

ירושלים, י"ח טבת תש"ף
15 ינואר 2020

הצעה לשינוי מסמך העקרונות לייעוץ לתחרות ענפית במכירת אתרי הייצור של

חברת החשמל

1. מבוא

ביום ה-3 ביוני 2018 אישרה ממשלת ישראל את הרפורמה במשק החשמל ואת השינוי המבני בחברת החשמל לישראל בע"מ (להלן **חברת החשמל**).¹ ביום ה-26 ביולי 2018 פורסם ברשומות תיקון מס' 16 לחוק משק החשמל התשנ"ו-1996, אשר עיגן את מתווה הרפורמה בחוק. לצורך צמצום חלקה של חברת החשמל בייצור חשמל, הוסכם כי חברת החשמל תמכור חמש תחנות כוח פעילות במשך חמש שנים ושטחים נוספים שיאפשרו הקמת תחנות נוספות. ביום ה-3 בדצמבר 2019 הושלמה בהצלחה מכירת תחנת הכוח הראשונה, תחנת הכוח ב"אלון תבור" (להלן **תחנת אלון תבור**), על ידי חברת החשמל.² כחלק מן הרפורמה במשק החשמל והשינוי המבני בחברת החשמל, בימים אלו מתקיים הליך תחרותי למכירת תחנת הכוח השנייה, "רמת חובב" (להלן **תחנת רמת חובב**).³

2. מסמך העקרונות לייעוץ לתחרות ענפית

בתאריך 3 בינואר 2019 פרסמה הממונה על התחרות (להלן **הממונה**) מסמך עקרונות מעודכן לייעוץ לתחרות ענפית במכירת אתרי הייצור של חברת החשמל (להלן **מסמך העקרונות**),⁴ וזאת לאחר שקיימה שימוע ציבורי בעניין. על פי מסמך העקרונות, בבואה

¹ החלטת ממשלה מס' 3859.

² תחנת אלון תבור היא בעלת הספק מותקן של 583 מגה ווט. במסגרת ההליך התחרותי למכירת תחנת אלון תבור, ניתנה אופציה לזוכה להקמת יחידת ייצור נוספת בהספק מותקן של 230 מגה ווט נוספים.

³ תחנת רמת חובב היא בעלת הספק מותקן של 1,137 מגה ווט.

⁴ ראו <https://www.gov.il/he/departments/policies/statement-electricity>.

לייעץ בהליכים התחרותיים למכירת אתרי הייצור, תאזן הממונה בין שיקולי תחרות על השוק, דהיינו, התחרות בין המציעים השונים בהליך המכירה עצמו; ובין התחרות בתוך השוק, דהיינו, התחרות בין יצרני החשמל על מכירת החשמל למנהל המערכת או לצרכנים. מחד גיסא, ככל שיתאפשר למספר רב יותר של שחקנים להתמודד בהליך התחרותי, כך ההצעות צפויות להיות תחרותיות יותר, באופן אשר יטיב עם הציבור. מאידך גיסא, אם אחד השחקנים יהפוך דומיננטי בשוק או אם ייווצר שוק שבו מספר השחקנים מועט, התחרות על מכירת החשמל, קרי, התחרות בתוך השוק, עלולה להיפגע, ובכך יורע מצבם של צרכני החשמל.

בסעיף 5 למסמך העקרונות, נקבע כי בייעוץ באשר למכירת אתרי הייצור תפעל הממונה בהתאם לעקרונות הבאים:

1. לא יזכה אדם⁵ ביותר משניים מאתרי הייצור הנמכרים.⁶
2. על אף האמור לעיל, אדם המחזיק⁷ זכות בתחנה ליצור חשמל בהיקף העולה על שלושים מגה ווט⁸ בטכנולוגיות קונבנציונליות או בקוגנרציה⁹, לא יזכה ביותר מאתר אחד מאתרי הייצור הנמכרים.
3. לא יחזיק אדם בלמעלה מ-20% מסך ההספק המותקן המתוכנן ביום מכירת כל אתרי הייצור הנמכרים.¹⁰
4. לא יזכה אדם בעל חזקה בזכות למיזם נפט¹¹ באתר מאתרי הייצור הנמכרים.

⁵ אדם – לרבות תאגיד וכל אדם קשור אליו. אדם קשור – בהגדרתו בהחלטת ממשלה 476 מיום 16.8.2015.

