

מצב חירום אקלימי: הבטחה נכזבת

מאת
אורי שרון*

תקציר

מאמר זה דן ביצור משפטי חדש – מצב חירום אקלימי. הרעיון להחיל מצב חירום אקלימי צובר תמיכה כמעגלים רבים ונידון בהרחבה בקרב תנועות סביבה, בגופי התקשורת, בזירה הפוליטית וכידי חוקרים. מאמר זה הוא הראשון שפורט את הרעיון למרכיביו המשפטיים, ומתעמת עם השאלה מהי דמותו המשפטית של מצב חירום אקלימי ואם ראוי להחילו. המאמר מזהה כי בניגוד לקונספציה ההולכת וקונה שביתה בחוגים סביבתיים, גישות של ניהול חירום אינן מתאימות למאפייניו הייחודיים של שינוי האקלים. זאת ועוד, שיח החירום האקלימי כשלעצמו הוא שיח מסוכן, העלול לעורר תגובת נגד ציבורית שיש בה כדי להסיג לאחור את מאמצי ההתמודדות הגלובליים עם שינוי האקלים. לכן המאמר פוסל את הקונספציה של מצב החירום האקלימי ומציע במקומה חלופה דמוקרטית-פרגמטית. המאמר מזהה כי בניגוד לדיני החירום, דיני האסונות קרובים במאפייניהם לדיני האקלים ויכולים להוות כר עשיר ללמידה השוואתית. לפיכך המאמר מציע, כי בעת פיתוח חוקי אקלים ייחקר הניסיון החקיקתי והמעשי של דיני האסונות. המאמר מדגים את הפוטנציאל של גישה זו באמצעות בחינה של הסדרי ניהול סיכונים בעולמות הרגולציה הפיננסית והבריאות.

* מרצה מן המניין, הפקולטה למשפטים, אוניברסיטת בר-אילן. אני מבקש להודות לחברי הסמינר המחלקתי בפקולטה למשפטים באוניברסיטת רייכמן ולמשתתפי הוועידה השנתית ה-50 למדע ולסביבה על הערותיהם שסייעו בכתיבת מאמר זה. תודתי נתונה גם לליאור צה, על עזרה מחקרית מוקפדת ועל זמינות בכלל עת. אני חב תודה מיוחדת לשירה לב-עמי על תמיכתה המחקרית, על הזמן שהיא השקיעה בהערותיה על גרסאות מוקדמות של מאמר זה ועל השיחות המשותפות שסייעו לי לחדד את הרעיונות הבאים לידי ביטוי במאמר. כל תרגומי הציטוטים מאנגלית במאמר זה הם של המחבר.

531	מבוא
535	א. מצב חירום אקלימי
535	1. הכרזות חירום אקלימיות מקומיות
537	2. הכרזות חירום אקלימיות לאומיות
540	ב. הבסיס המשפטי, המשמעות המעשית וההתממשות של מצב חירום אקלימי
540	1. על מצבי חירום
544	2. כשאת אומרת "מצב חירום אקלימי", למה את מתכוונת?
	3. השתרשותה של תפיסת מצב החירום האקלימי בשיח הפוליטי ובקרב משפטנים
547	משפטנים
550	ג. האם נכון לקדם את החלתו של מצב חירום אקלימי?
	1. מצב חירום אקלימי מסכן זכויות חוקתיות ואת המבנה הדמוקרטי של מדינות
550	2. הקונספט של מצב החירום אינו מתאים להתמודדות עם אתגרים סביבתיים
556	בכלל ועם אתגר האקלים בפרט
561	3. משפט החירום והמשפט הסביבתי
	4. מצב חירום אקלימי מנוגד לדרכי הפעולה ולקונספציות היסוד של התנועה הסביבתית
564	הסביבתית
564	(א) פרדיגמת השימור
567	(ב) פרדיגמת הרווחה
	ד. האם נכון לקדם הכרזות מצב חירום אקלימי כאמצעי אקספרסיבי להנעה פוליטית?
568	פוליטית?
569	1. האסטרטגיה הפוליטית-אקספרסיבית
570	2. שיח החירום האקלימי כאמצעי אקספרסיבי פוליטי אינו משיג את מטרתו
571	ה. דיני האסונות כנתיב ראוי עבור המשפט האקלימי
572	1. דיני האסונות מתאימים יותר ללמידה השוואתית מדיני החירום
575	2. לקחים רלוונטיים לחקיקת מסגרת אקלימית מדיני האסונות
577	3. למידה מהניסיון בהתמודדות עם אסונות
578	(א) לקחים רלוונטיים מההתמודדות עם נגיף הקורונה
579	(1) מעורבות מומחים בקבלת החלטות
582	(2) חיזוק הקשר עם השלטון המקומי
583	(ב) לקחים רלוונטיים מההתמודדות עם משברים פיננסיים
585	(1) הגנה מפני מינוף מוגזם היוצר החצנות
587	(2) שיקוף סיכונים ריאליים לציבור
589	סיכום

מבוא

שנת 2006 הייתה שנת מפנה בשיח האקלים העולמי. בחודש פברואר דיווחה סוכנות החלל האמריקנית שקצב הפשרת הקרחונים בקוטב הצפוני הכפיל את עצמו.¹ פחות משלושה חודשים לאחר מכן פרסם ארגון שמירת הטבע הבינלאומי של האו"ם כי שניים מכל חמישה מינים על פני כדור הארץ נמצאים בסכנת הכחדה.² בחודש ספטמבר פורסם מחקר שלפיו ההתחממות הגלובלית מתקרבת לרף שלא נחצה זה למעלה ממיליון שנה,³ ובחודש אוקטובר פורסם "דוח שטרן" שהעריך כי נזקי שינוי האקלים יביאו להרס כלכלי ולאובדן של עד חמישית מהתוצר הגולמי הגלובלי.⁴ תגליות מטרידות אלה הביאו לשינוי של ממש בשיח האקלים. לצד מונחים שגורים כמו "התחממות גלובלית" ו"שינוי אקלים" הופיע בשנת 2006 מושג חדש, שהדגיש את הרחיפות ואת הסכנה הגלומים בהמשך פליטות גזי חממה: "מצב חירום אקלימי".⁵

בשנים שחלפו מאז הלך והתבסס שיח החירום האקלימי.⁶ בשנת 2019 עלתה שכיחות השימוש בצמד המילים "climate emergency" ב-10,796%, מה שהביא את מילון אוקספורד להכתיר את המושג כ"מילת השנה" לשפה האנגלית.⁷ בשנת 2020 פרסם כתב העת BioScience הצהרה מדעית בחתימת 11,258 חוקרים, שקבעה כי כדור הארץ נמצא במצב חירום אקלימי.⁸ סקר שערך ארגון הפיתוח של האו"ם ב-50 מדינות בעולם מצא, כי 64% מן המשיבים סבורים

1 *Greenland Ice Loss Doubles In Past Decade, Raising Sea Level Faster*, NASA JET PROPULSION LABORATORY (Feb. 16, 2006), <https://www.jpl.nasa.gov/news/greenland-ice-loss-doubles-in-past-decade-raising-sea-level-faster>

2 European Commission, DG Environment News Alert Service, *Ongoing Decline of Earth's Biodiversity* (Jun. 15, 2006); Andrew McMullin & Carolin Wahnbaeck, *Release of the 2006 IUCN Red List of Threatened Species Reveals Ongoing Decline of the Status of Plants and Animals*, ENVIRONMENTAL EXPERT (May 2, 2006), <https://www.environmental-expert.com/articles/release-of-the-2006-iucn-red-list-of-threatened-species-reveals-ongoing-decline-of-the-status-of-pla-6811>; Carol Gigliotti, *Sustaining Creativity and Losing the Wild*, in EDUCATING ARTISTS FOR THE FUTURE: LEARNING AT THE INTERSECTIONS OF ART, SCIENCE, TECHNOLOGY AND CULTURE 61 (Mel Alexenberg ed., 2008).

3 James Hansen et al., *Global Temperature Change*, 103 PNAS 14288, 14291 (2006)

4 NICHOLAS STERN, *THE ECONOMICS OF CLIMATE CHANGE: THE STERN REVIEW VI* (2006)

5 Candice Howarth et al., *What Next for Local Government Climate Emergency Declarations? The Gap Between Rhetoric and Action*, 167 CLIMATIC CHANGE 1, 3 (2021) <https://link.springer.com/content/pdf/10.1007/s10584-021-03147-4.pdf>. (Howarth et al. (להלן):

6 שם, בעמ' 3.

7 *Word of the Year 2019*, OXFORD LANGUAGES (2019), <https://languages.oup.com/word-of-the-year/2019/#:~:text=The%20Oxford%20Word%20of%20the%20Year%202019%20is%20climate%20emergency,environmental%20damage%20resulting%20from%20it>

8 William J. Ripple et al., *World Scientists' Warning of a Climate Emergency*, 70 BIO SCIENCE 8 (2020)

כי שינוי האקלים הוא מצב חירום.⁹ בחודש אפריל 2021 הגישו 52 חברי קונגרס אמריקנים הצעת חוק המבקשת להורות לנשיא להשתמש בסמכותו מכוח החוק למצבי חירום ולהורות על מצב חירום אקלימי.¹⁰ בנאום שנשא בתאריך העשרים ביולי 2022 הכיר נשיא ארצות הברית ג'וזף ביידן בשינוי האקלים כמצב חירום, והצהיר על כוונתו להשתמש בסמכויותיו כנשיא על מנת להתמודד עם שינוי האקלים כמשבר חירום.¹¹ נכון למועד כתיבת מאמר זה הכריזו 2,089 רשויות מקומיות ברחבי העולם וכמה מדינות חלוצות על מצב חירום אקלימי.¹² גם בישראל אימצו ארגוני סביבה את שיח החירום האקלימי,¹³ ולאחרונה אף עלו דיווחים על כך שכמה משרדי ממשלה שוקלים לקדם הכרזה על מצב חירום אקלימי.¹⁴

מאמר זה הוא הראשון לבחון לעומק מנקודת מבט משפטית את הרעיון של מצב החירום האקלימי. המאמר מבקש לענות על שתי שאלות, האחת דסקריפטיבית והשנייה נורמטיבית. עניינה של השאלה הראשונה בביאור המונח "מצב חירום אקלימי" מנקודת מבט משפטית ואופרטיבית. חרף שכיחותו של שיח החירום האקלימי, השאלה מהי משמעות המשפטית-אופרטיבית טרם נידונה לעומקה בספרות המשפטית. להיעדר דיון מקיף בשאלה זו יש משמעות ציבוריות לא-מבוטלות. מחוקקים, פעילי סביבה ומנהיגים בכל רחבי העולם יוצאים השכם והערב בקריאות לברוא יצור משפטי מזן חדש, מבלי שנערך דיון של ממש בשאלה מה מסתתר מאחורי הכותרת "מצב חירום אקלימי".

כפי שמאמר זה מראה, אין תשובה אחת על השאלה מהו מצב חירום אקלימי. הקריאות להכרה בשינוי האקלים כמצב חירום מכסות ספקטרום רחב של תוצאות מצופות. בקצה אחד עומדים מי שקוראים להחלה של שלטון טכנוקרטי בעל סמכויות איכפיה רחבות, הנוגד עקרונות דמוקרטיים והפוגע בזכויות הפרט. בקצה האחר עומדים מי שרואים בשיח החירום

9 Peoples' Climate Vote, UNITED NATIONS DEVELOPMENT PROGRAMME & UNIVERSITY OF OXFORD DEPARTMENT OF SOCIOLOGY, 7 (2021) <https://www.undp.org/publications/peoples-climate-vote>

10 Climate Emergency Act of 2021, H.R. 794, 117th Cong (2021)

11 Remarks by President Biden on Actions to Tackle the Climate Crisis, THE WHITE HOUSE (Jul. 20, 2022), <https://www.whitehouse.gov/briefing-room/speeches-remarks/2022/07/20/remarks-by-president-biden-on-actions-to-tackle-the-climate-crisis/>. הצהרתו זו של הנשיא ביידן ניתנה בהמשך להחלטת בית המשפט העליון של ארצות הברית בעניין, ראו *West Virginia v. EPA*, 142 S. Ct. 2587 (2022). בפסק הדין נקבע, כי תוכנית האנרגיה הנקייה של הרשות להגנת הסביבה האמריקנית בטלה מחוסר סמכות. מבחינה אופרטיבית פסק הדין צמצם את סל הכלים הרגולטוריים הזמינים לממשל האמריקני להפחתת פליטות גזי חממה.

12 נכון לחודש יולי 2023. המידע מבוסס על מסד הנתונים של *Climate Emergency Declaration Data Sheet*, CEDAMIA, <https://www.cedamia.org/global/Declarations Organization> (להלן: *Climate Emergency*).

13 ראו למשל את מטה החירום האקלימי-אקולוגי, המאגד עשרות ארגוני סביבה והפועל להכרזה על מצב חירום אקלימי בישראל: "מצב חירום עכשיו" מטה חירום אקלימי-אקולוגי <https://www.facebook.com/climate.emergency.israel>.

14 לי ריון "הממשלה מקדמת הכרזה על מצב חירום אקלימי, האוצר מתנגד לחקיקה" הארץ <https://www.haaretz.co.il/nature/climate/premium.HIGHLIGHT-1.10302108> (18.10.2021)

האקלימי אמצעי דיסקורסיבי להנעה פוליטית. לדידם, מסגור שינוי האקלים כמצב חירום הוא כלי אקספרסיבי גרידא. כלי זה לא נועד להביא להחלה של מצב חירום בפועל, אלא להנכחה של המשבר וליצירת תודעת חירום ציבורית שתניע ממשלות לפעולה אקלימית אפקטיבית. לאחר זיהוי ספקטרום המשמעויות של קונספט מצב החירום האקלימי, המאמר פונה להתמודד עם השאלה השנייה: האם מסגרות חירום או שיח חירום הם האמצעי המתאים והראוי להתמודדות עם האתגרים של שינוי האקלים? אם כן – מהי הגרסה של מצב החירום האקלימי שעלינו להחיל? ואם לא – מדוע? והאם יש אלטרנטיבה משפטית ראויה יותר? ניתוח ביקורתי של קונספציית ניהול החירום מעלה שהיא אינה מתאימה להתמודדות עם שינוי האקלים, וכי חסרונותיה עולים על יתרונותיה. בין היתר המאמר מזהה את המשמעויות הבאות של הקונספציה: מצב חירום אקלימי אופרטיבי יסכן זכויות חוקתיות ואת המבנה הדמוקרטי של מדינות; האופי הרב־מערכתי של אתגרים סביבתיים בכלל ושל שינוי האקלים בפרט אינם ניתנים למענה קצר טווח, ממוקד ומהיר שמאפיין ניהול חירום; גישות ניהול לשעת חירום עומדות בסתירה עמוקה לקונספציות היסוד של התנועה הסביבתית. לפיכך, על אף שלכאורה חלקים נרחבים בתנועה הסביבתית תומכים ברעיון של מצב החירום האקלימי, הם יתקשו לתמוך בפעולות הנדרשות על מנת להוציאו לפועל.

המאמר מתמקד גם באסטרטגיה הפוליטית שמבקשת להשתמש בשיח החירום כאמצעי להנעה פוליטית. המאמר מדגים כיצד שיח החירום האקלימי קורס לתוך עצמו, משום שהוא אינו מתאים לאתגרים המתפתחים באיטיות ובהדרגתיות כשינוי האקלים. כפי שהמאמר מראה, בטווח הארוך שיח פוליטי משברי עלול ליצור תנועת נגד ציבורית ולערער את יסודות התמיכה במהלכים לאומיים רחבים להתמודדות עם שינוי האקלים.

בהתבסס על מסקנות אלו ועל ההכרה כי הכותבים בסוגת מצב החירום האקלימי לוקים בכלבול טרמינולוגי וטיפולוגי, המאמר מגבש הצעה חלופית, המבוססת על דיני האסונות (disaster law) ולא על דיני החירום (emergency law). בניגוד לדיני החירום, העוסקים בהתמודדות מיידית עם איום קונקרטי, עניינם של דיני האסונות בהיערכות רב־מערכתית לסיכונים פוטנציאליים שמועד התרחשותם אינו ידוע. המתודולוגיה להיערכות לאסונות וניהולם זהה לדרכי ההתמודדות עם שינוי האקלים, ולעקרונות ההתמודדות עם אסונות יש חפיפה לא־מבוטלת עם עקרונות הניהול האקלימי. דמיון זה אינו מפתיע, משום שהבסיס הרעיוני של דיני האקלים ושל דיני האסונות זהה: שני התחומים מתמקדים בהפחתת איומים רב־מערכתיים, תוך שהם שמים דגש על אתגרים חלוקתיים. לאור דמיון זה, המאמר טוען כי הניסיון שנצבר בכתובה ובחקיקה של דיני האסונות הוא כר פורה ללמידה בין־תחומית. המאמר בוחן את הצעת חוק האקלים, התשפ"ב-¹⁵ 2022 לאור העקרונות ומרכיבי היסוד של חקיקת האסונות. בחינה זו מעלה, כי הצעת חוק האקלים חסרה אלמנטים הכרחיים אשר ביטחו את עמידתה במטרותיה.

לבסוף, המאמר מציע ללמוד מהניסיון המשפטי, החקיקתי והרגולטורי של דיני האסונות כפי שהוא נצבר בעקבות התמודדות עם סיכונים בעלי מאפיינים דומים לשינוי האקלים. המאמר מדגים את ההיתכנות של גישה זו באמצעות בחינה של לקחי הרגולציה לניהול סיכונים בעולמות הפיננסים והבריאות, בדגש על משבר הקורונה.

15 הצעת חוק האקלים, התשפ"ב-2022, ה"ח 1551 (להלן: הצעת חוק האקלים).

הפרק הראשון של המאמר סוקר את שלבי ההתפתחות של הכרזות החירום האקלימיות ברחבי העולם, ומנתח את הישגיהן בראייה ביקורתית. הפרק מבהיר כי חרף ההצלחה הגורפת של התנועה הסביבתית בהבאת שיח החירום האקלימי לקדמת הבמה הפוליטית, טרם עלה בידי תומכי קונספט החירום האקלימי לקצור הישגים של ממש. כפי שנראה, רוב הכרזות החירום האקלימיות הן חסרות משמעות אופרטיבית וגם ערכן הדקלרטיבי מוטל בספק. הפרק השני עוסק בכסיס המשפטי, במשמעות המעשית ובפוטנציאל להתממשות של מצב חירום אקלימי. השאלה הראשונה שעומת עליה מתמודד המאמר בפרק זה היא מהו מצב חירום אקלימי. על מנת לענות על שאלה זו, הפרק נפתח בסקירה כללית של משמעותם המשפטית של מצבי חירום. לאחר מכן הפרק פונה לחקור את מטרותיהן של הכרזות חירום אקלימיות, על מנת להבין איזה סוג של מצב חירום הן מבקשות להחיל. תובא סקירה של השיח הפוליטי והסביבתי כפי שהוא משתקף בדבריהם ובכתביהם של מי שתומכים ברעיון של מצב החירום האקלימי, ייסקרו הכרזות החירום האקלימיות ברמה המקומית והלאומית וכן הספרות הפוליטית הדנה ברעיון. כפי שהמאמר יראה, התשובה על השאלה מה רוצים מי שקוראים להכרה במצב חירום אקלימי היא מורכבת. המטרה העיקרית של מי שדורשים להחיל מצב חירום אקלימי היא שינוי סדרי העדיפויות הפוליטיים, מוביליזציה של משאבים והאצת התגובה לשינוי האקלים. עם זאת יש שוני לא־מבוטל בין אמצעי החירום שכותבים שונים מבקשים לקדם באמצעות שיח החירום האקלימי. לבסוף ייסקרו המגמות הפוליטיות והמשפטיות המצביעות על כך כי היום שבו יוחל מצב חירום אקלימי בפועל עשוי להיות קרוב מאוד.

הפרק השלישי עורך ניתוח ביקורתי של הקונספט של מצב החירום האקלימי. אל מול טענות התומכים בגישת החירום להתמודדות עם שינוי האקלים יוצבו טענות המתנגדים. במסגרת ניתוח ביקורתי זה מטרת המאמר היא להבין אם הקונספט של מצב החירום, על כל מובניו המשפטיים, הסביבתיים והדמוקרטיים, הוא אכן הדרך הרצויה להתמודדות עם שינוי האקלים. המאמר יראה כי החסרונות של מצב חירום אקלימי עולים על יתרונותיו. לא מן הנמנע שהחלת מצב חירום אקלימי תחריף את שינוי האקלים במקום לפתור אותו ותיצור בעיות חדשות, מורכבות לא־פחות.

הפרק הרביעי מתמקד באסטרטגיה של שיח החירום כאמצעי אקספרסיבי להנעה פוליטית. יש מי שטוענים כי שיח החירום האקלימי אינו ניסיון ליצור מצב חירום אקלימי אופרטיבי, אלא אמצעי ליצירת תודעת חירום ציבורית שתניע ממשלות לפעולה אקלימית משמעותית. הפרק יסקור טענה זו, ויראה כי שיח החירום האקלימי אינו תואם את מאפייניו הייחודיים של שינוי האקלים; שיח חירום מתאים למשברים מידיים ולא למשברים איטיים בעלי אופק התפתחות ארוך. לפיכך, שימוש בשיח החירום כאמצעי להנעה פוליטית עלול ליצור תגובה של התנגדות ציבורית אשר תערער את היסודות הפוליטיים שעליהם נשענות תנועות אקלים אזרחיות.

הפרק החמישי דן בדיני האסונות כנתיב הראוי עבור המשפט האקלימי. הפרק מזהה כי מי שדוגלים בשיח החירום האקלימי לוקים בכלכול טרמינולוגי וטיפולוגי, משום שרבות מהטענות שלהם מצדיקות למידה הדדית של דיני האקלים ושל דיני האסונות, אולם דרישותיהם עוסקות במשפט החירום בלבד. הפרק נפתח בהבחנה שלפיה מאפייניהם של דיני האסונות מתכתבים עם מאפייניו של שינוי האקלים, ושגישת הניהול של דיני האסונות

מתכתבת עם הגישות המרכזיות להתמודדות עם שינוי האקלים (היערכות, אפחות, ניהול חירום ושגרה). הפרק ממשיך לסקור את עקרונות דיני החירום ובוחר כיצד ניתן להחילם, בשינויים המחויבים, במסגרת של חקיקה אקלימית כדי לשפרה. בהמשך הפרק מתמקד בבחינת הניסיון העולמי בהתמודדות עם משברי חירום בעלי מאפיינים דומים לשינוי האקלים. חלק זה של הפרק החמישי מושתת על הגישה הנוהגת בחקר דיני האסונות, שלפיה זיהוי כשלים בתגובה לאסונות וניתוחם מאפשרים לשפר את המענה המשפטי, הרגולטורי והמבצעי לאסונות עתידיים. נקודת המוצא לניתוח זה היא שהניסיון העולמי בהתמודדות עם משברים הוא אוצר ידע לא־מבוטל ורלוונטי מאוד להתמודדות עם שינוי האקלים. לפיכך, מן הראוי שחוקרים וקובעי מדיניות יתמקדו בלמידת הניסיון המשפטי־רגולטורי שנצבר בהתמודדות עם משברים ולא בפיתוח מנגנוני ניהול חירום שאינם מותאמים למאפייני הייחודיים של שינוי האקלים.

א. מצב חירום אקלימי

פרק זה סוקר את שלבי התפתחותן של הכרזות החירום האקלימיות ומנתח את הישגיהן בראייה ביקורתית.

1. הכרזות חירום אקלימיות מקומיות

בשנת 2008 פרסמו David Spratt ו־Philip Sutton את ספרם "קוד אדום אקלימי"¹⁶. הספר, שריכז עדויות מדעיות ממחקרים רבים, הצביע על כך שקצב שינוי האקלים מהיר ומסוכן יותר מכפי שהיה מקובל לחשוב בזמנו.¹⁷ שני הכותבים, פעילי אקלים בעלי מוניטין בינלאומי, ציינו כי "השיח העוסק בשינוי האקלים משתנה ומקבל יותר ויותר מיסגור כאתגר חירום"¹⁸. מסגור זה, הסבירו Spratt ו־Sutton, אינו מקרי. זוהי אסטרטגיה פוליטית שמטרתה להבהיר באופן ישיר וברור לציבור "את הצורך בפעולה שחורגת משמעותית מגישת ה'עסקים כרגיל' הרווחת ביחס לשינוי האקלים"¹⁹.

נאמנים לאסטרטגיה של Spratt ו־Sutton, השימוש של תנועות אקלים אזרחיות בשיח החירום האקלימי כדי להגביר את המודעות הציבורית לשינוי האקלים הלך וגבר. טקטיקה זו התגלתה כמוצלחת מאוד, לפחות ברמה המקומית.²⁰ הכרזת החירום האקלימית הראשונה התקבלה בדרכן שבאוסטרליה בתאריך ה־5 בדצמבר 2016. בטקסט קצר ותמציתי הכירה מועצת

16 DAVID SPRATT & PHILIP SUTTON, CLIMATE CODE RED: THE CASE FOR EMERGENCY ACTION (2008) (להלן: SPRATT & SUTTON, EMERGENCY ACTION).

17 שם, בעמ' 24-69.

18 שם, בעמ' 181; DAVID SPRATT & PHILIP SUTTON, CLIMATE CODE RED: THE CASE FOR A SUSTAINABILITY EMERGENCY 63 (2008) (להלן: SPRATT & SUTTON, SUSTAINABILITY EMERGENCY).

19 SPRATT & SUTTON, EMERGENCY ACTION, לעיל ה"ש 16, בעמ' 181; SPRATT & SUTTON, SUSTAINABILITY EMERGENCY, לעיל ה"ש 18, בעמ' 63.

20 Andrew P. Kythreotis et al., *Re-evaluating the Changing Geographies of Climate Activism and the State in the Post-Climate Emergency Era in the Build-Up to COP26*, 9 J. BRIT. ACAD. 69, 75-76, 82-83 (2021) (להלן: Kythreotis et al.).

דרבן במצב חירום אקלימי הדורש פעילות דחופה (urgent action) בכל רמות הממשל.²¹ שנה וחצי לאחר מכן אימצה העיר הובוקן שבניו ג'רזי הכרזה דומה, וחודשיים אחריה הצטרפה אליהן העיר ברקלי שבקליפורניה. התקדים שיצרו שלושת הערים הביא לגל הכרזות חירום אקלימיות מקומיות. בתוך שנה מהכרזת החירום של ברקלי נקטו יותר מ-1,200 רשויות מקומיות ב-26 מדינות צעד דומה.²² נכון לחודש יולי 2022, למעלה מ-2,000 גופי ממשל מקומי ברחבי העולם אימצו הכרזות חירום אקלימיות מקומיות.²³

על אף שהכרזות החירום האקלימיות של גופי שלטון מקומי הן מגוונות, הן חולקות מאפיינים זהים. לרוב הכרזות חירום אקלימיות מקומיות כוללת הכרה בקיומו של שינוי האקלים ובהשפעותיו הניכרות והבלתי-הפיכות, כמו גם אמירה ערכית בדבר הצורך להקצות משאבים להתמודדות עם המשבר.²⁴ דא עקא, חרף ההצהרות הברורות בדבר הצורך לעבור ממצב של "עסקים כרגיל" לפעילות משמעותית ודחופה, סקירה של הצהרות החירום שאומצו בידי רשויות מקומיות בעולם מלמדת שאין בהן בשורה אופרטיבית. כפי שהעירו חוקרים, "נציגי הממשל המקומי ממסגרים את שינוי האקלים כמצב חירום מורכב אבל נוטים להציע פתרונות שגרתיים שאין בהם כדי לקדם התמודדות ראויה עם האתגר המורכב".²⁵

היעדר פעולה נחושה מעמיד בספק את כוחן של הכרזות חירום אקלימיות מקומיות להביא לשינוי אמיתי בנוגע לשינוי האקלים. ספק זה מתגבר שעה ששוקלים הכרזות חירום אלו מול הכרזות חירום אחרות, כמו למשל אלו שנקטו בידי מדינות בעת משבר הקורונה.²⁶ אלא שההשוואה להכרזות חירום לאומיות אינה הוגנת. גופי שלטון מקומי מוגבלים ביכולות שלהם. בהיעדר נכונות של השלטון המרכזי להעמיד אמצעים ותקציבים להתמודדות ראויה עם שינוי האקלים, פעולות אקלימיות שאפתניות במרחב המקומי לא יוכלו להתקיים.²⁷ יתרה מכך, התמודדות ראויה עם שינוי האקלים דורשת יכולות מוסדיות משמעותיות שאינן מנת חלקן של רוב הרשויות מקומיות.²⁸ יכולות אלה כוללות בין היתר קבלת החלטות מורכבת

History of Climate Emergency Action by Councils, CACE, <https://www.caceonline.org/history.html>; *Resource for Effective Local Government Climate Emergency Response: Darebin Council's Climate Emergency Journey*, CITY OF DAREBIN, <https://www.darebin.vic.gov.au/-/media/Council/Files/Waste-and-environment/Sustainable-Darebin/Energy-and-climate/DCCClimateEmergencyCouncilsResourcepdf.ashx>

Kythreotis et al., *לעיל ה"ש 20*, בעמ' 69, 77-78. 22

Climate Emergency Declarations Organization, *לעיל ה"ש 12*. 23

שם. 24

Kathryn Davidson et al., *The Making of a Climate Emergency Response: Examining the Attributes of Climate Emergency Plans*, 33(100666) URBAN CLIMATE 1, 2 (2020) (להלן: Davidson et al.). ("declaring a climate emergency is not a guarantee that effective and meaningful action will be taken. In order for attempts to mitigate climate change to be successful, they have to take priority over all other goals and policies... even relatively progressive local authorities are unlikely to adopt this approach") 25

Howarth et al., *לעיל ה"ש 5*, בעמ' 2. 26

Kythreotis et al., *לעיל ה"ש 20*, בעמ' 69, 78; Howarth et al., *לעיל ה"ש 5*, בעמ' 19. 27

Kythreotis et al., *לעיל ה"ש 20*, בעמ' 69, 78. 28

בתנאי אי-ודאות, שקילה של אינטרסים מרחביים, אקולוגיים, כלכליים וחברתיים, פיתוח כלי מדיניות רב-מגוריים ועוד.²⁹

עולה לפיכך השאלה מה ערכן של הכרזות חירום אקלימיות מקומיות. לפי הספרות העוסקת בהכרזות חירום אקלימיות, ערכן של אלה מתבטא בגיוס קולקטיבי לפעולה לאומית.³⁰ הכרזות חירום אקלימיות בגופי שלטון מקומי מסייעות לגיוס דעת הקהל המקומית ולהשרשה של תודעת חירום אקלימית ציבורית. ככל שיותר רשויות מקומיות יפעלו לאמץ הכרזות חירום אקלימיות, כך יגבר הסיכוי לשינוי של ממש ברמה הלאומית.³¹

נקודת המוצא של מי שפועלים לקדם הכרזות חירום אקלימיות ברמה המקומית היא שהשלטון המקומי מחובר יותר לשטח, פתוח יותר למגמות חברתיות ופוליטיות, דמוקרטי יותר וכבול פחות לאינטרסים כלכליים לאומיים ולפוליטיקה מפלגתית. לכן אקטיביזם מקומי קהילתי עשוי לקצור הישגים משמעותיים יותר ברמה המקומית מאשר ברמה הלאומית. הצלחה ברמה המקומית תסייע לגבש את ההון הפוליטי ואת המחויבות המקומית הנדרשת על מנת לפעול ברמה החשובה יותר – הרמה הלאומית.³²

המחקר המועט שבחן את הדינמיקה הפוליטית סביב הכרזות חירום אקלימיות מקומיות נוטה לתמוך בניתוח זה. נמצא כי אקטיביזם מקומי להכרה במצב חירום אקלימי מסייע לבניית מסד כוח פוליטי לאומי בארבע הדרכים הבאות: (1) שיפור ידע והעלאת מודעות; (2) פיתוח יכולות להנעה פוליטית; (3) בניית מומנטום ולחץ ציבורי; (4) חיזוק לכידות רב-ארגונית ורב-סקטוריאלית.³³

2. הכרזות חירום אקלימיות לאומיות

המגמה שהחלה ברמה המקומית בשנת 2016 עברה בשנת 2019 לרמה הלאומית. בתאריך ה-1 במאי 2019 היה הפרלמנט הבריטי לפרלמנט הראשון בעולם שהכריז על מצב חירום אקלימי.³⁴ החרה החזיק אחריו הפרלמנט האירי, שבתאריך ה-9 במאי אימץ הכרזה דומה.³⁵ לא עבר זמן רב ושורה של מדינות אחרות פעלו באופן זהה,³⁶ כולל הפרלמנט האירופי

29 Davidson et al., לעיל ה"ש 25, בעמ' 3.

30 Philip Sutton, *Local-First Implementation Why a Strong Climate Declaration is Needed – at the Local Government Level – And What It Can Do* 6-7 RSTI (2017)

31 David Spratt, *Understanding Climate Emergency & Local Government*, BREAKTHROUGH 4 (2019), https://www.breakthroughonline.org.au/_files/ugd/148cb0_4e9160c9b25a44d98e715ee38b29a823.pdf. (Spratt: להלן: d98e715ee38b29a823.pdf).

