



נייר מדיניות מס' 2 בנושא רגולציה סביבתית של קידוחים ימיים: אחריות נזיקית וביטוח לנזקים סביבתיים מקידוחי גז ונפט בים

עו"ד תמרה לוטנר לב וד"ר דוד שור



אפריל 2013

תקציר

יש לקבוע בדין הישראלי משטר אחריות לנזקי הקידוחים הימיים, אשר יכלול הטלת אחריות חמורה על האחראים לנזק – כולל נזק למשאבי-הטבע ולסביבה – הגדרת נאמנים למשאבי-הטבע שיוכלו לתבוע בגין נזק לסביבה, והתניית הכניסה לפעילות הקידוחים בהוכחת יכולתם הכלכלית של המזהמים לעמוד בתשלום בגין הנזק שהם גורמים.

וביתר פירוט:

א. **קידוחי הנפט והגז בים צפויים לגרום לנזקים רבים** הן בשגרה והן בתאונה. עיקר הנזקים הצפויים הם נזקים לסביבה: זיהום הים, זיהום החוף ופגיעה בחי ובצומח. מנזקים אלה צפויים לנבוע גם נזקים כלכליים רבים: נזקים לתיירות, לדיג ולתעשיות אחרות המתבססות על משאבי הים והחוף.

ב. אף שהנזקים צפויים להגיע למיליארדי דולרים, כפי שאירע בתאונה במפרץ מקסיקו בשנת 2010, **החוק הישראלי אינו קובע משטר אחריות ברור לנזקי הקידוחים**: אין חוק או הסדר ייעודי המגדירים את האחריות לנזקים אלה; נזק לסביבה אינו מוגדר או מוכר כברי-פיצוי, ולכן צפוי להישאר ללא תיקון ופיצוי; אין הגדרה של נאמן למשאבי-הטבע שיוכל לתבוע בגין נזק לסביבה; ומשטר האחריות הכללי הוא בעיקרו משטר של רשלנות, כך שנזקים רבים אינם מחייבים כלל את המזהמים באחריות.

ג. **במדינות אחרות בעולם המצב המשפטי שונה**: בארצות-הברית יש חוק ייעודי לנושא של זיהום נפט וגז, אשר מגדיר, בין היתר, את שאלת האחריות. החוק מטיל אחריות חמורה על האחראים לגרימת הזיהום (יחד ולחוד); האחריות כוללת גם נזקים למשאבי-טבע; ומוגדרים בחוק נאמני המשאב הציבורי, היכולים לתבוע בגין פגיעה בו. באנגליה משטר האחריות נובע מתוך "הדירקטיבה האירופית לאחריות סביבתית" והרגולציה המיישמת אותה, וכולל הטלת אחריות חמורה על האחראים לזיהום בגין הנזק שנגרם לסביבה. בנורווגיה, במסגרת החוק הייעודי העוסק בפעילויות הנפט, מוטלת אחריות חמורה על בעלי הרישיון, והנזק מוגדר בצורה רחבה, הכוללת גם נזק לסביבה.

ד. **המלצות**: יש לאמץ **הסדר של משטר אחריות לנזקי הקידוחים הימיים, אשר יכלול הטלת אחריות חמורה על האחראים לנזק** (בעלי רישיון הקידוח ומפעילי הקידוח – יחד ולחוד). משטר זה הוא המתאים ביותר במקרה של קידוחים בים, וזאת הן משיקולים של צדק והן משיקולים של יעילות כלכלית. יש לכלול תחת אחריותם של המזהמים גם **אחריות למשאבי-הטבע ולסביבה**, וכן להגדיר **נאמנים למשאבי-הטבע**, שיוכלו לתבוע בגין נזק לסביבה, לאמוד את הנזקים ולהמליץ על הפעולות הרצויות בעקבות הפגיעה הסביבתית. נאמנים אלה יכולים להיות אורגנים של המדינה (כגון המשרד להגנת הסביבה או רשות הטבע והגנים) או ארגונים סביבתיים המוכרים בחוק. רצוי גם לקבוע את ייעודם של כספי הפיצויים: שיקום הסביבה הפגועה, יצירת חלופה במקרה של נזק שאינו ניתן לתיקון, ויעדים סביבתיים רלוונטיים אחרים. לבסוף, עלי-מנת להתמודד עם הדרישות הכלכליות של משטר האחריות, יש להתנות כניסה לפעילות קידוחים בשילוב של שלושה מרכיבים: רכישת **ביטוח אחריות** על-ידי מבטח מוכר; הטלת אחריות (עד לגובה מוגבל) על **אחראי חלופי**, שהוא גורם מממן; והוכחת **סף מינימלי מסוים של נכסים אצל הגורמים האחראים** (בעל הרישיון והאחראי לקידוח בפועל – יחד ולחוד).

אחריות נזיקית וביטוח לנזקים סביבתיים מקידוחי גז ונפט בים

א. מבוא: על תפקידם של דיני הנזיקין בהגנה על הסביבה מנזקי הקידוחים בים. ב. המצב המשפטי בעולם. ג. המצב המשפטי בישראל. ד. מגבלותיו של משטר אחריות לנזקי הקידוחים. ה. המלצות לאימוץ משטר נזיקי חדש.

א. מבוא: על תפקידם של דיני הנזיקין בהגנה על הסביבה מנזקי הקידוחים בים

הקידוחים בים הם פעילות תעשייתית כבדה ומזהמת הנעשית בליבה של מערכת אקולוגית עשירה ועדינה. פעילות הקידוחים מסיבה נזקים לסביבה לאורך כל תהליכי עבודתה, והיא הרסנית במיוחד במקרה של תאונה. על היקף הנזקים הצפויים במקרה כזה אפשר ללמוד מן התאונה שאירעה במפרץ מקסיקו בשנת 2010, שנזקיה נאמדים ביותר מארבעים מיליארד דולר, וכן מתאונות רבות נוספות שהתרחשו לאורך השנים. הנזקים הצפויים מהקידוחים הם בחלקם הקטן בלבד נזקים לגוף ולרכוש – למשל, נזקי גוף לעובדים על האסדות ונזקי רכוש לבעלי נכסים על החוף; ובחלקם הגדול מאוד הם נזקים לסביבה – החל בהבאת מינים פולשים על-גבי אסדות הקידוח, המשך בהרעלת דגים ויונקים, וכלה ביצירת "אזורים מתים" ללא בעלי-חיים במרחב הימי. מהנזקים הסביבתיים צפויים לנבוע גם נזקים כלכליים רבים: נזקים לאנשים פרטיים ולעסקים, כגון נזק כלכלי לתעשיית התיירות; ונזקים לציבור, כגון סגירת חופים מזהמים או פגיעה במתקנים להתפלת מים.

למרות הנזקים הרבים הצפויים מפעילות הקידוחים, **משטר האחריות הנזיקית בישראל פוטר את המזהמים מאחריות לנזק במקרים רבים**. כפי שיוסבר בהמשך, אין בישראל חקיקה נזיקית ייעודית להסדרת האחריות לנזקי הקידוחים בים, והניזוקים מופנים אל הדין הנזיקי הכללי, שאינו מתאים למקרה של קידוחים בים. נוסף על כך, אין בדין הישראלי הכרה ברורה בנזק הסביבתי, ואין הגדרה של תובע אשר יכול לתבוע בגין הנזק הסביבתי הצפוי מהקידוחים. לבסוף, משטר האחריות הוא בעיקרו משטר של רשלנות בלבד, כלומר, מי שזיהם וגרם לנזקים מבלי שהתרשל אינו אחראי לנזקים. התוצאה היא שבמצב הנוכחי לא ברור כלל אם הנזקים מקידוחי הגז והנפט הם בני-פיצוי, ואין שום גורם המוגדר כאחראי לתקון הנזק ולפיצוי הניזוקים. מצב זה אינו רצוי, שכן הוא מונע את השגת מטרתיהם של דיני הנזיקין.

לדיני הנזיקין יש כמה תפקידים או מטרות בחברה שלנו. מטרה אחת היא **חלוקה צודקת** של העלויות הכרוכות בפעילויות שונות. לפעולות רבות – גם כאלה שרצויות מבחינה חברתית – מתלווים נזקים וסיכונים שונים. לעיתים החברה מחליטה, באמצעות המשפט, כי נכון וצודק להותיר את הנזקים והסיכונים האלה על כתפיהם של הניזוקים. במקרים אחרים המשפט מטיל את האחריות לנזקים על אלה שגרמו להם, ומחייב אותם לשלם פיצויים לנפגעים. המצב המשפטי הקיים, שבו העוסקים בקידוחים הימיים ובפעולות הנלוות עשויים להיות פטורים מלשלם על הנזקים הנגרמים לסביבה בפעילותם השוטפת, כמו גם על הנזקים שייגרמו במקרים של תאונות, פירושו הטלת העלויות הסביבתיות של פעילות זו על הניזוקים, על הסביבה ועל החברה בכללותה, במקום על הנהנים מהפעילות. כפי שיוסבר להלן, מצב זה טומן בחובו מידה רבה של אי-צדק.

מטרה נוספת של דיני הנזיקין היא **הבטחת מקורות כספיים לשיקום הנפגעים** ולמניעת נזקים נוספים על הפגיעות הראשוניות של האירוע הנזיקי. לעיתים המשפט מטיל את האחריות לעלויותיה של פעילות על צד מסוים כדי להבטיח שהניזוק יקבל פיצוי שיאפשר לו להשתקם ולמנוע הידרדרות נוספת במצבו. כך, למשל, המשפט הישראלי מטיל את האחריות לנזקי גוף בתאונות-דרכים על בעלי רכב, נהגים ומבטחיהם – וזאת גם אם התאונה לא נגרמה באשמתם, אלא באשמת הנפגע – כדי להבטיח שנפגעי תאונות-דרכים יקבלו פיצויים שיאפשרו את שיקומם וימנעו יצירת עלויות נוספות. בהקשר של הקידוחים הימיים, אם לא תוטל האחריות הכספית לנזקים על החברות הקודחות, חלק מהנפגעים עשויים להשתקם בכל-זאת הודות לביטוח או לגידור סיכונים בדרך אחרת, אך הותרתם ללא פיצוי של נפגעים אחרים – דוגמת החי, הצומח, המים והחול בים ובחופים – עלולה להגדיל את היקף הנזקים הכולל. ישויות אלה והמערכות האקולוגיות הכוללות אותן עלולות לא ליהנות מפעולות ניקוי, שיקום ומזעור נזקי הזיהום, והדבר ירע את מצבן כמו גם את מצבם של בני-האדם התלויים בהם ובשירותים שהם מעניקים. הבטחת מקור כספי לפיצוי בגין

רגולציה סביבתית על קידוחים ימיים ישראלים: אחריות נזיקת וביטוח

ואת הדין המקביל לו בכמה מקומות בעולם, ולהמליץ לפני מעצבי המדיניות לאמץ משטר אחריות נזיקת בהתבסס על המשטרים הנסקרים. משטר כזה יוביל להרתעה יעילה כלפי המזיקים ולהקטנת הנזקים הצפויים, וכן יבטיח מקור לתיקון הנזקים ולפיצוי הניזוקים.

ב. המצב המשפטי בעולם

פעילות הקידוחים הימיים מוכרת בעולם כבר עשרות שנים. היקפה של פעילות זו הולך ומתרחב במקביל להתפתחות הטכנולוגיה, המאפשרת קידוחים עמוקים יותר ויותר. אולם במקביל להתפתחות זו גוברים גם הסיכונים לנזקים מהקידוחים. סקירת החקיקה בכמה שיטות משפט מעלה ארבעה אפיונים מרכזיים בהסדרת האחריות לנזקי הקידוחים:

- קיים **הסדר ייעודי** לנושא האחריות לנזקים;
 - ההגנה בחוק כוללת גם **הגנה על הסביבה** (לצד הגנה על נזקים לגוף, לרכוש ולעסקים);
 - משטר האחריות מטיל **אחריות חמורה** על הגורם המזהם;
 - קיימים **רשות אחראית או נאמן למשאבי הציבור** המוסמכים לפעול לשמירה על המשאב ולתבוע בגין נזקים שנגרמים לו.
- בארצות הברית** חוקק חוק זיהום השמן (Oil Pollution Act of 1990; להלן: OPA), המסדיר את נושא האחריות האזרחית לנזקי הקידוחים. OPA הוא **חוק ייעודי**: הוא מיועד להתמודד באופן ייחודי עם זיהומים הנובעים מקידוחי הגז והנפט. הוא מטיל **אחריות חמורה** על מי שאחראי לזיהום, תוך שהוא מעניק למזהם רק הגנות צרות מאוד. החוק כולל רשימה ארוכה של נזקים שהמזהם אחראי להם, לרבות נזקים לגוף, נזקים לרכוש, נזקים כלכליים ו**נזקים למשאבי טבע**. נזק למשאבי טבע מוגדר כנזק לאדמה, לדגה, לטבע הפראי, לאוויר, למים, למי־התהום, למי־השתייה ולכל משאב אחר אשר מנוהל או נשלט על־ידי המדינה או מוחזק על־ידיה בנאמנות, ובכלל זה המשאבים באזור הכלכלי הבלעדי שלה. על־פי OPA, נזק, פגיעה או הפרעה למשאבי טבע הם נזקים שניתן לתבוע פיצוי בגין גרימתם. הפיצוי יכול את עלות השיקום של המשאב עד להשבתו למצבו קודם לפגיעה או את עלות הקמתה של חלופה למשאבי הטבע שניזוק (כאשר אי־אפשר לשקמו); את הירידה בערכו של משאבי הטבע בזמן השיקום; וכן עלויות סבירות של תהליך הערכת הנזק. האחריות בגין נזק למשאבי הטבע היא כלפי הגורם השלטוני אשר משאבי הטבע שייך לו או מצוי בניהולו או בשליטתו. כך, **הגורם השלטוני האחראי מוסמך**

נזקי הסביבה תאפשר פעולות אלה, ותקטין על־ידי כך את הנזק הנובע מפעילות הקידוחים.

התפקידים שהוזכרו הינם חשובים ביותר להתמודדות עם נזק לאחר שנוצר. אך לדיני הנזיקין יש גם תפקיד **במניעת נזקים** מראש. כאשר אין מטילים אחריות נזיקת על מזיק פוטנציאלי, ניתנת לו מעין "יד חופשית" לפעול בצורה מסוכנת ולהטיל סיכונים על הסביבה ועל אנשים אחרים. גם אם תוחלת הנזק שהוא יוצר בפעילותו גדולה מתוחלת התועלת המופקת ממנה, הוא עלול להמשיך בפעילותו, מכיוון שהוא אינו נדרש לשאת בעלויות שהוא יוצר. גם אם הוא יכול למזער את הסיכון על־ידי השקעה באמצעי זהירות זולים יחסית, אין לו תמריץ לעשות כן. לעומת זאת, הטלת אחריות נזיקת על מזיק פוטנציאלי, במיוחד אם הוא שחקן כלכלי מתוחכם, יוצרת הרתעה יעילה כלפיו. אם לצד התועלות מפעילותו מוטלות עליו עלויות הנזקים שהוא יוצר, הוא לא יתמיד בפעילות שנזקה לחברה גדול מתועלתה. מעבר לכך, האחריות הנזיקת מתמרצת את המזיק הפוטנציאלי לנקוט אמצעי זהירות יעילים. אפילו השקעות גדולות מאוד במניעת נזקים עשויות להתברר ככדאיות מבחינה כלכלית כאשר הן באות למנוע סיכון לנזק גדול יותר.

תפקיד מניעתי זה של דיני הנזיקין חשוב במיוחד בהקשר של הקידוחים הימיים. מדובר בתחום שהרגולציה הישראלית טרם הסדירה באופן מעודכן ומלא כנהוג בעולם, כך שאין מערכת ברורה של נהלים, סטנדרטים ואכיפה. גם המבנה המוסדי הקיים הינו בעייתי, שכן משרד האנרגיה והמים, אשר מופקד על פיתוח מקורות האנרגיה, הוא גם המחזיק בסמכויות האכיפה הסביבתית. מצב זה מחליש מאוד את יכולת האכיפה הסביבתית, ואיתה גם את ההרתעה כלפי המזהמים. משטר ראוי של אחריות נזיקת, אשר יידון בנייר זה, יכול לעודד התנהגות אחראית והשקעות בבטיחות, וכך למנוע נזק לסביבה גם בהעדר מעש מצד הממשלה והגופים הרגולטוריים. גם אם ייחקק בעתיד משטר רגולטורי מנהלי־פלילי לקידוחים הימיים, ימשיך המשפט הנזיקי להיות בעל משמעות, ויתפקד כרגולציה משלימה שתיצור הרתעה יעילה במקרים שבהם ימצאו חסרים ברגולציה הקלסית.

