

עכשיו או לעולם לא - תביעת אקלים נזיקית בישראל

מאת

בועז שנור וערן צין*

תקציר

משבר האקלים כבר כאן. כך גם הנזקים לחיים ולרכוש הנגרמים כתוצאה מתופעות אקלימיות קיצוניות כמו הצפות, שריפות, גלי חום ועוד. כיום כבר ברור כי המשבר הוא מעשה ידי אדם, והוא נובע מהכרייה והשימוש המסיביים בדלקים מחצביים מאז המהפכה התעשייתית. חלון ההזדמנויות למנוע את החרפת המשבר והנזקים הנגרמים בגינו, הולך ונסגר. ממשלות העולם כושלות בטיפול במשבר. בה בעת, תאגידים שונים, פועלים לשמר "עסקים כרגיל". לאור כישלון זה, מתגברים הניסיונות לרתום את בתי המשפט למניעת האסון. דיני הנזיקין, שבבסיס מטרתיהם עומד גם הרצון להשיג שינוי התנהגותי שייטיב עם הכלל, צריכים לשמש כלי מרכזי בהליכים אלה. עם זאת, דיני הנזיקין המסורתיים עוסקים ביחסים בין שני פרטים ונשאלת השאלה האם הם ערוכים לעסוק בסוגיה ציבורית בה המעוולים, כמו גם הניזוקים, הם רבים ושונים ופרושים על פני כל הגלובוס. במאמר זה אנו טוענים, כי דיני הנזיקין, כפי שהתעצבו בשנים האחרונות בישראל, מאפשרים הגשת תביעה מעין זו בישראל. תביעה כזו גם תעלה בקנה אחד עם המטרות השונות שמקובל להציב לדיני הנזיקין. בסופו של המאמר אנו פורשים מפת דרכים להגשת תביעת נזיקין אקלימית בישראל. תביעה כזו היא חיונית אל מול המימדים האפיים של משבר האקלים, ובהתחשב בכך ששעון החול הולך ואוזל. זה עכשיו או לעולם לא.

- א. מבוא 2
- ב. משבר אקלים ונזקיו 3
- ג. פסיקה אקלימית תקדימית בעולם 8
- ד. תביעות אקלים נזיקיות – נקודת המבט הסביבתית 13
- ה. תביעות אקלים נזיקיות – נקודת המבט הנזיקית 14
- ו. ההתנהגות העוולתית 18
- ז. קשר סיבתי 26
- ח. דיון 31

א. מבוא

משבר האקלים מסכן את עתיד כדור הארץ. זוהי לא מליצה, אלא התחזית הרשמית של פאנל המדענים של האו"ם.¹ למרבה הצער, כבר כיום אנו עדים להתממשות התחזיות ולנזקי המשבר בדמות שריפות ענק, הצפות אימתניות ובצורות חמורות אשר גורמות לנזקים כבדים, ועתידות לגרום לנזקים גבוהים לאין שיעור.² למרות זאת, ממשלות העולם כשלו עד כה להתחייב לשינויים הנדרשים כדי להאט את משבר האקלים ולהימנע מהגעה לנקודת האל-חזור. כישלון זה מיוחס, בין היתר, לפעילות תאגידים שונים הפועלים לשמר "עסקים כרגיל".

לאור כישלון זה, מתגברים הניסיונות לרתום את בתי המשפט למניעת האסון. אלפי הליכים משפטיים שעניינם משבר האקלים הוגשו בשנים האחרונות לבתי משפט ברחבי העולם, הן כנגד מדינות והן כנגד תאגידים.³ במאמר זה נדון באפשרות להשתמש בדיני הנזיקין בישראל לשם הפחתת שינויי האקלים. מחד, אין טבעי מפנייה לדיני הנזיקין בהקשר זה, שכן אחת ממטרותיהם היא הרתעת המעוולים, דהיינו שינוי התנהגות במטרה להביא לתועלת לכלל. מאידך, דיני הנזיקין המסורתיים עוסקים ביחסים בין שני פרטים ואינם ערוכים לעסוק בסוגיה ציבורית בה המעוולים הם רבים ושונים ופרושים על פני כל הגלובוס.

לפני כעשור, הראה קייזר (Kysar) כי תביעות אקלים נזיקיות נוטות להיכשל שכן אינן מתאימות לבירור נזיקי. עם זאת, לטענתו המשך הגשת התביעות יביא לשינוי דיני הנזיקין כך שיוכלו להתמודד עם תופעות המוניות כמו משבר האקלים.⁴ פסק דין שניתן בבית המשפט המחוזי בהאג,⁵ עשוי לציין את תחילת השינוי. פסק הדין שניתן בתביעה ייצוגית מטעם תושבי הולנד, קבע כי על קבוצת הדלק Shell (להלן: חברת של) להפחית את פליטות הפחמן שנובעות מפעילותה ב- 45% עד שנת 2030, כדי למנוע נזקים

* בועז שנור, מרצה בכיר, המרכז האקדמי שערי מדע ומשפט; ערן צין, מנחה אקדמי וקליני, הקליניקה לצדק סביבתי ולהגנה על זכויות בעלי חיים, הפקולטה למשפטים ע"ש בוכמן, אוניברסיטת תל אביב. אנו מבקשים להודות למערכת כתבי-העת על העבודה היסודית ולקוראים האנונימיים על הערותיהם החשובות.

¹ INTERGOVERNMENTAL PANEL CLIM. CHANGE [IPCC], *Summary for Policymakers. In: Climate Change 2021: The Physical Science Basis. Contribution of Working Group I to the Sixth Assessment Report of the Intergovernmental Panel on Climate Change* (Masson-Delmotte, V., P. Zhai, A. Pirani, S.L. Connors, C. Péan, S. Berger, N. Caud, Y. Chen, L. Goldfarb, M.I. Gomis, M. Huang, K. Leitzell, E. Lonnoy, J.B.R. Matthews, T.K. Maycock, T. Waterfield, O. Yelekçi, (IPCC, *Summary for Policymakers*, 2021, 6th ed. WG I: להלן: R. Yu, and B. Zhou (eds.), 2021)

² INTERGOVERNMENTAL PANEL CLIM. CHANGE [IPCC], *Climate Change 2022: Impacts, Adaptation, and Vulnerability*, Synthesis Report (IPCC Sixth Assessment Report, (IPCC, *Syntheses Report* 6th ed.: להלן: 2022)

³ ראו גם את הסקירה אצל Michael Burger, Jessica Wentx & Radley Horton, *The Law and Science of Climate Change Attribution*, 45 COLUM. J. ENVTL. L. 57, 60-62 (2020)

⁴ ראו למשל את האתר climate change litigation database (http://climatecasechart.com) אשר מרכז מידע אודות תביעות אקלימיות.

⁵ Douglas A. Kysar, *What Climate Change can do about Tort Law*, 41 ENVTL L.REV. 1 (2011).

⁶ Rb. Hague [District Court of Hague], 26 May 2021, HA ZA 19-379, m.nt. (Vereniging Milieudéfensie / Royal Dutch Shell PL) (NE).

נוספים לתושבי הולנד. בית המשפט קבע כי בכל הקשור לפליטות הקבוצה עצמה, מדובר בחובה מוחלטת. אולם בית המשפט לא עצר שם וקבע גם שחלה על חברת של חובה לנקוט בכל האמצעים – חובת השתדלות - בכל הקשור לפליטות הצרכנים והיצרנים. פסק הדין קבע זאת אף שאין חוק בהולנד אשר מחייב חברות פרטיות לעמוד בסטנדרט זה.

בישראל טרם נדונה תביעת נזיקין אקלימית⁶ וגם הספרות לא עסקה בנושא זה. עם זאת, דיני הנזיקין בישראל, משתנים כל הזמן כדי להתאים את עצמם למציאויות חברתיות וטכנולוגיות משתנות. לאור זאת נבקש, בפעם הראשונה בישראל, לבחון את האפשרות התיאורטית לקבלת תביעת אקלים נזיקית בישראל, בניסיון להפחית את פליטות גזי החממה לאטמוספירה. להשקפתנו, דיני הנזיקין כפי שהתעצבו בשנים האחרונות בישראל, מאפשרים הגשת תביעה מעין זו בישראל בלי צורך בשינוי החוק. פסיקה כזו גם תעלה בקנה אחד עם המטרות השונות שמקובל להציב לדיני הנזיקין. יתר על כן, פסיקה כזו היא חיונית אל מול המימדים האפיים של משבר האקלים, המחייבים את בתי המשפט שלא לעמוד מנגד.

מהלך הדיון יהיה כדלהלן: בפרק ב' נציג בקווים כללים את משבר האקלים ואת נזקיו. בפרק ג' נסקור פסקי הדין מרכזיים שניתנו בעולם בשנים האחרונות בתביעות אקלימיות. בפרק ד' נבחן אם תביעות נזיקין אקלימיות עולות בקנה אחד עם המטרות של דיני הסביבה. בפרק ה' נסיט את מבטנו אל מטרות דיני הנזיקין ונראה כיצד תביעות נזיקין אקלימיות עולות בקנה אחד איתן. בפרקים ו' ו-ז נבדוק את היסודות הדרושים לצורך תביעת נזיקין: ההתנהגות העוולתית, הנזק והקשר הסיבתי, נעמוד על הקשיים שיש בהוכחתם בהקשר של תביעה אקלימית, ונטען כי קשיים אלה עשויים להיות פחותים מהקשיים שעומדים בפני תובע בתביעת נזיקין סביבתית שאינה עוסקת בנזקי שינויי האקלים. בפרק ח' נציג את מסקנותינו מהפרקים הקודמים ונסכם את הדיון.

ב. משבר אקלים ונזקיו

בקרב קהילת המדע העולמית קיים היום קונצנזוס – אנו על סיפו של משבר אקלים המציב איום ממשי על המשך קיום החיים על כדור הארץ. משבר זה נגרם כתוצאה מפעילות אנושית ובראשה, הפליטה חסרת התקדים של גזי חממה (כגון): פחמן דו

⁶ תביעות נזיקין אקלימיות הן סוג ייחודי של תביעות נזיקין סביבתיות (toxic torts). בעוד שהראשונות מתמקדות רק בנזקים הנובעים משינויי אקלים ומהצורך להיערך אליהם, ונאלצות להתמודד עם העובדה ששינויי אקלים נגרמים כתוצאה ממצבור עצום של פעילויות אנושיות (החל מנשימה, דרך גידול בעלי חיים, עבור דרך תחבורה למיניה, וכלה בתעשייה ובייצור חשמל) שרק בהצטברן יחד מביאות לשינויי האקלים; הרי שתביעות נזיקין סביבתיות עוסקות באופן כללי בזיהומים סביבתיים, אשר מביאים להשפעות בריאותיות, רכושיות וכלכליות. בעוד שבראשונות כל האנושות היא הנפגעת, במידה זו או אחרת, וכל האנושות היא הפוגעת במידה זו או אחרת, והליך הגרימה מערב שינויים גלובליים; הרי שהאחרונות עוסקות במגוון מקרים, ממקרים שבהם ההשפעה של הזיהום על התובע היא השפעה ישירה יחסית (כמו למשל, במקרה של מפעל שגורם לריחות רעים אצל שכניו), ועד לתביעות נזיקין אקלימיות.

חמצני ומתאן) לאטמוספירה. ריכוז גזי חממה אלה באטמוספירה יוצרים מעטפת (בדומה לחממה) המונעת מהמערכות הטבעיות של כדור הארץ לפלוט חום.

הפאנל הבין-ממשלתי לשינוי אקלים (Intergovernmental Panel on Climate Change - IPCC) (להלן ה- IPCC), הוא הגוף המופקד מטעם האו"ם על חקר שינוי האקלים בעולם. בדרו"ח מיוחד שפירסם ה- IPCC ב-2018 נקבע שפני השטח של כדור הארץ התחממו בכמעלה לעומת העידן הפוסט-תעשייתי וכי יש לנקוט פעולות הפחתה משמעותיות כדי למנוע עלייה של יותר מ-1.5 מעלות צלזיוס (בהשוואה לרמות שלפני המהפכה התעשייתית), בממוצע עד סוף המאה ה-21. עוד נקבע כי כישלון למנוע התחממות זו, משמעה סיכון ממשי לבני האדם ולמערכות האקולוגיות בכדור הארץ.⁷ רף ה-1.5 מעלות מהווה נקודת אל-חזור. על פי ה-IPCC, מעבר לרף זה יתחיל אפקט דומינו במסגרתו תופעות אקלימיות יגרמו להאצת שינוי האקלים. למשל, הפשרת האדמות הקפואות (Permafrost) יביאו לשחרור גזי חממה שהיו קפואים באדמות אלו אלפי שנים. המדובר בתהליכים בלתי צפויים, בלתי נשלטים ובלתי הפיכים. הפחתת גזי חממה בעתיד לא תועיל. זה עתה או לעולם לא.

על פי ארגון המטאורולוגיה העולמי,⁸ ההסתברות של הגעה לרף הנ"ל 1.5 מעלות צלזיוס עד 2026 עומדת על 50%. בהתאם, ה-IPCC קובע כי יש להפחית את פליטת גזי חממה ב-43% עד 2030. ה-IPCC גם מדגיש כי לצד החשיבות של הפחתת פליטות הפחמן הדו-חמצני, יש חשיבות רבה לצמצום הפליטות של גז המתאן, שהוא גז בעל אפקט חממה חמור במיוחד, ואשר לפי הדרו"ח, אחראי להתחממות של כ-0.5 מעלות מתוך התחממות של 1.3 מעלות שתועדה עד כה.⁹ מקור מרכזי לפליטת גז המתאן, הינם תהליכי ההפקה וההובלה של גז טבעי. כמפיקה של גז טבעי, היבט זה רלבנטי במיוחד לישראל.¹⁰

הצבת יעד הגבלת הטמפרטורה ל-1.5 מעלות, מאפשר לחשב "תקציב פחמן". כלומר את סך הפליטות של פחמן דו חמצני שנותר לאנושות לפלוט עד הגעה ליעד הטמפרטורה של 1.5 מעלות. על פי ה-IPCC,¹¹ כדי לעמוד ביעד של 1.5 מעלות בהסתברות של 67% יש להגביל את פליטת הפחמן הדו חמצני המצטברת העולמית ל-400 גיג'ה טון משנת 2020 ול-300 גיג'ה טון כדי לעמוד ביעד זה בהסתברות של 83%. המיקוד על תקציב הפחמן מחדד את קביעת ה-IPCC שנזכרה לעיל, שלפיה יש להפחית את פליטת גזי החממה עד שנת 2030 ב-43%. מנהיגי מדינות שונים נוהגים להתהדר

7 INTERGOVERNMENTAL PANEL CLIM. CHANGE [IPCC], *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 Greenhouse Gas Emission Pathways*, (Masson-Delmotte & Zhai et al., eds., 2018).

8 WORLD METEOROLOGICAL ORG. [WMO], *update: 50:50 chance of global temperature temporarily reaching 1.5°C threshold in next five years* (9 May 2022) <https://public-old.wmo.int/en/media/press-release/wmo-update-5050-chance-of-global-temperature-temporarily-reaching-15°C2%B0c-threshold>

9 IPCC, *Summary for Policymakers*, 2021, 6th ed. WG I ⁹ בעמ' 7.
10 המשרד להגנת הסביבה **כימות פליטות מתאן משרשרת ההפקה והאספקה של גז מחצבים בישראל** (ספטמבר 2020).

11 IPCC, *Summary for Policymakers*, 2021, 6th ed. WG I ¹¹ בעמ' 29.

בכך שהם מתחייבים לאפס את פליטות גזי החממה עד שנת 2050 אך רבים מהם מצהירים על צמצום הפליטה בשיעור יחסית נמוך כעת, בעוד שעיקר הצמצום יעשה בעתיד. אולם, תקציב הפחמן מראה שלא ניתן לנקוט בדרך זו. כיום, האנושות פולטת כ- 40 גיגה טון פחמן דו חמצני מדי שנה. בקצב פליטה זה, תוך עשור (עד שנת 2030) ננצל את מלוא תקציב הפחמן של 400 גיגה טון (40X10). גם אם לאחר מכן יופחתו הפליטות באופן חד, האנושות כבר תהיה בחריגה מתקציב הפחמן. מאידך, אם כבר עתה נפחית מדי שנה את שיעור הפליטה, ייקח זמן ארוך יותר למצות את תקציב הפחמן. כלומר, כדי לא לחצות את רף ההתחממות של 1.5 מעלות עד סוף המאה ה-21, על האנושות לפעול להפחתת גזי חממה כעת.

בשנת 2015 נחתם הסכם פריז.¹² אמנה זו, עליה חתומה גם מדינת ישראל, קובעת כי יש לשמור על התחממות כדור הארץ "הרבה מתחת ל-2 מעלות צלזיוס" בהשוואה לרמות הטרום-תעשייתיות הממוצעות, תוך שאיפה להגביל את עליית הטמפרטורה ל-1.5 מעלות. על פי ההסכם מדינות נדרשות להגיש תוכנית של התרומות הלאומיות להפחתת הפליטות (Nationally Determined Contributions - NDCs). בתוכניות יפורטו הצעדים שנקטו המדינות להפחית את פליטת גזי החממה שלהם. בנוסף, על המדינות לעדכן את התוכניות מדי חמש שנים. בבסיס ההסכם עומדת התפיסה כי המשבר מחייב פעולה משותפת וכי על כול מדינה לתרום את חלקה.

