צדק סביבתי בישראל: המפגש בין דיני זכויות האדם ודיני איכות הסביבה

דניאל פיש

סוגיות סביבתיות משפיעות במידה ניכרת על תחומי חיים רבים בעולם המודרני ומזה מספר עשורים מתפתח במהירות הדין המתייחס לשמירה על הסביבה. בישראל ובמדינות רבות אחרות, ואף ברמה בין מדינתית, מתנהלים דיונים ומאבקים על מידת הצדק – המצויה והרצויה – בחלוקת הסיכונים והמטרדים הכרוכים בחשיפה לחומרים מסוכנים ולמפגעים סביבתיים אחרים ועל אופן חלוקת האפשרויות לנצל משאבי טבע ציבוריים בין קבוצות שונות באוכלוסייה. סוגיות אלה עומדות בבסיס דיון המתחולל בסוגיה אשר כונתה "צדק סביבתי" (environmental justice) ואשר נוצר ממפגש בין התנועה לקידום זכויות האדם לבין התנועה להגנה על איכות הסביבה. בחלק הראשון של המאמר ניתנת הגדרה משפטית למונח "צדק סביבתי" ומתוארת ההתפתחות המקבילה של התנועה להגנת הסביבה והתנועה לזכויות האדם עד הצטלבות דרכיהן ויצירת הרעיון של צדק סביבתי. עוד מתוארים הצירים המרכזיים שלאורכם יכולות להתעורר שאלות ומחלוקות בדבר הצדק הסביבתי בישראל.

בחלק השני של המאמר נבחן יחס הפסיקה בישראל לצדק סביבתי. נטען כי בחינת הפסיקה מגלה כי בתי המשפט גילו יחס דיכוטומי לסוגיה. נטען כי נכונות בתי המשפט לשקול שיקולי צדק סביבתי נקבעה במידה רבה על פי אופן המשגת המאבק – כמאבק חברתי או כמאבק סביבתי – ובעקבות זאת, המשגת הדיון המשפטי לפי סוג הדין שהוחל: דיני זכויות האדם, דיני סביבה מודרניים או דיני סביבה כלליים ותיקים יותר.

* מנחה אקדמי של התכנית לצדק סביבתי בתכניות ללימודי משפט קליני באוניברסיטת תל־אביב, מנהל היחידה למשפט וסביבה בחברה להגנת הטבע, מנכ"ל אגודת "אדם טבע ודין" בין השנים 1996-2000. תודתי לד"ר נטע זיו, פרופ' דפנה ברק־ארז ומערכת **משפט וממשל** על הערותיהן לטיוטות השונות של המאמר, כל אתרי האינטרנט המאוזכרים להלן נצפו לאחרונה בנובמבר 2003 אלא אם כן נכתב אחרת.

א. מבוא. ב. תיאור הרעיון של צדק סביבתי. ג. התנועה לקידום זכויות האזרח והתנועה להגנת הסביבה: הצטלבות שתי תופעות חברתיות-משפטיות. ד. מוקדים לחוסר צדק סביבתי בישראל: 1. רקע; 2. ציר אתני-לאומי; 3. ציר מרכז-פריפריה; 4. ציר הכוח הכלכלי. **ה. יחסה הדיכוטומי של מערכת המשפט אל צדק סביבתי:** 1. רקע – הערות על החקיקה להגנת הסביבה; 2. המשגת המאבקים ונכונות בתי המשפט לשקול שיקולי צדק סביבתי. **ו. סיכום – התפתחויות אפשריות בסוגיות הצדק הסביבתי בישראל.**

א. מבוא

סוגיות סביבתיות משפיעות במידה ניכרת על תחומי חיים רבים בעולם המודרני ומזה מספר עשורים מתפתח במהירות הדין המתייחס לשמירה על הסביבה. כיום הוראות חקיקה בענייני סביבה שזורות בין ענפי משפט שונים ומגוונים: במשפט המנהלי, בדיני הנזיקין, בדין הפלילי ובמשפט האזרחי.[1] לדיני הסביבה המודרניים שני מוקדים עיקריים: קביעת כללים בדבר ניצול משאבים סביבתיים טבעיים וקביעת כללים למניעת מפגעי סביבה ונזקים סביבתיים שמקורם בפעילות אנושית. במישור הפרוצדורלי שמים דינים אלה דגש על יצירת אמצעים אשר נועדו להבטיח זרימת מידע אל הציבור ושיתוף הציבור בתהליך קבלת החלטות בענייני סביבה ובאכיפת החוקים בתחום.[2]

בישראל ובמדינות רבות אחרות, ואף ברמה בין מדינתית, מתנהלים דיונים ומאבקים על מידת הצדק – הקיימת והרצויה – באופן חלוקת הסיכונים והמטרדים הכרוכים בחשיפה לחומרים מסוכנים ומפגעים סביבתיים אחרים ואופן חלוקת האפשרויות לנצל משאבי טבע

1. **קובץ חיקוקים בנושא איכות הסביבה** (אריה נייגר – עורך, הלכות, תשס"ב).

2. Zygmunt J. B. Plater, "From the Beginning, A Fundamental Shift in Paradigms: A Theory and Short History of Environmental Law", 27 *Loy. L.A. L Rev*. (1994) 981. **ראו גם סעיף** 12(ג) לחוק שמירת הנקיון, תשמ"ד-1984, ס"ח 142 (לעניין מינוי "נאמני נקיון" מקרב הציבור); סעיף 6 לחוק למניעת מפגעים סביבתיים (תביעות אזרחיות), תשנ"ב-1992, ס"ח 184 (לעניין ארגונים ציבוריים הרשאים להפעיל את החוק); סעיף 10 לחוק חופש המידע, תשנ"ח-1998, ס"ח 226 (לעניין קבלת מידע בעל חשיבות סביבתית); וסעיף 100(3) לחוק התכנון והבניה, תשכ"ה-1965, ס"ח 307 (העוסק ברשימת הגופים הציבוריים והמקצועיים אשר רשאים להגיש התנגדויות לתכניות בשם הציבור). כמו כן, חוק סדר הדין הפלילי [נוסח משולב], תשמ"ב-1982, ס"ח 43 מאפשר הגשת קובלנות בענייני סביבה רבים. ראו סעיף 68 לחוק וסעיפים (2), (13)-(18) לתוספת השנייה. הניסיונות להגן על הסביבה בישראל מפני זיהום, מפגעים ופיתוח מזיק הולידו מאבקים ציבוריים ומשפטיים רבים.

ציבוריים בין קבוצות שונות באוכלוסייה.[3] סוגיות אלה עומדות בבסיס דיון המתחולל בנושא אשר כונה "צדק סביבתי" (environmental justice).[4] המונח "צדק סביבתי" קליט לאוזן, אולם תכונה זו אינה עומדת ביחס ישר לניסיון ליתן לו הגדרה בתחום המשפט. סוגיית הצדק הסביבתי נוצרה ממפגש בין התנועה לקידום זכויות האדם לבין התנועה להגנה על איכות הסביבה.[5] ואולם הבדלים מהותיים בבסיס הרעיוני של כל אחת מהתנועות האמורות והתפתחותן הנפרדת הופכים את שילוב רעיונותיהן לדבר שאינו מובן מאליו.[6] בחלק הראשון של המאמר אגדיר את המונח "צדק סביבתי" מבחינת המשפט ואתאר את ההתפתחות המקבילה של התנועה להגנת הסביבה והתנועה לזכויות האדם עד להצטלבות דרכיהן ויצירת רעיון הצדק הסביבתי. אנסה לזהות את הצירים המרכזיים שלאורכם יכולות להתעורר שאלות ומחלוקות ביחס לצדק סביבתי בישראל.

בחלק השני של המאמר ייבחן יחס הפסיקה בישראל אל צדק סביבתי. אני אטען כי בחינת הפסיקה מגלה כי בתי המשפט גילו יחס דיכוטומי לנושא. אטען, כי במקרים מסוימים שיקולים של צדק סביבתי היוו יסוד חשוב בהכרעות ולעומת זאת, במקרים אחרים סירבו בתי המשפט להתחשב בהם. אטען כי הסכמת בתי המשפט לשקול שיקולי צדק סביבתי נקבעה במידה רבה על פי אופן המשגת המאבק – כמאבק חברתי או כמאבק סביבתי – ובעקבות זאת, המשגת הדיון המשפטי לפי סוג הדין שהוחל: דיני זכויות האדם, דיני סביבה מודרניים או דיני סביבה כלליים ותיקים יותר.[7] חלק מהמקרים נתפסו

---

3. ראו: Christopher D. Stone, "Reflections on Sustainable Development", *Should Trees Have Standing? and other essays on law morals and the environment* (Christopher D. Stone – ed., Oceana, 1996) 101; Richard Lazarus, "Pursuing Environmental Justice: The Distributional Effects of Environmental Protection", 87 *Nw. U. L. Rev*. (1992) 787

4. מונח זה שייך לקבוצה של מונחים דומים: environmental racism, environmental equity. להבחנה ביניהם ראו: Christopher H. Foreman Jr., *The Promise and Peril of Environmental Justice* (Brookings Inst., 1998), pp. 9-14.

5. התנועה לצדק סביבתי נולדה כתנועה אזרחית פופולרית וטרם פיתחה אסטרטגיה משפטית. ראו: Gerald Torres, "The Future of Environmental Regulation: The Legal Meaning of A Social Movement", 15 *J. L & Com.* (1996) 597, pp. 598-601; A. Dan Tarlock, "City Versus Countryside: Environmental Equity in Context", 21 *Fordham Urb. L. J.* (1994) 461, pp. 466-467.

6. ראו: Alice Kaswan, "Environmental Justice: Bridging the Gap Between Environmental Laws and Justice", 47 *Am.U. L. Rev* (1997) 221, p. 222; Tseming Yang, "Melding Civil Rights and Environmentalism: Finding Environmental Justice's Place in Environmental Regulation", 26 *Harv. Envtl L. Rev.* (2002) 1, p. 14.

7. קבוצת דיני הסביבה המודרניים החלה להיווצר בשנות השישים של המאה העשרים בארצות המערב כמו גם בישראל בניסיון להתמודד עם בעיות סביבה גוברות. הדינים מתאפיינים בהתייחסות מפורטת לנושאי סביבה שונים כגון פיתוח פיזי, מניעת זיהום מים וזיהום אוויר, מניעת מפגעים סביבתיים ושמירה על ערכי טבע ומיני חיות. התחום התפתח במהירות רבה

כמחלוקות חברתיות ואילו חלק אחר נתפס כמחלוקות סביבתיות, אף שברוב המקרים שני המרכיבים היו קיימים בשילוב הדוק. אטען כי כאשר מאבק הומשג כמאבק סביבתי ודיני הסביבה המודרניים היו הבסיס לדיון, ככלל סירבו בתי המשפט לשקול שיקולי צדק סביבתי. לעומת זאת, כאשר מאבק הומשג כמאבק חברתי והוחלו עליו דיני זכויות האדם, הוראות מסוימות מדיני הנזיקין או כללי משפט ותיקים אחרים, שיקולים של צדק סביבתי היוו חלק מהותי מההכרעה. אטען, כי באופן פרדוקסלי דינים ותיקים היו אכסניה נוחה יותר לקליטת הרעיון החדשני המגולם במונח צדק סביבתי מדיני הסביבה המודרניים. בסיום אטען, כי רצוי לשקול תיקון החקיקה הסביבתית כדי שתהא בה התייחסות מפורשת וברורה לשיקולי צדק סביבתי.

ב. תיאור הרעיון של צדק סביבתי

התיבה "צדק סביבתי" עוסקת בשאלות של צדק חלוקתי בענייני סביבה.[8] שני יסודות עומדים בבסיס הרעיון של צדק סביבתי: הראשון, הנחה שלכל אזרח זכות ליהנות מתנאים סביבתיים הולמים במובן זה שלא יהא חשוף לזיהום סביבתי מזיק, והשני שיש להחיל עקרונות של הגינות, יושר, צדק ושוויון הזדמנויות בחלוקת החשיפה לנטל סביבתי וסיכונים סביבתיים ובאפשרויות לנצל משאבים סביבתיים ציבוריים. הגשמת הערך של צדק סביבתי מחייבת חלוקה חברתית צודקת של משאבי סביבה ציבוריים ושל נטל סביבתי וסיכונים סביבתיים הנוצרים על ידי פעילות אנושית.[9]

היבט מרכזי בסוגיית הצדק הסביבתי מתייחס לחלוקה צודקת והוגנת של נטל סביבתי בין מגזרים שונים באוכלוסייה.[10] חלק ניכר מתהליכי הייצור בחברה המתועשת המודרנית ומהתהליכים לסילוק פסולת יוצרים מפגעים וזיהום סביבתי; מפעלים במגזר הפטרו־כימיה, מתקני תשתית, תעשייה כבדה כגון תעשיית הפלדה או כריית מחצבים ועיבודם, ואתרים לסילוק פסולת ביתית ופסולת מסוכנת יוצרים קשת רחבה של חומרים מזהמים ומפגעי סביבה, החל במפגעי רעש וריח קשים וכלה בפליטת חומרים מסוכנים לאוויר,

---

ובתוך שנים מעטות נוצר קובץ דינים בעל היקף נרחב. ראו נייגר (לעיל, הערה 1). ראו גם: Environmental Law Deskbook (Michael O'Grady - ed, Environmental Law Institute, 7th Edition 2002). לדוגמאות של חקיקה ספציפית ראו להלן, הערות 70-71.

8. לדיון במונח "צדק חלוקתי" ראו בג"ץ 244/00 **עמותת שיח חדש, למען השיח הדמוקרטי נ' שר התשתיות הלאומיות**, פ"ד נו(6) 25 (להלן: בג"ץ **הקשת הדמוקרטית המזרחית**), בעמ' 64-66 והאסמכתאות המובאות שם; **צדק חלוקתי בישראל** (מנחם מאוטנר – עורך, רמות, תשס"א); Sheila Foster, "Justice from the Ground Up: Distributive Inequities, Grassroots Resistance, and the Transformative Politics of the Environmental Justice Movement", 86 *Calif. L. Rev.* (1998) 775, pp. 802-803; Alice Kaswan, "Distributive Justice and the Environment", 81 *N. C. L. Rev.* (2003) 1031, pp. 1043-1044.

9. Foster (לעיל, הערה 8), בעמ' 802-803.

10. Kaswan (לעיל, הערה 6).

למים ולקרקע. מטבע הדברים מי שנמצא קרוב למקור זיהום חשוף לרמה גבוהה של זיהום סביבתי, או לסיכון לחשיפה אליו, יותר ממי שרחוק ממנו. מזה מספר שנים מועלות טענות על ידי קבוצות מיעוטים וקבוצות ברמה סוציו־אקונומית נמוכה, כי הן נחשפות לרמה גבוהה יותר של זיהום סביבתי מהממוצע לכלל האוכלוסייה, כתוצאה מקרבתן למקורות זיהום ושיש בכך חוסר צדק.[11]

היבט אחר, כללי יותר, בסוגיית הצדק הסביבתי מתייחס לחלוקה לא צודקת, בלתי שוויונית ובלתי הוגנת של אפשרויות לנצל משאבים סביבתיים ציבוריים כגון משאבי האוויר, המים והקרקע, בין מגזרים שונים באוכלוסייה. במקרים רבים נראה כי קבוצות מסוימות, בדרך כלל כאלה הנהנות מקרבה לגורמי שלטון, נהנות מניצול מנה עודפת של משאבים סביבתיים השייכים בעיקרון לכלל הציבור כגון שטחי מרעה, זכויות דגה, שטחי כרייה, זכויות למים, או שטחים ציבוריים פתוחים שהם נחלת הכלל, לעומת קבוצות אחרות.[12] הפן של חלוקת אפשרויות לנצל משאבים ציבוריים זכה לתשומת לב פחותה מהפן של חשיפה למפגעים בהקשר של צדק סביבתי, ואולם יש לו חשיבות מרובה. ראשית, החלטות על חלוקת אפשרויות לנצל משאבי סביבה ציבוריים משפיעות בצורה ניכרת גם על יצירת מפגעים פוטנציאליים; כך, החלטה לאפשר פעילות תעשייתית או בניית מתקני תשתית כגון אתר לסילוק פסולת או אוטוסטרדה במקום מסוים עלולה להשפיע בצורה ניכרת על איכות הסביבה של אוכלוסייה הגרה או עובדת בקרבת מקום. כמו כן, הענקת זכות לניצול משאב לגורם מסוים יכולה לשלול מאחרים את הגישה אל אותו משאב או לפגוע ביכולתם ליהנות ממנו. מה גם ששליטת קבוצה מסוימת במשאב נתון יוצרת מצב הנוטה להנציח את עצמו. זאת, כיוון שהקבוצה פועלת כדי ליצור תנאים וכללים המוטים לטובתה אשר מונעים מקבוצות אחרות אפשרות ליטול ממנה את השליטה על המשאב.[13]

ישנה משמעות גם למישור הפרוצדורלי של תהליכי קבלת החלטות בשני התחומים שלעיל.[14] תהליכי קבלת החלטות בנושאי סביבה יכולים להעניק עדיפות לגורמים מסוימים על פני אחרים.[15] לדוגמה, הגשת התנגדות במסגרת הליכי תכנון ובנייה לפרוייקט תשתית גדול דורשת התמצאות הן במשפט, הן בתחום התכנון והן בתחומים טכניים מורכבים. רוב האזרחים אינם מצויים בתחומים אלה. מצב זה מקנה יתרונות מובהקים למי שיכול להרשות

---

11. ראו להלן, הערות 28-29.

