

# פיתוח פרויקטי PV, BESS ומימן ירוק בספרד

- האתגרים המשפטיים 2026 -



## מבוא

ספרד היא אחד השווקים הדינמיים ביותר באירופה לאנרגיה נקייה, עם למעלה מ-48 GW של אנרגיה סולארית מותקנת, יעדים לאומיים של 76 GW סולארי, 62 GW רוח ו-23 GW אגירה עד 2030, ותוכנית מימון מ-2026 המגובה ב-€16.37 מיליארד. ההזדמנות ברורה. אך עבור יזמים בשטח, הסביבה המשפטית והרגולטורית ב-2026 מורכבת, לא יציבה, ומלאת מלכודות לאלה שלא מוכנים.

מאמר זה מציג את האתגרים המשפטיים ביותר העומדים בפני יזמי PV, BESS ומימן בספרד ב-2026.

## 1. פרויקטים פוטו-וולטאיים (PV)

### אתגר 1: חיבור לרשת

רשת החשמל הספרדית רוויה. ב-2025, יזמים הגישו בקשות לחיבור לרשת של 40 GW, רק 4.5 GW אושרו. נתוני Red Eléctrica מראים כי 83% מנקודות החיבור לרשת אינן פנויות. עבור יזמים, פירוש הדבר שפרויקט ללא אישור חיבור קיים, מתחיל בנקודת האפס, בתור שכמעט לא זז.

יזם עם פרויקט סולארי עם היתר מלא של 100 MW בקסטיליה-לה מנצ'ה: בקשת החיבור לרשת נדחית – לא מטעמים טכניים, אלא פשוט בשל העדר קיבולת פנויה בתחנת המשנה. הפרויקט תקוע על אף היותו מוכן לבנייה.

### אתגר 2: תעריפים שליליים פוגעים בהנחות ההכנסה

עודף ייצור הסולארי הספרדי יוצר סיכון תפעולי חדש: ביולי 2025, 11% מסך ייצור האנרגיה המתחדשת קוצץ, הנתון החודשי הגבוה ביותר שנרשם אי-פעם. מספר השעות בשנה עם מחירי חשמל אפסיים או שליליים עולה במהירות, ופוגע בכדאיות הפרויקטים ובמודלים שנבנו לתוך הסכמי PPA, שנחתמו לפני מספר שנים בלבד.

למשל, פרויקט שמומן ב-2022 על בסיס תעריפים ממוצעים של €55/MWh, חווה כיום ימים עם מחירי ספוט שליליים. הסכם ה-PPA אינו כולל מנגנון תעריף מינימום, מה שמותיר את היזם חשוף להפסדים שלא נצפו במודל בעת סגירת המימון.

### אתגר 3: ביטול היתרים רטרואקטיבי

תהליך ההיתרים בספרד כולל רשויות לאומיות, אזוריות ומקומיות – לכל אחת לוחות זמנים ופרשנויות שונות של החוק. בגליציה לבדה, למעלה מ-90 פרויקטים המסתכמים בכ-2.5 GW תקועים כיום בהליכים משפטיים. בתי המשפט ביטלו היתרים למפרע מטעמים פרוצדורליים שלא היו קיימים בעת הגשת הבקשות.

זה אינו סיכון תיאורטי. בגליציה, יזם תחנות רוח קיבל פסיקה של בית משפט המחייבת הגשה מחדש של הפרויקט ביחד עם קו החיבור לרשת, דרישה שלא הייתה בתוקף בעת הגשת הבקשה המקורית. התוצאה: הפרויקט חוזר לנקודת האפס, עם עלויות פיתוח שכבר הוצאו ולוח זמנים לא ברור לפתרון המצב.

## 2. אגירת אנרגיה בסוללות (BESS)

### אתגר 1: לא קיימת מסגרת רגולטורית קוהרנטית

על אף 25 GW של בקשות אגירה שהוגשו למפעיל הרשת – כאשר 9 GW כבר אושרו – פרויקטי BESS עצמאיים בספרד פועלים בתוך חלל רגולטורי. אין כללים ספציפיים הקובעים: (i) כיצד נקבע היקף הביקוש הקבוע לעומת המשתנה לנכסי אגירה; (ii) כיצד מתקני BESS משתתפים בשוק האנרגיה; או (iii) אילו ערבויות פיננסיות חלות. היזמים נאלצים לנווט בין כללים טלאי-טלאי שתוכננו עבור נכסי ייצור, עם כל הסיכונים וחוסר היעילות הכרוכים בכך.