⁶ כפי שמפורטים בסעיף 1 להחלטת הממשלה.

⁷ בשיעור של 5% לפחות.

⁸ זכות – זכות לרישיון ייצור חשמל בהגדרתו 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.

⁹ ללא תלות בהסדרה החלה על התחנה.

¹⁰ ההספק המותקן המתוכנן – ההספק לתחנות לייצור חשמל בטכנולוגיות קוגנרציה וקונבנציונליות, 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 מגה ווט.

¹¹ בהגדרתה בחוק מיסוי רווחים ממשאבי טבע, תשע"א-2011.

3. הנימוקים לשינוי אפשרי בעקרונות

בהתאם לכתוב במסמך העקרונות, הרי שמדובר במסמך מנחה והוא אינו גורע מכוונת הממונה לבחון באופן פרטני את נסיבותיו של כל הליך תחרותי וליישם את העקרונות המפורטים בו בשינויים הנדרשים בהתאם לכל מקרה. במסגרת זו, הליך בחינה פרטני שכזה נערך לקראת מכירתה של תחנת רמת חובב. הבדיקות והבירורים שנערכו על ידי הממונה בעת הבחינה הפרטנית של הליך מכירתה של תחנת רמת חובב העלו את הצורך בשינוי העקרונות הקבועים במסמך העקרונות.

על פי מידע שנמסר לממונה מהרשות לשירותים ציבוריים – חשמל (להלן **רשות החשמל**), ובהתאם לכללי העסקאות ואמות המידה שפורסמו על ידי רשות החשמל להסדרת פעילותן של תחנות כוח המחוברות לרשת הולכת החשמל, תחנות כוח פרטיות חדשות, לרבות תחנות שיימכרו על ידי חברת החשמל לגורמים פרטיים, צפויות לפעול תחת אסדרה במסגרתה הן עתידות להציע תעריפים עבור החשמל המיוצר על ידן, כאשר מנהל המערכת יקבע האם הללו ייצרו וימכרו חשמל בפועל למערכת החשמל או לאו (להלן **אסדרת רשות החשמל**). ככלל, מנהל המערכת, אשר פועל לאורן של מספר אסדרות והנחיות רלוונטיות, נדרש לצפות את הביקוש לחשמל במשק הישראלי ולהבטיח באמצעות רכישת חשמל שהיצע החשמל מספיק. בבואו להחליט האם תחנות הכוח הפועלות במסגרת אסדרת רשות החשמל יפעלו במועד נתון, עליו לשקלל שיקולי יעילות ושיקולים נוספים, כדוגמת שיקולים של הגנת הסביבה. רשות החשמל מסרה לממונה כי מלבד התחנות הנמכרות על ידי חברת החשמל, תחנות כוח עתידיות נוספות, אשר נמצאות בשלבי תכנון והקמה שונים, צפויות גם הן לקחת חלק באסדרת רשות החשמל.

התפיסה לפיה ההליך התחרותי למכירת אתרי הייצור מהווה הזדמנות לכניסת מתחרים חדשים לשוק הובילה, בין היתר, לקביעתם של עקרונות הנוגעים למספר התחנות אשר בהן ניתן לזכות (עקרונות 1-2 במסמך העקרונות). תוצאות המכרז על מכירת תחנת אלון

תבור מלמדות כי מספר לא מבוטל של שחקנים,¹² ובהם שחקנים חדשים, התמודדו במכרז זה, באופן שתרם להשגת מחיר מכירה גבוה. כמו כן, ממידע שנמסר לממונה, במסגרת בחינה שערכה לצורך הייעוץ בהליך התחרותי למכירת תחנת רמת חובב, עולה כי גורמים נוספים, שאינם פועלים נכון להיום בשווקים הרלוונטיים, או שפעילותם מוגבלת, מקדמים בימים אלו הקמת תחנות כוח חדשות באתרים שונים ברחבי הארץ.

הממונה סבורה כי יש בממצאים אלו כדי להעיד על היתכנות גבוהה לכניסתם של שחקנים חדשים למשק החשמל, באופן אשר צפוי להגביר את התחרות בשווקים הרלוונטיים. לפיכך, סוגיה זו מצמצמת את הצורך להגביל את מספר התחנות בהן יוכל לזכות שחקן בודד. יודגש כי המגבלה הנוגעת לנתח השוק של כל שחקן (עקרון 3 במסמך העקרונות), מצמצמת את יכולת ההתרחבות של שחקנים באופן שיקשה על שחקנים לצבור כוח רב מידי ויכולת השפעה חד צדדית על מחיר החשמל. המגבלה הנוגעת לנתח שוק מיטיבה עם שחקנים חדשים וקטנים, כך שהסיכוי לכניסתם של מתחרים אלו מוגבר במידת מה, גם מבלי להגביל את מספר התחנות בהן ניתן לזכות.