המצב בארץ שונה מן המצב המקובל בשיטות משפט אחרות. בעולם קיימים חוקים ייעודיים להסדרת האחריות לנזקי הקידוחים, מוגדרים האחראים לנזקים, היקף הנזק מוכר ככולל גם נזקים לסביבה, קיים משטר אחריות ברור ומשמעותי, ומוגדרים נאמנים ציבוריים למשאבי הטבע. נייר המדיניות הנוכחי מבקש להציג את המצב המשפטי בישראל

"נזק" משמעותו כל שינוי שלילי מדיד במשאב הטבע או ליקוי בר-מדידה בו. הדירקטיבה מבחינה בין שלושה סוגים של פיצוי בגין נזקים סביבתיים: "תרופות ראשוניות", שהן צעדי התיקון או השיקום הנחוצים כדי להשיב את משאב הטבע שניזוק למצבו המקורי או למסלול של שיבה אל מצבו המקורי; "תרופות משלימות", שהן כל הצעדים הננקטים ביחס למשאב הטבע כדי לפצות על העובדה שהתרופות הראשוניות אינן מסתיימות בשיקום מלא של הנזק, כלומר, על נזק סביבתי שאינו ניתן לשיקום; ו"תרופות מפצות", שהן כל הפעולות הנעשות כדי לפצות על ההפסדים הזמניים שנגרמו בגין הנזק למשאב הטבע החל ביום התרחשות הנזק ועד שהתרופות הראשוניות השיגו את מלוא השפעתן.

מלבד הדירקטיבה, פועלים במוסדות האיחוד האירופי לגיבוש משטר אחריות למקרה המסוים של קידוחים ימיים. באוקטובר 2011, בעקבות התאונה במפרץ מקסיקו, הציגה הנציבות האירופית **הצעה לרגולציה בנושא בטיחותם של קידוחי הגז והנפט בים** ("הצעת החקיקה לפרלמנט האירופי"). ההצעה מיועדת להבהיר את סוגיית האחריות לנזקי הקידוחים, ולהחיל את "הדירקטיבה האירופית לאחריות סביבתית" על שטחים נרחבים יותר. בהקשר של חבות ואחריות מצוין בה כי תחת המשטר הקיים לא תמיד ברור מיהו הגורם האחראי, ולא תמיד יש לגורם זה יכולת כלכלית לשלם את עלויות הנזק. ההצעה מטילה את האחריות בגין נזקים סביבתיים על בעל רשיון הקידוח, המוגדר כמי שמחזיק באישור לקיים את פעילות הקידוחים, וקובעת כי יש להתחשב ביכולת הכספית של בעל הרישיון בעת הענקת האחריות.

מסגרת נוספת העוסקת בפיתוח משטר אחריות לנזקי הקידוחים היא אמנת ברצלונה בדבר הגנת הים התיכון מפני זיהום (Convention for the Protection of the Mediterranean Sea against Pollution) משנת 1976. במסגרת זו אומצו בשנת 2008 **"קווים מנחים לקביעת אחריות ופיצוי בגין נזק שנגרם מזיהום הסביבה הימית באזור הים התיכון"** (Guidelines for the Determination of Liability and Compensation for Damage resulting from Pollution of the Marine Environment in the Mediterranean Sea Area) (להלן: הקווים המנחים). הקווים המנחים מבחינים בין נזק מסורתי לבין נזק סביבתי. **"נזק מסורתי"** הוא הנזק המוכר באופן מסורתי על-ידי שיטות משטר רבות, והוא כולל נזקי גוף ורכוש, הפסד הכנסה ישירה וכן הפסד או נזק הנגרמים מנקיטת צעדי מניעה. **"נזק סביבתי"** מוגדר כשינוי שלילי מדיד במשאב טבעי או ביולוגי או כפיגעה

על-פי החוק לפעול בשם הציבור כנאמן למשאב הטבע, קרי: לאמוד את הנזקים שנגרמו למשאב הטבע, לבחון דרכים לשיקומו במידת האפשר, להציע חלופות אם אין דרך לשקמו, ולתבוע את המזמהים בגין הנזקים.

באנגליה הותקנו תקנות לאחריות סביבתית (Environmental Damage (Prevention and Remediation) Regulations 2009), המעגנות למעשה את הוראות "הדירקטיבה האירופית לאחריות סביבתית" 2004/35/EC. הדירקטיבה והתקנות אינן מתייחסות לנושא הקידוחים בלבד, אלא קובעות **משטר אחריות מיוחד לנזקים סביבתיים** בכלל. במקרה של זיהום עקב קידוח ימי במדף היבשתי של הממלכה המאוחדת מוטלת **אחריות חמורה על האחראים לזיהום**. במקביל, עקרון "המזהם משלם", שאומץ גם הוא אל החקיקה האנגלית, מטיל למעשה את עלותם של נזקים לסביבה על מי שגרם להם. נזק סביבתי מוגדר בסעיף 4 לתקנות האנגליות כנזק למינים מוגנים, לבתי-גידול טבעיים, לאזורים שיש בהם עניין מדעי מיוחד, למים עיליים, למי-תהום או לאדמה. על-ימנת לתבוע בגין נזק, החוק האנגלי מחייב פגיעה באינטרס אישי, כך שמי שלא נפגע לא יוכל לתבוע בשם הסביבה. עם זאת, התקנות מגדירות בסעיפים 10-11 את הרשות האחראית לאכיפת התקנות ביחס לכל משאב סביבתי.

בנורווגיה נחקק בשנת 1996 חוק פעילויות הנפט (Petroleum Activities Act 1996), שהינו **חוק יעודי** להסדרת פעילות הקידוחים, המפרט את האחריות לנזקי זיהום מגז או מנפט. הגדרתו של נזק בסעיף 1-7 לחוק היא רחבה מאוד, וכוללת **כל נזק או הפסד שנגרמו מזיהום כתוצאה מדליפה או פליטה של נפט ממתקן**, בתוספת עלותם של אמצעים סבירים שנדרשו לשם תיקון הנזק או הגבלתו, וכן נזק או הפסד שנגרמו כתוצאה מהצעדים הללו. סעיף 3-7 קובע בהירות כי האחריות מוטלת על "בעל הרישיון" הרלוונטי, וכי אחריותו **אינה מותנית באשם**. כלומר, גם בנורווגיה האחריות היא **אחריות חמורה המוטלת על הגורם המזהם**. החוק והתקנות מכוחו אינם מזכירים מגבלה לגבי גובה האחריות של האחראי או לגבי סוגי הנזקים הכלולים בה, אך במקרים שבהם מוכח כי התאונה הייתה תוצאה של אסון טבע, מלחמה, כוח עליון וכדומה, ניתן (אך אין חובה) להפחית את רמת האחריות.

באירופה התקבלה בשנת 2004 "הדירקטיבה האירופית לאחריות סביבתית" שהוזכרה לעיל (EU Directive 2004/35/EC), אשר מתייחסת, במטרות שבראשה, לאחריות הכלכלית של מי שמזהם את הסביבה. הדירקטיבה מגדירה **נזק סביבתי** כנזק למינים מוגנים ולבתי-גידול טבעיים, נזק למים ונזק לאדמה.

רגולציה סביבתית על קידוחים ימיים ישראלים: אחריות נזיקת וביטוח

רבות ושונות. בארצות הברית הוצעו בהקשר זה חלופות שונות, כגון הערכה המבוססת על המחיר שאנשים מוכנים לשלם כדי להגיע אל משאב הטבע הנפגע (כאשר מדובר באתר נופש או פנאי שיש להגיע אליו בתחבורה – Travel Cost Method – או הערכה המתבססת על עלות שיקומה של הסביבה (Restoration Cost Method)). נספח II של "הדירקטיבה האירופית לאחריות סביבתית" (2004/35/EC), העוסק באופן חישובו של הנזק, מציע כי כאשר מדובר בנזק "משלים" (כלומר, בגין נזק סביבתי שאי אפשר לשקמו) או בנזק "מפצה" (כלומר, בגין ההפסד שנגרם בפרק הזמן שחלף ממועד התרחשותו של הנזק ועד לשיקומו), יועדפו פעולות שמספקות שירות או משאב טבע מסוג דומה ובאיכות ובכמות דומים לאלה של השירות או המשאב שניזוקו. רק כאשר הדבר אינו אפשרי יעשה שימוש בטכניקות אחרות להערכה. הקווים המנחים שהוזכרו לעיל, אשר אומצו בהשראתה של אמנת ברצלונה, מציינים כי בהערכת היקף הנזק הסביבתי יש לעשות שימוש בכל מקור אפשרי של מידע על מצבו הקודם של המשאב שניזוק. עוד מודגש כי הפיצוי המשלים והפיצוי המפצה חייבים להיות מיועדים למטרות סביבתיות רלוונטיות לים התיכון.

ג. המצב המשפטי בישראל

בישראל, כאמור, אין חקיקה ייעודית המסדירה את האחריות לנזקים מפעילות הקידוחים בים. לפיכך יש לחלץ את ההגנה מתוך העולות הקיימות בפקודת הנזיקין ובחקיקה נזיקת אחרת. כפי שנראה בסקירה להלן, רוב הנזקים הצפויים מהקידוחים בים אינם מכוסים באופן מספק על ידי הדין הקיים, ויהיה קשה מאוד לזכות בפיצויים בגינם במקרה של תביעה.

עלויות ניקוי ושיקום

עלויות הניקוי והשיקום הן הוצאותיו של מי שפעל לנקות את שזיהם האחר ולשקם את מה שניזוק על-ידיו. על-פירוב מדובר בכספים שהוציאו גורמי ממשל אחראים או ארגונים סביבתיים שפעלו לניקוי השטח ולתיקון הנזקים. דיני הנזיקין מכירים בדרך-כלל באפשרות לקבל פיצוי בגין הוצאות אלה.

נזקי גוף ובריאות

נזקי גוף ובריאות כתוצאה מפעילות הקידוחים כוללים כמה מעגלים: במעגל הראשון מצויים הנפגעים הישירים – אלה העובדים במתקני הקידוח ואלה השוהים בים סמוך למתקנים,

מדידה בשירות הניתן על-ידי משאב הטבע, והוא יכול להיגרם מן הזיהום בצורה ישירה או לא-ישירה. נזק זה מוכר בקווים המנחים כברפיצוי, והפיצוי בגינו כולל: (א) את עלות הפעילות והמחקר הנעשים לשם מדידת הנזק; (ב) את עלותם של צעדים הננקטים למניעת החמרת הנזק או להסרת איום של נזק סביבתי; (ג) את עלויות הניקוי, השיקום והשבת המצב לקדמותו, ואת עלויות הניטור במהלך השיקום; (ד) את הירידה בערכו של משאב הטבע בזמן השיקום; (ה) את העלות של יצירת חלופה במקרה שהפגיעה אינה ניתנת לשיקום. האחריות מוטלת על המפעיל של המתקן שממנו אירע הזיהום, כנאמן של אינטרס הציבור בשימור הסביבה, והפיצוי ישולם למדינה שבה התרחש הזיהום. הקווים המנחים אינם מחייבים מבחינה משפטית, אך הם מכונים לחזק את שיתוף הפעולה בין הצדדים לאמנת ברצלונה בפיתוח משטר של אחריות ופיצוי בגין נזקים מזיהום הסביבה הימית בים התיכון, ולקדם אימוץ של חקיקה רלוונטית על-ידי המדינות שהן צד לאמנה, ביניהן ישראל.

מקרה אחד שניתן ללמוד ממנו על יישום העקרונות האמורים הוא החלטתה של ועדת הפיצויים שהוקמה על-ידי מועצת הביטחון של האו"ם לאחר פלישתה של עיראק לכווית. בדוח ובהמלצות שהציגה הוועדה בשנת 2005 נקבע כי אין סיבה להגביל את המונח "נזק סביבתי" רק לנזקים למשאב טבע שיש להם ערך כלכלי. יתר על כן, חברי הוועדה לא סברו כי העובדה שהשפעותיהם של הנזקים על משאב הטבע עשויות להיות זמניות חשובה לעניין ההכרה בנזקים הללו כבני-פיצוי. הוועדה קבעה גם כי העובדה שפיצוי בגין "נזק סביבתי טהור" אינו כלול באמנות בין-לאומיות מסוימות אינה בסיס תקף לטענה שהמשפט הבין-לאומי אוסר חיובו של מזיק בתשלום פיצוי בגין נזק כזה, כאשר הפיצוי מתבקש משיקולים של צדק. עוד המליצה הוועדה כי במקרה שבו אי-אפשר לשקם את המשאב שניזוק, ימומש הפיצוי על-ידי הקמת חלופה במימונו של האחראי לנזק, אשר יממן גם את תחזוקתה של החלופה לתקופה שתיקבע.

חישובו וכימותו הכספי של נזק סביבתי – אחד הקשיים המרכזיים בהתמודדות עם נזק סביבתי הוא האופן שבו יוערך נזק זה, אשר אינו נסחר בשוק ולכן אין לו ערך מספרי נקוב. אולם העובדה שקשה להעריך את הנזק בוודאי אינה נחשבת סיבה לביטול ההכרה בנזק זה או למניעת פיצוי, כשם שלא בוטל הפיצוי בגין נזקים אחרים שקשה להעריך, כגון אובדן חיי אדם או כאב וסבל, אשר מוכרים כבני-פיצוי כדבר שבשגרה. הקושי בהערכת נזקים סביבתיים הוביל ליצירת שיטות הערכה

לנוכח כל אלה ניתן להבין כי אף שנזקי גוף ובריאות מוכרים באופן מסורתי, בפועל צפויים לתובעים אלה קשיים משמעותיים שספק אם יהיה אפשר לגבור עליהם, ולכן רבים מהם לא יפוצו.

נזקים לנכסים ולרכוש

דליפה ממתקן קידוח או מבאר קידוח גורמת לזיהום מי הים, לפגיעה בחי ובצומח, ובמקרים מסוימים גם לנזק לסביבה החופית, לרבות הקרקע והמבנים שעליה, כגון בתי-מלון ומסעדות. לכאורה, כאשר יש נזק כזה, התביעות הן תביעות רגילות לפיצוי בגין נזקי רכוש, והן מוכרות בדיני הנזיקין. אולם במקרה של קידוחים צפויים קשיים מיוחדים.

סוג אחד של קשיים הוא אי-התאמתן של העוולות הקיימות בדין לסביבה שבה מתרחשים הקידוחים. כך הדבר, למשל, לגבי עוולת **מטרד ליחיד** (סעיף 44 לפקודת הנזיקין), המגינה על אינטרס של אדם שתהיה לו אפשרות לשימוש סביר או להנאה סבירה ממקרקעין. בבחינת עוולה זו עולה השאלה מהו "שימוש סביר" במי הים – האם באזור שבו אין כל פעילות אנושית (למשל, שמורת-טבע ימית) נזק לסביבה יכול להיחשב "הפרעה לשימוש סביר במקרקעין"? ואם כן, האם כל זיהום מהווה "הפרעה לשימוש סביר" או רק זיהום מרמה מסוימת ומעלה?

נוסף על כך, תובע שרכושו ניזוק כתוצאה מזיהום צפוי להיתקל בקשיים דומים לאלה שהוזכרו בקשר לנזקי גוף. בראש ובראשונה, זמן רב עלול לחלוף מתחילתו של זיהום ועד להופעתו לנגד עיניו, לאחר שהתפשט בים או לחלף אל הקרקע במשך כל אותו זמן. מקרה כזה מתרחש כיום באזור החוף של ישראל, ובהיקף גדול הוא מוכר ביערות האמזונס של אקוודור, שם נשפכו מיליוני גלונים של פסולת קידוחים אל בורות לא-אטומים, שמהם זלגה הפסולת במשך שנים וזיהמה אזורים רחבים. התוצאה היא נזק שמופיע לאחר שנים, בשלב שבו מציאת האחראים לזיהום ותביעת פיצויים מהם היא משימה בלתי-אפשרית כמעט: קשה להוכיח קשר סיבתי בין המעשים שנעשו לפני שנים לבין הזיהום העכשווי, קשה לבדד את הגורם המזהם מפעילות אחרת שהתקיימה באזור, וקשה לקשר את הגופים החשודים לאותם מעשים שנעשו לפני שנים. גם העוולה של **מטרד לציבור** (סעיף 42 לפקודת הנזיקין) אינה מסייעת. מטרד לציבור מוגדר כ"מעשה שאינו כדין או מחדל מחובה משפטית, כשהמעשה או המחדל מסכן את החיים, הבטיחות, הבריאות, הרכוש או הנוחות של הציבור, או שהוא מכשול לציבור להשתמש בזכות מזכויות הכלל". עוולה

אשר נפגעים מעצם הזיהום או מן העבודה על ניקוי הנזק; במעגל השני מצויים מי שייפגעו בעתיד הקרוב מאכילה של מזון מזוהם, כגון דגים שזוהמו, או משתייה של מים מזוהמים; והמעגל השלישי כולל ניזוקים שעתידיים לחלות בעוד שנים כתוצאה מהמגע עם המים המזוהמים – צוללנים, יורדי-ים, דייגים וכיוצא בהם.

