

**בית המשפט העליון
כשבתו כבית המשפט הגבוה לצדק בירושלים**

העותרים:

1. מגמה ירוקה ע"ר 580383909
2. דנה אופק
3. גל ברבר
4. נועה בר-ניר
5. אסף ברקוביץ'
6. אפרת ציפורה גוטמן
7. רותם גוטמן
8. שי ציון גולומביק
9. רות גילן
10. תומר גרטל
11. נהר חייט
12. ירדן ישראלי
13. בר לוי
14. אוהב עולם מור
15. דפנה נוטע
16. אלון ספיר
17. שירה עצמון
18. עלמה פומגרין
19. יובל פלד
20. רותם קורן
21. אופק קרן
22. שחר רוטשילד
23. אביב לאה שטרית
24. דפנה תפארת
25. דרור ברקת
26. ברוך דויטש
27. לאה דויטש
28. נעם זקס ציון
29. מרק יופה
30. מיכאל לביא
31. רחלי מרחב
32. ורדית סגל מור
33. לין פולק גולומביק
34. רינה שרון

כולם ע"י עו"ד אסף פינק, עו"ד יוסי וולפסון וע"י ב"כ עו"ד ד"ר (גאוי) ערן צין ו/או עו"ד אמנון קרן מהקליניקה לצדק סביבתי ולהגנה על זכויות בעלי החיים בפקולטה למשפטים, אוניברסיטת תל-אביב מרח' חיים לבנון 30, ת.ד. 39040 ת"א 6997801 טל': 03-6409149, נייד 054-7616503 (עו"ד צין) פקס 077-4704008, דוא"ל erantz@tauex.tau.ac.il

- נ ג ד -

המשיבים:

1. ממשלת ישראל
 2. שר הבריאות
 3. השרה להגנת הסביבה
 4. שר האנרגיה
- כולם ע"י פרקליטות המדינה, מחלקת הבג"צים, משרד המשפטים רחוב צלאח א-דין 29, ירושלים 91181 טלפון: 02-6466588, פקס: 02-6467011

עתירה למתן צו על תנאי

בית המשפט הנכבד מתבקש בזאת להוציא צו על-תנאי המורה למשיבים לבוא וליתן טעם:

1. מדוע לא ייקבע יעד להפחתה בכמות גזי החממה הנפלטת בישראל, באופן שכמות הפליטה השנתית בשנת 2030 תהיה קטנה ב-43% לפחות מכמות הפליטה שהיתה בשנת 2019 (להלן: יעד ההפחתה של 43%);

2. מדוע לא ייקבעו, בהתאם לשיקול דעת המשיבים, צעדים, אמצעים, תכניות עבודה ומנגנוני יישום להשגת היעד כאמור.

ויובהר: יעד ההפחתה של 43% לפחות עד שנת 2030 נגזר מהתחייבויות בינלאומיות שישראל היא צד להן, כמו גם מהקונצנזוס המדעי העולמי. זהו היעד המינימום למיתון חלק מהפגיעות הקשות ביותר של משבר האקלים בחיי אדם, בשלמות הגוף ובכבוד הבסיסי של תושבי ישראל.

לעתירה זו מצורפת חוות דעת של פרופ' קולין פרייס, מומחה ישראלי מוביל בחקר משבר האקלים וראש מיזם האקלים באוניברסיטת תל אביב (הרותם את הכלים האקדמיים השונים לטובת התמודדות עם משבר האקלים). פרופ' פרייס קובע כי משבר האקלים מציב סכנה ממשית על חייהם, בריאותם וכבודם של תושבי ישראל וכי כדי למתן את השלכותיו על ישראל, כמו שאר מדינות העולם, לפעול ליישום יעד ההפחתה של 43%.

חוות הדעת מצורפת לעתירה כנספח ע/1.

ההדגשות בציטטות בעתירה הוספו, אלא אם נאמר אחרת.

תוכן עניינים

3.....	א פתח דבר ועיקרו.....
3.....	ב הצדדים לעתירה.....
5.....	ג רקע עובדתי.....
5.....	ג.1 משבר האקלים - כללי.....
7.....	ג.2 משבר האקלים בישראל.....
9.....	ג.3 משבר האקלים גורם לאבדן חיי אדם ולפגיעה בבריאות.....
12.....	ג.4 הפגיעה בחיי אדם ובריאותם בישראל כתוצאה ממשבר האקלים.....
14.....	ד מיצוי הליכים.....
15.....	ה הטיעון המשפטי.....
15.....	ה.1 הפרת החובה החוקתית של המדינה להגן על החיים, הבריאות והכבוד.....
17.....	ה.2 הפרת החובה החוקתית של המדינה להגן על הכבוד והחירות של הדור הצעיר והדורות הבאים.....
19.....	ה.3 הזכות לסביבה ראויה והזכות החוקתית לחיים, לשלמות הגוף ולכבוד.....

24	ו סמכויות המשיבים
25	ז הסעד
28	ח אחרית דבר

פתח דבר ועיקרו

וְהַמִּים גָּבְרוּ מְאֹד מְאֹד עַל הָאָרֶץ וַיִּכְסּוּ כָּל הַהָרִים הַגְּבוּהִים אֲשֶׁר תַּחַת
כָּל הַשָּׁמַיִם: חֲמֹשׁ עֶשְׂרֵה אַמָּה מִלְמַעְלָה גָּבְרוּ הַמִּים וַיִּכְסּוּ הַהָרִים: וַיִּגְוַע
כָּל בְּשָׂר הָרֹמֵשׁ עַל הָאָרֶץ בְּעוֹף וּבַבְּהֵמָה וּבַחַיָּה וּבְכָל הַשָּׂרָץ הַשָּׂרָץ עַל
הָאָרֶץ וְכָל הָאָדָם: כָּל אֲשֶׁר נִשְׁמַת רוּחַ חַיִּים בְּאַפָּיו מִכָּל אֲשֶׁר בָּחַרְבָּה
מֵתוּ:

פרשת נח, ספר בראשית, פרק ז', יט-כב.

1. בקרב קהילת המדע העולמית קיים היום קונצנזוס – אנו בעיצומו של משבר אקלים המציב איום ממשי על יציבות החיים על כדור הארץ. משבר זה נגרם כתוצאה מפעילות אנושית, ובראשה הפליטה חסרת התקדים של גזי חממה (כגון: פחמן דו-חמצני ומתאן) לאטמוספירה. ריכוז גזי חממה אלה באטמוספירה מעבה את המעטפת, שבדומה לחממה, מגבילה את פליטת החום מכדור הארץ חזרה לחלל. התוצאה היא התחממות של כדור הארץ ושינויים במערכת האקלימית.
2. משבר האקלים כבר הותיר קרבנות בנפש בישראל ובעולם, והוא ממשיך לפגוע בחייהם, בגופם ובכבודם של בני-אדם בארץ ומחוצה לה. ככל שהמשבר יחריף, יחריפו הפגיעות. הפגיעות הן בחלקן ישירות – כגון מוות ומחלות כתוצאה מגלי חום, שריפות והצפות. חלקן עקיפות – כגון רעב ומחסור במים כתוצאה מבצורות, וחיי חרפה ופליטות כתוצאה מקריסת תשתיות ואבדן מקומות מחיה ופרנסה.
3. משבר האקלים מציב איום ממשי על חייהם, גופם וכבודם של תושבי ישראל. הדברים אמורים בכל אחת ואחד מאיתנו – לא רק בדורות עתידיים. עם זאת, הדברים אמורים ביתר שאת ביחס לצעירות ולצעירים שבינינו, שהעתיד צופן להם עולם דיסטופי, ולאוכלוסיות פגיעות המושפעות יותר ממשבר האקלים, לרבות בני הגיל השלישי.
4. עניינה של עתירה זו הוא בחיוב המשיבים לפעול בהתאם לחובתם החוקתית ובהתאם לסמכויותיהם לפי חוק, כדי להגן על החיים, הגוף וכבוד האדם מפני משבר האקלים.

א הצדדים לעתירה

5. העותרת 1, עמותת מגמה ירוקה, היא ארגון שטח הפועל במטרה לקדם מדיניות סביבתית צודקת ובת קיימא, פיתוח מנהיגות סביבתית והרחבת מעגלי הצדק הסביבתי והחברתי בישראל.
6. העותרים 2-24 הינם בני נוער החברים (בהווה ובעבר) בתנועת מחאת הנוער למען האקלים וצעירים (עד גיל 21).¹ כשעתידם על הכף, בני נוער וצעירים אלה מקדישים את זמנם בדרישה כי הגופים הרלבנטיים ינקטו בצעדים ממשיים להפחתת פליטת גזי חממה והימנעות מחציית נקודות מפנה אקלימיות בלתי הפיכות. כך למשל, עלמה פומגריין, העותרת 18, בת ה-17 פעילה במחאת הנוער למען האקלים מזה חמש

¹ התנועה היא השלוחה הישראלית של "שביתת בתי הספר למען האקלים" (Fridays for Future). תנועה זו התגבשה בעקבות פעילותיה של גרטה תיונברג, אשר בגיל 15 החלה לשבות ולהפגין מדי יום שישי אל מול בניין הפרלמנט השבדי כמחאה על אדישות נבחרת הציבור אל מול משבר האקלים. כיום, התנועה כוללת מיליוני בני נוער הפרושים בכל רחבי העולם.

שנים. במשך שלוש שנים היא וחבריה הפגינו מדי יום שישי אל מול משרדי עיריית תל אביב-יפו. בנוסף, היא אחראית על צוות השטח בתנועה, הפועל כדי לארגן הפגנות, צעדות ומיצגים. ירדן ישראלי, העותרת 12, בת ה-17 פעילה במחאת הנוער מזה שלוש שנים. גם היא הפגינה מדי יום שישי, יחד עם חבריה, בעיר רחובות. בנוסף היא פועלת מטעם התנועה אל מול גורמי ממשל וכנסת ולקחת חלק בפעולות מחאה ברחבי הארץ. אופק קרן, העותרת 20, בן ה-17 פעיל במחאה מזה 4 שנים. הוא עומד בראש מוקד כרמיאל וראש צוות תקציב.

7. העותרים 25-34 הינם בני הגיל השלישי (בני 65 ומעלה), המוטרידים מהשלכות משבר האקלים על בריאותם ועל חיי בני משפחתם. חלקם מתייצבים בעתירה זו לצד הנכדים. כך למשל, העותרת 34, רינה שרון הינה, הינה סבתה של העותרת 2. כתושבת ותיקה של אזור חיפה, רינה מודעת להשלכות החמורות של זיהום האוויר על בריאות האדם. העותרים 26-27, לאה וברוך דויטש, חווים כבר עתה קשיים אישיים כתוצאה מהתגברות גלי החום בישראל.

8. הצעירות מבין העותרים הן דנה אופק ורות גילן, בנות ה-12 (העותרות 2 ו-9). דנה היא מהישוב שמשיית שבגליל התחתון, תלמידת כיתה ז' בבית-ספר "העמק המערבי". אם משבר האקלים לא ישבש את יכולתה לכוון את חייה כרצונה, חלומה הוא להיות וטרינרית וחוקרת בעלי-חיים. רות היא תלמידת כיתה ח' בבית הספר הדמוקרטי בפרדס-חנה-כרכור.

המבוגרת מבין העותרים היא לאה דויטש, העותרת 27, ניצולת שואה בת 92. מרבית חייה היא היתה אשת חינוך, ואף ניהלה את מחלקת החינוך ביהוד. אף שהיא מקפידה לשמור את בריאותה הפיזית והנפשית, היא מעידה שהשנה, בימים החמים, התקשתה לצאת מהמיטה ולתפקד, והדבר השפיעה עליה גופנית ומנטלית. נוכח ההתגברות של גלי החום היא דואגת מהבאות.

9. עוד בין העותרים: שי ציון גולומביק, העותרת 8, יחד עם סבה וסבתה, העותרים 28 ו-33. שי, בת 14, השניה מבין ארבע אחיות, לומדת במדרשת הרטמן לבנות. לצד הלימודים בבית הספר, ופעילותה כראשת מוקד ירושלים של מחאת הנוער למען האקלים, היא לומדת פיתוח קול, פסנתר, ונאי (סוג של חליל). היא מספרת שלמרות החרדה שלה ממשבר האקלים עדיין יש לה תקווה, ולכן היא מתאמנת במוסיקה שלוש שעות ביום – למען העתיד שהיא מקווה שעוד יהיה לה. פעילות המחאה היא שמחזיקה אותה שלא להישבר. כשהיא לא מוצאת תקווה, היא פונה, כנערה דתיה, לתפילה. לצד שי עותרים סבה וסבתה, שהיתה בעצמה פעילה בשנות התשעים: נגד זיהום האוויר בחיפה.

10. העותרת 7, רותם גוטמן, בן 19 ממושב באר טוביה, משתתף בקביעות במצעד האקלים, וכן בהפגנות של מחאת הנוער למען האקלים. העותרת 15, דפנה נוטע, בת 21 מחדרה, סיימה שירות צבאי כמש"קית ת"ש – וחוששת שלאור משבר האקלים לא תקים משפחה. העותרת 16, אלון ספיר, בן 19, לומד כיום בטכניון במסגרת העתודה האקדמאית. הוא רוכב אופניים מקצועי ופעיל בתא הקיימות בטכניון ובהתאחדות הסטודנטים למען האקלים. העותרת 22, שחר רוטשילד, בת 17, לומדת בכיתה י"ב בכפר הירוק, וחוקרת באוניברסיטת תל אביב סוללות ליתיום שיכולות לשמש לאגירת אנרגיה נקיה. העותרת 25, דרור ברקת, הוא קיבוצניק שעבד בחקלאות לפני שיצא לפנסיה, ופעיל כיום בארגון הסביבתי "שומרי הבית". העותרת 29, מרק יופה, בן 71, היה מורה לביולוגיה ולחקלאות לפני שיצא לפנסיה. העותרת 31, רחלי מרחב, בת 66, היא ילידת קבוצת יבנה שגרה כיום בתל אביב. היא אם לשלושה וסבתא לשלושה. בשנות התשעים שימשה כאדריכלית ראשית של הגנים הלאומיים.