הסכם פריז לא השיג את יעדיו. דו"ח של התכנית הסביבתית של האו"ם קובע שהצהרות של המדינות ביחס ליעדי הפחתת גזי החממה שלהם, אינן מספיקות.¹³ הערכות הן שהיעדים הנוכחיים יביאו לעלייה של 2.8 מעלות עד סוף המאה. הרבה מעבר ליעד הגבלת ההתחממות עד ל-1.5 מעלות, שאומץ בהסכם פריז. מחברי הדו"ח מוסיפים כי למרות שיותר ויותר מדינות מתחייבות לאפס את פליטות גזי החממה לאפס עד 2050, היעדים שקבעו לשנת 2030 אינם מציבים אותן במסלול שיאפשר השגת יעד זה.

הכישלון בהפחתת פליטת גזי חממה והמשך ההתחממות גורם לנזקים כבדים. כך למשל, בקיץ 2023 התחוללה בקנדה שריפת יער תקדימית שכליתה כ- 130,000 קילומטרים רבועים, הביאה למותם של 17 אנשים, פינויים של 150,000 איש מביתם, ולפגיעה בכ- 200 בתים. בתקופה סמוכה פקדו גלי חום קיצוני גם את דרום-מערב ארה"ב, מקסיקו, דרום איטליה וסין. גם בוא החורף לא בישר טובות עבור תושבי צפון אפריקה, שאחרי שנות בצורת מרובות סבלו משיטפונות כבדים והצפות חמורות. אלה גרמו למותם של מאות בני אדם ולפינויים של כמיליון איש מבתיהם.¹⁴

United Nations Framework Convention on Climate Change, Ratification of the Paris Agreement <https://unfccc.int/process-and-meetings/the-paris-agreement>

U.N. Env'tl. Program, *Emissions Gap Report 2022: The Closing Window – Climate crisis calls for rapid transformation of societies* (2022) <https://www.unep.org/emissions-gap-report-2022>

World Weather Attribution, *Climate change more than doubled the likelihood of extreme fire weather conditions in Eastern Canada* (August, 2023); World Weather Attribution, *Extreme heat in North America, Europe and China in July 2023 made much more likely by climate change* (July, 2023); World Weather Attribution, *Compounding natural hazards and high*

אלה רק דוגמאות בוודות מהחודשים האחרונים המיוחסות לשינוי האקלים והן מצטרפות למקרים רבים ברחבי העולם של מזג אוויר קיצוני. תופעות אלה עתידות להחמיר ושכיחותן צפויה לעלות באופן חד. ככל שהמשבר יחריף, יחריפו הנזקים. הפגיעות כאמור הן רבות ושונות וכוללות נזקי גוף ונזקי ממוך. כך למשל, תופעות כמו גלי חום, שריפות, הצפות ובצורות גורמות לפגיעה בנפש, תחלואה ופגיעה ברכוש ובפרנסה. בנוסף, מחקרים מעידים על תופעה חדשה של חרדת אקלים, בעיקר בקרב ילדים, בני נוער וצעירים. כך למשל, מחקר שכלל 10,000 נבדקים בין הגילאים 16-25 מ-10 מדינות שונות (1,000 נבדקים מכול מדינה) מצא ש-59% היו מודאגים מאד או מוטרדים ממשבר האקלים ומעל 45% דיווחו על פגיעה בתפקוד היומיומי שלהם כתוצאה מתרדה זו.¹⁵ המחקר מצביע גם על קשר בין חרדת אקלים לתפקוד בלתי מספק של ממשלות.

מה מקומה של ישראל במאבק בשינוי האקלים? בתודעה הרווחת ישראל הינה, כמאמר השיר, "חצי סיכה על מפת העולם".¹⁶ אולם, כמדינה בעלת כלכלה מפותחת, שיעור פליטות גזי החממה לנפש בישראל הינו גבוה יחסית. כך למשל, בכמות פליטת פחמן דו חמצני לנפש, ישראל עוקפת מדינות כמו אנגליה, צרפת, איטליה, ספרד ויוון.¹⁷ בנוסף, נמשכת מגמת גידול האוכלוסייה וישראל מונה כבר כ-9.5 מיליון בני אדם. כך, על אף גודלה הגיאוגרפי, ישראל פולטת גזי חממה בהיקף דומה למדינה בגודל בינוני.¹⁸ כמו כן, ישראל נמצאת ב"נקודה חמה" (hot spot) מבחינה אקלימית. כתוצאה מכך קצב ההתחממות בישראל גבוה כמעט פי 2 מהקצב העולמי. ממצאים של השירות המטאורולוגי הישראלי מאששים שמאז 1950 קצב ההתחממות בישראל כבר חצה את הרף הקריטי של ההתחממות ב-1.5 מעלות צלזיוס.¹⁹ ההשפעות על ישראל צפויות להיות גבוהות יותר מההשפעות הממוצעות בעולם. אלה כוללות עלייה ממוצעת של הטמפרטורה של בין 3.7 ל-4 מעלות צלזיוס עד סוף המאה הנוכחית, ירידה ניכרת בכמות המשקעים, עלייה באירועי מזג אוויר קיצוניים (גלי חום ממושכים ועונות יובש ובצורות ומנגד סופות גשם, הצפות ושיטפונות), עליית מפלס מי הים, עלייה בקצב ההתמלחות וההחמצה שלו ועוד. דו"ח ההיערכות מסכם את הממצאים באופן הבא – "חס יותר, יבש יותר, קיצוני יותר, גבוה יותר".²⁰

vulnerability led to severe impacts from Horn of Africa flooding exacerbated by climate change and Indian Ocean Dipole (December, 2023).

Caroline Hickman et al, *Climate anxiety in children and young people and their beliefs about government responses to climate change: a global survey*, LANCET PLANET HEALTH 5, 863 (2021).

¹⁶ מאיר גולדברג "ארץ קטנה עם שפם".

¹⁷ על פי דירוג באתר *Our World in Data*, *Per capita CO₂ emissions* <https://ourworldindata.org/grapher/co-emissions-per-capita?tab=table>

¹⁸ מבקר המדינה *פעולות ממשלת ישראל והיערכותה למשבר האקלים* 64 (2021).

¹⁹ המשרד להגנת הסביבה דו"ח היערכות לשינוי אקלים (אפריל 2021)

²⁰ שם, עמ' 45.

בשנת 2015, התחייבה מדינת ישראל במסגרת הסכם פריז להפחית את פליטת גזי החממה לנפש. האסדרה של התחייבות זו התבצעה עד כה באמצעות החלטות ממשלה. כך למשל –

- החלטת ממשלה 542 משנת 2015:²¹ הפחתת פליטות גזי חממה וייעול צריכת אנרגיה במשק. בין היתר, נקבע בהחלטה יעד לאומי של 8.8 טונה פליטת גזי חממה לנפש בשנת 2025 ושל 7.7 טונה פליטה לנפש בשנת 2030.
- החלטת ממשלה 465 משנת 2020:²² קידום אנרגיה מתחדשת במשק החשמל ותיקון החלטות הממשלה. בין היתר, ההחלטה מעדכנת את יעדי ייצור החשמל מאנרגיה מתחדשת שנקבעו בהחלטה 542 ל-30% עד 2030.
- החלטת ממשלה 171 משנת 2021:²³ מעבר לכלכלה דלת פחמן. ההחלטה מעדכנת את היעד הלאומי להפחתת פליטת גזי חממה לשנת 2030 כך שהיא תפחת ב-27% לכל הפחות, מהכמות השנתית שנמדדה בשנת 2015. כן נקבע כי יעד ההפחתה הלאומי לשנת 2050 יעמוד על 85%, מהכמות השנתית שנמדדה בשנת 2015.

לכך מצטרפת הצעת חוק האקלים, התשפ"ב-2022. על פי ההצעה, שאושרה על ידי ועדת השרים לחקיקה, יעדי הפחתת גזי החממה לשנת 2030 יעמדו על 27% ביחס לשנת 2015, בהתאם לקבוע בהחלטת ממשלה 171. עוד נקבע בהצעת החוק שיעדי הפחתת גזי החממה לשנת 2050 יעמדו על אפס פליטות. היעד של הפחתת גזי חממה ב-27% עד לשנת 2030 נמוך מיעדי ההפחתה המקובלים בעולם. כך למשל, יעד הפחתת גזי חממה של גרמניה לשנת 2030 עומד על 51%, של בריטניה על 49% וכך גם של הולנד. לאחרונה המליצה הנציבות של האיחוד האירופי, על הגדלת יעד ההפחתה האירופאי ל-55% עד 2030.²⁴ ההיגיון הקבוע בהחלטת ממשלה 171 ובהצעת חוק האקלים היא של ירידה מתונה בפליטת גזי החממה בישראל עד שנת 2030 ואז ירידה חדה יותר עד שנת 2050. כאמור, היגיון זה משמעו ניצול תקציב הפחמן עד סופו ואי עמידה ביעדי הגבלת ההתחממות הקבועים בהסכם פריז. בדומה למדינות אחרות נזקי משבר האקלים כבר מורגשים היטב בישראל. כך למשל, מחקר שבחן תמותה כתוצאה מגלי חום שהתרחשו בין השנים 2012-2020 בישראל, מצא תמותה עודפת (אל מול התמותה החזויה ללא גלי חום) של 363 אנשים (רובם מעל גיל 70).²⁵ בנוסף, בחודש ינואר 2020 אירעו בישראל שיטפונות חמורים

²¹ החלטה 452 של הממשלה ה-34 "הפחתת פליטות גזי חממה וייעול צריכת האנרגיה במשק" (20.9.2015).

²² החלטה 465 של הממשלה ה-35 "קידום אנרגיה מתחדשת במשק החשמל ותיקון החלטות ממשלה" (25.10.2020).

²³ החלטה 1282 של הממשלה ה-36 "תכנית לאומית למניעה ולצמצום של זיהום האוויר ופליטות גזי החממה בישראל - תכנית יישום" (14.03.2022).

²⁴ במקרה זה ההפחתה היא ביחס לשנת 1990 ואילו בשאר המקרים ביחס לשנת 2015.

²⁵ דן ימין וארו שמואלי "תמותה עודפת בישראל בשל גלי חום – מחקר ראשוני עבור המדענית הראשית של המשרד להגנת הסביבה" (המשרד להגנת הסביבה (31.05.2022)).

שגרמו להצפות ולאובדן חייהם של שבעה בני אדם וכן לפגיעה ברכוש. ישראל גם חווה בשנים האחרונות שריפות יער חמורות. כך למשל, בשנת 2021 אירעה בהרי ירושלים שריפת יער נרחבת שלמרות מאמצי הכיבוי, השתוללה במשך ארבעה ימים רצופים וגרמה לפגיעה ברכוש ולנזקים כבדים לסביבה.

ג. פסיקה אקלימית תקדימית בעולם

בשנים האחרונות הוגשו אלפי תביעות אקלים בבתי המשפט ברחבי העולם. תביעות אלה עוסקות בייחוס אחריות משפטית לממשלות ולתאגידיים בגין תרומתם לנזקי האקלים. לאור ייחודו והיקפו הגלובלי של משבר האקלים, הסוגיה מציבה אתגר מורכב בפני עולם המשפט הפועל ברמה המקומית. שלושה פסקי דין בולטים במיוחד בגילוי היצירתיות והחדשנות, הנדרשות כדי לפעול בזירה המשפטית. פסקי דין אלה יכולים לשמש השראה לפעולה גם במישור הישראלי ועל כן נבקש להלן להרחיב עליהם -

אורח'נדה נ' ממשלת הולנד:²⁶ ב-2013 הגישו ארגונים סביבתיים ו-900 אזרחי הולנד תביעה נגד ממשלתם. בתביעה נטען שהתחייבות ממשלת הולנד להפחית את פליטת גזי החממה ב-17% עד שנת 2020 (ביחס לשנת הבסיס 1990) הינה בלתי מספקת ואינה עומדת ביעדי האו"ם (דאז) של מניעת התחממות מעל 2 מעלות צלזיוס ביחס לתקופה הטרום תעשייתית. לטענתם, בהתחשב בכך שהולנד פולטת גזי חממה באופן משמעותי (הן אבסולוטית והן באופן יחסי פר נפש) יעד ההפחתה צריך לנוע בין 25 ל-40 אחוזים. לאור הסכנות החמורות הגלומות בשינוי האקלים, אי עמידה ביעד זה מהווה הפרת חובת הזהירות שחבה המדינה לתושביה, הן מכוח דין מקומי והן מכוח סעיף 2 לאמנה האירופית לזכויות אדם המגן על הזכות לחיים, וסעיף 8 המגן על הזכות לכבוד לחיים פרטיים ומשפחתיים.²⁷

בית המשפט העליון של הולנד (כערכאת ערעור ובדומה לפסיקת הערכאות הנמוכות יותר) קיבל את טענות התובעים. בין היתר, בחן בית המשפט את האמנה האירופית לזכויות אדם, עליה הולנד חתומה. לגישתו, אם ניצב איום ממשי לחיי בני אדם או לרווחתם, חלה על המדינה החתומה על האמנה חובה לנקוט צעדים סבירים כדי למנוע התממשות האיום. נקבע, כי זהו בדיוק המקרה וכי שינוי האקלים מסכן את חייהם ורווחתם של תושבי הולנד באופן ממשי ומיידי.²⁸

עוד התייחס בית המשפט לעובדה כי מדובר בבעיה גלובלית ולא רק בעיה הולנדית מקומית. הולנד, החברה גם באמנת המסגרת של האו"ם בנושא שינוי אקלים, אינה יכולה להסתתר מאחורי הטענה כי המדובר בבעיה גלובלית ואינה יכולה להישען על הטיעון כי מדינות אחרות אינן ממלאות את חובתן בהפחתת פליטות גזי חממה. עוד מבהיר בית המשפט כי הולנד אינה יכולה לחמוק מהפחתת פליטות בטענה כי מדובר

²⁶ HR [Supreme Court], 20 Dec. 2019, 19/00135, m.nt (The State of the Netherlands / Stichting Urgenda) (NE)

²⁷ שם, בפס' 2.2.2.

²⁸ שם, בפס' 5.6.2.

בשיעור פליטות נמוך יחסית שלא ישפיע רבות על סך הפליטות העולמי. קבלת טיעון זה, קובע בית המשפט, משמעו שמדינות יוכלו להימנע בקלות יחסית ממילוי התחייבויותיהם. המסקנה ברורה - על הולנד לקיים את חלקה בהפחתת פליטות גזי חממה.²⁹

כדי לאמוד את שיעור פליטת גזי החממה שעל הולנד להפחית, נשען בית המשפט על הנתונים המדעיים המקובלים ובראשם אלה של ה- IPCC. הממצאים ברורים – כדי להימנע מהתחממות הרסנית של מעל 2 מעלות צלזיוס, על מדינות העולם להפחית את פליטות גזי החממה בין 25 ל- 40 אחוזים עד 2020. הסכמי פריז, שנשענו על ממצאים מאוחרים יותר, אף קבעו שעל מדינות לפעול למניעת התחממות של מעל 1.5 מעלות צלזיוס. מניעה זו דורשת הפחתת פליטות גבוהה יותר.

לאור כל זאת קובע בית המשפט כי יעד הפחתת גזי חממה של 17% שקבעה ממשלת הולנד, סותר את חובת הזהירות שלה כלפי תושביה מכוח האמנה האירופית לזכויות האדם. לפיכך, בית המשפט הורה לממשלת הולנד להפחית את פליטת גזי החממה בשיעור של 25% עד שנת 2020. פסק הדין הביא להטמעה של יעדי הפחתת גזי חממה במדיניות הממשלה (כיום הולנד הציבה יעד של הפחתת פליטות בשיעור 49% עד 2030). פסק הדין גם שימש מודל לתביעות אקלים ברחבי העולם.³⁰

ניבאואר נ' ממשלת גרמניה:³¹ מקרה נוסף בו עתרו קבוצות שונות לבית-המשפט הפדרלי החוקתי בגרמניה (ועתירותיהן אוחדו) בטענה שיעדי הפחתת גזי החממה הקבועים בחוק האקלים הגרמני,³² בלתי מספקים. אחת מקבוצות העותרים היא קבוצה של בני נוער. לטענתם, חוק האקלים מפר זכויות האדם חוקתיות, המעוגנות בחוקה הגרמנית.³³ בין היתר, מפנים העותרים לפגיעה בזכות לכבוד ובזכות לחיים ולשלמות הגוף. טענה נוספת, נוגעת להפרת סעיף 20a בחוקה הגרמנית הקובע כי מתוקף אחריותה של המדינה כלפי הדורות הבאים, חובה עליה להגן על המשאבים הטבעיים המהווים בסיס לחיי בני האדם ובעלי החיים.

