

מישפט  
בינלאומי  
סביבתי

# האם הנסיכה קמה מתרדמתה?

ד"ר אור קרסין, חברה ישראלית בוועדת הציות של אמנת ברצלונה לאיזור הים התיכון, סוקרת את ההתפתחויות במשפט הבינלאומי הסביבתי, את ההצלחות ואת האתגרים העומדים לפתחו © היא מגיעה למסקנה שהשינוי שחל איטי, אך יש תקווה שבאמצעות חדשנות משפטית ניתן יהיה לשפר את ההתמודדות עם מפגעי הסביבה הגלובליים

## ד"ר אור קרסין

חברת סגל במחלקה לסוציולוגיה, למדע המדינה ולתקשורת וחברה בוועדת הציות של אמנת ברצלונה מטעם מדינת ישראל

מענה לאתגרים החדשים. כך למשל, היה במקרה של פרוטוקול מונטריאול משנת 1989 שגובש כדי לצמצם את השימוש בגזים רעילים שפגיעתם בשכבת האוזון התגלתה במחצית שנות השבעים.

### טראמפ מתנתק מהעולם ומהסביבה

לכאורה נושאים סביבתיים זוכים להסכמה יחסית, ובמישור הגלובלי מעוררים פחות התנגדות פוליטית מנושאים אחרים. אולם בפועל, כלל לא בטוח שזה אכן המצב. במקרים רבים ההגנה על הסביבה באה על חשבון רווחים מידיים, פרנסה ומקומות עבודה ואפילו עלולה לעכב פיתוח של טכנולוגיות חדשניות. כך למשל, החליט ממשל טראמפ סמוך למינויו לחזור בו מההתחייבות של ארצות הברית לאמנת האקלים של האו"ם, וזאת כדי לרצות את בעלי האינטרסים האמריקניים בתחום תעשיות הנפט והמחצבים. במקביל, הסיר הממשל את ההקפאה שהטיל אובמה על הפקת פחם, והגביר מאוד את המאמצים להפיק גז ונפט מפצלי שמן. הממשל הצדיק את המהלך כשטען שהנזקים הצפויים לתוצר הלאומי האמריקני מהמשך עמידה בהסכם האקלים יגיעו עד שנת 2035 ל-2.5 טריליון דולר לפחות, וכי יש סכנה לאובדן מאות אלפי מקומות עבודה. הטיעון יכול היה להיות נכון בקירוב, אלמלא היה מתעלם לחלוטין מעובדה ידועה זה מכבר: נזקי שינויי האקלים (המתבטאים באסונות טבע, פגיעה בחקלאות, במקורות המים, בעליית מפלס פני הים ופגיעה ביישובים באזורי החוף ובתפוצת מחלות באדם ובחיי) כבר עולים למשק האמריקני מאות מיליארדים בשנה. לפי הערכות, עד שנת 2035, הם צפויים להיות כפולים מהנזקים של הפגיעה האפשרית בתעשיית הנפט הגז והפחם.

### היעילות של האמנות הבינלאומיות מוגבלת

הגם שתופעות סביבתיות רבות מקבלות מענה משפטי פורמלי באמנות בינלאומיות, האפקטיביות של הסכמים רבים עומדת בסימן שאלה, ומהווה את נקודת התורפה של המשפט הסביבתי הבינלאומי כולו. אף שקיימות לפחות 30 אמנות גלובליות ואזוריות להגנת הימים והיצורים החיים בהם, מצב הימים, לפחות על פי מדדים מסוימים, נמצא בהתדרדרות מתמשכת. משנת 1980 חלה עלייה של כמעט 100% במלאי הדגים המשמשים למאכל המסווגים כמצויים בדיגיתר, עד שבשנת 2015 נמצא כי 30% ממלאי הדגים נמצאו בסכנה. משנת 1980, חלה עלייה של יותר מ-450% בכמות הפלסטיק המושלכת לים ממקורות יבשתיים, תופעה הגוררת תמותה מוגברת של



העולם הוא אולי קטן ועגול אך המטרדים והנזקים הסביבתיים שאנו, בני האדם, יוצרים רחבים להפליא ומעסיקים את מערכות הממשל הבינלאומיות באופן מתמשך זה חמישים שנה. בשלושת העשורים האחרונים, הסוגיה הסביבתית בולטת במשטר ובפוליטיקה הבינלאומיים לא פחות מהעיסוק בטרור, בהגירה ובהגנה על זכויות האדם. מתום מלחמת העולם השנייה, חתמו אומות העולם על יותר מ-70 אמנות סביבתיות בינלאומיות עיקריות, אזוריות וגלובליות. אם מתייחסים לכלל ההסכמים הסביבתיים הרב-צדדיים מספר זה נוסק ומגיע, לפי הערכה של ארגון הסביבה של האו"ם, לכ-500. לשם השוואה, בתקופה הנדונה נחתמו רק כ-30 אמנות גלובליות ואזוריות העוסקות בהגנה על זכויות האדם (כולל זכויות ילדים ונשים).

