

נכסיות אקלימית: האיחוד האירופי, ישראל ושיתוף פעולה אזורי

ד"ר מאיה שיאון צדקיהו ומיטל פלג מזרחי*

אוקטובר 2023

נייר מדיניות זה טוען כי נכסיות האיחוד האירופי עבור ישראל בתחום האקלים מובילה בפער ניכר בהשוואה לכל גוף או מדינה אחרים. הנייר עומד על הפערים שבין מדיניות האקלים של האיחוד האירופי לבין זו של ישראל, על החוזקות והחולשות של כל צד, ועל הכלים האקלימיים שהאיחוד האירופי מעמיד לרשות ישראל ושכנותיה בדרום הים התיכון. הנייר מתמקד בנכסיות הדו-כיוונית לנוכח האתגר האקלימי, ובוחן את הצעדים שיש לנקוט בהם מצד ישראל והאיחוד האירופי כדי לממש נכסיות זו באופן מיטבי ביחסים הבילטרליים ובמסגרות האזוריות.

א. מבוא

האיחוד האירופי (להלן א"א) הוא השחקן המוביל בעולם בהתוויית מדיניות אקלים: בקביעת יעדים שאפתניים ובהעמדת מערך תמריצים פוזיטיביים ונגטיביים נרחב כלפי פנים וכלפי חוץ למימוש מדיניות זו. שאיפתו היא להשפיע גם על שאר מדינות העולם. לשם כך הא"א מנצל את כוחו הנורמטיבי, הכלכלי, הרגולטורי והפיננסי, ומפנה אותו כלפי מדינות שלישיות, ובהן ישראל.

חלק ממדיניותו נובעת מסדר יום **נורמטיבי**; כיצד ראוי שהעולם יתנהל ביחס לשמירת החיים על פני כדור הארץ. זהו סדר יום אשר משפיע ומושפע בין היתר מהמפה הפוליטית באירופה, בה מפלגות ירוקות התחזקו במדינות חברות רבות ובפרלמנט האירופי, וישנה תביעה ציבורית הולכת וגדלה לאמץ סדר יום מקיים.¹ חלק מרכזי של מדיניות הא"א נובע מאינטרסים **עצמיים**: אינטרס **כלכלי** להיות מוביל טכנולוגית בתחום הירוק כדי למשוך השקעות ולייצר מקומות תעסוקה, תוך מעבר למודל צמיחה בת-קיימא, ואינטרס **מדיני** לשמר ולחזק את מעמדו בעולם. לאלו נוסף אינטרס **בטחוני** הנובע מההבנה שסביבה העוברת טלטלות אקלימיות טומנת בחובה איומים של חוסר יציבות חוצי-גבולות ובהם: סכסוכים, טרור, פליטים והגירה, זיהום ועוד.² בנוסף, גישת **האוטונומיה האסטרטגית** של הא"א, שמשלבת היבט כלכלי-בטחוני, ומבקשת להסתמך יותר ויותר על

מסמך זה הינו חלק מסדרה של מחקרים ומסמכי מדיניות העוסקים בתווך שבין אקלים למדיניות-חוץ במסגרת פרויקט של מכון מיתונים, ובתמיכה ושותפות של קרן גלייזר.

* ד"ר מאיה שיאון-צדקיהו היא מנהלת תכנית ישראל-אירופה במכון מיתונים, ומרצה בפורום אירופה באוניברסיטה העברית ובתכנית ללימודי האיחוד האירופי באוניברסיטת תל-אביב. מיטל פלג מזרחי היא פוסט דוקטורנטית במחלקה לכלכלה, אוניברסיטת ייל החוקרת צדק סביבתי וצריכה בת-קיימא, מרצה במכללת תל חי במקבץ קיימות ומובילת תחום מעבר צודק ותעסוקה ירוקה בפורום האקלים הישראלי.

¹ בגרמניה, אוסטריה, בלגיה, פינלנד, שבדיה, אירלנד ולוקסמבורג המפלגות הירוקות היו/עודן בקואליציה או תומכות בה. בהולנד, צרפת ודנמרק יש להן ייצוג בפרלמנט. המפלגה הירוקה בפרלמנט האירופי מונה 75 חברים מתוך 705, והיא הרביעית בגודלה.

² מלחמת האזרחים בסוריה המחשישה כיצד **בצורת** ממלאת תפקיד שלילי שזכה. המלחמה ערערה את היציבות האזורית, אפשרה התפשטות תנועת דאע"ש לסוריה, לצד כניסה מוגברת של איראן ורוסיה, והובילה למשבר ההגירה בא"א ב-2015. בנוסף להגירת פליטים כתוצאה ממלחמות ואי יציבות פוליטית, מתקיימת גם הגירה מהמזרח התיכון ומאפריקה מסיבות כלכליות, חברתיות ואף קיומיות, שיחורפו מסיבות אקלימיות, והיא מהווה מקור נוסף לדאגה מתמשכת באירופה.

משאבים עצמאיים, מהווה זרז במעבר מתלות בספקי אנרגיה חיצוניים להפקת אנרגיה מתחדשת שתיוצר בתוך הא"א.

גם בישראל עלתה לאחרונה המודעות כי מערכת השיקולים בהקשר האקלימי אינה סביבתית גרידא, וכי לסוגיות אקלימיות השפעה רחבה על הביטחון הלאומי, הנובעת מכך שהמזרח התיכון הוא אזור פגיע במיוחד מבחינת שינויי אקלים ומחזוריות של שינויי אקלים מכפילי איומים.³ להבדיל מאירופה, מודעות זו טרם תורגמה לכוח פוליטי או למדיניות לאומית סדורה. בסד הלחצים השונים בו ישראל נתונה, וכחלק מאי-היציבות הפוליטית, סדר היום האקלימי נדחק לתחתית הרשימה, וכיום ישראל מציגה מדיניות אקלים שאינה מספקת בהשוואה למדינות מפותחות בא"א וב-OECD.⁴ בתחום כמו מעבר לאנרגיה מתחדשת ישראל מפגרת אפילו בהשוואה לחלק ממדינות האזור המתפתחות, כמו ירדן ומרוקו.⁵ להבדיל, ישנם תחומים בהם היא מובילה, כמו ניהול משק המים ומענה למדבור.

בנייר זה נעמוד על הנכסיות הדו-כיוונית אך לא סימטרית בין הא"א לישראל בתחום האקלים. אמנם בתחום הבטחוני-מדיני אין שני ליחסים האסטרטגיים עם ארה"ב, אך ברוב התחומים האחרים הא"א הוא השותף הראשי של ישראל.⁶ מתוך מוטת השפעתו הכלכלית של הא"א על ישראל נובעת גם יכולתו להשפיע עליה בסוגיות של מדיניות סביבתית ואקלימית. בנוסף, לא"א מגוון כלי מדיניות בילטרליים ואזוריים המכוונים להשפיע בתחום זה.

נייר זה טוען כי נכסיות הא"א עבור ישראל בתחום משבר האקלים מובילה בפער ניכר בהשוואה לכל גוף או מדינה אחרים. סביבתית, אנו מושפעים משכנותינו ומאקלים אזור המזרח התיכון, שקצב ההתחממות שלו הוא המהיר בכדור הארץ,⁷ אך בכל הקשור לאימוץ מדיניות אקלימית ולהשפעה כלכלית של המדיניות הירוקה, עיננו נשואות לאירופה. עם זאת, להשפעת הא"א יש מגבלות. הוא אומנם משפיע ברמת המיקרו וברמת הביניים על צעדים ומדיניות נקודתיים, וגם מציב את היעד אליו המשרד להגנת הסביבה שואף להגיע, אך ברמת המאקרו הממשלתית הכוללת, של חוק ומדיניות אקלים כלליים, השפעתו מוגבלת.

הנייר יעמוד על הפערים שבין מדיניות האקלים של הא"א לבין זו של ישראל, על החוזקות והחולשות של כל צד, ועל הכלים האקלימיים שהא"א מעמיד לרשות ישראל ושכנותיה, במטרה להתמקד בנכסיות הדו-כיוונית לנוכח האתגר האקלימי, **ובצעדים אפשריים למימוש מלא יותר של נכסיות זו.**

הנייר נחלק לחמישה פרקים. הפרק הבא עוסק בא"א, וסוקר את מדיניות האקלים שלו ואת כלי המדיניות שלו כלפי פנים ובעיקר כלפי חוץ, וכלפי מדינות דרום הים התיכון. הפרק השלישי בוחן את מקומה של ישראל בתכנית האקלים האירופית. לאחר הערכת מדיניות האקלים של ישראל, נסקרים היחסים הבילטרליים בתחום בין הא"א לישראל, ולאחר מכן המסגרות האזוריות. החלק האחרון בוחן את הנכסיות ההדדית ואת הצעדים שיש לנקוט בהם מצד ישראל והא"א כדי לממש נכסיות זו באופן מיטבי ביחסים הבילטרליים ובמסגרות האזוריות.

³ ראו אבירם ניצן, ד ושוואף קולביץ, ה (2021) [ישראל 2050 | סקרי עמדות הציבור בנושא משבר האקלים](#).

⁴ אשכנזי, ש (31.05.2023). [דו"ח ה-OECD: ישראל לא צפויה לעמוד באף אחד מיעדי האקלים שקבעה הממשלה עד 2030](#). כלכליסט.

⁵ ביחס לאחוזי הפקת אנרגיה מתחדשת, מסך משק החשמל ישראל מפיקה פחות מ-10%, ואילו ירדן ומרוקו מפיקות יותר מ-20% ומצרים 12%. במונחים מוחלטים ישראל מפיקה יותר מאשר מרוקו (7.25 מול 6.80 טרה ואט בהתאמה, ואילו מצרים ייצרה 10.17 טרה ואט בשנת 2022). ראו [Energy Institute](#).

ראו גם Ashkenazi S. (16.04.2023), ["Even Gaza is ahead of us in renewable energy"](#), Calcalist.

⁶ כך בתחום הכלכלי-מסחרי, בחקלאות, בתיירות ו**תעופה**, במימון ממשלתי **למחקר וחדשנות**, כולל בתחומי מחקר וחדשנות אסטרטגיים כמו קוונטום, חלל, בינה מלאכותית, ועוד.

⁷ לפי דו"ח ההערכה של מומחי אגן הים התיכון לשינויי אקלים מנובמבר 2020, האזור מתחמם בקצב מהיר יותר ב-20 אחוזים משאר העולם (ראו [MedEC, Climate and Environmental Change in the Mediterranean Basin – Current Situation and Risks for the Future. First Mediterranean Assessment Report.](#))

ב. המדיניות האקלימית בא"א

1. המדיניות האקלימית של הא"א - חוזקות וחולשות

חלק זה סוקר בקצרה את מעמד הא"א כשחקן מרכזי בתחום האקלים, את המדיניות האקלימית שלו דרך חקיקה וכלים מרכזיים בתחום. בהמשך, נתמקד בכלי השפעה על מדינות שליטות על ידי תמריצים פוזיטיביים - תקציביים, פיננסיים, העברת טכנולוגיות, בניית יכולות, כלי למידה, הדרכה והכשרה, ועל ידי תמריצים נגטיביים כמו מס הפחמן.⁸

הא"א הוא בין השחקנים המשמעותיים ביותר בתחום האקלים מאז עלה הנושא לשיח הבינלאומי משנות ה-1990 ועד היום.⁹ כיוון שהוא מהווה רק כ-8 אחוזים מסך פליטות גזי החממה (גז"ח) העולמיות,¹⁰ לא די שישנה את אורחות חייו על מנת לעצור את משבר האקלים ולהתמודד בהצלחה עם השלכותיו. לכן מדיניות האקלים שלו מובילה קביעת יעדים שאפתניים המופנים גם כלפי פנים, ליישום על ידי 27 המדינות החברות בו, וגם כלפי חוץ, להשפעה על שאר מדינות העולם. כמנהיג סביבתי ואקלימי, הא"א מאמץ מדיניות וחקיקה מתקדמות ומפתח פרקטיקות מיטביות, שהוכיחו כי ניתן לנתק (decoupling) בין צריכה לצמיחה: ניתן לעבור לכלכלה מקיימת מבלי לפגוע בצמיחה הכלכלית. בין 1990 ל-2017 הא"א הפחית 22 אחוזים מפליטת גז"ח שלו וצמח ב-58 אחוזים.¹¹ ככזה, הא"א מוביל את סדר היום הבינלאומי, כולל בשיחות המולטילטרליות למניעת ההתחממות הגלובלית (מיטיגציה),¹² וכן בהיבטי הערכות למשבר (אדפטציה), ומהווה מודל לחיקוי.

על אף מחלוקות בנושא בין המדינות החברות בא"א (בעבר בין מדינות הצפון לדרום ובשנים האחרונות בין מדינות המערב למזרח), הא"א בנה את עצמו בשני העשורים האחרונים כשחקן בעל קול אחיד, קוהרנטי, עקבי ושאפתני בתחום איכות הסביבה והאקלים.¹³ ככזה, יש לו יכולת להשפיע על השיח הבינלאומי, לחזק את מעמדו בזירה הבינלאומית, ובו זמנית לחזק את זהותו והקרנת כוחו כלפי פנים כשחקן בינלאומי פעיל בתחום. ב-2003, למשל, הא"א הקים את הרשת הדיפלומטית הירוקה (Green Diplomacy Network, GDN), המורכבת מנציגי מוסדות הא"א ונציגי המדינות החברות בנושאים סביבתיים, שנועדה לשפר את התיאום בהם, ולאפשר לאיחוד לדבר בקול אחיד יותר בפורומים בינלאומיים. בשנת 2012 רשת זו עברה לניהול שירות החוץ האירופי.¹⁴ בשיחות האקלים הבינלאומיות נציג הא"א הבכיר ביותר הוא סגן נשיאת הנציבות האירופית, פראנס טימרמנס, שמופקד על תיק הגרין דיל, האסטרטגיה למאבק במשבר האקלים (ראו בהמשך).

חוקים וצעדים מרכזיים: ב-2003 אימץ הא"א את דירקטיבת מערכת הסחר בפליטות (European Trading System, ETS),¹⁵ שיצרה שוק מכסות פחמן בהן התעשייה בסקטורים מזהמים מסוימים יכולה לסחור.

⁸ המונחים תמריץ פוזיטיבי ונגטיבי לקוחים מכלכלה, ואין בהם בהכרח אמירה נורמטיבית או ערכית כי פוזיטיבי הוא חיובי ונגטיבי הוא שלילי. תמריץ פוזיטיבי מנסה לגרום לפעולה בכיוון מסוים ואילו תמריץ נגטיבי מנסה למנוע פעולות.

⁹ לא"א יש סמכויות חקיקה ואימוץ מדיניות בכל היבטי מדיניות האקלים. אלו סמכויות משותפות (shared competence) ולא בלעדיות (exclusive competence). ראו Oberthür, S & Dupont, C (2021) The European Union's international climate leadership: towards a grand climate strategy?, *Journal of European Public Policy*, 28:7, 1095-1114.

¹⁰ לקריאה על ההתפתחות ההיסטורית של סמכויות הא"א בתחום האקלימי, ראו Günay D (2020), "European Interests and EU Climate Change Policy toward Egypt," *Alternatif Politika*, p. 4-5.

¹¹ ראו Leonard M et al. (2021), "[The geopolitics of the European Green Deal](#)," Brugel, p. 2.

¹² Marc Vanheukelen (2021), "[EU Climate Diplomacy: Projecting Green Global Leadership](#)," EU Diplomacy Papers, College of Europe, Bruges, p. 6.

¹³ European Commission (2018), "[In-Depth Analysis](#) in Support of the Commission Communication COM(2018)773 - A Clean Planet for all- A European strategic long-term vision for a prosperous, modern, competitive and climate neutral economy", Brussels, 28.11.18, pp. 19-20.

¹⁴ סגנון הובלתו הבינלאומי של הא"א מונה Leadiator - שילוב בין mediator ל-leader. ראו Bäckstrand, K, and Elgström, O (2013) "The EU's role in climate change negotiations: from leader to 'leadiator'." *Journal of European Public Policy* 20.10: 1369-1386.

¹³ Delreux, T and Ohlerv, F (2020), [Climate Policy in European Union Politics](#).

¹⁴ Ujvari, B (2016), "[Green Diplomacy Network – what is in a name?](#)" Commentaries, Egmont Royal Institute for International Relations.

¹⁵ European Commission, [EU Emissions Trading System \(EU ETS\)](#).

מערכת זו יוצרת תמריץ להקטין פליטות גז"ח בסקטורים הנכללים כדי למכור את יתרת המכסה. בנוסף, עם השנים המכסות קטנות, מחיר הפליטות עולה ומתמרץ חברות להקטין את הפליטות. זו מערכת פנים א"א מרכזית להתמודדות עם כשל השוק הסביבתי שנוצר מכך שהפליטות שנגרמות מייצור מוצרים מזהמים לא היו מגולמות במחיר המוצר. הציבור הרחב ובעיקר הדורות הבאים הם המשלמים על הנזק האקלימי הנגרם מהפליטות. ב-2021 צירף הא"א למערכת זו סקטורים נוספים וסיכם יעדי הפחתת גז"ח לכל אחת מ-27 המדינות החברות בו לפי גודל התמ"ג שלה.¹⁶ הא"א נקט בצעדים נוספים לאורך השנים, כגון **דירקטיבת האנרגיה המתחדשת**¹⁷ שהעביר ב-2009, וחייבה את החברות בו לעמוד ביעדים בתחום, וכן בהצבת יעדי צמצום פליטות שאפתניים בקנה מידה עולמי.

