

אנרגיות מתחדשות אל מול קרקעות מתכלות

מאת

נורית רוט-שון, עו"ד • עופר אבן, עו"ד*

מבוא

השמש והאדמה, שניים מארבעת היסודות, הראשון ללא גבול והשני עם גבול ברור. הראשון מקור אינסופי מתחדש והשני מתכלה.

במאמרנו זה, אנו באים לבחון את ההשקה והשילוב של תחום האנרגיה המתחדשת בכלל והאנרגיה הסולרית בפרט, עם המגבלות, הגבולות וההגבלות של הקניין במדינת ישראל.

בבחינת מאקרו של משק החשמל בישראל, ניתן לראות שקצב הגידול בהיקף הצריכה השוטפת, אל מול הגידול ביכולת הייצור אינו מותיר רוברות ייצור חשמל בטווח ארוך. בשונה ממחסור מוחשי במים, הנתפש בתודעה של כלל הציבור ביתר קלות בזכות אותם קווים אדומים הממחישים לנו את רמת מפלס הכנרת ובזכות הסנקציות החלות על הציבור, לרבות בדמות ייבוש גינות, המחסור ביכולת ייצור החשמל אינו נגלה לעין, ועל כן מספר המתריעים בשער נמוך יותר, גם אם עסקינן במחסור חמור לא פחות.

במטרה לקדם את ביטחונה ועצמאותה האנרגטית של מדינת ישראל וכחלק מהמגמה הירוקה העולמית לצמצם פליטות גזי חממה, החלה מדינת ישראל לקדם התייעלות אנרגטית, מחד גיסא ועידוד השימוש באנרגיה מתחדשת מאידך גיסא.

ב-29.1.2009 קבעה ממשלת ישראל¹ יעד מנחה לייצור חשמל מאנרגיה מתחדשת (אנרגיה שמקורה בניצול חום וקרינת השמש, רוח, ביומסה או מקור לא מתכלה אחר שאינו דלק פוסילי) בהיקף של 10% מצריכת האנרגיה החשמלית של המדינה לשנת 2020, המהווה מכסה של כ-2,200 מגה-וואט.

בטכנולוגיה הקיימת היום, נדרשים כ-25-20 דונם על מנת לייצר מגה-וואט אחד. כלומר, מדינת ישראל נדרשת להקצות שטח של כ-50,000 דונם על מנת לעמוד במכסה שהוכתבה.

אכן, ה"אנרגיה המתחדשת" איננה מתחדשת במלוא מובן המילה, בעודה תלויה בקיומן של קרקעות פנויות. כאן מתגלה המתח בשיאו בין הרצון והיכולת להשתמש במקור אנרגיה

* עורך-דין עופר אבן - שותף ומנהל מחלקת נדל"ן במשרד עורכי-הדין הורוביץ, אבן, אוזון ושות'; יו"ר משותף של ועדת קניין ומקרקעין מחוז ת"א ומרכז של לשכת עורכי הדין. עורכת-הדין נורית רוט-שון - מרכזת מחלקת אנרגיה מתחדשת במשרד עורכי-הדין הורוביץ, אבן, אוזון ושות'.

1. החלטה 4450 של הממשלה ה-31 "קביעת יעד מנחה וגיבוש כלים לקידום אנרגיות מתחדשות בפרט באזור הנגב והערבה" (29.1.2009).

המצוי בשפע בארצנו שטופת השמש, לבין הצורך להשתמש בקרקעות, שהינן משאב מתכלה, לצורך מימוש הפוטנציאל של מקור השמש. מתח הבא לידי ביטוי בדיאלוג בלתי פוסק בין משרד התשתיות הלאומיות לבין המשרד להגנת הסביבה, משרד החקלאות ופיתוח הכפר והארגונים הירוקים.

הרשות לשירותים ציבוריים - חשמל (להלן: "רשות החשמל") נרתמה למאמץ בסדרה של החלטות המסדירות את התעריף לרכישת החשמל המיוצר באמצעות מערכות פוטו-וולטאיות קטנות (עד 50 KW) (להלן: "מתקני P.V קטנים") ומערכות פוטו-וולטאיות בינוניות (הגדולות מ-50 KW) (להלן: "מתקני P.V בינוניים") למשך 20 שנים ממועד חיבורן לרשת החלוקה (כאשר בגין מתקני P.V בינוניים ישנה אופציה להארכת רישיון ייצור למשך 10 שנים נוספות ולסבסוד החשמל המיוצר באמצעותם).

