# תזכיר חוק

#### שם החוק המוצע

תזכיר חוק האקלים, התשפ"א-2021

#### מטרת החוק המוצע, הצורך בו, עיקרי הוראותיו והשפעתו על הדין הקיים

שינוי האקלים והנזקים הנובעים ממנו הם עובדה שאינה שנויה במחלוקת כיום בין מומחים ומדענים. קיים קונצנזוס מדעי כי שינוי האקלים הניכר בעשורים האחרונים הוא תוצר לוואי של הפעילות האנושית, ובעיקר שריפת דלק פחמני. זאת עולה ממסמכי קבוצות העבודה של הפנל הבינלאומי על שינוי אקלים (IPCC) שהוקם על ידי ארגון האומות המאוחדות.

הסכנות הגלומות משינוי האקלים חולשות על כל תחומי החיים ובאות לידי ביטוי בשורה ארוכה של תופעות גלובליות ואיזוריות. החל מהמסת קרחונים הרריים גדולים המזינים נהרות גדולים בעולם, דרך אסונות טבע כגון בצורות, סופות טייפון והוריקן אשר תדירותם נמצאת בעלייה מאז שנות ה-90, הרחבה דרמטית של תפוצת חרקים והגדלת סכנת ההידבקות במחלות זיהומיות ומגפות, וכלה בעליית מפלס האוקיינוסים, אשר עלולה לגרום להצפת שטחי יבשת והמלחה של נהרות ושכבות קרקע הנושאות מים מתוקים בקרבת החוף, עליהן מתבססים אנשים ברחבי העולם לצורך מי שתייה.

אמנת המסגרת של האו"ם בנושא שינוי אקלים -  United Nations Framework Convention on Climate Change (להלן: "אמנת האקלים") נכנסה לתוקף בשנת 1994, ואושררה על-ידי ישראל בשנת 1996. האמנה נועדה לקדם שיתוף פעולה בין-לאומי במטרה להגביל את העלייה בטמפרטורה הגלובלית ולמנוע את שינוי האקלים כתוצאה מההתחממות. היעד הסופי שהוגדר בעת החתימה על האמנה הוא להביא את ריכוז גזי החממה באטמוספירה לרמה בה לא נגרמות הפרעות המסכנות את מערכת האקלים. לצורך כך הגדירה האמנה את מסגרת הפעילות העולמית להפחתת פליטות גזי חממה (Mitigation). כמו כן, מהווה האמנה מסגרת לשיתוף פעולה בין-לאומי בנושא הסתגלות לשינוי אקלים (Adaptation).

מכוח אמנת האקלים, התקבלה בשנת 2015 החלטה 1/CP.21 בדבר אימוץ הסכם פריז (Adoption of the Paris Agreement) (להלן: "החלטת הסכם פריז"). הסכם פריז נחתם על ידי ישראל ביום 22.4.2016, ואושרר על ידה ביום 14.11.2016 במסגרת החלטת ממשלה מס. 2041 – אשרור הסכם פריז בדבר התמודדות בינלאומית עם שינויי האקלים.

מכוח ההחלטה, הסכם פריז מטיל על ישראל ועל יתר המדינות החברות באמנת האקלים, שורה של מחויבויות. ביניהן, החובה להגיש למזכירות אמנת האקלים מדי חמש שנים יעד לאומי להפחתת פליטות גזי חממה, קידום אסטרטגיה לאומית להפחתת פליטות גזי חממה עד לשנת 2050, נקיטה באמצעים לאומיים להיערכות לשינוי אקלים ותמיכה הדדית של המדינות החברות בהשגת יעד גלובלי להיערכות לשינוי אקלים.

בהתאם למחויבויות אלה, ולאור המודעות הגוברת בארץ לחיוניות הטיפול בנושא, לקחה על עצמה ישראל, במספר החלטות ממשלה, לפעול להפחתת פליטות גזי חממה ולקידום ההיערכות לשינוי אקלים. בין היתר, להביא להתייעלות אנרגטית, להרחבת השימוש באנרגיות מתחדשות, להיערכות מפני נזקי שינוי האקלים ולהפחתת פליטות גזי חממה. בשנת 2015, הגישה ישראל למזכירות אמנת האקלים את היעדים הראשונים שקבעה להפחתת פליטות גזי חממה לשנת 2030. יעדים אלה עוגנו בהחלטת ממשלה מס. 542 – הפחתת פליטות גזי חממה וייעול צריכת האנרגיה במשק. בעקבותיה, אישרה הממשלה בשנת 2016, במסגרת החלטת ממשלה מס. 1403 – תכנית לאומית ליישום היעדים להפחתת פליטות גזי חממה ולהתייעלות אנרגטית, ובה פירוט האמצעים להשגת יעדי ההפחתה שנקבעו לשנת 2030.

בשני העשורים האחרונים החלו מדינות בעולם לחוקק חוקי אקלים, אשר מגדירים את דרכי הפעולה של כל מדינה במאבק נגד משבר האקלים. סקירה שנערכה עבור המשרד להגנת הסביבה מצביעה על שונות רבה בין החוקים במדינות השונות, הן בקביעת היעדים הלאומיים והן בהיבטים הארגוניים הקשורים ליישום. יחד עם זאת, קיימים מספר מרכיבים מרכזיים במרבית החוקים, והן קביעת יעדים לאומיים, הקמת ועדות מומחים עצמאיות לליווי הטיפול הממשלתי בנושא, ויצירת מנגנונים לתמחור פחמן ככלי לצמצום פליטות, וכן יצירת מנגנונים לדיווח ובקרה.

מטרת החוק המוצע היא ליצור מסגרת ארגונית מתכללת להתמודדות מדינת ישראל עם משבר האקלים, תוך שימת דגש על שני ההיבטים המרכזיים של ההתמודדות הנדרשת במישור הלאומי. היבטים אלה כוללים, בראש ובראשונה, מניעה וצמצום של פליטות גזי חממה על פי יעדים ותכניות מובנות, בין היתר לצורך יישום מחויבויותיה הבינלאומיות של מדינת ישראל מכוח אמנת האקלים. היבט זה, שתכליתו מניעת החרפה של תהליכי שינוי האקלים, כרוך במעבר הדרגתי לכלכלה "דלת פחמן", וזאת ניתן לבצע עקרונית באמצעות פיתוח המשק באמצעות תחליפים בני-קיימא, המבוססים על אנרגיות מתחדשות, כמו גם יצירת מנגנוני תמחור פחמן.

ההיבט השני הוא קידום ההיערכות להשפעות הנובעות משינוי אקלים ולנזקי משבר האקלים. פעולה במישורים אלה נועדה להגן על הציבור, בריאותו ורווחתו מפני השלכות משבר האקלים, ובפרט על הדורות הבאים אשר יאלצו להתמודד עם ההחרפה הצפויה של שינוי האקלים. כמו כן, החוק המוצע נועד לקדם פיתוח בר קיימא של החברה והסביבה בישראל, לרבות משאבי הטבע, המערכות האקולוגיות והמגוון הביולוגי.

**עיקר 1 – יעדים להפחתת פליטות גזי חממה (ההגדרות "גזי חממה", "יעדים", "יעדי ביניים", "יעדים לאומיים", סעיף 3 והתוספת הראשונה)**

סעיף 3 המוצע קובע את היעדים להפחתת פליטות של גזי חממה. גזי חממה הם חומרים שמצויים בטבע במצב צבירה גזי, אשר ידועים כחומרים הגורמים ל"אפקט חממה". חומרים אלה בולעים או מחזירים קרינה תת-אדומה הנפלטת מכדור הארץ, ובכך גורמים להתחממות של האטמוספירה ועלייה הדרגתית של הטמפרטורה בפני כדור הארץ. ההגדרה המוצעת מפנה לתוספת הראשונה לחוק המוצע, המונה 6 חומרים בעלי השפעה מוכחת על שינוי האקלים, שהוגדרו בפרוטוקול קיוטו (Kyoto Protocol)לאמנת האקלים.

היעדים הלאומיים המוצעים בסעיף 3 לחוק הם יעדים ארוכי טווח, המחולקים ל- 2 תקופות – בין שנת 2030 ל- 2049, ומשנת 2050 ואילך. בנוסף, מוצע בסעיף 4 כי לצורך השגת היעדים הלאומיים, ייקבעו יעדי ביניים במסגרת תכניות לאומיות שיאושרו על ידי הממשלה. מוצע להגדיר את יעדי הביניים והיעדים הלאומיים כ"יעדים" לעניין החוק.

בהתאם לסעיף 24 להחלטת הסכם פריז, נדרשות המדינות החברות באמנת האקלים, אשר הגישו למזכירות אמנת האקלים יעד לאומי להפחתת פליטות גזי חממה לשנת 2030, לעדכן את היעד כך שיציב רף שאפתני יותר לצמצום פליטות גזי חממה. לפיכך, מוצע לקבוע יעד לאומי להפחתת פליטות גזי חממה לשנת 2030 לפיו הכמות השנתית של פליטות גזי חממה תעמוד על 73% בלבד מכמות פליטות גזי החממה שנמדדה בשנת 2015.

בהתאם לסעיף 35 להחלטת הסכם פריז ולסעיף 4(19) להסכם פריז, נדרשות המדינות החברות באמנת האקלים להגיש למזכירות האמנה אסטרטגיה לאומית לצמצום פליטות גזי החממה עד לשנת 2050. בהתאם לכך, מוצע לקבוע יעד לאומי להפחתת פליטות גזי חממה לשנת 2050 לפיו הכמות השנתית של פליטות גזי חממה תעמוד על 15% בלבד מכמות פליטות גזי החממה השנתית שנמדדה בשנת 2015. יצוין כי מדינות אחרות, כגון בריטניה, צרפת, יפן, ניו זילנד וסין, קבעו בחקיקה יעדים שאפתניים אף יותר, עד כדי הפחתה של 100 אחוזים. בישראל, מוצע לקבוע יעדים אלה לקדם את המשק לעבר כלכלה דלת פחמן ולקרב את ישראל ליעדים של שאר המדינות המפותחות. בעשור הקרוב, ככל שתתברר הזמינות של טכנולוגיות לייצור ולאגירה של אנרגיה שאינה כרוכה בפליטות גזי חממה, יהיה מקום לביצוע הערכה מחודשת של יעדי ההפחתה על מנת להביא להפחתה נוספת.

**עיקר 2 – תכנית לאומית להפחתת פליטות גזי חממה (סעיף 4)**

לצורך השגת היעדים הלאומיים בסעיף 3 המוצע, נדרש תכנון לאומי לטווח ארוך. בסעיף 4, מוצע כי השר להגנת הסביבה יביא לאישורה של ועדת שרים לענייני אקלים תכנית לאומית להפחתת פליטות גזי חממה. התכנית הלאומית אמורה לכלול יעדי ביניים להפחתת פליטות של גזי חממה, יחד עם שורה של אמצעים אופרטיביים שייושמו על-ידי משרדי הממשלה הרלוונטיים. אמצעים כאלה עשויים לכלול קביעת סטנדרטים מחייבים להתייעלות אנרגטית וצמצום פליטות במבנים ובתשתיות, מתן תמריצים לייעול השימוש במשאבים ולהפחתת פליטות בתעשייה, הקמת תשתיות לחשמול תחבורה ולמיון ומחזור פסולת, יישום כלי סיוע לפיתוח טכנולוגיות נקיות, ואף יצירת בסיסי ידע ונתונים והנגשתם לקהלים רלוונטיים. על-מנת להבטיח את יישום התכנית מוצע כי התכנית תכלול פירוט לעניין תקציב.

לוח הזמנים לגיבוש התכנית הלאומית המוצע בסעיף קטן (א), הוא אישור התכנית הלאומית הראשונה עד סוף שנת 2025, ועדכון התכנית מדי חמש שנים. יצוין כי כבר בשנת 2016 אישרה הממשלה "תכנית לאומית ליישום היעדים להפחתת פליטות גזי חממה ולהתייעלות אנרגטית" (המ 1403 מיום 10.4.2016). כמו כן, במקביל לפרסומה של הצעת החוק להערות הציבור, פועל המשרד להגנת הסביבה להביא לאישורה של תכנית לאומית עדכנית, לשם יישום המחויבויות הלאומיות לפי אמנת האקלים.

מוצע לעגן את הצורך באישור תכנית לאומית ואת ההליכים לאישורה כחלק מהליך מובנה לקבלת החלטות, הממוקד ביישום היעדים הלאומיים. בסעיף קטן (ב) מוצע עוד, כי לצורך גיבוש התכנית הלאומית יקיים השר הליך שיתוף ציבור עם הציבור, יתייעץ בוועדה המייעצת המוקמת בסעיף 12 המוצע, וכן יקבל חוות דעת מאת ועדת מומחים עצמאית, המוקמת כאמור בסעיף 19 המוצע. בשל החשיבות הרבה שיש לייחס להמלצות המדעיות של ועדת המומחים על מתווה התכנית הלאומית, מוצע כי השר יצרף לתכנית הלאומית המוצעת לאישור הממשלה גם התייחסות לחוות דעת ועדת המומחים.

מוצע כי לשם בקרה על יישום התכנית הלאומית, ידווחו שרי הממשלה הרלוונטיים לשר, מדי שנה, ולא יאוחר מ-31 במרס, על הפעולות שננקטו בשנה הקלנדרית שקדמה למועד הדיווח.

