

דו"ח משפט האקלים

2019
2020

כתבה: עו"ד תמי גנות, מנהלת מדיניות ואסטרטגיה

אדם
יבנה
והיה

אקלים משפטי – מתקרבים לנקודת הרתיחה
על מגמות בחקיקה ובפסיקה בתחום האקלים בעולם

נובמבר 2019 | חשוון התש"ף

תוכן עניינים

| | | |
|----|-------------------------------|----|
| 1 | תקציר מנהלים..... | 2 |
| 2 | מבוא..... | 5 |
| 3 | רקע – ישראל ושינוי אקלים..... | 7 |
| 4 | שיעורים מהעולם – חקיקה..... | 14 |
| 17 | גיבוש חוק אקלים אפקטיבי..... | 17 |
| 18 | בריטניה..... | 18 |
| 20 | ויקטוריה, אוסטרליה..... | 20 |
| 21 | שוודיה..... | 21 |
| 5 | הליכים משפטיים מהעולם..... | 22 |
| 6 | סיכום והמלצות..... | 29 |

כתיבה: עו"ד תמי גנות-רוזנשטריך, מנהלת מדיניות ואסטרטגיה
תודה לעו"ד לי-היא גולדנברג וד"ר אריה ונגר על הייעוץ המקצועי ותרומתם החשובה לסקירה

עבודה זו התאפשרה תודות לתמיכתה האדיבה של קרן ברכה

תקציר מנהלים

שינוי אקלים כבר הפך מתיאוריה למציאות קיימת. פרק הזמן שבין 2015-2019 הוא החם ביותר שאי פעם תועד לעומת תקופות מקבילות, עם עליה ממוצעת של 1.1 מעלות צלזיוס בטמפרטורה (לעומת העידן הטרום תעשייתי), עליה מואצת של מפלס הים ועליה של 26% בחומציות מי הים. אין כל ספק שהשפעות שינוי האקלים מתרחשות בקצב מואץ ובעוצמה מוגברת לעומת ההערכות של העשור הקודם¹. מאז 1980 יש עליה מתמדת בשיעור המחלות ומקרי המוות הקשורים במזג אוויר חם, ו-30% מאוכלוסיית העולם חיה כיום בתנאי אקלים שבהם יש מעל ל-20 ימי חום קטלניים בשנה. לנזקים אלו יש גם השלכות כלכליות כבדות - שנת 2017 היא השנה שבה התרחשו הנזקים הכלכליים הכבדים ביותר כתוצאה מאירועי אקלים קיצוניים².

הדיונים בזירה הבינלאומית אינם עומדים בקצב של ההתחממות - על מנת למנוע אסון אקלימי, על אומות העולם להירתם באופן נחוש הרבה יותר מהמצב הנוכחי, ולעמוד ביעדים שאפתניים בהרבה מאלו הקיימים כיום. במישור הבינלאומי נעשים מאמצים לגייס את מדינות העולם ולהגיע להתחייבויות ומנגנונים מוסכמים במסגרת דיוני האו"ם בנושא, אולם יש צורך בעיגון הסכמות אלו במישור המדינתי, וכחלק בלתי נפרד מכך - לתת למדינות האקלים הלאומית המוצהרת תוקף משפטי מחייב במדינות השונות.

בשנים האחרונות היתה נסיקה במספר דברי החקיקה, מסמכי המדיניות, צווים נשיאותיים, עתירות ותביעות שעניינם אקלים. בסקירה זו אנו בוחנים את המגמות וההתפתחויות שהתרחשו בעשורים האחרונים, ובפרט לאחר הסכם פריס של אמנת המסגרת לשינוי אקלים (UNFCCC), של שימוש בכלים משפטיים - רגולציה ופסיקה - כדי לעגן את המחויבות של מדינות ברחבי העולם למאמצי הפחתת פליטת גזי החממה ובניית חוסן אקלימי. מטרתה של הסקירה המשפטית היא לבחון כלים ואסטרטגיות משפטיים שסייעו לקידום מדיניות אקלימית משמעותית במישור הלאומי, ללמוד מהנסיון בעולם, ולבחון האם יש מקום לשימוש בכלים כגון אלו בישראל, על ידי מי, באיזה אופן ומתי.

חקיקה

בסקירה נבחן את המאפיינים של החקיקה במדינות השונות, בדגש על מספר מקרי מבחן של חוקי מסגרת מתקדמים (בריטניה, שוודיה ומדינת ויקטוריה באוסטרליה). בעשרים השנה האחרונות מספר החוקים וכלי המדיניות שנוגעים בנושאי אקלים צמח פי עשרים - מכ-70 דוגמאות של חוקים ומדיניות בשנת 1997, ל-1500 בשנת 2018. בין אלו כלולים גם דברי חקיקה צרים בנושאים ספציפיים עם נגיעה אקלימית, וכן מדיניות מעוגנת ורגולציה בעלת ממשק משמעותי לתחום האקלים. על אף שגם חקיקה ספציפית וצרה יכולה להיות

¹ United In Science High-level synthesis report of latest climate science information convened by the Science Advisory Group of the UN Climate Action Summit 2019, נמצא ב- https://public.wmo.int/en/resources/united_in_science (כניסה ביום 23.10.2019)

² WMO (2018), WMO Statement on the State of the Global Climate in 2017. World Meteorological Organization, WMO-Nº 1212. https://library.wmo.int/doc_num.php?explnum_id=4453

לעתים משמעותית, בסקירה זו נתמקד בחוקי מסגרת אקלימיים – חוקים שכוללים התייחסות מקיפה לנושא האקלים, יעדי הפחתה, אחריות מוסדית וכיו"ב. חוקי מסגרת אקלימיים מסוג זה התקבלו בשנים האחרונות בשורה של מדינות, וביניהן: בריטניה (2018), אירלנד (2015), קניה (2016), שוודיה (2017), פרו (2018).³

מתוך 36 המדינות החברות ב-OECD, לרוב המדינות (19) יש חוק אקלים בתוקף. לפחות 5 מדינות נוספות נמצאות בתהליכי ניסוח חקיקה (נכון למועד כתיבת שורות אלו). החוקים השונים כוללים יעדי הפחתה מפורשים, ולעתים גם יעדים מגזריים, תכנית הסתגלות והיערכות, מנגנונים ומענה מוסדי לנושא האקלים במדינה, כלים כלכליים (כגון מיסוי פליטות או קביעת מכסות), ועוד. חלק ניכר מהחוקים מכון לכלכלה מעוטת פחמן / מאופסת פחמן עד לשנת 2050. מתוך 12 המדינות שאין להן חוק בתוקף או שצפוי להיכנס לתוקף בקרוב, 8 הן חברות באיחוד האירופי וכפופות למדיניות האיחוד, לדירקטיבות שהתקבלו במסגרתו ולהחלטות המועצה האירופית (ובמסגרת זו – החלטות הנוגעות למערכת הסחר בפליטות, אנרגיה מתחדשת, מנגנוני רישום ודיווח, קליטת פחמן ועוד, וכן כפופים להתחייבויות של האיחוד במסגרת הסכמי פריס)⁴. רק ארבע מדינות החברות ב-OECD, שאינן כפופות להסדרי האיחוד האירופי, טרם אימצו ואינן קרובות לאימוץ חקיקת אקלים מקיפה: ארה"ב, טורקיה, קנדה וישראל.

המסקנות העולות מסקירת החקיקה הן שתיים:

- א. יש חשיבות עצומה בעיגון מדיניות אקלים בחוק מחייב, הן כדי להבטיח את ביצועה והן כדי להבטיח המשכיות גם לנוכח מערבולות פוליטיות וחילופי ממשל;
- ב. על מנת שחקיקת מסגרת לא תהיה הצהרתית גרידא, עליה להיות מפורטת ולהתייחס בין היתר לרכיבים כגון אחריות מוסדית (אלו סמכויות ניתנות לאלו משרדי ממשלה וכיצד מובטח התיאום ושיתוף הפעולה), כלים פיננסיים ותקציביים, יעדי הפחתה (הן יעד ארוך טווח והן יעדי ביניים ומנגנון לעדכוןם), שקיפות ושיתוף ציבור.

פסיקה

גל התביעות שפוקד בשנים האחרונות את מדינות העולם הוא מגוון וכולל סוגים שונים של עילות, תובעים ונתבעים. הרוב המכריע של התביעות טרם הוכרע באופן חלוט, אם כי מספר תביעות הוכרעו בערכאה הראשונה ומצויות כרגע בשלבי ערעור. כך, למשל, גם במקרה של פסק דינו של בית המשפט בהאג, שפסק לטובת העותרים (ארגון סביבתי בשם Urgenda יחד עם מאות אזרחים), וקבע שעל ממשלת הולנד לאמץ יעדי

³ מידע רב על החקיקה במדינות השונות נמצא במאגר המידע מבית ה-London School of Economics, שמשמש בסיס לחלק ניכר מסקירה זו וזמין בקישור הבא: <http://www.lse.ac.uk/GranthamInstitute/climate-change-laws-of-the-world/> (כניסה ביום 31.10.2019)

⁴ https://ec.europa.eu/clima/about-us/climate-law_en#Monitoring כניסה ביום 22.10.2019

הפחתה משמעותיים יותר מאלו שקבעה. בית המשפט לערעורים דחה את ערעור המדינה והיא ערערה לבית המשפט העליון באוגוסט 2019, ששמע את הצדדים אך טרם הכריע.

קרוב לשלוש מאות תביעות שונות בנושאי אקלים הוגשו במדינות מסביב לעולם (למעט ארה"ב) – באוסטרליה הוגשו 95 תביעות, בבריטניה 48, לבית הדין של האיחוד האירופי 48, בקנדה 18, בניו זילנד 17, בספרד 13, בצרפת 7, ובמדינות רבות נוספות: אוסטריה, ברזיל, פיליפינים, צ'כיה, ניגריה, שוודיה, דרום אפריקה, הודו, פקיסטן, אקוודור, בלגיה ועוד. הליכים שונים הוגשו גם לערכאות בינלאומיות כגון בית הדין הבינלאומי לצדק, בית הדין האינטר-אמריקאי לזכויות אדם, מועצת האו"ם לזכויות ילדים ועוד. בארה"ב לבדה, בחמש השנים האחרונות בלבד, הוגשו למעלה מ- 500 תביעות והליכים משפטיים שונים בנושא אקלים או הקשורים לנושא האקלים, מזוויות שונות⁵.

מדובר בתחום חדש שטרם נקבעה לו הלכה משפטית מסודרת, והתביעות מאופיינות בחשיבה יצירתית ובניית קונסטרוקציות משפטיות על בסיס החקיקה והפסיקה הקיימות – חלק ניכר מהתביעות מצביע על חובה חוקתית (שנשענת על סעיפי בריאות, חיים וכבוד האדם בחוקה של המדינה בה מוגשת התביעה); חלק נשען על היבטים כלכליים ועל חובת חברות כלפי משקיעים ובעלי מניות; חלק מתבסס על דיני נזיקין, ונעזר בהתקדמות המדעית שמאפשרת לייחס נזקי אירועי מזג אוויר לשינוי אקלים; ועוד.

מסקנות – משפט אקלים בישראל

בהתבסס על המגמות העכשוויות במשפט הבינלאומי, ולאור תמונת המצב המדעית שעולה מן הדוחות האחרונים של הפאנל הבין ממשלתי לאקלים, הגיעה העת שעולם המשפט הישראלי יעגן אף הוא התייחסות מוסדרת לנושא שינוי אקלים, כזה שיבטיח שישראל עומדת בהתחייבויותיה הבינלאומיות ובחובתה כלפי אזרחיה שצפויים לסבול מהשלכות קשות של שינוי אקלים, וכן יבטיח תועלות נלוות של הפחתת זיהום אוויר, שיפור התחבורה הציבורית, פגיעה פחותה בסביבה וצמיחה כלכלית בריאה.

כצעד ראשון, על ממשלת ישראל לאמץ חוק מסגרת אקלימי מקיף ומפורט, שכולל התייחסות לכל רכיבי המפתח (ר' פירוט תחת פרק החקיקה). כמו כן, לנוכח הפעילות הממשלתית הבלתי מספקת, אי עמידה ביעדים להם התחייבה במסגרת הסכם פריס ומדיניות אנטי אקלימית שמבוצעת על ידי חלק ממשרדי הממשלה, יש להניח כי הבאת הנושא וקביעת גדר האחריות והסבירות בעניין פעילות הממשלה בתחום האקלים, הוא עניין של זמן. עוד על הצעדים הנדרשים בישראל – בפרק הסיכום וההמלצות החותם את הדוח.

⁵ רוב המידע על ההליכים המשפטיים בעולם נשען על מאגר המידע על Sabin Center for Climate Change Law מבית אוניברסיטת קולומביה בארה"ב ובשיתוף פירמת Arnold & Porter Kaye Scholer LLP, שזמין בקישור הבא - <http://climatecasechart.com/> (כניסה ביום 31.10.2019)

1. מבוא

המדע של שינוי אקלים משרטט לנו בשנים האחרונות תמונה מפחידה וברורה מאד, והוא שהוביל להסכמה משותפת על המטרות הבינלאומיות בהסכם פריס⁶ – להירתם על מנת למתן את ההתחממות כך שהעליה תהא מתחת ל- 2 מעלות צלזיוס (ממוצע), ולהפעיל את כל המאמצים כך שתישאר מתחת ל- 1.5 (דוח מיוחד של הפאנל הבין ממשלתי לשינוי אקלים, IPCC, מבהיר את ההבדל בהשפעות ההתחממות בין שני התרחישים ואת החשיבות שבמיתון ההתחממות לפחות מ- 1.5 מעלות בממוצע⁷). לשם כך, לפי ההערכות המדעיות, על העולם להגיע לכלכלה מאופסת פחמן במחצית השניה של המאה.

