

הצעת החלטת רשות החשמל מישיבה מספר 745 מיום 15.7.2026
כשירות דוראד 2 לקבלת רישיון ייצור בהיבטי תחרותיות ענפית וריכוזיות כלל משקית

בתוקף סמכותה לפי חוק משק החשמל, התשנ"ו – 1996 (להלן: "**חוק משק החשמל**") ויתר סמכויותיה על פי דין, ולאחר היוועצות עם הממונה על התחרות ועם הוועדה לצמצום הריכוזיות (להלן: "**הוועדה**") בהתאם לחוק לקידום התחרות ולצמצום הריכוזיות, תשע"ד – 2013 (להלן: "**החוק לצמצום הריכוזיות**") מפרסמת בזאת רשות החשמל (להלן: "**הרשות**") להתייחסות הציבור את הצעת החלטתה בעניין כשירות חברת דוראד אנרגיה בע"מ (להלן: "**המבקשת**") לקבלת רישיון ייצור להקמת תחנה כוח נוספת בטכנולוגיה קונבנציונאלית, וזאת ביחס להספק של כ-670 מגה וואט (להלן: "**דוראד 2**") כדלקמן:

1. חברת דוראד אנרגיה בע"מ אינה עומדת בתנאי התחרותיות הענפית, לצורך הקמת דוראד 2, בשל אחזקות אדלקום בע"מ במבקשת.
2. לאחר שקילת שיקולי ריכוזיות כלל משקית – אין מניעה להקצות את הזכות לחברות "הפניקס" חברה לביטוח בע"מ ו-"הפניקס פנסיה וגמל בע"מ" (להלן ביחד: "**הפניקס**") או "**קבוצת הפניקס**") שנמנות על המחזיקים בדוראד 2 ושהן גורם הריכוזי, כהגדרתו בחוק לצמצום הריכוזיות.

ביאורים:

1. בהתאם לחוק לצמצום הריכוזיות, על מנת לאשר את הקצאת הזכות כמשמעותה בחוק זה, נדרשת רשות החשמל בהיוועצות עם הממונה ועם ועדת הריכוזיות לבחינת תחרותיות ענפית וריכוזיות כלל משקית של מבקשת הרישיון והמחזיקים בו.
2. ביום 29.9.2025 הגישה דוראד 2 בקשה לרישיון מותנה להקמת מתקן לייצור חשמל בטכנולוגיה מחזור משולב בהספק של 650 - 710 MW. ביום 14.1.2026 פנתה לרשות וביקשה, בין היתר, כי הרשות "תיוועץ ללא דיחוי עם רשות התחרות, תקבל על עצמה את המסקנה המתחייבת לפיה אין ולא ניתן לדחות את הבקשה מטעמים של פגיעה בתחרות של בעלת מניות בדוראד (לאור ההחלטה בעניין מכרז שורק)"; וכי לאחר מכן תאשר הרשות את בקשתה לרישיון מותנה.
3. לאחר הגשת הבקשה לרישיון מותנה החלה הרשות בבחינת היבטי הריכוזיות והתחרותיות בעניינה של דוראד 2. הרשות בחנה היבטים אלו ביחס להספק של 670 MW לאור מגבלת ההזרמה לרשת שנקבעה בהחלטת רשות מס' 69407 מיום 12.8.2024 בדבר "אסדרה ליחידות ייצור קונבנציונאליות" (להלן: "**החלטה 69407**"), אשר עומדת על 670 MW עד 1.7.2035, ובשים לב לכך שזהו ההספק שבחנה גם ביחס למתקנים הנוספים שביקשו להיכלל באסדרה זו.

4. אף שנמצא כי נכון לעת הזו המבקשת לא עמדה בתנאי הסף לקבלת רישיון מותנה, בין היתר נוכח היעדר הוכחת זיקה לקרקע והיעדר קיומם של מיכל סולר באתר, מצאה רשות החשמל לפרסם החלטה זו לשם ודאות למבקשת.