32 שם.

33 Kythreotis et al., לעיל ה"ש 20, בעמ' 69, 80-86.

34 Diarmuid Torney, *The Politics of Emergency? Ireland's Response to Climate Change* 31 IRISH STUD. INT'L AFF. 13, 15 (2020). (Torney: להלן: 31).

35 שם, בעמ' 13.

36 Climate Emergency Declarations Organization, לעיל ה"ש 12.

שאימץ הכרזת חירום אקלימית בתאריך ה-28 בנובמבר 2019.³⁷ עד לסוף שנת 2021 אימצו למעלה מ-30 מדינות הכרזות חירום אקלימיות.³⁸

קריאה לעומק של הכרזות אלו מלמדת שרובן אינן בעלות תוקף סטטוטורי ושהן חסרות אמצעים אופרטיביים. כך למשל, הכרזת החירום האקלימית של אירלנד מתמצה באימוץ דוח של ועדה פרלמנטרית שהמליצה על צעדי מדיניות ממשלתיים, אך אין בצידה חובות אופרטיביות.³⁹ כפי שציין בכיקורת מנהיג מפלגת הירוקים של אירלנד לאחר ההכרזה, "הכרזה אקלימית שאין בצידה חובות מהותיות משמעותה כלום ושום דבר".⁴⁰ כך גם הצהרת החירום האקלימית של קנדה, הקוראת לממשלה הקנדית "לעמוד בהחייבויותיה תחת הסכם פריז",⁴¹ או הצהרת החירום האקלימית של ניו זילנד שמבהירה כי כדי לממשה נדרשת פעילות ממשלתית קבועה ומתמשכת, אך היא אינה כוללת כלים פרלמנטריים שיבטיחו פעולות כאמור.⁴²

הצהרת החירום האקלימית של הממלכה המאוחדת מספקת שיעור מאלף ברטוריקה ציבורית שאינה נושאת בעלויות פוליטיות. ההצהרה קוראת לממשלה "להגדיל את שאפתנותה" במלחמה בשינוי האקלים.⁴³ כדי להסיר ספק שאין היא נושאת עימה חובות מהותיות, הצעת ההחלטה שהוגשה לפרלמנט מבהירה כך: "אין משמעות פורמלית או חקיקתית למושג 'מצב חירום אקלימי'. הכרזה על מצב חירום אקלימי אינה יוצרת חובות פורמליות לנקיטה בפעולה".⁴⁴ מחקר עדכני שניתח הצהרות חירום אקלימיות הן ברמה המקומית והן ברמה הלאומית מצא, כי "בניגוד להצהרות חירום קלאסיות, הצהרות חירום אקלימיות אינן צוים של הרשות המבצעת הניתנים מכוח חקיקת חירום מסמיכה. רובן המוחלט של הצהרות החירום האקלימיות הן הכרזות של הרשות המחוקקת... הכרזות החירום האקלימיות כלל אינן כוללות הפעלה של אמצעי חירום מקובלים".⁴⁵ לפי המחקר, גם במקרים הבודדים שבהם כללו ההכרזות אמצעים אופרטיביים, היו אמצעים אלה בגדר מהלכי חקיקה ומדיניות שגרתיים שבינם לבין תגובת חירום אין דבר מן המשותף.⁴⁶ לאור ממצאים אלה סיכם המחקר, כי

-
- .Resolution on Climate and Environment Emergency, EUR. PARL. DOC. 2019/2930 (2019) 37
 Mark P. Nevitt, *Is Climate Change a National Emergency?*, 55 U.C. DAVIS L. REV. 591, 38
 601 (להלן: *Is Climate Change a National Emergency?*). (Nevitt, *Is Climate Change a National Emergency?*) (2021)
 985 Dáil Deb., Report of the Joint Committee on Climate Action: Motion, 1226 (May 39
 9, 2019) (Ir.)
Climate Change: Ireland Declares Climate Emergency, BBC News (May 9, 2019), 40
 .bbc.com/news/world-europe-48221080
 .Canada, House of Commons, 42nd Parl, 1st Sess, Vote No. 1366 (17 June 2019) 41
 (2 December 2020) 749 NZPD 42
 .HC Deb (1 May 2019) (659) col. 123 (UK) 43
 Louise Smith et al., *Climate Change and the Environment – Debate Pack*, UK HOUSE 44
 OF COMMONS, (Apr. 30, 2019), [https://researchbriefings.files.parliament.uk/documents/](https://researchbriefings.files.parliament.uk/documents/CDP-2019-0105/CDP-2019-0105.pdf)
 .CDP-2019-0105/CDP-2019-0105.pdf
 Jocelyn Stacey, *The Public Law Paradoxes of Climate Emergency Declarations*, 11 45
 .(Stacey, *Public Law Paradoxes*: (להלן: *TRANSNAT'L ENV'T L.*, 291, 295-96 (2022)
 שם, בעמ' 309. 46

"הצהרות חירום אקלימיות אינן עושות דבר: הן לא מאשרות פעולות חדשות ואינן מקדמות אמצעים מהסוג שנהוג לראות במצבי חירום. אכן, הרוב המוחלט של הצהרות חירום אקלימיות פועלות באמצעות פונקציות ממשל שגרתיות... ההסתמכות על אמצעי מדיניות שגרתיים מחזקת את המסקנה כי להצהרות חירום אקלימיות כלל אין פן 'חירומי'. מסקנה זו מתחזקת נוכח העובדה שבאזורי שיפוט בהם הוכרז מצב חירום אקלימי וזמן מה לאחר מכן ננקטו מהלכי מדיניות אקלימיים, אין במהלכי מדיניות אלה כל התייחסות ל'מצב החירום'. יתר על כן, ברוב המקרים לא ננקטו מהלכי מדיניות מכוח ההכרזה על מצב חירום אקלימי. במקרים הבודדים שבהם ישנה התייחסות למצב החירום באמצעי מדיניות מאוחרים להכרזה, מדובר על אמצעי מדיניות שהממשל התכוון לנקוט בהם ממילא והם היו בתכנון עוד טרם להכרזת החירום האקלימית. מנקודת מבט של שינוי המציאות האקלימית, הכרזות החירום האקלימיות לא השיגו דבר".⁴⁷

ישנם כאמור מי שטוענים כי להכרזות חירום אקלימיות יש ערך פוליטי-ציבורי לאימבוטל. לדעתם, מסגור של שינוי האקלים כאתגר חירום בידי רשויות שלטוניות הוא חשוב, משום שיש בו כדי לתקשר ולהטמיע בציבור את הצורך בפעילות אקלימית משמעותית ורחופה.⁴⁸ עם זאת גם מי שמחזיקים בדעה זו מכירים בכוחן המוגבל של הצהרות שאין בצידין החלטות אופרטיביות.⁴⁹ אין ספק כי שיח החירום האקלימי התפשט במהרה, והביא בסופו של דבר לאימוץ הכרזות חירום אקלימיות לאומיות. אולם מטרתו של שיח החירום האקלימי הייתה להביא לשינוי של ממש ברמה הלאומית. הטמעה של תודעת חירום אקלימית בציבור נועדה לבנות הון פוליטי שיאפשר הוצאה לפועל של פעולות אקלימיות משמעותיות (גם אם הן אינן פעולות חירום כשלעצמן). משעה שלא ננקטה כל פעולה אקלימית משמעותית בידי ממשלות שהכריזו על מצב חירום אקלימי, אפשר לומר שהמטרה הדקלרטיבית-אקספרסיבית של שיח החירום האקלימי לא הושגה.

עולה לפיכך השאלה, האם ייתכן כי מדובר באקט סימבולי גרידא, חסר משמעות פרקטית? ואם כך הדבר, מדוע פעילי ופעילות אקלים בכל העולם משקיעים מאמצים גדולים כל כך בהתארגנויות מקומיות וכלל-ארציות שקראו ושעדיין קוראות להכרזות חירום אקלימיות?⁵⁰ שומה עלינו להבין מהי משמעותה המשפטית-אופרטיבית של הכרזת חירום אקלימית, ובמילים אחרות – מה רוצים פעילי ופעילות האקלים? בהינתן שנצליח לענות על שאלה זו, יהיה עלינו גם להבין מדוע הדבר טרם עלה בידם. יש בנמצא שלל חוקי חירום אופרטיביים היוצרים סמכויות רחבות לפעולה בסוגיות של בריאות, של ביטחון, של כלכלה ושל אסונות טבע. הכיצד זה ייתכן, שבכל הנוגע למשבר המשמעותי ביותר שעיימו נדרשה האנושות להתמודד מעודה טרם עלה בידנו לגבש נוסח של חקיקת חירום ראוייה?

47 שם, בעמ' 311-312 [ההדגשה הוספה].

48 Kythreotis et al., לעיל ה"ש 20, בעמ' 69, 77-78.

49 שם, בעמ' 69, 78.

50 Jeff Sparrow, *Climate Emergency Endangers Democracy*, 29 EUREKA STREET 32, 33

(2019) (להלן: Sparrow).

ב. הבסיס המשפטי, המשמעות המעשית וההתממשות של מצב חירום אקלימי

כדי לענות על השאלות שהוצבו בסוף הפרק הקודם יש להבין בראש ובראשונה את המשמעות הנורמטיבית הכללית של המושג "מצב חירום" בשיח המשפטי-פוליטי. לאחר מכן יש לנתח את משמעותו הנורמטיבית הקונקרטית של המושג, כפי שהיא באה לידי ביטוי בהכרזות החירום האקלימיות ובשיח הפוליטי הסובב אותן. לבסוף יידונו הסימנים המעידים כי האפשרות להחלת מצב חירום אקלימי אופרטיבי הולכת ומתממשת.

1. על מצבי חירום

למסגור של אירוע מסוים כמשבר או כאסון יש השפעה ניכרת על האופן שבו חברה נתונה תתמודד עימו. בעיקרון, הגדרה פוליטית של מצב חירום באשר לאירוע מסוים מחריגה אותו ממהלך העסקים הרגיל ומדרך קבלת ההחלטות המקובלת: "למסגור של אירוע כקיומי, משברי או אסוני יש השלכות משמעותיות מבחינת כיצד האירוע יטופל על ידי רשויות השלטון... תיוג בעיה מסוימת כמשבר ואתגר חירום... מחריגה את הבעיה מעולם בעיות המדיניות השגרתיות עימן הממשל מתמודד ומאותתת לכל גופי השלטון בדבר הצורך לנקוט בפעולה דחופה וחריגה על מנת לפתורו".⁵¹ שימוש ברטוריקת חירום נועדה לפיכך להצדיק השעיה של מנגנוני קבלת ההחלטות המקובלים לטובת אימוצם של אמצעים חריגים שאינם זמינים לממשל בימים כתיקונם.

אלא שהכרזה על מצב חירום היא תנאי הכרחי אך לא מספיק ליצירה של מצב חירום משפטי בפועל. המעבר מהכרזה בכוח למצב חירום בפועל מותנית בקבלת מסר החירום בציבור ובנכונות הציבור להסמיך את השלטון לפעול באמצעים חריגים כדי להתמודד עם המשבר שעליו הוכרז. נדרשים הלך רוח ציבורי מסוים, פתיחות פוליטית ונכונות שלטונית וציבורית לאמץ את מסגור החירום כדי להעניק לו תוקף נורמטיבי ואופרטיבי. הכרזת חירום היא לפיכך מכשיר דיסקורסיבי-פוליטי למסגור אירוע כבעל השלכות חברתיות ולאומיות משמעותיות. השאלה אם הכרזה שכזו תיהנה מתוקף נורמטיבי ותתורגם למצב חירום בפועל תלויה בתמיכה בהכרזה בקרב הציבור ובקרב מקבלי ההחלטות.⁵²

חשוב להכיר בכך כי אין הגדרה משפטית מקובלת ומוסכמת למונח "מצב חירום".⁵³ בין הכותבים בתחום שוררת הסכמה, כי השאלה מהן בדיוק גדרותיו המשפטיות של מצב חירום אינה ניתנת למענה חד.⁵⁴ הסיבה לכך היא בין היתר שישנם סוגים רבים של אירועי

Jeroen Warner & Ingrid Boas, *Securitisation of Climate Change: The Risk of Exaggeration*, 51 20 AMBIENTE & SOCIEDADE 203, 203-205 (2017) (להלן: Warner & Boas).

שם. 52

Andrej Zwitter, *The Rule of Law in Times of Crisis: A Legal Theory on the State of Emergency in the Liberal Democracy*, 98 ARCHIVES PHIL. L. & SOC. PHIL. 95, 97 (2012)

(להלן: Zwitter); NOMI CLAIRE LAZAR, STATES OF EMERGENCY IN LIBERAL DEMOCRACIES 7 (2009) (להלן: LAZAR).

שם. 54

חירום ושל מצבי חירום, שלכל אחד מהם ביטוי פיזי ומענה משפטי אחר.⁵⁵ כך, מצב החירום שבו שרויה ישראל למן ייסודה מכוח תקנות ההגנה המנדטוריות הוא שונה בתכלית ממצב החירום שהוכרז בישראל בעת מגפת הקורונה.⁵⁶ אכן, "יש קושי להגדיר מצב חירום על בסיס עובדתי-אובייקטיבי בלבד. יש – וחשוב להכיר בכך – גם יסוד סובייקטיבי בהגדרה של מצב חירום."⁵⁷

האתגר שבהגדרת מצב חירום אינו נוגע רק לשוני שבין מאפייניהם של אירועי חירום שונים, אלא גם לצורך בהפעלת סמכויות חירום. הגדרה משפטית קשיחה של "מצב חירום" עלולה להגביל את יכולתה של הרשות המבצעת להתמודד עם אירועי חירום עתידיים שמאפייניהם לא נצפו מראש. זוהי עשויה להיות הסיבה שבגינה חוק-יסוד: הממשלה אינו מספק הגדרה פורמלית למונח "מצב חירום". סעיף 38(א) לחוק מעניק לכנסת את הסמכות להכריז על מצב חירום אם ראתה "שקיים במדינה מצב של חירום", אך החוק אינו מספק הגדרה למושג משפטי זה.⁵⁸

למרות המגבלות שוררת הסכמה בקרב המומחים כי מצב חירום הוא "חריג" למהלך העניינים השגרתי. מדובר ב"אירוע חריג וקיצוני שיש בו סכנה מיידית וברורה לביטחון המדינה ולביטחון תושביה. אירועים חריגים כאלה הם לרוב מלחמה, מרד, אסון טבע, מגפה וגם משבר כלכלי חמור המוביל לקריסה של מערכות המדינה והחברה."⁵⁹ על אף שאין הגדרה אחידה לקונספט של מצב החירום, ניתן לדון בתכליתו ובמטרותיו. במובנו הקלאסי, מצב חירום משפטי נועד לאפשר למדינה לשנות זמנית את מנגנון הפעולה שלה ואת סדרי המשפט והשלטון על מנת להגיב בצורה מהירה ואפקטיבית לאיום מידי וחמור.⁶⁰ תחת מצב חירום אתגר החירום נקבע כיעד הראשון בסדר העדיפויות הלאומי והמערכת הממשלתית כולה מתגייסת על מנת להתמודד עימו, משום שכישלון אינו אופציה.⁶¹

55 שם, בעמ' 97. לדיון מקיף בסוגים שונים של מצבי חירום וביטוייהם במערכת החקיקה והמשפט של מדינות נבחרות, ראו אמנון רייכמן ואח' משפט ומצבי חירום: מבט משווה (מרכז מינרבה לחקר שלטון החוק במצבי קיצון, אוניברסיטת חיפה 2014). https://minervaextremelaw.haifa.ac.il/images/Law_and_Emergencies-A_Comparative_Overview.pdf (להלן: רייכמן ואח').

56 רפנה ברק-ארו "חוקה למצבי חירום" ספר שלמה לוי 671 (אשר גרוניס ואח' עורכים 2013).

57 יואב מחוזאי "רגולציה כלכלית באמצעות סמכויות חירום: ישראל, 1974-1985" מסדירים רגולציה: משפט ומדיניות 397, 402 (ישי בלנק, דוד לוי-פאור ורועי קרייטנר עורכים 2016) (להלן: מחוזאי).

58 רייכמן ואח', לעיל ה"ש 55, בעמ' 63. גם לממשלה יש סמכות להכריז על מצב חירום אם ראתה "שקיים במדינה מצב של חירום ושעקב דחיפות העניין יש להכריז על מצב חירום עוד לפני שניתן לכנס את הכנסת" (ס' 38(ג) לחוק יסוד: הממשלה).

59 מחוזאי, לעיל ה"ש 57, בעמ' 402; ראו גם מרגית כהן "מעשי טלאים" דיני החירום משפטים כט 623, 649 (1998) (להלן: כהן).

60 Anna Jonsson Cornell & Janne Salminen, *Emergency*; 97, בעמ' 53, לעיל ה"ש 53, Zwitter *GERMAN L.J.* 219, 220 (2019) (להלן: Cornell & Salminen).

61 Philipp Rode, *Climate Emergency and Cities: An Urban-Led Mobilisation? The Climate Decade's Priorities for Urban Climate Action, Policy and Research*, LSE

מיקוד המאמצים בפעולה מיידית ומהירה יוצר בהכרח התנגשויות אל מול ערכים דמוקרטיים ואינטרסים ציבוריים אחרים, פגיעה הנתפסת כזמנית וכמוצדקת לאור הסיכון.⁶²

Nomi Claire Lazar מציינת שני מאפייני ליבה למשברים המצדיקים מענה חירום – דחיפות ומעגל השפעה רחב.⁶³ דחיפות (urgency) משקפת את הצורך להגיב במהירות לאיום שאי-אפשר לענות עליו במסגרת הפרוצדורות של גיבוש המדיניות ושל קבלת ההחלטות המקובלות. במצב חירום אין לאזרחים ולממשלות את הפריבילגיה להמתין להכרעה פוליטית דמוקרטית. כשמגפה משתוללת או כשהאויב בשער כל עיכוב במענה משמעו פגיעה גוברת בחיים, ברכוש ובריבונות.⁶⁴ מעגל השפעה רחב (scale) משקף את טווח האנשים החשופים לאיום. ככל שמספר האנשים הנתונים לסיכון גדול יותר, כך תגדל הנטייה להכיר באיום כמצדיק יישום של מצב חירום משפטי בפועל.⁶⁵

המעבר מהכרזת חירום בכוח להפעלה של מצב חירום בפועל תלויה במבנה החקיקתי ומשתנה ממדינה למדינה. ברוב הדמוקרטיות בעולם ישנה הסמכה חוקתית הקובעת את ההסדרים שיאפשרו מעבר מהכרזת חירום בכוח למצב חירום בפועל, כמו גם את הסמכויות שיוקנו לשלטון תחת מצב החירום בפועל.⁶⁶ מצב חירום משפטי בפועל (אופרטיבי) יכול להיות מיושם מכוח סעיפים קיימים בחוקה או באמצעות חקיקה ייעודית מסמיכה.⁶⁷ במסגרת מצב חירום אופרטיבי מורחבים סמכויותיהן וכוחן של הרשויות באופן שיאפשר מענה עוצמתי ומהיר לאירוע החירום.⁶⁸ הרחבה זו מתבססת על הכרה לאומית בצורך של הממשלה לנקוט אמצעים מידיים וקיצוניים על מנת להגן על החברה ועל המדינה מפני הסיכונים הנשקפים מאירוע החירום.⁶⁹

ליצירה של מצב חירום אופרטיבי יש כמה משמעויות משפטיות. כך, מצב חירום אופרטיבי בדרך כלל יכול הענקה של סמכויות לשחקנים שבימי שגרה אינם נהנים מסמכויות אלה, ובכלל זה פעולות אלה: יצירה של סמכויות חדשות ומקיפות שאינן קיימות כלל במצבי שגרה; שינוי הפרוצדורה לקבלת החלטות שלטוניות, גם מבחינת זהות ואופן קבלת ההחלטות וגם

CITIES DISCUSSION PAPERS (Apr. 1, 2019) (להלן: Rode).

62 Mark Nevitt, *On Environmental Law, Climate Change and National Security Law*, 44

HARV. ENVTL. L. REV. 321, 326-27 (2020) (להלן: Nevitt, *On Environmental Law*).

63 LAZAR, לעיל ה"ש 53, בעמ' 7.

64 שם.

65 שם, בעמ' 8.

66 שם, בעמ' 1-2; Council of Europe, *European Commission for Democracy Through Law*

(Venice Commission), 'Emergency Powers, Science and Technique of Democracy',

No. 12 CDL-STD, at 3 (May 30, 1995) (להלן: Council of Europe).

67 לסקירה של הסדרי חירום בחקיקה ובחוקות של מדינות שונות, ראו שם.

68 כהן, לעיל ה"ש 59, בעמ' 628; Cornell & Salminen, לעיל ה"ש 60, בעמ' 220.

69 שמעון שטרית "חקיקת חירום בישראל לאור הצעת חוק-יסוד: החקיקה" משפט וממשל א 433

(1993) (להלן: שטרית).

מבחינת מהירות קבלתן; השהיה של סמכויות של גורמים בשלטון, כמו גם הענקת סמכויות לקביעת נורמות לגורמים חדשים.⁷⁰

מצב חירום מתקיים "בניגוד לחוק", לא במוכן של חוסר סמכות, אלא כי הוא מפר עקרונות יסוד של שלטון החוק כגון עקרון הכרעת הרוב, עקרון ההשתתפות, עקרון הפומביות, עקרון השוויון והגנה על זכויות הפרט.⁷¹ עם זאת מצב חירום אופרטיבי אינו היעדר חוק אלא השהיה של סדרי השלטון המקובלים: "ככלל, הלגיטימציה להשתמש בכוחות חירום היא היסוד החוקתי של כוחות החירום, והוא המאפשר הפרת חוק – בחסות החוק – בעת חירום. במילים אחרות, הלגיטימציה של כוחות חירום מבוססת על הרעיון שבמצב חירום יש הכרח להשהות ולהפר את החוק כדי לשמור על החוק".⁷²

מטבעו, מצב חירום גובה מחירים דמוקרטיים מהמדינה. אלו באים לידי ביטוי בפגיעה בזכויות אדם ואזרח ובריכוז הכוח השלטוני בידי גורם אחד או יותר שאינם כפופים למנגנוני האיזון והריסון הדמוקרטיים המקובלים.⁷³ חרף זאת, מצבי חירום הם חלק בלתי-נפרד מהמשפט הדמוקרטי של מדינות. ההצדקה לקיומם מבוססת על ההבנה שמערכת הבלמים והאיזונים הדמוקרטיים נועדה לימי שגרה, ושהיא אינה מסוגלת לספק מענה מהיר והחלטי שעה שאיום קיצוני מטיל בספק את המשך קיומה של המדינה.⁷⁴ בהינתן איום המערער על המשך קיומה של המדינה ושל המערכת הדמוקרטית עולה הצורך להתלות את פעולתם של מנגנוני ביזור הכוח לטובת הגנה על הטוב הכללי.⁷⁵

לא אחת נוצלו מצבי חירום בידי קבוצה קטנה של שחקנים שמנעו חזרה למצב שגרה דמוקרטי גם לאחר שאיום החירום סר.⁷⁶ אכן, יש חשש לניצול הכוח בזמן מצב החירום להפרה של זכויות אדם ואזרח שאינה נדרשת כחלק מהתמודדות עם מצב החירום, אלא נעשית לקידום מטרות שלטוניות פסולות.⁷⁷ כדי למנוע התממשות סיכונים אלה, המשפט החוקתי של מדינות רבות מיישם מנגנונים שמטרתם להבטיח שמירה על שלטון החוק גם בעת חירום.⁷⁸ אחד ממנגנונים אלה הוא תפיסת הזמניות של מצבי חירום. הנחת היסוד בנוגע למצבי חירום אופרטיביים היא כי הם זמניים. עם תום האיום המצדיק אותם על המדינה לחזור

Guillaume Tusseau, *The Concept of Constitutional Emergency Power: A Theoretical and Comparative Approach*, 97 ARCHIVES PHIL. L. & SOC. PHIL. 498, 504-10 (2011)

71 מחוזאי, לעיל ה"ש 57 בעמ' 402; Cornell & Salminen, לעיל ה"ש 60, בעמ' 220.

72 מחוזאי, לעיל ה"ש 57 בעמ' 402.

73 Council of Europe, לעיל ה"ש 66, בעמ' 3.

Brian McGiverin, *In the Face of Danger: A Comparative Analysis of the Use of Emergency Powers in the United States and the United Kingdom in the 21 Century*, 18

(McGiverin: להלן); IND. INT'L & COMP. L. REV. 233, 234 (2008)

שם. 75

Anna Khakee, *Securing Democracy? A Comparative Analysis of Emergency Powers in Europe*, Geneva (Centre for the Democratic Control of Armed Forces (DCAF), Policy

(Khakee: להלן); Paper No. 30, 2009)

77 Council of Europe, לעיל ה"ש 66, בעמ' 3.

78 Cornell & Salminen, לעיל ה"ש 60, בעמ' 220; Council of Europe, לעיל ה"ש 66, בעמ' 25.

לשגרה דמוקרטית מלאה. מדינות שונות מאמצות לפיכך מנגנוני חקיקה במטרה להבטיח חזרה לשגרה דמוקרטית מלאה עם תום האירוע המאיים שהצדיק את החלת מצב החירום.⁷⁹ המשפט הבינלאומי קובע מגבלות באשר להיקף השימוש המותר בסמכויות חירום.⁸⁰ שלוש אמנות זכויות האדם החשובות ביותר במשפט הבינלאומי, האמנה הבין-לאומית בדבר זכויות אזרחיות ומדיניות (ICCPR), האמנה האירופית לזכויות אדם (ECHR) והאמנה האמריקאית לזכויות אדם, מכירות בצורך של מדינות לחרוג מההגנה על זכויות אדם ואזרח במצבי קיצון, אך מונות שורה של זכויות מוגנות שאין להתלותן ושאינן לפגוע בהן גם בעיתות חירום.⁸¹ זכויות אלה כוללות את הזכות לחיים, את האיסור על עבדות, על עינויים ועל עונש מבוה, את האיסור על ענישה רטרואקטיבית ועוד. בשורה של פסקי דין פיתחו בתי דין בינלאומיים את דין החירום הבינלאומי, וקבעו קריטריונים ליישום של סעיפי האמנות המתירים חריגה ממחויבויות לשמירה על זכויות אדם במצבי חירום.⁸² מעניין לציין כי בניגוד לפסיקה ולכתיבה המפותחים בתחום השמירה על זכויות אדם במצבי חירום, הספרות והדין דלילים בכל הנוגע לשמירה על הסדר הדמוקרטי ועל החלוקה הראויה של סמכויות שלטוניות.⁸³ מהדיון שלעיל עולה כי מצב חירום מאפשר ריכוז סמכויות שלטוניות והוצאה לפועל של תגובה שלטונית מהירה לאיומי קיצון. אולם אין בדיון זה כדי לאפשר להבין מהו אופי התגובה המצופה מהשלטון בעת מצב חירום אקלימי. על מנת לענות על שאלה זו, יש לנתח את כתביהם של מי שתומכים בהחלת מצב חירום אקלימי ואת השיח הפוליטי העוסק ברעיון; במילים אחרות, יש לשאול מה רוצים מי שתומכים בהחלת מצב חירום אקלימי.

2. כשאת אומרת "מצב חירום אקלימי", למה את מתכוונת?

ישנה טענה שתפיסת החירום הבאה לידי ביטוי בהכרזות חירום אקלימיות אינה שונה מגישות החירום שניתן למצוא בחקיקה ובפעולות ממשל המבקשות להתמודד עם איומי חירום אחרים כמו אסון טבע, מגפה, משבר מזון או מים, תקלה גרעינית או מלחמה.⁸⁴ כמו במצבי חירום אחרים, גם הכרזות החירום האקלימיות שואפות להביא לתגובה רחופה ומשמעותית לשינוי האקלים, משום שכל עיכוב יביא לנזק גדול יותר.⁸⁵ בפועל, ניתוח של הכרזות חירום אקלימיות מקומיות מצא ששכיחותם של קווי פעולה המזוהים עם מצבי

79 כהן, לעיל ה"ש 59, בעמ' 628.

