

י"ב אדר תשפ"ו

01 מרץ 2026

לכבוד

מר אמיר שביט, יו"ר רשות החשמל

שלום רב,

**הנדון: עמדת רשות התחרות בנושא שחלוף\שיפוף טורבינות סילוניות ורכישת פיקריות**

**ניידות חדשות על ידי חברת החשמל**

סימוכין: פנייתכם מיום 8.1.2026

1. בהמשך לפנייתכם שבסמך, להלן התייחסות רשות התחרות לשתי בקשותיה של חברת נגה – מנהל מערכת החשמל בע"מ (להלן נגה), לאפשר לחברת החשמל לישראל בע"מ (להלן חברת החשמל) לשפץ או לשחלף את שש עשרה טורבינות הגז הסילוניות שברשותה, וכן לרכוש ולהפעיל חמש טורבינות גז ניידות הצפויות לספק חשמל (להלן פיקריות ניידות).
2. בהתאם לבקשתכם, עמדתנו תתייחס לשאלת ההשפעה על התחרות של שתי הבקשות האמורות.
3. מצב הדברים עובר לרפורמה במשק החשמל שבו, חברת החשמל מצד אחד מתחרה ביצרני החשמל הפרטיים במקטע הייצור, ומצד השני שולטת במקטעי ההולכה והחלוקה – יצר ניגוד עניינים אינהרנטי שאפשר לחברת החשמל לפגוע בתחרות במקטע הייצור והחליש את התמריצים שלה לפתח את הרשת. תכליתה של הרפורמה, שהגבילה את פעילותה של חברת החשמל במקטע הייצור, היתה לצמצם את ניגוד העניינים המתואר, נוכח פגיעתו הפוטנציאלית בתחרות.
4. בהמשך לאמור יודגש כי הניתוח התחרותי אינו מסתכם בבחינת הספקים של יחידות הייצור המדוברות, וכל פעילות שיש בה כדי לשמר, לבצר או להרחיב את פעילותה של חברת

החשמל במקטע הייצור משמרת את ניגוד העניינים האמור ועלולה להשפיע לרעה על התכרות.

5. לפיכך, לעמדת רשות התכרות אין לאפשר לחברת החשמל לרכוש, להקים או להפעיל יחידות ייצור חדשות, ובכלל זאת יחידות הפיקריות הניידות.

6. באשר לבקשה לשפץ ולשחלף טורבינות סילוניות המשמשות להתנעה שחורה, עמדת רשות התכרות היא כי ניתן לערוך פעולות שעיקרן תחזוקה שוטפת ליחידות אלו ובלבד שאלו לא ישמשו לייצור או שפעולות התחזוקה האמורות לא יאריכו את משך החיים ההנדסי ליחידות הייצור הקיימות.

### הרפורמה במשק החשמל

7. בהחלטת הממשלה שניתנה במסגרת 'הרפורמה במשק החשמל' נקבעו צעדים מבניים שבין היתר נועדו לייעל את משק החשמל ולעודד את התכרות בו (להלן **החלטת הממשלה**).<sup>1</sup> לשם השגת תכליות אלה נקבעו, בין היתר, שינויים מבניים שנועדו לצמצם את כוחה המונופוליסטי של חברת החשמל במקטע ייצור החשמל ומיקוד פעילותה במקטע הרשת בלבד.<sup>2</sup> כן הוחלט על העברת עיקר נכסי ייצור החשמל של חברת החשמל ליצרנים פרטיים, באופן שיקטין משמעותית את החלק של חברת החשמל במקטע הייצור ויאפשר התפתחות תחרותית במקטע זה. עקרונות אלה עוגנו לאחר החלטת הממשלה בחקיקה ראשית, חוק משק החשמל (תיקון מס' 16 והוראת שעה) התשע"ח-2018 (להלן **תיקון חוק משק החשמל**) שנועד לאפשר את יישום הרפורמה ולבסס את התועלות התכרותיות הנגזרות ממנה.