בדצמבר 2019, הכריזה אורסולה פון דר ליין, נשיאת הנציבות האירופית, על **הגרין דיל** (European Green Deal),¹⁸ שהפך לאסטרטגיה האקלימית כלכלית-חברתית-פיננסית המקיפה והשאפתנית ביותר שאימץ הא"א למאבק בשינויי האקלים. במסגרתו, הא"א התחייב¹⁹ לאפס את פליטות גז"ח נטו שלו עד 2050. מטרתו לשנות את כלכלת הא"א לכלכלה ירוקה בת-קיימא, ולהחליף את אופן הייצור בתחומי חיים רבים, ובהם: אנרגיה,²⁰ תחבורה, תעשייה, בניה, חקלאות, ועוד, כך שיהיה גם ידידותי מבחינה אקלימית, גם יעיל מבחינת ניצול המשאבים וגם תחרותי מבחינה כלכלית. כלומר, לגרין דיל שתי רגליים: אסטרטגיה אקלימית מחד ואסטרטגיית צמיחה והשקעות מאידך. התכנית שאפתנית, ומציבה רף גבוה למדינות מפותחות אחרות. מאז הכרזתו הפוליטית, הגרין דיל נחקק כחוק-מסגרת כללי ביוני 2021 אליו מתווספים צעדי חקיקה קונקרטיים.²¹

תקציב: הא"א משקיע חלק ניכר מתקציבו (בנוסף לתקציבי המדינות החברות בו) במימוש הגרין דיל.²² בשנים 2014-2020 הא"א השקיע 20 אחוזים מתקציבו במדיניות ירוקה. בתקציב הנוכחי לשנים 2021-2027, ההשקעה עלתה ל-30 אחוזים (סכום ההשקעה גדל מ-221 ל-557 מיליארד אירו). על סכום זה נוספו 30 אחוזים מהקרן שהקים לשיקום כלכלי מהקורונה (NGEU).²³ סך הכל יושקע סכום חסר תקדים של 723 מיליארד אירו במדיניות הגרין דיל. רוב התקציב מופנה כלפי פנים. כאמור, ההשקעה תתמקד במחקר וחדשנות, באנרגיה מתחדשת, בחידוש תשתיות, במבנים ובסקטור התחבורה. באמצעות ההשקעות, הא"א מקווה למקם עצמו בעמדת הובלה עולמית בחדשנות טכנולוגית-דיגיטלית, ליצור משרות ירוקות חדשות ולעודד צמיחה בת-קיימא. 7 מיליארד אירו יופנו כלפי חוץ למדינות השכנות הדרומית, בהן נכללת ישראל.²⁴

הוגנות חברתית: יעד נוסף שהציב הא"א במדיניות האקלים הוא "לא להשאיר אף אחד מאחור", ולשם כך הקים קרן לצדק מעברי (Just Transition Fund), שתגייס ותקצה הון בסך כ-100 מיליארד אירו. כסף זה יושקע החל מ-2026 באזורים שצפויים להיות מושפעים לרעה מיישום הגרין דיל (למשל אזורי כריית פחם) ולהסבה מקצועית לאוכלוסיות שיאבדו את מקום התעסוקה.²⁵

דיפלומטיית אקלים: כחלק מהקמת שירות החוץ האירופי (EEAS), ומשרד הנציבות האירופית לטיפול במשבר האקלים (DG CLIMA) ב-2010,²⁶ הואצה התפתחות דיפלומטיית אקלים. המוקד הוא בריסל, והתיאום

¹⁶ European Commission. [Effort sharing 2021-2030: targets and flexibilities](#).

¹⁷ European Commission. [Renewable Energy Directive](#).

¹⁸ European Commission. [A European Green Deal](#).

¹⁹ European Commission. [EU Adaptation Strategy](#).

²⁰ למשל, במסגרת מדיניות 55 Fit to, נקבע כי הגדלת מקורות אנרגיה מתחדשת בא"א יעלה ל-40 אחוזים (במקום 32.5 אחוזים) עד 2030 כדי להפחית פליטות גז"ח.

²¹ European Commission, [A European Green Deal](#); see also [Parliament approves core EU climate legislation](#).

²² European Commission. [Climate mainstreaming](#).

²³ European Commission. [NextGenerationEU Green Bonds](#).

²⁴ למידע על תקציב הא"א ראו שיאון צדקיהו, מ', בודור לופו, י' והמבורגר ה' (2021), "תקציב האיחוד האירופי 2021-2027", מכון מיתוים.

²⁵ European Commission. [The European Green Deal Investment Plan and Just Transition Mechanism explained](#). See also [Just Transition Fund](#).

²⁶ Biedenkopf, K and Petri, F (2021) 'The European External Action Service and EU Climate Diplomacy: Coordinator and Supporter in Brussels and Beyond'. European Foreign Affairs Review 26(1), 71–86; בנוסף, ראו [החלטת מועצת הא"א על דיפלומטיית אקלים ואנרגיה](#), 9 במרץ 2023.

נעשה מול כ-140 משלחות האיחוד במדינות העולם, כולל משלחת הא"א למדינת ישראל. כחלק מהגרין דיל, הוחלט בנציבות האירופית על הקמת יחידה לדיפלומטיית אקלים בשירות החוץ האירופי, שהיעד שלה הוא בניית גישה ומסרים אחידים כלפי מדינות ה-G20 (שאינן בא"א), בדגש על סין, הודו ורוסיה. 20 מדינות אלו פולטות 80 אחוזים מהגז"ח בעולם. לעת עתה, המדינות הקטנות, ובהן ישראל, אינן במרכז הכוונת של הא"א.

מטבעה מדיניות אקלים היא ארוכת טווח ומציבה יעדים לעשורים הבאים. זעזועים חיצוניים מציבים בפניה אתגרים. **מלחמת רוסיה-אוקראינה**, שפרצה בפברואר 2022, גרמה לזעזועים בתחומים בטחוניים-כלכליים רבים, ובהקשר נייר זה לבטחון אנרגיה ובטחון מזון. ניתוק התלות האירופית בדלקים מחצביים (גז ונפט) רוסים היתה מהירה (אך לא מושלמת). לצד מציאת מקורות יבוא תחליפיים, כמו למשל יבוא גז מישראל דרך מצרים, המלחמה היוותה גם גורם מאיץ במעבר לאנרגיה מתחדשת,²⁷ מעבר שמקדם את מטרת הא"א בהשגת אוטונומיה אסטרטגית.

לדיפלומטיה האקלימית של הא"א יש כמה מטרות: האחת, שכנוע (על ידי כוח הדוגמא, על ידי כוח הארנק, ועל ידי כוח השוק המשותף). השנייה, לנהל את הגיאו-פוליטיקה של גמילה מדלקים מחצביים מחד ועליה בצריכת חומרי הגלם ההכרחיים למימוש הטכנולוגיה הירוקה, והשלישית לטפל באיומים הביטחוניים שמשבר האקלים יזמן.²⁸ החלק הבא יסקור את כלי ההשפעה של הא"א בתחום.

2. כלי ההשפעה של הא"א על מדינות מחוץ לאיחוד

כלי ההשפעה של הא"א על מדינות שליטות נחלקים ל**תמריצים פוזיטיביים ונגטיביים ישירים ועקיפים**. כאשר הכוח הנורמטיבי וכוח הדוגמה של הא"א עובדים, השפעתו **עקיפה**, ונעשית באופן וולונטרי מצד המדינה השלישית. רוב התמריצים של הא"א בתחום האקלימי הם תמריצים **פוזיטיביים ישירים**: מימון תכניות שונות לפיתוח ולהעברת ידע; וכלים פיננסיים להשקעה בפרויקטים שמקדמים את יעדי האקלים במדינות השכנות. הכלים הדיפלומטיים והמקצועיים כוללים מסגרות שיח בילטרלי, אזורי ומולטילטרלי. במקרה של תמריצים **נגטיביים**, ההשפעה נובעת מכוח השוק של הא"א.

הדוגמה המרכזית והבולטת ביותר כיום **לכלי השפעה נגטיבי** הוא **מס הפחמן**, או בשמו המלא 'מנגנון התאמת מיסוי פחמן בגבול' (Cross Border Adjustment Mechanism, CBAM).²⁹ מטרת המס היא למנוע פגיעה בתחרותיות כלכלת הא"א, שבה פליטות פנימיות מתומחרות במערכת הסחר במכסות פחמן (ETS), ומעלות את מחיר המוצר בהשוואה למדינות בהן אין מס מקביל. מס הפחמן יוטל על יבוא מוצרים מסקטורים שתחת ה-ETS, ובראשם תעשיות דשנים, מלט, פלדה, ברזל ואלומיניום.³⁰ הוא אמור לגלם את העלות של נזק הפליטות, בניסיון להביא לצמצומן.

הטלת תמריץ נגטיבי על מדינות שליטות יכולה לכל הפחות לאזן את התחרות, ולהביא לחלוקה בנטל המיטיגציה עם שותפות הסחר של הא"א. מס הפחמן נועד גם למניעת "דליפת פחמן": מעבר של חברות מזהמות, שמייצרות מוצרים אלו בא"א, למדינה מחוצה לו כדי לא לשאת בעלויות ה-ETS. בכך מס הפחמן משמר ואף מעודד תעסוקה בא"א. תמריץ נגטיבי זה על מדינות שליטות נועד גם לעודד בהן שינוי: בתסריט האופטימי החקיקה תתמרץ ממשלות במדינות שליטות לאמץ מס פחמן, ותעודד תעשיינים לשנות את שיטות הייצור לשיטות מקיימות או פחות פולטות גז"ח.

²⁷ Brown, S (22 February 2023), [Wind and solar growth save €12 billion since Russia invaded Ukraine](#). In EMBER; Orenstein, M (2023), "[Putin the Green?](#) The Unintended Consequences of Russia's Energy War on Europe," Foreign Policy Research Institute.

²⁸ Vanheukelen, M (2021), "[EU Climate Diplomacy: Projecting Green Global Leadership](#)," EU Diplomacy Papers, College of Bruges.

²⁹ למידע על מס פחמן ראו: טרואן, י. (2022), "[נתונים על תמחור פחמן במדינות ה-OECD וה-20G לפי ענפי משק](#)", מרכז המחקר והמידע. ראו גם עופר, א. (11 ביוני 2023), "[דליפת פחמן: המס האירופי החדש שישפיע על החברות הישראליות](#)", דה מרקר.

³⁰ יצרן שיראה כי שילם מס פחמן במדינת המקור יפטור את היבואן האירופי מתשלום זה. בין 2023-25 יבואנים יצטרפו לדווח על פליטות הסחורות, אך לא ישלמו עליהן. ב-2026 מס הפחמן צפוי להכנס לפועל בסקטורים הנ"ל, כולל חשמל. יתכן כי בעתיד רשימה זו תורחב ותכלול פלסטיק ועוד.

אחת החולשות המרכזיות של מס הפחמן היא שאינו גמיש דיו מול מדינות מתפתחות. עבור רבות, מס זה מסכן את היקף הסחר שלהן באותם סקטורים עם הא"א, שותף הסחר המרכזי שלהן. מס הפחמן עלול לערער את יציבותן הכלכלית-חברתית, ומכאן גם הפוליטית, ומתנגש עם מטרת שמירת יציבות השכנות הדרומית. מצרים, אלג'יריה ומרוקו חשופות לו במיוחד (בעיקר בהקשר לתעשיית דשנים; במצרים גם אלומיניום).³¹

לא"א ישנו גם **סל כלים פוזיטיביים** שנועדו להשפעה חיובית. הכלים הביטורליים והאזוריים, יפורטו בפרק ג'. רוב הכלים לא נוצרו במיוחד לתחום האקלים, אלא האקלים הוא אחד מתחומי המדיניות תחתם. כלים משפטיים כוללים הסכמי אסוציאציה, שותפויות ירוקות, תכניות פעולה ומזכרי הבנות. חלק מהכלים, כמו TAIEX וטווינינג, נועדו לקירוב דינים ספציפיים, או אימוץ פרקטיקות מייטביות ולמידה ונלווה להם היבט מימוני מתקציב הא"א. ישנן תכניות המציעות כלי לימוד, שיתוף, בניית ידע ויכולות, וגם הן מתוקצבות. על ידי הא"א, אך חלקן דורשות השתתפות תקציבית מצד ישראל. בנוסף כלים פיננסיים של השקעות מופנים למטרות מיטיגציה ואדפטציה.

לסיכום, על אף שהא"א אינו מיקשה אחת, אלא מורכב מ-27 מדינות חברות שונות עם תמהיל מקורות אנרגיה ומדיניות אקלים שונה זו מזו, הוא הצליח לאמץ מדיניות אקלים מתקדמת ולגבש קול אחיד כלפי חוץ. מדיניות האקלים של הא"א היא הסדורה, השאפתנית והמובילה בעולם. הא"א מגלה חוזקות רבות בקביעת המדיניות, בהקצאת תקציבים ניכרים למימושה, בקידום צעדים הן כלפי פנים והן כלפי חוץ, בהובלת סדר היום הבינלאומי, בעידוד או דחיפת מדינות אחרות לאמץ מדיניות אקלים שאפתנית גם כן, ובפיתוח כלי מדיניות רבים בתחום המהווים כלי למידה. כחלק משאיפתו להשפיע על מדינות שלישיות, הא"א הפעיל עד כה את כוח השידול והעידוד הרבה יותר מאשר כוח מחייב ואוכף. כלומר, הוא מציע ריבוי כלים פוזיטיביים, ומשמש כמודל לחיקוי, אך עד לאחרונה מיעט להשתמש בכלים נגטיביים. הפרק הבא יסקור את מדיניות האקלים של ישראל, ויחבר בינה לבין האיחוד האירופי במישור הביטורלי והאזורי.

ג. מקומה של ישראל בתכנית האקלים של הא"א

1. המדיניות האקלימית של ישראל - חוזקות וחולשות

ככלל, בישראל לא קיימת מדיניות אקלים כוללת, אלא רק פעולות ספורדיות המנותקות זו מזו ותלויות בממשלות ישראל המתחלפות ובהלך הרוח הפוליטי. לא קיים בישראל קבינט אקלים, אין תוכנית אב מתוקצבת לאנרגיה העוסקת במעבר לאנרגיות מתחדשות, מדיניות התחבורה והאנרגיה אינן בסמכותו של המשרד להגנת הסביבה, ל-84 אחוזים מהגופים הציבוריים אין כלל תכנית להתמודדות עם משבר האקלים, וטרם אומצה חקיקת אקלים מקיפה. למעשה, מבין 38 המדינות חברות ה-OECD, ישראל ותורכיה נותרו שתי המדינות היחידות ללא חקיקת אקלים.³²

על פי דו"ח מבקר המדינה בנושא היערכות למשבר האקלים משנת 2021, חרף קוטנה של ישראל, "ערכי פליטות גז"ח לנפש הגבוהים יחסית, מביאים לכך שישראל פולטת גז"ח בהיקף דומה למדינה בגודל בינוני. ישראל אינה עומדת בקביעת יעדי הפחתת גז"ח כנדרש בהסכם פריז, ומידת התקדמותה בהשגת כל היעדים הסקטוריאליים נעה בטווח שבין 'פיגור' ל'אפס'.³³

הנחיות שונות בהחלטות ממשלה משנת 2015 בתחומים כמו: כלים כלכליים נוספים להמלצות ועדת מיסוי ירוק; מנגנונים לעידוד התייעלות אנרגטית במשרדי ממשלה; עידוד תחבורה ציבורית; והורדת חסמים להקמת

³¹ Berahab, R (2022), "[Is the EU's Carbon Border Adjustment Mechanism a Threat for Developing Countries?](#)" Policy Center for the New South; and Vanheukelen M (2020), "EU Climate Diplomacy: Projecting Green Global Leadership," p. 6.

³² לפי דו"ח אדם, טבע ודין (2019) ארה"ב, קנדה, ישראל ותורכיה היו ללא חוק אקלים או לא היו כפופות למשטר אקלימי מחייב כמו זה של הא"א. כיום רק ישראל ותורכיה נשארו בקטגוריה זו. התחליף בישראל לחקיקת אקלים הוא החלטות ממשלה, אך זהו אמצעי בעייתי.

