

החלטה בנושא הכרה בעלויות המתקנים להפחתת פליטות בגין תכולת הגופרית בפחם

למסמך זה מצורפים החלקים הבאים :

1. דף נלווה

2. החלטה

דף נלווה

1. תיאור החלטה:

החלטה זו נועדה לעדכון בעלות המוכרת לחברת החשמל (להלן: **החברה או חח"י**) בהקמת המתקנים להפחתת פליטות ביחידות הפחמיות, וזאת בעקבות עדכון העלויות הקשורות להשפעת תכולת הגופרית על עלויות המתקנים. בהמשך פסק הדין בבג"ץ 4045/01 ולשיח עם חברת החשמל לאחריו ולשימוע בעל פה שנערך לה, החלטת הרשות כי בנסיבות העניין נכון יותר לבצע חלוקת סיכונים של ההשפעה הפוטנציאלית של תכולת הגופרית על עלויות המתקנים להפחתת פליטות בין חברת החשמל לצרכני החשמל, בדרך של חלוקת פער העלות בין עלויות מתקני ה-FGD כפי שהוכרו בהחלטה 58103 לבין העלויות בפועל שהציגה חח"י. באופן שיביא להגדלת העלות הנורמטיבית המעודכנת (יחד עם הריבית בזמן ההקמה) - ב- 200 מלש"ח, ולהגדלת והעלות המוכרת לחח"י לאחר הפעלת המנגנון שנקבע בהחלטה 58103 ב-100 מלש"ח.

2. תקציר החלטה:

בהחלטתה מס' 58103 מיום 01.06.2020 נקבע שהרשות תכיר בעלות מוכרת של 8,362 מלש"ח (במחירי 2019), שכללה עלות נורמטיבית, ריבית בזמן הקמה והכרה ב-50% מהפער מול העלות בפועל שביקשה החברה (8,886 מלש"ח).

לאחר קבלת החלטת הרשות חברת החשמל השיגה על ההחלטה ובהמשך עתרה לבג"צ בעניין (בג"ץ 4045/21), ביחס למספר רכיבים ובין היתר טענה ביחס לאופן בו נלקחה בחשבון השפעת תכולת הגופרית בפחם וביקשה כי העלות הנורמטיבית בהקשר זה תועלה בכ-405 מלש"ח. בפסק הדין בבג"ץ מיום 23.04.2023 נקבע כי הרשות תאפשר לחברה להגיש השגה בכתב לעניין ההכרה בעלות בגין השפעת תכולת הגופרית בפחם ותשקול לערוך לה שימוע בעל פה.

בעקבות ההשגה שהוגשה על ידי החברה ערכה הרשות בחינה מקיפה של טענות החברה, בין היתר באמצעות היועצים הבינלאומיים שסייעו לרשות בגיבוש ההחלטה המקורית, ואף הוחלט לערוך לחברה שימוע בע"פ בפני הצוות המשפטי והמקצועי. לאחר שמיעת טענות החברה בשימוע ולאחר בחינת כלל הנתונים וחוות הדעת המקצועיות השונות, נותרה בעינה עמדת הרשות כי **אחוז הגופרית בפחם משפיע באופן ישיר על עלויות הקמת מתקני ה-FGD**. אך, לצד זאת, בהתייחס **לגובה ההשפעה** של אחוז הגופרית על העלויות, התחדד הקושי לבדוד את השפעת שינוי אחוז הגופרית על העלויות, ולקבוע את גובה ההפחתה המדויק כתוצאה מהפחתת אחוז הגופרית.

לאור זאת החליטה הרשות על חלוקת סיכונים של ההשפעה הפוטנציאלית של תכולת הגופרית על עלויות המתקנים להפחתת פליטות בין חברת החשמל לצרכני החשמל, בדרך של חלוקת ההפרש העלות בין עלויות מתקני ה-FGD כפי שהוכרו בהחלטה 58103 לבין העלויות שהציגה חח"י באופן שיביא להגדלת העלות הנורמטיבית המעודכנת (יחד עם הריבית בזמן ההקמה) ב-200 מלש"ח, ולהגדלת העלות המוכרת לחח"י - לאחר הפעלת המנגנון שנקבע

בהחלטה 58103 של הכרה של 50% מההפרש בין העלות בפועל לבין העלות הנורמטיבית כולל ריבית בזמן הקמה - ב-100 מלש"ח.

