

יעל מייסון

אגף שפכי תעשייה, דלקים וקרקעות
מזוהמות, המשרד להגנת הסביבה

גלית פלצור

אגף כלכלה ותקינה, המשרד להגנת
הסביבה



טיפול בקרקע מזוהמת | הצילום באדיבות המשרד להגנת הסביבה

תוכן זה הוא חלק מרב-שיח. לחצו כאן לדיון המלא

סקירת מנגנוני המימון בהצעת החוק לשיקום קרקעות מזוהמות

גיליון חורף 2011 / כרך 2(4) 6 בנובמבר, 2011

המשרד להגנת הסביבה מוביל גישה של הפעלת עקרון "המזהם משלם" בטיפול בזיהומי קרקעות שנגרמו על-ידי המגזר הפרטי והממשלתי, במטרה להביא להסרת המפגעים הללו וכדי להחזיר את משאב הקרקע לידי הציבור והסביבה לאחר שיקומו.

לפי תפיסת המשרד, בעת ניתוח עלויות והשפעות של זיהום סביבתי כלשהו על המשק, יש לכלול את כלל העלויות מהזיהום, להבות העלויות החיצוניות. הכוונה גם לעלויות הישירות והעקיפות, המשקפות את הפגיעה בבריאות הציבור, במקורות המים ובסביבה, שנגרמו עקב פעילות תעשייתית מזוהמת, שנעשתה כדי להעצים את רווחי המזהם על חשבון הציבור והסביבה.

בישראל אין חוק ייעודי שעניינו מניעת זיהום קרקע ושיקום קרקע מזוהמת. התייחסות לסוגיית הטיפול בזיהום הקרקע קיימת בשורה של חוקים ותקנות שאינם ישירים, כגון חוק המים, חוק שמירת הניקיון וחוק חומרים מסוכנים. מצב דברים לא רצוי זה הביא את השר להגנת הסביבה, גלעד ארדן, לקדם במהירות חקיקה ייעודית ממשלתית מקיפה וחשובה ביותר שתטפל בבעיית זיהום הקרקע. מטרתה של הצעת החוק הן להבטיח כי זיהום הקרקעות בישראל יטופל כראוי מהבחינה הסביבתית, החברתית והכלכלית, ולהסדיר את מכלול ההיבטים הקשורים במניעת זיהום קרקע ואת הטיפול בזיהומי קרקע שנגרמו בעבר. מטרה נוספת היא הרתעה מפני יצירת זיהומים עתידיים. באופן זה ניתן יהיה לעגן את רף השיקום הנדרש על פי ייעודי הקרקע המתוכננים באתר, להגדיר לוחות זמנים לשלבי הטיפול, להסדיר ממשקי עבודה עם גורמים ממשלתיים אחרים וכדומה.

כפי שעולה גם מדו"ח מבקר המדינה בנושא שימוש צה"ל בקרקעות המדינה, יש חשש לזיהומי קרקע נרחבים בבסיסי צה"ל. העתקת מחנות צה"ל לנגב אינה מלווה בפעולות של בדיקת הקרקע ושיקומה, וכתוצאה מכך צפוי כי ייוותרו זיהומי קרקע נרחבים. אין בכוננת המשרד להגנת הסביבה להשלים עם מצב זה, והוא מבקש לוודא גם באמצעות הצעת החוק, כי קרקעות צה"ל ייבדקו לנוכחות זיהום, ויטופלו על-ידי מערכת הביטחון בלוחות זמנים קצובים ובהתאם לסדרי עדיפויות שייקבעו בשיתוף

עמו.

