

המבקש :

נתנאל ריגלר
ע"י ב"כ עו"ד צבי לוינסון
מרח' בן גוריון 6, חיפה, 35414
טל': 048525246 ; פקס : 048643827

- נ ג ד -

המשיב :

1.

פלנטקס בע"מ
ע"י ב"כ עו"ד יצחק מרציאנו
מרח' ברקוביץ 4, תל אביב, 64238
טל': 036075000 ; פקס : 036075050

מתייצב להליך :

2.

מדינת ישראל – היועץ המשפטי לממשלה
ע"י ב"כ עו"ד מפרקליטות מחוז מרכז-אזרחי
מדרך מנחם בגין 154, בית קרדן, 6492107
טל': 073-3736262 ; פקס : 02-6468017

ובעניין :

3.

אדם טבע ודין – אגודה ישראלית להגנת הסביבה
ע"י ב"כ עו"ד אלי בן ארי
מרח' יהודה הלוי 48, תל-אביב
טל': 03-5669939 ; פקס : 03-5669940

עמדה מטעם היועץ המשפטי לממשלה

בהמשך להודעתו בדבר התייצבותו להליך מכוח סמכותו לפי סעיף 1 לפקודת סדרי הדין (התייצבות היועץ המשפטי לממשלה) [נוסח חדש] ובהתאם להחלטת בית המשפט הנכבד, מתכבד היועץ המשפטי לממשלה להגיש עמדה מטעמו בהליך זה ביחס למחלוקות בין הצדדים כפי שבאו לביטוי בבקשה לסילוק התובענה על הסף :

א. פתח דבר

- ביום 28.3.2019 וביום 12.6.2019 ניתנו החלטות בית המשפט הנכבד ולפיהן התבקש היועץ המשפטי לממשלה לבטא את עמדתו ביחס לבקשת הסילוק על הסף שהוגשה על ידי המשיב, ובעיקר ביחס לשאלה האם קיימת עילת תביעה "קניינית", המאפשרת הגשת בקשה לניהול תובענה כייצוגית בגין פגיעה במקורות מים.
- כבר בפתח הדברים יבקש היועץ המשפטי לממשלה להתייחס לשאלת עילת התביעה הקניינית, שכן כעולה מהחלטות בית המשפט הנכבד בעניין, לא נגרם במקרה נושא התביעה נזק קנייני לאדם פרטי.
- במקרה יחיד, למיטב הידיעה, שבו נדונה בקשה לאישור ניהול תובענה כייצוגית בגין פגיעה במים, נדחתה הבקשה, ובית המשפט קבע כי לא ניתן לייחס את הפגיעה לקניינו הפרטי של המבקש. כך, בת"צ (חיפה) 2283-09-16 **שיינס נ' נייר חדרה בע"מ** (פורסם בנבו, 11.6.2017) (להלן : **"עניין נייר חדרה"**), דן בית המשפט בבקשת התובע שטען כי מאחר שלפי חוק המים, התשי"ט-1959 (להלן : **"חוק המים"**) **"מקורות המים במדינת ישראל הם קניינו של הציבור"** (ראו סעיף 1 לחוק המים), קמה לו עילת תביעה אישית, כיחיד מיחידי הציבור, בגין פגיעה באחד ממקורות המים (באותו מקרה – נחל חדרה). בית המשפט דן בבקשה מתוך ניתוח של תכלית חוק המים בכללותו, והגיע

לכלל מסקנה, כי הוראת סעיף 1 לחוק המים הינה בעלת משמעות בתחום המשפט הציבורי, אך לא ניתן לייחס לה משמעות במשפטי האזרחי-הפרטי, ובדרך זו להקנות זכות תביעה קניינית-אישית ליחיד מיחיד הציבור, בגין פגיעה במקורות המים. בהתאם נקבע, כי:

"הובהר ממקרא לשון החוק בשלמותו, כי המים הם קניין ציבורי יקר ערך, כאשר השימוש בהם נעשה בכפוף לרגולציה ולפיקוח הדוק של הממשלה. מכאן עולה, כי במדינת ישראל אין אדם ו/או תאגיד יכול לרכוש זכות קניין במים, משום שהמים הם קניין הציבור כולו, כלומר, קניינה של המדינה. הניתוח הפרשני, מוביל, אם כן, למסקנה שלפיה לא ניתן לקבל את הפרשנות המוצעת על ידי המבקש, כאמור לעיל, אפילו לא כאפשרות סבירה, בין היתר גם נוכח השלכות הרוחב שעשויות לנבוע מקבלת טענת המבקש, באופן שיש בו כדי לעגן זכויות קנייניות, בקניין הציבור, שהוא בבעלות המדינה".¹

4. בנוסף, ולצד הטענה כי כלל לא קמה למבקש הייצוגי עילת תביעה קניינית, הרי שעמדת היועץ המשפטי לממשלה היא שהמבקש הייצוגי בהליך זה אף אינו יכול לתבוע, בשם כלל הציבור, בגין נזקים שנגרמו לציבור כולו, זאת, מאחר שהוא לא הראה כי נגרם לו "נזק מיוחד". מושכלות יסוד הן כי על מנת להגיש תביעה לפיצוי בגין נזק, על הניזוק להראות כי נגרם לו נזק מיוחד (ע"א 448/87 צבי המרמן, קבלן לבנין בע"מ נ' עיד אברהים חסון, פ"ד מג(3) 810 (1989)). ככל שמדובר בנזק שהוא זהה לכלל הציבור, וככל שהמבקש לא הראה כי נגרם לו נזק מיוחד, ובהיעדר נזק מיוחד לתובע, אין לו גם על מה להשעין את בקשתו לניהול התובענה כייצוגית, אשר אין הן היא אלא מכשיר דיוני לקיבוץ אוסף של עילות תביעה פרטיות.

5. כך, המבקש בעניינו מבקש לייחס נזק למשאבי טבע, אשר נגרם לכלל הציבור, לתובע פרטי או קבוצת תובעים פרטיים, וזאת מבלי שנטען או הוכח כי נגרם להם נזק מיוחד. משאבי הטבע, מעצם טיבם, שייכים לכלל הציבור, והמדינה היא המחזיקה, כנאמן הציבור, באחריות להם, והיא האחראית לשמירה על האינטרס הציבורי מפני פגיעה בהם. ויודגש, כי הדברים אמורים כאשר מדובר בתובע ייצוגי אשר מבקש לטעון לנזק לכלל הציבור, ולא לקבוצה מסוימת אשר לחברה נגרם נזק מיוחד.

ב. רקע רלוונטי לבקשת האישור

6. המבקש, מר נתנאל ריגלר, תושב העיר נתניה, הגיש את הבקשה לאישור ניהול תובענה כייצוגית (להלן: **"בקשת האישור"**) נגד חברת "פלנטקס בע"מ", חברה פרטית שהיא חלק מקבוצת 'טבע' ובבעלותה, מפעל הייצור שלה מצוי באזור התעשייה הצפוני של נתניה.

7. בקשת האישור הוגשה בשל טענת המבקש למפגע סביבתי של זיהום מים בחומרים המשמשים בתרופות ובחומרי גלם לייצור תרופות שמקורם אצל המשיב. לטענת המבקש, החומרה הרבה של גורם המפגע מיוחסת לו עקב מספר החומרים המזהמים הרב, התפשטותם לתת הקרקע, כמות מים רבה שזוהמה, ריכוזי מזהמים חריגים ביותר ופגיעה בבארות להפקת מים אשר הובילה להפסקת השימוש בהם. נטען כי דליפת הכימיקלים ו/או השפכים למקור המים שהביאה לזיהומו ולזיהום תת הקרקע בשטח מפעל המשיב ומחוצה לו, נבעה מזלזול מתמשך ורשלנות המשיב.

¹ יצוין, כי לצד דחייתו את התביעה מכוח העילה הקניינית מצא בית המשפט להעיר בהערת אגב, כי ככל שהיתה מונחת לפניו תביעה נזיקית, פסיקתו היתה שונה. היועץ המשפטי לממשלה חולק על אמירה זו, כמובהר בעמדה זו: דיני הנזיקין מחילים דרישות מובהקות בנושא קשר סיבתי וריחוק הנזק, וכפי שנקבע בספרות מלומדים וכן בפסיקה המשווה בשיטות משפט דומות לשיטתנו, מעקרונות אלה נובע קושי לייחס נזק למשאבי טבע, לתובע פרטי, שאינו מסוגל לבסס נזק ממוני או מיוחד.

