

## מעבר לכלכלה דלת פחמן

### הצעה להחלטה

#### מחליטים,

1. בהמשך להחלטת הממשלה מס. 542 מיום 20.9.2015 בעניין הפחתת פליטות גזי חממה וייעול צריכת האנרגיה במשק (להלן – החלטת ממשלה 542), ועל-מנת לעמוד במחויבותה של ישראל לפי החלטת הממשלה מס. 2041 בעניין אשרור הסכם פריז בדבר התמודדות בינלאומית עם שינויי האקלים מיום 14.11.2016 להגיש למזכירות אמנת האקלים עד לתום שנת 2020 יעד לאומי מעודכן להפחתת פליטות גזי חממה לשנת 2030, וכן לפעול למעבר ישראל לכלכלה דלת פחמן עד לשנת 2050 -

א. לעדכן את היעד הלאומי להפחתת פליטת גזי חממה לשנת 2030 שנקבע בהחלטת ממשלה 542, כך שהכמות השנתית של פליטות גזי חממה בשנת 2030 תפחת ב- 27% לכל הפחות מהכמות השנתית שנמדדה בשנת 2015, אשר עמדה על 79 מיליון טון. בהתאם לאמור, תעמוד הכמות השנתית של פליטות גזי חממה בשנת 2030 על כ- 58 מיליון טון.

ב. לקבוע יעד לאומי להפחתת פליטות גזי חממה לשנת 2050, והוא – שהכמות השנתית של פליטות גזי חממה בשנת 2050 תפחת ב-85% לכל הפחות מהכמות השנתית שנמדדה בשנת 2015. בהתאם לאמור, תעמוד הכמות השנתית של פליטות גזי חממה בשנת 2050 על כ-12 מיליון טון.

ג. לקבוע יעד לאומי לייצור אנרגיה מתחדשת לשנת 2050, והוא – ייצור חשמל מאנרגיות מתחדשות בהיקף של 95% לכל הפחות מסך הייצור החשמל השנתי. יעד זה מותנה בזמינות של טכנולוגיה שתאפשר אגירת חשמל למשך שבעה ימים רצופים.

2. לשם השגת היעד הלאומי לשנת 2030 כאמור בסעיף 1 להחלטת ממשלה זו -

א. לקבוע יעדים מגזריים להפחתת פליטות, לייעול צריכת האנרגיה במשק ולייצור חשמל ממקורות מתחדשים לשנת 2030, כמפורט להלן:

(1) הפחתת פליטות גזי חממה בתחום הפסולת בהיקף של 47% לכל הפחות ביחס לפליטות שנמדדו בשנת 2015, אשר עמדו על 6.2 מיליון טון;

(2) איסור על רישום רכב חדש שמשקלו הכולל עד 3.5 טון שאינו רכב נקי כהגדרתו בסעיף 77א לפקודת התעבורה [נוסח חדש];

(3) ייצור חשמל מאנרגיות מתחדשות בהיקף של 40% לכל הפחות מסך הייצור החשמל השנתי;

(4) הפחתת פליטות גזי חממה בסקטור התעשייה בהיקף של 30% לכל הפחות ביחס לפליטות בשנת 2015, אשר עמדו על 12 מיליון טון.

ב. להטיל על ועדה בין-משרדית בראשות מנכ"ל המשרד להגנת הסביבה ובהשתתפות מנכ"ל משרד התחבורה, מנכ"ל משרד האנרגיה, מנכ"ל משרד הכלכלה, מנכ"ל משרד האוצר וראש מנהל התכנון,

להגיש לאישור הממשלה, בתוך 6 חודשים, תכנית במסגרתה יפרטו את האמצעים שבכוונתם לנקוט ליישום היעדים בסעיף א לעיל.

ג. שרי הממשלה שהוטל עליהם בתכנית לפי סעיף ב' לעיל לפעול לביצועה, ידווחו לממשלה, בכל שנה, לא יאוחר מ-31 במרס, על הפעולות שננקטו על-ידי משרדיהם בהתאם לתכנית בשנה שקדמה למועד הדיווח.

3. להטיל על שר האוצר והשרה להגנת הסביבה, בהתייעצות עם בנק ישראל, לבחון מנגנון להפנמת העלויות הסביבתיות של פליטת פחמן כתוצאה משריפת דלקים, במסגרת חוק הבלו על דלק, תשי"ח-1958 וחוק מס קניה (טובין ושירותים), תשי"ב-1952.

4. להטיל על שר האוצר והשרה להגנת הסביבה לבחון מנגנון להפנמת העלויות הסביבתיות של פליטת פחמן כתוצאה משריפת פסולת, ומהטמנת פסולת מעורבת כהגדרתה בחוק שמירת הניקיון, תשמ"ד-1984 על-ידי רשויות מקומיות.

