

פרק ה'

## צדק סביבתי – זכויות, נגישות והוגנות

- **אבנר דה שליט** | צדק סביבתי
- **דני רבינוביץ** | סביבה ואי-שוויון
- **טום אתנזיאו** | הזכות לפיתוח במגבלות משבר האקלים: הצעה לתוכנית חירום בינלאומית להתמודדות עם משבר האקלים ומשבר הפיתוח
- **דבורה שמואלי** | צדק סביבתי במציאות הישראלית



## מבוא

כפי שספר זה מנסה להראות, אימוץ חזון הקיימות נותן משנה תוקף לעובדה שהקשרים בין סביבה, חברה, כלכלה ופוליטיקה הם רבים, עמוקים, ובלתי ניתנים להפרדה בקלות. ובתוך זה, אחד החיבורים החזקים ביותר בין סביבה וחברה הוא בשדה שנקרא צדק סביבתי: הוגנות ושיוויון, או לחילופין, אפליה והדרה שמתבטאים במישור הסביבתי, או ביחס למשאבים ושירותים סביבתיים.

קיימות דוגמאות למכביר. חלקן ברורות לעין כל, כגון מפגע כלשהו (מפעל מזהם, מטמנה מסריחה או מסוכנת) שממוקם בסמוך לאוכלוסיות מוחלשות; או יותר שטחים פתוחים וירוקים בשכונות אמידות לעומת שכונות פחות מבוססות. אך ישנם גם הקשרים רבים בהם ההיבט של צדק דווקא פחות מובן מאליו: כשאיכות המים במדינה כולה נפגמת, לכאורה כולם סובלים באותה מידה, אך אלה שיכולים להרשות לעצמם מערכות סינון ביתיות, או לקנות מים בבקבוקים, סובלים פחות או לא סובלים בכלל. ואלה שלא יכולים לשלם את המחיר (של אותם 'פתרונות') - משלמים את המחיר (של הנזק מהבעייה). תוצאה אחת בעייתית במיוחד של תופעה כזו לאורך זמן היא יצירת מעגל קסמים: כאשר תשתיות ציבוריות מתדרדרות, וקבוצות אוכלוסיה "חזקות" מסוגלות לקנות לעצמן תחליף פרטי, אזי קיים פחות לחץ ציבורי לתחזוק או תיקון התשתיות הללו, יחד עם תמריץ מובנה לשוק הפרטי להרוויח ממחירת מוצרים ושירותים חלופיים במקום למצוא פתרון ציבורי. הדבר מוביל לפחות רצון פוליטי אצל מקבלי החלטות למלא את תפקידם בשיפור השירותים הציבוריים, מה שמבטיח המשך ההידרדרות - וחוזר חלילה.

עוד דוגמה להיבט לא צפוי של צדק חברתי היא חוסר ההשקעה בתחבורה ציבורית, ולעומתה בניית הכבישים, שמהווה תמיכה ישירה ומסיבית בתחבורה מבוססת רכב פרטי. יש כאן כמובן אי-צדק על רקע מעמדי, שכן לא לכל משק בית בישראל יש נגישות לרכב פרטי. אוכלוסייה זו גם סובלת מחוסר בתחבורה ציבורית, וגם לא נהנית מההשקעות במערכת כבישים למכוניות. אך מעבר לכך, יש כאן גם אפלייה מגדרית. אמנם למרבית משקי הבית בישראל יש מכונית. אבל, רוב רובם של משקי בית אלה הם בעלי רכב אחד בלבד, ולרוב הוא משרת את הגבר לצורכי עבודתו, כך שיוצא שנשים רבות יותר מגברים לא נהנות מהשקעות מוטות מכוניות, ותלויות בתחבורה ציבורית לקויה.

התובנה הבסיסית של העיסוק בצדק סביבתי היא שעל אף סיסמאות גורפות שמופרחות גם בתנועה הסביבתית - כגון "לטבע אין גבולות" ושכולנו נוסעים יחד בחללית כדור הארץ - לא כולנו נוסעים באותה אונייה, וסוגיות רבות פוגעות באוכלוסיות שונות באופן דיפרנציאלי, בצורה שמחריפה פערים חברתיים. אחד מחלוצי התחום, שגם טבע

את המונח "גזענות סביבתית", הוא המשפטן, החוקר והפעיל רוברט בולארד, שמצוטט להלן על-ידי חלק מהמחברים בפרק זה. בולארד הגדיר את הנושא כך: "צדק סביבתי מוגדר כיחס הוגן כלפי כל בני אדם, ללא הבדל גזע, צבע, מוצא לאומי או מעמד כלכלי, והשתתפותם המלאה בכל הנוגע לפיתוח, יישום ואכיפת מדיניות, תקנות וחוקים סביבתיים. יחס הוגן פירושו שאסור שקבוצה כלשהי, כולל קבוצות גזעיות, אתניות, או כלכליות, תישא בנטל של השלכות סביבתיות שליליות, שהן תוצאה של פעולות תעשייתיות, עסקיות או שלטוניות, או ביצוע של תכניות וקווי מדיניות של רשויות המדינה..."

לשון פורמלית כזאת נשמעת טכנית, או אפילו קצת מופשטת, אך הוא ממשיך: "כיצד אנו מגדירים 'סביבה'? יש לי הגדרה פשוטה למה זה סביבה. סביבה זה הכל: זה המקומות שבהם אנו חיים, עובדים, משחקים, לומדים, לרבות העולם הטבעי והפיזי, ויחסי הגומלין בין כל אלה... צדק סביבתי פירושו גם העצמה קהילתית, ולהביא את כל בעלי העניין לשולחן להשמיע את קולם, ולוודא שדעותיהם זוכות לכבוד...סביבה זה הרבה יותר מציפורים וחיות בר, וארץ בראשית ושמורות. כל אלה אכן חשובים, אך אנו מדברים על סביבות אורבניות, המגזר הכפרי, מה שקורה אצל אנשים - ולהביא את כולם לשולחן. אנו רואים בסביבתנות זכות בסיסית לכל בן אדם, ולא מותרות" (הציטוטים מתוך הרצאתו "צדק סביבתי: אסטרטגיות ליצירת קהילות בריאות ומקיימות", שנמצאת ב- <http://merlin.law.mercer.edu/elaw/rbullard.ram>).

חשוב להדגיש עד כמה אמירתו שהעיסוק בסביבה שטוב לחיות בה הוא "זכות בסיסית ולא מותרות" מהווה תפנית, גם מחשבתית וגם פוליטית. כל עוד התנועה הסביבתית התמקדה בעצים ופרחים, בחיות בר, או בחבלי ארץ לא מפותחים, בקיצור - בטבע - ביקרו אותה שהיא עוסקת בסוגיות שוליות לרוב האוכלוסייה, שהיא פונה בעיקר לאנשים אמידים ודשנים, שנגמרו להם כל המאבקים האמיתיים. לרוב גם הדרישה לאוויר לא מזוהם ומים ראויים לשתייה נחשבת לפחות דחופה או ממשית עבור קבוצות שאין להם מספיק אוכל, או שהם חסרי קורת גג ועתיד כלכלי.

גישה זו אף זכתה לניסוח תיאורטי על ידי הסוציולוג רונלד אינגלהרט (Inglehart) בסדרת עבודותיו בין שנות השבעים לשנות התשעים. הוא טבע את המונח "ההשערה הבתר-חומרנית" (the post-materialist hypothesis) על מנת לתאר את העובדה שמגוון של תנועות חברתיות חדשות, כגון פמיניזם, תנועות השלום, וגם סביבתנות, צמחו בעיקר במדינות מפותחות, כתוצאה מהפיתוח ומההתעשרות. הוא התבסס על תיאוריית הצרכים האנושיים ההירארכית של מסלאו (Maslow), שטען שמילוי הצרכים הפיזיים הוא בסיסי יותר, ומילויים של צרכים אחרים, כגון מוסר, הגשמה עצמית ואסתטיקה יכולים לבוא רק אחרי שהראשונים באו על סיפוקם. כל עוד חברה מסוימת

עסוקה במירוץ אחר פיתוח בסיסי, וסיפוק של צרכים פיזיים, היא לא תתפנה לדברים האחרים - שהם בדיוק בגדר "המותרות" שהוזכרו לעיל.

אם זה נכון, אז כיצד מסבירים גישות כמו זו של בולארד, ואנשים ותנועות ברחבי העולם - דוגמת הצ'יפקו בהודו, כלת פרס נובל ואנגארי מאתאי מקניה, ועוד - שמבחינתם הסביבה מהווה חלק מהמאבק לקיום בסיסי? בולארד מנסח זאת היטב, שהסביבה זה הכל, זה לא אי שם, זה לא נפרד מהאג'דה הכללית של מאבק באפלייה, למען זכויות - וזה לא מותרות.

אחד מהשינויים העיקריים שחלו הוא עליית הסיכונים מעשה ידי אדם בחיינו בעולם המודרני, שהובילה לעלייה מקבילה בתודעת הציבור לאותם סיכונים. זו אחת הנקודות העיקריות של ספרו המכונן של הסוציולוג הגרמני אולריך בק (Beck), "חברת הסיכון" (1986). בתחילת העת המודרנית, סוציולוגים ופוליטיקאים התמקדו בחלוקת הטובין, העושר החדש, שנוצר והצטבר בעקבות תיעוש ופיתוח. המהפכה התעשייתית, העיור והגידול המדהים באותם טובין (צמיחה כלכלית, ייצור המוני, תרבות הצריכה, וכו') הטיבו עם החברה המערבית (או חלקים ממנה), והעלו בעיקר שאלות לגבי מנגנוני השוק וצדק חלוקתי: איך להתמודד עם עושר ועוני בתוך חברות, בין מעמדות, ובין מדינות בבמה הגלובלית. כשדיברו אז בתנועה הסביבתית על האיומים הגלומים באותו פיתוח, הושפעו מאוד מהתנועה הרומנטית, וחשיבותו הרוחנית של הטבע, ולכן דיברו על טבע ושימור הטבע, שלרוב משמעו היה הטבע "שם" והגנתו מפני השפעתו השלילית של האדם.

אך בשלב הבא, עלה הצורך להתמקד בחלוקתם של הסיכונים החדשים שהולכים ומצטברים ובדרכי התגוננות מפניהם. הסיכונים הללו - "הרעין" אם תרצו - באו בעקבות אותם תהליכים מואצים של תיעוש ופיתוח וכעת מאיימים הם על האדם עצמו, על בריאותו ורווחתו. המעבר משימור הטבע להגנת הסביבה שם את האדם במרכז (כי זוהי הסביבה שסובבת אותו), וכעת מדברים אנו על השפעת האדם על עצמו, באמצעות הסביבה - הכוללת את הטבע, אך גם את הסביבה הבנויה ועוד. ולכן, הענין "הסביבתי" כבר איננו עוסק רק בשאלה: "איך אנו מאיימים על הטבע", אלא גם ב- "איך אנו מאיימים על עצמנו", באמצעות השפעתנו על הסביבה הטבעית והלא טבעית כאחד.

אף על פי שעליית הסיכונים בחיים, והמודעות אליהם, היא מרכזית, זה איננו כל הסיפור. אין זו רק שאלה של איומים ופחד, כי מטבע וסביבה עברנו עוד פאזה, עוד "פרדיגמה" - וכעת אנו עוסקים בקיימות. הזירה היא כבר לא רק הסביבה הפיזית, והשפעות ביולוגיות על בני אדם כאורגניזמים, אלא גם שאלות חברתיות ופוליטיות: כיצד אנו בונים חברה שהיא בריאה וגם צודקת? עוד חוקר, ויליאם שוטקין (Shutkin) מתעד שינוי גם בסדרי העדיפויות של התנועה הסביבתית, בראיית הצורך בקידום האופי

הדמוקרטי של החברה על מנת לקדם את הקיימות: "הסביבתנות מתפתחת מתנועה אליטיסטית ברובה, מלווה במערכת מורכבת של חוקים ותקנות המתמקדים בשמירתן של קרקעות בלתי-מפותחות, ובשליטה במקורות זיהום גדולים, לקריאה דמוקרטית יותר לקהילות בריאות ומקיימות שחוצה קווים גיאוגרפיים, כלכליים ותרבותיים." (מתוך: William Shutkin, *The Land That Could Be: Environmentalism and Democracy in the Twenty-First Century*, MIT Press, 2000, p. xiv).

זזה בא לידי ביטוי בתחום של צדק סביבתי בשלושה מושגים מרכזיים. כשם שבאנגלית מדברים על חינוך בסיסי שמורכב משלושת ה-Rs (Reading, 'riting, and 'rithmetic) - אני מציע את שלושת ה"R"-ים של צדק סביבתי - rights, risks, representation. כלומר:

- **Rights** - זכויות: הזכות לנגישות למשאבים ושירותים חיוניים: אוויר נקי, מים נקיים, שטחים פתוחים לפנאי ונופש, דיור בהישג יד, מזון בריא, ועוד.
- **Risks** - סיכונים: הגנה הוגנת מחשיפה לגורמי סיכון, מפגעים ומטרדים.
- **Representation** - ייצוג: ידע וכח פוליטי להשפיע על מקבלי החלטות כדי להשיג את הנ"ל.

ארבעת המאמרים המרכיבים פרק זה מתייחסים לגורמים אלה מנקודות מבט שונות. אבנר דה שליט, אחד מחלוצי החשיבה הסביבתית הפוליטית בארץ, בפרק מספרו "אדום ירוק - דמוקרטיה צדק ואיכות סביבה" (הוצאת בבל, 2004), בוחן שאלות וצדדים תיאורטיים דרך דיון בדוגמאות קונקרטיות מארה"ב ומרחבי העולם. ספרו של דה שליט מיוצג גם בפרק הבא על פוליטיקה. דני רבינוביץ מרחיב את הדיון המושגי, לדוגמה, למדד החשוב מאד של "טביעת רגל אקולוגית" (שנדון בהרחבה במאמרה של אטינגר בפרק ח') ומוסיף דוגמאות מהארץ לרמות שונות מאד של צריכה, ומקורות פגיעה שונים, בין עשירים ועניים. טום אתנזיאו, במאמר המתורגם היחיד בפרק, מיישם את המושג של צדק בהקשר של משבר האקלים, וזכויות פיתוח בעולם מוגבל-פחמן. הצפון הגלובלי הגיע למעמדו המפותח באופן ישיר על גבו של העולם המתפתח - וצריכים למצוא דרך לעזור ל"עולם הרוב" (הארצות המתפתחות) אכן להתפתח ולהדביק את הפער, אך בלי להחריף את משבר האקלים. הפרק מסתיים באחד המאמרים המעודכנים יותר (התפרסם באנגלית ב 2008, ובעברית ב"אקולוגיה וסביבה", 2010, 3) של פרופ' דבורה שמואלי מהטכניון, שסוקרת גישות שונות לצדק סביבתי ודנה בהרחבה בהקשר של יהודים וערבים בישראל, ובמיוחד במקרה של תכנון וקרקעות בסחנין וסביבתה.

