



# אקלים ומשפט

סקירת משפט וחקיקת אקלים

אדם טבע ודין

דצמבר 2022

# סקירת משפט וחקיקת אקלים

## תוכן עניינים

1.	משבר האקלים בישראל	- 3 -
2.	החקיקה הישראלית בראי האקלים	- 3 -
א.	מעמדה של הזכות לסביבה	- 6 -
ב.	חסרונו של ההיבט האקלימי בפסיקות בתי המשפט בישראל בנושאי סביבה	- 10 -
ג.	כינון חקיקת אקלים בישראל	- 11 -
3.	מעמדן הבלתי מחייב של החלטות ממשלה בישראל	- 14 -
4.	סקירה משווה – חקיקת אקלים וצעדים רגולטוריים שנעשו באירופה וארצות הברית	- 17 -
א.	צעדים רגולטוריים שביצע האיחוד האירופי לשם התמודדות עם משבר האקלים	- 17 -
ב.	צעדים רגולטוריים שנעשו בארצות הברית לשם התמודדות עם משבר האקלים	- 20 -
5.	משבר האקלים כמשבר של זכויות ילדים	- 28 -
א.	השלכות משבר האקלים על ילדים	- 28 -
ב.	אמנת זכויות הילד/ה והתייחסותה למשבר האקלים	- 30 -
ג.	שיתוף ילדים בקבלת החלטות בנושא משבר האקלים	- 35 -
ד.	המלצות לקידום צדק אקלימי לילדים, נוער ולדורות הבאים	- 38 -
6.	ליטיגציה אקלימית – סקירה משווה	- 41 -
א.	תביעות אקלים תקדימיות ושימוש באקטיביזם שיפוטי לשינוי מדיניות אקלים	- 41 -
ב.	West Virginia v. EPA – אקטיביזם שמרני בבית המשפט העליון	- 49 -



## תקציר

**כיום במדינת ישראל קיים פער משמעותי בחקיקת אקלים.** חקיקה שבאמצעותה ניתן יהיה להבנות מסגרת חוקית שתאפשר לממשלה לפעול באופן מיטבי לצמצום פליטת גזי חממה, לצד היערכות להשלכות משבר האקלים. חקיקה מסוג זו תחייב את ממשלת ישראל לפעול לשם הגנה על הציבור, סביבתו ובריאותו מפני נזקי המשבר, תוך קידום כלכלה וחברה יציבה ושוויונית השואפת לצדק אקלימי וסביבתי.

הסקירה שלהלן תעמוד על כך כי למרות הדחיפות בטיפול במשבר האקלים ועקב היעדר חקיקת אקלים, בתי המשפט בישראל מפרשים את חובת המדינה באופן מצומצם ובכך, זכות זו לא זוכה להגנה תחת הזכות לחיים ולשלמות הגוף. כפי שיפורט להלן, **נראה כי כל עוד אין חקיקת אקלים ראשית ומחייבת**, בתי המשפט בישראל, אשר מפנימים את חשיבות ההגנה על הסביבה והיערכות למשבר האקלים, יתקשו לפסוק פסיקות קונקרטיות ומהותיות, והיעדר ההיבט האקלימי בפסיקותיהם יימשך בעוד השלכות המשבר הולכות ומחמירות. פן נוסף לעניין הינו החלטות הממשלה בנושאי אקלים אשר אינן מיושמות ואינן אכיפות. מעמדן הנורמטיבי הנמוך לא משאיר ספק גם הוא, כי קיים צורך ממשי ודחוף בחקיקת אקלים בישראל.

כפי שיפורט להלן, בשונה מהנעשה בישראל, בשנים האחרונות ארצות הברית ואירופה עיגנו שינויים רגולטוריים משמעותיים, אשר מעידים על הפנמת הדחיפות בפעולות ממשלתיות נמרצות למניעת משבר האקלים והשלכותיו. מדינות רבות בעולם נקטו במגוון צעדי מדיניות שונים כגון: חקיקת אקלים ראשית; החלטות פרלמנט וצווים נשיאותיים; הקמת קרנות חברתיות לקידום מעבר צודק; מענקים כספיים לאוכלוסיות מוחלשות; מנגנונים ממשלתיים לפיקוח ובקרה על צעדי מדיניות והתאמתם ליעדי האקלים הנדרשים ועוד. כל אלו מעגנים את מחויבותן המשפטית של מדינות העולם לאזרחיהן בהיערכות וצמצום נזקי המשבר. **צעדים גלובליים אלו מדגישים את היעדר החקיקה האקלימית במדינת ישראל ואת הדחיפות לכך.**

הסקירה שלהלן תעמוד על תביעות אקלים שהוגשו לבתי המשפט ברחבי העולם ואשר הפכו לרכיב משמעותי במאבק במשבר האקלים וקו הגנה אחרון של הציבור להבטחת הגנה ומחויבות מטעם השלטונות. האסטרטגיות המשפטיות בשנים האחרונות עוברות מהתמקדות בנזקי המשבר, לעבר הגנה על זכויות אדם ובכך אט אט מתפתחת מטריה חדשה של עילות משפטיות, באמצעותן ניתן לתבוע סעד מבתי המשפט, על בסיס הכרה כי הגנה ממשבר האקלים היא זכות שהמדינה צריכה לספק לכלל הציבור. ואכן, ניתן לראות כי בעת האחרונה ניתנו פסקי דין תקדימיים בתביעות אקלים במספר מדינות, אשר בהם נפסק שלממשלה יש מחויבות חוקתית להתמודד עם משבר האקלים כהגנה על זכויות האדם והאינטרס הציבורי.

בנוסף, בסקירה זו נדונה אמנת זכויות הילד והילדה כמסמך משפטי המהווה נקודת מוצא לדיון בזכויות ילדים בהקשר של משבר האקלים. ילדים הוכרו זה מכבר כאוכלוסייה פגיעה במיוחד למשבר האקלים. כך, בעוד שילדים אינם אחראים להחלטות ולפעולות שהביאו למשבר האקלים, הם נושאים בעול הכבד של השלכותיו ונעדרים השפעה ממשית על מדיניות האקלים. כפי שיובהר להלן, האמנה מחייבת את המדינות החברות בה - לרבות ישראל - לנקוט צעדים חקיקתיים, מנהליים, ואחרים, על מנת להבטיח את מכלול הזכויות באמנה לכלל הילדים, גם בהקשר משבר האקלים.



## 1. משבר האקלים בישראל

משבר האקלים העולמי נושא עימו איומים ייחודיים למדינת ישראל בשל מאפייניה: אקלים חצי-מדברי, צפיפות גבוהה, רגישות גיאואסטרטגית והיותה אי-אנורגטי בין שכנותיה. האיום מזמן אינו רק סביבתי – **ללא שינוי משמעותי, השלכות שינוי האקלים צפויות לפגוע בכלכלת ישראל, ברווחה ובבריאות תושביה, בביטחון התזונתי, בביטחון המים ובאיכות החיים**. משבר האקלים עלול להוביל להתדלדלות משאבי הטבע באזור וכתוצאה מכך לעליה חדה במתיחות בין-מדינתית וביטחונית כתוצאה מזרם הפליטים, שיאלצו לנטוש את מדינתם עקב כך. אזור מזרח הים התיכון **נחשב אזור רגיש במיוחד לשינוי האקלים**, היות שקצב השינוי ועוצמתו גבוהים יותר מאשר במרבית האזורים הגאוגרפיים על פני כדור הארץ. מחקרים בנושא שינוי האקלים בישראל בעשורים האחרונים הצביעו על מגמת התחממות של כ- $1^{\circ}\text{C}$ -0.2 לעשור מעל מזרח הים התיכון בכל עונות השנה, אך בייחוד בעונת הקיץ.<sup>1</sup>

בעקבות משבר האקלים, האתגרים הקיימים ימשיכו להתעצם: חום עז, מחסור במים, עוני ורעב. לפי הדוח האחרון של של הפאנל הבין-ממשלתי בנושא שינוי אקלים של האו"ם (Intergovernmental Panel on Climate Change – IPCC) שפורסם בשנת 2022, אשר חיברו 270 מדענים מובילים מ-67 מדינות בעולם, אם עליית הטמפרטורה הממוצעת העולמית תחצה אף רק באופן זמני את רף ה- $1.5^{\circ}\text{C}$  בעשורים הקרובים, מערכות אנושיות וטבעיות יתמודדו עם השפעות חמורות, חלקן בלתי הפיכות: האוכלוסייה החשופה לחום קטלני צפויה לגדול מ-30% היום ל-48-76% עד סוף המאה, בהתאם לרמות ההתחממות תחת "תרחיש עסקים כרגיל", לפיו החברות האנושיות ימשיכו בתהליכי פיתוח ללא כל הגבלה על פליטות גזי חממה; ברוב האזורים, הייצור החקלאי יפחת ויוביל למחסור במזון, יעלה הסיכון לתמותה ותחלואה עקב החום. מדעני האו"ם קבעו כי **משבר האקלים הינו מכפיל סיכונים שכבר קיימים**, כדוגמת צריכה שאינה בת-קיימא, גידול מהיר במספר האנשים החיים בערים, אי-שוויון משמעותי, עוני מתמשך, הרס קרקעות, תרבות של שפע-יתר, הרס בתי-גידול וצמצום המגוון הביולוגי. **על כן, ההסתכלות על משבר האקלים כעניין עתידי הינה ההסתכלות ארכאית ואינה קבילה**.

---

ואולם, למרות הדחיפות בטיפול במשבר האקלים והיערכות אליו, **כיום לא קיימת בישראל מסגרת חוקית אשר תחייב את המדינה לפעול באופן מיטבי לצמצום הפליטה של גזי חממה במדינה; תחייב לבצע פעולות של היערכות והסתגלות להשלכותיו של משבר האקלים ולפעול למען מניעת הפגיעה בציבור ובבריאותו**.

---

## 2. החקיקה הישראלית בראי האקלים

ככל שהתגבש קונצנזוס סביב משבר האקלים בקרב הקהילה המדעית והבינלאומית, בשנות ה-90 המוקדמות חתמו רוב מדינות העולם על אמנת מסגרת בנושא שינוי האקלים UNFCCC – United Nations Framework

<sup>1</sup>אלפרט פ, הוכמן א ויצחק-בן-שלום ח. 2019. סקירת התחזיות לשינוי האקלים הצפוי בישראל. אקולוגיה וסביבה.



Convention on Climate Change).<sup>2</sup> בשנת 1997 נחתם פרוטוקול קיוטו שחייב את רוב המדינות המתועשות להפחית את פליטות גזי החממה בתחומיהן ואשר נכנס לתוקף בשנת 2005. ואולם, למרות ש-36 מהמדינות המפותחות הפחיתו את הפליטות שלהן (מטרה שהוצבה בפרוטוקול), מדוח הפליטות של התוכנית הסביבתית של האו"ם (The Emissions Gap Report 2012) עולה כי שיעור הפליטות העולמיות עלה ב-32% מ-1990 עד 2010.<sup>3</sup>

מדינת ישראל התחייבה זה מכבר להפחתת פליטות של גזי חממה במסגרת אמנת המסגרת של האו"ם שאושררה על ידי ישראל בשנת 1996; התחייבות זו באה לידי ביטוי בשלל החלטות ממשלה בעניין האקלים ובהשתתפות בוועידות האקלים שנערכו בשנים האחרונות סביב העולם (UN Climate Change Conferences). בעקבות אשרור פרוטוקול קיוטו ובהיותה חלק מהארגון לשיתוף פעולה ופיתוח כלכלי של המדינות המפותחות בעולם (OECD), צפוי כי גם מדינת ישראל תחוייב לעמוד במחויבויותיה הבינלאומיות ולהפחית פליטות גזי חממה בשטחה.

---

ולמרות זאת, בזמן כתיבת שורות אלו, עד 2022 **טרם נחקק חוק במדינת ישראל**, המחייב את הממשלה ביעדים להפחתת פליטות, להיערכות ולהסתגלות לנוקיו של משבר האקלים. הצעות חוק רבות, אשר במישרין או בעקיפין ביקשו לחייב את ממשלת ישראל לעמוד במחויבויותיה הבינלאומיות, הוגשו לכנסת וביקשו לכוון מסגרת מחייבת לנקיטת צעדים להפחתת פליטות גזי חממה בישראל, אך נשארו בגדר הצעה בלבד.<sup>4</sup>

---

ניתן לראות כי עוד בשנת 2008, הכרה בבעיית זיהום האוויר ובנזקים הנגרמים ממנו הובילה לחקיקת חוק אוויר נקי, התשס"ח 2008, אשר נכנס לתוקף ביום 1.1.2011. חקיקה זו היוותה **אבן דרך משמעותית בסדר היום הסביבתי בישראל ובהכרה הברורה בזכות הציבור לאיכות אווירה ראויה**. כך לדוגמא, יו"ר ועדת הפנים והגנת הסביבה דאז, ח"כ אופיר פז-פינס, הציג את הצעת חוק אוויר נקי לקראת אישורה בקריאה השנייה והשלישית במליאת הכנסת ביום 22.7.2008:

---

<sup>2</sup> אמנת המסגרת של האו"ם בדבר שינוי האקלים נפתחה לחתימה ב2 Nations United Framework Convention on Climate Change, 1992, May 9, 1992, <sup>3</sup> UNEP (2012). The Emissions Gap Report 2012. United Nations Environment Programme (UNEP), Nairobi (p. 2): <http://www.unep.org/publications/ebooks/emissionsgap2012/> <sup>4</sup> דוד שור, "האם כבר נחקק חוק להפחתת הפליטה של גזי החיים?" חוקים ג 241 (2011) ראו לדוגמא: <https://www.nevo.co.il/law/html/law16/knesset-264.pdf> הצעת חוק להפחתת הפליטה של גזי חממה, התשס"ט-2008



**"אם הכנסת תאשר היום את הצעת החוק, מדינת ישראל נכנסת למשפחת העמים שמגינים על הסביבה ועל בריאות הציבור. הסביבה בישראל חולה, במקרים לא מעטים הסביבה בישראל מסרטנת, אנשים רבים בישראל משלמים בחייהם על המצב הסביבתי החמור ועל זיהום האוויר... הצעת חוק אוויר נקי מציעה מסגרת נורמטיבית אחת, אחידה ומקיפה, לטיפול בזיהום האוויר ולמניעה ולצמצום של זיהום האוויר בישראל, המבוססת על מודלים חקיקתיים מתקדמים בעולם המערבי. מטרתה של הצעת החוק היא לספק הגנה על חיי אדם, על בריאותם ועל איכות חייהם והגנה על הסביבה, על משאבי הטבע ועל המערכות האקולוגיות"**

על חשיבותו של חקיקת חוק אוויר נקי ועליות המדרגה בהגנה על הזכות לסביבה ראויה עמד גם כבוד השופט דניאל פיש במאמרו, "חוק אוויר נקי – סיום ההתחלה":<sup>5</sup>

**"חוק אוויר נקי משתמש בעקרונות שפותחו כדי להבטיח הגנה חזקה מאוד לסביבה, ויש בהם כדי להדגיש היבטים עקרוניים של זכויות האזרח ליהנות ממשאב טבעי בלתי פגום ובאיכות (נאותה), גם אם מדובר לכאורה בחוק שאינו שייך כלל לחוקי היסוד"**

בהתאם, מטרתו של חוק אוויר נקי לפי סעיף 1 לחוק הינה:<sup>6</sup>

**"להביא לשיפור של איכות האוויר וכן למנוע ולצמצם את זיהום האוויר, בין השאר על ידי קביעת איסורים וחובות בהתאם לעקרון הזהירות המונעת, והכל לשם הגנה על חיי אדם, בריאותם ואיכות חייהם של בני אדם ולשם הגנה על הסביבה, לרבות משאבי הטבע, המערכות האקולוגיות והמגוון הביולוגי, למען הציבור ולמען הדורות הבאים ובהתחשב בצורכיהם"**

וכן גם נכתב בדברי ההסבר להצעת חוק אוויר נקי לישראל, התשס"ה-2005 אשר הונחה על שולחן הכנסת ביום 16.5.2005 לדיון מוקדם (להלן: "הצעת חוק אוויר נקי לדיון מוקדם"):<sup>7</sup>

**"חוק אוויר נקי לישראל, בא להתמודד עם הבעיה האקוטית המחריפה וגוברת של זיהום אוויר במדינה. החוק מכנס תחת כנפיו הסדרים וסמכויות אשר רק בצורה אינטגרטיבית וכוללת יוכלו להתמודד עם בעיה זו ולהבטיח את הזכות לאוויר נקי שכל אזרח ואזרח ראוי לה" (עמ' 42)**

<sup>5</sup>דניאל פיש, "חוק אוויר נקי – סיום ההתחלה". חוקים ז' (2015), עמ' 27

<sup>6</sup>חוק אוויר נקי, התשס"ח-2008. אתר הכנסת – מאגר החקיקה הלאומי:

<https://main.knesset.gov.il/Activity/Legislation/Laws/Pages/LawPrimary.aspx?t=lawlaws&st=lawlaws&lawitemid=2000055>

<sup>7</sup>חוק אוויר נקי, התשס"ח-2008. אתר הכנסת – מאגר החקיקה הלאומי:

<https://main.knesset.gov.il/Activity/Legislation/Laws/Pages/LawBill.aspx?t=LawReshumot&lawitemid=98122>





נראה כי חוק אוויר נקי מסדיר את סוגיית זיהום האוויר במסגרת חוקית. אולם חקיקתו לא היוותה אבן דרך משמעותית להפחתת פליטות גזי חממה וקביעת יעדים סקטוריאליים בדבר היערכות ומניעת נזקיו של משבר האקלים.

החוק אינו מסדיר ומעגן את אחריותה של המדינה לקבוע יעדים להפחתת פליטות גזי חממה,<sup>8</sup> וללא חוק אקלים מעוגן בחקיקה ראשית, הדרך לאכיפת מחויבותה של ממשלת ישראל לטיפול במשבר האקלים עוד ארוכה. ההסדרים הקיימים בהחלטות ממשלה ובחקיקה הקיימות אינם מהווים הסדרה מספקת לסוגיה, ונדרשת חקיקת אקלים ייעודית. בהתאם לכך, באפריל 2021 הוגש לראשונה תזכיר חוק אקלים ממשלתי להערוץ ציבורי.<sup>9</sup> מאז, ירד ועלה מסדר היום מספר פעמים עקב מחלוקות בין משרדי הממשלה.<sup>10</sup>

#### א. מעמדה של הזכות לסביבה

מערכת מקיפה של דינים בישראל עוסקת באיכות הסביבה. חלק מן הדינים מעוגנים בחוקים הקובעים הסדרים הנוגעים לשמירה על איכות הסביבה, וחלקם מעוגנים בחקיקת משנה. ואולם, כאמור לעיל, קיימת לאקונה משמעותית בחקיקת אקלים, אשר באמצעותה יהיה ניתן להבנות מסגרת חוקית שתאפשר לממשלת ישראל לפעול באופן מיטבי לצמצום פליטות גזי חממה, לצד היערכות להשלכותיו של משבר האקלים. חקיקה זו תחייב את הממשלה לפעול לשם קידום בריאות הציבור, איכות הסביבה, כלכלה וחברה יציבה ושוויונית וצדק אקלימי וסביבתי.

בהתאם להלכה שנקבעה בעניין בג"ץ 4128/02 אדם טבע ודין – אגודה ישראלית להגנת הסביבה נ' ראש-ממשלת ישראל, נח(3) 503 (2004) (להלן: "אט"ד נגד רוח"מ"),<sup>11</sup> הזכות לסביבה ראויה וכמשתמע מכך, המחויבות של ממשלת ישראל להגן על חיי האדם מפני משבר האקלים, איננה נגזרת מזכות יסוד: כבוד האדם וחירותו.

בעניין אט"ד נגד רוח"מ, נידונה השאלה האם ניתן לגזור מהזכויות המנויות בחוק יסוד: כבוד האדם וחירותו זכות יסוד לסביבה נאותה, והאם קיימת אפשרות לפרש את הטקסט של חוק היסוד, כך שיהיה ניתן לקבוע שהזכויות המנויות בו כוללות בחובן את הזכות לאיכות סביבה נאותה. כבוד השופט אהרן ברק קבע כי הפרשנות המשפטית של חוק יסוד כבוד האדם וחירותו לא מאפשרת לכלול את הזכות לסביבה ראויה, בזו הלשון:

<sup>8</sup> דוד שור, "האם כבר נחקק חוק להפחתת הפליטה של גז"ח?" חוקים ג 241 (2011)

<sup>9</sup> תזכיר חוק האקלים, התשפ"א-2021.

<sup>10</sup> שני אשכנזי, "גם השבוע, חוק האקלים לא בסדר העדיפויות של הממשלה" גלובס (11.04.2022).

<sup>11</sup> בג"ץ 4128-02 אדם טבע ודין – אגודה ישראלית להגנת הסביבה נ' ראש-ממשלת ישראל פ"ד נח(3) 503 (2004)



”פרשנות חוקתית של הזכות לכבוד חייבת לקבוע את מידותיה החוקתיות... במסגרת זו איני רואה כל אפשרות פרשנית ”לדחוס” לתוך הזכות לכבוד את הזכות לאיכות סביבה ראויה. אכן, אם הזכות לאיכות סביבה ראויה כלולה בכבוד האדם, כי אז כל זכויות האדם הפוליטיות, האזרחיות, החברתיות והכלכליות נכללות בה. לא זו הדרך לפרשנות חוקתית ראויה”. (פסקה 18).

עוד, בעניין אטי”ד נגד רוה”מ נקבעה **פרשנות מצומצמת**, לפיה הזכות לחיים ולשלמות הגוף כוללת הגנה מפני פגיעה סביבתית רק כאשר ניתן ”להראות סכנה מוחשית וממשית”. כמו כן, נקבע כי ”חוק הפוגע באיכות הסביבה באופן הגורם לפגיעה במינימום הקיום האנושי פוגע בכבוד האדם ובחירותו”. וכך קבע כבוד השופט אהרן ברק:<sup>12</sup>

”..באחת הפרשות ציינתי: כבודו של האדם כולל בחובו... הגנה על מינימום הקיום האנושי... אדם המתגורר בחוצות ואין לו דיור, הוא אדם שכבודו כאדם נפגע; אדם הרעב ללחם, הוא אדם שכבודו כאדם נפגע; אדם שאין לו גישה לטיפול רפואי אלמנטרי, הוא אדם שכבודו כאדם נפגע; אדם הנאלץ לחיות בתנאים חומריים משפילים, הוא אדם שכבודו כאדם נפגע”

כשקוראים שורות אלו כיום, בשנת 2022, ברור לכל כי הזכות לחיים, לכבוד ולשלמות הגוף לא יכולה להתקיים לבדה ללא הגנה על סביבתו של אדם והגנה מפני נזקי משבר האקלים – הלוא הגנה זו הינה הגנה על מינימום קיום אנושי. אדם שמאבד את ביתו בשל הצפות וניהול מי נגר כושל, הוא אדם שכבודו נפגע; אדם שמתקשה להגיע לטיפול רפואי נאות עקב עומס על מערכות הבריאות הציבוריות בשל אירועי מזג אוויר קיצוניים, הוא אדם שכבודו נפגע; אדם שסיבול מחוסר ביטחון תזונתי עקב פגיעה במערכות אקולוגיות, פגיעה ביבול ועליית מחירי המזון, הוא אדם שכבודו נפגע. כנראה שבשנת 2004 היה קשה להבין כי קיים קשר סיבתי ישיר בין אקלים לשמירה על כבוד האדם, בריאותו, חייו ושלמות גופו. אולם העת לכך הגיעה כבר מזמן.

בהקשר זה יפה לציין כי ביום 2.8.2022 אימצה העצרת הכללית של האו”ם (עם 161 הצבעות בעד ושמונה נמנעים) החלטה היסטורית, המכריזה על גישה לסביבה נקייה, בריאה ובת קיימא – כזכות אדם אוניברסלית.<sup>13</sup> בהצהרתה, הנציבה העליונה של האו”ם לזכויות אדם, מישל בצילט, בירכה גם היא על החלטת העצרת והפנתה את האחריות לפעולה הלאה למדינות העולם:

<sup>12</sup>רע”א 4905/98 גמזו נ’ ישעיהו [9], בעמ’ 375-376  
<sup>13</sup> UN News 4905/98: “United Nations, UN General Assembly declares access to clean and healthy environment a universal human right. UN News (22.07.2022): <https://news.un.org/en/story/2022/07/1123482>”





*“Today is a historic moment, but simply affirming our right to a healthy environment is not enough. The General Assembly resolution is very clear: States must implement their international commitments and scale up their efforts to realize it. We will all suffer much worse effects from environmental crises, if we do not work together to collectively avert them now”*

נוסח ההחלטה, שהוצג במקור על ידי קוסטה ריקה, האיים המלדיביים, מרוקו, סלובניה ושוויץ ביוני 2022, וכעת זכה לחסות משותפת של למעלה מ-100 מדינות, מציין כי הזכות לסביבה בריאה קשורה לחוק הבינלאומי הקיים ומאשר כי **קידומו מחייב יישום מלא של הסכמים סביבתיים רב-צדדיים**. ישנה גם הכרה בכך שההשפעה של שינוי אקלים, ניהול ושימוש בלתי בר-קיימא במשאבי טבע, זיהום האוויר, הקרקע והמים, הניהול הלא תקין של כימיקלים ופסולת והפגיעה הנובעת כתוצאה מכך במגוון הביולוגי – פוגעים בזכויות האדם הבסיסיות; **לנזק סביבתי יש השלכות שליליות, ישירות ועקיפות, על ההנאה האפקטיבית מכל זכויות האדם**.

יזכר כי עוד בשנת 1972, ועידת האומות המאוחדות לאיכות הסביבה בשטוקהולם הייתה הראשונה שהעמידה נושאים סביבתיים בראש הדאגות הבינלאומיות וסימנה את תחילתו של דיאלוג בין מדינות מתועשות למתפתחות על הקשר שבין צמיחה כלכלית, זיהום האוויר, מקורות המים והאוקיינוסים, ורווחתם של אנשים ברחבי העולם. המדינות החברות באו"ם הכריזו אז שלאנשים יש זכות יסוד **ל"סביבה באיכות המאפשרת חיים של כבוד ורווחה"**, וקראו לפעולה קונקרטית ולהכרה בזכות זו. לאחר עשרות שנים של עבודה, מועצת זכויות האדם של האו"ם הכירה בזכות זו וקראה לאסיפה הכללית של האו"ם לעשות אותו הדבר, מה שקרה בחודש אוגוסט האחרון.

