

משבר האקלים: אתגר לסולידריות הבינלאומית

שירה עפרון



המלצות



גיבוי הצהרות במעשים • עדכון יעד פליטות לשנת 2030
• תוכניות עבודה ליישום ההתחייבויות עד 2050
• תוכניות היערכות ממשלתיות • כיתוח ומיצי נכסיותה
של ישראל בטכנולוגיות מים, מזון ואנרגיה • קידום שיתוף
פעולה סביבתי אזורי • יצירת אקוסיסטם

מגמות



סוגיה בוערת • העשור הבא קריטי לביטחון האנושות
• התחרות בין המעצמות מגבילה את פוטנציאל שיתוף
הפעולה • אכזבה מפסגת גלזגו לצד הישגים חשובים
• זרקור על המזרח התיכון ב-2022 • ישראל מצטרפת
למאבק במשבר האקלים

שנת 2021, שתחילתה בחילופי הממשל בווינגטון בינואר וסיומה בוועידת האקלים של האו"ם שנערכה בגלזגו בנובמבר, הייתה "שנת האקלים" בזירה הבינלאומית. למרות אכזבה מהישיג הוועידה, נרשמו במסגרתה הישגים חשובים מבחינת שובה של ארצות הברית להובלה גלובלית, גיבוש שורת אמנות והסכמים בינלאומיים וכן רתימת מדינות רבות ובהן ישראל להגדלת התחייבויותיהן להפחתת פליטות גזי חממה. עם זאת, התחרות בין המעצמות, בשילוב רתיעתן של מדינות חשובות ובראשן סין, רוסיה והודו מהצבת יעדים שאפתניים, פגעה ביכולתה של ארצות הברית להוביל שינוי משמעותי שיגביל את עליית הטמפרטורה הממוצעת עד 1.5 מעלות צלזיוס מעל זו של העידן הפרה-תעשייתי, הנחשבת כגבול עליון להבטחת עולם בטוח יחסית לעתיד המין האנושי. בשנת 2022 תמשיך הקהילה הבינלאומית להתמקד במשבר האקלים, וועידות האו"ם הצפויות להתקיים במצרים ב-2022 ובאיחוד האמירויות ב-2023 יפנו זרקור למזרח התיכון ולצפון אפריקה – אזור פגיע במיוחד לשינויי האקלים. ממשלת ישראל הכריזה כי היא בתחילתה של מהפכת אקלים והחלה לנקוט מהלכים חשובים בהקשר זה, אך כדי להתמודד עם שינויי האקלים, הן מבחינת היערכות לסיכונים והן מבחינת מימוש הזדמנויות, על רשויות המדינה לגבות את הצהרותיהן במעשים.