## צדק סביבתי

### אבנר דה שליט

בשנת 1991 הציעה מדינת לואיזיאנה לרשויות בארה"ב לבנות בתחומה מתקן להעשרת אורניום, שייצר 17% מהאורניום המועשר בארה"ב. סקר רחב נערך בכדי למצוא את האתר המתאים ביותר לשם כך. ה"זוכים" היו תושבי מדינת לואיזיאנה. המתקן תוכנן להיות ממוקם ליד שתי עיירות, פורסט-גרוב וסנטר-ספרינגס, אזור שעד אז היה נטול כל תיעוש, אזורי מסחר, קניונים, וכדומה. להיפך, תושבי העיירות הם מהמעמד הכלכלי הנמוך, ולכן רובם השתמשו באדמות האזור לגידול ירקות ופירות, לשם צריכה משפחתית. בדרך כלל מקרים כאלה אינם גורמים לתגובה כלשהי מצד התושבים המקומיים, מלבד הבעת אי נחת בינם לבין עצמם, בעיקר משום שהם משוללים כל ידע כיצד להתארגן ולפעול. אולם במקרה הזה, התושבים המקומיים התארגנו נגד הכוונה למקם ליד בתיהם מחסנים ובהם 100 טונות שפוכת רדיואקטיבית. המאבק שלהם הפך לאחד מהמאבקים המשפטיים הנלמדים היום בארה"ב. שש שנים אחר כך קיבל בית המשפט את טענתם, שהחלטה למקם את האתר ליד בתיהם היתה פסולה, משום שהיתה נגועה ב"גזענות סביבתית". למעשה, המאמץ להוכיח זאת לא היה כל כך קשה, משום שהתושבים ועורכי דינם יכלו להצביע על תופעה מתמשכת בארה"ב, לפיה סיכויך לגור ליד מתקן המהווה איום סביבתי גדולים פי ארבעה אם אתה/ה שחורה/ה מאשר אם אתה/ה לבן/ה. הנתונים במקרה הספציפי הזה היו בולטים. הועדה שהחליטה על מיקום האתר בחנה 78 חלופות. אחוז השחורים בארה"ב הוא 13%. אחוז השחורים באתרים שהיוו חלופה ראשונית היה 28.4%. לאחר מיון ראשון בחנה הועדה 37 אתרים, בהם היוו השחורים 36.8% מהאוכלוסיה. המיון הבא התייחס לשה אתרים, ובהם היו השחורים 64.8% מהאוכלוסיה. לבסוף נבחר אתר (העיירות פורסט-גרוב וסנטר-ספרינגס) בו היוו השחורים 97.1% מהאוכלוסיה. במסמך ההקמה של האתר לא הובאו בחשבון ההשפעה הסביבתית של האתר על התושבים, בריאותם, רווחתם, אורח חייהם, ועל הסביבה הטבעית.

לו היה זה מקרה יחיד, ניחא. ניתן היה להצדיקו כמקריות. אלא שחוקרים רבים בארה"ב - הבולט שבהם הוא רוברט בולארד (Bullard) -- הוכיחו, שישנו דפוס החלטות החוזר על עצמו במקרים כאלה. גם בארצנו ניתן להצביע על כך, שבאופן תדיר, האוכלוסיות הנחשפות למפגעים סביבתיים הן אוכלוסיות מוחלשות, מיעוטים, או אוכלוסיות מעוטות אמצעים.

אחד המקרים הבולטים של אי צדק סביבתי הוא המקרה של שבט האוגוני (Ogoni)

בניגריה. ב-1958 גילתה חברת הנפט של (Shell) מצבורי נפט גדולים בדלתה של נהר ניגר. היום חברת של היא יצרן הנפט הגדול ביותר בניגריה (שני מיליון גלונים של נפט מידי יום). המצבורים הללו נמצאו בשטחם של אנשי האוגוני, אשר נושלו מכל הזכויות לקרקע על ידי הממשלה הצבאית של ניגריה, הגם שאלה היו האדמות בהם השתמשו לחקלאות ודיג במשך עשרות ומאות שנים. לפי הערכות של גופים מערביים, כאלף מאנשי האוגוני מתו, ושלושים אלף נהיו חסרי דיור, בגלל פעילות חברת של (הווה אומר בשל זהום האויר, הדליקות הרבות, והפיצוצים שקרו באזור הקידוחים, חלקם במרחק של פחות ממאה מטר מבתי האוגוני), ובכל זאת התושבים המקומיים לא קיבלו כל פיצוי מחברת של. תחת זאת החברה העבירה אחוזים מהרווחים לממשלת ניגריה. גשם חומצי, ערפיח וזהום מקורות המים היו למנת חלקם של האוגוני. באוגוסט 1993 החל נפט דולף לתוך שטחי המגורים של האוגוני במשך 40 ימים. כאן חשוב לציין שלחברת של היתה מדיניות של הקלת ראש בבעיה. על פי מסמך של ארגון גרינפיס (Greenpeace) למרות ששל קודחת במעל 100 מדינות, 40% מהדליפות קרו בשטח ניגריה. על פי עדויות מאוחרות יותר של אנשי הממשל הניגרי, חברת של אף דרשה מהם לפעול נמרצות כנגד המחאות של אנשי אוגוני. בנקודה זאת ניסה הסופר הניגרי הנודע קן סרו-ויוה (Ken Saro-wiwa) לעזור לאנשי האוגוני. הוא יצא חוצץ כנגד השילוב של האינטרס הכלכלי והפוליטי, שסופו השפלת האוגוני ופגיעה קשה בסביבה. הוא הקים קבוצת מחאה מקרב אנשי האוגוני, אשר פעלה בדרכים לא אלימות; ביחד הם מחו כנגד חברת של.

חברת של מעולם לא ערכה סקר השפעה על הסביבה בניגריה, באזור קידוחיה, משום שהממשלה הניגרית מעולם לא דרשה ממנה לעשות זאת. תחת זאת, כאשר האוגוני הפגינו מול המתקנים של של, אנשי החברה הזמינו את הצבא הניגרי לפעול כנגדם. באחד המקרים נהרגו 80 מפגינים. הממשלה הניגרית אף עצרה את קן סרו-ויוה, ובנובמבר 1995 הוציאה אותו להורג יחד עם שמונה מחבריו. חברת של לא הנידה עפעף. היא הוציאה הודעה לעתונות, על פיה הדרישות, המושמעות בעולם, שהחברה תבקש מניעת ביצוע גזר הדין, הן "דרישות מסוכנות". ימים ספורים אחר כך נאלצה חברת של לשכור שרותים של שבע חברות תדמית בכדי להיאבק בחרם בינלאומי של צרכנים. לבסוף, לאחר לחץ מסיבי מצד האיחוד האירופאי והאו"ם, אבל לא פחות בגלל חרם בינלאומי, שהובל על-ידי ארגונים סביבתיים, החליטה חברת של לערוך רפורמות ביחסה לתושבים המקומיים, ואף הפסיקה את הקידוח באדמות האוגוני.

ההתייחסות של פירמות וממשלות מהעולם הצפוני, המנצלות את תמימותם ולעתים בערותם של תושבי אפריקה, ואת הציניות של הממשלות שלהם, בכדי להתעשר תוך כדי חשיפתם למפגעים סביבתיים, מעוררת לעתים חלחלה. (ראו המקרה המתואר לעיל של מציאת חומרים כימיקלים מסוכנים ש"יוצאו" לניגריה והושארו שם גלויים). התמונה



המצטיירת היא שגם בתוך המדינות המפותחות וגם כאשר מדובר ב"ייצוא" של פסולת כזאת, הקבוצות הסובלות הן של לא לבנים.

האם המדיניות הזאת וההחלטות הללו הן בהכרח גזעניות? לי עצמי אין תשובה ברורה לגמרי לכך. ייתכן שההחלטה למקם את האתר בלואיזיאנה, ליד עיירות של כמעט מאה אחוז תושבים שחורים, לא נבעה משום שהם היו שחורים, אלא משום שהם היו קבוצה חלשה פוליטית וכלכלית, ולא היה צפי שהיא תשמיע קול מחאה ותפעל נגד ההחלטה. לעומת זאת, ייתכן, כפי שטוענת למשל הפילוסופית הידועה קריסטין שרדר-פרשט, שהיה כאן אקט ברור של גזענות. כך או כך, ברור, שהחלטות מהסוג הזה הן חלק ממסכת של אי צדק סביבתי, אשר פוגע מאד באוכלוסיות המוחלשות. אי צדק זה הוא נורא גם אם אינו בגדר גזענות, משום שהוא מהווה זלזול מוחלט באדם.

התופעה הזאת מתאפשרת בין היתר משום שאי הצדק הזה לא פעם אינו נראה לעין. כאשר מבטלים קצבת ילדים או מפטרים עובדים ניתן לראות זאת מידית, במספרים. אבל כאשר אנשים מסוימים גרים במקום שבו יש תמותה גבוהה יותר ממחלות נשימתיות בגלל זיהום אוויר, הנתונים מצטברים לאורך זמן, ואינם חד משמעיים: קשה להוכיח שבכל מקרה ומקרה יש קשר בין המחלה לזיהום האוויר; ייתכן אולי שלכל בר דעת הקשר בין זיהום האוויר הגבוה ואיכות חיים נמוכה בגלל מחלות נשימתיות ברור למדי, אבל מבחינה משפטית לעתים קשה להוכיח את הקשר בכל מקרה ומקרה, גם אם סטטיסטית הקשר ברור. על כן הנתונים הללו "מתמססים" לכדי תמונה לא ברורה דיה בכדי שנוכל לזעוק חמס.

מה הוא, אפוא, אי צדק סביבתי? המאפיין הראשון של סוגיות חלוקה בנושאי סביבה הוא, שבדרך כלל לא מדובר בטובין פרטיים (כמו קנין או זכויות) שמחולקים, אלא טובין צבוריים, ונגישות אליהם: אוויר נקי, מים נקיים, אדמה נקייה, שמורות טבע, וכיוב'. אלה הם טובין, שהשימוש בהם אפשרי (או אמור להיות אפשרי) ונגיש לכל, ושאינם אדם אחד משתמש בהם, אזי מן הסתם כל האחרים גם אמורים להשתמש בהם. חישובו למשל על תאורת רחוב. אם העיריה מספקת תאורה ברחוב, ברי שברגע שהתאורה הזאת מסופקת עבור מר פלוני, גם מר אלמוני יכול ללכת ברחוב ולהנות ממנה. לטובין כזה קוראים טובין צבורי. לא פעם מתייחסים לטובין כזה כבעייתי, משום שייתכן מצב בו פלוני שילם את מיסוי עבור התאורה ואלמוני לא, אולם גם מר אלמוני יכול להנות מהליכה לאור מנורות הרחוב. הבעיות של אי הצדק מתחילות, כאשר קבוצה מסוימת של אנשים מוצאת את הנגישות שלה למוצר הזה מוגבלת בגלל סיבה כלשהי.

המאפיין השני של אי צדק סביבתי קשור באפליה, שלעתים היא פועל יוצא של טפול מקצועי בזיהום. ככזאת היא בלתי נמנעת; אבל יש לתקנה מיד, ולא כך קורה. כמוכן, לעתים האפליה הזאת יכולה היתה להימנע; אבל הבה נניח שאין כאן כוונת זדון (אחר

כך אשוב לדון באפשרות שהאפליה נובעת ממניעים לא טהורים). ובכן, רוב הבעיות של צדק סביבתי קורות כאשר טובין מסוים מיוצר (נניח, חשמל זול יותר, או מכוניות מהירות יותר) והמחיר הסביבתי הוא זיהום. במשך שנים רבות לא נחשב הזיהום כמחיר שאנו משלמים, ולכן גם לא הוכנס לשיקולי העלות. השימוש באויר נחשב לחופשי. (אם כי כבר באמצע המאה ה-19 כתב הפילוסוף והכלכלן האנגלי ג'ון סטיוארט מיל, כי קרוב היום בו יכירו בכך שאויר הוא טובין צבורי שיש להגביל את השימוש החופשי בו, קרי את יכולת הזיהום שלו. אבל דווקא אישיות חשובה זאת, שהשפיעה רבות על הפוליטיקה והמשפט בבריטניה, לא הצליחה לשכנע את מקבלי החלטות בנושא זה). היום אנו מבינים שזיהום אויר גורם למחלות, והטפול בהן יקר מאד; יתירה מכך, זהו אויר ומחלות (ואף מוות) הם פגיעה קשה באיכות החיים, אפילו אם, ואולי בגלל שאין לכך ביטוי במובן של מחיר כספי.

כל זה די ברור מאליהם, ולכן רועש הצבור לא פעם על זיהום, שהוא פועל יוצא של ייצור מוצר, שאיש לא משתוקק לו בין כה וכה. אולם השאלה היא זאת: הבה נניח שייצור אותו מוצר אינו סתמי, ושאינו יש צורך אמיתי בו. נמצאנו, שהצבור כולו יוצא נשכר מהשימוש במוצר זה (נניח חשמל). אולם מי הם אלה שמשלמים על כך? האם חלוקת הנטל (קרי, החשיפה לזיהום) היא שווה? הגיאוגרף האמריקני הנודע דיויד הארווי הראה שהחלוקה אינה שווה כלל וכלל. חוקרים אחרים, בעיקר בבריטניה, מצאו שיש קשר ישיר בין החולשה הפוליטית והכלכלית של אוכלוסיות, לסיכויים שלהן להיות אלה שנושאים בנטל.

מדוע נטל החשיפה לזיהום אינו נחלק שווה? על סיבה אחת ניתן לכתוב שהיא סיבה "הגיונית". זיהומים שונים, בעיקר של חומרים מסוכנים, צריכים להיות מטופלים באופן מקצועי, ולשם כך יש לרכז אותם. אולם הסיבה השניה היא שלועדות, שמחלטות על מיקום מפעלים מזהמים, אתרים לריכוז פסולת, וכדומה, נוח יותר למקם מקורות זיהום כאלה באזורים מוחלשים כלכלית ופוליטית, משום שאוכלוסיות אלה חסרות מיומנות של מאבק נגד החלטות כאלה (הדוגמה של התארגנות התושבים בלואיזיאנה היא היוצא מן הכלל). על כן רוב הסיכויים שהחלטות כאלה תעבורנה ללא התנגדות.

הבעיה של אי צדק סביבתי מתעצמת כאשר אנו רואים שבדרך כלל האוכלוסיות, שיושבות בועדות הללו, או במשרדים הממשלתיים, אינן האוכלוסיות, שגרות בשכונות או יישובים מוחלשים. בשל כך אין כמעט מגע בלתי פורמלי בין האוכלוסיות הנפגעות ממפגעים סביבתיים למקבלי החלטות. ב"מגע בלתי פורמלי" אני מתכוון למפגשים לא רשמיים (בחנות המכולת, כאשר מביאים את הילדים בבוקר לבית הספר, בבית הקפה השכונתי, בבריכה, בתיאטרון, וכדומה) בהם אנשים יכולים לפגוש ולהכיר את מקבלי החלטות ולהציג את האינטרסים שלהם בדרך זו או אחרת. הכרות כזאת יוצרת תחושה

של אמפטיה והכרת ה"אחר". מכיוון שבמדינות רבות קיים כמעט נתק מוחלט בין קבוצת האוכלוסין של מקבלי החלטות לבין הנפגעים הראשיים ממפגעים סביבתיים, לא ניתן להשפיע על קבלות החלטות באופן כזה.

הוסיפו לכך את הנתון, שבדרך כלל הנהלות המפעלים מורכבות מאנשים, שגרים רחוק מהמפעל, ומגיעים אליו בנסיעה ממושכת במכוניתם, ותקבלו מצב בו ההחלטה על מיקום מפגעים סביבתיים, מתקבלת כמעט ללא התייעצות עם הנפגעים הראשיים. אלה הם בדרך כלל הפועלים במפעל, אשר גרים בקרבת מקום למפעל (משום שעלות המגורים שם זולה יותר, ומשום שהם יכולים לחסוך כך בהוצאות תחבורה). נניח, שהטעון שהנהלה כזאת עלולה להחליט ביתר קלות, לדוגמה, על חסכון בפילטרים בארובות המפעל, משום שהם עצמם ובני משפחותיהם לא יפגעו מהזיהום במידה שבה ייפגעו הפועלים ובני משפחותיהם, הוא טעון מוגזם. אבל מה שהוכח במחקרים רבים, למשל בוילס, הוא, שהפועלים עצמם חוששים לדרוש הטבות סביבתיות (כגון השקעה בפילטרים), משום שהם חוששים שיפוטרו.