12. ראו: Peter M. Manus, "The Owl, The Indian, The Feminist and the Brother: Environmentalism Encounters the Social Justice Movements", 23 *B. C. Envtl. Aff. L. Rev.* 249 (1996).

13. ראו אלכסנדר קדר ואורן יפתחאל, "הקרקעות החקלאיות בישראל לקראת סוף האלף: היבטים היסטוריים, משפטיים וחברתיים", **צדק חלוקתי בישראל** (מנחם מאוטנר – עורך, רמות, תשס"א) 149.

14. ראו: Gerald Torres, "Environmental Burdens and Democratic Justice", 21 *Fordham Urb. L. J.* (1994) 431, p. 451.

15. Kaswan (לעיל, הערה 6), בעמ' 230-231.

לעצמו ייצוג משפטי ושירותי תכנון ומדע.[16] דוגמה אחרת הִנה מצב שבו מתנהלים הליכים כלשהם בשפת המקום – עברית, למשל – כאשר האוכלוסייה בסביבה אשר תושפע מההחלטה מורכבת ברובה מאנשים שאינם דוברי השפה כגון עובדים זרים, עולים חדשים או ערבים. דוגמה אחרת תהיה כאשר רוב חברי ועדה המוסמכת לקבל החלטה בעניין מסוים משתייכים לקבוצה אחת וההחלטה נוגעת להטלת מפגע על קבוצה הדומה להם או על קבוצה אחרת שאינה מיוצגת בקרב חברי הוועדה. כל אלה פותחים פתח ליצירת חוסר צדק בתהליכי קבלת החלטות בעניינים סביבתיים.[17]

ג. התנועה להגנת זכויות האזרח והתנועה להגנת הסביבה: הצטלבות שתי תופעות חברתיות־משפטיות

במאה העשרים התפתחו במדינות המערב שתי תנועות חברתיות-פופולריות רחבות היקף שכל אחת מהן השפיעה בצורה מהותית ביותר על החברה והמשפט: התנועה לקידום זכויות האזרח (the civil rights movement) והתנועה לשמירת הסביבה (the environmental protection movement). לתנועה לקידום זכויות האזרח שורשים עמוקים בתרבות המערבית. לאחר מלחמת העולם השנייה ערכיה ועקרונותיה זכו להתפתחות מהירה בחברה ובמשפט.[18] הפסיקה בתחום זכויות האזרח תרמה תרומה ניכרת לקידום מעמדן של אוכלוסיות מיעוט ואוכלוסיות חלשות בתחומים רבים.[19]

המושגים והגישות להגנת הסביבה התפתחו על בסיס רעיוני שונה לחלוטין.[20] יסודות התנועה העולמית להגנת הסביבה הונחו במאה התשע עשרה עם יזמות לשמר אתרי טבע ונוף אשר הביאו להכרזה על הקמת הפארקים הלאומיים הראשונים בארצות הברית.[21]

---

16. Gary A. Abraham, "Fanning the Flames of Nimby: A Book Review of the Promise and Peril of Environmental Justice", 6 *Buff. Envt'l L. J.* (1998) 115, p. 119.

17. לבחינת מגמות של שיתוף הציבור בהחלטות סביבתיות בדין האמריקני ראו: Nancy Perkins Spyke, "Public Participation in Environmental Decision Making at the New Millenium: Structuring New Spheres of Public Influence", 26 *B. C. Envtl. Aff L. Rev.* (1999) 263; Kaswan (לעיל, הערה 6), בעמ' 229-230; Foster (לעיל, הערה 8), בעמ' 826, 835.

18. Roy L. Brooks, Gilbert P. Carrasco, Gordon A. Martin Jr., *Civil Rights Litigation* (Carolina Univ. Press, 1995); Harvard Sitkoff, *The Struggle for Black Equality:* 1954-1980 (Hill and Wang, 1981).

19. ראו: Lawrence M. Friedman, *A History of American* Law (2nd ed, Simon & Schuster, 1985), pp. 670-672; Randall Kennedy, "Martin Luther King's Constitution: A Legal History of the Montgomery Bus Boycott", 98 *Yale L. J.* (1989) 999.
לתיאור פעילות התנועה לזכויות האזרח בישראל ראו נעמה ישובי, **זכויות האדם, זה כל הסיפור: האגודה לזכויות האזרח – סיכום ביניים** (האגודה לזכויות האזרח, 2002).

20. ראו: Kaswan (לעיל, הערה 6), בעמ' 222. Manus (לעיל, הערה 12).

21. ראו: Stacy J. Silviera, "The American Environmental Movement: Surviving through

בחינת היסודות הרעיוניים של תנועה זו מגלה סממנים אנטי־אורבניים ואליטיסטיים מובהקים.[22] בשנות השישים של המאה העשרים, כתוצאה מהעלאת בעיית פיזור חומרים כימיים מסוכנים ברשות הכלל ופגיעה במערכות החי, הצומח וכן בבני אדם, עשתה התנועה הסביבתית תפנית רעיונית חדה והחלה להתמקד במאבקים לשמירת איזון בטבע ושרשרת הקיום, ומניעת הרס הטבע על ידי תאגידים בתעשייה הכימית והפטרו־כימית, החקלאות המתועשת, תעשיית האנרגיה, תעשיית הרכב, וגורמים נוספים אשר קידמו את תרבות הצריכה.[23] התנועה הסביבתית החלה לעסוק באינטנסיביות בתחומים חדשים, נוסף על המאבקים הקלאסיים לשימור טבע ונוף.[24] מייסדי התנועה ופעיליה עדיין היו מזוהים ברובם

Diversity", 28 *B. C. Envtl. Aff. L. Rev*. (2001) 497, pp. 499-502; **לתנועה היו שני פלגים: פלג שקידם גישה שצידדה בשימור מוחלט של משאבי טבע ופלג אחר שדגל בניהול מושכל של המשאבים וניצולם.**

22. Tarlock (לעיל, הערה 5).

23. **ראו:** Rachel Carson, *Silent Spring* (Houghton Mifflin, 1962); Samuel P. Hays, *Beauty, Health, and Permanence: Environmental Politics in the United States,* 1955-1985 *(Cambridge Univ. Press,* 1987).

24. **בין היתר, בנושאים כגון התחממות כדור הארץ, התפוצצות האוכלוסין, השימוש בכוח גרעיני ועוד. ראו:** Robert Gottlieb, *Forcing the Spring: The Transformation of the American Environmental Movement* (Island press, 1993).

אחת התוצאות מהמפגש בין התנועה לקידום זכויות האדם לבין התנועה להגנה על הסביבה הנה התפתחות גישה המצהירה כי הגנה נאותה על הסביבה האנושית מחייבת הכרה בזכויות סביבתיות (environmental rights) **כחלק מזכויות האדם הבסיסיות. ביסוד גישה זו מוצב העיקרון שלכל אדם זכות בסיסית לחיות בסביבה בריאה. ראו:** Report of the United Nations Conference on the Human Environment, June 16 1972, U. N. Doc. A/Conf. 48/14/Corr. 1 (1972) 11 I. L. M. 1416 (1972). **יותר מחמישים מדינות מכירות בזכות חוקתית לסביבה בריאה. ראו:** Malgosia Fitzmaurice, "The Right of the Child to a Clean Environment", 23 *S. Ill. U. L. J*. (1999) 611; John Lee, "The Underlying Legal Theory to Support a Well-Defined Human Right to a Healthy Environment", 25 *Colum. J. Envtl L* (2000) 283; Dinah Shelton, "Human Rights, Environmental Rights and the Right to Environment", 28 *Stan. J Int'l. L.* (1991) 103; **יובל שני, "הזכות לאיכות סביבה ראויה כזכות אדם במשפט הבינלאומי", המשפט ו (תשס"א) 297. ואמנם, קיימת קשת רחבה של גישות באשר לשאלת קיום זכות חוקתית לסביבה בריאה ויש השוללים מכול וכול קיומה ושיוכה לקבוצת הזכויות החוקתיות. השוללים מצמצמים את היקף הזכות לסביבה בריאה למדדים ואמות המידה הנקבעים בחקיקה סביבתית ספציפית. ראו:** *Tanner v. Armco Steel Corp.* 340 F. Supp. 532 (E. D. Tex. 1972). **ראו בנוסף:** Stephen. Breyer, *Breaking the Vicious Circle: Toward Effective Risk Regulation* (Harvard University Press, 1993). **לדחיית הטענות על הקשיים ביישום זכויות חברתיות-כלכליות כזכויות חוקתיות ראו גיא מונדלק, "זכויות חברתיות-כלכליות בשיח**

עם השכבות המבוססות, אך הציבור הרחב החל להיחשף בהדרגה לנושאי איכות הסביבה. מאבקים לשמירה על איכות הסביבה לבשו צורות שונות ורעיונות שצמחו בתוך התנועה החלו לחלחל לתוך נושאים הקשורים לאיכות החיים בסביבה האורבנית.

המפגש בין התנועה לזכויות האזרח לבין התנועה הסביבתית הוביל להעלאת שאלות מצד מגזרים מוחלשים בדבר היקף החשיפה שלהם למפגעי סביבה.[25] בשנות השמונים החלו קבוצות מיעוטים בארצות הברית לטעון שהן נאלצות לחיות בתנאים סביבתיים ירודים לעומת אלה של כלל האוכלוסייה. הטענות הועלו בעיקר על ידי קהילות מיעוטים בעלות הכנסה נמוכה שהתלוננו על מפגעים או סיכונים מאתרים לסילוק פסולת מסוכנת, מפעלים מזהמים ואתרים להטמנת פסולת ביתית בקרבת אזורי מגוריהם.[26] טענות אלה זכו לכינוי 'אי־צדק סביבתי'.[27] המקרה המובהק הראשון שמיקד את תשומת הלב הציבורית בארצות הברית אל הסוגייה עסק בהתנגדות קהילת תושבים שחורים במדינת צפון קרוליינה להקמת מטמנה לפסולת רעילה בתחומה.[28] מחקרים מספר אשר נערכו בעקבות מקרה זה אוששו את הטענה שאוכלוסיות מיעוטים ברמה סוציו־אקונומית נמוכה חשופות למפגעים סביבתיים רבים יותר מאוכלוסיות אחרות.[29]

החוקתי החדש: מזכויות חברתיות לממד החברתי של זכויות האדם", **שנתון משפט העבודה** ז (תשנ"ט) 65. בין הגישה המרחיבה לבין הגישה המצמצמת קיימת גישה המצדדת בדרך ביניים; הכרה בזכותו של כל אדם ליהנות מתנאי מחיה מינימליים המאפשרים קיום החיים תוך כיבוד עקרון כבוד האדם. תפיסה זו מניחה קיומה של זכות ליהנות מתנאים סביבתיים מינימליים. השוו לגישה דומה באשר לזכות לבריאות, אהרון ברק, **פרשנות במשפט** (כרך שלישי: **פרשנות חוקתית**, נבו, תשנ"ד), 422-423; רע"א 4905/98 **פרופ' יוסף גמזו נ' נעמה ישעיהו**, פ"ד נה(3) 360.

25. Tarlock (לעיל, הערה 5).

26. הדינמיקה בין שכונות חלשות לבין קרבה למפגעים אינה פשוטה כלל ועיקר ולא אחת הועלו השערות שונות בדבר היחסים ההדדיים בין שתי התופעות. ראו: Lazarus (לעיל, הערה 3), בעמ' 834.

27. "environmental racism", "environmental injustice", או "environmental equity".

28. ראו: Kaswan (לעיל, הערה 6), בעמ' 226; לתיאור מפורט של מקרה צ'סטר ראו: Foster (לעיל, הערה 8), בעמ' 779-788.

29. ראו: U. S. Gen. Accounting Office, Siting of Hazardous Waste Landfills and Their Correlation with Racial and Economic Status of Surrounding Communities, GAO/RCED 83-168 (1983); Commission for Racial Justice, United Church of Christ, Toxic Wastes and Race in the United States, A National Report on Racial and Socio-Economic Characteristics of Communities with Hazardous Waste Sites; (1987) U. S. EPA., Environmental Equity: Reducing the Risk for All Communities (1992). ההפניות מובאות ב-Kaswan (לעיל, הערה 6). ראו גם: Olga L. Moya, "Adopting an Environmental Justice Ethic", 5 *Dick. J. Env. L. Pol.* (1996) 215, pp. 221-232; וראו גם: Marianne Lavelle and Marcia Coyle, "A Special

בבסיס הטענות שהועלו על ידי אוכלוסיות אלה עמדה ההשקפה שיש להחיל עקרונות של הגינות ושוויון בחלוקת החשיפה למפגעים סביבתיים וסיכונים סביבתיים בין המגזרים השונים באוכלוסייה, בלא קשר לכוחם הפוליטי או הכלכלי, למקום המגורים, למוצא האתני, לדת, לגיל או למין.[30] כיוון שהנושא נגע ישירות לתחום הרגיש של יחסים בין גזעיים ויחס הממסד אל מיעוטים, ייסדה הסוכנות הפדרלית להגנת הסביבה בארצות הברית ב-1992 את המועצה לצדק סביבתי במטרה להמליץ על דרכים לשלב עקרונות של צדק סביבתי בקווי המדיניות של הסוכנות ופעילותה.[31] ב-1993 נוסדה ישות מיוחדת שבה השתתפה קשת רחבה של נציגים מגופים שונים כדי לקדם צדק סביבתי בתכניות, קווי מדיניות ופעולותיה של הסוכנות.[32] בעקבות עבודת המועצה, גיבשה הסוכנות הפדרלית להגנת הסביבה האמריקנית אמות מידה להחלת עקרון הצדק הסביבתי בתחומי פעילותה אשר חייבו "מתן יחס הוגן לכל בני האדם ומתן אפשרות למעורבות בת־משמעות, בלא קשר לגזע, צבע עור, מוצא או רמת הכנסה בנוגע לפיתוח דיני איכות הסביבה ומדיניות סביבתית יישומם ואכיפתם".[33] בשנת 1994, פרסם מִמשל קלינטון הוראה נשיאותית שחייבה כל רשות פדרלית לשקול היבטים של צדק סביבתי כחלק ממשימותיה באמצעות מתן מענה מתאים להשפעות בריאותיות או סביבתיות שליליות בלתי פרופורציונליות של תכניותיה, מדיניותה ופעילותה על אוכלוסיות בעלות רמה כלכלית נמוכה או

Investigation: Unequal Protection: The Racial Divide in Environmental Law", *Nat'l L. J.* (1992), at S1 המאוזכר ב-Moya שם. ראו גם: Luke Cole, "Empowerment as the Key to Environmental Protection: The Need for Environmental Poverty Law", 19 *Ecology L. Q.* (1992) 619. עם זאת, יש לציין כי הובאו דעות שחולקות על נכונות המחקרים. ראו: Mark Atlas, "Rush to Judgment: An Empirical Analysis of Environmental Equity in U. S. Environmental Protection Agency Enforcement ;Foreman Actions", 35 *Law & Soc. Rev.* 633 (2001) (לעיל, הערה 4).