80 Council of Europe, לעיל ה"ש 66, בעמ' 3.

81 Khakee, לעיל ה"ש 76, בעמ' 9-10.

82 בעיקר בית הדין האירופי לזכויות אדם, ראו למשל: *Lawless v. Ireland* (No. 3), 1 Eur. Ct. H.R. 15 (1961); *Askoy v. Turkey*, 23 Eur. Ct. H.R. 553 (Judgment of Dec. 18, 1996); *Brogan v. UK*, A 145, 11 Eur. Ct. H.R. 117 (1988); *Brannigan and McBride v. United Kingdom*, A 258-B, 17 Eur. Ct. H.R. 539 (1993).

83 Khakee, לעיל ה"ש 76, בעמ' 10.

84 Spratt, לעיל ה"ש 31, בעמ' 4.

85 שם. ראו גם *Howarth et al.*, לעיל ה"ש 5, בעמ' 3; *Davidson et al.*, לעיל ה"ש 25, בעמ' 2.

חירום הייתה נמוכה מאוד (הסטת משאבים, הגבלת חופש פעולה של פרטים, קביעת יעדים אופרטיביים ברורים וקצרים וכן הלאה).⁸⁶

אחרים מזהים את דוח הפאנל הבין-ממשלתי לשינוי אקלים (להלן: דוח ה-IPCC) שפורסם בשנת 2018 כנקודת המפנה שהביאה לאימוץ רחב של נרטיב החירום בשיח האקלים העולמי.⁸⁷ אכן, רוב הכרזות החירום מפנות לדוח זה כבסיס המדעי המעניק תוקף להכרזה.⁸⁸ אם דוח ה-IPCC של שנת 2018 היה הקטליזטור לתנועת החירום האקלימית, מעניין לבחון מה היו המלצותיו באשר לפעולות שעל מדינות העולם לנקוט על מנת להתמודד עם שינוי האקלים. דוח זה קבע, כי על מנת למנוע קטסטרופה אקלימית על כל מדינות העולם לפעול מיידית לטרנספורמציה מוחלטת של מגזרי האנרגיה, המבנים, התחבורה, החקלאות והתעשייה באופן שיבטיח הפחתה מסיבית של פליטות גזי חממה.⁸⁹ כפי שהבהירו המדענים חברי הפאנל, שינוי עומק כלל-משקי מסוג זה הוא תקדימי בהיסטוריה האנושית, גם מבחינת היקפו וגם מבחינת קצבו.⁹⁰

מי שקוראים להכריז על מצב חירום אקלימי⁹¹ סבורים כי הדוגמה הטובה ביותר לשינוי מערכתי מהסוג שנדרש בדוח ה-IPCC של שנת 2018 היא היערכותן של מדינות במסגרת מצבי החירום של מלחמת העולם השנייה, בדגש על ארצות הברית.⁹² האיום הצבאי על שלמותן של מדינות במלחמת העולם השנייה היה קטליזטור חסר תקדים לרה-ארגון כלכלי

Xira Ruiz-Campillo et al., *Motivations and Intended Outcomes in Local Governments' Declarations of Climate Emergency*, 9 POLITICS & GOVERNANCE 17, 23-24 (2021) (להלן: Ruiz-Campillo et al.). 86

James Patterson et al., *The Political Effects of Emergency*; 1 בעמ' 61, רודה לעיל ה"ש, 87
Patterson et al., *Frames in Sustainability*, 4 NATURE SUSTAINABILITY 841, 847 (2021) (להלן: Patterson et al.). 87

Stacey, *Public Law Paradoxes*, לעיל ה"ש 45, בעמ' 304. 88

IPCC, *GLOBAL WARMING OF 1.5°C: SUMMARY FOR POLICYMAKERS* (2018) 89

שם, בעמ' 17. 90

ראו למשל, Davidson et al., לעיל ה"ש 25, בעמ' 2; Sparrow, לעיל ה"ש 50, בעמ' 32; Spratt, לעיל ה"ש 31, בעמ' 4; SPRATT & SUTTON, *SUSTAINABILITY EMERGENCY*, לעיל ה"ש 18, בעמ' 62; Paul Gilding, *Why I Welcome a Climate Emergency*, 573 (7774) NATURE 311, 311 (2019); Bruce Lindsay, *Climate of Exception: What Might a "Climate Emergency" Mean in Law?*, 38 FED. L. REV. 255, 263 (2010) (להלן: Lindsay); Joseph Stiglitz, *The Climate Crisis is our Third World War: It Needs a Bold Response*, THE GUARDIAN (Jun. 4, 2019), <https://www.theguardian.com/commentisfree/2019/jun/04/climate-change-world-war-iii-green-new-deal>; Bill McKibben, *A World at War: We're Under Attack From Climate Change – And Our Only Hope is to Mobilize Like We Did in WWII*, THE NEW REPUBLIC (Aug. 15, 2016), <https://newrepublic.com/article/135684/declare-war-climate-change-mobilize-wwii> 91

ראו למשל, Davidson et al., לעיל ה"ש 25, בעמ' 2; Rode, לעיל ה"ש 61, בעמ' 4; Jorgen Randers & Paul Gilding, *The One Degree War Plan*, 1 J. GLOBAL RESPONSIBILITY 170, 174 (2010) (להלן: Randers & Gilding); Margaret Klein Salamon, *Leading the Public into Emergency Mode: A New Strategy for the Climate Movement* (The Climate Mobilization, 92

ופוליטי. בתוך זמן קצר מאוד אימצו ממשלות סדר עדיפויות לאומי חדש ששם את המאמץ המלחמתי בראש, ויזמו תוכניות בוק לשינוי תעשייתי-כלכלי מהיר.⁹³ כך למשל, לאחר תקיפת צי האוקיינוס השקט בפרל הרבור בחודש דצמבר 1942 פעלה ארצות הברית לרה-ארגון של כלכלתה במהירות שיא. בתוך כשנה הפכה ארצות הברית מיצרנית מוצרי הצריכה הגדולה בעולם ליצרנית הגדולה בעולם של כלי נשק ומלחמה.⁹⁴ שנתיים לאחר התקיפה בפרל הרבור, כשני שלישים מהכלכלה האמריקנית שירתו את המאמץ המלחמתי.⁹⁵ המעבר מכלכלה אזרחית לכלכלת מלחמה נוהל במלואו בידי ממשלת ארצות הברית, שהתערבותה המסיבית הביאה לצמיחה מהירה של המשק האמריקני.⁹⁶ לא רק בארצות הברית, גם במדינות אחרות תוכניות האצה במסגרת מצב החירום של מלחמת העולם השנייה ותמיכה ממשלתית חריגה עודדו חדשנות, והביאו בזמן שיא לפיתוח יכולות שלא היו קיימות קודם.⁹⁷ מי שתומכים בהחלת מצב חירום אקלימי טוענים, כי באותו אופן שמדינות אלו הצליחו לבצע טרנספורמציה מוחלטת של מבנה המשק שלהן ושל אופן קבלת ההחלטות שלהן, כך ניתן וראוי לפעול על מנת להתמודד עם שינוי האקלים.⁹⁸ מומחי אקלים מצהירים, כי על מנת להתמודד כראוי עם שינוי האקלים יש לקדם טרנספורמציה מלאה ומהירה של המשק אל עבר כלכלה דלת פחמן.⁹⁹ לדידם של תומכי החלתו של מצב חירום אקלימי, לאור חלון הזמן הקצר שנתר כדי להתמודד עם שינוי האקלים, רק מצב חירום יאפשר את הסטת המשאבים בהיקף ובקצב הנדרש.¹⁰⁰ ריכוז הסמכויות בידי הרשות המבצעת שמתאפשר במצבי חירום, יחד עם הפטור מבקרות ומהליכי אישור דמוקרטיים, יבטיחו האצה של יכולת התגובה הלאומית כמו גם הסטה של מלוא המשאבים הכלכליים, החברתיים, הצבאיים והטכנולוגיים של המדינה לטובת התמודדות עם שינוי האקלים.¹⁰¹ מה המשמעות בפועל של הסטת משאבים זו? Jorgen Randers ו-Paul Gilding, שני חוקרי אקלים וקיימות מאוסטרליה, היו בין הראשונים לפרט את הצעדים הנדרשים לדעתם

-
- Policy Paper No. 30, 8-11, 2016); SETH KLEIN, A GOOD WAR: MOBILIZING CANADA FOR THE CLIMATE EMERGENCY (2020)
- 93 Sparrow, לעיל ה"ש 50, בעמ' 32.
- 94 Spratt, לעיל ה"ש 31, בעמ' 4.
- 95 Sparrow, לעיל ה"ש 50, בעמ' 32.
- 96 Spratt, לעיל ה"ש 31, בעמ' 4.
- 97 שם (תוך זמן קצר מאוד המבנה הכלכלי של המדינות שהשתתפו במלחמת העולם השנייה השתנה מהקצה לקצה. יחס התוצר המלחמתי מתוך כלל המשק עמד על 42% בארצות הברית, על 55% בבריטניה, על 70% בגרמניה ועל 43% ביפן).
- 98 Emma Foehringer Merchant, *Should We Respond to Climate Change Like We Did to WWII?*, THE NEW REPUBLIC (May 12, 2016), <https://newrepublic.com/article/133423/respond-climate-change-like-wwii>
- 99 NEVITT, *Is Climate Change a National Emergency?* לעיל ה"ש 38, בעמ' 598.
- 100 Howarth et al., לעיל ה"ש 5, בעמ' 3; Davidson et al., לעיל ה"ש 25, בעמ' 2.
- 101 Mike Hulme, *Climate Emergency Politics Is Dangerous*, 36 ISSUES IN SCI. TECH. 23, 23 (2019) (להלן: Hulme).

במסגרת מצב חירום אקלימי.¹⁰² לפי השניים, על מנת להתמודד כראוי עם שינוי האקלים יש להחיל מצב חירום אקלימי שבמסגרתו יש ליישם את הפעולות הבאות: סגירה של 1,000 תחנות כוח פחמיות; הקצבת מכסות חשמל אישיות לפרטים; הקמה של מתקן סולרי או טורבינת רוח בכל יישוב בעל 1,000 תושבים לפחות; הקמה מסיבית של תחנות ייצור חשמל מאנרגיה מתחדשת באתרים ייעודיים בעלי פוטנציאל ייצור גבוה (ים, מדבריות, אזורים סחופי רוחות וכן הלאה); הטלת הגבלות על ייצור חומרים כמו בטון, אלומיניום, פלסטיק ומוצרי עץ; איסור על ייצור מכוניות זוללות דלק; הגבלה על רכישה של מכוניות מבוססות בנזין; קרקוע של 50% מצי המטוסים העולמי ועוד.

העמדה של Randers ו-Gilding אינה חריגה בשיח האקלימי. The Climate Mobilization, אחד הארגונים המשמעותיים ביותר בתנועת החירום האקלימית, שטח את משנתו באשר למשמעותו האופרטיבית של מצב החירום האקלימי במניפסט בן 52 עמודים שפורסם באתר הארגון.¹⁰³ לפי מייסדי הארגון וכותבי המסמך יש להחיל מצב חירום אקלימי, כפי שנעשה במסגרת המאמץ המלחמתי של מלחמת העולם השנייה.¹⁰⁴ מצב זה כולל מעורבות ממשלתית גבוהה במשק והשקעות לאומיות במעבר למערכות תחבורה, אנרגיה וייצור מזון מאופסות פחמן, גיוס לאומי של יחידים ושל תאגידים לטובת המעבר לכלכלה דלת פחמן ולהקצאת מכסות פליטת גזי חממה אישיות, הוצאה מהחוק של תהליכי ייצור מזהמים, איסור השקעות בדלקי מאובנים ובכניית מטוסים, סגירת תחנות כוח פחמיות, הקטנה כפויה של ציי מטוסים מסחריים ושל תעשיית הבשר ועוד.¹⁰⁵ לא למותר לציין, כי יישום מצב חירום מסוג זה מחייב פגיעה לא־מבוטלת בזכויות אדם ואזרח. מכסות חשמל אישיות, הגבלות ייצור, חיוב הקמה של מתקני אנרגיה מתחדשת, גיוס משקי לאומי והגבלות צריכה ושימוש יוכלו לצאת לפועל רק באמצעות פגיעה בזכויות קניין, בחופש התנועה, בחופש העיסוק, באוטונומיה ועוד.

3. השתרשותה של תפיסת מצב החירום האקלימי בשיח הפוליטי ובקרב משפטנים

אפשר לפטור את עמדותיהם של מי שקוראים להחלה של מצב חירום אקלימי כמשקפות גישה רדיקלית ושולית שאינה מצריכה התעמקות. אולם זו תהיה טעות: ראשית, משום שחלק ניכר מהרפורמות הפוליטיות בכל תחום שהוא החלו כעמדות שוליים ובהדרגה עברו למרכז השיח הפוליטי; שנית, משום שהתמיכה הפוליטית ברעיון של מצב החירום האקלימי הולכת ומתרחבת בקצב מהיר מאוד. נכון להיום, מצב חירום אקלימי הוכרז ביותר מאלפיים אזורים שיפוטי, המתפרסים על פני 39 מדינות ושמגוררים בהם למעלה ממיליארד בני אדם,¹⁰⁶

102 Randers & Gilding, לעיל ה"ש 92, בעמ' 179-184.

103 Ezra Silk & Margaret Klein, *The Case for Climate Mobilization*, THE CLIMATE MOBILIZATION, <https://www.theclimatemobilization.org/resources/whitepapers/case-for-climate-mobilization/>

104 שם, בעמ' 5-10.

105 שם, בעמ' 11-12.

106 Climate Emergency Declarations Organization, לעיל ה"ש 12.

ובכלל זה הכרזות מצב חירום אקלימי לאומי בשלושים מדינות.¹⁰⁷ בהינתן שהמושג "מצב חירום אקלימי" הופיע לראשונה בשנת 2006, מדובר בקצב התפשטות בלתי-נתפס. אומנם להכרזות אלו אין עדיין פן אופרטיבי, אך אין משמעות הדבר שכך ימשיכו להיות פני הדברים. מחקר שנערך לאחרונה וסקר את התבססות הרעיון בציבור מצא, שתפיסת מצב החירום האקלימי הולכת וקונה שביטה בקרב חוגים פוליטיים מרכזיים הן ברמה הלאומית והן ברמה העל-לאומית.¹⁰⁸

אכן, הצהרות החירום האקלימיות שהתקבלו עד עתה היו דקלרטיביות בעיקרן, אך יש חוקרים הטוענים שהיום שבו יוחל מצב חירום אקלימי הולך ומתקרב.¹⁰⁹ רק לאחרונה ניסו חברי סנאט בארצות הברית לקדם החלטה הקוראת לקונגרס להכריז על מצב חירום אקלימי,¹¹⁰ והצעת חוק להחלת מצב חירום קודמה בידי קבוצה לא-מבוטלת של חברי קונגרס.¹¹¹ הצעת החוק של הקונגרס מבקשת לחייב את הנשיא להכריז על מצב חירום לאומי בהתאם לסמכותו מכוח חוק מצבי החירום האמריקני.¹¹² מרגע שהוכרז מצב חירום מכוח החוק האמור מוענקות לנשיא סמכויות חירום נרחבות מאוד, גם מכוח החוק עצמו וגם מכוח 136 חוקים נוספים שהסמכויות הקבועות בהם מוכפפות אוטומטית לנשיא.¹¹³ עם סמכויות אלו נמנות בין היתר הסמכויות הבאות: הסטות תקציביות לפיתוח טכנולוגיות ותשתיות ללא צורך באישור הקונגרס, הטלת הגבלות על ייבוא וייצוא, התערבות בסחר הבינלאומי, ביטול חוזים, ניהול ממשלתי של סקטורים שונים במשק האמריקני, הטלת סנקציות על יחידים ועל מדינות, גיוס הצבא והפעלתו כקבלן ביצוע ממשלתי ועוד.¹¹⁴ מה יהיה היקף השימוש בסמכויות חירום אם הצעת חוק דומה תעבור? קשה לומר. עם זאת הצעת החוק האמורה קובעת יעדים אקלימיים שאפתניים מאוד שעל הנשיא להשיג באמצעות סמכויות החירום המוקנות לו, יעדים שיחייבו הפעלה רדיקלית למדי של סמכויותיו.¹¹⁵ יש מי שיטענו שהדיון במצב החירום האקלימי הוא תאורטי ומקדים את זמנו, משום שמצב חירום אקלימי טרם הוחל באף מדינה. אלא שלא יהיה נכון להתעלם מן המגמה. כאמור,

107 Nevitt, *Is Climate Change a National Emergency?* 107, לעיל ה"ש 38, בעמ' 601.

108 Ruiz-Campillo et al., לעיל ה"ש 86, בעמ' 19.

109 Rachel Riegelhaupt, *Manufactured Emergencies: The Crisis at the Core of the National Emergencies Act*, 23 N.Y.U. J. LEGIS. & PUB. POL'Y 277, 315-16 (2020) (להלן: Riegelhaupt).

110 S. Con. Res. 22, 116th Cong. (2019).

111 ראו לעיל ה"ש 10.

112 Climate Emergency Act of 2021, H.R. 794, 117th Cong. s. 3 (2021) (להלן: Climate Emergency Act).

113 Nevitt, *Is Climate Change a National Emergency?* 113, לעיל ה"ש 38, בעמ' 616.

114 סמכויות אלו יעמדו לרשות הנשיא מייד עם הכרזה חד-צדדית על מצב חירום אקלימי. סמכויות נוספות ניתנות להקניה לנשיא היה ותאושר חקיקת חירום אקלימית ייעודית בקונגרס. ראו Daniel Nevitt, *Is Climate Change a National Emergency?* 627-642, בעמ' 627-642; A. Farber, *Exceptional Circumstances: Immigration, Imports, the Coronavirus, and Climate Change as Emergencies*, 71 HASTINGS L.J. 1143, 1170-71 (2020) (להלן: Farber). (Exceptional Circumstances)

115 ראו Climate Emergency Act, לעיל ה"ש 112.

מספר לא־מבוטל של חברי קונגרס תמכו בהצעת החוק האמריקנית, והתמיכה הציבורית ברעיון בארצות הברית ובמדינות אחרות הולכת ומתרחבת. יתרה מכך, מסגור של אתגרים פוליטיים כאיום חירום היא טקטיקה פוליטית שגורה של מנהיגים פופוליסטיים, משמאל ומימין. מטרתה לאפשר למנהיג להפעיל סמכויות חירום על מנת להתמודד עם האתגרים במהירות וביעילות, ללא ביקורת פרלמנטרית או שיפוטית.¹¹⁶ כך למשל, הנשיא האמריקני לשעבר דונלד טראמפ השתמש בהרחבה בסמכויות חירום על מנת לעצור כניסת מהגרים לארצות הברית, לממן בניית חומה בגבול עם מקסיקו ולהטיל מכסים על ייבוא לארצות הברית.¹¹⁷ הסימנים מעידים כי טקטיקה זו חודרת גם לשיח האקלימי. Daniel Farber, מבכירי חוקרי המשפט הסביבתי בארצות הברית, העריך בשנת 2020 שלא ירחק היום שבו נשיא אמריקני ישתמש בסמכויותיו כדי להחיל מצב חירום אקלימי. לדעת Farber, הבסיס המשפטי למהלך מסוג זה מוצק יותר מזה ששימש את הנשיא טראמפ כאשר הוא השתמש בסמכויות החירום שלו.¹¹⁸ בסבב הבחירות לנשיאות שהתקיים בשנת 2020 הצהירו שני מועמדים דמוקרטיים לנשיאות, Bernie Sanders ו־Tom Steyer, כי אם ייבחרו הם ישתמשו בסמכותם כדי להחיל מצב חירום אקלימי.¹¹⁹

הרעיון של מצב החירום האקלימי הולך וקונה שביטה גם בעולם המשפט. יש חוקרי משפט התומכים בשימוש בסמכויות חירום כדי להתמודד עם שינוי האקלים.¹²⁰ ניצנים לתמיכה בגישה זו מסתמנים גם בפסיקה. בשנת 2020 דן בית המשפט לערעורים של מדינת אלברטה שבקנדה בעתירה נגד חוק מס הפחמן של השלטון הפדרלי הקנדי. בית המשפט ביטל סעיפים בחוק משום שהם סתרו את החוקה הקנדית – הם פגעו שלא לצורך בזכויות מוגנות והפרו את חלוקת הסמכויות שבין השלטון הפדרלי למדינות.¹²¹ בפסק דינו הבהיר בית המשפט כי לו התקבל החוק כחוקת חירום אקלימית, קרוב לוודאי שהוא לא היה פוסל אותה.¹²² במילים אחרות, בית המשפט היה נכון לאשר פגיעה בזכויות אזרח מוגנות ובהפרדת הרשויות הקבועה בחוקה הקנדית אם הממשלה הקנדית הייתה מכריזה על החוק כחוקת חירום. בית המשפט העליון של קנדה אשרר את פסק דינו של בית המשפט לערעורים.¹²³

Michael Magcamit, *Explaining the Three-Way Linkage Between Populism, Securitization, and Realist Foreign Policies, President Donald Trump and the Pursuit of "America First" Doctrine*, 180 WORLD AFFAIRS 6, 9 (2017)

Farber, *Exceptional Circumstances*, לעיל ה"ש 114, בעמ' 1160-1148. 117

שם, בעמ' 1169. 118

Riegelhaupt, לעיל ה"ש 109, בעמ' 316. 119

Robin; 38, לעיל ה"ש 38; Kundis Craig, *Adapting Water Law to Public Necessity: Reframing Climate Change Adaptation as Emergency Response and Preparedness*, 11 VT. J. ENV'T L. 709, 722 (2010). 120

Reference re Greenhouse Gas Pollution Pricing Act, 2020 ABCA 74, 2020 CarswellAlta 328. 121

שם. 122

שם, בעמ' 170. 123

ג. האם נכון לקדם את החלתו של מצב חירום אקלימי?

הפרק הקודם דן בין היתר בהשתרשות התפיסה של מצב החירום האקלימי בשיח הפוליטי, ברשויות שלטון ובקרב משפטנים. פרק זה מבקש לבחון אם טקטיקה זו היא נכונה וראויה. הדיון בפרק זה ייעזר בהבחנה של James Patterson ואחרים בין שתי קטגוריות של הנעת חירום – חירום כתגובה וחירום כאסטרטגיה.¹²⁴ גישת החירום כתגובה נוגעת למצבי חירום מידיים המאיימים על הסטטוס קוו. מטרתן של פעולות חירום כתגובה היא לשמר את הסטטוס קוו. החלת מצב חירום להתמודדות עם מגפות, עם מלחמות, עם התקוממות אזרחית או עם אסונות טבע היא פעולת חירום כתגובה. היא נועדה לאפשר נקיטת אמצעים מידיים לשמירה על הסטטוס קוו ולחזרה לנורמליות במהירות האפשרית. מנגד, חירום כאסטרטגיה היא שיטת פעולה שעניינה שינוי הסטטוס קוו. היא נטועה בראיית עולם שלפיה הסטטוס קוו אינו בר-קיימה ונדרש לשנותו על מנת להימנע מאסון. על אף ששתי הקטגוריות הן שיטות להנעה לפעולה ממשלתית, האמצעים הננקטים מכוחן, השיח הפוליטי סביבן והתגובה הציבורית להן שונים מאוד.¹²⁵ כפי שנראה להלן, שיח החירום האקלימי אינו מבחין בין שתי הקטגוריות.

הכרזות חירום קלאסיות נופלות בגדרי קטגוריית החירום כתגובה. מטרתן להתלות את סדרי הדיון הדמוקרטיים על מנת לאפשר מוביליזציה משמעותית ומהירה של משאבים כתגובה לבעיה דחופה המסכנת באופן מידי את הסטטוס קוו הקיים.¹²⁶ לאור גרירת הרגליים של מדינות בהתמודדות עם שינוי האקלים, אפשר לראות מדוע הרעיון של "מצב חירום" נראה אטרקטיבי בעיני פעילי אקלים.¹²⁷ אלא שלצד יתרונותיו האופרטיביים, למצב חירום יש חסרונות לא-מבוטלים שכמעט שאינם באים לידי ביטוי בשיח האקלימי. בסעיפים הבאים אעמוד על חסרונות אלו.

1. מצב חירום אקלימי מסכן זכויות חוקתיות ואת המבנה הדמוקרטי של מדינות

קו התנגדות אחד לרעיון של מצב החירום האקלימי מתמקד בסיכון לדמוקרטיה.¹²⁸ משום שמצב חירום מושתת על השהיה של הפוליטיקה המוסכמת ושל סדרי השלטון המקובלים, הוא עלול לסכן זכויות ומסגרות חוקתיות.¹²⁹ לאור הסיכון הדמוקרטי, חוקות של מדינות רבות אוסרות על שינויים חוקתיים במצבי חירום.¹³⁰ לאיסור זה שלוש מטרות: (א) הגנה

124 Patterson et al., לעיל ה"ש 87, בעמ' 842.

125 שם.

126 ראו את הדיון לעיל בפרק 1.

127 Sparrow, לעיל ה"ש 50, בעמ' 33.

128 Lazar, לעיל ה"ש 53, בעמ' 4-5.

129 Hulme, לעיל ה"ש 101, בעמ' 23.

130 Richard Albert & Yaniv Roznai, *Emergency Unamendability: Limitations on Constitutional Amendment in Extreme Conditions*, 81 Md. L. Rev. 243, 244-245 (2021) (להלן: Albert & Roznai).

על זכויות חוקתיות; (ב) מניעת שימוש לרעה בכוח השלטוני; (ג) הגנה על הסדר החוקתי הקיים.¹³¹ סיכונים אלה מתחדדים בדיון סביב מצבי חירום אקלימיים משום שבניגוד למצבי חירום קלאסיים הנוטים להיות זמניים, ההתמודדות עם שינוי האקלים תחת היערכות חירום צפויה להימשך שנים רבות.¹³² המשמעות לפיכך היא שבפועל מצב חירום אקלימי הוא מצב חירום קבוע.¹³³

האם יהיה עלינו להתלות תהליכים דמוקרטיים לעשרות שנים? בקרב מי שתומכים בהכרזת מצב חירום אקלימי יש מי שרואים בכך רע הכרחי. אכן יש מי שתוענים שהאשם כשילשון הגלובלי להתמודדות עם שינוי האקלים הוא אופן הפעולה של דמוקרטיה ליברליות.¹³⁴ לדידם, השיטה הדמוקרטית אינה מותאמת להתמודדות עם בעיה כמו שינוי האקלים. לפיכך הם תומכים באימוצו של שלטון מומחים אוטוריטרי-מריטוקרטי שיבטיח התמודדות ראויה עם המשבר.¹³⁵ James Lovelock, מבכירי מדעני הסביבה בעולם, הצהיר: "אפילו הדמוקרטיה החזקות ביותר מסכימות שכאשר מלחמה מתקרבת, יש להקפיד את הדמוקרטיה לזמן מה... שינוי האקלים עלול להיות חמור כמו מלחמה. ייתכן שניאלץ להקפיד את הדמוקרטיה לזמן מה על מנת להתמודד עימו".¹³⁶

הניסיון מלמד שלהתמשכות של מצבי חירום יש השפעה שלילית על תהליכים דמוקרטיים. ככל שמצב חירום מתקבע משפטית, ציבורית ופוליטית, כך השלטון נוטה לשימוש מתגבר בסמכויות חירום, גם למטרות שאין בינן לכין מצב החירום דבר.¹³⁷ זאת ועוד, לאורך זמן הציבור נוטה להתרגל למציאות החירום שמתקבעת כשגרה נורמטיבית שאין מערערים עליה.¹³⁸ הדוגמה הישראלית בעניין זה מאלפת. בשנת 1948, מיד לאחר הכרזת העצמאות, הכריזה מועצת המדינה הזמנית על מצב חירום במדינה. החלטה זו "התקבלה מתוך הנחה כי מדובר במצב זמני של קיום קרבות מרים בתוך גבולות המדינה עצמה",¹³⁹ ושחקיקת חוקי החירום הזמנית תוחלף בחקיקה קבועה עם סיום הקרבות.¹⁴⁰ עובר לקבלת ההחלטה להטיל מצב חירום לא התקיים דיון רציני או חשיבה על השלכותיו ארוכות הטווח של מצב החירום, ולא נקבעו מנגנונים חוקתיים שיבטיחו את סיומו של מצב החירום עם סיום

131 שם, בעמ' 248-250.

132 Torney, לעיל ה"ש 34, בעמ' 16.

133 Hulme, לעיל ה"ש 101, בעמ' 24.

134 DAVID SHEARMAN & JOSEPH WAYNE SMITH, THE CLIMATE CHANGE CHALLENGE AND THE FAILURE OF DEMOCRACY (2008).

135 שם; ראו גם Hayley Stevenson & John S. Dryzek, *The Discursive Democratisation of Global Climate Governance*, 21 ENV'T POL. 189, 189 (2012).

136 Leo Hickman & James Lovelock, *Humans Are Too Stupid to Prevent Climate Change*, THE GUARDIAN (Mar. 29 2010), <https://www.theguardian.com/science/2010/mar/29/james-lovelock-climate-change>.

137 מחוזאי, לעיל ה"ש 57; Khakee, לעיל ה"ש 76, בעמ' 5.

138 McGiverin, לעיל ה"ש 74, בעמ' 239.

139 מנחם הופנונג ישראל – בטחון המדינה מול שלטון החוק 1991-1948 52 (1991) (להלן: הופנונג).

140 שם, בעמ' 67.