נזקי הבריאות משלושת הסוגים הם "נזקים מסורתיים", כלומר, הם מוכרים באופן מסורתי על-ידי דיני הנזיקין. למרות זאת צפויים לניזוקי הגוף קשיים משמעותיים בתביעות שיגישו. קושי מרכזי נובע מכך שרבות מן התביעות הללו יוגשו שנים רבות לאחר התרחשותה של הפעילות המזיקה, בדומה לתביעות מזיהומים סביבתיים אחרים. כך, למשל, תביעותיהם של "צוללי הקישון", שחלו בסרטן לאחר שצוללו בנהר הקישון המזוהם בשנות שירותם הצבאי, מנוהלות כבר יותר מעשור; ותביעותיהם של מי שנחשפו לאסבסט הוגשו לבית-המשפט רק כעשרים או שלושים שנה לאחר ההיחשפות, שכן רק אז פרצה המחלה שנגרמה כתוצאה ממנה. הופעת הנזק זמן כה רב אחרי ההיחשפות לגורם הנזק מקשה מאוד על הניזוק להוכיח את הקשר הסיבתי בין המחלה לבין האירועים הרחוקים שגרמו לה. ראשית, מציאת ראיות שנים לאחר התרחשות האירוע היא משימה קשה ביותר. גם אם יוכח הקשר הסיבתי בין זיהום הנפט או הגז לבין מחלתו של תובע כלשהו, יהא קשה להוכיח זמן רב כליכך לאחר האירועים כי הנזק נגרם בעקבות עוולה שנעשתה, על מרכיביה השונים. שנית, קשה לבדד את ההשפעה של גורם אחד – למשל, את השפעתו של זיהום המים – מהשפעות אחרות שהאדם או הסביבה נחשפו אליהן במהלך השנים, כגון השפעות השמש, השפעות התזונה וכיוצא בהן.

מעבר לכך, גם אם ימצא קשר בין המחלה לבין הזיהום, ייתכן שבנקודת הזמן שבה נשקלת האפשרות של הגשת תביעה, שנים אחרי האירוע, הגורמים המזהמים אינם קיימים עוד או ירדו בינתיים מנכסיהם, ולפיכך אין טעם להגיש תביעה נגדם. לעיתים אף עצם התרחשותו של אירוע הזיהום היא המובילה לקריסתה של החברה המזהמת. במקרה של קידוחים ימיים מצב זה צפוי, שכן מדובר בקידוחים יקרים מאוד, שכשלונם עלול להוביל את החברה שביצעה אותם לפשיטת-רגל, ולא יהיה אל מי לפנות בדרישה לתיקון הנזקים. לבסוף, במקרה שיש כמה מזהמים אפשריים – למשל, כמה מתקני קידוח באותו אזור – עלול להיות קשה להוכיח איזה מהקידוחים הוא שגרם לזיהום המזיק.

רגולציה סביבתית על קידוחים ימיים ישראלים: אחריות נזיקת וביטוח

'טהור' – אף היא אין בה בעיניי כדי לשלול, תמיד ובכל הנסיבות, את חובת הזהירות... כל מקרה צריך שייבחן על פי מאפייניו ועל פי מכלול השיקולים הצריכים לעניין, ובכלל זה שיקולים של סבירות ההתנהגות, צפיות הנזק, ויחסי קירבה והסתמכות בין המזיק לניזוק." דברים דומים נאמרו גם בפסק-הדין בעניין **פז חברת נפט בע"מ נ' מדינת ישראל**: "ספק אם גם העובדה שאפשר כי מדובר כאן בנזק כלכלי 'טהור'... יש בה, בנסיבות המקרה, וכשהיא לעצמה, כדי לשלול את חובת הזהירות."

נזק לא־ממוני

זהו נזק גופני או נפשי בלתי־מוחשי, שאינו מתבטא בחסרון־כיס. הנזקים המרכזיים שהוכרו תחת קטגוריה זו הם כאב וסבל, אובדן הנאות חיים או אובדן נוחות, צער, פגיעה בשם הטוב ופגיעה באוטונומיה. בעבר הגבילה הפסיקה הישראלית את הפיצוי בגין ראשי־נזק אלה למקרים שבהם התלווה הנזק הלא־מוחשי לפגיעה פיזית בתובע, אולם זה כבר נקבע כי פיצויים בגין נזק לא־ממוני יכולים להיפסק גם בהעדר פגיעה פיזית. במקרה של קידוחים צפויים להתרחש נזקים לא־ממוניים הקשורים לפגיעה פיזית וגם כאלה שאינם קשורים לפגיעה כזו.

לקבוצה הראשונה משתייכים, למשל, נזקים לא־מוחשיים של אנשים שנכנסו אל המים המזוהמים כדי לשחות או של אנשים שאכלו מאכלים שנידוגו באזורים מזוהמים וכיוצא בהם. אנשים אלה עשויים להרגיש כי נגרם להם נזק סובייקטיבי מבלי שיוכלו להצביע על נזק בריאותי. נראה כי נזקים אלה עשויים להיות מוכרים כבני־פיצוי בדין הקיים, שכן ניתן לטעון לפגיעה באוטונומיה של הפרט אשר נחשף לזיהום ללא ידיעתו, גם אם החומר לא הזיק לו בפועל. פגיעה זו בחירותו האישית של הפרט לבחור לאילו חומרים לחשוף את גופו דומה לפגיעה שהתרחשה בפרשת הסיליקון בחלב, שבה התברר לצרכנים כי חברת תנובה הוסיפה למשקה החלב סיליקון, ולא יידעה את הצרכנים על כך בדרך מקובלת. אומנם הוכח כי הסיליקון לא גרם לנזק פיזי, אולם למרות זאת נקבע (בעניין **תנובה נ' ראבי**) כי פעולה זו של החברה פגעה בחירותו האישית ובאוטונומיה של מי ששתה מן החלב מבלי לדעת על קיומו של הסיליקון בתוכו.

לקבוצה השנייה משתייכים נזקים הקשורים לצער מאובדן טבע, לעצב מפגיעה בחי, לעוגמת־נפש מקלקולו של מקום נופש או מנוחה וכיוצא באלה. על־פי הדין הקיים בישראל, אנשים שיתבעו בגין נזקים כאלה יתקשו לזכות בפיצוי, שכן נזקיהם אינם קשורים לחשיפת הגוף לנזק וגם לא לפגיעה באוטונומיה שלהם במובן המקובל במשפטנו.

זו נראית לכאורה מתאימה למקרה של נזק מקידוחים, אולם בפועל המצב מורכב: ראשית, נדרשת סכנה שנוצרה לא כדין, אך במקרה של קידוחים ימיים אין כמעט רגולציה המגדירה מה ייחשב "לא כדין"; שנית, יש להוכיח שנגרם לתובע נזק ממון (אלא אם כן התובע הוא היועץ המשפטי לממשלה), בעוד רבים מהנזקים הצפויים מקידוחים ימיים אינם מוגדרים נזק ממון; שלישית, הפסיקה יצרה ספק בנוגע לשאלה אם כל תובע שסבל נזק ממון יכול לתבוע בעוולה זו או שמא רק תובע שנגרם לו נזק מיוחד יכול לעשות כן; ולבסוף, נדרשת המתנה עד שהנזק יתממש בפועל, כך שיהיה קשה לתבוע בגין נזקים לרכוש שכבר התרחשו אך טרם התממשו כנזק ממון. סוג שני של קשיים נוגע בשטחים ללא בעלים – רבים מן השטחים שבהם נעשית פעילות הקידוחים הימיים מצויים מחוץ למים הטריטוריאליים, כך שבוודאי אין להם בעלים, ואזורים אחרים שנמצאים בידי המדינה אינם מוגדרים כרכושה. במקרה של נזק לרכוש ללא בעלים, חלק מהעוולות הקיימות אינן מאפשרות למעשה תביעה. כך, עוולת מטריד ליחיד שהוזכרה לעיל מגינה רק על מי שיש לו אינטרס בקרקע. גם העוולה של **הסגת גבול במקרקעין** (סעיף 29 לפקודת הנזיקין), אשר מגינה על אינטרס דומה, מובילה לבעיה דומה – במקרה של הקידוחים, המקרקעין הצפויים להיפגע הם בעיקרם שטחים בלב ים שאינם "ברשותו" של איש, כפי שנדרש בעוולה.

פגיעה ברווחים

נזק לפעילות עסקית – כגון הפסדים לדייגים, אשר אינם יכולים להשתכר מדיג במשך התקופה שבה המים מזוהמים, או הפסדיהם של עסקי תיירות בעקבות ירידה בתיירות בשל זיהום הים – צפוי להיות הנזק המסורתי המשמעותי ביותר במקרה של קידוחים ימיים. כאשר נזק כזה **אינו מלאה נזק פיזי לתובע**, הוא מוגדר על־ידי המשפט "**נזק כלכלי טהור**". נזק כזה אינו מוכר לרוב כבני־פיצוי בדין הנזיקין. **בארצות־הברית** תוקן המצב על־ידי OPA, שנחקק בעקבות תאונת הנפט של המכלית "אקסון ואלדד" מול חופי אלסקה, לנוכח הקושי שהציבו אז דיני הנזיקין בפני ניזוקים שביקשו לקבל פיצוי על הנזק הכלכלי שנגרם להם. OPA כולל באופן מפורש גם את הנזק הכלכלי הטהור כנזק ב־פיצוי. **בישראל** סוגיית הנזק הכלכלי טרם נידונה לעומק, וכל מקרה שבו עלתה השאלה נידון לגופו בלבד, כך שקשה לצפות כיצד יכריעו בעניין בתי־המשפט. כך, למשל, מציין בית־המשפט העליון בפסק־הדין בעניין **ירושלמי נ' פולריס בע"מ**: "העובדה שמדובר בהקשר זה... בנזק כלכלי

נזק למשאבי-הטבע ולסביבה

הנזק האפשרי גדול מסך נכסיו של המזיק הפוטנציאלי, הוא נהנה מסוג של "חסינות" – גם אם בית-המשפט יפסוק שעליו לפצות על מלוא הנזק, הוא לא יצטרך לשלם בפועל יותר מסך הנכסים העומדים לרשותו, שהרי אדם או תאגיד אינם יכולים לשלם כסף שאין להם. התמריץ של מזיק פוטנציאלי כזה ליטול סיכונים הינו מוגבר בהשוואה למצב רגיל שבו הוא מסוגל לשלם את סך הנזק הצפוי, ואילו התמריץ שלו להשקיע במניעת הנזק מופחת. במקרה של הקידוחים הימיים לחופי ישראל הנזקים האפשריים גדולים מאוד, כך שרק החברות הגדולות בעולם יכולות לעמוד בפיצוי בגינם מבלי להיתקל בבעיית JP. החברות הפועלות במרחב הים התיכון הן בעיקרן חברות בינוניות בגודלן, אשר היקף נכסיהן אינו מספיק להתמודדות עם הנזקים הצפויים במקרה של תאונה.

לצורך המחשת הבעיה, נניח שקיים סיכון של 1% לתאונה שתגרם לנזק בשווי 100 מיליארד שקל. תוחלת הנזק במקרה זה היא מיליארד שקל (100 מיליארד x 1%). נניח גם שניתן להתקין באסדת הקידוח ציוד, שעלותו 800 מיליון שקל, שימנע את הסיכון הזה. לחברה גדולה, דוגמת BP, יש תמריץ כלכלי להתקין את הציוד האמור כדי למנוע את הסיכון, שהרי זול יותר להשקיע 800 מיליון במניעה מאשר לשלם פיצוי שעלותו הצפויה היא מיליארד. אך לחברה קטנה יותר, שסך נכסיה עומד על 20 מיליארד שקל בלבד, התמריצים הנזיקיים פועלים אחרת: במקרה שהיא תחויב לפצות על הנזק מתאונה כזאת, שעלותו 100 מיליארד שקל, החברה אומנם תפרוק ובעליה יפסידו את השקעתם בה, אך הפסד זה יהיה בגובה 20 מיליארד שקל. מכיוון שהסיכון לתאונה כזאת הוא 1%, אין לחברה כל תמריץ להשקיע 800 מיליון במניעתו, שכן תוחלת הפיצוי שהיא תידרש לשלם היא 200 מיליון שקל בלבד (20 מיליארד x 1%), ומבחינה כלכלית עדיף לחברה להסתכן בחיוב זה מאשר להשקיע סכום גדול בהרבה במניעתו.

מצבים כאלה של "חסינות" מפני תביעות נזיקיות פוגעים לא רק ביעילותה של ההרתעה הנזיקית, אלא גם ביכולתם של דיני הנזיקין להשיג מטרות חשובות אחרות. כך, כאשר מזיק אינו יכול לפרוע את מלוא הסכום שבו חויב בנזיקין, הנזק עלול להישאר ללא טיפול. במקרה של דליפת נפט או חומר אחר לים, לדוגמה, נדרשות פעולות ניקוי נמרצות כדי להקטין את הנזק לסביבה הימית והחופית ולמזער פגיעות-שרשרת במערכות אקולוגיות רגישות, וללא ההבטחה לפיצוי מלא מן הניזוק, פעולות אלה עלולות לא להתבצע. מקרה של מזיק

עד כה עסקנו בנזקים שמוכרים במידה כזאת או אחרת על-פי הדין הקיים, אם כי ראינו כי לגבי חלקם המשפט מתקשה במתן תרופה נזיקית. אך הנזקים המשמעותיים ביותר הצפויים כתוצאה מהקידוחים הם הנזקים לסביבה עצמה, ואלה רחוקים מהכרה על-ידי דיני הנזיקין. נזקים לסביבה אינם ממומשים כנזק פיזי עכשווי לאדם מסוים, ואינם פוגעים ברכוש פרטי. הם פוגעים בטבע – בבעלי-חיים, במערכות אקולוגיות, במגוון הביולוגי, במשאבי-טבע (הים, החוף) ובנוף, שחלקם נמצאים בבעלות ציבורית (המדינה או רשות מקומית) וחלקם נטולי בעלים לחלוטין (למשל, הים שמחוץ למים הטריטוריאליים). בישראל, בניגוד לשיטות המשפט שנסקרו למעלה, אין התייחסות מיוחדת לנזקים אלה – הם אינם מוגדרים בחקיקה כלשהי, אין רשות המוסמכת לתבוע בגינם, ואין הגדרה של משטר אחריות לנזקים סביבתיים. אם המשאבים הניזוקים הם בבעלות ציבורית מוגדרת (למשל, חוף הנמצא בבעלות ובניהול של רשות מקומית), אזי לכאורה הם בגדר נכס אשר פגיעה בו מוכרת כמו פגיעה בכל נכס אחר. אולם אפילו במקרה כזה ספק אם גם נזק לצומח ולחי שבשטח הציבורי יוכר כברי-פיצוי. כאשר ערכי הסביבה אינם בבעלותו של גורם מסוים (למשל, מי הים באזור הכלכלי הבלעדי ובעלי-החיים שבים בכלל), הם אינם מוגנים על-ידי דיני הנזיקין הקיימים, ואין למעשה כל יכולת לתבוע בגין נזק שנגרם להם.

ד. מגבלותיו של משטר אחריות לנזקי הקידוחים

כפי שהראינו בפרק ב לעיל, החקיקה בעולם מתאפיינת באימוץ משטר ייעודי המטיל אחריות חמורה על המזהמים, וזאת גם בגין נזקים לסביבה. עם זאת, הטלת אחריות נזיקית, אפילו חמורה, אינה יוצרת תמיד הרתעה ופיצוי מיטביים. זאת, בשל שתי בעיות עיקריות, המאפיינות את מגזר הקידוחים הימיים באופן כללי ובישראל בפרט.

1. בעיית ה"חסינות מפני פסק-דין" (JP IX The Judgment-Proof Problem)

בעיה זו קיימת כאשר הסיכון המוצב על-ידי המזיק הפוטנציאלי גדול מיכולת הפירעון שלו. כפי שהוסבר בפרק א, אחריות נזיקית יוצרת הרתעה יעילה כלפי מזיק פוטנציאלי אם הוא מבין שכדאי לו להשקיע במניעת נזק כדי להימנע מן הצורך לפצות על נזק שתוחלתו גדולה מן ההשקעה במניעה. אך במצב שבו

רגולציה סביבתית על קידוחים ימיים ישראלים: אחריות נזיקת וביטוח

בכל־זאת מהאפשרות של נשיאה בענישה פלילית. אין ספק שיש מקום להטלת אחריות פלילית במקרים המתאימים, אך במצב המשפטי השורר כיום בישראל היקף האחריות הפלילית לזיהום הים מתעשיית הקידוחים אינו ברור, ולכן חשוב כל־כך לבחון לעומק את סוגיית האחריות האזרחית.