30. ראו: Moya (לעיל, הערה 30), בעמ' 219.

31. ראו: www.epa.gov/compliance/environmentaljustice/nejac/overview.html.

32. The National Environmental Justice Advisory Council, ראו: http://www.epa.gov/compliance/environmentaljustice/nejac/index.html

33. "The fair treatment and meaningful involvement of all people regardless of race, color, national origin, or income with respect to the development, implementation, and enforcement of environmental laws, regulations and policies. Fair treatment implies that no population of people should be forced to shoulder a disproportionate share of the negative environmental impacts of pollution or environmental hazards due to a lack of political or economic strength" ראו: http://www.arec.umd.edu/ensp102/environmentaljustice.htm
ראו גם: Moya (לעיל, הערה 29), בעמ' 220.

קבוצות מיעוטים.[34] נושאי צדק סביבתי זוכים לתשומת לב רבה בספרות המשפטית האמריקנית.[35]

ד. מוקדים לחוסר צדק סביבתי בישראל

1. רקע

בישראל לא נערכו עד כה סקרים ולא נאספו נתונים עובדתיים בנוגע לרמות חשיפה למפגעים סביבתיים אצל קבוצות מיעוטים או קהילות במעמד סוציו־אקונומי נחות לעומת רמות החשיפה למפגעים בקרב כלל האוכלוסייה או קבוצות מבוססות. עם זאת, כאשר בוחנים היבטים שונים של ההגנה על הסביבה, מניעת מפגעים סביבתיים, והגישה אל משאבים טבעיים ציבוריים בישראל, ניתן לעמוד על כמה תופעות הראויות לציון.

ישראל מתמודדת עם אתגרים סביבתיים וחברתיים מורכבים: בסיס משאבים מתכלה, גידול מהיר באוכלוסייה, תמורות פיתוח ותיעוש המתרחשות במהירות רבה, ומחלוקות פנימיות וחיצוניות קשות על רקע לאומני, פוליטי, אתני ודתי. בתחום הסביבתי מצבה של ישראל מורכב לעומת מדינות אחרות כיוון שהיא ניצבת בו בזמן בפני בעיות סביבתיות האופייניות למדינה מפותחת ומדינה מתפתחת.[36] נתוניה הפיזיים והדמוגרפיים מקשים

---

34. "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 population and low-income populations….". ראו: Executive Order 12,898, 3 C. F. R. 859 (1994) מובא בתוך Kaswan (לעיל, הערה 6), בעמ' 245-246.

35. לסקירה מקיפה של הספרות האמריקנית והפסיקה ראו: Denis Binder, "Index of Environmental Justice Cases", 27 *Urb. Law* (1995) 163; Denis Binder, "Environmental Justice Index II", 3 *Chap. L. Rev*. (2000) 309; Robert W. Collin, "Review of the Legal Literature on Environmental Racism, Environmental Equity, and Environmental Justice", 9 *J. Envtl. L. & Litig.* (1994) 121; Carita Shanklin, "Pathfinder: Environmental Justice", 24 *Ecology L. Q.* (1997) 333. המצב באירופה שונה; שם רק בעת האחרונה החל הנושא למקד אליו תשומת לב. כמו כן, בהקשר האירופי מושם הדגש העיקרי על הקשר בין עוני לבין סביבה ירודה. לסקירת הניסיון האירופי וסיכום מצב מחקרי השדה שם ראו: Stephen M. Johnson, "Economics and Equity II: The European Experience", 58 *Wash. & Lee L. Rev.* (2001) 417, pp. 426-430.

36. בעיות של מינים בסכנת הכחדה, שכבת האוזון, זיהום האוויר, שימוש בחומרי הדברה ושטחים לשימור הנן בעיות סביבה אופייניות למדינות מפותחות, ואילו במדינות מתפתחות ניתנת עדיפות להתמודדות עם בעיות סביבה כגון הספקת מים נקיים לשתיה, מתן טיפול בסיסי בביוב, ושימוש יתר במשאבים מתכלים. ראו: Christopher D. Stone (לעיל, הערה 3) בעמ' 102.

את הטיפול בבעיות סביבה; המדינה בעלת שטח גיאוגרפי קטן מאוד וצפיפות אוכלוסין מרובה.[37] כיום חיים בישראל 293.5 בני אדם לקילומטר מרובע, רמת צפיפות המביאה אותה למקום החמישי בין מדינות העולם מבחינת צפיפות אוכלוסין.[38] בעשורים האחרונים עברה ישראל תמורות פיתוח מהירות וממדינה בלתי מפותחת ודלת אוכלוסין, הפכה ישראל למדינה בעלת תשתיות תחבורה, תקשורת, אנרגיה, מים וחקלאות מפותחות. מרבית האוכלוסייה מרוכזת לאורך שפלת החוף ברביעית מכלל שטח המדינה.[39] רוב האוכלוסייה הנה יהודית (81%), ומיעוטה ערבית או דרוזית (19%).[40]

לישראל מעט משאבים טבעיים. שטחה הקטן ואוכלוסייתה הגדולה הביאו לידי מחסור במשאב הקרקע לצורכי חקלאות, מרעה, בנייה למגורים, תעשייה ותיירות.[41] בנוסף, ישראל סובלת ממחסור במים חמור ומתמשך ומזה כמה שנים משק המים הלאומי נמצא במצב של משבר ומקורות המים הולכים ומידלדלים.[42] תהליך מהיר של שינויי ייעוד בקרקעות רבות בלא תכנון כולל הביא לידי התפשטות שימושים נוגדים בקרקע.[43] נוסף על כך, עקב תהליכי פיתוח מהירים, הפך סילוק פסולת, לרבות פסולת מסוכנת, גם הוא לבעיה סביבתית קשה במדינה.[44]

לישראל נתוני פתיחה דמוגרפיים ומדיניים מורכבים לדיון בסוגיות צדק סביבתי. הקמת המדינה לוותה במאבק מר בינה לבין שכנותיה ויחסים מתוחים על רקע אתני ודתי בין האוכלוסייה הערבית והאוכלוסייה היהודית בתוך המדינה וגם כיום קיימת מתיחות רבה בין שתי קבוצות אלה. בנוסף, נוצרו מתחים בין האוכלוסייה היהודית הותיקה, אשר הייתה ברובה ממוצא אירופי, לבין קבוצות שעלו לישראל לאחר קום המדינה, אשר היו מורכבות

37. רק ארבע מדינות צפופות יותר: בנגלדש, הולנד, יפן ובלגיה, ראו **סימני חיים 2000 – ישראל** (דב חנין – עורך, Worldwatch Institute, מהדורה ישראלית – מרכז השל, 2000), 153.

38. שם, בעמ' 152; הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, **שנתון סטטיסטי לישראל מס' 53** (2002) לוח 2.4. הנתונים מתייחסים לישראל בתוך תחום הקו הירוק.

39. **שנתון סטטיסטי לישראל מס' 53** (2002) לוח 2.7, בעמ' 18-2.

40. שם, לוח 2.1, בעמ' 10-2.

41. **מדיניות וכלים לשמירה על שטחים פתוחים** (סביבת תכנון, סדן, לובנט, לרמן אדריכלים – עורכים, מרץ 2003) http://www.sviva.gov.il/Enviroment/bin/en.jsp?enPage=BlankPage&enDisplay=view&enDispWhat=object&enDispWho=Articals%5El1515&enVersion=0&&enZone=open_policy.

42. **דוח ועדת חקירה פרלמנטרית בנושא משק המים – דין וחשבון** (יוני 2002). http://www.knesset.gov.il/committees/heb/docs/vaadat_chakira_mayim.html

43. דוגמה לשימושים נוגדים הנה שימוש של תעשייה או מסחר אינטנסיבי סמוך או בתוך אזור המשמש למגורים בלא הפרדה ביניהם. ראו **סימני חיים 2001 – ישראל** (רון פרומקין, דב חנין – עורכים, worldwatch institute, מהדורה ישראלית – מרכז השל, 2000), 188; דפנה ברק־ארז ואורן פרז, "תכנון במקרקעי ישראל: לקראת פיתוח בר־קיימא", **משפט וממשל**, בכרך זה.

44. רון פרומקין, דב חנין (לעיל, הערה 43), בעמ' 176-180.

ברובן מיוצאי מדינות ערב.[45] בשנים האחרונות נוספו מגזרי אוכלוסייה חדשים למדינה, עולים ממדינות חבר העמים לשעבר ומאתיופיה ולמעלה ממאה אלף עובדים זרים החיים ועובדים במדינה אף שאינם אזרחים.[46] מוסדות המדינה האחראים במידה רבה לתכנון, פיקוח ואכיפה בנושאי סביבה סובלים מחולשה מערכתית מתמשכת. המשרד לאיכות הסביבה, למשל, הוקם רק בשנת 1988. הוא נחשב עד היום למשרד משני בחשיבותו עם תקציב קטן לעומת משרדי ממשלה אחרים.[47] כמו כן, ישראל אינה מצטיינת, בלשון המעטה, ביכולת תכנון לטווח ארוך אשר הייתה מקלה את הטיפול בבעיות סביבה.[48]

ניתן לזהות שלושה צירים דומיננטיים המרכזים אליהם את מרב הבעיות בתחום הצדק הסביבתי בישראל: הציר האתני־לאומי, ציר פריפריה-מרכז, וציר הכוח הכלכלי.[49] לאורך כל אחד מצירים אלה ישנו קיטוב של תנאים סביבתיים; בקצה האחד מרוכזת האוכלוסייה הנהנית מתנאים סביבתיים מועדפים ובקצה השני של אותו ציר מרוכזת האוכלוסייה הסובלת מתנאים סביבתיים ירודים. יוער, כי התיאור הנפרד של הצירים הנו סכמטי, כאשר בפועל ישנם לא מעט מצבים שבהם אוכלוסייה הנתונה בתנאים סביבתיים ירודים נמצאת בקצה של יותר מציר אחד בו בזמן. במקרים אלה שלושת הצירים משתלבים בצורת צמה כאשר קצה אחד מסמל תנאים סביבתיים משופרים והקצה השני תנאים ירודים.

2. ציר אתני־לאומי

הציר האתני־לאומי הנו משמעותי ביותר בכל הנוגע לתנאים סביבתיים. בישראל שורר מתח רב בין הרוב היהודי לבין המיעוט הערבי, עוד מהתקופה שקדמה לקום המדינה. המתחים והעימותים בין הקבוצות האתניות החיות כיום במדינה נובעים מסיבות היסטוריות, גיאו־פוליטיות ודתיות סבוכות אשר קצרה היריעה מלתארן או לדון בהן במסגרת רשימה

---

45. קדר ויפתחאל (לעיל, הערה 13). ראו גם אלכסנדר קדר, "זמן של רוב, זמן של מיעוט: קרקע, לאום, ודיני ההתיישנות הרוכשת בישראל", **עיוני משפט** כא (תשנ"ח) 665.

46. מספר זה מתייחס רק לעובדים ברשיון, ראו: http://www.kavlaoved.org.il/workers_data.asp (נכון ליום 23/12/03).

47. תקציב המשרד לשנת 2001 עמד על סך 221,394,000 ש"ח, פחות מפרומיל מתקציב המדינה. זה התקציב הקטן ביותר בין משרדי הממשלה, למעט משרד אחד. /http://www.sviva.gov.il environment.

48. לביקורת על חוק הליכי תכנון ובניה (הוראת שעה), תש"ן-1990, ס"ח 166, ראו בג"ץ 2683/92 **מכבים – ישוב קהילתי במודיעים נ' הועדה לבניה למגורים במחוז מרכז**, פ"ד מח(1) 535, בעמ' 543-546. תכנית המתאר הארצית הכללית האחרונה נערכה בשנת 1992 (תכנית מתאר ארצית מאושרת: תכנית משולבת לבנייה, פיתוח וקליטת עלייה, תמ"א 31) ונועדה במקור לספק את צורכי התכנון של המדינה למשך 5 שנים. דא עקא, רשויות המדינה לא הצליחו עד היום להביא לידי אישור תכנית ארוכת טווח חדשה (תכנית מתאר ארצית משולבת לבנייה ופיתוח, תמ"א 35) שתחליף אותה.

49. ישנה חשיבות רבה לגורמים ההיסטוריים אשר הובילו לפילוח הנוכחי של הנשיאה בנטל המפגעים הסביבתיים בישראל של היום, אך סוגייה זו חורגת מגבולות הדיון של מאמר זה.

זו.[50] למיעוט הערבי, אזרחי המדינה, טענות קשות על קיפוח והפליה הנוגעות לכל תחומי החיים שבהם האזרח תלוי במידה זו או אחרת ברשויות המדינה: חינוך, שירותים מוניציפליים, יחסם של המשטרה וכוחות הביטחון, תכנון ובנייה, ועוד.[51] סקירת הטיפול בנושאי סביבה כגון טיהור ביוב, היקף השטחים הציבוריים הפתוחים באזורים אורבניים וקרבת יישובים לאתרי פסולת ופסולת מסוכנת מעלה כי יישובים ערביים נמצאים בראש רשימת המקומות הסובלים מבעיות סביבתיות. כך, למשל, היישובים הקרובים ביותר לאתר היחיד במדינה לקבורת פסולת מסוכנת והאתר היחיד במדינה לקבורת פסולת אסבסט הנם יישובים ערביים.[52] הטיפול בביוב במועצות הערביות לוקה בחסר בהשוואה לטיפול בו במועצות היהודיות וביישובים ערבים רבים במדינה, חלקם יישובים גדולים, טרם הוקמו מתקני טיהור מודרניים ורמת טיהור הביוב נופלת בהרבה מהרמה המחויבת על פי חוק.[53] לסקטור הערבי טענות לגבי אי־צדק ביחס להספקת משאבים בסיסיים כגון מי שתייה; דוגמה לקיפוח הנטען בתחום זה הנה עתירה שהוגשה על ידי נציגים מהמגזר הבדואי בנגב בגין סירוב רשויות המדינה לחבר עשרות יישובים בלתי מוכרים בנגב לקווי הספקת מי שתייה.[54]

3. ציר מרכז–פריפריה

ציר אחר הנו הציר הגיאוגרפי. ציר זה מתאר תופעה של חשיפת אוכלוסיות החיות בפריפריה ל"ייבוא' מפגעים סביבתיים שמקורם במרכז. מוקדי הכוח הכלכליים והשלטוניים הגדולים

---

50. ראו לעיל, הערה 45.

51. **מבקר המדינה דוח שנתי 52ב** (אפריל 2001), 5-128. ראו גם בג"ץ 1113/99 **עדאלה – המרכז המשפטי לזכויות המיעוט הערבי בישראל נ' השר לענייני דתות**, פ"ד נד(2) 164 (להלן: בג"ץ **עדאלה**), שם התקבלה הטענה שהמגזר הערבי מופלה לרעה בקבלת כספים מהמשרד לענייני דתות לצורך החזקת בתי עלמין. לניתוח הזכות לשוויון בפני החוק ראו יצחק זמיר ומשה סובל, "השוויון בפני החוק", **משפט וממשל** ה (תש"ס) 165.

52. בדואים בוואדי אל־נעאם גרים בסמיכות רבה לרמת חובב, מאות מטרים בלבד מגדר האתר בכפר בלתי מוכר. האתר באזור שיח דנון, בסמוך לכפר שיח דנון הנו האתר החוקי היחיד במדינה לקבורת אסבסט, הידוע כחומר מסרטן. לאחרונה נפתחו הליכים כנגד האתר בשיח דנון בת.א. (נה') 4123/01 **עמותת אזרחים למען הגליל נ' איתנית מוצרי בניה בע"מ** (ההליכים טרם הסתיימו) (המחבר ייצג את התובעים).

53. **מבקר המדינה דוח שנתי 52ב** (לעיל, הערה 51), 32-51.

54. בג"ץ 3586/01 **המועצה האזורית לכפרים הבלתי מוכרים בנגב נ' שר התשתיות הלאומיות** (טרם פורסם) (להלן: בג"ץ **הכפרים הבלתי מוכרים בנגב**). עקב הדיון הממושך חוברו נקודות יישוב רבות לקווי הספקת מי שתייה ובסיום ההליך החליט בית המשפט שבהמשך על הכפרים הבלתי מוכרים להגיש בקשות אינדיווידואליות לוועדה להקצאת מי שתייה. בית המשפט אמנם דחה את העתירה לגופה, אך כיוון שהגשתה הייתה נחוצה כדי לקדם את עניין הספקת מי־שתייה חויבו המשיבים בהוצאות.

