

## קידום אמינות אספקת חשמל במרחב האורבני באמצעות אגירה,

### שירותי חשמל כשר ותיקון החלטת ממשלה

#### הצעה להחלטה

מ ח ל י ט י ס, לצורך קידום אמינות האספקה ברמה המקומית וכדי לסייע להיערכות לעליית הביקוש לחשמל באזורים המאופיינים בצפיפות גבוהה:

1. לרשום את הודעת רשות החשמל כי היא בוחנת בהתאם לסמכויותיה, קביעת אמות מידה ותעריפים שיתמכו בייצור ואגירת חשמל ופריקתו במרחבים בנויים, בדגש על מתקני ייצור ואגירה שיוקמו באזורים אורבניים.
2. לרשום את הודעת רשות החשמל כי היא בוחנת בהתאם לסמכויותיה, קביעת אמות מידה, תעריפים וכללים שיאפשרו להעמיד שירותי חשמל כשר, בשילוב אמצעי ייצור ואגירה מתאימים, וכי, למען הסר ספק, אסדרה כאמור, ככל שתקבע, לא תטיל עלות עודפת על כלל צרכני החשמל ולא תאפשר סבסוד צולב בין שירותים ובין צרכנים. לעניין זה, "חשמל כשר" – חשמל שעומד בדרישות לגבי שימוש בשבת לפי שיטות הלכתיות מסוימות".
3. לתקן את סעיף ב (10) (טז) להחלטת ממשלה 3859 מיום 3 ביוני 2018 בנושא "רפורמה במשק החשמל ושינוי מבני במשק החשמל ותיקון החלטת ממשלה" (להלן – "החלטה 3859"), כך שלאחר המילים "בתוך התשתית הפיסית של רשת החלוקה" יבוא "וכן לצורך ביצוע פיילוט אחד של אספקת חשמל כשר על בסיס מתקן אחד. ככל שחברת החשמל תקים מתקן אגירה לצורך ביצוע הפיילוט היא תפעל למכירת המתקן, כך שלא יאוחר משלוש שנים מיום תחילת מתן השירות מהמתקן, כפי שיקבע על-ידי רשות החשמל, תימסר החזקה בו והוא יופעל על ידי הרוכש".
4. הצוות הבינמשרדי שהוקם על פי סעיף 20 להחלטה 3859 יבחן תוך 90 יום את הצורך בשינויים הנדרשים על מנת לאפשר לשוק הפרטי לספק שירותי אגירה ובפרט שירותי חשמל כשר.

### דברי הסבר

כדי להגדיל את ייצור החשמל במרחבים בנויים ועל רקע מגמת הגידול בביקוש לחשמל, רשות החשמל תבחן הסדרת אמות מידה מתאימות ותעריפים מתאימים למתקנים שייצרו ויפרקו חשמל בשטח מוניציפאלי של רשויות מקומיות, בהתאם לקריטריונים שתקבע רשות החשמל, על מנת לתמוך בהשתלבות מתקני ייצור, בדגש על מתקנים באנרגיה מתחדשת, ומתקני אגירת אנרגיה באזורים מבונים.

האוכלוסייה החרדית מעוניינת לצרוך בשבת חשמל העומד בדרישות ההלכה. כיום המענה לכך הוא שימוש בגנרטורים היוצרים סכנה בטיחותית, עלותם יקרה וגורמים לזיהום סביבתי. לאור ההתפתחות הטכנולוגית של מתקני אגירה בקיבולת הנדרשת, קיימת הזדמנות למתן פתרון חליפי מתאים שיספק את צרכיה המיוחדים של האוכלוסייה והינו בטיחותי ונקי יותר. על מנת לתת מענה לאוכלוסייה החרדית כאמור לעיל, ובשים לב להתפתחות הטכנולוגית כאמור, רשות החשמל תבחן הסדרת אמות מידה, תעריפים וכללים מתאימים אשר יאפשרו להגדיר מרחב מסוים בתוך רשות מקומית כאזור בו אפשר וייתן שירות חשמל כשר על בסיס אמצעי ייצור שישולבו במרחב ויפעלו בהתאם להסדר שתקבע הרשות בהתאם לסמכויותיה. למען הסר ספק, ומכיוון שמדובר בשירותים שרק חלק מהצרכנים מבקשים לצרוך מבהירה ההחלטה את המובן מאליו, שהסדרת הרשות למתן אפשרות לקבלת שירותי חשמל כשר תעלה בקנה אחד עם סמכויותיה וחובותיה של רשות החשמל שלא להטיל עלות עודפת על כלל צרכני החשמל ולא אפשר סבסוד צולב בין שירותים ובין צרכנים.

