תגובה לאורי שרון, "מצב חירום אקלימי: הבטחה נכזבת", עתיד להתפרסם ב **עיוני משפט**

<u>אורי שרון על מצב חירום אקלימי</u>

אורי טוען, בתמצית, שאם להכרזות על מצב חירום יש שיניים, אז השיניים חדות מדי, ואם אין להן שיניים, אז הן חסרות כוח. כך או כך, לא כדאי להכריז על מצב חירום אקלימי. לבסוף הוא טוען שיש דרך אחרת, באמצעות דיני האסונות, שגם יש לה שיניים וגם השיניים לא חדות מדי.

בזמן הקצר שיש לי אני רוצה להתייחס לכמה מטענותיו. אני לא משפטן, אני פילוסוף וההערות שלי יהיו בהתאם. חלק מטענותיו אנסה לחזק ועל חלקן לחלוק. אבל אתחיל בשאלה קצת שונה משאלת המאמר.

1 למה שינוי האקלים הוא מצב חירום

האם שינוי האקלים הוא מצב חירום? אני מתכוון מבחינה מושגית, לא משפטית. אני חושב שבשל שני מאפיינים התשובה היא חד משמעית כן. קודם כל זה מצב חירום כי ההערכות הטובות ביותר שלנו הן שההשלכות של המשך עסקים כרגיל בנוגע לשינוי האקלים יהיו אסוניות. שנית, משום שאנחנו חייבים לפעול מהר. אורי כמובן לא טוען נגד הטענות האלו, שהן תוצר של עבודה מדעית נרחבת ומדויקת.

עד כמה ההשלכות יהיו אסוניות? אף אחד לא יכול להעריך במדויק. בוודאי שלא אני שאינני מדען. וגם אף מדענית לא יכולה לבדה להעריך מכיוון שמדובר בשילוב של כל כך הרבה תחומי ידע מורכבים שאף אחד לא מסוגל להיות מומחה לתמונה הגדולה. כדי לפתור בעיה זו הקים האו"ם את פאנל המומחים הבינממשלתי, הIPCC ואני משתדל לשאוב את המידע שלי משם. קשה ללמוד מתקדימים בהתחשב בכך שלא הייתה כמות של פחמן דו חמצני גבוהה כמו זו שעכשיו באטמוספירה כבר למעלה משני מיליון שנה, הרבה לפני שהופיעו בני האדם (IPCC AR6, WG I). אבל אנחנו יודעים שמפלס מי הים יעלה באופן משמעותי ויהיה חומצי יותר; שיהיו גלי חום קיצוניים ובצורות ממושכות שיובילו לשריפות ויפגעו ביבולים. אנחנו יודעים שיהיו אירועי גשם קיצוניים שיגרמו לשיטפונות. אנחנו יודעים שמערכות אקולוגיות בסכנת קריסה וזה יכול להשפיע באופן אסוני על כמות המזון שיהיה זמין לנו. כפי שדו"ח IPCC האחרון מסכם:

> הסיכונים... עולים בכל עליה של ההתחממות הגלובלית. (ודאות גבוהה מאוד). סיכונים אקלימיים ושאינם אקלימיים ישפיעו אלו על אלו באופן גובר שצפוי להוביל לסיכונים... מורכבים וקשים יותר לניהול. (IPCC AR6 SYR, SPM B2)

עד כמה אנחנו צריכים לפעול בדחיפות? התובנה המדעית העדכנית היא ש"ישנו חלון הזדמנויות הולך ונסגר במהירות להבטיח לכולם עתיד שאפשר לחיות בו ולהתקיים בו. (ודאות מאוד גבוהה) . (IPCC AR6, SYR, SPM, C1) . זה שעכשיו מדברים על חלון הולך ונסגר לא אומר שבעוד 10 שנים לא נשמע שוב את אותה האמירה. פשוט החלון שכבר נסגר הוא חלון לחיים טובים יותר מהחלון שייסגר עוד מעט, והחלון הזה הוא חלון לחיים טובים יותר מהחלון שייסגר בעוד 10 שנים.

