

החלטה לפי סעיף 14 לחוק התכרור הכלכלית, התשמ"ח-1988 בדבר מתן

פטור מאישור הסדר כובל

להסדר בתחום תכנות כוח לייצור חשמל בין או.פי.סי תכנות כוח בע"מ ונוי

תכנות כוח, שותפות מוגבלת ביחס למכרז לרכישת תכנות כוח אשכול ותפעולה

1. פתח דבר

לפני מונחת בקשה למתן פטור לפי סעיף 14 לחוק התכרור הכלכלית, תשמ"ח-1988 (להלן חוק התכרור) מאישור הסדר כובל להסדר בו חוברות או.פי.סי תכנות כוח בע"מ (להלן OPC תכנות כוח) ונוי תכנות כוח, שותפות מוגבלת (להלן נוי תכנות כוח) בהסכם לפיו הן תגשנה הצעה משותפת למכרז שפרסמה חברת חשמל לישראל (להלן חח"י) לרכישה ותפעול של תכנות כוח קונבנציונלית על בסיס גז טבעי, בהיקף של 1,683 מגה וואט באתר אשכול (להלן המכרז או מכרז אשכול).

לאחר שבחנתי את ההסדר ואת הכבילות המצויות בו, כמו גם את השפעתן האפשרית על התכרור בשווקים הרלוונטיים, ולאחר שנועצתי בוועדה לפטורים ומיזוגים, שוכנעתי כי ההסדר והכבילות שבהסדר, אינם מגבילים את התכרור בחלק ניכר של השווקים המושפעים מההסדר ואינם צפויים לפגוע פגיעה של ממש בתכרור, כי עיקרו של ההסדר אינו בהפחתת התכרור או במניעתה, וכי אין בו כבילות שאינן נחוצות למימוש עיקרו. מטעמים אלה ראוי ההסדר לפטור לפי סעיף 14 לחוק התכרור, בשל הנימוקים שיפורטו להלן.

2. ההסדר והצדדים לו

OPC תכנות כוח היא חברה פרטית המוחזקת בעקיפין על ידי או.פי.סי. אנרגיה בע"מ (80%, להלן יחד OPC) וורידים אינוורונמנט בע"מ (20%). כחלק מפעילותה עוסקת OPC בתחום ייצור ואספקת חשמל ואנרגיה בישראל ללקוחות פרטיים ולחברת ניהול המערכת, וכן ביזום, פיתוח, הקמה ותפעול של תכנות כוח ומתקנים לייצור אנרגיה באמצעות גז טבעי. כיום

¹ חברה ציבורית המוחזקת על ידי קנון הולדינגס בע"מ (54.69%), גופים מוסדיים (21.52%) והציבור (23.79%).
² חברה ציבורית המוחזקת על ידי דלק מערכות רכב בע"מ (55.01%), קרן תשתיות שות' (11.79%), מר אילון בן סימון (0.25%) גופים מוסדיים (19.5%) והציבור (13.45%).

מחזיקה OPC במלוא המניות של ארבע תחנות כוח קונבנציונאליות והן תחנת כוח מישור רותם המייצרת חשמל בהספק מותקן של 466 מגה וואט, תחנת כוח חדרה המייצרת חשמל בהספק מותקן של 144 מגה וואט, תחנת כוח צומת שצפויה להתחיל לפעול בחודשים הקרובים ולייצר חשמל בהספק מותקן של 396 מגה וואט, ותחנת כוח בשורק שצפויה להתחיל לפעול במחצית השנייה של 2023 ולייצר חשמל בהספק מותקן של 87 מגה וואט.

נוי תחנות כוח היא חברה בבעלות קרן נוי 4 להשקעה בתשתיות ואנרגיה, שותפות מוגבלת המוחזקת בעקיפין על ידי שותפים מוגבלים שהם גופים מוסדיים, וכן על ידי שותף כללי, נוי אי.איי תשתיות ואנרגיה ג'י.פי, שותפות מוגבלת (להלן יחד קרן נוי). קרן נוי מוחזקת בעקיפין בחלקים שווים על ידי מר גיל-עד בושביץ, מר פנחס כהן ומר רן שלח. קרן נוי עוסקת, בין היתר, בהשקעות בתחום האנרגיה הסולארית והיא מחזיקה בזכויות שונות בתחום הגז הטבעי. בתחום האנרגיה הקונבנציונאלית החזיקה קרן נוי, באמצעות חברות קשורות, ב-4% מתחנת הכוח באר טוביה המייצרת חשמל בהספק מותקן של 451 מגה וואט³, עם זאת אחזקות אלו נמכרו על ידה לאחרונה לאחר התחייבותה לרשות התחרות ורשות החשמל לעשות כן לצורך אישור החברה נשואת ההסדר דנן.

