

## 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.

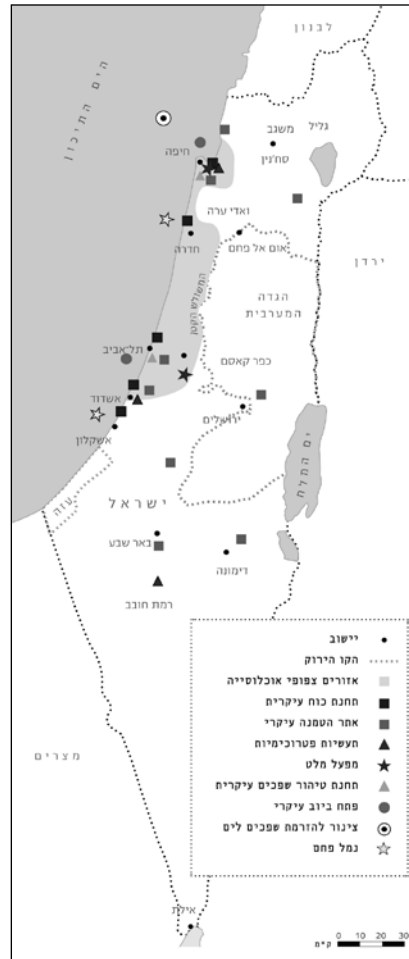
רוב האוכלוסייה הערבית של ישראל (מיליון אחד מתוך 1.4 מיליון) מרוכזת בגליל, בנגב, בוואדי ערה, ב"משולש הקטן" ובירושלים. אזורי הפריפריה הם אלה שבהם הסוגיות של אי-הגינות סביבתית כלפי הערבים מורגשות באופן חריף ביותר. הסוגיות העיקריות שיש להן תוצאות סביבתיות קשורות להקצאת קרקעות ולשימושים בהן. כבישים, מערכות 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.



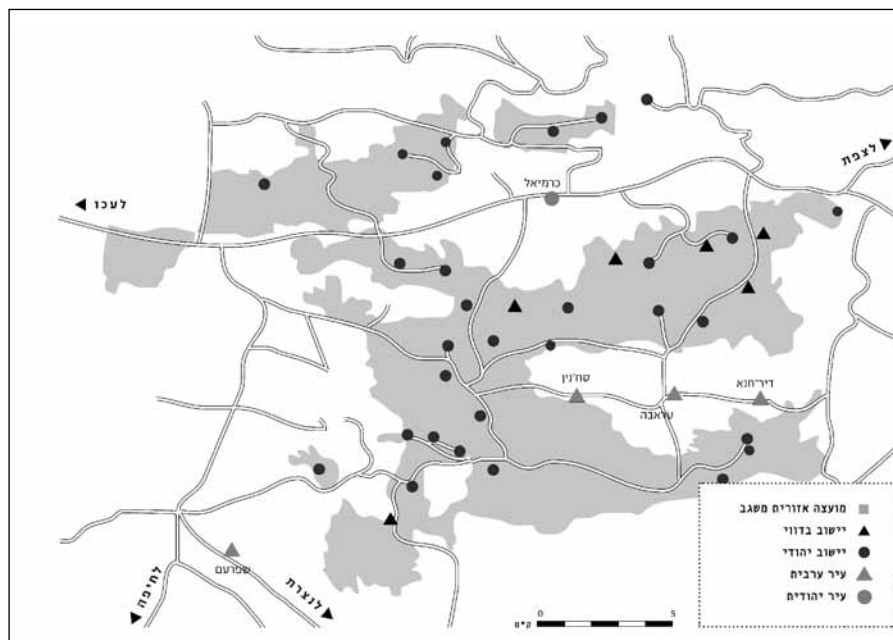
**איור 1. סכנות-על: נקודות ניחות של סכונם סביבתיים בישראל**