במנגנון השלבי שאומץ, נדרשו מדינות להצהיר כצעד ראשון על היעדים אליהם הן מתחייבות עד לשנת 2030 (Nationally Determined Contributions - NDC), ב- 2020 יוצגו האמצעים והאופן שבו הן מתכננו לעמוד ביעדים, ולאחר מכן להשתמש ביעדים אלו כנק' הפתיחה לאימוץ והשגת יעדים שאפתניים יותר.

ההסכמות הללו הן דרמטיות והן משנות את ההסתכלות העולמית – על מנת להגיע לכלכלה מאופסת פחמן במחצית השניה של המאה ה- 21 העולם הכלכלי צריך להשתנות, משק האנרגיה העולמי צריך להשתנות, התחבורה העולמית צריכה להשתנות, החקלאות ותהליכי ייצור צריכים להשתנות, הרגלי הצריכה צריכים להשתנות. ולא מדובר על שינויים קוסמיים או שטחיים – אנחנו בפני מהפכה.

לעולם המשפט יש יחסים סבוכים עם תקופות של שינויים. מחד, עולם המשפט נשען על מערכת מוסדית מאד. הן מסגרת החקיקה, שנשענת על קורפוס רחב ידיים קיים ומחייבת תהליך מורכב ולעתים ארוך לשם שינוי או קבלת חקיקה חדשה, והן ההלכה והפסיקה, שבאופן מוצהר מאמצות את כללי המשחק הקיימים ואת המדיניות של הרשות המבצעת והמחוקקת, נבנות מהלכות קיימות ומתמקדות בפרשנות ובקביעת גבולות גזרה להתנהלות חוקית⁸. מאפיינים אלו הופכים שינויים מערכתיים, מהפכות, למאתגרים במיוחד עבור מערכת המשפט, ולא פעם הפתרונות המערכתיים המשפטיים מפגרים אחרי ההתפתחויות בשטח, כשבתקופת הביניים אין מענה רגולטיבי מספיק לסוגיות הרות גורל. מאידך, ההיסטוריה מלמדת אותנו שלעתים הכרעה שיפוטית היתה הסמן המרכזי לשינוי אמיתי, זה שאיפשר לניצני המהפכה להפוך למציאות של ממש⁹.

⁶ The Paris Agreement FCCC/CP/2015/10/Add.1, נמצא ב-

https://unfccc.int/files/meetings/paris_nov_2015/application/pdf/paris_agreement_english.pdf

⁷ IPCC, 2018: Global warming of 1.5°C. An IPCC Special Report on the impacts of global warming of 1.5°C above pre-industrial levels and related global greenhouse gas emission pathways, in the context of strengthening the global response to the threat of climate change, sustainable development, and efforts to eradicate poverty [V. Masson-Delmotte, P. Zhai, H. O. Pörtner, D. Roberts, J. Skea, P.R. Shukla, A. Pirani, W. Moufouma-Okia, C. Péan, R. Pidcock, S. Connors, J. B. R. Matthews, Y. Chen, X. Zhou, M. I. Gomis, E. Lonnoy, T. Maycock, M. Tignor, T. Waterfield (eds.)]. In Press.

⁸ הוויכוח הניטש שנים ארוכות בישראל בעניין האיזון בין הרשות השופטת לרשות המחוקקת ולרשות המבצעת הוא בעל נפקות לנושא, אך מדובר בדיון שמחייב התייחסות מיוחדת שחורגת מגבולות סקירה זו

⁹ אחת הדוגמאות המובהקות הוא פסק הדין בעניין בראון שבו בית המשפט העליון בארה"ב סלל את הדרך לאיסור אפליית אפרו-אמריקאים במערכת החינוך ובכלל - *Brown v. Board of Educ.*, 347 U.S. 483 (1954).

על כל פנים, ללא החותם שמעניקה המערכת המשפטית, בין אם כאיתות לתחילת השינוי ובין אם כמתן גושפנקא לאחר שהתרחש כבר, לא ניתן להכריז באמת על השלמת השינוי. העיגון המשפטי, בחוק ובפסיקה, הוא שנותן את הבסיס הנורמטיבי, את הוודאות והצפיות החיוניות, והופך את המציאות החדשה מאפשרות לעובדה קיימת.

לכן, גם בנושא האקלים, העיגון המשפטי במדינות השונות הוא תנאי ונדבך הכרחי בשינוי הנדרש. כפי שהבהירה כריסטיאנה פיגרס, בעת שעמדה בראש ה- UNFCCC והובילה לחתימה על הסכם פריס:

"Domestic legislation on climate is the absolutely critical, essential, linchpin between action at the national level and international agreements. It is absolutely at the centre.

...nothing is going to be agreed internationally, until enough is legislated domestically".¹⁰

הדחיפות והחשיבות של נושא האקלים נותנות אותותיהן לא רק בשיח הבינלאומי אלא גם בהתעוררות עולם המשפט. המערכת הקיימת אינה נותנת מענה מספיק למציאות של אקלים משתנה. עולות שאלות מוסריות ונורמטיביות הרות גורל – בממשקים שבין שינוי האקלים לזכויות אדם, באחריות של המדינה כלפי אזרחיה, סוגיות נזיקיות ושאלות של אחריות, שאלות אקטואריות וסוגיות פיננסיות כגון התמודדות עם סיכונים, ועוד. הצעות חוק מונחות לפתחיהן של בתי נבחרים בשפות שונות וביבשות שונות, ובמדינות רבות כבר אומצו חוקי אקלים מתקדמים. חקיקה קיימת מתעדכנת ומשתנה. תביעות, עתירות, ותביעות ייצוגיות בעילות שונות מוגשות לבתי משפט ברחבי העולם. המציאות המשפטית מתגבשת לנגד עינינו במתח שבין המדינות לעולמי, שבין המקומי ללאומי, שבין האישי לכללי. עוד ועוד אנשים מסביב לעולם פונים למערכת המשפט על מנת לחייב את הממשלות לפעול להפחתת פליטת גזי חממה ולהיערכות לשינויי האקלים שכבר מורגשים, וכן על מנת לחייב חברות מזהמות שבמשך שנים גרפו רווחי עתק שהתבססו על שריפת דלקים פוסיליים לשאת באחריות הפיננסית והמעשית, ולקחת חלק במימון פעולות הסתגלות כמו גם בנזק שנגרם כתוצאה מאירועי אקלים.

גם ישראל נמצאת בלב תקופת חוסר הוודאות המשפטית בנושאי אקלים. מטרת סקירה זו היא להביא לפתח המחוקק, הממשלה, בתי המשפט והקהילה המשפטית תמונת מצב של מגמות ומהלכים מהעולם בתחום זה, כבסיס לשרטוט הנתיב הישראלי למשפט אקלים הוגן ואפקטיבי, שמאפשר פיתוח בר קיימא תוך הגנה על זכויותינו ועל זכויות הדורות הבאים.

¹⁰ Christiana Figueres, Former Executive Secretary of the UNFCCC, at GLOBE Climate Legislation Summit in London, 14 January 2013

2. רקע – ישראל ושינוי אקלים

הקונצנזוס המדעי קרוב למוחלט, ומוצא את ביטויו בדוחות הפאנל הבין ממשלתי לשינוי אקלים - העולם מתחמם ובקצב מואץ משהערכנו. חלון ההזדמנויות לתיקון המצב ולמניעה של התחממות מעל ל 2 מעלות צלזיוס עד 2050 (רמה שמעליה ההשלכות צפויות להיות קטסטרופליות), הולך ונסגר. יותר מתמיד ברור כי על ממשלות העולם לפעול באופן משמעותי עכשיו, על מנת להגביל את שינוי האקלים ולהבטיח עולם שניתן להמשיך ולחיות בו באופן ראוי.

השלכות שינוי האקלים בישראל כבר מורגשות והן צפויות להחמיר – הטמפרטורות באזור צפויות לעלות יותר מהממוצע העולמי. אירועי מזג אוויר קיצוני, גלי חום, בצורות, פגיעה במקורות מים, פגיעה בגידולים חקלאיים, מזיקים ומחלות, שטפונות, גלי הגירה וסיכונים בטחוניים – כל אלו מהווים חלק מ"חבילת האקלים" אליה ישראל חייבת להיערך ובמקביל לפעול בנחישות במישור הבינלאומי כדי להבטיח את מיתון ההתחממות, על מנת שהפגיעה ונזקי האקלים לא יהיו הרסניים¹¹.

לפני סקירת המגמות המשפטיות בעולם, נפנה זרקור אל האופן שבו המשפט והמחוקק בישראל מבקשים להתמודד עם סוגיית האקלים אם בכלל.

במסגרת הסכם פריס של האו"ם, ישראל אימצה יעדים שעוגנו בהמשך בהחלטת ממשלה - 20% הפחתת נסועה ברכב פרטי בהשוואה לתרחיש עסקים כרגיל, 17% התייעלות אנרגטית, 17% אנרגיות מתחדשות, עד 2030. יעדים אלו הינם מאד לא שאפתנים ולא עולים בקנה אחד עם המחויבות של ישראל למאמץ הבינלאומי להפחתה. אין תכנית לאומית משמעותית ומתוקצבת להפחתת פליטת גזי חממה, ואנחנו עדיין רחוקים מהיעדים הנמוכים מידי כשלעצמם. כיום המשרד להגנת הסביבה מוביל תהליך ממשלתי לגיבוש תכניות לקראת 2050 (אותן אמורים להציג בוועידת האקלים שתתקיים בגלזגו בשנת 2020).

באופן דומה, היעדים שמציבה ישראל לפליטת גזי חממה לשנת 2030¹² מייצגים הפחתה בפליטה לנפש, אולם בפליטה הכוללת משמעות הדבר כי יעד ההפחתה של ישראל הוא למעשה יעד שמרחיב את פליטת גזי החממה הלאומית (שצפויה לעמוד על למעלה מ- 81 מיליון טון בשנת 2030, גם אם ישראל תעמוד ביעדים אלו – תרחיש בלתי סביר בהתאם למדיניות הנוכחית).

ללא כל ספק, אי העמידה של ישראל ביעדים, כמו גם ההתפשרות על יעדים נמוכים במיוחד מלכתחילה, נובעת או נתמכת בהעדר אסדרה משפטית מחייבת לנושא – אסדרה שתאפשר ותחייב גיבוש מדיניות אקלים נחושה,

¹¹ ה"ש 7 לעיל

¹² ISRAEL'S THIRD NATIONAL COMMUNICATION ON CLIMATE CHANGE 2018, נמצא ב- <http://www.sviva.gov.il/infoservices/reservoirinfo/doclib2/publications/p0801-p0900/p0867.pdf> (כניסה ביום 20.10)

הן מבחינת הפחתת פליטת גזי חממה, והן מבחינת בניית חוסן אקלימי והיערכות להשפעות שינויי האקלים על ישראל. הדממה המשפטית מאפשרת נרפות ביצועית וההפך.

כך, כמעט למותר לציין, אין בישראל חקיקת אקלים מפורשת. אין גם חקיקת מסגרת מקיפה דיה לתת מענה נורמטיבי לסוגיית האקלים – אין חוק אנרגיה מודרני שיכול לתמוך במעבר של משק האנרגיה למופחת פחמן. אין חקיקה מערכתית שמחייבת התייחסות לנושאי סביבה במערכת קבלת החלטות (כפי שיש בארה"ב, למשל, מאז שנות השבעים של המאה הקודמת¹³). אין חקיקה שתתמוך בהיערכות לשינויי אקלים. אין חקיקה מערכתית בנושאים שמהווים חלק בלתי נפרד מנושא האקלים (טיפול מערכתי בפסולת, חקלאות בת קיימא, תחבורה ציבורית וכיו"ב). מעט החוקים הקיימים הם לרוב מיושנים¹⁴ וגם אם תוקנו במשך השנים – אין בהם מענה מספק לסוגיות הסביבתיות של המאה ה-21, לא כל שכן לסוגיה הבווערת של מאה זו, המצויה בלב סקירה זו, היא סוגיית האקלים.