**עיקר 3 – היערכות לשינוי אקלים (סעיפים 6, 7 ו-8)**

במסגרת החלטות הממשלה מספר 474(חמ/1) מיום 25.6.2009 ומס' 1504 מיום 14.3.2010, הורתה הממשלה לוועדת מנכ"לים בראשות המשרד להגנת הסביבה להכין תכנית לאומית להיערכות והסתגלות לשינויי אקלים. בעקבותיהן הוכן מסמך מדיניות בעניין "היערכות ישראל להסתגלות לשינויי אקלים: המלצות לממשלה לאסטרטגיה ותכנית פעולה לאומית". המלצות מסמך המדיניות אומצו על-ידי הממשלה בהחלטה מספר 4079 מיום 29.07.2018, שעניינה "היערכות ישראל להסתגלות לשינויי אקלים: יישום ההמלצות לממשלה לאסטרטגיה ותכנית פעולה לאומית".

במסגרת החלטה זו נקבע כי על כל משרד ממשרדי הממשלה לבחון את אופן היישום של תכנית ההיערכות לשינוי אקלים שיציב לעצמו, בהתאם למדריך שפורסם על-ידי מינהלת ההיערכות לשינוי אקלים שהוקמה בהחלטת הממשלה. עוד נקבע כי כל משרד רלוונטי יגיש דיווח שנתי לממשלה על התקדמות בביצוע תכנית הפעולה.

סעיף 6 המוצע מציע לעגן את המחויבות של משרדי הממשלה להכנת תכניות היערכות לשינוי אקלים, יישומן והדיווח עליהן. תכניות ההיערכות מתייחסות לכל מגזר במשק, ולא רק לפעילות הישירה של כל משרד ממשלתי.

בדומה להליך האישור והבקרה על התכנית הלאומית להפחתת פליטות גזי חממה, מוצע בסעיף 7 לקבוע כי השר להגנת הסביבה יביא לאישור ועדת שרים לענייני אקלים את התכנית הלאומית להיערכות לשינוי אקלים, המורכבת מתוכניות ההיערכות שהכינו משרדי הממשלה לפי סעיף 6 ורשויות ציבוריות אחרות לפי סעיף 8.

לוח הזמנים לגיבוש התכנית הלאומית להיערכות לשינוי אקלים המוצע בסעיף קטן (א), הוא אישור התכנית הלאומית להיערכות לשינוי אקלים הראשונה, במקביל לאישור התכנית הלאומית להפחתת פליטות גזי חממה, קרי - עד סוף שנת 2025, ועדכון התכנית מדי חמש שנים.

כן מוצע להסמיך את השר להגנת הסביבה לדרוש מכל רשות ציבורית שהוקמה לפי דין, ובכלל זה רשות מקומית, להכין תכנית היערכות לשינוי אקלים, לפי הנחיות הוועדה המייעצת כאמור בסעיף 12(ב) המוצע, וזאת אם נוכח כי תכנית כאמור חיונית למניעת נזקים משמעותיים לציבור ולסביבה והיא בתחומי אחריותה של אותה רשות ציבורית.

**עיקר 3 – מידע ודיווח לממשלה ולכנסת (סעיפים 5 ו- 7(ג) 5)**

רכיב מרכזי בחקיקת האקלים בעולם הוא הקמה של מנגנון דיווח ובקרה, במסגרתו מדווחת הממשלה לפרלמנט או לרשות מחוקקת מקבילה על עמידה ביעדי החוק ויישום הוראותיו. דיווח זה מתפרסם לידיעת הציבור, ומעודד שקיפות הן לגבי המידע הרלוונטי לכלל הציבור, והן לעניין קבלת החלטות המדיניות ארוכות הטווח.

לפיכך, מוצע כי השר יגיש בתום כל שנה קלנדרית, לוועדת השרים לענייני אקלים ולוועדת הפנים והגנת הסביבה של הכנסת, דוח בדבר יישום התכנית הלאומית להפחתת פליטות גזי חממה לגבי השנה הקלנדרית הקודמת. דיווח זה יתבסס, בין היתר, על דיווחי משרדי הממשלה שיוגשו עד ליום ה- 31 במרס. עוד מוצע כי הדיווח יציג את שיעור הפחתת פליטות גזי החממה שהושג בשנת הדיווח, וכן תחזית לשיעור הצפוי של פליטות גזי החממה בשנים הבאות.

כן מוצע לקבוע כי הדוח יפורסם לעיון הציבור באתר האינטרנט של המשרד להגנת הסביבה, וזאת על מנת להנגיש לציבור מידע עדכני בדבר ההתקדמות הלאומית להשגת היעדים.

בנוסף, מוצע בסעיף 7(ג) כי לשם בקרה על יישום תכניות ההיערכות שהכינו משרדי הממשלה לפי סעיף 6, יוטל על שרי הממשלה, לדווח לוועדת השרים לחקיקה על ביצוע השלבים ביישומן מדי שנתיים, ולא יאוחר מ-31 במרס.

**עיקר 4 – ועדת שרים לענייני אקלים (סעיף 9)**

לשם השגת מטרותיו של חוק זה נדרשות פעולות בתחומים שונים. לפיכך, החלטות מדיניות בענייני אקלים ויישומן, ובכלל זה יישום התכניות הלאומיות המטילות חובות על משרדי הממשלה לפעול בתחומי אחריותם - מחייבים שיתוף פעולה ותיאום ממשלתי.

בסעיף 9 מוצע להקים ועדת שרים לענייני אקלים, שתפקידה לאשר את התכניות הלאומיות המוגשות לה על-ידי השר להגנת הסביבה על בסיס התייחסותם של משרדי הממשלה הרלוונטיים, ולעקוב אחר יישומן. עבודה משותפת של הממשלה במסגרת ועדת השרים לענייני אקלים תוכל ליצר מסגרת ארגונית מתכללת אפקטיבית יותר, שתוכל גם לגשר על פערים בין משרדי הממשלה.

**ועדה מייעצת לשינוי אקלים (סעיפים 10-16)**

על-מנת לגבש מדיניות לאומית המבקשת להתמודד כראוי עם משבר האקלים, נדרשת הבנה מעמיקה של מבנה המשק והחברה, כמו גם של האתגרים הפוליטיים, הכלכליים והמבניים בישראל. לפיכך, מוצע בסעיף 10 להקים ועדה מייעצת לשינוי אקלים (להלן: "הוועדה המייעצת") המורכבת מנציגי משרדי הממשלה הרלוונטיים לגיבוש מדיניות האקלים של ישראל וליישומה, וכן נציגי קבוצות בעלות עניין בציבור, כמו נציג התאחדות התעשיינים בישראל, נציג ארגוני הסביבה ונציגי הדור הצעיר.

לצורך מילוי תפקידיה המגוונים של הוועדה, החולשים על תחומי עניין שונים תחת תחום שינוי האקלים - הפחתת פליטות גזי חממה והיערכות לשינוי אקלים - מוצע לקבוע כי הוועדה תהיה רשאית למנות ועדות משנה קבועות או לעניין מסוים, ולאצול להן מתפקידיה וסמכויותיה.

מוצע להטיל על הוועדה המייעצת שלושה תפקידים עיקריים. הראשון שבהם הוא לייעץ לשר בגיבוש התכניות הלאומיות המתעדכנות מדי חמש שנים. במסגרת זו, יהיה על הוועדה להעמיד בפני השר את מכלול השיקולים שעליו לשקול בגיבוש התכנית.

כמו כן מוצע כי הוועדה המייעצת תפרסם הנחיות להכנת תכניות היערכות לשינוי אקלים לרשויות ציבוריות.

מוצע עוד כי הוועדה המייעצת תיתן ייעוץ בכל סוגיה הקשורה ביישום התכניות הלאומיות.

**עיקר 5 – ועדת מומחים עצמאית (סעיף 17)**

מערכת האקלים והשינוי המתחולל בה, היא מערכת מורכבת, אשר המחקר אודותיה מתפתח בקצב מהיר בשנים האחרונות. ההתמודדות עם משבר האקלים מחייבת קבלת החלטות וגיבוש מדיניות בתנאי אי-ודאות מדעית. לפיכך, קיימת חשיבות רבה להנגשה מתעדכנת של מידע מדעי בנושא האקלים למקבלי ההחלטות, ובכלל זה לשר ולוועדה המייעצת. כמו כן קיימת חשיבות לביקורת מדעית אובייקטיבית בדבר המדיניות המוכתבת על ידי מקבלי ההחלטות והצורך בעדכונה.

לאור האמור, מוצע להקים באקדמיה הלאומית הישראלית למדעים (להלן: "האקדמיה") הפועלת מכוח החוק האקדמיה הלאומית הישראלית למדעים, תשכ"א-1961, ועדת מומחים לעניין שינוי אקלים. ועדת המומחים תפעל על פי ההסדרים הקבועים בחוק האמור. דהיינו, חברי ועדת המומחים ימונו על ידי האקדמיה, והיא תפעל באופן עצמאי ובלתי תלוי ממקבלי ההחלטות, ובכלל זה, תקבע את סדר יומה ואת הנושאים בהם תדון לשם קידום הידע והמחקר המדעי בנושא שינוי אקלים.

כמו כן, מוצע להטיל על ועדת המומחים להגיש לשר את חוות דעתה לעניין התכניות הלאומיות, מדי חמש שנים, וכן להטיל עליה להגיש לוועדה המייעצת ולוועדת הפנים והגנת הסביבה של הכנסת, בכל שנה, את חוות דעתה על הדוח שהגיש השר בדבר יישום התכנית הלאומית להפחתת פליטות גזי חממה. מטרת תפקידים אלה להבטיח שיח ציבורי פתוח, המבוסס על עובדות מדעיות, בכל הנוגע לסוגיה מורכבת זו.

מדינות רבות, ביניהן, בריטניה, ניו זילנד וקליפורניה, הקימו גופי ידע ובקרה מדעים ועצמאים בדומה לוועדת המומחים. סקירה שנערכה עבור המשרד להגנת הסביבה מלמדת כי לוועדת מומחים בלתי תלויה צפויה תרומה משמעותית בגיבוש מדיניות אקלימית יציבה, שכן היא מספקת בסיס מדעי עם ראייה ארוכת טווח לתהליך קבלת ההחלטות וכן מחזקת את אמינות הציבור במדיניות וביעדים הלאומיים. עוד נמצא כי המלצותיהן של ועדת מומחים זוכות לתהודה תקשורתית, ציבורית ופוליטית ומאפשרות לקדם ביקורת ציבורית ומוסדית עניינית על פעילות הממשלה.

**עיקר 6 – הקמת מכון לסביבה ואקלים (סעיף 18)**

ההתמודדות עם משבר האקלים מחייבת קבלת החלטות וגיבוש מדיניות בתנאי אי-ודאות מדעית. לפיכך, קיימת חשיבות רבה להנגשה מתעדכנת של מידע בנושא האקלים למקבלי ההחלטות, ובכלל זה לוועדת השרים לענייני אקלים, לשר ולוועדה המייעצת לו.

לפיכך, מוצע להקים במסגרת המשרד להגנת הסביבה, תחת המדען הראשי של המשרד, מכון בנושא סביבה ואקלים, אשר יפעל לאיסוף מידע (מדעי ואחר) מהארץ ומהעולם אודות איכות הסביבה והאקלים, לרבות מחקר השוואתי. מטרת המכון היא לספק למקבלי ההחלטות ולוועדת המומחים מידע שוטף בנושא אקלים, וכן את הידע המדעי הקונקרטי הנדרש להם לצורך קבלת החלטות שבמדיניות.

**עיקר 7 – הסמכות להתקין תקנות, לרבות בדבר מסמך בחינה של ההשפעות הצפויות על שינוי אקלים (סעיף 21)**

מוצע כי השר להגנת הסביבה יהיה ממונה על ביצוע הוראות החוק, ויהיה מוסמך להתקין תקנות לצורך יישומו, ובכלל זה בעניין קביעת חובה בדבר הגשתו של מסמך בחינה של ההשפעות הצפויות ממדיניות בתחומי תשתיות תחבורה, הקמת מבנים או אנרגיה על פליטות גזי חממה ואת מידת התאמתן לתכניות ההיערכות לשינוי אקלים.

בחינה מעין זו תאפשר להעמיד בפני מקבלי ההחלטות את המידע הנדרש על-מנת לגבש דעה מושכלת ומבוססת לגבי השפעה של מדיניות הנקבעת על-ידי הממשלה על משבר האקלים ועל היכולת של הממשלה ליישם את יעדי הפחתת גזי החממה, ובהתאם להחליט אם לאשר את אותה מדיניות, לבטלה, לשנותה או להתנותה בתנאים.

