



**הקמת גוף לאומי למנגנון הפיתוח הנקי  
וצמצום פליטה של גזי חממה בישראל  
ניתוח ארגוני ומשפטי**

עו"ד אורית מרום-אלבק ודר' נועם גרסל

מוגש למכון ירושלים לחקר ישראל ולמשרד לאיכות הסביבה, אוגוסט, 2003



**ראשי פרקים:**

1. מבוא.
  2. רקע כללי.
  3. מנגנוני הסחר שבפרוטוקול קיוטו.
  4. דוגמאות למיזמים פוטנציאליים במסגרת מנגנון הפיתוח הנקי.
  5. הגופים הרלבנטיים ליישום המנגנונים הגמישים.
  6. מחזור החיים של מיזם במנגנון הפיתוח הנקי.
  7. השתתפות מדינת ישראל במנגנון הפיתוח הנקי.
    - 7.1 מדיניות מדינת ישראל
      8. מנגנון הפיתוח הנקי – ניתוח משפטי וארגוני.
      9. גוף לאומי למנגנון הפיתוח הנקי.
        - 9.1 סקירת המצב הנוהג בעולם.
        - 9.2 הקמת גוף לאומי במדינת ישראל – המלצות.
          - 9.2.1 מהותו ותפקידיו של הגוף הלאומי.
          - 9.2.2 מבנה הגוף הלאומי
  10. סיכום.
  11. רשימת מקורות
- נספח א' - ריכוז המלצות ונוסח מוצע להחלטת ממשלה/חוזר מנכ"ל/החלטת הועדה הבינמשרדית לאמנת האקלים.
- נספח ב' - הפניה לפרוטוקול קיוטו ולמסמכי מרקש באינטרנט
- נספח ג' - דוגמה למזכר הבנה בין גופים לאומיים במדינות מפותחות ומתפתחות

## 1. מבוא

בפרוטוקול קיוטו הונחה התשתית להתפתחות סחר בפליטות בין המדינות השונות החתומות על הפרוטוקול, תחת הגדרתם של שלושה "מנגנונים גמישים". כפי שיוסבר להלן, אחד המנגנונים, מנגנון הפיתוח הנקי (Clean Development Mechanism), מתאים למסחר בפליטות בין מדינה מפותחת (מדינה הנמנית על רשימת המדינות שבנספח 1 לאמנת האקלים, להלן "מדינה מפותחת") למדינה מתפתחת (מדינה שאינה נכללת ברשימת המדינות המפורטות בנספח 1 לאמנה, להלן: "מדינה מתפתחת").

עם המיסוד הבינלאומי של אפשרויות לסחר בפליטות, מוצאת עצמה מדינת ישראל בפני חלון הזדמנויות לאפשרויות סביבתיות וכלכליות.

מטבע הדברים חלון הזדמנויות זה איננו נקי מחששות. החשש המרכזי, כפי שיוסבר להלן, הנו כי אימוץ מנגנון הפיתוח הנקי, יהווה בטווח הקצר תמריץ לתעשייה לזהם בגזי חממה ולרשויות להימנע מפעולות תקינה שיחייבו הפחתות גזי חממה. על כן יש לנקוט משנה זהירות בהטמעה ויישום של השיטה. מסגרת משפטית וארגונית מתאימה עשויה לתת מענה הולם לחלון ההזדמנויות ולהוות מגן מפני ניצול לרעה של השיטה.

בעבודה שלהלן נציע את המסגרת המשפטית והארגונית המתאימה להשתתפות מדינת ישראל במנגנון הסחר בפליטות, תוך התייחסות לצרכים הלאומיים, לתשתית החוקית הקיימת במדינה ולנעשה במדינות אחרות בעולם.

## 2. רקע כללי –

קיץ 2003 מהווה דוגמא טובה לתופעות אקלימיות אשר השפעתן באה לידי ביטוי בחיי היום יום. בעוד שייכתן והדעות חלוקות בקשר לשאלה אם מקורו של גל החום הפוקד את מדינות אירופה הנו באפקט גזי החממה, השפעתו ההרסנית ברורה.

תופעת שינויי האקלים הועלתה ונידונה עוד בשנים 1979 – 1990 בוועידות בינלאומיות שונות.

ביוני 1988 התכנסה ועידת טורונטו, כדי לדון בבעיית התחממות האטמוספירה והתקבלו מספר המלצות, ביניהן: הכנת מסמכים בינלאומיים למדיניות אנרגיה לאומית ועולמית המתיישבת עם הצורך לפעול להפחתת פליטות גזי חממה, הקמת מסגרות ואמנות בינלאומיות להתווית תוכניות פעולה אופרטיביות בנושא.

בועידת האג במרץ 1989 נחתם מסמך לשיתוף פעולה להגנה על האטמוספירה.

בשנת 1991 הוקמה הועדה הבינלאומית לנושא האקלים על מנת להכין מסמך אמנה מוצע בנושא.

בהתבסס על ההכרה ההולכת וגוברת בקשר לנזקים הסביבתיים למערכת האקולוגית של כדור הארץ כתוצאה מפליטות גזי חממה לאוויר, אכן נוסחה אמנת האקלים. האמנה אומצה במאי 1992, וביוני אותה שנה הוצגה לחתימת המדינות בפסגת כדור הארץ שהתקיימה בריו דה ג'נרו. כבר באותו מועד חתמו על האמנה 154 מדינות ועד לפברואר 2003 חתמו מאה שמונים ושמונה מדינות ובהן מדינת ישראל.

היעד המוצהר באמנה היה ייצוב ריכוז גזי חממה באטמוספירה לרמות שאינן מסכנות את מערכת האקלים. המדינות הכלולות בנספח 1 לאמנה חוייבו לייצב פליטות גזי חממה עד שנת 2000 לרמת הפליטות שהייתה בשנת 1990. המדינות שאינן כלולות בנספח 1 אינן מחוייבות להביא להפחתת כמותית של פליטות גזי חממה ועיקר התחייבויותיהן בדיווח. האמנה נעדרת הוראות אופרטיביות מחייבות ואולם מהווה אבן דרך משמעותית בקידום הטיפול בהפחתת גזי חממה.

בשנת 1995 מדינת ישראל, שאיננה נמנית על המדינות המפורטות בנספח 1 לאמנה, מאשררת את האמנה.

עם אישורה, הקימה מדינת ישראל, בהחלטת ממשלה, את הועדה הבינמשרדית לנושא אמנת האקלים<sup>1</sup>.

בשנת 1995, התקיימה הועידה הראשונה של אמנת האקלים והוחלט כי המחויבויות שהוגדרו למדינות המפורטות בנספח אחד לאמנה אינן מספיקות דיין. בעקבות ועידה זו הוחל במשא ומתן בנושא.

בדצמבר 1997, התכנסה הועדה השלישית של אמנת האקלים, ועידת קיוטו, בה נוסח פרוטוקול קיוטו. הפרוטוקול כולל הן מחויבויות להפחתת גזי חממה והן מנגנונים ליישום, ובהם מנגנוני הסחר. המדינות שפורטו בנספח B לפרוטוקול קיוטו מחויבות לפעול להפחתת פליטות גזי חממה בשיעור כולל הנמוך ב- 5.2% משיעור הפליטות שהיה בשנת 1990, בתקופה שבין 2008 עד 2012, אשר הוגדרה בפרוטוקול, תקופת המחויבות הראשונה. לכל מדינה נקבע שיעור הפחתה יחסי דיפרנציאלי (מדינות אלו יכוננו בעבודה זו "המדינות המפותחות" ואילו המדינות שלא פורטו בנספח B ואשר אינן מחויבות להפחתות בתקופת המחויבות הראשונה יכוננו בעבודה זו "המדינות

<sup>1</sup> החלטת ממשלה מספר 2913 (חמ/13) מיום 15.02.2001.



המתפתחות"). מדינת ישראל איננה נמנית על המדינות המפורטות בנספח B ועל פי ההגדרה הנ"ל מסווגת כמדינה מתפתחת.

בדצמבר 1998 מדינת ישראל חתמה על הפרוטוקול, אך טרם אשררה אותו.

בנובמבר 2001 התקיימה הוועידה השביעית של אמנת האקלים במרקש- מרוקו, שם גובש מערך מורכב של כללים והנחיות ליישום פרוטוקול קיוטו. כללים אלו עוסקים בין היתר במערך המסחר בפליטות ובמנגנון הפיתוח הנקי.

התנאי לכניסתו לתוקף של פרוטוקול קיוטו, הנו אשרורו על ידי למעלה מחמישים וחמש מדינות המהוות למעלה מ- 55% מסך פליטות גזי החממה. נכון למועד כתיבת עבודה זו פרוטוקול קיוטו טרם אושרר, ואולם המדינות השונות, ובעיקר הקהילייה האירופית החלו להיערך ליישום הפרוטוקול. המגזר העסקי כבר החל לפעול לקידום פרויקטים להפחתות פליטות גזי חממה גם במסגרת מנגנוני הסחר אשר כוננו בפרוטוקול קיוטו.

הכללים המפורטים בפרוטוקול קיוטו ומסמכי מרקש מהווים את הבסיס לעבודה זו.

### 3. מנגנוני הסחר שבפרוטוקול קיוטו:

על מנת לסייע למדינות המפותחות ביישום פרוטוקול קיוטו ועמידה ביעדים להפחתת גזי חממה, כוננו במסגרת הפרוטוקול שלושה מנגנונים גמישים המאפשרים מסחר בפליטות:

#### **JI - JOINT IMPEMENTATION מיזמים משותפים**

סעיף 6 לפרוטוקול קיוטו, נספח 4

מדינה מפותחת אחת (נכנה אותה מדינה "אורחת") מקימה מיזם להפחתת גזי חממה במדינה מפותחת אחרת (נכנה אותה מדינה "מארחת"), וזכאית לרכוש יחידת פליטה אשר נוצרה כתוצאה מהקמת אותו מיזם אצל המדינה המארחת.

#### **IET - International Emission Trading - סחר בינלאומי בפליטות**



פרק 17 לפרוטוקול קיוטו, נספח 5

סחר בין מדינות מפותחות בלבד לגבי זכויות פליטה עודפות.

### CDM - Clean Development Mechanism – מנגנון הפיתוח הנקי

מוגדר בסעיף 12 לפרוטוקול קיוטו.

גופים במדינה מפותחת או המדינה עצמה (מדינה אורחת) משקיעים בפרוייקטים להפחתת גזי חממה במדינה מתפתחת (מדינה מארחת) ורוכשים מיזמי הפרוייקט במדינה המארחת יחידות פליטה מאושרות הנוצרות מאותו פרוייקט.

