כרך א' ספטמבר 1999.

⁸⁰ נחמיאס ד', תכנית מתאר ארצית משולבת לבניה, לפיתוח ולשימור, תמ"א 35, שם, עמ' 231.

⁸¹ ארץ, יום עיון בנושא: תכנית מתאר ארצית משולבת לבנייה לפיתוח ולשימור, מערכת מרכזי הדרכה ופיתוח בשלטון המקומי, איגוד מהנדסי ערים בישראל, משרד הפנים, 22.3.2001.

⁸² כפי שידון בהמשך, אינה ישות שנוצרה במסגרת חוק.

ארגונים לא ממשלתיים

בראשית שנות ה-60 הוקמה העמותה הראשונה לנושא איכות הסביבה בישראל, מלר"ז – המועצה הלאומית למניעת רעש וזיהום⁸³. עמותה זו ניהלה במשך שנים רבות מאבקים, בעיקר משפטיים, נגד גופים מזהמים גדולים, כגון חברת החשמל. "היורשת" של מלר"ז היא עמותת "אדם טבע ודין" שלקחה על עצמה להיות נושא הדגל במשפטים בנושאי איכות הסביבה, אך התרחבה גם לנושאים של סקרים סביבתיים בתחומי האוויר והמים. העמותה הותיקה והגדולה ביותר המטפלת בנושאי איכות הסביבה בארץ, היא החברה להגנת הטבע, שהחלה את דרכה כגוף שומר טבע, ועם הזמן הרחיבה את פעולותיה גם לנושאים סביבתיים. החברה פועלת גם במישורים של חינוך והסברה וגם במישור המשפטי והתחקי.

בנוסף לגופים כלל ארציים אלה, קיימות עמותות מקומיות רבות, הפועלות לאורך זמן או קמות עקב בעייה מסוימת ונעלמות לאחר העלמותה (או כשלונן). דוגמאות אחדות מיני רבות הינן: עמותת אזרחים למען הסביבה גליל מערבי, זיכרון חפשית לאיכות הסביבה, עמותה למען שימור אתרים ונוף במודיעין, עמותה לקידום נחף, העמותה למען איכות הסביבה והחיים בנהרייה, תל אביב בשביל אופנים, נגב בר קיימא, עמותה לאיכות הסביבה והחיים בפתח תקווה, ראשונים לאיכות וכו'. "חיים וסביבה" הוא ארגון הגג של רבים מארגוני הסביבה⁸⁴. עד כה לא נעשה הערכה על השפעתן הכללית של העמותות על איכות הסביבה בישראל.

בנוסף לעמותות הלאומיות והמקומיות, קיימות בארץ גם עמותות בינלאומיות כמו גרינפיס, ידידי כדור הארץ, פיס – WEDO-WECUP, PIES ואגודות אחרות המשותפות לישראלים ולמדינות שכנות.

אקדמיה

יחידות אקדמיות בענייני איכות הסביבה קיימות באוניברסיטאות ובמכללות ולעיתים משולבות בין מחלקות או פקולטאות מתחומים שונים (כמו חקלאות, גאוגרפיה, מדעי הטבע, מדעי הסביבה והנדסה).

הארגון הלא ממשלתי האקדמאי הגדול בארץ לנושא של איכות הסביבה הוא "האגודה הישראלית לאקולוגיה ולמדעי איכות הסביבה", שבין תפקידיה גם אירגון כנסים לאומיים ובינלאומיים, כדי לתת במה לנושאי איכות הסביבה.

⁸³ בארי י', ציוני דרך במאבק נגד מפגעים, המועצה הציבורית למניעת רעש וזיהום אויר בישראל (מלר"ז), תל אביב, 1979.

⁸⁴ קרסין א', "אירגונים הפעילים למען איכות הסביבה והחיים בישראל", סדרי עדיפות לאומית בתחום איכות הסביבה בישראל, מסמך עמדה II, מוסד שמואל נאמן וחיים וסביבה, יולי 2001.

גופים פרטיים

בין הפועלים בתחומי איכות הסביבה בארץ, קיימים גופים פרטיים או מסחריים/כלכליים רבים, שחלקם קשורים בדרך זו או אחרת עם הרשויות (לדוגמה החברה לתשתיות זורמות, הפועלת מכוחה של המועצה המקומית פרדס חנה-כרכור), ואחרים פועלים כגופים פרטיים או עסקיים. מגוון תחומי איכות הסביבה בהם פועלים הגופים הפרטיים, מעיד ללא ספק על המודעות והגברת העיסוק בנושאים אלה בחברה הישראלית. בין השאר ניתן למצוא בישראל גופים פרטיים בתחומי איכות המים והאוויר, חמרים מסוכנים, בטיחות וגהות, כיבוי אש וסקרי סיכונים, תברואה, פסולת, קרינה, מפעלים והסמכה למפעלים בעלי תקני בטיחות ISO-14000, מוצרים ירוקים, הדברה, תכנון, טיפול באיחוס ושיקום קרקע, רעש, חום ורעידות, אנרגיה, מיחזור, חינוך סביבתי, יעוץ סביבתי ועוד⁸⁵.

הבטים במסגרת המשפטית מינהלית להגנה על הסביבה בישראל

ישראל לא פעלה לפני ועידת שטוקהולם, ואף לא השכילה להתארגן בסמוך לאחריה, להקמת מערך ממשלתי יעיל להגנה על הסביבה. לעומתה, הקימו רוב המדינות המובילות בתחום הסביבתי, משרדי ממשלה או ארגונים ממשלתיים בעלי השפעה, כבר בשנות ה־70. עם הזמן, ובלחץ האוכלוסיות המקומיות להגדלת תשומת הלב לבעיות הסביבתיות, התאגדו משרדים וארגונים אלה.

קביעת ה־NEPA האמריקאי, שכל החלטה פדרלית מחייבת הפנמת שיקול סביבתי או הגישה האירופאית של טיפול משולב בבעיות איכות הסביבה, הביאו מדינות מערביות אלה להמצא בתחומי הטיפול באיכות הסביבה, שנות דור לפני ישראל. בארץ הוקם המשרד לאיכות הסביבה, כאמור, רק כ־20 שנים לאחר המהפכה הסביבתית והועברו אליו רק אגפים אחדים ממשרדי ממשלה אחרים. התוצאה הינה לעיתים מזומנות, שבמקום לעשות יד אחת נגד המזהם, עסוקים משרדי ממשלה ביריבויות פנימיות או בניסיון "לתאם" עמדות.

בנוסף, בעת הקמת המשרד לאיכות הסביבה בארץ, כבר היה קיים בשטח מערך סביבתי שאינו חלק ממנו. המשרד שלא החליף את הקיים, אלא הקים יחידות נפרדות משלו במחוזות, הביא לפעולות מקבילות או מתחרות לגופים שכבר היו במחוז, וללא שייכות או מדיניות משותפת. המצב גורם מטבע הדברים לקשיי תפקוד של המשרד שהיה אמור להיות במרכז העשייה למען הסביבה במדינה. מסקנה מתבקשת הינה של שינוי המבנה האירגוני הממשלתי. דוגמה לכך היא

⁸⁵ איכות הסביבה תברואה ובטיחות, הפורום הישראלי להסברה, רמת גן, 2003.

<http://www.israeliforum.co.il/htmldocs/cats.asp?cat=47>

הרשות האמריקאית לאיכות הסביבה (EPA), כשלידה מועצה סביבתית מתאמת ומייעצת לממשלה. דוגמא נוספת היא הדוגמא בהולנד, בה הוקם משרד-על, סביבת, עם סמכויות בנושאי שיכון, תכנון כללי וסביבה, מילוי תפקיד המתאם בנושא תחבורה ומים (באחריות מיניסטריאלית של שרי התחבורה וניהול מים) וקביעת מדיניות בנושא שטחים פתוחים והגנה על בעלי חיים (כאשר האחריות המיניסטריאלית בידי שר החקלאות)⁸⁶. יתכנו כמובן גם מודלים אחרים, כמו הקמת גוף שיהיה בעל משקל, סמכות וחשיבות בנושאי סביבה, כפי שקיים אצל המועצה לביטחון לאומי או בועדת שרים לנושאי כלכלה וחברה.

בישראל, כמודגם לעיל, צריך שהשיקול הסביבתי יתפוס מקום חשוב בין שיקוליהם של מקבלי ההחלטות בתחומים השונים. הדבר דורש לא רק שינוי מהותי במבנה משרדי הממשלה, אלא גם אימוץ גישה המחייבת לשקול בטרם החלטה, את ההשפעה הסביבתית של כל נושא המונח על סדר היום הממשלתי⁸⁷, כמו הדוגמא של ה-NEPA האמריקאי.

⁸⁶ P.C., Gilhuis, Verschuuren, J.M., *Environmental Law in Introduction to Dutch Law* (J.M.J. Chorus et al eds.) 3rd ed. London: Kluwer Pub., 1999.

⁸⁷ יש המצביעים על קיום גישת ה-NEPA גם בחוקים כמו חוק התכנון והכנייה, התשכ"ה-1965 (תסקירי השפעה על הסביבה). אך אף שם, נותרת עדיין שאלת ישומם.

פרק III

משפט סביבתי
בינלאומי, וישראל

הדין הסביבתי הבינלאומי

הדין הבינלאומי מורכב ממשפט מנהגי, מאמנות בינלאומיות, מעקרונות, מכללים מקובלים, מפסקי דין של טריבונאלים מיוחדים ומהחלטות בית הדין הבינלאומי לצדק בהאג שבהולנד.^{1,2,3,4}

משפט מנהגי בינלאומי

משפט מנהגי הוא משפט הנובע מ"השורשים" או מהמקור, כנורמות, מנהגים, ופעילויות מעשיות, הנפוצים בחברה ומקובלים בה. המשפט המנהגי מתקיים מתוקף ההכרה של הפרטים בחברה, בתועלות הגלומות להם, אם יתנהגו בהתאם למצופה מהם על ידי האחרים בחברה. המשפט המנהגי לא הושתת ביסודו על הגיבוי של כוחן של הרשויות או עוצמתם של מוסדות או של יחידים בעלי כח.⁵ כשהמשפט המנהגי מוכר כחוק, הוא גם נאכף בדרך בה נאכף החוק הרגיל.⁶

משפט מנהגי בינלאומי, מתקיים כאשר מדינות נוהגות בדרך כלל לפי כללים מוגדרים וקבועים, תוך הבנה של מחויבות חוקית. המשפט הבינלאומי המנהגי מחייב מדינות גם אם לא חתמו עליו. המשפט המנהגי הבינלאומי הוכר גם באמנת וינה, שהיא "אמנת האמנות" (Treaty of Treaties).⁷

אמנה בינלאומית

האמנה הבינלאומית הוגדרה באמנת וינה, כמסמך כתוב בין שתי מדינות או יותר, לאחר שהוכר בדין הבינלאומי. אמנת וינה נותנת משקל שווה למשפט מנהגי ולאמנה בינלאומית.⁸ מאחר שמנהגי בינלאומי מחייב את המדינות גם אם לא חתמו על הסכם בעניין, הרי אמנה שהפכה למנהגית,

הערה: כל אתרי האינטרנט המצוטטים, נפתחו לאחרונה ב-24.10.2002, אלא אם נרשם לידם אחרת.

¹ Woolley, D., Pugh-Smith, J., Langham, R., Upton, W., eds. *Environmental Law*. Oxford: Oxford University Press, 2000.

² Larsson, M.L. *The Law of Environmental Damage, Liability and Reparation*: Kluwer Publications, 1999.

³ The Review of Paradell-Trius, L. "Principles of International Environmental Law: An Overview." *European Community and International Law (RECIEL)*. Vol. 9, 2000. p. 93.

⁴ Developments—International Environmental Law, 104 Harv. L. Rev. 1485 (1991).

⁵ <http://www.jim.com/custom.htm>

⁶ Parisi, Francesco, *The Formation of Customary Law*. September 3, 2000.

⁷ <http://www.gmu.edu/departments/law/faculty/papers/docs/01-06.pdf>

⁸ Vienna Convention on the Law of Treaties. [Signed at Vienna,

Austria, May 23, 1969 and entered into force on January 27, 1980].

<http://www.tufts.edu/departments/fletcher/multi/texts/BH538.txt>

Vienna Convention on the Law of Treaties Between States and International Organizations or Between International Organizations. [Signed 21 March 1986]. <http://www.fletcher.tufts.edu/multi/texts/BH883.txt>

⁸ <http://www.law.cornell.edu/topics/international.html>

באתר זה, קיימת גם סקירה כללית אודות המשפט הבינלאומי.

מחייבת גם היא, צדדים שלא חתמו עליה. אמנה יכולה לכלול כל נושא, למעט כזה המתנגש עם כלל הריבונות US COGENS, מאחר שהדין הבינלאומי אינו יכול לשלול ממדינה את ריבונותה.

בדומה לחוקים ותיקים במדינות עצמן, לא הוכרו מושגי הסביבה בדין הבינלאומי לפני המאה העשרים. בעקבות כלל הריבונות, נגזר במאה ה־19 הכלל הבינלאומי הסביבתי המכונה: The Harmon Doctrine⁹, הקובע שמדינה רשאית להשתמש במשאבי הטבע שלה ללא הפרעה של מדינה אחרת, כמפורט בהמשך. כלל זה עבר שינויים רבים, הן כפי שנתפס על ידי בתי הדין שדנו בסכסוכים בין מדינות והן באמנות סביבתיות שבאו מאוחר לו.

הפסיקה הסביבתית הבין לאומית – מבט על

The Trail Smelter Arbitration¹⁰ – בשנת 1930 פלט בית זיקוק למתכות בעיר טרייל שבקנדה, דו תחמוצת גופרית, וזיהם את מדינת ושינגטון שבארה"ב הסמוכה. בית הדין לבוררות שדן בנושא, לבקשת מדינת ושינגטון, קבע שלכל מדינה הזכות להשתמש במשאביה, אך זכות זו אינה מקנה לה גם את הזכות להשתמש בשיטחה לגרימת נזק לשטח של מדינה אחרת – *sic utero tuo ut alienum non laedas*¹¹ [עקרון השכן הטוב. מקובל לרשום בקיצור *sic utero tuo*]. הטריבוטל קבע גם, שאם גרם הזיהום לפגיעה ממשית, מוטל על המדינה הנתבעת לפצות את הנזוק. תוצאת פסק הדין הייתה שקנדה חייבה את המפעל להקטין את הזיהום וגם שילמה פיצויים לנפגעים.

פסק הדין בבוררות טרייל, קבע שני עקרונות המשנים את העקרון של הרמון [The Harmon Doctrine]: עקרון השכן הטוב ועקרון השימוש בטריטוריה ללא גרימת נזק (Harmless use of territory principle). העיקרון השני מאפשר למנוע פגיעה סביבתית גם למרחקים ולא דווקא למדינה סמוכה. שני משפטים נוספים שבאו אח"כ, חיזקו את העיקרון שיש חובה למנוע נזק בין גבולי: במשפט קורפו (Corfu Channel)¹², מצא בית הדין הבינלאומי לצדק את אלבניה, אחראית לפצות אוניה בריטית בגין נזק שנגרם ממוקשים אלבנים.

⁹ Harmon, J. (Former U.S. Attorney General), *Treaty of Guadalupe Hidalgo International Law*, 21 Op Att'y Gen'l 274 (1895).

¹⁰ Trail Smelter Case (US v. Canada), UN Reports of International Arbitration Awards, Vol. 3. (1938 & 1941); 1905.

¹¹ לדוגמה סוגיה מעניינת שנדונה בבית המשפט לערעורים בהאג, שקבע ב־1986, כי הכלל אינו חל על אזרחים פרטיים אלא רק על מדינות.

Nollkaemper, A., *International Environmental Law in the Courts of the Netherlands*. – Published International Environmental Law in National Courts. London: in: M.A. Anderson & Galizzi P.A., The British Institute of International and Comparative Law, 2000.

¹² Corfu Channel (UK v. Albania). 1949. ICJ Rep.

אם כי משפט זה לא הוגדר כקשור לאיכות הסביבה דווקא, אלא למעמד של מעבר מים בינלאומי.

המקרה השני, Lac Lanoux¹³, ארע, כשצרפת החלה לבנות תחנה הידרו תשמלית בנהר על גבולה עם ספרד. בית הדין קבע שעל צרפת לקחת בחשבון את הזכויות של המדינה השכנה, ספרד, באותם מקורות מים. בית הדין הפציר במדינות שכדי למנוע עימותים כגון אלה, שומה עליהן להגיע להסכמים ביניהן על השימוש במשאבי טבע המשותפים, תוך תקשורת בונה ובתום לב. אולם בית הדין לא מנע מצרפת לבנות את הסכר.

