

אדם טבע ודין – אגודה ישראלית להגנת הסביבה (ע.ר. 580177863)

ע"י עו"ד מירב עבאדי ו/או עו"ד בר רוזוב
ו/או עו"ד אלי בן ארי
מרחוב קרליבך 9, תל אביב
טל. 035669939, פקס. 03-5669940

העותרת ;

- נ ג ד -

- 1. הרשות הממשלתית למים וביוב**
- 2. משרד המשפטים**
- 3. מקורות חברת מים בע"מ**

ע"י פרקליטות המדינה
רח' צלאח א-דין 29, ירושלים
טלפון: 02-6466590, פקס: 02-6467011

- 4. מפעלי ים המלח בע"מ**

מרח' ארניא 23, מגדל המילניום, תל אביב
טל': 03-6844412 ; פקס: 03-6844435

המשיבים ;

עתירה למתן צו על תנאי

מוגשת בזאת לבית המשפט הנכבד עתירה למתן צו על תנאי המופנה אל המשיבים 1 ו-2 יחד ולחוד, ומורה להם ליתן טעם, אם יש בידם, ולנמק כדלקמן:

א. מדוע לא תפעל המשיבה 1, הרשות הממשלתית למים וביוב, בהתאם להוראות סעיפים 33א(ב) ו-109 לחוק המים, תשי"ט-1959 (להלן: "**חוק המים**"), ותגבה ממשיבה 4- מפעלי ים המלח בע"מ - תשלום בעד דמי מים עבור הפקת מי הבארות בתחום הזיכיון, וזאת בהתאם לחיוב שהוצא לה כבר בעבר על ידי המשיבה 3 או על פי חיוב עדכני שתוציא לה המשיבה 3.

ב. מדוע לא ייקבע כי נפלה שגגה בחוות הדעת המשפטית של המשיב 2 מיום 22.6.2022, שכותרתה "**חיוב מפעלי ים המלח בע"מ בתשלום דמי מים לפי חוק המים התשי"ט-1959, עבור הפקת מי בארות בתחום זיכיון ים המלח**", ומדוע לא ייקבע כי חוק המים חל על המשיבה 4 באופן המחייב אותה בתשלום דמי מים עבור מי הבארות המופקים בשטח הזיכיון.

כבוד בית המשפט מתבקש לקבל את העתירה מנימוקיה, ולחייב את המשיבים שיתנגדו לקבלת סעדיה בהוצאות העותרת.

עותק העתירה הומצא ליתר בעלי הדין בד בבד עם המצאתם לכבוד בית המשפט. יצוין כי באין התייחסות אחרת, כל ההדגשות בכתב העתירה הוספו ע"י הח"מ.

ואלה נימוקי העתירה:

תמצית הדברים

1. עתירה זו נועדה להביא לכך שהמשיבה 4 - חברת מפעלי ים המלח בע"מ (להלן: "**מפעלי ים המלח**" ו/או "**מי"ה**") תשלם דמי מים על פי חוק המים, כמו כל צרכן וכל מפיק מים בישראל.
2. המשיבה 1 סברה גם היא, לכתחילה, כי על מי"ה לשלם דמי מים והמשיבה 3 אף הוציאה דרישת חיוב בעניין זה למשיבה 4; הסכום שנדרשה המשיבה 4 לשלם בגין השנים 2018-2020, עמד על **כ-83.544 מיליון שקלים חדשים**.
3. אלא שבעקבות השגה של מי"ה על החיוב, הועבר העניין למתן חוות דעת משפטית על ידי המשיב 2, אשר קיבל את עמדת המשיבה 4 וקבע כי אין לחייבה בתשלום דמי מים מכוח חוק המים עבור המים המופקים בשטח הזיכיון.
- עיקרי חוות הדעת המשפטית של משרד המשפטים מיום 22.6.2022 בדבר: "**חיוב מפעלי ים המלח בע"מ בתשלום דמי מים לפי חוק המים התשי"ט-1959**, עבור הפקדת מי בארות בתחום זיכיון ים המלח" (לעיל ולהלן: "**חוות הדעת המשפטית**"), מצורפת **כנספח ע/1**.
4. כפי שנראה להלן, קביעת המשיב 2 שגויה; חוק הזיכיון וחוק המים חלים שניהם גם יחד על פעילותה של מי"ה בים המלח. שאלת היחס בין תחולת שני החוקים על מי"ה כבר נדונה והוכרעה על ידי בית הדין למים (עח"ק (מים) 15-06-14047 אדם טבע ודין - **אגודה ישראלית להגנת הסביבה נ' הרשות הממשלתית למים וביוב**), אשר קבע, כי חוק המים חל גם על הפקת מים שהזכות לה נקבעה בשטר הזיכיון שניתן לחברת ים המלח. על יסוד קביעה זו הוצאו למי"ה רישיון הפקה ורישיון הספקה על ידי הרשות הממשלתית למים וביוב (המשיבה 1).
5. הבסיס לחיובה של מי"ה בתשלום דמי מים מצוי בתיקון מספר 27 לחוק המים (שבוצע ב-2017) והכללים מכוחו אשר קבעו שגם מים ברמת המליחות של מי הבארות המופקים על ידי מי"ה בתחום הזיכיון הם ברי חיוב בדמי מים על פי חוק המים; חיוב זה חל בנוסף לתשלום התמלוגים שמשלמת מי"ה על פי חוק הזיכיון.
6. תיקון מספר 27 לחוק המים משקף את הצורך בהגנה על משאב המים – משאב המצוי במחסור חמור במדינת ישראל. על כן קבע התיקון את עקרון העלות, עקרון האחידות וכן את העקרון שכל הצרכנים צריכים לשאת בעלויות המערכתיות של משק המים המנוהל כמשק אוטרקי. אין כל היגיון ואין כל הצדקה ליתן למי"ה פטור מתשלום זה.
7. בניגוד לחוות הדעת של המשיב 2, החיוב של מי"ה בתמלוגים על פי חוק הזיכיון אינו מונע את חיובה בתשלום דמי מים. שני החוקים חלים בצוותא חדא והם נועדו להגשים מטרות שונות; תשלום התמלוגים הוא בעד הזכות הבלעדית שמוקנית לזכיון ואילו תשלום דמי המים הוא

- פונקציה של כמות המים המנוצלת, מעודד חיטוכון במים, מועבר לטובת משק המים ומאפשר להוזיל את תעריפי המים ולהגדיל את תקציב ההשקעה ופיתוח התשתיות.
8. בניגוד לחוות הדעת של המשיב 2, אין למי"ה זכות קנויה ש"תנאי העסקה" כפי שהוגדרו בחוק הזיכיון בשנת 1961 לא ישתנו משך השנים. חוק הזיכיון הוא חוק ארכאי, אינו מותאם למציאות הנוכחית וגורם לעיוות חלוקתי מתמשך וממשי. תיקונו של עיוות זה נמצא בתיקון מספר 27 לחוק המים על הכללים שנקבעו במקביל.
9. כאשר תקופת הזיכיון לשימוש במשאב טבע כה נדיר נקבעה לפרק זמן כה ארוך של 69 שנים (!) לא סביר לצפות שלא יחולו שינויים במדיניות הפיסקלית של מדינת ישראל אשר יביאו לשינויים בתשלומים המשולמים על ידי מי שהוענקה לו הזכות לניצול משאב טבע.
10. ראוי להקיש לענייננו מחקיקת חוק מיסוי רווחים ממשאבי טבע, תשע"א-2011, אשר החיל כלי פיסקאלי משלים ונוסף למשטר התמלוגים באופן שנועד להביא לתיקון עיוות חלוקתי של הרווחים ממשאבי הטבע שבבעלות הציבור.
11. הגם שחוק מיסוי רווחים ממשאבי טבע, תשע"א-2011 שינה את "תנאי העסקה" של כל מי שהוא חל עליו, קבע בית משפט נכבד זה (בג"ץ 3734/11 **חיים דודיאן ואח' נ' כנסת ישראל**, סו(1) 65 (2012) (להלן: "**עניין דודיאן**")), כי חקיקה ראשית של הכנסת אשר מבקשת לעדכן חקיקה מיושנת, מראשית ימי המדינה, ואשר באה על מנת להשיג תכלית של צדק חלוקתי ביחס למשאבי הטבע של המדינה – היא חקיקה שתכליתה ראויה.
12. בדומה לתיקון זה באופן חלוקת הרווחים ממשאבי הטבע, נועדה הרפורמה במשק המים להביא לתיקון של מספר עיוותים במשק המים ולהביא להוזלה של ממש בתעריפי המים. לא יתכן לפרש שתיקון כזה לא יחול על מפיק מים כה משמעותי כמפעלי ים המלח.
13. העותרת פנתה למשיבים 1-2 פעמים רבות וקראה למשרד המשפטים לתקן את השגגות שנפלו בחוות דעתו ולקבוע, כי מן הדין לחייב את מי"ה בתשלום דמי מים עבור השימוש שהיא עושה במים בשטח הזיכיון. עד יום הגשת עתירה זו העותרת לא קיבלה את תגובת המשיבים 1-2.
14. לאור כל האמור לעיל ולהלן, תטען העותרת כי יש לחייב את מי"ה בתשלום דמי מים מתוקף סעיף 33א לחוק המים ולקבוע כי מסקנת חוות הדעת המשפטית של המשיב 2 שגויה.

