

כ"ו טבת תשע"א

02 ינואר 2011

סיכום ועידת האקלים – COP 16 and CMP 6

קנקון , דצמבר 2010

רקע

מפגש הצדדים ה-16 לאמנת האקלים והמפגש ה-6 של פרוטוקול קיוטו התקיים בקנקון, מקסיקו בין 29 בנובמבר עד 10 דצמבר 2010. הועידה הצליחה להבטיח את המשך התהליך לגיבוש הסכמות למאבק בשינוי אקלים והפחתת פליטות גזי חממה.

כזכור, לקראת ועידת קופנהגן שהתקיימה בדצמבר 2009 הייתה ציפייה כי המדינות החברות יאמצו הסכמות גלובליות חדשות לגבי תקופת פוסט-קיוטו, התקופה אחרי 2012. מטרת הסכמות אלה להטיל יעדי הפחתת פליטות גזי חממה, לוחות זמנים ודרכי יישום על כל המדינות, לרבות מדינות שכיום אינן נושאות במחויבויות הפחתה. ועידת קופנהגן הסתיימה בהכרה ב"הסכם קופנהגן", הסכם פוליטי בלבד שצורף להחלטת ה-COP כמסמך לא רשמי. למרות זאת, המסמך הווה בסיס חשוב להמשך הדיונים אשר התנהלו במשך שנת 2010 וכן בוועידת קנקון. להלן עיקרי ההסכם:

- יעד מוסכם של 2°C עליית טמפרטורה מרבית מעל הרמה הקדם תעשייתית.
- המדינות המפותחות יגישו למזכירות האמנה יעדי הפחתת פליטות גזי חממה ל-2020.
- המדינות המתפתחות יגישו פעולות הפחתה ל-2020.
- חובת MRV - עקרון לדיווח על הפחתת פליטות (Monitoring, Reporting, Verification) עבור כל המדינות.
- מימון מיידי ממדינות מפותחות לשנים 2010-2012 של 30 מיליארד דולר. גיוס מימון ארוך טווח של 100 מיליארד דולר לשנה (עד 2020) עבור המדינות המתפתחות.
- הקמת קרן למימון הפעולות.
- העברה ופיתוח טכנולוגיות ובניית יכולת למדינות המתפתחות.

יש לציין כי עד ועידת קנקון מעל 140 מדינות הביעו תמיכה בהסכם קופנהגן ומעל 80 מדינות הגישו למזכירות האמנה יעדי הפחתה (מדינות נספח I) ופעולות הפחתת פליטות גזי חממה (מדינות שאינן רשומות בנספח A).

הועידה

שרת החוץ של מקסיקו, הגב' Patricia Espinosa, כיהנה כנשיאת הועידה וזכתה לאהדה רבה מכלל הנציגים. בחלק של הדרג הגבוה בשלושת הימים האחרונים, הגיעו קרוב ל-120 שרים ונציגי מדינות

אגף איכות אוויר ושינוי אקלים

בכירים אחרים ו-22 ראשי מדינות. ציפיות קנקון היו צנועות אך היה ברור כי התקדמות משמעותית חיונית להבטיח את המשך התהליך המולטי-לטראלית במסגרת ה-UNFCCC. הנשיאות המקסיקנית הצליחה להחזיר את האימון לתהליך לאחר האכזבה בועידת קופנהגן בה הצדדים (בעיקר נציגי המדינות המתפתחות) הביעו מורת רוח כתוצאה, בעיניהם, של חוסר שקיפות. הועידה הסתיימה **בהסכמי קנקון**, "חבילה" של החלטות, הכוללת שתי החלטות עיקריות. התשתית להחלטות אלה נמצאת בהסכם קופנהגן והחלטות התקבלו ע"י אלפי הנציגים מ-193 המדינות החברות. בוליביה בלבד התנגדה להסכם.