2. ביטוח והקושי לבטח

בעיה שנייה המאפיינת משטר אחריות נזיקת היא הקושי של המזיק הפוטנציאלי לבטח את אחריותו הנזיקתית. גיבויה של אחריות נזיקתית בביטוח אחריות חשוב קודם־כל כדי להבטיח שהמזדהמים יוכלו לעמוד בדרישות הכלכליות הצפויות במקרה של זיהום. הוא חשוב גם ליצירת הרתעה יעילה – מכיוון שפרמיית הביטוח נקבעת על־פי רמת הסיכון הכרוך בפעילות הקידוחים, תשלום הפרמיה הוא למעשה הפנמה של עלות הנזקים. נוסף על כך, הביטוח ניתן לרוב על בסיס התחייבויות של המבוטח, כגון התחייבות להשתמש בצידוד חדיש אשר ייבדק תקופתית, כך שפוליסת הביטוח גורמת למבוטח לנקוט אמצעי זהירות מסוימים.

אולם במקרה של קידוחים ימיים, שהוא ענף מקצועי טכנולוגי המתחדש כל העת, נראה שלביטוח אין יכולת אמיתית לבדוק את רמת הזהירות ולפקח על הפעילות. במצב כזה נפגעת ההרתעה, ולא תושג הרתעה יעילה. נוסף על כך, כפי שנפרט להלן, קשיים בביטוח הפעילות מובילים לחוסר התאמה בין האחריות הנזיקתית לבין הביטוח:

- **ביטוח נפגעי גוף** – על פני הדברים לא עולה בעיה מיוחדת לגבי נזקי גוף, שכן הנפגעים מבוטחים לרוב בביטוח בריאות המכסה לכל־הפחות הוצאות רפואיות בגין פציעות ומחלות, וגם הצד המזהם מכוסה על־פירוב בביטוחי אחריות הכוללים פגיעות גוף שהוא עשוי לגרום. עם זאת, במקרה של נזקי גוף מקידוחים, חלק מהנזקים צפויים להופיע זמן רב אחרי האירוע המזיק, והחשש הוא שהביטוח כבר יפקע ולא יהיה כיסוי לנזקים.

- **ביטוח נזקי רכוש** – גם כאן ניתן לכאורה לבטח בביטוח צד א (לניזוקים) ובביטוח אחריות (למזיקים). ביטוח צד א הקיים בשוק מכסה נזקים שנגרמו לבתים ולעסקים, ואף פגיעה כלכלית בשל הפרעה לפעילות עסקית. אולם פוליסות ביטוח אלה מחריגות מעצמן לעיתים קרובות מקרים של אסון סביבתי ונזקי זיהום, דוגמת זיהום שמן. גם כאשר הפוליסות אינן מחריגות מקרים אלה מפורשות, בפועל הן אינן כוללות על־פירוב נזקים כגון ירידת ערך הקרקע או עלויות שיקום

הפטור בפועל מלשלם על מלוא נזקו עלול לגרום גם לחלוקה לא־צודקת של העלויות והתועלות של הקידוחים הימיים בחברה. לאורך השנים הוצעו כמה **דרכים להתמודדות עם בעיית ה־JP**. דרך אחת היא **הטלת אחריות על אחראי נוסף חלופי**, שיש לו יכולת שליטה מסוימת במזיק הפוטנציאלי. במקרה של הקידוחים הימיים ניתן להטיל אחריות כזו על הגורמים המשקיעים בקידוחים או מממנים אותם, אשר עשויים מצידם להתנות את מימון הפעילות בהתנהגות מסוימת. הטלת אחריות כזו תמריץ את הגורם המממן לדרוש הוכחה לנקיטת אמצעי זהירות וביטוחות אשר החברות הקודחות עצמן היו עלולות לוותר עליהם בגלל בעיית ה־JP. פתרון זה נראה אפקטיבי, אולם רק מממנים מסוימים יכולים למלא את התפקיד של אחראי חלופי. הבנקים אינם מומחים לעסקי הקידוחים, וספק אם הם יוכלו להציב את הדרישות המקצועיות הנחוצות ולאכוף אותן. נוסף על כך, לעיתים המימון העיקרי מגיע דווקא מן הציבור באמצעות שוק ההון, ויכולתו של גורם זה להציב פיקוח פחותה אף מזו של הבנקים. גורם נוסף שיש לו יכולת שליטה מסוימת במזיק הפוטנציאלי הוא המדינה. שליטתה של המדינה בגורם המזיק היא באמצעות רישוי ורגולציה סביבתית, שדרכם היא יכולה להתנות תנאים ולקבוע דרישות. אולם הטלת האחריות על המדינה משמעה הטלת הסיכון והנזק על הציבור, וזו בדיוק התוצאה שאליה מובילה ממילא התממשותה של בעיית ה־JP. בכל מקרה, הפתרון של אחראי חלופי אינו מבטל את פגיעתה של בעיית ה־JP בהרתעה היעילה.

דרך שנייה היא חיוב המזיקים הפוטנציאליים **בביטוח אחריות**. פתרון זה עשוי להניב הרתעה יעילה כאשר הביטוח מסוגל לבחון את אמצעי הזהירות הננקטים ולהתאים את הפרמיה לרמת הזהירות. במקרה כזה ישפר הביטוח את תמריצים של הצדדים להפחית סיכונים, וגם יעמיד כמובן מקור לתשלום פיצויים. אולם הפתרון של ביטוח אחריות מעלה קשיים אחרים, כפי שיפורט במסגרת הדיון בביטוח (בתת־פרק הבא).

פתרון שלישי הוא הצבת דרישה להוכחת **מינימום נכסים** ממבקש רישיון הקידוח, כשער כניסה לפעילות. דרישה כזו יכולה להשאיר מחוץ לתעשייה מפעילים שנכסיהם אינם מספיקים להתמודדות עם בעיית ה־JP. החיסרון של דרישת מינימום נכסים הוא הוצאתם של גורמים מסוימים שאין להם מספיק נכסים אל מחוץ לפעילות, ובמקרים מסוימים הותרת מספר מצומצם של שחקנים בתעשייה.

דרך נוספת היא **הטלת אחריות פלילית** – מי שלא יורתע על־ידי האחריות הנזיקתית בגלל בעיית ה־JP עשוי להירתע

לגבי ביטוח וערבויות, אך בפועל, במשך שנים, לא התבקשו ערבויות או ביטוח. לאחרונה גובש במשרד האנרגיה והמים מסמך שכותרתו "הנחיות להגשת ערבויות ביצוע", אך הנחיות אלה אינן כוללות התייחסות לביטוח, וסכום הכיסוי שהן עצמן דורשות אינו מספק. מעבר לכך הן אינן מעוגנות בתקנות או בחקיקה, ומעמדן אינו ברור. גם במדינות אחרות דרישת החוק לביטוח בדרך-כלל חלשה או אינה קיימת. מכיוון שמדובר בשוק בין-לאומי, ייתכן ששוק ביטוחי כזה ייווצר אם יותר ויותר מדינות יציבו דרישה ברורה לביטוח שלביה השונים של הפעילות. אם חברות הביטוח לא יציעו פוליסות כאלה גם לאחר דרישה ברורה בחוק, תעלה מן הסתם השאלה אם יש בכלל מקום לפעילות קידוחים מסוג זה, בהינתן שחברות הביטוח מתרחקות ממנה, או שמא מדובר בסיכון גדול מדי.

בנקודה זו נראה כי יש מקום להבחנה בין קידוחי **גז טבעי** לבין קידוחי **נפט**. הנזקים הצפויים מקידוחי נפט גדולים בהרבה בהיקפם ובחומרתם מאלה הצפויים מקידוחי גז טבעי. ככל שהדבר יבוא לידי ביטוי בשוק הביטוח, ייתכן שתהיה אפשרות לביטוח במקרה של קידוחי גז טבעי, אך לא במקרה של קידוחי נפט. התפתחות כזו עשויה להוביל למסקנה שקידוחי גז טבעי הם פעילות רצויה לחברה בשקלול הנזקים והתועלות הצומחים ממנה, ואילו קידוחי נפט אינם רצויים בשקלול נזקיהם ותועלתיהם.

ה. המלצות לאימוץ משטר נזקי חדש

לנוכח סקירת המשטרים ובחינת המצב המשפטי בישראל, אנו מציעים לאמץ בחקיקה הישראלית משטר אחריות לנזקי הקידוחים הימיים אשר יבוסס על הניסיון והחקיקה בשיטות המשפט המרכזיות, ויכלול:

1. אימוץ הסדר ברור של משטר אחריות לנזקי הקידוחים בים;
2. הטלת אחריות חמורה על האחראים למתקן הקידוח (בעלי הרישיון והמפעילים – יחד ולחוד);
3. הכרה בנזק לסביבה כנזק בריציזי;
4. הגדרת נאמן ציבורי שיוכל לתבוע בגין נזק לסביבה וקביעת ייעוד לכספי הפיצויים;
5. הבטחת יכולת כלכלית של בעל הרישיון והאחראי בפועל.

להלן השיקולים העומדים בבסיס המלצותינו:

1. **אימוץ הסדר ברור של משטר אחריות לנזקי הקידוחים בים** – המצב הנוכחי, שבו האחריות לנזקים אינה מוגדרת

הקרקה. זאת, משום שהנזק לרכוש המכוסה בפוליסות אינו כולל לרוב נזק **לקרקע** שהרכוש נמצא עליה. גם פוליסות לכיסוי הפסד רווחים מהפסקת פעילות זמנית לוקות בבעיות דומות. המסקנה היא כי ביטוח צד א יכול לספק מענה חלקי לפגיעות **ישירות** (בעיקר לבתים ולבתי-עסק), אך לא לנזק שנגרם כתוצאה מזיהום הקרקע, אשר במקרה של הקידוחים הימיים צפוי להיות הנזק הנפוץ יותר.

באשר לביטוח אחריות מצד המזהם, ביטוח אחריות סטנדרטי לעסקים מבטח אחריות לנזק שהוא "תוצאה של" נזק "לגוף או לרכוש" או "נובע" מנזק כזה. ככל שאנו עוסקים בתחום הפגיעות הגופניות והרכושיות, הבעיה הביטוחית קיימת אך היא מוגבלת, כאמור לעיל, לנזקי גוף אשר מופיעים לאחר פגיעת הפוליסה ואינם כלולים בה וכן לנזקי רכוש שנגרמו לקרקע, ולא לנכס שעליה. אולם המצב משתנה כאשר אנו עוסקים ב**נזקים לטבע** ו**בהפסדים הכלכליים** הנובעים מהם. מכיוון שנזקים אלה נובעים מנזק למשאבים שאינם בבעלותו של איש (כך מקובל כיום), הם עלולים לא להיחשב "תוצאה של נזק לרכוש", ולכן ביטוח אחריות עלול לא לכסות פיצוי בגינם. למשל, נזק כלכלי שנגרם לדייג עקב זיהום בים הפתוח עשוי לא להיחשב נזק שהוא תוצאה של פגיעה ברכוש (שכן הים הפתוח אינו רכוש של איש) ולכן לא להיות מכוסה על-ידי ביטוח האחריות.

• **ביטוח לנזקי הסביבה** – הפוליסות הסטנדרטיות הקיימות כיום לביטוח אחריות מחריות על-פירוב נזקים של זיהומים סביבתיים ואינן מכסות את עלותם. כך מוצאים אל מחוץ לכיסוי הביטוחי לא רק נזקי הגוף והרכוש הנובעים מהנזק הסביבתי, אלא גם עלויות הטיפול בנזק עצמו, קרי, העלויות של עצירת הזיהום, ניקוי האזור המזוהם ושיקומו. במקרה של הקידוחים הימיים עלויות אלה צפויות להיות גבוהות ביותר, ואם הן לא יבוטחו, הן עלולות להותיר את משטר האחריות המוצע ללא גיבוי כלכלי ליישומו. יש לציין כי החברות הפועלות בישראל טוענות כי הן מבטחות בפוליסות מורחבות ומתאימות, המכסות גם נזקים של זיהום לסביבה, אולם ככל הנראה מדובר בפוליסות המכסות נזק קטן בהרבה מהנזק האפשרי.

למצב הנוכחי של חוסר התאמה בין הכיסויים הביטוחיים לניזוקים ולמזיקים לבין הנזקים עצמם יש גורמים מגוונים. נראה כי אחד הגורמים הוא **העדר דרישה חוקית ברורה לבטח את נזקיה של פעילות הקידוחים**. כך, חוק הנפט מסמך את משרד האנרגיה והמים להציב למבקשי רישיון קידוח דרישות

רגולציה סביבתית על קידוחים ימיים ישראלים: אחריות נזיקת וביטוח

מסוימים הם הנהנים העיקריים מהצבת הסיכונים ואילו מגזרים אחרים חשופים לסיכונים אלה – מוצדק להטיל את עלויותיה של הפעילות המסוכנת על מי שנהנה ממנה ומחוסר השוויון שנוצר. הדרך לעשות כן היא להטיל את האחריות על החברות הקודחות, גם כאשר אלה לא התרשלו, והן יגלגלו מן הסתם חלק מעלויותיה של אחריות זו על צדדים אחרים הנהנים מהפעילות המזיקה. כך יחולו עלויותיה של הפעילות על כל מי שנהנה ממנה, בהתאם לדרישות הצדק. שיקולי צדק מובילים לאותה מסקנה גם בשל אופייה המסוכן של תעשיית הקידוחים: אך צודק הוא להטיל על מי שעוסק בפעילות מסוכנת מתוך ידיעה ובחירה את האחריות לנזק שייגרם מפעילות זו.

• **שיקולים כלכליים** – שיקולים אלה מודדים את המשטר הראוי לפי יכולתו למקסם את הרווחה החברתית. נראה שבמקרה של קידוחים ימיים תושג רמה מיטבית של רווחה חברתית תחת משטר של אחריות חמורה, וזאת בשל כמה סיבות:

– משטר של רשלנות מחייב שיהיה בידי הרגולטור ובידי השופט מידע רב מאוד: מידע על טכנולוגיות בתחום הקידוחים, על תהליכים וחומרים, על העלויות של חלופות לטכנולוגיות, על הרווחים והסיכונים, על אמצעי מניעה ואמצעי בטיחות, ועוד. מידע זה חיוני כדי לקבוע, במקרה של זיהום, אם הגורם המזהם נהג באופן סביר (כלומר, לא רשלני) או לא (כלומר, רשלני). מידע זה נמצא בדרך כלל בידי הגורמים הקודחים, ולא בידי הרשות המחוקקת או השופטת, ולכן התעשייה עצמה היא "השוקל הטוב ביותר", כלומר, הגורם שיכול לשקול מראש את פעולותיו באופן הטוב ביותר ולהחליט אם הן כדאיות. שיקול זה מצביע לפיכך על החברות הקודחות כגורם שיש להטיל עליו את האחריות.

– הטלת האחריות על התעשייה תאלץ אותה להפנים את **עלות התאונות ואת עלות מניעתן אל תוך החישוב הכלכלי של פעילות ההפקה של הגז והנפט**. הפנמת העלויות יעילה משום שהמזדמים יכולים לגלגל אותה אל מחיר המוצר הסופי (גז או נפט), וכך להעביר את העלויות אל מי שצורכים בפועל את הגז והנפט.

– הטלת אחריות חמורה על המזהם יעילה גם בכך שהיא עשויה למנוע את החמרת הנזק. במשטר של רשלנות עלול להיווצר מצב שבו האחריות לנזק אינה מוטלת על איש, וכתוצאה מכך לא יבוצעו פעולות ניקוי או שיקום.

בחוק הנפט או בחוק ייעודי אחר, אלא נגזרת מתוך החקיקה הנזיקת הכללית, מקשה יצירת משטר אחריות ומוביל לתוצאות שאינן **צודקות** ואינן **יעילות**. ראשית, המצב יוצר חוסר בהירות ומותר שאלות רבות פתוחות, ובראשן השאלה אם נזקים למשאבי טבע, וכן הנזקים השונים הצפויים לנבוע מנזקים אלה, הם נזקים בני־פיצוי אם לאו. שנית, מכיוון שהמשטר המרכזי בדין הישראלי הוא משטר של רשלנות, רוב הנזקים מהקידוחים ייבחנו על־פי משטר זה, מה שיוציא נזקים רבים אל מחוץ לסל האחריות, ויותרם ללא אחראי שידאג לתיקונם (על חסרונות חמורים נוספים של משטר זה נרחיב בהמלצה מס' 2). שלישית, הדרישות השונות בחקיקה הנזיקת אינן מתאימות למקרה של קידוחים – עוולות מסוימות אינן מכסות את עיקר הנזקים, ואילו אחרות מציבות תנאים שאינם ניתנים כמעט להוכחה במקרה של קידוחים.

