

הצעת חוק האקלים הממשלתית – התייחסות אדם טבע ודין

ספטמבר 2023

כללי

הצעת החוק שאושרה בממשלה ביום 12.9.2023 היא הצעת חוק מחוררת שאינה נותנת את המסגרת החוקית המינימלית הנדרשת לשם ההתמודדות של ישראל עם משבר האקלים ולהנעת המעבר הנדרש לכלכלה דלת פחמן. הצעת החוק כוללת פשרות עם משרדים כגון האוצר והאנרגיה, שהתנגדו מלכתחילה לחוק שיקבע יעדים וחובות ממשלתיות משמעותיות, אשר יחדיו מרוקנות אותה מתוכן ומעלות את החשש שמדובר בחוק שאין כל כוונה ליישם אותו בשטח, זאת שעה שננקטות פעולות והחלטות אנטי אקלימיות באופן שוטף במשרדים השונים, וחרף ממצאי מבקר המדינה כי ממשלת ישראל מועלת בחובתה להתמודד ולהיערך למשבר האקלים. הדברים החשובים שכלולים בהצעה (כגון עיגון יעדים בחוק, הערכת סיכון אקלימי, תעדוף פתרונות מבוססי טבע וכן הלאה) הם מעטים מידי וכוללים יותר מידי מנגנונים שיאפשרו להתחמק מהם. בעידן שבו השפעות משבר האקלים ניכרות וגובות מחירים כבדים בשטח, ושב נדרשות מדינות העולם המפותח להתקדם ולהתחייב ליעדים שאפתניים יותר מהר יותר, ישראל לא רק שנשארת תקועה במקום עם הצעת חוק מיושנת, אלא היא הולכת אחורה והופכת את ההצעה לכלי ריק.

להלן התייחסות מפורטת להיבטים הבעייתיים בהצעת החוק:

1. סעיף המטרה

בסעיף המטרה מובהר כי החוק כפוף ל"שמירת והבטחת אינטרסים חיוניים של מדינת ישראל, ובכלל זה הבטחת אספקת תשתיות ושירותים באופן סדיר לטובת הציבור, שימור כושר התחרות במשק הישראלי, וכן אינטרסים חיוניים אחרים שהממשלה תקבע". סעיף זה הוא אמנם אינו אופרטיבי אבל יש לו כוח פרשני ולאורו יש לקרוא את כל הוראות החוק. הניסוח הגורף הזה שמכפיף את כל החובות הקריטיות לחוק לאינטרסים אחרים שתקבע הממשלה (רשימה פתוחה שאפילו לא נקבע באיזה אופן או באלו סטנדרטים אמורה לעמוד הקביעה הזו), בעצם מאפשר מראש לתרץ את אי העמידה בהוראות החוק או ביצוע חלקי שלהן. יותר מכל, הנוסח מראה שממשלת ישראל עדיין לא הפנימה שהיערכות למשבר האקלים היא האינטרס החיוני ביותר של מדינת ישראל כרגע, שמשפיע על כל האינטרסים האחרים (כלכלה, בטחון, רווחה, בריאות ועוד), אלא מבצעת הנגדה מלאכותית בין הדברים.

2. היעדים בהצעת החוק נמוכים וניתנים לשינוי בקלות

הצעת החוק קובעת יעד ביניים לשנת 2030 של 30% הפחתה ויעד ארוך טווח לשנת 2050 של איפוס פליטות. לכאורה עצם המהלך של עיגון היעדים בחקיקה הוא חשוב ומבורך, אולם: א. היעד של 30% הפחתה ל-2030, ביחס לשנת 2015, הוא נמוך מידי ואינו תואם את המדע ואת הדרישות בעולם. לשם השוואה, היעד האירופאי לשנת 2030 הוא 55% הפחתה לעומת שנת 1990. בהסכמים הקואליציוניים הממשלה התחייבה ליעד הפחתה של 50% עד לשנת 2050, והיעד הנוכחי הוא בריחה לאחור.

ב. אין יעדים סקטוריאליים – מבלי שהחוק יעגן יעדים למעבר לאנרגיה מתחדשת, למשל, הסיכוי לעמוד ביעד הנמוך מלכתחילה של החוק הוא אפסי. הצעת החוק הפרטית שאנו מקדמים עם ח"כ יוראי להב הרצנו, למשל, קובעת יעד של 50% אנרגיות מתחדשות עד לשנת 2030.

ג. הבעיה החמורה ביותר היא האפשרות שהחוק מעניק לממשלה לשנות בצו – ללא פיקוח פרלמנטרי או ציבורי – את היעדים ואת שנת הבסיס. בשיקולים לשינוי אמנם יש התייחסות לנהוג במדינות החברות באמנת האקלים, אבל גם ל"נסיבות הלאומיות של ישראל" – סעיף סל שמאפשר לכאורה להצדיק כמעט כל הפחתה ביעד.

מעבר לאמור, צריך שיש לאפשר לשר להוסיף בצו גזים לתוספת הראשונה (רשימת גזי החממה).

3. העדר מועד מחייב לתוכניות הפחתה

בסעיפים המתייחסים להכנת תכנית הפחתת פליטות לאומית – אין מועד מחייב להכנת תכנית כאמור או לפרסומה. לכאורה משמעות הדבר היא שהממשלה יכולה להתעכב עם גיבוש תכנית כאמור גם שנים ארוכות ובכך להפוך אותה לחסרת ערך לעניין עמידה ביעדי החוק ובכלל. יודגש שגם בחוקים בהם נקבע תאריך יעד להכנת תכנית, לא פעם הממשלה אינה עומדת בתאריך, אלא שאז פתוחה הדרך לפנות לבית המשפט ולחייב את המדינה לפעול בהתאם לחוק.

