

11.9.2026

חידושים והתפתחויות בתחום האנרגיה

מתקנים אגרו-וולטאיים

יניב בירנבאום¹



לקוחות ושותפים יקרים,

אנו שמחים להציג בפניכם, מעת לעת, שינויי רגולציה וחידושים שיש בהם בכדי להשפיע על מיזמים שונים בתחום האנרגיה.

תחום האגרו-וולטאי הפך לזירה המרכזית לפיתוח אנרגיות מתחדשות בישראל בשנים הקרובות, עם פוטנציאל מוערך של כ-6 גיגה-ואט בעשור הקרוב. ביום 15.2.2026 אישרה הממשלה את תיקון 24 לתמ"א 1 ("תמ"א 1/24"), המאפשר לקדם מתקנים אגרו-וולטאיים בשני מסלולים – מסלול תכנית ומסלול היתר בניה – ובלבד שהפעילות החקלאית בשטח תישמר לאורך כל חיי המתקן. נספח ב-13 לתמ"א קובע לשם כך תנאי מינימום כמותיים, אולם הותיר פתוחות שאלות מהותיות: כיצד ייבחן קיומו של "עיבוד חקלאי מיטבי", מי יפקח על כך, ומה תהיה תוצאת אי-העמידה בתנאים.

על רקע זה, ביום 9.9.2026 פרסם משרד החקלאות וביטחון המזון להערות הציבור **טיוטת "נוהל לבחינת עיבוד חקלאי מיטבי בהתייחס להוראות תמ"א 1/24"**, ולמחרת, ביום 10.9.2026, פרסמה רשות החשמל שימוע משלים בנושא **"קביעת הפחתת תעריף למתקנים אגרו-וולטאיים שאינם מקיימים עיבוד חקלאי מיטבי"**. שני הפרסומים יחד משלימים, לראשונה, את "כללי המשחק" הרגולטוריים של התחום: מה נדרש מהמיזם כדי להיחשב כמקיים חקלאות מיטבית, כיצד יפקח המשרד על הקיום, ומה המחיר הכלכלי של אי-עמידה.

¹ יובהר, כי אין במידע המפורט במסמך זה כדי לשמש או להיחשב כיעוץ משפטי ו/או המלצה משפטית ו/או חוות דעת משפטית ו/או תחליף ליעוץ משפטי ותכנוני קונקרטי ואין להסתמך על המידע המפורט בו בכל צורה שהיא. יובהר כי כל פעולה שתעשה על פי המידע המוצג הינה על אחריות הקורא בלבד.

חוזר זה עניינו בעיקרי נוהל בחינת העיבוד החקלאי המיטבי ומנגנון הפחתת התעריף המוצעים, ובמשמעויותיהם המעשיות עבור יזמים, קיבוצים ומושבים וזאת בשים לב לריבוי המיזמים האגרו-וולטאים המקודמים כיום בקרקעות ישובים אלו.

תמ"א 1/24 ונספח ב13 – נקודת המוצא

בשני מסלולי התמ"א נדרש להגיש **נספח חקלאי** (סעיף 3.3.2.3 לתמ"א במסלול תכנית; סעיף 3.3.3.1 במסלול היתר), ובתכניות ששטחן עולה על 300 דונם חלה גם **חובת קיום מחקר** (סעיף 3.3.1.4).

נספח ב13 לתמ"א קובע שלושה **תנאי מינימום** מצטברים לקיום "עיבוד חקלאי מיטבי":

- **המשך הפעילות החקלאית** – יבול או פדיון שלא יפחתו מ-75% ביחס להיקף הנורמטיבי המקובל לאותו גידול באותו אזור.
- **שמירת היקף ההשקיה** – היקף ההשקיה הנדרש לגידול, למעט חיסכון הנובע מהפעלת המתקן.
- **שימור שטח גידול** – לפחות 85% משטח הגידול.

כיום, לפי נספח ב13, אי-עמידה בתנאים במשך שנה גוררת התראה, ואי-עמידה במשך שנתיים רצופות עלולה לגרור הוראה לפירוק המתקן. הנוהל החדש מבקש "לרכז" את המדרג ולהוסיף שלבי ביניים של הפחתת תעריף, כפי שיפורט להלן. לשם כך, ועל מנת ליצור הלימה מלאה בין הנוהל לתמ"א, בכוונת מינהל התכנון לקדם תיקון לנספח ב13, בכפוף לאישור המועצה הארצית.

