

ירושלים, י"ז בסלו, תשפ"ו

7 דצמבר, 2025

בדוא"ל: amirs@pua.gov.il

לכבוד

אמיר שביט
יו"ר רשות החשמל

הנדון: בחינת ריכוזיות בעלות רישיון להקמת מתקנים לייצור חשמל בטכנולוגיה קונבנציונאלית¹

סימוכין: מכתבי מיום 18.11.25, פניות רשות החשמל מהימים 27.4.25, 28.4.25 ו-31.8.25; מכתבכם מיום 26.6.25; עמדת רשות החשמל לעניין עמידת דליה 2 בריכוזיות הענפית מיום 8.7.25; שיחתנו מיום 25.9.25; שיחתנו מיום 30.10.25, פנייתכם מיום 24.11.25 ותשובתנו מאותו היום

רקע

1. ביום 2 באפריל 2017 התקבלה החלטת ממשלה 2592 בנושא "עידוד מאגרים קטנים ובינוניים והכרזה על שעת חירום במשק הגז הטבעי" (החלטת הממשלה)², אשר בין השאר ביקשה לייצר מלאי תכנוני במשק החשמל, והסדירה את האופן שבו יזם פרטי יכול לקבל הסמכה להקמת תחנת כוח לייצור חשמל.

2. בהמשך להחלטה זו קיבלו חמישה גופים הסמכה כאמור:

א. דליה אנרגיות הרחבה בע"מ (דליה 2)

ב. או.פי.סי. הרחבה חדרה בע"מ (OPC חדרה 2)

ג. קסם אנרגיה בע"מ (קסם אנרגיה)

ד. דוראד אנרגיה בע"מ (דוראד 2)

ה. ריינדיר אנרגיה בע"מ (ריינדיר אנרגיה)

¹ מכתבי זה מחליף את מכתבי מיום 18.11.2025, לאחר מעבר נוסף על הנתונים עם רשות החשמל ודיוק שלהם. יובהר כי מסקנת הבחינה זהה כעת למסקנה שפורטה במכתב המוחלף.

² <https://www.gov.il/he/pages/dec2592-2017>

3. בשלב זה צפויות לקום ארבע תחנות בלבד מתוך החמש – כלומר תחנה אחת אינה עתידה להתקדם לשלב ההקמה.
4. בהמשך להחלטת הממשלה, התקדמו הגופים האמורים בהליכים הסטטוטוריים השונים לצורך הקמת התחנות בפועל.
5. ביום 12 באוגוסט 2024 התקבלה החלטת רשות החשמל מספר 69407 "אסדרה ליחידות ייצור קונבנציונליות",³ בה נקבעו התנאים לקבלת רישיון מותנה ורישיון ייצור, ובכלל כך עמידה בדרישות החוק לקידום התחרות ולצמצום הריכוזיות, התשע"ד-2013 (חוק הריכוזיות).
6. לפי חוק הריכוזיות, הענקת רישיון לייצור חשמל הוא תחום תשתית חיונית שלגביו נדרש ייעוץ ענפי של הממונה על התחרות (הממונה).⁴
7. בהמשך לכל אלה, רשות החשמל פנתה לממונה לצורך התייעצות ביחס לתחנות הבאות, אשר כל אחת מצויה בשלב סטטוטורי שונה (ביחד – הבקשות):
 - א. דליה 5² – בפנייה צוין כי דליה 2 קיבלה רישיון מותנה להקמת מתקן לייצור חשמל בטכנולוגיה קונבנציונלית בהספק של 846 מגה וואט. עוד צוין כי היא נמצאת לקראת סגירה פיננסית אשר אם תאושר, תאפשר לה להקים את מתקן הייצור – וככל שתעמוד באבני הדרך שנקבעו לה, תקבל רישיון לייצור חשמל.
 - ב. קסם אנרגיה⁶ – ביום 27 באפריל 2025 התקבלה פניה להיוועצות לבחינת ריכוזיות למתן רישיון מותנה להקמת מתקן לייצור חשמל בהספק צפוי של 850 מגה וואט בעניינה של קסם אנרגיה.
 - ג. OPC חדרה 2 – ביום 31 באוגוסט 2025 התקבלה פניה להיוועצות לבחינת ריכוזיות בטרם מתן אישור לביצוע סקר חיבור לתחנת OPC חדרה 2 להקמת מתקן ייצור חשמל בהספק צפוי של 850 מגוואט.