**עיקר 8 – הרחבת הסמכות לקבוע היטל פליטה על מזהמים (סעיף 23)**

בשנת 2008 נחקק חוק אוויר נקי, התשס"ח-2008 (להלן – חוק אוויר נקי), המסדיר שורה ארוכה של נושאים בתחום איכות האוויר בישראל, ובין היתר מניעת פליטות של מזהמים ממקורות פליטה שונים. הגדרת 'מזהם' כוללת גם חומרים שנוכחותם באוויר גורמת או עלולה לגרום לשינוי באקלים. בסעיף 31 לחוק קבע המחוקק הסדר לפיו על השר להגנת הסביבה לקבוע היטל פליטה שיוּשת על בעלי מקורות פליטה טעוני היתר, דהיינו כ-180 מפעלים בישראל הנדרשים לעמוד בתנאים מחמירים במסגרת היתרי פליטה לאוויר לפי החוק. היטל זה נועד להביא להפנמת עלויות חיצוניות ולהוות תמריץ להתייעלות וצמצום הפליטות מעבר לדרישות הקבועות בהיתרי הפליטה. במסגרת עבודה מקצועית כלכלית שנעשתה במשרד להגנת הסביבה, נמצא כי אין כדאיות בהטלת היטל פליטה על החומרים המזהמים המרכזיים, וכי יש לבחון הטלת מס על פליטת גזי חממה, בדומה לנעשה במדינות רבות החברות בארגון ה-OECD (שמרביתן אינן מטילות היטל פליטה).

ביום 1.8.2021 התקבלה בממשלה החלטה מס' 286 אשר נועדה להביא למיסוי פליטות פחמן בהתאם לממצאי העבודה המקצועית, במסגרת הסדרי מיסוי דלקים הקיימים בצו הבלו על דלק (הטלת בלו), התשס"ד-2004 וצו תעריף המכס והפטורים ומס קנייה על טובין, התשע"ז-2017. לפיכך, מבחינה מקצועית נדרש כי ההסדר לקביעת היטל פליטה לפי חוק אוויר נקי יוכל לכלול מנגנון מתאים למיסוי מזהמי אוויר אחרים. בקביעת מנגנון מיסוי מעין זה נדרשת הלימה בין היקף תחולתו של ההיטל לבין מקורות הפליטה העיקריים שלו, אלא שסעיף 31 לחוק אוויר נקי מאפשר הטלת היטל על מקורות הפליטה טעוני ההיתר בלבד. בנסיבות אלה, הטלת ההיטל עלולה להביא לתוצאה שאינה שוויונית ואף אינה אפקטיבית, שכן לא יהיה ניתן להטיל היטל על מקורות פליטה רלוונטיים.

לאור האמור לעיל, מוצע לערוך תיקון עקיף לסעיף 31 לחוק אוויר נקי, לפיו השר להגנת הסביבה יהיה רשאי להטיל היטל על פליטת מזהמים על בעלי מקורות פליטה רלוונטיים, תוך התחשבות בהסדרים פיסקליים אחרים ובאופן שלא יוטל מיסוי כפול ועודף.

#### השפעת החוק המוצע על קבוצות אוכלוסייה מסוימות

החוק המוצע מיועד לתועלת כלל הציבור והדורות הבאים, מתוך ראיה כוללת של ניהול משאבי הטבע והגנה על המערכות האקולוגיות. מטבע הדברים, אוכלוסיות מוחלשות צפויות להיפגע בשיעור גדול יותר מנזקים הקשורים בשינויי האקלים, ועל כן החוק המוצע צפוי להיטיב עימן במיוחד.

#### השפעת תזכיר החוק המוצע על התקציב ועל התקן המנהלי של המשרד היוזם, משרדים אחרים ורשויות אחרות.

על פי הערכה של גורמי המשרד, לצורך יישום החוק תידרש למשרד תוספת של 4 תקני כוח אדם, וכן תוספת תקציב בהיקף של כמיליון וחצי ₪ בשנה, ממנו יוקצה מיליון ₪ למימון עבודתה של ועדת המומחים העצמאית. על פי הערכות אלה, לא תידרש תוספת תקנים או תקציב לצורך שאר הפעולות המוצעות בהצעת החוק, למעט עלויות ליישום תכניות היערכות שיאושרו בעתיד.

#### להלן נוסח תזכיר החוק המוצע ודברי הסבר

תזכיר חוק מטעם משרד להגנת הסביבה:

תזכיר חוק האקלים, התשפ"א-2020

|  |  |  |
| --- | --- | --- |
| מטרה |  | מטרת חוק זה להביא למניעה ולצמצום של פליטת גזי חממה ונזקי משבר האקלים בישראל, במסגרת יישום מחויבותה של מדינת ישראל לנקיטת צעדים להתמודדות עם משבר האקלים, על ידי קביעת יעדים להפחתת פליטות גזי חממה והכנת תכניות לאומיות להשגתם ולנקיטת פעולות היערכות להשפעות הנובעות משינוי האקלים, לרבות היערכות לאירועי חירום, והכל לשם הגנה על בני אדם, בריאותם ורווחתם, קידום פיתוח בר קיימא של החברה והסביבה בישראל, לרבות משאבי הטבע, המערכות האקולוגיות והמגוון הביולוגי, למען הציבור והדורות הבאים.  |
| הגדרות |  | בחוק זה-  |
|  |  | "גזי חממה" – חומר שפליטה שלו לאטמוספירה עלולה לגרום לשינוי אקלים, המנוי בתוספת הראשונה; |
|  |  | "הוועדה המייעצת" – ועדה מייעצת לעניין שינוי אקלים שהוקמה לפי סעיף 10 לחוק; |
|  |  | "ועדת המומחים" – ועדה של האקדמיה הלאומית הישראלית למדעים לעניין שינוי אקלים לפי סעיף 17 לחוק; |
|  |  | "ועדת השרים" – ועדת שרים לענייני אקלים שהוקמה לפי סעיף 9 לחוק;  |
|  |  | "יעדים" – יעדים לאומיים ויעדי ביניים; |
|  |  | "יעדי ביניים" - יעדים להפחתת פליטות של גזי חממה שהחליטה עליהם הממשלה לפי סעיף 4 לחוק; |
|  |  | "יעדים לאומיים" – יעדים להפחתת פליטות של גזי חממה הקבועים בסעיף 3 לחוק; |
|  |  | " פתרונות מבוססי טבע" – פעולות להגנה, ניהול בר קיימא ושיקום של מערכות אקולוגיות, תוך שמירה על המגוון הביולוגי ורווחת האדם;  |
|  |  | "שינוי אקלים" – שינוי של האקלים הנגרם במישרין או בעקיפין מפעילות אנושית המשנה את הרכב האטמוספירה שהוא מעבר לתנודות טבעיות, כגון עליה בטמפרטורה הממוצעת של פני שטח כדור הארץ, שינוי במשטר המשקעים, גובה פני הים, אירועי מזג אוויר קיצוניים וכן תופעות הנובעות משינוי זה, כגון פגיעה במערכות אקולוגיות; |
|  |  | "השר" – השר להגנת הסביבה. |
|  |  | פרק א': הפחתת פליטת גזי חממה |
| יעדים להפחתת פליטת גזי חממה |  | 1. הממשלה תפעל להפחתת הכמות השנתית של פליטות גזי חממה, באופן שכמות הפליטות השנתית לא תעלה על השיעורים המפורטים להלן:
 |
|  |  |  | 1. בשנת 2030 ועד 2049 – 73% מכמות הפליטות השנתית בשנת הבסיס לכל היותר;
 |
|  |  |  | 1. בשנת 2050 ואילך – 15% מכמות הפליטות השנתית בשנת הבסיס לכל היותר.
 |
|  |  | 1. השר, באישור הממשלה, רשאי, בצו, לקבוע כי יעדי הפחתת פליטות גזי חממה יהיו בשיעורי פליטות נמוכים מאלה שנקבעו בסעיף קטן (א) ביחס לשנת הבסיס.
 |
|  |  | 1. לעניין סעיף זה -
 |
|  |  | "כמות הפליטות השנתית" – כמות גזי החממה הנפלטת בישראל מכלל מקורות הפליטה בשנה אחת, המחושבת בהתאם להנחיות הפאנל הבין-ממשלתי לשינוי אקלים של ארגון האומות המאוחדות (IPCC - The Intergovernmental Panel on Climate Change), אשר מפורסמת על ידי הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה; |
|  |  | "שנת הבסיס" – שנת 2015. |
| תכנית לאומית להפחתת פליטות גזי חממה |  | 1. עד ליום י״א בטבת ה׳תשפ״ו (31 בדצמבר 2025), תאשר ועדת השרים לענייני אקלים, לפי הצעת השר, תכנית לאומית להפחתת פליטות גזי חממה, שתכלול, בין השאר, את כל אלה:
 |
|  |  |  | 1. יעדי ביניים ליעדים הלאומיים;
 |
|  |  |  | 1. אמצעים לעמידה ביעדים, לרבות אמצעי מדיניות להפחתת פליטות גזי חממה בתחומי התחבורה, ייצור החשמל, תעשייה, פסולת, מבנים ותכנון עירוני, ותוך מתן העדפה לפתרונות מבוססי טבע;
 |
|  |  |  | 1. אמצעי מדיניות להפחתת התלות המשקית בדלקים פוסיליים, ייעול צריכת משאבים והטמעת חדשנות טכנולוגית;
 |
|  |  |  | 1. הוראות לפעילות שרי הממשלה ומשרדיהם, לעניין ביצוע התכנית, בהתאם לשטחי הפעולה שעליהם הם ממונים;
 |
|  |  |  | 1. תקציב ליישום התכנית.
 |
|  |  | 1. השר יגיש את הצעתו לוועדת השרים לענייני אקלים, כאמור בסעיף קטן (א), לאחר שקיים הליך התייעצות עם הציבור, התייעץ עם הוועדה המייעצת, ובחן את חוות דעתה של ועדת המומחים שהוגשה לו לפי סעיף 17(ב)(1); להצעה תצורף התייחסות לחוות הדעת האמורה.
 |
|  |  | 1. בקביעת יעדי הביניים יילקחו בחשבון כל אלה:
 |
|  |  |  | 1. נתונים, מדדים ומגמות מקובלות בעולם;
 |
|  |  |  | 1. התחייבויות בין-לאומיות של מדינת ישראל;
 |
|  |  |  | 1. התפתחות הידע המדעי והטכנולוגי;
 |
|  |  |  | 1. המלצות והנחיות שפרסמו ארגונים בין-לאומיים;
 |
|  |  |  | 1. שמירה על העצמאות האנרגטית של ישראל;
 |
|  |  |  | 1. מכלול התועלות והעלויות המשקיות הכרוכות ביישומם.
 |
|  |  | 1. שרי הממשלה שהוטל עליהם בתכנית הלאומית לפעול לביצועה, ידווחו לשר, בכל שנה, לא יאוחר מ-31 במרס, על הפעולות שננקטו על ידי משרדיהם בהתאם לתכנית, בשנה שקדמה למועד הדיווח.
 |
|  |  | 1. ועדת השרים לענייני אקלים תעדכן, לפי הצעת השר, את התכנית הלאומית לפחות אחת לחמש שנים ותקבע בה יעדי ביניים מעודכנים לעשר השנים הבאות.
 |
| דיווח לממשלה ולכנסת  |  | * + 1. השר יגיש לוועדת השרים לענייני אקלים ולוועדת הפנים והגנת הסביבה של הכנסת, בכל שנה, לא יאוחר מ-31 בדצמבר, דוח בדבר יישום התכנית להפחתת פליטות גזי חממה בשנה שקדמה לשנת הדיווח, אשר יכלול, בין השאר, התייחסות לשיעור הפחתת פליטות גזי החממה ותחזית לשיעור פליטות גזי החממה בשנים הבאות.
 |
|  |  | * + 1. דוח כאמור בסעיף (א) יפורסם באתר האינטרנט של המשרד להגנת הסביבה, וכן תפורסם חוות הדעת של ועדת המומחים בעניין הדוח השנתי, לפי סעיף 17(ב)(2).
 |
|  |  | פרק ב': היערכות לשינוי אקלים |
| תכניות היערכות של משרדי ממשלה  |  | בתוך שנתיים מיום התחילה יכין כל משרד ממשלתי, לאחר שבחן את הערות הציבור, תכנית היערכות לשינוי אקלים לשם צמצום נזקים הצפויים משינוי אקלים בהיבטים הקשורים בפעילות אותו משרד; בהכנת תכנית כאמור תינתן עדיפות לפתרונות מבוססי טבע. |
| תכנית היערכות לאומית  |  | 1. עד ליום י״א בטבת ה׳תשפ״ו (31 בדצמבר 2025), תאשר ועדת השרים לענייני אקלים, לפי הצעת השר, תכנית לאומית להיערכות לשינוי אקלים, שתכלול, בין השאר, את כל אלה:
 |
|  |  |  | * 1. יעדי היערכות לשינוי אקלים;
 |
|  |  |  | * 1. תכניות ההיערכות שהכינו משרדי הממשלה לפי סעיף 6 או רשויות ציבוריות אחרות לפי סעיף 8;
 |
|  |  |  | * 1. מנגנוני בקרה ומעקב על תכנון ויישום תכניות ההיערכות שהכינו משרדי הממשלה לפי סעיף 6;
	2. מנגנון מעקב על תכנון ויישום תכניות היערכות ברשויות המקומיות;
	3. תקציב ליישום התכנית.
 |
|  |  | 1. השר יגיש את הצעתו לוועדת השרים לענייני אקלים, כאמור בסעיף קטן (א), לאחר שקיים הליך התייעצות עם הציבור, בחן את הערכת המצב הרב שנתית של המטה לביטחון לאומי לפי סעיף 2(א)(6) לחוק המטה לביטחון לאומי, תשס"ח-2008, וכן לאחר שהתייעץ עם הוועדה המייעצת, ושקל את חוות דעתה של ועדת המומחים שהוגשה לו לפי סעיף 17(ב)(1); להצעה תצורף התייחסות לחוות הדעת האמורה.
 |
|  |  | 1. שרי הממשלה שהוטל עליהם בתכנית הלאומית לפעול לביצועה, ידווחו לוועדת השרים לענייני אקלים, בכל שנתיים, לא יאוחר מ-31 במרס, על הפעולות שננקטו על ידי משרדיהם בהתאם לתכנית, בשנה שקדמה למועד הדיווח. דיווח כאמור יפורסם באתר האינטרנט של המשרד הממשלתי.
 |
|  |  | 1. ועדת השרים לענייני אקלים תעדכן, לפי הצעת השר, את התכנית הלאומית לפחות אחת לחמש שנים.
 |
| סמכות השר להטיל על רשות ציבורית להכין תכנית היערכות  |  | השר רשאי לדרוש מכל רשות ציבורית, לאחר התייעצות עם השר הממונה על אותה רשות, להכין תכנית היערכות לשינוי אקלים במתכונת ובתוך פרק הזמן שיורה, אם נוכח כי תכנית כאמור חיונית למניעת נזקים משמעותיים לציבור ולסביבה וכי הכנת התכנית היא בתחום אחריותה של הרשות הציבורית לפי דין; לעניין זה, "רשות ציבורית" – רשות שהוקמה לפי דין, ובכלל זה רשות מקומית. |
|  |  | פרק ג': ועדת שרים לענייני אקלים, הוועדה המייעצת וועדת המומחים |
| ועדת שרים לענייני אקלים |  | 1. הממשלה תקים ועדת שרים לענייני אקלים, ואלה חבריה: השר, והוא יהיה יושב ראש הוועדה, שר האוצר, שר האנרגיה, שר הבריאות, שר הפנים, שר החקלאות ופיתוח הכפר, השר לביטחון הפנים, שר הבינוי והשיכון, שר התחבורה והבטיחות בדרכים, ושר החוץ.
 |
|  |  | 1. תפקידי ועדת השרים לענייני אקלים יהיו:
 |
|  |  |  | 1. לדון בתכנית הלאומית להפחתת פליטות גזי חממה שהציע השר לפי סעיף 4(א), וכן בתכניות ההיערכות לשינוי אקלים שהוגשו לה על ידי משרדי הממשלה לפי סעיף 7(ב) ולאשר אותן, על התקציב המוצע בהן, בשינויים שעליהם תחליט.
 |
|  |  |  | 1. לעקוב אחר יישום התכנית הלאומית ותכניות ההיערכות לשינוי אקלים.
 |
| הוועדה המייעצת לשינוי אקלים |  | 1. בתוך שישה חודשים מיום התחילה, ימנה השר ועדה מייעצת לשינוי אקלים, שזה הרכבה:
 |
|  |  |  | 1. המנהל הכללי של המשרד להגנת הסביבה, והוא יהיה היושב ראש;
 |
|  |  |  | 1. עובד משרד האנרגיה, לפי הצעת המנהל הכללי של המשרד;
 |
|  |  |  | 1. עובד משרד התחבורה והבטיחות בדרכים, לפי הצעת המנהל הכללי של המשרד;
 |
|  |  |  | 1. עובד משרד הכלכלה והתעשיה, לפי הצעת המנהל הכללי של המשרד;
 |
|  |  |  | 1. עובד משרד הבריאות, לפי הצעת המנהל הכללי של המשרד;
 |
|  |  |  | 1. עובד משרד החקלאות ופיתוח הכפר, לפי הצעת המנהל הכללי של המשרד;
 |
|  |  |  | 1. עובד משרד הבינוי והשיכון, לפי הצעת המנהל הכללי של המשרד;
 |
|  |  |  | 1. עובד משרד החוץ, לפי הצעת המנהל הכללי של המשרד;
 |
|  |  |  | 1. עובד משרד האוצר, לפי הצעת המנהל הכללי של המשרד;
 |
|  |  |  | 1. עובד משרד הפנים, לפי הצעת המנהל הכללי של המשרד;
 |
|  |  |  | 1. עובד משרד העבודה והרווחה, לפי הצעת המנהל הכללי של המשרד;
 |
|  |  |  | 1. עובד המשרד לביטחון הפנים, לפי הצעת המנהל הכללי של המשרד;
2. עובד משרד הביטחון, לפי הצעת המנהל הכללי של השרד;
 |
|  |  |  | 1. עובד המשרד לשיתוף פעולה אזורי, לפי הצעת המנהל הכללי של המשרד;
 |
|  |  |  | 1. מנהל מינהל התכנון במשרד הפנים או נציגו;
 |
|  |  |  | 1. מנהל רשות החירום הלאומית במשרד הביטחון או נציגו;
 |
|  |  |  | 1. יושב ראש רשות החשמל או נציגו;
 |
|  |  |  | 1. עובד בנק ישראל, לפי הצעת נגיד בנק ישראל;
 |
|  |  |  | 1. מנהל הרשות לשמירת הטבע והגנים הלאומיים או נציגו;
 |
|  |  |  | 1. מנהל הרשות הממשלתית למים ולביוב או נציגו;
 |
|  |  |  | 1. מנהל הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה או נציגו;
 |
|  |  |  | 1. המנהל הכללי של מרכז השלטון המקומי או נציגו;
 |
|  |  |  | 1. המנהל הכללי של מרכז המועצות האזוריות או נציגו;
 |
|  |  |  | 1. נציג התאחדות התעשיינים בישראל;
 |
|  |  |  | 1. נציג ארגון הגג של הגופים הציבוריים שעניינם בשמירת איכות הסביבה;
 |
|  |  |  | 1. נציג הדור הצעיר, לפי הצעת התאחדות הסטודנטים והסטודנטיות בישראל;
 |
|  |  |  | 1. נציג הדור הצעיר, לפי הצעת מועצת התלמידים הארצית.
 |
|  |  | 1. לא ימונה לחבר הוועדה המייעצת מי שהורשע בעבירה פלילית או בעבירת משמעת שמפאת מהותה, חומרתה או נסיבותיה אין הוא ראוי לכהן כחבר הוועדה המייעצת, או שהוגש נגדו כתב אישום או קובלנה בעבירה כאמור וטרם ניתן פסק דין סופי בעניינו.
 |
|  |  | 1. הוועדה המייעצת רשאית למנות, מבין חבריה, ועדות משנה קבועות או לעניין מסוים, ולאצול להן מתפקידיה ומסמכויותיה; ועדת משנה תדווח לוועדה המייעצת על החלטותיה, סמוך לאחר קבלתן.
 |
|  |  | 1. אצלה הוועדה המייעצת מסמכויותיה לוועדת משנה כאמור בסעיף קטן (ג), יראו את החלטות ועדת המשנה כאילו הן החלטותיה לכל דבר ועניין, ואולם שני חברים לפחות של הוועדה המייעצת רשאים, בתוך שבעה ימים מיום קבלת החלטתה של ועדת המשנה לידיהם, להגיש ליושב ראש הוועדה המייעצת דרישה מנומקת בכתב לקיים במליאת הוועדה המייעצת דיון בעניין שלגביו התקבלה החלטה בוועדת המשנה; נתקבלה הדרישה כאמור תקיים הוועדה המייעצת דיון בעניין והחלטתה תהיה סופית.
 |
| סדרי עבודת הוועדה |  | 1. יושב ראש הוועדה המייעצת יכנס את הוועדה ויקבע את סדר יומה.
 |
|  |  | 1. המניין החוקי בישיבות הוועדה המייעצת הוא שליש חבריה ובהם יושב ראש הוועדה המייעצת.
 |
|  |  | 1. הוועדה המייעצת תקבע לעצמה את סדרי עבודתה ודיוניה, ככל שלא נקבעו בחוק זה ובלבד שתתכנס לפחות ארבע פעמים בשנה קלנדרית.
 |
|  |  | 1. בישיבות הוועדה המייעצת ינוהל רישום שישקף את מהלך הדיון ויתעד את עיקריו; רישום כאמור יפורסם בתוך 14 ימים ממועד הישיבה שלגביה נערך, באתר האינטרנט של המשרד להגנת הסביבה ויהיה פתוח לעיון הציבור במשרדו הראשי.
 |
| תפקידי הוועדה המייעצת |  | הוועדה המייעצת תמלא תפקידים אלה - |
|  |  | (א) לייעץ לשר בגיבוש התכניות הלאומיות לפי סעיפים 4 ו-7, ובכלל זה לבחון מעת לעת, ולפחות אחת לחמש שנים, את הצורך בעדכון יעדי הביניים, ואת עדכון האמצעים הנדרשים ליישום בתכנית הלאומית להפחתת פליטות גזי חממה; |
|  |  | (ב) להכין הנחיות להכנת תוכניות היערכות לשינוי אקלים בהתאם לתרחישי ייחוס אקלימיים. |
|  |  | (ג) לייעץ בסוגיות הנוגעות ליישומן של התכנית הלאומית לפי סעיף 4 ותכניות ההיערכות לשינוי אקלים לפי סעיף 7. |
| הפסקת כהונה |  | 1. חבר הוועדה המייעצת יחדל לכהן, בהתקיים אחד מאלה:
 |
|  |  |  | * 1. הוא התפטר במסירת כתב התפטרות לשר;
 |
|  |  |  | * 1. הוא חדל להיות עובד המשרד הממשלתי או עובד או חבר הגוף שאותו הוא מייצג בוועדה המייעצת.
 |
|  |  | 1. התקיימה נסיבה מהנסיבות כמפורט להלן לגבי חבר הוועדה המייעצת, יעבירו השר מכהונתו בסמוך למועד התקיימות הנסיבה, בהודעה בכתב:
 |
|  |  |  | 1. הוא הורשע בעבירה פלילית או בעבירת משמעת שמפאת מהותה, חומרתה או נסיבותיה אין הוא ראוי לכהן כחבר הוועדה המייעצת, או הוגש נגדו כתב אישום או קובלנה בעבירה כאמור;
 |
|  |  |  | 1. נבצר ממנו דרך קבע למלא את תפקידו.
 |
|  |  | 1. השר, בהתייעצות עם יושב ראש הוועדה המייעצת, רשאי להעביר את חבר הוועדה המייעצת מכהונתו לפני תום תקופת הכהונה אם חבר הוועדה המייעצת נעדר בלא סיבה מוצדקת משלוש ישיבות רצופות של הוועדה המייעצת.
 |
|  |  | 1. השר לא יפסיק כהונתו של חבר הוועדה המייעצת לפי סעיפים קטנים (ב)-(ג) אלא לאחר שנתן לו הזדמנות לטעון טענותיו לעניין זה.
 |
|  |  | 1. הפסיק חבר הוועדה המייעצת לכהן לפי הוראות סעיף זה, יפעל השר, בהתאם להוראות סעיף 10, למינוי חבר אחר במקומו, בהקדם האפשרי.
 |
| תוקף החלטות |  | פעילותה של הוועדה המייעצת לא תפגע בשל הפסקת כהונתו של חבר מחברי הוועדה המייעצת, ובלבד שמכהנים בה רוב חבריה. |
| החלת דינים  |  | חברי הוועדה המייעצת שאינם עובדי המדינה, דינם, בפעולתם כחברי הוועדה המייעצת, כדין עובדי המדינה, לעניין חיקוקים אלה ולעניין פעולותיהם בוועדה המייעצת: |
|  |  | * 1. חוק שירות הציבור (מתנות), התש"ם-1979;
 |
|  |  | * 1. חוק העונשין, התשל"ז-1977- ההוראות הנוגעות לעובדי הציבור;
 |
|  |  | * 1. חוק שירות המדינה (סיוג פעילות מפלגתית ומגבית כספים), התשי"ט-1959 – ההוראות הנוגעות לכלל עובדי המדינה;
 |
|  |  | * 1. סעיף 56(ב) לחוק הבחירות לכנסת [נוסח משולב], התשכ"ט-1969;
 |
| ניגוד עניינים  |  | * + 1. לא ימונה לחבר הוועדה המייעצת ולא יכהן כחבר כאמור מי שעלול להימצא, במישרין או בעקיפין, באופן תדיר, במצב של ניגוד עניינים בין מילוי תפקידו בוועדה המייעצת לבין עניין אישי או תפקיד אחר, שלו או של קרובו.
 |
|  |  | * + 1. חבר הוועדה המייעצת לא יטפל במסגרת תפקידו בנושא העלול לגרום לו להימצא, במישרין או בעקיפין, במצב של ניגוד עניינים בין מילוי תפקידו בוועדה המייעצת לבין עניין אישי או תפקיד אחר, שלו או של קרובו.
 |
|  |  | * + 1. נודע לחבר הוועדה המייעצת כי הוא עלול להימצא במצב של ניגוד עניינים כאמור בסעיפים קטנים (א) או (ב), יודיע על כך בהקדם האפשרי ליושב ראש הוועדה המייעצת; היה חבר הוועדה המייעצת האמור היושב ראש – יודיע על כך לשר.
 |
|  |  | * + 1. על אף האמור בסעיף זה, רשאי חבר הוועדה המייעצת שמונה לפי סעיף 10 להביא בחשבון גם את ענייניו של הגוף שהוא נציגו, ככל שהם קשורים לתפקידי הוועדה המייעצת, ולא יראו אותו כמצוי במצב של ניגוד עניינים בשל כך בלבד.
 |
|  |  | * + 1. בסעיף זה -
 |
|  |  | "בן משפחה" – בן זוג, הורה, הורה הורה, בן או בת ובני זוגם, אח או אחות וילדיהם, גיס, גיסה, דוד או דודה וילדיהם, חותן, חותנת, חם, חמות, נכד או נכדה, לרבות קרוב כאמור שהוא שלוב [חורג]; |
|  |  | "בעלי עניין" – כהגדרתו בחוק ניירות ערך, התשכ"ח-1968; |
|  |  | "טיפול" – לרבות העלאת נושא לדיון, נוכחות בדיון, השתתפות בדיון או בהצבעה, או עיסוק בנושא מחוץ לדיון; |
|  |  | "קרוב", של חבר הוועדה המייעצת – כל אחד מאלה:  |
|  |  |  | 1. בן משפחה של חבר הוועדה המייעצת;
 |
|  |  |  | 1. כל אדם שלחבר הוועדה המייעצת עשוי להיות עניין במצבו הכלכלי או האישי;
 |
|  |  |  | 1. תאגיד שחבר הוועדה המייעצת, בן משפחתו או אדם כאמור בפסקה (2) הם בעלי עניין בו;
 |
|  |  |  | 1. גוף שחבר הוועדה המייעצת, בן משפחתו או אדם כאמור בפסקה (2) הם מנהלים או עובדים אחראים בו.
 |
| ועדת המומחים  |  | 1. האקדמיה הלאומית הישראלית למדעים תמנה ועדת מומחים לעניין שינוי אקלים, שתפעל באופן עצמאי ותקבע את סדר היום והנושאים בהם תדון לשם קידום הידע והמחקר המדעי בנושא שינוי אקלים.
 |
|  |  | 1. מבלי לגרוע מהוראות סעיף קטן (א), יהיו בין תפקידיה של ועדת המומחים כל אלה:
 |
|  |  |  | 1. להגיש לשר את חוות דעתה לעניין התכניות הלאומיות כאמור בסעיפים 4(ב) ו-7 (ב).
 |
|  |  |  | 1. להגיש לוועדה המייעצת ולוועדת הפנים והגנת הסביבה של הכנסת, את חוות דעתה על הדוח השנתי שהגיש השר בדבר יישום התכנית הלאומית להפחתת פליטות גזי חממה לפי סעיף 5.
 |
|  |  | פרק ד': שונות ותיקונים עקיפים  |
| הקמת מכון לסביבה ואקלים  |  | 1. מוקם בזה, במסגרת המשרד להגנת הסביבה, מכון בנושא סביבה ואקלים, אשר יפעל לאיסוף תשתית מידע מהארץ ומהעולם אודות איכות הסביבה והאקלים, ולספק את הידע המדעי הנדרש לוועדת השרים לענייני אקלים, הוועדה המייעצת וועדת המומחים לשם השגת מטרות חוק זה.
 |
|  |  | 1. המדען הראשי במשרד להגנת הסביבה יהיה ראש המכון.
 |
| פרסום הערכת עלויות חיצוניות מפליטות גזי חממה  |  | המנהל הכללי של המשרד להגנת הסביבה יפרסם באתר האינטרנט של המשרד:. |
|  |  |  | * + 1. מדריך להערכת עלויות חיצוניות של פליטות גזי חממה;
 |
|  |  |  | * + 1. מסמך המסווג פעילויות כלכליות לפי השפעתן על פליטות גזי חממה ועל ההיערכות לשינוי אקלים.
 |
| דרישת מידע ומסמכים  |  | מבלי לגרוע מהאמור בכל דין, השר או מי שהוא הסמיכו לכך, רשאי לדרוש מכל אדם למסור לו, במועד, במתכונת ובאופן שיורה, כל דיווח, מידע ומסמכים הדרושים לשם מילוי תפקידיו בהשגת מטרות חוק זה, ומי שקיבל דרישה כאמור ימסור את המידע או המסמכים כאמור, לרבות כל מידע, נתון או חישוב, הנדרשים לעריכה או לאימות של דיווחים הנדרשים לפי החוק. |
| ביצוע ותקנות  |  | השר ממונה על ביצוע הוראות חוק זה והוא רשאי להתקין תקנות בכל עניין הנוגע לביצועו, וכן לקבוע חובה בדבר הגשת מסמך בחינה של ההשפעות הצפויות של מדיניות בתחומי תשתיות תחבורה, הקמת מבנים או אנרגיה, על פליטות גזי חממה ואת מידת התאמתן לתכניות ההיערכות לשינוי אקלים, ואת התנאים לאישור מדיניות כאמור, לצורך קיום מטרות חוק זה. |
| שיתוף ציבור  |  | השר ראשי לקבוע בתקנות הוראות לעניין שיתוף הציבור בתהליך גיבוש התכניות לפי סעיפים 4(ב), 6, 7(ב).  |
| תיקון חוק אוויר נקי |  | בחוק אוויר נקי, התשס"ח-2008[[1]](#footnote-1), בסעיף 31 -  |
|  |  |  | 1. בסעיף קטן (א), במקום "יקבע היטל על פליטה של מזהמים, שיוטל על בעל היתר פליטה" יבוא "רשאי לקבוע היטל על פליטה של מזהמים, שיוטל על בעל מקור פליטה".
 |
|  |  |  | 1. בסעיף קטן (ב), אחרי "שיעור מופחת של היטל לפי סעיף זה" יבוא "בשים לב, בין השאר, לאגרות ולמסים אחרים המוטלים על בעל מקור הפליטה לעניין פליטה של מזהמים עקב פעילותו".
 |
|  |  | **תוספת ראשונה** |
|  |  | (סעיף 2) |
|  |  | ההגדרה "גזי חממה" |
|  |  | פחמן דו חמצני | Carbon dioxide (C02) |
|  |  | מתאן | Methane (CH4) |
|  |  | חמצן דו חנקני | Nitrous oxide (N20) |
|  |  | הידרופלואורופחמנים | Hydrofluorocarbons (HFCs) |
|  |  | פלואורופחמנים | Perfluorocarbons (PFCs) |
|  |  | גופרית שש פלואורידית | Sulphur hexafluoride (SF6) |

