

## מימון אקלים - האם ישראל שוב מפספסת?

גלית כהן וגל שני | 31 בדצמבר, 2023

מרבית מדינות העולם המפותחות מכירות בכך שכדי לעמוד ביעדים להתמודדות עם משבר האקלים, שנקבעו בהסכם פריז 2015, הן משתמשות בכלים מדינתיים וכלכליים על מנת לאפשר זרימה של כסף מהמשלה והסקטור הפרטי. שימוש ברגולציות סביבתיות, דוגמת מיסוי פחמן, מעודד יעילות אנרגטית וצמצום שימוש בדלקים מזהמים וכן כניסת כסף המקדם יוזמות ירוקות ומעבר לאנרגיה ירוקה. ואולם, בישראל לא מתקיים כל הליך בכוון זה, אין מדיניות אקלים שמעוגנת בחקיקה אשר יכולה ליצור מוטיבציה להקמת מערך רישום וסחר בפליטות. מס הפחמן לא אושר בחוק התקציב המקורי או המעודכן, שאושר באחרונה, ואין תמריץ לסקטור הפרטי למשוך השקעות לתחום. ישראל מפסידה פעמיים: עקב היעדר מדיניות פנים, האמורה להניב כסף לקידום מטרות סביבתיות וחוסן אנרגטי, ויצואניות ישראליות מחויבות בתשלום מס פחמן עבור שותפות הייצוא העיקריות שלהן - אירופה ובעתיד גם ארצות הברית. לכן, גם ואולי בפרט במצב המלחמה הנוכחי, על ישראל לאמץ מנגנון דומה לגביית מס פחמן, למסד מערך לסחר בפליטות ולנתב את הכספים לדה-קרבונזציה של התעשייה, כפי שקורה במרבית מדינות ה-OECD, כדי לא להישאר מאחור ועל מנת למנוע הפסדים כלכליים.

אחד הנושאים המרכזיים שנדונו בוועידת האקלים ה-28 שהתקיימה באחרונה בדובאי (COP28), הוא מימון אקלים, שהוא כלי הכרחי למימוש היעדים הגלובליים של הסכם פריז משנת 2015, להתמודדות עם משבר האקלים בתחום המיטיגציה (הפחתת פליטות חממה) ואדפטציה (הסתגלות לשינויי אקלים). מרבית מדינות העולם המפותחות מכירות בכך שכדי לעמוד ביעדים נדרש תקציב גדול ולכן הן משתמשות בכלים מדינתיים וכלכליים על מנת לאפשר זרימה של כסף מהמשלה והסקטור הפרטי. כך למשל, שימוש ברגולציות סביבתיות, דוגמת מיסוי פחמן, מעודד יעילות אנרגטית וצמצום שימוש בדלקים מזהמים, וכן כניסת כסף המקדם יוזמות ירוקות ומעבר לאנרגיה ירוקה.

ב-COP28 נערכו דיונים רבים סביב קביעת יעד קולקטיבי כמותי חדש למימון אקלים (NCQG) בשנת 2024, תוך התחשבות בצרכים ובסדרי העדיפויות של מדינות מתפתחות. לאחר שהושג היעד של 100 מיליארד דולר, היעד החדש, שיתחיל מבסיס של 100 מיליארד דולר בשנה, יהווה אבן בניין לתכנון ויישום של תוכניות אקלים לאומיות, שצריכות להיות מועברות עד 2025. הישג שנרשם כבר ביומיים הראשונים של הוועידה היה הצהרת מדינות מפותחות רבות על

