

המלצות בנושא החזון וסוגיית הוועדה המלווה ליישום חוק אקלים בישראל

מוסד שמואל נאמן – פרופ' אופירה אילון, נעמה שפירא
אוניברסיטת בר אילן – פרופ' אורן פרז, ד"ר אורי שרון, דניאל שטאובר, אורי האובנשטוק
ד"ר מיכל נחמני – Grantham Research Institute, London School of Economics

מוגש לד"ר גיל פרואקטור וגב' אילת רוזן - המשרד להגנת הסביבה

26.10.2020

קריית הטכניון, חיפה 3200003 / טל. 04-8292329 / פקס. 04-8231889 / info@neaman.org.il

אוניברסיטת בר אילן, רמת גן 5290002

אין לשכפל כל חלק מפרסום זה ללא רשות מראש ובכתב ממוסד שמואל נאמן, מלבד לצורך ציטוט של קטעים קצרים במאמרי סקירה ופרסומים דומים תוך ציון מפורש של המקור.

הדעות והמסקנות המובאות בפרסום זה הן על דעת המחבר/ים ואינן משקפות בהכרח את דעת מוסד שמואל נאמן והפקולטה למשפטים בר אילן.

נוסח מוצע על ידי המשרד להגנת הסביבה 15.10.2020:

"חזון – מעבר לכלכלה דלת פחמן, חדשנית ומשגשגת אשר מבוססת על אנרגיות מתחדשות ודפוס יעיל ומקיים של צריכת משאבי טבע תוך שמירה על כלכלה תחרותית ואיכות חיים גבוהה".

המלצות הצוות:

פסקת החזון אמורה להתמקד בתכליות הסביבתיות של החוק ולא בתכליות אחרות שעלולות להוות בסיס לפרשנות שתפגע בתכליות המרכזיות שלו. לכן, האמירות "כלכלה תחרותית ואיכות חיים גבוהה" לא צריכות להיכלל במטרות החוק. כמובן שאלו מטרות חשובות אבל הן עלולות לשמש כעוגן פרשני שיסרס את החוק. יש מטרות חברתיות רבות וחשובות (למשל צמצום פערים, חינוך, בריאות, חדשנות וכו'). עם זאת, עדיף לא להכלילן בחוקים שתכליתם אחרת.

דוגמא מהחוק בניו זילנד

"The Climate Change Response (Zero Carbon) Amendment Bill (Zero Carbon Amendment Bill) will set the framework for New Zealand's transition to a low emissions and climate resilient economy".¹

Section 4 of the NZ ACT:

(aa) provide a framework by which New Zealand can develop and implement clear and stable climate change policies that—

- (i) contribute to the global effort under the Paris Agreement to limit the global average temperature increase to 1.5° Celsius above preindustrial levels; and
- (ii) allow New Zealand to prepare for, and adapt to, the effects of climate change

במרבית המדינות שנסקרו רואים מטרות אופרטיביות ופחות 'חזון' רחב: **בבריטניה** – ישנו סעיף שמדבר על הרצון להפחית את הפליטות ולספק תשתית נורמטיבית ליצירת אמצעי מדיניות.

בהולנד – המטרות מופיעות בהקדמה לחוק (שזה פורמט מעט שונה מאצלנו), אבל שם גם מוזכרת המחוייבות ההולנדית לעמוד ביעדי הפחתה בהתאם להסכם פריז.

בקוריאה, לעומת זאת, סעיף המטרות הרבה יותר רחב וכולל רשימת עקרונות

1. לאמץ אסטרטגיה לאומית לפיתוח בר-קיימא וניצול יעיל של משאבים;
2. למצויו כוחות השוק כדי להביא לצמיחה ירוקה וכלכלה דלת פחמן;
3. לאמץ טכנולוגיה ירוקה ותעשיות ירוקות כגורם המרכזי למעבר לכלכלה דלת פחמן משגשגת;
4. להגביר את ההשקעות הלאומיות בחדשנות סביבתית, טכנולוגיה ירוקה ותעשיות ירוקות;
5. לשפר את היעילות הלאומית בשימוש באנרגיה ומשאבים בפעילות הכלכלית והחברתית ולקדם מחזור של משאבים;
6. להשקיע בתכנון מחדש וחידוש תשתיות באופן שיתמוך בכלכלה דלת פחמן, צמיחה ירוקה ויעול השימוש במשאבים;
7. ליישם כלים כלכליים ותמריצים כלכליים, לרבות בדרך של מיסוי ורה-ארגון של המערכות הפיננסיות על מנת להבטיח הפנמה של עלויות סביבתיות חיצוניות ושיקוף כלל העלויות במחירים ושירותים בשוק באופן שיעודד צרכנים לשנות את תבניות ההתנהגות שלהם ויביא להקצאה יעילה של משאבים במשק, וכל האמור מבלי לפגוע בכושר התחרות של המשק הקוריאיני;

¹ <https://www.mfe.govt.nz/sites/default/files/media/Climate%20Change/climate-change-response-zero-carbon-amendment-bill-summary.pdf>

8. לשתף את כל מרכיבי החברה הקוריאנית בגיבוש והוצאה לפועל של גישות ואמצעי מדיניות לעידוד צמיחה ירוקה לרבות רשויות לאומיות, השלטון המקומי, גורמים מסחריים, יזמים, ארגונים כלכליים וארגוני חברה אזרחית;
9. לעקוב ולוודא כי המדיניות הלאומית של קוריאה סבירה ביחס למגמות הבין-לאומיות הנוגעות להפחתת פליטות גזי חממה וצמיחה ירוקה וכי היא משמרת את מעמדה של קוריאה כחברה אחראית ומכובדת בקהילה הבין-לאומית.