5. המחזיקים בדוראד 2 הם:

- א. 33.75% מוחזק ע"י אלומיי לוזון תשתיות אנרגיה בע"מ
 - ב. 37.5% מוחזק ע"י שירותי תשתיות אילת – אשקלון בע"מ
 - ג. 18.75% מוחזק ע"י אדלקום בע"מ (להלן: "אדלקום" או "אדלטק")
 - ד. 10% מוחזק ע"י הפניקס חברה לביטוח בע"מ והפניקס פנסיה וגמל בע"מ
6. לאלומיי לוזון תשתיות אנרגיה בע"מ ולשירותי תשתיות אילת – אשקלון בע"מ אין החזקות במתקנים לייצור חשמל הרלוונטיים לבחינה למעט ההחזקה במבקשת הרישיון.
7. לאדלטק ישנן החזקות נוספות בתחנות כוח קונבנציונאליות במשק החשמל. החזקות אדלטק שנלקחו בחשבון לצורך בחינת רשות החשמל הן כדלקמן:

שם המתקן	טכנולוגיה	הספק (MW)	סטטוס
דוראד (הכוונה לתחנה שפועלת החל משנת 2014, להלן: "דוראד 1")	קונבנציונלי (גז טבעי)	860	רישיון ייצור
אשדוד אנרגיה	קונבנציונלי (גז טבעי)	65	רישיון ייצור
רמת נגב אנרגיה	קונבנציונלי (גז טבעי)	126	רישיון ייצור
אורות יוסף	קונבנציונלי (גז טבעי)	1,195	רישיון ייצור
אורות פנינה	קונבנציונלי (גז טבעי)	676	רישיון ייצור
שורק ¹	קונבנציונלי (גז טבעי)	670	בהקמה
סה"כ ללא דוראד 2		3,592	
דוראד 2 ²	קונבנציונלי (גז טבעי)	670	בבחינה כעת
סה"כ		4,292	

8. לקבוצת הפניקס יש החזקות נוספות במתקני ייצור במשק החשמל. החזקות קבוצת הפניקס במתקני ייצור במשק החשמל הן כדלקמן:

¹ לעניין הריכוזיות – נלקח בחשבון הספק של 670 MW בגלל מגבלת הזרמה לרשת עד לחודש 1.7.2035 כפי שנקבע בהחלטת רשות מס' 67001 מיום 22.10.2023 והחלטת רשות מס' 68413 מיום 21.2.2024.

² לעניין הריכוזיות – נלקח בחשבון הספק של 670 MW בגלל מגבלת הזרמה לרשת עד לחודש 1.7.2035 כפי שנקבע בהחלטת רשות מס' 69407 מיום 12.8.2024.

קבוצת הפניקס מחזיקה בריינדיר פרטנרס שותפות מוגבלת שמחזיקה בחברת ריינדיר אנרגיה בע"מ (להלן: "ריינדיר"), וכן מחזיקה בנוסף ישירות בריינדיר. כמו כן קבוצת הפניקס מחזיקה גם במתקני אגירה ומתקנים משולבי אגירה במתח עליון ובמתח גבוה. במקביל להחלטה זו התקבלה החלטת הרשות מס' 74504 במסגרתה אושרה כשירות ריינדיר לקבלת רישיון ייצור הדייט תחרותיות ענפיות וריכוזיות כלל משקית.

9. ביום 19.1.2026 פנתה רשות החשמל לרשות התחרות להיוועצות בעניין התחרותיות הענפית בעניינה של דוראד 2 וזאת לאור הבחינה שערכה רשות החשמל (כפי שיפורט להלן), וביום 30.6.2026 התקבלה ברשות החשמל חוות דעתה של רשות התחרות בעניין התחרותיות הענפית³, לפיה אין לאשר את הקמת דוראד 2 משיקולי תחרותיות ענפית.

בחינת התחרותיות הענפית – עמדת רשות התחרות

10. בחינת רשות התחרות כפי שהועברה לרשות החשמל במסגרת ההיוועצות בוצעה במתודולוגיה שונה מזו שנקבעה בתקנות שפקעו ("נתח השוק"), והתבססה, בין היתר, על שימוש במודל competitive residual demand (CRD). המודל בוחן את יכולתו של שחקן ריכוזי להעלות את המחיר באופן חד צדדי באמצעות בחירה אסטרטגית של כמות האנרגיה שתופק בתחנות שבשליטתו.