מצ"ב קישור לעצומה עליה חתומים כ- 1,000 צעירים (מתוכם כ- 900 מתחת לגיל 21) ועוד כ- 150 בני גיל השלישי נוספים התומכים בעתירה, אך לא יכלו להצטרף כעותרים מטעמים שונים.

קישור לעצומה –

<https://www.green.org.il/petition/strike4futurepetition/>

11. המשיבה 1 היא ממשלת ישראל, אשר מכוח סעיפים 2 ו-4 לחוק יסוד כבוד האדם וחירותו, מוטלת עליה החובה לשמור ולהגן על חייו, גופו או כבודו של אדם.
12. המשיב 2 הוא השר העומד בראש משרד הבריאות. המשרד ממונה על שמירת בריאות הציבור בישראל.
13. המשיבה 3 היא השרה העומדת בראש המשרד להגנת הסביבה. המשרד פועל לשמירה על הסביבה ועל בריאות הציבור.
14. המשיב 4 הוא השר העומד בראש משרד האנרגיה והתשתיות. המשרד ממונה על משק האנרגיה ומשאבי הטבע בישראל.

ב רקע עובדתי

1.1 משבר האקלים - כללי

15. הפאנל הבין-ממשלתי לשינוי אקלים (Intergovernmental Panel on Climate Change - IPCC) (להלן: IPCC), הוא הגוף המופקד מטעם האו"ם על חקר שינוי האקלים בעולם. בדו"ח מיוחד שפירסם ה-IPCC ב-2018 נקבע שפני השטח של כדור הארץ התחממו יותר ממעלה לעומת העידן הקדם-תעשייתי וכי יש לנקוט פעולות הפחתה משמעותית כדי למנוע עלייה עולמית ממוצעת של יותר מ-1.5 מעלות צלזיוס (בהשוואה לרמות שלפני המהפכה התעשייתית). עוד נקבע כי חציית רף זה, משמעה סיכון ממשי לבני האדם ולמערכות האקולוגיות בכדור הארץ. ה-IPCC חזר על קביעה זו בדו"ח ההערכה השישי שפירסם בשנת 2023 (AR6 Synthesis Report: Climate Change 2023 – להלן: דו"ח ה-IPCC השישי).

נספח 2/ע - "דו"ח מיוחד: התחממות גלובלית של 1.5 מעלות", סיכום למקבלי החלטות, IPCC 2018.
נספח 3/ע - "דו"ח ה-IPCC השישי", סיכום למקבלי החלטות. הדו"ח המלא ניתן לעיון בקישור הבא
https://report.ipcc.ch/ar6syr/pdf/IPCC_AR6_SYR_LongerReport.pdf

16. על פי ה-IPCC, מעבר לרף ההתחממות של 1.5 מעלות יתחיל אפקט דומינו במסגרתו תופעות אקלימיות יגרמו להאצת משבר האקלים. למשל, הפשרת האדמות הקפואות (Permafrost) יביאו לשחרור מצבורי מתאן שהיו קפואים באדמות אלו אלפי שנים. המדובר בתהליכים בלתי צפויים, בלתי נשלטים ובלתי הפיכים, שכן גזי חממה נותרים באטמוספירה לתקופות ממושכות שבין עשרות למאות שנים. הראיות המדעיות הן ברורות: זה עתה או לעולם לא.

ראו בנספח 1/ע – חוות הדעת מאת פרופ' קולין פרייס.

17. על פי ארגון המטאורולוגיה העולמי, ההסתברות של חציית הרף של 1.5 מעלות צלזיוס עד 2027 עומדת על 66%, לפחות באופן זמני. לפי דו"ח ה-IPCC השישי, ההסתברות כי הטמפרטורה תעלה ב-1.5 מעלות

צלזיוס עד 2030 הינה בין 40% ל-60% (עמוד 12, ה"ש 29 לסיכום מקבלי החלטות). בקיץ זה נמדדו ברחבי העולם טמפרטורות חסרות תקדים, והרף של 1.5 נחצה באופן זמני.

נספח ע/4 – הודעת ארגון המטאורולוגיה העולמי ממאי 2023.

18. בהתאם, ה-IPCC קובע כי יש להפחית את פליטת גזי החממה ב-43% לפחות עד שנת 2030. עוד נקבע כי מאחר וגז מתאן הוא גז חממה אגרסיבי יותר מפחמן דו חמצני, יש להפחית את פליטת המתאן ב-34% עד שנת 2030, בהשוואה לשנת 2019 (עמוד 21). יוער כי מתאן נפלט בין היתר בתהליכי הפקה של גז טבעי. לאור גילוי מרבצי הגז הטבעי, חתמה ישראל על "התחייבות המתאן הגלובלית" (Global Methane Pledge) והצהירה על כוונתה להפחית את כמות הפליטות של מתאן בכ-30% עד שנת 2030.
19. היעד של הגבלת העלייה בטמפרטורות ל-1.5 מעלות, מאפשר לחשב "תקציב פחמן". כלומר, ניתן לחשב את סך הפליטות של פחמן דו-חמצני שנותר לאנושות לפלוט עד לחציית רף זה. כנלמד מדו"ח ה-IPCC השישי, כדי לעמוד ביעד בהסתברות של 50% יש להגביל את הפליטה המצטברת של הפחמן הדו-חמצני ל-500 גיגה טון. כלומר, זהו תקציב הפחמן הנותר לאנושות עד ההגעה ליעד של 1.5 מעלות (עמודים 20-19). לפי נתוני שנת 2019, האנושות מוסיפה פליטות של כ-50 גיגה טון פחמן דו חמצני מדי שנה. בקצב פליטה זה, כבר תוך עשור (בשנים 2020-2030) ננצל את כל תקציב הפחמן של 500 גיגה טון (50x10).
20. מנהיגי מדינות שונים נוהגים להתהדר בכך שהם מתחייבים לאפס את פליטות גזי החממה עד שנת 2050. רבים גם מעדיפים לצמצם את הפליטה בשיעור יחסית נמוך כעת ולכאורה לנקוט את עיקר הצמצום בעתיד. אולם עיון בתקציב הפחמן מראה שלא ניתן לנקוט דרך זו. בקצב פליטת גזי החממה הנוכחי כבר משנת 2030 נחרוג מהתקציב. הפחתת הפליטות לאחר מועד זה לא תשנה את העובדה שהאנושות כבר תהיה בחריגה.
21. מאידך, אם כבר עתה נפחית מדי שנה את שיעור הפליטה, ייקח זמן ארוך יותר למצות את תקציב הפחמן. מסקנה זו באה לידי ביטוי גם בדו"ח ה-IPCC השישי, לפיו אם רמת הפליטות עד שנת 2030 תישאר זהה (בממוצע) לרמת הפליטות בשנת 2019 הרי שהאנושות כמעט שתכלה את תקציב הפחמן עד שנת 2030 ותשתמש במעל לשליש מהתקציב הנותר כדי להגביל את העלייה לרף של 2 מעלות (עמוד 20). המסקנה ברורה - על האנושות לפעול להפחתת גזי חממה כעת.
22. דחיית ההפחתה והבטחות לאיפוס פליטה עד 2050 הינה אחיזת עיניים. בנוסף, דחיית ההפחתה מעבירה את הנטל לדורות הבאים והינה בבחינת "אבות אכלו בוסר ושיני בנים תקחינה" (ירמיהו, פרק ל"א, פסוק כ"ח).
23. בשנת 2015 נחתם הסכם פריז במסגרת אמנת המסגרת של האו"ם בנושא שינוי האקלים, שישראל צד לה. אמנה זו, קובעת כי יש לשמור על התחממות כדור הארץ הרבה מתחת ל-2 מעלות צלזיוס בהשוואה לרמות הטרום-תעשייתיות הממוצעות, תוך שאיפה להגביל את עליית הטמפרטורה ל-1.5 מעלות. (סעיף 2)
- ראו - https://unfccc.int/sites/default/files/english_paris_agreement.pdf
24. המודלים מראים כי כדי לעמוד ביעדי הסכם פריז, יש לבצע הפחתה מהירה ועמוקה בפליטת גזי חממה בכל המגזרים (דו"ח ה-IPCC השישי, עמודים 21, 30).
25. בבסיס הסכם פריז עומדת התפיסה כי המשבר מחייב פעולה משותפת וכי על כל מדינה לתרום את חלקה. על-פי ההסכם מדינות נדרשות להגיש תוכנית של התרומות הלאומיות להפחתת הפליטות

(Nationally Determined Contributions - NDCs). בתוכניות יפורטו הצעדים שינקטו המדינות להפחית את פליטת גזי החממה שלהן. בנוסף, על המדינות לעדכן ולשפר את התוכניות מעת לעת (סעיף 3).

26. המנגנון הקבוע בהסכם פריז מחייב את המדינה לפעול במישור הפנימי-מקומי. ההסכם מביא בחשבון את מנגנוני החברה האזרחית, ככלי לעמידה ביעדי ההסכם, כאשר המדינות אינן עושות כן (סעיף 6).

27. הסכם פריז לא השיג את יעדיו. על פי דו"ח ה-IPCC שפורסם בחודש אפריל 2022, לא רק שרמת פליטת גזי החממה לא ירדה, אלא שהפליטה הממוצעת של גזי חממה בין השנים 2010-2019 הייתה גבוהה יותר מכול עשור קודם. גם דו"ח פערי פליטות (Emissions Gap Report), של התכנית הסביבתית של האו"ם, קובע שיעדי ההפחתה, עליהם הצהירו המדינות, אינם מספיקים. הערכות הן שהיעדים הנוכחיים יביאו לעלייה של 2.7 מעלות עד סוף המאה: הרבה מעבר ליעד הגבלת ההתחממות עד ל-1.5 מעלות. מחברי הדו"ח מוסיפים כי למרות שיותר ויותר מדינות מתחייבות לאפס את פליטות גזי החממה עד 2050, היעדים שקבעו לשנת 2030 אינם מציבים אותן במסלול שיאפשר השגת יעד זה. גם לפי דו"ח ה-IPCC השישי יעדי ההפחתה לשנת 2030 אינם מספיקים ויובילו לעלייה של 2.8 מעלות עד סוף המאה (עמודים 10-11).

נספח 5/ – תקציר מנהלים של דו"ח פערי פליטות, התוכנית הסביבתית של האו"ם (UNEP), 2021.
ראו דו"ח ה-IPCC: "התחממות גלובלית 2022: מיטיגציה של שינויי אקלים" (אפריל 2022), בעמ' 6 - https://www.ipcc.ch/report/ar6/wg3/downloads/report/IPCC_AR6_WGIII_SummaryForPolicymakers.pdf.

2.2 משבר האקלים בישראל

28. בתודעה הרווחת בישראל הינה, כמאמר השיר, "חצי סיכה על מפת העולם"². אולם, כמדינה בעלת כלכלה מפותחת, שיעור פליטות גזי החממה לנפש הינו גבוה יחסית. בשנת 2019, הפליטה לנפש בישראל עמדה על 8.9 טון לנפש. לפי המשרד להגנת הסביבה, פליטה זו גבוהה ב-82% מהממוצע העולמי וב-36% מהממוצע באיחוד האירופי. בנוסף, נמשכת מגמת גידול האוכלוסייה וישראל מונה כבר כ-9.5 מיליון בני אדם. כך, על אף גודלה הגיאוגרפי, ישראל פולטת גזי חממה בהיקף דומה למדינה בגודל בינוני. ערכי הפליטה לקמ"ר בישראל גבוהים יחסית (3.6 טונה לשנת 2018) והינם מהגבוהים בין מדינות ה-OECD. ראו: המשרד להגנת הסביבה, מרשם פליטות לסביבה: דו"ח שנתי (2020), הוגש לוועדת הפנים והגנת הסביבה של הכנסת בספטמבר 2021, עמוד 12;

ראו גם: דו"ח מבקר המדינה **פעולות ממשלת ישראל והיערכותה למשבר האקלים** פרק 1 93-94 (2021) (להלן: דו"ח המבקר).

29. כמו כן, ישראל נמצאת ב"נקודה חמה" (hot spot) מבחינה אקלימית. כתוצאה מכך קצב ההתחממות בישראל גבוה כמעט פי שניים מהקצב העולמי. ממצאים של השירות המטאורולוגי הישראלי מאששים שמאז 1950 קצב ההתחממות בישראל כבר עלה מעבר ל-1.5 מעלות צלזיוס.

נספח 6/ – השירות המטאורולוגי הישראלי, שינוי האקלים בישראל: מגמות עבר ומגמות חזויות במשטר הטמפרטורה והמשקעים, דוח מחקר מס' 4000-0804-2019-0000075 (נובמבר 2019).
ראו גם: ממשלת ישראל, דו"ח היערכות לשינוי אקלים (אפריל 2021), בעמ' 33-36 (להלן: דו"ח ההיערכות).

² מאיר גולדברג, ארץ קטנה עם שפם.

30. דו"ח ההיערכות מצא כי ההשפעות על ישראל צפויות להיות חמורות יותר מההשפעות הממוצעות בעולם. אלה כוללות עלייה ממוצעת של הטמפרטורה של בין 3.7 ל-4 מעלות צלזיוס עד סוף המאה הנוכחית, ירידה ניכרת בכמות המשקעים, עלייה באירועי מזג אוויר קיצוניים (גלי חום ממושכים ועונות יובש, בצורות ושריפות – ומנגד סופות גשם, הצפות ושיטפונות), עליית מפלס מי הים, התמלחות והחממה של מי הים ועוד. דו"ח ההיערכות מסכם את הממצאים באופן הבא – **"חם יותר, יבש יותר, קיצוני יותר, גבוה יותר"**.