תרומתן לקרן האקלים ולקרן לאובדן ונוק, שהוקמה כדי לתמוך כספית במדינות מתפתחות הסובלות מהשפעות חמורות של שינויי אקלים על בסיס אחת ההחלטות המשמעותיות ביותר מוועידת האקלים הקודמת - COP27 - שנערכה ב-2022 בשארם א-שייח'. תרומות אלו נועדו לשמש משאבים פיננסיים למדינות מתפתחות, כמו גם להעברת ידע וטכנולוגיה, כדי לעזור להן להפחית פליטות, להסתגל לשינויי האקלים ולטפל באובדן ובנזקים העשויים להתרחש כתוצאה מהם. לכן, גיוס מימון אקלים הוא בעדיפות עליונה עבור מדינות רבות במשא ומתן על הבטחותיהן הכלכליות של השחקניות. לפחות 15 מדינות והאיחוד האירופי התחייבו לתמוך בקרן, בהיקף של יותר מ-650 מיליון דולר. גרמניה ואיחוד האמירויות הערביות, המדינה המארחת של אותה וועידה, מיהרו להתחייב ל-100 מיליון דולר כל אחת, בעוד צרפת ואיטליה התחייבו בסכום הגבוה ביותר - קרוב ל-110 מיליון דולר כל אחת. התרומות לקרן אינן חובה, אם כי מצופה גם ממדינות מתפתחות לתרום. בין המדינות שבחרו לא להשתתף נמנות הודו, סין וגם ישראל.

מימון אקלימי אינו בא לידי ביטוי רק בוועידות אקלים עולמיות, הנערכות אחת לשנה, אלא גם בכלי מדיניות כלכליים, המאפשרים לממשלות לנתב הון למעבר לאנרגיה ירוקה ולחיזוק החוסן האקלימי הלאומי. למשל, מנגנון מיסוי פחמן, שעליו ממליץ ביתר שאת הארגון לשיתוף פעולה כלכלי ופיתוח (OECD) בשל האפקטיביות שלו בהפחתת פליטות גזי חממה ובעמידה ביעדי הגבלת ההתחממות הגלובלית, שעליהם התחייבו המדינות כחלק מהסכמי פריז. לטענת הארגון, מעבר מוצלח לאפס פליטות נטו של גזי חממה (GHG) דורש יוזמות במסגרת מדיניות הפחתה אפקטיביות, הכוללות מנגנון של מיסוי פחמן, - כלי מדיניות חסכוני שלא רק מפחית פליטות אלא גם מייצר הכנסות למטרות אקלימיות נוספות. מנגנון נוסף המובל על ידי האיחוד האירופי והוא נפוץ במיוחד בקרב מדינות ה-OECD, הוא מנגנון סחר בפליטות (ETS), המקצה לחברה מסחרית או מדינה מכסות פליטות קבועות מראש. חברה או מדינה שלא ניצלו את המכסה שנקבעה להן יכולות למכור אותה למדינה ולחברה שעוברות את המכסה שלהן. המנגנון גורם למזהמים לשלם על פליטת גזי החממה שלהם, ובכך הוא עוזר לצמצם את הפליטות ולייצר הכנסות למימון המעבר הירוק של האיחוד האירופי.

בוועידת האקלים שנערכה ב-2021 בגלזגו סוכם על הפעלת מנגנון סחר גלובלי בפליטות תחת סעיף 6 בהסכם פריז. במהלך הוועידה בדובאי נדונו הצדדים בסעיף 6 (6.2/6.4/6.8), הקובע את הכללים לסחר העולמי בפליטת גזי חממה ומהווה מרכיב מפתח למדינות ולעסקים לעמוד ביעדי האקלים שלהם ואף להאיצים. בעוד שסעיף 6.2 מספק מסגרת למדינות לשתף פעולה, סעיף 6.4 מספק מנגנון ריכוזי המנוהל על ידי האו"ם. בתחילת COP28 ניכרה אופטימיות רבה סביב סעיף 6.4. הפעלתו הייתה מספקת מבנה חדש לשוק פחמן עולמי, פותחת ביקוש חדש לזיכויים, תחת פיקוח כללי הזכאות של האו"ם. אך חוסר הקונצנזוס בין המדינות סביב ההסכמים נותר מאכזב. עם זאת, מדינות רבות ימשיכו ליישם את סעיף 6.2, לאחר הסכמה על קווים מנחים מרכזיים שגובשו בפסגת COP26 בגלזגו. "מדינות יכולות וצריכות ליישם שוקי פחמן בינלאומיים תחת סעיף 6.2. בעוד שחוסר הקונצנזוס ב-COP28

מאזכב, אנחנו נרגשים מההסכמים הרבים שנחתמו ומהפרויקטים שבדרך", אמר דירק פוריסטר, נשיא ומנכ"ל IETA (The International Emissions Trading Association).