מערכות פוטו-וולטאיות הינן מערכות הממירות באופן ישיר אור לחשמל ומזרימות אותו לרשת החשמל הארצית. "פוטו" ביוונית = אור; "וולטאי" = וולט, יחידה למדידת מתח החשמל. מערכות אלה בנויות בטכנולוגיה המבוססת על תאים פוטו-וולטאיים העשויים לרוב מסיליקון, ומורכבות בעיקר מקולטים פוטו-וולטאיים ומממיר זרם חשמלי.

ואולם את החלטות הממשלה ורשות החשמל לעידוד ייצור החשמל ברמת המאקרו, יש לפרוט להנחיות, לחקיקה ולהוראות מדויקות כלפי הגופים בשטח, אשר נדרשים לאשר תוכניות, ליתן היתרים, לממן ולרשום זכויות ומשכונים באופן אשר יאפשר ליישם את ההחלטות, ליצור ודאות ואחידות ויאפשר לגורמים בתחום להקים בפועל מתקני P.V.

כך לדוגמה, החלטת רשות החשמל מיום 28.12.2009 בעניין הסדרה למתקני P.V בינוניים,² הכוללת בחובה חסמים (לאו דווקא קניינים), הניבה עד למועד מאמרנו זה כ-23 רישיונות מותנים בלבד, באמצעותם, בהינתן אבני דרך בהן צריך לעמוד, יהא ניתן להתחבר לרשת החלוקה, וכל זאת, מתוך כ-450 בקשות שהוגשו לאישור.

המועצה הארצית לתכנון ובנייה התוותה בישיבתה מיום 5.1.2010 קווי מדיניות למיקום מתקני P.V ותחנות כוח של אנרגיה מתחדשת, כאשר הראייה התכנונית מכוונת בראש ובראשונה לשטחים הבנויים והמפותחים (וליתר דיוק - על גגותיהם של אותם שטחים). בשטחים הבלתי מבוניים, מדיניות הפיתוח נותנת עדיפות לאזורים אשר הינם צמודי דופן לאזורים מפותחים. ככל שהיוזמה מתייחסת למרחבים פתוחים רגישים סביבתית ולשטחים חקלאיים, תידרשנה הסכמות ואישורים ברמות הגבוהות של הוועדה המחוזית והמועצה הארצית לתכנון ובנייה.

במאמר זה, ניגע בקצרה בחסמים הבולטים ובנושאים אותם יש להסדיר על מנת ליצור מסלול ירוק אל עולם ירוק יותר.

2 החלטה מספר 2 מיישיבה 284 של הרשות לשירותים ציבוריים חשמל " הסדרה למתקני ייצור חשמל סולאריים הגדולים מ- 50 קילוואט המתחברים לרשת החלוקה" (28.12.2009).

על מנת להוביל את הקורא בסבך החשיבתי הקיים כיום, בחרנו לבחון את הנושא מנקודת מבטו של מי שמבקש להתקין מתקן P.V, בין אם הוא מחזיק בקרקע בנויה או בקרקע פנויה, ובין אם הוא יזם המתקשר עם מחזיק כאמור (להלן: "מתקין").

מדרגי התכנון כיום מהגג אל השטחים הפתוחים

בשלב הראשון, בדרך להתקנה ולחיבור של מתקני P.V, המתקין ידרג את הקניין העומד לרשותו מן הקל אל הכבד או לחלופין מהמסלול המהיר (מסלול ההיתרים) אל מסלול "מיטיבי הלכת" (מסלול התוכניות).

המדרג הראשוני של הקניין העומד לרשות המתקין המפורט להלן, נובע בעיקרו מהיבטים תכנוניים, ומהיכולת לקבל היתרי בנייה מהוועדות לתכנון ובנייה:

התקנה על גגות מבנים שהוקמו כדין

מכוח הוראות תקנות התכנון והבנייה (היתר לעבודה מצומצמת), התשס"ג-2003 (להלן: "תקנות התכנון והבנייה")³, ניתן לבקש היתר עבודה מצומצמת על גגות מבנים קיימים, אשר נבנו על פי היתר בנייה כדין וקיבלו טופס 4 במועד גמר בנייתם.

נציין כי מהגדרת "מתקן פוטו-וולטאי" על פי תקנות התכנון והבנייה עולה לכאורה, כי "היתר על גגות" מכוח "היתר לעבודה מצומצמת" ניתן רק למתקני P.V קטנים המיועדים לצריכה עצמית ולהזרמת עודפים לרשת החשמל. יש לשנות הגדרה זו לטעמנו כך שתכלול באופן מפורש גם מתקני P.V בינוניים המיועדים להזרמת מלוא החשמל המיוצר לרשת החשמל. עמדה התואמת את עמדת משרד התשתיות, אשר המליץ אף הוא לתת עדיפות ותמריצים להקמת מתקני P.V באשר הם, קטנים או בינוניים, על גגות מבנים קיימים במסגרת "מסלול ירוק" של היתר עבודה מצומצמת, ללא מגבלת הספק או גודל.