31. בשנת 2015, התחייבה מדינת ישראל במסגרת הסכם פריז להפחית את פליטת גזי החממה לנפש. זאת בניגוד למרבית המדינות המערביות שקבעו יעדים אבסולוטיים להפחתת פליטות גזי חממה במשק. האסדרה של התחייבות זו התבצעה עד כה באמצעות החלטות ממשלה. כך למשל –

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

32. לכך מצטרפות שתי הצעות חוק –

- הצעת חוק האקלים, התשפ"ב-2022. על פי ההצעה, שאושרה בקריאה ראשונה, יעדי הפחתת גזי החממה לשנת 2030 יעמדו על 27% ביחס לשנת 2015, בהתאם לקבוע בהחלטת ממשלה 171. עוד נקבע בהצעת החוק שיעדי הפחתת גזי החממה לשנת 2050 יעמדו על אפס פליטות.
- הצעת חוק האקלים התשפ"ג-2023. הצעה זו קובעת יעדי הפחתת גזי חממה בשיעור של 30% עד שנת 2030 ואיפוס פליטות עד שנת 2050. ההצעה גם קובעת כי בהתחשב, בין היתר, בנסיבות הלאומיות של ישראל "הממשלה רשאית לשנות בצו את היעדים ואת השנים". כלומר, המדובר ביעד בלתי מחייב, בבחינת "ללכת בלי ולהרגיש עם". הצעת חוק זו אושרה ביום 12.9.23 על ידי ועדת השרים לענייני חקיקה. הצעת חוק זו מהווה נסיגה מהתחייבות הממשלה הנוכחית בהסכמים הקואליציוניים, בהם נקבע שתוך שישה חודשים מכינונה יחוקק חוק אקלים, שישפר את הצעת חוק של הממשלה הקודמת, ושייקבע בו יעד הפחתה לשנת 2030 של 50% ביחס לשנת 2015.

33. בחודש ספטמבר 2023 פירסם המשרד להגנת הסביבה את מרשם הפליטות לסביבה (מפ"ס) לשנת 2022. לפי הדו"ח בשנת זו חלה עלייה של 3.5% בפליטת גזי חממה לאוויר בישראל. המדובר בפליטה הגבוהה ביותר מאז שנת 2012. כלומר, המדובר בפליטה גבוהה יותר מהפליטה בשנת 2015, בה נחתמו הסכמי פריס וישראל התחייבה להפחתת הפליטות. הדברים ברורים – המדינה אינה עומדת בהתחייבויותיה בהסכם פריז לקבוע יעדי הפחתת גזי חממה כמקובל בעולם ולחתור להשיגם.

ראו באתר המשרד להגנת הסביבה –

https://www.gov.il/he/departments/news/prtr_2022

34. היעד של הפחתת גזי חממה ב-27% עד לשנת 2030 נמוך מהמקובל בעולם. כך למשל, יעד הפחתת גזי חממה של גרמניה לשנת 2030 עומד על 51%, של בריטניה על 49% וכך גם של הולנד. לאחרונה המליצה הנציבות של האיחוד האירופי, על הגדלת יעד ההפחתה האירופאי ל-55% עד 2030.³

35. ההיגיון הקבוע בהחלטת ממשלה 171 ובהצעת חוק האקלים הוא של ירידה מתונה בפליטת גזי החממה בישראל עד שנת 2030 ואז ירידה חדה יותר עד שנת 2050. כאמור, יישום היגיון זה יביא לניצול תקציב הפחמן ואי עמידה ביעדי הגבלת ההתחממות הקבועים בהסכם פריז. כך גם ה-OECD קבע לאחרונה שהיעדים שקבעה ישראל נמוכים וחלקיים לעומת מדינות אחרות בארגון, וכי בקצב הנוכחי המדינה אף אינה צפויה לעמוד בהם. המשמעות היא הרת אסון. אם בכך לא די הרי שגם הצעת מחליטים מינורית זו לא הועברה בחקיקה בשל היעדר הסכמות בין משרדי הממשלה השונים ובייחוד מחלוקת בין המשיבים 3 ו-4 לעתירה זו. כלומר הממשלה אף לא עמדה בהתחייבויותיה היא.
ראו דו"ח ה-OECD –

<https://www.oecd-ilibrary.org/docserver/0175ae95-en.pdf?expires=1691992418&id=id&accname=ocid41024303&checksum=A2D085092F5E02559196D4AD5E55B994>

3.3 משבר האקלים גורם לאבדן חיי אדם ולפגיעה בבריאות

36. נהוג לחשוב על הסכנות והאיומים הכרוכים במשבר האקלים כעל תופעות עתידיות. זוהי טעות. תופעות משבר האקלים והשפעותיהן מתרחשות כאן ועכשיו.

37. כך למשל, חודש יולי האחרון (2023) היה החודש החם ביותר ב-120,000 השנים האחרונות. התוצאות היו קשות – שריפות ענק במדינות רבות ביבשת אירופה וכן בצפון אמריקה. מזכ"ל האו"ם אנטוניו גוטרש אמר על כך כי "עידן ההתחממות הגלובלי הסתיים והתחיל עידן הרתיחה הגלובלית". גם בקיץ הקודם (2022) פקדה את אירופה בצורת קשה, שלא הייתה כמותה מאות בשנים, ושהובילה מדינות ביבשת להגביל ולקצוב את צריכת המים. ארגון הבריאות העולמי העריך שלפחות 15,000 איש מתו ישירות כתוצאה מגלי החום. אלפים פונו מבתיים בשל שריפות. גל חום שלא נראה כמוהו עשרות שנים, ובצורת קשה, פקדו גם את סין. ירידת מפלס המים בנהרות השביתה מפעלים הידרואלקטריים, מה שהוביל למחסור בחשמל ולהשבתת מפעלי תעשייה. את פקיסטן, לעומת זאת, פקדו שיטפונות קשים בין החודשים יוני ואוגוסט 2022, וכשליש מהמדינה הוצף במים. יותר מאלף אנשים נהרגו בשיטפונות, בתים נהרסו, גידולים חקלאיים הושמדו, תשתיות חיוניות נחרבו ומאות אלפי בני אדם הפכו לפליטים פנימיים. אלה רק דוגמאות מהעת האחרונה, המיוחסות למשבר האקלים. מדי יום מצטרפות דוגמאות רבות אחרות. תופעות אלה עתידות להחמיר ושכיחותן צפויה לעלות באופן חד.

נספח ע/7 – הצהרת ארגון הבריאות העולמי בדבר הקשר בין משבר האקלים לפגיעה בבריאות (נובמבר 2022).

ראו גם -

³ במקרה זה ההפחתה היא ביחס לשנת 1990 ואילו בשאר המקרים ביחס לשנת 2015.

Dominic L. Schumacher et al., *High Temperatures Exacerbated by Climate change Made 2022 Northern Hemisphere Soil Moisture Droughts More Likely*, WORLD WEATHER ATTRIBUTION (Oct. 5, 2022), www.worldweatherattribution.org/high-temperatures-exacerbated-by-climate-change-made-2022-northern-hemisphere-droughts-more-likely.

Friederike E. L. Otto et al., *Climate Change Increased Extreme Monsoon Rainfall, Flooding Highly Vulnerable Communities in Pakistan*, 2 ENV'T. RSRCH. CLIMATE 1 (Mar. 17, 2023), <https://iopscience.iop.org/article/10.1088/2752-5295/acbfd5>.

38. במקרים המתוארים ורבים אחרים תופעות משבר האקלים גרמו לאובדן ממשי ומיידי בחיי אדם. חיי רבים אחרים מונחים על הכף לאור העובדה שהיארעות של תופעות אלה צפויה לעלות. בנוסף, צפויה פגיעה ישירה ועקיפה בבריאות הציבור. לא בכדי מגדיר ארגון הבריאות העולמי את משבר האקלים כ- "איום הבריאותי החמור ביותר הניצב בפני האנושות".

נספח 8/ע – ארגון הבריאות העולמי – שינויי אקלים ובריאות (אוקטובר 2021). ראו גם בקישור - www.who.int/news-room/fact-sheets/detail/climate-change-and-health

39. השלכות משבר האקלים על בריאות תושבי כדור הארץ נבחנות באופן מקיף על ידי ועדה של עשרות נציגים מאוניברסיטאות מובילות ומסוכנויות של האו"ם. הפרויקט הידוע בשמו "הספירה לאחור" (countdown on health and climate change), נערך ביוזמת כתב העת היוקרתי Lancet. בשנת 2021 פורסם דו"ח לנסט תחת הכותרת: Code Red for a Healthy Future (להלן: דו"ח לנסט). הדו"ח מבוסס על 44 מדדים שונים שבוחנים את הקשר בין היבטים שונים של משבר האקלים לבין ההשלכות הבריאותיות של המשבר. כך למשל, פותחו כלים לבחינה של השלכות גלי חום, שריפות, הצפות ובצורות על תמותה ותחלואה. הממצאים בכל אחד מהמדדים מסמרי שיער. כך לדוגמה:

- **גלי חום**: גל חום הינו רצף ימים בהם נמדדת טמפרטורה גבוהה במיוחד. לחום יש השפעה ניכרת על הבריאות. תופעות כמו מכת חום, התייבשות, שבץ, החמרה של מחלות נשימה ותפקוד הלב, קשורות לחום. קשישים, ילדים קטנים ובעלי מחלות כרוניות רגישים במיוחד להשפעות החום. לפי הדו"ח, התרחשה עלייה דרמטית במספר גלי החום בעשור האחרון, עם חשיפה ממוצעת שנתית נוספת של 2.9 מיליארד ביחידות של בני אדם-ימים. כתוצאה מכך הדו"ח מעריך כי בשנת 2019 כ-345,000 בני אדם מעל גיל 65 מתו כתוצאה מגלי חום. המדובר בעלייה של 80.6% לעומת הממוצע של השנים 2000-2005.

- **מזג אוויר קיצוני**: אירועי מזג אוויר קיצוני הכוללים שריפות, הצפות, סופות, שיטפונות ובצורות, יכולים לגרום לפגיעה ישירה בציבור החשוף להם. מעבר לכך, אירועים אלה משפיעים על החיים והבריאות בדרכים שונות. למשל, הצפות ושיטפונות גורמים לזיהום מקורות מים ולהתפתחות נגיפים, שריפות גורמות להחמרה של מחלות נשימה ובצורות גורמות למחסור במי שתייה ולפגיעה ביבול החקלאי ולתת-תזונה. הנתונים, ביחס לעלייה בשיעור ובתכיפות של אירועי מזג אוויר קיצוני אלה, מדאיגים ביותר. לדוגמה, הדו"ח מצביע על כך שבין השנים 2017-2020 היו במוצע 215,531 יותר חשיפות לשריפות (ביחידות של בני אדם-ימים) בהשוואה לשנים 2001-2004. נתון אחר מורה על כך שבשנת 2020 כ-19% משטח היבשה בכדור הארץ הושפע מבצורת קיצונית. כן נמצא כי השינוי בתנאים האקלימיים העלה באחוזים ניכרים את הסיכוי להתפתחות קדחת הדנגי והמלריה.

- **עליית מפלס הים**: בין השנים 1902-2015 גובה פני הים העולמי הממוצע עלה בין 0.12 מטרים לבין 0.21 מטרים. לעומת זאת, ללא שינוי במגמות שינוי האקלים, מי הים צפויים לעלות עד שני מטרים

תוך 80 שנים ובמקומות מסוימים (כתוצאה מהמסת קרחונים, גלי ים ועוד) ואף יותר מכך. על פי הדו"ח, 569.9 מיליון בני אדם חיים באזורים העלולים להיפגע מעליית מפלס הים כתוצאה מהצפות, עלייה במספר הסופות העוצמתיות והמלחה של מקורות מים ושל אדמה. התופעה גם צפויה להביא לגלי הגירה כבדים, על השלכותיהם על הבריאות הפיסית והנפשית וגם להשפעות גיאופוליטיות מהותיות.

נספח 9/ע – דו"ח לנסט 2021, Countdown on Health and Climate Change (עמודים נבחרים), בעמ' 1625-1633.

ראו בקישור - www.thelancet.com/action/showPdf?pii=S0140-6736%2821%2901787-6

40. השפעות משבר האקלים על בריאות הציבור קשורות בהיבטים חברתיים ומגדריים. החוקרות ברמן וקריגל זיהו בהקשר זה חמישה גורמים מרכזיים:

א. **גיל:** מבוגרים מעל 65 וילדים צעירים נמצאים בסיכון מיוחד להשפעות הבריאותיות של משבר האקלים.

ב. **סטטוס סוציו-אקונומי:** נמצא כי פגיעות בריאותיות ותמותה כתוצאה מחום מתעצמת לאור גורמים סוציו-אקונומיים. אחת הסיבות לכך היא הסבירות שאנשים החיים בעוני יחוו עוני אנרגטי ויהיו פחות מוגנים בבתים ממוזגים ומותאמים לאקלים. לחימום או קירור לקויים של הבית יש השלכות קשות על בריאות ותמותה. בנוסף, במקרים רבים אנשים מקבוצה זו עובדים בחוץ (outdoor workers), דבר המגביר את פגיעותם למשבר האקלים.

ג. **מגדר:** נמצא שהבדלים פיזיולוגיים במנגנון וויסות תרמי מובילים להשפעות חום משמעותיות יותר על נשים מאשר על גברים. בפרט נמצא כי נשים בהריון והעובר ברחמן סובלים מפגיעות בריאותיות מוגברת למשבר האקלים. כמו כן נשים פגיעות יותר לאלימות מגדרית בגלי חום ובאסונות אקלימיים.

ד. **מחלות כרוניות:** אנשים הסובלים ממחלות כרוניות, כגון מחלות לב וכלי דם, ריאות וסכרת פגיעים יותר להשפעות משבר האקלים, כמו גם אלו הסובלים מהשמנת יתר ואנשים עם לקות קוגניטיבית.

ה. **מיקום גיאוגרפי:** אנשים החיים בערים צפופות צפויים להיפגע יותר מעומסי חום, בשל תופעת איי החום העירוני (מחקרים מראים שההבדל בין הטמפרטורה במרחב הפתוח לבין מרכז העיר יכול להגיע עד ל-9°C). כמו כן הם צפויים להיפגע יותר מאירועי גשם קיצוני בשל הצפות במרחב העירוני. יתר על כן, מדינות בעלות מערכות בריאות חלשות יהיו פחות ערוכות להגיב לסיכונים שייגרמו ממשבר האקלים. הפגיעות גבוהה גם בקרב אנשים החיים במגה-ערים שלא יהיו ערוכות בהתאם, במדינות מתפתחות ובאזורים בחוף, בהר ובקווי הרוחב הגבוהים.

