

ג' סיון תשפ"ג
23 מאי 2023

לכבוד
מר יעקב בליטשטיין
מנכ"ל משרד האנרגיה

שלום רב,

הנדון: טיוטת החלטה הממשלה בנושא ייצור החשמל והבטחת יכולת אספקת חשמל

להלן התייחסות רשות התכרורות לסוגיות המוסדרות בטיטת החלטת הממשלה בנושא שבנדון
(טיטת ההחלטה):

1. רשות התכרורות מתנגדת לקידום סעיף 4(ב) לטיטת ההחלטה שעניינו שינוי החלטת הממשלה מס' 3859 בנושא הרפורמה במשק החשמל ושינוי מבני בחברת החשמל ("הרפורמה"), ומתן אפשרות לחברת חשמל להגדיל את חלקה במקטע ייצור החשמל, וסבורה שהיא פוגע בתכרורות במשק החשמל.

2. סעיף 4 לטיטת ההחלטה כולל שני חלקים המתייחסים לייצור חשמל ברידינג –

החלק הראשון מורה על הקמת צוות בין משרדי שימליץ תוך שלושים יום על הפתרון הרצוי לייצור חשמל ברידינג בשנים הקרובות, באמצעות בחינת שתי חלופות (או שילוב ביניהן) - הקמת יחידות ייצור חדשות זמניות או הארכת משך החיים ההנדסי של יחידות הייצור הקיימות – או חלופות נוספות המבוססות על אנרגיה מתחדשת מבזרת ואגירה.

החלק השני מציע להנחות את שר האנרגיה והתשתיות להפיץ תזכיר לתיקון חוק משק החשמל, התשנ"ו-1996, על מנת לאפשר לחברת החשמל לפעול בהתאם לכל אחת מהחלופות הנבחרות. כך מוצע ולהסמיק את שר האנרגיה והתשתיות, בהתייעצות עם רשות החשמל, לאשר לחברת החשמל לבצע פעולות להארכת משך החיים ההנדסי של יחידות הייצור הקיימות באתר רידינג, או להקים באתר רידינג יחידות ייצור חדשות זמניות, וכן לבצע תחזוקה של היחידות. כמו כן טיוטת ההחלטה מציעה להסמיק את רשות החשמל, באישור שר האוצר ושר האנרגיה והתשתיות לתת לחברת החשמל רישיון ייצור באתר רידינג, לזמן מוגבל.

3. הרפורמה שהובילה הממשלה נועדה לקדם את התכרורות במשק החשמל, והוחלט במסגרתה כי יש להקטין את הקף הפעילות של חברת החשמל במקטע הייצור ולמקד את פעילותה במקטעי ההולכה והחלוקה שבהם היא שולטת. בין היתר, נקבעו ברפורמה לוחות זמנים מוגדרים למכירת תחנת רידינג ליצרן חשמל שאינו חברת חשמל. טיוטת ההחלטה מבקשת לשנות זאת.

4. הגדלת היקף הפעילות של חברת החשמל במקטע הייצור מעבר לזה שנקבע במסגרת הרפורמה באמצעות המשך פעילות חברת החשמל בתחנת רידינג (או בכל תחנה אחרת לייצור חשמל שתוקם תחתיה), מבלי לצמצם מנגד את היקף הייצור של חברת חשמל בתחנות ייצור חשמל אחרות, מעלה חשש לפגיעה בתכרורות.