המטרות שבבסיס כינון המנגנונים הגמישים כפי שפורטו בסעיף 12.2 לפרוטוקול קיוטו –

- סיוע בידי מדינה מפותחת לעמוד בייעדי הפחתה

- השגת פיתוח בר קיימא במדינות מתפתחות

עוד נקבע בפרוטוקול כי המנגנונים הגמישים אינם מהווים תחליף לפעילות לאומית להפחתת גזי חממה אלא באים כאמצעי משלים נוסף (סעיף 17, נספח 5, פרוטוקול קיוטו).

מנגנון ה- CDM הנו היחיד הרלבנטי, בשלב זה, למדינת ישראל, שכן זהו המנגנון היחיד לסחר בפליטות גזי חממה בין מדינה מפותחת למדינה מתפתחת.

מדינת ישראל, כאמור, איננה נכללת ברשימת המדינות המפורטות בנספח B לפרוטוקול. לעניין המסגרת המשפטית והתנאים להשתתפות במנגנון הפיתוח הנקי ראה בהרחבה פרק – להלן.

#### 4. דוגמאות למיזמים פוטנציאליים במסגרת מנגנון הפיתוח הנקי - CDM :

מגוון רחב של יוזמות עשויות להיחשב כפרוייקט העונה לדרישות מנגנון הפיתוח הנקי. מרבית המיזמים הנדונים כיום עוסקים בקיבוע פחמן ביערות, מכרות וסוגי צמחייה שונים. עם זאת, הפוטנציאל הנוכחי הגבוה ביותר גלום דווקא בתחום האנרגיה.

דוגמא לפרוייקט בתחום האנרגיה שזכה למימון במיזם חלוץ, דמוי CDM, כולל תחנת כוח בהספק של 26 MW הפועל בעיקרון הקו-גנרציה (ניצול חום שירורי) שהוקם בטרגוביסטה, רומניה נכלל במסגרת הפרוייקטים שממונו ב 2001 על-ידי המכרזים שערכה ממשלת הולנד. שלושים ושמונה אחוזים מתוך עלות כוללת של 36 מיליון יורו גויסו על בסיס מכירת אשורת ההפחתה העתידיות



במחיר של 9 יורו לטון CO<sub>2</sub>. מחיר השוק הנוכחי נמוך בכ - 50% מהמחיר ששלמה ממשלת הולנד במכרזיה הראשונים, אך מיזמים רבים מסוג זה זוכים למימון בערך הגבוה מ - 10% מעלות ההקמה - מרכיב בלתי זניח בחבילת המימון של מיזמי אנרגיה.

ממשלת גרמניה השקיעה אף היא במיזמי חלוץ, דמוי CDM. פרויקטים אילו כללו מגוון ארצות ותחומים טכנולוגיים, החל מהפקת חשמל מרוח בירדן, משמש במרוקו ומפסולת תעשיית עץ בזימבבואה וכלה מפרויקט לשיפור וייעול דודי קיטור בתעשיות השונות של פרו. מיזם אחרון זה נתקל בקשיים רבים, ובמיוחד עקב הקושי לעבוד במספר רב של אתרים, שלכל אחד בנפרד פוטנציאל מוגבל (בפרו כ - 1,000 דודי קיטור ברחבי המדינה).

עבור ישראל קיים פוטנציאל ליישום כמעט בכל תחום אפשרי של מיזמים, ברמות שונות של ישימות בישראל. בנוסף, לזכור שהמגזר העסקי בישראל עשוי ליהנות ממנגנון הפיתוח הנקי בדרך נוספת: הבנה של מנגנון הפיתוח הנקי ושימוש נכון בו עשוי להגדיל את כושר התחרותיות בחו"ל ואת פוטנציאל הייצוא, במיוחד לארצות מתפתחות העשויות לנצל את כספי אשורות צמצום הפליטה לצורכי מימון פרויקטים בטכנולוגיה וידע ישראליים. במסגרת בניית המודעות עליו אמון הגוף הלאומי, יש לפתח גם את המודעות לכיווני פיתוח מסוג זה, במיוחד במשק כמו של ישראל, בו התעשייה מוגבלת מאוד, אך הידע הטכנולוגי ויכולת העברתו לחו"ל גבוהים מאוד.



הטבלה הבאה סוקרת את ענפי הפעילות השונים בהם ניתן לפתח פרויקטים ואת הישגות עבוד המשק הישראלי.

תחום הפעילות	זוגמאות מהארץ והעולם	ישימות למשק הישראלי
<b>א. קיבוע ביולוגי ושימושי קרקע</b>		
- ייעור	<ul style="list-style-type: none"> <li>ייעור למניעת מדבור באזור תת-הסהרה</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>בישראל - פוטנציאל מוגבל</li> <li>לחוו"ל - ייצוא ידע מאסיבי</li> </ul>
- שימור קרקע, חקלאות משמרת ואגרו-ייעור	<ul style="list-style-type: none"> <li>מניעת ארוזיה באזורים טרופיים</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>בישראל - פוט' מוגבל</li> <li>לחוו"ל - קיים פוט' ייצוא ידע וטכנולוגיה רב</li> </ul>
- שימור טבע	<ul style="list-style-type: none"> <li>הכרזת שמורות, שמורות ביוספריות וכד'</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>בישראל - השטח מוגבל</li> <li>לחוו"ל - קיים פוט' מוגבל של ייצוא ידע</li> </ul>
<b>אופטימיזציה בתעשייה ושינויים בכימיה תהליכית</b>		
-שינויים תהליכיים	<ul style="list-style-type: none"> <li>מעבר מתהליך 'רטוב' לייבש' בכבשני מלט</li> <li>צמצום פליטת N2O מתעשיות הדשן והתחמושת</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>בישראל - פוט' קיים במספר תעשיות ספציפיות</li> <li>לחוו"ל - קיים פוט' לא ידוע במיזמים בניהול ישראלי</li> </ul>
-אופטימיזציה	<ul style="list-style-type: none"> <li>מיחשוב מערך הייצור וההובלה בתעשיית הנפט</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>בישראל - לא ידוע</li> <li>לחוו"ל - קיים פוט' גבוה ליצוא ידע וטכנולוגיה</li> </ul>
<b>ניצול מקורות קיימים לשימוש משני</b>		



<ul style="list-style-type: none"> <li>בישראל - גבוהה מאוד</li> <li>לחוו"ל - פוטי גבוה במסגרת מיזמים הנדסיים של חברות ישראליות</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>הפקת חשמל מניקוז גז במטמנת עברון</li> <li>הפקת חשמל ממתקן חץ-אקולוגיה בחיריה</li> </ul>	<p>- אנרגיה ממטמנות, מיחזור ומכוני שפכים</p>
<ul style="list-style-type: none"> <li>בישראל - לא ידוע</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>בתי זיקוק של Shell מספקים לקוקה קולה בארה"ב</li> </ul>	<p>- הפקת CO<sub>2</sub> לתעשייה</p>
		<p><b>ייעול תשתית משק האנרגיה</b></p>
<ul style="list-style-type: none"> <li>בישראל - פוטי גבוה מאוד עם המעבר לגז טבעי (אולם מדיניות קיימת עשויה למנוע הכרה כ- CDM), וכן גם בתחום ייעול הייצור מפחם.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>הקמת תחנות כח במחזור משולב וקו-גנרציה</li> <li>הקטנת אובדנים במעי' ההולכה</li> <li>מעבר לגזיפיקציה בתחנות כח פחמיות</li> </ul>	<p>- ייעול מערך ייצור החשמל</p>
<ul style="list-style-type: none"> <li>בישראל - לא ידוע</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>חימום צנרת נפט לצמצום אנרגית ההזרמה</li> </ul>	<p>- שיפור מערך הולכת הנפט והגז</p>
		<p><b>אנרגיות ממקורות מתחדשים</b></p>
<ul style="list-style-type: none"> <li>בישראל - פוטי גבוה, אך דורש מדיניות מעודדת</li> <li>לחוו"ל - פוטי גבוה</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>תאים פוטי-וולטאים</li> <li>שדות של מראות פרבוליים</li> </ul>	<p>אנרגית שמש</p>
<ul style="list-style-type: none"> <li>בישראל - פוטי קיים אך מוגבל</li> <li>בחוו"ל - גידול מסחרר</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>הפקת חשמל מרוח</li> </ul>	<p>אנרגית רוח</p>



בביקוש		
<ul style="list-style-type: none"> <li>בישראל - חסר משמעות</li> <li>לחוו"ל - אורמת</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>הפקה ממקורות גיאותרמיים</li> </ul>	אנרגיה ממים
		<b>ייעול השימוש באנרגיה</b>
<ul style="list-style-type: none"> <li>בישראל - פוט' גבוה בנישות מוגבלות</li> <li>בחוו"ל - ניסיון ראשוני</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>תכניות להחלפת מכשירי חשמל לא יעילים</li> </ul>	- שיפור במכשירים חשמליים
<ul style="list-style-type: none"> <li>בישראל - הפוט' גבוה מאוד לאור מצב הבינוי הירוד</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>ייעול אמצעי בידוד, תאורה, מיזוג</li> <li>דודי שמש</li> </ul>	- שימור אנרגיה במבנים
<ul style="list-style-type: none"> <li>בישראל - הפוט' גבוה מאוד</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>ייעול תאורה, קירור וחימום, מנועים,</li> </ul>	- שימור אנרגיה בתעשייה

פוטנציאל השוק בישראל מוגבל יחסית וכולל לא יותר מ- 50 פרויקטים עד תום תקופת המחויבות הראשונה. לעומת זאת, הפוטנציאל לשוק טכנולוגיות ישראליות במסגרת השוק הגלובלי משמעותי הרבה יותר. באירופה, בזכות ההחלטה לסחור בגזי חממה החל משנת 2005 ובזכות הצטרפות מדינות מרכז ומזרח אירופה לאיחוד האירופי, צפוי הביקוש לטכנולוגיות לגדול מ- 1.1 מיליארד דולר בשנת 2003 ל- 8.4 מיליארד דולר בשנת 2007. הערכות קונסרבטיביות מעריכות את נתח השוק הגלובלי שישראל יכולה לכבוש בכ- 760 מיליון דולר כבר בשנת 2007, אם ינקטו צעדים בסיסיים לעידוד שיווק טכנולוגיות ישראליות בחוו"ל.