ועדה מקצועית מייעצת לנושא אקלים

נוסח מוצע על ידי המשרד להגנת הסביבה (15.10.2020):

- 1.1.1. הרכב הוועדה – ראש הוועדה ימונה לתקופה של 3 שנים על ידי השר להגנת הסביבה. אופן בחירת הרכב חברי הוועדה יקבע בתקנות שיגיש השר להגנת הסביבה, בכפוף לכך שהוועדה תכלול נציגים (אחד או שניים) מכל אחד מהגופים הבאים: ממשלה, אקדמיה, מגזר עסקי-תעשייתי, ארגוני סביבה וחברה אזרחית, שלטון מקומי ונציג נוסף של הדורות הבאים אשר גילו עד 18 שנה).
- 1.1.2. הוועדה תבצע בקרה על יעילות ואפקטיביות היישום של התכנית ליישום היעדים.
- 1.1.3. הוועדה תיעץ לממשלה בנושאי הפחתת פליטות גזי חממה והסתגלות לשינויי אקלים, ובפרט בתהליך הגיבוש והעדכון של יעדי הביניים ותכניות היישום.

הערות והמלצות הצוות:

ההגדרות להלן משתמשות לחלופין במונח ועדה או מועצה. משמעותם זהה.

ההתמודדות עם משבר האקלים מחייבת קבלת החלטות בתנאי אי-ודאות מדעית. לפיכך, ישנה חשיבות גבוהה להנגשה של מדע אקלימי עדכני למקבלי ההחלטות בזמן אמת.

בנוסף, לאתגרים אקלימיים מופעים רבים ומדיניות לאומית המבקשת להתמודד כראוי עם משבר האקלים מתבססת על הבנת עומק של מבנה המשק והחברה, כמו גם האתגרים הפוליטיים, הכלכליים והמבניים של המדינה. להבטחת הצלחה של מדיניות כאמור, נדרשת מומחיות גבוהה בתחומים רבים (כלכלה, חברה, סביבה, בריאות הציבור, משאבי טבע, תחבורה, אנרגיה וכו'). כמו גם מערך ביקורת **עצמאי** שיבטיח למידה ודיוק של המדיניות הלאומית.

שלישית, הואיל וההתמודדות עם משבר האקלים היא חלק ממאמץ גלובלי, יש חשיבות גבוהה ללמידה ממדינות אחרות המתמודדות עם אתגרים דומים וכן הבטחה כי הפעולות המקומיות מתכתבות עם ההסדרים הגלובליים והאזוריים.

לבסוף, רפורמות עומק מבניות דורשות תמיכה ציבורית רחבה.

על מנת להבטיח עמידה באתגרים אלו, מדינות רבות הקימו גופי ידע ובקרה בדמותן של מועצות מומחים בלתי תלויות.

הערות כלליות בנוגע לתפקיד הוועדה, המנגנון המוסדי שלה ותקצובה

לדעת הצוות, נכון כי ישראל תלך בעקבות מדינות אחרות כמו בריטניה, ניו זילנד, קליפורניה ועוד ותאמץ ועדה מקצועית שמורכבת אך ורק ממומחים מהאקדמיה בעלי תואר שלישי בתחומים הרלוונטיים שכוללים למשל מדעי האטמוספירה, הנדסה, מדעי החברה (למשל, כלכלה) ומשפט.

הוועדה אינה צריכה להיות ועדה ייצוגית שכוללת גם משרדי ממשלה, נציגי חברה אזרחית ותעשייה. השיח הרחב עם נציגים אלה יקבל מענה בהוראות אחרות שנוגעות לשיתוף ציבור ובאמצעות מנגנונים אחרים (למשל דיונים בוועדת הפנים והגנת הסביבה אליה יוגשו דו"חות הוועדה).

אחד הלקחים המרכזיים שעלו מעבודת המחקר של הצוות הוא שלמועצת מומחים בלתי תלויה תרומה משמעותית לגיבוש מדיניות אקלימית משום שיש בעבודתה כדי לחזק את האמינות של היעדים הממשלתיים, להבטיח ראייה ארוכת טווח בעת קביעתם ולעגן את החלטות המדיניות במדע עדכני ומדויק.

מועצת אקלים יכולה וצריכה ללוות את גיבוש המדיניות האקלימית הלאומית הן בסוגיות של הפחתת פליטות והן בסוגיות של היערכות (הסתגלות) לנזקי שינויי האקלים, שכן ישנה חפיפה גבוהה בין שני התחומים המשליכים זה על זה. יש לוודא כי היקף כוח האדם המסור לכל אחד מהעולמות הוא מספק. אחד הלקחים המרכזיים מפעולות המועצה בבריטניה הינו שניכרת חולשה בעבודתה ביחס למדיניות ההסתגלות זאת משום שמתוך 30 עובדיה רק חמישה הינם מומחים לנושא. לפי הערכות מומחים, הדבר בא לידי ביטוי בדו"חותיה שהינם מוטים לנושא ההפחתה וחסרים מבחינת המלצות הסתגלות.²

