

צעדים לחיזוק יכולת הממשלה לעמוד ביעדי האנרגיה המתחדשת

הצעה להחלטה

מחליטים, בהמשך להחלטות הממשלה מס' 3269 מיום 17.12.2017 בנושא "אישור תוכנית לאומית להתייעלות אנרגטית", מס' 465 מיום 25.10.2020 בנושא "קידום אנרגיה מתחדשת במשק החשמל ותיקון החלטות ממשלה", מס' 171 מיום 25.7.2021 בנושא "מעבר לכלכלה דלת פחמן", מס' 211 מיום 01.08.2021 בנושא "אספקת חשמל לגוש דן", מס' 208 מיום 01.08.2021 בנושא "מעבר לאנרגיה ירוקה ותיקון החלטת ממשלה", מס' 541 מיום 24.10.2021 "אישור עדכון לתכנית הלאומית להתייעלות באנרגיה", ועל מנת לעמוד ביעד הממשלתי של 30% אנרגיה מתחדשת בשנת 2030, תוך הסרת חסמים, יצירת שיתופי פעולה בין כלל בעלי העניין וטיוב הליכים רגולטוריים ובירוקרטיים, וכחלק מהמאמץ העולמי להתמודדות עם משבר האקלים אליו מחויבת ישראל, לנקוט בצעדים הבאים:

1. להקים צוות בין-משרדי לבחינת כלים לקידום הקמת מתקנים לייצור אנרגיה מתחדשת ("מתקני אנרגיה מתחדשת") בבנייה חדשה שאינה למגורים ובכלל זה בחינת האפשרות להטלת החובה להתקנתם. בראש הצוות יעמוד מנכ"ל מינהל התכנון, ויהיו חברים בו מנכ"לי משרד האנרגיה, המשרד להגנת הסביבה, משרד המשפטים, הממונה על התקציבים והחשב הכללי או נציגיהם. הצוות יהיה רשאי להזמין לדיונים נציגים של משרדי ממשלה רלוונטיים נוספים לפי הצורך. הצוות יגיש את המלצותיו לרבות תיקוני חקיקה ונהלים, ככל הנדרש, לממשלה בתוך 90 יום ממועד החלטה זו.
2. להנחות את מנהלת רשות החברות הממשלתיות לדרוש מהדירקטוריונים של החברות הממשלתיות לקיים דיון בשני הנושאים הבאים, בכפוף לכל דין:
 - א. אפשרות הקמה של מתקני אנרגיה מתחדשת על גבי תשתיות ונכסים בבעלותן או שמוקמים או מופעלים על ידן וזאת למעט חברה ממשלתית שהיא בעלת רישיון הולכה או רישיון לניהול מערכת מכוח חוק משק החשמל, התשנ"ו-1996.
 - ב. אימוץ אמצעים להתייעלות באנרגיה בתשתיות ונכסים בבעלותן או שמוקמים או מופעלים על ידן.
 - ג. הרשות תגיש לממשלה דין וחשבון על דיונים שנערכו לפי סעיפים אלו וההחלטות שהתקבלו לגביהם בתוך 180 יום ממועד קבלת החלטה זו.

"חברה ממשלתית" לעניין החלטה זו – חברה ממשלתית וחברה בת ממשלתית כהגדרתן בחוק החברות הממשלתיות, התשל"ה-1975.

3. לרשום את הודעת יו"ר מליאת רשות החשמל, כי בכוונתו לבחון את האפשרות לקבוע מנגנון לתמרוץ התייעלות באנרגיה עבור גופים להם נקבעים תעריפים על ידי המליאה, בכפוף לכל דין, וכן לרשום את הודעת יו"ר המועצה לענייני משק הגז הטבעי, כי בכוונתו לבחון את האפשרות לקבוע מנגנון לתמרוץ התייעלות באנרגיה במקטע ההולכה, בכפוף לכל דין.

4. במטרה להגדיל את היקף מתקני האנרגיה המתחדשת והאגירה במסגרת פרויקטי בנייה ותשתיות שבוצעו על ידי משרדי הממשלה ויחידות הסמך שלהם, או שמקודמים על ידם:

א. להנחות את מנכ"לי כל משרדי הממשלה ויחידות הסמך לבחון שילוב של מתקני אנרגיה מתחדשת ואגירה במסגרת פרויקטי בנייה ותשתיות שמקודמים על ידם או שבוצעו במישרין או בעקיפין, לצד בחינת הכדאיות המשקית והכלכלית של הקמת המתקנים.

ב. משרדי הממשלה ויחידות הסמך ידווחו לשרת האנרגיה על מתקני אנרגיה מתחדשת ואגירה ששולבו במסגרת הפרויקטים שבוצעו או שמקודמים על ידם במישרין או בעקיפין בכל שנה קלנדרית וזאת עד ל-31 במרץ בשנה העוקבת.

אין באמור בסעיף זה כדי להקנות זכות או טענה לצד ג' כלשהו.

5. במטרה לקצר את משך הזמן הדרוש להקמה של מתקני אנרגיה מתחדשת בישראל, לפשט את תהליכי הקמתם על ידי הסרת חסמים ולהנגיש לציבור את תהליכי ההקמה אל מול הגופים השונים, ובמטרה לבחון הקמה של מערכת ממשלתית אחודה לנושא (One Stop Shop), לבצע את הפעולות הבאות:

א. בסעיף זה - "גוף מעורב" - גוף המעורב באופן ישיר או עקיף בתהליכי ההקמה של מתקני אנרגיה מתחדשת, לרבות תהליכי אישור תכניות, מתן היתר, רישוי, הקצאת קרקע וחיבור לרשת החשמל, כמפורט להלן: גוף המנוי בטבלה בפסקה (ד), גוף המנוי בפסקה (ה), המשרד להגנת הסביבה ומשרד החקלאות ופיתוח הכפר.