ב-7 בדצמבר הציגו חברי הקונגרס האמריקאי בריאן פיצפטרק וסלוד קרבחאל, את חוק בחירת השוק "Market choice Act", שיחליף את המס הפדרלי על דלק במס רחב יותר על פליטת CO2 משריפת דלקי מאובנים וממקורות תעשייתיים גדולים. הצעת החוק כוללת גם תיקון מס גבולות לטיפול ביבוא ויצוא, ומצטרפת להצעות חוק של רפובליקנים ודמוקרטים כאחד, העוסקות בסחר ובאקלים. הצעת החוק תקדיש את רוב ההכנסות להשקעה בתשתיות ותחדש את קרן נאמנות הכבישים המהירים הממומנת כיום על ידי מס הגז הפדרלי. כספים נוספים יועברו לחוסן, בדגש על הצפות, סיוע לעובדי אנרגיה עקורים, משקי בית בעלי הכנסה נמוכה, מחקר, פיתוח ופריסה לסילוק, לכידה ואחסון פחמן ואנרגיה מתקדמת.

בהצהרתו אמר ד"ר דניאל לשאוף, מנהל מכון המשאבים העולמי (WRI), ארצות הברית: "כששנת 2023 תהיה השנה החמה ביותר שנרשמה, ודו"ח אחר דו"ח אומר לנו שאנחנו לא עומדים ביעדי הפחתת הפליטות הגלובליים שלנו הדרושים כדי למנוע את ההשפעות הגרועות ביותר של שינויי אקלים ללא מיתון, WRI שמחה לראות את הצגתו של הנציג פיצפטרק את חוק בחירת השוק הדו-מפלגתי לטיפול בשינויי האקלים... אנו שמחים במיוחד לראות הצעה דו-מפלגתית רצינית, להשתמש בכוחות השוק כדי לעזור להתמודד עם שינויי האקלים. אנו מקווים שחברים נוספים בשתי המפלגות יתמכו במדיניות אקלים חכמה כמו חוק בחירת השוק, ואנו משבחים את מר פיצפטרק ומר קרבחאל על מנהיגותם".

ואילו באיחוד האירופי, ב-1 באוקטובר 2023, נכנס לתוקף שלב מעבר של מנגנון התאמת פחמן בגבול (CBAM- Carbon Border Adjustment Mechanism). מס הפחמן החדש יחול על מי שמייצא מוצרים עתירי אנרגיה לגוש האירופי, ובין היתר גם על יצואנים מישראל. החוק יחול תחילה על יבוא של מוצרים עתירי פחמן, דוגמת מלט, ברזל ופלדה, אלומיניום, דשנים, חשמל ומימן - אשר ייצורם מעלה את הסיכון להעברת הייצור למדינות אחרות שאינן מטילות מחיר פחמן. מטרת המנגנון היא להפחית את פליטת הפחמן תוך שמירה על תחרותיות האיחוד האירופי, כך שהיטל הפחמן המוטל על יבוא מסוים יהיה שווה ערך למחיר הרגולטורי הפנימי שגובה האיחוד האירופי מחברות פנימיות. ניתן לומר כי בטווח הארוך משתמש גוש הסחר השלישי בגודלו בעולם בכוחו לתמרץ מדינות אחרות לגבות עלות פחמן מהיצרנים שלהן.