הקרבות.¹⁴¹ התוצאה היא שהכרזת החירום לא בוטלה מעולם, ומדינת ישראל נמצאת מיום היווסדה תחת משטר משפטי של מצב חירום.¹⁴²

הנחת היסוד של מצבי חירום היא כי הם יחפפו את מצב החירום העובדתי ולא יחרגו ממנו.¹⁴³ לפיכך, מצב החירום הקבוע בישראל הוא בבחינת תרתי דסתרי. "כל הגיונה של חקיקת החירום הוא מתן סמכויות יוצאות-דופן לרשות המבצעת לתקופה קצרה ומוגבלת כדי להשיב את הסדר החוקי על כנו".¹⁴⁴ אכן, מדינת ישראל נתונה לאיומים מצד אויביה ונעדרת שלום של ממש מאז יום היווסדה. ייתכן לפיכך שיש מקום לחקיקה ביטחונית נרחבת יותר ממה שמקובל במדינות אחרות. עם זאת נוכח האפשרות להכריז על מצב חירום בכל עת, הפיכתו של משטר החירום למצב קבוע לא הייתה נחוצה.¹⁴⁵

לקיומו הקבוע של מצב חירום בישראל היו כמה השלכות שליליות, והעיקרית שבהן היא הרחבת השימוש בסמכויות חירום למטרות שבינן ובין מצב החירום העובדתי אין דבר מן המשותף. הסיבה לכך היא שסמכות חירום היא "הדרך הקלה ביותר, המהירה ביותר והיעילה ביותר להוציא לפועל מדיניות".¹⁴⁶ כאשר סמכות זו זמינה לשלטון, הפיתוי להשתמש בה הוא רב, שכן השלטון מעדיף "נוחיות, גמישות, מהירות ויעילות על פני שותפות, שקיפות והליך מסודר".¹⁴⁷ ברבות השנים הלכה והרחיבה ממשלת ישראל את השימוש בתקנות לשעת חירום למטרות מוניטריות ופיסקליות, לקידום יעדים משקיים וכלכליים, לצורך הסדרה של שוק העבודה והתחבורה ועוד.¹⁴⁸

השימוש השכיח בסמכויות חירום העצים את כוחה של הרשות המבצעת על חשבון הרשות המחוקקת, והביא ל"טשטוש ההבדל בין ממשל דמוקרטי למצב לא דמוקרטי".¹⁴⁹ גם כאשר ביקורת פוליטית או שיפוטית הביאה לביטול תקנות לשעת חירום והחלפתן בהסדרים בחקיקה ראשית, מאפיינים לא-דמוקרטיים זלגו לתוך החקיקה הראשית באופן שמשמר את הפגיעה בסדרי השלטון התקינים.¹⁵⁰ השימוש השכיח בסמכויות חירום להסדרה של תחומי חיים נרחבים יצר פרדוקס משפטי שבמסגרתו מצב החירום מקיים את עצמו. חקיקת החירום הפכה לחלק בלתי-נפרד מהמערכת המשפטית של ישראל, כך שביטולה עלול ליצור חלל משפטי בתחומים רבים שבהם אין חקיקת שגרה חלופית. התוצאה היא ש"המשך קיומו

141 שם, בעמ' 52.

142 כהן, לעיל ה"ש 59, בעמ' 629.

143 שם. וכן ראו דיון לעיל בפרק ב.1.

144 הופנונג, לעיל ה"ש 139, בעמ' 67 [ההדגשה הוספה].

145 כהן, לעיל ה"ש 59, בעמ' 629.

146 מחוזאי, לעיל ה"ש 57, בעמ' 421.

147 Khakee, לעיל ה"ש 76, בעמ' 5.

148 מחוזאי, לעיל ה"ש 57, בעמ' 420; כהן, לעיל ה"ש 73, בעמ' 642. Oren Gross, *Chaos and*

Rules: Should Responses to Violent Crises Always Be Constitutional?, 112 YALE L.J.

1011, 1093 (2003).

149 מחוזאי, לעיל ה"ש 57, בעמ' 426.

150 שם, בעמ' 420; כהן, לעיל ה"ש 59, בעמ' 663.

של מצב-החירום הינו הכרחי לשימור המערכת החוקית הקיימת, אף אם משתנות לחלוטין הנסיבות אשר בעטיין הוכרו מצב-החירום".¹⁵¹

מצב החירום הקבוע בישראל מדגים כיצד החלה של מצב חירום אקלימי מתמשך עלולה לכרסם תחת יסודות הדמוקרטיה. הנטייה לשימוש יתר בסמכויות חירום כאשר הן זמינות לשלטון אינה ייחודית לישראל. גם במדינות אחרות הביאה החלה של מצב חירום לפגיעה שלא מן הנדרש בדמוקרטיה ולניצול סמכויות החירום למטרות שאינן מתכתבות עם מצב החירום העובדתי. בשווייץ סירבה הממשלה לסיים את מצב החירום שהוחל בעקבות מלחמת העולם השנייה, ורק מחאה לאומית רחבה הביאה אותה לעשות כן בחודש דצמבר 1950.¹⁵² השימוש השכיח בסמכויות חירום ברפובליקת ויימאר הביא בסופו של דבר להתמוטטות הדמוקרטיה ולעליית הנאצים לשלטון.¹⁵³ השלטונות בצרפת השתמשו תכופות לרעה בסמכויות החירום הנתונות להם בחוקה, מה שחייב תיקונים חוקתיים חוזרים.¹⁵⁴ גם בארצות הברית ובבריטניה ניצלה הממשלה את סמכויות החירום הנתונות לה מכוח החוק והחוקה למטרות לא-דמוקרטיות, ובהן החלשת האופוזיציה ופגיעה בזכויות אדם ואזרח.¹⁵⁵ לצד הנטייה של שלטונות להשתמש לרעה בסמכויות חירום, בולטת חולשתה של הרשות השופטת מול שימוש זה.¹⁵⁶ הספרות מלמדת ששופטים נוטים לדבר "בשני קולות" – אחד השמור למצבי שגרה והאחר למצבי חירום.¹⁵⁷ בעיתות חירום הרשות השופטת "מתיישרת" עם השלטון וממתנת את שבט ביקורתה.¹⁵⁸ בתי משפט גם אינם נוטים להתערב בעת שימוש פוליטי בסמכויות חירום.¹⁵⁹ גם בעולם החירום האקלימי אנו רואים ניצנים לגישה שיפוטית זו. בפסק דינו של בית המשפט לערעורים של מדינת אלברטה שבקנדה שהוזכר לעיל ציין בית המשפט, כי היה נמנע מלהתערב במהלך הלא-חוקתי של השלטון הפדרלי לו התקבל כחוקת חירום.¹⁶⁰

גם לגרסה מתונה יותר של מצב חירום אקלימי יהיו השלכות מבחינת טיב קבלת ההחלטות הדמוקרטיות. מסגור חירום יוצר דינמיקה של "הם ואנחנו", מצמצם את סל כלי המדיניות הזמינים ונוטה לערער תת-מערכות מדיניות יציבות.¹⁶¹ במצבי חירום יש פחות מקום לדיון

151 הופנונג, לעיל ה"ש 139, בעמ' 52.

152 Khakee, לעיל ה"ש 76, בעמ' 20.

153 שם.

154 William Feldman, *Theories of Emergency Powers: A Comparative Analysis of American Martial Law and the French State of Siege*, 38 CORNELL INT'L L.J. 1021, 1026-30 (2005).

155 שם, בעמ' 1034-1038; McGiverin, לעיל ה"ש 74, בעמ' 246-264.

156 הופנונג, לעיל ה"ש 139, בעמ' 73-74.

157 William B. Fisch, *Emergency in the Constitutional Law of the United States*, 38 AM. J. COMP. L. 389, 394 (1990).

158 שם, בעמ' 394-400; McGiverin, לעיל ה"ש 74, בעמ' 241.

159 Nevitt, *Is Climate Change a National Emergency?*, Farber, *Exceptional Circumstances*, לעיל ה"ש 114, בעמ' 1170, 1174; Change a National Emergency?, לעיל ה"ש 38, בעמ' 623.

160 ראו לעיל ה"ש 122-123 ואת הטקסט הנלווה להן.

161 Lucy H. McHugh et al., *Risk? Crisis? Emergency? Implications of the New Climate Emergency Framing for Governance and Policy*, 12(e736) WIREs CLIMATE CHANGE 1,

דמוקרטי מתקדם ויותר מקום לדעת מומחים ולסוגי שלטון טכנוקרטיים.¹⁶² כך למשל, מחקר שנערך בבריטניה מצא, כי האחריות הציבורית נשחקה במהלך משבר הקורונה עקב היעדר ביקורת פרלמנטרית ומכרזים פתוחים.¹⁶³ בארצות הברית מצאו חוקרים, כי מצבי החירום שהוכרזו בעקבות המשבר הפיננסי העולמי והפיגוע במגדלי התאומים הביאו להסטה של סמכויות מהרשות המחוקקת לרשות המבצעת.¹⁶⁴ הציפייה המוגברת של הציבור לפעולה דחופה הפחיתה את היתרונות הפוליטיים של מפלגתיות, צעד שחזק את הלגיטימציה הפוליטית של הרשות המבצעת לקבוע מדיניות גורפת עם מעט פיקוח או ביקורת.¹⁶⁵ לאחר משבר האירו, גם הממשל של האיחוד האירופי השתנה. תהליכי קבלת החלטות הפכו תלויים פחות במנגנונים משפטיים ופוליטיים, ונפגעה האחריות הציבורית של מוסדות השלטון.¹⁶⁶ סוגים אלו של שינויי ממשל מעוררים קושי מכיוון שמנגנוני שקיפות, השתתפות ואחריותיות חיוניים לתפקודם של תהליכים דמוקרטיים וללגיטימציה מוסדית ארוכת טווח.¹⁶⁷ ישנו חשש לא-מבוטל כי מצב חירום אקלימי קבוע יחליש תהליכים דמוקרטיים מבוססים, ויפגע בזכויות חוקתיות באופן שיאיים על השלמות הדמוקרטית של מדינות שיאמצו אותו.¹⁶⁸ ישנה טענה ששינוי האקלים הוא משבר דמוקרטי.¹⁶⁹ אחת הסיבות המרכזיות לכך שכל כך קשה להתמודד עם שינוי האקלים היא כשלי ייצוג – הכוח העודף של קבוצות אינטרס מסחריות והיעדר הייצוג לקבוצות מוחלשות ששינוי האקלים מסכן אותן יותר מקבוצות אחרות.¹⁷⁰ הפתרון לשינוי האקלים נמצא לפיכך בחיזוק המערכת הדמוקרטית, ולא בהחלשתה.¹⁷¹

תפיסות ניהול חירום דוגלות בהתליה של תהליכים דמוקרטיים לטובת קידום פתרונות מהירים. מוטיב הדחיפות, האינהרנטי למצבי חירום, עומד בסתירה חדה לעקרונות דמוקרטיה

(2021) 9 (להלן: McHugh et al.).

162 שם.

Suki Sian & Stewart Smyth, *Supreme Emergencies and Public Accountability: The Case of Procurement in the UK During the Covid-19 Pandemic*, 35 ACCOUNT., AUDITING & ACCOUNTABILITY J. 146, 149-52 (2021).

Eric A. Posner & Adrian Vermeule, *Crisis Governance in the Administrative State: 9/11 and the Financial Meltdown of 2008*, 76 U. CHI. L. REV. 1613, 1636-39, 1649-52 (2009).

165 שם, בעמ' 1649-1652.

Mark Dawson, *The Legal and Political Accountability Structure of "Post-Crisis" EU Economic Governance*, 53 J. COMMON MARKET STUD. 976, 980-83, 986-89 (2015).

167 McHugh et al., לעיל ה"ש 161, בעמ' 9.

Raven Cretney & Sylvia Nissen, *Emergent Spaces of Emergency Claims: Possibilities and Contestation in a National Climate Emergency Declaration*, 54 ANTIPODE 1566, 1569-70 (2022). (להלן: Cretney & Nissen).

Sparrow, לעיל ה"ש 50, בעמ' 33; קרני קריגל "ניתוח חברתי של שינוי האקלים: האם מתבסס אי-צדק אקלימי ברמה המקומית?" אקולוגיה וסביבה 12(1) (2021).

170 Sparrow, לעיל ה"ש 50, בעמ' 33; קריגל, לעיל ה"ש 169.

171 Sparrow, לעיל ה"ש 50, בעמ' 33.

שיתופית. מצב חירום מושתת על ההרחבה של כוחה של המדינה, ולא על הכפפתה לתהליכים דמוקרטיים ארוכים.¹⁷² אכן, כבר היום הנרטיב של חירום אקלימי משמש למתן לגיטימציה לתפקידם של "מומחים גלובליים" לפתור "בעיה גלובלית תוך פגיעה בידע, תפיסות עולם ואינטרסים אלטרנטיביים" של קבוצות מוחלשות מקומיות.¹⁷³ הפתרון לשינוי האקלים אינו יכול להימצא בניהול חירום אלא רק בהרחבה של תהליכים דמוקרטיים וחיזוקם:

"עלינו לשלב את כלל האוכלוסייה בדיון כיצד לחלק באופן שוויוני את הנטל הכלכלי והחברתי (של המעבר לכלכלה דלת פחמן)... התנגדות לתפיסת החירום האקלימי אינה קריאה לא לעשות דבר כי אם דקויות ברעיון ששינוי האקלים דורש החייאה של הדמוקרטיה... משמעות החייאה זו היא חשיבה מחודשת על פעולה פוליטית רחבה המושתתת על הציבור בכללותו ולא על שימוש בכלים דכאניים של משטרי חירום."¹⁷⁴

מול מי שעומדים בשער ומתריעים בפני הסכנות שבכרזת מצב חירום אקלימי אפשר למצוא את מי שטוענים כי חרף האנלוגיות למצבי חירום מלחמתיים ורפורמות מבניות בשעת חירום, שיח החירום האקלימי הוא שונה. לפיהם, תחת מצב חירום אקלימי לא תתאפשר פגיעה בזכויותיהן החוקיות והאזרחיות של קבוצות שונות.¹⁷⁵ להפך, המטרה העיקרית של שיח החירום האקלימי היא יצירה של הזדמנויות כלכליות חדשות, שיפור הרווחה וחיזוק המשילות הדמוקרטית, לרבות ההשתתפות בתהליכים דמוקרטיים.¹⁷⁶

בכוונת מי שתומכים בהחלת מצב חירום אקלימי להשיג יעדים אלו באמצעות רפורמות עומק מבניות ומהירות מהסוג שננקט בעבר בידי ממשלות, כדוגמת תוכנית אפולו האמריקנית, המוביליזציה הכלכלית בעת מלחמת העולם השנייה ותוכנית הניו-דיל האמריקנית.¹⁷⁷ אלא שהעובדה שמי שקוראים להחלה של מצב חירום אקלימי מכריזים על מחויבותם לשיקולי צדק אין משמעה שפעולותיהם אכן יביאו לקידום הצדק הסביבתי והחברתי.¹⁷⁸ בפועל, בשם ההתמודדות עם אתגר שינוי האקלים אנו מוצאים את עצמנו מוכוונים יותר ויותר לעבר מדיניות של הפחתת פליטות בכל מחיר, אך לא לפיתוח כלכלי עבור מי שצריכים אותו יותר מכול.¹⁷⁹

עמדתם של מי שתומכים בהחלת מצב חירום אקלימי מעוררת קושי, משום שהיא מבקשת להגשים מטרות דמוקרטיות באמצעים לא-דמוקרטיים. ראיית העולם החוקתית של מצבי חירום מושתתת על ההבנה שסמכויות החירום של השלטון נועדו לשמר את הסדר הקיים

172 שם, בעמ' 33-34.

173 McHugh et al., לעיל ה"ש 161, בעמ' 9.

174 Sparrow, לעיל ה"ש 50, בעמ' 34.

175 Rode, לעיל ה"ש 61, בעמ' 4-5.

176 שם.

177 שם.

178 Ted Nordhaus & Emma Brush, *Whole Earth Equity*, 11 BREAKTHROUGH JOURNAL (Jul. 15, 2019), <https://thebreakthrough.org/journal/no-11-summer-2019/whole-earth-equity>

179 Hulme, לעיל ה"ש 101, בעמ' 25.

ולהחזיר את המדינה למצבה כפי שהיה טרם היווצרותו של מצב החירום.¹⁸⁰ מי שתומכים בהחלת מצב חירום אקלימי מבקשים להשתמש במצב החירום על מנת לשנות את הסטטוס קוו הקיים. בכך הם חוצים את הקו בין חירום כתגובה לחירום כאסטרטגיה. עמדתם היא עמדת חירום כאסטרטגיה. לגישתם, המצב הקיים אינו בר-קיימה וחובה לפעול לשנותו. אולם הכלים שבהם הם מבקשים להשתמש הם כלים של חירום כתגובה. שיטת פעולה זו אינה מתאימה לאתגר של חירום כאסטרטגיה, שעניינו שינוי הסטטוס קוו הקיים ולא הגנה עליו. אכן, השימוש באנלוגיה של סמכויות החירום על מנת לגבש עקרונות משפטיים להתמודדות עם שינוי האקלים הוא מוטעה:

"על אף שיש לשינוי האקלים אספקטים מסוימים של ביטחון לאומי, המטרה העיקרית של שיח החירום האקלימי היא דה-קרבונזציה מהירה. במהותה, שינוי מן היסוד של הנורמות החברתיות-תעשייתיות-כלכליות-צרכניות הקיימות. בהקשר זה, מטאפורת החירום יכולה להיות אטרקטיבית כניסוי מחשבתי, אבל היא חסרת ערך בעולם המעשה ואין לה את היכולת להביא לפיתוח נורמות או עקרונות משפטיים אפקטיביים המאתגרים את הסטטוס-קוו".¹⁸¹

פעילות של חירום כתגובה נועדה להתמודד עם איום קונקרטי מיידי. קונקרטיזציה משמעותה שלאיום יש מועד התחלה וסוף ברורים.¹⁸² איום שאינו קונקרטי אינו מצריך תגובת חירום מהירה כי אם היערכות דמוקרטית. הדוגמה הקלאסית בספרות היא של איום הטרור; בעוד שאיום הטרור הוא תמידי, רק מתקפת טרור קונקרטי עשויה להצריך מענה חירום מיידי. לכן, התייחסות לאיום הטרור הכללי כאל מצב חירום תביא להחלה מתמשכת של מצב חירום, ולפגיעה לא-מידתית ולא-נחוצה בדמוקרטיה ובסדרי השלטון המקובלים. לפיכך איום עתידי ומופשט כשינוי האקלים אינו מצדיק החלה של מצב חירום, משום שניתן ונכון להיערך אליו ולהתמודד עימו במסגרת הפונקציות הדמוקרטיות הרגילות.¹⁸³

2. הקונספט של מצב החירום אינו מתאים להתמודדות עם אתגרים סביבתיים בכלל ועם אתגר האקלים בפרט

תפיסות ניהול בשעת חירום מושתתות על גישת סכום אפס, המקדשת את נטרולו של סיכון החירום בכל מחיר.¹⁸⁴ לשם כך נדרשים קבלת החלטות מהירה בתנאי אידואות, קיצור הליכים מנהליים וצמצום מנגנוני פיקוח.¹⁸⁵ התוצאה של האצת תהליכים זו, המלווה בהתעלמות מערכים ומאינטרסים אחרים, היא שפתרונות חירום נוטים להיות פתרונות

Guillaume Tusseau, *The Concept of Constitutional Emergency Power: A Theoretical and Comparative Approach*, 97 ARSP: ARCHIV FÜR RECHTS-UND SOZIALPHILOSOPHIE 498, (2011) 528; Albert & Roznai, לעיל ה"ש 130, בעמ' 250.

Lindsay, לעיל ה"ש 91, בעמ' 269.

Zwitter, לעיל ה"ש 53, בעמ' 97.

שם, בעמ' 97-98.

Torney, לעיל ה"ש 34, בעמ' 16-17.

שטרית, לעיל ה"ש 69, בעמ' 433-434.

לא־מיטביים שלא היו ננקטים בעת שגרה.¹⁸⁶ בחינה של שיח החירום האקלימי מאשרת חשש זה. רטוריקת חירום פועלת לקעקע בתודעה הציבורית יעד פעולה העומד בראש סדר העדיפויות הלאומי. בשיח החירום האקלימי יעד זה מוצג דרך עדשה צרה של ריכוז גזי חממה באטמוספירה או של טמפרטורה ממוצעת עולמית.¹⁸⁷ המסר של שיח החירום האקלימי הוא כי המשימה הלאומית שאליה על כולם להתגייס כאחד היא הגעה לאיפוס פחמני נטו עד לתאריך יעד מסוים.¹⁸⁸

במסר הזה שלו, על אף ששיח החירום האקלימי מדגיש את המשבר, הוא מרדד את האתגר משום שהוא מתמקד בהפחתת פליטות ישירות בלבד, ומתעלם מהאתגר הרב־מערכתי שנדרש כדי להגיע לאיפוס פחמני. התמודדות ראויה עם שינוי האקלים אינה מתמצה רק בהפחתת פליטות ישירה. שינוי האקלים הוא משבר מערכתי רב־פנים, הנובע מכשלים דמוקרטיים, כלכליים, סביבתיים, מוסדיים, ארגוניים, חברתיים ועוד.¹⁸⁹ התמודדות ראויה עם שינוי האקלים דורשת פעילות מערכתית רחבה המקדמת שלל מטרות מדיניות שונות.¹⁹⁰ גישה זו שונה מניהול חירום המתמקד במטרה אחת ויחידה, במחיר של הקרבת מטרות אחרות.¹⁹¹ האצת זמני התגובה והתעלמות משקלול תמורות (tradeoffs) עלולים להגביל את היקף הדיון הנוגע לתגובות אקלים, באופן שבו פוליטיקה של קטסטרופה תפגע ביכולת של מדינות לגבש מדיניות אקלימית מושכלת. זהו אינו חשש סרק. האצה של מנגנוני קבלת החלטות סביבתיים והתמקדות בהפחתת פליטות כיעד יחיד שיש לפעול להשגתו בדחיפות תביא – בוודאות כמעט – לתוצאות לא־מיטביות,¹⁹² משום שמורכבותה של מערכת האקלים

186 Torney, לעיל ה"ש 34, בעמ' 17.

187 Hulme, לעיל ה"ש 101, בעמ' 23.

188 שם; Randers & Gilding, לעיל ה"ש 92, בעמ' 173, 175.

189 Dieter Helm, *Government Failure, Rent-Seeking, and Capture: The Design of Climate Change Policy*, 26 OXFORD REV. ECON. POL'Y 182, 184 (2010) ("climate change is a massive market failure"); Paul G. Harris, *Collective Action on Climate Change: The Logic of Regime Failure*, 47 NAT. RES. J. 195, 196 (2007) ("Climate change is a collective action problem par excellence"); Iain Colin Prentice et al., *Biosphere Feedbacks and Climate Change*, (Grantham Institute Briefing Paper No. 12 3-14, 2015); Brian Chiang Lin, *Institutional Failure and Sustainability Policy*, 55 J. ECON. ISSUES, 454, 455 (2021); Jonatan Pinkse & Ans Kolk, *Multinational Enterprises and Climate Change: Exploring Institutional Failures and Embeddedness*, 43 J. INT'L BUS. STUD. 332, 333 (2012); נורית כרמי "שקועים בשינה במיטה בוערת – חסמים פסיכולוגיים בתפיסת חומרת האיום הטמון בהתחממות העולמית" *אקולוגיה וסביבה* 4(6) 286, 286-293 (2015) (להלן: כרמי).

190 Hulme, לעיל ה"ש 101, בעמ' 24.

191 שם, בעמ' 23.

192 שם, בעמ' 25.

הגלובלית וההיקף הבלתי-נתפס של הגורמים לשינוי האקלים הופכים את המשימה למאתגרת מאוד, משימה שאליה יש לגשת באופן מדורד וזהיר.¹⁹³ לא אחת הביאו פעולות להפחתה של פליטות גזי חממה – באופן לא-צפוי – לעלייה בפליטות. כך למשל, בתחילת המאה העשרים ואחת קודם גז טבעי כדלק מעבר בעל פוטנציאל משמעותי להפחתת פליטות גזי חממה.¹⁹⁴ אנשי ממשל וארגוני סביבה שתמכו בפיתוח תעשיית הגז הטבעי ציינו לחיוב את העובדה שגז מזהם משמעותית פחות מפחם, מקור האנרגיה המרכזי באותה עת.¹⁹⁵ התמיכה בפיתוח מקורות גז טבעי תרמה לירידה בשריפת הפחם. בין השנים 2007-2011, בזכות העלייה בהפקת גז טבעי, ירדה צריכת הפחם בסקטור האנרגיה האמריקני ב-10%.¹⁹⁶ אלא שלצד ירידה זו נצפתה עלייה ניכרת בריכוזי גז המתאן באטמוספירה.¹⁹⁷ עיקר העלייה בריכוזי מתאן באטמוספירה מיוחסת לדליפות לא-מתוכננות בעת הפקת גז טבעי.¹⁹⁸ מתאן הוא גז חממה עוצמתי, בעל יכולת כליאת חום גדולה פי 25 מזו של פחמן דו-חמצני.¹⁹⁹ בארצות הברית לכדה כמות דליפות המתאן בעת הפקת גז טבעי גדולה יותר מפליטות המתאן המצטברות של תעשיות הנפט, הפחם, הפלדה, הרכב, הבטון

-
- Barry Anderson et al., *Uncertainty in Climate Change Modeling: Can Global Sensitivity Analysis Be of Help?*, 34 RISK ANALYSIS 271, 271 (2014) 193
- Daniel P. Schrag, *Is Shale Gas Good for Climate Change?* 141 DAEDALUS THE ALTERNATIVE ENERGY FUTURE 72, 72-73 (2012) (להלן: Schrag). 194
- בעת שריפה של גז טבעי לייצור אנרגיה נפלטת כחצי מכמות גזי החממה הנפלטים בעת שריפה של פחם (שם, בעמ' 73); Christine Shearer et al., *The Effect of Natural Gas Supply on US Renewable Energy and CO2 Emissions*, 9 (094008) ENVIRON. RES. LETT. 1, 1 (2014) (להלן: Shearer et al.); Neil Hirst et al., *Shale Gas and Climate Change*, Grantham Institute; Secretary of Energy Advisory Board Subcommittee 90-Day Report: Hearing Before the S. Comm. on Energy and Natural Resources, 112th Cong., Senate Hearing 112-227 (2011); John D. Podesta & Timothy E. Wirth, *Natural Gas: A Bridge Fuel for the 21st Century*, Center for American Progress (2009); Brown, Stephen P.A., et al., *Natural Gas: A Bridge to a Low-Carbon Future*, (Resources for the Future Issue Brief 09-11, 2009). 195
- Schrag, לעיל ה"ש 194, בעמ' 73. 196
- THIBAUT LAONDE, FUGITIVE EMISSIONS: A BLIND SPOT IN THE FIGHT AGAINST CLIMATE CHANGE 108 (2018) (להלן: LAONDE). 197
- John R. Worden, *Reduced Biomass Burning Emissions Reconcile Conflicting Estimates of the Post-2006 Atmospheric Methane Budget*, 8 NATURE COMM. 1, 1 (2017) 198
- Piers Forster et al., *Changes in Atmospheric Constituents and in Radiative Forcing*, in CLIMATE CHANGE 2007: THE PHYSICAL SCIENCE BASIS. CONTRIBUTION OF WORKING GROUP I TO THE FOURTH ASSESSMENT REPORT OF THE INTERGOVERNMENTAL PANEL ON CLIMATE CHANGE, (S. Solomon et al. eds., 2007) (להלן: CLIMATE CHANGE 2007). 199

והברזל.²⁰⁰ במילים אחרות, המעבר לגז טבעי לא תרם להפחתה בפליטות גזי חממה, וישנה טענה ששינוי האקלים רק החרף בעקבות מעבר זה.²⁰¹

זוהי כמובן רק דוגמה אחת לאתגרים ששינוי האקלים מציב לקובעי מדיניות. האצת ההתמודדות עם שינוי האקלים ויישום תוכניות בזק לטרנספורמציה של הכלכלה במסגרת מצבי חירום אקלימיים עלולים להביא לאין ספור תוצאות שליליות לא-צפויות. במחקר שפורסם בשנת 2019 הזהירה קבוצה של חוקרים מפני תוכניות האצה שמתרכזות אך ורק בהפחתת פליטות.²⁰² לפי החוקרים, הקמה מסיבית של תחנות ייצור חשמל מאנרגיה מתחדשת באתרים בעלי פוטנציאל ייצור גבוה עלולה לגרום לעלייה בפליטות גזי חממה. הסיבה לכך היא שאתרים רבים שלהם פוטנציאל גבוה של ייצור אנרגיה מתחדשת הם גם בתי גידול למערכות אקולוגיות עשירות. פיתוח של תשתיות אנרגיה מתחדשת לפי ערך יחיד – האצת ייצור ומקסום הספק מותקן – יפגע במערכות אקולוגיות עשירות אלה. לפי חישוביהם של החוקרים, הרס בתי הגידול הטבעיים שילווה את פיתוח התשתיות יביא לפליטה של 1.5 ג'יגה-טון גזי חממה האגורים במערכות האקולוגיות שייפגעו מהפיתוח.²⁰³ החוקרים מבהירים שאפשר להימנע מתוצאה הרסנית זו באמצעות תכנון זהיר וקפדני ויישום של אמצעים להפחתת נזקים סביבתיים בעת הפיתוח, אלא שצדדי מניעה אלה אינם הולכים יד ביד עם תוכניות האצה במסגרת מצבי חירום.²⁰⁴

הצורך בתכנון זהיר ובלמידה הדרגתית מדודה נובע ממורכבותו של האתגר. שינוי האקלים נגרם מפליטה של גזי חממה.²⁰⁵ פליטת גזי חממה היא תוצר לוואי של שלל תהליכים, אנושיים ולא-אנושיים.²⁰⁶ ייצור אנרגיה מביא לפליטת גזי חממה, כמו גם כרייה

U.S. Evtl. Prot. Agency, *Inventory of U.S. Greenhouse Gas Emissions and Sinks: 1990-2014*, EPA 430-R-16-002, at 3-3 (2016); James Bradbury & Michael Obeiter, *A Close Look at Fugitive Methane Emissions from Natural Gas*, WORLD RESOURCES INST. (Apr. 2, 2013), <https://www.wri.org/insights/close-look-fugitive-methane-emissions-natural-gas> (להלן: Bradbury & Obeiter).

201 LACONDE, לעיל ה"ש 197, בעמ' 108-109. יש מי שרואים בבעיית דליפות המתאן אתגר טכני גרידא שניתן לפותרו באמצעים טכנולוגיים. אלא שגם אם כך הדבר, מחקרים מראים שבמקום לשמש "דלק מעבר" ההשקעה בגז טבעי הביאה לעיכוב בפיתוח ובחדירה של אנרגיות מתחדשות. ראו Bradbury & Obeiter, לעיל ה"ש 200, בעמ' 5-8; Shearer et al., לעיל ה"ש 195, בעמ' 1; Christopher Knittel et al., *Are We Fracked? The Impact of Falling Gas Prices and the Implications for Coal-to-Gas Switching and Carbon Emissions*, 32 OXFORD REV. ECON. POL'Y 242, 244 (2016).

202 Joseph Kiesecker et al., *Hitting the Target but Missing the Mark: Unintended Environmental Consequences of the Paris Climate Agreement*, 7(151) FRONT. ENVIRON. SCI. 1, 1 (2019).

203 שם, בעמ' 6.

204 ראו דיון להלן בפרק ג.3. ו-ג.4.

205 אלון אנגרט "ההתחממות הגלובלית – העובדות המדעיות במבט היסטורי" אקולוגיה וסביבה (3), 174, 174-182 (2011).

206 Paul A. T. Higgins & John Harte, *Carbon Cycle Uncertainty Increases Climate Change Risks and Mitigation Challenges*, 25 J. CLIMATE 7660, 7660 (2012) (להלן: Higgins & Harte); CLIMATE CHANGE 2007, לעיל ה"ש 199, בעמ' 23.