11. כבר במסגרת מכתב הייעוץ⁴ שניתן בדצמבר 2025 בעניין התחנות דליה 2, חדרה 2 וקסם, הצביעה רשות התחרות על הבעייתיות שבהקמת דוראד 2. בחוות דעתה עמדה הממונה על התחרות על כך שהרחבת דליה והרחבת דוראד צפויה להגדיל את התמריץ להתנהגות אסטרטגית של המחזיקים בהן באופן שעשוי להעלות את המחיר. חשש זה היה משמעותי יותר ביחס להרחבת דוראד והקמת דוראד 2.

12. בסעיפים 30 - 36 לחוות דעתה קבעה רשות התחרות קבעה כי לאדלטק יש החזקה אקטיבית מובהקת בדוראד בשל מספר גורמים:

א. אדלטק משמשת כקבלן התפעול והתחזוקה של תחנת הכוח דוראד הקיימת מה שמקנה לה גישה מלאה לתוכניות הייצור ויכולת השפעה על ההיצע.

ב. לאדלטק יש זכות למנות דירקטורים, וכן יכולת לא מבוטלת להשפיע על התהליכים ועל ניהול הסחר בתחנה.

ג. אדלטק היא השותפה היחידה בדוראד שהיא בעלת מומחיות ומקצועיות במשק החשמל.

13. יתרה מכך, מחוות דעתה של רשות התחרות עולה כי מעבר לעצם ההחזקה האקטיבית, כוח השוק של קבוצת אדלטק נובע במידה רבה מהרכב החזקותיה. המודל מצביע על כך שלקבוצת אדלטק מחזיקה בנתח גבוה מתוך מקבץ תחנות כוח (כמו חגית, רמת חובב, אשדוד אנרגיה ושורק), המתאפיינות בעלות שולית דומה אחת לשנייה. מצב זה מאפשר לקבוצה להפעיל כוח שוק חד-צדדי, במיוחד בשעות בהן רמת הביקוש מאלצת את מנהל המערכת להפעיל תחנות

³ מכתב יעוץ בנושא בחינת תחרותיות ענפית עבור הקמת תחנת הכוח דוראד 2 שפורסם ביום 30.6.2026 -

<https://www.gov.il/he/pages/opinion-dorad>

⁴ מכתב יעוץ בנושא בחינת ריכוזיות בעלות רישיון להקמת מתקנים לייצור חשמל בטכנולוגיה קונבנציונאלית שפורסם ביום 7.12.2025 - <https://www.gov.il/he/pages/opinion-electricity-generation>

- אלו. לאור זאת הקמת דוראד 2 תייצר לאדלטק תמריץ כלכלי להכווין את פעילות התחנות שלה באופן שיביא לעליית מחיר החשמל. לעמדת רשות התחרות, בשעות ביקוש השיא, התועלת שתפיק אדלטק מעליית המחיר בכל אחת מהתחנות בהן היא מחזיקה תעלה על התועלת השלילית שתישא בה עקב צמצום ייצור בתחנה מסוימת.
14. במסגרת האסדרה ליחידות ייצור קונבנציונאליות שנקבעה בהחלטת רשות החשמל מס' 69407 מיום 12.8.2024 ותוקנה בהחלטת רשות החשמל מס' 70804 מיום 24.3.2025 (להלן: **"האסדרה ליחידות ייצור קונבנציונאליות"**) מתחרות מספר תחנות על מכסה מוגבלת. רשות התחרות השוותה את הקמת דוראד 2 להקמת שאר התחנות המתחרות על המכסה, ומצאה כי דוראד 2 היא החלופה הפוגעת ביותר בתחרות. בחוות הדעת נרשם כך: **"בהשוואה בין ממצאים אלה לממצאים של שאר התחנות להן הוענק רישיון מותנה או רישיון ייצור עד כה, נמצא כי הקמת דוראד 2 היא התרחיש התחרותי הגרוע ביותר, וכי הקמת כל אחת מהתחנות האחרות עדיפה עליה."**
15. בסיכומה של בחינת רשות התחרות נכתב כדלקמן: **"לאור מכלול הממצאים האמור, עמדת הממונה על התחרות היא כי במצב העניינים נכון להיום, אין לאשר את בקשת הרישיון של דוראד 2 מטעמי ריכוזיות ענפית."**