#### 5. הגופים הרלבנטיים ליישום המנגנונים הגמישים<sup>2</sup>:

ליישום המנגנונים הגמישים הוגדרו, בפרוטוקול קיוטו, שלושה גופים מעורבים:

1. גופים מבצעים מורשים – DOE -Designated Operational Entities

<sup>2</sup> ראה סעיפים 12.4 ו- 12.5 לפרוטוקול קיוטו, Decision 17/cp.7, FCCC/CP/2001/13/Add.2-ANNEX B, C, D,E



2. מועצת מנהלים למנגנון הפיתוח הנקי – Executive Board

ועידת החברות באמנת האקלים/ועידת החברות בפרוטוקול קיוטו - COP /MOP. **הגוף המבצע**

**המורשה – DOE**

גוף מקומי או בינ"ל שיוקם על פי חוק, בדרך כלל חברות פרטיות העוסקות בחשבונאות, במשפט או בטכנולוגיות הקשורות בנושאי איכות הסביבה ואשר תפקידם לפקח על ביצוע מיזם במסגרת מנגנון הפיתוח הנקי.

תפקידי הגוף המבצע המורשה :

- בדיקת מסמכי מיזם והתאמתו לתנאי ה- CDM, לדרישות הבינ"ל (פרוטוקול קיוטו, מסמכי מרקש ודרישות מועצת המנהלים של מנגנון הפיתוח הנקי) ולדרישות הלאומיות. ככל שהמיזם נמצא מתאים, הגוף המבצע המורשה מנפיק דו"ח Validation למועצת המנהלים ומוציא בקשה לרישום הפרוייקט כפרוייקט מנגנון פיתוח נקי באופן רשמי.
  - בשלב השני הגוף המבצע המורשה מוודא שהיזמים מבצעים פעולות ניטור לבדיקת כמות הפחתת גזי החממה מהמיזם באופן אמין ובהתאם לנדרש ומנפיק דו"ח Verification לאימות כמות הפחתת גזי החממה מהמיזם בהתאם למסקנותיו.
  - בנוסף הגוף המבצע המורשה מנפיק דו"ח Certification שעניינו הנפקת אישור רשמי בכתב להפחתת פליטות מהמיזם ובקשה ממועצת המנהלים להנפיק זכויות הפחתת פליטה. כעולה מפרוטוקול קיוטו וכללי מרקש זכויות הפחתה שייכות למבצעי המיזם.
- טרם הוקם גוף מבצע מורשה ואולם בפני מועצת המנהלים תלויות ועומדות 12 בקשות של גופים לאשרם כגוף מבצע מורשה. מרבית הגופים הנם גופי תקינה לאומיים ובין-לאומיים, חברות רב-לאומיות לניהול פרוייקטים, הנדסה וראיית חשבון.

**רשימה עדכנית של מגישי הבקשות:**

1. KPMG Certification B.V.
2. TUV Anlagentechnik GmbH
3. PricewaterhouseCoopers Certification B.V.
4. Korea Energy Management Corporation
5. BVQI Holdings Ltd.
6. SGS UK Ltd. (SGS = Société Générale de Surveillance)



7. Asahi & Co.
8. Japan Consulting Institute (JCI)
9. Tohatsu Evaluation and Certification Organization (TECO)
10. TUV Suddeutschland Bau und Betrieb GmbH (TUV Suddeutschland)
11. ChuoAoyama PwC Sustainability Research Institute Corporation. (formally, Chuo Sustainability Research Institute Co. Ltd. (CSRI))
12. Det Norske Veritas Certification Ltd. (DNV Certification Ltd)
13. Japan Audit and Certification Organisation for Environment and Quality  
Japan Quality Assurance Organisation (JQA)

#### מועצת המנהלים –

- אישור מתודולוגיות לקביעת פליטות בסיס
- המלצה לועדת החברות באמנת האקלים/פרוטוקול קיוטו על גופים שיש להסמיך כגופים מבצעים מורשים.
- פיתוח והפעלה של מאגרי מידע
- פיתוח והפעלה של מערך בקרה על פרויקטים במסגרת CDM.

#### ועידת החברות באמנת האקלים/פרוטוקול קיוטו (COP/MOP)

- מינוי הגופים המבצעים המורשים – DOE'S, בהתאם להמלצת מועצת המנהלים
- קביעת נהלים להנפקת קרדיטים
- סיוע במציאת מימון לפרויקטים במסגרת מנגנון ה- CDM



6. מחזור החיים של מיזם במנגנון הפיתוח הנקי

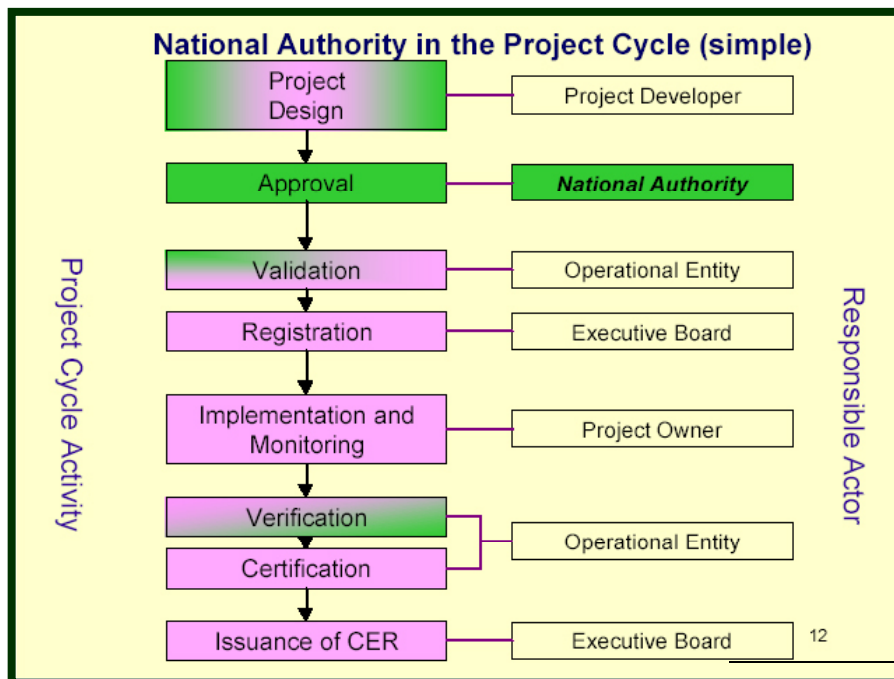
תפקידם של הגופים המבצעים המורשים, כאמור, הנו לפקח על ביצוע פרוייקט במסגרת מנגנון הפיתוח הנקי. גופים אלו אחראיים על שלושה שלבים במחזור החיים של פרוייקט במנגנון הפיתוח הנקי<sup>3</sup>:

**Validation** - בדיקה עצמאית של מסמכי הפרוייקט שנועדה לבחון אם הפרוייקט המוצע עומד בתנאים שפורטו בפרוטוקול קיוטו ומסמכי מרקש. בהינתן שנמצאה התאמה הגוף המבצע המורשה מנפיק דו"ח Validation למועצת המנהלים ומבקש לרשום את הפרוייקט כפרוייקט במסגרת מנגנון הפיתוח הנקי באופן רשמי.

**Verification & Certification** – בשלב זה הגוף המבצע המורשה מוודא כי פעולות הניטור מבוצעות כראוי ובאופן אמין על ידי יזמי הפרוייקט. ככל שמסקנות הגוף המבצע המורשה חיוביות הוא מוציא למועדת המנהלים דו"ח Verification המאשר השגתה של הפחתה מסוימת בפליטות גזי חממה וכן דו"ח Certification המבקש ממועצת המנהלים להנפיק ליזמי הפרוייקט זכויות הפחתה בפליטות בהתאם לכמות שהופחתה באמצעות הפרוייקט.

להלן **תרשים**: מחזור החיים של פרוייקט במנגנון הפיתוח הנקי עד הנפקת אשרת צמצום פליטה ( CER - Certified Emissions Reduction). בצד הימני: הגופים האחראים לכל שלב (הגוף

הלאומי מסומן בירוק).



<sup>3</sup> השלבים השונים בחייו של פרוייקט במסגרת מנגנון הפיתוח הנקי מפורטים בהרחבה במסמך "הערכות לקראת כניסתו לתוקף של מנגנון ה- CDM המעוגן בפרוטוקול קיוטו" מאת ליאורה לבטון-גורן והובאו כאן בקצרה בלבד.

לאחרונה מועצת המנהלים דנה ב – 12 בקשות ראשונות להכרה באשרות הפחתת פליטות ודחתה את כולן. הראשונה מבין שלוש הבקשות שניתנה להן אפשרות להגישן שנית בבקשה חוזרת, הגישה תיקונים כנדרש ואושרה. נימוק מרכזי לדחיית הבקשות מתמקד בפרוש מחמיר לקריטריון התוספתיות (Additionality) ומחייב הבהרות מצד מועצת המנהלים במפגשה הבא בספטמבר, 2003, על-מנת שפרוייקטים חדשים יוגשו בעתיד לאישורה.

## 7. השתתפות מדינת ישראל במנגנון הפיתוח הנקי:

מדינת ישראל, כאמור, איננה נמנית על רשימת המדינות המפותחות, ועל כן, בשלב זה, איננה מחויבת להגיע ליעדי הפחתה של פליטות גזי חממה. יחד עם זאת, מדינת ישראל יכולה לפעול, כבר כיום, להפחתה של פליטות גזי חממה תוך ניצול האפשרויות שנוצרו עם כינונו של מנגנון הפיתוח הנקי.

השתתפותה של מדינת ישראל במנגנון הפיתוח הנקי, מעלה שאלות רבות של מדיניות ומשפט, ובהן: יתרונות וחסרונות ביישום מנגנון הפיתוח הנקי במישור הלאומי והתשתית הנדרשת להתאמת המסגרת המשפטית והארגונית של מדינת ישראל להשתתפות במנגנון הפיתוח הנקי.

### 7.1 מדיניות מדינת ישראל:

מדינת ישראל בצעה מספר פעולות במסגרת אמנת האקלים ובהן: הקימה צוות בינמשרדי לגיבוש מדיניות להפחתת גזי חממה, הכינה דו"ח מצאי פליטות של גזי חממה ומספר עבודות שיהוו תשתית לקביעת מדיניות ויעדים להפחתה גזי חממה.

