

החלטה לפי סעיף 14 לחוק התחרות הכלכלית, התשמ"ח-1988
בדבר מתן פטור מאישור הסדר כובל להסדר בתחום ייצור חשמל בין או.פי.סי אנרגיה
בע"מ ונוי רמת חובב בע"מ ביחס למכרז מכירת תחנת הכוח ברמת חובב

1. פתח דבר

לפני מונחת בקשה למתן פטור לפי סעיף 14 לחוק התחרות הכלכלית, תשמ"ח-1988 (להלן **חוק התחרות**) מאישור הסדר כובל להסדר בו חוברת או.פי.סי אנרגיה בע"מ (להלן **או.פי.סי**) לנוי רמת חובב בע"מ (להלן **נוי רמת חובב**) בהסכם לפיו הן תגשנה הצעת רכישה משותפת במכרז שפרסמה חברת החשמל לישראל בע"מ (להלן **חח"י**) למכירת אתר תחנת הכוח ברמת חובב (להלן **התאמה מכרז רמת חובב ו- תחנת רמת חובב**).

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

2. ההסדר והצדדים לו

או.פי.סי היא חברה ציבורית, הרשומה למסחר בישראל החל מאוגוסט 2017 ונשלטת בשרשרת על ידי מר עידן עופר. או.פי.סי פועלת בתחום ייצור חשמל ואספקתו. או.פי.סי מחזיקה בזכויות במספר תחנות כוח קונבציונליות פעילות ועתידיות: או.פי.סי רותם בע"מ בעלת הספק מותקן של 466 מגוואט; או.פי.סי חדרה בעלת הספק מותקן של 148 מגוואט; צומת אנרגיה בעלת הספק מותקן של 396 מגוואט; ותחנות כוח נוספות לייצור עצמי, ביניהן: תחנת כוח כי"ל בעלת הספק מותקן של 290 מגוואט; תחנת בז"ן, בעלת הספק מותקן של 135 מגוואט; ותחנת רותם אמפרט, בעלת הספק מותקן של 51 מגוואט.

נוי רמת חובב היא חברה בבעלות קרן נוי, שותפות מוגבלת (להלן **קרן נוי**) המוחזקת בשרשרת על ידי משקיעים פיננסים שונים (בעיקר גופים מוסדיים) וכן על ידי שותף כללי המוחזק בחלקים שווים על ידי מר גיל-עד בושביץ, מר פנחס כהן ומר רן שלח. קרן נוי עוסקת, בין היתר, בהשקעות בתחום

האנרגיה הקונבנציונאלית והאנרגיה המתחדשת.¹ קרן נוי מחזיקה בשרשור בתחנת הכוח הקונבנציונלית IPM באר טוביה בעלת הספק מותקן של 451 מגוואט.²

בקשת הפטור היא על רקע בקשת או.פי.סי וקרן נוי (להלן **הצדדים**) לבחון את האפשרות לשלב כוחות ולגשת יחד למכרז רמת חובב באמצעות תאגיד ייעודי (SPC) משותף שיוחזק על ידן בחלקים שווים (להלן **ההסדר**).

3. השפעת ההסדר על התחרות

3.1. רקע

ביום 3 ביוני 2018 אישרה ממשלת ישראל את הרפורמה במשק החשמל ואת השינוי המבני בחח"י.³ ביום 26 ביולי 2018 פורסם ברשומות תיקון מס' 16 לחוק משק החשמל התשנ"ו (1996), אשר עיגן את מתווה הרפורמה בחוק.

לצורך צמצום חלקה של חח"י בייצור חשמל, הוסכם כי חברת החשמל תמכור חמש תחנות כוח פעילות במשך חמש שנים ושטחים נוספים שיאפשרו הקמת תחנות נוספות, וכן נאסר על חח"י להרחיב את ייצור החשמל שלה, למעט בשני אתרים.

ביום 3 בדצמבר 2019 הושלמה בהצלחה מכירת תחנת הכוח הראשונה על ידי חח"י – תחנת אלון תבור לקבוצת Ramat Hovav MRC. תחנת הכוח ברמת חובב היא התחנה השנייה שנמכרת במסגרת הרפורמה. בהתאם למתווה הרפורמה, חברת החשמל תמסור את החזקתה בתחנת רמת חובב לאחר עריכת מכרז פומבי עד ליום 3 בדצמבר 2020.