³³ [דוח מבקר המדינה בנושא פעולות ממשלת ישראל והיערכותה למשבר האקלים](#) (2021), עמוד 6, פרק 1 מיטיגציה. רח' תוכל 11, רמת גן 5252226 / www.mitvim.org.il / info@mitvim.org.il

מתקני אנרגיות מתחדשות, שכללו היבטים תקציביים ורגולטוריים כאחד, לא בוצעו מאז התקבלו ההחלטות. לפיכך לא הושגו היעדים של ממשלת ישראל בהפחתת פליטות גז"ח. בין הגורמים המרכזיים לאי העמידה ביעדים: ריבוי סמכויות חקיקה ומינהל, קונפליקט בין יעדים של משרדי ממשלה ופער מובנה בין אחריות וסמכות.³⁴

יש לציין כי **לממד הבינלאומי חשיבות גדולה במדיניות האקלים הישראלית**. למעשה, נקודות המפתח בציר הזמן האקלימי של ישראל נוגעות ברובן בוועידות בינלאומיות. ראשיתה של מדיניות אקלים רשמית בישראל התרחשה עקב פסגת כדור הארץ ב-2002 והמחויבות הראשונה של ישראל לצמצום פליטות גז"ח בסקטור האנרגיה התרחשה באפריל 2016 בעקבות הסכם פריז. מרכזיות הממד הבינלאומי בהתייחסות הממשלתית בישראל למשבר האקלים משתקפת גם במינוי שגריר מיוחד לתיאום העיסוק בנושא מטעם משרד החוץ.³⁵ עד לאחרונה לא נראה ששחקנים גדולים בתחום, כמו הא"א, ארה"ב או ה-OECD, מפעילים לחץ ממוקד על ישראל לאימוץ חוק אקלים או לעמידה בהתחייבויות הממשלה בתחום.

עיקר מדיניות האקלים של ישראל מרוכזת ב'**תוכנית ההיערכות לשינוי האקלים: ישראל 2050**', משנת 2019. גם היא תולדה של חתימת ישראל על הסכם פריז. לתוכנית שני נדבכים מרכזיים: חוק אקלים ותמחור פחמן. מטרת התוכנית להציב מפת דרכים למעבר לכלכלה דלת זיהום ומשגשגת עד 2050, בהתבסס על שיתוף פעולה בין-משרדי וחוצה מגזרים, בין המשרד להגנת הסביבה, משרד התחבורה, משרד האנרגיה, משרד הכלכלה, מינהל התיכנון שבמשרד הפנים ובשיתוף נציגי המגזר העסקי וחברה אזרחית.³⁶ אולם תוכנית זו אינה מתוקצבת במידה מספקת, ואינה מאושרת על ידי מרבית המשרדים הנוגעים למימושה.

בשנת 2022 אמנם עבר בקריאה ראשונה **תזכיר חוק האקלים** בוועדת השרים לענייני חקיקה, אולם היעדים שהציב המשרד להגנת הסביבה צומצמו על ידי משרד האנרגיה והאוצר, וכתוצאה הפכו לנמוכים משמעותית מהיעדים שמציבות המדינות המפותחות. לדוגמא, יעדו של משרד האנרגיה לשנת 2050 הוא הפחתה של 80 אחוזים בפליטות גז"ח, כשיעד הביניים לשנת 2030 הוא העלאת ייצור החשמל מאנרגיה מתחדשת ל-30 אחוזים,³⁷ וזאת בהשוואה לא"א, בו היעדים עומדים על 100 אחוזים ו-55 אחוזים בהתאמה.

בהצעת החוק המקורית הוצע לתת בידי השרה להגנת הסביבה את המנדט להגדיל את היעדים הלאומיים להפחתת פליטות גז"ח, באישור הממשלה וועדת הפנים והגנת הסביבה של הכנסת. אך הצעה זו נפלה והוחלט להותיר את הכוח בידי הממשלה, כך שתוכל לשנות את היעדים, בהתחשב בנסיבות המקומיות בישראל. כתוצאה, תזכיר החוק לא חייב את משרדי הממשלה להכין תוכניות שאפתניות להפחתת פליטות.³⁸ לבסוף חוק זה עבר בספטמבר 2023 ערב ועידת האקלים של האו"ם, ונוכח רצונה של הממשלה להציג הישגים בפורומים בינלאומיים כדוגמת ועידת האקלים בדובאי. אולם נוסח החוק שעבר היה אף פחות מחייב מהניסוחים הקודמים ורבים בתנועה הסביבתית התנגדו להעברתו במתכונת זו.³⁹

באשר למס פחמן, מנגנוני תמחור פחמן נהוגים במעל 60 מדינות החתומות על הסכם פריז ובמדינות ה-OECD בפרט. בעולם נהוגים שני מנגנוני תמחור פחמן, אותם ניתן להפעיל בנפרד או באופן משולב: מנגנון מיסוי פחמן, בו המחיר לטון פליטה קבוע מראש בהתאם לתכולת הפחמן בדלק (למשל מס בלו), ומנגנון סחר בפליטות, בו מכסת הפליטות נקבעת מראש והמחיר לטון פליטה נקבע בשוק באמצעות מסחר. בישראל המשרד להגנת הסביבה תומך **במנגנון מיסוי פחמן**, ובשנת 2021 נכתב מסמך מדיניות בנושא יחד עם המכון

³⁴ פעולות ממשלת ישראל והיערכותה למשבר האקלים, משרד מבקר המדינה ונציבות תלונות הציבור.
³⁵ להבין קיימות כקיום איך יכול הממד הביטחוני לשפר את ההתמודדות עם משבר האקלים? ישראל ואירופה במבט השוואתי.

מתוך המזכר "סביבה, אקלים וביטחון לאומי: חזית חדשה לישראל", (2021) מיטל פלג מזרחי ודב חנין.

³⁶ היערכות למשבר האקלים - ישראל 2050. המכון הישראלי לדמוקרטיה.

³⁷ משרד האנרגיה והתשתיות, הודעות דוברות.

³⁸ קוריאל, א (8 למאי 2022) השרים אישרו את חוק האקלים הראשון של ישראל: מה יש בו ומה חסר? Ynet.

³⁹ קוריאל, א (12 לספטמבר 2023) השרים אישרו את "חוק האקלים": "הוא לא מספיק כדי להבטיח לנו עתיד בטוח" Ynet.

הישראלית לדמוקרטיה. המסמך מצא כי החלת מס פחמן בישראל (באמצעות הגדלת מס הבלו על הדלק) תוביל לחיסכון משקי של כ-20 מיליארד שקלים בזכות צמצום זיהום האוויר בשנת 2050.⁴⁰

אולם נכון להיום, מס פחמן טרם עבר בישראל. למרות שבשנת 2021 אישרה ממשלת ישראל מתווה למס פחמן⁴¹, הוא לא נכנס לתוקף, ככל הנראה עקב חילוקי דעות בין משרדי הממשלה השונים, התעשיינים ובעלי עניין נוספים. יצוין כי מס פחמן, מהיותו מס שאינו פרוגרסיבי לרוב (כלומר הוא חל על עניים ועשירים באותה מידה), הוא צעד שנוי במחלוקת, אשר נתפס כפוגע בשכבות חלשות, ואף הוביל בעבר למחאות נרחבות כדוגמת מחאת האפודים הצהובים בצרפת.⁴² עם זאת, ניתן במידה רבה להחילו כמס פרוגרסיבי, ולדעת מומחי סביבה רבים הוא כלי מדיניות יעיל במיוחד בהתמודדות עם משבר האקלים.

מוטיבציה מרכזית לאימוץ מס פחמן בישראל היא הערכות לקראת מס הפחמן האירופי. ללא מס פחמן ישראלי, המנגנון האירופי יחייב יבואנים של מוצרים מסוימים (כגון דשנים, פלדה, ברזל ואלומיניום) לשלם מס על הפליטות שהיו כרוכות בתהליך הייצור בישראל.⁴³ במסגרת הערכות הממשלה, התקבל אישור מהא"א שהגדלת המס על הבלו תוכר על ידיו כמקבילה למס פחמן,⁴⁴ וכך היצואנים הישראליים לשוק המשותף יהיו פטורים באופן חלקי מתשלום מס זה.⁴⁵

אל מול חולשת מדיניות השלטון המרכזי, **השלטון המקומי** בישראל מפגין יוזמה רבה יותר ומאמץ באופן וולונטרי תוכניות הערכות למשבר האקלים, העוסקות לרוב בהיבטים שונים של אדפטציה. כך במהלך העשור האחרון רשויות מקומיות רבות בישראל, ביוזמתן, יצרו ואף החלו בתהליכי מימוש של תוכניות הערכות למשבר האקלים ובהם: עיריית תל-אביב יפו,⁴⁶ אילת-איילות, אשדוד, ירושלים, חולון, נגב מערבי, הרצליה, חיפה ועוד.⁴⁷ חשוב להזכיר כי השלטון המקומי בישראל סובל מחולשה אל מול השלטון המרכזי, כך שתחומים החשובים מאוד להתמודדות עם משבר האקלים כגון תחבורה ציבורית (שמהווה בישראל את התורם השני בגודלו לפליטות גז"ח) ואנרגיות מתחדשות (בשנת 2019 תחום האנרגיה היה אחראי ל-49 אחוזים מפליטות גז"ח בישראל), נמצאים בסמכותו של השלטון המרכזי. תחום האקלים אינו שונה מתחומים כמו חינוך ורווחה אשר מתוקצבים בחסר תחת השלטון המרכזי, באופן שמחייב את השלטון המקומי לשאת בעלויות מחד, אך אינו מאפשר סמכות מספקת מאידך.

אם כן, **מדינת ישראל מגלה חולשה באימוץ מדיניות אקלים כוללת ומתכללת, בתרגום המדיניות לחקיקה מחייבת, וביישום המדיניות הקיימת, למשל במעבר לאנרגיה סולארית.** חוזקותיה של מדיניות האקלים של ישראל מצויות בניהול משק המים ובחדשנות מים, במאבק במדבור ובחדשנות אקלימית (ראו פרק ד). אלו חוזקות בעיקר בתחום האדפטציה ולא בתחום המיטיגציה, כאשר רבות מפעולות האדפטציה נערכות על ידי רשויות מקומיות ולא על ידי השלטון המרכזי, וזאת במידה רבה בשל יציבות השלטון המקומי, הגבוהה יותר משל השלטון המרכזי. חלק מפעולות האדפטציה מובלות על ידי הסקטור הפרטי, אך לא יסקרו כאן.

חולשה נוספת של מדיניות האקלים של ישראל, היא **הצבת יעדים נמוכים ולא שאפתניים** ביחס לעולם ואי עמידה ביעדים אלה, וזאת לצד מחסור בתקציבים בתחום ההגנה על הסביבה בכלל, ומדיניות האקלים בפרט.

⁴⁰ המשרד להגנת הסביבה, [תמחור פחמן בישראל](#).

⁴¹ [ממשלת ישראל אישרה מס פחמן](#) (3 לאוגוסט 2021) Info spot.

⁴² חוק מס הפחמן שנוסח היה אמור להעלות תוך שבע שנים בחמישה אחוזים את מחיר החשמל, ונבדקה אפשרות פיצוי אוכלוסיות חלשות. Green, J. [It's Time to Abandon Carbon Pricing](#).

⁴³ משרד הכלכלה והתעשייה, [מיסוי פחמן בא"א- ההשלכות, האפשרויות על יצרנים, ויצואנים ישראלים](#).

⁴⁴ Infosopt, [ממשלת ישראל אישרה מס פחמן](#).

⁴⁵ ישנן התנגדויות לצעד מצד התאחדות התעשיינים, שתמכה בהטלת מס פחמן ישראלי במתכונת שונה, שכוללת מס גבולות, הדומה למס האירופי, וזאת בכדי להגן על התעשייה הישראלית מתחרות לא הוגנת מול חברות שמייצרות במדינות בהן לא מונהג מס פחמן ([מקור](#)).

⁴⁶ עיריית תל אביב – יפו, הרשות לאיכות הסביבה. [ד"ח סביבה וקיימות בעיר תל אביב יפו](#).

⁴⁷ מרכז השל לקיימות, רשויות מקומיות בחזית אתגרי המאה העשרים ואחת. יש לציין גם שהמשרד להגנת הסביבה תומך ומעודד רשויות מקומיות בתהליך ההיערכות האדפטטיבית, על ידי תקציבים בגובה של כ-12.4 מיליון ש"ח בשנה. כמחציתם מופנים לרשויות ערביות. זהו סכום זניח ביחס לסכום ההשקעות הנדרשות לטובת תהליכי אדפטציה ([ראו: המשרד להגנת הסביבה, חדשות- המשרד להגנת הסביבה תומך ברשויות מקומיות לקידום תוכניות הערכות למשבר האקלים](#)).

כמו בתחומים אחרים, ישנה השפעה רבה לתנודות פוליטיות ואי רציפות עבודת הממשלות מאז 2018, שמחריפות את העדר התיאום והתכלול בין עבודת המשרדים והעדר מסגרת חקיקה ברורה. התוצאה, על פי דו"ח עדכני של ה-OECD, היא פיגור משמעותי במיטיגציה מול שאר המדינות המפותחות, וצפי לכישלון במימוש יעדי האקלים בכלל הסקטורים.⁴⁸

2. מדיניות אקלימית בילטרלית בין הא"א וישראל

לאחר שהצגנו את מדיניות האקלים של הא"א ושל ישראל, **חלק זה יחבר ביניהן**. נסקור את המסגרת ההסכמית בין הצדדים בתחום האקלים ואת הכלים הפוזיטיביים והנגטיביים דרכם הא"א משפיע על ישראל. הא"א פיתח בשני העשורים האחרונים מגוון רחב של כלים ואפשרויות שיתופי פעולה בתחום האקלים. מטרת רובם להקנות ידע, לבנות יכולות בתחום ולאמץ רגולציה אירופית (רמת המיקרו-מזו), והם באים עם מקורות מימון מתקציב הא"א. יש לציין כי להבדיל מתחום הסחר, בו הגוף היחיד המורשה לחתום על הסכם עם ישראל הוא הנציבות האירופית בשם כל המדינות החברות באיחוד, הרי שבתחום הגנת הסביבה והאקלים אין מניעה שמדינה חברה בא"א תחתום על הסכם עם מדינה שלישית. וכך, לצד שיתוף הפעולה עם הא"א בתחום האקלים והגנת הסביבה, מתקיים גם שיתוף פעולה בילטרלי עם רבות מהמדינות החברות בו. מסך 40 ההסכמים/מזכרים עם מדינות שלישיות שהמשרד להגנת הסביבה חתום עליהם, כמחציתם (18) הם עם עשר מדינות חברות בא"א.⁴⁹ נייר זה מתמקד ברמת הא"א.

מסגרת הסכמית: כבר ב-1995 **בהסכם ההתאגדות** (אסוציאציה), הא"א וישראל סיכמו על שיתוף פעולה בתחום איכות הסביבה כדי להבטיח פיתוח בר-קיימא.⁵⁰ ההסכם התייחס בהרחבה לשיקולי איכות סביבה תחת הפרק של שיתוף פעולה כלכלי. הביטוי 'איכות סביבה' (environment) מופיע בהסכם 13 פעמים, הן כחלק מעקרונות שיתוף הפעולה הכלכלי, והן כמטרה בפני עצמה,⁵¹ ובהקשר לחקלאות ולאנרגיה. התחממות האקלים הוזכרה פעם אחת בהקשר לאנרגיה: "הצדדים סבורים כי התחממות כדור הארץ ודלדול מקורות הדלק המחצבי מהווים איום רציני על האנושות. על כן ישתפו הצדדים פעולה במגמה לפתח מקורות של אנרגיה מתחדשת, להבטיח את השימוש בדלקים במטרה להגביל את זיהום הסביבה ולקדם את שימור האנרגיה".⁵² יש לציין כי בשנים אלו ישראל עדיין השתמשה בעיקר בפחם לייצור האנרגיה שלה. מחקר זה לא העלה שהסעיפים בהסכם הובילו להגברה משמעותית של שיתוף הפעולה הבילטרלי בין ישראל לא"א בתחום האקלים.⁵³ אולי כיוון שהא"א עדיין התמקד בשלב זה בבניית המדיניות כלפי פנים ולא עמדו לרשותו כלי מדיניות חוץ בתחום שהיו רלוונטיים או זמינים לישראל.

במסגרת מדיניות השכנות האירופית, נחתמה בין הא"א לישראל **תוכנית פעולה** (Action Plan) ב-2005, שהייתה ממוקדת בשיתופי פעולה ספציפיים. "שינוי אקלים" הוזכר בנקודה החמישית מתוך ששת סדרי העדיפויות שהציבה התכנית, כחלק מהרצון לקדם מדיניות פיתוח בת-קיימא. סעיף 13 עסק בין היתר בקידום שיתוף פעולה כדי למלא אחר מחויבויות הצדדים בפרוטוקול קיוטו ובאמנת המסגרת של האו"ם לשינוי אקלים, ובאפשרות לקידום שיתוף פעולה אזורי.⁵⁴ כתוצאה מ'תכנית הפעולה' ומעליית סדר היום הירוק בשנים אלו

⁴⁸ אשכנזי, ש. **דו"ח ה-OECD: ישראל לא צפויה לעמוד באף אחד מיעדי האקלים שקבעה הממשלה עד 2030**, כלכליסט. לדוח ה-OECD ראו כאן.