ב. גוף מעורב שהוא משרד ממשלתי יכין אפיון של השלבים הנדרשים למתן אישורים הנדרשים על ידו בתהליכי הקמה של אנרגיה מתחדשת, לרבות לוח זמנים למתן מענה לכל שלב (להלן – האפיון), ויעביר את האפיון למשרד האנרגיה בתוך 120 יום מהמועד שבו העביר אליו משרד האנרגיה מתכונת לקביעת אפיון.

ג. משרד האנרגיה יפנה לגופים המעורבים שאינם משרדי ממשלה, בבקשה להגיש את האפיון. העתק הפניה יועבר גם לשר או לגוף ממשלתי הממונה על הגוף המעורב.

ד. שר או גוף האחראי על גוף מעורב, יפעל ככל הניתן, על פי סמכויותיו על פי דין, על מנת שהגוף המעורב הרלוונטי יעביר את האפיון למשרד האנרגיה בתוך 120 מיום שהעביר אליו משרד האנרגיה מתכונת לקביעת אפיון:

שר או גוף אחראי	הגוף המעורב
שר הביטחון	פיקוד העורף ואגף תכנון ובניין כוח רב-זרועי בצה"ל
השרה להגנת הסביבה	רשות הטבע והגנים
שרת האנרגיה ומנהלת רשות החברות הממשלתיות	חברת החשמל

ה.

(1) נרשמת הודעת הרשות הממשלתית למים וביוב, כי תפעל להעברת אפיון למשרד האנרגיה;

(2) נרשמת הודעת רשות מקרקעי ישראל, כי תבחן את האפשרות להכנת אפיון והעברתו למשרד האנרגיה.

(3) נרשמת הודעת רשות העתיקות, כי תפעל להעברת אפיון למשרד האנרגיה.

(4) נרשמת הודעת רשות הכבאות וההצלה, כי תפעל להעברת אפיון למשרד האנרגיה.

ו. משרד האנרגיה יפרסם מדריך המאגד את האפיונים לטובת הציבור בתוך 90 יום ממועד קבלת מידע זה מכלל הגופים.

ז. המדריך ייתן התייחסות נפרדת להקמת מתקני אנרגיה מתחדשת על גבי שטחים מבונים בדו-שימוש.

ח. להקים צוות בין-משרדי לבחינת טיוב תהליך ההקמה של מתקני אנרגיה מתחדשת ולבחינת הקמה של מערכת אחודה ודיגיטלית (One Stop Shop) לנושא, אשר תייעל ותקצר את משך זמן הטיפול בבקשות להקמת מתקני אנרגיות מתחדשת. בראש הצוות יעמוד מנכ"ל משרד האנרגיה, ויהיו חברים בו נציגי הגופים המעורבים, יחד עם נציגי רשות הרגולציה במשרד ראש הממשלה, משרד המשפטים, משרד האוצר, רשות החשמל ומינהל התכנון.

6. להקים צוות לבחינה וגיבוש המלצות של הצעדים הנדרשים בכדי לעודד רשויות מקומיות לפעול להקמת מתקני אנרגיה מתחדשת ואגירה. בראש הצוות יעמוד מנכ"ל משרד הפנים, ויהיו חברים בו מנכ"ל משרד האנרגיה, מנכ"לית המשרד להגנת הסביבה, החשב הכללי והממונה על התקציבים במשרד האוצר ויו"ר רשות החשמל או נציגיהם. הצוות יגיש את המלצותיו לשרת הפנים, לשרת האנרגיה ולשר האוצר בתוך 90 יום ממועד החלטה.

7. לצורך הסרת חסמים והאצת תכנון רשת הולכת החשמל:

א. להטיל על שרת האנרגיה להקים צוות בין-משרדי בהובלת משרד האנרגיה שחברים בו נציגי רשות החשמל, מינהל התכנון, המשרד להגנת הסביבה, משרד התחבורה, החשב הכללי והממונה על התקציבים במשרד האוצר, משרד המשפטים ומשרד הביטחון, אשר יבחן את הצורך וימליץ, ככל שימצא הצורך, על ההסדרים הנדרשים על מנת להאיץ את הקידום של רשת ההולכה ומתקניה לעמידה ביעדי הממשלה.

ב. המלצות הצוות יוצגו למנכ"לי המשרדים החברים בצוות בתוך 90 יום מהקמתו. ההמלצות עשויות לכלול את פירוט השינויים הדרושים לקידום והאצת הקמת רשת החשמל, ובין היתר תיקוני תקנות, חקיקה, הנחיות לתכנון, אמצעים משלימים, וכן לוחות הזמנים למימוש.

8. עם קבלת תכנית הפיתוח של רכבת ישראל והתכנית האסטרטגית לפיתוח רשת הדרכים לשנת 2030 לבדיקת משרד האנרגיה לרבות רשימת כל התוכניות לדרכים ומסילות ומקטעיהן, משרד האנרגיה יבחן בתוך 120 יום את הצורך בשמירת רצועות משותפות עבור תשתיות משק האנרגיה בתוכניות ויעדכן את מנהל התכנון ומשרד התחבורה.

9. להנחות את משרד התחבורה ומינהל התכנון, כי בכל הליך של הכנת תכניות מפורטות לדרכים ולמסילות ברשת הארצית, לרבות אלו הכלולות בתוכנית הפיתוח של רכבת ישראל ובתוכנית האסטרטגית לפיתוח רשת הדרכים לשנת 2030:

א. תערך התייעצות עם משרד האנרגיה במטרה לאחד תשתיות באמצעות תכנון מפורט של תשתיות משק האנרגיה, לרבות קווי הולכה או אפשרות הקמת מנהרת תשתיות, בתכניות מפורטות לדרכים ומסילות כאמור. זאת בהתייחס, בין היתר, להשפעת התכנון המפורט של הרצועה על לוחות הזמנים לאישור התכנית לדרך או למסילה, ועל ישימות אישור התכנית ומימושה.

ב. התכנון המפורט של תשתיות האנרגיה בתכניות התחבורה כאמור יתבצע בידי משרד האנרגיה או מי מטעמו.