ביום 30 בינואר 2020 פרסמה רשות התחרות (להלן **הרשות**) מסמך עקרונות מעודכן לייעוץ לתחרות ענפית במכירת אתרי הייצור של חברת החשמל (להלן **מסמך העקרונות המעודכן**),⁴ וזאת לאחר שקיימה שימוע ציבורי בעניין. על פי מסמך העקרונות המעודכן, בבואה לייעץ בהליכים התחרותיים למכירת אתרי הייצור, תאזן הרשות בין שיקולי תחרות על השוק, דהיינו, התחרות בין המציעים השונים בהליך המכירה עצמו; ובין תחרות בתוך השוק, דהיינו, התחרות בין יצרני החשמל על מכירת החשמל למנהל המערכת או לצרכנים. מחד גיסא, ככל שיתאפשר למספר רב יותר של שחקנים להתמודד במכרז רמת חובב, כך ההצעות צפויות להיות תחרותיות יותר. מאידך גיסא, אם אחד

¹ 36% אחזקות בקטורה סאן, שותפות מוגבלת; 10.5% אחזקות באשכול חבצלת חלוציות אנלייט, שותפות מוגבלת; 49% אחזקות במבטחים אנרגיות ירוקות בע"מ; 59.5% אחזקות ב כוכב אגירה שאובה בע"מ; 40% אחזקות ב נגב אנרגיה אשלים תרמו-סולאר בע"מ; 49% אחזקות ב מגלים אנרגיה סולארית בע"מ; ו- 50% בחמש שדות פוטו-וולטאים (שובל, אליפז, מסלול, יטבתה וגרופית).

² חיבור האחזקות של קרן נוי בשרשור ב IPM באר טוביה יעמיד את כלל אחזקותיה על 10.7%.

³ החלטת ממשלה מס' 3859.

⁴ ראו <https://www.gov.il/he/departments/legalinfo/opiniondirect-consultdocprod2020>

השחקנים יהפוך דומיננטי בשוק או אם ייווצר שוק שבו מספר השחקנים מועט, התחרות על מכירת החשמל, קרי, התחרות בשוק, עלולה להיפגע. הממונה שמרה לעצמה את הזכות לשקול שיקולים פרטניים הנוגעים לכל הליך תחרותי ספציפי, לרבות ההליך האמור הנוגע לתחנת רמת חובב.

ביום 15 ביולי 2019 פרסמה חח"י הזמנה להגשת הצעות במסגרת הליך המיון המוקדם במכרז רמת חובב. בין החברות שנגשו להליך המיון המוקדם נכללו גם א.פ.י. סי ונוי רמת חובב. לאחר שערכתי בחינה באשר לזהות המועמדים שהשתתפו בשלב המיון המוקדם, אחזקותיהם בתחום החשמל, ועמידתם בכללים שגיבשה במסמך העקרונות. מסקנתי היתה כי אין מניעה משיקולים של קידום התחרותיות הענפית לאפשר לכלל המשתתפות בשלב המיון המוקדם להתמודד במכרז רמת חובב.

3.2. ההסדר בין א.פ.י. סי לקרן נוי

תחנת רמת חובב היא תחנה קונבנציונלית (שפועלת באמצעות גז טבעי) שממוקמת מצפון מזרח לאזור התעשייה נאות חובב, כ-10 ק"מ מדרום לבאר שבע. התחנה מורכבת משתי יחידות משולבות (מחזור משולב וקיטור) בהיקף של 366 מגוואט ו-335 מגוואט, ומארבע יחידות שפועלות במחזור פתוח (פיקר), שתיים בהיקף של 100 מגוואט ושתיים בהיקף של 118 מגוואט, ובסך הכל 1,137 מגוואט. לאחר מכירתה, התחנה תהיה התחנה הגדולה ביותר שבידי יצרן חשמל פרטי.

הצדדים הגישו את בקשת הפטור נוכח משבר נגיף הקורונה (להלן **משבר הקורונה**) תוך ציון כי נסיבות משבר הקורונה גרמו לחוסר וודאות רב בשווקים הפיננסיים, ולעליית הסיכונים הכרוכים במימון של רכישת תחנת רמת חובב ובשל כך הם מבקשים לחבור יחדיו לצורך מכרז רמת חובב.

