

# חוק האקלים אינו נחוץ וגם לא יועיל

מאת

דוד שור\*

## תקציר

בתקופה האחרונה מקודמות בערוצים שונים הצעות ל"חוק אקלים" ישראלי.<sup>1</sup> החוק אמור לקבוע יעדים לקיצוצים בפליטות של גזי חממה, לדרוש הכנה של תכניות להפחתת פליטות ולהסתגלות לשינויי האקלים, לכונן גופים שייעצו לממשלה בנושא, ועוד.

מאמר קצר זה יבחן את הצעות החוק האלה ויטען שאין כל צורך בחוק כזה. מעבר לכך, הוא יטען גם שחוק אקלים במתכונת המוצעת חסר כל תוחלת. אין בו צורך כי הסמכויות לבצע את הפעולות המוזכרות בהצעות החוק כבר מעוגנות היטב בדין הקיים. חוק זה גם לא יועיל כי הטכניקה של קביעת יעדים בחוק, טכניקה המועדפת על ידי המחוקק הישראלי (מסיבות שתפורטנה), נועדה לכישלון. מעבר לכך, ההיסטוריה מלמדת שעיון הסדרים סביבתיים בחקיקה ראשית אינו הופך אותם ליציבים יותר או לבעלי סיכויים גבוהים במיוחד להיות מיושמים בפועל.

מה שנדרש מחוק אקלים ישראלי אינו הצגת יעדים כלליים שאינם מחייבים איש באמת, אלא קביעת חובות קונקרטיות ומדידות הניתנות לאכיפה – וכאלה אין בגרסאות השונות של החוק המוצעות כיום, מן הסתם עקב העדר היתכנות פוליטית לחקיקת חוק כזה. נדרשים איסורים, תמריצים, ותיקנון שיחייבו פרטים, ארגונים וגופים ממלכתיים לצמצם את פעילויותיהם המזיקות ולעבור לחברה ולכלכלה דליות-פחמן ומותאמות למציאות האקלימית המתהווה. את מעט ההון הפוליטי שיש לאלה הרוצים להצמיד את

\* מרצה בכיר, הפקולטה למשפטים ע"ש בוכמן, אוניברסיטת תל אביב. תודה לשירה צימרמן על עבודה מצוינת כעוזרת מחקר, ולאילאל גביוון, תמרה לוטנר לב ונדיה צימרמן על הערותיהן המועילות.

<sup>1</sup> ראו הצעת חוק האקלים, התשפ"ב-2022, ה"ח 1042, עברה בקריאה ראשונה בתאריך 28.6.2022, הכנסת ה-24, הישיבה ה-148

(<https://main.knesset.gov.il/Activity/plenum/Pages/SessionItem.aspx?itemID=2194120>)

(להלן: הצעת החוק); הצעת חוק האקלים, התשפ"ב-2022, פ/3853/24, הונחה על שולחן הכנסת בתאריך 23.5.2022

(<https://main.knesset.gov.il/Activity/Legislation/Laws/Pages/LawBill.aspx?t=lawsugges>)

(להלן: הצעת החוק של אט"ד), ועוד הצעות חוק האקלים רבות שהונחו על שולחן הכנסת מאז שנת 2022.

ישראל קדימה במישור האקלימי מוטב להוציא על צעדים אופרטיביים גם אם השפעתם תהיה צרה יחסית, ובניצול ההזדמנויות הקיימות בדין כדי לצמצם את הפליטות של גזי החממה שמקורן בישראל, ולהיערך לשינויי האקלים שכבר מתרחשים ולא להא לה שיעוד יבואו. המאמר יציג כמה כיוונים לפעולות משפטיות שיכולות לצמצם את פליטות גזי החממה בישראל בלי צורך בחוק חדש.

- א. הצעות חוק האקלים..... 2
- ב. סמכויות קיימות וחוק מיותר..... 4
- ג. יעדים חסרי תועלת..... 6
- ד. שריון כושל..... 8
- ה. מה כן?..... 9

## א. הצעות חוק האקלים

הטיטות של חוק אקלים שהחלו להופיע בשנים האחרונות די דומות מבחינת מבנה ותוכן. רוב סעיפי החוק מוקדש להוראות בדבר הקמתם ופעילותם של גופים מיעוצים ולדרישות להכנה של תכניות לאומיות להפחתת פליטות של גזי חממה ולהיערכות לשינויי האקלים. צעדים אלה מבורכים אך הם רכים מאוד – הם לא מחייבים שום פעולה להפחתת פליטות או למיגור משבר האקלים – והם נמצאים ממילא בסמכותה של הממשלה כבר כיום, בלי קשר לחוק האקלים.<sup>2</sup> לצד הוראות רכות אלה כוללת הצעת חוק האקלים שני הסדרים מהותיים יותר, אחד הנוגע למסמכי הערכת סיכון אקלימי והשני – העיקרי – הקובע יעדים לפליטות גזי חממה.

ההסדר הראשון מחייב כל משרד ממשלתי או יחידת סמך של משרד המבקש להגיש תכנית (שאינה תכנית לפי חוק התכנון והבניה) לאישור, להכין "מסמך הערכת סיכון אקלימי" ולצרף אותו לתוכנית.<sup>3</sup> המסמך אמור לבחון את השפעת התוכנית המוצעת על פליטות גזי חממה או את השפעות שינויי האקלים עליה. חובה זו היא פרוצדוראלית גרידא – היא אינה מחייבת את המשרד או את הממשלה לפעול בדרך כלשהי, והיא אפילו לא מחייבת את הגורם המחליט לשקול את הערכת הסיכון האקלימי שהוגשה או

<sup>2</sup> החובה להכין תכנית לאומית להפחתת פליטות של גזי חממה כחלק מהתוכנית הלאומית למניעה ולצמצום של זיהום האוויר, המופיעה עתה בסעיף 4 להצעת החוק, קיימת ממילא כבר יותר מעשור מכוח סעיף 5 לחוק אוויר נקי, התשס"ח–2008 (להלן: "חוק אוויר נקי"); ראו דוד שור "האם כבר נחקק חוק להפחתת הפליטה של גזי חממה" **חוקים** ג 241, 249–250 (2011).