יוצא דופן במידת מה הוא חוק אוויר נקי¹⁵, שמהווה דוגמה לחקיקה סביבתית מתקדמת, ואף מציין מפורשות שבהגדרת "מזהם" נכלל חומר שנוכחותו באוויר גורמת או עלולה לגרום "שינוי באקלים, במזג האוויר או במידת הראות" (סעיף 2 לחוק). הגדרה זו מאפשרת למעשה למשרד להגנת הסביבה להתייחס לפליטה ישירה של גזי חממה על ידי גורמים מזהמים ולהגבילם. נכון למועד כתיבת שורות אלו, על אף שלעתים יש מגבלות בהיתרי הפליטה הפרטניים, לא נראה שנעשה בסמכות זו שימוש מערכתי, ולמעט התייחסות אגבית לנושא גזי החממה בתקנות זיהום אוויר מכלי רכב וכיו"ב, החוק לא משמש עד כה פלטפורמה מספקת לפעולה הנדרשת לשם הפחתה משמעותית של פליטת גזי חממה. גם בחוק המפל"ס¹⁶ יש התייחסות למזהמים הפוגעים או עלולים לפגוע באקלים, ואכן בדוח שפרסם המשרד להגנת הסביבה בספטמבר 2019, דוח המתייחס לדיווחים לשנת 2018, יש פרק שדן בפליטת גזי חממה בסביבה, ואשר חל על כ-60% מהפליטה הארצית של גזי חממה¹⁷. דוח זה עוזר להבין את תמונת המצב הישראלית לגבי פליטת גזי חממה – במדינת ישראל בשנת 2016 נפלטו כ-80 מיליון טון של גזי חממה (ביח' שוות ערך לטון פחמן דו חמצני)¹⁸. הפליטה לנפש אמנם ירדה מ-10.65 בשנת 2000, ל-9.36 בשנת 2016, אבל בשל קצב גידול האוכלוסיה בישראל שהינו מהמהירים בחברה המערבית, סך פליטת גזי החממה ברמה הלאומית עלתה בכ-13 מיליון טון בשנה.

¹³ The National Environmental Policy Act (NEPA), 42 U.S.C. §§ 4321–4370h

¹⁴ למשל חוק הנפט, תשי"ב-1952; פקודת התעבורה (נוסח חדש) 1961;

¹⁵ חוק אוויר נקי, תשס"ח-2008

¹⁶ חוק הגנת הסביבה (פליטות והעברות לסביבה – חובות דיווח ומרשם), התשע"ב-2012

¹⁷ מרשם פליטות לסביבה – דוח שנתי [שנת דיווח 2018]; פורסם בספטמבר 2019, ונמצא ב-

(כניסה ביום 20.10.2019) https://www.gov.il/BlobFolder/reports/prtr_report/he/prtr_13502_Miflas_book_2018%2009092019.pdf

¹⁸ מצאי הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, יקרה -

https://www.cbs.gov.il/he/publications/doclib/2018/27.%20shnatonenvironment/st27_07.xls (כניסה ביום 20.10)

חוק אוויר נקי וחוק המפל"ס, היחודיים בהתייחסותם למזהמי אקלים, מספקים למשרד להגנת הסביבה כלים חשובים אך משניים לאסדרת היבטי אקלים, והם אינם מספקים תשתית נורמטיבית שתאפשר גיבוש ויישום של מדיניות אקלים שאפתנית כפי שישראל מחוייבת לעשות במישור הבינלאומי, וכנדרש על מנת שישראל לא תיוותר מאחור בעוד העולם משנה את כלכלתו ואת כללי המשחק.

בהעדר חקיקה, ההתייחסות המרכזית של הרגולטור לנושא אקלים במישור הלאומי היא במסגרת החלטות ממשלה, וסקירת ההיסטוריה של השימוש בכלי זה לאסדרת נושא האקלים מעידה היטב על הבעייתיות המובנית שבו –

בשנת 2009, התחייבה מדינת ישראל, במסגרת דיוני האקלים של האו"ם בקופנהגן, לעמוד ביעד של הפחתת 20% מפליטות גזי החממה עד שנת 2020. בעקבות כך, הוקמה ועדת מנכ"לים בראשות מנכ"ל משרד האוצר דאז, מר חיים שני, אשר בחנה היבטים שונים בנוגע לפוטנציאל ההפחתה של פליטות גזי חממה. ביום 28.11.2010 התקבלה החלטת ממשלה 2508 במסגרתה אומצה תכנית ועדת שני. בהחלטה, אשר קבעה יעדים ועקרונות בעניין צמצום פליטות גזי החממה, גם פורטו צעדים יישומיים שונים שבהם על משרדי הממשלה השונים לנקוט בין השנים 2011-2012 ובנוסף, הוקצה לה תקציב של 2.2 מיליארד ₪ עד לשנת 2020.

כשנתיים וחצי לאחר מכן, במאי 2013, החליטה הממשלה בהחלטת ממשלה 215 על דחיית יישום התכנית להפחתת פליטות בשלוש שנים, לשנים 2016-2023, כמו גם על הפסקת תקצובה בשנים 2013-2015. קרי, החלטת הממשלה החדשה ביטלה הלכה למעשה את החלטת הממשלה הקודמת. ההחלטה על דחיית התכנית הובילה לפגיעה אנושה ביכולת של מדינת ישראל לעמוד בהתחייבויות ההפחתה הבינלאומיות הצנועות שלקחה על עצמה בעניין זה. ביום 5.8.15 שונתה גם החלטה זו, כאשר בהחלטת ממשלה 378, הוחלט על ביטול התכנית להפחתת פליטות גזי חממה לחלוטין – קרי, ביטול החלטה 2508 – ותחת זאת הוטל על משרדי האוצר, התשתיות והגנת הסביבה להכין תכנית חלופית.

כחודש לאחר מכן, ביום 20.9.2015, קיבלה הממשלה את החלטה מספר 542, בה עוגנו היעדים אליהם התחייבה ישראל בהסכם פריס¹⁹, ובהמשך בהחלטה 1403 שכותרתה "תכנית לאומית ליישום היעדים להפחתת פליטות גזי חממה ולהתייעלות אנרגטית" מיום 10.4.2016, אומצו מספר צעדים במטרה להגיע ליעד זה, ובכלל זה – הגשת תכנית לאומית להתייעלות אנרגטית, הקמת תכנית מענקים להשקעה בהתייעלות אנרגטית, הקמת צוות מייעץ לשר האוצר ולחשבת הכללית בעניין תכנית למתן ערבויות מדינה בהיקף של 500 מיליון ש"ח לתקופה של עשר שנים מיום קבלת ההחלטה, להלוואות לשם השקעה בהתייעלות אנרגטית והפחתת פליטות גזי חממה במשק, ועוד. בהחלטה זו, הוטל על השר להגנת הסביבה "לגבש ולהגיש לממשלה, עד ליום 30.9.2016, תכנית מפורטת הכוללת אמצעים להפחתת פליטות במבנים קיימים וחדשים בישראל

¹⁹ החלטת ממשלה 542 מיום 20.9.2015

במטרה להשיג יעד להפחתת פליטות גזי חממה בסקטור המבנים, בסך של 5.9 מיליון טונה גזי חממה (mtCO_{2e}) בשנת 2030". בספטמבר 2016 פרסם המשרד להגנת הסביבה תכנית לאומית ליישום הסכם פריס²⁰. חלק ניכר מתכנית זו טרם יושם (או טרם הושלם יישומו).

מדוח המעקב השנתי על עמידה ביעדים וביצוע התכנית (לשנת 2017 – העדכני ביותר שפורסם במועד כתיבת הסקירה), ניכר כי חלק הארי של האמצעים והיעדים נמצא בתחילת ביצוע או שטרם הושלם ביצעו. כפי שמציינים מחברי הדוח בתקציר המנהלים שלו:

"מדיניות הממשלה שיושמה בפועל עד סוף שנת 2017, אינה מביאה לעמידה ביעדי הממשלה להפחתת פליטות tCO₂ לנפש לשנים 2025 ו-2030 (7.7 ו-8.8 טון לנפש בהתאמה)"

כן מובהר כי ללא פעולות ממשלתיות נוספות על אלו שיושמו ואושרו עד סוף שנת 2017, המדינה אינה צפויה לעמוד ביעד הפליטה וביעדים הסקטוריאליים²¹ ובשלב זה בכלל לא ברור אם התכנית הלאומית תתקצב כראוי בתקציב הבא.

תוצאות אלו אינן בבחינת הפתעה. כפי שהתבטאה יו"ר ה- UNFCCC דאז (ר' בעמ' 6 לעיל) וכפי שידוע היטב גם מהנסיון בארץ – כלי מדיניות "רכים" אינם חזקים דיים כדי לקדם מדיניות אמיצה ונחושה, לא כל שכן כאשר מדיניות זו משנה את כללי המשחק באופן שעלול לפגוע בבעלי הון ובבעלי אינטרסים חזקים במשק.

הצורך בחקיקה כדי לקדם באופן ראוי ואפקטיבי מדיניות בתחום כה משמעותי וכה מורכב כמו מדיניות אקלים נתמך גם בהלכה המשפטית המבוססת היטב בישראל, בדבר חשיבותם של חקיקה ראשית בעיגון הסדרים ראשיים כגון דא. כדברי נשיא בית המשפט העליון (דאז) ברק:

"כלל בסיסי של המשפט הציבורי בישראל קובע, כי מקום שפעולת שלטון מעוגנת בתקנה או בהוראת מינהל, מן הראוי הוא כי המדיניות הכללית ואמות-המידה העקרוניות המונחות ביסוד הפעולה יעוגנו בחקיקה ראשית שמכוחה הותקנה התקנה או נעשתה הוראת המינהל. בלשון 'טכנית' יותר קובע הכלל הבסיסי, כי 'הסדרים ראשוניים' הקובעים את המדיניות הכללית ואת העקרונות המנחים - צריכים להיקבע בחוק של הכנסת, ואילו התקנות או הוראות המינהל צריכות לקבוע אך 'הסדרים משניים'²²"

²⁰ התכנית הלאומית ליישום הסכם פריז, פרואקטור ואח', ספטמבר 2016, זמינה ב- <http://www.sviva.gov.il/infoservices/reservoirinfo/doclib2/publications/p0801-p0900/p0836.pdf> (כניסה ביום 20.10.2019)

²¹ הפחתת פליטות גזי חממה בישראל – דו"ח מעקב שנתי אחרי יישום התכנית והיעדים הלאומיים להפחתת פליטות גזי חממה, נובמבר 2018, נמצאת ב- (כניסה ביום 20.10.2019)

https://www.gov.il/BlobFolder/reports/reports_reducing_ghg_emissions_in_israel/he/climate_change_and_energy_efficiency_report_reducing_ghg_emissions_in_israel_data_from_2017.pdf

²² בג"ץ 3267/97 רובינשטיין נ' שר הביטחון, פ"ד נב(5) 481 (1998), בעמ' 19

תפישה זו נתמכה גם בפסיקה מאוחרת יותר, למשל בנושא פסקת היציבות הרגולטורית במתווה הגז²³. מבחינה של נסיונות לעגן מדיניות סביבתית בכלים "רכים" עולה בבירור שבמקרים רבים של שימוש בכלים משפטיים לא-מחייבים, הרצון לגמישות בא על חשבון יציבותה של המדיניות בטווח הארוך. שינויים פוליטיים, פרסונאליים ואחרים יכולים בקלות להטות את ההגה לכיוונים שונים, וכך נמנעת מהמערכת היציבות הנדרשת על מנת להטמיע שינויי מדיניות לאורך זמן. בנוסף, הבחירה ב"מסלולים עוקפים" תחת דרך המלך של חקיקה ראשית מובילה לקשיים באכיפה, פותחת פתח ליישום בלתי שוויוני של המדיניות, אינה כוללת לוחות זמנים מחייבים ופעמים רבות גם אינה מאפשרת ביקורת פרלמנטרית או ציבורית ואף לא שיתוף ציבור בשלבי גיבוש²⁴. השוואה בין הפריכות של מדיניות אקלים בארה"ב, שם העיגון הוא בעיקר בצו נשיאותי, לבין מדינות שבהן יש עיגון בחקיקת מסגרת (למשל בבריטניה – כפי שיפורט בפרק החקיקה במסגרת סקירה זו), מבהיר כי חקיקה עמידה בהרבה לנוכח תנודתיות פוליטית וחילופי שלטון ומאפשרת מדיניות קוהרנטית, שמספקת למשק ולסביבה את הוודאות ואת היציבות החיוניות לצמיחה בריאה ותקינה²⁵.

חשוב להדגיש כי במובנים רבים נראה שבהעדר חקיקה מחייבת, לא זו בלבד ישראל אינה מצליחה ליישם מדיניות אקלים רוחבית אפקטיבית, אלא במובנים רבים נראה שאנו הולכים בכיוון ההפוך, מצהירים על יעדים מינימליים כדי לצאת ידי חובתנו במישור הבינלאומי, ואף בהם לא עומדים. יותר מכך, בניגוד גמור להצהרות הממשלה ממשיכה לקדם במרץ חיפוש נפט, פצלי שמן וגז טבעי. שר האנרגיה, יובל שטייניץ הצהיר לא פעם על כך שתוך שנים ספורות תהיה 100% אנרגיה נקיה בישראל, אלא שהוא מדבר על תמהיל של 17% בלבד מאנרגיות מתחדשות, ו-83% מגז טבעי²⁶. מאחר שמתקני ייצור אנרגיה מגז טבעי, שמקודמים בימים אלו באופן מאד אינטנסיבי (למשל במסגרת תחנות כח קטנות, טריגנרציה, אספקת גז לשכונות), יפעלו במשך שנים ארוכות, הרי שבפועל נקבעות עובדות בשטח שמקבעות את תמהיל האנרגיה המיושן לעוד שנים ארוכות.

המסקנה המתבקשת היא אחת: סוגיה כה רחבת היקף, שנוגעת לגופי ממשל רבים, שהשלכותיה כה משמעותיות, שכרוכה במשאבים לא מעטים, ושתחת כנפיה חוסים אין ספור אינטרסים, חייבת להיות מוסדרת בחקיקה ראשית מקיפה ומחייבת – חוק אקלים ישראלי.