8. בבקשת האישור נדרש מהמשיב לטפל במי התהום המזוהמים ולסלק מהם ומהקרע את המפגעים שיצרה. בנוסף, נדרש כי המשיב תשיב למבקש ולציבור בכללותו את טובות ההנאה שצמחו למשיב כתוצאה מהזיהום (הגדלת ההכנסות בשל הגדלת הייצור שהוביל לזיהום, והחיסכון מדחיית ההוצאות על ניקוי המים והקרע), שכן מקור המים המזוהם הוא קניינו של הציבור.
9. בקשת האישור נסמכת על סעיף 3(א) לחוק תובענות ייצוגיות, התשס"ו-2006 ("חוק תובענות ייצוגיות") אשר מתיר, במסגרת פרט 6 בתוספת השנייה לחוק, הגשת תובענה בקשר למפגע סביבתי כמשמעותם בחוק למניעת מפגעים סביבתיים (תביעות אזרחיות), התשנ"ב-1992 (להלן: "חוק מניעת מפגעים").
10. המבקש נסמך בבקשת האישור על חוק המים, שם נקבע בסעיף 1 כי "מקורות המים שבמדינה הם קנין הציבור, נתונים לשליטתה של המדינה ומיועדים לצרכי תושביה ולפיתוח הארץ". לטענת המבקש, המשיב גרם לזיהום קרקע המשמשת את הציבור וגרם לזיהום מי התהום, שהם קניין הציבור ורשות הרבים. החומרים שנמצאו בקרקע ובמי התהום מהווים לטענתו מפגע סביבתי של "זיהום על ידי פסולת" כהגדרתו בחוק למניעת מפגעים.
11. המבקש טוען, כי על המשיב להשיב את המצב לקדמותו – היינו, לטפל בזיהום שנוצר ולנקות את השטח כך שיושב המצב לקדמותו טרם הזיהום. עוד טוען המבקש לעשיית עושר ולא במשפט, משום שהמשיב התעשר שלא כדין מאחר שבזכות יצירת המפגע והחיסכון בעלויות הטיפול התעשרה בסכום לא מבוטל. כך, לטענת המבקש פגיעה שלא כדין בקניין של אדם המעשירה את הפוגע, צריכה לזכות את הנפגע בסעד של השבה על פי דיני עשיית עושר ולא במשפט.
12. היקף סעד ההשבה: לפי המבקש, החזרת המצב לקדמותו אינה פחותה מ-30 מיליון ש"ח והתועלת שצמחה למשיב כתוצאה מדחיית ההשקעה בטיפול בזיהום הינה כ-21 מיליון ש"ח. כך, שבסך הכל על המשיב להשיב לכלל הציבור סכום שלא יפחת מכ-51 מיליון ש"ח. לכך יש להוסיף פיצוי בסך של 320,000 ש"ח, לכלל הציבור, בגין כל חודש נוסף בו נדחתה ההשקעה בטיפול בזיהום (המבקש תומך זאת בחוות דעת מטעמו).
13. הגדרת הקבוצה – לפי הקביעה שמקורות המים הם קניין הציבור, הרי שהקבוצה שקניינה נפגע על ידי המשיב היא כל תושבי מדינת ישראל, כאשר המבקש הינו אחד מיחיד הקבוצה והפגיעה המתוארת של המשיב פגעה גם בקניינו.
14. עוד בטרם הוגשה תשובה לבקשת האישור, עתר המשיב לסילוק בקשת האישור על הסף, במסגרתה העלתה את הטענה בדבר אי קיומה של עילת תביעה "קניינית" המאפשרת הגשת בקשה לאישור ניהול תובענה כייצוגית בגין פגיעה במקורות מים. בקשת הסילוק על הסף נסמכה, בין היתר, על הפסיקה בעניין חדרה, אשר ערעור שהוגש על פסק הדין נדחה לבקשת מגישו, בהמלצת שופטי בית המשפט שלערעור (ע"א 6159/17).
15. בעניין נייר חדרה טען המבקש לפגיעה במקורות המים (נחל חדרה), בשל הזרמת שפכים ומי קולחין שגרמו לזיהום. בקשת האישור היתה מושתתת על עילה קניינית ולפיה מקורות המים הם קניין הציבור בהתאם לסעיף 1 לחוק המים. על יסוד העילה הקניינית עתר המבקש לסעד של השבה מכוח סעיף 1 לחוק עשיית עושר ולא במשפט, התשל"ט-1979 (להלן: "חוק עשיית עושר ולא במשפט").