בחינת התחרותיות הענפית - עמדת רשות החשמל

- התקנות לבחינת התחרותיות הענפית שפקעו והעבודה על התקנות החדשות**
16. בין השנים 2021-2024 עמדו בתוקף תקנות משק החשמל (קידום התחרות במקטע הייצור) (הוראת שעה), התשפ"ב-2021 (להלן: **"התקנות"** או **"התקנות שפקעו"**) והרשות בחנה את התחרותיות הענפית על פיהן. התקנות שפקעו קבעו כי לא ניתן יהיה להחזיק ביותר מ-20% מסך ההספק המותקן המתוכנן של יחידות לייצור חשמל באמצעות גז טבעי. ההספק המותקן המתוכנן שהיה צפוי לסוף שנת 2024 ונקבע בתוספת הראשונה לתקנות עמד על MW 16,700.
17. לאחר פקיעתן של תקנות אלו, החלה הרשות לפעול לגיבוש תקנות עדכניות. לאחר עבודה מקצועית מקיפה בשיתוף גורמי ממשלה רלוונטיים, פנתה רשות החשמל להיוועצות עם רשות התחרות לצורך קביעת תקנות חדשות לפי סעיף 11(ג) לחוק לצמצום הריכוזיות. יובהר, כי לאחר סיום ההיוועצות עם רשות התחרות, ובטרם קבלת החלטה על המלצת הרשות לנוסח התקנות העדכניות, תפרסם הרשות את הנוסח המוצע להערות הציבור.
18. במקביל, מאז פקיעתן של התקנות מפעילה הרשות את שיקול דעתה בבקשות לרישיון שמוגשות לבחינתה על בסיס המתודולוגיה של התקנות הישנות, תוך התאמות נדרשות במקרים המצדיקים זאת, ופונה בהיוועצויות פרטניות לרשות התחרות לפי סעיפים 11-12 לחוק לצמצום הריכוזיות.
19. בתקופת הביניים שעד קביעת תקנות חדשות, הדרך שבה פועלת הרשות ביחס לבדיקת הכשירות לקבלת רישיון ייצור בהיבטי תחרותיות ענפית של תחנות קונבנציונאליות דומות לדוראד 2 (דליה 2, חדרה 2, ריינדיר וקסם) וכן בבחינות נוספות, היא לבחון את התחנות קודם

כל, ולמען הזהירות, על פי מבחני התקנות שפקעו. על רקע זה בוחנת הרשות את התחנות על פי ההספק של המכנה בתקנות שפקעו, שהוא הספק נמוך יותר במכנה מאשר ההספק שהיה מוצב במכנה לו היה מובא בחשבון ההספק שהתווסף או שצפוי להתווסף מאז נקבעו התקנות (כלומר, בחינה מחמירה יותר). ההספק המותקן הצפוי בסוף שנת 2024 שנקבע בתקנות עמד על MW 16,700. הספק זה נלקח בחשבון במכנה בבחינות שערכה הרשות לתחנות הקונבנציונאליות שהתמודדו על המקום באסדרה (ולתחנות נוספות). מאחר שכולן עמדו במבחן מחמיר זה ביחס להספק שבמכנה, ממילא לא נדרש הכרעה ביחס להספק מעודכן יותר לפיו יש לבחון בקשות. ואולם, במקרה הנדון, מבחינתה של דוראד 2 לפי ההספק במכנה לפי התקנות שפקעו עולה כי אדלטק מחזיקה בהיקף של MW 4,292 המהווים כ- 25.7% מההספק הקבוע בתקנות, כלומר היקף גבוה מהרף הכמותי שנקבע בתקנות.

20. עם זאת, בדומה למתודולוגיה שיושמה בהחלטות רשות מס' 68607 מיום 18.3.2024 בעניין כשירות המתמודדות במכרז שורק בהיבטי תחרותיות ענפית וריכוזיות כלל משקית ומס' 69505 מיום 2.9.2024 בעניין כשירות קבוצת אדלטק-מנורה לקבלת רישיון ייצור במכרז שורק (להלן: "**החלטות תחרותיות שורק**"), הרשות סברה כי נכון להמשיך ולבחון את עניינה של דוראד 2 באופן שההספק שייבחן במכנה יכלול את כל היחידות שצפויות לקום עד מועד הפעלתה מסחרית של תחנה.