יודגש כי ההכרה בזכות לסביבה בריאה על ידי גופי האו"ם הללו, למרות שאינה מחייבת מבחינה משפטית את מדינות האיחוד, צפויה להוות תמריץ לפעולה ולעודד את מדינות העולם לתת דין וחשבון על פעולותיהן. העיגון הסטטוטורי למחויבות המדינה וההכרה הבסיסית בזכות לסביבה בריאה כזכות אדם בעלת מעמד נורמטיבי גבוה יקנו לציבור את היכולת לדרוש מהממשלות הגנה מאיומי משבר האקלים. וכך נאמר באו"ם:<sup>14</sup>

*“ Governments have made promises to clean up the environment and address the climate emergency for decades but having a right to a healthy environment changes people’s perspective from ‘begging’ to demanding governments to act”*

<sup>14</sup> שם



בהקשר זה יצוין כי ישנם ניסיונות של ארגונים סביבה להוספת **עבירה פלילית חדשה בבית הדין הפלילי הבינלאומי בהאג (ICC) בעילה שתיקרא – "Ecocide" (אקוסייד)**. כידוע, בית המשפט הפלילי הבינלאומי שופט נאשמים בביצוע פשעים חמורים ביותר מבחינת הקהילה הבינלאומית. כיום, קיימים ארבעה פשעים שניתן להעמיד בגינם: רצח עם, פשעי מלחמה, פשעים תוקפניים ופשעים נגד האנושות.<sup>15</sup>

על מנת שיהיה ניתן להעמיד לדין בגין עילות אקלימיות בבית המשפט הפלילי בהאג, בשנת 2021 מספר מומחים משפטיים הציעו **תיקון לאמנת רומא**, האמנה שמבססת את הפעילות של בית המשפט הפלילי בהאג, שהם מקווים שיאומץ על ידי בית המשפט. הם הציעו הגדרת סעיף חדש על מנת להגן על החיים בכדור הארץ – *"protect future life on Earth"*. באמצעות התיקון, המומחים מקווים שה-ICC יוכל להטיל על מדינות שונות ומזהמים גדולים סנקציות ומגבלות שונות על המשך הזיהום של הסביבה והחמרה של שינוי האקלים, תוך יצירת שינוי תודעתי לגבי החובה להגן על הסביבה.<sup>16</sup> חשוב לציין כי על מנת לקבל את התיקון לפשע חדש, יש צורך ברוב של 2/3 מהמדינות החברות לפני שכל אומה בודדת תאשר את התיקון ותוכל לאכוף את החוק. Ecocide יהיה הפשע החדש הראשון שיאומץ לחוק הפלילי הבינלאומי מאז 1945.

יחד עם זאת, מבחינה משפטית פנים-מדינתית, יהיה מאוד קשה להגיש תביעה כנגד מדינה בעילה של Ecocide (שמוגדר כפגיעה קטלנית בסביבה, הרס מקיף של אזורים טבעיים שנעשה בכוונה על ידי אדם, כאמור). תחילה, קיים קושי בבית המשפט הפלילי בהאג להגיש תביעות רטרואקטיביות. מגבלה נוספת היא **הסמכות של בית המשפט הפלילי בהאג להעמיד לדין**, סמכות אשר ניתנת רק כאשר *"המדינה אינה מוכנה או אינה מסוגלת באמת לבצע את החקירה או התביעה"*. (כקבוע תחת סעיף 17 לאמנת רומא). לכן, המשמעות היא שבית המשפט הפלילי בהאג יעמיד לדין רק כאשר הוא קובע כי יש חוסר יכולת או נכונות לעשות זאת במדינה עצמה. **יהיה קשה להוכיח שמדינת ישראל או מדינות אחרות לא ירצו לטפל במשבר האקלים ב"בית" שלהן**. בהקשר של שינוי אקלים, זהו מחסום נוסף נגד כל העמדה לדין של מדינות מערביות והפרה של עקרון הצדק הפרוצדורלי. קושי נוסף הינו **החרגת מדינת ישראל מכפיפות להאג**. הגם שישראל חתומה על אמנת רומא, מדינת ישראל לא אישרה רשמית את האמנה והיא אחת מארבע מדינות שהודיעו רשמית לבית הדין שאינן **כפופות לנהלים ולכללים של בית הדין** (לצד ארה"ב, רוסיה וסודן). יצוין כי גם תומכי צדק אקלימי וסביבתי מתנגדים למהלך בטענה שעילת ה-Ecocide תפר עקרונות של צדק סביבתי ואקלימי ותחריף את העולות וחוסר האיזון שהניעו את שינוי האקלים; בעוד שהחלת החוק הפלילי על שינוי האקלים הוא מאמץ ראוי, יש למצוא פתרונות אחרים. **יש קושי עקרוני להעמיד לדין בעילה של הרס אקולוגי מדינות מתפתחות**, שתרמו הכי פחות למשבר האקלים ובשל חוסר אמצעים גם פועלות הכי מעט למען הפחתת פליטות גזי חממה במדינתם. הדבר **יכביד על חוסר הצדק האקלימי** שקיים כבר עכשיו.<sup>17</sup>

<sup>15</sup> Profiri, I. Legal experts present definition of ecocide for adoption by ICC. Jurist (23.06.2021): <https://www.jurist.org/news/2021/06/legal-experts-present-definition-of-ecocide-for-adoption-by-icc>  
<sup>16</sup> Stop Ecocide International. Making Ecocide a crime: <https://www.stopecocide.earth/making-ecocide-a-crime>  
<sup>17</sup> Lewis & Clark Law School, Environmental, Natural Resources, & Energy Law Blog (13.01.2022): [https://law.lclark.edu/live/blogs/177-climate-crime-at-the-icc-environmental-justice#\\_ftn9](https://law.lclark.edu/live/blogs/177-climate-crime-at-the-icc-environmental-justice#_ftn9)



## ב. חסרונו של ההיבט האקלימי בפסיקות בתי המשפט בישראל בנושאי סביבה

בשנתיים האחרונות ניתן לראות כי בתי המשפט בישראל, בבואם לפסוק בהליכים סביבתיים, **מתקשים לתת ביטוי להיבט האקלימי**, והיבט זה אינו נכנס לסך השיקולים שבית המשפט משקלל בבואו ליתן פסק דין.

לבתי המשפט בישראל, ולבית המשפט העליון בפרט, ישנו תפקיד חשוב בהתוויית דרך ובכינון התנהגות ונורמות מנהליות ואף תפקיד חשוב במתן ביקורת ו/או ציפייה מסוימת מהממשל. ואולם, ניתן לראות כי בתי המשפט מנסים להישאר בגבולות חוקי סביבה ספציפיים בלבד ופסיקותיהם נעדרות התייחסות למשבר האקלים ונזקיו.

כך לדוגמא, בפסק הדין שניתן במאי 2021 בעניין דנ"מ 4852/19 אט"ד נ' הוועדה הארצית לתכנון ולבניה של מתחמים מועדפים לדיור, ברוב של שישה נגד אחד, בית המשפט העליון קבע **שיש לפסול את החלטת הוועדה לתכנון מתחמים מועדפים לדיור** (להלן: "הותמ"ל") לאשר את תכנית אפולוניה בהרצליה, לבניה של אלפי יחידות דיור, וזאת לפני השלמת סקירת הזיהום בשטח. בעקבות זאת, בוטלה התוכנית. ההלכה שנקבעה באפולוניה, לפיה **מוסד תכנון בבואו לתכנן בשטח מזוהם, מבלי לדעת את מאפייניו, מיקומו והיקפו של הזיהום, אינו יכול לבצע תכנון מפורט כפי שהדין מחייב**, היא הלכה סביבתית הרואה את החשיבות בתכנון המתבסס על תשתית מידע מהימן; ששמה בראש סדר עדיפויות את בריאות הציבור כשהיא לוקחת בחשבון את הסיכון הבריאותי ממגורים על קרקעות מזהמות ואף מבקשת לשמור על ערכי טבע ועצים. **ואולם, פסיקות ככאלה אינן נוגעות בהיבט האקלימי**, ואינן דורשות ממוסדות התכנון לתכנן על בסיס הסתגלות, השפעה אקלימית ונזקי משבר האקלים. טענות בדבר עליית גובה פני הים, סכנת התפוררות המצוקים החופיים והתייחסות ברמה הלאומית להטמעת שיקולי אקלים במדיניות התכנון – חסרות.

ככל שאין חקיקה ספציפית בנושא, בהליכים סביבתיים המגיעים לפתחו של בית המשפט הוא נדרש לתת את הטון גם בנוגע לתכנון ברמה ארצית, המתבסס על קביעת ייעודי קרקע מותאמים אקלימית ועריכת תכניות השפעה ארציות על אופן התכנון. יובהר כי במצב הנוכחי כיום, **אין במוסדות התכנון הנחיה לערוך "סקר אקלימי" לתכניות**. ישנם היבטים מסוימים של הערכות לשינוי אקלים, כמו ניהול מי נגר או הצללה, שזכו להכרה מצד מוסדות התכנון, אך **חסרה הנחיה מרוכזת, מחייבת ואחידה לכלל הפעילות התכנונית בארץ**.

זאת ועוד, ניתן לראות את הפסיקה שניתנה על ידי בית המשפט המחוזי בירושלים באפריל 2022 בעניין עת"מ 45845-04-21 אדם טבע ודין נ' רשות המסים ואח' אשר עסקה בחשיבות הגישה למידע סביבתי והאיזון הראוי בין חובת הסודיות הפיסקאלית של חברות אנרגיה פרטיות לבין הגישה למידע על משאבי הטבע מתוקף חוק מיסוי רווחים ממשאבי טבע, תשע"א-2011. העתירה הינה עתירת חופש מידע אשר מטרתה להבהיר את מקומם הייחודי של משאבי הטבע בדין הישראלי ובפרט את חובת השקיפות המוגברת החלה על מידע הנוגע למשאבי הטבע הלאומיים, שהם בבעלות הציבור. העתירה הוגשה על מנת להבטיח שהציבור יקבל את חלקו ברווחים ממשאבי הטבע. בעתירה, בית המשפט בפסיקתו **ביטל את החלטת רשות המיסים לאי-מתן המידע** והחזיר את ההליך להחלטה מחודשת. ואולם, בית המשפט, אשר ביקש לעשות איזון בין האינטרס הציבורי למידע אודות משאבי הטבע שבעלות הציבור לבין האינטרס הכלכלי של חברות האנרגיה, **החסיר התייחסות להיבט האקלימי ונשאר בגבולות חוק חופש המידע בלבד**. מחקרים רבים מראים כי אחד הפתרונות למשבר האקלים ולא-הצדק האקלימי, הוא היכולת של הציבור לגשת למידע ופרט מידע סביבתי הנוגע למשאבים שבעלותו. במקרים כאלו, מתבקש כי בית המשפט ייתן דעתו על ההיבט האקלימי, כך שיכלול בהחלטותיו התייחסות



לדורות הבאים, מאמצים למניעת דלדולם של משאבי הטבע בעקבות שימוש יתר והיערכות לאירועי מזג אוויר קיצוניים.

מקרה נוסף הוא עניין בג"ץ 8187/20 **אדם טבע ודין נגד ממשלת ישראל ואח'**, אשר הוגש לאחר 3 שנים של הפרת חוק אוויר נקי ואי-עדכונה של התוכנית הלאומית להפחתה ומניעת זיהום האוויר בישראל. כנטען בעתירה, יותר מ-2,500 ישראלים מתים בשנה כתוצאה מזיהום אוויר, ולמרות זאת ובניגוד להוראות חוק אוויר נקי, מ-2018 **לא עודכנה התוכנית הלאומית למאבק בזיהום אוויר**. העתירה דחקה במדינה לפעול בנושא, ולאורה נדרשו גורמי הממשלה לתת דין וחשבון בפני בית המשפט ובפני הציבור בגין הפרת החוק המתמשכת. בעקבות העתירה עודכנה לבסוף התוכנית וההליך נסגר. ואולם, בית המשפט העליון בחר **שלא לתת דעתו על חשיבות התוכנית הלאומית וחשיבות השמירה על חוק אוויר נקי**; הוא בחר **שלא להתייחס להיבט האקלימי בפסיקה מהותית**. התעלמותו של בית המשפט מדפוסי הפעולה של הממשלה בעניינים סביבתיים, אשר מתאפיינים בגרירת רגליים, מאפשרת המשך ממשל לא תקין.

---

נראה כי כל עוד אין חקיקת אקלים ראשית, בתי המשפט, אשר מפנימים יותר ויותר את חשיבות הגנה על הסביבה והיערכות למשבר האקלים, יתקשו לפסוק פסיקות קונקרטיות ומהותיות בעניין, ויתקשו להדגיש את ההיבט האקלימי בפסיקותיהם. הפתרון כאמור, הינו **חקיקת אקלים ראשית באמצעות הכנסת, ולא החלטות ממשלה שאינן ישימות ואינן אכיפות**. הדין אינו מספק הגנה חוקתית משמעותית מפני הפרתן, עקב נזק סביבתי בכלל, ואקלימי בפרט. אין ספק כי קיים צורך משמעותי **בחקיקת חוק יסוד: הסביבה** אשר יעגן את המעמד הנורמטיבי של חקיקת אקלים וסביבה ובכך יחייב את הממשלה לפעולה וייתן פתח לבתי המשפט להתייחס בפסיקותיהם להיבט הסביבתי.

---

## ג. כינון חקיקת אקלים בישראל

### חוק אקלים לישראל

ביום 22.5.2022, הצעת חוק האקלים התשפ"ב-2022, שנכתבה בשיתוף אדם טבע ודין וחברה הכנסת יוראי להב-הרצנו, הונחה לדיון מוקדם בכנסת (להלן: "הצ"ח האקלים").<sup>18</sup> הצעה זו מבקשת לכוון מסגרת מחייבת למדיניות אקלים מתקדמת במדינת ישראל. הצ"ח האקלים קובעת כי בשנת 2050 כלכלת מדינת ישראל תהיה כלכלה מאופסת פחמן; עד שנת 2030 תהא הפחתת סך הפליטות, לכל הפחות, בשיעור של 45% וייצור החשמל מאנרגיה מתחדשת יעמוד על שיעור של 50% לפחות.

בנוסף, הצ"ח האקלים מורה על קביעת יעדי ביניים משנת 2035. הצ"ח האקלים רואה את ההיערכות וההפחתה כמשימות לאומיות של כלל הממשלה; ההובלה המקצועית בחוק נתונה למשרד להגנת הסביבה והסמכות הניהולית המתכללת, אליה כפופים כלל משרדי הממשלה, תהא תחת משרד ראש הממשלה, באמצעות מועצת

<sup>18</sup>הצעת חוק האקלים, התשפ"ב-2022



**אקלים לאומית.** הצ"ח האקלים מקנה לכל משרד ממשלתי את הסמכות והחובה להכין תוכנית משרדית להפחתה ותוכנית משרדית להיערכות לנזקי משבר האקלים.

כמו כן, בהתאם להוראות החוק, יישומו ברמה המשרדית יתבצע באמצעות מינוי ממונה אקלים משרדי. הממונה המשרדי יהווה הגורם המקצועי והמוסמך במשרד הממשלתי, לרבות לעניין ריכוז הכנת התוכנית המשרדית להיערכות והפחתה ויעץ לשר בעניין אקלים. הצ"ח האקלים כוללת הוראת שעה, אשר קובעת כי מעת פרסום היעדים ברשומות ועד כניסתה לתוקף של התוכנית הלאומית, קיימת חובה לבחון את ההשפעה של כל תוכנית, תקנה או חקיקה שכרוכה בה השפעה על סך פליטות גזי החממה ועל השגת יעדי חוק האקלים.

### סעיף המטרה של הצעת חוק האקלים, התשפ"ב-2022

*"(1) חוק זה מטרתו לחזק את החוסן האקלימי של מדינת ישראל ואת מחויבויותיה להפחתת פליטות גזי החממה ולטיפול בנזקי האקלים והכל לשם הגנה על חיי אדם, בריאותם ורווחתם, על החברה וכלכלתה, לקידום צדק אקלימי ולשם הגנה על הסביבה, לרבות משאבי הטבע, מערכת האקלים, המערכות האקולוגיות והמגוון הביולוגי, למען הציבור ולמען הדורות הבאים."*

יצוין כי הצעת חוק האקלים הממשלתית של המשרד להגנת הסביבה הובאה לאישור ועדת שרים לחקיקה ביום 8.5.2022, והצעת חוק האקלים הממשלתית הנוספת הונחה על שולחן הכנסת על ידי השרה להגנת הסביבה דאז, גילה גמליאל, ביום 28.2.2022.

### חקיקת עצים ייעודית בחקיקה ראשית

לעצים חשיבות מיוחדת בהתמודדות עם נזקי משבר האקלים. עצים מספקים מאפשרים הליכתיות במרחב העירוני, הם בעלי תפקידים רבים מבחינה אקלימית כמו ספיחת מזהמים ובראשם פחמן, מיתון טמפרטורה, מיתון רוחות וסיוע בניהול מי הנגר. למעשה, עצים הינם האמצעי הנגיש, הזול והזמין ביותר להעלאת איכות החיים העירונית, כמו גם ההיערכות לשינוי אקלים.<sup>19</sup> עצים בוגרים הנוטעים במרחב הציבורי מספקים תועלת רבה, כגון צמצום מטרדי רעש ומיתון שיטפונות וסערות; הם משמשים מקור כמעט בלעדי לצל ולהפחתת הטמפרטורה – עד כדי 5C-3°.

אדם טבע ודין מקדמים הצעת חוק להגברת ההגנה על עצים קיימים. ההצעה כוללת הנחייה לפרסום הבקשות להיתרי הכריתה על גבי העצים עצמם, כולל הסבר לגבי הסיבות לכריתה, מבקש ההיתר וכן האמצעים להתנגדות להיתר. עוד כוללת ההצעה הנחייה לפרסם את היתרי הכריתה גם באתר הרשות המקומית

<sup>19</sup> משרד הבינוי והשיכון (06.06.2019). ניתוח עלות-תועלת של הצללה בישראל: [https://www.gov.il/he/departments/publications/reports/research\\_1079](https://www.gov.il/he/departments/publications/reports/research_1079)



הרלוונטיות, הקלת הליך של הגשת ערר על ההיתר ואיסוף מידע לגבי ההיתרים ופרסומו באופן שקוף לציבור. עוד מתייחסת ההצעה למעמד העצים בהליך התכנוני, כך שיידרש סקר עצים לגבי כל עץ בתכנית וקביעת ערכו, וכך גם חוות דעת של פקיד היערות עוד בראשית הליך התכנון. הצעת החוק התייחסה גם לתכניות נטיעות ברשויות המקומיות. הוצע כי המדינה תסייע לרשויות למפות את המצב הקיים, ועל בסיסו לקבוע יעד לאחוזי צל בכל רשות. כן תיערך תכנית רב שנתית לנטיעות להגעה ליעד זה ויינתן סיוע מקצועי, כמו גם תקציבי, לרשויות שאין ביכולתן להוציא לפועל תהליכים אלו.

### הצעת חוק-יסוד: הגנת הסביבה

במאי 2022 הונחה על שולחן הכנסת הצעת חוק יסוד: הגנת הסביבה.<sup>20</sup> הצעת החוק נועדה להגן על זכותו של אדם ליהנות מאיכות נאותה של הסביבה ומשאביה, ולעגן באופן חוקתי את זכותו של האדם לסביבה שאינה פוגעת בבריאותו וברוחת חיינו. כאמור לעיל, אף על פי שקיימת חקיקה פרטנית בנושאי הסביבה בישראל, קיים צורך בחוק-יסוד שיעגן את נושא הסביבה במישור החוקתי.

כפי שפורט לעיל, מפסיקת בית המשפט העליון עולה כי חוק-יסוד הוא הנורמה העליונה בישראל ולכן הוא ייגבר על כל חוק רגיל. מכאן, שבהתנגשויות בין הזכויות המעוגנות בחוקי הסביבה השונים לבין זכויות יסוד, כגון חופש הקניין וחופש העיסוק, תגברנה הזכויות בעלות המעמד הנורמטיבי הגבוה יותר. על כן, נדרש להעלות את הנושא הסביבתי במדרג הנורמטיבי.

כפי שפורט לעיל, על אף החוקים הקיימים, אין כיום כלי משפטי המאפשר פיקוח על פעולות של המחוקק ורשויות השלטון הסותרות את המטרות שמאחורי חוקים אלה. חוק-יסוד: הגנת הסביבה המוצע יאפשר להגביל את המחוקק ורשויות השלטון לפגיעה מצומצמת יותר בסביבה, כך שהגנה זו תהא לתכלית ראויה ובמידה הנדרשת.

<sup>20</sup> הצעת חוק-יסוד: הגנת הסביבה פ/3737. נבו: [https://www.nevo.co.il/law\\_html/law04/24\\_lst\\_623855.htm](https://www.nevo.co.il/law_html/law04/24_lst_623855.htm)



### 3. מעמדן הבלתי מחייב של החלטות ממשלה בישראל

ניתן לראות כי החלטות הממשלה בישראל בנושא האקלים אינן מיושמות ואינן נאכפות. החלטות ממשלה הן מטיבן בעלות מעמד נורמטיבי נמוך מחקיקה ראשית. על כך עמד בית המשפט העליון בעניין בג"ץ 4466/16 מוחמד עליאן ו-6 אחרים נ' מפקד כוחות צה"ל בגדה המערבית: <sup>21</sup>

*"תוקפה של החלטת הקבינט מחייב כמו של החלטת ממשלה, הווה אומר: מדובר בהחלטות של הרשות המבצעת ולא בהוראות בעלות מעמד נורמטיבי כשל חוק היוצא תחת ידה של הרשות המחוקקת".*

המעמד הנורמטיבי הנמוך של החלטות ממשלה מקשה על אכיפת ביצוען. פירושו של דבר, שללא חקיקה ראשית שתעגן את מחויבותה של ממשלת ישראל, קיים קושי לעתור לשם אכיפת החלטות הממשלה בנושאי האקלים. כך, מתוך דוח מבקר המדינה משנת 2021, בעניין פעולות ממשלת ישראל והיערכותה למשבר האקלים (תחת הפרק שעסק בפעולות להפחתת פליטות גזי חממה), <sup>22</sup> (להלן: "דוח מבקר המדינה"), ניתן לראות כי הנחיות רבות בהחלטות ממשלה בנושאי האקלים לא בוצעו מאז התקבלו ולפיכך לא הושגו היעדים הסקטוריאליים של ממשלת ישראל בהפחתת פליטות גזי חממה.

שלל החלטות ממשלה ביקשו לכונן מסגרת אקלימית למדינת ישראל, וזאת ללא הצלחה – בהחלטת ממשלה 4095 מיום 18.9.2008 בדבר "צעדים להתייעלות אנרגטית - צמצום בצריכת החשמל", בה ממשלת ישראל קבעה יעד של הפחתה בצריכת החשמל (התייעלות אנרגטית) בשיעור של 20% עד שנת 2020; <sup>23</sup> בהחלטה 4450 מיום 29.1.2009 בדבר "קביעת יעד מנחה וגיבוש כלים לקידום אנרגיות מתחדשות בפרט באזור הנגב והערבה" נקבע יעד מנחה לייצור חשמל מאנרגיה מתחדשת בהיקף של 10% מצורכי האנרגיה בחשמל של המדינה לשנת 2020, וכן יעד ביניים של 5% לייצור חשמל מאנרגיה מתחדשת במהלך שנת 2014; <sup>24</sup> באותה שנה התקבלה החלטת ממשלה נוספת שמשפרת 474 מיום 24.5.2009 בדבר "היערכות ישראל לשינוי אקלים - היערכות ומוכנות לשינוי אקלים והפחתת פליטות גזי חממה", ולפיה תוקם ועדת מנכ"לים בנושא ההיערכות לשינוי האקלים והפחתת פליטות גזי חממה. על הוועדה הוטל לגבש המלצה לתוכנית פעולה לאומית עם יעדים, המלצות לאמצעי הפחתה, תקציבים, לוחות זמנים, אבני דרך, מדדי תפוקה ותוצאה ועוד. <sup>25</sup> בהחלטת ממשלה 2508 מיום 28.11.2010 בנושא "גיבוש תכנית לאומית להפחתת פליטות גזי חממה בישראל" הוטל על ועדת המנכ"לים משנת 2009 להכין ניתוח השוואתי של יעילות משקית בפרויקטים להפחתת גז"ח, ועל שרי האנרגיה, הגנת הסביבה, האוצר,

<sup>21</sup> בג"ץ 4466/16 מוחמד עליאן ו-6 אחרים נ' מפקד כוחות צה"ל בגדה המערבית (14.12.2017): <https://supremedecisions.court.gov.il/Home/Download:path=HebrewVerdicts/16/660/044/w35&fileName=16044660.W35&type=2>  
<sup>22</sup> משרד מבקר המדינה (26.10.2021). פרק 1: מיטיגציה – פעולות להפחתת פליטות גזי חממה. בתוך: פעולות ממשלת ישראל והיערכותה למשבר האקלים <https://www.mevaker.gov.il/sites/DigitalLibrary/Documents/2021/Climate/2021-Climat-101.pdf>  
<sup>23</sup> משרד ראש הממשלה (18.09.2008). החלטת ממשלה 4095 - צעדים להתייעלות אנרגטית - צמצום בצריכת החשמל: [https://www.gov.il/he/Departments/policies/2008\\_des4095](https://www.gov.il/he/Departments/policies/2008_des4095)  
<sup>24</sup> משרד ראש הממשלה (29.01.2009). החלטת ממשלה 4450 - קביעת יעד מנחה וגיבוש כלים לקידום אנרגיות מתחדשות בפרט באזור הנגב והערבה: [https://www.gov.il/he/Departments/policies/2009\\_des4450](https://www.gov.il/he/Departments/policies/2009_des4450)  
<sup>25</sup> משרד ראש הממשלה (25.06.2009). החלטת ממשלה 474 - היערכות ישראל לשינוי אקלים - היערכות ומוכנות לשינוי אקלים והפחתת פליטות גזי חממה: [https://www.gov.il/he/departments/policies/2009\\_des474](https://www.gov.il/he/departments/policies/2009_des474)





התחבורה, השיכון והכלכלה לבצע פעולות שונות בתחומים אלו שבאחריותם. ליישום התוכנית הוקצו 2.2 מיליארד ש"ח לשנים 2011-2020.<sup>26</sup>

יתרה מכך, בשנת 2015 התקבלה החלטת ממשלה מספר מספר 542 מיום 20.9.2015 בנושא "הפחתת פליטות גזי חממה וייעול צריכת האנרגיה במשק", אשר קבעה כי לצורך היערכותה של ישראל למאבק בשינוי אקלים, יש לקבוע יעדים לאומיים להפחתה ולייעול של צריכת האנרגיה במשק וייצור חשמל ממקורות של אנרגיות מתחדשות. החלטת הממשלה קבעה יעד של צמצום צריכת החשמל בשיעור של לפחות 17% עד שנת 2030 ביחס לצריכת החשמל הצפויה באותה השנה לפי תרחיש עסקים כרגיל.<sup>27</sup> בנוסף נקבע יעד של צמצום הנסועה הפרטית בשיעור של 20% עד לשנת 2030 ושייצור חשמל מאנרגיה מתחדשת יעמוד על שיעור של 13% לפחות מסך כל צריכת החשמל בשנת 2025 ועל שיעור של 17% לפחות בשנת 2030.<sup>28</sup> בהחלטת ממשלה מספר 1403 מיום 10.4.2016 "בדבר תכנית לאומית ליישום היעדים להפחתת פליטות גזי חממה ולהתייעלות אנרגטית", נקבע מנגנון להכנת תוכנית לאומית להפחתת פליטות.<sup>29</sup> ביולי 2021, התקבלה החלטת ממשלה 171 מיום 25.7.2021 בנושא "מעבר לכלכלה דלת פחמן".<sup>30</sup> בסקטור האנרגיה, ההחלטה מורה להפחית פליטות גזי חממה מייצור חשמל בשנת 2030 בשיעור של 30% ביחס לשנת הבסיס, ובשנת 2050 בשיעור של 85% לפחות. עוד נקבע יעד המורה על כך שפליטות גזי חממה השנתית הכוללת של בשנת 2030 תפחת ב-27% לכל הפחות, ושפליטות גזי החממה בשנת 2050 תפחת ב-85% לכל הפחות מהכמות שנמדדה בשנת 2015. לקראת ועידת האו"ם לענייני אקלים שהתקיימה בגלגו בשנת 2021, הממשלה אישרה תקציב של כ-725 מיליון ש"ח, אשר יוקצו להתייעלות אנרגטית ולהפחתת פליטות גזי חממה. לפי החלטת הממשלה יוקצה סכום של 450 מיליון ש"ח בין השנים 2026-2022 לרשויות מקומיות ולמגזר העסקי, עם דגש על התעשייה, לטובת התייעלות אנרגטית וצמצום פליטות גזי חממה.<sup>31</sup>

ולמרות החלטות ממשלה אלו, כעולה מדוח מבקר המדינה ישראל לא עמדה ביעדים שקבעה לעצמה לשנת 2020, ובפועל ההתייעלות האנרגטית הייתה כ-62% פחות מהיעד שנקבע. מתוך 800 מיליון ש"ח שהוקצו בהחלטות הממשלה לטובת הפחתת פליטות גז"ח באמצעות התייעלות, לא נוצלו 500 מיליון ש"ח לפחות.

