

רפורמה במשק החשמל ושינוי מבני בחברת החשמל - תיקון החלטת ממשלה

הצעה להחלטה

מחליטים, לתקן את סעיף 5ג להחלטת הממשלה מס' 3859 מיום 3.6.2018 לעניין "רפורמה במשק החשמל ושינוי מבני בחברת החשמל ותיקון החלטת ממשלה" (להלן – החלטת ממשלה 3859) כך שבמקום "(סטייה כלפי מעלה של 5% לא תיחשב לסטייה מהספק זה)", יבוא "(סטייה כלפי מעלה של 10% לא תיחשב לסטייה מהספק זה. מדידת ההספק תהיה בתנאי ISO ברוטו)".

דברי הסבר

רקע כללי

1. בהחלטת ממשלה מיום 3.6.2018 לעניין "רפורמה במשק החשמל ושינוי מבני בחברת החשמל ותיקון החלטת ממשלה" נקבע בסעיף ב(5)(ג), כי "חברת הבת האמורה בסעיף 12 תקים שני מחז"מים הפועלים באמצעות גז טבעי באתר אורות רבין בהספק מותקן כולל של כ-1200 מגה-וואט (סטייה כלפי מעלה של 5% לא תיחשב לסטייה מהספק זה). כן נקבע בסעיף זה כי "שני המחז"מים יהיו בטכנולוגיית H לפחות, בהתאם למוצרים הקיימים בשוק."
2. בהתאם לסעיף זה, נדרש כי טכנולוגיית המחז"מים תהיה טכנולוגיית H לכל הפחות (ולא טכנולוגיות בדרגה נמוכה יותר שמשמעותן לרוב הספק נמוך יותר במגה-וואט). בנוסף הסעיף איפשר סטייה מסוימת בהספק כלפי מעלה, אך לא נכללה אפשרות לסטייה כלפי מטה. כמו כן, לא צוין באיזו שיטה יש למדוד את ההספק.
3. במסגרת הליכי הרישוי של מחז"מ 70 (הראשון מבין שני המחז"מים), נמצא כי נרכשו טורבינות בהספקים החורגים מהנקבע בהחלטת הממשלה. ההספק הכולל שמבוקש כעת להקים הוא כ-1307 מגה-וואט, חריגה של כ-9% מההספק של 1200 מגה-וואט שנקבע, וחריגה של 4% נוספים מעבר לסטייה שאיפשרה החלטת הממשלה. תחשיב ההספק שאותו מבוקש להקים הוא בתנאי ISO ברוטו.
4. במסגרת בירור שנעשה על ידי רשות החשמל מול חברת החשמל (להלן גם: החברה או חח"י), החברה טענה כי במועד פרסום המכרז לרכש טורבינות על ידה, לא היו בנמצא טורבינות מסוג H בהספק נמוך יותר מאלה שנרכשו על ידה. החברה טענה שהיא לא פנתה למי מגורמי המדינה בזמן אמת בנושא זה, מאחר שלטענתה היא לא היתה צפויה לחרוג מהקבוע בהחלטת הממשלה, שכן לטענתה כלל מתקני הייצור של החברה נמדדו בתנאי אתר ולא בתנאי ISO (ובשיטת מדידה זו לא היתה צפויה חריגה מעבר ל-5% שצוינו בהחלטת הממשלה).
5. לאחר בחינת פירוט טענות החברה, לעמדת רשות החשמל, שמקובלת על משרד האנרגיה והתשתיות, לא ניתן לשלול שהחברה פעלה בתום לב לפי הבנתה את המצב, בפרט נוכח אי הבהירות בהחלטת הממשלה, ומעבר לכך יש לאפשר לחברה את ההספק החורג לאור הטעמים הבאים.
6. לעמדת רשות החשמל, שמקובלת על משרד האנרגיה והתשתיות, אלה הטעמים המצדיקים את מתן הרישיון לחברת הבת להספק כולל של כ-1307 מגה-וואט ותיקון החלטת הממשלה:
א. מגבלות השוק בעת קבלת ההחלטה – בעת קבלת החלטת הממשלה ביוני 2018, טכנולוגיית H הייתה חדשנית יחסית ומעולם לא הוקמה בישראל. כאמור, לטענת חח"י, לא היו קיימות בשוק טורבינות H בהספק נמוך מאלה שנרכשו, אלא רק יחידות בהספק זהה או גבוה יותר. המוצרים שהיו קיימים בשוק לא אפשרו להקים את ההספק ללא החריגה האמורה. יצוין כי הסטייה אינה חורגת מרוח ההחלטה שביקשה לוודא שחח"י תקים את ההספק המינימלי האפשרי בהתאם