2021 – שנת האקלים

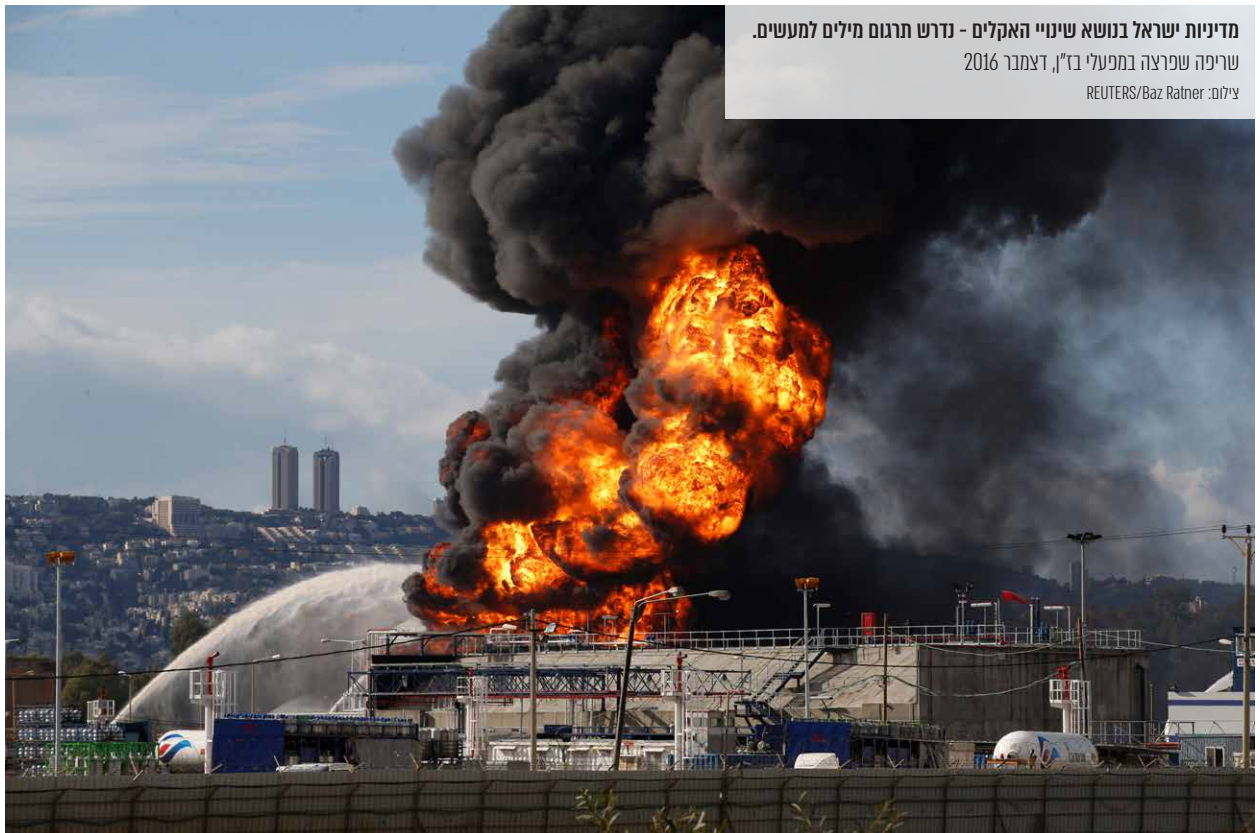
שנת 2021 תוכתר כ"שנת משבר האקלים". אומנם שינויי האקלים מתרחשים באופן הדרגתי כבר עשרות שנים, אך הנושא מעולם לא השתלט על סדר היום הבינלאומי. שני אירועים מכוננים – תחילתה של כהונת ממשל ג'ו ביידן, שפתחה את השנה בינואר, וועידת האקלים של האו"ם שנערכה בנובמבר בגלזגו וסגרה את השנה – מייצגים את עליית ההכרה בחשיבותו של הנושא בזירה הבינלאומית ואת השלכותיו מבחינת ישראל.

הנשיא ביידן הציב את משבר האקלים בראש סדר העדיפויות הביטחוני-לאומי של ארצות הברית, ובין פעולותיו הראשונות היו חזרה להסכם פריז שממנו פרש קודמו, מכחיש משבר האקלים דונלד טראמפ; מינוי מזכיר המדינה לשעבר ג'ון קרי לתפקיד הנציג הנשיאותי המיוחד לנושא האקלים, תוך שדרוג המשרה; מינוי ראשת הסוכנות להגנת הסביבה לשעבר, ג'ינה מקארתי, לראשות משרד חדש בבית הלבן למדיניות אקלים פנים-אמריקאית; חתימה על שורת צווים נשיאותיים משמעותיים שנועדו להתמודד עם "האיום הקיומי של שינויי האקלים"; ושלל התחייבויות להפחתת פליטות פחמן וכן השקעות בסך 500 מיליארד דולר באנרגיה נקייה ובצדק אקלימי. כל סוכנויות הממשל הפדרליות הגבירו את עיסוקן בסוגיה ובכללן הפנטגון, שאומנם עוסק במשבר האקלים כבר קרוב לשני עשורים, אך עתה מינה עוזר מזכיר הגנה ייעודי לנושא ופרסם תוכניות חדשות בנוגע להיערכות הצבאית הרצויה להתמודדות עם שינויי אקלים. המיקוד האמריקאי בנושא בשילוב מאמציו של ממשל ביידן לשקם יחסים עם שותפות ובעלות ברית ולחזור להובלה בזירה העולמית הפכו את סוגיית האקלים למרכזית בסדר היום הבינלאומי.