בקשת הפטור מאישור הסדר כובל היא על רקע רצונן של OPC תחנות כוח ונוי תחנות כוח (להלן הצדדים) לגשת יחד למכרז אשכול (להלן ההסדר), זאת לאחר שהצדדים ניגשו בנפרד ועברו את שלב המיון המוקדם. בעוד OPC תחנות כוח עברה את שלב המיון המוקדם באופן עצמאי, קרן נוי ניגשה לשלב זה במשותף עם שפיר הנדסה ותעשייה בע"מ (להלן שפיר) ועברה, אך ביום 16 במרץ 2023 הודיעה לוועדת המכרזים על פירוק ההצעה המשותפת עם שפיר. כעת, מבקשת נוי תחנות כוח לחבור ל-OPC תחנות כוח להצעה משותפת חלף ההצעה המשותפת עם שפיר.

³ קרן נוי 3 להשקעה בתשתיות ואנרגיה, שותפות מוגבלת שהינה גוף קשור לנוי תחנות כוח, החזיקה 28% בחברת איזראל פאואר מנ'גמנט 3000 בע"מ (להלן IPM 3000) אשר מחזיקה 16% ב-IPM באר טוביה בע"מ (להלן IPM) שמחזיקה ומתפעלת את תחנת הכוח באר טוביה.

3. השפעת ההסדר על התחרות

3.1. רקע

ביום 3 ביוני 2018 אישרה ממשלת ישראל את הרפורמה במשק החשמל ואת השינוי המבני בחח"י.⁴ במסגרת הרפורמה, ולצורך צמצום חלקה של חח"י בייצור חשמל, הוסכם כי חברת החשמל תמכור חמש תחנות כוח פעילות ושטחים נוספים שיאפשרו הקמת תחנות נוספות במשך תקופה של חמש שנים. כמו כן, נאסר על חח"י להרחיב את ייצור החשמל שלה, למעט הקמת שתי יחידות ייצור בהספק של כ-1,200 מגה וואט המייצרות באמצעות גז טבעי במקום יחידות הייצור הפחמיות 1-4 באתר הייצור אורות רבין בחדרה.

ביום 3 בדצמבר 2019 הושלמה מכירת תחנת הכוח הראשונה על ידי חח"י, תחנת אלון תבור המייצרת חשמל בהספק מותקן של 583 מגה וואט עם אופציה להרחבה של 230 מגה וואט נוספים. במרכז זכתה MRC אלון תבור פאואר בע"מ.⁵ ביוני 2020 הושלמה מכירת תחנת הכוח ברמת חובב בה הספק המותקן עומד על 1,195 מגה וואט, וביום 3 בדצמבר 2020 עברה ההחזקה באתר לשותפות המוחזקת בחלקים שווים על ידי קבוצת אדלטק (להלן אדלטק) ושיכון ובינוי בע"מ (להלן שיכון בינוי). בנובמבר 2020 יצאה חח"י לתהליך מכירת תחנת הכוח חגית מזרח בעלת הספק מותקן של 660 מגה וואט, וביום 9 בדצמבר 2021 הוכרזה הצעתם של אדלטק ושיכון בינוי כהצעה הזוכה. ביום 1 ביוני 2022 הועברה חגית לאחזקתן של אדלטק ושיכון בינוי. במסגרת הרפורמה הייתה אמורה חח"י למכור גם את תחנת הכוח רידינג, אך מסיבות שונות מכירתה מוטלת בספק.⁶ תחנת הכוח אשכול היא תחנת הכוח האחרונה שנמכרת על ידי חח"י במסגרת הרפורמה, והיא אף התחנה הגדולה ביותר שההספק המותקן שלה כאמור עומד על 1,683 מגה וואט.

⁴ החלטת ממשלה מס' 3859.

⁵ חברה פרטית המוחזקת בחלקים שווים על ידי רפק אנרגיה בע"מ, מבטח שמיר אחזקות בע"מ והחברה הסינית Chaina Harbour Engineering Company Ltd.

⁶ להרחבה ראו:

https://www.gov.il/BlobFolder/policy/60806/he/Files_Hachlatot_nisp_a_nehitzut_yitzur_reding_06-2021.pdf

ביום 20 בדצמבר 2021 פרסמה חח"י את שלב המיון המוקדם למכרז אשכול, במסגרתו הוגשו הצעות טכניות-מסחריות למכרז שאינן כוללות הצעות מחיר. לפי הצעות אלו נבחנה התאמתם של המציעים הפוטנציאלים והוחלט האם לאפשר להם לעבור לשלב הבא במכרז אשר כולל הגשה של הצעות מחיר. במסגרת שלב המיון המוקדם ניגשה OPC תחנות כוח באופן עצמאי, ואילו קרן נוי ניגשה במשותף עם שפיר. עם זאת, שפיר וקרן נוי החליטו על ביטול שיתוף הפעולה, וביום 16 במרץ 2023 הודיעו לוועדת המכרזים על פירוק ההצעה המשותפת. במסגרת בקשת הפטור הנוכחית מבקשות OPC תחנות כוח ונוי תחנות כוח לחבור להגשת הצעה משותפת למכרז אשכול, זאת חלף ההצעה שתכננה נוי תחנות כוח להגיש עם שפיר.