בית המשפט, בדומה לבית המשפט בהולנד בעניין אורח'נדה, מאמץ את דוחות ה- IPCC וקביעותיו כי שינוי האקלים נובע מפעילות אנוש ובראשה פליטה מוגברת של גזי חממה לאטמוספירה. בית המשפט סוקר גם את התרחישים והאסונות הצפויים, באם לא תעשה פעולה דרסטית לצמצום פליטת גזי חממה ומניעת התחממות של מעל 1.5 ועד 2 מעלות צלזיוס, כקבוע בהסכמי פריז. בנוסף בוחן בית המשפט את תרומתה של גרמניה לשינויי האקלים באמצעות פליטת גזי חממה ומאמץ את הצורך לעמוד בתקציב הפחמן שנקבע לגרמניה בדוחות ה- IPCC.

²⁹ שם, בפס' 5.7.7.

³⁰ Isabella Kaminski, *Urgenda two years on: What impact has the landmark climate lawsuit had?*,³⁰

THE WAVE (May 25, 2022) <https://www.the-wave.net/urgenda-two-years-on/>

³¹ Bundesverfassungsgericht [BVerfG] [Federal Constitutional Court], Mar. 24, 2021, Case No.

(פרשת ניבאואר) BvR 2656/18/1, BvR 78/20/1, BvR 96/20/1, BvR 288/20

³² Bundes-Klimaschutzgesetz [KSG] [Federal Climate Change Act], Dec. 12, 2019,

.Bundesgesetzblatt [BGBL I] at 2513 (Ger.)

³³ GRUNDGESETZ [GG] [BASIC LAW], translation at <http://www.gesetze-im->

[internet.de/englisch_gg/index.html](http://www.gesetze-im-internet.de/englisch_gg/index.html).

בשקלול ההיבטים הנ"ל, קובע בית המשפט כי יעדי הפחתת גזי החממה שנקבעו בחוק האקלים אינם חוקתיים. בקביעתו שם בית המשפט דגש בפגיעה בזכויותיהם של הדורות הבאים. לגישתו, היעדים שנקבעו משמעם ניצול תקציב הפחמן היום על חשבון הדורות הבאים. העברת הנטל לדורות הבאים מהווה פגיעה בחירותם.³⁴ עוד מציין בית המשפט כי תיתכן התנגשות בין הזכויות החוקתיות להם טוענים העותרים לבין זכויות אחרות. עם זאת, בית המשפט קובע כי ככול שהתהליך הבלתי-הפיך של שינוי אקלים מקצין, תיטה הכף לטובת צעדים המבקשים לצמצם פליטת גזי חממה ופגיעה חוקתית הנובעת מתהליך זה.³⁵

בנוסף, גם בית המשפט בגרמניה קובע כי העובדה שהפחתת פליטות גזי החממה צריכה להיעשות ברמה עולמית וכי גרמניה לבדה אינה יכולה למנוע את שינוי האקלים, אינה מבטלת את חובתה החוקתית של המדינה לפעול להפחתת הפליטות. המדינה גם אינה יכולה להסתתר מאחורי הטענה כי מדינות אחרות אינן ממלאות את חלקן בהפחתת הפליטות.³⁶

ידידי כדור הארץ הולנד (מיליודפנסי) נ' של (להלן: עניין של):³⁷ תביעה ייצוגית של ארגוני סביבה ואלפי תושבים, נגד חברה מסחרית ולא נגד ממשלה. הנתבעת הינה חברת של, ענקית הדלקים הפוסיליים. ממקום מושבה בהולנד שולטת הקבוצה, באופן ישיר ובלתי ישיר, ב- 1,100 תאגידים, הפרושים בכול רחבי העולם. בהמשך לעניין אורח'נדה, דרשו התובעים כי חברת של תפחית את פליטותיה ב-45% עד 2030 ביחס לרמתן ב-2019. זאת, במטרה לעמוד בחובת הזהירות המוטלת על חברת של מכוח הקוד האזרחי ההולנדי (סעיף 162). תוכנה של חובת הזהירות נלמד מסעיפים 2 ו-8 לאמנה האירופית לזכויות אדם. כאמור, הוראות אלה מגנות על הזכות לחיים ועל הזכות לכבוד לחיים פרטיים ומשפחתיים. לטענת התובעים חברת של חבה גם בחובות אלה שמקורם במישור זכויות אדם והדין הבינלאומי.

בית המשפט סוקר את ההתפתחויות שחלו במדע שינוי האקלים, מאז פסק דין אורח'נדה. בין היתר מונה בית המשפט את הסיבות העיקריות לראגה (Reasons for concerns) המופיעות בדו"ח המיוחד ה-5 של ה-IPCC, כגון - סכנה למערכות אקולוגיות רגישות (למשל, אלמוגים וקריונים), אירועי מזג אוויר קיצוניים (כגון, סערות ובצורות), הגעה לנקודת האל-חזור ועוד. דוחות מאוחרים יותר של ה-IPCC קובעים כי הוודאות להתממשות התרחישים עלתה. על מנת להימנע מהתרחישים חובה להפחית פליטת פחמן דו חמצני ב- 45% נטו עד 2030 וב- 100% עד 2050. חברת של מדווחת על פליטת גזי חממה על פי פרוטוקול מקובל (World Resource Institute Greenhouse Gas Protocol). הפרוטוקול קובע שלוש קטיגוריות של אחריות (scopes):

³⁴ פרשת **ניובאואר**, לעיל ה"ש 31, בפס' 192.

³⁵ פרשת **ניובאואר**, לעיל ה"ש 31, פסקה 198.

³⁶ פרשת **ניובאואר**, לעיל ה"ש 31, פסקאות 201-202.

³⁷ Rb., Hague [District Court of Hague], 26 May 2021, C/09/571932/HA ZA 19-379, m.nt.

(Milieudefensie et al. / Royal Dutch Shell PLC) (NE) <https://climatecasechart.com/non-us-case/milieudefensie-et-al-v-royal-dutch-shell-plc> (להלן: עניין של).

- קטגוריה 1: פליטה ישירה ממקורות שבבעלות או בשליטה (מלאה או חלקית) בידי הגוף.
- קטגוריה 2: פליטה לא ישירה על ידי צד שלישי ממנו הגוף קנה אנרגיה לצורך פעילותו.
- קטגוריה 3: פליטה לא ישירה הנובעת מפעילויות של הגוף, אך מתבצעת על ידי גופים שבבעלות או בשליטה של צדדים שלישיים. למשל, צדדים שלישיים המשתמשים בדלק או גז שקנו מחברת של.³⁸

עיון בדוחות חברת של מעלה כי היא מייחסת 85% מפליטות גזי החממה לקטגוריה 3.³⁹ עוד עולה כי החברה מכירה בסוגיית שינוי האקלים עוד משנות ה-80 של המאה הקודמת וכי הנושא שב ועולה בדוחות מהשנים האחרונות.

בית המשפט נדרש לשאלה כיצד לתת תוכן לחובת הזהירות הקבועה בחוק ההולנדי. כלומר, אם נתרגם לדין הישראלי, מהו היקף חובת הזהירות הקונקרטית המוטלת על חברת של. לשם כך משקלל בית המשפט קריטריונים כגון – כמות פליטות הפחמן הדו-חמצני של חברת של והתחייבותיה להפחתת פליטות גזי חממה; ההשלכות הצפויות של העלייה בפליטות גזי חממה על הולנד; זכויות תושבי הולנד לחיים ולמשפחה; והקווים המנחים של האו"ם בנושא עסקים וזכויות אדם.⁴⁰

מניתוח הקריטריונים מגיע בית המשפט למסקנות הבאות - חברת האם בהולנד היא זו שמתווה את המדיניות לכול חברות הבת; כשמביאים בחשבון את שלוש הקטיגוריות, חברת של אחראית לפליטה כה ניכרת של גזי חממה כך שהיא עוקפת פליטה של חלק מהמדינות (לרבות זו של הולנד); אין מחלוקת שפליטת גזי חממה גורמת לשינוי האקלים על הסכנות הכרוכות בכך; השלכות שינוי האקלים מציבות איום ממשי על הולנד ומהוות פגיעה בזכויות האדם של תושביה⁴¹; בית המשפט מדגיש שזכויות אדם חלות על היבטים סביבתיים ובוודאי על שינוי האקלים; בהתבסס על הקווים המנחים של האו"ם (UN Guiding Principles), קובע בית המשפט כי על תאגידים לפעול באופן השומר ומקיים זכויות אדם. מדובר בחובה החלה על תאגידים בכול

³⁸ סוגיה זו ולבנטית לחברות ישראליות שונות. למשל, חברות הגז הפועלות בישראל ומייצאות חלק מהתפוקה.

³⁹ עניין של, לעיל ה"ש 37, בפס' 2.5.5.

⁴⁰ הרשימה המלאה של הקטיגוריות מופיעה בעניין של, לעיל ה"ש 37, בפס' 4.4.2 וכוללת – (1.) the policy setting position of RDS in the Shell group, (2.) the Shell group's CO2 emissions, (3.) the consequences of the CO2 emissions for the Netherlands and the Wadden region, (4.) the right to life and the right to respect for private and family life of Dutch residents and the inhabitants of the Wadden region, (5.) the UN Guiding Principles, (6.) RDS' check and influence of the CO2 emissions of the Shell group and its business relations, (7.) what is needed to prevent dangerous climate change, (8.) possible reduction pathways, (9.) the twin challenge of curbing dangerous climate change and meeting the growing global population energy demand, (10.) the ETS system and other 'cap and trade' emission systems that apply elsewhere in the world, permits and current obligations of the Shell group, (11.) the effectiveness of the reduction obligation, (12.) the responsibility of states and society, (13.) the onerousness for RDS and the Shell group to meet the reduction obligation, and (14.) the proportionality of RDS' reduction obligation

⁴¹ עניין של, לעיל ה"ש 37, בפס' 4.4.5-6; 4.4.10.

מקום בו הם פועלים. החובה חלה על כול העסקים, אבל היקפה יושפע מהיקף הפעילות של החברה. במקרה של תאגיד ענק כמו חברת של, הציפייה היא לסטנדרט גבוה במיוחד.⁴² היבט זה נתמך גם על ידי הסכם פריז, הפונה גם לגופים לא מדינתיים. ללא מעורבות תאגידיים כגון חברת של, אין סיכוי לעמוד ביעדי ההסכם.⁴³ גם בעניין זה עלתה טענת "הטיפה בים". דהיינו, העובדה כי על אף גודלה והשפעתה של חברת של מדובר בבעיה גלובלית שהחברה אינה אחראית בלעדית לה ואינה יכולה לפתור לבדה. בית המשפט קובע כי כחלק מחובת הזהירות שחלה על חברת של, עליה למלא את חלקה בהפחתת פליטות גזי חממה.⁴⁴

בית המשפט מורה לחברת של לפעול להפחתה של פליטת גז החממה פחמן דו חמצני בשיעור של-45% עד שנת 2030 (ביחס לשנת הבסיס 2019). זאת בהתאם לקונצנזוס המדעי המקובל.^{46,45} לסיכום עד כאן – מספר נקודות מרכזיות עולות מקביעות בתי המשפט בהולנד ובגרמניה:

- ממצאי ה- IPCC משמשים כמשענת עובדתית מוסכמת על בית המשפט. ממצאים אלה כוללים את הגורמים למשבר האקלים, חומרתו, הסיכונים הכרוכים בו, הצעדים אשר ניתן לנקוט כדי למנוע חלק מהסיכונים והמועדים לביצוע צעדים אלה.
- טענת "הטיפה בים" והטענה כי מדינות וגופים אחרים אינם עושים את המוטל עליהם, אינה מקובלת. בית המשפט מכיר בתפקידו למנוע ממדינות או תאגידיים להישען על אמתלות אלה כאמצעי מילוט ממילוי חובותיהם הגלובליות.
- משבר האקלים מציב סיכון ממשי להמשך קיום החיים על כדור הארץ. בהתאם, בית המשפט נוקט בפרשנות מרחיבה אשר לחובות המשפטיות החלות על מדינות או תאגידיים. כך, בין היתר, נשען בית המשפט על "חובות רכות" במסגרת המשפט הבינלאומי, כאמצעי פרשנות לחובות החוקתיות והחוקיות המקומיות.
- אחת התוצאות של פרשנות זו, היא הכללת דיני הסביבה כחלק ממשפט זכויות האדם הבינלאומי.⁴⁷

⁴² עניין של, לעיל ה"ש 37, בפס' 4.4.17.

⁴³ עניין של, לעיל ה"ש 37, בפס' 4.4.26.

⁴⁴ עניין של, לעיל ה"ש 37, בפס' 4.4.36.

⁴⁵ עניין של, לעיל ה"ש 37, בפס' 4.4.39.

⁴⁶ הדיון בעניין חברת של ואחריותה על נזקים מחוץ לגבולות המדינה בה היא פועלת, מעורר דיון מעניין, החורג ממסגרת מאמר זה, אשר לאפשרות לסמכות השיפוט של מדינה על מעשים שנעשו מחוץ לגבולותיה אך משפיעים עליה. להרחבה בעניין זה ראו תמר אינדיג ומיכל גל "דוקטרינת ההשפעות כבסיס לתחולה חוץ-טריטוריאלית של חוק התחרות" **עיוני משפט** מה 317 (2022).

⁴⁷ היסטורית דיני זכויות האדם התפתחו בנפרד מדיני הסביבה. למשל, ההכרזה לכל באי העולם בדבר זכויות האדם, אינה נוגעת בהיבטים סביבתיים. עם זאת, הפסיקה הנ"ל, לצד פסיקה נוספת, הביאה

נקודות אלה רלבנטיות גם לדיון בשאלת החלת דיני הנזיקין המקומיים, בה נדון בפרקים הבאים.

ד. תביעות אקלים נזיקיות – נקודת המבט הסביבתית

בארגו הכלים המשפטי, דיני הנזיקין הם כלי בעל פוטנציאל משמעותי לתרום למאבק בשינויי האקלים. התביעות הנזיקיות שבהן נתמקד, הן תביעות שבהן הסעד המבוקש הוא פיצויים. תביעות אלה עומדות בניגוד לתביעות (אזרחיות או מנהליות) שבהן הסעד שנדרש ממדינה או תאגיד הוא שינוי ישיר של ההתנהגות (דרישה שהמדינה תשנה את הנורמה המשפטית המחייבת, או שתאגיד ישנה את ההתנהגות שלו). תביעות נזיקיות אקלימיות מהסוג שעליו אנו מדברים יכולות להיות מופנות נגד המדינה ונגד תאגידיים. נגד המדינה ניתן לטעון שהיא לא מילאה את חובתה (בין חובה חקוקה⁴⁸, בין חובת הזהירות הנזיקית) לאסדר גופים מהמשפט הפרטי ולאכוף עליהם את האסדרה בדרך שתצמצם שינויי אקלים. כתוצאה מכך נגרם נזק לתובעים, שבגיננו הם תובעים פיצוי מהמדינה (להלן - תביעות נגד המדינה, או תביעות נגד הרשויות). כנגד תאגידיים ניתן לטעון על בסיס אותן עילות שהם לא מילאו את חובתם (בין חובה חקוקה, בין חובת הזהירות הנזיקית) לפעול לצמצום שינויי האקלים ובכך גרמו נזקים לתובעים (תביעה כזו יכולה להיות מופנית גם נגד המדינה על שהיא לא מילאה את חובתה לצמצום זיהומים אקלימיים שהיא יוצרת בעצמה) (להלן - תביעות נגד המגזר העסקי).

לתביעות נזיקין בנושא אקלים יש יתרונות ברורים אל מול המשפט הציבורי. ראשית, דיני הנזיקין הם כלי משפטי שאינו תלוי ישירות ברצונן הטוב של ממשלות ומזהמים לחוקק חקיקה סביבתית. רצון זה לא תמיד קיים מטעמים שונים, לרבות המחיר שעשויה מדינה לשלם בטווח הקצר על נקיטת אמצעים למניעת שינויי אקלים; חוסר הרצון של נבחרים להצטייר מול הבוחרים כמדינה שנושאת על גבה את נטל שינויי האקלים בעוד שמדינות אחרות נמנעות מכך; הצורך במימון מנגנון שיאפשר את החקיקה והאכיפה, ועוד.⁴⁹

למה שמכונה "מפנה זכויות האדם" בתביעות אקלים. מפנה זה הביא גם העצרת הכללית של האו"ם להכריז כי גישה לסביבה בריאה ובת קיימא היא חלק מזכויות האדם. ראה G.A Res. 76/300 (28 Jul. 2022) <https://news.un.org/en/story/2022/07/1123482>

⁴⁸ דוגמא לחובה חקוקה כזו יכול להיות, סעיף 5 לחוק אוויר נקי, התשס"ח-2008, ס"ח 752, אשר מחייב את המדינה לקבוע תכנית לאומית למניעה ולצמצום של זיהום האוויר, ולעדכן אותה לפחות אחת לחמש שנים.

⁴⁹ למשל, הנשיא טראמפ נמנע מחקיקה סביבתית ואף ביטל חקיקה סביבתית רבה שהנהיגו קודמיו Nadja Popovich, Livia Albeck-Ripka and Kendra Pierre-Louis, *The Trump Administration Rolled Back More Than 100 Environmental Rules. Here's the Full List*, THE NEW YORK TIMES (Jan. 20, 2021). כן ראו את פסק הדין 142 S. Ct. 2587, EPA, 142 S. Ct. 2587 (2022) שבו פסל בית המשפט העליון של ארצות-הברית תכנית של EPA להפחתת פליטת גזי חממה מתחנות כח ועידוד תעשיית החשמל לעבור למקורות אנרגיה מזהמים פחות.