הצדדים לעתירה

העותרת ומעמדה

15. **העותרת – אדם טבע ודין**, הינה עמותה רשומה, שנוסדה במטרה לקדם את ההגנה על איכות הסביבה בישראל. העותרת הינה גוף בלתי תלוי, הפועל ללא כוונת רווח וממומן על ידי תרומות. לעותרת כ-4000 חברים, והיא מונה כ-30 חברי צוות מקצועי, בהם עורכי דין, אנשי מחקר ומדע ואנשי תכנון. העותרת פועלת, בין היתר, למניעת מפגעים סביבתיים, הגנה על בריאות הציבור ואכיפת החוק במישור הסביבתי. מעמדה של העותרת כמגנה על הסביבה ועל אינטרסים ציבוריים חיוניים הוכר בשורה של חוקים וביניהם: החוק למניעת מפגעים (תביעות אזרחיות),

התשנ"ב-1992; החוק למניעת מפגעים, התשכ"א-1961; חוק התכנון והבניה, התשכ"ה-1965; חוק שמירת הניקיון, התשמ"ד-1984; חוק המים, התשי"ט-1959; וחוקים נוספים.

16. לעותרת, כגוף ציבורי מוכר העוסק בנושאי הגנת הסביבה, נתונה זכות עמידה בעתירה זו על יסוד הכרת הפסיקה במעמדו של "עותר כן ורציני המצביע על בעיה ציבורית אשר פתרונה דרוש למען הצדק" (בג"ץ 217/80 סגל נ' שר הפנים, פ"ד לד (4) 429, 441). הפסיקה מכירה בזכות לטעון בשם הציבור בנושאים של מניעת מפגעים, מניעת מטרדים ציבוריים והגנה על בריאות הציבור (בג"ץ 295/65 אופנהיימר נ' שר הפנים והבריאות, פ"ד כ (1) 209, 327; בג"ץ 372/71 פראניו נ' שר הבריאות, פ"ד כ"ו (1) 809, 810; בג"ץ 467/84 עזרא נ' ראש עיריית תל אביב יפו, פ"ד ל"ט (1) 745, 749).

17. בנוסף, לעותרת מעמד גם מכוח היותה מייצגת אזרחים ותושבים ישראלים המאוגדים לשם שמירה על איכות הסביבה ומניעת מפגעים, כערך יסוד לטובת כלל הציבור בישראל, ובמסגרת זו, בין היתר, לשם שמירה על משאב המים לטובת כלל הציבור. שנים רבות מעורבת העותרת בנושאים ציבוריים סביבתיים ובפרט במהלכים והליכים שנועדו לצמצם את הפגיעה באזור ים המלח ובהגנה על נכס טבע ייחודי זה.

המשיבים ומעמדם

18. **המשיבה 1** - הרשות הממשלתית למים וביוב (להלן: "רשות המים"), היא הגוף המוסמך במדינת ישראל על ניהולו, תפעולו ואסדרתו של משק המים והביוב. הקמתה ופעולתה מוסדרת בחוק המים תשי"ט-1959, המעניק לה סמכויות רבות הנוגעות לשמירה על מקורות המים. בין היתר, אמונה משיבה 1 על הנפקת חיוב לתשלום דמי מים כהגדרתם בחוק.

19. **המשיב 2** - משרד המשפטים, הוא משרד מטה מרכזי של ממשלת ישראל הפועל לשירות הציבור בתחום המשפט בהתאם למדיניות הממשלה, תוך הגנה על שלטון החוק, על זכויות האדם ועל ערכי היסוד של מדינת ישראל. המשרד אמון על שורה ארוכה של נושאים ותחומי פעילות משפטיים ומקצועיים שונים. כאמור לעיל, משרד המשפטים הוא שכתב את חוות הדעת המשפטית מיום 22.6.2022 בנושא: "חיוב מפעלי ים המלח בע"מ בתשלום דמי מים לפי חוק המים התשי"ט-1959, עבור הפקדת מי בארות בתחום זיכיון ים המלח".

20. **המשיבה 3** - חברת מקורות מים בע"מ (להלן: "מקורות"), היא חברת תשתית המשמשת ספק שירות חיוני בתחום הולכת המים ואספקתם. מקורות, שמוגדרת חברת המים הלאומית, הינה חברה בבעלות ממשלתית מלאה ופעילותה כפופה לרשות המים. מקורות, כרשות מים ארצית, מחויבת לגבות חיובים בגין דמי מים ממפיקים פרטיים.

21. **המשיבה 4** - חברת מפעלי ים המלח בע"מ (לעיל ולהלן: "מפעלי ים המלח" או "מי"ה"), הינה בעלת זיכיון לפעול בים המלח, על פי חוק זיכיון ים המלח, תשכ"א-1961, המעגן את שטר הזיכיון בחוק. למי"ה יש רישיון הפקה ורישיון הספקה כהגדרתם בחוק המים ועל כן היא מחויבת בתשלום דמי מים בהתאם לחוק המים.

א. הרקע העובדתי

1.א השימוש שעושה מי"ה במימי ים המלח ובמי הבארות שבשטח הזיכיון

22. ים המלח מצוי בצדה המזרחי של ארץ ישראל, בבקע היבשתי העמוק ביותר על פני כדור הארץ. אזור ים המלח מהווה תופעת טבע ייחודית והוא נחשב לאזור עם תכונות מרפא מיוחדות, ערכי טבע חשובים ואתרים היסטוריים ידועים. מימי ים המלח אוצרים בתוכם מינרלים ומלחים איכותיים וחשובים ועל כן התפתחה סביב ים המלח תעשייה המבקשת להפיק את אוצרות הטבע מהים.

23. לאחר קום מדינת ישראל, הוקמה חברת מפעלי ים המלח בע"מ, משיבה 4, כחברה ממשלתית אשר רכשה את הידע והציוד מחברת האשלג הארץ ישראלית – שהייתה קודמתה בתקופת המנדט – ונכנסה לנעליה. חברת ים המלח החלה לפעול בשנת 1952. בשנת 1961 הוענקו לחברה זכויות בלעדיות להפקה ולניצול משאבי המינרלים שבים המלח. זכויות אלו הוענקו לה על פי שטר זיכיון שנחתם ביום 30.5.1961 בין מדינת ישראל לחברת ים המלח. הזיכיון שניתן לחברת ים המלח עוגן בחוק זיכיון ים המלח, התשכ"א - 1961 (להלן: "חוק הזיכיון"). שטר הזיכיון כלול בתוספת לחוק הזיכיון.

24. בשנת 1992 החל הליך הפרטה של חברת ים המלח ובשנת 1995 נמכר גרעין השליטה של החברה לידיים פרטיות, לבעלות מלאה של חברת כ"ל, אשר שינתה לימים את שמה לאיי.סי.אל.ל (להלן: "כ"ל"). (הרקע העובדתי נלקח מחוות דעתו של אבי ליכט, המשנה ליועץ המשפטי לממשלה (כלכלי-פיסקאלי) דאז, מיום 4.9.2011, "ביצוע פרויקט הגנות ים המלח ומימונו- חוות דעת משפטית" (להלן: "חוות הדעת ליכט")).

--- חוות הדעת ליכט "ביצוע פרויקט הגנות ים המלח ומימונו- חוות דעת משפטית" מיום 4.9.2011 מצורפת ומסומנת כנספח ע/2.

25. כפי שהציג ד"ר אוהד קרני, ראש אגף מדיניות ואסטרטגיה במשרד להגנת הסביבה, בישיבת הוועדה המיוחדת לעניין הקרן לאזרחי ישראל מיום 30.5.2022 בדבר תום תקופת הזיכיון של כ"ל בים המלח: **מפעלי ים המלח שואבים לשם הפעילות שלהם כ- 450 מיליון קוב בשנה מהאגן הצפוני לבריכות האידוי**. לאחר השאיבה, חוזרת חלק מהתמלחת דרך נחל ערבה, כך שבערך כמחצית מסך השאיבה נשארת לצורך פעולות האידוי. מפלס ים המלח יורד בשנה כ- 1.2 מטר כאשר התרומה של המפעלים (הישראלי והירדני) לירידת המפלס היא כ-30%.

--- העתק העמודים הרלוונטיים מפרוטוקול ישיבת הוועדה המיוחדת לעניין הקרן לאזרחי ישראל מיום 30.5.2022 בדבר תום תקופת הזיכיון של כ"ל בים המלח, אשר מפרטים את פעולות מפעלי ים המלח מצורפים ומסומנים כנספח ע/3.

26. למרות חשיבותו הרבה, אזור ים המלח מצוי במצב של התדרדרות אקולוגית מתמשכת המתבטאת בירידת מפלס הים, היווצרות בולענים והתחתרות נחלים, בשינוי פני הנוף, בפגיעה בתיירות, פגיעה בשטחי חקלאות, בנזקים ישירים לתשתיות, סגירת חופי רחצה וחוסר נגישות לציבור בחלקו של האגן הצפוני. לפגיעה בים המלח התייחס גם ליכט בחוות דעתו בסעיפים 112-113:

"ראוי להדגיש כי השאיבה מצפון ים המלח משרתת בראש ובראשונה את האינטרס הכלכלי של מי"ה.. השאיבה מצפון ים המלח התורמת לירידת המפלס בצפון משרתת אינטרס כלכלי נוסף של מי"ה... לשאיבה מצפון ים

המלח ולשקיעת המלח ישנה גם **תוצאה סביבתית קשה** של עליית המפלס בחלקו הדרומי. המים מאיימים להציף את המלונות ואת התשתיות שסללה המדינה בתוך שטח הזיכיון"

27. מעבר לשימוש במימי ים המלח, **מפעלי ים המלח שואבים עוד כ- 25 מיליון קוב של מי תהום מאזור הזיכיון**. כאמור, עד כה מפעלי ים המלח **לא משלמים על המים הללו דמי מים כחובתם מתוקף חוק המים**.