דברי הסבר

**כללי**

שינוי האקלים והנזקים הנובעים ממנו הם עובדה שאינה שנויה במחלוקת כיום בין מומחים ומדענים. קיים קונצנזוס מדעי כי שינוי האקלים הניכר בעשורים האחרונים הוא תוצר לוואי של הפעילות האנושית, ובעיקר שריפת דלק פחמני. זאת עולה ממסמכי קבוצות העבודה של הפנל הבינלאומי על שינוי אקלים (IPCC) שהוקם על ידי ארגון האומות המאוחדות.

הסכנות הגלומות משינוי האקלים חולשות על כל תחומי החיים ובאות לידי ביטוי בשורה ארוכה של תופעות גלובליות ואזוריות. החל מהמסת קרחונים הרריים גדולים המזינים נהרות גדולים בעולם, דרך אסונות טבע כגון בצורות, סופות טייפון והוריקן אשר תדירותם נמצאת בעלייה מאז שנות ה-90, הרחבה דרמטית של תפוצת חרקים והגדלת סכנת ההידבקות במחלות זיהומיות ומגפות, וכלה בעליית מפלס האוקיינוסים, אשר עלולה לגרום להצפת שטחי יבשת והמלחה של נהרות ושכבות קרקע הנושאות מים מתוקים בקרבת החוף, עליהן מתבססים אנשים ברחבי העולם לצורך מי שתייה.

אמנת המסגרת של האו"ם בנושא שינוי אקלים -  United Nations Framework Convention on Climate Change (להלן: "אמנת האקלים") נכנסה לתוקף בשנת 1994, ואושררה על-ידי ישראל בשנת 1996. האמנה נועדה לקדם שיתוף פעולה בין-לאומי במטרה להגביל את העלייה בטמפרטורה הגלובלית ולמנוע את שינוי האקלים כתוצאה מההתחממות. היעד הסופי שהוגדר בעת החתימה על האמנה הוא להביא את ריכוז גזי החממה באטמוספירה לרמה בה לא נגרמות הפרעות המסכנות את מערכת האקלים. לצורך כך הגדירה האמנה את מסגרת הפעילות העולמית להפחתת פליטות גזי חממה (Mitigation). כמו כן, מהווה האמנה מסגרת לשיתוף פעולה בין-לאומי בנושא הסתגלות לשינוי אקלים (Adaptation).

מכוח אמנת האקלים, התקבלה בשנת 2015 החלטה 1/CP.21 בדבר אימוץ הסכם פריז (Adoption of the Paris Agreement) (להלן: "החלטת הסכם פריז"). הסכם פריז נחתם על ידי ישראל ביום 22.4.2016, ואושרר על ידה ביום 14.11.2016 במסגרת החלטת ממשלה מס. 2041 – אשרור הסכם פריז בדבר התמודדות בינלאומית עם שינויי האקלים.

מכוח ההחלטה, הסכם פריז מטיל על ישראל ועל יתר המדינות החברות באמנת האקלים, שורה של מחויבויות. ביניהן, החובה להגיש למזכירות אמנת האקלים מדי חמש שנים יעד לאומי להפחתת פליטות גזי חממה, קידום אסטרטגיה לאומית להפחתת פליטות גזי חממה עד לשנת 2050, נקיטה באמצעים לאומיים להיערכות לשינוי אקלים ותמיכה הדדית של המדינות החברות בהשגת יעד גלובלי להיערכות לשינוי אקלים.

בהתאם למחויבויות אלה, ולאור המודעות הגוברת בארץ לחיוניות הטיפול בנושא, לקחה על עצמה ישראל, במספר החלטות ממשלה, לפעול להפחתת פליטות גזי חממה ולקידום ההיערכות לשינוי אקלים. בין היתר, להביא להתייעלות אנרגטית, להרחבת השימוש באנרגיות מתחדשות, להיערכות מפני נזקי שינוי האקלים ולהפחתת פליטות גזי חממה. בשנת 2015, הגישה ישראל למזכירות אמנת האקלים את היעדים הראשונים שקבעה להפחתת פליטות גזי חממה לשנת 2030. יעדים אלה עוגנו בהחלטת ממשלה מס. 542 – הפחתת פליטות גזי חממה וייעול צריכת האנרגיה במשק. בעקבותיה, אישרה הממשלה בשנת 2016, במסגרת החלטת ממשלה מס' 1403 – תכנית לאומית ליישום היעדים להפחתת פליטות גזי חממה ולהתייעלות אנרגטית, ובה פירוט האמצעים להשגת יעדי ההפחתה שנקבעו לשנת 2030.

בשני העשורים האחרונים החלו מדינות בעולם לחוקק חוקי אקלים, אשר מגדירים את דרכי הפעולה של כל מדינה במאבק נגד משבר האקלים. סקירה שנערכה עבור המשרד להגנת הסביבה מצביעה על שונות רבה בין החוקים במדינות השונות, הן בקביעת היעדים הלאומיים והן בהיבטים הארגוניים הקשורים ליישום. יחד עם זאת, קיימים מספר מרכיבים מרכזיים במרבית החוקים, והם קביעת יעדים לאומיים, הקמת ועדות מומחים עצמאיות לליווי הטיפול הממשלתי בנושא, יצירת מנגנונים לתמחור פחמן ככלי לצמצום פליטות, וכן יצירת מנגנונים לדיווח ובקרה.

מטרת החוק המוצע הוא להגדיר לראשונה בחקיקה הישראלית את היעדים לצמצום פליטות של גזי חממה והיערכות לשינוי אקלים, ויצירת מסגרת ארגונית מתכללת להתמודדות מדינת ישראל עם משבר האקלים.

כן יצוין כי צעד משלים והכרחי להשגת היעדים לצמצום פליטות גזי חממה הוא יצירת מנגנונים לתמחור פחמן. מנגנוני תמחור פחמן הקיימים בעולם מיועדים לפתור כשל שוק משמעותי, הנגרם כאשר המזהם אינו משלם עבור הנזק הסביבתי שנגרם מפליטות גזי חממה שפלט. לפי קרן המטבע העולמית (IMF), תמחור הפחמן נחשב להסדרה היעילה והאפקטיבית ביותר לעידוד הפחתת פליטות גזי חממה וליצירת ודאות בשוק. כך גם לפי המלצות ה-OECD, אשר 92% מחברותיו מפעילות מנגנוני תמחור פחמן. אי לכך, רואה המשרד להגנת הסביבה הכרח בהשלמתה של עבודת מטה משותפת עם משרד האוצר לשם יצירת מנגנונים מסוג זה.

**לסעיף 1**

סעיף 1 המוצע קובע את המטרות של החוק המוצע, תוך שימת דגש על שני ההיבטים המרכזיים של ההתמודדות הנדרשת במישור הלאומי עם משבר האקלים. היבטים אלה כוללים, בראש ובראשונה, מניעה וצמצום של פליטות גזי חממה על פי יעדים ותכניות מובנות, בין היתר לצורך יישום מחויבויותיה הבינלאומיות של מדינת ישראל מכוח אמנת האקלים. היבט זה, שתכליתו מניעת החרפה של תהליכי שינוי האקלים, כרוך במעבר הדרגתי לכלכלה "דלת פחמן". כלומר, פיתוח המשק באמצעות תחליפים בני-קיימא, המבוססים על אנרגיות מתחדשות.