שנית, חיוב גופים מזהמים בתשלום פיצויים כתוצאה מתביעה נזיקית, יאלץ גופים אלה לשנות את התנהגותם כדי לא לשוב ולחוב בעלויות אלה. היבט זה חשוב במיוחד אל מול האכיפה המדינתית הבלתי יעילה.⁵⁰

שלישית, בכל הקשור לתביעה נגד המדינה, יש לזכור כי למשפט הציבורי יש חסרונות רבים בתחום הסביבה (היעדר מידע, חוסר גמישות, לחצים פוליטיים, היעדר תקציב, קשיים באכיפה, ועוד). לפיכך, כלים מתוך המשפט המנהלי לא בהכרח יביאו למיצוי היכולת הטמונה בו.⁵¹ מנגד, תביעה נזיקית נגד המדינה והטלת חובת פיצוי עליה, עשויה לשמש תמריץ עקיף חזק למדינה למצות את יכולותיו של המשפט המנהלי, ולהעלות את הדרישות מהמגזר העסקי.

רביעית, פסיקה במשפט הציבורי תשנה כרגיל את הנורמות שהמדינה יוצרת במשפט הציבורי (בין אם אלה תקני פליטה כלליים, ערכי סביבה, או היתרים אינדיווידואליים), ונורמות אלה חלות רק בתוך תחומי המדינה. מנגד, פסיקות נזיקיות אשר מופנות ישירות כנגד תאגיד בינלאומי, עשויות לחייב אותו לשנות את דרכי התנהגותו בכל המדינות שבהן הוא פועל. כך למשל, לאחר הפסיקה בעניין חברת של שינתה חברת של את התנהגותה בכל מקומות פעולתה. היבט זה חשוב במיוחד לאור פעילותם הגלובלית של תאגידים אלה ברחבי העולם, לרבות במדינות בהן הרגולציה הסביבתית דלה. יתרה מכך, פסיקה זו משמשת מודל לתביעות אקלים ברחבי העולם ומשפיעה גם על תאגידים אחרים המבקשים להימנע מפסיקה דומה, ומביאה לשינוי התנהגותם.

ה. תביעות אקלים נזיקיות – נקודת המבט הנזיקית

על אף היתרונות הסביבתיים של תביעות אקלים נזיקיות, קיים ספק אם מנקודת מבטם הפנימית של דיני הנזיקין, הם מתאימים לפעולה בנושא שינוי האקלים. דיני הנזיקין עוסקים ככלל בתביעות שמגיש אדם שניזוק מנזק שגרם לו אדם אחר באופן ישיר.⁵² לעומת זאת, תביעות אקלים עוסקות בנזק שנגרם לכלל האנושות מהצטברות הפעילות האנושית בכל רחבי העולם, בהליך גרימה סמוי מן העין שיכול לארוך תקופה

⁵⁰ לגורם זה חשיבות רבה במדינת ישראל, לאור הבעיות שהתגלו לאורך שנים במערך האכיפה. ראו למשל מבקר המדינה דו"ח שנתי 64 לשנת 2013 ולחשבונות שנת הכספים 2012 1115-1075 (2014); מבקר המדינה דוח שנתי 61 לשנת 2010 ולחשבונות שנת הכספים 2009 884-867 (2011); מבקר המדינה דו"ח שנתי 58 לשנת 2007 ולחשבונות שנת הכספים 2006 627 (2008).

⁵¹ לקשיי המשפט המנהלי הסביבתי ולחסרונותיו, ראו בועז שנור תביעות נזיקין סביבתיות-135-105 (2011).

⁵² ראו למשל את משפט הפתיחה של ספרו של ישראל גלעד דיני נזיקין – גבולות האחריות כרך 31 (2012): "עניינם של דיני הנזיקין הוא במצבים שבהם התנהגותו של אדם אחד גורמת עובדתית נזק לאדם אחר". כן ראו את אפיונם של מרבית מקרי הנזיקין אצל השופט עמית (ע"א 4486/11 פלוני נ' שירותי בריאות כללית, סו(2) 682 (2013); ע"א 8489/12 פלוני נ' פלוני, פס' 6 לפסק הדין של השופט עמית (נבו 29.10.13)).

ארוכה.⁵³ בנוסף, המאמץ לשינוי מגמת שינוי האקלים הוא מאמץ כלל עולמי שכולל רגולציה בינלאומית נרחבת,⁵⁴ בעוד שדיני הנזיקין עוסקים ביחסים בין פרטים תוך הסתכלות על אירועים בודדים.⁵⁵

כדי לברר את התאמת דיני הנזיקין לתביעות אקלימיות, נבחן את האפשרות להשיג את שלושת המטרות הפנימיות של דיני הנזיקין – הרתעה, צדק מתקן וצדק מחלק - כתביעה נזיקית נגד המדינה ונגד המגזר העסקי, לגבי שינוי אקלים.⁵⁶

גישת ההרתעה מתמקדת במעוולים. הגישה שואפת להביא גורמי סיכון לנקוט ברמת פעילות אופטימלית ובאמצעי הזהירות היעילים, כך שסכום עלות נזקי הפעילות ועלות אמצעי הזהירות הנדרשים לשם הפחתת נזקים אלה יחדיו יהיה מזערי.⁵⁷ הדרך לעשות זאת היא לגרום למעוולים לשלם הן על אמצעי הזהירות והן על הנזקים, כך שהמזיקים ישאפו להקטין את הסכום המצטבר של שניהם, ללא מעורבות של המנהל הציבורי. לפי גישה זו, נזקים שעליהם גורם הסיכון אינו משלם הם עלויות שגורם הפעילות הצליח להחצין אל כתפי הניזוקים. הטלת אחריות נזיקית מביאה להפנמה של הנזקים אצל גורם הסיכון, מה שיביא את גורם הנזק להשוות בין ההשקעה הכרוכה בהוספת אמצעי זהירות או הפחתת רמת הפעילות לבין הנזק שייחסך באמצעותם, ולבחור באמצעי הזול יותר. כך תושג הרתעה אופטימלית שבמסגרתה יינקטו כל אמצעי הזהירות היעילים.⁵⁸

עלותם של שינויי האקלים מתגלגלת במידה זו או אחרת אל רוב בני האדם החיים כיום (וכמובן, גם אל הדורות הבאים ואל הסביבה הלא אנושית). עם זאת, אין סיבה להניח שעלות זו מתחלקת בין בני האדם בהתאם לכמות הפליטות המזהמות שלהם.⁵⁹ מאחר שחלוקת הנזק הטבעית אינה מביאה להפנמה, כל עוד המזהמים אינם נדרשים

⁵³ לבעיית הקשר הסיבתי בזהומים המוניים, ששינויי אקלים הם מקרה קצה שלהם, ראו למשל David Rosenberg, *The Causal Connection in Mass Exposure Cases: A "Public Law" Cision of the Tort System*, 97 HARV. L. REV. 849, 851 (1984)

⁵⁴ להבדלים אלה, ראו Douglas A kysar, *What Climate Change can do for Tort Law* 41 ENVTL L. 1, 3-4 (2011); Benjamin P. Harper, *Climate Change Litigation: The Federal Common Law of Interstate Nuisance and Federalism Concerns*, 40 GA. L. REV. 661, 698 (2006); Bridget Pals, *Taxes v. Torts: Which Will Make Fossil Fuel Producers Share Climate Change Burdens?*, 29 N.Y.U. ENVTL. L.J. 235, 236 (2021)

ERNST J. WEINRIB, *THE IDEA OF PRIVATE LAW* 6-8 (Rev. ed. 2013) ⁵⁵

⁵⁶ קצרה היריעה מלציין מקורות העוסקים במטרות דיני הנזיקין. לדיונים מסכמים בעברית על מטרות דיני הנזיקין, ראו אריאל פורת *נזיקין* כרך א 23-84 (2013); גלעד, לעיל ה"ש 52, בעמ' 44-50 ובאופן כללי ראו את הפרק השלישי.

⁵⁷ GUIDO CALABRESI, *THE COSTS OF ACCIDENTS: A LEGAL AND ECONOMIC ANALYSIS* 26-31 (1970).

⁵⁸ פורת, לעיל ה"ש 56, בעמ' 28-29.

⁵⁹ כך למשל, מדינות שחלקים נרחבים משטחן ייעלם (איים, או מדינות שטוחות השוכנות לחוף ימים), יסבלו יותר ממדינות יבשתיות גבוהות. הנזקים שיגרמו שינויי האקלים קשורים גם למידת הפגיעות (vulnerability) של אוכלוסיות, אשר קשורה יותר למשתנים סוציו-אקונומיים, מאשר למשתנים גאוגרפיים (Thomas, K, Hardy et al., *Explaining differential vulnerability to climate change: A social science review*, 10 WILEY INTERDISCIP. REV. CLIM. (CHANGE 565 (2019))

לשלם על עלויות שינויי האקלים שהם גורמים, ייווצרו החצנות.⁶⁰ הטלת אחריות נזיקית על המזהמים בגובה הנזקים שהם גרמו תביא להפנמת החצנות אלה ולהרתעת המזהמים, כך שהם ינקטו אמצעי זהירות ורמת פעילות שמתאימים לעלות האמיתית של פעילותם. מכאן, שתביעות נזיקין אקלימיות עשויות לתרום להשגת הרתעה יעילה. אמירה זו נכונה בכירור לגבי תביעות כנגד המגזר העסקי, והיא מקבלת חיזוק מאחד העקרונות המרכזיים של דיני הסביבה – המזהם משלם. עיקרון זה אומר שגוף שגורם זיהום צריך לשאת בעלות האמיתית של הזיהום.⁶¹ עיקרון המזהם משלם הוכר גם בדיני הסביבה בישראל.⁶² תביעות נזיקיות שגורמות להפנמת עלויות חיצוניות (כמו זיהומים) יכולות להוות מכשיר מצוין להשגת עיקרון זה. גם הטלת אחריות על המדינה, תתמך אותה לאסדר את התחום ולחייב את המגזר העסקי לפעול לצמצום שינויי האקלים, וכך תתרום להפנמת עלויות של זיהומי אקלים ולהשגת הרתעה יעילה.⁶³

מאחר שגישת ההרתעה היעילה מתמקדת במזיקים, הרי שגם אם התובעים לא יהיו הניזוקים המדויקים, וגם אם הפיצוי לא יגיע ישירות לניזוקים האמיתיים, אין בכך כדי לפגוע בהרתעה. הדגש מבחינת הגישה יהיה שהפיצוי שיוטל על כל מזהם יהיה שווה לגובה העלות הכוללת שהוא גרם.⁶⁴

ניתן להעלות מספר טיעוני נגד כנגד הטענות שתביעות נזיקין אקלימיות תורמות להשגת הרתעה יעילה. ראשית, ניתן לטעון כי בהקשר של תביעות אקלים, קשה מאוד לחשב את העלות הכוללת של הזיהום שיצר הנתבע. הדבר יביא לכך שעלויות תביעת אקלים יהיו גבוהות מאוד, שכן בכל תביעה יידרשו הצדדים להביא לפני בית המשפט מידע מדעי וכלכלי רב שמתייחס לשאלות הקשר הסיבתי והשפעות הזיהום ומשמעויותיהן.⁶⁵ טיעון זה הופך לפחות משמעותי ככל שעובר הזמן, שכן המידע המדעי והכלכלי על העלויות של שינויים אקלימיים ועל השפעת זיהומים על עלויות

⁶⁰ הפנמת ההחצנות יכולה להתבצע גם באמצעות מס פחמן / מס אקלים שמטיל מיסוי על מזהמי אקלים בגובה העלות שיוצרים שינויי האקלים, תוך התחשבות ביחס בין כמות הפליטות שיצר המזהם הספציפי לבין כמות הפליטות הכוללות (ר' למשל סעיף 31 לחוק אוויר נקי). על אף הוראת החוק, עד היום לא הוטלו היטלים כאלה. ר' את עמדות הצדדים בבג"ץ 381/21 **צלול עמותת לאיכות הסביבה נ' השרה להגנת הסביבה** (נבו 18.03.2021), את תזכיר חוק אוויר נקי (תיקון), התשפ"ב-2021, את הערות עמותת צלול לתזכיר באתר עמותת צלול "תגובת צלול לחוק הרישוי המשולב: 'אשרו היטל הזרמה' צלול" (5.6.2013); את סעיפים 18 ו-19 להצעת חוק האקלים, תשפ"ב-2022, ה"ח 1042 ואת דברי ההסבר להצעה. מאחר שבישראל נכון להיום לא מוטלים מיסים כאלה, נתעלם מהם בהמשך הדיון.

⁶¹ שנור "תביעות נזיקין", לעיל ה"ש 51, בעמ' 65-67.

⁶² ראו למשל, חוק הגנת הסביבה (המזהם משלם) (תיקוני חקיקה), תשס"ח-2008.

⁶³ השור, פורת, לעיל ה"ש 56, בעמ' 420-422. לאור האופי הקולקטיבי של יצירת הסיכון במקרה זה, ספק גם אם מתקיימת ההנחה של קלברזי שלפיה הרתעת שוק יותר מדויקת מאסדרה חקיקתית (Calabresi), לעיל ה"ש 57, בעמ' 129-68). דווקא במקרה שלנו, לאור הצורך לתאם בין המאמצים של מזהמים רבים, עשוי להיות יתרון לרשויות על פני המזהמים הבודדים, ולפיכך ראוי לעודד את הרשויות לאסדר את הרשויות בהסדר כופה.

⁶⁴ השור לניתוח אצל פורת, לעיל ה"ש 56, בעמ' 393-394.

⁶⁵ שם, 334-336.

אלה הולך ומצטבר. כך למשל, המשרד להגנת הסביבה מפרסם מזה מספר שנים את ערכי העלויות הנובעות מפליטות גזי חממה (ומזהמים אחרים) בישראל.⁶⁶ טיעון נגד שני הוא שלאור כך שתביעות כאלה הן נדירות ושעד היום הן טרם התקבלו בישראל, ספק אם הן יובילו לשינוי התנהגותי אצל המזהמים. שכן, אלה האחרונים יעדיפו לפעול מתוך הנחה שהם לא ייתבעו, ולפיכך להתעלם מאפשרות התביעה הנזיקית בקביעת אמצעי הזהירות ורמת הפעילות שלהם.⁶⁷ התשובה היא, שככל שיותר תביעות יתקבלו, מצב זה ישתנה ונתבעים יתחילו לקחת בחשבון את האפשרות שהם ייתבעו.

מטרה שניה של דיני הנזיקין היא הצדק המתקן, אשר מתמקד בתיקון הנזק שנגרם לניזוק כתוצאה מפעילות עוולתית של המזיק והשבת המצב לקדמותו.⁶⁸ לפי הגישה המסורתית צדק מתקן מחייב הסתכלות על הצדדים לאירוע תוך התעלמות מטובת החברה.⁶⁹ קשה לומר שבמצב שבו הנתבע הוא אחד מאלפי (ואולי מיליוני) תורמים לשינויי האקלים, והתובע הוא אחד ממיליוני (ואולי מיליארדי) הנפגעים משינוי זה, ניתן לדבר על צדק מתקן לפי גישה זו.⁷⁰

עם זאת, לפי גישה אחרת לצדק מתקן, אם המזיק נושא באחריות לנזק שגרם בעוולה, הניזוק מפוצה בגין הנזקים שנגרמו לו בעוולה, והמזיק משתתף במימון הפיצוי, מתקיים צדק מתקן.⁷¹ לפי גישה זו, חיוב המגזר העסקי בפיצוי בגין תרומתו למשבר האקלים, מהווה צדק מתקן.⁷² גם תביעות נגד המדינה, עשויות להיחשב כמקיימות צדק מתקן לפי גישה זו. זאת, בהנחה שנראה את המדינה כמי שמחדלה לאסדר ולאכוף, הוא בגדר הפרת חובת הנאמנות של המדינה כלפי הציבור לשמור על משאבי הטבע.⁷³

קבוצה שלישית של שיקולים אשר אותם מנסים דיני הנזיקין להגשים, הם שיקולי הצדק החלוקתי, או שוויון מהותי.⁷⁴ קבוצת שיקולים זו טוענת שעל דיני הנזיקין לנקוט

⁶⁶ ניר בקר, מיכל גרוסמן, יוגב ברק ונאוה חרובי "הספר הירוק: הערכה ומדידה של עלויות סביבתיות: עלויות היזויות של מזהמי אוויר וגזי חממה" (המשרד להגנת הסביבה (2020).

⁶⁷ שנור "תביעות נזיקין", לעיל ה"ש 51, בעמ' 334-336.

⁶⁸ פורת, לעיל ה"ש 56; שנור "תביעות נזיקין", לעיל ה"ש 51, בעמ' 340.

⁶⁹ Ernest J. Weinrib, *Correlativity, Personality, and the Emerging Consensus on Corrective Justice*, 2 THEORETICAL INQUIRIES IN L. 107 (2001).

