

כ"ח ניסן תשפ"ג
19 אפריל 2023

לכבוד
מר יעקב בליטשטיין
מנכ"ל משרד האנרגיה והתשתיות

שלום רב,

הנדון: אספקת "חשמל כשר" בידי חברת החשמל

אני פונה אליכם בנוגע להצעה, שעניינה באספקת "חשמל כשר" באמצעות הקמת מתקן אגירת חשמל על ידי חברת החשמל לישראל בע"מ (חברת החשמל). בהתאם לטיוטת ההצעה שהועברה אלינו, חברת החשמל תקים מתקן אגירה שיהיה מופרד מרשת החשמל, ותספק באמצעותו "חשמל כשר" לתושבי שכונה חדשה בבני-ברק. כפי שיפורט להלן, מתן אפשרות לחברת החשמל להקים מתקן אגירה כאמור - וכפועל יוצא מכך להרחיב את פעילותה במקטע ייצור החשמל - עומד בסתירה לרפורמה שהובילה הממשלה במשק החשמל, ויש בו כדי לפגוע בתחרות בתחום ובתמורות החיוביות שחלו בו בשנים האחרונות.

הרפורמה במשק החשמל

1. נהוג לחלק את משק החשמל בישראל לחמישה מקטעי פעילות: (1) מקטע הייצור; (2) מקטע ההולכה; (3) מקטע החלוקה; (4) מקטע האספקה; ו-(5) מקטע ניהול המערכת. עד לחקיקת חוק משק החשמל התשנ"ו – 1996 (חוק משק החשמל), ריכזה חברת החשמל את כל מקטעי הפעילות האמורים תחתיה, והיא הייתה הגורם הבלעדי המייצר, מוליך ומחלק את כלל החשמל הנצרך במשק הישראלי.

2. במהלך השנים ננקטו צעדים רבים ושונים במטרה לקדם את התחרות במשק החשמל, אולם מרביתם לא צלחו. ביום 3 ביוני 2018, לאחר משא ומתן מתמשך בו נטלו חלק נציגי חברת החשמל, הסתדרות העובדים, משרד האוצר, משרד האנרגיה, רשות החשמל, רשות התחרות ועוד, התקבלה החלטת הממשלה מס' 3859 בנושא "רפורמה במשק החשמל ושינוי מבני בחברת החשמל ותיקון החלטת ממשלה" (הרפורמה).¹ הרפורמה כללה מספר צעדים שנועדו, בין השאר לייעל את משק החשמל ולעודד את התחרות בו, תוך התייחסות לכל אחד ממקטעי הפעילות האמורים:

א. **מקטע הייצור** - הוחלט לצמצם את פעילותה של חברת החשמל באמצעות מכירת חמישה אתרי ייצור של חברת החשמל ליצרנים פרטיים, וכן להטיל איסור על החברה לעסוק בהקמה, תפעול, תחזוקה, שחלוף ותכנון תחנות כוח בישראל.² בכל הנוגע לייצור חשמל באמצעות שימוש במתקני אגירה קבעה הרפורמה כי חברת

¹ ראו גם את חוק משק החשמל (תיקון מס' 16 והוראת שעה), התשע"ח-2018, שנחקק לשם יישום הרפורמה.
² למעט מספר חריגים שפורטו ברפורמה ובתיקון לחוק משק החשמל.

החשמל תהיה רשאית להקים מתקני אגירה אך ורק בתוך התשתית הפיסית של רשת החשמל, לפי עקרונות שתקבע רשות החשמל.

ב. **מקטעי ההולכה והחלוקה** – הוחלט לשמר את השליטה של חברת החשמל במקטעים אלה, ולאפשר לה להמשיך להקים, לתחזק ולתפעל את מתקני רשת ההולכה ומתקני החלוקה.

ג. **מקטע האספקה** – הוחלט להטיל מספר הגבלות על היכולת של חברת החשמל להתחרות במקטע זה, על מנת לאפשר לספקים פרטיים להגדיל את היקף פעילותם בתחום זה ולהגביר את התחרות בו.

ד. **מקטע הניהול** – הוחלט להעביר את כלל פעילות ניהול המערכת והתפ"ט (תכנון, פיתוח, טכנולוגיות) מחברת החשמל לחברה הממשלתית נגה - ניהול מערכת החשמל בע"מ (מנהל המערכת).