נמצא כי יש חשיבות גבוהה לגוף עצמאי מייעץ בעל סמכות אובייקטיבית משום שהמלצותיו זוכות לתהודה תקשורתית, ציבורית ופוליטית שמסייעות לאימוצן. סקירה בבריטניה מצאה שפוליטיקאים מכל צידי הקשת הפוליטית עשו שימוש בהמלצות הוועדה כדי לקדם ביקורת של הפרלמנט על פעילות הממשלה וגם כדי לתמוך טיעונים פוליטיים במידע אובייקטיבי על מנת להניע לפעולה. המלצות הוועדה בבריטניה תמכו ברפורמות בתחומים רבים, הרבה מעבר לסוגיות אקלימיות נטו, לרבות רפורמות חקיקה בסוגיות תשתיות, תעופה, תכנון עירוני, נדל"ן, אנרגיה ועוד.³

על מנת להצליח בתפקידה על מועצת אקלים להיות עצמאית ובעלת סמכות מינהלית ברורה ואפקטיבית. נדרש מנדט סטטוטורי ברור, הקצאת משאבים לפעולה, סמכויות ביקורת ואכיפה של המלצותיה כלפי הממשלה.⁴ כמו כן, ישנה חשיבות לזהות חברי המועצה. על מנת להבטיח הצלחתה וקבלתה הציבורית כגוף שלהמלצותיו תוקף, יש להבטיח כי הוועדה תאויש במנהיגות חזקה ובעלת מעמד ציבורי.⁵ לא פחות חשובה המסגרת המקצועית שתומכת בפעילות חברי המועצה. יש לאייש את המועצה בסגל מספק ומומחה שיבטיח את איכות עבודתה ועמידתה בנדרש ממנה על פי חוק. כך, חלק נכבד בהצלחת המועצה בבריטניה מיוחס למקצועיות של הסגל שמאייש אותה.⁶ חברי הוועדה הבריטית כוללים מדענים מובילים מתחום האקלים ממגוון דיסציפלינות;⁷ כך גם ביחס לחברי הוועדה הניו-זילנדית,⁸ וגם לגבי חברי הוועדה הקליפורנית – Independent Emissions Market Advisory Committee.⁹

ככל ויאומץ בישראל המנגנון של מועצת מומחים בלתי תלויה, יש להבטיח את חוסנה התקציבי ועצמאותה הפיסקלית.¹⁰ הדבר נכון לגבי חברי הוועדה ולגבי סגל העובדים המקצועי שלה. על מנת לוודא כי תוצרי העבודה של הוועדה הם ראויים, יש להבטיח בחקיקה את תקציבה הכולל, הכולל שכר, שכן אין לצפות מחוקרים ואנשי

² Alina Averchenkova, Sam Fankhauser and Jared Finnegan, The role of independent bodies in climate governance: the UK's Committee on Climate Change, Grantham Research Institute on Climate Change and the Environment October 2018 at 10.

³ Ibid at 14-23.

⁴ Ibid at 2.

⁵ Ibid at 2.

⁶ Ibid at 10.

⁷ <https://www.theccc.org.uk/about/committee-on-climate-change/>

⁸ <https://www.climatecommission.govt.nz/who-are-we/our-people/ms-catherine-leining/>

⁹ <https://calepa.ca.gov/climate/iemac-independent-emissions-market-advisory-committee/> ("The Independent Emissions Market Advisory Committee analyzes the environmental and economic performance of the state's cap-and-trade program and other relevant climate policies, then reports its findings to the California Air Resources Board and the Joint Legislative Committee on Climate Change. It was established by Assembly Bill 398 in 2017 and held its first meeting on June 20, 2018.")

¹⁰ Fabrizio Gilardi Delegation in the regulatory state: independent regulatory agencies in Western Europe. (Edward Elgar, 2009) at 56.

מקצוע לספק תוצרים ללא תמורה כספית. כך למשל, בבריטניה, למועצת האקלים סגל מקצועי של 35 עובדים בשכר המסייעים לחברי הוועדה בניתוח מדיניות האקלים של בריטניה, ייעוץ לגופי ממשלה וכתובת דו"חות. מומלץ כי תקציבה של המועצה ייקבע בחקיקה ראשית. תלותה התקציבית של המועצה הבריטית באותם הגופים שהיא מבקרת העלה חשש לניגוד עניינים ופגיעה בעצמאותה.¹¹ לפי ה-OECD, חלק בלתי נפרד מעצמאותם של גופים בלתי-תלויים תלוי בעצמאות התקציבית שלהם.¹² עצמאות זו באה לידי ביטוי במספר אופנים:

1. מקור המימון של המועצה נקבע בחקיקה ראשית ואינו נתון להתערבות הגופים אותם המועצה מבקרת.
2. יש לזהות את צרכי המימון של המועצה לפי משימותיה. כך, ככל וישנה חובה להגיש דו"חות עיתיים מסוימים או להסתמך על חוות דעת חיצונית, יש לקבוע מקורות מימון ראויים עבורם.
3. יש להבטיח מימון ארוך טווח שאינו דורש אישור מחדש בפרקי זמן קצרים שיגבירו את תלות המועצה ויפחיתו את עצמאותה.
4. מערך השיקולים להיקף המימון חייב להיקבע בחקיקה מראש ויש להבטיח את שקיפות החלטות התקציב ופרסום השיקולים שעמדו בבסיס החלטת התקציב.
5. ככל שישנו מימון ממקורות חיצוניים, יש להבטיח הפרדה רגולטורית ("חומה סינית") כדי לשמר את עצמאות המועצה.
6. יש חשיבות לעצמאות בהקצאת התקציב הפנימי לפרויקטים שונים. לפיכך, יש להגן על עצמאות שיקול הדעת של המועצה בקביעת אופן חלוקת התקציב הפנימית.
7. ההליך להקצאה מחדש של התקציב לאחר שמוצה חייב להתקיים בהתאם לקריטריונים ברורים ושקופים שנקבעו מראש בחקיקה.
8. יש להבטיח כי ביקורת תקציבית חיצונית של המועצה לא תיעשה על ידי גופים בעלי נטיות פוליטיות אלא אך ורק על ידי גופים מקצועיים חיצוניים ועצמאים.¹³

