

# הממשלה לא מספיקה

ישיבת ממשלה בטירת הכרמל בעקבות השריפה בכרמל  
צילום: עופר ועקנין



הסדרת תחום האנרגיה המתחדשת באמצעות חקיקה ראשית, ולא רק באמצעות החלטות ממשלה, היא תנאי לפיתוחו של משק זה בישראל + ד"ר דוד תדמור וד"ר תני זהבי

עיגון בחקיקה, להבדיל מהחלטת ממשלה שקל יותר לשנותה וקשה יותר לעקוב אחר יישומה, יתרונם ליציבות ולוודאות בהסדרת תחום האנרגיה המתחדשת; אלה - וודאות ויציבות - מהווים תנאי הכרחי למשיכת משקיעים לתחום, ולפתיחתו היעילה למימון בנקאי ומוסדי. הסדרת התחום בהליך חקיקה ראשית, תוך דיון מקיף, הכרוך בהליך זה מטבעו, נחוץ

תימוכין נוספים לצורך בחקיקה ניתן למצוא בדירקטיבה האירופאית שנחקקה לאחרונה בשנת 2009, בה מובהר, כי נוכח ניסיון העבר הוחלט לחייב את החברות באיחוד לעגן יעדים לקידום אנרגיה מתחדשת בחקיקה מדינתית. בנוסף, נקבע שם כי על ההליך והדרישות להיתר או רישיון להיות ברורים ופשוטים ויש למנות רשות שתאחזק את האחריות הבלעדית להליכים מינהלים הנוגעים לאנרגיה מתחדשת.

אין כיום מחלוקת של ממש באשר לחשיבות העקרונית, החברתית והכלכלית בפיתוח תחום האנרגיה המתחדשת. הרבה נאמר על חשיבות קידום התחום והתועלות רבות שבציודו - שיפור באיכות האוויר, הקרקע ומקורות מים, כולם משאבים רבי חשיבות לציבור כולו, בצד פיתוחים טכנולוגיים שעשויים לייצר מוקדי רווח לעסקים, הגדלת הייצוא הטכנולוגי והאצת הפיתוח הכלכלי; ולבסוף, הפחתת התלות במקורות



**הסדרת התחום בחקיקה ראשית נחוץ בשל הקושי האדמיניסטרטיבי הנגזר מריבוי המשרדים והרשויות המינהליות המעורבים בהסדרת האנרגיה המתחדשת - גם השיקול התקציבי, המתעורר בעקבות מתן סובסידיות ותמריצים כלכליים לעידוד התחום, מחייב עיגון בחוק - בנוסף, קיימים שיקולים מתחום הסביבה והצורך להגן על ערכי טבע, אשר יש לאזנם אל מול הצורך בפיתוח מקורות אנרגיה מתחדשת ++**

אנרגיה מתכלים. בצד ההכרה בעקרון וחשיבותו, יש לשים גם דגש על האופן בו יקודם הנושא.

לסיכום, תחום האנרגיה המתחדשת בולט ביתרונותיו על רקע הבעיות הרבות הכרוכות בשימוש במקורות אנרגיה מתכלים. אם מדינת ישראל תשכיל לקדם את תחום האנרגיה המתחדשת, היא תוכל ליהנות משיפור באיכות הסביבה ומצמיחה כלכלית טובה יותר; אם לא תיערך בהתאם ולא תעגן את הסדרת התחום בחקיקה ראשית ברורה, תיפגע היוזמות בתחום וכלכלת המדינה בכללותה, ועמה הציבור כולו.

ד"ר דוד תדמור הוא שותף-מנהל במשרד עו"ד תדמור ושות', לשעבר הממונה על ההגבלים העסקיים, ומייצג כיום לאיגוד חברות אנרגיה מתחדשת בישראל. ד"ר תני זהבי מרכזת את תחום האנרגיה המתחדשת במשרד

גם בשל הקושי בהיבט האדמיניסטרטיבי הנגזר מריבוי המשקדים והרשויות המינהליות המעורבים בהסדרת האנרגיה המתחדשת, ובשל ריבוי השיקולים המעורבים בעניין. בראש ובראשונה נציין את השיקול התקציבי המתעורר בעקבות מתן סובסידיות ותמריצים כלכליים לעידוד ייצור בתחום. כאשר עסקינן בנטל כלכלי המוטל על הציבור, ראוי כי זה יוסדר בחוק. בנוסף, קיימים שיקולים מתחום איכות הסביבה והצורך להגן על ערכי טבע, אשר יש לאזנם אל מול הצורך בפיתוח מקורות אנרגיה מתחדשת. לפיכך, יש להתחשב במכלול השיקולים הרלוונטיים ולקבוע מדיניות אשר תאזן בין השיקולים השונים.

כלל ההסדרים הראשוניים, לא מסתפק בכך שהחוק יעניק את הסמכות למינהל הציבורי, אלא מחייב שהמחוקק בעצמו יקבע את ההסדרים הראשוניים.