אם צריכים לפעול בדחיפות כדי למנוע אסון, אלו נראים לי כמו תנאים מספיקים בכדי להתייחס לזה כאל מצב חירום. אורי מציין תנאים אחרים שאינם מתקיימים במקרה של שינוי האקלים: (א) שהאיום יהיה מיידי. אך במקרה זה האיומים הקשים ביותר אינם מיידיים; (ב) שהאיום יהיה זמני. אך במקרה זה האיום לא צפוי להיעלם בעתיד הנראה לעין. אבל אלו לא נראות לי תכונות חשובות לעניין קבלת החלטות מדיניות. אם האיום הוא רציני, מה זה משנה מתי יתממש? ואם התערבות מוקדמת תפחית את גודל האיום באופן שהתערבות מאוחרת לא תוכל, איך העובדה שהאיום לא צפוי להיעלם יכול להוות שיקול להתייחס אליו בפחות חומרה? להיפך, ככל שתוצאות המעשים בעתיד הקרוב ישפיעו לאורך זמן רב יותר, כך ראוי שנייחס למעשים אלו חשיבות גבוהה יותר.

מאפיין נוסף של מצבי חירום שאורי מציין הוא: (ג) שבין האיומים שהמדינה צריכה להתמודד איתם, זה צריך להיות ראשון בסדר העדיפויות. נראה שאורי חושב שתכונה זו לא חלה על שינוי האקלים, למרות שהוא לא דן בכך במפורש. אני כשלעצמי לא יודע לשפוט מה היחס בין שינוי האקלים לבין מלחמה גרעינית למשל. ארגון הבריאות העולמי הצהיר ב2021 ששינוי האקלים הוא האיום הגדול ביותר על האנושות והצהרות דומות נשמעו על ידי אחרים. אני מתאר לעצמי שזה תלוי איך סופרים, לא דבר פשוט בכלל. אבל אני לא חושב שהדיון הזה קריטי. ברור שאם יש עלינו כמה איומים משמעותיים, קיומו של אחד לא מעיב על קיומו של אחר, וזה לא מאוד משנה איזה מהם גדול יותר. כדאי לשאול על מי האיום, ולכך אגיע בהמשך.

עוד מאפיין של חירום שאורי מציין הוא הפרת עקרונות יסוד של שלטון החוק, גם לכך אגיע עוד מעט. אז אני בעד לחשוב על מצב האקלים כמצב חירום. אבל אם לדעתכם המילה "חירום" נושאת עמה מטענים שאינם מתאימים לשינוי האקלים, כמו שהאיום יהיה מיידי ולא יימשך הרבה זמן, אז אפשר לחפש מילה אחרת. אבל זו תצטרך להיות מילה שנושאת את גודל האסון ואת הדחיפות לפעול.

2 נגד דיבורי סרק

אחת הטענות של אורי היא שהכרזות על מצב חירום אקלימי הן עד כה בעיקר הכרזות סרק מכיוון שאין להן שיניים חוקיות. אני מצטרף לדבריו. אנחנו בני האדם טובים יותר בדיבורים מאשר במעשים. על שינוי האקלים מדברים כבר עשרות שנים ויש יחס הפוך בין הדיבורים שלנו לבין תוצאות המעשים שלנו. אנחנו יודעים על שינוי האקלים כבר כמה עשורים. האו"ם הקים את הפאנל המדעי שבוחן את מצב האקלים כבר ב1988. מאז שהוקם הפאנל ועד היום, באופן עקבי אנחנו בכל שנה, למעט ירידה קלה בתקופת הקורונה, רק פולטים יותר מהשנה הקודמת, לא פחות. למעשה, מאז 1988 פלטנו יותר גזי חממה מכל מה שפלטנו בכל השנים שלפני כן (מהמהפכה התעשייתית). אז אני מסכים לחלוטין עם הטענה שאנחנו צריכים לחפש דרכי פעולה שבאמת יעשו שינוי, ולא רק הצהרות סרק.

