



ירושלים, כ"ו בטבת תשע"ט
03 בינואר 2019

מסמך עקרונות לייעוץ לתחרות ענפית במכירת אתרי הייצור

1. מבוא

מסמך זה נכתב על רקע החלטת הממשלה מס' 3859 מיום 3.6.2018 בנושא "רפורמה במשק החשמל ושינוי מבני בחברת החשמל, ותיקון החלטת ממשלה" (להלן: "**החלטת הממשלה**" או "**הרפורמה**").¹ מטרת המסמך להציג עקרונות שתשקול רשות ההגבלים העסקיים (להלן: "**הרשות**") לייעוץ לתחרות ענפית בתום שלב המיון המוקדם בהליכים למכירת אתרי הייצור של חברת החשמל, כפי שהוחלט בסעיף 22 להחלטת הממשלה. מדובר במסמך עקרונות מנחה בלבד והוא אינו גורע מכוונת הרשות לבחון באופן פרטני את נסיבותיו של כל הליך תחרותי וליישם את העקרונות המפורטים מטה בשינויים הנדרשים בכל מקרה.

היצע החשמל בישראל נקבע על ידי המדינה באמצעות רשות החשמל, המשמשת מאסדר לנושא זה מתוקף הוראות חוק משק החשמל התשנ"ו – 1996 (להלן: "**חוק משק החשמל**"). משק החשמל בנוי מחמישה מקטעי פעילות: ניהול המערכת, מקטע הייצור, מקטע ההולכה, מקטע החלוקה ומקטע האספקה. עד לחקיקת חוק משק החשמל רוכז משק החשמל כולו, על מקטעיו השונים, בידי חברת החשמל לישראל בע"מ (להלן: "**חברת החשמל**"), והיא הייתה הגורם הבלעדי המייצר, מוליד ומחלק את כלל החשמל הנצרך במשק הישראלי.² במהלך השנים ננקטו צעדים רבים ושונים במטרה לקדם את התחרות במשק החשמל. בשנת 2007, משמרבת הצעדים לא צלחו, נקבע בחוק משק החשמל כי חברת החשמל לא תורשה יותר להקים אתרי ייצור.

לנוכח התיקון האמור בחוק משק החשמל והגידול המתמשך בביקוש לחשמל, פעלה רשות החשמל לקביעת אסדרות לכניסת יצרנים פרטיים למשק. בהמשך לכך, במהלך המחצית השנייה של שנת 2013 החלו לפעול יצרני חשמל פרטיים במקטעי ייצור החשמל ואספקתו לצד חברת החשמל.

בישראל פועלים כיום יצרני חשמל פרטיים המייצרים בטכנולוגיות שונות: ייצור באנרגיות מתחדשות (ייצור חשמל שמקור האנרגיה שלו הוא שמש, רוח, מים, פסולת או ביומסה, מלבד דלק מאובנים), אגירה שאובה, קוגנרציה ובטכנולוגיות קונבנציונליות (טורבינות קיטור, טורבינות גז וטורבינות מחזור משולב). היצרנים השונים כפופים לאסדרות שונות, בין היתר כתלות בטכנולוגיית הייצור שלהם. ביום 3.6.2018 אושרה רפורמה במשק החשמל על ידי ממשלת ישראל וביום

¹ ראו החלטת הממשלה: https://www.gov.il/he/Departments/policies/dec3859_2018

² חברת החשמל הוכרזה כבעלת מונופולין במקטעי אספקת חשמל – ייצור חשמל ומכירתו, הולכת חשמל וחלוקתו, וכן במתן גיבוי לצרכני חשמל ויצרניו - הכרזה בדבר קיום מונופולין – חברת החשמל לישראל בע"מ (5.1.99) **הגבלים עסקיים** 3001749.