נקודת הציון החשובה של הדין הבינלאומי, לאחר משפט אגס לנאו (Lac Lanoux), הינה ב־1972 באמנת שטוקהולם¹⁴, הנחשבת לפריצת הדרך המשמעותית בתחום המשפט הבינלאומי הסביבתי. האמנה אמצה את עקרונות טרייל, אגס לנאו, והכניסה אל המשפט הבינלאומי הסביבתי המקובל, גם עקרונות נוספים. אמנת שטוקהולם ואמנת ריו דה ז'נרו¹⁵ שנערכה שני עשורים לאחר מכן, העניקו לבתי הדין את הגב והבסיס לכניסה לעימותים בסכסוכים סביבתיים בינלאומיים, תוך התקדמות הדרגתית, כמתואר להלן.

במקרה הראשון שדן בעקרונות ועידת שטוקהולם, נראה היה כאילו לא השתנה דבר בדין הבינלאומי, כשביית הדין הבינלאומי לצדק, לא פעל על פי אמנת שטוקהולם. אוסטרליה וניו זילנד פנו לבית הדין הבינלאומי בהאג, למנוע מצרפת להמשיך את ניסוייה הגרעיניים בסביבתן¹⁶, בין השאר בטענה שצרפת עוברת עבירה נגד האמנה האוסרת על ניסויים גרעיניים אטמוספריים (אמנה שצרפת לא הצטרפה אליה: The 1963 Moscow Nuclear Test Ban Treaty). בתחילה הוציא אמנם בית הדין הבינלאומי צו מניעה נגד הניסויים, אך כשהודיעה לו צרפת שסיימה את הניסויים, לא המשיך בית הדין לדון ולפסוק, אלא הפסיק את הדיון מחוסר תכלית.

לעומת התחמקות בית הדין במשפט הניסוי הגרעיני, הרי שבמשפט הסביבתי הבא שהגיע אליו, כן החל בית הדין להפעיל את עקרונות הדין הבינלאומי הסביבתי. משפט זה העמיד את הונגריה נגד סלובקיה בסכסוך על השימוש במי נהר הדנובה¹⁷. על פי העובדות, חתמו שתי המדינות בשנת

¹³ Lac Lanoux (France v Spain), 24 ILR 101, 1957 (English) 156, 1959.

ספרד הפסידה במשפט זה. ביקורת על הדין הבינלאומי ב: 1500. *supra* Developments.

¹⁴ לדוגמא:

Brown, E., Weiss, P. S. and Magraw, D., *International Environmental Law*, New York: Transnational, 1992.

¹⁵ The UN Conference on Environment and Development (UNCED), held in Rio de Janeiro, Brazil, 1992. <http://www.ciesin.org/TG/PI/TREATY/unced.htm>

¹⁶ The Nuclear Test Cases ICI Rep Australia v. France, 22 June 1973 p.99; New Zealand v. France, 23 June 1973, p. 135.

גם ב־1995 היתה תביעה של ניו זילנד נגד צרפת, אולם אז הצליחה צרפת להתחמק, בטענה שהניסויים היו תת קרקעיים ואילו האמנה אסרה על ניסויים אטמוספיריים.

¹⁷ Gabčíkovo-Nagymaros Project Case, ICJ Judgment, 25 September 1997, 37

ILM 162, 1998. *Cited in:* International, Regional and National Environmental Law (Fred L. Morrison & Rudiger Wolfrum, eds.) Boston: Kluwer Pub., 2000, p. 24.

1982 על הסכם לבניית סכר על נהר הדנובה, ליצירת כח חשמלי. ב־1989 הפסיקה הונגריה באופן חד צדדי לשתף פעולה עם סלובקיה, מחשש שהסכר ירע את איכות מי הדנובה ויפר את המאזן האקולוגי בנהר. סלובקיה החליטה להמשיך בבניה בעצמה, אך במקום לבנות תחנה הידרואלקטרית משותפת עם הונגריה, השתמשה בעילה של בניית הסכר כדי להסיט את תוואי הנהר לתוך שטחה, בניגוד להסכם. בית המשפט קבע שלהונגריה אסור היה לבטל באופן חד צדדי את ההסכם. סלובקיה רשאית אמנם לבנות את הסכר לפי ההסכם, אך לא להסיט את הדנובה ללא הסכמת הונגריה. אולם מאחר שהונגריה לא הצליחה להוכיח שהסטת הדנובה מרעה את איכות מי הנהר, לא אסר בית הדין על סלובקיה לבנות את הסכר. כמודגם כאן, אימץ בית הדין את עקרון השכן הטוב (*sic utero tuo*) ואת עקרון השימוש בשטח ללא גרימת נזק, על פי אמנת שטוקהולם. סוגיה אחרת שנדונה בדין הבין לאומי הינה האם מדינה רשאית להשתמש בחוקיה הפנימיים שנועדו להגן על איכות הסביבה, גם נגד מדינה אחרת? במילים אחרות, האם רשאית מדינה למנוע ייבוא של מוצר ממדינה אחרת, אם הייבוא אסור על פי הדין הפנימי שלה ולא על פי אמנה בין לאומית? מספר מקרים כאלה, שהינם בעלי הבט סביבתי, נדונו בפני בית הדין לסחר בין לאומי ה־WTO¹⁸, שענה לבסוף על השאלה, בחיוב¹⁹.

המשפט הידוע ביותר הוא המשפט שדין באיסור יבוא שרימפס לארה"ב (ולא מסיבות של כשרות...), מאחר שהדייגים שבקשו להביאם לארה"ב, השתמשו ברשתות האסורות על פי הדין האמריקאי

¹⁸ *International, Regional and National Environmental Law*, ibid, p.136. The cases include:

1. Tuna dolphin I; measures affecting alcoholic and malt beverages GATT, BISD, 1993;
2. Tuna dolphin II, 1994;
3. Taxes on automobiles, GATT 1994;
4. Import of shrimp, WTO doc. 1998;
5. Reformulated Gas: US-Standards for Reformulated and Conventional Gasoline.

See Kenneth P. Ewing and Richard G. Tarasofsky, *The Trade & Environment Agenda: Survey of Major Issues and Proposals, From Marrakech to Singapore*. Bonn: IUCN/ICEL, IUCN Publications, 1997.; See also Richard B. Stewart, *Environmental Regulation and International Competitiveness*, 102 Yale Law Journal 2093 (1993), 232; makes a distinction between measures aimed at products and those aimed at processes.

¹⁹ מעניינת בהקשר זה המחלוקת שהתגלעה כשדנמרק חרזה מתקנות האיחוד האירופאי, כשהטילה בדין הפנימי שלה הגבלות המאפשרות יבוא או מכירה של משקאות קלים בתחומה, רק בארזות רב פעמיות. הטענה הייתה שהחוק הדני מפר סעיף באמנה האירופאית. דנמרק טענה שפעלה משיקולי טובת איכות הסביבה. בית הדין האירופאי לצדק קבע ב־1989, שכל עוד אין מדידות מדעיות מבוססות סותרות בנדון, אי אפשר לטעון שהגבלות הדניות חורגות ממטרתן הסביבתית. המחלוקת עודה נמשכת, וכעשור לאחר מכן, כתבה ועדה אירופאית לדנמרק, שאינה מסכימה לטענה שהוכח מדעית שמיכלים למילוי חוזר, יעילים מבחינה סביבתית יותר מאחרים. הוועדה טוענת, שאין על כן צידוק לחוקים הפנימיים הנ"ל, הנמצאים בסתירה להסכמי סחר.

http://www.rohclinc.cc/eng/eu/cu_waste.doc June 16, 2002.

Susanne Hempen: "The Danish Bottle Case" in: *Training Materials on Waste Management*, A Report prepared for the European Environmental Bureau

הפנימי המגן על מינים מהכחדה. ה-WTO קבע שבאופן כללי, רשאית ארה"ב להשתמש בחוק סביבתי פנימי נגד ייבוא השרימפס, אם כי במקרה הפרטי הנדון, לא הותר השימוש בחוק, בשל היותו מפלה.

ההפעלה החד משמעית של עקרונות הדין הבינלאומי, נעשתה לאחרונה במשפטן של אוסטרליה וניו זילנד נגד יפן^{20, 21}, מכח חוק היס. בין שלושת המדינות היה הסכם הקובע מכסות דיג, למניעת דיג יתר של טונה במי אינדונזיה. יפן ניסתה לעקוף את האמנה על ידי לכידת דיג טונה לניסוי מדעי כביכול, ומאחר שאי אפשר היה להחזירם אח"כ לים, למכרם ביפן. בית הדין קבע שיפן עברה על המכסה המותרת לדיג טונה, ולמרות חשיבות הדיג עבורה, אילץ אותה להפסיק מיד את "הניסוי המדעי". במקרה זה, לא הסתתר בית הדין הבינלאומי מאחורי אמתלאות כלשהן, ולא נתן סעדים חלקיים, אלא הפעיל כאמור את כל הנובע מעקרונות הדין הסביבתי הבינלאומי.

שורשים משפטיים למהפכה בדין הסביבתי הבינלאומי

שורשי המהפכה הסביבתית הבינלאומית בהבטם המשפטי, נמצאים בסוף שנות השישים בארצות הברית. ב-1969 חוקק בארה"ב חוק ה-NEPA [National Environmental Policy Act]²². חוק זה מהווה את החקיקה הסביבתית הלאומית המשפיעה ביותר^{23, 24, 25} וקובע שלפני הכרעה בכל החלטה של

²⁰ פרוט בהרצאה של פיליפ סנדס, בכנס על הדין הסביבתי הבין לאומי, המכללה למשפט בראשון לציון, 1999.

²¹ Bluefish Tuna Fishing Could Land Japan in Court. Environment New Service, November 1999.

²² <http://ens.lycos.com/ens/jun99/1999L-06-11-04.html>

²³ National Environmental Policy Act, 42 U.S.C. A. §4321

²⁴ ה-NEPA הינו ההליך החקיקתי הסביבתי החשוב שנחקק בארה"ב, לא רק בגלל תכולתו והיותו בסיס לדרישות לתסקירי השפעה על הסביבה, אלא גם מאחר שהווה את הזרז שהוביל למהפכה הסביבתית בארה"ב, העלה סוגיות סביבתיות לסדר היום של כל גורמי הממשל, ואילץ את מקבלי ההחלטות להתחשב גם בחיבטים הלא כלכליים האלה. כך על פי:

The U.S. Council on Environmental Quality noted in their tenth annual report that: "In some ways, NEPA may turn out to be the most influential of our environmental laws for it not only sets forth our basic national goals for environmental protection, but it also tells us that essential to achieving them is foresight."

<http://www.epa.gov/history/topics/earthday/02.htm>

²⁴ נשיא ארה"ב בסוף המאה ה-20, ויליאם ג' קלינטון, הדגיש גם הוא את חשיבות ה-NEPA, כשהצביע על החשיבות הסביבתית החיונית ותועלות הצדק הנגזרות מהחוק. ב-1994 הורה, בצו נשיאותי (EO 12898):

"...each Federal agency shall analyze the environmental effects, including human health, economic and social effects, of Federal actions, including effects on minority communities and low-income communities, when such analysis is required by [NEPA]." <http://www.epa.gov/earth1r6/6ra/ej/12898mmo.htm> 24.6.02

²⁵ "In enacting NEPA, Congress recognized that nearly all federal activities affect the environment in some way and mandated that before federal agencies make decisions, they must consider the effects of their actions on the quality of the human environment. NEPA assigns CEQ the task of ensuring that federal agencies meet their obligations under the Act. The challenge of harmonizing our economic, environmental and social aspirations has put NEPA at the forefront of our nation's efforts to protect the environment."

<http://www.whitehouse.gov/ceq/>

הממשלה הפדראלית האמריקאית ישקלו שקולי סביבה. החוק שינה את שיטת קבלת ההחלטות אצל הרשויות, תוך חיובן בשקילת שיקולים סביבתיים בנושאי תקציב וחקיקה חדשה, כולל המשתמע מכך בנושאי סביבה, לקשרים עם העולם. בסוף 1970, בעקבות יום האדמה הראשון שהיה בארה"ב, הקימה ממשלת ארה"ב את הסוכנות להגנה על הסביבה – EPA. ה-EPA מילאה תפקיד מרכזי בפיתוח המדיניות הסביבתית של ארה"ב, ובנוסף לכך אף סייעה למדינות רבות בעולם, בצעדיהן הראשוניים בתחומי הסביבה.

שנות ה-60 הו פרשת דרכים גם בכל הנוגע לאיכות הסביבה בעולם. בעשור זה התקיימו דיונים וכנסים בין לאומיים בנושא סביבה, בנפרד ובמקביל להתחלת החקיקה האמריקאית, עד איחודם של שני זרמים אלה, בהצהרת ריו דה ז'נרו ב-1992.

ב-1968 התקיים כנס שמטרתו לדון בהשפעת האדם על הסביבה²⁶. המונח שהיה אז בשימוש היה "ביוספירה" ולא איכות הסביבה ולכן נקרא הכנס: The 1968 Biosphere Conference. כתוצאה מהכינוס של הביוספירה²⁷, הוקמו שני ארגוני או"ם²⁸, UNESCO ו-IUCN. אירגונים אלה השיקו את תוכנית המחקר: "האדם והביוספירה" (Man and the Biosphere). ב-1971, שימשה תכנית זו, כר למחקרים עולמיים בנושאי סביבה, ביניהם המחקר הסביבתי הידוע: The World Conservation Strategy.

ב-1967, בדיונים על חוק היס, עלה לדיון נושא המורשת העולמית של האדם (The Common Heritage of Mankind)²⁹.

נושא זה הוביל עם הזמן לרעיון של שימוש מושכל במשאבי טבע בין לאומיים, באותם מקומות

²⁶ The 1968 Biosphere Conference.

<http://www.cciw.ca/cbra/english/page5.html> דצמבר 2001.

²⁷ The Intergovernmental Conference of Experts on a Scientific Basis for a Rational Use and Conservation of the Resources of the Biosphere, Paris, September, 1968.

²⁸ The UN Educational Scientific and Cultural Organization (UNESCO) and the International Union for Conservation of Nature and Natural Resources (IUCN).

²⁹ See Baslar, K. "The Concept of the Common Heritage of Mankind." *International Law*. (1998).

"The common heritage of mankind is a philosophical concept..." p. 7.

"It is a moral principle steeped in natural law. During the middle ages and up until the creation of secular states, there was Pax Christiana...After the Nazi period, there arose a concept of inalienable rights of mankind, protecting human dignity and the essential elements of justice." p. 11. "Total demand for global resources will always be greater than the total capacity of nature. Therefore, we need a theory of justice in using natural resources of vital importance to mankind. That theory of justice is the common heritage of mankind." p. 52.

הנמצאים מחוץ לשטח השיפוט של מדינה מסויימת. מושגים אלה קיבלו ביטוי גם בדיונים על יבשת אנטארקטיקה וכו'. במקביל אך בנפרד נולד ב-1971 מושג דומה אך אחר: The World Heritage. מושג זה נוצר באמנת האו"ם להגנה על הירושה התרבותית והטבעית של העולם ועל מקומות עם חשיבות תרבותית וסביבתית: The Convention Concerning the Protection of World Cultural and Natural Heritage.

אמנות סביבתיות בינלאומיות הצהרת שטוקהולם³⁰

במשך השנים, נחתמו אמנות רבות להגנה על הסביבה, ובייחוד להגנה על הסביבה הימית^{31, 32, 33, 34, 35}. אמנות אלה עמדו בד"כ בפני עצמן, ולא הוּ ענף סביבתי מוגדר. המפנה חל בעקבות תחילת הגל בארה"ב, שש שנים לאחר כינוס האדם והביוספירה. בעקבות עבודת הכנה יסודית, התכנסו ב-1972 בשטוקהולם שבשוודיה, 113 מדינות³⁶, כדי לדון בחקיקה לעצירת ההרס הסביבתי. תוצאת הכינוס הייתה קריאה לכל העולם להכיר בבעיה הסביבתית כבעיה כלל עולמית והפצרה בנציגי כל המדינות להקים בארצם מערכת תחיקתית שתגן על איכות הסביבה המקומית. בעקבות הכינוס נוסדה תכנית הסביבה של האומות המאוחדות – UNEP.