הצורך בחקיקה הופך ברור עוד יותר לאור העובדה שלא זו בלבד שהיעדים שישראל הציבה לעצמה לשנת 2030 אינם שאפתניים מספיק ואינם הולמים את המטרה העולמית של מיתון ההתחממות, ולא זו בלבד שאף ביעדים אלו ישראל רחוקה מלעמוד – הרי היעדים לשנת 2030 אמורים להיות "יריית פתיחה" ומנוף ליעדים שאפתניים יותר, כך שתוך עשורים ספורים נגיע לכלכלה מאוזנת פחמן. המשרד להגנת הסביבה מרכז בשיתוף

²³ בג"ץ 4374/15 התנועה למען איכות השלטון, אדם טבע ודין ואח' נ' ראש ממשלת ישראל ואח', מיום 27.3.2019

²⁴ ר' עוד בפרסום "כלים משפטיים מחייבים לקידום מדיניות סביבתית - סקירה משפטית והמלצות", אדם טבע ודין פברואר 2016
²⁵ A. Averchenkova et al. "Climate policy in China, the European Union and the United States: main drivers and prospects for the future", Grantham Research Institute on Climate Change and the Environment, December 2016

²⁶ ראה למשל את הדיווח כאן - <https://www.themarket.com/dynamo/1.5862582> (כניסה ביום 28.10.2019)

המכון הישראלי לדמוקרטיה מהלך בין משרדי בשיתוף ציבור שנועד להתוות מפת דרכים לקראת כלכלה מעוטת פחמן בשנת 2050, אותה תוכל ישראל להציג בכינוס ה UNFCCC בסקוטלנד בשנת 2020.

אולם ללא התגייסות לאומית אמיתית של כלל משרדי הממשלה – בדגש על משרד האנרגיה, משרד התחבורה ומינהל התכנון, וללא חקיקה רחבה שתהווה בסיס נורמטיבי מחייב – ישראל לא תישר קו עם העולם, לא תגן על האינטרסים שלה ותמצא את עצמה הרחק מאחור בעולם של כלכלה משתנה ומתקדמת.

"למה ישראל צריכה בכלל לפעול בנושא האקלים?"

הרי אנחנו כל כך קטנים, אומרת הטענה הרווחת. ההשפעה שלנו על הפליטה העולמית של גזי חממה היא זניחה, היכולת שלנו להשפיע על מהלכים בינלאומיים מוגבלת, ויש לנו מספיק דברים דחופים יותר לדאוג להם – למה אנחנו חייבים להצטרף לטרנד הזה?

בקצרה, 5 סיבות טובות שמצדיקות פעולה מיידית ונחושה של ישראל בתחום האקלים:

1. "האגואיסטית" - השלכות שינוי האקלים על ישראל צפויות להיות עצומות. עליה בטמפרטורות, בגלי החום ובימים היבשים, בצורות, שטפונות, שריפות, אירועי מזג אוויר קיצוני, עליית מפלס הים ועוד. שינוי אקלים מאיים על משק המים הישראלי ומייצר עומס נוסף על מערכת האנרגיה. הוא מאיים על הבטחון התזונתי ועל החקלאות המקומית. הוא מאיים על הים התיכון ועל מגוון המינים בו, כמו גם על ערי החוף ופרנסתן. ונוסף לכל אלו – שינויי האקלים יפגעו עוד יותר ביציבות האזורית, יחריפו את המתח הגיאופוליטי ויביאו לגלי פליטים, באופן שהופך את הנושא לאיום האסטרטגי המרכזי על ישראל בעשורים הקרובים. משכך, אין לנו את הפריבילגיה שלא לפעול, בכל הזירות, כדי למתן את ההתחממות.
2. "הכלכלית" – הכלכלה העולמית משתנה. המנועים החזקים של הכלכלה העולמית עוברים (גם אם בקצב משתנה) לכלכלה מעוטת פחמן. כלכלה שבה מחיר הפחמן במסגרת תהליכי הייצור הופך להיות גרוע יותר, כלכלה שבה חברות חייבות לדווח על סיכוני אקלים למשקיעים, כלכלה שבה האקטואריה של האקלים הופכת להיות חלק בלתי נפרד ממערכת הביטוח, כלכלה שבה בנקים ומשקיעים מוסדיים מתעדפים השקעות מעוטות או נטולות פחמן²⁷. בעולם הכלכלי המשתנה, אם ישראל לא תשנה באופן חד את מדיניותה ותפישתה, ניוותר כדינוזאורים הרחק מאחור. לסיבה הכלכלית יש גם היבט חיובי – ישראל, שידועה ביכולתה להוביל בתחומי ההייטק והחדשנות, יכולה כיום – עם מדיניות והשקעות הולמים – להפוך למובילה בינלאומית בטכנולוגיות נקיות של אנרגיות מתחדשות, התייעלות אנרגטית, הסתגלות לשינויי אקלים ועוד. זהו חלון הזדמנויות חריג, שיש לנו חובה לאומית לנצל במלואו.

²⁷ למשל, בספטמבר 2019 הצהירו המשקיעים הגדולים בעולם, האמונים על למעלה מ- 2.4 טריליון USD, כי יגיעו לתיקי השקעות מאופסי פחמן עד לשנת 2050 - <https://www.unenvironment.org/news-and-stories/press-release/investors-make-unprecedented-commitment-net-zero-emissions>

3. "החויבות" – חלק ניכר מהמהלכים הנדרשים כחלק ממדיניות אקלים נכונה הינם בעלי תועלות כפולות – כלומר, שגם אם נבטל את הטיעון האקלימי עדיין מדובר בצעדים קריטיים להגנה על בריאות הציבור, איכות חיינו והסביבה. סגירת תחנות כוח פחמיות ומעבר לאנרגיה מתחדשת אכן תוביל להפחתה משמעותית בפליטת גזי חממה, אבל גם להפחתת זיהום האוויר הפוגע בבריאות התושבים. תחבורה ציבורית יעילה תוביל להפחתת פליטת פחמן מכלי רכב, וגם תשפר את איכות החיים, את פריון העבודה ואת בריאות המשתמשים. הפסקת כריתת העצים ההמונית המתרחשת מידי יום בישראל תתמוך בקליטת פחמן, וגם תשפר את ההליכתיות, תספק יותר צל ותהפוך את החיים במרחב העירוני לנעימים יותר. הצעדים נדרשים ממילא, וההקשר האקלימי מוסיף אינטרס נוסף – ומשמעותי - לביצועם.
4. "החסונה" – מיטיגציה, כלומר הפחתת פליטת גזי חממה ומיתון ההתחממות, היא צד אחד של התגובה הנדרשת לשינוי אקלים. בניית חוסן אקלימי מחייבת התייחסות להיבט הנוסף של אדפטציה, כלומר היערכות לשינויים שעתידים לפקוד אותנו, גם בתרחיש של התחממות ממותנת. בעשורים הקרובים מדינת ישראל צפויה לעבור טלטלות של ממש בכל הנוגע לאורח חיינו בשל תופעות שינוי האקלים. אם נהיה אדישים או נחזיק שוב בתפיסת ה"יהיה בסדר" שכה אופיינית למנטליות הישראלית, נמצא את עצמנו אובדי עצות מול שוקת שבורה. יש דרכים להיערך לשינויים שבפתח ולהקטין משמעותית את הפגיעה הצפויה. היערכות מראש של משק האנרגיה באמצעות קידום מסיבי של התייעלות אנרגטית, רשת חדישה ואנרגיה מתחדשת מבוזרת יוכל להפחית את הסיכון של עומס יתר על המערכת בעת גלי חום צפויים. תכנון עירוני אקלימי יכול לספק אלטרנטיבות ולמתן את "איי החום" האורבניים. טיהור מקורות מים מזוהמים והשבתם למערכת הוא נדבך קריטי בבניית בטחון מים לישראל, והדוגמאות הן רבות. כל משרדי הממשלה הרלוונטיים חייבים לאמץ תכניות היערכות נחוצות, ועל הממשלה להקדיש להיערכות תקציב ולהבטיח את ביצועה בפועל.
5. "המוסרית" – מעבר להיותנו חלק מאומות העולם, ומשום כך מחוייבים למאמץ הבינלאומי למיתון שינוי האקלים, הרי שטיעון הגודל היחסי של ישראל או תרומתה הנמוכה יחסית לפליטת גזי החממה העולמית אינו יכול לעמוד. החלת רציונאל זה על משק המים הישראלי, למשל, יכול להוביל לכך שכל אדם יעשה שלוש אמבטיות ביום אם חשק בכך – שהרי התרומה הסגולית של 400 ליטר מים לחסכון המים בישראל היא אפסית. אלא שאם כל אזרחי ישראל יחשבו כך, משק המים יקרוס. מעבר לכך, ישראל אחראית לכ- 0.2% מסך פליטת גזי החממה העולמית. זה שיעור דומה למדינות כמו צ'ילה (שבימים אלו מקדמת חקיקת אקלים עם יעד של כלכלה מאופסת פחמן עד לשנת 2050²⁸), וגבוה יותר ממדינות כמו אירלנד (עם חוק אקלים משנת 2015²⁹ שבימים אלו עובר תיקון כדי להתאים ליעדים שאפתניים), שוודיה (שחקיקת האקלים המתקדמת שלה מפורטת בהמשך סקירה זו) ועוד רבות.

²⁸ <https://chiletoday.cl/site/chilean-government-seeks-to-battle-climate-change-by-law/>

²⁹ <http://www.irishstatutebook.ie/eli/2015/act/46/enacted/en/html>

3. שיעורים מן העולם: חקיקה

עולם החקיקה האקלימית הוא מגוון ובעל שונות רבה מאד. במדינות רבות יש חוקי אקלים מפורשים, בחלק מהמדינות יש כלים מחייבים שאינם חקיקה. יש חוקים רבים שמשפיעים ישירות על האקלים אולם הם עוסקים בתחום ספציפי (כמו חוקים בנושאי אנרגיה, תחבורה, פסול, תכנון ועוד). כפי שיפורט בסקירה של הליכים משפטיים שמתנהלים כיום בעולם, לא פעם נעשה שימוש גם בחקיקה קיימת שאינה ייעודית לנושא האקלים, כבסיס לתביעות אקלימיות – כך למשל, חוקות וחוקי יסוד היוו בסיס לעתירות באירלנד, נורווגיה, פקיסטן ועוד, תוך הישענות על סעיפים שמבטיחים את הזכות לחיים, לבריאות, לכבוד ו/או לסביבת מחיה ראויה. הליכים משפטיים אחרים נשענים על דיני נזיקין מקומיים, דיני תאגידים ובנקאות, דיני תכנון ובניה ועוד.

ישנן אסטרטגיות שונות שקשורות לאסדרה הרגולטיבית של סוגיית האקלים שנשענות גם על שיטת המשפט ועל תפישת הממשל במדינה הספציפית. בבחינת החקיקה חשוב לתת את הדעת על האופן מתבצעת חלוקת הסמכויות בין הרשויות השונות במדינה (כך, למשל, בארה"ב חלק ניכר מהמדיניות הביצועית מעוגנת בצווים נשיאותיים ולא דווקא בחקיקה. כמו כן, ישנן מדינות בהן תכניות לאומיות, גם אם אינן מעוגנות בחקיקה, מחייבות ומיושמות כחוק לכל דבר ועניין בשל התרבות הפוליטית במדינה). כמו כן, במדינות רבות יש תצרף חקיקתי שנגזר מרמות הממשל השונות – בארה"ב יש את המדיניות הפדרלית, יש מדינות שאימצו חוק אקלים מתקדם (למשל קליפורניה שתיסקר בהרחבה בהמשך), ויש ערים שאימצו חוקים עירוניים באופן עצמאי (למשל ניו יורק שאימצה לאחרונה חקיקת אקלים שצפויה להפחית את פליטת גזי החממה מבניינים בעיר ב-40% עד לשנת 2030³⁰). גם באוסטרליה, על אף שאין חקיקת מסגרת לאומית (אם כי קיימים מספר חוקים שיחדיו מספקים תשתית נורמטיבית ראויה), מדינת ויקטוריה אימצה בשנת 2017 חוק אקלים מתקדם שכולל יעדי הפחתה, יעדי ביניים, אמצעי מדיניות, אמצעים כלכליים ותכניות הסתגלות³¹). בקנדה, הממשלה הפדרלית מבקשת לקדם מדיניות של תמחור פחמן אך נתקלת בהתנגדות ואף בתביעות משפטיות מצד המדינות.

