

איל עופר  
משרד עו"ד

ציטוט מומלץ

עופר א. 2014. יחסי הגומלין בין חוסר היציבות השלטוני להתדרדרות במצב הסביבתי – המקרה של שיקום קרקעות מזוהמות בראי הבחירות. *אקולוגיה וסביבה* 5(4).

## יחסי הגומלין בין חוסר היציבות השלטוני להתדרדרות במצב הסביבתי – המקרה של שיקום קרקעות מזוהמות בראי הבחירות

2 במרץ, 2015

גיליון חורף 2014 / כרך 5(4)

נקודת מבט

ההיסטוריה משופעת בדוגמאות ליחסי גומלין בין מצב האקלים והסביבה לבין היציבות הפוליטית, שגרמו לחילופי משטרים ואף לקריסת תרבויות ולהכחדה מוחלטת של ציוויליזציות.

בספרו *התמוטטות*<sup>[2]</sup> מביא הביולוג ג'ארד דיימונד את סיפורה הנודע של ההתיישבות הנורווגית בגרינלנד, שקרסה במאה ה-16 עקב שילוב של בעיות פוליטיות, גרימת נזקים סביבתיים ושינוי אקלים. המתיישבים הנורווגים גרמו נזק סביבתי עקב בירוא היערות ורעיית יתר, ושילוב גורמים אלה עם שינוי אקלים בדמות תנאי קור קיצוניים, דרדר את מצבם. הנהגתם הפוליטית, שהייתה עסוקה במאבקי הישרדות פנימיים, לא זיהתה את הבעיות בזמן, ובסופו של דבר, לאחר 450 שנים, התמוטטה החברה הנורווגית בגרינלנד לחלוטין, תושביה נספו, ואיש מהם לא שרד.

גם כיום ניתן לראות ברחבי העולם מקרים שיש בהם קשר בין חוסר יציבות שלטוני להתדרדרות במצב הסביבתי, ובשורות הבאות נתעמק באחד מהם, שמתרחש ממש אצלנו. במדינת ישראל קיימת בעיה חמורה של זיהום קרקעות, שטומן בחובו מספר סיכונים חמורים:

- פגיעה במערכות אקולוגיות, בבתי גידול, בצמחייה ובבעלי חיים.
- תחלואה עקב החשיפה לזיהום. למשל, עקב זיהום קרקע היסטורי שגרמה התעשייה הביטחונית, קיים סיכון גבוה לתחלואה בסרטן בקרב האוכלוסייה באזורים שבגבול תל-אביב גבעתיים, כפי שעולה מסקר שנערך לפני מספר שנים<sup>[3]</sup>.
- זיהום מקורות מים, הנמצאים רובם ככולם בשכבת האקווה שמתחת לפני הקרקע המזוהמת.

כתוצאה מסיכונים אלה נוצרת, בין היתר, החרפה במצב זמינות הקרקעות, שכן פעמים רבות נמנעים ומעוכבים בנייה ופיתוח על קרקע החשודה כמזוהמת. כך למשל, באזורי הנדל"ן המבוקשים ביותר בישראל, בין תל-אביב לרמת השרון, מעוכבת בניית עשרות אלפי יחידות דיור בשל הזיהום שנגרם ממפעלי תע"ש. החרפה זו יוצרת בתורה חוסר יציבות פוליטי (כדוגמת המחאה החברתית על רקע מחירי הדיור), המזין בעצמו בעיות סביבתיות, כפי שיתואר בהמשך.

לאחרונה פרסם המשרד להגנת הסביבה סקר מקיף וראשון מסוגו, שקבע כי במדינת ישראל ישנם 23,000 אתרים החשודים בזיהום קרקע, ובסך הכול למעלה מ-4,000 דונם של קרקע הנחשדת כמזוהמת<sup>[6]</sup>. מצב דברים זה משקף הזנחה והפקרות מצד הגורמים האחראים לזיהום ולטיפול בו. מפליא לגלות שאין בישראל מסגרת משפטית שלמה ומוסדרת שמתפלת בנושא כל כך חשוב ובעור, אולם מסתבר שאין עדיין חוק שמטפל באופן כולל בתחום הקרקעות המזוהמות.

בדיוק במטרה לתקן את המצב הזה ולהתמודד איתו נוסחה לפני כשמונה שנים הצעת חוק, שידעה מאז גלגולים רבים. למרבה הצער, אף אחד מהם לא הבשיל לכדי חוק, והם נשארו בגדר הצעות בלבד. הצעת החוק למניעת זיהום קרקע ושיקום קרקעות מזוהמות (התשע"א-2011) היא השלב המתקדם ביותר של הצעה זו, שהצליחה לעבור קריאה ראשונה במושב הכנסת ה-18 ואף הייתה בשלבי הכנה מתקדמים לקראת קריאה שנייה ושלישית, ממש לפני הפיכתה לחוק.