נוסף על כך, מדינת ישראל לא עמדה ביעד ייצור חשמל מאנרגיות מתחדשות של 10% שקבעה לעצמה לשנת 2020, וחלקן של אלה נכון לשנת 2020 עומד על 6.1% בלבד. דוח מבקר המדינה ציין כי משרד התחבורה לא הכין תוכנית פרטנית לצמצום הנסועה הפרטית כנדרש בהחלטת ממשלה מספר 1403, וכי ישראל לא צפויה לעמוד שיעדיה לצמצום הנסועה הפרטית. מעבר לכך, יעד צמצום הנסועה הפרטית ב-20% שנקבע בהחלטת ממשלה

<sup>26</sup> משרד ראש הממשלה (28.11.2010). החלטת ממשלה 2508 - גיבוש תכנית לאומית להפחתת פליטות גזי חממה בישראל: [https://www.gov.il/he/departments/policies/2010\\_des2508](https://www.gov.il/he/departments/policies/2010_des2508)

<sup>27</sup> לעניין החלטה זו – "תרחיש עסקים כרגיל" הוא תרחיש המשקף את היקף צריכת החשמל הצפויה בשנת 2030, על פי המגמות נכון לשנת 2015.  
<sup>28</sup> משרד ראש הממשלה (20.09.2015). החלטת ממשלה 542 - הפחתת פליטות גזי חממה וייעול צריכת האנרגיה במשק: [https://www.gov.il/he/Departments/policies/2015\\_dec542](https://www.gov.il/he/Departments/policies/2015_dec542)

<sup>29</sup> משרד ראש הממשלה (10.04.2016). החלטת ממשלה 1403 - תכנית לאומית ליישום היעדים להפחתת פליטות גזי חממה ולהתייעלות אנרגטית: [https://www.gov.il/he/Departments/policies/2016\\_des1403](https://www.gov.il/he/Departments/policies/2016_des1403)

<sup>30</sup> משרד ראש הממשלה (25.07.2021). החלטת ממשלה 171 - מעבר לכלכלה דלת פחמן: [https://www.gov.il/he/departments/policies/dec171\\_2021](https://www.gov.il/he/departments/policies/dec171_2021)

<sup>31</sup> המשרד להגנת הסביבה (25.20.2021). לקראת ועידת האו"ם לענייני אקלים שתתקיים בגלגו – הממשלה אישרה: כ-725 מיליון ש"ח יוקצו להתייעלות אנרגטית ולהפחתת פליטות גזי חממה: [https://www.gov.il/he/departments/news/the\\_government\\_has\\_approved\\_a\\_plan\\_for\\_energy\\_efficiency](https://www.gov.il/he/departments/news/the_government_has_approved_a_plan_for_energy_efficiency)



542 אינו יושם והנסועה הפרטית עלתה מ-42 מיליארד ק"מ בשנת 2015 לכ-50 מיליארד ק"מ בשנת 2019. לפי דוח המעקב השנתי של המשרד להגנת הסביבה ממאי 2021 "הממשלה אינה צפויה לעמוד ביעד לסקטור התחבורה של צמצום נסועה פרטית". בנוסף, דוח מבקר המדינה הראה כי המשרד להגנת הסביבה לא קבע יעדי הפחתת פליטות גזי חממה לסקטור הפסולת במסגרת החלטת ממשלה 542 (בהמשך להסכם פריז), על אף פערים שעלו בנוגע לצמצום היקפי הפסולת ואופן הטיפול בה, לפי מסמך האסטרטגיה בנושא של המשרד להגנת הסביבה עצמו.

עוד צוין כי החלטת ממשלה 542 משנת 2015 בעניין יעדי ישראל להפחתת פליטות, והתוכנית הלאומית להפחתת פליטות גזי חממה משנת 2016 שגובשה בעקבותיה, אינן מורות על הפנמת העלויות הכלכליות של פליטות גזי חממה, בין אם באמצעות מס פחמן ובין אם בדרך אחרת. בקשר להחלטה 1403 משנת 2016, בתחומים כמו כלים כלכליים נוספים להמלצות ועדת מיסוי ירוק; מנגנונים לעידוד התייעלות אנרגטית במשרדי ממשלה; עידוד תחבורה ציבורית; חסמים להקמת מתקני אנרגיות מתחדשות; ושימוש בחשבונות החשמל כמסלקה, שכללו היבטים תקציביים ורגולטוריים כאחד, לא בוצעו ההחלטות. לפיכך, לא הושגו היעדים הסקטוריאליים של ממשלת ישראל בהפחתת פליטות גזי חממה.

יתרה מכך, שלא בהתאם לאמור בהחלטת הממשלה 4079, ולפיה כל גוף נדרש לפעול ולקדם תוכנית היערכות לסיכוני אקלים, עולה מדוח מבקר המדינה כי ל-84% מהגופים הציבוריים שאליהם נשלח שאלון שהפיץ משרד מבקר המדינה אין תוכנית היערכות לסיכוני אקלים, והם טרם תקצבו את הפעולות הנחוצות לשם כך; 89% מהגופים לא פעלו מול משרד האוצר לקדם תכניות בנושא. מתוך 378 משימות שנכללו בהחלטת הממשלה 4079 בנוגע לכלל הגופים הציבוריים המנויים בהחלטה זו, רק לגבי 60 מהן (16%) דווח על ידי הגופים הציבוריים כי הן תוקצבו ונכללו בתוכניות העבודה המשרדיות ונקבעו להן לוחות זמנים ומועד אחרון לביצוע. בנוגע להחלטת ממשלה 171, משרד האנרגיה לא קבע יעד לאנרגיות מתחדשות לשנת 2050 בשל החסמים שאותם מנה ובשל אי-הוודאות בקביעת יעדים לטווח ארוך.

בסיכומו של דבר, מדוח מבקר המדינה משנת 2021 עולה כי ההתקדמות בהשגת כל היעדים הסקטוריאליים נעה בטווח שבין "פיגור" לאפס.

---

החלטות הממשלה שלא ניתן לתבוע את יישומן ואין דרך לדרוש את אכיפתן, לא משאירות ספק כי **קיים צורך ממשי ודחוף בחקיקת אקלים בישראל, אשר תקנה לזכות לסביבה ראויה מעמד נורמטיבי גבוה**. חוק אקלים יהווה כלי חיוני לעיגון המחויבות של מדינת ישראל להפחתת פליטות גזי חממה ולהיערכות להתמודדות עם נזקי האקלים הצפויים בעשורים הקרובים. חוק אקלים לישראל יוכל לעגן יעדים לטווח ביניים (2030) ולטווח ארוך (2050), יתווה את הדרך להכנת תכנית לאומית להפחתת פליטות ויחייב את היערכות כלל משרדי הממשלה למשבר האקלים, שכן כידוע אין מדובר במשבר סביבתי בלבד – זהו משבר כלכלי, חברתי, ובריאותי בהיקף דרמטי.

---



## 4. סקירה משווה – חקיקת אקלים וצעדים רגולטוריים שנעשו באירופה וארצות

### הברית

בשנים האחרונות ניתן לראות שינויים רגולטוריים משמעותיים, הן באירופה והן בארצות הברית, אשר מעידים על הפנמת הדחיפות בפעולות ממשלתיות נמרצות למניעת משבר האקלים והשלכותיו. האיחוד האירופי וממשלת ארצות הברית נקטו במגוון צעדי מדיניות: חקיקה ראשית, החלטות פרלמנט וצווים נשיאותיים, אשר מעגנים את מחויבותם המשפטית לאזרחיהן בהיערכות וצמצום נזקי משבר האקלים. להלן ייסקרו צעדי המדיניות שננקטו.

### א. צעדים רגולטוריים שביצע האיחוד האירופי לשם התמודדות עם משבר האקלים

#### הכרזה על מצב חירום אקלימי

בנובמבר 2019, הפרלמנט האירופי הכריז על מצב חירום אקלימי וביקש מהנציבות האירופית להתאים את כל הצעותיה להגבלת מגמת ההתחממות העולמית בהתאם ליעד של 1.5°C ולשאוף להפחתה משמעותית בפליטות גזי חממה. בתגובה, הציגה הנציבות את "ההסכם הירוק של אירופה"<sup>32</sup> (European Green Deal), אשר מהווה מפת דרכים להפיכתה של אירופה ליבשת ניטרלית פחמן עד 2050. ניטרליות פחמן עד 2050 פירושה פליטת גזי חממה מאופסת נטו עבור מדינות האיחוד האירופי בכללותן, בעיקר באמצעות צמצום פליטות, השקעה בטכנולוגיות ירוקות והגנה על הסביבה הטבעית. בהתאם להסכם הירוק, לאחר 2050, האיחוד האירופי ישאף לסך פליטות שלילי. בשנת 2021, האיחוד האירופי הפך את היעד של אפס פליטות נטו עד 2050 למחייב משפטית באמצעות חוק האקלים.

#### חקיקת חוק אקלים וקביעת יעדים מחייבים משפטית

הפרלמנט האירופי אישר את חוק האקלים האירופי אשר נכנס לתוקף ביום 29.7.2021 והפך את המחויבות הפוליטית של ה-European Green Deal לניטרליות פחמן, למחויבות משפטית ממשית.<sup>33</sup> חוק האקלים של האיחוד האירופי מגדיל את יעד הפחתת הפליטות של האיחוד האירופי לשנת 2030 מ-40% ל-55% לפחות, וזאת במטרה להשיג יעד של ניטרליות פחמן עד 2050.<sup>34</sup> החוק מעניק לאזרחים ולעסקים באירופה את הוודאות המשפטית שהם צריכים כדי לתכנן את המעבר הזה. מוסדות האיחוד האירופי והמדינות החברות מחויבים לנקוט בצעדים הדרושים ברמת האיחוד האירופי וברמה הלאומית כדי לעמוד ביעד, תוך התחשבות בהוגנות, צדק וסולידריות בין המדינות החברות.

European Commission. A European Green Deal: [https://commission.europa.eu/strategy-and-policy/priorities-2019-2024/european-green-deal\\_en](https://commission.europa.eu/strategy-and-policy/priorities-2019-2024/european-green-deal_en)

European Parliament. Briefing - European climate law: <sup>33</sup>

[https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2020/649385/EPRS\\_BRI\(2020\)649385\\_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2020/649385/EPRS_BRI(2020)649385_EN.pdf)

European Parliament News (24.06.2021). EU Climate Law: MEPs confirm deal on climate neutrality by 2050: <sup>34</sup>

<https://www.europarl.europa.eu/news/en/press-room/20210621IPR06627/eu-climate-law-meps-confirm-deal-on-climate-neutrality-by-2050>



## Article 1

### Subject matter and scope

*"This Regulation establishes a framework for the irreversible and gradual reduction of anthropogenic greenhouse gas emissions by sources and enhancement of removals by sinks regulated in Union law.*

*This Regulation sets out a binding objective of climate neutrality in the Union by 2050 in pursuit of the long-term temperature goal ... provides a framework for achieving progress in pursuit of the global adaptation goal ... sets out a binding Union target of a net domestic reduction in greenhouse gas emissions for 2030."*

### Fit for 55

החקיקה הקונקרטית המתייחסת ליעד ההפחתה של 55% עד 2030, ואשר תאפשר לאירופה להגיע ליעדי ה-European Green Deal, נקבעה בחבילת החקיקה "Fit for 55", שהנציבות האירופית הציגה ביולי 2021. החקיקה מהווה תיקון של החקיקה הקיימת בנושא הפחתת פליטות ואנרגיה. ב-22 ביוני 2022 אימץ הפרלמנט את עמדתו לגבי החקיקה, כך שתכלול:<sup>35</sup>

#### א. תיקון תוכנית הסחר בפליטות<sup>36</sup> (The EU Emissions Trading Scheme (ETS))

תוכנית הסחר בפליטות מחייבת יותר מ-10,000 תחנות כוח ומפעלים להחזיק בהיתר פליטה עבור כל טון CO<sub>2</sub> שהם פולטים. כדי להתאים את מערכת הסחר בפליטות ליעדי הפחתת הפליטות הגבוהים יותר של ה-European Green Deal, האיחוד האירופי עובד על עדכון התוכנית. הנציבות מציעה לצמצם את הפליטות במגזר האנרגיה ב-61% עד 2030. השינויים המוצעים כוללים הפחתת רף הפליטות השנתי במגזר, עדכון תנאים לזכאות לסבסוד, הרחבת התוכנית כך שתכלול תחבורה מימית ויצירת מערכת נפרדת לסחר בפליטות למבנים ולתחבורה. בנוסף, הוחלט כי שריפת פסולת עירונית תיכלל במגזר האנרגיה משנת 2026. כל ההכנסות ממערכת הסחר בפליטות מיועדות **באופן בלעדי למאמצי ההיערכות וההפחתה. חלק מההכנסות יוקצה לקרן האקלים החברתית, שמטרתה לתמוך במשקי בית ובעסקים שסובלים מעוני אנרגטי.**

European Parliament News (22.06.2022). Climate change: Parliament pushes for faster EU action and energy independence. <sup>35</sup> <https://www.europarl.europa.eu/news/en/press-room/20220616IPR33219/climate-change-parliament-pushes-for-faster-eu-action-and-energy-independence>

European Parliament News (23.06.2022). The EU Emissions Trading Scheme (ETS) and its reform in brief: <sup>36</sup> <https://www.europarl.europa.eu/news/en/headlines/priorities/climate-change/20170213STO62208/the-eu-emissions-trading-scheme-ets-and-its-reform-in-brief>



ב. היטל פחמן על סחורות מיובאות (ETS) Emissions Trading Scheme

על מנת להתמודד עם הסיכון להעברת פעילות עתירת פליטות למדינות עם יעדי אקלים פחות שאפתניים<sup>37</sup> (מניעת "דליפת" פחמן), יוטל מס על סחורות. כ-27% מפליטת גזי החממה העולמית משריפת דלק מקורה בסחורות הנסחרות בעולם; הפליטות מייבוא של האיחוד האירופי פוגעות במאמצי ההפחתה של האיחוד בשל פערי רגולציה. ביוני 2022 אימץ הפרלמנט את מסקנותיו של דוח, הקורא להרחיב את מנגנון התאמת הפחמן למוצרים נוספים, כולל פלסטיק, מימן, אמוניה וכימיקלים אורגניים, ולכסות פליטות עקיפות מהחשמל המשמש לייצור במדינות המקור. חברי הפרלמנט רוצים שהמנגנון ייושם החל מה-1 בינואר 2023, עם תקופת מעבר עד סוף 2026. הוא אמור להיות מיושם במלואו עד 2032.

ג. קרן להבטחת מעבר צודק תוך התמודדות עם עוני אנרגטי<sup>38</sup>

על מנת לתמוך במשקי בית מוחלשים ובעסקים קטנים במהלך המעבר לכלכלה ירוקה, **הנציבות האירופית הציעה ליצור קרן אקלים חברתית**, עם תקציב מוערך של 16.4 מיליארד אירו עד 2027, ופוטנציאל להגיע ל-72 מיליארד אירו עד 2032. הקמת הקרן היא חלק מחבילת החקיקה Fit for 55, שמטרתה להשיג את יעדי ה-European Green Deal. ביוני 2022, הפרלמנט אימץ את עמדתו בנוגע לקרן האקלים וכעת מתבצע משא ומתן עם ממשלות האיחוד האירופי. ההצעה, שנוסחה במשותף על ידי ועדות הסביבה והתעסוקה והרווחה של הפרלמנט, נועדה לקבוע הגדרות משותפות ברחבי האיחוד האירופי **לעוני אנרגטי ועוני בניידות**. עוני אנרגטי מתייחס למשקי בית שאינם מסוגלים לגשת לשירותי אנרגיה חיוניים המאפשרים רמת חיים ראויה, בהתאם לצורך האקלימי. עוני בניידות מתייחס למשקי בית שיש להם עלויות הובלה גבוהות או גישה מוגבלת לאמצעי תחבורה סבירים. הקרן תעביר משאבים לשיפוץ מבנים ולהסבת מבנים למקורות אנרגיה מתחדשים; תמריצים למעבר מתחבורה פרטית לתחבורה ציבורית, שיתוף רכב או רכיבה על אופניים; הפחתת מסים ואגרות אנרגיה או מתן צורות אחרות של תמיכה ישירה כדי להתמודד עם עליית מחירי התחבורה והאנרגיה.

ד. הקמת המועצה המדעית המייעצת האירופית לשינויי אקלים – לאור החשיבות של ייעוץ מדעי בלתי תלוי, ועל בסיס הצעה מהפרלמנט, תוקם מועצה מדעית מייעצת אירופית לשינויי אקלים, כדי לעקוב אחר ההתקדמות ולהעריך אם המדיניות האירופית עולה בקנה אחד עם היעדים הנדרשים.

<sup>37</sup> European Parliament News (23.06.2022). Carbon leakage: prevent firms from avoiding emissions rules: <https://www.europarl.europa.eu/news/en/headlines/priorities/climate-change/20210303STO99110/carbon-leakage-prevent-firms-from-avoiding-emissions-rules>

<sup>38</sup> European Parliament News (23.06.2022). Social Climate Fund: Parliament's ideas for a just energy transition: <https://www.europarl.europa.eu/news/en/headlines/priorities/climate-change/20220519STO30401/social-climate-fund-parliament-s-ideas-for-a-just-energy-transition>



## חובות גילוי של גופים בסיכונים סביבתיים באיחוד האירופי

בדצמבר 2019 הפרלמנט האירופי העביר חקיקה, לפיה על גופים העוסקים בפעילות פיננסית לגלות את שיקולי ההתייחסות שלהם לסיכונים סביבה.<sup>39</sup> אחד מיעדי החוק הוא ליצור יעד אחיד בנושא חובות גילוי המידע החלות על הגופים הפיננסיים השונים.<sup>40</sup> חובות הגילוי כוללות את מדיניות זיהוי הסיכונים וההשפעות הסביבתיות ואת העקרונות שמנחים אותם, ותחולת החבות היא מיוני 2021. יש לציין שלחקיקה זו קדמו מספר הסדרים, וביניהם דירקטיבת הגילוי של מידע לא פיננסי<sup>41</sup> ודירקטיבת הגילוי של סיכונים סביבה (NFRD).<sup>42</sup> עוד ניתן לציין שקדמו לחקיקה זו הסדרי גילוי מידע במדינות שונות כגון החוק בצרפת.<sup>43</sup> חוק זה אומץ בשנת 2015, והציב מפת דרכים לגיוון תמהיל האנרגיה במדינה. החוק הציב יעדים שאפתניים להפחתת פליטות גזי חממה והתייעלות אנרגטית, ויעדים לאנרגיות מתחדשות.<sup>44</sup> לצד החקיקה האירופית, צוות מומחים הפועל מטעם האיחוד פרסם במרץ 2020 את **זוה הטקסונומיה הסופי**.<sup>45</sup> הצוות סקר וסיווג 138 פעילויות כלכליות לפי השפעתן על היבטים של מיטיגציה ואדפטציה. נוסף על כך, הצוות בחן את ההשפעות של הפעילויות על סוגיות סביבתיות נוספות, כגון זיהומי קרקע ומים, מגוון ביולוגי והתאמה לעקרונות של כלכלה מעגלית.

## **ב. צעדים רגולטורים שנעשו בארצות הברית לשם התמודדות עם משבר האקלים**

### Executive Order on Tackling the Climate Crisis at Home and Abroad

הצו לטיפול במשבר האקלים בבית ומחוץ נחתם ביום 27.1.2021, בהוראה נשיאותית של נשיא ארצות הברית, ג'ו ביידן, בימיו הראשונים בתפקיד.<sup>46</sup> באמצעות הצו הוקמה המועצה המייעצת לצדק סביבתי של הבית הלבן (White House Environmental Justice Advisory Council - WHEJAC) כדי ליעץ ליו"ר המועצה לאיכות הסביבה ועל מנת להגביר את המאמצים של הממשלה הפדרלית לטפל באי-צדק סביבתי. המאמצים של ה-WHEJAC יכללו מגוון רחב של נושאים אסטרטגיים, מדעיים, טכנולוגיים, רגולטוריים, קהילתיים וכלכליים

Regulation (EU) 2019/2088 of the European Parliament and of the Council of 27 November 2019 on sustainability-related disclosures in the financial services sector: [https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=uriserv:OJ.L\\_.2019.317.01.0001.01.ENG&toc=OJ:L:2019:317:TOChttps://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=uriserv:OJ.L\\_.2019.317.01.0001.01.ENG&toc=OJ:L:2019:317:TOC](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=uriserv:OJ.L_.2019.317.01.0001.01.ENG&toc=OJ:L:2019:317:TOChttps://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=uriserv:OJ.L_.2019.317.01.0001.01.ENG&toc=OJ:L:2019:317:TOC)

שם; ר' סעיף 1 לחוק.  
Directive 2014/95/EU of the European Parliament and of the Council of 22 October 2014 amending Directive 2013/34/EU as regards disclosure of non-financial and diversity information by certain large undertakings and groups: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A32014L0095>

Proposal for a REGULATION OF THE EUROPEAN PARLIAMENT AND OF THE COUNCIL on disclosures relating to sustainable investments and sustainability risks and amending Directive (EU) 2016/2341: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A52018PC0354>

Article 173-VI of the French Energy Transition for Green Growth Act.  
חוק מעבר האנרגיה של צרפת משנת 2015 מחייב משקיעים מוסדיים וחברות לספק מידע על הדרך שבה הם לוקחים בחשבון שינויי אקלים גורמים סביבתיים.

UNEPFI, PRI (2016). FRENCH ENERGY TRANSITION LAW GLOBAL INVESTOR BRIEFING: <https://www.unepfi.org/fileadmin/documents/PRI-FrenchEnergyTransitionLaw.pdf>

European Commission (09.03.2020). Sustainable finance: TEG final report on the EU taxonomy: [https://knowledge4policy.ec.europa.eu/publication/sustainable-finance-teg-final-report-eu-taxonomy\\_en](https://knowledge4policy.ec.europa.eu/publication/sustainable-finance-teg-final-report-eu-taxonomy_en)

White House publications (27.01.2021). Executive Order on Tackling the Climate Crisis at Home and Abroad: <https://www.whitehouse.gov/briefing-room/presidential-actions/2021/01/27/executive-order-on-tackling-the-climate-crisis-at-home-and-abroad/>





הקשורים לצדק סביבתי. מועצה זו תייעץ כיצד להגביר את המאמצים של הממשלה הפדרלית לטפל בעוול הסביבתי הנוכחי וההיסטורי באמצעות חיזוק המעקב והאכיפה של הצדק הסביבתי.<sup>47</sup>

*"Agencies shall make achieving environmental justice part of their missions by developing programs, policies, and activities to address the disproportionately high and adverse human health, environmental, climate-related and other cumulative impacts on disadvantaged communities, as well as the accompanying economic challenges of such impacts."*

בנוסף הוקמה מועצה בין משרדית לצדק אקלימי עם המשרד לבריאות ושוויון אקלימי ומשרד לצדק סביבתי בתוך משרד המשפטים. מועצה זו במשרד ראש הממשלה תייעץ למועצה הבין-משרדית וליו"ר המועצה הבין-משרדית לצדק אקלימי. חברי המועצה המייעצת ימונו מכל הקשת הפוליטית ויהוו מוקדי ידע בתחומי צדק סביבתי ואקלימי, שינוי אקלים, היערכות לאסונות, אי-שוויון גזעי, והתפתחויות מדעיות. ההמלצות יתמקדו בצמצום פערים, השקעות בתחומי אנרגיה נקייה, יעילות אנרגטית, מעבר צודק למקורות אנרגיה מתחדשים, דיור בר-קיימא, הדרכה, חינוך, תעסוקה ופיתוח כוח אדם, שיקום והפחתה של זיהום והזנחה של שנים ופיתוח תשתיות מים נקיים. (ראו סעיף 219 לצו).<sup>48</sup>

### Justice40 Initiative

כחלק מהצו הנשיאותי המוזכר לעיל, קיימת הוראה (סעיף 223)<sup>49</sup> להשגת חלוקה צודקת ומעניקים לצמצום אי-השוויון המכונה "צדק-40" ("Justice40"). הצו מטיל חובה על הוועדות המייעצות לפרסם המלצות ליישום עיקרון לפיו 40% מסך ההשקעות הפדרליות יועברו לקהילות מוחלשות. ההמלצות יתרכזו במעבר צודק לכלכלה ירוקה ופיתוח מקורות אנרגיה מתחדשת לאוכלוסיות מוחלשות.