כמו כן, מוצע לתקן את החלטת הממשלה 3859 כך שיתאפשר לחברת החשמל לישראל, מחזיקת רישיון החלוקה השיווי במשק, להקים מתקן אגירה לצורך אספקת שירותי חשמל כשר, וזאת לטובת קיומו של פיילוט למתן שירותים אלו לזמן מוגבל, במטרה לקדם את שירותי החשמל הכשר לצרכנים בכלל הארץ. זאת, במקביל לביצוע חובותיה של חברת החשמל לאפשר שירותי חשמל כשר בכל רחבי הארץ וגם באזורים בהם לא מוקם מתקן אגירה בבעלות החברה, בהתאם לאמות המידה והכללים שייקבעו על ידי רשות החשמל.

למען שלמות התמונה יצוין, כי נמסר למשרד האנרגיה והתשתיות על ידי חברת החשמל, כי החברה הכלכלית של עיריית בני ברק פנתה לחברת החשמל בבקשה לביצוע פרויקט של חשמל כשר כאמור. יובהר, כי אין בהחלטה זו התייחסות לפרוייקט מסויים, אלא הסרת המניעה הקבועה בהחלטת הממשלה בלבד.

לעמדת משרד האנרגיה והתשתיות, פרויקט חשמל כשר עשוי לסבול מ"מחלות ילדות" בכל הקשור לממשק בין האגירה לבין הרשת, ובפרט בכל הקשור למנגנון הניתוק. בנסיבות אלה קיים יתרון לכך שאותו גורם יהיה אחראי על ביצוע הפרוייקט מ"קצה לקצה" בפעם הראשונה בה מנגנון זה מותקן כחלק מרכיבי רשת החלוקה. לפיכך ועל אף שאין הכרח שרק חברת החשמל תבצע פרויקט מסוג זה, קיימים יתרונות לחברת החשמל בביצוע כאמור לצורך פיילוט אחד בלבד.

ואולם בהחלטת ממשלה מס' 3859 בנושא "רפורמה במשק החשמל ושינוי מבני בחברת החשמל" (להלן: "החלטה 3859"), נקבע בסעיף ב(10)(טז) כי חברת החשמל תהיה רשאית להקים ולתפעל מתקני אגירה אך ורק בתוך התשתית הפיסית של רשת החשמל. יצוין כי הקביעה שמתקני אגירה שתקים חברת חשמל יהיו בתוך התשתית הפיסית של רשת החשמל עוגנה גם בהחלטה של רשות החשמל.

לאור היתרונות של ביצוע הפרוייקט בידי חברת החשמל, ומאחר שמדובר בפיילוט ייחודי שהצלחתו עשויה להוות מודל למענה לצרכיה המיוחדים של האוכלוסייה החרדית ברחבי המדינה, עמדת משרד האנרגיה והתשתיות היא, שלא נכון למנוע מחברת החשמל את האפשרות לבצע פיילוט כאמור. זאת על אף שמתקן האגירה בפרוייקטים מסוג זה ממוקם מחוץ לתשתית הפיסית של רשת החשמל של החברה. מתן אפשרות לביצוע פיילוט אחד אינה פוגעת יתר על המידה ברפורמה במשק החשמל אשר עוגנה במסגרת החלטת הממשלה האמורה ויש בה כדי לאזן בין הצורך ברפורמה במשק החשמל מחד לבין הצורך בבחינת האפשרות לאספקת חשמל כשר במתכונת החדשנית המוצעת.

