

## דניאל שטאובר

דוקטורנט בפקולטה למשפטים,  
אוניברסיטת בר-אילן

## אורי שרון

הפקולטה למשפטים, אוניברסיטת  
בר-אילן

## נעמה שפירא

מוסד שמואל נאמן למחקר מדיניות  
לאומית, הטכניון

## אופירה אילון

מוסד שמואל נאמן למחקר מדיניות  
לאומית, הטכניון; החוג לניהול  
משאבי טבע וסביבה, אוניברסיטת  
חיפה

## אורן פרו

הפקולטה למשפטים, אוניברסיטת  
בר-אילן

## מיכל נחמני

Climate Policy Radar and the  
Grantham Research Institute,  
LSE (England)

## אורי האובנשטוק

משרד עו"ד שבלת ושות'



הצעת חוק האקלים עברה בקריאה ראשונה, ימים לפני פיזור הכנסת ה-24, ביוני 2022. הדיונים הצפויים בוועדות הכנסת ובמליאה בהמשך הליך החקיקה, יהיו הזדמנות לתקן את הטעוץ שיפור בהצעת החוק | צילום: Stephanie Matthiessen, Flickr, CC BY-NC-ND 2.0

## פחות ועדיין פוגע: תובנות מהסדרי חקיקה בתחום הפחתת פליטות גזי חממה לקראת חוק אקלים ישראלי

גיליון סתיו 2022 / כרך 13(3) / הפחתת פליטות גזי חממה / 15 בנובמבר, 2022

[סקירות](#)

ציטוט מומלץ

שטאובר ד, שרון א, שפירא נ ואחרים. 2022. פחות ועדיין פוגע: תובנות מהסדרי חקיקה בתחום הפחתת פליטות גזי חממה לקראת חוק אקלים ישראלי. *אקולוגיה וסביבה* 13(3): 34-41.

### על קצה המזלג

- הניסיון העולמי ואף הישראלי מעידים כי קביעת מדיניות יעילה בתחום הפחתת פליטות גזי חממה והבטחת השקעת משאבים לאומיים לשם יישומה, בדרך כלל אינן נשאות פרי אם הן נעשות בדרך של החלטות ממשלה.
- חקיקה היא דרך יעילה לכאורה להבטיח פעילות סדורה, יציבה וארוכת-טווח שתקבע פעילות ממשלתית בהתאם ליעדים הלאומיים.
- טיוטת חוק האקלים עברה בקריאה ראשונה בכנסת וצפויה להגיע להמשך דיונים בכנסת הבאה (כלומר ב-2023).
- על סמך ניתוח המשווה בין חוקי האקלים של ארבע מדינות שמאפייניהן דומים לישראל, מגיעים המחברים לתובנות שעשויות לתרום לדיון המעשי-רגולטורי-משפטי של גיבוש המנגנונים התחיקתיים והמשפטיים בכל הנוגע לחקיקת חוק האקלים הישראלי.

המערכת

## תקציר

בשנים האחרונות, עם התגברות אירועי האקלים הקיצוניים ברחבי העולם, גברה ההבנה הציבורית שישנו צורך דוחק לאמץ אמצעי מדיניות, בפרט בתחום הפחתת פליטות גזי החממה, ולעגנם באופן שיבטיח את מימושם ואת השגת מטרתם באופן אפקטיבי. ניסיונות להביא להפחתתן של פליטות גזי חממה באמצעות החלטות מנהליות לא עלו יפה עד היום, בין היתר בשל כשלי אכיפה, קונפליקטים פנים-ממשלתיים והיעדר תקציב. היות שכך, דומה כי הדרך היציבה, המסודרת והיעילה ביותר של הסדרת ההתמודדות עם שינוי האקלים היא חקיקה ראשית. חקיקה מעין זו חיונית לשם הגדרת חזון ארוך-טווח וצופה פני עתיד והבטחת תקציבים למימושו לצד הגנה מסוימת מפני שינויים תכופים שעלולים לנבוע משיקולים קצרי-טווח. גם בישראל הולכת ומשתרשת ההבנה כי כדי לעמוד ביעדי הפחתת פליטות לאומיים אין מנוס מאימוץ חקיקה ראשית מחייבת, ומזה כשנתיים מספר הצעות חוק בנושא, פרטיות וממשלתיות, מונחות על שולחן הכנסת.

מטרתו של מאמר זה היא לעמוד על המאפיינים הבולטים בתחום הפחתת פליטות גזי החממה, המשותפים לחקיקת אקלים ראשית שהתקבלה בבתי מחוקקים של ארבע מדינות נבחרות – בריטניה, הולנד, דרום קוריה וקליפורניה. מאפיינים אלה, שיפורטו להלן, מהווים לטעמנו את "הרכיבים בלעדיהם אין" בכל חקיקה ראשית עתידית בתחום הפחתת הפליטות. לפיכך, במאמר זה אנו מבקשים להפנות זרקור מיוחד אל המאפיינים האלה ולבחון את העקרונות העומדים בבסיסם, כמו גם את מידת ישימותם בחקיקה הישראלית.

## מבוא: מטרת חקיקת אקלים והיתרונות בקבלתה

שינוי האקלים מחייב נקיטת צעדים נחוצים ושפוטניים כדי למנוע, או לכל הפחות לצמצם ככל הניתן, את השפעותיו השליליות. אחת הדרכים המרכזיות והחשובות בהתמודדות עם שינוי האקלים היא צמצום פליטת גזי החממה כדי להגביל את קצב התחממות כדור הארץ ולמתן את ההשפעות העתידיות של התחממות זו.

