

דוח סיכום הערכת השפעות הרגולציה (RIA)

תקנות משק החשמל (קוגנרציה) (תיקון)

תשע"ז - 2017

תאריך: 08/1/2017

הדו"ח נכתב על ידי רשות החשמל בסיוע משרד התשתיות הלאומיות, האנרגיה והמים

הגדרת תכלית והצורך בהתערבות

רקע

תקנות משק החשמל (קוגנרציה) תשס"ה-2004 (להלן: "תקנות קוגנרציה") תוקנו מכוח חוק משק החשמל, התשנ"ו-1996 (להלן: "החוק") ומטרתן לעודד ולתמרץ הקמת והפעלת מתקני קוגנרציה, תוך שמירה על הנצילות הקבועה בתקנות ותוך שמירה על יתרונות נוספים המשמשים לטובת הציבור הגלומים בייצור באמצעות מתקן קוגנרציה לעומת מתקני ייצור חשמל אחרים הפועלים בטכנולוגיה זהה ובעלי גודל דומה. בין היתרונות הבולטים בהפעלת מתקני קוגנרציה, יש לציין ייצור בו זמני של אנרגיה תרמית שימושית ויתרונות סביבתיים.

התקנות מתייחסות, בין היתר, לנושאים הבאים: שיטות לעסקת רכישה של יצרן אנרגיה חשמלית עם מנהל המערכת, חובת רכישת אנרגיה ויכולת זמינה, עקרונות כלכליים, תקופת התקשרות, התנאים לקבלת רישיון מותנה, דרישות טכניות ומסחריות ועוד.

התקנות מגדירות לוחות זמנים לעמידה באבני דרך שונות למחזיק ברישיון מותנה להקמת מתקני חשמל, ביניהן אבן דרך של סגירה פיננסית, וכן את התנאים להארכתן. המועד הקבוע לסגירה פיננסית הינו 30 חודשים ממועד מתן הרישיון המותנה, ולאחר מועד זה ניתנים 36 חודשים למועד ההפעלה המסחרית של המתקן, ובסה"כ 66 חודשים לתקופת הרישיון המותנה. הרשות רשאית, באישור השר, להאריך את המועד לסגירה פיננסית בתקופה שלא תעלה על 12 חודשים נוספים, בכפוף לחילוט ערבות בסך 35%. כן רשאית הרשות, באישור השר, להאריך את המועד בתקופות נוספות של עד שנה מסיבות המנויות בתקנה 10(ו) בלבד, היינו במצבים בהם העיכובים נבעו מסיבות של יצרן לא הייתה שליטה עליהן ולא נבעו ממעשה או מחדל של היצרן, ובלבד שהוכח כי לא ניתן היה למנוע את התרחשותן ולצפותן מראש ושהיצרן עשה כל פעולה כדי למנוע את העיכוב. תנאים אלה מלמדים כי מדובר על הארכה במקרים קיצוניים בלבד.

זיהוי הבעיה וסיבותיה

כפי המפורט לעיל, כיום אין לרשות גמישות ושיקול דעת להארכה נוספת מעבר ל-42 חודשים, לאבן הדרך של סגירה פיננסית, אלא במקרים קיצוניים שאינם חלק ממהלך עסקים רגיל. כתוצאה מכך עלולים לפקוע רישיונות מותנים שנתנה הרשות, גם במקרים בהם לדעת הרשות, היה מקום להארכה מוגבלת נוספת - לאור השלב המתקדם בו נמצא הפרויקט וההשקעה הכספית המשמעותית.

תכליות ויעדים

מטרת התהליך הוא למצוא את הדרך המיטבית להשלים את ההליכים הדרושים לסגירה פיננסית, במקרים בהם בעל הרישיון צפוי להשלימה תוך פרק זמן קצר, ובלבד שהם עומדים בכל התנאים המפורטים בתקנות, כאמור לעיל.