מהו "עיבוד חקלאי מיטבי" – שני רבדים לבחינה

הנוהל מבחין בין **תנאי המינימום** הכמותיים שבנספח ב13 (יבול, השקיה ושטח) לבין **תנאי ממשק חקלאי מיטבי** – תנאים איכותיים המתייחסים לניהול הפעילות החקלאית, לרבות השקיה, דישון, הגנת הצומח, גיזום, עיבודי קרקע, ניהול צימוח וקטיף. "עיבוד חקלאי מיטבי" משמעו קיום שני הרבדים יחד, והמשרד יידרש לאשר את הנספח החקלאי ולתת חוות דעת למוסד התכנון בשלב התכנון, ולפקח על קיומו בשלב התפעול.

מועדי נטיעה, תחילת תפעול ושנת הלמידה

מועדי נטיעה/זריעה. בפעילות חד-שנתית (ירקות וגידולי שדה) יש להתחיל את הפעילות החקלאית עד שישה חודשים ממועד תחילת תפעול המיזם; בפעילות רב-שנתית (מטעים והדרים) – עד 11 חודשים. "תחילת תפעול" נקבעת לפי הצהרת היזם, לאחר הקמת המתקן והנטיעה, ולא יאוחר ממועד ההפעלה המסחרית.

שנת הלמידה. "שנת הלמידה" היא שנת התפעול שלאחר שנת התפעול הראשונה; במטעים היא מתחילה רק לאחר שנות ההמתנה הנדרשות עד לניבה לפי הגידול. ממועד תחילת התפעול ועד תום שנת הלמידה נבחנת עמידת המיזם בתנאי המים ושטח העיבוד בלבד (ולא ביבול ובפדיון), ובחינה מלאה של כלל התנאים תיערך רק החל משנת התפעול שלאחריה. עם זאת, המשרד לא יאשר "ריבוי נטיעות חוזרות" של מטעים ללא הגעה לניבה ובחינה של לפחות חמש שנים, ונטיעה חוזרת שלא בהתאם לכך תיחשב כאי-עמידה.

חובות ניטור, תיעוד ודיווח

היזם יידרש לנטר ולתעד את הפעילות החקלאית ולדווח למשרד מדי שנת תפעול באמצעות **טופס דיווח שוטף שנתי** (נספח 3 לנוהל), הן באופן ידני והן באמצעות מונים וחיישנים שותקנו בשטח. הדיווח יועבר בתום כל שנת תפעול ולא יאוחר מחודש לאחר סיומה; כל הצהרה של היזם תלווה באישור וחתימת עו"ד; ודוחות כספיים מבוקרים המאמתים את הנתונים יוגשו לא יאוחר מ-12 חודשים מסיום שנת התפעול.

אי-הגשת דיווח במועד תיחשב כאי-עמידה בתנאי העיבוד המיטבי, והעברת מידע שאינו מדויק עלולה, כשלעצמה, להוביל לקביעה של אי-עמידה. יחידת הפיקוח והבקרה של המשרד רשאית לערוך ביקורים בשטח ולדרוש נתונים נוספים בכל שלב.

שני מסלולי בקרה – המסלול התוצאתי והמסלול הממשקי

מיזם העומד בתנאי המינימום ייבחן **במסלול תוצאתי** בלבד. מיזם שאינו עומד בהם (או שקיימת לגביו נסיבה המחייבת בדיקה) יועבר **למסלול ממשקי**, שבו יבחן אגרונום מטעם המשרד את ממשק הגידול בפועל, לרבות ביקורים בשטח ודרישת נתונים נוספים, וימלא **טופס בחינת ממשק חקלאי** (נספח 4 לנוהל) עם ציון "עובר", "טעון שיפור" או "נכשל".

מיזם שקיבל ציון "עובר" ועמד בתנאי המינימום יישאר או יוחזר למסלול התוצאתי; מיזם שקיבל "טעון שיפור" ייחשב כמקיים עיבוד מיטבי אך יישאר במעקב האגרונום בשנת התפעול העוקבת; ומיזם שלא עמד באחד מתנאי המינימום או שקיבל "נכשל" ייחשב כמי שאינו מקיים עיבוד חקלאי מיטבי.

אירועים חריגים. הנוהל מכיר בכך שאירועים חיצוניים – אירועי אקלים, מחלות, מזיקים, נזקי טבע, שינויים במדיניות המים ותביעות קנ"ט – עשויים להשפיע על התוצאות, ומאפשר ליזם לתעד ולדווח עליהם. המשרד ייבחן את השפעתם וישקלל אותם במסגרת ההחלטה, אך אין מדובר בפטור אוטומטי.

מדרג ההחלטות – התראה, הפחתת תעריף והמלצה לפירוק

לפי הטיוטה, אי-עמידה בתנאי העיבוד החקלאי המיטבי תוביל למדרג הבא:

- **שנת תפעול אחת** – התראה ליזם.
- **שתי שנות תפעול רצופות** – הודעה לרשות החשמל על הפחתת תעריף ראשונה.
- **שלוש שנות תפעול רצופות** – הודעה לרשות החשמל על הפחתת תעריף שניה.
- **ארבע שנות תפעול רצופות** – הודעה למוסדות התכנון עם המלצה על פירוק המתקן, לפי סעיף 3.2.4 לתמ"א.