ההיבט השני הנכלל במטרות החוק הוא קידום ההיערכות להשפעות הנובעות משינוי אקלים ולנזקי משבר האקלים. פעולה במישורים אלה נועדה להגן על הציבור, בריאותו ורווחתו מפני השלכות משבר האקלים, ובפרט על הדורות הבאים אשר יאלצו להתמודד עם ההחרפה הצפויה של שינוי האקלים. כמו כן, החוק המוצע נועד לקדם פיתוח בר קיימא של החברה והסביבה בישראל, לרבות משאבי הטבע, המערכות האקולוגיות והמגוון הביולוגי.

**לסעיף 2 והתוספת הראשונה**

מוצע להגדיר מונחים שונים שבהם נעשה שימוש בחוק המוצע, ובהם המונחים המוסברים להלן:

**להגדרה "גזי חממה" ולתוספת הראשונה** – גזי חממה הם חומרים שמצויים בטבע במצב צבירה גזי, אשר ידועים כחומרים הגורמים ל"אפקט חממה". חומרים אלה בולעים או מחזירים קרינה תת-אדומה הנפלטת מכדור הארץ, ובכך גורמים להתחממות של האטמוספירה ועלייה הדרגתית של הטמפרטורה בפני כדור הארץ. ההגדרה המוצעת מפנה לתוספת הראשונה לחוק המוצע, המונה 6 חומרים בעלי השפעה מוכחת על שינוי האקלים, שהוגדרו בפרוטוקול קיוטו (Kyoto Protocol)לאמנת האקלים.

**להגדרה "הוועדה המייעצת"** – מוצע להגדיר את הוועדה המייעצת המוקמת בסעיף 8 לחוק המוצע, שתפקידיה מפורטים בסעיף 10 המוצע (ר' להלן).

להגדרה **"ועדת המומחים"** – כמקובל בחוקים רבים בעולם, מוצע להקים ועדת מומחים עצמאית ובלתי תלויה שתרכז את הידע המדעי העדכני בסוגיית שינוי האקלים. בסעיף 16 לחוק המוצע (ר' להלן) מוצע כי ועדת המומחים תפעל במסגרת האקדמיה הלאומית הישראלית למדעים.

להגדרה "ועדת השרים" – מוצע להגדיר את וועדת השרים לענייני אקלים המוקמת בסעיף 11 לחוק המוצע, על תפקידיה המפורטים בו.

**להגדרות "יעדים", "יעדי ביניים" ו- "יעדים לאומיים"** – על פי אמנת האקלים, על מדינת ישראל לגבש יעדים לאומיים להפחתת פליטות של גזי חממה. היעדים הלאומיים המוצעים בסעיף 3 לחוק הם יעדים ארוכי טווח, המחולקים ל- 2 תקופות – בין שנת 2030 ל-2049, ומשנת 2050 ואילך. בנוסף, מוצע בסעיף 4 כי לצורך השגת היעדים הלאומיים, ייקבעו יעדי ביניים במסגרת תכניות לאומיות שיאושרו על ידי הממשלה. מוצע להגדיר את יעדי הביניים והיעדים הלאומיים כ"יעדים" לעניין החוק.

להגדרה "פתרונות מבוססי טבע" – מוצע בחוק כי בקביעת האמצעים להפחתת פליטות גזי חממה ולהתמודדות עם נזקי האקלים, תינתן עדיפות לפתרונות מבוססי טבע. פתרונות מסוג זה מבטאים גישה של ניהול מקיים של מערכות אקולוגיות, אשר לפיה שימוש באמצעי הטבע או באמצעים המדמים תהליכים טבעיים, מביאים לתוצאות טובות יותר. זאת, בין היתר, משום שליישומן יתרונות סביבתיים, חברתיים וכלכליים נלווים, לרבות חיזוק חוסנן של המערכות האקולוגיות, שמירה על שירותי המערכת האקולוגית לאדם, שמירה על המגוון הביולוגי, והעשרת הטבע העירוני.

מוצע להגדיר פתרונות אלו על בסיס ההגדרה של האיגוד הבינלאומי לשימור הטבע ומשאבי הטבע שזה נוסחה:

 Actions to protect, sustainably manage, and restore natural or modified ecosystems, that address societal challenges effectively and adaptively, simultaneously providing human well-being and biodiversity benefits".

**להגדרה "שינוי אקלים"** – מוצע להגדיר שינוי אקלים על בסיס ההגדרה באמנת האקלים שזה נוסחה:

 "a change of climate which is attributed directly or indirectly to human activity that alters the composition of the global atmosphere and which is in addition to natural climate variability observed over comparable time periods"

אקלים הוא מכלול של תופעות והיבטים ובהם טמפרטורה, משטר משקעים וגובה פני הים. לאקלים תפקיד מרכזי במערכות האקולוגיות הגלובליות והמקומיות גם יחד. שינוי של האקלים גורם לשינויים גלובליים ובא לידי ביטוי בעלייה של גובה פני הים עד כדי הצפה של איזורי יבשת, המסה של קרחונים, ואירועי מזג אוויר קיצוניים ברחבי העולם. כמו כן, שינוי האקלים נכרך גם בשינוי של תפוצת מינים מזיקים ברחבי העולם, ולהפצת מחלות שבעבר היו מוכרות באיזורים מסוימים בלבד.

בשל המורכבות של התופעות האקלימיות, לאורך שנים רבות היו מחלוקות בין מומחים בדבר השפעת הפעילות האנושית על האקלים. יחד עם זאת, כיום קיים קונצנזוס מדעי על כך שלפעילות האנושית קיימת השפעה מובחנת על האקלים, שהיא מעבר לתנודות טבעיות. השפעה זו מיוחסת בעיקר לפליטות של גזי חממה שהצטברותם באטמוספירה גורמת לתופעת ההתחממות הגלובלית, שהיא חלק ממכלול תופעות שינוי האקלים.

**לסעיף 3**

בהתאם למחויבויותיה של ישראל לפי החלטת הסכם פריז, מוצע לקבוע בחוק יעדים לאומיים להפחתת פליטות גזי חממה לשנים 2030 ו-2050.

בהתאם לסעיף 24 להחלטת הסכם פריז, נדרשות המדינות החברות באמנת האקלים, אשר הגישו למזכירות אמנת האקלים יעד לאומי להפחתת פליטות גזי חממה לשנת 2030, לעדכן את היעד כך שיציב רף שאפתני יותר לצמצום פליטות גזי חממה. לפיכך, מוצע לקבוע יעד לאומי להפחתת פליטות גזי חממה לשנת 2030 לפיו הכמות השנתית של פליטות גזי חממה תעמוד על 73% בלבד מכמות פליטות גזי החממה בשנת 2015.

בהתאם לסעיף 35 להחלטת הסכם פריז ולסעיף 4(19) להסכם פריז, נדרשות המדינות החברות באמנת האקלים להגיש למזכירות האמנה אסטרטגיה לאומית לצמצום פליטות גזי החממה עד לשנת 2050. בהתאם לכך, מוצע לקבוע יעד לאומי להפחתת פליטות גזי חממה לשנת 2050 לפיו הכמות השנתית של פליטות גזי חממה תעמוד על 15% בלבד מכמות פליטות גזי החממה השנתית בשנת 2015. יצוין כי מדינות אחרות, כגון בריטניה, צרפת, יפן, ניו זילנד וסין, קבעו בחקיקה יעדים שאפתניים אף יותר, עד כדי הפחתה של 100 אחוזים. בישראל, מוצע לקבוע יעדים אלה כדי לקדם את המשק לעבר כלכלה דלת פחמן ולקרב את ישראל ליעדים של שאר המדינות המפותחות. בעשור הקרוב, ככל שתתברר הזמינות של טכנולוגיות לייצור ולאגירה של אנרגיה שאינה כרוכה בפליטות גזי חממה, תבוצע הערכה מחודשת של יעדי ההפחתה על-מנת להביא להפחתה נוספת עד כדי מוחלטת. לאור זאת, מוצע לתת בידי השר להגנת הסביבה את הסמכות לקבוע בצו, ובאישור הממשלה, הגדלה של היעדים הלאומיים להפחתת פליטות גזי חממה.

עוד מוצע להבהיר בסעיף קטן (ג), כי חישוב ההפחתה ייעשה על פי הנחיות מקצועיות שמפרסם הפאנל הבין-ממשלתי לשינוי אקלים של ארגון האו"ם, וזאת ביחס לכמות הפליטות השנתית שמחשבת ומפרסמת הרשות הלאומית לסטטיסטיקה לגבי שנת הבסיס 2015. יובהר כי כמות הפליטות השנתית המחושבת על-ידי הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה עשויה להתעדכן מעת לעת בפרסומיה, וזאת לאור שכלולן של שיטות מדידה וקבלה של נתונים חדשים. יצוין כי במסגרת המידע שנאסף על ידי המשרד, כמות הפליטות השנתית של גזי חממה לשנת 2015 היא 79 מיליון טון.

**לסעיף 4**

לצורך השגת היעדים הלאומיים בסעיף 3 המוצע, נדרש תכנון לאומי לטווח ארוך. בסעיף 4, מוצע כי השר להגנת הסביבה יביא לאישור ועדת שרים לענייני אקלים תכנית לאומית להפחתת פליטות גזי חממה. התכנית הלאומית אמורה לכלול יעדי ביניים להפחתת פליטות של גזי חממה, יחד עם שורה של אמצעים אופרטיביים שייושמו על ידי משרדי הממשלה הרלוונטיים. אמצעים כאלה עשויים לכלול קביעת סטנדרטים מחייבים להתייעלות אנרגטית וצמצום פליטות במבנים ובתשתיות, מתן תמריצים לייעול השימוש במשאבים ולהפחתת פליטות בתעשייה, הקמת תשתיות לחשמול תחבורה ולמיון ומחזור פסולת, יישום כלי סיוע לפיתוח טכנולוגיות נקיות, ואף יצירת בסיסי ידע ונתונים והנגשתם לקהלים רלוונטיים. על מנת להבטיח את יישום התכנית מוצע כי התכנית תכלול פירוט לעניין תקציב.

לוח הזמנים לגיבוש התכנית הלאומית המוצע בסעיף קטן (א), הוא אישור התכנית הלאומית הראשונה עד סוף שנת 2025, ועדכון התכנית מדי חמש שנים. יצוין כי כבר בשנת 2016 אישרה הממשלה "תכנית לאומית ליישום היעדים להפחתת פליטות גזי חממה ולהתייעלות אנרגטית" (המ 1403 מיום 10.4.2016). כמו כן, במקביל לפרסומה של הצעת החוק להערות הציבור, פועל המשרד להגנת הסביבה להביא לאישורה של תכנית לאומית עדכנית, לשם יישום המחויבויות הלאומיות לפי אמנת האקלים.

מוצע לעגן את הצורך באישור תכנית לאומית ואת ההליכים לאישורה כחלק מהליך מובנה לקבלת החלטות, הממוקד ביישום היעדים הלאומיים. בסעיף קטן (ב) מוצע עוד, כי לצורך גיבוש התכנית הלאומית יקיים השר הליך שיתוף ציבור, יתייעץ בוועדה המייעצת המוקמת בסעיף 10 המוצע, וכן יקבל חוות דעת מאת ועדת מומחים עצמאית המוקמת כאמור בסעיף 17 המוצע. בשל החשיבות שיש בהשפעה נרחבת ככל הניתן להמלצות המדעיות של ועדת המומחים על מתווה התכנית הלאומית, מוצע כי השר יצרף לתכנית הלאומית המוצעת לאישור הממשלה התייחסות לחוות דעת ועדת המומחים.

מוצע כי לשם בקרה על יישום התכנית הלאומית, ידווחו שרי הממשלה הרלוונטיים לשר, מדי שנה, ולא יאוחר מ-31 במרס, על הפעולות שננקטו בשנה הקלנדרית שקדמה למועד הדיווח.

**לסעיף 5**

רכיב מרכזי בחקיקת האקלים בעולם הוא הקמה של מנגנון דיווח ובקרה, במסגרתו מדווחת הממשלה לפרלמנט או לרשות מחוקקת מקבילה על עמידה ביעדי החוק ויישום הוראותיו. דיווח זה מתפרסם לידיעת הציבור, ומעודד שקיפות הן לגבי המידע הרלוונטי לכלל הציבור, והן לעניין קבלת החלטות המדיניות ארוכות הטווח.

לפיכך, מוצע כי השר יגיש בתום כל שנה קלנדרית, לוועדת השרים לענייני אקלים ולוועדת הפנים והגנת הסביבה של הכנסת, דוח בדבר יישום התכנית הלאומית להפחתת פליטות גזי חממה לגבי השנה הקלנדרית הקודמת. דיווח זה יתבסס, בין היתר, על דיווחי משרדי הממשלה שיוגשו עד ליום ה- 31 במרס. עוד מוצע כי הדיווח יציג את שיעור הפחתת פליטות גזי החממה שהושג בשנת הדיווח, וכן תחזית לשיעור הצפוי של פליטות גזי החממה בשנים הבאות.