בטווח הזמן המייד, ובהיעדר התערבות ממשלתית, צפויים לפקוע שני רישיונות מותנים שניתנו למיזמים בתחום הקוגנרציה. לדעת הרשות, שני מיזמים אלה צפויים להשלים סגירה פיננסית בזמן קצר ולכן מצדיקים שתינתן אפשרות למליאת הרשות (ולשר אם הוא נדרש לאשר את החלטת הרשות על פי הדיון) לבחון הארכת מועד הסגירה הפיננסית. מקרים פרטיים אלה הם ביטוי למצב

כללי שבו בעל רישיון אומנם לא עמד במועדים הקבועים ברישיונו, גם עם ההארכה הנוספת, אך קיימת הצדקה עניינית, הן במישור המקצועי והן מבחינת מדיניות הרשות, בקידום היזמות הפרטית במשק החשמל, לתת לו אפשרות להמשיך ולקדם את הפרויקט. בהיעדר התערבות, יפקעו הרישיונות, תחולט הערבות ובעלי הרישיונות יישאו בנטל כבד: הם יצטרכו להגיש בקשה חדשה לקבלת רישיון חדש, ביחס לזכויות שנצברו בתקופת הרישיון (בעיקר הדברים אמורים ביחס לתוקף סקר ההיתכנות לחיבור המתקן לרשת – תנאי סף לקבלת רישיון – ולסקר החיבור המהווה הבטחה לשמירת מקום ברשת).

למעשה, מטרת התהליך הנוכחי היא מצד אחד, לעודד קידום פרויקטים תוך צמצום הליכים בירוקרטים, ומצד שני להקנות שיקול דעת וגמישות לרשות ולשר.

חלופות

תיאור החלופות

חלופה 0:

במצב הקיים, בעל רישיון מותנה חייב להפקיד ערבות עד לעמידתו בכל התנאים הקבועים ברישיון. במידה ולא עמד באבן הדרך של סגירה פיננסית בתוך 30 החודשים, יחולטו 35% מהערבות והרשות רשאית להאריך את המועד – בתקופה שלא תעלה על 12 חודשים נוספים. במקרה זה על בעל הרישיון להשלים את הערבות לסכום המקורי. אם בעל הרישיון לא השלים סגירה פיננסית לאחר הארכה נוספת זו, יחולטו 75% נוספים מהערבות ובעל הרישיון יצטרך להגיש בקשה לרישיון מחדש. כמו כן, קיימת אפשרות להארכה נוספת של המועד רק במקרים קיצוניים כמפורט לעיל.



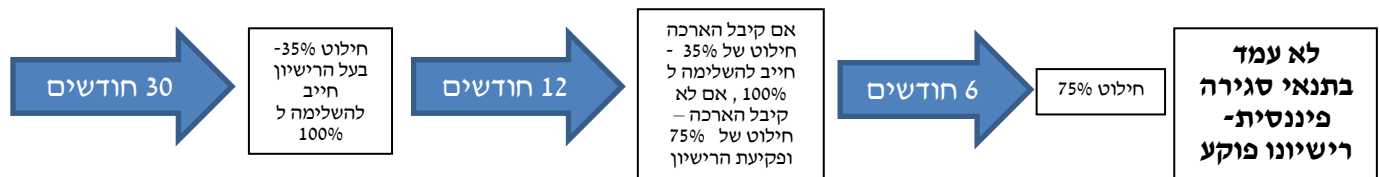
חלופה 1:

מתן אפשרות להארכה נוספת: לאחר 42 החודשים המתוארים בחלופה 0 לעיל, תהיה רשאית הרשות להאריך את המועד לסגירה פיננסית לתקופה נוספת של עד 6 חודשים. אם לא תאושר הארכה נוספת, הרישיון יפקע ויחולטו 75% מהערבות, בדומה למצב הקיים היום. אם תאושר ההארכה, יחולטו 35% נוספים מהערבות בשלב זה, אותם יידרש בעל הרישיון להשלים. אם גם לאחר ההארכה של 6 החודשים הנוספים לא יציג בעל הרישיון עמידה באבן הדרך של סגירה פיננסית, יחולטו 75% מהערבות ורישיונו יפקע.

