

---

---

---

---

---

---

---

---

---

---

---

---

---

---

---

---

---

---

---

---

---

---

---

---



**כמה מילים על קיימות**

© קיימות (sustainability)  
מאז שנות השמונים, משמש המושג בעיקר לתיאור הקיום האנושי על פני כדור הארץ, זהו הבסיס להגדרה שטבעה ועדת ברונטלנד של האו"ם (Brundtland Commission) שהיא ההגדרה המצוטטת ביותר לקיימות ולפיתוח בר קיימה: "פיתוח בר קיימה הוא פיתוח העונה על צורכי ההווה בלי לפגוע ביכולתם של הדורות הבאים לספק את צורכיהם הם".

**כמה מילים על קיימות**

© קיימות (sustainability)  
בוועידת הפסגה העולמית בשנת 2005 נקבע כי פיתוח בר קיימה דורש פשרות בין הצרכים של הסביבה, של החברה ושל הכלכלה - "שלושת עמודי התווך" של הקיימות. גישה זו מובעת באיור שלוש האליפסות המראה ששלושת עמודי התווך אינם זרים זה לזה, ואף יכולים לחזק זה את זה.

---

---

---

---

---

---

---

---



---

---

---

---

---

---

---

---



---

---

---

---

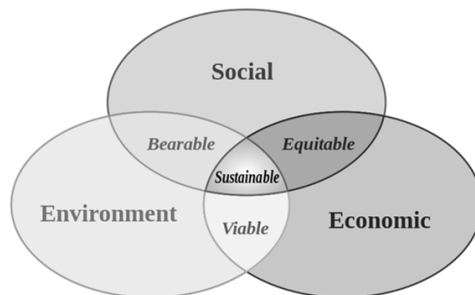
---

---

---

---

### כמה מילים על קיימות



ייצוג פיתוח בר קיימה כתחום המשותף לשלושה מרכיבים: כלכלה, חברה וסביבה.

### כמה מילים על קיימות

© קיימות (sustainability)

ההגדרה של האו"ם איננה מקובלת על הכול והיא זכתה לפרשנויות שונות. מהי קיימות, מה צריכות להיות מטרותיה, ואיך משיגים אותן, כל אלה נתונים לפרשנות. ניתן למצוא פעילי איכות סביבה קיצוניים שיאמרו שלא קיים פיתוח בר קיימה, כי כל פיתוח גורר אחריו פגיעה בסביבה.

### כמה מילים על קיימות

© קיימות (sustainability)

מנקודת מבט זו, הכלכלה הינה תת-מערכת של החברה האנושית, שהיא עצמה תת-מערכת של המערכת האקולוגית העולמית. את הגישה הזאת ניתן לייצג באמצעות שלושה מעגלים המכילים זה את זה.

---

---

---

---

---

---

---

---



---

---

---

---

---

---

---

---



---

---

---

---

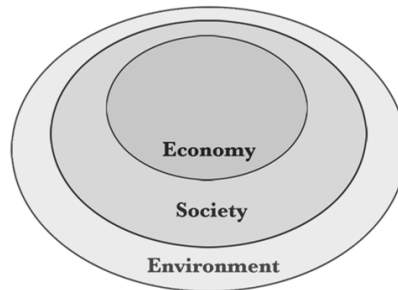
---

---

---

---

### כמה מילים על קיימות



יצוג הממחיש את גבולות הכלכלה וגבולות החברה התחומים בתוך מגבלות הסביבה.

### כמה מילים על קיימות

© קיימות (sustainability)  
 מערכות אקולוגיות וסביבות בריאות מספקות סחורות ושירותים חיוניים לבני האדם וליצורים חיים אחרים.  
 יש שתי גישות עיקריות לצמצום הפגיעה שפוגעים בני האדם במערכות האקולוגיות ולשפר את השירותים שהם מקבלים מהן;

### כמה מילים על קיימות

© קיימות (sustainability)  
 א. **ניהול סביבתי** (environmental management) - גישה הנשענת ברובה על ידע מתחומי מדעי כדור הארץ, מדעי הסביבה והביולוגיה של שמירת הטבע. גישה זו מתמקדת בפגיעה הישירה במשאבי הטבע ובדרכי מניעתה;

---

---

---

---

---

---

---

---



---

---

---

---

---

---

---

---



---

---

---

---

---

---

---

---

### כמה מילים על קיימות

⊙ קיימות (sustainability)  
 ב. ניהול הצריכה של האנושות (conservation biology) - גישה הנשענת ברובה על ידע מתחום הכלכלה. ניהול ההשלכות החברתיות והאקולוגיות של הפעילות הכלכלית. גישה זו בוחנת את כל הגורמים העקיפים שיוצרים פגיעה בסביבה ואת הדרכים למניעתה.

### קיימות ובניה ירוקה-מה הקשר?

⊙ לפני נתוני האו"ם למעלה ממחצית מאוכלוסיית העולם מתגוררת בערים.  
 ⊙ כתוצאה מתהליך העיור העולמי בניינים ותשתיות עירוניות הם עבור רוב האנשים המרחב הסביבתי שבו מתנהלים חייהם.  
 ⊙ לסקטור הבניה יש השפעה גדולה על הסביבה הטבעית.

### קיימות ובניה ירוקה-מה הקשר?

⊙ לאיזה אחוז מצריכת מי השתייה בארה"ב אחראים מבנים? - 17%  
 ⊙ לאיזה אחוז מכריתת היערות בארה"ב אחראים מבנים? - 25%  
 ⊙ לאיזה אחוז מפליטות גזי החממה בארה"ב אחראים מבנים? - 33%  
 ⊙ לאיזה אחוז מצריכת האנרגיה אחראים מבנים? - 30%-40%  
 ⊙ לאיזה אחוז מצריכת חומרי הגלם אחראים מבנים? - 40%-50%  
 ⊙ לאיזה אחוז מהפסולת אחראים מבנים? - 40% - 65%  
 ⊙ לענף הבניה יש גם השפעה על בריאות הציבור. לעיתים זיהום האוויר הפנימי מסוכן מזיהום האוויר החיצוני.

---



---



---



---



---



---



---



---



---



---



---



---



---



---



---



---



---



---



---



---



---



---



---



---

### קיימות ובניה ירוקה-מה הקשר?

בישראל:

- ⊙ מדי שנה נוספים בישראל יותר מעל 8 מיליון מ"ר של בניי חדש.
  - ⊙ מבנים בישראל אחראים על: יותר מ-60% מצריכת החשמל במשק; כמעט שליש מסך פליטות גזי החממה;
  - ⊙ ענף הבניה מייצר כ-7 טון פסולת מדי שנה, כמיליון מתוכם מושלכים באופן בלתי חוקי כרומים לזיהום מי תהום, לשריפות ולמטרדים;
- הבניה הירוקה – שם כולל עבור בניי המשלב התייחסות לשיקולים סביבתיים;**

### הזווית הרגולטורית-רגולציה סביבתית

- ⊙ על מנת לקדם את יישומה של הבניה הירוקה בישראל הותקן תקן לבניה ירוקה (ת"י 5281), שעבר רביזיה בשנת 2010.
  - ⊙ ההערכה היא כי יישום התקן המחודש יביא עמו ירידה של כ-70% בפסולת הבניין, ירידה של כ-5%-10% בצריכת המים, וירידה של כ-15%-30% בצריכת החשמל במבני מגורים.
- בנוסף, היישום יוביל לכך שהמבנה יהיה בריא ובטוח יותר לדירוי.

### הזווית הרגולטורית-רגולציה ירוקה

- ⊙ הרגולציה הסביבתית התפתחה בשנים האחרונות בישראל בהיקפים ניכרים, כשהבניה הירוקה הינה רק ענף אחד בגדרה;
- ⊙ הרגולציה הסביבתית עברה שינוי משמעותי: הן בהיקף; הן בתחומי בעיסוק-לא רק בהיבטי שימור אלא גם בפיתוח ובנוגע להשפעות בריאותיות; הן ברמת ההתמקצעות;

---

---

---

---

---

---

---

---



---

---

---

---

---

---

---

---



---

---

---

---

---

---

---

---

### רגולציה סביבתית - גורמי השפעה

- ⊙ למודעות הציבורית תפקיד חשוב בהיווצרותה של הרגולציה הסביבתית;
- ⊙ לכן, שקיפות ושיתוף הציבור מקבלים משקל משמעותי בתהליכי קבלת ההחלטות בתחומי הגנת הסביבה;
- ⊙ אירגוני הגנת הסביבה פועלים לא רק במישור הציבורי, אלא הינם בעלי תפקיד גם במישור המשפטי (בעלי סמכויות אכיפה);

### גיוון מקורות הרגולציה הסביבתית בישראל

- ⊙ חוקי הכנסת
- ⊙ תקנות
- ⊙ צווים כלליים ואישיים
- ⊙ חוקי עזר עירוניים
- ⊙ תנאים ברישיונות עסקים
- ⊙ היתרים (היתר קרינה, היתר פליטה, היתר רעלים, היתר הזרמה וכו')
- ⊙ תכניות מתאר ארציות
- ⊙ תקנים

### מהפכת הרגולציה הסביבתית בישראל

- ⊙ בין השנים 1948 – 1988 (הקמת המשרד להגנת הסביבה) (41 שנים) - 10 חוקים סביבתיים;
- ⊙ בין השנים 1989 – 2007 (פרסום דוח מדעני האקלים של האום והכרה מדעית במשבר האקלים העולמי) (17 שנים) - 10 חוקים סביבתיים;
- ⊙ בין השנים 2008 – 2013 (6 שנים) - 8 חוקים סביבתיים

---

---

---

---

---

---

---

---

---

---



---

---

---

---

---

---

---

---

---

---



---

---

---

---

---

---

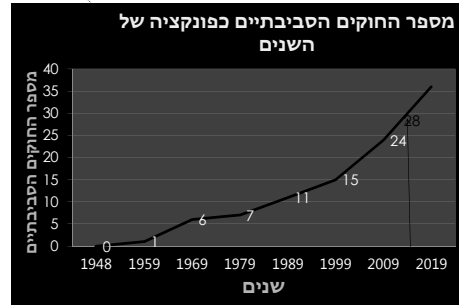
---

---

---

---

**מהפכת הרגולציה הסביבתית בישראל**



**השינוי מתבטא גם בפסיקה לדוגמא – בג"צ 6971/11 איתנית נ' מדינת ישראל**

⊙ פסק הדין עוסק בעיקרון המזהם משלם ודן בעתירה לבטל את הסעיף עיקרי בחוק למניעת מפגעי אסבסט ואבק מזיק בטענה שהסעיף בלתי חוקתי (פוגע בזכות הקניין של העותרת).

**פסיקה להמחשה – בג"צ 6971/11 איתנית נ' מדינת ישראל**

עובדות:  
⊙ סעיף 74 לחוק הכריז על פרויקט לאיתור ולסילוק פסולת אסבסט מהגליל המערבי וחייב את העותרת (מפעל אסבסט צמנט) לשאת במחצית הפרויקט, עד לסכום של 150 מליון ₪.

---

---

---

---

---

---

---

---



---

---

---

---

---

---

---

---



---

---

---

---

---

---

---

---

**פסיקה להמחשה –  
בג"צ 6971/11 איתנית נ' מדינת ישראל**

טענות העותרת:

- ⊙ הסעיף פוגע בזכות הקניין שלה ובזכותה לשוויון: הפגיעה בקניין – בעצם השתת החיוב הכספי, ועוד יותר לאור זאת שמדובר באחריות רטרואקטיבית וחמורה ללא הוכחת אשם. הפגיעה בשוויון – העותרת מופלית לעומת גורמים אחרים (יבואני אסבסט, משתמשי קצה ומזהמים עתידיים) אשר הופטרו מאחריות חלקית או באופן מלא.

**פסיקה להמחשה –  
בג"צ 6971/11 איתנית נ' מדינת ישראל**

טענות העותרת:

- ⊙ החקיקה סותרת עקרונות יסוד חוקתיים כי זו חקיקה פרסונאלית
- ⊙ החקיקה אינה הולמת את ערכיה של מדינת ישראל – בשל הרטרואקטיביות של החוק, בשל העדר הוכחה כי איתנית היא זו שזיהמה בפועל ונחזית למפרת חוק ללא כל הוכחת אשם.
- ⊙ הפגיעה אינה מידתית – ניתן היה לבחור אמצעים פוגעניים פחות.

**פסיקה להמחשה –  
בג"צ 6971/11 איתנית נ' מדינת ישראל**

**פסק הדין:** העתירה נדחית

- ⊙ סעיף 74 פוגע בזכות הקניין של איתנית, אך אינו מפלה אותה לרעה לעומת גורמים אחרים כי הוא מחייב אותה לשאת רק בעלויות הפסולת שלה.
- ⊙ תכלית החוק – לצמצם את מפגעי האסבסט, היא ראויה והולמת את ערכיה של מדינת ישראל. היא גם מגשימה את הזכות לבריאות והזכות לאיכות סביבה בגליל.



---

---

---

---

---

---

---

---

**פסיקה להמחשה –  
בג"צ 6971/11 איתנית נ' מדינת ישראל**

⊙ עקרון המזהם משלם מהווה תכלית משנית של החוק. זהו עקרון מושרש היטב במארג החקיקתי הקיים.

⊙ משטר אחריות חמורה (ללא אשם) חל בכל העולם בתחום. יש שיקולים כלכליים ושיקולי צדק התומכים בכך והעותרת יכולה לצפות שתוטל עליה אחריות נוכח חומרת הסכנה עליה ידעה בזמן אמת.

## עקרון הצדק הסביבתי

והשפעתו על חלוקת משאבי קרקע ומשאבי טבע



---

---

---

---

---

---

---

---

## מהו צדק סביבתי?

- המדיניות הסביבתית עסקה באופן מסורתי אך ורק בשאלות: מהי הרמה הסבירה והמקובלת של זיהום סביבתי, ומהם ההסדרים שיש לקבוע על מנת להגיע לרמה זו.
- שאלת החלוקה של המפגעים והסיכונים הסביבתיים בין קבוצות אוכלוסייה שונות לא זכתה לתשומת לב. תנועת הצדק הסביבתי שנולדה בארצות הברית בתחילת שנות השמונים של המאה העשרים, הצביעה על כך שקיימת חלוקה בלתי שוויונית של הרעות הסביבתיות בין מגזרי אוכלוסייה שונים.
- הטענה: מיעוטים וקבוצות ממעמד סוציו כלכלי נמוך נחשפים לרמות גבוהות יותר של זיהום סביבתי מהחשיפה הממוצעת של כלל האוכלוסייה – כתוצאה מקרבתם למקורות זיהום.



---

---

---

---

---

---

---

---

## מהו צדק סביבתי?

- הגדרת פרופ' רוזן צבי - צדק חברתי בענייני סביבה.
- הגדרת השופט פיש - צדק חלוקתי בענייני סביבה.
- נקודה למחשבה - איזו הגדרה רחבה יותר?



---

---

---

---

---

---

---

---

## פגיעה בצדק סביבתי-כיצד?

• **היווצרות מטרדים סביבתיים** - החברה המתועשת המודרנית מאופיינת בתהליכי ייצור מתקדמים המספקים את הביקוש הגובר והולך למוצרי צריכה מסוגים שונים. במהלך הייצור נוצרות גם כמויות אדירות של תוצרי לוואי המזהמים את הסביבה ומהווים סכנה בריאותית:

➤ תעשיות כבדות פולטות לאוויר כמויות עצומות של חומרים רעילים, ומפעלים פטרוכימיים מייצרים מיליוני טונות של פסולת מסוכנת המזהמת את המים והקרקע;

➤ מתקני טיפול בשפכים מורידים אמנם את רמת הזיהום הכללית, אך במהלך פעולתם נוצרת בוצה העשויה חומרים מסוכנים, שיש לסלקה, ובקרבת המתקנים נגרמים זיהום ואוויר ומטרדי ריח קשים;




---

---

---

---

---

---

---

---

---

---

## פגיעה בצדק סביבתי-כיצד?

➤ קבורת הפסולת המוצקה במטמנות מפחיתה את הסיכונים הסביבתיים הנגרמים מן הפסולת, אך יוצרת מפגעים בלתי זניחים באזור המטמנה ומזהמת את הקרקע בה מוטמנת הפסולת.

➤ שרפת פסולת מועילה לסביבה, שכן היא מפחיתה את כמות הפסולת שיש לקבור בקרקע, אך תהליך השרפה גורם לבעיות חמורות של זיהום אוויר, ומשחרר לעתים לאוויר חומרים מסרטנים ששאיפתם מסוכנת לבריאות.




---

---

---

---

---

---

---

---

---

---

## פגיעה בצדק סביבתי-כיצד?

• **פגיעה מוגברת בשכבות מוחלשות** - ההגנה על הסביבה מביאה לידיה ברמת הזיהום המצרפית ולעלייה בבריאות הציבור, היא מגבירה אה איכות החיים ומאפשרת לציבור להנות מסביבה נקייה יותר.

אך בעוד שהחברה בכללותה נהנית מן היתרונות של ההגנה על הסביבה, גורמים המפגעים והסיכונים הסביבתיים שנוצרים בקרבת מתקני הטיפול הציבוריים נוק וסבל לקבוצות אוכלוסייה המתגוררות בסמוך להם.

• מחקרים אמפיריים שנערכו בארצות הברית, הוכיחו כי קיים **מתאם בין המקומות בהם ממוקמים מתקני טיפול ציבוריים לבין אלה אשר בהם מתגוררות אוכלוסיות חלשות**. באופן ספציפי נמצא מתאם סטטיסטי מובהק בין מיקום אתרי סילוק פסולת לבין אזורים המאכלסים מעוטים גזעיים ואתניים.




---

---

---

---

---

---

---

---

---

---

### פסק הדין בעניין אתרי הפסולת דודאים

- ממשלת ישראל והמועצה הארצית קיבלו החלטה על הפיכת את הפסולת דודאים מאתר סילוק מקומי, הקולט פסולת מאזור הדרום בלבד, לאתר סילוק מרכזי שיקלוט כמויות עצומות של פסולת ממרכז הארץ, במסגרת תמ"א 16א.
- איפה הפגיעה בעקרון הצדק הסביבתי?




---

---

---

---

---

---

---

---

### פסק הדין בעניין אתרי הפסולת דודאים

- עיריית באר שבע, ועמה רשויות מקומיות נוספות בצפון הנגב, עתרו לבית המשפט הגבוה לצדק כנגד תמ"א 16א ודרשו לבטלה.
- בלב העתירה עומדת טענה מתחום הצדק הסביבתי.
- אין זה צודק, שפסולת המיוצרת על ידי תושבי אזור מסוים תהא מסולקת לחצרם האחורית של תושבי אזור אחר. ההחלטה להטיל את העומס האקולוגי שמקורו במרכז הארץ על תושבי הנגב, לוקה לטענתן בחוסר סבירות ופוגעת באורח בלתי חוקתי בזכות הקניין, בזכות לשוויון ובזכות לאיכות חיים ולבריאות, שהן זכויות יסוד מוגנות של כל אזרח במדינה.




---

---

---

---

---

---

---

---

### פסק הדין בעניין אתרי הפסולת דודאים

- החלטת בית המשפט – העתירה נדחתה.
- בהתייחסו לטענת העותרות בדבר חוסר סבירות, אמר בית המשפט כי הרעיון לייסד את התכנון הארצי לטיפול באשפה על מסגרות מקומיות (צמידות בין אתר סילוק הפסולת לבין האזור ממנו היא נאספת), נחל כישלון חרוץ בשל תסמונת המכונה Not NIMBY (In My Back Yard) שפירושה "לא בחצרי האחורית" ואשר משמעותה (בהקשר של סילוק פסולת) היא כי כולם רוצים ליהנות מפינוי יעיל ומהיר של הפסולת אותה הם מייצרים, אך איש אינו רוצה שהפסולת תוטמן בסמוך לביתו.




---

---

---

---

---

---

---

---

**פסק הדין בעניין אתרי הפסולת דודאים**

- היעדר האפשרות להקים אתרי סילוק פסולת באזור המרכז, מחשש לזיהום מקורות מי התהום והמים העלילים, והסיכון הכרוך בהמשך הפעלתו של אתר חירייה לבטיחות התעבורה האווירית באזור נמל התעופה בן גוריון, אינן בעיות של תושבי אזור המרכז בלבד, אלא של תושבי הארץ כולה.
- על כן, לא הייתה לממשלה ברירה אלא לבטל את חובת הצמידות ולאפשר את הקמתם של אתרי סילוק מרכזיים ללא תלות בהסכמתן של הרשויות המקומיות או שיתוף הפעולה שלהן.
- הטיפול בסילוק פסולת זקוק לידיון המכוונות, ואף הכופות, של המועצה הארצית לתכנון ולבנייה ושל הממשלה.




---

---

---

---

---

---

---

---

**פגיעה בצדק סביבתי-כיצד?**

- לעיתים, הפגיעה בצדק הסביבתי באה לידי ביטוי באמצעות הגבלת זכות הגישה למשאבי טבע וסביבה ציבוריים (שטחים פתוחים, חופי ים, פארקים ועוד).
- הגבלה זו יכולה לבוא לידי ביטוי באמצעות הגבלת הנגישות הפיזית (מחסומים או גדרות) או באמצעות גביית תשלום בכניסה.




---

---

---

---

---

---

---

---

**פסק הדין בעניין פארק רעננה**

- בסוף שנות התשעים הקימה עיריית רעננה פארק עירוני יפה ורחב ידיים בתחומה המוניציפלי (פארק רעננה).
- ביולי 2000 החליטה העירייה לסגור את שערי הפארק בפני מי שאינו תושב העיר וקבעה כי תושבי חוץ יחויבו בתשלום דמי כניסה. זה היה מקרה ראשון מסוגו שבו הכניסה לפארק עירוני הותנתה בתשלום. הסובלים העיקריים מהתשלום בכניסה לפארק רעננה היו תושבים ערבים מערי המשולש, הסמוכות לעיר רעננה.
- איפה פגיעה בצדק סביבתי?




---

---

---

---

---

---

---

---

**פסק הדין בעניין פארק רעננה**

- אדם טבע ודין עתרה נגד החלטת העירייה וטענה, בין היתר, כי הסגירה מוגעת בחופש התנועה של תושבי המדינה במרחב הציבורי, שהרי שטח הפארק מוגדר מבחינה חוקית כשטח ציבורי פתוח.
- עוד טענה העמותה כי הוכחות ליהנות מקניין ציבורי, הוכחות לשוויון וכן הוכחות ליהנות מסביבה נאותה נפגעות.




---

---

---

---

---

---

---

---

**פסק הדין בעניין פארק רעננה**

- החלטת בית המשפט העליון – העתירה נדחתה.
- היות שמשרד הפנים הקים ועדה בין-משרדית בראשותו ונתן סמכות בידה להחליט אם לאשר בקשות שתוגשנה אליה על ידי רשויות מקומיות לגביית דמי כניסה אל פארקים עירוניים שבתחומן, יש לדחות את העתירה.
- נוכח החלטה מאכזבת זו יזמה עמותת אדם טבע ודין הצעת תיקון לסעיף 8(249) לפקודת העיריות, שעניינה סמכותה של עירייה להקים יגרות ומקומות פנאי בשביל הציבור. ההצעה ביקשה לאסור על גביית דמי כניסה לנגנים הציבוריים בתחומיה של רשות מקומית או מועצה אזורית.
- בסופו של דבר, התיקון לחוק התקבל, ובעקבותיו נפתח מחדש פארק רעננה לציבור, ללא תשלום, החל מיום 16.8.2007.




---

---

---

---

---

---

---

---

**גביית תשלום בכניסה לחופי הים**

- חופי ישראל כוללים את החופים לאורך הים התיכון - 196 ק"מ, חופי הכנרת - 56 ק"מ, החוף המערבי של ים המלח וחופי מפרץ אילת - 14 ק"מ. מרבית שטחי החופים בישראל הם בבעלות ציבורית. שטח הסביבה החופית בישראל, שנותר לרווחת התושב - למטרות נופש, חינוך, מדע ומחקר, לאחר שהופקעו ממנו שטחים לצורכי תשתיות וצורכי ביטחון הוא מן המצומצמים בעולם, כדי 2 ס"מ לתושב.
- חוק הסדרת מקומות רחצה שנחקק בשנת 1964 אוסר על גביית דמי כניסה לחופים הניתנים בהם שירותים בסיסיים בלבד. למרות זאת, עד שנת 2005 נהגו רשויות מקומיות לגבות דמי כניסה בחופי הים.
- איפה הפגיעה בצדק הסביבתי?




---

---

---

---

---

---

---

---

**גביית תשלום בכניסה לחופי הים**

▪ חופי ישראל כוללים את החופים לאורך הים התיכון - 196 ק"מ, חופי הכנרת - 56 ק"מ, החוף המערבי של ים המלח וחופי מפרץ אילת - 14 ק"מ. מרבית שטחי החופים בישראל הם בבעלות ציבורית. שטח הסביבה החופית בישראל, שנתר לרווחת התושב - למטרות נופש, חינוך, מדע ומחקר, לאחר שהופקעו ממנו שטחים לצורכי תשתיות וצורכי ביטחון הוא מן המצומצמים בעולם, כדי 2 ס"מ לתושב.

▪ חוק הסדרת מקומות רחצה שנחקק בשנת 1964 אוסר על גביית דמי כניסה לחופים הניתנים בהם שירותים בסיסיים בלבד. למרות זאת, עד שנת 2005 נהגו רשויות מקומיות לגבות דמי כניסה בחופי הים.

▪ איפה הפגיעה בצדק הסביבתי?




---

---

---

---

---

---

---

---

**גביית תשלום בכניסה לחופי הים**

▪ בשנת 2005 הגישה אדם טבע ודין עתירה נגד משרד הפנים, המוחייב את המשרד להורות לרשויות המקומיות לקיים את החוק ולהימנע מגביית דמי כניסה בחופים שבהם ניתנים שירותי רחצה בסיסיים בלבד. בנוסף, ביקשה העותרת לקבוע קריטריונים ברורים לאותם מקרים, בהם החוק מאפשר לשר הפנים שיקול דעת להתיר גביית דמי כניסה אל חופי הרחצה. לטענתה המשמעות הישירה של פעולות אלה הינה הגבלת חופש התנועה והגישה החופשית של הציבור אל הסביבה החופית, השייכים בראש ובראשונה לציבור בכללותו. גביית דמי הכניסה ברבים מחופי הים התיכון והכנרת מונעת מהציבור גישה חופשית, ומהווה פגיעה בסיסית בזכויות האדם ופגיעה בשכבות האוכלוסייה החלשות.




---

---

---

---

---

---

---

---

**גביית תשלום בכניסה לחופי הים**

▪ ביהמ"ש קבע -

חופי הרחצה יהיו פתוחים ללא תשלום.

▪ בעקבות החלטה זו קבע משרד הפנים אמות מידה שעל פיהן תיבחן בקשתה של רשות מקומית לגבות, באופן חריג מהכלל, דמי כניסה לחוף מסוים.




---

---

---

---

---

---

---

---

**גביית תשלום בכניסה לחופי הים**

- משרד הפנים קבע את הקריטריונים הבאים לגביית תשלום בחופים:
  1. יש בסביבה חופים אחרים הפתוחים לגישה חופשית חנים.
  2. החוף מספק שירותים נוספים מעבר לשירותים הבסיסיים הכוללים: הצלה, נחיות, ניקיון ומי שתייה.
  3. יש דרך סבירה להגיע אל החוף שאינה מחייבת חנייה בתשלום (רגלית/ תחבורה ציבורית/ חנייה ללא תשלום במרחק סביר).
  4. לחוף יש אישור מטעם משרד הפנים לגבות תשלום עבור השירותים הייחודיים אותם הוא מספק.




---

---

---

---

---

---

---

---

**גביית תשלום בכניסה לחופי הים**

- בכל מקרה, הרשות חייבת לספק בשטחה חלק סביר של החוף שהכניסה אליו נוחה וללא תשלום. עוד נקבע בחוק כי הכניסה לחופי הרחצה עד גיל 13 הינה חנים וכי בני נוער עד גיל 17 לא ישלמו יותר מ-10 ₪.
- נוהל זה תקף גם לעניין גביית דמי חנייה, כאשר יש להקפיד כי האפשרות לגביית דמי חנייה בחוף לא תהווה הלכה למעשה, דרך עקיפה לגבות דמי כניסה באופן לא חוקי.




---

---

---

---

---

---

---

---



## של מי הפסולת הזו לעזאזל!! סילוק פסולת וצדק סביבתי בישראל

יששכר רוזן-צבי

א. מבוא ♦ ב. המסגרת הנורמטיבית לסילוק פסולת בישראל: מפיזור למרכז  
1. מקאוס לפיזור מבוקר – ליזתה של חובת הצמידות 2. מפיזור למרכז – ביטול חובת  
הצמידות ♦ ג. פרשת עיריית באר-שבע ♦ ד. צדק סביבתי ומיקום אתרי-פסולת  
1. מהו צדק סביבתי? 2. צדק סביבתי בישראל (א) צדק סביבתי במיקום אתרי-פסולת –  
מחקר אמפירי (ב) מגבלות המחקר ♦ ה. מיקום הוגן של אתרי-פסולת 1. צדק  
הליכי: הליך הוגן עם תוצאות מפתות 2. צדק חלוקתי: ארבעה מודלים של שוויון  
3. מיקום אתרי-פסולת והפוליטיקה של המרחב ♦ ו. צדק חלוקתי במיקום  
אתרי-פסולת 1. פיזור גיאוגרפי שוויוני של אתרי-פסולת 2. פיצוי עבור מיקום  
אתרי-פסולת ♦ ז. צדק הליכי במיקום אתרי-פסולת 1. שיתוף הציבור  
2. מנגנוני-שוק (א) הגרלה (ב) מכרז ♦ ח. מיקום אתרי-פסולת בישראל: מצדק חלקי  
לאי-צדק סביבתי 1. צדק חלוקתי 2. צדק הליכי ♦ ט. היטל הטמנה – ובא לציון גואל?  
1. היטל הטמנה – על מי הוא מוטל? 2. היטל הטמנה – מי נחנה ממנו? ♦ י. סיכום

### א. מבוא

ככל חברה מערבית מודרנית, הפכה החברה הישראלית בעשרות השנים האחרונות לחברה  
צרכנית ובזבזנית,<sup>1</sup> וכתוצאה מכך מצטברות בישראל כמויות עצומות של פסולת מוצקה.<sup>2</sup> כל

\* מרצה, הפקולטה למשפטים, אוניברסיטת תל-אביב. המחבר מודה לדפנה ברק-ארוז, תנוך דגן, יהודית  
מייזלס, אריאל פורת, אורן פרז, ארזה צ'רצ'מן ואמנון רייכמן על הערותיהם המצוינות לטיטות קודמות  
של מאמר זה. תודה גם לעו"ד שרון מרל-ארצי, לשעבר מעמותת "אדם טבע ודין", שסייעה מאוד  
באיסוף החומר הדרוש למחקר; תודה למערכת מחקר משפט ולקורא החיצוני האנונימי, על שסייעו לי  
לשפר את המאמר ולחדד את טיעוניו. תודה למרכז הישראלי להעצמת האזרח על סיועו הכספי הנדיב.  
תודה מיוחדת אני חב לחברי ושותפי-לדרך ישי בלנק, שעזר לי למצוא את דרכי בערימות הפסולת.  
1 בין השנים 1950-1996 עלתה הצריכה הפרטית לנפש בישראל ב-4% לשנה כממוצע, ובשנת 1996 היא  
היתה גבוהה פי 5.5 מהצריכה הפרטית בשנת 1950. ראו א' רם *הגלובליזציה של ישראל: מקוורלד  
כתל-אביב, ג'יהאד בירושלים* (2005), 43. ראו גם Y. Carmeli & C. Applbaum *Consumption and Market Society in Israel* (Oxford, 2004).  
2 הספרות המקצועית מחלקת את הפסולת לשני סוגים עיקריים: פסולת מוצקה ופסולת מסוכנת. הפסולת  
המוצקה נחלקת אף היא לתת-סוגים, ביניהם פסולת מעורבת (פסולת מוצקה המכילה מרכיבים אורגניים  
ואנאורגניים מעורבים, כגון שאריות-מזון, אריות-פלסטיק וגזם, ואינה מכילה חומר מסוכן), פסולת  
יבשה (פסולת מוצקה שאינה מכילה מרכיבים אורגניים רקבוביים, כגון פסולת-כניין, גרוטאות, צמיגים

## יששכר רוזן-צבי

אזרח מייצר כ-1.6 ק"ג פסולת ביום באמצוע. בסך הכול מיוצרים בישראל מדי שנה כארבעה מיליון טונות של פסולת ביתית, וקצב הגידול של פסולת זו ממשיך לעלות.<sup>3</sup> בנוסף מיוצרים בישראל מדי שנה עוד מיליוני טונות של פסולת תעשייתית, פסולת-בניין ופסולת מסוכנת.<sup>4</sup> אנו חיים באשליה כאילו ניתן לזרוק כל דבר שאין בו חפץ, והדבר הזה – הפסולת – תיעלם כלא-היתה. אך לאמיתו של דבר, הפסולת שאנו זורקים אינה נעלמת אלא רק משנה מקום. מערכת פינוי הפסולת אינה מעלימוז אותה מן העולם, אלא רק מתודעת בני האדם.<sup>5</sup> הבקבוקים הריקים, עיתוני יום אתמול, שקיות הניילון מן הסופרמרקט ושיירי ארוחת הערב, נאספים בשעות-בוקר מוקדמות על-ידי עובדי התברואה של הרשויות המקומיות ומושלכים לאתרי-סילוק-פסולת, הרחק מן העין. דברים אלה נכונים לגבי רוב הציבור, אך לא לגבי כולו. חלק קטן מתושבי המדינה נושא בנטל הסביבתי הנובע מן הפסולת המיוצרת על-ידי האוכלוסייה כולה המסולקת בסמוך למקום-מגוריהם. תושבים אלה סובלים מן המפגעים הסביבתיים הכרוכים בסילוק הפסולת, הכוללים זיהום אוויר, מים וקרקע, צחנה, מפגעי-רעש, מזיקים שונים, וכן פגיעה כלכלית המתבטאת בירידת ערך הנדל"ן.

אתרי-סילוק-פסולת נועדו לטפל בפסולת מוצקה לסוגיה השונים, בתהליכים כגון הטמנה או שרפה.<sup>6</sup> הם נמנים על השימושים המכונים בספרות המקצועית "מתקנים ציבוריים בלתי-רצויים" (מצב"רים)<sup>7</sup> ושייכים לקבוצת המצב"רים המאיימים על הסביבה.<sup>8</sup> ככל שאתרי-סילוק-פסולת קרוב יותר לנוקם יישוב, כך גוברות השפעותיו הבריאותיות והפסיכולוגיות המזיקות, הגוררות אזריהן גם ירידה משמעותית בערך הנדל"ן.<sup>9</sup> כשהיקף המפגעים הסביבתיים גדול יותר באזוויים המאכלסים קבוצות הניתנות לזיהוי גזעי, אתני או סוציו-כלכלי – מכונה התופעה "אי-צדק סביבתי".

מאמר זה שם לו למטרה לבחון את המדיניות התכנונית-משפטית לפיה נקבע כיום מקומם של אתרי הפסולת בישראל. האם ממלאת מדיניות זו אחר קריטריונים בסיסיים של שוויון והגינות? ואם התשובה לכך היא שלילית – מה ניתן לעשות על-מנת להפוך מדיניות זו לשוויונית והוגנת יותר? המאמר בוחן גם את אופן הפיקוח של בתי המשפט על מדיניות

ועץ מעובד, ואינה מכילה חומר מסוכן) ופסולת אינרטי (פסולת מוצקה שאינה עוברת תהליכי-פירוק או שחרור חומרים, כגון עודפי עפר ואנן, ואינה מכילה חומר מסוכן). מאמר זה עוסק בפסולת מוצקה לסוגיה השונים, הנשלחת להטמנה באחרי-סילוק-פסולת. ראו המשרד לאיכות הסביבה, מילון מונחים (נצפה לאחרונה ב-4.5.2006)

[http://www.sviva.gov.il/Enviroment/bin/en.jsp?enPage=BlankPage&enDisplay=view&enDispWhat=Object&enDispWho=Articals^11216&enZone=reka\\_clali](http://www.sviva.gov.il/Enviroment/bin/en.jsp?enPage=BlankPage&enDisplay=view&enDispWhat=Object&enDispWho=Articals^11216&enZone=reka_clali)

3 "ארם טבע ודין" דו"ח העוני הסביבתי – תמונת מצב לשנת 2004 (2005) 63.

4 "ארם טבע ודין" "פרויקט פסולת ומחזור" <http://www.yarok.org.il>

5 ראו א' קזין במרחק הליכה: חיבור על תרבות הצריכה (2004) 19.

6 כ-85% מן הפסולת המיוצרת בישראל ניום מועברת להטמנה. ראו המשרד לאיכות הסביבה מדיניות הטיפול בפסולת מוצקה (2002) 10.

7 המונח מתקנים ציבוריים בלתי-רצויים (מצב"ר) הוא תרגום המונח האמריקני Locally Undesirable Land Uses (LULU).

8 מצב"רים הם גם אלה שאינם גורמים פגיעה בסביבה אלא גורמים מטרד, כגון גני-ילדים, בתי-ספר, מעון לחוסים חולי-נפש ומרכזי גמילה מסמים ומאלכוהול.

9 ראו להלן הערה 99.

### סילוק פסולת וצדק סביבתי בישראל

מיקום אתרי הפסולת, ובודק מהם השיקולים שאמורים בתי המשפט לשקול כבואם לפקח על המדיניות התכנונית. לשם ביסוס הטיעונים והצגתם באופן בהיר, מעגן המאמר את הדיון במקרה קונקרטי של בג"צ 453/98 עיריית באר-שבע נ' ממשלת ישראל<sup>10</sup> בו ניסו מספר רשויות מקומיות בנגב הצפוני, ובראשן עיריית באר-שבע, להשיג על החלטת מוסדות התכנון והממשלה להפוך את אתר הדואים מאתר-סילוק-פסולת מקומי לאתר-סילוק מרכזי, ולהעביר אליו פסולת מכל רחבי הארץ. באמצעות דיון במקרה הקונקרטי, ניתן יהיה לבחון ולבקר את המדיניות התכנונית הקיימת ביחס לאתרי-פסולת, ובתוך כך להבהיר את טיעוניו של מאמר זה.

חלקו השני של המאמר מציג את המדיניות התכנונית בכל הנוגע לסילוק פסולת בישראל, ועוקב אחר השינויים שחלו בה במהלך השנים – ממסגרת ביזורית שפזרה את סילוק הפסולת למספר רב של אתרים קטנים, למסגרת ריכוזית המסלקת את הפסולת במספר מצומצם של אתרים מרכזיים. שינויים אלה הם שהובילו לעתירה של עיריית באר-שבע ושכנותיה, המפורטת בחלקו השלישי של המאמר. החלק הרביעי מגדיר את המונח "צדק סביבתי" ובודק אם בישראל שורר שוויון בחלוקת הנטל הסביבתי בכלל, ובמיקום אתרי-סילוק הפסולת בפרט. בין היתר מציג המאמר מחקר שנערך מטעם ועדת המשנה לצדק סביבתי של המועצה הלאומית לאיכות הסביבה, אשר בחן היבטים של צדק סביבתי במיקום אתרי-פסולת בישראל ומבקר את ממצאיו. החלק החמישי עובר לדון בקריטריונים האמורים להנחות את מוסדות התכנון כבואם להחליט על מיקום אתרי-פסולת. לשם כך מנסה המאמר לענות תחילה על השאלה הנורמטיבית: מהו מיקום הוגן של אתרי-פסולת. בעקבות הספרות העוסקת בצדק סביבתי, מחלק המאמר את הדיון בשאלה זו לשני היבטים: צדק חלוקתי וצדק הליכי. צדק חלוקתי עניינו בחלוקת הטובין והרעות הסביבתיות בין בני-אדם באופן שוויוני והוגן, ואילו צדק הליכי משמעו הקלת מערכת נורמות שוויונית והוגנת על ההליכים בהם מתקבלות החלטות בעניין חלוקת הטובין והרעות הסביבתיות. המאמר דן באופן ביקורתי בהשלכות הסביבתיות והחברתיות הנובעות ממושגי-צדק אלה. שני החלקים הבאים של המאמר עוברים מדיון מופשט בסוגיית המיקום ההוגן של אתרי-פסולת, להצעות-מדיניות קונקרטיות הנגזרות מעקרונות הצדק החלוקתי וההליכי – ביניהן מיקום פיזי שוויוני של אתרי-פסולת, תשלום פיצויים לקבוצות הנפגעות, שיתוף הציבור בהחלטות על מיקום אתרים, הגרלה ומכרז; זאת כהכנה לחלקו השמיני של המאמר, הסוקר את המדיניות הקיימת כיום בישראל ביחס למיקום אתרי-פסולת, ובוחרן אם היא עולה בקנה אחד עם עקרונות הצדק הסביבתי. טענתו המרכזית של המאמר היא כי לא קיימת כיום בישראל מדיניות כוללת וברורה ביחס למיקום אתרי-פסולת. כתוצאה מכך מתייחסים מוסדות התכנון למיקומו של כל אתר ואתר בנפרד ובאופן עצמאי, בלי להביא בחשבון את התמונה בכללותה. התייחסות זו מובילה בהכרח לחלוקה בלתי-שוויונית של האתרים בין קבוצות-אוכלוסייה שונות. חלקו התשיעי והאחרון של המאמר מציג יוזמה חקיקתית מן התקופה האחרונה, לקבוע היטל על הטמנת פסולת מוצקה. המאמר בוחן מהי, אם בכלל, ההשפעה שעשויה להיות להיטל שכזה על סוגיית הצדק הסביבתי, וכיצד ניתן להשתמש בו כדי לשפר את תמונת המצב העכשווית.

10 בג"צ 453/98 עיריית באר-שבע נ' ממשלת ישראל, פ"ד נב(2) 13 [להלן "בג"צ עיריית באר-שבע"].

## יששכר רוזן-צבי

בטרם ניכנס בעובי הקורה ונכתן את מדיניות המיקום של אתרי הפסולת, יש לומר מספר מלים על הנושאים אשר מאמר זה אינו עוסק בהם. ראשית, המאמר דן ומנתח לעומק את האופן בו יש לחלק את הנטל הסביבתי הכרוך רק במצב"ר אחד מני רבים – אתרי-סילוק-פסולת – ומתעלם במודע ובמכוון מקיומם של מצב"רים אחרים. הסיבה לכך נעוצה ברצון להבהיר ולפשט את הטיעונים ולחמוק מן הצורך לתת מענה לשאלה: מצב"ר מהו? – שאלה שהיתה עולה מניה וביה אגב הדיון בחלוקת הנטל של כלל המצב"רים. לכאורה, התשובה לשאלה זו פשוטה: מצב"רים הם שימושי-קרקע שהציבור זקוק להם, אך אינו חפץ שיימצאו סמוך לביתו (כגון מפעלי-תעשייה, בתי-סוהר, בתי-מחסה, אתרי-סילוק וטיפול בפסולת וכיוצא באלה). ואולם עיון מעמיק יותר מגלה שהסוגיה מורכבת בהרבה. הסביבה בה אנו חיים גדושה פעילויות ושימושי-קרקע היוצרים נטל על הפרטים המתגוררים בקרבתם, אך רק חלק מהם נחשבים ונענינו מצב"רים שיש למצוא להם פתרון. כך למשל, החיים בעיר – על המפגעים והמטרזים השונים הכרוכים בהם – נתפסים בציבור ובקרב מקבלי ההחלטות כעניין של העדפה. יש טענה הגורסת כי יש "טיפוסים" עירוניים ויש "טיפוסים" פרוריים (או כפריים) – כל טיפוס יצורת החיים המועדפת עליו. הטיפוס העירוני בוחר לחיות במקום תוסס, צפוף וסואן, ואילו הטיפוס הפרורי מעדיף מקום-מגורים שקט, עם אוויר נקי ושטחים פתוחים. האם אכן כך הם פני הדברים? ראוי לזכור כי החיים בעיר, כמו גם בפרוור ובכפר, הם עסקת-חבילה (bundle). מרבית תושבי הערים היו מעדיפים לחיות בסביבה בה האוויר נקי יותר, האוטובוסים רועשים פחות והשטחים הפתוחים גדולים יותר. הסיבה לכך שתושבי הערים אינם מקימים מהומה ודורשים להפחית באופן קיצוני את המטרדים והמפגעים שהם סובלים מהם, לחלקם באופן שוויוני יותר או לפצותם עליהם, היא שהם עצמם תופסים מפגעים אלה כחלק בלתי-נפרד מ"חיי העיר". במלים אחרות, המטרדים והמפגעים אינם נתפסים כמצב"ר שיש לטפל בו, אלא כעובדה שיש לחיות עמה. לעומת זאת, קיומם של אתרי-פסולת בשטחים הפתוחים שבקרבת היישובים הפרוריים והכפריים, אינו נתפס כרע הכרחי הכרוך באופן אינהרנטי בחיי הכפר, אלא כמצב"ר שיש לצמצם את נזקיו. מכאן שהגדרת המצב"רים כשלעצמה היא שאלה פוליטית וחברתית מורכבת, שהתשובה עליה דורשת עיון מעמיק. משום כך בחרתי לעסוק במאמר זה בחלוקה של מצב"ר מסוג אחד בלבד – אתרי-סילוק-פסולת – ולהשאיר את הדיון בהגדרת המצב"רים ואת ההשוואה ביניהם למאמר אחר. יחד עם זאת, חשוב להדגיש שהניתוח התיאורטי המוצע במאמר, והצעות המדיניות המובאות במסגרתו, ניתנים ליישום לא רק על אתרי-סילוק-פסולת אלא גם על מכלול המצב"רים.

שנית, יצוין כי המאמר אינו דן כיל בשאלה החשובה אם יש מקום לצמצם את מספר אתרי הסילוק ולהמירם באתרי טיפול בפסולת.<sup>11</sup> בעשור האחרון, בעקבות מגמות כלל-עולמיות, החלה להתעורר גם בישראל שאלת החלופות לסילוק פסולת, כגון הפחתה במקור, שימוש-חוזר ומחזור.<sup>12</sup> סוגיה זו, חרף חשיבותה הרבה, חורגת מתחומי מאמר זה,

11 עיקר המחשבה בתחום הטיפול בפסולת מוקדש היום לשאלה: כיצד ניתן לצמצם את כמות הפסולת המסולקת באמצעות הטמנה. ראו: לדוגמא, א' איילון, מ' שכטר, י' אבנימלך *איסוף וקחזור פסולת עירונית מוצקה: ניתוח חלופות* (1994).

12 ראו: [http://www.yarok.org.il/text\\_item.aspx?tid=362&menu=13](http://www.yarok.org.il/text_item.aspx?tid=362&menu=13).

### סילוק פסולת וצדק סביבתי בישראל

שכן עניינה הוא האופן בו ניתן להקטין את כמות הפסולת המצרפית, והיא אינה נוגעת בשאלה כיצד לחלק את הנטל הסביבתי שנותר (וייותר תמיד) בין קבוצות האוכלוסייה השונות. במלים אחרות, מאמר זה אינו מתעניין באופנים השונים בהם ניתן להקטין את "עוגת" המפגעים הסביבתיים, אלא בשאלה כיצד יש לחלק "עוגה" זו, בין אם היא גדולה ובין אם היא קטנה.

### ב. המסגרת הנורמטיבית לסילוק פסולת בישראל: מפיזור למרכז

סילוק הפסולת המוצקה, חרף חשיבותו הבלתי-מבוטלת לאיכות-חיייהם של תושבי המדינה, לא זכה עד כה להסדר חקיקתי מלא וממצה.<sup>13</sup> תכנון אתרי-סילוק-פסולת נעשה בהתאם לתכנית המתאר הארצית לסילוק אשפה – תמ"א 16 – שאושרה בשלהי שנות השמונים מכוון הוראות חוק התכנון והבנייה.<sup>14</sup> ההסדרים המחייבים לעניין סילוק פסולת ותפעול האתרים לטיפול בפסולת, פזורים על פני חוקים שונים, ביניהם החוק למניעת מפגעים,<sup>15</sup> פקודת העיריות<sup>16</sup> וחוק רישוי עסקים.<sup>17</sup> בשנת 1984 נוסף לספר החוקים גם חוק שמירת הניקיון שעוסק באופן ספציפי במניעת מפגעים מפסולת.<sup>18</sup> בעשור האחרון, בעקבות תמורות גלובליות, החלה להתעורר בישראל מגמה של טיפול בפסולת, במקום לסלקה. המדיניות הממשלתית היא כי יש להתמודד עם כמויות הפסולת ההולכות וגדלות באמצעות פעולות כגון שימוש-חוזר ומחזור.<sup>19</sup> לשם כך נחקקו חוק איסוף ופינוי פסולת למחזור,<sup>20</sup> בו נקבעו הסדרים ראשוניים בנוגע לעידוד מחזור האשפה, וחוק הפיקדון על מכלי-משקה<sup>21</sup> שממשיך מגמה זו. עם זאת, קיים עדיין פער משמעותי בין המדיניות המוצהרת לבין המתרחש בשטח. שיעור הפסולת העוברת תהליכי מחזור מכלל הפסולת המיוצרת בישראל הוא מצומצם ביותר, ורובה המכריע (כ-85%) מופנה עדיין להטמנה באתרי הסילוק.<sup>22</sup> על-מנת להבין נכוחה את המצב בו אנו מצויים כיום, יש לחזור כמה עשרות שנים לאחור ולבחון את ההתפתחות ההיסטורית של הטיפול בפסולת מוצקה בישראל.

#### 1. מכאוס לפיזור מבוקר – לידתה של חובת הצמידות

משך שנים רבות, עד לשלהי שנות השמונים, לא היתה בנמצא תכנית-מתאר ארצית שהסדירה את נושא סילוק הפסולת. פינוי הפסולת וסילוקה היו נתונים תחת אחריותן הבלעדית של

- 13 ראו ד' פיש דיני איכות הסביבה בישראל (בני ברק, 2003) 485.  
 14 חוק התכנון והבנייה, תשכ"ה-1965, ס"ח 307.  
 15 חוק מניעת מפגעים, תשכ"א-1961, ס"ח 58.  
 16 פקודת העיריות [נוסח חדש], תשכ"ד-1964, ג"ח 8 (להלן "פקודת העיריות").  
 17 חוק רישוי עסקים, תשכ"ח-1968, ס"ח 204.  
 18 חוק שמירת הניקיון, תשמ"ד-1984, ס"ח 142. בסוף שנות התשעים הוכנס בחוק תיקון יסודי, ותחולתו הורחבה כך שיכלול הוראות לגבי סוגים מסוימים של פסולת. ראו תיקון מספר 4 לחוק שמירת הניקיון (תיקון עקיף של ס' 2 לחוק איכות הסביבה (דרכי ענישה) (תיקוני חקיקה) תשנ"ז-1997, ס"ח 132).  
 19 אדם טבע ודין דו"ח העוני הסביבתי – תמונת מצב לשנת 2004, לעיל הערה 3, בעמ' 63.  
 20 חוק איסוף ופינוי פסולת למחזור, תשנ"ג-1993, ס"ח 116.  
 21 חוק הפיקדון על מכלי משקה, תשנ"ט-1999, ס"ח 170.  
 22 אדם טבע ודין דו"ח העוני הסביבתי – תמונת מצב לשנת 2004, לעיל הערה 3, בעמ' 63.

## יששכר רוזן-צבי

הרשויות המקומיות מכוח פקודת העיריות.<sup>23</sup> כל רשות מקומית (או מספר רשויות מקומיות סמוכות)<sup>24</sup> פתרה את בעיות הפסולת שלה על-ידי סילוקה לאתר-הטמנה שהוקם בקרבת היישוב. בעשור הראשון שלאחר קום המדינה לא הורגשה כל בעיה עם פתרון זה, שכן היישובים היו קטנים יחסית, כמויות הפסולת היו דלות והיה שפע מקום לקליטתן. עם חלוף השנים חל גידול משמעותי בהיקף האוכלוסייה, התרחבו עד מאוד השטחים הבנויים, וכך גם גדלה כמות הפסולת שהיה צריך לטפל. כדי לענות על הצורך שנוצר, הוקמו ברחבי הארץ עשרות רבות של אתרים מקומיים לסילוק פסולת, שפעלו באורח בלתי-מוסדר, ללא מעמד תכנוני נאות וללא פיקוח מרכזי.<sup>25</sup> בשל חוסר מודעות מספקת לסיכונים הכרוכים בהקמת אתרי-סילוק-פסולת ולדרכי הטיפול הנאותות באשפה, הפכו רבים מן האתרים הללו למטרדים סביבתיים בעלי השלכות אקולוגיות ובריאותיות חמורות. בנוסף על מפגעי הצחנה והרעש ומטרדי התושבים, הזוברים והזמכרסמים מעבירי המחלות, התרחשו באתרים אלה תהליכים סמויים מן העין של זיהום-אוויר, חלחול תשטיפי-אשפה וזיהום הקרקע ומקורות המים. התופעות המזיקות הכרוכות בסילוק הפסולת הלכו והחריפו עם השנים.<sup>26</sup>

בראשית שנות השבעים התארגנו מספר גופים ממשלתיים במטרה לפתור בצורה כוללת וממצה את הבעיות הסביבתיות הכרוכות בטיפול בפסולת, על-ידי הכנת תכנית-מתאר ארצית.<sup>27</sup> לצורך הכנת התכנית נעוץ סקר לבחינת ההיבטים הכמותיים והאיכותיים של הפסולת בישראל, שיטות הסילוק וההוגות בעולם והבעיות הכרוכות בהן. הסקר העלה כי בישראל פעלו מאות אתרים לסילוק ופסולת – במרביתם לא שררו תנאים תברואתיים נאותים. כמחצית מן האתרים הוגדרו כגורמי זיהום-אוויר, ונקבע כי מרבם נשקפת סכנת זיהום למקורות מים עליים ולמי התהום.<sup>28</sup> על סמך ממצאי הסקר, נבחנו חלופות טכנולוגיות לסילוק הפסולת – ביניהן הטמנה, שרפה ומחזור – ולבסוף נבחרה השיטה הזולה והזמינה

- 23 סעיף 242 לפקודת העיריות. למועצות מקומיות לא נקבעה בחקיקה סמכות מפורשת לעניין סילוק פסולת. נראה כי הסמכות, ובצדה גם זחובה, לטפל בסילוק פסולת, מוקנית למועצה המקומית במסגרת סמכויותיה הכלליות לשמור על בריאות הציבור ולבער מפגעים. ראו סעיף 146(א) לצו המועצות המקומיות (א), תשי"א-1950, ק"ת 1'8; צו המועצות המקומיות (ב), תשי"ג-1953, ק"ת 369, 1174; סעיף 63(8) לצו המועצות המקומיות (מועצות אווריות), תשי"ח-1958, ק"ת 1259. בשנות השמונים נחקק חוק שמירת הניקיון, תשמ"ד-1984, ס"ח 142 (להלן "חוק שמירת הניקיון") שהוסיף חובה ספציפית לגבי סוגי פסולת מסוימים על חובתן הכללית של הרשויות המקומיות לטפל בסילוק פסולת. על-פי החוק, חובה על הרשות המקומית לקבוע אתרים לסילוק או לריכוז וטיפול בפסולת-בניין, גזם, צמיגים וגרוטאות-רכב, בין בתחומה ובין מחוצה לה, בהיאום עם הרשות המקומית הנוגעת בדבר. ראו סעיף 7 לחוק שמירת הניקיון.
- 24 חוק איגודי ערים שנחקק בשנת 1955 מאפשר למספר רשויות מקומיות סמוכות להתאגד, ביזמתן או ביזמת שר הפנים, ולהקים איגוד ערים על-מנת לטפל בנושאים ספציפיים הנושאים בדרך-כלל אופי אוור. ראו חוק איגודי ערים, תשט"ז-1955, ס"ח 176.
- 25 ראו מ' רוטשטיין, ע' סטרול-דעבול מיקום אתרי-פסולת וצדק סביבתי (ירושלים, 2004) (להלן "מיקום אתרי-פסולת") בעמ' 55. ראו גם בג"צ עיריית באר-שבע, לעיל הערה 10, בעמ' 18.
- 26 ראו רוטשטיין וסטרול-דעבול, שם, בעמ' 55; בג"צ עיריית באר-שבע, לעיל הערה 10, בעמ' 18-19.
- 27 ראו רוטשטיין וסטרול-דעבול, שם, בעמ' 55.
- 28 ראוי, שם.

## סילוק פסולת וצדק סביבתי בישראל

ביותר – ההטמנה.<sup>29</sup> בשנת 1975, לאחר השלמת הסקר ועל-סמך ממצאיו, הוכנה תכנית המתאר הארצית לסילוק אשפה – תמ"א 16, שאושרה 14 שנים לאחר מכן, בשנת 1989.<sup>30</sup> מטרת התכנית היחה לקבוע אתרים מתאימים מבחינה סביבתית וכלכלית לסילוק אשפה.<sup>31</sup> העקרונות שהנחו אותה היו צמצום משמעותי של מספר אתרי סילוק הפסולת ושמירה על צמידות בין אזורי איסוף האשפה לאתרי הסילוק. לשם כך יצרה תמ"א 16 היירכיה של סיווגי שטחים ואתרים. שטח המדינה הולק ל-42 אזורי איסוף, מהם נאספת האשפה לשם העברתה לתחנות-מעבר, או ישירות לאתרי הסילוק והטיפול.<sup>32</sup> על בסיס הסקר נבחרו 28 אתרים ברחבי המדינה כאתרי סילוק וטיפול בפסולת.<sup>33</sup> אתרי הסילוק נחלקו אף הם לשני סוגים: אתרי-סילוק מקומיים (אס"מ) המשמשים לקליטת אשפה מאזור איסוף אחד או ממספר מצומצם של אזורי-איסוף, ואתרי-סילוק מרכזיים (אסמ"ר) המשמשים לקליטת אשפה משני אזורי-איסוף או יותר.<sup>34</sup> חובת הצמידות, היוצרת זיקה בין אזורי האיסוף לאתרי הסילוק, באה לידי ביטוי בטבלה שהוספה כנספח לתמ"א 16, המשייכת כל אזורי-איסוף לאתר-סילוק מסוים,<sup>35</sup> ובסעיף 7 לתכנית, שקבע באופן קטגורי כי אתר-סילוק שיועד על-פי התכנית לשרת אזורי-איסוף פלוני, ישרת את אותו אזור בלבד.<sup>36</sup> הצמדת אתרי הסילוק לאזורי האיסוף שיקפה את תפיסתם של עורכי התכנית כי יש לטפל בפסולת מוצקה בסמוך ככל הניתן למקום ייצורה, ולהימנע משינוע פסולת לאתרים מרוחקים.

- 29 ראו יי הירשברג "סילוק פסולת מוצקה בישראל" *הביזספירה* כא (1992) 2, 4. "הטמנה" משמעותה הטמנת האשפה בקרקע תוך כיסויה והידוקה בעפר. בחלק מן האתרים נדרשת כיום "הטמנה סניטארית", הקרויה גם "קבורה סניטארית", שפירושה הטמנה של הפסולת בתאי-שטח שגאטמו בתחתיתם ביריעות פלסטיק עבות. הנוזלים הניגרים מן הפסולת מנוקזים לטיהור, וצינורות מיוחדים מעל תא השטח על-מנת לנקז את גז המתאן הנוצר מהתפרקות החומרים האורגניים. ראו פיש, לעיל הערה 13, בעמ' 487.
- 30 ראו תכנית-מתאר ארצית לסילוק אשפה מס' ת/מ/א 16 (להלן "תמ"א 16").
- 31 סעיף 5 לתמ"א 16.
- 32 סעיף 6 (א) לתמ"א 16.
- 33 מהם שישה אתרים לטיפול בפסולת, 21 אתרים לסילוק פסולת, ואחר אחד – רמת-חובב – כאתר-סילוק ארצי לפסולת מסוכנת. ראו נספח לתמ"א 16 – תפרוסת האתרים במחוזות ובמרחבי התכנון, והתשריטים הנלווים לו, בעמ' 581-611. התכנית הניחה כי הטמנת האשפה באדמה (המכונה בתכנית "סילוק מבוקר") היא דרך נאותה לסילוק הפסולת המוצקה, למעט פסולת מסוכנת, אך הכירה גם בדרכי-טיפול נוספות, כגון שרפה, עיבוד לצורכי קחזור או שימוש חוזר ועיבוד לשם הפקת משאבים. ראו סעיף 17 לתמ"א 16.
- 34 סעיפים 9 ו-10 לתמ"א 16 והנספח לתכנית – תפרוסת אתרים במחוזות ובמרחבי התכנון. בנוסף נקבעו גם אתרים כאתר-סילוק מקומי זמני (אסמ"ז) המשמש כאס"מ בחלק משלבי ביצועה של התכנית וכאתר-סילוק לשעת חירום (אס"ח), המשמש לקליטת אשפה ולסילוקה בשעת חירום בלבד, שמקורה באסונות טבע, כוח עליון או נסיבות כיוצא באלה. ראו סעיפים 12 ו-13 לתמ"א 16.
- 35 ראו נספח לתמ"א 16 – ייעודם של אתרי-סילוק, אתרי-טיפול שישרתו את אזורי האיסוף ותחנות מעבר ושלבי ביצוע של תכנית זו.
- 36 ראו סעיף 7 לתמ"א 16 "נועד בטבלא אתר לשרת אזור איסוף פלוני, ישרת האתר את אותו אזור בלבד, לרבות אתרי הטיפול באשפה באותו אזור, לצורכי סילוק השאריות שנשארו אחר הטיפול".

יששכר רוזן-צבי

## 2. מפיזור למרכז – ביטול חובונ הצמידות

בשנים שחלפו מאז שאושרה התכנית על-ידי הממשלה, התברר כי ביצועה כרוך בקשיים ההופכים את מימושה לבלתי-אפשרי. על-מנת להוציא את הוראות תמ"א 16 מן הכוח אל הפועל, היה צורך להכין לכל אתר הכנית מפורטת אשר תתווה את גבולותיו המדויקים, תקבע את מגבלות הכנייה סביבו ואת סדרי התעבורה אליו, ותכלול הוראות הנחוצות למניעת מפגעים ומטרדים. לשם כך היה צורך בשיתוף-פעולה של הרשויות המקומיות השולטות בוועדות התכנון המקומיות. הרשויות, שהתנגדו למיקום אתרי-סילוק-פסולת בתחומן, טרפדו כל אפשרות לקדם את תכנון ואישור האתרים שנקבעו בתכנית המתאר. כתוצאה מכך, מתוך 28 האתרים שיועדו בתכנית לסילוק ולטיפול באשפה, אושר רק אתר אחד (אבליים שבגליל המרכזי) כפי שהתוותה התכנית. שאר האתרים המיועדים הופעלו מכוח קיתר לשימוש חורג, או שלא הופעלו כלל. בשנת 1991 תוקנה תמ"א 16 כך שנוספו חמישה אתרים נוספים לסילוק פסולת. אולם, למעט אתר דידיאים שבנגב הצפוני, גם אתרים נוספים אלה לא הצליחו לעבור את המשוכה הגבוהה שהצינו הוועדות המקומיות לתכנון ובנייה.<sup>37</sup> קשיי היישום של תמ"א 16 הודגשו על רקע סקר מיקוף שערך המשרד לאיכות הסביבה בשנים 1991-1993 לאיתור אתרים פעילים (כולל אתרים פיראטיים) לסילוק פסולת. מן הסקר עלה כי מספר האתרים עלה במהלך השנים, ועמד בזמן הסקר על לא פחות מ-590 אתרים אשר יצרו מוקדים רבים של זיהום קרקע, אוויר ומים בכל רחבי הארץ.<sup>38</sup>

נוכח כמויות הפסולת שהלכו ונערכו, ולאור המצב החמור שנוצר במיוחד בגוש דן – שם הוסיף אתר חיריה הבלתי-מוסדר לקלוט את רוב האשפה מאזורי האיסוף במרכז הארץ – הגיעו הממשלה ורשויות התכנון למסקנה כי יש צורך לחשוב מחדש על ההסדר התכנוני הראוי בנוגע לאיסוף וסילוק פסולת. תהליך החשיבה-מחדש הביא את קובעי המדיניות למסקנה כי עקרון הצמידות כשל, ועל כן יש להחליפו בתפיסה ריכוזית, לפיה מספר קטן של אתרים מרכזיים לסילוק-פסולת ישרתו את כל אזורי האיסוף. התפיסה החדשה באה לידי ביטוי בהחלטת הממשלה מיוני 1993, לפיה יש לסגור ולשקם למעלה מ-500 אתרים לסילוק פסולת (כולל אתר חיריה) שפעלו ללא פיקוח ויצרו מפגעים סביבתיים, ולפתוח במקומם מספר מצומצם של אתרים מרכזיים גדולים ומוסדרים, שיפעלו תוך הקפדה על סטנדרטים גבוהים של שמירה על הסביבה.<sup>39</sup> בהתאם לכך אישרה המועצה הארצית לתכנון ובנייה שינוי לתמ"א 16 (שינוי מס' 2), שהתקבל על-ידי הממשלה בשנת 1995, אשר ביטל את חובת הצמידות והפך את הזיקה בין אזורי האיסוף לאתרי הסילוק להנחיה בלתי-מחייבת.<sup>40</sup> בשנים שלאחר החלטת הממשלה, התבצעה בכל רחבי הארץ פעילות ענפה ליישום ההחלטה לסגור אתרי-סילוק-פסולת בלתי-מוסדרים ולפתח את האתרים המיועדים על-פי התכנית לסילוק פסולת. המאמצים והמשאבים שהושקעו ביישום התכנית נשאו פרי, וכיום

37 ראו בג' צעיריית באר-שבע, לעיל הצדה 10, בעמ' 20.

38 ראו רוטשטיין וסטרול-דעבול, לעיל הצדה 25, בעמ' 57.

39 החלטת ממשלה מספר 1349 מיום 6.6.93.

40 לשונו של סעיף 7 המתוקן היא: "טגולת אזורי האיסוף והשתייכותם לאתרי סילוק תהווה הנחיה בלבד ולא תהיה כל מניעה להעברת אשפה מאזורי איסוף כל שהוא לסילוק באזור אחר." תכנית המתאר הארצית לסילוק אשפה, ת/מ/א/16 (שינוי מס' 2), חשנ"ה-1995.



### סילוק פסולת וצדק סביבתי בישראל

פועלים בישראל 14 אתרים לסילוק פסולת ושני אתרים לטיפול בפסולת. כל האתרים הפיראטיים הגדולים שפעלו בישראל בשנת 1993 נסגרו, ובכלל זה אתר חיריה שקלט כ-3,000 טונות פסולת ביום.<sup>41</sup> עם זאת, הצלחת התכנית אינה מלאה. ברחבי המדינה פועלים עדיין עשרות, אם לא מאות אתרי-סילוק-פסולת פיראטיים, רובם המכריע בסמוך למקומות יישוב. האתרים שנסגרו לא שוקמו, והם ממשיכים לגרום מטרדים ומפגעים סביבתיים חמורים.<sup>42</sup> ואם לא די בכך, נפח ההטמנה המאושר באתרים הקיימים אינו מספיק לקליטת כל כמויות הפסולת המיוצרות בישראל, ואם לא ימצא פתרון – עתיד המחסור להחריף.<sup>43</sup>

### ג. פרשת עיריית באר-שבע

אתר סילוק הפסולת "דודאים" נמצא בתחומה המוניציפאלי של המועצה האזורית בני-שמעון, מצפון-מערב לבאר-שבע, המישה קילומטרים משטחה הכנוי של העיר כיום, וכקילומטר וחצי מן השטח אותו מייעדת תכנית בניין העיר לבנייה עתידית. האתר הוקם בסוף שנות השמונים על-פי תכנית-מתאר מקומית ("תמ"מ 339")<sup>44</sup> ובשנת 1990 הוא החל לפעול כאתר-סילוק מקומי ולשרת את הערים באר-שבע, אופקים, נתניה ורהט, ואת המועצות האזוריות בני-שמעון, מרחבים ועזתה. תמ"מ 339 השתלבה היטב בתמ"א 16 במתכונתה המקורית, שהתבססה על עקרון הצמידות. ואולם, לאור כישלונה של תמ"א 16, ומחמת הצורך הדחוף להעמיד חלופה לאתר חיריה שבגוש דן, הורתה הממשלה להרחיב את אתר הפסולת "דודאים" ולהכשירו כאתר מרכזי לקליטת פסולת מוצקה מכל רחבי הארץ.<sup>45</sup> בהתאם להחלטה זו הכינה המועצה הארצית את תמ"א 16 – אתר-סילוק-פסולת מרכזי "דודאים".<sup>46</sup>

41 ראו רוטשטיין וסטרוול-דעברול, לעיל הערה 25, בעמ' 58 וראו ערכון המשרד לאיכות הסביבה הפסולת בישראל – דקע כללי ומדיניות הטיפול (2004) www.sviva.gov.il.

42 באחרונה הגישה עמותת "אדם טבע ודין" עתירה לבית המשפט הגבוה לצדק ובה היא דורשת מגורמים ממשלתיים שונים, ובראשם המשרד לאיכות הסביבה, להכין תכנית כלל-ארצית לשיקום אתרי הפסולת שנסגרו. ראו בג"צ 5018/04 אדם טבע ודין – אגודה ישראלית להגנת הסביבה נ' השרה לאיכות הסביבה תק-על 2004 (4) 257.

43 ראו רוטשטיין וסטרוול-דעברול, לעיל הערה 25, בעמ' 60-58. ראו גם אדם טבע ודין דו"ח העוני הסביבתי – תמונת מצב לשנת 2003 (2004) 28-34; אדם טבע ודין דו"ח העוני הסביבתי – תמונת מצב לשנת 2004 (2005) 63 - 74.

44 ראו תכנית-מתאר מקומית 339/03/7.

45 החלטת ממשלה מספר 1349 מיום 6.6.93. לשון ההחלטה היתה כדלקמן: "אתרי 'דודאים' ו'טליה' יוכשרו ויורחבו בתוך שנה כאתרים מרכזיים לקליטת כל פסולת, למעט פסולת רעילה, מכל רחבי הארץ. אתר 'חיריה' ייסגר עד סוף שנת 1995 וישוקם."