19.7.2018 תוקן בהתאמה חוק משק החשמל. במסגרת הרפורמה נקבעו מספר צעדים, ואלו המרכזיים שבהם: הפרדת יחידת ניהול המערכת והתפ"ט (תכנון, פיתוח, טכנולוגיות) מחברת החשמל; מכירת חמישה אתרי ייצור; איסור על חברת החשמל לעסוק בהקמה, תפעול, תחזוקה, שחלוף ותכנון תחנות כוח בישראל, למעט הקמת חברת בת בבעלות מלאה של חברת חשמל אשר תקים שתי יחידות יצור המופעלות באמצעות גז טבעי באתר אורות רבין בטכנולוגית מחזור משולב (מחז"מ); המשך פעולתה של חברת החשמל כמונופול במקטעי ההולכה והחלוקה; פתיחת מקטע האספקה לתחרות; הקמת יחידת פיקוח הולכה בחברת החשמל; קידום התייעלות וגמישות ניהולית בחברה.

2. הליך מכירת אתרי הייצור

על פי החלטת הממשלה, בטווח זמן של כחמש שנים וכמפורט מטה, חברת החשמל תמכור לצדדים שלישיים אתרי ייצור קיימים של חברת החשמל, לרבות התשתיות והקרקע של כל אתר (להלן: **"אתרי הייצור הנמכרים"**). חלק מהאתרים כוללים גם עתודת קרקע שעליה ניתן להקים הספק נוסף לזה שנמכר.

לוח הזמנים למכירת אתרי הייצור של חברת החשמל הוא כדלקמן:³

1) אלון תבור - תוך תקופה של עד 18 חודשים מיום פרסום החלטת הממשלה (דהיינו, 3.12.2019).

2) רמת חובב - תוך תקופה של עד 30 חודשים מיום פרסום החלטת הממשלה (3.12.2020).

3) רידינג- תוך תקופה של עד 36 חודשים מיום פרסום החלטת הממשלה (3.6.2021).

4) חלק מאתר חגית- תוך תקופה של עד 48 חודשים מיום פרסום החלטת הממשלה (3.6.2022).

5) אשכול- תוך תקופה של עד 60 חודשים מיום פרסום החלטת הממשלה (3.6.2023).

סך ההספק המותקן של אתרי הייצור שיימכרו ע"י חברת החשמל נכון ליום 31 בדצמבר 2017, הינו כ-4,500 מגוואט.

על פי החלטת הממשלה, חברת החשמל תמכור את אתרי הייצור באמצעות הליך תחרותי. לפני פרסום ההליך התחרותי, רשות החשמל תפעל לקביעת אסדרה שתאפשר את מכירת אתרי הייצור באופן יעיל ותחרותי. ואכן, ביום 3.9.2018 פרסמה רשות החשמל עקרונות ראשוניים למכירת אתר אלון תבור (להלן: **"אסדרת אלון תבור"**)⁴ כפי שיפורט בהרחבה בסעיף 3 להלן.

³ כקבוע בהחלטת הממשלה; ראו ה"ש 1.

⁴ החלטת רשות החשמל מס' 1 (1284) משיבה 547 מיום 3.9.2018, ראו <https://pua.gov.il/decisions/documents/1284nnn.pdf>

3. האסדרה העתידית

כאמור, רשות החשמל פרסמה עקרונות ראשוניים למכירת אתר אלון תבור. בהתאם לאמור באסדרת אלון תבור, הזוכה בהליך התחרותי יידרש להציע הצעות מחיר לייצור אנרגיה למנהל המערכת. הצעות המחיר יוגבלו בתקרה שתקבע רשות החשמל לכל אחד מהמתקנים. מנהל המערכת ייקבע את תוכנית ההעמסה של כל מתקן בהתאם להצעות המחיר שהציע היצרן ובהתאם לפרמטרים נוספים. מתקן שהועמס על ידי מנהל המערכת יהיה זכאי לתשלום בגובה העלות השולית החצי שעתית (להלן: "SMP")⁵, ובלבד שהתשלום אינו עולה על תקרת המחיר שנקבעה למתקן.