דברי הסבר

רקע כללי

המעבר לאנרגיות מתחדשות כמשימה לאומית הוא צו השעה לנוכח הזמן המועט שנותר על מנת לעמוד ביעד הביניים של 20% אנרגיות מתחדשות בשנת 2025, אשר נקבע בהחלטת ממשלה 465 מיום 25 באוקטובר 2020 בנושא "קידום אנרגיה מתחדשת במשק החשמל ותיקון החלטות ממשלה". בכדי לעמוד ביעד זה יש להקים מתקנים בהספק של כ-MW10,000. אולם נכון לסוף שנת 2021, הוקם הספק מאנרגיה מתחדשת בסך של MW 3,655 בלבד, שסיפק כ-8.1% מהביקוש לחשמל, כלומר, יש להכפיל יותר מפי 2.5 את הספק האנרגיה המתחדשת המותקן עד לסוף שנת 2025, לעומת סוף שנת 2021.¹ על אף שקצב התקנת המתקנים גדל בשנים האחרונות, ללא שינוי משמעותי של המציאות בשטח וקפיצת מדרגה בתחום, הממשלה לא תעמוד ביעדה.

מהלך זה הכרחי גם לנוכח מחירי האנרגיה המאמירים. מאמצע שנת 2020 החלה מגמת עליה במחירי הפחם בעקבות משבר האנרגיה העולמי. הלחימה באוקראינה הביאה לעלייה נוספת במחירים, אשר הגיעו לשיאם במחצית השנייה של שנת 2022. לפיכך, צמצום התלות ביבוא דלקים ונפט יביא לתועלת כלכלית וגיאופוליטית גבוהה לישראל, תוך הפחתת פליטות גזי חממה ומזהמים, בהתאם ליעדים הלאומיים של ישראל. בהחלטת ממשלה 171 מיום 25 ביולי 2021 בנושא "מעבר לכלכלה דלת פחמן", קבעה הממשלה יעד לאומי להפחתת פליטות לשנת 2050, שלפיו הכמות השנתית של פליטות גזי חממה בשנת זו תפחת ב-85% לכל הפחות מהכמות השנתית שנמדדה בשנת 2015.

קידום אנרגיות מתחדשות מלווה באתגרים מורכבים ומשמעותיים לאור מאפייניה הייחודיים של ישראל, בהם הגידול הגבוה בביקוש לחשמל, מחסור בשטח, חוסר קישוריות למדינות שכנות, צפיפות אוכלוסין ושינויים טכנולוגיים המתרחשים בקצב מהיר. בנוסף, קידום תחום האנרגיות המתחדשות תלוי בתיאום ושיתוף פעולה בין בעלי עניין מרובים, ובהם יזמים וצרכנים; משרדים וגופי ממשלה שקובעים מדיניות ומסדירים את התחום; חברת חשמל לישראל, האחראית על חיבור המתקנים לרשת ועל הקמת תשתיות ההולכה והחלוקה; גופי תכנון הקובעים תוכניות סטטוטוריות בתחום ומאשרים תוכניות למתקני אנרגיה מתחדשת; וגופי רישוי המנפיקים היתרי בנייה; גופים שמתכננים ומבצעים הקמת תשתיות רלוונטיות ועוד.

על מנת להתגבר על החסמים הייחודיים, ובכדי לתאם ולסנכרן בין בעלי העניין השונים ולהניעם להתקנת מערכות אנרגיה מתחדשת ואגירה, יש לנקוט בצעדים המוצעים בהחלטה זו.

¹ משרד האנרגיה, "מפת הדרכים לאנרגיות מתחדשות בשנת 2030" (2022).

לסעיף 1

במדינה צפופה כמו ישראל ישנה עדיפות ברורה להקמת מתקני אנרגיה מתחדשת באזור המבונה בכדי לשמור על השטחים הפתוחים. מדינת ישראל היא ייחודית בשל שילוב יוצא דופן של קצב ריבוי טבעי גבוה וצפיפות אוכלוסין גבוהה המאפיינים מדינות מתפתחות, במקביל לכלכלה וצריכה המאפיינות מדינות מפותחות. קצב גידול האוכלוסייה בישראל עמד בשנת 2021 על 1.6%, הגבוה ביותר מבין מדינות ה-OECD (יחד עם איסלנד). הגידול המהיר באוכלוסייה בישראל יוצר תחרות על כל פיסת שטח וחיכוך הולך וגובר בין שימושי השטח השונים ובפרט בהתייחס לתשתיות הנדרשות לשימור רמת החיים כגון דיור, אנרגיה, תחבורה, בריאות, ועוד. מגבלה זו מתעצמת לאור העובדה שנכון להיום מתקני קרקע בתחום האנרגיות המתחדשות הוגבלו ל-20,000 דונם בלבד על ידי המועצה הארצית לתכנון ובניה בנובמבר 2020.

לפיכך, ישנה עדיפות למיצוי השטחים הפוטנציאליים בתוך האזור המבונה, ובפרט על גגות מבנים, אשר חלק משמעותי משטחם לרוב אינו מנוצל במלואו. מלבד הגעה ליעדים הלאומיים, יתרון נוסף בהקמת מתקנים פוטו-וולטאיים על גבי מבנים הוא הביזור של מקורות ייצור החשמל לעשרות אלפי מוקדים נפרדים, מהלך שמביא לחיסכון בעלויות הקמת רשת והגדלת החוסן האנרגטי.

ברם, עד היום, לא נקבעה אסדרה מספקת המחייבת ייצור חשמל ממקורות אנרגיה מתחדשים, דבר שיקשה על המדינה לעמוד ביעדים. חריג לכך ניתן למצוא במבני מגורים, המחויבים בהתקנה של מערכות ייצור אנרגיה מתחדשת או חום שירי בהיקף שנקבע בתקנות עבור כל הקומות והדירות. הצורך בהגדלת ייצור החשמל מאנרגיות מתחדשות מחייב בחינה של הרחבת החובה לייצור אנרגיה מתחדשת גם במגזרים נוספים שאינם המגזר הביתי.