נספח 10/ע – טלי ברמן וקרני קריגל, שינוי אקלים ובריאות הציבור: סקירת ספרות, מיפוי מדדי בריאות והמלצות לפעולה לקראת תוכנית העבודה של משרד הבריאות (2020), בעמ' 6-7 (להלן: ברמן וקריגל).

41. דו"ח ה-IPCC השישי עוסק גם הוא בהשלכות הבריאותיות, החברתיות והמגדריות של משבר האקלים וקובע כי אוכלוסיות פגיעות כבר חשות את השלכותיו. בין היתר, אירועי מזג אוויר קיצוניים חשפו מיליוני בני אדם לחוסר ביטחון תזונתי ולמחסור חמור במים. כמו כן, אירועי חום קיצוניים גרמו לתמותת יתר ולתחלואה, והעלו את הסיכון למחלות המועברות במזון ובמים (עמודים 5-7, 27).

4.3 הפגיעה בחיי אדם ובריאותם בישראל כתוצאה ממשבר האקלים

42. הממצאים החמורים אינם פוסחים על ישראל. בחודש ינואר 2020 אירעו בישראל שיטפונות חמורים שגרמו להצפות ולאובדן חייהם של שבעה בני אדם. ישראל גם חווה בשנים האחרונות שריפות יער חמורות. כך למשל, בשנת 2021 אירעה בהרי ירושלים שריפת יער נרחבת, שלמרות מאמצי הכיבוי, השתוללה במשך ארבעה ימים רצופים. בראיון לעיתון הארץ התריע נציב הכבאות דאז, דדי שמחי, כי "אנו בעיצומו של משבר אקלים עולמי חמור, עידן חדש ומאיים הטומן בחובו סכנה מיידית, העשויה להתפרץ בכל רגע נתון באירועים רב-זירתיים, עוצמתיים ובלתי צפויים שלא זכורים לי כדוגמתם בעבר".

ראו - לי ירון "עידן חדש ומאיים": שריפות הענק מתרבות, אבל ישראל דוחה צעדים שיצילו חיים" **הארץ** (19.8.2021).

43. בנוסף, מחקר שבוצע עבור המשרד להגנת הסביבה בחן תמותה עודפת בישראל בשל גלי חום. המחקר מאשש את ממצאי דו"ח לנסט ביחס לסכנה הכרוכה בגלי חום, ובעיקר לאוכלוסייה המבוגרת. במחקר הוצלבו נתונים יומיים של תמותה בישראל לפי פילוח גיל בתקופה שבין 1.1.2012-12.12.20. לאורך התקופה זוהו שמונה מקרים שהוגדרו כגלי חום על ידי השירות המטאורולוגי. המחקר מצא כי במקרים אלה הייתה תמותה עודפת של 363 אנשים, מתוכם 321 אנשים מעל גיל 70 (88.5%) ו-42 אנשים מתחת לגיל זה (11.5%). בממוצע כל גל חום הוביל לפטירתם של כ-45 אנשים. לפי מחקר אחר, נמצא כי גלי החום בישראל צפויים לגדול בעוצמתם, תדירותם ואורכם בעשורים הקרובים. לפי המחקר, צפויה תמותה עודפת שעלולה לעלות על 300 בני אדם מדי קיץ עד סוף המאה, בעיקר בקרב אוכלוסייה מעל גיל 65. בנוסף, לאחרונה פורסם כי מחקר שנערך על-ידי משרד הבריאות זיהה קשר מובהק בין העלייה במספר האשפוזים בגין מחלות לב, מוח כלי דם לבין התחממות הגלובלית.

נספח ע/11 – דן ימין וארו שמואלי, *תמותה עודפת בישראל בשל גלי חום – מחקר ראשוני עבור המדענית הראשית של המשרד להגנת הסביבה* (2022).

נספח ע/12 – Marcel Wedler, Joaquim G. Pinto & Assaf Hochman, *More Frequent, Persistent, and Deadly Heat Waves in the 21st Century over the Eastern Mediterranean*, 870 *SCI. TOTAL ENV'T*. 161883 (Jan. 31, 2023), ראו בקישור:

www.sciencedirect.com/science/article/pii/S0048969723004989?via%3Dihub

ראו גם: לי ירון, "משרד הבריאות: זיהינו קשר בין ההתחממות הגלובלית לעלייה במספר האשפוזים בישראל" **הארץ** (01.12.2022).

44. הממצאים הקשים מצטרפים לשורה של מחקרים שנערכו בישראל ומצביעים על קשר בין אירועי אקלים קיצוניים לבין פגיעה בבריאות הציבור. בין היתר, הממצאים מעידים על עלייה באשפוזים במהלך חודשי הקיץ עקב מחלות לב וכלי דם ועל עלייה בסיכון ללקות באירועים מוחיים. עוד נמצא קשר בין גלי חום לבין התפרצות קדחת הנילוס בישראל. מחקרים גם מצאו קשר בין התפתחות רעלת בהריון, סיכון ללידה מוקדמת וללידת תינוקות עם מומי לב לבין טמפרטורות גבוהות (ברמן וקריגל, עמוד 9). בנוסף, דו"ח לנסט האחרון מראה כי תנאי מזג האוויר המשתנים מתאימים יותר להתפשטות של מחלות זיהומיות (עמודים 1630-1631).

45. זאת ועוד, ישראל סובלת מרמת האי-שוויון, העוני והצפיפות לנפש החריפות ביותר בקרב המדינות החברות בארגון ה-OECD. כמו כן, ההשקעה הציבורית בתשתיות פחותה בישראל בשיעור ניכר

מהממוצע בארגון. כאמור, אוכלוסיות מוחלשות חשופות יותר למפגעי משבר האקלים. החיבור בין מדדי האי-שוויון החברתי בישראל לבין היותה נקודה-חמה מבחינה אקלימית, יוביל לפגיעה קשה באוכלוסיות מועטות יכולת.

ראו:

OECD, ECONOMIC SURVEYS: ISRAEL 2020; OECD, ECONOMIC SURVEYS: ISRAEL 2018.

46. שינויי האקלים, אם כן, כבר גובים קורבנות בנפש בעולם ובישראל. אולם, אם האנושות לא תפעל באופן מידי לצמצום פליטת גזי החממה, התופעות החמורות, להן אנו עדים כיום, הן רק קדימון לעתיד הצפוי. על פי קבוצת העבודה שבחנה את הבסיס המדעי לדו"ח ה-IPCC השישי, כל עליה של חצי מעלה גורמת לעליה בתדירות ובעוצמה של אירועי חום קיצוניים (כולל גלי חום), שיטפונות ובצורות (עמוד 15). כך למשל, בהתחממות גלובלית של 1.5 מעלות, אירועי חום קיצוניים (טמפרטורת המקסימום היומית שנחצתה במוצע פעם ביוכל בין השנים 1850-1900) עלולים לקרות בתכיפות של 8.6 פעמים ביוכל ובעוצמת חום גבוהה ב-2 מעלות. בהתחממות גלובלית של 2 מעלות, תכיפות אירועי החום הקיצוניים עולה ל-13.9 פעמים ביוכל ובעוצמת חום גבוהה ב-2.7 מעלות. באותו אופן עולה השכיחות והעוצמה של אירועי גשם קיצוניים (כמות הגשמים היומית שנחצתה במוצע פעם בעשור בין השנים 1850-1900). בהתחממות גלובלית של 1.5 מעלות אירועי הגשם הקיצוניים עלולים לקרות בשכיחות של 1.5 פעמים ועוצמת המשקעים גבוהה ב-10.5%. בהתחממות גלובלית של 2 מעלות תכיפות אירועי הגשם הקיצוניים עולה ל-1.7 פעמים ועוצמת המשקעים עולה ב-14% (עמוד 18).

נספח ע/13 – Climate Change 2021: The Physical Science Basis, סיכום למקבלי החלטות (2021).
ראו בקישור:

www.ipcc.ch/report/ar6/wg1/downloads/report/IPCC_AR6_WGI_SPM.pdf

47. על-פי השירות המטאורולוגי, ישראל חווה התחממות עקבית וזו עתידה להמשיך ולהקצין עם עלייה של "...כ-15% במספר הימים החמים, גידול של כ-30% במספר הימים החמים מאד ותוספת של כ-20% במספר הלילות החמים" עד לשנת 2050. השירות המטאורולוגי קובע כי שכיחות גלי החום בישראל צפויה לעלות, להחמיר ולהתארך:

באקלים הנוכחי ממוצע שכיחות גלי החום ברמה הארצית הינו כ-4 גלים בשנה. גל חום אופייני נמשך במוצע כ-4-5 ימים ומתאפיין בטמפרטורה מקסימלית ממוצעת המתקרבת לכ-36 מ"צ. בשיאו של כל גל חום, הטמפרטורה אף עשויה לחצות את ה-39 מ"צ. בשני העשורים הקרובים מספר גלי החום יעלה ויעמוד על כ-5 ימים במוצע בעשרים השנים הבאות ו-6 ימים במוצע סביב 2050. הטמפרטורה המקסימלית הממוצעת האופיינית לגלי החום תעלה לכ-37 מ"צ בעשרים השנים הבאות ותישאר סביב ערך זה במוצע גם באמצע המאה. עליה משמעותית חזויה בטמפרטורת המינימום האופיינית לגלי החום מ-21 מ"צ כיום ל-26 מ"צ בעשורים הקרובים. שיא הטמפרטורה בגלי חום צפוי להגיע לערכי שיא גבוהים יותר מהתקופה הנוכחית, עם טמפרטורה של מעל ל-40 מ"צ בשני העשורים הקרובים ומעל 42 מ"צ סביב אמצע המאה.

נספח ע/14 – השירות המטאורולוגי, מגמות בטמפרטורות הגבוהות בעשורים הקרובים – תרחיש כלל ארצי (ינואר 2022).

ראו גם השירות המטאורולוגי "עד כמה התגברו גלי החום בשנים האחרונות?" (2021) <https://ims.gov.il/he/node/1833>

48. בה בעת צופה השירות המטאורולוגי כי כמות המשקעים תרד (בהשוואה לשנים 2017-1998) בכל אגני ההיקוות. הירידה מוערכת בכ-10% לפי תרחיש מתון (המניח עלייה בפליטת גזי חממה עד שנת 2040 וירידה פליטות לאחר מכך) ובכ-24% לפי תרחיש "עסקים כרגיל" (המניח המשך עלייה בפליטת גזי חממה עד סוף המאה). בהתאם ניתן כבר לזהות עלייה קלה בשכיחות של בצורת בינונית או חמורה יותר באזורים מסוימים בארץ. מאמצע המאה המודלים מצביעים על עלייה בשכיחות של כל סוגי הבצורת, לרבות סיכון לבצורת חריגות.

נספח ע/15 – השירות המטאורולוגי, מגמות היסטוריות ומגמות חזויות בדפוסי המשקעים בישראל עד סוף המאה הנוכחית – דו"ח עיקרי הממצאים (מרץ 2021).

49. דו"ח ההיערכות מוסיף כי תופעות משבר האקלים עתידות להשפיע על תחומים רבים ושונים, לרבות חקלאות, בריאות הציבור, מגוון ביולוגי, מקורות מים, אנרגיה, גיאואסטרטגיה וכלכלה, תשתיות חוף, חברה וכלכלה. תחת סעיפים אלה מונה הדו"ח היבטים כגון ירידה בתפוקה החקלאית כתוצאה מעלייה בטמפרטורה וירידה במשקעים; פגיעה במשק החי כתוצאה מעלייה בשכיחות מחלות; עלייה בכמות המזיקים ושימוש גובר בחומרי הדברה הגורמים לפגיעה בבריאות הציבור; ירידה בזמינות ובאיכות המים שישפיעו על בני אדם ועל המגוון הביולוגי; עלייה בדרישה לחשמל כתוצאה מאירועי מזג אוויר קיצוניים וחשש לשיבוש אספקת האנרגיה; חוסר יציבות גיאואסטרטגיה ופוליטיקה אזורי וגלי הגירה; פגיעה בנפש וברכוש כתוצאה מאירועי מזג אוויר קיצוניים ועוד (עמודים 24-20 לדו"ח ההיערכות).

50. דו"ח ההיערכות מדגיש כי התופעות המתוארות יפגעו באופן חמור יותר באוכלוסיות מוחלשות, שיתקשו להגן על עצמן מאירועי מזג אוויר קיצוניים. לדוגמה מונה הדו"ח את תופעת העוני האנרגטי, הנוגע לחוסר היכולת של משק הבית להבטיח את האנרגיה הדרושה לחימום, לקירור ולשאר ההיבטים החיוניים לחיי יומיום בכבוד (עמוד 23 לדו"ח ההיערכות). מחקרים גם מצביעים על הקשרים חברתיים נוספים של משבר האקלים. כך למשל, מחקרים מצביעים על כך שבריאותן של נשים, ובעיקר נשים החיות בעוני, מושפעת יותר ממשבר האקלים.

ראו-קרני קריגל "אקלים מגדרי: נשים בחזית" **שפת רחוב** (2021).

51. הדפוס ברור: המשך פליטת גזי חממה גורם להתחממות כדור הארץ. ההתחממות גורמת לאירועי מזג אוויר קיצוניים. אירועים אלה גורמים לפגיעה בחיים, בבריאות ובכבוד האדם. ללא שינוי בפליטות גזי החממה, אירועים אלה ילכו ויחריפו הן בשכיחות והן בעוצמה. במקרה זה תוחרף גם הפגיעה בחיים, בבריאות ובכבוד האדם. עוד ברור כי חלון ההזדמנויות לפעול הולך ונסגר.

ג מיצוי הליכים

52. ביום 27.12.2021 נשלח למשיבים מכתב מיצוי הליכים. נטען כי יעד הפחתת גזי החממה שנקבע בהחלטת ממשלה מספר 171 בשיעור של 27% עד שנת 2030, סותר את החובה החוקתית והחוקית לשמור ולהגן על חיי ובריאות הציבור. כן נטען, כי מכוח חובתה זו ועקרון הזהירות המונעת הקבוע בחוק אוויר נקי, התשס"ח-2008, על הממשלה לקבוע יעדים גבוהים בהרבה התואמים סטנדרטים בינלאומיים ומקיימים את התחייבויותיה של המדינה בהסכם פריז. פנייה זו לא נענתה. מאחר

שבתקופה זו ניסתה הממשלה לחוקק חוק אקלים, המתינו העותרים עם הגשת העתירה. חוק האקלים לא חוקק, והממשלה נפלה.