להלן טבלה המסמכת את השינוי בעלות המוכרת לחח"י :

הסבר	הפרש	עלות מעודכנת	עלות בהחלטה המקורית (58103)	רכיב העלות (מלש"ח)	
	+200	7,786	7,586	עלות נורמטיבית + ריבית בזמן הקמה	1
	-	8,886	8,886	עלות בפועל לפי חח"י	2
הפרש בין סעיף 2 ל-1	-200	1,100	1,300	הפער לגישור - הפרש בין עלות בפועל לבין עלות נורמטיבית + ריבית בזמן הקמה	3
	-100	550	650	הפעלת מנגנון איזון הכרה ב-50% מהפער לגישור	4
	-	90	90	תשואה בגין רכוש משותף	5
סכום של סעיפים 1+4+5	+100	8,426	8,326	סך עלות מוכרת	6

רשות החשמל ישיבה 741 מיום 17.05.2026

החלטה מס' 74103 – הכרה בעלויות המתקנים להפחתת פליטות ביחידות הפחמיות של חברת החשמל

בתוקף סמכותה לפי חוק משק החשמל, התשנ"ו-1996 ויתר סמכויותיה על פי כל דין, קובעת בזאת רשות החשמל (להלן: "הרשות") עדכון העלות המוכרת לחברת החשמל לישראל בע"מ (להלן: "חברת החשמל" או "החברה") של המתקנים להפחתת פליטות (להלן גם: "סולקנים") ביחידות הייצור אורות רבין 5-6 ורוטנברג 1-4, (להלן: "המתקנים"), כדלקמן:

1. סעיף 1 להחלטה 58103 מיום 01.06.2020 (להלן: "החלטה 58103") בדבר הכרה בעלויות המתקנים להפחתת פליטות ביחידות הפחמיות של חברת החשמל יוחלף בנוסח הבא:

"1. העלות המוכרת להקמת המתקנים

הרשות מכירה בעלויות ההקמה של המתקנים להפחתת פליטות, כולל עלות ריבית בזמן הקמה ועלויות בגין רכוש משותף, לאחר ביצוע בקרת עלויות, בהתאם למפורט בטבלה (מיליון ₪, מחירי 8.2019):

פרויקט	עלות הקמה מוכרת ¹	ריבית בזמן הקמה	עלות הקמה מוכרת כולל ריבית בזמן הקמה
אורות רבין 5-6 - סה"כ	3,034	647	3,681
רוטנברג 1-2 - סה"כ	3,009	614	3,624
רוטנברג 3-4 - SCR	954	167	1,121
סה"כ	6,998	1,428	8,426

2. אופן ההכרה בעלות התוספתית:

ההכרה בתוספת עלות ההקמה ותוספת הריבית בתקופת ההקמה (100 מיליון ₪ במחירי 8/2019) (להלן: "העלות התוספתית") תיעשה במסגרת ההתחשבות עם חברת החשמל, בהתאם למנגנון שנקבע בנספח ד' להחלטה מס' 72806 מיום 8.12.2025 בנושא "עדכון מבנה תעריף החשמל" (להלן: "החלטה 72806").

- העלות התוספתית, בתוספת ריבית והצמדה, תוחזר לחברה לאורך שנות ההכרה של מתקני הפחתת הפליטות, החל ממועד ההפעלה של כל אחד מהמתקנים ועד מועד סיום ההכרה בעלויות ההון כמפורט בלוח 1 בנספח א' להחלטה 64605 מיום 21.12.2022 בנושא "בסיס תעריף למקטע הייצור" (להלן: "מועד ההפעלה" ו"מועד סיום ההכרה").

- החלק מהעלות התוספתית, בתוספת ריבית והצמדה, המתייחס לתקופה ממועד ההפעלה ועד סוף 2025, יתווסף לעלויות המוכרות לשנת 2025 לצורך חישוב הרצועה בהתאם למנגנון שבהחלטה 72806.

- משנת 2026 ועד מועד סיום ההכרה של כל אחד מהמתקנים, יוכר לחברה בכל שנה החלק היחסי של העלות בהתאם למנגנון ההכרה בעלויות.

¹ העלות המוכרת כוללת את העלות הנורמטיבית בתוספת עלות על רכוש משותף והתוספת בגין איזון הפער.