אחת הדרכים שמדינות נוקטות כדי להפחית פליטות גזי חממה היא חקיקת אקלים. ההבנה כי קיים צורך דוחק להגיב לשינוי האקלים באופן אפקטיבי, וייתכן שגם השפעתן של תביעות אקלים המוגשות לבתי משפט ברחבי העולם על דעת הקהל הציבורית ועל מובילי המדיניות, הובילו לזינוק באימוץ חוקי אקלים ברחבי העולם<sup>[21]</sup>. חקיקת אקלים חיונית, בין היתר, לצורך התוויית חזון ארוך-טווח ובניית צעדים הדרגתיים להשגתו; לצורך הקצאת תקציב הולם ומובטח לנושא; ליצירת קונצנזוס רחב, המפחית את החשש מפני שינויי מדיניות תכופים בהתאם ללחצים פוליטיים, כלכליים וציבוריים<sup>[13]</sup>. חקיקה מפורטת ובהירה גם עשויה לאפשר ביקורת שיפוטית אפקטיבית על יישומה, כפי שאירע בשנים האחרונות בתחום האקלים בהולנד<sup>[20]</sup> ובבריטניה<sup>[11]</sup>, ואך לאחרונה חיווה בית המשפט העליון האמריקאי את דעתו כי חקיקה ראשית מפורטת היא הדרך הטובה ביותר להבטיח את השגת יעדי הפחתת הפליטות<sup>[21]</sup>. כמו כן, חקיקת אקלים עשויה לסייע לחיזוק מעמדן הנורמטיבי של ההתחייבויות הבין-לאומיות של המדינה<sup>[8]</sup>. את חקיקת האקלים הראשית המתקבלת בפרלמנט יש ללוות, כמובן, בתוכניות ממשלתיות, בתקנות ובהסכמים וולונטריים וכן ביצירת הסדרים מוסדיים שסייעו ליישומן<sup>[3]</sup>.

כבר בתחילת המאבק העולמי בשינוי האקלים ובהשלכותיו ראתה עצמה מדינת ישראל שותפה להיערכות הבין-לאומית שהלכה והתגבשה עם הזמן. כך, למשל, אשררה ישראל בשנת 1996 את אמנת המסגרת של האו"ם בדבר שינוי האקלים, ובשנת 2004 אשררה את פרוטוקול קיוטו, אך לא נכללה בין המדינות שחויבו בהפחתת פליטות בעקבותיו<sup>[22]</sup>. שורה ארוכה של החלטות ממשלה שהתקבלו החל משנת 2009 הציבו יעדים להפחתת פליטות גזי חממה. באחרונה שבהן, החלטה 171 מיולי 2021, קבעה הממשלה יעד של הפחתת 27%-85% לשנים 2030 ו-2050 בהתאמה בהשוואה לכמות פליטת גזי החממה שנמדדה בשנת 2015<sup>[4]</sup> חרף ההחלטות האלה מצא דו"ח מבקר המדינה<sup>[3]</sup> שפורסם באוקטובר 2021, כי היעדים הללו לא הושגו, וכי ממוצע פליטות גזי החממה לנפש בישראל עדיין גבוה בהשוואה למדינות אחרות. מבקר המדינה ציין כסיבות לאי-השגת יעדי הממשלה את החסמים בדמות ריבוי סמכויות חקיקה ומנהל לצד מתן עדיפות נמוכה להפחתת הפליטות. כמו כן, ציין המבקר כי התנהלות הממשלה אינה יוצרת את הוודאות ההכרחית לעידוד השקעות כלכליות שמכוונות למעבר לכלכלה דלת-פליטות ומתבססת עליו, ובכך פוגעת בנכונות מגזרים נוספים להצטרף לפיתוח פתרונות בתחום האנרגיה, למשל.



הפגנת נוער מול הכנסת, בדרישה, בין השאר, להכריז על מצב חירום אקלימי. מאי 2019 | צילום: שי וגר  
בישראל לא קיים חוק הממוקד בצורך להפחית את פליטות גזי החממה מתוך תפיסה אקלימית סדורה המתכתבת עם המאמץ העולמי, אף על פי שיש הטוענים כי ייתכן שהפחתת פליטות גזי החממה מושגת באופן חלקי מהוראות חוק אוויר נקי שהתקבל בשנת 2008 [7]. הצעות חוק פרטיות שהונחו על שולחן הכנסת בנושא זה בשנים 2021–2022 לא קודמו מטעמים שונים, וביוני 2022 הניחה הממשלה את הצעת חוק האקלים, התשפ"ב–2022 [5] המבקשת להסמיך את הממשלה לגבש תוכנית להפחתת גזי החממה (להלן: התוכנית הלאומית להפחתה) על פי יעדי הפחתה שנקבעו בהחלטת הממשלה משנת 2021, לצד קביעת יעד אפס פליטות בשנת 2050. נכון למועד כתיבת שורות אלה עברה הצעת החוק בקריאה ראשונה בסוף יוני 2022, טרם פיזור הכנסת ה-24.

נוכח החשיבות בקבלתה של חקיקה ראשית לשם השגת יעדי הפחתת פליטות גזי החממה והדיון שעתיד להתחדש בהצעת חוק האקלים הישראלית, אנו מבקשים לעמוד על המאפיינים הבולטים בתחום הפחתת הפליטות, המשותפים לחקיקת האקלים הראשית שהתקבלה בפרלמנט של ארבע מדינות שנמצאו דומות לישראל במגוון היבטים – בריטניה, הולנד, דרום קוריאה וקליפורניה. מאפיינים אלה, שיפורטו להלן, הם לטעמנו "הרכיבים בלעדיהם אין", המהווים חלקים הכרחיים להבטחת יעילותה של כל חקיקה ראשית עתידית בתחום הפחתת הפליטות. המאמר מבקש לבחון את העקרונות העומדים בבסיס המאפיינים האלה, כמו גם את מידת יישומם בהצעת חוק האקלים הישראלית הנוכחית.