<sup>3</sup> סעיף 17 להצעת החוק. ההצעה מחריגה תכניות תכנון ובניה מחובת הכנת המסמך, לפי דברי ההסבר "לנוכח הרגולציה המפורטת הקיימת לגבי תוכנית כזו" בחוק התכנון והבניה. מכיוון שלא ברור מדוע הרגולציה המפורטת בנושאים אחרים רלוונטית לעניין, אפשר להבין שכוונת ההחריגה היא להימנע מהכבדת הנטל הרגולטורי המוטל על מגישי תכניות תכנון ובניה.

להתייחס אליה בהחלטתו.<sup>4</sup> חולשתו של הסדר זה מועצמת מכך שכניסתו לתוקף מותנית בקבלת החלטת ממשלה שתמלא את ההסדר בתוכן, ומכך שהחלטה זו עשויה לפטור סוגים שונים של תכניות מהחובה להכין מסמך.<sup>5</sup>

ההסדר המהותי העיקרי בחוק, בו יתמקד מאמר זה, נמצא בסימן א' לפרק ב' להצעת החוק, שכותרתו "הפחתת פליטות גזי חממה". לצד חובות להכין תכנית לאומית להפחתת פליטות ולהגיש דוח שנתי בנושא (סעיפים 4 ו-5) – חובות מהסוג שהניסיון מלמד שאינו מביא לתוצאות משמעותיות<sup>6</sup> – הסעיף האופרטיבי, סעיף 3, מושך (בצדק) את מרבית תשומת הלב לגבי החוק. הסעיף קובע יעדים להפחתת פליטות גזי החממה בישראל – קיצוץ של 27% עד לשנת 2030 (לעומת שנת הבסיס 2015), כך שבמונחים אבסולוטיים יורשו פליטות בהיקף של 58 מיליון טונה,<sup>7</sup> ואפס פליטות נטו (כלומר פליטות שאינן עולות בהיקפן על היקף ספיגת גזי החממה בישראל ורכישת מכסות פליטות באותה השנה) עד לשנת 2050.

הגלגולים של הצעת החוק עד לקריאתה הראשונה בחודש יוני 2022 משכו תשומת לב רבה. רבים ביקרו את הצעת החוק הסופית, הנתפסת כמוחלשת, בעיקר בשל היעד הצנוע משהו של קיצוץ הפליטות עד לשנת 2030, ההסתמכות על יעדים כלל-משקיים בלי יעדים מגזריים כלשהם, והכוח הניתן לממשלה לשנות את היעדים.<sup>8</sup>

<sup>4</sup> זאת בניגוד לחובה החלה על מוסד תכנון לדרון בתסקיר השפעה על הסביבה שהוגש לו; ראו ת' 12 לתקנות התכנון והבניה (תסקירי השפעה על הסביבה), התשס"ג–2003, ק"ת 800. יתכן שהמשפט המנהלי הכללי מחייב לשקול את ההערכה מכל מקום כחלק מעילת הסבירות, אך חובה זו חלשה יותר מחובה חקוקה.

<sup>5</sup> סעיפים 18 ו-44 להצעת החוק.

<sup>6</sup> ראו מבקר המדינה דוח שנתי 56 לשנת 2005 ולחשבונות שנת הכספים 2004–343–344 (2005) בנושא יישום החלטת הממשלה בדבר תוכנית אסטרטגית לפיתוח בר-קיימא בישראל; בג"ץ 1092/12 אדם טבע ודין נ' ממשלות ישראל (נבו 8.1.2014). (סחבת בהכנת תכנית לאומית לצמצום ומניעת זיהום אוויר כמתחייב בחוק אוויר נקי); שני אשכנזי "זיהום האוויר בישראל קטלני - אבל משרדי הממשלה מפרים את חוק אוויר נקי" כלכליסט 24.7.2023 (הפרה של חובת משרדי הממשלה להגיש דוחות על יישום התכנית למניעה וצמצום זיהום אוויר) [https://www.calcalist.co.il/local\\_news/article/b1cny2i9h](https://www.calcalist.co.il/local_news/article/b1cny2i9h)

<sup>7</sup> הכוונה מן הסתם לטונות במונחים של "שווה ערך פחמן דו-חמצני" (CO<sub>2e</sub>), כלומר פליטות של גזי חממה שאינם פחמן דו-חמצני (פד"ח) מתורגמים לפליטות פד"ח שוות-ערף מבחינת אפקט החממה שהן גורמות. היעד של 2030 נקבע על דרך ההפניה להחלטה 171 של הממשלה ה-36 "מעבר לכלכלת דלת פחמן" (25.7.2021).

<sup>8</sup> ראו לדוגמה יוני ספיר "חכו עם השמפניות: חוק האקלים עבר משוכה ראשונה, העבודה לשיפורו רק מתחילה" שקוף 6.7.2022 <https://shakuf.co.il/35954>; לי ירון "לפני פיזור הכנסת: הצעת חוק האקלים אושרה בקריאה ראשונה" הארץ 28.6.2022 <https://www.haaretz.co.il/nature/2022-06-28/ty-article/.premium/00000181-ab02-d2ac-af8b-abe7d4e30000>; מגמה ירוקה - Green Course (@MegamaYeruka) פייסבוק (28.6.2022)

<https://www.facebook.com/MegamaYeruka/photos/a.356016187282/10158698004767283>  
השוו את התחייבות ישראל לקיצוץ בפליטות בהיקף של 27% להתחייבות האירופאית לקיצוץ של 40% והצעת הנציבות לקיצוץ של 55% : European Commission Press Release

לעומת ביקורות אלה, טענתי במאמר זה אינה שהסדר המוצע בהצעת החוק הוא לקוי מפאת פרטיו, אלא שהגישה הבסיסית של חוק האקלים, גם בגרסאות החזקות יותר לכאורה, בטעות יסודה. גם חוק אקלים עם יעדים שאפתניים יותר לא יהיה בכוחו לחולל צמצום מהותי בהיקף פליטות גזי החממה בישראל, כפי שנראה בחלקים הבאים.