ההכנות לוועידה בגלזגו – לאחר קיץ חם במיוחד שנרשמו במהלכו בכל העולם תופעות קיצוניות של גלי חום, שריפות רבות וחמורות, לצד סופות, שיטפונות ואירועי מזג אוויר קיצון אחרים – הביאו מדינות רבות וביניהן ישראל לעסוק במשבר האקלים ביתר שאת. בימים שלפני הוועידה, כ-150 מדינות הגישו או חידשו את התוכניות הלאומיות שלהן להתמודדות עם משבר האקלים, ולמרות מגבלות מגפת הקורונה, בוועידה עצמה נכח מספר שיא של משתתפים ומנהיגים.

המארחים הבריטים קיוו כי יעלה בידי המשתתפים בוועידה לגבש התחייבויות בינלאומיות שיובילו לעצירת ההתחממות הגלובלית ב-1.5 מעלות צלזיוס מעל טמפרטורת העידן הפרה-תעשייתי – עלייה הנחשבת היום כגבול העליון להבטחת עולם בטוח יחסית

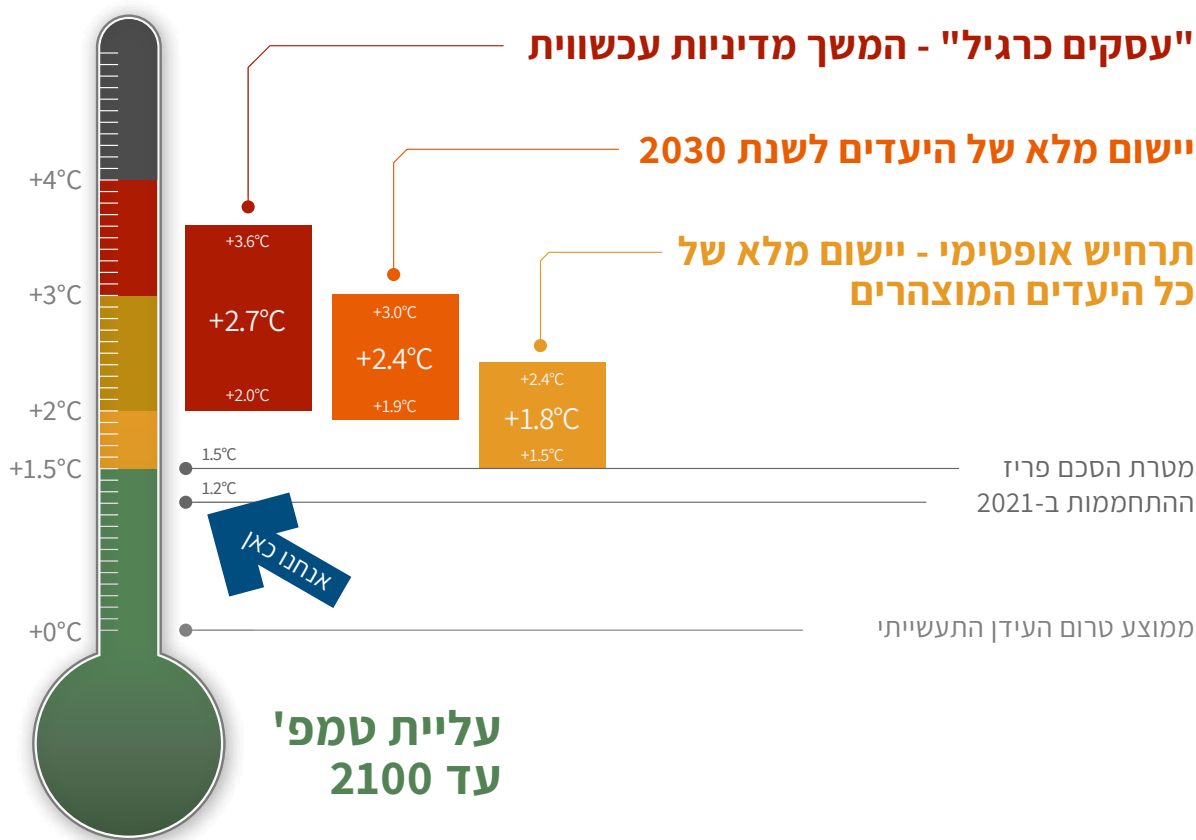
למרות שישראל הצטרפה להסכם פריז, קידמה צעדים מסוימים להכנת המשק למשבר והעבירה החלטות ממשלה, בפועל אפשר להגדיר את מדיניותה בנושא עד סתיו 2021 בעיקר כמס שפתיים



