

של מי הפסולת הזו לעזאזל?! סילוק-פסולת וצדק-סביבתי בישראל

יששכר רוזן-צבי

- א. מבוא** ♦ **ב. המסגרת הנורמטיבית לסילוק פסולת בישראל: מפיזור למרכז**
1. מִפְיִזוֹר לְפִיזוֹר מְבוֹקֵר – לידתה 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 מְפֻלֶּט 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 ההטמנה – על מי הוא מוטל? 2. היטל הטמנה – מי נהנה ממנו? ♦ **י. סיכום**

א. מבוא

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

- * מרצה, הפקולטה למשפטים, אוניברסיטת תל-אביב. המחבר מודה לדפנה ברק-ארז, חנוך 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 מדל - ארצי, לשעבר מעמותת "אדם טבע ודין", שסייעה מאוד באיסוף החומר הדרוש למחקר; תודה למערכת מחקרי משפט ולקורא החיצוני האנונימי, על שסייעו לי לשפר את המאמר ולחדד את טיעוני. תודה למרכז הישראלי להעצמת האזרח על סיועו הכספי הנדיב.
- 1 בין השנים 1950-1996 עלתה הצריכה הפרטית לנפש בישראל ב-4% לשנה בממוצע, ובשנת 1996 היא היתה גבוהה פי 5.5 מהצריכה הפרטית בשנת 1950. ראו א' רם *הגלובליזציה של ישראל: מקוורלד בתל-אביב, גיהאד בידושלים* (2005) 43. ראו גם Y. Carmeli & C. Applbaum *Consumption and Market Society in Israel* (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, אריזות-פלסטיק וגזם, ואינה מכילה חומר מסוכן), פסולת יבשה (פסולת מוצקה שאינה מכילה מרכיבים אורגניים רקוביים, כגון פסולת-בניין, גרוטאות, צמיגים ועץ מעובד, ואינה מכילה חומר מסוכן) ופסולת אינרטיה (פסולת מוצקה שאינה עוברת תהליכי-פירוק או שחרור חומרים, כגון עורפי עפר ואבן, ואינה מכילה חומר מסוכן). מאמר זה עוסק בפסולת מוצקה לסוגיה השונים, הנשלחת להטמנה באתרי-סילוק-פסולת. ראו המשרד לאיכות הסביבה, מילון מונחים (נצפה לאחרונה ב-4.5.2006)

אזרח מייצר כ-1.6 ק"ג פסולת ביום בממוצע. בסך הכול מיוצרים בישראל מדי שנה כארבעה מיליון טונות של פסולת ביתית, וקצב הגידול של פסולת זו ממשיך לעלות.³ בנוסף מיוצרים בישראל מדי שנה עוד מיליוני טונות של פסולת תעשייתית, פסולת -בניין ופסולת מסוכנת.⁴ 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 מ שנה מקום. מערכת פינוי הפסולת אינה מעלימה א ותה מן העולם, אלא רק מתודעת בני האדם.⁵ 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.⁶ הם נמנים על השימושים המכונים בספרות המקצועית "מתקנים ציבוריים בלתי-רצויים" (מצב"רים)⁷ ושייכים לקבוצת המצב"רים המאיימים על הסביבה.⁸ ככל שאתר-סילוק-פסולת קרוב יותר למקום יישוב, כך גוברות השפעותיו הבריאותיות והפסיכולוגיות המזיקות, הגוררות אחריהן גם ירידה משמעותית בערך הנדל"ן.⁹ כשהיקף המפגעים הסביבתיים גדול יותר באזורים 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 מיקום אתרי הפסולת, ובודק מהם השיקולים שאמורים בתי המשפט לשקול בבואם 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 ישראל¹⁰ בו ניסו מספר

http://www.sviva.gov.il/Enviroment/bin/en.jsp?enPage=BlankPage&enDisplay=view&enDispWhat=Object&enDispWho=Articals^11216&enZone=reka_clali

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

4 "אדם 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 כיום 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.

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

סילוק פסולת וצדק סביבתי בישראל

רשויות מקומיות בנגב הצפוני, ובראשן עיריית באר-שבע, להשיג על החלטת מוסדות התכנון והממשלה להפוך את אתר דודאים 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 בבואם 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, ובוחר 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. בטרם ניכנס בעובי הקורה ונבחן 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 בעינינו מצב"רים שיש למצוא להם פתרון. כך למשל, החיים בעיר – על המפגעים והמטרדים השונים הכרוכים בהם – נתפסים בציבור ובקרב מקבלי ההחלטות כעניין של העדפה. יש טענה הגורסת כי יש "טיפוסים" עירוניים ויש "טיפוסים" פרווריים (או כפריים) – כל טיפוס וצורת החיים המועדפת עליו. הטיפוס העירוני בוחר לחיות במקום תוסס, צפוף וסואן, ואילו הטיפוס הפרוורי 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 נתפסים 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 הפרווריים 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 כלל בשאלה החשובה אם יש מקום לצמצם את מספר אתרי הסילוק ולהמירם באתרי טיפול בפסולת.¹¹ בעשור האחרון, בעקבות מגמות כלל-עולמיות, החלה להתעורר גם בישראל שאלת החלופות לסילוק פסולת, כגון הפחתה במקור, שימוש-חוזר ומחזור.¹² סוגיה זו, חרף חשיבותה הרבה, חורגת מתחומי מאמר זה, 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.

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 ומחזור פסולת עירונית מוצקה: ניתוח חלופות (1994).

12 ראו: http://www.yarok.org.il/text_item.aspx?tid=362&menu=13

ב. המסגרת הנורמטיבית לסילוק פסולת בישראל: מפיזור למרכז

סילוק הפסולת המוצקה, חרף חשיבותו הבלתי-מבוטלת לאיכות-חיהם של תושבי המדינה, לא זכה עד כה להסדר חקיקתי מלא וממצה.¹³ תכנון אתרי-סילוק-פסולת נעשה בהתאם לתכנית המתאר הארצית לסילוק אשפה – תמ"א 16 – שאושרה בשלהי שנות השמונים מכוח הוראות חוק התכנון והבנייה.¹⁴ ההסדרים המחייבים לעניין סילוק פסולת ותפעול האתרים לטיפול בפסולת, פזורים על פני חוקים שונים, ביניהם החוק למניעת מפגעים,¹⁵ פקודת העיריות¹⁶ וחוק רישוי עסקים.¹⁷ בשנת 1984 נוסף לספר החוקים גם חוק שמירת הניקיון שעוסק באופן ספציפי במניעת מפגעים מפסולת.¹⁸ 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.¹⁹ לשם כך נחקקו חוק איסוף ופינוי פסולת למחזור,²⁰ בו נקבעו הסדרים ראשוניים בנוגע לעידוד מחזור האשפה, וחוק הפיקדון על מכלי-משקה²¹ 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.²² על-מנת להבין נכונה 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 הרשויות המקומיות מכוח פקודת העיריות.²³ כל רשות מקומית (או מספר רשויות מקומיות

13 ראו ד' פיש דיני איכות הסביבה בישראל (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, נ"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.

23 סעיף 242 לפקודת העיריות. למועצות מקומיות לא נקבעה בחקיקה סמכות מפורשת לעניין סילוק פסולת. נראה כי הסמכות, ובצדה גם החובה, 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 127, ע' 178; צו המועצות המקומיות (ב), תשי"ג-1953, ק"ת 369,

סמוכות)²⁴ 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 לסלק. 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.²⁵ 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, הזכוכים והמכרסמים 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.²⁶

בראשית שנות השבעים התארגנו מספר גופים ממשלתיים במטרה לפתור בצורה כוללת וממצה את הבעיות הסביבתיות הכרוכות בטיפול בפסולת, על ידי הכנת תכנית מתאר ארצית.²⁷ לצורך הכנת התכנית נערך סקר לבחינת ההיבטים הכמותיים והאיכותיים של הפסולת בישראל, שיטות הסילוק הנהוגות בעולם והבעיות הכרוכות בהן. הסקר העלה כי בישראל פעלו מאות אתרים לסילוק פסולת – במרביתם לא שררו תנאים תברואתיים נאותים. כמחצית מן האתרים הוגדרו כגורמי זיהום אוויר, ונקבע כי מרבם נשקפת סכנת זיהום למקורות מים עליים ולמי התהום.²⁸ על סמך ממצאי הסקר, נבחנו חלופות טכנולוגיות לסילוק הפסולת – ביניהן הטמנה, שרפה ומחזור – ולבסוף נבחרה השיטה הזולה והזמינה ביותר – ההטמנה.²⁹ בשנת 1975, לאחר השלמת הסקר ועל סמך ממצאיו, הוכנה תכנית המתאר הארצית לסילוק אשפה – תמ"א 16, שאושרה 14 שנים לאחר מכן, בשנת 1989.³⁰

- ע' 1174; סעיף 63(8) לצו המועצות המקומיות (מועצות אזוריות), תשי"ח - 1958, ק"ת 797, ע' 1259. בשנות השמונים נחקק חוק שמירת הניקיון, תשמ"ד - 1984, ס"ח 1118, ע' 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, בתיאום עם הרשות המקומית הנוגעת בדבר. ראו סעיף 7 לחוק שמירת הניקיון.
- 24 חוק איגודי ערים שנחקק בשנת 1955 מאפשר למספר רשויות מקומיות סמוכות להתאגד, בי זומתן או ביזמת שר הפנים, ולהקים איגוד ערים על מנת לטפל בנושאים ספציפיים הנושאים בדרך כלל אופי אזורי. ראו חוק איגודי ערים, תשט"ו-1955, ס"ח 176.
- 25 ראו מ' רוטשטיין, ע' סטרול-דעבול מיקום אתרי פסולת וצדק סביבתי (2004) (להלן "מיקום אתרי-פסולת") בעמ' 55. ראו גם בג"צ עיריית באר-שבע, בעמ' 18.
- 26 ראו רוטשטיין וסטרול-דעבול, מיקום אתרי-פסולת, לעיל הערה 25, בעמ' 55; בג"צ עיריית באר-שבע, בעמ' 18-19.
- 27 ראו רוטשטיין וסטרול-דעבול, מיקום אתרי-פסולת, לעיל הערה 25, בעמ' 55.
- 28 ראוש, שם.
- 29 ראו י' הירשברג "סילוק פסולת מוצקה בישראל" הביטאון כ"א (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 שנאטמו בתחתיתם ביריעות פלסטיק עבות. הנוזלים הניגרים מן הפסולת מנוקזים לטיהור, וצינורות מוחדרים מעל תא השטח

סילוק פסולת וצדק סביבתי בישראל

מטרת התכנית היתה לקבוע אתרים מתאימים מבחינה סביבתית וכלכלית לסילוק אשפה.³¹ 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 היררכיה של סיווגי שטחים ואתרים. שטח המדינה חולק ל 42 אזורי איסוף, מהם נאספת האשפה לשם העברתה לתחנות-מעבר, או ישירות לאתרי הסילוק והטיפול.³² על בסיס הסקר נבחרו 28 אתרים ברחבי המדינה כאתרי סילוק וטיפול בפסולת.³³ 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.³⁴ חובת הצמידות, היוצרת זיקה בין אזורי האיסוף לאתרי הסילוק, באה לידי ביטוי בטבלה שהוספה כנספח לתמ"א 16, המשייכת כל אזור איסוף לאתר-סילוק מסוים,³⁵ ובסעיף 7 לתכנית, שקבע באופן קטגורי כי אתר סילוק שיועד על-פי התכנית לשרת אזור-איסוף פלוני, ישרת את אותו אזור בלבד.³⁶ 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.

2. מפיזור למרכז – ביטול חובת 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 תכנית מפורטת אשר תתווה את גבולותיו המדויקים, תקבע את מגבלות הבנייה 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

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, ואתר 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 מחזור 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."

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 היתר לשימוש חורג, או שלא הופעלו כלל. בשנת 1991 תוקנה תמ"א 16 כך שנוספו חמישה אתרים נוספים לסילוק פסולת. אולם, למעט אתר דודאים שבנגב הצפוני, גם אתרים נוספים אלה לא הצליחו לעבור את המשוכה הגבוהה שהציבו הוועדות המקומיות לתכנון ובנייה.³⁷ קשיי היישום של תמ"א 16 הודגשו על רקע סקר מקיף 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.³⁸

נוכח כמויות הפסולת שהלכו ונערמו, 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 ל סילוק-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.³⁹ 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.⁴⁰ 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 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.⁴¹ 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

37 ראו בג"צ עידיית באר-שבע, בעמ' 20.

38 ראו רוטשטיין וסטרול-דעבול, מיקום אתרי-פסולת, לעיל הערה 25, ע' 57.

39 החלטת ממשלה מספר 1349 מיום 6.6.93.

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

41 ראו מיקום אתרי-פסולת, בעמ' 58 וראו עדכון המשרד לאיכות הסביבה הפסולת בישראל – רקע כללי ומדיניות הטיפול (2004) www.sviva.gov.il.

סילוק פסולת וצדק סביבתי בישראל

חמורים.⁴² ואם לא די בכך, נפח ההטמנה המאושר באתרים הקיימים אינו מספיק לקליטת כל כמויות הפסולת המיוצרות בישראל, ואם לא ימצא פתרון – עתיד המחסור להחריף.⁴³

ג. פרשת עיריית באר-שבע

אתר סילוק הפסולת "דודאים" נמצא בתחומה המוניציפאלי של המועצה האזורית בני-שמעון, מצפון-מערב לבאר-שבע, חמישה קילומטרים משטחה הבנוי של העיר כיום, וכקילומטר וחצי מן השטח אותו מייצגת תכנית בניין העיר לבנייה עתידית. האתר הוקם בסוף שנות השמונים על-פי תכנית-מתאר מקומית ("תמ"מ 339")⁴⁴ ובשנת 1990 הוא החל לפעול כאתר סילוק מקומי ולשרת את הערים באר-שבע, אופקים, נתיבות 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.⁴⁵ בהתאם להחלטה זו הכינה המועצה הארצית את תמ"א 16א – אתר סילוק-פסולת מרכזי "דודאים".⁴⁶

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

42 ב אחרונה 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 (30.5.2004).