הצהרת שטוקהולם פותחת בסעיף המאזכר את התנ"ך וקובע ש"אדם הוא חלק מהסביבה וגם מעצב אותה, והיא אשר נותנת לו מזון ואפשרות לפיתוח אינטלקטואלי, מוסרי, חברתי ורוחני". ההצהרה ממשיכה ואומרת שהאדם שהינו סקרן מטבעו, ממשיך לבדוק את סביבתו ובה בעת גם פוגע בה. בהצהרה קיימת הבעייתיות הממשיכה גם באמנות שבאו בעקבותיה, כשהיא מבחינה בין המדינות המפותחות למתפתחות. ההצהרה סלחנית כלפי המדינות המתפתחות, תוך כדי שהיא מכירה בבעיות הקיום שלהן, ברמה של מזון, חינוך ובריאות. המדינות המפותחות הן לדבריה הגורמות לעיקר בעיות איכות הסביבה. בהצהרה יש איזכור של הגידול המואץ של האוכלוסיה בעולם, המהווה גם הוא גורם לבעיות של איכות הסביבה. ההצהרה קובעת שהאדם הגיע לנקודה

³⁰ The Stockholm Declaration of 1972. "Declaration of the United Nations Conference on the Human Environment." (1972) 11 ILM 1416.

³¹ 1969 Brussels International Convention Relating to Intervention on the High Seas in Cases of Oil Pollution Casualties.

³² International Convention on Civil Liability for Oil Pollution Damage (CLC).

³³ 1971 Copenhagen Agreement Concerning Cooperation in Taking Measures Against Pollution of the Sea by Oil.

³⁴ 1972 London Convention.

³⁵ Marpol, The 1974 Paris Convention on Land Based Sources, 1982 UNCLOS, SOLAS.

³⁶ קיימות גם גירסאות לגבי מספר רב יותר של מדינות משתתפות.

בהיסטוריה, בה עליו לחשוב הרבה יותר על מעשיו ולקחת אחריות, כדי לשמור על הסביבה לעתיד לבוא. על ממשלות העולם לעשות על כן מאמץ לשמור ולשפר את איכות הסביבה למען ההווה ומען הדורות הבאים.

בהצהרת שטוקהולם נקבעו מספר עקרונות³⁷ כבסיס להמשך הפעילות וכבסיס למדיניות הסביבתית. עקרונות אלה מבוססים על חינוך סביבתי, תכנון לטווח ארוך והצורך בשיתוף פעולה בינלאומי כדי להגן על איכות הסביבה. החוק הבין לאומי הנובע מעקרונות אלה, משמש כמסמך בסיסי לשיתוף פעולה בין לאומי בתחום הסביבה.

שני העקרונות המרכזיים המופיעים בהצהרת שטוקהולם הם:
 עקרון 21³⁸:

למדינות יש זכות ריבונית לנצל את משאביהן, בעקבות מדיניות הסביבה הנהוגה בהן. אחריותה של המדינה להבטיח שפעילויות בתוך תחום השיפוט או השליטה שלה, לא יזיקו לסביבה של מדינות אחרות, או לשטחים שמעבר לתחומן.

עקרון 24³⁹:

עניינים בינלאומיים הנוגעים להגנה ולשיפור של הסביבה, חייבים להתבצע ברוח של שיתוף פעולה על ידי כל המדינות, גדולות קטנות, על בסיס שוויוני. שיתוף פעולה דרך הסדרים רב לאומיים או דו לאומיים, או אמצעים מתאימים אחרים, חיוני לפיקוח יעיל, למניעה, להפחתה, ולהפסקה של השפעות עוינות לסביבה ונובעות מפעילויות המבוצעות בכל העולם, ויש לנקוט בו בדרך שתשמור על הריבונות של כל המדינות.

³⁷ M.L., Larsson, *The Law of Environmental Damage*. The Hague: Martinus Nijhoff Publishers, 1999.

– עקרון השכן הטוב.

– עקרון השימוש בשטח, ללא גרימת נזק.

– החובה למנוע נזק בין גבולות משותפים.

– האחריות למעשים מאיקים מתוך השטח הטריטוריאלי.

– אחריות לשליטה על פעולות לא ממשלתיות המבוצעות מתוך המדינה.

– חובה לסבסד אחריות של גורמים פרטיים לפעולות בתוך המדינה.

– חובת התייעצות, מסירת מידע מוקדם ושיתוף פעולה בין מדינות.

³⁸ States have...the sovereign right to exploit their own resources pursuant to their own environmental policies and the responsibility to ensure that activities within their jurisdiction or control do not cause damage to the environment of other States or areas beyond the limits of national jurisdiction.

According to Paradell-Trius: "The most important international environmental law principle, commonly endorsed as the basic obligation of traditional international environmental law, is that known as Principle 21 of the Stockholm Declaration." See FN 3, at p. 97.

³⁹ International matters concerning the protection and improvement of the environment should be handled in a co-operative spirit by all countries, big or small, on an equal footing. Co-operation through multilateral or bilateral arrangements or other appropriate means is essential to effectively control, prevent, reduce and eliminate adverse environmental effects resulting from activities conducted in all spheres, in such a way that due account is taken of the sovereignty of all States.

בעקבות הכנס נחתמו ארבעה מסמכים סביבתיים חשובים, בתמיכת רוב מדינות העולם.⁴⁰ גם אם היו שקדמו לה בזמן, הרי שהצהרת/אמנת שטוקהולם מסמלת את נקודת הפתיחה לסדרה של הצהרות ואמנות סביבתיות בינלאומיות המקדמות את העולם, לפחות בחקיקה ובדיבור, לשיפור איכות הסביבה. באמנות/הצהרות בינלאומיות הבאות אחריה, קיים גרעין המבוסס עליה.⁴¹ כיום קיימות כ-240 אמנות בינלאומיות סביבתיות כאלה, כששני שלישים מהן נחתמו לאחר הצהרת שטוקהולם.^{42, 43}

כינוס ריו דה ז'נרו⁴⁴

במשך 20 שנים מאז כינוס שטוקהולם, נערכו פעולות שנועדו להכשיר את הקרקע ליישום עקרונות הצהרת שטוקהולם ולהרחבתם. עבודת ההכנה נעשתה על ידי ועדת ברונטלנד (על שמה של יושבת ראש הוועדה, גרו הרלס ברונטלנד), שכתבה ספר הדרכה לשמירה על העולם. בספר [ששימש בסיס להצהרת ריו 1992], תשעה עקרונות מרכזיים לחייים ברי קיימא.⁴⁵

The Declaration of the Human Environment ⁴⁰

The Stockholm Declaration of Principles Recommendations for Action
The Resolution of Institutional and Financial Arrangements
The Establishment of the UNEP and the Environmental Fund.

לדוגמא מהעת האחרונה: ⁴¹

"Environmental Law Principles", JOHANNESBURG, South Africa, August 27, 2002. Environment News Service (ENS) 2002.
<http://ens-news.com/ens/aug2002/2002-08-27-01.asp>

וגם: זילברג ת "ועידת כדור הארץ: נחמיר הענישה נגד עברייני הסביבה", גלובס אינטרנט, 9.9.02.
<http://www.globs.co.il/serve/globs/docview.asp?did=616786>

פראנץ' ה', ב: סימני חיים 2000, בראון ל' ר' ואח', בהוצאת מכון ירושלים לחקר ישראל, מרכז השל ואח', עמ' 130. ⁴²

יש האומדים את סה"כ האמנות הסביבתיות הבינלאומיות, לרבות האזוריות, בכ-500. ⁴³
UNEP Executive Director Klaus Toepfer, "Summit: Judges Fortify Environmental Law Principles" JOHANNESBURG, South Africa, August 27, 2002
Environment News Service (ENS) 2002.
<http://ens-news.com/ens/aug2002/2002-08-27-01.asp>

The UN Conference on Environment and Development (UNCED), held in Rio de Janero, Brazil, 1992. ⁴⁴

1. Building a sustainable society. ⁴⁵
2. Respecting and caring for the community of life.
3. Improving the quality of human life.
4. Conserving the earth's vitality and diversity.
5. Keeping within the earth's carrying capacity.
6. Changing personal attitudes and practices.
7. Enabling communities to care for their own environments.
8. Providing a national framework for integrating development and conservation.
9. Creating a global alliance.

עם פירסום הספר, צמח מתוך עקרונות אלה עקרון חדש, פיתוח בר קיימא. פיתוח בר קיימא הוגדר על ידי וועדת ברונדלנד כ: פיתוח העונה על צרכי ההווה, ללא התפשרות על יכולות הדורות הבאים לענות על צרכיהם הם⁴⁶.

לדעת רבים נוצר צורך בעקרון הפיתוח בר קיימא, עקב התפשטות הגישה הקפיטליסטית ברוב מדינות העולם⁴⁷. הגישה הקפיטליסטית גרמה לאדם לקבל החלטות עיסקיות, בלי להתחשב בסביבה, תוך ניצול משאבי הטבע לרווחים מיידיים, ובלי לשמור עליהם לדורות שיבוא אחריו. ועדת ברונדלנד סברה שאי אפשר לעצור את הפיתוח בכללותו, למרות פגיעתו באיכות הסביבה. פתרון הפשרה שגיבשה בין הגנה על הסביבה לבין פיתוח, היה פיתוח שאינו על חשבון הדורות הבאים.

עקרון הפיתוח בר קיימא אומץ בהצהרת ריו⁴⁸, ומופיע בה במספר סעיפים מרכזיים, תחת הכותרת אג'נדה 21 (סדר יום למאה העשרים ואחת). בכינוס ריו נדונו שישה נושאים⁴⁹. אחד העקרונות שנוכח שם הוא עקרון הזהירות. עקרון זה בא על רקע הנטייה הטבעית של האדם לדחות החלטות קשות ככל שניתן, עד שהוא נאלץ להחליט מחוסר ברירה. כשמדובר בדומם, בצמחיה, בבעלי החיים ובמשאבי הטבע, גדלה עוד יותר הנטייה הטבעית של האדם להמנע מ"להקשיב" לצרכי הטבע ולדחות את קבלת החלטותיו הקשות. לכך מתווספות המחלוקות בין המדענים, המדברים בשם הטבע בקשר לפשר התוצאות המדעיות המחייבות קבלת החלטות קשות, ולהשתהותם לקבל מסקנות עד שהדבר הוכח חד משמעית, בניסויים מדעיים מבוקרים.

כך קורה, לדוגמא, שכשמדובר על שינויי אקלים עולמיים, לא ניתן להוכיח בודאות מתמטית (אלא רק עד רמת סברה מסויימת), שפליטת הגזים בשריפה היא שגורמת לאפקט התממה, ההוכחה המושלמת מגיעה מאוחר מדי. הצהרת ריו קובעת שאין לחכות להוכחה מדעית מושלמת, אלא יש

46 Development that meets the needs of the present, without compromising the ability of future generations to meet their own needs.

47 אם כי יש הסבורים שהימצאות בעיות סביבתיות אינה קשורה דוקא לשיטת המשטר. גם בשיטות מישטר לא קפיטליסטיות (לשעבר), כמו בברית המועצות לשעבר, במזרח אירופה ובסין, היו בעיות סביבתיות חמורות. כך גם המצב במדינות אפריקאיות לא קפיטליסטיות.

48 The Rio Declaration (1992). "Declaration of the United Nations Conference on Environment and Development" (1992, 31 ILM, 874).

49 1. The Earth Charter: a declaration of basic principles concerning the biosphere concept and reinforcement of the Stockholm Declaration;

2. Agenda 21: an action plan with environmental priorities based on the declarations of the earth charter;

3. Financial Resources: financial environmental aid to less developed countries;

4. Technology: further transfer of environmental technique according to BAT;

5. Institutional arrangements for further development;

Signing of framework treaties for limitation of climate change; preservation of biodiversity and the precautionary principle.

לנקוט בעקרון הזהירות. הקושי שנוצר (כמו באמנות בינלאומיות, בדרך כלל) הוא בהפיכת עקרון הזהירות לחוק מקומי, על מנת שניתן יהיה ליישמו.

ה"יבול" של ריו:

בעקבות ועידת והצהרת ריו, יצאו מדינות העולם בחמישה מסמכים, שנועדו לקדם ולתת תוקף משפטי בינלאומי לנושאים הסביבתיים שנדונו ושהוצהרו בוועידת ריו⁵⁰.

התפתחות המשפט הסביבתי הבינלאומי:

התפתחות המשפט הסביבתי הבינלאומי הביאה לעקרונות, המקובלים היום כבסיס לו ולהגנה על הסביבה. ביניהם^{51, 52}:

1. כלל השכן הטוב האוסר על מדינות לזאם, הן מדינות שכנות והן שטח בינלאומי (זהו עיקרון מינהגי, המופיע באמנות רבות).
2. שימוש לא מזיק בשטח נשלט.
3. עקרון הזהירות.
4. המזהם משלם.
5. פיתוח ברקיימא.
6. הגינות כלפי הדורות הבאים.
7. שימוש בטכנולוגיה הטובה ביותר למניעת זיהום.
8. אחריות כללית אך מובחנת.
9. כלל בדבר שיתוף פעולה, וממנו נובעים כללים בדבר הספקת מידע מיידי עקב אירוע סביבתי בלתי צפוי⁵³, או בנוגע למפעלים העלולים לפגוע בסביבה.

⁵⁰ The UN Framework Convention of Climate Change, The Convention on Biological Diversity, The Forest Declaration, The Rio Declaration and Agenda 21, The action program for the 21st century.

⁵¹ הירש מ', "הגנה על הסביבה במשפט הבינ"ל – רקע ועקרונות יסודי", *אקולוגיה וסביבה*, 1 (3) 1994, עמ' 171-176.

⁵² Morrison, F. and Wolfrum, R., eds. *International, Regional & National Environmental Law*. Boston: Kluwer, 2000.

Freestone, D. & Hey, E. eds. *The Precautionary Principle and International Law, the Challenge of Implementation*. Hague: Kluwer Law International, 1996; Nicholas Robinson, "Comparative Environmental Law: Evaluating How Legal Systems Address 'Sustainable Development'". 27 *Environmental Policy and Law* 338, (1997).

⁵³ הלחץ הוסק מאסון צ'רנוביל, אז יצא המידע לעולם רק לאחר יממה ונגרם נזק כבד. בעקבות זאת, נחתמה ב-1986 אמנת וינה בדבר אזהרה מוקדמת בעת תאונה גרעינית. כשארע פיצוץ בכור הגרעיני בטומסק, סיביר, הוזרם המידע מיידית, ונמנעו נזקים כבדים יותר.

10. הכלל בדבר הערכה מוקדמת: חיוב לחכין תסקירי השפעה על הסביבה⁵⁴.
11. עקרון הגישה השווה או העדר הפליה בהליכים משפטיים פנימיים בין אזרח זר שנפגע לבין אזרח מקומי.

החוק הבינלאומי הסביבתי נראה כמתפתח, עד כדי השלטת מרותו על הקהילייה הבינלאומית, ומתן מענה משפטי לבעיות איכות הסביבה בעולם, אולם עדיין רבה תלותו וגם היכולת ליישמו, ביחסי הכוחות וחוקי הדיפלומטיה בעולם. יעילות ההסכמים נפגעת בשל העובדה שהחלטות בינ"ל הנעשות פה אחד וכדי לספק גם את המדינות הסרבניות, נאלצות לענות על המכנה המשותף הנמוך ביותר⁵⁵. רב ההסכמים הסביבתיים הבינלאומיים אינם קובעים או אינם מטיילים בפועל עונשים. כתחליף הוצעו אמצעים אחרים העשויים אולי להשיג תוצאות טובות יותר⁵⁶.

⁵⁴ החובה נמצאת באמנה של ועדת האו"ס לאירופה בדבר תסקירי השפעה על הסביבה בהקשר הבינלאומי 1991. לרוב אף אומץ הכלל בחוקים מקומיים. הכלל טרם הפך למנהגי והוא אינו מחייב עדיין מדינה שאינה חתומה על האמנה.

⁵⁵ כך לדוגמה כשבכנס בריו ב' 1992, הסכימו 100 מהמדינות על הצורך במלחמה בגורמים לשינויי האקלים אך בשל התקשורת של ארה"ב, שונה נוסח ההסכם מ"הסכם מחייב" ל"הסכם מעודד" את ייצוב פליטת הפחמן הדרהמציני.