המשלחת הישראלית

המשלחת הישראלית הרשמית מנתה כ-30 משתתפים וכללה נציגי משרדי הגנת הסביבה, חוץ, תשתיות לאומיות, תמ"ת, אוצר, הלמ"ס, נציגי קק"ל, הרשות המקומית וארגונים לא ממשלתיים. נציגי שגרירות ישראל במקסיקו עזרו רבות בלוגיסטיקה עבור המשלחת והשגרירה הגיעה לחלק של הדרג הגבוה לשאת נאום בשם ממשלת ישראל. כתוצאה מהשריפה בכרמל בזמן הועידה, מנכ"ל המשרד לא הגיע למקסיקו וסמנכ"לית תעשיות מילאה את מקומו ועמדה בראש המשלחת. חלוקת העבודה בתוך המשלחת הייתה בהתאם לנושאי המומחיות והעניין של כל אחד. התקיימו מאות אירועי צד במהלך הועידה. המשלחת הישראלית קיימה אירוע צד מוצלח, בשיתוף המשרד וקק"ל, בנושא חקלאות וייעור בתנאים צחיחים. הוזמנו ע"י המשרד שני מומחים ישראליים ממשלחת החקלאות להרצות בנושאי "תגובת בקר לחלב בתנאי אקלים צחיחים וחמים" ו"השימוש במים מליחים להשקיה באזורים צחיחים". מומחה מקק"ל שהיה נציג במשלחת נתן את ההרצאה השלישית בנושא "ייעור קרקעות יבשות כדרך לקידום adaptation".

הדיונים בקבוצות העבודה

הדיונים המקצועיים בועידה נערכו בשני מסלולים וקבוצות עבודה נפרדות: א) קבוצת העבודה אד-הוק לדיון במחויבויות עתידיות של מדינות מפותחות תחת הפרוטוקול (AWG-KP) ו-ב) קבוצת העבודה אד-הוק לפעולה שיתופית ארוכת טווח תחת האמנה (AWG-LCA). במשך הועידה, הנשיאות הצליחה לשמור על הקשר בין שני המסלולים כך שהייתה התקדמות מסוימת בשניהם. ההצלחה הזאת אפשרה למדינות לנהל דיונים פוריים ושקופים ולהתפשר על מנת להשיג הסכמות.

א. פרוטוקול קיוטו – AWG-KP

קבוצת העבודה לא הצליחה להגיע להסכמה על תיקון הפרוטוקול לגבי תקופת המחויבות השנייה והדיון נדחה ל-COP 17 שיתקיים בדורבן, דרום אפריקה בדצמבר 2011. יפן ורוסיה הודיעו שלא ייקחו על עצמן יעדים נוספים וכפי הנראה קנדה ואוסטרליה יצטרפו לגישה הזאת וארה"ב, כידוע, לא צד לפרוטוקול. כזכור, יישום תקופת המחויבות הראשונה של הפרוטוקול תסתיים בסוף 2012 כאשר עיקרו של הפרוטוקול הוא מחויבות הפחתת פליטות גזי חממה למדינות הרשומות בנספח I לאמנה

אגף איכות אוויר ושינוי אקלים

40) מדינות כאשר ישנן כ- 150 מדינות מהעולם המתפתח ללא מחויבות הפחת, ומעל 50 מהן עם GDP גבוה מזה של המדינות העניות (בנספח I).

עיקרי החלטת ה-CMP (המפגש של פרוטוקול קיוטו):

❖ המבוא (להחלטה) מכיר בצורך של מדינות נספח I להפחית פליטות ב- 25-40% מתחת לרמה של שנת 1990 עד 2020.

❖ ההחלטה מציינת את - takes note of - יעדי ההפחתה של מדינות נספח I (שהן צד לפרוטוקול) אשר הוגשו למזכירות האמנה ורשומים בנספח (information document) להחלטה.

○ המשמעות היא שהיעדים משולבים בתהליך ה- UNFCCC כאשר השלב הבא הוא להפוך אותם למחייבים תחת הפרוטוקול.

❖ יש הסכמה כי המנגנונים הפיננסיים בפרוטוקול יימשכו בהתאם להחלטות שיתקבלו.

○ אין התייחסות בהחלטת ה- COP להמשך הפרוטוקול לאחר 2012.

❖ ההחלטה מציינת כי בתקופת המחויבות השנייה שנת הבסיס תהיה 1990 כאשר יש אפשרות למדינות מסוימות לבחור שנה אחרת.

❖ המדינות מסכימות שיש למנוע פער GAP בין תקופת המחויבות הראשונה והשנייה. יש לסיים את הכנת הכללים לגבי תקופת מחויבות שנייה עד COP 17.

