

כ"ח אייר תשפ"ה
26 מאי 2025

הנדון: הקמת מתקן פוטו-וולטאי ואגירה בשטח תחנת הכוח התרמו-סולארית (Plot A) באשלים - פרסום כוונת התקשרות עם ספק יחיד לפי תקנה 3(29) לתקנות חובת המכרזים, התשנ"ג-1993

1. ביום 30 בספטמבר 2013 נחתם הסכם זיכיון בין מדינת ישראל לבין הזכיון נגב אנרגיה אשלים תרמו-סולאר בע"מ (להלן: "הזכיון"), לאחר שזכה במכרז PPP לתכנון, מימון, הקמה, תפעול ומסירה (BOT) של תחנת כוח תרמו-סולאריות, בטכנולוגית השוקת הפרבולית. תחנת הכוח הוקמה בשטח פלוט A באזור אשלים שבנגב וכוללת מערכת אגירת אנרגיה (אגירת חום) באמצעות מלח מותך, בהספק מוצא מירבי לרשת של 121 מ"ו, (להלן: "פרויקט התרמו"). תקופת ההפעלה של פרויקט התרמו הינה לתקופה של 25 שנים, עד ליום 8 באוגוסט 2043 (להלן: "תקופת הזיכיון").
2. כעת, מדינת ישראל, באמצעות אגף החשב הכללי במשרד האוצר מבקשת להתקשר עם חברה אחות של הזכיון, לטובת הקמת מתקן פוטו-וולטאי (PV) משולב אגירה בסוללות, שייפרס בשטחים התפעוליים של פרויקט התרמו, ובפרט בין השקתות הפרבוליות ובאזורים תפעוליים נוספים בשטח פרויקט התרמו שהוקצתה לזכיון בו זכות שימוש. גודל החיבור לרשת יהיה בהיקף של עד 80 מ"ו, הספק הפאנלים (המותקן) יעמוד כ-105 מ"ו וקיבולת מערכת האגירה תעמוד על כ-420 מ"ו שעה (להלן: "פרויקט ה-PV").
3. קידום פרויקט ה-PV משתלב באופן מובהק עם האינטרס הציבורי הרחב בקידום משק אנרגיה בר-קיימא, ומהווה מענה ישיר לצורך הלאומי בהשגת יעדי האנרגיה המתחדשת, כפי שאלו נקבעו בהחלטת ממשלה מספר 465 מיום 25.10.2020 שעניינה "קידום אנרגיה מתחדשת במשק החשמל ותיקון החלטות ממשלה" (להלן: "ההחלטה"). בהחלטה, נקבעו יעדים לאומיים ברורים להגדלת שיעור ייצור החשמל ממקורות אנרגיה מתחדשת, כך ששיעור זה יעמוד על "20% עד ליום 31.12.2025" ו- "עד שנת 2030 30% מייצור החשמל יהא מאנרגיה מתחדשת, בעיקר מבוססת שמש ומקצתה רוח...". החלטה זו גובשה מתוך הבנה עמוקה בדבר הצורך בהפחתת תלותה של ישראל בדלקים פוסיליים, תוך חיזוק הביטחון האנרגטי, קידום חדשנות טכנולוגית ושמירה על איכות הסביבה ובריאות הציבור. הנתונים העדכניים מלמדים על פער ניכר בין היעדים שנקבעו לבין יישומם בפועל, כאשר נכון לכתיבת שורות אלה, ברבעון השני לשנת 2025, שיעור ייצור החשמל מאנרגיות מתחדשות בישראל עומד על כ-14% מסך ייצור החשמל. על רקע זה, קיימת חשיבות יתרה לקידום של פרויקטים רחבי היקף בתחום האנרגיה הסולארית, אשר בכוחם לתרום תרומה משמעותית להשלמת היעדים שנקבעו בהחלטת הממשלה. הפרויקט דגן מממש תכליות ציבוריות מהמעלה הראשונה, לרבות עמידה במחויבויות לאומיות ובין-לאומיות בתחום המאבק במשבר האקלים, תוך ניצול מיטבי של הקרקע והתשתית הקיימת.
4. להלן יפורטו המאפיינים העיקריים של ההתקשרות המוצעת:
 - 4.1 פרויקט ה-PV יוקם במתכונת של פרויקט BOT, באופן שבו חברה אחות של הזכיון תהא אחראית לייזום, לתכנון, מימון, הקמה, והפעלה של מתקן ה-PV לתקופה קצובה שתסתיים עם סיום תקופת הזיכיון של פרויקט התרמו.
 - 4.2 עם סיום תקופת הזיכיון של פרויקט התרמו, יושב פרויקט ה-PV למדינה ללא כל תמורה.