³ https://www.gov.il/BlobFolder/policy/69407/he/Files_Hachlatot_69407.pdf – יצוין כי החלטה זו תוקנה בהמשך – החלטה מספר 70804 – עדכון להחלטה מספר 69407 מיום 12.08.2024 בעניין "אסדרה ליחידות ייצור קונבנציונליות".

⁴ ראו סעיפים 11(ב) ו-12(א) לחוק הריכוזיות, ופרט 19 לרשימת הזכויות נקבע כי רישיון בתחום הפעילות שלגביו נדרש רישיון ייצור או אגירת חשמל לפי חוק משק החשמל, שעניינו רישיון בהקמה והפעלה של מתקן בהיקף העולה על 16 מ"ו הוא רישיון המחייב התייעצות.

⁵ פניית רשות החשמל מיום 28 באפריל 2025

⁶ פניית רשות החשמל מיום 27 באפריל 2025.

8. עד לאחרונה, המסגרת הנורמטיבית לבחינת התחרות הענפית בתחום ייצור החשמל, עוגנה בתקנות משק החשמל (קידום התחרות במקטע הייצור) (הוראת שעה), תשפ"ב-2021 (התקנות), אשר פקעו בסוף שנת 2024 וטרם תוקנו מחדש.

9. תקנות אלה קבעו כי ככלל לא תיתן רשות החשמל לאדם זכות ביחס ליחידת ייצור אם לאחר מתן הזכות האדם יחזיק בזכויות או בהתחייבויות לחיבור בעבור יחידות לייצור חשמל באמצעות גז טבעי שהספקן עולה על 20% מההספק המותקן לסוג זה של יחידות ייצור.⁷ בתוספת הראשונה לתקנות נקבע כי ההספק המותקן עבור יחידות מהסוג הזה עומד על 16,700 מגה וואט, ומשכך התקנה למעשה אוסרת על מתן רישיון ייצור למי שמחזיק מעל 3,340 מגה וואט.⁸

10. מהבקשות עולה כי רשות החשמל בחנה את שאלת הריכוזיות של שלוש התחנות בהתאם למבחן זה, והביעה את עמדתה שהן אינן עוברות את רף ה-20%. ביחס לדליה 2 ולקסם, ציינה רשות החשמל כי לא נלקחו בחשבון החזקות עקיפות של גופים מוסדיים המחזיקים עד 20% - שכן כך למעשה התייחסה רשות החשמל לגופים אליה בהחלטותיה הקודמות.⁹

הניתוח התחרותי

11. תחנות הייצור הקונבנציונליות יכולות למכור את החשמל שהן מייצרות למנהל מערכת החשמל או לצרכנים פרטיים גדולים כדוגמת מפעלים, בתי חולים, ארגונים גדולים ועוד (מכירה בילטרלית), והכל בכפוף לאסדרה שחלה עליהן. בעוד שהתשלומים עבור המכירה הבילטרלית נקבעים בהסכמים בין הצדדים, התשלומים שמנהל המערכת נדרש לשלם לתחנות המוכרות לו מתחלקים לשני סוגים:

א. תשלומי זמינות - התחנות זכאיות לקבל ממנהל המערכת תשלום על עצם היותן זמינות עבורו לאספקת חשמל במידת הצורך. תעריף הזמינות משתנה בין התחנות.

ב. תשלומים על החשמל - אלה התשלומים שהתחנות זכאיות לקבל עבור הייצור בפועל של החשמל. תשלומים אלה משתנים בין התחנות בהתאם לאסדרה הספציפית שחלה על כל תחנה או קבוצת תחנות, אך ככלל ניתן לחלק אותם לשני סוגים:

(1) תעריף/ביד (bid) מופקח - זהו תשלום המשולם לתחנה בידי מנהל המערכת ואשר נקבע מראש בחיקוקים שונים. יצוין כי התעריף המופקח אינו זהה לכל