### ב. סמכויות קיימות וחוק מיותר

הבעיה הראשונה בחוק האקלים המוצע היא שאין בו צורך, מאחר שממשלת ישראל ומשרדיה כבר יכולים כיום ליישם את כל הסדריו ואף הרבה מעבר לכך, בלי כל חקיקה נוספת. לצורך הבנת המצב המשפטי בכל הקשור לסמכויות אסדרה סביבתית בכלל, וסמכויות לגבי נושא שינוי האקלים בפרט, נדרשת סקירה קצרה של תולדות החקיקה הסביבתית בישראל.

לאורך ההיסטוריה התקיימה בכל חברה אנושית אסדרה סביבתית, באמצעות מגוון כלים משפטיים.<sup>9</sup> למרות שבחלק מהחברות אסדרה זו נשענה על תפיסות דתיות או אתיות הרגישות לנושאים שאולי היינו מאפיינים אותם היום כאקולוגיים, הרגולציה בדרך כלל באה פשוט כדי להבטיח את השרידות ואת השגשוג של החברה. החוק הסביבתי המודרני הראשון בארץ, אולי החקיקה הסביבתית החשובה ביותר עד היום, נחקק בשנת 1927 – פקודת סידור המלאכות והתעשיות,<sup>10</sup> שגלגולו העכשווי הוא חוק רישוי עסקים, התשכ"ח–1968. חוק זה אוסר על הפעלה של רשימה ארוכה של עסקים ללא רישיון, ומסמיך את השר להגנת הסביבה לקבוע תנאים ברישיון העסק כדי להבטיח "איכות נאותה של הסביבה ומניעת מפגעים ומטרדים".<sup>11</sup> סמכות זו, הקיימת למעשה בחקיקה המקומית כמעט מאה שנה, כבר מסמיכה את המשרד להגנת הסביבה (להלן: המשרד) לדרוש מרוב סוגי העסקים הרלוונטיים פעולות משמעותיות לצמצום פליטות של גזי חממה. התנאים ברישיונות העסק יכולים לכלול, למשל, דרישות להתייעלות אנרגטית, להגבלה על פליטות של פד"ח, מתאן וגזי חממה אחרים, ואימוץ טכנולוגיות וטכניקות המפחיתות פליטות.

מעבר לכך, מאז שנכנס חוק אוויר נקי לתוקף לפני למעלה מעשור, יש בידי המשרד ארגז כלים נוסף בתחום פליטות גזי החממה.<sup>12</sup> גזי החממה כלולים בהגדרת חוק זה

IP/20/1599, State of the Union: Commission raises climate ambition and proposes 55% <https://climate.ec.europa.eu/eu-action/climate-cut-in-emissions-by-2030> (July 17, 2020).  
<https://climate.ec.europa.eu/eu-action/climate-cut-in-emissions-by-2030> (July 17, 2020).  
<https://climate.ec.europa.eu/eu-action/climate-cut-in-emissions-by-2030> (July 17, 2020).

<sup>9</sup> דאָוִד ב. שֹׁרר, *Historical Analysis* של תחומי המשפט הרלוונטיים, ראו *THE OXFORD HANDBOOK OF LEGAL HISTORY* 1001 (Markus Dubber & Christopher Tomlins eds., 2018).

<sup>10</sup> חא"י ב' 1427, נחקקה לראשונה ע"ר 1927 667, ע"ר 1928 20. לרקע נוסף ראו David Schorr, *A Prolonged Recessional: The Continuing Influence of British Rule on Israeli Environmental Law*, in *BETWEEN RUIN AND RESTORATION: AN ENVIRONMENTAL HISTORY OF ISRAEL* 209, 212–213 (Daniel E. Orenstein, Alon Tal & Char Miller eds., 2012).

<sup>11</sup> ס' 1, 6(א) לחוק רישוי עסקים.

<sup>12</sup> בהתאם לסעיף 93 לחוק אוויר נקי, חוק זה נכנס לתוקף בתחילת שנת 2011.

ל"זיהום האוויר"<sup>13</sup>, ולכן בידי המשרד הכוח לנקוט בפעולות רבות בקשר לגזים אלה: להתקין תקנות המחייבות מפעלים, תחנות כוח, כלי רכב, נמלים, ואף גורמים פרטיים לנקוט בפעולות כדי לצמצם את כמות הפליטות שלהם; לדרוש פעולות כאלה גם במסגרת היתרים שונים הניתנים לפי החוק; להגביל את השימוש בדלקים מזהמים; ואף לקבוע היטל (מס) על פליטות של גזי חממה.<sup>14</sup>

שני חוקים אלה מסמיכים את הממשלה לדרוש ולחייב כמעט כל צעד אפשרי הנחוץ לצמצום פליטות גזי החממה בישראל. לצידם, אפשר להזכיר חוקים אחרים שעשויים לסייע לעניין: חוק התכנון והבנייה, שיכול לעודד תכנון מרחבי שיעודד חיסכון באנרגיה והגנה על צמחיה סופגת פד"ח; חוק החומרים המסוכנים, המאפשר אסדרה של פליטות גז מתאן; פקודת היערות, שיכולה להגן על יערות ועצים קיימים ולעודד נטיעת עצים שיקלטו פד"ח; חוק מקורות אנרגיה, המספקת כלים לעידוד התייעלות אנרגטית; ועוד רבים. הממשלה כבר עושה שימוש מסוים בכמה מהחוקים האלה כדי לנסות להגביל את פליטות גזי החממה בהקשרים שונים.<sup>15</sup>

נשאלת השאלה: אם כל הסמכויות הנחוצות לאסדרה סביבתית באופן כללי, ולצמצום פליטות של גזי חממה בפרט, קיימות בחוק כבר מאה שנה, מדוע המענה לבעיות הסביבתיות שישראל סובלת מהן אינו יותר טוב? התשובה פשוטה: סמכויות יש, אך מנגנונים שיחייבו פעולה מצד הממשלה כמעט ואין. חוק רישוי עסקים מאפשר למשרד להגנת הסביבה להכניס תנאים סביבתיים לרישיונות העסק של שורה ארוכה של עסקים, אך אינו מחייב אותו לעשות כן, ואינו מנחה את המשרד לגבי מהותם ותוכנם של אותם התנאים או אפילו לגבי הסוגיות בהן הם אמורים לטפל. חוק למניעת מפגעים, התשכ"א-1961 ("חוק כנוביץ") הסמיך את הממשלה להתקין תקנות בנושא זיהום האוויר, ובג"ץ אף פסק שהיא חייבת לעשות כן, אך בהעדר הנחיות מחייבות בחוק התקנות שהותקנו היו חיוורות וחלקיות.<sup>16</sup> חוק אוויר נקי מלא בהוראות המחייבות את השר להתקין תקנות במגוון נושאים, כולל בנושא גזי חממה, אך גם כאן חסרים מנגנונים שיכריח אותו לעשות כן.