העלות הכוללת לניקוי הקרקעות המזהמות נאמדת בכ-9 מיליארד ₪. מתוך עלות זו נאמדת עלות ניקוי הקרקעות המזהמות בכ-250 אזורי תעשייה בכ-2.5 מיליארד ₪. עלות זו מהווה שיעור קטן יחסית מכלל התועלת הכספית הצפויה בסך של כ-35 מיליארד ₪, שהעריכה חברת פארטו בחוות דעת כלכלית עבור המשרד. יחס עלות-תועלת זה של 14:1 נובע הן מהתועלת הישירה הנובעת מעליית ערך הקרקע כתוצאה מהטיפול בזיהומי קרקע באזורי תעשייה (כולל רכיב התועלת הנובע משינוי ייעוד הקרקע במקרים שבהם הוא מתרחש, ותועלת ממניעת אבדן הכנסות) הן מהתועלת העקיפה הבאה לידי ביטוי בעליית ערך נכסי הנדל"ן בסביבת האתר המזהום בעת מימוש הנכס. עלות דחיית הביצוע ומימוש הקרקע היא עלות חלופית ממשית שחובה לקחת בחשבון.

תועלת עיקרית מחקיקת החוק היא מתן מענה לכשל השוק בטיפול בקרקעות מזהמות בארץ. כיום, בהיעדר חוק ייעודי בנושא, חלקן של הקרקעות המזהמות המטופלות הוא קטן. שיקום קרקעות מזהמות מבוצע בעיקר כאשר הדבר נדרש על-ידי המשרד להגנת הסביבה או על-ידי יזם פרטי, במקרים שבהם התועלת הכלכלית הישירה מהשיקום עולה על עלויות שיקום הקרקע - כשיקום האתר אטרקטיבי. בהיעדר תמריץ לשיקום קרקעות, שטחים רבים שיכולים לשמש לבנייה ולפתור בעיות כלכליות וחברתיות בישראל, נשארים מזהמים.

בהצעתהחוק מוצע מודל מימוני בהתאם לזהות האחראי לגרימת הזיהום ולישימות. הצעת החוק נותנת מענה למספר מצבים אפשריים:

- זיהום שגרמה המדינה – יטופל במימון המדינה, קרי יישום עקרון "המזהם משלם".
- זיהום שגרם לו גורם פרטי – יטופל במימון פרטי, קרי יישום עקרון "המזהם משלם".
- זיהום שיצר גורם לא ידוע או שלא ניתן לחיבו, וכאשר בקרקע יושב גורם שלא זיהם בעצמו והוא "גורם תם לב" – יטופל במימון באמצעות **קרן יעודית**.

ייתכנו מצבים שבהם אף על פי שהמזהם ידוע והבעלים הוא "תם לב", הקרן הייעודית היא זו שתממן את הטיפול, ולאחר מכן תתבע את המזהם.

זמודל המימוני המוצע בחוק לטיפול בקרקעות המזהמות

קרן ייעודית לטיפול בקרקעות מזהמות – לפי הצעת החוק, המדינה לא תממן טיפול בזיהום שנוצר על-ידי גורם פרטי, ויופעל עקרון "המזהם משלם". עם זאת, אף על פי ששיטה זו היא השיטה המיטבית לטיפול בקרקעות המזהמות, הרי שבמצב שבו לא ניתן לאתר את הגורם הפרטי האחראי לזיהום או שהוא חדל פירעון, לא ניתן יהיה ליישם עיקרון זה. מכאן, שחלק מהפתרון הנדרש כדי לתת פתרון בר-קיימא לבעיית הקרקעות המזהמות במגזר הפרטי הוא קרן מימונית ייעודית לנושא. על פי הערכות, קרן זו תידרש לשאת בכ-12% מכלל עלויות הזיהום. קרן זו תהווה מקור מימוני שאינו תלוי באופן ישיר בגורם הפרטי המזהם, ותאפשר חופש פעולה תקציבי לטיפול בזיהום.