למוצרים הקיימים בשוק. עוד יצוין כי בעקבות העמקת ההיכרות עם שוק המחז"מים בטכנולוגיה H, כאשר הרשות קבעה אסדרות לשוק הפרטי להקמת מחזמ"ים אלה היא כבר איפשרה טווח של בין 630-900 מגה-וואט על-מנת לאפשר תחרות בין יצרני הציוד השונים.

ב. אופן ההכרה בעלויות לחברת החשמל – בשונה מיח"פים, חברת החשמל מקבלת תשלום על מתקני הייצור שלה בהתאם לעיקרון העלות הקבוע בסעיף 31 לחוק משק החשמל. בהתאם לעיקרון זה, ככל שחברת החשמל הקימה את ההספק הנדרש ביעילות וללא עלויות שהרשות מצאה שלא נכון להכיר בהן, הרי שהיא תקבל את החזר העלות שהשקיעה בתוספת תשואה נאותה על ההון. הרשות טרם סיימה את בקרת העלויות של הפרויקטים. עם זאת, בהנחה שהרשות תמצא שאכן לא ניתן היה להקים בעלות נמוכה יותר את ההספק שהיה על חברת החשמל להקים בהתאם להחלטת הממשלה, הרי שצרכני החשמל ישלמו על כלל ההספק גם אם הוא לא ינוצל בפועל. לפיכך, לא יהיה זה הוגן להטיל על הצרכנים לשלם בעבור הספק זה ככל שלא ימומש. למותר לציין שאם יימצאו בבקרת העלויות עלויות שאינן נדרשו לשם מילוי חובותיה של החברה, הרי שכמצוות המחוקק הן לא יוכרו לחברה בתעריף.

ג. שיוויון מול יצרנים אחרים - גם במקרים קודמים שבהם התגלה, בשלב בדיקות הקבלה, שיצרן פרטי הקים הספק גדול מהמכסה המותרת לו, הרשות הציעה ליצרנים פתרונות לשם הפעלתו של ההספק החורג, למשל בדמות קבלת תשלומי זמינות מופחתים על ההספק הנוסף, וזאת מכיוון שהם מקבלים תשלומי זמינות פר קו"ט (קילו-וואט) מותקן ללא קשר לעלויותיהם. לעומת זאת, חברת החשמל מקבלת החזר על עלויותיה בהתאם לבקרת עלויות (ללא קשר לקו"ט המותקן). לפיכך, פתרון בדמות הפעלת ההספק הנוסף בעלות מופחתת אינו אפשרי (אלא אם כן יימצא שהוציאה הוצאות עודפות בגין ההספק הנוסף). כמו כן, בניגוד ליח"פ, חברת החשמל לא תייצר לעצמה רווח כתוצאה מהפעלת ההספק הנוסף.

7. לאור זאת נדרש התיקון האמור בהחלטת הממשלה, ובין היתר בהקשר למתן רישיון ייצור למחז"מ 80 (השני מבין שני המחז"מים). יצוין כי לעמדת רשות התחרות, בנסיבות העניין, אין התנגדות להרחבת ההספק.

8. יובהר, כי ככלל בהחלטות רשות החשמל, ההספק המוזכר הוא בתנאי ISO ברוטו, גם כאשר הדברים אינם מצוינים במפורש. עם זאת, בנסיבות העניין, ועל רקע אי הבהירות מול חברת החשמל, בהחלטה זו מובהרים הדברים במפורש.

9. יש לציין כי גם בהחלטת ממשלה 4080 מיום 29.7.2018 לעניין "הפסקת פעילות יחידות ייצור חשמל 1-4 בתחנת הכוח "אורות רבין" וכן בהחלטת ממשלה 2147 מיום 25.8.24 לעניין "הפסקת פעילות יחידות ייצור חשמל 1-4 בתחנת הכוח "אורות רבין" – תיקון החלטות ממשלה" הוזכר הספק המחז"מים, אך שם צוין כי ההספק של כל מחז"מ יהיה "כ-600 מגה-וואט", ללא פירוט הסטייה האפשרית, ועל כן לא נדרש תיקון של החלטות אלה.