⁷⁰ Ernst Weinrib, *Understanding Tort Law*, 23 VAL. U. REV. 485 (1989); בווע שנור "הבסיס העיוני לפסיקת פיצויים חלקיים בישראל" משפטים 177, 211 (2007).

⁷¹ אריאל פורת "פיצוי בגין יצירת סיכון ופגיעה בסיכוי" עיוני משפט כג 605, 611-612 (2000).

⁷² שנור "הבסיס העיוני", לעיל ה"ש 70, בעמ' 211; ARIEL PORAT & ALEX STEIN, TORT LIABILITY UNDER UNCERTAINTY 106 (2001).

⁷³ שנור "הבסיס העיוני", לעיל ה"ש 70, בעמ' 493-497.

⁷⁴ צחי קרן-פז, "לי זה עולה יותר": דחיית הטענות בדבר חוסר לגיטימיות ועלות מוגזמת הנטענות כלפי קידום השוויון במשפט הפרטי" משפט וממשל ז 541 (2004); TSACHI (2007) 5-8 DISTRIBUTIVE JUSTICE AND EGALITARIANISM; REREN-PAZ, TORTS, GALITARIANISM AND DISTRIBUTIVE JUSTICE 5-8; גלעד, לעיל ה"ש 52, בעמ' 75. לדיון בשוויון וביחס בינו לבין מטרות אחרות שאותן מנסים דיני הנזיקין להשיג, ראו שם בעמ' 182-208.

בפעולות אשר יקדמו חלוקה צודקת ושוויונית של טובות הנאה ונטלים בין פרטים ומגזרים בחברה.⁷⁵

מרבית תביעות האקלים מוגשות במדינות המתועשות והעשירות ובראשן ארצות הברית.⁷⁶ מחקרים מצאו כי ההשלכות של שינויי אקלים על אוכלוסיות חלשות ועל מדינות חלשות הן השלכות קשות יותר מאשר ההשלכות של שינויים אלה על אוכלוסיות חזקות.⁷⁷ הגשת התביעות כנגד מדינות או תאגידים עשירים, גם על ידי תובעים ממדינות עניות, ופסיקת פיצויים כנגדם, תביא לכך שהעשירים יישאו בחלק גדול יותר של עלות שינויי האקלים. תביעות אלה, אם כן, מגשימות גם את שיקולי הצדק החלוקתי שבבסיס דיני הנזיקין.

1. ההתנהגות העוללית

כל תביעה נזיקית מורכבת משלושה יסודות: התנהגות עוללית, נזק מוכר ובר פיצוי, וקשר סיבתי ביניהם. היסוד הראשון בכל תביעה נזיקית הוא ההתנהגות העוללית. כלומר, על התובע הראות שהתנהגות התובע נפלה מתחת לסטנדרט שנקבע בידי המחוקק בעוולה מסוימת,⁷⁸ או במילים אחרות שההתנהגות מקיימת את היסודות (למעט נזק וקשר סיבתי) שנקבעו בחוק לעוולה. לצרכינו, ניתן לסווג את העוולות השונות לשתי קבוצות. בקבוצה אחת ניתן למנות את העוולות שנשענות על אמות מידה שנקבעו בחקיקה (הפרת חובה חקוקה, החוק למניעת מפגעים סביבתיים (תביעות אזרחיות), סעיף 70 לחוק אוויר נקי ככל שהוא נשען על הפרת תקנות⁷⁹ ומטרד לציבור⁸⁰); בקבוצה השנייה ניתן למנות את העוולות שנשענות על אמות מידה שנקבעות בידי בית המשפט (רשלנות, מטרד לציבור, מטרד ליחיד, סעיף 70 לחוק אוויר נקי ככל שהוא נשען על הפרה של סעיף 3(א) לחוק).⁸¹

⁷⁵ ראו האסמכתאות בהערה 69 לעיל. כמו כן, ראו פורת, לעיל ה"ש 56, בעמ' 69-73.
⁷⁶ Doug Johnson, *Across the Globe, Those Harmed by Climate Change are Turning to Courts*, ENSIA (Jul. 29, 2022) <https://ensia.com/features/climate-change-litigation-courts-lawsuit-activism/>

⁷⁷ Hardy et al., לעיל ה"ש 59; *Influence of climate change impacts and mitigation costs on inequality between countries*, 160 CLIM. CHANGE 15 (2020); Francis Denniget et al., *Inequality, climate impacts on the future poor, and carbon prices*, 112(52) PROC. NATL. ACAD. SCI. U.S.A. 15827 (2015).

⁷⁸ גלעד, לעיל ה"ש 52, בעמ' 37-39.

⁷⁹ סעיף 70 לחוק אוויר נקי, קובע: "מעשה או מחדל בניגוד להוראות לפי חוק זה, הם עוולה אזרחית, והוראות פקודת הנזיקין [נוסח חדש], יחולו עליהם, בכפוף להוראות חוק זה."

⁸⁰ מטרד לציבור עשוי להימנות על שתי הקבוצות, שכן גם פעילות שאינה מפרה חיקוק תיחשב בגדר מטרד לציבור אם היא אינה סבירה (שנור "תביעות נזיקין", לעיל ה"ש 51, בעמ' 190). לשימוש בעוולה זו בארצות הברית בתביעות אקלימיות, ראו Randall S. Abate, *Automobile Emissions and Climate Change Impacts: Employing Public Nuisance Doctrine as Part of a "Global Warming Solution" in California*, 40 CONN. L. REV. 591 (2008); Matthew F. Pawa, *Global Warming: The Ultimate Public Nuisance*, 39 ENVTL. L. REP. NEWS & ANALYSIS .10230, 10239-10241, 10248-10249 (2009).

⁸¹ סעיף 3 לחוק אוויר נקי, קובע:

יתרונן של העוולות שנשענות על הפרת חיקוק הוא שבית המשפט לא נדרש לקבוע בעצמו אמת מידה להגנה הנדרשת על הסביבה. חסרונן הוא שבהיעדר אסדרה חקוקה (או במקרים שבהם האסדרה אינה עדכנית, או מציבה דרישות נמוכות בלבד), לא ניתן להשתמש בהן. מאחר שבישראל לא ניתן למצוא רגולציה משמעותית בנושא פליטות גזי חממה לאוויר, ממילא אין כמעט אפשרות להשתמש בעוולות אלה בהקשר שלנו. לפיכך, נתמקד להלן רק בעוולות שנשענות על קביעת אמת מידה בידי בית המשפט. עוולת הרשלנות, שהיא העוולה המרכזית בישראל, כוללת מספר יסודות: חובת זהירות, התרשלנות, נזק וקשר סיבתי.⁸² השאלות שבהן יהיה על בית המשפט להכריע בתביעת רשלנות בגין נזקי אקלים, יהיו: האם רצוי להטיל על הנתבע אחריות (האם יש חובת זהירות),⁸³ האם התנהגותו של הנתבע ראויה (האם ההתנהגות יוצרת סיכון בלתי סביר ניתן לצפיה – שאלת ההתרשלנות),⁸⁴ והאם יש זיקה מספקת בין התנהגות הנתבע לנזקי התובע (שאלת הקשר הסיבתי),⁸⁵

שיקולים חזקים תומכים בהטלת חובת זהירות על נתבעים מהמגזר הפרטי כלפי נפגעי שינויי אקלים. ראשית, מאחר שהמזהמים הם אלו שהפיקו תועלת במשך שנים (ולפעמים עשורים) מהזיהום שיצרו, מן הראוי שהם יהיו אלה שיידרשו עתה לשאת גם בעלויות שלו. זוהי בדיוק המשמעות של עקרון המזהם-משלם אשר נדון לעיל. שנית, המזהמים הם מונעי הנזק הזולים ביותר, מאחר שלהם יש את היכולת לשנות את דרכי הפעילות שלהם וכך להקטין את היקף הזיהום.

מנגד, ניתן לטעון כי ישנם שיקולים המצדיקים ריסון בהטלת חובת זהירות על מזהמים מהמגזר הפרטי בכל הקשור לשינויי אקלים. כך, ניתן לטעון כי הכרה בחובת זהירות כזו תביא לפגיעה קשה במשק לאור העלות הנוספת שתוטל על המזהמים, שהם גופים יצרניים גדולים. אולם, טיעון זה מניח שהטלת חובת זהירות כזו תהיה מוגבלת

(א) לא יגרום אדם לזיהום אוויר חזק או בלתי סביר.

(ב) בלי לגרוע מכלליות האמור בסעיף קטן (א), יראו זיהום אוויר כחזק או כבלתי סביר, בין השאר, כל אחד מאלה:

(1) חריגה מערכי סביבה שנקבעו לפי סעיף 6(א)(2);

(2) פליטת מזהם לאוויר בניגוד להוראות חוק זה.

לפרשנות של סעיף דומה בחוק למניעת מפגעים, תשכ"א-1961, ס"ח 58 (שעליו מבוסס סעיף 3 הנ"ל), אשר מאפשרת לקבוע כי יש הפרה של החוק גם אם אין אסדרה אשר מתייחסת לסוג הזיהום שבגיננו תובעים (למיטב ידיעתנו אין כיום שום אסדרה אשר מתייחסת ישירות לגזי חממה), ראו ע"פ 151/84 **חברת החשמל לישראל בע"מ נ' פרשט**, פ"ד לט (3) 1, 10-7 (1985); ע"א 190/69 **חברת החשמל לישראל בע"מ נ' אבישר**, פ"ד כג (2) 314, 321 (1969).

⁸² מזה יותר מעשור קיימת בפסיקה ובספרות מחלוקת בין שני מודלים לניתוח עוולת הרשלנות. קצרה היריעה מלעסוק במחלוקת זו כאן. לניתוח המחלוקת, ראו למשל באופן כללי ישראל גלעד "על מודלים של רשלנות: בעקבות ע"א 4486/11 פלוני נ' פלוני" **משפטים על אתר ז** 1, (2014). הניתוח בגוף הטקסט יכול להתייחס לשני המודלים גם יחד.

⁸³ ע"א 4486/11 פלוני נ' **שירותי בריאות כללית**, פ"ד סו (2) 682 פס' 13 (2013). פורת, לעיל ה"ש 56, בעמ' 154.

⁸⁴ שם, עניין **שירותי בריאות כללית**, בפס' 19-22.

⁸⁵ ביסוד זה נעסוק להלן בפרק ז.

רק למשק הישראלי. אם הטלת חובת זהירות כזו תהיה משותפת לכלל המדינות (וזה, כאמור, מגמה אשר מתרחשת בימים אלה), כי אז לא תיגרם פגיעה למזהמים מהמגזר הפרטי במשק הישראלי ביחס למשקים אחרים.

טיעון נגד נוסף הוא שלא ראוי להטיל חובת זהירות על מזהמים מהמגזר הפרטי כיוון שהפליטות שלהם לא נעשו בניגוד לחוק, אלא בידיעת הרשויות (ואולי אף בעידודן). הפעולות המזהמות קיבלו היתרים מהרשויות הנדרשות, ובמקרים רבים גם היו להם היתרי פליטה לפי חוק אוויר נקי (אף שההיתרים לא התייחסו ישירות לגזי חממה). לפי טיעון זה, בהינתן שהמדינה בחרה שלא לרתום את המשק הישראלי למאבק בצמצום שינויי האקלים, אין להטיל את העלות הנובעת מכך, על המגזר הפרטי. טיעון זה דומה להיגיון שמאחורי הסיפא של סעיף 6 לפקודת הנזיקין, שלפיו "תהא הגנה שהמעשה שמתלוננים עליו ... נעשה בתחום הרשאה חוקית או מתוך אמונה סבירה ובתום לב בקיומה של הרשאה חוקית".⁸⁶ לפני שננתח טיעון זה חשוב לציין כי סעיף 6 עצמו מסייג את עצמו כך שאינו חל על תביעות ברשלנות, ולכן אינו חל ישירות בענייננו. סייג זה אינו מקרי, אלא מהותי: לא יתכן שהמדינה תתיר התרשלות. לגופו של עניין, בהינתן העובדה שגם המדינה וגם המגזר העסקי מודעים לכך שאי נקיטת צעדים יעילים להפסקת פליטת גזי חממה, תגרום לנזקים עצומים, ספק אם שיתוף הפעולה של הרשויות עם המגזר העסקי יכול להצדיק את שלילת חובת הזהירות של המגזר העסקי.⁸⁷ להיפך, יתכן שהדבר צריך להוביל להטלת חובת זהירות גם על המדינה.

טיעון דומה גורס שהשאלה אם לנקוט בצעדים להפסקת או צמצום פליטת גזי חממה, היא שאלת מדיניות כבדת משקל, שמערכת שאלות פוליטיות מורכבות, ואין זה תפקידו של בית המשפט להכריע בה. לטעמנו, טיעון זה הוא טיעון חלש. כאשר נפגעות זכויות, על בית המשפט להגן עליהן. יתר על כן, גם הבחירה לא להטיל חובת זהירות, היא בחירה שלה יש משמעות על זכויותיהם של אנשים.

בכל הקשור לחובת הזהירות של המדינה המצב סבוך יותר. ההלכה היא ש"הטלת אחריות נזיקית על רשויות המדינה בגין רשלנות בקשר לפעולות פיקוח ואכיפה צריכה להיעשות במקרים חריגים ונדירים בלבד, קל וחומר כאשר מדובר בגורם מאסדר."⁸⁸ עם זאת, הפער הגדול בין ההתחייבויות הבינלאומיות של ישראל לבין פעולותיה בשטח, והעובדה שגם התחייבויות בינלאומיות אלה, הן נמוכות ביותר,⁸⁹ עשויים להביא להטלת אחריות על המדינה בגין האסדרה החסרה של נושא האקלים גם במסגרת ההלכה הקיימת. חיזוק לכך ניתן למצוא בעובדה שחוק אוויר נקי מטיל חובות

⁸⁶ לפרשנות הסעיף, ראו למשל רע"א 6567/97 בזק – חברה ישראלית לתקשורת בע"מ נ' עיזבון גת, פ"ד נב(2) 713, 717 (1998).

⁸⁷ ראו בהקשר זה רע"א 9771/16 נובל אנרגי נ' נורי, פס' 21 (נבו 28.9.2017).

⁸⁸ ע"א 6313/19 רשות ניירות ערך נ' שמואל, פס' 1 לפסק הדין של השופט מינץ (נבו 11.4.2022); ראו גם ע"א 2829/21 פלונית נ' מדינת ישראל, פס' 19-25 (נבו 29.6.2022).

⁸⁹ מבקר המדינה דוח מיוחד: פעולות ממשלת ישראל והיערכותה למשבר האקלים 463 ORG. ECON. CO-OPERATION DEV. [OECD], *Environmental Performance Reviews*: (2021)

Israel (2023)

מגוונות על המדינה ועל הרשויות בכל הקשור לגזי החממה,⁹⁰ אך המדינה מתעלמת באופן בוטה מחובות אלה. על הטלתה של חובת הזהירות עשויה להשפיע גם המגמה המתרחבת בפסיקת בתי דין במדינות אחרות, לראות באי נקיטת צעדים מספיקים למניעת שינויי האקלים, משום פגיעה בזכויות האזרחים.⁹¹

להצדקתה של הטלת חובת זהירות, הן כלפי המגזר הפרטי, הן כלפי המדינה, תורמת גם העובדה, שהפגיעה הקשה ביותר משינויי האקלים, תיגרם דווקא לאוכלוסייה החלשה שלה. לקבוצה זו, אין את המשאבים הדרושים כדי להיערך ולהפחית את החשיפה לשינויי אקלים (עלייה במחירי המזון, צורך במיזוג, שינוי מקום מגורים, ועוד).⁹² יתר על כן, שינויי האקלים יפגעו בצורה הקשה ביותר בדורות הבאים. המחוקק הישראלי קבע בהקשר של שינויי אקלים כי יש להתחשב בצורכי הדורות הבאים ולפעול למענם.⁹³ המשך המצב הקיים בלא נקיטת אמצעים שיפחיתו את שינויי האקלים עלול להביא את הסביבה למצב שבו תישלל מהדורות הבאים האפשרות למינימום של קיום אנושי,⁹⁴ שכן שינויי האקלים עשויים להביא לכך שחלקים ניכרים משטח המדינה יוצפו או יהפכו למדבריות, וגידול מזון יהפוך להיות קשה ביותר בהם.⁹⁵ התחשבות באוכלוסיות החלשות וקיום הוראת המחוקק להתחשב בדורות הבאים מחייבות הכרה בחובת זהירות בהקשר זה.

מנגד, מאחר וכלל האוכלוסייה האנושית גורמת לשינויי האקלים ונפגעת מהם, עולה חשש שההכרה בחובת זהירות כאמור, תביא להצפת בית המשפט בתביעות. שיקול זה אכן ראוי שיישקל. אולם, משקלו קטן ככל שמדובר בתביעה שמרכזת נזקים של נפגעים רבים, וככל שהתביעה מופנית כנגד גורמים שמשקלם בפליטת גזי חממה לאוויר במשק הישראלי, גבוה יותר.⁹⁶

בהנחה שייקבע שאכן יש חובת זהירות על מזהמים מהמגזר הפרטי, על רשויות המדינה, או על שניהם, תעלה השאלה אם התנהגותם של נתבעים אלה ראויה – שאלת ההתרשלות. השאלה הנשאלת היא, אם היה ניתן לנקוט אמצעי זהירות שעלותם קטנה מהפחתת הסיכון הצפוי שהם יוצרים. ההשוואה נעשית לא רק מתוך חישוב כלכלי קר, אלא גם תוך התחשבות באינטרסים ובזכויות המוטלים על כף המאזניים, ותוך שימת

⁹⁰ דוד שור "האם כבר נחקק חוק להפחתת הפליטה של גזי חממה?" **חוקים** ג 241 (2011)

⁹¹ ראו המקורות שנסקרו בפרק ג לעיל. ראו גם המקורות בהערה 107 להלן.

