

ג' אייר תשפ"ג
24 אפריל 2023

לכבוד
מר ישראל כץ
שר האנרגיה

מר בצלאל סמוטריץ'
שר האוצר

מר אמיר שביט
יושב ראש רשות החשמל

שלום רב,

הנדון: פעילות חברת חשמל לישראל בע"מ בתחנת הכוח רידינג

אני פונה אליכם בנוגע למהלכים שנבחנו בימים אלה בנוגע להמשך פעילות חברת החשמל לישראל בע"מ (חברת החשמל) בתחנת הכוח רידינג. כפי שיפורט להלן, המשך פעילות חברת החשמל בתחנה האמורה (או בכל תחנה אחרת לייצור חשמל שתוקם תחתיה) עומד בסתירה לרפורמה שהובילה הממשלה במשק החשמל ולהתחייבויות המפורשות שחברת החשמל נטלה על עצמה, ויש בו כדי לפגוע בתחרות במשק החשמל ובתמורות החיוביות שחלו בו בשנים האחרונות.

רקע

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. בהמשך לכך, בשנת 2007 נקבע בחוק משק החשמל כי חברת החשמל לא תורשה להקים אתרי ייצור נוספים.

3. בהמשך לתיקון החוק ולגידול המתמשך בביקוש לחשמל, פעלה רשות החשמל לקביעת אסדרה המאפשרת כניסת יצרנים פרטיים למשק, ובמהלך המחצית השנייה של שנת 2013 החלו לפעול לצד חברת החשמל גם יצרני חשמל פרטיים במקטעי ייצור החשמל ואספקתו.

4. 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 – אלון תבור, רמת חובב,

¹ ראו גם את חוק משק החשמל (תיקון מס' 16 והוראת שעה), התשע"ח-2018, שנחקק לשם יישום הרפורמה.

חגית, אשכול ורידינג² - וכן להטיל איסור על החברה לעסוק בהקמה, תפעול, תחזוקה, שחלוף ותכנון תחנות כוח בישראל.³

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 והתפעול (תכנון, פיתוח, טכנולוגיות) מחברת החשמל לחברה הממשלתית נגה - ניהול מערכת החשמל בע"מ (מנהל המערכת).

5. יודגש כי לצד ההגבלות האמורות כללה הרפורמה 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.⁴

6. הרפורמה הסתמכה, בין השאר, על רשימת התחייבויות שהעבירה חברת החשמל, ואשר אושרו בידי הדירקטוריון שלה.⁵ בהתחייבויות שעסקו במקטע הייצור נכתב:

"[...] חברת חשמל, או חברת הבת שלה, לא תקים, תשחלף, תפעיל, תתכן או תעסוק בפיתוח של תחנות כוח בישראל, בין בעצמה ובין כקבלן עבור גורם שלישי וכן לא תעסוק בייצור חשמל במסגרת של מיקרוגנרציה או אנרגיות מתחדשות בישראל. **סעיף זה יחול במהלך שנות הרפורמה וכן לאחר שנות הרפורמה. חברת חשמל מתחייבת בזאת למדינה שלא תפעל לקבלת רישיונות ייצור חדשים או להקמת תחנות ייצור חשמל חדשות ושחלוף תחנות קיימות וכן לא תפעל לקבל אישורים לתפעול תחנות כוח עבור גורמים אחרים בישראל [...]**"⁶

[ההדגשה לא במקור]

תחנת הכוח רידינג

7. בהתאם ללוחות הזמנים שנקבעו ברפורמה נדרשה חברת החשמל להשלים את הליך המכירה של תחנת הכח ברידינג עד ליום ה-3 ביוני 2021. אולם, חברת החשמל ביקשה

² על פי הרפורמה חברת החשמל נדרשה למכור את אתרי הייצור באמצעות הליך תחרותי, ורשות החשמל נדרשה לפעול לקביעת אסדרה שתאפשר את מכירת אתרי הייצור באופן יעיל ותחרותי.

³ למעט מספר חריגים שפורטו ברפורמה ובתיקון לחוק משק החשמל.

⁴ 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.