בנוסף לתשלום זה, רשות החשמל מתכוונת לקבוע אורך חיים הנדסי נורמטיבי ליחידות באתר ותשלומי זמינות לכל קילוואט זמין. תשלומי הזמינות ישולמו לזוכה בגין כל קילוואט זמין בכל שעות השנה, בהתאם לזמינות בפועל בכל שעה, למשך כל אורך החיים הנורמטיבי שנקבע ליחידה.

בשנים הבאות עתידה רשות החשמל להקצות רישיונות נוספים לייצור חשמל בטכנולוגיות קונבנציונליות ובקוגנרציה, חלקם כתוצאה ממכירת אתרי הייצור של חברת החשמל – אתרי הייצור הנמכרים; וחלקם יוקצו לאתרי ייצור חדשים שמתוכננים על ידי המדינה או שמקודמים על ידי יזמים פרטיים (להלן: "אתרי הייצור החדשים"). לעמדת הרשות, יש לחתור לכך שהאסדרה של אתרי הייצור החדשים והנמכרים תהיה אחידה וידועה מראש, וזאת על מנת לאפשר הליך תחרותי שקוף ויעיל תוך יצירת וודאות מקסימלית בעבור כלל המתמודדים.

לאור העובדה שטרם פורסמה אסדרה ביחס לכל אתרי הייצור הנמכרים והחדשים, מסמך זה יוצא מנקודת הנחה שהאסדרות שיחולו על אתרי ייצור אלו יהיו בעלי עקרונות דומים לאסדרה באלון תבור.

העקרונות וההמלצות שיוצגו במסמך זה תקפים לגבי היצרנים ואתרי הייצור שפועלים בטכנולוגיות קונבנציונליות וקוגנרציה בלבד.⁶ בנוסף, חברת החשמל ואתרי הייצור שבבעלותה כפופים לכללים שונים מיצרני החשמל הפרטיים. לכן, לצרכי מסמך זה, בבואנו לבחון את גודל השוק וההשפעות עליו, ההספק שנמצא בידי חברת החשמל לא נלקח בחשבון. כלומר, בכל התייחסות לגודל השוק הכוונה היא ליכולת הייצור של כלל היצרנים בטכנולוגיות הקונבנציונליות ובקוגנרציה, ללא ההספק שבידי חברת החשמל.

4. שיקולים תחרותיים

בבואה לייצג בהליכים התחרותיים למכירת אתרי הייצור, בכוונת הרשות לאזן בין שיקולי תחרות על השוק, דהיינו, התחרות בין המציעים השונים בהליך המכירה עצמו; ובין תחרות בתוך השוק, כלומר, התחרות בין יצרני החשמל על מכירת החשמל למנהל המערכת או לצרכנים. מחד, ככל שיתאפשר למספר רב יותר של שחקנים להתמודד בהליך התחרותי, כך ההצעות צפויות להיות

⁵ כהגדרתה בהחלטה מס' 1 (914) להסדרת המשך תעריפית ליצרני חשמל קונבנציונליים פרטיים מעל 16 מגהואט ולמספקים פרטיים.
⁶ כיום מרבית החשמל מיוצר במתקנים קונבנציונליים ומתקני קוגנרציה. על כן, מסמך זה תקף רק לגבי ההספק המיוצר במתקנים אלו. ככל שמצב זה ישתנה בעתיד מסמך זה עשוי להשתנות בהתאם.

תחרותיות יותר. מאידך, התחרות על מכירת החשמל, קרי, התחרות בשוק, עלולה להיפגע אם אחד השחקנים יהפוך דומיננטי בשוק או אם ייווצר שוק שבו מספר השחקנים מועט. השיקולים שיעמדו לנגד עיניה של הרשות מפורטים להלן.