16. בית המשפט קבע, כי לא ניתן לקבל את פרשנות המבקש למונח "קניין הציבור", לפיה לכל אחד מיחיד הציבור ישנה זכות קניינית על מקורות המים, באופן שמקים לכל אחד מיחיד הציבור זכות לתבוע סעד של השבה בגין פגיעה בקניינו. המים הם קניין ציבורי הכפוף לרגולציה ולפיקוח של הממשלה. מכאן, שבמדינת ישראל אין אדם או תאגיד שיכול לרכוש זכות קניין במים, משום שהמים הם קניין הציבור כולו, כלומר, קניינה של המדינה. אמנם, זיהום מקורות המים מאפשר הגשת בקשה לניהול תובענה כייצוגית מכוח החוק למניעת מפגעים סביבתיים, בעילות כאלו ואחרות מתחום הנזיקין, אולם לא ניתן לבסס תובענה ייצוגית מסוג זה, על יסוד עילה קניינית.

17. עוד התייחס בית המשפט הנכבד שם לכך שעל המבקש להצביע על עילת תביעה אישית שלו ושל כל חברי הקבוצה, שלא נובעת מתחום המשפט הציבורי, שכן המבקש אינו יכול לייחס לעצמו, בתובענה ייצוגית, מעמד של עותר ציבורי. אמנם, לכל אחד מיחיד הציבור זכות ברכוש הציבורי ובכלל זה גם מקורות המים. אולם זכות זו אינה מעגנת זכות תביעה בעילה קניינית **"כאשר אין מניעה ואף ראוי, למצות את הפגיעה בקניין הציבור באמצעות עילות נזיקיות או אחרות, ככל שנגרם נזק למאן שהוא כתוצאה מהפגיעה בקניין הציבור ולא על ידי תביעה בעילה קניינית"** (ראו שם פסקה 50 שם).

18. בשולי הדברים יוסיף היועץ המשפטי לממשלה, כי האגודה הישראלית להבנת הסביבה – אדם טבע ודין, קיבלה את אישורו של בית המשפט להצטרף כ"דיד בית משפט" וזאת בין היתר, בהתאם להוראת סעיף 15 לחוק תובענות ייצוגיות. זאת, בשים לב לכך שהשאלה היחידה הטעונה כעת הכרעה היא בקשת הסילוק שהוגשה על ידי המשיב. לכן, ניתנה לאדם טבע ודין רשות להגיש תשובה מטעמה לבקשת הסילוק על הסף (החלטה מיום 12.6.2019). תשובה כאמור הוגשה והוצגה בה עמדה לפיה יש לדחות את בקשת הסילוק על הסף לאור האינטרס הציבורי המגולם במיצוי ניהול ההליך בעניין זה (בתמצית, נטען שם כי סילוק על הסף הינו אמצעי קיצוני; חומרת המעשים והיותם עבירה על חוק המים; לא קיימת פסיקה תקדימית המחייבת סילוק על הסף; פגיעה בקניין הציבור מקימה זכות תביעה ומצדיקה הכרה בניהול ההליך כתובענה ייצוגית).

ג. קיומה של עילה – השאלה הקניינית

19. השאלה העומדת לדיון, בהמשך להחלטות בית המשפט הנכבד בעניין, היא האם קיימת עילת תביעה 'קניינית', המאפשרת הגשת תובענה ייצוגית בגין פגיעה במקורות מים העולה כדי פגיעה בקניינו של היחיד, ומכך מה פרשנות המונח "קניין הציבור" כפי שמופיע בסעיף 1 לחוק המים.