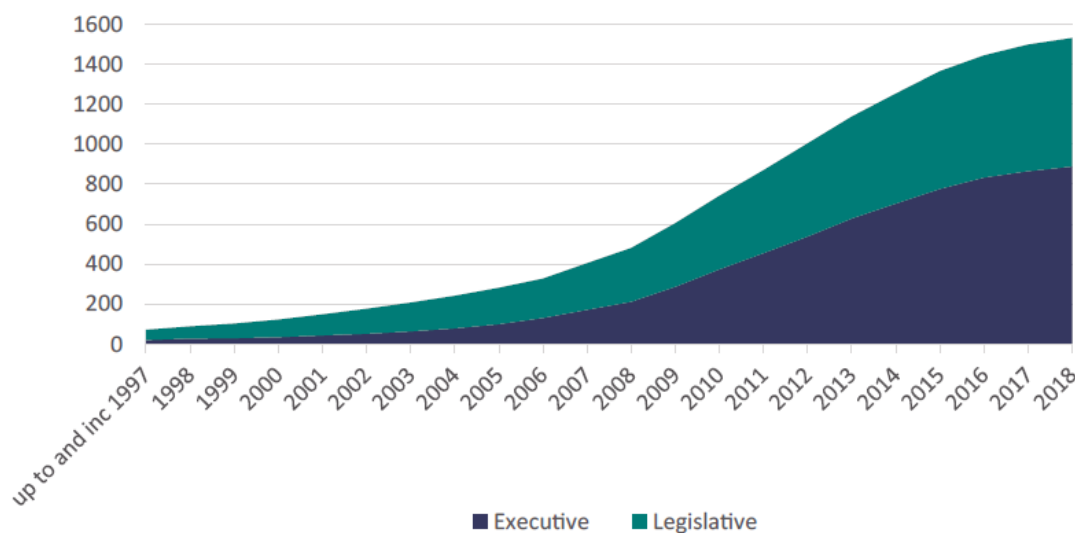
בעשורים האחרונים, ובעיקר בשנים הסמוכות להסכם פריס (2015), יש עליה משמעותית מאד בדברי החקיקה ובאסדרה המנהלית הקשורים באקלים במדינות השונות. בעשרים השנה האחרונות מספר החוקים וכלי המדיניות צמח פי עשרים – מ 70 דוגמאות של חוקים ומדיניות בשנת 1997, ל-1500 בשנת 2018³²:

³⁰ על החוקים שהתקבלו ניתן לקרוא כאן - <https://council.nyc.gov/data/green/#green-bills> (כניסה ביום 22.10.2019)
³¹ The Climate Act 2017; מידע על החוק וקישור לטקסט המלא נמצא כאן (כניסה ביום 22.10.2019):

<https://www.climatechange.vic.gov.au/legislation/climate-change-act-2017>

³² A. Averchenkova, "Legislating for a low carbon and climate resilient transition: learning from international experiences", Elcano Royal Institute Policy Paper, January 2019; Fig.1 is on P. 19

Figure 1. Total number of climate-related legislative and executive acts over time



Source: Data from the Climate Change Laws of the World database, as at 30 October 2018.

נכון לשנת 2017, יותר מ-70% מהפליטות העולמיות נמצאות תחת חקיקה לאומית מחייבת או תחת אסטרטגיה לאומית עם גוף ייעודי אחראי. 44% מהפליטות ו-36% מהאוכלוסיה כפופים לחקיקה פר-סה³³. יש עליה גם במספר המדינות שאימצו יעדי הפחתה – מ-23% מהמדינות בשנת 2012 ל-76% בשנת 2017. ברוב הגדול של מדינות העולם ניתן להצביע על דברי חקיקה ספציפיים, או מדיניות מעוגנת, עם התייחסות כלשהי לאקלים, ברמה כזו או אחרת (למשל חוקים שעוסקים באנרגיה, בחקלאות, בפסולת, בתחבורה, בתכנון ועוד). אולם כדי לאפשר התייחסות מתאימה ולהבטיח יישום מדיניות אקלים קוהרנטית ופרואקטיבית יש צורך בחקיקת מסגרת שעוסקת באקלים, וכזו ניתן למצוא בכ-140 מדינות³⁴. חקיקת מסגרת יעילה מחייבת התייחסות ליעדים, לתהליכים ולאחריות המוסדית – הבהרת הגורם האחראי על יישום מדיניות האקלים, מתן כלים (תקציב וסמכויות) הולמים לביצוע המשימה ויצירת מנגנונים לפיקוח פרלמנטרי וציבורי.

³³ Lacobuta G., N. Dubash, P. Upadhyaya, M. Deribe & N. Höhne (2018), "National climate change mitigation legislation, strategy and targets: a global update" *Climate Policy*, 18 (9) 2018

³⁴ נתון זה מתייחס הן לחוקים והן למדיניות מחייבת שלא בחקיקה של Clare *et al.* 2017; Nachmani and Setzer, *Global Trends in Climate Change Legislation and Litigation: 2018 Snapshot* <http://www.lse.ac.uk/GranthamInstitute/wp-content/uploads/2018/04/Global-trends-in-climate-change-legislation-and-litigation-2018-snapshot-3.pdf>

בסקירה זו נתמקד בחוקי מסגרת אקלימיים, שנותנים בסיס נורמטיבי מחייב חזק לאימוץ ויישום מדיניות אקלים שאפתנית בכלל המגזרים, ומסדירים יעדים, אסטרטגיות ופרוצדורות ליישומם. חוקי מסגרת התקבלו בשנים האחרונות בשורה של מדינות, וביניהן: בריטניה (2018), אירלנד (2015), קניה (2016), שוודיה (2017), פרו (2018). בחלק מן המדינות שבהן יש חקיקת אקלים קיימת, בימים אלו נעשה עדכון על מנת להתאים למחויבויות הבינלאומיות ולתמונת המצב העדכנית בעולם. כך למשל, בניו זילנד יש חוק אקלים משנת 2002, ובימים אלו הממשלה נמצאת בשלבים מתקדמים של הכנת תיקון לחוק על מנת להתאימו ליעד של מניעת התחממות מעל 1.5 מעלות, ואימוץ מדיניות לכלכלה מאופסת פחמן עד לשנת 2050. החוק אמור להיות מאושר ולהיכנס לתוקף עד לסוף שנת 2019.³⁵ בבריטניה יש חוק משנת 2008, אולם לאחרונה, ביוני 2019, הפרלמנט הבריטי אישר תיקון לחוק המאמץ את היעד של כלכלה מאופסת פחמן עד לשנת 2050.³⁶

לשם ההשוואה היעילה והפקת הלקחים הרלוונטית, אנו נתמקד בחקיקה שהתקבלה במדינות ה-OECD.³⁷

מתוך 36 המדינות החברות ב-OECD, לרוב המדינות (19) יש חוק אקלים בתוקף (בספירה זו אנו כוללים גם את אוסטרליה בה בפועל אין חוק אחד אלא שורה של חוקים שיחד עם מדיניות מסגרת מספקים תשתית נורמטיבית ראויה). לפחות 5 מדינות נוספות נמצאות בתהליכי ניסוח חקיקה (נכון למועד כתיבת שורות אלו). החוקים השונים כוללים יעדי הפחתה מפורשים, ולעתים גם יעדים מגזריים, תכנית הסתגלות והיערכות, מנגנונים ומענה מוסדי לנושא האקלים במדינה, כלים כלכליים (כגון מיסוי פליטות או קביעת מכסות), ועוד. חלק ניכר מהחוקים מכווין לכלכלה מעוטת פחמן / מאופסת פחמן עד לשנת 2050, כשלרוב יעדי הביניים במדינות השונות נעים בין 20-40 אחוזי הפחתה עד 2030. לרוב המכריע של המדינות יש תכנית לאומית מאושרת להיערכות לשינויי אקלים. מתוך 12 המדינות שאין להן חוק בתוקף או שצפוי להיכנס לתוקף בקרוב, 8 הן חברות באיחוד האירופי וכפופות למדיניות האיחוד, לדירקטיבות שהתקבלו במסגרתו ולהחלטות המועצה האירופית (ובמסגרת זו – החלטות הנוגעות למערכת הסחר בפליטות, אנרגיה מתחדשת, מנגנוני רישום ודיווח, קליטת פחמן ועוד, וכן כפופים להתחייבויות של האיחוד במסגרת הסכמי פריס)³⁸.

רק ארבע מדינות החברות ב-OECD, שאינן כפופות להסדרי האיחוד האירופי, טרם אימצו ואינן קרובות לאימוץ חקיקת אקלים מקיפה: ארה"ב, טורקיה, קנדה וישראל.

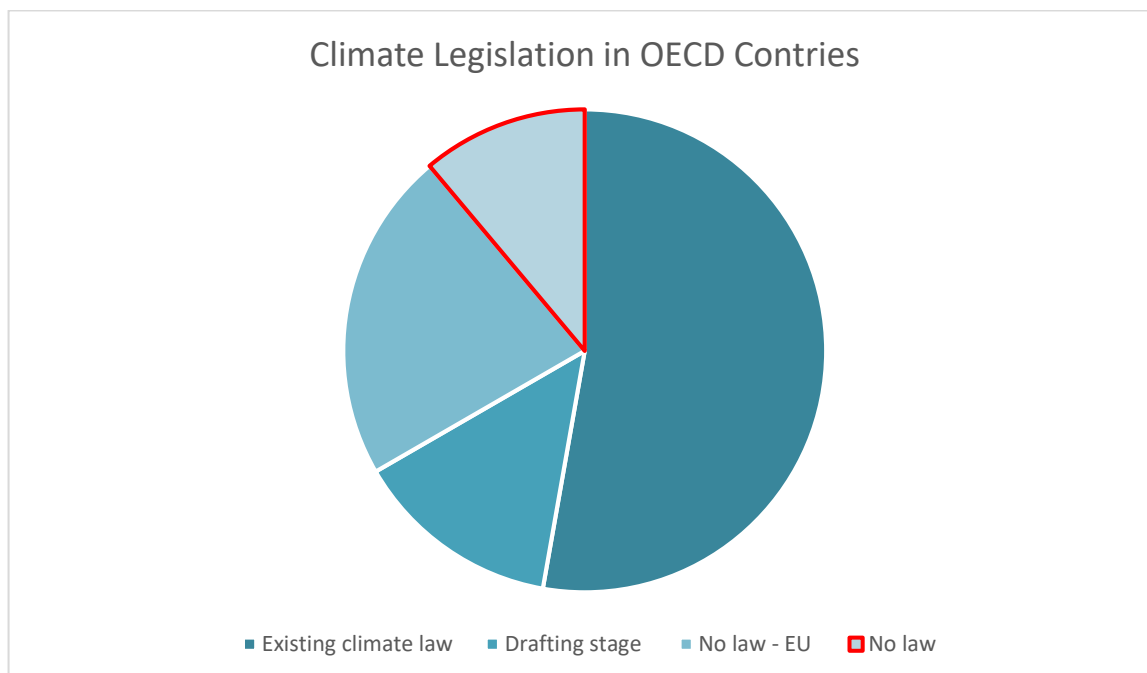
³⁵ <https://www.mfe.govt.nz/climate-change/zero-carbon-amendment-bill> (כניסה ביום 22.10.2019)

³⁶ <https://researchbriefings.parliament.uk/ResearchBriefing/Summary/CBP-8590> (כניסה ביום 22.10.2019)

³⁷ מרבית הנתונים של חקיקת אקלים במדינות השונות לקוחות ממאגר הנתונים של מכון גרנט'אם ב-London School of Economics:

<http://www.lse.ac.uk/GranthamInstitute/climate-change-laws-of-the-world/> (כניסה ביום 22.10.2019)

³⁸ https://ec.europa.eu/clima/about-us/climate-law_en#Monitoring (כניסה ביום 22.10.2019)



גיבוש חוק אקלים אפקטיבי

בעת גיבוש חקיקת מסגרת לתחום האקלים, יש מנעד רחב של אפשרויות, גישות ומרכיבים. על מנת שהחוק יוכל להגשים את ייעודו בקידום והטמעה של מדיניות אקלים מתקדמת, עמידה ביעדים ויישום בכל גופי הממשל הרלוונטיים, עליו לכל הפחות לכלול התייחסות למספר סוגיות בסיסיות³⁹:

1. **המישור המוסדי** – נדרשת הגדרה מדויקת של הסמכויות והחובות לגופים השונים לפי מבנה הממשלה במדינה. לעתים הסמכויות נחלקות בין מספר משרדי ממשלה (למשל בבריטניה, סמכויות ההסתגלות הן בידי המשרד לאיכות הסביבה ופיתוח הכפר, סמכויות ההפחתה היו בידי משרד האנרגיה ששינה מאז הגדרה, וסמכויות קביעת יעדי הביניים בידי מועצת האקלים שהוקמה בחוק). במקרה שיש מספר רשויות ממשלה רלוונטיות – בין אם בחלוקה אנכית (למשל רשות פדרלית, מדינה ועיר) ובין אם בחלוקה אופקית כפי שהודגם לעיל, על החוק להתייחס מפורשות גם ליחסי הגומלין ביניהן ולייצר מנגנון תיאום. עוד במישור זה, על החוק להתייחס לגוף (חדש או קיים שניתנות בידי הסמכויות הרלוונטיות), ליעוץ מדעי ומקצועי בלתי תלוי ובחינת ההחלטות והתכניות הממשלתיות. כמו כן יש לעגן בחוק תהליך ואם נדרש גם מנגנון שיבטיח שיתוף ציבור ושקיפות בנושא האקלים.
2. **יעדי הפחתה** – על החוק לכלול יעד ארוך טווח שאפתני, יעדי ביניים (בין אם כתקציב פחמן או כיעד של אחוזי הפחתה). יש לבחון התייחסות במסגרת החוק גם ליעדים מגזריים (למשל יעדים ספציפיים

³⁹ ה"ש 32 לעיל, בעמ' 25

לייצור אנרגיה, לפסולת, לתחבורה). מעבר לקביעת היעדים המספריים, על החוק לעגן תהליך לעדכון היעדים ולשיפורם המתמיד.