⁵⁶ פרץ ה', "אמנות בנושא איכות הסביבה כיצד נביא להצלחתן?", **הביוספירה**, גיליון כ"ד (5-6), 1995, עמ' 22-27:

1. **יצירת לחץ חברתי**, לדוגמה: פרוטוקול מונטריאול 1987 (עצירת הרס שכבת האוזון ע"י כלואורופלואורו פחמנים, CFC), כולל גם אמצעים לביצוע החלטות ומאפשר ל-2/3 מ-140 המדינות החברות להכניס שינויים מחמירים. אפשרות זו נוצלה ב' 1990 והוכנס שינוי האוסר כליל ייצור של CFC. שינוי זה התאפשר ללא ספק בשל הלחץ החברתי שהופעל על המדינות המסרבות. דרך אחרת להשגת לחץ חברתי היא לדרוש בהסכם דיווחים על ביצוע ההחלטות והצלחתן, בהנחה שהפרסום הפומבי יביך מדינה חתומה שאינה עומדת בדרישות.

2. **יצירת תמריץ כלכלי**: הגבלות על סחר עם מדינה שאינה שומרת על סטנדרטים מסוימים של איכות סביבה, או שאינה חתומה על הסכם המחייב אותה לעשות כן. לעומת זאת, קבעו ועדות האו"ס ב"GATT" ב' 1994, שאיסור קנייה ממכסיקו שהוטל ע"י ארה"ב בשל אי שמירה על דגי הטונה, אינו חוקי, ונוצר פתח מסוכן לפגיעה ב"שיניים" החזקות ביותר של ההסכמים הסביבתיים הבינלאומיים.

3. **יצירת חוקים רכים**: יתרון החוקים שאינם נוקשים הוא בנכונות המדינות ליישם, מה שמביא לאווירה בינלאומית אוהדת, המהווה בסיס להחלטות קבועות יותר. דוגמה: "AGENDA 21", מסמך ארוך הכולל המלצות לגבי הפחתת העוני בעולם ואספקת מים נקיים. בהיותו לא מחייב, התארגנו כ-100 מדינות ליישם את המלצותיו.

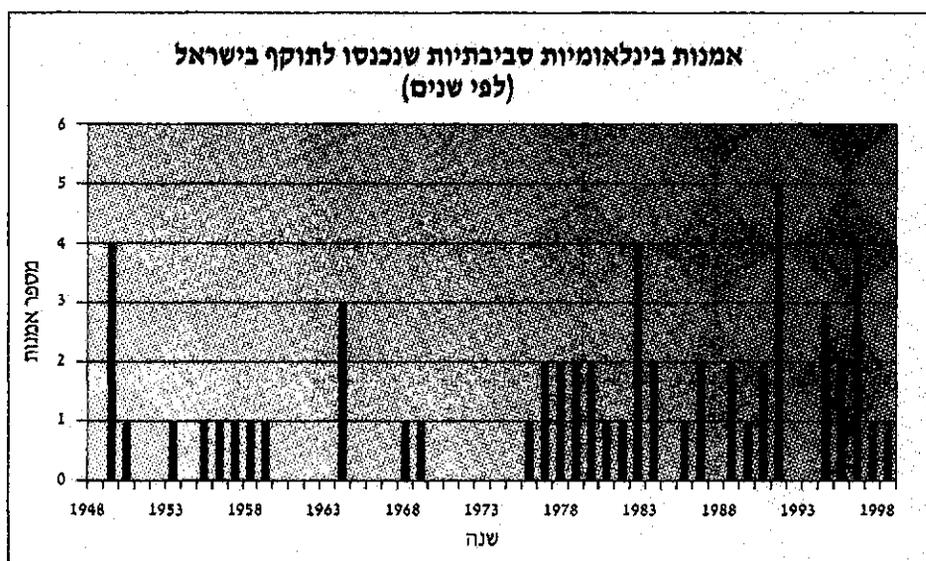
4. **הרחבת המימון**: בריו הוחלט להרחיב את פעילותו של "GEF" (Global Environment Facility), מוסד מימון בפקוח הבנק העולמי והאו"ם. (המוסד שרוי במחלוקת, בשל מעורבות הבנק העולמי המחלק זכויות הצבעה לפי סכום התרומות. לאחרונה נעשו תיקונים שנועדו להקנות לגוף מעמד עצמאי יותר).

5. **יצירת סמכות בינלאומית אחת**: אוסף של משרדים וועדות של האו"ם, הממשלות וגופים חצוי-עצמאיים, הם הממונים היום על ניסוח ופיקוח על ההסכמים הסביבתיים. מאחר שיצירת הסכמים והקמת מוסדות בינלאומיים שימנעו התדרדרות אקולוגית היא אינטרס של כל המדינות, עליהן להתגבר על חוסר רצון לוותר על סמכות, לטובת גוף בינלאומי אחד. דוגמאות קיימות בתחומים אחרים של המשפט הבינלאומי, כמו ארגון העבודה הבינלאומי.

אחת הדרישות הנשמעות בעת הזו, בהקשר למשפט הבינלאומי הסביבתי, היא לאמץ את העקרונות הבין לאומיים, במסגרת החקיקה המקומית הפנימית של המדינות⁵⁷.

ישראל והמשפט הסביבתי הבינלאומי

ישראל, כחברה בקהילייה העולמית של המדינות, אינה יכולה להתעלם מהאמנות הבינלאומיות המכתיבות התנהגות בסביבה. ישראל אשררה עד כה כרבע מהאמנות הסביבתיות הבינלאומיות הקיימות 57 אמנות סביבתיות בינלאומיות (ראה נספח מצורף). האמנות הראשונות אושררו ב-1949 והאחרונה אושררה ב-1998. התרשים שלהלן, מצביע על כך שהאמנות אושררו לאורך שנות המדינה, וקצב אישורן גבר בעשורים האחרונים.



על פי נתונים שעובדו מ:

מידע שנמסר על ידי: משרדי החוץ ואיכות הסביבה. ומתוך:

Register of International Treaties & Other Agreements in the Field of the Environment 1996. UNEP: Nairobi, 1997.

<http://sedac.ciesin.org/prod/charlotte>

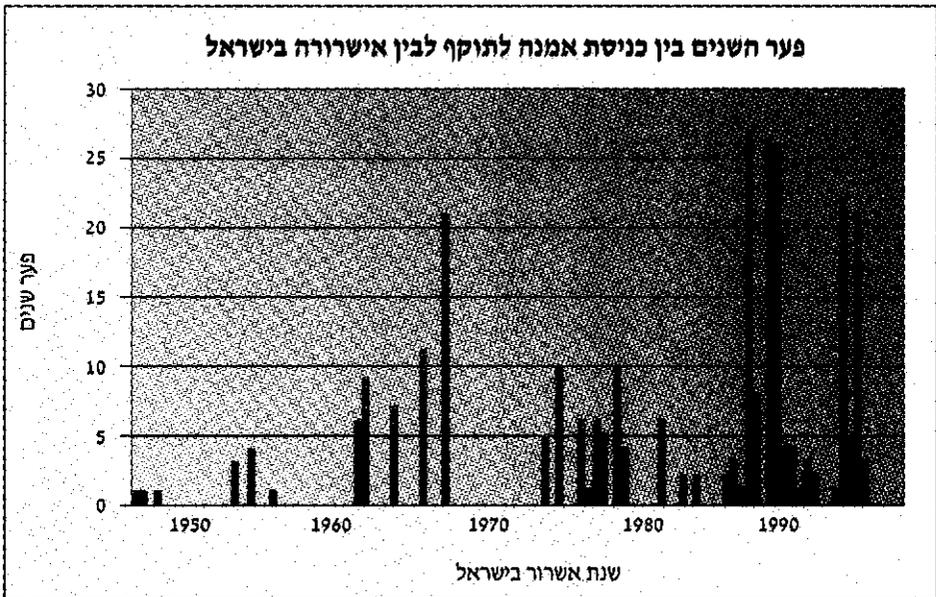
<http://www1.unep.org/nova/applications/conventions/code-lookup.txt>

Fisher, D.E., Water Law. Sydney: LBC Information Services, 2000. p. 17;

57

Charles O. Okidi, "Incorporation of General Principles of Environmental Law into National Law with Examples from Malawi" 27 *Environmental Policy and Law*, 1997, p. 327.

משך הזמן הממוצע, לגבי כל אחת מאמנות אלה, מאז שנחתמה ע"י מדינות העולם ועד שאושרה על ידי ישראל, הינו כ-4 שנים⁵⁸,⁵⁹. התרשים שלעיל, ממחיש את פערי השנים. סדר האמנות, משמאל לימין, הינו לפי סדר עולה של תאריך הצטרפות ישראל אליהן. לא ניתן להצביע באופן חד משמעי על מגמה כלשהי או על שינוי מגמה, המתהווה עם חלוף השנים⁶⁰, למרות שבשנים האחרונות אושרו אמנות "ותיקות". פער הזמן עד לחתימה משתנה, קרוב לזר, כתלות בגורמים ובשיקולים המאפיינים כל אמנה בפני עצמה.



⁵⁸ לגבי אמנות שנחתמו לפני קום המדינה, בוצע חישוב השנים שעד אישורן על ידי ישראל, מ-1948.

⁵⁹ הממוצע יורד לכ-3 שנים, אם מוציאים מהחישוב שתי אמנות שנחתמו לאחר זמן חריג:

אמנת Ramsar לשמירת שטחי שפלה וביצה, האחרונה שנחתמה בארץ, לאחר כ-22 שנים מכינונה.

האמנה למניעת זיהום הים בשמן, מ-1954, שנחתמה ע"י ישראל לאחר כ-27 שנים.

עקב אי בהירות בתאריכים, יתכנו שינויים במספרים.

⁶⁰ יש לתת את הדעת לכך, שגם אם יאושרו בעוד מספר שנים אמנות חדשות, כאלה שכבר קיימות ונוצרו בשנים האחרונות, לא יכול הדבר לבוא לידי ביטוי בחישוב הנערך כעת.

שלושה משרדי ממשלה בישראל, עוסקים באופן ישיר בקשור לאמנות הבינלאומיות בנושאי סביבה, משרד החוץ, המשרד לאיכות הסביבה, ומשרד המשפטים⁶¹.

בישראל תהליך העבודה על האמנה הינו רב שלבי⁶²: התהליך כולל השתתפות בכנסים בינלאומיים מקדימים, ניסוחי טיוטות, לאחר הכנות מקצועיות בארץ, השתתפות בישיבות בינלאומיות לגיבוש ולקבלת האמנות (אם כי כח ההשפעה של ישראל מועט ביותר), קבלת ההחלטה בארץ בשאלת ההצטרפות, ויצירת השינויים הפנימיים המתחייבים בישראל, בעקבות האמנה. רוב האמנות הסביבתיות הבינלאומיות, לא נחתמו על ידי ישראל, למרות המדיניות של תמיכה בחתימה בתחום זה, מחמת מצבור של גורמים, שרובם אינם סביבתיים⁶³:

1. שיקולים משפטיים, כמו: אי התאמה בין האמנה והחקיקה הפנימית בארץ, וחוסר רצון או חוסר יכולת לבצע את ההתאמה. או: אמנה שאופן ישוב הסכסוכים שנקבע בה אינו מקובל על ישראל, כמו במקרה שיש סעיף של ישוב סכסוכים הקובע התדיינות חובה בבית הדין הבינלאומי בהאג, בית דין שישראל אינה מוכנה לקבל את סמכותו.
2. חוסר רלבנטיות: אמנות שאינן נוגעות לישראל כלל, בעיקר בשל תוכן המקומי שאינו שייך לאזור או לתחום הפעילות של המדינה.
3. חוסר בשלות: קיימות אמנות שאינן ישימות בישראל בשלב בו אמורים לאשררן. כך הן האמנות המצריכות שיתוף פעולה עם מדינות עימן אין לישראל יחסים נאותים. ישראל מנסה ליצור שיתוף פעולה, ודוחה את האשרור עד שיבשילו התנאים.
4. שיקולים כלכליים: לדוגמא, אמנת וינה ופרוטוקול מונטריאול מגבילים ייצור וסחר במתיל ברומיד שישראל היא יצרנית גדולה מאוד שלו (כשליש מכמות המתיל ברומיד בעולם, מיוצרת בארץ). ישראל חתמה למרות האינטרס הכלכלי שלא לחתום⁶⁴.

⁶¹ פרופ' מלבינה הלברשטם, מומחית למשפט בינלאומי, טוענת ש: "שראש הממשלה חייב להביא לאישור הכנסת כל הסכם בינלאומי, לפני שחתמתו הופכת להתחייבות בינלאומית. החוקות במדינות דמוקרטיות רבות קובעות שראש מדינה יש סמכות לחתום על הסכם בינלאומי, רק לאחר הסכמת הפרלמנט ברוב יחסי". עו"ד שירית הרפז, "חותמת הכנסת", מעריב, מוסף היום, 4.9.02, עמ' 9.

⁶² הנחיות היועץ המשפטי לממשלה, 64.000, אמנות בינלאומיות, 1 באוגוסט 1972 (10 עמודים). הנחיות היועץ המשפטי לממשלה, 64.000 א', אמנות בינלאומיות: הליך האשרור הכנסת והממשלה, 1 באוגוסט 1984 (2 עמודים).

⁶³ מבוסס על ראיונות עם: עו"ד רות רוטנברג, היועצת המשפטית של המשרד לאיכות הסביבה, אפריל 2001. גב' אורי לבנה, מנהלת אגף יחסים בינלאומיים, במשרד לאיכות הסביבה, מרץ 2001. עו"ד בועז אורן, המחלקה ליחסים בינלאומיים, במשרד המשפטים, מרץ 2001. עו"ד קרן שחרבן עמי, הממונה על איכות הסביבה במחלקת אמנות במשרד החוץ, מרץ 2001.

⁶⁴ גרבר מ', "המפגש השביעי של מדינות החברות בפרוטוקול מונטריאול", הביוספירה כ"ה (2) 1996, עמ' 2-4.

5. שיקולים מקצועיים: אמנות שחתימה עליהן גוררת פגיעה בתחום מסוים, גם אם אינו כלכלי, וזאת כשהמשרד הממשלתי המופקד על התחום משכנע שהחתימה אינה משתלמת עקב הפגיעה בתחום. או אמנות שמבחינה מקצועית אינן ברמה הנראית נאותה, לדוגמא פרוטוקול איזמיר של אמנת ברצלונה בדבר הובלת חומרים מסוכנים. קיימים ספקות מקצועיים לגבי התקנים וההסדרים המוצעים שם.
6. שיקולים מדיניים: אמנות שהצטרפות אליהן גוררת ניתוק יחסים למיניהם, כגון ניתוק יחסי מסחר עם מדינה שאינה חתומה. או כשקיים פורום עויין, לדוגמא: למרות של ישראל ולירדן יש הסכם דרצדי בנוגע למפרץ אילת/עקבה, ישראל לא הצטרפה לאמנת ג'דה, הנוגעת לים סוף, בשל הפורום העויין שם⁶⁵.
7. שיקולים ביטחוניים: שיקול זה מהווה לעיתים רחוקות, גורם מעכב באמנות סביבתיות. לדוגמא, ישראל לא חתמה על אמנת משפט הים, הבעייתית מבחינתה, מאחר שהאמנה כוללת את זכותן של מדינות היושבות על מיצרי ים, לבדוק כלי שיט העוברים במיצרים.

אמנה יכולה להפוך למחייבת כמנהג, אם חתמו עליה מדינות רבות, ובעיקר אם פעלו לפיה לאורך תקופת זמן⁶⁶. במקרה זה תחייב בה ישראל, גם אם לא הצטרפה אליה. יש אמנות שישראל לא אשררה אך למרות זאת היא מטמיעה את ערכיהן. דוגמה לכך היא הפרוטוקול שישראל חתמה בקיוטו, בלי לאשררו, ובלי להשתתף בסחר של זכויות פליטת הגזים, אך בכל זאת היא בוחנת בחיוב ליטול מחויבות, בהתנדבות (אם כי מצד אחר, ישראל שוקלת גם להקים תחנת כח פחמנית, המתעלמת מצרכי מניעת פליטת הגזים לאוויר). עם זאת בדרך כלל קיים קשר, אם כי לא לגמרי ישיר, בין הצטרפות לאמנה ובין יישומה בדרכים שונות בישראל.