3. בתקנות התכנון והבנייה נקבע כי:

"2. כל עבודה מהמפורטות להלן היא עבודה מצומצמת שניתן להתירה בהתאם להוראות תקנות אלה, אלא אם כן היא משנה אלמנטים של שלד הבנין, או פוגעת במערכות הבנין או בבטיחותו:

...

(14) התקנת מיתקן פוטו-וולטאי על גג מבנה קיים.

3. (ג) הוגשה בקשה להיתר להתקנת מיתקן פוטו-וולטאי או לצורך ביצוע עבודות לשיפור הנגישות לבנין ובתוכו, רשאית הועדה לדרוש ממגיש הבקשה לערוך את בקשתו בהתאם להוראות תקנות הבניה, אם סברה, מנימוקים מיוחדים שיירשמו בכתב, כי בדיקת הבקשה מחייבת זאת; דרשה הועדה כאמור, יחולו על הבקשה תקנות הבניה.

4. לא יינתן היתר לעבודה מצומצמת אלא אם כן עשה מבקש ההיתר כל אלה:

...

(7) לבקשה להתקנת מיתקן פוטו-וולטאי - צירף תכנית גג, חזיתות, חישובים סטטיים ואישור בכתב של מהנדס חשמל בדבר התנאים להתקנת המיתקן הפוטו-וולטאי; ולפי דרישת המהנדס גם מסמכים לעניין סינוור הנובע מהמיתקן האמור."

כבר כאן, נדרש המתקין לבחון את: ההיבטים התכנוניים של הגג, היתר הבנייה המקורי, טופסי 4 במועד האכלוס, והזכויות הקנייניות, בהן נדון בהמשך.

נדגיש, כי מניסיונו, דווקא בקיבוצים המהווים את "קהל היעד" הרווי בשטחי גגות בהיקף גדול, אנו נתקלים במקרים רבים בהם מבנים נבנו ללא היתרים, אוכלסו ללא אישור ומערכות החשמל בהם מעוררות נוסטלגיה לימי חומה ומגדל, בעקבות, בין היתר, הפרקטיקה הרווחת לפיה, הקיבוצים פעלו ופועלים במשך שנים כמחלקי ומספקי חשמל עצמאיים ולפיכך לא נדרשו לשירותי חברת החשמל כדי ליצור תשתית לחלוקת חשמל בתחומיהם.

עוד נדגיש, כי על המתקין מתקן P.V להיות מודע לכך שהצבתו על הגג עשויה "לצרוך" זכויות בנייה. השאלה, האם נדרשות זכויות בנייה, נבחנת בהתאם לתקנות התכנון הבנייה (חישוב שטחים ואחוזי בנייה בתכניות ובהיתרים), התשנ"ב-1992 והיא משתנה בהתאם לנסיבות ולתכניות החלות.

לדוגמה, פאנל סולרי (המשמש כרכיב הקולט במתקן ה-P.V) שהתקנתו האופקית על הגג נמוכה מ-1.80 מטרים, כפי הנראה, לא יצרוך זכויות בנייה אם התוכנית המקומית מאפשרת להציב מתקנים המשמשים באופן ישיר את המבנה, ואם מדובר במתקן קטן המותאם לאופי המבנה ולסביבתו. יריעה המודבקת על חזית מבנה אף היא, ברגיל, לא תצרוך זכויות.

במקרים אחרים תידרשנה זכויות בנייה, בהתאם למקרה ובהתאם להוראות התוכנית המקומית או המפורטת החלה.

ביחס לשאלה, האם זכויות אלה הן בבחינת שטחים עיקריים או שטחי שירות, הרי שמערכות טכניות ומתקני שירות, כגון: מתקני תקשורת, חשמל, שנאים, גנרטור וכיוצא באלה, הם שטחי שירות, ובלבד שהם נלווים למטרה עיקרית. לכן, ככל שמדובר במערכות המותקנות על מבנים קיימים, הזכויות הן של שטחי שירות.

עוד נציין, כי ב-1.3.2009 הוציא מינהל מקרקעי ישראל הנחייה לכל ועדות התכנון והבנייה ברחבי הארץ, לפיה, התקנת מתקני P.V על גגות אינה מצריכה את אישורו ואף פטורה מתשלום.⁴

התקנה על קרקעות בהן בתוכנית בניין עיר מוגדר שימוש מאפשר כדוגמת מלאכה, תעשייה, אחסנה ולוגיסטיקה

בקרקע, בה הוגדר שימוש במסגרת תוכנית בניין עיר תקפה, המאפשרת לכאורה שימוש במתקני P.V, ניתן להגיש בקשה להיתר בנייה בהתאם להוראות ודרישות חוק התכנון והבנייה, התשכ"ה - 1965 (להלן: "חוק התכנון והבנייה").