בישראל מרוכזים באזורים שבהם נמצא רוב האוכלוסייה, או ריכוזי השלטון הלאומי, אזור גוש דן וסביבותיו, מטרופולין חיפה[55] וירושלים. מרבית הפעילות הכלכלית במדינה מתנהלת בגוש דן. ירושלים הנה מקום מושבה של כנסת ישראל, בית המשפט העליון, משרדי הממשלה השונים, ומוקדי כוח ושלטון אחרים. לעומת אזורים אלה, אזור הפריפריה הנו דליל באוכלוסייה, מרוחק ממוקדי הכוח וחלש יותר כלכלית. יישובים בפריפריה סובלים מאחוזי אבטלה גבוהים לעומת יישובים באזור המרכז.[56] תושבי הנגב והצפון טוענים מזה שנים שהם אינם נהנים מהיתרונות הניתנים לתושבי המרכז בתחומי החינוך, העסקים, פיתוח תשתיות ותחומים נוספים, לרבות איכות הסביבה.[57]

תושבי הנגב מעלים מזה שנים טענות קשות באשר לחשיפתם למפגעי סביבה רבים מפסולת ביתית (אתר הפסולת המרכזי הגדול בארץ נמצא קרוב לבאר שבע) ופסולת מסוכנת אשר מובלות לנגב מהמרכז. נדידת הפסולת מהמרכז אל הדרום אף מעוגנת בהוראות הדין. תקנות רישוי עסקים (סילוק פסולת חומרים מסוכנים), תשנ"א-1990 מחייבות כל מפעל העוסק בחומרים מסוכנים לסלק פסולת המכילה חומרים מסוכנים אל המפעל לניטרול וטיפול בפסולת תעשייתית ופסולת חומרים מסוכנים ברמת חובב.[58] לו היה האתר לסילוק פסולת ברמת חובב במקום מרוחק מכל יישוב לא הייתה עולה שאלה של צדק סביבתי ביחס למיקומו. ואולם, האתר נמצא במרחק אווירי של שנים עשר קילומטרים בלבד מהעיר באר שבע, וקרוב בהרבה למספר קיבוצים ויישובים בדואיים בלתי מוכרים.[59] מאז הקמתו אירעו כמה תקלות, לרבות שריפות, באתר וחומרים מסוכנים דלפו אל מחוץ לאתר באירועי שטפונות.[60] כמו כן, הימצאות הכור הגרעיני הגדול בישראל בדרום הארץ, קרוב לעיר דימונה, מהווה מקור פוטנציאלי נוסף, בעייתי ביותר, לזיהום האוזר וחשיפת תושביו לחומרים רדיואקטיביים.[61]

---

55. אזור התעשייה הכבדה סמוך לנחל הקישון הנו חריג לכלל. ואולם, באזור זה ננקטות פעולות שיקום ואכיפה רבות וכנגד גורמי הזיהום מתנהלים הליכים משפטיים רבים. ראו **רשות נחל הקישון – דוח מסכם לחמש שנות פעילות ראשונות 1995–1999** (יולי 2000).
56. **מבקר המדינה דוח שנתי 50ב** (מאי 1999), 6.
57. שם.
58. תקנות רישוי עסקים (סילוק פסולת חומרים מסוכנים), תשנ"א-1990, ק"ת 22.
59. חשיפתה של אוכלוסיית באר שבע קטנה מחשיפתם של קבוצות בדואיות הגרות בקרבה רבה מאוד לאתר. בנוסף, הוקם באתר מתקן שריפה לחומרי הפסולת אשר פעילותו חורגת מהתקנים שנקבעו לו ומהווה דרך נוספת לחשיפה מוגברת של תושבי האזור לחומרים מסוכנים לעומת תושבי אזורים אחרים.
60. צפריר רינת, "שפכים מרמת חובב זיהמו מאגרי מים בנגב", **הארץ** (20.4.03) 10.
61. ראו צפריר רינת, "דיווח: שפכים המכילים חומרים רדיואקטיביים זרמו למכתש הקטן בנגב", **הארץ** (18.1.02) 10; צפריר רינת, "המשרד לאיכות הסביבה אינו יכול לפקח בתוך הקמ"ג", **הארץ** (20.1.02) 7.

4. ציר הכוח הכלכלי

ציר אחר עם פוטנציאל גבוה ליצירת אי־צדק סביבתי, נוצר על ידי הכוח שבידי גורמים בעלי חוסן כלכלי המאפשר זכייה בתנאים סביבתיים מועדפים וגישה נוחה וקלה יותר אל משאבים טבעיים לעומת קבוצות אחרות. לציר זה יש להוסיף ציר נוסף, ציר הכוח הפוליטי, הקשור, לפחות חלקית, לציר הכלכלי. ציר זה מתאר מצב שבו קבוצות מבוססות המקורבות לשלטון מצליחות להשיג תנאים סביבתיים טובים יותר מקבוצות אחרות.

מובן שבעיות סביבה אינן נחלתן הבלעדית של אוכלוסיות חלשות או אוכלוסיות מיעוטים. מפגעי סביבה רבים בישראל מצויים באזור המרכז, קרוב לאוכלוסיות יהודיות ולאוכלוסיות מבוססות. עם זאת, יש להוסיף שלוש הערות באשר לכך. ראשית, בעיות הסביבה של אוכלוסיות אלה נוטות להיות בעיות סביבה האופייניות לעולם המפותח ואילו בעיות הסביבה של האוכלוסיות האחרות אופייניות לעולם המתפתח.[62] שנית, חלק ניכר מהמפגעים הסמוכים לאוכלוסיות חזקות נוצרו בעקבות שימושי קרקע קיימים שהתרחבו והתפתחו במהלך הזמן עד שנשקו זה לזה. ישנה מגמה להוציא מפגעים מאזורים מבוססים ולהעבירם למקומות אחרים, בדרך כלל בהתאם לאחד משלושת הצירים שתוארו לעיל.[63] שלישית, במקרים רבים מצליחות אוכלוסיות חזקות בישראל למזער נזקי סביבה על ידי הפעלה נמרצת של מערכת המשפט.[64] כך, למשל, בעקבות לחצים שהפעילו רשויות מקומיות הופסקה הפעילות בחוות הדלק באזור פי־גלילות הנמצאת קרוב מאוד לשכונות הצפוניות של העיר תל אביב, אזור מגורים יוקרתי.[65] דליפות של חומרים מסוכנים כתוצאה מפעולתם של מפעלי התעשייה הצבאית הנמצאים ברמת השרון ושכונות בתל אביב לתוך

---

62. דוגמאות לבעיות סביבה האופייניות למדינה מתפתחת הנן: חשיפה לביוב גולמי, בג"ץ 3511/02 **הפורום לדו קיום בנגב נ' משרד התשתיות**, פ"ד נז(2) 102 (להלן: בג"ץ **הפורום לדו קיום בנגב**) (המחבר ייצג את העותרים), או אי־הספקת מי שתייה, בג"ץ **הכפרים הבלתי מוכרים בנגב** (לעיל, הערה 54). לעניין ההבדל בין מפגעי סביבה של העולם המפותח לבין מפגעי סביבה האופייניים למדינות מתפתחות, ראו Stone (לעיל, הערה 36).

63. הכוונות להעביר את אתר פי גלילות בצומת גלילות, לסגור את תחנת הכוח באתר רידינג בתל אביב, להעתיק את שדה דב, וסגירת אתר הפסולת חיריה מהוות דוגמאות טובות למגמה זו.

64. אמנם, ברמה מופשטת מערכת האכיפה האזרחית, באמצעות בתי המשפט, פתוחה בפני כל אזרח. לאמיתו של דבר, דרושים משאבים ניכרים כדי להפעילה. העלויות הכרוכות בעמידה במערכה משפטית בענייני סביבה נוטות להיות גבוהות במיוחד, משום העובדה שבמקרים רבים דרוש לא רק ייצוג משפטי, אלא גם הסתמכות על עבודת מומחים ומאבקים משפטיים בנושאי סביבה נוטים להיות ארוכים ומתישים. ראו: Vicki Been, "What's Fairness Got to Do With It? Environmental Justice and the Siting of Undesirable Land Uses", 78 *Corn. L. Rev.* (1993) 1001.

65. ראו בש"א (ת"א) 4919/02 **החברה האמריקאית ישראלית לגז בע"מ נ' ראש המועצה המקומית רמת השרון** (טרם פורסם).

מי תהום המספקים מי שתייה נדונו בהזדמנויות אחדות בבתי המשפט.[66] היקף הפעילות של שדה התעופה ליד הרצליה צומצם בעקבות תביעות משפטיות[67] ואחת התביעות הראשונות בענייני סביבה בישראל הייתה בעניין **תחנת הכוח באתר רידינג**.[68]

אוכלוסיות חלשות, לעומת זאת, מצליחות בדרך כלל להפעיל את מערכת המשפט במקרים יוצאים מן הכלל בלבד.[69]

ה. יחסה הדיכוטומי של מערכת המשפט בישראל אל נושא הצדק הסביבתי

1. רקע – הערות על החקיקה להגנת הסביבה

ניתן לחלק את הכללים הסטטוטוריים שנחקקו בישראל לשמירה על הסביבה לשתי קטגוריות:

חקיקה ספציפית – בנושאים רבים קבע המחוקק את דרכי ההגנה על הסביבה והיקפה כשחוקק חוקים ותקנות העוסקים בתחומים סביבתיים ספציפיים כגון משאב המים, משאב הים או משאב הקרקע. ישנה חקיקה סביבתית ספציפית אשר חלקה מוקדש באופן בלעדי לנושאי סביבה וחלקה כולל התייחסות לנושאים רבים, לרבות הגנת הסביבה.[70] ביחס לאמות המידה למניעת זיהום נעשה שימוש בשני כלים עיקריים: קביעת תקני פליטה (דהיינו, רמות פליטה מותרות של מזהמים שונים מגורמי זיהום כגון כלי רכב או מתקני תעשייה), ותקנים סביבתיים, הקובעים מדדים לרמת זיהום מותרת מחומרים שונים בסביבה

66. ראו ת"א (ת"א) 7112/99 **שמגר נ' התעשיה הצבאית לישראל בע"מ** (לא פורסם, עותק שמור בידי המחבר); בג"ץ 3485/00 **אדם טבע ודין – אגודה ישראלית להגנת הסביבה נ' התעשיה הצבאית לישראל** (טרם פורסם).

67. ראו בג"ץ 195/70 **בנוביץ נ' מנהל התעופה האזרחית**, פ"ד כו(1) 589; בג"ץ 5598/00 **עירית הרצליה נ' רשות שדות התעופה בישראל**, פ"ד נז(3) 883.

68. ע"א 190/69 **חברת החשמל לישראל בע"מ נ' עודד אבישר**, פ"ד כג(2) 314. ראו גם צפריר רינת, "דרישה: להפעיל את תחנת הכוח רידנג המזהמת רק במקרי חירום", **הארץ** (8.1.03) 13.

69. סיבה מרכזית לכך הנה שאוכלוסיות חזקות מסוגלות לשלם בעד ייצוג באמצעות עורכי דין פרטיים ואילו אוכלוסיות חלשות תלויות בייצוג פרו בונו או ייצוג באמצעות ארגונים ציבוריים.

70. דוגמאות לחקיקה שתכליתה הבלעדית הנה להגן על הסביבה הנן חוק מניעת זיהום ממקורות יבשתיים, תשמ"ח-1988, ס"ח 118; או החוק למניעת מפגעים, תשכ"א-1961, ס"ח 58; תקנות התכנון והבניה (תסקירי השפעה על הסביבה), תשמ"ב-1982, ק"ת 502. דוגמה לחקיקה כללית שחלק ממנה עוסק בענייני סביבה ניתן למצוא בחוק התכנון והבניה, תכניות מתאר ארציות בנושאים שונים, וחוק המים, תשי"ט-1959, ס"ח 169 (סימן א1 הוקדש למניעת זיהום מים).

הכללית. כלים אלה נועדו לקבוע סטנדרטים לניצול משאבים טבעיים ולפעילות תעשייתית ופעולות אחרות החיוניים לתפקודה של החברה המתועשת בת זמננו.[71]

חקיקה כללית – חקיקה זו נחלקת לשני סוגים: הוראות מהחקיקה הכללית העוסקות במצבים ספציפיים כגון עוולת המטרד ליחיד המתוארת בסעיף 44 לפקודת הנזיקין[72] או עוולת המטרד לרבים לפי סעיף 42 לפקודה, והוראות חוק כלליות כגון עוולות מסגרת כגון עוולת הרשלנות. בשניהם נעשה שימוש בהוראות ומונחים כלליים אשר נתונים להגדרות ולפרשנויות גמישות בהתאם לנסיבות משתנות. מונחיהם הנם בעלי רקמה פרשנית פתוחה ביחס לענייני סביבה, ועל בתי המשפט למלא אותם בתוכן במקרים השונים המגיעים לדיון משפטי.[73] הוראות חוק בעלות רקמה פרשנית גמישה אשר מעניקות הגנה על תנאים סביבתיים שייכות ברובן לדור החקיקה שקדם לחוקי הסביבה המודרניים.[74] דיני הנזיקין הם המקור העיקרי לחקיקה זו: עוולת המטרד ליחיד, עוולת המטרד לרבים, עוולת הסגת גבול ועוולת הרשלנות. המכנה המשותף לעוולות אלה הנו גמישותן; ניתן לפתח פרשנויות חדשות לכלליהן על פי התפתחויות ושינויי תפיסות בחברה מעת לעת.[75] הוראות חוק

---

71. הדוגמאות הנן רבות: תקנות למניעת מפגעים (זיהום אוויר מכלי רכב בדרך), תשס"א-2001, ק"ת 283, הקובעות תקני פליטה לרכב; תקנות בריאות העם (קביעת תקנים למי שפכים), תשנ"ב-1992, ק"ת 1033, הקובעות איכויות מינימום לטיפול בשפכים טרם שחרורם לסביבה; תקנות למניעת זיהום הים ממקורות יבשתיים, תש"ן-1990, ק"ת 250, הקובעות איכויות לשפכים ופסולת טרם הזרמתם לסביבה הימית; תקנות למניעת פגעים (איכות אוויר), תשנ"ב-1992, ק"ת 972, העוסקות בקביעת סטנדרטים סביבתיים לאיכות האוויר ביחס לחומרי זיהום רבים ועוד.

72. פקודת הנזיקין [נוסח חדש], תשכ"ח-1968, נ"ח 10.

73. במקרים מסוימים נוצרים מצבים שבהם לכאורה קיימת התנגשות בין שני סוגי החקיקה. כך למשל, אדם הסובל ממטרד שהמקור שלו הוא זיהום מארובת מפעל הפולטת חומרים לאוויר בקרבת מקום לביתו או למקום עסקו עשוי להגיש תביעה בעילת מטרד או בטענת רשלנות, אף שייתכן שהמפעל עומד בתנאי רשיון העסק שקיבל, אשר מתיר לו לשחרר כמות מסוימת של מזהמים אל הסביבה. ברוב המקרים מצאו בתי המשפט דרכים להימנע מהצורך לשקול את פוטנציאל ההתנגשות בין שני סוגי ההגנות ומצאו כי קיום דווקני של התנאים ימנע יצירת מטרד. ראו ת"א (חי') 278/01 **עמותת דייגי הקישון נ' חיפה כימיקלים** (טרם פורסם) (להלן: ת"א (חי') **עמותת דייגי הקישון**). עם זאת נפסק, כי ניתן להוכיח קיומו של מטרד גם כאשר אין חריגה מתקנים: בג"ץ 295/65 **אופנהיימר נ' שר הפנים והבריאות**, פ"ד כ(1) 309, בעמ' 333; ע"פ 151/84 **חברת החשמל לישראל בע"מ נ' פרשט**, פ"ד לט(3) 1.

74. ראו: Joseph F. Falcone III and Daniel Utain, "You Can Teach an Old Dog New Tricks: The Application of Common Law in Present Day Environmental Disputes", 11 *Vill. Envtl. L. J.* 59 (2000).