⁶⁵ דוגמא עקיפה נתנה בעת פגישת קבוצות עבודה של אמנת בזל בג'נבה, שוויץ, בינואר 2002. נציגות ישראל "מעידות שהמפגשים התנהלו באווירה מקצועית ועניינית, אך מצד שני הן מציינות את העובדה שהן לא הזמנו לדיונים הקבוצתיים המבוססים על שייכות גיאוגרפית בנושאים רגישים, עקב מצבה הפוליטי של מדינת ישראל". "מבחינת השייך הקבוצתי נמצאים הנציגים מישראל בדרך כלל בודדים לחלוטין. ישראל היא למעשה המדינה היחידה הלא מוזמנת והבלתי שייכת לשום מסגרת".
בר טוב מיכל, ראש אגף חמרים מסוכנים, "פוליטיקה של חומרים מסוכנים", שקוף - עיתון המשרד לאיכות הסביבה, גליון 1, יוני 2002, עמ' 3.

⁶⁶ In the *North Sea Continental Shelf* cases the International Court of Justice held, with respect to customary international law:

"Not only must the acts concerned amount to a settled practice, but they must also be such, or be carried out in such a way, as to be evidence of a belief that this practice is rendered obligatory by the existence of a rule of law requiring it." *North Sea Continental Shelf Cases* (Federal Republic of Germany/Denmark;

Federal Republic of Germany/Netherlands), 1969 ICJ Rep.3 at 22, 29, 31, 47 and 51.

<http://www.icj-cij.org/icjwww/idecisions/isummaries/icssummary690220.htm>

אמנות סביבתיות רבות מתייחסות באופן שונה למדינות המפותחות לעומת המדינות המתפתחות, כשהיותה של מדינה מפותחת או מתפתחת נקבע פעמים רבות לפי האינטרסים שלה. הסיווג בין מדינות מפותחות ומתפתחות שרירותי למדי, ולוקח בחשבון מאפיינים כמו תוצר לאומי לנפש, דמוגרפיה, השכלה, קידמה טכנולוגית וכו'. לעיתים מוכנה מזכירות האמנה להעביר מדינה מקטגוריה אחת לאחרת על פי בקשת המדינה. לבקשה סיכויים רבים יותר, במקרים בהם מדובר במעבר לצד שעליו מוטלות יותר חובות כספיות. במספר מועט של אמנות, הסיווג שנקבע לישראל, אינו מתאים או אינו רצוי לה. כך הדוגמא של אמנת באזל מ-1989 לטיפול בפסולת רעילה, המגדירה את ישראל כמתפתחת מבחינת יכולתה לטפל ולשנע פסולת זו, ומונעת ממנה על כן את הסחר בפסולת. גם אמנת קיוטו מגדירה את ישראל כלא מפותחת סביבתית⁶⁷. לעומת ההגדרה בשתי אמנות אלה, מוגדרת ישראל באמנת מונטריאול כמדינה מפותחת, ומשמעות הדבר: הורדה משמעותית בזכותה לייצר מתיל הברומיד, הורדה במימדי הצריכה והשימוש בחומרים הפוגעים באוזון בארץ, וחיובה של ישראל להשתתף במימון קרן לטובת המדינות המתפתחות (כיום 600,000 דולר בשנה). באמנה יש הוראות המגבילות מסחר, יבוא ויצוא עם מדינות שאינן חברות בה, מה שאילץ את ישראל, לאחר חודשים אחדים, להצטרף לאמנה, בליט ברירה.

חלק מההסכמים הסביבתיים עליהם ישראל תתומה, הינם כאמור דרצדדיים. הסכמים אלו מהווים בדרך כלל דיפלומטי לקשר בין המדינות, שיעילותו משתנה לפי מערכת היחסים עם המדינה האחרת. קיימים תחומים בהם הסכם דו צדדי עשוי להיות גם מעשי⁶⁸. לדוגמא: אמנת המידבור, בה מגישה ישראל סיוע ויעוץ, מהיותה נחשבת מקצועית בתחום. הסכם על סחר בפסולת רעילה, שהוזכר לעיל, יכול היה להיות בעל פן מעשי, אילו היה קיים.

הסכמים סביבתיים דו צדדיים עם שכנותינו הערביות, יכלו גם הם להיות בעלי אופי מעשי. ואכן, בזמנו, נקבע נושא איכות הסביבה כאחד הנושאים לדיון במסגרת השיחות הרב-צדדיות בין ישראל לשכנותיה⁶⁹, בהנחה שדרכו יבנו צעדים בוני אמון. הדבר בא לידי ביטוי כבר בוועידות מוסקבה והאג ב-1992⁷⁰. ההנחה נשענה על נקודות, הנכונות ברובן, באופן כללי, ליחסים בין מדינות בכלל.

1. אמנות למניעת מטרדים הן תוצות גבולות.
2. קבלת סיוע ממדינות מערביות עשירות, תלוי במידה רבה בכך שהתוכניות תהיינה ענייניות לשמירה על איכות הסביבה. איכות הסביבה היא תחום שלמענו ניתן לגייס מימון רב.

⁶⁷ בן אהרון נ' ולוין ח', **ידידותי לסביבה**, מכון ירושלים לחקר ישראל, 2001, עמ' 15.

⁶⁸ לדוגמא: במסגרת שיתוף פעולה עם האיחוד האירופי, נכנס לתוקף, ביוני 2000, הסכם בילטרלי עב כרס שמעמיד את ישראל ברמה גבוהה מול האיחוד האירופי (Euro-Mediterranean Agreement). עיקר עיסוקו אמנם בנושאים כלכליים, אך יש בו גם סעיפים "חברתיים" וביניהם סעיף 50 בעניין איכות הסביבה. הסעיף כללי מאוד ובארץ מנסים לתת לו תוכן מעשי יותר, שיחזק את כלל הקשר שבין ישראל והאיחוד האירופאי.

⁶⁹ אמיר ד', "איכות הסביבה בתהליך השלום", **איכות הסביבה**, גיליון 8, 1994, עמ' 6-8.

⁷⁰ מרינוב א', "הסביבה והשלום", **סביבות**, 30, מאי 1993. עמ' 10-15.

3. בתחום איכות הסביבה ניתן לבנות שיתוף פעולה, בהדרגה, וללא מסגרות חוזיות נוקשות.
4. מאחר שנושא איכות הסביבה מעורר פחות מחלוקת מאשר נושאים אחרים, ניתן לבנות דרכו הסכמות (לכן גם הופרד נושא המים).
5. אמנות בינלאומיות, תכניות בים התיכון, ונושאי איכות סביבה בינלאומיים, יצרו בסיס משותף גם בין ישראל ומדינות ערביות.
6. העדר הסכמים סביבתיים, עלול להביא לפגיעה בנושאי סביבה, העלולה לגדול עקב המצב ההסכמי הכללי בין המדינות⁷¹.

ואכן, הוקמו קבוצות עבודה אזוריות ובינלאומיות, גויסו תקציבים והחלו דיונים בנושאים כמו: ביוב ופסולת מוצקה, נושאים שהשפעתם חוצת גבולות (כגון: אוויר, מים), נושאים שניתן לקדם היטב בשיתוף פעולה (מפרץ אילת, מאבק במידבור), תחומים עם תוכניות פיתוח וכד'. בעקבות המגעים, אומצה ב-1994 יוזמה יפאנית של קוד התנהגות סביבתי למזרח התיכון. הקוד מחייב מוסרית אך לא משפטית, ומגדיר נושאים סביבתיים עיקריים לשיתוף פעולה אזורי, את האמצעים להבטחת השיתוף, וכן קווי פיתוח באזור, תוך שמירה על איכות הסביבה. גם ההסכמים הדר צדדיים שנחתמו עם הפלסטינאים (במאי 1994) וירדן (ביולי 1994), כללו בתוכם חלקים סביבתיים נכבדים. קיים לדוגמה הסכם משולש: ישראל-קפריסין-מצרים לגבי מניעת זיהום ים. זהו הסכם הנסמך על פרוטוקול של אמנת ברצלונה לסיוע במקרי תירום, בנקבע שהצדדים רשאים להתקשר בהסכמים אזוריים, אם כי, ההסכם עומד על רגליו שלו. התייחסות לא רצינית של מצרים לביצוע ההסכם, מרוקנת אותו מתוכן.

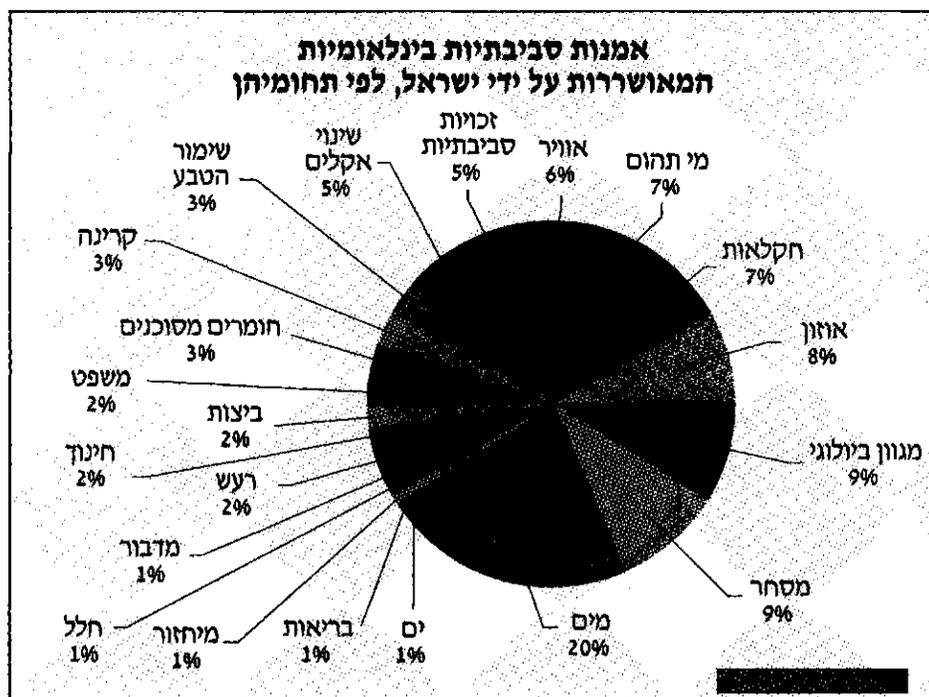
היחסים הסביבתיים הדו צדדיים והאזוריים שהתקדמו בין ישראל לשכנותיה בין השנים 1994-1999, הופסקו עם פרוץ מעשי האיבה עם הפלסטינאים, אם כי עדיין יש הקוראים לנתק את הקשר שבין האדם לסביבה ובין בני האדם העוונים זה את זה⁷². ישראל הצטרפה לאחרונה ל-WEQG⁷³ שבניוירוק, מה שמאפשר לה לבחור ולהבחר למוסדות

⁷¹ פלג י', "אתגרים ומשימות של המשרד לאיכות הסביבה לאור תהליך השלום", הביספירה, כ"ג, (4-5) 1994. עמ' 2-3.

⁷² Mehyar, M. and Bromberg, G. "Globalization & Investments: Pros & Cons for the Fragile Environment of the Middle East." 3 Middle East Environment Watch, 2001, pp. 1-2.

⁷³ 24 המדינות המקוריות של האיגון לשיתוף פעולה ולפיתוח כלכלי – (OECD – Organization for Economic Cooperation and Development) הינן חברות ה-WEQG (אוסטרליה, אוסטרליה, איטליה, איסלנד, אירלנד, ארה"ב, בלגיה, בריטניה, גרמניה, דנמרק, הולנד, יוון, יפן, לוקסנבורג, נורבגיה, ניו זילנד, ספרד, פורטוגל, פינלנד, צרפת, קנדה, שבדיה, שוויץ, תורכיה). לעומת זאת, לא נכללות ב-WEQG המדינות שהצטרפו ל-OECD מאוחר יותר (הונגריה, מכסיקו, פולין, צ'כיה, קוריאה).

<http://www.unep.ch/conventions/press/climate/aboutcop.htm>



מעובד על פי נתונים מתוך:

<http://foeme.org/docs/meas-isr.htm>

<http://sedac.ciesin.org/prod/charlotte>

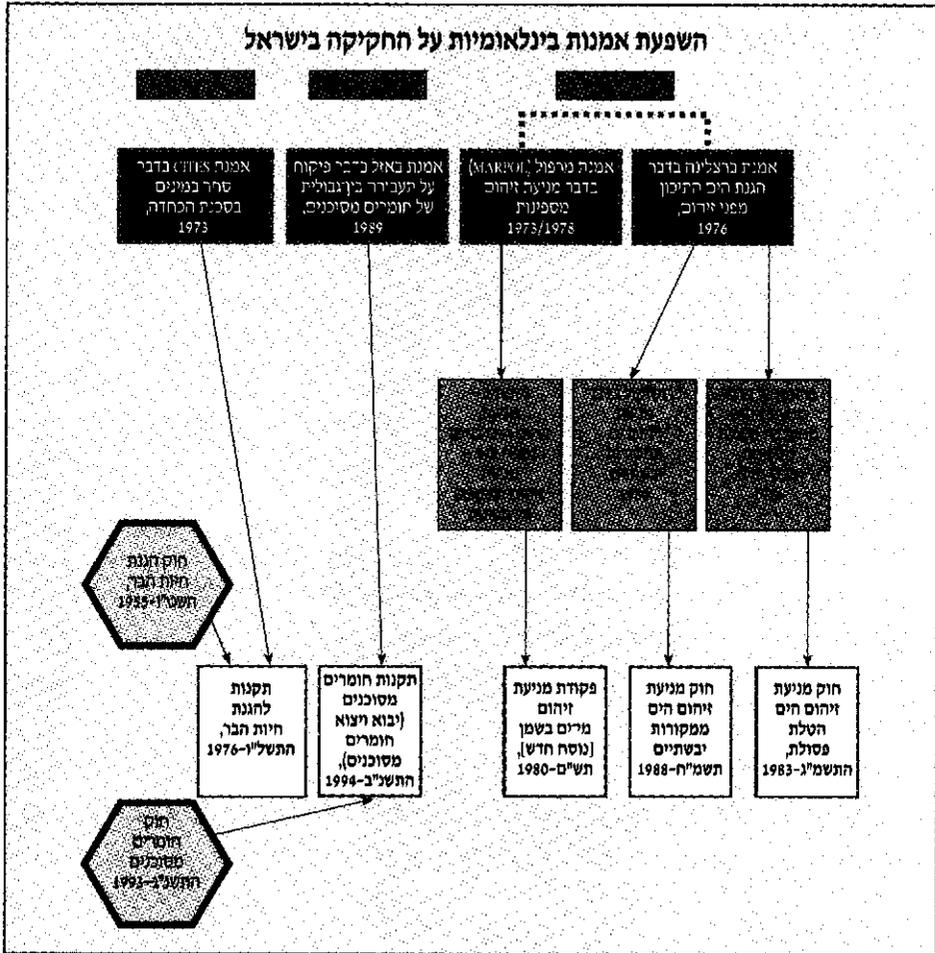
<http://www1.unep.org/nova/applications/conventions/code-lookup.tx>

השונים בנירירוק ולהשתתף בדיוני קבוצות העבודה (מדיוני המליאה פתוחים ממילא לכל). אמנם, התרומה לנושא הקבוצות העוסקות באמנות הסביבתיות הייתה מועטה, כי רובן אינן מתקיימות בנירירוק, אך זהו צעד ראשון בדרך להצטרפות כוללת ומלאה יותר של ישראל למדינות העולם, בנושאי המשפט הסביבתי.

בדיקה של כלל האמנות הסביבתיות עליהן חתומה ישראל, כמומחש בתרשים שלהלן, מראה שכשני שלישים מהן מרוכזות בשבעה תחומים: מים, מסחר, מגוון ביולוגי, אזון, חקלאות, מי תהום ואוויר (לפי סדר יורד של מספר האחוזים, כשיתכנו אמנות המתייחסות ליותר מתחום אחד). נושאי המים בולטים בהיותם חמישית מכלל האמנות. לא נמצאה התאמה בין כמות האמנות המאושרות בכל תחום לבין הכמות של החוקים, בתחומים מקבילים בארץ.