28. עמד על כך ד"ר אוהד קרני, בישיבת הכנסת של הוועדה המיוחדת לעניין הקרן לאזרחי ישראל מיום 30.5.2022 המוזכרת לעיל: **"בנוסף לזה המפעלים שואבים כ- 25 מיליון קוב של מי תהום מליחים, פוסיליים לא מתחדשים מאזור הזיכיון, צריך להגיד שעל השאיבה הזאת לא משלמים היטל הפקה"**. [כפי שיוסבר בהמשך, היטל ההפקה שונה בשמו והגדרתו ל"דמי מים" מתוקף תיקון 27 לחוק המים ומעגן את החובה בתשלום בעד המים לכל מפיך וצרכן פרטיים, כמו מי"ה].

2.א פניית העותרת למשיבים 1 ו- 2 בעניין גביית תשלום דמי מים ממי"ה

29. ביום 13.6.2021 פנתה העותרת למר גיורא שחם, מנהל הרשות הממשלתית למים ולביוב ויו"ר מועצת רשות המים בעניין גביית תשלום בעד דמי מים – ממי"ה. **בפניה העותרת ביקשה לדעת אילו צעדים ננקטים על ידי הרשות להסדיר את דמי המים בהקדם, תוך יישומו המלא של חוק המים, וציינה כי לא ייתכן כי יימשך המצב הבלתי חוקי שבו לכאורה רשות המים מתירה למי"ה לעשות שימוש במים ללא תשלום**.

30. למכתב הפניה צורף כנספח מכתב הגבייה ממשיבה 3, חברת מקורות, למשיבה 1, מיום 14.2.2021 בדבר: **"חובות לסליקה לא משולמים ואשר אינם נכללים בהכנסות המוכרות של מקורות"** (להלן: **"מכתב הגבייה"**). מכתב הגבייה שנשלח על ידי מקורות, בדבר גביית חיובים בגין דמי מים, בגין התקופה של השנים 2018-2020, מפרט את חובותיה של מי"ה בגין דמי מים על בסיס נתונים שהועברו למקורות מרשות המים. כפי שניתן לראות במכתב הגבייה, **חובה של מי"ה כלפי מקורות עומד על כ- 83.544 מיליון שקלים חדשים**.

--- העתק מכתב הפניה מטעם העותרת מיום 13.6.2021 מצורף ומסומן **כנספח ע/4**.

31. לאור כך שלא היה מענה לפניית העותרת, פנתה העותרת **שנית** ביום 15.8.2021 למר גיורא שחם, מנהל הרשות הממשלתית למים ולביוב ויו"ר מועצת רשות המים בעניין גביית תשלום דמי מים ממי"ה. בפנייתה הבהירה העותרת כי היא תנקוט בהליכים משפטיים, על מנת שיבהירו מדוע לא התקבלה תגובה בעניין הנדון ולשם קבלת תשובות אודות הפעולות שנעשו לשם גביית תשלום דמי המים ממי"ה.

--- העתק מכתב הפניה הנוסף מטעם העותרת מיום 15.8.2021 מצורף ומסומן **כנספח ע/5**.

32. ביום 6.9.2021 התקבל במשרדי העותרת הודעת דוא"ל מעו"ד תהל ברנדס, סגנית בכירה ליועץ המשפטי וממונה על טיוב רגולציה במשיבה 1, בזו הלשון: **"לצערי פנייתכם עדיין נמצאת בבדיקה. אנו עושים מאמץ להשיב בהקדם"**.

33. בתגובה להודעת הדוא"ל מעו"ד תהל ברנדס, שלחה העותרת הודעת דוא"ל ובה ביקשה לברר אודות מהות הבדיקה שציינה עו"ד ברנדס; מי מעורב בבדיקה זו ומתי היא צפויה להסתיים.

--- העתק ההתכתבות הדוא"ל מימים 5.9.2021, 4.10.2021 מצורפת כנספח ע/6.

34. ביום 7.10.2021 התקבל במשרדי עותרת מכתב תגובה מטעם משיבה 1, עליו חתומה עו"ד ברנדס. במכתב התקבלה תגובת משיבה 1 ובה צוין כי טרם גובשה עמדה של הרשות המים בעניין, משם שהשאלה המשפטית עדיין נבחנת על ידי משרד המשפטים. עוד צוין כי: "אין בידינו לומר מתי תתקבל הכרעה בסוגיה של חיוב על הפקה בתוך שטח הזיכיון, שכן הנושא תלוי ועומד בפני משרד המשפטים. נמסר לנו כי הם שוקדים על השלמת הבדיקה" (סעיף ג למכתב).

--- העתק מכתב תגובת משיבה 1 מיום 7.10.2021 מצורף כנספח ע/7.

35. ביום 17.10.2021 פורסם בכלי התקשורת כי **משרד המשפטים החליט למחוק חוב של 65 מיליון שקלים לחברת מפעלי ים המלח וזאת על בסיס הטענה שהתמלוגים המשולמים על ידי מי"ה הם חלף תשלום דמי המים.**

--- העתק כתבתו של גיא ליברמן מהעיתון "גלובס" שכותרתה: "המדינה מזגזגת: דורשת ממפעלי ים המלח 83 מיליון שקל על מים, אבל לא גובה אותם" מיום 12.4.2021 מצורפת ומסומן כנספח ע/8.

--- העתק פרסומו של מתן חודורוב ברשת החברתית "טוויטר" בדבר מחיקת חוב דמי המים למי"ה, מצורף ומסומן כנספח ע/9.

36. בהסתמך על פרסומים אלו, פנתה העותרת ביום 18.10.2021 אל עו"ד מאיר לויך המשנה ליועץ המשפטי לממשלה (כלכלי), משרד המשפטים, ופעם נוספת למר גיורא שחם, וזאת בדרישה לפרסום חוות הדעת המשפטית של משרד המשפטים הקובעת כי יש למחוק את החוב של מפעלי ים המלח על אי תשלום דמי מים.

--- העתק הפניה לדרישה לפרסום חוות הדעת מיום 18.10.2021 (ללא נספחים) מצורפת ומסומנת כנספח ע/10.

37. ביום 25.10.2021 פורסמה **תמצית** חוות הדעת המשפטית של משרד המשפטים בנושא חיוב מי"ה בתשלום דמי מים לפי חוק המים עבור הפקת מי בארות בתחום זיכיון ים המלח (להלן: "תמצית חוות דעת של משרד המשפטים").

--- תמצית חוות דעת של משרד המשפטים מצורפת ומסומנת כנספח ע/11.

38. כמפורט בתמצית חוות הדעת של משרד המשפטים: "עמדת משרד המשפטים היא כי פרשנות לשונית ותכליתית של חוק הזיכיון מובילה למסקנה כי לא ניתן, בעת הזו לחייב את מי"ה בתשלום דמי מים לפי חוק המים עבור המים המופקים בתחום הזיכיון נוסף על תשלום התמלוגים בגינם" (סעיף 3 לתמצית חוות הדעת).

39. בעקבות הפרסומים בכלי התקשורת ופרסום תמצית חוות הדעת המשפטית, התקיימה ביום 15.11.2021 ישיבת ועדת הכלכלה של הכנסת שנשאה את הכותרת: "משרד המשפטים פטר את מפעלי ים המלח מחוב של 65 מיליון שקל" (להלן: "ישיבת ועדת הכלכלה").

40. כפי שעולה מפרוטוקול ישיבת ועדת הכלכלה, חבר הכנסת עופר כסיף פנה לעו"ד ניר וילנר, סגן בכיר ליועצת משפטית רשות המים והביוב, ושאל: "אתם מאמצים את חוות הדעת של משרד המשפטים? זו ההחלטה שלכם?" בתגובה השיב עו"ד ניר וילנר במילה אחת: "כן".

--- העתק העמודים הרלוונטיים מפרוטוקול ישיבת ועדת הכלכלה מיום 15.11.2021 מצורפים ומסומנים **כנספח ע/12**.

41. מכיון שלמעט העמדה שהציג עו"ד ניר וילנר בעל פה כאמור, לא פורסמה החלטה רשמית של רשות המים ביחס לגביית תשלום דמי מים ממיי"ה, ומכיון שתמצית חוות הדעת המשפטית לא אפשרה לקבל תמונה מלאה אודות עמדת משרד המשפטים, פנתה העותרת ביום 28.12.2021 פעם נוספת למשיבה 1 על מנת לקבל את עמדתה הכתובה של משיבה 1 בנוגע לעניין זה.

--- העתק מכתב הפניה מטעם העותרת למשיבה 1 מיום 28.12.2021 מצורף ומסומן **כנספח ע/13**.

42. ביום 29.12.2021 נשלח למשרדי הח"מ אישור קבלה מטעם משיבה 1. **כבר כעת יאמר שהמשיבה 1 לא השיבה מעולם לגופו של עניין לפניה מטעם העותרת.**

--- העתק אישור קבלה מטעם משיבה 1 מיום 29.12.2021 מצורף ומסומן **כנספח ע/14**.

43. ביום 12.7.2022 נשלח מכתב התראה טרם נקיטת הליכים, מטעם העותרת, לידי עו"ד גלי בהרב מיארה, היועצת המשפטית לממשלה, לעו"ד מאיר לוי, המשנה ליועצת המשפטית לממשלה (כלכלי) ולמר יחזקאל ליפשיץ, מנהל הרשות הממשלתית למים וביוב, שכותרתו: "חיוב מפעלי ים המלח בע"מ בתשלום דמי מים". במכתב ההתראה פרשה העותרת את טענותיה כנגד מסקנת חוות הדעת המשפטית וקראה למשרד המשפטים לתקן את השגגות שנפלו בתמצית חוות הדעת ולקבוע – מכל הטעמים שיפרטו להלן בהרחבה – כי מן הדין לחייב את מיי"ה בתשלום דמי מים עבור השימוש שהיא עושה במים בשטח הזיכיון. עוד ביקשה העותרת ממשרד המשפטים לפרסם את חוות הדעת המשפטית המלאה לציבור.