3.3. היעילות שבחבירה

לגבי היעילות הטמונה בחבירה, יצוין כי מעדויות ומסמכים שהגיעו לידי עולה כי משבר הקורונה אכן עלול לפגוע בהעמדת המימון הנדרש לרכישת תחנת רמת חובב ובשל כך ביכולת הצדדים להתמודד במכרז לרכישת תחנת כוח בסדר גודל זה. משמעות הדברים היא שעיקרו של ההסכם הוא בחלוקת הסיכונים והנטל הכספי הנובע מהזכייה המכרז ולפיכך מדובר בעסקה שעיקרה אינו בהפחתת התחרות או במניעתה ותנאי סעיף 14(א)(2) לחוק התחרות מתקיימים במקרה דנן.

3.4. ניתוח תחרותי

שני חששות מרכזיים, עשויים היו לעלות בעקבות החבירה בין שני הגורמים. שני חששות אלו מופגים נוכח הנימוקים המפורטים להלן:

א. תחרות על השוק - התחרות בין המציעים השונים בהליך המכירה עצמו. ככל שיתאפשר למספר רב יותר של שחקנים להתמודד במכרז רמת חובב, כך ההצעות צפויות להיות תחרותיות יותר. כפי שפורט במסמך העקרונות המעודכן, אם המחיר המוצע בעבור אתר היצור יהיה גבוה מהשווי ההוגן - הוא השווי התעריפי של האתר בתוספת ערך הקרקע, ההכנסות העודפות צפויות לשרת את משק החשמל, באופן אשר ייטיב עם הציבור. החשש אשר היה עשוי לעלות בעקבות החבירה, אם כן, הוא כי בעקבותיה יצטמצם מספר המתחרים במכרז רמת חובב באופן שיוביל לפגיעה בתחרות ולקבלת הצעות נמוכות יותר. אולם, מספר המתמודדים שעברו את הליך הבדיקה המוקדמת עומד על תשעה ומבדיקת הרשות שנערכה לאחרונה עולה שחלק גדול מהם עשוי לגשת למכרז. מספר המתמודדים הפוטנציאליים הגבוה במכרז רמת חובב, כמו גם מספר ההצעות במכרז הקודם לרכישת תחנת אלון תבור משקפים סיכוי נמוך לחשש כי ההסדר יביא לפגיעה של ממש במכרז ובתחרות על השוק.

לפיכך, הכבילה שבהסדר אינה צפויה להגביל את התחרות בחלק ניכר של שוק המושפע מן ההסדר ואינה צפויה לפגוע פגיעה של ממש בתחרות על השוק כאמור ולכן תנאי סעיף 14(א)(1) לחוק התחרות מתקיימים בו.

ב. תחרות בתוך השוק - התחרות בין יצרני החשמל על מכירת החשמל למנהל המערכת או לצרכנים. כאמור, הן קרן נוי והן או פי סי אושרו כל אחת בנפרד להשתתף במכרז, לאחר שעלה כי אין מניעה משיקולים של קידום התחרותיות הענפית לאפשר לכלל המשתתפות בשלב המיון המוקדם להתמודד במכרז. עם זאת, נוכח האחזקות הרבות של קרן נוי ושל או פי סי בתחום החשמל, עולה חשש שהחבירה בין הצדדים במכרז רמת חובב תוביל לצינון התחרות ביניהן בתחום מכירת החשמל. עם זאת, כפי שתואר לעיל מרבית האחזקות של קרן נוי הן בתחום האנרגיה המתחדשת. מאחר שנכון להיום מתקנים הפועלים באנרגיה מתחדשת פועלים במתכונת לפיה מנהל המערכת רוכש את כל כמות החשמל המיוצרת על ידם הרי שהם אינם חלק מהתחרות בתוך השוק של מכירת חשמל למנהל המערכת או לצרכנים. לפיכך, אין ביכולתה של קרן נוי לפעול לצינון התחרות בתחום מכירת החשמל באמצעות החזקות אלו, ולפיכך הן אינן מעלות חשש בהיבט זה.

לאור כל האמור, ולאחר שהתייעצתי עם רשות החשמל, נחה דעתי כי חבירת או.פי.סי ונוי רמת חובב לצורך מכרז רמת חובב בהסדר שהובא לפניי אינה מגבילה את התחרות בחלק ניכר של השוק המושפע ממנו, כי עיקרו של ההסדר אינו בהפחתת התחרות או מניעתה וכי אין בו כבילות שאינן נחוצות למימוש עיקרו. 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 הלפרין
הממונה על התחרות



ירושלים, יג' באייר, תש"ף
7 במאי, 2020