לפיכך במסגרת החלטה זו מוצע להסיר את המניעה שנקבעה בהחלטת הממשלה ולא למנוע מחברת החשמל לבצע את הפעילות האמורה, ובלבד שמדובר בפיילוט אחד בלבד. יובהר, כי אין בהחלטה זו כדי לקבוע שנכון שחברת החשמל בלבד תבצע את הפעילות, אלא שכל שהצעת ההחלטה מבקשת לקבוע הוא את הסרת המניעה מחברת החשמל לבצע את הפעילות, ככל שתבקש לעשות כן על פי דין.

על מנת לצמצם את הפגיעה התחרותית הנובעת משילוב חברת החשמל בתחום זה בשלבי הראשוניים והמוקדמים, ולאור עקרונות הרפורמה במשק החשמל כפי שנקבעו בהחלטת ממשלה 3859, חברת החשמל תוגבל להקמה ולהפעלה של מתקן אחד, בהיקף של עד 30 מגה-וואט לכל היותר, לתקופת זמן שלא תעלה על 3 שנים ממועד ההפעלה המסחרית של המתקן. זאת, מתוך הערכה כי מתקנים רבים מסוג זה יוקמו בכל רחבי הארץ. בתום תקופה זו, תמכור חברת החשמל את החזקה במתקן לגורם פרטי, במנגנון דומה להעברת החזקה באתרי הייצור של חברת החשמל במסגרת הרפורמה.

יש להבהיר, כי על מנת שחברת החשמל תוכל לפעול בתחום היא תצטרך, בין היתר, לקבל רשיון מתאים. אין בהחלטה זו כדי להוות אישור על מתן רשיון או אסדרה ואין בה כדי לגבור על כל אישור או רגולציה שנדרשים על פי הדין. יצוין, כי על מנת לאפשר את הפעילות על ידי חברת החשמל נדרשת אסדרה מתאימה של רשות החשמל. עוד יש לציין, כי אין בהחלטה זו כדי לקבוע, כי חברת החשמל דווקא תבצע פרויקט כזה או אחר, אלא שכל שההחלטה קובעת בעניין זה הוא הסרת המניעות שנקבעה בהחלטת הממשלה לעניין אגירה. כל פעולה כאמור של חברת החשמל, וכל התקשרות, ככל שתידרש לענין זה, תידרש להיות על פי דין ובהתאם לאישורים נדרשים, ככל שישנם.

נתונים כלכליים וההשפעה על משק המדינה

כמפורט בסעיפים

תקציב

אין תקציב

השפעת ההצעה על מצבת כח האדם

אין השפעה

עמדת שרים אחרים שההצעה נוגעת לתחום סמכותם

שר האוצר – תומך

השר לשיתוף פעולה אזורי – תומך

החלטות קודמות של הממשלה בנושא

החלטת ממשלה 3859 מיום 3 ביוני 2018 בנושא "רפורמה במשק החשמל ושינוי מבני במשק החשמל ותיקון החלטת ממשלה"

עמדת היועץ המשפטי של המשרד יוזם ההצעה

מצורפת חוות דעת משפטית.

סוג ההחלטה

ראשי – ביצועי

תחום הפעולה העיקרי של ההחלטה

אנרגיה

מגיש: שר האנרגיה והתשתיות

י"ג באייר התשפ"ג  
04 במאי 2023

## חוות דעת משפטית הנלווית להצעת החלטה לממשלה ולוועדות השרים

### **נושא הצעת החלטה:**

קידום אמינות אספקת החשמל במרחב האורבני באמצעות ייצור ואגירה ו"חשמל כשר".