## חקיקת האקלים בעולם: מאפיינים ותובנות

חשוב להבהיר כבר בשלב זה כי אין בכוונתנו לנקוט עמדה באשר למידת הצלחתם הצפויה של הסדרים אלה. יתרה מזאת, נראה כי על אף הניסיון העולמי רב השנים שהצטבר בתחום ההתמודדות עם שינוי האקלים, עדיין מוקדם להסיק מסקנות חותכות באשר להשפעת החקיקה על שינוי האקלים בכלל ועל קצב הפחתת גזי החממה בפרט. עם זאת, קיימת תועלת רבה בהתחקות אחר ההסדרים השונים הנהוגים בעולם באשר להפחתת פליטות גזי החממה ואחר אופן עיגונם, מעבר לעניין המחקרי-אקדמי גרידא: הופעה חוזרת של הסדרים ואמצעי מדיניות בדברי חקיקה שונים מוסברת בספרות, בין היתר, באמצעות הכרה ביעילותם של ההסדרים בהשגת מטרותיהם, שמובילה לאימוץ על-ידי מדינות אחרות [6]. חיזוק לטיעון זה ניתן למצוא, למשל, בהוראות חוקי האקלים בקליפורניה [10] (סעיף 38561) ובדרום קוריאה [15] (ס' 4) המורות לממשלה במפורש להתחקות אחר הניסיון הבין-לאומי בעת גיבוש תוכנית הפחתת הפליטות. הסבר נוסף עשוי להיות נעוץ בהתאמת ההסדרים לחוביבויות בין-לאומיות שנובעות, בין היתר, מהאמנות להתמודדות עם שינוי האקלים. למשל, וכפי שיפורט להלן, מנגנוני התכנון, היישום והדיווח במרבית החוקים הנסקרים עוצבו במחזוריים חמש-שנתיים, בהתאם למבנה הדיווח שעוצב בהסכם פריז. היות שכך, קיימת חשיבות לבחינת ההסדרים הנהוגים בעולם מבחינה עיונית ומעשית.

## בחירת המדינות הנסקרות

כדי להבין מהן המדינות שניתוח חקיקת האקלים שלהן יביא את התועלת הרבה ביותר למקרה הישראלי, נערכה סקירה מקיפה של למעלה מ-50 מדינות והסדריהן בתחום שינוי האקלים. ניתן לעיין בהרחבה במרכיבי הניתוח השונים ובמקורותיהם ב**נספח 1**, אך בקצרה ייאמר שהסקירה נערכה בשלושה שלבים מרכזיים: השלב הראשון, שהיווה את תנאי הסף המרכזי לבחינה, היה קיומה של חקיקה ראשית שהתקבלה בפרלמנט, שמתייחסת ומכוונת להתמודד עם שינוי האקלים באופן כוללני ולא מסדירה רק מגזר או תחום פרטני בעל השפעה על שינוי האקלים. בשלב השני התמקד הניתוח במידת ההתאמה של המדינות השונות למציאות הישראלית. ניסינו לזהות מקרים בעלי מאפיינים דומים לישראל בהיבטים כלכליים-חברתיים, גאוגרפיים, אקלימיים ומשטריים או כאלה בעלי תמהיל דומה של מקורות אנרגיה ושל פליטות גזי חממה ובעלי עצמאות וחוסן בכל הקשור למקורות אנרגיה. לאחר מיפוי וסיכום של המאפיינים האלה, עלה כי המדינות בעלות הדמיון הרב ביותר לישראל, בסדר יורד, הן דרום קוריאה; בריטניה; הולנד; סינגפור; ניו זילנד; ספרד; קליפורניה. בשלב השלישי נבחנו מורכבותה של חקיקת האקלים במדינות האלה ומידת התאמתה לישראל באמצעות בחינת מאפיינים ורכיבי הסדרה שונים הכוללים, בין היתר, את המדרג הנורמטיבי של ההסדרים השונים; אופי החזון המעוגן בחוק ואופן הגדרת יעדי הפחתת הפליטות; ההסדרים והמנגנונים ששימשו לשם השגת היעדים; הגופים האמונים על יישום החוק וסמכויותיהם; מנגנוני הפיקוח והבקרה; קיומם של מנגנוני ציוד. ניתוח המאפיינים השונים העלה כי חקיקת האקלים המפותחת והרלוונטית ביותר לישראל נחקקה בבריטניה, בהולנד, בניו זילנד, בדרום קוריאה, בקליפורניה, בדנמרק ובאוסטריה.

לאחר הצלבת המאפיינים המדינתיים עם הממצאים של המיפוי החקיקתי, נמצא כי המדינות הרלוונטיות ביותר לסקירה בהקשר הישראלי הן בריטניה <sup>[23]</sup>, הולנד <sup>[19]</sup>, דרום קוריאה <sup>[15]</sup> וקליפורניה <sup>[10]</sup>.



בתי הנבחרים של המדינות שנמצאו כרלוונטיות להשוואה לישראל – (בכיוון השעון) בריטניה, דרום קוריאה, קליפורניה והולנד / צילום: Hernan Pinera, Republic of Korea, Wayne Hsieh, Allan Leonard / פליקר

## מאפיינים משותפים בחקיקת האקלים בעולם

כפי שיוצג להלן, המדינות שנסקרו מציגות מגוון של גישות באשר לאמצעי המדיניות והכלים המשפטיים שיש לנקוט כדי להבטיח הפחתת פליטות גזי חממה. למשל, החוק הבריטי מטיל את מרבית האחריות להשגת יעדי הפחתת הפליטות על הממשלה, בעוד החוק הקוריאני מחייב גיבוש תוכניות הפחתה "אישיות" גם לרשויות מקומיות. החוק בקליפורניה מגדיר במפורש את אמצעי המדיניות והשיקולים שיש להתחשב בהם בעת הקמת הגופים השונים וגיבוש תוכניות הפחתה, בעוד החוק ההולנדי גמיש, קצר, ונשען בעיקר על הסכמים וולונטריים עם המגזר הפרטי.