הערות לגבי מיסוד עצמאות הוועדה והליך הבחירה של חבריה

1. פורמט אפשרי בחקיקה הישראלית הוא **הוועדה המוניתרית של בנק ישראל**, שסמכויותיה מוגדרות בסעי' 15-19 לחוק בנק ישראל. בוועדה מכהנים שישה חברים: הנגיד, שישמש יושב ראש הוועדה, המשנה לנגיד, עובד הבנק שמינה הנגיד ושלושה חברים מקרב הציבור. דרכי המינוי של 3 החברים מהציבור קבועות בסעיפים 34 ו-35 לחוק והם מתמנים על ידי הממשלה. ניתן לחשוב על מנגנון דומה בחוק שיעניק ליו"ר הוועדה סמכות למנות שני אנשים ושלושת האחרים ימונו על ידי הממשלה בהליך דומה לזה הקבוע בס' 34 ו-35 לחוק. סביר שיו"ר הוועדה ימונה על ידי הממשלה (לפי הצעת השר להגנת הסביבה).

מבחינת סמכויות ופעילות, וועדה דומה נוספת היא **הוועדה לאנרגיה אטומית**. הוועדה לאנרגיה אטומית היא יחידת סמך במשרד ראש הממשלה. תפקידי הוועדה לאנרגיה אטומית הינן:

- א. ליעץ לממשלה בכל הקשור לקידום המחקר והפיתוח הגרעיני
- ב. להמליץ לממשלה על מדיניות וסדר עדיפויות בתחום המחקר והפיתוח הגרעיני
- ג. לבצע את מדיניות הממשלה בתחום זה
- ד. לייצג את מדינת ישראל בקשריה עם מוסדות לאומיים ובינלאומיים בתחום הגרעיני.¹⁴

מועצות מומחים בתחום האקלים בלתי תלויות הפועלות בעולם מתוות מדיניות אקלים באופן דומה להתוויית מדיניות אנרגיה אטומית, כפי שמבצעת הוועדה לאנרגיה אטומית בישראל. עם זאת, בניגוד לוועדה לאנרגיה אטומית, וועדות מומחי האקלים נהנות מסמכויות שנקבעו בחקיקה ראשית שנועדו להגן על עצמאותן. שלא

¹¹ Alina Averchenkova, Sam Fankhauser and Jared Finnegan, The role of independent bodies in climate governance: the UK's Committee on Climate Change, Grantham Research Institute on Climate Change and the Environment October 2018 at 11.

¹² Organisation for Economic Co-operation and Development [OECD] (2017) Creating a culture of independence. Practical guidance against undue influence. Paris: OECD at 27.

¹³ Ibid at 28.

¹⁴ אתר הוועדה לאנרגיה אטומית <http://iaec.gov.il/About/Pages/AboutIAEC.aspx>

כמו הוועדה המוניתרית של בנק ישראל, שמכויות הוועדה לאנרגיה אטומית אינן מוגדרות בחקיקה ולפיכך עצמאותה מוגבלת.¹⁵

במהלך הדיונים עם נציגי המשרד עלתה האפשרות שהוועדה המייעצת תוקם במסגרת האקדמיה הלאומית הישראלית למדעים בהתאם לסעי' 4 לחוק האקדמיה הלאומית הישראלית למדעים, תשכ"א-1961. סעיף זה קובע כי "משרד ממשלתי רשאי לפנות לאקדמיה לשם קבלת ייעוץ ומידע בנושאים בתחום מטרת האקדמיה ותפקידיה, שנדרש לגביהם ידע מדעי או נושאים הקשורים לפיתוח המדע בישראל; מתן ייעוץ ומידע כאמור ימומן מסעיף התקציב של אותו משרד ממשלתי כפי הדרוש לביצועו, בכפוף להוראות לפי חוק יסודות התקציב".

הצעה זו אינה נותנת מענה ראוי לתכלית של ועדת האקלים משלל טעמים ולכן מן הראוי לדחותה. ראשית, ההסדר לפי סעי' 4 אינו מאפשר לקבוע בחקיקה את תפקידי הוועדה וחובותיה. שנית, בהרכבה הנוכחי, האקדמיה הלאומית למדעים אינה מסוגלת לקיים אף אחת מהמטרות לשמן הוקמו בעולם וועדות אקלים מייעצות. יזכר כי לוועדה מייעצת שלושה מטרות עיקריות – פיקוח על עבודת הממשלה, פיתוח כלי המדיניות הידע הנדרש להתמודדות עם אתגר משבר האקלים וייעוץ לממשלה לפי הצורך.

כפי שהוסבר לעיל, על מנת להבטיח פיקוח ראוי על עבודת הממשלה, יש להבטיח את העצמאות התקציבית של הוועדה המייעצת. בהסדר הקיים על פי חוק האקדמיה הלאומית למדעים, תקציב האקדמיה מוקצה מהגופים הפונים אליה. מצב זה מכשיל את יכולתה לפקח כראוי על עבודת הממשלה שכן היא תלויה במימון אותם הגופים שעליה לבקר.