--- העתק מכתב ההתראה מטעם העותרת מיום 12.7.2022 מצורף ומסומן **כנספח ע/15**.

44. ביום 13.7.2022 התקבל מענה למכתב ההתראה מטעם עו"ד יוסף גדליהו, ייעוץ וחקיקה (משפט כלכלי) ובו הודעה על כך שחוות הדעת המשפטית פורסמה במתכונת מורחבת וכמעט מלאה. במכתב זה לא הייתה התייחסות לגופו של עניין לטענות העותרת בדבר החובה לגבות ממיי"ה דמי מים אלא רק קישור לחוות הדעת "הכמעט מלאה", שפרסומה התבקש על ידי העותרת.

--- העתק מענה בדבר פרסום חוות הדעת המשפטית המלאה מטעם משרד המשפטים מצורף ומסומן **כנספח ע/16**.

45. ביום 17.7.2022 נשלח אישור קבלה למכתב ההתראה מטעם העותרת מטעם לשכת היועצת המשפטית לממשלה.

--- העתק אישור קבלה מטעם משיב 2 למכתב ההתראה מצורף **כנספח ע/17**.

46. **עד יום הגשת עתירה זו, לא השיבו המשיבים למכתב ההתראה מטעם העותרת.**

47. משלא התקבלה תגובה מהמשיבים 1 ו-2 לגופו של עניין עד ליום הגשת עתירה זו, ולאחר שהעותרת מיצתה את כל האפשרויות העומדות לרשותה, **לא נותר בידי העותרת אלא לפנות לבית-משפט נכבד זה לקבלת הסעד המבוקש ברישא לעתירה זו.**

3.א העדר פיקוח של רשות המים על השימוש שעושה מפעלי ים המלח במשאב המים

48. עד שנת 2019 פעלה מי"ה ללא רישיון הפקה כנדרש על פי חוק המים, ומבלי שרשות המים, כרשות מפקחת על משאב המים, תפקח על פעילות מי"ה, לרבות קביעת תנאים להגבלת כמות המים שמי"ה רשאית לשאוב מים המלח, וזאת על פי סעיפים 23-25 לחוק המים.

49. במילים אחרות, במשך שנים רבות מי"ה פעלה ללא פיקוח והסדרה מתוקף המנגנונים הקבועים בחוק המים. במשך שנים ארוכות דבר לא מנע את המשך דלדולו של ים המלח והבארות שבשטח הזיכיון; לא נקבעו תנאים המבטיחים יעילות ושימוש בטכנולוגיה מיטבית לשאיבה, הובלה ואחסנה של מים, אשר פגיעתה הסביבתית בים המלח פחותה ולא נקבעו תנאים אשר יובילו למיתון קצב ירידת מפלס ים המלח כתוצאה משאיבת המים לצרכי הפקה.

50. בשל כך, ביום 7.6.15 הגישה העותרת בהליך זה, ערר לפי סעיף 31 לחוק המים לבית המשפט המחוזי בחיפה בשבתו כבית דין לענייני מים, בבקשה שיבטל את החלטת רשות המים שלא להנפיק רישיון הפקה ושירות המים להנפיק למי"ה רישיון הפקה, לצד סעדים נלווים אחרים.

51. ביום 2.1.2017 ניתן פסק דין בערר, אשר בו דחה כבוד בית המשפט את טענות העותרת, וקבע, כי לבית הדין לענייני מים אין סמכות לדון בערר, מאחר וחוק הזיכיון מאיין את תחולתו של חוק המים שמכוחו הוגש הערר, וכן מאחר שבמקרה דנן לא היתה החלטה של רשות המים בעניין הנפקת רישיון ההפקה שעליה ניתן לערר.

--- העתק פסק הדין של הדין לענייני מים מיום 2.01.17 מצורף ומסומן כנספח ע/18.

52. ביום 30.01.17 הוגש ערעור על ידי העותרת בטענה כי יש לבטל את פסק הדין בו קבע בית הדין כי הוא נעדר סמכות עניינית לדון בערר; כי בית הדין שגה בכך שלא ראה בהימנעותה של רשות המים כעולה לכדי החלטה לסרב לבקשה, ובכך שקבע כי חוק הזיכיון מאיין את תחולת חוק המים.

53. ביום 27.09.17 ניתן פסק דינו של בית המשפט העליון בע"א 1002/17 **אדם טבע ודין - אגודה ישראלית להגנת הסביבה נ' הרשות הממשלתית למים וביוב** (ניתן ביום 27.09.17), אשר ביטל את פסק הדין מיום 2.1.2017, וקבע שלבית הדין למים יש סמכות לדון בערר שהגישה העוררת.

--- העתק פסק הדין בערעור לבית המשפט העליון - ע"א 1002/17 **אדם טבע ודין - אגודה ישראלית להגנת הסביבה נ' הרשות הממשלתית למים וביוב** (ניתן ביום 27.09.17) מצורף ומסומן כנספח ע/19.

54. בהתאם, העותרת הגישה ערר חדש לבית הדין לענייני מים לפי סעיף 31 לחוק המים על מנת שיוורה לרשות המים להנפיק למי"ה רישיון הפקה, לצד סעדים נלווים אחרים – עח"ק (מים) 14047-06-15 אדם טבע ודין - **אגודה ישראלית להגנת הסביבה נ' הרשות הממשלתית למים וביוב** (לעיל והלן: "אט"ד נגד רשות המים").

55. ביום 4.8.2019 ניתן פסק דין בעניין אט"ד נגד רשות המים, בו נקבע על ידי כבוד השופט סוקול כי מי"ה נחשבת כמפיקת מים וכמספקת מים בהתאם להגדרתה בחוק המים ועל כן היא מחויבת ברשיון בהתאם לסעיף 23 לחוק המים:

"המסקנה מהאמור היא כי חברת ים המלח מפיקה מים מים המלח. ים המלח הוא מקווה מים הכלול בהגדרת מקורות המים, ופעילות הזרמת המים מהאגן הצפוני לאגן הדרומי ואידוי המים בבריכות האידוי מהווים הפקה החייבת ברישיון לפי סעיף 23 לחוק המים." (פסקה 43).

56. עוד קבע כבוד השופט סוקול כי ים המלח הוא מקור מים בישראל, זאת בהתאם להגדרת סעיף

2 לחוק המים. **סיכומו של דבר: בית המשפט קבע כי חוק המים חל על פעילותה של מי"ה בים**

המלח.

57. לעניין היחס בין חוק המים לבין חוק הזיכיון קבע בית המשפט כי הם **חלים במקביל**:

"מהותו של הזיכיון שניתן לחברת ים המלח, כמו כל זיכיון אחר, הוא במתן זכות בלעדית. תכלית הזיכיון היא למנוע תחרות. משמע, הענקת הזיכיון משחררת את בעל הזיכיון מכבלי התחרות **אולם אינה משחררת אותו, כשלעצמה, מכבלי החקיקה ומדרישות הרישוי הנדרשות לפעילותו**" (פסקה 55)

58. עוד קבע בית המשפט:

"...**שאינן בחוק הזיכיון כדי לסייג את תחולת חוק המים** ואין בו כדי לפטור את חברת ים המלח מחובתה להימנע מהפקת מים כל עוד אין בידה רישיון הפקה .." (פסקה 51).

59. בקביעתו נסמך בית המשפט הנכבד גם על סעיף 7 לחוק המים, הקובע כי "**לענין חוק זה אין**

נפקא מינה אם זכות למים נוצרה על פי דין - לרבות חוק זה - או על פי הסכם או נוהג או באופן

אחר, ואם נוצרה לפני תחילתו של חוק זה או אחרי כן." תוך שהוא קובע כך:

"משמע, המחוקק **ביקש להחיל את חוק המים**, לרבות את משטר הרישוי על פיו, גם על זכויות למים שייקבעו בעתיד, לרבות זכויות שייקבעו על פי חוק אחר. **המשמעות היא כי חוק המים חל באופן מפורש, מכוח הוראה זו, גם על הפקת מים שהזכות לה נקבעה בשטר הזיכיון שניתן לחברת ים המלח.**" (פסקה 59).

60. בסיכום פסק דינו, קבע בית המשפט כי על רשות המים והביוב לתת רישיון למי"ה ולפרסמו

תוך 6 חודשים ממועד פרסום פסק הדין או למנוע כל פעולה של הפקת מים שלא בהתאם

לרישיון.

--- העתק פסק דינו של כבוד השופט סוקול בעניין אט"ד נגד רשות המים מיום 4.8.2019 מצורף

ומסומן **כנספח ע/20**.

4.א הרפורמה במשק המים

61. בשנת 1959 חוקק חוק המים. חוק המים נועד להסדיר את השימוש והפיקוח על משאבי המים

במדינה. החוק מסדיר את רוב ענייני המים במדינה ובהם ייעודם של מקורות המים, הפקתם

של מים, השמירה על מקורות המים, מניעת זיהומים והבטחת אספקתם של מים לכל צרכני

המדינה (ראו ע"א 535/89 **נציב המים נ' שמחה פרלמוטר** (פורסם בבנו) פ"מ מו(5) 695, 700

(1992); **דנג"ץ 3201/96 שר החקלאות נ' המועצה האזורית עמק לוד** פ"ד נא(3) 661, 666 (1997).