*"Publish recommendations on how certain Federal investments might be made toward a goal that 40 percent of the overall benefits flow to disadvantaged communities."*

EPA – Environmental Justice. White House Environmental Justice Advisory Council: <sup>47</sup>

<https://www.epa.gov/environmentaljustice/white-house-environmental-justice-advisory-council>

White House publications (27.01.2021). Executive Order on Tackling the Climate Crisis at Home and Abroad: <sup>48</sup>

<https://www.whitehouse.gov/briefing-room/presidential-actions/2021/01/27/executive-order-on-tackling-the-climate-crisis-at-home-and-abroad/>

ס.ם.<sup>49</sup>





## Executive Order on Protecting Public Health and the Environment and Restoring Science to Tackle the Climate Crisis

צו ביצוע זה,<sup>50</sup> שנחתם בינואר 2021, יומו הראשון של הנשיא ג'ו ביידן בתפקיד, נועד **לבטל את ההחלטות השליליות ביותר של ממשל טראמפ** בנושא בריאות הציבור, הסביבה, הנוגעות גם לשינויי האקלים. כך לדוגמא, הצו מורה לסוכנויות הפדרליות לנקוט פעולה באופן מיידי על מנת לטפל בתקנות פדרליות אשר מתנגשות עם היעדים הלאומיים להפחתת פליטות גזי חממה.

### Infrastructure Investment and Jobs Act

בנובמבר 2021 עבר חוק התשתיות<sup>51</sup>, אשר מטרתו ספציפית היא לשפר כבישים, גשרים ומסילות, תשתיות תחבורה ציבורית, להרחיב את הגישה למי שתייה נקיים, להבטיח גישה אוניברסלית לאינטרנט מהיר, להתמודד עם משבר האקלים, לקדם צדק סביבתי ולהשקיע בקהילות פגיעות. בהתאם להצהרת הבית הלבן, מהלכים שאפתניים להתמודדות עם משבר האקלים מתאפשרים על ידי חקיקת חוק זה. באמצעות החוק, עברה השקעה של כ-110 מיליארד דולר לתיקון ובנייה מחדש של כבישים, גשרים ופרויקט תחבורה תוך **התמקדות בהפחתת שינוי אקלים, חוסן, שוויון ובטיחות לכל המשתמשים**. החוק כולל 39 מיליארד דולר להשקעה בתחבורה ציבורית ו-7.5 מיליארד דולר לבניית רשת ארצית של מטענים לרכב חשמלי. החקיקה תספק מימון לפריסת מטעני EV לאורך מסדרונות כביש מהיר, כדי להקל על נסיעות למרחקים ארוכים ובתוך קהילות וכדי לספק תשתית טעינה נוחה. החוק ישפר את אפשרויות התחבורה לכל האזרחים תוך הפחתת פליטת החממה ויתמוך במעבר לתחבורה חשמלית.

### Communities LEAP (Local Energy Action Program)

בספטמבר 2021 משרד האנרגיה של ארצות הברית השיק את תוכנית הפעולה לאנרגיה מקומית<sup>52</sup> Communities LEAP (Local Energy Action Program) – יוזמה שנועדה לסייע לקהילות חלשות ולחזק צדק סביבתי. התוכנית תעזור לקהילות מוחלשות לקחת שליטה ישירה על עתידן האנרגטי והסביבתי. תוכנית הפיילוט מספקת שירותים תומכים בשווי של עד 16 מיליון דולר כדי לעזור לקהילות בפיתוח תוכניות אנרגיה מקומיות, בהפחתת זיהום האוויר המקומי, חיזוק חוסן האנרגיה, הורדת עלויות השירות ועומסי האנרגיה, וכן ביצירת מקומות עבודה חדשים.

התוכנית זמינה כפיילוט לעד 36 קהילות בעלות הכנסה נמוכה, המועדות לאי-צדק סביבתי או השפעות כלכליות ישירות כתוצאה מהסבת משק האנרגיה להישענות על מקורות מתחדשים. קהילות המשתתפות ב-Communities LEAP יפתחו מפת דרכים ראשונית לזיהוי מסלולים לפיתוח כלכלי של אנרגיה נקייה או ייקחו חלק בתוכניות קיימות לפיתוח פרויקטים מסוג זה.

White House publications (20/01/2021). Executive Order on Protecting Public Health and the Environment and Restoring Science to Tackle the Climate Crisis: <https://www.whitehouse.gov/briefing-room/presidential-actions/2021/01/20/executive-order-protecting-public-health-and-environment-and-restoring-science-to-tackle-climate-crisis/>

White House publications. President Biden's Bipartisan Infrastructure Law: <https://www.whitehouse.gov/bipartisan-infrastructure-law/>

Energy Department (15.09.2021). DOE Announces \$16 Million to Support Community-Driven Pathways to Clean Energy: <https://www.energy.gov/articles/doe-announces-16-million-support-community-driven-pathways-clean-energy>



### \$2.5 Million Prize to Support Diversity in Innovation

מחקר<sup>53</sup> שנערך לאחרונה מצא שמתוך כמיליארד דולר במימון פילנתרופי שניתן לתריסר מענקי סביבה לאומיים, קצת יותר מ-1% מהמימון הוענק לארגונים המתמקדים בצדק אנרגטי. המחקר גם גילה כי גישה לקויה למימון והיעדר מידע על נהלי ההשתתפות בבקשה למימון היוו חסמים שמנעו מהארגונים הזדמנויות מימון.

על כן, הושקה בספטמבר 2021, על ידי משרד האנרגיה של ארצות הברית, תוכנית לקידום חדשנות באנרגיה<sup>54</sup> שתעניק תמיכות כספיות של עד 2.5 מיליון דולר לקבוצות וארגונים התומכים ביזמות וחדשנות בקהילות שעד כה הופלו לרעה במימון טכנולוגיות אקלים ואנרגיה. הקרנות יתמכו בקבוצות וארגונים שאינם מיוצגים. הן גם יסייעו בהורדת חסמי כניסה להזדמנויות מימון עבור אנשים וארגונים מקהילות חסרות ייצוג, קהילות מוחלשות ושכבות סוציו-אקונומית חלשות.

### Energy Storage for Social Equity Initiative (ES4SE)

משרד האנרגיה האמריקאי השיק לאחרונה יוזמה חדשה כדי לסייע ליותר מ-15 קהילות מוחלשות למנף את אגירת האנרגיה כאמצעי להגברת החוסן האנרגטי שלהן. מימון על סך של 9 מיליון דולר<sup>55</sup> יסייע לקדם מעבר שוויוני לאנרגיה נקייה, ייצור חשמל זול ואמין יותר, ויתמוך ביעדי Justice40 של ממשל ביידן.

ברמה הלאומית, יותר מ-65% ממשקי הבית בעלי ההכנסה הנמוכה ביותר מתמודדים עם נטל אנרגיה גבוה ויותר מ-30% מכל משקי הבית חוו צורה כלשהי של חוסר ביטחון אנרגטי.

קהילות נבחרות יקבלו גישה למומחים הטכניים משרד האנרגיה לסיוע בהשגת ביטחון אנרגטי באופן כלכלי ושוויוני, כמו גם סיוע בפיתוח ופריסה של פרויקטי אחסון אנרגיה מותאמים מקומית.

### Inflation Reduction Act of 2022

חוק הפחתת האינפלציה לשנת 2022<sup>56</sup> הוא הצעת חוק שעלתה לאישור בקונגרס ה-117 של ארצות הברית ביולי 2022 ומטרתה לרסן את האינפלציה על ידי הפחתת הגירעון. ב-7 באוגוסט 2022, הסנאט אישר את הצעת החוק המתוקנת בהצבעה של 50-51, כאשר כל הדמוקרטים הצביעו בעד, וסגנית הנשיא, קמאלה האריס, שברה את השוויון. ביום 13.8.2022 בית הנבחרים של ארצות הברית אישר את הצעת החוק. 220 חברי קונגרס הצביעו בעד החקיקה, מול 207 מתנגדים, ובכך אושרה ההשקעה הגדולה ביותר בהיסטוריית החקיקה האמריקאית במאבק במשבר האקלים.

Tishman Environment and Design Center, Building Equity and Alignment for Impact (2020). ENVIRONMENTAL JUSTICE AND PHILANTHROPY: Challenges and Opportunities for Alignment: [https://static1.squarespace.com/static/5d14dab43967cc000179f3d2/t/5e5e7781ccceb576948d365/1583249295033/EJ+and+Philanthropy+Alignment+MW+and+GS\\_3.3.20\\_final.pdf](https://static1.squarespace.com/static/5d14dab43967cc000179f3d2/t/5e5e7781ccceb576948d365/1583249295033/EJ+and+Philanthropy+Alignment+MW+and+GS_3.3.20_final.pdf)

Energy Department (30.09.2021). DOE Announces New \$2.5 Million Prize to Support Diversity in Innovation: <sup>54</sup>

<https://www.energy.gov/articles/doe-announces-new-25-million-prize-support-diversity-innovation>

Energy Department (03.11.2021). Energy Storage for Social Equity Initiative: <https://www.energy.gov/oe/articles/energy-storage-social-equity-initiative> <sup>55</sup>

Barbanell, M. (28.10.2022). A Brief Summary of the Climate and Energy Provisions of the Inflation Reduction Act of 2022. <sup>56</sup> World Resources Institute: <https://www.wri.org/update/brief-summary-climate-and-energy-provisions-inflation-reduction-act-2022#:~:text=The%20Inflation%20Reduction%20Act%20builds,energy%20infrastructure%20and%20climate%20resilience>



החוק מתייחס **ספציפית להשקעות בביטחון אנרגיה** אשר מטרתן להוזיל את עלויות האנרגיה לצרכן ולהגדיל את חוסן האנרגיה של הציבור האמריקאי, **תוך צמצום משמעותי בפליטות גזי חממה ועידוד טכנולוגיות ירוקות**. באמצעות חבילת ההשקעות, ארצות הברית תוכל להפחית עד כ-40% מפליטות גזי החממה בשנת 2030 (יודגש כי התחייבות של ארצות הברית בהסכם פריז הייתה להפחתה של כ-50-52% עד 2030). החוק כולל תמריצים ישירים לצרכנים לרכישת מכשירי חשמל חסכוניים באנרגיה, כלי רכב חשמליים והתקנת גגות סולאריים, השקעה ביעילות אנרגטית ביתית, כאשר **חלק ניכר מהמימון הולך למשקי בית עם הכנסה נמוכה וקהילות מוחלשות**. מבחינת ביטחון אנרגטי, החוק יעזור להפחית את התלות במדינות זרות.

כך לדוגמא, בזכות החקיקה החדשה זיכוי המס על התקנת מתקני אנרגיה בני-קיימא יחזור לערכו המלא של 30% עד 2032, **ויכלול זיכוי רטרואקטיבי** כך שכל מי שהתקין מערכות ב-2022 יקבל את הזיכוי המלא. ההרחבה תאיץ את הצמיחה במגזר הסולארי, שהוא חלק חיוני במעבר לכלכלה נקייה. בנוסף, החוק מתמקד **בהשקעות בקהילות מוחלשות, וזאת על מנת להבטיח מעבר צודק לכללה ירוקה** באמצעות יצירת מקומות עבודה בייצור ובהפקת אנרגיה נקייה ועזרה בפיתוח עמידות אקלימית אל מול נזקי משבר האקלים. מבין הפעולות שהחוק מורה עליהן:

- א. **הנחה בתשלום על צריכת חשמל ביתית לבעלי הכנסה נמוכה** – החוק מקנה הנחה באנרגיה הביתית לבעלי הכנסה נמוכה בשווי 9 מיליארד דולר ו-10 שנים של זיכוי מס לצרכנים הפועלים באמצעות אנרגיה ירוקה (גגות סולאריים; מחממי מים מוזלים ועוד).
- ב. **תמריץ לשימוש בכלי רכב חשמליים** – בתקופה שבה נתח השוק של כלי רכב חשמליים בארצות הברית קטן אך עולה במהירות, החקיקה תיתן לטכנולוגיה דחיפה חסרת תקדים עם **זיכוי מס ארוכי טווח שיכוונו לצרכנים ממעמד הביניים ובעלי הכנסה נמוכה**. הצעת החוק כוללת זיכוי מס של עד 7,500 דולר לרכישת רכב חשמלי חדש, וזיכוי של עד 4,000 דולר לרכישת רכב חשמלי משומש. כאמור, הזיכויים כפופים למגבלות הכנסה.
- ג. **דיוור בר השגה ירוק** – החוק קובע תוכנית מענקים של מיליארד דולר וזאת על מנת להפוך דיוור בר השגה ליעיל אנרגטית ובר-קיימא באופן שיחזק את הקהילות המקומיות ללא חשש מפני ג'נטריפיקציה; **"הפרדוקס העירוני" או ג'נטריפיקציה ירוקה** הינו מצב בו שטחים ותשתיות ירוקות, שיועדו במקור לאוכלוסייה המוחלשת, משרתים את המעמד הבינוני-גבוה, ודוחקים החוצה את האוכלוסייה החלשה עקב יוקר המחייה. לכן מצב זה מהווה **מכשול של ממש לקידום הסתגלות אקלימית, בד בבד עם צמצום אי-השוויון**.
- ד. **מענקים למחקרי אנרגיה מתחדשת** – החוק יעניק 2 מיליארד דולר למעבדות לאומיות להאצת מחקרי אנרגיה פורצי דרך שיתמכו במעבר לכלכלה ירוקה.
- ה. **מענקים למתקנים תעשייתיים להפחתת פליטות** – החוק יעניק מענקים בסך 6 מיליארד דולר עבור תוכניות להפחתת פליטות במתקנים תעשייתיים עתירי פליטות, כמו מפעלי כימיקלים, פלדה מלט ועוד. בנוסף, החוק יעניק למעלה מ-9 מיליארד דולר עבור רכישה של טכנולוגיות ירוקות מתוצרת אמריקאית.



- ו. תמריץ לשימוש בטכנולוגיות מבוססות אנרגיה מתחדשת – החוק מתמרץ מעבר לשימוש בטכנולוגיית אנרגיה נקייה באמצעות מענקים בסך 27 מיליארד דולר, **במיוחד בקהילות מוחלשות**.
- ז. תמיכה באוכלוסיות מוחלשות – החוק ייעד **למעלה מ-60 מיליארד דולר למעבר צודק והשקעות בקהילות מוחלשות בעלות חוסן אקלימי נמוך**. מתוכם, 3 מיליארד דולר יוקצו להשקעה בפרויקטים שיקנו לקהילות המוחלשות יכולת הסתגלות לנזקי האקלים, תוך **מעבר צודק ותמיכה בתכנון תחבורה שוויוני** ובפעילויות מעורבות קהילתיות.
- ח. התקנת ציוד להפחתת זיהום אוויר בנמלים – החוק כולל מענקים להפחתת זיהום אוויר בנמלים, במימון של 3 מיליארד דולר, לצורך רכישה והתקנה של טכנולוגיה להפחתת פליטות בנמלים.
- ט. תמיכה בקהילות כפריות על ידי השקעה בחקלאים ובבעלי אדמות – החוק מתייחס **לחקלאות כחלק מהפתרון להתמודדות עם משבר האקלים**. החוק מייעד יותר מ-20 מיליארד דולר לתמיכה בחקלאות חכמה ומענקים של כ-5 מיליארד דולר לתמיכה בשימור יערות ונטיעת עצים עירונית. כמו כן, מוקצים מענקים של 2.6 מיליארד דולר לשימור ושיקום בתי גידול חופיים והגנה על קהילות התלויות בבתי גידול אלה. הצעת החוק גם תפנה 15 מיליארד דולר לפיתוח כפרי, וכמעט 2 מיליארד דולר לתוכנית Rural Energy for America (REAP), המסייעת **לחקלאים לבנות פרויקטים של אנרגיה מתחדשת**.
- י. ייצור מקומי של דלק ביולוגי – זיכוי מס ומענקים לתמיכה בייצור המקומי של דלק ביולוגי, ולבניית התשתית הדרושה לדלק תעופה בר קיימא ודלק ביולוגי אחר.

### Executive Order on Climate-Related Financial Risk

ביום 20.5.2021 חתם נשיא ארצות הברית, ג'ו ביידן, על צו נשיאותי<sup>57</sup> **המכיר באופן רשמי בפגיעות הכלכליות הצפויות ממשבר האקלים**, תוך שהוא מורה לסוכנויות השונות בממשל האמריקאי להיערך לצמצום הסיכון הפיננסי הקשור לאקלים.<sup>58</sup> הצו מזהה כי צפויה פגיעה כלכלית משמעותית ממשבר האקלים ומורה על היערכות מקיפה; הוא מדגיש כי ההשפעות המתגברות של שינוי האקלים מהוות **סיכון פיסי לחברות, נכסים, מדדי מניות והשקעות ציבוריות**. עוד מצוין בצו כי הוא משקף את מדיניות הממשל לקדם **גילוי עקבי, ברור, בר-שוואה ומדויק של הסיכון הפיננסי הקשור לאקלים**.<sup>59</sup> הגופים בממשל נדרשים ליצור **אסטרטגיית סיכונים אקלים פיננסיים בתוך 120 ימים**, שתכלול מדידה, הערכה וחשיפה לסיכונים של הממשל האמריקאי וכן בחינה של המימון הדרוש על מנת להגיע לאיפוס פליטות גזי חממה עד שנת 2050. בנוסף, הצו מורה לרגולטורים הפיננסיים ולמשרד האוצר לבצע הערכה נפרדת שתכלול בחינת סיכונים פיסיים ומסורתיים ליציבות הממשל הפדרלי והמערכת הפיננסית של ארצות הברית כתוצאה ממשבר האקלים.

<sup>57</sup> White House publications (20.05.2021). Executive Order on Climate-Related Financial Risk: <https://www.whitehouse.gov/briefing-room/presidential-actions/2021/05/20/executive-order-on-climate-related-financial-risk>  
<sup>58</sup> Boyer, M., Sublett- Haliday, S., Hopkins, L. A., Gruver, K. K. (25.05.2021). President Biden Issues Federal Direction on Disclosure of Climate-Related Financial Risk. The National Law Review: <https://www.natlawreview.com/article/president-biden-issues-federal-direction-disclosure-climate-related-financial-risk>  
<sup>59</sup> שם



זאת ועוד, מטרת הצו לחזק את החוסן של חסכוניות ופנסיות. על משרד העבודה לבחון את החשיפה של חסכוניות ופנסיות לסיכונים אקלים פיננסיים. המשרד נדרש לדווח על אמצעים פוטנציאליים להגנה על החסכוניות והפנסיות של העובדים האמריקאים מפני סיכונים אקלים פיננסיים ולהעריך כיצד ה-Federal Retirement Thrift Investment Board לוקחת בחשבון שיקולי ESG (Environmental, Social, and Governance), לרבות סיכונים אקלים. הצו מורה לשר העבודה לשקול להשעות ולבטל חקיקה של הממשל הקודם, שהקשו על חברות השקעות להתחשב בגורמי ESG, לרבות סיכונים אקלים, בהחלטות השקעה הקשורות בין היתר לחסכוניות פנסיוניים.

כמו כן, הצו כולל המלצות לשיפור האופן שבו ניהול פיננסי פדרלי יכול להתייחס לסיכונים פיננסיים הקשורים לאקלים, במיוחד כאשר הסיכון מתייחס לתוכניות הלוואה פדרליות. הצו מחייב התייחסות לדרישות גילוי חדשות לספקים משמעותיים בנוגע לפליטות גזי החממה שלהם וסיכונים פיננסיים הקשורים לאקלים, על מנת להבטיח שרכישות גדולות של סוכנויות פדרליות עומדות בסטנדרטים האמורים.

### H.R.1187 - ESG Disclosure Simplification Act of 2021

ביום 16.6.2021 העבירה ועדת השירותים הפיננסיים של הקונגרס האמריקאי, ה-U.S. House Financial Services Committee,<sup>60</sup> הצעת חוק חדשה שתדרוש מחברות ציבוריות לדווח על נושאי ESG, מתוך כוונה כי בעלי המניות ישתמשו במידע זה כדי ללחוץ על החברות בכל הנוגע לסיכונים אקלים.<sup>61</sup> השקעה אחראית, הידועה גם כ"השקעה ירוקה", היא השקעה המתחשבת ברווחה החברתית ובטובת הסביבה, בנוסף לשיקולי הרווח הכלכלי. באופן כללי, משקיעים בעלי אחריות חברתית מעודדים כללי ממשל תאגידי אשר תומכים בשמירה על איכות הסביבה, הגנה על ציבור הצרכנים, שמירה על זכויות אדם ושמירה על המגוון הביולוגי.

הצעת החוק מהווה את הפעם הראשונה בה לשכת הקונגרס העבירה חקיקה גורפת המחייבת שקיפות בנושאי אקלים.<sup>62</sup> הדרישה תכלול גילוי של היבטי ESG באופן נרחב ותכתוב את ציפיות הדיווח הספציפיות ביחס לסיכונים אקלים, הוצאות פוליטיות, שכר מנהלים ושיעורי מיסוי.<sup>63</sup> החקיקה האמורה מגיעה לאחר שהרשות לניירות הערך בארה"ב, ה-SEC, שמפקחת על הגילויים הכספיים של תאגידים, אמרה שהיא שוקלת לקבוע כללי שקיפות ביחס לסיכונים אקלים. החקיקה החדשה תחייב חברות שנסחרות בבורסה לחשוף ולהגדיר מדדי ESG ואת ההלימה בין חזון העסקי לטווח הארוך לבין עקרונות ההשקעה האחראית. הדבר יאפשר ל-SEC לייצר סטנדרטים בינלאומיים של גילוי מידע, על מנת להקל על גילויי ה-ESG ולהקים סוכנות בנושא ייעוץ פיננסי בר-קיימא. במסגרת החקיקה החדשה, חברות ציבוריות יידרשו גם לחשוף מידע הקשור לשינוי האקלים בתעשייה, לרבות פליטות ישירות ועקיפות של גזי חממה ונכסים הקשורים לדלקים פוסיליים.

<sup>60</sup> 117<sup>th</sup> Congress, House of Representatives (08.06.2021). ESG DISCLOSURE SIMPLIFICATION ACT OF 2021: <https://www.congress.gov/117/crpt/hrpt54/CRPT-117hrpt54.pdf>

<sup>61</sup> Weiss, L. (16.06.2021). House passes ESG, climate disclosure rules for public companies | SEC also has disclosure rules on its agenda. Roll Call: <https://rollcall.com/2021/06/16/house-passes-esg-climate-disclosure-rules-for-public-companies/>

<sup>62</sup> Argus Blog (18.06.2021). US House passes climate-risk disclosure measure: <https://www.argusmedia.com/ja/news/2226469-us-house-passes-climaterisk-disclosure-measure>

<sup>63</sup> 117<sup>th</sup> Congress (16.06.2021). H.R.1187 - Corporate Governance Improvement and Investor Protection Act: <https://www.congress.gov/bill/117th-congress/house-bill/1187>



## SEC Proposes Rules to Enhance and Standardize Climate-Related Disclosures for Investors

במרץ 2022 הרשות לניירות ערך האמריקאית הציעה כללים<sup>64</sup> שיחייבו את כלל החברות במשק לכלול גילויים מסוימים הקשורים לאקלים בהצהרות הרישום שלהם ובדוחות התקופתיים שלהם, כולל מידע על סיכונים הקשורים לאקלים. בהתאם למפורט באתר של הרשות, כל חברה תידרש לתאר את אופי הסיכון, בין אם הוא אקוטי או כרוני, ולדווח על סיכונים מהותיים שעלולים להתבטא בטווח הקצר, הבינוני והארוך. לדוגמא: אירועי מזג אוויר קיצוניים לטווח קצר כוללים הוריקנים, שיטפונות, טורנדו; סיכונים כרוניים קשורים לדפוסי מזג אוויר לטווח ארוך, כגון עליית פני הים, בצורות, שריפות מרובות ותכופות, ירידה בכושר העיבוד של קרקע חקלאית, ירידה בזמינות של מים מתוקים וכו'. בנוסף, עבור סיכונים פיסיים, על החברה לזהות את המיקום של הנכסים החשופים לסיכון. הכללים המוצעים יחייבו גם חברה שמדווחת לחשוף מידע על פליטות גזי חממה ישירות בהתאם לשלושה מדדים: פליטה ישירה, פליטה עקיפה ופליטה של חלק משרשרת הייצור והאספקה של החברה.<sup>65</sup>

<sup>64</sup> U.S Securities and Exchange Commission (21.03.2022). SEC Proposes Rules to Enhance and Standardize Climate-Related Disclosures for Investors: <https://www.sec.gov/news/press-release/2022-46>

<sup>65</sup> שם







## 5. משבר האקלים כמשבר של זכויות ילדים

הפרק הבא נכתב על ידי עו"ד דניאלה זלוטניק רז, סגנית היועצת המשפטית ואחראית תחום מחקר משפטי ומדיניות במועצה לשלום הילד, ועו"ד רוד וינדמן, מנכ"לית המועצה לשלום הילד.

### א. השלכות משבר האקלים על ילדים

לפי דוח ארגון יוניסף (2021), הסיכונים המקושרים לשינויי אקלים, ביניהם גלי חום, הצפות, וזיהום אוויר, משפיעים על מאות מיליוני ילדים<sup>66</sup> ברחבי העולם, לרבות בישראל. כיום, כמעט כל ילד וילדה חשופים לפחות לסיכון אקלימי משמעותי אחד (99%), ואחוז ניכר מהילדים חשופים למספר סיכונים אקלימיים חופפים, עובדה המגבירה את רמת הסיכון לפגיעה בזכותם לחיים, התפתחות, בריאות, ולמימוש מכלול הזכויות הנוספות המעוגנות באמנת האו"ם בדבר זכויות הילד/ה<sup>67</sup> (להלן: "האמנה").

ילדים הוכרו זה מכבר כאוכלוסיה פגיעה במיוחד למשבר האקלים. בשל גילם הצעיר והעובדה כי מערכות גופם, יכולותיהם וכשריהם מצויים בהליך התפתחות מתמשך, ילדים נמצאים בסיכון מוגבר לפגיעה פיזית במצבי חירום אקלימיים (דוגמת אירועי מזג אוויר קיצוני); הם יותר פגיעים למחלות המקושרות לשינויי אקלים ולנזקים שמקורם בזיהומי קרקע, מים ואוויר; והתפתחותם התקינה תלויה במיוחד בשירותים חיוניים (דוגמת בריאות, רווחה, הגנה, חינוך), שפעילותם נמצאת תחת עומס ולחצים בשל השלכות משבר האקלים (למשל, הגדלת מספר פניות לסיוע, אי-מתן שירות במצבי חירום אקלימיים, וכיוצא בזה). בנוסף, ילדים חשופים גם לנזקים פסיכולוגיים ונפשיים עקב משבר האקלים (לדוגמה, תחושות דכאון, לחץ, וחרדה נוכח השפעות הבלתי הפיכות של משבר האקלים על חייהם ועתידם, וטראומה של חשיפה למצבי חירום אקלימיים). משאלו פני הדברים, ניכר כי משבר האקלים מעמיד ילדים בסיכון לפגיעה פיזית, פסיכולוגית-נפשית והתפתחותית, עם השלכות חמורות לטווח המידי, הקצר, וארוך-הטווח.<sup>68</sup> כך, בעוד שילדים אינם אחראים להחלטות ולפעולות שהביאו למשבר האקלים, הם נושאים בעול הכבד של השלכותיו, כיום ולעתיד לבוא. במובן זה, הנושא של ילדים ואקלים מהווה גם סוגיה ייחודית של צדק אקלימי,<sup>69</sup> ומחייב מתן התייחסות מיוחדת לילדים כקבוצת אוכלוסיה פגיעה בפיתוח מענים הנוגעים להתמודדות עם משבר האקלים.