46 הכנת תמ"א 16 התבססה על ממצאיו והמלצותיו של תסקיר השפעה על הסביבה משנת 1994. מסקנת התסקיר היתה כי אם יופעל האתר כאמור בתכנית, וייושמו בו שיטות ההפעלה המומלצות, ניתן יהיה להטמין בו עד 3,000 טון פסולת ביממה בלא שהדבר יגרום למטרדים סביבתיים משמעותיים. י' גולדשמיד – חברה לתכנון והנדסה סביבתית מטמנת דודאים: תסקיר השפעה על הסביבה (1995) IV. לאחר פרסום התכנית ושמיעת ההתנגדויות, ובתוכן אלו של עיריית באר-שבע ועמותת "אדם טבע ודין", המליצה ועדת המשנה של המועצה הארצית לאשר רק חלק משהשטח שהוקצה לאתר על-פי התכנית המקורית ולהגביל את תוקף התכנית לשלוש שנים בלבד. כמו כן המליצה הוועדה להקים בתכנית גוף

## יששכר רוזנצבי

עיריית באר-שבע, ועמה רשויות מקומיות נוספות בצפון הנגב, אשר ביקשו למנוע את הפיכת דודאים מאתר-סילוק מקומי לאתר-סילוק מרכזי שיקלוט כמויות עצומות של פסולת ממרכז הארץ, עתרו לבית המשפט הגבוה לצדק כנגד תמ"א 16 ודרשו לבטלה. בלב העתירה עומדת טענה מתחום הצדק הסביבתי. אין זה צודק, טענו העותרות, שפסולת המיוצרת על-ידי תושבי מקום פלוני תהא מסולקת לחצרים האחורית של תושבי מקום פלמוני. ההחלטה להטיל את העומס האקולוגי שמקורו במרכז הארץ על תושבי הנגב, לוקה לטענתן בחוסר-סבירות ופוגעת באורח בלתי-הוקתי בזכות הקניין, בזכות לשוויון ובזכות לאיכות-חיים ולבריאות, שהן זכויות-יסוד מוגנות של כל אזרח במדינה.<sup>47</sup> עוד טענו העותרות כי עקרון הצמידות שהיה קבוע בתמ"א 16, עובר לשינוי מס' 2, משקף הסדר חברתי צודק וראוי. האשפה המיוצרת על-ידי תושבי מקום פלוני צריכה להיות מסולקת לחצרים האחורית של יצרניה, ולא להיות מושלכת בחצרים האחורית של אחרים. העותרות הוסיפו שגם אם יתברר כי בשל סיכונים סביבתיים ובטיחותיים אין מנוס מסגירתו של אתר חיריה, וכי הדבר מחייב הקמת אתר-סילוק חלופי, אין זה סביר לבחור דווקא באתר דודאים. שכן, להקמת אתר-סילוק-פסולת מרכזי בגבולה של באר-שבע ובקרבתם של יישובים עירוניים נוספים, ישנן השלכות מזיקות רבות, ועל מיסדות התכנון לבחור אתר מתאים יותר במרכז הארץ.<sup>48</sup>

בית המשפט דחה את העתירה. בהתייחסו לטענת העותרות בדבר חוסר-סבירות, אמר בית המשפט כי הרעיון לייסד את התכנון הארצי לטיפול באשפה על מסגרות מקומיות, נחל כישלון חרוץ בשל תסמונת המכוננו NIMBY שפירושה "לא בחצרי האחורית" (Not In My Back Yard) ואשר משמעותה (בהקשר של סילוק פסולת) היא כי כולם רוצים ליהנות מפינוי יעיל ומהיר של הפסולת אותה הוג מייצרים, אך איש אינו רוצה שהפסולת תוטמן בסמוך לביתו. האתרים שייעדה תמ"א 16 לסילוק הפסולת לא הוקמו בשל התנגדות הרשויות המקומיות, ואילו האתרים הישנים והבלתי-מוסדרים המשיכו לפעול תוך כדי גרימת מטרדים סביבתיים ובטיחותיים קשים. כמצב דברים זה, קבע בית המשפט, לא היתה לממשלה ברירה אלא לבטל את חובת הצמידות ולאפשר את הקמתם של אתרי-סילוק מרכזיים ללא תלות בהסכמתן של הרשויות המקומיות או שיתוף הפעולה שלהן. עוד קבע בית המשפט כי ביטול חובת הצמידות ואישורה של תמ"א 16, מצטיירות כמהלך קיצוני ובלתי-סביר, רק אם מקבלים את התפיסה שרואה בסילוק האשפה עניין מקומי, או לכל היותר אזרחי. אולם מנקודת-מבט הרואה בסילוק אשפה בעיה כלל-ארצית, הן נראות כהסדר סביר. הניסיון לימדנו, קבע בית המשפט, כי הטיפול בסילוק פסולת זקוק לידיהן המכוונות, ואף הכופות, של המועצה הארצית לתכנון ולבנייה ושל הממשלה. היעדר האפשרות להקים אתרי-סילוק-פסולת באזור המרכז, מחשש לזיהום מקורות מי התהום והמים העליים, והסיכון

שיוסמך לפקח על האתר ולצרף אליו את עיריית באר-שבע. ראו המועצה הארצית לתכנון ולבנייה – ועדת המשנה לשמיעת התנגדויות. פרוטוקול הישיבה מיום 20 בספטמבר 1995 לשמיעת הערות וההשגות לתכנית-מתאר ארצית לסילוק אשפה תמ"א/16 דודאים. ביוני 1996 אישרה מליאת המועצה הארצית את תמ"א 16, תוך שהיא מאמצת את השינויים עליהם המליצה ועדת המשנה. ראו המועצה הארצית לתכנון ולבנייה, החלטה מו' 87-96 בישיבה מס' 350 מיום 4 ביוני 1996.

47 ראו עתירה מתוקנת למתן צו על תואי וצו ביניים שהוגש במסגרת בג"צ עיריית באר-שבע, לעיל הערה 10, בעמ' 50.

48 ראו בג"צ עיריית באר-שבע, לעיל הערה 10, בעמ' 30.

### סילוק פסולת וצדק סביבתי בישראל

הכרוך בהמשך הפעלתו של אתר חיריה לבטיחות התעבורה האווירית באזור נמל התעופה בן-גוריון, אינן בעיות של תושבי אזור המרכז בלבד, אלא של תושבי הארץ כולה.<sup>49</sup> בהמשך הדברים אבקש לבחון כיצד ניתן להסדיר את סוגיית מיקום אתרי הפסולת באופן שיגבר על האנוכיות המקומית המתבטאת בחסמונת ה-NIMBY המדאיגה (ובצדק) את בית המשפט, וזאת מבלי לוותר על עקרון החלוקה ההוגנת של הסיכונים והמפגעים הסביבתיים בין מגורים שונים של האוכלוסייה – עיקרון אותו הקריב בית המשפט בקלות רבה מדי. במהלך הדיון אעשה שימוש בכג"צ עידיית כאר-שבע כמקרה-מבחן (test case) כדי לברר כיצד ניתן לפתור את הבעיות הקשות שבפניהן ניצבות רשויות התכנון כבואן לקבל החלטות על מיקום מצב"רים בכלל ואתרי-פסולת בפרט. אך קודם לכן ראוי לברר מהן ההצדקות הנורמטיביות התיאורטיות לחלוקת סיכונים ומפגעים סביבתיים באופן שוויוני.

### ד. צדק סביבתי ומיקום אתרי-פסולת

#### 1. מהו "צדק סביבתי"?

"צדק סביבתי" משמעו יישומו של צדק חברתי בענייני סביבה.<sup>50</sup> המדיניות הסביבתית עסקה באופן מסורתי אך ורק בשאלות: מהי רמה סבירה ומקובלת של זיהום סביבתי מצרפי, ומהם ההסדרים שיש לקבוע על-מנת להגיע לרמה זו. שאלת החלוקה של המפגעים והסיכונים הסביבתיים בין קבוצות אוכלוסייה שונות לא זכתה לתשומת-לב.<sup>51</sup> תנועת הצדק הסביבתי שנולדה בארצות הברית בתחילת שנות השמונים של המאה העשרים, קראה תיגר על דרך-חשיבה זו והסבה את תשומת הלב לחלוקה הבלתי-שוויונית של הרעות הסביבתיות בין מגזרי אוכלוסייה שונים. לטענתה, מיעוטים וקבוצות ממעמד סוציו-כלכלי נמוך נחשפים

49 ראוש, בעמ' 31.

50 ראו ד' פיש "צדק סביבתי בישראל: המפגש בין דיני זכויות האדם ודיני איכות הסביבה" משפט וממשל ז (תשס"ה) 911, 914. ההגדרה שמציע פיש למונח "צדק סביבתי", לפיה צדק סביבתי משמעו עיסוק בצדק חלוקתי בענייני סביבה, היא צרה יותר מן ההגדרה שאני מציע. כפי שאטען בהרחבה להלן, ההגדרה שאני מציע מדויקת יותר, שכן צדק סביבתי כולל בחובו לא רק עקרונות מתחום צדק חלוקתי אלא גם מתחום הצדק ההליכי. בארצות הברית סוגיית הצדק הסביבתי, המכונה: Environmental Justice, "Environmental Equity" או "Environmental Racism", מרכזת סביבה הרבה עניין בחשיבה המשפטית של שני העשורים האחרונים. לסקירה מקיפה של הספרות האמריקנית בתחום הצדק הסביבתי ראו: R. W. Collin "Review of the Legal Literature on Environmental Racism, Environmental Equity and Environmental Justice" 9 *J. Envtl. L. & Litig.* (1994) 121; C. Shanklin "Pathfinder: Environmental Justice" 24 *Ecology L. Q.* (1997) 333; L.W. Cole & S. R. Foster *From the Ground Up – Environmental Racism and the Rise of the Environmental Justice Movement* (New York, 2001) 167-184 (Appendix); D.E. Newton *Environmental Justice: A Reference Handbook* (Santa Barbara, 1996)

51 R.J. Lazarus "Pursuing 'Environmental Justice': The Distributional Effects of Environmental Protection" 87 *Nw. U. L. Rev.* 787 (1993); R.R.M. Verchick "The Commerce Clause, Environmental Justice, and the Interstate Garbage Wars" 70 *S. Cal. L. Rev.* (1997) 1239, 1291

## יששכר רוזן-צבי

לרמות גבוהות יותר של זיהום סביבתי מהחשיפה הממוצעת של כלל האוכלוסייה – כתוצאה מקרבתם למקורות זיהום.<sup>52</sup>

החברה המתועשת המודרנית מאופיינת בתהליכי-ייצור מתקדמים המספקים את הביקוש הגובר והולך למוצרי צריכה מסוגים שונים. במהלך הייצור נוצרות גם כמויות אדירות של תוצרי-לוואי המזהמים את הסביבה ומהווים סכנה בריאותית. תעשיות כבדות פולטות לאוויר כמויות עצומות של חומרים רעילים, ומפעלים פטרוכימיים מייצרים מיליוני טונות של פסולת מסוכנת המזהמת את המים והקרקע. לא רק העלייה ברמת החיים ובתהליכי הייצור המודרניים גורמים לסיכונים סביבתיים. גם ההגנה על הסביבה גובה מחיר סביבתי לא מבוטל. מתקני טיפול בשפכים מורידים אמנם את רמת הזיהום הכללית, אך במהלך פעולתם נוצרת בוצה העשויה חומרים מסוכנים, שיש לסלקה, ובקרב המתקנים נגרמים זיהום-אוויר ומטרדי-ריח קשים.<sup>53</sup> קבורת הפסולת המוצקה במטמנות מפחיתה את הסיכונים הסביבתיים הנגרמים מן הפסולת, אך יוצרת מפגעים בלתי-זניחים כאזור המטמנה ומזהמת את הקרקע בה מוטמנת הפסולת. שרפת-פסולת מועילה אף היא לסביבה, שכן היא מפחיתה את כמות הפסולת שיש לקבור בקרקע, אך תהליך השרפה גורם לבעיות חמורות של זיהום-אוויר, ומשחרר לעתים לאוויר חומרים מזרחניים ששאיפתם מסוכנת לבריאות.<sup>54</sup> התועלת הצומחת מן ההגנה על הסביבה היא ברורה: היא מביאה לירידה ברמת הזיהום המצרפית ולעלייה בבריאות הציבור, היא מגבירה את איכות החיים ומאפשרת לציבור ליהנות מסביבה נקייה יותר.<sup>55</sup> אך בעוד שהחברה בכללותה נהנית מן היתרונות של ההגנה על הסביבה, גורמים המפגעים והסיכונים הסביבתיים שנוצרים בקרבת המצב-רים נזק וסבל לקבוצות-אוכלוסייה המתגוררות בסמוך להם.<sup>56</sup>

52 ראו פיש, צדק סביבתי בישראל, לעיל הערה 50, בעמ' 915, 918-919. ראו גם: A. Kaswan, "Environmental Justice: Bridging the Gap Between Environmental Law and Justice" 47 *Am. U. L. Rev.* (1997) 221.

53 בדצמבר 2004 דחה בג"צ עתירה נגד כיטול ההיתר שניתן לאיגוד ערים דן לביוב על-ידי הוועדה הבין-משרדית למתן היתרים, להיריס לים את הבוצה הנוצרת במהלך הטיפול בביוב של גוש דן. השופטים קבעו כי אין הצדקה לבטל את החלטת הוועדה. מ"אדם טבע ודין" נמסר כי על האיגוד למצוא פתרון יבשתי לבוצה ולהציג לוחות-זמנים ליישום הפתרון, כפי שהתחייב לעשות מספר חודשים קודם לכן. ראו צפירי רינת "הנהלת איגוד ערים דן לביוב התפטרה; מזהירה מאסון אקולוגי" *הארץ*, 13 בדצמבר 2004, עמ' 10א; צ' רינת "איגוד ערים גוש דן מתבוסס בבוצה" *הארץ נדל"ק*, 19 בדצמבר 2004, עמ' 9.

54 ראו איילון, שכטר ואבנימלך, לעיל הערה 11, בעמ' 12-17.

55 ראו: Lazarus, *supra* note 51, at p. 793.

56 בנוסף למחיר הסביבתי לשמירה על הסביבה, יש גם מחיר כלכלי משמעותי. קביעה של תקנים סביבתיים מחמירים גוררת אתריה עלייה בעלות הייצור של מוצרים, ולכן גם זינוק במחירים של המוצרים לצרכן. יצרן שלא יוכל לגלגל את תוספת העלות על הצרכנים בשל תנאי התחרות בשוק, יאלץ לקצץ בכוח העבודה – דבר שיגרום לפטורי עובדים. ההגנה על הסביבה מגדילה גם את הוצאות הממשלה ועשויה להביא להעלאת מסים. המגורים באוכלוסייה הסובלים מעלויות המחירים, פיטורי העובדים והעלאת המסים, הן בדרך-כלל הקבוצות הוזלשות ומעוטות היכולת. דוגמא למתח האינהרנטי בין ההגנה על הסביבה לבין המחיר הכלכלי שיש לשלם בגינה, ניתן למצוא בסיפור הבא: בשנת 2001 קרסו מפעלי קריית הפלדה להתכת גרוטאות וייצור ברזל-בניין ומאות עובדים מן העיר עכו פוטרו מעבודתם. באמצע 2004 הודיעה חברת חרבת חרמת-כות, שרכשה את המפעל, כי היא עומדת להפעילו בקרוב. בעכו שמחו מאוד

סילוק פסולת וצדק סביבתי בישראל

מחקרים אמפיריים שנערכו בארצות הברית, הוכיחו כי קיים מתאם בין המקומות בהם ממוקמים מצב"רים לבין אלה אשר בהם מתגוררות אוכלוסיות חלשות.<sup>57</sup> באופן ספציפי נמצא מתאם סטטיסטי מובהק בין מיקום אתרי-סילוק-פסולת לבין אזורים המאכלסים מיעוטים גזעיים ואתניים.<sup>58</sup> קיימת מחלוקת בין החוקרים בשאלה אם מתאם זה הוא תוצאה

על ההודעה, אולם תושבי קיבוץ מסריק, שראו בסגירת בית ההתכה של המפעל צעד חיובי בשל הפסקת זיהום האוויר המתמשך, הפגינו מול המפעל ודרשו מן המשרד לאיכות הסביבה שלא לאפשר את פתיחתו. ראו א' אס "בעכו רוצים מקומות עבודה, בקיבוצים לידה מעדיפים אוויר נקי" *הארץ*, 6 ביוני 2004, עמ' 12א.

57 J. Hird "Environmental Policy and Equity: The Case of Superfund" 12 *J. of Policy Analysis & Management* (1993) 323; R. Zimmerman "Social Equity and Environmental Risk" 13 *Risk Analysis* (1993) 949; T. Centner, W. Kriesel & A. Keeler "Environmental Justice: Environmental Risks: The Case of TRI Facilities" 78 *Soc. Sci. Quart.* (1997) 811 and Toxic Releases: Establishing Evidence of Discriminatory Effect Based on Race and Not Income" 3 *Wis. Env'l L. J.* (1996) 119; E. Ringquist "Equity and the Distribution of Environmental Risks: The Case of TRI Facilities" 78 *Soc. Sci. Quart.* (1997) 811  
58 S. Perlín et al. "Distribution of Industrial Air Emissions by Income and Race in the United States: An Approach Using the Toxic Release Inventory" 29 *Env'l Sci. & Tech.* (1995) 69; N. Brooks & S. Rajiv "The Distribution of Pollution: Community Characteristics and Exposure to Air Toxics" 32 *J. of Env'l Economics & Management* (1997) 233

החל משנות השישים החלו חוקרים בארצות הברית לגלות כי סיכונים סביבתיים הנובעים מאתרי סילוק וטיפול בפסולת פוגעים במיעוטים ואוכלוסיות מעוטות-יכולת, באופן לא פרופורציוני למספרם באוכלוסייה. רוברט בולרד (Bullard), סוציולוג ואחד מן החלוצים בתחום הצדק הסביבתי, ערך בסוף שנות השבעים מחקר בעיר יוסטון (Houston) שבמדינת טקסס וגילה כי אף שהתושבים האפרו-אמריקנים של יוסטון היו רק 28% מתושבי העיר, שש מתוך שמונה המשרפות, ו-15 מתוך 17 האתרים לסילוק פסולת של יוסטון מוקמו בשכונות שבהן היו התושבים האפרו-אמריקנים רוב משמעותי. ראו R.D. Bullard "Solid Waste Sites and the Houston Black Community" 53 *Social Inquiry* 273 (1983). המחקר רחב היריעה הראשון בתחום הצדק הסביבתי נעשה על-ידי משרד החשב הכללי של ארצות הברית והתפרסם בשנת 1983. המחקר בדק את המאפיינים הגזעיים והסוציו-כלכליים של האוכלוסייה המתגוררת בקרבתם של ארבעה אתרי-סילוק-פסולת מסוכנת בדרום-מזרח ארצות-הברית, שהם מהגדולים מסוגם בארצות הברית, וגילה כי בשלושה מן האתרים האוכלוסייה היא ברובה אפרו-אמריקנית (בין 52% ל-90%). האתר הרביעי הוצב בחלק של המחוז שבו היו האפרו-אמריקנים רק 38% מן האוכלוסייה, אך אחוז התושבים האפרו-אמריקנים שהתגוררו במרחק של עד ארבעה מייל מן האתר היה בין 69% ל-92% מכלל האוכלוסייה. כל הקהילות שהתגוררו בקרבת האתרים היו קהילות עניות, ו-26% עד 42% מן האוכלוסייה חיו מתחת לקו העוני. ראו U.S. General Accounting Office *Siting of Hazardous Waste Landfills and Their Correlation with Racial and Economic Status of Surrounding Communities* (1983). מחקר שהקיף את כל ארצות הברית נעשה מספר שנים מאוחר יותר על-ידי United Church of Christ אשר הקימה ועדה מיוחדת לבחון את נושא הצדק הבין-גזעי – Commission for Racial Justice (CRJ). המחקר, שפורסם בשנת 1987, בדק אף הוא את המאפיינים הגזעיים והמעמד הסוציו-כלכלי של תושבים הגרים בסביבתם של 415 אתרים מסחריים לסילוק פסולת מסוכנת, והשווה אותם למאפיינים הגזעיים והסוציו-כלכליים של תושבים שגרים באזורים שאין בקרבתם אתרים מסוג זה. המחקר גילה כי ישנה קורלציה ברורה בין מספר האתרים לסילוק-פסולת המצויים באזור מיקוד (zip code area) כלשהו, לבין אחוז התושבים ה"לא-לבנים" שמתגוררים בו. במקומות שבהם פעל אתר אחד לסילוק פסולת

## יששכר רוזן-צבי

של אפליה מכוונת במיקום אזורי הפסולת, או שמא כוחות השוק הם שהביאו קבוצות-אוכלוסייה גזעיות, מעוטה-אמצעים, להתיישב באזורים בהם פועלים אתרי-פסולת, בשל מחירי הנדל"ן הנמוכים במקומות אלה.<sup>59</sup> ישנה מחלוקת גם בשאלה אם יש לייחס

מסוכנת, התגוררו פי שניים יותר מיעוטים מאשר באזורים שבהם לא היו אתרים כאלה. במקומות שבהם פעלו שני אתרים לסילוק פסולת מיוזמת, וכן במקומות שבהם פעלו אחד מחמשת האתרים הגדולים ביותר לסילוק פסולת מסוכנת, התגוררו פי שלושה יותר מיעוטים מאשר באזורים בהם לא נמצאו אתרים כאלה. ככל שעלה מספר האתרים לסילוק פסולת שנמצאו במקום כלשהו, כן עלה גם אחוז המיעוטים באוכלוסייה. המחקר מצא גם שקיים מתאם בין מאפיינים סוציו-כלכליים למיקום אתרי-פסולת. ההכנסה ממוצעת למשפחה ומחירי הנדל"ן היו נמוכים באופן משמעותי במקומות בהם פעל אחר לסילוק פסולת מסוכנת, מאשר במקומות אחרים. ראו Commission for Racial Justice, United Church of Christ, *Toxic Wastes and Race in the United States* (1987). בשנת 1994 ביצע ה-CRJ ערכון של המחקר באמצעות נתונים של מפקד האוכלוסין משנת 1990 והגיע לתוצאות דומות. ראו B. A. Goldman and L. Fitton *Toxic Wastes and Race Revisited* (Washington, 1994). מאז שנות השמונים פורסם מספר רב של מחקרים התומכים בטענה כי קיים מתאם בין מיקום אתרי-פסולת לבין המאפיינים הגזעיים והסוציו-כלכליים של האוכלוסייה המתגוררת בקרבת האתר, תוך שימוש בערים ספציפיות כמקרי-מבחן. ראו לדוגמה, P. Mahoi and B. Bryant "Environmental Racism: Reviewing the Evidence" *Race and the Incidence of Environmental Hazards* 163 (B. Bryant & P. Mahoi eds, 1992); L. Burke National Center for Geographic Info. & Analysis *Environmental Equity in Los Angeles* (Santa Barbara, 1994); Florida Environmental Equity and Justice Commission *Final Report* (1996) 9-36; Joint Legislative Audit and Review Commission of the Virginia General Assembly *Solid Waste Facility Management in Virginia: Impact on Minority Communities* (1995) 32-40. בשנת 2001 התפרסם ספר המסכם את המחקרים שקדמו לו ומציג מחקר חדש ומקיף שערכו המחקרים על המתאם שבין סיכונים סביבתיים מסוגים שונים (זיהום-אוויר, פסולת מסוכנת, פסולת מוצקה, פסולת רעילה וזיהום-מים) לבין קבוצות אוכלוסייה בשלוש רמות גיאוגרפיות: המדינה, המחוז והעיר. המחקר מצא מתאם בין אזורים בהם חי אחוז גבוה של שתורים באוכלוסייה לבין הימצאותם של חמישה מבין שבעת הסיכונים הסביבתיים שנבדקו, וכן מצא המחקר מתאם בין אזורים בהם חי ריכוז גבוה של היספנים לבין הימצאותם של ארבעה מתוך הסיכונים הסביבתיים. מעמד חברתי, שנמדד על-פי הכנסה ורמת השכלה, זוהה כגורם משמעותי לגבי שניים מתוך הסיכונים הסביבתיים. ראו J.P. Lester, D.W. Allen & K. M. Hill *Environmental Injustice in the United States: Myths and Realities* (Boulder, Co., 2001). (להלן: "Myths and Realities").

פרופ' ויקי בין (Been) מבית הספר למשפטים של אוניברסיטת ניו-יורק, ביצעה סדרה של מחקרים אמפיריים מקיפים, אשר הזימו את הטענה שמיקום אתרי-פסולת נעשה מתוך כוונה מפלה או גזענית כלפי שחורים (Put It in Black's Back Yard – PIBBY). עם זאת, המחקר העלה כי קיים מתאם בין מספר ההיספנים המתגוררים באזור כלשהו ובין הסיכוי שבאותו אזור ימוקם אתר-סילוק-פסולת, ומכאן שהליכי המיקום מפלים לרעה את האוכלוסייה ההיספנית, הנושאת בנטל סביבתי כבד יותר מאשר שאר האוכלוסייה. המחקר מצא גם שתהליכי מיקום אינם נוטים להפלות לרעה שכונות עם מספר רב של אנשים החיים מתחת לקו העוני. דווקא שכונות של המעמד הבינוני הנמוך ומעמד הפועלים, הן אלו שבהם ממוקמים מרבית אתרי הפסולת. ראו V. Been and F. Gupta "Coming to the Nuisance or Going to the Barrios? A Longitudinal Analysis of Environmental Justice Claims" 24 *Ecology L. Q.* 1 (1997) (להלן: "Coming to the Nuisance"). במחקרים מוקדמים יותר העלתה פרופ' בין את התיאוריה של דינאמיקת השוק (Market Dynamics Theory) כאלטרנטיבה לטענה של תנועת הצדק הסביבתי ברבר אפליה במיקום אתרי-פסולת. תיאוריה זו העלתה השערה כי כוחות השוק, ולא הליכי מיקום אתרי הפסולת, הן שאחראים לאי הצדק הסביבתי, שכן בעקבות מיקום אתרי-פסולת בשכונה כלשהי, נוטים אותה כל הלכנים ובעלי היכולת, ואת מקומם תופסות אוכלוסיות

59

## סילוק פסולת וצדק סביבתי בישראל

משמעות כלשהי לסוגיית הפונוה (המפלה או הגזענית) כהליכי מיקום אתרי הפסולת.<sup>60</sup> עם זאת אין חולק על כך שאוכלוסיות גזעיות ומיעוטות-אמצעים נחשפות יותר למטרדים

מעוותת-יכולת (הכוללות מספר רב של אפרו-אמריקנים) שעוברות לשכונה בשל מחירי הנדל"ן הנמוכים. לתיאוריה זו, במידה שהיא נכונה, צריכה להיות השפעה משמעותית על המדיניות הציבורית, מכיוון שמשמעותה היא שאין צורך לשנות את הליכי מיקום האתרים, אלא לנסות ולשנות את דינמיקת השוק. ראו: V. Been "Locally Undesirable Land Uses in Minority Neighborhoods: Disproportionate Siting or Market Dynamics?" 103 *Yale L. J.* (1994) 1383. ראו גם V. Been "Market Dynamics and the Siting of LULUs in Minority Neighborhoods" 96 *W. Va. L. Rev.* (1994) 1069 (להלן: "Market Dynamics"). המחקר המאוחר והמקיף שערכה בין, לא תמך בתיאוריה של דינמיקת השוק אלא חיזק דווקא את טענות תנועת הצדק הסביבתי. ראו: Been & Gupta, *Coming to the Nuisance*, at 33-35. לביקורת מתודולוגית על מחקריה של פרופ' בין ראו: C. Crawford "Analyzing Evidence of Environmental Justice: A Suggestion for Professor V. Been" 12 *J. Land Use & Env. L.* (1996) 103. עם זאת, ישנם מחקרים התומכים בתיאוריה של דינמיקת השוק. לדוגמא, מחקר שנערך על-ידי תומאס למברט (Lambert) וכריסטופר ברנר (Boerner) העלה כי בין השנים 1970 ו-1990 עלה בצורה משמעותית ובלתי-פרופורציונית מספרם של המיעוטים וחסרי היכולת הכלכלית המתגוררים בסביבתם של אחרי אחסון וסילוק של פסולת מסוכנת ופסולת מוצקה. ראו: T. Lambert & C. Boerner "Environmental Inequity: Economic Causes, Economic Solutions" 14 *Yale J. on Reg.* (1997) 195, 206-207. ראו גם: L.E. Blais "Environmental Racism Reconsidered" 75 *N.C. L. Rev.* (1996) 75. לטענה כי יש לייחס חשיבות לשאלת הפונוה המפלה (discriminatory intent) ולאסור מיקום מצב"ר אך ורק אם הוכח כי הליכי המיקום נגועים באפליה מכוונת, ראו: T. Lambert et al. *A Critique of Environmental Law* (1996) 7-8; D. Kevin "'Environmental Racism' and Locally Undesirable Land Uses: A Critique of Environmental Justice Theories and Remedies" 8 *Vill. Envtl. L.J.* (1997) 121, 138-139. לביקורת על הטענה כי יש לרפא חלוקה בלתי-שוויונית של מצב"רים גם כאשר זו אינה נובעת מכוונה מפלה, ראו: L.J. Straw, Jr. "Environmental Justice: Racial Gerrymandering for Environmental Siting Decisions" 14 *Va. Envtl. L. J.* (1995) 665, 671, 679-680. בעמדה זו מחזיקים גם בתי המשפט הפדראליים בארצות-הברית, הדורשים כתנאי להתערבותם כי תוכח כוונה מפלה בהליכי המיקום. ראו, לדוגמא: *Bean v. Southwestern Waste Management Corp.* 482 F. Supp. 673 (S.D. Tex. 1979), *aff'd without op.*, 782 F.2d 1038 (5th Cir. 1986); *East Bibb Twiggs Neighborhood Ass'n v. Macon-Bibb County Planning and Zoning Commission* 706 F. Supp. 880 (M.D. Ga.), *aff'd*, 896 F.2d 1264 (11th Cir. 1992); *R.I.S.E, Inc. v. Kay* 768 F. Supp. 1144 (E.D. Va. 1991), *aff'd*, 977 F.2d 573 (4th Cir. 1992). לדין בעמדת בית המשפט ולביקורת עליה ראו: Lazarus, *supra* note 51, at pp. 829-834. לעומתם יש הטוענים כי שאלת הכוונה המפלה אינה רלוונטית כלל לריון בשאלה המיקום ההוגן של מצב"רים. כך למשל ג'רלד טורס (Torres) סבור כי כל שנדרש על-מנת שניתן יהיה לתקוף מדיניות סביבתית כגזענית הוא שתוצאתה תהיה הכפפה (subordination) או דיכוי של המיעוטים. כאשר בוחנים מדיניות סביבתית או פעילות סביבתית מן הפרספקטיבה של ההשפעה הדכאנית שיש לה על מיעוטים, אנו נדרשים לבחון אך ורק את ההשפעה החלוקתית של אותה מדיניות, שכן במקרים רבים ההשפעה הדכאנית תהיה תוצאה של תהליכים לא-מודעים. טורס גורס שהתעלמות מן ההשפעה שתהיה למדיניות סביבתית מסוימת על קבוצות-מיעוטים, עשויה להיות גזענית אפילו אם אין מאתוריה כוונה (מודעת) מפלה או גזענית. ראו G. Torres "Understanding Environmental Racism" 63 *U. Colo. L. Rev.* (1992) 839, 840-841. אליס קסוואן (Kaswan) סבורה אף היא שאין מקום לבחון את שאלת הפונוה המפלה במיקום מצב"רים. לטענתה יש לשאוף להשיג צדק חלוקתי בפיזור סיכונים סביבתיים בקרב האוכלוסייה, בלא שום קשר לשאלה כיצד ומדוע התהוותה החלוקה

## יששכר רוזן-צבי

ולסיכונים סביבתיים מאשר כלל האוכלוסייה,<sup>61</sup> ועל כן הוכר הצורך בעיצוב מדיניות אשר תיתן מענה לבעיית חוסר השוויון ותזלזל את הנטל הסביבתי בין האוכלוסיות השונות בצורה הוגנת יותר.<sup>62</sup>

## 2. צדק סביבתי בישראל

בבואנו לאפיין את הבעיות האפשריות בתחום הצדק הסביבתי בישראל, ניתן לזהות ארבעה צירים מרכזיים הכרוכים זה בזה והנהוגים בסיס לחוסר-שוויון כלכלי וחברתי, ומשום כך קיים חשש כי הם עשויים להוות גם מוקדים של חוסר-שוויון בחלוקת הרעוץ הסביבתי: הציר הלאומי, הציר האתני, הציר הכלכלי והציר הגיאוגרפי.<sup>63</sup> הציר הלאומי עניינו האפליה והקיפוח המתמשכים של המיעוט הערבי בישראל. מיעוט זה מופלה לרעה במרבית תחומי החיים בהם תלוי האזרח ברשויות המדינה, כגון חינוך, רווחה ותשתיות, ועל כן קיימת סבירות גבוהה כי מגזר זה סובל מאפליה גם בנושאים סביבתיים.<sup>64</sup> הציר האתני עוסק ביחסים המורכבים שבין הקבוצות האתניות השונות בקרב האוכלוסייה היהודית. למזרחים ולעולים החדשים מאתיופיה וממדינות בריה"מ-לשעבר יש ייצוג גבוה בקרב השכבות החלשות באופן לא-פרופורציונאלי לשיעורם באוכלוסייה,<sup>65</sup> וקבוצות אלו נחשפות בדרך-כלל ליותר מפגעים סביבתיים. הציר הכלכלי עוסק ביתם שבין יכולת כלכלית לבין

הבלתי-צודקת. ראו A. Kaswan "Distributive Justice and the Environment" 81 *N.C. L. Rev.* (2002) 1031, 1053-1061 (להלן "Distributive Justice").

61 הסיכונים הסביבתיים אליהם נחשפות אוכלוסיות חלשות הם רבים ומגוונים. כך נמצא למשל, שילדים מקבוצות-מיעוטים ומעמד סוציו-כלכלי נמוך חשופים יותר מילדים אחרים לסכנה של רמות גבוהות של עופרת ברם. ראו J. Schwartz & R. Levin "Lead: Example of the Job Ahead" 18 *EPA J.* (1992) 42, 44. מיעוטים סובלים באופן לא פרופורציוני מסיכונים הנובעים מחשיפה לחומרי הדברה, חומרים ממיסים (solvents) ומחכות שונות. ראו I. Perfecto & B. Valasquez "Farm Workers: Among the Least Protected" 18 *EPA J.* (1992) 13, 14. אחוז גבוה יותר של שחורים והיספנים גרים באזורים בהם האוויר מזהם. ראו D.R. Wernette & L.A. Nieves "Breathing Polluted Air" 18 *EPA J.* (1992) 16, 16-17 ועוד סיכונים סביבתיים רבים נוספים.

62 היוזמה המפורסמת ביותר לקבוע מדיניות צודקת לחלוקת הנטל הסביבתי, היא הצו הנשיאותי שהוציא הנשיא קלינטון בפברואר 1994. שכותרתו "פעולות פדראליות למען צדק סביבתי עבור אוכלוסיות מיעוטים וחסרי-אמצעים". הצו קובע, בין היתר: "Each Federal agency shall make achieving environmental justice part of its mission by identifying and addressing, as appropriate, disproportionately high and adverse human health or environmental effects of its programs, policies, and activities on minority populations and low-income populations." עוד קובע הצו כי כל הסוכנויות הפדראליות חייבות לפתח אסטרטגיה של צדק סביבתי, לזהות את ההשלכות החלוקתיות של תכניות קיימות ולהציע שינויים-לתכניות שמטרתם לשפר את הגינות החלוקה. הצו דורש מן הסוכנויות לאסוף אינפורמציה על ההשלכות הדמוגרפיות של החלטותיהן ולקחתן בחשבון בהליך קבלת ההחלטות. ראו: Exec. Order No. 12,898, 3 C.F.R. § 859 (1995).

63 ראו פיש, צדק סביבתי בישראל, לעיל הערה 50, בעמ' 922. פיש מזהה שלושה צירים מרכזיים: הציר האתני-לאומי (יהודי-ערבי), הציר הגיאוגרפי (מרכז-פריפריה) וציר הכוח הכלכלי (בעלי-אמצעים – חסרי-אמצעים). לטעמי יש להוסיף לניזוח של פיש ציר נוסף: הציר האתני.

64 ראו שם, בעמ' 922-923. ראו גם מבקו המדינה דו"ח שנתי 2001 (אפריל 2001).

65 ראו א' יפתחאל "בינוי אומה וחלוקת המרחב ב'אתנוקרטיה הישראלית': התיישבות, קרקעות ופערים עדהיים" עיוני משפט כא (תשנ"ח) 637.



## סילוק פסולת וצדק סביבתי בישראל

איכות-חיים. אוכלוסיות מבוססות ובעלות-אמצעים יכולות להפעיל את כוחן הכלכלי והפוליטי ולדאוג לתנאים סביבתיים מועדפים ולגישה נוחה יותר למשאבים סביבתיים.<sup>66</sup> הציר הגיאוגרפי עניינו חשיפת תושבי דרום הארץ וצפונה למפגעים סביבתיים מרובים יותר מאלה שתושבי המרכז נחשפים להם. מוקדי הכוח השלטוניים והכלכליים מרוכזים במרכז הארץ (תל-אביב וירושלים) וקיימת טענה שתושבי הפריפריה (הנגב והגליל) מקופחים ביחס לתושבי המרכז בתחומי החינוך, העסקים, התשתיות ובתחומים רבים אחרים, ועל כן קיים חשש שהקיפוח אינו פוסח גם על איכות הסביבה.<sup>67</sup> כפי שניתן להבין מן הניתוח המובא לעיל, ארבעת הצירים אינם ניתנים להפרדה, שכן הם מקיימים ביניהם קשרי-גומלין משמעותיים. כך, למשל, הפלסטינים אזרחי ישראל, המזרחים והעולים החדשים, מהווים רוב גדול מתושבי הפריפריה, אשר חלק ניכר מהם חלש כלכלית ופוליטית מתושבי מרכז הארץ.<sup>68</sup> עם זאת, גם במרכז הארץ ישנם יישובים חלשים המאכלסים קבוצות-מיעוט, ולעומת זאת בצפון הארץ ובדרומה ניתן למצוא לא מעט יישובים חזקים כלכלית אשר תושביהם עזבו את

- 66 ראו פיש, לעיל הערה 50, בעמ' 925-926.
- 67 ראו שם, בעמ' 924-923. ראו גם מבקר המדינה דו"ח שנתי 50כ (מאי 1999). חשש זה גובר לאור העובדה שמחירי הנדל"ן באזורי הפריפריה הוא נמוך ועל כן אזור זה מהווה מוקד-משיכה למצבי-רים. ראו דיון להלן בטקסט הנלווה להערות 113-116.
- 68 לדיון היסטורי, סוציולוגי ומשפטי על האופן שבו חולק המרחב הישראלי בין הקבוצות הלאומיות והאתניות השונות, ותוסר השוויון המרחבי שנלווה לחלוקה זו ראו א' יפתחאל, לעיל הערה 65; א' בנבנישתי "צפרד אבל שווה" בהקצאת מקרקעי ישראל למגורים "עינוי משפט כא (תשנ"ח) 769; א' יפתחאל וא' קדר "על עצמה ואדמה: משטר המקרקעין הישראלי" *מיאוריה וביקורת* 16 (2000) 67; "בלנק" מקומי של ה'מקומי': משפט השלטון המקומי, ביזור ואי-שוויון מרחבי בישראל" *משפטים* לד (תשס"ד) 197; "רוזן-צבי" "מקום הצדק": משפט השלטון המקומי ואי שוויון חברתי "עינוי משפט כח (תשס"ה) 417. ראו גם I. Rosen-Zvi *Taking Space Seriously* (Ashgate, 2004). באופן כללי ניתן להצביע על כך שישראל מאופיינת בדפוסי הפרדה מרחבית (segregation) בין הקבוצות הלאומיות, האתניות והדתיות השונות המרכיבות את החברה הישראלית. ההתיישבות הנפרדת אינה תוצאה של התפתחות טבעית והכרחית, אלא פרי אידיאולוגיה שלטונית המשתקפת באופן היסטורי בהקצאת קרקעות מדינה (המהוות כ-93 אחוז מסך כל המקרקעין בישראל) על-ידי גורמים שונים, שלטוניים ושלטוניים-למחצה, כגון משרד הבינוי והשיכון, מנהל-מקרקעי-ישראל והסוכנות היהודית, לקבוצות מסוימות, והדרתן של אחרות. באופן היסטורי התערבה המדינה באופן אקטיבי בשוק המקרקעין ופעלה במקרקעין רבים שבבעלותה או בשליטתה מתוך מגמה ברורה של יצירת הפרדה טריטוריאלית בין הקבוצות השונות המרכיבות את החברה הישראלית. האידיאולוגיה הציונית הכתיבה הפרדה בין יהודים לערבים. הציונות ראתה בכיבוד המרחב את אחד מתפקידיה העיקריים ושאפה למחוק מן המרחב, עד כמה שניתן, את היבטיו המזרחיים. יהוד המרחב נעשה על-ידי מדיניות של "פיזור אוכלוסין" שמשמעותה החיישבות יהודית באזורי הספר – הגליל בצפון והנגב בדרום. אך מדיניות התיישבותית זו, שנועדה לנכס אזורים אלה ולמנוע את אפשרות חזרתם של הפליטים הפלסטינים לביתם, פעלה גם ליצירת הבדלים והפרדה בין קבוצות שונות של יהודים. היהודים ששלחה המדינה ליישב את אזורי הספר היו עולים חדשים שהגיעו מארצות האסלאם בסוף שנות הארבעים ותחילת שנות החמישים של המאה העשרים. לעולים אלה, אשר באו ברובם מרקע סוציו-כלכלי נמוך, סופק דיור בעיירות הפיתוח ובמושבים מרוחקים, ומשום כך לא נותרה להם ברירה אלא להתיישב שם. לנוכח חולשתן הפוליטית, החברתית והכלכלית של עיירות הפיתוח ומושבי העולים, נהפכו אזורים אלה במהרה מאזור-ספר לפריפריה. ראו י' רוזן-צבי, שם, בעמ' 466-467.

## יששכר רוזן-צבי

ערי המרכז הגרולות ו"המזוהמות" כדי ליהנות מאיכות-חיים גבוהה. במסגרת הדיון בשאלת הצדק הסביבתי, יש לתת את הדעת לנזל הגורמים הללו. עד לאחרונה לא עמד נושא הצדק הסביבתי על סדר-יומם של מקבלי ההחלטות בישראל,<sup>69</sup> ולמעשה הזניחו רשויות השלטון זמן רב את נושא איכות הסביבה בכללותו. ישראל, המתמודדת עם אתגרים מורכבים בתחום המדיני, הפוליטי והכלכלי, לא השקילה להקצות משאבים לשמירה על הסביבה. המשרד לאיכות הסביבה, האחראי על התכנון, הפיקוח והאכיפה בנושאים סביבתיים, הוקם רק בשנת 1989 ונחשב למשרד בעל חשיבות משנית – עובדה המתבטאת בתקציבו הדל לעומת תקציבי המשרדים האחרים.<sup>70</sup> בשנים האחרונות, כתוצאה מפעילות מאומצת של ארגוני סביבה בעלי מודעות חברתית<sup>71</sup> ומהקמתה של המועצה הלאומית לאיכות הסביבה,<sup>72</sup> עלתה רמת המודעות הציבורית לנושאי הסביבה, ובכלל זה גם לנושא הצדק הסביבתי. המועצה הקימה ועדת-משנה לצדק סביבתי,<sup>73</sup> אשר יזמה כצעד ראשון מספר מחקרים שנוטרתם לאסוף נתונים עובדתיים בנוגע לרמות החשיפה של קבוצות אוכלוסייה שונות למפגעים סביבתיים.<sup>74</sup> אחד המחקרים שנערכו מטעם המועצה,

- 69 ראו פיש, לעיל הערה 50, בעמ' 920.
- 70 ראו ש, ש.ס. תקציב המשרד לשנת 2004 היה 203,500,000 ש"ח – הנמוך שבתקציבי משרדי הממשלה. ראו [http://www.sviva.gov.il/bin/sviva.jsp?z=ministry\\_budget](http://www.sviva.gov.il/bin/sviva.jsp?z=ministry_budget).
- 71 בין ארגונים אלה ניתן לכלול את "אדום טבע ודין", חיים וסביבה, המרכז הישראלי למדיניות סביבתית, מרכז השל – המכון לחשיבה ולמנהיגות סביבתית, מגמה ירוקה וארגונים נוספים.
- 72 המועצה הלאומית לאיכות הסביבה הוקמה בהחלטת ממשלה מס' 599 מיום 22.11.1999, בעקבות המלצת ועידת כדור הארץ בריו-דה-ז'נרו על הקמת מועצות לאומיות לפיתוח בר-קיימא בכל המדינות בעולם. תפקידה ועיקר פעולתה של המועצה הלאומית לאיכות הסביבה הם להציב את הנושא הסביבתי על סדר היום של מקבלי ההחלטות וקובעי המדיניות בכל המגזרים, להציג את הקשר שבין הנושאים הסביבתיים לנושאים חברתיים וכלכליים, ולייצג את האינטרס הציבורי הרחב ואת האינטרס של הרווחת הבאים. לשם כך נקבע כי המועצה תהיה רחבה ויהיה בה ייצוג למגוון הסקטורים החברתיים בישראל. על-פי החלטת הממשלה, פועלת המועצה כגוף עצמאי במשרד לאיכות הסביבה, והיא יכולה לפעול, לבקר או להמליץ על מדיניות סביבתית ובעיות סביבתיות ללא כל תלות כספית שהיא וללא חשש לניגוד אינטרסים. המועצה רשאית לקבוע לעצמה את סדרי היום שלה, ורועה המחקר שלה מפתחת את המדיניות הסביבתית בישראל על-ידי יזום והנחיה של מחקרים בתחומים שונים. ראו אתר המשרד לאיכות הסביבה <http://www.sviva.gov.il/bin/sviva.jsp?z=council>.
- 73 ועדת המשנה לצדק סביבתי, בראשות פרופ' אריה צ'רצ'מן, הציבה לעצמה את המטרות הבאות: (א) העלאת מודעות הממשלה, חברי הכנסת והחקשורת, לנושא הצדק הסביבתי; (ב) תיאור הבעיות הקשורות לצדק סביבתי על-ידי ניתוח המצב הקיים; (ג) הצעות לכיווני-פעולה אפשריים על-מנת לפתור את הבעיות שנמצאו הן ביחס לחהליך קבלת ההחלטות והן ביחס לתוכן ההחלטות; (ד) פעולות חינוך והסברה בקרב תושבי המדינה. ראו א' צ'רצ'מן "צדק סביבתי בישראל" הרצאה שניתנה ביום עיון על דתות, אתיקה וצדק סביבתי במכון ירושלים לחקר ישראל, 30.10.01. פורסם באתר המשרד לאיכות הסביבה [http://www.sviva.gov.il/Enviroment/Static/Binaries/InterestGroups/environmental\\_justi.ce\\_1.doc](http://www.sviva.gov.il/Enviroment/Static/Binaries/InterestGroups/environmental_justi.ce_1.doc).
- 74 אחד המחקרים בחן היבטים של צדק סביבתי בכל הנוגע לטיפול בשפכים ולמיקום מכונים לטיהור שפכים. המחקר לא מצא שרשויות מקומיות חלשות הן קרובן למטרדי זיהום שיוצרות רשויות מקומיות חזקות, אלא זיהה דווקא מגמה הפוכה. לפיה רשויות מקומיות חלשות – במיוחד רשויות הממוקמות במעלה אגן ניקוז – גורמות מטרדים לרשויות מקומיות חזקות. כאשר להקמת מכונים לטיפול בשפכים

סילוק פסולת וצדק סביבתי בישראל

בחן היבטים של צדק סביבתי במיקום אתרי-פסולת.<sup>75</sup> מכיוון שזהו הנושא המרכזי של מאמר זה, ארחיב מעט על ממצאי המחקר.

(א) צדק סביבתי במיקום אתרי-פסולת – מחקר אמפירי

החוקרות הציבו לעצמן מטרה, לברוק אם התכנון הסטטוטורי של אתרי הפסולת (תמ"א 16 על שינוייה) מעיד על חלוקה בלתי-שוויונית של הנטל הסביבתי הנגרם על-ידי אתרי הפסולת בין קבוצות אוכלוסייה שונות, ואם הפריסה המרחבית הקיימת של אתרי הפסולת גורמת בפועל לחלוקה בלתי-שוויונית של הנטל הסביבתי שגורמים אתרים אלה.<sup>76</sup> לשם כך מיין המחקר את כל אתרי הסילוק והטיפול בפסולת לשתי קבוצות: הקבוצה האחת כללה אתרים שאושרו מכוח תמ"א 16 ושינוייה, וכן אתרים הנמצאים בתהליכי אישור מתקדמים ("אתרים מאושרים"). הקבוצה השנייה כללה אתרים פעילים, ובכלל זה גם אתרים בלתי-מוסדרים הפועלים שלא על-פי תכנית המתאר ("אתרים פעילים").<sup>77</sup> שטח ההשפעה של כל אתר הוגדר כרדיוס של שלושה קילומטרים מנקודת הציון המרכזית של אתר הפסולת, ובהתאם לכך אותרו כל היישובים המצויים בטווח ההשפעה של האתרים.<sup>78</sup> לגבי כל יישוב בתחום השפעת האתרים רוכזו נתונים אדמיניסטרטיביים, דמוגרפיים וחברתיים-כלכליים. היישובים או אוכלוסייתם חולקו לקבוצות על-פי המאפיינים הבאים: מיקום גיאוגרפי,<sup>79</sup> צורת יישוב,<sup>80</sup>

(מט"ש), מן הממצאים עלה כי על-פי רוב אין מגמה של אי-צדק סביבתי במיקום המט"שים. מיקום מט"שים נעשה בהסכמה בין רשויות מקומיות, ופעמים רבות מוקם המט"ש בתחומי רשויות חזקות, כגון חיפה, המועצות האזוריות עמק חפר, יזרעאל וחדרה. ראו נ' קליאוט ושי' הופמאייר-טוקין *זיהום סביבתי על-ידי שפכים – היבטים של צדק סביבתי* (ירושלים, 2003). עם זאת חשוב להדגיש כי המחקר ברוק אך ורק את היחס שבין חוסן הרשות לבין קרבתה למטרדים ולמט"שים, אך לא ערך בדיקה מי מתושבי אותן רשויות סובלים מן המטרדים והמפגעים שיוצרים המט"שים. עובדה זו פוגמת במסקנות שניתן להסיק מן המחקר, שכן בערים גדולות כמו חיפה, ובוודאי במועצות האזוריות, יש חשיבות רבה לשאלה מהו אופי האוכלוסייה שמתגוררת בקרבת המט"ש.

75 רוטשטיין וסטרול-דעבול, מיקום אתרי-פסולת, לעיל הערה 25.

76 שם, בעמ' 75.

77 שם, בעמ' 76.

78 מכיוון שהמחקר התבסס על נתוני הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, נכללו בו יישובים מופרים בלבד. ריכוזי האוכלוסייה הברואית בנגב, יישובים לא-מוכרים, מתנות-צבא וכיוצא באלה לא נכללו במחקר. ראושם, בעמ' 77. כפי שנראה בהמשך עבודה זו, יש כדי להשליך על אמינות תוצאות המחקר.

79 אפיון גיאוגרפי של אתרי פסולת נעשה על-פי החלוקה למחוזות של משרד הפנים: צפון, חיפה, מרכז, תל-אביב, ירושלים ודרום. ראושם, בעמ' 79.

80 היישובים במדינה חולקו במחקר על-פי הגדרות הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה (הלמ"ס), לארבע קטגוריות: יישובים עירוניים, מושבים, קיבוצים ויישובים כפריים אחרים (הכוללים יישובים קהילתיים, מוסדות ויישובים כפריים לא-יהודיים). ראושם, שם.

## יששכר רוזן-צבי

- אשכול חברתי-כלכלי,<sup>81</sup> דת<sup>82</sup> ומוצא אתני.<sup>83</sup> נתונים אלה הושוו עם מאפייני יישובים שאינם סמוכים לאתר-פסולת כלשהו.<sup>84</sup>
- אשר לאתרים המאושרים, המחקר מצא כי ברמה הארצית לא שודרת אפליה במיקום אתרי-פסולת של יישובים ממעמד חברתי-כלכלי נמוך<sup>85</sup> או של יישובים לא-יהודיים,<sup>86</sup> וכן לא נמצאו ראיות לקיפוח אוכלוסיות על רקע יבשת המוצא.<sup>87</sup> עם זאת, ההתפלגות של האתרים לפי מחוזות מלמדת כי רוב אחרי סילוק הפסולת נמצאים במחוז הדרום, ורוב אתרי הטיפול בפסולת נמצאים במחוזות המרכז והצפון. יתר המחוזות – תל-אביב, חיפה וירושלים – משפנים מספר קטן של אתרי סילוק וטיפול בפסולת.<sup>88</sup> בחינת מיקום האתרים הפעילים העלתה כי בשני מחוזות – המרכז והצפון – קיימת אפליה במיקום אתרי הפסולת לרעת היישובים הלא-יהודיים. שיעורם דיהסי של היישובים הלא-יהודיים המצויים בקרבת אתרי-פסולת פעילים במחוז המרכז הוא גבוה מאוד ביחס לשיעורם הכללי במחוז. גם במחוז הצפון גבוה שיעור היישובים הלא-יהודיים הסמוכים לאתרי הפסולת משיעורם היחסי במחוז, אם כי בהפרש קטן יותר.<sup>89</sup> חופעת האפליה של המחוזות הפריפריאליים שהתגלתה לגבי האתרים מאושרים, מתעצמת כשמדובר באתרים פעילים. במחוזות הצפון והדרום עולה בהרבה שיעור אתרי הפסולת הפעילים על שיעורה היחסי של אוכלוסיית המחוז. במחוזות ירושלים והמרכז, נמוך שיעור אתרי הפסולת ביחס לשיעורה היחסי של אוכלוסיית המחוז
- 81 המצב החברתי-כלכלי של היישובים סביב אתרי הפסולת נבחן באמצעות המדר החברתי-כלכלי של הלמיט, המחושב תוך אינטגרציה של נתונים שונים, כגון: מקורות-הכנסה של התושבים, מאפייני תעסוקה, רמת-אבטלה, רמת-חינוך והשכלה ועוד. על-פי המדר דורגו הרשויות המקומיות במדינה לעשרה אשכולות: הרשויות ברמה הגבוהה ביותר באשכול 10, והרשויות ברמה הנמוכה ביותר באשכול 1. ראוש, בעמ' 79-80.
- 82 בשל מגבלות הנתונים, חולקה האוכלוסייה במחקר לשתי קבוצות: יהודים ולא-יהודים. ראוש, בעמ' 80.
- 83 המשתנה שנבדק במחקר הוא יבשת המוצא, ובאשר לילידי הארץ – היבשת בה נולד אביהם. האוכלוסייה היהודית חולקה לארבע קבוצות-מוצא: אפריקה, אסיה, אירופה-אמריקה וישראל. ראוש, שם.
- 84 ראוש, בעמ' 77-78.
- 85 מן המחקר עולה כי יישובים עירוניים ואוכלוסייה עירונית, קרובים יותר לאתרי-פסולת מאושרים מיישובים שאינם עירוניים. עוד נמצא כי שיעור הרשויות המקומיות הסמוכות לאתרי הפסולת המדורגות באשכולות הביניים (5-7) גבוה משיעורן במדינה. זאת לעומת הרשויות המדורגות באשכולות האחרים (הנמוכים והגבוהים יותר), ששיעורן בסמיכות לאתרי הפסולת נמוך משיעורן במדינה. ראוש, בעמ' 93-98.
- 86 המחקר מצא ששיעור האוכלוסייה הלא-יהודית הקרובה לאתרי הפסולת המאושרים, נמוך מאוד ביחס לשיעורה הכללי בכל מחוז: במחוז הצפון השיעור נמוך ב-23%, ובמחוז חיפה השיעור נמוך ב-18%. ראוש, בעמ' 98-102.
- 87 עיקר האוכלוסייה מסביב לאתרי-פסולת מאושרים היא ממוצא אירופי-אמריקני (42%) ואחריה יוצאי-ישראל (27%). התפלגות האוכלוסייה הקרובה לאתרי-פסולת מאושרים, לפי מוצא, ברמה הארצית וברוב המחוזות, זהה מעט להתפלגות כלל האוכלוסייה. ראוש, 102-105.
- 88 ראוש, בעמ' 82-86.
- 89 ראוש, בעמ' 124-128. במחוז הדרום לא נתגלתה תופעה דומה של אפליית האוכלוסייה הלא-יהודית במיקום אתרי-פסולת, אך תוצאה זו אינה משקפת את המצב לאשורו, שכן האוכלוסייה הכדואית המתגוררת ביישובים הלא-מוכרים נבגג לא נלקחה בחשבון.

סילוק פסולת וצדק סביבתי בישראל

באוכלוסיית הארץ, ובמחוזות תל-אביב וחיפה לא קיימים כלל אתרי-פסולת פעילים. המספרים מציגים תמונה ברורה של "ייצוא" פסולת מן המרכז לפרפריה, באופן המעיד שמחוזות הפרפריה נושאים בנטל אתרי הפסולת של כלל האוכלוסייה.<sup>90</sup>

(ב) מגבלות המחקר

לאמתו של דבר, התמונה אף שחורה יותר מזו העולה מן המחקר. המחקר הוא ראשוני ומצומצם בהיקפו, ואין בו כדי ללמד על ממדיה האמיתיים של תופעת אי הצדק הסביבתי, וזאת מן הטעמים הבאים: ראשית, ישנם יישובים וקבוצות אוכלוסייה שלא נלקחו כלל בחשבון במסגרת המחקר. החוקרות עצמן מצביעות על כך שמשיקולים של זמינות המידע לא נבדקה השפעת אתרי הפסולת על יישובים בלתי-מוכרים בנגב ובגליל וכן על ריכוזי אוכלוסייה נוודית.<sup>91</sup> קבוצות אלו נמנות על הקבוצות המוחלשות ביותר בחברה הישראלית, ולכן מן הראוי לבחון כיצד הן מושפעות ממיקום אתרי הפסולת. שנית, מספר בלתי-מבוטל

90 ראו שם, בעמ' 105-109. המחקר של רוטשטיין וסטרול-דעבול מגלה כי קיימת אפליה בולטת לא רק במדיניות התכנונית האחראית למיקום אתרי-פסולת, אלא גם במשאבי האכיפה. חוסר-שוויון זה עולה באופן ברור כאשר משוים בין רמת האפליה על רקע לאומי, אתני וסוציו-כלכלי, הקיימת בין אוכלוסיות המתגוררות בקרבת אתרים מאושרים, לבין אלה המתגוררות לצד אתרים פעילים. מן המחקר עולה כי קיימת אפליה על רקע גיאוגרפי כאשר בוטנים את הפריסה של האתרים המאושרים, אולם דמת ההפליה עולה פלאים ומקבלת מובהקות סטטיסטית גם ביחס לזהות האוכלוסייה (לאום, מוצא אתני ומצב סוציו-כלכלי) כאשר בודקים את פריסת האתרים הפעילים. משמעות פער זה היא שרשויות אכיפת החוק מגלות אולת-יד בכל הקשור לסגירת אתרי-סילוק-פסולת לא מאושרים המצויים בקרבת אוכלוסיות מוחלשות. מאמר זה מתמקד אך ורק במדיניות התכנונית ואינו עוסק כלל בחלוקה שוויונית של משאבי האכיפה. אולם חשוב לזכור כי מדיניות-מיקום העונה על קריטריונים של צדק סביבתי, חייבת להיות מלווה בחלוקה צודקת של משאבי האכיפה, שאם לא כן לא עשוינו דבר. ראו לרוגמא הנתייה של ה-EPA משנת 2001 לפיה צדק סביבתי כולל בין היתר: Ensuring equal (b) enforcement of protective environmental laws for all people, including minority populations and/or low-income populations". EPA, Memorandum: EPA's Commitment to Environmental Justice (August 9, 2001).

91 ראו שם, בעמ' 77. חסר זה הוא משמעותי, שכן בעיית סילוק הפסולת ביישובים הבלתי-מוכרים היא חמורה במיוחד, כי אין בגמצא גורם מקומי או מרכזי המספק שירותים אלה לאוכלוסייה, ולכן הפסולת מסולקת בד"כ לחצר האחורית של היישוב. יתרה מכך, חלק מן האוכלוסייה הברואית בנגב מתגורר בקרבת אתר סילוק הפסולת המסוכנת רמת-חובב, וכתוצאה מכך הוא חשוף למפגעים סביבתיים חמורים במיוחד, המשפיעים לרעה על בריאותו. מחקר של צוות חוקרים מן הפקולטה למדעי הבריאות באוניברסיטת בן-גוריון, שנערך מטעם משרד הבריאות ובמימונו, ופורסם ביום 29 ביוני 2004, מצא כי אחוז החולים במחלות דרכי הנשימה בקרב הברואים המתגוררים בסמוך לאתר רמת-חובב גבוה מזה של כלל האוכלוסייה. כמו כן העלה המחקר כי שיעור המומים המולדים ואחוזי התמותה בקרב אוכלוסייה זו חורג אף הוא במידה ניכרת מן הנורמה. ראו משרד הבריאות, הערכת ההשפעה האפשרית של פליטות מאתר רמת-חובב על בריאות האוכלוסייה הגרה באזור – דו"ח מדעי מסכם (יוני 2004). יש לציין שהחוקרות ערות לבעייתיות שבאי-הכללת הפזורה הברואית במסגרת המחקר ומציעות לערוך מחקר נפרד, בו תיבחן סוגיית הפזורה הברואית המתגוררת סביב אתרי-פסולת בכלל ובקרבת אתר הפסולת המסוכנת ברמת-חובב בפרט. ראו רוטשטיין וסטרול-דעבול, לעיל הערה 25, בעמ' 86.

## יששכר רוזנצבי

של אתרים פעילים לא נכלל במסגרת המחקר.<sup>92</sup> חסר זה הוא משמעותי, שכן חלק גדול מאתרים אלה הם קטנים ומופעלים בסמוך ליישובים פריפריאליים חלשים, בהם מתגוררים בני המיעוט הערבי, כגון ג'ת, ינוח, בקה אל-ערביה, כפר קרע, מגדל כרום, ירפא והשכונות הערביות של לוד.<sup>93</sup> שלישית, יחידת השטח הקטנה ביותר שנבדקה במסגרת המחקר היא הרשות המקומית. יחידה זו היא בעייתית כבסיס לחקר צדק סביבתי, ובמקרים רבים היא יכולה ללמד מעט מאוד על מאפייני האוכלוסייה המתגוררת בסמיכות לאתרי הפסולת. זאת משום שרשויות מקומיות רבות מאכלסות סוגים שונים של אוכלוסייה, ומידע על האוכלוסייה שבשטחן אין בו כדי להצביע על מאפייני התושבים המתגוררים בסמוך לאתרי הפסולת. ביקורת זו נכונה בוודאי לגבי ערים גדולות כמו חיפה, תל-אביב, באר-שבע וירושלים, שם מתגוררת אוכלוסייה מגוונת מבחינה לאומית, אתנית וסוציו-כלכלית, וכן לגבי מועצות אזוריות המשתרעות על פני שטחינו גדולים עם יישובים מסוגים שונים (כגון קיבוצים, מושבים שיתופיים ולא-שיתופיים ויישובים קהילתיים) בעלי מאפיינים חברתיים וכלכליים מגוונים.<sup>94</sup> רביעית, במסגרת המחקר נכללו רק אתרים פעילים, ולא אתרים שנסגרו אך לא

92 כחינה של רשימת האתרים (המאוסרים והפעילים) שבדקו החוקרות, המצויה בנספח 1 למחקר ("אתרי-פסולת בישראל"), מגלה כי אתרי-סילוק-פסולת פיראטיים רבים שפעלו בישראל בתקופה הרלוונטית, לא נבדקו כלל. ראו רוטשטיין וסטרוול-דעבול, לעיל הערה 25, בעמ' 142-146.

93 ראו אדם טבע ודין דו"ח העוני הסביבתי – תמונת מצב לשנת 2003 (2004) 28-34; אדם טבע ודין, דו"ח העוני הסביבתי – תמונת מצב לשנת 2004 (2005) 70-72. ראו גם ג' חורי "הורים השכיתו כייס בירכא: מזבלה במרחק מטרים אינה מאפשרת לילמד" הארץ 18 במאי 2006, בעמ' 6א.

94 החוקרות טוענות שלא קיימים נתונים לגבי היישובים הכפריים המצויים בתחומי המועצה האזורית, ולכן מוצגים הנתונים של המועצות האזוריות שיישובים אלה נמצאים בתחומן. ראו רוטשטיין וסטרוול-דעבול, מיקום אתרי-פסולת, לעיל הערה 25, בעמ' 95-96. בקרב חוקרות בתחום הצדק הסביבתי שורת מחלוקת בשאלה אם יחידת השטח האופטימאלית לבחינת השפעתם של מצב"רים היא האזור הסטטיסטי (census tract) המוגדר כ"יחידת שטח שנוצרת מחלוקה גיאוגרפית סטטיסטית של יישובים עירוניים שבהם 10,000 תושבים ומעלה. בכל אזור סטטיסטי יש בממוצע 3,000 עד 4,000 תושבים" (ראו הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, מילון מונחים במיסי (2001) 18 [http://www.cbs.gov.il/metadata/diction\\_h1.pdf](http://www.cbs.gov.il/metadata/diction_h1.pdf)) – או אזור המיקוד (zip code area), אך קשה להלום כי הרשות המקומית היא יחידת מחקר המתאימה למחקרים מסוג זה. לדין ביחידת המחקר המתאימה לניתוח צדק סביבתי ראו: V. Been and F. Gupta "Coming to the Nuisance or Going to the Barrios? A Longitudinal Analysis of Environmental Justice Claims" 24 *Ecology L. Q.* (1997) 1, 10-13; V. Been "Analyzing Evidence of Environmental Justice" 11 *J. Land Use & Envtl. L.* (1995) 1, 4-5; P. Mohai "The Demographics of Dumping Revisited: Examining the Impact of Alternative Methodologies in Environmental Justice Research" *Va. Envtl. L. J.* (1995) 615, 628-641; J. Fahsbender "An Analytical Approach to Defining the Affected Neighborhood in the Environmental Justice Context" 5 *N.Y.U. Envtl. L. J.* (1996) 120; R. Zimmerman "Issues of Classification in Environmental Equity: How We Manage Is How We Measure" 21 *Fordham Urb. L. J.* (1994) 633. ישנם חוקרים הסבורים כי הרשות המקומית היא יחידת-מחקר הולמת לבחינת שאלות של צדק סביבתי במיקום מצב"רים. ראו: Lester, Allen & Hill, *Myth and Realities*, *supra* note 58: at 17-18, 85-86.

## סילוק פסולת וצדק סביבתי בישראל

שוקמו.<sup>95</sup> מאות אתרים לסילוק פסולת פעלו ברחבי הארץ במשך עשרות שנים והוטמנה בהם בערבוביה פסולת מסוגים שונים. רובם המכריע של אתרים אלה פעלו ללא היתר, ללא פיקוח וללא תשתיות המיועדות להפחתת מפגעים סביבתיים ולמניעת זיהומים. עם סגירתם של האתרים והפסקת ההטמנה בהם, הם נזנחו ללא כל פיקוח ובקרה ובלא שננקטו בהם פעולות שיקום למניעת נזקים סביבתיים נוספים בעתיד. אתרים אלה, אף שאינם פעילים, ממשיכים לפגוע בסביבה כל עוד לא ישוקמו, וזאת עקב היווצרותם ופליטתם המתמשכת של חומרים מזהמים לקרקע, לאוויר ולמי התהום. אתרים אלה גם יוצרים סכנה ממשית לבריאות הציבור המתגורר בסמוך להם, שכן בגוף הפסולת נוצרים גזים מסוכנים הנפלטם לאוויר ומזהמים אותו. גזים אלה גורמים לבערות באזור אתר הפסולת ולתשטיפים המזהמים את מי התהום ועלולים לגרום אף הם לתחלואה.<sup>96</sup> חמישית, המחקר בחן אך ורק סיכונים סביבתיים המופרים על-ידי המדע, ולא לקח בחשבון את "הסיכונים הנתפסים" (perceived risks)<sup>97</sup> ואת השפעתם על האוכלוסייה. סיכונים סביבתיים נתפסים הם פעילויות, מתקנים או שימושי-קרקע אשר אין הוכחה מדעית לכך שנשקפת מהם סכנה, ועם זאת הם נתפסים בתודעה הציבורית כבעלי השפעות שליליות. לסיכונים אלה ישנה השפעה משמעותית על רווחת הציבור המתגורר בסמוך להם, ולו בשל החרדה שנוכחותם מעוררת. חרדה זו, בין אם היא מוצדקת ובין אם לאו, משפיעה על אופן ההתנהגות של בני-אדם, שלו היה הדבר בידיהם, היו מעדיפים שלא לגור בקרבת מתקנים הנתפסים כמסוכנים. כתוצאה מכך ירד ערך הנדל"ן של התושבים, ואיכות-חיהם ויכולת הבחירה שלהם יוסיפו להידרדר.<sup>98</sup> כך למשל

95 כך מגדירות החוקרות את המונח "אתרים פעילים": "אתרים המשמשים בפועל לסילוק פסולת ולטיפול בה, בין אם הם מאושרים מבחינה סטטוטורית בין אם לאו." רוטשטיין וסטרוול-דעבול, עיל הערה 25, בעמ' 105. רק לגבי אתר-סילוק הפסולת "חיריה" מעירות החוקרות כי "כיום האתר סגור, אולם עד שלא ישוקם בצורה משמעותית, התושבים ימשיכו להיפגע מהשפעותיו." שם, בעמ' 91-92.

96 ראו עתירה דחופה למתן צו על תנאי וצו ביניים, שהוגשה במסגרת בג"צ 5018/04 "אדם טבע ודין" נ' השרה לאיכות הסביבה, תק-על 2004 (4) 257, 261-262.