של משאבים, ייצור תעשייתי, גידול מזון ועוד.²⁰⁷ גם מערכות טבעיות תורמות לשינוי האקלים. מערכות אקולוגיות פולטות וקולטות פחמן דו-חמצני וגזי חממה אחרים,²⁰⁸ תהליכי התפרקות של חומר ביולוגי מלווים בפליטת פחמן דו-חמצני ומתאן, וכך גם אירועי בערה טבעיים.²⁰⁹ מחזור הפחמן הגלובלי מקיף אין ספור תהליכים ביולוגיים, אקולוגיים, כימיים ותעשייתיים המשפיעים זה על זה במערכת מורכבת הרוויה אי-ודאות.²¹⁰ לצד כל אלה נוספת המורכבות האנושית – הפחתת פליטות היא אתגר כלכלי-פוליטי המאופיין כדילמת אסיר רבת-משתתפים בעלי מאפיינים, צרכים, יכולות ושאילות שונים.²¹¹ מאחר שמדובר בתופעה הרורשת התמודדות ארוכת טווח, דרכי הפעולה של השחקנים השונים ישפיעו על הבחירות העתידיות של שחקנים אחרים, מה שמגביר את אי-הודאות בנוגע להצלחה של החלטות מדיניות.²¹²

אי-ודאות זו יוצרת ברירת מדיניות קשה: על מקבלי החלטות לבחור בין השקעה בפעולות אפחות דחופות שהצלחתן מוטלת בספק, או להמתין עד שנדע יותר, תוך הסתכנות

-
- William F Lamb, *A Review of Trends and Drivers of Greenhouse Gas Emissions by Sector from 1990 to 2018*, 16 ENVIRON. RES. LETT. 1, 2 (2021) 207
- Ram C. Dalal & Diane E. Allen, *Greenhouse Gas Fluxes from Natural Ecosystems*, 56 AUSTRALIAN J. BOTANY 369, 369-407 (2008); Kristina J. Anderson-Teixeira & Eva N.H. Delucia, *The Greenhouse Gas Value of Ecosystems*, 17 GLOBAL CHANGE BIOLOGY 425, 425-38 (2011) 208
- שם, בעמ' 429. 209
- MYLES ALLEN et al., GLOBAL WARMING OF 1.5°C 71-72 (2018) (An IPCC Special Report on the Impacts of Global Warming of 1.5°C Above Pre-Industrial Levels and Related Global Greenhouse Gas Emission Pathways, in the Context of Strengthening the Global Response to the Threat of Climate Change, Sustainable Development, and Efforts to Eradicate Poverty). (להלן: IPCC Special Report); Chris Huntingford et al., *Contributions of Carbon Cycle Uncertainty to Future Climate Projection Spread*, 61 TELLUS B: CHEMICAL AND PHYSICAL METEOROLOGY 355, 359 (2009); Chris D. Jones et al., *Climate-Carbon Cycle Feedbacks Under Stabilization: Uncertainty and Observational Constraints*, 58 TELLUS B: CHEMICAL AND PHYSICAL METEOROLOGY, 603, 610 (2006); Jana Sillmann et al., *Climate Emergencies do Not Justify Engineering the Climate*, 5 NATURE CLIMATE CHANGE 290-292 (2015) (להלן: Sillmann et al.); Higgins & Harte, לעיל ה"ש 206, בעמ' 7667; Lindsay, לעיל ה"ש 91, בעמ' 257. 210
- Thomas J. Fennewald & Brent Kievit-Kylar, *Integrating Climate Change Mechanics into a Common Pool Resource Game*, 44(2-3) SIMULATION & GAMING 427, 434 (2012) 211
- Allen et al., לעיל ה"ש 210, בעמ' 71-72; Sillmann et al., לעיל ה"ש 210, בעמ' 270-272; Thomas S. Lontzek & Daiju Narita, *Risk-Averse Mitigation Decisions in an Unpredictable Climate System*, 113 SCAND. J. ECON., 937, 937, 955-6 (2011); Sally Kane & Jason F. Shorgen, *Linking Adaptation and Mitigation in Climate Change Policy*, in SOCIAL ADAPTATION TO CLIMATE VARIABILITY AND CHANGE 75, 88, 92 (Sally M. Kane & Gary W. Steven A. Kolmes, *The Social Feedback*); (Kane & Shorgen: (להלן: Yohe eds., 2000) Loop, 50 ENV'T 57, 57 (2008) (Kolmes: (להלן: 212

בקטסטרופה אקלימית.²¹³ במילים אחרות, ככל שנפעל מהר יותר, כך נעשה זאת תחת מציאות של אי-ודאות גבוהה יותר.²¹⁴ בהינתן אי-ודאות כה גדולה, הספרות של מדיניות האקלים תומכת במנגנוני קבלת החלטות אדפטיביים, המאפשרים לקובעי מדיניות לבחון תוצאות של קווי מדיניות ולהתאים את גישות ההתערבות באופן הדרגתי.²¹⁵ כותבים נוטים להדגיש את עדיפותן של גישות אלה על פני מדיניות אקלים נחרצת ונחפזת.²¹⁶ באופן פרדוקסלי, מדיניות אקלים נחרצת ונחפזת המתמקדת בהפחתת פליטות בכל מחיר מקטינה את אפשרויות ההתמודדות עם שינוי האקלים.²¹⁷

3. משפט החירום והמשפט הסביבתי

אין משמעות הדבר שעלינו להרים ידיים, אלא שהתמודדות עם שינוי האקלים מחייבת שימוש בכלים של המשפט הסביבתי ולא של משפט החירום. בניגוד לגישות ניהול בשעת חירום, תפיסות הליבה של קבלת החלטות סביבתיות מושתתות על הגישות הבאות: הקטנה למינימום של אי-הוודאות טרם ובעת נקיטת פעולה; פגיעה סביבתית כחלופה אחרונה, לאחר שנבחנו ונוסו כל החלופות הסבירות האחרות; סיכון כהצדקה לגיטימית להימנעות מפעולה; וניהול תהליכים סדורים, כוללניים, שיתופיים ומבוססי מדע.²¹⁸ להלן תמצית של תפיסות ליבה אלה:

(א). הקטנה למינימום של אי-הוודאות טרם ובעת נקיטת פעולה. תפיסת עולם זו מגלמת את ההבנה שהתגבשה כבר בשנות השישים המאוחרות, שלפיה מערכות טבעיות אינן שואפות לשיווי משקל וליציבות כי אם לשינוי, והן כאוטיות מטבען.²¹⁹ המשמעות של תכונה זו של מערכות טבעיות היא, כי להתערבויות סביבתיות (חיוביות או שליליות) עלולות להיות תוצאות לא-צפויות בטווח הקצר ובטווח הארוך. על מנת להפחית את הסיכון של תוצאות שליליות לא-צפויות נדרשת עבודה מקיפה של ניתוח סיכונים וצמצומם, כמו גם ניטור ארוך טווח והערכה שוטפת

213 Kane & Shorgen, לעיל ה"ש 212, בעמ' 88.

214 Rolando Fuentes et al., *COVID-19 and Climate Change: A Tale of Two Global*; שם; Problems 12 SUSTAINABILITY 1, 5 (2020) (להלן: Fuentes et al.).

215 Robert Lempert et al., *The Impacts of Climate Variability on Nearterm Policy Choices and the Value of Information*, in SOCIAL ADAPTATION TO CLIMATE VARIABILITY AND CHANGE .129, 129-30, 156 (Sally M. Kane & Gary W. Yohe eds., 2000).

216 שם, בעמ' 129, 156.

217 Kane & Shorgen, לעיל ה"ש 212, בעמ' 76.

218 A. Dan Tarlock, *Is There a There There in Environmental Law?*, 19 J. LAND USE & ENVTL. L. 213, 248-53 (2004) (להלן: Tarlock).

219 Robert T. Lackey, *Seven Pillars of Ecosystem Management*, 40 LANDSCAPE & URBAN PLANNING 21, 25-27 (1998); Ori Sharon, *Finding Eden in a Cost Benefit State*, 27 GEORGE MASON L. REV. 571, 584-85 (2020) (להלן: Sharon, *Finding Eden*); Tarlock, לעיל ה"ש 218, בעמ' 249.

- של תוצאות ההתערבות. מטרת הניטור וההערכה היא לאפשר ניהול אדפטיבי של ההתערבות, ושינויה בהתאם לתוצאות בשטח.²²⁰
- (ב) פגיעה סביבתית כחלופה אחרונה, לאחר שנבחנו ונוסו כל החלופות הסבירות האחרות. גישה זו משקפת שלל תובנות וערכים, ובהן בין היתר אלה: לא ראוי לפגוע בבני אדם, בבעלי חיים או בטבע כאשר ישנן אלטרנטיבות סבירות; הגדרת נזק סביבתי "סביר" משתנה מאדם לאדם; הקיום האנושי כשלעצמו מלווה בהרס סביבתי, ולכן יש להגביל את הפגיעה הסביבתית ככל האפשר; לבני אדם, לתאגידים ולרשויות מנהליות קשה (או אין אינטרס) לשקול חלופות למצב העניינים הרגיל.²²¹ לתפיסה זו גם ביטוי בעקרון "איסור הנזק", המוכר כמשפט מנהגי במשפט הסביבתי הבינלאומי. לפי עיקרון זה, על מדינות מוטלת חובה ליישם אמצעים ראויים, להשקיע את מרב המאמצים ולעשות ככל הניתן כדי למנוע נזק סביבתי למדינות אחרות או לנחלת הכלל.²²²
- (ג) סיכון כהצדקה לגיטימית להימנעות מפעולה. מערכות חיים (אנושיים ולא-אנושיים, לרבות מערכות אקולוגיות) אינן מובנות במלואן למדע. לפיכך, התערבויות במערכות אלו עלולות להוביל לתוצאות שליליות לא-צפויות, בלתי-הפיכות וקסטטרופליות.²²³ מתוך ההכרה בערכם של החיים (אנושיים ולא-אנושיים)²²⁴ אימץ המשפט הסביבתי עמדה של זהירות מונעת, המכירה בסיכון כהצדקה לגיטימית להימנעות מפעולה. עמדה זו באה לידי ביטוי בעקרון ההיזהרות, עיקרון מקובל בדיון הסביבתי הישראלי, הבינלאומי והמשווה.²²⁵ לפי עקרון ההיזהרות, "אם פעילות מסוימת מעלה חשש לפגיעה בכריאות או בסביבה, יש לנקוט אמצעי זהירות גם אם יחסי הסיבה והתוצאה טרם הוכחו מדעית. כלומר, די בהצבעה על אפשרות של נזק, ולא על הוכחת נזק, כדי לחייב את הגורמים האחראים לפעול במטרה למנוע נזק אפשרי, וזאת בשל החובה המוסרית, הערכית והמשפטית להגן על חי אדם וכריאותו ועל הסביבה שהוא חי בה."²²⁶

220 שם, בעמ' 248-253.

221 MARY O'BRIEN, MAKING BETTER ENVIRONMENTAL DECISIONS: AN ALTERNATIVE TO RISK ASSESSMENT 6-16 (2002).

222 Responsibilities and Obligations of States with respect to Activities in the Area 2011, ITLOS Rep. 10, 41. Sandrine Maljean-Dubois, *The No-Harm Principle as the Foundation of International Climate Law*, in DEBATING CLIMATE LAW 15, 15-28 (Benoit Mayer & Alexander Zahar eds., 2021).

223 TIMOTHY O'RIORDAN, INTERPRETING THE PRECAUTIONARY PRINCIPLE 14-15 (1994).

224 Klaus Peter Rippe & Ariane Willemsen, *The Idea of Precaution: Ethical Requirements for the Regulation of New Biotechnologies in the Environmental Field*, 9 FRONT. PLANT SCI. 1, 7-8 (2018).225 זוהר שקלים "עקרון 'המזהם משלם' כעיקרון משלים לעקרון ההיזהרות" אקולוגיה וסביבה <https://magazine.isees.org.il/?p=26376> (2017) (2)8.226 עמית ברכה "עקרון הזהירות המונעת – עיקרון קיומי לסביבה ולבריאות הציבור" אקולוגיה וסביבה (2)8 (2017) (ההדגשות במקור) <https://magazine.isees.org.il/?p=26339>.

(ד). ניהול תהליכים סדורים, כוללניים, שיתופיים ומבוססי מדע. המשפט הסביבתי צמח מתוך ההבנה, כי מומחים לכדם אינם יכולים לספק פתרונות מדיניות ראויים.²²⁷ על מנת לגבש פתרונות סביבתיים בני-קיימה, יש להבטיח ייצוג רחב ככל האפשר של בעלי העניין הרלוונטיים – מכל שדרות החברה, הממשל והמשק. המשמעות בפועל של תוכנה זו היא פיתוח מנגנונים לשיתוף ציבור אפקטיבי, והכללה של בעלי עניין ושל נציגים של האינטרס הציבורי במנגנוני קבלת ההחלטות הסביבתיים.²²⁸ תפיסה זו מעוגנת בעיקרון העשירי לאמנת ריו בדבר סביבה ופיתוח, הקובע כי "סוגיות סביבתיות מנוהלות באופן הטוב ביותר כאשר כלל בעלי העניין משתתפים בקבלת ההחלטות לגביהן".²²⁹

ההצדקות לעקרונות אלה חלות ביתר שאת בסוגיה האקלימית. ניהול האתגר הסביבתי הגדול ביותר של דורנו תוך התעלמות מהניסיון רב-השנים שתרם לגיבוש עקרונות הליכה של המשפט הסביבתי הוא שגוי ביותר.

ודוק, לא מעט מהפעולות שממליצים עליהן מי שתומכים במצב חירום אקלימי הן פעולות שיוצאו לפועל במסגרת קבלת החלטות בהתאם לעקרונות המשפט הסביבתי. אלא שהדרך חשובה לא-פחות מהשורה התחתונה. הפרוצדורה המקובלת לגיבושן ולהוצאתן לפועל של החלטות סביבתיות מבטיחה מזעור סיכונים סביבתיים ותוצאות ראויות לאדם ולסביבה. קיצור תהליכים והאצת קבלת החלטות במסגרת ניהול חירום מסכנים את עתידנו. כך למשל, אין עוררין כי כחלק מהמאבק הסביבתי יש להפחית פליטות גזי חממה, וכי אחת הדרכים המרכזיות להשיג יעד זה היא באמצעות אנרגיה מתחדשת. אלא שלדרך לייצור שיעורים גבוהים של אנרגיה מתחדשת יש משמעות לא פחות מהייצור עצמו. מיקום המתקנים, גודלם, הרכב הבעלות בהם, חומרי הגלם שמהם הם ייוצרו וכן הלאה הם רק חלק קטן משלל אתגרים קריטיים שיש לתת להם מענה מיטבי על מנת להבטיח את הצלחת המעבר לכלכלה דלת פחמן שוויונית.²³⁰

227 Tarlock, לעיל ה"ש 218, בעמ' 253.

228 Benjamin J. Richardson & Jona Razzaque, *Public Participation in Environmental Decision-Making*, in ENVIRONMENTAL LAW FOR SUSTAINABILITY 165, 165-74 (Benjamin J. Richardson & Stepan Wood eds., 2006).

229 U.N. G.A., REPORT OF THE UNITED NATIONS CONFERENCE ON ENVIRONMENT AND DEVELOPMENT, Principle 10, A/CONF.151/26 (Vol. I) (1992).

230 רורו בוימל ושיירלי חכם יפרח "אנרגיה מתחדשת שומרת טבע – כיצד עושים את זה" אקולוגיה וסביבה 19 (1) (2018) <https://magazine.isees.org.il/?p=16404>; אברי איתן ואח' "שותפויות בין קהילות מקומיות למגזר הפרטי כמנגנון לקידום מיזמים לייצור אנרגיה מתחדשת" אקולוגיה וסביבה 10 (4), 70, 71-70 (2019) <https://magazine.isees.org.il/?p=16737>; יהושע שקרי "האנרגיה הירוקה" היא לא כל כך ירוקה" אקולוגיה וסביבה 6 (1), 62, 63-62 (2015) (להלן: שקרי); קדם לוי "החיבור המתבקש בין אנרגיות מתחדשות וקואופרטיבים" אקולוגיה וסביבה 3 (2), 199, 201-199 (2012); Ori Sharon, *Fields of Dreams: An Economic Democracy*; 49 ENV'T L. REPORTER 10264, 10275-80 (2019).

לבסוף, יש לזכור כי שינוי האקלים הוא בעיית נחלת כלל גלובלית, המאופיינת לעיתים גם כדילמת אסיר רבת-משתתפים.²³¹ לפיכך, התמודדות עם שינוי האקלים מחייבת שיתוף פעולה בינלאומי.²³² מאחר שנוזקי שינוי האקלים של כל מדינה ומדינה נובעים בעיקרם מפעולות אקלימיות (או מהיעדר פעולות) של מדינות אחרות,²³³ כלל לא ברור מהי התועלת מהחלתו של מצב חירום אקלימי לאומי. כפי שמלמד הניסיון הגלובלי, כל הצלחה מקומית בהפחתת פליטות עשויה להתקזז עם עלייה בפליטות במדינות אחרות.²³⁴ יתרה מזו, בהיעדר הסדר גלובלי, הפחתת פליטות במדינה אחת עלולה ליצור תמריץ לעלייה בפליטות במדינה אחרת (או לכל הפחות להימנעות מנקיטת פעולה אקלימית מקבילה), עקב בעיית הטורמפיסט.²³⁵

4. מצב חירום אקלימי מנוגד לדרכי הפעולה ולקונספציות היסוד של התנועה הסביבתית

ההתמודדות עם שינוי האקלים כאירוע המחייב צעדי חירום אינה המשך טבעי של דרכי הפעולה המסורתיות בעולם הסביבתי. היסטורית, התנועה הסביבתית נשענה בעיקרה על שתי קונספציות מקבילות ולעיתים מנוגדות – פרדיגמת השימור (preservation) ופרדיגמת הרווחה (conservation).²³⁶ ההתמודדות עם שינוי האקלים תחת פרדיגמת חירום עומדת בסתירה חדה לשתי תנועות אלה, ולכן סופה להיכשל. התנועה הסביבתית, על אף תמיכתה לכאורה בהכרזה של מצב חירום אקלימי, אינה מסוגלת מבנית ותפיסתית להשלים עם המשמעויות של הוצאה לפועל של מצב חירום אקלימי.

(א) פרדיגמת השימור

פרדיגמת השימור מדגישה את המשמעויות הרוחנית ואת מרכיביהם של הטבע הבלתי-מופר ושל אזורי הבר (wilderness), ולכן מקדשת את ההגנה על ערכי טבע במצבם הטבעי.²³⁷ ליבה של פרדיגמת השימור נטוע בראייה מוסרית שלפיה לטבע ולמרכיביו ערך אינטרינזי

-
- Alessio C. Magli, *The Tragedy of the Commons as a Prisoner's Dilemma. Its Relevance for Sustainability Games*, 13 SUSTAINABILITY 1, 1-2 (2021) 231
- Jobst Heitzig et al., *Self-Enforcing Strategies to Deter Free-Riding in the Climate Change Mitigation Game and Other Repeated Public Good Games*, 108 PNAS 15739, 15739 (2011) 232
- Rob Dellink, *Drivers of Stability of Climate Coalitions in the Stacco Model*, 2 CLIMATE CHANGE ECON. 105, 105 (2011) 233
- William Nordhaus, *Climate Clubs to Overcome Free-Riding*, 31 ISSUES IN SCI. & TECH. 27, 29 (2015) 234
- Peter J. Wood, *Climate Change and Game Theory*, 1219 ANN. N.Y. ACAD. SCI. 153, 153 (2011) 235
- SHARON, *Finding Eden*, לעיל ה"ש 219, בעמ' 576 236
- Dan Tarlock, *Environmental Law: Then and Now*, 32 WASH. U. J. 577-576, בעמ' 576-577, L. & POL'Y 1, 4 (2010) 237

העומד בפני עצמו.²³⁸ עיקר פועלה הסביבתי בא לידי ביטוי בהגנה על ערכי טבע ועל המגוון הביולוגי מפני סיכוני פיתוח.²³⁹ ארגוני סביבה רבים, מאבקים סביבתיים לא-מעטים וחלק ניכר מהמשפט הסביבתי מושגתים על פרדיגמת השימור ומבטאים אותה הלכה למעשה.²⁴⁰ בהיותה מבוססת על אתוס מוסרי הרואה בסביבה ובערכיה ישויות מוסריות עצמאיות הזכאיות להגנה מוחלטת, פרדיגמת השימור אינה גמישה להכרעות בין קונפליקטים שונים, גם לא סביבתיים.²⁴¹ לאורך ההיסטוריה של התנועה הסביבתית הניעה פרדיגמה זו של מאבקים סביבתיים נגד פיתוח תשתיתי שטמונות בו עלויות סביבתיות. כפי שמבהירים J.B. Ruhl ו-James Salzman,²⁴² שניים מבכירי חוקרי המשפט הסביבתי בעולם,

"כל תשתית מוצעת, תהא זו צינור גז, כביש מהיר, שובר גלים או פרויקט לניצול משאבי טבע, נאלצת להתמודד עם אופוזיציה סביבתית עיקשת. במשך עשרות שנים, גורמי אינטרס סביבתיים, חברתיים ומקומיים עשו שימוש במארג החוקים והרגולציה הסביבתית על מנת לעכב ולהכשיל כל הצעה לפיתוח תשתיתי. כך יהיה גם ביחס לתשתיות שמטרתן הפחתת פליטות גזי חממה והיערכות לשינוי אקלים".²⁴²

אי-אפשר להתמודד עם אתגרי שינוי האקלים ללא בניית תשתיות חדשות בהיקף משמעותי,²⁴³ ותשתית היא תשתית; היא חייבת להיבנות במקום כלשהו, ולפיתוח יש

238 Sharon, Finding Eden, לעיל ה"ש 219, בעמ' 578; שחר שלוח "המתח בין שמירת טבע לזכויות בעלי החיים" אקולוגיה וסביבה (17) (2016), Jamie, <https://magazine.isees.org.il/?p=28682>; Sayen, Notes Toward a Restoration Ethic, 7 RESTORATION & MANAGEMENT NOTES 57, 57 (1989).

239 ש.ם.

240 באשר לארגונים ולמאבקים סביבתיים, ראו Sharon, Finding Eden, לעיל ה"ש 219, בעמ' 577-579; Robert J. Brulle, Environmental Discourse and Social Movement Organizations: A Historical and Rhetorical Perspective on the Development of U.S. Environmental Organizations, 66 SOCIOLOGICAL INQ. 58, 68-69 (1996). המאמרים הנ"ל עוסקים בהשפעה של פרדיגמת השימור על התנועה והחקיקה הסביבתית בארצות הברית. ארגון מקביל בישראל הוא החברה להגנת הטבע. לסקירה קצרה על פרדיגמת השימור והשפעתה על החקיקה הסביבתית בישראל, ראו תמרה לוטנר-לב "חוק גנים לאומיים ושמורות טבע – אבן דרך בהתפתחות המשפט הסביבתי הישראלי והמסע להצלת פרחי הבר" משרד המשפטים (2.4.2019) https://www.gov.il/he/Departments/publications/reports/roots_1963_2; לירון שני "השטח שבין טבע לתרבות: מבט אנתרופולוגי על 'השטחים הפתוחים' בישראל" סוציולוגיה ישראלית 18, 101-107 (2017).

241 Lynn Maguire & James Justus, Why Intrinsic Value is a Poor Basis for Conservation Decisions, 58 BioSCIENCE 910, 910-11 (2008).

242 J.B. Ruhl & James Salzman, What Happens When the Green New Deal Meets the Old Green Laws?, 44 VT. L. REV. 693, 694 (2020). (Ruhl & Salzman; להלן: Ruhl & Salzman).

243 Christopher Kennedy & Jan Corfee-Morlot, Past Performance and Future Needs for Low-Carbon, Climate-Resilient Infrastructure – An Investment Perspective, 59 ENERGY POL'Y 773, 773 (2013).

עלות סביבתית גדולה.²⁴⁴ יתרה מכך, כמעט לכל אחד מהפתרונות המקובלים לצמצום פליטות גזי חממה ישנו שקלול תמורות סביבתי (environmental trade-off): טורבינות רוח פוגעות בבעלי כנף;²⁴⁵ מתקנים סולריים מפירים שטחים פתוחים, והקמתם מחייבת כריית משאבים נדידים;²⁴⁶ לסוללות ליתיום-יון יש מחיר סביבתי לא-מבוטל בסוף חייהן;²⁴⁷ וקווי חשמל חדשים פוגעים בנוף ובבתי גידול טבעיים.²⁴⁸ שקלול תמורות זה מחייב עבודת תכנון מקיפה וכוללנית, סקירה סביבתית מעמיקה ומזעור הסיכון למינימום בהתאם לתוצאות. אלא שתהליכים סדורים מסוג זה נמשכים שנים רבות, ואינם תואמים את מוטיב הדחיפות של ניהול חירום המתמזה בקיצור תהליכים ובזירוז קבלת ההחלטות.

כבר עתה, אל מול הדחיפות בהטמעת פתרונות להפחתת פליטות, נוצרים קונפליקטים בין סדר היום האקלימי לבין ערכים סביבתיים אחרים. קונפליקטים אלו מזינים סכסוכים בין גורמים סביבתיים לגורמי פיתוח המבקשים לקדם פתרונות תשתיתיים שתורמים להתמודדות עם שינוי האקלים.²⁴⁹ ניהול של שינוי האקלים כמצב חירום רק יעצים קונפליקטים אלו. אי-אפשר לאחוז במקל משני קצותיו. קביעת ההתמודדות עם שינוי האקלים כיעד הראשון בסדר העדיפויות הלאומי והאצת ההתמודדות עימו משמען הקרבה של ערכים ושל אינטרסים אחרים, ובכלל זה ערכים סביבתיים.²⁵⁰ כפי שהובהר לעיל, על מנת להאיץ את יכולת התגובה הלאומית נדרשים קבלת החלטות מהירה, קיצור הליכים מנהליים וצמצום מנגנוני פיקוח,²⁵¹ כמו גם הכלה של נזקים לאינטרסים דמוקרטיים, חברתיים, סביבתיים ואחרים.²⁵² אלא שמי שתומכים בהחלה של מצב חירום אקלימי אינם מוכנים לשלם מחירים אלו. הם רוצים "גם וגם": גם פיתוח תשתיתי אדיר בהיקפו²⁵³ וגם שמירה על הסביבה, גם הכרזה על

- Ruhl & Salzman, לעיל ה"ש 242, בעמ' 695. 244
- May Roel et al., *Global Life-Cycle Impacts of Onshore Wind-Power Plants on Bird Richness*, 8 ENVTL. SUS. INDICATORS 1, 4-6 (2020) 245
- Jorge Cristóbal et al., *Life Cycle Losses of Critical Raw Materials from Solar and Wind Energy Technologies and their Role in the Future Material Availability*, 161 RES. CONS. RECYCLING 1, 1-2 (2020) 246
- Jens Peters et al., *The Environmental Impact of Li-Ion Batteries and the Role of Key Parameters – A Review*, 67 RENEWABLE SUST. ENERGY REV. 491, 491-506 (2017) 247
- Ruhl & Salzman, לעיל ה"ש 242, בעמ' 695; ראו גם שקדי, לעיל ה"ש 230. 248
- ראו למשל אוהד הצופה "אנרגיית רוח ושמירת טבע בישראל – הילכו שנים יחדו בלתי אם נועדו? כנראה שלא" אקולוגיה וסביבה 6(2) (2015) 31431; <https://magazine.isees.org/?p=31431>; אילנה קוריאל "התנגדות להקמת פרויקט אגירה שאובה בערבה: פגיעה קשה בטבע" ynet "הוויכוח על הקמת חוות לאנרגיית רוח" כלכליסט (28.3.2018) <https://www.calcalist.co.il/local/articles/0,7340,L-3734911,00.html> 249
- Rode, לעיל ה"ש 61, בעמ' 4; NEVITT, *On Environmental Law*; לעיל ה"ש 62 בעמ' 326-327. 250
- שטרית, לעיל ה"ש 69, בעמ' 433-434. 251
- NEVITT, *On Environmental Law*, לעיל ה"ש 62, בעמ' 327-326; Rode, לעיל ה"ש 61, בעמ' 4. 252
- התמודדות עם שינוי האקלים דורשת פיתוח תשתיתי בהיקף חסר תקדים: השקעות באנרגיה מתחדשת, בתחבורה ציבורית, במערכות מים, בתשתיות הגנה ובפיתוח חוסן מפני נזקי אקלים. ראו 253

מצב חירום וגם הקפדה על השתתפות דמוקרטית, גם האצה של התגובה הלאומית לשינוי האקלים וגם קידום הצדק החלוקתי-סביבתי.²⁵⁴ זאת אי-אפשר להשיג.