אם כן, כמעט כל הסמכויות שאפשר לדמיין שתהיינה לממשלה כלשהי לצמצם פליטות של גזי חממה ולקדם צעדים אחרים בתחום המיטיגציה קיימות כבר היום בחוק, עובדה המעלה סימן שאלה לגבי הצורך המשפטי בחוק אקלים חדש. בחקיקה

<sup>13</sup> ראו ההגדרות בסעיף 2 לחוק אוויר נקי ל"מזהם" ו"זיהום האוויר"; שור, לעיל ה"ש 2, בעמ' 247–249.

<sup>14</sup> ס' 4, 13, 35–37 (תקנות), 17–22, 32–33, 41 (היתרים), 39–40 (דלקים), 31 (היטל) לחוק אוויר נקי. ראו שור, לעיל ה"ש 2, בעמ' 253–259.

<sup>15</sup> ראן לדוגמה תקנות מקורות אנרגיה (יעילות אנרגטית מזערית לנורה חשמלית לתאורת פנים במבנים), התשע"א-2011, ק"ת 1279; טיוטת תנאים נוספים לעניין פליטות מתאן מרכיבי ציוד ומתקנים, תשפ"ב-2022 <https://tinyurl.com/vykkjsntu>.

<sup>16</sup> ראו בג"ץ 295/65 **אופנהיימר נ' שר הפנים והבריאות**, פ"ד כ(1) 309 (1966) (להלן בג"ץ **אופנהיימר**); בג"ץ 372/71 **פראניו נ' שר הבריאות**, פ"ד כו(1) 809 (1972) (להלן בג"ץ **פארניו**); תקנות למניעת מפגעים (איכות האוויר), התשל"ב-1971, ק"ת 380; תקנות למניעת מפגעים (פליטת חומר חלקיקי לאויר), התשל"ג-1972, ק"ת 361; וראו הדיון להלן בפרק ג'.

הקיימת חסרות לא סמכויות שיאפשרו לממשלה לפעול, אלא חובות שיכריחו אותה לעשות כן. לכאורה חוק האקלים יחייב לקצץ בפליטות, אך החובה מעוצבת באופן המבטיח שלא תקום בפועל. על כך בחלק הבא.

## ג. יעדים חסרי תועלת

הצעת חוק האקלים קובעת יעדים לצמצום פליטות של גזי החממה בישראל. ביקורות רבות הועלו נגד הצעת החוק במתכונתה הנוכחית, שנראית חלשה יותר מאלה שקודמו על-ידי גורמים שונים בכנסת ומחוצה לה – לדוגמה זאת שנוסחה בעזרת אדם וטבע ודין.<sup>17</sup>

אך ביקורות אלו, והצעות אלו, מתמקדות בטפל ומפספסות את העיקר. אם המחלה המכוננת הראשונה של דיני הסביבה הישראלים היא ריבוי סמכויות ללא חובות, השנייה היא ריבוי יעדי ותקני סביבה, ומיעוט תקנים מסוגים אחרים. ההיסטוריה שוב תסייע להבין את הבעיה.

כזכור, בשנת 1961 נחקק חוק כנוביץ, שקבע איסורים כלליים על גרימת רעש, ריח או זיהום אוויר חזק או בלתי סביר.<sup>18</sup> החוק לא הגדיר בתקנים מדויקים מהו זיהום חזק או בלתי-סביר, אך השרים הממונים על יישום החוק הוסמכו להתקין תקנות הממלאות את ההוראות הכלליות בתוכן ממשי.<sup>19</sup> כאשר השרים התקינו תקנות בנושאים שונים אך לא באופן מקיף, בג"ץ קבע בפסק-הדין **אופנהיימר** שהשרים חייבים להתקין תקנות היוצקות תוכן לאיסורים הכלליים, אחרת תיעשה "מלאכת המחוקק פלסטר".<sup>20</sup> בעקבות פסק-דין זה הותקנו כמה תקנות נוספות, אך עד תחילת שנות השבעים מערך התקנות עדיין היה חלקי ביותר, ולכן קבוצה של אזרחים עתרה שוב נגד השרים ודרשה התקנת תקנות.<sup>21</sup> בתגובה לצו-על-תנאי שהוצא נגדם התקינו השרים את התקנות למניעת מפגעים (איכות האויר), התשל"ב-1971, שקבעו ערכים מרביים לשורה של חומרים מזהמי אוויר. אך אלה היו "תקני סביבה" (ambient standards) – כלומר, תקנים הקובעים ערכים מרביים של זיהום בסביבה.

**תקני סביבה** עשויים להיות שימושיים אם רוצים, למשל, לבדוק אם יעדי מדיניות סביבתית מושגים, או לוודא שרמות הזיהום בסביבה אינם מסוכנים. אך כנורמות משפטיות הן לא ממש מחייבות איש – אסור שתהיה חריגה מהתקנים, אך כאשר יש חריגה בדרך כלל לא ברור מי אחראי לה. תקנים שכן מחייבים מזהמים מסוימים למעשה הם **תקני טכנולוגיה** – שקובעים טכנולוגיה או טכניקה שחייבים (או שאסור) להשתמש בה – **ותקני פליטה** – שקובעים כמויות או ריכוזים מרביים של חומרים

<sup>17</sup> ראו הפניות לעיל בה"ש 1.