3. **יישום** – על החוק לכלול התייחסות לכלי מדיניות שיבטיחו יישום נכון ונחוש שלו ועמידה ביעדים המוכתבים במסגרתו. בין כלים אלו, ניתן להתייחס לתכנית לאומית, לתכניות פעולה משרדיות בנושאים ספציפיים, לתכניות היערכות וכיו"ב.

4. **היבטים כלכליים** – כאמור, לשינוי אקלים יש השלכות כלכליות אדירות, ועל מנת להימנע מזקקי עתק, יש צורך בהקצאת תקציב ומשאבים לטובת יישום החקיקה וביצועה. התייחסות להיבטים פיננסיים בהצעת החוק הוא קריטי, והוא כולל הן התייחסות לתקציב הנדרש לביצוע החוק, והן התייחסות לכלים פיננסיים כחלק מכלי המדיניות (למשל תמחור פחמן או מנגנוני סחר). ללא הכרה בעלויות החיצוניות של גזי חממה, כלומר במחיר הסביבתי והכלכלי של פליטת פחמן, החוק נידון מראש לכשלון. לכן, אלמנט קריטי הוא מחויבות של משרד האוצר במדינה, והטמעת מחיר הפחמן בתחשיבים הלאומיים. כפי שיפורט להלן, בשוודיה החוק קושר באופן הדוק בין חוק התקציב לבין תכניות האקלים.

5. **פיקוח, ניטור, דיווח ואכיפה** – מרכיבים אלו הם משמעותיים בכל חקיקה, ובנושא האקלים יש להם חשיבות מיוחדת בכך שהם מנופים למניעת סטגנציה ודחיינות בביצוע המחויבויות החוקיות. במסגרת זו נדרש מנגנון לניטור ההתקדמות ולדיווח עליה, לייצר פיקוח פרלמנטרי על ביצוע החקיקה, לתת בידי הרשויות כלי אכיפה אפקטיביים ולהבטיח שבידי הציבור יש את היכולת לפנות להפעלת ביקורת שיפוטית אם הרשות לא מבצעת את החובות שמטיל עליה החוק.

לנוכח עומק השינוי התפישתי והמערכתי הנדרש, חוק שהינו הצהרתי גרידא נדון מראש להפוך לאות מתה ולא יאפשר תמיכה אמיתית במדיניות אקלים חדשנית ומקיפה. לא כל שכן, חוק מסגרת כללי לא יתן בידי הציבור והחברה האזרחית כלים כדי לוודא שהעשייה הממשלתית הולמת את ההצהרות ותביא לעמידה ביעדים.

דוגמאות ומקרי בוחן מהעולם:

א. בריטניה

בריטניה נמצאת בחוד החנית של חקיקת האקלים בעולם – ב-2008 היא היתה המדינה הראשונה שעיגנה בחקיקה יעדי הפחתה, ולאחרונה, ביוני 2019, היא הפכה לאחת המדינות הראשונות שמתחייבת בחקיקה ליעד של כלכלה מאופסת פחמן עד לשנת 2050, תוך תיקון היעד הקודם שנקבע בחוק משנת 2008 (80%). כפי שהבהיר לורד הנלי, שייצג את הממשלה בדיון בפני בית הלורדים במסגרת קידום התיקון:

"In its report, the committee has told us, quite clearly, that ending the UK's contribution to global warming is now within reach. It has advised that **a net zero emissions target is necessary, because climate change is the single most**

important issue facing us; feasible, because we can get there using existing technologies and approaches, enabling us to continue to grow our economy and to maintain and improve our quality of life; and affordable, because it can be achieved at a cost equivalent to 1% to 2% of GDP in 2050. Due to falling costs, this is the same cost envelope which Parliament accepted for an 80% target back in 2008. That is before the many benefits, from improved air quality to new green-collar jobs, are taken into account."⁴⁰

החוק הבריטי מהווה את אחד החוקים המקיפים והמפורטים ביותר, ועשר שנים לאחר חקיקתו ניתן לראות בבירור שהוא הצליח למלא את ייעודו בצורה מרשימה, הביא להפחתה משמעותית של פליטת גזי החממה (בעיקר מייצור אנרגיה) תוך צמיחה של הכלכלה⁴¹.

על מנת ללמוד מהנסיון הבריטי ולפענח את הגורמים להצלחתו, חשוב להכיר את אבני הבניין של החוק:

- **יעד הפחתה ארוך טווח** - כאמור, יעד הפחתה הכולל שעוגן בחוק בשנת 2008 היה 80% לעומת שנת 1990. ביוני 2019, בעקבות הדוחות האחרונים של ה- IPCC והסכם פריס, בריטניה תיקנה את החוק ועיגנה יעד של 100% עד לשנת 2050.
- **"תקציב פחמן"** – החלטה על תקציב פחמן לתקופות של 5 שנים, שמהווה את סך פליטות הפחמן למדינה כולה באותה תקופה. התקציב הנוכחי הוא לתקופה שבין 2018-2022 והוא עומד על 2,544 MtCO₂e שמהווה הפחתה של 37%⁴². תקציבי הפחם מאפשרים גמישות, התאמה למדיניות המשתנה ובפועל הביאו ועודדו ירידה משמעותית בפליטת גזי החממה.
- **הקמת גוף ייעוץ בלי תלוי** – החוק מקים את המועצה לשינוי אקלים - Committee on Climate Change, כגוף בלתי תלוי שמורכב ממדענים, כלכלנים, מהנדסים ואנשי עסקים. תפקיד המועצה הוא לייעץ לממשלה בנושאי אקלים – להעריך את הסיכונים וההזדמנויות, להמליץ על תקציבי פחם ועל הדרכים לעמוד בהם, לסייע בגיבוש תכניות היערכות, לנטר ולהעריך את העמידה ביעדי הפחתה. הקמת המועצה איפשרה בין היתר לשמור על מדיניות עקבית ויציבה גם לנוכח חילופי ממשל.

⁴⁰ [https://hansard.parliament.uk/lords/2019-06-26/debates/804DA01C-D0F5-4B59-BDB5-8C55743B2B4D/ClimateChangeAct2008\(2050TargetAmendment\)Order2019](https://hansard.parliament.uk/lords/2019-06-26/debates/804DA01C-D0F5-4B59-BDB5-8C55743B2B4D/ClimateChangeAct2008(2050TargetAmendment)Order2019) (כניסה ביום 23.10.2019)

⁴¹ Fankhauser S. *et al* **10 Years of the UK Climate Change Act** 2018; available at <http://www.lse.ac.uk/GranthamInstitute/publication/10-years-climate-change-act/> (כניסה ביום 23.10.2019)

⁴² <https://www.theccc.org.uk/tackling-climate-change/reducing-carbon-emissions/carbon-budgets-and-targets/> (כניסה ביום 23.10.2019)

- **היערכות לשינוי אקלים** – תכניות של הערכת סיכונים והסתגלות שמתחדשות כל חמש שנים, בליווי המועצה. התכניות תמכו בהתייחסות ציבורית ובמגזר הפרטי לניהול סיכוני אקלים בקבלת החלטות.
- **חובות וסמכויות** – על הממשלה מוטלת חובה לפתח תכניות לעמידה בתקציבי הפחמן. המועצה מפרסמת דוחות שנתיים שבוחנים את ההתקדמות ואת המדיניות. פעולות הממשלה כפופות הן לפיקוח פרלמנטרי והן לביקורת שיפוטית.

ב. מדינת ויקטוריה, אוסטרליה

על אף היותו חוק מדינתי ולא לאומי, החוק של מדינת ויקטוריה באוסטרליה מהווה מקרה בוחן מעניין, בין היתר כי הוא חוק עדכני יותר, שמתייחס לנסיין העולמי בחקיקת אקלים ומבקש להציע אסדרה כוללת ומתקדמת בנושא⁴³. מבנה החוק ומרכיביו כוללים:

- **יעד הפחתה ארוך טווח** – בדומה לבריטניה, גם החוק בוויקטוריה מעגן יעד של 100% הפחתה עד לשנת 2050, בהלימה עם הסכמי פריס ועם התחייבות של מדינות אחרות באוסטרליה. החוק מטיל חובה על ראש הממשלה ועל השר לענייני סביבה, אנרגיה ואקלים לוודא עמידה ביעד.
- **יעדי ביניים** – ייקבעו על ידי ראש הממשלה והשר לתקופות של חמש שנים, החל מ-2021-2025.
- **יעדי מדיניות ועקרונות מנחים** – במטרה להטמיע את נושא האקלים בתהליכי קבלת החלטות בממשלה ולבסס את הפעולות הנגזרות מהחוק
- **תכנית חומש אסטרטגית** – שתכלול התייחסות לעמידה ביעדי ההפחתה, למעבר של המשק לכלכלה מאופסת פחמן ולתכניות היערכות לשינויי אקלים. התכנית תחודש כל חמש שנים.
- **תכניות היערכות** – תכניות מערכתיות יוכנו על ידי השרים הרלוונטיים בתחומים שמשפיעים במיוחד או צפויים להיות מושפעים במיוחד משינוי אקלים (כגון תחבורה, משק המים, ייצור תעשייתי ועוד)
- **התחייבויות להפחתה** – מנגנון של התחייבויות להפחתת פליטת גזי החממה מכלל הפעילות הממשלית וכן במגזרים ספציפיים כמו פסולת, אנרגיה, שימושי קרקע.
- **מנגנון מידע ודיווח** – המנגנון שנועד להבטיח שיתוף ציבור שקיפות ואחריות כולל בין היתר – דוחות אקלים מקומיים מדעיים, רישום פליטת גזי חממה שנתית, דוחות הערכה בתום כל תקופה של יעדי הביניים.
- **לכידת פחמן** – החוק מגן על המנגנון הקיים המגן על זכויות לכידת פחמן בהיבטים של יערות ושימושי קרקע בקרקע פרטית וציבורית

⁴³ מידע נוסף על החוק והפניה לנוסח הרשמי נמצאים ב: <https://www.climatechange.vic.gov.au/legislation/climate-change-act-2017> (כניסה ביום 23.10.2019)

ג. שוודיה

גם בשוודיה חוק האקלים עודנו צעיר, והוא אומץ בפרלמנט השוודי בינואר 2018⁴⁴. מעבר ליעדי ההפחתה השאפתניים ביותר, החוק גם מציע התייחסות מעניינת ושונה, בכך שהוא קושר באופן ישיר בין ההתנהלות הכלכלית / תקציבית של הממשלה למדיניות האקלים שלה.

החוק כולל התייחסות לנושאים הבאים:

- **יעד הפחתה ארוך טווח** – היעד בחוק השוודי הוא מהמתקדמים ביותר – להגיע לכלכלה מאופסת פחמן עד לשנת 2045, כאשר לאחר שנה זו ייקבעו יעדים חדשים של "פליטות שליליות" (כלומר שייקלט יותר פחמן מאשר נפלט).
- **הלימה עם תקציב המדינה** – הממשלה תצרף דוח אקלים להצעת חוק התקציב בכל שנה. כל ארבע שנים הממשלה תגבש תכנית פעולה אקלימית לעמידה ביעדים, ותוודא שיעדי התכנית נמצאים בהלימה עם התקציב ויעדיו.
- **יעדי ביניים** – היעדים מתייחסים רק לפליטות שאינן מצויות תחת המנגנון האירופי לסחר בפליטות, והם כדלקמן:
 - 40% הפחתה לעומת 1990 עד לשנת 2020
 - 63% הפחתה לעומת 1990 עד לשנת 2030
 - 75% הפחתה לעומת 1990 עד לשנת 2040
 - חלק קטן מיעדים אלו (8% עד 2030 ו- 2% עד 2040) יכול להיות מושג מאמצעים משלימים כגון השקעה בהפחתת פליטות מחוץ לשוודיה או לכידת פחמן במסגרת שריפת ביומסה.
- **יעד להפחתת פליטות מתחבורה** – היעד מתייחס לתחבורה בשוודיה, ואינו כולל התייחסות לטיסות פנים – הפחתה של 70% לעומת שנת 2010 עד לשנת 2030.
- **גוף מייעץ** – מועצה עצמאית שמורכבת ממדענים בעלי שיעור קומה בתחומי אקלים, כלכלה, מדעי החברה ומדעי ההתנהגות. תפקידה – לבחון את מדיניות הממשלה ואת מידת התאמתה ליעדי האקלים הלאומיים. המועצה תגיש דוח שנתי לממשלה וכן תגיש התייחסות לתכנית הפעולה הממשלתית תוך שלושה חודשים מיום הצגתה

⁴⁴ על החוק השוודי ר' ב- <http://www.swedishepa.se/Environmental-objectives-and-cooperation/Swedish-environmental-work/Work-areas/Climate/Climate-Act-and-Climate-policy-framework/> (כניסה ביום 23.10.2019)

4. הליכים משפטיים בעולם

כללי

בשנים האחרונות יותר ויותר גורמים פונים לבתי משפט ברחבי העולם במטרה לקבל סעד בסוגיות אקלים⁴⁵. קרוב לשלוש מאות תביעות שונות בנושאי אקלים הוגשו במדינות מסביב לעולם (למעט ארה"ב) – באוסטרליה הוגשו 95 תביעות, בבריטניה 48, לבית הדין של האיחוד האירופי 48, בקנדה 18, בניו זילנד 17, בספרד 13, בצרפת 7, ובמדינות רבות נוספות: אוסטרליה, ברזיל, פיליפינים, צ'כיה, ניגריה, שוודיה, דרום אפריקה, הודו, פקיסטן, אקוודור, בלגיה ועוד. הליכים שונים הוגשו גם לערכאות בינלאומיות כגון בית הדין הבינלאומי לצדק, בית הדין האינטר-אמריקאי לזכויות אדם, מועצת האו"ם לזכויות ילדים ועוד. בארה"ב לבדה, בחמש השנים האחרונות בלבד, הוגשו למעלה מ-500 תביעות והליכים משפטיים שונים בנושאי אקלים או הקשורים לנושא האקלים, מזוויות שונות.