3.2. ניתוח תחרותי

שני חששות מרכזיים עלולים לעלות בעקבות החבירה בין שני הגורמים לצורך הגשת הצעה משותפת במכרז. כפי שיפורט להלן, מצאתי כי בנסיבות העניין חששות אלו מופגים:

א. תחרות על השוק – התחרות בין המציעים השונים בהליך המכרז עצמו. ככל שיתאפשר למספר רב יותר של שחקנים להתמודד במכרז, כך ההצעות צפויות להיות תחרותיות יותר. החשש שעלול לעלות בעקבות החבירה בין OPC תחנות כוח ונוי תחנות כוח הוא כי בעקבותיה יצומצם מספר המתחרים במכרז באופן שיוביל לפגיעה בתחרות ובציבור מאחר שחח"י תקבל הצעות נמוכות יותר במכרז. עם זאת, מהבדיקה עלה כי החבירה בין הצדדים לא צפויה להקטין את מספר הניגשים למכרז ועל כן איננה צפויה לפגוע בתחרות על המכרז.

ב. תחרות בתוך השוק – תחרות בשוק היא התחרות בשווקים הרלוונטיים בהם פעילות שתי החברות המבקשות להגיש את ההצעה במשותף. במקרה הנדון השוק המושפע מן ההסדר הוא תחום ייצור ואספקת החשמל.

בתחום ייצור ואספקת החשמל עורכת הרשות אבחנה בין ייצור חשמל באמצעות תחנות כוח קונבנציונליות לבין ייצור חשמל באמצעות אנרגיות מתחדשות, זאת מאחר שמתקנים המייצרים באמצעות אנרגיה מתחדשת פועלים במתכונת לפיה מנהל המערכת רוכש את כל כמות החשמל המיוצרת על ידם במחירים שנקבעים על ידו באסדרה נפרדת. לפיכך, כל זמן שהאסדרה הנוכחית בתוקף הם אינם חלק מהתחרות על מכירת חשמל

למנהל המערכת או לצרכנים, כך שלצורך הניתוח התחרותי יש לבחון רק את אחזקותיהן של OPC וקרן נוי בתחנות כוח קונבנציונאליות.

כפי שפורט להלן, אחזקותיה של OPC בתחנות כוח קונבנציונאליות כוללות מספר תחנות כוח בהיקף כולל של מעל 1000 מגה וואט. ואילו לקרן נוי אין כיום אחזקות בתחנות כוח קונבנציונאליות כלל לאחר שמכרה את אחזקותיה בתחנת הכוח באר טוביה. מכירת האחזקות בתחנה נעשתה לשם קבלת אישור מרשות התחרות ורשות החשמל להגשת הצעה במכרז יחד עם OPC.

במצב הדברים הנוכחי, לפיו אין לקרן נוי אחזקות כלשהן בתחנות כוח קונבנציונאליות ובהינתן האסדרה הקיימת, החבירה בין קרן נוי ל-OPC איננה מעלה חשש לפגיעה בתחרות בתוך השוק.

3.3. עיקרו של ההסדר

בחינת ההסדר העלתה כי חבירה בין גורם מקצועי לגורם פיננסי היא נפוצה במכרזים מסוג זה. עוד יצוין כי לטענת הצדדים קיימת יעילות מסוימת בהגשת הצעה משותפת במכרז, ובפרט נטען כי החבירה תביא לחלוקת הסיכונים וההשקעה הכרוכים בהגשת הצעה למכרז ועל כן תאפשר הגשת הצעה גבוהה יותר אשר תגדיל את התחרות על המכרז. לפיכך, מצאתי כי עיקרה של העסקה אינו בהפחתת התחרות או במניעתה, ומתקיים התנאי הקבוע בסעיף 14(א)(2) לחוק התחרות.

לאור כל האמור ונוכח המצג העובדתי שהוצג בפני בעת בחינת בקשת הפטור לפיו קרן נוי איננה מחזיקה בתחנות כוח קונבנציונאליות, נחה דעתי כי החבירה בין OPC תחנות כוח ונוי תחנות כוח לצורך הגשת הצעה משותפת למכרז אשכול בהסדר שהובא לפניי, אינה מגבילה את התחרות בחלק ניכר של השוק המושפע ממנו, וכן כי עיקרו של ההסדר אינו בהפחתת התחרות או מניעתה וכי אין בו כבילות שאינן נחוצות למימוש עיקרו. לפיכך, מצאתי לנכון אפוא להעניק לצדדים פטור כמבוקש.

4. סוף דבר

לאחר שנועצתי עם הוועדה לפטורים ולמיזוגים, ראיתי לנכון להשתמש בסמכות הנתונה לי בסעיף 14 לחוק התחרות ולהעניק את הפטור המבוקש בהתאם לסעיף 15(א) לחוק התחרות

נתונה החלטתי זו לערר בפני אב בית הדין לתחרות על ידי איגוד עסקי, ארגון צרכנים או כל אדם העלול להיפגע מההסדרים הכובלים עליהם ניתן הפטור.

מיכל כהן

הממונה על התחרות

ירושלים, י' אייר תשפ"ג

01 מאי 2023