4. הודעת דוברות מינהל מקרקעי ישראל מיום 4.3.2009, "המינהל מתגייס לעידוד אנרגיות חלופיות" ראה באתר מינהל מקרקעי ישראל בכתובת:

http://www.mmi.gov.il/HodaotmmiInt/show_h.asp?key=863&CodeMaarecet=1

נדגיש, כי בשל השונות הגבוהה בתוכניות בניין עיר (בטרם נוצרה אחידות במסגרת הוראות מבא"ת),⁵ נוצרו מינוחים והגדרות של שימושים וייעודים, אותם יש לבחון בקפידה, על מנת לבדוק, האם מתקן "תעשייתי" שמייצר חשמל מאנרגיה סולרית נופל בגדר הייעודים המותרים בתוכניות.

מניסיונו, קבלת היתר בנייה בקרקע מסוג זה נתקלת בקשיים רבים בוועדות התכנון והבנייה, לאור היעדר ניסיון עבר בהיתרים מסוג זה. חוסר ניסיון זה מייצר באופן מובנה חוסר אחידות בקבלת החלטות בין הוועדות השונות.

יודגש, כי התקנת מתקן P.V על הקרקע דורשת, בנוסף לפריסת הקולטים, מבנה תפעולי להמרת האנרגיה, לצבירתה או הולכתה, ומבנים ומתקנים לניהול השטח (אחסנה, תחזוקה וגיודור).

ככלל, מערכות אלה צורכות זכויות בנייה, ולכן, על מנת ליישמן, נדרשות זכויות בנייה של שטחים עיקריים.

התקנה על קרקעות המצריכות שינוי יעוד

במצב החקיקתי הקיים כיום, המתקין יכול לפעול לשינוי יעודה של קרקע אשר יאפשר התקנת מתקני P.V. הליך זה יחייב, במרבית המקרים, מעבר ואישור מצד כל ערכאות התכנון במדינת ישראל: מועדה מקומית, דרך ועדה מחוזית ועד המועצה הארצית לתכנון ובנייה.

ספק בעינינו אם מתקנים בחרו לפסוע בנתיב זה, עד למועד פרסום מאמרנו זה, לאור הניסיון לפיו, כל שינוי יעוד מסוג זה נמשך שנים רבות, וייתכן שבתום כל אותן שנים ימצא עצמו אותו מתקין עם תוכנית תקפה, אך לא רלוונטית, בשל שינוי בתעריפים, בגודל ובאופיים של המתקנים.

במאמר מוסגר, נדגיש, כי קיים הבדל ניכר לעניין זה בין קרקעות פרטיות לקרקעות מינהל מקרקעי ישראל (להלן: "המינהל"), ובכך נדון בהמשך.

מדרגי התכנון הצפויים לפי תמ"א 10/ד/10

תמ"א 10/ד/10, תוכנית מתאר ארצית חלקית לתחנות הכוח ורשת החשמל, מתקנים פוטו-וולטאים, נמצאת כיום בתהליך אישור בעקבות החלטת הממשלה מיום 29.1.2009 (החלטה מס' 4450)⁶ בנושא אנרגיות מתחדשות.

5. נוהל מבא"ת (מבנה אחיד לתוכנית) הינו נוהל מחייב להגשת תוכניות מקומיות ומפורטות אשר נקבע על ידי מינהל התכנון במשרד הפנים.

6. לעיל ה"ש 1.

כעקרון תמ"א 10/ד/10 באה להסדיר את הנושא וליצור את הוודאות המתבקשת בתחום, בדרך של חלוקה לשני מסלולים מוגדרים:

מסלול ההיתרים בסמכות ועדה מקומית: תמ"א 10/ד/10, תאפשר מתן היתרי בנייה למתקני P.V על גגות וחזיתות מבנים שנבנו בהיתר, גם אם התכנית החלה אינה מאפשרת שימוש זה, וכן בייעודי קרקע לאחסנה ובמבני משק, לתעשייה ולמתקן הנדסי גם אם התוכנית החלה אינה כוללת שימוש זה. בכך תיצור התמ"א מסלול מהיר וזמין, שאינו כרוך בשינוי יעוד, שיאפשר את יישום מדיניות הממשלה והמועצה הארצית.

