

דניאל מישורי

בית הספר ללימודי הסביבה ע"ש
פורטר והחוג לגאוגרפיה וסביבת
האדם, אוניברסיטת תל-אביב

סמדר נוי (קניון)

בית הספר ללימודי הסביבה ע"ש
פורטר והחוג לגאוגרפיה וסביבת
האדם, אוניברסיטת תל-אביב



©2009 Eric Weiss

האטמוספירה היא משאב משותף, וכך גם האוויר שאנו נושמים. הבחירה הסביבתית הנכונה של המשפחה שבתמונה, נסיעה בתחבורה ציבורית, אינה פוטרת אותה מהתמודדות עם פליטות מזדמנות | צילום: Eric Weiss (C BY-NC 2.0)

תוכן זה הוא חלק מרב-שיח. לחצו כאן לדיון המלא

האטמוספירה כנחלת הכלל: לקראת ועידת פריז

15 בדצמבר, 2015

גיליון חורף 2015 / כרך 6(4)

האטמוספירה נחשבת משאב משותף עולמי (global commons). גם האוקיינוסים ואנטארקטיקה נחשבים כך^[4], ונהוג לטעון שמתקיימת בהם בעיית המשאבים המשותפים (או ה"טרגדיה של נחלת הכלל", the tragedy of the commons), כשל חברתי שלפיו הרווח מניצול משאבים משותפים שאינם מנוהלים הוא פרטי, בעוד הנזק מוחצן לכלל. היות שכך, גורמים כלכליים שפועלים לפי קגיון השוק, יגרסו את המשאב המשותף^[3]. לפי Hardin, קיימים שני פתרונות אפשריים לבעיה: ניהול ציבורי או הפרטה, שמבקרים הצביעו על העובדה שהיא גורמת לבעיה חדשה של "גידור" (enclosure), כלומר להפקעת זכויות הציבור בנכס משותף^[5]. יש לציין שהבעיה לא חייבת להתרחש: משאבים משותפים שכן מנוהלים, משמשים בפועל קהילות לאורך דורות רבים^[6]. האתגר העומד בפני האנושות הוא למנוע שינוי אקלים באמצעות ניהול האטמוספירה כמשאב משותף עולמי.

בעת כתיבת שורות אלה מסתיימות ההכנות לוועידת פריז, שאמורה להוביל למשטר של הפחתת פליטות גזי חממה מתוך שאיפה למתן (ולמרבח הצער, לא להפוך) את מגמת הצטברות הגזים האלה באטמוספירה ואת השלכותיהם האקלימיות והסביבתיות.

הצגה זו של מטרות ועידת פריז מדגישה היבטים של איכות הסביבה. לצד העיסוק הוותיק יותר בשמירה על הטבע, איכות הסביבה היא חלק מרכזי בסדר היום הסביבתי. נכללים בו גם דיון בקשר בין סביבה לחברה, ובתוכו שאלות על שוויון ודמוקרטיה הכרוכות בניהול משאבי טבע וסביבה (למשל הוויכוח על מתווה הגז), וגם סוגיות של צדק סביבתי – שעוסקות בעיקר בצדק חלוקתי (חלוקת סיכונים או תועלת) ובצדק נוהלי (תהליך קבלת ההחלטות) בסוגיות הקשורות לסביבה – ובהן ניהול משאבי הטבע והמרחב הציבורי.

היבטים מסוג זה נכנסו חלקית למשטר הפליטות הקודם, "פרוטוקול קיוטו" (1995), שהבחין בין המחויבויות של מדינות שונות להפחית פליטות בהתאם לרמת הפיתוח בהן. מבחינה זו, היו בהסדר קיוטו מרכיבים של צדק חלוקתי, ואף של צדק מפצה ומתקן, כשמדינות מתפתחות (כולל סין) קיבלו היתר להגדיל את הפליטות עד שידביקו את הפער הכלכלי בינן לבין המדינות "המפותחות" (לא נדון כאן בשיפוט הנורמטיבי המתלווה למונחים אלה). יש לציין שבכך לא מוצה הדיון בצדק אקלימי: הפליטות אינן מתחלקות באופן שוויוני גם בתוך מדינות; מִדְכֵךְ הפחמן שונה בין מעמדות שונים בחברה; גם החשיפה לסיכונים האקלימיים שונה בין מדינות ובתוכן, ולא נעמיק בסוגיות האלה כאן.