הפער בין הציפייה למציאות עלול להיות משמעותי. יזם שהבטיח לעצמו חיבור לרשת עבור פרויקט BESS עצמאי של 50 MW גילה שה-aval (הערבות הכלכלית) הנדרשת על-ידי הרגולטור מחושבת לפי כללי נכסי ייצור, ומביאה לדרישת ערבות גבוהה פי שלוש מהצפוי, מה שהופך את מבנה המימון של הפרויקט לבלתי ישים.

### אתגר 2: חוסר יציבות חקיקתי – לקחי RDL 7/2025

ביוני 2025, בעקבות הפסקת החשמל הלאומית הגדולה של 28 באפריל, ספרד חוקקה את צו מלכותי 7/2025 – צעד מרחיק-לכת שהרחיב את מעמד השירות הציבורי למתקני אגירה, האיץ הליכי היתרים לפרויקטים היברידיים, ונתן

בסיס פורמלי לגישת BESS לרשת. חודש לאחר מכן, הוא בוטל בהצבעה פרלמנטרית. עד סוף 2025, החלופה של הצו עוד הייתה בהתייעצות ציבורית.

סיכון זה התממש ב-2025. משקיע שתכנן את פרויקט BESS שלו סביב סיווג השירות הציבורי שהוצג על ידי RDL 7/2025 – רכיב קריטי לרכישת קרקע וחיבור לתחנת משנה – גילה שהבסיס המשפטי נעלם לפני שהחלה הבנייה. חוזי המימון וכלל חוזי הפרויקט דורשים משא ומתן מחדש.

### **אתגר 3: אין ודאות להכנסה ללא סובסידיות**

בהיעדר שוק הייצור מוסדר ופועל או תגמול עבור שירותי עזר, רוב פרויקטי BESS העצמאיים אינם בני-מימון, ללא מימון ציבורי. תוכניות המענקים של ספרד מוגבלות ועמוסות מאוד. פרויקטים הנשענים על קרנות PERTE או קרנות האיחוד האירופי נושאים סיכון משפטי משמעותי: עיכובים באבני דרך, אפילו מסיבות שאינן בשליטת היזם, כמו עיכובי חיבור לרשת, עלולים להפעיל הוראות לפירעון מוקדם של סיוע המדינה.

## **3. פיתוח מימון ירוק**

### **אתגר 1: לא קיימת מסגרת משפטית ייעודית**

לספרד אין מסגרת רגולטורית ספציפית למימון ירוק. פיתוח פרויקטים משתרע על פני דיני אנרגיה, סיווג תעשייה כימית, חקיקת סביבה, דיני משאבי מים ורגולציית רשת הגז, אף אחת מהן לא תוכננה עם מימון בראש. התוצאה: היתרים מפוצלים, טיפול לא עקבי בין הקהילות האוטונומיות, ורגולטורים עם ניסיון מוגבל בנכסים אלה.

ההשלכות המעשיות משמעותיות. פרויקט אלקטרוליזה של 100 MW באנדלוסיה מסווג כהתקנה תעשייתית כימית ולא כמתקן אנרגיה. סיווג זה מוציא את הפרויקט מהליכי הרישוי המזורזים הזמינים לפרויקטי אנרגיה מתחדשת, מוסיף 12-18 חודשים לציר הזמן של הפיתוח ומונע גישה לסיווג השירות הציבורי, שיכול להקל על רכישת קרקע.

### **אתגר 2: הזרקה לרשת הגז ואילוצי רשת**

ספרד מגבילה כיום את ריכוז המימון ברשת הפצת הגז ל-5% – אילוץ טכני מחייב לפרויקטי Power-to-Gas. תשתיות צינורות מימון ייעודיות דורשות תהליכי רישוי שטרם הוגדרו בחוק הספרדי. הוראות האיחוד האירופי לגבי מימון (2024/1788 ו-2024/1789) מספקות את המסגרת לחוק רשת המימון הספרדי העתידי, אך ההטמעה טרם הושלמה.

ההשפעה המסחרית עלולה להיות חמורה. יזם המתכנן להזריק מימון ירוק לרשת Enagás מגלה באמצע הפיתוח שנקודת ה-offtake שעליה הוא חתם אינה יכולה לקבל חוקית מימון מעל ריכוז של 5%, מה שהופך את מודל העסקי שלו לבלתי ישים ללא חיבור הזרקה ייעודי, שעבורו טרם קיים מסלול היתרים.