כספי הקרן יבואו מתקציב המדינה, מאגרות, מהיטלים, מעיצומים כספיים, מקנסות ומהוצאות ששולמו לפי חוק זה. הקרן תפעל לחייב את המזהמים ואת הנהנים האפשריים משיקום הקרקע בדגשים הבאים: **הגורמים בעלי פוטנציאל הזיהום** – היטל יוטל על העוסקים בחומרים מזהמים, בין השאר כדי להפנים התנהגות מונעת זיהום, לפי שיעור שייקבע בהתאם לפוטנציאל גרימת הזיהום, באופן ישיר ובאופן עקיף; **הגורמים הנהנים** – תיבחן האפשרות לחייב גורמים הנהנים משיקום הקרקע לשמש גורם מימוני לקרן; **עיצומים כספיים** – כמקובל בחוקים סביבתיים קיימים אחרים. כלים נדרשים משלימים לפעילות הקרן – קרן מימונית ייעודית לבדה אינה מספיקה כדי לטפל בכלל בעיית הקרקעות המזהמות בישראל, וצריכה להיות חלק מהסדרת מספר מנגנוני מימון וכלי מדיניות בנושא:

- תקציב המדינה – נדרשת הקצאה בסדר גודל של כ-200–300 מיליון ₪ לשנה למשך כ-25 שנה למימון סקירה ושיקום קרקע שזוהמה על-ידי גורמים שבאחריות המדינה: צה"ל, מפעלים וחברות בבעלות מדינה (כגון מפעלי התעשייה הביטחונית וחברות ממשלתיות). תקציב זה ינוהל במסלול מקביל לקרן על-ידי ועדה ייעודית שתוקם עם משרד האוצר, ותחליט בין השאר, על סדר העדיפות ועל לוחות הזמנים לטיפול וכן על הסדרים שונים למימון, בהתאם לגוף המזהם ולהיבטים פיננסיים כלליים ופרטניים שלו.
- שיקום וולונטרי – שיקום שמבוצע מומומן, בין השאר, גם על-ידי גורמים שלא זיהמו ולא תרמו לזיהום, ללא פנייה אל הקרן הייעודית. כדי לעודד את השיקום הוולונטרי, מציע המשרד מודל שטרם הוטמע בחוק, הכולל מערכת של "מקלות וגזרים" לבעלים או למחזיק בקרקע. "הגזרים": שיקום במסגרת תהליך תכנוני (היתר לעבודות מצומצמות, היתר בנייה מסוימים); פטור ממס שבח ומהיטל השבחה עבור עליית ערך הקרקע; סבסוד לריבית על פריסת עלות השיקום (מתקציב קרן השיקום); זכויות בנייה מוגדלות. "המקלות": איסור על בנייה על קרקע החשודה בזיהום עד לביצוע "סקר סיכונים" ו/או שיקום הקרקע; חיוב הבעלים/המחזיק בקרקע באגרה ו/או בעלות

סקר היסטורי לקרקע עבור פנייה לקרן השיקום; מס שבח והיטל השבחה.

המודל המימוני שהציע המשרד להגנת הסביבה בתחילת תהליך החקיקה כלל "מקלות וגזרים" אלו, אך הצעותיו לפטור ממס שבח ולהיטל השבחה ומתן זכויות בנייה מוגדלות נתקלו בהתנגדות מצד גורמים ממשלתיים ואחרים ולכן הוצאו מהצעת החוק.

לסיכום, כדי לטפל בזיהומי הקרקעות שנגרמו במשך עשרות שנים יש צורך בהתגייסות של המגזר הממשלתי והמגזר הפרטי בהקצאת מימון לטיפול בזיהומים שנגרמו על-ידם. לאור עלויות הטיפול הגבוהות, אין פלא כי הגורמים הצפויים לשאת בעלויות המימון על פי הצעת החוק, מתנגדים לה. גורמים אלה כוללים את מפעלי תעש שזיהמו במשך שנים את הקרקעות ואת מקורות המים של מדינת ישראל, וכן את משרד האוצר שמבין כי יהיה צורך להקצות תקציב מדינה לשיקום מחדלי העבר שלה. ללא התגייסות גורמי המדינה שלעיל, לא ניתן יהיה לשקם חלק עיקרי מהזיהומים במדינת ישראל. לפיכך, עמדותיהם אינן קבילות, והשר להגנת הסביבה, שדורש מדיניות אחידה כלפי המגזר הממשלתי והפרטי, דוחה אותן על הסף.