

אור קרסין

המחלקה לסוציולוגיה, מדע המדינה
ותקשורת, האוניברסיטה הפתוחה



שאריית מזוט במפעל פרוטרום שבעכו, שנסגר בשנת 2003 | צילום: יצחק גורן

[תוכן זה הוא חלק מרב-שיח. לחצו כאן לדיון המלא](#)

היד הנעלמה, הזרוע הנטויה והכיס העמוק – סקירת הסדרי מימון לשיקום קרקעות מזוהמות במדינות שונות

6 בנובמבר, 2011

גיליון חורף 2011 / כרך 2(4)

האחריות הכספית והביצועית לשיקום קרקע מזוהמת היא גורם מכריע בעיצוב משטר רגולציה השואף להביא לשיקום קרקעות שזוהמו. מבחינה נורמטיבית נחלקת שאלת המימון לכמה שאלות משנה. ראשית, מי צריכים להיות האחראים לשיקום קרקע שזוהמה? מעיון בהסדרי מימון בחקיקה משווה מתגלה תמונה מגוונת של הגורמים שהאחריות לשיקום קרקע עלולה להיות מוטלת עליהם מכוח חקיקה העוסקת בקרקעות מזוהמות (טבלה 1). ככל שמרחיבים את מגוון הגורמים, גדל הסיכוי שתוטל אחריות על גורם כלשהו, ושניתן יהיה להימנע ממימון ציבורי. אולם בד בבד, מתעצמות בעיות אחרות, החל מעודף התדיינות, דרך עיכוב משמעותי של השיקום ואבדן סדר עדיפויות בין אחראים, וכלה בשרשור האחריות אל הכיס העמוק (שלרוב יהיה גורם פרטי עתיר משאבים).

טבלה 1. דפוסיים של חלוקת אחריות מחקיקה משווה

הגורם האחראי	פירוט	עיגון בחקיקה במדינות שונות	מצוי בחקיקה הישראלית
בעלים או מחזיק בקרקע	לא היו מדועים לזיהום כשרכשו את הנכס, ולא תרמו לקיומו	החוק האמריקאי ^[2] החוק הבריטי ^[4] , סעיף (78(2)) החוק הפלמי (בלגיה) ^[3] , סעיף (11(3)) - מטיל אחריות על בעל רישיון הפועל בשטח המזוהם, ורק אם אין בעל רישיון, אוי על מי שמחזיק בקרקע או על הבעלים. קרקע בבלגיה נמכרת תמיד עם תודעת זיהום	תחולה מוגבלת לאחריות לביצוע סקר קרקע - תוך השתתפות הקרן לשיקום קרקעות
מפעיל, מחזיק או בעלים בתקופה שנפלטו בה מזהמים לקרקע	נורמים שיש להניח שזיהמו את הקרקע או שתנמו לזיהומה	החוק האמריקאי ^[2] החוק הבריטי ^[4] , סעיף (78(2)) החוק הדני ^[5] , סעיף 41 - אחריות מפעיל בלבד ולא בעלים	כן
יצרני חומרים מסוכנים		החוק האמריקאי ^[2]	באמצעות הטלת היטל למימון תקציב הקרן לשיקום קרקעות בלבד
מובילי חומרים מסוכנים		החוק האמריקאי ^[2]	חלקית, באמצעות חובות המוטלות על מובילי חומרי נפץ או מובילי דלק בלבד
מלווים	מי שגרשמה על שמש משכנתה או שהנכס נרכש בדרך של כינוס נכסים	החוק האמריקאי ^[2] - אחריות מוגבלת	לא
קביעת סדרי עדיפויות בין האחראים	יש צורך בקביעת סדרי עדיפויות בין נורמים אחראים במקרים שבהם החוק מעניק אפשרות להטיל אחריות על מספר נורמים. משמעות סדר העדיפויות היא שיש למצות את הטלת האחריות על נורם מועדף לפני שניגשים לגורם הבא אחרי	החוק הפלמי ^[3] , סעיף 11 החוק הבריטי ^[4] , סעיף (78(4))	באמצעות שמכות הממונה לפטור נורמים מסוימים מאחריות