כמו כן, מבנה ההקצאה עד הוק מכשיל את המטרה השניה של הוועדה – פיתוח כלי מדיניות, ידע ודו"חות באופן שוטף ותדיר לשם הכוונת המאמץ הלאומי להתמודדות עם משבר האקלים. לשם הגשמה של מטרה זו יש לקבוע סמכות כאמור בחקיקה ולהבטיח תקציב שוטף ועצמאי. ללא תקציב שוטף וסמכויות תואמות לסגל המועצה לא ניתן יהיה לפתח את בסיס הידע הנדרש להגשמת מטרות חוק האקלים.

לבסוף, ההרכב הקיים של האקדמיה אינו כולל חוקרים מתאימים. לפיכך, אין לאקדמיה יכולת להגשים אפילו את מטרת הייעוץ לממשלה בסוגיות אקלים. כיום האקדמיה כוללת חוקר אחד מתחום האקולוגיה שעוסק באקולוגיה ימית (פרופ' יוסי לוי). החוקרים שמכהנים באקדמיה בנושאים רלוונטיים כגון כלכלה ומשפטים אינם עוסקים כלל בנושאים קרובים. אין זה מקרה שהמדינות שהצוות חקר לא בחרו במודל כזה.

2. מבנה מומלץ למועצת מומחי אקלים עצמאית נמצא בחוק האקלים הניו-זילנדי – Climate Change Response (Zero Carbon) Amendment Bill.¹⁶ החוק הניו-זילנדי קובע שורות של מגבלות על אופן מינוי חברי הוועדה שמבטיח שמי שיומונו יהיו אנשי מקצוע. אלה ההוראות הרלבנטיות.

5D Membership of Commission

(1) The Commission consists of—

(a) a Chairperson:

(b) a Deputy Chairperson:

(c) 5 other members.

(2) The members of the Commission are a board for the purposes of the Crown Entities Act 2004.

5E Process for appointment of members of Commission

(1) The Minister may recommend to the Governor-General that a person be appointed a member of the Commission if—

(a) the person has been nominated by the nominating committee; and

(b) the Minister has had regard to the matters in **section 5H**; and

¹⁵ בג"ץ 4191/16 שרון דולב ואח' נ' ראש ממשלת ישראל ואח' (2017).

¹⁶ <http://www.legislation.govt.nz/bill/government/2019/0136/latest/LMS183736.html>

(c) the Minister has consulted representatives of all political parties in Parliament.

(2) The Minister may, at any time, recommend to the Governor-General that a current member of the Commission be appointed to the position of Chairperson or Deputy Chairperson of the Commission.

5F*Establishment and membership of nominating committee*

(1) The Minister must establish a committee to nominate candidates to the Minister for appointment as members of the Commission.

(2) The nominating committee must comprise—

(a) the Chairperson of the Commission; and

(b) 4 or more other people who, in the opinion of the Minister, have the relevant skills or experience to identify suitably qualified candidates.

(3) If the position of Chairperson is vacant, the nominating committee must comprise 5 or more people who, in the opinion of the Minister, have the relevant skills or experience to identify suitably qualified candidates.

5G*Role of nominating committee*

(1) On request of the Minister, the nominating committee must nominate 1 or more people who, in the opinion of the committee, are suitably qualified to be appointed to be members of the Commission.

(2) Before nominating a person for appointment, the nominating committee must—

(a) publicly call for expressions of interest in being appointed; and

(b) consult any person or group who may have an interest in being a member of the Commission, including—

(i) iwi and Māori representative organisations; and

(ii) any person or group that the Minister has identified as having an interest.

5H*Matters Minister must have regard to before recommending appointment of member of Commission*

(1) Before recommending the appointment of a member of the Commission, the Minister must have regard to the need for the Commission to have members who, collectively, have—

(a) an understanding of climate change mitigation and adaptation, including the likely effects of any responses to climate change; and

(b) experience working in or with local and central government; and

(c) knowledge of the process by which public and regulatory policy is formed and given effect to; and

(d) technical and professional skills, experience, and expertise in, and an understanding of innovative approaches relevant to,—

(i) the environmental, ecological, social, economic, and distributional effects of climate change and climate change policy interventions; and

(ii) the Treaty of Waitangi (Te Tiriti o Waitangi) and te ao Māori (including tikanga Māori, te reo Māori, mātauranga Māori, and Māori economic activity); and

(iii) a range of sectors and industries, at regional and local levels.

החוק הניו-זילנדי כולל גם הוראות מפורשות ביחס לפונקציות שהוועדה אמורה למלא:

Subpart 2—Commission's functions, duties, and powers

5J*Commission's functions*

The functions of the Commission are—

*(a) to review the 2050 target and, if necessary, recommend changes to the target (see **sections 50A to 5Q**):*

*(b) to provide advice to the Minister to enable the preparation of emissions budgets (see **section 5X**):*

*(c) to recommend any necessary amendments to emissions budgets (see **section 5ZB**):*

*(d) to provide advice to the Minister about the quantity of emissions that may be banked or borrowed between 2 adjacent emissions budget periods (see **section 5ZC**):*

*(e) to provide advice to the Minister to enable the preparation of an emissions reduction plan (see **section 5ZE**):*

(f) to monitor and report on progress towards meeting emissions budgets and the 2050 target (see **sections 5ZG to 5ZI**):

(g) to prepare national climate change risk assessments (see **section 5ZN**):

(h) to prepare reports on the implementation of the national adaptation plan (see **section 5ZS**):

(i) to provide other reports requested by the Minister (see **section 5K**).