בינואר 2001, קבלה ממשלת ישראל החלטה בעניין אמנת האקלים המשקפת מדיניות של מחויבות לאומית ובין לאומית לקחת חלק במאמץ הכולל להפחתה של פליטות גזי חממה, אף שמדינת ישראל איננה מחויבת לכך, בשלב זה, על פי האמנה (החלטה מס. למ/ 13 שקבלה תוקף החל מיום 15.2.2001).

אחת הדרכים להשתלבותה של מדינת ישראל, כבר כיום, במדיניות להפחתת גזי חממה, הנה השתתפות בפרוייקטים במסגרת מנגנון הפיתוח הנקי.

הרציונל לאימוץ מנגנון הפיתוח הנקי הנו תימרוץ הקהילייה העסקית לנקוט בטכנולוגיות להפחתת גזי חממה אף שחובה כזו טרם חלה על המדינה.

השאלה היא האם השתלבות במנגנון הפיתוח הנקי מתיישב עם התפישות והמטרות הסביבתיות שמדינת ישראל צריכה להציב לעצמה. במידה והתשובה לכך חיובית יש לבחון האם אפשרי ליישם את מנגנון הפיתוח הנקי באופן שיאפשר התמודדות טובה עם החסרונות והסכנות הכרוכים בו.

הטיעונים התומכים ביישום של מנגנון סחר בפליטות בגזי חממה במישור הבינלאומי מתבססים על ההבנה כי בטווח הארוך הנזק מפליטת גזי חממה לאטמוספירה הנו גלובלי ואיננו קשור בהכרח במקור הפליטה, או במרחק ממנו. לכן, יש מקום לראייה ויישום גלובליים, וניתן להצדיק מבחינה אתית שימוש במנגנון מסחר בפליטות.

מול ההבנה הבסיסית שצוינה לעיל, ישנם את הנרתעים מהצורך למכור "זכויות" לזיהום. הובע חשש לפיו המסחר בפליטות יאפשר למדינות שחלה עליהן מחויבות ממילא, להתחמק ממחויבות זו על ידי רכישת קרדיטים של הפחתה ממדינות שאינן מחויבות. מקרה כזה יגרור מאזן שלילי של הפחתת גזי חממה בקרב המדינות המפותחות.

סכנה נוספת שהצביעו עליה, בעבודות שונות שנעשו בקשר ליישום מנגנוני הפיתוח הנקי, הנה כי בהטלת מחויבות להפחתת גזי חממה על המדינות המתפתחות יותרו בידיהן אך ורק הטכנולוגיות היקרות. ההשקעה בפרוייקטים להפחתת גזי חממה במדינה מתפתחת מותנית בכלכליות הפרוייקט. לפיכך, סביר כי תחילה ייושמו כל הטכנולוגיות הזולות יותר ואילו בעתיד יותרו הטכנולוגיות היקרות.

חשש נוסף, שיש לתת עליו את הדעת מבעוד מועד, הנו כי אימוץ מנגנון הפיתוח הנקי יתמרץ את התעשייה בטווח הקצר להציג רמות פליטת גזי חממה גבוהות ואילו את הרשויות להימנע מנקיטה בפעולות תקינה ואכיפה להפחתת גזי חממה. כאמור לעיל, על מנת לאשר פרוייקט במסגרת מנגנון הפיתוח הנקי יש להוכיח בפני הגורמים המאשרים כי הפרוייקט מביא להפחתה נוספת בפליטות גזי חממה מהפליטות שיהיו ללא קיומו של הפרוייקט וכן כי הפרוייקט הנו התנדבותי. קיים חשש, כי לשם הוכחת ההפחתה הנוספת היזמים ישאפו להציג תמונת מצב בסיס כמה שיותר עכורה, זאת כדי שאלמנט התוספתיות יהיה גדול יותר וברור יותר. במקביל, ייתכן והיזמים יפעילו לחץ על הרשויות להימנע מהוצאת דרישות רשמיות להפחתה בגזי חממה זאת כדי שלא להרע את מצב עסקים כרגיל.



יחד עם החששות והסכנות הטמונים ביישומו של מנגנון הפיתוח הנקי, גלומים בו יתרונות משמעותיים. אנשי סביבה התומכים בגישת השוק החופשי מאמינים שניתן להשיג הרבה יותר בדרך זו. היכולת לגייס השקעות להקמת פרויקטים להפחתת גזי חממה במישור הלאומי בו בזמן שמדינת ישראל ממילא איננה מחויבת לכך במישור הבינלאומי עשויה להביא לתוצאות טובות מבחינה סביבתית.

יתרה, מכיוון שתנאי נוסף לאישורו של פרויקט במסגרת מנגנון הפיתוח הנקי, הנו היותו מתיישב עם פיתוח בר קיימא, הרי שביישומו של פרויקט כזה ניתן להשיג רווחים סביבתיים וחברתיים בתחומים נוספים לגזי החממה.

ואילו את בעיית התמריץ של פולטי גזי חממה, בטווח הקצר, להראות פליטות גבוהות, ניתן לפתור באמצעות המתודולוגיה שתבחר לקביעת קו הייחוס ההתחלתי כך שבין היתר תהיה התחשבות בפליטות ההיסטוריות באותו מגזר.

עבודה זו תציע להלן מבנה משפטי וארגוני שיאפשר ניצולו של חלון ההזדמנויות שנוצר מחד, ויתגבר על החששות והכשלים, מאידך.

## **8. מנגנון הפיתוח הנקי – ניתוח משפטי וארגוני:**

### **הדרישות הסטטוטוריות –**

מנגנון הפיתוח הנקי – CDM - מוגדר בסעיף 12 לפרוטוקול קיוטו.

מטרתו – כאמור, לסייע בידי מדינות מתפתחות להשיג פיתוח בר קיימא ולמדינות מפותחות לעמוד ביעדי הפחתה שנקבעו להן בסעיף 3 לפרוטוקול.<sup>4</sup>

<sup>4</sup> סעיף 12.2



המדינות המתפתחות, שאינן מחויבות, לפי שעה ליעדי הפחתה, ייהנו מפרוייקטים להפחתת פליטות גזי חממה.

מנגנון הפיתוח הנקי, יהיה נתון לפיקוח והדרכה של ועידת החברות בפרוטוקול קיוטו ומועצת מנהלים למנגנון הפיתוח הנקי, על מנת להבטיח עמידתו בתנאים שפורטו בפרוטוקול קיוטו וכללי מרקש וכדי להבטיח שלא יהווה מקור לשימוש לרעה בידי גופים כאלו ואחרים.

ההפחתות בפליטות גזי חממה כתוצאה מפרוייקט מסוים יאושרו בידי גופים מבצעים שיוקמו ויורשאו, כאמור על ידי ועידת החברות בפרוטוקול קיוטו.

התנאים למתן אישור הפחתה, אשר יבחנו על ידי הגופים המבצעים<sup>5</sup>:

- ההשתתפות בפרוייקט הנה התנדבותית.
- קיימים יתרונות אמיתיים, ארוכי טווח לפרוייקט, המתיישבים עם אמנת האקלים.
- ההפחתה בפליטות כתוצאה מהפרוייקט הנה בנוסף, להפחתות שהיו נוצרות בהעדר הפרוייקט.

התנאי השלישי העוסק בתוספתיות – Additionality, נתון לפרשנויות שונות ויש הטוענים כי תנאי זה מחייב הוכחת תוספתיות בשלוש רמות:

האחד - תוספתיות במישור הפליטות – Emission Additionality :

המיזם המוצע מביא להפחתה בפליטות גזי החממה ביחס לפרופיל הפליטות בהיעדר המיזם. התוספתיות הנה ההפרש בין פליטות הבסיס (קרי בהיעדר המיזם) לפליטות ביישום המיזם.

השני – תוספת השקעה – Investment Additionality :

המיזם המוצע כרוך בהשקעה גבוהה יותר ממיזם אחד שאיננו מביא לאותה הפחתה בפליטות גזי החממה. מיזם יכול להציג תוספת באמצעות ניתוח פיננסי, המוכיח כי הפחתת פליטות גזי החממה קשור בהוצאות העודפות בהשוואה לפרוייקט אחר. תוספת ההשקעה תוכר, למשל, כאשר

<sup>5</sup> סעיף 12.5 לפרוטוקול.



המיזם המוצע המביא להפחתת פליטות גזי חממה מספק החזר השקעה נמוך יותר וכרוך בסיכון גבוה יותר מפעילות אחרת במהלך העסקים הרגיל באותו מגזר.

השלישי – תוספת פיננסית – Financial Additionality :

מטיל הגבלות על מקורות המימון לפרוייקט.

בכל אחד מהמקרים לעיל, נוצר קושי מסוים והוא שאינטרס היזמים הנו להראות "מצב עסקים כרגיל" קיצוני כבסיס להשוואה. למשל ברמת הפליטות היזם ינסה להראות שפליטות הבסיס ללא המיזם גבוהות מאד, ברמת תוספת ההשקעה יזם ינסה להראות שההשקעה בפרוייקט אחר במהלך העסקים הרגיל נמוכה בהרבה מההשקעה במיזם הנוכחי וכך הלאה. לפיכך, נדרשים מנגנוני פיקוח וביקורת יחסית קשיחים של צד שלישי בלתי תלוי, ואחד הדברים הראשוניים שהגוף הלאומי יצטרך לעסוק בו הוא הגדרת התנאים וקביעת הקריטריונים לבחינת עקרון התוספת שעליו לבחון.

לאחר שיינתנו הנימוקים על ידי מועצת המנהלים לדחיית כל הבקשות להכרה בפרוייקטים במסגרת מנגנון הפיתוח הנקי, שהתקבל בסבב הבקשות הראשון, ניתן יהיה לבצע הערכה מחדש לגבי התנאים המפורטים בסעיף 12.5 לפרוטוקול קיוטו הני"ל ובייחוד לקבל תמונה ברורה יותר באשר למהותו ותחולתו של התנאי השלישי שעניינו Additionality.

הן גופים פרטיים והן גופים ציבוריים יכולים להשתתף במנגנון הפיתוח הנקי תחת הנחיותיה של מועצת המנהלים.

תעודות הפחתות גזי חממה שיונפקו בתקופה שבין שנת 2000 עד לתקופת המחויבות הראשונה יכולים לשמש מדינות מפותחות בהשגת יעדי הפחתה, כאשר יש להבחין בין שתי קבוצות עיקריות :

פרוייקטים שהוחל בהם בחלון הזמן שבין תחילת שנת 2000 לנובמבר 2001 – לגביהם ניתן יהיה להנפיק זכויות הפחתת פליטה.