5. להטיל על משרדי הממשלה לבצע בחינה מקדמית של ההשפעה הפוטנציאלית של תכניות ממשלתיות להשקעה בתשתיות, אשר עלותן המשוערת גבוהה מ-100 מלש"ח, על התקדמות הממשלה לקראת עמידה ביעד הלאומי להפחתת פליטות גזי החממה בשנת 2050.

## דברי הסבר

### רקע כללי

1. בעשור האחרון התגייסה ישראל ביתר שאת למאבק העולמי בשינוי האקלים, ולקחה על עצמה, במספר החלטות ממשלה כמפורט מטה, להביא להתייעלות אנרגטית, להרחבת השימוש באנרגיות מתחדשות, להערכות מפני נזקי שינוי האקלים ולהפחתת פליטות גזי חממה. כן, אשררה ישראל בשנת 1996 את אמנת המסגרת של האו"ם בדבר שינוי האקלים (UNFCCC) (להלן: "אמנת האקלים"), ובשנת 2016, במסגרת החלטה ממשלה מס. 2041 את הסכם פריז - נספח להחלטה 1/CP.21 בדבר אימוץ הסכם פריז (Adoption of the Paris Agreement) של אמנת האקלים (להלן: "הסכם פריז").
2. לפי החלטה 1/CP.21 של אמנת האקלים, יחד עם סעיף 4(2) להסכם פריז, נדרשת ישראל, כמו יתר חברות אמנת האקלים, להגיש למזכירות אמנת האקלים, כל אחת, יעדים לאומיים להפחתת פליטות גזי חממה ולעדכנם מדי חמש שנים. עוד קובעת החלטה, כי עד תום 2020 נדרשות מדינות שהגישו יעדים לאומיים לשנת 2030 לעדכן את היעדים שנקבעו.
3. בהתאם לסעיף 35 להחלטת האמנה ולסעיף 4(19) להסכם פריז, נדרשת ישראל, כמו יתר חברות אמנת האקלים, להגיש למזכירות אמנת האקלים, כל אחת, אסטרטגיה לאומית לצמצום פליטות גזי החממה עד לשנת 2050.
4. בשנת 2015, הגישה ישראל למזכירות אמנת האקלים את היעדים הראשוניים שקבעה להפחתת פליטות גזי חממה לשנת 2030. יעדים אלה, עוגנו בהחלטת ממשלה מס. 542 – הפחתת פליטות גזי חממה וייעול צריכת האנרגיה במשק (להלן: "החלטת ממשלה 542"). בהמשך להחלטת ממשלה 542, אישרה הממשלה בשנת 2016, במסגרת החלטת ממשלה מס. 1403 – תכנית לאומית ליישום היעדים להפחתת פליטות גזי חממה ולהתייעלות אנרגטית, תכנית לאומית ובה פירוט האמצעים להשגת יעדי ההפחתה שנקבעו לשנת 2030.
5. בהתאם למחויבויותיה של ישראל כאמור מכוח אמנת האקלים, מוצע בהחלטת ממשלה זו לעדכן את היעד הלאומי שנקבע לשנת 2030, כך שבמקום יעד המוגדר במונחים של פליטות לנפש יוגדר יעד המתניח לסך הפליטות השנתי הכולל בישראל ביחס לכמות השנתית של פליטות גזי החממה שנמדדה בשנת 2015. יעד ההפחתה המעודכן לשנת 2030 - הפחתה של 27% לכל הפחות מהכמות השנתית של פליטות גזי החממה שנמדדה בשנת 2015, צפוי להביא לפליטה שנתית של 58 מיליון טון גזי חממה בשנת 2030.
6. כן מוצע לקבוע יעד לאומי להפחתת פליטות גזי חממה לשנת 2050, לפיו תפחת הכמות השנתית של פליטות גזי חממה בשנת 2050 ב-85% לכל הפחות ביחס לכמות פליטות גזי החממה שנמדדה בשנת 2015. יעד הפחתה זה צפוי להביא לפליטה שנתית של 12 מיליון טון גזי חממה בשנת 2050.
7. בנוסף, מוצע לקבוע יעד לאומי לייצור אנרגיה מתחדשת לשנת 2050, לפיו היקף ייצור החשמל מאנרגיות מתחדשות יהווה 95% מסך ייצור החשמל בישראל. יעד זה מותנה בזמינות של טכנולוגיה שתאפשר אגירת חשמל למשך שבעה ימים רצופים. ככלל, נדרשות טכנולוגיות אגירה משוכללות יותר ככל שמתגבר ייצור החשמל מאנרגיות מתחדשות, בייחוד בימים מעוננים בתקופת החורף, העלולים לפגוע משמעותית בזמינות האנרגיה הסולארית. יעד זה נועד, בין היתר, להציב יעד דומה לאלו שנקבעו במרבית המדינות החברות בארגון ה-OECD, אשר בחלקן נקבעו יעדים שאפנתיים אף יותר לייצור חשמל מאנרגיות מתחדשות, עד כדי ייצור בהיקף של 100 אחוזים מסך ייצור החשמל.
8. לצורך עמידה ביעד הלאומי המעודכן לפליטת גזי חממה לשנת 2030, מוצע להגדיר יעדים סקטוריאליים להפחתה וייעול של צריכת האנרגיה במשק לשנת 2030, כמפורט להלן:
  - א. הפחתת פליטות גזי החממה בתחום הפסולת, (האחראי על כ-7% מסך פליטות גזי החממה שנמדדו בשנת 2015), בשיעור של 47% ביחס לכמות הפליטות שמקורן בפסולת שנמדדה בשנת 2015 ונאמדה