⁹² לכך שבאופן גלובלי, האוכלוסיות החלשות הן שייפגעו בצורה הקשה ביותר משינויי האקלים, ראו IPCC, *Summary for Policymakers*, 2021, 6th ed. WG I 1, בעמ' 6.

⁹³ סעיף 1 לחוק אוויר נקי.

⁹⁴ כבר לפני כשני עשורים נקבע כי "חוק הפוגע באיכות הסביבה באופן הגורם לפגיעה במינימום הקיום האנושי, פוגע בכבוד האדם ובחירותו" בג"ץ 4128/02 **אדם טבע ודין נ. ראש ממשלת ישראל ואח'**, פ"ד נח (3) 518, 503 (2004).

⁹⁵ ר' לעיל הטקסט ליד ה"ש 18-19 והמקורות המובאים שם.

⁹⁶ ראוי גם לזכור כי היחס לשיקול זה אינו אחיד. ראו מחד, ע"א 3521/11 **וגנר נ' עבדי**, סז(1) 84, פס' 10 לפסק הדין של השופט הנדל (2014); ומנגד, רע"א 2063/16 **גליק נ' משטרת ישראל**, פס' מב-מד לפסק הדין של השופט רובינשטיין (נבו 19.1.2017).

לב לשיקולים חברתיים.⁹⁷ מחקרים מרחבי העולם קובעים כי לטווח ארוך ובאופן כולל, העלות הצפויה משינויי האקלים גבוהה פי עשרות מונים מהעלות הכרוכה בצמצום שינויים אלה.⁹⁸ גם בישראל, קבע משרד מבקר המדינה, בהמשך לניתוחים כלכליים מרחבי העולם כי "הניתוחים הכלכליים שבוצעו בעשור וחצי החולפים והוצגו לעיל מראים כי למדיניות של הפחתת גז"ח יש תועלות מובהקות. בניתוח עלות-תועלת כוללני המעבר לכלכלה דלת פחמן יוכל להביא לעלייה בתוצר וברווחה החברתית. בהתאם למחקרים אלו אם ישראל ויתר מדינות העולם לא ינקטו צעדים להאטת שינויי האקלים, הנזק הכלכלי משינויי האקלים יהיה גבוה יותר מהעלות למשק של תהליך הפחתת הפליטות."⁹⁹

מכאן עולה, כי ישנם צעדים יעילים אשר עשויים לצמצם את שינויי האקלים, ואי נקיטתם אינה ראויה. כלומר, מזהמים מהמגזר הפרטי, שידעו שהתנהגותם גורמת לפליטת גזי חממה בכמות גדולה ויכלו לפעול להפחתתם, פעלו באופן רשלני. זאת, גם בהיעדר רגולציה מחייבת בנושא (רגולציה המושפעת מלחצים שמופעלים בידי המזהמים עצמם). כמובן, אין הכוונה שעל כל מזהם במשק - מרשויות המדינה, מחברת החשמל ומפעלי התעשייה ועד לבעלי רכבים - לעצור כל פעילות שמביאה לפליטת גזי חממה. בכך יהיה משום הרתעת יתר. עם זאת, ראוי כי המזהמים הגדולים, שלהם יש את המידע הדרוש כדי לבחון את עלות התנהגותם ואת השפעתה של ההתנהגות על הסביבה יחוייבו לנקוט בצעדים לצמצום פליטת גזי החממה שלהם.

שיקול חזק נגד קביעה כי יש התרשלות במעשי המזהמים מהמגזר הפרטי, הוא שהמזהמים לא הפרו אף חוק. שיקול זה מתעורר לאור כך שהרגולציה הקיימת בנושא גזי חממה היא מינימלית בלבד.¹⁰⁰ בפסיקה ובספרות ברור שאין בעובדה שאדם לא

⁹⁷ ראו למשל, עניין **שמואל**, לעיל ה"ש 88, בפס' 19 לפסק הדין של המשנה לנשיאה הנדל (נבו) 11.4.2022; ע"א 2906/01 **עיריית חיפה נ' מנורה בע"מ**, פסקה 47 לפסק הדין של השופטת חיות (נבו) 25.05.2006; אהוד גוטל "רשלנות, נוסחת הנד ואמצעי זהירות אסטטגיים" **משפט ועסקים** ט 161 (2008); גלעד, לעיל ה"ש 52, בעמ' 296-300. גלעד מבקר את הכנסת השיקולים החברתיים אל תוך נוסחת הנד בפסיקה, מה שעומד בניגוד למשמעות המקובלת של הנוסחה בספרות הכלכלית (שם, 301-306).

⁹⁸ באופן כללי, ראו **NICHOLAS STERN, THE ECONOMICS OF CLIMATE CHANGE: THE STERN REVIEW** (2007) אשר נחשב עד היום לאחד ניתוחי עלות-תועלת המקיפים ביותר בכל הנוגע ליעילות ההשקעה במניעת שינויי האקלים ובהיערכות אליהם. מסקנתו החד משמעית של הדוח היא "The benefits of strong, early action on climate change outweigh the costs". לניתוח עדכני יותר אשר מגיע לאותה תוצאה, ראו **IPCC, Synthesis Report 6th ed.**, לעיל ה"ש 1, בעמ' 62-54.

⁹⁹ דוח מבקר המדינה, לעיל ה"ש 89, בעמ' 463.

¹⁰⁰ ישנם מקרים מעטים שבהם יש רגולציה הנוגעת לפליטת גזי חממה, דוגמת חובת דיווח מסוימת אשר קיימת בנוגע לפליטת גזי חממה מכוח חוק הגנת הסביבה (פליטות והעברות לסביבה - חובות דיווח ומרשם), תשע"ב-2012, ס"ח 238; חובות הנוגעות לנצילות האנרגטית של מקורות אנרגיה, והחובה במקרים מסויימים לגלותה, מכוח חוק מקורות אנרגיה, תש"ן-1989, ס"ח 28; חובת הגילוי באשר לזיהום הנפלט מכלי רכב, לפי סעיף 38 לחוק אוויר נקי; ועוד. במקרים אלה, ברור הוא כי אם נתבע הפר את

הפר חיקוק כדי לקבוע שהוא לא התרשל, ומנגד אין בעובדה שאדם הפר חיקוק כדי לקבוע מניה וביה שהוא אכן התרשל, אף שלעובדת ההפרה או העמידה בסטנדרט החקוק תהיה השפעה מסוימת על הקביעה בדבר קיומה או היעדרה של התרשלות (זאת, כמובן, מעבר להשפעתה של הרגולציה על שאלת חובת הזהירות, אשר נדונה לעיל).¹⁰¹

לאור האמור, אם ייקבע כי יש חובת זהירות על מזהמים מהמגזר הפרטי, הם לא נקטו בצעדים שעמדו לרשותם, ולטווח הארוך התועלת שאותה צפו המזהמים בשעת אמת מנקיטת צעדים אלה לצמצום שינויי האקלים הייתה יכולה להיות גבוהה מעלותם החברתית, אזי יש לקבוע כי מזהמים אלה התרשלו.

במקביל, ניתן לטעון כי גם רשויות המדינה התרשלו בכך שלא פעלו כדי לרתום את המשק הישראלי לצמצום שינויי האקלים, ולהיערכות לשינויים הצפויים. מדינת ישראל מודעת מזה שנים רבות לסכנות הטמונות בפליטת גזי החממה לעולם כולו ולמדינת ישראל בפרט. למרות זאת, מדינת ישראל בחרה (וממשיכה לבחור) בהימנעות כמעט מוחלטת מעשייה בהקשר זה, כפי שקבעו מבקר המדינה ודוח ה-OECD. בנסיבות אלה, אין אלא לקבוע שהמדינה התרשלה בטיפול בנושא.

יתר על כן, בעולם מתגברת המגמה שאי נקיטת צעדים מספיקים מצד מדינה לצמצום שינויי האקלים, מהווה הפרה של זכויות האדם.¹⁰² היבט זה עשוי להשפיע על הקביעה שיש התרשלות במעשי המדינה.

לצד עוללת הרשלנות, שהיא העוולה הנזיקית המרכזית בישראל היום, ניתן להשתמש גם בעוולות פרטיקולריות שונות. כפי שהבהרנו לעיל, לאור מיעוט הרגולציה אשר מתייחסת לגזי אקלים, נתמקד כאן בעוולות אשר אינן נסמכות בעיקרו של דבר על סטנדרטים חקוקים, אלא על סטנדרט שנקבע בידי בית המשפט (מובן מאליו כי במקרים של הפרת חובה חקוקה, יגדל מרווח האפשרויות העומד לפני התובע, אך מחמת קוצר היריעה לא נתייחס לכך). שלושת העוולות הרלוונטיות ביותר לענייננו, הן שתי עוולות המטרדים והעוולה לפי סעיף 70 לחוק אוויר נקי.

עוולת המטרד לציבור¹⁰³ דורשת העמדה בסיכון של אינטרס ציבורי (חיים, בטיחות, בריאות, רכוש, או נוחות) וכן שהפעולה תהיה מעשה שאינו כדין.¹⁰⁴ אין ספק שפעולות

החיקוק, והדבר גרם לנזק, ניתן יהיה להשתמש בחיקוק כאינדיקציה לקיומה של התרשלות, מעבר לכך שהפרת החיקוק עשויה להקים במקרים המתאימים גם את עוללת הפרת החובה החקוקה. השוו למשל לת"צ (מחוזי ת"א) 756-10-15 **גולן נ' Volkswagen AG** (נבו 28.9.2022) שם נדונה האפשרות לתבוע יבואני רכב, שהרכבים ששיווקו הכילו תוכנה שגרמה להם להפר את תקנות התעבורה בכל הנוגע לבדיקת פליטת המזהמים (שאינם גזי חממה) במבחן הרישוי השנתי.

¹⁰¹ לניתוח שיקולי המדיניות הרלוונטיים, כמו גם לעמדות השונות העולות בפסיקה בנושא זה, ראו גלעד, לעיל ה"ש 52, בעמ' 520-540.

¹⁰² ראו הפסיקה בפרק ג לעיל, וכן המקורות בהערה 107 להלן.

¹⁰³ לניתוח העוולה בהקשר סביבתי, ראו שנור "תביעות נזיקין", לעיל ה"ש 51, בעמ' 183-198. השוו לרונן אברהם "בנפרד ועדיין שווה? על דרכי ההתמודדות עם מקרי הפליה הנופלים בנפרד מתחולת חוק איסור הפליה" **המשפט** כח 13, פרק ד. 5 (2022).

¹⁰⁴ סעיף 42 לפקודת הנזיקין [נוסח חדש], תשכ"ח-1968, נ"ח 266.

של המגזר הפרטי אשר מגבירות את אפקט החממה, מעלות את הסיכון לשינויים אקלימיים ומגבירות את עוצמתם, מעמידות בסיכון לפחות את החיים, הבריאות והנוחות של הציבור. דרישת המעשה שאינו כדין פורשה בספרות כדורשת הפרת חיקוק או פעולה לא סבירה.¹⁰⁵ כפי שאמרנו בדיון אודות הרשלנות, יתכן בהחלט לראות את פעולת המגזר הפרטי, כמו גם את פעילות המדינה, כפעולה בלתי סבירה. בפסיקה האמריקאית נקבע שהעולה דורשת שהפעולה תגרום לנזק חברתי ותעמוד בניגוד לתקנת הציבור, תוך שניתנה לעולה פרשנות מרחיבה.¹⁰⁶ גם לפי פרשנות זו נראה כי פעילות שמביאה לנזק אקלימי ואינה עומדת בסטנדרטים הבינלאומיים המקובלים, עשויה להיחשב כעומדת בדרישות העולה.¹⁰⁷ עם זאת, ספק גדול אם ניתן לראות בפעילות של המדינה משום פעילות המנוגדת לתקנת הציבור. לאור האמור נראה כי לכל הפחות במקרים של מזהם מהמגזר הפרטי שאינו עומד בסטנדרטים הבינלאומיים לצמצום שינויי האקלים, מתקיימות ההוראות המהותיות של העולה. האתגר המרכזי בשימוש בעולת המטרד לציבור נוגע דווקא לזכות העמידה. לפי סעיף 43 לפקודה זכות העמידה מוקנית רק ליועץ המשפטי לממשלה שמוגבל לתביעה לשם הוצאת צו, או למי שסבל נזק ממון. נזק ממון פורש בספרות ובפסיקה כדורש נזק כספי או לחילופין נזק שחורג מהנזק שנגרם לשאר הציבור.¹⁰⁸ דרישה זו מקשה מאוד על ניזוקים שתובעים בשם הציבור כולו, ובעיקר אם תביעתם היא בשם ציבורים עתידיים. עם זאת, בתי המשפט הראו נכונות לפתוח את דלתות בתי-המשפט לתובעים שמייצגים את אינטרס הציבור בהקשרים אחרים, תוך ויתור על דרישת הנזק בעולות.¹⁰⁹ בנוסף, המחוקק הכיר באפשרות שתובעים ציבוריים יגישו תביעות נזיקיות בשל זיהום אוויר.¹¹⁰ לאור אלו, ראוי כי בתי-המשפט יתנו לדרישת זכות העמידה פרשנות מרחיבה, שתאפשר לכל מי שסבל נזק כתוצאה משינוי אקלים, להגיש תביעה בשל מטרד לציבור כנגד מזהמים מהמגזר הפרטי.¹¹¹

¹⁰⁵ שונר "תביעות נזיקין", לעיל ה"ש 51, בעמ' 190-191; דוד קרצמר **מיטרדים** 17 (1980).

¹⁰⁶ אברהם, לעיל ה"ש 103.

¹⁰⁷ הסטנדרטים הבינלאומיים המחמירים שאליהם אנו מכוונים, אינם בהכרח סטנדרטים כמותיים, ויכולים להיות סטנדרטים הנובעים ממחויבות לזכויות אדם. ראו הפסיקה שהובאה לעיל בפרק ג'. כן ראו גם את פסק דינו של בית המשפט העליון של אירלנד בעניין *Friends of the Irish Environment CLG v the Government of Ireland, Ireland and the Attorney General*, IESC 49 (2020). שבו נפסלה התוכנית הסביבתית של אירלנד, בין השאר בשל אי התאמתה למחויבות הנדרשת מאירלנד לזכויות האדם. ראו גם את בקשתן של קולומביה וצ'ילה מבית הדין הבין-אמריקאי לזכויות אדם (Inter-American Court of Human Rights (IACtHR)) להבהיר את היקף חובתן של מדינות לפעול כנגד שינויי האקלים מכח חובתן לקיים את זכויות האדם: *INTER-AM. Ct. H.R., Request for an advisory opinion on the scope of the state obligations for responding to the climate emergency* (2023)

¹⁰⁸ שונר "תביעות נזיקין", לעיל ה"ש 51, בעמ' 192-193.

¹⁰⁹ ר' למשל, רע"א 9615/05 **שמש נ' פוקצ'טה**, פס"ה (4) (נבו 5.7.2006).

¹¹⁰ סעיף 71(א) לחוק אוויר נקי.

¹¹¹ שונר "תביעות נזיקין", לעיל ה"ש 51, בעמ' 193-194.

עוולה פרטיקולרית שניה שבה ניתן לעשות שימוש בהקשר של תביעות אקלים היא מטריד ליחיד.¹¹² התנאי המרכזי של עוולה זו הוא גרימת הפרעה של ממש לשימוש או להנאה ממקרקעיו של התובע. החיסרון המרכזי של העוולה הוא היעדר האפשרות להביא את עניינם של אנשים חסרי מקרקעין ובפרט את עניינם של הדורות הבאים לפני בית המשפט, לאור כך שאין להם אינטרס במקרקעין.¹¹³ עם זאת, לעוולה יכול להיות יתרון מבחינת האפשרות של אנשים אשר סובלים מהצפות של מקרקעיהם, ממדבור שפוגע באפשרות לגדל גידולים חקלאיים, או מפגיעה אחרת בשימוש בקרקע, לתבוע בגין הפגיעה. היתרון הגדול של העוולה הוא שמרגע שמוכחת פגיעה ממשית במקרקעין אשר נובעת מהתנהגות אקטיבית של הנתבע, לא נדרש להוכיח שהתנהגות הנתבע אינה סבירה.¹¹⁴

יתרון נוסף של העוולה הוא שהיא חלה גם אם ההפרעה לא נובעת מהתנהגות הנתבע עצמו, אלא היא תוצאה של התנהגות לקוחות או ספקים של עסקו. לפיכך, אם תוגש תביעה נגד חברות אנרגיה, היא תוכל להתבסס לא רק על פליטות הפחמן של החברות הנתבעות עצמן, אלא גם על פליטות הפחמן של הלקוחות שקנו את מוצרי האנרגיה של החברה.¹¹⁵ יתרון זה משמעותי מאוד לישראל אשר מייצאת מוצרי אנרגיה פחמניים למדינות אחרות, יצוא שצפוי עוד לגדול.¹¹⁶ יתר על כן, יתכן שבדין הרצוי, בית המשפט יוכל לפרש את העוולה כמתייחסת גם למדינת ישראל, במידה שלא דאגה לכך שהמגזר הפרטי יפעל לשם צמצום שינויי האקלים.