4. העדר חובת תיקצוב לתוכניות

אין התייחסות בחוק לחובה לתקצב באופן ראוי את תכניות ההפחתה וההיערכות

5. דריסת רגל למשרד האוצר והתייחסות תקציבית מסוכנת ומיושנת

בס' 4 (ג) (2) – חוות הדעת הכלכלית. על פניו חוות דעת כלכלית אמיתית שלוקחת בחשבון נזקים אקלימיים ישירים ועקיפים יכולה ואמורה לתמוך בתכנית הפחתה שאפתנית. אלא שבפעול מתוך הכרות עם התפיסה המיושנת שעדיין שולטת באוצר (ונזכיר – המשרד זכה לביקורת רבה בדוח מבקר המדינה ולא שולח נציגים בכירים לוועידות או ליוזמות בינלאומיות כמו עקרונות הלסינקי), ההנחה היא שהמטרה לתת דריסת רגל לאוצר להשתלט על התוכנית ולעקר אותה מתוכן. התקציב אמור לתמוך בתוכנית ההפחתה ולא להפך. הנחה זו זוכה לחיזוק

כשנדרשת גם חוות דעת ממשרד האנרגיה. האוצר והאנרגיה הם המתנגדים העיקריים להצעת החוק והביעו לא פעם את עמדתם שאין סיכוי לעמוד ביעדי הפחתה משמעותיים. ועוד משהו שערוייתי בסעיף – העובדה שחוות הדעת אינן פתוחות אוטומטית לציבור אלא שזה ממותנה בתקנות **בהסכמת** האנרגיה והאוצר. כלומר מנסים גם למזער פיקוח ציבורי גם בסימן ב' – היערכות לשינוי אקלים - מכניסים בסעיפים השונים "עלות מול תועלת" כשעל פניו מדובר בשיקול לגיטימי אבל בתוך הקונטקסט הנוכחי, החשש הוא שמדובר בכלי לרכך חובת עשייה. גם הכנסת המילה "לרווחת" (ס' 6 (ב)(2)) – המילה כשלעצמה יכולה תיאורטית להוות כלי להגן על נושאי צדק אקלימי ואוכלוסיות מוחלשות, אבל כמעט כל דבר אפשר לצבוע תחת המילה הזו (כביש חדש – לרווחת התושבים, קניון חדש – לרווחתם...).

הנוסחים הללו בעייתיים במיוחד, כאשר על אף שמצויין שתהיה התייחסות גם לעלויות חיצוניות, אין התייחסות אמיתית גם לתועלות חיצוניות צפויות, ובעיקר לעלויות של תרחישים חלופיים כמו העדר היערכות, ועלותם של נזקי האקלים. הנסיון מבדיקת מסמכי RIA שהוכנו בממשלה ליוזמות רגולציה שונות (למשל לעניין המפקח על העצים), מלמד שאין עדיין הפנמה של היבטים אלו בניתוח הכלכלי שנעשה, ואין הנחיות ברורות של משרד האוצר לגבי התייחסות אליהם בכלל. בהיבט של אסדרת אקלים – ההתעלמות עלולה להיות הרסנית.

6. תוכניות היערכות של רשות מקומית (סעיף 8)

השנים האחרונות מבהירות יותר ויותר כי הרשויות המקומיות הן זרוע ביצועית קריטית בנושאי אקלים ובכלל. לרשויות מקומיות יש סמכויות רבות ויכולת רבה להשפיע על היערכות תושביהן כדוגמת סמכויות בתחום תחבורה, גינון ונטיעת עצים, נגר, שירותים עירוניים בשגרה ובחירום, ועוד. לאור זאת יש לכלול בהצעת החוק הסדר מרחיב יותר ומחייב לעניין רשויות מקומיות. נושא תכניות היערכות ברשויות המקומיות לא יכול להיות נתון רק לשיקול דעתו של השר להגנת הסביבה, לא כל שכן כשזה מחייב את הסכמת שר הפנים.

על מנת למנוע מצב שבו רשויות חזקות ובעלות יכולת כלכלית ומקצועית נערכות כראוי בעוד תושביהן של רשויות באשכולות הסוציאקונומיים הנמוכים נותרים ללא היערכות להשפעות המשבר, יש לכלול הסדר תקציבי שיבטיח את תמיכת הממשלה – מקצועית וכלכלית – באותן רשויות, מתוך הבנה שבניית החוסן האקלימי היא משימה לאומית.

7. מועצת האקלים:

- א. מועצת האקלים צריכה הסמכה לשם ביצוע תפקידיה לבקש מידע ממשרד ממשלתי, רשות מקומית או תאגיד שהוקם על פי חוק (בהסתייגויות המוכרות של סוד מקצועי או פגיעה בביטחון המדינה), ואלו חייבים להעביר לה את המידע הדרוש.
- ב. מועצת האקלים צריכה הסמכה לשם ביצוע תפקידיה להזמין לדיוניה גם אנשים שאינם חברים בה.

8. הערכת סיכון אקלימי – נדרש פירוט והרחבת החבות:

החוק מותיר היבטים רבים בנושא חשוב זה לתקנות שייקבעו בהמשך, לרבות "נתיבי מילוט" כגון הסמכות לקבוע תחולה הדרגתית,, תחומים פטורים וכיו"ב. מעבר לכך, החוק אינו מתייחס לחובה להכין מסמך אקלים גם בתכניות לפי חוק התכנון והבניה, כאשר בפועל מדובר על אחד הערוצים בהם מתקבלות החלטות הרות גורל ובהם מתבקש לחייב את הבחינה של הנושא. בנוסף, גם רשות מקומית צריכה להכין מסמך הערכת סיכון אקלימי בתוכניות הנמנות בסעיף 17(ב)(1).