חלק מהליך אשרורה של אמנה סביבתית בינלאומית, כרוך גם בקליטתה אל תוך המשפט הפנימי

בארץ. לכאורה, ניתן היה להסתפק בחקיקה הקובעת שהאמנה היא חלק מהדין הישראלי המחייב, כמו לדוגמה מעמד העל שניתן בחוקה האמריקאית לאמנות שאושרו ע"י הנשיא והסנאט⁷⁴. ברם, הדבר עלול להוות בעייה עבור בתי המשפט בארץ, שיתקשו להתמודד עם לשון האמנה או אף להחליט האם לפרשה לפי הכללים שהיא מכתובה או לפי כללי הפרשנות של המשפט בישראל. הדרך האחרת הינה הטמעת האמנה בחוק ישראל, כמו לדוגמה הפקודה למניעת זיהום הים בשמן.



74 U.S. Constitution, Article VI, Clause 2:

“This Constitution, and the Laws of the United States which shall be made in Pursuance thereof; *and all Treaties made*, or which shall be made, under the Authority of the United States, shall be the supreme Law of the Land; and the Judges in every State shall be bound thereby, any Thing in the Constitution or Laws of any State to the Contrary notwithstanding.” [emphasis added].

קליטת האמנה בחוק הישראלי, מביאה פעמים רבות להרמת הרף הנורמטיבי בחוק הפנימי. כך לדוגמה כשבזכות אמנת ברצלונה הבינלאומית ורצונה של ישראל להצטרף לאמנה ולאשררה, נחקקו חוקים שלא היו יכולים להיחקק אלמלא הרצון והחובה ליישם את הפרוטוקולים של אמנת ברצלונה, כמו: חוק זיהום הים מהטלת פסולת ותקנות מכוחו, וחוק זיהום הים ממקורות יבשתיים ותקנות מכוחו. דוגמה נוספת הינה של תקנות חומרים מסוכנים, המסדירות יבוא וייצוא של פסולת מסוכנת, שנועדו לאפשר אשרור של אמנת באזל. התרשים שלהלן, מציג את חוקי ישראל, שקלטו אליהם אמנות סביבתיות בינלאומיות:

חלק מההסדרים בינלאומיים שאינם סביבתיים, ועיקרם בתחום הכלכלי מסחר, משפיעים על ישראל גם באספקטים סביבתיים, עקב תפיסות בעולם המפותח, הרואות באיכות הסביבה נושא בעל חשיבות סגולית. לדוגמה, ישראל רוצה להצטרף ל-OECD⁷⁵ לצרכי סחר חוץ. על מנת להתקבל, על ישראל להוכיח התאמה גם לדרישות הסביבתיות של הארגון. גופים כמו משרד התעשייה והמסחר ומשרד האוצר, מאמצים את נושאי איכות הסביבה כעניין כלכלי בעל השלכות מסחריות. ישראל מיישמת לעיתים הגבלות סביבתיות בינלאומיות, גם ללא מסגרת מחייבת. דוגמה להסדרים כאלה הוא ISO 14,000 שהינו תקן להליך הייצור, כלומר תקן ניהול סביבתי של מפעל, ארגון וכיוצא בזה. ISO 14,000 נדרש על ידי ארגונים רבים בעולם. בישראל יש כ־60 ארגונים עם הסמכה כזו, המשפרת אצלם את הניהול הסביבתי. המשרד לאיכות הסביבה בארץ, מנסה לעודד הצטרפות לתקן, למרות שהתמריץ האמיתי אינו השמירה על איכות הסביבה אלא תמריץ להטבה כלכלית שהמפעל יכול להשיג במקום אחר.

ישראל ואמנות בינלאומיות בנושא הים

מירב הפעילות של ישראל בתחום האמנות הסביבתיות, מתמקדת באמנות הדנות במניעת זיהום הים. האמנה המרכזית ביניהן, מבחינתה של ישראל, היא האמנה הידועה כאמנת ברצלונה, שנפתחה לחתימה ב־1976, ונכנסה לתוקף ב־1977. אמנה זו היא חלק מתוכנית הפעולה של הים התיכון – MAP, שאושרה על ידי ה־ENEP ב־1975. בשנים האחרונות עברה תוכנית הפעולה של הים התיכון שינויים רבים, והיא כוללת כעת את המסמכים הבאים:

- א. אמנת ברצלונה, הנקראת היום אמנה להגנה על הסביבה הימית והחופית של הים התיכון;
- ב. הפרוטוקול למניעת זיהום והשלכת פסולת מאווירונים ומאוניות מ־1976, נקרא היום הפרוטוקול למניעת זיהום הים התיכון וחיסולו, מהשלכה ממטוסים ומאוניות או משריפה בים;
- ג. הפרוטוקול לשיתוף פעולה למניעת זיהום הים התיכון על ידי שמן וחומרים אחרים במצבי חירום, 1976;

⁷⁵ OECD – Organization for Economic Cooperation and Development, אירגון 24 המדינות המפותחות.

- ד. הפרוטוקול למניעת זיהום ממקורות יבשתיים, 1980, הותקן ב־1996 ונקרא הפרוטוקול להגנה על הים התיכון מזיהום ממקורות יבשתיים (מפעולות יבשתיות).
- ה. הפרוטוקול להגנת אזורים מיוחדים לים התיכון 1982, הוחלף בפרוטוקול להגנה של אזורים מיוחדים למגוון ביולוגי בים התיכון, 1995.
- ו. הפרוטוקול המתייחס לזיהום מגילוי ומניצול של המדף היבשתי, הקרקעית של הים, 1994.
- ז. הפרוטוקול למניעת זיהום הים התיכון מחעברות בין גבוליות של חומרים מסוכנים ומסילוקס, 1996.

ישראל אינה חתומה על אמנת הים, האמנה הכללית החשובה ביותר להגנת הים⁷⁶. אמנת הים קובעת דרכים ליישוב סכסוכים ולמניעת ניצול לרעה של משאבי הטבע הימיים. האמנה הפכה ממילא להיות דין בינלאומי מינהגי, מכיוון שכל המדינות בעולם, למעט שתיים, חתמו עליה. ביסוד האמנה, הגנה על חוף הים. לכל מדינה השוכנת לחוף ים יש זכות לשימוש בשטח ים הנמצא כ־200 מילין ימיים מהחוף, אך עליה גם לשמור על איכות הסביבה באותו השטח. כלל זה אינו חל לגבי ימים סגורים כמו הים התיכון, כאשר אין בו מרחק של 200 מיל, מכל מדינה השוכנת לחוף הים התיכון. ישראל הצטרפה לאמנת ברצלונה דווקא כדי להגן על הים התיכון, בעוד שבאמנת הים, אין לו הגנה מתאימה.

ישראל אינה חתומה על אמנת ג'דה – אמנה להגנה על ים סוף, מאחר שכל המדינות החתומות על אמנת ג'דה הן מדינות מוסלמיות, שלא נתנו לישראל לקחת חלק פעיל בדיונים לקראת הכנתה. בנוסף לאמנות כלליות אלה להגנה על הים, חתומה ישראל על אמנות רבות למניעת זיהום ים מנפט ומחומרים אחרים, אשר פורסמו עוד באמצע המאה ה־20, ועליהן חתומות רוב מדינות העולם.

⁷⁶ The 1982 United Nations Convention on the Law of the Sea.
<http://www.un.org/Depts/los/index.htm>
<http://xs2.greenpeace.org/~intlaw/lscnts.html>

סיכום

שורשי הדין הסביבתי הבינלאומי אינם עמוקים. עברו פחות ממאה שנה מאז החלה הקהילה הבינלאומית להקדיש תשומת לב לבעיות הסביבה העולמיות, ופחות מחמישים שנה מאז החלה בפעילות ממוסדת בנדון. בזמן הקצר הזה, מנסה העולם לתקן עוולות סביבתיות של מאות שנים, כשהדרך הראשונית המסתמנת היא של החמרה בכללים, בדרישות ובתקנים. ככל הנראה, לא קיימת דרך אחת להפיכת עקרון בינלאומי סביבתי לנורמה מקומית. כדי להשליט את הדין על מדינות המתחמקות מיישום עקרונות סביבתיים מקובלים, פועל הפורום הבינלאומי באמצעות חינוך והסברה, "השפעות" סחר, לחצים מדיניים וכו'. ככל שהעולם נעשה "קטן" יותר, כך גם צפוי שהדין הסביבתי ישפיע יותר על מדיניות המדינות. ישראל אינה איבוד ואין לה עוצמה של מעצמה, מה שמגביר את הנחיצות שתהיה קשובה לדין הסביבתי הבינלאומי, ובעת הצורך אפילו תרתם להוביל בנושא.

סיכום : סביבה מינהל ומשפט בישראל – שרשים ובסיס

כבר בראשית היות האדם הראשון, ניתן לו הצו לעבוד ולשמור על הסביבה בה חי - גן העדן. זאת ראשיתו של המשפט הסביבתי. רבבות השנים בהן התקיים האדם בסביבתו לא רק שלא הביאוהו לשמרה, אלא שפעילותו הולכת ומזיקה לה בקצב מואץ, ומהווה חרב פיפיות [להט החרב המתהפכת], הפוגעת גם בו עצמו. מאז אותו ציווי כללי, וככל שהאדם התרחק מגן העדן, נאלץ המשפט הסביבתי להתפתח ברחבי העולם, כאמצעי מרכזי לשמירה על הסביבה ועל האדם.

ישראל היא במובן זה, מדינה ככל המדינות. האינטרסים הרבים, המנוגדים והמתנגשים עם שמירת איכות הסביבה בישראל, הביאו לחקיקת חוקים סביבתיים בארץ, כבר בתקופת המנדט הבריטי. ההכרה בחשיבות המשפט הסביבתי, הביאה לחקיקת חוקי סביבה אחדים גם בעשורים הראשונים לקיום המדינה, ועל אף הקשיים הרבים בפניהם ניצבה המדינה החדשה בתחומים האחרים. הצהרת שטוקהולם ב־1972 היוותה ציון דרך מהפכני במשפט הסביבתי העולמי, ונתנה את הדחיפה גם להתעוררות של המשפט הסביבתי בארץ. תהליך מתמשך שבא בעקבותיה, הביא ב־1989 להקמת המשרד לאיכות הסביבה, בו רוכז הטיפול בחלק גדול של חוקי הסביבה. במשך השנים נחקקו בארץ מאות דברי חקיקה להגנה על איכות הסביבה (חוקים, תקנות, כללים, צווים), בתי המשפט לערכאותיהם נתנו מאות פסקי דין בנושא, ומלומדים הוסיפו תרומתם הכתובה. משפט הסביבה בארץ, חובק את מרבית משרדי הממשלה ותחומי העיסוק של המשפט הסביבתי בארץ נוגעים בכל תושב ותחום. אולם, עד היום, אין בישראל חוק סביבתי אחד כולל, לא משרד ממשלתי או גוף אחד המרכז את כל חוקי הסביבה, ואפילו לא חקיקה המגדירה את המונח "סביבה".

יש מדינות בעולם המובילות את תחום המשפט הסביבתי, ויש המובלות על ידי המשפט והלחץ הבינלאומי. ישראל משתלבת אך אינה מתבלטת בתחום המשפט הבינלאומי הסביבתי. כמדינה מתקדמת ודמוקרטית, המדורגת בחלקה הגבוה של רשימת המדינות המפותחות כלכלית, צריכה ישראל לפעול בעצמה, ולא להיות מובלת להגנה על סביבתה. על המדינה להפעיל את יכולותיה, על מנת שתהיה חלוץ בתחום הטיפול בסוגיות הסביבתיות, ובעתיד אף תוכל לשמש כייצואן של רעיונות ואמצעים לשמירה על איכות הסביבה.

ארבע הן דרכי המדיניות העיקריות לטיפול בסוגיות סביבתיות⁷⁷:

- (1) חקיקה ואכיפה המדגישות את החשיבות של התערבות ממשלתית ישירה על ידי קביעת חוקים ותקנות, והקצאת המשאבים הדרושים לאכיפתם.
- (2) אמצעים כלכליים להתגברות על כשלי שוק סביבתיים, לרוב מסוג של השפעות חיצוניות שליליות (negative externalities). מיסוי ורישיונות סחר בזיהום, נפוצים כאמצעים מסוג זה.
- (3) חינוך, כמו הנהגת פרסים לשמירת הסביבה, תכניות לימוד סביבתיות בבתי ספר^{78, 79}, ופרסומים בעיתונות ובכתבי עת.
- (4) תמריצים, תכניות ופרויקטים לעידוד חדשנות טכנולוגית סביבתית ויעילות סביבתית. יש המוסיפים לכך גם את התיכנון הסביבתי, ככלי מדיניות נוסף.

ברוב המדינות המפותחות משלבת המדיניות בין הדרכים השונות, אם כי האמצעי המשפטי, כמו תקינה ואכיפה, הוא הנפוץ ביותר לטיפול בסוגיות סביבתיות⁸⁰. ואמנם, מדינות רבות בעולם הצליחו להוריד את רמת זיהום האוויר, המים והקרקע על ידי שימוש בכלים המשפטיים. גם בארץ עומד הכלי המשפטי לרשותן של המערכות השלטוניות, ויש לשלבו ביעילות עם האמצעים האחרים.

הדעת נותנת, ששלב הפעולה הראשון לשילובם של האמצעים, הינו עריכת מחקרים ו"בדיקות מלאי" של סוגיות סביבתיות כמו מזהמים, משאבי טבע וערכי טבע ייחודיים למדינה, או כאלה המצויים בה בסכנת הכחדה. במקביל, יש לערוך בדיקת מלאי של החקיקה, והפסיקה הסביבתית בישראל. בסיוע המשפט הסביבתי הבינלאומי, יתכן שניתן יהיה להביאן לרמה המקובלת במדינות

⁷⁷ בן אהרון נ', לוי ח', **ידידות לסביבה - חדשנות סביבתית בתעשייה**, מכון ירושלים לחקר ישראל, 2001.

⁷⁸ ראה לדוגמא: חוזר מנכ"ל משרד החינוך והתרבות, **איכות הסביבה - "לחיות בעולם טוב יותר"**, עורכת לאופר ד', יולי 1993, עמ' 3-19.

⁷⁹ אירקריגר ר', לסטר ר', **לגעת בעולם - לוקחים אחריות לסביבה**, חוברת הדרכה למורים, מדריכים ותלמידים, האגודה הישראלית לאקולוגיה ולמדעי איכות הסביבה, המשרד לאיכות הסביבה, משרד החינוך, לימוד יוצר, אוקטובר 2001.

המובילות בתחום. לצד אלה, נדרשת בדיקה של המינהל הפועל בישראל בתחומי הסביבה, ואמור להשתמש ב"מלאי המשפטי" לטיפול בסוגיות הסביבתיות.

משיראו סימני המחקר, מהם הגורמים לזיהום ומהם ערכי הטבע ואיכות הסביבה שבסכנת הכחדה או פגיעה, תוך השוואה עם הכלים המשפטיים הקיימים או החסרים, ועם גורמי המינהל העוסקים בכך, ניתן יהיה לפעול ביעילות רבה יותר, ולהציע אמצעים ומדיניות לשילוב הדרכים להגנה על הסביבה.

תוצאות העבודה יהו גם בסיס של בדיקת המלאי והמצאי של המינהל והמשפט הסביבתי בישראל.

המשכה של עבודת חקר זו, יגע וירחיב בתחומים שלעיל, של המשפט והמינהל הסביבתי בישראל.