נספח ע/16 – פניית ב"כ העותרים מיום 27.12.2021.

53. ביום 10.1.2023, לאחר כינונה של הממשלה החדשה, נשלח מכתב מיצוי הליכים נוסף. במכתב שבו וטענו העותרים כי יעדי הפחתת גזי החממה בשיעור של 27% עד שנת 2030, שנקבעו בהחלטה 171 ואומצו על ידי המשיבה 1, סותרים את החובה החוקתית והחוקית לשמור ולהגן על חיי ובריאות הציבור. עוד נטען, כי יעדים אלה סותרים את החובה החוקתית להגן על הכבוד והחירות של הדור הצעיר והדורות הבאים ומפרים את הזכות לסביבה ראויה. גם פנייה זו לא זכתה לכול מענה.

נספח ע/17 - פניית ב"כ העותרים מיום 10.1.2023.

ד הטיעון המשפטי

1.ד הפרת החובה החוקתית של המדינה להגן על החיים, הבריאות והכבוד

54. **חוק-יסוד: כבוד האדם וחירותו** (להלן: חוק היסוד), נפתח במלים: "זכויות היסוד של האדם בישראל מושגות על ההכרה בערך האדם, בקדושת חייו ובהיותו בן-חורין". בהתאם לכך, מעגנים סעיפים 2 ו-4 לחוק היסוד את הזכות החוקתית של כל אדם לחייו, לגופו ולכבודו – וזאת בשני אופנים שונים:

שמירה על החיים הגוף, והכבוד

אין פוגעים בחייו, בגופו, או בכבודו של אדם באשר הוא אדם.

הגנה על החיים, הגוף והכבוד

כל אדם זכאי להגנה על חייו, על גופו ועל כבודו.

55. בנוגע ליחס בין החובה ה"שליטת" בסעיף 2 לחוק היסוד לבין החובה ה"החויבת" בסעיף 4 לחוק היסוד נפסק:

"זכותו של אדם לכבוד לפי החוק היא זכות בעלת שני פנים: פן שלילי, המשמיע כי יש למנוע פגיעה בזכות, ופן חיובי, המטיל חובה על רשויות השלטון להגן על הזכות. במילותיו של הנשיא א' ברק, 'שני ההיבטים (הישלילי (הפסיבי) והחיובי (האקטיבי)) הם חלקים שונים מן השלם, שהוא הזכות החוקתית לכבוד. שניהם נובעים מפירושה של הזכות לכבוד כפי שהיא מעוגנת בחוק היסוד. אין בכורה להיבט זה לעומת היבט אחר"⁴
בג"ץ 10662/04 חסן נ' המוסד לביטוח לאומי (2012) בפס' 33 לפסק-דינה של הנשיאה בייניש (להלן: "עניין חסן").

56. ציווי זה להגן על חייו, גופו וכבודו של אדם מופנה אל המדינה ורשויותיה מכוח סעיף 11 לחוק היסוד.

57. בהתאם לכך נקבע שהמדינה מחויבת להגן על חיי אדם מפני התקפות על רקע לאומי (ר' למשל: בג"ץ 7957/04 מראעבה נ' ראש ממשלת ישראל, פ"ד ס(2) 477, 500 (2005); בג"ץ 7862/04 אבו דאהר נ' מפקד כוחות צה"ל ביהודה ושומרון, פ"ד נט(5) 368 (5) נט(5) 368, 377 (2005); בג"ץ 5019/14 אבו עפאש נ' מפקד פיקוד העורף (2014) בפס' 4).

⁴ בג"ץ 366/03 עמותת מחויבות לשלום וצדק חברתי נ' שר האוצר, פ"ד ס(3) 464 (2005) בעמ' 749.

58. עוד נקבע, כי חובתה החיובית של המדינה להגן על שלמות הגוף כוללת חובה להגן אקטיבית על הבריאות: נפסק כי "בהתאם לפסיקת בית משפט זה, הזכות לבריאות היא שם כולל לאגד של זכויות. חלקן מצויות בגרעין הקשה של הזכויות החוקתיות ובראשן הזכות לחיים וערך כבוד האדם." (בג"ץ 488/11 **ההסתדרות הרפואית בישראל נ' שר הבריאות**, פורסם בנבו 2011). ברוח זו נקבע כי "ניתן לעגן זכות סוציאלית לאספקת שירותי בריאות בסיסיים בגדר הזכות לשלמות הגוף, הקבועה בסעיף 4 לחוק היסוד" (בג"ץ 494/03 **עמותת רופאים לזכויות אדם נ' שר האוצר**, פ"ד נט(3) 322, 334 (336). ור' גם: בג"ץ 3071/05 **לוזון נ' ממשלת ישראל** (2008); בג"ץ 2902/11 **העמותה לילדים בסיכון נ' משרד הבריאות** (2015).

59. בנוגע להיקפה של הזכות החוקתית לכבוד האדם נפסק כי –

"כבודו של האדם כולל בחובו, כפי שראינו, הגנה על מינימום הקיום האנושי (ראו בג"ץ 161/94 **אטרי נ' מדינת ישראל**). אדם המתגורר בחוצות ואין לו דיר, הוא אדם שכבודו כאדם נפגע; אדם הרעב לחם, 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".
רע"א 4905/98 **גמזו נ' ישעיהו**, פ"ד נה(3) 360, 375 (2001).

"הבטחת התנאים הבסיסיים הדרושים לכל אדם לצורך קיום חומרי מינימלי – לחם לאכול, בגד ללבוש, קורת גג מעל לראשו, טיפול רפואי בסיסי – מתחייבת מן ההגנה על כבוד האדם, במובנו היסודי ביותר."

בג"ץ 4988/19 **רוזנצווייג מויסה נ' הרשות לשירותים ציבוריים חשמל** (2022) פס' 70.

כן ראו שם את התייחסות בית המשפט הנכבד לפגיעה החוקתית הכרוכה בתופעת העוני האנרגטי, בפסקה 72 לפסק דינה של כבוד השופטת ברק-ארז ובפסקה 2 לפסד דינו של כבוד השופט עמית.

"הזכות למינימום של קיום אנושי בכבוד מצויה בליבו ובגרעינו של כבוד האדם. חיים בחרפת רעב, ללא קורת גג, תוך חיפוש מתמיד מנין יבוא עזרו של אדם, אינם חיים בכבוד. מינימום של קיום בכבוד הוא תנאי לא רק לשמירה ולהגנה על הכבוד האנושי, אלא גם למיזוי יתר זכויות האדם... ללא תנאים חומריים מינימאליים, אין לאדם יכולת ליצור, לשאוף, לבחור את בחירותיו ולממש את חירויותיו".

עניין חסן, פס' 35.

60. בגדר זכות זו נפסק שמחוק היסוד נגזרות זכות לנגישות למים ולחשמל (ע"א 9535/06 **אבו מסאעד נ' נציב המים**, פסקה 23 לפסק דינה של השופטת (בדימי) א' פרוקציה [פורסם בנבו] (5.6.2011); בג"ץ 10541/09 **יובלים ש.ד.י. בע"מ נ' ממשלת ישראל**, פסקאות 24-25 [פורסם בנבו] (5.1.2012); בג"ץ 4988/19 **רוזנצווייג מויסה נ' הרשות לשירותים ציבוריים חשמל** (2022) פס' 70.

61. כפי שעומדת לאדם זכות חוקתית שהמדינה לא תפגע במינימום הקיום האנושי שלו, כך עומדת לו הזכות שהמדינה תדאג שלא יחיה בתנאים של חרפה והשפלה (ראו למשל בעניין חסן הנ"ל, פסקה 37).

62. ללא נקיטת צעדים דרמטיים, תהליכי משבר האקלים מציבים בטווח הארוך איום ממשי על הבריאות והמשך קיום החיים. המשבר כבר פגע בשלמות גופם ובבריאותם של בני-אדם בישראל, והפגיעה רק תחריף. משבר האקלים גם צפוי לפגוע בתשתית הקיום האנושי כגון מזון, מים, מחסה ותנאים הכרחיים אחרים לקיום אנושי מינימאלי. בנסיבות אלה, מוטלת על המדינה חובה חוקתית, מכוח סעיף 4 לחוק היסוד, לפעול למיתון משבר האקלים בהתאם ליעדים שנקבעו בהסכם פריז.

2.4 הפרת החובה החוקתית של המדינה להגן על הכבוד והחירות של הדור הצעיר והדורות הבאים

63. סוגיית משבר האקלים נוגעת בליבת הזכויות לחיים, לשלמות הגוף ולכבוד גם בהיבט מרכזי נוסף. השלכות שינויי האקלים עתידות להחריף עשרות מונים. מי שישאו את עיקר המחר הם ילדים, בני נוער והדורות הבאים. לחברי קבוצה זו קמה דרישה לגיטימית לצדק בין דורי. קרי, שלא לאמץ מדיניות המביאה תועלת ורווחה למי שמצויים עתה על הגה קבלת ההחלטות על חשבון אלה שיבואו אחריהם. ראו-

Burns H. Weston *The Theoretical Foundations of Intergenerational Ecological Justice: An Overview*, 34 HUMAN RIGHTS QUARTERLY 251–266 (2012).

64. פילוסופים רבים עסקו בניסוח תפיסת הצדק הבין דורי. למשל, תורת הצדק שהציג ג'ון רולס נשענת על עמידה היפותטית מאחורי "מסך הבערות", שמאחוריו היחיד אינו יודע אם יהיה עשיר או עני, גבר או אשה, שחור או לבן, וכן האם ישתייך לדור הנוכחי או לדורות הבאים. מצב דברים זה הוא ערובה, לדידו של רולס, לניסוחם של עקרונות צדק הוגנים כמו עקרון "החיסכון הצודק" (just savings), שיאפשרו לכל דור זכות לנגישות שווה להנאה ולשימוש במשאבי הטבע. ראו: JOHN RAWLS, POLITICAL LIBERALISM 274 (1993).

65. עקרון דומה אחר הוצע בהקשר זה על ידי הפילוסוף בריאן בארי שהציע להותיר לדורות הבאים "הזדמנויות ייצור בנות קיימא" (sustainable productive opportunities) שיהיו דומות לאלו שבני הדור הנוכחי קיבלו מהדורות הקודמים. ראו: BRIAN BARRY, *The Ethics of Resource Depletion*, in *Democracy, POWER AND JUSTICE: ESSAYS IN POLITICAL THEORY* (1989).

66. רעיון הצדק הבין דורי ועקרונות הפיתוח בר הקיימא לא נותרו כרעיונות פילוסופיים עלי ספר, אלא הוכרו כעקרונות מחייבים בדין הישראלי ויושמו בעשרות דברי חקיקה בישראל. כך למשל, סעיף 1 לחוק אוויר נקי, תשס"ח-2008, קובע כי:

"חוק זה מטרתו 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."

ראו גם סעיף 3 להכרזת ריו בדבר סביבה ופיתוח (1992), שהתקבלה בפסגת כדור הארץ במקביל לחתימת אמנת המסגרת של האו"ם בדבר שינוי האקלים (UNFCCC). כן ראו את ההקדמה וסעיף 3 לאמנת המסגרת, העוסקים במישרין במחויבות להגן על הזכויות ומערכות האקלים עבור הדור הנוכחי והדורות הבאים.

67. עקרונות אלו קיבלו הכרה גם בפסיקת בית המשפט הנכבד. כך למשל בעניין אדם טבע ודין התייחס כבוד השופט אנג'לרד לחשיבות השמירה "...על נכסי הטבע למען הכלל ולמען הדורות הבאים", תוך שהוא מציין כי "...לבית משפט זה תפקיד גדול ביצירת המודעות שהחברה בישראל זקוקה לה" (ע"א 8116/99 אדם טבע ודין-אגודה ישראלית נ' הוועדה המקומית לתכנון ולבנייה שומרון, פ"ד נה(5) 196 (2001)).

68. אם המדינות לא יעמדו ביעדי הפחתת גזי החממה שנקבעו בהסכם פריז, ילדים, בני נוער ובני הדורות הבאים לא יזכו למכלול האפשרויות מהם נהנים המבוגרים מבני הדור הנוכחי. אפילו לא קרוב לכך. יתרה מכך, המשך מדיניות עסקים כרגיל מאיינת את האפשרות בכלל לדמיין, לתכנן או לחלום על עתיד. היטיבה לתמצת זאת פעילת האקלים הנודעת גרטה תיונברג –

“You have stolen my dream and my childhood with your empty words. And yet I'm one of the lucky ones. People are suffering. People are dying. Entire ecosystems are collapsing. We are in the beginning of a mass extinction, and all you can talk about is money and fairy tales of eternal economic growth. How dare you!”

(פסגת האו"ם לאקלים, 2019)

69. משבר האקלים צפוי לפגוע בחיים, בגוף ובתשתית לקיום המינימלי בכבוד של בני הדורות הבאים: מזון, מים, מחסה ותנאים הכרחיים אחרים לקיום אנושי מינימאלי. מבלי פעולה עכשיו למתן את משבר האקלים, בני הנוער והדורות הבאים ההשלכות האלו יהיו קשות וחריפות מעבר לניתן לתיאור. כאמור **בעניין חסון**, מינימום של קיום בכבוד מהווה תנאי למיצוי יתר זכויות האדם, שכן "ללא תנאים חומריים מינימאליים, אין לאדם יכולת ליצור, לשאוף, לבחור את בחירותיו ולממש את חירותיו".

70. אי-נקיטת פעולות מספיקות במטרה למנוע מצב חירום אקלימי היום, תותיר את הדורות הבאים ובני הנוער של היום מבלי התנאים חומריים המינימאליים הנדרשים לצורך מימוש האוטונומיה וכבודם הבסיסי, ותפגע אנושות בזכויותיהם הבסיסיות ביותר. רבים מהם ישלמו את המחיר בחולי, נכויות ומוות בטרם עת. בשל כך, המדיניות הנוכחית של מדינת ישראל פוגעת פגיעה ממשית ובלתי-חוקתית בחיים, בשלמות הגוף ובכבוד של הילדים ובני הנוער של היום, ובני הדורות הבאים.