להחלטות בדבר הפחתת תעריף או פירוק תינתן ליזם זכות שימוע, בנוסף לזכות ההשגה המפורטת להלן. המשרד רשאי, על פי שיקול דעתו המקצועי ובהתבסס על חוות דעת האגרונום, לדחות את מועד ההחלטה כאשר היזם מצוי בפעולות תיקון ושיפור. התעריף המקורי יושב לאחר שנת תפעול אחת של עמידה מלאה בתנאים.

השגה על החלטת המשרד

על החלטה בדבר הפחתת תעריף (ראשונה או שניה) או המלצה לפירוק רשאי היזם להגיש השגה מנומקת בכתב **בתוך 30 ימים** ממועד קבלת ההודעה. **ההשגה תכלול**: (א) תקציר של עד עמוד; (ב) פירוט הטענות נגד ממצאי הבקרה או ההחלטה; (ג) מסמכים תומכים, לרבות נתוני ייצור, נתוני מזג אוויר ותיעוד פעולות חקלאיות; (ד) חוות דעת אגרונום המלווה את המיזם מטעם היזם. השגה חסרה תידחה על הסף.

ההשגה תיבחן על ידי גורם מקצועי שלא היה מעורב בהחלטה המקורית, והמשרד ייתן החלטה מנומקת **בתוך 45 ימים**. לאחר ההחלטה בהשגה לא ניתן להגיש השגה או ערר נוסף למשרד. ההודעה לרשות החשמל תישלח רק לאחר תום הליך ההשגה, אולם אם ההשגה נדחתה – **הפחתת התעריף תבוצע למפרע ממועד ההחלטה המקורית**.

חובת מחקר בפרויקטים מעל 300 דונם

בתכניות ששטחן עולה על 300 דונם תוקצה חלקת מחקר בגודל 15 דונם. המחקר יובל על ידי חוקר ראשי בעל תואר PhD, מומחה לגידול הנחקר, יתחיל לא יאוחר משנה ממועד תחילת התפעול, ויוגשו לגביו דוחות התקדמות שנתיים ודוח מסכם. תכנית המחקר תוגש לפי הקול הקורא של תכנית הפיילוט (נספח 6 לנוהל). תוצאות המחקר אינן מתנות את ההחלטות בעניין העיבוד המיטבי, אך המשרד עשוי להסתמך עליהן.

שימוע רשות החשמל – מנגנון הפחתת התעריף

רשות החשמל מציעה לקבוע אמת מידה חדשה (176ג) ולתקן את אמת מידה 35כ3, כך שהודעת משרד החקלאות תתורגם להפחתת תעריף בפועל. הרשות מציעה טווח של 5%–10% **מהתעריף המלא בהפחתה הראשונה** וטווח של 15%–20% **בהפחתה השנייה**, ומבקשת את התייחסות הציבור לשיעור הסופי. במתקנים בתעריף קבוע ההפחתה תחושב כאחוז מהתעריף המלא; במתקנים הפועלים בשוק – לפי רכיב הייצור הקבוע בלוח תעריף 6.3.

מנגנון ההפעלה. משרד החקלאות יעביר למחלק או למנהל המערכת הודעה בטופס אחיד (הפחתה ראשונה / שניה / השבת תעריף), הכוללת הצהרה כי בוצעה בדיקה מקצועית ונערך שימוע ליזם. המחלק יאשר את קבלת ההודעה תוך 7 ימים ויחיל את התעריף המעודכן החל מהאחד לחודש העוקב. **המחלק, מנהל המערכת והרשות לא יקבלו השגות על ההודעה** – ההשגה היחידה היא במסלול הנוהל של משרד החקלאות.

תחולה והחרגות. אמת המידה תחול על "מיתקן פוטו-וולטאי המוקם בקרקע שייעודה חקלאי, באופן שמתקיים בה במקביל שימוש חקלאי לאורך כל חיי המיתקן", למעט מתקנים המשתתפים בפיילוט המדענים הראשיים ומתקנים שחלה עליהם אמת מידה 176ב. מבקש סקר חיבור יידרש לציין בבקשתו כי המתקן הוא אגרו-וולטאי. אמת המידה תיכנס לתוקף עם פרסומה ברשומות.