<sup>66</sup> למען הסר ספק, המונח 'ילד' או 'ילדים' בפרק זה - לרבות 'ילדה' ו-'ילדות'.

<sup>67</sup> אמנה בדבר זכויות הילד, כתבי אמנה 1038 (להלן: 'האמנה').

<sup>68</sup> UNICEF (2021), The Climate Crisis is a Child Rights Crisis: Introducing the Children's Climate Risk Index, pp. 10-11: <https://www.unicef.org/media/105376/file/UNICEF-climate-crisis-child-rights-crisis.pdf>; UNICEF Innocenti (2014), 'The Challenges of Climate Change: Children on the Front Line', pp. 15-25: <https://www.unicef.org/humanrights/files/2014/09/Challenges-of-Climate-Change-Children-on-the-Front-Line.pdf>; Human Rights Council, UN High Commissioner for Human Rights (2017). [irc.org/publications/pdf/ccc\\_final\\_2014.pdf](https://www.ohchr.org/publications/pdf/ccc_final_2014.pdf); Analytical Study on the Relationship between Climate Change and the full and effective Enjoyment of the Rights of the Child, pp. 3-6, A/HRC/35/13: [https://www.ohchr.org/sites/default/files/Documents/Issues/ClimateChange/RightsChild/A\\_HRC\\_35\\_13\\_EN.pdf](https://www.ohchr.org/sites/default/files/Documents/Issues/ClimateChange/RightsChild/A_HRC_35_13_EN.pdf); Committee on the Elimination of Discrimination Against Women, Committee on Economic, Social and Cultural Rights, Committee on the Protection of the Rights of All Migrant Workers and Members of their Families, Committee on the Rights of the Child, Committee on the Rights of Persons with Disabilities (2019, 16 September). Joint Statement on "Human Rights and Climate Change", pp. 1-2: <https://www.ohchr.org/en/statements/2019/09/five-un-human-rights-treaty-bodies-issue-joint-statement-human-rights-obligations>; (2018). Report of the Special Rapporteur on the issue of Human Rights Human Rights Council [and?LangID=E&NewsID=24998](https://www.ohchr.org/en/documents/thematic-reports/ahrc3758-report-special-rapporteur-issue-human-rights-obligations): obligations relating to the Enjoyment of a Safe, Clean, Healthy and Sustainable Environment, pp. 5-9, A/HRC/37/58: <https://www.ohchr.org/en/documents/thematic-reports/ahrc3758-report-special-rapporteur-issue-human-rights-obligations> ;

<sup>69</sup> המונח צדק אקלימי (או צדק סביבתי) מתייחס להכרה בכך כי בעוד משבר האקלים תמיד להשפיע על כלל האוכלוסיה, אוכלוסיות מודרות ופגיעות - ביניהם אנשים בעוני, קבוצות מיעוט, ואוכלוסיית הילדים - ייחשפו לסיכונים הסביבתיים בגין המשבר באופן בלתי צודק ולא פרופורציונלי, באופן שמחריף פערים החברתיים-כלכליים קיימים בחברה. להרחבה: Landrigan, P. J., Rauch, V. A., Galvez, M. P. (2010).







כאמור, משבר האקלים מהווה אתגר משמעותי ביותר להבטחת זכויותיהם של ילדים. בשנים האחרונות, גוברת ההבנה כי ההשלכות החמורות של המשבר על היבטים רבים בחייהם של ילדים - ביניהם בריאות, הגנה, רווחה וחינוך - הופכות את משבר האקלים ל'משבר של זכויות ילדים' (Climate Change is a Children's Rights Crisis).<sup>70</sup> מצב דברים זה מחייב לעמוד על ההשפעות הייחודיות של משבר האקלים על ילדים, ועל האמצעים החקיקתיים, המנהליים, החינוכיים והאחרים הנדרשים להתמודדות והיערכות להשלכות המשבר, תוך התמקדות בזכויותיהם ושלומם של ילדים.

אולם, ילדים אינם רק בבחינת 'קורבנות' של משבר האקלים, אלא מהווים גם סוכני שינוי ושותפים חיוניים בהתמודדות עם משבר האקלים ברמה המקומית, הלאומית והבין-לאומית. בשנים האחרונות, ילדים - בייחוד בני ובנות נוער - הפכו לגורם מוביל בכל הנוגע לקריאה לפעולה והעלאת מודעות בנושא משבר האקלים. ברחבי העולם, ילדים משמיעים את קולם בנושא זה ומשתתפים באפיקים שונים, לרבות דרך הבעת עמדתם במרחבים הפיזיים והמקוונים המשמשים אותם, ייסוד ארגונים סביבתיים ופעילות בהם, פעולות מחאה ונקיטת הליכים משפטיים נגד מעשים או מחדלים של מדינות או תאגידיים שתורמים למשבר האקלים ולפגיעה בילדים ובזכויותיהם. אולם, כפי שיפורט, בעוד שלמשבר האקלים השפעה משמעותית על חייהם ועתידם, ילדים, ככלל, נעדרים השפעה ממשית על מדיניות האקלים. מצב דברים זה ממחיש ביתר שאת את החשיבות שיש להשתתפות ילדים, שמיעתם, והבטחה כי עמדתם ורצונם יזכו למשקל ראוי בהליכי קביעת מדיניות וקבלת החלטות בנושא משבר האקלים.

ההשלכות החמורות של משבר האקלים על ילדים, מצד אחד, והמעורבות של ילדים בכל הנוגע להתמודדות עם המשבר, מצד שני, הביאו למתן תשומת לב מוגברת לסוגיה של ילדים ואקלים בקרב גופים בינלאומיים, ארגוני זכויות ילדים וגורמי אקדמיה.<sup>71</sup> תוך הסתמכות על האמנה והפניה לסעיפיה, גופים בינלאומיים, ביניהם ועדת זכויות הילד/ה באו"ם (להלן: 'ועדת זכויות הילד/ה'), הדגישו את חובתן של מדינות להבטיח לילדים סביבה בריאה ולהגן על זכויותיהם אל מול השפעות משבר האקלים על ידי נקיטת אמצעים שונים בנושא מדיניות אקלים, לרבות קידום חקיקה, פיתוח רגולציה, וייסוד מנגנוני אכיפה ופיקוח יעילים. זאת, תוך אימוץ גישה המבוססת על זכויות ילדים (Child Rights-Based Approach) אשר מציבה את הילד/ה וזכויותיו בלב קבלת ההחלטות.<sup>72</sup>

Environmental Justice and the Health of Children', *Mount Sinai Journal of Medicine*, Vol. 77, pp. 178-179. [https://heschel.org.il/story\\_70105](https://heschel.org.il/story_70105); דוניץ, ד. 'צדק וצדק אקלימי תרדופי, מרכז השל לקיימות'; DOI: <https://doi.org/10.1002/msj.20173>  
UNICEF (2021), The Climate Crisis is a Child Rights Crisis: Introducing the Children's Climate Risk Index, p. 9-17, 109-111. <sup>70</sup>  
<https://www.unicef.org/media/105376/file/UNICEF-climate-crisis-child-rights-crisis.pdf>

UN High Commissioner for Human Rights (2017). Analytical Study on the Relationship between Climate Change and the full and effective Enjoyment of the Rights of the Child, p. 3-6, A/HRC/35/13: [https://www.ohchr.org/sites/default/files/Documents/Issues/ClimateChange/RightsChild/A\\_HRC\\_35\\_13\\_EN.pdf](https://www.ohchr.org/sites/default/files/Documents/Issues/ClimateChange/RightsChild/A_HRC_35_13_EN.pdf); Committee on the Elimination of Discrimination Against Women, Committee on Economic, Social and Cultural Rights, Committee on the Protection of the Rights of All Migrant Workers and Members of their Families, Committee on the Rights of the Child, Committee on the Rights of Persons with Disabilities (2019, 16 September). Joint Statement on "Human Rights and Climate Change", pp. 1-2: <https://www.ohchr.org/en/statements/2019/09/five-un-human-rights-treaty-bodies-issue-joint-statement-human-rights-> (2018). Report of the Special Rapporteur on the issue of Human Rights and the Environment, Human Rights Council obligations relating to the Enjoyment of a Safe, Clean, Healthy and Sustainable Environment, pp. 5-9, A/HRC/37/58; <https://www.ohchr.org/en/documents/thematic-reports/ahrc3758-report-special-rapporteur-issue-human-rights-obligations> Human Rights Council (2020, October 13) Rights of the Child: Realizing the Right of the Child through a Healthy Environment, 45/30, par. 3-4, 6, A/HRC/RES/45/30: <https://bit.ly/3bX42rP>





פרק זה יבקש למצב את שיח זכויות הילדים – כפי שמשתקף באמנה ובהנחיותיה של ועדת זכויות הילד/ה – כמסגרת המובילה לדיון בנושא של ילדים ומשבר האקלים. ישראל חתמה ואשררה את האמנה, ועל כן מחויבת ליישמה בקביעת חקיקה, מדיניות, מתן שירותים לילדים והליכי קבלת החלטות - לרבות ביחס להתמודדות עם משבר האקלים וההיערכות אליו.<sup>73</sup>

### ב. אמנת זכויות הילד/ה והתייחסותה למשבר האקלים

האמנה הינה המסמך המשפטי המחייב והמוביל ברמה הבינלאומית בכל הנוגע לזכויותיהם של ילדים. מאז אימוצה, האמנה משפיעה על מצבם של ילדים בעולם, לרבות בישראל. היא מעגנת אגד זכויות רחב ומקיף לילדים, מגיל לידה ועד בגרות, ומתייחסת לכלל ההיבטים בחייהם; היא תורמת לפיתוח שיח זכויות הילדים; משפיעה על יוזמות חקיקה ומדיניות ועל פסיקת בתי משפט בסוגיות הנוגעות לילדים.<sup>74</sup>

האמנה מהווה נקודת מוצא לדיון בזכויות ילדים בהקשר של משבר האקלים. היא מחייבת את המדינות החברות בה - לרבות ישראל - לנקוט צעדים חקיקתיים, מנהליים, ואחרים, על מנת להבטיח את מכלול הזכויות באמנה לכלל הילדים, לרבות סעיפים בעלי רלוונטיות להשפעה של משבר האקלים. בנוסף, ומעבר לסעיפיה הקונקרטיים, חשיבותה של האמנה מתבטאת בביסוס של תפיסה חדשה וכוללת ביחס לילדים כסובייקטים, בעלי זכויות וקול משל עצמם, וכחברים פעילים וחשובים בחברה (בהווה, ולא רק בעתיד) שצריכים להישמע ולהילקח ברצינות בכל עניין הנוגע לחייהם, לרבות קבלת החלטות הנוגעות למשבר האקלים.<sup>75</sup>

כאמור, קיימת הסכמה רחבה לפיה משבר האקלים מוביל לפגיעה במכלול הזכויות המעוגנות באמנה.<sup>76</sup> חלק זה יציג וידון בארבעת עקרונות היסוד (General Principles) של האמנה, ובזכות הילד/ה לבריאות שמוכרים בספרות כסעיפים מרכזיים בדיון בזכויות ילדים ואקלים.<sup>77</sup>

<sup>73</sup> ישראל חתמה ואשררה את אמנת זכויות הילד. ה. שנת 1991, והיא מהווה מסמך מנחה בכל הנוגע לקביעת חקיקה ומדיניות בנושאים הנוגעים לילדים. 'Ratification Status for Israel', n.d. United Nations Human Rights Treaty Bodies Database Website, <https://tbinetnet.ohchr.org/layouts/15/TreatyBodyExternal/Treaty.aspx?CountryID=84&Lang=EN>. בעוד שהאמנה אינה חלק מהמשפט הפנימי בישראל, הפסיקה הכירה בחוקה פרשנית בדבר קיומה של התאמה בין חוקי המדינה ובין נורמות המשפט הבינלאומי, ודברי חקיקה שונים בישראל מפנים לעקרונות האמנה ורוחה. להרחבה: מורג, ת. ואחי' (2021), 'הבטחת זכויות ילדים ובני נוער בעת משבר הקורונה - מבט לאור האמנה הבין-לאומית בדבר זכויות הילד', רפואה ומשפט, 53, עמ' 43. דוגמאות חקיקה המפנים לאמנה: § 1 לחוק זכויות התלמיד, תשס"א-2000, ס"ח 1761, עמ' 42; § 1 לחוק אומנה לילדים, תשע"ו-2016, ס"ח 2534, עמ' 586.

<sup>74</sup> הוועדה לבחינת עקרונות יסוד בתחום הילד והמשפט ויישומם בחקיקה (ועדת רוטלוי) (2003), 'דוח הוועדה', עמ' 101.

<sup>75</sup> UN Committee on the Rights of the Child, (2016), Report of the 2016 Day of General Discussion: Children's Rights and the Environment', pp. 6-8: <https://www.ohchr.org/sites/default/files/Documents/HRBodies/CRC/Discussions/2016/DGDDoutcomereport-May2017.pdf>. להרחבה על ההשפעה של האמנה בראייה בינלאומית: Liefwaard, T. & Sloth-Nielsen, J. (eds.) (2016), The United Nations Convention on the Rights of the Child: Taking Stock after 25 Years and Looking Ahead, Brill Publication: <https://doi.org/10.1163/9789004295056>; Liefwaard, T., & Doek, J. E. (2015), Litigating the Rights of the Child: the UN Convention; <https://doi.org/10.1007/978-94-017-9445-9>, and Biשראל: Morag, T. (2021), Thirty Years Later: the CRC's Influence on Israeli Law, Taking Stock and Moving Forward, in Marrus, E. & Laufer-Ukeles, P. (eds.), Global Reflections on Children's Rights and the Law: 30 Years after the Convention on the Rights of the Child, pp. 46-57, Routledge Publication: <https://doi.org/10.4324/9781003131144>.

<sup>76</sup> § 4 לאמנה; הוועדה לבחינת עקרונות יסוד בתחום הילד והמשפט ויישומם בחקיקה (ועדת רוטלוי) (2003), 'דוח הוועדה', עמ' 27. להרחבה על ההכרה בזכויות אדם של ילדים והאמנה: Doek, J. E. (2019), The Human Rights of Children: An Introduction, in Kilkelly, U. & Liefwaard, T. (eds.), International Human Rights of Children, pp. 3-29, Springer Publication: <https://doi.org/10.1007/978-981-10-4184-6>.

<sup>77</sup> UNICEF (2021), The Climate Crisis is a Child Rights Crisis: Introducing the Children's Climate Risk Index, pp. 10-11, 27-55: <https://www.unicef.org/media/105376/file/UNICEF-climate-crisis-child-rights-crisis.pdf>. להיערכות לשינוי אקלים (2021), דוח היערכות לשינוי אקלים, עמ' 9: <https://bit.ly/3bWdBH6>.

<sup>77</sup> Polack, E., (2010), Child Rights and Climate Change Adaptation: Voices from Kenya and Cambodia, Children in a Changing World, Human Rights Council; Climate Research, p. 13. <https://bit.ly/3usvLeg> (2018). Report of the Special Rapporteur on the issue of Human Rights Council; Climate Research, p. 9-10, Human Rights obligations relating to the Enjoyment of a Safe, Clean, Healthy and Sustainable Environment, pp. 9-10, A/HRC/37/58: <https://www.ohchr.org/en/documents/thematic-reports/ahrc3758-report-special-rapporteur-issue-human-rights-obligations>





### סעיף 2 לאמנה

1. המדינות החברות יכבדו ויבטיחו את הזכויות המפורטות באמנה זו לכל ילד שבתחום שיפוטם, ללא הפליה משום סוג שהוא, ללא קשר עם גזע, צבע, מין, שפה, דת, השקפה פוליטית או אחרת, מוצא לאומי, אתני, או חברתי, רכוש, נכות, לידה או מעמד אחר, בין אם של הילד, ובין אם של הוריו או אפוטרופסו החוקי.
2. המדינות החברות ינקטו בכל האמצעים המתאימים להבטיח כי הילד מוגן מפני כל צורה של הפליה או ענישה על יסוד מעמדם, פעילויותיהם, השקפותיהם, או אמונותיהם של הורי הילד, אפוטרופסיו החוקיים, או בני משפחתו.

הסעיף מחייב את המדינות החברות באמנה להבטיח לכל ילד/ה את מכלול הזכויות באמנה, ללא הפליה 'מכל סוג שהוא'. ועדת זכויות הילד/ה קבעה כי הסעיף אינו מסתכם בחובתן של מדינות להימנע מהפליה, אלא שהוא מטיל על המדינה חובה אקטיבית לפעול למיגור הפליה ולתיקון המבנים החברתיים-כלכליים בהם מושרשת הפליה, לרבות באמצעות קידום הוגנות ומתן העדפה מתקנת.<sup>78</sup>

לזכות זו חשיבות מיוחדת בכל הנוגע למשבר האקלים בשל העובדה כי השלכות המשבר אינן אחידות. שכן, מעבר לפגיעות המיוחדת של אוכלוסיית הילדים ככלל בשל גילם והתפתחותם, ישנה הכרה כי משבר האקלים מחריף מצבי אי-שוויון ופערים חברתיים-כלכליים קיימים ומעמיד את הילדים הפגיעים ביותר בסכנה להשלכות החמורות ביותר של משבר האקלים. שכן, היעדר גישה שוויונית ומלאה של ילדים לשירותים חיוניים - ביניהם בריאות, חינוך, דיור והגנה - פוגעת בחוסן שלהם, ומשכך, גם ביכולתם להתמודד עם ההשלכות של משבר האקלים. כך, ילדים באזורים כפריים התלויים בסביבה הטבעית למחייתם, ילדים החיים במדינות מתפתחות או באזורים גיאוגרפיים פגיעים, ילדים עם מוגבלות, וילדים במצבי סיכון - חשופים לפגיעה מוגברת בשל משבר האקלים.<sup>79</sup>

<sup>77</sup> UNICEF (2021), The Climate Crisis is a Child Rights Crisis: Introducing the Children's Climate Risk Index, p. 111: <https://www.unicef.org/media/105376/file/UNICEF-climate-crisis-child-rights-crisis.pdf>; UN Committee on the Rights of the Child, (2016), Report of the 2016 Day of General Discussion: Children's Rights and the Environment, p. 7: <https://www.ohchr.org/sites/default/files/Documents/HRBodies/CRC/Discussions/2016/DGOutcomereport-May2017.pdf>. לענין עקרונות היסוד של האמנה, ר' *General measures of implementation of the Convention on the Rights of the Child*, par. 12, CRC/GC/2003/5: <https://www.refworld.org/docid/4538834f11.html>.

<sup>78</sup> 28 לאמנה; הוועדה לבחינת עקרונות יסוד בתחום הילד והמשפט ויישומם בחקיקה (ועדת רוטלוי) (2003), 'דוח הוועדה', עמ' 106-104; UN Committee on the Rights of the Child (CRC), *General comment no. 5 (2003): General measures of implementation of the Convention on the Rights of the Child*, par. 12, CRC/GC/2003/5: <https://www.refworld.org/docid/4538834f11.html>; מורג, ת. ואח' (2021), 'הבטחת זכויות ילדים ובני נוער בעת משבר הקורונה - מבט לאור האמנה הבין-לאומית בדבר זכויות הילד', *רמימה ומשפט*, 53, עמ' 46-45.

<sup>79</sup> UNICEF (2021), The Climate Crisis is a Child Rights Crisis: Introducing the Children's Climate Risk Index, pp. 13, 57-81; Polack, E., (2010), Child Rights and Climate Change Adaptation: Voices from Kenya and Cambodia, Children in a Changing Climate Research, pp. 10-11. (2018). Report of the Special Rapporteur on the issue of Human Rights obligations relating to the Enjoyment of a Safe, Clean, Healthy and Sustainable Environment, pp. 17-18, A/HRC/37/58: <https://www.ohchr.org/en/documents/thematic-reports/ahrc3758-report-special-rapporteur-issue-human-rights-obligations>; Human Rights Council, UN High Commissioner for Human Rights (2017). Analytical Study on the Relationship between Climate Change and the full and effective Enjoyment of the Rights of the Child, pp. 6-8, A/HRC/35/13: [https://www.ohchr.org/sites/default/files/Documents/Issues/ClimateChange/RightsChild/A\\_HRC\\_35\\_13\\_EN.pdf](https://www.ohchr.org/sites/default/files/Documents/Issues/ClimateChange/RightsChild/A_HRC_35_13_EN.pdf); UN Committee on the Rights of the Child (2016). Report of the 2016 Day of General Discussion: Children's Rights and the





## זכות הילד/ה שטובתו תהא שיקול ראשון במעלה בקבלת החלטות (עיקרון טובת הילד/ה)

### סעיף 3(1) לאמנה

1. בכל הפעולות הנוגעות לילדים, בין אם ננקטות בידי מוסדות רווחה סוציאלית ציבוריים או פרטיים ובין בידי בתי משפט, רשויות מינהל או גופים תחקיטיים, תהא טובת הילד שיקול ראשון במעלה.

הסעיף קובע כי בכל הפעולות הנוגעות לילדים, בין אם ננקטות על ידי המחוקק, בתי המשפט, או רשויות מינהליות, על טובת הילד/ה להיות שיקול ראשון במעלה. הזכות מטילה על המדינות החברות חובה לבחון ולהעריך את טובת הילד/ה האינדיבידואל, או טובתם של ילדים כקבוצה, לפי העניין, ולהבטיח כי לשיקול זה יינתן משקל רב יותר, לעומת שיקולים ואינטרסים אחרים בקבלת החלטות.<sup>80</sup>

עיקרון טובת הילד/ה זכה לדגש משמעותי בדיון במשבר האקלים בשל ההבנה, כי עיקר השלכותיו של משבר זה מוטלות לפתחם של ילדים, ושל הדורות הבאים, וכי באי-נקיטת צעדים מתאימים, המדינה מפרה את חובתה להעמיד את טובתם של ילדים כשיקול ראשון במעלה. לפיכך, ועדת זכויות הילד/ה קבעה כי על המדינות החברות לעגן את עיקרון טובת הילד/ה בחקיקה, ולהבטיח את יישומו בקביעת מדיניות, קבלת החלטות שיפוטיות ומנהלתיות הנוגעות לילדים, ובפעילותן של רשויות מדינה - זאת גם, ובפרט, בנושאי סביבה ואקלים.<sup>81</sup>

## זכות הילד/ה לחיים, הישרדות והתפתחות

### סעיף 6 לאמנה

1. המדינות החברות מכירות בזכותו הטבעית של כל ילד לחיים.  
2. המדינות החברות יבטיחו עד מירב המידה האפשרית את הישרדות הילד והתפתחותו.

הסעיף קובע כי על המדינות החברות באמנה להכיר בזכות הטבעית של כל ילד/ה לחיים, ולהבטיח עד מירב המידה האפשרית את הישרדות הילד ואת התפתחותו. החשיפה לאירועי קיצון אקלימיים, ההידרדרות הסביבתית

Environment, pp. 22-23:  
; <https://www.ohchr.org/sites/default/files/Documents/HRBodies/CRC/Discussions/2016/DGOutcomereport-May2017.pdf>  
UNICEF (2015), Unless we act now: The Impact of Climate Change on Children, pp. 10-11, 15-20: <https://uni.cf/3bTYZbi>  
UN Committee on the Rights of the Child (CRC) (2013), *General comment No. 14 (2013) on the right of the child to have his or her best interests taken as a primary consideration (art. 3, par. 1)*, par. 6, 17, CRC /C/GC/14:  
[https://www2.ohchr.org/English/bodies/crc/docs/GC/CRC\\_C\\_GC\\_14\\_ENG.pdf](https://www2.ohchr.org/English/bodies/crc/docs/GC/CRC_C_GC_14_ENG.pdf)  
UN Committee on the Rights of the Child (CRC) (2013), *General comment No. 14 (2013) on the right of the child to have his or her best interests taken as a primary consideration (art. 3, par. 1)*, par. 14, 17, CRC /C/GC/14:  
[https://www2.ohchr.org/English/bodies/crc/docs/GC/CRC\\_C\\_GC\\_14\\_ENG.pdf](https://www2.ohchr.org/English/bodies/crc/docs/GC/CRC_C_GC_14_ENG.pdf);  
UN Committee on the Rights of the Child (2016). Report of the 2016 Day of General Discussion: Children's Rights and the ;  
Environment, pp. 23-25, 30-31:  
<https://www.ohchr.org/sites/default/files/Documents/HRBodies/CRC/Discussions/2016/DGOutcomereport-May2017.pdf>





והחשיפה לזיהומי קרקע, מים ואוויר, מעמידה בסכנה את חייהם והישרדותם של ילדים, אשר כאמור, נמצאים בסיכון מוגבר לפגיעה לעומת מבוגרים.<sup>82</sup>

בנוסף, השלכות משבר האקלים פוגעות בזכותם של ילדים להתפתחות. לפי ועדת זכויות הילד/ה, יש לראות ב'התפתחות' מונח הוליסטי, ולפרשו באופן הרחב ביותר המביא בחשבון, בין היתר, את ההתפתחות הפיזית, הנפשית, הרגשית, הרוחנית, הפסיכולוגית, הלימודית, והחברתית של הילד/ה.<sup>83</sup> בהקשר זה, השלכות משבר האקלים בתחומי החיים השונים של ילדים - ביניהם פגיעה בבריאות, מוגנות, רמת חיים הולמת, חינוך, ועוד - גורמות לאובדן הזדמנויות של ילדים, ומשפיעות על התפתחותם ועל יכולתם לממש את הפוטנציאל שלהם ולמצותו.<sup>84</sup>

## זכות הילד/ה להביע דעה ולהשתתף

### סעיף 12 לאמנה

1. מדינות חברות יבטיחו לילד המסוגל לחוות דעה משלו את הזכות להביע דעה כזו בחופשיות בכל עניין הנוגע לו, תוך מתן משקל ראוי לדעותיו, בהתאם לגילו ולמידת בגרותו של הילד.
2. למטרה זו תינתן לילד הזדמנות להישמע בכל הליך שיפוטי או מינהלי הנוגע לו במישרין או בעקיפין, באמצעות נציג או גוף מתאים, בצורה המתאימה לסדרי הדין שבדין הלאומי.