ב. אמנת האקלים - AWG-LCA

הסכמי קנקון מבוססים על הסכם קופנהגן ובהחלטת ה-COP נכללים כל האלמנטים של מפת הדרכים של באלי אשר נידונו בשלוש השנים האחרונות. ההחלטה (במכוון) מטשטשת את החלוקה בין מדינות נספח I ומדינות שאינן רשומות בנספח I לאמנה. החלוקה לשתי הקטגוריות אינה משקפת את תמונת מצב המדינות כיום לכן לעיתים הטקסט מתייחס למדינות מפותחות ומתפתחות ולעיתים לפי מקומן בנספחים לאמנה. ברור כי ישראל תידרש עם הזמן לעמוד ביישום פעולות הפחתה בדומה לנעשה בעולם המפותח.

ההחלטה מציינת את יעדי ההפחתה ופעולות ההפחתה (pledges) שהוגשו למזכירות האמנה לקראת ועידת קופנהגן. הסכם קנקון מעגן לראשונה יעדי הפחתה אלה של כ- 80 מדינות, בניהן הכלכלות הגדולות והפולטות העיקריות (סין, ארה"ב, האיחוד האירופי, הודו, ברזיל) בתהליך של האו"ם. ידוע כי יעדי ההפחתה הקיימים לא יביאו להפחתה הנדרשת כדי לשמור על עליה מרבית של 2°C אך עיגונם בתהליך הרשמי משמעותי ביותר.

להלן עיקרי ההחלטה:

❖ חזון משותף - Shared Vision

○ קביעת יעד ארוך טווח של עליית טמפרטורה מרבית שאינה עולה על 2°C .

אגף איכות אוויר ושינוי אקלים

- ב- 2013 תיערך בחינה Review מחודשת לגבי יעד פוטנציאלי של 1.5°C עלית טמפרטורה מרבית. ה- Review תסתיים ב- 2015.
- החלטה לגבי שנת שיא (של פליטות) תתקבל ב- COP 17.
- ❖ היערכות ומוכנות - Adaptation
 - יצירת מסגרת חדשה – Climate Adaptation Framework במטרה להגביר את הפעולות בתחום ולחזק את המוסדות הקיימים.
 - הקמת תהליך לסייע למדינות העניות ביותר להכין תכניות לאומיות.
 - תוקם ועדה Adaptation Committee לקדם יישום הפעולות בתחום עם אחריות לבחון דוחות לאומיים של המדינות בנושא היערכות ומוכנות ולתת המלצות.
 - תוכן תכנית עבודה אשר תתייחס לנוק ואבדן הקשור להשלכות כתוצאה משינויי האקלים במדינות הפגיעות ביותר.
 - כל המדינות ישתמשו בערוצים הקיימים למסור מידע על תמיכה שניתנת ותמיכה שמתקבלת עבור פעולות היערכות.
 - טרם סוכם כיצד יתקבלו החלטות לגבי חלוקת המימון הצפוי.
- ❖ יעדי הפחתה למדינות מפותחות - Nationally appropriate mitigation commitments or actions by **developed** country Parties
 - ההחלטה מציינת את יעדי ההפחתה ליישום (עבור מדינות נספח I) אשר הוגשו (למזכירות האמנה לקראת ועידת קופנהגן) ורשומים בנספח להחלטה (information document).
 - המזכירות תארגן סדנאות על מנת להבהיר את ההנחות שנקבעו להשגת יעדי ההפחתה.
 - **MRV** – עקרון הדיווח – Monitoring, Reporting, Verification (מדיד, מדוות, מאומת)
 - הוחלט לשפר את הנחיות הדיווח ולהגביר את הדיווח בדוחות הלאומיים על יישום יעדי ההפחתה.
 - המדינות יגישו מצאי פליטות שנתי ודוח דו-שנתי על ההתקדמות בהפחתת הפליטות הכולל הפעולות הנעשות ותחזית מעודכנת.
 - יוגש דיווח על היקף התמיכה המועברת למדינות מתפתחות (מימון, העברת טכנולוגיות ובניית יכולת).
 - ההנחיות לבחינת המידע review בדוחות הלאומיים יעודכנו.
 - על המדינות לפתח אסטרטגיות לכלכלה דלת פחמן.
 - תוכן תכנית עבודה לפיתוח הנחיות הדיווח (כפי שהוזכרו בהחלטה) הכוללת: רענון ההנחיות להכנת הדוח הלאומי והדוח הדו שנתי; הנחיות לבחינת (review)



אגף איכות אוויר ושינוי אקלים

הדוח הלאומי; הכנת הנחיות להערכת הפליטות ברמה הלאומית; modalities
עבור הערכה בינלאומית של הפליטות.