97 החוקרות מגדירות בתחילת העבודה את המושג "צדק סביבתי" כמצב שבו "היקף הסיכונים הסביבתיים, הן האמתיים והן הנתפסים, גדול יותר באזורים המאוכלסים על-ידי קבוצות אוכלוסייה מסוימות." רוטשטיין וסטרוול-דעבול, לעיל הערה 25, בעמ' 17. אולם, המחקר האמפירי שביצעו החוקרות לא ניסה כלל להביא בחשבון את הסיכונים הסביבתיים הנתפסים.

98 דוגמא לסיכון נתפס הוא הסיכון הכרוך בקרינה הבלתי-מיינת של האנטנות שמציבים מפעילי הטלפוניה הסלולארית. בספר שפורסם לאחרונה מראה אדם בורגס (Burgess) כיצד השפיעו פחדים בלתי-מבוססים מדעית של הציבור באנגליה מפני סיכונים הכרוכים בשימוש בטלפונים סלולאריים ובאנטנות סלולאריות על עיצובה של מדיניות ציבורית באנגליה ועל ניסיונות חוזרים ונשנים של הרשויות המקומיות למנוע את הצבתן של אנטנות סלולאריות בתחומיהן. ראו: A. Burgess Cellular (Cambridge, 2004) *Phones, Public Fears and a Culture of Precaution*. הפחד הציבורי מפני הסכנות של האנטנות הסלולאריות לא פסח גם על ישראל. על-פי כתבה שפורסמה ב*הארץ*, שמאים מדווחים על ירידת ערך של עד 50% במחירי דירות שבסמוך להן הוצבו אנטנות סלולאריות. אף שהחברות המפעילות טלפוניה סלולארית מציגות מחקרים מדעיים שלפיהם הקרינה הנפלטת מן האנטנות אינה מסוכנת לבריאות, אין הציבור הרחב מאמין למחקרים אלה. כתוצאה מכך אנשים אינם מוכנים לקנות דירות שנמצאות בסמיכות לאנטנות סלולאריות, או שהם דורשים מן המוכרים להוריד את מחירי הדירות בצורה ניכרת כפיצוי על הקרבה לאנטנות. ראו א' מירובסקי "האנטנות מקרינות על מחירי הדירות" *הארץ* 17 ביוני 2005, בעמ' 1, 3. בכתבה אחרת שפורסמה בעיתון *הארץ*, מתואר מאבק של

## יששכר רוזן-צבי

נבדקה השפעתם של אתרי הפסולת רק על יישובים המצויים במרחק של עד שלושה קילומטרים מאתרי הפסולת, זאת אף שהחוקרות עצמן מכירות בכך שתחום השפעת האתרים על גורמים מסוימים (כגון מחירי הנדל"ן) הוא רחב יותר בהיקפו.<sup>99</sup> ואחרון, כאשר דנים בשאלת ההשפעה הסביבתית של אתרי-פסולת יש לקחת בחשבון לא רק את המצב הקיים אלא גם את פוטנציאל הגידול וההתרחבות של הרשויות המקומיות הסמוכות לאתר, לפחות

דיירי הוסטל לעולים קשישים בבאר-שבע, המנוהל על-ידי זכרת עמיגור, נגד חברת סלקום, בשל 12 אנטנות סלולאריות שהוצבו על גג הוסטל ודרישתם להסיר את האנטנות. "סביר להניח", כותבת גילי גלילי, "שלפחות בחלק מן המקרים, ואולי אפילו ברובם, מדובר בתופעות פסיכוסומטיות שמחמירות את מצבם של מי שהם חולים וחלשים ממילא. גם אם אין סכנה של ממש בקרינה, עדיין נשאלת השאלה אם נכון לעשות שימוש מסוג זה באוכלוסייה הכי פגיעה ורגישה." ל' גלילי "קולט גם קולט", הארץ, 17 בדצמבר 2004, עמ' ב7. על-מנת לפתור את בעיית הנימבי (NIMBY) שנוצרה כתוצאה מן הסיכון הנתפס של האנטנות הסלולאריות נקבע בתכנית המתאר הארצית לפריסת האנטנות הסלולאריות – תמ"א 36 – הליך תכנוני שמנוע מן הרשויות המקומיות להתנגד למיקום אנטנות סלולאריות בתחומן במידה שהאנטנות עומדות בסטנדרטים הקבועים בחוק. ראו גם עת"מ (חיפה) 1062/05 סלקום ישראל בע"מ נ' הוועדה המקומית לתכנון ולבנייה, תק-נח 2005 (2) 584. תמ"א 36, שמנעה כל אפשרות מן הציבור, אם ישירות ואם באמצעות נציגיו ברשות המקומית, להתנגד להצבת אנטנות סלולאריות, עוררה התנגדות ציבורית ניכרת. ראו, למשל, צ' רינת "חרדת האנטנות" הארץ, 20 בפברואר 2005, בעמ' כו (רינת מציעה לפרסם מידע מלא על תכניות להצבת אנטנות סלולאריות ועל הבדיקות שנעשו כדי לוודא שהן עומדות בתקני הקרינה. כמו כן, לטענתו יש לאפשר לוועדות המקומיות לתכנון ולבנייה להרחיק מתקני שידור ממקומות שיש בהם אוכלוסיות רגישות כמו ילדים וחולים). בעקבות ההתנגדות הציבורית הביא שר הפנים בפני הממשלה הוצעה לחיפון תמ"א 36 (שינוי מס' 1) שעיקריה: הגברת שיתוף הציבור בהליך הצבת האנטנות הסלולאריות, הרחבת שיקול הדעת של הרשויות המקומיות בהליכי התכנון, וקביעת מנגנוני-שיפוי לתושבים הנפגעים מן האנטנות הסלולאריות. בעקבות ההצעה החליטה הממשלה להקים ועדת מנכ"לים שתדון בעניין. ראו החלטת ממשלה 3669 מיום 24.7.2005. ועדת המנכ"לים המליצה לממשלה לאנוץ את העקרונות העומדים בבסיס שינוי מס' 1 לתמ"א 36. ראו:

[http://www.sviva.gov.il/Environment/Static/Binarie:/News/selular-12-2005\\_1.pdf](http://www.sviva.gov.il/Environment/Static/Binarie:/News/selular-12-2005_1.pdf)

בעקבות המלצת ועדת המנכ"לים וחליטה הממשלה להחזיר את תמ"א 36 למועצה הארצית לתכנון ובנייה על-מנת שתדון בהמלצות. ראו החלטת ממשלה 4570 מיום 11.12.2005. במקביל נחקק ב-1 בינואר 2006 חוק הקרינה הבלתי-יונינת, תשס"ו-2006, ס"ח תשס"ו מס' 2046 (להלן: החוק). מטרת החוק, על-פי מנסחיו: "להגן על הציבור ועל הסביבה מפני השפעות של חשיפה לקרינה בלתי-מייננת, ולהסדיר את העיסוק במקורות קרינה, הקמתם והפעלתם, וכמתן שירות למדידת קרינה, בין השאר על-ידי קביעת איסורים וחובות בהואם לעקרון הזהירות המונעת." ראו ס' 1 לחוק.

99 ראו רוטשטיין וסטרוול-דעבול, מיקום אתרי-פסולת, לעיל הערה 25, בעמ' 77. סקרי דעת-קהל שנערכו בשנת 1996 מצאו כי אנשים מייחסים השפעות שליליות לאתרי-פסולת וכי המגורים בקרבת אתרי-סילוק או טיפול בפסולת, נתפסים בתודעתו הציבורית כמטרד חמור וכסיכון בריאותי גם אם המרחק מן האתר עולה על שלושה קילומטרים. מדקר אחד שנעשה לפי השיטה המתנית – תרגום רצון התושבים להרחיק אתרי-פסולת מבתם לערבים כספיים באמצעות שאלות היפותטיות לגבי נכונות לשלם כעבור ההרחקה – גילה שאנשים מוכנים לשלם \$7,700 לקילומטר עבור הרחקה של מטמנה מבתם ו-\$10,360 לקילומטר עבור הרחקתו של מפעל מחזור מבתם. מחקר אחר שנעשה בשיטה ההדוגית – בדיוק של השפעת אתרי טיפול בפסולת על מחירי דירות בקרבתם כפונקציה של המרחק – מצא כי כל קילומטר של הרחקה מאתר הפסולת מעלה את מחיר הדירה ב-5% הן במרכז והן בפריפריה (כ-\$13,400 במרכז וכ-\$8,500 בפריפריה). ראו רוטשטיין וסטרוול-דעבול, מיקום אתרי-פסולת, לעיל הערה 25, בעמ' 67.



### סילוק פסולת וצדק סביבתי בישראל

על-פי תכניות בניין ערים מאושרות,<sup>100</sup> דבר שלא נעשה במסגרת המחקר.<sup>101</sup> נמצא אפוא כי מיקום אתרי הפסולת מפלה לרעה אוכלוסיות על רקע גיאוגרפי (פריפריה לעומת מרכז), וכתוצאה מכך נפגעות קבוצות-מיעוט לאומיות ואתניות, כמו גם אוכלוסיות נוספות הנמנות על הקבוצות המוחלשות יותר מבחינה סוציו-כלכלית בחברה הישראלית, שהן רוב באזורים אלה. הממצאים מעוררים את השאלה אם מדיניות המיקום הנוכחית של אתרי הפסולת היא הוגנת, ומהם הקריטריונים שאמורים להנחות את מקבלי ההחלטות בבואם למקם אתרי-פסולת? בסוגיות אלו עוסק חלקו הבא של המאמר.

### ה. מיקום הוגן של אתרי-פסולת

מיקום הוגן (fair siting) של אתרי-פסולת, צריך לענות על שני קריטריונים מצטברים: האחד סביבתי והשני חברתי. הקריטריון הסביבתי דורש כי אתרי-פסולת ימוקמו באופן שהפגיעה בסביבה תהיה מינימאלית. במסגרת זו יש לוודא שהאתר מתאים מבחינה גיאולוגית לקליטת פסולת, ולצמצם ככל האפשר את רמות זיהום הקרקע, המים והאוויר שהאתר יגרום.<sup>102</sup> לאחר שווידאנו שהאתר אינו פוגע בסביבה יתר על המידה, יש לדאוג לכך שהמיקום יהיה הוגן ויענה על אמות-מידה מקובלות של צדק חברתי. אך מהו מיקום הוגן? על שאלה זו לא ניתן

100 במסגרת מחקר שערך פרופ' ערן פייטלסון, התברר כי מרב הסכסוכים הקיימים כיום סביב מצב-ברים שמוקמו בישראל בעשורים הראשונים לקיומה, נגרם מפיתוח עירוני שאירע לאחר המיקום, וכך קירב בין התושבים והמצב-ברים. ראו: E. Feitelson "Malicious Siting or Unrecognised Processes? A Spatio-temporal Analysis: of Environmental Conflicts in Tel Aviv" 38 *Urban Studies* 1143 (2001). מכאן שהתעלמות מהתפתחותן הטבעית של הערים, בוודאי על-פי תכניות מאושרות, מעוותת את תוצאות המחקר.

101 כך לדוגמה, שטחה הבנוי והמאוכלס של באר-שבע נמצא בסוף שנות התשעים של המאה העשרים במרחק של כחמישה קילומטרים מאתר-סילוק הפסולת הארצי "דודאים", ולכן לא נכלל במסגרת המחקר. ואולם, על-פי תכנית המתאר המחוזית למחוז דרום ותכנית בניין הערים של העיר באר-שבע, עתיד שטחה הבנוי להתרחב לכיוון צפון-מערב ולהגיע למרחק של קילומטר וחצי מן האתר. לעיר באר-שבע אין אפשרות להתרחב לשום כיוון אחר מלבד צפון-מערב, שכן בדרומה מצוי אתר הפסולת הרעילה ברמת-תובכ, במזרחה – מתקן לטיהור שפכים, והיישובים עומר ותל-שבע, במערבה – ביטס חיל האוויר חצרים, ובצפונה – מחסני תחמושת של צה"ל. ראו עתירה מתוקנת למתן צו על תנאי וצו-ביניים שהוגשה במסגרת בג"צ 453/98 עיריית באר-שבע נ' ממשלת ישראל, פסקאות 25.13-25.14 בעמ' 43. ראו גם י' גרדום "היבטים תכנוניים של האזור: עד היכן ישתרע שטח הבינוי העתידי של מטרופולין באר-שבע?" *דודאים: אתר ארצי לסילוק אשפה* (י' גרדום עורך, 1994), 18, 19. כתוצאה מכך, אף שבזמן פרסום המחקר נמצאה אוכלוסיית באר-שבע מתוך לתחומי ההשפעה של אתר-סילוק הפסולת דודאים, בעתיד הלא-רחוק תוקמנה שכונות חדשות בסמוך לאתר, ואוכלוסייתן תסבול מן המפגעים הסביבתיים שהוא גורם. ניתן להניח בסבירות גבוהה כי התושבים ש"יבחרו" לגור בשכונות אלה, יהיו אלה שלא יכלו להרשות לעצמם להתגורר במקום אחר.

102 מאמר זה אינו עוסק באיזון הראוי בין פיתוח לבין פגיעה בסביבה, ולא בשאלה מהי פגיעה סביבתית שאינה עולה על הנדרש. לדיון בשאלות אלו ראו הספרות הענפה בתחום של פיתוח בר-קיימא (sustainable development).

להשיב מבלי להתמודד תחילה עם השאלה הבסיסית: הוגנות מהי? שכן תשובות שונות לשאלה זו יובילו אותנו לפתרונות שונים בשאלת מיקומם ההוגן של אתרי הפסולת.<sup>103</sup> הספרות העוסקת בצדק הסביבתי מחלקת את הדיון בשאלת ההוגנות לשתי קטגוריות-על: צדק חלוקתי וצדק הליכי.<sup>104</sup> צדק חלוקתי (distributive justice) עניינו חלוקה של הטובין החברתיים והרעות החברתיות בין בני האדם באופן שוויוני והוגן.<sup>105</sup> צדק הליכי או פרוצדוראלי (procedural justice) פירושו קבלת החלטות שוויונית והוגנת בחלוקת הטובין והרעות החברתיות, בהנחה שהליכים הוגנים יביאו לתוצאה הוגנת.<sup>106</sup> צדק חלוקתי וצדק הליכי אינם מבטלים זה את זה, ובמקרים רבים הם יובילו לתוצאה זהה, אך כפי שנראה

103 השו: V. Been "What's Fairness Got to Do With It? Environmental Justice and The Siting of Locally Undesirable Land Uses" 78 *Cornell L. Rev.* (1993) 1001, 1006 (להלן: "What's Fairness Got to Do With It").

104 ראו: א' צ'רצ'מן וא' סדן "רוח הרבנים" השתתפות: הדרך להשפיע (א' צ'רצ'מן וא' סדן, עורכות, 2003) 12-11, 7. A. Kaswan "Environmental Justice: Bridging the Gap between Environmental Laws and 'Justice'" 47 *Am. U. L. Rev.* (1997) 222; S. Foster "Justice From the Ground Up: Distributive Inequities, Grassroots Resistance, and the Transformative Politics of the Environmental Justice Movement" 86 *Cal. L. Rev.* (1998) 775; Been, *What's Fairness Got to Do With It*, *Ibid.*; Kaswan, *Distributive Justice*, *supra* note 60.

105 ג'ון רולס טוען כי "ההמשגה של צדק כהגיונות דורשת שכל הטובין החברתיים יחולקו באופן שוויוני אלא אם כן חלוקה בלתי-שוויונית פועלת לטובת החברה כולה" (J. Rawls *A Theory of Justice* (Cambridge, 1971) 150). לדיון נאיב-ענייני בתפיסת הצדק של רולס ולביקורת עליה ראו: א' יסעור "תיאוריות של צדק בהגות הפילוסופית" *צדק חברתי ושוויון בעולם משתנה* 13 (2003). השאלה מהי "חלוקה שוויונית" אינה פשוטה כלל ועיקר, שכן על-מנת לענות עליה יש לקבוע תחילה מהם הקריטריונים הרלוונטיים לבחינת שוויון בין אנשים. ראו: N. Rescher *Distributive Justice* (New York, 1966) 74-75. קיימות תיאוריות שונות המתוות קריטריונים לחריגה מעיקרון אבסולוטי של שוויון, כגון (א) גמול (desert) – כל אחד צריך לקבל טובין חברתיים על-פי תרומתו; (ב) צורך (need) – הטובין החברתיים צריכים להיות מחולקים לכל אדם על-פי צרכיו; (ג) "גמול, ובלבד שמצבם של הנוקדים ביותר משתפר" – זוהי גישתו של רולס לפיה חלוקה בלתי-שוויונית של טובין חברתיים תהיה מוצדקת אך ורק אם יש בה להיטיב עם כולם ובייחוד עם החלשים ביותר. ראו Rawls, *id.*, at 14-15. J. Arthur & W.H. Shaw *Justice and Economic Distribution* (New Jersey, 1978) 6-7, 135-138; Rescher, *id.*, at 53-55, 75-76; P.S. Wenz *Environmental Justice* (Albany, 1988) 222-23; Kaswan, *Distributive Justice*, *supra* note 60, at pp. 1062-1063. השאלה מתי ראוי לחרוג מן העיקרון של חלוקה שוויונית במובן האבסולוטי-הצדק בהקשר של מיקום אתרי-פסולת תידון להלן.

106 נוזיק (Nozick) טוען כי ניסיונות להגיע לפתרון צודק על-ידי הכתבה של תוצאה חלוקתית כלשהי על-ידי המדינה, מהווה פגיעה בחופש (liberty) של האינדיבידואל ולכן אינה לגיטימית. לדעתו השאלה אם חלוקה של טובין חברתיים היא צודקת, תלויה בהליך שבאמצעותו הגיעו לתוצאה זו: אם ההליך הוא הוגן, תהיה גם התוצאה החלוקתית הנוגזרת ממנו צודקת. ראו R. Nozick *Anarchy, State and Utopia* (New York, 1974) 153-174. המחלוקת בין ג'ון רולס לרוברט נוזיק מוצגת שם, בעמ' 231-183. J. H. Ely *Democracy and Distrust: A Theory of Judicial Review* (Cambridge, Mass., 1980) 73-104.

סילוק פסולת וצדק סביבתי בישראל

להלן עשוי כל אחד מהם להכתיב תוצאה שונה.<sup>107</sup> בעקבות הספרות נדון אפוא בשתי קטגוריות של צדק – החלוקתית וההליכית – בהקשר של מיקום אתרי-פסולת. טענות לצדק חלוקתי בהקשר הסביבתי, מתמקדות בשאלה אם יש אוכלוסיות מוחלשות או קבוצות חברתיות המופלות באופן היסטורי, אשר נושאות בנטל סביבתי כבר יותר מאשר אוכלוסיות או קבוצות אחרות. על-פי התפיסה המקובלת, צדק חלוקתי עניינו אך ורק בתוצאות ולא בסיבות ובגורמים שהביאו להן.<sup>108</sup> לכן, אם קבוצת-מיעוט כלשהי סובלת מריכוז גבוה יחסית של אתרי-פסולת בסמוך למקום-מגוריה, עומדת לה טענה של אי-צדק חלוקתי, בלא שיהא צורך לבחון אם היתה כוונה מפלה במיקום האתרים, או שכוחות השוק הם שהביאו לתוצאה הבלתי-שוויונית.<sup>109</sup> צדק הליכי מסיט את המבט מתוצאות ההליך אל מנגנוני קבלת ההחלטות. הטענות לצדק הליכי מתמקדות במידת ההגינות של ההליך עצמו, ולא בתוצאותיו. הן דורשות (בלשונו של רונלד דוורקין) כי מקבלי ההחלטות יתייחסו לכל אזרח במידה שווה של עניין וכבוד (“equal concern and respect”).<sup>110</sup> לכן, אם במסגרת הליכי קבלת ההחלטות, אין האינטרסים של קבוצה מסוימת מובאים כלל בחשבון, או מקבלים משקל פחות מהאינטרסים של קבוצות אחרות, קמה לאותה קבוצה טענה של חוסר צדק הליכי.<sup>111</sup> כך לדוגמא, החלטה למקם אתרי-פסולת בסמוך למקום מגוריה של קהילה מבלי שמקבלי ההחלטות שמעו את טענותיה, או כאשר האינטרסים שלה לא זכו לתשומת-לב שווה לזו שניתנה לקהילות אחרות – לוקה בחוסר צדק הליכי.

טענות לצדק סביבתי במיקום מצב-רים, כוללות במקרים רבים הן מרכיבים של צדק חלוקתי והן מרכיבים של צדק הליכי. קבוצת-מיעוט עשויה לתקוף החלטה של רשויות התכנון למקם אתרי-פסולת בסמוך למקום-מגוריה, בטענה שהיא סובלת מריכוז גבוה של

- 107 ראו: A. Kaswan “Environmental Justice: Bridging the Gap between Environmental Laws and ‘Justice’” 47 *Am. U. L. Rev.* (1997) 222, 230. (להלן: “Bridging the Gap”).
- 108 ראו, למשל, דבריו של פי' מייקלמן (Michelman) הטרנן כי צדק חלוקתי הוא: “An outcome-oriented appraisal of the pattern and makeup of distributive ‘shares’ ... as distinguished from concern for the correctness of the processes themselves or the purity of their application”. Frank I. Michelman “In Pursuit of Constitutional Welfare Rights: One View of Rawls’ Theory of Justice” 121 *U. Pa. L. Rev.* (1973) 962, 962-963.
- 109 ראו: Kaswan, *Distributive Justice*, *supra* note 60, at p. 1044. יש לשים לב לכך שהשאלה: מהם הגורמים שהביאו לחלוקה הבלתי-צודקת, אינה רלוונטית כל עוד אנו עוסקים בדיאגנוזה של הבעיה ולא בפרוגנוזה שלה. הדיון בשאלה: מהי המדיניות שיש לנקוט על-מנת לרפא את חוסר הצדק החלוקתי – מושפע מאוד מן הסיבות והגורמים שהובילו לחלוקה הבלתי-שוויונית. כך לדוגמא, אם נמצא שהדינמיקה של השוק משפיעה בסופו של דבר על החלוקה הבלתי-שוויונית, לא יהיה טעם בחלוקה פיזית שוויונית, שכן תוך שנים מספר תהיה החלוקה שוב בלתי-שוויונית. מסקנה כזו תאלץ את מקבלי ההחלטות לנקוט מדיניות שונה, כגון מחן פיצויים.
- 110 ראו: Ronald Dworkin *Taking Rights Seriously* (Cambridge, Mass., 1977) 273. למעשה, בתיבה “equal concern and respect” מזהה דוורקין שני סוגים של זכויות, המקבילים לשתי קטגוריות הצדק שבהן עסקינו: הזכות הראשונה היא הזכות ליחס שוויוני כמובן של חלוקה שווה של טובין או הזדמנויות בין כלל האזרחים והיא נגזרת מעקרונות הצדק החלוקתי. הזכות השנייה היא הזכות ליחס שווה בהליכי קבלת ההחלטות בהן מוכרעת שאלת חלוקת הטובין והאפשרויות, וזכות זו נגזרת מן הצדק ההליכי. הכוונה כאן היא כמובן לזכות השנייה.
- 111 ראו *Id.* at 272-273. H.L.A. Hart *The Concept of Law* (Oxford, 1961) 167.

## יששכר רוזן-צבי

מצב"רים באופן יחסי לשאר האוכלוסייה – טענה מתחום הצדק החלוקתי – ובנוסף היא יכולה לטעון שהאינטרסים שלה לא נלקחו בחשבון על-ידי רשויות התכנון במסגרת הליכי קבלת ההחלטות – טענה מתחום הצדק ההליכי.<sup>112</sup> אף שבמבט ראשון דומה שישנה זהות מלאה בין התולדות של צדק הליכי וצדק חלוקתי – שכן הליך הוגן סופו שיביא לחלוקה צודקת, ומתכונת החלוקה מהווה אינדיקציה לקיומו או לאי-קיומו של הליך הוגן – לאמתו של דבר המציאות מורכבת הרבה יותר. כפי שיראה הדיון להלן, צדק הליכי לא יוביל תמיד לתוצאה שתעלה בקנה אחד עם צדק חלוקתי. מאידך-גיסא, היצמדות לעקרונות נוקשים של צדק חלוקתי עלולה להביא לעתים לתוצאה הוגנת למראית-עין בלבד.

## 1. צדק הליכי: הליך הוגן עם תוצאות מפלות

צדק הליכי אינו כולל התחייבות לכך שתוצאות ההליך תהיינה הוגנות אף הן.<sup>113</sup> יש מקרים בהם ההליך עצמו הוא הוגן, דהיינו – האינטרסים והצרכים של כל האוכלוסייה נלקחים בחשבון על-ידי מקבלי ההחלטות וזוכים למידה שווה של תשומת-לב ומשקל – ואף על-פי כן, הנטל הסביבתי המוטל על קבוצה מסוימת כתוצאה מן ההליך, יהיה כבד מזה הנופל על כתפיהן של קבוצות אחרות. סיבה אפשרית לכך היא שמיקום אתרי-פסולת מושפע בין היתר מגורמים "אובייקטיביים" כגון, עתודות הקרקע, מאפיינים גיאולוגיים והידרולוגיים<sup>114</sup> ויש טוענים גם מערך המקרקעין – אשר מקנים עדיפות סביבתית לקליטת פסולת באזורים מסוימים<sup>115</sup> במקרים אלה, ההחלטה למקם מספר אתרי-פסולת באזור-מגוריה של קהילה

112 העותרות בבג"צ עידיית באר-שבע העלו טענות מתחום הצדק החלוקתי ומתחום הצדק ההליכי כאחת. בתחום הצדק החלוקתי טענו העותרות כי הפגיעה בתושבי הנגב מצטרפת לעומס הסביבתי החריף הקיים כבר באזור באר-שבע והנגב הצפוני. הן טענו כי "זכותן של העותרות ושל תושביהן לשוויון נפגעת בכך שאין מחלקים את עלויות הפגיעה באיכות החיים, בקניין וכיוצא באלה, הנגרמות כתוצאה מן הצורך בסילוק פסולת, באורח שוויוני ככל הניתן בין כל תושבי הארץ ואזורים". ראו עתירה מתוקנת למתן צו על תנאי וצו-ביניים שהוגשה בבג"צ עידיית באר-שבע, בעמ' 49-50. בתחום הצדק ההליכי הלינו העותרות כי אישור ההקלה לתכנית המפורטת, שאפשרה לאתר דודאים לקלוט פסולת מכל רחבי הארץ עוד בטרם שודרג האתר, נעשה בחריגה מן החובות הפרוצדוראליות המוטלות על רשויות התכנון, תוך פגיעה באוכלוסייה המתגוררת באזור. כך למשל נטען שלא פורסמה הודעה כנדרש בשפה ערבית, למרות שיותר מ-10% מאוכלוסיית מרחב התכנון דוברת ערבית; לא נמסרה הודעה לכל הבעלים והמחזיקים בקרקעות אשר עלולים להיפגע מאישור הבקשה, וכי הזמן שהוקצב על-ידי הוועדה המקומית להגשת התנגדויות (14 יום) לא היה סביר בנסיבות העניין. ראו שם, בעמ' 28-33.

113 Arthur & Shaw, *supra* note 105, at p. 4

114 אתר-פסולת הממוקם מעל או ליד אקוויפר, עלול לזהם את מי השתייה בשל חלחול אנכי או אופקי של תשטיפי הפסולת. עצמת הזיהום תלויה במספר גורמים, ביניהם פרופיל הקרקע שעליה מוצב האתר.

115 לא כולם מסכימים לכך שקריטריונים אלה הם אכן "אובייקטיביים" וניטראליים. כך למשל, נטען כי העובדה שערך המקרקעין במקומות בהם יושבים מיעוטים וחסרי-אמצעים הוא נמוך יותר, נובעת מכשלים בסיסיים של השוק, שאף הוא מנגנון חברתי, ולכן מיקום של אתר-פסולת במקום שבו ערך הנדל"ן הוא נמוך חושף מיניה וביה קהילות מיעוטים וחסרי-אמצעים לסיכונים סביבתיים. ראו Cole & Kaswan, *Distributive Justice*, *supra* note 60, at p. 61-63. Foerster, *supra* note 50, at p. 1101-1104. עם זאת, ישנם קריטריונים, כגון המאפיינים הגיאולוגיים של הקרקע, שהם אכן אובייקטיביים במובן החזק של זמנות, ותהיה להם השפעה על החלטת המיקום ללא קשר לסוג האוכלוסייה המתגוררת באותו אזור. ראו: Kaswan, *id.*, at pp. 1105-1106.

## סילוק פסולת וצדק סביבתי בישראל

כלשהי, באופן שיחשוף אותה למטרדים וסיכונים סביבתיים רבים יותר מאלה המאיימים על כלל האוכלוסייה, עשויה לנבוע מן המשקל המכריע שנותנים מקבלי ההחלטות לגורמים האובייקטיביים, ולא דווקא מחוסר-התחשבות באינטרסים של אותה קהילה.<sup>116</sup> עוד מקור אפשרי לחוסר צדק חלוקתי במיקום אתרי-פסולת, אף בהינתן הליך הוגן, הוא כוחות השוק. קיומו של אתר-פסולת מוריד את ערך המקרקעין בשכונות הסמוכות לאתר, מברוח אוכלוסיות בעלות-יכולת ומושך חסרי-אמצעים שאינם יכולים להרשות לעצמם דיור יקר יותר.<sup>117</sup> כתוצאה מכך, גם אם הליכי המיקום היו הוגנים והטילו את הנטל הסביבתי על כלל האוכלוסייה באופן שוויוני – עשויה הדינמיקה של השוק לשנות את מערך המגורים ולגרסם לכך שעם חלוף הזמן ישאו קבוצות-מיעוטים וחסרי-אמצעים בנטל סביבתי כבד יותר מכלל האוכלוסייה.<sup>118</sup> במקרים המנויים לעיל, אף שניתן לזהות בבירור חלוקה בלתי-צודקת של הנטל הסביבתי בין קבוצות חברתיות שונות, לא עומדת לקבוצה הנפגעת טענה של אי-צדק הליכי, אלא טענה של אי-צדק חלוקתי בלבד.<sup>119</sup>

## 2. צדק חלוקתי: ארבעה מודלים של שוויון

עם זאת, ההתמקדות בצדק חלוקתי בלבד אינה מספקת ועלולה להטעות. מה שנדמה לעתים על פניו כחלוקה "בלתי-שוויונית" של הנטל הסביבתי בין קבוצות חברתיות שונות, הוא למעשה תוצאה צודקת וראויה. הסיבה לכך טמונה בעמימות הכרוכה בהבנת המושג "שוויון". את עקרון השוויון ניתן להבין באמצעות מספר מודלים: מודל החלוקה השוויונית, מודל הגמול ההולם, מודל ההעדפה המתקנת ומודל ההעדפה הקהילתית.<sup>120</sup> מודל החלוקה השוויונית מאמץ את האופן המקובל והבסיסי ביותר להבנת מושג השוויון, ותובע כי מצב"רים יפוזרו במרחב המיושב בצורה שוויונית, כך שכל הקהילות המרכיבות את החברה תשאנה בנטל סביבתי זהה. הנחת היסוד של מודל זה היא שהנוק הנגרם על-ידי מצב"רים ניתן למדידה אובייקטיבית, ומכיוון שכך, מעריכים כולם את מידת הנזק והתועלת הטמונה במצב"רים באותו אופן –<sup>121</sup> הנחה אשר כפי שנראה מיד אינה מוסכמת על הכול. מודל הגמול ההולם ומודל ההעדפה המתקנת, מקבלים את הנחת היסוד של מודל החלוקה השוויונית כי נוקי המצב"ר ותועלתו ניתנים להערכה אובייקטיבית, אך חולקים על תפיסת השוויון (הפורמאלי) המונחת ביסוד מודל זה. על-פי מודל הגמול ההולם,

116 ראו: Kaswan, Distributive Justice, *supra* note 60, at pp. 1049-1050. ראו גם: Kaswan, Bridging the Gap, *supra* note 107, at p. 240.

117 ראו: Been, LULUs in Minority Neighborhoods, *supra* note 59, at p. 1388-1390; Been, Market Dynamics, *supra* note 59; R. Samp "Fairness for Sale in the Market Place" 9 *St. John's J. Legal Comment.* (1994) 503, 504-505. לריון מעמיק יותר בתיאורית הדינמיקה של השוק, ראו לעיל הערה 59.

118 ראו: Been, LULUs in Minority Neighborhoods, *supra* note 59, at p. 1390. למעשה טוענת בין שכל עוד השוק מאפשר לאופן חלוקת המשאבים הכלכליים בחברה להשפיע על חלוקת הטובין החברתיים, יהיה זה מפתיע אם לאורך זמן לא ייפלו המצב"רים באופן לא-פרופורציונאלי על כתפיהם של חסרי האמצעים. *id.* ראו גם: Lambert & Boerner, *supra* note 59, at p. 202.

119 ראו: Dworkin, *supra* note 110, at p. 273.

120 ראו: Kaswan, Distributive Justice, *supra* note 60, at pp. 1066.

121 *Id.* at p. 1067.

## יששכר רוזן-צבי

יש לחלק את הרעות הסביבתיות באופן יחסי לתרומה של כל קהילה ליצירתן. לכן, אם קהילה א' מייצרת כמות פסולה כפולה מזו שמייצרת קהילה ב' – תחייב חלוקה הוגנת של הרעות הסביבתיות שקהילה א' תישא בנטל סביבתי כפול מקהילה ב'.<sup>122</sup> על-פי מודל ההעדפה המתקנת, יש לקחת בחשבון את דוסר השוויון הקיים בין הקבוצות החברתיות השונות בעת חלוקת הנטל הסביבתי, ולנסות לצמצם אותו על-ידי מיקום מצב"רים רבים יותר בשכונות אמידות. ההצדקה המרכזית לכך היא ששכונות עניות סובלות ממילא מבעיות קשות, כגון רמה גבוהה של פשיעה, בריאות ירודה, מוביליות נמוכה וסביבה מזוהמת, ועל כן שוויון מהותי – לעומת שוויון פורמאלי – מחייב שיותר מצב"רים ימוקמו דווקא בשכונות עשירות, על-מנת להשיג השפעה שווה.<sup>123</sup> מודל ההעדפה הקהילתית חולק על ההנחה הבסיסית כי כולם מעריכים את הנוזקים והתועלות הגלומים במצב"רים בצורה זהה, וטוען כי קהילות שונות מייחסות ערך שונה למצב"רים ולשימושי-קרקע שונים. על-פי מודל זה אין לשאול את השאלה אם המצב"רים מפורזים באופן שוויוני בין כלל האוכלוסייה, אלא אם הקהילות השונות מרצות במידה שווה מן המצב"רים ומשימושי הקרקע שבתחומן.<sup>124</sup> כך למשל עשויה קהילה מסוימת לתמוך בהקמת אתר-סילוק-פסולת ליד מקום מגוריה, למרות המטרדים והסיכונים הסביבתיים הנלווים לו, וזאת בשל היתרונות הכלכליים שהוא מניב, כגון מקומות-עבודה, גידול בהכנסות ממסים מקומיים, צמיחה של עסקים מקומיים ושינוע זול של פסולת לאתר, שיאפשר לרשות המקומית לספק לתושביה רמה גבוהה יותר של שירותים. יתרונות אלה ואחרים עשויים לפצות על הנטל הסביבתי באופן שהתוצאה תהיה רווח נקי לקהילה, לפחות בעיני חבריה.<sup>125</sup> לכן טוענים תומכי מודל ההעדפה הקהילתית, כי פיזור בלתי-שוויוני של מצב"רים אינו מעיד בהכרח על אי-צדק חלוקתי. לפי טענתם, יש לבחון אם החלוקה תואמת את רצון הקהילות השונות, וזאת ניתן לעשות רק באמצעות הליך הוגן שיביא בחשבון את האינטרסים וההעדפות של כל קהילה וקהילה.<sup>126</sup>

122 ראו: *Id.* at p. 1066.

123 ראו: Been, What's Fairness Got to Do With It, *supra* note 103, at 1047-1048. המחברת טוענת שמודל ההעדפה המתקנת עולה בקנה אחד עם "עקרון השוני" (difference principle) של ג'ון רולס, שכן עקרון השוני מאפשר זריגה מעיקרון אבסולוטי של שוויון אם יש בכך כדי להיטיב עם החלשים ביותר. מודל ההעדפה המתקנת, המעביר נטל סביבתי כבד יותר לשכונות אמידות, אכן מיטיב עם החלשים ביותר ולכן עומד בקריטריונים של צדק כהגינות שמציב רולס. ראו: Rawls, *supra* note 105, at pp. 75-83. ראו גם: Been, What's Fairness Got to Do With It, *supra* note 103, at 1048-1049. מודל ההעדפה המתקנת אינו דורש דווקא סעד מסוג של פיזור גיאוגרפי. הוא יכול לבוא לידי ביטוי גם בכך שתושבי השכונות האמידות ישלמו מחיר גבוה יותר מתושבי השכונות העניות עבור סילוק הפסולת לאתרים מרוחקים משכונותיהם.

124 ראו: *Id.* at p. 1077-1079. ראו גם: S.D. Jaffe "The Market's Response to Environmental Inequity: We Have the Solution; What's the Problem?" 14 *Va. Envtl. L. J.* (1995) 655, 656; Lambert et al., *supra* note 60, at p. 15.

125 Kaswan, Distributive Justice, *supra* note 60, at pp. 1079-80.

126 תומכי מודל ההעדפה הקהילתית באים הן משמאל והן מימין. תומכים מן השמאל, האוחזים באידיאולוגיה רב-תרבותית, מותחים ביקורת על כישלונה של תנועת הצדק הסביבתי להכיר בהבדלים משמעותיים בין קהילות אתניות, גזעיות ותרבותיות שונות ביחסו לקרקע ולשימושי-קרקע. ראו: Eric Yamamoto & Jen-L W. Lyman "Racializing Environmental Justice" 72 *U. Colo. L. Rev.* (2001) 311. דוגמא לכך הוא המאבק שמנהלים פעילים חברתיים אינדיאנים (Native Americans).

### סילוק פסולת וצדק סביבתי בישראל

בעיה נוספת הנובעת מן ההתמקדות בצדק חלוקתי, היא שיש בו כדי להסתיר את המבנה החברתי הדפאני המאפשר חלוקה בלתי-שוויונית. כפי שטוענת איריס יאנג (Young), ריכוז תשומת הלב בחלוקה הבלתי-שוויונית, עשוי להעלים את הבעיות החברתיות העמוקות העומדות בבסיס החלוקה ומאפשרות אותה, שכן היא לוקחת את התהליכים הפוליטיים והמבנים המוסדיים הקיימים כמובן מאליו, במקום להיאבק בהם.<sup>127</sup> סעדים חלוקתיים

נגד העמדה של תנועת הצדק הסביבתי כי מספרם הרב של אתרי-פסולת ומצב"רים נוספים המוצבים בשמורות האינדיאניות מעידים על גזענות סביבתית (Environmental Racism). לטענת הפעילים האינדיאנים, הקמת אתרי הפסולת והמצב"רים האחרים נעשתה מכוח הפעלת הריכוזות האינדיאנית על הטריטוריה שלהם, ועל "הקהילה הסביבתית להבין כי לא כל המצב"רים אינם רצויים לקהילה המארחת, ובמקרים בהם הקהילה מעוניינת במצב"ר, יש לכבד את החלטתה". K. Gover & J. L. Walker, "Escaping Environmental Paternalism: One's Tribe Approach to Developing a Commercial Waste Disposal Project in Indian Country" 63 *U. Colo. L. Rev.* (1992) 933, 941. פוסטר מצביעה על שבטים אינדיאניים נאלצים להתמודד הן עם הפוליטיקאים והן עם פעילי הסביבה ולהוכיח לכולם שהם מסוגלים לנהל את אדמותיהם ואת משאבי הטבע שלהם בעצמם. פוסטר מבקרת את תנועת הצדק הסביבתי בשל התפיסה הרווחת בקרב פעיליה כי כאשר קהילה אינדיאנית מסכימה למיקומו של מצב"ר בשטחה, הדבר נובע בהכרח מחוסר-הבנה של השפעתו הפוטנציאלית של המצב"ר על הקהילה. תפיסה זו היא גזענית במובהק, כיוון שמונחת ביסודה ההנחה שאינדיאנים חסרים אינטליגנציה הנדרשת לעריכת האיזון הראוי ולהגנת האינטרסים הכלכליים והסביבתיים שלהם. מכאן, מסיקה פוסטר שהפרדיגמה של צדק חלוקתי אינה מקפקת ויש להתמקד דווקא בצדק הליכי שיכול לקחת בחשבון את הרצונות והאינטרסים של קהילות שונות, ולכן אינו לוקה בפטרנליזם ובאימפריאליזם תרבותי. ראו: S. Foster "Justice From the Ground Up: Distributive Inequities, Grassroots Resistance, and the Transformative Politics of the Environmental Justice Movement" 86 *Cal. L. Rev.* (1998) 775, 805-807. (להלן: "Justice from the Ground Up"). כותבים מן הימין התומכים בתיאורית הבחירה הציבורית (Public Choice Theory), מניחים כי סביבה נקייה, כמו גם טובין ציבוריים אחרים כגון חינוך, סביבה בטוחה ושטחים פתוחים, היא מצרך שניתן לרכוש בשוק החופשי. את הקנייה והמכירה שמאפיינת מצרכים רגילים, מחליפה הבחירה "ברגליים" – קרי, העתקת המגורים ממקום אחד למשנהו. חלוקה שוקית של מצב"רים עדיפה על חלוקתם על-ידי גופים שלטוניים, שכן היא מאפשרת לכל אחד לבחור ללא כפייה את הטובין והרעות הסביבתיות שהוא מעוניין בהם. זהו גם המנגנון היעיל ביותר המבטיח שבעלי העדפות שונות יקבלו את הרצוי להם ביותר, שכן הפרט מכיר את העדפותיו טוב יותר מן הממשלה. החלטה של קהילה לארח (to host) מצב"ר והחלטתו של הפרט להמשיך לגור בקרבת המצב"ר, הן אינדיקציה מספקת להעדפה מיועדת ורציונאלית. מכאן, שהחלוקה הקיימת של מצב"רים, המשקפת את העדפות הפרטים והקהילות השונות, עונה על קריטריונים של צדק חלוקתי. ראו: Blais, *supra* note 59, at pp. 94-108. על ההנחות העומדות בבסיס עמדה זו ומסקנותיה נמתחו ביקורות רבות, אשר על חלקן נעמוד בהרחבה בהמשך. כך למשל, נטען כי אין מקום להיענות להעדפות כאשר אנו יודעים שהן פוגעות בקהילה. עוד נטען כי העדפות הן פונקציה של הקשר חברתי ומעוצבות על-ידי גורמים כמו יכולת כלכלית ומוצא גזעי ואתני. אם ההקשר החברתי אינו צודק ושוויוני, ההעדפות הנובעות ממנו לא תהיינה בסיס לגיטימי לקבלת החלטות חברתיות. כך למשל, קהילה ענייה תעניק משקל פחות לגורמים כגון זיהום האוויר והמים שהם בעלי השפעה לטווח רחוק, כיוון שיהיו צרכים אחרים שייראו לה חיוניים יותר, כגון תעסוקה והכנסות ממסים, וכן בגלל היעדר אינפורמציה על הנזקים האמיתיים הנובעים מן המצב"ר. לפיכך, ספק רב אם יהיה זה צודק לאפשר חלוקת מצב"רים המתבססת על העדפות של קהילות כאשר העדפות אלו מושפעות משוני ברמות ההכנסה ומהיסטוריה ארוכת-שנים של אפליה. ראו: Kaswan, Distributive Justice, *supra* note 60, at pp. 1086-1087.

ראו: I. M. Young *Justice and the Politics of Difference* (Princeton, 1990) 22-23.

יששכר רוזן-צבי

המתמצים בספירת המצב"רים הממוקמים באזור זה או אחר, מתעלמים הלכה למעשה מן הבעיה היסודית, שהיא האופן שבו נוצרה החלוקה הבלתי-שוויונית. כתוצאה מכך, דגש רב מדי על חלוקה, עלול לתמוך במשתמע במוסדות ובהליכים לא-צודקים ולהביא לדה-פוליטיזציה של מבנים חברתיים דגאניים.<sup>128</sup> ודוק: הטענה אינה כי צדק חלוקתי אינו חיוני להשגת צדק חברתי, אלא שהזנתענינות צריכה להתרכז במוסדות החברתיים ובהליכים המאפשרים את החלוקה הבלתי-שוויונית, אשר מתגלים ברגע שמסיטים את המבט לעבר ההיבטים הפוליטיים של הצדק ההליכי.<sup>129</sup>

### 3. מיקום אתרי-פסולת, והפוליטיקה של המרחב

רבים מן הכותבים על צדק סביבתי ונתמקדים, כפי שראינו לעיל, בחלוקת הרעות הסביבתיות ובהליכי קבלת ההחלטות, אך מתעלמים מהשפעת יחסי הכוח החברתיים, הכלכליים והפוליטיים, הן על החלוקה והן על ההליך. יתרה מכך, הם מתעלמים מן האופן שבו הפוליטיקה של המרחב משחקת תפקיד מרכזי בעיצוב האופן שבו קהילות ופרטים חווים וממשיגים לעצמם את סביבתם החומרית. הכתיבה המשפטית, הן מימין והן משמאל, יוצאת מן ההנחה שהסביבה פשוט "נמצאת שם", קבועה ובלתי-משתנה, ומשפטנים צריכים לקחת אותה כנתון בהציעם מדיניות משפטית שתתמודד עם סוגיה בעלת אספקטים מרחביים. לעומתם, חוקרים בתחום המתפתח של "משפט ומרחב" (Law and Geography)<sup>130</sup> אשר אני נמנה עליהם,<sup>131</sup> טוענים כי המרחב עצמו אינו ההקשר הנתון והבלתי-משתנה של מוסדות וכללים משפטיים, אלא הוא תוצר שלהם ובה בעת הוא משפיע על אותם מוסדות וכללים

128 *Id.* at p. 198. כראיה לדבריה, מביאה יאנג את השיח בתחום האפליה המתקנת. מרב המאמצים בנושא האפליה המתקנת הופנו לשאלות הולוקתיות: כמה בני-מיעוטים מתקבלים למוסדות להשכלה גבוהה או לעבודה אטרקטיבית זו או אחרת. מיקוד תשומת הלב בשאלות אלו גרר התעלמות מן השאלות המבניות העומדות בבסיס האפליה המוסדית, כגון למי ניתן הכוח להחליט מהם הקריטריונים לקבלה לאוניברסיטה או לעבודה, ומדוע ח'יק מן האוכלוסייה יכול לעמוד בקריטריונים הללו וחלק אחר של האוכלוסייה אינו יכול לעמוד בהם. *Id.* at pp. 199-200.

129 ראו: *Id.* at p. 29. ראו גם: Foster, Justice From the Ground Up, *supra* note 126, at p. 791.  
130 N. Blomley *Law, Space, and the Geography of Power* (New York, 1994); דאו D. Delaney *Race, Place and the Law: 1836-1948* (Austin, 1998); R.T. Ford "Law's Territory (A History of Jurisdiction)" 97 *Mich. L. Rev.* (1999) 843. בחחילת שנות האלפיים יצאו שני כרכי מאמרים המשקפים את הכתיבה בתחום: Harrison & Holder eds., 2002); *The Legal Geographies Reader* (N. Blomley, D. Delaney, & R.T. Ford A. (Sandy) Kedar eds., 2001). לדוגמאות של מחקר ישראלי בתחום של "משפט ומרחב" ראו: "The Legal Transformation Of Ethnic Geography: Israeli Law And The Palestinian" 33 *N.Y.U.J. Int'l L. & Pol.* (2001) 923; Landholder 1948-1967" 33 *N.Y.U.J. Int'l L. & Pol.* (2001) 923; "זמן של רוב, זמן של מיעוט: קרקע, לאום ודיני ההתיישבות הרוכשת בישראל" *עיוני משפט* כ"א 665 (תשנ"ח); R. Shamir "Suspended in Space: Bedouins Under the Law of Israel" 30 *L. & Soc'y Rev.* (1996) 231; "מקומו של המקומי: משפט השלטון המקומי, ביזור ואי-שוויון מרחבי בישראל" *משפטים* לד' (תשס"ד) 19; "בלנק" טכנולוגיה וגבולות האנושי: גבולות מקומיים וטכנולוגיה "טכנולוגיות של צדק: משפט, מידע וחברה" (ש' לביא עורך, תשס"ג) 123.

131 ראו י' רוזן-צבי, מקום הצדק, לעיל וזעיה 68; I. Rosen-Zvi *Taking Space Seriously* (Ashgate, 2004).



סילוק פסולת וצדק סביבתי בישראל

משפטיים בתהליך מורכב של הזיון חוזר. לסביבה שבה חיים פרטים וקהילות, ולתפיסות השונות שהם מחזיקים ביחס למרחב, נודעת אפוא השפעה משמעותית על המשפט. מאידך-גיסא משפיע המשפט בצורה משמעותית על ההתארגנות המרחבית של פרטים וקהילות ועל האופן שבו הם חווים וממשיגים את המרחב. מדיניות משפטית בתחומים שונים ומגוונים כגון חוקי התכנון והבנייה, דיני המס, ומשפט השלטון המקומי, מתמרצים ומתגמלים את הופעתן של תצורות מרחביות מסוימות – כגון פיתוח זוחל (sprawl), פרוורים ומרכזי-קניית בפאתי הערים ובמרחב הכפרי – על חשבון תצורות מרחביות אלטרנטיביות כגון בנייה רוויה ופיתוח מרכזי הערים כאזורי-מסחר. תצורות מרחביות אלו משפיעות על המדיניות המשפטית באמצעות שתדלנות ולחץ של פרטים וקהילות על המחוקק ועל הרשות המבצעת. שיחוקק עוד חוקים ותקנות שיאפשרו ויקלו על צורת החיים הנגזרת מן התצורות המרחביות החדשות: שישקיעו בתשתית הבינעירונית (כבישים מהירים ותחבורה בינעירונית) על חשבון תחבורה עירונית יעילה, שיקימו מרכזי-קניית נוספים בפאתי הערים, על חשבון מרכזי הערים, שיפשירו עוד ועוד קרקע לבנייה באזורים חקלאיים על חשבון השטחים הפתוחים, ושייסדו רשויות מקומיות חדשות על חשבון הרשויות המקומיות הוותיקות. לא ניתן להבין למשל את התופעה החברתית של היפרדות (סֶגְרֶגַצְיָה) עמוקה על רקע לאומי, אתני, דתי וסוציו-אקונומי המאפיינת את ישראל מאז היווסדה, ואת חוסר השוויון החברתי, הכלכלי והפוליטי הנלווים לה, מבלי לתת את הדעת לאופן שבו השפיעו כללים משפטיים על היפרדות זו ולאופן שבו הם ממשיכים לשעתק ולשמר אותה עד היום. מאידך-גיסא, לא ניתן להבין גם את התפתחות המדיניות המשפטית שיצרה אותה וממשיכה לשמר אותה, מבלי שתיתן את הדעת לכך שמדיניות זו מביאה פרטים לידי-כך שהם תופסים את עצמם כחלק מקהילה לאומית, דתית, אתנית ופוליטית טהורה ואחודה שיש לשמור עליה מכל משמר. פרטים אלה דורשים מרשויות השלטון להכיר בהם כחלק מקהילה זו ולקדם מדיניות משפטית המאפשרת ואף מתגמלת את צורת החיים, ובכלל זה התצורות המרחביות הנדרשות לכך. הפרטים והקהילות, כמו גם סביבתם החומרית והאופן שבו הם מייצגים וממשיגים אותה, הם אפוא בעת ובעונה אחת הסיבה והמסובב של מדיניות משפטית מסוימת.

גם מדיניות המיקום של אתרי-פסולת משפיעה על התצורות המרחביות המאפיינות את החברה ועל תודעת הפרטים והקהילות החיים בהן, ובה בעת היא מושפעת מהן. אף שאין לדעת בוודאות מה תהיה השפעתה של מדיניות משפטית-תכנונית חדשה על הסביבה ועל התודעה של הפרטים והקהילות החיים בה, ניתן להעריך – בין היתר על סמך ניסיון העבר – את השפעתה האפשרית של אותה מדיניות. נניח, לצורך הדוגמא, מסגרת פוליטית המבוססת על ממשל מרכזי ומתחתיו יחידות טריטוריאליות קטנות ואוטונומיות המכוננות "רשויות מקומיות", אשר לכל אחת מהן שליטה על מגוון רחב של שירותים כגון חינוך, רווחה ותברואה, וסמכויות נרחבות בתחומי התכנון והמיסוי המקומיים. במסגרת פוליטית זו נתפסים המפגעים והמטרדים הסביבתיים הנובעים מסילוק הפסולת כעניין "מקומי", ונקבע עיקרון משפטי המחייב כל רשות מקומית לסלק את הפסולת שמייצרים תושביה בתחומי המרחב שתחת שליטתה. נניח עתה כי עקב משבר אקולוגי חמור שונתה המדיניות התכנונית באופן שהנזקים הסביבתיים הנגרמים כתוצאה מאתרי הפסולת הוקמשו מחדש כעניין "כלל-ארצי". משמעות השינוי תהיה: העברת סמכות ההחלטה על מיקום אתרי-פסולת מן הרמה המקומית לרמה הלאומית, והיתר להעביר פסולת משטחה של רשות מקומית אחת

## יששכר רוזן-צבי

לאחרת. שינוי כזה יעמוד בטווח הקצר בסתירה לתפיסה השלטת בקרב התושבים, ויגרוור אתריו התנגדות עזה בקרב האוכלוסייה הסובלת מן המפגעים ומן המטרדים הסביבתיים הנוספים. אולם לאורך זמן, ובדומה (סבירה) שהפסולת תעבור מרשויות מקומיות חזקות לרשויות מקומיות חלשות אשר אינן יכולות להשפיע על מקבלי ההחלטות לשנות את המדיניות התכנונית – ייטמע ההיגיון של המדיניות החדשה בקרב הפרטים והקהילות, ואלה יבינו אף הם את סילוק הפסולת ונעניין "כלל-ארצי". הם יתייחסו לעובדה שהפסולת שמייצרים אחרים מונחת לפתחם כמובנת מאליה, כפי שאינם מתרעמים על כך שברשויות מקומיות שכנות השירותים המקומיים שמספק השלטון המקומי לתושביו טובים מאלה שמספקת הרשות המקומית שלהם, מכיוון ששירותים אלה נתפסים כעניין "מקומי".

לעומת זאת, שינוי מסוג אחר במדיניות התכנונית יעניק משמעות שונה למרחב וישפיע באופן אחר על תודעתם של פרטים וקהילות. כך לדוגמא, מדיניות שתחייב למקם אתר-פסולת במרחב הכפרי בלבד, ולהרחיקם מכל יישוב עירוני, תשפיע אף היא, לאורך זמן, על האופן שבו מבינים תושבי הערים והמרחב הכפרי את המרחב שבו הם חיים. כפי שתושבי הערים תופסים כיום מפגעים ומטרדים שונים, כגון צפיפות, רעש וזיהום-אוויר, כחלק בלתי-נפרד מן המציאות העירונית, כך יבינו תושבי הפרוורים והכפרים את "חיי הכפר" כחיים הכוללים ריחות לא נעימים ומטרדים נוספים הנובעים מאתרי הפסולת, בנוסף על השטחים הפתוחים, השקט והנסיעה הארוכה למקום העבודה.

המסקנה מן האמור לעיל היא שעל-מנת לעמוד בקריטריונים של הוגנות, חייבת קביעת מדיניות המיקום של אתר-פסולת להיות תהליך מורכב, שבמסגרתו ייבחנו הן שאלות של הוגנות החלוקה והן שאלות של הוגנות ההליך, וזאת תוך התחשבות בהשפעת יחסי הכוח החברתיים והפוליטיקה של המרחב על כל אחת מהן. שאלת החלוקה השוויונית (או הבלתי-שוויונית) של אתר-פסולת, אריכה להיות נקודת הפתיחה שממנה לא רק יוצאים לבחון אם ניתן לחלק מחדש את אתרי הפסולת בצורה שוויונית יותר, אלא גם בוחנים את התהליכים והמוסדות החברתיים-מרחביים הבלתי-שוויוניים העומדים בבסיס אותה חלוקה, ומשעתיקים אותה.<sup>132</sup> העובדה שניתן להסביר את הפערים החלוקתיים הקיימים (למשל על-ידי התיאוריה של דינמיקת השוק),<sup>133</sup> אינה הופכת את החלוקה לצודקת יותר, אלא דורשת התייחסות נרחבת שלוקחת בחשבון את המבנה החברתי-מרחבי בכללותו, וכוללת את יחסי הכוחות ההיררכיים שעליהם הוא מיוסד. מדיניות שבבסיסה עומדת חלוקה שוויונית של אתרי הפסולת ותו לא, סופה שתיכשל. שכן, כפי שראינו, חלוקה שוויונית אינה יכולה להיות קנה-מידה יחיד להוגנות ולצדק סביבוי.<sup>134</sup> האתגר שבפנינו אנו ניצבים הוא התווית מדיניות למיקום אתר-פסולת, שתיקח בחשבון את יחסי הכוחות הכלכליים, החברתיים, הפוליטיים והמרחביים, ותאזן בין כל האינטרסים הרלוונטיים בצורה ראויה.

שני החלקים הבאים של המאמר עוברים מדיון מופשט בסוגיית המיקום ההוגן להצעות-מדיניות קונקרטיות הנגזרות מן העקרונות של צדק חלוקתי וצדק הליכי. זאת כהכנה לחלקו השביעי של המאמר, שיסקור את המדיניות הקיימת כיום בישראל ביחס למיקום

132 ראו: Foster, Justice From the Ground Up, *supra* note 126, at p. 791.

133 לדיון בתיאוריה של דינמיקת השוק, ראו דיון לעיל טקסט להערה 59.

134 ראו: Kaswan, Distributive Justice, *supra* note 60, at pp. 1060.

### סילוק פסולת וצדק סביבתי בישראל

אתרי-פסולת, ויבתן אם מדיניות זו עולה בקנה אחד עם עקרונות של צדק סביבתי. יש לציין כי החלוקה המוצעת להלן בין פתרונות הלוקתיים לפתרונות הליכיים, היא במידה רבה מלאכותית. שכן, כפי שכבר הדגשתי, מדיניות הולמת חייבת לשלב בתוכה פתרונות משני הסוגים כאחד.

#### 1. צדק חלוקתי במיקום אתרי-פסולת

מדיניות מיקום אתרי-פסולת המושתתת על קריטריונים של צדק חלוקתי, יכולה ללבוש מגוון צורות. מאמר זה יעמוד על שתיים מהן: האחת – פיזור שוויוני של אתרי-פסולת על פני המרחב, והשנייה – מתן פיצוי לאלה הסובלים מריכוז גבוה של אתרי-פסולת באזור מגוריהם.

##### 1. פיזור גיאוגרפי שוויוני של אתרי-פסולת

מדיניות מיקום אתרי-פסולת הנגזרת באופן הפשוט והמיידני ביותר מעקרונות הצדק החלוקתי, תפזר אתרי-פסולת על פני המרחב באופן שוויוני, כך שכל הקבוצות המרכיבות את החברה תישאנה בשווה בנטל הסביבתי שנגרם מהם.<sup>135</sup> כפי שראינו, יש גם פירושים אינטואיטיביים פחות אך מתוחכמים יותר למושג השוויון. למשל, מודל הגמול ההולם – לפיו יש לפזר אתרי-פסולת בין הקהילות השונות באופן יחסי לתרומה של כל אחת מן הקהילות ליצירת הפסולת,<sup>136</sup> ומודל ההעדפה המתקנת – לפיו יש לקחת בחשבון את ההשפעה השונה שתהיה לאתרי-פסולת על שכונות עניות לעומת השפעתו על שכונות אמידות, ולמקם יותר אתרי-פסולת בשכונות אמידות, כדי להגיע לשוויון מהותי ולא לשוויון פורמאלי בלבד.<sup>137</sup> המשותף לכל הגישות הללו הוא שכולן מסכימות כי לאחר שנקבעה הנוסחה לחלוקת הנטל הסביבתי הכרוך באתרי הפסולת בין הקהילות השונות (שוויון מוחלט, גמול הולם או העדפה מתקנת), יפוזרו האתרים על פני המרחב וימוקמו בשכונות השונות על-פי הנוסחה שנקבעה.

מדיניות של פיזור אתרי-פסולת על בסיס גיאוגרפי שוויוני, מעוררת מספר בעיות לא פשוטות. ראשית, מדיניות זו מניחה כי כל הקרקעות מתאימות במידה שווה לקליטת פסולת, הנחה שאינה עומדת במבחן המציאות. לא ניתן לפזר את אתרי הפסולת באופן שוויוני על פני המרחב, כי המאפיינים הגיאולוגיים של אזורים מסוימים הופכים אותם לבלתי-מתאימים לכך

135 ראו: Kaswan, Distributive Justice, *supra* note 60, at p. 1067; Been, What's Fairness Got to Do with It, *supra* note 103, at p. 1028.

136 ראו דיון לעיל בטקסט הנלווה להערה 122. כאשר בוחנים מי הן האוכלוסיות התורמות בצורה הנכבדה ביותר לייצור הפסולת, מגלים כי יישובים אמידים מייצרים כמויות זבל גדולות באופן משמעותי בהשוואה ליישובים עניים. כך למשל, תושב סביון שהוא אחד היישובים העשירים ביותר בארץ, ייצר בשנת 2003 4.66 ק"ג פסולת לאדם בממוצע בכל יום, לעומת באר-שבע וירושלים שייצרו באותה שנה רק 1.7 ו-1.25 ק"ג פסולת לאדם בממוצע ביום, בהתאמה. ראו המשרד לאיכות הסביבה, הפסולת בישראל – רקע כללי ומדיניות הטיפול (2004). ראו דיון להלן בטקסט להערה 282.

137 ראו דיון לעיל בטקסט להערה 123. מודל נוסף שמנסה לענות על השאלה "מהו שוויון" – הוא מודל ההעדפה הקהילתית (ראו לעיל טקסט להערות 124-126). מודל זה יידון בהמשך, בפרק העוסק בצדק ההליכי. ראו להלן טקסט להערה 185.

## יששכר רוזן-צבי

מבחינה סביבתית.<sup>138</sup> שנית, מדיניות של חלוקה פיזית שוויונית תתעלם מיתרונות הגודל (economies of scale) הטמונים בטיפול בפסולת ובסילוקה באתרים גדולים וספורים. ישנם סוגי מצב"רים, כמו אתרי סילוק וטיפול בפסולת, שהקמתם והפעלתם באופן שייטיב עם הסביבה כרוכות בהשקעה משמעותית, וההיגיון הכלכלי והסביבתי מחייב לרכוש במספר מצומצם של מקומות, נוכח בזבוז המשאבים והסיכונים הסביבתיים הכרוכים בפזיורם.<sup>139</sup> צדק חלוקתי אינו עוסק אמנם במקסום התועלות עבור החברה כולה, אלא מתרכז בחלוקת הטובין או הרעות בין הקבוצות השונות בתוך החברה. עם זאת, מכיוון שהמשאבים העומדים לרשות החברה הם מוגבלים, הרי שגם מדיניות המושתתת על צדק חלוקתי אינה רשאית להתעלם משיקולי יעילות.<sup>140</sup> שלישיה, פיזור פיזי שוויוני של אתרי-פסולת עשוי לפתור את בעיית חוסר הצדק שבחלוקת הנטל הסביבתי בין קהילות שונות, אך לא בין הפרטים החיים באותן קהילות. הפרטים המתגוררים בסמוך לאתר הפסולת נושאים בנטל סביבתי רב יותר מאחרים המתגוררים בשכונה מרוחקת יותר או אפילו באותה שכונה, אך במרחק רב יותר מאתר הפסולת. חלוקה פיזית של אתרי-פסולת – תהא שוויונית ככל שתהא – אינה יכולה לתת מענה חלוקתי הולם לאותם פרטים שבתיהם סמוכים למפגע.<sup>141</sup> רביעית, פיזור גיאוגרפי של אתרי-פסולת בין הקהילות השונות, מעורר את השאלה כיצד מגדירים את אזורי המגורים של הקהילות לצורך ההחלטה היכן ימוקמו אתרי הפסולת. הגדרת אזור המגורים כתחום השיפוט של הרשות המקומית למשל, היא בעייתית. שכן, השפעתם של אתרי הפסולת אינה מצטמצמת לגבולות המנהליים של הרשויות המקומיות, וקהילות סמוכות עלולות להיפגע בלי שיהא מזוהר למצוקתן.<sup>142</sup> מכאן שכל הגדרה שניתן להעלות על הדעת, תועיל לחלק מן הקבוצות ותזיק לאחרות.<sup>143</sup> תמישית ואחרונה, כפי שהוזכר לעיל, מדיניות המושתתת על חלוקה פיזית של אתרי-פסולת, תתנסס על ההנחה שכל הקהילות מעריכות את הנוזקים הכרוכים בהם באופן זהה. הנחה זו נוטלת בספק ויש ראיות פברות-משקל המצביעות על היפוכה: ראשית, כבר היום לא כל הקהילות מעריכות את הסיכונים הסביבתיים ואת הנוזקים הכרוכים באתרי-פסולת בצורה זהה.<sup>144</sup> מעבר לכך, בצד הנוזקים הבריאותיים והסביבתיים, יש

- 138 ראו: Been, What's Fairness Got to Do with It, *supra* note 103, at pp. 1032-1033. גם M.R. Greenberg & Richard F. Anderson *Hazardous Waste Sites: The Credibility Gap*. (New Brunswick, N.J., 1984) 214-222.
- 139 ראו: Been, *id.* at p. 1030. גם: A. Armour (ed.) *The Not in My Back Yard Syndrome*. (Downsview, Ontario, 1984) 173-174.
- 140 ראו: Rescher, *supra* note 105 at p. 93-95.
- 141 ראו: Been, What's Fairness Got to Do with It, *supra* note 103, at pp. 1032-1033. גם: R.L. Lineberry *Equality and Urban Policy* (Beverly Hills, Cal., 1977) 36-37; J.K. Boles "Urban Equality: Definitions and Demands" in *The Egalitarian City: Issues of Rights, Distribution, Access, and Power* (J.K. Boles ed., New York, 1986) 4.
- 142 דוגמא טובה לכך ניתן למצוא בעניין עיריית באר-שבע שם היה אתר הפסולת ממוקם בתחום השיפוט של המועצה האזורית בני-שמעון, בקרבת גבולות תחום השיפוט שבינה לבין באר-שבע. כתוצאה מכך הייתה השליטה הפוליטית והתכנונית על אתר הפסולת נתונה בידי המועצה האזורית בני-שמעון בעוד שהסובלים העיקריים מן האתר היו דווקא תושבי באר-שבע.
- 143 ראו: Been, What's Fairness Got to Do with It, *supra* note 103, at pp. 1034-1035.
- 144 *Id.* at p. 1037.

## סילוק פסולת וצדק טביבתי בישראל

למצב"רים בכלל ולא-תרי-פסולת בפרט גם יתרונות כלכליים, כגון תוספת מקומות-עבודה, גידול בבסיס המס המקומי, צמיחה של עסקים מקומיים, ועוד. יתרונות אלה עשויים לגרום לקהילות שונות להעריך באופן שונה את מיקום אתרי הפסולת באזור מגוריהן, לפי צורכיהן והעדפותיהן. במקום שבו היתרונות שמניב אתר הפסולת עולים על הנזקים הכרוכים בו, עשויה הקהילה לחפוף בכך שהאתר ימוקם בתחומה, ואף להיאבק על כך.<sup>145</sup> עם זאת ראוי לציין כי ברוב המקרים אין בתועלות שמניבים אתרי הפסולת כדי לכסות על נזקיהם.<sup>146</sup> לסיכום הדברים, אף שמדיניות פיזור שוויוני של אתרי-פסולת במרחב, בין הקבוצות השונות, היא שובת-לב מבחינה תיאורטית – כרוך יישומה-בפועל בקשיים ובכשלים ההופכים אותה לבלתי-אפשרית. עם זאת, מדיניות ראויה חייבת לתת את הדעת לפיזור אתרי הפסולת על פני המרחב, ואם חלוקה פיזית שוויונית אינה בת-השגה, היא צריכה לשמש מרכיב בפתרונות חלופיים הולמים.

2. פיצוי עבור מיקום אתרי-פסולת<sup>147</sup>

אחת הדרכים להתמודדות צודקת והוגנת עם הבעיות הפרקטיות הקשות שמעורר פיזור פזוי שוויוני של אתרים, היא מדיניות פיצוי לקהילות המתגוררות בקרבת אתרי-פסולת, בתמורה לנטל הסביבתי העורף שהן נאלצות לשאת. כפי שכבר נאמר, מדיניות מיקום שמביאה לפיזור בלתי-שוויוני של אתרי-פסולת בין קהילות שונות היא בלתי-הוגנת בהטילה את הנטל הסביבתי על כתפיהם של פרטים וקהילות ספורות, בעוד שהחברה כולה מפיקה מכך תועלת. מדיניות של תשלום פיצויים עשויה לפתור בעיה זו של עלויות מרוכזות ותועלות מפוזרות, כאשר לא ניתן לפזר את אתרי הפסולת בין הקהילות בצורה שוויונית.<sup>148</sup> האוכלוסייה שמפיקה תועלת מאתר הפסולת ואינה סובלת ממנו, תפצה את האוכלוסייה המתגוררת בקרבתו, ובכך תשא בעקיפין בחלק מן העלויות שהוא מטיל ותאפשר לקהילה הסמוכה אליו

145 Kaswan, *Distributive Justice*, *supra* note 60, at pp. 1079-1080. מוכן שהבדלים ב"העדפות" עלולים לשקף פערים כלכליים ומעמדיים בין הקהילות השונות, ולא הבדלים בטעמים. סוגיה זו תידון בחלקו הבא של המאמר, העוסק במדיניות מיקום אתרי-פסולת המבוססת על עקרונות הצדק ההליכי.

146 V. Been "Compensated Siting Proposals: Is it Time to Pay Attention?" 21 *Fordham Urb. L.J.* (1994) 787, 789 fn 9. (להלן: *Compensated Siting*).