4.1. התחרות בהליך

בהתאם להחלטת רשות החשמל מס' 1 (1253) מישיבה 542 מיום 15 במאי 2018 וכפי שנקבע בהחלטת הממשלה (ראו סעיף 8), התמורה לחברת החשמל בעד מכירת האתרים תהיה בשווי הוגן. כפי שפורט לעיל, הזוכה באתר יקבל תשלומים קבועים עבור זמינות המתקנים באתר וכן יקבל הכנסה בגין כל מכירה של חשמל כאשר המתקנים יועמסו לייצור.

רשות החשמל צפויה לקבוע מראש את תשלומי הזמינות שישולמו לזוכה באתר היצור, כאשר במסגרת ההליך התחרותי השחקנים יתחרו על המחיר שישלמו בעבור אתר היצור עצמו. אם המחיר המוצע בעבור אתר היצור יהיה גבוה מהשווי ההוגן, הוא השווי התעריפי של האתר בתוספת ערך הקרקע, ההכנסות צפויות לשרת את משק החשמל, באופן אשר ייטיב עם הציבור. אם המחיר המוצע בעבור אתר הייצור יהיה נמוך מהשווי ההוגן, המדינה תצטרך להשלים את התשלום ולהעבירו לחברת החשמל, באופן שפורט בהחלטת הממשלה, על חשבון הציבור. לכן, ככל שיהיו יותר מתחרים, המחיר שיתקבל בעבור אתר היצור צפוי להיות גבוה יותר, כך שהתועלת לציבור תגדל.

4.2. תחרות בייצור החשמל

בהתאם לאסדרה באלון תבור, הזוכה באתר הייצור יידרש להציע הצעות מחיר ליצור אנרגיה למנהל המערכת. במצב זה, ישנה משמעות תחרותית רבה למספר השחקנים המשתתפים בהליך הצעות המחיר, וכן לנתחי השוק של השחקנים. ככל שמספר השחקנים קטן, התמריץ שקיים לכל שחקן להציע את המחיר התחרותי ביותר פוחת, וכן נוצרים תנאים נוחים יותר לתיאום. גם כאשר קיים מספר רב של שחקנים אך לשחקן אחד נתח שוק משמעותי, הדבר עלול ליצור עיוות בתמריצים השונים שלו, והוא יוכל להציע מחיר גבוה מהמחיר התחרותי. לכן, על מנת לקיים הליך תחרותי, יש לשאוף למספר רב של משתתפים ככל הניתן.

שחקן שברשותו נתח שוק משמעותי בייצור, יכול להשפיע על המחיר בשוק גם כאשר ההספק שברשותו כפוף לאסדרה שונה מאסדרת אלון תבור. לדוגמה, שחקן יכול להסיט פעילות בין אמצעי ייצור שונים, שכפופים לאסדרות שונות, בכדי למקסם את רווחיו וזאת על חשבון רווחתו של הצרכן. ככל שחלקו בשוק הוא משמעותי יותר, כך היכולת לפגוע בהליך התחרותי למכירת החשמל למנהל המערכת גדולה יותר. בהתאם לכך, בבואה לבחון את נתחי השוק של המתחרים אשר פועלים תחת אסדרה הכוללת הצעת מחיר ליצור אנרגיה, הרשות תיקח בחשבון את כלל ההספק שברשותם, גם אם הוא כפוף לאסדרה שונה.

במסגרת בדיקה שערכה הרשות עולה, כי משקי חשמל שונים בעולם אשר פועלים במשטר אסדרה הדומה לעקרונות האסדרה אשר פרסמה רשות החשמל, מתפקדים באופן תחרותי מיטבי כאשר

ישנו מספר רב של שחקנים.⁷ בהתאם לכך, ישנה עדיפות בהיבט זה למספר רב עד כמה שניתן של שחקנים שונים בעלי נתח שוק שאיננו יוצר דומיננטיות לאף שחקן.