71. זאת ועוד, המדיניות הנוכחית של מדינת ישראל, המסתפקת כאמור בהפחתה פליטות גזי חממה בשיעור הנמוך של 27%, אינה עומדת ביעדים שנקבעו בהסכם פריז ומשמעה ניצול מלא ומהיר של תקציב הפחמן. בנסיבות אלה, הילדים, בני הנוער ובני הדורות הבאים, לא רק שיסבלו מההשלכות הקטסטרופליות של משבר האקלים, אלא יצטרכו לשלם מחירים כבדים יותר במאמץ למיתוננו. בעוד שכיום אנו יכולים לברור בין מגוון צעדים לצמצום הפליטות, הם יאלצו לפצות על המאמצים שאנו לא עשינו והיקף הפעילויות שהם יוכלו לנקוט בהן כדי לשמור על אותו היעד (1.5 מעלות) יצטמצם. בכך, הילדים ובני הנוער של היום, ובני הדורות הבאים, לא יזכו לדמיין ולכתוב את סיפור חייהם. זוהי פגיעה ממשית ובלתי חוקתית באוטונומיה של הפרט הנגזרת מכבוד האדם וחירותו.

ראו- ע"א 10064/02 "מגדל" **חברה לביטוח בע"מ נ' אבו חנא**, ס(3) 1, (2005), פסקה 33; ראו גם דורין לוסטיג "ילדי השנים האבודות: המשפט החוקתי של משבר האקלים" 1-2, 7, 22-26 (2022); ראו גם אילאיל גביזון ודורין לוסטיג "משבר האקלים והמפנה החוקתי: במלאת שני עשורים לפסק הדין בעניין אדם טבע ודין נ' ראש הממשלה (2004)" 32-35 (2022) (להלן: גביזון ולוסטיג).

72. מדיניות ממשלת ישראל גם עומדת בסתירה לחובותיה על פי האמנה לזכויות הילד. לאחרונה (אוגוסט 2023) פורסמה הערה כללית מספר 26 של הוועדה לזכויות הילד של האו"ם. (להלן: הוועדה) הוועדה קובעת שלפי האמנה לזכויות הילד חלה על מדינות חובה לפעול כדי להגן על ילדים מפני הפרה של זכויותיהם כתוצאה ממשבר האקלים: הן נזק מיידית, והן נזק צפוי כתוצאה ממעשיהן או מחדליהן של מדינות.

נספח ע/18 - הערה מספר 26 של הוועדה לזכויות הילד ניתנת לעיון בקישור הבא –

<https://docstore.ohchr.org/SelfServices/FilesHandler.ashx?enc=6QkG1d%2FPpRiCAqhKb7yhslkirKQZLK2M58RF%2F5F0vHrWghmhZPL092j0u3MJAYhyUPAX9o0tJ4tFwwX4frsfflPka9cgF%2FBur8eYD%2BEeDmuoVnVOpjkzwB9eiDayjZA>

73. הוועדה מפנה לסעיף 6 לאמנה הקובע כי: "1. המדינות החברות מכירות בזכותו הטבעית של כל ילד לחיים. 2. המדינות החברות יבטיחו עד מירב המידה האפשרית את הישרדות הילד והתפתחותו." לאור זאת מדגישה הוועדה את חובת המדינות להגן על זכויות הילדים לחיים, לבריאות ולכבוד ולאפשר להן לממשן באופן מלא ואפקטיבי. הוועדה קובעת כי משבר האקלים מציב איום ממשי על זכויות אלה.

74. על כן, קובעת הוועדה כי מדינות שחתמו ואישררו את האמנה, כמדינת ישראל, חייבות ליישם ולאכוף מדדים סביבתיים, שימנעו פגיעה בזכויות אלה. ביו היתר מונה הוועדה את החובה לקבוע ולאכוף, גם על גופים עסקיים, מדדי הפחתת פליטות גזי חממה. (סעיף 20 להערה) בהתאם, קוראת הוועדה לפעול כדלקמן:

“95. The Committee calls for urgent collective action by all States to mitigate greenhouse gas emissions, in line with their human rights obligations. In particular, historical and current major emitters should take the lead in mitigation efforts.

96. Insufficient progress in achieving international commitments to limit global warming exposes children to continuous and rapidly increasing harms associated with greater concentrations of greenhouse gas emissions and the resulting temperature increase. Scientists warn about tipping points, which are thresholds beyond which certain effects can no longer be avoided, posing dire and uncertain risks to children’s rights. Avoiding tipping points requires urgent and ambitious action to reduce atmospheric concentrations of greenhouse gases.

ראו לעניין זה גם:

UNICEF, The Climate Crisis is a Child Rights Crisis: Introducing the Children’s Climate Risk Index (2021), www.unicef.org/media/105376/file/UNICEF-climate-crisis-child-rights-crisis.pdf

דניאלה זלוטקין רז ו-ורד וידנמן, משבר של זכויות ילדים, דו"ח מאת המועצה הלאומית לשלום הילד ועמותת אדם, טבע ודין (2023) <https://shorturl.at/jtVW1>

3.4 הזכות לסביבה ראויה והזכות החוקתית לחיים, לשלמות הגוף ולכבוד

75. האדם הוא חלק מהסביבה ובלעדיה לא ייתכנו חיים. הגנה על הסביבה היא, על כן, גם הגנה על זכויות האדם. הכרה זו הביאה לשימוש נרחב במשפט זכויות האדם ככלי לקידום מטרות חברתיות. נהוג לחלק

שימוש זה לשניים – הכרה בזכות לסביבה ראויה כזכות עצמאית או הכרה בה כזכות הנכללת בזכויות יסוד מוכרות, באותם מקרים שהפגיעה בסביבה גוררת פגיעה באותן זכויות.

ראו יובל שני "הזכות לאיכות סביבה ראויה כזכות אדם במשפט הבינלאומי" המשפט כרך ו' 297, 303 (2001); גביזון ולוסטיג, עמוד 7.

76. שאלת הזכות לסביבה ראויה נדונה בבג"ץ 4128/02 **אדם טבע ודין – אגודה ישראלית להגנת הסביבה נ' ראש-ממשלת ישראל**, נח(3) 503 (2004) (להלן: עניין אדם טבע ודין). הנשיא ברק הצביע בפסק-דינו על החשיבות של הגנת הסביבה כערך מוגן בעולם המשפט:

"האדם הוא חלק מסביבתו. הוא מקיים עם סביבתו יחסי גומלין. הוא משפיע על סביבתו והוא מושפע ממנה. הקרקע, המים, האוויר הם היסודות לקיום האנושי. במסגרתם מנהלים הפרט והחברה את כל מעגל חייהם (השופט אור בבג"ץ 244/00 **עמותת שיח חדש, למען השיח הדמוקרטי נ' שר התשתיות הלאומיות**⁵, בעמ' 62). הם הבסיס לקיום הפיזי. הם הבסיס לקיום הרוחני. איכות החיים נקבעת על-פי איכות הסביבה. אם לא נשמור על הסביבה, הסביבה לא תשמור עלינו. מכאן החשיבות הרבה – לכל פרט ופרט ולחברה ככלל – בשמירה על איכותה של הסביבה שבה מתנהלים חיינו". (שם בע' 512).

עם זאת, הנשיא ברק סבר, שלא ניתן לפרש את חוק יסוד: כבוד האדם וחירותו כמעגן בתוכו, **זכות חוקתית**, את הזכות לסביבה ראויה במובן הרחב, כאשר מדובר בסוגיות של איכות חיים. ההגנה על הסביבה זוכה למעמד חוקתי, רק בהתקיים סכנה לפגיעה מוחשית וממשית בחיי אדם, בגופו או במינימום הקיום האנושי:

"חוק הפוגע באיכות הסביבה באופן הגורם לפגיעה במינימום הקיום האנושי, פוגע בכבוד האדם ובחירותו". (שם בע' 518).

"אין די בהשפעה על איכות החיים כדי להוות פגיעה בחיים או בגוף. הפגיעה בחיי אדם או בגופו יכולה ללבוש הרבה צורות. איננו צריכים לשלול על הסף את האפשרות כי פעולתה של רשות תכנונית הפוגעת באיכות הסביבה תוכל להיות כה מסוכנת והרסנית עד שתעלה לכדי פגיעה בחיי ובגופו של האדם (ראו א' טל "על ערכים מוגנים ועבירות סביבתיות",⁶ בעמ' 415). אולם על-מנת לבסס פגיעה בחיים ובגוף על העותרת להראות סכנה מוחשית וממשית לחיי האדם או לגופו הטמונה בתיקון לחוק התכנון והבניה". (שם בע' 519).

77. מדברי השופט דורנר עולה הכרה בזכות לסביבה ראויה כנגזרת של הזכויות המוגנות בחוק יסוד כבוד האדם וחירותו:

"הזכות לסביבה ראויה כוללת בחובה שורה של זכויות ואינטרסים שלהם מידות חשיבות שונות, שכן הנזקים לסביבה הם ברמות שונות, החל בפגיעה באיכות חיים ובאתרי נוף, עבור בהשמדה של זנים של בעלי-חיים וכלה בפגיעה בבריאות ואף בחיי אדם" (שם בע' 526)

78. עם זאת, השופט דורנר קבעה אין צורך להכריע בשאלה בעניין שלפניה והשאירה את השאלה בצריך עיון. גם בעניין טויטו הושארה השאלה בצריך עיון, אך השופטת ברק-ארז קבעה כי "זאת, הגם שאני

⁵ פי"ד נו(6) 25.

⁶ הפרקליט מ (תשנ"א-תשנ"ג) 413.

עצמי נוטה לדעה כי יש מקום להכרה בזכות כזו לפחות כזכות פסיקתית" עע"מ 683/13 רשות שדות התעופה נ' טויטו (נבו, 3.9.2015).

79. ענייננו שונה מעניין אדם, טבע ודין. בענייננו הפגיעה בחיים, בגוף ובמינימום הכבוד האנושי היא מוחשית, ממשית ורחבה, ומחייבת פעולה מיידית. השלכותיו ההרסניות של משבר האקלים, והעובדה שהוא מעשה ידי אדם, אינם עוד במחלוקת. הסכם פריז עיגן היבטים אלה ודרש מהמדינות החתומות, לרבות מדינת ישראל, לפעול להפחתת פליטת גזי חממה בשיעור שיעצור את התחממות האקלים הרבה מתחת ל-2 מעלות צלזיוס וטרם הגעה לנקודת האל-חזור. הסכם פריז מחייב את המדינות לפעול במישור הפנימי-מקומי, מתוך הנחה שפעולה זו תוביל לשינוי מצטבר עולמי. כחלק מתפיסה זו, מנגנוני החברה האזרחית נמנים על האמצעים ליישום ואכיפת ההסכם. פנייה לערכאות ואכיפה משפטית היא חלק ממנגנון מובנה זה. (גביזון ולוסטיג, עמוד 23).

80. זאת ועוד, ב-18 השנים שחלפו מאז פסק-דין אדם טבע ודין הולכת ונמחקת ההפרדה ההיסטורית בין דיני זכויות האדם לדיני הסביבה. הזכות לסביבה ראויה מוכרת כזכות העומדת בפני עצמה, שאף כוללת הגנה על מערכות טבעיות נוכח הערכים הגלומים בהן כשלעצמן, מעבר לערכן השימושי עבור האדם. במקביל לכך, החובה להגן על הסביבה מוכרת ככלי חיוני להגנה על זכויות אדם מוכרות אחרות, כגון הזכויות לחיים, לשלמות הגוף, ולכבוד האדם וחירותו.

81. העצרת הכללית של האו"ם הכריזה ביולי 2022 כי גישה לסביבה נקיה, בריאה ובת קיימא היא חלק מזכויות האדם, וקשורה לזכויות אדם נוספות. בהכרזה נאמר גם כי שינוי האקלים הוא אחד האיומים הדוחקים והחמורים ביותר על האפשרות של הדור הנוכחי והדורות הבאים ליהנות מכלל זכויות האדם. מדינת ישראל היא אחת מ-161 המדינות שהצביעו בעד אימוץ ההצהרה. בהמשך לכך, במרץ 2023 העבירה העצרת הכללית של האו"ם בקשה לבית הדין הבינלאומי לצדק בהאג (ICJ) להעניק חוות דעת באשר למשמעויות המשפטיות של משבר האקלים. בית המשפט התבקש לבאר את המחויבויות של מדינות להגן על מערכת האקלים, הן ביחס לדורות הנוכחיים הן ביחס לדורות הבאים, ומהן ההשלכות המשפטיות עבור מדינות אשר גרמו נזק משמעותי למערכת האקלים. הבקשה מתייחסת הן לחשיבות של הסכם פריז ואמנות סביבתיות, והן לצורך בהחלת הדין הבינלאומי לזכויות אדם בכל הקשור למשבר האקלים.

ראו – החלטת העצרת הכללית A/RES/76/300 מיום 28/7/2022 והודעה לתקשורת ביחס להחלטת העצרת הכללית (2023) בקישורים -

<https://digitallibrary.un.org/record/3983329?ln=en> ;
<https://press.un.org/en/2023/ga12497.doc.htm>

82. שינוי זה מוגדר בספרות כמפנה זכויות האדם או המפנה החוקתי, ובתי המשפט בעולם עומדים בחזית מתווי דרך זו. בין היתר, בהתבסס על היבטים חוקתיים בתי המשפט הורו לממשלות לפעול להפחתת פליטת גזי חממה, בהתאם להיקף ההפחתה הנדרש בהסכם פריז. (גביזון ולוסטיג)

83. כך למשל, בעניין אורח'נדה (*Urgenda Foundation v. The Netherlands [2015] HAZA*) הורה בית המשפט העליון בהולנד, לממשלת הולנד לפעול עד סוף שנת 2020, להפחתת פליטות גזי החממה ב-25% בהשוואה לשנת 1990. בית-המשפט ביסס את פסק דינו על הזכות לחיים, המעוגנת בסעיף 2 לאמנה האירופית לזכויות אדם, ועל הזכות של אדם לחייו הפרטיים ולביתו המעוגנת בסעיף 8 לאמנה. נקבע, כי אם ניצב איום ממשי לחיי בני אדם או לרווחתם, חלה על המדינה החתומה

על האמנה החובה לנקוט בצעדים סבירים כדי למנוע התממשות האיום. חובה זו חלה במקרה זה, מאחר ששינוי האקלים מסכן את חייהם ורווחתם של תושבי הולנד באופן ממשי ומיידי.