מדיניות ישראל בנושא שינויי האקלים – נדרש תרגום מילים למעשים.
שריפה שפרצה במפעלי ב"ז, דצמבר 2016
צילום: REUTERS/Baz Ratner

לעיתיד המין האנושי – וכן לסייע במיתון התופעות האקלימיות ובמניעת קריסתן של מערכות גלובליות. ואולם הוועידה נכשלה בהשגת יעד זה. אף שמדינות רבות התחייבו ליעדים של הפחתת פליטות פחמן המותאמים למטרת ה-1.5 מעלות עד 2030, ביניהן ארצות הברית, האיחוד האירופי, בריטניה יפן, קנדה ודרום קוריאה, מימוש כלל ההתחייבויות ימתן רק מעט את עליית הטמפרטורה הממוצעת הצפויה – מ-2.7 מעלות צלזיוס בתרחיש "עסקים כרגיל" ל-2.4 מעלות בלבד. היעדרן של התחייבות סינית למטרות שאפתניות יותר מאלו שהציגה סין בפועל בפריז ב-2015 חמור במיוחד, שכן סין אחראית לכ-27 אחוזים מהפליטות בעולם (יותר מכל המדינות המתפתחות גם יחד). נוסף על כך, חוסר שיתוף הפעולה מצד סין נתן לגיטימציה למדינות אחרות דוגמת הודו להשתרך מאחור.

תרשים 1: תחזית התחממות גלובלית עד שנת 2100 על פי התחייבויות להגבלת פליטות



מקור: Climate Action Tracker

מנגד היו לוועידה גם הישגים חשובים. מעבר לתנופה ולמנהיגות אמריקאית מחודשת, הוועידה הובילה לאמנות חשובות (שעליהן חתמו מעל 100 מדינות) לצמצום פליטות מתאן ולהפסקת כריתתם של יערות ולאמנה בינלאומית לשמירה על מערכות אקולוגיות ב-30 אחוזים מהשטחים עד שנת 2030; להפסקת השקעות של יותר מ-25 מדינות באנרגיה פוסילית; להסכם על הפחתת שימוש בפחם; לגיבוש כללים למנגנון בינלאומי לתמחור פחמן; לדרישה להעמקת היעדים ל-2030; ולהסדרה של דרישות מעקב ודיווח לגבי התקדמות ביישום היעדים הבינלאומיים באופן שנתי במקום חמש-שנתי, כפי שתוכנן במקור בפריז ב-2015, בין השאר באמצעות קיום ועידה נוספת בעוד שנה בשארם א'שיח', מצרים. זאת ועוד, למרות התחרות הבין-מעצמתית הגואה, שהגבילה שיתוף פעולה אמריקאי-סיני משמעותי בנושא, הוועידה נחתמה בהצהרה משותפת של ג'ון קרי ומקבילו שי ז'נהואה כי ארצות הברית וסין, המדינות המובילות בפליטות, יעבדו יחד כדי להפחית את פליטות גזי החממה שלהן במהלך העשור הנוכחי.