75. פסק דין מרכזי בתחום זה שניתן עוד בשנת 1976 בע"א 44/76 **אתא חברה לטקסטיל בע"מ נ' שוורץ**, פ"ד ל(3) 785 (להלן: ע"א **אתא**), בעמ' 796 מדגים היטב מתן פרשנות למשמעות עוולת המטרד בחברה המודרנית שבה תעשייה פועלת בקרבה רבה למקומות מגורים. ראו להלן, הערה 119.

עם רקמה פרשנית גמישה יכולות להוות שסתום בקרה באותם מקרים שבהם החקיקה הסביבתית הספציפית אינה נותנת מענה הולם לטיפול במפגע.[76]

במקרים רבים בתי המשפט משלבים בין החקיקה הישנה לבין החקיקה החדשה לצורך קביעת אמות מידה למונחים בעלי רקמה פרשנית גמישה בענייני סביבה. ישנה נטייה להגדיר את מידת ההפרעה שמפגע סביבתי יכול להוות בלי להיחשב כעוולה על פי קריטריונים שנקבעו בחקיקה החדשה; דוגמה נפוצה לשימוש הנעשה בחקיקה חדשה כדי לקבוע אמות מידה לחקיקה הישנה ניתן למצוא בתחום הרעש, מפגע נפוץ מאוד בישראל.[77] רעש יכול בודאי להוות מטרד ליחיד על פי תנאי סעיף 44 לפקודת הנזיקין. בשנת 1990 הותקנו תקנות למניעת מפגעים (רעש בלתי סביר), תש"ן-1990. מפגע רעש מוגדר שם כרעש החורג ממפלסי הרעש הקבועים בתקנות. באופן תיאורטי, אין מניעה כי רעש אשר אינו חורג מהמותר על פי התקנות ייחשב בכל זאת למטרד, אך קביעה כזו תהיה החריג לכלל.[78]

אף שנקבעו תקנים ברורים להגנת הסביבה בחקיקה הספציפית (כגון אמצעי הזהירות שיש לנקוט לצורך הפעלת תחנת דלק,[79] או האיכות הנדרשת לטיהור שפכים עירוניים)[80] אין בהם כדי להעניק תנאים סביבתיים שווים לכל חלקי האוכלוסייה. פעמים רבות האוכלוסייה שגרה או עובדת בקרבת מפעל תעשייתי, אתר לסילוק פסולת או מתקן תשתית גדול כגון אוטוסטרדה או תחנת כוח, חשופה־בפועל או בכוח – לרמה גבוהה יותר של זיהום סביבתי מקבוצות אחרות.[81] חשיפת היתר של קבוצות אלה נובעת משתי תופעות: ראשית, קיימת בעיית אכיפה ביחס למקורות זיהום ובמקרים רבים גורמי זיהום אינם מקיימים במלואם את התנאים הנדרשים מהם על פי חוק. ושנית, רוב החקיקה הסביבתית אינה אוסרת לחלוטין פליטת חומרי זיהום לסביבה, אלא מאמצת גישה למניעת זיהום הדוגלת בשימוש באמצעים טכנולוגיים מרמות שונות.[82] כך, גם כאשר מתבצע טיפול בהתאם לנדרש על פי דין, האוכלוסייה הקרובה למקור זיהום חשופה לריכוזי מזהמים גבוהים יותר מאוכלוסייה מרוחקת יותר מאותו מקור.[83]

---

76. כמו כן, כאשר נפגע מעוניין בפיצוי כספי, במקרים רבים הוא יעדיף להגיש תביעה המבוססת על עילות נזיקיות. ראו: Falcone and Utain (לעיל, הערה 74).
77. מפלסי רעש מקסימליים מותרים לפעילויות שונות נקבעו בתקנות למניעת מפגעים (רעש בלתי סביר), תש"ן-1990, ק"ת 1006.
78. עקב הוראת סעיף 13 לחוק מניעת מפגעים, המצב ההפוך שונה. כל רעש שהוא רעש בלתי סביר על פי התקנות ייחשב למטרד.
79. תקנות המים (מניעת זיהום מים) (תחנות דלק) תשנ"ז-1997, ק"ת 1121.
80. תקנות בריאות העם (קביעת תקנים למי שפכים).
81. ראו: Lazarus (לעיל, הערה 3).
82. ראו דניאל פיש, **דיני איכות הסביבה בישראל** (מחשבות, תשס"ב), 38-42.
83. באופן תיאורטי רמות הטיפול המחויבות על פי דין אמורות להבטיח שפליטות לא תגרומנה נזקים לאוכלוסייה. עם זאת סטנדרטים הופכים למחמירים יותר במהלך הזמן, בין היתר, עקב גילויים חדשים על אודות השפעות שלא היו ידועות קודם לכן.

החקיקה הסביבתית הספציפית משקפת גישה בעלת אוריינטציה מדעית־טכנולוגית אשר לתועלתנות חשיבות מרובה בה. מזה כשלושים שנים שולטת גישה אשר לפיה ניתנת עדיפות למציאת הפתרונות היעילים ביותר לבעיות סביבתיות, בהתחשב בכלל הנסיבות ובייחוד בצרכים לאומיים כוללים, לרבות שיקולים כלכליים.[84] אף אחד משני סוגי החקיקה הספציפית להגנת הסביבה אינו מקדם צדק סביבתי. הסוג הראשון, המכונה "תקינה לשליטה ולפיקוד" (command and control regulations), חסר גוון כלכלי ואינו עוסק בשקלול צדק סביבתי. חוקי סביבה רבים מסוג זה מחייבים טיפול למניעת זיהום באמצעות קביעת סטנדרטים, בדרך כלל באמצעות יישום מנגנון המכונה "האמצעים הטכנולוגיים הטובים ביותר". אמצעים אלה מבטאים השגת התוצאה הטובה ביותר הקיימת למניעת זיהום ממקור מסוים. מרכז הכובד בקביעת האמצעים הטכנולוגיים הטובים ביותר מתבסס על הצורך למנוע זיהום, כאשר השיקול הכלכלי משחק תפקיד משני.[85] לכאורה חוקים המבוססים על גישה זו נייטרליים בגישתם לצדק סביבתי. ואולם בפועל ההתעלמות מצדק סביבתי מביאה לידי תופעות של פגיעה בלתי־פרופורציונלית בקהילות חלשות.[86] הסוג השני של החוקים להגנת הסביבה מבוסס על קיום תמריצים כלכליים (market-based incentives) למניעת זיהומים ופגיעה בסביבה. שיטת התמריצים מעודדת גורמי זיהום להעביר פעילויות מזהמות אל קהילות חלשות כיוון שהיא מונחית על ידי שיקולים של יעילות כלכלית אשר נוטים להגדיל פערים קיימים.[87] אמצעי נפוץ המשמש את הגישה הטכנולוגית־מדעית שתוארה לעיל והפעלת עקרון התועלתנות הנו תורת הערכת סיכונים סביבתיים וניהול סיכונים (risk assessment and risk management). על פי תורה זו קבלת החלטות בענייני סביבה מחייבת מציאת איזון מיטבי בין מידת החשיפה של אוכלוסיות לסיכונים סביבתיים לבין ההשקעות הכלכליות הדרושות למנוע זיהום.[88]

---

84. גישה זו משותפת לרשויות ולארגונים הציבוריים הפועלים במישור הלאומי. ראו: Eileen Gauna, "The Environmental Justice Misfit: Public Participation and the Paradigm Paradox", 17 *Stan Envtl. L. J.* (1998) 3, p. 9. ראו גם: Philip Shabecoff, *A Fierce Green Fire: The American Environmental Movement* (Hill and Wang, 1993).

85. *BASF Wyandotte Corp. v. Costle*, 598 F. 2d 637, 656-657 (1st. Cir. 1979). ראו פיש (לעיל, הערה 82), בעמ' 38-42, 228-230. עם זאת יש לציין שבישראל טרם נדון האיזון בין שיקולים כלכליים לבין שיקולים סביבתיים באשר לפרשנות שיש לתת למונח "האמצעים הטכנולוגיים הטובים ביותר".

86. ראו: Kaswan (לעיל, הערה 6), בעמ' 268; Lazarus (לעיל, הערה 3), בעמ' 790. ראו גם: Stephen M. Johnson, "Economics V. Equity: Do Market-Based Reforms Exacerbate Environmental Injustice?" 56 *Wash. & Lee L. Rev.* (1999) 111, p. 117.

87. ראו: Rachel Godsil, "Remedying Environmental Racism", 90 *Mich. L. Rev.* (1991) 394, pp. 421-427; Johnson (לעיל, הערה 86), בעמ' 113-121.

88. ראו: Celia Campbell-Mohn and John S. Applegate, "Learning from NEPA: Guidelines for Responsible Risk Legislation", 23 *Harv. Envtl. L. Rev.* (1999) 93; ראו: Breyer, להלן.

בניגוד לגישות אלה, פעילים למען צדק סביבתי משתיתים את טיעוניהם על עקרונות ההגינות, השוויון וכיבוד זכויות הפרט. לדידם, הגישה אל משאבי סביבה וההגנה מפני מפגעים חייבות להיות מונחות על ידי עקרונות אתיים ומוסריים, גם במחיר של פגיעה בתועלתנות.[89] גישה המבוססת על איזון מיטבי של סיכונים לעומת השקעות כלכליות אינה מקובלת עליהם. השפה, המתודולוגיה והעקרונות של שתי הגישות שונים אלה מאלה. הגישה הסביבתית הממסדית נוטה לעשות שימוש בעקרונות תועלתניים ואילו בגישת הצדק הסביבתי מושם דגש על עקרונות של שוויון והגינות.

2. המשגת מאבקים ונכונות בתי המשפט לשקול שיקולי צדק סביבתי

נכונות בתי המשפט לשקול שיקולי צדק סביבתי נקבעה במידה רבה על פי אופן המשגת המאבק – כמאבק חברתי או כמאבק סביבתי – ובעקבות זאת, המשגת הדיון המשפטי לפי סוג הדין שהוחל: דיני זכויות האדם, דיני סביבה מודרניים או דיני סביבה כלליים ותיקים יותר. חלק מהמקרים נתפסו כמחלוקות חברתיות ואילו חלק אחר נתפס כמחלוקות סביבתיות, למרות שברוב המקרים שני המרכיבים היו קיימים בשילוב הדוק. תפיסת מחלוקת כמחלוקת סביבתית או כמחלוקת חברתית היא שלב קריטי בדיון מבחינת ההתייחסות לצדק סביבתי. המשגת מאבק כמחלוקת חברתית מביאה לידי דיון במתווה של זכויות האזרח וזכויות האדם ולידי נכונות של בית המשפט לשקול שיקולי צדק סביבתי. לעומת זאת, המשגת מאבק כמחלוקת סביבתית מביאה לידי דיון במתווה של דיני סביבה ספציפיים אשר חוסם שקילת שיקולי צדק סביבתי. בין שני אלה ישנה קבוצת מקרים המהווה חריג לחלוקה שתוארה לעיל. במקרים אלה השימוש בדינים בעלי רקמה פרשנית פתוחה מביא לידי המשגת המאבק והדיון בו באופן הדומה למתווה הדיון הנהוג בענייני זכויות אדם ונשקלים שיקולי צדק סביבתי.

(א) המשגת סוגיית הצדק הסביבתי במתווה זכויות האדם וזכויות האזרח

משאב הקרקע הנו משאב טבע חיוני לבני אדם ולמערכות אקולוגיות כאחד.[90] החלטות לגבי שימושי קרקע וקביעת מדיניות לגביה מעלות בו בזמן שאלות חברתיות חלוקתיות ושאלות סביבתיות כבדות משקל.[91] שאלות של שימושי קרקע מעלות סוגיות של צדק

לגישה תועלתנית לצמצום מפגעים ומניעת סיכונים סביבתיים ראו: Breyer (לעיל, הערה 24). ישנו מגוון דעות בדבר מקומם הראוי של סקרי סיכונים בדיני הסביבה. ראו: Donald Hornstein, "Reclaiming Environmental law: A Normative Critique of Comparative Risk Analysis", 92 *Colum. L. Rev.* (1992) 562, pp. 629-633.

89. ראו Gauna (לעיל, הערה 84), בעמ' 14-15.

90. ראו בג"ץ 3901/96 **הועדה המקומית לתכנון ולבנייה, רעננה נ' הורוויץ**, פ"ד נו(4) 913, בעמ' 938.

91. אין זה מפתיע שמרבית מאבקי הסביבה שהגיעו לערכאות שיפוטיות בישראל עסקו במשאב הקרקע. ראו פיש (לעיל, הערה 82), בעמ' 337-451.

סביבתי, דהיינו, סוגיות על אודות החלוקה הצודקת של משאב סביבתי ציבורי מרכזי ושאלות לגבי השפעות סביבתיות ובריאותיות של שימושי הקרקע על אוכלוסיות שונות.[92] למעלה מתשעים אחוזים מהקרקע נמצאים בבעלות המדינה[93] ובהתאם לקבוע בחוק יסוד: מקרקעי ישראל, אין אפשרות להעביר את קרקעות המדינה לידיים פרטיות.[94] האחריות לניהול קרקעות המדינה נמצאת בידי מינהל מקרקעי ישראל[95] וכנאמן הציבור חייב מינהל מקרקעי ישראל לנהל את קרקעות המדינה לטובת הכלל.[96] מקרקעי ישראל משמשים למגוון שימושים רחב כגון מגורים, תעשייה, חקלאות ואחרים. מימוש פוטנציאל הפרט או קבוצות פרטים לעשות שימוש בקרקע תלוי, אם כן, בנכונות המדינה להקצות קרקע לאותו שימוש.[97]

בשנים האחרונות הולך ונוצר קובץ פסיקה משמעותי אשר מקדם את ההכרה בחשיבות שקילת שיקולים של צדק חלוקתי בענייני קרקע.[98] יתר על כן, חלו תמורות משמעותיות בקביעת נקודת האיזון הנכונה והסבירה ליישום ערך השוויון וחיוב מתן יחס שווה למגזרים שנחשבו בעבר לשונים אחד מהשני בכל הקשור להקצאת משאב הקרקע.[99]

---

92. ראו פרק ב לעיל.

93. היקף הקרקע שבידי המדינה מקבל משמעות יתר כיוון שישראל הנה מדינה קטנה ביותר מבחינת שטחה. שטחה הכולל של המדינה בתחומי הקו הירוק הנו כ-21,671 קילומטרים מרובעים, הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, **שנתון סטטיסטי לישראל מס' 51** (2000), לוח 1.1, בעמ' 16-1.

94. סעיף 1 לחוק יסוד: מקרקעי ישראל, ס"ח תש"ך 56. יהושע ויסמן, **דיני קניין – חלק כללי** (נבו, תשנ"ג), 193. מאוזכר בקדר (לעיל, הערה 45).

95. סעיף 2(א) לחוק מינהל מקרקעי ישראל, תש"ך-1960, ס"ח 57.

96. בג"ץ 5023/91 **פורז נ' שר הבינוי והשיכון**, פ"ד מו(2) 793 (להלן: בג"ץ **פורז**), בעמ' 801. החוק עצמו נעדר הוראות מנחות לעניין אופן ניהול הקרקעות. ראו דפנה ברק־ארז, "מקרקעי ישראל בין ניהול ציבורי להפרטה: צדק חלוקתי בהליך המינהלי", **צדק חלוקתי בישראל** (מנחם מאוטנר – עורך, רמות, תשס"א) 203, בעמ' 205. ברק־ארז ופרז (לעיל, הערה 43).

97. ברק־ארז (לעיל, הערה 96).

98. במקרה של בג"ץ **פורז** (לעיל, הערה 96), ניתנו אדמות לעמותות בעלות צביון דתי־מפלגתי לצורכי בנייה בלא הליכי מכרז. בית המשפט פסל את ההחלטות. ראו ברק־ארז (לעיל, הערה 96). בעניין דומה, בג"ץ 6176/93 **אליקים 1986־אגודה שיתופית חקלאית להתיישבות בע"מ נ' מינהל מקרקעי ישראל**, פ"ד מח(2) 158, נפסלה החלטה של המינהל להחכיר קרקע לצורך הקמת עסק בלא תחרות. המקרים מאוזכרים בברק־ארז שם, בעמ' 207. בבג"ץ 528/88 **אביטן נ' מינהל מקרקעי ישראל**, פ"ד מג(4) 297, בעמ' 302-303, בית המשפט הכיר בלגיטימיות של השימוש בהעדפה מתקנת לטובת אוכלוסיות של מיעוטים בנסיבות מסוימות. ראו גם בג"ץ 6532/94 **עבדאללה אבו־כף נ' שר החקלאות**, פ"ד נ(4) 391.

