



Oren Perez, PhD

Tel: 03-5318814:טל  
Fax: 03-7384044:פקס

ד"ר אורן פרז

Esther Rosenblum, PhD  
Ayelet Baram, LL.B

054-4520914  
054-2204606

ד"ר אסתר רוזנבלום  
עו"ד איילת ברעם

E-mail: [envclinic@gmail.com](mailto:envclinic@gmail.com): דואר אלקטרוני  
Web Site: [www.envclinic.org.il](http://www.envclinic.org.il): אתר הקליניקה

בין התאריכים 18-7 בדצמבר 2009 תיערך ועידת האקלים הבינלאומית בקופנהגן שבדנמרק. בוועידה צפויים לעלות לדיון הצעדים לצמצום פליטות גזי החממה להם תתחייבנה מדינות העולם, לשם בלימת משבר האקלים. להלן מידע על משבר האקלים, פעילות הקהילה הבינלאומית בנושא במסגרת האו"ם ומצבה של ישראל בהקשר זה.

### רקע כללי

בעשורים האחרונים חלה עלייה מדאיגה בריכוז גזי החממה באטמוספירה. בשנת 1988 הוקם הפאנל הבין ממשלתי לשינוי אקלים (IPCC-Intergovernmental Panel on Climate Change) ע"י הארגון המטאורולוגי העולמי והתוכנית הסביבתית של האו"ם כדי להעריך את "הסיכון בשינוי האקלים כתוצאה מפעילות האדם". הפאנל, המהווה את הגוף המדעי הסמכותי ביותר בנושא שינוי אקלים ומונה אלפי מדענים, קבע בדו"ח הרביעי שלו כי העלייה בריכוז גזי החממה היא תוצאה של פעילות אנושית שעיקרה שריפת דלקים מחצביים. עלייה זו גורמת לשינויים אקלימיים רחבי היקף, המורגשים כבר כעת.

מדו"ח זה עולה כי אי נקיטת פעולה להתמודדות עם שינויי האקלים, עשויה להביא למגוון אירועים קיצוניים (בהם עלייה של 60 ס"מ בגובה פני הים, אירועי מזג אוויר קיצוניים, שיטפונות, תקופות בצורת, עליית טמפרטורות ממוצעת של כ-1.5-4 מעלות צלזיוס, פגיעה בכלכלת העולם ועוד). שינויי אקלים קיצוניים עוד יותר צפויים באגן הים התיכון. לפי לשכת המדען הראשי של המשרד להגנת הסביבה, צפויה עד סוף המאה עלייה של כ-1.5-2.2 מעלות צלזיוס, ירידה בכמות הגשמים של עד 27%, גלי חום ואירועי מזג אוויר קיצוניים.

לדעת מדעני האקלים (בהם ג'ים האנסן מנאס"א), כדי לבלום באופן אפקטיבי את התדרדרות מערכת האקלים, ועל מנת למנוע אסונות בלתי הפיכים, יש לצמצם את ערכי גזי החממה באטמוספירה לרמה של 350 חלקיקים למיליון (כאשר כיום אנו עומדים על רמה של כ-390 חלקיקים למיליון).

### פעילות האו"ם בנושא שינוי האקלים

לאחר גיבוש ההכרה בכך ששינוי האקלים הוא אתגר גלובאלי הדורש מענה מיידי, החל שיתוף פעולה בינלאומי בנושא במסגרת ארגון האו"ם.

בשנת 1992 נחתמה בריו דה ז'ינרו על ידי 192 מדינות (בהן ישראל) אמנת המסגרת של האו"ם בדבר שינוי האקלים (UNFCCC-UN Framework Convention). מטרת האמנה היא להביא לייצוב של ריכוזי גזי החממה באטמוספירה ולצמצמה לרמה אשר לא תסכן את מערכת האקלים. האמנה מטילה על המדינות החברות בה "אחריות משותפת אך מובדלת" בהתמודדות עם שינויי האקלים, תוך הבחנה בין מדינות מפותחות (המנויות בנספח 1 לאמנה) למדינות מתפתחות (שאינן מנויות בנספח 1 לאמנה), בהתאם לחלקן בפליטות גזי החממה ומצבן הכלכלי.