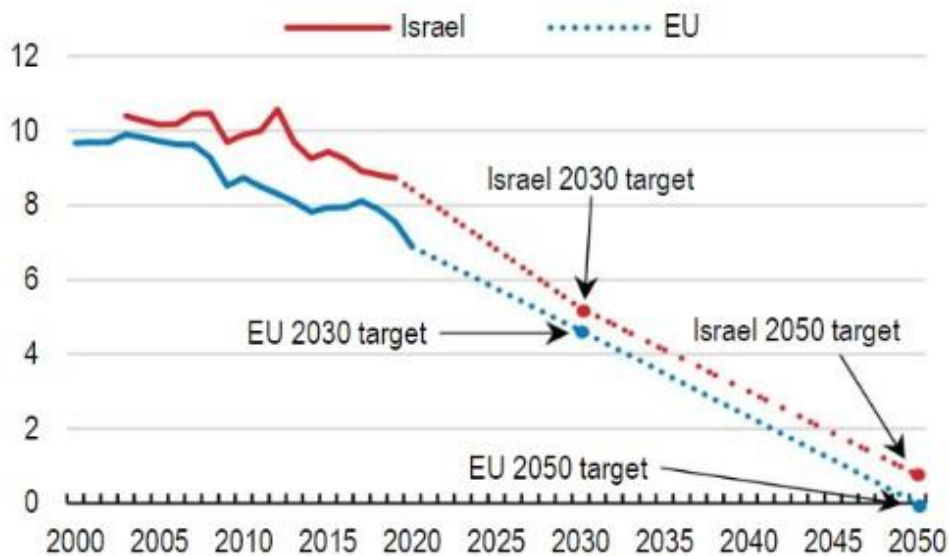
גם בבריטניה לא נשארים מאחור והוחלט על הטלת מס גבולות לפחמן שיכנס לתוקף ב-2027. מס הגבולות יוטל בתחילה על יבוא ברזל, פלדה, אלומיניום, קרמיקה ומלט מחו"ל, ויעמוד על מחיר פחמן דומה למוצרים המיוצרים בבריטניה. סחורות המיובאות לבריטניה ממדינות עם מס פחמן נמוך יותר או ללא מס פחמן יצטרכו לשלם היטל עד 2027, מה שמבטיח שמוצרים מחו"ל יתמודדו עם מחיר פחמן דומה לאלו המיוצרים בבריטניה.

## ומה קורה בישראל?

מספר דוחות של ה-OECD הצביעו על הצורך בהתקדמות בשימוש בכלים כלכליים לקידום מדיניות אקלים. בהמלצות ה-OECD מהדוח הכלכלי האחרון על ישראל, שפורסם באפריל 2023, נכתב כי למרות שטביעת הרגל הפחמנית של הכלכלה הישראלית ירדה, עמידה ביעדי האקלים הלאומיים החדשים והשאפתניים תחייב פעולות מדיניות נוספות (איור 3).