3 נו, אבל אנחנו רק מדינה אחת ויש כאן בעיה רב מערכתית

אז נעבור לדיון בהכרזות עם שיניים חוקיות. אפשר לחלק את הטיעון של אורי נגד הכרזות כאלו לשניים. מצד אחד, התוחלת של חוקי חירום לא מספיק גבוהה. ומצד שני ולאור זאת, המחירים גבוהים מדי.

נתחיל עם התוחלת. הגישה שלי בחלק הזה לוקחת את השראתה מכתיבתו של ג׳ון ברום, ואני ממליץ על ספרו Climate Matters, לפי דו״ח מפל״ס של המשרד להגנת הסביבה, בשנת 2022 פלטנו במדינת ישראל 81 מיליון טון פחמן דו חמצני (הכוונה לשווה ערך). זה אמנם רק 0.2% מהפליטות העולמיות לאותה השנה, אבל עדיין מדובר בגזים שצפויים להישאר באטמוספירה הרבה מאוד זמן ולעשות הרבה נזק לאנשים בשנים הבאות. אי אפשר לדעת בדיוק מה יקרה בעתיד בכל תרחיש, ובוודאי שלא נוכל לייחס אף אירוע אקלימי לפליטות מסוימות. ובכל זאת התחזיות המדעיות הטובות ביותר אומרות לנו שככל שאנחנו פולטים יותר, כך יהיו יותר אסונות כאלו. אנשים רבים יותר יסבלו משיטפונות והצפות, ומגלי חום ובצורות. ניסיון רציני יחסית עדכני להעריך את תוחלת היחס בין פליטות למקרי מוות בטרם עת מצא שעל כל מיליון טון שאנחנו פולטים אנחנו הורגים 226 אנשים. אז בשנה אחת בלבד, אנחנו בישראל גרמנו למותם של כ18,000 אנשים. לפי כלכלני המשרד להגנת הסביבה האמריקאי, שעל פיהם באופן עקרוני, גם אם בדיליי, הולך המשרד להגנת הסביבה שלנו, טון פחמן שנפלט בשנת 2024 צפוי לגרום לנזק בשווי $208. אם השנה נמשיך במגמה ונפלוט עוד יותר מ2022, נגרום לנזק של למעלה מ17 מיליארד דולר. רוב הסובלים מהנזק לא יהיו אנחנו. הם יהיו צאצאים שלנו, ועוד יותר מכך אוכלוסיות חלשות עתידיות בעולם. בפליטות שלנו אנחנו עושים עוול לאנשים שלא עשו לנו רע. זה שכולם עושים את זה זה לא תירוץ. וזה משהו שאנחנו חייבים מוסרית לטפל בו בדחיפות.

אורי לא מתייחס לכך במאמר. במקום זאת הוא מעלה חשש שכל הפחתה שלנו בישראל, תגרום לאנשים אחרים בעולם לפלוט יותר. אני מעריך שזה נכון לחלק מסוגי ההפחתה, אך לא לאחרים. למשל, אני לא רואה איך מעבר שלנו לאנרגיה מתחדשת או הפחתת נסועה פרטית יגרמו לאנשים אחרים בעולם לפלוט יותר. אני כן מבין שמסי פחמן שמוטלים על מפעלים יכולים לגרום לכך שיהיה זול יותר לייצר במדינות ללא מס ולכן הזיהום פשוט יעבור מקום. אבל, גם כשזה נכון שהפחתה שלנו תגרום להגברה במקום אחר, אני לא חושב שזה מצדיק את הפליטות שלנו. באופן כללי, גם כשזה נכון שככל שאני אדם ישר זה יגרום לאחרים להיות מנוולים, זו לא הצדקה מספקת להיות מנוול.