העוולה הפרטיקולרית השלישית שבה ניתן לעשות שימוש בענייננו, נמצאת בסעיף 70 לחוק אוויר נקי, אשר קובע כי הפרת הוראה לפי החוק היא עוולה. סעיף 3(א) קובע איסור לגרום לזיהום אוויר חזק או בלתי סביר, סעיף קטן 3(ב) קובע שבלי לגרום מהאמור, זיהום אשר חורג מתקני פליטה לפי החוק, או פליטת מזהם בניגוד להוראות החוק ייחשבו לזיהום אוויר חזק או בלתי סביר. נכון לרגע זה אין תקני פליטה או הוראות אשר מתייחסות למזהמי אקלים, ולכן לא ניתן יהיה להיעזר בחזקת סעיף קטן 3(ב). עם זאת, עדיין נותרה על כנה האפשרות, שנראית סבירה מאוד בעינינו, לשכנע את בית המשפט שזיהום אשר משנה את האקלים ועומד בניגוד להמלצות של ארגונים בינלאומיים מוכרים, ייחשב לחזק או בלתי סביר.¹¹⁷

¹¹² סעיפים 44-46 לפקודת הנזיקין.

¹¹³ שנור "תביעות נזיקין", לעיל ה"ש 51, בעמ' עמוד 156-158.

¹¹⁴ שם, עמוד 152 והאסמכתאות שם.

¹¹⁵ שם, עמודים 153-154. ראו גם עניין של, לעיל הערה 37, בפסק' 4.4.39.

¹¹⁶ כך למשל, צינור הגז התת-ימי East-Med שצפוי להיות מושלם בשנת 2025 יאפשר לישראל לייצא גז לאיטליה ויוון (משרד האנרגיה והתשתיות "הקמת צינור גז תת-ימי מישור לאירופה" (2020) general/east_med_topic (https://www.gov.il/he/departments/general/east_med_topic)

¹¹⁷ ראו בהקשר זה את שור, לעיל ה"ש 90, בעמ' 247-249, אשר קובע כי גזי חממה למיניהם הם בגדר "מזהם" לפי חוק אוויר נקי.

יתר על כן, במידה שייקבע שעל המדינה היה להתייחס לגזי חממה בתכניותיה הרגולטוריות השונות,¹¹⁸ והיא לא עשתה זאת, יתכן לראות בכך משום הפרת החוק, אשר מצדיקה הטלת אחריות נזיקית גם על המדינה עצמה.

יתרונה הגדול של עוולה זו¹¹⁹ הוא בכך שסעיף 71 מאפשר לעקוף את הדרישה שלתובע ייגרם נזק אישי. זאת, שכן סעיף זה מאפשר לגופים סביבתיים להגיש תביעה לפי עוולה זו, גם אם אין אף אדם שניזוק בעצמו מההתנהגות. בכך, מאפשרת העוולה לעקוף את דרישת הקשר הסיבתי העובדתי בין התנהגות הנתבעים לבין נזקו של אדם ספציפי, תוך הסתפקות בקביעה שנגרם נזק לחברה הישראלית, וחיוב הנתבע בפיצוי על כך.¹²⁰

סיכומם של דברים, הן עוולת הרשלנות, הן שלושת העוולות הפרטיקולריות שאינן נסמכות על הפרת חיקוקים, יכולות לשמש במסגרת תביעות כנגד מזהמים פרטיים וכנגד המדינה. מאחר שכלל העוולות שנדונו בסעיף זה כוללות מושגי שסתום, הרי ששאלת נכונותו של בית המשפט לקבוע כי אכן העוולות מתקיימות, קשורה לשיקולי המדיניות שנדונו לעיל במסגרת פרקים ה' ו-ו', כמו גם להשקפתו הכללית של בית המשפט, הן על רוחבם הרצוי של דיני הנזקין, הן על חומרת בעיית שינויי האקלים.

ז. קשר סיבתי

קשר סיבתי, כשמו כן הוא, חוליית קשר בין ההתנהגות העוולתית לבין הנזק. לפיכך, מידת הקושי בהוכחת קשר סיבתי תלויה במידה רבה בעילת התביעה ובנזק שבגינה תובעים. כל שינוי בהתנהגות העוולתית, או בנזק, משנה את מהות הקשר הסיבתי שאותו יש להוכיח.¹²¹ כך למשל, תביעה לפסק-דין הצהרתי (כפי שנעשה בעניין חברת של), שבו בית-המשפט יצהיר על מחויבות של גוף פרטי לעמוד בסטנדרט סביבתי מסוים מכאן ואילך, לא כפופה לשיקולי קשר סיבתי פרטני. במקרה זה ניתן להסתפק בהוכחת קשר סיבתי כללי בין מעשי הנתבע לבין שינויי האקלים. הספרות המדעית ודוחות ה- IPCC, כבר מספקים הוכחה זו.

¹¹⁸ לאפשרות זו ראו שם.

¹¹⁹ יתרון לכאורי נוסף של העוולה הוא היכולת לתבוע בעלי משרה, מכוח סעיף 72 לחוק. ליכולת זו אין משמעות של ממש בהקשר הנזיקי, ולכן לא נתייחס אליה (שנור "תביעות נזיקין", לעיל ה"ש 51, בעמ' 279-280).

¹²⁰ שנור "תביעות נזיקין", לעיל ה"ש 51, בעמ' 283-284.

¹²¹ במקרים מסוימים, ההבדל בהגדרה המדויקת של ההתנהגות העוולתית בעוולות השונות, יכול להביא לכך שהנזק יחשב לנובע עובדתית מההתנהגות לפי עוולה אחת, אך לא לפי עוולה אחרת. ראו למשל, ע"א 1303/09 קדוש נ' ביקור חולים, פ"ד סה(3) 164, פס' 18 לפסק הדין של השופט עמית (2012). בדומה, במקרים מסויימים, בית המשפט מתגבר על קשיים בקביעת קשר סיבתי, על ידי שינוי בהגדרת הנזק. ראו לעניין זה למשל ע"א 248/86 עיזבון חנשוילי נ' רותם חברה לביטוח בע"מ, פ"ד מה(2) 529, 558-562 (1991); דנ"א 4693/05 ביי"ח כרמל נ' מלול, פ"ד סד(1) 533, פס' 14-15 לפסק הדין של השופט ריבלין (2010); שנור "הבסיס העיוני", לעיל ה"ש 70.

כאשר מדובר על נזקי גוף ורכוש אישיים¹²² דרישת הקשר הסיבתי נחשבת לקשה ביותר להוכחה בתביעות נזיקין סביבתיות באופן כללי.¹²³ בארצות הברית הן נחשבות למכשול העיקרי גם לתביעות נזיקין אקלימיות.¹²⁴ עם זאת, באופן מפתיע, יתכן שדיני הנזיקין הישראליים מעניקים כבר כיום את הכלים הדרושים לשם התגברות על בעיית הסיבתיים בתביעות נזיקין אקלימיות.

המבחן הכללי בישראל לקביעת קשר סיבתי עובדתי הוא מבחן האלמלא: האם לולא מעשהו העוולתי של הנתבע, היה מתרחש הנזק כפי שהוא. הקשר הסיבתי העובדתי נחלק לשניים – פוטנציאלי ופרטני.¹²⁵ הקשר הסיבתי הפוטנציאלי מתמקד בקביעה שמבחינה מדעית, פעילות הנתבעים היא בעלת פוטנציאל לגרום לנזק מסוג הנזק שנגרם לתובעים. מנגד, הקשר הסיבתי הפרטני עוסק בשאלה אם אכן עוולת הנתבעים גרמה בפועל לנזק התובעים.¹²⁶ כיום כבר אין ספק כי שינויי האקלים נגרמים כתוצאה ממעשי האדם. כך, ניתן לומר ברמת ודאות גבוהה כי פעילות אנושית שמייצרת גזי חממה גורמת לתוצאות מזיקות רבות ומגוונות (כמו גלי חום, שריפות, אירועי גשם קיצוניים שמביאים לשיטפונות, מדבור, הצפות בחופים עוד), אשר קשורות לשינויי האקלים.¹²⁷ לפיכך, תביעה נזיקית אקלימית לא תיתקל בקושי בהוכחת קשר סיבתי פוטנציאלי בין מעשי האדם לבין נזקי האקלים, בלי תלות בעוולה שלפיה תובעים, או בזוהרת הנתבעים.¹²⁸

¹²² שינויי אקלים עתידיים גורמים כבר היום לנזקים רגשיים, בעיקר אצל צעירים, אשר סובלים מחרדות וקשיים רגשיים קשים בשל החשש מחיים בעולם מתדרדר (ראו הטקסט ליד ה"ש 15 לעיל). לגבי סוג נזקים אלה, די להוכיח כי מעשי הנתבעים (בהנחה שהם עוולתיים) היו הגורם לרגשותיהם של התובעים, גם אם בפועל הנתבעים לא תרמו תרומה מהותית לשינויי האקלים. השוו לע"א 1338/97 **תנובה מרכז שיתופי לשווק תוצרת חקלאית בישראל בע"מ נ' ראבי**, פ"ד נז(4) 673 (2003); ע"א 10085/08 **תנובה - מרכז שיתופי נ' עזבון ראבי** (פורסם בנבו, 4/12/2011) שם נפסק כי יצרן חלב שהוסיף חומר זר לחלב צריך לפצות צרכני חלב בגין הנזק הלא ממוני שנגרם להם כתוצאה מהידיעה על צריכת החומר, למרות שהוסכם לצורך הדיון שהחומר אינו גורם לשום פגיעה בריאותית.

¹²³ שו"ר "תביעות נזיקין", לעיל ה"ש 51, בעמ' 353; וראו גם האסמכתאות בה"ש 2 שם.

¹²⁴ Burger et al., לעיל ה"ש 2, בעמ' 150.

¹²⁵ ע"א 6102/13 **עצמון נ' חיפה כימקלים בע"מ**, פס' 31-53 (נבו 24.9.2015).

¹²⁶ המבחן לחלוקה הוא המבחן הפיזי שלפיו, ברוב המקרים שעליהם מדובר כאן, לא תהיה אפשרות לחלק את הנזק. ד"נ 15/88 **מלך נ' קורנהויזר**, פ"ד (מדן) 89, פס' 1-2, 15-34 לפסק הדין של השופט ד. לוי (1990). להשקפה אחרת, שלפיה מבחן החלוקה הוא מבחן מקל הרבה יותר, ושלפיו על התובע להראות מה חלקו של כל מזיק בנוק הכולל, ראו ע"א 8279/02 **גולן נ' עזבון אלברט**, סב(1) 330 פס' 1-2, 38-40 לפסק הדין של השופט גרוניס ופסק הדין של הנשיא (בדימוס) ברק (2006). דעת עניין גולן נדחתה מאוחר יותר: עניין **עצמון**, לעיל ה"ש 125, בפס' 31-53; ע"א 1639/01 **קיבוץ מעין צבי נ' קרישוב**, פ"ד נח(5) 215 (2004).

¹²⁷ ראו באופן כללי, Burger et al., לעיל ה"ש 2.

¹²⁸ Connecticut v. Am. Elec. Power Co., 582 F.3d 309, 341-49 (2d Cir. 2009); Thomas Stirrat, *Raising the Bar: New Wave of Climate Tort Litigation Blocks State and Local*

הבעיה שנשארת היא הוכחת הקשר הסיבתי הפרטני. בתביעות אקלים מדובר על סיטואציה שבה נזקם של התובעים נגרם כתוצאה (ישירה או עקיפה) של השינויים בהרכב האטמוספירה. שינויים אלה נגרמים כתוצאה מצטברת של מיליוני התנהגויות שונות לאורך מאתיים השנים האחרונות, וממילא הדרישה שיוכח שדווקא מעשי הנתבע הם אלה שגרמו לנזקו של התובע הספציפי, נראית על פניו בלתי עבירה. עם זאת, ניתן לעקוף בעיה זו, לפחות באופן חלקי, בשתי דרכים שונות. הראשונה, היא הגשת תביעה בידי ארגונים סביבתיים בשם כלל הנפגעים. זכות עמידה לתביעות מעין אלה ניתנת למצוא בחוקים סביבתיים רבים. לענייננו, החוק הרלוונטי ביותר הוא סעיף 71(a) לחוק אוויר נקי, אשר קובע: "תובענה בשל עוולה לפי חוק זה יכול שתוגש בידי גוף שזכאי להגיש תובענה לפי סעיף 6 לחוק למניעת מפגעים סביבתיים (תביעות אזרחיות), התשנ"ב-1992, ובלבד שאם עילת התביעה היא מעשה או מחדל שגרמו נזק לאדם מסוים, אותו אדם הסכים לכך." נובע מהסעיף כי גופים אלה יכולים להגיש תובענות בשל הפרת החוק גם לא בשל נזק לאדם מסוים. נראה כי זכות התביעה של גופים אלה יכולה לעמוד לא רק כתובענה ייצוגית,¹²⁹ אלא גם כתובענה מרכזת שבה הנתבע ישלם פיצוי בגובה סך הנזקים שגרם לכלל האוכלוסייה, גם אם לא ידוע מי מהאוכלוסייה נכלל בקבוצת הנפגעים.¹³⁰

האפשרות השניה לעקוף את דרישת הקשר הסיבתי הפרטני היא להגיש תובענה ייצוגית לפי חוק תובענות ייצוגיות נגד גורם המפגע.¹³¹ כתובענה כזו עשוי בית המשפט להידרש בשלב הראשון לנזק הכולל שנגרם כתוצאה מיצירת המפגע הסביבתי. רק בשלב הבא, עשויים הנפגעים הספציפיים להידרש להוכחת הקשר הסיבתי שבין העוולה לבין נזקיהם (בין אם בפני בית המשפט ובין אם בפני "ממונה"). יתר על כן, בית המשפט עשוי להורות על חלוקה אחרת של כספי הפיצויים, שלא תידרש כלל להוכחת הנזק הפרטיקולרי של כל נפגע.¹³²

יתר על כן, גם כאשר אנו מגיעים לליבת הבעיה – הוכחת קשר סיבתי בין מעשי נתבע (בין אם המדינה,¹³³ בין אם מזהם פרטי) לבין נזקי גוף או רכוש של תובע פרטי – עיון מעמיק יגלה לנו כי במשפט הישראלי יש כיום כלים שיאפשרו לצלוח את האתגר בהצלחה. הסיטואציה של גורמים רבים לזיהום אוויר שמביא לשינוי אקלימי שפוגע בתובע, היא סיטואציה שבה מספר מעוולים גרמו יחד לנזק אחד בלתי ניתן להפרדה.

Governments Seeking Relief from Effects of Climate Change in Federal Court, 25 SUFFOLK J. TRIAL & APP. ADVOC. 236, 255 (2020).

¹²⁹ אפשרות שקיימת בכל מקרה, לאור פריט 6 לתוספת הראשונה לחוק תובענות ייצוגיות, תשס"ו-2006, ס"ח 264 שמאפשר הגשת תובענה בשל מפגע סביבתי, שכולל גם זיהום האוויר כהגדרתו בחוק אוויר נקי, נגד גורם המפגע.

¹³⁰ שנור "תביעות נזיקין", לעיל ה"ש 51, בעמ' 283.

¹³¹ שם, בעמ' 502.

¹³² סעיף 20 לחוק תובענות ייצוגיות.

¹³³ שאלת הקשר הסיבתי תהיה מעט פחות סבוכה כאשר הנתבע הוא המדינה, שכן ההנחה תהיה של המדינה הייתה פועלת כשורה, הרי שכלל המזהמים הפרטיים היו משנים את התנהגותם, כך שהיה נוצר שינוי משמעותי בכמות מזהמי האקלים שנפלטו לאטמוספירה.

הרי אין ספק ששינויי האקלים והנזקים הפרטיקולריים הנגרמים מהם, הם תוצאה מצטברת של כל הפליטות, ושאינן דרך לחלק חלוקה פיזית את הנזק של ניזוק אקלים, בין כלל הגורמים.¹³⁴

באופן כללי, הדין בישראל הוא שכאשר ישנם מספר מעוולים שמעשיהם המצטברים גרמו לנזקו של התובע, כל אחד מהם אחראי כלפי התובע למלוא הנזק ביחד ולחוד עם שאר המעוולים, ורק ביחסים הפנימיים ביניהם הם יכולים להתחלק בנזק.¹³⁵ מכך עולה כי לכאורה גם במקרה שלנו כל אחד מהגורמים שפלט גזי חממה בעוולה, ייחשב כמי שגרם לנזקים שנגרמו לתובע כתוצאה משינויי האקלים.