- ❖ פעולות הפחתה עבור **מדינות מתפתחות** Nationally appropriate mitigation actions by **developing country Parties**
 - מדינות מתפתחות ייקחו על עצמן פעולות להפחתת פליטות (NAMAs) בהקשר של פיתוח בר קיימא, עם תמיכה של טכנולוגיה, מימון ובניית יכולת במטרה להפחית פליטות ביחס לתרחיש עסקים כרגיל ב-2020.
 - ההחלטה מציינת את פעולות ההפחתה ליישום (של מדינות שאינן בנספח I) שהוגשו (למזכירות האמנה לקראת ועידת קופנהגן) אשר רשומים בנספח שיתפרסם (information document).
 - המדינות המפותחות יספקו תמיכה למתפתחות ע"י מימון, טכנולוגיות ובניית יכולת להכנת ה-NAMAs וכמו כן עבור הכנת הדיווחים.
 - **MRV** – עקרון הדיווח – Monitoring, Reporting, Verification (מדיד, מדווח, מאומת)
 - יוקם מנגנון Registry לרישום הפעולות המבקשות מימון בינלאומי. מנגנון זה יסייע בתיאום בין הפעולות לתמיכה הנדרשת. המזכירות נתבקשת לעדכן את ה-Registry באופן קבוע.
 - מדינות שאינן רשומות בנספח I יגבירו את הדיווחים על פעולות ההפחתה המתבצעות ועל התמיכה המתקבלת בתוך הדוחות הלאומיים, לרבות במצאי הפלטות.
 - מדינות שאינן רשומות בנספח I יגישו דוח לאומי כל ארבע שנים. התכנים ותדירות ההגשה לא יהיו מכבידים מההנחיות עבור מדינות נספח I.
 - מדינות מתפתחות בהתאם ליכולותיהן ורמת התמיכה המתקבלת יגישו דוחות התקדמות כל שנתיים, הכוללים עדכונים על מצאי הפליטות ומידע על יישום פעולות ההפחתה.
 - עבור פעולות המקבלות סיוע בינלאומי יבוצע MRV לאומי ויחויבו ב-MRV בינלאומי, בהתאם להנחיות שיוכנו תחת האמנה.
 - עבור פעולות לאומיות (שאינן מקבלות סיוע בינלאומי) יבוצע MRV לאומי, בהתאם להנחיות שיוכנו תחת האמנה.
 - יבוצע תהליך של התייעצויות בינלאומיות International Consultations and Analysis על מנת לבחון את הדוחות הדו שנתיים באופן שמכבד את ריבונות המדינה ושאינו קשור לעונש. מטרת התייעצויות להגביר שקיפות של יישום

אגף איכות אוויר ושינוי אקלים

פעולות ההפחתה. המידע יתייחס, בין היתר, לדיווח על מצאי הפליטות והמתודולוגיות לניטור ובקרה.

○ תוכן תכנית עבודה לפיתוח modalities והנחיות על מנת להקל על העברת תמיכות דרך מנגנון הרישום עבור פעולות הפחתה, ביצוע MRV בינלאומי וביתי, הגשת דיווחים ודוחות והתייעצויות בינלאומיות.

❖ ייעור והפחתת פליטות

○ הדיונים קדמו יוזמות לשמירה על יערות טרופיים ע"י הקמת תכנית בה המדינות העשירות יסייעו למנוע בירוא במדינות עניות.

❖ מנגנוני השוק

○ הסכמי קנקון נותנים אישור להמשך השימוש במנגנוני השוק כמו ה- CDM ומציינים כי פרויקטי CCS (תפיסה ואחסון פחמן) אמורים להיות זכאים לסחר בפליטות במסגרת ה- CDM.