ביאורים:

1. לצורך עמידה בהוראות חוק אוויר נקי התשס"ח-2008 וחוקים נוספים, ובין היתר בעקבות הוראות שקבע השר להגנת הסביבה בדצמבר 2010 מתוקף חוק אוויר נקי, נדרשה חברת חשמל לבצע פרויקט מורכב להקמה ולהתקנה של מתקנים להפחתת פליטות ב-6 יחידות פחמיות לייצור חשמל (יחידות 5-6 בתחנת הכוח "אורות רבין" בחדרה ויחידות 1-4 בתחנת הכוח "רוטנברג" באשקלון).
2. כמפורט בהחלטה 58103, עלות ההקמה וההתקנה בפועל חרגה בסופו של דבר, בסכום של 1.6 מיליארד ₪ מהעלות שאושרה בדירקטוריון החברה בשנת 2013 והוכרה על ידי הרשות בהחלטה מס' 3 משיבה 479 מיום 25.11.2015. בעקבות החריגות, חברת החשמל ביצעה, בהתאם לדרישת הרשות, תחקיר להפקת לקחים, ובהמשך לכך ערכה הרשות הליך מקיף ומעמיק של בקרת עלויות שכלל יועצים מקומיים ובינלאומיים.
3. ממצאי בקרת העלויות שערכה הרשות פורסמו לשימוע שלאחריו התקבלה החלטה 58103, במסגרתה הכירה הרשות לחברה בעלות הקמה נורמטיבית של 6,300 מלש"ח + 1,286 מלש"ח ריבית בזמן הקמה - סך הכל 7,586 מלש"ח (במחירי 2019) (להלן: "**העלות הנורמטיבית הכוללת**"). בנוסף, בשל מורכבות הפרויקט והיותו ראשון מסוגו בישראל וכן נוכח אילוצי הזמן שהחברה נדרשה לעמוד בהם לטענתה, הרשות החליטה להוסיף לעלות הנורמטיבית הכוללת, מחצית מהפער שבין העלות הנורמטיבית הכוללת בסך 7,586 מלש"ח, לבין העלות בפועל של הפרויקט שעמדה על 8,886 מלש"ח (כולל ריבית בזמן הקמה). דהיינו תוספת של 650 מלש"ח³. לפיכך, סך העלות המוכרת עומדת על כ-8,236 מלש"ח. כמו כן, החליטה הרשות להכיר גם בעלויות תשואה בגין הרכוש המשותף בסך של 90 מלש"ח⁴. לאור זאת, סך העלות הכוללת המוכרת לחברה בהתאם להחלטה 58103 היתה 8,326 מלש"ח (להלן: "**העלות המוכרת בהתאם להחלטה 58103**"). לפירוט התהליך ראו סעיפים 82(ג) ו-88-92 לביאורים להחלטה 58103.
4. ביום 21.6.2020, חברת החשמל העבירה לרשות מכתב ובו ביקשה לקבל מידע והסברים על ההחלטה. הרשות ענתה לחברה למכתב זה ביום 21.7.2020.
5. ביום 20.8.2020 פנתה החברה לרשות פעם נוספת, וטענה כי על בסיס המכתב שנשלח ביום 21.7.2020, על הרשות לקבל החלטה מתוקנת המכירה במלוא עלויות החברה בפרויקט. הטענה המרכזית במכתב היתה כי נפלה טעות בחישוב ההשפעה של אחוז הגופרית בפחם על עלויות הקמת מתקני ה-FLUE GAS DESULFURIZATION (FGD), אשר נועדו להסרת מזהמים מסוג SO₂, וכי בגין טעות חישוב זו יש להכיר לחברה בעלויות

² כפי שהוסבר בהרחבה בהחלטה 58103, לאחר בחינת מספר גישות לחישוב אומדן עלויות ההקמה של הפרויקט, הוחלט לקבוע את העלויות הנורמטיביות על בסיס סקירה השוואתית בינלאומית (בנצ'מרק) לפרויקט עם התאמות ייחודיות הנדרשות בישראל.

³ להלן אופן חישוב הפער: $650 = 0.5 * (8,886 - 7,586)$

⁴ יוער, כי הריבית על הרכוש המשותף (בסכום המקורי שנקבע בהחלטה 58103) נוספה לאחר ביצוע החישוב המעודכן, ראו בהקשר זה סעיף 82(ג) לדברי ההסבר להחלטה 58103.