טבלה 1 דפוסיים של חלוקת אחריות מחקיקה משווה

שנית, על משטר רגולציה של קרקעות מזוהמות לקבוע את גבולות האחריות, או במילים אחרות – מה תחולתה והיקפה של האחריות הכספית? האחריות יכולה לחול על ביצוע סקרים היסטוריים, על ביצוע סקרי קרקע, על פעילות השיקום ממש או על שילוב ביניהם. משמעותה אינה בהבדל הנעוץ באחריות לשלבים השונים של השיקום, אלא בעיקר בהיקף ההוצאה הכספית, שעשויה לחול על האחראי. שאלת גבולות האחריות מעוררת דיון נוקב על הרטרואקטיביות של האחריות הנוגעת לקרקעות שזוהמו היסטורית. הדילמה נוגעת הן ליכולת המעשית להתחקות אחר מזהמים היסטוריים ולהטיל עליהם את מרות החוק, יחד עם פגיעה אפשרית בזכויות יסוד ובהן זכות הקניין.

השאלה האחרונה נוגעת להסדרי המימון, ובכללם חובת ביטוח, הקמת קרנות ממשלתיות או מנגנוני מימון משותפים אחרים (טבלה 2). הקמת קרנות ייעודיות וממשלתיות נועדה כדי להתמודד עם מחסור באמצעים פרטיים, עם הקשיים הכרוכים בהטלת אחריות על זיהום היסטורי, ועם השפעות של הסדרי האחריות על צדק חלוקתי.

טבלה 2. הסדרי מימון

מידת ההערבות הרגולטור	הגורם האחראי	פירוט	עיגון בחקיקה במדינות שונות	מצוי בחקיקה הישראלית
הטלת אחריות אישית על גורמים הקבועים בחקיקה	הקורן יכולה להסתמך על תקציבים ממספר מקורות: הקצבות כלליות מתקציב המדינה, מסים או הטלים ייעודיים על מפעלים או על פעילויות מסוימות, קנסות, וטיצומים	החוק האמריקאי ^[2] החוק הבריטי ^[4] החוק הפלמי ^[3] החוק הדני ^[5]	כן	כן
קורן ממשלתית ייעודית	תקציב ממשלתי או אזורי	הקורן יכולה להסתמך על תקציבים ממספר מקורות: הקצבות כלליות מתקציב המדינה, מסים או הטלים ייעודיים על מפעלים או על פעילויות מסוימות, קנסות, וטיצומים	החוק האמריקאי ^[2] החוק הפלמי ^[3]	כן
תקציב ממשלתי או אזורי	תקציב שותף	תקציב שותף (או דרשני) קבוע המוקצה מתוך תקציבי הרשות, ומלווה בתכנית עבודה. בניגוד לקורן, תקציבים שוטפים אינם מצטברים אלא מוקצים מדי שנה לטובת פרויקטים קונקרטיים של שיקום, המבוצעים ביוזמת הרשות	דנמרק - מחוזות משקיפים מתוך תקציבים שוטפים בשיקום קרקע מזוהמת הנמצאת מעל אקוונת פעילות או המשמשת למגורים, למסורות ליליים, או לגני משחקים	לא
תכניות למענקים ממשלתיים מיוחדים לשלטון המקומי או לזמים פרטיים	ביטוח חובה	הטלת ביטוח חובה על מפעלים מסוימים	בריטניה - מימון מענקים לרשויות מקומיות לצורך ביצוע סקרים ושיקום קרקע ^[6] ארה"ב - מימון מענקים לרשויות מקומיות ולזמים פרטיים כדי לשקם קרקעות החשודות כמזוהמות ומצויות בשטחי קהילות מוחלשות ^[7]	לא
ביטוח חובה	הטלת ביטוח חובה על מפעלים מסוימים	הטלת ביטוח חובה על מפעלים מסוימים	דנמרק - ביטוח חובה על בעלים פרטיים של מקלי דלק קטנים לצורכי חימום ביתי ^[8] [5], [6] שירי (1981)	לא
מתן תמריצים להשקעות מצד השוק הפרטי באמצעים פיסקליים	קרתות ולונטריות	קרתות ולונטריות	ארה"ב - הענקת נקודות זיכוי במס למלווים לטובת שיקום קרקעות מזוהמות בקהילות מוחלשות או לזמים של שיקום כזה ^[8]	לא
קרתות ולונטריות	קרתות ולונטריות	קרתות ולונטריות	דנמרק - קרתות ולונטריות של איגוד תעשיית הדלק	לא