בסעיף קטן (ב), מוצע לקבוע כי הדוח יפורסם לעיון הציבור באתר האינטרנט של המשרד להגנת הסביבה בצירוף חוות הדעת של ועדת המומחים על הדוח, וזאת על-מנת להנגיש לציבור מידע עדכני בדבר ההתקדמות הלאומית להשגת היעדים.

**לסעיף 6**

במסגרת החלטות הממשלה מספר 474(חמ/1) מיום 25.6.2009 ומס' 1504 מיום 14.3.2010, הורתה הממשלה לוועדת מנכ"לים בראשות המשרד להגנת הסביבה להכין תכנית לאומית להיערכות והסתגלות לשינויי אקלים. בעקבותיהן הוכן מסמך מדיניות בעניין "היערכות ישראל להסתגלות לשינויי אקלים: המלצות לממשלה לאסטרטגיה ותכנית פעולה לאומית". המלצות מסמך המדיניות אומצו על ידי הממשלה בהחלטה מספר 4079 מיום 29.07.2018 שעניינה "היערכות ישראל להסתגלות לשינויי אקלים: יישום ההמלצות לממשלה לאסטרטגיה ותכנית פעולה לאומית".

במסגרת החלטה זו נקבע כי על כל משרד ממשרדי הממשלה לבחון את אופן היישום של תכנית ההיערכות לשינוי אקלים שיציב לעצמו, בהתאם למדריך שפורסם על ידי מינהלת ההיערכות לשינוי אקלים שהוקמה בהחלטת הממשלה. עוד נקבע כי כל משרד רלוונטי יגיש דיווח שנתי לממשלה על התקדמות בביצוע תכנית הפעולה.

סעיף 6 המוצע מציע לעגן את המחויבות של משרדי הממשלה להכנת תכניות היערכות לשינוי אקלים, יישומן והדיווח עליהן. למען הסר ספק, יובהר כי תכנית היערכות לשינוי אקלים אינה "תכנית" כהגדרה בחוק התכנון והבניה, תשכ"ה-1965. תכניות ההיערכות מתייחסות לכל מגזר במשק, ולא רק לפעילות הישירה של כל משרד ממשלתי.

**לסעיף 7**

בדומה להליך האישור והבקרה על התכנית הלאומית להפחתת פליטות גזי חממה, מוצע בסעיף 7 לקבוע כי השר להגנת הסביבה יביא לאישור ועדת שרים לענייני אקלים את התכנית הלאומית להיערכות לשינוי אקלים המורכבת מתוכניות ההיערכות שהכינו משרדי הממשלה לפי סעיף 6 ורשויות ציבוריות אחרות לפי סעיף 8.

לוח הזמנים לגיבוש התכנית הלאומית להיערכות לשינוי אקלים המוצע בסעיף קטן (א), הוא אישור התכנית הלאומית להיערכות לשינוי אקלים הראשונה, במקביל לאישור התכנית הלאומית להפחתת פליטות גזי חממה, קרי עד סוף שנת 2025, ועדכון התכנית מדי חמש שנים.

בסעיף קטן (ב) מוצע עוד, כי לצורך גיבוש התכנית הלאומית יקיים השר הליך שיתוף ציבור, יקבל את הערותיו ויבחן אותם. כן יבחן את הערכת המצב הרב שנתית של המטה לביטחון לאומי שנערכת אחת לשנה, וככל שימצא כי נקבעו בה תרחישי ייחוס לאומיים לאירועים שעלולים לנבוע ממשבר האקלים, יכלול בתכנית הלאומית התייחסות להיערכות לתרחישים אלה.

 בנוסף, יתייעץ השר בוועדה המייעצת המוקמת בסעיף 10 המוצע, וכן יקבל חוות דעת מאת ועדת מומחים עצמאית המוקמת כאמור בסעיף 17 המוצע. בשל החשיבות הרבה שיש לייחס להמלצות המדעיות של ועדת המומחים על מתווה התכנית הלאומית, מוצע כי השר יצרף לתכנית הלאומית המוצעת לאישור הממשלה גם התייחסות לחוות דעת ועדת המומחים. בסעיף קטן (ג) מוצע, לשם בקרה על יישום תכניות אלה, להטיל על שרי הממשלה, לדווח לממשלה על ביצוע השלבים ביישומן מדי שנתיים, ולא יאוחר מ-31 במרס.

**לסעיף 8**

מוצע להסמיך את השר להגנת הסביבה לדרוש מכל רשות ציבורית שהוקמה לפי דין, ובכלל זה רשות מקומית, להכין תכנית היערכות לשינוי אקלים, לפי הנחיות הוועדה המייעצת כאמור בסעיף 12(ב) המוצע, אם נוכח כי תכנית כאמור חיונית למניעת נזקים משמעותיים לציבור ולסביבה והיא בתחומי אחריותה של אותה רשות ציבורית.

**לסעיף 9**

לשם השגת מטרותיו של חוק זה נדרשות פעולות בתחומים שונים. לפיכך, החלטות מדיניות בענייני אקלים ויישומן, ובכלל זה יישום התכניות הלאומיות, המטילות חובות על משרדי הממשלה לפעול בתחומי אחריותם, מחייבים שיתוף פעולה ותיאום ממשלתי.

בסעיף 9 מוצע להקים ועדת שרים לענייני אקלים שתפקידה לאשר את התכניות הלאומיות המוגשות לו על-ידי השר להגנת הסביבה על בסיס התייחסותם של משרדי הממשלה הרלוונטיים, ולעקוב אחר יישומן. עבודה משותפת של הממשלה במסגרת ועדת השרים לענייני אקלים תוכל ליצר מסגרת ארגונית מתכללת אפקטיבית יותר, שתוכל גם לגשר על פערים בין משרדי הממשלה.

**לסעיף 10**

על-מנת לגבש מדיניות לאומית שבכוחה להתמודד כראוי עם משבר האקלים, נדרשת הבנה מעמיקה של מבנה המשק והחברה, כמו גם של האתגרים הפוליטיים, הכלכליים והמבניים בישראל. לפיכך, מוצע בסעיף 10 להקים ועדה מייעצת לשינוי אקלים (להלן: "הוועדה המייעצת") לגיבוש מדיניות האקלים של ישראל וליישומה, המורכבת מנציגי משרדי הממשלה הרלוונטיים, וכן נציגי קבוצות בעלות עניין בציבור, כמו נציג התאחדות התעשיינים בישראל, נציג ארגוני הסביבה ונציגי הדור הצעיר.

כמקובל במינוי ועדות ציבוריות מעין אלה, מוצע לקבוע בסעיף קטן (ב) כי בתפקיד של חבר הוועדה המייעצת לא יכהן מי שהורשע או שהוגש נגדו כתב אישום בעבירה פלילית או בעבירת משמעת אשר מפאת מהותה, חומרתה או נסיבותיה אין הוא ראוי לכהן בה. תכליתו של הסעיף להבטיח כי בתפקיד זה, שהוא תפקיד ציבורי, בעל חשיבות, יכהן אדם הראוי לכהונה זו.

לצורך מילוי תפקידיה המגוונים של הוועדה, החולשים על תחומי עניין שונים תחת תחום שינוי האקלים - הפחתת פליטות גזי חממה והיערכות לשינוי אקלים - מוצע בסעיף קטן (ג) לקבוע כי הוועדה תהיה רשאית למנות ועדות משנה קבועות או לעניין מסוים, ולאצול להן מתפקידיה וסמכויותיה.

לסעיף 11

על-מנת להבטיח את תקינות עבודת הוועדה המייעצת, מוצע לקבוע כי המניין החוקי המזערי שבו יכולה הוועדה המייעצת לפעול ולקבל החלטות הוא שליש חבריה, הכולל גם את יושב ראש הוועדה. מאחר שהרכב הוועדה כולל הרכב רחב המייצג את כלל הגורמים העשויים להיות רלוונטיים, ישנה חשיבות לרציפות פעולתה, מבלי שתיפגע עקב קשיים טכניים בכינוס מספר נציגים גדול.

בנוסף, ולאור החשיבות הרבה בשקיפות עבודתה של הוועדה המייעצת לציבור, בגיבוש מדיניות תקדימית ונרחבת בתחום האקלים, מוצע כי במסגרת דיוני הוועדה ינוהל רישום שישקף את מהלך הדיון ויתעד את עיקריו. כן מוצע כי רישום זה יפורסם באתר האינטרנט של המשרד להגנת הסביבה ויהיה פתוח לעיון הציבור במשרדו הראשי.

**לסעיף 12**

מוצע להטיל על הוועדה המייעצת שלושה תפקידים עיקריים. הראשון שבהם הוא לייעץ לשר בגיבוש התכניות הלאומיות לפי סעיפים 4 ו-7 לחוק המוצע, המתעדכנות מדי חמש שנים. במסגרת זו, יהיה על הוועדה להעמיד בפני השר את מכלול השיקולים שעליו לשקול בגיבוש התכנית.

בסעיף קטן (ב) מוצע כי הוועדה המייעצת תפרסם הנחיות להכנת תכניות היערכות לשינוי אקלים לרשויות ציבוריות. בסעיף קטן (ג) מוצע עוד כי הוועדה המייעצת תיתן ייעוץ בכל סוגיה הקשורה ביישום התכניות הלאומיות.

**לסעיף 13**

כמקובל בחקיקה המסדירה את פעילותן של ועדות ציבוריות, מוצע להסדיר את הנסיבות שבהן תסתיים כהונתו של חבר בוועדה המייעצת בטרם הגיע מועד סיומה. סיום כהונה כאמור יעשה מקום שבו חדלו להתקיים בחבר הוועדה המייעצת הנסיבות שבשלהן מונה, וכן אם התפטר באמצעות הגשת כתב התפטרות לשר.

בנוסף, מוצע כי כהונתו של חבר הוועדה המייעצת תובא אל סיומה בדרך של העברתו מהכהונה על-ידי השר אם הורשע או הוגש נגדו כתב אישום בעבירה אשר מחמת מהותה, חומרתה או נסיבותיה אין הוא ראוי לשמש עוד כחבר הוועדה המייעצת, או אם נבצר ממנו לשמש בתפקיד דרך קבע.

כן מוצע להסדיר בסעיף קטן (ג) את האפשרות לפיה יכול השר להעביר את חבר הוועדה המייעצת מכהונתו כאשר הוא נעדר בלא סיבה מוצדקת משלוש ישיבות רצופות של הוועדה המייעצת, וזאת לאחר שהתייעץ ביושב ראש הוועדה המייעצת (ברי כי כאשר יושב ראש הוועדה המייעצת נעדר מישיבות לא תתקיים התייעצות עמו מעבר לזכות הטיעון שתינתן לו). מטרת סעיף קטן זה, לתת בידי השר סמכות להעביר מכהונתו חבר הוועדה המייעצת שאינו ממלא את תפקידו כנדרש, כאשר אינדיקציה אפשרית לכך היא העדר השתתפותו בישיבות הוועדה המייעצת בה הוא חבר.

על-מנת לוודא את שלמות הרכב הוועדה המייעצת ושלא להותירה בלא איוש באופן העלול לפגוע בתפקודה, מוצע לקבוע כי עם הפסקת כהונה של חבר הוועדה המייעצת לפי הוראות סעיף 13 מוצע זה, יפעל השר בהקדם האפשרי למנות חבר אחר תחתיו, בהתאם לתנאי סעיף המינוי.

**לסעיף 14**

מוצע, כי למען שמירה על רצף תפקודה ותוקף החלטותיה של הוועדה המייעצת, לא תפגע פעילות הוועדה במקרה שבו נתפנה מקומו של מי מחבריה, וזאת כל עוד מכהנים בה רוב חבריה.

**לסעיף 15**

מוצע להחיל על חברי הוועדה המייעצת, שאינם עובדי מדינה, שורה של דינים החלים על עובדי המדינה, ואשר מטרתם היא ככלל שמירה על טוהר המידות בשירות הציבורי ושמירה על העצמאות המקצועית של העוסקים בו.

בהמשך לאמור, מוצע להחיל את הוראות חוק שירות הציבור (מתנות), התש"ם–1979, לפיהן יחול על חבר הוועדה המייעצת וכן על בן או בת זוגו ומי שסמוך על שולחנו איסור על קבלת מתנה הניתנת לו נוכח חברתו בוועדה המייעצת. זאת על-מנת למנוע פגיעה בטוהר המידות, ובכלל זאת למנוע תופעות פסולות של הענקת מתנה או גמול לחבר הוועדה המייעצת כדי להטות את שיקול דעתו ולהשפיע על הליך קבלת ההחלטות.

כן מוצע להחיל את הוראות חוק העונשין, התשל"ז-1977 הנוגעות לעובדי ציבור – הוראות אלה עוסקות הן בעבירות המיוחדות לעובדי ציבור, ביניהן, עבירות של מרמה והפרת אמונים, גילוי בהפרת חובה ושימוש לרעה בכוח המשרה, והן בהגנה מוגברת לעובדי ציבור, בין השאר, לעניין תקיפה של עובד ציבור, הפרעה לעובד ציבור והעלבת עובד ציבור.