⁷ יצוין שבמסגרת התקנות שפקעו אחזקה של מעל 5% נחשבה כאחזקה של 100% לצורך חישוב ההספק המשווה.
⁸ תקנות אלה התבססו בין השאר על האמור במסמך עקרונות לייעוץ לתחרות ענפית במכירת אתרי הייצור, שעודכן בהמשך בינואר 2020, שפרסמה הרשות ב-30 בינואר 2029.
⁹ יצוין כי במכתב מיום 8 ביולי 2025 הבהירה רשות החשמל כי הגיעה להסכמה עם קבוצת ברק, המחזיקה בעקיפין הן בקבוצת דליה והן בקבוצת OPC על דילול אחזקותיה העקיפות ב-OPC כך שהיא תחזיק פחות מ-5% בעקיפין בקבוצת OPC ומשכך אחזקות אלו לא נלקחו בחשבון בעת בחינתנו.

התחנות הכפופות לאסדרה מהסוג הזה, והוא נקבע בנפרד לכל תחנה או קבוצת תחנות.

(2) מודל שוק – תחנות הכוח הכפופות לאסדרה זו משתתפות בהליך תחרותי המנוהל בידי מנהל המערכת, בו הן מגישות הצעות מחיר חצי שעתיות עבור יום המחרת (שאמורות לשקף את העלות השולית של כל תחנה בשוק תחרותי). מנהל המערכת מחליט איזה מהמשתתפות הוא יידרש להפעיל ביום שלמחרת לצורך אספקת חשמל. הצעת המחיר הזולה ביותר של הספק לא מועמס (שאינו מיוצר בפועל) שהוצע על ידי תחנה שהוחלט להפעילה הוא המחיר שישולם לכל התחנות המופעלות בפועל (מחיר ה-SMP).¹⁰

12. בהתאם להיקף התחנות הזמינות למנהל המערכת ועלות העמסתן – בין אם לפי התעריף המפוקח שלהן ובין אם לפי מחיר ה-SMP – ובהתאם לתחזית הביקוש לחשמל העומדת בפניו, ותחזית הייצור של חשמל ממתקני אנרגיה מתחדשת, קובע מנהל המערכת יום מראש תכנית העמסה המפרטת אילו מתחנות הכוח יופעלו ויספקו חשמל (תכנית ההעמסה).¹¹

13. במצב דברים זה, היכולת להעלות מחיר במשק החשמל באה לידי ביטוי בין היתר ביכולת לצמצם את הכמות המיוצרת באופן אסטרטגי ולהביא בכך לעליית המחיר הסיטונאי, בפרט לעלייה במחיר ה-SMP. צמצום הכמות כאמור, יכול לבוא לידי ביטוי במספר דרכים, בראשן, הצעת מחיר גבוהה במיוחד בתחנה אחת על מנת שמנהל המערכת יידרש לבחור בתחנה אחרת באופן שיניב רווחים גדולים יותר למציע.

14. לצורך בחינת קיומו של כח שוק נעשה שימוש במודל (CRD) Competitive Residual Demand – בו בודדו כל המחזיקות העיקריות בכל אחת מהתחנות ונבדק מה המחיר שיתקבל במידה ויחליטו לפעול באופן אסטרטגי לצורך מקסום רווחיהן. שאר המתחרים נלקחו כשוליים תחרותיים. בחינה זו נשענת על ההנחה, שבשים לב להיקף החזקותיהן של המחזיקות בתחנות

¹⁰ מכרז מרובה-יחידות עם מחיר אחיד (multi-unit auction with uniform price). יצוין כי גם התחנות שנקבע עבורן תעריף מפוקח, משפיעות על מחיר ה-SMP, ומרסנות הלכה למעשה את יכולתן של התחנות המשתתפות במודל השוק להציע תעריף גבוה, וזאת מתוך חשש שמנהל המערכת יבחר שלא להפעיל אותן כלל.