(ב) פרדיגמת הרווחה

בניגוד לפרדיגמת השימור הביוצנטרית, פרדיגמת הרווחה מבוססת על גישה אנתרופוצנטרית.²⁵⁵ בעיני מי שמצדדים בפרדיגמה זו, הסביבה והטבע הם שני מרכיבים בקשת המשאבים התורמים לרווחה האנושית.²⁵⁶ כמו זמן פנוי, חינוך, לכוש ודירור, גם אוויר נקי, מים צלולים ושמורות טבע תורמים לרווחה האנושית, ולכן יש לשמור עליהם ולנהלם ביעילות.²⁵⁷ מנקודת מבט של פרדיגמת הרווחה, מדיניות סביבתית ראויה היא המבטיחה השאה של הרווחה האנושית.²⁵⁸

על פניו, פרדיגמת הרווחה אמורה להתאים יותר ליישום של מצב חירום אקלימי, משום שהיא מאפשרת להכריע בין אינטרסים סביבתיים מתנגשים. לכאורה, אל מול הסיכון החמור לרווחה האנושית משינוי האקלים, יש לתעדף פעולות נחוצות להפחתת גזי חממה. בפועל התמונה מורכבת יותר. כאשר אנו מדברים דק על פליטות גזי חממה, אנו מרדדים את האתגר האקלימי לרמת חלקיקי הפחמן שבאטמוספירה והופכים אותה לחזות הכול.²⁵⁹ אלא שרמת החלקיקים באטמוספירה היא רק שיקוף של בעיה הנגזרת ממנו – הסיכון לפגיעה ברווחה האנושית עקב שינוי האקלים. אם רווחה אנושית היא הערך שלפיו אנו שופטים קונפליקטים, אזי נדרשת מאיתנו פרספקטיבה רחבה בהרבה מזו שתאפשר תחת מצב חירום אקלימי.²⁶⁰ הטענה של מי שתומכים בהכרזה על מצב חירום אקלימי היא, שאם נשקיע את כל משאבינו בהגעה לאפס פליטות נטו עד שנת 2050, העולם בהכרח יהיה מקום טוב יותר. טענה זו מתעלמת מכך שרווחה אנושית נגזרת מהרבה מאוד משתנים ובהם חינוך, משילות דמוקרטית, עושר, בריאות, יציבות ביטחונית, פיתוח טכנולוגי ועוד. הקרבה של כל אלו

-
- Aled W. Jones, *Perceived Barriers and Policy Solutions in Clean Energy Infrastructure Investment*, 104 J. CLEANER PRODUCTION 297, 297 (2015); UNITED NATIONS OFFICE FOR PROJECT SERVICES, *Infrastructure for Climate Action* 14 (2021); OECD, THE WORLD BANK & THE UNITED NATIONS ENVIRONMENT PROGRAMME, *Financing Climate Futures: Rethinking Infrastructure* 18-20 (2018); Heleen de Coninck et al., *Strengthening and* .321 'בעמ' 210, לעיל ה"ש 210, Implementing the Global Response, in IPCC SPECIAL REPORT 254 Ruhl & Salzman, לעיל ה"ש 242, בעמ' 697-698; Rode, לעיל ה"ש 61, בעמ' 4-4.
- Sharon, *Finding Eden*, לעיל ה"ש 219, בעמ' 577. 255
- William Baxter, *A "Good" Environment: Just One of the Set of Human Objectives*, in 256 APPLIED ETHICS: A MULTICULTURAL APPROACH 541 (Larry May & Jill B. Delston eds., 6th eds., 2016).
- Sharon, *Finding Eden*, לעיל ה"ש 219, בעמ' 584. 257
- Christine Oravec, *Conservationism vs. Preservationism: The "Public ;577 'בעמ' 577* 258 *Interest" in the Hetch Hetchy Controversy*, 70 Q.J. SPEECH 444, 444 (1984).
- Hulme, לעיל ה"ש 101, בעמ' 24. 259
- שם. 260

על מזבח הפחתת הפליטות אינה מבטיחה עולם טוב יותר, אלא רק עולם עם (אולי) פחות גזי חממה באטמוספירה.²⁶¹

אין משמעות הדבר שעלינו לזנוח את המאבק בשינוי האקלים, אלא שעלינו להיזהר מאימוץ פוליטיקה משברית שלפיה כל מה שמשנה הוא הפחתת פליטות גזי חממה; שהרי אם זה כל מה שחשוב, אזי כל היתר הופך להיות משני. הכרזה של מצב חירום אקלימי שבמסגרתה יש לעשות "כל מה שנדרש" על מנת להפחית פליטות של גזי חממה עלולה לגרום להזנחה של אתגרים חברתיים, פוליטיים, כלכליים וסביבתיים חשובים לא-פחות לרווחה האנושית.²⁶²

יש להבהיר כי הפחתה של פליטות גזי חממה היא חובה מוסרית וסביבתית מהמעלה הראשונה. אולם התמודדות ראויה עם שינוי האקלים דורשת פרספקטיבה רחבה וארוכת טווח, הרואה לנגד עיניה גם את המחויבות האנושית לצדק, לשוויון, למלחמה בעוני, לפיתוח בר-קיימה, למשילות דמוקרטית ולעוד שלל שיקולים שמצב חירום אקלימי מתעלם מהם לשם הפחתה מיידית של פליטות גזי חממה.²⁶³ קידום של שלל יעדים דמוקרטיים הוא תנאי יסוד לתפקוד פוליטי תקין. גישה פוליטית פלורליסטית מבטיחה השאה של פונקציית הרווחה האנושית במציאות של אי-ודאות ושל עתיד לא ידוע. מנקודת מבט של רווחה אנושית היא עדיפה בהרבה ממדיניות לאומית חד-ערכית, המכפיפה את כל גופי השלטון ליעד אחד והמתעלמת מהמחירים שהיא גובה מאינטרסים אנושיים חיוניים אחרים.²⁶⁴

ד. האם נכון לקדם הכרזות מצב חירום אקלימי כאמצעי אקספרסיבי להנעה פוליטית?

דרך אחרת להבין את הכרזות החירום האקלימיות ואת הקמפיינים הגלובליים המקדמים אותן היא כאמצעי אקספרסיבי להנעה פוליטית. לפי גישה זו, שיח החירום האקלימי והכרזות החירום האקלימיות שנבעו ממנו אינם ניסיון ליצור מצב חירום אופרטיבי כשלעצמו, אלא אמצעי ליצירת תודעת חירום ציבורית שתניע לפעולה אקלימית משמעותית. אכן, מסגור חירום הפך להיות אסטרטגיה מקובלת בעולם האקלים והסביבה.²⁶⁵ יותר ויותר גופים משתמשים במסגור החירום על מנת להניע תהליכים, לשנות סדרי עדיפויות ולהביא להקצאת משאבים כאשר התגובה הפוליטית לאתגר נתפסת כלא-מספקת.²⁶⁶

261 ש.ם.

262 ש.ם.

263 Mike Hulme et al., *Social Scientific Knowledge in Times of Crisis: What Climate Change Can Learn from Coronavirus (and Vice Versa)*, 11 WIREs CLIMATE CHANGE 1, 4 (2020).

264 Hulme, לעיל ה"ש 101, בעמ' 25.

265 Patterson et al., לעיל ה"ש 87, בעמ' 841.

266 ש.ם.

1. האסטרטגיה הפוליטית-אקספרסיבית

טענה מקובלת בספרות היא כי להכרזות חירום אקלימיות יש ערך פוליטי-ציבורי לא-מבוטל. מסגור שינוי האקלים כאתגר חירום הוא חשוב, משום שיש בו כדי להעביר ולהטמיע בציבור את הצורך בפעילות משמעותית ודחופה.²⁶⁷ באמצעות שיח חירום תנועות פוליטיות ופוליטיקאים בעלי אוריינטציה סביבתית מבקשים לשכור את הגישה ההדרגתית שמאפיינת את שיח האקלים מראשיתו.²⁶⁸ גישה זו גורסת, שיש לפעול באופן אינקרמנטלי עד להגעה לאיפוס פליטות גזי חממה נטו בשנת 2050. מי שתומכים בשיח החירום האקלימי טוענים כי הגישה ההדרגתית אינה רלוונטית עוד, משום שחלון הזמנים לפתרון הבעיה הולך ומתקצר.²⁶⁹ לדידם, יש לאמץ שיח חירום התרעתי שמטרתו "לטלטל" את המערכת ולהביא לאימוץ של אמצעים רדיקליים יותר, גם אם אין משמעותם החלה של מצב חירום כשלעצמו.²⁷⁰

לפי עמדה זו, מטרת שיח החירום היא אם כן להעביר לציבור את המסר שלפיו זמנו הולך ואוזל, וכי על מנת לעמוד במשימה הכבירה שלפנינו עלינו לנקוט פעולה מיידית ומשמעותית.²⁷¹ מסגור האתגר כקיומי וכאסוני נועד לשנות את האופן שבו שינוי האקלים נידון ומוכן בקרב הציבור. מסגור זה מבוסס על ההבנה שרטוריקת חירום תביא לבידול של שינוי האקלים מאתגרים פוליטיים אחרים, ותסייע להטמיע בציבור את ההבנה באשר לצורך בפעולה לאומית דחופה.²⁷²

הבחירה באסטרטגיה זו נובעת בחלקה מהמאפיינים של שינוי האקלים. בניגוד לאיומי חירום קלאסיים כמו מלחמה, משבר כלכלי ומגפה, שינוי האקלים חסר את מאפייני האיום המיידים שגורמים לבני אדם להגיב תגובה רפלקסיבית לסיכון ולאמץ תודעת חירום חברתית.²⁷³ חוקרים טוענים שהמאפיינים הייחודיים של שינוי האקלים גורמים לתת-תגובה ציבורית, ושתת-תגובה זו היא הסכנה העיקרית בהתמודדות עימו.²⁷⁴ בהכירם באתגר זה, טענתם של מי שתומכים בהכרזות חירום אקלימיות היא שמסגור שינוי האקלים כאתגר חירום בשילוב עם פעולות חינוך, הסברה ומוביליזציה פוליטית יכול להניע את הפעולה הלאומית הנדרשת גם בהיעדר אירוע מכונן שיוצר תודעת חירום מהסוג הקלאסי.²⁷⁵

מנקודת המבט של הנעה לפעולה קולקטיבית, אחד היתרונות בשיח חירום הוא הפוטנציאל להתפתחותה של "תגובת כוורת" חברתית שמאפשרת לקבוצות לפעול יחדיו בתיאום ביניהן על מנת להתמודד עם איום משותף.²⁷⁶ זאת ועוד, תפיסות חירום המשתרשות בשיח נוטות

267 Kythreotis et al., לעיל ה"ש 20, בעמ' 69, 77-78.

268 Rode, לעיל ה"ש 61, בעמ' 2.

269 שם, בעמ' 3.

270 Cretney & Nissen, לעיל ה"ש 168, בעמ' 2-3.

271 Rode, לעיל ה"ש 61, בעמ' 3.

272 Ruiz-Campillo et al., לעיל ה"ש, 86, בעמ' 19.

273 Rode, לעיל ה"ש 61, בעמ' 3.

274 שם; כרמי, לעיל ה"ש 189.

275 Davidson et al., לעיל ה"ש 25, בעמ' 3; Rode, לעיל ה"ש 61, בעמ' 3.

276 שם, בעמ' 4-5.

להיות "מידבקות" ולאפשר גיוס המוני לפעולה.²⁷⁷ אכן, בעיתות חירום ישנה עלייה מובחנת בתמיכה הציבורית בממשלה ו"התגודדות לאומית" סביב הדגל. מצב תודעה זה מתואר בספרות כ"רובניות זמנית" – התלכדות זמנית של תנועות ושל זרמים פוליטיים מגוונים ולעיתים אף מנוגדים מכוח הסיכון המשותף.²⁷⁸

למצבי חירום עשוי לפיכך להיות ערך אקספרסיבי מאחד שתכליתו גישור על פערים הקיימים בשגרה. "תודעת חירום ציבורית" נועדה לגבש את כלל החברה סביב מטרה לאומית, לגרום לממשלות להכיר בסכנה ולהאיץ את המאמצים להתמודד עם שינוי האקלים.²⁷⁹ המסקנה מכך היא שהיעדרו של פן אופרטיבי להכרזות החירום המקומיות והלאומיות אינו כשל, אלא מאפיין מובנה של המכשיר הפוליטי-דיסקורסיבי שהן נועדו להיות.²⁸⁰

2. שיח החירום האקלימי כאמצעי אקספרסיבי פוליטי אינו משיג את מטרתו

מסגור חירום עשוי לסייע בהטמעת הדחיפות הנדרשת על מנת להימנע מחורבן אקלימי, ולסייע בגיוס התמיכה הציבורית והפוליטית לתגובה אקלימית אפקטיבית ובטווח זמנים ראוי.²⁸¹ עם זאת יש להכיר בכך שלשיח חירום ישנם גם חסרונות. לצד הפוטנציאל בגיוס ובהנעה ציבורית, שיח חירום עלול להביא להקצנת עמדות, ליצור אדישות ציבורית ולעודד התחפרות ומגננה חלף פעילות אקטיבית לפתרון הבעיה.²⁸²

אחד היתרונות שבשיח חירום הוא כאמור הפוטנציאל להתפתחותה של "תגובת כוורת" והדבקה רעיונית שמאפשרות לקבוצות שונות בחברה לפעול יחדיו בתיאום על מנת להתמודד עם איום משותף.²⁸³ אלא שבעניין זה יש להבחין בין חירום כתגובה לחירום כאסטרטגיה. בפעולת חירום כתגובה, תגובת כוורת קולקטיבית ו"הדבקה" רעיונית הן חשובות על מנת לגבש מענה לאיום קונקרטי מיידי.²⁸⁴ כאשר עסקינן בחירום כאסטרטגיה, ישנו קושי מהותי בשימור תודעת הכוורת ותחושת החירום הקולקטיבית.²⁸⁵ גם אם הכרזת חירום כשלעצמה מסוגלת ליצור את תודעת החירום הנדרשת, יהיה קשה עד בלתי-אפשרי לתחזקה לאורך פרק הזמן הנדרש להתמודדות עם שינוי האקלים ללא איום מוחשי מיידי.²⁸⁶ אכן, ישנן עדויות כי תחושת חירום ומוטיבציה לפעול עשויות להישחק לאורך זמן.²⁸⁷

277 שם, בעמ' 3.

278 McGiverin, לעיל ה"ש 74, בעמ' 239.

279 Rode, לעיל ה"ש 61, בעמ' 3; Cretney & Nissen, לעיל ה"ש 168, בעמ' 3.

280 Howarth et al., לעיל ה"ש 5, בעמ' 3.

281 Patterson et al., לעיל ה"ש 87, בעמ' 841.

282 שם.

283 Rode, לעיל ה"ש 61, בעמ' 4-5.

284 Patterson et al., לעיל ה"ש 87, בעמ' 844.

285 שם.

286 Torney, לעיל ה"ש 34, בעמ' 17; Warner & Boas, לעיל ה"ש 51, בעמ' 207.

287 Patterson et al., לעיל ה"ש 87, בעמ' 844.

האתגרים הפסיכולוגיים הקשורים לניהול שיח חירום ציבורי אינם מבוטלים. בעיה אחת העולה בספרות היא סוגיית "מאגר הדאגה"²⁸⁸. המחקר הפסיכולוגי מלמד כי היקף הסוגיות שמעוררות דאגה בקרב אינדיבידואלים מוגבל. זוהי ככל הנראה הסיבה שבגינה נחזתה ירידה מובחנת וניכרת בדאגה הציבורית משינוי האקלים בעיתות משבר אחרות.²⁸⁹ בעיה נוספת היא תופעת ה"בומרנג". כחלק מתופעה זו, שיח מאיים מביא לעיתים לעלייה בתכניות ההתנהגות שהוא מבקש להפחית.²⁹⁰ מחקר שהתמקד בשני מקרי בוחן באנגליה ובהולנד מצא, כי שיח חירום סביב אתגרים סביבתיים נוטה ליצור תגובת נגד ציבורית.²⁹¹ במקום לעורר עניין ציבורי, שיח החירום בשני המקרים הביא לעלייה בגישות פטליסטיות הנוטות להשלים עם המצב כמו גם לסקפטיות סביבתית-אקלימית. הקהילות שנחשפו לשיח החירום הסביבתי נטו להתכחש לבעיה ופיתחו אדישות כלפיה, אשר באה לידי ביטוי בחוסר רצון מופגן להתעמת עם האתגר ובגישה כללית של הימנעות מעיסוק בו.²⁹²

החוקרים הסבירו תגובה זו בהיעדר "מושיע" ברור. לדידם, בניגוד לאתגרי חירום ביטחוניים, בריאותיים ואחרים, שבהם ישנה תגובה ברורה לאתגר (פעולה צבאית, פעולה רפואית, תגובה של כוחות ההצלה וכן הלאה), אתגרים סביבתיים כמו שינוי האקלים הם איום מופשט הדורש תגובה רב-מערכתית שקשה לתוכה לציבור. לפי הכותבים, הצגה של תמונת מצב אפוקליפטית שאין בצידה אפיק מוצא ברור נוטה לערער את תחושת הביטחון והאמון של בני אדם ביכולתם לפעול בהצלחה לפתרון הבעיה.²⁹³ בעקבות זאת, שיח אקלימי אלרמיסטי מביא להסתגרות, לערעור האמון בשלטון וביכולת של המדינה להתמודד עם האתגר ולהתמקדות בפתרונות שגרתיים-טכניים של ניהול הסיכון²⁹⁴ – בדיוק ההפך מהמטרות ששיח החירום האקלימי מבקש להשיג.

ה. דיני האסונות כנתיב ראוי עבור המשפט האקלימי

הדיון בפרקים הקודמים הרגים, כי שתי הגישות העומדות בבסיס שיח החירום האקלימי – החלת מצב חירום בפועל ושימוש בשיח החירום כאמצעי להנעה פוליטית – אינן מתאימות לאופיו המיוחד של שינוי האקלים, וכי יש בהן כדי לגרום יותר נזק מתועלת. עם זאת המסקנה שמצב חירום אינו מתאים להתמודדות עם שינוי האקלים אין משמעה שיש לזנוח את המאמץ למעבר לכלכלה דלת פחמן משגשגת. להפך, מסענו עד עתה רק מחדד את האתגר. במקום פתרונות בזק יש לפתח וליישם מסגרות נורמטיביות רחבות ואדפטיביות המבטיחות עמידה בקשת של יעדי אקלים, חברה, כלכלה, סביבה ושוויון.

Wouter Botzen et al., *Lessons for Climate Policy from Behavioral Biases Towards COVID-19 and Climate Change Risks*, 137 WORLD DEVELOPMENT 1, 2 (2021) (להלן: Botzen).

שם 289.

Patterson et al., לעיל ה"ש 87, בעמ' 844.

Warner & Boas, לעיל ה"ש 51, בעמ' 215.

שם 292.

שם, בעמ' 207-208.

שם 294.

כדי להשיג יעדים אלו, מדינות רבות חוקקו חוקי מסגרת אקלימיים. חוקים אלו מגבשים אסטרטגיה לאומית להתמודדות עם שינוי האקלים באמצעות קודיפיקציה של אמצעי מדיניות וקביעת דרכי פעולה אחידות, כמו גם מטרות אקלימיות ברורות. גם בישראל הוגשה לאחרונה סדרה של הצעות חוק שמטרתן להסדיר את ההתמודדות הלאומית עם שינוי האקלים. אכן, חוקי האקלים הקיימים ברוב המדינות אינם מספקים ויש לעשות יותר. אולם העובדה שהחקיקה הקיימת ברובה אינה תואמת את הנדרש אין משמעה שיש לפנות לאפיקי חירום. כבר היום יש מדינות שהצליחו באמצעים דמוקרטיים שגרתיים לגבש מדיניות אקלימית ראויה. מדד ההצלחה האקלימית (Climate Change Performance Index), המפורסם מדי שנה מאז שנת 2005, מודד את הצלחתן של מדינות בהתמודדות עם אתגרי שינוי האקלים. המדד מציין לטובה את דנמרק, את שוודיה, את נורווגיה ואת הממלכה המאוחדת כארבע שחקניות מפתח בזירה הגלובלית המקדמות בהצלחה מדיניות אקלים שאפתנית.²⁹⁵ מן הראוי ללמוד מהצלחתן של מדינות אלה ביישום החקיקה ומדיניות האקלים הלאומית של ישראל.

1. דיני האסונות מתאימים יותר ללמידה השוואתית מדיני החירום

שגיאתם המרכזית של מי שדוגלים בהחלת מצב חירום אקלימי נטועה באי-הבנה של מהות דיני החירום ובאי-התאמתם למאפייניו הייחודיים של שינוי האקלים.²⁹⁶ חרף אי-ההתאמה, שיח החירום האקלימי מסייע להאיר את הכיוון המשפטי הראוי שבו יש לצעוד. כפי שיוסבר להלן, הנתיה הראוי עבור משפט האקלים הוא הנתיה של דיני האסונות. אחד הכשלים המרכזיים בשיח החירום האקלימי נוגע לאי-ההתאמה לניהול חירום של ההתערבויות ארוכות הטווח הנדרשות כחלק מההתמודדות עם שינוי האקלים.²⁹⁷ התמודדות ארוכת טווח עם איומים מאפיינת תחום משפטי אחר, קרוב לדיני החירום אך לא זהה לו; תחום משפטי זה הוא דיני האסונות (disaster law).²⁹⁸ בניגוד לדיני החירום (emergency law), העוסקים בהתמודדות מיידית עם איום קונקרטי, דיני האסונות עוסקים בהיערכות רב-מערכתית לסיכונים פוטנציאליים שמועד התרחשותם אינו ידוע.²⁹⁹ נקודת המוצא של דיני האסונות

295 Jan Burck et al., *Climate Change Performance Index 2022*, 7 (CCPI, 2021), <https://www.greenpeace.ch/static/planet4-switzerland-stateless/2021/11/80335ddb-ccpi-2022-results.pdf>

296 ראו את הדיון לעיל בפרק ג.

297 ראו את הדיון לעיל בפרק ג.2 ו-ג.3.

298 דיני האסונות כוללים גם מרכיב מסוים של ניהול חירום, אך מרכיב זה הוא רק חלק קטן מהדיסציפלינה כולה העוסקת בניתוח סיכונים, בהיערכות אליהם, במזעורם, בניהולם ובשיקום לאחר התרחשותם. לעניין זה, ראו: Robert R.M. Verchick, *Disaster Law and Climate Change*, in CLIMATE CHANGE L. 673 (Daniel A. Farber & Marjan Peeters eds., 2016) (להלן: Verchick); Daniel Farber, *Navigating the Intersection of Environmental Law* (Farber, *Navigating the Intersection of Environmental Law and Disaster Law*, 2011 BYU L. REV. 1783, 1787 (2011)).

299 Jim Chen, *Modern Disaster Theory: Evaluating Disaster Law as a Portfolio or Legal Rules*, 25 EMORY INT'L L. REV. 1121, 1123 (2011).

היא כי אסונות הם חלק בלתי-נפרד מחייה של אומה. משכך, יש לפעול לניהול הסיכון ולא להגיב אליו כמצב חירום רק כשהוא מתממש.³⁰⁰

תפיסת ההתמודדות של דיני האסונות גורסת, כי מוסדות המדינה יימצאו תמיד באחד מארבעה שלבי ניהול אסון – מניעה, היערכות, תגובה או שיקום.³⁰¹ על כל רשויות השלטון בכל הרמות של קבלת ההחלטות לפעול כדי למזער את האיום מהסיכון באשר לכל אחד מארבעת השלבים. מהלך זה של מזעור סיכון חייב להיות רב-מגזרי, רב-מערכתי, שוויוני ומכליל לכל שדרות החברה.³⁰² ארבעת שלבי ניהול האסונות זהים לארבע דרכי ההתמודדות עם שינוי האקלים,³⁰³ ולעקרונות ההתמודדות עם אסונות יש חפיפה לא-מבוטלת עם עקרונות הניהול האקלימי.³⁰⁴ דמיון זה אינו מפתיע, משום שהבסיס הרעיוני של דיני האקלים ודיני האסונות הוא זהה: שני התחומים מתמקדים בהפחתת איומים רב-מערכתיים תוך שימת דגש על אתגרים חלוקתיים.³⁰⁵

שיח החירום האקלימי לוקה בכלכל טרמינולוגי וטיפולוגי. הכותבים בסוגיה זו מתייחסים למאפיינים מסוימים של שינוי האקלים כאל מאפייני חירום; אלא שבינם לבין מצב חירום אין דבר מן המשותף: מצב חירום הוא תגובה לאירוע מידי, ושינוי האקלים אינו כזה. כך למשל, במאמרו "האם שינוי האקלים הוא מצב חירום לאומי?" Mark Nevitt מצוין שלוש דוגמאות לסיכונים לאומיים הנובעים משינוי האקלים כהצדקה להכרה בו כמצב חירום לאומי: הצפות ושיטפונות; שריפות ומזג אוויר קיצוני; ועליית פני הים. לפי Nevitt, "דוגמאות אלה מוכיחות כי עלינו ללמוד איך לחיות עם שינוי האקלים והשפעותיו".³⁰⁶ אלא שטענתו של Nevitt ודוגמאותיו אינן תומכות בניהול חירום. קריאתו ללמוד לחיות עם שינוי האקלים

-
- Jocelyn Stacey, *Vulnerability, Canadian Disaster Law, and the Beast* 55 ALBERTA L. REV. 853, 863-64 (2018); Neil R. Britton, *A New Emergency Management for the New Millennium?* 16 AUSTRALIAN J. EMERGENCY MGMT. 44, 46 (2001)
- 301 Stacey, *Public Law Paradoxes*, לעיל ה"ש 45, בעמ' 299; Farber, *Navigating*, לעיל ה"ש 298, בעמ' 1788.
- 302 Stacey, *Public Law Paradoxes*, לעיל ה"ש 45, בעמ' 299; UNITED NATIONS, SENDAI FRAMEWORK FOR DISASTER RISK REDUCTION, SENDAI (JAPAN) 13 (Mar. 19, 2015).
- 303 "מניעה" משמעותה אפחות גזי חממה (מיטיגציה); "היערכות" משמעותה היערכות לנזקי אקלים (אדפטציה); "תגובה" משמעותה פעולה ממשלתית להתמודדות עם בעיה אקלימית לאחר שנוצרה חרף פעולות מיטיגציה ואדפטציה; "שיקום" יכול להתייחס לשיקום אזורים שנפגעו עקב שינוי האקלים או לשיקום אקלים שעניינו החזרה של רמות גזי החממה שבאטמוספירה לרמות שלפני המהפכה התעשייתית.
- 304 Roger Few et al., *Public Participation and Climate Change Adaptation: Avoiding the Illusion of Inclusion*, 7 CLIMATE POL'Y 46, 47 (2007); Monica Di Gregorio, *Multi-Level Governance and Power in Climate Change Policy Networks*, 54 GLOBAL ENV'T CHANGE 64, 64 (2019).
- 305 Verchick, לעיל ה"ש 298; IFRC/ UCC, *Global Synthesis Report on Law and Policies for Climate Resilience. Enhancing Normative Integration Between Climate Change Adaptation and Disaster Risk Reduction* 11 (GENEVA, 2021).
- 306 Nevitt, *Is Climate Change a National Emergency?*, לעיל ה"ש 38, בעמ' 605-606.

ולהיערך לסיכונים הפוטנציאליים הכרוכים בו שייכת לעולם המשפטי של דיני האסונות, העסוק כולו בניהול שגרה צופה פני איומים עתידיים.³⁰⁷ יש להבהיר כי ניהול חירום הוא חלק מדיני האסונות.³⁰⁸ תגובה להתרחשות אסון דורשת לעיתים הכרזה על מצב חירום ועל התמודדות חירום לאומית; אך אין משמעות הדבר כי ארבעת השלבים של ניהול סיכוני אסונות מתבצעים תחת מסגרת של דיני החירום. להפך, נקודת המוצא של דיני האסונות נוגדת תפיסות של ניהול חירום כפי שהן באות לידי ביטוי בדיני החירום והמשפט החוקתי. דיני האסונות דוגלים בניהול שיטתי שהוא חלק בלתי־נפרד מהמשפט ה"רגיל".

דיני האסונות מתמקדים בעבודה רב־מגזרית מקדימה ומתמשכת, שהיא אנטי־תזה לתגובה ריכוזית ומיידי של הזרוע המבצעת המאפיינת את דיני החירום. מטרת הניהול המתמשך והרב־מגזרי של דיני האסונות היא לגייס קהילות, עסקים, ארגונים וגופי ממשל להיערכות ולפיתוח יכולת תגובה מבוזרת, שדיני האסונות רואים בה עדיפה מתגובת ממשל ריכוזית המאפיינת את דיני החירום.³⁰⁹

הקשר בין שינוי האקלים לדיני האסונות זוהה בידי הצדדים לאמנת האקלים כבר בשנת 2007 בכינוס השנתי של עצרת האמנה שנערך באותה שנה בבאלי. תוכנית הפעולה של באלי, התוצר העיקרי של כינוס העצרת באותה שנה, כוללת התייחסות להפחתת סיכוני אסונות כחלק מהאסטרטגיה הנדרשת לאדפטציה לשינוי אקלים.³¹⁰ בשנת 2010 הכירו הצדדים לאמנה רשמית בניהול סיכוני אסונות כחלק בלתי־נפרד מהיערכות לשינוי אקלים.³¹¹ עם זאת גם קריאות אלו וגם הספרות העוסקת במפגש שבין דיני האסונות לדיני האקלים מתמקדות בניהול אסונות טבע הנגרמים או המועצמים משינוי האקלים. המטרה המובהקת של הספרות ושל המדיניות בעולם זה היא ללמוד כיצד יש להיערך טוב יותר לאסונות טבע בעולם שבו שינוי אקלים עלול להחריף את עוצמתם ואת הישנותם.³¹² דגש מועט (אם בכלל) ניתן בספרות ובמסמכי הצדדים לאמנת האקלים להתמקדות בעקרונות החקיקה של דיני האסונות ככללים מנחים לעיצוב חקיקת מסגרת אקלימית (שאינה מתמקדת רק באסונות טבע). הדבר תמוה, שכן כפי שהובהר לעיל בין שני התחומים יש חפיפה גדולה הן במאפייני האיומים והן באופן ההתמודדות עימם.

307 Farber, *Navigating*, לעיל ה"ש 298, בעמ' 1787-1788.

308 שם.

309 Stacey, *Public Law Paradoxes*, לעיל ה"ש 45, בעמ' 301-302.

310 UNFCCC, *Decision CP.13 – Bali Action Plan*, Sec. 1(c)(iii) (2007).

311 UNFCCC, *Decision 1/CP.16 – The Cancun Agreements: Outcome of the Work of the Ad Hoc Working Group on Long-term Cooperative Action Under the Convention*, Sec. 14(e) (2010).

312 ROSEMARY Lyster, *RESEARCH HANDBOOK ON CLIMATE DISASTER LAW* (2018); ראו למשל; Verchick, לעיל ה"ש 298, בעמ' 673, *Climate Change and Disaster Law*, in *THE OXFORD HANDBOOK OF INTERNATIONAL CLIMATE CHANGE LAW* 588 (Kevin R. Gray et al. eds., 2016); DANIEL A. FARBER, *Catastrophic Risk, Climate Change, and Disaster Law*, 16 *ASIA PAC. J. ENV'T L.* 37, 37-54 (2013).

2. לקחים רלוונטיים לחקיקת מסגרת אקלימית מדיני האסונות

סעיף זה יתמקד בניתוח של מרכיבי היסוד של חקיקת אסונות והתאמתם או הישנותם בהצעת חוק האקלים. הבחירה בהצעת חוק האקלים נעשתה משני טעמים: האחד, משום שמאמר זה נכתב לקהל ישראלי בכתב עת משפטי ישראלי, ומטרתו העיקרית היא לתרום להבנה של התמודדות משפטית עם אתגרי אקלים בישראל; האחר, משום שהמבנה והמרכיבים של הצעת חוק האקלים הישראלית אינם שונים מהותית מחוקי מסגרת אקלימיים במדינות אחרות. האיחור בחקיקת חוק אקלים בישראל יוצר יתרון מסוים למנסחי החוק הישראלי; בעת ניסוח הצעת החוק עמדה למנסחיו האפשרות ללמוד מחקיקת אקלים של מדינות רבות אחרות, מה שהופך את החוק למתקדם יחסית. בחינה השוואתית מלמדת שישנם חמישה מרכיבים החוזרים על עצמם בחוקי מסגרת להיערכות לאסונות וניהולם:

(א). החוק יוצר קוהרנטיות נורמטיבית באמצעות התייחסות למערכות דינים חיצוניות לו, כמו גם לתפקיד ולסמכות של כל מרכיבי המערכת הממשלתית והמגזרים שפעולתם נדרשת במסגרת ניהול אסונות והיערכות להם.