⁵ סעיף ב(23) לרפורמה, וראו גם את רשימת ההתחייבויות שצורפו כנספח לרפורמה: https://www.gov.il/BlobFolder/pmopolity/dec3859_2018/he/N1180219.pdf (להלן **רשימת ההתחייבויות**).

⁶ סעיף כב לרשימת ההתחייבויות.

וקיבלה ארבע ארכות בנות חצי שנה כל אחת להשלמת המכירה, כאשר הארכה האחרונה ניתנה עד ליוני 2023 ללא אפשרות למתן ארכה נוספת.⁷ ככל הנראה אין צפי להשלמת המכירה עד למועד זה.

8. בעת גיבוש הרפורמה פעלו באתר רידינג שתי יחידות ייצור שהיו בסוף חייהן ההנדסיים, ותחנת הכח הייתה אמורה לסיים את פעולתה בתצורה זו בתחילת 2022. ממועד זה ועד ספטמבר 2026, סברה רשות החשמל כי ניתן יהיה להמשיך לספק חשמל באזור גוש דן גם ללא הפעלת התחנה, באמצעות תחנת מיתוג (תחמ"ג עתידים), אולם לאחר מכן יידרשו מקורות נוספים לשם אספקת חשמל אמינה.⁸ משכך נקבע ברפורמה כי חברת החשמל תקדם באתר תכנון סטטוטורי שמטרתו לאפשר הקמת תחנת כוח חדשה שיפעלו בה שתי יחידות ייצור בטכנולוגיית מחזור משולב (מחז"ם) באמצעות גז טבעי ותחנת משנה.⁹

9. תכנית סטטוטורית כאמור קודמה אך נתקלה בקשיים ועיכובים משמעותיים באופן שהעלה חשש כבד לאמינות אספקת החשמל לאזור גוש דן. על רקע זה, באוגוסט 2021 התקבלה החלטת ממשלה מספר 211 (החלטה 211),¹⁰ שנועדה לקדם צעדים שיבטיחו את אמינות אספקת החשמל ושרידות המערכת באזור גוש דן. בין השאר נקבע בהחלטת הממשלה כי שרת האנרגיה תדרוש ממנהל המערכת להגיש לאישורה, בהתייעצות עם רשות החשמל ובהסכמת שר האוצר, תכנית פיתוח למערכת ההולכה וההשנאה באזור גוש דן, אשר תכלול תחנת מיתוג באזור גוש דן ואת קווי המתח הדרושים להפעלתה.¹¹

10. בנוסף, כללה החלטה 211 מספר צעדים להארכת חיי יחידות הייצור הקיימות ברידינג, וזאת עד להשלמת חלופת הולכה, ככל שיוחלט על קידומה.¹² בפרט נקבע כי עד חודש יולי 2022 על יושב ראש המועצה הארצית לתכנון ובנייה לקיים דיון לגבי התכנית הסטטוטורית שקודמה בהמשך לרפורמה, או לאשר תיקון לתכנית המתאר הארצית שתאפשר את המשך ההפעלה של יחידות הייצור הקיימות ברידינג עד לשנת 2032 (התמ"א).¹³ בדצמבר 2022 התקיים דיון להפקדת התמ"א, אולם למיטב ידיעתנו טרם התקיים דיון לצורך אישור התכנית.

11. במקביל, לאחרונה פורסם כי בימים אלה נבחנות אצלכם חלופות שונות בנוגע לאופן הסדרת המשך הפעילות בתחנת רידינג בשנים הקרובות.

12. אחת הסוגיות המשמעותיות, שעולות לא רק בהקשר של החלופה הקבועה לאתר רידינג אלא גם בהקשר של הפתרונות הזמניים להמשך ייצור חשמל באתר, היא **זהות הגורם**

⁷ החלטה מספר 64203 של רשות החשמל מיום 16 בנובמבר 2022.

⁸ החלטה מספר 63101 של רשות החשמל מיום 11 במאי 2022.

⁹ סעיף 5(א) לרפורמה. באותו סעיף אף נקבע כי חברת החשמל תגיש את המסמכים לאישור הפקדה, לרבות תסקיר השפעה על הסביבה, במוסד התכנון הרלוונטי בתוך 18 חודשים מיום קבלת החלטת הממשלה.