¹¹ מטבע הדברים יכולים להיות פערים בין תכנית ההעמסה בפועל הנובעים מהבדלים בין תחזית הביקוש שעמדה בפני מנהל המערכת יום מראש לבין הביקוש בפועל, אילוצי רשת, תקלות במתקני הייצור, ועוד. עוד יצוין כי במצב בו מנהל המערכת החליט בזמן אמת שלא להעמיס יחידת ייצור הכפופה למודל השוק, ושנכללה מלכתחילה בתכנית ההעמסה בהתאם למחיר ה-SMP, עליו לפצות אותה על אובדן ההכנסות האמור. גודל הפיצוי הוא בסך הפער שבין מחיר ה-SMP להצעת המחיר של יחידת הייצור בהליך התחרותי. לשם המחשה, אם יחידת ייצור הציעה הצעת מחיר בסך 100 ₪ למגה ואט, ובסוף נקבע מחיר SMP בסך 150 ₪ למגה ואט – ככל ומנהל המערכת יחליט שלא להעמיס את היחידה הוא יידרש לפצות אותה בסך 50 ₪ למגה ואט.

אחרות, יש להן יכולת לפעול באופן אסטרטגי ביחס להצעות המחיר שהתחנות מגישות למנהל המערכת.

15. עוד יצוין כי בחינה זו נערכה ביחס למחזיקות בכל חמש התחנות שקיבלו הסמכה – כולל ריינדיך ודוראד 2 שטרם התקבלה פנייה רשמית מרשות החשמל לגביהן. זאת משום, שפסילת אחת התחנות תביא למצב בו יש בהכרח לאשר את ארבעת הגופים האחרים, או אי עמידה בהספק החשמל אשר דרוש למשק בהתאם להחלטת הממשלה.

16. כמו כן, בדיקת הממונה נערכה הן תחת ההנחה שהספק התחנות יהיה תחת מגבלת ההזרמה הנוכחית לרשת העומדת על 670 מ"ו לכל אחת מארבע התחנות¹² והן תחת הנחה שמערכת ההולכה תוכל להזרים הספקים גדולים יותר ולהוליך את ההספקים המקסימיים הצפויים של התחנות המוקמות, כמפורט בבקשות.

17. בדיקת הממונה מסתמכת על בסיס נתונים שהתקבל מחברת נגה – ניהול מערכת החשמל בע"מ המפרטת בין היתר את יחידות הייצור שצפויות לפעול על פי תכנית הפיתוח בשנת 2030, בצירוף המתקנים הנבחרים במסגרת מכתבי זה וכוללת התייחסות לשינויים צפויים לרבות תחנות כוח שאמורות להיות מופרשות מייצור עד המועד האמור.

18. המחזיקים העיקריים בתחנות שנבדקו הם כמפורט להלן וההספקים המפורטים הם בהתאם לבסיס הנתונים כמתואר לעיל:

א. דליה 2 – דליה היא תאגיד מדווח¹³ המוחזק בעקיפין בידי משק אנרגיה (40.67%),¹⁴ חירם (25.66%), דניאל קיסריה החזקות בדליה, שותפות מוגבלת (20%) ואס.אי אינט-אנרג' גרופ בע"מ (8.67%) (אס.אי) – אשר מוחזקת במלואה בידי סיגמא אפסילון הנדסת כח בע"מ (סיגמא אפסילון).¹⁵ דליה פועלת באמצעות דליה אנרגיות סחר בע"מ (דליה סחר) ודליה אנרגיות כח בע"מ (דליה כח) בהן היא מחזיקה בבעלות מלאה, בתחום ייצור החשמל, אספקת החשמל והאגירה. בתחום ייצור החשמל מחזיקה דליה בעקיפין¹⁶ בתחנות הכוח הבאות:

¹² ראו גם החלטת רשות החשמל 69407 מיום 12.8.2024. שיעורי ההספקים המפורטים מטה מתחשבים במגבלת ההזרמה הנוכחית.

¹³ ניירות ערך מסוג אגרות חוב.

¹⁴ מכוח אחזקותיה בהחזקות אנרגיה משקי הקיבוצים (דליה) אגש"ח בע"מ והחזקות דליה 12 בע"מ.

¹⁵ סיגמא אפסילון נשלטת בידי יוניון השקעות ופיתוח בע"מ (יוניון השקעות) (59.84%), המוחזקת בחלקים שווים בידי אנדרו הרון חורש ורוקסן רוזה רבקה חורש לוי. יתרת מניות סיגמא אפסילון מוחזקות בידי ברנע החזקות אנרגיה בע"מ (23.95%) המוחזקת בידי משפחת ברנע, אי אן בע"מ 4 (15.08%) ורובין אנרגיה בע"מ (1.13%).