62. בהתאם לחוק המים, הציבור הוא הבעלים של מקורות המים במדינה, אשר נתונים לשליטתה

כנאמנה. חוק המים מסדיר את ניצול מקורות המים במדינה ובו נקבעו הוראות מפורשות אשר

מגבילות את השימוש במים, הפקתם וצריכתם. וכך קובע סעיף 1 לחוק המים:

"מקורות המים שבמדינה הם קניין הציבור, נתונים לשליטתה של המדינה ומיועדים לצרכי תושביה ולפיתוח הארץ".

63. בשנת 2017 הוחלט על רפורמה במשק המים. מטרת הרפורמה היתה להצמיד "תג מחיר" מדויק ככל שניתן למשאב המים, לעודד את מפיקי המים לחסוך בהפקת המים ולעשות שימוש יעיל במשאב המים, תוך השקעת הכספים חזרה במשק המים להשקעה ופיתוח.

64. בהתאם לכך, תוקן חוק המים (תיקון מס' 27) ומכוחו התקינה מועצת רשות המים כללים שונים, ובהם כללי המים (חישוב עלויות ותעריפים להפקה ולהולכה), התשע"ז-2017 (להלן: "**כללי הפקה והולכה**") ותיקון מס' 3 כללי המים (תעריפי מים המסופקים מאת מקורות), תשמ"ז-1987.

65. תיקון מס' 27 ביטל את היטלי ההפקה וקבע שבמקום זאת, כלל העלויות של משק המים יתחלקו באופן שווה בין צרכני המים השונים בלי קשר למקור המים שלהם, כאשר מפיקי המים הפרטיים ישלמו למקורות את ההפרש בין עלויות בפועל שהיו להם להפקת המים לעלויות ממוצעות שיש במשק המים. התיקון עיגן את חובת דיווח **והתשלום בגין דמי המים של בעל רישיון** לרשות המים הארצית בסעיף 33א(ב) לחוק המים:

"מים שהפיק בעל רישיון הפקה שהוא גם בעל רישיון הספקה יראו אותם כאילו סופקו לו על ידי רשות המים הארצית לשם הספקתם לעצמו או לצרכניו והוא ישלם לה בעד דמי מים כהגדרתם בסעיף 109 בשיעור ההפרש שבין תעריף ההפקה וההולכה של מים לתעריף ההספקה שלהם על פי חיוב שתוציא לו רשות המים הארצית, והכול בהתאם לכללים ולתעריפים שקבעה מועצת הרשות הממשלתית לפי סעיפים 111 ו-112 ובאופן שקבעה."

66. בעקבות הרפורמה תוקנו כללי ההפקה **כך שגם מים ברמת המליחות של מי הבארות המופקים על ידי מי"ה בתחום הזיכיון, הם ברי חיוב בדמי מים על פי חוק המים** (ורי' בעניין זה סעיף 2 לחוות הדעת המשפטית מושא עתירה זו).

67. על כך גם עמדה עו"ד עדי ליברוס, ממונה במשרד המשפטים, בישיבת ועדת הכלכלה מיום 15.11.2021 (פרוטוקול הישיבה צורף כנספח 12 לעיל): "**בשנת 2017 חל שינוי במצב המשפטי.. באופן שנתן לרשות המים את האפשרות לגבות חיוב לראשונה גם עבור מים ברמת מליחות של מים שמופקים מהבארות בתחום הזיכיון..**" (עמ' 4 לפרוטוקול הישיבה. מצורף כנספח ע/12).

68. בשל כך, נשלחה למי"ה הודעת חיוב בדמי מים על בסיס סעיף 33א לחוק המים, בגין מי הבארות שהופקו על ידה בתחום הזיכיון בשנת 2018. הודעת החיוב התבססה, לידיעת העותרת, על מכתב הגבייה מיום 14.2.2021 הנזכר לעיל, מטעם רונית זלמן מלאך, סמנכ"לית כספים של המשיבה 3 למר גלעד פרננדס, סמנכ"ל חטיבת כלכלה, אצל המשיבה 1, שכותרתו: "חובות סליקה – לא משולמים ואשר אינם נכללים בהכנסות המוכרות של מקורות".

69. כאמור, מכתב הגבייה שנשלח על ידי מקורות בדבר גביית חיובים בגין דמי מים, בגין התקופה של השנים 2018-2020, מפרט את חובותיה של מי"ה בגין תשלום דמי מים על בסיס נתונים שהועברו למקורות מרשות המים. כפי שניתן לראות במכתב הגבייה, **חובה של מי"ה עומד על כ-83.544 מיליון שקלים חדשים.**

--- העתק מכתב הגבייה מטעם חברת מקורות לרשות המים מיום 14.2.2021 מצורף ומסומן **כנספח ע/21**. (מכתב הגבייה מטעם משיבה 3 צורף כנספח א למכתב הפניה מטעם העותרת למשיבה 1, מיום 13.6.2021, אשר צורף כנספח ע/4 לעיל).

ב. הטיעון המשפטי

70. העותרת תטען כי התשלום שעל פי חוק הזיכיון אינו פוטר את מי"ה מתשלום דמי מים בהתאם לחוק המים וזאת מהטעמים המפורטים להלן:

1. יש לפרש את לשון סעיף 2(ה) וסעיף 15 לשטר הזיכיון באופן העולה בקנה אחד עם חוק המים;
2. הקביעה בפסק הדין של בית הדין למים כי חוק המים חל על פעילותה של מי"ה בשטח הזיכיון חלה גם בענייננו;
3. ניתן, צריך וראוי לשנות את המדיניות הפיסקלית על רקע שינוי נסיבות המצדיק זאת – בייחוד כאשר מדובר בזיכיון שהוענק לפרק זמן של 69 שנים;
4. כשם שחוק מיסוי רווחים ממשאבי טבע תיקן עיוות בחלוקת הרווחים הנובעים מניצול משאבי הטבע, כך תיקון 27 לחוק המים מביא לתיקון עיוות באופן ניצול המים והעדר התשלום עבורם;
5. יש ליתן משקל עודף לתכלית של הגנה על משאב המים, על פני אינטרסים אחרים;
6. יש להעדיף את עמדתה של רשות המים כרשות האחראית על ניהול ופיקוח על משאב המים.

1.ב פרשנות חוק הזיכיון באופן העולה בקנה אחד עם חוק המים

71. התשלום של דמי הזיכיון על פי שטר הזיכיון לא קשור בדרך כלשהי לניצול של משאב המים ומשכך, הפרשנות (של המשיב 2) שלפיה חוק הזיכיון לא מאפשר – מבחינה לשונית – להכיל את האפשרות של חיוב בדמי מים שגויה.

72. חוק הזיכיון מתייחס אל דמי הזיכיון כסכום כולל המשולם עבור כלל הזכויות המוענקות לזכיון. אין כל התייחסות בחוק הזיכיון לעצם השימוש במים ואין כל תשלום המיוחס לשימוש זה. לא בכדי נוקט סעיף 2(ה) לשטר הזיכיון במונחים הקשורים עם השגתם והפקתם של מים ("הזכות... להשיג מים.. ולקדוח... ובקשר לכך לחפור... להניח צינורות...") אך לא מתייחס לשימוש במים עצמם; לא יכול להיות חולק שחוק הזיכיון לא תמחר בדרך כלשהי את השימוש במים כפונקציה של היקף השימוש בהם. לכן, נוקטים גם דברי ההסבר לחוק הזיכיון (סעיף 5(ח)) בלשון כללית, שעה שהם מתייחסים לרכיב התמורה: "תמורת הזיכיון ישלם בעל הזיכיון לממשלה בכל שנה..." - ואילו תמורה בעד המים כשלעצמם - אין.

--- העתק דברי ההסבר לחוק הזיכיון מתוך הצעת החוק לקריאה הראשונה, כפי שפורסם באתר הכנסת, מצורפים ומסומנים **כנספח ע/22**.

73. שטר הזיכיון וחוק הזיכיון הם ארכאיים ועל כן הפרשנות שלהם היום – בחלוף 61 שנים ממועד ניסוחם – צריכה להביא בחשבון את הסביבה הנורמטיבית שהשתנתה משך השנים.

74. פרשנות כזו, חייבת להביא בחשבון את היותו של משאב המים משאב במחסור, את השינויים הרבים בחקיקה הסביבתית במדינת ישראל ואת היותו של המשאב המדובר משאב ציבורי אשר ביחס אליו משמשת המדינה כ"נאמן הציבור".

75. על יסוד עקרונות אלה יש לחייב את המסקנה שהתשלום של דמי הזיכיון המוסדר בחוק הזיכיון אינו שולל תשלום נוסף עבור השימוש במשאב המים, כפי שחל על כל מפיק מים וכל צרכן מים בישראל.

2.ב הקביעה בפסק הדין של בית הדין למים כי חוק המים חל על פעילותה של מי"ה בשטח הזיכיון חלה גם בענייננו

76. שאלת היחס בין חוק המים לבין חוק הזיכיון כבר נדונה והוכרעה בפסק דינו של כבוד בין הדין למים אשר קבע מפורשות כך –

"... גם אני סבור שאין בחוק הזיכיון כדי לסייג את תחולת חוק המים ואין בו כדי לפטור את חברת ים המלח מחובתה להימנע מהפקת מים כל עוד אין בידה רישיון הפקה.. נזכיר כי חוק הזיכיון ושטר הזיכיון נכנסו לתקפם לאחר חקיקת חוק המים. הלכה היא כי כאשר נורמה מאוחרת, סותרת לכאורה נורמה קודמת מבלי שבוטלה מפורשות, יש להעדיף את הפירוש המביא לשילוב בין החוקים ולהרמוניה ביניהם על פני הפירוש ולפני הנורמה המאוחרת ביטלה את קודמתה".