### **אתגר 3: חוק המימון מתעכב**

מצפים כי שנת 2026 תהיה השנה שבה חוק המימון של ספרד יקבל צורה, ויקבע כללי שוק לאגרות, ערבויות מקור, רישוי האלקטרוליזה וחיבור לרשת. עבור יזמים, החקיקה התקועה יוצרת דילמה קשה: לחכות ולאבד יתרון ראשוני, או לפתח פרויקטים כעת על בסיס משפטי שעשוי להשתנות משמעותית לפני שהפרויקט יגיע לסגירה פיננסית?

## **4. סיכון משפטי המשותף לשלושת המגזרים**

### **ערעורים משפטיים של צדדים שלישיים והשהיית היתרים בצו בית משפט**

אחד הסיכונים המשפטיים הפחות מוערכים בפיתוח אנרגיה מתחדשת בספרד הוא החשיפה לתביעות של צדדים שלישיים בפני בתי המשפט המנהליים. לפי המשפט המנהלי הספרדי, כל גורם עם עניין לגיטימי – ארגון סביבתי, עירייה מקומית, או אפילו יזם מתחרה, רשאי לתקוף היתר שניתן ובמקביל לבקש השהיה זמנית (medida cautelar) של אותו היתר בעוד ההליכים תלויים ועומדים. בתי המשפט מפעילים סף נמוך יחסית כאשר מוזכרים אינטרסים סביבתיים, וצווי השהיה יכולים להינתן תוך שבועות מהגשת ערעור.

התוצאה משמעותית: פרויקט שאושר במלואו, מוכן למימון, עלול להיות מוקפא בצו בית משפט למשך חודשים או שנים, ללא מנגנון שיאפשר לזם לאחזר הפסדים כספיים שנגרמו בתקופת ההשהיה. חשוב מכך, הסיכון אינו נובע מכל פגם בהתנהלות היזם עצמו – הוא נובע מהמסגרת המשפטית עצמה.

יזם מחזיק בכל ההיתרים הנדרשים לפרויקט סולארי של 200 MW באקסטרמדורה. ארגון סביבתי מקומי מגיש ערעור מנהלי הטוען שה-EIA לא הכיל הערכה מספקת של ההשפעה על מסלולי הגירת עופות ומבשק

השהיה זמנית. בית המשפט מעניק את ההשהיה תוך שלושה שבועות. הבנייה נעצרת. עשרים ושניים חודשים מאוחר יותר, כשהתיק עדיין תלוי, חוזי הבנייה פגו ומבנה המימון של הפרויקט דורש משא ומתן מחדש מלא.

## 5. אסטרטגיה משפטית ככלי פיתוח

האתגרים המתוארים הם משמעותיים, אך ניתן לנהל אותם. יזמים ומשקיעים שמשלבים אסטרטגיה משפטית בשלב מוקדם, ומתכננים את הפרויקטים שלהם בהתאם, יכולים להפחית משמעותית את חשיפתם. הגישות הבאות משקפות את הפרקטיקה הטובה ביותר בסביבה הנוכחית.

### א. חוזים חייבים להיות בנויים לסביבה רגולטורית משתנה

הסכמי PPA, חוזי הפרויקט ומסמכי מימון שנכתבו לסביבה רגולטורית יציבה אינם מספקים בספרד ב-2026. סעיפי שינוי חוק חייבים להיות מנוסחים בהיקף רחב מספיק לכסות לא רק שינויים חקיקתיים עתידיים, אלא גם אובדן הכרות רגולטוריות שהוענקו בעבר, כפי שפרשת RDL 7/2025 הדגימה.

### ב. בדיקת נאותות של היתרים

בכל רכישה או מימון של פרויקט, סקירה יסודית של היסטוריית ההיתרים היא הכרחית, כולל הערכה האם כל הדרישות הפרוצדורליות שהיו בתוקף בעת הגשת הבקשה המקורית מולאו כראוי. ברגע שפרויקט נמצא בפיתוח, ניהול פעיל של לוחות הזמנים שבהיתר הוא קריטי: החמצת מועדים מנהליים, אפילו מסיבות שאינן בשליטת היזם, עלולה לגרום לפקיעת ההיתר.