21. לשם כך, ערכה הרשות תחשיב עדכני של ההספק הקונבנציונאלי שהרשות צופה שיפעל בשנים הקרובות, המגלם את התחזית העדכנית כיום.

מכנה ב- MW	
16,700	הספק מתוכנן לסוף שנת 2024 – נקבע בתקנות שפקעו ⁵
-230	הפחתת הספק קוגנרציה
-684	הפסקת פעילות יחידות 7-9 באשכול ⁶
150	הספק נוסף
230	אלון תבור (פיקר)
670	אבשל ⁷
670	שורק ⁸
= 4*670 2,680	אסדרה ליחידות ייצור קונבנציונאליות ⁹
20,186	סה"כ
4,037	20% מתוך סה"כ

22. במסגרת החלטות תחרותיות שורק המכנה ששימש לבחינת התחרותיות הענפית עמד על 18,926 מגה וואט. תחשיב זה התבסס על המכנה בתקנות שפקעו (16,700 מגה וואט) אך התווספו אליו הספקים שעתידים היו לקום, כאשר לעניין זה נלקחה בחשבון הקמה של שתי תחנות קונבנציונאליות חדשות בלבד מכוח השימוע שפורסם טרם קבלת החלטה 69407. המכנה בטבלה מעלה, הוגדל ל-20,186 מגה וואט. ההבדל המרכזי נובע מהגדלת המכסה באסדרה ליחידות ייצור קונבנציונאליות לארבע יחידות קונבנציונאליות (כלומר, נוספו 1,340 מגה וואט מעבר למכנה שנלקח בהחלטת שורק). מעבר לכך, הופחת הספק קוגנרציה שלא מומש ואשר רשות החשמל לא צופה שיקום עד בשנים הקרובות בסך 230 MW ונוסף הספק נוסף בסך 150 MW.

24. לעמדת הרשות, נראה כי יש מקום להמשיך ולהשתמש ברף של 20% עבור ייצור חשמל בגז טבעי גם במסגרת הבחינה הכמותית בהחלטה זו וכל עוד לא נקבעות תקנות חדשות. רף זה, אשר נקבע בתקנות שפקעו, נבחן עבור שאר המתמודדות באסדרה בה מתמודדת המבקשת,

⁵ יצוין שצפי הרשות הוא שיחידות אחרות שצפויות לסיים את פעילותן ונלקחו בחשבון ב-16,700 MW יוחלפו בהספק חליפי הן אם באותו אתר והן אם באתר אחר.

⁶ הפחתת יחידות 7-9 באשכול בהספק של 684 MW אשר צפויות לפסיק את פעילותן. יצוין כי יחידה 6 באשכול לא נלקחה בחשבון במסגרת התוספת הראשונה לתקנות במניין ההספק של ה-16,700 MW ועל כן לא הופחתה כעת למרות שגם היא צפויה לסיים את פעילותה.

⁷ לעניין הריכוזיות – נלקח בחשבון הספק של 670 MW בגלל מגבלת הזרמה לרשת עד לחודש 1.7.2035 כפי שנקבע בהחלטת רשות מס' 65006 מיום 1.3.2023.

⁸ לעניין הריכוזיות – נלקח בחשבון הספק של 670 MW בגלל מגבלת הזרמה לרשת עד לחודש 1.7.2035 כפי שנקבע בהחלטת רשות מס' 67001 מיום 22.10.2023 והחלטת רשות מס' 68413 מיום 21.2.2024.

⁹ מכוח החלטת רשות מס' 69407 מיום 12.8.2024 ומכוח החלטת רשות מס' 70804 מיום 24.3.2025. לעניין הריכוזיות – נלקח בחשבון הספק של 670 MW בגלל מגבלת הזרמה לרשת עד לחודש 1.7.2035 כפי שנקבע בהחלטת רשות מס' 69407 מיום 12.8.2024.

והוא משקף לעמדת הרשות את הרף המינימלי החיוני לשמירה על תחרותיות מספקת בשוק ולפיכך, גם בבחינה המעודכנת נבחנה המבקשת אל מול רף של 20%.