חיוב מתקני אנרגיה מתחדשת באזור המבונה קיים במספר מדינות בעולם בקנה מידה כזה או אחר, ובהן ארה"ב (העיר ניו יורק ומדינת קליפורניה) וגרמניה (ברלין, באדן-וורטמברג ועוד).

צעד זה נבחן גם במסגרת עבודת הצוות הבין-משרדי שהוקם במסגרת החלטת ממשלה מס' 171 מיום 25.7.2021 בנושא "מעבר לכלכלה דלת פחמן", לקביעת יעדים לבנייה מאופסת אנרגיה למבנים.

לפיכך מוצע להקים צוות בין-משרדי שיבחן כלים לקידום הקמת מתקנים לייצור אנרגיה מתחדשת בבנייה חדשה שאינה למגורים, ובכלל זה בחינת האפשרות להטלת החובה להתקנתם. הצוות יבחן את הנושא תוך שימת דגש למכלול שיקולים וביניהם, תוספת עלויות, והשפעה על משך זמן הבנייה, היקף הנטל הבירוקרטי, השפעות כלכליות ושיקולי בטיחות ותחזוקה.

לסעיף 2

ישנן מעל 70 חברות ממשלתיות שמהוות גורם מרכזי במשק מבחינה כלכלית ומחזיקות נכסים המכסים שטחים רבים. הממשלה רואה חשיבות רבה בקידום התייעלות באנרגיה והקמת

מתקני אנרגיה מתחדשת על גבי תשתיות ונכסים בבעלותן או שמוקמים או מופעלים על ידן. לפיכך מוצע להנחות את מנהלת רשות החברות הממשלתיות לדרוש מהדירקטוריונים של החברות הממשלתיות לקיים דיון בעניין זה, והכל בכפוף לכל דין, ובכלל זה חובתם לפעול משיקולים עסקיים.

לסעיף 3

לרשות החשמל ולרשות הגז הטבעי ישנן סמכויות לקביעת תעריפים. נרשמת הודעת ראשי הרשויות כי בכוונתם לבחון את האפשרות לקבוע מנגנון לתמרוץ התייעלות באנרגיה במסגרת התעריף. יצוין כי מועצת הרשות הממשלתית למים וביוב, שגם לה סמכות לקבוע תעריפים, כבר קבעה מנגנוני תמרוץ לעניין אופן ההכרה בהכנסות מאנרגיות מתחדשות ומהתייעלות באנרגיה בגופים שתעריפם נקבע על ידה.

לסעיף 4

לממשלה תפקיד משמעותי בקידום ייצור אנרגיה מתחדשת בנכסיה או בפרויקטים המקודמים על ידה, ומדינות רבות בעולם מכינות תוכניות להקמת מתקני אנרגיה מתחדשת בפרויקטי תשתית המקודמים על ידי ממשלתן. מלבד מימוש הפוטנציאל המשמעותי וסיוע בהגעה ליעדים הלאומיים, בהקמת מתקני אנרגיה מתחדשת ואגירה משדרת הממשלה מסר חשוב לציבור ומהווה דוגמה. יובהר כי סעיף 4 א' אינו מתייחס לקרקעות המשווקות על ידי רשות מקרקעי ישראל.

לסעיף 5

בחודש ינואר 2022 ערך משרד האנרגיה "מסע לקוח" בנושא הקמת מתקני אנרגיה סולארית במטרה לבחון כיצד ניתן לפשט את תהליך הקמת מתקני אנרגיה סולארית בראי היזמים ובכך להקל על הקמתם לטובת הגדלת ייצור אנרגיות מתחדשות. "מסע הלקוח" התייחס לתהליך שעובר היזם מרגע ההחלטה להקים הקמת מתקני אנרגיה סולארית, דרך שלבי ההקמה ועד לשלב הסיום בו המתקן מזרים חשמל לרשת.

המסקנה העיקרית מ"מסע הלקוח" ותהליכים נוספים שקיים המשרד בנושא, הוא כי קיים קושי ביצירת שפה אחידה בין משרדי הממשלה ושאר הגופים המעורבים בתהליך הקמת המתקנים, דבר המביא לחוסר תיאום והימשכות תהליכים. הגופים המעורבים מייצרים לעיתים הליכי אישור ממושכים המאופיינים בחוסר בהירות הן לגבי שלבי התהליך והן לגבי מועדי קבלת התשובות. בנוסף לצורך בתיאום, להגדרת הזמנים חשיבות אדירה, לאור העובדה שחלק מרכזי בתהליך תחום בזמן (למשל שמירת המקום ברשת החשמל), אי עמידה בזמנים עלולה להוביל לאובדן זכאות למכסה או פקיעת תוקף אישורים, ולפיכך לביטול הפרויקט. אפיון תהליכים וקביעת לוחות זמנים עבורם על ידי הגופים המעורבים יביאו לתיאום רב יותר, לשקיפות, לוודאות גדולה יותר ולצמצום בעיכובים של הקמת מתקני אנרגיה מתחדשת.

הקמת מערכת אחודה (One Stop Shop)

תהליך ההקמה של אנרגיות מתחדשות מחייב עבודה בשלושה ערוצים: אסדרות חשמל, תכנון ואסדרות מקרקעין. היזם נדרש לסנכרן בין הדרישות הרגולטוריות השונות ובין זמני ההליכים השונים. המנגנון המוצע לבחינה יידרש לסנכרן בין הזמנים והדרישות בתהליך ההקמה של

אנרגיות מתחדשות, וכן לבצע מעקב ובקרה אחר התנהלות הרגולטורים ובהתאם לנהלי השירות שייקבעו. כך, היוזמים יוכלו לפנות לגורם אחד בלבד, בתהליך פשוט ושקוף. מנגנון זה קיים בעולם בפורמטים שונים. לאור כל זאת, מוצע כי יוקם צוות בין-משרדי לבחינת הקמה של מערכת אחודה ודיגיטלית (One Stop Shop) לנושא, אשר תייעל ותקצר את משך זמן הטיפול בבקשות להקמת מתקני אנרגיות מתחדשות. הצוות יבחן מהי הפלטפורמה הטובה ביותר לקידום המהלך.