יצוין כי חילוט חלקי של הערבות במקרה של אי עמידה באבני הדרך הוא כלי קיים ומוכח להתרעת היזמים, ועל כן גם בחלופה 1, אנו שומרים על אותו כלי ועל אותו שיעור של חילוט ערבות. ההצעה בתיקון התקנות מסמיכה את הרשות לתת הארכה נוספת, מוגבלת בזמן, תוך הקניית שיקול דעת לרשות. למעשה, החלופה מייצרת רמת גמישות נוספת לרשות המאפשרת למנוע פגיעה של רישיון שבעליו נמצא לקראת סגירה פיננסית בטווח זמן קצר, כך שלהערכתנו השפעת הרגולציה החדשה על המפוקחים תהייה חיובית ותתרום להתנהלות יעילה יותר של המשק.

הארכת התקופה הנוספת של 6 חודשים תיעשה מטעמים ובתנאים שיירשמו, לאחר חילוט ערבות נוסף של 35%, ובתנאי שההארכה תואמת את מדיניות השר בתחום משק החשמל ואינה פוגעת באופן מובהק ומשמעותי בבעל רישיון אחר. לצורך קבלת אישור הארכה זו, יגיש היצרן בקשה מלווה בתצהיר המפרט מה נדרש ממנו להשלים בכדי לעמוד באבן דרך הסגירה הפיננסית והקובע כי הארכת המועד בפרק הזמן האמור תביא אותו לעמוד באבן דרך זו. אם הקמת המתקן ממומנת באמצעות גורם מממן, ימציא היצרן גם אישור של הגורם המממן ביחס להיתכנות הסגירה הפיננסית בפרק זמן האמור. אם הקמת המתקן ממומנת במימון עצמי, ימציא היצרן אישור דירקטוריון.

תיקון זה עשוי להשפיע, בטווח הקצר, באופן ישיר על שני בעלי רישיונות, אשר תוקפם הוארך לתקופה של שנה בהתאם לתקנות ואף הוארך בתקופות שונות בשל קרות אירוע מסכל, אולם טרם השלימו את תנאי הסגירה הפיננסית במועד. התיקון האמור נותן מענה להיעדר סמכות הרשות בהווה, לשקול להאריך את המועד לסגירה פיננסית עבור יצרני חשמל אלה. שיעורי החילוט והתקופות נבחרו כך משום שהם משמרים את רמות החילוט הקיימות בתקנות, אשר נמצאו כאפקטיביות מבחינת עלות תועלת.



טבלת תיאור החלופות:

מרכיב רגולציה	חלופה 0 – המצב הקיים	חלופה 1 - תיקון התקנות
אסטרטגיית ההתערבות	אישור מקדים - רישיון מותנה	אישור מקדים – הענקת הארכה לרישיון מותנה
דרישות הרגולציה (סט החובות הנדרש מהמפוקח)	לרשות אין שיקול דעת להארכת מועד אבן הדרך של סגירה פיננסית מעבר ל-42 החודשים האפשריים לפי התקנות כיום (למעט 10)).	הארכת המועד לסגירה פיננסית בתקופה נוספת (מעבר ל-42 החודשים האפשריים לפי התקנות כיום) שלא תעלה על שישה חודשים נוספים בלבד. לצורך הארכת מועד זו יגיש היצרן בקשה מלווה בתצהיר המפרט מה נדרש ממנו להשלים בכדי לעמוד באבן הדרך של סגירה פיננסית, והצהרה כי הארכת המועד בפרק