¹⁰ החלטה מספר 211 של הממשלה מיום 01.08.2021 וסימן ב' לפרק ט' לחוק התכנית הכלכלית (תיקוני חקיקה ליישום המדיניות הכלכלית לשנות התקציב 2021 ו-2022), התשפ"ב-2021.

¹¹ סעיף 1(א) להחלטה 211.

¹² סעיף 2 להחלטה 211.

¹³ סעיף 2(ב)(1)(ד) להחלטה 211.

שיפקד על ההקמה, ההפעלה והתחזוקה של מתקני הייצור האמורים. כפי שיפורט להלן, אנו סבורים כי להחלטה בסוגיה זו השלכות מהותיות על התכרות במשק החשמל, וכי יש להימנע מכל חריגה מהמתווה שנקבע ברפורמה, ואין לשמר את חלקה של חברה החשמל במקטע הייצור, ובוודאי שלא להרחיב אותו.

חשיבות התכרות במקטע ייצור החשמל

13. כפי שצוין בדברי ההסבר לרפורמה, ההגבלה על חברה החשמל מעיסוק בייצור חשמל נועדה "להגביר את התכרות במקטע זה, לנצל את יתרונות המגזר הפרטי ולמקד את חברה החשמל [...] בפעילות ההולכה במשק החשמל בישראל".¹⁴

14. עם זאת, גם לאחר הרפורמה ממשיכה חברה החשמל לפעול במקטעי הייצור והאספקה, לצד שליטתה המוחלטת במקטעי ההולכה והחלוקה. מצב דברים זה בעייתי מבחינה תכרותית כי הוא מביא לכך שגם לקוחות הצורכים חשמל המסופק על ידי יצרני חשמל פרטיים ממשיכים לקבל שירות מחברה החשמל במקטעי ההולכה והחלוקה.¹⁵ כלומר, אותם יצרנים פרטיים - המתחרים בחברה החשמל במקטע הייצור והאספקה - תלויים בה לצורך הובלת החשמל שהם מייצרים ללקוחותיהם. משכך ישנו חשש כי חברה החשמל תנצל את שליטתה במקטע ההולכה והחלוקה כדי לפגוע בתכרות.

15. אין מדובר בחשש תאורטי בלבד, שכן, כפי שנקבע על ידי הממונה על התכרות ואושר על ידי בית המשפט, חברה החשמל כבר ניצלה את שליטתה במקטעים אלה באופן שהיה בו כדי לפגוע בתכרות במקטע האספקה בעת שמתכרותה בייצור ובאספקה עשו את צעדיהן הראשונים בתחום.¹⁶

16. חשש זה חל גם ביחס למקטע הייצור, כאשר פעילותה של חברה החשמל במקטע זה משפיעה על התמריץ שלה לפתח את רשת ההולכה באופן שיוכל לענות על הביקושים הגדלים והולכים לחשמל.

17. מטבע הדברים, ככל שפעילות חברה החשמל במקטע הייצור תהיה נרחבת יותר, כך יגדל התמריץ שלה לנצל את כוחה במקטעי ההולכה והחלוקה כדי לפגוע במתכרות.

18. על כן, אין ספק שהפתרון הרצוי לבעיה מבנית זו הוא הפסקת פעילות חברה החשמל במקטע הייצור. הרפורמה לא השיגה מטרה זו באופן מלא, בהיותה פשרה בין מטרות שונות, אולם הדבר מחדד את הצורך לשמור על שהושג ולא לפגוע בהישגי הרפורמה בתחום זה.

¹⁴ דברי ההסבר לסעיף 7 להצעת חוק משק החשמל (תיקון מס' 16 והוראת שעה) (רפורמה במשק החשמל), התשע"ח-2018.

¹⁵ תקנה 14 לתקנות משק החשמל (יצרן חשמל פרטי קונבנציונלי), תשס"ה-2005 ותקנה 13 לתקנות משק החשמל (קונגרציה), תשס"ה-2004.

¹⁶ קביעה בדבר ניצול מעמד לרעה בניגוד לסעיף 29א לחוק ההגבלים העסקיים, התשמ"ח-1988 ודרישת תשלום לפי סעיף 50ח לחוק - חברה חשמל לישראל בע"מ ונושאי משרה מיום 6.3.2017. נגד קביעה זו הוגשו עררים, וביום 19 בינואר 2021 ניתן פסק דין בעניין חברה החשמל אשר דחה את העררים, ובכך למעשה אישר את החלטת הממונה.

