

הפחתת פליטות גזי חממה וייעול צריכת האנרגיה במשק

הצעה להחלטה

מחליטים,

1. בהמשך להחלטת ממשלה מס. 378 מיום 05.08.15 בעניין ביטול התוכנית הלאומית להפחתת גזי חממה משנת 2010, ועל-מנת להגיש למזכירות אמנת האקלים, עד לחודש ספטמבר 2015, יעד לאומי להפחתת פליטות גזי חממה לשנת 2030, לצורך היערכותה של ישראל לחתימה על הסכם גלובאלי חדש ומחייב למאבק בשינויי אקלים, ומתוך הכרה בתועלת הכלכלית למשק של היעדים שיפורטו להלן, תוך שמירה על הביטחון האנרגטי של מדינת ישראל -

א. לקבוע יעד לאומי של 8.8 טון פליטות גזי חממה לנפש בשנת 2025 ושל 7.7 טון פליטות גזי חממה לנפש בשנת 2030, אשר מהווה הגבלה בתוספת פליטות גזי החממה של ישראל מ-72 מיליון טון גזי חממה בשנת 2005 ל-81 מיליון טון גזי חממה בשנת 2030;

ב. לצורך השגת היעד הלאומי להפחתת פליטות גזי חממה, לקבוע יעדים לאומיים להפחתה וייעול של צריכת האנרגיה במשק, וייצור חשמל ממקורות של אנרגיות מתחדשות, כמפורט להלן:

(1) צמצום צריכת החשמל בשיעור של לפחות 17% עד שנת 2030 ביחס לצריכת החשמל הצפויה באותה השנה לפי תרחיש עסקים כרגיל. לעניין החלטה זו – "תרחיש עסקים כרגיל" הוא תרחיש המשקף את היקף צריכת החשמל הצפויה בשנת 2030, על פי המגמות נכון לשנת 2015;

(2) צמצום הנסועה הפרטית בשיעור של 20% עד לשנת 2030, ביחס לנסועה הצפויה באותה השנה לפי תחזית עסקים כרגיל והמגמות נכון לשנת 2015;

(3) ייצור חשמל מאנרגיה מתחדשת יעמוד על שיעור של 13% לפחות מסך כל צריכת החשמל בשנת 2025, ובשיעור של 17% לפחות מסך כל צריכת החשמל בשנת 2030.

2. להטיל על שר התשתיות הלאומיות, האנרגיה והמים, השר להגנת הסביבה ושר האוצר להגיש לממשלה, תוך 45 ימים, החלטה אשר תצביע על הצעדים שבכוונת הממשלה לנקוט על-מנת לעמוד ביעדים כאמור.

3. הממשלה רושמת לפנייה את הודעת הממונה על התקציבים, כי בכוונתו להעמיד סך של 300 מלש"ח בהרשאה להתחייב, לשנים 2016 – 2019, וכן סכום של 500 מלש"ח בערבויות מדינה לצורך התכנית כאמור.