ישראל ואמנות סביבתיות בינלאומיות

כניסה לתוקף בישראל	תאריך חתימה	שם האמנה	
11/05/49	26/06/4	Charter of the United Nations; San Francisco, 26/6/45	1
23/06/49	07/12/44	Convention on International Civil Aviation Annex 16 Aircraft Noise; Chicago, 7/12/44	2
16/09/49	16/09/49	Constitution of the United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization; London, 16/11/45	3
23/11/49	16/10/45	Constitution of the Food and Agriculture Organization of the United Nations; Quebec, 16/10/45	4
23/03/50	23/03/50	Convention of the World Meteorological Organization; Washington, 11/10/47	5
01/11/53	01/11/53	Convention for the Establishment of the European and Mediterranean Plant Protection Organization (as amended); Paris, 1951	6
12/06/55	20/02/52	Agreement for the Establishment of a General Fisheries Council for the Mediterranean (as amended); Rome, 1/9/49	7
03/09/56	03/04/52	International Plant Protection Convention, Rome, 1/11/51	8
29/07/57	6/10/56	Statute of the International Atomic Energy Agency; New York, 26/10/56	9
17/03/58	17/03/58	Convention on the International Maritime Organization; Geneva, 6/3/48	10
01/06/58	10/05/58	Statutes of the International Centre for the Study of the Preservation and Restoration of Cultural Property; Rome, 12/05/56	11
30/09/62	29/04/58	Convention on the High Seas, Geneva, 29/04/58	12
15/01/64	10/10/63	Treaty Banning Nuclear Weapon Tests in the Atmosphere, in Outer Space and under Water, Moscow, 10/10/63	13
10/09/64	29/04/58	Convention on the Territorial Sea and the Contiguous Zone; Geneva, 29/4/58	14
24/09/64	15/07/55	Statute of The Hague Conference on Private International Law; Hague, 15/7/55	15
11/02/66	26/07/58	International Convention for the Prevention of Pollution of the Sea by Oil 1954 (OILPOL 54); London, 12/5/1954	16
31/05/68	10/10/57	International Convention relating to the Limitation of the Liability of Owners of Sea going Ships; Brussels, 10/10/57	17
20/02/69	08/02/28	Protocol for the Prohibition of the Use in War of Asphyxiating, Poisonous or Other Gases, and of Bacteriological Methods of Warfare; Geneva, 17/6/25	18
04/02/76	24/10/71	Convention on the Conservation of the Living Resources of the South-East Atlantic; Rome, 1969	19
01/03/77	10/10/67	Treaty on Principles Governing the Activities of States in the Exploration and Use of Outer Space Including the Moon and Other Celestial Bodies, London, Moscow, Washington, 10/10/67	20
15/07/77	15/07/77	Convention on the International Regulations for Preventing Collisions at Sea, 20/10/72	21

כניסה לתוקף בישראל	כניסת האמנה לתוקף	שם האמנה	
02/04/78	12/02/78	Protocol Concerning Co-operation in Combating Pollution of the Mediterranean Sea by Oil and Other Harmful Substances in Cases of Emergency; Barcelona, 16/2/76	22
03/04/78	12/02/78	Convention for the Protection of the Mediterranean Sea against Pollution ; Barcelona, 16/2/76	23
21/06/79	27/07/73	Convention Concerning Protection Against Hazards of Poisoning Arising from Benzene (ILO NO-136); Geneva, 23/6/71	24
12/12/79	23/10/78	International Convention for the Protection of New Varieties of Plants; Paris, 23/10/78	25
17/03/80	01/7/75	International Convention on the International Trade in Endangered Species of Wild Fauna and Flora (CITES); Washington, 3/3/73	26
25/05/80	01/11/74	International Convention for the Safety of Life at Sea (SOLAS); Geneva, 1/11/74	27
21/11/81	01/05/81	Protocol relating to the International Convention for the Safety of Life at Sea (SOLAS Prot.); Geneva, 1/5/81	28
21/08/82	12/10/72	International Convention for Safe Container (CSS); Germany, 12/10/72	29
02/10/83	02/10/83	International Convention for the Prevention of Pollution from Ships, 1973 as modified by the Protocol of 1978 thereto (MARPOL (amended) 07/3/78); London, 17/2/78	30
I:02/10/83 II:6/4/87	I:02/10/83 II:6/4/87	MARPOL 73/78 Annex I+II; London, 17/2/78	31
01/11/83	23/06/79	Convention on the Conservation of Migratory Species of Wild Animals; Bonn, 23/6/79	32
01/11/83	01/11/83	Convention on the Conservation of Migratory Species of Wild Animals – CMS; Bonn, 23/6/79	33
31/04/84	12/02/78	Protocol for the Prevention of Pollution of the Mediterranean Sea by Dumping from Ships and Aircraft; Barcelona, 16/2/76	34
16/04/86	28/04/84	International Convention on Standards of Training, Certification and Watchkeeping for Seafarers; Geneva, 7/7/78	35
27/11/87	23/03/86	Protocol Concerning Mediterranean Specially Protected Areas (SPA); Geneva, 3/4/82	36
25/06/89	27/10/86	Convention on Early Notification of a Nuclear Accident; Vienna, 27/10/86	37
25/06/89	26/02/87	Convention on Assistance in the Case of a Nuclear Accident or Radiological Emergency, Vienna, 1986	38
04/09/90	12/06/54; Amended 10/11/89	Amended Constitution of the European Commission for the Control of Foot and Mouth Disease; Rome, 12/6/54	39
23/03/91	17/06/83	Protocol for the Protection of the Mediterranean Sea Against Pollution from Land-based Sources; Athens, 17/5/80	40
06/09/91	10/06/64	Convention on the Continental Shelf; Geneva, 1958	41
03/01/92	19/12/66	International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights; Geneva, 16/12/66	42

כניסה לתוקף בישראל	כניסת האמנה לתוקף	שם האמנה	
03/01/92	19/12/66	International Convention relating to the Limitation of the Liability of Owners of Sea going Ships; Brussels, 10/10/57	43
28/09/92	22/03/88	Vienna Convention for the protection of the Ozone Layer, Vienna, 2/3/85	44
28/09/92	01/01/89	Montreal Protocol on Substances that Deplete the Ozone Layer; Montreal, 16/9/87	45
28/09/92	10/08/92	Amendment to the Montreal Protocol on Substances that Deplete the Ozone Layer; London, 29/6/90	46
14/03/95	05/05/92	Basel Convention on the Control of Transboundary Movements of Hazardous Wastes and their Disposal; Basel, 22/3/89	47
04/07/95	Adjust. 22/09/93; Amend. 11/06/94	Amendment to the Montreal Protocol on Substances that Deplete the Ozone Layer (adjustments and amendments); Copenhagen, 5/11/92	48
05/11/95	29/12/93	Convention on Biological Diversity; Rio de Janeiro, 5/6/92	49
Annexe I,II, & III: 05/08/96 Annex E 01/10/97	05/08/9	Adjustments to the Montreal Protocol on Substances that Deplete the Ozone Layer; Vienna, 7/12/95	50
02/09/96	21/03/94	United Nations Framework Convention on Climate Change; New York, 9/5/92	51
26/12/96	26/12/96	UN Convention to Combat Desertification in those Countries Experiencing Serious Drought and/or Desertification, Particularly in Africa; Paris, 14/10/94	52
01/01/97	1/07/92	MARPOL 73/78 Annex III; London, 17/2/78	53
12/03/97	21/12/75	Convention on Wetlands of International Importance especially as Waterfowl Habitat (RAMSAR); Ramsar, Iran, 2/2/71	54
12/03/97	21/12/75	Ramsar Convention on Wetlands, Ramsar, 2/2/71	55
01/12/98	01/05/95	International Convention on Oil Pollution Preparedness, Response and Cooperation; London, 1990	56
06/10/99	23/11/72	Convention Concerning the Protection of the World Cultural and Natural Heritage; Paris, 21/11/72	57

DEVELOPMENT TREATIES – אמנות בנושא פיתוח			
12/07/54	27/12/45	Agreement of the International Monetary Fund; New Hampshire, 22/7/44	1
12/07/54	12/07/54	Agreement of the International Bank for Reconstruction and Development; Washington, 2/3/54	2
22/12/60	26/01/60	Articles of Agreement of the International Development Association; Washington, 26/1/60	3
05/07/62	13/10/47	General Agreement on Tariffs and Trade; Geneva, 13/10/47	4
09/07/76	09/07/76	Agreement establishing the Inter American Development Bank; Washington, 9/7/76	5
21/06/85	01/11/82	Constitution of the United Nations Industrial Development Organization; Vienna, 8/4/79	6
22/03/91	29/05/90	Agreement establishing the European Bank for reconstruction and development; Paris, 29/5/90	7
not yet ratified – טרם אושרר	30/09/62	Optional Protocol of Signatures Concerning the Compulsory Settlement of Disputes; Geneva, 29/4/58- 3/4/82	8

NOT YET RATIFIED – אמנות שנחתמו אך טרם אושררו			
29/04/58		Convention on Fishing and Conservation of the Living Resources of the High Seas; Geneva, 29/4/50	1
30/09/62		Optional Protocol of Signature concerning the Compulsory Settlement of Disputes; Geneva, 29/4/58	2
17/06/83		Convention on the Physical Protection of Nuclear Material; New York and Vienna, 03/03/80	3
13/01/93		Convention on the Prohibition of the Development, Production, Stockpiling and Use of Chemical Weapons and their Destruction; Paris, 13/1/93	4
22/09/94		Convention on Nuclear Safety; Vienna, 17/6/94	5
14/10/94		Protocol for the protection of the Mediterranean Sea against pollution resulting from exploration and exploitation of the continental shelf and the seabed and its subsoil; Madrid, 14/10/94	6
04/12/95		Agreement for the Implementation of the Provisions of the United Nations Convention on the Law of the Sea relating to the Conservation and Management of Straddling Fish Stocks and Highly Migratory Fish Stocks; New York, 4/8/95	7
24/04/98		International Convention for the Protection of New Varieties of Plants; Geneva, 19/3/91	8

זכויות הטבע 10, 23, 26, 56, 64, 67	אדם טבע ודין 37, 42, 43, 45, 73
חוק חופש המידע 12, 62	אחריות מוחלטת 11, 59, 60, 64
מגוון ביולוגי 97, 100	איסלאם 10
מלר"ז 73	אמנה סביבתית 13, 97
משפט בינלאומי סביבתי 13, 77, 79, 81, 83	אמנת באזל 44, 94, 95, 98, 99
102, 101, 91, 90, 89	אמנת ג'דה 100, 94
משפט יוסטיניאנוס 59	אמנת הים 100
נצרות 10, 25	אקולוגיה 9, 10, 15, 16, 19, 20, 21, 58, 70
עקרון הזהירות 88, 89	82, 73
פיתוח בר קיימא 13, 33, 41, 44, 72, 87, 88	אריסטו 24
89	ברונטלנד 87
פסולת 11, 28, 33, 38, 40, 41, 43, 44, 45, 70	דתות וסביבה 10, 25
99, 98, 96, 95, 71	הוצאות חיצוניות 11, 28, 29
קרינה 45, 74	הטרגדיה של השטח המשותף 28, 29
רחל קרסון 11, 28, 64	הינדואיזם 10, 25, 26
ריו דה ז'נרו 13, 81, 84, 87, 88, 89, 90	המזהם משלם 89
ריילנדס נגד פלטשר 59	המשפט המקובל 11, 12, 52, 54, 56, 57, 58
רעש 33, 44, 61, 71, 73, 74	68, 67, 61, 60, 59
שטוקהולם –	המשפט הקונטיננטלי 11, 12, 54, 55
אמנה, הצהרה 13, 71, 81, 82, 87	המשפט הרומי 11, 52, 54, 55, 56, 57, 58, 60
שטוקהולם –	הפרמידה הביולוגית 20, 21, 30
ועידה, כינוס 12, 13, 71, 74, 85, 86, 87	הקרן הקיימת לישראל 38, 72
101	השכן הטוב 80, 82, 86, 89
תכנון סביבתי 40, 42	זיהום אוויר 29, 33, 42, 43, 64, 65, 71, 102
תמ"א 35 41, 72	זיהום הים 43, 92, 96, 98, 99, 100, 102
תסקירי השפעה על הסביבה 71, 83, 90	זיהום המים 43, 71
80 CORFU CHANNEL	זיהום קרקע 44, 45, 102

- 84, 83, 74, 65 EPA
- 80 HARMON DOCTRINE
 - 99, 74 ISO 14,000
 - 81 LAC LANOUX
 - 99 MAP
- 83, 75, 74, 63, 62 NEPA
- 80 TRAIL SMELTER
 - 91, 85, 13 UNEP
- 61 WHALEN, BOOMER

soil. Finally, as the population increases, and the land becomes more crowded, the serious problem of noise pollution decreases the quality of life.

The gathering of exiles from all over the world has created a unique environmental quandary. Some parts of the country contain families from countries with very developed systems for dealing with environmental concerns, who are familiar with the concepts of recycling, prevention of litter, organic foods, etc. These families live right alongside families who come from countries that have had less developed environmental norms. Since environmental quality begins at home, this creates a situation where it is difficult to have a ground level consensus for environmental protection. In addition, the education system in Israel has only recently begun a systematic effort to teach environmental studies in all levels of school. This means that it will take time to inculcate environmental attitudes to people living in Israel.

When discussing environmental quality with most people in Israel, their immediate response is that we have enough laws and administrative staff, but need to put some teeth in this legislation, i.e. we do not have enough enforcement. What they forget is the first rule of democracy, self-enforcement. In a democratic society each person is responsible for enforcing the law upon him/herself. Enforcement is first and foremost an educational process, not a legal one. Therefore environmental protection will only be effective when each person in Israel understands and internalizes the basic rules of ecology: "The first law of ecology: Everything is connected to everything else...The second law of ecology: Everything must go somewhere...The third law of ecology: Nature knows best."¹

Dr. Richard Laster

Dr. Ehud Choshen

¹ Commoner, B. "The Closing Circle: Nature, Man and Technology." *Knopf* (1971), pp. 33-34.

determining policy? The “new” act for control of dangerous substances dates from 1993, but in order to get it passed, the Ministry of Environment made it palatable to members of the Knesset by copying whole sections of the original act. Yet the previous act dates from the British Mandate and its approach is outdated, if not antiquated. Due to the lack of modern legislation, most environmental legal enforcement takes place under the Planning and Building Law and the Licensing of Businesses Law, two statutes under the responsibility of the Ministry of Interior. In short, measured by their number, Israel has an immense arsenal of environmental laws. Measured by their effectiveness, it’s time to trim inventories and restock.

Conclusion

The major problem with the environmental legal system in Israel today is not the individual laws, but rather the composite. Israel, as mentioned previously, failed to create an environmental ministry in the early part of the environmental revolution. Therefore, environmental laws are dispersed among many ministries, making them difficult to implement and enforce. Second of all, as long as Israel faces serious security problems along its borders, the country will not invest the proper resources in environmental protection, because, while guns are booming, people are more concerned with their immediate safety and health than the future safety and health of the country. Third, Israel still maintains a pioneering spirit. People in Israel still believe that we must increase population and increase the expansion of cities or towns, making development override environmental concerns. All Israeli governments have encouraged the birth of children, and the combination of large religious (Moslem and Jewish) families, plus the increasing immigration from outside the country, has caused the population of Israel to grow tremendously in the last 20 years. The result has been a drastic reduction in the amount of open space and a decline in the overall environmental quality of the environment.

Furthermore, Israel has depleted her water sources to the point where she will be an importer of water, either through desalination of the ocean or via neighboring states. An even more serious problem facing Israel is the fact that as land disappears, the problems of the deposit of solid waste and soil pollution become even more critical. As the land frontier disappears, the amount of land available for agriculture also disappears and the use of more intensive agriculture further pollutes the available

more than 20 years, and the environment was a natural part of the decision making process.

The Ministry of the Environment has raised the position of government policy making and increased public knowledge. The Ministry created regional departments for environmental protection, and has significant weight in the planning process and in governmental decision making. The Ministry has also passed significant environmental statutes, including laws for the protection of the sea and control of dangerous substances. The Ministry has also produced regulations in the water quality field, as well as those regarding the transport and disposal of dangerous substances. Yet Israel, by failing to create a central ministry in 1972, enabled other ministries to continue working in the environmental field, and therefore, dispersed energy that could have been coordinated into one, united effort to protect the environment.

Recent studies show that the Ministry of Interior has more power to affect the quality of the environment than the Ministry of Environment. The water resources of Israel are "protected" by no less than five governmental ministries. The effect of this plethora of government administrators working to protect the environment (or his/her own position) has retarded the proper growth of environmental law and administration. The gap created has been filled somewhat by several small, non-governmental organizations, but each works on its own turf, on its own agenda, with only minimal impact on long range governmental policy.

Israel Environmental Laws: An Overview

As has been aptly pointed out in this monograph, Israel Environmental Laws are a hodge-podge of unrelated acts. Some laws date from the British mandate, while others have been recently promulgated. Yet there is no coherent correlation between the new and the old, nor has there been an attempt to compile a sensible environmental code. Israel's air pollution law dates from 1961, and as bold as the Act was when first passed, today it fails to provide the Ministry of Environment with the tools necessary to make Israel's air cleaner. Israel's water laws date from the 1950's, but this brilliant series of legislative acts have been chopped up to satisfy political ambitions. How can one possibly develop a holistic approach to Israel's water resources with five ministries

system. Both of these systems of government had an impact on the legal system of Israel, and its environmental legislation and administration.