¹⁶ באמצעות דליה כח.

- תחנת הכוח "דליה" המייצרת חשמל באמצעות גז טבעי - 912 מגה וואט;
- תחנת הכוח "אשכול" - 1441 מגה וואט.

סך ההספק הכולל של דליה כולל המתקן שאישורו מתבקש בעת עומד על 3023 מגה וואט.

ב. OPC חדרה 2 - נשלטת בעקיפין על ידי תאגיד הולנדי, Ansonia Holdings Singapore B.V (כ-80%) ומוחזקת בעקיפין על ידי ורידיס אינווירומנט בע"מ (כ-20%) המוחזקת בתורה על ידי דלק רכב בע"מ, קרנות מקבוצת תש"י והציבור.

לצורך הבדיקה נבחנו אחזקות רלוונטיות של OPC בייצור חשמל הרלוונטיות להצעות מחיר למנהל המערכת. בתחום ייצור החשמל מחזיקות בעלות האחזקות ב-OPC חדרה 2 בעקיפין בתחנות כוח בהספק כולל רלוונטי כאמור של 1772 מגה וואט כולל המתקן שאישורו מתבקש בעת.

ג. קסם אנרגיה - נשלטת על ידי קבוצת שמיר אנרגיה (53%), הנשלטת על ידי מבטח שמיר אחזקות בע"מ (80%) וגופים מקבוצת כלל חברה לביטוח בע"מ (20%). בנוסף מוחזקת קסם על ידי גופים מקבוצת כלל (8%) ועל ידי מר יחזקאל קלוגר וכן בעקיפין על ידי קיבוץ גבעת השלושה ומר אלון פולישוק. בתחום ייצור החשמל מחזיקה בעלת השליטה בקבוצת שמיר אנרגיה בעקיפין ובמישרין בתחנות כוח בהספק כולל של 1261 מגה וואט, כולל המתקן שאישורו מתבקש בעת.¹⁷

ד. דוראד 2 - מוחזקת על ידי חברת שירותי תשתיות אילת אשקלון בע"מ (שתא"א) (כ-38%), אלומי לוזון תשתיות אנרגיה בע"מ (כ-34%), הפניקס פנסיה וגמל בע"מ (כ-10%) ואדלקום בע"מ (18.75%), הנשלטת על ידי קבוצת אדלטק. קבוצת אדלטק היא גם המפעילה של תחנת הכוח בדוראד וצפויה להיות המפעילה של ההרחבה בדוראד 2. משכך וממכלול הנסיבות נבחנה גם היא כמחזיקה עיקרית שיש לה יכולת להכווין את פעילות דוראד 2. בתחום ייצור החשמל מחזיקה קבוצת אדלטק בעקיפין בהספק כולל של 4193 מגה וואט כולל המתקן שעשוי לקום.

¹⁷ הספק זה לא כולל מתקני ייצור שרישיונם צפוי לפוג עד להקמת התחנה האמורה.

ה. ריינדיר אנרגיה – מוחזקת במישרין ובעקיפין על ידי קבוצת הפניקס (כ-39.5%) (הפניקס), פאוורג'ן בע"מ (כ-27.5%) (פאוורג'ן) המוחזקת במלואה על ידי קרן ג'נריישן קפיטל, רפק תקשורת ותשתיות בע"מ (כ-25%) (רפק) ומחזיקים פרטיים (כ-8%).¹⁸ בבדיקה נבחנו ההספק הכולל הרלוונטי של פאוורג'ן העומד על 1736 מגה וואט כולל המתקן שעשוי לקום; ההספק הכולל הרלוונטי של רפק הכולל רק את המתקן האמור, כלומר 670 מגה וואט וההספק הכולל המוחזק על ידי הפניקס העומד על 3887 מגה וואט כולל המתקן האמור.