⁴⁹ רוב ההסכמים הללו התקבלו משנות ה-2000 ואילך, והם מניחים תשתית ללמידה, הכשרה מקצועית, מחקר ופיתוח טכנולוגי הדדיים. רבים מהם קוראים לעודד שיתוף פעולה אזורי, ועידוד הסקטור העסקי. רק ארבעה מתוך ה-40 הם עם מדינות האזור, ורובם ישנים: שניים עם ירדן (1993, 2003), אחד עם מצרים (1993), ואחד עם איחוד האמירויות (2021). מיעוט ההסכמים עם שכנותינו מצביע על רמת הקשר המדיני האזורי הנמוכה באופן כללי ועל רמת שיתוף הפעולה הנמוכה בתחום. מתוך **אתר המשרד להגנת הסביבה** (הדף עודכן לאחרונה ב-25.1.2021).

⁵⁰ סעיף 50, הסכם ההתאגדות, 1995: "הצדדים יעודדו שיתוף פעולה במטלות למניעת ניוון הסביבה, פיקוח על זיהום והבטחת השימוש הרציונלי באוצרות טבע, במגמה להבטיח פיתוח בר-קיימא ולקדם פרויקטים סביבתיים אזוריים". המשך הסעיף מנה את מוקדי שיתוף הפעולה.

⁵¹ לאחר מטרת קירוב הכלכלות, צמיחה ותעסוקה (סעיף 42(1)), מופיעה מטרת "שימור הסביבה והאיזון האקולוגי", ש"ילקחו בחשבון ביישום המגזרים השונים של שיתוף הפעולה הכלכלי שאליהם הם רלוונטיים" (סעיף 42(2)), הסכם ההתאגדות, 1995.

⁵² סעיף 51, הסכם ההתאגדות, 1995.

⁵³ ראיון אורי לבנה, 7.6.2023.

⁵⁴ **ראו EU/Israel Action Plan**.

בא"א ובישראל, החל להתגבר שיתוף הפעולה בין הצדדים בתחום האקלימי. לתכנית זו הייתה ועדיין ישנה השפעה על קביעת מדיניות סביבתית ואקלימית נקודתית והוצאתה לפועל בישראל, בעיקר כיוון שהא"א העמיד לרשות ישראל כלי מדיניות ומקורות מימון בהם היא עושה שימוש. המשך תת-הפרק יסקור כלים אלו.

כלי למידה ובניית יכולות: 'תכנית הפעולה' פתחה אפשרות לשימוש בכלי למידה שהיו זמינים לפני כן רק למדינות שעמדו להצטרף לא"א: **TAIEX** ו-**Twining**. אלו כלי סיוע טכני: שיתוף והעברת ידע, והדרכה.⁵⁵ בשניהם משרד ממשלתי מאתר נושא בו היה רוצה ללמוד מהא"א (ליתר דיוק מאחת מהמדינות החברות בו), והפרויקט מבוצע במימון הא"א.⁵⁶ מאז הקצאת הכלי לישראל, המשרד להגנת הסביבה הוביל בשימוש בכלים אלו מבין משרדי הממשלה. סקירה של הפרויקטים שנעשו מצביעה על כך שסדרי העדיפויות שלו אינם ישירות בתחום האקלים אלא בתחום איכות הסביבה. הפרויקטים נקבעים לפי ביקוש ישראלי, ואין מתן קדימות ותיעדוף מצד הא"א לתחום האקלים.⁵⁷

תכניות: כלי השפעה נוסף של הא"א הוא **תכניות**. המשרד להגנת הסביבה משתתף בתכניות אירופיות ותכניות לאזור הים התיכון, הממומנות בחלקן או ברובן מתקציב האיחוד. למשל, בין 2014-2020 ישראל השתתפה בתכנית LIFE⁵⁸, כלי פיננסי של כ-5.5 מיליארד אירו המאפשר לגופים ממשלתיים, ציבוריים ועסקיים במדינות האיחוד והשכנות החתומות עליה לקדם פרויקטים בתחומי הסביבה והאקלים, ולקבל מימון של עד 60 אחוזים מעלות הפרויקט.⁵⁹ תכניות נוספות בהן ישראל משתתפת הן: Sustainable Water Integrated Management (SWIM⁶⁰), Integrated Management, ו-⁶¹ WES (Water and Environment Support). התכניות הללו מתוקצבות על ידי הא"א לטובת קידום מטרות סביבתיות ואקלימיות ספציפיות.

תכנית ספציפית שכדאי להדגיש היא תכנית המחקר והחדשנות של הא"א, הפועלת גם בתחום משבר האקלים: ישראל חברה בתכניות אלו מאז 1996. סך התקציב של התכנית האחרונה, "הוריזון אירופה", שפועלת בין 2021-2027, הוא מעל 95 מיליארד אירו. מתוכם 35 אחוזים⁶³ מוקדשים לחדשנות ופיתוח בתחום הגרין דיל. לישראל נכסיות בחדשנות, והיכן שהמימון הממשלתי אינו רווח, היא זקוקה למקור מימון חיצוני עבור תשתיות מחקר ויצירת אקו-סיסטם חדשני. בתכנית הוריזון 2020 שהתקיימה בין 2014-2020, 349 גופים מישראל זכו ב-260 מענקים בסך 123 מיליון אירו תחת חמישה תחומים הקשורים לגרין דיל.⁶⁴ בין אם כפיצוי על מיעוט⁶⁵ מימון ממשלתי למחקר בתחום האקלים, ובין אם בנוסף לו, תכנית הוריזון אירופה מהווה

⁵⁵ פרויקט (Technical Assistance and Information Exchange instrument) **TAIEX** הוא פעילות לימודית (משלחת מומחים/ סיוור לימודי/ דונה) הנמשכת מספר ימים, במהלכה צוות מהמשרד עורך סדרת פגישות למידה והדרכה ממקביליהם במדינה חברה. פרויקט **Twining** ('תאומות/ טווינינג) הוא ארוך טווח. במסגרתו, בנושא שנבחר על ידי משרד ממשלתי בישראל, מגיע מומחה/ית ממדינה חברה בא"א, שמלווה את היחידה הממשלתית בישראל במשך שנה וחצי - שנתיים. מאז 2017 ועד מאי 2023, ישראל השתתפה בכמה פרויקטים של TAIEX, מתוכם 64 בילטרליים ו-34 מולטילטרליים (עם מדינות השכנות הדרומית ו/או מערב הבלקן). 25 מתוך 98 הפעילויות עסקו בתחום איכות הסביבה, אנרגיה נקיה/יעילה ואקלים. למשל, סדנאות על הגרין דיל, הפחתת פליטות, מערכות מזון בנות קיימא, ועוד (ראו במאגר [כאן](#)).

⁵⁶ במשרד להגנת הסביבה התקיימו מאז 2014 שלושה פרויקטים של טווינינג. לא נעשה פרויקט טווינינג בנושא אקלימי מובהק, אך באלו שנעשו ישנן השלכות אקלימיות עקיפות (מיטיגציה ואדפטציה). לדוגמה, פרויקט טווינינג שעסק ברישוי ירוק (בין 2014-2015), במסגרתו הוקם מערך למניעת והפחתת פליטות לסביבה מהתעשייה ועסקים בישראל. פרויקט טווינינג נוסף בין 2016-2017 עסק בשיפור הרגולציה הסביבתית למגזר העסקי ולתעשייה יעילות משאבים. ב-2019-2021 התקיים פרויקט טווינינג שהתמקד בניהול פסולת (השפעה עקיפה על פליטות גז"ח). משרד האנרגיה מקיים פרויקט טווינינג בנושא רגולציה אירופית לייבוא מוצרי חשמל (ראו [רפורמת יבוא מוצרי חשמל](#)), וכן TAIEX בנושא מימן וכבל חשמל (גדעון ביגל, משרד האנרגיה, דוא"ל, 8 ביוני 2023).⁵⁷ יש לציין כי ההצטרפות של ישראל ל-OECD היתה זרז לפניה של ישראל לא"א. על מנת לצמצם את הפערים ולעמוד בהתחייבות ישראל פנתה לאיחוד האירופי כגורם בינ"ל מוביל וכמי שמנגיש את הידע שלו.

⁵⁸ European Climate, Infrastructure and Environment Executive Agency. [LIFE Programme](#).
⁵⁹ ב-2021 ישראל בחרה שלא להצטרף שוב לתכנית LIFE.

⁶⁰ SWIM. [Sustainable Water Integrated Management](#).

⁶¹ תכנית SWIM נועדה לתרום להפצת מידע וליישום אפקטיבי של מדיניות ופרקטיקות ניהול מים בר קיימא באזור דרום הים התיכון. התכנית שואפת בין היתר להאבק במידבור, ותקציבה 22 מיליון אירו. ראו [כאן](#).

⁶² Water and environment support. [WES-MED.EU](#). Towards a sustainable Mediterranean.

⁶³ Research and innovation. [Horizon Europe](#).

⁶⁴ על סמך קובץ שנשלח ממשלחת הא"א בישראל, 15 ביוני 2023.

⁶⁵ INSS, [The Climate Crisis: A Challenge for International Solidarity](#).

מקור פוטנציאלי משמעותי להשקעה בחדשנות אקלימית וסביבתית, וכן לקידום קשרי מחקר, פיתוח וסחר בתחום (ראו פרק ד' למימוש נכסיות זו).

כלים פיננסיים: כחלק מהמעבר לכלכלה ירוקה, הא"א מעמיד לרשות חברותיו ושכנותיו כלים פיננסיים ישירים: נגישות להלוואות בתנאים נוחים, מענקים וערבויות. המוסד המלווה הוא הבנק האירופי להשקעות (European Investment Bank, **EIB**). הוא מהווה את זרוע ההשקעות של הא"א, והוא אחד מגורמי המימון האקלימיים הגדולים בעולם בתחומים התואמים את מטרות הגרין דיל, כגון: פעילות אקלימית, אנרגיה מתחדשת, יעילות אנרגטית, תחבורה בת-קיימא, וניהול משק המים. הבנק גם תומך בפרויקטים של חדשנות בתחום.⁶⁶ ב-2019 הבנק שינה מדיניות ובין 2021-2025 הוא מיישם "**מפת דרכים בנקאית אקלימית**",⁶⁷ במסגרתה הגדיל את השקעתו מ-25 ל-50 אחוזים. היעד הוא לגייס בנוסף 1 טריליון אירו להשקעות ירוקות עד 2030.

EIB השקיע בישראל סך של 391 מיליון אירו בשלושה פרויקטים בתחום האנרגיה הירוקה (מיטיגציה),⁶⁸ ו-757 מיליון אירו בתחום המים-מתקני התפלה (אדפטציה).⁶⁹ כניסה של ה-EIB למימון פרויקט בישראל היא איתות לבנקים נוספים לשקול בחיוב הצטרפות להשקעה זו, או דומה. במסגרת מדיניות השכנות הדרומית המחודשת (ראו למטה), הא"א הכריז⁷⁰ בפברואר 2021 כי בכוונתו לעודד השקעות כאלו מצידו ומצד גופים פיננסיים בינלאומיים בהיקף של כ-30 מיליארד אירו בין 2021-2027.⁷¹

קירוב דינים: כאמור, מנוף השפעה עיקרי של הא"א על העולם בכלל, ומדינות האזור, ובכללן ישראל בפרט, נובע **מכוח השוק** שלו, כיוון שהוא שותף הסחר הראשי שלהן בייצוא ובייבוא.⁷² הא"א שואף להשפעה רגולטורית ומעודד **לקירוב דינים** באמצעים שונים.⁷³ קירוב הדינים הוא חד-צדדי: המדינה מאמצת את דיני הא"א, ולא להפך. המוטיבציה המרכזית לקירוב הדינים היא כלכלית ופחות אקלימית: מבחינת הא"א, אימוץ הרגולציה שלו בישראל משמעו כי תתקיים רמת תחרות דומה בין היצרנים/ספקי השירות הישראליים לאירופים. לעיתים, ממשלת ישראל בוחרת לאמץ באופן וולונטרי רגולציה אירופית במטרה להוזיל את יוקר המחיה בה ("מה שטוב לאירופה, טוב לישראל").⁷⁴ רפורמת **ייבוא מוצרי חשמל**⁷⁵, שאימצה את התקן האירופי לגבי מוצרים המחוייבים בסימון רמת יעילות אנרגטית, היא דוגמה רלוונטית לתחום האקלימי. בנוסף, חברות ישראליות גדולות שסוחרות בא"א מאמצות את הרגולציה שלו באופן וולונטרי מסיבות כלכליות גרידא. לכן הא"א נהפך במידה רבה לברירת המחדל כשאימוץ תקינה זרה נדון בישראל, כולל בתחום האקלים.⁷⁶

⁶⁶ ל-EIB הון של כ-250 מיליארד אירו, והוא פעיל בתחום האקלים מאז 2006. בשנת 2022 הבנק השקיע מעל 36 מיליארד אירו בפרויקטים ירוקים, שהיוו 58% מהשקעותיו לאותה שנה. רוב השקעותיו נעשות בתוך הא"א. באותה שנה השקיע 2.48 מיליארד אירו במדינות השכנות הדרומיות. ראו **כאן**. EIB פעיל בישראל מאז 1981, ומאז **השקיע** בה כ-2.4 מיליארד אירו, רובם בשני העשורים האחרונים.

⁶⁷ European Investment Bank, [The EIB Group Climate Bank Roadmap 2021-2025](#).

⁶⁸ ב-2015 EIB השקיע 150 מיליון אירו בפרויקט אנרגיה תרמית במתקן אשלים שבנגב, וב-2021 השקיע 7.5 מיליון אירו בפרויקט אגירת אנרגיה של חברת ברנמילר אנרג'י.

⁶⁹ EIB השקיע כ-2 מיליארד ש"ח בהקמת ארבעה מתוך ששת **מתקני ההתפלה** בישראל. ראו גביזון, י (22 בספטמבר 2009) **בנק ההשקעות של האיחוד האירופי יממן עד 50% ממתקן ההתפלה באשדוד**, הארץ, וראו בר-אלי (12 ליוני 2009) **בישראל יש אפשרויות בעיקר בעת משבר**. הארץ.

⁷⁰ European Commission. [Renewed Partnership with the Southern Neighbourhood Economic and Investment Plan for the Southern Neighbours](#).

⁷¹ Clima-Med. [EU proposes a new Agenda and Investment Plan for the Mediterranean](#).

⁷² לגבי ישראל הא"א (ללא בריטניה) היווה יעד ל-26% מייצוא הסחורות שלה (מעל 13 מיליארד דולר) ב-2021 ו-26% מייצוא השירותים (כ-12 מיליארד דולר מתוך 46.9). ראו דו"ח מינהל סחר חוץ **כאן**. עד ליציאת בריטניה מהא"א (ברקסיט), הנתונים, כולל בריטניה, היו כשליש מייצוא של סחורות וכ-40% מהייבוא.

⁷³ Bradford, A (2012) The Brussels Effect, Northwestern Law University Law Review, 107; Bradford, A (2020), How the European Union rules the world, Oxford University Press.

⁷⁴ ראו למשל, **רפורמת הייבוא** בתחום התקינה, האנרגיה, המזון והתמרוקים, אתר משרד הכלכלה "**מה שטוב לאירופה טוב גם לישראל**": **השר ברכת הציג את תוכניתו למאבק ביוקר המחיה**".

⁷⁵ משרד האנרגיה והתשתיות. **רפורמת יבוא מוצרי חשמל**.

⁷⁶ ראיון עם תהל ישפה, המשרד להגנת הסביבה.

לסיכום, **השפעת הא"א על ישראל** פרוסה על פני כמה רמות: **רמת המיקרו**: פרויקטים נקודתיים כמו TAIEX, תכניות נושאות ספציפיות, חיבור לפורומים נושאים; **רמת המזו** (ביניים, Mezzo): פרויקטים של טווינג והשפעה ברמת מדיניות בתחום מסוים, למשל אימוץ רגולציה אירופית, ו**רמת המאקרו**: מדיניות כלל ממשלתית מחייבת, כגון קביעת יעדים וחוק אקלים. בהינתן מדיניות האקלים המפגרת של ישראל וחולשת המשרד להגנת הסביבה, בידי הופקד חוק האקלים, הכוח הנורמטיבי שמקרין הא"א אינו מספיק כדי להעביר חקיקת אקלים מתקדמת בישראל, שעלותה הכלכלית לטווח הקצר גבוהה והתמורה הפוליטית בציבור המצביעים והמצביעות עדיין נמוכה. מלבד מס הפחמן, אין עוד דוגמה בה הא"א השתמש בכוח השוק שלו כדי לאלץ שינוי למדיניות מוטת-אקלים בישראל. אם כן, רוב השפעת הא"א הישירה על ישראל בתחום האקלים היא ברמת המיקרו והמזו. השפעת המאקרו על ישראל נובעת לרוב באופן עקיף מעצם הובלת הא"א את קביעת היעדים הבינלאומיים, כפי שהיה למשל בהסכם פריז. החלק הבא יבחן את כלי ההשפעה של הא"א על שכונת הדרומית.