העניין הגלובלי בסביבה מקבל ביטוי במגוון הנושאים שהאמנות הסביבתיות מכסות. נושאים אלה נעים מהטיפול בחומרים מסוכנים וצמצומם, דרך מניעת זיהום ימים ואוויר והגנה על המגוון הביולוגי ועל מינים בסכנת הכחדה, וכלה בקרינה ובאסונות גרעיניים והגנה על מקורות מים עילאיים. באחרונה, ואין זה מפתיע, מתמקדים הסכמים רבים בהגנה על האטמוספירה ומיתון שינויי האקלים. כשבעיות סביבתיות חדשות חוצות גבולות מתגלות, המערכת הבינלאומית מצליחה לעיתים קרובות לגבש הסכמים חדשים, שאמורים לתת

בעלי חיים ימיים הרגישים לפלסטיק החודר למערכת העיכול שלהם.

בצד המגמות המדאיות ישנן פה ושם גם נקודות אור. משנות השבעים ניכרת ירידה תלולה בכמויות הנפט המוזרמות לים מאוניות משא. משיא של יותר מ-600 אלף טונות בסוף שנות השבעים ירדה כמות השפיות לפחות מעשרת אלפי טונות במחצית העשור השני למאה זו. זאת, בתקופה שבה כמעט הוכפלה ההובלה הימית של נפט. אי לכך, יש מקום לתקווה, אך הדרך ליישום אפקטיבי ומלא של הסכמי הסביבה הבינלאומיים עדיין ארוכה מאוד.

### ועדת הציות של אמנת ברצלונה

אחד הקשיים הוא שמדינות רבות בוחרות לחתום על הסכמים בינלאומיים כדי להציג תדמית של שותפות בקהילה הבינלאומית, והתנהגות שתואמת את הסטנדרטים הסביבתיים המקובלים, אך נמנעות בפועל מליישם את צעדי המדיניות המתחייבים כדי לציית לדרישות האמנה. מנגנוני האכיפה באמנות סביבתיות בינלאומיות תלויים במדינות החברות, הנרתעות מאוד מכל פגיעה בריבונותן והענקתה לפרורמים בינלאומיים. ללא הסכמה של המדינות, קשה לאכוף את הדרישות, גם במקרים שבהם קיימים סטנדרטים ברורים.

ייתכן שאנו עדים לתחילתה של תפנית בדפוס הריפיון המאפיין את יישומן של אמנות בינלאומיות עם הריבוי בהקמתן של ועדות ציות (compliance committees). בעשור האחרון לוועדות אלו מוקנות סמכויות של עידוד הציות, איתור הפרות ולעיתים גם אכיפה. דוגמה לאמנה כזו, שבה נעשים מאמצים להגביר את הציות של המדינות החברות, היא ועדת הציות של אמנת ברצלונה להגנת הים התיכון, שבה הוזמנתי לשמש חברה מטעם ישראל. אמנת ברצלונה משתייכת לתוכנית הסביבה של האו"ם. היא נחתמה במקור בשנת 1976 ולאחר מכן תוקנה ונחתמה מחדש בשנת 1995. בגרסתה המקורית זוהי האמנה הבינלאומית האזורית הוותיקה ביותר להגנת הימים. על האמנה חתומות 22 מדינות הים התיכון, ובהן ישראל, לצד מדינות כמו לבנון, סוריה, לוב, תוניסיה, מרוקו וכמובן גם מדינות אירופה. זהו אחד הפרורמים הבינלאומיים היחידים שבהם ישראל שותפה פעילה ועובדת בשיתוף עם מדינות שעמן אין לה יחסים דיפלומטיים. לכל הפחות, אפשר לומר שהסביבה מצליחה לגשר בין מדינות שקיים ביניהן מתח ביטחוני, שלא לומר נתק פוליטי.