2. **הטלת אחריות חמורה על האחראים לנזק** – העוולה המרכזית בדין הנזיקין הכלליים בישראל היא הרשלנות. עוולה זו יוצרת "משטר מבוסס־אשמה", המטיל אחריות על המזיק רק לנזקים שנגרמו עקב התנהגות בלתי־סבירה שלו. לצד משטר האשמה מוכר בדין גם משטר אחריות שאינו מבוסס־אשמה, שבו הזכות לפיצוי נוצרת עם התממשות הנזק שנגרם על־ידי המזיק, ללא צורך בהוכחת אשם. משטר זה מכונה "משטר של אחריות מוגברת", "משטר של אחריות חמורה" או "משטר של אחריות מוחלטת", בהתאם לרמת ההגנה שהוא מספק. אנו סבורים כי **המשטר הראוי והיעיל במקרה של נזקים מקידוחים ימיים הוא משטר המטיל אחריות חמורה על האחראים ליצירת הזיהום** (בעלי רשיון הקידוח והאחראים לקידוח בפועל – יחד ולחוד), בדומה למשטר הנוהג במדינות שנסקרו. זאת, הן משיקולים של צדק והן משיקולים של יעילות כלכלית, כמפורט להלן:

• **שיקולי צדק** – מכיוון שהחברות הקודחות ולקוחותיהן הם הנהנים המרכזיים מפעילות הקידוחים, יהא זה אך צודק שהם יהיו גם הנושאים העיקריים בנטל הנזקים שיתהוו כתוצאה מהסיכון שהם יוצרים. מסקנה זו מתבססת, בין היתר, על הבחנה בספרות הנזיקת בין סיכונים שכל חברי הקהילה או המדינה שותפים בהם, שהם סיכונים "הדדיים", לבין סיכונים שחלקים מהקהילה מציבים כלפי גורמים אחרים שאינם מציבים סיכונים דומים, כלומר, סיכונים "לא־הדדיים". כאשר הסיכון אינו מוחל בצורה שווה בין כולם – כמו במקרה של הקידוחים, שבו מגזרים

במיוחד, וכל חריגה ממנה תיחשב רשלנות. כך, למשל, בעוד נהג שיבחן את רכבו רק פעם בשנה, במסגרת מבחן הרישוי השנתי, אינו צפוי להיחשב רשלן, חברת קידוחים שלא תבחן את ציודה לעיתים קרובות הרבה יותר צפויה בהחלט להיחשב רשלנית. לנוכח זאת, זיהום מפעילות הקידוחים צפוי למשוך תביעות רבות גם תחת משטר של רשלנות. לפיכך גם בחישוב הכולל משטר של אחריות חמורה ישאיר לבית המשפט עבודה מעטה יותר, ולכן גם זולה יותר, מאשר משטר של רשלנות.

3. **הכרה בנזק סביבתי כנזק בריפוי** – הסביבה ומשאבי הטבע הם הניזוקים העיקריים במקרה של דליפה מקידוחים ימיים. אולם בדין הקיים אין עדיין הכרה ברורה בנזקים אלה כבני-פיצוי. בהקשרים אחרים, לעומת זאת, כבר החל הדין הישראלי להכיר בערכי טבע כערכים שיש להגן עליהם כשלעצמם. זאת, הן על-ידי אימוץ העקרונות המרכזיים של קיימות, זהירות מונעת ו"המזהם משלם", והן על-ידי חקיקת חוקים שמטרתיהם המוצהרות כוללות הגנה על הסביבה. לנוכח חקיקה זו בולט בחסרונו בדין הישראלי חוק (או לפחות סעיף) אשר יגדיר מפורשות נזק סביבתי כבר-פיצוי, בדומה לחקיקה בארצות אחרות.

4. **הגדרת נאמן ציבורי שיוכל לתבוע בגין נזק לסביבה וקביעת ייעוד לכספי הפיצויים** – חשיבותו של נאמן למשאבי-הטבע היא רבה, משום שכיום, גם אם משאבי-הטבע יוכרו כמוגנים, לא ברור מי יוכל לתבוע בגין פגיעה בסביבה, מי יאמוד את הנזקים, ומי יחליט על דרכי שיקום או על חלופות לשיקום. כפי שתואר לעיל, בחוק האמריקאי הוגדרו המדינות עצמן כנאמן ציבורי לכל משאבי-הטבע אשר בבעלותן, בניהולן או בשליטתן, לרבות המשאבים אשר במים הכלכליים (אשר מחוץ למים הטריטוריאליים); ובאנגליה הוגדרו הרשויות המקומיות או המשרד האחראי להגנת הסביבה (Environmental Agency) כאחראים למשאבי-הטבע. נוסף על אלה ניתן למנות בישראל כנאמן למשאבי-הטבע ארגונים סביבתיים שייקבעו בחוק או רשות סביבתית שהיא אורגן של המדינה (כגון רשות הטבע והגנים).

לצד הגדרת הנאמן יש מקום לקבוע גם ייעוד לכספים שצפויים להתקבל כפיצוי על הפגיעה הסביבתית. יש לדאוג שהכספים יופקדו בקרן מיוחדת, כפי שנעשה ב"קרן למניעת זיהום הים" ובקרנות דומות בעולם. את כספי הפיצויים יש לייעד בעדיפות ראשונה לשיקומו של המשאב שניזוק,

במשטר של אחריות חמורה האחריות מוטלת על גורם אחראי, שיכול לממן פעולות אלה.

– משטר של אחריות חמורה מתמרץ **רמת פעילות יעילה**. במשטר של רשלנות למזיק פוטנציאלי הפועל ברמת זהירות סבירה אין כל תמריץ לבחון את רמת הפעילות הרצויה, כלומר, את היקף הפעילות שמעבר לו הסיכון הנוצר כתוצאה מהפעילות גובר על התועלת המופקת ממנה. אחריות חמורה, לעומת זאת, מחייבת את המזיק לשקול לא רק את רמת הזהירות שנקוט, אלא גם את רמת הפעילות שיקיים, משום שככל שרמת הפעילות שלו גבוהה יותר כן גובר הסיכון שהוא יוצר ועליכן הוא צפוי לשלם יותר.

– לבסוף, **עלות ההוצאות המשפטיות** – קרי, הזמן והמשאבים – שהמתדיינים ומערכת המשפט מוציאים כדי לממש את משטר האחריות צפויה להיות נמוכה יותר תחת משטר של אחריות חמורה. נהוג לסבור כי במשטר של אחריות חמורה התביעות פשוטות יותר, קצרות יותר ולכן זולות יותר, משום שאין צורך להוכיח במהלכן את מרכיב ההתנהגות הרשלנית. אולם קיימת גם סברה הפוכה שלפיה במשטר של רשלנות מספר התביעות המוגשות קטן, ואיתן קטנה גם עלות ההוצאות המשפטיות הכללית, שכן תובעים רבים אינם טורחים לתבוע משום שהם יודעים כי לא יצליחו להוכיח את רשלנותו של המזיק. משטר של אחריות חמורה, ממשכה הסברה וטוענת, עלול להציף את בית המשפט בתביעות, כלומר, להגדיל את עלות ההוצאות המשפטיות הכללית. קשה להעריך איזו מן הסברות מדויקת יותר באופן כללי, אך ניתן לשער כי במקרה של נזקי הקידוחים הימיים ידה של הסברה הראשונה על העליונה: ראשית, אם תוטל אחריות חמורה, ברי כי הסרת הצורך להוכיח התנהגות רשלנית תקל את הדיון בכל תביעה ולפיכך תוזיל את ההליך; ושנית, ספק רב אם במשטר של רשלנות מספר התביעות אכן יהיה נמוך יותר מאשר במשטר של אחריות חמורה. ספק זה נובע מכמה גורמים: הקידוחים בים הם תעשייה מורכבת, ובהתרחש תאונה או דליפה הסיכוי למצוא יסודות רשלניים במקום כלשהו בשרשרת של תהליך הקידוח (איכות הציוד והטיפול בו, החומרים שנבחרו, כוח-האדם, רמות התחזוקה, טיב הפיקוח וכיוצא בהם) גדול יחסית. נוסף על כך, מכיוון שמדובר בפעילות מסוכנת, יש ציפייה חברתית לזהירות גבוהה

רגולציה סביבתית על קידוחים ימיים ישראלים: אחריות נזיקת וביטוח

הגורמים הפעילים, שיהיה בו כדי להקטין במידה מספקת את בעיית ה־JP (במילים אחרות, שיהיה להם "מספיק מה להפסיד" במקרה של גרימת נזקים משמעותיים). שלושת המרכיבים יחדיו חייבים להבטיח שכום גבוה מספיק להתמודדות עם מקרה של תאונה, אך היחס ביניהם יכול להיות גמיש: חברה שיכולה להראות נכסים עצמיים נזילים גבוהים יכולה להסתפק בביטוח נמוך יותר, ולהפך. בכל מקרה, על סך המרכיבים לאפשר כיסוי של תאונה בגובה מיליארדי דולרים.

ובעדיפות שנייה ליצירת חלופות למשאב, תוך שמירה על קשר לסוג המשאב שנפגע, למהות הפגיעה ולחומרתה. 5. **הבטחת יכולת כלכלית** – על־מנת להבטיח ערובה כלכלית לתיקון הנזקים ולפיצוי הניזוקים, מוצע לשלב את הגורמים השונים שהוזכרו לעיל: חיוב של בעל הרישיון ומפעיל הקידוח בביטוח אחריות, אשר יעשה על־ידי מבטח מאושר ויכלול ביטוח לנזקים סביבתיים; הטלת אחריות חלופית (עד לגובה שייקבע) על הגורמים המממנים, אם יש ביניהם גורמים בנקאיים; ודרישה לסף מינימלי מסוים של נכסים בידי

הערות

האחריות החמורה, וגם לא על ההרתעה שמשטר אחריות זה יוצר כלפי האחראים.

רשימת הנזקים בחוק האמריקאי כוללת נזק למשאבי־הטבע (סעיף (A)(2)(b) 2702 ל־OPA). משאבי־הטבע המוגנים כוללים את המשאבים באזור הכלכלי הבלעדי (סעיף (20) 2701 ל־OPA).

לרכיבים הכלולים במסגרת הפיצוי בגין נזק סביבתי ראו סעיף (2)(b) 2702 ל־OPA.

האחריות של הגורם המזהם היא כלפי הגורם השלטוני (סעיף (a) 2706 ל־OPA). לתפקידו של הנאמן הציבורי למשאבי־הטבע ראו סעיף (b) 2706 ל־OPA.

אנגליה: התקנות האנגליות חלות על שטחי אנגליה, לרבות שטחי המדף היבשתי שלה; תקנות נפרדות מסדירות את התחום בסקוטלנד, באירלנד הצפונית ובווילס (ראו חלק 1, סעיף 1.2, לתקנות האנגליות).

סעיף 4 ל"דברי ההסבר של התקנות" מסביר כי הן מיישמות את "הדירקטיבה האירופית לאחריות סביבתית".

התקנות האנגליות מטילות שתי רמות של אחריות בגין זיהום סביבתי – אחריות חמורה ואחריות מבוססת־אשמה – על־פי סיווגן של הפעילויות. במקרה של נזקים מקידוחי גז ונפט בים, התקנות והחוקים המוזכרים בתקנות אינם חד־משמעיים, אך בפועל מוטלת **אחריות חמורה** על נזקים מפעילות קידוחים במדף היבשתי של בריטניה. זאת, מכוח הסכם אחריות לזיהום נפט ששותפות לו כל החברות העוסקות כיום בחיפוש ובהפקה של נפט במדף היבשתי של הממלכה המאוחדת. ההסכם נעשה תחת ההתאגדות Offshore Pollution Liability Association Ltd. (OPLA), ובמסגרת החברות המפעילות את הקידוחים מתחייבות לקבל על עצמן אחריות חמורה ומלאה לכל נזק סביבתי או נזק חומרי אחר שנגרם כתוצאה מתאונה או מזיהום (ראו לעניין זה House of Commons, Energy and Climate Change Committee 2010). ההצטרפות להתאגדות המבטחת נעשית על בסיס התנדבותי, אולם בפועל הרשות המעניקה את הרשיונות (Department of Energy and Climate Change – DECC) אינה מאפשרת קבלת רישיון ללא חברות בארגון האמור, ובכך הופכת את האחריות החמורה למחייבת את כל החברות. ההתאגדות מכסה נזקים עד לגובה של 250 מיליון דולר לתקרית. מדובר בסכום קטן יחסית למקרה של אירוע תאונה גדול, אך הוא נמצא בבחינה מתמדת

1. הערות לפרק א – מבוא: על תפקידם של דיני הנזיקין בהגנה על הסביבה מנזקי הקידוחים בים

לאומדן הנפוץ של הנזקים שנגרמו עקב התאונה במפרץ מקסיקו ראו Wearden 2010.

לנזקים הצפויים מתאונה בקידוח ימי באופן כללי ראו Palmer 2011.

לחלוקה צודקת כמטרה של דיני הנזיקין ראו Keating 2000.

לשיקום נפגעים ומניעת נזקים כמטרות של דיני הנזיקין ראו Calabresi 1970.

2. הערות לפרק ב – המצב המשפטי בעולם

ארצות־הברית: נושא האחריות האזרחית מוסדר בסעיף (a) 2702 ל־OPA.

האחראי לזיהום: במקרה של כלי־שיט (vessel), כגון אסדה שאינה קבועה, הגורם האחראי הוא הבעלים, המפעיל או החוכר של כלי־ השיט. במקרה של מתקן (facility), דוגמת מתקן קידוח, האחראי הוא השוכר או המורשה על־פי רשיון הקידוח. סעיף (32) 2701 ל־OPA.

מגבלות והגנות: סעיף (a) 2703 ל־OPA מונה שלוש הגנות: כאשר הזיהום נגרם רק כתוצאה מפעולה של כוח עליון, כאשר הוא נגרם רק עקב מעשה מלחמה או כאשר הוא נגרם רק בגלל פעולה של אדם שלישי שאינו מועסק או סוכן של הגורם האחראי ואינו קשור איתו ביחסים חוזיים, ובתנאי שהגורם האחראי מוכיח כי הוא נקט אמצעי זהירות נגד מעשים אלה של צד שלישי ככל שהיו צפויים.

החוק גם מטיל לכאורה מגבלה על גובה האחריות. המגבלה, העומדת כיום על תקרת אחריות של עד 75 מיליון דולר למתקן קידוח (סעיף 2704 ל־OPA), רחוקה מאוד מגובה האמיתי של הנזק הצפוי, וניתן לטעון כי היא מוציאה את העוקץ ממשטר האחריות. אולם למעשה, מכיוון שהמגבלה אינה חלה כאשר הנזק נגרם ברשלנות חמורה או מתוך כוונה או תוך הפרה של חוק פדרלי – נסיבות שאחת מהן לפחות קיימת כמעט תמיד – המגבלה המדוברת היא תיאורטית בעיקרה. לכן היא אינה משפיעה באופן מהותי על קיומו של משטר

רשלנות (סעיפים 35-36 לפקודה) עומדת כיום במרכזם של דיני הנזיקין. היא מורכבת מכמה יסודות, שייסקרו להלן בקצרה בהקשר של קידוחים: התרשלות, חובת זהירות, נזק, וקשר סיבתי בין המעשה או המחדל לבין הנזק (ראו גלעד 1989).

התרשלות מוגדרת כסטייה מרמת ההתנהגות של האדם הסביר בנסיבות העניין. היא נבחנת לעיתים קרובות באמצעות "נוסחת הנד", המודדת את תוחלת הנזקים הצפויה מהפעולה אל מול התועלות הצפויות ממנה. אולם החלת הנוסחה על פעילות הקידוחים בים קשה מאוד, שכן לפעילות זו עשויות להתלוות עלויות ותועלות עצומות שאינן מיוצגות על-ידי הצדדים בתביעה נזיקית, כגון התועלת שהמשק עשוי להפיק מאנרגייה זולה ונקייה יחסית או הנזק שעלול להיגרם למערכות אקולוגיות שאינן בבעלותו של אדם. זאת ועוד, במקרים שבהם יש מחסור במידע, כמו במקרה של הקידוחים, הקביעה מהי סטייה מהתנהגות סבירה מושפעת באופן משמעותי מהרגולציה בתחום. כאשר יש תקינה וסטנדרטים, בית-המשפט נוטה לבדוק עד כמה התנהגותו של הנתבע חרגה מהם. אולם במקרה של הקידוחים הימיים אין תקינה מפורטת, ועל-כן גם מבחינה זו יתקשה בית-המשפט להחליט מהי התנהגות סבירה.