43 ראו רוטשטיין וסטרול-דעבול, מיקום אתרי-פסולת, לעיל הערה 25, בעמ' 58-60. 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 החלטה 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 16א 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 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 ההערות וההשגות לתכנית-מתאר ארצית לסילוק אשפה תמא/16 דודאים. ביוני 1996 אישרה מליאת המועצה הארצית את תמ"א 16א, תוך שהיא מאמצת את השינויים עליהם המליצה ועדת המשנה. ראו המועצה הארצית לתכנון ולבנייה, החלטה מס' 96-87 בישיבה מס' 350 מיום 4 ביוני 1996.

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 לחצרם האחורית של תושבי מקום פלמוני. 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.⁴⁷ 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 לחצרם האחורית של יצרניה, ולא להיות מושלכת בחצרם 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 מוסדות התכנון לבחור אתר מתאים יותר במרכז הארץ.⁴⁸

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 המכונה 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 הם 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. במצב 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 אזורי. 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 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.⁴⁹ בהמשך הדברים אבקש לבחון כיצד ניתן להסדיר את סוגיית מיקום אתרי הפסולת באופן שיגבר על האנוכיות המקומית המתבטאת בתסמונת ה-NIMBY המדאיגה (ובצדק) את בית המשפט, וזאת מבלי לוותר על עקרון החלוקה ההוגנת של הסיכונים והמפגעים הסביבתיים

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

48 ראו בג"צ עיריית באר-שבע, בעמ' 30.

49 ראוי שם, בעמ' 31.

סילוק פסולת וצדק סביבתי בישראל

בין מגזרים שונים של האוכלוסייה – עיקרון אותו הקריב בית המשפט בקלות רבה מדי. במהלך הדיון אעשה שימוש ב"צ" עידיית כאד-שבע כמקרה-מבחן (test case) כדי לברר כיצד ניתן לפתור את הבעיות הקשות שבפניהן ניצבות רשויות התכנון בבואן 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.⁵⁰ 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.⁵¹ 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 לרמות גבוהות יותר של זיהום סביבתי מהחשיפה הממוצעת של כלל האוכלוסייה – כתוצאה מקרבתם למקורות זיהום.⁵²

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

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; Luke W. Cole & S. R. Foster >*From the Ground Up: Environmental Racism and the Rise of the Environmental Justice Movement* (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

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.

יששכר רוזן-צבי

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 ומטרד-ריח קשים.⁵³ 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 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 מסרטנים ששאיפתם מסוכנת לבריאות.⁵⁴ 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.⁵⁵ אך בעוד שהחברה בכללותה נהנית מן היתרונות של ההגנה על הסביבה, גורמים המפגעים והסיכונים הסביבתיים שנוצרים בקרב המצב-רים נזק וסבל ל קבוצות-אוכלוסייה המתגוררות בסמוך להם.⁵⁶

מחקרים אמפיריים שנערכו בארצות הברית, הוכיחו כי קיים מתאם בין המקומות בהם ממוקמים מצב-רים לבין אלה אשר בהם מתגוררות אוכלוסיות חלשות.⁵⁷ באופן ספציפי

53 בדצמבר 2004 דחה בג"צ עתירה נגד ביטול ההיתר שניתן לאיגוד ערים דן לביוב על -ידי הוועדה הבין-משרדית למתן היתרים, להזרים 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, ע' 10א; צפירי רינת "איגוד ערים גוש דן מתבוסס בבוצה" הארץ נדל"ן, 19 בדצמבר 2004, ע' 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 אחריה 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. המגזרים באוכלוסייה הסובלים מעלויות המחירים, פיטורי העובדים והעלאת המסים, הן בדרך-כלל הקבוצות החלשות 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 חד-מתכות, שרכשה את המפעל, כי היא עומדת להפעילו בקרוב. בעכו שמחו מאוד 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, ע' 12א.

57 לעניין אתרים מזוהמים ראו למשל (contaminated sites): 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;

סילוק פסולת וצדק סביבתי בישראל

נמצא מתאם סטטיסטי מובהק בין מיקום אתרי סילוק-פסולת לבין אזורים המאכלסים מיעוטים גזעיים ואתניים.⁵⁸ קיימת מחלוקת בין החוקרים בשאלה אם מתאם זה הוא תוצאה

T. Centner, W. Kriesel & A. Keeler "Environmental Justice : לעניין חומרים כימיים רעילים : 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 לעניין זיהום האוויר: "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.

58 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* (1983) 273. 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 ה-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 מסוכנת, התגוררו פי שניים יותר מיעוטים מאשר באזורים שבהם לא היו אתרים כאלה. במקומות שבהם פעלו שני אתרים לסילוק פסולת מסוכנת, 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 אתר 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* (1994). מאז שנות השמונים פורסם

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

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* (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 המחברים 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 שחורים באוכלוסייה לבין הימצאותם של חמישה מביין שבע ת סיכונים 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* (2001) (להלן: "Myths and Realities").

פרופ' ויקי בין (V. 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" *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 בדבר אפליה במיקום אתרי-פסולת. תיאוריה זו העלתה השערה כי כוחות השוק, ולא הליכי מיקום אתרי הפסולת, הם שאחראים לאי הצדק הסביבתי, שכן בעקבות מיקום אתר-פסולת בשכונה כלשהי, נוטשים אותה כל הלבנים ובעלי היכולת, ואת מקומם תופסות אוכלוסיות מעוטות-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?" *Yale L. J.* (1994) 1383 (להלן: "LULUs in Minority Neighborhoods"). ראו גם V. Been "Market Dynamics and the Siting of LULUs: Questions To Raise in the Classroom About Existing Research" *W. Va. L. Rev.* (1994) 1069 (להלן: "Market Dynamics"). המחקר המאוחר והמקיף שערכה בין, לא תמך בתיאוריה של דינמיקת השוק אלא חיזק דווקא את טענת תנועת הצדק הסביבתי. ראו V. Been & Gupta, "Coming to the Nuisance, at 33-35. לביקורת מתודולוגית על מחקרה של פרופ' בין ראו C. :

סילוק פסולת וצדק סביבתי בישראל

משמעות כלשהי לסוגיית הפונוה (המפלה או הגזענית) בהליכי מיקום אתרי הפסולת.⁶⁰ עם זאת אין חולק על כך ש אוכלוסיות גזעיות ומעוטות -אמצעים נחשפות יותר למטרדים ולסיכונים סביבתיים מאשר כלל האוכלוסייה,⁶¹ ועל כן הוכר הצורך בעיצוב מדיניות אשר

Crawford "Analyzing Evidence of Environmental Justice: A Suggestion for Professor 103 *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 בורנר (Boerner) העלה כי בין השנים 1970 ו-1990 עלה בצורה משמעותית ובלתי-פרופורציונית מספרם של המיעוטים וחסרי היכולת הכלכלית המתגוררים בסביבתם של אתרי אחסון וסילוק של פסולת מסוכנת ופסולת מרצקה. ראו: T. Lambert & C. Boerner "Environmental Inequity: Economic Causes, *Economic Solutions*" 14 *Yale J. on Reg.* (1997) 195, 206-207 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 L.J. Straw, Jr. "Environmental Justice: מצב"רים גם כאשר זו אינה נובעת מכוונה מפלה, ראו: 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. 1989); *R.I.S.E, Inc. v. Kay*, 768 F. Supp. 1144 (E.D. Va. 1991), *aff'd*, 977 F.2d 573 (4th Cir. 1992) *supra*; Lazarus, note 51, at pp. 829-834. לעומתם יש הטוענים כי שאלת הכוונה המפלה אינה רלוונטית כלל לדיון בשאלת 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 מאחוריה כוונה (מודעת) מפלה או גזענית. ראו G. Torres "Understanding Environmental Racism" 63 *U. Colo. L. Rev.* (1992) 839, 840-841 שאין מקום לבחון את שאלת הפונוה המפלה במיקום מצב"רים. לטענתה יש לשאוף להשיג צדק חלוקתי בפיוור סיכונים סביבתיים בקרב האוכלוסייה, בלא שום קשר לשאלה כיצד ומדוע התהוותה החלוקה הבלתי-צודקת. ראו A. Kaswan "Distributive Justice and the Environment" 81 *N.C. L. Rev.* (2002) 1031, 1053-1061 ("Distributive Justice").

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 בדם. ראו J. Schwarts & 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 ממסים (solvents) ומתכות שונות. ראו I. Perfecto & B. Valasquez "Farm Workers: Among the Least Protected" 18 *EPA J.* (1992) 13, 14

תיתן מענה לבעיית חוסר השוויון ותחלק את הנטל הסביבתי בין האוכלוסיות השונות בצורה הוגנת יותר.⁶²

2. צדק סביבתי בישראל

בבואנו לאפיין את הבעיות האפשריות בתחום הצדק הסביבתי בישראל, ניתן לזהות ארבעה צירים מרכזיים הכרוכים זה בזה והמהווים 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.⁶³ 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.⁶⁴ 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,⁶⁵ וקבוצות אלו נחשפות בדרך-כלל ליותר מפגעים סביבתיים. הציר הכלכלי עוסק ביחס שבין יכולת כלכלית לבין איכות-חיים. אוכלוסיות מבוססות ובעלות אמצעים יכולות להפעיל את כוחן הכלכלי והפוליטי ולדאוג לתנאים סביבתיים מועדפים ולגישה נוחה יותר למשאבים סביבתיים.⁶⁶ 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,

D.R. Wernette & L.A. Nieves "Breathing Polluted Air" ראו *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 מיעוטם 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 לניתוח של פיש ציר נוסף: הציר האתני.

64 ראוש, בעמ' 922-923. ראו גם מבקר המדינה דו"ח שנתי 52ב (אפריל 2001).

65 ראו א' יפתחאל "בינוי אומה וחלוקת המרחב ב'אתנוקרטיה הישראלית': התיישבות, קרקעות ופערים עדתיים" עיוני משפט כא (1998) 637.

66 ראו פיש, צדק סביבתי בישראל, לעיל הערה 50, בעמ' 925-926.

סילוק פסולת וצדק סביבתי בישראל

ועל כן קיים חשש שהקיפוח אינו פוסח גם על איכות הסביבה.⁶⁷ 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.⁶⁸ 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 ערי המרכז הגדולות ו"המזוהמות" כדי ליהנות מאיכות-חיים גבוהה. במסגרת הדיון בשאלת הצדק הסביבתי, יש לתת את הדעת לכל הגורמים הללו.

עד לאחרונה לא עמד נושא הצדק הסביבתי על סדר-יומם של מקבלי ההחלטות בישראל,⁶⁹ ולמעשה הזניחו רשויות השלטון זמן רב את נושא איכות הסביבה בכללותו. ישראל, המתמודדת עם אתגרים מורכבים בתחום המדיני, הפוליטי והכלכלי, לא השכילה

67 ראו שם, בעמ' 923-924. ראו גם מבקר המדינה דו"ח שנתי 250 (מאי 1999). חשש זה גובר לאור העובדה שמחיר הנדל"ן באזורי הפריפריה הוא נמוך ועל כן אזור זה מהווה מוקד-משכיה למצב-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, וחוסר השוויון המרחבי שנלווה לחלוקה זו ראו א' יפתחאל "בינוי אומה וחלוקת המרחב ב"אתנוקרטיה הישראלית: התיישבות, קרקעות ופערים עדתיים" עיוני משפט כא (תשנ"ח) 637; א' בנבנישתי "נפרד אבל שווה" בהקצאת מקרקעי ישראל למגורים" עיוני משפט כא (תשנ"ח) 769; א' יפתחאל וא' קדר "על עצמה ואדמה: משטר המקרקעין הישראלי" תיאוריה וביקורת 16 (2000) 67; י' בלנק "מקומו של ה'מקומי': משפט השלטון המקומי, ביזור ואי-שוויון מרחבי בישראל" משפטים לד (תשס"ד) 197; י' רוזן-צבי "מקום הצדק": משפט השלטון המקומי ואי שוויון חברתי" עיוני 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 ביהוד המרחב את אחד מתפקידיה העיקריים ושאפה לחוקק מן המרחב, עד כמה שניתן, את היבטיו המזרחיים. ייחוד המרחב נעשה על-ידי מדיניות של "פיזור אוכלוסין" שמשמעותה התיישבות 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 לפריפריות. ראו י' רוזן-צבי, מקום הצדק, שם, בעמ' 466-467.

69 ראו פיש, צדק סביבתי בישראל, לעיל הערה 50, בעמ' 920.