## 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.

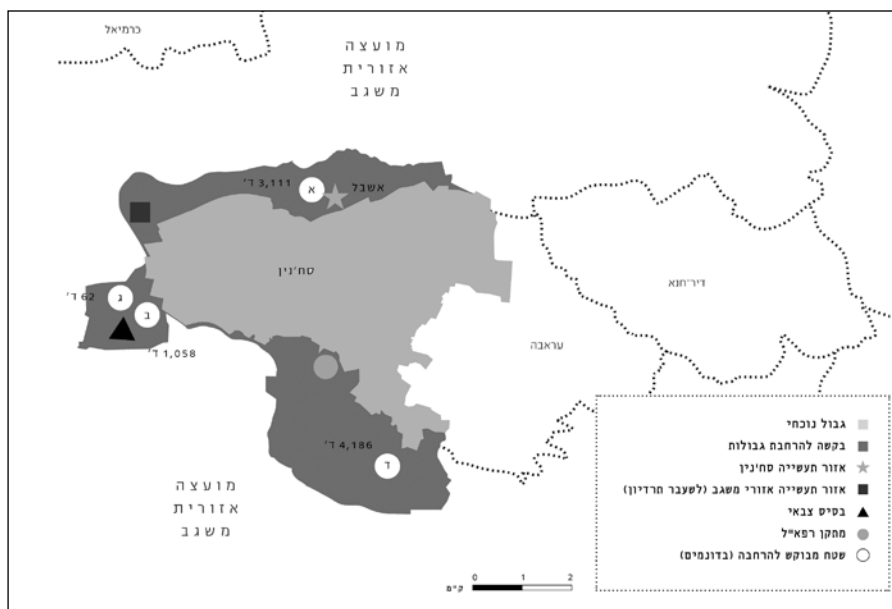
בקשתה של סח'נין להרחיב את שטח השיפוט שלה כדי לאפשר גידול אוכלוסין, פיתוח תעשייתי ושיפור התשתיות (טבלה 1) מבוססת על צרכיה ועל חתירתה לצדק סביבתי.

**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

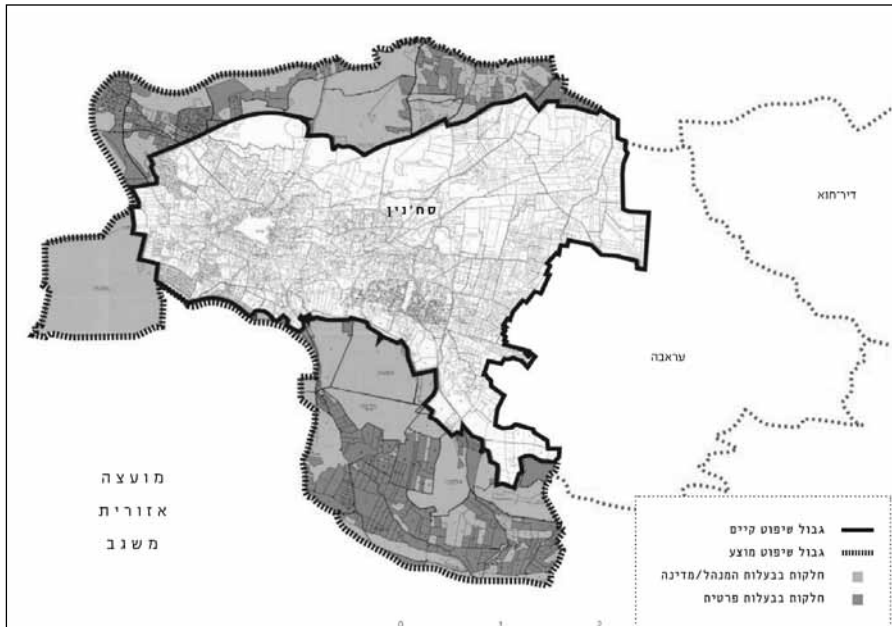
השתתפות בתהליך הפוליטי שיוצר ומנהל את המדיניות הסביבתית, ופיצוי על סכנות סביבתיות כפויית שתושבי העיר סובלים מהן. גישה זו, שיש לה ארבע צלעות, מאפשרת לפתח תאוריה ופרקטיקה של צדק סביבתי.

## 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 הטרגדיות 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-טוקיץ 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)