8. נספח א' להחלטת הממשלה פורט את רשימת ההתחייבות, המגבלות והסייגים שהוטלו על חברת החשמל במסגרת הרפורמה (להלן **הנספח**).<sup>3</sup> בסעיף כ"ב לנספח, חברת החשמל

<sup>1</sup> החלטה 3859 של הממשלה ה-34 "רפורמה במשק החשמל ושינוי מבני בחברת החשמל ותיקון החלטת הממשלה (3.6.2018).

<sup>2</sup> סעיף א' להחלטת הממשלה.

<sup>3</sup> נספח א' – "רשימת התחייבויות החברה בהתאם להבנות שגובשו במסגרת דיוני הרפורמה, בכפוף לאמור במכתב התחייבות החברה לעיל".

[https://www.gov.il/BlobFolder/pmopolicy/dec3859\\_2018/he/N1180219.pdf](https://www.gov.il/BlobFolder/pmopolicy/dec3859_2018/he/N1180219.pdf)

התחייבה כי במהלך שנות הרפורמה ואף לאחריה לא תקים, לא תתכנן ולא תפעיל יחידות או תחנות ייצור חדשות בישראל, לא תחליף תחנות קיימות, ואף לא תפעל לקבלת רישיונות ייצור חדשים, במישרין או בעקיפין. לצד זאת הובהר כי אין במגבלות כדי למנוע מן החברה לבצע תחזוקה שוטפת של תחנותיה ואת התכנון הנדרש לשם כך.

### בקשות נגה מרשות החשמל ועמדת רשות החשמל

9. מפנייתכם עולה כי נגה טוענת לצורך דחוף בהמשך כשירותם התפעולית של שני רכיבי גיבוי/חירום במערכת המופעלת כיום על ידי חברת החשמל:

(א) **טורבינות גז סילוניות** – במערכת קיימות שש עשרה טורבינות גז סילוניות בהספק מצרפי של 504 מגה-וואט, המספקות מענה מהיר לאירועי חירום (הגעה להספק מלא בתוך כרבע שעה) ומשמשות לצרכי תמיכה בתדר ובמתח בשגרה, שיקום מהיר של התדר לאחר אירועי הפסקת ייצור נרחב, וכן מתן תגובה מהירה במקרים שבהם יחידות ייצור אחרות אינן נותנות מענה. לפיכך, כפי הנטען, מספר שעות פעולתן השנתיות נמוך במיוחד; צוין כי הטורבינות הקיימות צפויות לסיים בקרוב את חייהן ההנדסיים, זמינותן נמוכה ולעיתים מתרחשות תקלות בזמני התנעה, ומשכך ממליצה נגה לשפצן לשם הארכת חייהן או לחלופין, להחליפן בטורבינות חדשות,<sup>4</sup> כאשר חלק מן הטורבינות משמשות גם כאמצעי זמין לצורך "התנעה שחורה" של מערכות הייצור הקיימות. עוד נטען כי בשל מצב היחידות הנוכחי, קיים חשש ממשי לכשל בהפעלתן בשעת חירום, וכי לעמדת מנהל המערכת הסיכון לשרידות המערכת במצב הנוכחי גבוה, ולכן נדרשת החלטה מיידית בדבר שיפוץ או שחלוף, כאשר הובהר כי מבחינה כלכלית שחלוף עדיף על שיפוץ הנושא סיכוני אמינות.

(ב) **"פיקריות" ניידות** – עוד נטען כי בעקבות מלחמת "חרבות ברזל", עלה צורך בטורבינות גז דו-דלקיות ניידות, למתן מענה למצבי חירום שבהם קיים סיכון לאי-אספקה, עקב אירועים ביטחוניים או אסונות טבע; כן צוין כי לאחר תהליך בין משרד האנרגיה, רשות

<sup>4</sup> וכן לשקול סגירת שתי יחידות באתרים שכבר אינם נדרשים.