ישאל השואל, מה עשויה להיות הבעיה בהסדרה בהחלטת ממשלה מן ההיבט המעשי? ובכן, להלכה אמנם מוטלת על הממשלה החובה לפעול בהתאם לכללי המשפט המינהלי באשר לאופן קבלת החלטותיה, אך למעשה אין אכיפה ביחס לאופן קבלת החלטות ממשלה. בנוסף, חלק נכבד מהחלטות הממשלה אינן מיושמות בפועל ומכאן ניתן ללמוד על החולשה היחסית של מדיניות שמצאה עוגן בהחלטת ממשלה בהשוואה למדיניות המעוגנת בחקיקה ראשית.

ממקורות מתחדשים ושיעור זה יעלה בקצב של 1% בכל שלוש שנים עד שיהא לפחות ברמה של 5% ב-2016, ובהחלטה מספר 4450 עלה היעד האמור לרמה של 5% כבר בשנת 2014 ולרמה של 10% בשנת 2020; אלא שפעילות משרד התשתיות הלאומיות ליישום מדיניות הממשלה החלה רק כחמש שנים לאחר ההחלטה שניתנה ב-2002. הדבר הביא לעיכוב בקידום ייצור חשמל ממקורות מתחדשים. היעדים אשר המועד לקיומם עבר טרם הושגו, ונראה שבלא התקדמות משמעותית בנושא אף היעדים צופי פני העתיד לא יושגו, על אף היותם נמוכים מלכתחילה ביחס ליעדים שהציבו לעצמן מדינות אחרות.

## עיגון בחקיקה

בכדי לשנות את מסלול הכישלון בעמידה ביעדי ייצור חשמל ממקורות מתחדשים ההולך ונתווה עם כל יום שעובר, יש לאתר את הכשלים המעכבים את הפיתוח והייצור בתחום. אופן הסדרת התחום כולו מהווה, ללא ספק, כשל מרכזי בפיתוחו. ככלל, הסדרת נושא בעל חשיבות ציבורית עקרונית צריכה להתבצע בחקיקה ראשית. עקרון שלטון החוק, שבבסיסו

ומצרכי הפיתוח של המשק הלאומי. שלישית, ולא פחות חשוב, התלות במקורות האנרגיה המתכלה וחסר הביטחון באספקתם, הנובע ממיקומה הגיאופוליטי הבעייתי הייחודי של ישראל, נוכח שליטתן של מדינות ערב על חלק נרחב ממקורות האנרגיה הללו. אמנם, גילוי והפקתו של גז טבעי בישראל יקטינו את התלות של מדינת ישראל במקורות אנרגיה הנשלטים על-ידי העולם הערבי, אך תחום זה עדיין אינו מוסדר, ובכל מקרה, אין בו כדי לתת מענה מושלם לצרכי האנרגיה של מדינת ישראל. לפיכך, ניכר הצורך במציאת פתרונות "ירוקים" לייצור אנרגיה בישראל.

על רקע דברי הקדמה אלה, תמוה הדבר כי דווקא ישראל נותרה מאחור במרוץ העולמי לקידום האנרגיה המתחדשת.

עוד בשנת 2002 החלו בישראל ניסיונות לקידום הנושא באמצעות שורת החלטות ממשלה, אשר האחרונה שבהן, החלטה מספר 4450, התקבלה בתחילת שנת 2009. בהחלטות ממשלה אלה נקבעו יעדים לשיעור החשמל המסופק לצרכנים, שיופק ממקורות מתחדשים. כך, בהחלטה מספר 2664 נקבע שבשנת 2007, לפחות 2% מהחשמל שיופק לצרכנים יופק

מזה כשני עשורים מוכר הצורך האוניברסלי לקדם את תחום האנרגיה המתחדשת ולפתחו. מדינות רבות משקיעות באנרגיות מתחדשות בשל עליות מחירי האנרגיות המתכלות והתלות בספקיהן, ומתוך שיקולי איכות סביבה - פליטת גזי החממה לאטמוספירה הנגרמת, בין היתר, מייצור חשמל קונבנציונלי, ואשר תורמת להתחממות כדור הארץ ולהאצת משבר אקלים עולמי.

מתוך הכרה בחשיבות ייצור האנרגיה ממקורות מתחדשים ולפיתוחים בתחום, פועלות מדינות רבות לגיבוש מדיניות להסדרת התחום, הן במישור הפנימי והן במישור הבין-לאומי, ובמסגרת זו נחקקו חוקים מחייבים לעידוד הייצור ולעמידה ביעדי ייצור מוגדרים.

## ישראל נותרה מאחור

קיימים מאפיינים המייחדים את ישראל ומדגישים ביתר שאת את הצורך בקידום אנרגיות מתחדשות בישראל. ראשית, התנאים הסביבתיים מתאימים ביותר לשימוש באנרגיות מתחדשות ובפרט באנרגיות שמקורן בשמש. שנית, בישראל יש תחזית לעלייה ניכרת ועקבית בביקוש לחשמל הנובעת מגידול האוכלוסייה