<p>הזמן האמור תביא אותו לעמוד באבן הדרך של סגירה פיננסית. אם הקמת המתקן ממומנת באמצעות גורם מממן, ימציא היצרן גם אישור של הגורם המממן ביחס להיתכנות הסגירה הפיננסית בפרק זמן האמור. אם הקמת המתקן ממומנת במימון עצמי, ימציא היצרן אישור הדירקטוריון.</p>		
<p>מעקב אגף הרישוי ברשות החשמל ודיווחים נדרשים של היזמות.</p>	<p>מעקב אגף הרישוי ברשות החשמל, ודיווחים נדרשים של היזמות.</p>	<p>בקה</p>
<p>בידי הרגולטור הסמכות להארכת תוקף הרישיון ולמניעת פקיעת הרישיון, עד <u>48</u> חודשים. בתום התקופה האמורה – פקיעת הרישיון המותנה וחילוט הערבות.</p>	<p>בידי הרגולטור הסמכות להארכת תוקף הרישיון ולמניעת פקיעת הרישיון, עד <u>42</u> חודשים בלבד. בתום התקופה האמורה – פקיעת הרישיון המותנה וחילוט הערבות.</p>	<p>פיקוח ואכיפה - רמת הסמכות של הרגולטור</p>
<p>פעילות בשוטף - לא צפויות דרישות לתקציבים נוספים.</p>	<p>פעילות בשוטף - לא צפויות דרישות לתקציבים נוספים</p>	<p>משאבים והתארגנות</p>

ניתוח חלופות

חלופה 0 - המצב הקיים

תועלות:

התועלת העיקרית מהשארית המצב הקיים היא ודאות רגולטורית תוך שמירה על כללי הרגולציה הקיימים, אשר היו ידועים למחזיקים ברישיונות במועד בו קיבלו רישיון. תועלת נוספת היא צמצום ההתדיינות המשפטית אשר עלולה לגבור כאשר ניתן שיקול דעת לרשות להארכת מועד נוספת.

עומסים (נטל רגולטורי):

השארית המצב הקיים תגרום לפגיעה בייצור החשמל הפרטי במשק החשמל – וההשלכות על היזמות הן חמורות עד כדי הצדקת הגברת הגמישות המוענקת לרגולטור בהארכת מועדים, כמפורט להלן: במצב הקיים, כאשר אין אפשרות להארכת מועד נוספת, הרישיון פוקע, ליצרן

מחולטים 75% מהערבות, והוא נדרש להגיש בקשה לרישיון חדש. כתוצאה מכך הוא מחויב להשלמת סקר היתכנות חדש וכן סקר חיבור חדש, דהיינו - עלויות משמעותיות נוספות.. יתרה מכך, התנאים לקבלת רישיון משתנים עם הזמן ויתכן כי בעלי רישיונות שרישיונם פקע לא עומדים בתנאים המעודכנים. משמע, כדי לעמוד בהם הם יידרשו להוצאות גדולות נוספות. בנוסף, השארת המצב הקיים תגרום לסביבה רגולטורית שאינה תומכת במדיניות הממשלה לקידום משק החשמל ולהגדלת מספר אירועי פקיעת הרישיונות במשק החשמל - אשר אינם רצויים לא לבעלי הרישיון ולא לרגולטור.

עלויות כספיות ישירות המוטלות על עסקים או אזרחים:

לאחר 30 חודשים ובמידה ובעל הרישיון לא עמד באבן הדרך של הסגירה הפיננסית, יחולטו 35% מהערבות ועליו יהיה להשלימה לגובהה המקורי. אם בעל הרישיון לא יעמוד בתנאים חרף הארכה נוספת של 12 חודשים, יחולטו 75% מהערבות ורישיונו יפקע.

חלופה מספר 1 – תיקון התקנות

תועלות:

מתן שיקול דעת לרשות להארכה נוספת של המועד תצמצם את מספר אירועי פקיעת הרישיונות במשק החשמל, אשר אינם רצויים ואינם תואמים את מדיניות קידום היזמות הפרטית במשק החשמל. כלומר, באמצעות חלופה זו נביא ליצירת סביבה רגולטורית התומכת במדיניות הממשלה לקידום משק החשמל, וזאת בלא חשש מיצירת תמריץ שלילי לאי עמידה במועדים הקבועים בתקנות, שכן הארכת המועד המוצעת תכלול חילוט ערבות נוסף.

ניתן לחשוב על חלופה נוספת, אשר אינה מיטבית, בה מאריכים באופן גורף את התקופה להשלמת סגירה פיננסית ל-36 חודשים, במקום 30 חודשים. חלופה זו לא הייתה משמרת את התמריץ שניתן לבעל רישיון להשלים את הסגירה הפיננסית תוך פרק זמן קצר ככול הניתן, ומכאן התועלת שבמתן שיקול דעת להארכה ולא הארכה גורפת.