ההליכים השונים מגוונים – בחלקם יחידים או ארגונים תובעים את הממשלות בדרישה לאמץ מדיניות אקלים שאפתנית יותר; בחלקם חברות עותרות נגד אסדרה של נושא פליטת הפחמן; בחלקם בעלי מניות תובעים חברות בגין ניהול לקוי של סיכונים אקלים; בחלקם מדינות תובעות חברות או מדינות אחרות; בחלקם אזרחים תובעים השתתפות בנזקים שנגרמו להם כתוצאה משינוי אקלים. יש לא מעט הליכים שמטרתם לעצור פרויקט ספציפי בעל השלכות אקלימיות משמעותיות (כגון הליכים נגד תחנות כח פחמיות בדרום אפריקה ובקניה, הליך נגד הרחבת שדה התעופה בלונדון, הליך נגד מכרה פחם בפקיסטן⁴⁶).

גם העילות מגוונות – מתחום דיני הנזיקין, דיני מטרדים, משפט חוקתי, משפט מנהלי, דיני חברות, משפט בינלאומי, דיני סביבה ועוד. יש תביעות שמטרתן להניע גורמים לפעולה (הפחתת פליטת גזי חממה / אימוץ מדיניות חדשה / פעולות הסתגלות לנזקי אקלים), ויש תביעות שמטרתן להביא להשתתפות כלכלית במניעת הנזקים או בכיסוי ההוצאות שנגרמו.

חרף הכמות הגדולה של התביעות במדינות השונות, עדיין אין כמעט הכרעות שיפוטיות או תקדימים שלא מצויים בהליכי ערעור. למעלה מעשרים שנה חלפו מאז נכנסה לתוקף אמנת המסגרת של האו"ם (1994), מאז פרוטוקול קיוטו במסגרתו התחייבו המדינות המפותחות להפחית את פליטת גזי החממה, ובהמשך הסכם קופנהאגן (2009) והסכם פריס (2015) – ועדיין עולם המשפט האקלימי נותר במידה רבה טרה אינקוגניטה. התובעים בהליכים השונים נזקקים לא פעם למבנים יצירתיים על מנת לבסס את הטענות בנושאי האקלים על ההלכות המשפטיות הקיימות. שני כלים מרכזיים בהם נעשה לא מעט שימוש בהליכי מפתח בשנים האחרונות:

⁴⁵ המידע המופיע בחלק זה מתבסס ברובו על נתונים המופיעים במאגר המידע של אוניברסיטת קולומביה וחברת עוה"ד האמריקאית Arnold & Porter (<http://climatecasechart.com>) (כניסה ביום 23.10.2019)

⁴⁶ ר' פירוט להלן

א. תובעים צעירים

אחת הבעיות בנסיון לקבל סעד ממערכת המשפט בהקשר האקלימי היא שמי שיכול לתבוע כיום הוא לא מי שישלם את חלק הארי של המחיר הכלכלי והסביבתי שייגרם כתוצאה מההתנהלות בגינה הוא פונה לבית המשפט.

גרטה טונברג, הצעירה השוודית שהכתה גלים בשיח הציבורי, מייצגת דור של צעירים שאינו מוכן לקבל את המורשת שהדור הנוכחי מותיר להם, שדורש שמנהיגי העולם יפסיקו עם ההפקרות שאת מחירה ישלמו הדורות הבאים. באופן דומה, גם בהליכים משפטיים רבים התובעים הם ילדים ובני נוער שנלחמים על עתידם ודורשים שהעולם שאנו מותירים להם יהיה עולם שניתן לחיות בו. אחת הדוגמאות הבולטות היא המקרה של *Juliana v. US*, עתירה שהוגשה באורגון על ידי בני נוער בטענה שמדיניות הממשלה בארה"ב פוגעת בזכותם של התובעים לחיים, לחופש ולקניין⁴⁷.

ב. "מדע הייחוס" – Attribution Science

בעשור האחרון הולך ומתפתח הענף המדעי שמבקש לבסס ולשפר את יכולתנו לייחס אירועי מזג אוויר ספציפיים לשינוי האקלים, ובאופן מדויק יותר – להשפעה האנושית על שינוי האקלים. ענף זה מבקש לבחון לגבי אירועים כגון גלי חום, סופות הוריקן, שטפונות, שריפות וכיו"ב – האם ניתן לייחס את קיומם לשינוי אקלים אנתרופוגני, או באיזו מידה פעילות אנושית הביאה לעליה בהסתברות להתרחשותם ו/או לעליה בעוצמתם. מבין האירועים שנמצא קשר בינם (כלומר בין עוצמתם והסתברות להתרחשותם) לבין שינוי אקלים שמקורו בפעילות אנושית: גל החום באירופה בשנת 2003 שהביא למותם של עשרות אלפי אנשים, השטפונות בלואיזיאנה באוגוסט 2016, הוריקן הארווי שהיכה בארה"ב באוגוסט 2017⁴⁸. כך, תובעים פונים לבית המשפט נגד חברות הדלקים המאובנים הגדולות בטענה – בין היתר – שניתן לדעת את שיעור התרומה שלהן לשינוי האקלים, ולכן להעריך את שיעור העליה בהסתברות להתרחשות האירוע שגרם את הנזק שנגרמה בשל פעילותן (פעילות שלטענת התובעים נעשתה תוך הסתרה של המידע שהיה בידיהן על נזקי האקלים, ותוך השאת רווחים עצומים). אחת הדוגמאות לכך מהעת האחרונה היא תביעה שהגישו ערים ומחוזות בקליפורניה נגד חברות נפט גדולות (שברון, אקסון, של ועוד) בגין נזקי האקלים שנגרמו, לפי הטענה, בשל התנהלותן (*County of San Mateo v. Chevron Corp*). התביעה הוגשה בשנת 2017 ולאחר מספר דיונים פרוצדורליים בעיקרם היא עדיין תלויה ועומדת, עדיין ללא הכרעה).

⁴⁷ <https://www.ourchildrenstrust.org/juliana-v-us> (כניסה ביום 31.10.2019)

⁴⁸ Union of Concerned Scientists "The science connecting extreme weather to climate change" June 2018, at <https://www.ucsusa.org/> (23.10.2019)

דוגמאות להליכים ותביעות שונות⁴⁹

לצורך הדיון כאן, נחלק את ההליכים לשני סוגים, בהתייחס לנתבעים – תביעות נגד ממשלות ותביעות נגד חברות ומזהמים. יש הרבה שונות גם בתוך חלוקה זו (למשל אין דין תביעה נגד אישור תחנת כח ללא התייחסות מספקת לנושא האקלים כדין תביעה שמבקשת לחייב את המדינה לפעול להיערכות לשינוי אקלים), וכן יש מקרים שאינם נופלים באופן מובהק לאחת הקטגוריות האמורות, אולם חלוקה זו מסייעת להבין את הטענות והדוגמאות שעשויים להיות רלוונטים בישראל.

(1) הליכים נגד ממשלות – הליכים שמוגשים על ידי ארגונים, אינדיבידואלים או על ידי מדינות אחרות נגד

ממשלות ושמטרתם לחייב את המדינה לפעול – או לפעול באופן נמרץ יותר – בנושא האקלים. חלק מההליכים מתמקדים באימוץ ויישום תכניות הולמות להפחה משמעותית של פליטת גזי חממה. חלק מההליכים מתמקדים בחובה של מדינות לפעול להסתגלות לשינוי האקלים שכבר מתרחשים או שצפויים בקרוב. חלק מההליכים יוצאים נגד אישור תכניות ספציפיות (כמו הרחבת מכרות פחם או הפקת גז ונפט) בטיעוני אקלים. רוב ההליכים נמצאים בשלבים דינוניים שונים וטרם הוכרעו.

אחת הדוגמאות המשמעותיות היא העתירה שהגיש ארגון סביבתי בשם Urgenda יחד עם מאות אזרחים לבית המשפט בהולנד. הטענה המרכזית בעתירה היתה שהיעדים שממשלת הולנד אימצה אינם מספקים (17% עד לשנת 2020), אינם עומדים בהתחייבויותיה תחת המשפט הבינלאומי במטרה להגביל את העליה ל-2 מעלות, ומפרים שורה של דוקטרינות וכללים מהמשפט המנהלי, האירופי והבינלאומי. בית המשפט המחוזי בהאג פסק לטובת העותרים, וקבע שעל הולנד להפחית לפחות 25% לעומת 1990 עד לשנת 2020. המדינה ערערה ובית המשפט לערעורים דחה את הערעור ואימץ את החלטת המחוזי. המדינה ערערה בשנית לבית המשפט העליון באוגוסט 2019, ששמע את הצדדים אך טרם הכריע (Urgenda Foundation v. State of the Netherlands 2015).

בארה"ב, אחת התביעות המובילות שמתנהלת כבר שנים ונמצאת כעת בשלבי ערעור היא ג'וליאנה נ' ארה"ב. הטענה המרכזית היא כי בפעולות אקטיביות ובמדיניות שלה ארה"ב תורמת לשינוי אקלים, מביאה לפליטה משמעותית של גזי חממה ופוגעת בזכותם של הדורות הבאים לסביבה ראויה, לחיים ולחופש. את התביעה הגישו ב-21 2015 בני נוער נגד הממשלה.

דוגמאות נוספות להליכים שהוגשו נגד ממשלות:

- האיחוד האירופי (כללי) –

- תובעים משש מדינות, כולל ארה"ב הגישו לבית הדין האירופי תביעה נגד RED II (הדירקטיבה לאנרגיה מתחדשת משנת 2018) בטענה כי האופן שבו היא מאפשרת לכלול

⁴⁹ את הפירוט על התביעות ובחלק מהמקרים גם את מסמכי ההליכים המשפטיים ניתן למצוא במאגר המידע שבה"ש 45 לעיל

שריפת ביומסה מיערות כאנרגיה מתחדשת עם 0 פליטות מהווה הטעיה ותביא להרס יערות. התביעה הוגשה במרץ 2019. (EU Biomass Plaintiffs v. European Union)

○ עתירה שהוגשה על ידי נשים ממדינות שונות לבית הדין האירופי בטענה שהיעדים של האיחוד (40% לעומת 1990 עד 2030) אינם מספיקים כדי למנוע אסון אקלימי. בית המשפט דחה את העתירה על בסיס פרוצדוראלי – פסק שלתובעים אין זכות עמידה כי הם לא הצליחו להצביע על נזק ספיציפי שהם אישית נפגעים או יפגעו ממנו. (Armando Ferrão

Carvalho and Others v. The European Parliament and the Council 2018

● נורווגיה – עתירה של גרינפיס (ועוד ארגון סביבה ונוער) נגד משרד הדלק והאנרגיה הנורווגי שהוגשה נגד ההחלטה להקצות שטחים בים ברנץ לטובת רשיונות הפקת נפט וגז. העתירה נשענת על סעיף בחוקה שמתייחס לזכות לסביבה בריאה ולסביבה שמאפשרת קיום של מגוון מינים. העותרים טענו שהפקת גז באזור היא בעייתית כי עומדת בניגוד לחובה העולמית להפחית פליטת גזי חממה, וכן כי היא מסכנת באופן ישיר את הסביבה הארקטית (זו הנקודה הכי צפונית בה ניתנו רשיונות הפקה). בית המשפט המחוזי באוסלו דחה את העתירה (הכיר בזכות החוקתית אבל קבע שהממשלה מילאה חובותיה). העותרים הגישו ערעור על ההחלטה לבית המשפט העליון (2018)

(Greenpeace Nordic Ass'n and Nature and Youth v. Ministry of Petroleum and Energy)

● קנדה – תביעה ייצוגית בשל מחדלי אדפטציה – תובעים שהיו בעלי נכסים ליד אגמים שבשל שינויי אקלים עלו על גדותיהם הגישו תביעה ייצוגית נגד השר למשאבי טבע ויערות במדינת אונטריו בטענה כי חרף המידע שהיה בידם על הסיכון להצפות בשל שינויי אקלים, לא פעלו כדי למנוע את הנזק, להיערך אליו או לצמצם אותו. התביעה ע"ס 900 מיליון דולר קנדי תלויה ועומדת (Burgess

v. Ontario Minister of Natural Resources and Forestry 2016)

● פקיסטן –

○ עתירה של נשים ונוער נגד ממשלת פקיסטן בטענה שמחדלי הממשלה בנושא האקלים והאנרגיה פוגעת בנשים ובדורות הבאים ובזכותם החוקתית לסביבה בריאה ולאקלים שיכול לקיים חיים אנושיים (2018 Maria Khan et al. v. Federation of Pakistan et al)

○ עתירה של ילדה בת 7 מקראצ'י נגד מגוון פעולות ומחדלים ממשלתיים בתחום האקלים, בדגש על ההחלטה לפתח מכרות פחם במדינה, באופן שיביא לעליית ייצור הפחם מ-4.5 K טון לשנה ל-60 K טון לשנה, עם האמרה מקבילה בפליטת גזי חממה. (Ali v. Federation of Pakistan)