20. חוק המים הוא חוק מסגרת המסדיר את נושא המים על כל היבטיו, ובכלל זה, הפקתם, חלוקתם, הספקתם, שמירה על מקורות המים, שימוש במים ותשלום דמי מים. בנוסף, מסדיר חוק המים את דרכי השימוש במים, וההפקה וההספקה של מים הכפופים לרגולציה ולפיקוח הדוק של הממשלה. תכלית חוק המים היא שמירה על מקורות המים והספקת מים לכל תושבי המדינה ולצרכים השונים.

21. חוק המים, קובע, כאמור בסעיף 1, כי מקורות המים במדינת ישראל הם קניינו של הציבור ומיועדים לפיתוחה של הארץ ולצרכי תושביה, כאשר השליטה עליהם נתונה בידי המדינה. סעיף 2 לחוק המים מגדיר מה הם אותם מקורות מים, בקבעו:

"מקורות המים לעניין חוק זה הם המעיינות, הנחלים, הנהרות, האגמים ושאר הזרמים ומקווים של מים, בין עיליים ובין תחתיים, בין טבעיים ובין מוסדרים או מותקנים, בין שהמים נובעים או זורמים או עומדים בהם תמיד או לפרקים, לרבות מי ניקוז ומי שופכין".

22. זאת ועוד, סעיף 4 לחוק המים מבהיר שמדובר בקניין ציבורי ולא פרטי בקובעו כי הבעלות בקרקע אינה מקנה בעלות על מקור המים שבקרקע וזאת מבלי לפגוע בזכות היסוד של בעל הקרקע, לקבלת מים, על פי סעיף 3 לחוק. מהוראות חוק המים ניתן ללמוד כי המדינה היא בעלת זכות הניהול של מקורות המים שהם כאמור משאב לאומי יקר ומוגבל.

23. לפיכך, מקורות המים הם "קניין הציבור" יקר ערך שהשימוש בו נעשה תחת אסדרה ופיקוח של רשויות המדינה.

24. בקשת האישור מושתתת על עילה קניינית, אלא שבהתאם לאמור לעיל, לא ניתן לקבל את פרשנות המבקש לפיה "קניין הציבור" כאמור בחוק המים, משמעו זכויות קנייניות לכל אחד מיחיד המדינה במשאב זה (ראו הניתוח שנעשה במסגרת פסק הדין בעניין חדרה).

ד. בקשת האישור אינה מעלה טענה לנזק מיוחד

25. תביעות בנוזיקין, אשר לא ניתן לקשור בהן בין ההתנהגות העוולתית המזהמת, לבין אדם או קבוצת בני אדם שנפגעו באופן ישיר וספציפי, צפויות להיתקל בקושי מהותי. במקרה של פגיעה במשאבי הטבע, קושי זה עולה כאשר אין בנמצא אדם מסוים אשר יכול להצביע על נזק מיוחד שנגרם לו באופן אישי כתוצאה מן הפגיעה בסביבה.

26. כך, עיון בבקשה דגן מעלה, כי המבקש אינו מציין בתביעתו נזק מיוחד שנגרם לו ביחס לזיהום הנטען – למעט טענה בעלמא לגבי נזק לא ממוני – ונראה, כי בנסיבות המקרה דגן, אף אין ביכולתם להצביע על נזק כזה. כאמור, החובה להוכחת נזק מיוחד נדרשת בהתאם למספר עקרונות יסוד בדיני הנוזיקין.

27. ראשית, טענת המבקש היא לנזק כולל לחברי הקבוצה, מבלי שהמבקש מבסס או טוען לנזק שנגרם לכל אחד ואחד מחברי הקבוצה (שכן אין טענה שחלו או מתו חלילה או שנגרם נזק אחר כתוצאה מהזיהום). מכאן שהמבקש כלל אינו טוען לנזק כהגדרתו בפקודת הנוזיקין [נוסח חדש] (להלן: "פקודת הנוזיקין").

28. שנית, באשר להתנהגות אשר אין אפשרות לקשור בין תוצאתה לבין נזק שנגרם לאדם או לקבוצה מסוימת של בני אדם, הרי שלא מתמלא רכיב הקשר הסיבתי העובדתי בין ההתנהגות העוולתית (לכאורה) לבין הנזק.