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

85. עוד התייחס בית המשפט לעובדה כי מדובר בבעיה גלובלית ולא רק בעיה הולנדית מקומית. נקבע כי הולנד, החברה גם היא באמנת המסגרת של האו"ם בנושא שינוי אקלים, אינה יכולה להסתתר מאחורי הטענה שמדובר בבעיה גלובלית ומאחורי הטיעון כי מדינות אחרות אינן ממלאות את חובתן בהפחתת פליטות גזי חממה. עוד מבהיר בית המשפט כי הולנד אינה יכולה לחמוק מהפחתת פליטות בטענה כי מדובר בשיעור פליטות נמוך יחסית שלא ישפיע רבות על סך הפליטות העולמי. קבלת טיעון זה, קובע בית המשפט, משמעו שמדינות יוכלו להימנע בקלות יחסית ממילוי התחייבויותיהן. המסקנה ברורה: על הולנד לקיים את חלקה בהפחתת פליטות גזי חממה.

תרגום לאנגלית של פסק הדין מיום 20.12.2019 זמין בקישור זה: <https://www.urgenda.nl/wp-content/uploads/ENG-Dutch-Supreme-Court-Urgenda-v-Netherlands-20-12-2019.pdf>

86. דוגמה נוספת עולה מהדיון בעניין ניובאואר נ' ממשלת גרמניה. (*Neubauer v. Germany*, 1 BvR, 2656/18, 24 March 2021, §§119, 202-3) בעניין זה עתרו קבוצות שונות לבית-המשפט הפדרלי החוקתי בגרמני (ועתירותיהן אוחדו) בטענה שיעדי הפחתת גזי החממה הקבועים בחוק האקלים הגרמני דאז, בלתי מספקים. אחת מקבוצות העותרים הייתה קבוצה של בני נוער. לטענתם, חוק האקלים מפר את זכויות האדם, המעוגנות בחוקה הגרמנית. בין היתר, הפנו העותרים לפגיעה בזכות לכבוד ובזכות לחיים ולשלמות הגוף. טענה נוספת, נוגעת להפרת סעיף 20a בחוקה הגרמנית הקובע כי מתוקף אחריותה של המדינה כלפי הדורות הבאים, חובה עליה להגן על המשאבים הטבעיים המהווים בסיס לחיי אדם וחיה.

87. בית המשפט, בדומה לבית המשפט בהולנד בעניין אורח'נדה, אימץ את דוחות ה-IPCC וקביעותיו, כי משבר האקלים נובע מפעילות אנוש ובראשה פליטה מוגברת של גזי חממה לאטמוספירה. בית המשפט סקר גם את התרחישים והאסונות הצפויים, אם לא תינקט פעולה דרסטית לצמצום פליטות גזי חממה ומניעת התחממות של מעל 1.5 ועד 2 מעלות צלזיוס, כקבוע בהסכם פריז. בנוסף חן בית המשפט את תרומתה של גרמניה לשינוי האקלים באמצעות פליטות גזי חממה ואימץ את הצורך לעמוד בתקציב הפחמן שנקבע לגרמניה בדוחות ה-IPCC. חוק האקלים הגרמני קבע יעדים של ניטרליות פחמנית בשנת 2050, ויעד ביניים של הפחתת הפליטות בשנת 2030 ב-55% ביחס לפליטות בשנת 1990. בכפוף לאי-ודאויות ביחס לחישוב תקציב הפחמן, המשמעות של יעדים אלו היא שעד 2030 עיקר תקציב הפחמן של גרמניה כבר ימוצה.

88. בשקלול ההיבטים הנ"ל, קבע בית המשפט כי יעדי הפחתת גזי החממה שנקבעו בחוק האקלים אינם חוקתיים. בקביעתו שם בית המשפט דגש על הפגיעה בזכויותיהם של הצעירים של היום. לגישתו, היעדים שנקבעו משמעם ניצול תקציב הפחמן היום על חשבון העתיד. בית המשפט הכיר בחובה של המדינה לפעול למיתון משבר האקלים, שנגזרת מהזכויות לחיים, לשלמות הגוף ולקניין של תושבי גרמניה, ונטה להכיר בה גם כנגזרת מזכויותיהם של אזרחי מדינות אחרות שנפגעות מהמשבר. בית

המשפט ציין כי תיתכן התנגשות בין הזכויות החוקתיות הללו לבין זכויות חוקתיות אחרות. ככול שהתהליך הבלתי-הפיך של שינוי האקלים מקצין, תיטה הכף לטובת צעדים שנדרשים לצמצום פליטת גזי חממה גם במחיר של פגיעה גוברת בחירויות חוקתיות. פגיעה זו בחירויות עשויה להיות דרסטית, מאחר שחלק ניכר מהפעילות הכלכלית והיומיומית כרוכה עדיין בפליטות ישירות או עקיפות. לכן, על המדינה לקבוע יעדים שאפתניים יותר כבר בטווח הקצר, שיאפשרו לעמוד בחובה החוקתית למתן את משבר האקלים, מבלי להטיל מגבלות מרחיקות לכת על חירויות-יסוד של האדם כבר בעשור הבא.

89. בנוסף, בית המשפט קבע כי העובדה שהפחתת פליטות גזי החממה צריכה להיעשות ברמה עולמית וכי גרמניה לבדה אינה יכולה למנוע את שינוי האקלים, אינה מבטלת את חובתה החוקתית של המדינה לפעול להפחתת הפליטות. כן נקבע שם שהמדינה גם אינה יכולה להסתתר מאחורי הטענה כי מדינות אחרות אינן ממלאות את חלקן בהפחתת הפליטות. אדרבא, האופי הגלובלי של הבעיה יוצר חובה חוקתית לשיתוף פעולה בינלאומי, ולהתנהלות שתגביר את האמון בשיתוף הפעולה הבינלאומי ולא תיתן למדינות אחרות תמריצים לסכלו.

תרגום לאנגלית של פסק הדין מיום 24.3.2021 זמין בקישור זה:

www.bundesverfassungsgericht.de/SharedDocs/Pressemitteilungen/EN/2021/bvg21-html.031

90. זאת ועוד, בית הדין האירופי לזכויות אדם הכיר במספר פסקי דין כי הזכות לחיים והזכות לפרטיות וחיי משפחה (סעיפים 2 ו-8 לאמנה האירופית לזכויות אדם) כוללים את החובה הפוזיטיבית של המדינה למנוע פגיעות סביבתיות ולספק הגנה אפקטיבית מפני איומים סביבתיים וסיכונים סביבתיים. פסקי דין נוספים יישמו את חובתה של המדינה להגן על החיים בהתייחס לפיקוח על פעילויות תעשייתיות שיכולות להוביל לפגיעה בחיים, בריאות ובסביבה. ראו למשל, **Kolypadenko and Others v. Brincat and Others v. Malta, 2014, Eur. Ct. H.R.** (פסקה 164); **Russia, 2012, Eur. Ct. H.R.** (פסקה 80).

91. פסקי דין אחרים קבעו כי המדינה הפרה את חובתה לשמור ולהגן על הזכות לחיים בכך שכשלה לספק הגנה אפקטיבית מפני סיכונים סביבתיים, לרבות אסונות טבע, על אף שניתן היה לחזותם בקלות. ראו למשל, **Boudayeva and Others v. Russia, 2008, Eur. Ct. H.R.** (פסקאות 137, 142); **M. Ozel and Others v. Turkey, 2015, Eur. Ct. H.R.** (פסקאות 170-171). כמו כן, נקבע כי הזכות לחיים יכולה להיפגע לא רק במקרים של מות, אלא גם במקרים בהם אנשים נחשפו לסיכון רציני בשל מחדלי המדינה ביחס לסיכונים סביבתיים. ראו **Kolyadenko and Others v. Russia, 2012, Eur. Ct. H.R.** (פסקאות 151-155); **Boudayeva and Others v. Russia, 2008, Eur. Ct. H.R.** (פסקה 146); **Brincat and Hatton & Others v. Others v. Malta, 2014, Eur. Ct. H.R.** (פסקה 82). כמו כן, בפסק הדין **The United Kingdom, 2003, Eur. Ct. H.R.** (פסקאות 96, 98, 104, 118, 129) נקבע כי הזכות לפרטיות ולחיי משפחה כוללת בתוכה את הזכות להגנה מזיהום אוויר משמעותי, אף אם אין באמנה זכות עצמאית לסביבה נקייה ושקטה.

92. החלטת הממשלה להפחית פליטת גזי חממה בשיעור של 27% בלבד, מנוגדת לחובות המדינה בדיון הפנימי, וסותרת את התחייבויותיה בהסכם פריז לפעול לצמצום פליטת גזי חממה בשיעור הנדרש למניעת התחממות של מעל 1.5 והרבה מתחת ל-2 מעלות צלזיוס. כדי לעמוד בהתחייבויות הקבועות בהסכם פריז וכדי להימנע מגירעון בתקציב הפחמן, על המדינה לפעול להפחתת פליטת גזי חממה

בשיעור של לפחות 43%. אם נחיל על החלטות אלו את העקרונות שנקבעו בפסיקה בעולם, הרי שהמשמעות של היעדים הנוכחיים של הממשלה היא פגיעה בזכויות היסוד לחיים, לשלמות הגוף ולכבוד האדם. הדחייה בזמן של הצעדים להפחתת הפליטות משמעה גם ניצול מהיר של תקציב הפחמן, שתחייב צעדים דרסטיים יותר בעתיד, שיהיו כרוכים בפגיעה בחירויות יסוד – פגיעה שתהיה באותו מועד הכרחית ומוצדקת, אולם צעדים משמעותיים יותר היום יכולים למנוע אותה.

ה סמכויות המשיבים

93. אף שמחדלי המשיבים מפריס את הוראות חוקי היסוד; למרות שעילות ההתערבות השיפוטית, עליהן הצבענו, הן עילות חוקתיות, הסעד המבוקש בעתירה זו אינו סעד חוקתי: אין העותרים כאן מבקשים את ביטולו של חוק, אלא הפעלת סמכויות קיימות. כמובן, ככל שהרשויות סבורות שנדרשים להן שינויי חקיקה לשם קידום אפקטיבי יותר של המאבק למיתון משבר האקלים – דרכן פתוחה לקדם שינויי חקיקה כאלו.

94. היקף הפליטות של גזי חממה בישראל נגזר מאינספור החלטות מינהליות במסגרתם של הסדרים רגולטורים קיימים, הקצאת תקציבים, ופעילות ממשלתית במסגרת הסמכויות השיוריות של הממשלה. המשיבים יכולים להשפיע על היקף הפליטות בכלים הקיימים כבר היום בידיהם בחקיקה המסדירה את התחבורה האווירית, היבשתית והימית; ברגולציה של משק האנרגיה; במדיניות החקלאית ומדיניות המזון; במשטרי ההיתרים הנדרשים בתעשיות שונות; במדיניות התכנון והבניה ובניהול קרקעות המדינה; בפרויקטים ממשלתיים ובמדיניות הרכש והמכרזים של הממשלה; בהקצאת תקציבים ובאופן השימוש בהם ועוד ועוד.

95. כלי מרכזי המצוי בידי המשיבים הוא חוק אוויר נקי, תשס"ח-2008 (להלן: חוק אוויר נקי). מטרת חוק זה, כקבוע בסעיף 1 שלו, היא:

"חוק זה מטרתו 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".

96. חוק אוויר נקי מגדיר אוויר "לרבות כל שכבות האטמוספירה העוטפות את כדור הארץ". החוק מגדיר "מזהם", בין היתר כ"חומר, לרבות חומר כימי או ביולוגי, וכן חומר מוצא לחומר כאמור, שנוכחותם באוויר גורמת או עלולה לגרום [...] לשינוי באקלים [...]". (סעיף 2 לחוק אוויר נקי). נוכחות באוויר של מזהם מהווה זיהום אוויר. בהתאם, קובע החוק שלל הוראות להסדרה והפחתה של זיהום אוויר, הכולל, כאמור, גזי חממה.

97. קריאת החוק מבעד לפריזמה חוקתית, מצביעה על כך שלמשיבים הסמכות, החובה והכלים לקבוע יעדי הפחתת גזי חממה, המקיימות את החובה להגן ולשמור על החיים והבריאות, ולהשיג יעדים אלו. ראו: דוד שור (2011), "האם כבר נחקק חוק להפחתת הפליטה של גזי חממה?", חוקים ג', 241.

98. בנוסף, סעיף 1 לחוק אוויר נקי מחיל ומטמיע את עיקרון הזהירות המונעת. עקרון זה מחייב לנקוט בצעדי זהירות כאשר קיימים סיכונים מהותיים בעיקר בתחום בריאות הציבור ואיכות הסביבה. לצד היותו קבוע בחוק אוויר נקי, עיקרון הזהירות המונעת הוא אחד מעקרונות היסוד של המשפט המינהלי הישראלי. לאור זאת, על ממשלת ישראל חלה החובה החוקית והנורמטיבית, גם מכוח עיקרון זה, לשלול קיומו של סיכון לחיי אדם ולבריאותו, ולפעול להפחתה משמעותית של פליטת גזי חממה בישראל.