יתרה על כן, אם מותר לי להעריך מכורסת הפילוסוף, אני חושב שההפך הוא הנכון. אורי עושה כמה השוואות מעניינות בין משבר האקלים לקורונה, אז הנה השוואה נוספת. לעובדה שמדינת ישראל הזדרזה לחסן את כלל האוכלוסיה הייתה להבנתי השפעה עצומה על ההתמודדות של מדינות אחרות עם המגפה. ישראל הפכה לדוגמה לשאר אוכלוסיות העולם ועזרנו בכך לזרז את ההתחסנות במדינות אחרות. אותו הדבר יכול לקרות בתחום האקלים. אם נהיה מדינה חלוצה בהפחתת פליטות, אם הממשלה שלנו תקום ותכריז שהפחתת פליטות גבוהה בסדר העדיפויות שלנו כי חשוב לנו לא להיות שותפים להרס העולם שבו נחיה אנחנו וילדנו בשנים הבאות, ואם הממשלה לא רק תצהיר הצהרות סרק אלא תעשה צעדים אמיתיים, אז אני די בטוח שתהיה לכך השפעה משמעותית מאוד על מדינות אחרות שילכו בעקבותינו.

4 אלו שיניים חדות מדי?

מה ההסדר המשפטי שישיג את המטרות שלנו תלוי בשאלות משפטיות ואמפיריות שלא מתחום מומחיותי ולכן לא אתייחס אליהן. אבל המאמר מלא גם בהנחות נורמטיביות, על אלו שיניים חדות מדי, איך ראוי לקבל החלטות, ומה נובע מתפיסות ערכיות שונות. כל אלו שאלות פילוסופיות ואתיות ואליהן אני מעוניין להתייחס. במהלך המאמר מועלית רשימה ארוכה של השלכות אפשריות של הכרזה על מצב חירום אקלימי במידה

ולהכרזה יהיו שיניים, כלומר תוקף חוקי מחייב. חלק מהרשימה כולל הצעות מדיניות, וחלק אחר כולל השלכות הליכיות בנוגע לאופן קביעת המדיניות. נתחיל מהצעות המדיניות.

את הרשימה הבאה אורי לוקח ממאמר מ2010 של יורגן רנדרס ופול גילדינג:

> 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.

רשימה אחרת נלקחת ממסמך מ2014 של ארגון בשם The Climate Mobilization:

> 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 ובבניית מטוסים, סגירת תחנות כוח פחמיות, הקטנה כפויה של ציי מטוסים מסחריים ושל תעשיית הבשר ועוד.

אני לא רואה בעיה עקרונית עם רוב הפריטים ברשימה הזו, מעבר לכך שהיא ישנה. צריכים לבדוק אם היא עדיין תואמת את הידע העדכני שלנו בנושא, כפי שמסוכם בדו"חות הIPCC שהתפרסמו ב2022-23 (AR6). (לאורך המאמר אורי לוקח נתונים מהסבב הרביעי שפורסם ב2007. המחקר התקדם והתעדכן מאז, ראוי היה לעדכן את המאמר ולהפנות לדו"חות עדכניים יותר). הקווים הכלליים בוודאי תואמים את מה שנאמר שם:

> כל המודלים להגבלת ההתחממות ל2 מעלות כרוכות בהפחתות מהירות ועמוקות של פליטות גזי חממה בכל המגזרים בעשור הנוכחי. (IPCC AR6, SYR, SPM B6)

והם ממשיכים ומציינים שכדי לעשות זאת אנחנו נדרשים להפסיק להשתמש בדלקים מאובנים כמעט כליל. איך בדיוק נעשה את זה בלי צעדים מאוד משמעותיים כמו ברשימה הזו? ובמה ההיגיון בצעדים כאלו שונה מהרגולציה שאנחנו כבר מכירים בתחום הסביבה? מאוד הגיוני והוגן להגביל את יכולתם של אנשים לגרום נזקים.

ההתנגדויות המשמעותיות יותר של אורי הם בצד הפרוצדורלי. חוקי חירום עשויים להעניק למשרדי ממשלה סמכויות נרחבות לעשות צעדים בהליכים מזורזים מאוד. חשש אחד שעולה הוא שגופי השלטון ינצלו את הכוח לרעה. חשש נוסף הוא שבשל החופזה יתקבלו החלטות פחות טובות ממה שניתן לקבל בהליכים שקולים וסדורים יותר. חששות אלו מתחזקים לאור ההבנה שמצב החירום הזה הולך ללוות אותנו לאורך זמן, ולכן חשוב במיוחד לשמור על איזוני הכוח בממשל הדמוקרטי שלנו ולקבל החלטות טובות. לגבי החששות האלו

אין לי אלא להסכים עם אורי. נצטרך למצוא את האיזונים המתאימים בין הצורך לפעול בדחיפות לבין הצורך לעשות את זה בצורה שקולה, תוך למידה מתמשכת, ולהיזהר מאפשרויות לניצול סמכויות לרעה.