יששכר רוזן-צבי

להקצות משאבים לשמירה על הסביבה. המשרד לאיכות הסביבה, האחראי על התכנון, הפיקוח והאכיפה בנושאים סביבתיים, הוקם רק בשנת 1989 ונחשב למשרד בעל השיבות משנית – עובדה המתבטאת בתקציבו הדל לעומת תקציבי המשרדים האחרים.⁷⁰ בשנים האחרונות, כתוצאה מפעילות מאומצת של ארגוני סביבה בעלי מודעות חברתית⁷¹ ומהקמתה של המועצה הלאומית לאיכות הסביבה,⁷² עלתה רמת המודעות הציבורית לנושאי הסביבה, ובכלל זה גם לנושא הצדק הסביבתי. המועצה הקימה ועדת⁷³ –משנה לצדק סביבתי, אשר יזמה כצעד ראשון מספר מחקרים שמטרתם לאסוף נתונים עובדתיים בנוגע לרמות החשיפה של קבוצות אוכלוסייה שונות למפגעים סביבתיים.⁷⁴ אחד המחקרים שנערכו מטעם

- 70 ראו שם, שם. 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
- 71 בין ארגונים אלה ניתן לכלול את "אדם 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 הדורות 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, וזרוע המחקר שלה מפתחת את המדיניות הסביבתית בישראל על-ידי ייזום 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' ארזה צ'רצ'מן, הציבה לעצמה את המטרות הבאות: (א) העלאת מודעות הממשלה, חברי הכנסת והתקשורת, 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 לתהליך 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_justice_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 קרבן 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. באשר להקמת מכונים לטיפול בשפכים (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 וש' הופמאיר-טוקיץ "זיהום סביבתי על-ידי שפכים – היבטים של צדק סביבתי" (2003). עם זאת חשוב להדגיש כי המחקר בדק 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

סילוק פסולת וצדק סביבתי בישראל

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

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

החוקרות הציבו לעצמן מטרה, לבדוק 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.⁷⁶ לשם כך מייך 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").⁷⁷ 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.⁷⁸ לגבי כל יישוב בתחום השפעת האתרים רוכזו נתונים אדמיניסטרטיביים, דמוגרפיים וחברתיים - כלכליים. היישובים או אוכלוסייתם חולקו לקבוצות על-פי המאפיינים הבאים: מיקום גיאוגרפי,⁷⁹ צורת יישוב,⁸⁰

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 ראו שם, בעמ' 75.

77 ראו שם, בעמ' 76.

78 מכיוון שהמחקר התבסס על נתוני הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, נכללו בו יישובים מופרים בלבד. ריכוזי האוכלוסייה הבודואית בנגב, יישובים לא-מוכרים, מחנות-צבא וכיוצא באלה לא נכללו במחקר. ראו שם, 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. ראו שם, 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). ראו שם, שם.

יששכר רוזן-צבי

אשכול חברתי-כלכלי,⁸¹ דת⁸² ומוצא אתני.⁸³ נתונים אלה הושוו עם מאפייני יישובים שאינם סמוכים לאתר-פסולת כלשהו.⁸⁴

אשר לאתרים המאושרים, המחקר מצא כי ברמה הארצית לא שוררת אפליה במיקום אתרי-פסולת של יישובים ממעמד חברתי-כלכלי נמוך⁸⁵ או של יישובים לא-יהודיים,⁸⁶ וכן לא נמצאו ראיות לקיפוח אוכלוסיות על רקע יבשת המוצא.⁸⁷ עם זאת, ההתפלגות של האתרים לפי מחוזות מלמדת כי רוב אתרי סילוק הפסולת נמצאים במחוז הדרום, ורוב אתרי הטיפול בפסולת נמצאים במחוזות המרכז והצפון. יתר המחוזות – תל-אביב, חיפה וירושלים – משכנים מספר קטן של אתרי סילוק וטיפול בפסולת.⁸⁸ בחינת מיקום האתרים הפעילים העלתה כי בשני מחוזות – המרכז והצפון – קיימת אפליה במיקום אתרי הפסולת לרעת היישובים הלא-יהודיים. שיעורם היחסי 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.⁸⁹ תופעת האפליה של המחוזות הפריפריאליים שהתגלתה לגבי האתרים המאושרים, 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 המדד החברתי-כלכלי של הלמ"ס, המחושב תוך אינטגרציה של נתונים שונים, כגון: מקורות-הכנסה של התושבים, מאפייני תעסוקה, רמת-אבטלה, רמת-חינוך והשכלה ועוד. על-פי המדד דורגו הרשויות המקומיות במדינה לעשרה אשכולות: הרשויות ברמה הגבוהה ביותר באשכול 10, והרשויות ברמה הנמוכה ביותר באשכול 1. ראו שם, בעמ' 79-80.

82 בשל מגבלות הנתונים, חולקה האוכלוסייה במחקר לשתי קבוצות: יהודים ולא-יהודים. ראו שם, 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. ראו שם, שם.

84 ראו שם, 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. ראו שם, 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%. ראו שם, 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. ראו שם, 102-105.

88 ראו שם, בעמ' 82-86.

89 ראו שם, 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 הברואית המתגוררת ביישובים הלא-מוכרים בנגב 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 לפריפריה, באופן המעיד שמחוזות הפריפריה נושאים בנטל אתרי הפסולת של כלל האוכלוסייה.⁹⁰

(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.⁹¹ 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 משווים 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 בוחנים את הפריסה של האתרים המאושרים, אולם רמת 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 אזלת 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 עשינו דבר. ראו לדוגמא הנחיה של ה-EPA משנת 2001 לפיה צדק סביבתי כולל בין היתר: "Ensuring equal 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 בנמצא גורם מקומי או מרכזי המספק שירותים אלה לאוכלוסייה, ולכן הפסולת מסולקת בד"כ לחצר האחורית של היישוב. יתרה מכך, חלק מן האוכלוסייה הבדואית בנגב מתגורר בקרבת אתרי 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 הבדואים 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 הבדואית במסגרת המחקר ומציעות לערוך מחקר נפרד, בו תיבחן סוגיית הפזורה הבדואית המתגוררת סביב אתרי פסולת בכלל ובקרבת אתרי הפסולת המסוכנת ברמת חובב בפרט. ראו רוטשטיין וסטרול -דעבול, מיקום אתרי פסולת, לעיל הערה 25, בעמ' 86.

של אתרים פעילים לא נכלל במסגרת המחקר.⁹² 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, מג'דל כרום, ירפא והשכונות הערביות של לוד.⁹³ 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 שטחים גדולים עם יישובים מסוגים שונים (כגון קיבוצים, מושבים שיתופיים ולא-שיתופיים ויישובים קהילתיים) בעלי מאפיינים חברתיים וכלכליים מגוונים.⁹⁴ רביעית, במסגרת המחקר נכללו רק אתרים פעילים, ולא אתרים שנסגרו אך לא

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

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 השביתו ב"ס בירכא: מזבלה במרחק מטרים אינה מאפשרת ללמוד" 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 וסטרול-דעבול, מיקום אתרי-פסולת, לעיל הערה 25, בעמ' 95-96. בקרב חוקרות בתחום הצדק הסביבתי שוררת 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 בסיסי (2001) 18 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. לדיון 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 at 17-18, 85-86.58

סילוק פסולת וצדק סביבתי בישראל

שוקמו.⁹⁵ מאות אתרים לסילוק פסולת פעלו ברחבי הארץ במשך עשרות שנים והוטמנה בהם בערבוביה פסולת מסוגים שונים. רובם המכריע של אתרים אלה פעל 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 הנפלטים לאוויר ומזהמים אותו. גזים אלה גורמים לבערות באזור אתר הפסולת ולתשטיפים המזהמים את מי התהום ועלולים לגרום אף הם לתחלואה.⁹⁶ חמישית, המחקר בחן אך ורק סיכונים סביבתיים המופרים על ידי המדע, ולא לקח בחשבון את "הסיכונים הנתפסים" (perceived risks)⁹⁷ 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-חיייהם ויכולת הבחירה שלהם יוסיפו להידרדר.⁹⁸ 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 וסטרול -דעבול, מיקום אתרי-פסולת, לעיל 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 (30.5.2004), בעמ' 5-6.

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 וסטרול -דעבול, מיקום אתרי-פסולת, 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-מייננת 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 Phones, Public Fears and a Culture of Precaution (2004). 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 מחיר הדירות בצורה ניכרת כפיצוי על הקרבה לאנטנות. ראו א' מירובסקי "האנטנות מקרינות על מחירי הדירות"

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.⁹⁹ ואחרון, כאשר דנים בשאלת ההשפעה הסביבתית של אתרי פסולת יש לקחת בחשבון לא רק את המצב הקיים

הארץ 17 ביוני 2005, בעמ' 1, 3. בכתבה אחרת שפורסמה בעיתון הארץ, מתואר מאבק של דיירי הוסטל לעולים קשישים בבאר שבע, המנוהל על ידי חברת עמיגור, נגד חברת סלקום, בשל 12 אנטנות סלולאריות שהוצבו על גג הוסטל ודרישתם להסיר את האנטנות. "סביר להניח", כותבת לילי גלילי, "שלפחות בחלק מן המקרים, ואולי אפילו ברובם, מדובר בתופעות פסיכוסומאטיות 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' ב' 7. 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 שמנע מן הרשויות המקומיות להתנגד למיקום אנטנות סלולאריות בתחומן במידה שהאנטנות עומדות בסטנדרטים הקבועים בחוק. ראו גם עת"מ 1062/05 סלקום ישראל בע"מ נ' הוועדה המקומית לתכנון ולבנייה, חיפה (ניתן ב- 17.4.2005). 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' ב' 1 (רינת מציע הפרסם 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 הצעה לתיקון תמ"א 36 (שינוי מס' 1) שעיקרה: 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 לאמץ את העקרונות העומדים בבסיס שינוי מס' 1 לתמ"א 36. ראו: http://www.sviva.gov.il/Enviroment/Static/Binaries/News/selular-12-2005_1.pdf. בעקבות המלצת ועדת המנכ"לים החליטה 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-מייננת, תשס"ו-2006, ס"ח תשס"ו מס' 2046. מטרת החוק, על-פי מנסחיו: "להגן על הציבור ועל הסביבה מפני השפעות של חשיפה לקרינה בלתי-מייננת, ולהסדיר את העיסוק במקורות קרינה, הקמתם והפעלתם, ובמתן שירות למדידת קרינה, בין השאר על ידי קביעת איסורים וחובות בהתאם לעקרונות המונעת". ראו ס' 1 לחוק. ראו רוטשטיין וסטרול-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 אתר-סילוק או טיפול בפסולת, נתפסים בתודעה הציבורית כמטרד חמור וכסיכון בריאותי גם אם המרחק מן האתר עולה על שלושה קילומטרים. מחקר אחד שנעשה לפי השיטה המותנית – תרגום רצון התושבים להרחיק אתרי-פסולת מביתם לערכים כספיים באמצעות שאלות היפותטיות לגבי נכונות לשלם בעבור ההרחקה – גילה שאנשים מוכנים לשלם \$7,700 לקילומטר עבור הרחקה של מטמנה מביתם ו-\$10,360 לקילומטר עבור הרחקתו של מפעל מחזורי מביתם. מחקר אחר שנעשה בשיטה ההדדית – בדיקה 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 וסטרול-דעבול, מיקום אתרי-פסולת, לעיל הערה 25, בעמ' 67.

99

סילוק פסולת וצדק סביבתי בישראל

אלא גם את פוטנציאל הגידול וההתרחבות של הרשויות המקומיות הסמוכות לאתר, לפחות על-פי תכניות בניין ערים מאושרות,¹⁰⁰ דבר שלא נעשה במסגרת המחקר.¹⁰¹ 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.¹⁰² לאחר שווידאו 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"רים שמוקמו בישראל בעשורים הראשונים לקיומה, נגרם מפיתוח עירוני שאירע לאחר המיקום, וכך קירב בין התושבים והמצב"רים. 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 לדוגמא, 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-חובב, במזרחה - מתקן לטיהור שפכים, והיישובים עומר ותל -שבע, במערבה - בסיס חיל האוויר חצרים, ובצפונה - מחסני תחמושת של צה"ל. ראו עתירה מתוקנת למתן צו על תנאי וצו-ביניים שהוגשה במסגרת בג"צ 453/98 עדיית באר-שבע נ' ממשלת ישראל, פסקאות 25.13-25.14 בעמ' 43. ראו גם י' גרדוס "היבטים תכנוניים של האזור: עד היכן ישתרע שטח הבינוי העתידי של מטרופולין באר-שבע?" דודאים: אתר ארצי לסילוק אשפה (י' גרדוס עורך, 1994), 18, 19. כתוצאה מכך, אף שבזמן פרסום המחקר נמצאה אוכלוסיית באר -שבע מחוץ 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.¹⁰³ הספרות העוסקת בצדק הסביבתי מחלקת את הדיון בשאלת ההוגנות לשתי קטגוריות-על: צדק חלוקתי וצדק הליכי.¹⁰⁴ צדק חלוקתי (distributive justice) עניינו חלוקה של הטובין החברתיים והרעות החברתיות בין בני האדם באופן שוויוני והוגן.¹⁰⁵ צדק הליכי או פרוצדוראלי (procedural justice) פירושו קבלת החלטות שוויונית והוגנת בחלוקת הטובין והרעות החברתיות, בהנחה שהליכים הוגנים יביאו לתוצאה הוגנת.¹⁰⁶ צדק חלוקתי וצדק הליכי אינם מבטלים זה את זה, ובמקרים רבים הם יובילו לתוצאה זהה, אך כפי שנראה

103 השוו: 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 הדברים" *השתתפות: הדרך להשפיע* (א' צ'רצ'מן וא' סדן, עורכות, 2003) 7, 11-12. ראו גם: 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 כהגינות 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 מאיר-עניינים בתפיסת הצדק של רולס ולביקורות 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* (1966) 74-75. קיימות תיאוריות שונות המתוות קריטריונים להריגה 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 הנזקקים 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. ראו גם: J. Arthur & W. H. Shaw *Justice and Economic Distribution* (1978) 6-7; P.S. Wenz *Environmental Justice* (1988) 135-138; Rescher, *id.*, at 53-55, 75-76; Kaswan, Distributive Justice, *supra* note 60, at pp. 1062-1063. השאלה מתי ראוי לחרוג מן העיקרון של חלוקה שוויונית במובן האבסולוטי – הצר 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 הנגזרת ממנו צודקת. ראו R. Nozick *Anarchy, State and Utopia* (1974) 153-174. המחלוקת בין ג'ון רולס לרוברט נוזיק מוצגת *שם*, בעמ' 183-231. ראו גם: J. H. Ely *Democracy and Distrust: A Theory of Judicial Review* (1980) 73-104.