3. מדיניות אזורית-אקלימית מצד הא"א כלפי מדינות השכנות הדרומית

הרוב המכריע של הפעילות בין הא"א למדינות השכנות בדרום הים התיכון (להלן השכנות הדרומית, ראו הערה 73) היא בילטרלית ולא אזורית. עם זאת, אחת משאיפות מדיניות החוץ והאקלים של הא"א היא לעודד שיתוף פעולה אזורי, מתוך אמונה כי הוא יכול לקדם יציבות מדינית-ביטחונית, צמיחה כלכלית ואף יחסי שלום. אזור השכנות הדרומית מאופיין ברמת שיתוף פעולה וחיבוריות אזורית נמוכה מאוד. סכסוכים בין מדינות מקשים על כך, וכן תפיסת עולם וסדרי עדיפויות שונים, לצד היות רובן כלכלות מתפתחות, שבמקרים רבים מתחרות זו בזו, ושרמת הסחר ביניהן נמוכה.

המסמך⁷⁷ "שותפות מחודשת עם השכונה הדרומית", שפרסמה הנציבות האירופית בפברואר 2021,⁷⁸ מזהה את שינוי האקלים כאיום משותף שיכול להניע לשיתופי פעולה אזוריים, כגון חיבור רשת החשמל האזורית. המזרח התיכון הוא אמנם האזור המתחמם במהירות הרבה ביותר בכדור הארץ, אך יש בו גם את פוטנציאל האנרגיה המתחדשת הסולארית הגבוה בעולם, לצד אנרגית רוח בחלקים שלו. יעד אחר שם דגש על הפקת מימן ירוק. כך או כך, הא"א רואה באזור פוטנציאל לייבוא אנרגיה ירוקה. אתגר מרכזי הוא חוסר היציבות הפוליטי וריבוי הסכסוכים בין מדינות האזור.⁷⁹

אחד הכלים של הא"א הוא **בניית פורומים ורשתות אזוריות** כלליות ונושאות לקידום שיח אזורי, חלקם בתחום האקלים.⁸⁰ זהו כלי דיפלומטי שמקרב בין ממשלות (G2G). ישנן כיום שלוש מסגרות מדיניות אזוריות כלליות שהקים הא"א: (1) השותפות האירופית-ים תיכונית, המכונה 'תהליך ברצלונה' (Euro-Mediterranean Partnership, EMP; the Barcelona Process Union for the Mediterranean, UFM) (2) מדיניות השכנות האירופית (European Neighbourhood Policy, ENP) ו-(3) האיחוד למען הים התיכון (Union for the Mediterranean, UFM). מסגרות אלו חופפות זו לזו במידה רבה, ומשלימות זו את זו במגוון הכלים שכל אחת מציעה. תהליך ברצלונה, במסגרתו נחתם הסכם האסוציאציה (ראו לעיל), פחות רלוונטי לענייננו, כיוון שבמידה רבה נותר מרוקן מתוכן ומדיניות השכנות החליפה אותו.

⁷⁷ European Commission (9 February 2021) [Renewed partnership with the Southern Neighbourhood A new Agenda for the Mediterranean](#).

⁷⁸ European Commission (9 February 2021) [Renewed Partnership with the Southern Neighbourhood: A New Agenda for the Mediterranean](#).

⁷⁹ Leonard M et al. (2021), "The geopolitics of the European Green Deal," Brugel, p. 5-6.

⁸⁰ Shyrokykh K, et al. (2023), "Managing networks: Cohesion and fluidity in EU climate cooperation with European neighbours," European Union Politics.

⁸¹ מטרת תהליך ברצלונה היתה לקדם שיתוף פעולה בין מדינות האזור "במגמה להביא לגיבוש דו-קיום בשלום ויציבות כלכלית ופוליטית", סעיף 51(2) בהסכם ההתאגדות בין ישראל לא"א, שנחתם במסגרת התהליך. כחלק מועידת מדריד ומתהליך אוסלו, ישראל הוזמנה לשבת עם מדינות ערב הים תיכוניות בפורומים אלו. גם אם בתוצריהם לא היתה תועלת רבה, הרי שעצם המפגש עם נציגי מדינות ערב היה בעל ערך לישראל. עם זאת, מפגשים אלו היו נתונים לפוליטיזציה. הסכסוך הישראלי-פלסטיני היה מרכיב דומיננטי, והא"א ניסה להשפיע על ישראל להתקדם בתהליך המדיני.

לקריאה נוספת: וינטר, א (2020), "חצי יובל לתהליך ברצלונה", האם החזון הים תיכוני התממש? המכון למחקרי בטחון לאומי. רח' תובל 11, רמת גן 5252226 / www.mitvim.org.il / info@mitvim.org.il

במסגרת **מדיניות השכנות האירופית**⁸² נחתמה 'תכנית פעולה' בילטרלית בין ישראל לא"א. תכניות פעולה דומות נחתמו בין רוב מדינות השכנות הדרומית לא"א. לצד הכלים הביילטרלים נפתחו **תכניות מולטילטרליות**, שהיוו פורום למפגש בין נציגי מוסדות הא"א והמדינות החברות בו עם עמיתיהם מדרום הים התיכון. חלק מתכניות אלו בתחום האקלים נסקרו למעלה (ראו פרק ג'2). עיקרן העברת ידע, הכשרה, או סיוע תכנוני וטכני. הן מאפשרות לעובדי ציבור, כגון מהמשרד להגנת הסביבה, משרד האנרגיה או רשות המים, מפגש עם העמיתים ממדינות האזור השכנות, לחילופי שיח, ידע ורגולציה, הבנת מצב שכנותיהן בתחום, והאתגרים הספציפיים בפניהם הן עומדות. עבור ישראל אלו הפורומים האזוריים היחידים כמעט המאפשרים זאת, ומכאן ערכם המקצועי והדיפלומטי-מדיני. לדוגמא, תכנית Switch-Med עוסקת במעבר לצרכנות וייצור בני-קיימא (כלכלה מעגלית ירוקה), תכנית Clima-Med תומכת בתוכניות מיטיגציה ואדפטציה ברמת השלטון המקומי.⁸³ Shared Environmental Information System⁸⁴ (SEIS) הקימה מערכת מידע סביבתי,⁸⁵ וב-Cross Border Cooperation (CBC)⁸⁶ יש חלק סביבתי-אקלימי. אלו חלק מהדוגמאות.

האיחוד למען הים התיכון (UFM) מקיף 43 מדינות, ומקדם בעיקר פרויקטים משותפים למספר מדינות ים תיכוניות, שמטרתם התמודדות עם אתגרים משותפים, ביניהם אתגרי האנרגיה, האקלים והמים. עד כה יצאו לפועל במסגרתו כ-60 פרויקטים. בנוסף, מתקיימים בו מפגשי שרים בתחומים שונים, כך שגם הוא מהווה פורום למפגש מדיני ולדיאלוג נושאי. להבדיל מתהליך ברצלונה, האיחוד למען הים התיכון נחשב פורום פחות פוליטי ויותר ענייני-פרוייקטלי.

בכל המסגרות הללו הא"א מצליח להשיג את מטרותיו באופן חלקי בלבד. מבחינת ישראל, מקומה במסגרות אלו מושפע מאוד מהסכסוך הישראלי-ערבי והישראלי-פלסטיני, על אף שהיא לוקחת בהן חלק, היא מבודדת פוליטית. לכן התרומה שלהן עברה ייחודית כנקודת מפגש, אך חלקית מבחינת מימוש הפוטנציאל.

לעיתים הא"א מנסה לפתח **יוזמות אזוריות** שאפתניות בתחום ספציפי. למשל, לפני שני עשורים הוא פיתח מדיניות הנוגעת לאנרגיה מתחדשת. השאיפה הייתה לחיבור רשת החשמל והגז בין מדינות האזור ויצירת שוק אנרגיה ים תיכוני, שיעביר אנרגיה סולארית מהדרום לצפון. מחסומים כלכליים וגיאוגרפיים מנעו הקמת רשת זו, לצד ביקורת על חזון לא ריאלי. כיום, יש שטוענים שהמרחב האזורי השתנה, וששאלות אקלימיות רבה יותר מצד הא"א ומצד חלק ממדינות השכנות הדרומית יאפשרו לקדם יוזמה כזו.⁸⁷

בתחום האנרגיה ניתן לציין את פרויקט **הנחת כבל חשמל יורו-אסיה**, שיחבר בין קפריסין, יוון וישראל. הא"א היה שותף בבדיקת היתכנות כבל זה. מזכר הבנות נחתם בפברואר 2021. כבל זה יסיים בידוד אנרגטי של ישראל ושל קפריסין, ויחבר את ישראל לרשת החשמל האירופית. כיום הפרוייקט אינו ירוק, אך בעתיד יתכן שניתן יהיה להעביר דרכו אנרגיה מתחדשת מישראל לאירופה (והפוך), והוא דוגמה לפוטנציאל שטמון בפרוייקטים אזוריים. בנוסף ישנו הכבל החשמלי יורו-אפריקה (מוכר כ-EuroAfrica HVDC Interconnector) אשר עתיד לחבר בין רשת החשמל היוונית, קפריסאית ומצרים. ה-HVDC מחבר בין אפריקה לאירופה, בנייתו עתידה להסתיים ב-2023 ובסופה הכבל יוכל להעביר 2,000 מגה וואט של חשמל לכל כיוון, מה שיגביר משמעותית את יכולת יצור החשמל השנתית של מצריים. ההכרזה עליו פורסמה ב-2019, בסימה של הפסגה המשולשת והוא מהווה שיתוף פעולה משמעותי בין מצריים ליוון וקפריסין, וברמה הרחבה

⁸² מדינות השכנות הדרומית משתתפות לאורך חופי הים התיכון ממרוקו במערב ועד סוריה בצפון-מזרח. סך הכל מדובר ב-10 מדינות, כולל ירדן והרשות הפלסטינית. לאחרונה תורכיה, שבין 2004 ל-2022 היתה מועמדת להצטרף לא"א, הוחזרה למדיניות זו.

⁸³ Clima South יצרה רשת בין הא"א למדינות השכנות הדרומיות, שמוקדו בניית יכולות וחילופי מידע ופרקטיקות מיטביות בתחום האדפטציה והמיטיגציה בין עובדי מגזר ציבורי. הפרוייקט יצר רשתות ברמת פקידות ושלטון מקומי.

⁸⁴ European Environment Agency. (15 Mar 2023). [Shared Environmental Information System \(SEIS\)](#)

⁸⁵ איסוף המידע הוא מ-39 מדינות: 27 המדינות החברות בא"א ו-12 מדינות שכנות.

⁸⁶ Sion Tzidkiyahu, M and Gisle, T. (2023), "[The EU's Cross-Border Cooperation Program \(CBC Med\)](#)", Mitvim Institute.

⁸⁷ Herranz-Surrallés A (2021), "The Green Transition: A New and Shared Paradigm in the EU Partnership with the Southern Neighbourhood?" IEMed Mediterranean Yearbook, here: <https://www.iemed.org/publication/the-green-transition-a-new-and-shared-paradigm-in-the-eu-partnership-with-the-southern-neighbourhood/> רח' תובל 11, רמת גן 5252226 / www.mitvim.org.il / info@mitvim.org.il

יותר בין המזרח התיכון לאירופה. נכון להיות הפרויקט אינו ירוק, אך גם הוא מדגים את הפוטנציאל הגלום באזור⁸⁸.

במסמך "השותפות המחודשת" הצהיר הא"א על שאיפתו לחיזוק החוסן האקלימי, הסביבתי והאנרגטי של מדינות דרום הים התיכון, במטרה לקדם פיתוח בר-קיימא, יצירת מקומות תעסוקה ומעבר לסקטורים המייצרים ערך גבוה יותר. כלומר, **השינוי הירוק הוא גם הזדמנות לצמיחה כלכלית מקיימת**.⁸⁹ כאמור, תקציב הסיוע לשינוי זה באזור השכנות הדרומית גדל, והוגברה השקעת ה-EIB גם במענים מולטילטרליים לקידום שיתופי פעולה אזוריים בני-קיימא, בדגש על אנרגיה מתחדשת (בייחוד מימן ירוק), התייעלות אנרגטית, מים וחקלאות בת-קיימא.

ליישום מדיניות האקלים האירופית צפויות השלכות משמעותיות עבור המדינות בשכנות הדרומית. למשל, **המעבר של אירופה לאנרגיות מתחדשות משמעה צמצום רכש דלקים מחצביים**, שצפוי לערער את בסיס ההכנסות של מדינות יצרניות נפט וגז כמו אלג'יריה, לוב, מצרים ומדינות המפרץ,⁹⁰ ומכאן עלולה להתערער גם היציבות הכלכלית-חברתית והפוליטית בהן. כדי לעבור לייצוא אנרגיות מתחדשות, נדרשות השקעות ניכרות ובניית תשתית הולכה יקרה.

שינוי דפוסי ההשקעה של הא"א ורגולציית מוצרים הנכנסים אליו ונדרשים לעמוד בסטנדרטים ירוקים, תשפיע על שותפות הסחר שלו.⁹¹ הא"א הוא **שותף הסחר הראשי של מדינות האזור**, והייצוא אליו תלוי בתנאי הכניסה לשוק שלו. כאמור, מס הפחמן של הא"א, צפוי להקשות על מי שמייצאת אליו. **מצרים ומרוקו** חשופות לו במיוחד. אין זה מפתיע שבמדינות הדרום (ורוב העולם) מס הפחמן נתפס כפרוטקציוניזם וכניסיון לא-לגיטימי של הא"א לייצא את הרגולציות הסביבתיות שלו בכפיה.⁹² בנוסף, מדינות הדרום אינן עשירות במחצבים הנדרשים ליישום הטכנולוגיות הירוקות (למשל ליתיום, ניקל, קובלט, פלטיניום, נחושת וגרפיט) שהביקוש אליהם עולה.

בעוד שכלפי פנים הא"א נקט בהוגנות חברתית אקלימית (הקרן לצדק מעברי), כלפי חוץ הוא לא העמיד בתחילה משאבים למטרות אלו,⁹³ אך כן הציב כיעד יצירת מקומות תעסוקה, בדגש על צעירים ונשים, במטרה לעודד צמיחה, שגשוג ויציבות. זו נקודת חולשה במדיניותו. כפי שצינו, אחת ממטרות הא"א היא להימנע מסכסוכים, טרור, הגירה לא חוקית ופליטים. הא"א צריך לאזן בין דחיפת המדינות בשכנות הדרומית לעבר מדיניות אקלימית מקיימת מבלי לערער את מצבן הכלכלי, חברתי והפוליטי. המפתח טמון במעבר מדלקים מחצביים לאמצעים טכנולוגיים המייצרים חשמל ירוק (שמש, רוח, מימן), שייצא לא"א תוך הנחת תשתית אזורית.

לסיכום, לא"א כלים דיפלומטיים, מקצועיים ופיננסיים רבים המופנים כלפי השכנות הדרומית, במטרה לייצב וליצור חיבורים ושיתופי פעולה חוצי גבולות, ויותר מהם מופנים לתחום האקלים. **מידת הצלחתו של הא"א להשיג את יעדיו באזור עד לאחרונה הייתה מוגבלת** ורובה התרכז ביחסים הביטורליים וברמת המיקרו והמזו. התחממות היחסים בין ישראל למצרים סביב נושא הגז בשנים האחרונות ועם ירדן בתקופת ממשלת

⁸⁸ EeroAfrica. (Retrieved October 12, 2023), [Lates news](#).

⁸⁹ למסמך "השותפות המחודשת" ראו הערה 92, ובייחוד עמודים 18-21 לגבי הגרין דיל.

⁹⁰ Herranz-Surrallés, A (2021), "The Green Transition: A New and Shared Paradigm in the EU Partnership with the Southern Neighbourhood?" IEMed Mediterranean Yearbook, here: <https://www.iemed.org/publication/the-green-transition-a-new-and-shared-paradigm-in-the-eu-partnership-with-the-southern-neighbourhood/>.

Leonard M et al. (2021), "[The geopolitics of the European Green Deal](#)", Brugel, p.12-13.

⁹¹ להשלכות השליליות של מס הפחמן על שכנות הא"א, בדגש על יצרניות הנפט והגז, ראו: Leonard M et al. (2021), "[The geopolitics of the European Green Deal](#)", Brugel.

⁹² Berahab, R and Dadush, U, "[What will be the effect of the EU's Carbon Border Tax on Morocco, and how should Morocco react?](#)", Policy Center for the New South (PCNS), 2021.

⁹³ בועידת COP-27 בשארם-א-שיח, דצמבר 2022, הא"א הסכים שתוקם קרן לנזקי האקלים עבור מדינות מתפתחות הפגיעות ביותר לשינויי האקלים והוא והמדינות החברות בו תרמו לה כ-23 מיליארד אירו, אך כספים אלו נועדו למדינות הפגיעות ביותר לנזקי משבר האקלים ולא נועדו לפיצוי על צעדים כמו מס הפחמן.