### ג. BESS: בנה את המבנה סביב הפער הרגולטורי

עד לחקיקת מסגרת BESS ספציפית בספרד, תצורות היברידיות (ממוקמות יחד עם ייצור מתחדש) נשארות המבנה המועדף למימון. לפרויקטים עצמאיים רצוי לבחון בקפידה את המבנה המשפטי של הפרויקט לפני שמשקיעים עלויות פיתוח, בפרט בכל הקשור לחישובי הערבויות וסיווג החיבור לרשת. לפרויקטים המקבלים מימון ציבורי, הסכמי מענקים חייבים להיבדק לאור חוסר הוודאות הרגולטורית.

### ד. מימון: תכנון מסביב לבעיית הסיווג

בהיעדר מסגרת משפטית ייעודית למימון, מבנה הפרויקט חייב לפצות על הפער הרגולטורי. מיקום האלקטרוליזה בסמיכות לייצור האנרגיה המתחדשת ותכנון המבנה התאגידי לקשור בין שני הנכסים, יכולים, במקרים מסוימים, לאפשר למתקן ליהנות מהליכי הרישוי של מגזר האנרגיה. לכל פרויקט עם רכיב הזרקה גז, אסטרטגיית ה-offtake חייבת להבחין מול מגבלת ריכוז ה-5% הנוכחית, וחוזים חייבים לכלול הוראות שינוי חוק המאפשרות משא ומתן מחדש כאשר חוק המימון שיגיע יגדיר מחדש את כללי המשחק.

### ה. היכר את האזור בו אתה פועל

עבור יזמים ישראלים, הבנה שספרד פועלת על פני שבע עשרה קהילות אוטונומיות, לכל אחת שיטות היתרים, לוחות זמנים ועדיפויות פוליטיות משלה, הינה קריטית. זוהי מציאות מסחרית שצריכה להנחות בחירת פרויקט, רצף פיתוח ובחירת יועץ הנדסי ומשפטי מקומי. אסטרטגיה משפטית שתוכננה לאראגון לא בהכרח תעבוד בגליציה או אנדלוסיה.

\* \* \*

\* פרסום זה מכיל מידע כללי בלבד. יוסי לוי ושות' והמחבר אינם מעניקים, באמצעות פרסום זה, ייעוץ משפטי, עסקי, פיננסי או מקצועי אחר. פרסום זה אינו תחליף לייעוץ מקצועי, ואין להשתמש בו כבסיס לכל החלטה שעשויה להשפיע על עסקיכם.

### אודות המחבר

אריק דובינסקי הוא שותף במחלקת תשתיות, אנרגיה ותחבורה של משרד יוסי לוי ושות'. עם ניסיון של למעלה מ-20 שנה בשוקים בינלאומיים, הוא מייעץ בתחום פיתוח, ומימון פרויקטים, הקמה ותפעול, חוזי פרויקט ועסקאות בספרד בתחום האנרגיה והתשתיות.

## יוסי לוי ושות'

ב'יוסי לוי ושות', אנו מלווים יזמים, משקיעים ומוסדות פיננסיים בניהול הסיכונים המשפטיים של פרויקטי אנרגיה ותשתיות בספרד, משלב הפיתוח המוקדם, בתקופת הביצוע, ובמהלך התפעול. הניסיון שלנו כולל:

- **ייעוץ רגולטורי:** ליווי בתהליכי רישוי והיתרים בספרד, לרבות דרישות האיחוד האירופי החלות על פרויקטי PV, BESS ומימן ירוק, בשיתוף עם מומחים משפטיים מקומיים.
- **תמיכה בפיתוח פרויקטים:** טיפול בסיכונים משפטיים בכל שלב פרויקט – מאסטרטגיית חיבור לרשת ובדיקת נאותות, ועד מבנה חוזי הפרויקט וסגירת מימון.
- **חוזי פרויקט:** ניסוח ומשא ומתן על הסכמי EPC, O&M, PPA וחוזי offtake המשקפים את הסביבה הרגולטורית הנוכחית.
- **מיזוגים ורכישות בענף האנרגיה:** ליווי עסקאות רכישה ומיזוג של חברות ופרויקטים בשוק האנרגיה הספרדי, לרבות בדיקת נאותות משפטית ורגולטורית. ניסיוננו מכסה רכישת פרויקטים בשלבי פיתוח שונים, מפרויקטים בשלב מוקדם ועד נכסים תפעוליים.

## נשמח לעמוד לרשותכם

### יוסי לוי ושות', עורכי דין

מגדל רוגובין תדהר, דרך מנחם בגין 11, קומה 25, רמת גן 5268104, ישראל

טל: +97235102491 • דוא"ל: [arikd@ljlaw.co.il](mailto:arikd@ljlaw.co.il)