בפרק הקודם דנתי בסוגיה, שכאשר אנו מכילים הגיון של שוק על נושאים סביבתיים אנו יוצרים עיוות לגבי השאלה הרלוונטית לנושא. אולם כעת אנו רואים, שאנו פותחים פתח לאי צדק שמכפיל עצמו. למה הכוונה? קחו לדוגמה את המקרה הבא: חברה של טלפון סלולרי מעונינת להקים אנטנה ביישוב מסוים, והיא יכולה לעשות זאת באחת משתי שכונות. האחת של תושבים אמידים, והשניה של תושבים מוחלשים כלכלית. החברה פונה לרשויות, ואלה מאפשרים לה לעשות זאת, בתנאי שתפצה את התושבים המקומיים, משום שבאנטנות הללו כרוך סיכון של חשיפה לקרינה ועקב כך מחלות שונות. שימו לב, בהערת אגב, שאם מדובר במועצה מקומית, או עיריה, ייתכן שהיא בוגדת בכך בתושבים, ומעדיפה את השיקול הכלכלי (ייתכן שהחברה תשלם גם לה עבור מיקום האנטנה) שכן האינטרס האמיתי של התושבים הוא מניעת חשיפתם לקרינה. אבל נשוב למשא ומתן, שיתפתח בין החברה לבין התושבים. מובן, שהתושבים בשכונה האמידה ידרשו מחיר גבוה, או בכלל יתנגדו לכך בתוקף, ויעדיפו שלא לקחת את הסיכון. התושבים בשכונה המוחלשת, לעומת זאת, יתפשרו על מחיר נמוך יותר (אם לא יתנגדו לכך מכל וכל). הסיבה היא שכפי שכל תלמיד/ת כלכלה יודע/ת, העניים יותר מוכרים בזול יותר. בכך, אפוא, לא רק שפגענו במי שכבר מוחלש, אלא שגם ניצלנו את חולשתו: החברה שילמה מחיר זול על השרות.

הבה נשוב לנתון, שהנפגעים מהזיהום בדרך כלל חוששים לעתידם הכלכלי ולכן אינם מרימים קול כנגדו. עולה מכך, שהשאלה של אי צדק סביבתי הופכת לשאלה דמוקרטית: איך ניתן להשפיע בדרך יעילה ומהירה על מקבלי החלטות, כך שאי הצדק הסביבתי והפגיעה באוכלוסיות המוחלשות יימנעו? ממחקרים שנעשו באירופה עולה כי המודעות

בקרב האוכלוסיות הנפגעות עולה. בפני האזרחים הללו עומדות מספר אפשרויות, חלקן טובות להם בלבד - ולא דווקא לאוכלוסייה כולה או לסביבה.

מה הן האפשרויות? ראשית, האזרחים אשר בקרבת מגוריהם ממוקם אתר מסוכן מבחינה סביבתית יכולים לדרוש פיצוי כספי. מבחינת התושבים זאת אולי הזדמנות "לצמצם את המינוס" בחשבון הבנק, והפיתוי רב, אולם אין בכך פתרון לבעיה עצמה: הסיכון הבריאותי או המטרד הסביבתי עדיין קיים. נניח שמדובר במפעל שגורם לרעש רב, שעלול לגרום לירידה ביכולת השמיעה, או לחוסר שינה, מה שיוביל אחר כך לחוסר ערנות וירידה בתפקוד הכללי. ה"פיצוי" הכספי אינו מפצה במובן הבסיסי, שהשמיעה של מי שעובד במקום, או גר בקרבת מקום, תיפגע גם אם אותו אדם יקבל כסף. שנית, גם בכלים הכלכליים ובחישוב לטווח ארוך, עלות הטיפול במחלה או בבעיה שנוצרת כתוצאה מהזיהום תהיה תמיד גבוהה לאין שעור מהפיצוי הכספי שיעביר הגוף המזהם. שכן לו היה על הגופים המזהמים לפצות באופן ריאלי (אם קיים בכלל סכום כסף שיכול לפצות פיצוי "ריאלי", למשל, על חרשות, או על סרטן בגיל מוקדם), הרי שסכום זה היה חייב להיות גדול מאד, והגופים הללו לא היו עומדים בכך, והמפגעים לא היו ממוקמים באזור זה מלכתחילה. נוסף לכך, הנסיון מראה, שבמקרים של תביעות לפיצויים, הצדדים יגיעו להתמקחות קשוחה ואף לעימות משפטי. מה לעשות, והגופים המזהמים, קרי בדרך כלל קונצרנים גדולים, עשירים יותר, ויכולים להרשות לעצמם שכירת עורכי דין בעלי שם ומנוסים, ועל כן בפועל התוצאה אינה מאפשרת לתושבים הנפגעים פיצוי הולם. אבל מעבר לכך, גם אם התושבים יקבלו פיצוי "הולם" לסבל שנגרם להם, הם לא יפתרו את הבעיה הסביבתית, ולא ימנעו נזק מאחרים. להיפך, במידת מה הם מעניקים לגיטימציה לפעולות המסיבות נזק סביבתי וחושפות אנשים ובעלי חיים לסכון רב, משום שהם כאילו טוענים שהדבר קביל, בתנאי שהנפגעים יפוצו על כך. ייתכן. אבל גם ייתכן לטעון שישנם נזקים שהם בלתי קבילים גם אם כרוך בהם פיצוי כספי. לשם המחשה, נניח שאדם מסוים, נקרא לו יוסף, אינו אוהב את הכלב של שכנו, שאול. יוסף מציע לשאול פיצוי כספי, תמורת זה שיואל לאפשר לו, ליוסף, להרוג את הכלב, ושאול מקבל זאת. מובן שהדבר צריך להיראות לנו בלתי מוסרי בעליל גם אם הפיצוי הכספי היה גבוה.

מה היא, אפוא, האפשרות השנייה, הפתוחה בפני התושבים, מעת שהכירו באי הצדק הסביבתי? הם יכולים לדרוש את הפסקת הזיהום, את ביטולו המוחלט, ללא קשר מי נפגע ממנו. בכך יפעלו לא רק להגנה על עצמם וסביבתם, אלא גם להגנה על כל נפגע פוטנציאלי. יתירה מכך: בכך הם יתרמו תרומה מכרעת לכך שבעתיד אפשרויות כאלה לא תישנה, או לפחות תהינה ספורות יותר, משום שהמזהמים ידעו שהם עלולים לעמוד בפני דרישה חד משמעית להפסקת הזיהום, מה שיעלה להם ממון רב.

עד כאן ניתן היה להבין מדברי כאילו הקשר בין אי צדק לסביבה הוא בכך שמפגע סביבתי גורם לאי צדק. אולם עלי להדגיש, שהקשר בין אי צדק לבין בעיות סביבתיות

הוא דו-סיטרי. לא פעם הבעיה היא שבגלל קיומו של אי צדק מבני בחברה, קל למזהמים או לגורמי הפיתוח להעביר החלטות ולבצע מפגעים סביבתיים. אי הצדק הכלכלי יוצר אי צדק פוליטי בכך שהוא מחליש אוכלוסיות שלמות ומדיר אותן ממרכזי קבלת ההחלטות. האוכלוסיות הללו הופכות לקשות יום ועליהן לדאוג לפרנסה ולקיום בסיסי; אין להן פנאי לנסוע להפגין מול הכנסת, לכתוב למקבלי ההחלטות, ללחוץ ולזעוק. על כן הן מוחלשות מבחינה פוליטית. אלא שזהו מעגל קסמים. ככל שהקבוצה חלשה פוליטית כך קל יותר להתעלם ממנה במישור הכלכלי, וכך גם היא נתפסת לא פעם כ"אשמה" במצבה. כדוגמה, ראו את תוכנית ויסקונסין שהציע שר האוצר דאז בנימין נתניהו. התכנית הזאת הטילה את האחריות למצבם של המובטלים על המובטלים עצמם: אם הם אינם עובדים הרי שהם האשמים במצבם.

ההבדל בין תפיסה זאת לתפיסה, שהעני הוא עני משום שזה רצון האל, אינו גדול. האשמה היא על הקורבן, והמנצל, הנהנה מן הסתם מהמצב, יכול להמשיך בשלו. כך גם, לא פעם שמעתי אנשים אומרים, שהסיבה שאוכלוסיות חלשות נזוקות מזיהום היא שהן בטלניות; "עליהם לקום ולהתארגן ולהיאבק כפי שאנחנו עושים זאת" אומרים אותם אנשים, מבלי לשים לב שאותן אוכלוסיות הן באופן מסורתי אוכלוסיות מוחלשות, שלא למדו כיצד מתמודדים פוליטית, שלא קיבלו כל יעוץ או הכשרה, ושמן הסתם עסוקות במאבק קיומי כלכלי של שרידות ואין להן פנאי להתארגן להפגנות, להפניה לבג"ץ, או לכתבת מכתבים לרשויות.

נמצאנו, שקיים קשר הדוק בין אי צדק סביבתי לבין העצמה של האוכלוסיות. ב"העצמה" אני מתכוון למצב בו האזרחים מקבלים עוצמה פוליטית על ידי רכישת מיומנות פוליטית וחינוך. ללא שני אלה קבוצות מוחלשות נידונות להשתרך מאחור, לא להיות מסוגלות להיאבק, ולהיות יותר ויותר תלויות בבעלי העוצמה. אשר על כן אני מוצא את הטענה כאילו אנשי הסביבה, שטוענים שיש לחנך וללמד את האוכלוסיות המוחלשות כיצד להיאבק למען הגנה על הסביבה, הם פטרנליסטים, הכופים את ערכיהם והווי החיים שלהם על אוכלוסיות שאינן מעונינות בכך, אני מוצא טיעון זה לא רק תמוה, אלא אף צבוע (טיעון זה הוצג לא פעם לא רק על ידי גורמי הפיתוח, אלא גם על ידי פוסט-מודרנים, שקוראים בכך תיגר על הלגיטימיות של אידיאולוגיה סביבתית). הרי דווקא במצב בו לא תהיה העצמה, בו לא תיחשפנה האוכלוסיות המוחלשות לסיבות למצבן, הן תפתחנה תלות גבוהה בבעלי הידע, בבעלי ההון, ותיאלצנה לפנות אליהם בבוא העת לסייע בעדן, אם סיוע משפטי, או סיוע רפואי. יש לכן להבחין בין פטרנליזם וקביעה מה טוב לזולת, לבין העצמה. מטרת התהליך של ה"העצמה" אינו לדכא או להמשיך את התלות אלא להיפך, לשחרר את הקבוצות המוחלשות ממצב של תלות. אבל זהו תהליך שמחייב לשון שאינה ניטרלית ואינה חפה מנקיטת עמדה.

## סביבה ואי-שוויון

### דני רבינוביץ

החזון של פיתוח רצוף בכל מחיר, הנשען על רציונאליזם מדעי קרטזיאני, ממלא תפקיד מרכזי באתוס המודרניסטי. כך מאז המהפכה התעשייתית, ביתר שאת לאורך המאה העשרים ובלא סימן של נסיגה גם בפרוס המאה העשרים ואחת. בתולדות הציונות הפך חזון הפיתוח למרכיב יסודי בזהות הקולקטיבית והאישית, והובנה בכפיפה אחת עם סדרת מושגים חיונית בעיקרה: קדמה, מודרניזציה, עדכון, צמיחה, שגשוג, אופטימיות ותקווה לעתיד טוב יותר.

האנתרופולוג קנת בולדינג (Boulding, 1968) הגדיר את המתח בין פיתוח מואץ לבין מוגבלות המשאבים על פני כדור הארץ באמצעות המטאפורה הפרובוקטיבית של חללית המנוהלת באתוס של בוקרים (קאובויס). האתוס של הבוקר האמריקני במאה ה-19 התפתח בסביבה שנתפסה כבלתי מוגבלת, בעלת חזיתות פתוחות לרווחה (חזית במונחים של הסוציולוג האמריקני ג'קסון טרנר (Turner, 1920)), עתירה במשאבי טבע שניצולם אינו גובה מחיר. מים, אוויר, צמיחה טבעית, עץ, פחם ומשאבים אחרים נתפסו כמגיעים מקרן שפע נצחית ויצובה, בלתי ניתנת לכליה, זיהום או השחתה. לא פחות חשוב מכך, ניצול המשאבים נתפס גם כנטול מחיר חברתי. הצלחתו של בוקר אחד לא באה על חשבון רעהו, אלא להיפך: שגשוג הקולקטיב נתפס בסך ההצלחות האישיות של חבריו. האידיאל היה למצות את הערך המוסף - לנצל את משאבי הטבע לצמיחה מרבית במינימום זמן. האתוס החברתי שצמח קידש ערכים דוגמת אינדיבידואליזם, חופש אישי, נכונות לעבודה קשה ולנטילת סיכונים, קשיחות ונחישות, וכמובן יכולת ייצור ותיאבון מוגבר לצריכה. הסך הכל הצטרף לארכיטיפ גברי שהשפיע רבות על הזהות וההיסטוריה האמריקנית.

אך מה קורה, שואל בולדינג, כשהאתוס הזה משועק בלי אבחנה ובלי קשר למגבלות הסביבה? הדוגמה האבסורדית ביותר היא כמובן חללית המתנהלת באתוס של בוקרים. חללית היא סביבת חיים שבירה ומוגבלת, שיכולות האחסון והתפוקה של מערכות החיים שבה (חמצן, מזון, מים, אנרגיה) הן מדודות. גם יכולת פינוי הפסולת מצומצמת, וקריסה עלולה להביא בחטף לאסון. כללי השימוש במשאבים של הצוות צריכים להיות מבוססים, איפוא, על חסכנות, קיצוב ומיחזור, ועל ניהול קפדני של פינוי פסולת רעילה. בולדינג טוען, בצדק, שכדור הארץ דומה יותר לחללית מוגבלת מאשר לסביבה הטבעית האינסופית של מערב ארצות הברית במאה ה-19. המין האנושי, לעומת זאת, ממשיך לנהוג בו באתוס של בוקרים, וכך מקרב אותו למשבר. מאפייניו הפיזיים של אסון אקולוגי על

פני כדור הארץ דומים בעיקרון למה שעלול להתרחש בחללית שמנוהלת בחוסר אחריות והבנה: מחסור סופני באוויר נקי, במי שתייה, במזון ובאנרגיה לחימום או לקירור.

בתחום הסביבתי קיימת אבחנה חשובה בין משבר הנובע מכליית משאבים לבין קריסת מה שהאקולוגים מכנים 'תפקודי כויר' (Sink functions) של המערכת האקולוגית, כלומר יכולתה להטמיע ולהרחיק זיהומים וחומרים מסוכנים תוך שמירה על איזון מערכתי קבוע. המדענים העוסקים בנושאים סביבתיים תמימי דעים כיום שהאיום הסביבתי הקיומי על כדור הארץ הולך ומתפתח בגלל שחיקה ביכולות הכויר, ולא בגלל כליית משאבים (בעקבות משבר האנרגיה בשנות השבעים של המאה ה-20, למשל, ניתן דגש רב יותר על כליית משאבים, ובעיקר דלק גולמי: נפט, פחם וגז טבעי). הדוגמה הבולטת המתועדת ביותר היא כמובן הכשל המתמשך בקיבוע והרחקה של תחמוצות פחמן הנפלטות מכדור הארץ לאטמוספירה עקב פעילות אנושית במאות השנים האחרונות. הכשל גורם להצטברות מסוכנת, בעיקר של פחמן דו-חמצני, גז שריכוזו באטמוספירה כיום גבוה בכ-30% מריכוזו ערב המהפיכה התעשייתית. תחמוצות פחמן למיניהן הן "גזי חממה": הן יוצרות "תקרת זכוכית" - מחסום שקוף שמעכב את קצב שחרור החום הנפלט מכדור הארץ אל מחוץ לאטמוספירה. זהו "אפקט החממה", תופעה שגוררת התחממות הדרגתית של כדור הארץ. התחממות כזו, גם אם היא הדרגתית ואיטית, כבר פוגעת במשאבי מים, בצמחיה הטבעית, בבעלי חיים וביכולות חקלאיות. היא ממיסה את כיפות הקרח בקטבים ומאיימת להעלות את מפלס האוקיינוסים בצורה שתסכן רכוש, אזורים חקלאיים נרחבים ויכולת קיום חיים.