77. את קביעתו זו מבסס כבוד בית הדין למים גם על סעיף 7 לחוק המים :

"... חוק המים צפה אפשרות כי יוענקו זכויות למים גם על פי דינים אחרים או דינים מאוחרים. משמע, המחוקק ביקש להחיל את חוק המים, לרבות את משטר הרישוי על פיו, גם על זכויות למים שייקבעו בעתיד, לרבות זכויות שייקבעו על פי חוק אחר. המשמעות היא כי חוק המים חל באופן מפורש, מכוח הוראה זו, גם על הפקת מים שהזכות לה נקבעה בשטר הזיכיון שניתן לחברת ים המלח"

78. האבחנה שמנסה המשיב 2 לעשות בין העניין שנדון בבית הדין למים לבין ענייננו כאילו בענייננו קיים הסדר קונקרטי בחוק הזיכיון ועל כן חוק המים לא יכול לחול (מה שלא היה כן לשיטת המשיב 2, ביחס לרישיון ההפקה וההספקה) - היא בכל הכבוד מאולצת ולא נכונה ;

חוק הזיכיון לא קובע תשלום הקשור לעצם השימוש במים – לא כל שכן תשלום שהוא פונקציה של היקף הניצול שלהם. חוק הזיכיון התווה מנגנון כולל של תשלום עבור הזכויות שהוקנו בזיכיון ובאופן כללי - הזכות הבלעדית לפעול בשטח הזיכיון ולנצל את משאבי הטבע שבו. מנגד, חוק המים בא להסדיר באופן ספציפי את השימוש במשאב המים, לרבות את התשלום בגינו – מדובר בדבר חקיקה ספציפי, אשר תחולתו אינה סותרת את חוק הזיכיון כי אם חלה בנוסף לו. לכן, גם בעניין זה חוק הזיכיון לא שולל את תחולת חוק המים.

79. "יבהרמוניה החקיקתית יש לחוקים השונים תפקידים שונים, המשתלבים זה בזה, ומביאים תפקודה הראוי של החקיקה כולה." (תורת הפרשנות, כרך שני, עמוד 333). דברים דומים נקבעו בבג"ץ 399/85 כהנא נ' הוועד המנהל רשות השידור, פ"ד מא (3) 255, 306, כי: "כל חוק אינו עומד בפני עצמו... החוקים כולם מהווים מערכת אחת, והם משתלבים בתוכה אלה באלה, תוך הרמוניה חקיקתית." גם עקרונות פרשניים אלה מחייבים לפרש את חוק הזיכיון ואת חוק המים כחוקים החיים זה לצד זה ומשתלבים זה בזה.

80. עקרון פרשני נוסף הוא כזה הלקוח בחשבון את השפעות הגומלין בין החוקים השונים: "כך, למשל, חוקים מוקדמים מהווים חלק מההיסטוריה החקיקתית של חוקים מאוחרים. ניתן להסתייע בהם לגיבוש תכלית החקיקה בחוק המאוחר.." (תורת הפרשנות כרך שני, בעמוד 347).

81. עקרונות פרשניים אלה מחייבים את המסקנה, כי חוק המים וחוק הזיכיון נועדו לחול זה בנוסף לזה ואין האחד מוציא מתחולתו את האחר.

82. גם בהסתמך על עקרונות פרשנות אלה פסק בית הדין למים, כי חוק הזיכיון אינו מונע את תחולתו של חוק המים על פעילות מי"ה בים המלח וזו הפרשנות המתחייבת גם ביחס לחיוב בדמי מים. כשם שאין לפטור את מי"ה מהצורך לקבל רישיון הפקה והספקה – הגם שחוק הזיכיון מתיר לה כביכול שימוש בלתי מסויג במים שבשטח הזיכיון ואינו קובע לכך כל תנאי – כך לא יתכן להניח שבניגוד לכל צרכני ומפיקי המים במדינה, רק היא פטורה מתשלום דמי מים.

3.ב ניתו, צריך וראוי לשנות את המדיניות הפיסקלית על רקע שינוי נסיבות המצדיק זאת – ביחוד כאשר מדובר בזיכיון שהוענק לפרק זמן של 69 שנים

83. העותרת תטען כי אין למי"ה זכות קנויה להמשיך ולא לשלם דמי מים רק משום שעד תיקון 27 לחוק המים, לא נקבע בחקיקה ראשית כי מים ברמת מליחות של מי הבארות המופקים על ידה בתחום הזיכיון הם ברי חיוב בדמי מים.

84. כך גם נפסק בעניין בג"ץ 3734/11 חיים דודיאן ואח' נ' כנסת ישראל, סו(1) 65 (2012) (להלן: "עניין דודיאן"), כי "למשקיע אין זכות קנויה לכך שמדיניות כלכלית עליה התבסס תימשך". ואכן, עקרון זה חזר ונשנה בפסיקה, בפרט ביחס למדיניות כלכלית מיטיבה, כגון פטור ממס או סובסידיה:

"מדיניות כלכלית מיטיבה, דוגמת פטור ממס, איננה יוצרת זכות קנויה להמשך המדיניות, אף לא כאשר אדם ביסס את התכנון הכלכלי ארוך הטווח שלו על קיומה של המדיניות" (בג"ץ 3644/06 שהנז נ' משרד האוצר, [פורסם בנבו] בפסקה 9 (23.9.2009)).

"אין לשום אדם זכות מוקנית לכך שמדיניות כלכלית, עליה ביסס את חישוביו העסקיים, תימשך [...] אדם, הנוטל סובסידיה או הטבה אחרת מהרשות הציבורית, נוטל על עצמו סיכוי עם סיכון, והסיכון הוא, כי הסובסידיה או ההטבה יבוטלו או ישונו, ועליו לכלכל מעשיו תוך לקיחת אפשרות זו בחשבון שיקוליו" (בג"ץ 198/82 מוניץ נ' בנק ישראל, פ"ד

לו(3) 466, 470 (1982)). (ראו עניין דודיאן פסקה 24).

85. בעניין דודיאן, דחה בית המשפט העליון ארבע עתירות שתקפו את השינויים בחקיקה הראשית ובחקיקת המשנה שהתרחשו באמצע שנת 2011 בהסדרים הפיסקאליים הנוגעים למאגרי נפט וגז טבעי (בעקבות וועדות ששינסקי כנזכר לעיל). בין היתר, העותרים טענו כנגד אופיו הרטרואקטיבי של חוק מיסוי רווחי נפט, הסתמכותם בעת השקעתם על המצב המשפטי שקדם לחוק, ופגיעתו של החוק בקניינם שלא כדין.

86. הפסיקה הכירה כי מנגנון כלכלי ניתן לשינוי ויש להתאימו למציאות הנוכחית.

87. בדומה לעניין זה, גם בענייננו, החלת דמי מים מתוקף חקיקה ראשית של הכנסת באמצעות תיקון 27 לחוק המים, באה להשיג תכלית ראויה ביחס למשאב המים שחשיבותו אינה מוטלת בספק. העיקרון שנקבע בעניין דודיאן ישים גם בענייננו.

88. וכך קבעה כבוד המשנה לנשיא, כתוארה דאז, כב' השופטת מרים נאור:

"התמונה שעלתה ממסקנות ועדת ששינסקי היא כי בפועל, הציבור כמעט אינו שותף לרווחים ממשאבי הטבע שבבעלותו. עוד עלה כי שיעור ההשתתפות של הציבור ברווחים אלו היה נמוך מאוד ביחס למקובל בעולם המערבי. החוק ביקש לשנות מצב זה. הוא ביקש לעדכן חקיקה מיושנת, מראשית ימי המדינה, ולהתאימה למציאות הכלכלית-פיסקאלית הנוכחית. הוא ביקש להבטיח כי ההכנסות ממאגרי הגז והנפט – שהתברר כי הן עומדות על מיליארדים רבים – לא יתרכזו בידיהם של קומץ משקיעים. הוא ביקש להשיג תכלית של צדק חלוקתי ביחס למשאבי הטבע של המדינה. תכלית זו היא תכלית ראויה. משאב הנפט והגז הוא משאב ציבורי מוגבל ומתכלה. מצב בו הכנסת בוחרת לחוקק חוק שידאג לחלוקה צודקת יותר של הרווחים ממשאב ציבורי ומוגבל זה, תוך עדכון של חקיקה ארכאית – הוא חקיקה לתכלית ראויה. העיקרון של צדק חלוקתי קנה לו אחיזה איתנה בעשור האחרון; כך נאמר למשל בנוגע למקרקעי המדינה, שאף הם משאב ציבורי מוגבל: "לא ניתן להפריז בחשיבותו של נכס זה, ובחשיבות שיש לחלוקתו והקצאתו באופן צודק וראוי. להחלטות נשוא העתירות שבפנינו יש השלכות כבדות משקל על חלוקת משאב מוגבל, ורב ערך זה. קיים אינטרס ציבורי רב משקל בכך, שמשאבים מסוג זה יחולקו על ידי המדינה, או הרשויות הפועלות מטעמה, באופן" (עניין דודיאן פסקה 33).

4.ב. בדומה לחוק מיסוי רווחים ממשאבי טבע, תיקון 27 לחוק המים מתקן עיוות באופן

ניצול המים ואי התשלום עבורם על ידי מי"ה

89. תשלום התמלוגים בחוק הזיכיון גורם לעיוות חלוקתי בנוגע לניצול משאב המים, עיוות שתיקון 27 יש בו כדי לתקנו. כדוגמא לענייננו, יש להקיש מחקיקת חוק מיסוי רווחים ממשאבי טבע, תשע"א-2011 (להלן: "חוק מיסוי רווחים ממשאבי הטבע"), אשר החיל כלי פיסקאלי משלים ונוסף למשטר התמלוגים עקב עיוות חלוקתי שנוצר במשך שנים באופן חלוקת הרווחים ממשאבי הטבע, כך שרווחיות החברות המנצלות את משאבי הטבע גדלה אך חלקו של הציבור התדלדל.