(ב). החוק מקצה את המשאבים הנדרשים ליישום של כל מרכיבו, ובכלל זה קביעה ברורה של היקף המימון הציבורי ופרוצדורות לגישה אליו וניצולו בידי כל הגופים המנהליים המעורבים בהיערכות לאסונות וניהולם.

(ג). החוק מניח את התשתית המוסדית ואת הסמכויות המנהליות הנדרשות ליישומן, ויוצר הסדרים שיבטיחו הטמעה של אמצעי היערכות והפחתת סיכונים בתוכניות פיתוח.

(ד). החוק מבוסס על תשתית ידע והערכת סיכונים סדורה, והוא מחייב הערכת סיכונים המתחדשת תקופתית המביאה בחשבון את הדינמיות של סיכונים כמו גם את השיפור בבסיס הידע המדעי.

(ה). החוק כולל סעיפים המטילים אחריות על הגופים המעורבים ביישומן, הוא מבצע חלוקת סמכויות ברורה בין גופים אלו ובתוכם, ומקדם תיאום בהיערכות ובהפחתת סיכונים באמצעים שונים (דרישה לפיתוח מערך ידע לאומי, הנגשת מידע רלוונטי לציבור, חינוך והכשרות, שיתוף הציבור בקבלת ההחלטות ועוד).³¹³

רק חלק ממרכיבים אלו קיים בהצעת חוק האקלים. הצעת חוק האקלים בנוסחה הנוכחי כמעט שאינה מתייחסת למערכות דינים אחרות, חרף העובדה שהתמודדות ראויה עם שינוי האקלים דורשת היערכות כלל-מגזרית כמו גם טרנספורמציה מלאה של המבנה הכלכלי הקיים של המדינה.

זאת ועוד, אין התייחסות במסגרת החוק לצורך בהטמעת שיקולי אקלים בכל מרכיבי המערכת הממשלתית והמגזרים שפעולתם נדרשת במסגרת היערכות לשינוי אקלים וניהולם. כך למשל, במסגרת סמכויותיהן של מועצת האקלים וועדת השרים לענייני אקלים אין אזכור לצורך להטמיע שיקולי אקלים בכל הרמות של קבלת ההחלטות. ראוי ללמוד לעניין זה מהסדרים קיימים בעולם דיני האסונות.

Silvia Llosa & Irina Zodrow, *Disaster Risk Reduction Legislation as a Basis for Effective* 313 *Adaptation* 6 (ISDR, 2011), https://www.preventionweb.net/english/hyogo/gar/2011/en/bgdocs/Llosa_&_Zodrow_2011.pdf

גוף מקביל הנהנה מהערכה בספרות הוא המועצה לניהול סיכוני אסונות של איטליה. הרכבה של המועצה מזכיר את הרכב מועצת האקלים בחוק הישראלי. מטרתה המוגדרת של המועצה היא להביא להטמעה של שיקולי הפחתת סיכונים בכל הרמות של קבלת ההחלטות הממשלתית, הציבורית והפרטית. סמכויות המועצה המפורשות כוללות בין היתר קידום אינטגרציה של כלי מדיניות וחקיקה, כמו גם הגברת המודעות לשיקולי הפחתת סיכונים בכל רמות הממשל והסקטורים הרלוונטיים ויישומם.³¹⁴ מן הראוי היה שהחוק הישראלי יכלול חובות מפורשות וסמכויות תואמות למועצת האקלים בכל הנוגע להטמעה של שיקולי אקלים ולהיערכות לסיכוני אקלים.

כשל נוסף נוגע לתקצוב ראוי. הצעת חוק האקלים מטילה חובות משמעותיות על משרדי הממשלה, אך אינה מקצה תקציבים שיבטיחו מילוי ראוי של חובות אלו. כך למשל, סעיף 7 להצעת החוק מחייב כל משרד ממשלתי להכין תוכנית להיערכות לשינוי אקלים בתחומי פעילותו. החוק אינו מקצה תקציב ייעודי למשימה מורכבת ויקרה זו, ובפועל יוצר תמריץ שלילי להשקעה משמעותית בתוכנית: ככל שלא יוקצו כספים ייעודיים לפיתוח התוכנית, מימון העבודה על התוכנית יגיע מבסיס התקציב המשרדי. במילים אחרות, השקעה משמעותית בפיתוח תוכנית היערכות תהיה חייבת להתבצע על חשבון פעולות ליבה אחרות של המשרד.³¹⁵ מעבר לתמריץ השלילי הנוצר בעת הטלת חובות ללא תקציב ייעודי משוריין, הניסיון של דיני האסונות מלמד שללא תקציב ייעודי פעולות היערכות נדרשות אינן מתבצעות. אכן, דוח סקירה של סוכנות הפיתוח של האו"ם שהתמקד בהסדרים חקיקתיים ומוסדיים לניהול אסונות מצא, כי תקצוב נמוך מדי הוא בעיה מרכזית של מדינות רבות. כותבי הדוח ראו לנכון להגדיר את אתגר התקצוב כ"נייר הלקמוס האולטימטיבי" של העמידה ביעדי היערכות לאסונות וניהולם.³¹⁶ הדברים מקבלים משנה תוקף כאשר עסקינן באתגר שינוי האקלים, הלוקה בתת-תקצוב כרוני. דוגמה לפתרון ראוי לבעיה זו מגיעה מאוסטריה, שם הוקמה במסגרת חקיקה פדרלית קרן ייעודית להיערכות לאסונות והתמודדות עימם.³¹⁷ אחד מעקרונות היסוד המרכזיים ביותר של דיני אסונות הוא שהחקיקה בתחום חייבת להיות אדפטיבית, וליישם חובות וכלים ללמידה מתמדת. עיקרון זה בא לידי ביטוי במרכיב שהוזכר כאן ולפיו חקיקת אסונות תתבסס על תשתית ידע והערכת סיכונים סדורה, כמו גם על הערכת סיכונים המתחדשת מדי תקופה, המביאה בחשבון את הדינמיות של סיכונים ואת

314 שם, בעמ' 7, OVERVIEW OF NATIONAL PLATFORMS IN EUROPE, UNITED NATIONS OFFICE FOR DISASTER RISK REDUCTION, 36-37, https://www.unisdr.org/preventionweb/files/19617_overviewnationalplatformseurope.pdf

315 מעניין לציין שהסעיף היחיד בחוק המתייחס להקצאה תקציבית עוסק בוועדת המומחים. סעיף זה ככל הנראה הוכנס לחוק על מנת להבטיח את עצמאותה של ועדת המומחים. ראו לעניין זה אופירה איילון ואח' המלצות בנושא החזון וסוגיית הוועדה המלווה ליישום חוק אקלים בישראל 5 (מוסד שמואל נאמן למחקר מדיניות לאומית 2022) (להלן: איילון ואח').

316 UNITED NATIONS DEVELOPMENT PROGRAMME, *A Global Review: UNDP Support to Institutional and Legislative Systems for Disaster Risk Management* xiv (2007)

317 Mark Holub & Sven Fuchs, *Mitigating Mountain Hazards in Austria – Legislation, Risk Transfer, and Awareness Building*, 9 NAT. HAZARDS & EARTH SYS. SCIENCES 523, 528 (2009)

השיפור בבסיס הידע המדעי. נדמה שעיקרון זה נכתב במיוחד עבור שינוי האקלים: שינוי האקלים מאופיין בהשפעות שעיקרן עתידיות, והתגשמותן נטועה בהתפתחויות אקולוגיות ופיזיולוגיות שמתהוות בהדרגה ובטווחי זמן ארוכים.³¹⁸ מאפיינים אלה של שינוי האקלים מזמינים קבלת החלטות הדרגתית ואדפטיבית, המקטינה למינימום את אי-הוודאות והמבוססת על תהליכים סדורים, כוללניים, שיתופיים ומבוססי מדע. הצעת חוק האקלים נדרשת לסוגיות אלה. כך למשל, החוק מקים ועדת מומחים מדעית, שתפקידה בין היתר לייעץ לשר להגנת הסביבה לעניין "התוכנית הלאומית להפחתה" ו"התוכנית הלאומית להיערכות".³¹⁹ כמו כן, החוק מחייב את הממשלה לעדכן את "התוכניות הלאומיות להיערכות ולהפחתה" אחת לחמש שנים, עדכון שנועד להבטיח את התאמתן למצב האקלימי המשתנה ולידע האקלימי המתעדכן.³²⁰ לבסוף, הצעת חוק האקלים מקימה מכון מחקר לאקלים, שתפקידו לבסס תשתית מידע אקלימי עדכני שיעמוד לרשות הממשלה בעדכון "תוכניות היערכות וההפחתה" וביישום של פעילויות אקלימיות.³²¹

הצעת חוק האקלים מניחה את התשתית המוסדית ואת הסמכויות המנהליות הנדרשות ליישום החוק,³²² והיא כוללת הסדרים שיבטיחו הטמעה של אמצעי היערכות והפחתת סיכונים בתוכניות פיתוח.³²³ עם זאת החוק מחיל הסדרים אלו רק על תוכניות בעלות השפעה ניכרת על פליטות גזי חממה או כאשר לשינוי האקלים צפויה להיות השפעה ניכרת על התוכנית עצמה.³²⁴ בכך החוק מחריג את רוב רובן של תוכניות הפיתוח המאושרות במוסדות תכנון ובמשרדי ממשלה מהצורך לשקול שיקולים אקלימיים ולהטמיעם בתוכניות. הניתוח בסעיף זה מלמד כי חרף התאמתם להתמודדות אקלימית, רק חלק ממאפייני חקיקת האסונות קיימים בהצעת חוק האקלים, ואף אלו הקיימים בה אינם מיושמים בצורה מיטבית (פרט לעקרון הלמידה האדפטיבית). ככל שהצעת החוק תגיע לדיון בוועדות הכנסת, מן הראוי כי יישקלו במסגרת דיון זה חסרים אלו.

3. למידה מהניסיון בהתמודדות עם אסונות

חוקרי דיני האסונות מתמקדים בזיהוי כשלים בתגובה לאסונות, בניתוחם ובפיתוח נוהג ניהולי מיטבי (best practices) שיבטיח שיפור במענה לאסונות עתידיים.³²⁵ התפתחותו האיטית של שינוי האקלים והעובדה שעיקר סכנותיו טרם התממשו מקשה על הסקת מסקנות מבעוד מועד באשר לפוטנציאל ההצלחה של ההסדרים החקיקתיים המגובשים כיום כדי להתמודד עימו. אולם לאור הדמיון בין דיני האסונות לדיני האקלים, ניתן להסיק מסקנות רלוונטיות לשינוי האקלים מניהול אסונות שאינם אקלימיים. כדי לעשות זאת כראוי יש

318 ש.ש.

319 ראו ס' 12(ג) ו-32(א) להצעת חוק האקלים.

320 ראו דברי ההסבר לס' 4, 14, ו-22 להצעת חוק האקלים.

321 ראו ס' 37(א) להצעת חוק האקלים.

322 ראו ס' 4-12, 15, 19-20, 22, 29-30, 32, ו-37-40 להצעת חוק האקלים.

323 ראו ס' 17-18 להצעת חוק האקלים.

324 ראו ס' 17 להצעת חוק האקלים.

325 Stacey, *Public Law Paradoxes*, לעיל ה"ש 45, בעמ' 301.

לזהות תחילה מאפיינים ייחודיים של שינוי האקלים, שמתקיימים בשינויים המתחייבים גם באתגרים אחרים, שאינם אקלימיים. לאחר מכן יש לבחון את המסקנות שהסיקו חוקרים מניהול אסונות בעלי מאפיינים דומים לאלו של שינוי האקלים. לא מן הנמנע שמסקנות אלו יהיו רלוונטיות גם לחקיקת האקלים וגם למדיניות האקלים. יודגש כי מטרתו של סעיף זה אינה למצות את כל מאפייניו הייחודיים של שינוי האקלים ואת הניסיון הרגולטורי והמשפטי הרלוונטי להתמודדות עימם מאסונות וממשברים בעלי מאפיינים דומים לשינוי האקלים. המטרה היא צנועה – להדגים את הפוטנציאל של למידה מדיני האסונות בהתייחס למאפיינים ספציפיים של שינוי האקלים, ולבסס מסגרת כללית לחשיבה משפטית-מחקרית עתידית בנתיב זה.

(א) לקחים רלוונטיים מההתמודדות עם נגיף הקורונה

משבר הקורונה ומשבר שינוי האקלים דומים בכמה מאפיינים מרכזיים. ראשית, שני המשברים יוצרים סיכונים גלובליים לא-מבוטלים, הדורשים התערבות מדינתית מהירה על מנת למונעם.³²⁶ התערבות שהצלחתה מושתתת על קונצנזוס לאומי רחב.³²⁷ שנית, אחד הקשיים העיקריים בהתמודדות עם התפשטות מגפת הקורונה נבע מתקופת הדגירה הא-סימפטומטית של המחלה ומהקושי לעצור את התפשטותה מרגע שנחצה רף נדבקים מסוים.³²⁸ באותו אופן גם לשינוי האקלים יש "תקופת דגירה" ארוכה, וכשסימניו של המשבר יהיו ניכרים לא מן הנמנע שיהיה מאוחר מדי לפעול.³²⁹ ברומה למשבר הקורונה, גם שינוי האקלים מטיל עלויות לא-פרופורציונליות על מדינות ועל קבוצות חלשות.³³⁰ כמו כן, בשני המשברים יש לעוצמתה הכלכלית של מדינה השפעה לא-מבוטלת על פוטנציאל ההתמודדות וההיערכות שלה.³³¹ כמו במשבר הקורונה, גם שינוי האקלים יוצר תחרות על משאבים בין מדינות ומפורר את הסולידריות ואת שיתוף הפעולה הבין-מדינתי, שהם תנאי מקדים להתמודדות מוצלחת עם משברים גלובליים.³³² בשני המשברים השקעה בפעולות מניעה אקס-אנטה היא זולה ויעילה יותר מהתמודדות אקס-פוסט,³³³ אלא שהוצאה לפועל של תגובת מדיניות מוקדמת ונחושה היא אתגר פוליטי וציבורי לא-מבוטל.³³⁴ לא זו אף זו, פעולות מניעה מוצלחות עשויות להיתפס בדיעבד כבזבזניות עקב הערכת חסר של סיכונים

David Klenert, *Five Lessons from COVID-19 for Advancing Climate Change Mitigation*, 326 *ENVTL. RESOURCE. ECON.* 752, 762 (2020) (להלן: Klenert); Fuentes et al., לעיל ה"ש 214,

בעמ' 3.

Klenert, לעיל ה"ש 326, בעמ' 752.

Rubén D. Manzanedo & Peter Manning, *COVID-19: Lessons for the Climate Change Emergency*, 742 *SCI. TOTAL ENV'T* 1, 2 (2020) (להלן: Manzanedo & Manning).

Klenert; שם; לעיל ה"ש 326, בעמ' 756; Fuentes et al., לעיל ה"ש 214, בעמ' 4.

Manzanedo & Manning, לעיל ה"ש 328, בעמ' 2; Klenert, לעיל ה"ש 326, בעמ' 759-760; Botzen et al., לעיל ה"ש 288, בעמ' 1.

Manzanedo & Manning, לעיל ה"ש 328, בעמ' 2.

שם, עמ' 3.

Klenert, לעיל ה"ש 326, בעמ' 753.

Klenert, לעיל ה"ש 326, בעמ' 752; Botzen et al., לעיל ה"ש 288, בעמ' 2-3.

שהן מנעו.³³⁵ קווי דמיון אלה מזמינים ניתוח של לקחי מערכת הבריאות מהתמודדות עם מגפת הקורונה על מנת לאתר קווי מדיניות משיקים שניתן לאמץ בעולם הממשל האקלימי.

(1) מעורבות מומחים בקבלת החלטות

מסגרות ההיערכות לסיכוני בריאות מדגישות את חשיבות הפעלתו של כוח אדם מומחה להיערכות ולניהול משבר בריאות אשר יש לו כישורים וידע הדרושים לתפקוד מיטבי במצב חירום בריאותי.³³⁶ לכוח אדם מומחה זה יש חשיבות בעיתות משבר, משום שגדרשת מנהיגות מקצועית היוצרת אמון מצד הציבור ומצד קובעי החלטות.³³⁷ ללא האמון במומחים מקבלי החלטות לא יוכלו לסמוך על עצתם, והציבור לא יוכל לסמוך על מקבלי החלטות.³³⁸ מסיבה זו נעזרו במסגרת המאבק בנגיף הקורונה כמעט כל הממשלות בעולם בוועדות מומחים מייעצות כאמצעי לטיוב קבלת ההחלטות הציבורית.³³⁹

כמו במשבר הקורונה, גם שינוי האקלים מערב קבלת החלטות ציבורית מורכבת. יישום של אמצעי מדיניות להפחתת פליטות ופעולה נחושה להיערכות לשינוי אקלים יטילו עלויות לא-מבוטלות על סקטורים רבים במשק.³⁴⁰ כך גם הטלה של סגרים כדי למנוע התפשטות של מגפה.³⁴¹ קבוצות אינטרס שעלולות להיפגע מקווי המדיניות שהממשלה מציעה יפעלו פוליטית וציבורית כדי לרכך או כדי לבטל את רוע הגזרה.³⁴² האתגר מורכב במיוחד, משום שפעילות מונעת נחושה ואפקטיבית עלולה להיתפס בדיעבד כתגובה מוגזמת, שכן האיום לא התממש.³⁴³ לעצת מומחים יש יתרון לא-מבוטל בהתמודדות עם אתגרי כלכלה פוליטית אלה, משום שהיא מסייעת לגיוס דעת הקהל הציבורית לתמיכה במהלכים הנדרשים להתמודדות עם האתגר.³⁴⁴

מול הצורך בעצת מומחים עולה החשש מפגיעה בהליכים דמוקרטיים. לא אחת אפשר לזהות במצבי חירום נטיית יתר להסתמך על דעת מומחים על חשבון הליכי קבלת החלטות

-
- Manzanedo & Manning, לעיל ה"ש 328, בעמ' 3; Klenert, לעיל ה"ש 326, בעמ' 755. 335
- Christopher Nelson et al., *Conceptualizing and Defining Public Health Emergency Preparedness*, 97 AM. J. PUB. HEALTH 9, 9-11 (2007) 336
- Paul Cairney & Adam Wellstead, *COVID-19: Effective Policymaking Depends on Trust in Experts, Politicians, and the Public*, 4 POL'Y DESIGN & PRACTICE 1,2 (2021) שם; 337
- שם; מבקר המדינה דוח מיוחד: התמודדות מדינת ישראל עם משבר הקורונה, החטיבה לביקורת משרדי ממשלה ומוסדות שלטון, ההסברה לציבור במהלך משבר הקורונה 21 (2021) (להלן: דוח מבקר המדינה – קורונה, ביקורת משרדי ממשלה ומוסדות שלטון). 338
- Andrea Lavazza & Mirko Farina, *The Role of Experts in the Covid-19 Pandemic and the Limits of Their Epistemic Authority in Democracy*, 8 HYPOTHESIS & THEORY 1, 5 (2020) (להלן: Lavazza & Farina). 339
- Klenert, לעיל ה"ש 326, בעמ' 755. 340
- שם. 341
- שם; Manzanedo & Manning, לעיל ה"ש 328, בעמ' 3. 342
- Klenert, לעיל ה"ש 326, בעמ' 755. 343
- שם. 344

דמוקרטיים.³⁴⁵ לפוליטיקאים יש תמריץ משמעותי להעביר את משא קבלת ההחלטות הציבורית למומחים; כך פוליטיקאים יכולים להתנער מאחריות לכשלים.³⁴⁶ חשוב לזכור, שלמומחים אין יתרון מקצועי בקבלת החלטות דמוקרטיות המערבות הכרעה בין ערכים מתנגשים.³⁴⁷ תפקיד זה מסודר למערכת הדמוקרטית, לא לאנשי מקצוע.³⁴⁸ כאשר ישנה זליגה של סמכות ההכרעה הדמוקרטית לגופים מקצועיים לא-נבחרים אמוץ הציבור בממשל ובמומחים עלול להיפגע, מה שיחליש את יכולת ההתמודדות עם המשבר.³⁴⁹ תהליך זה מסוכן במיוחד במשברים כמו שינוי האקלים ומשבר הקורונה, שבהם המרכיב של אמוץ הציבור הוא קריטי להצלחת מאמצי ההתמודדות של הממשלה.³⁵⁰

נמצא כי ישנה חשיבות עליונה בהסתמכות על דעת מומחים בגיבוש מדיניות של התמודדות עם משברים, אך יש להקפיד על כך שדעת המומחים לא תחליף את הליך קבלת ההחלטות הדמוקרטי.³⁵¹ כאשר המלצת המומחים דורשת יישום רגולטורי או מערכת הכרעה בין ערכים דמוקרטיים מתנגשים, מן הראוי שקבלת ההחלטות תיערך בהליך אזרחי-פוליטי, לא מקצועי-מדעי.³⁵²

לאחר תקופת ניסוי וטעייה, המבנה המוסדי שאומץ בישראל להתמודדות הלאומית עם הקורונה תאם מסקנות אלה. במסגרת האגף לשעת חירום במשרד הבריאות פעל צוות מומחים מייצג, שסייע למנכ"ל משרד הבריאות לגבש מדיניות להתמודדות עם מגפת הקורונה.³⁵³ במקביל ניתנה סמכות למועצה לכיטחון לאומי לרכז צוותי מומחים מתחומים שונים, שביצעו עבודות מטה והביאו לממשלה המלצות להתמודדות עם התחלואה ועם אספקטים נוספים של המשבר.³⁵⁴ קבלת ההחלטות הלאומית על בסיס המלצות אלו בוצעה בידי הדרג הפוליטי – תחילה בידי הממשלה ולאחר מכן בידי ועדת שרים (קבינט הקורונה) שהוסמכה לכך בהחלטת הממשלה מיום 26.7.2020.³⁵⁵

345. McHugh et al., לעיל ה"ש 161, בעמ' 9.

346. Lavazza & Farina, לעיל ה"ש 339, בעמ' 2, 5.

347. שם, בעמ' 7.

348. שם.

349. Klenert, לעיל ה"ש 326, בעמ' 755.

350. Matthew Bennett, *Should I Do as I'm Told? Trust, Experts, and COVID-19*, 30 KENNEDY INST. ETHICS J., 243, 243-44 (2020).

351. Lavazza & Farina, לעיל ה"ש 339, בעמ' 10.

352. שם.

353. דוח מבקר המדינה – קורונה, ביקורת משרדי ממשלה ומוסדות שלטון, לעיל ה"ש 338, בעמ' 53.

354. שם, בעמ' 57.

355. החלטה 264 של הממשלה ה"35 "הקמתה מחדש של ועדת השרים לעניין התמודדות עם משבר הקורונה והשלכותיו" (26.7.2020). לתיאור ההשתלשלות של הענקת הסמכויות לממשלה ולאחר מכן לקבינט הקורונה, ראו דוח מבקר המדינה – קורונה, ביקורת משרדי ממשלה ומוסדות שלטון, לעיל ה"ש 338 בעמ' 54-55.

כמו משבר הקורונה, ההתמודדות עם שינוי האקלים מחייבת קבלת החלטות בתנאי אי-ודאות.³⁵⁶ לפיכך ישנה חשיבות גבוהה להנגשה של מדע אקלימי עדכני למקבלי ההחלטות בזמן אמת.³⁵⁷ כמו משבר הקורונה, שינוי האקלים הוא משבר רב-מערכתי מורכב שלו מופעים רבים (סביבתיים, כלכליים, חברתיים וכן הלאה). מדיניות לאומית אקלימית ראויה חייבת להתבסס על הבנת עומק של מבנה המשק והחברה, כמו גם על האתגרים הפוליטיים, הכלכליים והמבניים של המדינה.³⁵⁸ לכן, ראוי כי מומחים מתחומים שונים יהיו מעורבים בגיבוש המדיניות האקלימית הלאומית.³⁵⁹ כמו משבר הקורונה, ההתמודדות עם שינוי האקלים היא חלק ממאמץ גלובלי. יש יתרון לא-מבוטל ביכולת למידה ממדינות אחרות המתמודדות עם האתגר כדי למנוע חזרה על טעויות וכדי ליצור בסיס מידע אמפירי לפעולות מדיניות מוצלחות שכבר נוסו.³⁶⁰ לבסוף וכפי שתואר לעיל, הוצאה לפועל של מדיניות אקלים מוצלחת מותנית בתמיכה ציבורית רחבה.³⁶¹ תמיכה מדעית בפעולות הממשלה היא אמצעי חיוני לגיוס תמיכה זו. לא למותר לציין, כי ביקורת מומחים על פעולות הממשלה חשובה גם כאמצעי ריסון דמוקרטי שיבטיח דיוק של המדיניות הלאומית.³⁶²

להשגת יעדים אלה מומלץ להקים מועצת מומחים עצמאית, שתפעל כגוף מייעץ לגיבוש מדיניות אקלים לאומית במתכונת של מועצות המומחים שפעלו במשבר הקורונה. שלוש מדינות לפחות כבר פעלו להקים מועצות כאמור: בריטניה,³⁶³ ניו זילנד³⁶⁴ וקליפורניה.³⁶⁵ מחקר שנערך בבריטניה מצא, שוועדת המומחים העצמאית שהוקמה במסגרת חוק האקלים הבריטי משרתת פוליטיקאים מכל צידי הקשת הפוליטית, אשר נוטים להשתמש בהמלצות הוועדה כדי לבקר את מדיניות האקלים של הממשלה.³⁶⁶ זאת ועוד, דוחות ועדת המומחים מאזכרים תדיר בשיח הפוליטי, ומספקים תימוכין מדעי לטיעונים שמטרתם להניע לפעולה אקלימית.³⁶⁷ המלצות הוועדה בבריטניה שימשו בסיס לרפורמות בתחומים רבים, ובכלל זה חקיקה בסוגיות תשתית, תעופה, תכנון עירוני, נדל"ן ואנרגיה.³⁶⁸

356 דברי הסבר להצעת חוק האקלים, עיקר 6.

357 שם.

358 איילון ואח', לעיל ה"ש 315, בעמ' 4.

359 שם.

360 שם.

361 Klenert, לעיל ה"ש 326, בעמ' 755.

362 איילון ואח', לעיל ה"ש 315, בעמ' 4; דברי הסבר להצעת חוק האקלים, עיקר 6.

363 *Climate Change Act 2008*, c. 27, § 32 (UK).

364 *Climate Change Response (Zero Carbon) Amendment Act 2019*, c. 70, § 5A (N.Z.).

365 *Cal. Climate Change Adaptation (SB-246)*, c. 571, § 71358 (2015-2016).

366 Alina Averchenkova et al., *The Role of Independent Bodies in Climate Governance: The UK's Committee on Climate Change 14-23* (GRANTHAM RESEARCH INSTITUTE ON CLIMATE CHANGE AND THE ENVIRONMENT, 2018).

367 שם.

368 שם.

כפי שנזכר לעיל, הצעת חוק האקלים מקימה מועצת מומחים עצמאית שתיעץ לממשלה, לשר להגנת הסביבה ולמועצת האקלים, ותקיים בקרה על החלטותיהם.³⁶⁹ עם זאת סעיפי הצעת החוק העוסקים בוועדה חסרים, משום שלא נקבעו הסדרים מספקים להבטחת עצמאות הוועדה.³⁷⁰

(2) חיזוק הקשר עם השלטון המקומי

מחקר שנערך באיטליה מצא, כי אחד הגורמים המרכזיים לכישלון האיטלקי בהתמודדות עם מגפת הקורונה היה היעדר שיתוף אפקטיבי של סמכויות בין רמות הממשל השונות – הממשלה, המחוזות והרשויות המקומיות.³⁷¹ כך גם בישראל – מבקר המדינה מצא כי לקויים בקשר שבין השלטון המרכזי למקומי פגעו ביכולת ההתמודדות עם מגפת הקורונה. בדוח הביקורת ראה המבקר לנכון להדגיש, כי "הרשויות המקומיות הן לבנת היסוד של הטיפול בתושבים בשגרה ובחירום והן גורם בעל יכולות וניסיון ניהולי ואופרטיבי. משבר הקורונה הדגיש את החשיבות שיש בקשר מיטבי בין השלטון המרכזי לבין השלטון המקומי".³⁷² המלצתו החד-משמעית של מבקר המדינה הייתה, כי "כדי לנצל באופן המיטבי את יתרונן היחסי של הרשויות המקומיות בטיפול בתושבים ובהשגת המטרות הלאומיות, מומלץ כי משרדי הממשלה הנוגעים בדבר... יפעלו להרחבת שיתוף הרשויות המקומיות במאמץ הלאומי... ויבחנו בהתאם לכך את הצורך להרחיב את סמכויותיהן".³⁷³

המלצה זו יפה גם לעולם הממשל האקלימי. עד לעשור האחרון הייתה הגישה הרווחת בקרב חוקרים וקובעי מדיניות שבעיית שינוי האקלים היא בעיה גלובלית בעיקרה, המצריכה פתרונות לאומיים ועל-לאומיים.³⁷⁴ עמדה זו הביאה להתעלמות מהמרחב המקומי והקהילתי גם ברמת המחקר וגם ברמת המדיניות והחקיקה (לאומית ובינלאומית).³⁷⁵ בשנים האחרונות הולכת ומשתרשת גישה חדשה, הרואה בקהילות מקומיות, בתושבים, באזרחים ובגופי שלטון מקומי שחקנים קריטיים בהתמודדות עם שינוי האקלים.³⁷⁶ הגישה העדכנית רואה בשינוי

369 ראו דברי ההסבר להצעת חוק האקלים, עיקר 5, ס' 11.

370 בנוגע להסדרים נדרשים אלו ראו איילון ואח', לעיל ה"ש 315, בעמ' 5-6.

371 Donato Vese, *Managing the Pandemic: The Italian Strategy for Fighting COVID-19 and the Challenge of Sharing Administrative Powers*, EUR. J. RISK REG. 1, 4-5 (2020).

372 מבקר המדינה דוח מיוחד: התמודדות מדינת ישראל עם משבר הקורונה, החטיבה לביקורת מערכת הביטחון: ניהול משבר הקורונה ברמה הלאומית – הטיפול ברשויות המקומיות שבהן הייתה תחלואה גבוהה 10 (2021).

373 שם.