לתהליכים כאלו יש משמעות חברתיות עמוקות וארוכות טווח, שרק לאחרונה החלו חוקרים לתת עליהם את הדעת. אפשר לשער כי עוד לפני שתתרחש קריסה סביבתית פיזית, יקדמו לה משברים חברתיים ופוליטיים. כשאוכלוסיה אנושית נחשפת למידע ודאי על משבר סביבתי קרב, היא חדלה להתייחס לסכנה כאל עניין ערטילאי. הנקודה שבה איום הופך לוודאות היא נקודת ההתחלה של משבר חברתי וכלכלי אקוטי, שיפתיע רבים בעוצמתו. בחללית ההיפותטית של בולדינג, כשזיהום האוויר, המים או המזון יעברו ממעמד של סכנה ערטילאית למעמד של ודאות, יתפתחו כמעט מייד מתחים בלתי נסבלים בין אנשי הצוות. תתפתח תחרות אכזרית על גישה למשאבים, והמבנה ההירארכי והמרקם החברתי הישן יתהפכו על פיהם, שיתוף הפעולה והאמון ההדדי ייפרמו. במצבים קיצוניים עלול להתפתח מאבק סטיכי ובלתי רציונאלי, מלחמת הכל בכל, שימיט אסון עוד לפני שהמשבר הסביבתי עצמו יגבה את קורבנותיו.

מוצלחת ככל שתהיה המטאפורה של בוקרים בחללית, יש להכיר גם במגבלותיה, ובהבדלים המשמעותיים בין החללית שבמשל לבין כדור הארץ הנמשל. בחללית כמעט אין פערים בין אנשי הצוות. הגישה למשאבים, היכולים לנצלם, רמת החיים,

וגם האחריות להיווצרות זיהום והמשימה להרחיקו מתחלקים בצורה שוויונית. המשבר הסביבתי שבו נתון כדור הארץ, לעומת זאת, קשור קשר אמיץ לפערים הולכים וגדלים בין עניים ועשירים בכל הקשור לניצול משאבים ולתשלום מחיר על נזק. פרקטיקות דורסניות של ניצול משאבים ופגיעה סביבתית מתמשכת מולידים כבר עתה מתחים גיאופוליטיים. שאלות של צדק סביבתי הופכות מרכזיות בעיצוב מערכות יחסים והשפעות הדדיות בין יבשות, בין גושי מדינות, בין מדינות, וכמובן בין קבוצות אוכלוסייה ומעמדות בתוך מדינות. שאלת הצדק הסביבתי מעסיקה חוקרים בתחומי מדע המדינה והפילוסופיה הסביבתית מאז סוף שנות השמונים (ראו Bullard, 1993; Bullard, 1994; Schlosberg, 1999; De Shalit, 2000). המחיר החברתי של בעיות סביבתיות נמצא במגמת עליה ככל שמצב הסביבה הגלובלית מתדרדר. למרות זאת, ועל אף ההכרה המתרחבת שבסוגיות מסוימות (דוגמת מים וריכוז פסולת רעילה), ובאזורים גיאוגרפיים מסוימים (בעולם השלישי ובשכונות עוני במדינות מתועשות) המשבר עלול להתפרץ בהתראה קצרה, שאלת הפערים ממשיכה להיעדר מן השיח הסביבתי הדומיננטי בתחומי המדעים המדויקים.

ייצור מפגעים סביבתיים קשור קשר ישיר לאורח חיים ולרמת חיים - מרכיבים שאינם מתחלקים באופן שוויוני בין מדינות ובתוכן. אוכלוסיית ארצות-הברית מייצגת פחות מחמישה אחוז מאוכלוסיית העולם. אבל תחנות כוח, מפעלי תעשייה וכלי רכב בארצות-הברית פולטים רבע מהכמות העולמית השנתית של פחמן דו-חמצני כעשירית מהפליטה העולמית השנתית של גזי חממה נוצרים באחריות ארבעה תאגידים רב-לאומיים: מוביל אקסון, של, בריטיש פטרוליום ושברון-טקסאקו. הבעלות על הרביעיה הזו מתרכזת כמעט כולה במערב אירופה ובצפון אמריקה.

החוקרים הקנדיים ווקרנגל וריס טבעו את המונח "טביעת הרגל האקולוגית" (Rees and Wackernagel, 1994) כמפתח לחישוב השפעתן היחסית של אוכלוסיות צרכנים שונות (המנהלות אורח חיים שונה) על משאבי כדור הארץ. הרעיון היסודי הוא שצריכת משאבים אנושית מנצלת שטח על פני כדור הארץ, והשטח המנוצל על-ידי כל אדם ניתן לחישוב. צריכת מזון שנתית מן הצומח והחי דורשת ייצור חקלאי ומרעה המנצלים מספר דונמים מסוימים. צריכת דגה מכתובה שימוש בשטח מסוים מן האוקיינוסים והימים. "שטח אנרגיה" הוא שטח היער הדרוש לקיבוע הפחמן הדו-חמצני הנפלט מצריכת אנרגיה. שטחים בנויים מנוצלים למגורים ולעבודה, ושטחי שימור נחוצים לצורך שמירה על מגוון מינים לאורך זמן.

טביעת הרגל האקולוגית המצטברת שטובע כל פרט היא פונקציה של אורח החיים שלו. על פי חישוביהם של ריס ווקרנגל, אדם אמריקני ממוצע צורך חומרי גלם ופונקציות "כיור" שעושות שימוש בקרוב ל-100 דונם. אדם במערב אירופה ויפן עושה שימוש בכ-50 דונם. במדינות העולם השלישי, כמו הודו וסין, השימוש הממוצע הוא בכ-10 עד



15 דונמים בלבד. הממוצע העולמי הוא 22 דונם לנפש (חישוב הנתונים בדונמים הוא על פי אטינגר, 2001).

משמעות הדברים ברורה. ההנאה מניצול משאבים וזיהום מתנהלת תוך אי-שוויון בולט. המדינות המתועשות, ובתוכן המעמדות המבוססים, הצורכים באינטנסיביות, מנהלים אורח חיים עתיר נוחות טכנולוגית, תוך ניצול נתח הולך וגדל מהרזרבות העולמיות. התאגידים הגדולים, שהבעלות עליהם מרוכזת כמעט כולה במדינות המתועשות, מתעשרים עושר פנומנאלי מאורח חיים של צריכה מוגברת, הנשען על פרקטיקות מזהמות ומכלות משאבים.

אך אי-השוויון שמתחיל בדפוסי צריכה וניצול משאבים, נעשה דרמטי עוד יותר כשבוחנים את פיזור הרעות הסביבתיות על פני כדור הארץ ובתוך מדינות. אחד המימדים החשובים והקובעים ביותר של הגלובליזציה הוא היכולת לשנע חומרי גלם, תהליכי ייצור, ומוצרים בין מדינות ויבשות. הדבר מאפשר לתאגידים הגדולים לבתר את פס הייצור הפורדיסטי הקלאסי לתת-יחידות, ולפזרן על פי נוחותם באתרים שונים על פני כדור הארץ, כשהמיקום המדויק נקבע על פי חישובי עלות ונוחות. מדינות, אזורים וערים יסכימו לעשות הרבה כדי לזכות בנתח מעוגת ההשקעה של התאגידים. הם יסכימו לשפר תשתיות, להגביל איגודים מקצועיים, ולהוריד את רף התקנים הסביבתיים כך שיהיו נמוכים וזולים הרבה יותר מהנהוג במדינות המפותחות. מחיר ההצטרפות למפת הכלכלה העולמית החדשה כרוך במקרים רבים בכינון של תעשיות מזהמות, מסוכנות ומנצלות. אין פלא, אם כן, שהמדינות המתועשות נמצאות החל מסוף המאה ה-20 בתהליך של התנקות, ושעיקר הדרדור הסביבתי מתרחש כיום בעולם השלישי. דוגמאות בולטות כוללות גריטת אוניות ישנות בהודו, ייצור אלומיניום בצמוד למכרות נחושת בפיליפינים ובוליביה, ייצוא של כורי כוח גרעיניים למדינות עולם שלישי ועוד.

אי-שוויון סביבתי בישראל - גם בישראל מתקיימת חלוקה בלתי שוויונית בעליל של ההנאות והסבל הכרוכים באורח החיים הצרכני. מאחר וכבר ראינו שרמת החיים היא המנבא המוצלח ביותר של רמת הזיהום וניצול המשאבים, הרי לעובדה, המתועדת היטב, שהפערים ברמת החיים הולכים וגדלים בישראל יש משמעות ברורה לאי-שוויון הסביבתי. הפער בין העשירון העליון והתחתון בישראל בהוצאה על מזון, שהיה פי 2 ב-1979, עלה ל-2.5 ב-1997 (הנסון, 2000 ב:154, על בסיס נתוני למ"ס). הפערים בתחום צריכת המוצרים בני הקיימא דרמטיים עוד הרבה יותר. הבעלות על מזגני אוויר בדירת המגורים, שבעונת הקיץ מייצרים צריכת אנרגיה רבה, גבוהה בעשירון העליון פי 8 מזו שבעשירון התחתון (שם). הבעלות על מכשירי טלפון סלולארי, המייצרים זיהום סביבתי ובריאותי, גבוהה בעשירון העליון פי 4.2 מזו שבעשירון התחתון. גם בתחום הבעלות על

רכב - גורם זיהום משמעותי, כמובן, בולטים ההבדלים בין העשירונים בישראל: ב-1999 היה שיעור הבעלות על רכב אחד לפחות בעשירות העליון (89% ממשקי הבית) גבוה פי קרוב ל-6 משיעור הבעלות במשקי הבית בעשירון התחתון (הנסון, 2000: 170). בסביון היו ב-1995 531 כלי רכב לאלף תושבים, בעומר 408 ובשהם 385. ברהט היו אותה שנה 59 כלי רכב לאלף תושבים, באופקים 91 ובקלנסווה 96 (שם). כלי הרכב באזורים העשירים הם חדשים יותר, לכן מזהמים פחות ליחידת נסיעה. אך מספר הקילומטרים שהם עוברים גבוה הרבה יותר, ומשוואת הזיהום לרכב מתאזנת.

בתחום ייצור האשפה הביתית, ישראל מתקרבת לרמה המקובלת בארה"ב. ב-1998 עמדה כמות הפסולת הביתית הממוצעת בישראל על 1.86 ק"ג ביום, בהשוואה ל-1.99 ק"ג ליום בארה"ב בשנת 1997 (שם). אלא שבחינה של נתון זה בקהילות שונות בארץ מראה את עומק אי השוויון. בכפר שמריהו מייצרים 7.18 ק"ג פסולת מוצקה לאדם ליום, בסביון 5.82, בתל אביב 3.74, ברמת השרון 2.69, בבת ים מייצרים 1.58 ק"ג אשפה מוצקה לאדם ליום, בקלנסווה 1.11, בכפר קאסם 0.77 ובישוב הבדואי רהט שבנגב רק 140 גרם ליום לאדם. באזורים המבוססים היה שיעור הנייר והפלסטיק גבוה יותר. בעוד באזורים העניים יותר היה אחוז הפסולת האורגנית גבוה יותר (שם). אי-השוויון בתחום ייצור הפסולת הופך משמעותי הרבה יותר בהתחשב בהחלטה האסטרטגית מסוף שנות ה-90, להעביר את אתר הפסולת המוצקה המרכזי של ישראל מחיריה בגוש דן לאתר דודאים שבנגב, לא רחוק מרהט. מצב דומה קיים אגב בכל הקשור לפסולת רעילה. אתר רמת חובב בנגב, בו מאוחסנת הפסולת הרעילה ברמה הגבוהה והמסוכנת ביותר וחלקה נשרפת לאדים מסוכנים, נמצא במרחק גדול מריכוזי אוכלוסייה יהודית, אך בסמוך לריכוזי בדואים שבהם מתגוררים אלפי אנשים החשופים לפגיעה סביבתית קשה.

מחקרים משנות השמונים הראו ששכחותם של תסמינים נשימתיים גבוהה הרבה יותר אצל מבוגרים וילדים באזורים מזהמי אוויר. שכחות התסמינים גבוהה באופן משמעותי באזורי חיפה ויבנה, הממוקמים בקרבת תחנות כוח ובתי זיקוק הפולטים תחמוצות גופרית. ב-1994 נמדדו ערכים משמעותיים כאלה גם אצל ילדי בית שמש, המתגוררים באזור מחצבות ותעשייה (אפשטיין, 2000: 176). גם בתחום המים הפערים ברורים: בירושלים הצריכה הממוצעת היא 192 ליטר ליום לנפש. בסביון, ישוב עתיר מדשאות, בריכות שחייה ומכונניות פרטיות הזקוקות לשטיפה תכופה, הצריכה עומדת על 904 ליטר לאדם ליום. באום אל פחם צורך כל אדם 110 ליטר. בדווים רבים בדרום הארץ ותושבי כמה עשרות יישובים לא מוכרים של פלסטינים אזרחי ישראל אינם מחוברים לצנרת מים כלל, וניזונים על מים אגורים או מובלים במיכליות.

תושבי שכונת יד רמב"ם בראש העין - ותיקים וצעירים יוצאי תימן, שחלקם הגיעו לארץ במבצע 'מרבד הקסמים' של 1949, השקיעו בשנות השמונים והתשעים את כל

חסכוניותיהם בקנייה ובנייה של בתים חדשים. הם גילו באיחור שכביש חוצה ישראל, על שמונת נתיביו, עומד לעבור בתוך שכונתם. יכולתם להשיג את המידע הרלבנטי, לצאת למאבק אפקטיבי על עתיד רכושם ולגייס לעזרתם את הרשויות המייצגות אותם, כולל העירייה, היתה מוגבלת. והם אינם יחידים. כמה מהמחלפים הגדולים ביותר לאורך הכביש - מתחמי בטון ואספלט זוללי שטח ה'ממיתים' מאות ואף אלפי דונמים - ממוקמים קרוב לאוכלוסיות חלשות של ערבים (מחלף כפר קאסם) או מושבי עולים. הדוגמאות ההפוכות הן המחלפים של כפר שמריהו (כביש מספר 2), ומחלף הכפר הירוק במבואות רמת השרון. המחלף של כפר שמריהו, שנבנה באמצע שנות התשעים, התעכב תקופה ארוכה בגלל התנגדות התושבים, שחששו מרעש וזיהום. המשפחות המבוססות שכרו עורכי דין מהשורה הראשונה, הקימו לובי בכנסת, והצליחו לעכב את הבניה ולהביא את הרשויות לבנות את המחלף במשוקע מתחת לפני הקרקע, ובכך אפילו לשפר את מצבם יחסית למה שהיה קודם לכן (אלבשן, 2000: 74). דינמיקה דומה הביאה לשיקוע מחלף הכפר הירוק, בלחץ האוכלוסייה החזקה והמבוססת של דרום רמת השרון. בהיבט רחב יותר ניתן לאמור שכביש חוצה ישראל ישרת בעיקר בעלי רכב פרטי ואת יושבי הפרברים צמודי הקרקע שצמחו במרכז הארץ בשנות התשעים. תושבי הפריפריה המסורתית, ובמיוחד אלה מהם שהם זקנים, נשים, עניים, ערבים ומזרחים, לא ירוויחו מהכביש. אם כבר, הם יפסידו, שכן ההשקעות במסילות ברזל ובתחבורה ציבורית מסובסדת, שהיו יכולים לקרבם אל המרכז באופן אפקטיבי, יעוכבו בגלל ההשקעות בכביש. העובדה שכביש חוצה ישראל, כמו צירי תנועה אחרים המתוכננים במסגרת תוכנית מתאר ארצית מספר 3 (תחבורה), מציעים ליזמי נדל"ן ומסחר הזדמנויות להשקעה קורצת, והעובדה שחברות הדלק הגדולות כבר משתפות פעולה עם חברות נדל"ן גדולות (אפריקה ישראל, למשל) בתכנון מרכזי קניות ופנאי לאורך הכביש, מבליטות עוד יותר את אי-השוויון שמלווה את מערכת תכנון התחבורה בישראל. בישראל, כמו במקומות אחרים בעולם, מצליחים החזקים - קבוצות ותיקות וישובים עשירים - להרחיק מאזוריהם אתרים ושימושי קרקע שעלולים להוריד את ערך נכסיהם. התופעה, שעבורה נטבע בארצות הברית המושג NIMBY (Not in My Back Yard) עובדת בשני הכיוונים: הרחקת המפעל התעשייתי המזהם מאזור חזק מקבעת את מעמדו כ"נטול תעשייה", ומעלה את ערך הנכסים בסביבתו. לחילופין, מיקום אתר מזיק באזור חלש, מנציח את מעמדו הירוד של האזור ואת "חומת הפרדה" שמקורה ב"אפרטהייד תכנוני" (אלבשן, 2000: 72).