3. גם **חוק האקלים הבריטי** הקים מועצת מומחי אקלים בלתי תלויה. במשפט המינהלי הבריטי מערך הוראות ייחודי הקובע את פעילותם של גופים עצמאיים בלתי תלויים.¹⁷ לפיכך, החוק האקלים עצמו אינו עוסק בהוראות מינוי, תיקצוב וכיו"ב הנקבעות מכוח הוראות המשפט המינהלי הבריטי. עם זאת, חוק האקלים הבריטי מגדיר את סמכויות המועצה כדלקמן:

א. ליעץ לשר בנוגע לקביעת ועדכון יעדי ההפחתה בחוק, גם ביחס ליעד ההפחתה הכללי וגם ביחס לתקציבי הפחמן החמש-שנתיים. על המועצה ליעץ לשר בנוגע לאמצעים באמצעותם יש להגיע ליעדים האמורים כמו גם המגזרים שיש להתמקד בהם ויעדי ההפחתה של כל מגזר כאמור, איזה שיעור מיעדי ההפחתה המגזריים ראוי שיושג באמצעות הפחתה ישירה ואיזה שיעור באמצעות סחר במכסות פליטה. כל המלצותיה של המועצה תתמכנה בסימוכין מדעיים, תפורסמנה לציבור ותישלחנה לרשויות הרלוונטיות. לדוגמא אפשר להביא את עמדתו של יו"ר המועצה ביחס למיסוי דיפרנציאלי על כלי רכב שהועברה לשר האוצר הבריטי ב-27 באוגוסט 2020.

ב. על הוועדה מוטלת חובה ליעץ באופן שוטף לכל רשות ממשלתית מעוניינת בנוגע לעמידה ביעדי החוק, פיתוח אמצעים להסתגלות והפחתה, קביעת מכסות סחר, ניתוחים סטטיסטיים הקשורים בפליטות גזי חממה וכל נושא אחר הקשור בשינויי אקלים. בנוסף, חוק האקלים מורה למועצה לשקול את חשיבות מעורבות הציבור בהוצאה לפועל של סמכויותיה.

4. **חוק האקלים הקוריאני** הקים מועצה בת חמישים חברים המורכבת מנציגי ממשלה ומומחים בתחומי האקלים, הצמיחה הירוקה, אנרגיה, משאבי טבע, פיתוח בר קיימא וכו'. תפקיד המועצה לפקח על פעילויות ומדיניות הממשלה בתחומי הצמיחה הירוקה והאקלים. הרכב המועצה הקוריאנית, סדרי פעולתה, מינוי החברים בה, דרך קבלת ההחלטות בה, תכיפות מפגשיה ועוד נקבעו בחוק האקלים. המועצה עצמאית בפעולתה ואף רשאית להורות לרשויות בשלטון המרכזי או המקומי וכן לגופים אזרחיים לתת לה דין וחשבון ולהורות לעובדים של גופים כאמור לשתף פעולה עם המועצה ולספק לה מידע. כמו כן, החוק קובע כי על רשויות להגיש את תוכניות הפעולה למועצה, שאחראית על אישורן ומעקב אחר יישומן. חוות דעתה של המועצה באשר לפיתוח ויישום של תוכניות כאמור תוגש לראש הרשות המגישה ועליה לפעול כדי שהמלצות המועצה ישוקפו במדיניות העתידית של הרשות. למועצה סמכות לדון ולייעץ בסוגיות הקשורות במדיניות הפחתת פליטות, שינויי אקלים, אנרגיה, צמיחה ירוקה ופיתוח בר-קיימא. החוק מעניק למועצה סמכות לחוות דעה בפעולות הממשל הבאות:

א. התוכנית האסטרטגית שחוק האקלים מורה לממשלה לגבש כל חמש שנים (לרבות גיבושה, שינויה והוצאתה לפועל),

ב. הערכת מצב קיים וקביעת יעדים בנוגע להפחתת פליטות וצמיחה ירוקה,

ג. התשתית המשפטית והאדמיניסטרטיבית בתכנון והוצאה לפועל של מדיניות ויעדים מכוח החוק,

ד. סוגיות הנוגעות להקצאת המשאבים להשגת יעדים ומטרות החוק,

ה. יחסים בין-לאומיים, שיתופי פעולה בין-לאומיים, חינוך ויחסי ציבור בקשר עם מטרות ויעדי החוק,

ו. בקרה על עמידת גופים אחרים ומגזרים שונים ביעדי החוק והמלצה על אמצעים וגישות לשיפור פעולתם,

ז. כל נושא שהחוק מורה להביא בפני המועצה, וכל נושא שיו"ר המועצה קבע כי על המועצה לבחון ולייעץ לגביו משום שהוא קשור ליעדי החוק.

¹⁷ Alina Averchenkova, Sam Fankhauser and Jared Finnegan, The role of independent bodies in climate governance: the UK's Committee on Climate Change, Grantham Research Institute on Climate Change and the Environment October 2018 at 9. For a succinct review of Britain's laws concerning Non-Departmental Public Bodies see UK Cabinet Office, *Public Bodies: A Guide for Departments*, Chapter 2 Policy and characteristics of a Public Body (2006) at 2.