Prior to the creation of the state, Israel's "environmental laws" copied those extant in other countries of the world. Yet, other than the Building Ordinance, this meant nuisance statutes aimed at preventing the creation of a health nuisance, but which had no impact on improving the quality of the environment or protection of natural resources. When the state was first established, previous legislation from the Mandate period as well as some Turkish ordinances were adopted in order to have a continuous flow of legislation to avoid social and economic disruption during the early years of the state. Over time, most of this legislation was replaced by local statutes, but some remained, including those laws relating to environmental nuisances.

Environmental Law and Administration in Israel

Administration: An Overview

Israel sent a delegation to the Stockholm Convention and the delegation returned to Israel bent on creating an environmental unit in the government. This unit, the Environmental Protection Service was created in 1972, with a staff of some 15 employees. The Environmental Protection Service was given the power to coordinate environmental administration in Israel, write an annual environmental report, create the basis for an Environmental Impact Assessment System, and act to promote environmental education and public awareness.

The Environmental Protection Service continued its activities until the creation of the Environmental Ministry in 1988. For a small unit with no enforcement powers it had a tremendous impact on environmental quality in Israel. It raised public awareness, created the first environmental education programs, developed regulations and legislation, organized Associations of Towns for Environmental Protection at the regional level, and Local Environmental Units at the municipality level.

The Environmental Protection Service put the topic of environmental protection on the political map of Israel, but it was unable to pass major environmental legislation because it was only a unit within a governmental ministry and not a ministry of its own. Only at the end of 1988 was an environmental ministry created. By then, most countries in the world had already had environmental ministries for

requirement to set up environmental institutions in one's home country to further protect the environment.

Twenty years after Stockholm, the countries of the world met in Rio de Janeiro for the second international environmental conference. At Rio other principles were adopted including that of sustainability. In addition, an agenda for the 21st century, or Agenda 21, was adopted. The Rio Convention created the following important precedents.

1. The Earth Charter: a declaration of basic principles concerning the Biosphere concept and reinforcement of the Stockholm Declaration;
2. Agenda 21: a plan of action with environmental priorities based on the declarations of the Earth Charter;
3. Financial Resources: a promise of financial environmental aid to less developed countries;
4. Technology: further transfer of environmental technique according to BAT; Institutional arrangements for further development;
5. Signing of framework treaties for limitation of climate change; preservation of bio-diversity and the precautionary principle.

The Impact of International Environmental Law on Israel

The impact of the international community on Israel has been significant because Israel is very active in the international environmental community. Delegations attend all major functions, and in the Mediterranean Basin Israel is a leader in promoting environmental quality. Israel has ratified numerous international conventions and treaties and adopted local legislation to put those instruments into effect. In addition, the concepts of precautionary principle, best available technology, and impact assessments have all been incorporated into Israeli law. On the other hand, Israel has not ratified the Law of the Sea, nor has it modernized and streamlined its scattered code of environmental laws.

Environmental Law Prior to the Creation of the State of Israel

Israel was declared a state in 1948 after some 40 years of colonial rule by Great Britain and several hundred years of Ottoman rule prior to that. Therefore, when the state was created it inherited parts of the Ottoman code and the British common law

and to ensure their implementation. NEPA was followed by a Clean Air and Clean Water Act and a series of laws and regulations that were emulated by other countries.

International Environmental Law and its affect on the Israel Legal System

Introduction

International Environmental Law is divided into case law and international conventions. Case law in the international environmental field has changed significantly in the last 100 years. The early doctrine, known as the Harmon Doctrine, which allowed every state to exploit its natural resources without regard for the impact on the world, has been replaced by a series of principles more consistent with the need to protect the earth from environmental degradation. Today there are numerous principles of environmental law, which have been accepted as part of the international legal regime. Here follow some examples:

1. The good neighbor rule: Do not do to your neighboring country that which you would not have them do to you.
2. The precautionary principle. Take only those steps which are necessary, and only after determining that they do not cause serious environment impact.
3. The “polluter pays” principle. Pay as you pollute.
4. Sustainable development. Develop the resources of the world so that some will be left for development by future generations.
5. Intergenerational equity. Do not compromise future generations.
6. BAT: Adopt the use of the best available technology to prevent pollution.
7. Cooperation and transparency on environmental subjects, including the right to know.
8. Environmental impact assessments. Before taking any action one must consider the environmental impact of the given measure.

These environmental principles have been developed over the years through case law and through environmental conventions.

The first major environmental convention of the twentieth century was the Stockholm Convention of 1972. It set out very early the principles of the good neighbor rule and the right to use one’s territory without causing damage to others, as well as the

century and has developed from that time until today. It has influenced all Anglo-Saxon countries, and those countries that were colonized by the British, including Israel.

The Roots of Environmental Law

In looking at early Roman law for the roots of environmental instruction, one finds that Roman Law divided property into communal, public, universal, and the negative community, meaning property that belonged to no one. Roman law placed natural resources in the negative community, making them ownerless. This has been one of the reasons that the environment has suffered. On the one hand, water flowing in a stream belongs to no one; therefore it belongs to all; on the other if it belongs to no one, who will protect it? Roman Law served as the basis for both the common law and the civil law systems. As a result, early environmental law had no protective mechanisms for the protection of an environmental resource. The only way to protect these resources was under common or civil law provisions for prevention of nuisances. Early nuisance cases dealt with individual problems of pollution such as accumulation of horse manure, smoking chimneys, loud noises and disgusting odors, but there was no provision in the early nuisance law to handle environmental problems at their source.

Beginning in the 1960's, following a ground swell of public opinion, legislators in civil and common law countries could no longer depend on the individual nuisance suit to protect the environment. The United States was one of the first countries in the world to respond to the need and publish legislation specifically designed to protect the environment. It began a series of acts which have served as models for other countries.

The most important of these was the National Environmental Policy Act, known as the NEPA, which was published in 1969. NEPA required that all government action be filtered through a mechanism called an environmental impact assessment system. The assessment process would act to determine whether the proposed action would have a significant impact on the environment and how that impact could be reduced. The NEPA applied to all budgetary requests or legislative and administrative acts and decisions. Therefore, it was all encompassing, and, as a result, overnight, as it were, there developed an environmental community to further the NEPA requirements,

consideration the cost of polluting the air, water and land. Once these costs have been taken into consideration, factories would be able to produce more goods while causing less damage to the environment. Therefore, early economic philosophers felt that they could keep the capitalist system alive, but reduce its negative impact on the environment.

This philosophy found its way into environmental legislation and the courtroom. The United States pioneered polluter-pay legislation to force factory owners to internalize their pollution of natural resources. From this early legislation arose emission trading statutes followed by land swaps for protection of open spaces. The international community adopted similar measures. The courts followed suit by forcing clean up suits for desecration of the environment and by the creation of environmental funds to clean up polluted streams and land.

This approach, however, did not take into consideration two serious factors which plague decision makers in the environmental field even today: land use planning and family planning. Although the United States and European countries have attempted to use land use planning tools to reduce environmental impact, there are still serious problems in the field preventing the holistic approach so necessary, but so ephemeral. Even more difficult is the discussion of family planning. There are some countries in the world that have considered reducing the number of births amongst their citizens, but most countries have not, due to the negative connotations the subject raises. Israel has even acted in the opposite manner, by actively encouraging immigration and a high birth rate. This has had the expected effect on the environment.

The Roots of Law

There are six recognized legal systems in the world: The civil law system, common law, customary law, Moslem law, Talmudic law, and mixed. The majority of these systems can be traced back to Roman law, which, itself, was based on earlier legal systems, including Biblical law. The civil code was a product of the Napoleonic Revolution in France. With the overthrow of monarchical government, the revolutionaries decided to write a code of laws to protect the rights of man. The Code Civile was written in the early 1800's, and in time was adopted by most countries in Europe. The common law, which is associated with the English legal system, began in England at a very early period of time, probably as early as the 10th or 11th

environment in countless ways and on an unprecedented scale...
Stockholm Convention, June 1972.

As man has increased, both in numbers and in might, the danger to the remaining life organisms on earth, has become very real. This danger increased with the advances in science and technology. Not only have these advances placed at man's disposal tools which enable him to shape the environment, but they have allowed man to double, and now even triple, his life span over the last century.

Beginning in the 19th century, the population of the world grew and it will continue to grow geometrically. This increase in longevity, birth rates and human power is one of the many causes of the Environmental Revolution which began with a simple book written in 1962 by Rachel Carson, entitled *Silent Spring*.

The history of life on earth has been a history of interaction between living things and their surroundings. To a large extent, the environment has molded physical form and the habits of the earth's vegetation and its animal life. Considering the whole span of earthly time, at the opposite effect, in which life actually modifies its surroundings, has been relatively slight. Only within the moment of time, represented by the present century, has one species – man – acquired significant power to alter the nature of his world.

Mrs. Carson's book hit the right timbre and its effect on other disciplines was immediate. The first to respond were the economists, because Mrs. Carson implied in her book that man would destroy the environment for selfish, economic reasons. If this were true, then the capitalist system could be one of the causes of environmental degradation. If capitalism makes the consumer king, and his major role in life is consumption, then unbridled consumption will slowly eat up the earth's available resources.

In order to protect the capitalist system, economists in the West argued that capitalism was not the villain. There then needed to be some tinkering with the system to enable capitalism to thrive but not at the expense of the environment. These pioneers of environmental economics used the term externalities to show that man was not paying the real cost for producing his goods. To estimate the real cost, one has to take into

diversity. Ecosystems are ever changing, but they cannot withstand serious traumas. Things move slowly in the environment, as they do in democratic societies. Quick, drastic measures can affect the environment as they can affect the democratic process. In addition, ecology teaches us that all things are interrelated, and the same thing is true of democratic processes. One cannot affect one aspect of society without affecting another. This requires a holistic approach to the environment, and to society itself.

Roots of Environmental Philosophy

In addition to science, one can find roots of the Environmental Revolution in the early philosophic statements about the importance of man and his place in the environment. One of the earliest sources of environmental philosophy appears in the Bible itself, but unfortunately the Bible contains a duality. On the one hand, man is treated as a part of nature, and not separate from it, but on the other hand, the Bible states that man has been placed on the Earth to rule over nature.

Later Jewish philosophers, interpreting this dichotomy, disagreed over its context. The Rambam held that man could not have been placed to rule over the world because he is a part of it, as he was created only after the earth itself. In addition, in later verses in the Bible, man is treated as part of nature. The Bible calls him "a tree of the field." Even the word "Adam," the name of the first man, comes from the Hebrew word for earth, *adama*; which means that man himself sprung from nature and therefore cannot rule over it.

Other religious philosophers treat the environment in a similar fashion. One finds in Moslem texts, and even early Buddhist texts, that man is a part of nature, and not separate from it. But whatever the impact of religion, the fact is that as man has progressed in time, the conflict between living with nature and controlling it has never ceased.

Man is both creature and molder of his environment, which gives him physical sustenance and affords him the opportunity for intellectual, moral, social and spiritual growth. In the long and tortuous evolution of the human race on this planet a stage has been reached when, through the rapid acceleration of science and technology, man has acquired the power to transform his

and administrative infrastructure for Environmental Law in Israel. Future sections will build upon and elaborate on this framework.

In General

The roots of Environmental Law and Administration in Israel stem from environmental laws and regulations promulgated in other parts of the world. It is therefore pertinent to first discuss the roots of environmental law in general before moving on to Israel. Modern environmental law is a new discipline. It sprung up in the late 1960's, nursed by such diverse disciplines as science, economics, and philosophy. To begin with, there is the science of ecology, a discipline which attempts to describe environmental phenomena. Ecology has been studied since the late 19th century, but it bloomed only in the middle of the 20th century with the blossoming of the "Environmental Revolution." This revolution changed man's attitude towards nature and his impact on the world.

Ecology comes from the Greek word "ecos," meaning house, and it is the study of planet earth as a home. Ecologists study ecosystems and the inter-relationship of animals and plants in an ever-changing environment. Early ecologists recognized the awesome changes man was affecting on the environment and heralded the beginning of the environmental movement. Learning from these studies, philosophers, economists, lawyers and policy makers developed a code of principles and laws to reverse the trend of the destruction of the environment and allow man to live in harmony with nature.

Early ethics dwelt on the relationship between people, and early laws were simple, almost primitive, declarations such as do not kill, do not steal, do not commit arson, etc. More sophisticated ethics developed into instructions for societies as groups or communities. With time, man developed more sophisticated methods of cooperation, including political models of community, and moved from protecting the individual and the community to protecting the rule of law. Yet man has yet to declare an environmental ethic: "Do not do unto nature what you would not have nature do unto you," or "love nature as yourself".

The most sophisticated model of community today is democracy, practiced by several countries, including Israel. The principles of ecology can teach us a good deal about democracy as well. Ecosystems develop over time and seek for the greatest type of

Extract

After the recovery of the world from the Biblical Flood, the first recorded instance of ecological destruction brought upon the world as a consequence of man's behavior, there appear in the Bible two potentially contradicting statements:

"Be fruitful and multiply and fill the earth: the fear and dread of you shall fall upon all wild animals on earth, and all birds of heaven, on everything that moves upon the ground and all fish in the sea... they are given into your hands."

Compare this statement with, "Never again shall I curse the earth because of man..." These contradictory statements provide the essence of the dilemma facing men and women during their stay on Earth. Humans are in a constant, eternal battle to push themselves forward at the expense of others, or hold themselves back in order to take their rightful place in society. Does man have the ability to not only fill the world with fear and dread, but also to understand his actions and control them, in order to allow him to live in peace with nature?

Does the legal system of Israel provide its citizens with the tools necessary for protecting the environment?

In this disappearing world, Environmental Law and Administration has a critical function. It must provide the necessary tools for defending a defenseless environment from men and women for the sake of the environment and humankind.

In order to take advantage of the legal tools designed to protect the environment there must be a constant flow of knowledge. That is the purpose of this work. It introduces the reader to the Environmental Revolution both in the international arena and in Israel. It describes the roots of Environmental Law and Administration beginning from the writings of early Environmental Revolutionaries. It provides background information on International Environmental Law including sentinel cases before International Tribunals. Finally, this opening chapter presents an overview of the legal

Table of Contents

Extract (English)	v
Foreword	15
Part I: Introduction to Environmental Protection	17
Part II: Law, Administration and Environmental Protection – an Overview	49
Part III: International Environmental Law and its impact on Israel	77

The Jerusalem Institute for Israel Studies
The Center for Environmental Policy
Research Series No. 7

**The Roots of Environmental Law
and Administration in Israel**

Dr. Richard Laster, Adv. Dr. Ehud Choshen, Adv.

This Book was made possible by funds grants
by the Charles H. Revson Foundation

The statements made and the views expressed
are solely the responsibility of the authors

ISSN 033-8681

© 2003, The Jerusalem Institute for Israel Studies
The Hay Elyachar House
20 Radak St. 92186 Jerusalem

**The Jerusalem Institute for Israel Studies
The Center for Environmental Policy**

The Roots of Environmental Law and Administration in Israel

Dr. Richard Laster

Dr. Ehud Choshen

2003

המרכז למדיניות סביבתית - מכון ירושלים לחקר ישראל

המרכז הוקם בשנת 2000 במטרה לקדם מדיניות סביבתית המבוססת על מחקרים ישומיים מהארץ ומהעולם.

המרכז מבצע מחקרים, מפעיל צוותי חשיבה, מפיץ רעיונות וידע ומפרסם את עבודותיו בנושאי סביבה.

את עבודת המרכז מלווה מועצה מייעצת הכוללת נציגים של גופים שונים העוסקים בענייני הסביבה.

עוד ראו אור במסגרת המרכז למדיניות סביבתית:

ידידותי לסביבה - חדשנות סביבתית בתעשייה, ניר בן-אהרן וחן לוין

אסטרטגיה לריסון צריכת המים במגזר העירוני, פרץ דר

סביבה ומדיניות - קובץ מחקרים, בעריכת: עמיר אידלמן, אלון טל, ניר בן-אהרן

איכות הסביבה במסורת היהודית - עולם בר-קיימא, מנפרד גרסטנפלד

זיהום אוויר מכלי רכב, אלון טל

תכנון תחנות תדלוק ומרכזי מסחר באזורים הכפריים ובשטחים הפתוחים, איריס האן

מחקרי המרכז למדיניות סביבתית מס' 7



מכון ירושלים לחקר ישראל

בית חי אלישר

רחוב רד"ק 20, ירושלים 92186

טל': 02-5630175

פקס: 02-5639814

דואר אלקטרוני: machon@jiis.org.il

אתר אינטרנט: www.jiis.org.il