147 השימוש במושג "פיצוי" עשוי לגרום לבלבול מושגי בין צדק מתקן (*corrective justice*) לצדק חלוקתי, שכן פיצויים הם בדרך-כלל סעד של צדק מתקן. ההצדקה לכך שהפיצויים במקרה דגן הם סעד חלוקתי ולא מתקן היא משולשת: ראשית, צדק מתקן עוסק בפיצוי של אינדיבידואלים ואילו בענייננו מושם הדגש על פיצוי של קהילות (שכונות, רשויות מקומיות וכיו"ב). זאת אף שנעשה לעתים ניסיון להגיע קרוב עד כמה שאפשר לרמת הפרט; שנית, מטרתו של הצדק המתקן היא לפצות את הנפגע בגין הנזק ממנו סבל, באופן שיחזיר את המצב לקדמותו. לעומת זאת, הפיצויים בענייננו אינם משמשים בהכרח להשבת המצב לקדמותו אלא עשויים ללבוש צורה של שירותים עירוניים טובים יותר לקהילה הנפגעת; ואחרון, צדק מתקן צופה תמיד פני עבר. הנזק כבר אירע, ועתה יש לפצות את הניזוק בגין הנזק שנגרם לו. בענייננו, לעומת זאת, מדובר במדיניות צופה פני עתיד, כאשר הפיצויים אמורים לשמש מכשיר חלוקתי במצבים בהם חלוקה פיזית של אתרי-פסולת אינה ישימה או אינה רצויה.

148 לדיון בפיצויים כדרך להבטחת הגינות ראו: Nozick, *supra* note 106, at pp. 78-84. ראו גם: M. O'Hare et al. *Facility Siting and Public Opposition* (1983) 70, 76-81; A.L. Farkas "Overcoming Public Opposition to the Establishment of New Hazardous Waste Disposal Sites" 9 *Cap. U. L. Rev.* (1980) 451, 458.

## יששכור רוזן-צבי

להתגונן מפני המפגעים והמטרדים, או לשפר את חייה באופן אחר. יתרון נוסף של מדיניות פיצויים הוא ייעול תהליך קבלת ההחלטות בעניין מיקום אתרי-פסולת. החובה לשלם פיצויים תגרום לרשויות המקומיות המפנות פסולת לאתר מרוחק, להפנים את העלויות האמיתיות של סילוקה, וכך תבטיחו כי יוקמו אך ורק אתרים יעילים וכי רמת המפגעים והנזקים שייגרמו אתרי הפסולת הפעילים תהיה פחותה עד כמה שניתן, על-מנת שגובה הפיצויים שיידרשו הרשויות לשלם יהיה נמוך.<sup>149</sup>

מדיניות של תשלום פיצויים עשויה ללבוש פנים רבות ומגוונות, שניתן לסווגן על-פי מספר קטגוריות: מטרת הפיצוי, מועד נתינתו, האופן שבו הוא יוענק, ונמעניו.<sup>150</sup> לפיצויים יכול להיות אופי מתקן (remedial), נונע (preventive) או מתגמל (reward). כאמצעי מתקן, מטרת ופיצוי היא להחזיר את הקהילה למצב בו היתה לפני שאתר הפסולת הוקם באזור מגוריה.<sup>151</sup> כך למשל, ניתן לפצות את בעלי המקרקעין על ירידת ערך הנדל"ן שנגרמה להם.<sup>152</sup> הפיצויים עשויים לשמש גם כדי למנוע או לצמצם את הנזק הפוטנציאלי שהאתר יוצר. לדוגמה, פיצוי המשמש לבניית חומות אקוסטיות והתקנת חלונות בויגוג כפול בבתיים הסמוכים לאתר, אשר יגנו עליהם מפני מפגעי רעש וריחות.<sup>153</sup> הפיצוי עשוי גם לגמול לקהילה על הסכמתה לכך שהאתר יוצב בתחומה. לעומת מתן פיצויים כאמצעי מתקן או מונע – פיצויים הניתנים כגמול עשויים לעלות בגובהם על הסכום הנדרש לתיקון הנזק או למניעתו, והם משמשים תמריץ שמגורתו למנוע את התנגדות הקהילה למיקום אתר הפסולת באזור מגוריה.<sup>154</sup> לעניין מועד הפיצוי, הפיצויים יכולים להינתן עובר לבניית האתר (*ex ante*), כמהלך חיי האתר (*ongoing*) או בצורת התחייבות לתשלום פיצויים בגין נזקים עתידיים, במידה שייגרמו (*ex post*).<sup>155</sup> הפיצוי יכול ללבוש צורות שונות: מענק המאפשר לקהילה לשכור מומחים שיעריכו את הנזקים שייגרמו כתוצאה מפעולת האתר, פיצויים כספיים על ירידת ערך הנדל"ן, פטור או הנחה במסים, סיוע כלכלי לעסקים מקומיים, מתן

149 Been, Compensated Siting, *supra* note 146, at p. 791; O'Hare, *id.* at pp. 85-86. הפנת עלויות תרחש כמובן אך ורק אם הקהילות ששולחות פסולת לאתרים הנמצאים מחוץ לאזור מגוריהן, יחויבו לשלם את המחיר הריאלי של סילוקה. אם יינתן סכסוד באופן שהקהילות המזוהמות לא יידרשו לשלם את המחיר האמיתי של הנזק שהן גורמות, תתעורר בעיה של תמריצים שליליים שיעודדו דווקא התנהגות לא יעילה מצד אותן רשויות.

150 חלוקה זו נעשית בעקבות הטיפולוגיה שערכה פרופ' בין במאמרה. ראו: Been, Compensated Siting, M.B. Gerrard "Fear and Loathing in the Siting of Hazardous and Radioactive Waste Facilities: A Comprehensive Approach to a Misperceived Crisis" 68 *Tul. L. Rev.* (1994) 1047. *supra* note 146, at p. 792. ראו גם:

151 פיצויים אלה עולים בקנה אחד עם דרישות הצדק המתקן (*corrective justice*) אך פחות עם דרישות הצדק החלוקתי. לאבחנה בין צדק מתקן לצדק חלוקתי ראו דיון בערה 147.

152 בספרות בארה"ב ישנם ממצאים סותרים בשאלה אם לאתרי סילוק פסולת מוצקה ומשירות השפעה שלילית על ערך הנדל"ן הסמוך לאתרים. לסקירה של הממצאים האמפיריים ראו: C. Zeiss "Municipal Solid Waste Incinerators on Residential Property Values and Sales in Host Communities" 20 *J. Envtl. Sys.* (1990-1) 229, 238-239.

153 ראו: Been, Compensated Siting, *supra* note 146, at p. 792.

*Ibid* 154

*Id.* at p. 793 155

## סילוק פסולת וצדק סביבתי בישראל

שירותים לקהילה המקומית, העדפה של בני המקום בקבלה לעבודה, תרומה לקרנות מקומיות, רכישת ביטוחים ומתן ערבויות והתחייבויות לשיפוי בגין נזקים עתידיים.<sup>156</sup> הפיצויים יכולים ללבוש גם צורה עקיפה, כגון מתן יתרונות לרשות המקומית בתחום שימושי הקרקע, באופן שיסייע לפיתוח הכלכלי של הקהילה.<sup>157</sup> ניתן לחשוב גם על מספר גורמים הראויים לפיצוי: התושבים המתגוררים בקרבת אתר הפסולת וסובלים ישירות מן הנטל הסביבתי הכרוך בו; בעלי הבתים שאינם מתגוררים בעצמם בשכונה, אך ערך הנדל"ן שלהם יורד, ירידה המשתקפת גם בגובה דמי השכירות שהדיירים מוכנים לשלם; השכונה בה ממוקם האתר (שהגדרתה פתוחה לפרשנויות שונות) הסובלת באופן קולקטיבי מן המפגעים והמטרדים שהוא מייצר<sup>158</sup> או הרשות המקומית, שהיא הגוף השלטוני הקרוב ביותר לאזרח והאמור לייצג את כל הגורמים דלעיל.

ההליכים האפשריים לקביעת אופן הפיצוי, גובהו, מועד נתינתו ונמעניו, אינם עשויים אף הם מעור אחד ויכולים לנוע בין הליכי חקיקה בעלי אופי כופה, לבין פתרונות-שוק וולונטריים. אפשרות אחת היא לקבוע את אופי הפיצוי וגובהו בחקיקה ישירה.<sup>159</sup> אפשרות שנייה היא להסמך בחוק סוכנות של הרשות המבצעת, שתקבע את חבילת הפיצויים בכל מקרה לגופו.<sup>160</sup> אפשרות נוספת היא הליך של מכרז שבמסגרתו מכריזות הקהילות שנמצאו מתאימות למיקום אתר-פסולת, על המחיר שעבורו תהיינה מוכנות לקבל את האתר לתחומן, ולמעשה יתחרו בינן לבין עצמן, שכן האתר ימוקם אצל זו שתציע את המחיר הנמוך ביותר.<sup>161</sup>

*Id.* at pp. 793-794 156

157 כך למשל, ניתן להגדיל את תחום השיפוט של הרשות המקומית באופן שיכלול נכסים שייכו הכנסות ממסים עבור הקהילה המקומית. אני מודה לפרופ' דפנה ברק ארו שהעלתה בפניי רעיון זה.

158 ראו: Been, What's Fairness Got to Do with It, *supra* note 103, at p. 1044.

159 זהו ההליך שנוקטות מדינות כמו אינדיאנה (Indiana) שבה אתרי פסולת מסוכנת חייבים במס ש-25% ממנו משולמים לקהילה שבקרבה ממוקם האתר. ראו: Ind. Code Ann. 6-6-6.2 & 6-6-6.3. ראו: West 1989 & Supp. 1993) קנטאקי (Kentucky) שבה המחוז יכול לגבות מס בשיעור של עד 5% מן התגמולים של אתר פסולת מסוכנת. ראו: Michie/Bobbs- Ky. Rev. Stat. Ann. 68.178(3) (Merrill Supp. 1992) ומייין (Maine) שבה הרשות המקומית הסמוכה לאתר יכולה לגבות מס של עד 2% מן התגמולים השנתיים של אתר-פסולת מסוכנת. ראו: Me. Rev. Stat. Ann. tit. 38, 1319 (West Supp. 1993) R(4). הנחונים מובאים אצל 146, Been, Compensated Siting, *supra* note 146, at p. 794.

160 כזהו ההליך במדינות כמו ניו-ג'רזי (New Jersey) שבה הרשות המקומית הסמוכה לאתר רשאית לגבות מס של עד 5% מן התגמולים השנתיים של האתר, אך הסכום יכול לעלות או לרדת על-פי החלטה של סוכנות אדמיניסטרטיבית. ראו: N.J. Stat. Ann. 13:1E-80 (West Supp. 1993). וצפון-קרוליינה (North Carolina) שבה המחוז יכול לגבות מס מאתר פסולת מסוכנת הממוקם בתחומו על-מנת לפצות על הנזק שנגרם על-ידי האתר, אך הנהלת האתר זכאית לערער לגוף אדמיניסטרטיבי או לבית המשפט: ראו: N.C. Gen. Stat. 153A-152.1 (1991). הנחונים מובאים אצל 146, Been, Compensated Siting, *supra* note 146, at pp. 794-795.

161 הרברט אינהבר (Inhaber) טוען שמכרו הוא ההליך הצודק ביותר להכרעה בשאלת גובה הפיצויים, שכן כמוצר אין לאתר הפסולת מחיר סטנדרטי, והדרך הראויה לברר את מחירו היא באמצעות מכרז שבו הקהילה עצמה קובעת מהו מחיר האתר עבורה. אינהבר מציע שתי דרכים אלטרנטיביות לביצוע המכרז: האחת היא המכרז הרגיל או המכרז האנגלי בו מכריזה כל קהילה על גובה הפיצוי שעבורו היא תסכים

## יששכר רוזנצבי

מדיניות המאפשרת פיצוי על מיקום אתרי-פסולת אינה נקייה מפגמים וקשיים. יש המתנגדים לה מטעמים אתיים.<sup>162</sup> לטענתם אין זה מוסרי לערב עניינים הנוגעים לחיים ובריאות עם עניינים כלכליים המצויים במדרג שונה לחלוטין. כשם שהחברה אינה מאפשרת לחסרי האמצעים למכור חלקי גוף או למכור עצמם לעבודת תמורת כסף, כך אסור לאפשר לאנשים למכור את בריאותם ואיכות חייהם תמורת פיצוי כספי.<sup>163</sup> טיעון מוסרי נוסף נגד מדיניות הפיצויים הוא כי יש בה ניצול בלתי-הוגן של חוסר השוויון הקיים במשאבים כלכליים. טיעון זה גורס שאם לחסרי האמצעים עומדת הזכות לחלוקה שוויונית של הנטל הסביבתי, לא ראוי לאפשר את הקצאתו באמצעות השוק, המאפשר לחוסר השוויון במשאבים לבוא לידי ביטוי ולקבוע היכן ימוקמו אתרי הפסולת.<sup>164</sup>

ישנם גם קשיים פרגמטיים שמדיניות מתן הפיצויים צריכה לגבור עליהם. הקושי המרכזי הוא הערכת הסיכונים הנוגעים מאתרי הפסולת ותרומם למונחים כספיים. תנאי מוקדם להענקת פיצויים על נכונות קהילה ליטול על עצמה את הסיכונים הסביבתיים הכרוכים באתר הפסולת, הוא היכולת להעריך סיכונים אלה ולהמירם בערכים כספיים. כאן אנו נתקלים במספר בעיות: ראשית, המדע העוסק בהערכת הסיכונים הקשורים במצב-ריס בכלל, ובאתרי-פסולת בפרט, אינו מדע מדויק דיו. בשל מורכבותן של המערכות האקולוגיות, המידע הנדרש להערכת הסיכונים הסביבתיים הוא רב, ויש לאספו לאורך תקופה ממושכת.<sup>165</sup> בעיה זו מתעצמת, שכן הטכנולוגיה המשתנה חדשים לבקרים, משפיעה באופן משמעותי על הסיכונים הסביבתיים ומחייבת לאסוף מידע נוסף ולהעריך מחדש את הסיכונים הסביבתיים.<sup>166</sup> גם בהנחה שמצאנו דרך להעריך את הסיכונים הסביבתיים הנגרמים

לקבל את האתר עד שאתת הקהילות מציעה מחיר כלשהו ואין מי שיציע מחיר נמוך ממנו. במכרו מסוג זה יהיו כמעט תמיד מספר מתמודדים. מכרו מסוג אחר הוא המכרו ההפוך (או ההולנדי) שבו הרשות הממקמת מכריזה על מחיר מסוים שניתן למי שיסכים לארח את אתר הפסולת. אם אין קהילה שמוכנה לקבל את האתר במחיר שהוצע, מעלה הרשות את המחיר עד שנמצאת קהילה שמוכנה לארח את האתר במחיר שהוצע. הרשות יכולה לבטל את המכרו אם המחיר מגיע לרמה שבה אין הקמת האתר כדאית. ראו: H. Inhaber "Of LULUs, NIMBYs, and NIMTOOs" 107 *Public Interest* (1992) 52, 58-62.

162 R.D. Bullard *Dumping in Dixie: Race, Class, and Environmental Quality* (San Francisco, 1990) 91.

163 ראו: Been, What's Fairness Got to Do with It, *supra* note 103, at pp. 1040-1041. תשובה אפשרית לטענה זו היא כי כבר היום מאפשרת החברה לבני-אדם לקחת על עצמם עבודות מסוכנות תמורת פרמיה מסוימת בשכר, והדבר אינו נחשב בלתי-מוסרי.

164 ראו: *Id.* at p. 1041. תשובה אפשרית לטענה זו היא כי דומה שהיא נכונה לא רק ביחס למיקום אתרי פסולת אלא ביחס לתחומים רבים נוספים שבהם חוסר השוויון הכלכלי בא לידי ביטוי, כגון שוק העבודה, שירותים רפואיים, חינוך וכיו"ב ואין מקום לפסול מדיניות של פיצויים דווקא כאשר מדובר באתרי פסולת.

165 R. J. Lazarus *The Making of Environmental Law* (Chicago, 2004) 19-21.

166 J.S. Applegate "Worst Things First: Risk, Information, and Regulatory Structure in Toxic Substances Control" 9 *Yale J. on Reg.* (1992) 27', 282-87; J.S. Applegate "The Perils of Unreasonable Risk: Information, Regulatory Policy, and Toxic Substances Control" 91 *Colum. L. Rev.* (1991) 261, 277-94; M.L. Lyndon "Information Economics



## סילוק פסולת וצדק סביבתי בישראל

מאתר הפסולת, עדיין יש צורך לשום סיכונים אלה ולהמירם בערכים כספיים. כלכלנים מציעים מספר שיטות המרה, אך כולן רחוקות משלמות: שיטה אחת, המכונה "אומדן מותנה" (contingent valuation), בוחנת באמצעות סקרים כמה אנשים מוכנים לשלם עבור טובין שאינם ניתנים למדידה ישירה בכסף, כגון חיים, בריאות, סביבה נקייה, או שימור יערות ובעלי-חיים מסכנת הכחדה.<sup>167</sup> שיטה שנייה בוחנת באופן עקיף כיצד מוערכים הטובין הרלוונטיים בשווקים אחרים. כך למשל, ניתן לשום את ערך חיי האדם או בריאותו על-ידי התבוננות בשוק העבודה, ממנו ניתן ללמוד מהי הפרמיה שאנשים דורשים על-מנת לקבל על עצמם עבודות מסוכנות.<sup>168</sup> שיטה אפשרית נוספת היא להסתמך על תוצאות המשא-ומתן בין הקהילה לבין הרשות הממקמת, בהנחה שהקהילה עצמה יודעת להעריך טוב מכולם את הסיכונים הסביבתיים שהיא נוטלת על עצמה.<sup>169</sup> ושיטה אחרונה מתבססת על הסכום הכספי שמוכנות קהילות אמידות לשלם כדי להרחיק את האתר מתחומן.<sup>170</sup>

and Chemical Toxicity: Designing Laws to Produce and Use Data" 87 *Mich. L. Rev.* 1795, 1801-1825 (1989).

ראו: D.A. Farber *Eco-Pragmatism: Making Sensible Environmental Decisions in an Uncertain World* (Chicago, 1999) 48-50 והן מצד חסידי הסביבה, ראו, למשל: C. Sunstein *Free Markets and Social Justice* (Oxford, 1997) 142-143; M. Sagoff *Price, Principle, and the Environment* (Cambridge, 2004) 96-99; J. Heyda "Is Contingent Valuation Worth the Trouble?" 62 *U. Chi. L. Rev.* (1995) 331.

ראו: Farber, *id.* at 84. גם שיטה זו זכתה לקיתונות של ביקורת. מחקרים רבים בתחום הפסיכולוגיה הקוגניטיבית מלמדים שאנשים אינם יודעים להעריך את רמת הסיכון שאליו הם חשופים. ראו: C. Sunstein *Risk and Reason: Safety, Law and the Environment* (Cambridge, 2002) 28-52. ראו גם: A. Tversky & D. Kahneman "Rational Choice and Framing of Decisions" *The Contrast between Economics and Psychology* (R. Hogarth & M. Reder eds., Chicago, 1987). הניסיון להסיק על אומדן חיי אדם ובריאותו מתוך שוק העבודה, בעייתי עוד יותר בשל מספר הטיות המאפיינות את שוק העבודה, כגון העובדה שלא תמיד ישנן אפשרויות-עיסוק אלטרנטיביות, היעדר אינפורמציה שתאפשר לעובד להעריך את הסיכונים אשר להם ייחשף, וכן קיומן של החצנות אשר משמעותן היא שבחלק מן הסיכון נושא העובד ובני-משפחתו ולא המעביד. ראו: C. Gillette & T. Hopkins *Federal Agency Valuations of Human Life: A Report to the Administrative Conference of the United States* (1988) 41-49. Farber, *ibid.*

הביקורת על עמדה זו היא שאומדן הקהילה צפוי להיות שונה מן העלות האמיתית, בשל תוסר-אינפורמציה ותוסר-יכולת להעריך נכונה את הסיכונים שהיא נוטלת על עצמה, וכן בשל עמדת נחיתות במשא-ומתן כשמדובר באוכלוסייה ענייה. ראו: Been, What's Fairness Got to Do with It, *supra* note 103, at pp. 1043-1044.

הביקורת על שיטת אומדן זו, מעבר לביקורת שכבר החכרו לעיל, היא כפולה: ראשית, קהילה תהיה מוכנה לשלם פחות על-מנת שלא לארח אתר בתחומה, מאשר הסכום שהיא תדרוש כדי להסכים לקבל את האתר. הסיבה לכך היא חופעה המכונה endowment effect לפיה ההקצאה הראשונית של טובין משפיעה באופן משמעותי על ההעדפות ועל המוכנות לשלם תמורתם. ראו: Sunstein, *supra* note 167 at 248-249. שנית, על-מנת שהאומדן של הקהילה העשירה יהיה אמין, עליה להאמין כי קיים סיכוי של ממש שאתר הפסולת ימוקם בתחומה, שכן בכל מצב אחר היא עשויה לרווח במכוון על אומדן נמוך מדי, על-מנת להימנע מן הנטל של תשלום פיצויים בעתיד. ראו: Been, What's Fairness Got to Do with It, *supra* note 103, at p. 1044.

יששכר רוזן-צבי

חרף הבעיות האתיות והקשיים הפרגמטיים, נראה כי מדיניות של הענקת פיצויים מהווה אלטרנטיבה ראויה לשמירת העקרונות של צדק חלוקתי, בהיעדר אפשרות לפזר אתרי-פסולת בצורה שוויונית בין הקהילות השונות. מדיניות פיצויים מתגברת על הבעיות הקשות שמעורר פיזור גיאוגרפי של אתרי-פסולת, כגון העובדה שמאפיינים גיאולוגיים והידרולוגיים הופכים מקומות רבים לבלתי-מתאימים לקליטת פסולת, ומאפשרת חלוקה צודקת יותר של הנטל בין פרטים, ולא רק בין קהילות.

#### ז. צדק הליכי במיקום אתרי-פסולת

צדק הליכי מסיט כאמור את המבט מן התוצאות החלוקתיות אל מנגנוני קבלת ההחלטות, ומתמקד במידת הגינותו של הזליך ולא של תוצאותיו. מדיניות מיקום אתרי-פסולת שבבסיסה עומדים קריטריונים של צדק הליכי, עשויה לכוש אף היא צורות שונות, ונעמוד על שלוש מהן: שיתוף הציבור, הגילה ומכרז.

##### 1. שיתוף הציבור

המדיניות של שיתוף הציבור מושתתת על ההנחה כי ככל שמערכת קבלת ההחלטות היא שיתופית יותר ומבוססת על דיון ציבורי רחב יותר, כן קל יותר להיאבק בדומיננטיות של קבוצות מסוימות בתהליך קבלת ההחלטות. לכן תהא המדיניות הסביבתית הנגזרת ממערכת כזו טובה יותר, צודקת יותר<sup>171</sup> ובעלת לגיטימציה רבה יותר בקרב שדרות רחבות של הציבור.<sup>172</sup> הטענה היא כי קביעת מנגנונים לשיתוף משמעותי של הציבור בתהליכי קבלת ההחלטות בדבר מיקום אתרי-פסולת, תביא לכך שהאינטרסים וההעדפות של הקהילות הרלוונטיות יילקחו בחשבון וישוקפו בתוצאות התהליך, אך גם שהתהליכים עצמם יהיו מבוססים על מידע מדויק ואמיני ועל הבנה של המשמעות הסביבתית, הבריאותית והכלכלית הכרוכות במיקום אתר הפסולת.

יש מגוון דרכים לשיתוף הציבור בהליכי קבלת החלטות בעניינים סביבתיים.<sup>173</sup> עם זאת, המודל הנהוג ברוב מדינות העולם הוא מודל ההודעה והשימוע. מודל זה מורכב משני יסודות: היסוד הראשון הוא מסירת הודעה לציבור. ההודעה עשויה להימסר למספר גורמים מעוניינים, כגון: הדיירים שגרים בסמוך לאתר המוצע, בעלי הבתים, הרשות המקומית וארגונים לא-ממשלתיים (NGOs) ירוקים וחברתיים. אופן מסירת ההודעה יכול להיעשות באמצעות מכתבים לנפגעים הפוטנציאליים, מודעות בעיתונות המקומית, שלטים במקומות ציבוריים נגישים, או הודעה לרשות המקומית כנציגת התושבים. מועד ההודעה עשוי להיות מוקדם, בשלב בו הרשות הממקמת טרם גיבשה דעה באשר לאתר המוצע ומיקומו – או

171 ראו: א' דה-שליט אדום-ירוק: דמוקרטיה, צדק ואיכות הסביבה (2004) 76.

172 D.R. Williams "Environmental Law and Democratic Legitimacy" 4 *Duke Envtl. L. & Pol'y R.* (1994) 1, 6-31; D. J. Fiorino "Environmental Risk and Democratic Process: A Critical Review" 14 *Colum. J. Envtl. L.* (1989) 501, 523-530.

173 לסקירה של מנגנונים שונים לשיזוף הציבור, ראו: D.J. Fiorino "Citizen Participation and Environmental Risk: A Survey of Institutional Mechanisms" 15 *Sci. Tech. & Hum. Values* (1990) 226.

## סילוק פסולת וצדק סביבתי בישראל

מאוחר, אחרי שהרשות כבר קיבלה החלטה עקרונית להעניק רישיון לאתר המוצע.<sup>174</sup> ההודעה צריכה לכלול פרטים על אתר הפסולת, המיקום המוצע לאתר, והמועד והאופן בו תינתן לציבור הזדמנות להשמיע את דברו.

היסוד השני הוא מתן האפשרות לציבור הנוגע בדבר, להשתתף בהליך ולהשמיע את עמדתו. הדרכים לעשות זאת מגוונות אף הן וכוללות משלוח הערות בכתב, כינוסים ציבוריים, ביקורי-שטח באתר המוצע, וישיבות פורמאליות ובלתי-פורמאליות של הרשות הממקמת, הפתוחות לציבור הרחב.<sup>175</sup> במהלך הישיבות מוצג בדרך-כלל האתר המוצע בפני הציבור, וניתן לו זמן מוגבל לתגובות והערות. במקרים אלה, כמו במקרים רבים אחרים, שיתוף הציבור בהליך נעשה בצורה של התנגדות.<sup>176</sup> עם זאת, ישנם גם מקרים בהם שיתוף הציבור נעשה בשלבים מוקדמים של ההליך, באופן המאפשר לקחת בחשבון את עמדת הציבור כבר בשלב עיצוב המדיניות.<sup>177</sup>

מודל ההודעה והשימוע לשיתוף הציבור סוכל ממספר בעיות ההפוכות אותו לרוב לבלתי-יעיל, ככל שהדבר נוגע להפיכת ההליך לשוויוני יותר. יש אמנם הוראות-חוק וכללים רבים המחייבים לשתף את הציבור בהליך, ואלה יוצרים מראית-עין כאילו יש לעמדת הציבור תפקיד מרכזי בהליכי המיקום, אך למעשה אין לציבור יכולת אמיתית להשפיע על התוצאות. ברובם המכריע של המקרים, הכללים מחייבים את מקבלי ההחלטות לשמוע את עמדת הציבור באשר למיקום המוצע, אך אינם דורשים מהם להתחשב בהעדפותיו של הציבור. אם ניתנה לציבור הזדמנות להשמיע את עמדתו, הרשות הממקמת חופשית לקבל כל החלטה מבלי לקחת את עמדת הציבור בחשבון.<sup>178</sup> בביקורת זו אין כדי לשלול לחלוטין את חשיבות

174 ראו: Foster, Kaswan, *Distributive Justice*, *supra* note 60, at pp. 1126-1127. ראו גם: Foster, *From the Ground Up*, *supra* note 126, at p. 791. הסוכנות האמריקנית להגנה על הסביבה (EPA) הוציאה הנחיות לעניין הודעה לציבור, אשר כל הסוכנויות המדינתיות המעניקות רישיונות בעניינים סביבתיים חייבות לפעול על-פיהן. על-פי ההנחיות, דרישת המינימום היא כי סוכנות מדינתית תיתן הודעה לציבור רק לאחר שהחליטה באופן ראשוני אם בכונתה להעניק רישיון. ראו: U.S. EPA, *Office of Solid Waste and Emergency Response Public Involvement in Environmental Permits: A Reference Guide* (2000) §3. לעומת זאת, על-פי כללי שיתוף הציבור המורחבים של RCRA על המבקש רישיון לפי ה-Resource Conservation and Recovery Act לערוך ישיבה ציבורית ראשונה קודם לשליחת בקשת הרישיון לרשות. ראו: U.S. EPA, Office of Solid Waste, *Permits Branch, RCRA Public Participation Manual* (1996 Edition) Expanded Public Participation Rule (60 FR 63417, December 11, 1995).

175 ראו: EPA Reference Guide, *id.*, at §§34 to 3-6. ראו גם S. Foster "Public Participation" *The Law of Environmental Justice: Theory and Procedures to Address Disproportionate Risks* (M. B. Gerrard ed., 1999) 185, 203-205.

176 השו: Fiorino, *Environmental Risk and Democratic Process*, *supra* note 172, at pp. 528-529.

177 ראו: RCRA Public Participation Manual (1996 Edition) Cha. 3.

178 ראו: Kaswan, *Distributive Justice*, *supra* note 60, at p. 1128. קסוואן מציגה לדוגמה את המנגנון הקבוע ב-National Environmental Protection Act (NEPA) המאמץ את שיתוף הציבור כאלמנט מרכזי, אך אינו דורש ממקבלי ההחלטות להתחשב בעמדות הציבור. ראו גם: Been, *What's Fairness Got to Do with It*, *supra* note 103, at pp. 1066-1068.

## ישכר רוזן-צבי

המודל, שכן עצם החובה לשמוע את עמדת הציבור, מגבירה לכשעצמה את הפיקוח הציבורי הבלתי-פורמאלי על מקבלי ההחלטות, ואף עשויה להניב החלטות טובות יותר בשל חשיפתם למידע רב ומקיף יותר.<sup>179</sup> עם זאת, דומה ששיתוף הציבור באופן שבו הוא נעשה כיום, אין בו כדי לתרום באופן משמעותי ליתר שוויון בהליך. גם בהנחה (המוטלת בספק) שכללים המחייבים לשתף את הציבור אכן מביאים לכך שהעדפותיהן של הקהילות יובאו בחשבון, נשאלת השאלה אם העדפותיהן של כל הקהילות יזכו ליחס שוויוני. מכיוון שיכולתן של קהילות עשירות ונעלות-השפעה להפעיל לחץ פוליטי וכלכלי על מקבלי ההחלטות היא גדולה בהרבה מזו של קהילות חסרות אמצעים – הסיכוי שהעדפותיהן של הקהילות העשירות יקבלו משקל רב יותר גדול אף הוא.<sup>180</sup>

בעיה שנייה נובעת מכך שההוויה קובעת, לפחות במידת-מה, את התודעה. ראינו כי קיים קשר הדוק בין הסביבה התומרית בה חיים בני-אדם לבין האופן שבו הם ממשיגים את המרחב ומידת מודעותם לבעיות סביבתיות.<sup>181</sup> אנשים שמעולם לא ניתנה להם הזדמנות ליהנות משטחים פתוחים, מאוויר צלול ומאזור מגורים נקי, לא יהיו מודעים ליתרונות אלה או להיותם זכאים להם, ולכן לא יטרחו להשתתף בהליך. גם אם ישתתפו בו, ישקפו העדפותיהם את העניין המועט שיש להם בנושאים סביבתיים.<sup>182</sup> מכיוון שקיים מתאם בין המצב הסוציו-כלכלי של קהילות לבין איכות הסביבה והמשאבים הסביבתיים שהן נהנות מהם, לא ייפלא כי ישנו גם מתאם בין המצב הסוציו-כלכלי של קהילות לבין מודעותן לבעיות סביבתיות.<sup>183</sup> יתרה מכך, גם אם גברנו על בעיית המודעות, עדיין לא נפתרה הבעיה, מכיוון שהיעדר משאבי זמן וכסף, כמו גם חוסר-אמון ביכולתם של הפרט והקהילה להשפיע על המערכת, מונעים אף הם מקבוצות מוחלשות להשתתף בהליך.<sup>184</sup>

בעיה נוספת נוגעת לשאלה מהו המשקל שיש לתת להעדפות הקהילה. העדפות אינן נוצרות בחלל ריק, אלא כפונקציה של ההקשר החברתי. במידה שהקשר זה אינו צורך

הפרוצדוראלית של NEPA לערוך חקירי השפעה על הסביבה ועל הקהילה, לא הביאו ליתר שוויון במיקום מצב-רים.

ראו: J. Rossi "Participation Run Amok: The Costs of Mass Participation for Deliberative Agency Decisionmaking" 92 *Nw. U. L. Rev.* (1997) 173, 182-188

ראו: Kaswan, *Distributive Justice*, *supra* note 60, at p. 1131

ראו דיון בטקסט הנלווה להערות 130-131 לעיל.

ראו: Lazarus, *supra* note 51, at p. 823. קס סנסטיין (Sunstein) מצביע על תופעה שהוא מכנה *endowment effect* לפיה ההקצאה הראשונית של המשאבים הסביבתיים על-ידי המשפט מעצבת במידה רבה את ההעדפות של הפרטים. מכיוון שמערכת משפטית אינה יכולה לפעול מבלי להקצות משאבים (הימנעות של המשפט מלהקצות משאבים משמעותה הקצאת משאבים על-ידי כוחות השוק), המשפט ישפיע תמיד על עיצוב ההעדפות. המסקנה העולה מכך היא כי כאשר מעצבים מדיניות סביבתית, לא ניתן להתייחס להעופות של פרטים וקהילות כאילו מדובר בגורם ניטרלי ואובייקטיבי, אלא יש לקחת בחשבון שמדובר בהעדפות שהן תוצאה של ההקצאה הקודמת של משאבים סביבתיים.

ראו: Sunstein, *supra* note 167 at 251.

ראו: F.H. Buttell & W. L. Flinn "Social Class and Mass Environmental Beliefs: A Reconsideration" 10 *Env't & Behav.* (1978) 433; S. Caris Cutter "Community Concern for Pollution: Social and Environmental Influences" 13 *Env't & Behav.* (1981) 105

ראו: P. Mohai "Public Concern and Elite Involvement in Environmental-Conservation Issues" 66 *Soc. Sci. Q.* 821, 823-824, 836-837

## סילוק פסולת וצדק סביבתי בישראל

ושוויוני, העדפות הקהילה, כפי שהן באות לידי ביטוי בהליך המיקום, אינן יכולות לשמש בסיס לגיטימי לקבלת החלטות. כך לדוגמה, העדפות הקהילה בשאלה אם להסכים להצבת אתר-פסולת בתחומה, והאופן שבו היא תבחן את העלות והתועלת של האתר, מעוצבים במידה רבה על-ידי מצבה הסוציו-כלכלי. קהילה חסרת-אמצעים תעניק משקל פחות לנטל הסביבתי הכרוך באתר, כי יהיו צרכים אחרים, בעיקר כלכליים, שייראו לה חשובים וחיוניים יותר. כתוצאה מכך, ספק אם יהיה זה צודק להעניק משקל רב להעדפות הקהילה, ומנגנון של שיתוף הציבור, שייקח בחשבון העדפות אלו, עשוי להיות לא רק חסר-ערך, אלא אף מזיק.<sup>185</sup> קיים גם קושי בכל הנוגע לשאלת הייצוג. עד כה עסקנו בקהילות והתעלמנו מן העובדה שקהילות מורכבות מפרטים בעלי אינטרסים מגוונים, ולפעמים אף מנוגדים זה לזה. העדפות הן על-פי רוב אינדיבידואליות, ועולה השאלה כיצד נוהה העדפות של קהילה, ומי רשאי לדבר בשמה. מפתה לחשוב שפוליטיקאים מקומיים ייצגו נאמנה את האינטרסים של התושבים, אולם לאלה יש לעתים קרובות אינטרסים שאינם עולים בקנה אחד עם האינטרסים של התושבים עצמם. אפשרות אחרת היא להעביר כל החלטה למשאל כללי, או לדרוש שהציבור יאשר כל החלטה שתתקבל על-ידי הנציגים, אולם אז תעלינה השאלות מי רשאי להצביע ומהו הרוב הנדרש לאישור, ובנוסף – מנגנונים אלה הם בדרך-כלל בלתי-ישימים.<sup>186</sup> ואחרון: שיתוף אפקטיבי של הציבור צריך להיעשות לא רק בשעת קבלת ההחלטה על המיקום, אלא לאורך כל חיי האתר. מחקרים בדקו ומצאו כי הסכמת הגורמים הממקמים לאפשר לקהילה לשלוח נציגים לגופים המפקחים על פעילותו של האתר, היא גורם מכריע להסכמתה של הקהילה למקם אתר בתחומיה יותר מכל גורם אחר.<sup>187</sup>

185 ראו: Kaswan, Distributive Justice, *supra* note 60, at p. 1086-1087. לביקורת על עמדה זו ראו דיון לעיל בהערה 126.

186 ראו: Kaswan, *id.* at 1084. ראו גם: Been, What's Fairness Got to Do with It, *supra* note 103, at p. 1045.

187 פטרישיה פרימן (Freeman) ערכה סקר גרנדמאלי בקרב תושבי טנסי ומצאה כי הסכמה לשתף את הקהילה המקומית בפיקוח על האתר היתה הדרך האפקטיבית ביותר לגרום לאנשים להסכים למיקום אתר פסולת מסוכנת בקרבת מקום-מגוריהם: 51% מהנשאלים השיבו כי ישקלו בחיוב הצעה למקם אתר בקרבת מקום מגוריהם אם ההצעה תכלול פיקוח של הקהילה המקומית על האתר, בעוד שרק 28% הגיבו בחיוב להצעה של הפחתה במסים מקומיים ורק 34% השיבו כי יסכימו לארח את האתר אם ההצעה תכלול הוספת 1,000 מקומות-עבודה עבור תושבים מקומיים. ראו: P.K. Freeman et al. "Legislative Representation on a Technical Policy Issue: Hazardous Waste In Tennessee" 26 *Soc. Sci. J.* (1989) 455, 460. מחקר שערך הווארד קונרותר (Kunreuther) בקרב מדגם מייצג של אוכלוסיית ארה"ב כולה ושל תושבי נוודה בפרט, באשר לגורמים אשר ישפיעו באופן חיובי על הסכמתם לארח אתר פסולת רדיואקטיבית מסוכנת, מצא כי 47.5% מתושבי נוודה ו-42.4% מכלל האוכלוסייה ראו במענקים עבור שירותים לתושבים המקומיים גורם בעל חשיבות רבה, ואילו 69.8% מתושבי נוודה ו-67.8% מכלל האוכלוסייה ראו במתן כוח לקהילה המקומית לייעץ להנהלת האתר בענייני-בטיחות גורם בעל חשיבות רבה. ראו: H. Kunreuther et al. "Public Attitudes Toward Siting a High-Level Nuclear Waste Repository in Nevada" 10 *Risk Analysis* (1990) 469. מאמרים אלה מצוטטים אצל Been, Compensated Siting, *supra* note 146, at pp. 798-800. הרכרט אינהבר מסביר מדוע התושבים מדרגים את הפיקוח על אתרים במקום כה גבוה בסדר העדיפויות שלהם: "לך למכולת הסמוכה וקנה כיכר לחם. כאשר אתה מגיע הביתה התחל לפרוס את הכיכר. שים לב כמה קרוב האגודל שלך לסכין. עכשיו קרא לשכין, לבן הזוג או אפילו לזר ההולך במורד

## יששכר רוזן-צבי

יש הטוענים כי הכשלים שעליהם הצבעתי, נובעים מן העובדה שברוב המקרים מתבסס שיתוף הציבור על מודל פלורליסטי-נציגותי של קבוצות אינטרסים (pluralistic interest-group representational model), אשר נוטה להדיר ולהשתיק קבוצות ואוכלוסיות מוחלשות.<sup>188</sup> המודל הפלורליסטי מתמקד בפתרון קונפליקטים בין קבוצות אינטרסים שונות, הנתון בידי מקבלי ההחלטות. מוזל זה יוצא מן ההנחה שהטוב הכללי מתמצה בסיכום העדפות הפרטים, ולכן הוא תופס את השתתפות הציבור בהליך הפוליטי בראש וראשונה כשוק המספק פורום לניהול משא-ומתן אשר מטרתו לספק את העדפותיהם של הפרטים, שהיו קיימות קודם למפגש.<sup>189</sup>

המבקרים טוענים שיש לזנוח את המודל הפלורליסטי ולאמץ במקומו מודל דליברטיבי (deliberative) לשיתוף הציבור, הכולל בין היתר שיתוף בידע, קבלת החלטות משותפת ושיח חופשי ופתוח בין כל המשותפים.<sup>190</sup> המודל הדליברטיבי מנסה להגדיר מחדש את מערכת היחסים בין השחקנים השונים שנוטלים חלק בהליך. הוא אינו מקבל את הנחת היסוד של המודל הפלורליסטי, שעל-פיה הטוב הכללי מתמצה בסך כל ההעדפות של האינדיבידואלים, אלא טוען לקיומה של "מידה טובה אזרחית" (civic virtue) שאליה יש לשאוף, וממנה נגזרים שני המרכיבים המרכזיים של ההליך. המרכיב הראשון של מודל זה הוא קיומו של דיאלוג המבוסס על תבונה (reason). התהליך הדליברטיבי אינו מתרחש כמשא-ומתן שמטרתו להשיג רוב, אלא כדיאלוג. המשתתפים בהליך מחויבים לא רק לכבד את עמדותיו של האחר, אלא להתנגוד עמן ולקחת אותן בחשבון כבסיס לדיאלוג שאמור לקרב בסופו של דבר את כל הצדדים לקונצנווס. המרכיב השני הוא יחס חשדני כלפי העדפותיהם של אינדיבידואלים. המודל הדליברטיבי אינו תופס את העדפות האינדיבידואלים כאקסוגניות להליך הפוליטי, אלא דורש מן האזרחים המשתתפים בהליך להתעלות מעל תפיסות צרות של אינטרסים אישיים, ולשאול מה ישרת בצורה הטובה ביותר את הקהילה ואת החברה כולה. אין פירושו של דבר שלאזרחים לא תינתן אפשרות להביע העדפות אישיות במסגרת ההליך הפוליטי, אלא שהעדפות אלו לא ישמשו בסיס לקבלת ההחלטות מבלי שיעברו תחת שגט הביקורת.<sup>191</sup> הסיבה לכך היא, בין היתר, שההליך הדליברטיבי עצמו נתפס כגורם בעל חלק פעיל בעיצוב ההעדפות של האינדיבידואלים, וזאת בשל האינפורמציה המועברת במסגרתו והחשיפה לעמדות אלטרנטיביות.<sup>192</sup>

הרחוב. אתה שוב מחזיק את כיכר הלחם בידך, אך אתה נותן לאדם האחר את הסכין על-מנת שיפרוס את הלחם. עתה שים לב כמה רחוק האגודל שלך מן הסכין. מרב הסיכויים שהוא יהיה הרבה יותר רחוק. במקום אחרות, כאשר אתה אחראי על הסיכון לעצמך, אתה עשוי להיות שווה-נפש כלפיו. אם מישו אחר שולט בסיכון, אתה חושש הרבה יותר." Inhaber, On LULUs, *supra* note 161, at p. 54.

188 ראו: Foster, From the Ground Up, *supra* note 126, at p. 834.

189 ראו: Rossi, *supra* note 179, at pp. 198-199.

190 ראו: Foster, From the Ground Up, *supra* note 126, at p. 834.

191 ראו: C.R. Sunstein "Beyond the Republican Revival" 97 *Yale L. J.* (1988) 1939, 1948-1950.

192 ראו: Rossi, *supra* note 179, at pp. 203-211.

סילוק פסולת וצדק סביבתי בישראל

פרופ' אבנר דה-שליט טוען כי ההליך הדליברטיבי מגן טוב יותר על הסביבה ומביא לחלוקה הוגנת יותר של הטובין והרעות הסביבתיות<sup>193</sup> וזאת משום שתוך כדי ההליך הפוליטי הדליברטיבי מתרחש תהליך של חינוך עצמי. המשתתפים בדיון נפתחים לקבל עמדות אחרות, שוקלים את עמדותיהם מחדש ומוכנים לקחת בחשבון את זווית הראייה של האחר (למשל נפגעי אתר הפסולת) וזאת משני טעמים: ראשית, קיימת דינאמיקה של רצון להגיע לקונצנזוס ולהסכמה; שנית, כדי להסביר את עמדתם לאחרים, מבינים המשתתפים בדיון כי עליהם לנסות להבין טוב יותר את עמדת האחר ולהתמודד עמה. כך מצליחים המשתתפים לגלות יותר אמפתיה לזולת מכפי שהיו מגלים כלפיו אילו היו מתכתשים על ההחלטה מתוך צורך להגיע לעמדת-רוכ. בדמוקרטיה ייצוגית המטרה היא להשיג רוב, בעוד שבדמוקרטיה דליברטיבית המטרה היא לשכנע את המתנגדים, ולשם כך יש צורך להבין את עמדתם תחילה.<sup>194</sup>

193 ראו דה-שליט, לעיל הערה 171, בעמ' 74-75.

194 לטובנות הממשלתית האמריקנית לשמירה על הסביבה (EPA) יש מגמה לאמץ מרכיבים מן המודל הדליברטיבי לשיתוף הציבור. מגמה זו באה לידי ביטוי בהנחיות לשיתוף הציבור שנכתבו על-ידי המועצה הלאומית המייעצת לענייני צדק סביבתי (The National Environmental Justice Advisory Council – NEJAC), אשר אומצו על-ידי ה-EPA. במסגרת ההנחיות נקבעו הערכים המנחים לשיתוף הציבור:

1. People should have a say in decisions about actions which affect their lives.
2. Public participation includes the promise that the public's contribution will influence the decision.
3. The public participation process communicates the interests and meets the process needs of all participants.
4. The public participation process seeks out and facilitates the involvement of those potentially affected.
5. The public participation process involves participants in defining how they participate.
6. The public participation process communicates to participants how their input was, or was not, utilized.
7. The public participation process provides participants with the information they need to participate in a meaningful way.
8. Involve the public in decisions about actions which affect their lives.
9. Maintain honesty and integrity throughout the process.
10. Encourage early and active community participation.
11. Recognize community knowledge.
12. Use cross-cultural methods of communication.
13. Institutionalize meaningful public participation by acknowledging and formalizing the process.
14. Create mechanisms and measurements to ensure the effectiveness of public participation.

See EPA, The Model Plan for Public Participation (Originally Published as EPA-300-K-96-003) p. 13.

[http://www.epa.gov/compliance/resources/publications/ej/model\\_public\\_part\\_plan.pdf](http://www.epa.gov/compliance/resources/publications/ej/model_public_part_plan.pdf)

## יששכר רוזן-צבי

על המודל הדליברטיבי נמתחה ביקורת חריפה, בטענה שהוא מייצג עמדה נאיבית ואוטופית של ההליך הפוליטי הדמוקרטי. דמוקרטיה דליברטיבית, כך נטען, היא דמוקרטיה של האליטה האינטלקטואלית, שאיננה הולמת את המציאות הפוליטית. מחלוקות פוליטיות אמיתיות אינן נפתרות באמצעות דיון מעמיק. דתיים וחילונים, אוכלי בשר וצמחונים, פציפיסטים ולאומנים, כל אלה לא יגיעו לפי טענה זו לדו-קיום תוך ליבון המחלוקות ביניהם, אלא להפך: הדיון והליבון רק יעמיקו את המחלוקות על-ידי העלאתן על פני השטח. הטענה היא שבחברות הטרוגניות הרבה מאוד נושאים ניתנים לפתרון רק באמצעות הליך חלופי להפעלת כוח כופה – דהיינו, הכרעת הרוב.<sup>195</sup>

עם זאת, מסכימים גם המבקרים כי דיון אינו חסר-ערך וכי במצבים מסוימים עשוי המודל הדליברטיבי לשמש מודל ראוי ופרודוקטיבי לפתרון מחלוקות. כשמדובר במחלוקות פוליטיות ברמה מקומית, סביב נושאים תכליתיים עם סיכונים וסיכויים קונקרטיים, יש מקום לנסות ולפתור אותן באמצעות ליבון ודיון מעמיקים, בהם ישתתפו אזרחים מן השורה. לעומת זאת, לא ניתן לפתור מחלוקות אידיאולוגיות עמוקות על ערכים בסיסיים ועל מטרות סופיות באמצעות דיון וליבון, יהיו ארוכים ומעמיקים ככל שיהיו.<sup>196</sup> מחלוקות סביב מיקום אתרי-פסולת, כמו גם מצב"רים באופן כללי, הן מחלוקות מן הסוג הראשון. לכן נראה כי דמוקרטיה דליברטיבית עשויה להיות יעילה לגביהן, גם לגישתם של הספקנים.

## 2. מנגנוני-שוק

צדק הליכי במיקום אתרי-פסולת ניזן להשגה לא רק באמצעים דמוקרטיים כמו שיתוף הציבור בהליך, אלא גם באמצעות מנגנוני-שוק, כהגרלה או מכרז. מנגנוני השוק שהוצעו בספרות הם רבים ומגוונים, ולהלן יוצגו שניים מהם בקצרה:

## (א) הגרלה

הדרך הפשוטה ביותר להשיג צדק הליכי תוך שימוש במנגנוני-שוק היא ההגרלה. כפי שנאמר, צדק הליכי מתמקד אך ורק במידת ההוגנות של ההליך עצמו, וזאת בהנחה שכל עוד הוא הוגן תהיינה תוצאותיו הוגנות אף הן. הגרלה שבמסגרתה לכל אחת מן הקהילות סיכוי זהה לארח את אתר הפסולת, היא אחת הדרכים להשיג צדק הליכי. יש כלכלנים הטוענים שהגרלה היא הדרך הטובה ביותר להתגבר על התנגדות הקהילות המקומיות למיקום אתרי-פסולת. לדוגמא, ארתור סליוואן (Sullivan) מציע שהרשות הממקמת תערוך הגרלה בין הרשויות המקומיות, והרשות המקומית שתפסיד – תפוצה על-ידי הרשויות המקומיות

195 ראו: R. A. Posner, *Law, Pragmatism, and Democracy* (Cambridge, Mass., 2003) 131-143. ראו גם: I. Shapiro "Enough About Deliberation: Politics Is about Interests and Power" in *Deliberative Politics: Essays on Democracy and Disagreement* 28 (S. Macedo ed., New York, 1999); D. A. Bell "Democratic Deliberation: The Problem of Implementation" in *id.* at 70. ראו: Posner, *id.* at 137.



סילוק פסולת וצדק סביבתי בישראל

האחרות על ירידת ערך המקרקעין שתיגרם עקב מיקום האתר בתחומה. ההגדרה תיערך אך ורק אם כל הרשויות המקומיות מסכימות מראש לפעול בהתאם לתוצאותיה.<sup>197</sup>

(ב) מכרז

דרך נוספת להשיג צדק הליכי היא המכרז. חסידי השוק החופשי טוענים כי אם מטרת שיתוף הציבור היא ליצור מנגנון לבירור העדפותיהן של הקהילות השונות, ישנם מנגנוני-שוק שיעשו זאת טוב יותר מכל הליך פוליטי. המנגנונים של שיתוף הציבור הזכחו כבלתי-יעילים, שכן מפגשים בין הציבור לבין מקבלי ההחלטות אינם מזיזים אף אחד מעמדתו הראשונית, ומשא-ומתן בין הרשויות הממקמות לבין הקהילה אינו משיג את מטרתו בשל היעדר מגבלות זמן אפקטיביות.<sup>198</sup> מנגנוני-שוק, כך נטען, ישיגו את אותה תוצאה – דהיינו, כיבוד העדפותיהן של הקהילות, באמצעים יעילים בהרבה. אחד המנגנונים המוצעים הוא הליך של מכרז, שבמסגרתו יכריזו הקהילות שנמצאו מתאימות למיקום אתר הפסולת על מחיר שעבורו הן תהיינה מוכנות לארח את האתר בתחומן, ולמעשה לתחרו בינן לבין עצמן, שכן האתר ימוקם אצל הקהילה שהציעה את המחיר הנמוך ביותר.<sup>199</sup>

אחת הביקורות המרכזיות על מכרזים בתחום חלוקת הרעות הסביבתיות, כמו גם על מנגנונים שונים של פיצוי עבור מיקום אתרי-פסולת, היא שהמוכנות לשלם מושפעת במידה רבה מן היכולת לשלם. לכן הוצע מנגנון של מכרז שינטרל את השפעת היכולת לשלם – "מכרז לאחר הקצאה התחלתית שוויונית." כאשר יחליטו הרשויות הממקמות כי יש צורך בהקמת מצב-ריים מסוגים שונים – לדוגמא אתר-סילוק-פסולת, אתר טיפול בפסולת, מעון לחולי-נפש ובית-סוהר – הן יוציאו אותם למכרז. לכל קהילה יוקצה מספר שווה של פתקים שבאמצעותם ניתן להשתתף במכרז, והדרך להתנגד למיקום מצב-ריים היא להטיל את מספר הפתקים הרב ביותר נגדו. המצב-ריים ימוקם סמוך למקום מגוריה של הקהילה שתטיל את מספר הפתקים הנמוך ביותר, ואם ישנן מספר קהילות כאלו, ימוקם המצב-ריים באחת מהן באופן רנדומאלי. כאשר קהילה הטילה את כל הפתקים שברשותה, היא לא תוכל עוד להתנגד למיקומו של מצב-ריים מסוג כלשהו בתחומה. המכרז יסתיים לאחר שימוקמו כל המצב-ריים שהוצאו למכרז.<sup>200</sup>

197 ראו: A.M. Sullivan "Siting Noxious Facilities: A Siting Lottery with Victim Compensation" 31 *J. Urb. Econ.* (1992) 360.

198 ראו: Inhaber, *supra* note 161. לטענת אינהבר תאריכי-יעד (deadlines) ממריצים את הצדדים לסיים את המשא-ומתן בהצלחה, בידעם שאם לא תושג הסכמה, האתר ימוקם בניגוד לרצונם של חלק מן המשתתפים. אינהבר מראה כי למרות שהמחוקק הציב תאריכי-יעד שבהם על רשויות המיקום לסיים את מלאכתן – בפועל לא עמדו הרשויות בתאריכי היעד, ואלה הוארכו פעם אחר פעם עד שחדלו להרתיע.

199 לדין בסוגים שונים של מכרזים ראו לעיל הערה 161.

200 ראו: Been, What's Fairness Got to Do with It, *supra* note 103, at pp. 1053-1054. מנגנון זה מושפע מעקרון ההגינות כפי שהומשג על-ידי הפילוסוף רונלד דוורקין. בחפשו אחר האידיאל של שוויון במשאבים, דוורקין מציב את השאלה כיצד יש לחלק משאבים בין ניצולים של אונייה טרופה שנשטפו אל אי בודד. דוורקין מציע להקצות לכל אחד מהם מספר זהה של צדפות שבאמצעותן יוכלו להתמודד על המשאבים המצומצמים. לטענתו, החלוקה היא הוגנת אם איש מן הפרטים אינו מעדיף את המשאבים שהשיג כל אחד מן האינדיבידואלים האחרים. תוצאה זו תושג על-ידי מכרז תחרותי בין

יששכר רוזן-צבי

לאחר שסקרנו בהרחבה את עקרונות צדק החלוקתי והצדק ההליכי ואת המנגנונים השונים הנגזרים מהם לעניין מיקום אתרי-פסולת, נבחן עתה מהם העקרונות (אם בכלל) עליהם מושתתת המדיניות של מיקום אתרי הפסולת בישראל, והאם מדיניות זו עולה בקנה אחד עם תפיסות בסיסיות של צדק סביבתי.

#### ח. מיקום אתרי-פסולת בישראל: מצדק חלקי לאי-צדק סביבתי

טענתו המרכזית של מאמר זה היא כי בישראל אין כיום מדיניות כוללת וברורה למיקום אתרי-פסולת. מצב זה מביא להתייחסות יחידנית, צרה וקצרת-ראות מצד מוסדות התכנון, המתייחסים לכל אתר ואתר בנפרד, מגילי לראות את התמונה הכוללת. התייחסות זו מביאה בהכרח לחלוקה בלתי-שוויונית של האתרים בין קבוצות אוכלוסייה שונות. עם זאת, פני הדברים לא היו כך מאז ומעולם.<sup>201</sup> כפי שנראה להלן, מדיניות מיקום אתרי הפסולת בישראל התבססה בעבר על עקרונות (מינימליסטיים) של צדק חלוקתי ושל צדק הליכי, אך בעקבות הכישלון החרוץ שנחלה מדיניות זו, נענה המטוטלת בכיוון ההפוך וכיום מתעלמים מוסדות התכנון לחלוטין מעקרונות של צדק סביבתי. התעלמות זו זכתה לחותמת של כשרות מבית המשפט העליון בבג"צ עידיית באר שנגע.<sup>202</sup> חלק זה של המאמר יעמוד על תנועת המטוטלת של מדיניות מיקום אתרי הפסולת בישראל, ויבחן אם ניתן להתוות מדיניות אלטרנטיבית אשר תגבר על הבעיות שגרמו לכישלון המדיניות הביזורית, ובראשן תסמונת ה-NIMBY, מבלי לוותר על עקרונות בסיסיים של צדק סביבתי. גם כאן יחולק הדיון לשניים: תחילה אדון בצדק חלוקתי ולאחר מכן בצדק הליכי.

הפרטים, לאחר הקצאה ראשונית שוויונית. ראו: R. Dworkin "What is Equality? Part 2: Equality of Resources" 10 *Phil. & Pub. Aff.* (1981) 283, 283-290.

201 בעקבות מחקר שערך באזור המטרופוליני של תל-אביב, טוען ערן פייטלסון כי הטיבה להתפתחות סכסוכים סביב מצב"רים (ובכללם אתרי-פסולת) אשר מוקמו בשנות החמישים והשישים, אינה מיקום שרירותי או מפלה של אותם מצב"רים, אלא ההפתחותם הטבעית של האזורים המטרופוליניים. לטענתו, רוב האתרים מוקמו באזורי-ספר בשולי הערים הגדולות, אך הפיתוח מטרופוליני קירב את האזורים המיושבים אל המצב"רים כך שהם החלו לגרום מטור וסיכון סביבתי לתושבים. ראו: Feitelson, *supra* note 100, at 1154-6.

202 במסגרת דמוקרטיה מתוקנת צריכים הסדירים ראשוניים בדבר מדיניות המיקום להיקבע על-ידי המחוקק. הביצוע של מדיניות זו צריך להימסר לרשויות המנהליות, ואילו בית המשפט צריך להיות בעל מעמד מפקח בלבד. כך לדוגמא, המחוקק צריך לקבוע אם מדיניות המיקום צריכה להתבסס על חלוקה שוויונית פיזית של אתרים, או על דרך גול מתן פיצויים לאוכלוסייה הנפגעת. ההחלטות בדבר מיקום האתרים ו/או גובה הפיצויים שיינתנו נכל מקרה ומקרה, צריכות להיעשות על-ידי גוף מנהלי שבו יישבו גיאולוגים, כלכלנים, משפטנים ומומחים מתחום הסביבה. ראוי לציין כי המשדר לאיכות הסביבה זיהה את הצורך לקבוע הסדירים ראשוניים במסגרת חקיקה ראשית, ופרסם חקציר תכנית-אב לטיפול בפסולת מוצקה בישראל (ינואר 2005) אשר במסגרתה הוצע כי יחוקק "חוק פסולת" ובו ייקבעו "כללי המשחק" להקמת מחקני טיפול בפסולת לסוגיה:

[http://www.sviva.gov.il/Environment/Static/Binaries/Articals/tochnit\\_psolet\\_1.pdf](http://www.sviva.gov.il/Environment/Static/Binaries/Articals/tochnit_psolet_1.pdf)

עם זאת, במצב שבו המחוקק אינו ממלא את תפקידו וקובע הסדירים ראשוניים, או כאשר הסדירים הראשוניים אינם עולים בקנה אחד עם עקרונות חוקתיים בסיסיים כמו עקרון השוויון, צריך בית המשפט להתערב.

## סילוק פסולת וצדק סביבתי בישראל

## 1. צדק חלוקתי

בית המשפט הכיר לאחרונה בעקרון הצדק החלוקתי כשיקול חשוב בבחינת חוקיותן וסבירותן של החלטות רשויות המנהל בדבר הקצאת משאבים ציבוריים.<sup>203</sup> צדק חלוקתי, פסק בית המשפט, "הינו ערך קבד משקל, אשר כל רשות מנהלית חייבת לתת לו משקל ראוי בכל החלטה שלה בדבר חלוקת משאבים ציבוריים."<sup>204</sup> בית המשפט הוסיף וקבע כי את המונח "צדק חלוקתי" יש להבין ככולל לא רק פן חיובי – דהיינו החובה להקצות טובין ציבוריים באופן שוויוני – אלא גם פן שלילי, ממנו נובעת החובה לפצות את הנפגעים מחלוקה בלתי-שוויונית של טובין ציבוריים או רעות ציבוריות. בגדר זה הוסברה תכליתו של הפיצוי המוענק בגין פגיעה תכנונית במקרקעין<sup>205</sup> כמשקפת ערכים של צדק חלוקתי, אשר ביטוי בכך שעל כלל הציבור לשאת בעלות הפגיעה בבעל הזכות במקרקעין, במקום שבעל הזכות ישא בעלות זו לבדו.<sup>206</sup> נראה אפוא כי על-פי פסיקת בית המשפט, רשויות התכנון אמורות לקחת בחשבון שאלות חלוקתיות בבואן לקבוע קריטריונים למיקום אתרי-פסולת, המהווה ללא ספק פגיעה תכנונית במקרקעין.<sup>207</sup> מחדל של הרשויות, שתוצאתו חלוקה בלתי-הוגנת של הנטל הסביבתי הכרוך באתרי הפסולת, דינו בטלות ההחלטה המנהלית.

203 בג"צ 244/00 עמותת שיח חדש, למען השיח הדמוקרטי נ' שר התשתיות הלאומיות, פ"ד נו(6) 25. לדיון במושג הצדק החלוקתי במשפט המנהלי ראו: ד' ברק-ארו "מקרקעי ישראל בין ניהול ציבורי להפרטה: צדק חלוקתי בחליך המנהלי" צדק חלוקתי בישראל (מ' מאוטנר [עורך], תל-אביב תשס"א) 203.

204 שם, בעמ' 65.

205 סעיף 197 לחוק התכנון והבנייה, תשכ"ה-1965.

206 ראו: ע"א 210/88 החברה להפצת פרי הארץ בע"מ נ' הוועדה המקומית לתכנון ולבנייה, פ"ד מו(4) 627, 639-640 (עניין "פרי הארץ"); בג"צ 4146/95 עיזבון המנוחה לילי דנקנר ז"ל נ' מנהל רשות העתיקות, פ"ד נב(4) 774, 812 - 813. עמדה זו אינה נטולת בעיות, שכן היא יוצאת מנקודת-הנחה שהחלוקה הקיימת עובר לפגיעה התכנונית במקרקעין היא חלוקה הוגנת, ולכן אינה מאתגרת את המצב הקיים העלול להיות בלתי-שוויוני בעליל. ראו דיון להלן בהערה 228. עם זאת, הקביעה הנורמטיבית העקרונית הטמונה בעמדת השופט מלץ בעניין פרי הארץ, לפיה יש לקחת בחשבון שיקולים חלוקתיים לא רק כאשר עוסקים בחלוקת טובין חברתיים אלא גם כאשר עוסקים בחלוקת רעות חברתיות, היא עמדה ראויה.

207 רוטשטיין וסטרוול-דעבול מביעות פליאה על כך שעד היום לא הוגשה ולו תביעה אחת שבה נעשה שימוש בסעיף 197 לחוק התכנון והבנייה ונדרשו פיצויים בשל פגיעה תכנונית במקרקעין הנובעת מתכנית להקמת אתר סילוק או טיפול בפסולת. "אפשר להסיק", מוסיפות המחברות, "כי הציבור בארץ עדיין לא השכיל להשתמש בסעיף זה לצורך הגשת תביעות בדבר ירידת ערך מקרקעין בגין אישור תכנית בניין ערים בנושא של אתרים כגון אלה." רוטשטיין וסטרוול-דעבול, לעיל הערה 25, בעמ' 67. הפליאה גוברת כאשר משווים עובדה זו לכך שבעניין הצבת אנטנות סלולאריות מוגשות תביעות לפי סעיף 197 כדבר שבשגרה. ראו א' מירובסקי "האנטנות מקריעות על מזירי הדירות" *The Marker* 17 ביוני 2005, בעמ' 1, 3. אפשר שהסיבה לכך היא ההבדל בסוג האוכלוסייה הנפגעת. בשל הצורך בפריסה של אנטנות בכל רחבי הארץ, האוכלוסייה הנפגעת מהצבת אנטנות כוללת את כל שכבות האוכלוסייה, כולל אוכלוסייה מבוססת בעלת גישה למשאבים כלכליים ותרבותיים המאפשרים הגשת תביעות. לעומת זאת, האוכלוסייה הנפגעת מתכניות להקמת אתרי סילוק וטיפול בפסולת אינה מודעת בדרך-כלל ליכולתה לעשות שימוש בכלים משפטיים על-מנת לקבל סעד, ואף אם היא מודעת לכך, חסרים לה המשאבים הכלכליים להגשת תביעה. לדיון בחסמים העומדים בפני הגשת תביעות, ובקשר שבין המצב החברתי-כלכלי ליכולת להגיש תביעות, ראו באופן כללי: W. Felstiner et. al. "The

## יששכר רוזן-צבי

צדק חלוקתי אכן עמד בעבר, הלוגה למעשה, ביסודה של מדיניות מיקום אתרי הפסולת. במתכונתה המקורית הונחתה תמ"א 16 על-ידי עקרון הצמידות שחייב לשמור על זיקה בין מקום איסוף האשפה לבין המקום שבו היא מסולקת. התוצאה של עקרון הצמידות היא פיזור גיאוגרפי של אתרי הפסולת בין המחוזות השונים, באופן שהפסולת מסולקת לחצרים האחורית של יצרניה, ועל כן היא ממימת (באופן בסיסי ובלתי-ממצה) את עקרונות הצדק החלוקתי.<sup>208</sup>

מימושו של עקרון הצמידות שניצב ביסוד תמ"א 16 לא צלח, מפאת חוסר שיתוף-פעולה של הרשויות המקומיות. כפי שתואר בהרחבה לעיל, נוכח המבוי הסתום שיצרה מדיניות המיקום של אתרי הפסולת שנקבעה בזמ"א 16, הוחלפה התפיסה הביזורית בתפיסה ריכוזית, לפיה מספר קטן של אתרי-סילוק-פסולת מרכזיים ישרתו את אזורי האיסוף בכל רחבי הארץ. בהתאם לכך ביטלה הממשלה, בהמלצת מוסדות התכנון, את חובת הצמידות וניתקה את הזיקה בין אזורי איסוף הפסולת לאזורי הסילוק.<sup>209</sup> ביטול עקרון הצמידות מבטא חוסר-אמון של המערכת התכנונית ביכולתה להתוות מדיניות מיקום של אתרי-פסולת שתהא מבוססת על מסגרות מקומיות. בשל כך, ובהיעדר תפיסה אלטרנטיבית של צדק חלוקתי, נזנח הלכה למעשה כל ניסיון לתת מענה לבעיות החלוקתיות הקשות הנוצרות כתוצאה מריכוז אתרי פסולת.

Emergence and Transformation of Disputes: Naming, Blaming, Claiming" 15 *Law and Society Review* (1980) 631-654. לאחרונה פירש בית המשפט את המושג "מקרקעין גובלים" שבסעיף 197 לחוק התכנון והבנייה, כמקרקעין המשיקים פיזית לתחום התכנית או כאלה הנמצאים קרוב לה מאוד (היינו: מופרדים מן המקרקעין שבתחום התכנית על-ידי שדרת עצים או כביש צר). ראו ע"מ 2775/01 שרגא ויטנר נ' הוועדה המקומית לתכנון ובנייה "שרונים", תק-על 2005 (3), 4319. פרשנות מצמצמת (ולטעמי מוטעית) זו, מסכלת כל אפשרות עתידית להשתמש בסעיף 197 לשם קבלת פיצויים בשל פגיעה תכנונית במקרקעין במקרה של אתרי-פסולת, שכן השכונות הנפגעות מן התכנית להקים אתרי-סילוק-פסולת, נמצאות בדרך-כלל במרחק של מאות מטרים, אם לא קילומטרים, מן האתר המתוכנן.

208 חובת הצמידות שבתמ"א 16 אינה עונה כאופן מושלם על בעיות הצדק החלוקתי הנגרמות על-ידי אתרי הפסולת, שכן מדובר בתכנית-מתאר ארצית הדואגת לפיזור שוויוני של אתרי הפסולת בין מחוזות המשתרעים על פני אזורים גיאוגרפיים גדולים, ואינה עונה על בעיות של צדק חלוקתי ברמת המיקרו – דהיינו, הקהילות הספציפיות המתגוררות בסמוך לאתרי הפסולת. עם זאת, בשל העובדה שהאוכלוסייה בישראל מפוזרת בצורה בלתי-שוויונית, עם רוב מכריע של מיעוטים ובני המעמד חברתי כלכלי נמוך בין תושבי הפריפריה (ראו דיון לעיל בהערה 68 והטקסט הנלווה לה) – יש חשיבות בקיומה של חובת הצמידות כדי לקיים רמה בסיסית של צדק חלוקתי. אימוצה של חובת הצמידות אינה כמובן סוף פסוק, יש להמשיך ולדאוג לקיומם של עקרונות הצדק הסביבתי גם בתוך המחוזות.

209 השינוי לתמ"א 16 שאישרה הממשלה, שונה למעשה בצורה יסודית מן התיקון שאושר על-ידי המועצה הארצית לתכנון ולבנייה. המועצה הארצית, בישיבה מס' 310 מיום 1.6.93, המליצה "לאפשר הקטנת מספר האתרים ולהציע גמישות שימוש באתר על-ידי העברת אשפה מאזור אחד לשני בהסכמת האזור הקולט" (ההדגשה הוספה), ואילו החלטת הממשלה אינה כוללת תנאי לפיו יש צורך בהסכמה של האתר הקולט, אלא קובעת קטגורית כי "טבלת אזורי האיסוף והשתייכותם לאתרי הסילוק תהווה הנתייה בלבד, ולא תהיה כל מניעה להעברת אשפה מאזור איסוף כלשהו לסילוק באזור אחר." (ההדגשה הוספה) ראו: החלטת ועדת השרים לענייני פנים ושירותים מס' 5613 מיום 21.5.95 ותכנית המתאר הארצית לסילוק אשפה, ת/מ/א/16 (שינוי מס' 2), תשנ"ה-1995. לדיון בנסיבות שהובילו לביטול עקרון הצמידות, ראו לעיל בטקסט הנלווה להערות 37-43.