עם זאת, התבוננות בחוקים האלה בראייה השוואתית מעלה כי קיימים ארבעה מאפיינים חקיקתיים החוזרים על עצמם, בשינויים כאלה ואחרים, בכל הנוגע להפחתת פליטות גזי החממה: הצורך בהצבת יעדי ביניים ויעד מרכזי ארוך-טווח; הנחיות לגיבוש מדיניות ואמצעים לשם עמידה ביעדים; ביסוסה של מעטפת מנהלית ומקצועית; עיגון מנגנוני שקיפות, דיווח ובקרה.

## הצבת יעדי ביניים ויעד מרכזי ארוך-טווח

ארבע המסגרות שנסקרו התייחסו לצורך בהצבת יעד הפחתת פליטות גזי חממה ארוך טווח. ס' 1 לחוק הבריטי [23] וס' 2.1 לחוק ההולנדי [19] קבעו כי עד שנת 2050 יופחתו פליטות גזי החממה בשיעור של 100% ביחס לשנת 1990. ס' 7 לחוק הקוריאני [15] קובע כ"חזון לאומי" יעד של הגעה לניטרליות פחמנית עד לשנת 2050. החוק הקליפורני [10] נוקט דרך שונה ומפנה לצו המושל (Executive Order; החלטה מנהלית מחייבת) שהתקבל בשנת 2005, ובו נקבע כי עד שנת 2050 יופחתו פליטות גזי החממה בשיעור של 80% ביחס לשנת 1990. לצד היעד ארוך-הטווח החוקים מגדירים יעדי ביניים, כמו גם חובת גיבוש תוכניות מדיניות חמש-שנתיות הנקבעות מספר שנים מראש טרם יישומן בפועל, ככל הנראה כדי לנטרל השפעות פוליטיות קצרות-טווח בעת קבלתן [13]. למשל, ס' 4 לחוק הבריטי [23] מורה לממשלה להציג "תקציב" פליטות גזי חממה חמש-שנתי ל-12 השנים הבאות; ס' 2.1 לחוק ההולנדי [19] קובע יעד ביניים שלפיו עד שנת 2030 יופחתו פליטות גזי החממה בשיעור של 49% ביחס לשנת 1990, וס' 4.1 מורה לממשלה לאמץ תוכנית אקלים לאומית שבמסגרתה תוגדר מדיניות האקלים המחייבת את כלל משרדי הממשלה והגופים הרלוונטיים, שתעודכן ותאומץ מחדש מדי חמש שנים; ס' 8 לחוק הקוריאני [15] מצייין את יעד הביניים לשנת 2030 שנקבע בצו הנשיאותי, שלפיו תושג הפחתה של 35% לפחות ביחס לשנת 2018, ומורה לממשלה לקבוע עבור כל מגזר יעד הפחתה שנתי פרטני. נוסף על כך, לפי ס' 10 על הממשלה לגבש ארבע תוכניות הסתגלות והפחתה חמש-שנתיות לתקופה של 20 שנה; בקליפורניה [10] עוגן במסגרת ס' 38566 לחוק יעד ביניים שלפיו עד שנת 2030 יופחתו פליטות גזי החממה בשיעור של 40% ביחס לשנת 1990, וס' 38561 מטיל על ועדת האוויר ועל מועצת החשמל של קליפורניה לגבש תוכנית הפחתה לאומית שתעודכן מדי חמש שנים.

הצבה של יעד הפחתת פליטות ארוך-טווח חיונית בשל אופי שינוי האקלים שיוצר אתגר ארוך-טווח ורחב היקף, הדורש רפורמות מבניות משמעותיות בהתנהלות המדינית בתחומים רבים, כמו גם בשל הצורך ליצור ודאות כלכלית שתאפשר לפרטים, לתאגידים ולרשויות לתכנן את פעילותם בהתאם [13]. נוכח הבנה זו, ראוי לטעמנו לעגן את היעד ארוך-הטווח בחקיקה ראשית גם בישראל. ספרות משפטית מישראל [2] ומהעולם [12] אף מצביעה על כך שחקיקה ראשית חסינה יחסית לשינויים תכופים בשל אופי ומורכבותו של הליך קבלתה. מהחוקים שנסקרו עולה כי לצד יעד ארוך-טווח קשיח ויציב, קיימת חשיבות לא מבוטלת גם בהצבת יעדי ביניים שיאפשרו גמישות בהתאמת התוכנית למציאות האקלימית, החברתית, המדעית והטכנולוגית המשתנה, לצד יצירת מחויבות לתהליך הפחתת הפליטות כבר בטווח הקצר ולא כ"בעיה של הדורות הבאים". הסדר המשלב בין גמישות בהצבת יעדי הביניים לבין הגנה מפני שינויים תכופים ניתן למצוא, למשל, בבריטניה, שנקבעים בה יעדי ביניים על פי מגוון שיקולים רחב הכוללים, בין היתר, היבטים מדעיים, חברתיים וכלכליים, כפי שמורה ס' 10 לחוק הבריטי [23]. על פי הוראות ס' 2 ו-3 לחוק הבריטי [23], היעד ארוך-הטווח ניתן לשינוי בצו של השר הממונה ולאחר התייעצות עם הפרלמנט, אך רק על בסיס שינוי בידע המדעי או במדיניות הבין-לאומית בנושא האקלים, כפי שאכן קרה בשנת 2019 כאשר בריטניה הגדילה את יעד הפחתת גזי החממה לשנת 2050 מ-80% ל-100% [14].