3. יודגש כי הרפורמה כללה מספר הטבות משמעותיות לחברת החשמל ולעובדיה, ביניהן הסכם קיבוצי חדש שנחתם עם עובדי החברה, שעלותו נאמדה בזמנו בסך של כ-6.4 מיליארד ש"ח.³

הקמת מתקני אגירה בידי חברת החשמל

4. כאמור לעיל, הרפורמה קבעה כי בכל הנוגע לאגירת חשמל, חברת החשמל תהיה רשאית להקים מתקני אגירה אך ורק בתוך התשתית הפיסית של רשת החשמל, וזאת בהתאם לעקרונות שתקבע רשות החשמל לשילוב מתקני אגירה ברשת ההולכה.

5. בהמשך לכך, ביום 18 בינואר 2023 התקבלה החלטה מספר 64701 של רשות החשמל בנושא "עקרונות לשילוב חברת החשמל בתחום אגירת האנרגיה ברשת ההולכה והחלוקה". בהחלטה נקבע כי הספק האגירה המירבי המותר להקמה על ידי חברת החשמל יעמוד על 15% מסך היקף האגירה המקודם על ידי השוק הפרטי בשנה הקודמת. עוד נקבע כי תכלית מתקני האגירה שחברת החשמל תקים תהיה שילוב מתקני אנרגיה מתחדשת, וכי המתקנים יוקמו בתחנות משנה.

6. בניגוד גמור להחלטת הממשלה המעגנת את הרפורמה ולהתחייבויותיה הכתובות של חברת חשמל, לאחרונה הועברה אלינו טיוטת הצעה להחלטת ממשלה בנושא "חברת החשמל לישראל בע"מ – הקמת מתקני אגירה לטובת "חשמל כשר" בבני ברק" (טיוטת ההחלטה). בטיוטת ההחלטה מוצע **לסטות מהרפורמה**, באופן שיאפשר לחברת החשמל להקים ולתפעל מתקני אגירה מחוץ לתשתית הפיסית של רשת החשמל לצורך פילוט של אספקת "חשמל כשר" בבני ברק. בדברי ההסבר לטיוטת ההחלטה צוין כי ההתפתחות הטכנולוגית

³ 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.

של מתקני האגירה יוצרת הזדמנות לספק "חשמל כשר" לאוכלוסיות המעוניינות לצרוך חשמל שלא יוצר בשבת.

7. ביום 16 באפריל 2023 העבירה רשות החשמל למנכ"ל משרד האנרגיה והתשתיות הלאומיות את עמדתה בנוגע לטיטות ההחלטה (מכתב רשות החשמל), בו התנגדה לאפשרות לתת לחברת החשמל דריסת רגל נוספת בתחום אגירת החשמל, מנימוקים שונים שפורטו בהרחבה במכתב, וביניהם הפגיעה בתחרות.

עמדת רשות התכרור בנוגע לטיטות ההחלטה

8. לעמדת רשות התכרור אין לאפשר לחברת החשמל להקים מתקני אגירה מחוץ לתשתית הפיסית של רשת החלוקה. טיטות ההחלטה סוטה מהאסדרה הקיימת של רשות החשמל ונוגדת את הכללים שנקבעו במסגרת הרפורמה. הרחבת פעילות חברת החשמל באופן זה - גם אם כחלק מפיילוט - עתידה לפגוע בתחרות במקטע הייצור ובהישגים המשמעותיים שהושגו במשק החשמל בעקבות הרפורמה.

9. תחום האגירה הוא תחום חדש המתפתח בימים אלה ומשכך יש חשיבות עצומה מבחינה תחרותית לאופן אסדרתו. מתן אפשרות לחברת החשמל להרחיב את פעילותה בתחום זה, עוד בטרם התבססו בו שחקנים פרטיים, עשוי לסכל מבעוד מועד את האפשרות שתתגבש בו תחרות משמעותית.