בתוך כך, ממידע שנמסר לממונה על ידי רשות החשמל עולה כי התחרות על מכירת החשמל אינה צפויה להיקבע רק על ידי תחנות כוח הפועלות במסגרת אסדרת רשות החשמל. זאת, בין היתר, מאחר שהתנהגותן של אלו צפויה להיות מרוסנת על ידי שחקנים קיימים ועתידיים נוספים, לרבות חברת החשמל. במסגרת זו, יצוין כי אומנם חלק מתחנות הכוח, שאינן פועלות תחת אסדרת רשות החשמל, לא מציעות את התעריף באופן יזום, אלא שהוא נקבע עבורן, על בסיס עלויות הייצור שלהן. לפיכך, רשות החשמל סבורה, שתחנות שאינן פועלות במסגרת אסדרת רשות החשמל מרסנות, הלכה למעשה, את יכולתן של התחנות הפועלות באסדרת רשות החשמל להציע תעריף גבוה, וזאת מתוך חשש שמא יבחר מנהל המערכת שלא להפעיל אותן כלל. אדרבא, היכולת להשפיע על מחירי החשמל קיימת אצל שחקן שכל תחנות הכוח שלו פועלות תחת אסדרת רשות החשמל, אך גם אצל שחקן שרק חלק מתחנות הכוח שלו פועלות תחת אסדרה זו.

¹² במכרז למכירת המתקן באלון תבור עברו את שלב המיון המוקדם 8 קבוצות והתמודדו במכרז עצמו 7 קבוצות.

כך לדוגמה, יכול שחקן בעל נתח שוק משמעותי לצמצם את היצור בתחנות שבבעלותו, אשר אינן פועלות תחת אסדרת רשות החשמל. כתוצאה מכך, מחיר החשמל שישולם לשחקן זה בעבור יצור החשמל במסגרת אסדרת רשות החשמל עשוי לעלות. לפיכך, נראה כי יכולתו של שחקן להשפיע באופן חד צדדי על מחיר החשמל נובעת בראש ובראשונה מחלקו בייצור החשמל ואינה קשורה למספר התחנות המצויות ברשותו. לפיכך, מצטמצם הצורך להגביל את מספר התחנות בו יוכל לזכות שחקן בודד משיקולי תחרות, שכן יכולת ההשפעה נשענת בעיקרה על נתח השוק, בין אם כל תחנותיו של שחקן מסוים פועלות כחלק מאסדרת רשות החשמל או רק חלקן.

4. שינוי העקרונות בהליך שימוע ציבורי

לאור דברים אלו, באיזון שבין התחרות על השוק לתחרות בתוך השוק, סבורה הממונה שיש לבצע שינוי במסמך העקרונות ולהתאימו לנסיבות שנוצרו ולניסיון שנצבר ממכירת תחנת אלון תבור. בהתאם לנסיבות שנוצרו, למידע שהתקבל מרשות החשמל וכן לבדיקות שנערכו, הממונה סבורה שאין להגביל את מספר אתרי הייצור שכל שחקן רשאי לזכות בו, במסגרת הליכי מכירת אתרי הייצור של חברת החשמל וזאת כל עוד נשמרת מגבלת נתח השוק הקבועה במסמך העקרונות. כלומר, יש לעדכן את מסמך העקרונות, כך שלא יכלול הגבלות על מספר התחנות שיכולות להירכש בידי שחקן אחד (עקרונות 1-2 במסמך העקרונות). ההגבלה על נתח השוק תישאר בעינה (עקרון 3).

טרם שינוי העקרונות בהתאם לאמור לעיל, מוזמן כל אדם המעוניין להביע את עמדתו לעניין שינוי העקרונות, להעביר את הערותיו לרשות התחרות בפקס שמספרו 02-5458555 (לידי אודי פוגל) או בדואר אלקטרוני לכתובת udifo@competition.gov.il, עד ליום 22 בינואר 2020.