משמעויות מעשיות – מה מומלץ לעשות כבר עכשיו

- חלוקת הסיכון החקלאי בהסכם**. ברוב מיזמי האגרו-וולטאי, הפעילות החקלאית מבוצעת על ידי הישוב (או חקלאי מטעמו) ואילו התעריף משולם ליזם או לתאגיד המשותף. הנוהל יוצר לראשונה קשר ישיר ומכומת בין איכות העיבוד החקלאי לבין ההכנסה מחשמל. מומלץ לבחון בהסכמי המיזם: מי נושא בהפחתת התעריף; האם קיימים מנגנוני שיפוי, פיצוי מוסכם או קיזוז; מהן חובות מפעיל החקלאות (יעדי יבול, השקיה ושטח התואמים את ספי 75%-85%); ומהו מנגנון התיקון וההחלפה של המפעיל החקלאי.

- **לוחות זמנים לנטיעה ולזריעה.** חלונות הזמן של 6 ו-11 חודשים ממועד תחילת התפעול מחייבים תיאום מוקדם בין לוח הזמנים ההנדסי (הקמה וחיבור) לבין תכנית הגידול, הכנת הקרקע, תשתיות ההשקיה והזמנת שתילים. הצהרת היזם על "מועד תחילת התפעול" היא נקודת המוצא לכל המדרג – וראוי לקבוע בהסכם מי מצהיר ובאיזה תיאום.
- **ניהול הדיווח והתיעוד.** יש להיערך למערך דיווח שנתי הכולל אגרונום מלווה, ניטור מים (מדי מים ייעודיים), תיעוד יכולים ודוחות כספיים מבוקרים. מומלץ לעגן בהסכם את חובת שיתוף הפעולה של הישוב/המפעיל החקלאי במסירת הנתונים ואת האחריות לנכונותם – שכן אי-דיווח או דיווח לא מדויק כמוהם כאי-עמידה.
- **חובת המחקר.** בפרויקטים העולים על 300 דונם – ורבים מהמיזמים האזוריים שאנו מלווים חוצים סף זה – יש לתקצב את חלקת המחקר (15 דונם), את ההתקשרות עם מוסד מחקר וחוקר ראשי, ולקבוע מי נושא בעלויות ובאחריות להגשת הדוחות.
- **הסכמים קיימים.** גם בהסכמים חתומים מומלץ לבחון את הוראות "העיבוד המיטבי", את הגדרת "שנת הלמידה", את התאמת מנגנוני יישוב הסכסוכים ללוחות הזמנים הקצרים של ההשגה (30 ימים) ואת השאלה מי מוסמך להגיש השגה בשם המיזם ולנהל את ההליך מול המשרד.
- **מימון.** גופים מממנים צפויים לתמחר את סיכון הפחתת התעריף ולדרוש ביטחונות או מנגנוני הגנה בהסכמי המיזם. הבהרה חוזית של חלוקת הסיכון תקל על סגירה פיננסית.
- **הגשת הערות.** מדובר בטיוטות, ולציבור ניתנת הזדמנות ממשית להשפיע – בין היתר על שיעורי הפחתה (5%-10% ו-15%-20%), על הגדרת "שנת הלמידה" במטעים, על ההתייחסות לאירועים חריגים ועל הליך ההשגה. משרדנו נערך להגיש הערות בשם לקוחותיו, ונשמח לרכז התייחסויות של ישובים ויזמים עד לתחילת אוקטובר, לקראת המועדים הקובעים (19.10.2026 למשרד החקלאות; 12.11.2026 לרשות החשמל).

מועדים להגשת הערות

- **נוהל משרד החקלאות** – הערות עד ליום שני, 19.10.2026, לכתובת Tovits@moag.gov.il, במסמך של עד 3 עמודים בגופן 12.
- **שימוע רשות החשמל** – התייחסויות עד ליום 12.11.2026 בשעה 12:00, לכתובת HEARING@pua.gov.il; הרשות הבהירה כי לא תינתן דחייה נוספת.

סיכום

הנוהל והשימוע מסמנים מעבר של תחום האגרו-וולטאי משלב התכנון לשלב הפיקוח על התפעול. לראשונה נקבע קשר ישיר ומכומת בין איכות העיבוד החקלאי לבין ההכנסה מייצור החשמל, ולצדו מנגנון מדורג של התראה, הפחתות תעריף והמלצה לפירוק, המלווה בזכות שימוע והשגה. עבור ישובים ויזמים כאחד, המשמעות היא שהסדרת הסיכון החקלאי – בהסכם, בתקציב ובמערך הדיווח – הופכת לרכיב מרכזי בכל מיזם אגרו-וולטאי, קיים או מתוכנן.

קישור לנוהל משרד החקלאות (להערות הציבור) - [כאן](#)

קישור לשימוע רשות החשמל - [כאן](#)

נשמח לעמוד לרשותכם בכל שאלה בעניין זה ובהזדמנות זו נאחל שנה טובה לכלל שותפינו ולקוחותינו.

יניב בירנבאום, עו"ד

דוא"ל: yanivb@ek-lawyers.com