לסעיף 6

על מנת לקדם אנרגיות מתחדשות יש חשיבות בהקמת מתקני אנרגיות מתחדשות ברשויות המקומיות. כשחקניות משמעותיות בתחום האנרגיה המתחדשת וההתייעלות באנרגיה, אף הרשויות המקומיות מזהות הזדמנות משמעותית בתהליכי הביזור המתרחשים במשק החשמל, ומבצעות בחינה מחודשת של יכולותיהן על מנת למקסם את התועלת עבור הרשות והתושבים. לפיכך מוצע להקים צוות על מנת לבחון צעדים לעידוד הרשויות להקמת מתקני אנרגיה מתחדשת ואגירה. צוות זה יבחן, בין היתר, את הפניות שהגיעו לאחרונה מהרשויות המקומיות להקים תאגידי אנרגיה, בין היתר, בשיתוף המגזר הפרטי, וזאת בכדי להאיץ תהליכי יישום ולהגדיל את מימוש הפוטנציאל של התייעלות באנרגיה והקמת מתקני אנרגיות מתחדשות ברשות.

לסעיפים 7 עד 9

ביום 25.10.2020 התקבלה החלטת ממשלה מס' 465 אשר עיגנה את עקרונות המדיניות שקבע שר האנרגיה מה-29.7.2020 לעניין עדכון יעדי ייצור חשמל באנרגיות מתחדשות באופן שיעד ייצור החשמל מאנרגיות מתחדשות יעמוד על שיעור של 30% מסך כל צריכת החשמל בשנת 2030 ויעד ביניים של 20% בשנת 2025. מימוש פוטנציאל הייצור באנרגיה מתחדשת דורש הקמת רשת הולכה ענפה למתקני ייצור רבים ומבוזרים. לאור זאת יש צורך בהסרת חסמים ובהאצת תכנון והקמת רשת הולכת החשמל שהינה תנאי הכרחי למימוש הייצור באנרגיות מתחדשות.

לסעיף 7

מוצע להקים צוות בין-משרדי בהובלת משרד האנרגיה אשר יבחן וימליץ על ההסדרים הנדרשים בתחום התכנון והבנייה על מנת להסיר חסמים ולהאיץ את הליכי התכנון להקמת רשת ההולכה ומתקניה לשם עמידה ביעדי הממשלה ולקבוע את לוחות הזמנים לגיבוש וביצוע המלצותיו.

סעיף 8

מוצע לקבוע כי עם קבלת תכנית הפיתוח של רכבת ישראל והתכנית האסטרטגית לפיתוח רשת הדרכים לשנת 2030 לבדיקת משרד האנרגיה לרבות רשימת כל התוכניות לדרכים ומסילות

ומקטעיהן, משרד האנרגיה יבחן בתוך 120 יום את הצורך בשמירת רצועות משותפות עבור תשתיות משק האנרגיה בתוכניות ויעדכן את מנהל התכנון ומשרד התחבורה.

סעיף 9

מוצע להנחות את הגורמים הרלוונטיים כי בכל הליך לקידום תכניות מפורטות לדרכים ומסילות, לרבות אלו הכלולות בתוכנית הפיתוח של רכבת ישראל ובתוכנית האסטרטגית לפיתוח רשת הדרכים לשנת 2030 תערך התייעצות עם משרד האנרגיה במטרה לאחד תשתיות באמצעות תכנון מפורט של תשתיות משק האנרגיה, לרבות קווי הולכה או אפשרות הקמת מנהרת תשתיות, בתכניות מפורטות לדרכים ומסילות כאמור. זאת בהתייחס, בין היתר, להשפעת התכנון המפורט של הרצועה על לוחות הזמנים לאישור התכנית לדרך או למסילה, ועל ישימות אישור התכנית ומימושה. התכנון המפורט של תשתיות האנרגיה בתכניות התחבורה כאמור תתבצע בידי משרד האנרגיה או מי מטעמו.

נתונים כלכליים וההשפעה על משק המדינה

כמפורט בסעיפים

תקציב

אין חיוב תקציבי להחלטה. יובהר, כי אין בסמכות מי מהצוותים שהוקמו מכוח החלטה זו לחייב את הממשלה בהוצאה תקציבית או בהפחתת הכנסה.

השפעת ההצעה על מצבת כח האדם

אין השפעה

עמדת שרים אחרים שההצעה נוגעת לתחום סמכותם

שר האוצר - תומך

שרת הפנים - תומכת

שרת התחבורה והבטיחות בדרכים – תומכת

שר הבינוי והשיכון - תומך

שר הביטחון – תומך

שר החקלאות ופיתוח הכפר - תומך

שרת הגנת הסביבה - תומכת

החלטות קודמות של הממשלה בנושא

החלטת מספר 541 מיום 24.10.2021 - אישור עדכון לתכנית הלאומית להתייעלות באנרגיה

החלטה מספר 286 מיום 01.08.2021 - תמחור פליטות גזי חממה.

החלטה מספר 208 מיום 01.08.2021 - מעבר לאנרגיה ירוקה ותיקון החלטת ממשלה.

החלטת ממשלה 171 מיום 25.7.2021 - מעבר לכלכלה דלת פחמן.

החלטה מספר 465 מיום 25.10.2020 - קידום אנרגיה מתחדשת במשק החשמל ותיקון החלטות ממשלה.

החלטה מספר 4079 מיום 29.7.2018 - היערכות ישראל להסתגלות לשינויי אקלים: יישום ההמלצות לממשלה לאסטרטגיה ותכנית פעולה לאומית

החלטה מספר 3269, מיום 17.12.2017 - אישור תוכנית לאומית להתייעלות אנרגטית.