19. בתוצאות הרצת המודל על הנתונים עלה כי ביחס ל-2 מהתחנות – דליה 2 ודוראד 2 – הקמת ההרחבות צפויה, בתקופות מסוימות של השנה, להגדיל את התמריץ לנקוט בהתנהגות אסטרטגית אשר תביא להעלות את מחיר הסיטונאי, ובפרט את מחיר ה-SMP במעל 5% בהספקים מסוימים המייצגים הספקים שכיחים מבחינת הביקוש לאורך השנה. עם זאת, צפי זה היה משמעותי יותר ביחס לדוראד 2 מאשר ביחס לדליה 2 – הן מבחינת שכיחות ההספקים בהם לקבוצת אדלטק יעמוד תמריץ לנקוט בהתנהגות אסטרטגית כאמור, והן מבחינת שיעור העלאת המחיר הצפוי. כך, הנזק המצרפי למשק הצפוי מממן הרחבה לדוראד 2 במבנה האחזקות הקיים גדול יותר.

20. לעומת זאת, בדיקת הממונה העלתה כי ביחס לתחנות האחרות שאישורן התבקש כעת, OPC חדרה 2 וקסם אנרגיה הקמת המתקנים אמנם עשויה להקנות כוח שוק בידי המחזיקות בהן אך רק בהתקיים תרחישים שכיחים פחות שמביאים לנזק מצרפי קטן יותר. משום שבמבנה ההחזקות הקיים הבדיקה העלתה כי הקמת כל אחת משלוש התחנות שאישורן התבקש היא חלופה תחרותית עדיפה על הקמת דוראד 2 ומשום שבקשות בעניין דוראד 2 וריינדיר לא בפני לא נדרשתי בשלב זה להשוואה בין מתן אישור לדוראד 2 או לריינדיר.

21. כאמור לעיל, המשמעות של פסילת דליה 2 או אחת התחנות האחרות שאישורן התבקש כעת היא או בהכרח לאשר את הקמת ארבע התחנות האחרות או לא לעמוד בהספק החשמל אשר דרוש למשק בהתאם להחלטת הממשלה. לעמדת הממונה, שתי אופציות אלה עלולות לפגוע בתחרות באופן קשה אף יותר. אישור ארבעת הגופים האחרים, תאפשר גם את הרחבת דוראד 2 וממילא תקנה בידי קבוצת אדלטק כוח שוק כאמור ביחס להספקים רבים.

¹⁸ מצבת ההחזקות בריינדיר אנרגיה מבוססת על דו"ח הדירקטוריון על מצב ענייני הקרן של ג'נריישן קפיטל עמ' 26 (המידע נכון ליום 30.6.2025).

22. לחילופין, אי עמידה בהספק – מבלי לבחון את המשמעותיות הכלל משקיות – עלולה להעניק כוח שוק לכלל התחנות הקיימות שכן שלהערכת רשות החשמל ההיצע אינו צפוי לעמוד ברמות הביקוש הצפויות.

ד. סיכום והמלצות

23. נוכח כל האמור, לעמדת הממונה, הענקת הרישיון לדליה בהרכב ההחזקות הנוכחי שלה, אינה חפה מקשיים תחרותיים. אולם נוכח האלטרנטיבות – ובפרט אישור הקמה של תחנה נוספת לקבוצת אדלטק בהרכב ההחזקות הנוכחי של דוראד 2 – אין לרשות התחרות התנגדות לאישור התחנה המבוקשת לגבי דליה 2.

24. בנוסף, מתן הרישיון או האישור (לפי העניין) צפוי בכלל להקנות כוח שוק רק בהתקיים תרחישים שכוחים פחות בידי מי מבעלי ההחזקות במתקנים המבוקשים על ידי OPC חדרה 2 וקסם אנרגיה ולכן לעמדת הממונה אין התנגדות לאישור המבוקש בבקשות הנוספות.

25. עמדת הממונה המובעת במכתבי זה באשר לקסם אנרגיה ו-OPC חדרה 2 תהיה תקפה גם לצורך מתן רישיונות ייצור ככל שלא יהיו שינויים באחזקות.

26. למותר לציין כי המצוין במכתבי זה נוגע לשיעורי ההחזקות הקיימים במתקנים המדוברים וככל שיחול שינוי של ממש בהחזקות תידרש בחינה נוספת בעניין.

בברכה,



מירל בהן

הממונה על התחרות