❖ השלכות כלכליות וחברתיות של response measures

○ היו"רים של ה- SBSTA (צוות לייעוץ מדעי וטכנולוגי לאמנה בדבר חידושים טכנולוגיים ומדעיים בתחום שינויי האקלים) וה- SBI (הצוות האחראי ליישום האמנה) יקימו פורום על ההשלכות מיישום האמצעים למאבק בשינויי האקלים.

❖ מימון

○ המחויבות של המדינות המפותחות בהסכם קופנהגן עבור המדינות המתפתחות קבלה תוקף רשמי בהסכם קנקון - מימון מיידי של 30 מיליארד דולר לשנים 2010-2012 (עבור mitigation and (adaptation) ומימון לטווח הארוך של 100 מיליארד דולר כל שנה.

○ המימון יגויס ממקורות חדשים ומגוונים (כגון בילטראלי, ציבור, פרטי).

○ הקמת קרן Green Climate Fund תחת האמנה לניהול חלק משמעותי של המימון החדש שיגויס. תוקם ועדה המורכבת מ- 24 נציגים כאשר תהיה חלוקה שווה בין נציגי המדינות המתפתחות והמפותחות.

○ הבנק העולמי ישמש נאמן זמני.

○ טרם נקבע מנגנון ההפעלה.

❖ העברת טכנולוגיות

○ הקמה של מנגנון חדש הכולל שני מרכיבים: (א) ועדה Technology Executive Committee (ב) רשת של מרכזים Climate Technology Center and Network שתפעל מול מדינות בפרויקטים ספציפיים כדי לתמוך בהטמעה ויישום פתרונות טכנולוגיים.



אגף איכות אוויר ושינוי אקלים

- לועדה מנדט להתחיל מייד והיא תורכב מ- 20 מומחים (11 ממדינות מתפתחות ו- 9 ממפותחות) אשר תפקידם לזהות צרכים, לתת המלצות ולתאם פעולות בינלאומיות.
- נושא הקניין הרוחני לא עלה לדיון.
- טרם נקבעו הכללים עבור המרכז הטכנולוגי והקשר עם מנגנון המימון.
- תוכן תכנית עבודה לפיתוח והעברת טכנולוגיות לשנת 2011 במטרה לקבל החלטה ב- COP 17 כך על מנת להבטיח שהמנגנון יפעל ב- 2012.

❖ בניית יכולות Capacity Building

- הדיון התמקד באם הנושא יעמוד בפני עצמו או האם הוא רוחבי ומשתלב בכל התחומים הרלוונטים הנידונים (היערכות לשינוי אקלים, העברת טכנולוגיות, מימון). הנושא עומד בפני עצמו בהחלטת ה- COP ויש להגביר את התמיכה במדינות המתפתחות.
- מימון לבניית יכולת במדינות המתפתחות יועבר ע"י מדינות נספח II (המדינות העשירות) ומדינות נוספות בעלות יכולת לתרום.

המבנה המשפטי של ההסכם טרם נקבע וסוכם להאריך את המנדט של קבוצת העבודה AWG LCA עד COP 17 על מנת להגיע לתוצאה מוסכמת לגבי משטר האקלים העתידי. הדיון על המבנה המשפטי ימשך כאשר על הצדדים להחליט אם לאמץ: (1) הסכם מחייב שישלים את פרוטוקול קיוטו, (2) הסכם מקיף שיחייב את כל המדינות ויחליף את פרוטוקול קיוטו או (3) אופציה נוספת בה המדינות ישתפו פעולה דרך החלטות ה- COP במקום אשרור של הסכם חדש. עדיין נדרשים מאמצים רבים במו"מ לקבלת החלטה עד ועידת דורבן.

פגישות בילטרליות

בנוסף להשתתפות בישיבות הפורמאליות והלא-פורמאליות במסגרת הוועדה התקיימו מספר פגישות בילטרליות עם נציגים ממדינות שונות וביניהם:
 ארה"ב - ג'ונתן פרשינג, סגן השליח המיוחד לשינוי אקלים במשרד החוץ. הוא עדכן אותנו על תהליך המו"מ (מאחורי הקלעים) ועל ההתקדמות בקבוצת UMBRELLA לגבי הצטרפותנו; יפן – סגן השר לאיכות הסביבה שמעונוין להגביר את שיתוף הפעולה בין שתי המדינות; צ'ילה – נציגי המשרד לאיכות הסביבה; ארגון ה- OECD – בעיקר עדכנו על החלטת הממשלה; בנוסף, נציגי האגף השתתפו באירוע שאורגן ע"י ה- World Resources Institute (WRI) עבור מדינות שהקימו מערכי רישום לפליטות גזי חממה וכמו כן נפגשנו עם נציגי אחד המערכים הקיימים בארה"ב.. בפגישה נפרדת.