שאר הפרוייקטים אשר יאלצו להמתין לשלב הרישום אשר יתאפשר רק לאחר כניסתו לתוקף של פרוטוקול קיוטו. זכויות הפחתת פליטה אשר יונפקו עד לסוף תקופת המחויבות הראשונה יוכלו לשמש מדינות מפותחות בהשגת היעדים שנקבעו להם לתקופת המחויבות הראשונה.

תעודות הפחתות גזי חממה שנרכשו על ידי מדינה מפותחת במסגרת יישום מנגנון הפיתוח הנקי יצטרפו לסך הפחתות בגזי חממה שאותה מדינה השיגה.<sup>6</sup>

<sup>6</sup> סעיף 3.12 לפרוטוקול.



פרוטוקול קיוטו יכנס לתוקף בתום תשעים ימים מאשרורו על ידי לפחות 55 מהמדינות המפורטות בנספח 1 ואשר פולטות לפחות 55% מסך פליטות גזי החממה שהיו בשנת 1990.<sup>7</sup>

במפגש שהיה במרקש נוסחו שורה של כללים, ביניהם כללים הנוגעים ליישומו של מנגנון הפיתוח הנקי וברובם חוזרים על הכללים שנקבעו בפרוטוקול קיוטו.

#### תנאים לביצוע מיזם במסגרת מנגנון ה-CDM<sup>8</sup>:

- השתתפות וולונטרית
- יצירת יתרון אמיתי ארוך טווח למיזם מסוג זה בתרומה לקידום אמנת האקלים והפחתת גזי חממה
- המיזם מביא להפחתה נוספת לזו שהייתה בהעדר המיזם.

#### התנאים להשתתפות מדינה מתפתחת במנגנון CDM –

- ההשתתפות הנה וולונטרית.<sup>9</sup>
- המדינה הסמיכה רשות לאומית ל-CDM, סעיף 29 לכללים.
- המדינה הנה צד לפרוטוקול קיוטו ואשררה אותו, סעיפים 30 ו-31 a לכללים.

תנאי מקדמי להשתתפותה של מדינה מתפתחת במנגנון הפיתוח הנקי על פי מסמכי מרקש הוא כינונה של גוף לאומי לפיתוח נקי.

#### 9. גוף לאומי למנגנון הפיתוח הנקי - CDM:

#### 9.1 סקירת המצב הנוהג בעולם

<sup>7</sup> סעיף 25.1 לפרוטוקול  
<sup>8</sup> סעיף 12.5 לפרוטוקול קיוטו  
<sup>9</sup> , סעיף 28 לכללים.



במטרה ללמוד מהניסיון שנצבר עד-כה במדינות אחרות יזמנו תקשורת עם מספר רב של מדינות, מרביתן מתפתחות. שלושה מאפיינים עיקריים משותפים למרבית הגופים הלאומיים שקבלנו לגביהם מידע:

1. הגוף הלאומי הוקם בתהליך אקזקיוטיבי שאיננו דורש חקיקה אך מעוגן במסגרות החוקיות הקיימות במדינה.
2. ליבת המבנה הארגוני מושתתת על בעלי תפקידים קיימים במשרדי הממשלה המייצגים את המדינה בתהליך הפורמלי של האמנה (COP/MOP).
3. הגוף המפקח העליון (וועדה או מועצה) מורכב מנציגות בין-מגזרית הכוללת גופים ממשלתיים, תעשיות, ארגוני סביבה ואקדמיה.

גישה פרגמטית אופיינית באה לידי ביטוי במקרה של ניקרגואה. לאחר השלמת הדו"ח הראשון והקמת צוות בין-משרדי, אושרר פרוטוקול קיוטו. מייד עם אשרורו הוקם גוף לאומי למנגנון הפיתוח הנקי (CDM) באמצעות צו מנהלי מטעם הנשיא. במקביל מקודם חוק בפרלמנט שיתן יתר תוקף לגוף הלאומי. המשרד שהוקם (National Office on Clean Development) כפוף למשרד לאיכות הסביבה וממומן בחציו על-ידי תוכנית הפיתוח של האו"ם, ממשלת פינלנד, ארגון המזון והחקלאות העולמי (FAO). מספר העובדים במשרד עומד על חמישה, ביניהם מומחה אחד בעל הכשרה בתחום. על המשרד מפקח וועד מנהל המורכב מנציגי המגזרים השונים, המגזר הפרטי והציבורי וכן מנציגי אקדמיה. את ארגוני הסביבה מייצג ארגון גג (National League of Environmental NGOs). לאחרונה השלים המשרד הלאומי לפיתוח נקי את המדריך להכנת פרויקטים במסגרת ה CDM.

באינדונזיה מעריכים פוטנציאל של 20-30 פרויקטים שינצלו את מנגנון הפיתוח הנקי שיחסכו סך של כ 12 מליון טון CO<sub>2</sub> eq. בצו מנהלי של המשרד לאיכות הסביבה הוגדר יעד שאפתני של צמצום גזי חממה שיעמוד ביעדים הגלובליים – עד שנת 2012 לפלוט 5% מתחת לרמת הפליטות של גזי חממה ב 1990. הגוף הלאומי הנמצא בשלבי הקמה מוקם מתוקף צו נשיאותי בדומה להקמה בניקרגואה. מעניין לציין כי דווקא הוועדה הבין-משרדית לשינוי אקלים פעלה עד כה מתוקף צו מנהלי של השר לאיכות הסביבה ורק עם הקמת הגוף הלאומי ל CDM תקבל תוקף במסגרת צו נשיאותי. הגוף הלאומי האינדונזי ל CDM כפוף לוועדה הבין-משרדית לשינוי אקלים ומחולק לשתי יחידות - וועדה לאומית ויחידה תפעולית. הוועדה הלאומית מוזנת על-ידי שלושה גורמים עיקריים החברים בוועדה – צוות מומחים, קבוצת עבודה סקטוריאליות של משרדי הממשלה הרלוונטיים (אנרגיה, ייעור וכדומה) ופורום בין-מגזרי הכולל נציגים מהמגזר הפרטי, ארגונים בלתי-ממשלתיים, רשויות מקומיות ונציגי הקהילה. תפקידה של הוועדה הלאומית לפתח את המדיניות הרשמית, לרבות קריטריונים לקיימות, לדון ולאשר בקשות של פרויקטים שונים ולאפשר את רישומם בוועד המנהל הבינלאומי. תפקיד היחידה השניה, התפעולית, הוא לפתח



בסיס נתונים, לתמוך טכנית בוועדה הלאומית, להפיץ מידע מנחה וליצור מודעות למנגנון הפיתוח הנקי. בין היתר מתחזקת היחידה התפעולית בסיס נתונים פתוח לציבור, עורכת שימועים בנוגע לפרויקטים מוצעים, מבטיחה את זמינות המידע לציבור ומדריכה יזמים למימוש הפוטנציאל הגלום במנגנון הפיתוח הנקי. דגש מיוחד הושם על יכולות לשדך בין פרויקטים לבין משקיעים פוטנציאליים מרחבי העולם. את הקמת היחידה התפעולית מלווה ארגון לא-ממשלתי המתמחה באיכות סביבה.

בברזיל הוכרזה הוועדה הבין-משרדית לשינוי אקלים גלובלי כגוף הלאומי ל CDM כך שבראש הגוף הלאומי עומד השר העומד בראש הוועדה (השר למדע וטכנולוגיה) ומזכיר הוועדה. רכז לענייני שינויי אקלים במשרד למדע וטכנולוגיה משמש גם כמזכיר הגוף הלאומי. כל פעילות הגוף הלאומי נערכת במסגרת המשרד הממשלתי ובסיוע גופים בינלאומיים המשתתפים במימון וביכולת מקצועית.

גם בהולנד, מדינה מתפתחת העוסקת ברכישה של אשרות הפחתה של גזי חממה על-מנת לעמוד בכ 50% ממחויבותה הוקם גוף לאומי ל CDM אשר כל כולו מופעל מהמשרד הממשלתי המשמש מוקד לתהליך הבינלאומי – משרד השיכון, התכנון המרחבי ואיכות הסביבה. אף כי תפקידיו של הגוף הלאומי במדינה מפותחת שונה בתכלית, מבנה הגוף מעיד בין היתר על ציפיות המדינות המפותחות מגופים מקבילים בארצות מתפתחות.

לעומת המערכת המושתתת על המשרד הממשלתי המהווה מוקד לתהליך הבינלאומי, בזמביה נבנתה מערכת בין-מיגזרית אינטגרלית: הוועדה לשינויי אקלים, תת-הוועדה לענייני CDM והמזכירות ל CDM הכפוף לתת-הוועדה מוזנים כולם מנציגות של נציגי הממשלה, גופים פיננסיים, אקדמיה, גופים בלתי ממשלתיים והמגזר הפרטי. תת-הוועדה לענייני CDM עתידה להפוך לגוף הלאומי בעוד המזכירות מטפלת בעניינים הטכניים.

עבור מספר מדינות כניסה מוקדמת לתהליך ה CDM התבצע באמצעות התקשרות ישירה עם גופים לאומיים בארצות מפותחות. כך לדוגמא מקושרים ההולנדים עם מספר מדינות בדרום ומרכז אמריקה באמצעות מזכרי הבנה. יש לשקול ייזום של מזכרי הבנה מסוג זה עם מדינות מפותחות, במידת האפשר, על מנת לשפר את החשיפה של משקיעים בפרויקטים מישראל. דוגמה למזכר הבנה כזה מצורפת בנספח ד'.

**רשימת המדינות בהן פועל גוף לאומי ל CDM (נכון לחודש יוני, 2003)**

מדינות מפותחות:



גרמניה\*, הולנד\*

מדינות מתפתחות:

אורוגוואי\*, אל-סלבדור, ארגנטינה, בוליביה, ברזיל\*, מרוקו, ניקרגואה\*, פרו, קולומביה

מדינות מתפתחות בהליכים מתקדמים לאישור גוף לאומי:

אוגנדה\*, אינדונזיה\*, גואטמלה, הודו, זמביה\*, מלזיה, סין, סנגאל, פנמה, צילה, קסטה ריקה,

קמבודיה

\* מדינות מהן התקבל מידע פרטני



## 9.2 הקמתו של גוף לאומי במדינת ישראל - המלצות

הגוף הלאומי מהווה למעשה את היחידה הארצית אשר אמורה לטפל ברמה המקומית בבקשות של גופים שונים להשתתף במנגנוני פיתוח נקי ומהווה את הנציג הרשמי בזירה הבינלאומית.