סילוק פסולת וצדק סביבתי בישראל

להלן עשוי כל אחד מהם להכתיב תוצאה שונה.¹⁰⁷ 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 כבד יותר מאשר אוכלוסיות או קבוצות אחרות. על-פי התפיסה המקובלת, צדק חלוקתי עניינו אך ורק בתוצאות ולא בסיבות ובגורמים שהביאו להן.¹⁰⁸ לכן, אם קבוצת -מייעוט 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.¹⁰⁹ 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").¹¹⁰ 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.¹¹¹ כך לדוגמא, החלטה למקם אתר -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 -מייעוט עשויה לתקוף החלטה של רשויות התכנון למקם אתר -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 פ' מייקלמן (Michelman) הטוען 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 מתן פיצויים.
- 110 ראו: Ronald Dworkin *Taking Rights Seriously* (1977) 273. למעשה, בתיבה "equal concern and respect" מזהה דוורקין שני סוגים של זכויות, המקביל ים לשתי קטגוריות הצדק שבהן עסקינן: הזכות הראשונה היא הזכות ליחס שוויוני במובן 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. ראו גם: H.L.A. Hart *The Concept of Law* (1961) 167.

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.¹¹² 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.¹¹³ 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 והידרולוגיים¹¹⁴ ויש טוענים גם מערך המקרקעין – אשר מקנים עדיפות סביבתית לקליטת פסולת באזורים מסוימים¹¹⁵ במקרים אלה, ההחלטה למקם מספר אתרי-פסולת באזור-מגוריה של קהילה

112 העותרות בבג"צ עיריית באר-שבע העלו טענות מתחום הצדק החלוקתי ומתחום הצדק ההליכי כאחת. בתחום הצדק החלוקתי טענו העותרות כי הפגיעה בתושבי הנגב מצטרפת לעומס הסביבתי החרף 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 ואזוריה." ראו עתירה מתוקנת למתן צו על תנאי וצו-ביניים שהוגשה בבג"צ עיריית 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" וניטרליים. 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 מינייה וביה קהילות מיעוטים וחסרי-אמצעים לסיכונים סביבתיים. ראו Cole & Kaswan, *Distributive Justice*, *supra* note 60, at p. 61-63. Foster, *supra* note 50, at p. 61-63. עם זאת, ישנם קריטריונים, כגון המאפיינים הגיאולוגיים של הקרקע, שהם אכן אובייקטיביים במובן החזק של המונח, 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.¹¹⁶ 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, מבריח אוכלוסיות בעלות-יכולת ומושך חסרי-אמצעים שאינם יכולים להרשות לעצמם דיור יקר יותר.¹¹⁷ 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 ולגרור לכך שעם חלוף הזמן ישאו קבוצות-מיעוטים וחסרי-אמצעים בנטל סביבתי כבד יותר מכלל האוכלוסייה.¹¹⁸ במקרים המנויים לעיל, אף שניתן לזהות בכיורר 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.¹¹⁹

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.¹²⁰ 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 שהנזק הנגרם על-ידי מצב"רים ניתן למדידה אובייקטיבית, ומכיוון שכך, מעריכים כולם את מידת הנזק והתועלת הטמונה במצב"רים באותו אופן –¹²¹ הנחה אשר כפי שנראה מייד אינה מוסכמת על הכול. מודל הגמול ההולם ומודל ההעדפה המתקנת, מקבלים את הנחת היסוד של מודל החלוקה השוויונית כי נזקי המצב"ר ותועלותיו 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. לדיון 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.

יש לחלק את הרעות הסביבתיות באופן יחסי לתרומה של כל קהילה ליצירתן. לכן, אם קהילה א' מייצרת כמות פסולת כפולה מזו שמייצרת קהילה ב' – תחייב חלוקה הוגנת של הרעות הסביבתיות שקהילה א' תישא בנטל סביבתי כפול מקהילה ב'.¹²² על-פי מודל ההעדפה המתקנת, יש לקחת בחשבון את חוסר 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.¹²³ מודל ההעדפה הקהילתית חולק על ההנחה הבסיסית כי כולם מעריכים את הנזקים 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 מפוזרים באופן שוויוני בין כלל האוכלוסייה, אלא אם הקהילות השונות מרוצות במידה שווה מן המצב"רים ומשימושי הקרקע שבתחומן.¹²⁴ 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, שיאפשרו 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.¹²⁵ 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.¹²⁶

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 חריגה 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: 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, *Id.* at p. 1077-1079. ראו גם: 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 ביחס ו 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.¹²⁷ סעדים חלוקתיים

נגד העמדה של תנועת הצדק הסביבתי כי מספרם הרב של אתרי-פסולת ומצב"רים נוספים המ וצבים 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 אינדיאני ים 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 מספקת 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 מיוחדת 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 שהיו 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 ארוכה-שנים של אפליה. ראו: Kaswan, Distributive Justice, *supra* note 60, at pp. 1086-1087.

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

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 דכאניים.¹²⁸ ודוק: הטענה אינה כי צדק חלוקתי אינו חיוני להשגת צדק חברתי, אלא שההתעניינות צריכה להתרכז במוסדות החברתיים ובהליכים המאפשרים את החלוקה הבלתי-שוויונית, אשר מתגלים ברגע שמסיטים את המבט לעבר ההיבטים הפוליטיים של הצדק ההליכי.¹²⁹

3. מיקום אתרי-פסולת, והפוליטיקה של המרחב
 רבים מן הכותבים על צדק סביבתי מתמקדים, 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)¹³⁰ אשר אני נמנה עליהם,¹³¹ 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 משפטיים בתהליך מורכב של היזון חוזר. לסביבה שבה חיים פרטים וקהילות, ולתפיסות

128 *Id.* at p. 198. כראיה לדבריה, מביאה יאנג את השיח בתחום האפליה המתקנת. מרב המאמצים בנושא האפליה המתקנת הופנו לשאלות החלוקתיות: 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 חלק 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 ראו N. Blomley *Law, Space, and the Geography of Power* (1994); David Delaney *Race, Place and the Law: 1836-1948* (1998); R.T. Ford "Law's Territory (A History of Jurisdiction)" 97 *Mich. L. Rev.* (1999) 843. בתחילת שנות האלפיים יצאו שני כרכי מאמרים המשקפים את הכתיבה בתחום: The Law and Geography (Harrison & Holder eds., 2002); *Legal Geographies Reader* (N. Blomley, D. Delaney, & R.T. Ford eds., 2001). לדוגמאות של מחקר ישראלי בתחום של "משפט ומרחב" ראו: A. (Sandy) Kedar "The Legal Transformation Of Ethnic Geography: Israeli Law And The Palestinian Landholder" 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; "בלנק" מקומו של ה'מקומי': משפט השלטון המקומי, ביזור ואי-שוויון מרחבי בישראל" *משפטים* לד' (תשס"ד) 197; "בלנק" טכנולוגיה וגבולות האנושי: גבולות מקומיים וטכנולוגיה" *טכנולוגיות של צדק: משפט, מדע וחברה* (ש' לביא עורך, תשס"ג) 123.

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

סילוק פסולת וצדק סביבתי בישראל

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 הפועתן של תצורות מרחביות מסוימות – כגון פיתוח זוחל (sprawl), פרוורים ומרכזי-קניות 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 -קניות 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 המכונות "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 הומשגו 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

לאחרת. שינוי כזה יעמוד בטווח הקצר בסתירה לתפיסה השלטת בקרב התושבים, ויגרור אחריו התנגדות עזה בקרב האוכלוסייה הסובלת מן המפגעים ומן המטרדים הסביבתיים הנוספים. אולם לאורך זמן, ובהנחה (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 כעניין "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 אתרי-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 אתרי-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 אתרי-פסולת, צריכה 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.¹³² העובדה שניתן להסביר את הפערים החלוקתיים הקיימים (למשל על-ידי התיאוריה של דינמיקת השוק),¹³³ 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 סביבתי.¹³⁴ האתגר שבפניו אנו ניצבים הוא התווית מדיניות למיקום אתרי-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 לחלק 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, ויבחן אם מדיניות זו עולה בקנה אחד עם עקרונות של צדק סביבתי. יש לציין כי החלוקה המוצעת להלן בין פתרונות חלוקתיים לפתרונות הליכיים, היא במידה רבה מלאכותית. שכן, כפי שכבר הדגשתי, מדיניות הולמת חייבת לשלב בתוכה פתרונות משני הסוגים כאחד.

ו. 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 פיצויי לאלה הסובלים מריכוז גבוה של אתרי-פסולת באזור מגוריהם.

1. פיזור גיאוגרפי שוויוני של אתרי-פסולת

מדיניות מיקום אתרי-פסולת הנגזרת באופן הפשוט והמידי ביותר מעקרונות הצדק החלוקתי, תפזר אתרי-פסולת על פני המרחב באופן שוויוני, כך שכל הקבוצות המרכיבות את החברה תישאנה בשווה בנטל הסביבתי שנגרם מהם.¹³⁵ 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,¹³⁶ ומודל ההעדפה המתקנת – לפיו יש לקחת בחשבון את ההשפעה השונה שתהיה לאתר-פסולת על שכונות עניות לעומת השפעתו על שכונות אמידות, ולמקם יותר אתרי-פסולת בשכונות אמידות, כדי להגיע לשוויון מהותי ולא לשוויון פורמאלי בלבד.¹³⁷ 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

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

המרחב, כי המאפיינים הגיאולוגיים של אזורים מסוימים הופכים אותם לבלתי-מתאימים לכך מבחינה סביבתית.¹³⁸ 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 לרכזם במספר מצומצם של מקומות, נוכח בזבוז המשאבים והסיכונים הסביבתיים הכרוכים בפיזורם.¹³⁹ 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.¹⁴⁰ שלישית, 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.¹⁴¹ 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 מזור למצוקתן.¹⁴² מכאן שכל הגדרה שניתן להעלות על הדעת, תועיל לחלק מן הקבוצות ותזיק לאחרות.¹⁴³ חמישית ואחרונה, כפי שהוזכר לעיל, מדיניות המושתתת על חלוקה פיזית של אתרי-פסולת, תתבסס על הנחה שכל הקהילות מעריכות את הנזקים הכרוכים בהם באופן זהה. הנחה זו מוטלת בספק ויש ראיות פְּבֹדוֹת –משקל המצביעות על היפוכה: ראשית, כבר היום לא כל הקהילות מעריכות את הסיכונים הסביבתיים ואת הנזקים

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* (1984) 214-222.

139 ראו: Been, *id.* at p. 1030. גם: A. Armour (ed.) *The Not in My Back Yard Syndrome* (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. גם: R.L. Lineberry *Equality and Urban Policy* (1977) 36-37; J.K. Boles "Urban Equality: Definitions and Demands" in *The Egalitarian City: Issues of Rights, Distribution, Access, and Power* (J.t K. Boles ed., 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 היתה 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.