99. ההסדרים בחוק אוויר נקי הם נדבך חשוב בפעולות הנדרשות למיתון משבר האקלים. הימנעותם של המשיבים מלהשתמש בהסדרים אלו באופן אפקטיבי לתכלית לה נועדו זועקת לשמים.
100. במקרה זה, אין המשיבים יכולים לטעון שידיהם כבולות בהיעדר חקיקה המסמיכה אותם להגן על תושבי ישראל מפני משבר האקלים. על כל פנים, אם הם סבורים שנחוצים להם כלים חקוקים נוספים למאבק אפקטיבי יותר למיתון משבר האקלים – פתוחה בפניהם הדרך לזום חקיקה כזו. יפים לענייננו דבריה של דפנה ברק-ארז לעניין החובה להפעיל סמכויות מינהל:

ההיבט החוקתי של החובה להפעיל שיקול דעת – לעתים, יש לחובה להפעיל שיקול דעת גם מימד חוקתי – כאשר הפעלת הסמכות דרושה לשם הגנה (פוזיטיבית) על חייו, גופו או כבודו של אדם לפי חוק יסוד: כבוד האדם וחירותו. שאלה מורכבת יותר היא אם החובה להגן על חייו, גופו או כבודו של אדם יכולה לשמש מקור הסמכה לפעולה של הרשות גם ללא חקיקה מסמיכה. ככלל, עבודת הרשויות אמורה להיות מבוססת על חקיקה מסמיכה, ולא להישען במישורן על ההוראות החוקתיות. כאשר נדרשת פעולה לקידום זכויות שהרשויות לא הוסמכו לבצעה, הדרך הנכונה להתמודדות עם הבעיה אמורה להיות פנייה לכנסת בבקשה לחוקק חוק מתאים [...]. עם זאת, להוראה החוקתית יש חשיבות גם מבחינת פעילותן של הרשויות המינהליות עצמן – משום שהיא יכולה לכוון את דרך הפעלת הסמכויות השירותיות של הממשלה וכן להשפיע על פרשנותן של סמכויות קיימות". דפנה ברק-ארז, **משפט מינהלי**, כרך א (2010), 216.

ו הסעד

101. החובה של המדינה להגן על החיים, על שלמות הגוף ועל כבוד האדם מפני משבר האקלים איננה חובה ערטילאית או פילוסופית. על המדינה לתרגם אותה לצעדים מעשיים ואפקטיביים:

" סעיפים 2 ו-4 לחוק יסוד: כבוד האדם וחירותו קובעים נורמה משפטית-חוקתית, ככל נורמה משפטית (חוקתית) אחרת. תפקידו של בית המשפט לפרשה לפי תכליתה, כך שיתאפשר ליכל רשות מרשויות השלטון לקיימה. אכן, חוק היסוד אינו מצהיר אך על 'מדיניות' או על 'אידיאלי' (השוו לסעיף 1)20 לחוק היסוד של גרמניה). חוק היסוד אינו מתווה אך 'תכנית פעולה' או 'מטרה' לרשויות השלטון (השוו לסעיף 2)27 לחוקת דרום-אפריקה; סעיף 39 לחוקת הודו). אין הוא קובע רק 'מושג-ג' בעל אצילה פרשנית (ראו 'קרב', מקצת שאלות על כבוד האדם', משפטים כה 129, 136 (תשנ"ה)). סעיפים 2 ו-4 לחוק היסוד קובעים זכות, היא הזכות להבטיח את כבוד האדם. בצידה של זכות זו עומדת החובה של רשויות השלטון לכבדה (סעיף 11). עמדתי על הדברים בעבר:

'מרכזיותו של הערך בדבר כבוד האדם אינה מתבטאת אך ברטוריקה בדבר חשיבותו של ערך זה. הוא מתורגם לשפת המשפט בתפיסה הפוזיטיביסטית, כי כבוד האדם מוליד זכויות וחובות, קובע סמכויות וכוחות ומשפיע על פרשנותו של כל דבר חקיקה. כבוד האדם בישראל אינה מטאפורה. זו מציאות נורמטיבית, ממנה מתבקשות מסקנות אופרטיביות' (ע"א 294/91 חברה קדישא גח"א "קהילת ירושלים" נ' קסטנבאום, פ"ד מו(2) 464, 524).

בג"ץ 366/03 עמותת מחויבות לשלום וצדק חברתי נ' שר האוצר (2005) בפס' 12.

102. בקידומן של תכליות ציבוריות, ולא כל שכן בהגנה על זכויות האדם, אין המדינה יוצאת ידי חובה בצעדים שאינם אפקטיביים, ושאינם מספיקים להשגת המטרה. כך, למשל, נפסל החוק המסדיר גיוס של בני הקהילות החרדיות משום שלא היה די אפקטיבי (בהוראותיו ובהשלכותיו בפועל) בהשגת המטרה של צמצום הפגיעה בשוויון (בג"ץ 6298/07 רסלר נ' כנסת ישראל, 2012). ובנוגע להגנת הזכויות לחינוך ולשוויון נפסק:

"כקו מדיניות בסיסי בהפעלת הסמכות, ההנחה היא כי הפליה פסולה בחינוך אינה יכולה להתקיים, וככל שאמצעים מתונים המופעלים להסרתה אינם מסייעים לתיקון העוולה, יש לנקוט באמצעים קיצוניים יותר כדי להסירה. הרשות המוסמכת נדרשת להפעיל במידתיות את האמצעים הנתונים בידיה כדי להביא לתוצאה המתחייבת – הסרת תופעת ההפליה בחינוך".

בג"ץ 7426/08 טבקה משפט וצדק לעולי אתיופיה נ' שרת החינוך בפס' 43 (2010)

103. היקף פעולתה של הרשות למימוש חובתה נתון לביקורת שיפוטית. כאשר הצעדים שנוקטת הרשות אינם מספיקים להשגת היעדים המתחייבים מחוקי היסוד, להשגת היעדים הקבועים בחוק או להשגת היעדים שהרשות עצמה לקחה על עצמה – בית המשפט יתערב. ר', למשל: בג"ץ 8397/06 ווסר נ' שר הביטחון (2007), בג"ץ 2902/11 העמותה לילדים בסיכון נ' משרד הבריאות (2015); בג"ץ 5373/08 אבו לבדה נ' שרת החינוך (2011). והשוו, לעניין אכיפת חוק: עע"מ 2469/12 ברמר נ' עיריית תל אביב-יפו (פורסם בנבו, 25.6.2013).
104. לרשות המשיבים ארגז כלים רחב ממנו הם יכולים לבחור את הצעדים שינקטו במסגרת המאבק למיתון משבר האקלים. כך, למשל, בתחום התחבורה ישנם כלים רבים לכוון את הציבור למעבר להליכה ברגל ולרכיבה על אופנים (ולמצער לתחבורה ציבורית), לצד כלים שעניינם מעבר לכלי רכב שהם פחות מזהמים. בתחום האנרגיה ישנם כלים רבים לחיסכון באנרגיה, ולצד מגוון אפשרויות להפקת אנרגיה סולרית – בין אם במתקנים מבוזרים על גגות בתים ובין באופנים אחרים – במקום אנרגיה המבוססת על דלקים מאובנים. בתחום המזון, מפת דרכים שהציגה ישראל באו"ם בשנת 2021 עוסקת, בין היתר, במעבר לתזונה שמבוססת יותר על הצומח, שתביא לצמצום דרמטי בפליטות ותואמת את המלצות התזונה הלאומיות. לצד זאת, ניתן להביא לצמצום בבזבוז מזון. מדובר רק בדוגמאות בודדות – המגוון הגדול של כלי מדיניות אפקטיביים מפורט, בין היתר, בדו"חות של פאנל האקלים. כמוכן, בחירת הכלים ואופן הפעלתם צריכים להיעשות באופן סביר, בהתחשב בשיקולים של צדק אקלימי, אבל בראש ובראשונה: באופן שיש בו כדי להשיג את התוצאה ההכרחית של הגנה על החיים, הגוף וכבוד האדם.
105. מהו רף הפעולה המינימלי של המשיבים שעומד בחובותיהם החוקתיות? התשובה לכך מצויה הן בקונצנזוס המדעי והן בהסכם פריז עליו חתומה מדינת ישראל: זהו הרף התואם את האפשרות למתן את משבר האקלים באופן שלא יחצה (בממוצע העולמי) עליה של 1.5 מעלות צלזיוס מעל הטמפרטורות בעידן הטרורם תעשייתי.
106. מבחינה מדעית, רף זה מעוגן, כאמור, בקונצנזוס המדעי, כפי שהוא משתקף, בין היתר, בדו"חות של הפאנל הבינממשלתי לשינוי האקלים. עליית טמפרטורות מעבר ל-1.5 מעלות עלולה בסבירות גבוהה להביא לתגובות שרשרת ולסחרחרת של שינויים אקלימיים שלא ניתן יהיה להתמודד עמה, ושתפגע בתשתית החיים על פני כדור הארץ כפי שהם מוכרים לנו היום.
107. צעדים שאינם תואמים את היעד הזה מאפשרים, הלכה למעשה, הפלת אסון על אוכלוסיית המדינה, פגיעה בחייהם ובגופם של תושביה, שיידונו למוות או לחיי חרפה ומחסור.
108. מבחינה משפטית, אמנת פריז, שישראל חתומה עליה מציבה כיעד לשמור את עליית הטמפרטורות באופן שהיא תהיה "well below" 2 מעלות ביחס לתקופה הטרורם-תעשייתית, ולעשות מאמצים להגביל את עליית הטמפרטורות ל-1.5 מעלות.

109. בשנת 2021 התכנסו בגלזגו המדינות החברות באמנת פריז, לרבות ישראל, ואימצו את הסכם גלזגו (The Glasgow Pact), שמאמץ ומחזק את היעד האמור. ההסכם שם דגש על כך שנחוצים מאמצים לצמצם את עליית הטמפרטורות ל-1.5 מעלות בממוצע עולמי, ושלשם כך נחוצים צעדים מהירים, מעמיקים ומתמשכים להפחתת הפליטות ב-45% עד שנת 2030. וכך נאמר בהצהרה, בין היתר:

Reaffirms the Paris Agreement temperature goal of holding the increase in the global average temperature to well below 2 °C above pre-industrial levels and pursuing efforts to limit the temperature increase to 1.5 °C above pre-industrial levels;

Recognizes that the impacts of climate change will be much lower at the temperature increase of 1.5 °C compared with 2 °C and resolves to pursue efforts to limit the temperature increase to 1.5 °C;

Recognizes that limiting global warming to 1.5 °C requires rapid, deep and sustained reductions in global greenhouse gas emissions, including reducing global carbon dioxide emissions by 45 per cent by 2030 relative to the 2010 level and to net zero around midcentury as well as deep reductions in other greenhouse gases;

110. זה מכבר נקבע כי להתחייבויות הבינלאומיות של ישראל ישנה השלכה על פרשנות החקיקה הישראלית הפנימית ועל הפעלתן של סמכויות מינהליות. חזקה היא שהמשפט הישראלי הפנימי תואם את ההתחייבויות הבינלאומיות של ישראל. כפי שהעירה כבוד השופטת דורנר בפרשת אדם טבע ודין:

"האינטרס הציבורי הכבד לסביבה ראויה, שהוא אינטרס כלל-עולמי, ושמבוסס כאמור על זכויות אדם ועל אינטרסים ציבוריים הזוכים להגנה חזקה בדין ובפסיקה הישראלית, מספיק לדעתי ליצירת חזקה שלפיה יתפרשו דינים, ככל שהדבר ניתן, כתואמים את הזכויות ואת האינטרסים בדבר סביבה ראויה. והשוו: ד"ר 10/69 בורונובסקי נ' הרבנים הראשיים לישראל, פ"ד כה(1) 7, בעמ' 35; ובג"ץ 2599/00 יתד – עמותת הורים לילדי תסמונת דאון נ' משרד החינוך, פ"ד נו(5) 834, בעמ' 846.

ההגנה הבינלאומית על הסביבה, המתבטאת כאמור באמנות בינלאומיות שאליהן הצטרפה מדינת ישראל, אף דורשת את יישומו של כלל פרשנות נוסף, היוצר את החזקה כי קיימת התאמה בין חוקי המדינה לבין נורמות המשפט הבינלאומי, והמחייב לפרש כל דין, ככל שהדבר ניתן, כעולה בקנה אחד עם נורמות אלה. ראו למשל ע"פ 131/67 קמיאר נ' מדינת ישראל (פ"ד כב(2) 85 בעמ' 112.

111. קביעת יעד הפחתת גזי חממה של 27% בלבד, הוא מתן היתר להמשיך בפליטת גזי חממה מעבר למקובל בעולם. יעד זה נועד לאפשר את אוזלת היד הנמשכת של המדינה במעבר לכלכלה דלת פחמן, שתוארה על ידי מבקר המדינה כ-"... נעה בטווח שבין ב'פיגור' לאפס" (דו"ח המבקר, 66).

112. כישלון זה בא על חשבון הזכות לחיים, לבריאות, לכבוד ולסביבה ראויה. בכך מפרה את המדינה הן את החובה להימנע מפגיעה כזו והן את החובה לפעול כדי להגן על זכויות אלה.

113. המשמעות ברורה. החלטת ממשלה 171, הקובעת יעד הפחתת פליטות גזי חממה של 27% עד שנת 2030, עומדת בסתירה לחובותיה החוקתיות. גם אם תעבור הצעת החוק הממשלתית הקובעת יעד הפחתה זהה, דין הוראה זה יהיה להתבטל בהיותה בלתי חוקתית.

ז אחרית דבר

114. שעון החול הלוך ואוזל. המדע ברור - משבר האקלים הוא מעשה ידי אדם ונובע מפליטה המואצת של גזי חממה לאטמוספירה בעקבות המהפכה התעשייתית. הפיתרון הוא איפוס פליטות גזי החממה עד שנת 2050. כדי להצליח לעשות כן, על מדינות העולם לפעול להפחתת הפליטות בשטחן בשיעור של 43% עד שנת 2030. מדינת ישראל אינה עושה כן.
115. לממשלת ישראל יש דרכים רבות לפעול להפחתת פליטות בשיעור הנדרש והיא זו שתחליט כיצד לעשות כן. עם זאת, יעד הפחתת גזי חממה בשיעור של 27% שאימצה הממשלה נוגד את קביעות ה-IPPC ואת הסכם פריז. בכך מפירה הממשלה את חובותיה החוקתיות והחוקיות לפעול כדי להגן על החיים, הבריאות וכבוד האדם.
116. על רקע כל האמור לעיל, נבקש את בית המשפט הנכבד להוציא צו על תנאי כמבוקש.
117. לבסוף נבקש להטיל את הוצאות העותרים על המשיבים, ובכלל זה את הוצאות שכ"ט עורכי דינם.

היום 18.9.23

ד"ר (גאו') ערן צין, עו"ד

אמנון קרן, עו"ד

יוסי וולפסון, עו"ד

אסף פינק, עו"ד**באי-כוח העותרים**