היסוד של חובת הזהירות בודק אם רצוי להטיל אחריות על המזיק הרשול או שמא יש שיקולי מדיניות המצדיקים הימנעות מכך. בתביעות סביבתיות מן הסוג של נזקי קידוחים אכן מוכרים שיקולי מדיניות כאלה – למשל, כאשר הכרה בחובת זהירות כלפי ניזוק אחד עלולה להוביל להצפה של בית-המשפט בתביעות. יתר על כן, יש בעיה במקרה של נזק סביבתי, שכן חובת הזהירות המקובלת היא כלפי בני-אדם, ולא כלפי מערכות אקולוגיות או בעלי-חיים. ניתן לטעון לחובת זהירות של מזיק כלפי הנאמנים של הטבע באמצעות דוקטרינת "נאמנות ציבורית", אך בישראל טרם נידונו לעומק הרעיון של מדינה כנאמנה של משאבי-הטבע והשאלה אם ייצוג כזה מטיל עליה חובת זהירות שהפרתה מקימה את הדרישה על-פי עוללת הרשלנות (ראו שנור 2011, בעמ' 236).

יסוד הנזק – רק מיעוט הנזקים הצפויים מקידוחים אינם מעלים בעיות מיוחדות (למשל, נזקי גוף ורכוש המתממשים סמוך לאירוע המזיק). רוב הנזקים קשים להוכחה או אינם מוכרים כבני-פיצוי. ראו הדיון המלא בנזקים בנייר זה.

לבסוף, יש להוכיח קשר סיבתי בין הנזק לבין מעשהו או מחדלו של הנתבע. קשר זה קשה להוכחה בנזקים סביבתיים. לעניין זה ראו את ההתייחסות לבעיות הנובעות מריחוק הנזק במסגרת הדיון בנזקי הגוף והבריאות.

מבין החוקים המכילים עוולות נזיקיות מחוץ לפקודת הנזיקין, החוק שהיה עשוי לכאורה להיות רלוונטי לענייננו הוא **החוק למניעת מפגעים סביבתיים**, אשר נועד לאפשר לאזרחים ולארגונים סביבתיים לסייע באכיפה סביבתית. אולם המחוקק הישראלי בחר להעניק בחוק זה בעיקר סעד של צו להפסקת מפגעים ותיקון, ואילו תביעה לפיצוי בגין נזק אפשרית רק אם מדובר במפגע חוזר. נוסף על כך, עילת תביעה לפי חוק זה קמה רק במקרה של פגיעה בבריאותו של אדם, גרימת סבל ממשי לאדם או עברה על אחד החוקים הסביבתיים (סעיף 1, הגדרת "מפגע סביבתי"). הקושי להוכיח פגיעה בבריאותו של אדם או גרימת סבל ממשי לאדם נידון בנייר זה; הקושי בהצבעה על ביצוע עברה במקרה של זיהום מקידוח ימי נידון בנייר מדיניות מס' 1/1 של התוכנית למשפט וסביבה באוניברסיטת תל-אביב, שעסק בנושא "רגולציה סביבתית של קידוחים ימיים: המצב המשפטי

ומתעדכן מפעם לפעם (לעניין זה ראו House of Commons, Energy and Climate Change Committee 2010).

אירופה: על האחריות החמורה ראו סעיף 7 להצעת החקיקה לפרלמנט האירופי; על החובה להתחשב ביכולתו הכלכלית של מבקש הרישיון ראו סעיף 4(2) להצעת החקיקה לפרלמנט האירופי.

על הקווים המנחים ראו Scovazzi 2009.

ועדת הפיצויים הוקמה בהחלטת מועצת הביטחון 678 (משנת 1991) בעקבות פלישתה הבלתי-חוקית של עיראק לכווית, והוגדרה כתת-ועדה של מועצת הביטחון של האו"ם. התת-ועדה הורכבה מנציגי המדינות שהיו חברות במועצת הביטחון בכל זמן נתון, וכן מחברי ועדה אשר מינוים נעשה על בסיס מקצועי (ולא מדינתי). על מבנה הוועדה וסמכויותיה ראו Report to the Secretary-General 1991.

שיטות חישוב נוספות המוכרות בעולם: שיטה המתבססת על עלויות הקמתה של חלופה לסביבה שניזוקה (Replacement Cost Method); הערכה המתבססת על רמת תרומתה של הסביבה שניזוקה לערכם של הנכסים באזור (Hedonic Price Method); והשיטה הנפוצה, המתבססת על בדיקה ישירה באמצעות סקרים הבוחנים כמה הציבור מוכן לשלם בעבור מניעת הנזק (Willingness to Pay Method) או כמה הוא דורש לקבל בתמורה להסכמתו להתיר את הנזק (Willingness to Accept Method).

3. הערות לפרק ג – המצב המשפטי בישראל

חוק הנפט הוא החוק המסדיר כיום את פעילות הקידוחים ואת מתן הרשיונות לחיפוש ולהפקה של גז ונפט. אולם החוק הוותיק אינו כולל התייחסות להיבטים הסביבתיים של הקידוחים או לנושא האחריות הנזיקית. כך, אין בו הגדרה של הגורמים האחראים, של משטר האחריות, של היקף הנזקים המוכרים וכיוצא באלה.

לפיכך, ובהעדר חקיקה נזיקית ייעודית לנושאים סביבתיים, יש לחלץ את המשטר הנזיקי מתוך החקיקה הכללית. במסגרת זאת יש לבחון ראשית את פקודת הנזיקין, הכוללת כמה עוולות העשויות להיות רלוונטיות לענייננו: **מטרד לציבור** (סעיף 42 לפקודה), **מטרד ליחיד** (סעיף 44 לפקודה), **הסגת גבול במקרקעין** (סעיף 29 לפקודה) וכן שתי "עוולות-המסגרת" **הפרת חובה חקוקה** (סעיף 63 לפקודה) ו**רשלנות** (סעיפים 35-36 לפקודה).

העוולה של **הפרת חובה חקוקה** מאפשרת לתובע להישען על חיקוקים לא-נזיקיים ולתבוע את נזקיו בגין הפרתם. העוולה מחייבת הפרה של חובה הקבועה בחוק, ודורשת, בין היתר, את התנאים הבאים: (1) החובה נועדה להגן על התובע; (2) ההפרה גרמה לתובע נזק מן הסוג שאותו התכוון המחוקק למנוע; (3) אין בחיקוק המופר כוונה לשלול את עילת התביעה הנזיקית (ראו את פסק-הדין בעניין **מפעל הפיס נ' לוטונט**). יכולתה של עוולה זו לסייע במניעת נזקי הקידוחים ובקבלת פיצוי בגינם תלויה בסביבה החקיקתית הקיימת – אם אין חקיקה האוסרת התנהגות מסוימת, לא יהיה אפשר לתבוע בגין נזק ממנה. נוסף על כך, דרישת העוולה כי הנתבע יהיה מי שהחוק ביקש להגן עליו עלולה לסכל הגשת תביעה נזיקית על-ידי ארגוני סביבה, שכן אלה לא ייחשבו לרוב כמי שהחוק הסביבתי ביקש להגן עליהם (ראו את פסק-הדין בעניין **החברה להגנת הטבע נ' עמותת בית הכנסת הגדול אוהל משה**). עם זאת, בשנים האחרונות מתרחבת ההכרה בארגונים אלה כמייצגים את הציבור, ואף ניתן להם מעמד סטטוטורי בחוקים מסוימים, דוגמת החוק למניעת מפגעים סביבתיים.

רגולציה סביבתית על קידוחים ימיים ישראלים: אחריות נזיקת וביטוח

לדיון מקיף בבעיית הקשר הסיבתי בתביעות בגין נזקים שנגרמו מזיהומים סביבתיים ראו שנור 2007.

נזקים לנכסים ולרכוש – על הזיהום באזור החוף ראו רינת 2004. ראו גם את פסק־הדין של בית־המשפט המחוזי בעניין **אחל"ה – איכות חיים לתושבי השרון נ' הוועדה המחוזית**, שם התקבלה עתירה נגד החלטה תכנונית של הוועדה המחוזית על בסיס טענה בדבר חוסר סבירות, וכן את פסק־הדין של בית־המשפט העליון בעניין **הוועדה המחוזית המשותפת לתכנון ולבניה נ' אחל"ה**, אשר ביטל את החלטתו של בית־המשפט המחוזי, בקובעו כי הייתה זו עתירה מוקדמת שהוגשה בטרם מוצו ההליכים בדרג התכנון.

בעניין זיהום הקרקע באקוודור – עד היום מתנהל מאבקם המשפטי של תושבי הכפרים האקוודוריים שאדמתם זוהמה על־ידי נפט, פסולת קידוחים, בארות שלא נאטמו, צינורות דולפים ועוד. הקידוחים הראשונים, בשנת 1972, נעשו על־ידי חברת Texaco, אשר נרכשה על־ידי חברת Chevron בשנת 2001, והחליפה מאז בעלי מניות רבים. ראו Langewiesche 2007.

על הספק בנוגע לשאלה אם כל תובע שסבל נזק ממון יכול לתבוע בעוולת מטרה לציבור או שמא רק תובע שנגרם לו נזק מיוחד יכול לעשות זאת ראו את פסק־הדין בעניין **המועצה המקומית דלית אל כרמל נ' חלבי**, וכן אצל אנגלרד, ברק וחשין 1976. באשר להמתנה הנדרשת עד שהנזק יתממש בפועל ראו שנור 2011.

באשר לנושא הבעלות, מלבד העובדה שרוב הקידוחים נעשים מחוץ למים הטריטוריאליים של מדינת־ישראל, שאלת הבעלות על המשאבים אינה פשוטה גם כאשר מדובר בקידוחים בתוך שטחה הטריטוריאלי של המדינה. כך, למשל, חוק המים קובע בסעיף 1 כי מקורות המים שבמדינה הם "קנין הציבור, [ו]נתונים לשליטתה של המדינה". ניתן על־כן לטעון כי על־פי חוק זה מי הים שבשטחה הטריטוריאלי של מדינת־ישראל הם בבעלות המדינה, ולכן היא יכולה לתבוע בגין פגיעה בהם. אולם קיימת טענה שהחוק אינו חל על מי הים, ובית־המשפט אכן נמנע באופן מסורתי מלהחיל את חוק המים על מי הים. אנו סבורים כי טענה זו אינה מבוססת – ראו נייר מדיניות מס' 1/1 של התוכנית למשפט וסביבה באוניברסיטת תל־אביב, בעמ' 5. רעיון הנאמנות הציבורית, שלפיו המדינה יכולה לתבוע כנאמן בשם המשאב הציבורי, טרם נידון לעומק בישראל (ראו שנור 2011, בעמ' 236). גם באשר למשאב החוף מצב הבעלות אינו ברור: חוק שמירת הסביבה החופית קובע אומנם, בסעיף 1(2), כי אחת ממטרותיו היא "לשמור את הסביבה החופית... לתועלת ולהנאת הציבור", אך הוא אינו מגדיר את החוף כרכוש המדינה או את המדינה כ"נאמן" של החופים.

פגיעה ברווחים – על הנזק הצפוי להיות הנזק המסורתי המשמעותי ביותר במקרה של קידוחים ימיים ראו Palmer 2011.

לסקירת מורכבותו של הנזק הכלכלי הטהור ראו גדרון תשס"ח.

לגבי הנזק הכלכלי הטהור במקרה של זיהום ים בשמן – זיהום סביבתי סוג לאורך השנים תחת קטגוריית "הריקושטים הכלכליים", המייצגת את החשש הגדול מריבוי תובעים ומתביעת סכומי פיצויים בלתי־מוגבלים, העלולים ליצור הרעת־יתר ואחריות לא־מוצדקת. לפיכך היחס לקטגוריה זו היה ה"מצמצם" ביותר, כלומר, במקרים שנכללו בה לא הוכר כמעט כל פיצוי בגין נזק כלכלי טהור (ראו פרי תשס"ב). למרות זאת, אחד המקרים שבהם נקבע חריג לכלל זה, והנזק הכלכלי הטהור הוכר בכל־זאת כבר־פיצוי, הוא מקרה של זיהום ים בשמן. הדבר נעשה במסגרת פסק־הדין Union Oil Company v. Oppen, שבו

בישראל". מעבר לכך, אף שהחוק מכריז על עצמו כחוק של אחריות חמורה, בקובעו בסעיף 4 כי אין נפקא מינה אם הייתה התרשלות אם לא, סעיף 3 קובע כי בבואו לדון במתן סעד של צו יאזן בית־המשפט בין מידת הפגיעה שנגרמה או עלולה להיגרם לתובע או לעניין הציבורי, מחד גיסא, לבין מידת הפגיעה שמתן הצו יגרום לגורם המפגע או לעניין הציבורי, מאידך גיסא. ניסוח זה הוא למעשה מעין "נוסחת הנד" להתרשלות, והוא מחליש במידה רבה את ההרתעה שיוצרת האחריות החמורה.

יש לציין כי פקודת הנזיקין מתייחסת לסוגים שונים של נזק: **נזקי גוף ורכוש**, שהם הנזקים הפיזיים; **נזקים ממוניים** או כספיים, שהם "הפסד או הוצאה ממשיים הניתנים לשומה בכסף ואפשר למסור עליהם פרטים" (כמוגדר בסעיף 2 לפקודה); ו**נזקים לא־ממוניים**, כגון צער, כאב וסבל.

עלויות ניקוי ושיקום – בפסק־הדין בעניין **נת.ע נ' סונול** פעלה התובעת לניקוי קרקע שזוהמה בדלק על־ידי הנתבעת. בית־המשפט קבע כי על הנתבעת להשיב לתובעת את הכספים שזו הוציאה כדי לנקות את הזיהום שיצרה הנתבעת, וזאת הן מכוח עוולת רשלנות והן מכוח עשיית עושר ולא במשפט. להלכה דומה באנגליה ראו Fogleman 1997. לגבי המצב החוקי בארצות־הברית ראו סעיף (1) 2702(b) OPA.

נזקי גוף ובריאות – תביעות מסוג זה עלו, לדוגמה, בעקבות האסון במפרץ מקסיקו. בפרשת Carlisle v. BP תבע דייג את חברת BP (British Petroleum) בגין נזק בריאותי שנגרם לו כתוצאה מהיחשפות למים שזוהמו בנפט עקב התאונה במפרץ מקסיקו; ובפרשת Scott Parker v. Nalco Company הוגשה תביעה ייצוגית בגין נזק גוף שגרם לכאורה חומר הניקוי שבו השתמשה חברת BP כדי להטביע את השמן (וכך להעלימו מן העין, במקום לנקותו).

לנוכח העובדה שמי הים התיכון הם מקור הולך וגדל למי־שתייה מותפלים בישראל, במקרה של זיהום עולה חשש שמים מזוהמים ייכנסו למתקני ההתפלה ומשם אל מי־השתייה. ראו בדוח של אדם טבע ודין 2011, בעמ' 23.

על פרשת "צוללי הקישון" ראו **דין וחשבון ועדת החקירה בעניין ההשלכות של פעילות צבאית בנחל הקישון** וכן אצל מנשה התשס"ד. ממסקנותיה של ועדת החקירה עולה כי למרות הכל לא הוכח באופן מוחלט הקשר הסיבתי בין הצלילות לבין המחלות, כך שעל כל תובע רובץ באופן פרטני נטל ההוכחה בדבר קיומו של קשר סיבתי כזה – הליך יקר ומסובך במיוחד. כך, למשל, הדיון בפרשת **עצמון** מתנהל כבר שתיים־עשרה שנים, ועד היום טרם הוכרעה שאלת הקשר הסיבתי. ראו **עצמון נ' חיפה כימיקלים בע"מ** (החלטה מיום 18.1.2012). ראו גם את מצבם הדומה של דייגי הקישון – **לוי נ' חיפה כימיקלים** (החלטה מיום 30.10.2011). בפרשת **כהן נ' המוסד לביטוח לאומי** (החלטה מיום 23.11.2006) נדחתה התביעה בשל אי־יכולתו של התובע להוכיח קשר סיבתי בין עבודתו עם אסבסט לבין מחלת הסרטן שבה לקה. ראו גם פרשת **קרמר נ' המוסד לביטוח לאומי** (החלטה מיום 7.9.2009), שם תובע שדג בקישון במשך שנים רבות חלה בסרטן, אולם לא היה יכול להוכיח את הקשר הסיבתי בין החומרים שבנחל לבין מחלתו, מאחר שמלבד ההיחשפות לחומרים הרעילים הוא היה חשוף גם לשמש במשך שעות רבות במסגרת עבודתו.

הדוקטרינה האמריקאית שפותחה כדי להתמודד עם מצבים מעין אלה לא אומצה במשפט הישראלי, וגם בארצות־הברית היא לא התקבלה בכל המקרים. לדיון נרחב בדוקטרינה זו ראו פורת תשנ"ד.

