

מיכאל גרבר

המנהל בפועל של מזכירות האמנה
הבין-לאומית להגנה על שכבת
האוזון, לשעבר



בעוד העיסוק באטמוספירה כמשאב משותף עולמי הוא חדש יחסית (החל בסוף שנות ה-70 של המאה הקודמת), אוקיינוסים וימים קיבלו הכרה בין-לאומית כמשאב משותף עולמי 40 שנים לפני כן | צילום: Joachim Müllerchen (CC BY-SA 2.0 DE)

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

ההתייחסות לאטמוספירה כמשאב משותף עולמי באמנות בין-לאומיות – מאמנת האוזון ועד להסכם פריז

גיליון חורף 2015 / כרך 6(4) 15 בדצמבר, 2015

האטמוספירה היא 'נחלת כלל עולמית' (global commons) שניהול לא נכון שלה עלול להמיט טרגדיה על האנושות. מקורו של מושג זה במונח שטבע גארת' הרדין – 'בעיית המשאב המשותף' (the tragedy of the commons), המתייחס לשטחי מרעה ששייכים לכלל האיכרים החיים בסביבתם. בהיעדר הסדרי שימוש בשטחי המרעה, הכלל עושה בהם שימוש חופשי מעל ליכולת ההתחדשות שלהם, דבר המביא בסופו של דבר לכילוי המשאב המשותף.

פרופ' אלינור אוסטרם עסקה במחקר בניהול משאבים משותפים של קהילות מוגדרות (local common pool management), ופיתחה הסדרים מוסדיים-מקומיים לניהול משאבי טבע. עיקרון בסיסי שהגדירה אוסטרם הוא הצורך בהגדרת הגבולות של הבעיה המקומית או המשאב המקומי. נשאלת השאלה אם ניתן להתייחס בצורה דומה לאטמוספירה כאל משאב משותף לכלל האנושות. אמנם יש הטוענים שאין להכירה ככזאת, אך התשובה הדיפלומטית, שנקבעה בנוסח הפתיח של אמנת המסגרת לשינוי אקלים של האו"ם (UN Framework Convention on Climate Change), היא שיש להתייחס לשינוי האקלים, ומכאן גם לניהול המשאב האטמוספרי העולמי, כאל "דאגה כלל-אנושית" (common concern of humankind).^[1]

עיקרון נוסף לניהול משאבים משותפים, שטבעה אוסטרם, הוא שאחריות לניהול משאבים משותפים יש לבסס על שכבות

מקננות (nested tiers), מהשכבה המקומית למטה ועד לשכבה העליונה של כלל המערכת הבין-לאומית המקושרת. הניסיון מראה, שבעת חתירה להסכם על אמנות בין-לאומיות, דואגת כל מדינה קודם כל לאינטרסים הלאומיים שלה, הבאים לעתים לידי ביטוי בצורך להבטיח את ריבונותה. ישנו ניגוד אפשרי בין הדאגה לאינטרסים הלאומיים של כל מדינה, לבין תהליך קבלת ההחלטות ברוב האמנות הבין-לאומיות (שהפך למקובל מאז הצלחתה של אמנת ההגנה על שכבת האוזון), מאחר שהוא מבוסס על קבלת החלטות בהסכמה מלאה של כלל הצדדים לאמנה. לכן, ניסיונות לגבש הסכמי אקלים הגיעו בעבר למבוי סתום שעצר את תהליך קבלת ההחלטות, והוביל לפיזור הצדדים ללא פתרון מקובל. ייחודה של ועידת האקלים בפריז (COP21) הוא בעבודת ההכנה הרבה שנעשתה לפני כינוסה, שבמהלכה התחייבה כל אחת מהמדינות לתכנית פעולה לאומית לצמצום פליטות גזי חממה. מצד אחד, האחריות לניהול משאבים משותפים מבוססת על השכבות המקומיות, ומצד שני, עוסקים באופן הקצאת המשאב העולמי (של פליטות גזי חממה) בין המדינות השונות.

העיסוק העולמי באטמוספירה כמשאב משותף עולמי הוא חדש יחסית. תחילתו ב-1985, בהכרה שפליטות חומרים מסוג CFC גורמות לתהליך כימי בשכבת האוזון הסטרטוספירי, שיוצר השפעה סביבתית חמורה. לעומת זאת, ניסיון בין-לאומי ממושך יותר נרכש בהתייחסות לאוקיינוסים ולימים כאל משאב משותף עולמי. גם במקרה הזה, מה שהצית את התהליך הוא פגיעה סביבתית חמורה – דיג יתר של דג מסוג בקלה (המוכר גם בשמות העממיים שיבוט ו-cod) שכמעט והביא להכחדתו. כבר מאז שנת 1954 מוקרים האוקיינוסים והימים (מעבר לגבולות הטריטוריאליים של המדינות) כמשאב משותף עולמי, וזאת על פי האמנה הבין-לאומית להגנת הים ואמנות בין-לאומיות אחרות, כולל אמנת ברצלונה להגנה על הסביבה הימית ועל אזורי החוף של הים התיכון. כך, למעשה, ישראל כבר מורגלת לפעול על פי עקרונות ניהול של משאב משותף, עולמי או אזורי, בהתאם לעקרונות של אוסטרם.

לאחר החתימה על האמנה להגנה על שכבת האוזון (שבעקבותיה הוחלט להוציא משימוש את המתיל ברומיד שישראל הייתה מייצרנית ומיצואניתו הגדולת) הכריז יוסי שריד, בכהנו כשר לאיכות הסביבה, שישראל תמלא אחר כל תו ופסיק של אמנה זו, שהטילה מגבלות על ייצור חומרים המסכנים את שכבת האוזון. במקרים כאלה מקובל שכל מדינה עושה מאמצים שיאפשרו לה להתגאות בזירה הבין-לאומית בעשייתה המרובה אף מעבר לנדרש ממנה, אך בזמנו המשרד לאיכות הסביבה לא היה מתקצב מספיק כדי לעשות מעבר לנדרש. להערכתי, כך תנהג ישראל גם לגבי הסכם האקלים שגובש בפריז – היא תמלא אחר כל חובותיה, אך לא תיזום דבר מעבר לכך. נכון שאנו מדינה קטנה בעלת השפעה מזערית על הפליטות העולמיות של גזי חממה, ונכון שישראל ניצבת בפני אתגרים מיוחדים הנובעים ממצבה הגאואסטרטגי, אך לדעתי, יותר מכול, נובע הדבר מחוסר עניין של גורמים במשרד החוץ בנושאים הללו, ובהיעדר עניין אישי של ראש הממשלה בענייני איכות הסביבה. כך, לדוגמה, עד לוועידת האקלים בפריז לא השתתפו ראשי ממשלת ישראל או שרי החוץ שלנו בוועידת אקלים כלשהי. אמנם המשרד להגנת הסביבה עושה מאמצים רבים לקידום הנושא, אך במישור הבין-לאומי יש צורך בעשייה פעילה של גורמי משרד החוץ או ראש הממשלה.

מקורות

1. United Nations. 1992. United Nations Framework Convention on Climate Change.