הסעיף קובע את זכותו של כל ילד/ה, המסוגל לחוות דעה משלו, להביע את דעתו בחופשיות בכל עניין הנוגע לו, לרבות במסגרת הליכים משפטיים או מנהליים, ומחייבת ליתן משקל ראוי לדעותיו, בהתאם לגילו ומידת בגרותו. הסעיף מעגן את זכותם של ילדים, כיחידים או קבוצה, להביע דעה, להשתתף בהליכי קבלת החלטות הנוגעים להם ולהשפיע על מגוון נושאים לחייהם (להלן: 'הזכות להשתתפות').<sup>85</sup> הזכות להשתתפות מהווה את אחד החידושים המרכזיים באמנה לעומת מסמכים בינלאומיים קודמים שענינו זכויות ילדים, משקפת הכרה בכבוד הילד/ה כאדם ומעמידה את הילד/ה, דעותיו, תפיסותיו, ורצונותיו, בלב הליכי קבלת החלטות בנושאים הנוגעים לו.<sup>86</sup>

<sup>82</sup> UN Committee on the Rights of the Child, (2016), Report of the 2016 Day of General Discussion: Children's Rights and the Environment, pp. 11-13: <https://www.ohchr.org/sites/default/files/Documents/HRBodies/CRC/Discussions/2016/DGOutcomereport-May2017.pdf>.

<sup>83</sup> הוועדה לבחינת עקרונות יסוד בתחום הילד והמשפט ויישומם בחקיקה (ועדת רוטלוי) (2003), 'דוח הוועדה', עמ' 168-172; UN Committee on the Rights of the Child (CRC), *General comment no. 5 (2003): General measures of implementation of the Convention on the Rights of the Child*, par. 12, CRC/GC/2003/5. <https://www.refworld.org/docid/4538834f11.html>; להרחבה על הזכות להתפתחות וייחודה, ר' גם: Peleg, N. (2019), *Child's Right to Development*, pp. 152, 155, Cambridge University Press. DOI: <https://doi.org/10.1093/lawfam/ebaa012>

<sup>84</sup> UNICEF (2021), *The Climate Crisis is a Child Rights Crisis: Introducing the Children's Climate Risk Index*, pp. 19-20: <https://www.unicef.org/media/105376/file/UNICEF-climate-crisis-child-rights-crisis.pdf>

<sup>85</sup> UN Committee on the Rights of the Child (CRC), *General comment No. 12 (2009): The right of the child to be heard*, par. 3, CRC/C/GC/12: <https://www2.ohchr.org/english/bodies/crc/docs/advanceversions/crc-c-gc-12.pdf>

<sup>86</sup> הוועדה לבחינת עקרונות יסוד בתחום הילד והמשפט ויישומם בחקיקה (ועדת רוטלוי) (2003), 'דוח הוועדה', עמ' 207-208; UN Committee on the Rights of the Child (CRC), *General comment No. 12 (2009): The right of the child to be heard*, par. 1, 18, CRC/C/GC/12: <https://www2.ohchr.org/english/bodies/crc/docs/advanceversions/crc-c-gc-12.pdf>; מורג, ת. ואחי' (2021), 'הבטחת זכויות ילדים ובני נוער בעת משבר הקורונה - מבט לאור האמנה הבין-לאומית בדבר זכויות הילד', *רמאה ומשפט*, 53, עמ' 62-63; Doek, J. E. (2019), *The Human Rights of Children: An Introduction*, in Kilkelly, U. & Liefwaard, T. (eds.), *International Human Rights of Children*, pp. 11-13, 15-16, Springer Publication: <https://doi.org/10.1007/978-981-10-4184-6>







הזכות להשתתפות היא אחת מהזכויות המרכזיות בשיח של ילדים ואקלים. ועדת זכויות הילד/ה הדגישה את המחויבות של המדינות החברות להתחשב בקול של ילדים ונוער בנושא משבר האקלים, בפרט ילדים מאוכלוסיות מוחלשות המושפעות במידה רבה יותר ממשבר האקלים, ולנקוט את הצעדים הנדרשים – לרבות בתחום החקיקה, המדיניות, פיתוח שירותים, והקצאת משאבים – על מנת ליתן לילדים את הידע והמידע, התמיכה, ההגנה, הכלים והמרחב הדרושים להם כדי להשתתף, להביע את עמדתם ולהשפיע על קבלת ההחלטות בנושאי סביבה ואקלים.<sup>87</sup>

### זכות הילד/ה לבריאות

#### סעיף 24 לאמנה (חלקים נבחרים)

1. המדינות החברות מכירות בזכותו של ילד ליהנות מבריאות ברמה הגבוהה ביותר הניתנת להשגה ולאמצעים לטיפול במחלות ושיקום הבריאות. המדינות החברות ישתדלו להבטיח כי משום ילד לא תישלל הגישה לשירותי טיפול ובריאות.
2. המדינות החברות יפעלו למימושה המלא של זכות כאמור, ובמיוחד ינקטו אמצעים על מנת:
  - א. להקטין תמותת תינוקות וילדים; [...]
  - ג. להיאבק במחלות ובתת-תזונה, לרבות במסגרת טיפול רפואי ראשוני, בין היתר באמצעות יישום טכנולוגיה זמינה והספקת מזון מתאים ומזין ומי שתיה נקיים, תוך התחשבות בסכנות ובסיכונים הכרוכים בזיהום סביבתי; [...]
4. המדינות החברות מתחייבות לקדם ולעודד שיתוף-פעולה בינלאומי במטרה להשיג בהדרגה מימוש מלא לזכות המוכרת בסעיף זה. בהקשר זה תינתן תשומת-לב מיוחדת לצרכיהן של ארצות מתפתחות.

הסעיף מעגן את זכותם של ילדים לבריאות ברמה הגבוהה ביותר הניתנת להשגה, ולגישה לשירותי בריאות וטיפול. בין היתר, הסעיף מתייחס באופן מפורש לחובת המדינות החברות לנקוט אמצעים על מנת להקטין תמותת תינוקות וילדים, להיאבק במחלות, ולהכיר בסיכונים הכרוכים בזיהום סביבתי - אשר מושפעים גם משינוי האקלים.<sup>88</sup>

UN Committee on the Rights of the Child (CRC), *General comment No. 12 (2009): The right of the child to be heard*, par. 12, 125-87 UN Committee on the Rights of the Child, (2016), Report of the 2016 Day of General Discussion: Children's Rights and the Environment, pp. 15-18: <https://www2.ohchr.org/english/bodies/crc/docs/advanceversions/crc-c-gc-12.pdf>; <https://www.ohchr.org/sites/default/files/Documents/HRBodies/CRC/Discussions/2016/DGDDoutcomereport-May2017.pdf>; UNICEF (2021), *The Climate Crisis is a Child Rights Crisis: Introducing the Children's Climate Risk Index*, pp. 20-21: UN Committee on the Rights of the Child (CRC), *General comment No. 20 (2016) on the implementation of the rights of the child during adolescence*, par. 2, 12, 23-25, 6 CRC/C/GC/20: <https://www.refworld.org/docid/589dad3d4.html>; UN Committee on the Rights of the Child, (2016), Report of the 2016 Day of General Discussion: Children's Rights and the Environment, pp. 6-9: <https://www.ohchr.org/sites/default/files/Documents/HRBodies/CRC/Discussions/2016/DGDDoutcomereport-May2017.pdf>





ועדת זכויות הילד/ה קבעה, כי משבר האקלים מהווה את אחד האיומים המרכזיים לבריאותם של ילדים ולהחרפה של פערים בריאותיים בין ילדים. הוועדה הדגישה בהנחייתה את החשיבות של סביבה מיטיבה לבריאותם של ילדים, ואת ההשפעות השליליות של משבר אקלים על בריאותם הפיזית והנפשית של ילדים, וכן קראה למדינות להבטיח כי שיקולים הנוגעים לבריאות ילדים יועמדו בחזית מדיניות האקלים שלהן.<sup>89</sup>

## ג. שיתוף ילדים בקבלת החלטות בנושא משבר האקלים

### שיתוף ילדים בקביעת מדיניות אקלים

שיתוף ילדים ונוער בקביעת מדיניות הינו נושא מתפתח בשנים האחרונות, הן בתיאוריה והן בפרקטיקה.<sup>90</sup> ועדת זכויות הילד/ה עמדה על החשיבות של שיתוף ילדים בהליכי קבלת החלטות, וקבעה כי לילדים נקודת מבט רלוונטיות שיכולה לתרום לקביעת חקיקה ומדיניות מיטיבה ולהליכי קבלת החלטות.<sup>91</sup> כך, ביחס למדיניות אקלים, לשמיעת קולם של ילדים פוטנציאל לקדם מדיניות מתאימה לא רק מבחינת יעדיה והיקפה, אלא גם ביחס לנושאי המיקוד שלה (למשל, חינוך, פנאי, הגנה) וליכולתה לספק מענים שמתאימים לצרכיהם של ילדים.<sup>92</sup>

כך, גופים בינלאומיים שונים, לרבות ועדת זכויות הילד/ה, התייחסו לצורך בשיתוף ילדים ונוער בקביעת מדיניות אקלים ותכניות היערכות אקלימיות ברמה המקומית, הלאומית והבינלאומיות וקראו למדינות ליצור הזדמנויות להשתתפות ילדים בהליכי קבלת החלטות הנוגעות לאקלים ולסביבה. בין היתר, על המדינות להבטיח כי השיתוף האמור יהא משמעותי ויקנה משקל ראוי לעמדות והצעות הילדים; יתבצע במסגרת מנגנוני היועצות מותאמים ונגישים לילדים; ויכלול הליך הערכה של הליך השיתוף, על בסיס מדדים ברורים, ביחס לאיכות ההשתתפות והשפעתה.<sup>93</sup>

UN Committee on the Rights of the Child (CRC), *General comment No. 15 (2013) on the right of the child to the enjoyment of the highest attainable standard of health (art. 24)*, par. 5, 49-50, CRC/C/GC/15: <https://undocs.org/CRC/C/GC/15>  
Landrigan, P. J., Rauch, V. A., Galvez, M. P. (2010). Environmental Justice and the Health of Children, *Mount Sinai Journal of Medicine*, Vol. 77, pp. 178-179. DOI: <https://doi.org/10.1002/msj.20173>  
UNICEF (2021), The Climate Crisis is a Child Rights Crisis: Introducing the Children's Climate Risk Index, pp. 27-55: <https://www.unicef.org/media/105376/file/UNICEF-climate-crisis-child-rights-crisis.pdf>  
Forde et al. (2020), The Right of Children to Participate in Public Decision-Making Processes, *Save the Children Publication*: <https://bit.ly/3ymP0TG>  
UN Committee on the Rights of the Child (CRC), *General comment No. 12 (2009): The right of the child to be heard*, par. 3, 12, 91  
UN Committee ; 122, 127-128, CRC/C/GC/12: <https://www2.ohchr.org/english/bodies/crc/docs/advanceversions/crc-c-gc-12.pdf>  
on the Rights of the Child (CRC), General comment No. 20 (2016) on the implementation of the rights of the child during adolescence, par. 23-25, 6 CRC/C/GC/20: <https://www.refworld.org/docid/589dad3d4.html>  
UN Committee on the Rights of the Child, (2016), Report of the 2016 Day of General Discussion: Children's Rights and the Environment, pp. 19-20: <https://www.ohchr.org/sites/default/files/Documents/HRBodies/CRC/Discussions/2016/DGDoutcomereport-May2017.pdf>  
UNICEF (2021), The Climate Crisis is a Child Rights Crisis: Introducing the Children's Climate Risk Index, pp. 20-21, 94: <https://www.unicef.org/media/105376/file/UNICEF-climate-crisis-child-rights-crisis.pdf>  
Committee on the Elimination of Discrimination Against Women, Committee on Economic, Social and Cultural Rights, Committee on the Protection of the Rights of All Migrant Workers and Members of their Families, Committee on the Rights of the Child, Committee on the Rights of Persons with Disabilities (2019, 16 September). Joint Statement on "Human Rights and Climate Change", pp. 1-2: <https://www.ohchr.org/en/statements/2019/09/five-un-human-rights-treaty-bodies-issue-joint-statement-human-rights-climate-change>  
Polack, E., (2010), Child Rights and Climate Change Adaptation: Voices from Kenya and Cambodia, Children in a Changing Climate Research, p. 10. <https://bit.ly/3usvleg>  
UN Committee on the Rights of the Child (CRC), *General comment No. 12 (2009): The right of the child to be heard*, par. 132-134, 93  
UN Committee on the Rights of the Child ; CRC/C/GC/12: <https://www2.ohchr.org/english/bodies/crc/docs/advanceversions/crc-c-gc-12.pdf>  
of the Child, (2016), Report of the 2016 Day of General Discussion: Children's Rights and the Environment, pp. 14-20, 34: <https://www.ohchr.org/sites/default/files/Documents/HRBodies/CRC/Discussions/2016/DGDoutcomereport-May2017.pdf>  
UNICEF (2021), The Climate Crisis is a Child Rights Crisis: Introducing the Children's Climate Risk Index, p. 20: <https://www.unicef.org/media/105376/file/UNICEF-climate-crisis-child-rights-crisis.pdf>  
Human Rights Council (2020, October 13). Resolution: Rights of the Child: Realizing the Right of the Child through a Healthy Environment, 45/30, par. 9, A/HRC/RES/45/30. <https://bit.ly/3bX42rP>; UNICEF, (2021), Making Climate and Environment Policies for & with Children and







אולם, במדינות רבות, ילדים עדיין זוכים להתעלמות בכל הנוגע לקביעת מדיניות אקלים<sup>94</sup> ותכניות רבות להיערכות אקלימית לא מתייחסות באופן מפורש לסיכונים ולצרכים הייחודיים של ילדים. כך, מחקר של יוניצף (2021) שבחן תכניות אקלימיות (Nationally Determined Contribution – NDC) העלה כי רק ל-34% מהמדינות שקבעו תכנית כאמור יש תכניות רגישות לילדים (Child-Sensitive), כלומר תכניות השמות דגש על היבטי חוסן אקלימי מיוחדים לילדים. בנוסף, בעוד ש-89% מהמדינות שקבעו NDC ערכו הליכי שיתוף ציבור בשלב גיבוש התכנית, רק 12% מתוכן ציינו כי הליכי השיתוף כללו ילדים.<sup>95</sup> מעבר לאתגרים הכלליים לשיתוף ילדים בקביעת מדיניות, למשל, תפיסה חברתית שרואה ילדים כחסרי ידע, יכולת וכישורים לתרום בנושאי מדיניות, היעדר מנגנוני היועצות ושיתוף מותאמים לילדים, שיתוף 'סמלי' של ילדים מבלי שתינתן להם הזדמנות להשפעה של ממש וכיוצא בזה. ניתן לזהות גם חסמים הייחודיים להשתתפות בתחום האקלים. בין החסמים נמצאים היעדר ידע מספק לילדים בנושא, והעובדה כי השיח בתחום הינו מאוד מקצועי ומדעי.<sup>96</sup>

### השתתפות ילדים דרך ייזום והצטרפות להליכים משפטיים בנושאי אקלים וסביבה

ילדים מממשים את זכותם להשתתף בנושא משבר האקלים גם דרך ייזום או הצטרפות להליכים משפטיים בנושאי אקלים וסביבה, הן ברמה המדינתית (לרבות בישראל), והן ברמה האזורית. מרבית הליכים משפטיים אלה הינם מתחום דיני זיקין או המשפט המנהלי, ומתנהלים כנגד מדינות או תאגידים בגין מעשה או מחלל שלהם אשר, לפי הנטען, החריפו את משבר האקלים ובתוך כך פגעו בזכויותיהם כילדים.<sup>97</sup> על אף שישנם חסמים לניהול הליכים משפטיים בנושא משבר האקלים וביניהם זכות עמידה, קשיי הוכחה ויצירת קשר סיבתי בין שינויי האקלים לפגיעה בזכויות ועוד, הליכים אלה מהווים הזדמנות ייחודית לפתח באמצעות המשפט את ההגנה על זכויות ילדים, ולקדם את יישומן בהקשר של משבר האקלים. משכך, נודעת חשיבות מיוחדת להסרת חסמים בפני

Young People, pp. 16-17: <https://www.unicef.org/media/109701/file/Making-Climate-Policies-for-and-with-Children-and-Young-People.pdf>

UNICEF (2021), The Climate Crisis is a Child Rights Crisis: Introducing the Children's Climate Risk Index, p. 23: <sup>94</sup> Polack, E., (2010), Child Rights and <https://www.unicef.org/media/105376/file/UNICEF-climate-crisis-child-rights-crisis.pdf> Climate Change Adaptation: Voices from Kenya and Cambodia, Children in a Changing Climate Research, p. 10, 12: Harris, C. (2021) Looking to the Future: Including Children, Young People and Future: להרחבה נוספת: <https://bit.ly/3usvJeg> Generations in Deliberations on Climate Action', pp. 2-5, COST Action Constitution-Making and Deliberative Democracy Working Paper Series 11: <https://constdelib.com/wp-content/uploads/2021/10/WP11-2021-v.2-CA17135.pdf>

Nationally Determined Contribution (NDC) <sup>95</sup> היא תכנית אקלימית לאומית להפחתה של פליטות גזי חממה והיערכות להשפעות משבר האקלים. אימוץ תכנית כאמור, ועדכון התקופתי, הינו חובה לכל מדינה שהינה צד להסכם פריז משנת 2015. UNICEF, (2021), Making Climate and Environment Policies for & with Children and Young People, pp. 1-2, 4: <https://www.unicef.org/media/109701/file/Making-Climate-Policies-for-and-with-Children-and-Young-People.pdf>

UN Committee on the Rights of the Child (CRC), *General comment No. 12 (2009): The right of the child to be heard*, par 135, <sup>96</sup> UN Committee on the Rights of the Child, (2016), Report of the 2016 Day of General Discussion: Children's Rights and the Environment, pp. 19-20: <https://www2.ohchr.org/english/bodies/crc/docs/advanceversions/crc-c-gc-12.pdf>; <https://www.ohchr.org/sites/default/files/Documents/HRBodies/CRC/Discussions/2016/DGOutcomereport-May2017.pdf>

UNICEF (2021), The Climate Crisis is a Child Rights Crisis: Introducing the Children's Climate Risk Index, p. 94, 111: Polack, E., (2010), Child Rights and <https://www.unicef.org/media/105376/file/UNICEF-climate-crisis-child-rights-crisis.pdf> Climate Change Adaptation: Voices from Kenya and Cambodia, Children in a Changing Climate Research, p. 10: <https://bit.ly/3usvJeg>

<sup>97</sup> ישנם עשרות תיקים ברמה המדינתית, אזורית (למשל, בית הדין האירופי לזכויות אדם; בית הדין האינטר-אמריקאי לזכויות אדם) ובינלאומית (למשל, פניות לוועדת זכויות הילד. באו"ם) בנושא משבר אקלים והשפעתו על זכויותיהם של ילדים. Wewerinke-Singhe, M., Case Note: *Chiara Sacchi et al. v. Argentina et al.*, *Leiden Children's Rights Observatory* (28.10.2021): Climate Change Litigation Database, U.S. להרחבה ודוגמאות: <https://childrensrightsobservatory.nl/case-notes/casenote2021-10> Climate Change Litigation Database, ; Litigation and Children, n.d. [http://climatecasechart.com/search/?fwp\\_search=CHILD](http://climatecasechart.com/search/?fwp_search=CHILD) Global Climate Change Litigation and Children, n.d. [http://climatecasechart.com/search-non-us/?fwp\\_non\\_us\\_search=CHILD](http://climatecasechart.com/search-non-us/?fwp_non_us_search=CHILD). לגבי השתתפות ילדים בהליכים משפטיים בישראל בהקשר של משבר האקלים, ר' בגיץ 7815/20, צלול - עמותה לאיכות הסביבה ואח' נ' המועצה הארצית לתכנון ובניה ואח' (15.03.2021).





**קיום הליכים משפטיים בתחום משבר האקלים, במיוחד בקרב ילדים**, במטרה להבטיח את זכותם של ילדים לגישה לערכאות, ולקבלת סעדים מתאימים, במקרה של פגיעה.<sup>98</sup>

בראי בינלאומי, יצוין כי בחודש אוקטובר 2021, קיבלה ועדת זכויות הילד/ה החלטה משמעותית בתיק הנוגע להגנה על זכויות ילדים מפני השלכות משבר האקלים. ההחלטה דנה בפנייה שהוגשה לוועדה על ידי 16 ילדים ממדינות שונות, וביניהם הפעילה בתחום האקלים, גרטה טונברג, נגד מספר מדינות (ארגנטינה, ברזיל, צרפת, גרמניה וטורקיה), בטענה כי אלה לא פעלו באופן מספק להפחתת פליטות גזי חממה ומשך תרמו להחרפת משבר האקלים ולהפרה של זכויותיהם לפי האמנה; בפרט נטען כי נפגעו זכויותיהם לחיים, הישרדות והתפתחות; לבריאות; לתרבות; וזכותם כי טובתם תהא שיקול ראשון במעלה בקבלת החלטות.<sup>99</sup> בעוד שהוועדה דחתה את הפנייה עצמה מטעם 'טכני' של היעדר קבילות, החלטתה כללה מספר קביעות חשובות וחדשניות בכל הנוגע להליכים משפטיים הנוגעים למדיניות אקלים, בכלל, וביחס לזכויות ילדים, בפרט. כך, ההחלטה מעבירה מסר למדינות החברות באמנה בכל הנוגע לחשיבות מתן גישה לערכאות לילדים בנושאים הנוגעים למשבר האקלים; קובעת סמכות שיפוט רחבה בנושאי אקלים; מכירה בקשר הסיבתי בין פעולות ומחדלים של מדינות בנושא אקלים לפגיעה בזכויות ילדים לפי האמנה; וכן כוללת בתוכה חידושים לגבי שמיעה ומעורבות של ילדים בהליכים משפטיים כאמור.<sup>100</sup>

עם פרסום החלטתה, ועדת זכויות הילד/ה הכריזה כי בכוונתה לפתח הערה פרשנית ייעודית על זכויות ילדים, סביבה ומשבר האקלים (General Comment on Children's Rights and the Environment with a Special Focus on Climate Change). הערות פרשניות מהוות מסמכים מנחים למדינות בכל הנוגע ליישום האמנה. לפי הוועדה, ההערה הפרשנית על זכויות ילדים, סביבה ומשבר האקלים תספק הנחיה מחייבת למדינות בדבר נקיטת אמצעים חקיקתיים, מנהליים בנושאי סביבה ואקלים, על פי גישה מבוססת זכויות ילדים. במסגרת ההערה הפרשנית, הוועדה עתידה, בין היתר, להדגיש את הצורך בהתייחסות להשפעות של משבר האקלים על ילדים; להבהיר את הקשר בין זכויות ילדים וההגנה על הסביבה והאקלים; לקבוע את מחויבותן של מדינות ביחס לזכויות ילדים ומשבר האקלים; וכן להתייחס ליישום זכותם של ילדים למידע, להשתתפות ולגישה לערכאות בהקשר של השלכות משבר האקלים.<sup>101</sup> יצוין כי במסגרת עבודתה, הוועדה עורכת היוועצויות – פיזיות ומקוונות

Human Rights Council (2020, October 13) Rights of the Child: Realizing the Right of the Child through a Healthy Environment, <sup>98</sup> UN Committee on the Rights of the Child, (2016), Report of the 2016 Day ; 45/30, par. 7, A/HRC/RES/45/30: <https://bit.ly/3bX42rP> of General Discussion: Children's Rights and the Environment, pp. 21-22: <https://www.ohchr.org/sites/default/files/Documents/HRBodies/CRC/Discussions/2016/DG/Doutcomereport-May2017.pdf>

Communication to the Committee on the Rights of the Child in the case of **Sacchi et al. v. Argentina and 4 Others.**, pp. 77-91, <sup>99</sup> יצוין כי הפניה הוגשה על בסיס הפרוטוקול האופציונלי השלישי של האמנה בנושא מנגנון הגשת פניות UN Human Rights Council (2011, July 14). Optional Protocol to the : למידע נוסף על מנגנון הגשת פניות : (Communication Procedures) Convention on the Rights of the Child on a Communications Procedure, A/HRC/RES/17/18:

Grover, S. C. (2015), Children Defending their Human Rights under the CRC ; <https://digitallibrary.un.org/record/707565?ln=en> Communications Procedure: On Strengthening the Convention on the Rights of the Child Complaints Mechanisms, Springer Publications.

UN Committee on the Rights of the Child (2021, November 11). Decision adopted by the Committee under the Optional Protocol <sup>100</sup> to the Convention on the Rights of the Child on a Communication Procedure, concerning Communication No. 107/2019, par. 8. 9.7-9.14, 11, CRC/C/88/D/107/2019: <https://bit.ly/3Pagob> זכויות הילד/ה עם הילדים העותרים, בה ניתנה להם הזדמנות להסביר כיצד משבר האקלים השפיע על חייהם, ולהביע את עמדותיהם, ו-(2) פרסום מכתב נלווה להחלטה לעותרים (ולילדים בכלל) הכולל הסבר בצורה מובנת וידידותית על עובדות המקרה, ההחלטה ונימוקיה : Office of the High Commissioner for Human Rights (2021), Open Letter to the Authors: [https://www.ohchr.org/sites/default/files/2021-12/Open\\_letter\\_on\\_climate\\_change.pdf](https://www.ohchr.org/sites/default/files/2021-12/Open_letter_on_climate_change.pdf) עם זאת, ישנה ביקורת על החלטת הוועדה לדחות את הפניה עצמה, רי, Wewerinke-Singhe, M., Case Note: Communication 104/2019 **Chiara Sacchi et al. v. Argentina et al.**, *Leiden Children's Rights Observatory* (28.10.2021): <https://childrensrighsobservatory.nl/case-notes/casenote2021-10>

Office of the High Commissioner for Human Rights website (2021, June 4). The UN Committee on the Rights of the Child <sup>101</sup> commits to a new General Comment on Children's Rights and the Environment with a Special Focus on Climate Change:





– עם ילדים על מנת לאפשר להם להשפיע על תכני ההערה והמלצותיה.<sup>102</sup> כך, פרסום ההערה הפרשנית יהווה צעד משמעותי בפיתוח הנושא של זכויות ילדים ומשבר האקלים בראי האמנה, ויסייע בהתוויית הפעולות של מדינות בהקשר זה.

#### ד. המלצות לקידום צדק אקלימי לילדים, נוער ולדורות הבאים

ההכרה במשבר האקלים כמשבר של זכויות ילדים אינה סמלית או הצהרתית, אלא טומנת בחובה חובות קונקרטיים המוטלות על המדינות החברות באמנה, ובתוך כך ישראל, לנקוט בצעדים חקיקתיים, מנהליים, חינוכיים ואחרים כדי להבטיח את מכלול זכויותיהם של ילדים ואת שלומם, נוכח השלכות משבר האקלים – כעת ולעתיד.