<sup>18</sup> ס' 2-4 לחוק למניעת מפגעים, התשכ"א-1961, ס"ח 58.

<sup>19</sup> ס' 5 לחוק למניעת מפגעים. בחוק המקורי השרים הממונים היו שר הבריאות ושר הפנים; הם הוחלפו בשר לאיכות הסביבה (לימים השר להגנת הסביבה) בסעיף 3 לחוק איכות הסביבה

(דרכי ענישה) (תיקוני חקיקה), תשנ"ז-1997, ס"ח 136.

<sup>20</sup> בג"ץ **אופנהיימר**, לעיל ה"ש 16, בעמ' 331 (מ"מ הנשיא זילברג).

<sup>21</sup> ראו בג"ץ **פראניו**, לעיל ה"ש 16.

שמותר לפלוט ממקור מסוים. השופט ויתקון הבין את ההבחנה החשובה הזאת בין תקנים שחלים על מזהמים מסוימים לבין אלה שלא, ולכן הסביר, בפסק-הדין שכתב בעתירה הנ"ל (בג"ץ פראניו), שתקנות איכות האוויר משנת 1971 אינן מספקות מפני ש"אין בהן אלא כדי לקבוע תקנים לאיכות האוויר ולא תקנים להגבלת פליטת הגזים היוצאים ממקור פלוני".<sup>22</sup> בעקבות פסק-דין זה הותקנו תקנות עם תקני פליטה לסוג אחד בלבד של חומר מזהם – חלקיקים.<sup>23</sup> גם חקיקתו של חוק אוויר נקי לא הביאה לשינוי משמעותי במצב. החוק דרש שיותקנו תקנות עם תקני סביבה לשורה ארוכה של חומרים, ותקנות אלה אכן הותקנו.<sup>24</sup> אך כל סעיפי החוק שהסמיכו את השר להגנת הסביבה להתקין תקנות שיקבעו תקני פליטה (שהוזכרו לעיל) נותרו ללא שימוש. עד עצם היום הזה, יותר משישים שנה מאז חקיקת חוק כנוביץ, לא הותקנו תקנות עם תקני פליטה לזיהום אוויר ממקורות נייחים, מלבד תקנות מאוד ישנות בנושאי חלקיקים ועשן.<sup>25</sup>

מדוע מעדיפים להתקין תקנות עם תקני סביבה ולזנוח את תקני הפליטה? הסיבה מובנת מאליה: בעוד תקני סביבה לא מחייבים איש באמת ולכן יכולים לעבור יחסית בקלות, תקני פליטה עשויים להכאיב לבעלי מקורות פליטה, ולעורר התנגדות עזה בקרב הגורמים המזהמים.

גם באסדרה של תחום הפסולת נקטה מדינת ישראל גישה דומה, למעשה אותו המנגנון שאומץ בהצעת חוק האקלים – קביעת יעדים למדינה כולה. מנגנון היעדים דומה למנגנון של תקני סביבה – שניהם קובעים יעד כללי, אך מכיוון שהשגת היעד או התקן תלויה בהתנהגותם של גורמים רבים, אין כתובת ברורה לחובה להשיג את היעד. ובזמן שישאל מפגרת אחרי המדינות המפותחות בטיפול בפסולת ובהפחתת הכמויות המובאות להטמנה, היא מחוקקת הסדרים רבים שקובעים יעדים בתחום. כך, לדוגמה, תקנות לפי חוק איסוף ופינוי פסולת למיחזור קובעות שעל רשויות מקומיות למחזר שיעור מינימלי מהפסולת שלהן;<sup>26</sup> חוק הפיקדון על מכלי משקה קבע יעדי איסוף ומיחזור לבקבוקי שתיה בשיעורים שונים (שהשתנו לעיתים תכופות);<sup>27</sup> וחוק להסדרת

<sup>22</sup> בג"ץ פראניו, לעיל ה"ש 16, בעמ' 811.

<sup>23</sup> תקנות למניעת מפגעים (פליטת חומר חלקיקי לאויר), התשל"ג-1972, ק"ת 361. חלקיקים הם גושים קטנים של חומר מוצק או נוזלי. להסבר ראו המשרד להגנת הסביבה "מילון החומרים המזהמים במפל"ס" הגדרת "חומר חלקיקי עדין מרחף", [https://www.gov.il/he/departments/faq/glossary\\_of\\_terms1](https://www.gov.il/he/departments/faq/glossary_of_terms1).

<sup>24</sup> ראו סעיף 6 לחוק אוויר נקי ותקנות אוויר נקי (ערכי איכות אוויר) (הוראת שעה), התשע"א-2011, ק"ת 970.

<sup>25</sup> יש לציין שתקני פליטה לעיתים מוחלים על חלק מהמקורות הנייחים בדרך של היתרים פרטניים: היתרי פליטה, תנאים ברישיון עסק, ועוד. אך לרישוי פרטני כזה יש מגבלות משמעותיות, שלא זה המקום לפרטן.

<sup>26</sup> תקנה 3 לתקנות איסוף ופינוי פסולת למיחזור (חובת פינוי פסולת למיחזור), התשנ"ח-1998, ק"ת 712.

<sup>27</sup> ראו סעיף 8 לחוק הפיקדון על מכלי משקה (תיקון מס' 2), התש"ס-2000, ס"ח 272; סעיף 8 לחוק הפיקדון על מכלי משקה (תיקון מס' 4), התש"ע-2010, ס"ח 330.