שמירה על התועלת העיקרית בהשלמת הסגירה הפיננסית במועד הראשוני, לאחר 30 חודשים, עמדה בבסיס ההחלטה לאפשר מתן ארכה של עד 6 חודשים בלבד, כך שמצד אחד מדובר בתקופה קצרה, ומצד שני, ולאור העובדה שבעל הרישיון קרוב להשלמת סגירה פיננסית – היא משמעותית. בנוסף, מתן שיקול דעת לרשות להארכת מועד נוספת יביא להפחתת העומס המוטל על הרשות ועל בעל הרישיון וימנע חיכוך מיותר ביניהם, אשר מתרחש במקרים של פקיעת רישיונות. זאת על אף ששני הצדדים מאמינים כי קיים בסיס מוצדק לקבלת הארכת זמן.

החלופה המוצעת נועדה לעודד הקמת מתקני קוגנרציה בהתאם למדיניות הממשלה והשר, ולאפשר לבעלי רישיונות שצפויים להגיע לסגירה פיננסית תוך פרק זמן קצר, להשלים את ההליכים הדרושים לכך תוך צמצום משמעותי של העול הביורוקרטי, ובלבד שאין במתן הארכה כדי לפגוע באחרים.

עומסים (נטל רגולטורי):

החלופה הנבחרת משמרת מידת חיכוך מסוימת בין הרשות לבין בעל הרישיון. בעת בקשה להארכה נוספת, בעל הרישיון כפוף לשיקול דעת הרשות והדבר מציב אותו במצב של חוסר וודאות. הרשות מצידה חשופה לביקורת בשל הפעלת שיקול דעתה.

עלויות כספיות ישירות המוטלות על עסקים או אזרחים:

במידה ובעל הרישיון לא השלים את אבן הדרך של סגירה פיננסית תוך 30 חודשים, יחולטו 35% מהערבות ועל בעל הרישיון להשלימה. אם לאחר הארכה של 12 חודשים נוספים, טרם השלים בעל הרישיון סגירה פיננסית, הוא יוכל לבקש הארכה נוספת של 6 חודשים בלבד. אם ההארכה לא תאושר, יחולטו 75% מהערבות, ורישיונו יפקע. אם ההארכה תאושר יחולטו 35% מהערבות, אך אם בעל הרישיון לא ישלים סגירה פיננסית גם במועד זה, יחולטו 75% מהערבות ורישיונו יפקע.

שיח עם בעלי עניין

הרשות והמשרד נמצאים בשיח רציף ומתמיד מול היזמים ובעלי הרישיונות מכל הסוגים, כך גם בענייננו. משיחות שקוימו במהלך הדיונים הפנים ממשלתיים עם בעלי הרישיונות הקיימים, הפתרון המוצע נותן מענה לצרכיהם.

מתודולוגיה ותהליך הכנת הדוח

מתודולוגיה

- השיקולים שעמדו בבסיס ההחלטה על ביצוע תהליך RIA בסיסי ומצומצם -
- מדובר בבעיה בעלת היקף צר, שהפתרון המוצע ביחס אליה יחול על אוכלוסייה מסוימת ומאובחנת (בטווח מיידי על 2 בעלי רישיונות).
 - מדובר בהסדר שנועד לצמצם את הבירוקרטיה והנטל המוטל על יזמים המחזיקים ברישיון מותנה בטכנולוגיה ספציפית בלבד (קוגנרציה) לאור בעיה שנוצרה לאחרונה.
 - לרשות החשמל יש ניסיון רב בתחום הרלוונטי וכן קיימת יכולת להשליך מניסיון העבר, כי התיקון יפתור את העומס הרגולטורי והנטל על בעלי העניין בבעיה הספציפית.

מקורות וחומרים

פרוטוקול מליאת הרשות בו אושרה הצעת ההחלטה המציעה לשר את תיקון תקנות קוגנרציה (ישיבה 507 מיום 26.12.16) מפורסם באתר רשות.