אמנת ברצלונה (המכונה על שם העיר שבה נחתמה) פיתחה מנגנון מורכב וכמה פרוטוקולים המפרטים סטנדרטים המחייבים נקיטת פעולות בתחומים שונים של הגנת הסביבה הימית והחופית. האמנה עוסקת בנושאים בין-מדינתיים כמו שיתופי פעולה במקרי חירום של זיהום מאוניות, הטלה של פסולת מוצקה לים ממטוסים ומאוניות ושינוע של חומרים מסוכנים בים וסילוקם. כמו כן, היא מטילה חובות ומגבלות פנימיות בתחום המדינות עצמן (ללא קשר למעבר הזיהום בין מדינות) הכוללים הנחיות לניהול אינטגרטיבי של אזורים חופיים, צמצום העברת שפכים שמקורם ביבשה, לים; עיגון אזורים חופיים וימיים בעלי חשיבות אקולוגית מיוחדת ושימורם; הנחיות לתפעול ומניעת זיהום ממתקני הפקה של נפט וגז בים. בנושאים הללו לא לכל המדינות יש חקיקה פנימית מפורטת (לדוגמה, היעדר החקיקה בישראל בנושא הפקה ממתקני אנרגיה בים), ומכאן שההצטרפות לאמנה הבינלאומית יכולה להוביל לתהליכי חקיקה פנימיים ולאסדרת הנושא במישור הלאומי.

אף שאמנת ברצלונה והפרוטוקולים שלה קובעים לעיתים סטנדרטים גבוהים שלא היו קיימים במדינות החתומות, לא די בעצם החתימה להוביל לשינוי ממשי. לפני כעשור המדינות החתומות על האמנה הסכימו להקים מנגנון ציות. מדובר בוועדת ציות פנימית אשר מורכבת מנציגים הנשלחים על ידי המדינות החברות, אך להבדיל מהנציגים הפוליטיים, חברי הוועדה ממונים מתוקף מומחיותם ואינם מחויבים על פי התקנון לעמדות הרשמיות של המדינה שמונו מטעמה. בדרך זו התקווה היא ליצור גוף שלמרות היותו חלק ממנגנון האמנה, הוא עצמאי יותר. כך קרה שאנז' חוקרת באקדמיה, זכיתי להיבחר לוועדת הציות על ידי ישראל, ומרגע מינוי אני מחויבת לעמדות הרשמיות של ממשלת ישראל.

אתגר אחד של ועדת הציות של אמנת ברצלונה, כמו ועדות אחרות מסוג זה, הוא לבסס הליכי דיון ותקנון. במקרה של ועדת הציות של אמנת ברצלונה, תקנון זה אינו נקבע על ידי מליאת האמנה, ולכן הוועדה עצמה, בתהליך איטי שארך כעשור, גיבשה את דרכי עבודתה, אשר יאפשרו לה לחקור תלונות על הפרות. בתחילת הדרך הוסכם, כפי שהיה שמקובל במנגנוני יישוב סכסוכים במשפט הבינלאומי, שהוועדה תוסמך לחקור הפרות אשר הוצגו בפניה על ידי המדינות החתומות על האמנה, ביחס למעשיהן שלהן או ביחס למעשיהן של מדינות אחרות. כלומר, כפי שמקובל במשפט הבינלאומי



Courtesy of Barcelona Convention Secretariat. UN Environment/Mediterranean Action Plan Coordinating Unit