ניתן לזהות מספר צעדים תשתיתיים שעל מדינת ישראל לנקוט. צעדים אלה מהווים המלצות מסגרת בתחום זכויות ילדים ואקלים, ויש להמשיך ולפתח את הנגזרות האופרטיביות שלהן. כך, על ישראל לנקוט את הצעדים המרכזיים הבאים:

א. **אימוץ מדיניות אקלים** – על משרדי הממשלה הרלוונטיים לאמץ מדיניות אקלים המתייחסת מפורשות להשלכות הייחודיות והחמורות של משבר האקלים על ילדים, באופן המציב את זכויותיהם של ילדים, טובתם וצרכיהם במרכז קבלת ההחלטות (Child Rights-Based Approach).<sup>103</sup>

במסגרת זו, על המדינה להבטיח כי עיקרון טובת הילד/ה מעוגן כשיקול ראשון במעלה בכל הנוגע לנקיטת צעדים ופעולות להתמודדות עם משבר האקלים והיערכות אליו, ברמה הלאומית והמקומית. כמו כן, על מדיניות ותכניות אקלימיות לשים דגש מיוחד על ילדים מקבוצות מיעוט, ילדים המשתייכים לקבוצות אוכלוסייה מוחלשות, וילדים המתגוררים באזורים שפגיעים יותר להשלכות הקיצוניות של משבר האקלים. בנוסף, יש להבטיח כי ביצוע מעקב אחר יישום מדיניות ותכניות אקלים יכול גם איסוף ועיבוד של מידע ונתונים סטטיסטיים המתייחסים להשפעתם על ילדים.

ב. **הקצאת משאבים ממשלתית לטובת שירותים חיוניים לילדים** – על משרדי הממשלה הרלוונטיים לפעול, לרבות דרך שיתופי פעולה בין-משרדיים ובין-מגזריים, לחיזוק החוסן של שירותים חיוניים לילדים (בריאות, חינוך, רווחה, הגנה וכיוצא בזה), הן על מנת להבטיח את המשך פעילותם במצבי חירום אקלימיים, והן על

<https://www.ohchr.org/en/news/2021/06/un-committee-rights-child-commits-new-general-comment-childrens-rights-and-environment>  
UN Office of the High Commissioner for Human Rights website, n.d., Concept Note: General Comment on [environment](https://www.ohchr.org/en/treaty-bodies/crc/concept-note-general-comment-childrens-rights-and-environment-special-focus-climate-change) Children's Rights and the Environment, with a Special Focus on Climate Change: <https://www.ohchr.org/en/treaty-bodies/crc/concept-note-general-comment-childrens-rights-and-environment-special-focus-climate-change>. להרחבה על הערות פרשניות ומעמדן: Alston, P. (2001), The Historical Origins of the Concept of 'General Comments' in Human Rights Law, in Boission de Chaznoumes et al. (eds.), The International Legal System: In Quest of Equity and Universality, pp. 763-764, Martinus Nijhoff  
UN Office of the High Commissioner for Human Rights (2021, December 9). Draft General Comment No. 26 on Children's <sup>102</sup> Rights and the Environment with a Special Focus on Climate Change: <https://www.ohchr.org/en/documents/general-comments-unite-for-childrens-environmental-rights-website>, ; [and-recommendations/draft-general-comment-no-26-childrens-rights-and-environment](https://www.ohchr.org/en/documents/general-comments-unite-for-childrens-environmental-rights-website) n.d.: <https://childrightsenvironment.org>  
UNICEF (2021), The Climate Crisis is a Child Rights Crisis: Introducing the Children's Climate Risk Index, p. 9: <sup>103</sup> states' human rights 1, 2-3, ר' ס', <https://www.unicef.org/media/105376/file/UNICEF-climate-crisis-child-rights-crisis.pdf> obligations <https://www.ohchr.org/EN/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=24998> פסי' 13 לעתירה. פסי' 1-3 עתירה. פסי' 33 לעתירה, פסי' 325-331 לעתירה.





מנת לאפשר את היערכותם למענים הנדרשים לילדים נוכח משבר האקלים. לצורך כך, ישנה חשיבות מיוחדת בהקצאת המשאבים הכספיים, האנושיים (כוח-אדם) והטכנולוגיים הנדרשים לשירותים חיוניים אלה.

ג. עיגון זכות ההשתתפות של ילדים במנגנוני קבלת ההחלטות בנושאי אקלים – על קובעי מדיניות בכנסת, משרדי ממשלה, וברשויות המקומיות להבטיח את זכותם של ילדים להשתתף ולהביע את עמדתם בכל הנוגע למשבר האקלים, ותוך כך ליתן לעמדתם משקל ראוי בהליכי קבלת החלטות. לצורך כך:

(1) עיגון בחקיקה של זכותם של ילדים ונוער להשתתפות בעיצוב מדיניות – חקיקה זו תאפשר לילדים ונוער להביע את עמדתם ולהשתתף בנושאי מדיניות הנוגעים לחייהם, ככלל, ובנושאי סביבה ואקלים בפרט; להסדיר את הליכי השיתוף ועקרונותיהם; ולקבוע את חובתם של מקבלי ההחלטות לציין בהחלטה את המשקל שניתן לעמדתם של ילדים ונוער בקבלת ההחלטה.

(2) פיתוח מנגנוני היועצות עם ילדים ונוער – מנגנונים שיאפשרו שיתוף ילדים ונוער בקביעת מדיניות וקבלת החלטות בנושא משבר האקלים. בפרט, יש להבטיח כי מנגנונים אלו תומכים בשיתוף משמעותי של ילדים ונוער, ומאפשרים דיאלוג ביניהם לבין מקבלי ההחלטות בכנסת, ממשלה וברשויות המקומיות; נגישים לכלל הילדים באופן שוויוני (בפרט לילדים מקבוצות מיעוט, ילדים המשתייכים לקבוצות מוחלשות בחברה, וילדים המתגוררים באזורים פגיעים יותר להשלכות הקיצוניות של משבר האקלים); וכוללים מרכיבים של משוב וביקורת לבחינת איכות ההשתתפות והשפעתה. מוצע כי פיתוח מנגנוני היועצות כאמור ייעשה על ידי משרדי הממשלה בשיתוף פעולה עם ארגוני חברה אזרחית, בפרט ארגוני זכויות ילדים. בהקשר זה, חשוב לציין את תכנית 'פרלמנט הנוער' של המועצה לשלום הילד לשיתוף נוער בקביעת מדיניות, המהווה דוגמה מובילה בישראל למנגנון שיתוף והיועצות כאמור.<sup>104</sup> פרלמנט הנוער בשנת 2022 כלל קבוצת היועצות ייעודית בנושא 'השתתפות ילדים ונוער בנושא משבר האקלים' אשר העלתה תובנות והמלצות רלוונטיות ביותר ליישום בהקשר הישראלי.<sup>105</sup>

(3) שיתוף ילדים ונוער בעיצוב מדיניות האקלים ברמה המקומית והארצית<sup>106</sup> – יש להבטיח כי קביעת מדיניות אקלים ותכניות היערכות אקלימיות, לסוגיהן, ברמה הארצית או המקומית יכללו הליכי שיתוף ציבור, ובפרט שיתוף של ילדים ונוער. במסגרת זו, יש ליתן לילדים ונוער הזדמנות להשפיע על תכני התכנית, יעדיה, היקפה והמלצותיה ככלל, ובנושאים הנוגעים לחייהם (למשל, חינוך) בפרט. מחובתה של המדינה לנמק בהחלטותיה את המשקל ומידת ההשפעה שניתנו לעמדתם.<sup>107</sup>

(4) הכשרה לקובעי מדיניות העוסקים בסוגיות משבר האקלים – על מנת לאפשר השתתפות משמעותית של ילדים ונוער בהליכים אלה, על משרדי ממשלה בשיתוף ארגוני חברה אזרחית, בפרט ארגוני זכויות ילדים, להביא לפיתוח הכשרות מקיפות, מעשיות ותקופתיות על השתתפות ילדים לקובעי מדיניות העוסקים בסוגיות משבר האקלים. על הכשרה כאמור לכלול, בין היתר, מידע על זכותם של ילדים ונוער

<sup>104</sup> נעמת, ע., זלוטניק רז, ד. (2021). פרלמנט הנוער לשיתוף בני ובנות נוער בקביעת מדיניות - סיכום פרויקט לשנת 2021, עמ' 9-12, פרסום המועצה לשלום הילד. <https://bit.ly/3nIBapI>; אתר המועצה לשלום הילד, פרלמנט הנוער: <https://bit.ly/3unRobB>.

<sup>105</sup> נעמת, ע., זלוטניק רז, ד. (2022). פרלמנט הנוער לשיתוף בני ובנות נוער בקביעת מדיניות - סיכום פרויקט לשנת 2022, פרסום המועצה לשלום הילד.

<sup>106</sup> UNICEF (2021), The Climate Crisis is a Child Rights Crisis: Introducing the Children's Climate Risk Index, p. 118: <https://www.unicef.org/media/105376/file/UNICEF-climate-crisis-child-rights-crisis.pdf>

<sup>107</sup> UN Committee on the Rights of the Child (CRC), General comment No. 12 (2009): The right of the child to be heard, par. 33, 8, 46, 48-49, 135, CRC/C/GC/12: <https://www2.ohchr.org/english/bodies/crc/docs/advanceversions/crc-c-gc-12.pdf>.





להביע את עמדתם ולהשתתף, יתרונות השיתוף, ועקרונות לקיום שיתוף ושיח משמעותיים (כיצד לדבר עם ילדים ונוער, התמודדות עם חסמים להשתתפות, ועוד).<sup>108</sup>

(5) **תמיכה בהתארגנויות ופעילויות ילדים ונוער הנוגעות למשבר האקלים** – על משרדי ממשלה ורשויות מקומיות, לתמוך ביוזמות ופעילויות שמאורגנות על ידי ילדים וארגוני ילדים בנוגע למשבר אקלים ברמה הבינלאומית, הלאומית והמקומית, ולעודדן. בפרט, על המדינה לנקוט בצעדים חקיקתיים ואחרים כדי להבטיח את חופש הביטוי של ילדים ונוער ואת זכותם להתארגן ולהתאגד סביב נושא משבר האקלים באופן בטוח ומוגן, זאת הן במרחב הפיזי והן במרחב המקוון.<sup>109</sup>

(6) **הבטחת הגישה לערכאות לילדים במקרי פגיעה מהשפעות משבר האקלים** – על קובעי מדיניות בכנסת ובמשרדי ממשלה לנקוט בצעדים הנדרשים על מנת להבטיח את גישתם של ילדים לערכאות במקרים בהם זכויותיהם וטובתם נפגעו בשל השלכות משבר האקלים, בין אם בשל פעולות או מחדלים של המדינה, רשויותיה, תאגידים, וכיוצא בזה. במסגרת זו, על המדינה לוודא כי האפיקים להגשת פניות ותלונות לגופים רגולטוריים ושיפוטיים בנושאי סביבה ואקלים הינם נגישים ומותאמים לילדים; כי ההליכים המשפטיים עצמם מותאמים לילדים, ובכלל זה מבטיחים את זכות העמידה שלהם ואת זכותם לייצוג, ומאפשרים פסיקת סעדים אפקטיביים ומתאימים לצרכיהם.<sup>110</sup>

(7) **הכללת חינוך בנושא האקלים בתכנית הלימוד ובהכשרות למורים** – על משרד החינוך להטמיע את נושא משבר האקלים בתכנית הלימוד לכלל הכיתות, באופן מותאם גיל ובשפה מובנת וידידותית לילדים, וכן במסגרת ההכשרות המקצועיות למורים. על תכניות החינוך לכלול, בין היתר, למידה מעמיקה על משבר האקלים, הגורמים המשפיעים עליו, והשלכותיו בהווה ובעתיד; סוגיות של צדק אקלימי וזכויות אדם; השפעת משבר האקלים על זכויות ילדים; מעורבותם של ילדים בנושא משבר האקלים, ואפיקי ההשתתפות בנושא זה בישראל.<sup>111 112 113</sup>

<sup>108</sup> בתוך כך פירוק החסמים החברתיים והתרבותיים להשתתפות משמעותית של ילדים; UN Committee on the Rights of the Child; (CRC), *General comment No. 12 (2009): The right of the child to be heard*, par. 33, 8, 46, 48-49, 135, CRC/C/GC/12: <https://www2.ohchr.org/english/bodies/crc/docs/advanceversions/crc-c-gc-12.pdf>.

<sup>109</sup> 66 PAR 25CRC GC; Human Rights Council (2020, October 13) Rights of the Child: Realizing the Right of the Child through a Healthy Environment, <sup>110</sup> UN Committee on the Rights of the Child (CRC), *General comment No. 45/30*, par. 7, A/HRC/RES/45/30: <https://bit.ly/3bX42rP>; *12 (2009): The right of the child to be heard*, par. 33, 8, 46, 48-49, 135, CRC/C/GC/12: <https://www2.ohchr.org/english/bodies/crc/docs/advanceversions/crc-c-gc-12.pdf>.

<sup>111</sup> על מחויבות לחינוך בתחום שינויי אקלים בישראל: משרד החינוך, חינוך בתחום שינויי האקלים; <https://meyda.education.gov.il/files/GAP/Aklim.pdf>; נעמת, ע., זלוטניק רז, ד. (2022). פרלמנט הנוער לשיתוף בני ובנות נוער בקביעת מדיניות - סיכום פרויקט לשנת 2022, פרסום המועצה לשלום הילד.

<sup>112</sup> בייט צורן, נ. (2022, 9 בינואר). מערכת החינוך צריכה לומר את האמת: גם בנושא האקלים, לא כולנו באותה סירה, מעריב: <https://www.maariv.co.il/journalists/opinions/Article-889994>.

<sup>113</sup> UNICEF (2021), *The Climate Crisis is a Child Rights Crisis: Introducing the Children's Climate Risk Index*, p. 118, 124; Human Rights Council (2020, October); <https://www.unicef.org/media/105376/file/UNICEF-climate-crisis-child-rights-crisis.pdf>; Rights of the Child: Realizing the Right of the Child through a Healthy Environment, 45/30, par. 7, A/HRC/RES/45/30; UN Committee on the Rights of the Child (CRC), *General comment No. 12 (2009): The right of the child to be heard*, par. 33, 8, 46, 48-49, 135, CRC/C/GC/12: [https://www2.ohchr.org/english/bodies/crc/docs/advanceversions/crc-c-gc-states' human rights obligations](https://www2.ohchr.org/english/bodies/crc/docs/advanceversions/crc-c-gc-states%20human%20rights%20obligations) 7 סי': <https://www.ohchr.org/EN/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=24998>; [12.pdf](https://www.ohchr.org/EN/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=24998).





## 6. ליטיגציה אקלימית – סקירה משווה

### א. תביעות אקלים תקדימיות ושימוש באקטיביזם שיפוטי לשינוי מדיניות אקלים

תביעות אקלים הפכו מרכיב משמעותי במאבק בנוזקי משבר האקלים וקו הגנה אחרון של הציבור להבטחת הגנה ומחויבות מטעם השלטונות. בעקבות הצטברות הידע המדעי על משבר האקלים והוכחת הקשר הסיבתי בין פליטות גזי חממה לבין שינוי האקלים ברמת וודאות גבוהה, ניתן לעשות שימוש בחקיקה ראשית ובמערכת המשפט לשם תביעה מן הממשלה למלא את חובתה לטיפול והגנה על הציבור מנזקי של משבר האקלים.

האסטרטגיות המשפטיות בשנים האחרונות עוברות מהתמקדות בנוזקי המשבר, לעבר הגנה על זכויות אדם ובכך אט אט מתפתחת מטריה חדשה של עילות משפטיות, באמצעותן ניתן לתבוע סעד מבתי המשפט, על בסיס הכרה כי הגנה ממשבר האקלים היא זכות שהמדינה צריכה לספק לכלל הציבור.

בפסקי דין תקדימיים שניתנו בתביעות אקלים במספר מדינות נקבע שלממשלה יש מחויבות חוקתית להתמודד עם משבר האקלים כהגנה על זכויות האדם והאינטרס הציבורי. להלן יפורטו דוגמאות מן העולם:

#### Sharma by Sister Marie Brigid Arthur v. Minister for the Environment

אוסטרליה

במאי 2021 התקבלה פסיקה תקדימית שקבעה שלשרה להגנת הסביבה חובת הזהירות למניעת נזק לילדים מפליטות גזי חממה בהחלטתה האם לאשר פרויקט להרחבת תחנות כוח פחמיות, אולם בית המשפט לא נענה לבקשת העותרים למתן צו מניעה.<sup>114</sup> השרה להגנת הסביבה ערערה על ההחלטה, ובמרץ 2022 בית המשפט הפדרלי הפך את הפסיקה, והכריע כי חובת הזהירות אינה חלה.<sup>115</sup>



#### Neubauer et al. v. Germany

גרמניה

בפברואר 2020 הוגשה לבית המשפט החוקתי תביעה כנגד הנוסח הקיים של חקיקת האקלים הגרמנית. במקרה זה, בית המשפט הורה למחוקק הגרמני לתקן ולהחמיר באופן משמעותי את הוראות חוקי האקלים הקיימים, במטרה להגביר את השאיפה של ההוראות ולחזק מאמצי הפחתה עתידיים.



במרץ 2021, התקבל תקדים בבית המשפט החוקתי הפדרלי כי הזכות לחיים ולשלמות הגוף המעוגנת בחוקה הגרמנית,<sup>116</sup> מטילה חובה על המדינה להגן אקטיבית על אזרחיה מפני סכנות אקלימיות, והורה על המדינה להציב יעדים מחמירים יותר להפחתת פליטות גזי חממה.<sup>117</sup> בית

<sup>114</sup> Sharma by her litigation representative Sister Marie Brigid Arthur v Minister for the Environment (No 2) [2021] FCA 774 <https://www.nortonrosefulbright.com/en-au/knowledge/publications/a2f31ca9/landmark-climate-change-decision#autofootnote1> Samantha Murphy & Emily Dunford, *The Federal Court Appeal in Sharma: what does it really mean for Government decision makers*, maddocks (Mar. 28, 2022), <https://www.maddocks.com.au/insights/the-federal-court-appeal-in-sharma-what-does-it-really-mean-for-government-decision-makers>

<sup>116</sup> Grundgesetz [GG] [Basic Law], art. 2, translation at [http://www.gesetze-im-internet.de/englisch\\_gg/englisch\\_gg.html#p0229%20\(Ger.\)](http://www.gesetze-im-internet.de/englisch_gg/englisch_gg.html#p0229%20(Ger.))

<sup>117</sup> Bundesverfassungsgericht [BVerfG] [Federal Constitutional Court], Mar. 24, 2021, Case No. BvR 2656/18/1, BvR 78/20/1, BvR 96/20/1, BvR 288/20, [http://www.bverfg.de/e/rs20210324\\_1bvr265618en.html](http://www.bverfg.de/e/rs20210324_1bvr265618en.html) (hereinafter *Neubauer*). See





המשפט דחה את הטענה כי התרומה החלקית של גרמניה לשינוי האקלים הגלובלי פוטרת אותה מקיום חובתיה החוקתיות והכיר בחובה להגן על הדורות הבאים. בית המשפט הורה לבית המחוקקים הגרמני לקבוע **הוראות ברורות ליעדי הפחתה**. בתגובה להחלטה, המחוקקים הפדרליים העבירו הצעת חוק שנכנסה לתוקף ב-31 באוגוסט 2021. היא העלתה את יעד ההפחתה לשנת 2030 מ-55% ל-65% (בהשוואה לשנת הבסיס 1990). כמו כן, הוא עדכן את מסלול ההפחתה לשנים 2031-2040, **והרחיב את המעורבות בקביעת תקציבים בחקיקה** משנת 2031 ואילך. לבסוף, שנת היעד להשגת ניטרליות פחמן הוקדמה מ-2050 ל-2045.<sup>118</sup> ניתן לראות כי בית המשפט התייחס באופן מורחב לעיגון של הזכות לחיים ושלמות הגוף בחוקה הגרמנית, בקביעתו כי התנהלות לוקה בחסר בכל הנוגע למשבר האקלים פוגעת בזכות זו. קביעה זו מראה את החשיבות בכינון חוק יסוד הסביבה במדינת ישראל **אשר יעגן את המעמד הנורמטיבי הגבוה להגנה מפני נזקי האקלים**.

### Smith v. Fonterra Co-Operative Group Limited

ניו-זילנד



בשנת 2020 טען תובע בשם אזרחי ניו זילנד כי Fonterra – חברה ציבורית בתחום המחלבות המייצרת כ-30% מכלל החלב בעולם – אחראית לפגיעה באתרים היסטוריים ותרבותיים של הקהילה המאורית<sup>119</sup> **הנמצאים בקרבת החוף, בשל פליטת גזי חממה כתוצאה מפעילותה, בדגש על שריפת פחם לצורך אנרגיה**.<sup>120</sup> עוד התובע טען כי ההשפעה השלילית על האקלים מהווה **מטרד ציבורי ורשלנות**. כמו כן, נטען כי DHL – חברה המפעילה מספר רפתות במדינה – **גורמת לפליטת גזי חממה כתוצאה מתהליכי עיכול של החיות** (טענה זו נהדפה על ידי הנתבעת לאור העובדה שאין פתרון ישים למשק החי בהקשר זה). במרץ 2020, בית המשפט הגיע למסקנה כי התובע **לא רשאי לטעון** למטרד ציבורי מכיוון שהנזק הנטען לא היה "ייחודי וישיר". עוד נימק בית המשפט כי קשה היה לראות בפעולת הנתבעת מטרד ציבורי בהתחשב בכך שהנתבעת **מצייתת לכל דרישות החוק והרגולציה הרלוונטיות**. בית המשפט קבע כי טענת הרשלנות איננה **רלוונטית** מכיוון שהתובע לא הוכיח כי הנתבעות חבות לו חובת זהירות, והגיע למסקנה כי הנזק הנטען לא היה צפוי מראש. עם זאת, **בית המשפט לא שולל את האפשרות שתוכר בעתיד חובה נזיקת חדשה שתטיל על חברות אחריות בגין הפליטות**. בית המשפט קבע כי דיני הנזיקין אינם הכלי המתאים להתמודדות עם נזקי שינוי אקלים, וציון כי "כל אדם בניו זילנד - וגם בעולם – אחראי (בדרגות שונות) גם לגרימת הנזק הרלוונטי, מהווה קורבן של הפגיעה הזו". עם זאת, בית

Bundesverfassungsgericht [BVerfG] [Federal Constitutional Court], *Constitutional Complaints Against the Federal Climate Change Act Partially Successful*, Press Release No. 31/2021, (Apr. 29,

2021), <https://www.bundesverfassungsgericht.de/SharedDocs/Pressemitteilungen/EN/2021/bvg21-031.html>

Grantham Research Institute on Climate Change and the Environment. Steinmetz, et al. v. Germany: [https://climate-](https://climate-laws.org/geographies/germany/litigation_cases/steinmetz-et-al-v-germany)

[laws.org/geographies/germany/litigation\\_cases/steinmetz-et-al-v-germany](https://climate-laws.org/geographies/germany/litigation_cases/steinmetz-et-al-v-germany)

<sup>119</sup>המאורים (במאורית Māori): הם ילידים פולינזים שרוב השבטים שלהם התיישבו במאה ה-13 וה-14 בניו זילנד. במשך מאות שנים חיו המתיישבים הפולינזיים בבידוד ופיתחו תרבות ייחודית הידועה בשם "מאורי".

<sup>120</sup> Smith v Fonterra Co-operative Group Ltd CIV-2019-404-001730 [2020] NZHC 419:

<https://forms.justice.govt.nz/search/Documents/pdf/jdo/9e/alfresco/service/api/node/content/workspace/SpacesStore/9aae1111-1c8a-4cd6-900d-dabc7568e54a/9aae1111-1c8a-4cd6-900d-dabc7568e54a.pdf>



המשפט ציין כי לבתי המשפט יש תפקיד כלשהו בפעולה אקלימית: "לחייב את הממשלה באחריות". ראו מהפסיקה: 121.

a liability in negligence would potentially compromise Parliament's response, and would require the Courts to engage in complex polycentric issues, which are more appropriately left to Parliament. It is an area where the authority of Parliament should be respected.<sup>84</sup> This is not to say that climate change is a "no go" area. Rather, the better course is for aggrieved victims of climate change to seek to hold the Government responsible.<sup>85</sup> The provisions of s 5ZM of the Climate Change Response Act, set out at [43] above, are directly in point.

**Ewan McGaughey et al v. Universities Superannuation Scheme Limited**

בריטניה



הסגל האקדמי בבריטניה – קרן הפנסיה הפרטית הגדולה במדינה)<sup>122</sup> (Corporation) Universities Superannuation Scheme Limited (USSL) – קרן הפנסיה של

נתבעו בטענה שהשקעות הקרן בדלקים פוסיליים מפרות את חובות הנאמנות וחובות הדירקטורים כלפי המשקיעים. הטעון הוא כי לא ניתנה הערכה אמינה לגבי הסיכון הפיננסי הנשקף משינוי האקלים.

התביעה הינה תביעה נגזרתנגד דירקטוריון החברה, לפיה החברה ונושאי המשרה בה הפרו את חובת האמון הסטטוטורית כלפי מוטבי הקרן, וזאת לאור העובדה שהקרן משקיעה למעלה ממיליארד פאונד בדלקים פוסיליים בכל שנה. התובעים טוענים כי דירקטוריון החברה כשל ליצר תכנית מעשית לצמצום השקעות בפעילות הקשורה בדלקים פוסיליים, ובכך פוגע בהצלחתה של הקרן. התובעים מציגים נתונים לפיהם דלקים פוסיליים היו קבוצת הנכסים בעלת הביצועים הנחותים ביותר מאז שנת 2017. יצוין כי הקרן הכריזה על שאיפתה לאיפוס פליטות הפחמן בהשקעותיה עד שנת 2050 – אך זאת ללא תכנית סדורה, הערכה אמינה וניתוח סיכונים פיננסיים הנובעים ממשבר האקלים.

ב-24 במאי 2022, בית המשפט העליון דחה את הבקשה לתביעה נגזרת נגד USSL, בקובעו שלא היו מספיק ראיות להפסד שייגרם לחברה ולמשקיעים. לא ניתן היה להוכיח כי הדירקטורים פעלו באופן המהווה הפרה מכוונת של חובה כלפי המשקיעים. בית המשפט אף קבע כי לא הייתה ראיה לכאורה לכך ש-USSL נכשלו בחובתם הסטטוטורית מכיוון שהם עמדו בדרישות הרגולטוריות.