ב-2.6 מיליון טון גזי חממה. עמידה ביעד זה צפויה להביא להפחתה משוערת של כ-3.2 מיליון טון גזי החממה בשנת 2030.

ב. איסור על רישום רכב חדש שמשקלו הכולל עד 3.5 טון (להלן: "רכב קל"), ובכלל זה מכונית נוסעים, רכב משא קל ואופנוע, שאינו רכב נקי כהגדרתו בסעיף 77א לפקודת התעבורה [נוסח חדש]. רכב נקי הוא רכב שאינו מזהם כלל את האוויר באופן ישיר (כגון רכב חשמלי או רכב המונע בתאי דלק). כלי הרכב הקלים מהווים מקור עיקרי לפליטות גזי חממה מסקטור התחבורה, והשימוש בהם תורם גם למפגעי זיהום אוויר ורעש בריכוזי אוכלוסין. לפי ההערכות, שימוש בכלי רכב קל המונע בחשמל צפוי לפלוט כ-80% פחות פליטות גזי החממה בהשוואה לכלי רכב קל המונע בבנזין או בסולר. העלייה ההדרגתית בשיעור כלי הרכב הקלים המונעים בחשמל במשק צפויה להביא בשנת 2030 להפחתה של כ-3 מיליון טון גזי חממה, ובשנת 2050 להפחתה של כ-14 מיליון טון גזי חממה. יצוין כי מדינות רבות, ובהן בריטניה, צרפת, דנמרק, הולנד וגרמניה, מגבשות כלי מדיניות אשר יאפשרו את הפסקת השימוש בכלי רכב קלים שאינם מאופסי פליטות.

ג. ייצור חשמל מאנרגיות מתחדשות בהיקף של 40% לכל הפחות מסך ייצור החשמל השנתי. יעד זה מעדכן את היעד שנקבע בהחלטת ממשלה 465 – קידום אנרגיה מתחדשת במשק החשמל ותיקון החלטות ממשלה, לפיו עד לשנת 2030 נדרש לפחות 30% מייצור החשמל להיות מאנרגיה מתחדשת.

ד. הפחתת פליטות גזי החממה מסקטור התעשייה, האחראי על כ-15% מסך פליטות גזי החממה שנמדדו בשנת 2015, ב-30% ביחס לכמות פליטות גזי החממה שנפלטו בשנת 2015 מסקטור התעשייה, שהם כ-12 מיליון טון גזי חממה. עמידה ביעד זה צפויה להביא להפחתה משוערת של כ-3.6 מיליון טון גזי החממה בשנת 2030.

9. לצורך עמידה ביעדים הלאומיים וביעדים הסקטוריאליים, יש צורך בתכנית פעולה אינטגרטיבית וכלל-משקית, אשר תטפל במקורות הפליטה השונים, ובכלל זה ייצור חשמל, פעילות תעשייתית, צריכת אנרגיה במבנים, תחבורה וסקטורים נוספים. לפיכך מוצע להטיל על ועדה בין-משרדית בראשות השר מנכ"ל המשרד להגנת הסביבה, ובהשתתפות שר מנכ"ל משרד התחבורה, שר מנכ"ל משרד האנרגיה, שר מנכ"ל משרד הכלכלה, שר מנכ"ל משרד האוצר וראש מנהל התכנון, להגיש לאישור הממשלה, בתוך 6 חודשים, תכנית לאומית במסגרתה יפרטו את אמצעי המדיניות שבכוונתם לנקוט להשגת היעדים.