29. שלישית, עקרון יסוד בדיני הנוזיקין, הוא עיקרון "ריחוק הנזק", לפיו יינתנו פיצויים רק בשל נזק שעלול לנבוע באורח טבעי ממהלך הרגיל של הדברים ושנגרם במישרין מעוולת התובע (סעיף 76 (1) לפקודת הנוזיקין). עקרון ריחוק הנזק והדרישה לנזק מיוחד לתובע, מונעים ממעגל הניזוקים הפוטנציאליים לתבוע להפוך לאין-סופי. כידוע תביעה 'נזיקית' בכלל וכבסיס לתובענה ייצוגית בפרט, אינה יכולה להיות מושתתת אך ורק על קיומה של עוולה נטענת. שכן כאמור, לא כל עוולה מזכה בפיצוי. הכלל הבסיסי המזכה בפיצוי נזיקי הוא "השבת המצב לקדמותו" וככל שלא נוצר שינוי במצבו של התובע, קרי לא נגרם לו נזק, לא נולדת לו עילת תביעה.

30. תפיסה זו מוצאת ביטוייה בעוולת המטרד לציבור כפי שנקבעה על ידי המחוקק הישראלי. יוער, כי עוולת מטרד לציבור הינה העוולה היחידה המתמקדת במפורש באינטרסים של הציבור ולא באלה של אדם פרטי ולכן נחשבה בארצות הברית כעילה המתאימה ביותר לתביעה בגין נזק

סביבתי.² ואולם, עוולה זו אינה מאפשרת לפרט לתבוע פיצוי כספי מכוחה, אם לא נגרם לו נזק ממוני. זאת, בעוד שמגבלה זו אינה חלה ביחס לעוולת מטרד ליחיד (ראו סעיפים 42-43 לפקודת הנזיקין).

ה. הגשת תובענות ייצוגיות בגין נזקים לסביבה בשם כלל הציבור

31. אחת המסגרות הדיוניות להבאת תובענות סביבתיות לפני בית המשפט, והיא גם המסגרת בה עוסקת עמדה זו – היא התובענה הייצוגית. כידוע, חוק תובענות ייצוגיות, התשס"ו-2006, אינו מקור בפני עצמו היוצר עילות תביעה חדשות אלא משמש כחוק דיוני בלבד. כך, נפסק בדנ"א 5712/01 ברזני נ' בזק, חברה ישראלית לתקשורת בע"מ, פ"ד נז(6) 385 (2003), כי:

"התובענה הייצוגית היא בבחינת המשך לזכות התביעה האישית, ובאין זכות תביעה אישית לא תקום ולא תהיה אף תובענה ייצוגית. התובענה הייצוגית מְדַמָּה עצמה לחדר שְׁלֶפְנִים מחדר, ואין אתה בא כלל אל חדר פנימי אלא אם עברת בחדר חיצוני...."

אם כך על דרך הכלל, לא-כל-שכן שמכשיר התובענה הייצוגית אינו נותן כלל בידינו עילת תביעה לעצמה. התובענה הייצוגית אינה אלא מכשיר דיוני לצירוף תביעות אישיות עוד ועוד להליך אחד ויחיד" (ההדגשות הוספו – הח"מ).

ראו גם: בג"ץ 2171/06 שני כהן ואח' נ' יו"ר הכנסת ואח' (פורסם בנבו, 29.8.2011); רע"א 7028/00 אי.בי.אי ניהול קרנות נאמנות (1978) בע"מ נ' אלסינט בע"מ (פורסם בנבו, 14.12.2006).

32. משכך, תובענה ייצוגית אינה יכולה ליצור עילת תביעה לקבוצה, מקום שזו אינה קיימת לפי הדין המהותי לכל אחד מחברי הקבוצה בנפרד. בעצם חברתם של חברי הקבוצה יחד אין בכדי להקנות להם עילת תביעה שלא הייתה מוקנית לכל אחד מהם בתביעה אישית. כך, גם בגדר תובענה ייצוגית בגין נזק אקולוגי או נזק משאב טבע, על התובע ועל חברי הקבוצה להראות זיקה מיוחדת למשאב הטבע, במידה שתבסס לתובע מעמד לתבוע בגינה. כך, מקום שבו מבקש התובע לייחס לעצמו נזק שנגרם לסביבה, שאינו נזקו המיוחד, אלא שהוא נזק שנגרם באופן שווה לכלל הציבור, הרי שהוא לא יוכל להביאו לא כתביעה אישית ומשכך אף לא כתובענה ייצוגית; וכך גם מקום שבו טוען התובע להתעשרות על חשבון, שעה שאין מדובר בקניינו הפרטי ודומה כי ההתעשרות היא על חשבון הציבור.