90. בהתאם לכך, בדו"ח הסופי של וועדות ששינסקי מאוקטובר 2014 הומלץ על שכלול השיטה הפיסקלית ויצירת משטר מס חדש המשלב תמלוגים ומס המכונה "מס משאבי טבע" או "מס

רווחי יתר". הועדות המליצו כי מס זה יוטל על אותם הרווחים החורגים מרווחים שהוגדרו כרווחים נורמליים.

--- העתק עמודים רלוונטיים מדוח מסקנות ועדת ששינסקי מאוקטובר 2014 מצורף ומסומן כנספח ע/23.

91. בדומה לתיקון זה באופן חלוקת הרווחים ממשאבי הטבע, נועדה הרפורמה במשק המים להביא לתיקון של מספר עיוותים במשק המים ולהביא להוזלה של ממש בתעריפי המים. לא יתכן לפרש שתיקון כזה לא יחול גם מפיק מים כה משמעותי כמפעלי ים המלח.

92. על כך גם עמד חבר הכנסת עופר כסיף עופר כסיף בישיבת ועדת הכלכלה בנושא תשלום דמי מים של מי"ה הנזכרת לעיל (צורף כנספח 12):

דבר אחרון, גם חוק המים וגם דוח של צוות נווה מ-2019 מציינים את זה שמטרת דמי המים כפולה: מצד אחד, תמריץ לצמצום הפגיעה במשאב המים.. כלומר יש פה היבט של צדק סביבתי. אבל היבט נוסף שעולה מחוק המים ומדוח צוות נווה, זה שיש כאן תמריץ להורדת תעריפי המים, וזה צדק חלוקתי. יש פה קשר קלאסי בין צדק סביבתי לצדק חלוקתי.. בשורה התחתונה, הפטור שמשרד המשפטים המליץ לתת על 65 מיליון שקל דמי מים למפעלי ים המלח הוא גם נוגד את הצדק הסביבתי, גם נוגד את הצדק החלוקתי, וכל זה על בסיס החוק הקיים ופסיקות בתי המשפט." (עמ 3 לפרוטוקול ישיבת ועדת הכלכלה).

93. גם כאן – כמו ביחס לחלוקת הרווחים ממשאבי הטבע – מדובר במשאב יקר ערך אשר מנוצל באופן שגורם לעיוות חלוקתי, ומבלי שהתמורה הראויה – הלא היא התמורה שקובע חוק המים כדמי מים – משולמת בגיננו. עיוות כזה לא יכול להיות ויש לתקנו באמצעות החלת תיקון 27 על מי"ה וגביית דמי המים בגין המים שהיא עושה בהם שימוש בתחום הזיכיון.

5.ב אינטרס ההגנה על משאב המים צריך שיגבר על אינטרסים אחרים

94. החלת הוראות חוק המים על מי"ה מתחייבת גם מפאת האינטרס הציבורי, המחייב החלה של החקיקה הסביבתית הקיימת על מי"ה. דברים אלו נקבעו בחוות הדעת ליכט בסעיפים 85-86:

"...ניתן ואף ראוי להחיל נורמות מן הדין הכללי על מי"ה, בוודאי נורמות המעוגנות בחקיקה סביבתית מודרנית המאוחרת לחוק הזיכיון."

בענייננו, המדינה מוסמכת לאפשר פיתוח תעשייה באזור ים המלח, אולם חובתה להבטיח כי במסגרת פעילות זו לא תיווצר הטיה לשימוש של בודדים במשאב הציבורי על חשבון הציבור".

95. ועוד נקבע בחוות הדעת ליכט בסעיפים 83-84, לעניין חובת המדינה בשמירה על ים המלח כי:

"חובתה של המדינה להחזיקו ולשמור עליו באופן המשרת את האינטרס הציבורי. לכן, גם אם נקבל כי הזיכיון הוא חוזה, חופש החוזים של המדינה מוגבל והוא אינו כולל התקשרות הפוגעת בציבור... הוראות חקיקה המתייחסות לזכיון מחייבות את הזכיון ואת המדינה להתחשב גם באינטרסים ציבוריים אחרים, פרט לאינטרס שבהפקת תועלת כלכלית ממימי ים המלח, כמו אינטרסים סביבתיים, בריאותיים ותיירותיים".

96. העובדה כי **שטר הזיכיון, הינו שריד ארכאי למציאות אשר אינה קיימת**, וכי הנסיבות שהובילו ליצירת שטר הזיכיון אינן קיימות עוד, מחייבות גם הן פרשנות המותאמת למציאות הקיימת כיום. לעניין זה ראה סעיף 46 בחוות הדעת ליכט כי :

"..מדובר בזיכיון ארכאי המבוסס על זכיונות שניתנו בתקופת המנדט. הוא לא התאים למציאות שהתהוותה בשטח, ובוודאי שאינו מתאים למציאות הנוכחית..."

97. עינינו הרואות, כי חוק הזיכיון לא צפה בשעתו את השוני בהיקף פעילות השאיבה של מי"ה ואת הנזק האדיר שייגרם לים המלח ולסביבתו כתוצאה ישירה של פעילות זו. טעם זה נותן משנה תוקף לפרשנות החוק בדרך תכליתית מתוך שקילת מכלול השיקולים, וביחוד הגנה על ים המלח וטובתו של הציבור. וכך נאמר בחוות הדעת ליכט בסעיף 83 :

"הפרשנות התכליתית של שטר הזיכיון צריכה להתבסס על מהותו של הזיכיון כמעניק זכות במשאב ציבורי השייך לציבור כולו לתקופת זמן ארוכה. ים המלח הוא משאב ציבורי. הוא מוחזק על ידי המדינה ב"נאמנות ציבורית". חובתה של המדינה להחזיקו ולשמור עליו באופן המשרת את האינטרס הציבורי."

ובהמשך, בסעיף 89 נאמר כי :

"פרשנות תכליתית של הוראות הזיכיון וסמכויות הרגולטורים השונים מחייבת יצירת איזון הדדי בין כלל האינטרסים באופן המביא לידי ביטוי את ייחודיותו של ים המלח."

98. ועוד, בסעיף 82 נאמר כי :

"עיגונו של הזיכיון בחוק ומעמדו המיוחד צריכים להשפיע גם על פרשנותו כדין עליו חלים עקרונות של פרשנות תכליתית."

99. כפי שצוין לעיל, זכויותיה וחובותיה של מי"ה ביחס להפקת מינרלים מים המלח המפורטות בחוק הזיכיון ניתנו לה בהיותה חברה ממשלתית. אין אלו פני הדברים כיום. שינוי מצב הדברים והעובדה שכיום מי"ה היא חברה פרטית לחלוטין החולשת על משאב טבע נדיר ויקר, מחייבים גם הם קריאה משולבת של חוק הזיכיון עם חוק המים תוך הגנה מוגברת על אינטרס הציבור והגנה על משאב המים.

100. התמלוגים המשולמים על ידי מי"ה מתוקף חוק הזיכיון משולמים עבור הענקת הבלעדיות לפעול בשטח הזיכיון על כל הכרוך בכך. תשלום זה **אינו** קשור בדרך כלשהי להיקף ניצול משאב המים שבשטח הזיכיון.

101. ואמנם הנוסחה לחישוב תשלום התמלוגים על פי סעיף 15 לחוק הזיכיון מנותקת לחלוטין מהתעריפים הריאליים של המים, מהיקף ניצול המים, מהרכב המים או מרמת המליחות שלהם ועל כן היא אינה תואמת את תכלית חוק המים ובמיוחד את מטרתו של תיקון 27 שהינה בין היתר, הגנה על משאב המים; עידוד חיסכון בהפקת המים ושימוש יעיל בהם באמצעות גילום כלל העלויות הכרוכות בהפקתם ובהולכתם; הוזלת תעריפי המים ותשלום דמי המים במישרין למשק המים אשר מאפשרים השקעה ופיתוח תשתיות.

102. כאמור לעיל, בשנת 2017 חוקק **תיקון 27** אשר ביטל את היטלי ההפקה וקבע שבמקום זאת, כלל העלויות של משק המים יתחלקו באופן שווה בין צרכני המים השונים בלי קשר למקור המים שלהם, כאשר מפיקי המים הפרטיים ישלמו למקורות את ההפרש בין עלויות בפועל שהיו להם להפקת המים לעלויות ממוצעות שיש במשק המים. חובת דיווח **ותשלום דמי המים של בעל רישיון** לרשות המים הארצית עוגנה בסעיף 33א(ב) לחוק המים, והגדרת דמי מים קבועה בסעיף 109 לחוק.

103. תכליתה של הרפורמה, כפי שנקבעה בהצעת חוק המים (תיקון מס' 27), התשע"ו-2016 הינה:

"להביא לקידום ניהול משק המים כמשק כספים **סגור** כך שהתעריפים שייגבו בעד הפקה והספקה ישמשו את משק המים" (עמ' 442 הצעות חוק הממשלה - 1008, 27.1.2016).

--- העתק העמודים הרלוונטיים מדברי הסבר לתיקון 27, הצעת חוק ממשלה 1008 27 בינואר 2016 מצורפים ומסומנים **כנספח ע/24**.

104. בהצעת חוק תיקון 27 הודגש כי **התיקון הכרחי על מנת לתקן עיוותים שונים במשק המים וביניהם עיוותים שונים בהכרה בעלויות ועל מנת להוביל להוזלה של ממש בתעריפי המים**.

