

אור קרסין

תחום מדיניות ציבורית, המחלקה לסוציולוגיה, מדע המדינה ותקשורת, האוניברסיטה הפתוחה

ציטוט מומלץ

קרסין א. 2018. האם מתחולל מפנה במשפט הסביבתי הבין-לאומי? מגמות עדכניות בחיזוק מנגנוני האכיפה והיישום. *אקולוגיה וסביבה* 9(3): 8-10.



מקור מים מזוהם מנפט בדלתת נייג'ר. את חברת Shell האחראית לזיהום, תובעים חקלאים ניגריים בבית המשפט ההולנדי | צילום: ארגון ידידי כדור הארץ הבין-לאומי, פליקר, CC BY-NC-ND 2.0

האם מתחולל מפנה במשפט הסביבתי הבין-לאומי? מגמות עדכניות בחיזוק מנגנוני האכיפה והיישום

בקצרה

גיליון סתיו 2018 / כרך 9(3)

12 באוקטובר, 2018

בשלושת העשורים האחרונים נמצא המשפט הסביבתי הבין-לאומי בהתרחבות מתמדת. אמנות ופרוטוקולים חדשים, אזוריים ובין-לאומיים, נחתמים כדבר שבשגרה. אומות העולם חתומות כיום על למעלה מ-70 אמנות סביבתיות עיקריות. לפי הערכת ארגון הסביבה של האו"ם, אם מתייחסים לכלל ההסכמים הסביבתיים הרב-צדדיים, מספר זה נוסק לכ-500. עם זאת, האפקטיביות של אמנות רבות ממשכה לעמוד בסימן שאלה. זו הייתה מאז ומתמיד נקודת תורפה מרכזית של המשפט הסביבתי הבין-לאומי. ייתכן שתחילתה של תפנית מתרחשת בימים אלה, והרפיון המסורתי של מנגנוני האכיפה באמנות **הסביבתיות הולך ונעלם** אחד הגורמים התורמים למגמה זו הוא הקמה של **ועדת ציות** (compliance committee) במספר אמנות בין-לאומיות, שיש לה סמכויות לעידוד הציות, לאיתור הפרות ולעיתים גם לאכיפה.

דוגמה לאמנה שנעשים בה מאמצים להגברת הציות של המדינות החברות היא האמנה להגנת הים התיכון (אמנת ברצלונה), שחתומות עליה 22 מדינות, ובהן ישראל. לפני כעשור הקימו המדינות החברות באמנה מנגנון ציות. מדובר בוועדה המורכבת מנציגים שהמדינות החברות ממליצות עליהם, אך הם ממונים מתוקף מומחיותם ואינם מחויבים לעמדות הרשמיות של המדינה שמטעמה מונו. בדרך זו מקווים ליצור גוף שלמרות היותו חלק ממנגנון האמנה, הוא עצמאי יותר. כך, קרה שאני, חוקרת באקדמיה, שאינה עובדת מדינה, הומלצתי להיבחר לוועדת הציות על-ידי המשרד להגנת הסביבה ומשרד החוץ הישראלי.

בתחילת דרכה של ועדת הציות סוכם, כמקובל במנגנוני יישוב סכסוכים במשפט הבין-לאומי, שהיא תוסמך לחקור הפרות שיציגו לה המדינות החתומות על האמנה, ביחס למעשיהן או ביחס למעשיהן של מדינות אחרות. במהלך כעשר שנות הפעילות הראשונות לא קיבלה הוועדה אף תלונה על הפרה. לאחר כעשור של חוסר פעולה חלה תמורה בפעולתה של ועדת הציות, כשגובש נוהל המאפשר לה לקבל ולבחון תלונות שמקורן בארגונים לא-ממשלתיים. מיד עם אימוץ הנוהל פנה לוועדה ארגון אקולוגים מאזור מורט'יה (Murcia) במזרח ספרד. הארגון פעל במשך שנים, במישור המדינתי, נגד ההרס של האזור החופי המיוחד ושל בתי הגידול הלחים באזור ימת מנור (Menor). לטענתם, הממשל האזורי מעודד חקלאות אינטנסיבית, והחקלאים מזרימים לאגן הרגיש כמויות גדולות של חומרי דישון, משתמשים במים השפיריים המזינים את האגן, וגורמים לאובדן המגוון הביולוגי הייחודי לאזור. מקרה זה עדיין נדון בוועדה בשל הצורך לברר אם מוצו כל ההליכים האפשריים במדינה עצמה.