10. כאשר תחום פעילות חדש נמצא בחיתוליו נקבעים סטנדרטים ונהלי עבודה שעשויים להשליך על השוק כולו. מתן אפשרות לחברת החשמל - מונופול בהולכת וחלוקת חשמל - לקבוע סטנדרטים ושיטות עבודה שתואמים ומשרתים את פעילותה במקטע ייצור החשמל עלולה לקבע את התפתחות תחום האגירה שנים רבות קדימה באופן שישמר את אחיזתה אל חברת החשמל בתחום.

11. כאמור, הרפורמה צמצמה את היקף פעילותה של חברת החשמל במקטע הייצור. אולם, למרות החשיבות התחרותית שבהפרדה מלאה של חברת החשמל ממקטע זה, הרפורמה התירה לחברת החשמל עיסוק מסוים, תחום ומוגדר במקטעי הייצור והאספקה. כך, חברת החשמל ממשיכה לפעול במקטעי הייצור והאספקה, לצד שליטתה המוחלטת במקטעי ההולכה והחלוקה. מצב דברים זה מביא לכך שחברת החשמל מתחרה באותם יצרנים פרטיים התלויים בה לצורך הובלת החשמל שהם מייצרים ללקוחותיהם, באופן שמשפיע על התחרות במקטעים אלה וכן על התמריצים הקיימים לחברת החשמל לפתח את רשתות ההולכה והחלוקה עליהן היא אמונה ובהם תלויה היכולת של מנהל המערכת לענות לביקושים ההולכים וגוברים לחשמל.

12. יוער כי כבר נקבע בעבר על ידי הממונה על התחרות (ואושר על ידי בית המשפט), שחברת החשמל ניצלה את שליטתה במקטעי ההולכה והחלוקה באופן שהיה בו כדי לפגוע בתחרות במקטע האספקה בעת שמתחרותיה בייצור ובאספקה עשו את צעדיהן הראשונים בתחום.⁴
13. בעיה מבנית זו היא תולדה של אילוצים שונים ופשרות שהתקבלו כחלק מהרפורמה, אולם דווקא בתחום האגירה – שהוא כאמור תחום המתפתח בימים אלה – יש להימנע מהחמרת בעיה זו, ולהבטיח שתשמר הפרדה בין יצרני החשמל הפעילים באגירה לבין המונופול השולט ביתר רכיבי הרשת.
14. בדברי ההסבר לטיוטת ההחלטה הובאה עמדת משרד האנרגיה לפיה למרות שאין הכרח שחברת החשמל תבצע את הפרויקט, קיימים יתרונות בביצוע הפיילוט על ידה, לאור קשיים בממשקים בין רשת החלוקה ומתקן האגירה. אולם מההיבט התחרותי, ההפך הוא הנכון. **דווקא בגלל השליטה של חברת החשמל בממשקים בין מקטע הייצור למקטעי ההולכה והחלוקה, יש למנוע ממנה את הפעילות במקטע הייצור.**
15. כאמור, מכח שליטתה ברשת חברת החשמל היא שאמונה על חיבור מפעילי תחנות אגירה לרשת ההולכה והחלוקה, ולכן ככל שתיקח חלק במקטע הייצור – ותתחרה באותם מפעילי תחנות – יהיה לה תמריץ לפגוע בחיבור שלהם ליתר רכיבי הרשת. במילים אחרות, מתן הזדמנות לחברת החשמל באספקת החשמל בתחום האגירה, תשכפל בדיוק את אותן בעיות תחרותיות במשק החשמל שהרפורמה ביקשה לתקן.
16. בנוסף על הפגיעה המובהקת בתחרות במקטע הייצור, למהלך עלולות להיות השלכות שליליות גם על התחרות במקטע האספקה. כך למשל, אם בגיבוש הרגולציה הרלוונטית יוחלט שצרכני "החשמל הכשר" יתקשרו ישירות עם יצרן החשמל (כדי למנוע את ההשתתפות של עלויות השירות על כלל הציבור), הרי שהבחירה בחברת החשמל כמפעיל תחנת האגירה יקנה לה יתרון תחרותי גם כמספק. לא ברור אם משמעויות אלה נבחנו עד תום טרם פרסום טיוטת ההחלטה, אולם לעמדת רשות התחרות יש לתת עליהן את הדעת מראש.
17. בנוסף, בדברי ההסבר לטיוטת ההחלטה לא צוין אם משרד האנרגיה בחן חלופות למתווה המוצע, או אם פנה ליצרני חשמל פרטיים לבחון את האפשרות שלהם לספק "חשמל כשר" במקום חברת החשמל. גם רשות החשמל ציינה במכתבה כי טיוטת ההחלטה הועברה אליה מבלי שהתקיים איתה דיון מראש, ומבלי שניתנה לה הזדמנות להציג את עמדתה בסוגיה – וזאת למרות שהרשות נמצאת מזה מספר חודשים בעיצומה של בחינת הנושא, שבמהלכה קיימה פגישות עם צרכנים וספקים פוטנציאליים. למעשה הגורם היחיד שעמדתו מוזכרת בטיטוט ההחלטה היא חברת החשמל עצמה, שלה כאמור תמריץ משמעותי לפתוח את הסכמות העבר ולקבל את הפרויקט לידיה.