נוספות בסך של כ-405 מיליון ₪. עוד נטען, כי על הרשות להוסיף עלויות שהוכרו לחברה עלויות מפעל לייצור אמוניה בסך של 26 מיליון ₪ ועלויות צנרת עקיף חוסך בסך של 119 מיליון ₪; וכי המאגר עליו התבססה הרשות לצורך חישוב העלויות אינו מדויק וכי הוא נתון לסטיות של 20% לפחות. כעולה מהאמור, במכתב זה ביקשה החברה הכרה בעלויות מצטברות נוספות בסך של למעלה מחצי מיליארד ₪ מעבר לעלות המוכרת לפי החלטה 58103.

6. הרשות בחנה את טענת החברה ומצאה שאמנם נעשתה טעות חישובית מסוימת, אך מהבדיקה עלה כי תיקון הטעות היה מביא דווקא להפחתת סכום ההכרה ב-31 מלש"ח.
7. בישיבה מס' 599 מיום 1.2.2021 קיימה מליאת הרשות דיון בבקשת חברת החשמל לתיקון החלטה 58103 באופן שהתבקש על ידה במכתב מיום 20.8.2020, שמעה את המלצות הצוות המקצועי והמשפטי בעניין זה, והחליטה לדחות את הבקשה, כך שהחלטה 58103 תיוותר על כנה. זאת בשל נסיבות המקרה ובחינת מכלול השיקולים וההסברים שהוצגו בפני מליאת הרשות, לרבות היקפו הזניח של סך ההפחתה ביחס לסך העלות המוכרת, המורכבות הרבה שבקבלת החלטות מסוג זה והצורך "בסופיות דיון", במיוחד בהליכים מורכבים ועתירי ממון שבחינתם ארכה זמן רב כפי שהיה בעניין פרויקט הסולקנים.
8. ביום 25.3.2021 נשלח לחברה מכתב מיורר רשות החשמל דאז, במסגרתו התייחס לטענות החברה ולהחלטת המליאה מיום 1.2.2021. במכתב זה הוסבר כי לאחר בחינת מכלול טענותיה של החברה כנגד החישוב והליך בקרת העלויות, לרבות בחינה נוספת של טענות החברה מול יועציה הישראליים והבינלאומיים של הרשות, נמצא שאין בטענות אלה כדי לשנות מהחלטת הרשות, ולפיכך ממילא הן אינן מצדיקות את פתיחת ההחלטה לשימוע ציבורי נוסף. עוד הוסבר במכתב, כי אמנם נפלה טעות חישובית מסוימת ביחס לחישוב ההשפעה של אחוז הגופרית בפחם על עלויות הקמת מתקני FGD, אך הובהר כי החישוב הנדון היה רק אחד מהנימוקים להכרה באותו מרכיב הוצאה, ואינו המשמעותי שבהם, וכי ממילא תיקונו היה מביא דווקא להפחתת העלות המוכרת לחברה. ביחס לשאר הטענות שהעלתה החברה, הובהר כי אלה אינן מצדיקות עיון מחדש בהחלטה כה מורכבת, שהתקבלה אחר הליך ארוך וסדור. משכך, הרשות דחתה את בקשת החברה לדיון מחדש בהחלטה ופרסומה לשימוע ציבורי נוסף.
9. ביוני 2021 הגישה החברה את העתירה בבג"ץ 4045/21 **חברת החשמל לישראל נ' רשות החשמל** על ההחלטה שלא לתקן את החלטה 58103, כך שיתווספו לעלות המוכרת למעלה מחצי מיליארד ₪ בהתאם לבקשתה של החברה מיום 20.8.2020. בין היתר, טענה החברה בנוגע להשפעת שיעור הגופרית בפחם על עלות מתקני ה-FGD, הלינה על כך שעמדת הרשות מסתמכת על מקרה בודד שפרטיו לא הועברו לחברת החשמל, ועל כך שלא ידועה לה זהות המומחה עליו מסתמכת הרשות, וטענה שלכן נפגעה זכות הטיעון שלה בעניין זה.