ס' 3 בהצעת חוק האקלים הישראלית [5] אכן מתייחס ליעדי הפחתה בחקיקה ראשית, אך עיון מעמיק בנוסח ההצעה מגלה כי אין בהתייחסות זו כדי לחזק בפועל את מעמדם: ראשית, הצעת החוק אומנם מציינת במפורש את יעד הפחתה ארוך-הטווח (ניטרליות פחמנית בשנת 2050), אך נוקטת דרך לא שגרתית בהיבט החקיקתי באשר לקביעת יעד הביניים, בבחירה להפנות בחקיקה ראשית אל החלטת הממשלה 171 משנת 2021 [4] "כעדכונה מזמן לזמן". שנית, החוק מעניק לממשלה את הרשות לשנות בנקל את יעדי הפחתת הפליטות: את יעד הביניים ניתן לשנות באמצעות החלטת ממשלה בלבד, ואת היעד ארוך-הטווח ניתן לשנות באמצעות צו "בשים לב" להיבטים מסוימים, אמורפיים למדי, הנוגעים להחלטות אקלימיות שיתקבלו על-ידי מדינות אחרות ו"לנסיבות הלאומיות של ישראל". במובן זה, הצעת החוק הישראלית קרובה יותר לגישה הקליפורנית, אך בקליפורניה ההחלטה על סטייה מהחלטת המושל בעניין יעדי הפחתה צריכה להתקבל בחקיקה של הפרלמנט, ואילו הצעת החוק הישראלית מאפשרת לערוך שינויים ביעדים גם ללא תיקון החוק עצמו.

אף על פי שיש מקום לאפשר גמישות מסוימת לממשלה באשר להצבת יעדי הביניים, יש להגביל את שיקול הדעת והנסיבות הראויות לשינוי היעדים ולערב את הכנסת ואת ועדותיה כמעין שומר סף, ובכל מקרה אין חולק כי על היעד הסופי להיות מעוגן בחקיקה ראשית כדי להגן עליו, בהתחשב בכללי המשחק הדמוקרטיים, מפני שינויים תכופים שעלולים לנבוע מאינטרסים פוליטיים קצרי-טווח או משיקולים צרים ונקודתיים.



ראש ממשלת בריטניה (לשמאל) בוריס ג'ונסון, בישיבת ועדת הקבינט לשינוי האקלים | צילום: Number 10, Flickr, CC 2.0  
BY-NC-ND

## יבוש מדיניות ואמצעים לשם עמידה ביעדים

ארבעת החוקים שנסקרו מבקשים להבטיח כי הרשות המבצעת אכן תפעל להשגת יעדי הפחתת הפליטות ולא תזניח את הנושא, אף על פי שהם נוקטים דרכים שונות לשם כך. ס' 10 לחוק הבריטי [23] וס' 3 לחוק ההולנדי [19] מחייבים את הממשלה לפרסם אמצעי מדיניות שיבטיחו עמידה ביעדי ההפחתה בהתאם לשיקולים המפורטים בחוק, ובהם, בין היתר, התחשבות בידע המדעי והטכנולוגי המתפתח; שיקולים כלכליים ופיסקליים; שיקולים חברתיים; נסיבות בין-לאומיות. ס' 10 לחוק הקוריאני [15] מורה לממשלה לאמץ אסטרטגיה לאומית לכלכלה דלת-פחמן ולצמיחה ירוקה המתייחסת, בין היתר, למגוון רחב של שיקולים בתחום המדיניות, הכלכלה והטכנולוגיה, ופרק 5 מוקדש כולו לפירוט אמצעי מדיניות שונים להפחתת פליטות גזי חממה. בקליפורניה [10] מטיל ס' 38592 לחוק חובה על כל רשויות השלטון לגבש תוכניות הפחתת פליטות, וס' 38561 ו-38570 מסמיכים את ועדת האוויר, לצד חובתה זו, גם להמליץ על מנגנוני ציות ואסדרה להפחתת פליטות, תוך התחשבות בשיקולי עלות-תועלת, בסוגיית הנטל הרגולטורי המוטל על גופים שונים מכוחה, וכן בשיקולים סוציאליים וחוקתיים דוגמת שוויוניות והשפעת התוכנית על אוכלוסיות מוחלשות. כל החוקים כוללים הוראות בדבר כלים כלכליים שיבטיחו עמידה ביעדי ההפחתה, והדוגמה הבולטת היא מערכת סחר בהיקפי פליטות גזי חממה, לצד תמיכה כלכלית בחדשנות אקלימית וסביבתית ובחדשנות בתחום האנרגיה.

נוסף על כך, החוקים שנסקרו מציגים גישות שונות באשר להיקף הפירוט בחקיקה של ההסדרים ותוכניות ההפחתה: בעוד החוק הקוריאני [15] מפרט דרכים שונות שיינקטו לשם הפחתת הפליטות ואופן פעולתן, החוק הבריטי [23] והחקיקה בקליפורניה [10] מסתפקים בתיאור כללי המסגרת והשיקולים שיש להביא בחשבון, ומותירים לממשלה ולמגזר הפרטי מרווח פעולה לגיבוש ולאימוץ של תוכניות שיבטיחו עמידה ביעדי הפחתת הפליטות. ס' 8 לחוק ההולנדי [19] מורה לממשלה לקדם הסכמים עם הגורמים המייצגים לה כדי להביא לעמידה ביעדי ההפחתה הקבועים בחוק, ומכוח סעיף זה גובש הסכם אקלים וולונטרי שנחתם עם מגזרים שונים, ומפורטים בו אמצעי המדיניות לפרטי פרטים.

בהיבט זה נוקטת הצעת חוק האקלים הישראלית [5] גישה מרחיבה באופן קיצוני, ובהוראותיה כמעט אין הנחיות או שיקולים לגיבוש התוכנית הלאומית להפחתה מלבד החובה לבחון את השפעת התוכנית על משק האנרגיה בישראל (ס' 4). אכן, אין פסול עקרוני בהחלטה להסתמך על שיקול הדעת של הממשלה ושל אגפיה השונים, אך יש מקום, לטעמנו, לשקול לכל הפחות

להכווין שיקול דעת זה באמצעות רשימת שיקולים שיש לשקלם בעת גיבוש התוכנית הלאומית להפחתה, בדומה לרשימות שנקבעו, ברמות פירוט שונות, בכל ארבעת החוקים שנסקרו. הגדרת שיקולים מעין אלה חשובה הן מנקודת מבט מקצועית-אקלימית הן בהיבט גידור שיקול הדעת הניתן לממשלה בעת גיבוש תוכנית בעלת משמעויות רחב לא מבטלות, בהתאם לכללי הדין המנהלי ולפסיקת בית המשפט העליון [1].