אלא שתנאים פוליטיים הובילו לכך שהבחירות לכנסת ה-19 הוקדמו בפרק זמן של כמעט שנה, והצעת החוק, שהצריכה דיונים רבים ומורכבים, לא הצליחה לעבור. הכנסת ה-19 כיהנה משך זמן קצר של כשנתיים בלבד, שבמהלכן לא קודמה הצעת החוק. כעת עולה השאלה – האם ההצעה תועלה מחדש על שולחן הכנסת ה-20?

נראה כי המאסדר הממונה אינו תולה בכך תקוות של ממש, ולכן בימים האחרונים פָּרְסָם המשרד להגנת הסביבה מסמך בשם "**עקרונות המדיניות בתחום מניעת זיהום קרקע והטיפול במזהמים בקרקע**"<sup>[5]</sup>. מדובר למעשה כמעט באותו נוסח של הצעת החוק, רק באדרת שונה בתכלית: במקום חוק מחייב על כל המשתמע מכך, מדובר במסמך מדיניות של משרד ממשלה.

מה ההבדל המשפטי בין "מסמך מדיניות" לבין חוק? ההבדל החשוב ביניהם הוא שחוק מאפשר הטלת סנקציות בצורה ישירה, ולכן מתאפשרת בעזרתו אכיפה יעילה. לעומתו, מסמך המדיניות מסתפק בהפניות לרישיונות,

להיתרים ולדברי חקיקה אחרים לשם אכיפה, מה שמעלה את הטענה לוודאות פחותה ולמתן משקל עודף לפרשנות ביחס אליו. מסמך המדיניות, אם כך, אינו בגדר דבר חקיקה ואין לו תוקף מחייב, וזאת כפי שקובעות הנחיות היועץ המשפטי לממשלה<sup>[4]</sup> העוסקות במסמכים מסוג זה. זאת ועוד, העובדה שהמסמך מחייב את המאסדר, אין משמעותה כי הוא מחייב צדדים שלישיים (כמו ועדות התכנון והבנייה). לעומת זאת, כל גורם במדינת ישראל עומד בפני החוק.

עם זאת, מסמך המדיניות אינו נעדר תוקף משפטי לחלוטין. בתי המשפט הבהירו בעבר כי כל רשות מנהלית רשאית לקבוע לעצמה הנחיות לפעולה, אף אם אין הוראת חוק המאפשרת זאת במפורש, ולהסתמך על הנחיות אלה כשהיא באה להחליט במקרה מסוים<sup>[1]</sup>.

עוד יש לציין כי מסמך המדיניות הוא פרי עבודה מאומצת שכללה איסוף הערות והתייחסויות מעשרות בעלי זיקה, והוא יאפשר למשרד להגנת הסביבה מרחב פעולה רחב משהיה לו בעבר.

מאמר זה נכתב מספר ימים לאחר פרסום מסמך המדיניות, ויש לראות כיצד המשרד להגנת הסביבה יישם אותו בחודשים הקרובים, וכיצד יפרשו אותו בתי המשפט כאשר יגיע העניין לפתחם.

ייתכן שזה אינו השינוי הרצוי, המקיף והכולל שכיוונו אליו מנסחי הצעת החוק במשרד להגנת הסביבה, ועוד לפניהם – הארגונים הסביבתיים שעמלו על העניין, אולם מדובר במסמך מקצועי, שכל איש מקצוע בתחום הסביבה מחויב לעיון מעמיק בו.

חוסר היציבות הפוליטי בישראל בשנים האחרונות כמובן אינו הגורם לזיהום הקרקעות, אולם בוודאי שאין בו לשרת את פתרון אחת הבעיות הבוערות ביותר בתחום הסביבה בישראל. השילוב של הגורמים הפוליטיים עם בעיית הסביבה מקשה על פתרון הבעיה, ומוסיף לחוסר היציבות הפוליטית שמקשה על הגעה לפתרון.

## מקורות

1. בג"צ. 1954. דוב נוחימובסקי נגד שר המשפטים ויו"ר וחברי הוועדה למתן תעודות למבקרי חשבונות מוסמכים. בג"צ 80/54, פ"ד ח 1941.
2. דיימנד ג'. 2008. התמוטטות – מדוע נפלו הציביליזציות הגדולות של העבר? האם זה יכול לקרות גם לנו? תל-אביב: מטר הוצאה לאור.
3. הוועדה המשותפת של ועדת הפנים והגנת הסביבה וועדת העבודה, הרווחה והבריאות לנושא סביבה ובריאות. פרוטוקול מס' 1 משיבה שהתקיימה ביום שני, ט"ו מרחשוון התש"ע (2 בנובמבר 2009).
4. הנחיות היועץ המשפטי לממשלה. כ"א אדר ב' התשמ"ו, 1 באפריל 1986; עדכון: כ"ג בתמוז התשס"ב, 3 ביולי 2002; הנחיה מספר (60.013) 1.0002.
5. חיים א. 2015. עקרונות המדיניות של המשרד בתחום מניעת זיהום קרקע והטיפול במזהמים בקרקע. המשרד להגנת הסביבה.
6. שכטר מ וטנא ב. 2014. הערכת עלויות ארצית של סקירה וטיפול בקרקעות מזוהמות, דו"ח סופי – מכרז פומבי מספר 13/09.