## הקליניקה לפרקטיקה ומדיניות סביבתית, הפקולטה למשפטים, אוניברסיטת בר אילן, רמת גן

הכלי היישומי הראשון של אמנת האקלים הוא **פרוטוקול קיוטו**. הפרוטוקול נחתם בשנת 1997, ואושרר על ידי 181 מדינות (ובכללן ישראל) והאיחוד האירופי, בהיעדרה הבולט של ארה"ב. הפרוטוקול מטיל חובות מעשיות על המדינות החברות בו, בהתאם להגדרתן כמדינות מפותחות או מתפתחות. לפי הפרוטוקול המדינות המפותחות, **מחויבות ליעדי הפחתה אינדבידואליים ביחס לשנת 1990. המדינות המתפתחות אינן מחויבות ביעדים להפחתת פליטות**, אך מוטלות עליהן חובות מופתחות (כגון: דיווח, הכנת תוכניות להתמודדות עם שינוי האקלים, שיפור איכות נתוני הפליטות, קידום טכנולוגיות נקיות, מחקר וחינוך).

**ישראל אינה כלולה בנספח 1 של אמנת האקלים, ולפיכך עד כה איננה מחויבת ביעדים להפחתת פליטות.**

### **מצב הדיונים לקראת ועידת קופנהגן**

תוקפו של פרוטוקול קיוטו צפוי לפוג בשנת 2012. בוועידת קופנהגן, אשר תיערך בדצמבר 2009, צפוי להיחתם הסכם אשר יחליף את פרוטוקול קיוטו, ויכנס לתוקף בשנת 2013. לקראת חתימת ההסכם החדש בקופנהגן, נערכו מספר כינוסים של נציגי המדינות החברות באמנת האקלים, במסגרת גוף קבלת ההחלטות של האמנה, הוא ה- (Conference of the Parties) COP.

בשנת 2007 התקיים כינוס ה-COP13 בבאלי, ובו **שורטה "מפת דרכים"** המתווה את הדרך להסכם החדש. נקודת המוצא של מפת הדרכים היא הצורך בקביעת הסדרים אפקטיביים יותר, אשר ירחיבו את מעגל המדינות המחויבות בהפחתה. זאת בעקבות ממצאים מדעיים המצביעים על הנזקים החמורים הצפויים משינויי האקלים ועל הצורך לטפל בנושא בדחיפות.

בסוף שנת 2008 התקיים כינוס ה-COP15, ובו הוחלט על הגברת קצב המו"מ ועל הגדלת מספר הדיונים בקבוצות העבודה השונות של אמנת האקלים.

במהלך שנת 2009 התקיימו מספר סבבים של "קבוצות עבודה אד הוק" (**Ad Hoc Working Group - AWG**) במטרה ליצור תשתית עליה יתבססו דיוני הדרגים הפוליטיים בקופנהגן. **דיוני קבוצות העבודה התמקדו במספר נושאים מרכזיים: הפחתת פליטות גזי החממה (Mitigation)** במדינות המפותחות והמתפתחות; **מימון; הסתגלות לשינוי האקלים (Adaptation); העברת טכנולוגיות סביבתיות** ממדינות מפותחות למדינות מתפתחות; **בניית יכולת (Capacity Building); תחום המנגנונים הכלכליים**; וקביעת **חזון משותף עולמי**.

**בקבוצת העבודה האחרונה, אשר התקיימה בנובמבר האחרון בברצלונה, הושגה התקדמות מועטה:** האיחוד האירופי הציג את עמדתו לפיה יהיה מוכן להתחייב להפחתה של כ-20% בפליטות ביחס לשנת 1990 ואף להפחתה של 30% אם יצטרפו אליו מדינות נוספות. בנוסף הושגה התקדמות בנושא בירוא יערות (כריתת יערות מהווה גורם ישיר להגברת הפליטות).

### **מה צפוי לנו בוועידת קופנהגן**

ועידת קופנהגן מהווה הזדמנות ליצירת הסכם מחייב, אשר יסדיר את מכלול המחלוקות הכרוכות במשבר האקלים: קביעת מכסות שנתיות לפליטות גזי חממה, חלוקת נטל הקטנת הפליטות בין המדינות וקביעת אמצעי אכיפה.