⁴ קביעה בדבר ניצול מעמד לרעה בניגוד לסעיף 29א לחוק ההגבלים העסקיים, התשמ"ח-1988 ודרישת תשלום לפי סעיף 50 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.

18. לעניין זה יובהר כי למיטב הבנתנו אין יתרון מובנה לחברת החשמל על פני יצרני החשמל הפרטיים בהפעלה או ההקמה של מתקן האגירה. המאפיינים הייחודיים של "החשמל הכשר" נוגעים לצורך לבצע פעולות ברשת החלוקה, עליה אמונה חברת החשמל, ולכן ממילא היא זו שתידרש לקבוע את הסטנדרטים להפעלתו. לכן גם מבחינה זו אין כל הצדקה להעדיף את חברת החשמל על פני היצרנים הפרטיים. עוד יובהר כי כבר היום מפעילים יצרנים פרטיים תחנות אגירה, כאשר אין הבדל מהותי בין מתקנים אלה למתקני האגירה שבאמצעותם יסופק "החשמל הכשר".

19. מאחר ואין כל הכרח שחברת החשמל תבצע את הפרויקט גם אין כל הצדקה לפגיעה התחרותית הכרוכה במתן אפשרות לחברת החשמל לבצע את הפרויקט.

20. מעבר לכל זאת, הבחירה מראש בחברת החשמל לצורך הפיילוט – כפי שעולה מדברי ההסבר לטיוטת ההחלטה ומהפנייה של החברה הכלכלית בבני ברק אליה – מהווה פגיעה בתחרות שהייתה אמורה להתקיים בין יצרנים שונים על עצם הפעלת המתקן, באמצעות הליך תחרותי. דברים אלה מתחזקים בשים לב לכך שלא מדובר בפיילוט בקנה מידה קטן, אלא בפרויקט שלמיטב ידיעתנו עלותו משמעותית.

סיכום

21. נוכח האמור לעיל, לעמדת רשות התחרות, יש לשמור על העקרונות, הכללים וההסכמות שעוגנו במסגרת הרפורמה, ולא לאפשר לחברת החשמל להרחיב את פעילותה במקטע הייצור.

22. הרחבת הבעיה המבנית הקיימת מזה שנים במשק החשמל גם לתחום האגירה, ומתן יתרון תחרותי בתחום דווקא לחברת החשמל – הגורם שהרפורמה ביקשה לצמצם את פעילותו במקטע הייצור כדי לקדם תחרות במשק החשמל – עומדת בסתירה חזיתית לתכליות הרפורמה, ועשויה לסכל את ההישגים המשמעותיים שלה.

23. קידום טיוטת ההחלטה עלול לפגוע בתחרות המתפתחת במשק החשמל.

24. יובהר כי רשות התחרות אינה מתנגדת ליוזמות השונות לאספקת "חשמל כשר", ואינה מביעה עמדתה לגבי הדרכים השונות שיש לאפשר זאת, אלא סבורה שבכל הנוגע לזהות הגורם שיהיה אמון על האספקה האמורה, יש יתרון תחרותי מובהק ליצרנים פרטיים על פני חברת החשמל.



מיכל כהן

הממונה על התחרות

העתיקים:

מר אמיר שביט, יו"ר רשות החשמל

עו"ד דלית זמיר, יועצת משפטית, משרד האנרגיה והתשתיות

מר יונתן פלורסהיים, רכז אנרגיה באגף תקציבים, משרד האוצר