99. דוגמה בולטת לשינוי הגישה הנה בג"ץ 6698/95 **קעדאן נ' מינהל מקרקעי ישראל**, פ"ד נד(1) 258. לתיאור שילוב ההליך במאבק לשוויון זכויות למיעוט הערבי בישראל ראו נטע

בשני מקרים שנפסקו בעת האחרונה החיל בית המשפט עקרונות מתחום הצדק הסביבתי ביחס לשימושי קרקע מתוך ציון מפורש שמדובר בהתייחסות למשאב שיש לו חשיבות סביבתית עליונה. במקרה של בג"ץ **קיבוץ החותרים**[100] אישר בית המשפט החלטה של מועצת מקרקעי ישראל שביטלה המשך מתן הרשאות לעותרים לכריית חול מסוג סוכרי בלא מכרז. בית המשפט ציין, כי "...החול הוא משאב לאומי־ציבורי ההולך ואוזל ועל הרשות לנהוג בהגינות ובשוויון בחלוקת הרשאות לכרייתו."[101] בפסק הדין שניתן בעניין **הקשת הדמוקרטית המזרחית** הודגש מעמדה הייחודי של הקרקע כמשאב לאומי מוגבל, אשר שאלת חלוקתו חשובה מעין כמוה לחברה ולסביבה האנושית, ונקבע במפורש שיש להביא בחשבון שיקולים של צדק חלוקתי בשאלת חלוקתו.[102] למקרים אלה מאפיין משותף בולט; המאבקים נתפסו כמאבקים חברתיים. במסגרת זו גילה בית המשפט נכונות לדון בשאלות של צדק סביבתי על בסיס עילות מתחום זכויות האזרח כגון חוסר שוויון.

(ב) המשגת סוגיית הצדק הסביבתי במתווה של דיני סביבה ספציפיים

גישתם של בתי המשפט לשאלות של צדק סביבתי בעניינים הנתפסים כמאבקים סביבתיים ושלגביהם קיימת חקיקה סביבתית ספציפית שונה בתכלית מזה שתואר לעיל. במקרים אלה סירבו בתי המשפט לשקול שיקולי צדק סביבתי.

מוקדי הכוח הפוליטיים, החברתיים והכלכליים של מדינת ישראל מרוכזים באזור המרכז. לעומתם, אזורי הפריפריה נוטים להיות חלשים יותר מבחינה פוליטית, חברתית וכלכלית.[103] לא מתמיה אפוא לגלות כי קיימת תופעה של 'ייצוא' חומרי פסולת מאזור המרכז לאזורי הפריפריה ובייחוד לדרום הארץ.[104] המקרה המעניין ביותר בסוגיית סילוק הפסולת, אשר באמצעותו ניתן לבחון מקרוב את השיקולים הקשורים להעמסת אזור הדרום בפסולות מהמרכז, ניתן למצוא במאבק שהתנהל סביב הקמת האתר לסילוק פסולת

זיו, "עריכת דין למען מטרה ציבורית – מיהו הציבור? מהי המטרה? דילמות אתיות בייצוג משפטי של קבוצות־מיעוט בישראל", **משפט וממשל** ו (תשס"א) 129, בעמ' 146-149.

100. בג"ץ 6268/00 **קיבוץ החותרים אגודה שיתופית חקלאית רשומה נ' מינהל מקרעי ישראל**, פ"ד נה(5) 639 (להלן: בג"ץ **קיבוץ החותרים**).

101. שם, בעמ' 659. ראו גם בג"ץ **עדאלה** (לעיל, הערה 51), בעמ' 170, שם נאמר: "עקרון השוויון מחייב כל גוף ציבורי במדינה. הוא מחייב, קודם כל, את המדינה עצמה. עקרון השוויון חל על כל התחומים שבהם פועלת המדינה. הוא חל, בראש ובראשונה, על הקצאת משאבים של המדינה. המשאבים של המדינה, אם קרקע ואם כסף, וכן גם משאבים אחרים..."

102. בג"ץ **הקשת הדמוקרטית המזרחית** (לעיל, הערה 8), בעמ' 62-67. העובדה שאחד העותרים בעתירה היה החברה להגנת הטבע אשר הביאה בפני בית המשפט טיעונים סביבתיים הביאה לידי כך שבית המשפט התייחס גם באופן מפורש לחשיבות משאב המקרקעין מבחינה סביבתית. ראו כתב העתירה בבג"ץ 8350/00 **החברה להגנת הטבע נ' שר התשתיות הלאומיות** (טרם פורסם, עותק שמור בידי המחבר).

103. לעיל, הערה 45.

104. לעיל, פרק ד, פסקה 3.

'דודאים', הנמצא קילומטרים ספורים צפונית לבאר שבע. במשך שנים התקשתה המדינה להתמודד עם בעיית סילוק הפסולת הביתית;[105] מזבלות בלתי מוסדרות פרחו ותפחו במאות מקומות במדינה. באמצע שנות השבעים נערכה תוכנית לאומית לטיפול בפסולת על ידי המועצה הארצית לתכנון ולבנייה, תכנית מתאר ארצית מס' 16 (תמ"א 16) שאושרה על ידי הממשלה בשנת 1989. במסגרת התמ"א אושרו כ-28 אתרים לסילוק פסולת, בעבור 42 "אזורי איסוף". חלק מאתרי הסילוק שאושרו סווגו כאתרים מקומיים שנועדו לשרת אזור איסוף אחד וחלק כאתרים מרכזיים שנועדו לשרת כמה אזורי איסוף. התכנית יצרה צמידות בין אתרי איסוף לבין אתרי סילוק; סעיף 7 לתכנית קבע שאתר סילוק שנועד לשרת אזור איסוף מסוים ישרת את אותו אזור בלבד.[106] דא עקא, בשנים שלאחר כניסת הוראה זו לתוקף לא הצליחו הרשויות להתגבר על התנגדויות מקומיות להקמת אתרים לסילוק פסולת ובכל רחבי המדינה הוקם אתר חדש אחד בלבד. בעקבות זאת, שינתה המועצה הארצית את הוראת סעיף 7 לתמ"א והפכה אותה מחובה להנחיה. השינוי אפשר את אישורה של תוכנית תמ"א 16א להקמת אתר סילוק פסולת מרכזי שיקלוט פסולת מאזור המרכז קילומטרים ספורים מבאר שבע.

תושבי באר שבע עתרו נגד הקמת האתר וטענו כי הבאת פסולת מאזור המרכז לקבורה בדרום מפלה אותם לרעה ומהווה ביטוי לחוסר שוויון פסול בחלוקת החשיפה למפגעים סביבתיים, בייחוד לנוכח העובדה שאתר חירייה שנסגר היה רחוק יותר מתל אביב מהמרחק בין אתר דודאים לבאר שבע. פסק הדין שדחה את העתירה הושתת על שני נימוקים עיקריים: בפן המשפטי-פורמלי, בית המשפט לא מצא פסול בשינויו של סעיף 7 לתמ"א 16. יתרה מכך, נימוקי בית המשפט הצדיקו העברת הפסולת מאזור המרכז לקבורה באזור הדרום, ואגב כך סגירת אתר הפסולת בחירייה, על סמך שיקולים כלל לאומיים, וביניהם: רגישות מקורות המים באזור המרכז לזיהום מפסולת. בנוסף, מצב האתר בחירייה היווה סיכון ממשי לטיסות משדה התעופה הבין לאומי היחיד בישראל.[107]

הטענות שהועלו על ידי העותרים חייבו התייחסות ישירה לסוגיית הצדק הסביבתי, כיוון שהועלתה טענה של הפליית תושבי הדרום לעומת תושבי מרכז.[108] ואולם בנסיבות

---

105. ככל שרמת החיים בישראל עולה נוצרות כמויות גדולות יותר של פסולת ביתית לנפש.

106. ראו תכנית מתאר ארצית לסילוק אשפה, תמ"א 16, בעמ' 573, תמ"א 16א, בעמ' 612. בג"ץ 453/98 **עירית באר שבע נ' ממשלת ישראל**, פ"ד נב(2) 13 (להלן: בג"ץ **עירית באר שבע**). העברת פסולת ממקום היווצרותה לסילוק באזורים אחרים, בדרך כלל ליד קהילות חזקות פחות יצרה מאבקי סביבה רבים בארצות הברית והייתה מקור מרכזי ליצירת תורת הצדק הסביבתי. ראו: Louis Blumberg, Robert Gottlieb, *War on Waste: can America win its battle with garbage* (Island Press, 1989).

107. בג"ץ **עירית באר שבע** (לעיל, הערה 106).

108. גם בארצות הברית עתירות נגד הקמת אתרי פסולת ומתקנים לטיפול בפסולת שהושתתו על טענות של הפליית קבוצות מיעוטים נדחו, ראו: *Village of Arlington Heights v. Metropolitan Housing Development Corp.* 429 U. S. 252 (1977); *Bean v. Southwestern Waste Management Corp.,* 482 F. Supp. 673 (S. D. Tex 1979); aff'd without opinion, 782

המקרה: המשבר הרב שנתי בטיפול בפסולת שפקד את המדינה, הקושי בהקמת אתרים מרכזיים, הצורך המיידי במציאת אתר חלופי לאתר חירייה שהתמלא עד אפס מקום, הסיכון למקורות המים מהטמנת פסולת במרכז לעומת חוסר רגישות הידרולוגית בדרום הארץ, והעובדה שאתר לסילוק פסולת כבר פעל באזור דודאים בהיקפים לא מבוטלים, הביאו לידי כך שבית המשפט צמצם את נכונותו להתערב בפגיעה הנטענת בתושבי הדרום. בסופו של דבר הוטלה הגבלה על כמות הפסולת מהמרכז שאושרה להטמנה באתר ושאר הטענות נדחו.[109] שניים ממאפייני התכנית ודרך קידומה השפיעו באופן מהותי על חוסר ההצלחה שנחלו העותרים בבית המשפט. הראשון, שהתכנית קודמה כתכנית מתאר ארצית מיוחדת, ברמה של תכנית מתאר מפורטת, על ידי המועצה הארצית. מהלך זה אפשר להפקיע, הלכה למעשה, את התכנון מידי גורמים מקומיים שהתנגדו להקמת אתר סילוק מרכזי במקום.[110] מאפיין שני עוסק בסיווג אופי ההתנגדות של גורמים מקומיים לשימושי קרקע בלתי רצויים. מחד גיסא, ניתן לקבוע כי ההתנגדות מושתתת באופן בלעדי על אינטרס עצמי (self-interest) שלא להיות מוקד למפגעי סביבה, שיקול שזכה לכינוי "לא בחצר האחורית שלי" (Not In My Back Yard -NIMBY) המסמל את הרצון של בני האדם ליהנות מיתרונות החיים המודרניים, בלי שייאלצו לשאת בתוצאות הלוואי השליליות שלהם.[111] מאידך גיסא, בסיטואציות כגון דא, שבהן אוכלוסייה חלשה נאלצת לשאת בעומס בלתי פרופורציונלי של מפגע סביבתי שנוצר על ידי כלל החברה ניתן לראות בהתנגדות עמידה על הזכות ליהנות מתנאים סביבתיים שוויוניים כשל האוכלוסיות האחרות. הדיון בבית

F.2d 1038(5th Cir. 1986), *R. I. S. E., INC. v. Kay*, 768 F. Supp. 1144 (E.D. Va 1991) aff'd 977 F. 2d 573 (4th Cir. 1992), מאוזכרים ב-Moya לעיל, הערה 29) בעמ' 238-241. ההלכה שם הנה כי אין די בכך שקיימת השפעה שונה, אלא חובה להוכיח כוונה להפלות בפועל. ראו גם: Charles R. Lawrence III, "The Id, The Ego, and Equal Protection: Reckoning with Unconscious Racism", 39 *Stan. L. Rev*. (1987) 317.

109. בג"ץ **עירית באר שבע** (לעיל, הערה 106), בעמ' 35-36.

110. אחת התוצאות של הפקדת מלאכת התכנון בידי המועצה הארצית הייתה צמצום נכונותו של בית המשפט להתערב, לאור אופיה של המועצה הארצית והיקף סמכויותיה. ראו בג"ץ 549/89 **מועצה אזורית ערבה תיכונה נ' המועצה הארצית לתכנון ולבניה**, פ"ד מד(1) 558 (להלן: בג"ץ **מועצה אזורית ערבה**); יצחק זמיר, **הסמכות המינהלית** (כרך א, נבו, תשנ"ו), 424-425; ע"א 6365/00 **בר אור נ' הועדה המחוזית לתכנון ובניה מחוז צפון**, פ"ד נו(4) 38. זו לא הייתה הפעם הראשונה שהמועצה הארצית החליטה לקדם תכנית מתאר ארצית חלקית ברמה של תכנית מפורטת. בדומה לתכניות מתאר ארציות חלקיות אחרות אשר נערכו ברמת פירוט זו, ההחלטה לנקוט דרך זו נבעה, לפחות באופן חלקי, מהצורך לעקוף התנגדות פוטנציאלית של גורמים מקומיים לתכנית. ראו בג"ץ **מועצה אזורית ערבה**, שם.

111. ראו בג"ץ **עירית באר שבע** (לעיל, הערה 106), בעמ' 21-22. תסמונת ה-NIMBY מתעוררת לעתים קרובות בישראל בהקשרים שונים. כך, למשל, היא הוזכרה בעניין התנגדות תושבים להצבת אנטנה לשידור אותות בתחום התדרים הסלולריים בעת"מ (ת"א) 1050/01 **סטרויאבסקי נ' מירם תקשורת** (טרם פורסם, עותק שמור בידי המחבר).

המשפט התנהל על פי דיני הסביבה שחלו, דהיינו הוראותיהן של תמ"א 16 ותמ"א 16 א, ונדחה הניסיון לקיים דיון על בסיס הפרת זכויות כגון עקרון השוויון. בית המשפט צמצם את הדיון לבחינת היבטים טכניים של התמ"א והוראותיו של תסקיר ההשפעה על הסביבה. גישה זו הביאה לידי סווג ההתנגדות של תושבי באר שבע כמבוססת על אינטרס צר של טובה עצמית (NIMBY) ולא כעמידה על זכות לתנאי סביבה שוויוניים.

עניין **חוצה ישראל**[112] הוא דוגמה נוספת לסוגי המקרים שבהם סירב בית המשפט להתייחס לטענות של צדק סביבתי. הוגשה עתירה נגד תכנית לסלול את החלק המרכזי של כביש חוצה ישראל (באורך של כ-90 קילומטרים כאשר אורך הכביש כולו כ-300 קילומטרים), בטענה כי לפני תחילת ביצוע הסלילה יש לערוך תסקיר השפעה על הסביבה שיבחן את ההשפעות הסביבתיות של סלילת הכביש לכל אורכו. תסקיר השפעה על הסביבה הנו כלי תכנוני־סביבתי שבאמצעותו ניתן לפתח דיון על עקרונות הצדק הסביבתי; עריכת תסקיר מעודדת את שיתוף הציבור בשאלות של איכות הסביבה והשפעה סביבתית ומסוגלת להביא לידי מתן תשומת לב מוגברת למניעת פגיעה באוכלוסיות מוחלשות. במסגרת תסקיר השפעה ניתן לשקול השפעות בריאותיות על אוכלוסיות העלולות להיחשף למפגעים מביצוע התכנית.[113] אמנם עריכת תסקיר אינה מבטיחה כשהיא לעצמה שמירה על צדק סביבתי, אך תסקיר הוא אמצעי דיוני בעל חשיבות ראשונה במעלה לכך. גישתו של בית המשפט אל המקרה מתאימה למתווה של התערבות שיפוטית מצומצמת והטלת ביקורת מינימלית במחלוקת הקשורה לצדק סביבתי כאשר חלים חוקי סביבה ספציפיים, במקרה זה חוקי התכנון.[114] פסק דינו של בית המשפט העליון אימץ פרשנות מצמצמת לגבי החובה לערוך תסקיר השפעה על הסביבה וכתוצאה מכך נדחתה העתירה. בין היתר, ניתנה פרשנות צרה לנושא ביצוע תסקיר השפעה על הסביבה כאשר נקבע כי היקף התסקיר מוגבל לדלת האמות של התכנית הספציפית המוצעת לביצוע באותה עת.[115] בנוסף, בית המשפט נמנע מהטלת ביקורת שיפוטית הדוקה על סבירות החלטת המשיבות שלא לבצע תסקיר על אף היקף הפרוייקט.