דברי הסבר

רקע כללי

1. אמנת המסגרת של האו"ם בדבר שינויי האקלים (UNFCCC) משנת 1992 גובשה במטרה להביא לידי ייצוב ריכוז גזי חממה באטמוספירה לרמה שאינה מסכנת את מערכת האקלים העולמית, ולהתמודד עם השפעות שינויי האקלים. בדצמבר 2011 בכינוס אמנת האקלים בעיר דרבן הוחלט להתחיל בתהליך לגיבוש הסכם גלובאלי חדש שיאומץ בוועידת האקלים שתתקיים ב- 2015. על המדינות, ובכלל זה ישראל, להגיש עד סוף ספטמבר 2015 למזכירות אמנת האקלים יעדים להפחתת פליטות גזי חממה לתקופה שאחרי שנת 2020. בדצמבר השנה יתכנסו בפריז כל המדינות החברות באמנת האקלים ויאמצו הסכם חדש אשר ככל הנראה יחייב את כל המדינות - מפותחות ומתפתחות - לנקוט אמצעים להפחתת פליטות גזי חממה. הגשת יעד ההפחתה על-ידי ישראל יתכן שמשמעותה תהיה מעקב עתידי אחרי עמידתה ביעד, אף כי טרם הוחלט על רמת המחויבות המשפטית בהקשר זה.
2. על-מנת להביא להפחתת פליטות גזי חממה יש צורך בתכנית פעולה אינטגרטיבית וכלל משקית אשר תטפל במקורות הפליטה השונים, ובכלל זה ייצור חשמל, פעילות תעשייתית, צריכת אנרגיה במבנים, תחבורה וסקטורים נוספים. התועלות של יישום פעולות להפחתת פליטות גזי חממה בסקטורים אלו הן רבות ומשמעותיות, וכוללות את הגברת הביטחון האנרגטי ארוך הטווח של ישראל, ייעול והגברת התחרותיות של התעשייה ושל המשק בכלל, הפחתה בהוצאות על אנרגיה ותפעול, מינוף השקעות והגברת הפעילות המשקית, פיתוח תעשיית הקלינטק הישראלית, יצירת מקומות עבודה והפחתת הזיהום הסביבתי והתחלואה הנובעת ממנו.
3. ממשלת ישראל הכירה בתועלות אלו וקיבלה, מאז שנת 2008, מספר החלטות ממשלה לקידום התייעלות אנרגטית, אנרגיות מתחדשות והפחתת פליטות גזי חממה אשר כוללות יעדים לשנת 2020. למעשה, עם התקדמות העולם כולו לקראת משטר אקלימי חדש, בו לפליטות גזי חממה יש מחיר משמעותי המהווה נטל גובר והולך על הכלכלה, מוטלת על הממשלה החובה לפעול ביתר שאת ליישום הפעולות הנדרשות לצורך הפחתת פליטות גזי חממה ולמימוש היתרונות הנובעים מכך.
4. לנוכח זאת, ועל-מנת לעמוד בדרישות אמנת האקלים של האו"ם הוקמה בינואר השנה ועדה בינמשרדית בראשות מנכ"ל המשרד להגנת הסביבה, אשר בצעה עבודה מעמיקה ורחבת היקף לגיבוש יעד ותכנית לאומית להפחתת פליטות גזי חממה עד שנת 2030 (להלן - "הועדה"). על בסיס עבודת הועדה מוצע להתחיל על יעד לאומי כלל-משקי להפחתת פליטות גזי חממה, ועל יעדי משנה בתחומים המרכזיים אשר נדרשים לצורך עמידה ביעד לאומי.

יעד לאומי להפחתת פליטות גזי חממה ויעדים לאומיים להפחתה וייעול של צריכת האנרגיה במשק

5. פליטת גזי החממה בישראל, אשר מחושבת מידי שנה על-ידי הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, הגיעה בשנת 2005 ל- 72 מיליון טון גזי חממה, שהם 10.4 טון גזי חממה לנפש. לפי חישובי הוועדה פליטת גזי החממה הצפויה בישראל בשנת 2030 ב-"תרחיש עסקים כרגיל" תעלה ל- 107 מיליון טון גזי חממה, שהם כ-10.1 טון גזי חממה לנפש.
6. יוזכר כי תרחיש עסקים כרגיל הוא תרחיש המשקף את היקף פליטת גזי החממה בישראל, הצפויה בשנת 2030 על פי המגמות הנוכחיות, מדיניות ממשלתית קיימת והרגולציה המיושמת נכון לשנת 2015.
7. היעד הלאומי המוצע בהחלטה זו, לפליטת גזי חממה בשנת 2030, הינו 7.7 טון גזי חממה לנפש, ומשמעותו היא פליטה של 81 מיליון טון גזי חממה בישראל בשנת 2030. יעד פליטה זה מהווה הפחתה של 24% לעומת הפליטה הצפויה בשנת 2030 ב-"תרחיש עסקים כרגיל".
8. למעט ישראל וצ'ילה, כל מדינות ה-OECD, הגישו לאו"ם יעדי הפחתה לאומיים, אשר משמעותם היא הפחתה אבסולוטית בפליטות גזי חממה ביחס לרמת פליטה היסטורית של אותן המדינות. לדוגמא, מדינות האיחוד האירופי התחייבו להפחתה של 40% ביחס לרמת הפליטות שלהן בשנת 1990, וארה"ב התחייבה להפחתה של 32% ביחס לרמת הפליטה שלה בשנת 2005. לצורך השוואה, עמידה של מדינת ישראל ביעד המוגדר בהחלטה זו תביא לגידול של 14% בפליטת גזי החממה ביחס לפליטה בשנת 2005. יחד עם זאת, לאור העובדה שקצב גידול האוכלוסיה בישראל הינו פי שלוש לערך מקצב גידול האוכלוסיה במדינות ה-OECD, הוחלט על יעד של פליטה לנפש, הלוך בחשבון את מאפייניה הייחודיים של מדינת ישראל. היעד המוצע בהחלטה זו במונחים של פליטות לנפש – נמוך מממוצע הפליטות לנפש במדינות ה-OECD.
9. לצורך עמידה ביעד הלאומי לפליטת גזי חממה ובהתאם להמלצות הוועדה, מוצע להגדיר יעדים לאומיים להפחתה וייעול של צריכת האנרגיה במשק, כמפורט להלן:
 - א. צמצום צריכת החשמל בשיעור של לפחות 17% עד שנת 2030 ביחס לצריכת החשמל הצפויה באותה השנה לפי תרחיש עסקים כרגיל – בתרחיש עסקים כרגיל צפויה צריכת החשמל בישראל לעלות בכ- 60%, מ- 60 טרה-וואט שעה בשנת 2015 ל- 96 טרה-וואט שעה בשנת 2030. עמידה ביעד זה צפויה להביא את סך צריכת החשמל בישראל בשנת 2030 ל- 80 טרה-וואט שעה.
 - ב. צמצום הנסועה הפרטית בשיעור של 20% עד לשנת 2030, ביחס לנסועה הצפויה באותה השנה לפי התחזית והמגמות נכון לשנת 2015 – עמידה ביעד זה תביא לצמצום היקף הנסועה הפרטית מ- 55.5 מיליון ק"מ נסיעות לשנה, אשר צפויות בתרחיש עסקים כרגיל, ל- 44.4 מיליון ק"מ נסיעות לשנה.
 - ג. ייצור חשמל מאנרגיה מתחדשת יעמוד על שיעור של 13% לפחות מסך כל צריכת החשמל בשנת 2025, ובשיעור של 17% לפחות מסך כל צריכת החשמל בשנת 2030. יעד זה מחושב בהינתן עמידה ביעד צמצום צריכת החשמל לעיל, כלומר שבשנת 2030 17% מתוך 78 טרה-וואט חשמל אשר ייצרכו במשק, ייוצרו ממקורות של אנרגיה מתחדשת. יש לציין כי לפי החלטות הממשלה 4450 ו- 3484, עד שנת 2020 10% מסך כל ייצור חשמל בישראל נדרשת להיות מיוצר באמצעות אנרגיה מתחדשת.