10. ביום 23.4.2023 ניתן פסק הדין בבג"ץ 4045/21 במסגרתו קבע בית המשפט כלדהלן ביחס

לעלויות מתקני ה-FGD :

3" בפתח הדיון הבהיר בא-כוח חברת החשמל כי הסעד המתבקש על ידי מרשתו הוא הסעד החלופי שפורט בעתירה, דהיינו קיום שימוע משלים על ידי רשות החשמל ביחס לשלושת הרכיבים. לאחר שקראנו בעיון את טיעוני הצדדים, ושמענו בהרחבה את טיעוניהם, הגענו למסקנה כי אין מקום להיענות לעתירה ביחס לשניים מהרכיבים (רכיב מערכת עקיף חוסך ורכיב מפעל אמוניה. להלן, יחדיו : שני הרכיבים), אך יש לאפשר לחברת החשמל הזדמנות נוספת להציג בפני רשות החשמל את טיעוניה ביחס לרכיב השלישי (רכיב אחוז הגופרית בפחם), וזאת בדרך שתקבע על ידה. הטעם לכך הוא זה: ביחס לשני הרכיבים ניתנה לחברת החשמל הזדמנות נאותה להציג את מכלול טענותיה בפני רשות החשמל במסגרת השימוע שקיים, וההחלטה שהתקבלה היא בגדר החלטה מקצועית שאין זו דרכנו להתערב בה... לעומת זאת, ביחס לרכיב אחוז הגופרית בפחם חל לאחר השימוע שינוי בהנמקת רשות החשמל (הגם שלא בתוצאה), בעקבות טעות חישובית שהתגלתה בהחלטתה (להלן : ההנמקה העדכנית). להתרשמותנו, לא ניתנה לחברת החשמל הזדמנות נאותה להתמודד עם דרך ההנמקה העדכנית באופן מספק.

4. מששיקפנו עמדתנו לצדדים, הסכימה רשות החשמל לאפשר לחברת החשמל הזדמנות נוספת להביא לפנייה את טענותיה ביחס לאופן חישוב רכיב אחוז הגופרית בפחם, וזאת בגבולות המחלוקת שהוצגה לפנינו (קרי, 405 מיליון ש"ח, מתוכם אישרה רשות החשמל הכרה ב-50% הוצאה בלבד).

5. לאור האמור הרינו להורות כדלהלן :

א. רשות החשמל תבחן את האפשרות להעביר לחברת החשמל עד ליום א' 21.5.2023 פרטים בדבר זהות הגורם המקצועי העומד מאחורי ההנמקה העדכנית, והאסמכתאות שביכולתו לספק להמלצתו בעניין זה.

ב. חברת החשמל תהיה רשאית להגיש לרשות החשמל השגה בכתב ביחס להנמקה העדכנית עד ליום א' 23.7.2023 (להלן : ההשגה). מובהר כי ההשגה תתייחס לעניין זה בלבד, כאשר גדר המחלוקת בין הצדדים תחום לדרישת חברת החשמל להגדלת היקף ההוצאה הנורמטיבית ב-405 מיליון ש"ח, באופן שיאפשר לה להקטין את סכום החריגה ל-895 מיליון ש"ח.

ג. רשות החשמל תשקול לאפשר לחברת החשמל גם זכות שימוע בעל פה, לאחר שתוגש ההשגה, באופן שתמצא לנכון.

ד. רשות החשמל תמסור החלטתה בהשגה בהקדם האפשרי, וככל הניתן בתוך 90 יום מהמועד בו תוגש.

ה. מובהר בזאת, כי ההליך בו מדובר איננו בגדר שימוע משלים במובנו הפורמאלי, וכי בכפוף לאמור לעיל, הוא יקוים בהתאם למיטב שיקול הדעת המקצועי של רשות החשמל."

11. ביום 17.05.2023 שלחה החברה, בהמשך לפסק הדין, מסמך ובו שאלות מפורטות בנוגע

לזהות המומחה, לפרטי המקרה ולאסמכתאות עליהן נסמכת הנמקת הרשות. ביום

07.06.2023 נשלח מענה מהרשות ובו התייחסות לבקשות החברה, ובכלל זה לפרטי

המומחים מטעם חברת WSP, לפרטי המקרה הספציפי עליו ולאופן עריכת החישובים.