מסלול מתארי בסמכות ועדה מחוזית: תמ"א 10/ד/10 תאפשר מסלול מתארי בשטחים שבהם עדיפות ההקמה של מתקני PV נמוכה יותר. עם זאת, גם המסלול המתארי נהנה מהקלה ביחס למסלול תכנוני רגיל, בכך שהדרישות הסביבתיות רוככו, והן מובנות בתוך ההליך.

נציין, כי במסגרת התמ"א קיימת העדפה מובנית לאזור דרום הארץ.

עיקרון צמידות הדופן נקבע כעיקרון מנחה לפיתוח ולבינוי כבר בתמ"א 31 (1992) ולאחר מכן בתמ"א 35 (2005), כעיקרון שנועד להגן על רציפותם של השטחים הפתוחים ולמנוע את התכלותם. העיקרון מבוסס על ממצאים שהצביעו על כך, שהתמעטות השטחים הפתוחים בארץ, בשל התפשטות הבנייה המפוזרת, מהווה את אחת הבעיות הסביבתיות הקשות בישראל. הבנייה המפוזרת מכלה במהירות את עתודות הקרקע ופוגעת בשטחים הפתוחים בכלל וברציפותם בפרט.

תוקף תמ"א 10/ד/10: במסגרת הוראות התמ"א מוצע כי התמ"א תהא תקפה לתקופה של 5 שנים מיום אישורה, וכי בסמכות המועצה הארצית לתכנון ובנייה להאריכה מעת לעת לתקופות שלא יעלו על 5 שנים בכל פעם.

נראה, כי הוראה חריגה זו, הקוצבת תוקפה של תוכנית מתאר ארצית לתקופה כה קצרה (ביחס לתוכניות מתאר ארציות אחרות), מקורה בהתחדשות ובהתפתחות המהירה של התחום, אשר יחייבו, ככל הנראה, התאמות עתידיות.

סעיף זה כשלעצמו מהווה תמריץ ונדבך נוסף במרוץ אחר הזמן לקבלת ההיתרים להתקנת המערכות, לצורך קבלת אישור תעריפי וכניסה למכסה המסובסדת.

זכויות בנייה בסביבת מתקני ה-P.V

מניסיונונו, בשלב המקדמי, מתקינים בוחנים גם את זכויות הבנייה של הקרקעות ושל המבנים הסמוכים לגג או לאתר הנבדק, על מנת שלא להיקלע בעתיד למצב בו יוקם בסמוך מבנה עתיר ממדים אשר יטיל את צלו על הגג או על האתר עליו הותקן מתקן ה-P.V, דבר אשר יקטין באופן ניכר את תפוקתו. עניין זה אף נבחן על ידי הגורמים המממנים, הדורשים אישור שמאי בדבר היעדר זכויות בנייה כאמור.

בשולי הדברים נציין, כי בהתקנה על גגות יש לתת את הדעת, לאור התקופה הארוכה בה מדובר (בין 20 ל-30 שנה), לאפשרות כי תידרש העתקת המתקן מהגג הקיים לגג העתידי.

הזיקה לקרקע

כעת, לאחר שהמתקין בחר את הקרקע התואמת את מטרותיו, ברמה התכנונית, יש לפנות ולבחון את הזכויות בקרקע ברמה הקניינית.

נבחר בהקשר זה, שככל שהקרקע איננה בחזקת המתקין (כחוכר או בעלים), ומכיוון שמדובר בהתקשרות ארוכת טווח (לפחות 20 שנים), לאופי זכויות המחזיק בקרקע יש חשיבות מכרעת.

לזיקה לקרקע חשיבות גם לשאלת קבלת רישיון מרשות החשמל ככל שמדובר במתקני P.V בינוניים, כמו גם להיתכנות מימון המיזם, כפי שנדון בקצרה בהמשך.

אין כל ספק שבבחינת המדרג הקנייני, בכפוף להיבט התכנוני, יבחר המתקין במדרג הבא:

1. בעלים אשר הינו בעל קרקע רשום בלשכת רישום המקרקעין.

2. חוכר לדורות בקרקע מוסדרת ורשומה.

3. חוכר לדורות מכוח הסכמים עם המינהל, בחכירה שאינה רשומה.

4. בר רשות בחוזה מתחדש (לרוב תלת שנותי) עם המינהל.

הדרישות של רשות החשמל בעניין הזיקה לקרקע לצורך קבלת רישיון, באמצעות מתקני P.V בינוניים, בסוגיית אופי הזכות בקרקע במשבצות חקלאיות, הינן כדלקמן:

במושב קיימת חלוקה לעסקאות בחלקה א' לעומת חלקה ב' או ג':

בעוד שבעסקאות בחלקה א' יחוייב המתקין להציג אישור זכויות מהמינהל, ואישור המושב כי אין לו התנגדות להקמת המתקן וכי המתקן אכן עתיד להיות מוקם בחלקה א', בעסקאות בחלקה ב' או ג' יידרש המתקין להציג הסכם עם המושב והסכם חכירה שנחתם בין המושב לבין המינהל.