גורם אחראי למעקב

שר האנרגיה והתשתיות

נתונים כלכליים והשפעה על משק המדינה

לא רלוונטי

תקציב

לא רלוונטי

השפעת ההצעה על מצבת כח האדם

לא רלוונטי

עמדת שרים אחרים שההצעה נוגעת לתחום סמכותם

שר האוצר – מאשר

החלטות קודמות של הממשלה בנושא

החלטת ממשלה 3859 מיום 3.6.2018 לעניין "רפורמה במשק החשמל ושינוי מבני בחברת החשמל ותיקון החלטת ממשלה".

החלטת ממשלה 4080 מיום 29.7.2018 לעניין "הפסקת פעילות יחידות ייצור חשמל 1-4 בתחנת הכוח "אורות רבין".

החלטת ממשלה 2147 מיום 25.8.24 לעניין "הפסקת פעילות יחידות ייצור חשמל 1-4 בתחנת הכוח "אורות רבין" – תיקון החלטות ממשלה".

עמדת היועץ המשפטי של המשרד יוזם ההצעה

הצעת ההחלטה הינה בתיאום עם הייעוץ המשפטי של משרד האוצר.

ראה חוות דעת מצורפת.

מגיש: שר האנרגיה והתשתיות

כ"ד בחשון התשפ"ו
15 בנובמבר 2025

חוות דעת משפטית הנלווית להצעת החלטה לממשלה

נושא הצעת ההחלטה:

הספק יחידות הייצור באתר 'אורות רבין' - תיקון החלטת ממשלה

תמצית ההצעה בהתייחס להיבטי המשפטיים:

בהתאם לחוק משק החשמל תשנ"ו-1996, (להלן - חוק משק החשמל) רשאית רשות החשמל, באישור השר, לתת רישיונות ייצור לחברה בת של חברת חשמל לשתי יחידות ייצור באתר אורות רבין (סעיף 60א(ו)(2) ו-60א(ז) לחוק משק החשמל). בהתאם לחוק משק החשמל ולהחלטת ממשלה מס. 3859 מיום 3.6.2018 לעניין "רפורמה במשק החשמל ושינוי מבני בחברת החשמל ותיקון החלטת ממשלה" (להלן - החלטה 3859), חברה בת של חברת החשמל וחברת החשמל פעלו להקמת שני מחז"מים באתר אורות רבין. הגם ובהחלטה 3859 נקבע כי ההספק המותקן הכולל של שני המחז"מים יהיה כ-1200 מגה-וואט וצוין ש"סטייה כלפי מעלה של 5% לא תיחשב לסטייה מהספק זה", הוגשה פניה לאישור הספק כולל הוא 1307 מגה-וואט. עמדת רשות החשמל המקובלת על משרד האנרגיה והתשתיות היא שיש לאפשר את ההספק החורג מהטעמים שפורטו בדברי ההסבר להצעת ההחלטה ולכן מוצע לתקן את החלטה 3859 לעניין זה.

קשיים משפטיים, ככל שישנם, ודרכי פתרונם:

אין

עמדת היועצים המשפטיים של משרדים אחרים שהצעת ההחלטה נוגעת להם:

עמדת היועץ המשפטי של רשות החשמל היא שאין מניעה משפטית לקידום הצעת ההחלטה.

עמדת היועץ המשפטי של משרד האוצר:

"ההחלטה מס' 3859 מיום 3 ביוני 2018 שעסקה ברפורמה במשק החשמל התקבלה "בהמשך לעקרונות המדיניות שפרסם שר האנרגיה ביום 17 במאי 2018 המצ"ב (דף 41), לאחר התייעצות עם שר האוצר ועם רשות החשמל, לפי סעיף 57א(ג) לחוק משק החשמל, התשנ"ו-1996 (להלן - חוק משק החשמל), המצורפת בזה (דפים 42-57)". עקרונות המדיניות הזכירו במפורש "הקמת שני מחז"מים בהספק מצטבר של כ-1200 MW", ובמכתבו של יו"ר הרשות דאז לעניין עקרונות המדיניות פורטה אף התייחסות למקטע הייצור ובכלל כד ל-MW 1200 בתחנת הכח באורות רבין. כפי שטענה המדינה והטענה אף התקבלה במסגרת פסק הדין בעניין בג"ץ 5217/18 פורום קהלת נ' שר האנרגיה, הרפורמה היא מיקשה אחת שכוללת את מסמך העקרונות של שר האנרגיה והחלטת הממשלה.