19. משכך, כל החלטה שתחרוג מגבולות הרפורמה כך שתשמר או תרחיב את היקף הפעילות הקיים של חברת החשמל בתחנת הכח רידינג (או בתחנות שיוקמו במקומה), מבלי לצמצם את פעילותה בתחנות אחרות, צפויה לפגוע בתחרות במשק החשמל ובהתקדמות שנעשתה בגזרה זו בשנים האחרונות.

20. החלטה כאמור אף מפרה את ההתחייבויות המפורשות שנטלה על עצמה חברת החשמל בנושא, ואינה עולה בקנה אחד עם החלטה 211 שהורתה על הקמת ועדה בין משרדית לצורך בחינת ההלימה בין הרפורמה לבין עתיד התחנה ברידינג.¹⁷

סיכום

21. נוכח האמור לעיל, לעמדת רשות התחרות, בקבלת החלטה בנוגע להמשך הפעילות בתחנת הכוח ברידינג, יש לקחת בחשבון את הסוגיות התחרותיות שפורטו לעיל ולהימנע משימור כוחה של חברת החשמל במקטע הייצור, וכל שכן מהגדלתו.

22. רשות התחרות ערה למצוקה הקיימת בכל בנוגע לאספקת חשמל לגוש דן, ולצורך במציאת פתרון שיתחשב במכלול השיקולים הרלוונטיים לסוגיה זו, אולם חשוב שהפתרון האמור לא יפגע בהישגים המשמעותיים של הרפורמה – ובמיוחד בתמורות החיוביות בתחרות במשק החשמל – ולא יפתח מחדש את ההסכמות שהושגו עם חברת החשמל לאחר משא ומתן ארוך וויתורים משמעותיים.

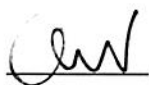
23. מעבר להיבטים התחרותיים האמורים, הותרת פעילות ייצור החשמל באתר רידינג עשויה לשמש תמריץ שלילי לפיתוח רשת ההולכה בידי חברת החשמל, וכפועל יוצא מכך לפגוע ביכולת של החברה לעמוד בביקוש לחשמל בגוש דן בשנים הקרובות. כך שהותרת הייצור ברידינג בידי חברת החשמל, גם באופן זמני, עלולה בהחלט לפגוע ביכולת לספק את החשמל הדרוש לגוש דן.

24. משכך, ובהתאם לתכליות הרפורמה, יש לחתור לכך שהגורם אשר יהיה אמון על ייצור החשמל ברידינג או בתחנה שתוקם תחתיה, יהיה גורם פרטי ולא חברת החשמל.

25. לחילופין, במידה ויש קושי ממשי להעביר את הפעילות האמורה ליצרן פרטי, יש לנקוט בצעדים שיאזנו את יחסי הכוחות במקטע הייצור ויעלו בקנה אחד עם העקרונות שנקבעו ברפורמה לעניין צמצום חלקה של חברת החשמל במקטע הייצור. זאת כדוגמא, באמצעות מכירה של תחנות כוח שהפעלתן על ידי חברת החשמל הותרה במסגרת הרפורמה חלק רידינג.

26. נשמח לעמוד לרשותכם בבחינת הפתרונות השונים, ובגיבוש הסדרים מתאימים במידת הצורך כדי לוודא שהתחרות במשק החשמל בכלל, ובמקטע הייצור בפרט, לא תיפגע.

¹⁷ סעיף 3 להחלטה 211.



מיכל כהן

הממונה על התכרות

העתיקים:

עו"ד שלומי הייזלר, מנכ"ל משרד האוצר
מר יעקב בליטשטיין, מנכ"ל משרד האנרגיה
מר אסי מסינג, היועץ המשפטי, משרד האוצר
מר יוגב גרדוס, הממונה על התקציבים, משרד האוצר
מר אפרים מלכין, ממלא מקום הממונה על השכר והסכמי עבודה, משרד האוצר
עו"ד מיכל רוזנבוים, מנהלת רשות החברות הממשלתיות