סילוק פסולת וצדק סביבתי בישראל

לשאלת הצדק החלוקתי שבמיקום אתרי-פסולת נדרש בית המשפט העליון בבג"צ עיריית כאר-שבע. העותרות טענו כי תמ"א 16 לוקה בחוסר-סבירות, וזאת בין היתר בשל הפגיעה התמורה בעקרון השוויון שתכנית זו טומנת בחובה.<sup>210</sup> כאמור, בית המשפט לא מצא כל פגם בעמדת רשויות התכנון, וזנח אף הוא כל ניסיון להשיג צדק חלוקתי במיקום אתרי-פסולת.<sup>211</sup> להלן נעמוד בהרחבה על הנימוקים שנתנו רשויות התכנון ובית המשפט להחלטתם, ונבחן את הגיונם לאור העמדות התיאורטיות והמורלים עליהם עמדנו בפרקים הקודמים.

הנימוק המרכזי שהעלתה המדינה בבג"צ עיריית כאר-שבע – ובית המשפט סמך את ידיו עליו – הוא כי לא ניתן לבצע חלוקה פיזית שוויונית של אתרי-פסולת בין המחוזות השונים. מכיוון שאזור המרכז נמצא מעל אקוויפר החוף ומעל אקוויפר ההר, המכילים את מאגרי המים התת-קרקעיים המרכזיים של ישראל, מיקום אתרי סילוק אשפה מעל אקוויפרים אלה טומן בחובו סכנת זיהום למי התהום, וכתוצאה מכך נמנעת האפשרות למקם אתרים לסילוק אשפה באזורים אלה.<sup>212</sup>

יש החולקים על עמדה זו וטוענים כי ניתן למצוא בקרבת אזור המרכז אתרים ראויים לסילוק פסולת, שיעמדו בתנאים הסביבתיים המחמירים ביותר.<sup>213</sup> אולם גם אם נקבל את הטענה כי גורמים אובייקטיביים, הדרו-גיאולוגיים, אינם מאפשרים פיזור גיאוגרפי שוויוני של אתרי הפסולת – אין בכך סוף פסוק. העובדה שקיימות סיבות טובות לחלוקה בלתי-שוויונית של אתרי הפסולת, ושניתן להסביר את הפערים החלוקתיים בגורמים אובייקטיביים, אינה הופכת את החלוקה לצודקת או ראויה יותר.<sup>214</sup> כפי שראינו, ישנם מודלים המושתתים על ארני הצדק החלוקתי העשויים לגבור על היעדר יכולת לפזר אתרים באופן שוויוני על פני המרחב. דוגמא לכך היא מדיניות תשלום הפיצויים לקהילות או

210 בלשון העותרות: "זכותן של העותרות ושל תושביהן נפגעת בכך שאין מחלקים את עלויות הפגיעה באיכות החיים, בקניין וכיוצא באלה, הנגרמות כתוצאה מן הצורך בסילוק פסולת באורח שוויוני ככל הניתן בין כל תושבי הארץ ואזורים, ויתרה מזו, בהעברתם של מפגעי הפסולת המיוצרת על-ידי חלק אחד של אורחי המדינה אל פתחם של חלק אחר מאזרחיה. במקרה זה, ניתן היה לצפות כי תינקט גישה של העדפה מתקנת לטובת הנגב ותושביו, או לפחות גישה של שאיפה לשוויון (שהרי שוויון מוחלט אינו בנמצא), וחלף זאת מופלים הנגב ותושביו לרעה." עתירה מחוקנת למתן צו על תנאי וצו ביניים שהוגשה במסגרת בג"צ עיריית כאר-שבע, בעמ' 50.

211 ראו דיון לעיל בטקסט הנלווה להערות 48-49.

212 ראו תצהיר תשובה מטעם המדינה (משיבים 1-10) בבג"צ עיריית כאר-שבע, פסקה 16 בעמ' 7.

213 כך למשל, ד"ר משה יוסטמן, מנהל מרכז מונסטר למחקר כלכלי באוניברסיטת בן גוריון, טוען כי: "לעניין מיקום האתר [רודאים], קשה להעלות על הדעת שהובלת מאות משאיות מלאות אשפה דרך של 100-150 ק"מ מדי יום כדי להניחה על מפתנה של עיר אחרת, היא סידור אידיאלי. יש מן הסתם אתרים עדיפים קרובים יותר לגוש דן: אם האתר המתוכנן איננו מפגע סביבתי קשה, מדוע לא יטמינו את האשפה קרוב יותר למקום שהוא נוצר ויחסכו הוצאות הובלה? ואם הוא מהווה מפגע סביבתי קשה, מה הטעם למקמו בפאתי עיר? במה עדיף רודאים על בית-גוברין, אתר קודם שנפסל? יש עדיין שטחים ריקים בין באר-שבע לראשון-לציון שרחוקים יותר מריכוזי אוכלוסייה גדולים ... הזות אתר חיריה לאתר רודאים רק רוחה את ההתמודדות האמיתית עם הבעיה ומחליף אוכלוסייה נפגעת אחת באוכלוסייה נפגעת אחרת." מ' יוסטמן, "הערות לכלכלה הפוליטית של אתר-פסולת ארצי בדודאים: פתרון לא יעיל, לא הוגן, ולא יציב" בתוך *רודאים: אתר ארצי לסילוק פסולת* (עורך י' גרדוס, 1994) 16-17.

214 Kaswan, Distributive Justice, *supra* note 60, at p. 1060

## יששכר רוזנצבי

לפרטים הנאלצים לגור בסמוך לאתרי הפסולת ולשאת בנטל הסביבתי של החברה כולה.<sup>215</sup> מאמר זה לא יציע מדיניות פיצויים ופורטות, כיוון שהצעה כזו דורשת עיון מעמיק במודלים כלכליים, מנהלתיים ומשפטיים. עם זאת יידונו בחלקו האחרון של המאמר מספר היבטים של מדיניות-פיצויים אפשרית, ובעיקר וישאלנה השאלות מי צריך לשאת בנטל הפיצויים ומי ראוי לקבלם.

טענה נוספת של המדינה, שהתקבלה אף היא על-ידי בית המשפט (אף שהיא סותרת במידת-מה את הטענה הראשונה), היא כי הרשויות המקומיות הן האשמות בכך שהיה צורך לשנות את התפיסה המקורית של תמ"א 16 ולהמיר את עקרון הצמידות הפיזורי במדיניות ריכוזית, וזאת בשל תסמונת ה-NIMBY שהן לוקות בה, ועל כן אל להן להלין אלא על עצמן.<sup>216</sup>

טענה זו, כשהיא מופנית נגד הרישה לחלק באופן שוויוני את הרעות הסביבתיות, לאו טענה היא. העובדה שהרשויות המקומיות, המייצגות את האינטרסים של התושבים המקומיים, אינן מעוניינות במיקום אתרי-פסולת בתחומן, אין בה רבותא, ובוודאי שאינה מצדיקה התעלמות מעקרונות הצדק החלוקתי. אדרבא, מדיניות ראויה של מיקום אתרי-פסולת צריכה להתייחס אל תסמונת ה-NIMBY כאל נתון, ולנסות להתגבר עליה בכלים כלכליים, מנהלתיים או אתוים, ולא להשתמש בה כעלה-תאנה להצדקת מדיניות מפלה. טענת ה-NIMBY מצדיקה אמנם מדיניות הנוטלת מן הרשויות המקומיות את הכוח להטיל וטו על החלטות רשויות התכנון בדבר מיקום אתרי-פסולת, אך בוודאי שאינה מכשירה את הטלת הנטל הסביבתי על מספר מצומצם של רשויות, תוך התעלמות מעקרונות הצדק הסביבתי.<sup>217</sup> יתרה מכך: השינוי במדיניות המיקום, והמעבר מביזור למרכז, פגעו באופן פרדוקסאלי דווקא ברשויות המקומיות שפעלו כשורה, והוציא בלא פגע את הרשויות

215 ראו דיון לעיל בפרק 5.ב.

216 תצהיר תשובה מטעם המדינה (משיבים 1-10) בבג"צ עידיית באר-שבע, פסקאות 17-18, בעמ' 7. לעמדת בית המשפט ראו: בג"צ עידיית באר-שבע, בעמ' 31 ("נראה לי שלכל הטענות הללו ניתנו על-ידי המדינה תשובות מלאות ומשכנעות. הרעיון לייסד את התכנון הארצי לטיפול באשפה על מסגרות אווריות, תוך קיום זיקה של צמידות בין אוורי האיסוף לבין אתרי הסילוק, ניצב ביסודה של תמ"א/16. אך כפי שראינו, הניסיון ליישם תכנית זו נחל, ברוב המקומות, כישלון חרוץ. האחרים המתוכננים לא הוקמו, ואילו האחרים הישומים והבלתי-מוסדרים המשיכו לפעול תוך גרימת מטרדים סביבתיים ובטיחותיים קשים. במצב דברים זה, ולנוכח הסיכונים הגוברים בהמשך תפעולו של אתר חרייה, עמדו המועצה הארצית והמונשלה על ההכרח לגבש במהרה פתרונות אחרים ויעילים יותר. בתכניות החדשות, תמ"א/16-שינוי ותמ"א/16א, באה לידי ביטוי התפיסה החדשה. תמ"א/16-שינוי ביטלה את חובת הצמידות. תמ"א/16א, כחכנית מתארת-מפורטת ארצית, אפשרה הקמת אתרי-סילוק מרכזי ללא תלות בהסכמתן, או בשיווף פעולה מצדן, של רשויות מקומיות וועדות מקומיות לתכנון ולבנייה").

217 טענה דומה משמיע דניאל פיש בספוו: "בית המשפט העליון ציין בבג"צ 453/98 עידיית באר-שבע ואח' נ' ממשלת ישראל ואח' כי היה יח מקרה מובהק של תסמונת ה-NIMBY (Not In My Back Yard) ... התיאור שלעיל ביחס להתנודות של תושבי באר-שבע להקמת אתר הפסולת בדוודאים אינו מדויק, שהרי עיקר טרונייתם היתה כי יהא זה בלתי-צודק לאלצם לספק אכסניה לסילוק אשפה אשר מקורה במרכז הארץ. טענה מעין זו משקפת דרישה לצדק סביבתי, דהיינו חלוקה שוויונית של משאבי הטבע המשותפים בין כלל האוכלוסייה, לרבות פיזור שוויוני של מפגעים סביבתיים השותפים לכל, יותר מאשר טענת NIMBY מובהקת." פיש, לעיל הערה 13, בעמ' 489-490.

סילוק פסולת וצדק סביבתי בישראל

שהכשילו את תמ"א 16 במתכונתה המקורית. כך אנו למדים הן מן העתירה<sup>218</sup> והן מדברי בית המשפט עצמו.<sup>219</sup> אי לכך, הטענה כאילו האשמה רובצת לפתחן של העותרות בעוד שהללו לא לקו בתסמונת ה-NIMBY, אינה סבירה ויש בה טעם לפגם. נימוק שלישי להצדקת הסטייה מעקרון חלוקת הנטל הסביבתי שעמד בלב תכנית המתאר הארצית במתכונתה המקורית, גורס כי סוגיית סילוק הפסולת אינה סוגיה "מקומית" או "אזורית", אלא סוגיה "לאומית". לפי נימוק זה, נקודת-מבטן של רשויות התכנון צריכה להיות אף היא כלל-ארצית.<sup>220</sup>

גם נימוק זה, אותו אימץ בית המשפט ללא סייג,<sup>221</sup> אינו יכול לעמוד בפני הביקורת. כפי שראינו, סילוק הפסולת כשלעצמו אינו עניין "מקומי", "אזורי" או "ארצי". עצם המשגת סילוק הפסולת על-ידי מוסדות התכנון, ובעקבותיהם גם בית המשפט – כבעיה מקומית או כלל-ארצית – משפיעה לאורך זמן על תודעת הפרטים והופכת את הבעיה לכוז. ככלל, ההבחנה בין עניין מקומי לעניין כלל-ארצי היא הבחנה בעייתית. סוגיות הנתפסות ככלל-ארציות הן בעלות השפעה על תושבים מקומיים, ולכל בעיה הנתפסת כמקומית ישנה גם השפעה על הציבור בכללותו.<sup>222</sup> לכן, העובדה שסילוק פסולת אינו סוגיה בעלת השפעה

218 בעתירה כותבות העותרות במפורש את הדברים הבאים: "יודגש כבר בשלב זה, כי העותרים אינם מבקשים להשליך את הפסולת שלהם ואת השלכות ועלויות סילוקה על אחרים. אתר דודאים משמש כיום כאתר-סילוק-פסולת מקומי, ועל אף שניתן היה למצוא פתרונות טובים יותר לסילוק הפסולת, לא כנגד פעילות זו מופנית עתירה זו. טענותיהם של העותרים מופנות כנגד ניסיונותיהן של הרשויות המוסמכות להטיל על גבם את השלכותיה הקשות של הטמנת הפסולת ו/או חלקה המיוצרת באזורים מיושבים אחרים של הארץ." עתירה מחוקנת למתן צו על תנאי וצו-ביניים שהוגש במסגרת בג"צ ע"ד 220/07, כ"א שבע, פסקה 12.2 בעמ' 7.

219 בפסק הדין נכתב כך: "ניתן כמדומה לומר, שבאורח חריג לתסמונת 'לא בחצרי האתורית', שבמקומות אחרים הכבידה על ביצועה של תמ"א/16 במתכונתה המקורית, הגשימה תכנית 339 [תכנית המתאר המקומית שיעדה את רודאים לשמש כאתר-סילוק מקומי שישרת את צורכי באר-שבע ורשויות נוספת בנגב הצפוני] היטב את עקרון הצמידות בין אזורי האיסוף הנדונים לבין אתר הסילוק דודאים שנועד לשרתם." בג"צ ע"ד 220/07, כ"א שבע, בעמ' 22.

220 "בעיית סילוק האשפה הפכה זה מכבר לבעיה 'לאומית', החורגת מהתחום המוניציפאלי והגיאוגרפי של רשות מקומית או אחרת... נושא סילוק האשפה אינו עניין 'מקומי', אשר בו אמורה כל רשות לדאוג לענייניה. מציאת אתר אשפה, תוך התחשבות באילוצים שונים (סביבתיים, תחבורתיים, כלכליים, סוגיית זיהום מי התהום, שיקולים ביטחוניים וכיוצא באלה), מחייבת כי הפתרון לנושא כאוב זה יהיה במישור הארצי, וברמה הלאומית הגבוהה ביותר." עיקרי-טיעון מטעם איגוד ערים גוש דן תברואה וסילוק אשפה (משיב מס' 13) בבג"צ ע"ד 220/07, כ"א שבע, פסקאות 14-15 בעמ' 3 (ההדגשה במקור).

221 "על-פי התפיסה הישנה, שראתה בסילוק האשפה נושא שהוא רק מקומי, ולכל היותר אזורי, מצטיירת תכנית זו [הפיכת רודאים לאתר-סילוק מרכזי] כמהלך קיצוני שקשה לקבלו. אך מנקודת המבט הרואה בסילוק האשפה לא רק עניין מקומי, אלא גם בעיה כל-ארצית, נראית התכנית כהסדר סביר. הניסיון לימדנו, כי הטיפול בסילוק האשפה זקוק לידן המכוונת, ואף הכופה, של המועצה הארצית ושל הממשלה. הלוא היעדר האפשרות להקים אתרי סילוק באזור המרכז, מחשש לזיהום מקורות מי התהום והמים העיליים, אינה יכולה להיחשב רק כבעייתם של תושבי אזור המרכז, והוא הדין בסיכון הכרוך בהמשך הפעלתו של אתר חיריה לבטיחות התעבורה האווירית באזור נמל התעופה בן-גוריון." בג"צ ע"ד 220/07, כ"א שבע, בעמ' 31.

222 לדיון בהשפעות המקומיות של עניין כלל-ארצי מובהק כמו ההחלטה לסגת מרמת הגולן, ראו בג"צ 2838/95 חיים גרינברג נ' המועצה המקומית קצרין, פ"ד נג(1)1. לדיון בהשפעות הכלל-ארציות של

## יששכר רוזן-צבי

מקומית בלבד אלא גם בעיה כלל-ארצית, אינה הופכת תכנית המטילה את הנטל הסביבתי כולו על מספר מצומצם של רשויות מקומיות, להסדר סביר. החשש לזיהום מקורות מי התהום ולבטיחות התעבורה האווירית, אכן מעורר סוגיות "ארציות" הנוגעות לכלל הציבור. אולם המטרדים והמפגעים הנרדפים מהפיכת אתר הפסולת בודדאים לאתר-סילוק מרכזי, כמו גם יריות ערך הנדל"ן הנובעת מכך, הם כולם בעיות מקומיות מובהקות. הסדר סביר צריך להביא לידי ביטוי את שני הפנים של הסוגיה – הארצי והמקומי – ולא להתמקד בפן אחד בלבד ולהתעלם מן השני, כפי שעשה בית המשפט.<sup>223</sup>

ההיבט הארצי מצדיק מדיניות שלא תאפשר לרשויות המקומיות להטיל וטו על החלטת רשויות התכנון בדבר מיקום אתרי-פסולת. הניסיון מלמד כי הטיפול בסילוק פסולת אכן זקוק לידן הכופה של רשויות התכנון, שכן מרבית הרשויות לוקות בתסמונת ה-NIMBY, ומתן כוח הווטו בידיהן יכשיל כל תכנית מיקום.<sup>224</sup> מצד שני, ההיבט המקומי צריך לבוא לידי

החלטה בעל אופי מקומי בעניין ניקוז מים, ראו רנג"צ 3201/96 שר החקלאות ו' המועצה האזורית עמק לוד, פ"ד נא(3) 661. לדין בבעייתיות ההבחנה בין עניין מקומי לעניין ארצי באופן כללי, ראו: "רוזן-צבי, "ממקומיות לאזוריות: לקראת סדר-יום חדש למשפט השלטון המקומי" דין ודברים ב (תשס"ה) 159. ראו גם "בלנק" קהילה, מרחב, סובייקט: חזות על משפט ומרחב (בעקבות ספרו של יששכר (איסי) רוזן-צבי) דין ודברים ב (תשס"ה) 39-40.

223 תפיסה מורכבת ונכונה יותר לטעמי של היחס בין "עניין מקומי" ל"עניין לאומי כלל-ארצי", ניתן למצוא בבג"צ 10104/04 שלום עכשיו – שעל מפעלים חינוכיים נ' דות יוסף תק-על 2006 (2) 1925. בבג"צ שלום עכשיו עתרה תנועת "שלוש עכשיו" כנגד מספר רשויות מקומיות ביהודה ושומרון שהעבירו למועצת יש"ע כספים למימון מסע פרסום נגד תכנית ההתנתקות. לטענת העותרת, אליה הצטרפה גם המדינה, על-פי ההסדר החקיקתי הקיים במדינת-ישראל והדינים המכוננים את הרשויות המקומיות, נתונות סמכויות העיסוק בנושאי חוץ וביטחון לממשלה ולכנסת, והרשויות המקומיות אינן מוסמכות אלא לדאוג לרווחת התושבים בחחום הכלכלי, הסוציאלי, החברתי והתרבותי. השאלה שעמדה לפתחו של בית המשפט הייתה אם רשות מקומית רשאית לממן מתקציבה פעילות הסברתית הנוגעת לסדר היום הלאומי. בית המשפט פסק, ברע-רוב, כי לרשות מקומית מותר ליטול חלק בעניינים בעלי צביון לאומי או כלל-ארצי, אם יש להם השפעה ישירה וייחודית על התושבים בתחומיה, וכי היא רשאית להגן על אינטרסים ייחודיים ומקומיים של תושביה גם בסוגיות כלל-ארציות. הנשיא ברק נותן בפסק דינו דוגמאות לכך מן התחום הסביבתי: אין לשלול מרשות מקומית סמכות ליטול חלק בשיח ציבורי על תכניות לאומיות לסלילת כבישים ארציים או אתרי-פסולת ארציים בקרבת הרשות, גם אם אלה אינם מסכנים את קיומה הפיזי של הרשות או את יכולתה להמשיך לספק שירותים מוניציפאליים לתושביה, ובתנאי שקיימת זיקה ייחודית ומקומית לסוגיה הכלל-ארצית. בית המשפט היה מודע לכך שהשאלה אם למדיניות כלל-ארצית מסוימת ישנה השפעה מיוחדת ונפרדת על הציבור בתחומי הרשות המקומית, או אם קיים אינטרס מקומי נפרד מן המשמעות הארצית והלאומית, היא שאלה מורכבת וההכרעה בה אינה פשוטה נוכח המציאות המורכבת בה נכרכים חידר אינטרסים לאומיים ומקומיים אלה באלה. התשובה לשאלה זו מבוססת על השערות לעתיד לבוא ועל הערכות בדבר עצמת הסיכון. מכיוון שכך, קבע בית המשפט שאין לקבוע מבחנים נוקשים אלא לבחון כל מקרה ומקרה לגופו ועל-פי נסיבותיו.

224 לא רק המחוקק ובתי המשפט בישראל הגיעו למסקנה זו. בארה"ב, למשל, רק שתי מדינות – קליפורניה ופלורידה – מאפשרות שליטה מקומית על נושא סילוק פסולת מסוכנת. בכל יתר המדינות יש למדינה אפשרות לסכל (preempt) כל הוולטה של הרשויות המקומיות שמשמעותה הגבלה או איסור על מיקום אתרי-פסולת בתחומן. ראו R. D. Godsill "Remedying Environmental Racism" 90 Mich. L. Rev. (1991) 394, 406-407. קיים הבדל בין קליפורניה לפלורידה. בקליפורניה מסמיך החוק את הרשויות המקומיות לאסור אתרי-סילוק לפסולת מסוכנת בתחומן על-ידי שימוש בכוח האיזור (land use regulation) שבידיהן, והמדינה אינה יכולה לסכל (preempt) חקיקה זו. משמעות הדבר שהמדינה



## סילוק פסולת וצדק סביבתי בישראל

ביטוי במגבלות שיוטלו על שיקול הדעת של רשויות התכנון כבואן להחליט היכן למקם אתרי פסולת, ובחובתן לפצות את הרשויות והתושבים שנפגעו עקב החלטתן. הסדר סביר עשוי להתוות למשל רמות זיהום (אוויר, קרקע וכיו"ב) מרביות ולקבוע כי רשויות התכנון אינן רשאיות להחליט על מיקום אתר-פסולת או כל מצב"ר אחר בשטחה של רשות מקומית אם יהיה בכך כדי להעלות את רמת הזיהום בשטחה מעל לרמה המותרת.<sup>225</sup> הסדר כזה היה עשוי לסכל את הפיכתו של אתר דודאים לאתר-סילוק מרכזי לאור מצבו האקולוגי הקשה של הנגב הצפוני.<sup>226</sup> אפשרות אחרת היא לקבוע כי לא ניתן למקם יותר מאתר-סילוק-פסולת אחד

אינה יכולה לכפות בשום מקרה על רשות מקומית לארח בתחומה אתר-סילוק-פסולת מסוכנת. ראו: Cal. Health & Safety Code § 25147 (Deering 1988). בפלורידה החקיקה אינה קיצונית כבקליפורניה. במידה והמחלקה לרגולציה סביבתית (Department of Environmental Regulation) של פלורידה מחליטה להעניק ליום רישיון להקים אתר לסילוק פסולת מסוכנת, אך הרישיון נוגד את חוקי העזר של הרשות המקומית, רשאי היום לפנות למושל ולקבינט של פלורידה בבקשה לקבל הקלה. המושל יעניק את ההקלה אך ורק אם היום יכול להוכיח כראיות ברורות ומשכנעות שהאתר לא יהיה בעל "השפעות שליליות משמעותיות" על הסביבה או על הכלכלה של האזור. ראו: Fla. Stat. Ann. § 403.723(2) (Harrison 1985).

225 דוגמא להסדר דומה לזה המוצע כאן, ניתן למצוא בהצעת חוק הצדק הסביבתי מ-1992 שהוצעה על-ידי חבר הקונגרס ג'ון לואיס, המחייבת את ה-EPA לזהות 100 מחוזות או יחידות גיאוגרפיות שמכילות את המספר הגבוה ביותר של כימיקלים רעילים. לאור הממצאים הללו דורש החוק ממשרד הבריאות לערוך בדיקה של ההשפעות הבריאותיות הכרוניות של הכימיקלים על 100 המחוזות המכונים בתוק 'אזורי-השפעה סביבתית גבוהה' (Environmental High Impact Areas). אם הבדיקה מעלה שלכימיקלים השפעה מזיקה משמעותית על הבריאות, לא ניתן להעניק רישיונות למפעלים או לאתרים המפצים כימיקלים, עד שרמת הזיהום במחוז יורדת לרמה שאינה מזיקה לבריאות. ראו: The Environmental Justice Act of 1992, H.R. 2105, 103d Cong., 1st Sess. (1993). דוגמא נוספת היא פסק הדין בעניין ואלוניה (Wallonia) שניתן על-ידי בית המשפט האירופי לצדק. ואלוניה הוא מחוז בבלגיה שבשל מדיניותו המקלה ביחס לסטנדרטים סביבתיים הפך עם השנים להיות "מגנט" לפסולת אירופית. לאחר שהמטרים והמפגעים הסביבתיים במחוז הגיעו לרמה בלתי-נסבלת בשל ריכוז אתרי הפסולת, הוציא המחוז צו אקזקוטיווי ובו איסור על ייבוא פסולת מכל מדינה זרה, ובכלל זה גם ממחוזות אחרים בבלגיה עצמה. הנציבות האירופית פנתה לבית המשפט בטענה שהצו של ואלוניה עומד בניגוד לדירקטיבה המסדירה מעבר של פסולת מסוכנת וכן בניגוד לסעיפים 30 ו-36 לאמנת האיחוד האירופי, האוסרים על מגבלות סחר בין מדינות החברות באיחוד. בפסק הדין דחה בית המשפט את עמדת הנציבות וקבע כי הצו אינו חקיקה מפלה ואינו פוגע בעקרונות הסחר החופשי הקבועים באמנת האיחוד האירופי. בית המשפט ביסס את החלטתו על כך שפסולת היא סחורה בעלת מאפיינים מיוחדים, שכן מצבורי פסולת עשויים לפגוע בסביבה ולכל יחידה גיאוגרפית ישנה יכולת לקלוט כמות מוגבלת של פסולת. בית המשפט מפנה לשני מקורות השראה: האחד הוא סעיף 130r לאמנת האיחוד האירופי שקובע כי באופן עקרוני מדינות האיחוד היא כי נזקים סביבתיים יש לרפא במקור; והשני, אמנת באזל המסדירה מעבר של פסולת מסוכנת וקובעת את עקרון ההכלה העצמית (self sufficiency) ואת עקרון הצמידות (proximity). ראו: Case C-2/90, Commission v. Belgium (Walloon Waste), 1992 E.C.R. I-4431, I-4480 (1992) R.M. Verchick, "Critical Space Theory: Keeping Local Geography in American and European Environmental Law" 73 Tul. L. Rev. (1999) 739, 757-767.

226 הגיאוגרף אלישע אפרת מתריע מפני העברה של מפגעים סביבתיים נוספים מן המרכז לאזור צפון הנגב, וטוען כי "יש צורך לשנות באופן דראסטי את הגישה הכללית לתכנונו ופיתוחו של הנגב הצפוני;

יששכר רוזן-צבי

בכל מחוז, או לקבוע מרחק מינימאלי בין אתר-פסולת אחד למשנהו.<sup>227</sup> בנוסף על ההגבלות האמורות, יש להטיל על רשויות התכנון חובה לדאוג לפיצוי הרשויות המקומיות הנפגעות ו/או התושבים הניזוקים כתוצאה ממיקום אתר-פסולת בחצרות האחרות. לעניין זה ניתן לגזור גזרה שווה מסעיף 197 לחוק התכנון והבנייה, המחייב להעניק פיצוי לבעלי זכות במקרקעין בשל פגיעה תכנונית במקרקעין. בית המשפט מצדיק את הפיצוי על-ידי פנייה לערך של צדק חלוקתי:

בבסיסו של שיקול זה "צדק חלוקתי", לפיו גם אם התכנית מביאה תועלת ורווחה לכלל הציבור, אין זה מן הראוי שאותם בעלים, שהתכנית פוגעת בהם, לא יקבלו פיצוי בגין הרעת מצבם. באמצעות הפיצויים נושא ציבור משלמי המסים בהשפעתה השלילית של התכנית על מקרקעין של בעלים מסוימים, במקום שישאו בנזק זה אך ורק אותם בעלים.<sup>228</sup>

מכאן שהעובדה כי הפיכת אתר דודאים לאתר-סילוק מרכזי הקולט פסולת מכל רחבי המדינה מביאה תועלת לכלל הציבור, אינה פוטרת את המדינה מן הצורך לשקול שיקולים של צדק חלוקתי.

טענה נוספת שנטענה על-ידי המשיבים בבג"צ עיריית באר-שבע, היתה כי כשבודקים אם חלוקת הרעות הסביבתיות היא הוגנת, אין לכודר סוג אחר של מתקנים – אתרי-סילוק-פסולת – אלא יש להביא בחשבון את מכלול המצב"רים הפוגעים בסביבה. כך למשל נושאות רשויות מקומיות בגוש דן בנטל של מטרדים סביבתיים שונים המשרתים גם את תושבי הדרום, כגון נמל ההעופה ותחנות-כוח, וכך נאלצות ערי מפרץ-חיפה לסבול מפגעים סביבתיים חמורים הכרוכים בפעולת בתי הזיקוק והתעשיות הכבדות, ולכן אין פגם בכך שתושבי אזור הדרום נדרשים לשאת בנטל רב יותר כשמדובר באתרי-סילוק-פסולת.<sup>229</sup> בניגוד לטענות האחרות שנטענו, יש בטענה זו ממש. ההשוואה בין נזקים שנגרמים על-ידי מצב"רים מסוגים שונים אינה פשוטה כלל ועיקר. קשה להשוות בין הנזקים הנגרמים לשכונת מגורים מבית-חולים לחולי-נפש, מהוסטל לאסירים משוחררים, ממרכז מסחרי גדול

- להפסיק לאתר ולמנוע העברת מונוקנים ומפעלים מזהמים ומטרדיים מן המרכז אל הדרום, ויחד עם זאת להגביר את המאמצים למציאת פתרונות טכנולוגיים והנדסיים לתפעולם במקומות שבהם הם קיימים, חוך הפחתת נזקיהם לאוכלוסייה". א' אפרת *אדם וסביבה בישראל* (תל-אביב, 2004) 185-187.
- 227 במדינת אלבמה (Alabama) הוצא חוק האוסר למקם יותר מאתר אחד של פסולת מסוכנת בכל מחוז. ראו: Ala. Code § 22-30-5.1(c) (1999).
- 228 ע"א 210/88 *החברה להפצת פרי הארץ בע"מ נ' הוועדה המקומית לתכנון ולבנייה כפר-סבא*, פ"ד מו(4) 627, 639-640 (הדגשה הוספה). לדין מעמיק בפרשת פרי הארץ והשלכותיה החלוקתיות, ראו ח' דגן "שיקולים חלוקתיים כריני נטילה שלטונית של מקרקעין" *עיני משפט* כא (1998) 491. יש לציין כי בדנ"א 1333/02 *הוועדה המקומית רעננה נ' הודוויץ*, פ"ד נח(6) 289 מפרש המשנה לנשיא חשין את הפסקה המצוטטת לעיל מפי השופט מלך כמכוונת לצדק מתקן ולא לצדק חלוקתי (ראו פסקה 22 לפסק דינו של השופט חשין). פרשנות זו היא אפשרית, אך אינה מחויבת המציאות. לביקורת על פרשנותו של חשין בענין *הודוויץ*, המחזקת את העמדה כי דברי השופט מלך אכן מכוונים לצדק חלוקתי, ראו ח' דגן *קנין על פרשת דרכים* (2005) 151-164.
- 229 עיקרי-טיעון מטעם איגוד ערים גוש דן הברואה וסילוק אשפה (משיב מס' 13) בבג"צ עיריית באר-שבע, פסקה 16 בעמ' 3.

סילוק פסולת וצדק סביבתי בישראל

ומאתר-סילוק-פסולת. כל אחד מן המתקנים הציבוריים הללו מטיל על התושבים נטל שונה. על-מנת לערוך השוואה ביניהם יש להגיע להסכמה על האופן בו ישוקללו נטלים סביבתיים וחברתיים שונים, וכיצד ניתן להמירם בערכים כספיים או אחרים.<sup>230</sup> למיטב ידיעתי לא נעשה עד כה בישראל כל ניסיון לנסח קריטריונים מוסכמים להשוואה בין השפעותיהם המזיקות של מצב"רים שונים, ועל כן לא ייפלא שבית המשפט התחמק מלדרון בנושא זה בפסק-דינו. עם זאת, מדיניות מיקום של אתרי-פסולת המושתתת על עקרונות מהותיים של צדק חלוקתי, אינה יכולה להתעלם משאלת קיומם של מצב"רים אחרים, ועליה להשוות את השפעתם המזיקה לאלה של אתרי הפסולת. רק לאחר ביצוע ההשוואה ניתן יהיה לקבוע את הסעדים המתאימים, בין אם יתבססו על מיקום פיזי של המצב"רים ובין אם על פיזיו כספי בגינם.

2. צדק הליכי

צדק הליכי (או "דיוני" כפי שהוא מכונה בפי בית המשפט) הוכר בישראל במספר רב של פסקי-דין.<sup>231</sup> על-פי פסיקת בית המשפט, מחייב הצדק ההליכי את קיומם של כללי צדק טבעי, שעניינם חובת השימוע, איסור על משוא פנים וחובת הנמקה. בנוסף נגזרים ממנו כללים בדבר הגינות הדיון, כגון הידיעה על קיום הדיון, מתן הזדמנות נאותה להצגת העמדה, פומביות הדיון ונגישות לבית המשפט.<sup>232</sup> מן הצדק ההליכי גזר בית המשפט את החובה לשתף את הציבור בהליכי השלטון ובהחלטות המשפיעות עליו במישרין ובעקיפין.<sup>233</sup> מודל שיתוף הציבור בהליכי התכנון בישראל הוא מודל ההודעה והשימוע, המורכב משני יסודות: הודעה לציבור על דבר החלטת מוסדות התכנון לאמץ תכנית כלשהי, ומתן הזדמנות לציבור להתנגד לה.<sup>234</sup>

גם מדיניות מיקום אתרי הפסולת התבססה בעבר הלא-רחוק על מודל זה של שיתוף הציבור. אך כמו בעניין הצדק החלוקתי כך גם בתחום הצדק ההליכי, נעה המטוטלת מגישה שיתופית-יותר לגישה שאינה משתפת כלל את הציבור. במתכונתה המקורית חייבה תמ"א 16 את שיתוף הרשויות המקומיות הנפגעות מאתרי הפסולת ותושביהן בהליך, בכך שדרשה כי לפני שיוכשר אתר-סילוק-פסולת לייעודו וינתן היתר להפעלתו, יהיה צורך בהכנת תכנית מפורטת. הסמכות לאשר תכנית מפורטת שמכוחה ניתן להוציא היתר בנייה, הופקדה בידי הוועדה המקומית החולשת על "מרחב תכנון מקומי" החופף את תחום השיפוט המוניציפאלי של רשות אחת או של מספר רשויות מקומיות, ובידי הוועדה המחוזית האחראית על אחד מששת מחוזות המדינה.<sup>235</sup> הוועדה המקומית, המורכבת לרוב ממועצת הרשות

230 ראו: Been, What's Fairness Got to Do With It, *supra* note 103, at p. 1034.

231 ראו למשל: בג"צ 3106/04 האגודה לזכויות האזרח נ' הכנסת פ"ד נט(5), 567; בג"צ 6319/95 יוסף חכמי נ' שופטת בית משפט השלום בתל-אביב, פ"ד נא(3) 750; ע"א 1673/93 לידל (טריידניג) בע"מ נ' המגן חברה לביטוח, פ"ד מח(2) 697; בג"צ 3914/92 לאה לב נ' בית הדין הרבני האזורי בתל-אביב-יפו, פ"ד מח(2) 491.

232 בג"צ 3914/92 לאה לב נ' בית הדין הרבני האזורי בתל-אביב, פ"ד מח(2) 491, 502.

233 ראו ע"מ 10112/02 אדם טבע ודין – אגודה ישראלית להגנת הסביבה נ' הוועדה המחוזית לתכנון ולבנייה, מחוז ירושלים, פ"ד נח(2) 817, 838.

234 ראו בג"צ 288/00 אדם טבע ודין – אגודה ישראלית להגנת הסביבה נ' שר הפנים, פ"ד נה(5) 673, 691.

235 סעיף 62 לחוק התכנון והבנייה.

## יששכר רוזנצבי

המקומית,<sup>236</sup> מייצגת את תושבי זמקום, שכן היא נבחרת ישירות על-ידם.<sup>237</sup> יתר על כן, יש לפרסם לציבור תכנית מפורטת הנידונה בוועדה המקומית והמתווית<sup>238</sup> וכל אדם הרואה עצמו נפגע מן התכנית זכאי להגיש התנגדות.<sup>239</sup> פרסום התכנית והליך ההתנגדות מאפשרים לתושבים ולגופים ציבוריים הסבירים כי יש לבטל או לשנות את התכנית, להשתתף בהליך ולהשפיע על מקבלי ההחלטות.<sup>240</sup> החוק גם מעניק לתושבים זכות שימוע פומבי בפני מוסד התכנון שאליו הוגשו ההתנגדויות.<sup>241</sup> חרף הביקורת המוצדקת נגר האופן שבו ממומש עקרון שיתוף הציבור בתחום התכנון והסביבה בישראל,<sup>242</sup> הוראות-חוק אלו משקפות רמה מינימלית של שיתוף הציבור בהליכי התכנון והאישור של אתרי-פסולת.

236 סעיף 18 לחוק התכנון והבנייה קובע: "(א) במרחב תכנון מקומי הכולל תחום רשות מקומית אחת בלבד, תהיה מועצת הרשות המקומית – הוועדה המקומית". לגבי ועדות מקומיות שבהן יש יותר מרשות אחת, הקרויות "ועדות מרחביות", הנציגות של התושבים ישירה פחות, אך עדיין היא המרכיב הדומיננטי, שכן מתוך שמונה חברי הוועדה המרחבית, שבעה הם מומלצי הרשויות המקומיות. ראו ס' 19 לחוק התכנון והבנייה.

237 יש המבקרים עמדה זו, לפיה הוועדה המקומית מייצגת את הציבור, ודורשים כי הציבור עצמו ישותף בהליך, שכן אפילו נציגות הנבחרת באופן דמוקרטי אינה יכולה לייצג אלא חלק קטן ממגוון הציבורים והאינטרסים. ראו ב' הימין "שיתוף הציבור בתכנון: היבטים משפטיים" *השתתפות – הדרך שלך להשפיע* (א' צירצ'מן וא' סדן [עורכות], 2003), 56, 77. ביקורת זו, שיש בה מידה רבה של צדק, רלוונטית פחות למקרה הנידון כאן, בו יש לכל תושבי הרשות המקומית אינטרס משותף, והוא למנוע מפגעים ונזקים סביבתיים שעשויים לנבוע מאתרי הפסולת.

238 סעיף 81-92 לחוק התכנון והבנייה.

239 סעיף 100 לחוק התכנון והבנייה.

240 בבג"צ 288/00 "אדם טבע ודין" – *אגודת ישראלית להגנת הסביבה נ' שר הפנים*, פ"ד נה(5) 673, 691 עמ' בית המשפט על חשיבותן של חובת הפרסום וזכות ההתנגדות:

דין התכנון והבנייה כונה עצמו (בין השאר) על שני עקרונות-תשתית האחוזים וקשורים זה-בזה לבלי-הפרד: עקרון השקיפות ועקרון שיתופו של הציבור בהליכי אישורן של תכניות. עקרון השקיפות נקבע (בין השאר) בהוראת סעיף 89(א) לחוק, ולפיה הודעה על הפקדת כל תכנית תפורסם ברשומות, בעיתון, במשרדי רשויות מקומיות ועוד. ראו עוד הוראות הסעיפים 1א (פרסום בעיתון – מהו) ו-90 ואילך לחוק. הפרסום על דבר הפקדה מביא לידיעת הציבור את דבר התכנית המיועדת; המעוניינים רשאים לעיין בתכנית (סעיף 96 לחוק), ואם רואים הם את עצמם נפגעים, קונים הם זכות להגיש התנגדותם לתכנית ולטעון טענותיהם (סעיפים 100 ואילך לחוק). זכות זו להתנגדות שואבת כוחה מתובת ההגיונות המוטלת על הרשות ומבטאת היא עקרון-יסוד ולפיו אין פוגעים בזכות או באינטרס לגיטימי של אדם בלא לשמוע אותו תחילה; ממקדת היא את תשומת-הלב בנושאים אלה ואחרים שהמתנגדים מעוניינים בהם, ולמיתר לומר ששקיפות ההליך מבטיחה באורח מרבי את תקינות פעולתה של הרשות. ... נוסף עוד זאת כי שיתוף הציבור בקבלתן של החלטות מהווה שלוחה לעיקרון הדמוקרטי המקובל, בייחוד כך בנושאי תכנון, בנייה ואיכות הסביבה המשפיעים במישרין על היחיד ועל הכלל."

241 סעיף 107 לחוק התכנון והבנייה.

242 הביקורת על שיתוף הציבור בהליכי התכנון היא רבה ומגוונת. עם זאת, ניתן לאתר שני תחומים בהם היא מתמקדת: (א) דרך פרסום התכנית ו-(ב) האופן והשלב שבו ניתנת לציבור האפשרות להגיב. באשר לפרסום, המבקרים טוענים כי בנורמית המקרים אין לציבור סיכוי לדעת על קיומה של תכנית כלשהי, שכן אופן פרסום התכנית – במועצות תכנון ובנייה בגודל אות בלתי-קריא, עמוס ביטויים מקצועיים – אינו מאפשר מעבר מידע שהציבור יכול לעשות בו שימוש. מחקר שנערך בתל-אביב מצא כי רוב הציבור אינו מודע לקיומן של מודעות תכנון ובנייה, וגם כאשר האנשים מודעים לקיומן של המודעות,

סילוק פסולת וצדק סביבתי בישראל

המגמה לשתף את הציבור בתהליך קבלת החלטות בדבר מיקום אתרי-פסולת נזנחה בעקבות כישלון תמ"א 16. ההחלטה לבטל את חובת הצמידות ולהקים מספר מצומצם של אתרי-סילוק מרכזיים, לזוהה גם בהחלטה לתכנן אתרים אלה באמצעות תכנית-מתאר ארצית חלקית, עם הוראות של תכנית מפורטת, על-מנת שלא יהיה צורך בשיתוף-פעולה של הרשויות המקומיות שבסמוך להן הוקצו השטחים לאתרי הפסולת. אופן שיתוף הציבור בהכנת תכנית-מתאר ארצית שונה בתכלית מזה של תכניות מחוזיות ומקומיות: ראשית, המועצה רשאית לפרסם את נושא התכנית בדרך הנראית לה.<sup>243</sup> אך חשוב מכך – לציבור אין זכות להשתתף בהליך ולהביע את עמדתו במישרין. המועצה אינה חייבת לקיים הליך של התנגדות לתכנית, כפי שנעשה ביחס לתכנית-מתאר מחוזית, מקומית או מפורטת,<sup>244</sup> וכל שהיא נדרשת לעשות על-פי חוק הוא למסור את התכנית המוצעת לידי הוועדות המחוזיות להערותיהן.<sup>245</sup> הליך זה קיבל את אישורו של בית המשפט, אשר נימק אותו בכך שהרכב המועצה הארצית הוא רחב וייצוגי מאוד באופיו – דבר האמור להביא לייצוג את מלוא קשת האינטרסים של הגורמים הרלוונטיים השונים במדינה ביחס לסוגיות של פיתוחה הפיזי, ומשום כך אין צורך או טעם לאפשר הגשת התנגדויות או עררים על החלטות המתקבלות בפורום זה.<sup>246</sup> לאור האמור, החלטת הממשלה לעקוף את ועדות התכנון המקומיות והמחוזיות על-ידי תכנון אתרי-פסולת על דרך של תכנית-מתאר ארצית חלקית, היא מכה קשה ליסודות הצדק ההליכי ולעקרונות שיתוף הציבור הנגזר מהם.

עיצובן וניסוחן אינם מאפשרים להבין מהי התכנית המוצעת, האם היא נוגעת לסביבתם הקרובה ומה הם יכולים לעשות על-מנת להתנגד לה. ראו: צ'רצ'מן וסדן, רוח הרברים, לעיל הערה 104, בעמ' 21. ראו גם: היימן, שיתוף הציבור בתכנון, לעיל הערה 237, בעמ' 63-64; ב' היימן *חוק התכנון והבנייה: מדיניות לציבור* (2002), בעמ' 106-103; א' יוסטמן *שיתוף הציבור בתכנון: האפקטיביות של הודעות בנושא תכנון ובנייה* חיבור על מחקר לשם מילוי חלקי של הדרישות לקבלת תואר מגיסטר למדעים בתכנון ערים ואזורים, הטכניון (1999). בנוגע לדרך בה ניתן לציבור להשתתף, טוענים המבקרים כי בשלב שבו מקבל הציבור הזדמנות להביע את עמדתו – לאחר שתכנית אושרה באופן עקרוני במוסדות התכנון – כבר מאוחר מדי לערוך שינויים מהותיים בתכנית, ובוודאי שאין כוונה לשקול מחדש את עקרונותיה. בנוסף, לציבור ניתנת רק האפשרות להביע התנגדות לתכנית קיימת ולא להשתתף בעיצובה של תכנית נרקמת. אילו היתה ניתנת לציבור אפשרות להיות חלק מהתכנון בשלבים מוקדמים יותר, ולא רק להביע התנגדות בריעבד, יכול היה הציבור להשתתף בעיצובן של התכניות באופן חיובי ולתרום לשיפורן ולייעולן. ראו: צ'רצ'מן וסדן, *שם, שם*, שם. ראו גם: היימן, לעיל הערה 237, בעמ' 66-74; ל' בר-ניר *שיתוף הציבור בתכנון ארצי ואזורי* חיבור על מחקר לשם מילוי חלקי של הדרישות לקבלת תואר מגיסטר למדעים בתכנון ערים ואזורים, הטכניון (1998).

243 סעיף 51 לחוק התכנון והבנייה.

244 סעיף 100 לחוק התכנון והבנייה.

245 סעיף 52 לחוק התכנון והבנייה. יצוין כי למרות האמור, השתרש נוהג לפיו המועצה הארצית מאפשרת למי מהציבור שמעוניין בכך להופיע בפניה, או בפני ועדת-משנה שלה, ולהציג את עמדתו ביחס לתכנית הארצית המוצעת, אם על דרך של הליך התנגדות ואם על דרך אחרת. ראו פיש, לעיל הערה 13, בעמ' 348. גם במקרה של בג"צ עיריית באר-שבע החליטה המועצה הארצית לפרסם את תמ"א/16 להגשת התנגדויות. ועדת-משנה שהוקמה לכך רנה בהתנגדויות שהוגשו על-ידי עיריית באר-שבע וגורמים נוספים. ראו בג"צ *מועצה אזורית ערבה תיכונה נ' המועצה הארצית לתכנון ולבנייה*, פ"ד (מדר) 558, 565-564.

246 ראו בג"צ 594/89 *מועצה אזורית ערבה תיכונה נ' המועצה הארצית לתכנון ולבנייה*, פ"ד (מדר) 558, 565-564.

## יששכר רוזן-צבי

לאחרונה גרע המחוקק עוד מנחו של הציבור להשתתף בקבלת ההחלטות בדבר מיקום אתרי-פסולת, בכך שהפקיד תחוננו זה בידי הוועדה לתשתיות לאומיות. בחוק ההסדרים במשק המדינה לשנת 2002<sup>247</sup> תיקן המחוקק את חוק התכנון והבנייה<sup>248</sup> והקים את הוועדה הארצית לתכנון ובנייה של תשתיות לאומיות ("הוועדה לתשתיות לאומיות"). לוועדה זו, המורכבת בעיקר מגניבים של שרי הממשלה, ניתנו כל הסמכויות והתפקידים של המועצה הארצית שעניינם תכנון ובנייה של תשתיות לאומיות. החוק מגדיר גם אתרי-סילוק-פסולת כ"תשתיות לאומיות"<sup>249</sup> וקובע כי תכנית לתשתית לאומית היא תכנית-מתאר ארצית הכוללת הוראות של תכנית מפורטת.<sup>250</sup> המייחד את התכנית לתשתית לאומית על פני תכניות-מתאר ארציות רגילות, הוא לוח הזמנים הקצר שנקצב לשלבים השונים בהליך אישורה, האמור להסתיים תוך ארבעה חודשים מיוזם הגשתה לוועדה.<sup>251</sup> בדברי ההסבר להצעת החוק, מנומק ההליך המזורז בצורך לייעל את הטיפול בתשתיות לאומיות שהן בעלות חשיבות רבה והשפעה על המשק כולו.<sup>252</sup> בבג"צ 4128/02 "אדם טבע ודין" נ' ראש ממשלת ישראל,<sup>253</sup> תקפה העותרת את הוראות חוק התכנון והבנייה הנוגעות לוועדה לתשתיות לאומיות, בטענה כי הן עלולות לפגוע קשה באיכות הסביבה. העותרת מיקדה את טענותיה בהליך המזורז שנקבע בחוק.<sup>254</sup> בית המשפט דחה את העתירה בקובעו כי התיקון לחוק התכנון והבנייה הוא

- 247 חוק ההסדרים במשק המדינה (תיקוני חקיקה להשגת יערי התקציב והמדיניות הכלכלית לשנת הכספים 2002), תשס"ב-2002, ס"ח תשס"ב מס' 1831 מיום 17.2.2002 עמ' 146.
- 248 ראו סעיפים 16-א6 לחוק התכנון והבנייה.
- 249 סעיף 1 לחוק התכנון והבנייה (ההדגשה הוספה).
- 250 סעיף 76 לחוק התכנון והבנייה.
- 251 התכנית צריכה להימסר ליועץ סביבתי ביום שבו הוגשה לוועדה לתשתיות לאומיות. על היועץ הסביבתי להכין הנחיות לתסקיר השפעה על הסביבה תוך שבעה ימים מיום הגשתה ולהעביר לוועדה את חוות-דעתו תוך 14 יום מקבלת התסקיר (הוועדה רשאית גם לפטור את מגיש התכנית מהגשת תסקיר). על הוועדה להחליט אם לדחות את התכנית או להעבירה להערת הוועדות המתוויות תוך 21 יום מיום הגשת התכנית או מיום קבלת חוות הדעה של היועץ הסביבתי, לפי המאוחר מביניהם. החלטת הוועדה להעביר את התכנית מתפרסמת בעיתון וניתן להגיש לה התנגדות בתוך 30 יום מיום הפרסום. השגות הציבור והערות הוועדות המתוויות נשמעות על-ידי חוקר, ומחליטה בהן ועדת המשנה להשגות של הוועדה לתשתיות לאומיות תוך 1 יום מהיום האחרון להגשת ההשגות. הוועדה לתשתיות לאומיות תחליט בתכנית מייד לאחר ההחלטה בהשגות ותעבירה לאישור הממשלה. ראו סעיף 76 לחוק התכנון והבנייה. יש לשים לב לעובדה שביגוד לתכנית-מתאר ארצית רגילה, בתכנית לתשתית לאומית ניתנת לציבור הזדמנות בחוק להתנגד לתכנית, אם כי בלוח זמנים קצר ביותר.
- 252 הצעת חוק ההסדרים במשק המדינה (תיקוני חקיקה להשגת יערי התקציב והמדיניות הכלכלית לשנת הכספים 2002), תשס"ב-2001, ה"ר תשס"ב 16, 77.
- 253 בג"צ 4128/02 "אדם טבע ודין" – יגודה ישראלית להגנת הסביבה נ' ראש ממשלת ישראל, פ"ד נח(3) 503.
- 254 הטענה הראשונה מתייחסת לסעיפי החוק הדנים בהכנת תסקירי השפעה על הסביבה. לטענתה אין סיכוי של ממש כי תסקיר השפעה על הסביבה יוכל להשיג את מטרתו כאשר נקצב זמן כה קצר להמצאת ההנחיות ולהמצאת חוות הדעה. דוגר זה ימנע מן הוועדה לגבש עמדה מושכלת לגבי השפעת התכנית לתשתית לאומית על הסביבה, והזולמותיה תפגענה קשות בסביבה ומכאן גם כבריאותו של האזרח, באיכות-חיי ובחירותו. שם, בעמ' 510-511. הטענה השנייה מתייחסת להליך ההשגה על תכנית לתשתית לאומית. לטענת העותרת, הזמן שנקצב להגשת השגה – 30 יום מיום פרסום התכנית – אינו

## סילוק פסולת וצדק סביבתי בישראל

חוקתי ואינו פוגע בזכויות-ייסוד. עם זאת, בית המשפט העיר כי יש ממש בביקורתה של העותרת על התיקון לחוק, וכי הרצון לזרוז את הליכי הטיפול בתשתיות לאומיות הביא את המחוקק לקבוע הסדרים שבנסיבות מסוימות עלולים שלא להעניק זמן מספיק להכנת תסקיר השפעה ולהגשת השגות, ושלח את הכנסת לעיין מחדש בהסדר שקבעה.<sup>255</sup>

חולשת החקיקה התכנונית והסביבתית בכל הנוגע לעקרון שיתוף הציבור<sup>256</sup> באה לידי ביטוי דווקא בטענות שלא הועלו על-ידי עיריית באר-שבע וחברותיה.<sup>257</sup> העותרות לא תקפו את סמכותה של המועצה הארצית, או את סבירות החלטתה לייעד את אתר דודאים כאתר-סילוק מרכזי, באמצעות תכנית-מתאר ארצית, חרף פגיעתה הקשה בעקרון שיתוף הציבור. טענה זו לא נטענה, ולא בכך, שכן היא נידונה והוכרעה שנים קודם לכן בבג"צ 594/89 מועצה אזורית ערבה תיכונה נ' המועצה הארצית לתכנון ולבנייה,<sup>258</sup> ולא היה ספק שגם במקרה דנן פעלה המועצה הארצית בסמכות ובסבירות. כמו בענייננו, גם שם הצדיק בית המשפט את עמדת מוסדות התכנון בצורך להתגבר על התנגדות מקומית הנובעת מתסמונת ה-NIMBY שאינה מאפשרת לשתף רשויות מקומיות ותושבים בהליך מבלי שהדבר יסכל את התכנית, ובכך שלא מדובר בעניין מקומי אלא בעניין בעל אופי כלל-ארצי.<sup>259</sup> כפי שכבר נאמר, חששו של בית המשפט אינו מופרך. אולם לטעמי אין הדבר

מספיק ללימוד התכנית ולגיבוש תווך-דעת מקצועית. הליך זה פוגע בזכותם של המתנגדים להליך נאות ולאור פגיעה זו נפגע גם כבוד האדם. שם, בעמ' 511.

255 שם, בעמ' 520-521. ראו גם את ביקורתו הנוקבת של השופט חשין על התיקון לחוק בעמ' 522-525.  
256 ראו: א' פרו "זכויות חברתיות-כלכליות ואיכות-סביבה" זכויות כלכליות חברתיות וחברתיות בישראל (י' רבין וי' שני [עורכים], תל-אביב 2004) 741, 725 ("החקיקה הסביבתית והתכנונית בישראל גילתה עד לאחרונה חוסר עניין מובהק בשיתוף הציבור").

257 במסגרת מאמר זה אני מתעלם מן הטענות הפרוצדוראליות שהעלו העותרות ביחס לאישור ההקלה לתמ"מ 339, אשר אפשרה לשלוח לאתר דודאים פסולת מכל רחבי הארץ עוד בטרם שודרג האתר, ואשר נידונות בהרחבה בפסק הדין, שכן טענות אלו אינן נוגעות למדיניות מיקום אתרי הפסולת בהם עוסק מאמר זה, אלא לשלב הביניים עד להכשרתו של אתר דודאים כאתר-סילוק מרכזי.

258 בג"צ 594/89 מועצה אזורית ערבה תיכונה נ' המועצה הארצית לתכנון ולבנייה, פ"ד מר(1) 558.

259 בבג"צ 594/89 הנ"ל הגישו המועצה האזורית ערבה תיכונה ושני יישובים נוספים באזור, עתירה לבית המשפט הגבוה לצדק בבקשה כי יפסול תכנית להקמת תחנת ממטר של "קול אמריקה" בתחומי המועצה האזורית ובקרבת היישובים – תכנית אשר נערכה על-ידי המועצה הארצית כתכנית-מתאר ארצית עם הוראות של תכנית מפורטת. חששן של העותרות היה כי פליטת הקרינה החזקה של משדרי תחנת הממטר עלולה לגרום לסיכונים סביבתיים ובריאותיים משמעותיים. טענתן המרכזית של העותרות היתה כי הקמת תחנת הממטר אינה עניין בעל "חשיבות ארצית" ועל כן אין זה בסמכותה של המועצה הארצית לדון בעניין. אך גם אם ייקבע, טענו העותרות, שהיתה סמכות למועצה לדון במיקומה של תחנת הממטר, אין המועצה רשאית להיכנס לפרטי התכנית והיה עליה להסתפק בקביעת מיקומה של התחנה. את הדין בפרטיה היה עליה להשאיר לוועדות הנחותות ממנה – הוועדה המחוזית והוועדה המקומית. עוד טענו העותרות כי בכך שהמועצה דנה בתכנית עד לרמה של תכנית מפורטת, נפגעה זכות ההתנגדות שלה לתכנית וזכות הערר עליה – זכויות שהיו עומדת להן אילו נידונה התכנית ואילו הוחלט עליה בוועדה המקומית או המחוזית. בית המשפט רתה את הטענות מטעמים פורמאליים ומהותיים כאחד. מבחינה פורמאלית קבע בית המשפט כי למועצה הארצית סמכות על-פי חוק לכלול בתכנית-מתאר ארצית הוראות מתכניות ברמה נמוכה יותר, כולל הוראות של תכנית מפורטת, ובמקרים אלה שלל המחוקק את זכות ההתנגדות ואת זכות הערר. מבחינה מהותית פסק בית המשפט כי על-מנת שמיקום ותכנון של מפעל או של מטרה ציבורית יחשבו לבעלי חשיבות ארצית, די בכך שמדובר יהיה בפרוייקט מיוחד,

## יששכר רוזן-צבי

מצדיק עמדה כה קיצונית, השמה לאל את שיתוף הציבור בהליכים תכנוניים שנודעת להם השפעה משמעותית על חייו. יש צורך למצוא דרכים לשיתוף הציבור בקבלת ההחלטות בדבר מיקום אתרי-פסולת, כמו גם מצב-דברים אחרים, מבלי שהדבר יסכל את יכולתה של המדינה להקים אתרי-פסולת חדשים.

בית המשפט הכיר לאחרונה בחשיבות שיתופו של הציבור בהליכי התכנון, לא רק בזכות-יסוד של אזרחים במדינה דמוקרטית, אלא גם כאמצעי לשיפור ולרענון ההחלטות המתקבלות במוסדות התכנון ולהגבות אמון הציבור במערכת השלטונית:

דמוקרטיה במובנה המהותי לא תספק עצמה בהליך של בחירות מדי שנים מספר. מתוך כך שדמוקרטיה ישירה לא תסכון בימינו ובתנאי חיינו – נאלצים אנו, בטובתנו ושלא-בטובתנו, להסתפק בדמוקרטיה עקיפה, דמוקרטיה של נציגים – יש וראוי למצוא דרכים חלופיות לשיוויון של הציבור בהליכי השלטון ובהחלטות המשפיעות במישרין ובעקיפין על היחיד ועל הכלל. דרכים חלופיות אלו יכולות ללוש פנים מפנים שונות. כך למשל על ז'רך התייעצות, בשמיעת התנגדויות לתכניות אלו ואחרות ועוד. ... גם אם אין המחזיקים בסמכויות חייבים לקבל את דעתו של היחיד, למצער ישמעו את שיש בפיו להשמיע. ומי יודע, אפשר אף יושפעו מדברים שישמעו. מכל מקום, שמיעת הציבור תגוון את מקורות המידע של המינהל, ויהיה בה אף כדי לרענן את המחשבה. על דרך זו, לנוותר לומר, תגבר הסולידריות החברתית, ויקל על היחיד להזדהות עם מעשי הממשל והחלטותיו. כך יהיה במקום שהציבור יחוש כי דעתו נשמעת ונשקלת בלב פתוח ובנפש חפצה לעת קבלת החלטות המשפיעות במישרין ובעקיפין על איכות חייו.<sup>260</sup>

מלים יפות אלו יש להפוך מחזון למציאות. שיתוף הציבור בדרך של פרסום והגשת התנגדויות לא ישפר את מדיניות מיקום אתרי הפסולת, וזאת מן הטעמים שפורטו בהרחבה לעיל.<sup>261</sup> יש לשנות את הליך קבלת ההחלטות מהליך צנטרליסטי-ייצוגי, שבו יכול הציבור להשתתף רק בשלבים מאוחרים – לאחר שניתן אישור עקרוני לתכנית, וגם אז רק על-ידי התנגדות לתכנית קיימת – להליך דליברטיבי, בו יכול הציבור להשתתף באופן פעיל בעיצוב התכנית, ליטול חלק בהכנתה מן השלבים המוקדמים ולהיות מעורב בפיקוח על האתר לאורך תקופת פעילותו. עו"ד צבי לוינסון מציע להסדיר בחקיקה הקמת גוף של נציגי הציבור

שהשאלה באיזה מקום בארץ ראוי להקימו ולתכננו תהיה בעלת חשיבות ארצית, והקמת תחנת הממסר אכן עונה על קריטריונים אלו. קביעה עקרונית על מיקום התחנה, ללא דיון והחלטה בפרטי תכנית הקמתה, ממשוך בית המשפט, עשויה היתה להביא לכך שהקביעה היתה נשאת בגדר הצהרה ללא מימוש. המדובר בהקמתו של פרויקט אשר השפעותיו הסביבתיות עלולות להביא להתנגדות מקומית או מחוזית, וללא יוזמה ודבקות בתכנון ובהקמתו על-ידי גוף כלל-ארצי, קיים חשש ממשי שהתכנית לא תושלם. בית המשפט הוסיף וקבע כי התכנית קשורה בעניינים תכנוניים ובעניינים קשורים בהשפעות על הסביבה, הדורשים מומחיות ומצורבות של גורמים רבים ושונים, המצויים בידי המועצה הארצית, אך לא בידי הוועדות המקומיות והמחוזיות.

260 ע"מ 10112/02 אדם טבע ודין נ' הוועדה המחוזית לתכנון ולבנייה מחוז ירושלים, פ"ד נח(2) 817, 838.

261 ראו לעיל טקסט הנלווה להערות 78-186.



## סילוק פסולת וצדק סביבתי בישראל

המקומי, שיהיה שותף מלא בתהליך המיקום של אתרי-פסולת חדשים. על-פי ההצעה, יועמדו הנתונים, העובדות והמסקנות אשר עמדו ביסוד ההחלטה על מיקום האתר החדש, לרשותו של גוף זה, תינתן לו האפשרות להביע את דעתו על ההחלטה, ומוסדות התכנון יתחשבו במידת האפשר בדעותיו. לוינסון מוסיף ומציע להעמיד לרשות הציבור המקומי מומחים בלתי-תלויים שיעניקו לו ייעוץ במכלול הבעיות הסביבתיות המתעוררות בכל הנוגע לתכנון האתר, הקמתו והפעלתו.<sup>262</sup> מרסלה רוטשטיין וענבר סטרול-דעבול תומכות בהצעתו של לוינסון, אך ממליצות שנציגי הציבור המקומי יהיו מעורבים עוד בשלב בחינת החלופות למיקום האתר החדש, ולא ישותפו רק לאחר שהאתר כבר נבחר.<sup>263</sup> ניתן גם לאמץ מודל דומה לזה שמציע פרופ' ג'רי פרוג (Frug) לצורך הכרעה בדבר הסמכויות המסודרות לרשויות המקומיות במרחב המטרופוליני. פרוג מציע להקים פלטפורמה (שהוא מכנה "מתחוקק אזורים") אשר תשמש למשא-ומתן בין הרשויות המקומיות אודות סמכויותיהן. ייחודה של פלטפורמה כזו הוא בכך שלא ניתן להגיע בה להכרעה, ולכן גם לא להפעיל סמכויות, ללא הסכמה רחבה. היות שרשות מקומית לא תוכל להכריע לבדה בעניין סמכויותיה בלי לשכנע רשויות נוספות בכך שחזונה יועיל גם להן – ולמדו הרשויות מתוך המשא-ומתן והמאבקים הפוליטיים שינהלו ביניהן, על השפעת החלטותיהן על תושבי המטרופולין כולה, ויתחילו להפנים פרספקטיבה אזורית.<sup>264</sup> בדומה, ניתן להקים גוף בו ישתתפו נציגיהן של כלל הרשויות המקומיות וישמש פלטפורמה למשא-ומתן בין הרשויות על מיקום אתרי-פסולת. מוסדות התכנון יציעו לגוף החדש אתרים אפשריים העונים על הקריטריונים הסביבתיים בכל רחבי הארץ ונציגי הרשויות ינהלו משא-ומתן על בחירת האתר, על הפיצויים לקהילות הנפגעות ועל מגוון הסוגיות האחרות שמעוררים אתרי-פסולת. מכיוון שבלא הכרעה לא ניתן יהיה לסלק פסולת, תצטרך כל רשות לנסות ולשכנע את חברותיה כי הצעתה היא הטובה ביותר. לשם כך יהיה צורך לאמץ פרספקטיבה רחבה שתביא לידי ביטוי את האינטרסים של כלל הרשויות, ולכן קיים סיכוי טוב שתוצאות המשא-ומתן ייטיבו עם הכול.

יש כמובן עוד דרכים רבות לקדם שיתוף משמעותי של הציבור בהליך, ואין כוונתי להציע כאן תכנית מפורטת ומגובשת. מטרתה היא להצביע על חסר משמעותי ועל

262 צ' לוינסון "אתרים לסילוק פסולת מוצקה: צריך... אבל לא אצלי" *הביוספירה* כג (1994) בעמ' 4-5.  
 263 רוטשטיין וסטרול-דעבול, לעיל הערה 25, בעמ' 135. הצעה דומה לזו שמציע לוינסון הוצעה בארה"ב באמצע שנות התשעים בנוגע לניקיון אתרים מזוהמים. ראו: Superfund Reform Act of 1994, H.R. 3800, 103d Cong. (1994). הצעת החוק דורשת מן הסוכנות האמריקנית להגנה על הסביבה (EPA) לדאוג לשיתוף משמעותי, ישיר ומוקדם של הקהילה בכל שלבי הפעילות הנדרשים על-פי חוק. לשם השגת מטרה זו, מורידה הצעת החוק את הדרישות לקבלת מענקים לסיוע טכני, מחייבת יותר מפגשים עם הציבור, ודורשת כי כל אינפורמציה רלוונטית תהיה נגישה לחברי הקהילה הנפגעת בהתחשב במאפייניה התרבותיים. המרכיב המשמעותי ביותר של הצעת החוק הוא יצירת "קבוצת עבודה קהילתית" (Community Working Group) בכל אתר. קבוצת העבודה הקהילתית תכלול עד 20 חברים שימונו על-ידי ה-EPA מתוך הקהילה הנפגעת, ותשמש הן כמסלקה של מידע עבור הקהילה והן כיועצים ל-EPA. ה-EPA נדרש לשקול בכובד-ראש את המלצות קבוצת העבודה ולהתייחס בכחב לדאגותיה ולהצעותיה. ראו: Foster, Justice From the Ground Up, *supra* note 126, at p. 835-836.

264 G. E. Frug *City Making: Building Communities without Building Walls* (Princeton, NJ: New Jersey, 1999) 85-86. לדיון בהצעה זו וביקורת עליה, ראו: י' רוזן-צבי, לעיל הערה 222.

יששכר רוזן-צבי

כיווני-מחשבה אפשריים לדמוקרטיזציה של ההליך התכנוני ולשילוב הציבור כחלק אינטגרלי בתהליך קבלת ההחלטות על מיקום אתרי-פסולת.

### ט. היטל הטמנה – ובא לציון גואל?

לאחרונה עבר בכנסת תיקון לחוק שמירת הניקיון, לפיו הוחלט לגבות היטל על הטמנת פסולת מוצקה. ההיטל לא נועד לטמל בחלוקה הבלתי-שוויונית של הנטל הכרוך באתרי הפסולת, אלא להקטין את כמות הפסולת המצרפית הנשלחת להטמנה. עם זאת, שימוש מושכל בהיטל ההטמנה עשוי לשמש בסיס לשיפור המצב גם בתחום הצדק הסביבתי. חלק זה של המאמר יבחן מהי, אם בכלל, ההשפעה שעשויה להיות להיטל ההטמנה על סוגיית הצדק הסביבתי, וכיצד ניתן, בשינוייו קלים, לעשות בו שימוש כדי להגיע לחלוקה צודקת יותר של הנטל הסביבתי הכרוך באתרי-פסולת.