12. ביום 27.08.2023 שלחה החברה לרשות מכתב נוסף בו פירטה את השגותיה לעניין

השפעת אחוז הגופרית בפחם על עלות הקמת מתקני ה-FGD ועל האופן בו קבעה הרשות

את שיעור ההפחתה על בסיס המקרה של פרויקט הקמת מתקני FGD בתחנת הכוח

דרקס (DRAX) בבריטניה.

13. לאחר קבלת מכתב זה, ערכה הרשות בחינה מקיפה של טענות החברה, ובין היתר נערכו ביורורים בכתב ובעל פה מול חברת הייעוץ שכתבה את חוות הדעת ההנדסית שעל בסיסה הוכרו העלויות. לאחר בחינת הטענות, נמצא כי יש מקום לערוך לחברה שימוע בעל פה בפני הצוות המקצועי והמשפטי.
14. ביום 04.06.2025 התקיים לחברה שימוע בעל פה בפני הצוות המקצועי והמשפטי, במסגרתו נשמעו טענות החברה.
15. טענתה העיקריות של החברה כפי שפורטו במכתבה מיום 27.8.2023 וכפי שעלו בשימוע היו כי הנוסחה שעל בסיסה הופחתו העלויות בשל אחוז הגופרית הנמוך בפחם אינה מבוססת על תשתית עובדתית ממשית או אסמכתא מקצועית מספקת; וכי לא ניתן להסתמך על מקרה בודד שאירע לפני מעל 30 שנה, בבריטניה (להלן: "פרוייקט דראקס"). מעבר לכך, טענה החברה כי פרוייקט דראקס אינו מקרה מתאים להשוות אליו לאור הבדלים שפירטה החברה בינו לבין פרוייקט הסולקנים, ומאחר שהפחתת אחוז הגופרית בו הביאה גם להפחתת הנצילות ובכך השפיעה על העלויות; וכי הרשות הסתמכה על חוות דעת המומחים מטעמה בעניין פרוייקט דראקס מבלי להציג אסמכתאות כתובות בעניין, ואילו החברה הציגה שני מאמרים מתקופות שונות על הפרוייקט אשר מלמדים על עלויות שונות.
16. במסגרת השימוע הרשות הסבירה את עמדתה וכן התייחסה לטענותיה הספציפיות של החברה ובכלל זה לטענות הספציפיות שפורטו לעיל.
17. לאחר שמיעת טענות החברה בשימוע ולאחר בחינת כלל הנתונים וחוות הדעת המקצועיות השונות, נותרה בעינה עמדת הרשות על פיה אחוז הגופרית בפחם משפיע באופן ישיר על עלויות הקמת מתקני ה-FGD.
- לצד זאת, בהתייחס לגובה ההשפעה של אחוז הגופרית על העלויות, התחדד הקושי לבדוד את השפעת שינוי אחוז הגופרית על העלויות, ולקבוע את גובה ההפחתה המדויק כתוצאה מהפחתת אחוז הגופרית.
18. בהקשר זה יצוין, כי סוגיית קביעת גובה ההפחתה המדויק בעלויות הקמת מתקני FGD כתוצאה מהשינוי באחוז הגופרית היא סוגיה ייחודית הדורשת מומחיות מיוחדת, וספק אם ניתן למצוא מאגר נתונים מדויק רלוונטי שניתן להקיש ממנו לעניין היבט ספציפי זה. הרשות חישה את ההפחתה בעלויות כתוצאה משינוי אחוז הגופרית בפחם על בסיס מקרה יחיד שהמידע ביחס לפרטיו המדויקים נסמך על ניסיונם האישי של המומחים הבינלאומיים שהיו מעורבים בפרוייקט הקמת הסולקנים באותו מקרה, ושעימם התייעצה הרשות. הרשות סבורה כי ההחלטה המקורית, אשר התקבלה על ידה בהסתמך על המומחים מטעמה היא החלטה סבירה. בנסיבות העניין, בהן ידוע כאמור שעלויות המתקנים מושפעים מאחוז הגופרית בפחם אך יש קושי בכימות ההשפעה המדויקת של השינויים באחוז הגופרית על עלויות הקמת המתקנים בשל מיעוט המידע הזמין על עלויות פרוייקטים ובמיוחד בביצוע הקמת מתקני הפחתת פליטות במתקן פעיל (רטרופיט); ובהן חברת החשמל אמנם העלתה טענות שונות בנוגע למקרה עליו הסתמכה

הרשות, אך לא הציגה חלופה ממשית אחרת שניתן לחשב את ההפחתה בעלויות על בסיסה – הסתמכות הרשות על אחוז ההפחתה שקבעו המומחים מטעמה סבירה. לצד זאת, בנסיבות אלו, סברה הרשות לאחר הבחינה שערכה, כי יש מקום גם לקבל את האפשרות שהשפעת אחוז הגופרית בפחם היתה פחות משמעותית ממה שהעריכה הרשות מלכתחילה, על בסיס עמדות המומחים מטעמה.