הגוף הלאומי מהווה חוליה מקשרת בין הממשלה למגזר הפרטי ובין המגזר הפרטי לגופים המבצעים המורשים המנפיקים, בין היתר, את תעודות ההפחתה.

בשל ההתייחסות הבינלאומית והנוהג במדינות אחרות כפי שפורט לעיל, מומלץ כי יחידת הגוף הלאומי תישא אופי ממשלתי רשמי וכי האחראיות המינסטריאלית על אותה יחידה תהיה של המשרד לאיכות הסביבה. נדרש מנגנון תיאום בין המשרד לאיכות הסביבה לבין משרדי הממשלה האחרים להם נגיעה לנושא, ובהם: משרד התשתיות הלאומיות, משרד התחבורה, משרד החקלאות ומשרד האוצר.

על מנת ליצור את התשתית הנדרשת להשתתפותה של מדינת ישראל במנגנון הפיתוח הנקי מומלץ לבצע מספר צעדים מקדמיים, חלקם נדרשים על פי הפרוטוקול והכללים וחלקם מומלצים כצעד מקדים נכון ליצירת התשתית המתאימה כנלמד מהניסיון המועט שיש עד כה בתחום במדינות אחרות, ובהם:

1. החלטת ממשלה המאשררת את פרוטוקול קיוטו:

הדבר נדרש על פי הפרוטוקול וכללי מרקש<sup>10</sup>, כתנאי מקדים בלעדיו אין אפשרות להשתתף במנגנון הפיתוח הנקי.

2. החלטת ממשלה המאמצת את עקרונות הפיתוח הנקי:

צעד זה מומלץ הן במישור הלאומי והן במישור הבינלאומי. במישור הלאומי – אף שלהשתתפות במנגנון הפיתוח הנקי יתרונות רבים, אשר נסקרו בהרחבה בעבודה זו, עלולים להיות לה גם מתנגדים. לפיכך נדרשת הצהרת מדיניות לאומית ברורה המאמצת את עקרונות מנגנון הפיתוח הנקי. על רקע מדיניות ברורה כזו ההתמודדות עם התנגדות כזו או אחרת תצטרך להיבחן לאור מדיניות ממשלתית קיימת. במישור הבינלאומי – הצהרה כזו מסייעת בתפישה הבינלאומית של אותה מדינה מתפתחת. כך למשל, בחינת קריטריון ה- Additionality, תהיה שונה על רקע הצהרת מדיניות המאמצת מפורשות את מנגנון הפיתוח הנקי בבחינת המיזם המוצע. בהינתן הצהרה מפורשת כזו, ברור כי גם אם נעשו שינויים בדרישות הסטטוטוריות של אותה מדינה לגבי פליטות גזי חממה, המדינה

<sup>10</sup> סעיף 30 לכללים

לא התכוונה כי אותה תקינה תסתור את יכולת הגופים בה להשתתף במנגנון הפיתוח הנקי.

3. הגדרת מהותו של הגוף הלאומי למנגנון הפיתוח הנקי ומטרותיו:  
 בזירה הבינלאומית הגוף אמור לתרום לקידומו של פרוטוקול קיוטו. ברמה הלאומית לסייע ביישום מטרות פיתוח בר קיימא.
4. מיסוד הגוף הלאומי למנגנון הפיתוח הנקי והענקת מעמד רשמי ממשלתי לגוף:  
 מיסוד הגוף במסגרות הנורמטיביות המקובלות של המדינה נדרש על פי פרוטוקול קיוטו ומסמכי מרקש. הענקת מעמד רשמי ממשלתי לגוף מומלץ בשל אופי פעילותו. אף שגופים פרטיים הם אלו העשויים להיות "השחקנים המרכזיים" בפרייקטים במסגרת מנגנון הפיתוח הנקי, הממשלות הן שמחויבות להביא להפחתות בגזי חממה ועל כן ראוי שהגוף המרכזי העוסק בנושא יהיה בעל אופי רשמי ממשלתי.
- יתרה, יש לקחת בחשבון שמיזם במסגרת מנגנון הפיתוח הנקי כרוך בייצוא של זכויות פליטה ועל לגוף הלאומי צריכה להיות סמכות לעסוק בהיתרי ייצוא מסוג זה.
- המסגרת הרשמית למיסוד הגוף, צריכה להתייחס לרכיבים הקשורים במהות הגוף ומטרותיו, מבנה הגוף, סמכויותיו ואופן קבלת החלטות בו. גופים ממדינות הכלולות בנספח הראשון, ואשר כונו בעבודה זו לשם הפשטות מדינות מפותחות, ישאפו לרכוש היתרי הפחתה, במסגרת מנגנון הפיתוח הנקי, ככל שהרכישה היא מגופים במדינות עם מיסוד חזק ויציב של המנגנון. קידומו של מיזם במנגנון הפיתוח הנקי עשוי להיות ארוך ואיננו נקי מסיכונים, לפיכך, מסגרת משפטית וארגונית ברורה מהווה יתרון במישור הבינלאומי.
5. הגדרת התפקידים, היעדים והסמכויות של הגוף הלאומי:  
 לגוף הלאומי למנגנון פיתוח נקי שני תפקידים מרכזיים: האחד – התפקיד הרשמי - למלא אחר הפונקציות שהוטלו עליו בפרוטוקול קיוטו והשני – הלא רשמי – לסייע בקידום פרויקטים במסגרת מנגנון הפיתוח הנקי. לפיכך, ברור כי בראש ובראשונה יש להסמיק את הגוף הלאומי לעסוק בתפקידים שייחודו לו בפרוטוקול קיוטו ומסמכי מרקש. ואולם כדי שקידום הנושא יצליח, ועל מנת שיוכל למלא אחר התפקיד הלא רשמי שלו, מומלץ להעניק לגוף סמכויות נוספות כגון: הסמכות לגייס ולהחליט בקשר למענקים לפרוייקטים, לקבל החלטות בקשר לתמריצי מיסוי (לרבות בהיבט היצוא) וכיו"ב. מכיוון שפרוייקטים במסגרת מנגנון הפיתוח הנקי כרוכים בייצוא של זכויות הפחתת פליטות לגוף הלאומי צריכה להיות סמכות מפורשת להתיר ייצוא כאמור.

הרחבה בנושא התפקידים – ראה סעיף 9.2.1 שלהלן.

6. הגדרת מקור מימון ראשוני להקמת הגוף והפעלתו :

המסגרת התקציבית שתוגדר לגוף הלאומי, לפחות בתחילת דרכו, יכולה לנבוע, בין היתר, מגיוס מקורות מימון או ממקורות קיימים בשלושה מגזרים עיקריים: המגזר הממשלתי, המגזר העסקי ומגזר הארגונים הסביבתיים הלא ממשלתיים. כך למשל, כל מגזר יכול להעמיד את אנשי הצוות שלו לטובת הנושא ללא דרישת תשלום. מיקום משרדי הגוף הלאומי והתמיכה המשרדית יכולה לבוא במסגרת המשרדים הקיימים, במשרד ממשלתי או בקרב המגזר הפרטי שיעמיד שירותיו לשם כך ללא תמורה. הגופים השונים יכולים להעמיד את המומחים שלהם לטובת הגוף הלאומי ללא תמורה. בנוסף, ניתן להגדיר גיוס תקציב מהמדינות המפורטות הנספח אחד לאמנה.

מכל מקום, על מנת שהגוף יוכל להתחיל לפעול יש להגדיר את מקורות המימון שלו ולו לשלב הראשון של פעילותו.

7. איוש יחידת הגוף הלאומי :

מומלץ כי הגוף הלאומי יהיה מורכב מגרעין קבוע של אנשים וסביבם מאגר משתנה של אנשי מקצוע ואנשי תמיכה לפי הצורך.

לפירוט מבנה הגוף – ראה בהרחבה פרק 9.2.2 שלהלן.

את הגוף הלאומי ניתן להקים בתהליך שאיננו דורש חקיקה אך מעוגן במסגרות החוקיות הקיימות במדינה, כגון החלטת ממשלה, החלטת הועדה הבינמשרדית לאמנת האקלים, חוזר מנכ"ל וכיו"ב. מכיוון שמחברי עבודה זו ממליצים, כפי שיפורט בפרק 9.2.2 שלהלן, כי הגוף הלאומי יכלול מעין מועצה שהיא ועדה בינמגזרית, נראה נכון יותר שהקמתו של הגוף תהיה בהחלטת ממשלה או בהחלטה של הועדה הבינמשרדית לאמנת האקלים. אם כי ניתן לנסח את ההחלטה כך שתתקבל בחוזר פנימי של המשרד לאיכות הסיבה לפיו, משרדי הממשלה והגופים השונים יוזמנו להיות חברים במועצה הבינמגזרית של הגוף הלאומי.

בכל מקרה, כיוון שאלמנט הזמן הנו מהותי שכן היתרי הפחתה מפרוייקטים יוכרו בתקופת המחויבות הראשונה המתחילה כבר בשנת 2008, מומלץ כי כבר כעת יוצא חוזר פנימי במשרד לאיכות הסיבה המסמיך אנשי מקצוע במשרד להיות חברים בגוף הלאומי שיוקם ויהוו למעשה את היחידה המקצועית של הגוף, כמפורט בפרק 9.2.2 שלהלן.



הגוף הלאומי יהיה כפוף לוועדה הבינמשרדית לאמנת האקלים ולאחריות המשרד לאיכות הסביבה.

בהחלטה שתתקבל יש, כאמור, לתת את הדעת, בין היתר, לנושאים הבאים:

מהות הגוף הלאומי ומטרותיו ברמה הבינלאומית והרמה הלאומית לקדם פרויקטים במסגרת מנגנון הפיתוח הנקי שיתיישבו עם הדרישות הבינלאומיות והדרישות הלאומיות לפיתוח בר קיימא, תפקידיו וסמכויות של הגוף הלאומי, הסמכתו להנפיק אישורים המאפשרים ייצוא של זכויות פליטה, הגדרת תפקידים ומעמדם של מקבלי החלטות ממגזרים שונים בגוף הלאומי ומקורות המימון הראשוניים לפעילות הגוף.

בנוסף, מכיוון שהנושא כולו מעורב בזכויות הפחתה ובהיבטי ייצוא יש לתת את הדעת בקשר לנושאים אלו.