היטל ההטמנה קנה אחיזה במשפט הישראלי בתיקון לחוק שמירת הניקיון,<sup>265</sup> אשר התקבל בכנסת במסגרת חוק ההסדרים לשנת 2000.<sup>266</sup> בתיקון לחוק הוטל על השר לאיכות הסביבה לקבוע בתקנות היטל על הטמנת פסולת מוצקה, על כל מי שמחזיק או מנהל ("מפעיל") אתר לסילוק פסולת.<sup>267</sup> בזוהר ההסבר להצעת החוק נאמר כי המחיר שמשלמים יצרני הפסולת עבור הטמנתה, כולל אך ורק את העלות הישירה, תוך התעלמות מן העלויות הסביבתיות החיצוניות הכרוכות בסילוק הפסולת, ובכללן זיהום האוויר, זיהום המים, הפגיעה בקרקע ועלויות הנוצרות משינוע הפסולת, בהן נושא כלל הציבור. מטרת ההיטל היא לכלול עלויות חיצוניות אלו במחיר סילוק הפסולת, וכך לעודד את השוק לעבור בהדרגה לשיטות חלופיות, כגון שימוש חוזר, מחזור ושרפה – שפגיעתן בסביבה פחותה מזו שבהטמנה – ולצמצם את נפח הקרקע הזמין להטמנת פסולת, אשר הולך ומתפלה.<sup>268</sup> המשרד לאיכות הסביבה ניסח את התקנות בהסכמת שר האוצר ובאישור שר המשפטים, ואלו הועברו בנובמבר 2003 לאישור ועדת הפנים ואיכות הסביבה של הכנסת.<sup>269</sup> לאחר שחלף זמן רב בלא שנקבע מועד לדיון בנוסח התקנות המוצע,<sup>270</sup> הונחו התקנות בפני הכנסת בשינויים קלים, כתיקון לחוק שמירת הניקיון, במסגרת הצעת חוק ההסדרים במשק המדינה לשנת 2006,<sup>271</sup> אך בשל התנגדות עזו מצד הרשויות המקומיות, הושמטו הסעיפים שעסקו

265 חוק שמירת הניקיון, תשמ"ד-1984, ס"ח תשמ"ד מס' 1118 מיום 7.6.1984 ע' 142 (להלן "חוק שמירת הניקיון").

266 חוק ההסדרים במשק המדינה (תיקוני חקיקה להשגת יעדי תקציב והמדיניות הכלכלית לשנת התקציב 2000), תש"ס-2000, ס"ח תש"ס מס' 1724 מיום 10.1.2000 ע' 66.

267 סעיף 11א לחוק שמירת הניקיון.

268 ראו: הצעת החוק לתיקון חוק שמירת הניקיון, מס' 5, תש"ס-1999, ה"ח 2824.

269 הצעת נוסח תקנות שמירת הניקיון (היטל על הטמנת פסולת מוצקה), תשס"ד-2003 (להלן: "הצעת תקנות שמירת הניקיון").

270 ראו מכתב מאת עו"ד שרון מדל-ארצי מ"אדם טבע ודין" לח"כ יורי שטרן, יו"ר ועדת הפנים ואיכות הסביבה, מיום 20 באוקטובר 2004.

271 הצעת חוק ההסדרים במשק המדינה (תיקוני חקיקה להשגת יעדי התקציב והמדיניות הכלכלית לשנת הכספים 2006), תשס"ו-2006, ה"ח 209, 33, סעיפים 21-22 (להלן: "תיקון לחוק שמירת הניקיון").

### סילוק פסולת וצדק סביבתי בישראל

בהיטל ההטמנה מן הגרסה הסופית של חוק ההסדרים.<sup>272</sup> לבסוף, לאחר מאבק עיקש, תוקן החוק בתחילת שנת 2007 והוספו לו סעיפים העוסקים בהיטל הטמנה. החוק קובע כי מפעיל אתר לסילוק פסולת ישלם לקרן לשמירת הניקיון המנוהלת על ידי המשרד לאיכות הסביבה,<sup>273</sup> היטל בשיעורים שונים, בהתאם לסוג הפסולת ולאופי אתר ההטמנה.<sup>274</sup> על-מנת שאפשר יהיה לחשב את סכום ההיטל, נדרש מפעיל האתר לנהל רישום של כל כלי הרכב המובילים פסולת לאתר, ולפרט את סוג הפסולת, משקלה ומקורה.<sup>275</sup> כאמור, המניע המרכזי להיטל ההטמנה הוא הפנמת העלויות (cost internalization) החיצוניות שמקורן בפגיעה בסביבה, במחיר סילוק הפסולת. עלות ההיפטרות מן הפסולת עולה היום בצורה משמעותית על המחיר המשולם עבורה בפועל. אתרי סילוק הפסולת יוצרים מטרדי רעש וזחנה, וגורמים נזק ליישובים שבקרבתם. כמו כן גורמים אתרים אלה לזיהום אוויר ולפגיעה במאגרי מי התהום. מחיר מטרדים ומפגעים אלה הוא העלות החיצונית של סילוק הפסולת, אשר מי שנושא בה היא החברה כולה, ולא האזרחים והרשויות שגרמו להם.<sup>276</sup> העובדה שעלויות אלו אינן מופנמות בתמחיר סילוק הפסולת, יוצרת עיוות במחיר כלפי מטה ומתמרצת שיטות שאינן אופטימאליות לטיפול בפסולת. במידה שהעלויות החיצוניות של סילוק הפסולת יופנמו, ויצרני הפסולת יאלצו לשלם את מחירו הריאלי, יהא בכך תמריץ עבורם להפחית את כמות הפסולת, ותמריץ למקבלי ההחלטות למצוא פתרונות יעילים יותר לטיפול בפסולת, כגון שימוש חוזר, מחזור או שרפה. השאלה הנשאלת לעניינו היא אם היטל ההטמנה עשוי להביא מזור גם לסוגיית הצדק הסביבתי. כפי שנראה להלן, התשובה לשאלה זו אינה חד-משמעית והיא תלויה באופן יישומו של היטל ההטמנה הלכה למעשה.

חסידי הצדק הסביבתי תומכים בהפנמת העלויות וטוענים שהיא מגבירה את הוגנות החלוקה של הנטל הסביבתי הנגרם מסילוק הפסולת. הסיבה לכך היא כפולה: ראשית, צורך יותר לחייב את האתראים לייצור הפסולת לשלם עבור סילוקה, מאשר לחייב בכך אנשים

272 ראו חוק ההסדרים במשק המדינה (תיקוני חקיקה להשגת יעדי התקציב והמדיניות הכלכלית לשנת הכספים 2006) תשס"ו-2006, ס"ח 2057.

273 סעיף 11ב לחוק שמירת הניקיון. תשלום ההיטל לקרן לשמירת הניקיון, ולא לאוצר המדינה, התקבל רק לאחר מאבק בין משרד האוצר למשרד לאיכות הסביבה. בהצעת תקנות שמירת הניקיון בסעיף 4 הוצע כי היטל ההטמנה ישולם ישירות למשרד לאיכות הסביבה. משרד האוצר התנגד לכך ודרש כי כספי ההיטל שייגבו יועברו אליו, ולא ינוהלו בקרן ייעודית. ההסדר שנקבע בתיקון לחוק שמירת הניקיון במסגרת חוק ההסדרים עלה בקנה אחד עם דרישת משרד האוצר, אך בגרסה הסופית של החוק התקבלה, כפי שראינו, עמדת המשרד לאיכות הסביבה. על ההשלכות שיש להסדר זה על סוגיית הצדק הסביבתי, ראו דיון בהמשך.

274 ראו סעיף 11א לחוק שמירת הניקיון. הסיבה לכך היא שסוגי פסולת ואתרים שונים גורמים לעלויות סביבתיות חיצוניות שונות. על-פי התוספת לחוק, גובה ההיטל (משנת 2011 ואילך) נע בין 4 שקלים לטון פסולת יבשה המוטמנת באתר לסילוק פסולת יבשה, 50 שקלים לטון פסולת מעורבת או יבשה המוטמנת באתר לסילוק פסולת מעורבת, ל-120 שקלים עבור הטמנת טון בוצה (חומר שהוא תוצר-לוואי של תהליך טיפול בשפכים) באתר לסילוק פסולת מעורבת. על-פי סעיף 11 להצעת חוק ההסדרים, סכומים אלה עודכנו אחת לשנה לפי שיעור עליית מדד המחירים לצרכן.

275 ראו סעיפים 11ד-11ה לחוק שמירת הניקיון.

276 ראו איילון, שכטר ואבנימלך, לעיל הערה 11, בעמ' 7.

יששכר רוזרצבי

שלא נטלו חלק בייצורה. שנית, הפומת עלויות מגבירה את היעילות ומפחיתה את כמות הפסולת המיועדת לסילוק, ולכן מפחיתה את מספר אתרי הפסולת שיוצרים נטל סביבתי.<sup>277</sup> עקרון הפגמת העלויות, המכונה גם עקרון "המזהם משלם" (Polluter Pays Principal), מהווה יסוד מוסד במדיניות הסביבתית האירופית והבינלאומית<sup>278</sup> וחלחל גם למדיניות הסביבתית האמריקנית.<sup>279</sup> בפרשת עיניית כאד-שבע התריעה עמותת "אדם טבע ודין" בפני המועצה הארצית לתכנון ובנייה, במסגרת ההתנגדות שהגישה לה, כי מבחינה אידיאולוגית יש בתמ"א 16 נסיגה מן העיקרון הנזחה של "המזהם משלם". העמותה טענה כי: "במקום לחייב רשויות מקומיות ליטול אחריות על הפסולת שהן יוצרות, נוקטת התכנית בגישה לפיה ניתן להעביר את הפסולת למחוז אחר, ללא הפגמת העלויות הסביבתיות והחברתיות הקשורות בכך." העמותה הזהירה כי כתוצאה מכך תביא התכנית לכך שלרשויות גוש-דן ולתושביהן לא תהיה סיבה להפחית את כמויות הפסולת שהן מייצרות, או לנקוט דרכים חלופיות להטמנה.<sup>280</sup> למותר לציין שההתנגדות לא צלחה ותמ"א 16 אושרה על-ידי המועצה הארצית והממשלה.

היטל הטמנה הוא אפוא, באופן עקרוני צעד משמעותי בכיוון הנכון. אולם ההיטל המוצע על-ידי המשרד לאיכות הסביבה לוקה במספר בעיות שמפחיתות את יעילותו ואת צדקתו. הקושי עם המנגנון שנקבע בהצעת התיקון לחוק שמירת הניקיון הוא כפול ומתייחס לשני היבטים: מי נושא בנטל ההיטל, ומי והוגה מן הכספים הזורמים לקופה הציבורית בגין היטל ההטמנה.

#### 1. היטל ההטמנה – על מי הוא מוטל?

על-פי הצעת החוק, ההיטל מוטל על מפעילי האתרים לסילוק פסולת אשר יכללו עלות נוספת זו בתשלום שהם גובים מן הרשויות המקומיות על כל כלי-רכב המוביל פסולת לאתר (tipping fee). הרשויות המקומיות יאלצו לגלגל את עלות ההיטל (כולה או חלקה) על תושביהן באמצעות העלאת תעריפי הארנונה הכללית או בהטלת אגרת-פסולת מיוחדת שתיתוסף על הארנונה הכללית.<sup>281</sup> מצב דברים זה עשוי להוביל לחלוקה צודקת יותר של

277 ראו: 1055-1056, *supra* note 103, at pp. 1055-1056. Been, What's Fairness Got to Do With It,

278 לדיון מעמיק בעקרון "המזהם משלם" ומקורותיו ראו: N. De Sadeleer *Environmental Principles: From Political Slogans to Legal Rules* (Oxford, 2002) 21-60.

279 ראו: S. E. Gains "The Polluter-Pays Principle: From Economic Equity to Environmental Ethos" 26 *Tex. Int'l L.J.* (1991) 463, 480; Jonathan Remy Nash "Too Much Market? Conflict Between Tradable Pollution Allowances and the 'Polluter Pays' Principle" 24 *Harv. Env't L. Rev.* (2000) 465, 471.

280 "אדם טבע ודין" – אגודה ישראלית להגנת הסביבה – התנגדות לקבלת תכנית מתאר ארצית חלקית עם הוראות של תכנית מפורטת לאתר לסילוק פסולת מרכזי "דודאים" – מס' 16א – "דודאים", מיום 10 באוגוסט 1995.

281 יש לציין כי מרכז השלטון המקומי מתנגד להטלת היטל ההטמנה על הרשויות המקומיות, בטענה כי מדובר בהטלת נטל כלכלי משמעותי ווסף על כתפי הרשויות המקומיות בלא לספק להן מקור תקציבי שיכסה עלות נוספת זו. השלטון המקומי מאמץ את הרטוריקה של בית המשפט העליון בפרשת עיריית באר-שבע וטוען כי אין מקום להטיל נטל נוסף זה על תושבי הרשויות המקומיות, שכן בכעיה ממלכתית

### סילוק פסולת וצדק סביבתי בישראל

הנטל בין הרשויות המקומיות, אולם הוא ייתקל בבעיה חלוקתית בתוך הרשויות עצמן ולכן לא יוכל להגשים במלואו את הפוטנציאל החלוקתי הטמון בהיטל ההטמנה, ובוודאי שלא יפחית את כמויות הפסולת המיועדות להטמנה.

היטל הטמנה אשר ייגבה מהרשויות המקומיות, יגרום להן להפנים את העלות האמיתית של סילוק הפסולת ויוביל לחלוקה צודקת יותר של משאבים מזו הנוהגת כיום. זאת משום שכשבוחנים מיהן הרשויות המקומיות התורמות בצורה הנכבדה ביותר לייצור הפסולת, מגלים כי רשויות אמידות מייצרות כמויות זבל גדולות באופן משמעותי מאלו שמייצרות הרשויות העניות.<sup>282</sup> ברם, השתת היטל ההטמנה על הרשות המקומית תגרום לשני קשיים: האחד בתחום הצדק החלוקתי – היטל ההטמנה לא יביא להפנמת עלויות ברמת הפרטים ועקרון "המזהם משלם" לא יירשם. מכיוון שמנגנון היטל ההטמנה שנקבע בהצעת החוק אינו מאפשר לברר כמה פסולת השליך כל אחד מן התושבים, אין לרשות המקומית ברירה אלא לחייב את כל התושבים בתוספת זהה או בתוספת משתנה על-פי קריטריונים שאינם קשורים בהכרח בכמות הפסולת שנוצרה על-ידם. משכך, האנשים שיוצרים פחות פסולת (שיהיו בדרך-כלל האנשים שצורכים פחות, כי יש להם פחות) מסבסדים את אלה שצורכים יותר וזורקים יותר, שהם בדרך-כלל האנשים האמידים יותר. הבעיה מחמירה ככל שמדובר ביישוב גדול יותר והומוגני פחות, כמו בערים הגדולות תל-אביב, חיפה, ירושלים ובאר-שבע. הקושי השני מתעורר בתחום היעילות והפחתת הזיהום המצרפי. שכן, אם הרשות המקומית תעלה את תעריפי הארנונה הכללית – או לחלופין תטיל אגרת פסולת באופן שיבטא את התוספת שהרשות צריכה לשלם למפעילי האתר עבור ההטמנה – קרוב לוודאי שהדבר יגרום לתרעומת בקרב התושבים, אך כמות הפסולת שהם מייצרים לא תפחת. זאת משום שהתושבים משלמים מסים בהתאם לגודל הדירה ושכונת המגורים בה הם מתגוררים, אך הם לא ישלמו מסים גבוהים יותר אם הם ייצרו יותר פסולת, ולכן לא יהיה להם תמריץ כלכלי להפחית את כמויות האשפה שהם מייצרים.<sup>283</sup> מובן שאם כל תושבי הרשות המקומית היו מפחיתים את כמות הפסולת שהם מייצרים, היו כולם נהנים מירידה בנטל המס, אולם דבר זה אינו סביר בשל בעיית הארגון והפעולה הקולקטיבית.

הדרך היעילה והצודקת ביותר היא להטיל את היטל ההטמנה באופן דיפרנציאלי ולחייב כל תושב בתשלום על כמות הפסולת שהוא מייצר (באותו אופן שבו אנו מחויבים בחשבון החשמל והמים לפי הצריכה). היטל דיפרנציאלי עונה באופן השלם והמקיף ביותר על סוגיית הצדק החלוקתי ועל סוגיית היעילות, כי הוא ממלא לחלוטין את הקריטריון של "המזהם משלם" ומתמרץ את התושבים להפחית את כמויות הפסולת שלהם. ישנן שיטות שונות לבצע

עסקינן ולא בבעיה מקומית. ראו מכתב מאת עדי אלדר, יו"ר מרכז השלטון המקומי לשרה לאיכות הסביבה, שר האוצר, שר הפנים וועדת הפנים ואיכות הסביבה של הכנסת מיום 19 באוגוסט 2003.  
 282 כך, לדוגמה, שנתון הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה לשנת 2004 מלמד כי בשנת 2002 יוצרו במחוז תל-אביב בכל יום 2.13 ק"ג פסולת עירונית בממוצע לנפש. במחוז הדרום, לעומת זאת, אשר תושביו עניים יותר, יוצרו באותה שנה רק 1.58 ק"ג פסולת עירונית לנפש בממוצע. בדומה לכך, בשנת 2003 יוצרו במחוז תל-אביב בכל יום 2.04 ק"ג פסולת עירונית לנפש בממוצע, ולעומת זאת במחוז הדרום יוצרו באותה שנה 1.55 ק"ג פסולת עירונית לנפש בממוצע בלבד. ראו מדינת-ישראל, *שנתון הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה 2004 מס' 55*, טבלה 27.16 פסולת מוצקה ביתית, מסחרית וגזם לפי מחוז ונפה.  
 283 ראו איילון, שכטר ואבנימלך, לעיל הערה 11, בעמ' 6-7.

## יששכר רוזן-צבי

חיוב דיפרנציאלי של התושבים על כמויות הפסולת שהם מייצרים. שיטה אחת היא חיוב השימוש בשקיות-זבל מיוחדות בלבד או במדבקה מיוחדת, וגילום העלות הריאלית של סילוק הפסולת במחיר שנגבה עבור זושקית או המדבקה (שיטה המתאימה לאזורים אורבניים צפופים). שיטה שנייה דורשת מכל בית-אב לנקוב כמספר מקלי האשפה בגודל מוגדר לשבוע, אשר רק אותם אוספת הרשות המקומית. בתי האב מחויבים על-פי מספר המכלים וגודלם, גם אם לא היו מלאים וכלי קשור למשקלם. שיטה שלישית היא שקילת הפסולת לפני העלאתה למשאית האשפה וחיוב התושבים בהתאם למשקל ולסוג הפסולת (שיטה המתאימה לשכונות פרווריות ולאזורים כפריים).<sup>284</sup>

## 2. היטל הטמנה – מי נהנה ממנו?

היטל הטמנה – אפילו כזה שבמסגרתו מחויב כל תושב באופן דיפרנציאלי – פותר את בעיית הצדק הסביבתי באופן חלקי בלבד, שכן הוא מתייחס רק לצד אחד של המשוואה – ליצרני הפסולת – וגורם להם להפנים את דעליות האמיתיות של פעולותיהם. לעומת זאת, ההיטל אינו נותן כל מענה לצד הנפגע מן הפסולת המסולקת לאתר הסמוך לביתו. קיימת ציפייה שהצמצום הצפוי בכמויות הפסולת ובעקבות הנהגת היטל הטמנה דיפרנציאלי, יביא להפחתה בכמות הפסולת המוטמנת. אולם זרם ומצאה שיטת הטיפול בפסולת אשר תחליף את ההטמנה ותיתן מענה יעיל וזול לכמויות האשפה ההולכות וגדלות ולמפגעים הסביבתיים הנגרמים מהן, ולכן עדיין יהיה מוזכר ככמות נכבדה של פסולת אשר תגרום למפגעים סביבתיים ולמטרדים המורדים.

מדיניות מיקום אתרי-פסולת הנזקקת לעמוד בעקרונות בסיסיים של הגינות, מחויבת להוסיף להיטל הטמנה מנגנון אשר יחלק את כספי ההיטל, או חלקם, כפיצוי לנפגעי אתרי סילוק הפסולת. מנגנון אפשרי אחד הוא להעביר את כספי ההיטל הנגבים מן הרשויות או התושבים שיוצרים את הפסולת לייזי הרשויות המקומיות שבשכונות ממוקמים האתרים, וחלקה היחסי של כל רשות בכספי ההיטל ייקבע על-פי מספר התושבים החשופים למפגעי האתר. באמצעות הכספים שייתוספו לקופתה, תוכל הרשות המקומית לנקוט אמצעים שונים להגנת תושביה מפני המפגעים והמטרדים שיוצר האתר, כגון הקמת חומת-מגן, איטום בתים, הגברת הפיקוח על האתר או מתן שירותים עירוניים משופרים שייטיבו עם התושבים ויפצו אותם על הנזק הסביבתי הנגרם להם.

כנגד מנגנון כזה יכולה להימתזו ביקורת שהעברת כספי ההיטל לקופתן של הרשויות המקומיות הנפגעות לא תועיל, שכן אלה ישתמשו בהם על-פי שיקול-דעתן לצרכים שהן תראינה כהכרחיים, ולא דווקא לתיקון הנזקים שייגרמו מאתר הפסולת. יש לזכור כי בערים הגדולות כבאר-שבע ותל-אביב מתגוררות אוכלוסיות מגוונות, בעוד שהאוכלוסייה המתגוררת בקרבת אתר הפסולת היא בדרך-כלל אוכלוסייה חלשה יותר מבחינה כלכלית ופוליטית, ולכן אין ביטחון שכספי הופיצויים יגיעו לאנשים הנכונים. הבעיה עשויה להיפתר

284 לדיון מעמיק בסוגים שונים של חיוב דיפרנציאלי והערכה כלכלית של כל אחד מהם, ראו: P.S. Menell "An Economic Assessment of Market-Based Approaches to Regulating the Municipal Solid Waste Stream" at SSRN. ראו גם "פלביץ", א' ברגרון, "ארנון ואי מינגלרין כלים כלכליים לשמירה על איכות" (המשרד לאיכות הסביבה, ירושלים 1998) 68-69.

### סילוק פסולת וצדק סביבתי בישראל

בהעברת כספי היטל ישירות לוועדי השכונות בהן מתגוררים התושבים הנפגעים, או אפילו לתושבים עצמם. אבל פתרון זה הוא בעייתי, משום שקשה מאוד להגדיר מהי "שכונה" ומשום שלוועדי-שכונות אין מעמד משפטי המחייב אותם לפעול על-פי הכללים המחייבים גופים ציבוריים. העברה של הכספים לתושבים עצמם בעייתית אף היא, משום שהיא מצריכה מנגנון בירוקראטי מורכב שייחשב את הסכומים ויעביר אותם לתושבים, מה גם שבעלי הבתים עלולים לטעון שהכספים מגיעים להם ולא לדיירים, כי הם שסופגים את ירידת ערך הנדל"ן. פתרון אפשרי אחר הוא העברת כספי היטל, או חלקם, לרשות המקומית, תוך קביעה בחוק כי הם מיועדים אך ורק לפתרונות סביבתיים לאוכלוסייה הנפגעת.<sup>285</sup> כך ניתן להבטיח שהכספים המועברים מרשות מקומית אחת לאחרת, יופנו להגנה מפני המטרדים והמפגעים שאתר הפסולת גורם.<sup>286</sup>

לרוע המזל נראה שבישראל הולכים הדברים דווקא בכיוון ההפוך. חוק שמירת הניקיון קובע כי כספי היטל ההטמנה יועברו לקרן לשמירת הניקיון, שמטרתה לשמור על איכות הסביבה באופן כללי,<sup>287</sup> ולא ישמשו לפיצוי האוכלוסייה הנפגעת מאתרי הפסולת. לטענת התומכים בגישה זו, ובהם עמותת *אדם טבע ודין*: "הציבור הוא בסופו של דבר הבעלים על נכסי הקרקע, האוויר והמים, ואכן הציבור יקבל פיצוי עבור הנזק הנגרם לרכוש הציבור."<sup>288</sup> לטעמי, יש לשנות גישה זו. אמנם הציבור כולו משלם את מחיר ההטמנה, אך יש מי שהתשלום הוא עניין מופשט בלבד עבורו, ויש מי שחש אותו יום-יום על בשרו. לדעתי יש להעדיף את הציבור הנפגע מן המפגעים הסביבתיים במישרין, על פני קידום מדיניות סביבתית לחברה כולה. יש לזכור שצדק סביבתי לא ניתן חנם, ואף אינו זול, אך המחיר שמשלמת החברה בגין התעלמותה ממנו – בהרחבת פערים חברתיים ובפגיעה בערכים דמוקרטיים של צדק ושוויון – הוא גדול בהרבה.

### י. סיכום

בחודש אפריל 2005 פורסם בעיתונות כי מאות טונות של פסולת מיישובי השרון מועברים למזבלה שהוקמה בלא היתר בשטחים הכבושים, ליד ההתנחלות קדומים שבשומרון. הפרסום עורר תגובות חריפות במערכת הפוליטית, ביניהן התגובות של ח"כ יוסי שריד ("זבל מי שמלכלך אצל שכניו") ושל ראש הממשלה דאז, אריאל שרון, שאמר כי הנושא מטריד אותו. הועלתה גם טענה כי הקמת המזבלה מהווה הפרה של החוק הבינלאומי. בעקבות הגילוי אסר השר לאיכות הסביבה דאז, שלום שמחון, להשליך פסולת ביתית במזבלה

285 כך הבטיח המחוקק שהכספים המועברים על-ידי משרד החינוך לרשויות המקומיות במסגרת התקציב השנתי, יוקצו על-ידי הרשות למטרות חינוך בלבד. ראו חוק הרשויות המקומיות (ייעוד כספי הקצבות למטרות חינוך), תש"ס-2000.

286 גם פתרון זה הוא בעייתי, כי יש בו התערבות גסה באוטונומיה של קבלת ההחלטות של רשות מקומית נבחרת. אפשר, יטענו המבקרים, שגם לתושבים הגרים בסמיכות לאתר הפסולת עדיפות מערכות חינוך ורווחה טובות יותר על פני הטיפול במפגעי הרעש והריח הכרוכים באתר הפסולת, ובכל אופן ההליך שבו סדר העדיפויות צריך להיקבע הוא ההליך הדמוקרטי המקומי ולא כפייה על-ידי הממשל המרכזי.

287 ס' 10 לחוק שמירת הניקיון.

288 <http://www.yarok.org.il/page.aspx?pid=68&cid=0&menu=13>

## יששכר רוזן-צבי

בקדומים.<sup>289</sup> המהומה (המוצדקת) שקמה בעקבות היריעה שפסולת ישראלית חוצה גבולות בינלאומיים, צריכה להתמיה לאור המדיניות התכנונית המוצהרת, אשר קיבלה את אישורו של בית המשפט העליון, המאפשרות ואף כופה העברת פסולת מעיר לעיר וממחוז למחוז בתוך תחומי המדינה. בעוד שבמקרה הראשון ברור לכול כי מדובר בעוול שיש לחקנו, נתפס המקרה השני כמובן מאליו.

במהלך העשור האחרון גברה בישראל המודעות הציבורית לנושאי איכות הסביבה, ובכלל זה גם לנוקמים התמורים שגורמת השיטה של הטמנת הפסולת. אולם ההתעניינות הציבורית, ובכלל זה גם התעניינות הארגונים הסביבתיים, התמקדה עד כה בתחום המדיניות הסביבתית הכוללת, ובשאלה כיצד ניתן להפחית את כמות הפסולת המצרפית המועברת להטמנה. דעת הקהל התעלמה מן הנפגעים הישירים של המדיניות הקיימת, וכך עשו גם מוסדות התכנון ובתי המשפט המת'הסים למדיניות המיקום כמדיניות ראויה הנובעת מכורח המציאות.

מאמר זה ביקש לאתגר תפיסה רווחת זו. הוא פרס בפני הקוראים את מגוון השיקולים מתחום הצדק החלוקתי והצדק הז'ליכי האמורים לשמש נר לרגלי מי שקובע את מדיניות המיקום של אתרי סילוק הפסולת בחברה דמוקרטית. המאמר הצביע על מנגנונים המאפשרים לגבור על הבעיות הקשות הנובעות מתסמונת ה-NIMBY מבלי לזנוח את עקרונות הצדק הסביבתי. מטרת המאמר אינה להציע מדיניות חלופית כוללת לטיפול בפסולת, אלא לסייע למוסדות התכנון ולבתי המשפט המעוניינים בכך לשקול שיקולים של צדק, שוויון והגינות, ולהציע כלים ורעיונות לכל אדם או גורם המבקש לקחת חלק במאבק על חברה שוויונית יותר, הרואה בסביבה משאב שכולנו אמורים ליהנות ממנו באופן שווה.

289 ראו ד' רטנר "הפתרון של ישראל לאשפה שמצטברת באזור השרון: העברתה למזבלה בשטחים" *הארץ*, 4 באפריל 2005, בעמ' א6; ד' רטנר "השר לאיכות הסביבה שמחן אסר על השלכת פסולת ביתית בשטח המזבלה" *הארץ* 5 באפריל 2005, בעמ' א10.



---

---

---

---

---

---

---

---



---

---

---

---

---

---

---

---



---

---

---

---

---

---

---

---

**השמירה על הסביבה  
החופית**

**ע"א 1054/98 חוף הכרמל נ' אדם  
טבע ודין**

- במרכז ההליכים פרויקט מגדלי חוף הכרמל שהוקם על חוף הים, בכניסה בדרומית לחיפה. הפרויקט מתוכנן לכלול 6 בנייני **מלונות ומלונות דירות**, ולצידם טיילת ואזורי בילוי ונופש.
- בעת הגשת העתירה בנין A היה בשלבי בניה אחרונים, והמבנה השני B היה בשלב היסודות. לגבי יתר הבניינים, טרם הוגשה בקשה להיתר בניה.

**כך זה נראה היום...**



---

---

---

---

---

---

---

---



---

---

---

---

---

---

---

---



---

---

---

---

---

---

---

---

### ע"א 1054/98 חוף הכרמל נ' אדם טבע ודין

- טענות אדם טבע ודין:
- א. הבניינים נבנו בחריגה גדולה מהוראות התכנית (בגובה וברוחב)
- ב. לא נתמלא איסור הבניה של פחות ממאה מטרים מן הים
- תמ"א 13 שוללת בניה למגורים לאנשים פרטיים ואילו בפרויקט הנדון נמכרו דירות לאנשים פרטיים.

### ע"א 1054/98 חוף הכרמל נ' אדם טבע ודין

- הערעור נדחה.
- שאלת השימוש הינה השאלה העיקרית בפסק הדין.
- תמ"א 13 מגדירה את תכלית השטח כ"אתרי מלונאות- בית מלון, מלונות דירות..."
- התכנית אינה מגדירה במפורש את המושג "מלון דירות".
- התכלית של שמירה על חופי הים לתועלת הציבור ולשימושו הינה נורמה משפטית מקובלת מימים ימימה.

### ע"א 1054/98 חוף הכרמל נ' אדם טבע ודין

- שאלת שימור החופים והבטחת זכויות השימוש בהם לציבור הרחב, העסיקה ומעסיקה לא מעט את המחוקקים ואת בתי המשפט בשיטות המשפט השונות. אין לנו אלא להוסיף כי במציאות שלנו, שאלת שימור החופים והגישה אליהם מקבלת משנה חשיבות נוכח הצורך לשמר את המעט שנותר מחופי ארצנו שהפכו במהירות למשאב נדיר המנוצל באופן מוגבר, ולא תמיד לטובת כלל הציבור.

---

---

---

---

---

---

---

---

### ע"א 1054/98 חוף הכרמל נ' אדם

#### טבע ודין

- מכאן מתחייב כי מלון דירות חייב להיות מיועד לשימוש ציבורי, ואינו יכול לשמש לשימוש פרטי דוגמת מגורים, או נופש פרטי כלשהו.
- אשר על כן, צדק בית המשפט המחוזי בקובעו כי לאור תמ"א 13, השימוש שיעשה בבנין B חייב להיות שימוש שהוא באופיו ציבורי-לנופש ולתיירות.
- ממסקנה זו לא נובע כי יש למנוע בעלות פרטית על הדירות במלונות דירות, ובלבד שתשמר התכלית הבסיסית של ייעוד הדירות לתיירות ונופש.

---

---

---

---

---

---

---

---

### ע"א 1054/98 חוף הכרמל נ' אדם

#### טבע ודין

- אולם, במקביל, יש לחייב כי כל דירה כזו, תצורף למאגר הדירות להשכרה הקיים במלון, למשך מרבית חודשי השנה.

---

---

---

---

---

---

---

---

### ת.א. (ת"א) 127450-98 אדם טבע

#### ודין נ' אביב ושות'

- התביעה התמקדה בחלק מדירות הקוטג'ים, בחלק המערבי של פרוייקט סי.אנד.סאן (19-20 יחידות) וביתר דיוק בחצרות של אותן יחידות.
- לטענת התובעת, למרות ובניגוד לתמ"א 13 ולחוק התכנון והבניה, נבנה חלקו המערבי של פרוייקט סי.אנד.סאן במרחק של פחות מ-100 מטר מקו המים העליון ובתחום האסור בבניה עפ"י תמ"א 13, תוך פגיעה בתנועה החופשית של העוברים ושבים בחלק זה של החוף ופגיעה בשימוש וההנאה מחוף זה בציבור וחברי התובעת בכללו, כשהוראות תמ"א 13 חלות ומחייבות ולכן מבוקש לתקן פגיעה זו ע"י השבת המצב לקדמותו.

---

---

---

---

---

---

---

---



---

---

---

---

---

---

---

---



---

---

---

---

---

---

---

---

**ת.א. (ת"א) 127450-98 אדם טבע ודין נ' אביב ושות'**



אחרי פסק הדין      לפני פסק הדין

**ת.א. (ת"א) 127450-98 אדם טבע ודין נ' אביב ושות'**

- לטענת הנתבעים, הפרוייקט נבנה כדין עפ"י היתרי בניה ולאחר שניתנו לו כל האישורים הנדרשים עפ"י דין. כשאושרה תוכנית בניין עיר המתייחסת לפרוייקט, בתב"ע נקבעו קווי בניין מחייבים, מיקום המגרש נקבע ע"י מפות טופוגרפיות ומפות מדידה שמדדו את המרחק מהים ואשר היה לנגד עיני מוסדות התכנון ותוכנית הבינוי אושרה כשהיא מציגה בצורה מפורטת את מצב הדברים בפרוייקט.
- לטענת הנתבעים, הוראות תוכנית המיתאר תואמות את הוראות תמ"א 13 וכנ"ל היתרי הבניה, תוך קיום ההוראות הנוגעות למרחק 100 מטר - קו פני המים העליון.

**ת.א. (ת"א) 127450-98 אדם טבע ודין נ' אביב ושות'**

- לטענת הנתבעים, השטח בתחום ה-100 מטר מקו החוף הוא שטח פרטי שאינו מיועד לצורכי ציבור ולציבור אין כל זכות בהם.
- לטענת הנתבעים, הוראות תמ"א 13 לא מכוונות כלפיהם אלא כלפי ועדות התכנון ולכן לא הפרו הוראות אלו, מה גם שהפרוייקט נבנה בהתאם להיתרי הבניה עפ"י תב"ע התואמת את הוראות תמ"א 13.

---

---

---

---

---

---

---

---

**ת.א. (ת"א) 127450-98 אדם טבע**  
**ודין נ' אביב ושות'**

החלטת בית המשפט:

- לדעתי, גם גדר מהווה בניין ומבנה, כשבמקרה דגן לא מדובר רק בגדר של מה בכך אלא בבטון יצוק ומסיבי המהווה מחסום מוגבה לקרקע שבתוכו המהווה את החצר והגינה.
- מדובר בבניה הקוטעת את רציפות האופי האחד של חוף הים וצורכי הפיתוח שלהם, המהווים מיקשה ורצף תכנוני אחד ומתמשך בעל אחדות ונוף טבעי, תוך שבירת אחדות קווי המתאר של חוף הים ע"י גדרות/קירות תומכים אלו.

---

---

---

---

---

---

---

---

**ת.א. (ת"א) 127450-98 אדם טבע**  
**ודין נ' אביב ושות'**

החלטת בית המשפט:

- במקרה דגן מדובר במבנה מאסיבי, גדול, בשטח ניכר קבוע המשמש כחצרות מוגבהות, המהווה באופן ברור בניין.
- תוכנית אינה תקפה, אלא אם כן היא תואמת את התוכנית אליה היא כפופה.
- היתר בניה שלא הייתה סמכות לוועדות לתתו, דינו כאין וכאפס.

---

---

---

---

---

---

---

---

**ת.א. (ת"א) 127450-98 אדם טבע**  
**ודין נ' אביב ושות'**

החלטת בית המשפט:

- הנתבעות היו מודעות למגבלות החלות על השימוש בקרקע לפי תמ"א 13 ותב"ע 1700 ומכל מקום היה עליהן להיות מודעות לכך בעת שבנו את הפרויקט.
- לגבי אופן המדידה-קו גובה 00 הוא הקו המינימלי, כשבמקרה דגן מדובר בחריגה ברורה.

---

---

---

---

---

---

---

---

---

---



---

---

---

---

---

---

---

---

---

---



---

---

---

---

---

---

---

---

---

---

**ת.א. (ת"א) 127450-98 אדם טבע  
ודין נ' אביב ושות'**

החלטת בית המשפט:

- התוצאה הינה שאני מקבל את התביעה ונותן בזאת צו להחזרת המצב לקדמותו באופן שהנתבעים יחזירו את המצב בשטח לקדמותו, משמע למצב הדומה ככל האפשר למצב החוף הטבעי ששרר במקום בטרם הבניה של החצרות והגדרות של הקוטג'ים בחלק המערבי של הפרויקט שבהם התמקדה התובענה, כולל הריסת כל מבנה ומכשול שהוקם בחלק זה, לרבות הגדרות, הקירות, הקירות התומכים של החצרות וכולל פיתוח וביצוע עבודות בשטח הדרושות לשם הגעה לתוצאה הנ"ל.

**עת"מ 1772/08 מ.א. פלמחים כפר נופש נ'  
הועדה המחוזית ואח' –**

- במרכז העתירה עומדת תכנית בינוי של כפר נופש המשתרע בין 30-100 מטר מקו פני המים, הכולל בריכות שחיה, אזורי ישיבה לשיזוף ומנוחה ומתחם ספורט ופעילות חופית.



**עת"מ 1772/08 מ.א. פלמחים כפר נופש נ'  
הועדה המחוזית ואח' –**

- תכנית המתאר הארצית החלה במקום אסרה בניה על חוף פלמחים בתחום 100 מ' מקו החוף.
- טענת העותרים: למרות האיסור הכללי בתמ"א 13 יש סעיף ספציפי המתיר בניה באזור תיירות ונופש שהינו שטח המיועד למלונות בדרגות שונות, אכסניות, בתי הבראה ומתקנים למחנאות ומתקני נופש תיירותיים.

---

---

---

---

---

---

---

---

**עת"מ 1772/08 מ.א. פלמחים כפר נופש נ' – הועדה המחוזית ואח' –**

- טענת המשיבים – פרשנות המתירה בניה בתחום ה- 100 מ' תרוקן מתוכן את ההגנה הנדרשת על החופים מכוח האיסור בתמ"א 13
- תכנית הבינוי סותרת באופן ברור את האיסור בתמ"א.

---

---

---

---

---

---

---

---

**עת"מ 1772/08 מ.א. פלמחים כפר נופש נ' – הועדה המחוזית ואח' –**

החלטת בית המשפט :  
אושרה החלטתה של הועדה המחוזית לתכנון ולבניה.

• עדכון : <http://nadan.walla.co.il/item/2923171>  
הושג הסכם להצלת חוף פלמחים - משרדי האוצר והגנת הסביבה הודיעו כי הושג מתווה להצלת חוף פלמחים והשאריתו בידי הציבור. השר להגנת הסביבה, אבי גבאי ושר האוצר, משה כחלון, הגיעו יחד לפתרון שישאיר את חוף פלמחים פתוח לציבור. על פי הסכום שנקבע היום (ה') רשות הטבע והגנים, שתכריז על החוף כגן לאומי, תיתן שיפוי לוועדה המקומית. המשרד להגנת הסביבה, משרד האוצר, רמ"י והקרן לשטחים פתוחים יגבו את הרושם אם ויהיה צורך במימוש השיפוי.

---

---

---

---

---

---

---

---

**עת"מ (חיפה) 1143/03 אדם טבע ודין נ' הועדה המחוזית צפון – טיילת נהריה**

- עיריית נהרייה עסקה בפועל בבנייה ברצועת החוף, במרחק שאינו עולה על 100 מ' מקו המים העליון ברצועת החוף של דרום נהרייה, כאשר לטענת העירייה מדובר בשיקום רצועת החוף, כדי לאפשר לציבור להפיק הנאה מהחוף, בהיות השטח קודם לביצוע העבודות הני"ל, אתר פסולת.
- העתירה היא להורות על עצירת ביצוע עבודה הנעשית במרחק של 100 מ' מקו המים העליון ברצועת החוף של דרום נהרייה, וזאת בהיות הבנייה האמורה נוגדת את תמ"א 13.

---

---

---

---

---

---

---

---

---

---

**עת"מ (חיפה) 1143/03 אדם טבע ודין ל' הועדה המחוזית צפון – טיילת נהריה**

- הבנייה כוללת הקמת טיילת לאורך החוף ברוחב של כ- 3 עד 4 מ', אשר עתידה להיות מרוצפת באבן משתלבת, וכאשר תוואי הטיילת הוא בצמוד לכביש הפטרולים הקיים באתר.
- בחלק הדרומי של הטיילת אמור להיבנות אמפיתאטרון של טריבונות מחופות דשא שלא יבנו מחומרים קשים, אלא יותר כאלמנט גינון על דרך של בניית טרסות, לצורך מופעי חוף קטנים.
- אין חולק שכל העבודות לרבות שאר הקונסטרוקציות, שלגביהם הוצגו גם תמונות במהלך הדיון בביהמ"ש, מתבצעות בטווח של מאה מ' מקו המים, בניגוד לתמ"א 13.
- לטענת העותרת לא ניתן לבצע בנייה מסיבית כפי שהיא נעשית בפועל, ללא תכנית מפורטת.

---

---

---

---

---

---

---

---

---

---

**עת"מ (חיפה) 1143/03 אדם טבע ודין ל' הועדה המחוזית צפון – טיילת נהריה**

**החלטת בית המשפט:**

- ביסוד תמ"א 13 עומדים שתי מגמות מרכזיות: שימור מרבי של חוף הים כמשאב טבעי, ומניעת כל שימוש שאינו דורש קרבה אל החוף. המטרה הנוספת היא, שימוש החוף לייעודים ציבוריים.
- תמ"א 13 אינה פוסלת שימוש אפשרי בחוף הים לייעודים ציבוריים של כלל הציבור, אלא מבקשת למנוע שימוש באזור חוף הים לשימושים פרטיים.
- הקמת טיילת במקום בו היא מוקמת בפועל על-פי היתר הבנייה הקיים, אינה פוגעת בשתי התכליות האמורות. נהפוך הוא, בדרך ביצוע העבודה, ולאור היועצים המלווים את פרויקט בניית הטיילת, נבדק הדו-קיום האפשרי בין הים חוף, תוך התרחקות או התקרבות מתאימה לחוף הים, הגם שהבדיקה אינה מפורטת דייה.

---

---

---

---

---

---

---

---

---

---

**עת"מ (חיפה) 1143/03 אדם טבע ודין ל' הועדה המחוזית צפון – טיילת נהריה**

**החלטת בית המשפט:**

- לצד החמרה כי תוכנית צריך שתנקוט בלשון ברורה, יש חשיבות כי בידי מוסדות התכנון תותר גמישות מסוימת להתאים את הוראות התכנית למציאות משתנה. התאמה כזו יכולה להיעשות בתכנית מפורטת ללא צורך לחזור ולהביא הנושא בפני המועצה הארצית.
- המסקנה המשפטית המתבקשת היא, שבמקום שתוואי הטיילת אינו מופיע בתוכניות החלות על השטח, ואפילו מהווה הייטיילת" מבנה שניתן להקימו בשטח חוף הים, לא ניתן היה להוציא היתר.



---

---

---

---

---

---

---

---

---

---



---

---

---

---

---

---

---

---

---

---



---

---

---

---

---

---

---

---

---

---

**עת"מ (חיפה) 1143/03 אדם טבע ודין ל' הועדה המחוזית צפון – טיילת נהריה**

**החלטת בית המשפט:**

- לא ניתן לאפשר את המשך הבנייה המתבצעת, ויש להורות על תוכנית מפורטת שעניינה הקמת הטיילת לאורך כל חוף הים, הן בחלק הצפוני והן בחלק הדרומי.
- העתירה מתקבלת.

**עת"מ (חיפה) 1143/03 אדם טבע ודין ל' הועדה המחוזית צפון – טיילת נהריה**

**החלטת בית המשפט:**

א. ניתן בזה צו המורה על עצירת ביצוע עבודה הנעשית במרחק של 100 מ' מקו המים העליון ברצועת החוף של דרום נהרייה, מרח' קפלן ודרומה עד שבי ציון, וזאת בהעדר תוכנית מפורטת כנדרש, לפי פרק ד' של התוכנית המקומית ג/4427. ואולם, כדי לאפשר התארגנות לקראת הפסקת העבודות ומניעת נזקים אפשריים עקב ההפסקה האמורה, ייכנס צו זה לתוקף תוך 14 ימים מהיום.

ב. שני ההיתרים שהוצאו על ידי המשיבה מס' 2 (להלן: הועדה המקומית) ואשר ניתנו ביום 30/10/02, ואשר מספריהם 20020191 ו-20020286, בטלים, וזאת בהעדר תוכנית מפורטת לפי פרק ד' לתוכנית ג/4427.

**עת"מ (חיפה) 1143/03 אדם טבע ודין ל' הועדה המחוזית צפון – טיילת נהריה**



---

---

---

---

---

---

---

---

**חוק שמירת הסביבה החופית,  
התשס"ד-2004 – מטרות החוק**

- להגן על הסביבה החופית ואוצרות הטבע והמורשת שבה, לשקמם ולשמרם כמשאב בעל ערכים ייחודיים וכן למנוע ולצמצם במידת האפשר פגיעה בהם ;
- לשמור את הסביבה החופית והחול החופי לתועלת ולהנאת הציבור, ולדורות הבאים ;
- לקבוע עקרונות והגבלות לניהול, לפיתוח ולשימוש בני קיימא של הסביבה החופית ;

---

---

---

---

---

---

---

---

**חוק שמירת הסביבה החופית,  
התשס"ד-2004 – הגדרות**

- **"סביבה חופית"** - תחום של 300 מטר שיימדד מקו החוף של הים התיכון לכיוון היבשה וכן התחום שיימדד מקו החוף של הים התיכון לכיוון הים עד סוף מימי החופין, לרבות, ביבשה – פני הקרקע ותת הקרקע, בים - קרקעית הים ותת הקרקעית, וכן משאבי הטבע והנוף, וערכי הטבע והמורשת, ועתיקות כהגדרתן בחוק העתיקות, שבהם ומעליהם ;

---

---

---

---

---

---

---

---

**חוק שמירת הסביבה החופית,  
התשס"ד-2004 – הגדרות**

- **"קו החוף"** - קו מוגדר בקואורדינטות ומסומן על מפה, בגובה 0.75 מטר מעל אפס האיזון הארצי, לאורך חופי הים התיכון, כפי שייקבע בידי המנהל, כהגדרתו בפקודת המדידות, ויפורסם כרשומות בתוך שנה מתחילת חוק זה, ועד לפרסום האמור, כפי שיימדד בידי מודד בעל רישיון כהגדרתו בפקודת המדידות ולפי הפקודה ;

---

---

---

---

---

---

---

---

**חוק שמירת הסביבה החופית, התשס"ד - 2004**  
**– תיקון לחוק התכנון והבניה**

- תוקם ליד המועצה הארצית ועדה לשמירת הסביבה החופית.
- לא תופקד ולא תאושר תכנית החלה בתחום הסביבה החופית או חלק ממנה, אלא לאחר קבלת אישור הועדה, או אם היא תכנית מפורטת המקיימת את כל ההוראות של תכנית מיתאר מקומית שאושרה בידי הועדה.
- לא יינתן היתר לשימוש חורג בתחום הסביבה החופית, אלא באישור הועדה.
- לא יינתן היתר להקלה בתחום חוף הים, ולא יינתן היתר להקלה מגובה בנין בתחום הסביבה החופית שאינו כלול בתחום חוף הים מתכנית שאושרה לאחר המועד הקובע אלא באישור הועדה.

---

---

---

---

---

---

---

---

**חוק שמירת הסביבה החופית, התשס"ד - 2004**  
**– תיקון לחוק התכנון והבניה**

- הועדה תפעיל את סמכויותיה תוך שתיתן את דעתה לצורך בשמירה על הסביבה החופית לתועלת הציבור ולהנאתו ולשמירה על ערכי הטבע, הנוף והמורשת שבה, במסגרת מכלול השיקולים התכנוניים, לרבות שיקולי תשתית.
- לא תאשר הועדה לשמירת הסביבה החופית, תכנית או היתר הטעונים אישור בתחום חוף הים, אלא לאחר שבחנה את ההצדקה באישורם אל מול ההכרה בערך של השמירה וצמצום הפגיעה בסביבה החופית לתועלת הציבור ולהנאתו ובערך של שמירת ערכי הטבע, הנוף והמורשת, ובאופן שלא יהיה בו כדי לגרום לפגיעה במידה העולה על הנדרש בזכות הציבור למעבר חופשי לאורך תחום חוף הים ותקבע, ככל הנדרש וככל האפשר, את האמצעים הנדרשים כדי לצמצם את הפגיעה בסביבה חופית וכדי לשקם את הפגיעה בסביבה החופית, אם תיגרם פגיעה כאמור.
- הועדה תפעיל את שיקול דעתה בהתאם לסעיפים (א) ו-(ב) תוך אבחנה בין שטחים בנויים לשטחים פתוחים ומתוך דגש על שמירת השטחים הפתוחים בתחום הסביבה החופית.

---

---

---

---

---

---

---

---

**ע"מ 2273/03 אי התכלת נ' החברה**  
**להגנת הטבע (מרינה הרצליה)**

- תכניות המתאר החלות על מתחם המרינה בהרצליה מיעדות אותו לתיירות ונופש. היזמים המערערים פיתחו את המתחם תמורת זכויות בניה בו, ומשווקים את הדירות שבנו כדירות מגורים. העתירה של החברה להגנת הטבע התקבלה בערכאה הראשונה ונקבע כי הקבלנים לא יוכלו לשווק דירות שעדיין לא נמכרו כדירות מגורים אלא כיחידות מלונאיות.
- הערעור: הקבלנים טוענים כי העתירה לוקה בשיהוי וכי הגדרת "דירות נופש" כוללת דירות שאינן מיועדות להשכרה.

---

---

---

---

---

---

---

---



---

---

---

---

---

---

---

---



---

---

---

---

---

---

---

---

### טענות היזמים

- דירה הופכת לדירת נופש מכוח הימצאותה באזור שאין בו מבני ציבור שנועדו לשרת צרכים שגרתיים של אוכלוסייה המתגוררת ברובע מגורים רגיל.
- המושג "דירות נופש" אינו בהכרח "סוג של מלון", ולכן דירות אלה אינן כפופות לחובת השכרה מלונאית.
- על פי מובנו הלשוני הפשוט והרגיל של המונח, "דירת נופש" אינה יחידה מלונאית, אלא דירה שעל פי סגולתיה מתאימה לשמש לנופש.
- החלטת הערכאה הראשונה פוגעת בזכות הקניין שלהן. איסור הפיכת מתחם המרינה לשכונת מגורים לא נועד לפגוע בקניין אלא לשמור על אופיו התיירותי של האזור.

### טענות החברה להגנת הטבע

- דיני התכנון והבניה הופרו בשני עניינים מרכזיים:
- השימושים האסורים בדירות ששווקו כדירות מגורים במקום דירות נופש
- המבנה הפיסי של הדירות, אשר חרג מהנחיות משרד התיירות הרלוונטיות לדירות נופש.

### החלטת בית המשפט

- אין לקבל את פרשנות היוזמים למונח דירות נופש.
- "דירות נופש" הן דירות שנועדו לשימוש ציבורי למטרות נופש. שימוש זה שולל מגורים רגילים דרך קבע במתחם. זוהי התכלית הבסיסית העומדת ברקע השימוש בחופי הים כאזורים המיועדים לתועלת הציבור מכוח דין.
- דין טענת הפגיעה בזכות הקניין של היוזמים להידחות. חוק המקרקעין הועיד את שטחי חוף הים ל"מקרקעי יעד" שהיכולת להקנות בהם קניין פרטי הותנתה בתנאים מיוחדים (סעיף 111 לחוק המקרקעין). התשתית התכנונית במקום הגבילה מראש את היעודים והשימושים האפשריים במתחם המרינה. חברות הבניה רכשו זכויות בניה במתחם בכפוף לדין ולתכנית. זכויות הקניין שרכשו היו כפופות מלכתחילה להגבלות התכנון והשימוש הנגזרות מאופיו וייעודו של השטח.

---

---

---

---

---

---

---

---



---

---

---

---

---

---

---

---



---

---

---

---

---

---

---

---

### החלטת בית המשפט

- שלילת זכותו של הציבור לנכסים העומדים לנחלת הכלל היא זו שעשויה לעמוד בסתירה לעקרונות החוקתי האוסר על פגיעה בקניינו של אדם והפעם-בקניין הציבור.
- הסעד : יש להעמיד את הדירות (למעט אלה שנרכשו על ידי קונים לפני מתן פסק הדין בהליך הראשון) לרשות הציבור הרחב בכל דרך שהיא **במשך מרבית תקופת השנה ולמעלה ממחצית השנה במצטבר**. הוראה ברוח זו תיכלל בכל חוזה לרכישת דירה במתחם, ותחול על כל הרוכשים ועל חליפיהם, בעתיד.
- מנגנון ההשכרה אינו מוגבל מראש.

### תמ"א 1 - תכנית מתאר ארצית נוסח

#### מאוחד

- כיום קיימות קרוב ל - 300 תכניות מתאר ארציות מאושרות ובנוסף להן, כ - 30 תכניות מאושרות לתשתיות לאומיות (שגם הן במעמד של תכנית מתאר ארצית). חלק ניכר מתכניות אלה אינן חלות על פני כלל המדינה, אלא על חלקים קטנים עד מזעריים ממנה, ואין בהן ראייה תכנונית כוללת, אלא ובעיקר מענה תכנוני אד-הוק - נקודתי וספציפי.
- היקף רחב של תכניות מתאר ארציות בנושאים שונים, מסוגים שונים, תוך רמות פירוט שונות, במהדורות שונות, תוך שימוש בכלים שונים וב"שפה" שונה, יוצר, בפועל, "סבך רגולטיבי", שאינו קל להתמצאות.

### תמ"א 1 - תכנית מתאר ארצית נוסח

#### מאוחד

- סבך זה כולל לעיתים כפילויות ואף סתירות פנימיות ולעיתים אינו מעודכן ביחס לנסיבות שהשתנו (עד כדי חוסר ישימות לעיתים). כתוצאה מכל אלה, קיים לעיתים קושי רב לזהות בקלות וביעילות את המדיניות התכנונית התקפה במקום מסוים, על מלוא רבדיה והיבטיה.
- על רקע כל אלה, עלה הצורך בהאחדה ובתמצות של תכניות מתאר ארציות רבות ככל האפשר לתכנית מתאר ארצית אחת (תמ"א 1), "...אשר תשמש כלי עיקרי, פשוט ובהיר, לשמירת שטחים ורצועות לטובת שימושים ציבוריים עתידיים, כגון : שטחים פתוחים, דרכים ומסילות, מתקנים, קווי תשתיות ארציים ועוד." (מתוך החלטת הממשלה מס' 4434, מיום 18.3.2012).

---

---

---

---

---

---

---

---

---

---



---

---

---

---

---

---

---

---

---

---



---

---

---

---

---

---

---

---

---

---

**תמ"א 1 - תכנית מתאר ארצית נוסח**

**מאוחד**

- מטיוטת דברי ההסבר והוראות לפרק החופים, נראה שמדובר בשינויים מהותיים לתכנון בסביבה החופית, וביטול של תמ"א 13 התקפה. ע"פ המסמך, חופי ישראל יסווגו שלושה סוגים, כאשר ישנו הוראות ועקרונות תכנון המתאימים לכל סיווג. שלושת הסיווגים הם:
  1. חוף עירוני - למרגלות ערי החוף. עיקר תפקודו ביצירת חזית עירונית הקושרת בין העיר והים, אספקת שרותי פנאי ונופש לתושבי הערים, תיירים ונופשים.
  2. חוף כפרי - שמירת מרחב החוף ופיתוח נקודתי אקסטנסיבי למרגלות יישובים כפריים ואתרי נופש ופנאי.
  3. חוף שמור - שמירת ערכי הטבע והמורשת לאורך החופים וחשיפתם לציבור.

**תמ"א 1 - תכנית מתאר ארצית נוסח**

**מאוחד**

- הוראות התכנית כוללות, בין היתר, את ההוראה הבאה: "בכל סוגי החופים, מקו החוף ועד 30מ' ממנו ניתן לאשר את השימושים הבאים:
  - 6.1 קווי תשתית בהתאם לסעיף 6.1
 בכל סוגי החופים, בין 30מ' ועד תחום מרחק הבנייה מקו החוף ניתן לאשר שרותי חוף ושימושים נוספים בהתאם לסוג החוף כמפורט בסעיף 5."

**תמ"א 1 - תכנית מתאר ארצית נוסח**

**מאוחד**

- חוף עירוני וכפרי:
  - במרחק של 30מ' מקו החוף ועד 100מ' ממנו ניתן לאשר את השימושים הבאים:
    - טיילת חוף, מבנים לחינוך ימי, פנאי, נופש וספורט, לינת שטח, בתי קפה וקניוסקים וכן דרך גישה וחניה - לצרכי באי החוף, ככל שלא ניתן למקמם מחוץ לחוף הים. הבנייה תיקבע ככל הניתן בסמוך לעורף חוף הים. (מרחק מירבי מקו החוף).
    - מוקד חוף עירוני (או כפרי) בשטח מוגדר, הכולל שימושים לבילוי, מסחר מוטה תיירות וחוף, מרכז מבקרים, אטרקציות, מסעדות וכדומה.
 ניתן יהיה להקים מגוון מבנים על חוף הים עצמו.

---

---

---

---

---

---

---

---

**תמ"א 1 - תכנית מתאר ארצית נוסח**

**מאוחד**

- למרות ההתנגדות : אושר פרק החופים בתמ"א 1 כעת, פרק החופים יעבור במסגרת מכלול הפרקים של תמ"א 1 להערות הוועדות המחוזיות לאחר אישור שאר הפרקים.  
<http://www.globes.co.il/news/article.aspx?did=1001115>  
010
- המשך יבוא...

## חוק שמירת הסביבה החופית, התשס"ד-2004

o"ח תשס"ד, 540; תשס"ח, 16, 461, 537, 873; תשס"ט, 146; תשע"א, 104, 747.

1.

מטרות

מטרות חוק זה הן:

- (1) להגן על הסביבה החופית ואוצרות הטבע והמורשת שבה, לשקמם ולשמרם כמשאב בעל ערכים ייחודיים וכן למנוע ולצמצם במידת האפשר פגיעה בהם;
- (2) לשמור את הסביבה החופית והחול החופי לתועלת ולהנאת הציבור, ולדורות הבאים;
- (3) לקבוע עקרונות והגבלות לניהול, לפיתוח ולשימוש בני קיימא של הסביבה החופית.

2.

הגדרות [תיקון: תשס"ח, תשס"ח-2, תשע"א, תשע"א-2]

בחוק זה –

- "חול חופי" – חול לא מיוצב המצוי בתחום חוף הים;
- "חוק איסור נהיגה ברכב" – [חוק איסור נהיגה ברכב בחוף הים, התשנ"ז-1997](#);
- "חוק גנים לאומיים" – [חוק גנים לאומיים, שמורות טבע, אתרים לאומיים ואתרי הנצחה, התשנ"ח-1998](#);
- "חוק הסדרת מקומות רחצה" – [חוק הסדרת מקומות רחצה, התשכ"ד-1964](#);
- "חוק העתיקות" – [חוק העתיקות, התשל"ח-1978](#);
- "חוק התכנון והבניה" – [חוק התכנון והבניה, התשכ"ה-1965](#);
- "חוק שמירת הנקיון" – [חוק שמירת הנקיון, התשמ"ד-1984](#);
- "יום התחילה" –
- (1) לעניין הים התיכון – יום תחילתו של חוק זה;
  - (2) לעניין ים סוף – יום תחילתו של חוק שמירת הסביבה החופית (תיקון), התשס"ח-2007;
  - (3) לעניין ים כנרת – יום פרסומו של חוק הסדרת הטיפול בחופי הכנרת, התשס"ח-2008;
- "מיתקן ביטחוני" – כהגדרתו [בסעיף 159 לחוק התכנון והבניה](#);
- "מפקח הגנת הסביבה" – עובד המשרד להגנת הסביבה שהוסמך בידי השר להגנת הסביבה לפי [חוק הגנת הסביבה \(סמכויות פיקוח ואכיפה\), התשע"א-2011](#) (בחוק זה – חוק הגנת הסביבה);
- "נהיגה", "רכב" – כהגדרתם [בחוק איסור נהיגה ברכב](#);
- "נמל" – נמלי אשדוד, אשקלון, חדרה וחיפה כמשמעותם [בפקודת הנמלים \[נוסח חדש\], התשל"א-1971](#), וכן נמל אילת כמשמעותו [בפקודה האמורה](#), בתחום שיועד לו בתכנית;
- "סביבה חופית" – תחום של 300 מטר שיימדד מקו החוף של הים התיכון מקו החוף של ים סוף או מקו החוף של ים כנרת, לפי העניין, לכיוון היבשה וכן התחום שיימדד מקו החוף של הים התיכון או מקו החוף של ים סוף, לפי העניין, לכיוון הים עד סוף מימי החופין ולעניין ים כנרת –



כל תחום ים כנרת, והכל, לרבות, ביבשה – פני הקרקע ותת הקרקע, בים – קרקעית הים ותת הקרקעית, וכן משאבי הטבע והנוף, וערכי הטבע והמורשת, ועתיקות כהגדרתן בחוק העתיקות, שבהם ומעליהם;

"ערך טבע" – כהגדרתו [בחוק גנים לאומיים](#);

"פגיעה בסביבה החופית" – פעולה של אדם בסביבה החופית, לרבות כל אחת מהפעולות המפורטות בפסקאות (1) עד (6) להלן, הגורמת לשינוי ניכר במהלך ההתפתחות הטבעית או בשימור של הסביבה החופית:

(1)

פגיעה במערכות אקולוגיות המתקיימות בסביבה החופית;

(2)

פגיעה בטבלאות גידוד ומסלע, במערות ובמצוקים טבעיים, בדיונות חול ובאזורי שפך של נחלים, המצויים בסביבה החופית;

(3)

פגיעה בקו המגע בין הים ליבשה ושינויו;

(4)

פגיעה בזרימה ובתנועה הטבעית של החול החופי ומי הים;

(5)

גרימת סיכון או נזק לאזורי מחיה של מיני צומח או בעלי חיים ולרבייתם בסביבה החופית;

(6)

פגיעה באתרי מורשת ועתיקות כהגדרתם בחוק העתיקות, הנמצאים בסביבה החופית; "קו החוף" – קו מוגדר בקואורדינטות ומסומן על מפה, בגובה 0.75 מטר מעל אפס האיזון הארצי, לאורך חופי הים התיכון או לאורך חופי ים סוף, לפי העניין, וכן קו כאמור בגובה 208.80 מטר מתחת לאפס האיזון הארצי לאורך חופי ים כנרת כפי שייקבע בידי המנהל, כהגדרתו [בפקודת המדידות](#), ויפורסם ברשומות בתוך שנה מיום התחילה לעניין חופי הים התיכון או ים כנרת, לפי העניין, ובתוך שישה חודשים מתחילת חוק שמירת הסביבה החופית (תיקון), התשס"ח-2007, לעניין חופי ים סוף ועד לפרסום האמור, כפי שיימדד בידי מודד בעל רישיון כהגדרתו [בפקודת המדידות ולפי הפקודה](#);

"שטח סגור" – שטח הסגור בצו סגירה לפי [תקנה 125 לתקנות ההגנה \(שעת חירום\)](#), 1945 (בחוק זה – תקנות ההגנה);

"תחום חוף הים" – תחום של 100 מטרים שיימדד מקו החוף לכיוון היבשה וכן התחום שיימדד מקו החוף לכיוון הים, לעניין הים התיכון – עד לקו עומק מים של 30 מטרים בתוך הים או עד למרחק של 1 מיל ימי, לפי הרחוק מקו החוף שביניהם, לעניין ים סוף – עד סוף מימי החופין ולעניין ים כנרת – כל תחום ים כנרת שיימדד מקו החוף;

"תכנית" – כהגדרתה [בחוק התכנון והבניה](#);

"השר" – השר לאיכות הסביבה.

3.

צמצום הפגיעה בסביבה החופית [תיקון: תשס"ח-2]

(א)

רשות המוסמכת לתת רישיון היתר או הוראה לפעולה בתחום חוף הים, תעשה זאת, ככל האפשר, באופן שיהיה בו כדי לצמצם את הפגיעה בסביבה החופית.

(ב)

הוראת סעיף קטן (א) לא תחול על רשות מוסמכת לפי [חוק התכנון והבניה](#) ויחולו עליה ההוראות הקבועות [בחוק התכנון והבניה](#).

4.

איסור פגיעה בסביבה החופית [תיקון: תשס"ח-2]

(א)

לא יבצע אדם פעולה המהווה או העלולה להוות פגיעה בסביבה החופית אלא אם כן מתקיימים כל אלה:

(1)

הוא פעל כשבידיו אישור, רישיון או היתר שניתן לו לפי כל דין, ובהתאם לתנאיו, ולענין עבודה או שימוש שלגביהם לא נדרש היתר לפי כל דין – הוא פעל בהתאם לתכנית החלה על המקרקעין;

(2)

הפעולה המהווה או העלולה להוות פגיעה בסביבה החופית נדרשה לצורך מימוש האישור, הרישיון, ההיתר או התכנית כאמור בפסקה (1), לפי הענין;

(3)

הוא נקט את האמצעים שנקבעו, ככל שנקבעו, באישור, ברישיון, בהיתר או בתכנית כדי לצמצם את הפגיעה בסביבה החופית ולשקם במידת האפשר את הסביבה החופית ולהשיב את המצב לקדמותו.

(ב)

עם סיום הפעולה כאמור בסעיף קטן (א), ינקוט מי שבידיו האישור, הרישיון או ההיתר, או המשתמש או מבצע העבודה, לפי הענין, את האמצעים שנקבעו, אם נקבעו, באישור, ברישיון, בהיתר או בתכנית, כדי לשקם את הסביבה החופית ולהשיב, במידת האפשר, את המצב לקדמותו.

(ג)

על אף האמור בסעיף קטן (א), רשאי אדם לבצע פעולה המהווה או העלולה להוות פגיעה בסביבה החופית של ים כנרת, אם הפעולה נעשתה לשם ניהול ים כנרת כמקור מים לפי כל דין, ובלבד שהפעולה תיעשה, ככל האפשר, באופן שיהיה בו כדי לצמצם את הפגיעה בסביבה החופית.

4א.

חזקה על אדם הנוהג ברכב בתחום חוף הים [תיקון: תשע"א]

(א)

נהג אדם ברכב בתחום חוף הים או במקום רחצה מוכרז כמשמעותו [בחוק הסדרת מקומות רחצה, התשכ"ד-1964](#), אף אם הוא חורג מתחום חוף הים, חזקה היא כי ביצע פעולה המהווה או העלולה להוות פגיעה בסביבה החופית, זולת אם הוכיח כי הורשה לנהוג ברכב בתחום חוף הים או במקום רחצה כאמור, לאחת ממטרות אלה:

(1)

המטרות המנויות [בסעיף 3 לחוק איסור נהיגה ברכב](#);

(2)

ביצוע פעולות על פי דין, שאי-אפשר לבצען אלא על ידי שימוש ברכב;

(3)

ביצוע פעולות בתחום שמורת טבע או גן לאומי כהגדרתם [בחוק גנים לאומיים](#), לפי הוראות [החוק האמור](#);

(4)

ביצוע פעולות בתחום אתר עתיקות כהגדרתו [בחוק העתיקות](#), לפי הוראות [החוק האמור](#).

(ב)

(1)

האמור בסעיף קטן (א) לא יחול במקומות אלה:

(א)

תחום נמל מהנמלים המנויים [בתוספת](#), בתחום שיועד להם בתכנית, שיש בו שימוש נמלי כהגדרתו [בחוק רשות הספנות והנמלים, התשס"ד-2004](#), או שטח נוסף בתחום נמל המנוי [בתוספת](#), ששר התחבורה והבטיחות בדרכים קבע בהסכמת השר;

(ב)

דרכים שהוסדרו על פי חיקוק, ובכלל זה תחום שרשות מקומית פרסמה הודעה כי הוא מיועד להורדת כלי שיט לים, וחניונים;

(ג)

תחום מעגן, בתחום שיועד לו בתכנית, המשמש בפועל למטרה זו.

(2)

שר התחבורה והבטיחות בדרכים בהסכמת השר, רשאי, בצו, לשנות את [התוספת](#).

.ב4

הרחבת התחום לתחולת החזקה [תיקון: תשע"א]

(א)

לשם מניעת פגיעה בסביבה החופית, רשאי השר, בצו, להוסיף שטחים לתחום שבו תחול החזקה כאמור בסעיף 4א, ובלבד שלא יחרגו מתחום הסביבה החופית; הוספת שטחים כאמור הנוגעת לתחום נמל כהגדרתו בפקודת הנמלים [נוסח חדש], התשל"א-1971, תיעשה בהסכמת שר התחבורה והבטיחות בדרכים.

(ב)

שטח שהוסף לפי סעיף קטן (א), יסומן בידי מי שהשר הסמיך לכך, באופן שקבע השר לאחר התייעצות עם שר התחבורה והבטיחות בדרכים.

.5

זכות הציבור למעבר חופשי [תיקון: תשס"ח]

(א)

תחום חוף הים יהיה פתוח להליכה רגלית לכל אורכו, בכפוף להוראות סעיף זה.

(ב)

אין באמור בסעיף זה, כדי למנוע הקמת מכשול מלאכותי, גדר או מעצור אחר, החוסם את המעבר החופשי לאורך תחום חוף הים, אם הדבר נעשה בהתאם לתכנית או היתר.