### **תמצית ההצעה בהתייחס להיבטיה המשפטיים:**

הצעת ההחלטה מציינת את הודעת רשות החשמל, כי בהתאם לסמכויותיה רשות החשמל בוחנת קביעת אמות מידה, תעריפים וכללים לקידום הנושאים הכלולים בהצעה, קרי קידום ייצור, אגירת חשמל ופריקתו במרחבים בנויים ואספקת חשמל כשר. יובהר, כי בהתאם לחוק משק החשמל, התשנ"ו-1996 מופקדת רשות החשמל, בין היתר, על קביעת כללים, תעריפים ואמות מידה במשק החשמל. למען הסר ספק, ומכיוון שלענין חשמל כשר מדובר בשירותים שרק חלק מהצרכנים מבקשים לצרוך מבהירה ההחלטה, שהסדרת הרשות למתן אפשרות לקבלת שירותי חשמל כשר תעלה בקנה אחד עם סמכויותיה וחובותיה של רשות החשמל שלא להטיל עלות עודפת על כלל צרכני החשמל ולא לאפשר סבסוד צולב בין שירותים ובין צרכנים.

עוד מבקשת הצעת ההחלטה לתקן את סעיף 10טז' להחלטת ממשלה מס' 3859 מיום 3 ביוני 2018 בנושא "רפורמה במשק החשמל ושינוי מבני במשק החשמל ותיקון החלטת ממשלה" באופן שיאפשר לחברת החשמל לבצע פיילוט אחד של אספקת חשמל כשר על בסיס מתקן אחד, וככל שהחברה תקים מתקן אגירה לצורך ביצוע הפיילוט כאמור, היא תפעל למכירת המתקן כך שלא יאוחר משלוש שנים מיום תחילת מתן השירות מהמתקן תימסר החזקה במתקן והוא יופעל על ידי הרוכש.

בהתאם לגורמי המקצוע, קיים יתרון, בכך, שביצוע הפיילוט יבוצע על ידי חברת החשמל כמפורט בדברי ההסבר. כפי שצוין, החלטת הממשלה בעניין הרפורמה קבעה, כי חברת החשמל מנועה מלהקים מתקני אגירה מחוץ לתשתית הפיזית של רשת החלוקה. דבר זה אף עוגן בהחלטת רשות החשמל. מכאן שמתן אפשרות לחברת החשמל לבצע פיילוט כמוצע, משנה את החלטת המדיניות, כפי שנקבעה במסגרת החלטת הממשלה של הרפורמה. עם זאת, מוצע להגביל את חברת החשמל מלהיכנס לתחום האגירה מחוץ לרשת החלוקה ולהתחרות בשוק הפרטי, על ידי כך, שהיא תידרש למכור את המתקן בתוך 3 שנים, ובכך מצמצמת ההחלטה את היקף השינוי במדיניות כאמור לעיל.

יש להבהיר, כי על מנת שחברת החשמל תוכל לפעול בתחום היא תצטרך, בין היתר, לקבל רשיון מתאים. אין בהחלטה זו כדי להוות אישור על מתן רשיון או אסדרה ואין בה כדי לגבור על כל אישור או רגולציה שנדרשים על פי הדין. יצוין, כי על מנת לאפשר את הפעילות על ידי חברת החשמל נדרשת אסדרה מתאימה של רשות החשמל. עוד יש לציין, כי אין בהחלטה זו כדי לקבוע, כי חברת החשמל דווקא תבצע פרויקט כזה או אחר, אלא שכל שההחלטה קובעת בעניין זה הוא הסרת המניעות שנקבעה בהחלטת הממשלה לעניין אגירה. כל פעולה כאמור של חברת החשמל, וכל התקשרות, ככל שתידרש לענין זה, תידרש להיות על פי דין ובהתאם לאישורים נדרשים, ככל שישנם.