הטיפול באריזות (להלן: חוק האריזות) קובע שיעורי מיחזור מינימאליים לסוגים שונים של אריזות ואף איסור על הטמנת פסולת זו אחרי תאריך מסוים.<sup>28</sup> על פני הדברים יעדים אלה שונים מתקני הסביבה שהותקנו מכוח חוק כנוביץ וחוק אוויר נקי, שהרי החובות לעמוד ביעדי המיחזור מוטלות על גורמים מסוימים: תקנות איסוף ופינוי פסולת למיחזור מחייבות את הרשויות המקומיות; חוק הפיקדון חייב בעבר את תאגיד המיחזור והיום את יצרני ויבואני המשקאות; וחוק האריזות את היצרנים והיבואנים ביעדי המיחזור וכל אדם באיסור על הטמנת פסולת. אך כתובות פורמליות אלה אינן אלא מדומות: שיעורי המיחזור בפועל תלויים גם בשיתוף פעולה של משקי בית, עסקים מקומיים, מפעלי מיחזור, ועוד. כך, לדוגמה, האיסור על הטמנת פסולת אריזות אינו ישים כאשר יצרני ומשווקי האריזות ממשיכים למכור אותן ללא הגבלה ואין מספיק ביקוש לאריזות למיחזור. יוצא שיעדי המיחזור בהסדרים אלה הם סוג של הצהרת כוונות מצד הממשלה, ולא נורמות משפטיות אכיפות המוטלות על גורמים שיש להם יכולת לעמוד בהן.

על רקע זה ניתן להבין את המתכונת שנבחר להסדר האופרטיבי של חוק האקלים, וגם לנבא את כישלוננו. סעיף 3 להצעת החוק קובע את "יעדי הממשלה" לעניין פליטות גזי חממה: קיצוץ בשיעור 27% בשנת 2030 וקיצוץ של 100% נטו עד לשנת 2050. יעדים כלליים כאלה, שחלים על הממשלה, אינם צפויים להשפיע בפועל. יעדים כלליים, כמו תקני סביבה, אין בהם כדי להגביל את הפליטות ממקור פלוני, כפי שהסביר השופט ויתקון לפני יובל שנים.

חשוב לציין שחוסר האפקטיביות של יעדים כלליים לקיצוצים אינו עניין רק של הצעת החוק המוחלשת שעברה בקריאה ראשונה. הצעות החוק האלטרנטיביות, הקובעות יעדים למגזרים ספציפיים או יעדים שאפתיים יותר, סובלות מאותה החולשה.

#### ד. שריון כושל

כאשר עלתה התהייה מדוע יש צורך בחוק אקלים הקובע יעדים לממשלה, כאשר יעדים כאלה כבר נקבעים בהחלטות ממשלה מאז אמצע העשור הקודם, השיבו תומכי החוק כי עיגון היעדים בחקיקה ראשית נחוץ כדי למנוע מממשלות עתידיות לבטל או להחליש את היעדים. הצעת החוק שעברה בקריאה ראשונה, המאפשרת לממשלה לשנות את היעדים שנקבעו בחוק, הפכה טיעון זה ללא רלוונטי לגביה, אך ההיסטוריה של היעדים הסביבתיים שנדונו לעיל מלמדת כי גם ההצעות החזקות יותר, שעל פניהן לא מותירות לממשלה מרחב-תמרון זה, לא יספקו שריון אפקטיבי בפועל.

כך, למשל, בתחילת שנות ה-2000 הוסיפה הכנסת לחוק הפיקדון על מכלי משקה יעדים לאיסוף מכלי משקה שעל תאגיד המיחזור לעמוד בהם.<sup>29</sup> כאשר התאגיד לא עמד ביעדים שנקבעו בחוק, נקטה הממשלה בתכסיס יצירתי וקבעה בתקנות שעל אף האמור

<sup>28</sup> סעיפים 6 ו-27 לחוק להסדרת הטיפול באריזות, תשע"א-2011, ס"ח 278.

<sup>29</sup> סעיף 8 לחוק הפיקדון על מכלי משקה (תיקון מס' 2), התש"ס-2000.

בחוק, על התאגיד לעמוד ביעדים צנועים יותר.<sup>30</sup> כאשר התאגיד לא עמד שוב ושוב גם ביעדים אלה, הממשלה התמידה בפרקטיקה הזאת, וכל שנה תיקנה למפרע את היעד של השנה הקודמת כדי להתאימו לשיעור האיסוף בפועל.<sup>31</sup> לאחר עשור של פרקטיקה נלווה זו, בה הממשלה שוב ושוב הורידה את יעדי האיסוף למפרע, הכנסת בעצמה חזרה למגרש והורידה את היעדים בתיקון נוסף לחוק.<sup>32</sup>

בחוקים אחרים הממשלה אפילו לא טרחה לפעול בדרך המביכה הזאת ופשוט התעלמה (וממשיכה להתעלם) מהחוק. כך לא ננקטו צעדים נגד רשויות מקומיות שלא עמדו ביעדי המיחזור של תקנות איסוף ופינוי פסולת למיחזור (עד כה שיעור המיחזור הכללי בישראל טרם השיג את היעד שנקבע לשנת 2007 בתקנות אלה).<sup>33</sup> ובג"ץ של היום אינו הבג"ץ של השופטים ויתקון וזילברג; רק לאחרונה בית-משפט זה (השופט שטיין בהסכמת השופטים קרא ווילנר) דחה עתירה שביקשה לחייב את המדינה לאכוף את האיסור על הטמנת פסולת אריזות הקבוע בחוק האריזות, בלי שנדרשת כל פעולה מצד המדינה כדי להתאים את הדין למאמצי הכושלים בתחום.<sup>34</sup>

גם בתחום האנרגיה המתחדשת, הנחוצה לצמצום פליטות גזי החממה, לא עמדה הממשלה ביעדים שקבעה לעצמה לאורך השנים.<sup>35</sup> אך גם בתחום זה היא עשתה כן בלי לתקן את היעדים – היא פשוט לא עמדה בהם. שריון היעדים בחקיקה לא היה משנה את המצב, שכן לא נעשה כל ניסיון לשנות את היעדים.

המסקנה העולה מהניסיון של ישראל היא, אם כך, ששריון יעדים סביבתיים אינו מועיל, גם אם לא יחוקק פתח מילוט עבור הממשלה להחליש את היעדים. הממשלה רגילה לתקן יעדים המעוגנים בחוק למפרע וגם להתעלם מהם.

## ה. מה כן?

הניסיון שלנו עם חקיקה סביבתית בישראל מלמד, אם כן, שחוק שקובע יעדים להפחתת זיהום, שאפתניים ומפורטים כלל שיהיו, אינו צפוי להועיל. גם הניסיון של

<sup>30</sup> תקנות הפיקדון על מכלי משקה, התשס"א-2001, ק"ת 505.