5. **המהלך המוצע בטיטות ההחלטה אף מצטרף לשורה של צעדים שננקטו בעת האחרונה, המביאים יחד לתמונה המדאיגה לפיה ההגבלות שהוסכם עליהן ברפורמה ביחס לפעילות חברת החשמל נפתחות לדיון מחודש.** לעניין זה יודגש כי הרפורמה התקבלה לאחר משא ומתן ממושך שארך שנים, בו השתתפו גופים רבים, ואשר כלל הטבות משמעותיות לחברת החשמל ולעובדיה - בניהן הסכם קיבוצי חדש שנחתם עם עובדי החברה, שעלותו נאמדה בזמנו בסך של כ-6.4 מיליארד ש"ח.¹
6. הרפורמה נועדה לצמצם, בין השאר, את הבעיה התחרותית הקיימת במשק החשמל, הנובעת מכך שחברת החשמל מצד אחד מתחרה ביצרני החשמל הפרטיים במקטע הייצור, ומצד השני שולטת במקטעי ההולכה והחלוקה. מצב דברים זה מביא לכך שהמתחרים של חברת החשמל במקטע הייצור תלויים בה לצורך חיבורם לרשת החשמל, ולכן ישנו חשש כי חברת החשמל תנצל את שליטתה במקטע ההולכה והחלוקה כדי לפגוע בתחרות.²
7. **משכך, כל הצעה לחרוג מגבולות הרפורמה כך שתשמר או תרחיב את היקף הפעילות הקיים של חברת החשמל צפויה לפגוע בתחרות במשק החשמל ובהתקדמות שנעשתה בגזרה זו בשנים האחרונות.** החלטה כאמור אף מפרה את ההתחייבויות המפורשות שנטלה על עצמה חברת החשמל בנושא במסגרת הרפורמה.³
8. פריצת המגבלה על ייצור חשמל בידי חברת החשמל עשויה אף לפגוע בתמריץ של חברת החשמל לפתח את רשת ההולכה, אשר נחוצה לשם הקמת תחנות כוח חדשות שישמשו כחלופה קבועה לרידינג על מנת לעמוד בביקוש הגובר בגוש דן בשנים הקרובות.
9. **נוכח האמור לעיל, רשות התחרות, מתנגדת לקידום הסעיף בנוסחו הנוכחי, ולמתן אישור בשלב מקדמי זה לחברת החשמל להגדיל את פעילותה במקטע הייצור.** לעמדת רשות התחרות, גביבוס ההמלצה בנוגע להמשך הפעילות בתחנת הכוח ברידינג, יש לקחת בחשבון את הסוגיות התחרותיות שפורטו לעיל במכלול השיקולים.
10. רשות התחרות ערה לצורך להבטיח את אמינות אספקת החשמל בגוש דן, אך בוודאי בעת הזו אין כל סיבה לתת לחברת החשמל **אישור מראש** להגדיל את כוחה במקטע הייצור עוד **בטרם התקבלה המלצה של הצוות באשר להמשך הפעילות באתר.**
11. לעמדת רשות התחרות המקום לבחון מתן אישור כאמור הוא רק אם **לאחר** גיבוש המלצת הצוות יתברר כי קיים קושי ממשי בכך שיצרן פרטי יהיה אמון על הפעילות האמורה בעקבות בחינה מעמיקה של אפשרות זו.

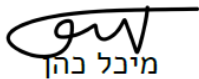
¹ סעיף ו' למסמך "עקרונות מדיניות לקידום התחרות ולצמצום הריכוזיות במשק החשמל" שפורסם ביום 17 במאי 2018: https://www.gov.il/he/Departments/policies/electricity_0518.

² אין מדובר בחשש תאורטי בלבד, שכן כפי שנקבע על ידי הממונה על התחרות ואושר על ידי בית המשפט, חברת החשמל כבר ניצלה את שליטתה במקטעים אלה באופן שהיה בו כדי לפגוע בתחרות במקטע האספקה בעת שמתחרותיה עשו את צעדיהן הראשונים בתחום: קביעה בדבר ניצול מעמד לרעה בניגוד לסעיף 29א לחוק ההגבלים העסקיים, התשמ"ח-1988 ודרישת תשלום לפי סעיף 50ח לחוק – חברת חשמל לישראל בע"מ ונושאי משרה מיום 6.3.2017. נגד קביעה זו הוגשו עררים, וביום 19 בינואר 2021 ניתן פסק דין בעניין חברת החשמל אשר דחה את העררים, ובכך למעשה אישר את החלטת הממונה.

³ סעיף ב(23) לרפורמה, וראו גם את רשימת ההתחייבויות שצורפו כנספח לרפורמה: https://www.gov.il/BlobFolder/pmopolicy/dec3859_2018/he/N1180219.pdf

12. בנוסף, אם אכן יתברר כי קיים צורך במתן אישור כאמור, יש לנקוט בצעדים שיאזנו את יחסי הכוחות במקטע הייצור ויעלו בקנה אחד עם העקרונות שנקבעו ברפורמה לעניין צמצום חלקה של חברת חשמל במקטע הייצור. זאת כדוגמא, באמצעות מכירה של תחנות כוח שהפעלתן על ידי חברת החשמל הותרה במסגרת הרפורמה חלף רידינג.

בברכה ובכבוד רב,



מיכל בהן

הממונה על התחרות

העתקים

מר אמיר שביט, יו"ר רשות החשמל
עו"ד דלית זמיר, יועצת משפטית (בפועל), משרד האנרגיה
מר יונתן פלורסהיים, רכז אנרגיה באגף תקציבים, משרד האוצר