סילוק פסולת וצדק סביבתי בישראל

הכרוכים באתרי-פסולת בצורה זהה.¹⁴⁴ מעבר לכך, בצד הנזקים הבריאותיים והסביבתיים, יש למצב "רים בכלל ולא אתרי-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 צרכיהן והעדפותיהן. במקום שבו היתרונות שמניב אתר הפסולת עולים על הנזקים הכרוכים בו, עשויה הקהילה לחפוץ בכך שהאתר ימוקם בתחומה, ואף להיאבק על כך.¹⁴⁵ עם זאת ראוי לציין כי ברוב המקרים אין בתועלות שמניבים אתרי הפסולת כדי לכסות על נזקיהם.¹⁴⁶

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-פסולת¹⁴⁷

אחת הדרכים להתמודדות צודקת והוגנת עם הבעיות הפרקטיות הקשות שמעורר פיזור פיזי שוויוני של אתרים, היא מדיניות פיצוי לקהילות המתגוררות בקרבת אתרי-פסולת, בתמורה לנטל הסביבתי העודף 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 מפקה 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.¹⁴⁸ האוכלוסייה

144 *Id.* at p. 1037. ראו:

145 Kaswan, *Distributive Justice*, *supra* note 60, at pp. 1079-1080. מובן 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 דנן 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

שמפיקה תועלת מאתר הפסולת ואינה סובלת ממנו, תפצה את האוכלוסייה המתגוררת בקרבתו, ובכך תשא בעקיפין בחלק מן העלויות שהוא מטיל ותאפשר לקהילה הסמוכה אליו 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 תבטיח כי יוקמו אך ורק אתרים יעילים וכי רמת המפגעים והנזקים שיגרמו אתרי הפסולת הפעילים תהיה פחותה עד כמה שניתן, על מנת שגובה הפיצויים שיידרשו הרשויות לשלם יהיה נמוך.¹⁴⁹

מדיניות של תשלום פיצויים עשויה ללבוש פנים רבות ומגוונות, שניתן לסווגן על פי מספר קטגוריות: מטרת הפיצוי, מועד נתינתו, האופן שבו הוא יוענק, ונמעניו.¹⁵⁰ לפיצויים יכול להיות אופי מתקן (remedial), מונע (preventive) או מתגמל (reward). כאמצעי מתקן, מטרת הפיצוי היא להחזיר את הקהילה למצב בו היתה לפני שאתר הפסולת הוקם באזור מגוריה.¹⁵¹ כך למשל, ניתן לפצות את בעלי המקרקעין על ירידת ערך הנדל"ן שנגרמה להם.¹⁵² הפיצויים עשויים לשמש גם כדי למנוע או לצמצם את הנזק הפוטנציאלי שהאתר יוצר. לדוגמה, פיצוי המשמש לבניית חומות אקוסטיות והתקנת חלונות בזיגוג כפול בבתים הסמוכים לאתר, אשר יגנו עליהם מפני מפגעי רעש וריחות.¹⁵³ הפיצוי עשוי גם לגמול לקהילה על הסכמתה לכך שאתר 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 שמטרתו למנוע את התנגדות הקהילה למיקום אתר הפסולת באזור מגוריה.¹⁵⁴ לעניין מועד הפיצוי, הפיצויים יכולים להינתן עובר לבניית האתר (*ex ante*), במהלך חיי האתר (ongoing) או בצורת התחייבות לתשלום פיצויים בגין נזקים

“Overcoming Public Opposition to the Establishment of New Hazardous Waste Disposal Sites” 9 *Cap. U. L. Rev.* (1980) 451, 458.
 150 Been, *Compensated Siting*, *supra* note 146, at p. 791; O'hare, *id.* at pp. 85-86 הפנת עלויות תחרש כמובן אך ורק אם הקהילות ששולחות פסולת לאתרים הנמצאים מחוץ לאזור מגוריהן, יחויבו לשלם את המחיר הריאלי של סילוקה. אם יינתן סבסוד באופן שהקהילות המזהמות לא יידרשו לשלם את המחיר האמיתי של הנזק שהן גורמות, תתעורר בעיה של תמריצים שליליים שיעודדו דווקא התנהגות לא יעילה מצד אותן רשויות.
 151 Been, *Compensated Siting*, ראו: במאמרה. 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.
 152 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 לעיל בהערה 147.
 153 בספרות בארה"ב ישנם ממצאים סותרים בשאלה אם לאתרי סילוק פסולת מוצקה ומשפחות 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.
 154 ראו: 792, at p. 792. *Been, Compensated Siting, supra* note 146, at p. 792.
Ibid

סילוק פסולת וצדק סביבתי בישראל

עתידיים, במידה שייגרמו (*ex post*).¹⁵⁵ 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 שירותים לקהילה המקומית, העדפה של בני המקום בקבלה לעבודה, תרומה לקרנות מקומיות, רכישת ביטוחים ומתן ערבויות והתחייבויות לשיפוי בגין נזקים עתידיים.¹⁵⁶ הפיצויים יכולים ללבוש גם צורה עקיפה, כגון מתן יתרונות לרשות המקומית בתחום שימוש הקרקע, באופן שיסייע לפיתוח הכלכלי של הקהילה.¹⁵⁷ 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 מייצר¹⁵⁸ 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.¹⁵⁹ אפשרות שנייה היא להסמיך בחוק סוכנות של הרשות המבצעת, שתקבע את חבילת הפיצויים בכל מקרה לגופו.¹⁶⁰ אפשרות נוספת היא הליך של מכרז שבמסגרתו מכריזות הקהילות שנמצאו מתאימות למיקום אתר-פסולת, על המחיר שעבורו תהיינה מוכנות לקבל את האתר לתחומן,

Id. at p. 793 . 155

Id. at pp. 793-794. 156

157 כך למשל, ניתן להגדיל את תחום השיפוט של הרשות המקומית באופן שיכלול נכסים שיניבו 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. 160 מן התגמולים של אתר פסולת מסוכנת. ראו: (Kentucky) קנטאקי (West 1989 & Supp. 1993) שבה המחוז יכול לגבות מס בשיעור של עד 5% מן התגמולים של אתר פסולת מסוכנת. ראו: (Maine) ומיין (Merrill Supp. 1992) 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. 166, Been, Compensated Siting, *supra* note 146, at p. 794.

160 כ זהו 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). הנתונים מובאים אצל Been, Compensated Siting, *supra* note 146, at pp. 794-795.

ולמעשה יתחרו בינן לבין עצמן, שכן האתר ימוקם אצל זו שתציע את המחיר הנמוך ביותר.¹⁶¹

מדיניות המאפשרת פיצוי על מיקום אתרי -פסולת אינה נקיייה מפגמים וקשיים. יש המתנגדים לה מטעמים אתיים.¹⁶² 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 לעבדות תמורת כסף, כך אסור לאפשר לאנשים למכור את בריאותם ואיכות חייהם תמורת פיצוי כספי.¹⁶³ 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.¹⁶⁴

ישנם גם קשיים פרגמטיים שמדיניות מתן הפיצויים צריכה לגבור עליהם. הקושי המרכזי הוא הערכת הסיכונים הנובעים מאתרי הפסולת ותרגומם 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"רים 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.¹⁶⁵ בעיה זו מתעצמת, שכן הטכנולוגיה המשתנה חדשים לבקרים, משפיעה באופן משמעותי על הסיכונים הסביבתיים ומחייבת לאסוף מידע נוסף ולהעריך מחדש את

161 הרברט אינהבר (Inhaber) טוען שמכרז 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 לקבל את האתר עד שאחת הקהילות מציעה מחיר כלשהו ואין מי שיציע מחיר נמוך ממנו. במכרז מסוג זה יהיו כמעט תמיד מספר מתמודדים. מכרז מסוג אחר הוא המכרז ההפוך (או ההולנדי) שבו הרשות הממקמת מכריזה על מחיר מסוים שיינתן 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 המכרז אם המחיר מגיע לרמה שבה אין הקמת האתר כדאית. 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* (1990) 91: ראו
 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 ראו: R. J. Lazarus *The Making of Environmental Law* (Chicago 2004) 19-21

סילוק פסולת וצדק סביבתי בישראל

הסיכונים הסביבתיים.¹⁶⁶ גם בהנחה שמצאנו דרך להעריך את הסיכונים הסביבתיים הנגרמים 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.¹⁶⁷ 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.¹⁶⁸ 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.¹⁶⁹ ושיטה אחרונה מתבססת על הסכום הכספי שמוכנות קהילות אמידות לשלם כדי להרחיק את האתר מתחומן.¹⁷⁰

- 166 ראו: J.S. Applegate "Worst Things First: Risk, Information, and Regulatory Structure in Toxic Substances Control" 9 *Yale J. on Reg.* (1992) 277, 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 and Chemical Toxicity: Designing Laws to Produce and Use Data" 87 *Mich. L. Rev.* (1989) 1795, 1801-1825.
- 167 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* (2004) 96-99; J. Heyda "Is Contingent Valuation Worth the Trouble?" 62 *U. Chi. L. Rev.* (1995) 331.
- 168 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. A. Tversky & D. Kahneman "Rational Choice and Framing of Decisions" *Rational Choice: The Contrast between Economics and Psychology* (R. Hogarth & M. Reder eds., 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.* מצוטט אצל
- 169 הביקורת על עמדה זו היא שאומדן הקהילה צפוי להיות שונה מן העלות האמיתית, בשל חוסר-אינפורמציה וחוסר-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.
- 170 הביקורת על שיטת אומדן זו, מעבר לביקורות שכבר הוזכרו 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 תופעה 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

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 ההליך ולא של תוצאותיו. מדיניות מיקום אתרי-פסולת שבבסיסה עומדים קריטריונים של צדק הליכי, עשויה ללבוש אף היא צורות שונות, ונעמוד על שלוש מהן: שיתוף הציבור, הגרלה 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 יותר¹⁷¹ ובעלת לגיטימציה רבה יותר בקרב שדרות רחבות של הציבור.¹⁷² 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 וישתקפו בתוצאות התהליך, אך גם שהתהליכים עצמם יהיו מבוססים על מידע מדויק ואמין ועל הבנה של המשמעויות הסביבתיות, הבריאותיות והכלכליות הכרוכות במיקום אתר הפסולת. יש מגוון דרכים לשיתוף הציבור בהליכי קבלת החלטות בעניינים סביבתיים.¹⁷³ 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

סיכוי של ממש שאתר הפסולת ימוקם בתחומה, שכן בכל מצב אחר היא עשויה לדווח 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.

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 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

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 מאוחר, אחרי שהרשות כבר קיבלה החלטה עקרונית להעניק רישיון לאתר המוצע.¹⁷⁴ 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.¹⁷⁵ 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.¹⁷⁶ עם זאת, ישנם גם מקרים בהם שיתוף הציבור נעשה בשלבים מוקדמים של ההליך, באופן המאפשר לקחת בחשבון את עמדת הציבור כבר בשלב עיצוב המדיניות.¹⁷⁷

מודל ההודעה והשימוע לשיתוף הציבור סובל ממספר בעיות ההופכות 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.¹⁷⁸ 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 בכוונתה 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, *RCRA Public Participation Manual* (1996 Edition) Permits Branch, *RCRA Public Participation Manual* (1996 Edition) Expanded Public Participation Rule (60 FR 63417, December 11, 1995).
- 175 ראו: S. Foster "Public Participation" *EPA Reference Guide, id.*, at §§34 to 3-6. ראו גם *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-NEPA (National Environmental Protection Act) המאמץ את שיתוף הציבור

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.¹⁷⁹ 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 ובעלות -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.¹⁸⁰

בעיה שנייה נובעת מכך שההוויה קובעת, לפחות במידת-מה, את התודעה. ראינו כי קיים קשר הדוק בין הסביבה החומרית בה חיים בני -אדם לבין האופן שבו הם ממשיגים את המרחב ומידת מודעותם לבעיות סביבתיות.¹⁸¹ 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.¹⁸² מכיוון שקיים מתאם בין המצב הסוציו-כלכלי של קהילות לבין איכות הסביבה והמשאבים הסביבתיים שהן נהנות מהם, לא יפלא כי ישנו גם מתאם בין המצב הסוציו -כלכלי של קהילות לבין מודעותן לבעיות סביבתיות.¹⁸³ 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.¹⁸⁴

- 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 הפרוצדוראלית של NEPA לערוך תסקירי השפעה על הסביבה ועל הקהילה, לא הביאו ליותר שוויון במיקום מצב"רים.
- 179 ראו: J. Rossi "Participation Run Amok: The Costs of Mass Participation for Deliberative Agency Decisionmaking" 92 *Nw. U. L. Rev.* (1997) 173, 182-188.
- 180 ראו: Kaswan, Distributive Justice, *supra* note 60, at p. 1131.
- 181 ראו דיון בטקסט הנלווה להערות 130-131 לעיל.
- 182 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 להעדפות 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.
- 183 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.
- 184 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

בעיה נוספת נוגעת לשאלה מהו המשקל שיש לתת להעדפות הקהילה. העדפות אינן נוצרות בחלל ריק, אלא כפונקציה של ההקשר החברתי. במידה שהקשר זה אינו צודק ושוויוני, העדפות הקהילה, כפי שהן באות לידי ביטוי בהליך המיקום, אינן יכולות לשמש בסיס לגיטימי לקבלת החלטות. כך לדוגמא, העדפות הקהילה בשאלה אם ל הסכים 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.¹⁸⁵

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 תעל ינה השאלות מי רשאי להצביע ומהו הנושא הנדרש לאישור, ובנוסף – מנגנונים אלה הם בדרך-כלל בלתי-ישימים.¹⁸⁶

ואחרון: שיתוף אפקטיבי של הציבור צריך להיעשות לא רק בשעת קבלת ההחלטה על המיקום, אלא לאורך כל חיי האתר. מחקרים בדקו ומצאו כי הספמת 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.¹⁸⁷

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 רנדומאלי 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 קונרת'ר (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

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.¹⁸⁸ המודל הפלורליסטי מתמקד בפתרון קונפליקטים בין קבוצות אינטרסים שונות, הנתון בידי מקבלי ההחלטות. מודל 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.¹⁸⁹

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 המשתתפים.¹⁹⁰ המודל הדליברטיבי מנסה להגדיר מחדש את מערכת היחסים בין השחקנים השונים שנוטלים חלק בהליך. הוא אינו מקבל את הנחת היסוד של המודל הפלורליסטי, ש על-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 להתמודד עמן ולקחת אותן בחשבון כבסיס לדיאלוג שאמור לקרב בסופו של דבר את כל הצדדים לקונצנזוס. 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 שבט הביקורת.¹⁹¹ הסיבה לכך היא, בין היתר, שההליך

Toward Siting a High-Level Nuclear Waste Repository in Nevada" 10 *Risk Analysis* Been, Compensated Siting, *supra* note 146, at pp. 469 (1990). מאמרים אלה מצוטטים אצל 798-800. הרברט אינהבר מסביר מדוע התושבים מדרגים את הפיקוח על אתרים במקום כה גבוה בסדר העדיפויות של הם: "לך למכולת הסמוכה וקנה כיכר לחם. כאשר אתה מגיע הביתה התחל לפרוס את הכיכר. שים לב כמה קרוב האגודל שלך לסכין. עכשיו קרא לשכן, לבן הזוג או אפילו לזר ההולך במורד 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. במלים אחרות, כאשר אתה אחראי על הסיכון לעצמך, אתה עשוי להיות שווה -נפש כלפיו. אם מישהו 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.

