



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

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

אור קרסין

המחלקה לסוציולוגיה, מדע המדינה ותקשורת,
האוניברסיטה הפתוחה
karassin@openu.ac.il

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.

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 ישירות 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

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).

מקורות

- [1] קרטין 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. www.environment-agency.gov.uk/research/planning/121220.aspx. Viewed 5 Sep 2011.
- [7] US Department of Housing and Urban Development. Brownfields Economic Development Initiative (BEDI). www.hud.gov/offices/cpd/economicdevelopment/programs/bedi/index.cfm. Viewed 5 Sep 2011.
- [8] US EPA. 2005. New markets tax credit program. www.epa.gov/brownfields/tax/nmtxcr_0605.pdf. Viewed 5 Sep 2011.

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 שיגיע מגורמים פרטיים יכתיבו דפוס שיקום שישקף את העדפות השוק. כך למשל, עשויה להינתן עדיפות לקרקעות מניבות בעלות אופק תכנוני ושיווקי, גם אם (וניתן 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 שיתבע הכיס העמוק ביותר, ותוחטא הכוונה (אם ישנה כזו) להטיל את האחריות בראש ובראשונה על הגורם הישיר לנזק.

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 הרוחב החברתיות והתכנוניות שיש להסדרים השונים^[1].

טבלה 1. דפוטים של חלוקת אחריות מחקיקה משווה

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

טבלה 2. הסדרי מימון

מידת התערבות הרגולטור	הגורם האחראי	פירוט	עיגון בחקיקה במדינות שונות	מצוי בחקיקה הישראלית
	הטלת אחריות אישית על גורמים הקבועים בחקיקה		<p>החוק האמריקאי^[2] החוק הבריטי^[4] החוק הפלמי^[3] החוק הדני^[5]</p>	כן
	קרן ממשלתית ייעודית	הקרן יכולה להסתמך על תקציבים ממספר מקורות: הקצבות כלליות מתקציב המדינה, מסים או היטלים ייעודיים על מפעילים או על פעילויות מסוימות, קנסות, ועיצומים	<p>החוק האמריקאי^[2] החוק הפלמי^[3]</p>	כן
	תקציב ממשלתי או אזורי שוטף	תקציב שנתי (או דר־שנתי) קבוע המוקצה מתוך תקציבי הרשות, ומלווה בתכנית עבודה. בניגוד לקרן, תקציבים שוטפים אינם מצטברים אלא מוקצים מדי שנה לטובת פרויקטים קונקרטיים של שיקום, המבוצעים ביוזמת הרשות	<p>דנמרק – מחוזות משקיעים מתוך תקציבם השוטף בשיקום קרקע מזוהמת הנמצאת מעל אקוות פעילות או המשמשת למגורים, למוסדות לילדים, או לגני משחקים</p>	לא
	תכניות למענקים ממשלתיים מיוחדים לשלטון המקומי או לזימים פרטיים		<p>בריטניה – מימון מענקים לרשויות מקומיות לצורך ביצוע סקרים ושיקום קרקע^[6] ארה"ב – מימון מענקים לרשויות מקומיות וליזמים פרטיים כדי לשקם קרקעות החשודות כמזוהמות ומצויות בשטחי קהילות מוחלשות^[7]</p>	לא
	ביטוח חובה	הטלת ביטוח חובה על מפעילים מסוימים	<p>דנמרק – ביטוח חובה על בעלים פרטיים של מכלי דלק קטנים לצורכי חימום ביתי^[5, סעיף 49(1)]</p>	לא
	מתן תמריצים להשקעות מצד השוק הפרטי באמצעים פיסקליים	הגדלת השקעות ישירות מצד יזמים או הגדלת האשראי של גופים מלווים	<p>ארה"ב – הענקת נקודות זיכוי במס למלווים לטובת שיקום קרקעות מזוהמות בקהילות מוחלשות או ליזמים של שיקום כזה^[8]</p>	לא
	קרנות וולונטריות	קרן המוקמת על-ידי מגזר לסייע לחבריו לממן שיקום קרקעות שזוהמו	<p>דנמרק – קרן וולונטרית של איגוד תעשיות הדלק</p>	לא