2022 – חיונית לשמירת התנופה

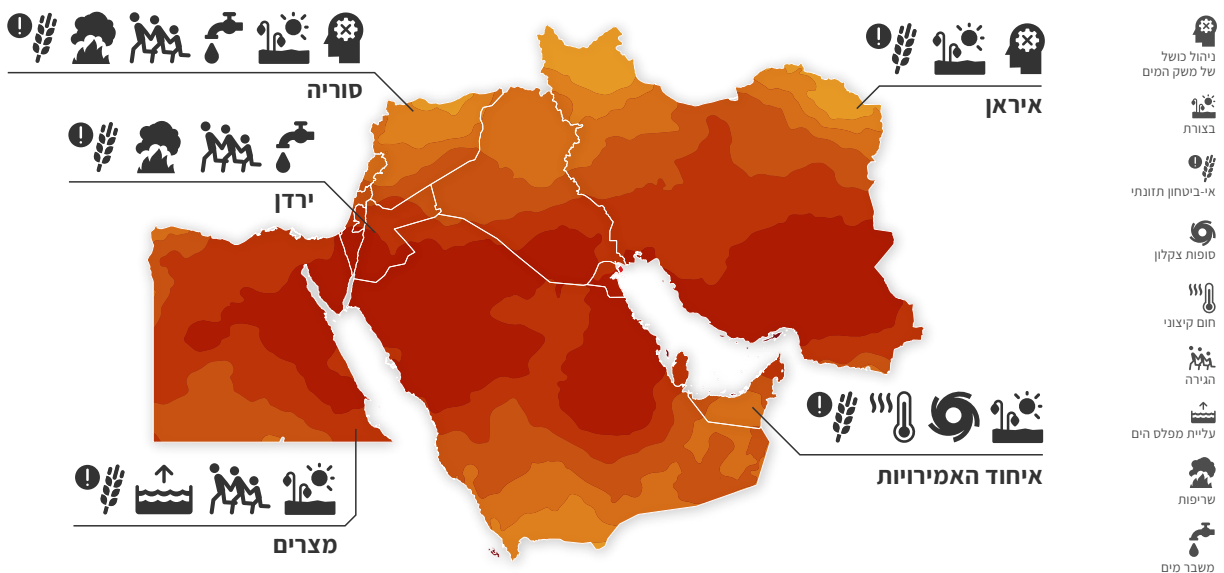
שנת 2022 תעמוד בסימן המשך לשנה החולפת ותאופיין במאמצים גדולים מצד ארצות הברית, בריטניה ויתר מדינות אירופה להשאיר את משבר האקלים בראש סדר העדיפויות העולמי. כך ועידת האקלים שתיערך בשארם א'שיח' תתפקד בפועל כחלקה השני של ועידת גלזגו, בבחינת מתן הזדמנות שנייה למדינות להגדיל את התחייבויותיהן להפחתת פליטות. אם ועידה זו לא תשיג

התחרות המחריפה בין ארצות הברית לסין עלולה לסכל שיתוף פעולה חיוני להתמודדות עם משבר האקלים; אחד המפתחות להצלחה הוא סיוע כלכלי למדינות מתפתחות בפיתוח כלכלה ירוקה

את מטרותיה תאבד התנופה ועימה גם הסיכוי להבטיח עליית טמפרטורה ב־1.5 מעלות לכל היותר. אחד המפתחות העיקריים להצלחה הוא פעולותיה של סין. מצד אחד, ההצהרה המשותפת בגלגו וההערכה כי סין לא תרצה להיתפס כמדינה העלולה לסכן את עתיד האנושות הן סיבה לאופטימיות. מצד שני, התחרות המחריפה, על סף יריבות, בין ארצות הברית לסין עלולה לסכל שיתוף פעולה חיוני להתמודדות עם משבר האקלים. המפתח השני להצלחה הוא סיוע כלכלי למדינות מתפתחות בפיתוח כלכלה ירוקה המותאמת לעולם חדש. מדינות תורמות לא עמדו בהתחייבויותיהן בהסכם פריז, שלפיהן עד 2020 הן יסייעו למדינות מתפתחות ב־100 מיליארד דולר בשנה. יעד זה צפוי להתממש במקום זאת רק ב-2023. ואולם היקף ההשקעות הנדרש גבוה בהרבה מתרומות אלו ותלוי בהשקעה פרטית מסיבית, בנדבנות, במנגנוני הלוואה ובהפחתת סיכונים, לצד רגולציה וצעדי פיתוח כלכלי שיידרשו מהמדינות המתפתחות עצמן – צעדים שקשה יהיה לבצע בטווח קצר. במקביל, מידת הצלחתו של ביידן בהעברת התוכנית השאפתנית שלו להשקעות באנרגיה ירוקה בארצות הברית – חקיקה שנכון למועד כתיבת שורות אלו נפלה בסנאט וממשל ביידן מנסה להעבירה בשלבים שונים – תשפיע גם היא על שמירת התנופה וכן על אמינותה של ארצות הברית ועל יכולתה להוביל את הקהילה הבינלאומית.