19. על רקע האמור, ובשים לב לכך שהעיסוק בסוגיית הסולקנים נמשך למעלה מעשור ודרש זמן ומשאבים נוספים של הצוות המקצועי והמשפטי ברשות (וכן של גורמי החברה), סברה הרשות כי נכון יותר שלא לקבוע את ההכרה בעלויות על בסיס קביעת אחוז השפעת אחוז הגופרית בפחם על העלויות, אלא לבצע חלוקת סיכונים של ההשפעה הפוטנציאלית של תכולת הגופרית בפחם על עלויות המתקנים להפחתת פליטות בין חברת החשמל לצרכני החשמל, בדרך של חלוקת פער העלות בין עלויות מתקני ה-FGD כפי שהוכרו לחח"י בהחלטה 58103 בגין בין מתקן ה-FGD לבין העלויות שהוצגו על-ידה.

20. בהקשר זה יוזכרו גם הטעמים שעמדו בבסיס ההחלטה על קביעת העלות המוכרת באופן בו נקבעה בהחלטה 58103: מדובר בפרויקט ייחודי בהיקף תקציבי משמעותי, אשר לחברה לא היה ניסיון מוקדם בהקמתו, ושלטענת החברה היא נדרשה לקדם תחת אילוצי זמן מכבידים שהקשו עליה לתכנן את הפרויקט בצורה מיטבית; החברה למדה את כשליה ודיווחה לרשות כי היא דאגה להטמיע נהלי עבודה שתכליתם למנוע הישנות של חריגות כאמור; מסקירה של פרויקט תשתית אשר בוצעו במדינת ישראל לאורך השנים, עולה כי במרבית המקרים, חריגות בפועל מהתקציב המקורי מושגות במלואן על הציבור. טעמים אלו רלוונטיים גם ביחס להחלטה שלפנינו.

21. זאת ועוד, מהשיח עם חח"י עלה כי לאחר בחינת הסיכונים והסיכויים גם מצידה, היא מסכימה לחלוקת פער העלויות באופן שיפורט להלן. על כן, אף השיקול של סיום מוסכם של העיסוק בסוגיית הסולקנים והימנעות מהתדיינויות משפטיות נוספות בין הרשות לבין חברת חשמל (על המשאבים הכרוכים בהתדיינויות אלו) נותן משנה תוקף לבחירה בדרך זה.

22. לאור ההחלטה לחלק את הסיכונים ביחס לפער העלויות באופן שפורט לעיל, מאחר שחח"י ביקשה להוסיף 405 מיליון ₪ לעלות המוכרת של מתקני ה-FGD (כפי שהוכרה בהחלטה 58103), הרשות מחליטה להוסיף לעלות הנורמטיבית הכוללת סכום של 200 מיליון ₪. יוער, כפי שמפורט בסעיף 1 להחלטה כי הדרך שבה נוסף הסכום הוא כתוספת עלות לכל אחד מזוגות היחידות, בהתאם לחלקו בהקצאת העלויות שבאה לידי ביטוי בהחלטה 58103. להלן טבלה מרכזת של השינוי בעלות המוכרת לחברה כתוצאה מהגדלת העלות ב-200 מלש"ח:

הסבר	הפרש	עלות מעודכנת	עלות בהחלטה המקורית (58103)	רכיב העלות (מלש"ח)	
	+200	7,786	7,586	עלות נורמטיבית + ריבית בזמן הקמה	1
	-	8,886	8,886	עלות בפועל לפי חח"י	2
הפרש בין סעיף 1 ל-2	-200	1,100	1,300	הפער לגישור - הפרש בין עלות בפועל לבין עלות נורמטיבית + ריבית בזמן הקמה	3
	-100	550	650	הפעלת מנגנון איזון הכרה ב-50% מהפער לגישור	4
	-	90	90	תשואה בגין רכוש משותף	5
סכום של סעיפים 1+4+5	+100	8,426	8,326	סך עלות מוכרת	6

23. כפי שניתן לראות בטבלה עלות ההקמה המוכרת לפי החלטה 58103 תעודכן באופן הבא: העלות הנורמטיבית הכוללת ריבית בזמן הקמה תעודכן מ- 7,586 מלש"ח ל-7,786 מלש"ח, (במחירי 8/2019, להלן "העלות הנורמטיבית המעודכנת").