בנט-לפיד, עד לכדי חתימת הסכם חשמל תמורת מים, והתפתחות מהירה מאז הסכמי אברהם של היחסים בין ישראל למרוקו - מדינה מובילה אזורית במדיניות אקלימית ובמעבר לאנרגיה סולארית - מהווים פוטנציאל לקידום יחסי החוץ של ישראל גם במישור האקלימי האזורי. זהו אינטרס משותף של כל מדינות האזור לקדם פתרונות משותפים לשינוי האקלים, והן יכולות להיעזר בתשתית המוסדית הדיפלומטית ובסיוע הפיננסי של הא"א. לאחר סקירת הנכסיות של הא"א לישראל ולאזור, החלק הבא יעסוק בנכסיות ישראל לאירופה.

ד. הנכסיות הישראלית עבור אירופה

הנכסיות הישראלית-אירופית בתחום האקלים דו-כיוונית אך אינה שוויונית, ואין זה מפתיע. לא"א יש הרבה יותר מה להציע לישראל מאשר בכיוון ההפוך. ועדיין, לישראל יכולה להיות תרומה נקודתית משמעותית הן בילטרלית והן אזורית. חלק זה יתמקד בנכסיות שישראל מציעה לאירופה.

הנכס הישראלי המרכזי עליו מדברים תדיר הוא ה**חדשנות**,⁹⁴ הן במיטיגציה והן באדפטציה. חדשנות היא מרכיב מרכזי בהתמודדות עם משבר האקלים, שמצריך שינוי במקורות צריכת האנרגיה ובדרכי הייצור התעשייתיות והחקלאיות. כ-1200 חברות חדשנות אקלימית פועלות בישראל. בין שנת 2011 לשנת 2020 חברות אקלים-טק גדלו מ-2 ל-9 אחוזים מסך חברות ההזנק בישראל.⁹⁵ הן פועלות בתחומי חקלאות חכמה-אקלימית (כ-230 חברות), מערכות אנרגיה נקיות (כ-240 חברות), תשתיות מים יעילות סביבתית (כ-140 חברות), תחבורה בת-קיימא, חלבונים אלטרנטיביים, ועוד.⁹⁶ אלו תחומים שישראל מובילה בהם טכנולוגית.

דו"ח PLANETech מ-2021 מציין כי "לישראל יש פוטנציאל להפוך למובילה מרכזית בתחום החדשנות הטכנולוגית בנושא האקלים". כדי להגשים פוטנציאל זה היא זקוקה ליצירת קשרים אסטרטגיים בינה לשאר העולם, ליצירת הזדמנויות לשיתופי ידע, מחקר ופיתוח משותף, הזדמנויות מימון, שותפויות ופריסה רחבת היקף של אקלים-טק.⁹⁷ סך ההשקעות בחברות האקלים-טק בישראל בין 2018-2020 היה קרוב ל-3 מיליארד דולר. ממשלת ישראל השקיעה בתחום 280 מיליון דולר. הא"א הוא שותף ראשי להשקעות כאלו דרך תכנית המחקר והחדשנות שלו. אך פוטנציאל המימון לא מומש מספיק בתכנית 'הורייזון 2020' בשנים 2014-2020. אחוז ההצלחות של חברות ישראליות שפנו לתכניות האקלים והסביבה במסגרת 'הורייזון 2020' היה 5 אחוזים בלבד לעומת 6.4 אחוזים ממוצע הזכיות בתכניות אלו.⁹⁸ זהו תת-ניצול שאינו מבטא את הנכסיות הישראלית.

בתחום **המים**, אזור המזרח התיכון וצפון אפריקה נמנה עם האזורים בעלי הזמינות הנמוכה ביותר של מים לנפש בעולם. שינויי האקלים מחריפים את הידרדרות ביטחון המים והמזון באזור. **בתחום המים**, ישראל היא מהמובילות בעולם במחזור מי שפכים, טכנולוגיית מים והתפלה. נכון להיום, יותר מ-70 אחוזים מאספקת המים הביתית בישראל מקורם במי ים מותפלים, ואחוז זה צפוי לגדול. ישראל גם מובילה עולמית בשיעור הנמוך ביותר של אובדן מים במערכות מים עירוניות. בישראל פותחו טכנולוגיות חלוציות לשימוש חוזר במים, באמצעותן היא עושה שימוש חוזר ב-87 אחוזים ממי השפכים שלה לחקלאות (לשם השוואה במקום השני נמצאת ספרד עם 25 אחוזים⁹⁹).

⁹⁴ ראו נאום בנט ועידת שארם (כאן), ראיון שגריר האיחוד אירופי לישראל, עמנואל ג'ופרה, כלכליסט, 26 נובמבר 2020 כאן, וכן מאמר דעה משותף לשגריר הא"א לישראל, דימיטר טצ'נשב עם שגריר אקלים ישראל, גדעון בכר, 7 דצמבר 2021, כאן. ראו גם ראיון של ג'ון קרי, שליח האקלים מטעם נשיא ארה"ב, עם אלוף בן בוועידת האקלים של הארץ והאוניברסיטה העברית כאן, 24 בפברואר 2022.

⁹⁵ אקלים-טק בישראל - תמונת מצב 2021, PLANETech ורשות החדשנות, עמ' 15, איור 8.

⁹⁶ שם, עמ' 15, איור 7.

⁹⁷ שם, עמ' 1.

⁹⁸ שם, עמ' 29-30. יש לציין כי אחוזי זכיה נמוכים של ישראל מאפיינים תכניות בהורייזון הדורשות הקמת מאגדי מחקר רבי שותפים (ראו בהמשך). היבט זה מחדד עד כמה חשובה יצירת רשת קשרים ברחבי אירופה.

⁹⁹ קאר, א. (2023). KNR5. **מול המשבר העולמי: ההמצאות שהופכות את ישראל למעצמת מים**, Ynet. רח' תובל 11, רמת גן 5252226 / www.mitvim.org.il / info@mitvim.org.il

בתחום המאבק במדבור והחקלאות, יותר מ-50 אחוזים מאדמת מדינת ישראל מוגדרת מדברית. אף על פי כן, היא מצליחה לעבד שטחים נרחבים של אדמה זו, ויש לה ניסיון רב-שנים בפיתוח ויישום פתרונות חדשניים להתמודדות עם אתגר המדבור, והיא המדינה היחידה בעולם שהצליחה לצמצם את שטח המדבר בהשוואה לשנים עברו.

מאז 2018 אירופה, ובייחוד דרום אירופה, סובלת מבצורת.¹⁰⁰ ב-2022 בצורת פגעה גם באזורים במרכז אירופה.¹⁰¹ ההשלכות על חקלאות, תעשייה וסקטור האנרגיה משמעותיות. איטליה מאיצה בניית מתקני התפלה, וספרד וצרפת אימצו מדיניות ניהול משק מים חדשה להפחתת הצריכה. המומחיות הישראלית בתחום היא נכס שיכול לשרת בכל התחומים הנדרשים לאירופה: מעבר מחקלאות בעל, המתבססת על מי גשמים, לחקלאות שלחין, המתבססת על השקיה, הוספת מקורות מים חדשים משפכים מטוהרים, חסכון במים, מניעת אובדן מים במערכות המים והתפלה, ועוד. היקף הייצוא של תעשיית המים בישראל עמד ב-2017 על 2.2 מיליארד דולר ונמצא בעלייה מתמדת.¹⁰² משרד החוץ מודע לערך המוסף הרב שיש לישראל להציע, ומנסה למנף זאת בהקשרים שונים, מדיניים וכלכליים, כולל בהקשר האירופי.¹⁰³

ערך נוסף לתחום המים הוא **בהיבט האזורי**. ניתן לרתום את הא"א למשולשים אזוריים. באוגוסט 2022 התקיים במרוקו מפגש ראשון בנושא ניהול משק מים בין ישראל (רשות המים), מרוקו והא"א. המפגש השני התקיים במרץ 2023 בבריסל.¹⁰⁴ בפרויקט זה הא"א הביא את המימון, ישראל את הידע ומרוקו את הצורך. בסוף שנת 2022, DG NEAR הקצה 10 מיליון אירו לקידום פרויקטים במסגרת הסכמי אברהם.¹⁰⁵ ניתן להשתמש במימון זה לקידום מטרות משותפות לשלושת הצדדים, ובראשן תחום הקיימות, היערכות והתמודדות עם שינוי האקלים, תוך רתימת נכסיות הידע והמומחיות הישראלית לטובת שכנותיה בתיווך ובסיוע אירופי. מעבר לתרומת יצירת קשרים והידוק יחסים בין ממשלות (G2G), יש זיקה בין מפגשים אלו לבין פעילות¹⁰⁶ בסקטור העסקי (B2B ו-B2G).

בתחום האנרגיה, מדינות ברחבי העולם מתמודדות עם "טרילמת האנרגיה" - הצורך לאזן בין ביטחון אנרגטי, קיימות אנרגטית ומזעור עלות האנרגיה. הפוטנציאל להפקת אנרגיה סולארית בישראל גדול (עבור השוק המקומי), אך המימוש מסובך וכושל: הקיבולת הסולארית של ישראל גדלה בין השנים 2010 ל-2019 לכ-1.19 ג'יגה-ואט, המהווה 5% בלבד מתצרוכת החשמל, ומחצית מיעד הביניים לשנת 2020, בעוד שישראל התחייבה בהסכם פריז לייצר 17 אחוזים מהאנרגיה הלאומית ממקורות מתחדשים עד שנת 2030.¹⁰⁷ יודגש כי 17 אחוזים הינו יעד צנוע, בהשוואה למדינות אירופה, אשר רובן המוחלט התחייבו ל-30 אחוזים.¹⁰⁸ בשנת 2020 יובל שטיינץ, שר האנרגיה דאז, התחייב להעלות היעד ל-30 אחוזים בתוך עשור, אולם כאמור, ישראל אינה עומדת ביעדי הביניים הצנועים ולכן התחייבות זאת בעיקר בעלת ערך הצהרתי. יתרה מכך, שיעור ההתייעלות הנוכחי עומד על 7.5 אחוזים בלבד, וכמחצית ממשרדי הממשלה והרשויות המקומיות לא דיווחו כלל למשרד האנרגיה על צריכת האנרגיה וההתייעלות האנרגטית שלהם, כמתחייב בחוק. לכישלון מספר גורמים, חלקם רגולטורים וחלקם נובעים מהעלייה

¹⁰⁰ Politico, [Europe's next crisis: Water](#).

¹⁰¹ ראו מסמך הנציבות האירופית בנושא מאוגוסט 2022 [כאן](#).

¹⁰² הנדסת מים, [מגזין המים הישראלי](#).

¹⁰³ ראו חוברת מש"ב, ארגון הסיוע הבינלאומי של ישראל, בנושא [כאן](#). שר החוץ כהן העלה לאחרונה את נושא חדשנות אקלימית, מים, חקלאות ומדבור בביקורו בספרד. ראו [כאן](#).

¹⁰⁴ ראו הכרזת שר החוץ של מרוקו על שיתוף הפעולה בין הא"א, ישראל ומרוקו [כאן](#). כדאי לציין כי ביוני 2022 חתמו משרדי המדע של ישראל ומרוקו על הסכם לשיתוף פעולה בתחומים מדעיים וטכנולוגיים שונים, ביניהם חדשנות סביבה ואקלים: חקלאות, ניהול והתפלת מים, מידבור, אנרגיות מתחדשות וסביבה. ראו [כאן](#), [כאן](#), ו[כאן](#). הסכמים דומים נחתמו עם חבריין ודובאי. בנוסף, חברת המים הלאומית מקורות חתמה על מזכר הבנות לשיתופי פעולה בתחום המים מול הלשכה הלאומית לחשמל של מרוקו.

¹⁰⁵ European Commission. (13 December 2022). [Speech of Commissioner Olivér Várhelyi at the event "Marking two years to Abraham Accords"](#).

¹⁰⁶ Rosenbaum, R (11 June 2023). [Israel and Morocco to host diplomatic salon on water cooperation](#). The Jerusalem Post.

¹⁰⁷ ברומברג, ג' וקפלן, ש', 2021, [משבר האקלים כמכפיל הזדמנויות](#).

¹⁰⁸ אשכנזי, ש', 2020. "לא מקדמת אנרגיה מתחדשת, לא עומדת ביעדי הסכם פריז: מבקר המדינה על הכישלון של ישראל בתחומי האנרגיה".

המשמעותית ברמת העצמאות האנרגטית של ישראל בשנים האחרונות, עם פיתוח שדות הגז הטבעי. מנקודת מבט סביבתית, המתייחסת להיבטי קיימות אנרגטית, הסתמכות על גז טבעי אינה בשורה חיובית. מנקודת מבט מדינית הגז הפך נכס לישראל.

מלחמת רוסיה-אוקראינה הביאה למשבר אנרגיה חריף באירופה, שיצר עליה חדה במחירי האנרגיה בעולם. ישראל ומצרים הוכיחו את פוטנציאל נכסיותן לא"א כשחתמו איתו ביוני 2022 על **מזכר הבנות**, שעסק בשיתוף פעולה בסחר, הובלה וייצוא של גז טבעי אליו. משבר זה הביא להזרמת כמויות מוגברות של גז ישראלי למצרים, כולל דרך צינור הגז לירדן.¹⁰⁹ מזכר ההבנות לא קבע כמויות ייצוא גז, וישראל היא שמחליטה¹¹⁰ על כך. קשה לדעת כמה מהגז הישראלי נשאר במצרים וכמה נמכר לא"א, אך מצרים הגדילה את ייצוא הגז שלה ב-14 אחוזים ב-2022 ו-90 אחוזים ממנו הגיעו לאירופה¹¹¹. הייתה בכך תרומה, גם אם קטנה יחסית, למילוי מסוים של מאגרי הגז האירופים לקראת חורף 2022 ולייצוב מצבה הפיננסי הקשה של מצרים, הודות לפערים בין המחיר שגובה ישראל ממצרים לבין המחיר שקיבלה עבורו מצרים.¹¹²

אמנם מזכר ההבנות עסק בייצוא גז טבעי לא"א, כלומר בדלק מחצבי מזהם, אך סעיף 3 וסעיף 5 במזכר עוסקים בהגנת הסביבה וצינו את שאיפת הצדדים להשקיע בפתרונות אנרגיה מקיימים: מימן ירוק, אנרגיה מתחדשת והתייעלות אנרגטית. שיתוף פעולה אזורי יכול להרחיב את השימוש באנרגיה מתחדשת, לצד הגברת שיתוף הפעולה במאבק בשינויי אקלים, ולהעניק יתרונות סביבתיים, מדיניים וכלכליים לכל הצדדים המעורבים.¹¹³ במובן זה מיקומה הגיאוגרפי של ישראל, כמו גם הצטיינותה בחדשנות טכנולוגית, מהווים נכסים משמעותיים שיכולים לקדם את החוסן האקלימי באירופה ובאזור.

לסיכום, הנכסיות הישראלית האקלימית באה לידי ביטוי במספר תחומים ובהם: טכנולוגיה חדשנית ככלל ובפרט בתחומי מים, חקלאות מדברית ואקלים, בהסכמיה האזוריים, ישראל תורמת ליציבות אזורית. למשל, בייצוא גז לאירופה דרך מצרים היא תורמת ליציבות הכלכלית של מצרים. היה והסכם החשמל עבור מים עם ירדן ימומש (ראו בהמשך), יש בו סיכוי לתרום ליציבות הממלכה. בעוד שההסכם האחרון תורם לאקלים, את ההסכם הראשון יש לפתח בכיוון זה. מבחינה זו, מיקומה של ישראל בלב המזרח התיכון, מסייע לאירופה בהיבטים ביטחוניים ובסוגיות הגירה.¹¹⁴

¹⁰⁹ על פי נתוני משרד האנרגיה, סך ייצוא הגז מישראל יותר מאשר הוכפל בין 2020 (BCM 4.25) ל-2022 (BCM 9.21), שהיוו 42% מייצור הגז באותה שנה). הייצוא למצרים עלה מ-2.16 ל-5.81 BCM בשנים אלו, ולירדן מ-0.22 בשנת 2019 ל-3.40 בשנת 2022. כאמור, חלק מהגז שיוצא לירדן הגיע למצרים, וממנה לאירופה. הגידול המשמעותי בייצוא היה דווקא בין 2020 ל-2021 (מ-4.25 ל-7.14 BCM) ונובע מתחילת שאיבת הגז ממאגר לווייתן. ראו "[סקירת התפתחויות במשק הגז הטבעי: סיכום לשנת 2022](#)", רשות הגז הטבעי, משרד האנרגיה והתשתיות, עמ' 10.

מבחינת ייצוא גז ממצרים, נציבת האנרגיה של הא"א [אמרה](#) כי מצרים צפויה לשמור על אותו היקף ייצוא לא"א בשנת 2023. ¹¹⁰ Ahram Online. (14 February 2023) [Egypt expected to maintain high volumes of LNG delivery to Europe: EU energy commissioner.](#)

¹¹¹ Saadi, D. (27 Nov' 2022) [Egypt boosts LNG exports by 14% in 2022, more volumes go to Europe: minister.](#) S&P Global.