**Figure 3. Reaching environmental targets requires accelerated policy action**

Net greenhouse gas emissions, tonnes of CO<sub>2</sub> equivalent per capita



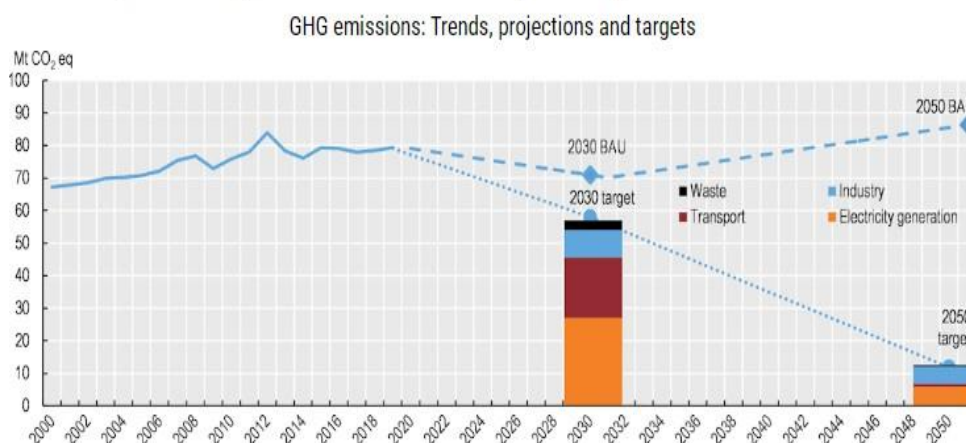
הדוח מסביר כי, גילויי שדות גז משמעותיים הוביל לכך שסך פליטות גזי החממה של ישראל התייצב בשנים האחרונות, למרות הגידול הכלכלי והגידול באוכלוסייה. עם זאת, הפליטות מתחבורה, תהליכים תעשייתיים ופסולת המשיכו לעלות. תוכנית פעולה לאומית לשינויי אקלים לשנים 2022-2026 מגדירה יותר ממאה אמצעים להפחתת פליטות מחשמל, תחבורה, תעשייה, מבנים ופסולת, אך אין ניכרים מימוש ותקצוב של מרביתם. כמו כן, חקיקה עשויה לחזק את אחריות הממשלה בנושא, אך הצעת החוק טרם אושרה בכנסת, מה שמחליש את מחויבותה. בישראל אין מס פחמן מפורש, אך ארגון ה-OECD ממליץ באופן פרטני לישראל לתמחר פחמן באמצעות מנגנון מיסוי הבלו על דלק. עם כל זאת, עלייה במס הבלו לא תהיה

גבוהה מספיק כדי להפחית את הפליטות ולהשיג את היעדים הסביבתיים-ממשלתיים, לכן יש להתאים את תמחור הפליטות לעלויות הסביבתיות. בטווח הבינוני, הרשויות צריכות לשאוף להנהיג אמצעים לטיפול בפליטות פחמן שאינן קשורות לשריפת דלק, כגון מתהליכים תעשייתיים ופסולת, אשר גדלו ומהווים כ-20 אחוזים מסך פליטת גזי החממה. ניתן לעשות זאת באמצעות הרחבת מסגרת תמחור הפחמן למגזרים אלה, או על ידי צעדים רגולטוריים.

מתוך המלצות דו"ח ה-OECD על אודות ביצועים סביבתיים של ישראל ממארכ 2023 נמצא כי ישראל העלתה את שאיפות האקלים שלה בשנים האחרונות. בשנת 2021 ישראל עדכנה את יעד הפחתת פליטות החממה הלאומי לשנת 2030 מיעד המבוסס על הפחתות לנפש ליעד מוחלט של הפחתה של 27 אחוזים בהשוואה לשנת 2015. כן נקבע יעד הפחתת גזי חממה של 85 אחוזים לשנת 2050, ובנוסף נקבעו יעדים מגזריים עבור פליטת גזי חממה מייצור חשמל, פסולת מוצקה, תחבורה ותעשייה, זאת, לפני הכרזת השאיפה לניטרליות פחמן עד אותה שנה.

עם זאת, ישראל אינה בדרך להגיע ליעדים אלה באמצעים קיימים (איור 1) והיא תצטרך להציג צעדים נוספים בכל המגזרים, טוען ה-OECD. חלקה של המדינה באנרגיה מתחדשת בתמהיל האנרגיה הוא השני הקטן ביותר ב-OECD. הצעת חוק האקלים שאושרה בממשלה במאי 2022 היא צעד חשוב בכיוון זה, אך המסגרת הרגולטורית הסביבתית מקוטעת ובחלקה מיושנת, וישראל צריכה לקדם ולהסיר חסמים אדמיניסטרטיביים. חוסר היציבות הפוליטית בשנים האחרונות מעכב את המאמצים לשדרג את החקיקה, ומייצר אי-ודאות רגולטורית לעסקים. אימוץ שיטות עבודה טובות ליישום החוק הסביבתי היה איטי, בעיקר בשל מחסור במשאבים.