סילוק פסולת וצדק סביבתי בישראל

הדליברטיבי עצמו נתפס כגורם בעל חלק פעיל בעיצוב ההעדפות של האינדיבידואלים, וזאת בשל האינפורמציה המועברת במסגרתו והחשיפה לעמדות אלטרנטיביות.¹⁹² פרופ' אבנר דה -שליט טוען כי ההליך הדליברטיבי מגן טוב יותר על הסביבה ומביא לחלוקה הוגנת יותר של הטובין והרעות הסביבתיות¹⁹³ 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 רוב. בדמוקרטיה ייצוגית המטרה היא להשיג רוב, בעוד שבדמוקרטיה דליברטיבית המטרה היא לשכנע את המתנגדים, ולשם כך יש צורך להבין את עמדתם תחילה.¹⁹⁴

192 ראו: Rossi, *supra* note 179, at pp. 198-203-211.

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

194 לסוכנות 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."

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, שאינה 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 חל ופי להפעלת כוח כופה – דהיינו, הכרעת הרוב.¹⁹⁵

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.¹⁹⁶ 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 ניתן 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 המקומית תערוך הגרלה בין הרשויות המקומיות, והרשות המקומית שתפסיד – תפוצה על ידי הרשויות המקומיות

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

195 ראו: R. A. Posner, *Law, Pragmatism, and Democracy* (Harvard U. Press, 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.,

1999); D. A. Bell "Democratic Deliberation: The Problem of Implementation" in *id.* at

70.

196 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.¹⁹⁷

(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 הוכחו 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.¹⁹⁸ 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 יתחרו בינן לבין עצמן, שכן האתר ימוקם אצל הקהילה שהציעה את המחיר הנמוך ביותר.¹⁹⁹

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"רים 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"ר היא להטיל את מספר הפתקים הרב ביותר נגדו. המצב"ר ימוקם סמוך למקום מגוריה של הקהילה שתטיל את מספר הפתקים הנמוך ביותר, ואם ישנן מספר קהילות כאלו, ימוקם המצב"ר באחת מהן באופן רנדומאלי. כאשר קהילה הטילה את כל הפתקים שברשותה, היא לא תוכל עוד להתנגד למיקומו של מצב"ר מסוג כלשהו בתחומה. המכרז יסתיים לאחר שימוקמו כל המצב"רים שהוצאו למכרז.²⁰⁰

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

198 ראו: Inhaber, *Ibid.* 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 להתקיים.

199 לדיון 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 אוניה 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

לאחר שסקרנו בהרחבה את עקרונות הצדק 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, מבלי 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.²⁰¹ 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, נעה המטוטלת בכיוון ההפוך וכיום מתעלמים מוסדות התכנון לחלוטין מעקרונות של צדק סביבתי. התעלמות זו זכתה לחותמת של כשרות מבית המשפט העליון בבג"צ עדיית כאר-שבע.²⁰² 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.

- 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 הסיבה להתפתחות סכסוכים סביב מצב"רים (ובכללם אתרי-פסולת) אשר מוקמו בשנות החמישים והשישים, אינה מיקום שרירותי או מפלה של אותם מצב"רים, אלא התפתחותם הטבעית של האזורים המטרופוליניים. לטענתו, רוב האתרים מוקמו באזורי-ספר בשולי הערים הגדולות, אך הפיתוח מטרופוליני קירב את האזורים המיושבים אל המצבר"ים כך שהם החלו לגרום מטרה וסיכון סביבתי לתושבים. ראו: Feitelson, *supra* note 100, at 1154-6.
- 202 במסגרת דמוקרטיה מתוקנת צריכים הסדרים ראשוניים בדבר מדיניות המיקום להיקבע על-ידי המחוקק. הביצוע של מדיניות זו צריך להי מסר 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 של מתן פיצויים לאוכלוסייה הנפגעת. ההחלטות בדבר מיקום האתרים ו/או גובה הפיצויים שיינתנו בכל מקרה ומקרה, צריכות להיעשות על-ידי גוף מנהלי שבו יישבו גיאולוגים, כלכלנים, משפטנים ומומחים מתחום הסביבה. ראוי לציין כי המשרד לאיכות הסביבה זיהה את הצורך לקבוע הסדרים ראשוניים במסגרת חקיקה ראשית, ופרסם תקציר תכנית-אב לטיפול בפסולת מוצקה בישראל (ינואר 2005) אשר במסגרתה הוצע כי יחוקק "חוק פסולת" ובו ייקבעו "כללי המשחק" להקמת מתקני טיפול בפסולת לסוגיה: http://www.sviva.gov.il/Enviroment/Static/Binaries/Articals/tochnit_psolet_1.pdf עם זאת, במצב שבו המחוקק אינו ממלא את תפקידו וקובע הסדרים ראשוניים, או כאשר ההסדרים הראשוניים אינם עולים בקנה אחד עם עקרונות חוקתיים בסיסיים כמו עקרון השוויון, צריך בית המשפט להתערב.

1. צדק חלוקתי

בית המשפט הכיר לאחרונה בעקרון הצדק החלוקתי כשיקול חשוב בבחינת חוקיותן וסבירותן של החלטות רשויות המנהל בדבר הקצאת משאבים ציבוריים.²⁰³ צדק חלוקתי, פסק בית המשפט, "הינו ערך פְּבֵד משקל, אשר כל רשות מנהלית חייבת לתת לו משקל ראוי בכל החלטה שלה בדבר חלוקת משאבים ציבוריים." ²⁰⁴ 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 ²⁰⁵ כמשקפת ערכים של צדק חלוקתי, אשר ביטוייו בכך שעל כלל הציבור לשאת פְּעֵלוֹת הפגיעה בבעל הזכות במקרקעין, במקום שבעל הזכות ישא פְּעֵלוֹת זו לבדו. ²⁰⁶ 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. ²⁰⁷ 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-ארוז "מקרקעי ישראל בין ניהול ציבורי להפרטה: צדק חלוקתי בהליך 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 וסטרול-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 וסטרול-דעבול, מיקום אתרי-פסולת, 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 מקרינות על מחירי 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

צדק חלוקתי אכן עמד בעבר, הלכה למעשה, ביסודה של מדיניות מיקום אתרי הפסולת. במתכונתה המקורית הונחתה תמ"א 16 על-ידי עקרון הצמידות שהיבב 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 מקיימת (באופן בסיסי ובלתי-ממצה) את עקרונות הצדק החלוקתי.²⁰⁸

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 בתמ"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.²⁰⁹ 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

תביעות, ובקשר שבין המצב החברתי-כלכלי ליכולת להגיש תביעות, ראו באופן כללי: W. Felstiner et. al. "The 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' ה וועדה המקומית לתכנון ובנייה "שרונים" (טרם פורסם). 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 באופן 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 כמוכרן סוף פסוק, ויש 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, בשיבה 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 הנחייה 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

למעשה כל ניסיון לתת מענה לבעיות החלוקתיות הקשות הנוצרות כתוצאה מריכוז אתרי פסולת.

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

הנימוק המרכזי שהעלתה המדינה בבג"צ עידיית באר-שבע – ובית המשפט סמך את ידי עליו – הוא כי לא ניתן לבצע חלוקה פיזית שוויונית של אתרי פסולת בין המחוזות השונים. מכיוון שאזור המרכז נמצא מעל אקוויפר החוף ומעל אקוויפר החר, 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.²¹²

יש החולקים על עמדה זו וטוענים כי ניתן למצוא בקרבת אזור המרכז אתרים ראויים לסילוק פסולת, שיעמדו בתנאים הסביבתיים המחמירים ביותר.²¹³ אולם גם אם נקבל את הטענה כי גורמים אובייקטיביים, הידרו-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.²¹⁴ כפי שראינו, ישנם

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 ואזוריה, ויתרה מזו, בהעברתם של מפגעי הפסולת המיוצרת על ידי חלק אחד של אזרחי 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 מתוקנת למתן צו על תנאי וצו ביניים שהוגשה במסגרת בג"צ עידיית באר-שבע, בעמ' 50.

211 ראו דיון לעיל בטקסט הנלווה להערות 48-49.

212 ראו תצהיר תשובה מטעם המדינה (משיבים 1-10) בבג"צ עידיית באר-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 [דודאים], 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 דודאים על בית גוברין, אתר קודם שנפסל? יש עדיין שטחים ריקים בין באר-שבע לראשון-לציון שרחוקים יותר מריכוזי אוכלוסייה גדולים... הזנת אתר חיריה לאתר דודאים רק דוחה את ההתמודדות האמיתית עם הבעיה ומחליף אוכלוסייה נפגעת אחת באוכלוסייה נפגעת אחרת." משה יוסטמן, "הערות לכלכלה הפוליטית של אתר פסולת ארצי בדודאים: פתרון לא יעיל, לא הוגן, ולא יציב" בתוך דודאים: אתר ארצי לסילוק פסולת (עורך י' גרדוס, 1994) 16-17.

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

מודלים המושתתים על אדני הצדק החלוקתי העשויים לגבור על היעדר יכולת לפזר אתרים באופן שוויוני על פני המרחב. דוגמא לכך היא מדיניות תשלום הפיצויים לקהילות או לפרטים הנאלצים לגור בסמוך לאתרי הפסולת ולשאת בנטל הסביבתי של החברה כולה.²¹⁵ מאמר זה לא יציע מדיניות פיצויים מפורטת, כיוון שהצעה כזו דורשת עיון מעמיק במודלים כלכליים, מנהלתיים ומשפטיים. עם זאת יידונו בחלקו האחרון של המאמר מספר היבטים של מדיניות-פיצויים אפשרית, ובעיקר תישאלנה 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.²¹⁶

טענה זו, כשהיא מופנית נגד הדרישה 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 אחרים, ולא להשתמש בה כעלה -תאנה להצדקת מדיניות מפלה. טענה 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.²¹⁷ יתרה מכך: השינוי במדיניות המיקום, והמעבר מביזור למרפוז, פגעו

215 ראו דיון לעיל בפרק 5.ב.

216 תצהיר תשובה מטעם המדינה (משיבים 10-1) 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 אזוריות, תוך קיום זיקה של צמידות בין אזורי האיסוף לבין אתרי הסילוק, ניצב ביסודה של תמ"א/16. אך כפי שראינו, הניסיון ליישם תכנית זו נחל, ברוב המקומות, כישלון חרוץ. האתרים המתוכננים לא הוקמו, ואילו האתרים הישנים והבלתי-מוסדרים המשיכו לפעול תוך גרימת מטרדים סביבתיים ובטיחותיים קשים. במצב דברים זה, ולנוכח הסיכונים הגוברים בהמשך תפעולו של אתר חיריה, עמדו המועצה הארצית והממשלה על ההכרח לגבש במהרה פתרונות אחרים ויעילים יותר. בתכניות החדשות, תמ"א/16-שינוי ו-תמ"א/16א, באה לידי ביטוי התפיסה החדשה. תמ"א/16-שינוי ביטלה את חובת הצמידות. תמ"א/16א, כתכנית מתארית-מפורטת ארצית, אפשרה הקמת אתר-סילוק מרכזי ללא תלות בהסכמתן, או בשיתוף פעולה מצדן, של רשויות מקומיות וועדות מקומיות לתכנון ולבנייה.")

217 טענה דומה משמיע דניאל פיש בספרו: "בית המשפט העליון ציין בבג"צ 453/98 עיריית באר-שבע ואח' נ' ממשלת ישראל ואח' כי היה זה מקרה מובהק של תסמונת ה-NIMBY (Not In My Back Yard) ... התיאור שלעיל ביחס להתנגדותם של תושבי באר-שבע להקמת אתר הפסולת בדודאים אינו מדויק, שהרי עיקר טרונותם היתה כי יהא זה בלתי-צודק לאלצם לספק אכסניה לסילוק אשפה אשר מקורה במרכז הארץ. טענה מעין זו משקפת דרישה ל'צדק סביבתי', דהיינו חלוקה שוויונית של משאבי

סילוק פסולת וצדק סביבתי בישראל

באופן פרדוקסאלי דווקא ברשויות המקומיות שפעלו פשוטה, והוציא בלא פגע את הרשויות שהכשילו את תמ"א 16 במתכונתה המקורית. כך אנו למדים הן מן העתירה²¹⁸ והן מדברי בית המשפט עצמו.²¹⁹ 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.²²⁰

גם נימוק זה, אותו אימץ בית המשפט ללא סייג,²²¹ 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 לכזו. 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

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.

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 מתוקנת למתן צו על תנאי וצו -ביניים שהוגש במסגרת בג"צ עיריית כאר שבע, פסקה 12.2 בעמ' 7.

219 בפסק הדין נכתב כך: "ניתן כמדומה לומר, שבאורח חריג לתסמונת 'לא באחריות', שבמקומות אחרים הכבידה על ביצועה של תמ"א /16 במתכונתה המקורית, הגשימה תכנית 339 [תכנית המתאר המקומית שיעדה את דודאים 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 עיריית כאר 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 עיריית כאר 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 דודאים 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 עיריית כאר שבע, בעמ' 31.