הצטרפות לקבוצת האינטרסים - UMBRELLA

כזכור, במפגש בטיאנג'ין ישראל הוזמנה לראשונה להשתתף כמשקיפה בישיבה אחת של קבוצת ה-Umbrella. לקבוצה זו שייכות אוסטרליה, ניו-זילנד, ארה"ב, רוסיה, קזחסטן, איסלנד, נורבגיה. ציפינו להצטרף לישיבות הקבוצה, כמשקיפה בשלב זה, בוועידת בקנקון אך לא הוזמנו. משיחות עם

אגף איכות אוויר ושינוי אקלים

האמריקאים הבנו שיש התנגדות מסוימת של שתי מדינות להצטרפותנו. הנושא כעת בטיפול משרד החוץ.

סיכום והשלכות עבור ישראל

- ❖ הסכמי קנקון נותנים תוקף רשמי לאלמנטים החשובים של הסכם קופנהגן.
- ❖ ההסכם מעגן את "ההתחייבויות הוולונטריות" – pledges - של מדינות העולם להפחתת פליטות גזי חממה בתהליך של האו"ם במטרה לשמור על עלייה מרבית של כדור הארץ ב- 2°C .
- ישראל הגישה למזכירות האמנה ב-31.1.10 את ה-pledge של 20% הפחתה בפליטות גזי החממה עד 2020 (ביחס לתרחיש "עסקים כרגיל"). צוין במסמך כי הפעולות העיקריות להשגת היעד הן 10% אנרגיה מתחדשת ו-20% צמצום בצריכת החשמל הצפויה.
- כאמור, היעד הישראלי קבל תוקף רשמי בהחלטת האו"ם.
- תכנית הפעולה הלאומית להפחתת פליטות גזי חממה בישראל עדיין לא נותנת מענה מלא ל-20% הפחתה לכן יהיה צורך לזהות אמצעי הפחתה נוספים ליישום.
- ❖ עקרון הדיווח מחייב את כל המדינות בהגשת דוחות לאומיים תקופתיים (כל 4 שנים) הכוללים מצאי פליטות והגשת דוחות התקדמות דו שנתיים.
- מצאי הפליטות של ישראל מחושב מדי שנה ע"י הלמ"ס. נציג הלמ"ס שהשתתף במשלחת מוסר כי יש צורך בפיתוח הסטטיסטיקה של ההתמודדות עם שינוי האקלים, כולל מעקב פרטני על התפתחות האנרגיה המתחדשת בישראל וצעדי ההתייעלות האנרגטית וכן פיתוח סטטיסטיקה בנושא היערכות ומוכנות לשינויי האקלים.
- יש להקים בישראל מנגנון MRV למדידה, דיווח ואימות של פעולות ההפחתה. כאמור, נהיה מחויבים בהגשת דוח לאומי מקיף על מצב שינוי אקלים בישראל כל ארבע שנים והכנת דוח התקדמות על יישום פעולות ההפחתה כל שנתיים. יש להיערך לבקרה בינלאומית ע"פ נהלים שייקבעו במסגרת של האמנה.
- במסגרת יישום התכנית הלאומית יוקם מנגנון לתמיכה, ניטור ובקרת פרויקטים להפחתת פליטות גזי חממה שעשוי לסייע בהקמת מנגנון ה-MRV הלאומי.
- על ישראל להיערך להכנת דוח לאומי על פעולות ההפחתה כל ארבע שנים. יש לציין כי התחייבנו ל-OECD לדווח ע"פ ההנחיות עבור המדינות המפותחות.



אגף איכות אוויר ושינוי אקלים

- ישראל יכולה לתרום מניסיונה לכן יש לבדוק אפשרות להשתלב ב- Adaptation Committee ולקחת חלק בהקמת מנגנון הטכנולוגיה החדש.

רשמה : רוני כהן