<sup>31</sup> ראו, לדוגמה, תקנות הפיקדון על מכלי משקה (תיקון), התשס"ה-2005, ק"ת 452; תקנות הפיקדון על מכלי משקה, התשס"ז-2007, ק"ת 429.

<sup>32</sup> סעיף 8 לחוק הפיקדון על מכלי משקה (תיקון מס' 4), התש"ע-2010.

<sup>33</sup> תקנה 3 לתקנות איסוף ופינוי פסולת למיחזור (חובת פינוי פסולת למיחזור), התשנ"ח-1998 (25%); המשרד להגנת הסביבה "נתוני הפסולת בישראל" (15.09.2019) [https://www.gov.il/he/departments/guides/waste\\_facts\\_and\\_figures?chapterIndex=2](https://www.gov.il/he/departments/guides/waste_facts_and_figures?chapterIndex=2) (24%).

<sup>34</sup> בג"ץ 4053/21 אדם טבע ודין נ' השרה להגנת הסביבה (נבו) (14.12.2021) (בג"ץ יתערב בעניינים של אכיפת החוק רק במקרים נדירים).

<sup>35</sup> מבקר המדינה פעולות ממשלת ישראל והיערכותה למשבר האקלים (117-118) (2021).

מדינות אחרות מראה שאין קשר סיבתי בין קיומו של חוק אקלים כללי לבין הפחתת פליטות של גזי חממה בפועל.<sup>36</sup>

כמובן עשויה להישמע הטענה שעדיף חוק אקלים חלש מאשר העדר חוק בכלל, וחוק עם יעדים כלליים הוא ההישג המרבי שניתן להשיג בתנאים הפוליטיים הקיימים. אין לי כלים לשפוט טיעונים של היתכנות פוליטית, אך מכל מקום אני סבור שמוטב היה אם הגורמים הפוליטיים המבזבזים הון פוליטי על קידום חוק אקלים שתומכת תהיה שולית (ואולי אפסית) היו משקיעים הון זה בצעדים משפטיים צנועים אך משמעותיים יותר, שיטילו חובות קונקרטיות על גורמים ידועים לצמצום פליטות של גזי חממה. בפרק זה אמנה כמה צעדים מתבקשים ואפשריים, אך אלה הם רק קצה הקרחון: כפי שהוסבר למעלה, סמכויות הממשלה בתחום הסביבתי הן רחבות ועמוקות, וניתן לעשות הרבה יותר במסגרת האמצעים החוקיים הקיימים.

החוק שהרלוונטיות שלו להפחתת הפליטות של גזי חממה היא אולי הברורה ביותר הוא חוק אוויר נקי. כפי שהוסבר למעלה, גזי חממה מוגדרים בחוק כ"מזהמים", ומכאן ששלל הסמכויות הרגולטוריות המוענקות בחוק לממשלה מאפשר פעולות לא רק בקשר למזהמי אוויר "מסורתיים", דוגמת חלקיקים או פחמן חד-חמצני, אלא גם לגבי גזי חממה.<sup>37</sup> ההתייחסות המפורשת של החוק לגזי חממה, ודרישתו לצמצום פליטות של מזהמים, גם צריכה למנוע כל טענה שנדרש חוק אקלים כדי ליצור "הסדר ראשוני" לגבי גזי חממה בחקיקה ראשית.

לאחרונה פעל המשרד להגנת הסביבה לניצול סמכות זו (וכן סמכויות שניתנו לו מכוח חוקים נוספים) ופרסם תקנות להפחתת פליטות של גזי חממה הנובעות מהטמנה של פסולת אורגנית ללא טיפול נאות.<sup>38</sup> צעד זה מבורך, ואם התקנות תאושרנה

<sup>36</sup> מחקר סטטיסטי על השפעת חקיקת אקלים על פליטות מצא קורלציה ביניהן, אך המחקר כלל חקיקה ראשית מכל סוג שהוא, לא רק כזו שקובעת יעדים, הוא התבסס על תרחישים ספקולטיביים לגבי היקפי הפליטות אלמלא החקיקה, וכיוון הסיבתי לא היה ברור; ראו Shaikh M. S. U. Eskander and Sam Fankhauser, *Reduction in greenhouse gas emissions from national climate legislation*, 10 NATURE CLIM. CHANGE 750 (2020) ממקודים יותר לא מוצאים קשר בין חקיקת יעדים לבין תוצאות בשטח. למשל, חוק האקלים הוותיק בעולם, זה של בריטניה, הביא לתוצאות צנועות בשטח, אם בכלל, כאשר פליטות גזי החממה המשיכו לצמוח; ראו SAM FANKHAUSER, ALINA AVERCHENKOVA AND JARED FINNEGAN, 10 YEARS OF THE UK CLIMATE CHANGE ACT (2018) ושפתני נוסף, זה של מקסיקו, גם הוא לא הביא לעמידה ביעדים; ראו Israel Solorio, *Leader on paper, laggard in practice: policy fragmentation and the multi-level paralysis in implementation of the Mexican Climate Act*, 21(9) CLIM. POL'Y 1175 (2021) לבחינה של חוקי האקלים של כמה מדינות אירופאיות, ופקפוק באפקטיביות המעשית שלהם, ראו Sarah Louise Nash and Richard Steurer, *Taking stock of Climate Change Acts in Europe: living policy processes or symbolic gestures?*, 19(8) CLIM. POL'Y 1052 (2019) מחקר ישראלי על חקיקת אקלים במדינות אחרות טען ליתרונות משוערים שלה אך התבסס על טיעונים תיאורטיים בלבד, דניאל שטאובר ואח' "פחות ועדיין פוגע: תובנות מהסדרי חקיקה בתחום הפחתת פליטות גזי חממה לקראת חוק אקלים ישראלי" *אקולוגיה וסביבה* 13(3) 34 (2022).

<sup>37</sup> ראו לעיל ליד ה"ש 12–14.

<sup>38</sup> טיוטת תקנות אוויר נקי (מניעת מפגעים מפסולת אורגנית), התשפ"ב-2022.