פרוטוקול קיוטו ומסמכי מרקש מעגנים את מסגרת מכסות הפליטה המותרות במישור הבינלאומי. כאמור במסמכים הנ"ל, המדינות שאינן כלולות בנספח אחד אינן מחויבות בשלב זה למכסות כלשהן. בפרוטוקול ובמסמכי מרקש הוגדר כי גופים שונים במדינות אלו יוכלו למכור הפחתות בפליטות הנובעות ממיזמים שהביאו להפחתה נוספת מהפליטות שלהם במצב עסקים כרגיל. מכירת ההפחתה כרוכה, כאמור, במתן היתרים. נראה כי חלק מהגדרת זכויות היזם על ההפחתות ינבעו מאותו היתר שיינתן לו לגבי פליטות הבסיס שלו במצב עסקים כרגיל. ההיתר שמתייחס להפרש בין פליטות הבסיס במצב עסקים כרגיל לפליטות המופחתות עם המיזם יכתוב למעשה את זכויות היזם לגבי כמות ההפחתה בה הוא יוכל לסחור. יש הטוענים כי על מנת להקנות זכויות קניין בהפחתות נדרשת הקצאת מכסות שתוסדר בחקיקה<sup>11</sup>. גם במקרה כזה ניתן יהיה להתמודד עם הסוגיה במסגרת סמכויות המשרד לאיכות הסביבה שבסעיף 8 לחוק מניעת מפגעים, התשכ"א 1961, או לחילופין להישען כאמור על ההסדר שנקבע בפרוטוקול קיוטו ומסמכי מרקש ככל יאושרר במישור הלאומי.

### **9.2.1 תפקידי הגוף הלאומי למנגנון הפיתוח הנקי:**

**הגוף הלאומי יוסמך, בראש ובראשונה, למלא אחר התפקידים הרשמיים כפי שהוגדרו במסמכי מרקש, ובהם<sup>12</sup>:**

<sup>11</sup> סחר במזהמי אויר, פרטיכל קיוטו ואמנת שינוי האקלים – הבטים משפטיים/ צבי לוינסון  
<sup>12</sup> Decision 17/cp.7



- להעריך את הפוטנציאל הגלום בפרוייקט במסגרת הפיתוח הנקי, בהתאם למסמכים שיוגשו על ידי הזם.
- להמציא אישור בכתב לפיו:
  - ההשתתפות בפרוייקט המנגנון הפיתוח הנקי הנה התנדבותית.
  - הפרוייקט ממלא אחר הדרישות הבינלאומיות והלאומיות.
  - הפרוייקט מתיישב עם עקרון פיתוח בר קיימא.

בנוסף, הגוף הלאומי יהיה מוסמך לדון ולאשר פרוייקטים במסגרת מנגנון הפיתוח הנקי, להתיר ייצוא של זכויות הפחתה, לסייע ברישום והגשתם לגוף מבצע מורשה, לסייע בידי יזמים פרטיים למצוא מקורות מימון, להתקשר עם גופים עסקיים בחו"ל, לערוך שימוע לפרוייקט במנגנון פיתוח נקי, לקבוע את המשתתפים בדיונים, לפתח ולהחזיק בסיס נתונים ומאגר מידע.

בסמוך להקמתו, יעסוק הגוף הלאומי בגיבוש מדיניות, נהלי עבודה ומערכת שיקולים לאישור פרוייקט במסגרת מנגנון הפיתוח הנקי. על מנת להקל על יזמים המעוניינים להשתתף במנגנון הפיתוח הנקי – ראוי שעם התכנסותו הגוף הלאומי יגדיר את הקריטריונים להשתתפות במנגנון הפיתוח הנקי וייתייחס, בין היתר, לפרשנות תנאי ה- Additionality, יקבע מדדים כמותיים לפליטות גזי חממה ויפרט את אופן המדידות והניטור, יפרט מהם הקריטריונים לפיתוח בר קיימא ומהם סדרי העדיפות של המדינה לפיתוח בר קיימא, יקבע את נהלי העבודה ותהליך בחינת מיזם במנגנון הפיתוח הנקי במסגרת הגוף הלאומי. כמו כן, מייד סמוך להקמתו מומלץ כי הגוף הלאומי יפתח מאגר מידע שיכלול מצאי פליטות, מידע אודות מכרזים בנושא מנגנון פיתוח נקי, מדדים כמותיים ומדדי ניטור לפליטות, מאגר להיתרי זכויות בהפחתה בפליטות.

### 9.2.2 מבנה הגוף

הגוף צריך להיות פשוט יחסית ויחד עם זאת לתת מענה לדרישות המשפטיות והבינלאומיות ולאפשר ייצוג של כלל המגזרים הקשורים לעניין.

לפיכך, מומלץ כי הגוף הלאומי יהיה בנוי כך שתהיה בו נציגות לשלושה מגזרים עיקריים: המגזר הממשלתי, המגזר הפרטי וקהיליית הארגונים הסביבתיים הלא ממשלתיים. המגזר הממשלתי נדרש מהטעם שהמדינה היא המחויבת במישור הבינלאומי להפחתות בפרוטוקול קיוטו ועליו הוטלה האחריות למסד גוף לאומי. ההחלטות שצריכות להתקבל בגוף כרוכות במידה רבה



בנושאים ממשלתיים. המגזר הפרטי נדרש על מנת להביא בפני הגוף את הצרכים שלו ליעילות, לדרישות ברורות ויציבות וכן הוא מהווה את המפתח לקידום מיזמים במסגרת מנגנון הפיתוח הנקי. קהיליית הארגונים הסביבתיים נדרשת על מנת להעניק משקל חזק ולתרום להבטחת אלמנט הפיתוח בר קיימא. בנוסף, בדרך כלל לגופים אלו גישה למידע, מומחים ואנשים טכניים במיגוון רחב של תחומי איכות הסביבה, דבר שעשוי לתרום לתהליך כולו.

מומלץ כי הגוף יהיה מורכב מגרעין קבוע של אנשי מקצוע ומאגר מומחים ואנשי תמיכה משתנים לפי דרישה.

להלן מבנה מוצע שיענה על הדרישות ויתאם את הנוהג בשאר המדינות בעולם ואת המלצות הבינלאומיות שגובשו עד כה:

**יו"ר – מקביל ליו"ר הועדה הבינמשרדית לשינויי אקלים ויעסוק בהנפקת האישורים.**

**ועדה מקצועית לענייני מנגנון הפיתוח הנקי** או מזכירות הגוף הלאומי שהיא יחידה פנימית במשרד לאיכות הסביבה ותעסוק בעיקרה בעבודה המקצועית השוטפת. נושא/י התפקיד/ים בועדה המקצועית צריך/ים להיות מוכשר/ים בנושא מנגנון הפיתוח הנקי ובעל/י ידע טכנולוגי ומדעי בקשר להפחתת גזי חממה. הועדה המקצועית תוכל להסתייע במומחים חיצוניים לאנרגיה, תחבורה, תעשייה ויערנות לפי המיזם הנדון.

הועדה המקצועית תעסוק באופן השוטף בהערכת פוטנציאל המיזם המוצע, סיוע בהכנת החומר המקצועי להגשה, בניית מודעות והסברה בקרב המגזר העסקי, פיתוח מתודולוגיה, בניית מאגרי מידע.

הועדה המקצועית תגיש את המלצותיה למועצה הבינמגזרית

**מועצה בינמגזרית** – שתבטיח מתן ייצוג רחב ככל הניתן למגזרים הקשורים והגופים בעלי העניין. במועצה יהיו חברים נציגי משרדי הממשלה החברים בוועדה הבינמשרדית, נציגי תעשייה, נציגי גופים ירוקים. המועצה תתכנס רק לפי דרישה ותעסוק בהתוויית מדיניות, בשימוע לגבי המיזם המוצע, פיקוח וביקורת וגיבוש המלצות ליו"ר בהליך קבלת החלטות.

הועדה המקצועית תוכל להסתייע באנשי מקצוע חיצוניים/גוף מייעץ לשם גיבוש הצעות למדיניות, עריכת סקירות ספרות הנוגעות למיזם הנידון ולשאלות ספציפיות שמתעוררות, "שיווק" מנגנון הפיתוח הנקי בקרב המגזר העסקי (כגון עדכון לגבי מכרזים חדשים שיצאו ומציאת פרטנר מתאים לגיבוש מיזם וכיו"ב...), סיוע בניהול הרישום ומאגרי המידע הנדרשים, ובהם: הגדרת קו הייחוס ההתחלתי לפי מגזר, פרויקט וכו', נתונים אודות הפליטה הסגולית והערך האנרגטי של מקורות אנרגיה שונים, תוכניות פיתוח, מצאי הפליטות, מידע עדכני ועדכונים



תקופתיים בנוגע למיזמים הן מוצעים והן כאלו שיצאו לדרך, רשימה עדכנית של היתרי הפחתה שהונפקו וכיו"ב.

על מנת לאפשר הצלחתם של מיזמים במסגרת מנגנון הפיתוח הנקי יש לתת את הדעת להיבטי ייצוא של זכויות פליטות וכן לנושא המיסוי. יש לשקול תמריצי מיסוי לחלק מההשקעות בפרוייקטים מסוג זה.

לעבודה זו מצורף נוסח מוצע להחלטת ממשלה, החלטה הועדה הבינמשרדית לאמנת האקלים או חוזר מנכ"ל להקמתו והסמכתו של גוף לאומי – ראה נספח א' לעבודה.

**10. סיכום**

מנגנון הפיתוח הנקי שעוגן בפרוטוקול קיוטו פותח חלון הזדמנויות להוביל יתרונות סביבתיים הטומנים אפשרויות כלכליות. יחד עם זאת, וכאמור, הוא איננו נקי מחששות ועל כן נדרשים מנגנוני פיקוח וביקורת קשיחים. מנגנונים אלו הוצעו במסגרת פרוטוקול קיוטו ומסמכי מרקש במיסוד שלושה גופי-על מפקחים: ועידת החברות באמנת האקלים, גופים מבצעים מורשים ומועצת מנהלים, ובקביעת שורה של תנאים להכרה בפרוייקט במסגרת מנגנון הפיתוח הנקי. חוליה נוספת שנוסדה בפרוטוקול קיוטו הנה הגוף הלאומי.

הגוף הלאומי למנגנון הפיתוח הנקי נדרש הן ברמה הבינלאומית מבחינת הדרישות הסטטוריות שבפרוטוקול קיוטו ומסמכי מרקש והן בשל הצורך הלאומי האמיתי באינסטנציה מקצועית ברת סמחא שתסייע בקידום פרויקטים ותספק את הפיקוח, הביקורת והמידע הנדרשים ברמה הלאומית.