### **קשיים משפטיים, ככל שישנם, ודרכי פתרון:**

לטענת רשות התחרות, מתן אפשרות דווקא לחברת החשמל, שהוכרזה כבעלת מונופולין בייצור חשמל וכן בהולכה וחלוקה של חשמל, להיכנס לתחום חדש המתפתח בימים אלה, עלולה לקבע את

התפתחות תחום האגירה שנים רבות קדימה ולשמר את אחיזתה של חברת החשמל בתחום. על פי העמדה המקצועית של רשות התחרות, טיטת החלטה צפויה לשכפל בתחום אגירת החשמל את הבעיה התחרותית הקיימת מזה שנים רבות במשק החשמל, הנובעת מכך שחברת החשמל מצד אחד מתחרה ביצרני החשמל הפרטיים במקטע הייצור, ומצד השני שולטת במקטעי ההולכה והחלוקה. לעמדת רשות התחרות, מאחר שלא נטען שיש הכרח שחברת החשמל תבצע את הפרויקט, אין הצדקה לפגיעה התחרותית הכרוכה במתן אפשרות לחברת החשמל לבצע אותו. העובדה שמדובר ב"פיילוט" ושחברת החשמל תידרש למסור את ההחזקה בתחנה בתום שלוש שנים ממועד ההפעלה המסחרית, אינה מצמצמת, לגישתם, את הקשיים שעולים. לטענת רשות התחרות, עצם מתן היתרון התחרותי לחברת החשמל בתחום האגירה שעוד נמצא בחיתוליו, יביא לקביעת עובדות בשטח (כגון סטנדרטים, נהלים ושיטות עבודה שמטיבים עם חברת החשמל) שיהיה קשה לתקן בהמשך. לעמדת היועצת המשפטית של רשות התחרות, דברים אלה מעלים קושי משפטי. מבלי להביע עמדה בנוגע לטענות המקצועיות של רשות התחרות, ספק, לגישתנו, אם מדובר בקושי משפטי ולא במחלוקת של מדיניות, ובכל מקרה אין בכך, להבנתנו, מניעה משפטית.

בנוסף, לטענת היועצת המשפטית של רשות התחרות, תחום האגירה במקרה זה מהווה, למעשה, ייצור. כך נטען, כי בדברי ההסבר להצעת חוק משק החשמל (תיקון מס' 16 והוראת שעה) (רפורמה במשק החשמל), התשע"ח-2018 צוין, כי "אגירה היא פעילות שעשויה להתבצע על ידי מגוון גורמים ועשויה להידרש לצורך ייצור, הולכה וחלוקה - פעילויות הדורשות רישיון לפי החוק - ובנוסף היא עשויה להוות פעילות עצמאית בפני עצמה שאינה נלווית לרישיון אחר." (בעמ' 1104). עוד צוין על ידה, כי סעיף ו' להחלטת ממשלה מס' 3859 מיום 3 ביוני 2018 בנושא "רפורמה במשק החשמל ושינוי מבני במשק החשמל ותיקון החלטת ממשלה" אסר על חברת החשמל לקבל רישיונות חדשים בתחום ייצור החשמל כאשר סעיף טז' להחלטת ממשלה קבע ש"חברת החשמל תהיה רשאית להקים ולתפעל מתקני אגירה אך ורק בתוך התשתית הפיסית של רשת ההולכה". בהתאם, התחייבה חברת החשמל, בין היתר, כי "חברת חשמל מתחייבת בזאת למדינה שלא תפעל לקבלת רישיונות ייצור חדשים או להקמת תחנות ייצור חשמל חדשות ושחלוף תחנות קיימות וכן לא תפעל לקבל אישורים לתפעול תחנות כוח עבור גורמים אחרים בישראל" (סעיף כב' לנספח א'). זאת כאשר על פי ס' 23 להחלטת ממשלה החלטת הרפורמה במשק החשמל מבוססת על התחייבויות חברת חשמל, אשר אושרו על ידי דירקטוריון החברה, ופורטו בנספח א' להחלטה. מכאן, עמדת היועצת המשפטית של רשות התחרות היא, כי פניה של חברת החשמל לקבל רישיון אגירה תהווה הפרה של התחייבויות חברת החשמל, העומדות בבסיס החלטת הממשלה, שלא להרחיב את פעילותה בתחום הייצור, בין באמצעות אגירה ובין באמצעות אחר. לענין זה יובהר, כי אכן חברת החשמל מנועה מלקבל רישיונות ייצור חדשים. זאת בהתאם להחלטת הממשלה ומכוח סעיף 6א לחוק משק החשמל, התשנ"ו-1996, שעיגן את הרפורמה וקובע:

"6א. על חברה ממשלתית שקיבלה רישיון חלוקה, רישיון הספקה ורישיון הולכה, לפי הוראות סעיף 4(ב1)(2), או חברה-בת של חברה כאמור, לא יחולו הוראות סעיף 3(ב1)(1)(ב), לא יינתן לה רישיון ייצור, והיא לא תעסוק בפעילות לרבות בפעולות כמפורט להלן, בין בעבור עצמה ובין בעבור אחר שעוסק או מעוניין לעסוק בפעילות:

(1) ייצור, לרבות תכנון הנדסי, פעולות תכנון לפי חוק התכנון, הקמה, תפעול, תחזוקה או שחלוף, והכול לגבי יחידות ייצור שמשמשות או צפוי שישמשו את משק החשמל;

(2) ייעוץ בנוגע לפעולות האמורות בפסקה (1).

עם זאת, עמדתנו היא, שאין מדובר ברשיון יצור, אלא ברשיון אגירה. שני הרשיונות האמורים מוסדרים בחוק משק החשמל, ואין התייחסות שונה בחוק לרשיון האגירה בהתאם למטרתו כמוצע לעיל. לגישתנו, יש קושי לפרש את החוק בהרחבה לענין זה. יובהר, כי אמנם יש בהצעת ההחלטה שינוי מהחלטת הממשלה שקבעה, שחברת החשמל תוכל לבצע אגירה רק בתוך התשתית הפיזית של רשת ההולכה והחלוקה, בתנאים שפורטו שם, ואולם אין מניעה משפטית משינוי החלטת הממשלה האמורה במסגרת ההחלטה דנן. מכאן שלגישתנו אין מניעה משפטית בשינוי ההחלטה כמוצע.

### **עמדת היועצים המשפטיים של משרדים אחרי שהצעת ההחלטה נוגעת להם:**

היועצת המשפטית של רשות החשמל – אין מניעה משפטית

היועצת המשפטית של רשות התחרות – אין מניעה משפטית, ואולם קיימים קשיים משפטיים, כפי שפורט לעיל.

הייעוץ המשפטי למשרד האוצר – קיים קושי משפטי בקבלת החלטה על פיילוט קצוב המשנה את החלטת הממשלה בעניין הרפורמה במשק החשמל, שכן לא ברורה ההצדקה, או שינוי הנסיבות, לפיהן יותר לחברת החשמל לבצע את הפיילוט האמור שאינה עולה בקנה אחד עם עקרונות הרפורמה. כל זאת, בהינתן שאישור הרפורמה במשק החשמל התבסס, בין היתר, על האמור בעמדתה המייעצת של רשות החשמל ועל כך שמטרות הרפורמה ועקרונותיה כללו הגברת התחרותיות במשק החשמל והגבלת חברת החשמל, בין היתר, במקטע האגירה מחוץ למתקני רשת החשמל.

הייעוץ המשפטי לרשות החברות הממשלתיות – בהתאם לעמדה המקצועית של רשות החברות הממשלתיות, בעת הנוכחית טרם בוצעה בחינת היתכנות כלכלית של הפרוייקט עבור חברת החשמל. במצב הנוכחי של אי וודאות לגבי כדאיות הפרוייקט קשה לקבוע האם נכון שחברת החשמל תכנס לפיילוט הנזכר לעיל. בנסיבות אלה לעמדתה המקצועית של הרשות יש לתקן את ההחלטה, כך שככל שחברת החשמל תקים את המתקן, יהיה עליה לקבל את אישור רשות החברות הממשלתיות למודל הכלכלי. לצד זאת אין מניעה משפטית לקבלת ההצעה.

### **עמדת היועצת המשפטית (בפועל) של משרד האנרגיה והתשתיות:**

אין מניעה משפטית לקבל את ההחלטה.

  
חתימה

4.5.2023  
תאריך

היועצת המשפטית (בפועל)  
משרד האנרגיה והתשתיות  
תפקיד

דלית זמיר  
שם