החלטה מספר 1403, מיום 10.4.2016 - תכנית לאומית ליישום היעדים להפחתת פליטות גזי חממה ולהתייעלות אנרגטית.

החלטה מס' 542, מיום 20.9.2015 - הפחתת פליטות גזי חממה וייעול צריכת האנרגיה במשק.

החלטה מס' 2508 מיום 28.11.2010 - גיבוש תכנית לאומית להפחתת פליטות גזי חממה בישראל.

עמדת היועץ המשפטי של המשרד יוזם ההצעה

מצורפת חוות דעת משפטית

סוג ההחלטה

ראשי – ביצועי

משני – הצהרתי

מגישה: שרת האנרגיה

י"ג באלול התשפ"ב
09 בספטמבר 2022

חוות דעת משפטית הנלווית להצעת החלטה לממשלה

נושא הצעת ההחלטה: צעדים לחיזוק יכולת הממשלה לעמוד ביעדי האנרגיה המתחדשת

תמצית ההצעה בהתייחס להיבטי המשפטיים:

בהצעה מוצע לבצע מספר צעדים לחיזוק יכולת הממשלה לעמוד ביעדי האנרגיה המתחדשת שנקבעו בהחלטות ממשלה קודמות.

עיקרי ההצעה:

1. להקים צוות בין-משרדי לבחינת כלים לקידום הקמת מתקנים לייצור אנרגיה מתחדשת בבנייה חדשה שאינה למגורים ובכלל זה בחינת האפשרות להטלת החובה להתקנתם.
2. להנחות את מנהלת רשות החברות הממשלתיות לדרוש כי הדירקטוריונים של החברות הממשלתיות ידונו באפשרות קידום של מתקני אנרגיה מתחדשת על גבי תשתיות ונכסים שבבעלות החברות הממשלתיות או שמוקמים או מופעלים על ידן, ובאימוץ אמצעים להתייעלות באנרגיה בתשתיות ונכסים בבעלות החברות הממשלתיות או שמוקמים או מופעלים על ידן.
3. לרשום הודעות יו"ר מליאת רשות החשמל ויו"ר המועצה לענייני משק הגז הטבעי כי בכוונתם לבחון את האפשרות לקבוע מנגנון לתמרוץ התייעלות באנרגיה במסגרת התעריפים.
4. להנחות את מנכ"ל כל משרדי הממשלה ויחידות הסמך לבחון שילוב של מתקני אנרגיה מתחדשת ואגירה במסגרת פרויקטי בנייה ותשתית שמקודמים על ידם או שבוצעו במישרין או בעקיפין, לצד בחינת הכדאיות המשקית והכלכלית של הקמת המתקנים, ולדווח לשרת האנרגיה על מתקני אנרגיה מתחדשת ואגירה ששולבו בפרוייקטים האמורים. רמ"י הודיעה כי תדווח לממשלה על היקף הקרקעות ששווקו לטובת מתקני אנרגיה מתחדשת ואגירה במכרז או בפטור ממכרז בכל שנה קלנדרית.
- גם החשב הכללי במשרד האוצר ידווח לשרת האנרגיה על היקף ההספק המותקן שנכלל במכרזים להקמת אנרגיה מתחדשת ואגירה שקודמו על ידו בכל שנה.
5. לפעול לכך שכל הגורמים המעורבים בהקמת מערכות אנרגיה מתחדשת יאפיינו את השלבים הנדרשים למתן אישורים להקמת מתקן אנרגיה מתחדשת, ולקבוע לוי' למתן מענה לכל שלב, ולאגד את לוחות הזמנים של הגופים השונים במסמך מאגד אחד, וזאת במטרה לקצר את משך הזמן הדרוש להקמה של מתקני אנרגיה מתחדשת בישראל, לפשט את תהליכי הקמתם, להסיר חסמים ולהנגיש לציבור את תהליכי ההקמה אל מול הגופים השונים, ולהקים צוות בין-משרדי לבחינת טיוב תהליך ההקמה של מתקני אנרגיה מתחדשת ולבחינת הקמה של מערכת אחודה ודיגיטלית (One Stop Shop) לנושא, אשר תייעל ותקצר את משך זמן הטיפול בבקשות להקמת מתקני אנרגיות מתחדשות.
6. להקים צוות לבחינה וגיבוש המלצות של הצעדים הנדרשים בכדי לעודד רשויות מקומיות לפעול להקמת מתקני אנרגיה מתחדשת ואגירה.
7. להקים צוות בין-משרדי, אשר יבחן את הצורך וימליץ, ככל שימצא הצורך, על ההסדרים הנדרשים על מנת להאיץ את הקידום של רשת ההולכה ומתקניה לעמידה ביעדי הממשלה, ובין היתר תיקוני תקנות, חקיקה, הנחיות לתכנון, אמצעים משלימים, וכן לוחות הזמנים למימוש.

8. בתוך 120 יום מקבלת תכנית הפיתוח של רכבת ישראל והתכנית האסטרטגית לפיתוח רשת הדרכים לשנת 2030 לבדיקתו, משרד האנרגיה יבחן את הצורך בשמירת רצועות משותפות עבור תשתיות משק האנרגיה בתוכניות ויעדכן את מנהל התכנון ומשרד התחבורה.

9. להנחות את משרד התחבורה ומינהל התכנון, כי בכל הליך של הכנת מפורטת לדרך ברשת הארצית או מסילה, לרבות אלו הכלולות בתוכנית הפיתוח של רכבת ישראל ובתוכנית האסטרטגית לפיתוח רשת הדרכים לשנת 2030, תערך התייעצות עם משרד האנרגיה במטרה לאחד תשתיות באמצעות תכנון מפורט של תשתיות משק האנרגיה במסגרת התכנית המפורטת של הדרך או המסילה. בהתייחס בין השאר להשפעה על לוחות הזמנים של אישור תכנית הדרך או המסילה ועל מימושה.

תכנון רצועת תשתיות האנרגיה תתבצע בידי משרד האנרגיה או מי מטעמו.