מיליארד דולר (<http://ycharts.com/companies/BP/assets>); שווי הנכסים של חברת Shell הוא כ-360 מיליארד דולר (<http://ycharts.com/companies/RDS.A/assets>); ושווי הנכסים של חברת Chevron הוא כ-233 מיליארד דולר (<http://ycharts.com/companies/CVX/>) (כל הנתונים מתייחסים למצב בסוף שנת 2012).

לשם השוואה, שווי הנכסים של Noble Energy, שהיא החברה הזרה העיקרית השותפה בקידוחים בישראל, הוא כ-17.5 מיליארד דולר בלבד (<http://ycharts.com/companies/NBL/assets>), נצפה לאחרונה ב-3.1.2013).

על הטלת אחריות על אחראי "חלופי" שיש לו יכולת שליטה מסוימת במזיק הפוטנציאלי ראו Shavell 2005a וכן Pitchford 1985. על חיוב האחראי הפוטנציאלי בביטוח אחריות ראו Shavell 2005b, בעמ' 63-77. על הטלת אחריות פלילית כפתרון לבעיית החסינות מפני פסק-דין ראו Shavell 2005a, בעמ' 28.

הביטוח והקושי לבטח – על השפעתה של פוליסת הביטוח על נקיטת אמצעי זהירות ראו Abraham 2011. על חוסר היכולת של המבטח לבדוק את רמת הזהירות שנקטה ולפקח על הפעילות, כגורם הפוגע בהרתעה היעילה, ראו Shavell 2005b. על חוסר ההתאמה בין מערכת המשטר הנזיקי לבין מערכת הביטוח, ועל הגורמים לחוסר התאמה בין הכיסויים הביטוחיים לניזוקים ולמזיקים לבין הנזקים עצמם, ראו Abraham 2011.

לגבי בעיית הנזקים המתגלים שנים לאחר האירוע המזהם, על-פי בסיס הפוליסה ייקבע אם נזקים אלה יכוסו על-ידי הביטוח אם לא. אם פוליסת הביטוח היא על בסיס "אירוע", אזי כל נזק שאירע בתקופת הביטוח, גם כזה שיתגלה רק שנים לאחר פקיעת הפוליסה, צפוי להיות מכוסה על-ידי ביטוח זה. לעומת זאת, אם הביטוח שנרכש הוא על בסיס תביעה, אזי נזק שלא נתבע בתקופת תוקפה של פוליסת הביטוח צפוי לא להיות מכוסה.

לגבי הביטוח הקיים לנזקי הסביבה, בכנס של האגודה הישראלית לאקולוגיה ומדעי הסביבה שנערך לפני חודשים מספר באוניברסיטת תל-אביב נאמר כי דרישות לביטוח ולערבות כבר מוצגות לחברות הקודחות, וכי נדרשים מהן ביטוחים בגובה של "עשרות מיליוני דולרים" (דבריה של עו"ד רות דגן, המייצגת חברות מתעשיית הקידוחים, במושב הפתיחה של הוועידה ביום 16.10.2012, ודבריו של אילן ניסים, ראש אגף סביבה במנהל אוצרות-טבע שבמשרד האנרגיה והמים, בהרצאתו בוועידה ביום 17.10.2012). אולם לא פורטו ההיקפים המדויקים, סוג הכיסוי וסוגי הנזקים המכוסים, לא צוין הגורם המבטח, ולא הובהר העיגון החוקי של הדרישה. היקף הפוליסות אינו מפורסם גם באתר של משרד האנרגיה והמים. פנייה של עמותת "צלול" ליושבי-ראש חברת "שמן" גבי אשכנזי בבקשה שיפרסם את הערבויות או הביטוח שבידי החברה (ראו <http://www.zalul.org.il/?p=1005>) טרם נענתה, ככל הידוע, ועד לפרסום נייר זה לא התקבלה תשובה בעניין מתחום חשבונאות וכלכלה במנהל אוצרות-טבע. מסמך שכותרתו "הנחיות להגשת ערבויות ביצוע", שפורסם על-ידי משרד האנרגיה והמים, כולל דרישה להפקיד בידי המשרד ערבות ביצוע בסך 5% מ"עלות תוכנית העבודה". חברות שכבר הוענקו להן רישויות נדרשות להפקיד ערבות בסך 5% מ"יתרת עלות תוכנית העבודה". על-פי מסמך זה, שאינו חתום ואינו מתוארך, הערבויות נדרשות לשם "הבטחת עמידה בהוראות הדין, בהוראות הזכות, לרבות תוכנית העבודה וכן עמידה בדרישות הממונה על ענייני הנפט".

התקבלה תביעתם של דיירים מסחריים נגד האחראים לאסדת קידוח שגרמה לזיהום ים. אולם חרף קבלת התביעה במקרה זה, דחה בית המשפט תביעות רבות אחרות לנזקים כלכליים. כך, למשל, ב"מ של In re the Exxon Valdez נדחו תביעותיהם של ספקים של תעשיית הדיג אשר נפגעו מכך שהדייגים לא יכלו לדוג בשל זיהום הים (Exxon Valdez, LEXIS 6009, at *11-12), וכן תביעותיהם של מוכרי דגים סיטונאים (Exxon Valdez, LEXIS 20555, at *3-4) ושל משכירי סירות, אשר נפגעו גם הם כלכלית כתוצאה מחוסר הפעילות המסחרית של הדייגים בעקבות זיהום הים (Exxon Valdez, 767 F. Supp., at 1541).

על הקושי בתביעת נזקים כלכליים כמוטיווציה לחקיקתו של OPA ראו Robertson 2011.

OPA כולל באופן מפורש גם את הנזק הכלכלי הטהור כנזק בר-פיצוי. ראו סעיף 2702(b)(2)(E) ל-OPA: "Profits and Earning Capacity – Damages equal to the loss of profits or impairment of earning capacity due to the injury, destruction, or loss of real property, personal property, or natural resources, which shall be recoverable by any claimant".

נזק לאימוני – באשר להתפתחותו של הנזק הלא-אימוני בישראל, בפסק-הדין בעניין **נדיר נ' הכנוביץ**, משנת 1957, נקבע כי הפיצוי בגין ראשי-נזק לא-אימוניים מוגבל למקרים שבהם הוא מתלווה לפגיעה פיזית בתובע. אולם בפסק-הדין בעניין **עיריית ירושלים נ' גורדון**, משנת 1985, נקבע כי פיצויים בגין נזק לא-אימוני יכולים להיפסק גם בהעדר פגיעה פיזית, ובמילותיו של השופט ברק (שם, בעמ' 142): "...כשלעצמי, איני רואה כל יסוד רציונאלי להבחין בין נזק לא-רכושי, הכרוך בנזק רכושי, לבין נזק לא-רכושי, העומד בפני עצמו. מדוע אקבל פיצוי על פחד שפחדתי, אם הדבר הביא לכאב בבטני, ולא אקבל פיצוי על פחד שפחדתי, אם בטני לא כאבה? מהו היסוד הרציונאלי להבחנה זו?" וראו את הפסיקה הארוכה שהסתמכה על תקדים זה, למשל: פרשת **תנובה נ' ראבי**, פרשת **המר נ' עמית** ופרשת **אגבבה נ' המועצה המקומית פרדס חנה כרכור**.

הפגיעה באוטונומיה הוכרה כנזק לא-אימוני בר-פיצוי בפסק-הדין בעניין **דעקה נ' בית החולים "כרמל" חיפה**, שבו נקבע כי התערבות רפואית ללא הסכמה מפורשת של החולה מהווה הפרה של הזכות היסודית לאוטונומיה. זכות זו, כך נקבע, חובקת את כל ההיבטים המרכזיים בחייו של אדם, ומשתמע ממנה, בין היתר, כי "לכל אדם חירות מפני התערבות בגופו ללא הסכמתו" (שם, בעמ' 571). הפגיעה באוטונומיה כנזק פותחה עוד בפסק-הדין בעניין **תנובה נ' ראבי**, שם נקבע כי שתיית משקה החלב שמכרה תנובה ללא ידיעת הצרכן על החומרים הנוספים שהוכנסו למשקה מהווה פגיעה באוטונומיה של אדם על גופו. זאת, אף שהוכח כי החומרים הנוספים לא גרמו לנזק פיזי.

4. הערות לפרק ד – מגבלותיו של משטר האחריות לנזקי הקידוחים

בעיית ה"חסינות" מפני פסק-דין – לקריאה כללית על בעיית החסינות ראו Shavell 1986.

ההערכות לגבי הנזק שנגרם בעקבות התאונה במפרץ מקסיקו נעות סביב 40 מיליארד דולר (ראו Wearden 2010), ועלות הנזקים שנגרמו בעקבות תאונת המכלית "אקסון ואלדז" הייתה כ-3.8 מיליארד דולר (ראו Struck 2009). אל מול זאת, שווי הנכסים של חברת BP הוא כ-300

רגולציה סביבתית על קידוחים ימיים ישראלים: אחריות נזיקת וביטוח

לבין הדין האנגלי בנושא זה ראו את פסק-הדין בעניין Sidaar, בעמ' 418-417.

המקרה של קידוחים ימיים מצדיק באופן מיוחד את הטלת האחריות החמורה המוטלת ברגיל על פעילות מסוכנת במשפט המקובל: ראשית, מדובר בפעילות שהיקף הנזק הצפוי ממנה הוא עצום; שנית, הפעילות נעשית לאורך שנים; שלישית, אופי הפעילות גורם גם לכך שהשפעתם של אמצעי הזהירות על הסיכויים לגרימת נזק אינה ניתנת להערכה מדויקת; ולבסוף, גם היחס בין הסיכון מהפעילות לבין הרווח החברתי הנובע ממנה קשה מאוד להערכה (או במילים אחרות, הסיכון אינו משתלם בהכרח לחברה).

שיקולים כלכליים – על מטרותיהם של דיני הנזיקין על-פי הניתוח הכלכלי של המשפט ראו, למשל, פורת 2012 וגלעד תשנ"ג.

על "השוקל הטוב ביותר" ראו Calabresi 1970, בעמ' 175, ומאוחר יותר Calabresi & Hirschhoff 1971, בעמ' 1060-1061.

על משטר של אחריות מוגברת כמתמרץ רמת פעילות יעילה ראו Shavell 1980.

על העלויות מסדר שלישי בהקשר זה – עלויות משפטיות ואדמיניסטרטיביות – ראו Shavell 2005a, בעמ' 9.

הכרה בנזק סביבתי כנזק בריפוי:

באשר **לקליטת רעיון הקיימות**, מדינת ישראל חתומה על מסמכים מרכזיים המאמצים את העיקרון של פיתוח בריקיימא, כגון "הצהרת ריו" (ועידת האו"ם על סביבה ופיתוח 1992), והעיקרון החל עושה את דרכו גם אל החקיקה הפנימית – ראו סעיף 1(3) לחוק שמירת הסביבה החופית. לגבי **קליטת עקרון הזהירות המונעת** ראו, למשל, סעיף 1 לחוק אוויר נקי וסעיף 1 סיפא לחוק למניעת מפגעי אסבסט ואבק מזיק. לגבי **קליטת עקרון "המזהם משלם"** ראו חוק הגנת הסביבה, חוק למניעת מפגעים סביבתיים וחוק האחריות לפיצוי נזקי זיהום בשמן, וראו גם בדברי ההסבר להצעת חוק חבות בנזיקין של בעל כלי שיט לנזקי זיהום הים בשמן.

בין החוקים שמטרותיהם המוצהרות כוללות הגנה על הסביבה ניתן למנות, למשל, את חוק שמירת הסביבה החופית. החוק מגדיר את הפגיעה בסביבה החופית כפעולה של אדם "...הגורמת לשינוי ניכר במהלך ההתפתחות הטבעית או בשימור של הסביבה החופית... [ובכלל זה] פגיעה במערכות אקולוגיות... [וגרימת סיכון או נזק לאזורי מחיה של מיני צומח או בעלי חיים]. גם חוק אוויר נקי קובע בסעיף 1 כי מטרתו "...להביא לשיפור של איכות האוויר... לשם הגנה על חיי אדם... ולשם הגנה על הסביבה, לרבות משאבי הטבע, המערכות האקולוגיות והמגוון הביולוגי, למען הציבור ולמען הדורות הבאים". ראוי להזכיר בהקשר זה גם את הצעת חוק אחריות אזרחית בשל זיהום סביבתי, אף שזו לא התקבלה בסופו של דבר על-ידי הכנסת. הצעת חוק זו מגדירה "נזק לסביבה" כ"פגיעה משמעותית בסביבה הטבעית, לרבות במגוון הביולוגי".

הגדרת נאמן ציבורי שיוכל לתבוע בגין נזק לסביבה וקביעת ייעוד לכספי הפיצויים:

קרנות ייעודיות לכספי פיצויים המשולמים בגין נזקים מפעילות בים קיימות בארץ ובעולם. **בישראל** הוקמה "הקרן למניעת זיהום הים" מכוח סעיף 13 לפקודת מניעת זיהום מים בשמן. מטרת הקרן, כפי שהן מוגדרות באתר המשרד להגנת הסביבה, הן לרכז אמצעים כספיים ללחימה בזיהום מים, למנוע זיהומים בים ובחופים, ולסייע

דרישת הביטוח במדינות השונות אינה אחידה ואינה תמיד ברורה:

• **בארצות הברית** על האחראי למתקן להראות אחריות פיננסית (financial responsibility) לנזקים בגובה של עד 150 מיליון דולר, בין על-ידי פוליסת ביטוח, אגרות חוב, כתב אשראי או יכולת לביטוח עצמי. במקרה של התאונה במפרץ מקסיקו החזיקה Transocean, על-פי הדיווחים, ביטוח נזקי גוף בגובה 500 מיליון דולר וביטוח אחריות צד ג בגובה 900 מיליון דולר. ראו Palmer 2011.

• **באנגליה** הרשות האחראית (המחלקה לאנרגיה ולשינוי אקלים – DECC) צריכה להיות משוכנעת כי בעל הרישיון "לא ייכשל במימוש הרישיון שניתן לו בשל העדר יכולת כלכלית", אך אין דרישות קבועות ומוגדרות לביטוח נזקי הקידוחים. הדבר נמצא כעת בבחינה מחדש על-ידי DECC. ראו <https://www.gov.uk/government/news/uk-increases-north-sea-rig-inspections>. עם זאת, כל מי שקודחים במדף היבשתי של אנגליה חברים בהתאגדות OPLA, שהוזכרה לעיל (בהערות לפרק ב), וזו מבטחת את החברות לגבי נזקים עד לגובה של 250 מיליון דולר לתקריט.

• **בנורווגיה** נקבע, בסעיף 73 לתקנות שנחקקו מכוח חוק הנפט הנורווגי, כי כל פעילות הנעשית במסגרת רישיון הקידוח שניתן חייבת להיות מבוססת בכל זמן. הדרישה הספציפית היא שהביטוח יכסה לכל הפחות נזק למתקנים עצמם, נזקי זיהום ואחריות כלפי צד שלישי, ניקוי והרחקה של שרידי הניקוי במקרה של תאונה, וכן ביטוח עובדים. בעל הרישיון אחראי גם לכך שבעלי החוזים העובדים מולו יבטחו את עובדיהם באותו אופן. המשרד האחראי רשאי לקבל בטחונות גם בדרכים אחרות שאינן פוליסת ביטוח (כגון ביטוח עצמי).

• **בישראל** חוק הנפט מסמיך את משרד האנרגיה והמים לקבוע דרישות ביטוח וערבויות לבעלי רישיונות – ראו חוק הנפט, סעיפים 11' ו 10.

5. הערות לפרק ה – המלצות לאימוץ משטר נזיקת חדש

שיקולים המצדיקים הטלת אחריות חמורה על המזהמים:

שיקולי צדק – על-פי "פרדיגמת ההדדיות", כדי לבחור משטר אחריות יש לבחון אם המזיק והניזוק הציבו זה לזה סיכון באופן הדדי. נזק המחייב אחריות הוא זה שבו הניזוק לא הטיל על המזיק סיכון דומה (ראו Fletcher 1972). Keating מדגיש ברעיון ההדדיות את התפיסה שלפיה ראוי שחברי קבוצה הנהנים מפעילות מסוימת יישאו בעלויותיה. ראו Keating 2000.