לעמדת הרשות ההליך התחרותי למכירת אתרי הייצור מהווה הזדמנות לכניסת מתחרים חדשים לשוק. בשונה מאתרים חדשים, אתרי הייצור הנמכרים הם אתרים פעילים שאינם דורשים הליכי תכנון והקמה שעלולים להתארך זמן רב. לכן הם עשויים להיות בעלי ערך גבוה יותר בעיני השחקנים השונים, ובפרט בעיני שחקנים חדשים. בהתאם, לעמדת הרשות, בהליך זה ראוי כי שחקן קיים בשוק, שכבר מחזיק זכות בתחנה לייצור חשמל בטכנולוגית קוגנרציה או קונבנציונאלית, לא יוכל לזכות ביותר מאתר אחד. שחקן חדש, שלא מחזיק בזכות בתחנה לייצור חשמל בטכנולוגית קוגנרציה וקונבנציונאלית, יוכל לזכות בשתי תחנות לכל היותר. מדיניות זאת מאזנת בין הרצון לשמר תחרות רבה ככל שניתן בהליך התחרותי למכירת התחנה עצמו, לבין הצורך שלא ליצור ריכוזיות רבה מידי באספקת החשמל לאחר הליכי המכירה השונים. זאת משום שמדיניות זאת מאפשרת את השתתפותם של שחקנים רבים בהליך המכירה של התחנה, אך לא מאפשרת לאף גורם, גם אם הצעותיו אטרקטיביות, לזכות בנתחי שוק גדולים מידי בשוק ייצור החשמל.

ההספק המותקן שיוצע למכירה באשכול עומד על כ-1,600 מגהוואט, והוא גדול משמעותית משאר אתרי הייצור הנמכרים. לעמדת הרשות יש לפעול על מנת לפצל את המכירה באתר, וזאת על מנת לאפשר זכייה של גורם נוסף באתר ייצור ועל מנת למנוע זכייה של גורם אחד בלבד במלוא ההספק של אשכול באופן שעלול ליצור לו נתח שוק משמעותי. בכל מקרה, טרם תחילת ההליך התחרותי למכירת אשכול בכוונת הרשות לבחון האם יש צורך בעדכון העקרונות המפורטים כאן נוכח התקדמות הליך מכירת התחנות ועל מנת להבטיח מספר מציעים מספק.

4.3. בעלות אנכית

גז טבעי מהווה תשומה משמעותית בייצור חשמל, ועלות הרכישה שלו מהווה מרכיב עיקרי בקביעת מחיר האנרגיה. כיום פועלים במשק הישראלי מספר מועט של ספקי גז. מיעוט השחקנים מוביל לכך שלספקי הגז יכולת לשלוט בעלויות הייצור של יצרני החשמל וכך במחיר שבו יצרני החשמל מציעים למכירה את האנרגיה. כאשר התשלום עבור האנרגיה שווה ל-SMP, ספק גז טבעי שבבעלותו מתקן לייצור חשמל יכול להשיא את רווחיו באמצעות השליטה בהצעות המחיר על האנרגיה של מתחריו, וכתוצאה מכך להביא לעליה בעלויות הכלל משקיות. לפיכך, כל עוד פועלים במשק פחות מחמישה מאגרי גז טבעי, בבעלות שונה, המחוברים לחוף הישראלי, לעמדת הרשות יש מקום להגביל בעל חזקה (למעלה מ-5%) במאגר גז טבעי,⁸ כך שלא יוכל לזכות באחת התחנות הנמכרות.

5. כללים לייעוץ לתחרות ענפית במכירת אתרי הייצור

כפי שהובהר לעיל, לאור החשיבות שברביבי המתחרים הפוטנציאליים בהליכים התחרותיים למכירת אתרי הייצור, ולאור החשיבות שבכניסת מתחרים חדשים לשוק ייצור החשמל, הרי שביעוץ באשר למכירת אתרי הייצור תפעל הממונה על ההגבלים העסקיים בהתאם לעקרונות

⁷ לדוגמה, משק החשמל בניו זילנד, <https://www.ea.govt.nz>.