קשיים משפטיים, ככל שישנם, ודרכי פתרונם:

הסוגיה המשפטית העיקרית העולה אגב הצעת ההחלטה, הוא קבלתה בתקופת בחירות. ההחלטה ברובה מתניעה מהלכים, ואינה קובעת עובדות בלתי הפיכות. ההחלטה הינה המשך מדיניות הממשלה בדבר מעבר לאנרגיה מקיימת, ועמידה ביעדים שהמדינה התחייבה בהם. חיונית ודחיפות ההחלטה נובעת מחד גיסא מעצם החשיבות הסביבתית והקיומית של עמידה ביעדים של מעבר לאנרגיה מקיימת, ומאידך גיסא, חשיבות במישור הבינ"ל של עמידה ביעדים שהמדינה התחייבה עליהם, ובפרט לקראת וועידת האקלים העולמית שעתידה להתקיים בשארם א-שיח' שבמצרים ימים ספורים לאחר הבחירות.

התייחסות לשיקולי "תקופת בחירות":

הצעת ההחלטה מובאת לאישור הממשלה כחודשיים לפני הבחירות. בהתאם לפסיקת בית המשפט העליון והנחיות היועצת המשפטית לממשלה, ממשלה יוצאת הפועלת ערב בחירות ושריה של הממשלה, מחויבים באיפוק בהפעלת סמכויותיהם לגבי כל אותם עניינים שאין כורח ודחיפות מיוחדת לפעול בהם בתקופה זו. מתחם הסבירות לעניין זה נבחן בשים לב למאפייניה של הסמכות הקונקרטית המופעלת, ובהתחשב באיזון הנדרש בין הצורך בעשייה ממשלתית לבין דרישת האיפוק כאמור. בתוך כך הצביעה הפסיקה בעיקר על חשש להעדפת האינטרס המפלגתי, וכן חשש מפני יצירת עובדות מוגמרות אשר עלולות להעמיד את הממשלה הנבחרת בפני מצב בלתי הפיך.

להלן בחינת ההחלטה המוצעת, בהתבסס על נוסח ההצעה, דברי ההסבר והמידע שנמסר בידי הגורמים המקצועיים:

א. חיוניות ודחיפות היחידה המקצועית מצביעה על דחיפות ב-4 מישורים:

1. עמידה ביעדים שנקבעו בהחלטות ממשלה: בהחלטת ממשלה 465 מיום 25.10.2020 בנושא "קידום אנרגיה מתחדשת במשק החשמל ותיקון החלטות ממשלה", נקבע יעד של 30% ייצור חשמל מאנרגיות מתחדשות ב-2030, ויעד ביניים של 20% אנרגיה מתחדשת עד לסוף שנת 2025. מדובר ביעד קרוב מאד, ועל כן, יש דחיפות לקדם את הקמת המתקנים. בהתאם לחוות דעת הגורמים המקצועיים, כדי לעמוד ביעד הביניים של 20% אנרגיות מתחדשות בשנת 2025 יש להקים מתקנים בהספק של MW 9,796

עד סוף שנת 2025. נכון לסוף שנת 2021, הוקם הספק מאנרגיה מתחדשת בסך של 3,655 MW, שסיפקו רק כ-8.1% מהביקוש לחשמל, מתוכם 3,591 MW באנרגיה סולארית. כלומר, יש להכפיל פי 2.7 את ההספק הסולארי המותקן עד לסוף שנת 2025 ופי 5 עד 2030. ללא שינוי משמעותי של המציאות בשטח כבר בחודשים הקרובים, שוק האנרגיות המתחדשות יוסיף להתפתח בקצב איטי ולא תתאפשר עמידה ביעדי הממשלה. הצעדים המופיעים בהחלטת ממשלה הם הכרחיים בכדי לעמוד ביעדי הממשלה. עיכוב, גם של מספר חודשים, ביישום צעדים אלו יקשה על הממשלה לעמוד ביעדה.

2. במישור הבינ"ל: ב-6 בנובמבר, ימים ספורים לאחר הבחירות, אמורה נציגות ישראלית, בראשות ראש הממשלה, להשתתף בוועידת האקלים העולמית בנובמבר 2022 שתתקיים בשארם א-שייח' שבמצרים, ולהציג את סטטוס היעדים שאליהם התחייבה בהסכם פריז. בנוסף, לפני כשנה הכריז ראש הממשלה לשעבר נפתלי בנט על יעד של איפוס פליטות פחמן עד שנת 2050. לדעת גורמי המקצוע, החלטת הממשלה המוצעת תוכיח את מחויבותה של ישראל ליעדים הלאומיים והגלובליים של הפחתת הפליטות ושל ייצור אנרגיה מתחדשת.

3. משבר האנרגיה העולמי: העולם חווה כיום משבר אנרגיה חריף בעקבות מגיפת הקורונה והלחימה באוקראינה. בשנה האחרונה האמירו מחירי האנרגיה בעולם בקצב מהיר מאוד, דבר שמשפיע גם על הכלכלה הישראלית, בין היתר עם עליית מחירי החשמל והדלק. קידום מהיר של אנרגיה מתחדשת, בין השאר באמצעות הצעדים שבהצעת ההחלטה, יסייע לצמצם את השפעות משבר האנרגיה על הכלכלה הישראלית ולחזק את החוסן שלה בעתיד.

4. משבר אקלים: אזור אגן הים התיכון הוא אחד האזורים הפגיעים בעולם לשינויי אקלים ובכלל זאת התחממות עקבית, מחסור במים ובמזון, עליית גובה פני הים והתגברות התדירות והעוצמה של אירועי מזג אוויר קיצוני. שינויים אלו עלולים להגביר את אי-היציבות האזורית. משבר האקלים צפוי לגרום גם גידול במספר שריפות הענק בישראל, חלק ניכר מהן באזורים מיושבים. הצעדים המופיעים בהחלטה זו יסייעו להפחית את תרומתו השלילית של משק החשמל הישראלי למשבר האקלים.