גם השפעה על הציבור בכללותו.²²² לכן, העובדה שסילוק פסולת אינו סוגיה בעלת השפעה 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 הבריאותיים הנובעים מהפיכת אתר הפסולת בדודאים לאתר-סילוק מרכזי, כמו גם ירידת 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.²²³

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 הפופה של רשויות התכנון, שכן מרבית הרשויות לוקות בתסמונת ה-NIMBY, ומתן כוח הוטו בידיהן יכשיל כל תכנית מיקום.²²⁴ מצד שני, ההיבט המקומי צריך לבוא לידי

222 לדיון בהשפעות המקומיות של עניין כלל-ארצי מובהק כמו ההחלטה לסגת מרמת הגולן, ראו בג"צ 2838/95 חיים גרינברג נ' המועצה המקומית קצרינ, פ"ד נגד 1(1). לדיון בהשפעות הכלל-ארציות של החלטה בעל אופי מקומי בעניין ניקוז מים, ראו דנג"צ 3201/96 שר החקלאות נ' המועצה האזורית עמק לוד, פ"ד נא 3(3) 661. לדיון בבעייתיות ההבחנה בין עניין מקומי לעניין ארצי באופן כללי, ראו: י' רוזן-צבי, "מקומיות לאזוריות: לקראת סדר-יום חדש למשפט השלטון המקומי" *דין ודברים* ב (תשס"ה) 159. ראו גם י' בלנק "קהילה, מרחב, סובייקט: תזות 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' רות יוסף (ניתן ביום 14.5.06). בבג"צ שלום עכשיו עתרה תנועת "שלום 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 בתחום הכלכלי, הסוציאלי, החברתי והתרבותי. השאלה שעמדה לפתחו של בית המשפט היתה אם רשות מקומית רשאית לממן מתקציבה פעילות הסברתית הנוגעת לסדר היום הלאומי. בית המשפט פסק, בדעת-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 תדיר 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 החלטה של הרשויות המקומיות שמשמעותה הגבלה או איסור על מיקום אתרי-פסולת בתחומן. ראו R. D. Godsfil "Remedying Environmental Racism" 90 *Mich. L.*

סילוק פסולת וצדק סביבתי בישראל

ביטוי במגבלות שיוטלו על שיקול הדעת של רשויות התכנון בכואן 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.²²⁵ הסדר כזה היה עשוי לסכל את הפיכתו של אתר דודאים לאתר-סילוק מרכזי לאור מצבו האקולוגי הקשה של

406-407, 394 (1991) Rev. 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 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 בראיות 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 בחוק '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 שהמטרדים והמפגעים הסביבתיים במחוז הגיעו לרמה בלתי-נסבלת בשל ריכוז אתרי הפסולת, הוציא המחוז צו אקזקוטיבי 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 הראה: האחד הוא סעיף 130r לאמנת האיחוד האירופי שקובע כי באופן עקרוני מדיניות 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.

הנגב הצפוני.²²⁶ אפשרות אחרת היא לקבוע כי לא ניתן למקם יותר מאתר סילוק-פסולת אחד בכל מחוז, או לקבוע מרחק מינימאלי בין אתר-פסולת אחד למשנהו.²²⁷ בנוסף על ההגבלות האמורות, יש להטיל על רשויות התכנון חובה לדאוג לפיצוי הרשויות המקומיות הנפגעות ו/או התושבים הניזוקים כתוצאה ממיקום אתר פסולת בחצרו האחורית. לעניין זה ניתן לגזור גזרה שווה מסעיף 197 לחוק התכנון והבנייה, המחייב להעניק פיצוי לבעלי זכות במקרקעין בשל פגיעה תכנונית במקרקעיו. 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 שיִשאו בנזק זה אך ורק אותם בעלים.²²⁸

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 לבודד סוג אחד 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 התעופה 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.²²⁹

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; להפסיק לאלתר ולמנוע העברת מתקנים ומפעלים מזהמים ומטרידים מן המרכז אל הדרום, ויחד עם זאת להגביר את המאמצים למציאת פתרונות טכנולוגיים והנדסיים לתפעולם במקומות שבהם הם קיימים, תוך הפחתת נזקיהם לאוכלוסייה." א' אפרת אדם וסביבה בישראל (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). לדיון מעמיק בפרשת פרי הארץ והשלכותיה החלוקתיות, ראו ח' דגן "שיקולים חלוקתיים בדיני נטילה שלטונית של מקרקעין" עיוני משפט כא (1998) 491. יש לציין כי בדנ"א 1333/02 הוועדה המקומית רעננה נ' הורוויץ, פ"ד נח(6) 289 מפרש המשנה לנשיא חשין את הפסקה המצוטטת לעיל מפי השופט מלץ כמוונת לצדק מתקן ולא לצדק חלוקתי (ראו פסקה 22 לפסק דינו של השופט חשין). פרשנות כזו היא אפשרית, אך אינה מחויבת המציאות. לביקורת על פרשנותו של חשין בענין הורוויץ, המחזקת את העמדה כי דברי השופט מלץ אכן כמוונים לצדק חלוקתי, ראו ח' דגן, קנין על פרשת דרכים (2005) 159-164.

229 עיקרי-טיעון מטעם איגוד ערים גוש דן תברואה וסילוק אשפה (משיב מס' 13) בבג"צ עיריית באר-שבע, פסקה 16 בעמ' 3.

סילוק פסולת וצדק סביבתי בישראל

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 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.²³⁰ 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 מלדון בנושא זה בפסק-דינו. עם זאת, מדיניות מיקום של אתרי-פסולת המושבתת 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 פיצוי כספי בגינם.

2. צדק הליכי

צדק הליכי (או "דיוני" כפי שהוא מכונה בפי בית המשפט) הוכר בישראל במספר רב של פסקי-דין.²³¹ 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.²³² מן הצדק ההליכי גזר בית המשפט את החובה לשתף את הציבור בהליכי השלטון ובהחלטות המשפיעות עליו במישרין ובעקיפין.²³³ 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.²³⁴

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 ויינתן היתר להפעלתו, יהיה צורך בהכנת תכנית מפורטת. הסמכות לאשר תכנית מפורטת שמכוחה ניתן להוציא היתר בנייה, הופקדה בידי

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 (טרם פורסם); בג"צ 6319/95 יוסף חכמי נ' שופטת בית משפט השלום בתל-אביב (לא פורסם); ע"א 1673/93 לירל (טריידנג) 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.

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.²³⁵ הוועדה המקומית, המורכבת לרוב ממועצת הרשות המקומית,²³⁶ מייצגת את תושבי המקום, שכן היא נבחרת ישירות על ידים.²³⁷ יתר על כן, יש לפרסם לציבור תכנית מפורטת הנידונה בוועדה המקומית והמחוזית²³⁸ וכל אדם הרואה עצמו נפגע מן התכנית זכאי להגיש התנגדות.²³⁹ פרסום התכנית והליך ההתנגדות מאפשרים לתושבים ולגופים ציבוריים הסבורים כי יש לבטל או לשנות את התכנית, להשתתף בהליך ולהשפיע על מקבלי ההחלטות.²⁴⁰ החוק גם מעניק לתושבים זכות שימוע פומבי בפני מוסד התכנון שאליו הוגשו ההתנגדויות.²⁴¹ חרף הביקורת המוצדקת נגד האופן שבו ממומש עקרון שיתוף הציבור בתחום התכנון והסביבה בישראל,²⁴² הוראות-חוק אלו משקפות רמה מינימלית של שיתוף הציבור בהליכי התכנון והאישור של אתרי-פסולת.

- 235 סעיף 62 לחוק התכנון והבנייה.
- 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 הציבוריים והאינטרסים. ראו ב' היימן "שיתוף הציבור בתכנון: היבטים משפטיים" *השתתפות – הדרך שלך להשפיע* (א' צ'רצ'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 ונוזקים סביבתיים שעשויים לנבוע מאתרי הפסולת.
- 238 סעיף 81-92 לחוק התכנון והבנייה.
- 239 סעיף 100 לחוק התכנון והבנייה.
- 240 בבג"ץ 288/00 "אדם טבע ודין" – אגודה ישראלית להגנת הסביבה נ' שר הפנים, פ"ד נה(5) 673, 691 עמד בית המשפט על חשיבותן של חובת הפרסום וזכות ההתנגדות: דין התכנון והבנייה בונה 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 ההפקדה 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 מחובת 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, ולמותר 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 במרבית המקרים אין לציבור סיכוי לדעת על קיומה של תכנית כלשהי,

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, לוותה 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 ראשית לפרסם את נושא התכנית בדרך הנראית לה.²⁴³ 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,²⁴⁴ וכל שהיא נדרשת לעשות על-פי חוק הוא למסור את התכנית המוצעת לידי הוועדות המחוזיות להערותיהן.²⁴⁵ הליך זה קיבל את אישורו של בית המשפט, אשר נימק אותו בכך שהרפב המועצה הארצית הוא רחב וייצוגי מאוד באופיו – דבר האמור להביא לייצוג את מלוא קשת האינטרסים של הגורמים הרלוונטיים השונים במדינה ביחס לסוגיות של פיתוח הפיזי, ומשום כך אין צורך או טעם לאפשר הגשת התנגדויות או עררים על החלטות המתקבלות בפורום זה.²⁴⁶ לאור האמור, החלטת הממשלה לעקוף את ועדות התכנון המקומיות

שכן אופן פרסום התכנית – במודעות 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, 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 הדברים, לעיל הערה 104, בעמ' 21. ראו גם: היימן, שיתוף הציבור בתכנון, לעיל הערה 237, בעמ' 63-64; ב' היימן חוק התכנון והבנייה: מדריך לציבור (2002), בעמ' 103-106; 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 בדיעבד, יכול היה הציבור להשתתף בעיצובן של התכניות באופן חיובי ולתרום לשיפורן ולייעולן. ראו: צ'רצ'מן וסדן, שם, שם. ראו גם: היימן, שיתוף הציבור בתכנון, לעיל הערה 237, בעמ' 66-74; ל' בר-ניר שיתוף הציבור בתכנון אדמיניסטרטיבי 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 דנה בהתנגדויות שהוגשו על-ידי עיריית באר-שבע וגורמים נוספים. ראו בג"צ מועצה אזורית ערבה תיכונה נ' המועצה הארצית לתכנון ולבנייה, פ"ד מד (1) 558, 564-565.

246 ראו בג"צ 594/89 מועצה אזורית ערבה תיכונה נ' המועצה הארצית לתכנון ולבנייה, פ"ד מד (1) 558, 564-565.

והמחוזיות על-ידי תכנון אתרי-פסולת על דרך של תכנית-מתאר ארצית-חלקית, היא מכה קשה ליסודות הצדק ההליכי ולעקרון שיתוף הציבור הנגזר מהם. לאחרונה גרע המחוקק עוד מכוחו של הציבור להשתתף בקבלת ההחלטות בדבר מיקום אתרי-פסולת, בכך שהפקיד תחום זה בידי הוועדה לתשתיות לאומיות. בחוק ההסדרים במשק המדינה לשנת 2002²⁴⁷ תיקן המחוקק את חוק התכנון והבנייה²⁴⁸ והקים את הוועדה הארצית לתכנון ובנייה של תשתיות לאומיות ("הוועדה לתשתיות לאומיות"). לוועדה זו, המורכבת בעיקר מנציגים 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"²⁴⁹ וקובע כי תכנית לתשתית לאומית היא תכנית-מתאר ארצית הכוללת הוראות של תכנית מפורטת.²⁵⁰ 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 מיום הגשתה לוועדה.²⁵¹ בדברי ההסבר להצעת החוק, מנומק ההליך המזורז בצורך לייעל את הטיפול בתשתיות לאומיות שהן בעלות חשיבות רבה והשפעה על המשק כולו.²⁵² בבג"צ 4128/02 "אדם טבע ודין" נ' ראש ממשלת ישראל,²⁵³ 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.²⁵⁴ בית המשפט דחה את העתירה בקובעו כי התיקון לחוק התכנון והבנייה

- 247 חוק ההסדרים במשק המדינה (תיקוני חקיקה להשגת יעדי התקציב והמדיניות הכלכלית לשנת הכספים 2002), תשס"ב-2002, ס"ח תשס"ב מס' 1831 מיום 17.2.2002 עמ' 146.
- 248 ראו סעיפים 6א-16 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 להערות הוועדות המחוזיות תוך 21 יום מיום הגשת התכנית או מיום קבלת חוות הדעת 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 המחוזיות נשמעות על-ידי חוקר, ומחליטה בהן ועדת המשנה להשגות של הוועדה לתשתיות לאומיות תוך 21 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 שבניגוד 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 יעדי התקציב והמדיניות הכלכלית לשנת הכספים 2002), תשס"ב-2001, ה"ח תשס"ב 16, 77.
- 253 בג"צ 4128/02 "אדם טבע ודין" – אגודה 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 הדעת. דבר זה ימנע מן הוועדה לגבש עמדה מושכלת לגבי השפעת התכנית לתשתית לאומית על הסביבה, והחלטותיה תפגענה קשות בסביבה ומכאן גם בבריאותו של האזרח, באיכות-חיינו ובחירותו. שם, בע' מ' 510-511. הטענה השנייה מתייחסת להליך ההשגה על תכנית

סילוק פסולת וצדק סביבתי בישראל

הוא חוקתי ואינו פוגע בזכויות יסוד. עם זאת, בית המשפט העיר כי יש ממש בביקורתה של העותרת על התיקון לחוק, וכי הרצון לזרז את הליכי הטיפול בתשתיות לאומיות הביא את המחוקק לקבוע הסדרים שבנסיבות מסוימות עלולים שלא להעניק זמן מספיק להכנת תסקיר השפעה ולהגשת השגות, ושלא את הכנסת לעיין מחדש בהסדר שקבעה.²⁵⁵ חולשת החקיקה התכנונית והסביבתית בכל הנוגע לעקרון שיתוף הציבור²⁵⁶ באה לידי ביטוי דווקא בטענות שלא הועלו על-ידי עיריית באר-שבע וחברותיה.²⁵⁷ 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 בכדי, שכן היא נידונה והוכרעה שנים קודם לכן בבג"צ 594/89 מועצה אזורית ערבה תיכונה נ' המועצה הארצית לתכנון ולבנייה,²⁵⁸ 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 לשותף רשויות מקומיות ותושבים בהליך מבלי שהדבר יסכל את התכנית, ובכך שלא מדובר בעניין מקומי אלא בעניין בעל אופי כלל-ארצי.²⁵⁹ כפי שכבר נאמר, חששו של בית המשפט אינו מופרך. אולם לטעמי אין הדבר

לתשתית לאומית. לטענת העותרת, הזמן שנקצב להגשת השגה – 30 יום מיום פרסום התכנית – אינו מספיק ללימוד התכנית ולגיבוש חוות-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' פרז "זכויות חברתיות-כלכליות ואיכות-סביבה" זכויות כלכליות חברתיות ותוכניות בישראל (י' רבין וי' שני [עורכים], תל-אביב 2004) 725, 741 ("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 מד(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 ממסר של "קול אמריקה" בתחומי המועצה האזורית ובקרבתי יישובים – 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 הממסר עלולה לגרום לסיכונים סביבתיים ובריאותיים משמעותיים. טענתן המרכזית של העותרות היתה כי הקמת תחנת הממסר 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 הממסר, אין המועצה רשאית להיכנס לפרטי התכנית והיה עליה להסתפק בקביעת מיקומה של התחנה. את הדיון 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 דחה 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

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"רים אחרים, מבלי שהדבר יסכל את יכולתה של המדינה להקים אתרי-פסולת חדשים.