33. לצד זאת יצוין בהמשך לאמור לעיל, כי מפגעי זיהום סביבתי עשויים לעיתים להקים זכות תביעה ליחידים וייתכן שגם לתובעים ייצוגיים, כאשר נגרמים בגינם נזקים בריאותיים, פגיעה ברכוש, נזקים כלכליים וכיוצ"ב, ככל שאכן נגרמו נזקים כאלה ליחידים באופן אישי (ראו לדוגמה בנוגע למפגעי זיהום אויר, יתכנו בהחלט מקרים שבהם יש מקום להכיר בנזק המיוחד של תובע (ובהתאם – של קבוצת תובעים) שנחשפו באופן מיוחד לזיהום אויר כתוצאה ממפגע סביבתי. במקרים כאלה ראוי להכיר בנזקים של התובעים ובזכאותם לפיצוי (ראו למשל ת"צ (מחוזי ת"א) 22700-11-11 דניאל שוורץ נ' אמות השקעות בע"מ (פורסם בנבו, 6.11.2018).

² לנושא זה כמו גם ליתר השיקולים והניתוח המשפטי העומדים בבסיס עמדה זו ראו בהרחבה תמר קלהורה אכיפת-חוק ציבורית-אזרחית: תביעות נזיקין מטעם המדינה בשל פגיעה באינטרס הציבורי (חיבור לשם קבלת תואר דוקטור למשפטים, האוניברסיטה העברית בירושלים- הפקולטה למשפטים, 2014).

34. אולם בענייננו, בקשת האישור על עילה קניינית אינה עומדת בתנאי סעיף 4(א) לחוק תובענות ייצוגיות, הקובע כי על התובע הייצוגי להיות בעל עילת תביעה אישית "המעוררת שאלות מהותיות של עובדה או משפט המשותפות לכלל החברים הנמנים עם קבוצת בני אדם – בשם אותה קבוצה", וכן אינה עומדת בתנאי סעיף 4(ב) לחוק, הקובע כי כאשר אחד מיסודות עילת התביעה הוא נזק, על המבקש להראות כי נגרם לו, לכאורה, נזק.

35. כשלים וחסרים אלה בתובענה המוגשת לכאורה בשם כלל הציבור, אינם מקריים או נקודתיים אלא נעוצים בניסיונו של המבקש לנכס לו בשם אוסף של פרטים, את מקורות המים ולבסס מכוח זאת זכות תביעה אישית.

ו. סוף דבר

36. כפי שהוסבר בפירוט בעמדה זו, בקשת האישור מושתתת על עילה קניינית, אולם כפי שנקבע בפסק הדין בעניין חדרה, לא ניתן לקבל את פרשנות המבקש כאילו "קניין הציבור" בחוק המים משמעו קניין של כל אחד מיחיד הציבור ואין בכך כדי לבסס זכויות קנייניות לכל אחד מהם במשאב זה.

37. עוד, כפי שהסביר היועץ המשפטי לממשלה בהרחבה בעמדה זו, במקרים שבהם נטען לנזק הנגרם לכלל הציבור, ואשר בהם לא ניתן להצביע על נזק מיוחד שנגרם לפרטים מסוימים, אין בדין הישראלי מעמד לפרט לתבוע, ועל כן תביעות כאלו נתקלות בקושי משפטי מובנה. מאחר שהתובענה הייצוגית הינה מכשיר דיוני, הרי שאין בשימוש במכשיר זה כדי לגשר על העדר עילת תביעה מבוססת כמפורט לעיל.

לירן פאר, עו"ד
פרקליטות מחוז מרכז (אזרחי)
ב"כ היועץ המשפטי לממשלה

היום, י' תמוז תש"ף, 2 יולי 2020