בקיבוץ, ככלל, יש להציג הסכם שנחתם בין המתקין לבין הקיבוץ ואת הסכם החכירה של הקיבוץ עם המינהל. ככל שהסכם החכירה אינו תקף, יש להציג אישור מהמינהל כי חידוש ההסכם נמצא בטיפולו.

בהערת אגב ייאמר, כי לגורמים המממנים אין משנה סדורה בעניין, אולם חלקם אף מגדילים לעשות ומייצרים מדרג פנימי ביחס לזיקה לקרקע הכולל סוגי נכסים וסוגי בעלים/חוכרים (רשויות ציבוריות, אדם פרטי, מושבים/קיבוצים וכיו"ב).

לבסוף, על פי הוראות סעיף 79 לחוק המקרקעין - התשכ"ט-1969, חלה חובה לרשום זכות שכירות לתקופה העולה על 5 שנים. בצד החובה עומדת גם זכותו של השוכר/חוכר לרשום זכות זו כמי שמבקש למנוע עסקאות סותרות. מכאן, שלזיקה לקרקע של בעל הזכויות וליכולתו לאפשר רישום הזכויות כדון, כמפורט במדרג לעיל, חשיבות עליונה, לרבות בהיבט המימוני הבוחן גם את יכולת המתקין לרשום את זכויותיו.

קרקעות בבעלות מינהל מקרקעי ישראל

בכל המקרים הנזכרים בפרק הזיקה לקרקע לעיל, בהם הקרקע מצויה בבעלות המינהל, יש לשים לב לכך ככלל, שמכוח הסכמי החכירה השונים, חל איסור על שינוי יעוד או שימוש בקרקעות שלא לשם מטרת החכירה המקורית.

על מנת לאפשר ליישם את החלטות הממשלה בעניין, ועל מנת להתגבר על המגבלה הקבועה בהסכמי החכירה הנהוגים, קיבלה מועצת המינהל מספר החלטות בעניין, כמפורט להלן:

ביום 1.3.2009 הודיע, כאמור לעיל, מנהל המינהל, כי חוכרים שיתקינו מתקני P.V על גגות אינם נדרשים לאישור מהמינהל והם פטורים מכל תשלום למינהל עבור ההתקנה והשימוש במתקנים אלו.⁷

ביום 9.9.2008 התקבלה החלטה מס' 1162⁸ אשר מטרתה, בין היתר, עידוד הקמת מתקני PV, אך בכך לא היה די כדי ליצור אחידות, ודאות ונהלים ברורים אצל מתקין אשר מעוניין להקים מערכות על קרקעות המצויות בבעלות המינהל.

החלטה 1162 התייחסה הן לשטחי משבצת חקלאית והן לשטחים מחוץ לתחום המשבצת. עיקרי ההחלטה הינם:

1. תקופת החכירה תהא עד 49 שנה.
2. קביעת ערכי הקרקע נעשית על ידי שמאי המינהל, עם הנחות לאזור תעשייה.
3. במקרה ששונה יעוד הקרקע שהוקצתה למתקן סולרי, תושב הקרקע למינהל.
4. קיימת מגבלת קרקע של 10% מהשטחים המותר ליישוב (לפי מיקומו בהתאם להחלטה 949 של המינהל והתיקון שהתקבל בהחלטה 1163 של המינהל).
5. נדרשת המלצת משרד התשתיות.

7. ראה הודעת דוברת מינהל מקרקעי ישראל מיום 1.3.2009 "המינהל מתגייס לעידוד אנרגיות חלופיות" פורסם באתר מינהל מקרקעי ישראל בכתובת:

http://www.mmi.gov.il/HodaotmmiInt/show_h.asp?key=862&CodeMaarecet=1

8. החלטה 1162 של מועצת מקרקעי ישראל "הקצאת קרקע למתקני תשתית לאומית" (9.9.2008) (להלן: "החלטה 1162").

6. הצבת מתקנים סולרים על גגות תותנה בהיתר כדין, ובאישור המינהל ולא תהיה כרוכה בתשלום.

החלטה 1162 לא כללה התייחסות להקמת מתקנים תוך שימוש משולב בשטחים בהם הוגדר שימוש אחר, כגון: מאגרי מים, בריכות דגים, מט"שים, מטמנות וכו'. כאמור לעיל, נושא זה שהינו בעל חשיבות, לאור היקף השטחים הפוטנציאליים בשימוש משולב של שטחים, קיבל ביטוי בתמ"א 10/ד/10 באופן המאפשר שימוש משולב הן מבלי לגרוע ביעוד של שטחים נוספים והן תוך שימוש ביעוד קרקע קיים.