מיקום הוועידה הבאה במצרים וזו שאחריה באיחוד האמירויות יפנה את עיני העולם למזרח התיכון ולצפון אפריקה – אחד האזורים הפגיעים בעולם לשינויי אקלים ובכלל זאת התחממות עקבית, מחסור במים ובמזון, עליית גובה פני הים והתגברות התדירות והעוצמה של אירועי מזג אוויר קיצוני. שינויים אלו עלולים להגביר את אי-היציבות האזורית, המעורערת ממילא, להוביל לגלי הגירה המוניים וליצור תנאים נוחים אף יותר לפריחתם של ארגוני טרור. לצד האתגרים, בכוחה של נקודת המבט האקלימית לקדם שיתופי פעולה אזוריים חשובים בנושאי אנרגיה מתחדשת, מים ומזון, דוגמת הצהרת הכוונות שחתמו בסוף נובמבר ישראל, ירדן ואיחוד האמירויות לשיתוף פעולה אזורי במאבק במשבר האקלים, באמצעות בניית מתקני אנרגיה סולארית והתפלת מים.

תרשים 2: אזור המזרח התיכון וצפון אפריקה רגיש במיוחד למשבר האקלים



משמעויות והמלצות לישראל

למרות שיש לאיחוד האמירויות הצטרפה להסכם פריז ב־2016, קידמה צעדים מסוימים להכנת המשק האזרחי למשבר האקלים, העבירה החלטות ממשלה בנושא ב־2009 וב־2018 וכן הקימה מנהלת היערכות לשינויי אקלים ב-2018, בפועל אפשר להגדיר את מדיניותה בנושא עד סתיו 2021 בעיקר כמס שפתיים. כפי שנכתב בדוח מבקר המדינה באחרונה, ל־84 אחוזים מהגופים הציבוריים שבדק המבקר אין כלל תוכנית להתמודדות עם משבר האקלים. עוד נכתב בדוח כי מתוך 278 משימות שנכללו בהחלטת הממשלה להיערכות לשינויי האקלים, רק 16 אחוזים הופיעו בתוכניות עבודה משרדיות ורק ארבעה עובדי מדינה ייעודיים (מתוך 83 אלף) עסקו בשינויי