עוד מוצע להחיל את הוראות חוק שירות המדינה (סיוג פעילות מפלגתית ומגבית כספים), תשי"ט-1959 – לפיו יחולו על חברי הוועדה המייעצת החובות והאיסורים החלים מכוח חוק זה על כלל עובדי המדינה – איסור על השתתפות בבחירות (למעט חשאיות) ב"גוף בוחר" (סעיף 3א); איסור לעסוק בפעילות מפלגתית בתחומם של נכסי הציבור (סעיף 3ב); איסור לארגן הפגנה או תהלוכה בעלת אופי מדיני (סעיף 4); איסור להתרים כספים זולת לאוצר המדינה (סעיף 5).

לבסוף, מוצע להחיל את סעיף 56(ב) לחוק הבחירות לכנסת [נוסח משולב], התשכ"ט-1969 – לפיו תופסק חברותו של חבר הוועדה המתמודד בבחירות לכנסת, וזאת מיום הגשת רשימת המועמדים עד יום הבחירות לכנסת, ואם יבחר לכנסת – כל זמן היותו חבר כנסת.

**לסעיף 16**

מוצע כמקובל לקבוע איסור על חברי הוועדה המייעצת להימצא במצב של ניגוד עניינים. האיסור על ניגוד עניינים מתייחס למצב שבו קיים חשש סביר שחבר הוועדה המייעצת יימצא בניגוד עניינים – הן כאשר מדובר בעניין אישי שלו או של קרובו והן כאשר מדובר בתפקיד אחר אותו הוא ממלא.

בסעיף קטן (א), מוצע לאסור את מינויו של אדם לחבר בוועדה המייעצת אם הוא עלול להימצא באופן תדיר במצב של ניגוד עניינים, וזאת בשים לב להיקף העניינים שבהם עלול להתעורר חשש לניגוד עניינים ובהתייחס למשקל של אותם עניינים ביחס להיקף תפקידו בוועדה המייעצת. בסעיפים קטנים (ב) ו-(ג) מוצע לקבוע את האופן שבו יש לנהוג במקרה של חשש לניגוד עניינים במהלך הכהונה, ובכלל זה להימנע מכל סוג של מעורבות באותו עניין, ולדווח על כך באופן מיידי.

**לסעיף 17**

מערכת האקלים והשינוי המתחולל בה, היא מערכת מורכבת, אשר המחקר אודותיה מתפתח בקצב מהיר בשנים האחרונות. לפיכך קיימת חשיבות לקידום הידע והמחקר המדעי בנושא שינוי אקלים על-ידי האקדמיה בייחוד בסוגיות רלוונטיות לתכנון ויישום אמצעי ההתמודדות עם משבר האקלים. כן קיימת חשיבות לביקורת מדעית אובייקטיבית בדבר המדיניות הנקבעת על-ידי מקבלי ההחלטות והצורך בעדכונה.

לאור האמור, מוצע להקים באקדמיה הלאומית הישראלית למדעים (להלן: "האקדמיה"), הפועלת מכוח החוק האקדמיה הלאומית הישראלית למדעים, תשכ"א-1961, ועדת מומחים לעניין שינוי אקלים. ועדת המומחים תפעל על-פי ההסדרים הקבועים בחוק האמור. דהיינו, חברי ועדת המומחים ימונו על-ידי האקדמיה, והיא תפעל באופן עצמאי ובלתי תלוי ממקבלי ההחלטות, ובכלל זה תקבע את סדר יומה ואת הנושאים בהם תדון לשם קידום הידע והמחקר המדעי בנושא שינוי אקלים.

כמו כן, מוצע בסעיף קטן (ב)(1) להטיל על ועדת המומחים להגיש לשר את חוות דעתה לעניין התכניות הלאומיות להפחתת פליטות גזי חממה ולהיערכות לשינוי אקלים. עוד מוצע בסעיף קטן (ב)(2) כי ועדת המומחים תגיש לוועדה המייעצת ולוועדת הפנים והגנת הסביבה של הכנסת, בכל שנה, את חוות דעתה על הדוח שהגיש השר בדבר יישום התכנית הלאומית להפחתת פליטות גזי חממה. מטרת תפקידים אלה להבטיח שיח ציבורי פתוח, המבוסס על עובדות מדעיות, בכל הנוגע לסוגיה מורכבת זו.

מדינות רבות, ביניהן בריטניה, ניו זילנד וקליפורניה, הקימו גופי ידע ובקרה מדעים ועצמאים בדומה לוועדת המומחים. סקירה שנערכה עבור המשרד להגנת הסביבה מלמדת כי לוועדת מומחים בלתי תלויה צפויה תרומה משמעותית בגיבוש מדיניות אקלימית יציבה, שכן היא מספקת בסיס מדעי עם ראייה ארוכת טווח לתהליך קבלת ההחלטות, וכן מחזקת את אמינות הציבור במדיניות וביעדים הלאומיים. עוד נמצא כי המלצותיהן של ועדת מומחים זוכות לתהודה תקשורתית, ציבורית ופוליטית ומאפשרות לקדם ביקורת ציבורית ומוסדית עניינית על פעילות הממשלה.

**לסעיף 18**

ההתמודדות עם משבר האקלים מחייבת קבלת החלטות וגיבוש מדיניות בתנאי אי-ודאות מדעית. לפיכך, קיימת חשיבות רבה להנגשה מתעדכנת של מידע בנושא האקלים למקבלי ההחלטות, ובכלל זה לוועדת השרים לענייני אקלים, לשר ולוועדה המייעצת לו.

לפיכך, מוצע להקים במסגרת המשרד להגנת הסביבה, תחת המדען הראשי של המשרד, מכון בנושא סביבה ואקלים, אשר יפעל לאיסוף מידע מהארץ ומהעולם אודות איכות הסביבה והאקלים. מידע כאמור יכול להיות מדעי או מידע על מדיניות או מחקר השוואתי. מטרת המכון היא לספק למקבלי ההחלטות ולוועדת המומחים מידע שוטף בנושא אקלים וכן את הידע המדעי הקונקרטי הנדרש להם לצורך קבלת החלטות שבמדיניות.

**לסעיף 19**

על מנת לאפשר למקבלי החלטות ולמשק לאמוד את הנזקים הסביבתיים הצפויים מפליטה של גז חממה כזה או אחר, ולסייע בידם בקביעת מדיניות הנוגעת לפליטת גזי חממה, מוצע בסעיף 19 להטיל על המנהל הכללי של המשרד להגנת הסביבה לפרסם שני מסמכים. הראשון, כפי שמוצע בסעיף קטן (א), הוא מדריך להערכת עלויות חיצוניות של פליטות גזי חממה. 'עלויות חיצוניות' הוא מושג המבטא את הערך הכספי של אובדן הרווחה החברתית מפליטת מזהמים, ובכלל זה פליטת גזי חממה.. הערכת עלויות חיצוניות היא גם כלי היכול לסייע בפתרון כשל שוק משמעותי, הנגרם כאשר המזהם אינו משלם עבור הנזק הסביבתי שנגרם פליטות גזי חממה שפלט. מדריך כאמור, מתפרסם כבר למעשה מדי שנה, והחל משנת 2012, על-ידי המשרד להגנת הסביבה. מטרת סעיף קטן (א) המוצע לעגן את דבר פרסום המדריך בחוק.

המסמך השני, כפי שמוצע בסעיף קטן (ב), הוא מסמך המסווג פעילויות כלכליות לפי השפעתן על פליטות גזי חממה ועל ההיערכות לשינוי אקלים. סיווג זה מאפשר בין היתר למקורות המימון הפרטיים והממשלתיים להגדיר את סוגי השימושים שיש להם השפעות - חיוביות או שליליות - על פליטות גזי חממה ועל ההיערכות לשינוי אקלים.

**לסעיף 20**

לשם השגת מטרותיו של חוק זה, נדרשים מידע ומסמכים לעניין פליטות של גזי חממה, וכן נדרשת תמונת מצב מהימנה אודות מידת המוכנות לתופעות הכרוכות בשינוי אקלים. הכנת תכניות היערכות ותכניות הפחתה נדרשת להתבסס על מידע זה. כמו כן נדרש מידע על-מנת לבצע בקרה ומעקב אודות יישום התכניות. לפיכך, מוצע לתת בידי השר או מי שהשר הסמיכו לכך, את הסמכות לדרוש מכל אדם למסור לו, במועד, במתכונת ובאופן שיורה, כל דיווח, מידע או מסמך. מוצע לחייב כי מי שקיבל דרישה כאמור, ימסור את המידע או המסמכים, לרבות כל מידע, נתון או חישוב, הנדרשים לעריכה או אימות של דיווחים הנדרשים לפי החוק.

**לסעיף 21**

מוצע כי השר להגנת הסביבה יהיה ממונה על ביצוע הוראות החוק, ויהיה מוסמך להתקין תקנות לצורך יישומו, ובכלל זה בעניין קביעת חובה בדבר הגשתו של מסמך בחינה של תסקיר שיבחן את ההשפעות הצפויות מתכניות ממדיניות בתחומי תשתיות תחבורה, הקמת מבנים או אנרגיה על פליטות גזי חממה ואת מידת התאמתן לתכניות ההיערכות לשינוי אקלים.

תסקיר בחינה מעין זה תיאפשר להעמיד בפני מקבלי ההחלטות את המידע הנדרש על- מנת לגבש דעה מושכלת ומבוססת לגבי השפעה של תכניות המאושרות מדיניות הנקבעת על- ידי הממשלה על משבר האקלים ועל היכולת של הממשלה ליישם את יעדי הפחתת גזי החממה, ובהתאם לפיו, להחליט אם לאשר את התכנית אותה מדיניות, לבטלה, לשנות אותה או להתנותה בתנאים.

**לסעיף 22**

מאחר שמוצע בהצעת חוק זו, כי הציבור יהיה שותף בגיבוש התוכניות הלאומיות להפחתת פליטות גזי חממה ולהיערכות, לאור חשיבותן ורוחב היריעה שהן מבטאות - מוצע כי האופן והעקרונות לפיהם יבוצע הליך שיתוף הציבור, ובכלל זה קבלת ובחינת הערותיו לתוכניות הלאומיות, יקבע על-ידי השר להגנת הסביבה בתקנות.

**לסעיף 23**

בשנת 2008 נחקק חוק אוויר נקי, התשס"ח-2008 (להלן – חוק אוויר נקי), המסדיר בשורה ארוכה של נושאים בתחום איכות האוויר בישראל, ובין היתר מניעת פליטות של מזהמים ממקורות פליטה שונים. הגדרת 'מזהם' כוללת גם חומרים שנוכחותם באוויר גורמת או עלולה לגרום לשינוי באקלים. בסעיף 31 לחוק קבע המחוקק הסדר לפיו על השר להגנת הסביבה לקבוע היטל פליטה שיושת על בעלי מקורות פליטה טעוני היתר, דהיינו, כ- 180 מפעלים בישראל הנדרשים לעמוד בתנאים מחמירים במסגרת היתרי פליטה לאוויר לפי החוק. היטל זה נועד להביא להפנמת עלויות חיצוניות ולהוות תמריץ להתייעלות וצמצום הפליטות מעבר לדרישות הקבועות בהיתרי הפליטה. במסגרת עבודה מקצועית כלכלית שנעשתה במשרד להגנת הסביבה, נמצא כי אין כדאיות בהטלת היטל פליטה על החומרים המזהמים המרכזיים, וכי יש לבחון הטלת מס על פליטת גזי חממה, בדומה לנעשה במדינות רבות החברות בארגון ה- OECD (שמרביתן אינן מטילות היטל פליטה).

ביום 1.8.2021 התקבלה בממשלה החלטה מס' 286 אשר נועדה להביא למיסוי פליטות פחמן בהתאם לממצאי העבודה המקצועית, במסגרת הסדרי מיסוי דלקים הקיימים בצו הבלו על דלק (הטלת בלו), התשס"ד-2004 וצו תעריף המכס והפטורים ומס קנייה על טובין, התשע"ז-2017. לפיכך, מבחינה מקצועית נדרש כי ההסדר לקביעת היטל פליטה לפי חוק אוויר נקי יוכל לכלול מנגנון מתאים למיסוי מזהמי אוויר אחרים. בקביעת מנגנון מיסוי מעין זה נדרשת הלימה בין היקף תחולתו של ההיטל לבין מקורות הפליטה העיקריים שלו, אלא שסעיף 31 לחוק אוויר נקי מאפשר הטלת היטל על מקורות הפליטה טעוני ההיתר בלבד. בנסיבות אלה, הטלת ההיטל עלולה להביא לתוצאה שאינה שוויונית ואף אינה אפקטיבית, שכן לא יהיה ניתן להטיל היטל על מקורות פליטה רלוונטיים.

לאור האמור לעיל, מוצע לערוך תיקון עקיף לסעיף 31 לחוק אוויר נקי, לפיו השר להגנת הסביבה יהיה רשאי להטיל היטל על פליטת מזהמים על בעלי מקורות פליטה רלוונטיים, תוך התחשבות בהסדרים פיסקליים אחרים ובאופן שלא יוטל מיסוי כפול ועודף.[[2]](#footnote-2).

1. ס"ח התשס"ח, עמ' 752. [↑](#footnote-ref-1)
2. יתכן שיהיה צורך לשנות את מיקומו של הסעיף בחוק אוויר נקי, שכיום הוא בפרק מקורות פליטה נייחים. [↑](#footnote-ref-2)