- 4.3. פרויקט ה-PV ימכור חשמל לרשת בהתאם לכללי השוק הסיטונאי, או בהתאם לכל אסדרה אחרת שתקבע רשות החשמל, לפי שיקול דעתה, למתקנים פוטו-וולטאים במתח עליון, וזכיון פרויקט ה-PV לא יהיה זכאי לכל הטבה או תשלום ייעודי בעקבות התקשרות זו.
- 4.4. המדינה לא תשתתף בעלות הקמת הפרויקט ו/או מימונו, וכל העלויות הכרוכות בפרויקט ימומנו וישולמו על ידי זכיון פרויקט ה-PV.
- 4.5. הזכיון ישלם למדינה בגין הרחבת השימושים המותרים בקרקע, בסכום שייקבע על ידי רשות מקרקעי ישראל.
- 4.6. המדינה תהא זכאית, בהתאם לתנאים שיקבעו בין הצדדים בהסכם המסחרי, לקבל חלק מרווחי פרויקט ה-PV.
5. אומדן שווי ההתקשרות עומד על כ-435 מיליון ₪ לאורך כל תקופת הזיכיון. סכום זה חושב בהתאם לאסדרה הקיימת במשק נכון למועד זה ובהתאם להנחות נוספות שנלקחו לעניין שיעורי היוון, מחירי SMP ועוד, והוא מגלם את הערך הנוכחי הנקי (NPV) של תזרים המזומנים הצפוי של הפרויקט כתוצאה ממכירת מלוא החשמל שיופק על ידי פרויקט ה-PV למנהל המערכת (חברת נגה) עד תום תקופת הזיכיון. סכום זה כאמור חושב בהתאם לאסדרה הרוחבית שנקבעה על ידי רשות החשמל למתקנים פוטו-וולטאים במתח עליון וזכיון פרויקט ה-PV לא יהיה זכאי לכל הטבה או תשלום ייעודי בעקבות התקשרות זו.
6. המדינה סבורה כי נוכח הנימוקים שיפורטו להלן, זכיון פרויקט התרמו, אשר בשטחו אמור לקום פרויקט ה-PV, הוא היחיד המסוגל לבצע את פרויקט ה-PV. עם זאת, נוכח העובדה שזכיון פרויקט התרמו, כמו כל הזכיינים בפרויקטי ה-PPP שמנוהלים על ידי אגף החשב הכללי, הוא SPC (Special Purpose Company) שמטרתו להקים ולהפעיל רק את הפרויקט הספציפי לשמו הוא הוקם, הוחלט כי פרויקט ה-PV יוקם באמצעות 'חברה אחות' של הזכיון. על מנת להבטיח זהות אינטרסים מלאה בין הפרויקטים השונים, אשר כאמור משולבים זה בזה, זכיון פרויקט ה-PV יתחייב כי שיעורי החזקות בו יוותרו זהים לאלו של זכיון התרמו בכל עת, כך שהחזקה בפועל תיוותר בידי אותם בעלי מניות, כאילו היו אותו תאגיד.
7. להלן הנימוקים, לפיהם סבורה המדינה כי בהתאם לזכויות שניתנו לזכיון ובהתאם למצב הדברים בפועל, הזכיון, באמצעות חברת אחות, הוא היחיד המסוגל לבצע את ההתקשרות:
- 7.1. **זכות שימוש בקרקע:** לזכיון התרמו הוענקה זכות השימוש בקרקע בה הוקם מתקן התרמו באשלים. מהוראות הסכם הזיכיון עולה כי זכות השימוש שניתנה לזכיון התרמו הינה בעלת מאפיינים של זכות שימוש בלעדית דה-פקטו. כך, ההסכם מקנה לזכיון את הזכות לעשות שימוש בכל שטח המקרקעין לצורכי ההקמה, התפעול והתחזוקה של מתקן התרמו. לכן, לצורך מתן זכות שימוש לצד ג' בשטחי פרויקט התרמו לטובת הקמת פרויקט ה-PV, לא די שיינתן אישור לכך מהמדינה אלא נדרש תיאום מול זכיון התרמו שעלול לגרום להימשכות שלב פיתוח הפרויקט ולפגוע בכדאיות הכלכלית עד כדי אי-הקמת הפרויקט. עמדה זו מקבלת משנה תוקף ביחס לפרויקט ה-PV במתכונת המוצעת, שכולל הקמה של הפאנלים הסולאריים במעברים בין השקתות הפרבוליות של מתקן התרמו ובשטחים תפעוליים נוספים, שכיום משמשים את מתקן התרמו.
- 7.2. **קשיים הנדסיים:** מאחר ואין הפרדה פיזית והנדסית בין המתקנים, קיימים סיכונים בהיבטים שונים ובכלל זה בתכנון, בהקמה, בתפעול, בתחזוקה. מצב דברים זה מחייב מתן זכות שימוש וגישה מלאה לאתר גם לזכיון ה-PV, וכן סנכרון ותיאום הדוק בין הזכיינים לאורך כל שלבי וחיי הפרויקט