בחינה של המהלכים שהביאו למיקום מוסדות ומפעלים לא רצויים רבים במהלך ההיסטוריה התכנונית של ישראל מעלה תמונה דומה. בית הקברות שתוכנן להיבנות מצפון לרמת אביב ג' הועבר בלחץ התושבים לחולון. חוות הגז של פי גלילות מתוכננת

לעבור לאשדוד, ולפנות מקום לעוד שכונה יוקרה בצפון תל אביב. חברות הסלולאר העדיפו להקים חוות אנטנות המפיקות קרינה בעייתית בעוספיא, בריכוזי עולים חדשים בערי שדה ובמקומות דומים, הרחק מאוכלוסיות חזקות ומקושרות. גם מוסדות סגורים לחולי נפש ומוסדות רווחה אחרים ממוקמים באופן קבוע ליד אוכלוסיות חלשות (אלבשן, 2000: 6-75). ואל מול חוסר האונים של אוכלוסיות חלשות להתמודד עם מערכת התכנון הסבוכה והמתמקצעת מביא אלבשן (שם) את הדוגמה ההפוכה. תושבי עין כרם, שביקשו להעמיק את ההפרדה בינם לבין שכונות עממיות יותר בירושלים, הגישו לועדת התכנון תוכנית מתאר שהכינו בכוחות עצמם. תוכניתם כוללת הכרזה על אזורי ההפרדה בינם לשכונות האחרות כעל גן לאומי ושימורם כ"רצועות ירוקות", ומבקשת גם להגביל כניסה של קווי אוטובוסים לשכונתם - מהלך ברור של עצירה מרחבית של אוכלוסיות מבוססות פחות הנזקקות לתחבורה ציבורית.

לסיכום, הסביבה היא משאב חיוני ומתכלה, וצריכתה יוצרת פסולת מזיקה. אי-שוויון חברתי גורם לחלוקה לא שוויונית לא רק של טובין - שהחזקים והעשירים מקבלים את הנתח הגדול שלהם, אלא גם של הרעות - שהחלשים והעניים מקבלים נתח גדול שלהן.

## מקורות ולקריאה נוספת

אטינגר, ליה (2001). **המחיר שמשלמת החברה הצרכנית: טביעת הרגל האקולוגית**, תל-אביב: מרכז השל לחשיבה ומנהיגות סביבתית (מאמר מצולם, 11 עמ').

אלבשן, יובל (2000). "תן חוות גז, קח אוניברסיטה", **פנים**, מס' 13 עמ' 72-77.

אפשטיין, מירן (2000א). "מזהמים סביבתיים פוגעים בבריאות", בתוך: **סימני חיים 2000**, תל-אביב: מרכז השל לחשיבה ומנהיגות סביבתית, מכון ירושלים לחקר ישראל, ארץ וטבע, עמ' 1-160.

אפשטיין, מירן (2000ב). "זיהום אוויר פוגע בבריאות", בתוך: **סימני חיים 2000**, תל-אביב: מרכז השל לחשיבה ומנהיגות סביבתית, מכון ירושלים לחקר ישראל, ארץ וטבע, עמ' 9-168.

הנסון, מאירה (2000א). "רמת חיים: צריכה גוברת, פערים נשמרים", בתוך: **סימני חיים 2000**, תל-אביב: מרכז השל לחשיבה ומנהיגות סביבתית, מכון ירושלים לחקר ישראל, ארץ וטבע, עמ' 5-154.

הנסון, מאירה (2000ב). "רמת מינוע בעליה מתמדת", בתוך: **סימני חיים 2000**, תל-אביב: מרכז השל לחשיבה ומנהיגות סביבתית, מכון ירושלים לחקר ישראל, ארץ וטבע, עמ' 1-170.

Boulding, Kenneth (1968). "The Economics of the Coming Spaceship Earth", in Henry Jarrett (ed.) *Environmental Quality in a Growing Economy*, Baltimore: John Hopkins University Press.

Bullard, Robert (sd.) (1993). *Confronting Environmental Racism: Voice from The Grassroots*. Boston: South End Press.

Bullard, Robert (ed.) (1994). *Dumping in Dixie: Race, Class and Environmental Quality*. Boulder: Westview Press.

De Shalit, Avner (2000). *The Environment Between Theory and Practice*. Oxford: Oxford University Press.

Rees, William and Mathis Wackernagel (1994). "Ecological Footprints and Appropriated Carrying Capacity: measuring the Natural Capital Requirements of the Human Economy", in A.M. Johnson et al (eds.) *Investing in Natural Capital: The Ecological Economic Approach Sustainability*. Washington D.C: Island Press.

Schlosberg, David (1999). *Environmental Justice and the New Pluralism: The Challenge of Difference for Environmentalism*, Oxford; New York: Oxford University press.

Turner, Frederic Jackson (1920). *The Frontier in American History*. New York: Henry Holt and Company.

## הזכות לפיתוח במגבלות משבר האקלים

### הצעה לתוכנית חירום בינלאומית להתמודדות עם משבר האקלים ועם משבר הפיתוח: זה"ב - זכויות התפתחות בחממה

#### סיום אתנז'יו

מדע האקלים מלמדנו כי חרגנו מזמן ממה שהוגדר "התערבות אנושית מסוכנת במשטר האקלים", ואנו על סף מה שניתן לכנותו "התערבות אנושית קטסטרופלית" במערכת האקלימית של כדור הארץ. לפיכך, אין לנו מנוס מהכרעה חדה, שתוליך למסלול התמודדות מזורז ומחמיר. הדבר אפשרי רק באמצעות תוכנית חירום בינלאומית, שתתחור להותיר את ההתחממות הגלובלית בטווח טמפרטורה של לא יותר משתי מעלות צלזיוס גבוה יותר מכפי שהן כיום, טווח שגם הוא רגיש בלא מעט מקומות על פני הגלובוס - אך כפי הנראה לא יוביל לקטסטרופה עולמית. בתרחיש כזה, פליטות גזי החממה אמורות להגיע לשיא בשנת 2015, ואז לקטון בקצב מחייב של 6% לשנה, עד שיפחתו ב-2050 לרמה של 20% מהפליטות ב-1990. מבחינת ריכוזי הפחמן הדו-חמצני באטמוספירה, הללו יטפסו לשיא של 425 חלקים למיליון, לפני שיתחילו לרדת.

מסלול חירום שכזה הוא, בוודאי, אתגר טכנולוגי - אך עוד יותר מכך זהו אתגר פוליטי. אחרי ככלות הכל, המציאות הפוליטית של ההתמודדות עם משבר האקלים נעשית בעולם מקוטב באורח קיצוני, המאופיין בשיעורי עוני בלתי נסבלים בצד עושר עצום (התופח בקצב מהיר). הדרך המובילה כיום מעוני לשגשוג כרוכה בהליך פיתוח הכולל גידול עצום בשימוש באנרגיה מדלק מאובנים. דרך זו אינה אפשרית עוד. כל תרחיש שבו המוביליזציה הכלכלית של אפילו חלק קטן מהאומות העניות נעשית בנתיב הזה הוא עתיד שיגרור עלייה דרמטית בפליטות הפחמן הדו-חמצני, ויהפוך את הצהרות החירום לבדיחה גרועה. אנו נמצאים אפוא בצומת שבו משבר האקלים פוגש את משבר הפיתוח, ולשורשו של האתגר המורכב העומד בפנינו. המיעוט הקטן של עשירי העולם הותיר מרחב אטמוספרי מצומצם ביותר לכל השאר, עניי העולם. הותרנו כה מעט, שאף אם בדרך פלא כל פליטות גזי החממה של המדינות המתועשות היו נפסקות מחר - עדיין היה על המדינות המתפתחות, כדי לעמוד באתגר הגלובלי, לאמץ כלכלה שאינה מבוססת כלל על פליטת פחמן, וכל זאת תוך כדי המאבק בעוני מבית. זהו לא רק השורש של המשמה הפיזית של המאבק בהתחממות, אלא גם השורש של התסבוכת הפוליטית שמעכבת, וכמעט בולמת, את ההידיינות הבינלאומית בנושא האקלים.

כדי שיהיה סיכוי כלשהו לתוכנית חירום אפקטיבית להתקבל, עלינו לוודא אם כן

שהיא אינה מקבעת את הפערים העצומים הנוכחים כיום בעושר ובהכנסה בין העולם העשיר לעולם העני. אדרבא, עליה להביא להקטנת פליטות גלובליות, תוך כדי שיפור בחיי העניים והצבת יעדי פיתוח שאפתניים. יש להביא לצמצום בפליטות של אלו שהם כבר עשירים ולהימנע מגידול בפליטות של אלו שיוצאים ממצב של עוני, כל זאת מבלי לפגוע בשאיפות ההתפתחות הצודקות של האחרונים.

הבעיה היא כמובן, שנכון להיום עשירי העולם אינם מוכנים לתרום יותר מהפרשה מינימלית למאבק בשינוי האקלימי. הנכונות אף פוחתת כאשר הכסף מיועד לאנשים ופרוייקטים "מעבר לים". לאור זאת, ניתן להבין את חששם של נציגי העולם המתפתח בדיוני האקלים, שהסכם גלובלי מחמיר יטיל עליהם עלויות כספיות שיעכבו ויפגמו בהתפתחותם הכלכלית באופן בלתי הפיך לטווח הארוך. אם נציגי המדינות העניות יראו את צעדי מניעת ההתחממות ככאלו שבאים על חשבונם, ומסיטים משאבים מהמאבק בעוני - הם לא ישתפו פעולה. כתנאי מקדים לתמיכתם בתוכנית חירום בינלאומית, נציגי המדינות העניות דורשים לראות הצעות המבטיחות באופן ברור את הזכות לפיתוח. זוהי התסבוכת הפוליטית. כל עוד אין על השולחן הצעה רצינית לחלוקת הנטל, הצעה המבטיחה שניתן להוציא לפועל תוכנית חירום גלובלית מבלי לחנוק למוות את סיכויי ההתפתחות של העולם המתפתח, נציגיו במשא ומתן יסיקו כי ההירתמות למאמץ כרוכה עבורם ביותר הפסד מאשר רווח.

מנגנון אפשרי שעשוי להתיר את הפלונטר הוא קביעת "זכויות ההתפתחות בחממה" (זה"ב). מנגנון הזה"ב איננו רק מכיר בזכות לפיתוח, אלא גם מציב אותה כמסד מרכזי בתוכנית ההתמודדות עם משבר האקלים. הוא מבקש לשריין עבור המדינות המתפתחות חלק בר קיימא מהמרחב האטמוספרי העולמי המצומצם שנותר, ולעשות זאת באופן שיאפשר להן לשגשג במסגרת צנועה זו. הדבר יתבצע באמצעות קיבוע הזכות לפיתוח ב"רף פיתוח מחייב" - רמת הכנסה אשר אלו שמתחתיה פטורים מהחובה לשאת בנטל המשותף לפתרון משבר האקלים. רף הפיתוח יוצב ברמת רווחה כלכלית שתעמוד באופן ברור מעל לאספקת הצרכים הבסיסיים, אך גם במובהק הרבה מתחת לרמות צריכת השפע במדינות העשירות. לאלו שמתחת לרף יש אחריות מצומצמת לבעיית האקלים ויכולת מוגבלת להשקיע בפתרונה. לדידם, ובצדק, הפיתוח הוא העדיפות המרכזית, ובעודם נאבקים להגיע לרמה נאותה של רווחה כלכלית, אין לצפות כי יוכלו על ידי חלוקה בלתי פרופורציונלית של נטל ההתמודדות עם קיצוץ הפליטות.

לעומתם, אלו שמעברו השני של הרף הם אלו שכבר מימשו את זכותם לפיתוח. עליהם מוטלת עתה האחריות לשמר זכות זו גם בעבור האחרים. עליהם לחלוק בנטל על פי העיקרון שעליו כבר הוסכם בהסכמי המסגרת של האו"ם (UNFCCC), של "אחריות משותפת אך שונה ותלוית יכולת" - למימון תוכנית חירום גלובלית. עליהם לשאת

בעלויות לא רק של צמצום הפליטות של הצריכה העודפת שלהם - אלא גם להבטיח כי מדינות הנמצאות כעת מתחת לרף יתקדמו בתהליך פיתוח שיאפשר להן לחצות את הרף במסלול שיהיה בר קיימא, כלומר נמוך פליטות.

החזרה על המילים אחריות ויכולת לא נועדה רק להדר את הטקסט במלים יפות המופיעות באמנת המסגרת של האו"ם. אלו הם העקרונות של תוכנית הזה"ב לחלוקת הנטל מסיבה מאוד פרקטית: משום שרק הם יכולים להיות בסיס איתן לתוכנית חירום גלובלית אמיתית.

אנו מציעים להציב את רף הפיתוח על רמת הכנסה שנתית של 9,000 דולר, לפי מדד שוויון כוח הקניה (PPP). ניתן כמובן להידיין על הסכום המדויק, אך סכום זה משקף רמה שהיא מעבר למחסור בצרכי קיום בסיסיים (והוא רלבנטי בהרבה מרף העוני העולמי המוזכר שוב ושוב של הכנסה של 1\$ עד 2\$ ליום). הוא עומד בדיוק מעל להכנסה הגלובלית הממוצעת (כיום כ-8,500 דולר), ואפשר להתייחס אליו כאל רף הכניסה למה שניתן לכנות "מעמד ביניים גלובלי" (השונה כמובן מאוד ואמיד הרבה פחות מ"מעמד הביניים" שאליו אנו רגילים להתייחס במערב). ב"מבחן המאזניים" - הנקודה שבה על העניים להתחיל לשאת גם הם בחלוקת הנטל כדי שהעשירים יישאו בו פחות - הוא מוצא נקודת איזון סבירה בין כפות המאזניים.

אנו מגדירים יכולת ככל הכנסה מלבד זו הנמצאת מתחת לרף הפיתוח. באותו אופן אנו מגדירים אחריות כפליטת פחמן מצטברת, שאינה חלה על הפליטות שנוצרות כתוצאה מפעילות כלכלית שאינה מגיעה לרף הפיתוח. הרעיון הוא שכל תוכנית עולמית של חלוקה בנטל ההתמודדות עם משבר האקלים, החותרת להגן על הזכות לפיתוח, צריכה לפטור מהשתתפות בעול "הכנסות הישרדות" ו"פליטות הישרדות". רמת האחריות ורמת היכולת יוגדרו באופן פרטני, הלוקח בחשבון את כל הפערים בהכנסה ובפליטות: לא רק בין מדינה לזולתה, אלא גם את האי שוויון בתוך המדינות. זוהי נקודה חיונית, שכן התבססות על ממוצעים לאומיים לנפש לא תראה את העומק האמיתי של הצורך בפיתוח או את היקפו האמיתי של העושר הלאומי.

הטבלה שלהלן מציגה נתונים של רמות יכולת ואחריות של ארצות שונות. הערכות אלו מרוכזות למדד אחריות ויכולת (מא"י), המכמתת תחייבויות לאומיות לצעדים של צמצום פליטות במסגרת תוכנית חירום גלובלית. על פי חלוקה זו, על ארה"ב לשאת במעט יותר משליש מהנטל העולמי, ועל האיחוד האירופי לשאת בכרבע ממנו. חלקה של סין, לעומת זאת, עומד על כשבעה אחוזים בלבד מהנטל העולמי, בעוד חלקה של הודו זעום ממש: כשליש האחוז (ראו טבלה).