חברי ועדת הציונות של אמנת ברצלונה. שלישית מימין: ד"ר אור קרסין

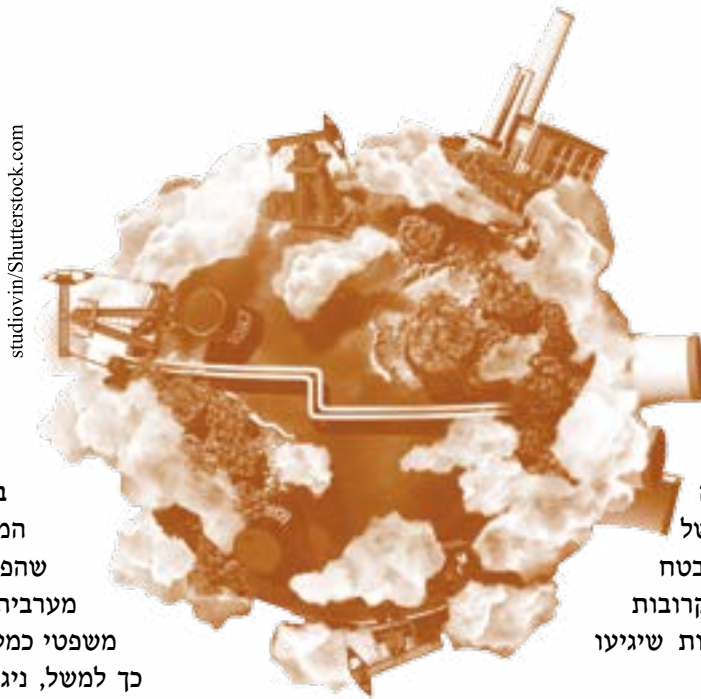
אפשר לשאול "נו, מה חדש?", אך במשפט הבינלאומי מתן גישה ישירה לארגונים לא-ממשלתיים הוא עדיין החרוג ולא הכלל. אומנם מדובר במגמה שהולכת ומתרחבת לנוכח תפיסות של משילות רחבה ונכונות לשתף שחקנים לא-מדינתיים בתהליכי עיצוב מדיניות. אולי יותר מכול חשובה ההבנה שללא מעורבות של גורמים לא-ממשלתיים, המערכות הבינלאומיות יהיו קפואות ורדומות.

מיד עם אימוץ הנוהל המאפשר לדון בתלונות המוגשות על ידי ארגונים לא-ממשלתיים, התקבלה בוועדת הציונות של אמנת ברצלונה פנייה של ארגון אקולוגי מאזור מורסיה במזרח ספרד. הארגון פועל נגד ההרס של האזור החופי המיוחד ובתי הגידול הלחים בידי הממשל והרשויות. נטען כי הממשל המקומי מעודד במקום חקלאות אינטנסיבית וכי החקלאים מזרימים לאגן הרגיש כמויות גדולות של חומרי דישון, ועושים שימוש במים שפירים, וכך הם מדללים מקורות מים המזינים את האגן וגורמים לאובדן המגוון הביולוגי הייחודי לאזור. לאחר שנים של מאבק בתופעה במישור המקומי, פנה הארגון האקולוגי לוועדת הציונות של האמנה בתקווה שזו תסייע. אני מוניתית לשמש חוקרת של התלונה, והתהליך נמצא עדיין בעיצומו. עם ובלי קשר לתוצאות הבדיקה,

הקלאסי, רק המדינות החברות יוכלו להגיש תלונות על הפרות ולתבוע את בדיקתן. חלק משמעותי ממנגנון זה הסתמך על שקיפות עצמית, מצב לא סביר שבו המדינה תיזום להציג את הפרותיה שלה בפני הוועדה ולמעשה תודה ביוזמתה באשמה. לא מפתיע שבמהלך עשר שנות הפעילות הראשונות, לא קיבלה הוועדה אף תלונה על הפרה, וודאי לא של מדינות ביחס למעשיהן שלהן, ואף לא תלונות על הפרות של מדינות אחרות. מעניין הוא שמדינות נרתעות מאוד להגיש תלונות נגד מדינות אחרות, גם כשהפרות פוגעות בהן. ייתכן שהחשש נובע מצעדי תגמול, ומהעובדה שאין מדינה שעומדת באופן מלא בכל הדרישות של האמנה. כך למשל, ישראל, שיש לה טענות קשות נגד לבנון בגין זיהום הים באמצעות פסולת המוטמנת באופן פיראטי באתרים על החופים, פסולת המגיעה לאזורינו, נמנעת, בינתיים, מלהגיש תלונה לוועדת הציונות.

### מענה גם ארגונים ולא רק ממשלות יכולים להתלונן

לאחר כעשור של חוסר פעולה, חלה תמורה בפעולתה של ועדת הציונות, כשגובש לאחרונה נוהל המאפשר לקבל ולחקור תלונות שמקורן בארגונים לא-ממשלתיים.



studiovin/Shutterstock.com

דבר אחד לא ייקחו מאנשי מורסיה, את ראשוניותם בפנייה לוועדת הציות של האמנה, אשר לבטח תטפל בשנים הקרובות בתלונות רבות נוספות שיגיעו לבדיקתה.