## מעטפת מנהלית ומקצועית

היבט משותף נוסף לארבעת החוקים הוא הסדרים שמקימים גופי ידע בדמותן של מועצות מומחים, ובחלק מהם אף הוראות להקמת גופי בקרה בדמות ועדות ומועצות מנהליות המורכבות, בין היתר, מנציגי ממשל. כפי שמפורט בהרחבה בנספח 2 באתר כתב העת, בבריטניה [23] הוקמה מכוח ס' 32 לחוק מועצת אקלים שתפקידה לבקר את הפעולות שנקטה הממשלה לעמידה בתוכניות החומש וביעדי ההפחתה; בהולנד קיימת מכוח החוקה מועצת מדינה מייעצת, וס' 5 ו-7 לחוק [19] מחייבים את הממשלה לשמוע את עמדתה באשר לתוכנית האקלים; בדרום קוריאה הוקמה מועצה לצמיחה ירוקה במשרד ראש הממשלה, הזוכה לעצמאות בעת הפיקוח על יישום מדיניות הממשלה בהתאם לפרק 4 לחוק [15]; בקליפורניה [10] הכפיף ס' 38592 סמכויות ספציפיות של הממשל לגופי בקרה מנהליים, דוגמת מועצת הסחר בפליטות והכלכלן הראשי.

הצורך במעטפת מומחים שתוכל לתת מענה הן בהיבט המדעי בדבר שינוי האקלים הן באשר להשפעות אפשריות על הכלכלה והחברה ברור ומוכן נוכח ייחודיותו של שינוי האקלים כבעל השפעות רחבות היקף על מגוון היבטים, אינדיווידואליים וציבוריים. זאת ועוד, אופיו הגלובלי מצריך לעקוב כל העת אחר מאמצים הננקטים במקביל במדינות אחרות כדי ללמוד מהצלחותיהן ומכישלונותיהן. היבט נוסף שיש לתת עליו את הדעת הוא הצורך בהישענות על הסכמה ציבורית רחבה בעת יישום מדיניות ונקיטת פעולות בעלות השלכה כה רחבה כדי למנוע פגיעה בציבורים מסוימים, בדגש על קהילות מוחלשות [17]. במובן זה, הסתייעות במומחיות אובייקטיבית ובלתי תלויה מסייעת לחיזוק אמן הציבור ותמיכתו בפעולות ממשלתיות הננקטות מכוח תוכניות האקלים השונות, כמו גם לציות להוראותיהן.

הצעת חוק האקלים הישראלית [5], בהקשר זה, מספקת מענה נרחב מאחר שהיא כוללת הקמה של לא פחות מארבעה גופים שיעסקו, בין היתר, במעקב וביצירת ידע. ועדת שרים לענייני אקלים שתדון בתוכנית הלאומית להפחתה ותעקוב אחר ההיבט המנהלי שביישומה (ס' 19); מועצת אקלים שתורכב מנציגי ממשלה, מגורים פרטיים ונציגי בריאות ואקדמיה, שתפקידה יהיה לייצג בעת גיבוש התוכנית הלאומית להפחתה (ס' 20), כמו גם בתוכניות אחרות בתחום שינוי האקלים, דוגמת תוכניות הסתגלות והיערכות, שהדיון בהן חורג מגדרו של מאמר זה; ועדה עצמאית ובלתי תלויה המורכבת מבעלי מומחיות אקדמית בתחומים מגוונים, שתפקידה להגיש חוות דעת לשר בעניין הסדרי התוכנית הלאומית להפחתה, ולמועצת האקלים ולוועדת הפנים והסביבה בעניין יישומה של תוכנית זו. כמו כן, ועדת המומחים מוסמכת לכתוב דו"חות ולבצע מחקרים שאינם אקדמיים בתחומי אחריותה, תוך היוועצות במומחים מישראל ומהעולם (ס' 30-33). נוסף על כך, הצעת החוק מורה על הקמת מכון אקלים וסביבה תחת המשרד להגנת הסביבה שתפקידו לשמש מרכז ידע בענייני אקלים מישראל וממדינות העולם, ולהעביר לגופים השונים המנויים בחוק (ס' 37).

נראה כי הצעת חוק האקלים הישראלית [5] מבקשת להבטיח קיום של תשתית ידע רחבה שתהיה נגישה לגופים השונים, ובכך עושה צעד חשוב לעבר הבטחת מאפיין זה בחקיקה. עם זאת, יש לשים לב כי ריבוי גופי ידע עלול להוביל לכפילות בעבודתם או להזנחה של תחומי מחקר בשל חלוקת עבודה אמורפית בין הגופים השונים, וחוסר תיאום שעלול להתגלע בין המלצותיהם השונות עלול לשמש תירוץ, או לכל הפחות כר נוח, לאי-נקיטת צעדים מצד הרשות המבצעת. כמו כן, חסרה התייחסות מספקת בהצעת החוק לעצמאותם הכלכלית של הגופים, דבר המעלה חשש באשר ליכולתם לבצע את תפקידם באופן בלתי תלוי, כפי שעולה בספרות בתחום האקלים [9], כמו גם בהמלצות ה-OECD [18]. הצעת החוק אינה מציעה להסדיר את תקציבו של מכון האקלים, ותקציבה של ועדת המומחים נקבע בהצעת החוק לתקופה של ארבע שנים אך ללא הגדרה מראש של היקפו. מצב זה עלול ליצור יחסי תלות בין הממשלה, כגוף המתקצב, לבין גופי הידע והביקורת שתוצרי עבודתם, בטווח הארוך, מיועדים להכווין את פעילות הממשלה.