374 Gupta et al., *Climate Change: A "Glocal" Problem Requiring "Glocal" Action*, 4 ENV'T'L SCI. 139, 142 (2007).

375 GOVERNING CLIMATE CHANGE: POLYCENTRICITY IN ACTION? (Andrew Jordan et al., eds. (2018) (להלן: GOVERNING CLIMATE CHANGE).

376 Steven Bernstein & Matthew Hoffmann, *The Politics of Decarbonization and the Catalytic Impact of Subnational Climate Experiments*, 51 POL'Y SCI. 189, 190 (2018).

האקלים אתגר רב-מערכתי הדורש פעולה משולבת של כל רמות המשילות – הבינלאומית, הלאומית, המקומית והקהילתית.³⁷⁷

התמודדות מוצלחת עם שינוי האקלים דורשת מחויבות מקומית ושיתוף פעולה עם קהילות מקומיות, עם תושבים ועם אזרחים, מכמה טעמים: ראשית, מאחר שהרוב המוחלט של פליטות גזי החממה מקורן במרחב המקומי,³⁷⁸ עיקר ההתערבות הרגולטורית והפעולות האינדיבידואליות לאפחות ייושמו במרחב זה;³⁷⁹ שנית, מאחר ששינוי האקלים מאיים בראש ובראשונה על הקהילה המקומית,³⁸⁰ היערכות היא צבר של פעולות במרחב המקומי;³⁸¹ שלישית, משום שהידע בנוגע לרגישות הייחודית ולצרכים הייחודיים של קהילות ולדרכים הראויות לענות עליהם באופן מותאם נמצא בידי חברי הקהילה;³⁸² רביעית, מאחר שלפעולות אפחות והיערכות תהיה השפעה גדולה על רווחתן ועל תנאי חייהן של קהילות מקומיות, לחבריהן יש זכות דמוקרטית להשתתף בהליכי קבלת החלטות המשפיעים על חייהם;³⁸³ חמישית, משום שפעולות אפחות והיערכות הנעשות במשותף עם הקהילה המקומית מגייסות את חברי הקהילה לתמוך במאמצים לאומיים לעמידה ביעדי אקלים.³⁸⁴ חרף האמור ועל אף המסקנות החד-משמעיות מההתנהלות במשבר הקורונה, תזכיר חוק האקלים הישראלי אינו כולל הוראות המתמקדות בחיזוק יכולות ההתמודדות עם שינוי האקלים של השלטון המקומי.

(ב) לקחים רלוונטיים מההתמודדות עם משברים פיננסיים

חלק לא-מבוטל מהרגולציה הפיננסית מתמקד במנגנונים המיושמים בשגרה במטרה להימנע מהגעה למצבי קצה מסוכנים.³⁸⁵ המערכת הפיננסית עלולה להגיע למצב של משבר בשל נסיבות פוליטיות או בשל משברים חיצוניים לה, כגון נגיף הקורונה או מלחמות,

-
- Miranda A. Schreurs, *From the Bottom Up: Local and Subnational Climate Change* 377
Politics, 17 J. Env't & Dev. 343, 345 (2008)
- שם, בעמ' 346; Gupta et al., לעיל ה"ש 374, בעמ' 142. 378
- TOMMY LINSTROTH & RYAN BELL, LOCAL ACTION: THE NEW PARADIGM IN CLIMATE CHANGE 379
POLICY 30 (2007); Meghan Bond, *Localizing Climate Change: Stepping Up Local Climate*
 Damian R. (Bond להלן: *Action*, 21 MGMT. ENVTL. QUALITY: INT'L J. 214, 215 (2010)
- Pitt, *Harnessing Community Energy: The Keys to Climate Mitigation Policy Adoption*
in US Municipalities, 15 LOCAL ENV'T, 717, 717 (2010)
- Gupta et al., לעיל ה"ש 374, בעמ' 142. 380
- Bond, לעיל ה"ש 379, בעמ' 215. 381
- GOVERNING CLIMATE CHANGE, לעיל ה"ש 375, בעמ' 15; Gupta et al., לעיל ה"ש 374, בעמ' 144; VLAD TARKO, ELINOR OSTROM: AN INTELLECTUAL BIOGRAPHY 33 (2016) 382
- Robert W. Lake, *Volunteers, NIMBYs, and Environmental Justice: Dilemmas of Democratic* 383
Practice, 282 ANTIPODE 160, 165 (1996)
- Gupta et al., לעיל ה"ש 374, בעמ' 142. 384
- Darrell Duffie, *Financial Regulatory Reform After the Crisis: An Assessment*, 64 MGMT. 385
Sci. 4835, 4837-38 (2018)

אשר מייבאים לשוק הפיננסי סיכונים מעולמות אחרים, או בשל משברים פנימיים הנובעים מהמערכת הפיננסית עצמה, כפי שאירע במשבר הפיננסי הגלובלי של שנת 2008.³⁸⁶ הכותבים בשיח החירום האקלימי מציינים את הדמיון שבין מצבי חירום אקלימיים ומצבי חירום כלכליים.³⁸⁷ דמיון זה עומד בבסיס חלק מהקריאות להשתמש בסמכויות חירום על מנת להתמודד עם שינוי האקלים.³⁸⁸ אלא שקריאות אלה מתמקדות בסמכויות החירום של הרגולטורים הפיננסיים. דווקא ניסיונם של הרגולטורים הפיננסיים בהתמודדות עם משברים מערכתיים, הפקת לקחים מכשלים שהובילו למשברים אלו והאמצעים שראוי לנקוט על מנת למנוע הישנותם אינם נידונים בשיח האקלימי בכלל ובשיח החירום האקלימי בפרט. הסיכון הראשוני במשבר כלכלי הוא הנזק הישיר הנגרם מאירוע המזעזע את המערכת הפיננסית. אך הסיכון המהותי יותר הוא "הדבקות" שאר חלקי המערכת הפיננסית והנזק ההיקפי שהזעזוע הראשוני עלול ליצור.³⁸⁹ קריסה של מוסד פיננסי אחד עלולה להביא לאי-יציבות ולקריסה של מוסדות פיננסיים אחרים שעומדים על קצוות מסחריים, וכך נוצר אפקט דומינו המסכן את המערכת הפיננסית כולה.³⁹⁰ "אפקט הדומינו", שבו אירוע אחד קטן יוצר אפקט מתגלגל המסכן את המערכת כולה, משותף למערכת הכלכלית ולמערכת האקלים.³⁹¹ במסגרת אפקט הדומינו האקלימי אירוע אחד קטן יוצר שרשרת תגובות מתגלגלת המסכנת את מערכת האקלים כולה או מערכת אקולוגית בעלת חשיבות קריטית להמשך השגשוג והרווחה של בני האדם. התערערות של מערכת פלנטרית קריטית אחת עלולה ליצור תהליכי משוב חוזר מואצים ולא-ליניאריים שיגרמו להאצה של שינוי האקלים.³⁹² דוח ה-IPCC הרביעי זיהה מספר רב של מנגנוני משוב חוזר חיוביים שעלולים להביא להחרפה מהירה בשינויי האקלים.³⁹³ להמחשה אפרט שניים ממנגנונים אלה:

1. התחממות כדור הארץ עלולה לגרום להפחתה בקיבולת קליטת הפחמן של האוקיינוסים ושל מערכות אקולוגיות יבשתיות. הליך זה בתורו יביא להתחממות מהירה יותר, שתגרום להפחתה נוספת ביכולת קליטת הפחמן של מערכות אלו וחוזר חלילה עד לקריסה.³⁹⁴

.STIJN CLAESSENS & AYHAN M. KOSE, FINANCIAL CRISES 48 (2014) 386

387 ראו למשל Lindsay, לעיל ה"ש 91, בעמ' 268.

388 MICHAEL HEAD, EMERGENCY POWERS IN THEORY AND PRACTICE: THE LONG SHADOW OF CARL SCHMITT 34 (2016)

389 Kristine Forbes, *The Big "C": Identifying and Mitigating Contagion*, NAT'L BUREAU OF ECON. RSCH., Working Paper No. 18465 (2012) https://www.nber.org/system/files/working_papers/w18465/w18465.pdf

390 Paul Glasserman & Peyton Young, *Contagion in Financial Networks*, 54 להרחבה ראו J. ECON. LITERATURE 779, 779-831 (2016)

391 על אפקט הדומינו האקלימי, ראו פירוט לעיל בפרק ד. 2.

392 Kolmes, לעיל ה"ש 212, בעמ' 57; Lindsay, לעיל ה"ש 91, בעמ' 257.

393 עם התוצאות הצפויות של הליכי המשוב-החוזר האקלימיים אפשר למנות עלייה בפני הים, הפשרה מואצת של הקרחונים בקטבים, הכחדות מינים המוניות, החמצה של האוקיינוסים ועוד.

ראו Lindsay, לעיל ה"ש 91, בעמ' 258; Timothy M. Lenton et al., *Tipping Elements in the Earth's Climate System*, 105 PNAS 1786, 1788-91 (2008)

394 CLIMATE CHANGE 2007, לעיל ה"ש 199, בעמ' 13, 16, 27.

2. עם העלייה בטמפרטורות יש חשש כי קפאת העד (Permafrost) תחל להפשיר. קפאת העד היא שכבת קרקע במצב קיפאון קבוע שנמצאת סמוך לקטבים. קפאת העד מכילה כמויות ניכרות של פחמן ומתאן (לפי הערכות כרבע מכלל הפחמן הכלוא באדמה בכדור הארץ מצוי בקפאת העד). הפשרת קפאת העד תגרור שחרור של מצבורי פחמן ומתאן אלה. הוספה של כמויות עצומות של גזי חממה לאטמוספירה שישתחררו מקפאת העד תביא להתחממות נוספת ומואצת של כדור הארץ, מה שיגרום להפשרה נוספת של קפאת העד וחוזר חלילה.³⁹⁵

מספיקה התממשות של מנגנון משוב חוזר אקלימי אחד מתוך אלו המפורטים בדוח ה-IPCC הרביעי על מנת להביא לקטסטרופה אקלימית. התממשות של מנגנון משוב חוזר אקלימי תהפוך את שינוי האקלים ממצב חירום איטי ומתהווה למצב חירום אקוטי. אלא שעל אף שכל מנגנוני המשוב החוזר האמורים עשויים להתרחש, המדע אינו יודע לחזות בוודאות אם ומתי הם יתרחשו.³⁹⁶ אי-ודאות מדעית זו מקשה על אימוץ של אמצעי מדיניות אקלימיים חריפים, משום שקשה להצדיקם ציבורית בהיעדר ודאות באשר למועד התממשות הסיכון שהם נועדו למנוע. הדמיון שבין הסיכון בעולם הפיננסי והסיכון בעולם האקלימי מזמין בחינה של המנגנונים הרגולטוריים שהפיקוח הפיננסי פיתח כלקח ממשברים כלכליים על מנת להקטין את הסיכון להיווצרותו של "אפקט דומינו".

(1) הגנה מפני מינוף מוגזם היוצר החצנות

טבען של מערכות פיננסיות מודרניות הוא להתארגן בישויות משפטיות ובהסדרי שוק שמוותירים את המערכת הפיננסית חשופה לזעזועים אקסוגניים.³⁹⁷ גופים פיננסיים אינם מפנימים את ההחצנות השליליות של פעולותיהם על שאר המערכת הפיננסית, ולכן פועלים לעיתים במינוף מופרז ובהתייחסות חסר לסיכונים מתגלגלים.³⁹⁸ התוצאה היא שגופים פיננסיים נוטים לקחת סיכונים עם ערך צפוי חיובי למשקיעיהם אבל עם ערך צפוי שלילי לציבור.³⁹⁹ גם הפעילות של תאגידים ושל פרטים יוצרת סיכונים אקלים אקסוגניים. מאחר ששחקנים אלו אינם מביאים בחישוביהם העסקיים את העלויות החיצוניות שהם יוצרים בדמות סיכונים אקלים, פעילותם יוצרת ערך חיובי צפוי עבורם אבל ערך שלילי צפוי לציבור. דרך אחת שהרגולציה הפיננסית מיישמת להפחתת סיכונים אקסוגניים היא דרישות הון ורזרבה. דרישות הון נועדו להגן על מוסדות פיננסיים מפני הפסדים מסוכנים ומפני מינוף מוגזם. דרישות ההון מיושמות באמצעות קביעת יחסי הלימות מינימליים בין החשיפה

395 שם, בעמ' 110.

396 Nils Markusson et al., "In Case of Emergency Press Here": Framing Geoengineering as a Response to Dangerous Climate Change, 5 WIREs CLIMATE CHANGE 281, 282, 285 (2014).

397 Howell E. Jackson & Steven L. Schwarcz, *Protecting Financial Stability: Lessons from the Coronavirus Pandemic*, 11 HARV. BUS. L. REV. 193, 195 (2020).

398 שם.

399 Steven L. Schwarcz, *Misalignment: Corporate Risk-Taking and Public Duty*, 92 NOTRE DAME L. REV. 1, 4 (2016).

לסיכון של המוסד הפיננסי לכמות ההון שעליו להחזיק ככרית ביטחון למקרה של הפסד.⁴⁰⁰ הרגולציה הפיננסית מחייבת מוסדות פיננסיים להחזיק מזומנים ונכסים נזילים אחרים כ"דורכות", בהתבסס על שיעור מהפיקדונות או מהתחייבויות אחרות.⁴⁰¹ באופן דומה, גם את סיכוני האקלים האקסוגניים שחברות פרטיות יוצרות ניתן להפחית באמצעות "דרישות הון פחמן".⁴⁰² הדרך המקובלת לכך היא באמצעות קיזוז פחמן.⁴⁰³ קיזוז פחמן אמור לפצות על הנזק שנגרם עקב פליטות גזי חממה באמצעות ספיחה או מניעת פליטה של כמות זהה של גזי חממה.⁴⁰⁴ ניתן להשיג מטרה זו בשלל אמצעים, כמו למשל שיקום מערכות אקולוגיות, שתילת עצים או פתרונות טכנולוגיים.⁴⁰⁵ מאחר שפעולות קיזוז פחמן נסחרות בשוק הפתוח, הקריטריון המרכזי לבחירה של פרויקטים לקיזוז פחמן הוא המחיר לטון פחמן שנחסך באמצעותו.⁴⁰⁶ אלא שקריטריון המחיר אינו משקף את הערך האקלימי של השקעות שונות, משום שפעילויות קיזוז פחמן אינן זהות זו לזו. כך למשל, לשיטות קיזוז המתמקדות בפתרונות מבוססי טבע יש יתרון ניכר על שיטות קיזוז אחרות.⁴⁰⁷ פתרונות מבוססי טבע הם שם כולל לשלל אסטרטגיות של קיזוז פחמן הממוקדות בשימור, בחיזוק ובשיקום מערכות טבעיות הכולאות וקולטות פחמן.⁴⁰⁸ לפי הערכות, פתרונות מבוססי טבע עשויים לספק שליש מהפחתת גזי החממה הנדרשת על מנת לעמוד ביעד ההתחממות הגלובלי שנקבע בהסכם פריז.⁴⁰⁹ נוסף על הפחתת פליטות גזי חממה, להשקעה בתשתיות טבעיות יש תרומה ניכרת לחיזוק החוסן האקלימי של מדינות ולהפחתת החשיפה לסיכוני אקלים.⁴¹⁰ הפחתת טמפרטורות וסיכוני שיטפונות, טיהור האוויר והמים, חיזוק העמידות

- Steven L. Schwarcz, *Systematic Regulation of Systemic Risk*, 2019 Wis. L. Rev. 1, 5 400
(2019) (להלן: Schwarcz, *Systematic Regulation*).
- Douglas J. Elliott et al., *The History of Cyclical Macroprudential Policy in the United States*, FEDS Working Paper No. 2013-29 (2013) 401.
- המושג "דרישות הון פחמן" אינו מקובל בספרות האקלימית. אני משתמש בו כאן על מנת להקביל בין הדרישה להגדיל את ההון של מוסד פיננסי לדרישה להגדיל את תקציב הפחמן הגלובלי באמצעות קיזוז פחמן. 402
- Derik Broekhoff et al., *Securing Climate Benefit: A Guide to Using Carbon Offsets*, 5 403
(2019) STOCKHOLM ENV'T INST. & GREENHOUSE GAS MGMT. INST. (להלן: Broekhoff et al.).
- Grayson Badgley et al., *Systemic Over-Crediting in California's Forest Carbon Offsets Program*, 28 GLOB. CHANGE BIOLOGY 1433, 1433-34 (2022) 404.
- Broekhoff et al., לעיל ה"ש 403, בעמ' 7. 405
- KATHERINE MOHANAN et al., NATURE BASED SOLUTIONS: POLICY OPTIONS FOR CLIMATE AND BIODIVERSITY, 8 SMART PROSPERITY INSTITUTE (2020) 406.
- Nathalie Seddon et al., *Understanding the Value and Limits of Nature-Based Solutions to Climate Change and Other Global Challenges*, 375 PHIL. TRANSACTIONS. ROYAL SOC'Y. 407
(2020) 1, 4 (להלן: Seddon et al.).
- Damon Matthews, *Temporary Nature-Based Carbon Removal Can Lower Peak Warming in a Well-Below 2 °C Scenario*, 3 COMMC'NS. EARTH & ENV'T 1, 2 (2022) 408.
- ש.ם 409
- ש.ם 410

בפני בצורות ועוד.⁴¹¹ אלא שהשווקים לקיזוז פחמן אינם מתמחרים יתרונות אלו. התוצאה היא שעיקר ההשקעות בקיזוז פחמן נכון להיום הן בפרויקטים של אנרגיה מתחדשת.⁴¹² לא נכון להתייחס לכל אמצעי הפחתת הסיכון התייחסות שווה. גישה רגולטורית שכזו יוצרת תמריץ לגוף המפוקח להעדיף פתרונות זולים יותר על אף שהם אינם בהכרח מונעי הסיכון הטובים ביותר.⁴¹³ מסיבה זו דרישות הלימות ההון במערכת הפיננסית מדרגות את הנכסים הפיננסיים שהבנקים מחזיקים כרזכות לפי רמת הסיכון שלהן.⁴¹⁴ היקף ההון הנוגע לאשראי שמוסד פיננסי ידרש להחזיק ישתנה בהתאם לסוג ההון המוחזק והסיכון שהוא מגלם.⁴¹⁵

הניסיון הרגולטורי בעולם הפיננסי מלמד שאין די ברכישת "רזרבות פחמן". על ממשל אקלימי ראוי לכלול כללי סחר שיתמרצו השקעה בפרויקטים של קיזוז פחמן לפי תרומתם להפחתת סיכונים אקלים, ברגש על סיכונים "אפקט דומינו".⁴¹⁶ כך למשל, מן הראוי שזירות הסחר בקיזוז פחמן יתמחרו פרויקטים הממוקדים בכליאת פחמן בקפאת העד באופן שישקף את העדיפות שלהם על פרויקטים אחרים.⁴¹⁷

(2) שיקוף סיכונים ריאליים לציבור

המערכת הפיננסית מסתמכת על שירותי דירוג היצוניים לניתוח רמת הסיכון של חברות, של ארגונים פיננסיים ואף של מדינות.⁴¹⁸ סוכנויות דירוג אשראי פרטיות מספקות שירות

-
- Seddon et al., לעיל ה"ש 407, בעמ' 2-3. 411
- גם נטיעת עצים. אך על אף שנטיעת עצים נחשבת לפתרון מבוסס טבע לקיזוז פחמן, ערכה 412 הסביבתי והאקלימי נמוך יחסית לפתרונות מבוססי טבע אחרים. ראו Seddon et al., לעיל ה"ש 407, בעמ' 3-4; Kathleen McAfee, *Shall the American Association of Geographers?* 4-3, בעמ' 407, *Endorse Carbon Offsets? Absolutely Not!*, 74 PROF. GEOGRAPHER 171, 172 (2022).
- Michael B. Gordy et al., *Risk-Based Regulatory Capital and the Basel Accords*, in THE 413 OXFORD HANDBOOK OF BANKING 744 (ALLEN N. BERGER et al. eds., 2014).
- שם, בעמ' 745-746. 414
- Viral Acharya et al., *Testing Macroprudential Stress Tests: The Risk of Regulatory Risk 415 Weights*, 65 J. MONETARY ECON. 36, 36-37 (2014).
- כמו כן יש לאמץ כללים רגולטוריים שיבטיחו השקעות אחראיות בפרויקטים של קיזוז פחמן. 416 ישנו חשש כי פרויקטים של קיזוז פחמן המוכוונים רק להשיג את מחיר הקיזוז הנמוך ביותר לטון פחמן יגרמו לנזקים חברתיים ואקולוגיים. כך למשל, מחקר שפורסם לאחרונה מצא כי נטיעת עצים לא-מוסדרת כאמצעי של קיזוז פחמן עלולה להביא לידידה בזמינות קרקעות לחקלאות במדינות עולם שלישי, שיומרו ליערות, ולפגיעה קשה בביטחון המזון במדינות אלו. ראו Shinichiro Fujimori et al., *Land-Based Climate Change Mitigation Measures Can 417 Affect Agricultural Markets and Food Security*, 3 NAT. FOOD 110, 110-21 (2022).
- ראו למשל באתר "Pleistocene Park" בכתובת: <https://pleistocenepark.ru/>. לקריאה נוספת 418 ראו Katerina Markelova, *Sergey Zimov: "Thawing Permafrost is a Direct Threat to the Climate"*, UNESCO (Jan. 12, 2022), <https://courier.unesco.org/en/articles/sergey-zimov-thawing-permafrost-direct-threat-climate>.
- Lawrence J. White, *The Credit Rating Agencies*, 24 J. ECON. PERSPECTIVES 211, 214 418 (2010).

שוב לשחקנים הפועלים בשוק הפיננסי, משום שהן מפחיתות את פערי המידע בשוק.⁴¹⁹ באמצעות דירוג האשראי שנקבע לחברות משקיעים יכולים לקבל החלטות מושכלות יותר בנוגע לסיכוני האשראי הטמונים בהשקעות פוטנציאליות.⁴²⁰ לאחר המשבר הפיננסי הגלובלי של שנת 2008 ספגו סוכנויות דירוג אשראי ביקורת על כך שהן תרמו למשבר באמצעות דירוג גבוה מדי שאינו משקף את סיכון האשראי הריאלי של איגרות חוב המגובות במשכנתאות.⁴²¹ בעקבות הביקורת שונה מבנה הפיקוח הרגולטורי כדי להבטיח שדירוגי האשראי בשוק משקפים במדויק יותר את סיכון האשראי של חברות ושל ניירות ערך.⁴²² כמו בשוק הפיננסי, גם בשוק הפחמן יש להחלטות של יחידים ושל פירמות מחיר אישי וציבורי. קבלת החלטה בהיעדר מידע מלא על המשמעויות האקלימיות שלה טומנת בחובה סיכון. כך למשל, רכישת בית מגורים באזור העלול לסבול מהצפות או מעליית פני הים עקב שינוי האקלים היא השקעה מסוכנת. אלא שפרט המעוניין ברכישת בית מגורים שכזה אינו יכול לכלכל את צעדיו בהתאם לסיכוני האקלים המשפיעים על העסקה אם נתונים אלו אינם זמינים לו.

על מנת להבטיח היערכות ראויה לסיכוני אקלים יש לאמץ הוראות חקיקה שמנגישות מידע על סיכוני אקלים ליחידים ולחברות. דרך אחת לעשות זאת היא לחייב חברות ציבוריות בדיווח על סיכוני אקלים לפעילויותיהם, כפי שהציעה לאחרונה רשות ניירות הערך האמריקנית.⁴²³ זאת ועוד, מאחר שסיכוני אקלים משפיעים גם על חברות שאינן ציבוריות, ראוי לשקול לחייב חברות פרטיות שפעילותן מושפעת מהותית משינויי האקלים להגיש דוחות סיכוני אקלים תקופתיים. הוראה זו מקבילה לגישה ברגולציה הפיננסית שמחייבת גופים בעלי השפעה משמעותית על המערכת הפיננסית להקים ועדת סיכונים, שתהיה אחראית לפקח על נוהלי ניהול הסיכונים של החברה ולערוך מבחני קיצון שמטרתם לבחון את מוכנות הגוף הפיננסי לאירועי קיצון.⁴²⁴

מאחר שגם לרשויות ציבוריות יש תפקיד לא־מבוטל בהיערכות לסיכוני אקלים ולהשפעה על שינוי האקלים, ראוי לפעול לשקלול סיכוני אקלים גם בידי רשויות ציבוריות. דרך אחת לעשות זאת היא באמצעות תסקירי אקלים, גרסה מתקדמת של תסקירי השפעה על הסביבה.⁴²⁵ תסקירי השפעה על הסביבה הם חלק אינטגרלי מהמשפט הסביבתי הישראלי⁴²⁶

419 שם, בעמ' 212-213.

420 Christina E. Bannier & Christian W. Hirsch, *The Economic Function of Credit Rating Agencies – What Does the Watchlist Tell Us?*, 34 J. BANKING & FIN. 3037, 3037 (2010).

421 Schwarcz, *Systematic Regulation*, לעיל ה"ש 400, בעמ' 12.

422 שם.

423 *The Enhancement and Standardization of Climate-Related Disclosures for Investors*, 87 Fed. Reg. 21334-01 (proposed Apr. 11, 2022) (to be codified at 17 C.F.R. pts. 210, 229, 232, 239, 249).

424 Schwarcz, *Systematic Regulation*, לעיל ה"ש 400, בעמ' 7, 9.

425 Jan McDonald, *The Role of Law in Adapting to Climate Change*, 2 WIREs CLIMATE CHANGE 283, 285 (2011) (להלן: McDonald).

426 ראו ס' 1, 83 ו-119 לחוק התכנון והבניה, התשכ"ה-1965; תקנות התכנון והבניה (תסקירי השפעה על הסביבה), התשס"ג-2003; בג"ץ 9409/05 אדם טבע ודין – אגודה ישראלית

והבינלאומי.⁴²⁷ מטרתם של תסקירי השפעה על הסביבה היא לזהות ולמפות את ההשפעה הסביבתית של פעולות ממשלתיות מבעוד מועד, ולשקללם במסגרת קבלת ההחלטות התכנונית.⁴²⁸ הכללה של סיכוני אקלים ושל שיקולי אקלים למערכת קבלת ההחלטות התכנונית תשפר את המוכנות ואת ההיערכות הלאומית לסיכוני אקלים.⁴²⁹ הצעת חוק האקלים הישראלית מחריגה כאמור את רוב רובן של תוכניות הפיתוח המאושרות במוסדות תכנון ובמשרדי ממשלה מהצורך לשקול שיקולים אקלימיים ולהטמיעם בתוכניות. בכך הצעת החוק מחלישה את יכולת ההיערכות הלאומית לסיכוני אקלים. לבסוף, ראוי להנחות גופים ציבוריים לנתח סיכוני אקלים ולהנגיש מידע בנוגע לסיכונים אלה לציבור כפי שהם נדרשים לעשות בנוגע למידע סביבתי אחר.⁴³⁰ כך למשל, אם רשות מקומית תידרש למפות ולהציג בפומבי אתרים בשטחה הנמצאים בסיכון להצפה, לחום עירוני קיצוני או לאירועי קיצון אחרים, יהיה בכך כדי לסייע לציבור וליחידים לשקלל סיכוני אקלים בהחלטות פרטיות וציבוריות. לא מן הנמנע כי ככל שסיכוני אקלים יהיו נגישים ונוכחים יותר במרחב הציבורי והאיש, כך גם תתגבר התמיכה הציבורית בפעולות מיטיגציה ואדפטציה.

סיכום

לאור גרירת הרגליים של ממשלות רבות בהתמודדותן עם שינוי האקלים, לא מפתיע כי שיח החירום האקלימי הולך וקונה שביתה בחוגים רבים. עם זאת בחינה לעומק של משמעויותיו מלמדת, ששיח החירום האקלימי אינו הפתרון שלו מיחלים מי שדוגלים בו. חרף השאיפה הציבורית לפתרון קסם מהיר, התמודדות ראויה ואפקטיבית עם שינוי האקלים מחייבת פיתוח ויישום של מסגרות נורמטיביות רב-מגזוריות ואדפטיביות, המקדמות קשת רחבה של יעדי אקלים, חברה, כלכלה, סביבה ושוויון. גישות של ניהול חירום לא נועדו לספק מענה שכזה לשינוי האקלים, וממילא אינן מסוגלות לעשות כן. מסקנה זו עשויה להיות קשה לרבים. לא מעטים מוטרדים מהסיכון האקלימי ההולך ומתרגש עלינו, והם מבקשים פתרון מהיר לאתגר. אלא שעלינו להביט במציאות נכוחה:

להגנה על הסביבה נ' הוועדה הארצית לתכנון ובנייה של תשתיות לאומית, פ"ד סד (2) 316, פס' 9-10 לפסק הדין של הנשיאה בייניש (2010).

Ann Hironaka, *The Globalization of Environmental Protection: The Case of Environmental Impact Assessment*, 43 INT'L J. COMP. SOC. 65, 67 (2002); Richard K. Morgan, *Environmental Impact Assessment: The State of the Art*, 30 IMPACT ASSESSMENT & PROJECT APPRAISAL 5, 5-6 (2012); Nicholas A. Robinson, *International Trends in Environmental Impact Assessment*, 19 B.C. ENVTL. AFF. L. REV. 591, 591 (1992).

McDonald, לעיל ה"ש 425, בעמ' 285.

שם.

ראו למשל תק' 2-4, תוספת ראשונה, לתקנות חופש המידע (העמדת מידע על איכות הסביבה לעיון הציבור), התשס"ט-2009; ס' 7-8, 15-16 ו-38 לחוק אור נקי, התשס"ח-2008; ס' 1-3 ו-10-12 לחוק הגנת הסביבה (פליטות והעברות לסביבה – חובות דיווח ומרשם), התשע"ב-2012.

אין קיצורי דרך בהתמודדות עם משבר רב-מערכתי כשינוי האקלים. לעיתים הדרך הקצרה היא הארוכה.

חלף פתרונות בזק, המאמר מציע להתמקד בחקיקת מסגרת אקלימית. המאמר מזהה כי דווקא דיני האסונות ולא דיני החירום יכולים להיות בסיס ללמידה במסגרת הליך החקיקה של חוקי מסגרת אקלימיים. כפי שמוצע במאמר, מן הראוי לחקור וללמוד את הניסיון הרגולטורי והמשפטי שנצבר בהתמודדות עם סיכונים בעלי מאפיינים דומים לשינוי האקלים. הצעה זו פותחת פתח לדיונים משפטיים עשירים, ולכיווני מחקר חדשניים שיש בהם כדי לתרום תרומה משמעותית לשיח המשפט האקלימי. גישה זו היא מדויקת יותר מגישת "מצב החירום האקלימי", ומבטיחה פיתוח של כלי משפט ומדיניות מובחנים המותאמים לאתגרים אקלימיים ספציפיים.