24. עדכון העלויות כמפורט בסעיף 19 לעיל מוביל לכך שהפער בין העלות הנורמטיבית המעודכנת לבין עלות ההקמה בפועל שהציגה חח"י עומד על כ-1.1 מיליארד ₪ (לעומת כ-1.3 מיליארד ₪ בהתאם להחלטה 58103). בהתאם למנגנון שנקבע בהחלטה 58103 מוסיפה הרשות לעלות הנורמטיבית המעודכנת סכום של 550 מלש"ח המהווה 50% מהפער המעודכן (לעומת 650 מלש"ח בהתאם להחלטה 58103). לפיכך, סך העלות המוכרת עומדת על כ-8,336 מלש"ח. כמו כן, ההכרה בעלויות תשואה בגין הרכוש המשותף בסך של 90 מלש"ח עומדת בעינה ומתווספת לסכום זה (ואינה מושפעת מהעדכונים בחישוב).

25. לאור זאת, סך העלות המוכרת המעודכנת לחח"י בגין פרויקט הקמת הסולקנים המעודכנת לחברת החשמל כולל ריבית בזמן הקמה, היא 8,426 מלש"ח (7,786+550+90), וזאת לעומת העלות המוכרת בהתאם להחלטה 58103 שעמדה על 8,326 מלש"ח (7,586+650+90). דהיינו, מדובר בתוספת של 100 מלש"ח לעלות המוכרת בהתאם להחלטה 58103 (במחירי 08/2019).

26. ההכרה בתוספת עלות זו של 100 מלש"ח (העלות התוספתית כהגדרתה להלן) תיעשה במסגרת ההתחשבויות עם חברת החשמל, בהתאם למנגנון שנקבע בנספח ד' להחלטה מס' 72806 מיום 8.12.2025 בנושא "עדכון מבנה תעריף החשמל".
27. העלות התוספתית, בתוספת ריבית והצמדה, תוחזר לחברה לאורך שנות ההכרה של מתקני הפחתת הפליטות, החל ממועד ההפעלה של כל אחד מהמתקנים ועד מועד סיום ההכרה בעלויות ההון כמפורט בלוח 1 בנספח א' להחלטה 64605 מיום 21.12.2022 בנושא בסיס תעריף למקטע הייצור.
28. העלות התוספתית, תוכר לחברה רטרואקטיבית ממועד ההפעלה של כל אחד מהמתקנים (כנהוג, בכל שנה ביחס לכל מתקן, יוכר החלק היחסי מהעלות התוספתית בהתאם למספר השנים שנותרו לו עד מועד סיום ההכרה).
- החלק מהעלות התוספתית, בתוספת ריבית והצמדה, המתייחס לתקופה ממועד ההפעלה (המתקן הראשון הופעל ב-2016) ועד סוף 2025, יתווסף לעלויות המוכרות לשנת 2025 לצורך חישוב הרצועה בהתאם למנגנון שבהחלטה 72806. בהתאם לכך, תיכלל ברצועה "תוספת בגין חוב עבר" בסך של כ-60 מלש"ח, הכוללת תוספת ריבית והצמדה עד 31.12.25.
 - החל משנת 2026 ועד מועד סיום ההכרה של כל אחד מהמתקנים, יוכר לחברה בכל שנה החלק היחסי של העלות, בתוספת ריבית והצמדה, בהתאם למנגנון ההכרה בעלויות. החל משנת 2026 ועד מועד תום ההכרה של המתקן הראשון, התוספת השנתית תעמוד על כ-7 מיליון ₪ (במחירי 8/2019), כאשר בהמשך תקופת ההכרה תוספת זו תפחת באופן הדרגתי לאורך חיי המתקנים, בהתאם למנגנון ההכרה בעלויות.