---

112. בג"ץ 2920/94 **אדם טבע ודין – אגודה ישראלית להגנת הסביבה, עמותה רשומה נ' המועצה הארצית לתכנון ולבנייה**, פ"ד נ(3) 441.

113. ראו תקנה 4 לתקנות התכנון והבניה (תסקירי השפעה על הסביבה) (תקנות אלה הוחלפו לאחרונה בתקנות חדשות, תקנות התכנון והבניה (תסקירי השפעה על הסביבה), התשס"ג-2003, ק"ת 800). ראו גם: *Metropolitan Edison Co. v. People Against Nuclear Energy,* 460 U.S. 766 (1983) 772-773, שם נקבע כי המונח "השפעה על הסביבה" בחוק ה-NEPA כולל השפעות בריאותיות מסוימות. ראו גם: Stephen M. Johnson, "NEPA and SEPA's in the Quest for Environmental Justice", 30 *Loy. L.A. L. Rev.* (1997) 565, p. 580.

114. במקרה זה חלו דברי חקיקה אחדים מתחום התכנון, חוק התכנון והבניה, תקנות התכנון והבניה (תסקירי השפעה על הסביבה); תמ"א 31 (לעיל, הערה 48).

115. בפסיקה האמריקנית הובעו דעות שיש לבחון עריכת תסקיר על רקע רחב יותר. ראו: *Kleppe v. Sierra Club*, 427 U.S. 390, p. 418 (1976); *Natural Resources Defense Council v. Hodel*, 435 F. Supp. 590 (D. Or. 1977)

(ג) המשגת סוגיית הצדק הסביבתי במתווה דיני סביבה בעלי רקמת פרשנית גמישה

(1) מקרים של הגנה מפני מפגעים סביבתיים

היו מקרים שבהם עשו בתי המשפט שימוש בחקיקה סביבתית בעלת רקמה פרשנית פתוחה כדי להעניק סעד שנועד להגן על אוכלוסיות מוחלשות מפני מפגעי סביבה שנוצרו על ידי גורמים חזקים מבחינה כלכלית או פוליטית. ישנם קווים משותפים המאפיינים מקרים אלה: יחסי כוחות בלתי־שקולים באופן קיצוני בין הצדדים, נתבע הגורם לתובע מפגע סביבתי חמור במיוחד, או אוכלוסייה ברמה כלכלית נמוכה יחסית שגרה או עובדת בסמיכות למפגע עם פוטנציאל סיכון גבוה במיוחד. בתי המשפט שדנו במקרים אלה התבססו, אם במוצהר ואם באופן אינהרנטי, על יישום שיקולים של צדק סביבתי בהכרעותיהם.

בעניין **עזרי נ' קליין**[116] גרו מאות תושבי יפו עניים באזור שהיה מסווג כאזור תעשייה ובו פעלו בתי מלאכה רבים. קבוצת תושבים מאחד הבניינים באזור הגישה תביעה בגין מטרד נגד המשיבים שניהלו בית מלאכה לאריגת שטיחים באותו בניין משום שהאחרונים נהגו להפעיל מכונות אריגה בעבודת משמרות סביב השעון. רמת הרעש המחרידה שבקעה מהמכונות תוארה בפסק הדין בערכאה הראשונה: **"הדירות, על רצפותיהן ועל קירותיהן, עם הכל אשר בפנים, רעדו כמו ברעידת אדמה חזקה ובלתי פוסקת. הרעש היה מחריש והגיע מכל הצדדים".**[117] בית משפט השלום נתן צו מניעה, אך הוא בוטל בערעור. הנימוק לקבלת הערעור היה כי האזור שבו נמצא הבניין מיועד לבתי חרושת ומי שנמצא באותו בניין לא רשאי לבוא בטרוניה על רעש שהוא **"טבעי לסוג התעשיה המבוצעת באותו בנין ברין".**[118] בית המשפט העליון לא היה מוכן לקבל את הקביעה שאנשים הגרים בתוך אזור תעשייה (כאשר הם גרים שם על פי דין) הנם, הלכה למעשה, בעלי זכות מופחתת לתנאי חיים סבירים מאוכלוסיות אחרות כתוצאה ממיקום מקום מגוריהם וקבע:

> ברור, איפוא, כי מציאתו של מפעל באזור תעשייתי, שבו או בקרבתו נמצאים גם בתי מגורים, אינה נותנת היתר ליצירת הפרעה רצינית הפוגעת באופן מוחשי בשלוות החיים שכל אדם רשאי לצפות לה בביתו כמקום מגורים אנושי.[119]

---

116. ע"א 436/60 **עזרי נ' קליין**, פ"ד טו 1177 (להלן: פרשת **עזרי**).
117. שם, בעמ' 1180.
118. שם, בעמ' 1181, הנימוק התבסס על אותו חלק מסעיף 45(1) לפקודת הנזיקין האזרחיים, 1944, ע"ר 93 (כיום סעיף 44 לפקודת הנזיקין [נוסח חדש]), שקבע שאין לגרום הפרעה לשימוש והנאה סבירים ממקרקעין "בהתחשב במקום הימצאם וטבעם".
119. שם, בעמ' 1189. במקום אחר ביקר בית המשפט העליון את האיזון שעשה בית המשפט המחוזי: "מפעלי התעשיה המודרנית אינם רווחיים אלא אם יעסיקו הרבה את מכונותיהם היקרות : מכאן הנוהג, שבו יש גם לציבור ענין, להעסיקן יותר ממשמרת אחת. ונוהג זה עצמו הינו אחד הטעמים שהניעו את המחוקק להתיר, בגדר תכנון ערים, איסור תעשיה באזורים מסויימים לעומת ריכוזה באזורים אחרים." שם, בעמ' 1187.

מציאת האיזון בין צורכי התעשייה (וכפי שהודגש, תרומתה למשק הלאומי) לבין פגיעה באוכלוסייה הייתה נקודת הארכימדס של הדיון בפרשת **עזרי**. ייתכן שההסבר לתוצאה נעוץ בעובדה שקבוצת התובעים הייתה גדולה יחסית.[120] ואולם, בפרשה הידועה **אתא נ' שורץ** התמודד בית המשפט העליון עם הפרעה שנגרמה לאדם בודד כתוצאה מפעילות תעשייתית של תאגיד טקסטיל ענק (במושגים של אותם ימים) שהעסיק 1600 עובדים.[121] מוטיבים אחדים עולים מפסק הדין. ראשית, ניתנה פרשנות "מעדכנת" למשמעותה של עוולת המטרד בקונטקסט של החיים המודרניים. השופט שמגר הגדיר את מטרת סעיף 44 לפקודת הנזיקין במונחים המזכירים זכויות יסוד:

> סעיף 44 לפקודה הנ"ל בא להגן על זכותו של אדם לתנאי חיים בריאים, הוגנים ואנושיים [...] ויש לשאוף לכך שההתקדמות הטכנולוגית תשפר תנאים ולא תרע אותם. אם ההפרעה הנגרמת לאדם היא כה ממשית, עד שהיא פוגעת בנוחות הפיזית ובקיום אנושי הוגן בהתאם להשקפה המקובלת והמפוכחת של בן חברתנו הרגיל – הרי תוצאתה היא מעשה עוולה. מי שגר בעיר אמנם אינו יכול לדרוש כי מעטה שתיקה ושלווה יקיפוהו בכל עת, אך מאידך גיסא גם אין ספק ספיקא כי רעש תעשייתי חזק ומתמיד, עשרים וארבע שעות ביממה, המגיע לחדר השינה של פלוני, אינו בגדר התופעות החייבות להיסבל.[122]

גם במקרה זה ניתנה פרשנות מרחיבה לזכותו של האזרח ליהנות מתנאי חיים סבירים כאשר ישנה תחרות אינטרסים בין אינטרס זה לבין אינטרסים אחרים, אף אם מדובר באדם בודד מול גורם תעשייה ענק. בית המשפט לא היה מוכן ליתן משקל מכריע לאינטרס

אומר בקשר לכך בית משפט זה: "העקרון הנ"ל בדבר העדפה מלאה של אינטרסים של סוג אחד של מחזיקים ברכוש על סוג אחר של מחזיקים אינני יודע מנין הוא לקוח. בית המשפט המחוזי לא הביא כל אסמכתה משפטית לתמוך בו, ולפי דעתי הוא מוטעה מיסודו. רווחיות מפעל היא בלי ספק דבר חשוב, אך רווחת התושבים היא לא פחות חשובה. זה כמו זה הוא נכס לאומי, ואינני מוצא כל יסוד לכך, לא בחוק ולא בתבונת החיים, שיש להקריב את האחד על מזבחו של השני." שם, בעמ' 1187-1188.

120. צוין בפסק הדין שהיו כ-440 חדרי מגורים וכ-111 בתי מלאכה באותו אזור. שם, בעמ' 1181.

121. ע"א **אתא** (לעיל, הערה 75), בעמ' 789. ביתו של זאב שורץ נמצא במרחק של כ-7 מטרים ממתקני המפעל ולטענתו הפעלת מערכות האוורור והקירור של בית החרושת גרמה לו מטרד רעש קשה ובלתי נסבל.

122. שם, בעמ' 796. לעניין זה ראה גם ע"א 186/52 **מלון "עדן" ירושלים בע"מ נ' גרזון**, פ"ד ח 1121, בעמ' 1132.

הכלכלי של המפעל הנתבע, אלא קבע שהפרספקטיבה הנכונה לבחינה הנה דרך פריזמה הרואה, בראש ובראשונה, את מידת הפגיעה בנפגע כנקודת המוצא לדיון והחלטה.[123]

בעניין **עמותת דייגי המכמורת – קישון נ' חיפה כימיקלים בע"מ**[124] הגישה התובעת, ארגון שייצג דייגים ובעלי ספינות דייג במעגן הדייג באזור הקישון, בקשה לצו מניעה זמני נגד חברת חיפה כימיקלים, יצרנית דשנים כימיים, שהזרימה שפכים שהכילו חומצות חריפות וחומרים מסוכנים אחרים לנחל הקישון בכמויות גדולות.[125] התובעת טענה כי הזרמת השפכים גרמה לחבריה נזקי רכוש ובריאות חמורים. נסיבות המקרה מעלות סוגיות של צדק סביבתי במלוא חריפותן: מפעל תעשייה גדול מנצל משאב טבע ציבורי, במקרה דנן מימי הנחל, ועושה בו כבתוך שלו ועוד חושף אוכלוסיות חלשות יותר במורד הנחל אשר תלויות במימיו לפרנסתן לסיכונים סביבתיים חמורים ומפגעי בריאות.[126] על המקרה חלות הוראות חוק מתחום דיני הסביבה הספציפיים, ובפרט חוק למניעת זיהום הים ממקורות יבשתיים, תשמ"ח-1988 ותקנות למניעת זיהום הים ממקורות יבשתיים, תש"ן-1990. בהתאם לדפוס ההתייחסות שתואר לעיל לגבי גישת הפסיקה לסוגיות צדק סביבתי, כאשר נושא מוסדר בחוק סביבתי ספציפי צפוי שבית המשפט יצמצם את מידת התערבותו לוידוא קיום התנאים הטכניים-פורמליים שנקבעו לפי אותה חקיקה. ואולם, עניין **עמותת דייגי הקישון** יוצא דופן בשני אספקטים מהותיים: ראשית, עילות התביעה כללו הפרות חקיקה סביבתית ספציפית והפרות חקיקה בעלת רקמה פרשנית פתוחה כגון רשלנות, מטרד לרבים, והלכת **אדמה**.[127] שנית, מדובר במקרה של זיהום מים וים מהקיצוניים שהגיעו לדיון משפטי בישראל.[128]

---

123. ע"א **אתא** (לעיל, הערה 75), בעמ' 808-813. לתיאור גישה אחרת ראו שם, בעמ' 794 ו: Neil K. Komesar, *Law's Limits The Rule of Law and the Supply and Demand of Rights* (Cambridge Univ. Press, 2001). ישנם פסקי דין נוספים שבהם ניתנה פרשנות מחמירה להוראותיה של פקודת הנזיקין במצבים של חוסר איזון בין כוחם הכלכלי היחסי של הגורם הפוגע והגורם הנפגע. בין היתר, ראו ע"א 404/80 **בני עטרות מושב עובדים להתיישבות חקלאית בע"מ נ' מדינת ישראל**, פ"ד לח(4) 30; ת"א (ת"א) 1412/95 **בצלאל אהובה ואח' נ' התחנה המרכזית החדשה בתל אביב ואח'** (לא פורסם).

124. ת"א (חי') 278/01 **עמותת דייגי המכמורת – קישון נ' חיפה כימיקלים בע"מ** (טרם פורסם) (להלן: ההחלטה).

125. ראו **דוחות שנתיים, רשות נחל הקישון**, http://www.kishon.org.il/publication.htm.

126. יש לציין כי חברת חיפה כימיקלים הייתה אחד מגורמי הזיהום הרבים באזור הנחל, לעיל.

127. בע"א 140/53 **אדמה נ' לוי**, פ"ד ט 1666, נקבע כי אם מדובר בפעילות בניגוד לדין מוטל על תובע להראות רמת הפרעה של אי־נוחות בלבד שאינה חייבת לעלות עד כדי מטרד של ממש.

128. כפי שקבע בית המשפט, "'כל הנחלים זורמים לים...'אך נחל הקישון אינו מביא אל הים מים חיים, אלא מים שהכריתו נפש כל חי בנחל". סעיף 2 להחלטה, הערה 124 לעיל. ראו גם **הדוחות השנתיים של רשות נחל הקישון** (לעיל, הערה 125). ההיסטוריה של פרשת הזיהום בנחל הקישון מוצגת באופן מפורט ב"דוח ועדת החקירה בעניין ההשלכות של פעילות צבאית

בית המשפט קיבל החלטה מרחיקת לכת בכל הנוגע להגבלת המשך הזרמת שפכים לנחל ולים על ידי המפעל, בייחוד בהתחשב בשלב המוקדם של הדיון. ההחלטה סוטה מהקו הרגיל של התערבות מינימלית הנהוג ביחס לעילות המתבססות על חקיקה סביבתית ספציפית ומבכרת גישה ביקורתית מחמירה ואימוץ פרשנות מרחיבה של מושגים מחקיקה בעלת רקמה פרשנית פתוחה לצורך קביעת אמות מידה מחמירות למניעת זיהום. כך, נקבע שחלקים מההיתר הזמני שקיבל המפעל על פי חוק מניעת זיהום הים ממקורות יבשתיים והתקנות שהותקנו על פיו (אשר אימצו את הגישה הטכנולוגית של מניעת זיהום ב'אמצעים הטובים ביותר למניעת זיהום') היו בלתי חוקיים בשל התעלמותם מהמדד לחומציות השפכים.[129] תחת זאת חזר ואישר בית המשפט את תוקף הסטנדרטים שנקבעו בהסכם פשרה שנעשה על יסוד אמות המידה של החוק עצמו וקבע שהם מבטאים את סטנדרט הזהירות הראויה למניעת התרשלות.[130] תוצאת ההחלטה היא שחקיקה סביבתית ספציפית קבעה את התקן שהונהג אך לא את מועד יישומו. יתר על כן, נקבע כי גם הקלת התקנים בעתיד לא תהווה עילה לשינוי הצו.[131] השימוש בחקיקה סביבתית בעלת רקמת פרשנית פתוחה והפרשנות המרחיבה שניתנה לה במקרה זה מדמים מתווה של תפיסת מאבק כמאבק חברתי והחלת דיני זכויות האדם עליו.