	Percentage share of					
	Global population	Global income	Global capacity	Cumulative emmissions 1990-2005	Global responsibility	Global RCI
United States	4.7	20.2	31.8	23.7	37.0	34.3
EU (27)	7.7	21.5	29.0	17.8	23.1	26.6
United Kigdom	0.9	3.3	4.7	2.5	3.6	4.3
Germany	1.3	4.0	5.6	3.8	5.2	5.5
Russia	2.2	2.5	1.5	7.4	4.3	2.3
Brazil	2.9	2.6	2.1	1.3	1.0	1.6
china	20.4	14.7	7.1	13.8	6.6	7.0
India	17.0	6.1	0.4	3.8	0.3	0.3
South Africa	0.7	0.9	0.8	1.6	1.5	1.1
LDCs	8.3	1.4	0.1	0.4	0.0	0.0
All high income	15.6	53.9	78.8	52.7	76.9	78.5
All middle income	47.7	36.6	20.7	41.1	22.8	21.1
All low income	36.7	9.5	0.5	6.2	0.4	0.5

**טבלה: שיעור האוכלוסיה הלאומית ביחס לאוכלוסיית העולם, ההכנסה, היכולת, הפליטות המצטברות, האחריות והמא"י במדינות ובאזורים נבחרים.**

אם למשל מתברר כי עלותה של תוכנית חירום היא אחוז מן התל"ג העולמי, המחויבות של כל אחד מאזרחי ארה"ב, הנמצא מעל לרף ההתפתחות, תהיה בשיעור של 780 דולר לשנה. באיחוד האירופי היקפה יהיה בסך 372 דולר לשנה, 142 דולר בסין ו-51 דולר בהודו.

אם העלויות יחולקו במסגרת פרוגרסיבית המתבססת על עקרונות של יכולת ואחריות, הנטל יחולק באופן שהוא גם הוגן, וגם כזה שאינו מורגש באופן אגרסיבי מדי. ככל שיתברר כי העלויות גבוהות יותר, כך יגדל הצורך לחלוק בהן באורח הוגן. הבטחה המשמחת היא שלפי שעה העלויות אינן צפויות להיות כה גבוהות עד שידרשו החלטות דרקוניות. כלומר, גם כיום, ניתן עדיין להימנע מקטסטרופה אקלימית, ובה בעת להמשיך במסלול פיתוח בקנה מידה גלובלי. עולמנו הוא עולם עשיר, ועל אף המשבר האקלימי והמשבר הסביבתי הרחב יותר, עדיין קיימות בו אפשרויות פיתוח בנות קיימא.

החדשות הפחות משמחות הן שהיישום הפוליטי של תוכנית כזו עדיין אינו בהישג יד. לפנינו שתי משימות: הראשונה בהן היא החובה לגייס כוח פוליטי להשקיע חלק משמעותי מהתל"ג העולמי, אחוז ואולי אף עד שלושה אחוזים, בתוכנית חירום גלובלית. השנייה, יש להבטיח שתוכנית כזו תיושם בשיטה של "מס פחמן" פרוגרסיבי גלובלי. אלו

כמובן משימות כבירות, אך עלינו להכיר בכך שהן המסד החיוני לכל תוכנית רצינית לטיפול במשבר האקלים. רק אם העשירים יותר ובעלי האחריות הרבה יותר למשבר (במדינות העשירות והעניות כאחד) יישאו בעלויות הגדלות של תהליכי ההתאמה הכלכלית ועליית המדרגה בייצור אנרגיה נקייה, ניתן יהיה להיאבק בהתחממות ובמקביל להביא פיתוח למקומות בהם הוא נדרש.

בעולם כה מקוטב כשלנו, על משטר אקלים בר קיימא להימנע לכל הפחות מלייצר נזק נוסף, כלומר עליו לא להפוך לעוד משוכה בפני פיתוח ומלחמה בעוני. יתרונה הגדול של תוכנית הזה"ב הוא שהיא נמנעת ממכשלה זו. בדיוק בשל כך ניתן לטעון כי דווקא תוכנית כזו, הנראית אולי במבט ראשון מסובכת ותלויה יתר על המידה ברצון טוב - דווקא היא גם הריאלית ביותר. אם המחיר של המאבק במשבר האקלים הוא שצמצום הפליטות וההתאמה המערכתית ממומנים על ידי מס (צנוע למדי) על צריכת היתר של העשירים למדי - וזוהי בדיוק הפואנטה של תוכנית הזה"ב - מה זה מלבד גישה ריאליסטית המביטה נכוחה אל תנאי החיים בעולם הסופי שבו כולנו חיים, ושאותו נגזר על כולנו לחלוק?

## צדק סביבתי במציאות הישראלית

דבורה שמואלי

### תקציר

צדק סביבתי הוא אידאל קשה להשגה בישראל, מדינה בעלת שטח מצומצם ואוכלוסיית מיעוטים משמעותית, שהביטחון נמצא תמיד בראש סדר העדיפות שלה. למרות זאת ישנה חשיבות שמקבלי ההחלטות יפעלו באופן דחוף להגשמת אידאל זה, לטובת בריאות האומה וכמעשה של צדק.

לאחר סקירת גישות תאורטיות לצדק סביבתי, אני מציעה הגדרה מעשית ותאוריה הוליסטית של צדק סביבתי המתאימות למצב בישראל, המתבססות על עקרונות של צדק חלוקתי, צדק הכרתי וצדק תהליכי, ובנוסף אני מוסיפה אליהם את עקרון הצדק המפצה. המאמר מדגים גישה זו עבור העיר סח'נין ובוחר את השלכותיה על מדיניות הפחתת סיכונים סביבתיים והקצאת קרקעות אזורית. כמו כן אני ממליצה על פעולות מסוימות לקידום הגשמתו של צדק זה.

### מבוא

צדק סביבתי הוא אידאל שחברות מודרניות ודמוקרטיות שואפות אליו, ופקידי ממשלה ומתכננים רבים תומכים בו כיעד. חלק מהם רציניים וחלקם רק משלמים מס-שפתיים לרעיון פופולרי זה. כאשר נתקלים בסוגיות סביבתיות, הפתרון הרצוי ביותר הוא זה הפועל לפי עקרון הצדק הסביבתי. עם זאת, ישנם שיקולים הנתפסים כקריטיים יותר ודוחקים לעתים את מקומו, ביניהם בראש ובראשונה הישרדות וביטחון, ולאחריהם גם רווחה כלכלית ודפוסים ונורמות מקומיות המושרשים בחברה. רק לבסוף, לאחר שעניינים אלה נפתרו, הצדק יכול להיות שיקול משמעותי בפתרון הסוגיה הסביבתית.

מדרג ההיררכיה הסביבתית בולט במיוחד בישראל, בהינתן גודלה הקטן, צפיפות האוכלוסין הגבוהה בה, המשאבים המוגבלים שלה וצורכי הביטחון שיש לה. הנוכחות של אוכלוסיית המיעוט הערבי, שיש לו סיבות לטינה ולפעמים אף לעוינות כלפי אוכלוסיית הרוב היהודית, הופכת את מימושו של הצדק הסביבתי למאתגר הרבה יותר. עבור האזרחים הערבים של ישראל, צדק סביבתי קשור באופן מורכב לדרישה הכללית יותר ליחס שווה בדומה לאזרחים הישראלים היהודים, ולהחזרת אדמות שאבדו בעקבות מלחמת העצמאות והפקעות הקרקע לאחריה.

## גישות תאורטיות לצדק סביבתי

בספרות הנרחבת המוקדשת לנושא, צדק סביבתי נחשב בדרך כלל כענף שהתפתח מצדק חלוקתי. הסוגיה היא: לפי אילו קווים מנחים יש לחלק מוצרים ושירותים? מה היא חלוקה הוגנת של התועלת והנטל בחיים הכלכליים? גם הצדק החלוקתי וגם הצדק הסביבתי עוסקים בשאלה כיצד להקצות את הדברים שאנשים רוצים אותם או לחילופין רוצים להימנע מהם.

מגבלתן של גישות רבות לצדק חברתי היא שהן לא נוקטות גישה הוליסטית לנושא. Schlosberg<sup>[28]</sup>, עם זאת, מציע הגדרה רחבה וכוללת של צדק חברתי שמשלבת חלוקה הוגנת של הסכנות והתועלות הסביבתיות, עם הכרה במגוון של האנשים והקהילות המושפעות מהן, וההשתתפות שלהם בתהליך הפוליטי, שמעצב ומנהל את המדיניות הסביבתית. ברצוני להוסיף לגישה הזו את הרעיון של צדק מתקן או צדק מפצה. ארבעת המושגים האלה מרכיבים את ההגדרה המעשית שנבחרה ליישום בדיון על צדק חברתי במציאות הישראלית.

הגישות התאורטיות הצרות יותר מתמקדות בהיבט החלוקתי, ומבוססות על שיטות ותאוריות מסועפות. Arthur and Shaw<sup>[8]</sup> קבעו ארבע דוקטרינות פילוסופיות עיקריות שעליהן מבוססות כמה מתאוריות החלוקה האלה:

- **חירותנית (ליברטנית)** - פעולה של שוק חופשי שבו הצדק מבטיח את הזכות של האדם לחופש מכפייה ומהתערבות.
- **תועלתנית** - צרכים או אינטרסים של אנשים הם העניין העיקרי ונמדדים במונחים של אושר (רצונות מסופקים)<sup>[30]</sup>.
- **אוטופית** - האמנה החברתית בין הממשלה לאזרח תחול על החלוקה השווה של התועלת בחברה<sup>[25]</sup>.
- **גמול** - כמה מגיע לכל אחד בהתאם לתרומתו מבחינת זמן, מאמץ ועבודה<sup>[14, 24]</sup>.

ברוב המקרים, לאי-צדק סביבתי יש אופי מרחבי. ככזה הוא משפיע על מקומות מסוימים ועל האנשים החיים בהם, אם כתוצאה ממיקום של תעשיות מזהמות, מבעיות של הזרמת ביוב, מחלוקה לאזורים מוניציפליים ועוד.

בהקשר הסביבתי, צדק חלוקתי כרוך לרוב במתן מענה לסכנות הסביבתיות והבריאותיות הבלתי פרופורציונליות שבהן נושאות קבוצות של מיעוטים ושל מעוטי הכנסה<sup>[9, 11, 12, 15, 16, 19, 20, 22, 31]</sup>. לעתים קרובות, הקהילות המושפעות ביותר מפעילויות שמסכנות את הסביבה הורחקו מהליכים חשובים של קבלת החלטות, לפעמים במכוון

ולפעמים משום שחסרים להן המשאבים, הידע המקצועי ודרישות מבוניות אחרות<sup>[29]</sup>.  
בנפרד מרעיון "הצדק הסביבתי כצדק חלוקתי" מוסיפים Rechtschaffen and Gauna<sup>[26]</sup> עוד שלושה מושגים לטיפולוגיה של צדק סביבתי:

- **צדק סביבתי כצדק תהליכי:** מוגדר כ"זכות ליחס כשווה... בהחלטה הפוליטית לגבי איך לחלק את המוצרים וההזדמנויות האלה"<sup>[26, עמ' 9]</sup> וכתחושת ההגינות של ההליכים המובילים לתוצאה.
- **צדק סביבתי כצדק מתקן:** ההגינות באופן שבו ניתנים עונשים על הפרת החוק ומוטלים נזקים על יחידים וקהילות<sup>[18]</sup>.
- **צדק סביבתי כצדק חברתי:** מתואר כשידוך בין התנועה לזכויות האזרח לתנועה הסביבתית. Bullard<sup>[11]</sup>, (עמ' 11) קורא להיבט הזה של הצדק הסביבתי "הגינות חברתית...: הערכת התפקיד של גורמים סוציולוגיים (גזע, מוצא אתני, מעמד, תרבות, אורח חיים, כוח פוליטי וכיוצא בזה) בקבלת ההחלטות הסביבתיות".

הספרות הקוראת לצדק סביבתי מקיפה תחומים מעבר לתאוריות פוליטיות, גאוגרפיות ומשפטיות. לדוגמה, דה-שליט De-Shalit<sup>[13]</sup> חוקר את השאלה מדוע אתיקה סביבתית לא הצליחה להשתלב במדיניות סביבתית ולשמש כרציונל בגיבושה. כפילוסוף, הוא מנסה לגשר על הפער הזה על-ידי שילוב בין כלים של פילוסופיה פוליטית לבין שאלות של אתיקה סביבתית ושל פוליטיקה סביבתית, ומצביע על החשיבות המכרעת של הדמוקרטיה השיתופית.

בה בעת, למחקרים בתחום הצדק הסביבתי יש גם מבקרים בעלי תובנה. Pulido<sup>[23]</sup> בודקת את התנהלותם של פעילי צדק סביבתי בקליפורניה, וטוענת שההישגים שהושגו עד אמצע שנות ה-90 של המאה הקודמת היו מבוססים ברובם על צדק תהליכי, שהיא סבורה שאינו מספיק כדי להבטיח תנאים סביבתיים הולמים בכל רחבי העולם. מבקרים כמו Bowen<sup>[10]</sup> ו-Ringquist<sup>[27]</sup> מערערים על ההקפדה המדעית והסטטיסטית של מחקרים הטוענים לאי-צדק סביבתי שנגרם לקבוצות מוחלשות, בייחוד על בסיס גזע ומעמד.

## ישראל - הרקע הסביבתי

את ההתייחסות לצדק סביבתי יש להתאים למדינה שעוסקים בה, כדי לשקף את התנאים הפיזיים, החברתיים-פוליטיים, הדמוגרפיים והכלכליים הייחודיים לה. אי אפשר להפריד את הגישה המקומית לצדק סביבתי מגורמים גלובליים ואזוריים המעצבים את התנאים הפוליטיים והכלכליים-חברתיים של מדינה.

גורם חשוב וייחודי בישראל הוא השיקול הביטחוני, שמשפיע רבות על המדיניות הישראלית בנוגע להקצאה של קרקעות המדינה ולשימוש בהן בדרג הארצי, האזורי והמקומי, וכן על המשמעות שבעלי תפקידים רשמיים נותנים לרעיונות של הצדק הסביבתי. השיקול הביטחוני פועל בניגוד לכוחות הכלכליים-חברתיים, הפוליטיים, התרבותיים וההיסטוריים שבאמצעותם המיעוט הערבי מעצב את חתירתו לצדק סביבתי. בהקשר הזה, ערביי ישראל, שחיים בתוך מדינה "יהודית", נתקלים בקשיים גדולים יותר מאשר מגזרים מקופחים של האוכלוסייה היהודית בישראל.

רוב אוכלוסיית ישראל, החיה בצפיפות גבוהה מאוד לאורך מישור החוף, מושפעת מסכנות סביבתיות רבות. הדבר נכון לגבי יהודים וערבים כאחד, משום שהם גרים בסמיכות רבה כל כך זה לזה. אפשר לאפיין אותן בתור "סכנות-על" (איור 1), והן כוללות למשל: זיהום אוויר מבתי הזיקוק לנפט, מהתעשיות הפטרוכימיות במפרץ חיפה ומתחנות הכוח בחדרה ובאשדוד, פליטות עירוניות ובין-עירוניות מרכב, זיהום נחלים חוצי גבולות וחדירה של מי ים מלוחים לאקוות החוף.