עמדה מרחיבה זו מעלה חשש כבד להרתעת יתר של הנתבעים שכן ביחסי הנתבע עם התובע היא מאפשרת לתובע לגבות מהנתבע את כל נזקו, גם אם תרומתו של הנתבע לנזק, שולית. כך, ניתן יהיה לכאורה לתבוע אדם שידוע שרכבו פולט גזי חממה בכמות העולה על המותר לפי החוק בגין כל נזקי האקלים שנגרמו במדינת ישראל. הפסיקה בישראל עמדה על הקשיים הנובעים מהסיטואציה שבה מעוול שולי אחראי יחד ולחוד על כל הנזקים ביחד עם מעוולים מרכזיים יותר, ועשוי למצוא את עצמו משלם את כל הנזק. עם זאת, הפסיקה אמרה שככל שמדובר בתביעות מכח פקודת הנזיקין, אין מנוס מיישום דין זה.¹³⁶

פיתרון אחר, שאומץ בארצות הברית, הוא ליצור רף מינימלי של השפעה שמתחתיו לא תיתכן תביעה. כך, בארצות הברית נקבע שעילה אקלימית קיימת רק אם הפליטות שלהן גרם הנתבע יתרמו תרומה משמעותית לשינויי האקלים.¹³⁷ בגרמניה אומץ פיתרון נוסף של פסיקה יחסית. לפיו, אם נקבע שנתבע היה שותף לגרימת הנזק האקלימי שנגרם לתובע, עליו לשלם את החלק היחסי מהנזק שנגרם בעקבות מעשיו.¹³⁸ בדין הרצוי, הפיצוי היחסי בדין הגרמני עשוי להתאים למגמות ההתפתחות של הדין הישראלי. כך, בהצעת חוק דיני ממונות, נקבע כי במקרה שבו לכל הנתבעים התנהגות עוולתית ורק אחד מהם גרם לנזקו של התובע, יכול בית המשפט לחייב כל

¹³⁴ עניין **מלך**, לעיל ה"ש 126, בפס' 15-34 לפסק הדין של השופט ד. לוינ.

¹³⁵ ע"א 878/06 **טרויהפט נ' עטיה פס'** 79-80 (נבו 04.01.2009); ע"א 7436/12 **כלל ביטוח נ' ב.י.מ. חברה לבנייה בע"מ**, פס' 29-33 (נבו 06.07.2017); ע"א 6894/15 **זלצר נ' אבירם** (נבו 07.09.2017).

¹³⁶ רע"א 3089/16 **מועדי נ' עזבון חרבאוי** (נבו 09.08.2016); ע"א 7008/09 **רחים נ' ק'אדר**, פס' 40-47 (נבו 07.09.2010). לאפשרות לסטות מהלכה זו בתביעות שאינן נשענות על פקודת הנזיקין, ראו רע"א 8268/96 **רייכרט נ' שמש**, נה(5) 276 (2001). ראו גם Boaz Shnoor, *Israel Gilead, Causal Uncertainty and Proportional Liability in Israel, in PROPORTIONAL LIABILITY: ANALYTICAL AND COMPARATIVE PERSPECTIVES* 183, 194-195 (Israel Gilead, Michael D. Green, Bernhard A. Koch, eds., 2013)

¹³⁷ *Massachusetts v. EPA*, 549 U.S. 497, 525 (2007); ראו בהקשר זה גם את סעיף 4 לפקודת הנזיקין, אשר מעניק הגנה מפני תביעות העוסקות בזוטי דברים.

¹³⁸ Landgericht Essen [LG Essen] [Essen Regional Court] Dec. 12, 2016, 2 O 285/15 [Liluya v. RWE AG] (Ger.). לדיון מקיף באפשרות לפסיקה יחסית בתביעות בגין נזקי גוף הנובעים מזיהומים סביבתיים, ראו בועז שנור "הקשר הסיבתי העובדתי בתביעות בגין נזקי גוף שנגרמו מזיהומים סביבתיים" **מחקרי משפט** כג 559, 585-607 (2007).

אחד מהם בחלק מהנוק, או בכלול, לפי שיקול דעת בית המשפט.¹³⁹ פיתרון זה דומה, אף שהוא מדבר על מקרה אחר במקצת, לזה הגרמני.

יתר על כן, הפיצוי היחסי בדין הגרמני מביא לתוצאות עדיפות על פני הרף המינימלי בדין האמריקאי. בפועל, מאחר שישנם כאמור מיליוני גורמים לשינוי האקלים, ניסיון להגביל את האחריות רק לנתבעים שתורמו תרומה משמעותית לשינוי האקלים עשוי להוביל למתן פטור מלא לכמעט כל הנתבעים האפשריים, תוך שניתן יהיה לתבוע רק נתבעי ענק (כמו ממשלות של מדינות תעשייתיות גדולות). מצב שבו מרבית הגורמים לשינויי אקלים ייצאו פטורים מאחריות, מנוגד לשיקולים הפנימיים של דיני הנזיקין. שכן הוא מבטל כל תמריץ שיש למזהמים "הקטנים" ו"הבינוניים" למזער את הזיהום שהם גורמים, ולעיקרון המזהם משלם, ואינו רצוי.¹⁴⁰

מעבר לקשר הסיבתי העובדתי, יש להתייחס גם לסוגיית הקשר הסיבתי המשפטי. המבחן המוביל לקביעת קשר סיבתי משפטי בישראל הוא מבחן הצפיות, כשלצידו מבחני הסיכון והשכל הישר.¹⁴¹ מבחן הסיכון שואל אם הנזק שנגרם, הוא התממשות של סיכון שאותו רצה החוק למנוע; מבחן הצפיות (שכיום מקובל שלפחות בתחומי עוולת הרשלנות, הוא יישום של מבחן הסיכון) בודק האם הנזק שנגרם, הוא נזק שהיה ניתן לצפות מראש; מבחן השכל הישר שולל את הקשר הסיבתי המשפטי במקרים שבהם על אף קיומו של קשר סיבתי עובדתי, הליך הגרימה עירב מאורע טבע לא צפוי, או מעשה לא צפוי של אדם אחר מלבד הנתבע. ישראל קיבלה על עצמה כבר בשנת 2009 מחויבות בינלאומית להפחית את פליטת גזי החממה שלה.¹⁴² מחויבות זו קיבלה תוקף של החלטת ממשלה כבר בשנת 2010.¹⁴³ שנה לאחר מכן, פורסמה תכנית לאומית ליישום המחויבות הבינלאומיות של ישראל.¹⁴⁴ בנסיבות אלה, קשה לראות כיצד יוכל מפעל בינוני ומעלה לטעון שלא היה יכול לצפות שהזיהום שהוא יוצר (ואשר כזכור, הוא זיהום עוולתי) יגרום לשינויי אקלים. ברור מאליהם שהמדינה לא תוכל לטעון זאת. קשה גם לראות כיצד מעוול כלשהו יוכל לטעון ששינויי אקלים צפויים אינם נכללים בסיכונים שאותם מיועדות למנוע עוולת הרשלנות (אשר מיועדות למנוע סיכונים צפויים), או עוולות המטרדים והעוולה לפי סעיף 70 לחוק אוויר נקי (אשר מיועדות למנוע זיהומים סביבתיים). לפיכך, לא נראה שסוגיית הקשר הסיבתי המשפטי תהיה מכשול משמעותי בתביעות נזיקין אקלימיות שיוגשו כיום בגין פעולות שאירעו לאחר 2010.

¹³⁹ סעיף 366 להצעת חוק דיני ממונות, תשע"א-2011, ה"ח 712.

¹⁴⁰ ראו הדיון בטקסט ליד ה"ש 57-64 לעיל.

¹⁴¹ רע"א 4394/09 לנדרמן נ' סגיב הנדסה ושות' (193) בע"מ, פס' 17-7 (נבו 30.12.2010).

¹⁴² ההתחייבות ניתנה במסגרת ועידת קופנהגן (יניב רונן מעקב אחר ביצוע החלטת ממשלה: התוכנית הלאומית להפחתת פליטות גזי חממה – החלטה מס' 8052 2 (הכנסת, מרכז מחקר ומידע 2012).

¹⁴³ החלטה 1018 של מוזכירות הממשלה "גיבוש תוכנית לאומית להפחתת פליטות גזי חממה" (04.06.2021).

¹⁴⁴ משרד האוצר תוכנית פעולה לאומית להפחתת פליטות גזי חממה: דוח סופי של ועדת ההיגוי בראשות מנכ"ל משרד האוצר מר חיים שני (יוני 2011).

ח. דיון

שעון החול אוזל במהרה. קיים סיכוי גבוה כי תוך פחות מחמש שנים נחצה את רף העלייה הגלובלית ב- 1.5 מעלות צלזיוס.¹⁴⁵ המשמעות היא האצה משמעותית של שינוי האקלים וסכנה להגעה לנקודות אל-חזור. בנסיבות אלה יש לפנות לכל הכלים האפשריים למניעת חציית הרף האמור. כבר הוכח שאין די באכיפה ציבורית של דיני הסביבה וכי יש לפנות גם אל אכיפה אזרחית באמצעות הגשת תביעות אזרחיות.¹⁴⁶ חשיבות הפנייה למישור האזרחי עולה מעיון במרשם הפליטות לסביבה (המפל"ס) לשנת 2021.¹⁴⁷ על פי המפל"ס, תאגידי ישראל מחצינים עלויות זיהום אוויר וגזי חממה בערכים של מיליארדים רבים.¹⁴⁸ כך למשל, על פי המפל"ס תאגידי מרכזיים בישראל, כמו - חברת החשמל, נשר מפעלי מלט ישראליים, בז"ן-בתי זיקוק לנפט - מחצינים עלויות משמעותיות מאד של פליטת גזי חממה אל הציבור.¹⁴⁹

דיני הנזיקין, המבקשים בין היתר להרתיע את המעוולים מהמשך ביצוע העוולה, מהווים כלי מרכזי לאכיפה אזרחית. עם זאת, בהקשר של תביעות נזיקין סביבתיות, הדבר אינו מובן מאליו. מכשולים רבים ניצבים בפני המבקשים להגיש תביעות אלה. מכשול מרכזי הוא הצורך להוכיח קשר סיבתי פוטנציאלי. לעתים תכופות ייתקל התובע בקושי לאשש את טענתו כתוצאה מחוסר וודאות מדעי, מחסור בתנונים (למשל ניטור חומרים מזהמים) ועוד.¹⁵⁰ מכשול שכיח אחר הוא קביעת המעוול הנכון. לטעמנו, דווקא במקרים של תביעות אקלימיות, לאור עושר המידע המדעי הקיים ולאור האופי המצטבר של הגרימה, קל יחסית לצלוח את המכשולים האמורים. למעשה ניתן להתוות כבר עתה ראשי פרקים לתביעה מעין זו, כדלקמן:

תובעים/ניזוקים – רשימת הניזוקים במקרה זה ארוכה במיוחד ויכולה לכלול - ציבור שנפגע בבריאותו ובחיייו כתוצאה מהחצנה שלילית של עלויות פליטת גזי החממה (כאמור, גם אם התובעים אינם הניזוקים המדויקים, מתמלאת דרישת ההרתעה היעילה); ניזוקים כתוצאה מתמותה ותחלואה עודפת מתופעות של שינוי האקלים (כגון גלי החום, שריפות והצפות); צעירים הסובלים מחרדת אקלים; ועוד. נתבעים/מזיקים שביצעו עוולה – גם פרק זה אינו מהווה מכשול ממשי. המפל"ס, כאמור, אף מונה רשימת מזיקים פוטנציאליים, שאליה ניתן להוסיף את המדינה עצמה. לכאורה, מזיקים אלה מפרים רשימה ארוכה של עוולות הקבועות בפקודת הנזיקין. כאמור, בראש הרשימה נמצאת עוולת הרשלנות. במסגרת עוולה זו יטען כי יש חובת זהירות על מזהמים גדולים ועל המדינה כלפי ניזוקי אקלים, לגבי שינויי האקלים.

¹⁴⁵ ראו לעיל ה"ש 7.

¹⁴⁶ ת"צ (מחוזי חי') 36568-07-19 עמותת אזרחים למען הסביבה (ע"ר) נ' אלקן מרכז מיחזור (2003) בע"מ (נבו 04.02.2021).

¹⁴⁷ המשרד להגנת הסביבה מרשם פליטות לסביבה דו"ח שנתי (אוגוסט 2022).

¹⁴⁸ שם, מרשם הפליטות לסביבה מגדיר כי - "עלות חיצונית מבטאת כערך כספי את ההשפעות החיצוניות השליליות על בריאות האדם והסביבה."

¹⁴⁹ שם.

¹⁵⁰ עניין קרישוב, לעיל ה"ש 126.

בנוסף, על מזהמים גדולים, כמו גם על המדינה, חלה החובה לנקוט בצעדים יעילים כדי להפחית את שינויי האקלים, ואם הם לא עושים זאת, ניתן לראות בכך התרשלות. עוולה אחרת היא המטרד לציבור. המשך מדיניות העסקים כרגיל, אינה פעולה סבירה בהינתן שעתיד האנושות מוטל על הכף. גם על דרישת הנזק שבעוולה זו ניתן יהיה להתגבר, לאור הפסיקה המרחיבה, בוודאי אל מול השלכות שינוי האקלים. עוולת המטרד ליחיד אמנם מוגבלת ביחס לתובעים אפשריים (מי שנגרמה לו הפרעה של ממש לשימוש או להנאה ממרקעיו), אך היא פותחת פתח לבחינת ההתנהגות של לקוחות וספקים של הנתבע.

לבסוף, חוק אוויר נקי קובע כי הפרת החוק מהווה עוולה. גרימת זיהום חזק או בלתי סביר מהווה הפרת החוק. שינויי אקלים הם בוודאי זיהום חזק ובלתי סביר, ולפיכך פעולה שתורמת להם בלי לנקוט באמצעי זהירות מקובלים בעולם תקים את העוולה.

קשר סיבתי – הוכחת קשר סיבתי פוטנציאלי הינו המכשול המורכב ביותר בעולם התביעות הסיבטיות. לעיתים תכופות המדע מתקשה להצביע על פעילות מסוימת, כמו פליטה של מזהמים שונים, כבעלת פוטנציאל לגרום לסוג הנזק הנתבע. אך במקרה שלנו, המדע כבר עבר רף זה. דוחות ה-IPCC, המקובלים בישראל ובעולם, קובעים מפורשות – שינויי האקלים נגרם מפליטה של גזי חממה על ידי הפעילות האנושית. המדע בעניין זה ברור וידוע. בוודאי ברמת ההוכחה הנדרשת במשפט אזרחי של מאזן ההסתברויות. תביעה אקלימית נזיקית תצלח מכשול זה בקלות יחסית.

במעבר לקשר הסיבתי הפרטני נשאלת השאלה האם פליטת גזי החממה גרמה לנזקם של התובעים באופן ספציפי. לאור ריבוי המעולים (הנע על פני כל הגלובוס ולאורך 200 שנים), מדובר בסוגיה מורכבת. עם זאת, הסוגיה כבר לובנה בפסיקה והפתרונות כבר מונחים לפנינו. אלה כוללים - שלילת טענות "הטיפה בים", וקביעת אחריות יחד ולחוד של מעולים שונים, תוך אפשרות לרכך אותה על ידי אימוץ פסיקה יחסית המחייבת את הנתבע לשלם חלק יחסי מהנזק. כאמור, במקרים מסוימים, כגון תביעה לסעד הצהרתי או תביעות באמצעות ארגונים סיבטיים בשם כלל הנפגעים, כלל לא יידרש להוכיח קשר סיבתי פרטני.

לבסוף, במציאות בה ישראל אימצה כבר לפני שנים רבות תוכניות להפחתת פליטות גזי חממה, קל יהיה לצלוח גם את מבחן הצפיות הנדרש כדי להוכיח קשר סיבתי משפטי.

נזק – כאמור, רשימת הניזוקים הפוטנציאליים היא גדולה והנזק שיתבע יקבע בהתאם לכול מקרה לגופו. כך למשל, אם התביעה תתמקד בתמותה ותחלואה עודפים כתוצאה מגלי חום תכופים, אזי כימות הנזק יותאם לכך ויעשה על פי דרכי החישוב המקובלות בתחום. יוער עם זאת, כי תביעה נזיקית יכולה, בהתאם לעניין של שנרון לעיל, לדרוש סעד הצהרתי, לפיו הנתבעים יידרשו לפעול להפחתת פליטות גזי חממה בהתאם לסטנדרטים שנקבעו על ידי ה-IPCC.

מאמר זה מראה שתביעת אקלים נזיקית בישראל, היא תביעה אפשרית שאינה נופלת למלכודות שמקשות על תביעות סיבטיות אחרות. אל מול כישלון הממשלות להביא ליישום הסכם פריז מוטלת על האזרחים החובה לפעול להרתעת הגופים

המרכזיים שתורמים לשינוי האקלים, תוך השגת צדק מתקן וצדק חלוקתי. המשפט ככלל ודיני הנזיקין בפרט, שתכליות אלה עומדות בבסיסם, הם כלי מרכזי במאבק זה. הגשת תביעה אקלימית-נזיקית היא אפשרית ונדרשת בישראל. זה עכשיו או לעולם לא.