במועד כתיבת המאמר, שוקד המינהל על גיבוש טיוטת החלטה חדשה, אשר תעדכן את החלטה 1162 ותקבע כללים ברורים יותר.

החלטה 1077⁹ מיום 11.1.2006 קובעת שהשכרה או החכרת משנה של קרקע מינהל לתקופה של עד 25 שנה, לא תהא טעונה קבלת הסכמה מאת המינהל ולא תותנה בתשלום כספי למינהל ובלבד שהנכס מהוון. ככל שלא קיימת זהות בין המתקין לחוכר, קיימת חשיבות להחלטה זו.

מיסים והיטלים

היות שמאמרנו זה אינו מתמקד בשאלות של מיסוי והוצאות בתחום זה של האנרגיה המתחדשת, נסקור להלן בקצרה את ראשי הפרקים בעניין זה, בהם נדון בהרחבה במאמר המשך.

דמי היוון בשינוי יעוד קרקעות מינהל

במקרה של שינוי יעוד מקרקע חקלאית לקרקע בעלת יעוד להקמת מתקן סולרי, יידרש ביצוע עסקה לפי החלטות מועצת מינהל מקרקעי ישראל מס' 949, 1162 ו-1163. בביצוע עסקה זו נדרש תשלום דמי היוון בשיעור של 91% משווי הקרקע למינהל (51% באזור עדיפות ב', 31% באזור עדיפות א', ואפס ביישובי קו עימות צפון ועוטף עזה).

היטל השבחה

במקרה של שינוי יעוד, יחול היטל השבחה בהתאם להוראות התוספת השלישית לחוק התכנון והבנייה.

על פי הוראות סעיף 21 לתוספת השלישית משבצות קרקע של נחלות חקלאיות, אשר יעודן שונה מחקלאות, פטורות מתשלום בגין היטל השבחה.

9. החלטה 1077 של מועצת מינהל מקרקעי ישראל "השכרה או החכרת משנה של מקרקעי ישראל – תיקון החלטת מועצה 834" (11.1.2006).

המינהל מחוייב בהעברת תשלום חלף היטל השבחה לרשות המקומית בשיעור של 10% מתקבולי דמי החכירה המהווים.

ארנונה

קיימת דיפרנציאציה בין הרשויות השונות בגישתן לגבי החיוב בארנונה, הנובעת מהמיקום בסדר החשיבות שנותנת הרשות לנושא עידוד האנרגיה המתחדשת.

על אף האמור, כפי שנמסר על ידי מר שמעון יפרח, יועץ כלכלי בכיר לסגן ראש הממשלה ושר הפנים, בכנס אנרגיה מתחדשת של איגוד החברות לאנרגיה מתחדשת בישראל, שר האוצר, יובל שטייניץ, אישר תעריף ארנונה נמוך, שהוגש על ידי רשות החשמל, בסך של 24 ש"ח לדונם, הן למתקני P.V קטנים והן לבינוניים.

מיסוי

השכרה לתקופה קצרה מ-25 שנה של המקרקעין, אינה בגדר "זכות במקרקעין" לפי הוראות סעיף 1 לחוק מיסוי מקרקעין (שבח ורכישה), התשכ"ג-1963, החייבת במס שבח ומס רכישה, אלא דמי שכירות שוטפים החייבים במס הכנסה לפי פקודת מס הכנסה.

לפיכך, ככל שלא קיימת זהות בין המתקין לבעל הזכויות בקרקע יש לתת את הדעת על סוגיות של מס שבח ומס רכישה. להיבט זה חשיבות יתרה למתקני P.V בינוניים שכן קיימת אפשרות להארכת רישיון הייצור ל-10 שנים נוספות, מעבר ל-20 השנים הראשונות, מקרה בו התקופה עולה על התקופה הנקובה של 25 שנים, ועולה כדי עסקה במקרקעין על כל המשתמע מכך.

בהקשר זה נציין כי בהתאם לעמ"ש 16/08 מי גולן אנרגיית רוח בע"מ נ' מנהל מס שבח מקרקעין - טבריה, נקבע ביחס לטורבינות רוח כי הן בגדר מחוברים לכל דבר ועניין. ייתכן שלפסיקה בעניין זה תהא השלכה על קביעת השווי לצורכי מיסוי, היטלי השבחה וכיו"ב.

סיכום והמלצות

כפי שצינו בתחילת המאמר, קיימת בעיה אינהרנטית מושגית בצמד המילים "אנרגיה מתחדשת" בעוד היא מצריכה שימוש במשאבים מתכלים.