בסכנות סביבתיות מהסוג הזה צריך לטפל באמצעות חקיקה נמרצת ובעזרת פעילות אזרחית להגנה על הסביבה, אבל הן לא מעלות סוגיות של צדק והגנות סביבתיים. ברמה הארצית יש גם סוגיות סביבתיות שאמנם אינן גורמות לסכנות, אך הן מבטאות חוסר הגינות בתועלת הכלכלית, ואכן אפשר לסווג אותן כסוגיות הנוגעות לצדק. בשנים האחרונות חופים, שמורות טבע וגנים לאומיים הפכו ל"אתרי תירות" שהכניסה אליהם בתשלום, ומשום כך פלח גדל והולך של האוכלוסייה לא יכול ליהנות מהם.<sup>[32]</sup>

בישראל קיים מצב מיוחד השונה מאי-שוויון ביחס לסכנות-העל ולתועלות שבו. מדובר בסוג של עימותים הנובעים מהמגבלות המוטלות על השוויון הפוליטי והאזרחי של ערביי ישראל בתוך מדינה המוגדרת "מדינה יהודית", שבנויה מבחינה פוליטית, כלכלית וחברתית-תרבותית כדי להבטיח את המשך השליטה של הרוב היהודי. בידול זה נוגד את דפוס פיזור האוכלוסין במדינה המאופיין באוכלוסיות היהודית והערבית החיות בסמיכות רבה. דפוס זה גורם לכך שההשפעה של זיהום אוויר ושל גורמים סביבתיים אחרים אינה קשורה כמעט למעמד או למוצא אתני<sup>[6-4]</sup>. למחקרים שנעשו בארצות הברית ובבריטניה המראים אי-הגינות המבוססת על הכנסה וגזע יש רלוונטיות קטנה מאוד בתוך אזורי ריכוז האוכלוסין.

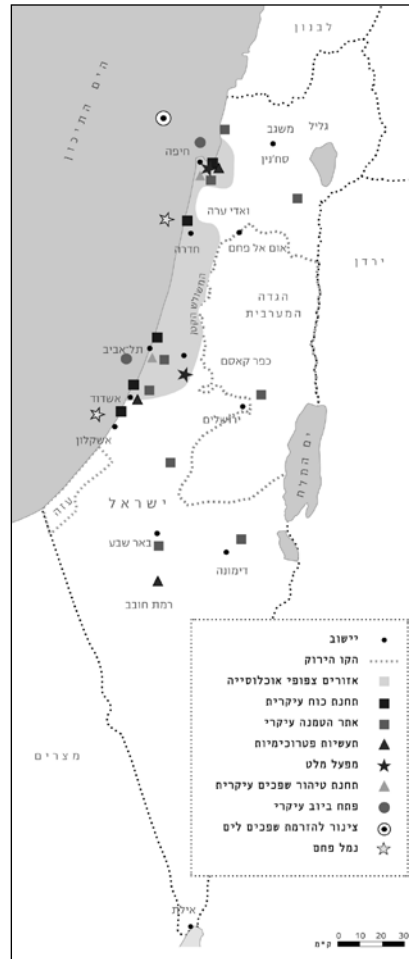
רוב האוכלוסייה הערבית של ישראל (מיליון אחד מתוך 1.4 מיליון) מרוכזת בגליל, בנגב, בוואדי ערה, ב"משולש הקטן" ובירושלים. אזורי הפריפריה הם אלה שבהם הסוגיות של אי-הגינות סביבתית כלפי הערבים מורגשות באופן חריף ביותר. הסוגיות העיקריות שיש להן תוצאות סביבתיות קשורות להקצאת קרקעות ולשימושים בהן. כבישים, מערכות ביוב, סילוק פסולת, מבני ציבור - לכל אלה צריך מרחב. בחירת המיקום של אזורי תעשייה אזוריים יוצרת תחרות ולעתים קרובות חיכוך.

אלה הנמצאים בתוך יישובים יהודיים הגובלים ביישובים ערביים גורמים לכך שהאחרונים שותפים לסכנות הזיהום, אבל לא להכנסות שהתעשייה יוצרת.

המחלוקת בין אזרחי ישראל הערבים והיהודים בנוגע להקצאה ולשימושים בקרקעות מושפעת בצורה ניכרת מהעובדה שהם ממסגרים סוגיות של הוגנות, תוך הסתמכות על זוויות ראייה אחרות ועל נרטיבים שונים. רוב האוכלוסייה היהודית מתייחסת לבקשות יישובים ערביים להרחבת שטחם בהקשר של צורכי הביטחון הלאומיים והמקומיים. מבחינת הערבים, הצורך בשטחים נוספים נובע מלחצים דמוגרפיים וכלכליים- חברתיים, המחריפים בגלל תחושות אי-צדק בנוגע לתביעות היסטוריות על שטחים שהיו בבעלותם או בשימושם.

דוגמה לנקודות ההשקפה השונות לגבי קרקע הן תכניות המתאר הארציות לשמורות טבע וליער וייעור (תמ"א 8 ותמ"א 22, בהתאמה). היהודים רואים בהן כלי שימור שמביאים גם תועלת ביטחונית, בעוד שהערבים, שרוצים לשמור על לכידות גאוגרפית של משפחות ושל חמולות ולשמור על השוני התרבותי שלהם, רואים בהן תקנות שנועדו להגביל את יכולתם להתרחב<sup>[17]</sup>.

ללא ספק יש הבדל ביכולת היישובים היהודיים והערביים להתמודד עם סכנות סביבתיות גם באופן פנימי וגם באמצעות גיוס תמיכה ממשלתית להפחתתן<sup>[4, 5]</sup>. רוב היישובים היהודיים מסוגלים להטיל מסים מקומיים המשלימים את ההכנסות מהמדינה, ואילו יישובים ערביים עושים מאמצים מוגבלים בלבד להטיל מסים מקומיים. גם כשהם עושים זאת, ההכנסות שמפיקה גביית המסים שלהם פחותות בהרבה. היישובים האלה תלויים על פי רוב בתמיכה של המדינה בצרכים התקציביים שלהם, וזו בדרך כלל אינה מספיקה לטיפול ברבות מהסכנות הסביבתיות.



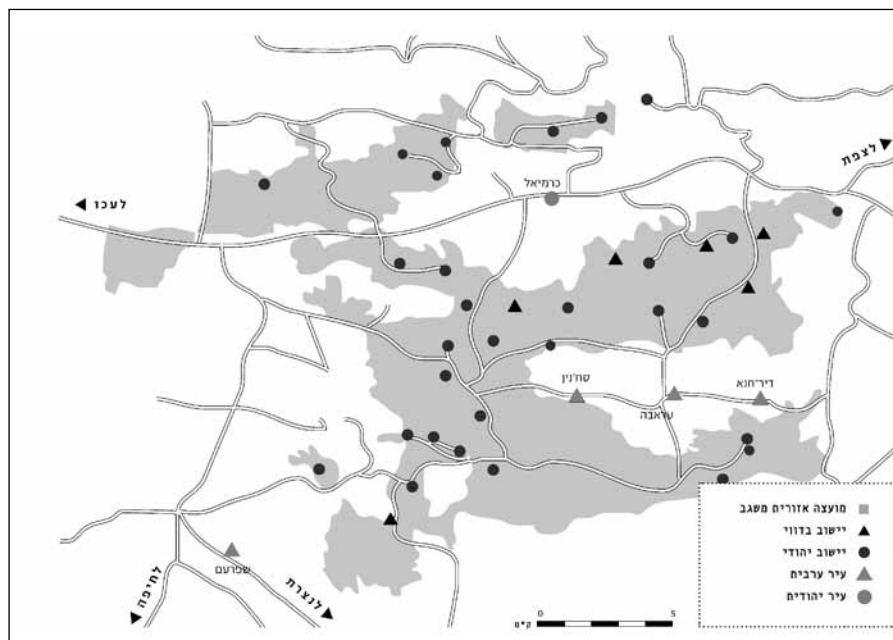
איור 1. סכנות-על: נקודות ניחות של סכונם סביבתיים בישראל

## סח'נין - חקר מקרה

סח'נין היא עיר ערבית הממוקמת במרכז הגליל, וכמו ערים אחרות בגליל היא מוקפת במועצה אזורית שרוב תושביה יהודים. סח'נין כבר הגישה בקשה לשינוי שטח השיפוט שלה, והובילה את מחאת ערביי ישראל נגד הפקעת אדמות ונגד פעולות מפלות אחרות. פעילות המחאה הבולטת ביותר שהיתה מעורבת בה היא שביתת המחאה וההפגנה שהתקיימו ב-1976, שהתקבעו מאז כ"יום האדמה".

נכון ל-2008, כ-70% מתושבי סח'נין חיים מתחת לקו העוני, ושיעור האבטלה בה הוא 14%-12%, מהגבוהים בישראל. אפשרויות התעסוקה בעיר מוגבלות, וכוללות בעיקר בתי מלאכה קטנים העוסקים בברזל, במתכת ובכלי זכוכית, חומרי בניין ומוסכים. מגזר השירותים לא מפותח, והבסיס החקלאי ברובו נעלם.

סח'נין התפתחה מכפר חקלאי קטן. עם הקמת מדינת ישראל היו בה 2,600 תושבים שישבו בשטח של יותר מ-45,000 דונם בבעלות ערבית, והשתמשו בעוד 25,000 דונם קרקע ציבורית. כיום היא מוגבלת לשטח קרקע של 9,699 דונם עבור אוכלוסייה של 27,000, ש-90% ממנה עירונית<sup>1,7</sup>. העיר מוקפת משלושה צדדים בקרקעות הנמצאות בתחום השיפוט של המועצה האזורית משגב, שבתחומה נמצאים 29 יישובים יהודיים



איור 2. גבולות העיר סח'נין, המועצה האזורית משגב וסביבתן



ושישה יישובים בדואיים, שאוכלוסייתם, הכוללת 19,000 איש, מתפרסת על-פני 180,000 דונם (איור 2). רבים מהיישובים היהודיים הקטנים שבמשגב מוקמו במקומות אסטרטגיים, על גבעות המשקיפות על הערים והכפרים הערביים, וזאת למטרות ביטחון. סח'נין ביקשה שוב ושוב אישור להרחיב את שטח השיפוט שלה ולכלול בתוכו קרקעות ציבוריות סמוכות הנמצאות בתחום השיפוט של משגב, וכן ביקשה לצמצם את ההשפעות הסביבתיות ולהשתתף בתועלות שיוצרים המתקנים הנמצאים בתוך משגב לאורך גבולות שטח השיפוט הנוכחי של העיר.

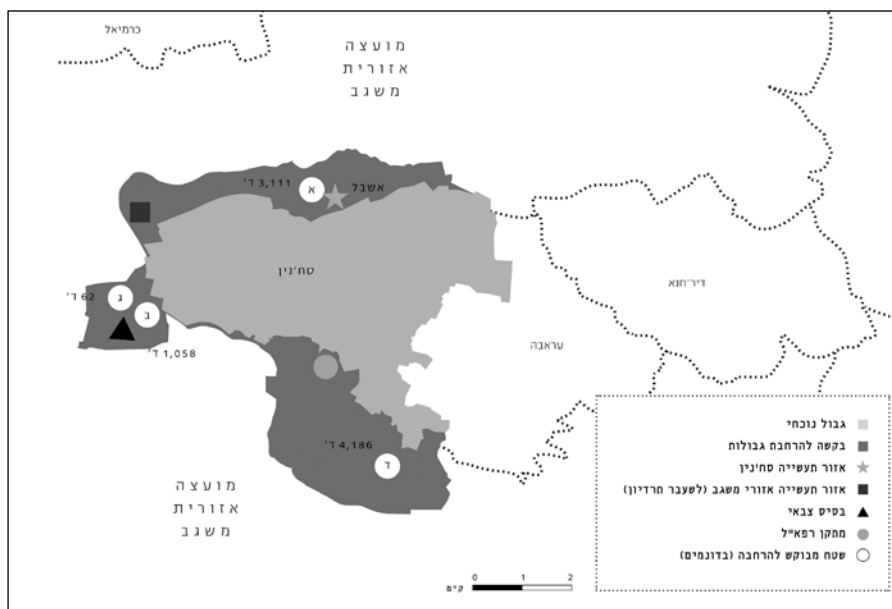
בקשתה של סח'נין להרחיב את שטח השיפוט שלה כדי לאפשר גידול אוכלוסין, פיתוח תעשייתי ושיפור התשתיות (טבלה 1) מבוססת על צרכיה ועל חתירתה לצדק סביבתי.

**טבלה 1 - סיכום הבקשה להרחבת שטח השיפוט של עיריית סח'נין דו"ח סופי** [7,16]

שימושים מוצעים	גודל, בעלות ותחום שיפוט	האיזור המצויין (באיור 3)
מגורים, מסחר, תעשייה, ספורט, ובנייני ציבור אחרים. מרכז חינוך משותף ערבי-יהודי (אשבל), תשתיות כבישים ושטחים פתוחים.	3,111 דונם בין כביש הטבעת והגבולות של סח'נין. קרקעות ממשלתיות או בבעלות פרטית של תושבי סח'נין (איור 4). בתחום השיפוט של משגב.	א
בית ספר איזורי, כביש טבעת ופיתוח שטחים ציבוריים.	82 דונם, בין הבסיס הצבאי לגבול המערבי של סח'נין בתחום השיפוט של משגב.	ב
שימוש הקרקע ישאר כפי שהוא כיום (בסיס צבאי). הנימוק הוא הכללה בתחום השיפוט למטרות מיסוי.	1,038 דונם של הבסיס הצבאי, בתחום השיפוט של משגב.	ג
בית חולים איזורי, בית קברות, כביש גישה ופיתוח תיירות אקולוגית.	4,198 דונם בין הגבול הדרומי של סח'נין לכביש אל יודפת-הררית-אבטליון בתחום השיפוט של משגב.	ד

## החלת המושג צדק סביבתי על מקרה סח'נין

החלת ההגדרה המעשית שלנו לצדק סביבתי למקרה של סח'נין כוללת חלוקה של קרקע ומשאבים אחרים, הכרה במגוון של האנשים והקהילות המושפעות מהחלוקה,



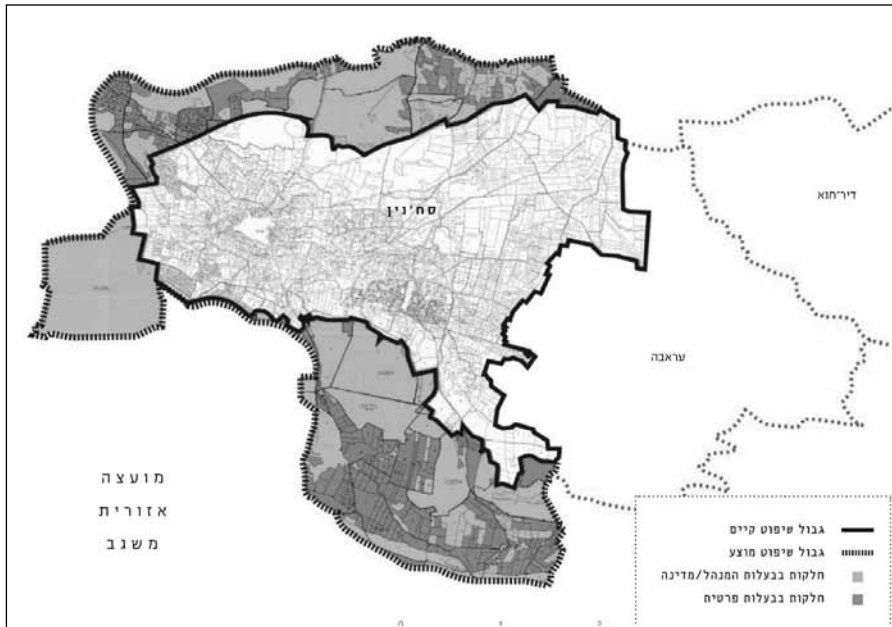
איור 3. סח'נין - סביבתה הקרובה והשטחים הכלולים בבקשה להרחבת שטח השיפוט שלה

השתתפות בתהליך הפוליטי שיוצר ומנהל את המדיניות הסביבתית, ופיצוי על סכנות סביבתיות כפויית שתושבי העיר סובלים מהן. גישה זו, שיש לה ארבע צלעות, מאפשרת לפתח תאוריה ופרקטיקה של צדק סביבתי.