121 שם, עמ' 38  
 122 INCE (25.01.2022). Climate change litigation update: Ewan McGaughey et al v Universities Superannuation Scheme Limited: <https://www.incegd.com/en/news-insights/energy-infrastructure-climate-change-litigation-update-ewan-mcgaughey-et-al-v>



## City of Hoboken v. Exxon Mobil Corp.



בפברואר 2020 עיריית הובוקן (ניו ג'רזי) הגישה תביעה במחוז הדסון נגד חברות נפט גדולות ומכון הנפט האמריקני, בגין קמפיין בן עשרות שנים של מידע מוטעה הקשור לשינוי האקלים והשפעתו ההרסנית על העיר. לפי התביעה, חברות הנפט הגדולות גרמו נזק משמעותי לציבור בהובוקן ובניו ג'רזי בכך ששיקרו באופן אקטיבי לגבי ההשפעות המזיקות של המוצרים שלהן, כאשר למעשה המחקר שלהן הצביע אחרת, כל זאת על מנת לייצר רווחים של מיליארדי דולרים על ידי ייצור, שיווק ומכירת כמויות עצומות של דלקים פוסיליים.<sup>123</sup> בתביעה נטען כי העיר בסכנה ממשית לעליית מפלס פני הים וכי העיר חווה סופות תקופות וקשות יותר כתוצאה משינוי האקלים. התובעים טענו כי פיתחו תכנית הסתגלות והפחתה לטיפול בגשמים ושיטפונות מי ים שתעלה יותר מ-500 מיליון דולר. בתביעה נטענו טענות למטרד ציבורי ופרטי, רשלנות והפרה של חוק ההונאה הצרכנית בניו ג'רזי. הסעד המבוקש כלל פיצוי לעירייה ותושביה וצו המחייב את הנתבעים להפחית את המטרדים הנטענים. ניתן לראות כי העתירה כללה טיעוני צדק אקלימי ושאיפה לצמצום הפערים ולסיוע לאוכלוסיות הפגיעות ביותר.

וכך אמר ראש עיריית הובוקן:<sup>124</sup>

*"Rising sea levels and more frequent storms have an outsized impact on low-income communities and communities of color, and we must do everything we can to address this trend. As a result, in partnership with the City Council, we are pledging that the first priority for any funds that may be recovered by the lawsuit will be to benefit residents in the HHA, to help sustain our most vulnerable communities for generations to come."*

## Future Generations v. Ministry of the Environment and Others

קולומביה



בהליך משפטי שהתקיים בשנת 2018, בני נוער בגילאי 7 עד 26 תבעו גופים ממשלתיים קולומביאניים, עיריות ושלושה תאגידים הפועלים בעיר הגשם באמזונס על מנת לאכוף את זכויותיהם לסביבה בריאה, חיים, בריאות, מזון ומים. התובעים טוענים כי שינוי האקלים, יחד עם כישלונה של הממשלה לצמצם את כריתת היערות באמזונס הקולומביאני ולהבטיח עמידה ביעד איפוס פליטות נטו עד שנת 2020, כפי שהוסכם במסגרת הסכם פריז ותוכנית הפיתוח הלאומית 2014-2018, מאיים על זכויות היסוד של התובעים. התובעים הראו כי הממשלה החילה מדיניות שהגבירה את כריתת היערות והגישו עתירה באמצעות מנגנון משפטי התובע הגנה מיידית על זכות יסוד. בית המשפט בערכאה הראשונה פסק נגד התובעים, וכתוצאה מכך הם ערערו לבית המשפט העליון אשר הפך את החלטת בית המשפט קמא, מתוך הכרה בכך

Hoboken Municipality (02.09.2020). HOBOKEN BECOMES FIRST NJ CITY TO SUE BIG OIL COMPANIES, AMERICAN PETROLEUM INSTITUTE FOR CLIMATE CHANGE DAMAGES: <https://www.hobokennj.gov/news/hoboken-sues-exxon-mobil-american-petroleum-institute-big-oil-companies>

שם<sup>124</sup>



ש"זכויות היסוד של חיים, בריאות, קיום מינימלי, חירות וכבוד האדם קשורות באופן מהותי ונקבעות על ידי הסביבה והמערכת האקולוגית". וכך הוא קבע: <sup>125</sup>

By virtue of what has been said, it can be preached, that the fundamental rights of life, health, the minimum subsistence, freedom, and human dignity are substantially linked and determined by the environment and the ecosystem. Without a healthy environment, subjects of law and sentient beings in general will not be able to survive, much less protect those rights, for our children or for future generations. Neither can the existence of the family, society or the state itself be guaranteed.

The increasing deterioration of the environment is a serious attack on current and future life and on other fundamental rights; it gradually depletes life and all its related rights. The inability to exercise the fundamental rights to water, to breathe pure air, and to enjoy a healthy environment is making Colombians sick. It also increases the lack of fresh water and decreases the ability to enjoy a dignified life.

בית המשפט העליון לצדק הכיר לראשונה בכך שהאמזונס הקולומביאני הוא בעצמו יישות משפטית בעלת זכויות. בית המשפט הוציא חמישה צווים מחייבים נגד הנאשמים להפחתת כריתת יערות ופליטת גזי חממה והכריז כי האמזונס הקולומביאני זכאי להגנה, שימור, תחזוקה ושיקום. בית המשפט הורה לממשלה לגבש וליישם תוכניות פעולה לטיפול בכריתת יערות באמזונס. וכך מתוך פסק הדין: <sup>126</sup>

14. Therefore, in order to protect this ecosystem vital for our global future, just as the Constitutional Court declared the Atrato river, the Colombian Amazon is recognized as a "subject of rights," entitled to protection, conservation, maintenance and restoration led by the State and the territorial agencies.

Consequently, we grant the relief, and order the Presidency of the Republic, the Ministry of Environment and Sustainable Development, and the Ministry of Agriculture and Rural Development, in coordination with the actors of the National Environmental System and the participation of the plaintiffs, the affected communities, and the interested population in general, to formulate a short, medium, and long term action plan within the next four (4) months from today's notice, to counteract the rate of deforestation in the Amazon, tackling climate change impacts.

### Friends of the Earth Netherlands et al. v Royal Dutch Shell

הולנד

בית משפט בהולנד הורה במאי 2021 לחברת הנפט רויאל דאטש של (Royal Dutch Shell) להפחית את פליטות הפחמן שלה ב-45% עד סוף 2030 בהשוואה לרמות של 2019. הפסיקה ניתנה בעקבות תביעה אזרחית ייצוגית של הארגון הסביבתי "ידידי כדור הארץ" ושל 17 אלף תובעים נוספים. בית המשפט קבע בפסיקה התקדימית כי מדיניות הקיימות של ענקית הנפט לא הייתה מספיק קונקרטי. להחלטה צפויות להיות השלכות נרחבות על תעשיית הגז והנפט.



Demanda Generaciones Futuras v. Minambiente. STC4360-2018 Number: 11001-22-03-000-2018-00319-01: <sup>125</sup>  
[http://climatecasechart.com/wp-content/uploads/sites/16/non-us-case-documents/2018/20180405\\_11001-22-03-000-2018-00319-00\\_decision.pdf](http://climatecasechart.com/wp-content/uploads/sites/16/non-us-case-documents/2018/20180405_11001-22-03-000-2018-00319-00_decision.pdf)

<sup>126</sup> שם



**Children's Petition to the United Nations Secretary-General to Declare a Climate Emergency**



בנובמבר 2021, 14 פעילי אקלים צעירים מרחבי העולם הגישו עצומה למזכ"ל האוו"ם, אנטוניו גוטרס, בבקשה להכריז על מצב חירום אקלימי.<sup>127</sup> העותרים מסתמכים על ההשפעות של שינוי האקלים על זכויות האדם, במיוחד על זכויות הילדים כפי שהוכרו על ידי האוו"ם וכמה מסוכנויותיו. העותרים קוראים למזכ"ל להכריז על מצב חירום אקלימי כלל מערכתי ברמה 3 באו"ם – שפירושה הצבת פעולת אקלים בראש סדר היום של כל סוכנות של או"ם. העותרים טוענים כי יש צורך בתגובה מקיפה של האוו"ם למצב החירום האקלימי: (1) מכיוון שחוק זכויות האדם הבינלאומי מחייב מדינות להפחית פליטות גזי חממה בעלות השפעות חוצות גבולות, (2) כדי לטפל באי-השוויון הבסיסי של שינוי האקלים, (3) לתת מענה משפטי לבני הנוער ולמלא את הבטחת אמנת האוו"ם להגן על הדורות הבאים.<sup>128</sup> צעד זה יבטיח שניתן יהיה להקצות משאבים וכוח אדם של האוו"ם במהירות כדי לספק סיוע ומומחיות מדעית למדינות הפגיעות ביותר לאסונות אקלים. זה גם יבטיח שהאוו"ם יוכל לקדם מדינות לעבר עמידה ביעדי הפחתת הפליטות שלהן על בסיס הכרה באופי הדחוף של פעולות אלה.

**Africa Climate Alliance et. al., v. Minister of Mineral Resources & Energy et**

דרום-אפריקה



בנובמבר 2021, שלושה ארגוני חברה אזרחית הגישו עתירה נגד שר האנרגיה של דרום אפריקה והרגולטור הלאומי לאנרגיה של דרום אפריקה (NERSA), בנוגע לתוכנית הממשלה לרכוש קיבולת חשמל חדשה של 1500 מגה-וואט באמצעות פחם. לטענת התובעים, שימוש בפחם מהווה איום חמור על הזכויות החוקתיות של תושבי דרום אפריקה, במיוחד זכויותיהם הסביבתיות, טובת הילד והזכויות לחיים, כבוד ושוויון.<sup>129</sup>

**Organización de Ambientalistas Organizados v. Ministry of Environment and Sustainable Development**

ארגנטינה



ב-7 בינואר 2022, הארגון הלא ממשלתי Organización de Ambientalistas Organizados תבע את המשרד לאיכות הסביבה על אישור פעילויות החיפוש הימי (ב-30 בדצמבר 2021 פרסם

Grantham Research Institute on Climate Change and the Environment. Children's Petition to the United Nations Secretary-General to Declare Climate Emergency: [https://climate-laws.org/geographies/international/litigation\\_cases/children-s-petition-to-the-united-nations-secretary-general-to-declare-a-climate-emergency](https://climate-laws.org/geographies/international/litigation_cases/children-s-petition-to-the-united-nations-secretary-general-to-declare-a-climate-emergency)  
<sup>127</sup> לטענת העותרים, תגובת האוו"ם למגפת COVID-19 מספקת את המתווה לפעולה אקלימית. לנוכח המגיפה גייסו תגובה מקיפה של האוו"ם למשבר הבריאות העולמי והפעילו צוות ניהול משברים של האוו"ם. העותרים טוענים שמצב החירום האקלימי מצדיק תגובה דומה כאיום חמור ודחוף כמו המגיפה העולמית.

Grantham Research Institute on Climate Change and the Environment. Africa Climate Alliance et. al., v. Minister of Mineral Resources & Energy et. al. (#CancelCoal case: [https://climate-laws.org/geographies/south-africa/litigation\\_cases/africa-climate-alliance-et-al-v-minister-of-mineral-resources-energy-et-al-cancelcoal-case](https://climate-laws.org/geographies/south-africa/litigation_cases/africa-climate-alliance-et-al-v-minister-of-mineral-resources-energy-et-al-cancelcoal-case))



המשרד לאיכות הסביבה החלטה המאשרת חיפוי דלקים פוסיליים בים).<sup>130</sup> המוקד העיקרי של התביעה הינו ההגנה על הלוויתן הדרומי והחששות בנוגע להשפעות האקלימיות של הפרויקט. בנושאים אלה, התביעה מתייחסת לדחיפות שהועלתה על ידי דוחות ה-IPCC וחוסר ההתאמה של הפרויקט להסכמים הבינלאומיים לצמצום פליטות הפחמן עליהם חתומה ארגנטינה. ב-11 בפברואר 2022 הורה בית המשפט הפדרלי להפסיק את פעילות חיפוי הדלקים הפוסיליים. חשוב לציין שהצו אינו מזכיר את החששות הנוגעים למשבר האקלים. במקום זאת, השופט מתמקד בכשלים הנוגעים לזכויות פרוצדורליות.

### Rete Legalità per il Clima (Legality for Climate Network) and others v. ENI

איטליה

ב-14 בפברואר 2022, קבוצה של ארגונים סביבתיים איטלקיים הגישה תלונה ל-OECD National Contact Point הקשורה לאקלים, בטענה לחוסר הלימה של התוכנית העסקית שנקטה על ידי חברת הנפט ENI לבין מחוייבויותיה האקלימיות. התביעה מדגישה כי ENI התחייבה לאפס פליטות נטו עד 2050, אך פעולותיה מנוגדות ליעד זה. לדוגמה, ENI מתכננת להגדיל את ייצור הנפט שלה ב-4% בכל שנה עד 2024 לפחות. על פי התלונה, ENI לא עמדה בהנחיות ה-OECD למפעלים רב-לאומיים בשל: (1) העובדה שהתוכנית האסטרטגית של החברה אינה מתייחסת לקיצוץ מספק בפליטות גזי חממה; (2) היעדר הערכת השפעה אקלימית של פעילות החברה; (3) היעדר מידע שקוף והולם; (4) אי-פיתוח תוכנית למניעת סיכונים אקלימיים והפחתה.



### Leghari v. Federation of Pakistan

פקיסטן

בתיק שהובא בפני בית המשפט העליון בפקיסטן בשנת 2018,<sup>131</sup> חקלאי פקיסטני תבע את הממשלה בטענה כי על הממשלה להמשיך במאמצי הפחתה או הסתגלות לשינוי אקלים, וכי כישלונה של הממשלה לעמוד ביעדים שהוצבו בתחום זה הביא להשפעות מיידידות על ביטחון המים, המזון והאנרגיה של פקיסטן. השפעות כאלה פגעו בזכות היסוד שלו לחיים. בית משפט לערעורים בפקיסטן קיבל את טענותיו כי העיכוב של הממשלה ביישום מסגרת הפעולה להתמודדות עם שינוי האקלים פוגע בזכויות היסוד של האזרחים. מעבר לכך, בית המשפט נימק כי הזכויות החוקתיות לחיים ולכבוד האדם כוללת את הזכות לסביבה בריאה ונקייה. למרות שהממשלה גיבשה מדיניות ומסגרת פעולה להתמודדות עם שינוי האקלים, בית המשפט הגיע למסקנה שלא הייתה התקדמות ממשית ביישום. כדי לפקח על ביצוע המדיניות, בית המשפט הנחה את משרדי הממשלה למנות ממונה אקלימי וזאת על מנת לסייע בהבטחת יישום המדיניות האקלימית. בנוסף, בית המשפט קבע כי על הממשלה להקים ועדת שינוי אקלים המורכבת



Grantham Research Institute on Climate Change and the Environment. Organización de Ambientalistas Organizados v. <sup>130</sup> Ministry of Environment and Sustainable Development: [https://climate-laws.org/geographies/argentina/litigation\\_cases/organizacion-de-ambientalistas-organizados-v-ministry-of-environment-and-sustainable-development](https://climate-laws.org/geographies/argentina/litigation_cases/organizacion-de-ambientalistas-organizados-v-ministry-of-environment-and-sustainable-development)  
Climate Case Chart. Leghari v. Federation of Pakistan: <http://climatecasechart.com/non-us-case/ashgar-leghari-v-federation-of-pakistan> <sup>131</sup>





מנציגים של משרדי מפתח (אנרגיה, סביבה, כלכלה וכדומה), ארגונים לא ממשלתיים ומומחי אקדמיה, וזאת על מנת לעקוב אחר התקדמות הממשלה. וכך קבע בית המשפט בפסק דינו (מתורגם):<sup>132</sup>

22. Adaptation, as a strategy engages many stakeholders, which hitherto were not part of the environmental dialogue. *Climate Justice*, therefore, moves beyond the construct of environmental justice. It has to embrace multiple new dimensions like Health Security, Food Security, Energy Security, Water Security, Human Displacement, Human Trafficking and Disasters Management within its fold. *Climate Justice* covers agriculture, health, food, building approvals, industrial licenses, technology, infrastructural work, human resource, human and climate trafficking, disaster preparedness, health, etc. While mitigation can still be addressed with environmental justice, adaptation can only be addressed through *Climate Justice*, where the

בדצמבר 2021 נשלח מכתב מיצוי הליכים לקראת עתירת אקלים של בני נוער כנגד הממשלה.<sup>133</sup> המכתב, אשר נשלח לראש הממשלה ולשרים הרלוונטיים מטעם מחאת הנוער למען האקלים והקליניקה לצדק סביבתי, מבקש להעלות את יעדי הפחתת פליטות גזי חממה לפחות ל-50% ב-2030, ואם לא כן, יפנו לערכאות משפטיות. הטענות המוצגות בו מתבססות על הזכויות החוקתיות לחיים ולבריאות, על חוק אוויר נקי, עיקרון הזהירות המונעת ותקדימים מהעולם.

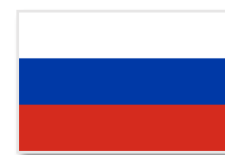


134

### Ecodefense & Other NGOs v. Russia

רוסיה

ב-11 בספטמבר 2022, פעילים מכמה קבוצות אקלים ברוסיה הגישו תביעה לבית המשפט העליון של הפדרציה הרוסית בדרישה ממשלת רוסיה להגן על אזרחיה מפני הסיכון של מוות עתידי או מחלות קשות תוך עמידה בהתחייבויותיה על פי הדין המקומי והבינלאומי. התובעים מבקשים מהרשויות ברוסיה לנקוט בצעדים שיפחיתו את פליטת גזי החממה במדינה, בהתאם ליעד של הגבלת עליית הטמפרטורה העולמית ל-1.5°C, שהוסכם במסגרת הסכם פריז מ-2015. רוסיה היא כיום היצרנית הרביעית



Leghari v. Federation of Pakistan. (2015) W.P. No. 25501/201: [http://climatecasechart.com/wp-content/uploads/sites/16/non-us-case-documents/2018/20180125\\_2015-W.P.-No.-25501201\\_judgment.pdf](http://climatecasechart.com/wp-content/uploads/sites/16/non-us-case-documents/2018/20180125_2015-W.P.-No.-25501201_judgment.pdf)  
<sup>133</sup> שני אשכנזי (10.01.2022). לראשונה בישראל: בני נוער מאיימים לתבוע את הממשלה בשל חלקה במשבר האקלים. גלובס: <https://www.globes.co.il/news/article.aspx?did=1001398009>

<sup>134</sup> מכתב מיצוי הליכים באמצעות דואר אלקטרוני מעו"ד אסף פינק ועו"ד ערן צין, בשם בני נוער ממחאת הנוער למען האקלים, לכבוד ראש הממשלה, השרה להגנת הסביבה, שר הבריאות, היועץ המשפטי לממשלה, מחלקת בג"צים במשרד המשפטים, וממשלת ישראל באמצעות מזכיר הממשלה, בנושא קביעת יעדים אקלימיים בלתי-מספקים ודרישה לקביעת יעדים ממשיים (27.12.2021).



בגודלה של פליטת פחמן ברחבי העולם, וצריכה להפחית 31% מרמת הפליטות שנמדדה ב-1991 כדי לעמוד ביעד 2030 של הסכמי פריז. **התובעים טוענים כי הצעדים הלא מספקים של רוסיה בסוגיית שינוי האקלים "מפירים את החוקה הרוסית ואת האמנה האירופית לזכויות אדם".** רוסיה פרשה מה-ECHR (האמנה האירופית לזכויות אדם – European Convention on Human Rights) ביום שישי ה-16 בספטמבר, מה שאומר שתביעת האקלים הזו עשויה להיות בין המקרים האחרונים במדינה שה-ECHR תוכל לבסס מחויבות אקלימית משפטית, אם היא תועבר לבתי המשפט באירופה.<sup>135</sup>

### Anton Foley and others v Sweden (Aurora Case)

שבדיה



למעלה מ-600 פעילי אקלים צעירים בשבדיה הגישו תביעה לבית המשפט בשטוקהולם נגד הממשלה השבדית, בטענה כי לא עשו מספיק פעולות בתחום האקלים – **דבר שיפגע בסופו של דבר בדור העתיד ומהווה הפרה של ה-ECHR.**<sup>136</sup> חוק האקלים של שבדיה נכנס לתוקף בינואר 2018. החוק קובע יעד ארוך טווח – איפוס פליטות עד שנת 2045<sup>137</sup> (פירוש הדבר הוא שפליטת גזי חממה בשבדיה תהיה נמוכה ב-85% לפחות בשנת 2045 בהשוואה לשנת 1990). בחוק מפורטות אבני הדרך. בנוסף, הפליטות מתחבורה פנימית, למעט טיסות פנים, אמורות להיות מופחתות ב-70% לפחות עד 2030, בהשוואה ל-2010. יתרה מכך, החוק קבע כי תוקם המועצה למדיניות אקלים- גוף מומחים אינטרדיסציפלינרי בלתי תלוי שמשימתו היא להעריך עד כמה המדיניות הכוללת של הממשלה מותאמת ליעדי האקלים שנקבעו על ידי הפרלמנט והממשלה. **בתביעתם, הפעילים טוענים כי המדיניות השוודית הקיימת אינה שאפתנית דיה ואינה תואמת את יעדי ההתחממות של 1.5°C.**

### ב. West Virginia v. EPA – אקטיביזם שמרני בבית המשפט העליון

יחד עם השימוש בערכאות המשפטיות בעולם לפעולה להפחתת פליטות ולהיערכות לשינוי אקלים, ניתן לראות כי אקטיביזם שמרני בבית המשפט העליון של ארה"ב מצר את כוחה של ממשלת ארצות הברית לפעול כנגד משבר האקלים. ביוני 2022, פסיקת בית המשפט בעניין מערב וירג'יניה נגד הסוכנות האמריקאית להגנת הסביבה (West Virginia v. EPA) קבעה כי יש להגביל את הסמכות של הסוכנות להגנת הסביבה לקבוע תקנות בעניין פליטות גזי חממה מתחנות כוח ומגזרים אחרים של הכלכלה.<sup>138</sup> פסיקה זו מייצגת נסיגה ביכולת של ה-EPA לווסת פליטות גזי חממה מתחנות כוח קיימות. עם זאת, למרות הפסיקה, ה-EPA עדיין שומרת

Grantham Research Institute on Climate Change and the Environment. Ecodefense & Other NGOs v. Russia: [https://climate-laws.org/geographies/russia/litigation\\_cases/ecodefense-other-ngos-v-russia](https://climate-laws.org/geographies/russia/litigation_cases/ecodefense-other-ngos-v-russia)<sup>135</sup>  
Climate Case Chart. Anton Foley and others v Sweden (Aurora Case): <http://climatecasechart.com/non-us-case/anton-foley-and-others-v-sweden-aurora-case><sup>136</sup>  
Government of Sweden (11.03.2021). Sweden's climate policy framework: <https://www.government.se/articles/2021/03/swedens-climate-policy-framework><sup>137</sup>  
Supreme Court of the United States (30.06.2022). WEST VIRGINIA ET AL. v. ENVIRONMENTAL PROTECTION AGENCY ET AL. No. 20-1530: [https://www.supremecourt.gov/opinions/21pdf/20-1530\\_n758.pdf](https://www.supremecourt.gov/opinions/21pdf/20-1530_n758.pdf)<sup>138</sup>



על סמכותה לכונן תקנות עתידיות. כך לדוגמא, חוק האוויר הנקי של ארצות הברית עדיין מאפשר – ומחייב את הסוכנות – להסדיר את זיהום גזי החממה ממגזר החשמל. הסוכנות עדיין יכולה לקבוע סטנדרטים עבור תחנות כוח קיימות לפי סעיף 111(ד) של חוק האוויר הנקי, כל עוד "המערכת הטובה ביותר להפחתת פליטות" ("best system of emission reduction") אינה דורשת ייצור אנרגיה נקייה.

בנוסף, בעוד שבית המשפט העליון הגביל את הכלים בהם הסוכנות יכולה להשתמש כדי להתמודד עם בעיה זו לפי סעיף 111(ד) לחוק האוויר הנקי, חלקים רבים אחרים של חוק האוויר הנקי לא טופלו בפסיקה ונשארו ללא פגע. ה-EPA עדיין שומרת על היכולת לווסת פליטת גזי חממה מתחנות כוח חדשות לפי סעיף 111(ב). הסוכנות יכולה גם לווסת את פליטות גזי החממה מכלי רכב ופליטות מתאן מבארות נפט וגז.

ואולם, יחד עם הסמכויות שנתרו, פסיקה זו מהווה תקדים מטריד. בית המשפט העליון בארה"ב אותת על ספקנות ביחס לסמכויות מנהליות של הגוף האחראי על היערכות אל מול משבר האקלים. בנוסף, פסיקת מערב וירגינייה הותירה את הסמכויות לא ברורות; אי-בהירות זו היא ככל הנראה מכוונת, ומאפשרת לבית המשפט לערער על עקרונות מקובלים רק כאשר הדבר משיג מטרות להגבלת הרגולציה.

קיים צורך להמשיך לטפל בשינוי האקלים בצורה שאפתנית, מתוך תקווה שפסיקה זו לא תניא את הסוכנות מיצירת כללים מגבילים חדשים.<sup>139</sup>

השופטת אלנה קגן, בשם שלושת השופטים המתנגדים, ציינה כי אחת המטרות שהיא חוששת שבית המשפט מבקש להשיג באמצעות סטנדרטים חדשים כאלה היא "למנוע מסוכנויות לעשות עבודה חשובה, למרות שזה מה שהקונגרס הנחה". בדעת מיעוט, השופטת אומרת כי בית המשפט ממנה את עצמו – במקום הקונגרס או סוכנות המומחים – למקבל ההחלטות במדיניות האקלים, מהלך שאינו תקין.

Court's intervention all the more troubling. Whatever else this Court may know about, it does not have a clue about how to address climate change. And let's say the obvious: The stakes here are high. Yet the Court today prevents congressionally authorized agency action to curb power plants' carbon dioxide emissions. The Court appoints itself—instead of Congress or the expert agency—the decision-maker on climate policy. I cannot think of many things more frightening. Respectfully, I dissent.

<sup>139</sup> Lavell, M. (30.06.2022). The Supreme Court's EPA Ruling: A Loss of Authority for Federal Agencies or a Lesson for Conservatives in 'Be Careful What You Wish For'? Inside Climate News: [https://insideclimatenews.org/news/30062022/supreme-court-epa-west-virginia-ruling/?utm\\_source=InsideClimate+News&utm\\_campaign=8380ac9898-&utm\\_medium=email&utm\\_term=0\\_29c928ffb5-8380ac9898-329616189ecourt.gov/opinions/21pdf/20-1530\\_n758.pdf](https://insideclimatenews.org/news/30062022/supreme-court-epa-west-virginia-ruling/?utm_source=InsideClimate+News&utm_campaign=8380ac9898-&utm_medium=email&utm_term=0_29c928ffb5-8380ac9898-329616189ecourt.gov/opinions/21pdf/20-1530_n758.pdf)