עמדת ארה"ב הינה מכרעת להשגת הסכם בקופנהגן. נשיא ארה"ב ברק אובמה, הודיע כי יגיע לוועידת קופנהגן. בפגישה שהתקיימה בנובמבר בינו לבין נשיא סין (הנחשבת למנהיגת המדינות המתפתחות ובעלת אחוזי הפליטה הגבוהים בעולם) והוקדשה למשבר האקלים, הביע הנשיא אובמה אמירה נחרצת לפיה מטרת הוועידה אינה הצהרה פוליטית, כי אם הסכמה כוללת אשר תכלול את כל הנושאים שעלו

נכון להיום, קיים חוסר בהירות בנוגע לתוצאותיה החזויות ועידת קופנהגן. הוועידה עשויה להניב הסכם אשר יחייב את המדינות, או הסכם פוליטי שעל בסיסו יגובש מאוחר יותר הסכם מחייב. ההסכם עשוי לשנות את פני הדברים עבור ישראל. במסגרת ההסכם החדש, עשויה להשתנות הגדרתה של ישראל ממדינה מתפתחת למדינה מפותחת. שינוי זה רצוי לישראל מנקודת מבט כלכלית, שכן הוא מהווה תנאי להצטרפות לארגון המדינות המתועשות (OECD). שינוי זה רצוי לישראל גם מנקודת מבט סביבתית, שכן הוא עשוי להוביל להטלת חובות הפחתת פליטות (דבר שישראל לא הייתה מחויבת לו עד כה). עם זאת, במידה וישראל לא תעמוד ביעדים שיקבעו בהסכם, היא עשויה להיות חשופה לסנקציות בינלאומיות.

### **המצב בישראל**

ב-6 לדצמבר 2009 הגיש מבקר המדינה דו"ח מיוחד על הטיפול של ישראל בפליטת גזי החממה בתחומה. בדו"ח נקבע כי על אף החלטות שונות שנקטה הממשלה בנושא (הקמת ועדה בינמשרדית בראשות המשרד להגנת הסביבה, בחינת אמצעים להפחתת הפליטות וגיבוש בסיס לתוכנית פעולה לאומית) לא גובשה עד כה תוכנית פעולה בנושא, ואף לא הושלמה הכנת התשתית המקצועית הדרושה לכך.

לשם בחינת יכולתה של ישראל להיערך לשינויי האקלים, שכרה הממשלה את שירותיה של חברת מקינזי, שעשתה עבודה דומה במדינות רבות ברחבי העולם, לצורך בחינת פוטנציאל הפחתת גזי החממה והעלויות הנלוות. מהדו"ח שהכינה חברת מקינזי עולה כי ישראל צפויה להכפיל את כמות הפליטות עד לשנת 2030, שיעור גידול גבוה יחסית למדינות מפותחות בעולם. הדו"ח קובע כי ניתן לפעול להפחתת שיעור של כשני-שלישים מהגידול הצפוי בפליטות. כלומר, בהתאם להמלצות דו"ח מקינזי, ישראל צפויה להביא למיתון הגידול בשיעורי הפליטות בלבד, בעוד מדינות אחרות בעולם מתקדמות להפחתת הפליטות הקיימות באחוזים ניכרים.

### **עמדת ישראל**

עד כה נמנעה ישראל מלנקוט עמדה ברורה בנושא הפחתת הפליטות.

ישראל חייבת לנקוט בצעדים לשם צמצום פליטות גזי החממה. בין השאר, יש להימנע ככל האפשר מפעילויות המתאפיינות ברמה גבוהה של פליטות, ובהן, הקמת תחנה פחמית ליד אשקלון שתגדיל את כמות הפליטות בשיעור של כ-10%. יש להשקיע בהתייעלות אנרגטית, בפיתוח המבוסס על עקרונות הקיימות ולשאוף להביא שינוי באורחות החיים.

מעבר לשינויים אלו נדרשת תמיכה ביוזמות החקיקה העומדות על הפרק בימים אלו, שעיקרן הפחתת פליטות גזי החממה, התייעלות אנרגטית ועידוד תחבורה ציבורית.

חשוב שישראל תיקח אחריות על תרומתה לפליטות גזי חממה על ידי גיבוש מדיניות עצמאית וולונטרית באשר להתמודדות עם משבר האקלים, טרם יושתו עליה חובות בינלאומיות אשר ישללו ממנה את החירות לקביעת אסטרטגיה עצמאית.