ניהול מקור מים מוגבל, שהוא משאב משותף, על-ידי קהילות כפריות: גידול אורז בטרסות ומשאבת מים של קהילה בקונגו / צילום: (Mindy McAdams, Julien Harneis (CC BY-SA 2.0)

עם זאת, פרוטוקול קיוטו כלל גם מרכיב נוסף, בעל השלכות משמעותיות על הצדק החלוקתי ועל נחלת הכלל. הפרוטוקול ניסה להסדיר את הפליטות באמצעות יצירת "שוק פחמן" המבוסס על חלוקה של מכסות פליטה סחירות: cap and trade. מנגנון זה קובע מכסות הולכות וקטנות של פליטות, ומבחינה זו אמור לענות על האתגר הסביבתי. אולם המנגנון הקצה למזהמים הגדולים את מכסות הפליטה המופחתות בחינם, בהליך המכונה חֶזְקָה (grandfathering). כך, המזהמים (מדינות או חברות) שהשתמשו באוויר, שהוא משאב משותף, כדי לפלוט בחינם גזי חממה, מקבלים עתה בחינם זכויות מעין-קנייניות על המקלע (sink) האטמוספרי, ששוות מיליארדים רבים של דולרים: והרי לנו הפרטה וגידור של האטמוספירה [4].

מנקודת המבט הסביבתית הצרה, אם המנגנון יפעל כמו שצריך, האסדרה האקלימית באמצעות זכויות קניין פרטי על המשאב המשותף של האטמוספירה אינה בעייתית. אולם מנקודת מבטם של הרבים שלא ייהנו מזכויות אלה, עד כה הייתה האטמוספירה משאב משותף ששייך לכולם, אך הקצאת זכויות מעין-קנייניות למזהמים מהווה אקט של נישול הכלל מזכויותיו והעמקת האי-שוויון החברתי, כשחלקים נוספים מהעולם הטבעי הופכים לסחורה שרווחיה שייכים למעטים ולא לרבים [4]. גם המשך הזיהום מהווה פגיעה בזכויות הרבים בנחלת הכלל, כשהרווח מהזיהום שייך למזהמים.

מודל חליפי לקיוטו שהוצג בתחילת העשור הקודם, "נאמנות השמיים" (The Sky Trust), מניח היגיון הפוך [2]. במודל זה זכויות הזיהום ינוהלו על-ידי נאמן ציבורי שיוציא אותן למכרז. המזהמים יצטרכו לרכוש זכויות פליטה במחירי שוק, שייקבעו בהתאם להיצע וביקוש. הרווחים ממכירת זכויות הפליטה ינוהלו על-ידי נאמן ציבורי במסגרת מעין קרן נאמנות, וישמשו הן למימון תכניות רווחה הן לתשלום דייוידנדים לציבור מנכסיו המשותפים, ממש כפי שחלק מהציבור נהנה מדמי שכירות מנכסי נדל"ן פרטיים שברשותו. כך, כולנו נהפוך לבעלי רכוש, לא פרטי אלא ציבורי. על פי המודל, זכויות הציבור אמורות להיות שוות ובלתי ניתנות להעברה, כדי לוודא שהרווחים יחולקו באופן שוויוני ושניהול המשאב יהיה דמוקרטי.

נכון להיום, אין מודל מוסכם לניהול האקלים. הרעיון של "תקציב פחמן" גלובלי מחייב, שייגזרו ממנו הקצאות פחמן למדינות השונות באופן הוגן, לא יתקבל בוועידת פריז. אי לכך, גם אין צפי לגבי השלכות של החלטות הוועידה על הצדק החלוקתי ועל זכויות הציבור בנחלת הכלל של האקלים.

ימים אלה מתנהל ויכוח ציבורי סביב "מתווה הגז" [1]. רבים בציבור, ששותפים למחאת הגז, חשים שההחלטות בממשלה ובגופי האסדרה מתקבלות באופן שאינו מיטיב עם האינטרס הציבורי, אלא עם קבוצה קטנה של בעלי הון וכוח. המתנגדים סבורים שמתווה הגז, אם יעבור, יעמיק את האי-שוויון החברתי ויפגע באופייה הדמוקרטי של המדינה. השלכות דומות, בקנה מידה עולמי, צפויות לאופני אסדרה שונים של אתגר האקלים ולמעמדה של הסביבה כנחלת כלל עולמית.



מרעיית יתר באחו באנגליה לפליטת גזי חממה מתחבורה בהודו - ניהול משאבים משותפים מציב אתגרים ופתרונות שונים /
(Lingaraj GJ (CC BY 2.0), Sondreaasan (CC BY-SA 4.0): צילום)

1. מישורי ד. 2016. הגז/החוף הזה הוא שלנו: נחלת הכלל, קיימות ובעלות משותפת על משאבי טבע ומרחב ציבורי. בתוך: אבישר א (עורכת). אתגר הקיימות. תל-אביב-יפו: הוצאת הקיבוץ המאוחד (עומד להתפרסם).
2. Barnes P. 2001. Who owns the sky? Our common assets and the future of capitalism. Island Press.
3. Hardin G. 1968. The tragedy of the commons. *Science* **162**(3859): 1243-1248.
4. Liverman DM. 2009. Conventions of climate change: Constructions of danger and the dispossession of the atmosphere. *Journal of Historical Geography* 35(2): 279-296
5. Mishori D. 2014. Reclaiming commons rights: Public ownership, human rights and future generations. *Law & Ethics of Human Rights* **8**(2): 335-366.
6. Ostrom E. 1990. Governing the commons: The evolution of institutions for collective action. Cambridge (UK): Cambridge University Press.