כידוע בעבר תיקנה הממשלה את החלטה 3859 - בהחלטה מס' 490 מיום 7 במאי 2023 שעניינה קידום אמינות אספקת החשמל במרחב האורבני באמצעות אגירה, שירותי חשמל כשר ותיקון החלטת ממשלה, תוקן שחח"י תהא רשאית להקים מתקן אגירה לא רק בתוך התשתית הפיסית של רשת ההולכה, אלא גם לצורך ביצוע פיילוט אחד של אספקת חשמל כשר על בסיס מתקן אחד", והכל כמפורט בהחלטה האמורה. באותו עניין עמדת היועץ המשפטי לאוצר דאז היתה כי 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 שאינו 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 שמטרת הרפורמה ועקרונותיה כללו הגברת התחרותיות במשק החשמל והגבלת חברת החשמל, בין היתר, במקטע האגירה מחוץ למתקני רשת החשמל".

בנוסף, מצב הדברים לענין מימוש החלטה 3859, הוא שכידוע (ומבלי לתאר את כלל הנסיבות הנוגעות לאתר) אתר רידינג לא נמכר, ובנוסף חברת החשמל פנתה לקבלת אישור לחריגה מיעדי כח האדם שנקבעו ברפורמה.

כעת מוצע לתקן את החלטת הממשלה כך שהסטיה שתתאפשר לחברת החשמל מהספק המחז"מים לא תהא 5% אלא 10% בתנאי ISO ברוטו.

טענת חברת החשמל לפיה בתנאי אתר נטו היא אינה חורגת ממגבלת 1,260 מ"ו וכי קיימים לה רישיונות יצור שניתנו בעבר במונחי אתר נטו, אינה יכולה להוות נימוק מספק לתיקון החלטה 3859, שכן שכפי שצינה רשות החשמל ככלל החלטותיה הן בתנאי ISO ברוטו. עם זאת, בנסיבות העניין, לאור כך שבהחלטה 3859 נקבע כי "שני המחז"מים יהיו בטכנולוגיית H לפחות, בהתאם למוצרים הקיימים בשוק", ושעל פי המוצג בדברי ההסבר להצעת ההחלטה, בעת שרכשה חח"י את המחז"מים, לא היו מחז"מים מסוג H בהספק נמוך מההספק של המחז"מים שחח"י רכשה (ומבלי להתייחס למועד הפנייה האפשרי של חח"י למדינה לקבלת הבהרות בנושא זה), וכן לאור האמור בדברי ההסבר לפיו השינוי לא יביא להשתת עלות עודפת על צרכני החשמל ביחס לעלויות של הקמת הספק של 1200 מ"ו בתנאי ISO ברוטו (היינו העלויות שנלקחו בחשבון במסגרת בחינת הרפורמה לענין מחז"מים אלה, לאור דברי רשות החשמל שככלל החלטותיהם הן במונחי ISO ברוטו), הרי שעל אף הקושי, ניתן לאשר את הצעת המחליטים.

עם זאת, בשים לב למצב הדברים האמור לעניין ישום הרפורמה במשק החשמל, ובשים לב לכך שבסופו של יום היקף החשמל המיוצר על ידי אותם מחז"מים יגדל מ-1200 מ"ו (או מ-1260 מ"ו בשים לב לסטיה בת 5% שהתאפשרה בהחלטה 3859) ל-1307 מ"ו בתנאי ISO ברוטו (וזאת כאמור בהתבסס על כך שרשות החשמל ציינה שככלל החלטותיה הן בתנאי ISO ברוטו), הרי שיש הכרח לתת את הדעת על כך במסגרת קבלת החלטות עתידיות הנוגעות למשק החשמל וחברת החשמל בפרט.

עמדת היועץ המשפטי של המשרד שהשר העומד בראשו מגיש את ההצעה:

אין מניעה משפטית לקבל את ההחלטה כמוצע.

רועי גולדשטיין	סגן בכיר ליועצת המשפטית, משרד האנרגיה והתשתיות	14.11.25
שם	תפקיד	חתימה