המקרה המובהק ביותר של החלת עקרונות צדק סביבתי בפסיקה עד היום אירע בעתירה שעסקה בסבלה של קהילה בדואית ענייה בדרום הארץ ממפגעים סביבתיים קשים שמקורם בביוב לא מטופל ומי שטפונות מזוהמים.[132] בית המשפט הורה על מתן צו ביניים מסוג "עשה" להקמת גשרון מעל נחל מזוהם כדי לאפשר מעבר בטוח לילדי היישוב אל בית הספר המקומי אף שחוקי התכנון לא אפשרו את הקמתו. ההחלטה הושתתה על סמכות חוקתית על־חוקית מכוח סעיף 15(ג) לחוק יסוד: השפיטה,[133] סמכות שתוארה כ"בלתי קונבנציונלית" הגוברת על חקיקה רגילה.[134] בית המשפט לא היה מוכן להשלים עם סיכון ממשי לפגיעה בזכות לחיים על ידי מפגע סביבתי אף שהדבר חייב הפעלה חריגה

בנחל הקישון ומימי הסביבה על בריאותם של חיילי צה"ל שהופעלו במקום", חלק ראשון פורסם ב-25.7.01 וחלק שני פורסם ב-http://www.tau.ac.il/~bhkishon.

129. ראו סעיף 27 להחלטה.

130. סעיף 44 להחלטה. רמת החומציות הסבירה נקבעה בהסכם פשרה שנעשה על יסוד אמות המידה של החוק למניעת זיהום הים ממקורות יבשתיים, אך לוח הזמנים לעמידה ברמה זו הוקדם על ידי שימוש בעוולת הרשלנות בימים בודדים. איכויות השפכים נקבעו במסגרת הסכם שקיבל תוקף של פסק דין בהליך פלילי: ק"פ (חי') 5790/94 **אדם טבע ודין ואח' נ' חיפה כימיקלים ואח'** (לא פורסם, המחבר ייצג את הקובלת). ראו פיש (לעיל, הערה 82), בעמ' 204-205.

131. ראו סעיף 1 להחלטה.

132. בג"ץ **הפורום לדו קיום בנגב** (לעיל, הערה 62).

133. חוק יסוד: השפיטה, ס"ח תשמ"ד 78.

134. כידוע, מתן צו ביניים מסוג "עשה" הנו חריג בפני עצמו. ראו אורי גורן, **סוגיות בסדר דין אזרחי** (סיגא, מהדורה ששית, תשס"א), 413.

של סמכויותיו.[135] אין צריך לומר כי הפעלת סמכות חוקתית במתן סעד לבעיה סביבתית מצביעה באופן מובהק שהדיון התנהל במתווה של זכויות האזרח וזכויות יסוד.[136]

(2) מקרים של הגנה מוגברת על נכסים השייכים לכלל הציבור

בקבוצת מקרים שבהם נדון ניצול קרקע ציבורית בחופי הים נעשה שימוש בחקיקה סביבתית ספציפית כדי ליתן מענה לסוגיות של צדק סביבתי. מסוף שנות השמונים עסקו גורמים עסקיים שונים בפיתוח אינטנסיבי של חופי הים.[137] הפיתוח כלל בנייה מסיבית והעברת זכויות קניניות בשטחים המבונים לידיים פרטיות לצורכי בנייה למגורים במסגרת פרוייקטים להקמת מרינות וקומפלקסים דומים.[138] בשנות התשעים החלו ארגונים להגנת הסביבה להגיש תביעות ועתירות נגד תוכניות לפיתוח חופי הים. שאלת עתידו של חוף הים מעלה סוגיית צדק סביבתי כיוון שהעברת שטח שהנו חלק מנחלת הכלל לידיים פרטיות, ובייחוד כאשר מדובר באחד השטחים הפתוחים היחידים באזורים בעלי צפיפות האוכלוסין הגבוהה ביותר במרכז הארץ, הסובל ממחסור חמור בשטחי נופש ופנאי, מבטא העדפה ברורה של אוכלוסיות חזקות על פני חלשות. תהליך הפרטת החופים מזכה אוכלוסיות מבוססות באפשרות ליהנות באופן בלעדי ממשאב ציבורי מוגבל על חשבון חלקים אחרים באוכלוסייה.

דבר החקיקה המרכזי בדבר פיתוח או שימור חופי הים הנו תכנית מתאר ארצית חלקית מס' 13 לחופי הים התיכון (תמ"א 13) אשר היא חקיקה סביבתית ספציפית.[139] שורשי התמ"א נעוצים בכללי המשפט הרומי הקדום אשר קבעו שחוף הים שייך לכלל הציבור ואף לאדם אחד לא הייתה זכות לעשות בו כבתוך שלו.[140] במשפט המקובל כונה

---

135. לביקורת על גישת בית המשפט ראו אריאל בנדור, "ארבע מהפכות חוקתיות?", **משפט וממשל** ו (תשס"ג) 305; נויה רימלט, "בית־המשפט העליון: בית דין לצדק", **משפט וממשל** ו (תשס"ג) 311.

136. עוד הוחלט בנסיבות המקרה שזכויות אלה גוברות על חקיקה רגילה שנועדה, בין היתר, להסדיר ענייני סביבה. כמו כן העדיף בית המשפט שלא לעשות שימוש בחקיקה סביבתית ספציפית, במקרה זה סעיף 53 לחוק הניקוז וההגנה בפני שטפונות, תשי"ט-1957, ס"ח 4.

137. פעילותם נעשתה בשיתוף פעולה עם הרשויות המקומיות. הפרוייקטים לבניית מרינות בהרצליה, אשקלון ואשדוד הם דוגמה טובה לכך. ראו עת"מ (ת"א) 2038/98 **החברה להגנת הטבע נ' הועדה המקומית לתכנון ולבניה, הרצליה** (לא פורסם) (להלן: עת"מ (ת"א) **החברה להגנת הטבע**).

138. בשנים אלה נבנו מרינות בהרצליה, אשקלון, ואשדוד שבתחומן נבנו יחידות מגורים רבות. ראו **חופי ישראל 2001 – דוח פורום ארגוני החוף על מצב חופי הים התיכון** (מאי 2001). הפסיקה התייחסה באופן שלילי להתפתחות זו. ראו ה"פ (ת"א) 210/96 **אדם טבע ודין – אגודה ישראלית להגנת הסביבה נ' הועדה המחוזית לתכנון ולבניה מחוז תל אביב** (לא פורסם) (להלן: ה"פ (ת"א) **אדם טבע ודין**).

139. תכנית מתאר ארצית לחופים, תמ"א 13, בעמ' 515.

140. ה-*Institutes of Gaius*, ראו פיש (לעיל, הערה 82), בעמ' 22-23. ע"א 1054/98 **חוף הכרמל**

העיקרון הגלום בכלל זה "דוקטרינת הנאמנות הציבורית".[141] הדוקטרינה נקלטה במשפט הישראלי במסגרת דיני המקרקעין ודיני התכנון והבנייה, בייחוד בדבר קביעת ייעודי קרקע והשימושים השונים המותרים בחופי הים, לרבות בתמ"א 13.[142] בהתאם למתווה של החלת דיני הגנת הסביבה על הסוגיה היה צפוי שבתי המשפט ייתנו פרשנות צרה לתמ"א 13 ויסרבו לשקול שיקולים של צדק סביבתי. ואולם, בשורה הולכת ומתארכת של פסקי דין ניתנות החלטות בדבר תמ"א 13 המבוססות על הגשמת עקרון הצדק הסביבתי. הוראות התמ"א משמשות בסיס להגנת אינטרס הציבור באזור החופים במתווה הדומה למאבק שבו מוחלים דיני זכויות האדם.

באחד המקרים הראשונים נעתר בית המשפט המחוזי בתל אביב לבקשה לבטל הפקדת תכנית להקמת דירות פאר ומרינה בשפך נחל הירקון. העתירה התבססה לכאורה על טענה טכנית שהתכנית הופקדה בלי שהושלם תסקיר השפעה על הסביבה טרם הפקדתה ובנוסף, הועלו טענות נגד הכוונה להקים דירות למגורי קבע בתחום התכנית.[143] בית המשפט לא הסתפק בהחזרת התכנית אל מוסדות התכנון לצורך השלמת תסקיר ההשפעה על הסביבה, כפי שהיה נדרש לעשות לו היה נוקט ביקורת שיפוטית מינימלית לוידוא קיום הצדדים הטכניים-פורמליים של החקיקה, אלא הוסיף הערות במישור העקרוני שהתייחסו לשיקולים של צדק סביבתי בחלוקת משאב החוף:

> הקרקעות בתוכנית המתוכננת הן של הציבור. אין ליטול מהציבור את החוף בלי בדיקה מדויקת. הבנינים הגבוהים המתוכננים – אמנם ישרתו חלק מהציבור, אך יהיה זה ציבור אליטיסתי ותיגזל משאר תושבי העיר ההנאה מן החוף...
> עלינו להותיר משהו גם לבנינו. בעניינו מדובר במקרקעי ציבור ולכן הנטיה הגוברת להפיק מהם תועלת כספית צריכה לפנות דרך לצרכים נוספים שהם לתועלת הציבור.[144]

נופש ותיירות (1989) בע"מ נ' עמותת אדם טבע ודין אגודה ישראלית להגנת הסביבה, פ"ד נו(3) 385 (להלן: ע"א **חוף הברכמל**), בעמ' 407-411.

141. שם, שם. בשנות השבעים שימש הכלל כבסיס לניסיון ליצור כלים משפטיים חדשים אשר יתמודדו עם המשבר החריף בענייני איכות הסביבה שפקד את מדינות המערב. ראו: Joseph L. Sax, "The Public Trust Doctrine in Natural Resource Law: Effective Judicial Intervention", 68 *Mich. L. Rev.* (1970) 471.

142. צדק סביבתי נדון בהקשר החופים גם בארצות הברית. ראו: Marc R. Poirer, "Environmental Justice and the Beach Access Movements of the 1970s in Connecticut and New Jersey: Stories of Properties and Civil Rights", 28 *Conn. L. Rev.* (1996) 719. וסעיפים **107** ו-**110** לחוק המקרקעין, תשכ"ט-1969, ס"ח 259.

143. ביצוע תסקיר השפעה על הסביבה מתחייב מסעיף 12 לתמ"א 13 (לעיל, הערה 139) והאיסור על מגורים נובע מסעיף 4(א) לתמ"א 13, שם, בעמ' 516, 520.

144. ה"פ (ת"א) **אדם טבע ודין** (לעיל, הערה 138). בכל העתירות הועלתה טענה עקרונית כי

מקרים נוספים זכו להתייחסות דומה של בתי המשפט.[145] הבסיס לקביעות הערכיות והעקרוניות של הפסיקה בסוגיית שימושי הקרקע באזור חופי הים והעדפת שיקולים של צדק סביבתי בפרשנות הניתנת להוראות החקיקה המודרניות מתחום דיני הסביבה נובע מהסטטוס ההיסטורי של אזור החופים כאזור השייך לנחלת הכלל על פי עקרונות המשפט הטבעי. כפי שביטא זאת בית המשפט העליון:

> ...התכלית של שמירה על חופי הים לתועלת הציבור ולשימושו הינה נורמה משפטית מקובלת מימים ימימה. שורשיה נטועים במשפט הרומי העתיק, ונוסחו עוד בחוק היוסטיניאני בו נקבע כי: 'על פי המשפט הטבעי משותפים לכל אדם: האוויר, והמים הנוזלים, הים וביחד עמו גם חופי הים'.[146]

ו. סיכום – התפתחויות אפשריות בסוגיות הצדק הסביבתי בישראל

ברשימה זו הוצג הרעיון של צדק סביבתי והדיון בו במערכת המשפט הישראלית. סוגיות של צדק סביבתי מחייבות את מערכת המשפט ליתן מענה לשאלות המשלבות נושאי סביבה ונושאי חברה. טענתי שהגשמת הערך של צדק סביבתי מחייבת חלוקה חברתית צודקת של משאבי סביבה ציבוריים ושל הנטל הסביבתי הנוצרים על ידי פעילות אנושית. נסקרו מוקדים ליצירת אי־צדק סביבתי בישראל. כן טענתי כי עד היום בתי המשפט גילו יחס דיכוטומי כלפי דרישות לשקול שיקולי צדק סביבתי, על פי סיווג המאבקים כמאבקים חברתיים או כמאבקים סביבתיים ובהתאם לסוג הדין שהוחל על מקרה נתון. שלושה סוגי דין שימשו בסיס לדיונים שבהם הועלו טענות של אי־צדק סביבתי: דיני זכויות האדם, דיני סביבה ספציפיים מודרניים ודיני סביבה כלליים בעלי רקמה פרשנית פתוחה. כאשר דיני זכויות האדם או דיני סביבה בעלי רקמה פרשנית פתוחה היו הבסיס לדיון, גילו בתי משפט נכונות לשקול שיקולי צדק סביבתי. לעומת זאת, כאשר דיני הסביבה המודרניים היו הבסיס לדיון, סירבו בתי המשפט לשקול שיקולי צדק סביבתי.

לאור הרגישות הגוברת לענייני סביבה ובריאות ציבורית בכל מגזרי האוכלוסייה בישראל צפוי שבעתיד נהיה עדים לעלייה במספר המקרים שבהם עולה סוגיית הצדק הסביבתי. השגת שוויון אמיתי בין חלקי האוכלוסייה השונים בכל הקשור לתנאים הסביבתיים שבהם

הוראותיה של תמ"א 13 (לעיל, הערה 139) אינן מאפשרות בנייה למגורי קבע בתחום התכנית.

145. ה"פ (חי') 524/96 **אדם טבע ודין – אגודה ישראלית להגנת הסביבה נ' הועדה המחוזית לתכנון ולבניה מחוז חיפה** (לא פורסם); עת"מ (ת"א) **החברה להגנת הטבע** (לעיל, הערה 138); ה"פ (חי') 30012/97 **אדם טבע ודין – אגודה ישראלית להגנת הסביבה נ' הועדה המקומית לתכנון ובניה נהריה** (לא פורסם); עת"מ (ת"א) 2053/99 **ארגון בעלי המגרשים בחלקה 8 בגוש 6621 נ' הועדה המקומית לתכנון ולבניה ת"א–יפו** (לא פורסם).

146. ע"א **חוף הכרמל** (לעיל, הערה 140), בעמ' 409.

מתנהלים חיינו מחייבת התייחסות מפורשת לנושאי צדק סביבתי. כיום הנושא אינו זוכה להתייחסות נאותה בדיני הסביבה המודרניים ובתי המשפט נאלצים להסתמך על הוראות מתחומי משפט אחרים כדי להתמודד עם הסוגיות. עקב האוריינטציה המדעית-טכנולוגית שבבסיסם והגישה התועלתנית המשתקפת בהם, דיני הסביבה המודרניים מציבים מחסומים בפני האפשרות לשקול שיקולי צדק סביבתי במקרים רבים. מן הראוי שהמחוקק ייתן את דעתו לסוגיה. תיקוני חקיקה ראשית לצורך הוספת נציגי ציבור לגופים סטטוטוריים יאפשרו שקילת שיקולי צדק סביבתי בפורומים אלה אשר אחראיים לקבלת החלטות הנוגעות לחלוקת הנטל הסביבתי ומשאבים סביבתיים וניתן על ידי כך למנוע בעוד מועד חלוקה בלתי הוגנת של סיכונים סביבתיים ומשאבים סביבתיים ציבוריים.[147] רצוי גם לשקול תיקוני חקיקת משנה והכנסת אפשרות, או אף חובה, לשקול שיקולי צדק סביבתי בסוגיות כגון פיזור מפגעי רעש, מפגעי זיהום אוויר, סיכונים מחומרים מסוכנים וסיכונים סביבתיים אחרים. מתן התייחסות מפורשת לסוגיות אלה ישפר את אפשרותם של תושבי המדינה ליהנות מתנאי סביבה סבירים ושוויוניים יותר בלי קשר למוצאם, מעמדם או יכולתם הכלכלית.

147. גופים סטטוטוריים אלה כוללים את מוסדות התכנון, מועצת מקרקעי ישראל וגופים כגון הוועדה למתן היתרי הזרמה לים הפועלת מכוח סעיף 3 לחוק מניעת זיהום הים ממקורות יבשתיים, ומועצת המים הפועלת מכוח סעיף 125 לחוק המים, תשי"ט-1959, ס"ח 169. השוו לחקיקה האמריקנית (ברמת המדינה) שעניינה צדק סביבתי. ראו: Torres (לעיל, הערה 5), בעמ' 613.