## שקיפות, דיווח ובקרה

היבט נוסף הבולט בכל אחד מארבעת החוקים שנסקרו, המתקשר גם להיבט המעטפת המקצועית שנדון לעיל, הוא הרצון להבטיח פיקוח הדוק ואפקטיבי על פעולות הממשלה מכוח החוק לצד הליך גיבוש מסקנות סדור שיבטיח שיפור מתמיד במאמץ הלאומי לעמוד ביעדי הפחתת הפליטות. ס' 14-16 לחוק הבריטי [23] מורים לשר להגיש לפרלמנט דו"חות שנתיים וחמש-שנתיים באשר לתכנון העמידה ביעדי הפחתת הפליטות ובאשר להשגת היעדים בפועל; בהולנד [19] הממשלה נדרשת לפרסם אחת לשנתיים דו"ח על אודות ההתקדמות ביישום תוכנית האקלים, לצד "מזכר אקלים" המועבר לפרלמנט ולמועצת המדינה מדי שנה (ס' 7).

כל אחד מהחוקים שנסקרו מורה על הקמת גופים חדשים או מסמיך גופים קיימים לפקח באופן מקצועי על פעילות הממשלה בתחום הפחתת פליטות גזי החממה. כך, למשל, הוסמכה מועצת האקלים בבריטניה לבחון את הצלחת אמצעי המדיניות בהשגת יעדי ההפחתה מכוח ס' 36 לחוק [23]; ס' 6-7 לחוק ההולנדי [19] מטילים על הסוכנות להערכת הסביבה ההולנדית לפרסם אחת לשנה דו"ח מדעי העוסק בהשלכות מדיניות האקלים שנקטה בשנה הקלנדרית הקודמת; ס' 16(4) בחוק הקוריאני [15] מסמיך את המועצה לצמיחה ירוקה לעקוב מדי שנה אחר השגת יעדי ההפחתה של המגזרים השונים, ולפי ס' 36 על הממשלה הקוריאנית להקים מערכת לניהול מידע הנוגע למצב העדכני של הפליטות במדינה; ס' 38531 בחוק הקליפורני [10] מורה לוועדת האוויר להגיש דו"ח שנתי לוועדת המשנה לשינוי אקלים של הקונגרס ולדווח בו על היקף פליטות גזי החממה בקליפורניה, לרבות זיהוי מגמות בהפחתת הפליטות, השפעות שונות על המגמות והמלצות לחקיקה תומכת. ס' 38580 לחוק אף מעניק לוועדת האוויר סמכות לאכוף את קבלת אמצעי הפחתת הפליטות ואת ביצועם בפועל. המידע וחלק מן הדו"חות הנכתבים מכוח החוק בקליפורניה (ס' 38531 לחוק הקליפורני) [10] ובבריטניה (ס' 34 לחוק הבריטי) [23] מחויבים בפרסום ציבורי, וס' 4 לחוק הקוריאני מורה לממשלה לשתף ידע מדעי על שינוי האקלים ומידע רלוונטי לציבור [15].

גם בס' 5 להצעת חוק האקלים הישראלית [5] מוצע להטיל על השר הממונה חובת דיווח באמצעות הגשת דו"ח שנתי שיסקור את יישום תוכנית ההפחתה הלאומית ויצפה את המשך יישומה והשפעתה בשנים הבאות. דו"ח זה יוגש לממשלה ולוועדת הפנים והגנת הסביבה ויפורסם לציבור, ועל ועדת המומחים לחוות את דעתה באשר לנאמרו בו. מלבד זאת, מוטלת חובת מעקב אחר יישום תוכנית ההפחתה הלאומית גם על ועדת השרים לענייני אקלים. ראוי, לטעמנו, להוסיף ממד של סמכויות אכיפה לגופים העוסקים בפיקוח ובבקרה על יישום תוכנית ההפחתה הלאומית, בדומה לסמכויות שניתנו בקליפורניה, ולא להסתפק באסדרה "רכה" בדמות פרסום ציבורי של דו"חות מעקב. תוכנית ההפחתת פליטות גזי חממה, מטבעה, משפיעה על גופים בעלי כוח כלכלי ושלטוני רב, בייחוד בשיטת הממשל הישראלית המעניקה כוח רב לרשות המבצעת ולמוסדותיה [6]. צעד חשוב אך חלקי בהיבט זה הוא ס' 38 להצעת החוק, המציע להטיל על גופים ציבוריים חובה למסור מידע, אך רק כזה הדרוש לשם עמידה בחובות הדיווח החלות על ישראל לפי אמנת האקלים.

## סיכום

עיון בחקיקת האקלים שהתקבלה במדינות שנסקרו מעלה כי אין "תבנית חקיקה" אחידה בעולם להפחתת פליטות גזי חממה, וניתן למצוא עדויות למגוון רחב של גישות – החל מריכוז סמכויות ברשויות השלטון ועד לשיטות המגזר הפרטי באמצעות הסכמים וולונטריים; בין אם באמצעות הסדרה מפורטת של כלי המדיניות ועד למתן שיקול דעת נרחב לגופים ממשלתיים ופרטיים להבנות את התוכניות כרצונם. לצד השוני הקיים בין הגישות, שנובע ככל הנראה גם מההיבטים המגוונים בכל אחת מהמדינות שנסקרו, ניתן להבחין במאפיינים החוזרים בכל חוקי האקלים, ודומה שהם מהווים בסיס עקרוני לחקיקת אקלים יעילה בהשגת מטרותיה: עיגונם של יעד ארוך-טווח ויעדי ביניים, לרוב בחקיקה עצמה; הטלת חובת גיבוש תוכניות מדיניות ואמצעים ליישומן; הסתייעות במעטפת מקצועית ומנהלית באמצעות גופי ידע שונים; יצירת מנגנוני פיקוח ובקרה.