(ג)

הוראות סעיף קטן (א), לא יחולו באזורים או במיתקנים כמפורט להלן:

(1)

מיתקן ביטחוני ושטח סגור;

(2)

נמל;

(א2)

מיתקן להפקת מים, אגירתם, הובלתם, הטייתם, החדרתם לתת הקרקע, הספקתם, מדידתם, ויסותם, ניטורם וכן מיתקן להולכת מי שפכים, שהוקמו כדין בתחום חוף הים של ים כנרת, ובלבד שתחומם של מיתקנים כאמור שאינו פתוח להליכה רגלית הוא התחום המזערי החיוני הנחוץ להפעלתם;

(3)

מיתקן אחסון דלק או גז, מיתקן להתפלת מים ותחנת כוח;

(4)

מיתקן גז טבעי, אלא אם כן אין הדבר סביר בנסיבות הענין;

(5)

מקום רחצה מוכרז שהכניסה אליו כרוכה בתשלום דמי כניסה בהתאם לחוק הסדרת מקומות

רחצה;

(6)

מקום רחצה מוכרז המיועד באופן קבוע או זמני לרחצה בלעדית של גברים, נשים וטף;

(7)

שמורת טבע וגן לאומי כהגדרתם בחוק גנים לאומיים;

(8)

מקרקעין בתחום חוף הים כמפורט בפסקאות משנה (א) ו-(ב) להלן:

(א)

מקרקעין שערב יום התחילה אינם מקרקעי ישראל כמשמעותם בחוק-יסוד: מקרקעי ישראל (בפסקה זו – מקרקעי ישראל), כל עוד אין למדינה, לרשות הפיתוח או לקרן הקיימת לישראל זכות להחזיק בהם;

(ב)

מקרקעי ישראל שערב יום התחילה היתה לאדם זכות שכירות לגביהם – כל עוד זכות השכירות

לא פקעה;

(9)

אזורים או מיתקנים אחרים שקבע השר בצו, ובכלל זה אזור או מיתקן שהכניסה אליו והשימוש בו מוגבלים מטעמי ביטחון, בטיחות או הגנה על ערכי טבע, וכן אזורים בתחום חוף הים של ים סוף המשמשים את נמל אילת, שקבע שר התחבורה והבטיחות בדרכים, בהסכמת השר, ובלבד שמתקיימת בהם פעילות של תפעול הנמל.

(ד)

אם קיימת במקרקעין כאמור בסעיף קטן (ג) זכות מעבר וגישה לציבור באותם מקרקעין או בחלקם, בין אם מכוח תכנית ובין אם מכוח כל דין אחר, לא יהיה באמור בסעיף קטן (ג) כדי להביא לשלילת זכות זו.

.6

היטל להגנת הסביבה החופית [תיקון: תשס"ח-4]

(א)

השר, באישור ועדת הפנים ואיכות הסביבה של הכנסת, יקבע בתקנות היטל להגנת הסביבה החופית, על בעל, מחזיק או מפעיל של מיתקן הנמצא בתחום חוף הים, שהוא מסוג המיתקנים שקבע השר; היטל לפי סעיף זה ישולם לקרן לשמירת הניקיון כמשמעותה בחוק שמירת הניקיון (להלן – הקרן לשמירת הניקיון), וישמש למטרות האמורות [בסעיף 1](#).

(ב)

בתקנות כאמור בסעיף קטן (א) יקבע השר סוגי מיתקנים אשר הקמתם, קיומם או הפעלתם גורמים לפגיעה בסביבה החופית.

(ג)

שיעור ההיטל, אופן הצמדתו, דרכי תשלומו וגבייתו ייקבעו בהסכמת שר האוצר.

.7

עונשין [תיקון: תשס"ח-4, תשע"א]

(א)

העושה אחד מאלה, דינו – מאסר שישה חודשים או כפל הקנס האמור [בסעיף 61\(א\)\(4\) לחוק העונשין](#), התשל"ז-1977 (להלן – חוק העונשין); נעברה העבירה בידי תאגיד, דינו – ארבע פעמים הקנס האמור [בסעיף 61\(א\)\(4\) לחוק העונשין](#):

(1)

מבצע פעולה המהווה או העלולה להוות פגיעה בסביבה החופית, בניגוד להוראות [סעיף 4\(א\)](#);

(2)

אינו נוקט את האמצעים לשיקום הסביבה החופית ולהשבת המצב לקדמותו בהתאם להוראות [סעיף 4\(ב\)](#);

(3)

מקים מכשול, גדר או מעצור אחר החוסם את המעבר החופשי לאורך תחום חוף הים, בניגוד להוראות [סעיף 5\(ב\)](#).

(ב)

מי שאינו מבצע צו שנמסר לו לפי הוראות [סעיף 9](#), דינו – מאסר שנה או קנס, כאמור [בסעיף 61\(א\)\(4\) לחוק העונשין](#); נעברה העבירה בידי תאגיד, דינו – כפל הקנס האמור.

(1ב)

עבר אדם עבירה לפי סעיף קטן (א) בנסיבות מחמירות, דינו – מאסר שלוש שנים או כפל הקנס הקבוע לעבירה; בסעיף זה, "נסיבות מחמירות" –

מעשה שגרם נזק או פגיעה מהותית בסביבה.

(2ב)

עבירה לפי סעיף זה היא עבירה מסוג העבירות של אחריות קפידה.

(3ב)

על עבירה לפי סעיף קטן (א), שנעשתה באמצעות רכב, יחולו הוראות [סעיפים 27 ו-27א לפקודת התעבורה](#), בשינויים המחויבים.

(ג)

היתה העבירה עבירה נמשכת, רשאי בית המשפט להטיל קנס נוסף, בשיעור של חמישה אחוזים מהקנס הקבוע לאותה עבירה, לכל יום שבו נמשכת העבירה, מיום מסירת התראה, או ממועד מאוחר יותר שנקבע בה אם נקבע; על מסירה לפי סעיף זה יחולו הוראות [סעיף 237 לחוק סדר הדין הפלילי \[נוסח משולב\]](#), [התשמ"ב-1982](#), בענין המצאת מסמכים, בשינויים המחויבים; לענין זה, "התראה" – התראה בכתב בידי מי שהשר הסמיכו לענין זה.

(ג)

(1)

בשל עבירה שעבר אדם לפי סעיפים קטנים (א) או (ב), שכתוצאה ממנה השיג טובת הנאה או רווח, לעצמו או לאחר, רשאי בית המשפט להטיל עליו קנס בשיעור טובת ההנאה או הרווח שהשיג כאמור, נוסף על כל עונש אחר.

(2)

לענין סעיף קטן זה, "טובת הנאה" – לרבות הוצאה שנחסכה.

(3)

אין בהוראות סעיף קטן זה כדי לגרוע מהוראות [סעיף 63 לחוק העונשין](#).

(ד)

קנס שהוטל בשל עבירה לפי חוק זה ישולם לקרן לשמירת הניקיון וישמש למטרות האמורות [בסעיף 1](#).

(ה)

על אף האמור בסעיף קטן (ד), קנס שהטיל עובד של רשות מקומית או שהוטל בבית משפט עקב הפעלת סמכותו של עובד רשות מקומית, ישולם לקופת הרשות המקומית.

7א.

עבירות קנס [תיקון: תשע"א]

(א)

השר, בהסכמת שר המשפטים ובאישור ועדת הפנים והגנת הסביבה של הכנסת, רשאי להכריז, בצו שיפורסם ברשומות, על עבירה לפי חוק זה כעל עבירת קנס; הוראות [סעיף 221\(ד\) לחוק סדר הדין הפלילי \[נוסח משולב\]](#), [התשמ"ב-1982](#) (בחוק זה – חוק סדר הדין הפלילי), לא יחולו לענין הכרזה על עבירת קנס לפי סעיף קטן זה.

(ב)

על אף הוראות [סעיף 221\(ב\) לחוק סדר הדין הפלילי](#), רשאי השר, בהסכמת שר המשפטים, לקבוע שיעור קנס העולה על סכום הקנס הקבוע בסעיף האמור לעבירה לפי חוק זה שנקבעה כעבירת קנס, וכן לעבירת קנס חוזרת, נוספת או נמשכת שעבר אותו אדם, או בהתחשב בסוג העבירה ובנסיבות ביצועה, ובלבד שסכום הקנס לא יעלה על עשרה אחוזים מסכום הקנס המרבי הקבוע לאותה עבירה.

8.

אחריות נושא משרה בתאגיד

(א)

נושא משרה בתאגיד חייב לפקח ולעשות כל שאפשר למניעת עבירות לפי [סעיף 7](#) בידי תאגיד או בידי עובד מעובדיו; המפר הוראה זו, דינו – קנס כאמור [בסעיף 61\(א\)\(4\) לחוק העונשין](#); לענין סעיף זה, "נושא משרה בתאגיד" – מנהל פעיל בתאגיד, שותף, למעט שותף מוגבל, או פקיד האחראי מטעם התאגיד על התחום שבו בוצעה העבירה.

(ב)

נעברה עבירה לפי [סעיף 7](#) בידי תאגיד או בידי עובד מעובדיו, חזקה היא כי נושא משרה בתאגיד הפר את חובתו לפי סעיף קטן (א), אלא אם כן הוכיח כי עשה ככל האפשר כדי למלא את חובתו.

9.

צו למניעה או להסרתה של הפגיעה בסביבה [תיקון: תשס"ח-2]

(א)

נוכח השר או מי שהוא הסמיך לענין זה כי נגרמת פגיעה בסביבה החופית בניגוד להוראות חוק זה או כי קיימת הסתברות גבוהה שתיגרם פגיעה כאמור, וטרם הוגש כתב אישום, רשאי הוא לצוות על מי שגרם לפגיעה או על מי שעומד לעשות כן, להפסיק את הפעולה הגורמת לפגיעה ולנקוט את האמצעים הדרושים לשיקום הסביבה החופית, ולהשבת המצב לקדמותו, ככל

האפשר, או להימנע מעשיית הפעולה, לפי הענין, הכל באופן ובתוך תקופת הזמן שתיקבע בצו ושתיחילתה במועד מסירתו; לענין סעיף זה, "פגיעה בסביבה החופית" – כהגדרתה [בסעיף 2](#), לרבות הקמת מכשול, גדר או מעצור אחר החוסם את המעבר החופשי לאורך תחום חוף הים, בניגוד להוראות [סעיף 5](#).

(ב)

צו לפי סעיף זה, לגבי פעילות ביטחונית, יינתן בהסכמת שר הביטחון.

(ג)

מי שלא קיים הוראות צו שניתן לפי סעיף זה, רשאי השר או מי שהוא הסמיך לענין זה, לבצע את הנדרש לפי הצו; משעשה כן, יהיה מי שנצטווה אך לא מילא אחר הוראות הצו חייב בתשלום כפל ההוצאות שהוצאו, לקרן לשמירת הניקיון; על גבייתן של הוצאות שהוצאו לפי סעיף זה תחול [פקודת המסים \(גביה\)](#).

(ד)

מי שהשר הסמיך לענין ביצוע צו כאמור בסעיף קטן (ב), יהיו נתונות לו הסמכויות הנתונות למפקח לפי הוראות [סעיף 12\(ג\)](#).

(ה)

על מסירת צו לפי חוק זה יחולו הוראות [סעיף 237 לחוק סדר הדין הפלילי \[נוסח משולב\]](#), [התשמ"ב-1982](#), בדבר המצאת מסמכים, בשינויים המחויבים.

10.

בקשה לביטול צו על ידי בית משפט

(א)

הרואה עצמו נפגע על ידי צו שהוצא לפי הוראות [סעיף 9](#), רשאי להגיש לבית המשפט, המוסמך לדון בעבירה נושא הצו, בקשה לביטולו.

(ב)

הגשת בקשה לביטול צו, לפי הוראות סעיף קטן (א), אינה מתלה את תוקפו של הצו, כל עוד לא החליט בית המשפט אחרת; החליט בית המשפט להתלות את תוקפו של הצו במעמד צד אחד, תידון הבקשה במעמד הצדדים בהקדם האפשרי, ולא יאוחר מתום שבעה ימים מיום ההחלטה.

(ג)

בית המשפט רשאי לבטל את הצו, לאשרו או לשנותו.

11.

סמכויות בית משפט [תיקון: תשע"א]

(א)

הוגש כתב אישום בשל עבירה לפי חוק זה, רשאי בית משפט ליתן צו עשה, צו אל תעשה וכל סעד אחר, ככל שיראה לנכון בנסיבות הענין, לרבות לביצוע צו לפי [סעיף 9](#), והכל כדי למנוע, להפסיק או לצמצם פגיעה בסביבה החופית כתוצאה מביצוע העבירה או כדי לשמור את תחום חוף הים במצב נקי, ולמנוע את הישנות העבירה.

(ב)

על צו שהוציא בית משפט לפי סעיף קטן (א) יחולו הוראות [סעיף 20\(ב\) ו-\(ד\) עד \(ח\) לחוק המים, התשי"ט-1959](#), בשינויים המחויבים.

(ג)

בית המשפט שהרשיע אדם בעבירה לפי חוק זה, רשאי, בגזר הדין, נוסף על כל עונש שיטיל

–

(1)

לצוות עליו לתקן כל פגיעה שגרם לסביבה החופית ולשקמה, או לנקות את תחום חוף הים, לפי הענין;

(2)

לחייבו בתשלום ההוצאות שהוצאו לתיקון הפגיעה, לשיקום הסביבה החופית או לניקוי תחום חוף הים כאמור בפסקה (1), אם הגיש התובע או מי שהוציאן בקשה לבית המשפט; לענין סעיף קטן זה, "הוצאות" – לרבות הוצאות סבירות לתכנון ופיקוח על שיקום הסביבה החופית, או על ניקיון תחום חוף הים, אם פיקוח כאמור נדרש;

(3) בוצעה העבירה באמצעות רכב – לפסול אותו אדם מהחזיק ברישיון נהיגה לתקופה שלא תעלה על 120 ימים; החליט בית המשפט על פסילת רישיון כאמור, יודיע על כך לרשות הרישוי, כהגדרתה בפקודת התעבורה; על סעיף זה יחולו הוראות [סעיף 42 לפקודת התעבורה](#), בשינויים המחויבים.

(ד) הורשעו בעבירה יותר מאדם אחד, רשאי בית המשפט, בהחלטה כאמור בסעיף קטן (ג)(2), להטיל את תשלום ההוצאות על כולם או על חלקם, יחד או לחוד, או לחלק את התשלום ביניהם, הכל כפי שייראה לו בנסיבות הענין.

(ה) על גביית סכום ההוצאות שנקבע לפי סעיף זה יחולו הוראות [פקודת המסים \(גבייה\)](#).

(ו) לא פסק בית המשפט בבקשה לפי סעיף זה לגופה, לא יגרע הדבר מזכותו של מי שהוציא את ההוצאות לתבען בתובענה רגילה.  
12.

מפקחים [תיקון: תשס"ח-3, תשע"א, תשע"א-2]

(א) בלי לגרוע מסמכות השר למנות מפקחי הגנת הסביבה, רשאי השר להסמיך מפקחים לענין חוק זה מקרב כל אחד מאלה:

(1) עובדי המדינה שאינם עובדי משרדו;

(2) עובדי רשות העתיקות;

(3) עובדי הרשות לשמירת הטבע והגנים הלאומיים.

(ב) לא ימונה מפקח לפי הוראות חוק זה, אלא אם כן מתקיימים בו כל אלה:

(1) משטרת ישראל הודיעה, לא יאוחר משלושה חודשים מיום קבלת פרטי העובד, כי היא אינה מתנגדת להסמכתו מטעמים של ביטחון הציבור, לרבות בשל עברו הפלילי;

(2) הוא קיבל הכשרה מתאימה בתחום הסמכויות שיהיו נתונות לו לפי חוק זה, כפי שהורה השר בהסכמת השר לביטחון הפנים;

(3) הוא עומד בתנאי כשירות נוספים ככל שהורה השר, בהתייעצות עם השר לביטחון הפנים.

(ג) לשם פיקוח על ביצוע הוראות חוק זה, רשאי מפקח שהוסמך לפי סעיף קטן (א) (בסעיף זה – מפקח) –

(1) לדרוש מכל אדם למסור לו את שמו ומענו ולהציג לפניו תעודת זהות או תעודה רשמית אחרת המזהה אותו;

(2) לערוך מדידות או ליטול דגימות של חומרים, וכן למסור את המדידות והדגימות למעבדה, לשמור אותן או לנהוג בהן בדרך אחרת;

(3) להיכנס למקום, לרבות לכלי תחבורה כהגדרתו בחוק הגנת הסביבה כשהוא נייח, ובלבד שלא ייכנס למקום המשמש למגורים, אלא על פי צו של בית משפט.

(ד) התעורר חשד לביצוע עבירה לפי הוראות חוק זה, רשאי מפקח שהוא עובד הרשות לשמירת הטבע והגנים הלאומיים –

(1) לחקור כל אדם הקשור לעבירה כאמור, או שעשויות להיות לו ידיעות הנוגעות לעבירה כאמור; על חקירה לפי פסקה זו יחולו הוראות [סעיפים 2 ו-3 לפקודת הפרוצדורה הפלילית \(עדות\)](#), בשינויים המחויבים;

(2) לבקש מבית המשפט צו חיפוש ולבצעו לפי [סעיפים 23 ו-24\(א\)\(1\) לפקודת סדר הדין הפלילי \(מעצר וחיפוש\) \[נוסח חדש\], התשכ"ט-1969](#) (בסעיף זה – פקודת מעצר וחיפוש); על חיפוש ותפיסת חפצים יחולו הוראות [סעיפים 26 עד 29 ו-33 עד 42 לפקודת מעצר וחיפוש](#), בשינויים המחויבים, כאילו הם נעשו בידי שוטר או קצין משטרה, לפי העניין.

(ה) לשם גילוי עבירה לפי [סעיף 4\(א\)](#), שנעשתה באמצעות רכב, יהיו נתונות למפקח שהוסמך לעניין חוק זה ולעניין פסקה (2) – גם למפקח הגנת הסביבה, גם סמכויות אלה:

(1) סירב אדם להיענות לדרישת מפקח, על פי סמכותו בהתאם להוראות סעיף זה, והיה חשש שיימלט או שזהותו אינה ידועה, רשאי המפקח לעכבו עד לבואו של שוטר, ויחולו על עיכוב כאמור הוראות [סעיף 75\(ב\) ו-\(ג\) לחוק סדר הדין הפלילי \(סמכויות אכיפה – מעצרים\), התשנ"ו-1996](#), בשינויים המחויבים;

(2) יהיה למפקח או למפקח הגנת הסביבה יסוד להניח כי נעברה לעיניו עבירה לפי חוק זה, ברכב שאינו נושא תו רישום או סימן זיהוי אחר שנקבע לפי [פקודת התעבורה](#), רשאי הוא לעכבו בתחום חוף הים או במקום רחצה מוכרז, לפי העניין, או בסמיכות לאזורים אלה, למעט באזור מיושב או בדרך עירונית, דרך שאינה דרך עירונית ודרך מהירה, כדי לאפשר את הפעלת סמכויותיו לפי סעיף זה או לפי [פרק ג' לחוק הגנת הסביבה](#), לפי העניין.

(ו) מפקח לא יפעיל את סמכויותיו לפי חוק זה כלפי המדינה ומוסדותיה, ואולם מפקח שהוא עובד המדינה רשאי להפעיל את סמכויותיו כלפי המדינה ומוסדותיה, למעט כלפי מערכת הביטחון, כהגדרתה [בסעיף 10 לחוק הגנת הסביבה](#).

13.

תחולה על המדינה

חוק זה חל על המדינה.

14.

מערכת הבטחון – סייג לתחולה

הוראות [סעיפים 3 ו-4](#) לא יחולו על מיתקן ביטחוני ובתחומו, לרבות על פעילות המתבצעת בו או בקשר אליו או להקמתו, על הסמכות, על ההליכים ועל התנאים למתן היתר למיתקן כאמור, לפי [פרק ו' לחוק התכנון והבניה](#), וכן על פעילות ביטחונית המתבצעת בשטח סגור; ואולם בהליכים למתן היתר למיתקן ביטחוני בתחום חוף הים, תתחשב הועדה למיתקנים ביטחוניים, כמשמעותה [בסעיף 160\(1\) לחוק התכנון והבניה](#), ככל האפשר, בהוראות חוק זה, ופעילות המתבצעת בידי מערכת הביטחון בתחום הסביבה החופית שאינה טעונה היתר לפי [חוק התכנון והבניה](#) תבוצע ככל האפשר, בהתאם להוראות חוק זה.

15.

שמירת דינים [תיקון: תשס"ח-2]

(א)

הוראות חוק זה באות להוסיף על הוראות כל דין, ואין בהן כדי לגרוע מהוראות [חוק שמירת הניקיון, חוק הסדרת מקומות רחצה, התשכ"ד-1964](#), לרבות סמכות שר הפנים לאשר גביית דמי כניסה למקום רחצה, [חוק גנים לאומיים וחוק העתיקות](#).

(ב)



לעניין ים כנרת, אין בהוראות חוק זה כדי לגרוע מהוראות לפי [חוק המים, התשי"ט-1959](#), [חוק הפיקוח על קידוחי מים, התשט"ו-1955](#), [חוק הניקוז וההגנה מפני שיטפונות, התשי"ח-1957](#), [חוק תאגידי מים וביוב, התשס"א-2001](#), וכן מסמכויותיהם לפי כל דין של מנהל הרשות הממשלתית למים ולביוב, מועצת הרשות האמורה ומועצת המים, כמשמעותם [בחוק המים](#).

16.  
ביצוע ותקנות

השר לאיכות הסביבה ממונה על ביצוע חוק זה, למעט תיקון [חוק התכנון והבניה](#) לפי [סעיף 21 להלן](#), והוא רשאי, באישור ועדת הפנים ואיכות הסביבה של הכנסת, להתקין תקנות לביצועו.

17.

הנוסח שולב [בחוק שמירת הנקיון, התשנ"ב-1992](#).

18.

הנוסח שולב [בחוק למניעת מפגעים סביבתיים \(תביעות אזרחיות\), התשנ"ב-1992](#).

19.

הנוסח שולב [בחוק הסדרת מקומות רחצה, התשכ"ד-1964](#).

20.

הוראות מעבר [תיקון: תשס"ח]

אין בהוראות חוק זה כדי לפגוע בכל אחד מאלה:

(1)

עיסוק, פעולה, שימוש או עבודה שניתן לגביהם אישור, היתר או רישיון כדין לפני יום התחילה;

(2)

תכנית שהיא בת תוקף ערב יום התחילה, וכל עוד התכנית בת תוקף או תבנית מפורטת המקיימת את כל הוראותיה של תכנית מיתאר מקומית שהיא בת תוקף כאמור;

(3)

התחייבות חוזית כתובה וחתומה, שענינה זכויות בניה או שימוש במקרקעין בתחום הסביבה החופית, ושניתנה כדין ובסמכות בידי המדינה, ערב פרסומה של הצעת חוק שמירת הסביבה החופית, התשס"ג-2003, ברשומות.

21.

הנוסח שולב [בחוק התכנון והבניה, התשכ"ה-1965](#).

22.

תחילה

תחילת חוק זה בתום 3 חודשים מיום פרסומו ברשומות.

[תיקון: תשע"א]

## תוספת (סעיף 4א)

נמל אילת; נמל אשדוד; נמל אשקלון; נמל חדרה; נמל חיפה; נמל יפו; נמל מעגנות ים סוף; נמל מרינה – לי הרצליה; נמל מרינה אשדוד; נמל מרינה אשקלון; נמל מרינה אתרים תל אביב; נמל עכו; נמל תל אביב; נמל מרינה אילת.

---

- **אריאל שרון**  
ראש הממשלה

- **יהודית נאות**  
השרה לאיכות הסביבה

- **משה קצב**  
נשיא המדינה

- **ראובן ריבלין**  
יושב ראש הכנסת



---

---

---

---

---

---

---

---

**שימור מול פיתוח -  
השמירה על השטחים  
הפתוחים**

---

---

---

---

---

---

---

---

**נתוני רקע**

- שטחה של מדינת ישראל קטן במיוחד (כ- 21,671 קמ"ר) בהשוואה למרבית מדינות העולם.
- אוכלוסייתה של מדינת ישראל, המונה מעל ל- 6 מליון נפש, הופכת את ישראל לאחת המדינות הצפופות בעולם, עם 272.8 נפש לקמ"ר.

---

---

---

---

---

---

---

---

**הקונפליקט פיתוח מול שימור**

- פיתוח פיזי קשור קשר בל ינותק עם ענייני הגנת הסביבה, מעצם העובדה כי הן פיתוח והן מערכות טבע דורשים שטח לקיומם.
- ברוב המקרים רווחת האחד נעשית על חשבון השני.
- לאור לחצים לטובת פיתוח הקרקע, נדונות סוגיות של פיתוח מול שימור, לעיתים תכופות בגופי התכנון והממשלה.

---

---

---

---

---

---

---

---



---

---

---

---

---

---

---

---



---

---

---

---

---

---

---

---

**הקונפליקט פיתוח מול שימור**

- בשנים האחרונות החל להיטמע מונח חדש – פיתוח בר קיימא (מקורו לראשונה בדו"ח האו"ם משנת 1997).
- משמעותו – ניצול משאבים, לרבות משאבי קרקע, תוך כדי שמירה עליהם עבור הדורות הקיימים והדורות הבאים.

**תפקיד הולקחש"פ - הועדה לשמירה על קרקע חקלאית ושטחים פתוחים**

- סע' 156 (א) לחוק אוסר על שימוש בקרקע חקלאית, אלא בהתאם לתוספת הראשונה.
- סע' 1 לתוספת מורה על הקמת הולקחש"פ.
- בניגוד לתפקידה של הועדה בנוגע להכרזת קרקע חקלאית, תפקידה בנוגע לשמירה על שטחים הפתוחים אינו מוגדר.
- בפועל אין לוועדה זו אוריינטציה סביבתית מובהקת לפי הרכבה (רק נציג אחד לשר להבנת הסביבה מתוך 14 החברים בה).

**תמ"א 35 - תכנית מתאר ארצית משולבת לבניה לפיתוח ולשימור מס' 35**

- מטרת התכנית בין היתר:
  - א. מתן מענה תכנוני לצרכי הבניה והפיתוח ל מדינת ישראל, תוך הכוונת עיקר הפיתוח למרקמים העירוניים, וצמצום תופעת הפירבור...
  - ו. שמירה על עתודות קרקע לדורות הבאים, תוך כדי שמירה על ערכי טבע, חקלאות, נוף, ומורשת...
  - ח. צמצום של נזקים סביבתיים והשפעות של מטרדים, על פי עקרונות של פיתוח בר קיימא.

---

---

---

---

---

---

---

---



---

---

---

---

---

---

---

---



---

---

---

---

---

---

---

---

**תמ"א 35 - תכנית מתאר ארצית משולבת לבניה לפיתוח ושימור מס' 35**

- עקרונות התכנית:  
 1. פיתוח צמוד דופן  
 2. שמירה על רצף שטחים פתוחים ועל שטחים בעלי רגישות נופית סביבתית  
 3. צפיפות ממוצעת נטו מינימלית למגורים  
 4. מערכות תשתית ותחבורה ציבורית  
 5. חידוש עירוני

**השמירה על השטחים הפתוחים - שטח נוף כפרי פתוח - ע"א 8116/99 תחנת הדלק בגבעת עדה**

עובדות המקרה:

- הגדרת שטח נוף כפרי פתוח – שטחים המיועדים "לשימוש חקלאי, נוף כפרי, ישובים כפריים, מתקני תיירות ונופש, מתקנים ומוסדות הקשורים להתיישבות הכפרית, מתקנים אחרים המשולבים בשטח הכפרי הפתוח ושטחים המיועדים לשימור הנוף הפתוח" (תמ"א 31).

**השמירה על השטחים הפתוחים - שטח נוף כפרי פתוח - ע"א 8116/99 תחנת הדלק בגבעת עדה**

עובדות המקרה:

- תמ"א 31 שאושרה בשנת 1993, הגבילה את השימושים המתורים בשטחי נוף כפרי פתוח.
- עפ"י התכנית הבניה בשטח זה תהיה בעלת אופי כפרי ותותר במסגרת תחומי השטח המיועד לבניה לישובים. ביתרת השטח תותר כל פעילות שאינה פוגעת באופי הפתוח של השטח, ובתנאי שלא יהפוך לשטח עירוני בנוי.

---

---

---

---

---

---

---

---

**השמירה על השטחים הפתוחים -  
שטח נוף כפרי פתוח - ע"א 8116/99  
תחנת הדלק בגבעת עדה**

עבודות המקרה:

- בשנת 1997 אישרה הועדה המקומית הקמת תחנת תדלוק ושירותי דרך בשטח חקלאי של כ-6 דונם, הממוקם לצד כביש הגישה לגבעת עדה, והוציאה היתרי בניה.
- אדם טבע ודין עתרה נגד מתן היתרי הבניה ונגד התכנית.

---

---

---

---

---

---

---

---

**השמירה על השטחים הפתוחים -  
שטח נוף כפרי פתוח - ע"א 8116/99  
תחנת הדלק בגבעת עדה**

השאלה לדיון:

- האם הקמת תחנת תדלוק ושירותי דרך היא "פעילות שאינה פוגעת באופיו הפתוח של השטח (כולל תיירות, נופש ומערכות תשתית) ובתנאי שלא יהפוך לשטח עירוני בנוי", כאמור בתכנית.

---

---

---

---

---

---

---

---

**השמירה על השטחים הפתוחים -  
שטח נוף כפרי פתוח - ע"א 8116/99  
תחנת הדלק בגבעת עדה**

טענת אדם טבע ודין:

- הקמת תחנת דלק נכנסת לגדר "בניה" ולא לגדר "פעילות".
- אין להתיר בשום אופן בניה של תחנות תדלוק או של כל מבנה אחר בשטח, כיון שמטרת תמ"א 31 היא לשמור על צביונם של השטחים הפתוחים, ומשום שהוראותיה מחייבות כי הבניה בשטח נוף כפרי פתוח תהיה בעלת אופי כפרי, ותותר במסגרת תחומי השטח המיועד לבניה של ישובים או בסמוך אליהם בלבד.

---

---

---

---

---

---

---

---



---

---

---

---

---

---

---

---



---

---

---

---

---

---

---

---

**השמירה על השטחים הפתוחים - שטח נוף כפרי פתוח - ע"א 8116/99 תחנת הדלק בגבעת עדה**

טענת אדם טבע ודין:

- תחנת הדלק הנדונה לא מוקמה באזור המיועד לבניה או בסמוך לשוב (השוב הקרוב נמצא במרחק של כ-2 ק"מ ממנה).

טענת היועמ"ש לממשלה:

- התכנית אינה קובעת איסור גורף על בניה ביתרת השטח המיועד לנוף כפרי פתוח, ושם מותרת פעילות, לרבות בניה, אם היא עומדת בשני תנאים: האחד, היא אינה פוגעת באופיו הפתוח של השטח, והשני, היא אינה הופכת אותו לשטח עירוני בנוי.

**השמירה על השטחים הפתוחים - שטח נוף כפרי פתוח - ע"א 8116/99 תחנת הדלק בגבעת עדה**

החלטת בית המשפט העליון (השופט אנגלרד):

- בניה בשטח נוף כפרי תותר רק "במתכונת מצומצמת ומוגבלת מאד, שאינה פוגעת באופיו הפתוח של השטח".
- במקרה הנדון – "אני מתקשה להבין כיצד ניתן לומר שהקמת תחנת תדלוק ושירותי דרך מסוג ג', על שטח של כששה דונם, ובהם 1000 מ"ר שטח בנוי, מקומות חניה, משאבות דלק, מיכלי דלק, דרכי גישה, שירותי רכב ועוד, לא תפגע באופיו הפתוח של השטח. שטח מבונה בעל שתי קומות ולצדו חנויות

**השמירה על השטחים הפתוחים - שטח נוף כפרי פתוח - ע"א 8116/99 תחנת הדלק בגבעת עדה**

החלטת בית המשפט העליון (השופט אנגלרד):

- וכישי גישה הנדרשים לרכבים כבדים, מאבד בהכרח את אופיו כשטח פתוח... כיסוי שטח של כששה דונם בבטון ובמלט יפגע בתשתית האקולוגית, בחי ובצומח ובתכסית השטח. תחנת תדלוק תהווה מטרד חזותי בולט שאינו משתלב בנוף".
- תוצאת הדיון – ביטול ההיתר שניתן והחזרת המקרה לדיון במועצה הארצית או בוועדת המשנה של המועצה הארצית לנושאים תכנוניים עקרוניים, שבסמכותן לאשר שימושים שלא לפי מדיניות התמ"א מנימוקים מיוחדים.

---

---

---

---

---

---

---

---



---

---

---

---

---

---

---

---



---

---

---

---

---

---

---

---

**השמירה על השטחים הפתוחים**

הוספת נתיב תחבורה - עע"מ 10112/02 כביש 1

השאלה במרכז הדין:

- האם מותר על פי דין לבנות נתיב שלישי במסלול העולה ירושלים שלא על פי תכנית מפורטת ובלא שהוכן תסקיר השפעה על הסביבה?
- מהם הליכי התכנון הנדרשים על פי דין עד שניתן יהא – ברשות ובסמכות – להחל בביצוע העבודות להרחבת הכביש העולה ירושלים?
- ביהמ"ש המחוזי קבע כי ניתן להתחיל בעבודות לאלתר וכי אין צורך בהכנתה של תכנית מפורטת על פי דין (תכנית שתחייב מצידה עריכתו של תסקיר השפעה על הסביבה).

**השמירה על השטחים הפתוחים**

הוספת נתיב תחבורה - עע"מ 10112/02 כביש 1

טענות היזמים:

- הוספת הנתיב תקטין את צפיפות כלי הרכב בשני הנתיבים הקיימים
- הנתיב הימני יוכל לשמש משאיות כבדות ואיטיות ושני הנתיבים האחרים ישמשו את שאר כלי הרכב
- מדובר בכביש שבו תאונות דרכים תדירות עקב צפיפותו.
- העבודות המתוכננות כוללות הרחבת שולי הכביש הצרים, וישור עקומות מסוכנות.

**השמירה על השטחים הפתוחים**

הוספת נתיב תחבורה - עע"מ 10112/02 כביש 1

טענות המתנגדים:

- הכביש עובר באזור שהוכרז גן לאומי.
- המדובר באזור בו יש צמחיה עשירה ונדירה, האופיינית להרי ירושלים.
- לגן חשיבות היסטורית ולאומית הקשורה להקמת המדינה ולשחרור ירושלים.
- הכביש הוא "אחת הנקודות הסמליות החשובות במדינה, בה מקבל המונח "העלייה לירושלים" ביטוי פיוסי מוחשי".
- הכביש שומר עדיין על נופי קדם תנ"כיים.



---

---

---

---

---

---

---

---



---

---

---

---

---

---

---

---



---

---

---

---

---

---

---

---

**השמירה על השטחים הפתוחים**

הוספת נתיב תחבורה - עע"מ 10112/02 כביש 1

התכניות שנבחנו:

- תמ"א 3 לדרכים משנת 1976 – התעורר ספק לגבי פרשנותה, וקבעה בסעיף 15 כי "תכנית זו אינה מבטלת תוקפן של תכניות בנות תוקף"
- צו משנת 1964 לפי פקודת הדרכים שאפשר התווייתה של דרך, סלילתה או סגירתה, אף ללא צורך בהיתר בניה.
- תכנית מתאר מקומית "מטה יהודה" משנת 1973, שהכביש נמצא בתחומה, ואיננה בגדר תכנית מפורטת. התכנית מחייבת הכנתה של תכנית מפורטת ותסקיר השפעה על הסביבה כתנאי לביצוע הכביש.

**השמירה על השטחים הפתוחים**

הוספת נתיב תחבורה - עע"מ 10112/02 כביש 1

החלטת בית המשפט:

- אין להקיש מקיומו של העדר חובה לקבל היתר בניה, לפטור מהכנתה של תכנית מפורטת. גוף ציבורי כמדינה ניתן אולי לפוטרו מהיתר בניה, ואלם רחוקה עוד הדרך מכאן ועד המסקנה כי יינתן לו לאותו גוף פטור מהכנתה של תכנית מפורטת.
- תכנית המתאר המקומית מחייבת הכנתה של תכנית מפורטת עד שהמדינה תותר להרחיב את הכביש, ותכנית מפורטת זו גוררת אחריה חובת הכנתו של סקר השפעה על הסביבה והנוף לרבות תכנית לשיקום פצעי הנוף.

**השמירה על השטחים הפתוחים**

הוספת נתיב תחבורה - עע"מ 10112/02 כביש 1

החלטת בית המשפט:

- המושג תכנית מפורטת, אין הוא מושג טכני גרידא בדיני התכנון והבניה. צירוף התיבות "תכנית מפורטת" אינו אלא קיצור לשון למצבור ערכים ואינטרסים של היחיד ושל הכלל – שחברה חפצה ביקרם.
- עקרון השקיפות עקרון תשתית הוא בהתנהלותו של השלטון במשטר דמוקרטי. השקיפות מבטיחה ביקורת מתמדת וצמודה על פעילות בעלי השררה.
- בצידו של עקרון השקיפות שוכן לו – והולך עימו יד ביד – עקרון הדמוקרטיזציה של ההליך המנהלי – עקרון שיתופם של היחיד והכלל במעשה השלטון והמינהל.

---

---

---

---

---

---

---

---

**השמירה על השטחים הפתוחים**

הוספת נתיב תחבורה - עע"מ 10112/02 כביש 1

החלטת בית המשפט:

- מטרת שיתופו של הציבור היא כפולה: ראשית לשתף את הציבור במלאכת ההתקנה, ולאפשר לגורמים מעוניינים להביע עמדתם ולהשפיע על שיקול הדעת של בעל הסמכות.
- בנוסף, המטרה היא לאפשר לבעל הסמכות לקבל תמונה רחבה וכוללת מהגורמים אשר סביר כי להם המידע הרב והמפורט ביותר בנושא.
- ערים או לקשיים שהכרעתנו גוררת בעקביה. צרכי התחבורה דוחקים. העומס בכביש הולך ומתעצם. פרסומה של תכנית מפורטת וההליכים בעקבותיה יוסיפו ויעכבו את הרחבת הכביש.

---

---

---

---

---

---

---

---

**השמירה על השטחים הפתוחים**

הוספת נתיב תחבורה - עע"מ 10112/02 כביש 1

החלטת בית המשפט:

- אלא שבה בעת לא נוכל להשלים עם הפטרנליזם שהמשיבים מבקשים לכפות על היחיד והכלל. אם אמנם יש למשיבים פתרונות ראויים להרחבת הכביש, מדוע שלא יפעלו במהרה וישתפו את הציבור בפתרונות אלה?
- הפגיעה בדוקטרינת השקיפות ובעיקרון הדמוקרטיזציה של הליכי התכנון היא כה עמוקה וקשה עד שלא ניתן להשלים עם ביצוען של העבודות המתוכננות ללא תכנית מפורטת שתעמוד לביקורת הציבור.
- הערעור התקבל.

---

---

---

---

---

---

---

---




---

---

---

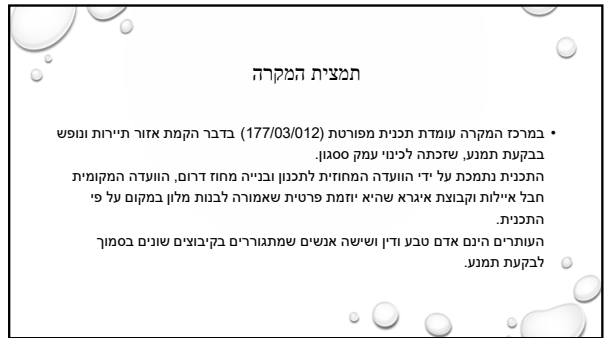
---

---

---

---

---




---

---

---

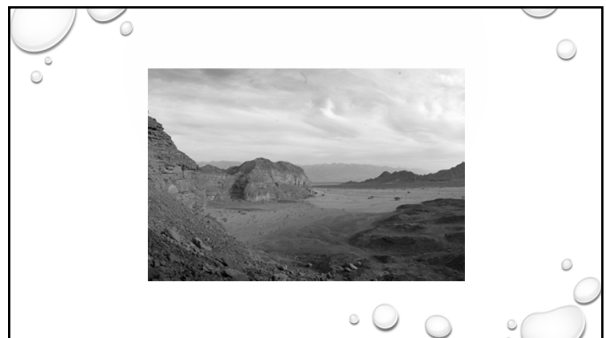
---

---

---

---

---



---

---

---

---

---

---

---

---



---

---

---

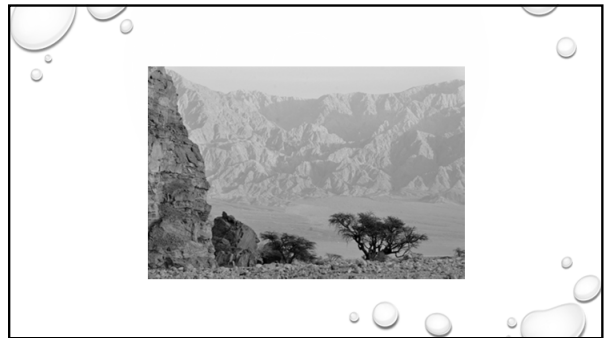
---

---

---

---

---



---

---

---

---

---

---

---

---



---

---

---

---

---

---

---

---

---

---

**טענות העותרים נגד התכנית**

- א. התוכנית המפורטת סותרת את הוראות תוכנית המתאר;
- ב. התוכנית המפורטת סותרת הוראות תקנות התכנון והבניה;
- ג. על פי הוראות תמ"א 35, תוכנית המתאר הארצית לבניה, לא היה מקום לאשר את התוכנית.

---

---

---

---

---

---

---

---

---

---

**טענה ראשונה – סתירה לתכנית המתאר**

- הסעיף הרלבנטי בתוכנית המתאר: "אזור תיירות נופש המסומן בתשריט באות ב'. בשטח זה יוקמו בנוסף לשימושים המפורטים בסעיף א' לעיל גם מוקדי תיירות כולל תכליות כמלונאות, תיירות, נופש ומרפא ושירותים הלוויים אליהם. המוקד יכלול מלון אחד בשטח כולל של עד 8% מסך השטח בגובה שאינו עולה על 3 קומות. תנאי למתן היתר הבניה בשטח זה הוא אישור תכנית מפורטת שתכלול תכנית בינוי, פריסת המבנים, גובהם ופירוט חומרי הבניה, באופן שישתלבו בנוף".
- אזור ב' כולל 300 דונם. 8% מכך הינו 24 דונם. בהתאם, היה על היזם לתכנן את המלון במתחם בגודל האמור.

---

---

---

---

---

---

---

---

---

---

**טענה ראשונה – סתירה לתכנית המתאר**

- סתירה 1 - התוכנית המפורטת מציעה "מערך בינוי מלונאי פרוס ומפוזר... בעל ארבע מקבצים לשימוש מלונאי נשא". המבנים האמורים פזורים על פני 200 דונם מתוך 300 דונם של אזור ב'. המבנים כוללים אגף ספא, אגף אטרקציות, מלון ארבע על ארבע, חניות לרכבים פרטיים וחניות לאוטובוסים. אולם, המלון אמור להשתרע על 24 דונם בלבד.
- סתירה 2 - הוראות התוכנית המפורטת כוללות תוספת של בניית 6000 מ"ר לטטחי שירות ו- 12,000 מ"ר לבניה בתת הקרקע וזאת בנוסף ל- 24 דונם. חישוב פשוט מגלה כי מדובר ב- 42 דונם המהווים 14% מאזור ב' ולא 8% כפי שנקבע בתוכנית המתאר.

---

---

---

---

---

---

---

---

---

---



---

---

---

---

---

---

---

---

---

---



---

---

---

---

---

---

---

---

---

---

**טענה ראשונה – סתירה לתכנית המתאר**

הכרעת בית המשפט:  
 ההיתר בתוכנית המפורטת לבנות מלון בשטח כולל של 42 דונם ולא 24 דונם, בהתאם לתוכנית המתאר מהווה פגם ברור.  
 תכנית המתאר קבעה את גודל המלון והתוכנית המפורטת התעלמה מכך. נכון שמדובר בתוספת בנייה מסוג מסוים - שטחי שירות ובנייה בתת הקרקע. אך הסתירה עומדת בעינה.  
 הפער בין שתי התוכניות הוא 42 דונם לעומת 24 דונם - 14% מהשטח ולא 8%.  
 אין הכרח שהמלון ייבנה בתוך יחידת שטח אחת של 8 אחוז. משמע, כל עוד השטח הסלול אינו עובר את ה- 8 אחוז, ניתן לפרוס את איזור המלון באופן שישתרע על שטח גדול יותר.

**טענה שלישית – פגמים לפי תמ"א 35**

• סעיף 9.1 לתמ"א 35 :  
 "מכלול נופי - תכנית החלה בשטח המסומן כמכלול נופי תופקד רק אם התקיימו התנאים הבאים:  
 9.1.1 שקל מוסד תכנון את הפיתוח המוצע בהתחשב בצורך בפיתוח זהיר ומבוקר בשטחים הכלולים במכלול נופי, שטחים עתירי ערכים של טבע, חקלאות, נוף ומורשת.  
 9.1.2 הגוש למוסד תכנון נספח נופי-סביבתי...  
 9.1.5 תכנית מקומית המיועדת שטח לבינוי העולה על 500 מ"ר תופקד רק אם התקבל אישור המועצה הארצית."

**טענה שלישית – פגמים לפי תמ"א 35**

• קיימת דרישה לקבל אישור מהמועצה הארצית ואישור כזה לא התקבל.  
 • בהתאם לסעיף 9.1.2, יש להגיש למוסד התכנון נספח נופי סביבתי. נספח כזה מוגדר בסעיף 11 לתמ"א. עיון בסעיף האמור מלמד שמדובר בנספח שכולל בתוכו סקירה רחבה ומקיפה בכל הקשור לאיכות הסביבה. במקרה זה לא הוגש נספח כזה.

---

---

---

---

---

---

---

---

---

---

**טענה שלישיית - פגמים לפי תמ"א 35**

- הכרעת בית המשפט:
- דין לפי סעיף 9.1.1 לא התקיים והועדה המחוזית אף לא נמקה באופן משכנע מדוע לא נערך דיון בהתחשב במהות התכנית הפגיעה רצינית.
- המדובר בדרישה לשקול את נושא התכנית תוך התחשבות "בצורך בפיתוח זהיר ומבוקר המלווים במכלול נופי, שטחים עתירי ערכים של טבע". הוראה כזו מחייבת שיקול יסודי של פרטי התכנית. קיומו של דיון ברוח עקרונות תמ"א 35 היה מגביר את עומק בדיקת התכנית.
- מנגנון הנספח נועד לפקח על שיקולי איכות הסביבה והוא חסר. בל נשכח כי התמ"א קובעת שקיומו של דיון והנקמת ההחלטה הינם תנאים לאישור או להפקדת התכנית. גם בכך יש ללמד על מרכזיות העניין.

---

---

---

---

---

---

---

---

---

---

**טענה שלישיית - פגמים לפי תמ"א 35**

- הכרעת בית המשפט:
- העלה מן המקובץ ששמו שילוב בין היבט דינוי לבין היבט מהותי שיחדיו מצביעים על פגיעה חמורה בשלטון החוק.
- שיקול מרכזי נוסף הוא מהות העניין. מדובר באזור ייחודי. תאור העותרים לפיו מדובר ב"שטח אשר נשמר עד היום הזה כשטח מדברי בתולי של נופי בראשית" אינה הפרזה אלא קולעת למציאות. דווקא באזור כזה חשיבות ההקפדה על הערך של איכות הסביבה עומדת במלא קומתה.

---

---

---

---

---

---

---

---

---

---

**טענה שלישיית - פגמים לפי תמ"א 35**

- הכרעת בית המשפט -הסעד:
- העתירה מתקבלת באופן הבא: מוסד התכנון הוא משיבה 1 (הועדה המקומית לתכנון ולבנייה מחוז דרום) יקיים דיון. בהקדם ככל שניתן, על פי המתווה המפורט בסעיף 17.3 לתמ"א 35. בדיון זה ישקלו ההוראות הרלוונטיות בתמ"א 35 וכפי שנקבע לעיל. בסביבות העניין, כדי לקדם את תכלית המטרה בקיומו של דיון ושהסעד יהא תכליתי, על משיבה 1 להזמין נספח סביבתי או דו"ח הדומה לו מגורם אובייקטיבי שיתייחס גם לגודל שטח המלון ואופן פריסתו. הוראה זו תאפשר דיון בנושאים שהובאו לעיל בפריזמה של איכות הסביבה. לאחר קיומו של דיון, משיבה 1 תנמק כל מסקנה אליה תגיע - להשאיר את החלטת האישור על כנה, לבטלה או לשנותה. בית המשפט זה אינו מביע כל עמדה לגופו של עניין, פרט לכך שראוי שהנושאים שאוזכרו לעיל ישקלו על ידי מוסד התכנון - משיבה 1, במסגרת דיון לפי סעיף 17.3 לתמ"א 35.

---



---



---



---



---



---



---



---

**המשך השתלשלות הדברים**

- במרואר 2014 אישרה העדה המחוזית מחדש את תכניתו של יואב אגרא.  
[HTTP://SASCgon.ORG/INDEX.HTML](http://sascgon.org/index.html)
- הוגש ערר למועצה הארצית.
- המאבק היבוני נמשך... איננו נרתמים  
[HTTP://WWW.TEVA.ORG.IL/?CATEGORIES=232&ARTICLEID=2515](http://www.teva.org.il/?CATEGORIES=232&ARTICLEID=2515)
- העמדה של התנועה הסביבתית פיתוחה של "בקעת תמנע" המתבסס על האטרקטיביות של תיירות המדבר לסוגיה, מחייב ראייה מערכתית כוללת. יש חשיבות גדולה לכך שלא תהיה פגיעה בשטחים טבעיים חדשים אלא למצות את עמדות הקרקע בשטחים המפורים הקיימים או בסמוך אליהם. החלופה המוצעת היא גם אטרקטיבית למלאות - וגם מהווה חלק מפרויקט תמנע שכבר מפותח. כך שלא יצטרכו לפתח במקום תשתיות נוספות שיפגעו בסביבה הייחודית. קבלת החלופה תהווה חזקת ליום לקדם את התיירות המדברית. זאת תוך פגיעה מינימלית בנסס המדברי שלנו. חשוב לזכור כי פגיעה בעמק סגנון משמעותה פגיעה בציבור רחב אשר רואה במדבר בכלל ובעמק סגנון בפרט מקום קסום בו ניתן לברוח מהשגרה ולהנות מנופי בראשית ייחודים.

---



---



---



---



---



---



---



---

**המשך השתלשלות הדברים**

- העמדה של התנועה הסביבתית - מבוססת על נסחת האיזון של פיתוח בר קיימא: פיתוחה של "בקעת תמנע" המתבסס על האטרקטיביות של תיירות המדבר לסוגיה, מחייב ראייה מערכתית כוללת. יש חשיבות גדולה לכך שלא תהיה פגיעה בשטחים טבעיים חדשים אלא למצות את עמדות הקרקע בשטחים המפורים הקיימים או בסמוך אליהם. החלופה המוצעת היא גם אטרקטיבית למלאות - וגם מהווה חלק מפרויקט תמנע שכבר מפותח. כך שלא יצטרכו לפתח במקום תשתיות נוספות שיפגעו בסביבה הייחודית. קבלת החלופה תהווה חזקת ליום לקדם את התיירות המדברית, וזאת תוך פגיעה מינימלית בנסס המדברי שלנו. חשוב לזכור כי פגיעה בעמק סגנון משמעותה פגיעה בציבור רחב אשר רואה במדבר בכלל ובעמק סגנון בפרט מקום קסום בו ניתן לברוח מהשגרה ולהנות מנופי בראשית ייחודים.



---

---

---

---

---

---

---

---



---

---

---

---

---

---

---

---



---

---

---

---

---

---

---

---

**מקרה פארק אריאל שרון והמאבק  
על עמק ססגון –  
פיתוח בר קיימא והקונפליקט בין  
שימור לפיתוח**

בג"צ 3017/05 חברת הזרע (1939)  
בע"מ ואח' נ' המועצה הארצית לתכנון  
ובניה ואח'  
עת"מ (ב"ש) 264/08 אדם טבע ודין נ'  
הועדה המחוזית

**מהות התכנית**

- עיקרה של תכנית פארק איילון הינו בהקמת פארק מטרופוליני בשטח התחום בצידו הצפוני על ידי שכונת דרום תל-אביב והספארי, בצידו הדרומי על ידי מועצה מקומית אזור והעיר חולון, במזרח על ידי כביש מס' 4, ובמערב על ידי שכונת קריית שלום בתל-אביב. שטחה הכולל של התכנית הינו כ- 8,000 דונם.



---

---

---

---

---

---

---

---

תמונת שטחי הפארק




---

---

---

---

---

---

---

---

תמונת שטחי הפארק




---

---

---

---

---

---

---

---

מהות התכנית

- בתחומי שטח התכנית נכללים, בין היתר, שטחי פארק דרום שבתל-אביב, אדמות חקלאיות השייכות לבית הספר החקלאי מקווה ישראל, מזבלת חירייה אשר נסגרה זה מכבר, ומיועדת בתכנית להפיכתה לשטח ציבורי בר-שימוש, וכן שטחים חקלאיים שונים.

---

---

---

---

---

---

---

---

**הטענות העיקריות בעתירה-טענה ראשונה**

- העותרת מבקשת כי תבוטל החלטת הולנת"ע מיום 23.11.2004, הדוחה את התנגדויותיה לתכנית פארק איילון, וכי המועצה הארצית לתכנון ולבנייה תקיים דיון חוזר בתכנית ובהתנגדויות. לטענתה, החלטת הולנת"ע נתקבלה בחוסר סמכות, והיא לוקה בחוסר סבירות.

---

---

---

---

---

---

---

---

**הטענות העיקריות בעתירה-טענה שניה**

- ההחלטה לדחות את התנגדויותיה של חברת הזרע אינה סבירה. תכנית הפארק אינה ישימה מבחינה כלכלית, וקיומה כ"אות מתה" יגרום נזקים רבים לסביבה.
- בהיעדר מקורות מימון, תכנית הפארק בגדר תגרום לנזק כלכלי וחברתי אדיר בהקפיאה שטח עצום בגודלו במרכז גוש דן ומדינת ישראל. מצב זה גם יפגע בתושבי שכונת דרום תל-אביב וינציח את רמת חייהם ואיכות חייהם הירודות.

---

---

---

---

---

---

---

---

**הטענות העיקריות בעתירה-טענה שניה**

- הפארק המתוכנן אינו פארק מטרופוליני, אלא פארק לשימושי ספורט ופנאי, המיועד בעיקר להזחת האוכלוסייה המתגוררת בסמיכות אליו, ומכאן, שגודלו אינו פרופורציונלי לשימושיו המיועדים.

---

---

---

---

---

---

---

---

**הטענות העיקריות בעתירה-טענה שניה**

- הקמת הפארק תוביל להקטנה משמעותית במלאי המקרקעין המיועד לבנייה באזור תל-אביב והמרכז, המצומצם ממילא, באופן שיגרום לפגיעה דמוגרפית וכלכלית קשה בתושבי המרכז;
- בתכנית הפארק אין כל התייחסות לצורך במערכות השקייה ותשתית מתאימות לצורך הקמת הפארק ותחזוקתו השוטפת, שעלותה צפויה להיות גבוהה ביותר.

---

---

---

---

---

---

---

---

**הטענות העיקריות בעתירה-טענה שניה**

- כמו כן, אין מענה הולם בתכנית לבעיות הניקוז של נחל איילון; בהיעדר מימון לתחזוקת הפארק ולפיקוח עליו באופן שוטף, יהפוך הפארק בלילות לשטח שומם, שיהווה מקום מסתור לזנות ולפשיעה;
- לעומת זאת, בניית שכונת מגורים יוקרתית בשולי הפארק, כפי שהציעה ותכננה העותרת, היא האמצעי היעיל ביותר לשיקום שכונות בדרום תל-אביב, שתושביהן מצויים במעמד סוציו-אקונומי נמוך.

---

---

---

---

---

---

---

---

**הטענות העיקריות בעתירה-טענה שניה**

- הקמתה תוביל להגדלת ההשקעות באזור, ולמשיכת אוכלוסיות איתנות בעלות מעורבות חברתית-ציבורית גבוהה, שתבאנה עימן תועלת לאזור.

---

---

---

---

---

---

---

---



---

---

---

---

---

---

---

---



---

---

---

---

---

---

---

---

**הכרעת בית המשפט-העתירה  
נדחית**

- בנסיבות אלה נראה, כי הסמכתה בדיעבד של ועדת המשנה לשמוע התנגדויות כמוה כהסמכתה מלכתחילה, ויש בה כדי להכשיר את הפגם המינהלי שנפל.

**הכרעת בית המשפט-  
העתירה נדחית**

- שאלת דרכי מימונו של פארק עירוני רחב ידיים הינה שאלה מקצועית מורכבת שיש לה פנים לכאן ולכאן. גורמים מומחים שונים מחזיקים בעמדות שונות ומנוגדות בשאלה זו.
- תכנית פארק איילון מייעדת שטח נרחב בתל-אביב כ"שטח ירוק" שנועד לבילוי, טיול, ועיסוקי פנאי למיניהם של תושבי האזור. חשיבותה של התכנית לקידום רווחת התושבים בעיר צפופת-אוכלוסין אינה צריכה הדגשה.

**הכרעת בית המשפט-העתירה  
נדחית**

- ההליך התכנוני להקמת הפארק מקדם את האינטרס הציבורי, ומקיים גם את הזכויות הדיוניות המהותיות של הגורמים בעלי הענין שהיו מעורבים בו.
- ככל שנפלו בהליך פגמים, הם תוקנו, וסופם שלא פגמו פגימה מהותית כלשהי בתוקפה של התכנית, ובהליכים לאישורה.

---

---

---

---

---

---

---

---

**הכרעת בית המשפט-העתירה  
נדחית**

- השיקולים המקצועיים של מוסדות התכנון ביחס לפרטי התכנית גופה מצויים בתחום שיקול דעתם המקצועי הנרחב, ומכל מקום, לא הונח יסוד לטענת אי-סבירות בהפעלת שיקול דעת זה.
- המשיבים החליטו להקים במרכזה של מדינתנו הצפופה ורווית הבטון והמלט פארק לרווחת תושבי האזור בפרט, ולמען תושבי המדינה בכלל.

---

---

---

---

---

---

---

---

**הכרעת בית המשפט-העתירה  
נדחית**

- פארק זה מיועד להיות "ריאה ירוקה" ויעמוד במרכז השטח האורבני הצפוף ביותר במדינת ישראל.
- במרוצת השנים ופיתוח הארץ, נראה כי פעמים רבות גופי התכנון והבניה נתנו את מירב תשומת הלב לבנייה ולא דווקא לתכנון לטווח ארוך, הכולל בתוכו שטחים פתוחים וריאות ירוקות לרווחת תושבי המדינה.

---

---

---

---

---

---

---

---

**הכרעת בית המשפט-העתירה  
נדחית**

- אכן, "דומה כי הקפדנו יתר על המידה בעבר להלביש את הארץ בשלמת בטון ומלט, ולא דאגנו די לפרוש לה - גם במרכזה - מרבדי גנים".
- אולם בשנים האחרונות עם התגברות המודעות לחשיבות ההגנה על הסביבה ואיכותה למענו ולמען הדורות הבאים, החלו גופי התכנון להביא בכלל חשבון שיקולים אלו, ויש המכנים שיקולים אלו בשם כולל - "פיתוח בר-קיימא".

---

---

---

---

---

---

---

---

**הכרעת בית המשפט-העתירה  
נדחית**

- "הרעיון ביסוד מושג זה הוא, לאפשר המשך פיתוח ושימוש במשאבים, תוך מניעת פגיעה שאינה ניתנת לשיקום בנכסי טבע ובמשאבים הטבעיים. דהיינו, פיתוח ללא כליית משאבים וללא יצירת נזקי סביבה בלתי הפיכים, אשר יותירו את העולם עני יותר"
- מדיניות של פיתוח בר-קיימא "עונה על צרכי ההווה אך גם לזקחת בחשבון את האינטרסים של החברה בעתיד ... לשמירה על הסביבה יש חלק מרכזי במדיניות זו"

---

---

---

---

---

---

---

---

**הכרעת בית המשפט-העתירה  
נדחית**

- במסגרת זאת נודעת חשיבות מרובה לשמירה על השטחים הפתוחים ופיתוח ריאות ירוקות בשטחים צפופי אוכלוסין, כמו הפארק אשר נמצא במרכזה של עתירה זו, בדומה לפארקים המטרופולינים הקיימים ברחבי העולם. ראוי לציין כי מעתירה זו עולה כי הרעיון להקמת גנים ציבוריים באזור תל אביב עלה עוד בשנים הראשונות של המדינה על ידי ראש הממשלה הראשון דוד בן גוריון, אולם, מאז ועד היום הצפיפות עלתה ונוצר צורך ציבורי בפארק מטרופוליני.

---

---

---

---

---

---

---

---

**הכרעת בית המשפט-העתירה  
נדחית**

- דומה כי אין חולק על החשיבות שבפיתוחו של פארק איילון למען דור זה והדורות הבאים. נכון הדבר כי כמו בכל נושא תכנוני אחר, גם בתכנונו של פארק זה יכולות להיות גישות שונות והשקפות שונות.
- ברור הוא כי כל גישה והשקפה תהיה מגובה בחוות דעת מקצועיות ובנימוקים כבדי משקל יותר או פחות, וזאת בייחוד מקום בו כל החלטה בדבר שטח מקרקעין במרכזה של הארץ יכולה להיות בעלת השפעה כלכלית מרחיקת לכת.

---

---

---

---

---

---

---

---



---

---

---

---

---

---

---

---



---

---

---

---

---

---

---

---

### הכרעת בית המשפט-העתירה נדחית

- אולם, במסגרתו של הליך משפטי זה בפני בית המשפט הגבוה לצדק השאלה היא, אם יש מקום שבית משפט זה יתערב בהחלטת מוסדות התכנון המקצועיים.
- במקרה דנן לא ניתן לומר כי החלטות הרשויות המוסמכות חרגו ממתחם הסבירות.

### המאבק על עמק ססגון




?

### המאבק על עמק ססגון- מתוך פסק הדין

• מדובר באיזור יחודי.  
 • תאור העותרים לפיו מדובר בשטח אשר נשמר עד היום הזה כשטח מדברי בתולי של נופי בראשית אינה הפרזה אלא קולעת למציאות.  
 דווקא באזור כזה חשיבות ההקפדה על הערך של איכות הסביבה עומדת במלוא קומתה



## הירוקים ניצחו, העתיד יבכה

ושלא יעבדו עליכם

06:59 02.01.2009 מאת: נחמיה שטרסלר

>> יואב איגרא הוא איש איום ונורא. הוא רוצה להרוס את הנגב הפורח לטובת איזה פרויקט תיירותי מיותר. הוא רוצה לחסל את פיסת הקרקע החופשית האחרונה בנגב ולהתחרות בעשרות הפרויקטים שעומדים להתבצע בקרוב ובמאות אנשי העסקים שעומדים בתור להשקיע בישראל, בעיקר בנגב.

מזל שיש את אנשי עמותת אדם טבע ודין שמגינים עלינו מפני אנשים רעים כמו איגרא. הם חוגגים השבוע ניצחון גדול. בפנייה המי-יודע-כמה לבית המשפט, הם הצליחו לעכב שוב את התוכנית לבניית המלון בבקעת תמנע, 25 ק"מ מאילת.

עכשיו יאלץ איגרא להופיע שוב בפני ועדת התכנון המחוזית, להגיש להם עוד תסקיר השפעה על הסביבה (המי-יודע-כמה) ולהתפלל שבכל זאת יאפשרו לו לסכן את כספו ולהשקיע עשרות מיליונים בפרויקט מיוחד במינו, שהוא חולם להקים בפינה קטנטנת במדבר הענק והשומם.

מדובר בפרויקט שאיגרא מנסה לקדם כבר שש שנים. פרויקט שקיבל את כל האישורים מרשות הטבע והגנים ואת כל הברכות ממשרדי הממשלה. יש לו אפילו אישור בנייה. תוכניתו היתה לעלות על הקרקע באפריל. אבל אישורים לא עושים רושם על הירוקים. לא אכפת להם מבני אדם. לא חשובים להם 600 מקומות העבודה שייצור בפרויקט. לא מזיזים להם הפעילות במשק, התיירות ומאזן התשלומים. מה שחשוב להם זה להרוס כל פרויקט של פיתוח וקידמה. אלפית אחוז מהמדבר חשובה להם יותר מכל אדם חי ונושם.

בדיוק כפי שנלחמו נגד כביש מספר 6 ומנעו את סלילתו במשך חמש שנים - ופגעו בכך בצמיחה, בתעסוקה וברווחה של תושבי הנגב והגליל - כך הם ממשיכים עכשיו לגרום עוול לתושבי אילת, הקיבוצים סביבה ולכל תושבי ישראל שמחכים לפרויקט המיוחד הזה.

יואב איגרא, בעל השליטה במלון הרודס באילת, הוא מבין גדול בתחום. התוכנית שלו היא להקים קומפלקס תיירותי-אקולוגי, יחיד במינו בישראל, ליד פארק תמנע. לפי בקשת רשות הטבע והגנים, המלון יהיה בן 2 קומות במקום 3, כדי לא לפגוע בנוף. יהיו שם אולמות לכנסים, בריכות שחייה ואפילו ערוץ מים זורמים. המים יגיעו ממתקן אקולוגי שיטור את מי השופכין של המלונות באתר, למים ראויים לשימוש בנחל המלאכותי.

הכנסות הקומפלקס לא יגיעו רק מהמלונות, אלא גם מכל האטרקציות שיוצרו סביב, כולל כמובן סיורים במדבר. אם יהיו מספיק אטרקציות, מסעדות יפות ואווירה טובה, יגיעו לא רק תיירים מחו"ל, אלא גם ישראלים ליום אחד של כיף בתמנע - והנגב יקבל זריקת עידוד. אבל זה רע. כי כיף לאנשים זה פסול. צריך להרחיק אותם מהטבע - תוך שימוש בסיסמה מזויפת של הגנה על הטבע, שמאחוריה אינטרסים פוליטיים ציניים וקידום אישי.

הם רוצים שאיגרא יתייאש. שיחזור לקנדה. שיבנה שם פרויקטים ומלונות. שייתן לנו כבר מנוחה כדי שנוכל להמשיך ולשקוע בחוסר מעש, באי פיתוח, באבטלה נעימה, כי מה שחשוב זה לא רווחת בני האדם - אלא שפירית הביצה.

**הצעה חדשה: לדחות הגדלת הלימות ההון לסוף 2010**

מאחורי הקלעים, בשקט-בשקט, מתנהל מאבק בין האוצר לבנק ישראל בעניין מחנק האשראי במשק.

הגופים המוסדיים - קופות הגמל וקרנות הפנסיה - הפסיקו לתת אשראי. הם חוששים מגל פדיונות נוסף של הציבור, ולכן מתבצרים בנזילות ולא חולמים אפילו לתת אשראי לבעלי עסקים. מי שנכווה ברותחין נזהר בצוננין.

כך שמערכת הבנקאות נשארה לבדה. רק היא מסוגלת להגדיל את נפח האשראי לעסקים, וכך להזרים חמצן הכרחי למשק. אבל הבנקים פועלים בדיוק בכיוון ההפוך - הם מעלים את מחיר האשראי ומקטינים את כמותו.

המפקח על הבנקים תובע מהבנקים לשפר את הלימות ההון (היחס בין הון הבנק להיקף האשראי שהוא נותן) לרמה של 12% עד סוף 2009. פירוש הדבר: הגדלה מתונה מאוד של האשראי הבנקאי.

האוצר מוכן לתת ערבות מדינה לגיוס 6 מיליארד שקל על ידי מערכת הבנקאות, להגדלת ההון, בתנאי שחלק מהכסף ישמש להגדלת נפח האשראי. אבל הבנקאים אומרים שהם רוצים להשתמש בכסף רק כדי להגדיל את ההון - כי המפקח דורש את הגדלתו לפי כללי "באזל 2".

בבנק ישראל יש הבדלים קטנים בגישה. הנגיד, סטנלי פישר, רואה גם את טובת המשק, ומעוניין שהבנקים יגדילו את היקף האשראי שהם נותנים. אבל רוני חזקיהו, המפקח על הבנקים, שם דגש רב יותר על יציבות הבנקים. הרי אם בנק ייפול, יאשימו אותו בראש ובראשונה.

אז מה הפתרון? האוצר מציע לדחות את הדרישה להלימות הון של 12% לסוף 2010. חזקיהו מתנגד, וכך גם הנגיד. ההחלטה על כך תיפול בקרוב. היא תקבע אם ההאטה ב-2009 תהיה נסבלת - או שתידרדר למיתון מסוכן.

---

---

---

---

---

---

---

---



---

---

---

---

---

---

---

---



---

---

---

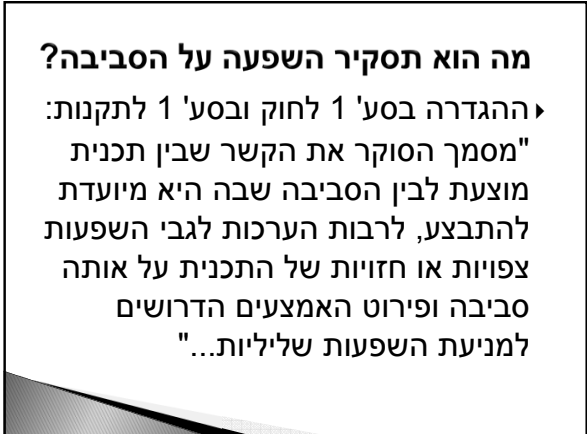
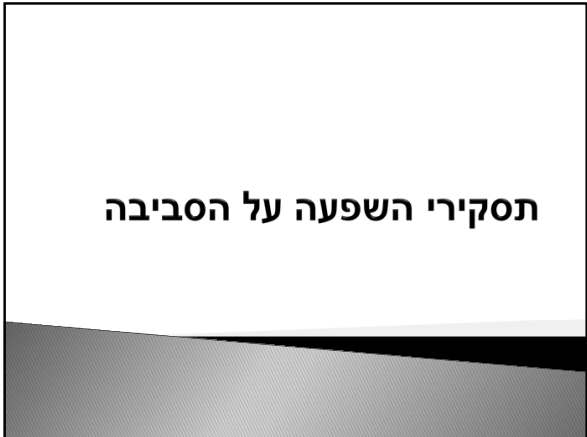
---

---

---

---

---



---

---

---

---

---

---

---

---

**מה בוחן התסקיר?**

► התסקיר אמור לבחון - בצורה מקצועית ואובייקטיבית - את רגישות הסביבה ואת השפעת פרויקט הפיתוח המתוכנן עליה. התסקיר הוא כלי המעמיד בידי הרשויות, היזם והציבור מידע מספיק כדי להגיע להחלטה אם אובדן משאבי הטבע (כגון קרקע, אוויר נקי, מים), או עוצמת חשיפת התושבים למפגעים (כגון אוויר מזוהם ורעש), הם סבירים ביחס לתרומתו הכלכלית והחברתית של הפרויקט.

