

# מדינת ישראל<sup>1</sup>

## משרד המשפטים

ייעוץ וחקיקה  
ירושלים: כ"ו בחשוון התשפ"ג  
23 באוקטובר 2022

לכבוד

עו"ד דלית דרור

היועצת המשפטית למשרד להגנת הסביבה

שלום רב,

### הנדון: הצעת החלטה בעניין איפוס פליטות פחמן נטו עד לשנת 2050

הרינו לעדכן כי עמדתנו, על דעת היועצת המשפטית לממשלה, היא כי ישנה מניעה משפטית לקדם את הצעת ההחלטה בעניין איפוס פליטות נטו עד לשנת 2050, בעת הזו.

בהחלטת הממשלה מס' 171 מיום 25.7.2021 נקבע כי היעד הלאומי להפחתת גזי חממה יהיה הפחתה של 27% עד שנת 2030, והפחתה של 85% עד לשנת 2050, וכן נקבעו מספר צעדי מדיניות לצורך השגת היעדים. כמו כן, נקבעו יעדי הפחתה סקטוריאליים שייושמו באמצעות תכניות שיוכנו על ידי משרדי הממשלה הרלוונטיים לכל סקטור. בהתאם, הוגשו יעדים אלה למזכירות אמנת האקלים.

בהצעת ההחלטה הנוכחית מוצע לקבוע כי היעד הלאומי לשנת 2050 יהיה "אפס פליטות נטו" כפי שהצהיר רה"מ (דאז) בוועידת האקלים בגלגו, בנובמבר 2021, וכפי שמוצע בהצעת חוק האקלים שאושרה בממשלה לפני מספר חודשים ושאושרה בקריאה ראשונה במליאת הכנסת.

מדובר במדיניות ארוכת טווח באופן מיוחד, אשר קבלתה בתקופת בחירות, ובמיוחד במועד כה סמוך למועד הבחירות, מעוררת קשיים העולים כדי מניעה משפטית.

על פי אמנת האקלים, ישראל מחויבת לקבוע יעדים לאומיים ולעדכן את מזכירות האמנה בדבר היעדים שנקבעו. מאחר שישראל הגישה יעדים מעודכנים בשנת 2021 כפי שנקבעו בהחלטת ממשלה מס' 171 מיום 25.07.2021 בדבר מעבר לכלכלה דלת פחמן, להבנתנו מועד העדכון הבא הוא בשנת 2026. מדובר בהחלטה ארוכת טווח ובעלת השלכות חוצות ממשלות. משמעות קבלת ההחלטה היא שניתן יהיה להצהיר ולעדכן את מזכירות האמנת האקלים בדבר היעד החדש, יעד שמבחינה ציבורית ובין-לאומית יהיה קושי לחזור ממנו, כך שמדובר בכבילה אפקטיבית של שיקול הדעת. לעובדה שהממשלה כבר קבעה מדיניות בדבר איפוס פליטות עד לשנת 2050, במסגרת הצעת חוק האקלים שאף אושרה בקריאה ראשונה בכנסת, יש משקל לא מבוטל. יחד עם זאת, כדי לקדם את הצעת החוק ואת היעד האמור, תצטרך הממשלה הבאה לקבל החלטה פוזיטיבית (למשל במסגרת החלטה על החלת דין רציפות על הצעת החוק הממשלתית), בעוד שקבלת ההחלטה המוצעת תחייב את הממשלה הבאה ותאפשר הגשת עדכון בדבר היעד החדש ללא פעולה נוספת.

ביחס לחשש מפני אפשרות כריכתם של שיקולים תעמולתיים באופיים, הרי שזה הולך וגובר ככל שקרב מועד הבחירות, ובהתאמה, כפי שהודגש בפסיקת בית המשפט העליון, הולך ומצר מתחם הסבירות הנתון לממשלה.

אשר למידת החיוניות והדחיפות בעשייה הממשלתית: אכן, שיקולים מדיניים או הישגים דיפלומטיים יכולים להצביע על דחיפות או חיוניות. בענייננו הוצגה חיוניות באופן כללי בהתמודדות עם משבר האקלים אשר אינה כוללת דחיפות קונקרטית, והוסבר כי הדחיפות בקבלת ההחלטה בעת הזו נובעת ממועד כינוסה של ועידת האקלים בשארם א-שיח, ואף הוצג היתרון המדיני והתדמיתי שיצמח למדינת ישראל מהצהרה בוועידה על החלטת ממשלה הקובעת יעד של "אפס פליטות נטו" לשנת 2050. אולם, לא הוצגה לפנינו חוות דעת מקצועית לעניין דחיפות בקבלת החלטת ממשלה שיש בה קביעת מדיניות ארוכת טווח באופן מיוחד, במועד כה סמוך לבחירות, כאשר מועד ועידת האקלים ידוע מראש ועד כה לא קודמה החלטה כזו. אין לומר שהיתרון עליו הצביע משרד החוץ עונה לשאלה מהי הדחיפות שנוצרה דווקא במועד כה סמוך לבחירות. בהתאם לכך, אין בנסיבות העניין כדי לגבור על שיקולי האיפוק והריסון ובפרט על מידת כבילת שיקול הדעת הכרוכה בהחלטה אשר מבקשת לאמץ מדיניות ארוכת טווח כמוצע בענייננו.

בברכה,

מאיר לוין, עו"ד

המשנה ליועצת המשפטית לממשלה

(משפט כלכלי)

ד"ר גיל לימון, עו"ד

משנה ליועצת המשפטית לממשלה

(משפט ציבורי-מנהלי)