על אף ההתקדמות שמייצגת הפעילות של

ועדת הציות של אמנת ברצלונה, מנגנונים אלה עדיין אינם חפים מכשלים. גם אם תימצא תלונה, כמו זו של ארגון האקולוגים ממורסיה כמוצדקת, הוועדה לבטח אינה מוסמכת לפסוק פיצויים לארגון האקולוגים, ואף אינה יכולה להורות לממשלת ספרד לשנות את דרכי פעולתה ולתקן את הנזקים שנוצרו. כל סמכויותיה של הוועדה הן עדיין במישור ההצהרתי בלבד, ועל הוועדה לסמוך על כך שמדינות לא ירצו שתדמיתן תיפגע, ויפעלו לתקן את המעוות. מה שברור הוא שיש מדינות (ואלה אינן מעטות גם לא באמנת ברצלונה) שאינן חוששות במיוחד מנזקים תדמיתיים שיכולה להביא עליהן ועדת ציות של אמנה כמו אמנת ברצלונה.

### התחליף: רגולציה פרטית ובתי משפט

בחלל זה שהמשפט הבינלאומי מתקשה למלא, נכנסים באופן הולך וגובר שני גורמים. ארגונים רגולטוריים פרטיים, המגבשים ומפעילים סטנדרטים סביבתיים וולונטריים. זוהי רגולציה סביבתית שעליה מתחייבים תאגידים מרצון, מסיבות כלכליות ותדמיתיות. מספר הרגולטורים הפרטיים הולך וגדל באופן חסר תקדים, ואין כמעט תחום סביבתי, שבו לא פעילים כמה וכמה ארגונים פרטיים אשר יצרו ו"משווקים" סטנדרטים פרטיים שמטרתם להביא את התעשייה לרמה גבוהה יותר של אחריות לסביבה. השחקן השני הוא בתי משפט מדינתיים, אשר אט אט ובשל הגלובליזציה נדרשים לפתוח את שעריהם בפני תביעות של ניזוקים בינלאומיים. מדובר בעיקר בתובעים ממדינות מתפתחות

אשר מתקשים מאוד לזכות לסעד על נזקים סביבתיים במדינותיהם, שמערכות המשפט בהן כושלות, ומכאן שהפנייה לבתי המשפט במדינה מערבית מפותחת היא קרש הצלה משפטי כמעט יחיד.

כך למשל, ניגריה, מדינת ענק שבה 90% מהכנסות מייצוא מקורן במשאבי טבע ובעיקר נפט. הגלובליזציה הביאה עמה לניגריה חברות רב-לאומיות הפועלות לנצל את משאבי הטבע המקומיים והן עושות זאת ביעילות ובדורסנות סביבתית. חברת הנפט הרב-לאומית הבריטית-הולנדית Shell, הפועלת בניגריה באמצעות חברה-בת מקומית, גרמה נזקים קשים למקורות מים ולקרקעות של יישובים חקלאיים רבים. מאחר שממשלת ניגריה שותפה לתקבולי הנפט, המשפט הבינלאומי וגם המדינתי קצר מלהושיע. אולם, כאן קרה דבר בלתי צפוי. עמותה סביבתית (ידידי כדור הארץ הולנד) עם חקלאים מכמה כפרים שנפגעו באזור דלתת ניג'ר, פנו לבית משפט בהולנד בתביעת פיצויים נגד חברת האם ההולנדית. לאחר מספר גלגולים, הכיר בית המשפט לערעורים בהאג בסמכותו הבינלאומית להוות פורום נאות לדיון בהפרות של חברה-הבת הניגרית ובנזקים שנגרמו לחקלאים הניגרים. תביעה זו עדיין מתבררת בבתי המשפט ההולנדיים, אולם, בית המשפט כבר הורה על גילוי מסמכים, וההמשך עוד יבוא.

הדוגמה הניגרית, היא אחת מני רבות בהן ארגונים לא-ממשלתיים חוברים לתובעים מקומיים, ופועלים להביא את תביעותיהם בפני בתי משפט במערב. יש מקרים שבהם בתי המשפט מסרבים להכיר בסמכותם, ודוחים את הפונים. אולם, פתיחה (גם אם מוגבלת) של הזירה המקומית המדינתית לטיפול בתביעות בעלות אופי בינלאומי, בצד פעילותם של רגולטורים פרטיים בעידוד רגולציה סביבתית וולונטרית, והפתיחות של מערכות המשפט הבינלאומיות לשחקנים חיצוניים, מהוות סימן לכך שמהו טוב מתרחש במשפט הסביבתי הבינלאומי. האם הנסיכה כמה מתרדמתה? ■