אמצעים ליישום היעדים המוצעים בהחלטה

10. מוצע שתוך 45 יום תוגש תכנית לממשלה על-ידי שר התשתיות הלאומיות, האנרגיה והמים, השר להגנת הסביבה ושר האוצר. התכנית תתבסס, בין השאר, על עבודת הועדה, אשר במסגרתה נבחנו אמצעים שונים להפחתת פליטות גזי חממה. לצורך יישום היעדים המוצעים בהחלטה זו, מוצע לפעול בתחומים השונים וליישם אמצעים אשר נמצאו על-ידי הועדה ככלכליים למשק. צעדי היישום כוללים אמצעים להפחתת השימוש בדלקים מזהמים, אמצעים לייעול וצמצום צריכת האנרגיה במשק ואמצעים לעידוד השימוש באנרגיה מתחדשת.

11. **אמצעים להפחתת השימוש בדלקים מזהמים:** שריפת דלקים פוסליים במשק החשמל, בתעשייה ובסקטורים אחרים, גורמת לזיהום אוויר ומביאה לעלייה בתחלואה ובתמותה. לנזקים בריאותיים אלו עלויות משקיות משמעותיות, כפי שנקבע על-ידי השר להגנת הסביבה, הבאות לידי ביטוי כעלויות חיצוניות של זיהום אוויר כתוצאה מייצור חשמל.

12. **אמצעים לייעול וצמצום צריכת האנרגיה במשק:** אמצעים לייעול השימוש באנרגיה, להתיעלות אנרגטית ולחיסכון באנרגיה הם האמצעים היעילים והרווחיים ביותר להפחתת פליטות גזי חממה, כמו גם, להשגת ביטחון אנרגטי ותועלות כלכליות שונות - הן ברמת המשק והן ברמת הגוף המתייעל. אולם, הניסיון מהארץ ומהעולם מראה כי למרות שהשקעות בהתיעלות אנרגטית הינן כדאיות כלכלית לגוף המתייעל, קיימים חסמים רבים ליישום בפועל של אותן השקעות.