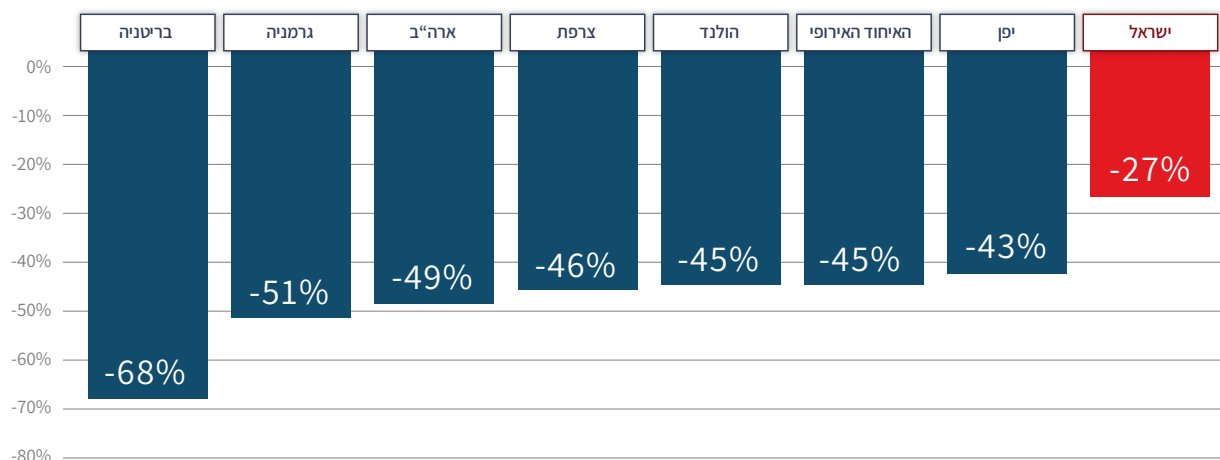


אקלים. למרות ממדיה הקטנים, ישראל פולטת גזי חממה בהיקף דומה למדינה בגודל בינוני. המדינה גם לא עמדה ביעדים שהציבה לעצמה במסגרת הסכם פריז, ועל פי המבקר "ההתקדמות בהשגת כל היעדים הסקטוריאליים נעה בטווח שבין ב'פיגור' לאפס".

ואולם לקראת פגישתו של ראש הממשלה נפתלי בנט עם הנשיא בידן באוגוסט ובהמשך לקראת ועידת גלזגו, ממשלת ישראל החדשה שינתה גישה. היא הגדילה במידה ניכרת את התחייבויותיה (אפס פליטות פחמן עד 2050, הפסקת שימוש בפחם עד 2025), הצטרפה להסכמים בינלאומיים בנוגע ליערות ופליטות מתאן, הודיעה כי ההשפעות של משבר האקלים יהפכו לחלק מהערכת המצב השנתית של המל"ל ואישרה תוכנית להאצת פרויקטים בתחום התשתיות, שתסייע להפחתת פליטות גזי החממה. הממשלה אישרה תוכנית תמיכה בחדשנות אקלימית והקימה ועידת חדשנות וטכנולוגיה בנושא אקלים בראשות ראש הממשלה. הנשיא יצחק הרצוג הקים פורום אקלים בחסות בית הנשיא, וגם בצה"ל החלו באחרונה לעסוק בסוגיה. אלו צעדים חשובים ומבורכים, ונכונים דבריו של ראש הממשלה, שאמר בגלזגו כי "אנו עושים כיום יותר לקידום אנרגיה נקייה ולהפחתת פליטות גזי חממה מאשר בכל זמן אחר בהיסטוריה של ארצנו". ואולם בהתחשב ברף הנמוך שהציבה מדיניות ישראל עד כה, אין די בכך. אם אכן הממשלה רצינית לגבי יישום מהפכת האקלים בישראל, חיוני לגבות את ההצהרות במעשים, וללא דיחוי.

חוק האקלים טרם אושר, אף על פי שהיה אחד מקווי היסוד של הממשלה, וכך גם ההכרזה על מצב חירום אקלימי. ההתחייבות המבורכת לאיפוס פליטות עד 2050 אינה מגובה בתוכנית פעולה מפורטת ומתוקצבת. יעד ההתחייבות של ישראל לצמצום פליטות בשיעור של 27 אחוזים עד 2030 נחשב נמוך במיוחד ולא עודכן. תוכנית מאה הנקודות שעליה הכריז ראש הממשלה כוללת תוכניות שהוכרו ואף תוקצבו בעבר, אך ללא מדדים, יעדים ותאריכי ביצוע. משרדי הממשלה שאמורים היו להכין תוכניות היערכות בתחומי תפקידם טרם עשו זאת, או נמצאים רק בתחילת הליך ההכנה של תוכניות אלו. מנהלת ההיערכות לשינוי אקלים פועלת ללא סמכויות, תקציב או כוח אדם ייעודי. אף שנקבע כי יוקמו ועדה מדעית מיעצת כלל-משרדית, מרכז מדע וידע להערכות סיכונים ומרכז חישובים לאומי לסימולציות אקלימיות בשירות המטאורולוגי, ההבטחות לא קוימו וטרם תוקצבו.