קיומו של גוף לאומי מקצועי מסוג זה שירכז בידיו את כל המידע והחומר בנושא עשוי לסייע בהתקשרות עם מדינות אחרות, בהכנת החומר הנדרש להצגת מיזם לגופים המבצעים המורשים ולהשגת מימון והינה יעילה וחיונית גם ללא הדרישות הסטטוריות.

עבודה זו הציעה מנגנון להקמת הגוף ומבנה שיסייעו להגשים את המטרות, תוך עמידה בכל התבחינים והנוהגים המתגבשים בעולם. העבודה הגדירה את השלבים הבסיסיים ליצירת תשתית להשתתפות במנגנון הפיתוח הנקי והקמתו של גוף לאומי.

חיוני ואפשרי להקים גוף כאמור במסגרות המשפטיות הקיימות, במהירות והיעילות המירביים בשל חשיבותו של אלמנט הזמן ומבלי לוותר על השלבים המרכזיים החיוניים להצלחת הנושא כולו.



רשימת מקורות

.12

1. Brand, C. 2002. *E.U. Parliament proposes trading plan to meet Kyoto emissions levels*. Associated Press, October 11, 2002.
2. Indonesia Ministry of Environment. 2001. *National Strategy Study on the Clean Development Mechanism in Indonesia*. State Ministry of Environment, Jakarta.
3. International Emission Trading Association. 2002. *GHG emissions trading in Norway: Preparing for the global Kyoto market*. [http://www.ieta.org/Library\\_Links/IETAEnvNews/Aug5\\_Norway.htm](http://www.ieta.org/Library_Links/IETAEnvNews/Aug5_Norway.htm)
4. International Emission Trading Association. 2003. *Proposal for a DIRECTIVE OF THE EUROPEAN PARLIAMENT AND OF THE COUNCIL establishing a framework for greenhouse gas emissions trading within the European Community*. Brussels
5. Israel Ministry of Environment. S. Gabbay (ed.). 2002. *Israel National Report on Climate Change - First Communication*. Ministry of Environment, Jerusalem, Israel.
6. Karmali, A. and M. Price-Jones. 2003. *European Carbon Market Outlook*. ICF Consulting, London.
7. Kilani, J. 2002. *The clean development mechanism (CDM)*. Executive board of the CDM, UNFCCC.
8. Netherlands Ministry of Housing, Spatial Planning and the Environment. 2001. *Implementation of the Clean Development by The Netherlands*. Government of Netherlands.
9. Netherlands Ministry of Housing, Spatial Planning and the Environment. 2001. Website: [www.cdminfo.nl](http://www.cdminfo.nl).
10. Pew Center on Global Climate Change. 2002. *Policy Makers' Guide - International*. <http://www.pewclimate.org/policyguide/international.pdf>
11. Pew Center on Global Climate Change. August 2001. *Innovative Policy Solutions to Global Climate Change*. [http://www.pewclimate.org/policy/policy\\_inbrief\\_1.pdf](http://www.pewclimate.org/policy/policy_inbrief_1.pdf)
12. Pew Center on Global Climate Change. March, 2002. *The Emerging International Greenhouse Gas Market*. <http://www.pewclimate.org/projects/trading.cfm>
13. UNFCCC. 1998. *The Kyoto Protocol*.
14. UNFCCC. 2002. *Marakesh Guidelines*.
15. UNFCCC. 2003. CDM Website: <http://www.unfccc.org/cdm/>
16. אלפר, ג'. 1993. שמירה על הסביבה באמצעות כוחות השוק, ג'ו אלפר, הביסופירה כ"ב 10-11 יולי-אוגוסט 1993.
17. חוק מניעת מפגעים, תשכ"א - 1961
18. חוק ניירות ערך, תשכ"ח - 1968
19. חוק משק החשמל, התשנ"ו - 1996
20. חוק מקורות אנרגיה, התש"ן - 19889



21. לבטון-גורן, ל. 2002. הערכות לקראת כניסתו לתוקף של מנגנון ה- CDM המעוגן בפרוטוקול קיוטו. המשרד לאיכות הסביבה.
22. לוינסון, צ. 2001. סחר במזהמי אויר, פרטיכל קיוטו ואמנת שינוי האקלים – היבטים משפטיים. כרך א', חוב' 1, עמ' 103, ביטאון החוג לניהול משאבי טבע וסביבה, אוניברסיטת חיפה.



## נספח א'

### נוסח מוצע להחלטת ממשלה/ החלטת ועדה בינמשרדית/חוזר פנימי משרד לאיכות הסביבה

1. **כללי**
  - 1.1 אימוץ עקרונות הפיתוח הנקי שהותוו בפרוטוקול קיוטו ומסמכי מרקש.
  2. יוקם גוף לאומי למנגנון הפיתוח הנקי כאמור בסעיף 29 לכללי מרקש.
  3. הגוף הלאומי יפעל בכפוף לוועדה הבינמשרדית לאמנת האקלים ותחת אחריותו של המשרד לאיכות הסביבה.
4. **מטרות הגוף הלאומי:**

יישום פרוטוקול קיוטו ומסמכי מרקש, סיוע בקידום פרויקטים במסגרת מנגנון הפיתוח הנקי שיתיישבו עם הדרישות הלאומיות והבינלאומיות, סיוע בידי המדינה להשיג יעדי פיתוח בר קיימא.
5. **הגוף הלאומי ותפקידיו:**
  - 5.1 הגוף הלאומי יהיה מוסמך למלא אחר התפקידים שהוטלו עליו במסמכי מרקש:
    - 5.1.1 הערכת הפוטנציאל הגלום בפרוייקט במסגרת הפיתוח הנקי, בהתאם למסמכים שיוגשו על ידי היזם.
    - 5.1.2 בחינה ואישור כי הפרוייקט הנו התנדבותי, קרי איננו תוצאה של חיוב על פי הדין המקומי
    - 5.1.3 מתן אישור כי הפרוייקט ממלא אחר הדרישות הבינלאומיות והלאומיות.
    - 5.1.4 מתן אישור כי הפרוייקט מתיישב עם עקרון פיתוח בר קיימא.
  - 5.2 הגוף הלאומי יהיה מוסמך לדון ולאשר פרויקטים במסגרת מנגנון הפיתוח הנקי, להתיר ייצוא של זכויות הפחיתה, לסייע ברישומם והגשתם לגוף מבצע מורשה, לסייע בידי יזמים פרטיים למצוא מקורות מימון, להתקשר עם גופים עסקיים בחו"ל, לערוך שימוע לפרוייקט במנגנון פיתוח נקי, לקבוע את המשתתפים בדיונים, לפתח ולהחזיק בסיס נתונים ומאגר מידע, לקבוע את נוהלי עבודתו.



**6. מבנה הגוף:**

6.1 בגוף הלאומי תהיה נציגות לשלושה מגזרים עיקריים: ממשלתי, פרטי וקהילית הארגונים הסביבתיים הלא ממשלתיים.

6.2 הגוף יהיה מורכב משלוש יחידות:

יו"ר הגוף הלאומי שיעסוק בהנפקת ההיתרים הנדרשים.

ועדה מיקצועית לענייני מנגנון הפיתוח הנקי – בתוך המשרד לאיכות הסביבה, שתעסוק בעבודה השוטפת, בין היתר, בקביעת נוהלי עבודה, קריטריונים לבחינת מיזם, בהערכת פוטנציאל המיזם המוצע, סיוע בהכנת החומר המקצועי להגשה, בניית מודעות והסברה בקרב המגזר העסקי, פיתוח מתודולוגיה, בניית מאגרי מידע.

הועדה המקצועית תגיש את המלצותיה למועצה הבינמגזרית.

מועצה בינמגזרית שתבטיח מתן ייצוג רחב ככל הניתן למגזרים הקשורים והגופים בעלי העניין. במועצה יהיו חברים נציגי משרדי הממשלה החברים בוועדה הבינמשרדית, נציגי תעשייה, נציגי גופים ירוקים. המועצה תתכנס רק לפי דרישה ותעסוק בהתוויית מדיניות, בשימוע לגבי המיזם המוצע, פיקוח וביקורת וגיבוש המלצות ליו"ר בהליך קבלת ההחלטות.

6.3 ניסיון מקצועי –

האנשים שיישאו תפקידים בגוף הלאומי יהיו בעלי הכשרה בנושאי מנגנון הפיתוח הנקי ובעלי ידע טכנולוגי ומדעי בקשר להפחתת גזי חממה.

6.4 מאגר מומחים –

בנוסף לאנשי המקצוע הקבועים, יוגדר מאגר זמין של מומחים ואנשי מקצוע מתחומים שונים אשר יהיו זמינים לפניית אנשי הצוות הקבועים של הגוף הלאומי לשם התייעצות, במידת הצורך. המאגר יכלול: מומחים לאנרגיה, תחבורה, תעשייה ויערנות לפי המיזם הנדון. כמו כן אנשי המקצוע בגוף הלאומי יהיו רשאים להתייעץ בגוף מיעץ לשם גיבוש הצעות למדיניות, עריכת סקירות ספרות הנוגעות למיזם הנדון ולשאלות ספציפיות שמתעוררות, "שיווק" מנגנון הפיתוח הנקי בקרב המגזר העסקי, סיוע בניהול הרישום ומאגרי המידע הנדרשים וכיו"ב.





**7. החלטות הגוף וסדרי עבודתו:**

עם קבלת אישור להתחלת עבודה תתכנס הועדה המקצועית לשם גיבוש המלצות ומדיניות, נוהלי עבודה ומערכת שיקולים לבחינת פרויקט במסגרת מנגנון הפיתוח הנקי ותגיש המלצותיה למועצה הבינמגזרית וליו"ר.

**8. מקורות המימון:**

הגוף הלאומי יחל בפעילותו במשרד לאיכות הסביבה, במסגרת התקציב הקיים. הגוף הלאומי יהיה רשאי לגייס מקורות מימון מגופים חיצוניים ומהמדינות המפורטות בנספח אחד לאמנת האקלים.



נספח ב' - בפרוטוקול קיוטו ובמסמכי מרקש ניתן לצפות באתר האינטרנט של אמנת המסגרת לשינויי אקלים של האו"ם: <http://www.unfccc.org>

נספח ג' - דוגמה למזכר הבנה בין גופים לאומיים במדינות מפותחות ומתפתחות