בית המשפט הכיר לאחרונה בחשיבות שיתופו של הציבור בהליכי התכנון, לא רק כזכות-יסוד של אזרחים במדינה דמוקרטית, אלא גם כאמצעי לשיפור ולרענון ההחלטות המתקבלות במוסדות התכנון ולהגברת 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 ושל-א-בטובתנו, להסתפק בדמוקרטיה עקיפה, דמוקרטיה של נציגים – יש וראוי למצוא דרכים חלופיות לשיתופו של הציבור בהליכי השלטון ובהחלטות המשפיעות במישרין ובעקיפין על היחיד ועל הכלל. דרכים חלופיות אלו יכולות ללוש פנים מפנים שונות. כך למשל על דרך 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, למותר 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.²⁶⁰

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.²⁶¹ 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

מפעל או של מטרה ציבורית ייחשבו לבעלי חשיבות ארצית, די בכך שמדובר יהיה בפרוייקט מיוחד, שהשאלה באיזה מקום בארץ ראוי להקימו ולתכננו תהיה בעלת חשיבות ארצית, והקמת תחנת הממסר אכן עונה על קריטריונים אלה. קביעה עקרונית על מיקום התחנה, ללא דיון והחלטה בפרטי תכנית הקמתה, ממשיך 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 בתכנונו ובהקמתו על -ידי גוף כלל-ארצי, קיים חשש ממש שהתכנית לא תושלם. בית המשפט הוסיף וקבע כי התכנית קשורה בעניינים תכנוניים ובעניינים הקשורים בהשפעות על הסביבה, הדורשים מומחיות ומעורבות 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 178-186.

סילוק פסולת וצדק סביבתי בישראל

תקופת פעילותו. עו"ד צבי לוינסון מציע להסדיר בחקיקה הקמת גוף של נציגי הציבור המקומי, שיהיה שותף מלא בתהליך המיקום של אתרי הפסולת 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.²⁶² 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.²⁶³ ניתן גם לאמץ מודל דומה לזה שמציע פרופ' ג'רי פרוג (Frug) לצורך הכרעה בדבר הסמכויות המסורות לרשויות המקומיות במרחב המטרופוליני. פרוג מציע להקים פלטפורמה (שהוא מכנה "מחוקק אזורי") 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 – ילמדו הרשויות מתוך המשא ומתן והמאבקים הפוליטיים שינהלו ביניהן, על השפעת החלטותיהן על תושבי המטרופולין כולו, ויתחילו להפנים פרספקטיבה אזורית.²⁶⁴ בדומה, ניתן להקים גוף בו ישתתפו נציגיהן של כלל הרשויות המקומיות וישמש פלטפורמה למשא ומתן בין הרשויות על מיקום אתרי הפסולת. מוסדות התכנון יציעו לגוף החדש אתרים אפשריים העונים על הקריטריונים הסביבתיים בכל רחבי הארץ ונציגי הרשויות ינהלו משא ומתן על בחירת האתר, על הפיזיים 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.

- 262 צ' לוינסון "אתרים לסילוק פסולת מוצקה: צריך... אבל לא אצלי" הבינוספירה כג (1994) בעמ' 4-5.
- 263 רוטשטיין וסטרול-דעבול, מיקום אתרי פסולת, 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 בכתב לדאגותיה ולהצעותיה. ראו: Foster, Justice From the Ground Up, *supra* note 126, at p. 835-836.
- 264 ראו: G. E. Frug, *City Making: Building Communities without Building Walls* (1999) 85-86. לדיון בהצעה זו וביקורת עליה, ראו: רוזן-צבי, ממקומיות לאזוריות, לעיל הערה 222.

יש כמובן עוד דרכים רבות לקדם שיתוף משמעותי של הציבור בהליך, ואין בכוונתי להציע כאן תכנית מפורטת ומגובשת. מטרתי היא להצביע על חסר משמעותי ועל 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 לטפל 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 ה- הטמנה על סוגיית הצדק הסביבתי, וכיצד ניתן, בשינויים 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,²⁶⁵ אשר התקבל בכנסת במסגרת חוק ההסדרים לשנת 2000.²⁶⁶ בתיקון לחוק הוטל על השר לאיכות הסביבה לקבוע בתקנות היטל על הטמנת פסולת מוצקה, על כל מי שמחזיק או מנהל ("מפעיל") אתר לסילוק פסולת.²⁶⁷ בדברי 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 ומתכלה.²⁶⁸ המשרד לאיכות הסביבה ניסח את התקנות בהסכמת שר האוצר ובאישור שר המשפטים, ואלו הועברו בנובמבר 2003 לאישור ועדת הפנים ואיכות הסביבה של הכנסת.²⁶⁹ לאחר שחלף זמן רב בלא שנקבע מועד לדיון בנוסח התקנות המוצע,²⁷⁰ הונחו התקנות בפני הכנסת בשינויים קלים, כתיקון לחוק שמירת הניקיון, במסגרת הצעת חוק ההסדרים במשק המדינה

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.

סילוק פסולת וצדק סביבתי בישראל

לשנת 2006,²⁷¹ אך בשל התנגדות עזה מצד הרשויות המקומיות, הושמטו הסעיפים שעסקו בהיטל ההטמנה מן הגרסה הסופית של חוק ההסדרים.²⁷² 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,²⁷³ היטל בשיעורים שונים, בהתאם לסוג הפסולת ולאופי אתר ההטמנה.²⁷⁴ 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.²⁷⁵ 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 וצחנה, וגורמים נזק ליישובים שבקרבתם. כמו כן גורמים אתרים אלה לזיהום אוויר ו לפגיעה 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.²⁷⁶ 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, ו תמריץ למקבלי ההחלטות למצוא פתרונות יעילים יותר לטיפול בפסולת, כגון שימוש חוזר, מחזור או שרפה. השאלה הנשאלת לענייננו 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.

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 ניקיון").

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

273 סעיף 11 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.

חסידי הצדק הסביבתי תומכים בהפנמת העלויות וטוענים שהיא מגבירה את הוגנות החלוקה של הנטל הסביבתי הנגרם מסילוק הפסולת. הסיבה לכך היא כפולה: ראשית, צודק יותר לחייב את האחראים לייצור הפסולת לשלם עבור סילוקה, מאשר לחייב בכך אנשים שלא נטלו חלק בייצורה. שנית, הפנמת עלויות מגבירה את היעילות ומפחיתה את כמות הפסולת המיועדת לסילוק, ולכן מפחיתה את מספר אתרי הפסולת שיוצרים נטל סביבתי.²⁷⁷ עקרון הפנמת העלויות, המכונה גם עקרון "המזהם משלם" (Polluter Pays Principle), מהווה יסוד מוסד במדיניות הסביבתית האירופית והבינלאומית²⁷⁸ וחלחל גם למדיניות הסביבתית האמריקנית.²⁷⁹ בפרשת עיריית באר 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 המנחה 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 הפנמת 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.²⁸⁰ 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 נהנה 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 ייאלצו לגלגל את עלות ההיטל (כולה או חלקה) על תושביהן באמצעות העלאת תעריפי הארנונה הכללית או בהטלת אגרת-פסולת מיוחדת

277 ראו: 1055-1056, at pp. 103, *supra* note 103, Been, What's Fairness Got to Do With It, *supra* note 103, at pp. 1055-1056.
 278 לדיון מעמיק בעקרון "המזהם משלם" ומקורותיו ראו: N.De Sadeleer *Environmental Principles: From Political Slogans to Legal Rules* (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'l 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.

סילוק פסולת וצדק סביבתי בישראל

שתיתוסף על הארנונה הכללית.²⁸¹ מצב דברים זה עשוי להוביל לחלוקה צודקת יותר של 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.²⁸² 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 ייושם. 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 ידיהם. 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 מתמירה 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.²⁸³ 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.

281 יש לציין כי מרכז השלטון המקומי מתנגד להטלת היטל ההטמנה על הרשויות המקומיות, בטענה כי מדובר בהטלת נטל כלכלי משמעותי נוסף 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 בבעיה ממלכתית 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, לדוגמא, 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' 7-6.

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 אחר הקריטריון של "המזהם משלם" ומתמרץ את התושבים להפחית את כמויות הפסולת שלהם. ישנן שיטות שונות לבצע 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 השקית או המדבקה (שיטה המתאימה לאזורים אורבניים צפופים). שיטה שנייה דורשת מכל בית -אב לנקוב במספר מְקָלִי האשפה בגודל מוגדר לשבוע, אשר רק אותם אוספת הרשות המקומית. בתי האב מחויבים על -פי מספר המכלים וגודלם, גם אם לא היו מלאים ובלי קשר למשקלם. שיטה שלישית היא שקילת הפסולת לפני העלאתה למשאית האשפה וחיוב התושבים בהתאם למשקל ולסוג הפסולת (שיטה המתאימה לשכונות פרוריות ולאזורים כפריים).²⁸⁴

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 העלויות האמיתיות של פעולותיהם. לעומת זאת, ההיטל אינו נותן כל מענה לצד הנפגע מן הפסולת המסולקת לאתר הסמוך לביתו. קיימת ציפייה שהצמצום הצפוי בכמויות הפסולת בעקבות הנהגת היטל הטמנה דיפרנציאלי, יביא להפחתה בכמות הפסולת המוטמנת. אולם טרם נמצאה שיטת הטיפול בפסולת אשר תחליף את ההטמנה ותיתן מענה יעיל וזול לכמויות האשפה ההולכות וגדלות ולמפגעים הסביבתיים הנגרמים מהן, ולכן עדיין יהיה מדובר בכמות נכבדה של פסולת אשר תגרום למפגעים סביבתיים ולמטרדים חמורים.

מדיניות מיקום אתרי -פסולת המבקשת לעמוד בעקרונות בסיסיים של הגינות, מחויבת להוסיף להיטל ההטמנה 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 לידי הרשויות המקומיות שבשכנותן 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 שיוצרו 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.

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" SSRN. ראו גם י' פלביץ', א' ברגרזון, י' ארנון וא' מינגלגרין כלים כלכליים לשמירה על איכות (המשרד לאיכות הסביבה, ירושלים 1998) 68-69.

סילוק פסולת וצדק סביבתי בישראל

כנגד מנגנון כזה יכולה להימתח 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 הפיצויים יגיעו לאנשים הנכונים. הבעיה עשויה להיפתר בהעברת כספי ההיטל 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 רידת ערך הנדל"ן. פתרון אפשרי אחר הוא העברת כספי ההיטל, או חלקם, לרשות המקומית, תוך קביעה בחוק כי הם מיועדים אך ורק לפתרונות סביבתיים לאוכלוסייה הנפגעת.²⁸⁵ כך ניתן להבטיח שהכספים המועברים מרשות מקומית אחת לאחרת, יופנו להגנה מפני המטרדים והמפגעים שאתר הפסולת גורם.²⁸⁶

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,²⁸⁷ 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."²⁸⁸ 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 חינם, ואף אינו זול, אך המחיר שמשלמת החברה בגין התעלמותה ממנו – בהרחבת פערים חברתיים ובפגיעה בערכים דמוקרטיים של צדק ושוויון – הוא גדול בהרבה.

י. סיכום

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>

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

במהלך העשור האחרון גברה בישראל המודעות הציבורית לנושאי איכות הסביבה, ובכלל זה גם לנזקים החמורים שגורמת השיטה של הטמנת הפסולת. אולם ההתעניינות הציבורית, ובכלל זה גם התעניינות הארגונים הסביבתיים, התמקדה עד כה בפתחום 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 המתייחסים 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 ההליכי 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 שכולם אמורים ליהנות ממנו באופן שווה.

289 ראו ד' רטנר "הפתרון של ישראל לאשפה שמצטברת באזור השרון: העברתה למזבלה בשטחים" הארץ, 4 באפריל 2005, בעמ' 6א; ד' רטנר "השר לאיכות הסביבה שמחון אסר על השלכת פסולת ביתית בשטח המזבלה" הארץ 5 באפריל 2005, בעמ' 10א.