## צדק חלוקתי

העימות הנוכחי הוצת עם הגשת בקשתה של סח'נין בשנת 2004<sup>[7,1]</sup> להוסיף לתחומה 8,417 דונם של קרקע ללא פיתוח שנמצאת בתחום השיפוט של המועצה האזורית משגב, רובה קרקע ציבורית בבעלות המדינה, מצפון, ממערב ומדרום לעיר, שאינה כלולה באף אחד מיישובי המועצה האזורית (איור 3). חלק קטן מהקרקעות המבוקשות הללו הן כבר בבעלות תושבים ערבים אבל נמצאות בגבולות המועצה האזורית (איור 4) וכפופות לייעודי הקרקע שלה. סח'נין גם ביקשה שאחד מאזורי התעשייה, המיועדים לבנייה בהתאם לתכנית המתאר המחוזית של אזור הצפון (תמ"מ 6, תיקון 9), ימוקם בתוך גבולותיה המורחבים<sup>[2]</sup>.

המועצה האזורית משגב סירבה לתמוך בבקשה זו שהוגשה לוועדת הגבולות של משרד הפנים. החלטות הוועדה, שעליהן הגישה עיריית סח'נין ערעור למשרד הפנים, היו



איור 4. סוגי בעלות על קרקעות בשטחים הכלולים בבקשה להרחבת שטח השיפוט של סח'נין

להעביר ממשגב לסח'נין רק 1,700 דונם מתוך 8,400 הדונם שסח'נין ביקשה<sup>[1]</sup>. כמו כן, החליטה הוועדה שאזור התעשייה החדש שיוקם באזור ימוקם בשטח שיפוט של משגב ולא בתחומי השיפוט של סח'נין. הערעור שהוגש עדיין תלוי ועומד.

## הכרה

ההכרה של אזרחי ישראל היהודים בתביעות האזרחים הערבים לבעלות על קרקעות שהוחזקו על-ידיהם בעבר, היא חלק מהמאבק הרחב יותר של הערבים להכרה בלגיטימיות של תביעותיהם לכבוד וליחס שווה כעם נפרד. לסוגיית הקרקעות יש לפיכך משמעות פוליטית וסביבתית כאחת.

הטינה בגלל אובדן קרקעות בעבר ודחיית הבקשה להתרחבות מקבלות משמעות מיוחדת בסח'נין בגלל התייצבותה בהנהגת הדרישה הערבית להשבת קרקעות, ולאור הטרגרדיות שפקדו את העיר כתוצאה מכך. בהיותה המרכז הערבי של הגליל התחתון, סח'נין מילאה תפקיד מפתח באירועים שהובילו מאוחר יותר ל"יום האדמה" הערבי הראשון ב-1976, וגם באירועי אוקטובר 2000 שבהם נהרגו שני אנשים מסחנין במהלך

הפגנות הזדהות עם הפלסטינים תושבי הגדה המערבית ועזה<sup>[21]</sup>. הובלת פעולות המחאה על-ידי סח'נין והאנטגוניזם של רבים מהתושבים הגבירו את החרדה והפחד של תושבי משגב ביחס לסוגיות ביטחון.

## השתתפות

סוגיות אחרות של צדק סביבתי קשורות בחוסר ההצלחה של העיר במניעת הפקעת קרקעות הסמוכות לגבולות שיפוטה, דבר המוביל לסכנה סביבתית לתושביה, ובאי שיתופה בתהליך קבלת החלטות. חלקת קרקע שנמצאת לאורך הקצה המערבי של סח'נין הופקעה ב-1999 ללא כל התייעצות עם העירייה. בשנה שלאחר מכן הועבר לשם מתחם רכב ותחזוקה של בסיס צבאי גדול מקריית מוצקין (איור 3). מחאותיה של סח'נין לא עזרו. למרות הבטחות של הממשלה להרחיק את הבסיס מהעיר, הגדר ההיקפית שלו נמצאת בסמוך לחטיבת הביניים של סח'נין, מלווה בסכנות לזיהום אוויר מפליטות מנועים ודליפות שמני מנוע, כמו גם ברעש, באבק ובתעבורה רבה. בנוסף, אזורי המגורים של העיר הסמוכים לבסיס סובלים מהצפות בחורף ומסחף קרקע שנגרמים בגלל מערכת ניקוז לא מספקת הקיימת בבסיס הצבאי.

מוקד עימות קרקעות נוסף הוא מתחם של הרשות לפיתוח אמצעי לחימה (רפא"ל), שנבנה לפני 25 שנים בשוליה הדרומיים של סח'נין (איור 3). הקרקע הופקעה מהעיר והועברה לשטח השיפוט של משגב. תושבי סח'נין לא השתתפו בהחלטה על מיקום המתחם<sup>[33]</sup>.

מקור מתיחות אחר הוא ההשפעה הסביבתית של המפעלים באזור התעשייה האזורי משגב (לשעבר תרדיון) שנמצא ליד גבולה המערבי של סח'נין, מעט צפונית לבסיס הצבאי (איור 3). אזור תעשייה זה מוקם מבלי לתת לתושבי סח'נין הזדמנות להשמיע את חששותיהם ביחס לסכנות סביבתיות אפשריות.

## פיצוי

המשרות בבסיס הצבאי ובמתחם של רפא"ל מוגבלות ליהודים, ולכן מקומות אלה אינם יכולים לספק תעסוקה לתושבי סח'נין. אף על פי שהקרקע הופקעה מסח'נין, את ההכנסות מארנונה וממסים שמשולמים עבור הבסיס ורפא"ל מקבלת משגב. סח'נין, שהתועלת הכספית נשללה ממנה, חשה שהיא זכאית לפיצוי. סח'נין גם תובעת את הזכות לקבל מחדש את השטח שהוקם עליו הבסיס הצבאי ולפתחו, אם הבסיס יועבר משם בעתיד.

20 דונם מתוך אזור התעשייה משגב הם בבעלות פרטית של תושבי סח'נין. לפיכך תובעת סח'נין חלק יחסי מהכנסות הארנונה, הנגבית כיום על-ידי משגב בלבד. משגב דחתה דרישה זו. במקום זאת היא הציעה להרחיב את אזור התעשייה של סח'נין הנמצא בקצה המרכזי הצפוני של העיר (איור 3) לתוך קרקעות הנמצאות כיום בתחום השיפוט של משגב, ובכך להפוך את אזור התעשייה המורחב למתחם אזורי שהכנסותיו יתחלקו בין משגב לסח'נין<sup>[7]</sup>. סח'נין הסכימה להצעה משום שלמיזמים יהודיים-ערביים משותפים יש פוטנציאל למשוך מפעלים חזקים יותר. עד כה ההצעה לא התקדמה לשלבי התכנון והיישום, למרות התעקשותה של סח'נין.

## מסקנות והשלכות על מדיניות

מטבעו, צדק סביבתי תואם את הגאוגרפיה ואת התרבות. ישראל עדיין מתמקדת בשלבים הנמוכים של סולם הצדק הסביבתי - בשלבי ההישרדות והביטחון. אף על פי שהמדינה התקדמה לשלב הבא - רווחה כלכלית שמתבטאת בקבלתה לאחרונה לארגון ה-OECD - הדפוסים והנורמות המקומיות המושרשים בחברה הם גורם מעכב ולא זרז להתקדמות לקראת צדק סביבתי. מתוך הכרה בכך שעד שלא יהיה פתרון לסכסוך הישראלי-ערבי הכולל, צדק סביבתי לא יהיה יעד עיקרי במדיניות הממשלתית, בכל זאת מוטלת החובה על קובעי המדיניות בישראל לנקוט כמה צעדים בכיוון כבר עכשיו.

מאמר זה מציע גישה הוליסטית לטיפול באי-צדק חברתי, תוך שימוש בסח'נין כמקרה מבחן. המאמר מציג ארבעה רכיבים מרכזיים המאפיינים צדק סביבתי, שקובעי מדיניות חייבים להביאם בחשבון. במקרה של סח'נין, התעלמות מהרכיבים - חלוקה, הכרה, השתתפות ופיצוי - הובילה בבירור לאי-צדק סביבתי.

לאור אי-ההגינות הסביבתית שתוארה לעיל, היענות נדיבה יותר של הממשלה לערעור התלוי והעומד של סח'נין על ההחלטה שהעניקה לה רק 20% מבקשתה להרחיב את תחום השיפוט שלה, יכולה לשפר את היחסים בין סח'נין לשכניה מבלי לערער את ביטחון המדינה או לפגוע ביעד של "ייהוד הגליל".

בקנה מידה ארצי, שורשי הבעיה עמוקים. מקבלי החלטות מהססים לטפל בסוגיות הסביבתיות שבין יהודים וערבים בישראל, מתוך חשש לפתוח סכסוכים חברתיים שיהיו קשים אפילו יותר לפתרון. משרד הפנים, מנהל מקרקעי ישראל ומשרד הביטחון הם הגופים החשובים בקבלת החלטות בסוגיות של מקרקעין. המשרד להגנת הסביבה מעורב בהן רק באופן שולי, ומשרד המשפטים אפילו פחות מזה, אף שסביבה וצדק שייכים ללא ספק לתחום שלהם. שני המשרדים האלה הם המובילים בהנהגת מנגנונים חלופיים ליישוב מחלוקות ובקידום, וביניהם גישור וטכניקות של משא ומתן ושיח ציבורי. הגיע

הזמן להתערבות רצינית מצדם, שבה יישמו את הניסיון והמומחיות שלהם במחלוקות סביבתיות בין קבוצות אתניות. פנייה זו רלוונטית גם לארגונים סביבתיים לא-ממשלתיים שאימצו את המונח "צדק סביבתי" מבלי לאפיין באופן ברור את המשמעות שלו במציאות הישראלית<sup>89</sup>. לארגונים אלו חשיבות מכרעת בהשפעה על פעולות הממשלה לשמירת הסביבה ולטיפוחה, מבחינה פיזית וחברתית כאחת. גישתו של מאמר זה היא התרכזות בסוגיות שהן באופיין סביבתיות ואתיות. המאמר מציע הגדרה כוללת אך מוגדרת לצדק סביבתי, כשילוב של חלוקה של סכנות ותועלות סביבתיות, הכרה במגוון האנשים והקהילות המושפעות מהן, ההשתתפות שלהם בתהליך של קביעת מדיניות סביבתית וניהולה, ופיצוי על נזק סביבתי בלתי הפיך.

## מקורות

- [1] דראושה י, עוואד ע, ואובו-ריא ק. 2006. הערכת קונפליקט: הרחבת תחום שיפוט עיריית סח'נין, דו"ח סופי במסגרת הקורס ניהול קונפליקטים בשלטון המקומי מו"מ ליישוב סכסוכים אזוריים, אוניברסיטת חיפה.
- [2] חמאיסי ר. 2004. פרוגרמה להרחבת אזור תעשייה סח'נין, הוגש לוועדת תכנון לב הגליל ולעיריית סח'נין (טיטה).
- [3] לובנוב כ. (עורכת) 2005. דו"ח (אי) הצדק הסביבתי, ועדת המעקב לצדק סביבתי. תל-אביב: חיים וסביבה.
- [4] מילגרום ת. 2007. היבטים סביבתיים בניהול ענף הכרייה והחציבה לחמרי גלם לבנייה ולסלילה (חיבור לשם קבלת תואר דוקטור לפילוסופיה). חיפה: אוניברסיטת חיפה.
- [5] רוטשטיין מ וסטרוף-דעבול ע. 2003. מיקום אתרי פסולת וצדק סביבתי. ירושלים: המועצה הלאומית לאיכות סביבה.
- [6] קליאוט נ והופמאיר-טוקין ש. 2003. זיהום סביבתי על-ידי שפכים: היבטים של צדק סביבתי. ירושלים: המועצה הלאומית לאיכות סביבה.
- [7] עיריית סח'נין וחמאיסי ר. 2004. בקשה להרחבת גבולות שיפוט עיריית סח'נין. מוגש למשרד הפנים ולמשרדי ממשלה נוספים.
- [8] Arthur J. and Shaw WH. 1991. Justice and Economic Distribution, 2nd edition, Englewood Cliffs, NJ: Prentice-Hall Inc.
- [9] Been V 1994. "Locally Undesirable Land Uses in Minority Neighborhoods: Disproportionate Sitting or Market Dynamics?" Yale Law Journal 103(6): 1383-1422.
- [10] Bowen WM. 2001, Environmental Justice through Research-Based Decision-Making, New York, NY: Garland Publishing.
- [11] Bullard RD. 1993. "A Model Environmental Justice Framework" in Bullard RD, ed., Confronting Environmental Racism: Voices from the Grassroots, Boston, MA: South End.
- [12] Collin RW. 1992. "Environmental Equity: A Law and Planning Approach to Environmental Racism". Virginia Environmental Law Journal 13(4): 495-546.

- [13] De-Shalit A. 2000. *The Environment between Theory and Practice*. Oxford: Oxford University Press.
- [14] Feinberg J. 1970. *Doing and Deserving*. Princeton, NJ: Princeton University Press.
- [15] Jerrett M and Eyles J. 1997. "Environmental Equity in Canada: an empirical investigation into the Income Distribution of Pollution in Ontario". *Environmental and Planning A*, 29: 1777-1800.
- [16] Jerrett M, Burnett R, Kanaroglou P, Eyles J, Finkelstein N, Giovis C, and Brook J. 2001. "A GIS - Environmental Justice Analysis of Particulate Air Pollution in Hamilton, Canada". *Environmental and Planning A*, 33 (6): 955-973.
- [17] Khamaisi R2006."Environmental Policies and Spatial Control: the Case of the Arab Localities Development in Israel". *Arab Studies Quarterly* 28(1): 14-33.
- [18] Kuehn R. 1994. "Remedying the Unequal Enforcement of Environmental Laws". *St. John's Journal of Legal Commentary* 9: 625, 628-634.
- [19] Mitchell G and Dorling D. 2003. "An Environmental Justice Analysis of British Air Quality". *Environmental and Planning A*, 35: 909-929.
- [20] Newton D. 1996. *Environmental Justice*. Santa Barbara, CA: ABC-CLIO.
- [21] Nir O. 2001. "The Lost Dreams of Sakhnin. Haaretz, June 14. [www.palestineremembered.com/Acre/Sakhnin/Story307.html](http://www.palestineremembered.com/Acre/Sakhnin/Story307.html)
- [22] Pearce J, Kingham S, and Zawar-Reza P. 2006. "Every Breath you Take? Environmental Justice and Air Pollution in Christchurch, New Zealand". *Environmental and Planning A*, 38(5): 919-938.
- [23] Pulido L. 1994. "Restructuring and the Contraction and Expansion of Environmental Rights in the United States". *Environment and Planning A*, 26: 915-936.
- [24] Rachels J. 1991. "What People Deserve". In: Arthur J and Shaw WH (Eds). *Justice and Economic Distribution*. 2nd ed. Englewood Cliffs, NJ: Prentice-Hall Inc.
- [25] Rawls J. 1971. *A Theory of Justice*. Cambridge, MA: The Belknap Press of Harvard University Press.
- [26] Rechtschaffen C and Guana E. 2002. *Environmental Justice: Law Policy and Regulation*. Durham, NC: Carolina Academic Press.
- [27] Ringquist EJ. 2005. "Assessing Evidence of Environmental Inequities: A Meta-Analysis". *Journal of Policy Analysis and Management* 24(2): 223-247.
- [28] Schlosberg D. 2004. "Reconceiving Environmental Justice: Global Movements and Political Theories". *Environmental Politics* 13(3) Autumn: 517-540.
- [29] Shmueli D. 2005. "Is Israel Ready for Participatory Planning? Expectations and Obstacles". *Planning Theory and Practice*. 6(4): 485-514.
- [30] Smart JC. 1991. "Distributive Justice and Utilitarianism". In: [8]
- [31] Solimano A. 1998. *Social Inequality: Values, Growth, and the State*. Ann Arbor, MI: The University of Michigan Press.
- [32] Tal A. 2006. "Nature... for a Price". *Jerusalem Report*, July 10, page 46.
- [33] Usher G. 2000. "One land, One People", [www.weekly.ahram.org.eg/2000/476/re1.html](http://www.weekly.ahram.org.eg/2000/476/re1.html)