תרשים 3: ישראל ביחס לעולם – אחוז ההפחתה בפליטות ביחס לשנת 2015



מקור: UNFCCC, 2021

בשנה הקרובה, ובעיקר לאחר אישור תקציב המדינה, על ממשלת ישראל להבטיח את יישומן של החלטות קיימות, להעביר את חוק האקלים ולגייס בפועל את משרדי הממשלה השונים לגיבוש תוכניות היערכות משמעותיות. באמצעות תוכניות אלו יש גם לרתום את השלטון המקומי, החיוני ליישום מאמץ ההיערכות. יש לוודא גם כי הכנסת תפקח על מימוש ראוי של החלטות ממשלה ותגבה אותן בחקיקה נוספת לפי הצורך.

בהתחשב בהשפעות האקלים על היציבות הגיאופוליטית במזרח התיכון ובמשמעויותיו לבניין הכוח והפעלתו (למשל ציוד לחימה, תשתיות ביטחוניות וכשירותם ובריאותם של אנשי צבא וביטחון), על מערכת הביטחון לפעול במהרה וביסודיות להתאמת תוכניות הפעולה, התקציבים והרכש לתרחיש הייחוס האקלימי, תוך קיום שיח שוטף בין ראשי מערכת הביטחון למומחי אקלים. כחלק מהמאמץ הלאומי, על מערכת הביטחון לאמץ גם תוכנית להפחתת פליטות גזי חממה וזיהום. תוכנית המל"ל לעיסוק במשבר האקלים כאחד מחמשת הנושאים המובילים את סדר היום הביטחוני-לאומי צריכה להיות מגובה במעשים ובכוח אדם ייעודי. בנובמבר 2021 התקיים לראשונה דיון בנושא משבר האקלים בוועדת החוץ והביטחון של הכנסת במסגרת יום הסביבה, ודיונים כאלו בוועדה ובוועדות המשנה צריכים להפוך לעניין שבשגרה, כמו בקונגרס האמריקאי ובפרלמנטים של מדינות רבות אחרות.

לצד האתגרים, העיסוק העולמי במשבר האקלים מציב בפני ישראל הזדמנויות חשובות. לישראל נכסיות אדירה מבחינת טכנולוגיות מים ומזון וחדשנות באופן כללי. נכונים דבריו של ראש הממשלה בגלזגו כי חרף ממדינו הקטנים, עשויה להיות לנו השפעה רבה על שינויי האקלים. ערכיות זו, לצד הגישה לקרנות השקעות ולשווקים באירופה, בארצות הברית ובאסיה, יכולה למצב את ישראל כמובילה עולמית. באמצעות 'הסכמי אברהם' וקיום ועידות האקלים במזרח התיכון בשנתיים הקרובות יתאפשרו העמקת שיתופי פעולה קיימים והובלה לשיתופי פעולה נוספים בתחום, שימצבו את ישראל ככוח חיובי באזור.

ואולם פיתוחים בתחומי אנרגיה וטכנולוגיות אקלים אחרות מצריכים תשתיות, בניית ידע אקדמי ויצירת אקוסיסטם שאינם אפשריים בלי תמיכה ממשלתית מהותית. מומלץ כי במקביל לתוכניות הממשלתיות ולוועידת החדשנות האקלימית שמקים ראש הממשלה במשרדו, ישראל תפעל כפי שעשתה ב-2010 בנושא הסייבר ותקים צוות מיוחד שיעסוק בגיבוש תוכנית לאומית בראייה רחבה, אזרחית וביטחונית, לרבות השקעות כבדות משקל במחקרים בתחום, שיציבו את ישראל בין חמש המדינות המובילות בתחום טכנולוגיות האקלים. עבודת המטה היסודית והמוצלחת בתחום הקיברנטי, שממשיכה להניב פירות עד היום, היא דוגמה טובה להכנה הדרושה למימוש מהפכת האקלים, הן במדיניות הפנים והן במדיניות החוץ של ישראל.