---

---

---

---

---

---

---

---

**כיצד משיג התסקיר את מטרתו?**

► על סמך המידע שבתסקיר יכולים מקבלי ההחלטות לאשר את הקמתו של פרויקט, להעמיד בפניו סייגים, לשנותו בצורה זו או אחרת, או אף לבטלו כליל. המטרה היא, שבסופו של דבר, פגיעתן של פעולות פיתוח במשאבי הסביבה תהיה מזערית. מצד שני, תסקיר גם יכול להקטין חששות לא מוצדקים בדבר השפעות שליליות של פרויקט כלשהו על סביבתו.

---

---

---

---

---

---

---

---

**מתי נדרשת הכנתו של תסקיר ?**

► הכנת תסקיר השפעה על הסביבה נדרשת, על ידי מוסדות התכנון השונים, במקרה של ייזום תוכניות פיתוח גדולות ומורכבות, שהשפעותיהן על הסביבה אינן ברורות ללא בדיקה מפורטת.

---

---

---

---

---

---

---

---



---

---

---

---

---

---

---

---



---

---

---

---

---

---

---

---

**מתי נדרשת הכנתו של תסקיר ?**

- ▶ **המקרים שבהם יש חובה לערוך תסקיר השפעה:**
- ▶ התקנות בחוק התכנון והבנייה קובעות שחובת הכנת תסקיר חלה על כל תוכנית להקמת **תחנות כוח, שדות תעופה, נמלים ואתרי סילוק פסולת רעילה.**
- ▶ כמו כן, תסקיר נדרש גם לקראת הכנת תכניות **לאתרי כרייה וחציבה ומפעלים לטיהור שפכים, אלא אם החליט מוסד התכנון אחרת.**

**מתי נדרשת הכנתו של תסקיר ?**

- ▶ **המקרים שבהם עריכת תסקיר נתונה לשקול דעת מוסד התכנון:**
- ▶ בכל תכנית, שלדעת מוסד התכנון, יש בביצועה כדי לגרום להשפעה ניכרת על הסביבה והעוסקת באחד או יותר מהמשאים שלהלן, או חלה באחד מהאזורים שלהלן או בחלקם:
- ▶ **אזורי תעשייה שבתחומם מותרת פעילות העלולה לזהם את הסביבה, קו חשמל של מתח על או מתח על-עליון, מרכזי תחבורה יבשתיים עתירי פעילות, מקומות לאסיפות המוניות, מרכזי ייצור, אחסון או שינוע של חומרים מזהמים או מסוכנים, אתרי כרייה או חציבה;**
- ▶ **אזור בעל רגישות סביבתית גבוהה, בשל משאבי טבע או נוף, לרבות חוף, ים, ימה, נחל ואזור החדרה;**
- ▶ **אזור החשוף למפגעים סביבתיים העלולים לסכל את ביצועה של התכנית או להשפיע השפעה ניכרת על פעילות המוצעת בה;**

**מתי נדרשת הכנתו של תסקיר ?**

- ▶ חוק התכנון והבנייה קבע בהתייחסות נפרדת כללים ברורים עבור הטיפול בתסקירים לתכניות של דרכים ומסילות ברזל
- ▶ לעיתים החובה לערוך תסקיר מעוגנת בתכנית מתאר ארצית, לדוגמא-תמ"א 13.

---

---

---

---

---

---

---

---



---

---

---

---

---

---

---

---



---

---

---

---

---

---

---

---

### אופן הכנת התסקיר

► הכנת התסקיר היא חובה המוטלת על יזם התוכנית. התסקיר חייב להתייחס להנחיות אשר הוכנו על ידי המשרד להגנת הסביבה, ואושרו על ידי מוסד התכנון.

► ההנחיות מתייחסות באופן מפורט לנושאים הסביבתיים הרלוונטיים לאותה תוכנית והן מפרטות את כל המידע שעל היזם להגיש. בדרך כלל מעסיק יזם התוכנית יועצים מקצועיים המכינים את התסקיר. רשימה של יועצים מקצועיים קיימת במשרד להגנת הסביבה. אין ברשימה זו כל הסמכה, או אישור, על כשירותו של היועץ והיא ניתנת ליזמים כשירות בלבד.

### מבנה התסקיר

על פי התקנות, תסקיר השפעה על הסביבה מורכב מחמישה פרקים:

1. תיאור הסביבה אליה מתייחסת התוכנית המוצעת, לפני ביצועה.
2. פירוט הסיבות לעדיפות המיקום המוצע של התוכנית והפעילות הנובעת מביצועה.
3. תיאור הפעילות הנובעת מביצועה של התוכנית המוצעת.
4. פירוט והערכה של ההשפעות על איכות הסביבה הצפויות, או חזויות, כתוצאה מביצוע התוכנית ומהפעילויות הנובעות מביצועה; תיאור האמצעים הדרושים למניעת השפעות שליליות מביצוע התוכנית.
5. ממצאים והמלצות להוראות התוכנית.

### בחירת חלופות בתסקיר

► לאחרונה הולך ומתרחב השימוש בתסקיר ככלי לבחינת חלופות למיקומו של הפרוייקט הנדון.  
 ► בשל כך לעיתים מפוצל התסקיר לשני שלבים.  
 בשלב הראשון הכנתם של פרקים א' ו-ב' ורק לאחר הדיון על בחירת המיקום המועדף נדרשת השלמת הפרקים ג'-ד' ו-ה'.

---

---

---

---

---

---

---

---

**בדיקת התסקיר**

▶ המשרד להגנת הסביבה בודק בקפדנות כל תסקיר השפעה על הסביבה שמוגש לו. לשם כך נעזר המשרד באנשי מקצוע מטעמו, באנשי מקצוע הפועלים מטעם של גופים ממלכתיים וציבוריים, או באנשי מקצוע מהאקדמיה.

▶ תסקיר, שעל פי חוות דעתו של המשרד להגנת הסביבה אינו עומד בביקורת המקצועית, יוחזר למגיש ולא יטופל. תסקיר שאינו עונה על כל ההנחיות, יידרש להשלמות. חוות הדעת של המשרד קובעת אם המסקנות וההמלצות המופיעות בתסקיר אכן תורמות למזעור מכסימלי של הנזקים, המפגעים והסיכונים הצפויים מהגשמת התוכנית, שאם לא כן, המשרד ידרוש אמצעים נוספים מהיזם, או ימליץ על האמצעים הנוספים הדרושים.

---

---

---

---

---

---

---

---

**בדיקת התסקיר**

▶ אם בבדיקת התסקיר המשרד להגנת הסביבה מגיע למסקנה שהתוכנית המוצעת אינה ראויה מבחינה סביבתית, הוא ממליץ על דחיית התוכנית.

▶ אם המשרד להגנת הסביבה מוצא שניתן לאשר את התוכנית לאחר נקיטת אמצעים מתאימים, הוא ממליץ למוסד התכנון אלו תנאים יש לכלול בתוכנית כדי לאשרה.

---

---

---

---

---

---

---

---



---

---

---

---

---

---

---

---



---

---

---

---

---


---

---

---


**תקני בניה ירוקה**

---

  
 ת"י 5281 לבנייה בת קיימה (בנייה ירוקה)  
 ת"י 5282 - דירוג בניינים לפי צריכת אנרגיה  
 ת"י 1045 - בידוד תרמי של מבנים  
 LEED  
 BREEAM  
 בניה ירוקה - איפה התרונות

**תקני בניה ירוקה בעולם**

---

  
 BREEAM - התקן הבריטי לבניה ירוקה  
 (Building Research Establishment Environmental Assessment Method)  
 זהו התקן הראשון הכולל למבנים.  
 התקן נקבע בבריטניה בשנות ה-90 ועל אף שבעולם הוא נפוץ, מעט מבנים בישראל נבנו לפיו.

**תקני בניה ירוקה בעולם**

---

  
 LEED - התקן האמריקאי לבנייה ירוקה  
 Leadership in Energy and Environmental Design  
 הוא סדרה של מערכות דירוג בתחומי התכנון, הקונסטרוקציה, התפעול והתחזוקה של מבנים ירוקים כדוגמת בתי מגורים ושכונות.  
 התקן, שפותח בידי המועצה האמריקאית לבנייה ירוקה (USGBC) הצעות לשינוי ושיפור הסטנדרטים שמציג התקן נעשות באופן שוטף ומתמיד ונבחנות על ידי כ-20,000 מחברי המועצה האמריקאית לבנייה ירוקה.  
 השימוש בתקן החל בשנת 1998 ומאז יושמו עקרונותיו ביותר מ-7,000 פרויקטים ב-31 מדינות.  
 לאחרונה, נבנו בית הספר ללימודי סביבה ע"ש פורטר באוניברסיטת תל אביב קיבל את ההסמכה הסופית של התקן האמריקאי לבנייה ירוקה, בדירוג הגבוה ביותר: LEED Platinum



---

---

---

---

---

---

---

---

---

---



---

---

---

---

---

---

---

---

---

---



---

---

---

---

---

---

---

---

---

---



### תקן 5281 - מהו

בנייה ירוקה היא בניה ידידותית לסביבה ולמשתמש, הכוללת חסכון וייעול השימוש במשאבים חדשים, שימוש ומחזור מרבי של הקיים, וכל זאת תוך חתירה לשמירה על הבריאות ואיכות החיים של כלל המשתמשים במבנה, בהווה ובדורות הבאים.

הבניה הירוקה כוללת היבטים של העמדה ותכנון המבנה במרחב, מעטפת, פתחים ותגמורים, תשתיות וטכנולוגיות לצד מרכיבים ערכיים ותרבותיים.

### תקן 5281 - מהו

תקן 5281 - בנייה בת קיימה (בנייה ירוקה) הוא תקן וולונטרי, המתייחס לרוב סוגי המבנים בישראל (מגורים, משרדים, מסחר, חינוך, בריאות, בתי מלון וכד') בבנייה חדשה ומבנים לשיפוץ משמעותי, תוך דירוג מבנים בהתאם לניקוד על עמידה בתנאי סף נושאים.

דירוג המבנים לפי התקן מבוסס על שיטה של צבירת נקודות על עמידה בתנאי סף נושאים: נקודות על עמידה בדרישות בתחומים אנרגיה, קרקע, מים, חומרים, בריאות ורווחה, פסולת, תחבורה, ניהול וחדשנות.

---

---

---

---

---

---

---

---

---

---



---

---

---

---

---

---

---

---

---

---



---

---

---

---

---

---

---

---

---

---

### תקן 5281 - מטרה



מטרתה של סדרת התקנים הישראליים ת"י 5281 היא לצמצם את השפעת הבניינים על הסביבה.

התעדה (מתן תעודה) לפי תקני הסדרה יכולה להיות מועילה הן ליזמים והן לצרכנים. היא נותנת ליזמים יתרון שיווקי, מכיוון שהיא מבטיחה את איכותם של הפרויקטים שלהם, ומשמשת מדד לאיכות של הבניין עבור הצרכנים. התקנים מיועדים לשימוש על ידי אדריכלים, מתכננים, יזמים וקבלנים.

### דוגמאות למבנים ירוקים בישראל



בית ספר רקפופ בקרית ביאליק  
צילום: אלעד גוין

### דוגמאות למבנים ירוקים בישראל



חלומות רחובות יום: שיכון ובינוי. מתכנן: דני אייל  
אדריכלים בע"מ

---

---

---

---

---

---

---

---



---

---

---

---

---

---

---

---



---

---

---

---

---

---

---

---

דוגמאות למבנים ירוקים בישראל



דיסקונט יהודה הלוי. יום : דיסקונט. מתכנן : רוני טולדנו

דוגמאות למבנים ירוקים בישראל



מורחזי טפחות לוד - הוסמך לתקן ישראלי 5281 מצטיין. יום : מורחזי טפחות. מתכנן : אורית גלעדי

אז מה ירוק בבניה ירוקה?



בידוד תרמי לדוגמא – "שווה בדיקה" על מנחם הורביץ  
<https://www.youtube.com/watch?v=n3Y8MsKY61g>

---

---

---

---

---

---

---

---

---

---



---

---

---

---

---

---

---

---

---

---



---

---

---

---

---

---

---

---

---

---

### תקן 5281 – מבנה התקן



התקן הושק בשנת 2005 (למגורים ומשרדים בבנייה חדשה בלבד).  
 ביולי 2011 הושק תקן בגרסה מחודשת.  
 לאחר רביזיה נוספת הושקה ב-2016 גרסה משודרגת ומעודכנת.  
 התקן יעמוד לבחינה מחודשת בכל שנתיים על מנת לשמור על עדכניותו ולשם הטמעת עדכונים מהשטח.  
 כיום התקן לבנייה ירוקה כולל סדרה של תקנים המפרטים דרישות לרוב טיפוסי המבנים בישראל – מבני מגורים, מבני משרדים ומסחר, מבני ציבור; חינוך, בריאות וכיוצא בזה. התקן מתייחס הן לבנייה חדשה והן לשיפוץ משמעותיים שנערכים במבנים קיימים.  
 מפאת השינויים בין התקן של 2011 לתקן המעודכן של 2016, ישנה תקופת חפיפה בה שני התקנים מאושרים, תקופה זו מסתיימת בנובמבר 2017.

### תקן 5281 – מתודולוגיה



התקן לבנייה בת קיימה הינו תקן וולונטרי המבוסס על צבירת נקודות בנושאים שונים כגון: אנרגיה, מים וחומרים.  
 באופן זה מאפשר התקן חופש פעולה הן בבחירת רמת המעורבות וההשקעה מצד הפרויקט והן את תחומי הפעילות המרכזיים.  
 פרויקט יוכר כבניין ירוק ויזכה לדירוג בהתאם להיקף ורמת הביצועים שידגים. ניתן לקבל דירוג לפי חמש רמות של ביצועים, מבניין ירוק כוכב אחד (דירוג בסיסי) ועד בניין ירוק חמישה כוכבים (דירוג מצטיין).

### תקן 5281 – מתודולוגיה



באמצעות דירוג על פי חמש רמות ניקוד מאפשר התקן לכמה שיותר פרויקטים לקחת חלק בעשייה הסביבתית בישראל ולסייע בקידום סביבת מגורים איכותית יותר, בריאה יותר וחسכונית במשאבים בהתאם ליכולת וההיתכנות הרלוונטית של כל פרויקט.  
 על מנת להבטיח כי כל בניין שיוכר כבניין ירוק יעמוד במינימום של דרישות סביבתיות, נקבעו תנאי סף עבור כל פרויקט בכל אחד מנושאי התקן: אנרגיה, קרקע, מים, חומרים וכדומה.

---

---

---

---

---

---

---

---



---

---

---

---

---

---

---

---



---

---

---

---

---

---

---

---

### תקן 5281 - מתודולוגיה



התקן אינו עוסק רק בביצועי הבניין, והוא מעניק ניקוד גם על דרך ניהול האתר בתקופת הבנייה וכן מניח את היסודות לתפעול ותחזוקה ירוקים לאורך חיי המבנה באמצעות עידוד מערכות לניהול אנרגיה, מערכות בקרה לצריכת מים, ומתן חוברות הדרכה לדיירים על מנת שיוכלו להכיר היטב את ביתם ואת המערכות והאלמנטים שהוטמנו בו ולעשות בהם שימוש

### תקן 5281 -

שילוב תקנים נוספים במסגרת התקן לבנייה בת קיימה



התקן מהווה מעטפת להוראות, הנחיות ותקנים נוספים העוסקים במגוון נושאים הקשורים בבנייה ירוקה. חלק מההוראות והדרישות המופיעות בתקן נכתבו במיוחד עבור התקן וחלק מבוססות על הפנייה לתקנים נוספים (ישראלים וזרים) וכן למסמכי הנחיות של רשויות ומשרדי ממשלה.

התקנים ומסמכי ההנחיה משמשים לצד ההוראות המופיעות בתקן לצורך יישום הדרישות והם מהווים מדד אחיד, מקצועי ומוסכם לפרקטיקה הטובה ביותר.

מבנה זה של התקן כתקן גג אשר תחת קורתו מאוגדים תקנים והנחיות בתחומים שונים כגון: אנרגיה, מים, בריאות, אקולוגיה ועוד, הינו אופייני לכל התקנים וכלי המדידה המובילים בעולם לבנייה ירוקה.

### תקן 5281 -

היחס לתקנות מחייבות



הוראות התקן אינן מחייבות על פי חוק והן מבוססות על רצונם של יזמי פרויקט.

בהיותו תקן וולונטרי, הדרישות בתקן יהיו תמיד גבוהות מאלו הנדרשות על פי חוק. באופן זה מקדם התקן את הבנייה הירוקה בישראל ומאפשר את יצירתו של שוק מקומי הכולל את המערך הנדרש לבנייתם של בניינים ירוקים: מוצרים, חומרים, טכנולוגיות, מערכות ואנשי מקצוע.

---

---

---

---

---

---

---

---

---

---



---

---

---

---

---

---

---

---

---

---



---

---

---

---

---

---

---

---

---

---

### תקן 5281 - היחס לתקנות מחייבות

בין דרישות התקן לדרישות החוק קיים תהליך הזנה הדדי. בעוד שהדרישות בתקן תמיד גבוהות מדרישות הקיימות בתקנות, יוצר התקן תקדים ותמריץ לשיפור מתמיד של התקנות המחייבות. ברגע שדרישה הקיימת בתקן הופכת לפרקטיקה מחייבת על פי חוק/תקנה, תוסר הדרישה מהתקן או תשונה כך שתחייב ביצועים ברמה גבוהה יותר. ההחלטה לתקבל באופן נקודתי עבור כל דרישה בהתאם לצורך ולהתפתחויות בנושא הרלוונטי בארץ ובעולם. באופן זה מאפשר התקן התפתחות מתמדת של תחום הבנייה הירוקה בישראל. לדוגמא: דרישות לאספקת מקומות חניה (1 ליחידה בתקנות, 1.2 ליחידה בתקן).

### תקן 5281 - מבנה התקן

התקן מחולק ל-9 פרקים כאשר כל פרק מתמקד בנושא אחר מתחום הבנייה הירוקה כגון: אנרגיה, מים, חומרים וכדומה. הפרקים מחולקים למרכיבים הנקראים **מאפיינים**. המאפיינים מפרטים את הדרישות השונות בהן נדרש הבניין לעמוד על מנת לצבור את הניקוד הניתן באותו מאפיין. בהתאם לנקודות שנצברו יקבע האם הפרויקט יוכר כפרויקט ירוק וכן הדירוג הסופי של הפרויקט. ניתן לקבל דירוג הנע בין כוכב אחד עבור פרויקט ירוק בדרגה הבסיסית ביותר ועד חמישה כוכבים עבור פרויקט ירוק מצטיין. על מנת שבניין יוכל להיות מוגדר כבניין ירוק עליו לעמוד בדרישות מחייבות ובתנאי סף. תנאי הסף מבטיחים כי לא יאושר פרויקט כירוק מבלי שנדרש לעמוד במינימום של דרישות בכל אחד מפרקי התקן.

### תקן 5281 - מבנה התקן

מס' פרק	נושא	מאפיינים לדוגמה
פרק 1	אנרגיה	<b>ביצועים אנרגטיים של הבניין:</b> תכנון ביו אקלימי, חימום וקירור סביביים, דירוג אנרגטי של הבניין, תאורה טבעית
פרק 2	קרקע	<b>מערכות:</b> תאורה, אנרגיות מתחדשות, חימום מים, מיוזג אוויר, מעליות, בקרת צריכה
פרק 3	מים	בחירת האתר, קרקעות ואתרים מזוהמים, צפיפות הבנייה והפיתוח, תופעת אי החום העירוני, אקולוגיה האתר
פרק 4	חומרים	חסכון במים שפירים בבניין, חסכון במים להשקיה בגינון, בקרת צריכה, ניהול מי נגר וניקוז
פרק 5	בריאות ורווחה	חומרים בעלי תו ירוק, חומרים ממוחזרים, חומרים סקומיים, מיקור אחראי (ספקים בעלי תעודות לניהול סביבתי, בטיחותי וחברתי)
פרק 6	פסולת	רוחות בקרבת הבניין, נוחות ויוזאולית, אוויר צח, נוחות תרמית, תרכובות אורגניות
פרק 7	תחבורה	ניהול הפסולת הביתית והפרדה במקור
פרק 8	ניהול	תחבורה חלופית, חנייה ומתקנים לאופניים
פרק 9	חדשנות	ניהול אתר הבנייה, ניהול הבניין
פרק 10	תפעול	(בחלקים שקיים בהם פרק זה)
		(בחלקים שקיים בהם פרק זה)

---

---

---

---

---

---

---

---

---

---



---

---

---

---

---

---

---

---

---

---



---

---

---

---

---

---

---

---

---

---

## תקן 5281 – מבנה המאפיינים



כל פרק מורכב מקבוצת מאפיינים בעלי מבנה אחיד וכוללים:

- כרטיסיית זיהוי** - מספר המאפיין, שם המאפיין, מספר הנקודות שניתן לצבור באמצעות המאפיין והאם כולל תנאי סף;
- מטרה** - מטרת המאפיין במסגרת בנייה בת קיימה;
- קריטריונים להערכה** - דרישות לביצוע לצורך התאמה לתקן וקבלת ניקוד;
- ראיות נדרשות** - דרישות ההגשה של הפרויקט למכון התקנים לצורך בדיקת התאמה לתקן והתעדת הבניין כירוק;
- הערות** - מידע נוסף רלוונטי הקשור למאפיין כולל הפניות למסמכים ודרישות נוספות.

## דוגמא למאפיין:



המאפיין	הניקוד המרבי	האם יש תנאי סף
5.6 שליטה ברמת המשתמש-טמפרטורה	0.89	כן

### מטרה

לאפשר שליטת משתמש בטמפרטורה, במבנים בעלי מערכות אקלים מרכזיות בכל הבניין.

ניקוד	קריטריונים להערכה
0 (תנאי סף)	1. מתג מרכזי לכיבוי מעגלי מיווג האוויר, ימוקם בכניסה לכל יחידת מגורים
0.44	2. מערכת האקלים תאפשר לדיירים בקרת טמפרטורה של אזורים מוגדרים בשטחים המאוכלסים בבניין. (יותר מ-7 מ' מחקירות החיצוניים).
0.45	3. חיישן נוכחות לבקרה על מערכת מיווג האוויר

## דוגמא למאפיין:



### ראיות נדרשות

שלב א' – תכנון הבניין	שלב ב' – התאמה בין הביצוע לתכנון
<ul style="list-style-type: none"> <li>עותק מהסעיפים הרלוונטיים של המפרט של מערכת האקלים, מתגים</li> <li>אופן שליטת המשתמש במערכות שלעיל</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>הצגת היזום על התקנת מערכות שליטה למשתמש בכל חלל מאוכלס</li> <li>צילומים המאשרים את התקנת שליטת משתמש בכל חלל מאוכלס*</li> </ul>
<ul style="list-style-type: none"> <li>תחום השליטה, כלומר, תאי השטח המוגדרים</li> </ul>	
<ul style="list-style-type: none"> <li>תבניות חשמל מסומנות המראות את מעגלי החשמל</li> </ul>	

### הערות:

\*אזורים שבהם לא נדרש לבקר את טמפרטורת החלל: אטריות/חלל התכנון, אולמות כניסה/קבלת פנים, אזורי תנועה וחדרי איחסון.

---

---

---

---

---

---

---

---

---

---



---

---

---

---

---

---

---

---

---

---



---

---

---

---

---

---

---

---

---

---

## דירוג לפי ניקוד



התקן מבוסס על צבירת נקודות בהתאם לביצוע הדרישות המפורטות במאפיינים השונים. רוב המאפיינים ניתנים להמרה, כלומר צוות התכנון של הפרויקט יכול לבחור מאפיינים שונים שבהם נדרש הבניין לעמוד כדי להגיע לניקוד הכולל.

הבניין יצבור ניקוד לפי כל אחד מהפרקים 1-9.

במרבית הפרקים ישנם מאפיינים הכוללים תנאי סף שחובה לעמוד בהם לצורך התעדת בניין כבניין ירוק על פי התקן. חלק מתנאי הסף מוזכרים את הפרויקט בנקודות וסה"כ ניתן לצבור כ-10 נקודות על בסיס עמידה בתנאי הסף.

## דירוג לפי ניקוד – בניה חדשה



דירוג בניינים בני קיימה - בניה חדשה	ניקוד כולל
בניין חדש ירוק כוכב אחד	55 עד 64
בניין חדש ירוק שני כוכבים	65 עד 74
בניין חדש ירוק שלושה כוכבים	75 עד 82
בניין חדש ירוק ארבעה כוכבים	83 עד 89
בניין חדש ירוק חמישה כוכבים	90 או יותר

## דירוג לפי ניקוד – בניה קיימת (שיפוץ)



דירוג בניינים בני קיימה - בניה קיימת	ניקוד כולל
בניין משופץ ירוק כוכב אחד	40 עד 49
בניין משופץ ירוק שני כוכבים	50 עד 59
בניין משופץ ירוק שלושה כוכבים	60 עד 67
בניין משופץ ירוק ארבעה כוכבים	68 עד 74
בניין משופץ ירוק חמישה כוכבים	75 או יותר



---



---



---



---



---



---



---



---

### דירוג בפרק האנרגיה



פרק האנרגיה (פרק מס' 1) בתקן מחולק לשני חלקים:

1.1 ביצועים אנרגטיים של הבניין;

1.2 מערכות הבניין;

בתקן לבנייני מגורים חלוקה משנית בפרק האנרגיה בין בניינים בעלי מערכות משותפות לכל הבניין לבניינים בעלי מערכות עצמאיות דירתיות:

**מערכות משותפות לכלל הבניין** - הכוונה למערכות בבניינים אשר בהם האמצעים לבקרת האקלים מסופקים ומנוהלים בצורה ריכוזית. דוגמה לכך יכולה להיות בתי אבות או מגורי תלמידי בהם קיימות מערכות משותפות למיזוג אוויר, הסקה, אורור וכדומה.

**מערכות עצמאיות דירתיות** - הכוונה למערכות בבנייני דירות ("בניינים משותפים") או בבתים פרטיים בהם האמצעים לבקרת האקלים מסופקים ומנוהלים על ידי דיירי יחידות הדור. לדוגמה: בניינים בהם קיימות יחידות מיזוג אוויר והסקה עצמאיות בכל יחידת דור.

חלוקה זו לא באה לידי ביטוי בתוך מאפייני התקן אך קיימת בניקוד המרבי.

# תקן 5281



ת"י 5281 לבנייה בת קיימה (בנייה ירוקה)

בניה ירוקה - איפה היתרון?

# תקן 5281 - מהו



דירוג המבנים לפי התקן מבוסס על שיטה של צבירת נקודות על עמידה בתנאי סף נושאים בתחומים:

1. אנרגיה
2. קרקע
3. מים
4. חומרים
5. בריאות ורווחה
6. פסולת
7. תחבורה
8. ניהול
9. חדשנות

# אז מה ירוק בבניה ירוקה?



לדוגמא : בידוד תרמי – "שווה בדיקה" של מנחם הורביץ

<https://www.youtube.com/watch?v=n3Y8MsKY61>

8

# תקן 5281 – מבנה התקן



כיום התקן לבנייה ירוקה כולל סדרה של תקנים המפרטים דרישות לרוב טיפוסים המבנים בישראל – מבני מגורים, מבני משרדים ומסחר, מבני ציבור; חינוך, בריאות וכיוצא בזה. התקן מתייחס הן לבנייה חדשה והן לשיפוצים משמעותיים שנערכים במבנים קיימים.

# תקן 5281 – אינו חובה כללית



☞ התקן לבנייה בת קיימה הינו תקן וולונטרי המבוסס על צבירת נקודות. רשויות פורום ה-15 החליטו לאמץ כמחייב את רשויות הפורום.

☞ התקן מאפשר חופש פעולה הן בבחירת רמת המעורבות וההשקעה מצד הפרויקט והן את תחומי הפעילות המרכזיים.

☞ פרויקט יוכר כבניין ירוק ויזכה לדירוג בהתאם להיקף ורמת הביצועים שידגים.

☞ ניתן לקבל דירוג לפי חמש רמות של ביצועים, מבניין ירוק כוכב אחד (דירוג בסיסי) ועד בניין ירוק חמישה כוכבים (דירוג מצטיין).

# תקן 5281 – תנאי סף



על מנת להבטיח כי כל בניין שיוכר כבניין ירוק יעמוד במינימום של דרישות סביבתיות, נקבעו תנאי סף עבור כל פרויקט בכל אחד מנושאי התקן.

על מנת שבניין יוכל להיות מוגדר כבניין ירוק עליו לעמוד בדרישות מחייבות ובתנאי סף. תנאי הסף מבטיחים כי לא יאושר פרויקט כירוק מבלי שנדרש לעמוד במינימום של דרישות בכל אחד מפרקי התקן.

אי עמידה באחד מתנאי הסף שוללת את קבלת התקן.

# תקן 5281 – שלבי ההערכה



התקן אינו עוסק רק בביצועי הבניין, והוא מעניק ניקוד גם על דרך  
 ניהול האתר בתקופת הבנייה וכן מניח את היסודות לתפעול  
 ותחזוקה ירוקים לאורך חיי המבנה באמצעות עידוד מערכות  
 לניהול אנרגיה, מערכות בקרה לצריכת מים, ומתן חוברות הדרכה  
 לדיירים על מנת שיוכלו להכיר היטב את ביתם ואת המערכות  
 והאלמנטים שהוטמעו בו ולעשות בהם שימוש.



# תקן 5281 – שלבי ההערכה



☞ הערכה מתבצעת בשני שלבים :

☞ שלב א – תכנון הבניין : הערכה של תכנון הבניין וסביבתו, תוך שימוש בתוכניות עבודה, מפרטים טכניים והיתרי בנייה. שלב זה נערך בדרך כלל לפני התחלת הבנייה באתר. התוצאה תהיה דירוג זמני של הבניין.

☞ שלב ב התאמה בין תכנון לביצוע : הערכה של הבניין הגמור, שמטרתה לאשר כי עבודות הבנייה והפיתוח בוצעו לפי התכנון שהוגש בשלב א. לצורך דירוג סופי של הבניין מתבצע פיקוח בשטח, ואישור הדירוג בוועדה מקצועית במכון ההסמכה, הממליצה על אישור/דחייה, ובוועדת ההיתרים המעניקה סופית את ההיתר

# תקן 5281 – נותן ההסמכה



בישראל, עבור התקן הישראלי, מכון התקנים הישראלי וחברת IQC מבצעים את תהליך הבדיקה וההסמכה.

תהליך ההסמכה: לאחר פניית הלקוח למכון ההסמכה ממונה מעריך מטעם המכון המלווה את תהליך ההתעדה לאורכו. על היזם למנות אחראי בנייה ירוקה שיהיה בקשר עם מכון ההסמכה. התהליך דורש שיתוף פעולה מלא בין המעריך מטעם מכון ההסמכה למלווה הבנייה הירוקה.

# תקן 5281 –

שילוב תקנים נוספים במסגרת התקן לבנייה בת קיימה



☞ התקן מהווה מעטפת להוראות, הנחיות ותקנים נוספים העוסקים במגוון נושאים הקשורים בבנייה ירוקה. חלק מההוראות והדרישות המופיעות בתקן נכתבו במיוחד עבור התקן וחלק מבוססות על הפנייה לתקנים נוספים (ישראלים וזרים) וכן למסמכי הנחיות של רשויות ומשרדי ממשלה.

☞ התקנים ומסמכי ההנחיה משמשים לצד ההוראות המופיעות בתקן לצורך יישום הדרישות והם מהווים מדד אחיד, מקצועי ומוסכם לפרקטיקה הטובה ביותר.

☞ מבנה זה של התקן כתקן גג אשר תחת קורתו מאוגדים תקנים והנחיות בתחומים שונים כגון: אנרגיה, מים, בריאות, אקולוגיה ועוד, הינו אופייני לכל התקנים וכלי המדידה המובילים בעולם לבנייה ירוקה.

# תקן 5281 –

## היחס לתקנות מחייבות

---

- ☞ בין דרישות התקן לדרישות החוק קיים תהליך הזנה הדדי.
- ☞ בעוד שהדרישות בתקן תמיד גבוהות מדרישות הקיימות בתקנות, יוצר התקן תקדים ותמריץ לשיפור מתמיד של התקנות המחייבות.
- ☞ ברגע שדרישה הקיימת בתקן הופכת לפרקטיקה מחייבת על פי חוק/תקנה, תוסר הדרישה מהתקן או תשונה כך שתחייב ביצועים ברמה גבוהה יותר. ההחלטה תתקבל באופן נקודתי עבור כל דרישה בהתאם לצורך ולהתפתחויות בנושא הרלוונטי בארץ ובעולם. באופן זה מאפשר התקן התפתחות מתמדת של תחום הבנייה הירוקה בישראל.
- לדוגמא: דרישות לאספקת מקומות חניה (1 ליחידה בתקנות, 1.2 ליחידה בתקן).

# תקן 5281 – מבנה התקן



☞ התקן מחולק ל-9 פרקים כאשר כל פרק מתמקד בנושא אחר מתחום הבנייה הירוקה.

☞ הפרקים מחולקים למרכיבים הנקראים **מאפיינים**. המאפיינים מפרטים את הדרישות השונות בהן נדרש הבניין לעמוד על מנת לצבור את הניקוד הניתן באותו מאפיין. בהתאם לנקודות שנצברו יקבע האם הפרויקט יוכר כפרויקט ירוק וכן הדירוג הסופי של הפרויקט.

# תקן 5281 – מבנה התקן

מס' פרק	נושא	מאפיינים לדוגמה
פרק 1	אנרגיה	ביצועים אנרגטיים של הבניין : תכנון ביו אקלימי, חימום וקירור פסיביים, דירוג אנרגטי של הבניין, תאורה טבעית
		מערכות : תאורה, אנרגיות מתחדשות, חימום מים, מיזוג אוויר, מעליות, בקרת צריכה
פרק 2	קרקע	בחירת האתר, קרקעות ואתרים מזוהמים, צפיפות הבנייה והפיתוח, תופעת אי החום העירוני, אקולוגית האתר
פרק 3	מים	חסכון במים שפירים בבניין, חסכון במים להשקיה בגינות, בקרת צריכה, ניהול מי נגר וניקוז
פרק 4	חומרים	חומרים בעלי תו ירוק, חומרים ממוחזרים, חומרים מקומיים, מיקור אחראי (ספקים בעלי תעודות לניהול סביבתי, בטיחותי וחברתי)
פרק 5	בריאות ורווחה	רוחות בקרבת הבניין, נוחות ויזואלית, אוויר צח, נוחות תרמית, תרכובות אורגניות נדיפות, אקוסטיקה
פרק 6	פסולת	ניהול הפסולת הביתית והפרדה במקור
פרק 7	תחבורה	תחבורה חלופית, חנייה ומתקנים לאופניים
פרק 8	ניהול	ניהול אתר הבנייה, ניהול הבניין
פרק 9	חדשנות	(בחלקים שקיים בהם פרק זה)
פרק 10	תפעול	(בחלקים שקיים בהם פרק זה)

# תקן 5281 – מבנה המאפיינים



- כל פרק מורכב מקבוצת מאפיינים בעלי מבנה אחיד וכוללים :
- כרטיסיית זיהוי** - מספר המאפיין, שם המאפיין, מספר הנקודות שניתן לצבור באמצעות המאפיין והאם כולל תנאי סף ;
- מטרה** - מטרת המאפיין במסגרת בנייה בת קיימה ;
- קריטריונים להערכה** - דרישות לביצוע לצורך התאמה לתקן וקבלת ניקוד ;
- ראיות נדרשות** - דרישות ההגשה של הפרויקט למכון התקנים לצורך בדיקת התאמה לתקן והתעדת הבניין כירוק ;
- הערות** - מידע נוסף רלוונטי הקשור למאפיין כולל הפניות למסמכים ודרישות נוספות.

# דוגמא למאפיין:



המאפיין	הניקוד המרבי	האם יש תנאי סף
5.6 שליטה ברמת המשתמש-טמפרטורה	0.89	כן

מטרה

לאפשר שליטת משתמש בטמפרטורה, במבנים בעלי מערכות אקלום מרכזיות בכל הבניין.

קריטריונים להערכה	ניקוד
1. מתג מרכזי לכיבוי מעגלי מיזוג האוויר, ימוקם בכניסה לכל יחידת מגורים	0 (תנאי סף)
2. מערכת האקלום תאפשר לדיירים בקרת טמפרטורה של אזורים מוגדרים בשטחים המאוכלסים בבניין. (יותר מ-7 מ' מהקירות החיצוניים).	0.44
3. חיישן נוכחות לבקרה על מערכת מיזוג האוויר	0.45



# דוגמא למאפיין:



## ראיות נדרשות

שלב א' - תכנון הבניין	שלב ב' - התאמה בין הביצוע לתכנון
<ul style="list-style-type: none"> <li>• עותק מהסעיפים הרלוונטיים של המפרט של מערכת האקלום, מתגים</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• הצהרת היזם על התקנת מערכות שליטה למשתמש בכל חלל מאוכלס</li> </ul>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• אופן שליטת המשתמש במערכות שלעיל</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• צילומים המאשרים את התקנת שליטת משתמש בכל חלל מאוכלס*</li> </ul>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• תחום השליטה, כלומר, תאי השטח המוגדרים</li> </ul>	
<ul style="list-style-type: none"> <li>• תכניות חשמל מסומנות המראות את מעגלי החשמל</li> </ul>	

### הערות:

\*אזורים שבהם לא נדרש לבקר את טמפרטורת החלל: אטריות/חלל התכנסות, אולמות כניסה/קבלת פנים; אזורי תנועה וחדרי איחסון.

# דירוג לפי ניקוד



☞ התקן מבוסס על צבירת נקודות בהתאם לביצוע הדרישות המפורטות במאפיינים השונים. רוב המאפיינים ניתנים להמרה, כלומר צוות התכנון של הפרויקט יכול לבחור מאפיינים שונים שבהם נדרש הבניין לעמוד כדי להגיע לניקוד הכולל.

☞ הבניין יצבור ניקוד לפי כל אחד מהפרקים 1-9.

☞ במרבית הפרקים ישנם מאפיינים הכוללים תנאי סף שחובה לעמוד בהם לצורך התעדת בניין כבניין ירוק על פי התקן. חלק מתנאי הסף מזכים את הפרויקט בנקודות וסה"כ ניתן לצבור כ 10 נקודות על בסיס עמידה בתנאי הסף.

☞ ניתן לקבל דירוג הנע בין כוכב אחד עבור פרויקט ירוק בדרגה הבסיסית ביותר ועד חמישה כוכבים עבור פרויקט ירוק מצטיין.

# דירוג לפי ניקוד – בניה חדשה



ניקוד כולל	דירוג בניינים בני קיימה - בניה חדשה
55 עד 64	בניין חדש ירוק כוכב אחד
65 עד 74	בניין חדש ירוק שני כוכבים
75 עד 82	בניין חדש ירוק שלושה כוכבים
83 עד 89	בניין חדש ירוק ארבעה כוכבים
90 או יותר	בניין חדש ירוק חמישה כוכבים

# דירוג לפי ניקוד – בניה קיימת (שיפוץ)



ניקוד כולל	דירוג בניינים בני קיימה - בניה קיימת
40 עד 49	בניין משופץ ירוק כוכב אחד
50 עד 59	בניין משופץ ירוק שני כוכבים
60 עד 67	בניין משופץ ירוק שלושה כוכבים
68 עד 74	בניין משופץ ירוק ארבעה כוכבים
75 או יותר	בניין משופץ ירוק חמישה כוכבים

# דוגמא מתוך פרקי התקן לבניני מגורים-

## פרק המים



**פרק המים כולל 4 מאפיינים בהם ניתן לצבור סה"כ 57 נקודות:**

3.1 חסכון בשימוש במים שפירים בבניין

3.2 אמצעי מדידה משניים ובקרה מים

3.3 חסכון במים שפירים להשקיה בגינון

3.4 ניהול מי נגר עילי וניקוז

**הדרישה המחייבת בפרק המים מורכבת משני תנאים:**

א. יש לצבור מינימום 5 נקודות מתוך ה 17 המוצעות.

ב. יש לצבור נקודות אלו על פני 3 מאפיינים לפחות.

# מבנה פרק המים בתקן



מס'	מאפיין	בניה חדשה דירות מגורים	בניה חדשה מעונות; דיר מוגן; בתי אבות
3.1	חסכון בשימוש במים שפירים בבניין	5.4	5.4
3.2	אמצעי מדידה משניים ובקרה	3.5	3.5
3.3	חסכון במים שפירים להשקיה בגינון	2.7	2.7
3.4	ניהול מי נגר עילי וניקוז	5.4	5.4
	סה"כ ניקוד	17	17

תיאור	ניקוד	הסבר
<b>לא תקין</b> נצברו מינימום 5 נקודות באופן הבא : 3.1 חסכון במים שפירים להשקיה בגינן 3.2 אמצעי מדידה משניים ובקרה מים 3.3 חסכון במים שפירים להשקיה בגינן 3.4 ניהול מי נגר עילי וניקוז	2 נק'	הסבר : אמנם נצבר הניקוד הנדרש אך הנקודות נצברו ב 2 מאפיינים - בלבד.
	0 נק'	על מנת לעמוד בדרישה המחייבת נדרשת צבירת ניקוד בלפחות 3 מאפיינים שונים.
	0 נק'	
	4 נק'	
<b>תקין</b> נצברו מינימום 5 נקודות באופן הבא : 3.1 חסכון במים שפירים להשקיה בגינן 3.2 אמצעי מדידה משניים ובקרה מים 3.3 חסכון במים שפירים להשקיה בגינן 3.4 ניהול מי נגר עילי וניקוז	2 נק'	הסבר : נצברו 5 נקודות.
	0 נק'	הנקודות נצברו ב-3 מאפיינים שונים (3.1, 3.2, 3.4) ובכך מולאו שני התנאים המרכיבים את הדרישה המחייבת בפרק זה.
	1.2 נק'	
	1.8 נק'	

# היבטים כלכליים – כמה עולה לבנות ירוק?



עלות ההשקעה בבנייה ירוקה משתנה בהתאם לרמת ההסמכה של תקן הבנייה הירוקה והיא מהווה בישראל בין 1%-5% מהעלות הכוללת של הבנייה בבנייני משרדים, מגורים ומלונאות.

נתונים אלו שנמצאו בישראל תואמים את הנתונים שנמצאו בחו"ל, המציינים טווח של 0%-10% כאשר על פי רוב הפרמיה הירוקה להסמכה בסיסית הינה בטווח של 0%-2%.

חשוב לציין כי במדינות מפותחות בעולם חלק ממרכיבי הבנייה הירוקה הוטמעו במהלך השנים בבנייה הסטנדרטית ולכן עלות התוספת עבור בנייה ירוקה נמוכה יחסית.

עם הגידול בפרויקטים של בנייה ירוקה והטמעת פרקטיקה של בנייה ירוקה בתפוצה רחבה בישראל, צפוי כי עם הזמן העלויות יהיו נמוכות עוד יותר.



## היבטים כלכליים –

### כמה הבנייה הירוקה חוסכת בהוצאות השוטפות?



☞ מחקרים שנערכו בעולם ובישראל הראו כי מבנים ירוקים תורמים לחיסכון של:

בין 25%-50% בהוצאות האקלום והתאורה;  
ובין 20%-35% בהוצאות המים;

☞ שיעור החיסכון משתנה על פי סוג המבנה (מגורים, משרדים, מסחר) והוא תלוי גם במאפייני ההתנהגות ובמידת המודעות של המשתמשים במבנה.

## היבטים כלכליים –

### כמה הבנייה הירוקה חוסכת בהוצאות השוטפות?



המחשה - כיצד מבנה ירוק חוסך באנרגיה?

• אמצעי תכנון פאסיביים:

• מיקום והפנייה אופטימאלית של המבנה כך שינצל את כיווני השמש והרוח

• ארגון החללים באופן שמנצל את משאבי השמש והרוח בצורה מיטבית

• תכנון נכון של יחס חלון-קיר לניצול התאורה הטבעית ולמניעת חדירת חום בקיץ

• בידוד מעטפת המבנה (קירות, חלונות, גג ורצפה)

• שימוש נכון באמצעי הצללה

• איטום המבנה ומניעה של זליגת אוויר ממוזג אל מחוצה לו

• הימנעות מגשרים תרמיים

• תכנון עבור אוורור פאסיבי (אוורור מפולש, אפקט הארובה ועוד)

• קירור וחימום פאסיביים באמצעות שימוש במסה תרמית

## היבטים כלכליים –

כמה הבנייה הירוקה חוסכת בהוצאות השוטפות?



המחשה - כיצד מבנה ירוק חוסך באנרגיה?

☞ אמצעי תכנון אקטיביים:

☞ בחירת מערכות מיזוג בעלות יעילות גבוהה

☞ מערכות אוורור מאולץ

☞ אמצעי הצללה דינאמיים

☞ נורות LED או T5 הצורכות פחות אנרגיה/בעלות נצילות

אנרגטית גבוהה

---

---

---

---

---

---

---

---



---

---

---

---

---

---

---

---



---

---

---

---

---

---

---

---

## עלויות ותועלות בנייה ירוקה

10.1.2017

הילה בינש, מנכ"לית  
המועצה הישראלית לבנייה ירוקה




### עלויות ותועלות של בנייה ירוקה

עלויות	תועלות ישירות	תועלות משקיות
<ul style="list-style-type: none"> <li>תכנון</li> <li>בנייה</li> <li>חומרי בניין</li> <li>מערכות</li> <li>הסמכה ורגולציה</li> <li>פיתוח מוצרים ומערכות</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>חסכון באנרגיה ובהוצאות החשמל</li> <li>חסכון במים</li> <li>שיפור בפריון בעבודה (בנייני משרדים)</li> <li>שיפור בציננים (מבני חינוך)</li> <li>שיפור בבריאות המשתמשים</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>צמצום פליטות גזי חממה</li> <li>צמצום צריכת האנרגיה והמים</li> <li>חסכון בחומרי גלם</li> <li>חסכון בהקמת תשתיות</li> <li>לייצור אנרגיה</li> <li>חסכון בהקמת תשתיות כלליות (כבישים, מים וכו')</li> <li>צמצום בהוצאות טיפול בפסולת</li> </ul>





### עלויות ותועלות של בנייה ירוקה

כאשר מודדים כדאיות כלכלית, השאלה הקריטית היא: "למי?"

	הדייר	השני	בעלים	היום	המתכנן	השקיע/המתכנן	המטילה התקנות	המטילה החוקית	המטילה הלאומית
כללית	■	■	■	■	■	■	■	■	■
בריאות הדייר/העובד	■	■	■	■	■	■	■	■	■
הפחתת סיכונים	■	■	■	■	■	■	■	■	■
השפעת שינוי אקלים	■	■	■	■	■	■	■	■	■
אקולוגית	■	■	■	■	■	■	■	■	■
תלות מופחתת במשאבים	■	■	■	■	■	■	■	■	■
נוחות הדייר	■	■	■	■	■	■	■	■	■

חלקת תועלות מבנייה ירוקה (על פי Luculik et al 2005)







---

---

---

---

---

---

---

---

---

---



---

---

---

---

---

---

---

---

---

---



---

---

---

---

---

---

---

---

---

---



### עלויות בנייה ירוקה במבני מגורים בישראל

**עלויות בנייה ירוקה בבנייני מגורים בישראל**  
יולי 2013  
מני קוט ו"ר דוד כ"ץ




**עלויות בנייה ירוקה בבנייני מגורים בישראל**  
יולי 2013

כל המידע שפורסם בדו"ח זה נשען על המידע שהועבר לנו על ידי המעצבים והמבנים. המידע אינו מהווה אחריות או גרנטנטיה. המידע אינו מהווה חלק מהצעת מחיר או כל מסמך אחר. המידע אינו מהווה חלק מהצעת מחיר או כל מסמך אחר. המידע אינו מהווה חלק מהצעת מחיר או כל מסמך אחר.


2013 יולי

כל המידע שפורסם בדו"ח זה נשען על המידע שהועבר לנו על ידי המעצבים והמבנים. המידע אינו מהווה אחריות או גרנטנטיה. המידע אינו מהווה חלק מהצעת מחיר או כל מסמך אחר. המידע אינו מהווה חלק מהצעת מחיר או כל מסמך אחר.

B E R A C H A



### מקרה מבחן- בניין 304 נס ציונה, קבוצת חנן מור



**בניין בן 7 קומות  
26 יח"ד  
מרבית הדירות בנוות 5 חדרים  
150 מ"ר**

**הבניין הוסמך לבניין ירוק מצטיין  
לפי תקן 5281 גרסת 2005  
שצבר 77**



### מקרה מבחן- בניין Pure 1 נתניה, שיכון ובינוי



**בניין בן 20 קומות  
76 יח"ד**

**הבניין הוסמך לבניין ירוק מצטיין  
לפי תקן 5281 גרסת 2005  
שצבר 75**





---

---

---

---

---

---

---

---



---

---

---

---

---

---

---

---



---

---

---

---

---

---

---

---

**מטרת המחקר**

הצגת הערכות מבוססות של העלויות והתועלות הכלכליות הישירות של בנייה ירוקה במבני משרדים בישראל



**מתודולוגיה**

השוואה בין שני בניינים תיאורטיים; בניין קונבנציונלי ובניין ירוק

תוכנן בניין משרדים קונבנציונלי, המשקף סטנדרט בנייה של בנייני משרדים בישראל

לבניין הקונבנציונלי הוספו רכיבים ירוקים שונים בכדי ליצור בניין ירוק ברמת כוכב אחד בת"י 5281




**מקרה מבחן; בניין ייחוס ובניין ירוק**

1. **אזור אקלים:** החוף
2. **מיקום:** מתחם תעשייה קלה לשעבר בשולי העיר בני ברק, אזור המשלב בנייה חדשה וקיימת במגרשים מוגבלים בגודלם
3. **תשתית:** תשתית עירונית קיימת, נגישות גבוהה בתח"צ
4. **שטח:** שטח המגרש 2400 מ"ר, תכנית המבנה 1100 מ"ר (45%)
5. **גובה:** 18 קומות משרדים מעל לקומת קרקע כפולה + קומת מערכות טכניות על הגג (הגובה המקובל למגדלי המשרדים בתכניות המאשרות באזור התכנון)



---

---

---

---

---

---

---

---

### בניין ייחוס קובנציונלי

33 מ'      33 מ'      80 מ'      18 קומות משרדים

קומה סכנית

קומה 3.8 מ' גובה קומה ברזוס

33 מ'      33 מ'

**ILGBC**  
מכון הייחוס

---

---

---

---

---

---

---

---

### בניין ירוק

**A** חזית צפופה – זכוכית רפסה- תקרה בגובה 2.80 מ' ללא העללה

**B** חזית דהומית – זכוכית רפסה- תקרה בגובה 2.80 מ' בהוספת קומפוזיט העללה אפיקים בעומק 20 ס"מ ועל החלקת סריפלי האלמנטים בחזית בנין הייחוס

**C** חזית מדרחית / מערביית – הקטנת החשיפה מ 2.80 מ' ל 1.75 מ'

**ILGBC**  
מכון הייחוס

---

---

---

---

---

---

---

---

### ממצאים

בניין ירוק	בניין ייחוס	ניקוד
61.5	41 - 34	

השקעה נוספת בבניין הירוק לעומת בניין הייחוס	
כוללת	1.1 – 1.5 מיליון ₪
ללא פיתוח נופי	0.9 – 1.1 מיליון ₪
למ"ר בנוי	48 – 58 ₪
ביחס לבנייה קובנציונלית	1% – 1.3% (תואם ממצאים מחו"ל)

**ILGBC**  
מכון הייחוס

---

---

---

---

---

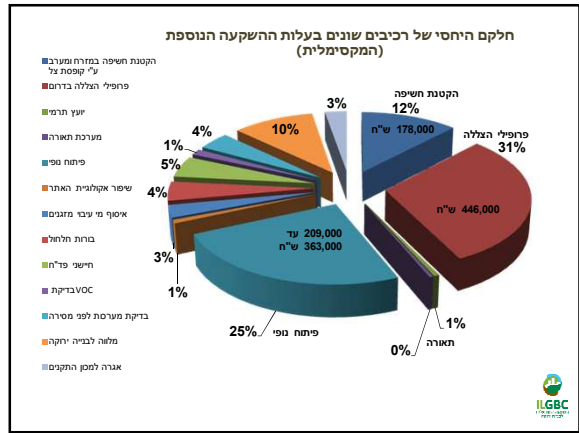
---

---

---

---

---




---

---

---

---

---

---

---

---

---

---

### חסכון באנרגיה ומים

חיסכון כולל בבניין הירוק לעומת בניין הייחוס	
חיסכון בחשמל (תאורה חימום קירור) ומים	305,000 ₪
ROI - זמן החזר ההשקעה הנוספת הכוללת*	4 - 5 שנים
תשואה שנתית ממוצעת (לתקופה של 10 שנים)	18% - 24%
חיסכון מצטבר לאחר 10 שנים	2.7 מיליון ₪

\*תחת הנחות של:

- מחירי חשמל ומים קבועים
- מתח האספקה לבניין הירוק מתח גבוהה ומחיר קוט"ש הוא 56.52 אג'
- מחיר מים 12.1 ₪ למ"ק
- שערי הרווח 3%
- שעות הפעילות בבניין: 08:00-20:00, 5 ימים בשבוע ללא התחשבות בחגים

---

---

---

---

---

---

---

---

---

---

### נתוני עלויות נוספים בישראל

מקור	עלות התוספת לבנייה ירוקה מסה"כ עלות הפרויקט	פרויקט
נגה לב ציון נדן	1.06%	המכון הגיאולוגי בירושלים
AVIV AMCG	1.96%	בניית מלון חדש
AVIV AMCG	1.6%	שיפוץ מלון קיים

---

---

---

---

---

---

---

---

---

---



---

---

---

---

---

---

---

---

---

---



---

---

---

---

---

---

---

---

---

---

**שיפוץ ירוק של משרד בישראל**



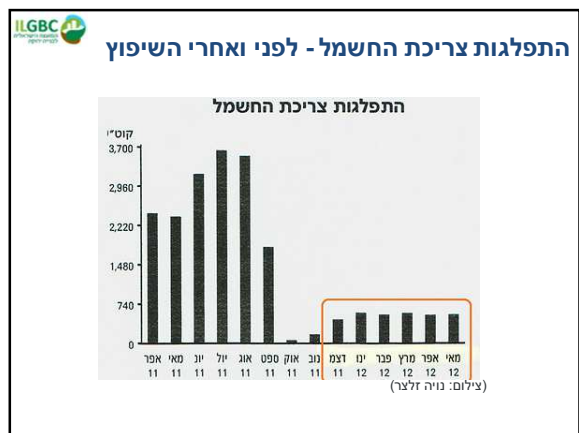
(צילום: נויה זלצר) הפרדת פסולת באתר

תמי הירש אדריכלים, 100 מ"ר, משך השיפוץ: 6 שבועות

**לאחר השיפוץ**



(צילום: נויה זלצר) חלל אחד גדול ומואר



---

---

---

---

---

---

---

---

---

---



---

---

---

---

---

---

---

---

---

---



---

---

---

---

---

---

---

---

---

---

**בניה ירוקה, כמה זה עולה לנו?**

הכנס הענפי  
המועצה הישראלית לבניה ירוקה  
21 ספטמבר 2016

AVIV > AMCG  
המשרד להגנת הסביבה

**תאור הפרויקט**

- \* במסגרת חוכנית לאומית להפחתת פליטות גזי חממה בישראל אושר בשנת 2010 ביצועו של "פרויקט חלוץ לבניה חדשה בת קיימא"
- \* מכרו וקול קורא פרסמו ונחתמו בסוף שנת 2012, תחילת איסוף נתונים החל משנת 2013
- \* הפרויקט כולל איסוף, עיבוד וניתוח נתונים משלב התכנון ועד שנה לאחר האכלוס. ל- 28 מבנים

AVIV > AMCG  
המשרד להגנת הסביבה

**מאפייני המבנים**

קטגוריית בניה ירוקה  
בניה דגילה

מישור החוף א + ב  
אזור ההד ג  
ד' הערבה ואילת

מגורים בית ספר  
גני ילדים

AVIV > AMCG  
המשרד להגנת הסביבה

---

---

---

---

---

---

---

---



---

---

---

---

---

---

---

---



---

---

---

---

---

---

---

---



### מטרות הפרויקט

- \* בחינת העלויות, החשומות והחסמים בבניה ידוקה בישראל
- \* בחינת תועלות לדייר ופוטנציאל לחסכון בספי במבנים שונגנו ע"פ ת"י 5281
- \* גיבוש מתודולוגיה לאיסוף נתונים המאפיינים נכונה את שוק הבניה הידוקה בישראל

AVIV > AMCG

המשרד לתגנת הסביבה

### המבנים המשתתפים בפרויקט



מבני מגורים

- 7
- 16

בתי ספר

- 3

גני ילדים

- 1
- 1

AVIV > AMCG

### תהליך הבדיקה בפרויקט



שלב התכנון  
עלויות חסמים

שלב הבניה  
עלויות חסמים

שלב האכלוס  
תועלות

AVIV > AMCG

המשרד לתגנת הסביבה

---

---

---

---

---

---

---

---

---

---



---

---

---

---

---

---

---

---

---

---



---

---

---

---

---

---

---

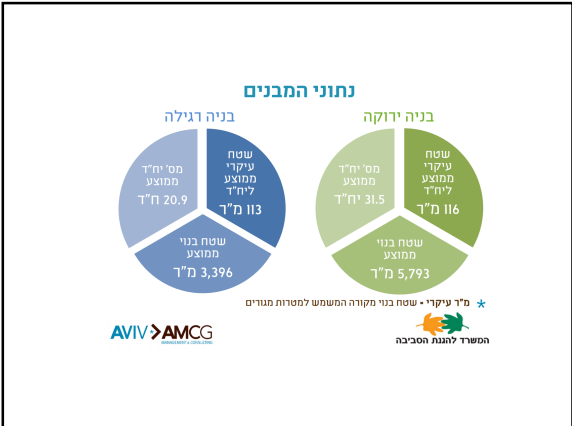
---

---

---

### תוצאות ביניים - מבני מגורים

- \* תוצאות הביניים מתייחסות למבני המגורים בלבד (נכתנו סה"כ 23 מבני מגורים)
- \* התוצאות המובאות להלן מתייחסות לשלב הבניה בלבד (למעט היכן שמצוין אחרת)
- \* עלויות הבניה אינן כוללות את עלויות הקרקע, אגרות היטלים
- \* מאפייני המבנים: בניה רוויה (בין 5 ל-10 קומות), בניה קונבנציונלית / ברנב"ץ
- \* כל העלויות המצוינות הינן ללא מע"מ

---

---

---

---

---

---

---

---

---

---



---

---

---

---

---

---

---

---

---

---



---

---

---

---

---

---

---

---

---

---

### חסמים בשלב הבניה

- \* חסמי תקינה ורגולציה: רשויות מקומיות, חברות תשתית (בזק וחברת החשמל), מכון התקנים.
- \* חסמי מידע וידע מקצועי: הערכת עלויות שגויה, עיכובים בלוחות זמנים.
- \* חסמים המלווים בשוק הבניה ועלויות: פשיטת רגל של הקבלן המבצע, בא"מ.








### עלויות יועצים לשלב התכנון (ש"ח/מ"ר עיקרי)

לידית 100 מ"ר סטנדרטית הפער בין בניה ירוקה לבניה רגילה (ש"ח / ליד"ר) **2,300**



\* מ"ר עיקרי - שטח בני מקורה המשמש למטרות מגורים

### ממוצע הפרשים בין עלות הבניה המתוכננת לעלות הבניה בפועל (ש"ח/מ"ר עיקרי)

לבניה ירוקה אחוז נמוך יותר של הוצאות בלתי צפויות (328 ש"ח / מ"ר עיקרי) לידית 100 מ"ר סטנדרטית הפער בין בניה ירוקה לבניה רגילה (ש"ח / ליד"ר) **32,800**

\* מ"ר עיקרי - שטח בני מקורה המשמש למטרות מגורים



---

---

---

---

---

---

---

---



---

---

---

---

---

---

---

---



---

---

---

---

---

---

---

---

### מהם האתגרים?

- \* רמת הפירוט ואמידות של נתוני ההוצאות (הסכמים פאוורליים)
- \* משך הזמן הארוך של תהליך הבניה
- \* מחסור יחסי במבני ביקורת (בניה רגילה)

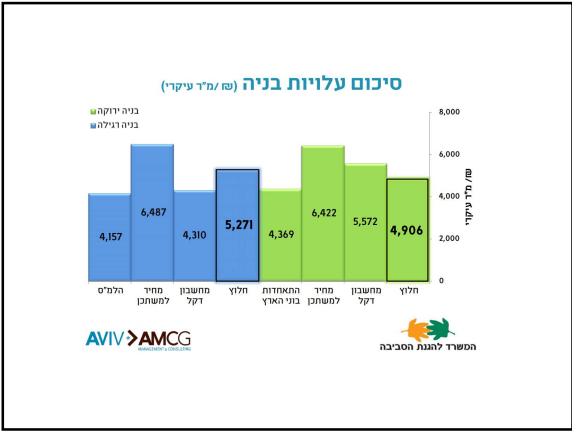


AVIV > AMCG
המשרד להגנת הסביבה

### עלויות בניה תוצאות והשוואה לנתונים קיימים בשוק



AVIV > AMCG
המשרד להגנת הסביבה



---

---

---

---

---

---

---

---

---

---



---

---

---

---

---

---

---

---

---

---



---

---

---

---

---

---

---

---

---

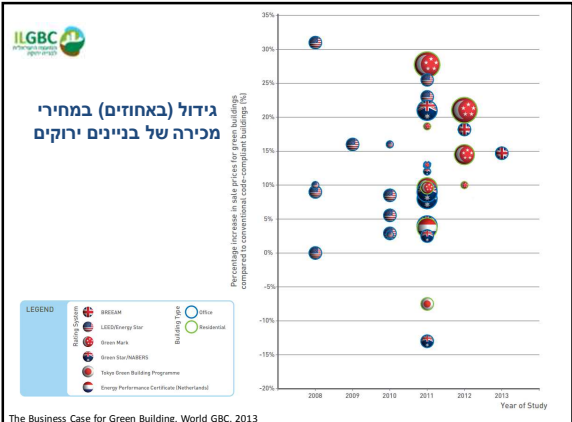
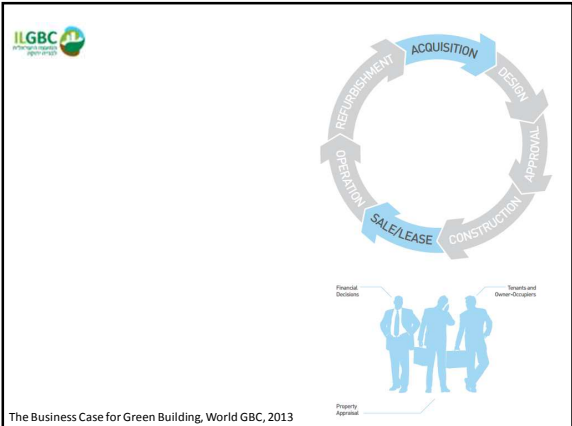
---

**חובנות ביניים**

- ★ לזירת 100 מ"ד סטנדרטית
- ★ בניה רגילה יקרה יותר מבניה ירוקה בכ- 36,600 ₪
- ★ בבניה ירוקה ישנו אחוז נמוך יותר של הנזאות בלתי צפויות במהלך הבניה. ההפרש בהוצאות הבלתי צפויות בין בניה ירוקה לבניה רגילה הינו **בסביבות 6% לטובת הבניה הירוקה**
- ★ משך שלב הבניה ליחיד קצר יותר בבניה ירוקה מאשר בבניה רגילה - **בספר של כ- 4 ימים ליחיד**
- ★ עלויות יועצים בשלב החכנון גבוהות יותר בבניה ירוקה לעומת בניה רגילה בכ- 2,300 ₪ / ליחיד

AVIV > AMCG

המשרד להגנת הסביבה



---

---

---

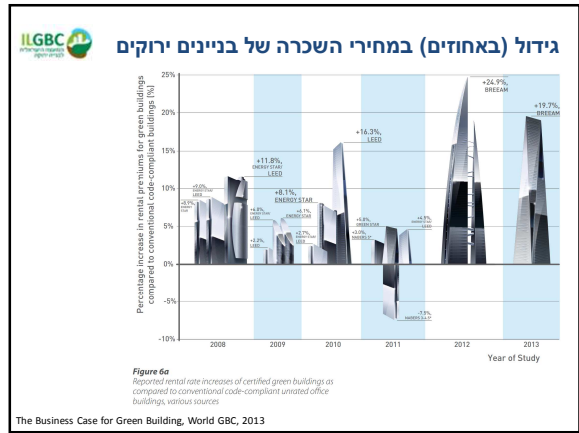
---

---

---

---

---




---

---

---

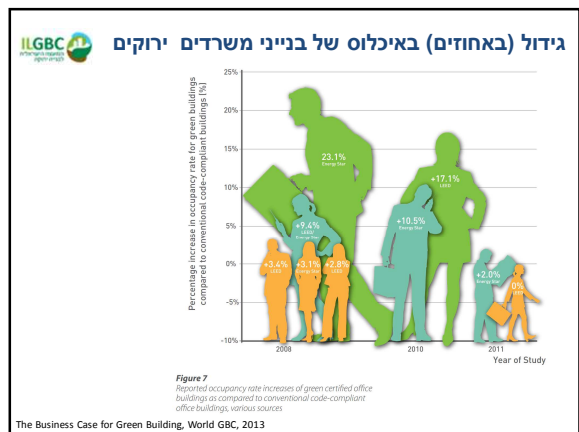
---

---

---

---

---




---

---

---

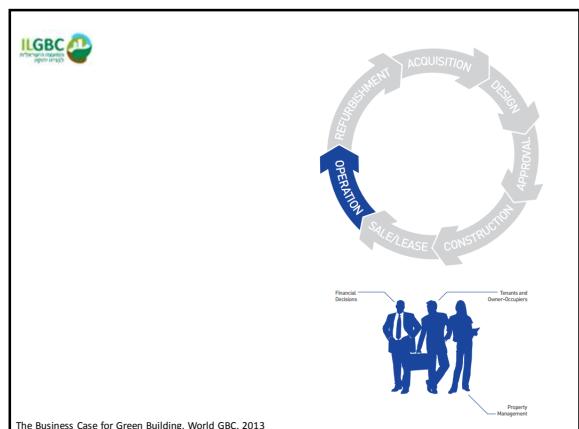
---

---

---

---

---



---

---

---

---

---

---

---

---

---

---



---

---

---

---

---

---

---

---

---

---



---

---

---

---

---

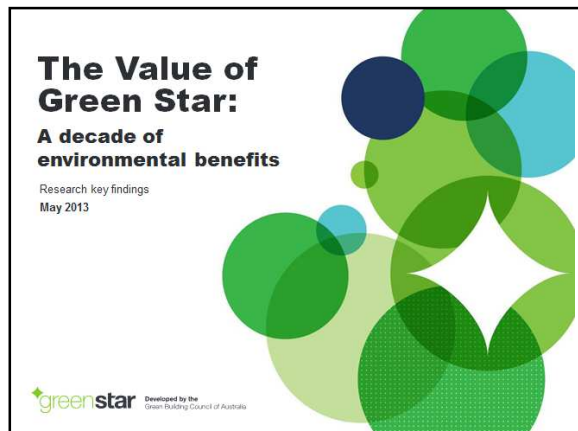
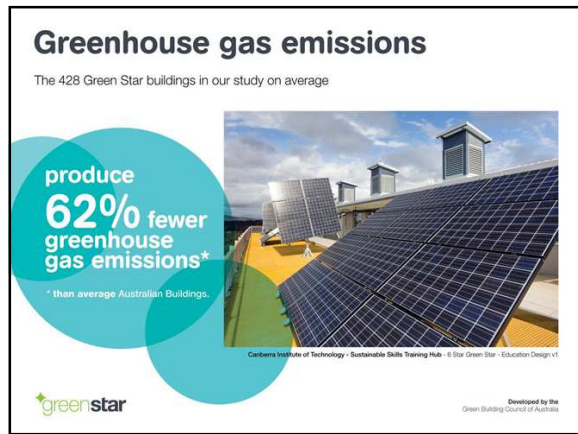
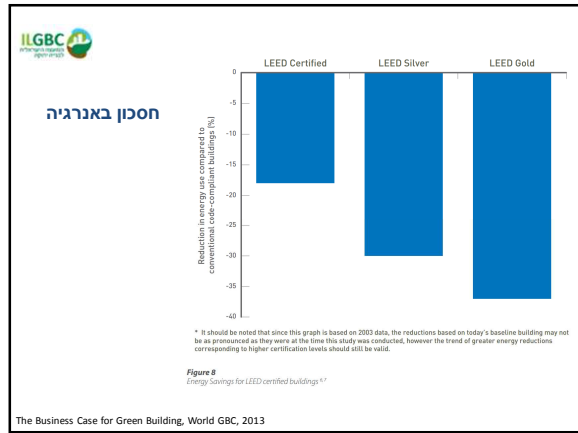
---

---

---

---

---



---



---



---



---



---



---



---



---



---



---



---



---