אנו מוצאים היגיון רב ביצירת מערכת תמריצים להתקנת מערכות ומתקנים המשמשים ליצירת אנרגיה חלופית הן על גגות מבנים, בהם השימוש האלטרנטיבי מצומצם ביחס לקרקעות בשטחים שאינם מבונים, לפחות ביחס לשימושים שכמדיניות ברצון המדינה לעודד, והן להתקנת מתקנים המאפשרים שימוש דואלי בקרקע, אשר אינו פוגע ביעודה המקורי.

תמריצים כאמור יכולים לבוא לידי ביטוי, בראש ובראשונה, ביצירת מסלול ירוק להתקנת מתקני P.V על גגות, ללא קשר לגודלם ולהספק המותקן וכן, בעידוד התקנת מתקנים על

גגות מבני ציבור, באמצעות הגדלת תעריף רשות החשמל בגין התקנה על גגות לעומת התקנה על קרקע פנויה, ובאמצעות מתן הטבות מס מעבר להטבות הקיימות (פחת מואץ ופטור למשקי בית), לרבות ביחס לשיעורי הארנונה וכיו"ב. יחד עם זאת, כבר עתה, מספר הדונמים המותקנים על גגות, בפועל, עולה על אלו שבקרקעות הפנויות, בעקבות מדיניות המינהל והמסלול הירוק, תרתי משמע, להשגת היתרים בוועדות התכנון והבנייה.

לצד האמור לעיל, נציין, כי לדעתנו, הבהלה שגופים מסוימים מנסים לנטוע בתודעתנו בגין קרקעות שחלקן עומדות ריקות ופנויות מזה שנים, מבלי שנזרעו או נטעו או נעדרו, אינה במקומה ברמתה הנוכחית. במונחים של נצח ואף פחות מכך, בראייה לטווח ארוך, עסקינן בשימוש קצר-טווח המסתכם בתקופה של 20-30 שנים.

תקופה זו אינה בלתי-הפיכה ולאחריה יכולים המקרקעין לחזור לייעודם המקורי. כך למשל, לא בכדי קבע המינהל בהחלטה 1162 כי בתום תקופת החכירה, תוחזר הקרקע שהוקצתה לטובת המתקנים הסולריים למינהל.

בל נשכח, כי התמריצים הקיימים נועדו לפתור בעיה אקוטית הדורשת פתרון מיידי על מנת שמדינת ישראל לא תמצא את עצמה ללא חשמל. ואולם, התעריף המשולם בגין ייצור החשמל באמצעות אנרגיות מתחדשות הולך ופוחת ולמרות שהטכנולוגיה נהיית זולה יותר, בשלב מסוים, הירידה התעריפית גורמת ותגרום לכך שהתקנת מתקני P.V תהיה פחות אטרקטיבית. על כך יוסף כי גם המכסות לייצור החשמל באמצעות מתקני P.V נתונות תחת פיקוח ותחת אישור להקצאה של מכסות נוספות תחת אילו שמוצו.

לסיכום, נדגיש, כי לדעתנו קיימת חשיבות עליונה ליצירת אחידות וקודיפיקציה בין ההנחיות של הרשויות השונות, ובין לבין עצמן.

החסמים העיקריים כיום מתבטאים בחוסר האחידות היוצר אי בהירות ובחוסר יכולת לקחת סיכונים מחושבים בטרם כניסה להרפתקה ירוקה.

החלטה 4450 של הממשלה קבעה הנחיות לביצוע לצד לוחות זמנים, אשר חלפו זה מכבר. כך גם אישור תמ"א 10/ד/10 מתעכב בחודשים רבים מהמועד שנקבע לאישור התוכנית, ומאות בקשות להתקנה של חוות קרקעיות (בשונה מהתקנה על גגות) מונחות בחוסר מעש על שולחנות ועדות התכנון והבנייה המנועות מלטפל בהן.

בפני מדינת ישראל, שאך זה עתה הצטרפה לארגון היוקרתי של המדינות המפותחות, OECD, עומד אתגר לא פשוט שהיא עצמה הציבה. יצוין, כי אתגר זה משקף אף את חזונו של דוד בן-גוריון עוד בטרם נסללה הדרך הטכנולוגית למימושו. ראוי שהרשויות השונות ירתמו במלוא המרץ ויפעלו בשיתוף פעולה מלא, כיאה למדינה מפותחת. שלב הדיונים אשר נפרש על פני שנים צריך להגיע לקיצו. הטיעונים נשמעו ונטחנו עד דק והחלו לחזור על עצמם. שעתו היפה של שלב קבלת ההחלטות, אשר דשדש לבוא, הגיעה.