כאמור, יש חשיבות לעצמאותה הפיסקלית של הוועדה. כדי לתפקד כגוף ביקורת עצמאי יש לוודא כי לוועדה משאבים מספקים לפעולתה וכי תקציבה אינו תלוי באישור הגורמים שעל הוועדה לבקר. יש מספר דרכים להבטיח עצמאות זו. דרך אחת היא לקבוע מראש בחקיקה חובת מימון לפעילות הוועדה על פי מפתחות ראויים. דרך אחרת שניתן לאמץ להבטחת עצמאות הוועדה הינה הקמת מנגנון מימון פנימי לחוק, כמו למשל מנגנון המימון בחוק שמירת הניקיון, תשמ"ד-1984 ובתקנות שמירת הניקיון (קרן לשמירת הניקיון), תשמ"ו-1986.

סעיף 10 לחוק שמירת הניקיון, תשמ"ד-1984 הקים קרן יחודית לשמירת הניקיון בתוך המשרד להגנת הסביבה. במסגרת הסעיף נקבע כי הקרן תרכז אמצעים כספיים לשמירה על איכות הסביבה וכי כספי הקרן ייועדו למטרותיה בלבד ויוצאו לפי הוראות השר לאיכות הסביבה ובהסכמת שר האוצר. כספי הקרן נאספים, בעיקרם, מהיטלים על הטמנת פסולת הקבועים בחוק. השר להגנת הסביבה התקין תקנות הנוגעות לניהול הקרן, סמכויות הנהלתה וכיו"ב. ההוראות בתקנות ובחוק מבטיחות את עצמאות הקרן ואת השימוש בכספיה למטרות שנקבעו בחקיקה. ניתן לאמץ מנגנון זהה בחוק האקלים שיקים קרן אקלים שהכנסותיה יתקבלו מהיטלים, מס פחמן ו/או קנסות המוטלים מכח חוק האקלים או תקנות ותכניות לאומיות שהתקבלו על פיו. סכום קבוע מתקציב קרן האקלים (לפי מפתחות ראויים – מחקר, ייעוץ, כוח אדם מקצועי וכו') ייועד למועצת האקלים ואילו חלקים אחרים להיערכות, הסתגלות וכו'. בעניין זה, חשוב לציין כי סוכנות הפיתוח של האו"ם ממליצה למדינות להקים קרנות אקלים לאומיות. תפקידן של קרנות כאמור לסייע בהתמודדות עם אתגרי המימון המשמעותיים של הפחתת פליטות והיערכות לשינוי אקלים על ידי שילוב כוחה הפיסקלי של המדינה, יחד עם תרומות, אמצעי מימון בינלאומיים במסגרת אמנות האקלים והשקעות פרטיות.¹⁸

תקופת כהונה

על מנת להבטיח את עצמאות הוועדה ולוודא כי יתאפשר לה לפקח על עבודת הממשלה כנדרש, יש לקבוע בחקיקה תקופות כהונה קצובות ואיסור על הפסקת כהונה אלא מטעמים מיוחדים כפי שנקבע, למשל, בחוק בנק ישראל. פרק הזמן שנקבע בנוסח המוצע על ידי המשרד קצר מידי ואינו מתכתב עם לוחות הזמנים לדיווח במסגרת הסכמי האקלים או טווחי הזמנים המקובלים לתכניות אסטרטגית (חמש שנים). לפיכך, מן הראוי למנות את חברי הוועדה לתקופות בנות חמש שנים, הניתנות להארכה חד פעמית, כפי שנקבע ביחס לנגיד ולמשנה לנגיד בחוק בנק ישראל (ביחס ליתר חברי הוועדה המוניטרית, חוק בנק ישראל קובע תקופות כהונה בנות ארבע שנים, הניתנות להארכה נוספת אחת).

¹⁸ United Nations Development Programme, Blending Climate Finance Through National Climate Funds A Guidebook for the Design and Establishment of National Funds to Achieve Climate Change Priorities (2011).