ותיאכפנה הן יביאו להפחתה משמעותית בסך פליטות גזי החממה בישראל.<sup>39</sup> אך יש לשים לב כי, כמו בעבר, המשרד שוב פועל לנצל את סמכויותיו בתחום זיהום האוויר בנושאים צדיים ולא כדי לצמצם פליטות ישירות של מקורות פליטה קלאסיים (מפעלים, תחנות כוח, כלי רכב), וגם כי איסורים על הטמנת פסולת מסוגים שונים עד כה לא היו אפקטיביים, בין היתר בגלל העדר כתובת ברורה לסוגיית הפסולת.<sup>40</sup> חוק אוויר נקי גם מעניק לממשלה את הסמכויות הדרושות לצמצום פליטות ודליפות של מתאן מאתרי קידוחים ומצנרות גז: אלה נופלים להגדרה של "מקור פליטה", וניתן להתקין תקנות למניעת פליטות אלה, לדרוש ניטור ודיגום של הפליטות והדליפות, ולהכניס תנאים מחמירים לרישיונות העסק של מתקנים אלה.<sup>41</sup> אך עיקר התועלת הפוטנציאלית שבחוק אוויר נקי מצוי באפשרות להגביל את הפליטות של פחמן דו-חמצני משריפת דלק מחצבים. החוק מאפשר מגוון הגבלות כאלה, אך כוח זה לא נוצל עד כה בידי הממשלה: אפשר להגביל את פליטות הפחמן הדו-חמצני מהארובות של תחנות כוח, מפעלי תעשייה וכלי שיט; אפשר לאסור על מכירה של כלי רכב המונעים בדלקים מחצבים, אפשר לאסור על השימוש בדלקים מזהמים, ועוד.<sup>42</sup> לכל אחד מצעדים אלה תהיה תועלת גדולה יותר מאשר קביעת יעדי פליטה למשק.

אולי אף משמעותי יותר מהגבלות ישירות על פליטת גזי חממה היא צמצום הצורך בפעולות המביאות לפליטות אלה על ידי תכנון יעיל יותר של שימושי הקרקע והתחבורה במדינה. לא זה המקום לפרט, אך מדינת ישראל מצטיינת בשנים האחרונות בבניית כבישים ויישובים חדשים, עידוד פרבור, וכריתת עצים. חוק התכנון והבניה לא מונע גישה זו, אך הוא גם מאפשר תכנון ובניה שביאו ליישובים קומפקטיים ומעודדי הליכה ותחבורה ציבורית יעילה. תכנון כזה יפחית את צריכת האנרגיה במדינה וממילא את כמות הפליטות הנובעות מצריכה זו.

ישראל גם יכולה להפחית את הפליטות שלה על ידי הפסקת קידוחי הגז והנפט במדינה ובמים שבשליטתה.<sup>43</sup> קידוחים אלה אחראים לפליטות ישירות של מתאן, והם גם אחראים בסופו של דבר לפליטות פחמן דו-חמצני כתוצאה של שריפת הדלקים. סעיף 5 לחוק הנפט, התשי"ב–1952 מסמיך את שר האנרגיה לסגור את שטחי המדינה לחיפושים, וסמכות זו נוצלה כבר בעבר מסיבות שונות.<sup>44</sup>

<sup>39</sup> לפי דברי ההסבר לטיוטה, שם, הטמנת פסולת אורגנית אחראית לכ-10% מסך פליטות גזי החממה של ישראל.

<sup>40</sup> ראו לעיל ליד ה"ש 26–28 והפסקה העוקבת.

<sup>41</sup> ראו ס' 2 (הגדרת "מקור פליטה"), 13, 32–33, 41 לחוק אוויר נקי. לאחרונה התחיל המשרד לפעול באופן מהוסס בכיוון זה בהתאם לסמכותו לפי חוק החומרים המסוכנים, התשנ"ג–1993, ס"ח 28; ראו טיוטת תנאים נוספים, לעיל ה"ש 15, לעניין פליטות מתאן מרכיבי ציוד ומתקנים. לא זה המקום לנתח מדוע מעדיף המשרד לפעול בערוץ זה ולא בדרך המלך של חוק אוויר נקי.

<sup>42</sup> ראו ס' 13, 22, 35–37, 41 לחוק אוויר נקי.

<sup>43</sup> ראו המלצת סוכנות האנרגיה הבינלאומית, Int'l Energy Agency [IEA], *Net Zero by 2050: A Roadmap for the Global Energy Sector, Summary for Policy Makers*, at 11 (May 2021).

<sup>44</sup> הודעה בדבר סגירת שטח פתוח לחיפוש נפט ולהפקתו, י"פ התש"ס 3914.

לבסוף, יש להשקיע בהסרת חסמים משפטיים המעכבים מעבר לאנרגיות מתחדשות, הנחוץ כל כך להפחתת פליטות.<sup>45</sup> חוק אקלים מועיל היה מסיר אותם בצורה ישירה ומפורשת.

כל אלה הם רק הצעות על קצה המזלג, אך כאלה שיישומן יביא להפחתה ממשית של פליטות גזי חממה. ספר החוקים הישראלי מלא בסמכויות המוענקות למשרדי ממשלה בתחומי האנרגיה, התכנון, התחבורה, החקלאות, ועוד, סמכויות שיכולות להיות מנוצלות כדי לצמצם פליטות של גזי חממה, בלי כל צורך בחקיקה ראשית חדשה. צעדים כאלה אולי לא ימשכו כותרות גדולות כמו חקיקת חוק אקלים, אך הם יקרבו את ישראל ליעד של אפס פליטות נטו יותר מחוק האקלים כללי. חבל לבזבז זמן ואנרגיה על חוק סרק; מוטב להשקיע אותם בהפעלת הכלים המשפטיים הקיימים כדי להביא לתוצאות בשטח.

<sup>45</sup> ראו משרד האנרגיה מפת הדרכים לאנרגיות מתחדשות בשנת 2030 (2022); מרכז השל לקיימות צעדים להאצת אנרגיה מתחדשת בישראל: התמודדות עם אתגרים וחסמים (2023).