טבלה 2
הסדרי מימון

השאלות שנמנו הן מרכזיות לעיצובו של משטר קרקעות, שכן הן קובעות באופן ישיר ועקיף (באמצעות השוק) את האפקטיביות הסביבתית, דרך סדרי העדיפויות בשיקום וכלה בהיבטים חלוקתיים. מנגנוני המימון והאחריות מכריעים ישרות מי יישא בנטל הכלכלי והמעשי בשיקום קרקעות. אולם היות שעלויות השיקום מובאות בחשבון על-ידי רוכשים ומוכרים, הן יבוטאו במחיר השוק של נכסים וקרקעות. מסיבה זו יש לבחון את עלויות השיקום לא רק בראייה של יעילות, אלא גם בראייה של הוגנות ושל צדק חלוקתי, ובאופן הבוחן את ההשפעות העקיפות של הסדרי אחריות שונים. הסדרי המימון משפיעים גם הם, באמצעות השוק, על סדרי העדיפויות בשיקום. מיעוט הסדרי מימון ציבוריים והסתמכות על מימון שגיע מגורמים פרטיים יכתבו דפוס שיקום שישקף את העדפות השוק. כך למשל, עשויה להינתן עדיפות לקרקעות מניבות בעלות אופק תכנוני ושיווקי, גם אם (וייתכן שבמיוחד אם) רמת הזיהום בהן נמוכה. מנגד, הסתמכות על מימון פרטי עלולה לגרום להזנחת השיקום של קרקעות שתשואתן נמוכה – קרקעות בפריפריה ובאזורים שאינם זוכים לעדיפות שוק. קביעה משפטית שאינה מדרגת את אחריות הגורמים השונים, עלולה להביא לכך שייטבע הכיס העמוק ביותר, ותוחטא הכוונה (אם ישנה כזו) להטיל את האחריות בראש ובראשונה על הגורם הישיר לנוק.

השפעות אלו והשפעות נוספות, מחייבות בחינה רחבה של החלופות למימון, לא רק לפי קריטריונים של אפקטיביות סביבתית או יעילות כלכלית, אלא גם לפי קריטריון של צדק חלוקתי, תוך בחינת השפעות הרחב החברתיות והתכנוניות שיש להסדרים השונים^[1].

מקורות

1. קרסין א. 2005. שיקום קרקעות מזוהמות בישראל – מדיניות ומשפט. ירושלים: מכון ירושלים לחקר ישראל .
2. Comprehensive Environmental Response Compensation and Liability Act 2 U.S.C .9601-9675. 1997. U.S legislation
3. Order of the Flemish Government Establishing the Flemish Regulation on Soil Remediation and Soil Protection, on 14 December 2007
4. Part IIA of the Environmental Protection Act 1990. British legislation
5. Soil Contamination Act 1999. Danish legislation
6. The Environment Agency (UK). Local Authority Contaminated Land Capital Programme. Viewed 5 Sep 2011
7. US Department of Housing and Urban Development. Brownfields Economic Development Initiative (BEDI). Viewed 5 Sep 2011
8. US EPA. 2005. New markets tax credit program. Viewed 5 Sep 2011