⁸ אחזקה במאגר גז טבעי – אחזקה בזכות למיזם נפט כהגדרתה בחוק מיסוי רווחים ממשאבי טבע, תשע"א-2011.

הבאים.⁹ ייעוצה של הרשות בהתאם לכללים אלו יהיה נתון לשינויים וזאת בכפוף לכמות המתמודדים בהליך התחרותי. לאמור – אם ייווצר מיעוט של משתתפים בהליך התחרותי למכירת תחנת כוח, עשויים העקרונות הרשומים מטה להידחות בפני הצורך לאפשר גישה לשחקנים רבים יותר. בהתאם, אין בכללים האמורים בכדי למנוע מגורמים שונים, אף אם זכו בהליכים לרכישת מתקנים קודמים, לגשת לשלבי המיון המוקדמים בהליך התחרותי. כמו כן יהיו העקרונות הרשומים מטה נתונים לשינויים במקרה של שינוי נסיבות.

- לא יזכה אדם¹⁰ ביותר משניים מאתרי הייצור הנמכרים¹¹.
- על אף האמור לעיל, אדם המחזיק¹² זכות בתחנה ליצור חשמל בהיקף העולה על שלושים מגה ווט¹³ בטכנולוגיות קונבנציונליות או בקוגנרציה¹⁴, לא יזכה ביותר מאתר אחד מאתרי הייצור הנמכרים.
- לא יחזיק אדם בלמעלה מ-20% מסך ההספק המותקן המתוכנן ביום מכירת כל אתרי הייצור הנמכרים.¹⁵
- לא יזכה אדם בעל חזקה בזכות למיזם נפט¹⁶ באתר מאתרי הייצור הנמכרים.

⁹ מתוקף סמכותה לפי סעיף 11 לחוק לקידום התחרות ולצמצום הריכוזיות, התשע"ד-2014 וזאת מבלי לגרוע מזכויותיה ומחובותיה לייצץ לפי החוק לקידום התחרות ולצמצום הריכוזיות, התשע"ד-2014 במתן רישיון לפי חוק משק החשמל, תשנ"ו-1996 או באישור העברת שליטה בו ומבלי לגרוע מסמכויותיה לפי חוק ההגבלים העסקיים, התשמ"ח-1988.

¹⁰ אדם – לרבות תאגיד וכל אדם קשור אליו. אדם קשור – כהגדרתו בהחלטת ממשלה 476 מיום 16.8.2015.

¹¹ כפי שמפורטים בסעיף 1 להחלטת הממשלה.

¹² בשיעור של 5% לפחות.

¹³ זכות – זכות לרישיון ייצור חשמל כהגדרתו בחוק משק החשמל, תשנ"ו-1996, לרבות רישיונות מותנים לפי תקנות משק החשמל (קוגנרציה), התשס"ה-2004 ותקנות משק החשמל (יצרן חשמל פרטי קונבנציונלי), התשס"ה-2005.

¹⁴ ללא תלות בהסדרה החלה על התחנה.

¹⁵ ההספק המותקן המתוכנן - ההספק לתחנות לייצור חשמל בטכנולוגית קוגנרציה וקונבנציונלית, בהתאם לפרסום של רשות החשמל, למעט ההספק שבידי חברת החשמל, נכון ליום מכירת כל אתרי הייצור הנמכרים; יום מכירת כל אתרי הייצור הנמכרים - 3 ביוני 2023 או יום מכירת כל חמשת אתרי הייצור הנמכרים. סך ההספק במועד זה צפוי לעמוד על כ-10,500 מגהוואט.

¹⁶ כהגדרתה בחוק מיסוי רווחים ממשאבי טבע, תשע"א-2011.