¹¹² בשיא חורף 2022, מצרים גבתה מאירופה/העולם פי 3 מהמחיר ששילמה לישראל, והרווח השנתי מכך היה כ-3.5 מיליארד דולר. רווחים אלו סייעו לה מבחינה כלכלית, וכן פוליטית-חברתית, מדינית, בטחונית ואסטרטגית. כמו כן, ב-2021 מצרים הפסיקה את ייצוא הגז לירדן, וישראל הפכה למקור הגז הבלעדי של הממלכה האשמיית. ראו רוטר, א (11 לדצמבר 2022), "[המצרים מרוויחים הון על הגז הישראלי](#)", Bizportal. יתכן אף שגז ישראלי מוצא את דרכו בצינור הולכת הגז הערבי העובר ממצרים דרך ירדן ללבנון ולסוריה. לפי נתוני ינואר-מרץ 2023 יתכן שייצוא הגז אף יגדל השנה (התכתבות שגיא גנות, משרד האנרגיה, 15 יוני 2023).

¹¹³ גל, ג. סנדלר, א. חאלאסה, ס ואבו חאמד, ט. (2021) [אנרגיה מתחדשת: שיתוף פעולה](#) אזורי בבקעת הירדן: להפוך את טרילמת האנרגיה להזדמנות. בתוך: סביבה, אקלים וביטחון לאומי: חזית חדשה לישראל. INSS

¹¹⁴ גל, ג. סנדלר, א. חאלאסה, ס ואבו חאמד, ט. (2021) [אנרגיה מתחדשת: שיתוף פעולה](#) אזורי בבקעת הירדן: להפוך את טרילמת האנרגיה להזדמנות. בתוך: סביבה, אקלים וביטחון לאומי: חזית חדשה לישראל. INSS

ה. צעדים למימוש הנכסיות

כפי שנייר זה הראה, ישנה נכסיות דו-כיוונית אך כמובן שלא הדדית בין ישראל לא"א. לא"א יש דיפלומטיה אקלימית מפותחת, הכוללת שפע כלי השפעה בילטרליים ואזוריים פוזיטיביים ונגטיביים על ישראל ושכנותיה יותר מכל שחקן בינלאומי או מדיני אחר. המרחק בין ישראל לא"א במישור היעדים האקלימיים ובמישור יישומם המעשי עדיין רב, והגרין דיל אף הרחיב אותו. רשימת הצעדים בחלק זה מאמצת את השאפתנות האקלימית האירופית, וטוענת שאימוץ רף שאיפות אקלימיות גבוה יגביר את נכסיות ישראל מבחינה מדינית, דיפלומטית, בטחונית וכלכלית.

1. מימוש נכסיות בילטרלית

הנושא האקלימי מעולם לא עמד בראש סדר היום של אף ממשלה בישראל, ובוודאי שלא הובעה שאפתנות קולקטיבית אקלימית הדומה לזו האירופית. אין הקצאות תקציב משמעותיות, והסמכויות המוקצות למשרד להגנת הסביבה בהקשר להיבטים האקלימיים הנוגעים לאנרגיה, תעשייה, חקלאות וכד' מועטות. אולם בזמן האחרון מתחדדת בישראל ההבנה כי למשבר האקלים השלכות הרות גורל על האזור ועל ישראל מבחינה בטחונית, מדינית, כלכלית וחברתית, כמעט ללא מענה מדיניות בפועל. בו בעת טמונות במשבר זה הזדמנויות כלכליות ומדיניות.

בטווח הבינוני והרחוק ישראל צריכה לגשר על הפער ולהצטרף כשותפה רעיונית ומעשית מובילה במאבק נגד שינויי האקלים. מעבר לערך האקלימי, שותפות כזו תגביר את נכסיותה האזורית המדינית, ותחזק את קשריה עם מדינות הא"א ושכנות דרום הים התיכון ברמת הממשל, החדשנות, העסקים והאנשים. בזמנים בהם הסוגיות הירוקות ממלאות תפקיד ציבורי-פוליטי הולך וגובר במערכות הפוליטיות האירופיות, חשיבות צעדים כאלו לדיפלומטיה הציבורית הישראלית עולה. לכן, כצעד ראשי וחיוני, נדרש להעביר חוק אקלים בישראל עם יעדים שאפתניים מחד וברי-ביצוע מאידך (מחוקקים, מתוקצבים, הסרת רגולציה, אכיפה, וכד'). חקיקת חוק אקלים שכזה תציב את ישראל בתוך מועדון המדינות המפותחות. כאמור, מבין 38 מדינות ה-OECD, רק לישראל ולתורכיה אין חוק אקלים. לשם כך, ניתן להיעזר בכלי הלמידה שהא"א מעמיד לרשות ישראל.

הא"א נמצא בנקודה בה הוא יכול להפעיל לחץ כללי על ישראל לאמץ חקיקת אקלים מקיפה ושאפתנית, או לחץ נקודתי בתחומים ספציפיים כמו עמידה ביעדי האנרגיה המתחדשת והגדלתם. רתימת כוח הביוש (shaming) שמצוי בדו"ח ביצועי האקלים של ישראל שפרסם ה-OECD לאחרונה, והפעלת לחץ דיפלומטי אקלימי על ישראל בתחום, לצד כח החוזקות (faming) של ישראל בתחומי החדשנות האקלימית, יכולים להוביל להעלאת התחייבויות ישראל ואולי אף לשיפור בביצועים הסביבתיים של ישראל באופן התורם הן לישראל והן לאירופה.¹¹⁵ חשוב להדגיש, חוק האקלים אשר חוקק ב-2023 במתכונתו הנוכחית, אין בכוחו לענות על דרישות הא"א מישראל, ובכדי לענות על הציפיות נדרש חוק אקלים שאפתני הרבה יותר, הן בבחינת היעדים והן בבחינת סמכויות המשרד להגנת הסביבה למימושו.

לחץ כזה אפשרי בין היתר על ידי ניטור קבוע על בסיס שנתי של ביצועי ישראל, ודרישה בינלאומית שתציג התקדמות. ביקורים דיפלומטיים של סגן נשיאת הנציבות המופקד על תיק האקלים, פראנס טימרמנס, בישראל, או לכל הפחות השגריר המיוחד של הא"א לענייני אקלים, מארק ואנהוקלן, לצד נציבת האנרגיה או נציבת האקלים רלוונטיים. ביקורים שכאלו יצטרפו לביקורו של ג'ון קרי מטעם ממשל ביידן בארה"ב, שנערך ביוני 2023. ביכולתם לאלץ משרדי ממשלה לכל הפחות להציג התקדמות לעבר היעדים, ואף להאיץ יישום מדיניות ולשדרגה.¹¹⁶

הא"א הראה כי ניתן לעבור לכלכלה מקיימת ולשמור על צמיחה כלכלית. הוא מציב מודל לחיקוי של תכנית כוללת למעבר לכלכלה ירוקה, מעגלית ומקיימת: השקעות ירוקות, צמיחה ירוקה ותעסוקה ירוקה.

¹¹⁵ ראו לדוגמה הפעלת לחץ בינלאומי מצד האיחוד האירופי, ארה"ב ובריטניה לקראת COP26 ב-2021 כאן.

¹¹⁶ ראו: אייכנר, א. (2 יוני 2023). שליח האקלים של ביידן נפגש עם השרים כ"ץ וסילמן בירושלים. Ynet. רח' תוכל 11, רמת גן 5252226 / www.mitvim.org.il / info@mitvim.org.il

השקעותיו במעבר זה, ובחדשנות ירוקה צפויה להניב תועלת כלכלית ותעסוקתית למשק. תובנה זו הופנמה גם על ידי ממשל בידן בתכנית המאבק באינפלציה (Inflation Reduction Act) שעברה בסוף 2022, המשקיעה 370 מיליארד דולר בהשקעות ירוקות, ביחוד אנרגיות מתחדשות, בעשור הקרוב כדי למצב את ארה"ב כמובילה בתחום. מהלך זה פתח "מירוץ חימוש" ירוק של סובסידיות ממשלתיות בין ארה"ב לא"א.¹¹⁷ כדי שישראל לא תישאר מאחור, הגיע הזמן לשינוי רעיוני ולאיימוץ מדיניות השקעות דומה.

כיום **שיעור ההשקעה של ממשלת ישראל** בתחומים אלו נמוך מאוד. לפיגור השקעות זה יתכנו השלכות כלכליות שליליות על המשק. על משרד האוצר בפרט והממשלה בכללותה לאמץ את החשיבה האירופית והאמריקאית כי המעבר לכלכלה ירוקה יכול להשתלם ולהביא לצמיחה כלכלית.¹¹⁸ השקעות כאלו דרושות גם כדי לשמר ולקדם את ישראל כמובילה בתחומי חדשנות אקלימית. כדי שצעדים אלו יקרו, הממשלה, ובראשה משרד האוצר ואגף תקציבים, נדרשים לשנות גישה באופן מהותי.

בהינתן מיעוט התקציבים הממשלתיים הנוכחי המופנים לתחום האקלימי, הא"א מהווה מקור מימון נקודתי, למשל דרך TAIEX וטווינינג, תכניות כמו LIFE, WES ואחרות. גופים פיננסיים כמו EIB מאפשרים השקעות בפרויקטים אקלימיים בתנאים נוחים. 30 אחוזים מכספי מדיניות השכנות (מתוך 7 מיליארד אירו לשנים 2021-2027) מופנים למטרות הגרין דיל. עם זאת, כמדינה מפותחת, ראוי שישראל תעמיד מימון עצמאי לפעילות האקלים ולא תסתמך על שולחנו (או ארנקו) של הא"א.

בשל משבר מדיני¹¹⁹ בין ישראל לא"א שהלך וגבר בשנים 2009-2021, 'תכנית הפעולה' שנחתמה ב-2005, בכוונה שתשרת את 3-4 השנים הבאות בלבד, עדיין בתוקף. אימוץ 'תכנית פעולה' חדשה נבלם ב-2009. לאחר חידוש מועצת ההתאגדות¹²⁰ באוקטובר 2022, החלו שיחות בין הצדדים לגבי אימוץ "רשימת עדיפויות" (**Partnership Priorities**) שתחליף את תכנית העבודה הישנה.¹²¹ זו הזדמנות לעדכן את מטרות שיתוף הפעולה ואת כלי המדיניות, כך שיכללו ויאפשרו התמודדות מקיפה עם משבר האקלים בהיבט הבילטרלי והאזורי. זו הזדמנות לקבוע סדר יום שאפתני, שכולל סיוע להגעה ליעדי אקלים שאפתניים גם בהקשר למיטיגציה, ולא רק/בעיקר לאדפטציה. עבור הא"א זו הזדמנות לעשות שימוש במשא ומתן הספציפי הזה ובהסכמי סחר בכלל, כדי לתמרץ את ישראל לעבור למדיניות אקלים שאפתנית יותר וליישמה בפועל.

שותפות אקלימית אסטרטגית: הא"א חתם הסכמי "שותפות ירוקה" (**Green Partnership**) עם מדינות המראות שאפתנות אקלימית, כמו מרוקו,¹²² קנדה¹²³ ויפן.¹²⁴ מדינות אלו שותפות רעיוניות למטרת מאבק האקלים. הרעיון לשותפות כזו עלה בישראל באמצע העשור האחרון (2015-2017), אך כיום המשרד להגנת הסביבה או משרד החוץ אינם מקדמים זאת. כיוון שישראל מפגרת באיימוץ מדיניות וחקיקת אקלים, קשה לראות את ממשלת ישראל מקדמת צעד מקיף שכזה ואת הא"א נענה לה. עם זאת, זה יכול להיות יעד ארוך-טווח עבור ישראל.

¹¹⁷ סונסון, א. משבר האקלים מחריף את מלחמות הסחר ומציב את ארצות הברית נגד בעלות בריתה.
¹¹⁸ ראו נתן זוסמן ואחרים (2020), "ישראל 2050 - כלכלה משגשגת בסביבה מקיימת", המכון הישראלי לדמוקרטיה.
¹¹⁹ שיאון צדקיהו, מ'. [העשור האבוד: יחסי ישראל והאיחוד האירופי 2010-2020](#), מכון מיתווים.
¹²⁰ שיאון צדקיהו, מ'. [משמעות כינוס של מועצת ההתאגדות \(אסוציאציה\) בין ישראל לאיחוד האירופי](#), מכון מיתווים.
¹²¹ שיאון צדקיהו, מ'ובראזה ג'. (אוקטובר 2020) "הסכם מסגרת מסוג Partnership Priorities עם הא"א – מה (אם בכלל) ישראל מפסידה?" מכון מיתווים.

¹²² European Commission. (18 October 2022). [The EU and Morocco launch the first Green Partnership on energy, climate and the environment ahead of COP 27](#)

¹²³ ראו סעיף 8 ו-9 בהסכם השותפות האסטרטגית (Strategic Partnership Agreement) העוסק באקלים. וכן Government of Canada. 2022. [Cooperation on Environment and Climate Change: Canada-EU Strategic Partnership Agreement](#)

¹²⁴ Wróbel I. [The 'green' agreement between the European Union and Japan](#) [version 1; peer review: 2 approved with reservations]. Stosunki Miedzynarodowe - International Relations 2022, 2:24
 רח' תובל 11, רמת גן 5252226 / www.mitvim.org.il / info@mitvim.org.il

בטווח הקצר ניתן לחתור לשותפות בהקשר של הנכסיות הישראלית – **שותפות חדשנות אקלימית ביטורלית**. גם כאן נדרשים צעדים למיצוי הפוטנציאל. הנכסיות הגדולה הטמונה בתכנית הורייזון, בנוסף למענקים, נמצאת **ברשת הקשרים ושיתופי הפעולה** שישראלים יכולים ליצור באמצעותה. בהינתן חולשת ישראל בתחום מאגדי המחקר האקלימיים,¹²⁵ דגש מיוחד נדרש על ידי רשות החדשנות והמנהלת הישראלית לתכנית המו"פ האירופית (ISERD) במציאת דרכים להגביר את הקישוריות של חברות ישראליות למאגדי מחקר אירופים. נדרשת הכפלת מאמצי התמיכה והליווי במציאת מאגדים לחבור אליהם ובמציאת שותפים להגשה לקולות הקוראים. מאגדים אלו יגדילו את ההזדמנות לשיתופי ידע, מחקר ופיתוח משותף ושותפויות מסחריות. יתכן שגם ל-EIT Hub Israel יכולה להיות תרומה בהגברת החיבוריות בין חברות ישראליות לאירופיות בתחום האקלים-טק. יש להביא למימוש מלא הפוטנציאל של ישראל להפוך למובילה מרכזית בחדשנות אקלימית אל מול אירופה בפרט והעולם בכלל.

בנוסף לתכנית הורייזון אירופה, רצוי להוסיף **פלטפורמת מחקר וחדשנות** המותאמת לאתגרי אזור הים-התיכון, אולי בסיוע זרוע החדשנות של ה-EIB.¹²⁶ בישראל פועל DeserTech, מרכז מחקר וחדשנות בינלאומי בבאר-שבע, מהבולטים בתחום שינוי אקלים בסביבה מדברית.¹²⁷ מטרתו לקדם את החדשנות הישראלית על ידי חקר פתרונות לבעיות מים, חקלאות, תשתיות ואנרגיה בתנאי אקלים צחיחים וצחיחים למחיצה. הסכמי אברהם אפשרו למרכז להוביל שיתופי פעולה אזוריים בתחומים אלו. אין ספק שהא"א יכול לתרום להרחבתם והעמתתם.¹²⁸

אמצעי נוסף בדיפלומטיה אקלימית כולל **מיסוד דיאלוג** בין משרדי הממשלה בעלי נגיעה לתחום האקלימי, ובראשם המשרד להגנת הסביבה ומשרד האנרגיה, למקביליהם בנציבות האירופית - DG Clima ו-DG Energy בפרט, והנציבות האירופית בכלל בדרגים בכירים, כמו גם השתתפות עיתית ב-EU Ambassador Climate Network, כפי שעשה השליח המיוחד של משרד החוץ הישראלי, בדצמבר 2020.

2. מימוש נכסיות הא"א במישור האזורי – השכנות הדרומית

התחממות היחסים בין ישראל למצרים בשנים האחרונות ועם ירדן בתקופת ממשלת בנט-לפיד, והתפתחות מהירה מאז הסכמי אברהם של היחסים בין ישראל למרוקו מהווים פוטנציאל לקידום היחסים גם במישור האקלימי האזורי. זהו אינטרס משותף של כל מדינות האזור לקדם פתרונות לשינוי האקלים. לא"א כלים דיפלומטיים ופיננסיים רבים המופנים כלפי השכנות הדרומית, **במטרה לייצבה וליצור חיבורים ושיתופי פעולה חוצי גבולות**, ויותר מהם מופנים לתחום האקלים, מתוך הכרה ביסוד המערער שטמון במשבר האקלים. ישראל יכולה להיעזר בתשתית המסגרות המקצועיות ובסיוע הפיננסי של הא"א, שמוקדש למטרות אלו כדי להדק ולפתח שתוף פעולה אזורי.