לגבי משטר אחריות לפעילות מסוכנת – לסקירה של הפסיקה האמריקאית ושל האימוץ ההדרגתי של האחריות החמורה לפעילויות מסוכנות במאה וחמישים השנים האחרונות ראו Nolan & Ursin 1986. במשפט האמריקאי פעילות מסוכנת כפופה בדרך-כלל למשטר של אחריות חמורה (ראו Klass 2004). כך גם בדין האנגלי, אשר אימץ את פסק-הדין Fletcher v. Rylands, ומחיל את האחריות בגין נזקים שהם תוצאת השתחררות של דברים מסוכנים על מי שאחראי לסכנה – אחריות שנהוג לכנותה "אחריות חמורה לפעילות מסוכנת" (Lemmon 1996). הדין הישראלי, להבדיל משיטות המשפט המקובל, אינו מטיל אחריות חמורה על נזקה של פעילות מסוכנת, אלא מעביר במקרה כזה את נטל ההוכחה אל הנתבע, אשר צריך להוכיח כי לא פעל ברשלנות (סעיף 38 לפקודת הנזיקין). לדין בהבדל בין הדין הישראלי

מאוצר המדינה; על-ידי כספי פיצויים לשיקום ולתיקון של נזקים למשאבי-טבע, המשולמים מכוח OPA ומכוח חוקים אחרים; ועל-ידי קנסות המוטלים על-פי חוקים סביבתיים שונים. מטרת הקרן הן ניקוי דליפות של שמן לים, מניעה או הקטנה של נזקים סביבתיים שנגרמו מדליפות שמן, מניעה או הקטנה של איומים לדליפות של שמן, ותשלום פיצויי אחריות בשל נזקים שנגרמו עקב דליפת שמן.

בניקוי חופים ובפיקוח עליהם. מקורות המימון של הקרן הם אגרות הנגבות מאוניות, מנמלים ומתעשיות שעושות שימוש בנתיבי הים, כגון חברת חשמל וקצ"א; קנסות שבית-המשפט מטיל על גורמים מזדמנים מכוח הפקודה; וכספים מתקציב המדינה ומתרומות. **בארצות-הברית** ה-OPA מתייחס ל"קרן הנאמנות לאחריות לדליפות שמן" (Oil Spill Liability Trust Fund), אשר הוקמה מכוח 26 U.S.C. § 9509. הקרן ממומנת על-ידי המיסים הייעודיים המוטלים על נפט, המתקבלים

מקורות

ע"א 243/83 **עיריית ירושלים נ' גורדון**, פ"ד לט(1) 113 (1985).
ת"א (חי') 972/00 **עצמון נ' חיפה כימיקלים בע"מ** (החלטה מיום 18.1.2012).
ע"א 3464/05 **פז חברת נפט בע"מ נ' מדינת ישראל, משרד התחבורה, מחלקת עבודות ציבורית** (פסק-דין מיום 12.7.2006).
ב"ל (חי') 3063/06 **קרמר נ' המוסד ביטוח לאומי** (החלטה מיום 7.9.2009).
ע"א 1338/97 **תנובה מרכז שיתופי לשווק תוצרת חקלאית בישראל בע"מ נ' ראבי**, פ"ד נז(4) 673 (2003).
ע"א 804/80 **Sidaar Tanker Corporation נ' חברת קו צינור אילת אשקלון בע"מ**, פ"ד לט(1) 393 (1985).

ספרות

אנגלרד, יצחק, ברק, אהרן וחשין, מישאל (1976). **תורת הנזיקין הכללית** (גד טדסקי, עורך).
גדרון, תמר (תשס"ח). "בין רשלנות בנק (באנגליה) לרשלנות המדינה (בישראל): נזק כלכלי טהור בעולות רשלנות בראי הפסיקה החדשה, ניתוח והערכה במבט השוואתי", **הפרקליט** נ 96. גלעד, ישראל (1989). "על יסודותיה של עולות הרשלנות במשפט הנזיקין הישראלי", **עיוני משפט** יד 319.
גלעד, ישראל (תשנ"ג). "על גבולות ההרתעה היעילה בדיני הנזיקין", **משפטים** כב 421.
מנשה, דורון (תשס"ד). "דו"ח ועדת החקירה בעניין ההשלכות הבריאותיות של פעולות צבאיות בנחל הקישון, הערה ביקורתית", **הארץ** דין א 1.
פורת, אריאל (תשנ"ד). "אחריות קיבוצית בדיני נזיקין", **משפטים** כג 311.
פורת, אריאל (2012). "דיני נזיקין", **הגישה הכלכלית למשפט** פרק ו (אוריאל פרוקצ'יה, עורך).
פרי, רונן (תשס"ב). **ריקושטים כלכליים**.
רינת, צפיר (2004). "הזיהומים לא יעלמו", **הארץ** 19.9.2004 ב.1.
שנור, בועז (2007). "הקשר הסיבתי העובדתי בתביעות בגין נזקים שנגרמו מזיהומים סביבתיים", **מחקרי משפט** כג 559.
שנור, בועז (2011). **תביעות סביבתיות**.

דוחות ומסמכים אחרים

אדם טבע ודין (2011). **השפעות סביבתיות של קידוחי הגז: מאגר תמר במקרה מבחן** (ניתן להורדה באתר http://www.adamteva.org.il/_Uploads/dbsAttachedFiles/MaagarTamarReport.pdf).
דין וחשבון ועדת החקירה בעניין ההשלכות של פעילות צבאית בנחל הקישון ומימי הסביבה על בריאותם של חיילי צה"ל

חקיקה

חוק אוויר נקי, התשס"ח-2008.
חוק האחריות לפיצוי נזקי זיהום בשמן, התשס"ד-2004.
חוק הגנת הסביבה (המזהם משלם) (תיקוני חקיקה), התשס"ח-2008.
חוק המים, התשי"ט-1959.
חוק הנפט, התשי"ב-1952.
חוק למניעת מפגעים סביבתיים (תביעות אזרחיות), התשנ"ב-1992.
חוק למניעת מפגעי אסבסט ואבק מזיק, התשע"א-2011.
חוק שמירת הסביבה החופית, התשס"ד-2004.
פקודת הנזיקין [נוסח חדש].
פקודת מניעת זיהום מי-ים בשמן [נוסח חדש], התש"ם-1980.
דברי ההסבר להצעת חוק חבות בנזיקין של בעל כלי שיט לנזקי זיהום הים בשמן, התשס"א-2000, ה"ח 2938.
הצעת חוק אחריות אזרחית בשל זיהום סביבתי, התשס"ט-2009, פ/18/380, 1.4.2009.
"הנחיות להגשת ערבויות ביצוע", ניתן להורדה באתר משרד האנרגיה והמים - <http://energy.gov.il/Subjects/OilSearch/Documents/guarantee.pdf>.

פסיקה והחלטות

ע"א 4022/08 **אגבבה נ' המועצה המקומית פרדס חנה כרכור** (החלטה מיום 21.10.2010).
ע"מ (ת"א) 1291/07 **אחל"ה - איכות חיים לתושבי השרון נ' הוועדה המחוזית המשותפת לתכנון ולבניה** (החלטה מיום 5.2.2009).
ע"א 2781/93 **דקה נ' בית החולים "כרמל" חיפה**, פ"ד נג(4) 526 (1999).
ע"מ 2141/09 **הוועדה המחוזית המשותפת לתכנון ולבניה נ' אחל"ה איכות חיים לתושבי השרון** (החלטה מיום 31.12.2009).
ע"א (י-ם) 6121/99 **החברה להגנת הטבע נ' עמותת בית הכנסת הגדול אוהל משה**, פ"מ תשנ"ט(2) 807 (1999).
ע"א (חי') 4287/96 **המועצה המקומית דלית אל כרמל נ' חלבי** (החלטה מיום 15.11.1998).
ע"א 1326/07 **המר נ' עמית** (החלטה מיום 28.5.2012).
ע"א 4493/05 **ירושלמי נ' פולריס בע"מ**, פ"ד סב(2) 1 (2007).
ב"ל (חי') 3049/02 **כהן נ' המוסד לביטוח לאומי** (החלטה מיום 23.11.2006).
ת"א (חי') 732/01 **לוי נ' חיפה כימיקלים** (החלטה מיום 30.10.2011).
ע"א 610/02 **מפעל הפיס נ' לוטונט מועדון חברים בע"מ**, פ"ד נז(5) 97 (2003).
ע"א 4/57 **נדיר נ' כהנוביץ**, פ"ד יא 1465 (1957).
ת"א (ת"א) 21871/07 **נת.ע.נתיבי תחבורה עירוניים להסעת המונים נ' סונול ישראל** (החלטה מיום 8.12.2009).

רגולציה סביבתית על קידוחים ימיים ישראלים: אחריות נזיקת וביטוח

- Calabresi, Guido (1970). The Cost of Accidents.
- Calabresi, Guido & Hirschhoff, John T. (1971). Toward a Test for Strict Liability in Torts, 81 Yale Legal Journal 1055.
- Epstein, Richard A. (1973). A Theory of Strict Liability, 2 Journal of Legal Studies 151.
- Fletcher, George P. (1972). Fairness and Utility in Tort Law, 85 Harvard Law Review 537.
- Fogleman, Valerie M. (1997). English Law: Damage to the Environment, 72 Tulane Law Review 571.
- Isted, Jonathan (1999). Environmental Law in the United Kingdom – Practical Questions of Environmental Law, in Environmental Law in Europe 591 (N.S.J. Koeman ed.).
- Keating, Gregory C. (2000). Distributive and Corrective Justice in the Tort Law of Accident, 74 Southern California Law Review 193.
- Klass, Alexandra B. (2004). From Reservoirs to Remediation: The Impact of CERCLA on Common Law Strict Liability Environmental Claims, 39 Wake Forest Law Review 903.
- Langewiesche, William (2007). Jungle Law, Vanity Fair, May 2007, available at <http://www.vanityfair.com/politics/features/2007/05/texaco200705?currentPage=5>.
- Lemmon, Andrew Allen (1996). The Developing Doctrine of Rylands v. Fletcher: Hazardous Waste Remediation Contractors Beware, 42 Loyola Law Review 287.
- Nolan, Virginia & Ursin, Edmund (1986). The Revitalization of Hazardous Activity Strict Liability, 65 North Carolina Law Review 257.
- Palmer, Vernon Valentine (2011). The Great Spill in the Gulf... and a Sea of Pure Economic Loss: Reflections on the Boundaries of Civil Liability, 116 Penn State Law Review 105.
- Pitchford, Rohan (1985). How Liable Should a Lender Be? The Case of Judgment Proof, Firm and Environmental Risk, 85 American Economic Review 1171.
- Posner, Richard (1980). The Value of Wealth: A Comment on Dworkin and Kronman, 9 Journal of Legal Studies 243.
- Robertson, David W. (2011). The Oil Pollution Act's Provisions on Damages for Economic Loss, 30 Mississippi College Law Review 157.
- Rosenberg, David (1984). The Causal Connection in Mass Exposure Cases: A "Public Law" Vision of the Tort System, 97 Harvard Law Review 849.
- Scovazzi, Tullio (2009). The Mediterranean Guidelines for the Determination of Environmental Liability and Compensation: The Negotiations for the Instrument and the Question of Damage that Can Be Compensated, in Max Planck Yearbook of United Nations Law 183 (A. von Bogdandy & R. Wolfrum eds.).
- Scovazzi, Tullio (2012). Maritime Accidents with Particular Emphasis on Liability and Compensation for Damage from the Exploitation of Mineral Resources of the Seabed, in International Disaster Response Law 287 (A. de Guttry et al. eds.).
- Shavell, Steven (1980). Strict Liability versus Negligence, 9 Journal of Legal Studies 1.

- שהופעלו במקום** (יו"ר – מאיר שמגר) (חלק א, 2001; חלק ב, 2003). צה"ל, מטה כללי.
- התוכנית למשפט וסביבה, אוניברסיטת תל-אביב (2011). **רגולציה סביבתית של קידוחים ימיים: המצב המשפטי בישראל** (נייר מדיניות מס' 1/1).
- ועידת האו"ם על סביבה ופיתוח (1992). "הצהרת ריו על סביבה ופיתוח", בתוך המשרד לאיכות הסביבה, **אג'נדה 21 והצהרת ריו: רקע, תקציר והיבטים ישראלים** 19 (ניתן להורדה באתר [http://www.sviva.gov.il/InfoServices/ReservoirInfo/\(DocLib2/Publications/P0101-P0200/p0162.pdf](http://www.sviva.gov.il/InfoServices/ReservoirInfo/(DocLib2/Publications/P0101-P0200/p0162.pdf)).

חקיקה זרה

- (UK) Environmental Damage (Prevention and Remediation) Regulations 2009, Statutory Instruments 2009, No. 153.
- (UK) Explanatory Memorandum to the Environmental Damage (Prevention and Remediation) Regulations 2009, Statutory Instruments 2009, No. 153, available at http://www.legislation.gov.uk/ukxi/2009/153/pdfs/ukxiem_20090153_en.pdf ("דברי ההסבר של התקנות").
- Guidelines for the Determination of Liability and Compensation for Damage resulting from Pollution of the Marine Environment in the Mediterranean Sea Area, Decision IG 17/4, in Report of the 15th Ordinary Meeting of the Contracting Parties to the Convention for the Protection of the Marine Environment and the Coastal Region of the Mediterranean and its Protocols, UNEP(DEPI)/MED IG.17/10, Annex V, 133.
- (USA) Oil Pollution Act of 1990, 33 U.S.C. § 2701 et seq.
- (USA) Oil Spill Liability Trust Fund, 26 U.S.C. 9509.
- (Norway) Petroleum Activities Act of 29 November 1996, No. 72, Section 7-1, available at http://www.ptil.no/getfile.php/Regelverket/Petroleumsloven_e.pdf.
- (EU) Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council on Safety of Offshore Oil and Gas Prospection, Exploration and Production Activities, Doc. COM (2011) 688 final of 27 October 2011 ("הצעת החקיקה לפרלמנט האירופי").

פסיקה זרה

- Carlisle v. BP P.L.C. et al., No. 10-0943, complaint filed, Ala. Cir. Ct., Madison County, June 30, 2010.
- Exxon Valdez, 1994 U.S. Dist. LEXIS 6009 (D. Alaska 1994).
- Exxon Valdez, 1994 U.S. Dist. LEXIS 20555 (D. Alaska 1994).
- Exxon Valdez, 767 F. Supp. 1509 (D. Alaska 1991).
- In re the Exxon Valdez, 1994 U.S. Dist. LEXIS 5995 (D. Alaska 1994).
- Rylands v. Fletcher (1868), L.R. 3 H.L. 330.
- Scott Parker et al. v. Nalco Company et al., No. 10CV01749, U.S. Dist. Ct. E.D. Louisiana, June 16, 2010.
- Union Oil Company v. Oppen, 501 F.2d 558 (9th Cir.1974).

ספרות זרה

- Abraham, Kenneth S. (2008). The Liability Century: Insurance and Tort Law from the Progressive Era to 9/11.
- Abraham, Kenneth S. (2011). Catastrophic Oil Spills and the Problem of Insurance, 64 Vanderbilt Law Review 1767.



אמנות, דירקטיבות, דוחות של ועדות ומסמכים בין-לאומיים

- האמנה בדבר הגנת הים התיכון מפני זיהום, כ"א 25, 465 (נפתחה לחתימה ב-1976) (אמנת ברצלונה).
- Convention for the Protection of the Mediterranean Sea against Pollution (Barcelona Convention) (signed in 1976).
- Declaration of the United Nation Conference on Environment and Development (UNCED) 1992, 31 ILM 874.
- EU Directive 2004/35/EC of the European and of the Council of 21 April 2004 on environmental liability with regards to the prevention and remedying of environmental damage, Official Journal of the European Union No. L 143 of 30 April 2004 ("הדירקטיבה האירופית לאחריות סביבתית").
- House of Commons, Energy and Climate Change Committee, UK Deepwater Drilling – Implications of the Gulf of Mexico Oil Spill, Vol. 1, December 2010, HC450-I.
- Report to the Secretary-General pursuant to paragraph 19 of the Security Council resolution 687, Doc S/22559 of 2 May 1991.
- United Nation Security Council Resolution 687 (1991).
- Shavell, Steven (1986). The Judgment Proof Problem, 6 International Review of Law and Economics 45–58.
- Shavell, Steven (2005a). Liability for Accidents, Discussion Paper No. 10/2005, available at http://www.law.harvard.edu/programs/olin_center/.
- Shavell, Steven (2005b). Minimum Assets Requirements and Compulsory Liability Insurances as Solutions to the Judgment-Proof Problem, 36 RAND Journal of Economics 63.
- Struck, Doug (2009). Twenty Years Later, Impacts of the Exxon Valdez Linger, Yale Environment 360, 24 March 2009, available at http://e360.yale.edu/feature/twenty_years_later_impacts_of_the_exxon_valdez_linger/2133/.
- Wearden, Graeme (2010). BP Oil Spill Costs to Hit \$40bn, The Guardian, November 2, 2010, available at <http://www.guardian.co.uk/business/2010/nov/02/bp-oil-spill-costs-40-billion-dollars>.