החשמל ונגה, קיימת הסכמה כי לצורך מענה מקומי וחידוש אספקה לאזורים שנפגעו ושחיבורם למערכת החשמל הכללית אבד או נחלש משמעותית, וכמענה אחרון לבעיות הולכה אזוריות לאחר מיצוי כלל הפתרונות הקיימים, ישנה נחיצות מיידיית של כחמש יחידות ניידות בהספק כולל של 150 מגה-וואט. זאת, משום שיחידות אלו יכולות להתחבר הן למתח גבוה והן למתח עליון ובכך להקנות גמישות תפעולית במענה למצבי חירום במערכת ההולכה או החלוקה; בנוסף, הודגש אופיין הנייד של יחידות אלה, כך שמיקומן יוגדר בעת אירוע בהתאם למוקדי הפגיעה ולצרכים בזמן אמת.

10. לעמדת רשות החשמל, ניתן לשחלף טורבינות גז סילוניות המשמשות לצורך התנעה שחורה בתחנות קיימות של חברת החשמל, בתנאי שתקופת הרישיון של יחידות השחלוף לא תעלה על תקופת הרישיון של יחידות הייצור העיקריות שהן משרתות כך שהחלפתן אינה מאריכה את רישיון התחנה. לגבי יחידות שאינן התנעה שחורה, עמדתה היא כי רשות החשמל מוסמכת להכריע בבחינה טכנו-כלכלית אם לשפץ ולהאריך חיי יחידות, ללא הגדלת הספק או שיפור מהותי, ובשל חשש לכשל בשעת חירום וסיכון לשרידות המערכת נדרשת החלטה דחופה על שיפוץ או שחלוף.

11. לעניין הפיקריות הניידות, לעמדת רשות החשמל, אין כל חשש שרכש יחידות אלה יביא להגדלת הכוח של חברת החשמל במקטע הייצור, שהרי מדובר בהספק מצומצם שאינו אמור לעבוד למעט מקרי חירום חריגים וייחודיים. בבסיס עמדה זו עומדת התפיסה שהיחידות ככלל מיועדות לשימוש בשעת חירום מלחמתי ולא בשעת חירום שגרתי במשק החשמל. כמו כן, ככל שיחידות אלו יפעלו במקרים של היעדר הספק במשק הנובע ממזג אוויר לדוגמא, הפעלתן תהיה אחרונה בסדרי ההעמסה, בדומה ליחידות הסילוניות.

### **עמדת רשות התחרות**

12. כאמור לעיל, עמדת רשות התחרות היא כי כל פעילות שיש בה כדי לשמר, לבצר או להרחיב את פעילותה של חברת החשמל במקטע הייצור משמרת את ניגוד העניינים בו מצויה חברת החשמל כמתואר לעיל ועלולה להשפיע לרעה על המצב התחרותי במשק החשמל בישראל. משכך, וגם תחת ההנחה שהפעולות המבוקשות על ידי חברת החשמל אינן חורגות מתפעול

ותחזוקה שוטפת הנדרשים לצורך שמירת הביצועים הקיימים (וראו סעיף ג' לנספח וסעיף 60א(1)(ב) לתיקון חוק משק החשמל),<sup>5</sup> בחינה של בקשות אלו צריכה להיעשות באופן זהיר ורק מקום בו קיים צורך חיוני למתן האישור המבוקש.

13. נוכח האמור ומבחינת שיקולי תחרות, אין מקום לאשר שיפוף, רכישה או שחלוף של יחידות הצפויות לשמש לייצור חשמל בישראל, בין אם אלו טורבינות גז סילוניות או פיקריות ניידות.