על אף ההתקדמות שמייצגת פעילות ועדת הציות של אמנת ברצלונה, מנגנונים אלה אינם חפים מכשלים. גם אם תתקבל התלונה לבחינה, ואף אם תימצא מוצדקת, הוועדה אינה מוסמכת לפסוק פיצויים, וגם אינה יכולה לאכוף על ממשלה לשנות את דרכי פעולתה ולתקן את הנזקים שנוצרו. כל סמכויותיה של הוועדה מצויות עדיין במישור ההצהרתי, ועל הוועדה לסמוך על כך שהמדינות החברות באמנה לא ירצו שתדמיתן תיפגע, ויפעלו לתקן את המעוות. לצערנו, ברור שיש מדינות שאינן חוששות

מנוקים תדמיתיים כאלה.

'חלל זה, שהמשפט הבין-לאומי מתקשה למלא, נכנסים באופן הולך וגובר שני גורמים. הראשון, **ארגוני אסדרה פרטיים**, המגבשים ומפעילים תקנים סביבתיים וולונטריים שמטרתם להביא את התעשייה לרמה גבוהה יותר של אחריות לסביבה. זוהי אסדרה סביבתית שתאגידים מתחייבים לה מרצון, מסיבות כלכליות ותדמיתיות. מספר המאסדרים הפרטיים הולך וגדל, ואין כמעט תחום סביבתי שלא פעילים בו כמה וכמה ארגונים שיצרו "משווקים" תקנים פרטיים.

בצידה השני של קשת האסדרה פועלים **בתי משפט מדינתיים**, שאט אט ובשל הגלובליזציה נדרשים לפתוח את שעריהם בפני תביעות של ניזוקים בין-לאומיים. מדובר בעיקר בתובעים ממדינות מתפתחות, שמערכות המשפט בהן כושלות, והם מתקשים לקבל סעד על נזקים סביבתיים במדינותיהן. עבורם הפנייה לבתי המשפט במדינה מערבית מפותחת היא קרש הצלה משפטי כמעט יחיד.

קחו לדוגמה את ניגריה, מדינת ענק ש-90% מהכנסותיה מיצוא – מקורן במשאבי טבע, ובעיקר נפט. הגלובליזציה הביאה עימה לניגריה חברות רב-לאומיות הפועלות לנצל את משאבי הטבע המקומיים ועושות זאת ביעילות ובדורסנות סביבתית. חברת הנפט האנגלית-הולנדית Shell הפעילה בניגריה באמצעות חברת-בת מקומית, גרמה נזקים קשים למקורות מים ולקרקעות של יישובים חקלאיים רבים. מאחר שממשלת ניגריה שותפה לתקבולי הנפט, קצרה ידו של המשפט הבין-לאומי, וגם המדינות, מלהושיע. המפנה בעלילה הגיע כשעמותה סביבתית (ידידי כדור הארץ הולנד) וחקלאים ממספר כפרים שנפגעו באזור דלתת נייג'ר, פנו לבית משפט בהולנד בתביעת פיצויים נגד חברת-האם ההולנדית. לאחר מספר גלגולים הכיר בית המשפט לערעורים בהאג בסמכותו הבין-לאומית לדון בהפרות של חברת-הבת הניגרית ובנזקים שנגרמו לחקלאים הניגרים. תביעה זו עדיין מתבררת בבתי המשפט, אולם בית המשפט כבר הורה על גילוי מסמכים, וההמשך עוד יבוא. התערבות מסוג זה קורית יותר ויותר בשנים האחרונות.

פתיחה (גם אם מוגבלת) של הזירה המקומית המדינתית לטיפול בתביעות בעלות אופי בין-לאומי, לצד פעילותם של מאסדרים פרטיים בעידוד אסדרה סביבתית וולונטרית, והפתיחות של מערכות המשפט הבין-לאומיות לגורמים חיצוניים, הן סימן לכך שמשוה טוב מתרחש במשפט הסביבתי הבין-לאומי. נראה שהוא התפתח והתבסס, ושהרפיון שאפיין את מערכותיו הולך ונחלש.