זשוואת המאפיינים להסדרים המוצעים בהצעת חוק האקלים הישראלי [5] מעלה כי בעוד בתחום ההסתייעות בגופי הידע (ובמידה מסוימת גם באשר למנגנוני הפיקוח והבקרה) הצעת החוק הישראלית אכן מציגה מעטפת נרחבת ומפורטת, ההסדרים המוצעים בקביעת יעדי הפחתת פליטות והגנה עליהם, כמו גם של כללי האצבע והשיקולים לגיבוש מדיניות והאמצעים ליישומה, חלקיים ודלים בפרטים. היות שכך, יש מקום לערוך דיון מחודש בהצעת חוק האקלים הישראלית ולשפר אותה. השיפור ייעשה דרך עיגון יעדי הפחתת הפליטות באופן שיגן עליהם מפני שינויים תכופים, הבניית שיקול דעתה של הרשות המבצעת בעת גיבוש התוכנית להתמודדות עם שינוי האקלים באמצעות הפחתת פליטות, והענקת כוח וסמכויות נוספות לגופי הפיקוח, הידע והמקצוע, בדומה לנעשה במדינות אחרות. השינוי מתבקש מתוך הכרה בהשפעותיו הרחבות וארוכות השנים של שינוי האקלים, על בסיס ניסיון העבר באשר ליישום החלטות ממשלה בנושא, ובעיקר מתוך דאגה וחשיבה על הדורות הבאים.

## מקורות

1. בג"ץ 4374/15. 2016. התנועה למען איכות השלטון בישראל ואחרים נ' ראש ממשלת ישראל ואחרים.
2. בר-סימן-טוב א. 2016. דיני החקיקה. *עיוני משפט* לז: 645-712.
3. מבקר המדינה. 2021. פעולות ממשלת ישראל והיערכותה למשבר האקלים. דו"ח מיוחד.
4. ממשלת ישראל. 2021. מעבר לכלכלה דלת פחמן. החלטה 171. 25 ביולי.



5. ממשלת ישראל. 2022. הצעת חוק האקלים, התשפ"ב-2022, הצ"ח הממשלה 1551.
6. נחמיאס ד, ארבל-גנץ א ומידיני א. 2010. מדיניות ציבורית בישראל: מאפיינים, מוסדות ותהליכים. רעננה: האוניברסיטה הפתוחה.
7. שור ד. 2011. האם כבר נחקק חוק הפחתת להפחתת הפליטה של גזי חממה? *חוקים* 1: 241–265.
8. Averchenkova A, Fankhauser S, and Nachmany M. 2017. Trends in climate change legislation. Cheltenham (UK): Edward Elgar Publishing
9. Averchenkova A, Fankhauser S, and Finnegan J. 2018. [The role of independent bodies in climate governance: The UK's Committee on Climate Change](#). Grantham Research Institute on Climate Change and the Environment
10. California Legislative Information. 2006. [CA Health & Safety Code § 38500](#)
11. England and Wales High Court (EWHC). 2022. R (on the application of Friends of the Earth Ltd and others) v Secretary of State for Business, Energy and Industrial Strategy. (EWHC 1841 (QBD)
12. Eskridge WN. 2015. Vetogates and American public law. *Journal of Law, Economics, and Organization* **31**(4): 756–781
13. Fankhauser S, Averchenkova A, and Finnegan J. 2018. 10 years of the UK Climate Change Act. London School of Economics and Political Science, Grantham Research Institute on Climate Change and the Environment, Centre for Climate Change Economics and Policy
14. Legislation.gov.uk. 2019. [The Climate Change Act 2008 \(2050 Target Amendment\) Order 2019](#)
15. Ministry of Environment and the Office of Government Policy Coordination, Korea. 2010. [Carbon Neutral Green Growth Framework Act for Response to Climate Crisis](#) (in Korean)
16. Mattei U. 1994. Efficiency in legal transplants: An essay in comparative law and economics. *International Review of Law and Economics* **14**(1): 3–19
17. May PJ. 2004. Compliance motivations: Affirmative and negative bases. *Law and Society Review* **38**(1): 41–68
18. OECD. 2017. [Creating a culture of independence – Practical guidance against undue influence](#). The Governance of Regulators, OECD Publishing, Paris
19. (Overheid.nl. 2019. [Klimaatwet](#) (Climate Law) (No. 253 of 2019) (in Dutch)
20. Supreme Court of the Netherlands. 2019. ECLI:NL:HR:2019:2006
21. Supreme Court of The United States. 2022. [West Virginia et al. v. Environmental Protection Agency et al](#)
22. The United Nations Framework Convention on Climate Change (UNFCCC). 1998. [Kyoto Protocol to the United Nations Framework Convention on Climate Change](#)

## קריאה נוספת

**הדו"ח המלא של כותבי המאמר, שהוגש למשרד להגנת הסביבה טרם גיבוש טיוטת חוק האקלים הישראלי. הדו"ח כולל, בין היתר, התייחסות מרחיבה והמלצות בנושא חזון חוק האקלים הישראלי וסקירה של ועדות מלוות ליישומן ברחבי העולם.**

אילון א, שפירא נ, פרז א, שרון א, נחמני מ, שטאובר ד והאובנסטוק א. 2020. אלמנטים מרכזיים בחקיקת אקלים עולמית והמלצות ליישום בחוק אקלים ישראלי. מוסד שמואל נאמן למחקר מדיניות לאומית, הטכניון והפקולטה למשפטים, אוניברסיטת בר-אילן.

**מדריך עזר של הבנק העולמי, המיועד לקובעי מדיניות, שמפרט בהרחבה את היתרונות בחקיקת מסגרת אקלימית, ומציג 12 עקרונות יסוד שעשויים לסייע בהערכת יעילותה של החקיקה.**

World Bank. 2020. [World Bank Reference Guide to Climate Change Framework Legislation. Equitable Growth, Finance and Institutions Insight – Governance](#). Washington (DC): World Bank

## נספחים (זמינים באתר)

**נספח 1. השיקולים  
בבחירת המדינות  
לסקירה השוואתית  
של חוקי האקלים**

[להורדה](#)

**נספח 2. עקרונות  
ודגשים להקמת  
מועצות מקצועיות  
בחקיקה**

[להורדה](#)