● הודו – עתירה שהוגשה בשם ילדה בת 9 נגד הממשלה לטריבונל הסביבתי בהודו, בטענה שלא נעשה מספיק בנושא אקלים, וזאת על בסיס דוקטרינת public trust, חוקי הסביבה בהודו

וההתחייבות של המדינה תחת הסכם פריס. העתירה מבקשת מהטריבונל להפעיל סמכויותיו בשורה של פעולות לרבות – בחינה של נושאי אקלים בתסקירי השפעה על הסביבה, הקמת מרשם פליטות גזי חממה לאומי, קביעת "תקציב פחמן" לאומי לאורו ייבחנו פרויקטים ספציפיים ועוד.
(Pandey v. India 2017)

• צרפת –

○ עתירה שהגישה בינואר 2019 רשות מקומית (גראן סינת'ה) נגד ממשלת צרפת בטענה שההפחתה הבלתי מספקת בפליטת גזי חממה מהווה הפרה של המשפט המקומי (חוקי סביבה צרפתיים) והבינלאומי (האמנה לזכויות אדם, הסכם פריס). בעתירה נטען שבשל מאפייניה כעיירת חוף מישורית, גראנד סינת'ה צפויה לסבול במיוחד משינויי האקלים. המועצה מבקשת מבית המשפט לקבוע כי על הממשלה לנקוט פעולות חקיקה ורגולציה שמתעדפות מדיניות הפחתה ולאסור פרויקטים שיביאו לעליה בפליטות. (Commune de Grande-Synthe v. France)

○ 4 ארגונים שהגישו עתירה במרץ 2019 לבית המשפט המנהלי בפריס בבקשה שיוורה לממשלה: (1) לנקוט פעולות הפחתה שהולמות את היעדים הנדרשים על מנת לשמור על עליה של פחות מ 1.5 מעלות, בדגש על החובות של מדינות מפותחות; (2) לכל הפחות לנקוט בכל האמצעים לשם עמידה ביעדים שהציבה צרפת להפחתה, אנרגיות מתחדשות והתייעלות אנרגטית; (3) לנקוט בפעולות הנדרשות לשם היערכות לשינויי אקלים; (4) לנקוט בפעולות הנדרשות לשם שמירה על חיי אדם בשל שינויי אקלים. (Notre Affaire à Tous and Others v. France)

• אירלנד – ארגון סביבתי אירי הגיש עתירה נגד אישור תכנית ההפחתה הלאומית שאישרה אירלנד ב- 2017 ושקבעה יעד של 80% הפחתה לעומת 1990 עד לשנת 2050. הטענה המרכזית היתה שהתכנית אינה מספקת כי היא אינה מתייחסת להפחתות הנדרשות כבר בעשורים הקרובים.
(Friends of the Irish Environment v. Ireland)

• גרמניה –

○ עתירה של ידידי כדה"א נגד הממשלה בטענה שאי העמידה ביעדי ההפחתה שקבעה מהווה פגיעה בזכויות החוקתיות של הציבור (Friends of the Earth Germany, Association of Solar Supporters, and Others v. Germany 2018)

○ שלוש משפחות של חקלאים אורגנים, שטענו שכבר חשים בהשפעת שינויי האקלים, יחד עם גרינפיס, עתרו נגד ממשלת גרמניה על אי עמידה ביעדים שלה ל- 2020 בעילות של פגיעה בזכות החוקתית לחיים ולבריאות וכן חופש העיסוק ואי עמידה בחוק האירופי
(Family Farmers and Greenpeace Germany v. Germany 2018)

- בריטניה – עתירה נגד משרד התחבורה הבריטי. העותרים (ידידי כדה"א ופלאן בי) טענו שאישור תכנית להרחבת שדה התעופה בהית'רו אינו חוקי כי המשרד לא שקל כראוי את התחייבויות בריטניה תחת הסכם פריס. בית המשפט הגבוה קבע שדי היה בהתייחסות ליעדים הלאומיים בחקיקת האקלים המקומית ולא היתה חובה להתאים את התכנית ליעדי הסכם פריס. העותרים הגישו ערעור שאמור להידון בסוף אוקטובר 2019. (Plan B Earth and Others v. Secretary of State for Transport 2018)
- קולומביה – עתירה של 25 ילדים ונערים (בין גיל 7-26) נגד המשרד לאיכות הסביבה, עיריות ומספר חברות פרטיות, בטענה שפגעו בזכותם לסביבה בריאה, חיים, אוכל ומים, וזאת בשל כשלון המדינה מלעמוד בהתחייבות שלה לעצור את כריתת היערות. בית המשפט המחוזי דחה את התביעה ובית המשפט העליון קיבל את הערעור, הכיר בזכויות העותרים וכן בזכויות של נהר מקומי, והורה למדינה לגבש וליישם תכניות פעולה למניעת כריתת יערות. (Future Generations v. Ministry of the Environment and Others 2018)
- שוויץ – עתירה של נשים מעל גיל 75 נגד הממשלה בטענה שיעדי ההפחתה והאמצעים שאימצה הממשלה אינם מספקים וגורמים לפגיעה בזכויות אדם. בית המשפט בשווייץ דחה את העתירה כי טען שהן לא הוכיחו נזק ספציפי שנגרם לקבוצה שהן מייצגות. העותרות ערערו על ההחלטה (Union of Swiss Senior Women for Climate Protection v. Swiss Federal Council and Others) העתירה המקורית הוגשה ב 2016, הערעור בינואר 2019.

(2) הליכים נגד מזהמים / חברות

הסוג השני של תביעות הוא תביעות שמוגשות במגוון עילות בעיקר נגד חברות אנרגיה המבוססות על שריפת דלקים פוסיליים. באופן פשטני, לרוב תביעות אלו מבוססות על הטענה כי החברות ידעו על ההשפעה השלילית שיש לפעילותן על שינוי אקלים, הסתירו זאת מהציבור וממקבלי החלטות, גרפו רווחים של מיליארדים בין היתר בשל העדר הרגולציה המשמעותית על גזי חממה ותרמו לנזקי האקלים שמורגשים כיום ושביגנם נדרשים אנשים פרטיים, חברות ומדינות להוציא סכומי עתק כדי לצמצם את הפגיעה ולהעריך לקראת הסיכונים החדשים.

מספר דוגמאות לתביעות מסוג זה:

- חקלאי פרואני הגיש תביעה הצהרתית ונזיקית נגד RWE, יצרנית החשמל הגדולה ביותר בגרמניה, בטענה שפליטות גזי החממה שלה תרמו לשינוי האקלים שהביא לתופעה שמאיימת כיום על ביתו ושטחיו (אגם שניזון ממי קרחונים נמסים גדל מאד ועומד לעלות על גדותיו עם איומי הצפה). מאחר שברור שהחברה אינה אחראית לבדה למלוא הנזק האקלימי, החקלאי תבע 0.47% מסך הנזק

שנגרם לו – חלקה של החברה בפליטה הכוללת של גזי חממה בשנה. בית המשפט המחוזי דחה את התביעה על הסף בטענה שאין דרך לתקן את המצב וכי אין קשר סיבתי ישיר. ערכאת הערעור קבעה שהתביעה ראויה להישמע, שיש פוטנציאל לטענה והעבירה את התיק לשלב ההוכחות – (Lliuya v. RWE AG) 2017

- עתירה שהגישו מספר ארגוני סביבה מהפיליפינים למועצת זכויות האדם של האו"ם בה ביקשו חקירה של הפרת זכויות האדם על ידי חברות פרטיות שפולטות כמויות מסיביות של גזי חממה, והפרת חובתן להבטיח את שלומו ובטחונו של העם הפיליפיני. בדצמבר 2017 התקבלה העתירה והתחילו בסדרת שימועים ובדיקות עומק. (In re Greenpeace Southeast Asia and Others) ארה"ב –

- עיריית ניו יורק הגישה תביעה נגד 5 חברות האנרגיה הגדולות (שברון, אקסון, של ועוד) שיחדיו אחראיות למעל 11% מסך גזי החממה שהצטברו באטמוספירה בגין נזקים שאירעו בשל שינויי אקלים, בטענה שהחברות ידעו על הנזקים ולא פעלו להפחתה. העיריה טענה שהיא נאלצת לשאת בהוצאות של מיליארדי דולרים כדי להיערך ולפעול להקטנת הנזק האקלימי, ואילו החברות בתקופה הזו הרוויחו סכומי עתק. בית המשפט המחוזי דחה את התביעה ומאז הוגש ערעור (בנובמבר 2018) שטרם הוכרע (City of New York v. BP (p.l.c

- תביעות דומות הוגשו גם על ידי קינג קאונטי (ווישינגטון), רוד איילנד, בלטימור ועוד. כולן הוגשו ב 2018 ונמצאות בשלבים שונים של ההליך המשפטי (ערעור / דיון)

- קליפורניה – חברת דיג וחקלאות ימית תבעה שורה של חברות דלקים פוסיליים על מנת שישאו באחריות לכך שבשל תרומתם במודע למשבר האקלים, נגרמים נזקים לרצועת החוף בקליפורניה ובאורגון ונסגרו חוות סרטנים.

- קליפורניה – מחזיקי אגרות חוב של חברת חשמל מקומית (PG&E) תבעו את החברה על כך שבגין התייחסות בלתי מספקת להשלכות שינויי האקלים הם לא נערכו כראוי ולא מנעו או צמצמו את הנזק של שריפות הענק בקליפורניה בשנים 2017-2018. (York County v. Rambo 2019)

- טקסס – תביעה נגזרת של בעלי מניות באקסון נגד החברה ובכירים בה בטענה שהטעו את הציבור לגבי שינויי אקלים ולגבי ההשפעות הצפויות על פעילות החברה (von Colditz v. Woods 2019)

5. סיכום והמלצות

כאמור בתחילת הסקירה, מהתנהלותה של מדינת ישראל ניכר כי טרם הופנמו אצלנו הצורך הדוחק והמחוייבות הבינלאומית לפעול באופן נחוש להפחתה דרמטית של פליטת גזי החממה, לאמץ תכניות היערכות שמותאמות לאיומים הספציפיים על ישראל ולהתחיל את המעבר של המשק הישראלי לכלכלה מאופסת פחמן או דלת פחמן. על מנת לקדם את השינוי התודעתי הנדרש, לחזק תמיכה פוליטית רחבה, ולהבטיח יישום בשטח של מדיניות כוללת, קוהרנטית ושאפתנית, יש לפעול בהיבטים הבאים:

1. על ישראל לפעול באופן נחוש לעמידה ביעדי ההפחתה הנוכחיים – הנמוכים מידי – להם התחייבה במסגרת הסכם פריס. על הממשלה לראות בכך משימה לאומית, לרתום לשם כך את כל המשרדים הרלוונטיים ולתקצב את הפעולות הנדרשות. מעבר לכך על ישראל, בדומה למגמה בעולם, להעלות את הרף ולהתחייב ליעדים שאפתניים בהרבה, הכוללים יעדי ביניים ויעדים סקטוריאליים לפי הנדרש. על ישראל להצטרף למדינות העולם ולכוון לכלכלה מאופסת פחמן במחצית השניה של המאה ה-21.

2. בהמשך לאמור לעיל, על ממשלת ישראל לעבור שינוי תפישתי עמוק, להפסיק לראות בנושא האקלים נושא שולי שנמצא באחריות של המשרד להגנת הסביבה ותו לא. יש להגדיר את הפחתת פליטת גזי החממה, היערכות לשינויי אקלים ובניית חוסן אקלימי כיעד אסטרטגי לאומי מהמדרגה הראשונה, ולתרגם תפיסה זו למדיניות, לחקיקה, לתקציב ובעיקר – ליישום בשטח.

3. יש לאמץ חוק אקלים מתקדם למדינת ישראל. על חוק האקלים של מדינת ישראל לכלול התייחסות מושכלת ושאפתנית לאבני היסוד, שהנסיון בעולם מלמד על חיוניותן – יעד מתקדם ארוך טווח; יעדי ביניים (יעדי חומש / תקציבי פחמן); מערך דיווח, שקיפות ושיתוף ציבור; תכניות היערכות לאומיות וממוקדות; גוף ייעוץ עצמאי ובלתי תלוי; כלים פיננסיים (תקציב, תמחור פחמן וכיו"ב).

4. גם טרם אימוצו של חוק אקלים כולל, על ממשלת ישראל לשלב שיקולי אקלים ביישום מדיניות וחקיקה קיימת (אנרגיה, תחבורה, מים, עצים, תכנון ובניה ועוד). בין היתר, יש להפוך את נושא האקלים לחלק בלתי נפרד מתסקירי השפעה על הסביבה ומסמכים סביבתיים.

5. יש לבחון אפשרות להביא את הסוגיה האקלימית לפתחו של בית המשפט בארץ, באופן אפקטיבי שיבטיח שיפור ההגנה על זכות הציבור לחיים, לבריאות ולסביבה ראויה. יש לבחון את הנושא הן במסגרת התייחסות למדיניות הכוללת של מדינת ישראל ולחובותיה כלפי ציבור אזרחיה, וכן בהתייחס לפרוייקטים או מהלכים ספציפיים שמקודמים או מאושרים על ידי הממשלה, ויביאו לפגיעה אקלימית.