נספח – מנגנונים לדוגמא בחקיקה הישראלית

- **האקדמיה הלאומית למדעים**¹⁹ – האקדמיה הלאומית למדעים הוקמה מכוח חוק וחבריה נבחרים מבין החוקרים המובילים ביותר באקדמיה הישראלית. תפקידיה של האקדמיה הלאומית למדעים קבועים בסעיף 2 לחוק האקדמיה הלאומית הישראלית למדעים, תשכ"א 1961. החוק מורה לאקדמיה "לייעץ לממשלה בסוגיות בעלות חשיבות לאומית בתחום המחקר והתכנון המדעי, לרבות במתן הערכות מצב לאומיות ביוזמת האקדמיה, ולהגיש דו"חות וסקירות... וכן לייעץ ולתת מידע למשרדי הממשלה לפי פנייתם." בנוסף, על האקדמיה, "לטפח ולקדם פעילות מדעית, לרבות פעילות מדעית בין תחומית ופעילות מדעית בתחומי דעת חדשים; לקיים מגע עם גופים מקבילים בחוץ לארץ." משרד ממשלתי רשאי לפנות לאקדמיה לשם קבלת ייעוץ ומידע בנושאים בתחום מטרות האקדמיה ותפקידיה, מתן ייעוץ ומידע כאמור ימומן מסעיף התקציב של אותו משרד ממשלתי.
על האקדמיה להכין דו"ח שנתי על פעולותיה וכן סקירה תלת שנתית על מצב המדע והמחקר בישראל בהשוואה למצב המדע והמחקר בעולם. הממשלה וועדת המדע של הכנסת יקיימו דיון בדו"ח בתוך שנה מיום הגשתו.
חברי האקדמיה נבחרים לכל ימי חייהם באספה כללית. נשיא האקדמיה מתמנה על-ידי נשיא המדינה על-פי המלצת האקדמיה. האקדמיה מתכנסת לאספה כללית פעם אחת בשנה לפחות, וכל חטיבה (מדעי הרוח ומדעי הטבע) מתכנסת לישיבות 1-3 פעמים בשנה.
תפקידי האקדמיה הלאומית למדעים זהים במהותם לתפקיד אותו ממלאות מועצות אקלים בעולם, בשינויים המחויבים. מועצות אקלים הוקמו על מנת לייעץ לממשלות בסוגיית האקלים, לרבות במתן הערכות ולהגיש דו"חות וסקירות, לקיים קשר עם גופים מקבילים בחו"ל, לקדם את המחקר האקלימי וכו'. בדומה לדו"ח השנתי של האקדמיה, לא מעט מועצות אקלים מחויבות בהגשת דו"ח שנתי לפרלמנט נדרש לדון בו. עם זאת, ישנם כמה הבדלים מהותיים בין האקדמיה הלאומית למדעים למועצות אקלים. ראשית, החברות באקדמיה הלאומית למדעים היא לכל החיים. מודל זה אינו מתאים למועצות אקלים. שנית, לאקדמיה אין עצמאות פיסקלית. מצב זה בעייתי במיוחד עבור מועצות אקלים האמורה לבקר את פעילות הממשלה. ללא תקציב מובטח לפעילותה, מועצות האקלים בישראל לא תהא מסוגלת לקיים את מטרותיה כראוי.
- **המועצה הלאומית למחקר ולפיתוח אזרחי**²⁰ - המועצה הלאומית למחקר ופיתוח אזרחי פועלת על פי חוק המועצה הלאומית למחקר ופיתוח (2002), ומשמשת כמנוע החשיבה האסטרטגית של המשרד. תפקידיה של המועצה לבחון את מערכות המו"פ הקיימות בישראל ולזהות את צרכיהן, נקודות החוזק והחולשה שלהן. המועצה מייעצת לממשלה במדיניות הלאומית בתחום המחקר והפיתוח, מדווחת ומבצעת סקרים על המצב המדעי והמחקר בישראל ככלי להשגת מטרות לאומיות. המועצה מפרסמת דו"ח שנתי על הצעות המדיניות הלאומית והצעות התקציב לאזור זה.
המועצה מונה 15 אנשי אקדמיה, תעשייה ופוליטיקאים (רובם מדענים או מומחים בתחומם). הם ממונים על ידי נשיא המדינה ועל פי המלצת הממשלה.
יוגש דו"ח שנתי על פעולות המועצה והמלצותיה. הדו"ח יידון במסגרת דיוני התקציב.
סמכויות לאיסוף מידע מגופים מבוקרים.
חבר המועצה, לא יקבל שכר בעד שירותיו במילוי תפקידו במועצה, אך יהיה זכאי לכיסוי הוצאות סבירות שהוציא בקשר למילוי תפקידו, על פי כללים שקבעו השר [המדע] ושר האוצר. יושב ראש המועצה יהיה זכאי לקבל שכר שקבעו השר ושר האוצר.
תקציב המועצה ייקבע בתחום פעולה נפרד ואי-תלות שיווה לפעילות המועצה, במסגרת סעיף התקציב שעליו ממונה השר, בחוק התקציב השנתי. במילוי תפקידיה תפעל המועצה באופן עצמאי, במסגרת תקציבה ובכפוף להוראות החוק.

¹⁹ <https://www.academy.ac.il/RichText/GeneralPage.aspx?nodeId=747>

²⁰ <https://www.gov.il/he/departments/units/molmop>

- **הוועדה המייעצת למחלות זיהומיות**²¹ – אנשי מקצוע (23 חברים ו-4 משקיפים) הממונים על ידי משרד הבריאות, מייעצים למשרד ללא תשלום. היעד הנו להשיג את רמת המומחיות הגבוהה ביותר האפשרית, תוך צמצום למינימום של ניגוד העניינים הפוטנציאלי או הממשי. הוועדה מתכנסת בהתאם לצורך 4-10 פעמים בשנה. תפקיד הוועדה לספק למשרד הבריאות באופן שוטף ובמועד ייעוץ רפואי ומדעי בלתי תלוי, בכל הקשור למניעת מחלות מדבקות בישראל, תוך שימת דגש על חיסונים. המלצות הוועדה מועברות אל הנהלת שירותי בריאות הציבור והנהלת משרד הבריאות אשר מאשרות או דו"חות אותן. רוב ההמלצות מקבלות את אישורן ומיושמות. כאשר היישום דורש תקציב נוסף, הוא נדחה עד להשגתו.
- **הוועדה המייעצת של המועצה הלאומית לכלכלה**²² - ראש הממשלה ימנה למועצה ועדה מייעצת, אשר תייעץ לראש הממשלה ולמועצה בתחומי פעילותה ותסייע לו ולמועצה בגיבוש המלצות מדיניות בנושאים שבטיפול. בנוסף יכהנו בוועדה כלכלנים בכירים אשר יתמנו בשים לב לכישוריהם ולניסיונם במגזר הציבורי, במגזר הפרטי ובאקדמיה.

²¹ <https://www.health.gov.il/Services/Committee/IDAC/Pages/default.aspx>

²² <http://economy.pmo.gov.il/CouncilStructure/Pages/Committee.aspx>