ב. חיוניות

1. הצעדים המוצעים בהחלטה זו יובילו להקטנת צריכת החשמל במשק והפחתת פליטת גזי חממה הנגרמת כתוצאה מצריכת חשמל.

2. הורדת מחירי האנרגיה: ביולי האחרון הודיעה רשות החשמל כי תעריך החשמל לצרכן הביתי צפוי לעלות ב-9.6% על רקע משבר האנרגיה העולמי ובעקבות עלייה מתמשכת וחדה של מחירי הפחם ושל מדדים נוספים. להערכת גורמי המקצוע מחירי החשמל ימשיכו לעלות בחודשים הקרובים בשיעורים חדים. ההתייקרות בתעריפי החשמל משפיעה בעקיפין גם על מחירי מוצרי הצריכה ועל כן השפעתה גדולה מסך עלות החשמל לצרכן ביתיים. אחת הדרכים להפחית את התלות ביבוא פחם ודלק הגורם לעליית המחירים, היא שימוש נרחב יותר באנרגיה מתחדשת ואגירה, כפי שמוצע בהחלטה זו.

3. ביטחון אנרגיה: ייצור עצמי של אנרגיה ויצירת ביטחון אנרגטי באמצעות אנרגיה מתחדשת הוא צורך ביטחוני ולא רק כלכלי וסביבתי. ככל שישראל תפחית את התלות שלה במקור אנרגיה אחד עיקרי ובדלק מיובא, כך ישתפר הביטחון האנרגטי שלה.

ג. כבילת ידי הממשלות הבאות

כל הסעיפים בהחלטה נועדו להתחיל עבודת מטה, הכוללת הקמת צוותים והצעה לבחינת צעדים. ההמלצות של עבודת המטה יינתנו בקדנציה של הממשלה הבאה, וככל שיהיה צורך היא שתחליט אם לאמץ או לא, כך שההחלטה המוצעת לא כובלת את ידיה של הממשלה הבאה.

ד. החלטות מקצועיות ועבודת מטה:

כל סעיפי ההחלטה הם יוזמה של הדרג המקצועי במשרד האנרגיה, ונעשים בהמשך לעבודת מטה הנמשכת מזה חודשים רבים, ואף שנים.

ה. רגישות פוליטית – לא ידוע על רגישות פוליטית בהקשר זה, ואין השפעה על ציבור בוחרים מסויים.

ו. המשך של מדיניות קיימת

כל הסעיפים בהחלטה הם המשך של מדיניות קיימת, הבאה בין היתר לידי ביטוי במספר רב של החלטות ממשלה קודמות המעודדות אנרגיות מתחדשות והפחתת פליטות גזי חממה, כגון: החלטתה מספר 541 מיום 24.10.2021 - אישור עדכון לתכנית לאומית להתייעלות באנרגיה.

החלטה מספר 286 מיום 01.08.2021 - תמחור פליטות גזי חממה.

החלטה מספר 208 מיום 01.08.2021 - מעבר לאנרגיה ירוקה ותיקון החלטת ממשלה.

החלטת ממשלה 171 מיום 25.7.2021 - מעבר לכלכלה דלת פחמן.

החלטה מספר 465 מיום 25.10.2020 - קידום אנרגיה מתחדשת במשק החשמל ותיקון החלטות ממשלה.

החלטה מספר 4079 מיום 29.7.2018 - היערכות ישראל להסתגלות לשינויי אקלים: יישום ההמלצות לממשלה לאסטרטגיה ותכנית פעולה לאומית

החלטה מספר 3269, מיום 17.12.2017 - אישור תוכנית לאומית להתייעלות אנרגטית.

החלטה מספר 1403, מיום 10.4.2016 - תכנית לאומית ליישום היעדים להפחתת פליטות גזי חממה ולהתייעלות אנרגטית.

החלטה מס' 542, מיום 20.9.2015 - הפחתת פליטות גזי חממה וייעול צריכת האנרגיה במשק.

החלטה מס' 2508 מיום 28.11.2010 - גיבוש תכנית לאומית להפחתת פליטות גזי חממה בישראל.

ז. היקף ההחלטה - מדובר בצעד התחלתי בלבד של התנעת עבודת מטה.

ח. האם ניתן לדחות לאחר הקמת הממשלה

דחייה של אישור ההחלטה בחודשיים, עד לאחר הבחירות, או בתקופה ארוכה יותר, עד הקמת ממשלה חדשה, תרחיק את היישום של החלטות שכבר התקבלו, ולא תאפשר עמידה ביעדים שהממשלה קבעה. לצד ההיבט הפורמלי, בחלק מן ההחלטות, בפרט בסעיפים המעודדים משקיעים להקים מערכות אנרגיה מקיימת, קיים חשש שמשקיעים ירתעו, ותיגרם דחייה הרבה מעבר לתקופת הדחייה של החלטת הממשלה. בנוסף, המדינה עלולה שלא ביעדים הלאומיים והבינלאומיים שהתחייבה אליהם. השלכה אפשרית נוספת של הדחייה היא עלייה נוספת במחירי האנרגיה לפגיעה בביטחון האנרגטי של ישראל.

עמדת היועצים המשפטיים של משרדים אחרים שהצעת ההחלטה נוגעת להם:

משרד הפנים – אין מניעה משפטית

מינהל התכנון – אין מניעה משפטית

משרד התחבורה ובטיחות בדרכים – אין מניעה משפטית

משרד הביטחון – אין מניעה משפטית

משרד האוצר – אין מניעה משפטית

משרד החקלאות ופיתוח הכפר – אין מניעה משפטית

משרד השיכון – אין מניעה משפטית

המשרד להגנת הסביבה – אין מניעה משפטית

עמדת היועץ המשפטי של המשרד שהשר העומד בראשו מגיש את ההצעה:

לאור האמור לעיל, אין מניעה משפטית לקבלת החלטה כמוצע.



חתימה

חגית אייזנמן-מלכה סגנית היועצת המשפטית

תפקיד

שם