הא"א הוא נכס לישראל בחיבורי G2G אזוריים דרך התכניות האירופיות האזוריות השונות. אולם כדי שישראל תדע לנצל נכס זה, **נדרשים יותר עובדי ציבור** במשרדי הממשלה השונים, כולל במשרד החוץ, שיקדישו את זמנם לטיפול בתחום האקלימי (למשל בתחום ניהול משק המים והחקלאות לנוכח הבצורות הפוקדות את אירופה בשנים האחרונות). נדרשת **בניית דיפלומטיה אקלימית** רחבה ומקיפה יותר הן במשרד החוץ, במשרד ראש הממשלה ובמשרדים התחומיים האחרים, ויצירת חיבוריות סינרגטית ביניהם. תקנים שיוקדשו לנושא יוכלו לקדם יוזמות פרואקטיביות של שיתופי פעולה אזוריים בתחום

¹²⁵ אחת ממטרות תכנית הורייזון אירופה היא קידום שיתופי פעולה מחקריים חוצי גבולות בין טובי החוקרים והחוקרות בתחום. לשם כך מענקי מחקר רבים מופנים למחקר במאגדים (consortium) רב לאומיים. לפרטים על תכנית הורייזון ראו: שיאון צדקיהו מ (2021), "ישראל ותכנית המחקר והחדשנות של האיחוד האירופי 'הורייזון אירופה' 2021-2027 – הזדמנויות ואתגרים" [כאן](#).
¹²⁶ משרד האנרגיה של ישראל נמצא, למשל, ב-Clean Energy Transition Partnership, יוזמה המפגישה בעלי עניין פרטיים וציבוריים מהאקוסיסטם של מחקר וחדשנות ב-30 מדינות, במטרה ליצור אקוסיסטם חוצה-גבולות לחדשנות בתחום של אנרגיה נקיה.

¹²⁷ הפרויקט מקודם על ידי המשרד להגנת הסביבה, אוניברסיטת בן גוריון המרכז הרפואי סורוקה, עיריית באר שבע, קרן מיראז' והמכון הישראלי לחדשנות. ראו [DeserTech](#).

¹²⁸ המשרד להגנת הסביבה, [היום העולמי למאבק באיום המדבור](#).

האקלימי ואנרגיות מתחדשות במסגרת מדיניות השכנות, כלומר עם מדינות הים התיכון בא"א מחד ומדינות דרום הים התיכון מאידך. בהקשר זה, יש צורך באיוש תקן סגן נשיא UFM על ידי נציג מישראל כדי למקסם את השתתפות ישראל במסגרת אזורית זו, ולהקצות לפרויקטים נבחרים תקציבים מטעם משרד האוצר.

אימוץ עמדה פרואקטיבית על ידי ישראל בתחומי יכולת ההיערכות שלה ושל שכנותיה למשבר האקלים, תוכל להפוך את משבר האקלים למכפיל הזדמנויות במקום למכפיל איומים, לפחות בכל הקשור בביטחון מים ואנרגיה. פרויקט (Water-Energy- Nexus, WEN), של ארגון אקופיס (EcoPeace),¹²⁹ שהפך ב-2021 להסכם חשמל תמורת מים בין ישראל לירדן, הוא דוגמה לגישה פרואקטיבית כזו. במסגרת ההסכם, ירדן, המתאפיינת (בניגוד לישראל), בשטחים פתוחים רבים, תגביר את הפקת החשמל הסולארי שהיא מייצרת, במימון אמירתי, ותמכור אותו לישראל, שבתורה תתפיל מים ותמכור אותם לירדן. פרויקט שכזה נותן מענה התחלתי לצורכי המים של ירדן והאנרגיה המתחדשת של ישראל.

הא"א הצהיר על נכונותו לתרום לפרויקטים אזוריים כאלו עם מדינות ערב עמן ישראל מקיימת קשרים, וה-EIB יכול להוות גוף מממן או מסייע פיננסית ו/או טכנית. מיקסום הערך המדיני יבוא על ידי שילוב הרשות הפלסטינית בהסכם כזה, כפי שתכנית אקופיס הציעה במקור. למשל, הא"א מעוניין להיכנס כגורם מממן של קו חשמל סולארי בין ירדן ליריחו דרך הגדה המערבית. לשם כך הוא זקוק להסכמת ממשלת ישראל.¹³⁰

רעיון השותפות המחקרית-אקלימית יכול להתרחב לשותפות אזורית בין הא"א, ישראל, ומדינות השכנות הדרומית איתן יש לישראל קשרים. למשל בהקשר לפתרונות אגירת אנרגיה סולארית, או הוזלת ייצור מימן ירוק. השתתפות מרוקו בתכנית הורייזון אירופה מאפשרת שיתוף פעולה בתחומים כמו סביבה, אנרגיה, מימן ירוק, חקר הסביבה הימית ועוד.¹³¹

בהקשר של שיתוף פעולה אזורי, הקצאת המימון לפרויקטים משולשים עם מדינות הנורמליזציה על ידי DG NEAR היא התחלה טובה. מינוף הנורמליזציה עם מרוקו לתחום האקלימי (מים) החל, והשמים הם הגבול. ככל שאפשר יש לקשור תנופה זו גם למדינות השלום, מצרים וירדן, וכן לפלסטינים, ואף לקדם חיבוריות למפרץ, כולל ערב הסעודית. בהתייחס לנכסיות ישראל בתחומי ניהול משק המים, חקלאות ומדבור, למשל, פוטנציאל הלמידה של מדינות האזור מישראל רב ואינו מנוצל דיו בידי שני הצדדים. בתחומי המומחיות של ישראל, היא יכולה ללמד מומחים מאירופה. כלי הלמידה של TAIEX אינו חייב להיות חד-כיווני מאירופה לישראל. הוא יכול וכדאי שיעבוד גם מישראל לאירופה.

הזדמנות נוספת לשיתוף פעולה אזורי אקלימי נמצא באפשרות לפתח את סעיף 3 ו-5 במזכר ההבנות עליו חתמה ישראל עם מצרים והא"א, ולהרחיב את שיתוף הפעולה מגז טבעי לאנרגיה מתחדשת. שיתוף הפעולה יכול להיות במישור הסולארי, תוך שימוש בקרקע זמינה במצרים. מהלך דומה ניתן לייצר במסגרת פורום הגז האזורי, כך שבסיוע של הא"א, יוכל פורום הגז האזורי להפוך לפורום אנרגיה אזורי מכוון אנרגיה סולארית מתחדשת, המקדם מהלכים ירוקים בתחום האנרגיה בכלל האזור.

גם במישור של ערים ורשויות המקומיות ניתן למצוא נכסיות הדדית רבה. ערים באירופה ובישראל נמצאות בחזית המאבק במשבר האקלים, מייצרות ומיישמות ידע רב. תקשורת בין ערים עשויה לעקוף משוכות פוליטיות. באמצעות פלטפורמות של ערים תאומות, שיתופי פעולה משולשים בין ערים בישראל, בשכנות הדרומיות ובאירופה, או רשתות ערים, ניתן ללמוד אחד מהשני בכל הנוגע לניהול עיר מתקדם.¹³²

¹²⁹ ראו ECOPEACE. [מים נמצאים במרכז של המשבר הסביבתי במזרח התיכון. ועדיין, שיתוף פעולה מצליח לייצר תקווה](#)

¹³⁰ ראיון עם נציג במשלחת הא"א, 19 ביוני 2023.

¹³¹ המשא ומתן על הצטרפות מרוקו לתכנית הורייזון כולה החל באוקטובר 2021 ונמצא בעיצומו. ראו כאן.

¹³² נח, ק. (מאי 2023) שלטון מקומי, דיפלומטיה, סביבה. מכון מיתווים

בדרום הים התיכון טמון הפוטנציאל המשמעותי ביותר לייצור אנרגיה מתחדשת (סולארית ורוח). עבור חלק מהמדינות, כמו מרוקו, יש בכך פוטנציאל להפוך מצרכניות ליצרניות ויצואניות אנרגיה לאירופה. עם עליית המודעות הסביבתית בדרום הים התיכון, המרחב האזורי השתנה, וישנה שאפתנות אקלימית רבה יותר הן מצד הא"א והן מצד חלק ממדינות השכנות הדרומית. לאיחוד האירופי חזון להקים רשת אנרגיה אזורית שתחבר בין דרום לצפון הים התיכון ולאירופה, וליצור שוק אנרגיה מתחדשת ים תיכוני. הקמת רשת כזו תלויה בהתגברות על ריבוי הסכסוכים האזוריים. על ישראל לבחון רעיון שאפתני זה. אפשר למשל לבדוק הגדלת קיבולת כבל החשמל יורו-אסיה וחיבורו למצרים, לירדן, ואפילו עד המפרץ הפרסי, כדי שיעביר אנרגיה סולארית לישראל ולאירופה. הפוטנציאל לכך בולט לאחרונה עם תכנית פעולה שמקדמת ארצות הברית בשיתוף האיחוד האירופי למסדרון סחר גלובלי שתיצור חיבור תשתיות מהודו, דרך המפרץ הערבי לאירופה.¹³³

רצוי שישראל תתחבר לאסטרטגיה האירופית לפיתוח מימן ירוק (המופק באמצעות אלקטרוליזה של מים וניתן לאגירה). הא"א ישקיע 430 מיליארד דולר במימן ירוק עד שנת 2030, והוא מזהה במפרץ פוטנציאל למימן ירוק, שהובלתו לאירופה תצריך פריסת צנרת שיכולה לעבור דרך ישראל. יש ליצור ולעבות רשת קשרי G2G שתקדם יוזמה זו.

מצד המשרד להגנת הסביבה ומשרדי ממשלה נוספים, כדאי לעשות שימוש בכלי הא"א למטרות אקלימיות מובהקות, במקום שפעולה למען האקלים תהיה תוצר לוואי של צעד אחר. על הממשלה לבחון את הכלים המימוניים של EIB לפרויקטים בתחום המיטיגציה. מסגרות כמו ה-2U2¹³⁴ המקדמת שיתוף פעולה, בין היתר, בתחומי מים ואנרגיה בין ישראל, איחוד האמירויות ושותפות נוספות, יאפשרו תמיכה בקידום פעולות מיטיגציה אזוריות. על האיחוד האירופי לבחון כיצד הוא בונה עמם קשרי עבודה לקידום הרעיונות הללו ותיעול שיתוף הפעולה לתחומי אקלים כמטרה ראשונה ולא משנית.

בהקשר למס הפחמן, על ישראל לשקול להצטרף למערכת הסחר בפליטות האירופית (ETS). נראה כי מודל ה-ETS מועדף על ידי התאחדות התעשיינים, אך הקמת מערכת ישראלית מסועפת כזו ותחזוקה הוא ענין מורכב לישראל. לא"א יש יתרון גודל וניסיון בתחום, והיותה שותף הסחר המרכזי של ישראל מהווה מנוף ללמידת התחום עבור ישראל. לצד זאת יש לבדוק עד כמה יעיל ואפקטיבי תהיה הצטרפות למערכת זו, בבחינת עלות תועלת של למידת המערכת אל מול תועלתיה האקלימיות.

הא"א מהווה מודל לחיקוי נורמטיבי, רגולטורי ועסקי. בין היתר הוא דוחף לכיוון כלכלה מעגלית וירוקה. על פי המודל האירופי, כלכלה ירוקה יכולה לעודד צמיחה מכלילה, להגדיל את הפרייון (שבישראל נמוך בהשוואה למדינות OECD), להוריד רמות זיהום ובעיות בריאות הנגרמות בגינו. לשם כך נדרשת מדיניות של צדק מעברי חברתי. העדר דגש בגרין דיל על העמדת משאבים להוגנות חברתית אקלימית גלובלית, ובייחוד בשכנותו, היא נקודת חולשה במדיניותו.

אם אחת ממטרות הא"א היא להימנע מסכסוכים, טרור, הגירה לא חוקית ופליטים, יש צורך לאזן בין דחיפת המדינות בשכנות הדרומית לעבר מדיניות אקלימית מקיימת מבלי לערער את מצבן הכלכלי, חברתי והפוליטי. המפתח טמון במעבר מדלקים מחצביים לאמצעים טכנולוגיים המייצרים חשמל ירוק (שמש, רוח, מימן). דגש הא"א על יצירת מקומות תעסוקה, בדגש על צעירים ונשים, במטרה לעודד צמיחה, שגשוג ויציבות יכול לאזן זאת. כוונת הא"א לגייס השקעות בגובה של כ-30 מיליארד אירו מבורכת ונכסית לכל הצדדים.

¹³³ Ebrahim N (11 September 2023) New US-backed India-Middle East trade route to challenge China's ambitions. CNN.

¹³⁴ קבוצת I2U2 היא קבוצת שיתוף פעולה בין הודו, ישראל, איחוד האמירויות הערביות וארצות הברית. אשר החלה את פעולתה באופן רשמי ביולי 2022, קבוצת המדינות פועלת לקידום שיתוף פעולה ב"השקעות משותפות ויוזמות חדשות במים, אנרגיה, תחבורה, חלל, בריאות, להרחבה [ראו](#).

ו. סיכום: מיצוי נכסיות האקלים הישראלית-אירופית

בנייר זה עמדנו על הנכסיות הדו-כיוונית אך לא סימטרית בין הא"א לישראל בתחום האקלים. הא"א מבקש למצב את עצמו כמודל לחיקוי, המוביל על ידי דוגמה שאפתנית אמינה, ועל ידי דיפלומטיה אקלימית, שמנצלת את כוחו הנורמטיבי, הכלכלי, הרגולטורי והפיננסי, ומפנה אותו כלפי פנים וחוץ. כחלק מדיפלומטיה זו, הא"א עיצב מערך כלים בילטרליים ואזוריים, הכוללים תמריצים פוזיטיביים ונגטיביים לקידום מדיניות אקלימית.

נייר זה הראה כי נכסיות הא"א עבור ישראל בתחום משבר האקלים מובילה בפער ניכר בהשוואה לכל גוף או מדינה אחרים. כוח הא"א נובע מגודל השוק הכלכלי שלו ובשל יחסי הסחר הא-סימטריים, המתורגמים לכוח רגולטורי מחייב לעיתים כלפי חוץ. כוח זה משפיע בייחוד על השכנות ושותפות הסחר של הא"א. ככל שידוע לנו, אין גוף אחר שיש לו כלי מדיניות שכאלו בתחום האקלים. לארה"ב ישנה מוטת השפעה בעיקר בהיבט הדיפלומטי, ול-OECD עומד בעיקר כוח הביוש (Shaming) וההמלצות המקצועיות, שרובן אינן מחייבות.

הדיפלומטיה האקלימית מצד הא"א הביאה לפיתוח ניכר של היחסים האקלימיים עם ישראל בשני העשורים האחרונים. ישראל נענית לכלים אלו בחיוב. עם זאת, כאשר עוברים משיח של נכסיות לשיח של השפעה, ההשפעה האירופית מוגבלת: היא עולה לכדי רמת ביניים (מזו, כלומר ברמת רגולציה או מדיניות), ולא מגיעה לרמת המאקרו של חוק ומדיניות אקלים כוללים. כלומר, לא"א יש מוטת השפעה רבה ביותר על ישראל בתחום האקלים בקביעת מדיניות של משרדי ממשלה מסוימים, לצד כלי לימוד, הדרכה ובניית יכולות וכן כלים פיננסיים, אך עד כה הא"א לא ניצל אותם במלואם כדי לדרבן את ישראל לאמץ סדר-יום אקלימי כולל, שאפתני ומחייב. הסקירה הראתה כי על אף כוח השוק הגדול של הא"א, הוא עושה שימוש בעיקר בכלים פוזיטיביים, וממעט בתמריצים נגטיביים. מס הפחמן נחקק לאחרונה בא"א, אך מוקדם לומר עד כמה מדובר במגמה לעבור מתמריצים פוזיטיביים לנגטיביים.

נייר זה קורא לישראל להצטרף כשותפה רעיונית ומעשית מובילה במאבק נגד שינויי האקלים ומפרט כיצד הצדדים יכולים למקסם את נכסיותם האקלימית - זו ההדדית וזו האזורית. מעבר לערך האקלימי, שותפות כזו תגביר את נכסיותה האזורית המדינית של ישראל, ותחזק את קשריה עם מדינות הא"א ושכנות דרום הים התיכון ברמת הממשל, החדשנות, העסקים והאנשים. בזמנים בהם הסוגיות הירוקות ממלאות תפקיד ציבורי-פוליטי הולך וגובר במערכות הפוליטיות האירופיות, חשיבות צעדים כאלו לדיפלומטיה הציבורית הישראלית עולה. כמו כן, ישנה חשיבות בטחונית לצעדים אלו בשל פגיעות הרבה של המזרח התיכון לשינויי אקלים ועקב היותם מכפילי איומים.

ישראל נדרשת למדיניות פרואקטיביות המנצלת במלואן את ההזדמנויות שהאיחוד האירופי ומדינות האזור מעמידות בפניה, ומפתחת דיפלומטיה אקלימית שתענה על צרכיה שלה.