Figure 1. Meeting the 2030 and 2050 climate targets will require substantial new measures



מעבר לנאמר לעיל ובהמשך לתוצאות ועידת האקלים האחרונה COP28, נראה שבישראל לא מתקיימת כל היערכות ליישום סעיף 6.2, שמשמעותו השתתפות בשוק העולמי לסחר בפליטות גזי חממה, כפי שנוהגות מדינות רבות. בניגוד להמלצת ה-OECD להרחיב את תמחור הפחמן בישראל, מס הפחמן לא אושר. מעבר להפסד של מיסים מקומיים בשל חקיקת מס הגבולות

באירופה חברות ישראליות שמייצאות למדינות המקיימות משטר של סחר בפליטות, כמו מדינות אירופאיות, יצטרכו לשלם מס בכניסה לאותן המדינות. עם אישור הצעת החוק בארצות הברית, הכוללת גם מס גבולות, חברות ישראליות יצטרכו ככל הנראה לשלם גם מס גבולות.

על פי ניתוח מנהל סחר חוץ במשרד הכלכלה והתעשייה, בשנת 2022 עיקר היצוא של ישראל - כ-37.4 אחוזים - הופנה לשוקי אמריקה, כ-36.8 אחוזים לשווקים באירופה וכ-23.6 אחוזים לשוקי אסיה. מס שהיה יכול להיגבות בישראל ולשרת את התמיכה במעבר של המשק הישראלי לקראת כלכלה מאופסת פחמן, ישולם עבור מס למדינות אחרות ובכך ישראל מפסדת פעמיים.

נכון, ישראל נמצאת כעת במלחמה, ואין קשב להיבטים השונים הקשורים במשבר האקלים? אבל, העיסוק במשבר האקלים הגיע בעולם לשיא. אמנם, גם בוועידה שהתקיימה בדובאי לא התקבלו כל ההחלטות השאפתניות שהעולם המפותח ציפה להן, אבל ישראל בכל מקרה רחוקה מאוד מאימוץ רגולציה ויישום בדומה למדינות ה-OECD. משבר האקלים הוא משבר חמור לא פחות ממלחמות. מדינות וגושי סחר מובילים בעולם מאמצים אלמנטים רגולטוריים סביבתיים, אך כל עוד אין מנגנון רגולטורי לתמחור פליטות פחמן בישראל, שיחייב חברות לתשלום מקומי ויזכה אותן מתשלום לאיחוד האירופי או לארצות הברית, ישראל תמשיך להפסיד כספים פעמיים: האחת, בתשלום מיסים על ייצוא לאירופה ולארצות הברית, והשנייה - בהפסד תזרים כספים העשוי לסייע למשק המקומי בביצוע התייעלות אנרגטית, מעבר לאנרגיה מתחדשת, הטמעת טכנולוגיות חדשניות לכלכלה מאופסת פחמן. על ישראל לאמץ מנגנון דומה לגביית מס פחמן ולנתב את הכספים לדה-קרבוניזציה של התעשייה, כפי שקורה במרבית מדינות ה-OECD.

מימון האקלים מתאפיין כיום בתאוצה עולמית, ואילו ישראל נותרת מאחור. נושא האקלים הוא כלכלי לפני הכל, מדינות עושות כל שביכולתן על מנת לשמור על התחרותיות של התעשייה שלהן ולא יתנו לפגוע בתחרותיות שלהן על ידי יבוא של חומרי גלם וסחורות ממדינות בעלות מדיניות אקלים פחות מחמירה, שאינה מתמחרת פליטות פחמן, ובכך יכולות להציע מחירים טובים יותר מהתעשייה המקומית. ולצד מדיניות אקלים הולכת ומחמירה בתוך מדינות, יש גם מיסי גבולות שישמרו על התחרותיות של התעשייה המקומית ובה בעת ידחפו אחרות לאמץ מדיניות אקלים המשתמשת בכלים כלכליים. נשאלת השאלה, האם במצב המלחמה והמצב הכלכלי הנוכחי, ישראל יכולה לאפשר נזילה של הכנסות פוטנציאליות?

---

עורכי הפרסום: ענת קורץ ואלדד שביט