נקודה מעניינת נוספת שאורי מעלה קשורה בדמוקרטיות. אני רוצה לחדד אותה קצת. ברור לכולם שעדיף שהחלטות במדינה דמוקרטית יתקבלו על דעת הציבור, ובכלל זה הכרזה על חוקים אקלימיים. אבל נניח שהמחקר המדעי הטוב ביותר שלנו מביא אותנו למסקנה שאנחנו חייבים לעשות צעדים מסוימים די תובעניים. ונניח שהציבור, שהשכלתו המדעית לוקה בחסר, אינו מוכן לקבל צעדים אלו. מה עלינו לעשות? כיצד על ממשלות להחליט? האם לפנות למומחים או לציבור? פנייה למומחים במקרה כזה תפגע בדמוקרטיה. פנייה לציבור תפגע בכל אותם אנשים שייפגעו מהמעשים שלנו. ברור שהדבר העדיף לעשות הוא לשקף לציבור את המצב ולקוות שבשל כך ישנה את דעתו. בישראל של היום עוד לא ניסינו אפילו את זה לעשות בצורה רצינית ואפשר לקוות שצעדים כאלו יספיקו כדי לרתום את הציבור. אבל מה אם זה לא קורה או אין זמן? אלו שאלות קשות שעומדות ברקע הדיון של אורי. השאלה אם פונים לחוקי חירום או לחוקי אסונות לא תפתור את הבעיה הזו. לא משנה מה ההליך החקיקתי, במצב עניינים טראגי זה אם המצב החוקי יהיה קשוב לדעת הציבור הוא לא יספיק ואם הוא לא יהיה קשוב לדעת הציבור הוא יהיה לא דמוקרטי.

5 הערות נוספות שאין בשבילן זמן

אורי טוען שחוקי חירום נוגדים תפיסות יסוד של התנועה הסביבתית. בחלק הזה הוא קושר בין ייחוס ערך פנימי לטבע (בין אם לבעלי חיים או למערכות אקולוגיות) לבין חוסר מוכנות לאזן בין ערכים ולהתפשר. אני חושב שאין שום קשר בין הדברים, ואם זה נכון שתנועות סביבתיות רואות קשר זו טעות שלהן. זו שאלה מעניינת למה יש ערך מוסרי פנימי ולמה אין. צריך להיות ברור שגם אם יש ערכים פנימיים לדברים שאינם בני אדם ומצויים בטבע, בכל החלטה שנקבל בנוגע לאקלים יהיו דברים בעלי ערך שייפגעו ואנחנו נצטרך לעשות שקלול ולבחור את הנתיב עם תוחלת הנזק הנמוכה ביותר.

טענה נוספת במאמר היא שתנועות סביבתיות מאופיינות בכך שהן רוצות שילוב שאינו אפשרי: "הם רוצים "גם וגם": גם פיתוח תשתיתי אדיר בהיקפו וגם שמירה על הסביבה, גם הכרזה על מצב חירום וגם הקפדה על השתתפות דמוקרטית, גם האצה של התגובה הלאומית לשינוי האקלים וגם קידום הצדק החלוקתי-סביבתי". שוב, צריך להיות ברור לכולם שאלו כולם ערכים חשובים, וכשאי אפשר לספק את כולם צריכים לעשות שקלול ערכים ולמצוא את הדרך האופטימלית. אני לא מאמין שהתובנה הזו לא מקובלת על תנועות סביבתיות סבירות.

יש עוד מה לומר, אבל אסיים כאן. אני סבור שהמצב הוא מצב חירום שדורש שינויים די חדות. אבל אני לא משפטן ולא מתיימר לומר מה הדרך המשפטית הטובה ביותר לעשות את זה. אני מודה לאורי על דיון מעניין ועשיר מאוד על נושא כל כך חשוב.