14. לעומת זאת, ניתן יהיה להתיר פעולות הבאות בגדר תחזוקה שוטפת ליחידות ייצור קיימות. על מנת לוודא כי הפעולות משרתות את מאמצי התחזוקה ותו לא, על פעולות אלה להתבצע במסגרת משך החיים ההנדסי של יחידות הייצור הקיימות, דבר הדורש את קביעת משך החיים ההנדסי של כל יחידות הייצור כאמור. במסגרת זו ניתן יהיה להתיר שיפוף של יחידות טורבינות גז סילוניות קיימות אך ורק כאשר אלו אינן משמשות לייצור כי אם לצורך מתן שירותי "התנעה שחורה" ליחידות ייצור קיימות. בדומה, ניתן יהיה להתיר שיפוף של יחידות ייצור קיימות כאשר אלו נעשות במסגרת אורך החיים ההנדסי שנקבע עבור אותו יחידה. על מנת להבטיח כי פעולות כאמור לא ישמש להרחבת חלקה של חברת החשמל בייצור, יחידה סילונית שתשוחלף תוכל לשמש לעמדתנו אך ורק עבור התנעה שחורה. כלומר, לא לייצוב תדר ולא לייצור בעת ביקוש, וכאמור רק לאחר קביעת משך החיים ההנדסי ליחידת הייצור העיקרית.


15. בעניין הפיקריות הניידות, ככל שמוסכם כי קיים צורך מערכתי ביחידות ניידות לצרכי חירום ושיקום אספקה אזורית, יש לקדם את המענה באמצעות השוק, במסגרת מנגנון רכש תחרותי ושקוף, ולא באמצעות הקמת או רכישת נכסי ייצור נוספים על ידי חברת החשמל. בעניין זה, לא ניתן להצדיק רכישה של היחידות האמורות בידי חברת החשמל, בכך ששחקנים אחרים יתקשו לפעול באתרי חברת החשמל בשל קשיים שזו תערים עליהם. מענה לחשש מסוג זה צריך להינתן באמצעים רגולטוריים ואכיפתיים מתאימים, ולא באמצעות הקניית

<sup>5</sup> סעיף 60א(1)(ב) לחוק משק החשמל – הוראות מעבר – תיקון מס' 16 (תיקון מס' 16) תשע"ח-2018.

פעילות ייצור נוספת לחברת החשמל, שרק תחזק את ניגוד העניינים בו היא מצויה ותעניק לחברת החשמל, שהיא בעלת תפקיד חיוני במערכת, את היכולת לחסום תחרות.

16. מעבר לאמור אין כל ערובה לכך שמהלכים אלו לא יתרחבו גם בהיבטים ובתחומים נוספים. כפי שהבקשות הנוכחיות אינן עולות בקנה אחד עם מטרות הרפורמה שקידמה הממשלה לאחר משא ומתן של שנים עם חברת החשמל, לא ניתן לשלול את האפשרות שעוד מספר שנים תקודם החלטה חדשה שתבטל גם את ההגבלות האמורות.<sup>6</sup>

17. לסיכום, עמדת רשות התחרות היא כי כל פעילות של חברת החשמל המשמרת או המחזירה את החברה למקטע הייצור היא בעלת השפעה תחרותית שלילית, סותרת את מטרות הרפורמה ופוגעת בערך התחרותי שבה. לפיכך, לעמדת רשות התחרות אין להתיר לחברת החשמל לשדרג או לשחלף אמצעי ייצור חשמל שלא במסגרת מאמצי תחזוקה שוטפת. כפי שפורט מעלה, על מנת לוודא כי הפעולות משרתות את מאמצי התחזוקה ותו לא, על פעולות אלה להתבצע במסגרת משך החיים ההנדסי של יחידות הייצור הקיימות, דבר הדורש את קביעת משך החיים ההנדסי של כל יחידות הייצור כאמור.



מיכל כהן

הממונה על התחרות

#### העתיקים:

עו"ד דרור וגשל, היועץ המשפטי, רשות החשמל  
עו"ד דלית זמיר, היועצת המשפטית, משרד האנרגיה  
מר נעם שרלו-בריה, רכז אנרגיה באגף תקציבים, משרד האוצר  
עו"ד יובל רויטמן, ראש אשכול רגולציה, מחלקת ייעוץ וחקיקה, משרד המשפטים  
מר איתי גוטלגליק, סמנכ"ל חטיבת מאקרו ופיתוח השוק רשות החשמל

<sup>6</sup> וראו מכתב רשות התחרות מיום 24 לאפריל 2023 ביחס לפעילות חברת החשמל לישראל בע"מ בתחנת הכוח רידינג.