13. על פי עבודת הוועדה הבינמשרדית, התועלת הישירה מצמצום צריכת האנרגיה ומימוש היעד המוצע בהחלטה, הינה חיסכון בהוצאות על חשמל ודלקים, אשר צפוי לחסוך כ-50 מיליארד ₪ עד 2030. מימוש היעד לצמצום צריכת החשמל יחסוך למשק את העלויות הכרוכות בהקמתה של תחנת כוח גדולה נוספת ויביא להפחתת זיהום אוויר ותחלואה הנובעת ממנו. הועדה בחנה סל של כלי מימון וכלים נוספים לצורך עידוד השקעה משקית בייעול השימוש באנרגיה.

14. **אמצעים לעידוד השימוש באנרגיה מתחדשת:** בעבודתה של הועדה נבחנו כלים נוספים להסרת חסמים ועידוד השימוש באנרגיה מתחדשת, כגון הקצאת מכסות לאנרגיה מתחדשת על בסיס מזעור עלויות משקי, והסרת חסמים המקשים על הקמת מתקני ייצור חשמל קטנים של אנרגיה מתחדשת.

נתונים כלכליים והשפעה על משק המדינה

ראה פירוט בסעיף תקציב.

תקציב

העלות התקציבית הכוללת של ההחלטה זו הינה חצי מיליארד ₪ כערבויות מדינה בשנים 2016 – 2025 ו-300 מלשי"ח עלות תקציבית לשנים 2016 – 2018.

השפעת ההצעה על מצבת כח האדם

להחלטה לא צפויות השפעות על מצבת כח האדם.

עמדת שרים אחרים שההצעה נוגעת לתחום סמכותם

הצעת ההחלטה מוגשת על-ידי שר התשתיות הלאומיות, האנרגיה והמים, השר להגנת הסביבה ושר האוצר.

יעד צמצום הנסועה תואם עם משרד התחבורה.

התקבל מכתב תמיכה ממשרד החוץ.

החלטות קודמות של הממשלה בנושא

1. החלטת ממשלה מס. 3261 מיום 13.3.2008 - גיבוש צעדים להתייעלות אנרגטית - צמצום צריכת החשמל.
2. החלטת ממשלה מס. 4095 מיום 18.9.2008 - צעדים להתייעלות אנרגטית - צמצום בצריכת החשמל.
3. החלטת ממשלה מס. 4450 מיום 29.1.2009 - קביעת יעד מנחה וגיבוש כלים לקידום אנרגיות מתחדשות בפרט באזור הנגב והערבה.
4. החלטת ממשלה מס. 474 מיום 25.6.2009 - היערכות ישראל לשינוי אקלים - היערכות ומוכנות לשינוי אקלים והפחתת פליטות גזי חממה.
5. החלטת ממשלה מס. 1504 מיום 14.03.2010 - גיבוש תכנית לאומית להפחתת פליטות גזי חממה.
6. החלטת ממשלה מס. 2508 מיום 28.11.2010 - גיבוש תכנית לאומית להפחתת פליטות גזי חממה בישראל.
7. החלטת ממשלה מס. 3484 מיום 17.7.2011 - בדבר הפקת אנרגיה ממקורות מתחדשים.
8. החלטת ממשלה מס. 378 מיום 05.08.15 – ביטול התוכנית הלאומית להפחתת גזי חממה משנת 2010.

עמדת היועץ המשפטי של המשרד יוזם ההצעה

מצ"ב

סיווגים

סיווג ראשי: 01 ביצועי.

תחום פעילות עיקרי: תשתיות וסביבה.

מוגש על ידי השר להגנת הסביבה
ועל ידי שר האוצר
ועל ידי שר התשתיות הלאומיות, האנרגיה
והמים

ד' בתשרי התשע"ו
17 בספטמבר 2015



חוות דעת משפטית הנלווית להצעת החלטה לממשלה

נושא הצעת ההחלטה: קביעת יעד לאומי להפחתת פליטות גזי חממה וייעול צריכת האנרגיה במשק, וקביעת החובה להגיש תכנית שתפרט את הצעדים והאמצעים למימוש היעדים האמורים.

קשיים משפטיים, ככל שישנם, ודרכי פתרון:

אין קשיים משפטיים בהצעת המחליטים.

עמדת היועצים המשפטיים של משרדים אחרים שהצעת ההחלטה נוגעת להם:

עמדת היועצות המשפטיות של משרד התשתיות הלאומיות, האנרגיה והמים והמשרד להגנת הסביבה:
אין מניעה משפטית לקבל את ההחלטה המוצעת.

	היועצת המשפטית המשרד להגנת הסביבה	דלית דרור
חתימה	תפקיד	שם