השונים – החל משלב התכנון וההקמה, דרך שלב התפעול והתחזוקה וכלה במסירתו למדינה. הפעלה רציפה מסונכרנת ומורכבת שכזו, קריטי שתיעשה על ידי מפעיל שלו זהות אינטרסים עם זכיין התרמו, על מנת לנטרל את הסיכונים הכרוכים בה אשר סיכוי התממשותם יגדל מאוד במצב של שני מפעילים הפועלים במקביל, באותו תא שטח, במתקנים השלובים זה בזה.

7.3. **קשיים פיננסיים:** לשם ביצוע הפרויקט יידרש זכיין פרויקט ה-PV להשלים מגוון של פעילויות בעלות ממשק הדוק, תיאום ואישור זכיין התרמו לרבות: (א) תיאום ואישורי תכנון לרבות מול זכיין פרויקט התרמו; (ב) שימוש בתחמ"ש קיים ו/או הקמת תחמ"ש חדש לפרויקט אשר ישמש את פרויקט ה-PV; (ג) שילוח ציוד והקמת הפרויקט בצמוד לפרויקט התרמו אשר נמצא בהפעלה מסחרית ולכן ידרוש תיאום הדוק הן בהקשר בטיחות העבודה והן בהקשר תיאום הנדסי להשלמת העבודות; (ד) השלמת בדיקות קבלה, חיבור המתקן לרשת וקבלת רישיון הייצור. כל הפעילויות הנ"ל ידרשו למעשה מעורבות, תיאום הדוק ואישור של זכיין התרמו לאורך תקופת הזיכיון כאשר במקביל לכל העבודות ידרש זכיין התרמו להמשיך ולהפעיל מסחרית את הפרויקט. בהיעדר זהות אינטרסים בין זכיין פרויקט התרמו לזכיין פרויקט ה-PV, תיאום כאמור, והסיכונים שעלולים להיווצר לפרויקט התרמו כתוצאה מכך, יוצרים קושי רב לגופי המימון לאשר את המתווה ו/או שידרשו קבלת בטוחות מלאות של המדינה, וכן עשוי להקשות עוד יותר על היכולת של הזכיין לרכוש ביטוחים ולהפעיל את הפרויקט התרמו כסדרו, עם כל מה שמשמע מכך.

8. נוכח כל האמור, לאור הנימוקים שפורטו לעיל, אנו סבורים כי הזכיין, באמצעות חברת אחות, הוא היחיד המסוגל לבצע את פרויקט ה-PV נושא ההתקשרות.

בברכה,

ירדן אבן

רפרנט אנרגיה

אגף החשב הכללי