25. על אף עדכון זה והגדלת המכנה באופן שמטיב עם המבקשת, סך ההספק שבו תחזיק קבוצת אדלטק לבדה בתוספת ההספק המבוקש עבור דוראד 2, אשר עומד כאמור על 4,292 מגה וואט, מהווה כ- 21% מההספק של המכנה המעודכן ולכן חורג מרף ה-20% גם ביחס למכנה זה.

26. יצוין כי הנתונים שהוצגו לעיל ביחס להחזקות של אדלטק - הן ביחס למכנה לפי התקנות שפקעו והן ביחס למכנה המעודכן - ואשר לפיהם שיעור החזקותיה עולה על 20% אינם מביאים בחשבון גם את החזקות קבוצת הפניקס בריינדיר ובמתקני אגירה, ומתעוררת השאלה האם יש להביאן בחשבון. מאחר שגם אילו הייתה הרשות מביאה בחשבון בבחינה את החזקות קבוצת הפניקס בריינדיר והחזקותיה באגירה, הדבר ממילא לא היה מסייע למבקשת לעמוד ברף הכמותי, הרשות סבורה כי לא נדרש להכריע בעניין זה בנקודת הזמן הנוכחית.¹⁰

כאמור, החזקותיה של קבוצת אדלטק עומדות לבדן על שיעור העולה על ה-20% מתוך המכנה שנקבע הן בתקנות שפקעו והן בתחשיב המעודכן, ועל כן הוספת הספק קבוצת הפניקס לחישוב הייתה מעלה את אחוז ההחזקות המצרפי לשיעור גבוה אף יותר, ומרחיקה את המבקשת עוד יותר מרף ה-20%. לפיכך, אין בהחזקות קבוצת הפניקס כדי לשנות את המסקנה שעל פיה המבקשת נפסלת במבחן הכמותי.

27. לאור האמור, ומאחר שהמבקשת נפסלת במבחן הכמותי המעודכן בשל החזקותיה של קבוצת אדלטק במתקנים בגז טבעי לבדה, הרשות אינה רואה צורך להידרש במסגרת החלטה זו לשאלת יתר החזקותיה של קבוצת הפניקס במשק החשמל, שכן הוספתן לחישוב המצרפי ממילא רק מגדילה את שיעור ההחזקה הכולל והמבקשת נפסלת במבחן הכמותי גם במצב דברים זה.

בחינת רשות החשמל את התחרותיות הענפית על רקע התקנות שפקעו - בחינה איכותנית

28. התקנות שפקעו קבעו אפשרות לאישור הקצאה עבור מקרים שנפסלו בבחינה הכמותית, ככל שקיימים נימוקים מיוחדים אשר מצדיקים את ההחרגה, מאחר שההחרגה תביא תועלת למשק.

29. בהתאם לכך בחנה הרשות נימוקים מיוחדים ונוספים שבגינם עשויה להיות תועלת למשק החשמל כתוצאה ממתן הזכות, על אף שמבקשת הרישיון נפסלה במבחן הכמותי. במסגרת זו נבחנה ההשלכה של פסילת מבקשת הרישיון על לוחות הזמנים להקמה ולהפעלה של המתקנים באסדרה ליחידות ייצור קונבנציונליות, תוך בחינת איזון בין התועלת האפשרית למשק החשמל לבין הקשיים הנובעים מהפגיעה בתחרות.

30. כאמור, המכסה באסדרה מאפשרת הקמת עד 4 מחז"מים עליה מתחרים 5 מתמודדים בעלי תכנית מאושרת (כולל דוראד 2). אסדרה זו, יחד עם האסדרות מכוחן מוקמות תחנות הכוח

¹⁰ לעניין זה יצוין כי בהחלטת רשות החשמל מס' 68607 מיום 18.3.2024 בעניין כשירות המתמודדות במכרז שורק בהיבטי תחרותיות ענפית וריכוזיות כלל משקית, קבעה הרשות כי לא ייספרו החזקות עקיפות של גופים מוסדיים עד לשיעור של 20%, אך באותה העת לא נדרשה להכריע מפורשות לגבי החזקות ישירות של גופים מוסדיים.