10. כמו כן, מוצע כי על הממשלה לנקוט בצעדי מדיניות משלימים, כמפורט להלן:

א. להטיל על משרד האוצר והמשרד להגנת הסביבה, בהתייעצות עם בנק ישראל, לבחון את הפנמת העלויות הסביבתיות של פליטת פחמן כתוצאה משריפת דלקים, במסגרת חוק הבלו על דלק, תשי"ח-1958 וחוק מס קניה (טובין ושירותים), תשי"ב-1952. יצוין כי הפנמת עלויות חיצוניות של פליטות גזי חממה מיושמת במרבית מדינות ה-OECD ואף הומלצה ליישום בישראל בעבודה אשר בוצעה על-ידי ארגון ה-OECD בשנת 2020.

ב. להטיל על המשרד להגנת הסביבה ועל משרד האוצר לבחון ולגבש דרך להפנמת העלויות הסביבתיות של פליטת פחמן כתוצאה משריפת פסולת ומהטמנת פסולת מעורבת על-ידי רשויות מקומיות. יצוין כי הטמנת פסולת מעורבת כהגדרתה בחוק שמירת הניקיון, תשמ"ד-1984, מביאה לפליטה של גזי החממה מתאן, אשר השפעתו על התחממות כדור הארץ גדולה לפי ההערכות, פי 23 מהשפעתו של הפחמן הדו חמצני. הפנמת העלויות הסביבתיות של פליטת המתאן ממטמנות תסייע להקטין את היקפי הטמנתה של הפסולת על-ידי הרשויות המקומיות, ותתמרץ את הטיפול בה באמצעות מתקני עיכול אנאירובי וכן את ייצורה של אנרגיה נקיה.

ג. להטיל על משרדי הממשלה לבצע בחינה מקדמית של ההשפעה הפוטנציאלית של אישור תכניות ממשלתיות להשקעה בתשתיות, אשר עלותן המשוערת גבוהה מ-100 מלש"ח, על התקדמות הממשלה לקראת עמידה ביעד הלאומי להפחתת פליטות גזי החממה בשנת 2050. בחינה זו, תאפשר להעמיד בפני מקבלי החלטות את המידע הנדרש על-מנת לגבש דעה מושכלת ומבוססת לגבי השפעה של תכניות ממשלתיות על משבר האקלים ועל היכולת של הממשלה ליישם את יעדי הפחתת גזי החממה, ולקחת מידע זה בחשבון בבואם להחליט אם לאשר את התכנית, לבטלה, לשנות אותה או להתנותה בתנאים.

### **נתונים כלכליים וההשפעה על משק המדינה**

בהצעות שיש להן היבט כלכלי יובאו נתונים כלכליים, לרבות נתונים מספריים, נתונים השוואתיים וכן צפי להשלכות על משק המדינה ועל כלכלתה.

### **תקציב**

למען הסר ספק אין בהחלטה זו לאשר תקציב ליישומה. ככל שיידרש תקציב נוסף למשרדי הממשלה הדבר ינדון מול משרד האוצר.

### **השפעת ההצעה על מצבת כח אדם**

להחלטה לא צפויות השפעות על מצבת כח האדם.

### **עמדת שרים אחרים שההצעה נוגעת לתחום סמכותם**

כאן יצוין אם ההצעה נוגעת לתחום סמכותו של שר אחר או שרים אחרים. במידה וכן, תצויין עמדתו של השר

האחר או עמדתם של השרים האחרים. במידה וההחלטה כוללת הוצאה תקציבית שאינה נכללת במסגרת

התקציב המאושר של המשרד המגיש, תובא גם עמדת שר האוצר.

שר האוצר

שר האנרגיה

שר הכלכלה

שר התחבורה

שר הפנים

שר 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 05.08.2015 – ביטול התוכנית הלאומית להפחתת גזי חממה משנת 2010.
9. החלטת ממשלה מס. 542 מיום 20.09.2015 - הפחתת פליטות גזי חממה וייעול צריכת האנרגיה במשק.
10. החלטת ממשלה מס. 1403 מיום 14.4.2016, תכנית לאומית ליישום היעדים להפחתת פליטות גזי חממה ולהתייעלות אנרגטית.
11. החלטת ממשלה מס. 465 מיום 25.10.2020, קידום אנרגיה מתחדשת במשק החשמל ותיקון החלטות ממשלה.

#### **עמדת היועץ המשפטי של המשרד יוזם ההצעה**

אין מניעה משפטית לקבל את ההחלטה המוצעת.

#### **סיווגים\***

סיווג ראשי: 01ביצועי

תחום פעולה עיקרי: 05תשתיות וסביבה

#### **חתימת השר המגיש**

**« תאריך הגשה עברי »**

**« תאריך הגשה »**