אבשל ושורק, משקפת את עמדת רשות החשמל כי הכרחי להקים לכל הפחות 2 מחז"מים עד שנת 2030 לטובת הבטחת אמינות האספקה ושרידות המערכת (וראו בהקשר זה את החלטת הרשות לאסדרה לתחנות הקונבנציונליות, את החלטת הרשות לאישור תכנית הפיתוח במקטע המסירה לשנים 2023-2030, ואת טיוטת תכנית הפיתוח האינטגרטיבית של נגה שעל פיה יש להבטיח הקמת מחז"מ אחד בצפון גוש דן ומחז"מ נוסף בדרום גוש דן), וכי יש תועלת בהקדמת הקמתן של 4 מחז"מים נוספים, שנמנים על המחז"מים שיש להקים עד 2035 כך שיקומו אף הן עד 2030.

31. עמדת רשות החשמל באשר לתועלות שיש בהקמתן של 4 מחז"מים מעבר למינימום ההכרחי נובעת ממספר טעמים - ראשית בין היתר בשל מחיר הטעות הגבוה במקרה של הספק חסר ומחיר הטעות הנמוך במקרה של הספק עודף. אסטרטגיה של הקדמת השקעות ביחס להקמת המחז"מים, מביאה למזעור הסיכונים במשק בשל אתגרי הייזום וההקמה, ומבטיחה מתן מענה גם במקרה של עיכובים אפשריים בהקמת תחנות; שנית, הקדמת הקמת המחז"מים תאפשר הפעלת יחידות ייצור יעילות ונצילות יותר; שלישית, הקדמת הקמת המחז"מים תגדיל את ההיצע הזמין של יחידות ייצור הפועלות מסחרית לטובת הגדלת היתירות המערכתית בתוך השוק ועידוד התחרות במטרה להוזיל את תשלומי האנרגיה במשק ולשמור על האינטרסים של צרכני משק החשמל. יצוין, כי מדיניות רשות החשמל אף משתלבת עם עמדת רשות התחרות אשר הבהירה בחוות דעתה כי הגדלת היצע כושר הייצור צפויה לתרום לתחרות במשק ולהפחית את התלות במספר מצומצם של שחקנים.

32. באופן עקרוני יש חשיבות בקיום מספר מתמודדים גדול יותר מהמכסה. פסילת אחד המתמודדים עלולה להקטין את התמריץ להקדמת הסגירה הפיננסית, ובכך לאחר את מועד תחילת ההפעלה של התחנות, וזאת כתוצאה מהקטנת התחרות על המכסה.

33. עם זאת, בפועל, מתוך 6 יחידות קונבנציונליות שהרשות אפשרה את הקמתן באסדרות השונות, 5 יחידות כבר השלימו סגירה פיננסית, כך שהסבירות שהקמתן תושלם עד סוף העשור גדלה משמעותית, ויש מתמודדת נוספת (ריינדר) שתוכל להיכנס לאסדרה ולהקים את היחידה השישית ככל שתעמוד בכלל תנאים הרלוונטיים.

34. בנוסף, האסדרה להקמת היחידות הקונבנציונליות מוגבלת בזמן ומחייבת השלמה של הסגירה הפיננסית עד ל-30.6.2027 וכן קיים בה תמריץ נוסף בדמות תשלומי זמינות בה גבוהים יותר ככל שהסגירה הפיננסית תיעשה מוקדם יותר.

35. במצב דברים זה, ולאחר בחינת השיקולים השונים, הרשות מצאה שאין בתועלת הנובעת מהותרתה של דוראד 2 כאחת מהמתמודדות על הקמת היחידה השישית בהתאם לאסדרה להקמת יחידות קונבנציונליות כדי להצדיק את החרגתה על אף שאינה עומדת במבחן הכמותי. עמדה זו מתחזקת בשים לב לכך שהאסדרה ליחידות הקונבנציונליות מוגבלת בזמן וכוללת תמריץ כספי משמעותי להקדמת הסגירה הפיננסית ללא תלות במועדי הסגירה הפיננסית של מתמודדים אחרים.

36. בנסיבות אלה ולעת הזאת הרשות סבורה שהנזק שעשוי להיגרם מהגדלת מעמדו של גורם ריכוזי גדול מהתועלת.

37. עוד יצוין, כי תת"ל 11ב' עומדת בתוקפה ואין בהחלטה זו כדי להשליך את היותה של תכנית זו חלק מהמלאי התכנוני הקיים, וככל שיחול בעתיד שינוי בהחזקות דוראד או יחול שינוי אחר שיאפשר לאשר את הקמת התחנה בהיבטי תחרותיות ענפית, תוכל התחנה להשתלב באסדרה עתידית. הרשות רואה חשיבות עליונה לקיומו של מלאי תכנוני מאושר וקיימת חשיבות לכל תכנית ובכלל זה לתת"ל 11ב' (וראו ביחס לחשיבותו של מלאי תכנוני גם את החלטת ממשלה 2282).

38. בנוסף, בחנה הרשות גם את השיקולים הבאים כחלק מהמבחן האיכותני: הספק שמשתתף במודל השוק, החזקות בחלוקה גאוגרפית באזור אחד עם השפעה על רשת ההולכה, החזקות נוספות במתקני ייצור בטכנולוגיות אחרות וברישיונות אחרים במשק החשמל, השפעה תחרותית של ישיבה משותפת עם מתחרים בשולחנות משותפים, החזקות בבעלי רישיונות שהוענקו מכוח חוק משק הגז הטבעי, התשס"ב-2002 או בבעלי החזקות כהגדרתם בחוק האמור. הרשות סבורה שגם בשיקולים אלו אין כדי להצדיק את אישור הקמת התחנה, על אף שלא עמדה במבחן הכמותי.

סיכום בחינת התחרותיות הענפית

39. לאור אי עמידת המחזיקים בדוראד 2 במבחן הכמותי, ומשלא נמצאו טעמים המצדיקים את אישור הבקשה מטעמים האיכותניים, מצאה הרשות כי יש לפסול את הקצאת הזכות לדוראד 2 מטעמי תחרותיות ענפית.

40. לאור בחינת רשות החשמל ובחינת רשות התחרות, שנערכו במספר מתודולוגיות שונות – מחליטה הרשות כי דוראד 2 אינה עומדת בתנאי התחרות הענפית.

41. יובהר כי מסקנה זו נכונה לעת הזאת, ומבוססת על מבנה האחזקות הקיים במועד עריכת הבחינה, ובפרט על מעמדה של אדלטק בדוראד ועל היקף ההחזקות הפאסיביות והאקטיביות של אדלטק בתחנות כוח אחרות. לפיכך, שינוי מהותי במבנה ההחזקות, או שינויים משמעותיים שיחולו בהספק שעתיד להיכנס לשוק או באסדרות, עשויים לשנות את תוצאות הבחינה התחרותית, ובהתאם לכך גם המסקנה ביחס להקמת דוראד 2. למותר לציין, כי ככל שתיערך בחינה עתידית ביחס למבנה החזקות אחר היא תיערך בהתאם למצב העובדתי ולכללים לפיהם תבחן הרשות בקשות ריכוזיות באותה עת.

ריכוזיות כלל-משקית

42. כאמור, בהתאם לסעיפים 5 ו-6, לחוק לצמצום הריכוזיות פנתה רשות החשמל ביום 19.1.2026 לוועדת הריכוזיות להיוועצות בעניין הקצאת זכות לקבוצת הפניקס אשר מנויה ברשימת הגורמים הריכוזיים ולאור העובדה כי קבוצת הפניקס מחזיקה בדוראד 2 כ-10% ע"י הפניקס חברה לביטוח בע"מ; הפניקס פנסיה וגמל בע"מ.

43. ביום 7.7.2026 התקבלה תשובת ועדת הריכוזיות לפיה לאחר בחינת הוועדה, הוחלט כי הוועדה לא תיעץ בעניין זה ביחס לשיקולי ריכוזיות כלל משקית.

44. נוכח האמור, ולאחר שלא התעוררו חששות של ריכוזיות כלל משקית המונעים את השתתפות הגורם הריכוזי בהקמת התחנה, הרשות קובעת כי אין מניעה לאשר את הקצאת הזכות לקבוצת הפניקס משיקולי ריכוזיות כלל משקית.