105. במסגרת הרפורמה הכוללת בניהול משק המים בוטל סימן ב' לפרק הרביעי לחוק המים שבו נקבעו ההוראות לעניין היטלי ההפקה המועברים לאוצר המדינה, ובמקביל בוצעו התאמות נדרשות בתעריפי המים כיום כדי להפחיתם **על בסיס עקרון העלות**.

106. כפי שקבע בית המשפט העליון בעניין בג"ץ 6951/17 **אפיקי מים אגודה שיתופית חקלאית נ' הרשות הממשלתית למים ולביוב** (נבו 03.04.2019), (להלן: "**עניין אפיקי מים**"), תיקון 27 ביסס את עיקרון **האחידות** אשר קובע כי המים הם משאב ציבורי וההנחה כי כל הצרכנים צריכים לשאת בעלויות של השימוש בהם:

"עקרון האחידות ועקרון העלות מושתתים על ההכרה בכך שמכלול מאגרי **המים בישראל הם משאב ציבורי** (סעיף 1 לחוק המים, התשי"ט-1959; להלן: חוק המים), ועל ההנחה **שכל הצרכנים צריכים לשאת בעלויות המערכתיות של משק המים**, לרבות עלויות מערך ההתפלה. בכך מתבטאת תפיסה של מאגרי **המים בישראל כ"אמבטיה אחת"**, ורשות המים כבר הוכתרה כ"מלכת האמבטיה". (פסקה 2).

107. כאמור, חובת התשלום על המים, לא נקבע לראשונה במסגרת תיקון 27 לחוק. סעיף 116 לחוק המים, שבוטל מאז, החיל חובה על מפיקי מים לשלם היטל הפקה לאוצר המדינה בהתאם לכמות המים שהפיק. היטל ההפקה בוטל, אך מהותו ומטרתו, המחייבת תשלום בעד המים שהצרכנים משתמשים בהם, לא הוחלפה אלא קיבלה לבוש חדש: "**דמי מים**" במסגרת תיקון 27 לחוק המים.

108. היטל ההפקה, שבוטל בתיקון 27 והוחלף בתשלום דמי מים, נועד כדי להגן על משאבי הטבע ולתמרץ יזמים לפעול לחיסכון במים. (ראו עח"ק (ענייני מים חיפה) 10830-06-13 **א.ש.ש.י נדלן בע"מ נ' הרשות הממשלתית למים וביוב** (נבו 31.12.2013)).

109. בהתאם למטרות תיקון 27 ולתכלית החקיקה, יש לצפות כי תעריף המים שחל על פעילות השאיבה של מי"ה ישקף את נדירותם של המים בהם עושה מי"ה שימוש ואת ערכם לטבע, לציבור ולמדינת ישראל, הן ברמה הארצית והן ברמה האזורית.

110. ויובהר, לא רק שקיים הסדר משפטי מתאים להטלת תשלום דמי המים על מי"ה אלא שאף הפסיקה הכירה בכך שתשלום בגין דמי מים חל על כל מפיק פרטי ומטרותו חיזוק משק המים והובלה להפחתה משמעותית של תעריפי המים לצרכנים :

"נבהיר כי מאז ומעולם מפיקים פרטיים שילמו עבור המים שהם מפיקים, שהרי לא מדובר במשאב פרטי. אלא שבעבר המפיקים שילמו "היטלי הפקה", והרפורמה שינתה את אופן התשלום והעניקה לו גם כינוי חדש: "דמי מים". בשונה ממשטר ההיטלים הקודם, כיום המפיקים לא משלמים מס לקופת המדינה (בדמות היטל הפקה) אלא תעריף אחיד, על בסיס עלות ריאלית של הפקת מים, שמועבר לקופת מקורות, וכך נוצר משק כלכלי סגור" (בג"ץ 6951/17 אפיקי מים אגודה שיתופית חקלאית נ' הרשות הממשלתית למים ולביוב (נבו) 03.04.2019), (להלן: "עניין אפיקי מים").

111. על תפקידו של תיקון 27 עמד גם בית המשפט בע"מ (ענייני מים חיפה) 23546-12-18 כפר הים ניהול (1994) בע"מ נ' הרשות הממשלתית למים וביוב (נבו) 20.02.2020 :

"הבשורה שהביא תיקון 27 עניינה בקביעת הסדרים כלכליים חדשים במשק המים. בוטלו הוראות החוק שעניינן תשלומים שונים, לרבות התוספת השניה, והוחלפו על ידי כללי המים (חישוב עלויות ותעריפים להפקה ולהולכה), תשע"ז-2017. המטרה העיקרית של תיקון 27 לחוק המים היתה להסדיר את נושא התשלומים עבור רכיבים שונים הקשורים בהפקת והספקת מים במדינה, להביא לאחידות ושקיפות בעלויות ולחתור לכך שמשק המים יהיה משק אוטארקי".

112. כאמור, מטרתה של הרפורמה היא להפוך את משק המים ל"משק סגור" מבחינה כלכלית, ובכך להוביל להפחתה משמעותית של תעריפי המים לצרכנים. (ראו עניין אפיקי מים פסקה 4).

113. בהתאם, סעיף 33א(ב) לחוק המים קובע כי מפיק ישלם למקורות "דמי מים", ששיעורם נקבע לפי ההפרש בין תעריף הפקה והולכה לבין תעריף ההספקה לצרכן. תעריף ההפקה וההולכה נקבע בכללים, שאותם קובעת הרשות לפי סעיפים 111-112 לחוק :

(111) כללים לחישוב עלות המים: "מועצת הרשות הממשלתית תקבע כללים לחישוב עלות המים; כללים אלה יתבססו על עקרונות אחידים ועל העלויות הנדרשות בקשר להפקת המים, הולכתם והספקתם, לרבות ריבית, עלות ההון, שיקום תשתיות והוצאות אחרות, ורשאית מועצת הרשות הממשלתית לקבוע כללים כאמור בהתחשב באזורים ובנתונים גאוגרפיים או טופוגרפיים המשפיעים על עלויות ההפקה, ההולכה או ההספקה של המים."

(112) קביעת תעריפים לדמי מים ודירוגם: "(א) מועצת הרשות הממשלתית רשאית לקבוע בכללים תעריפים לדמי מים בדרך כלל או לגבי מצאי סוגי המים באזור פלוני או לגבי סוג ספקים פלוני, ורשאית היא לדרג את דמי המים לפי מטרות המים, לפי השמושים במים, לפי עונות השנה או שעות היממה, בשים לב ליכולת התשלום של צרכני

המים במטרה פלונית ולתצרוכת המים לאותה מטרה.

(1א) תעריפים לדמי מים כאמור בסעיף קטן (א) ייקבעו בהתבסס על הכללים שנקבעו לפי סעיף 111, **עקרונות אחידים ארציים ונוסחאות לקביעת התעריפים ודרכי עדכון שתקבע מועצת הרשות הממשלתית.**"

114. יוצא, שתשלום דמי המים נעשה על בסיס דיווח של בעל רישיון לרשות המים הארצית על מים שהפיק או סיפק וחישובם נעשה בהתאם לכללים שקובעת מועצת הרשות הממשלתית ולפי תנאי הרישיון. העלות הריאלית של המים, שבגינה ישולמו דמי המים, נקבעת בהתאם **לכללים ולתעריפים** שקבעה מועצת הרשות הממשלתית לפי סעיפים 111 ו-112 לחוק המים ובאופן שקבעה.

115. משרד המשפטים הדגיש בחוות דעתו המשפטית שסעיף 15 לחוק הזיכיון מגלם את התשלום עבור משאב המים: **"סעיף 15 לשטר קובע כי מי"ה תשלם תמלוגים על כל הזכויות שהוקנו לה בשטח הזיכיון"** [ההדגשה במקור]. **אלא שהסדר ארכאי זה לא יכול לעמוד בפני שינויים ותמורות שחלו באופן תמחור המים כפי שבא לידי ביטוי בתיקון 27.**

116. עוד יש להדגיש, שסעיף 15 מעגן את חובת תשלום התמלוגים על משאבי הטבע שבהם נעשה שימוש במסגרת הזיכיון מונה משאבים רבים כגון: כלוריד האשלג, ברום, כלוריד המגנזיום, מלחי-מחצב, מחצבים וכימיקלים מים המלח, אך **סעיף 15 אינו כולל התייחסות למשאב המים ותשלום התמלוגים בגין משאב זה.**

117. במילים אחרות, תשלום התמלוגים על פי סעיף 15 לחוק הזיכיון לא מתייחס אל המים כאל משאב טבע בפני עצמו. התמלוגים משולמים כתשלום כולל עבור כלל הזכויות המוקנות בזיכיון לאוצר המדינה. תיקון 27 מחייב התייחסות חדשה לתשלום שמי"ה נדרשת לשלם על משאב המים וזאת כפי שנועד לחול על כל צרכן או מפיק מים אחר.

118. כאמור לעיל, בהתאם לעקרונות שעוגנו בתיקון 27, דמי המים מבססים על עיקרון העלות, ומטרתם להצמיד "תג מחיר" **מדויק ככל הניתן למשאב המים**. תשלום התמלוגים לא קשור בדרך כלשהי להיקף המים המנוצל, לא מועבר לטובת משק המים וממילא לא קשור בדרך כלשהי להשגת מטרת חוק המים (הגנה על משאב המים; עידוד חיסכון בהפקת המים ושימוש יעיל בהם באמצעות גילום כלל העלויות הכרוכות בהפקתם ובהולכתם; הוזלת תעריפי המים ותשלום דמי המים במישרין למשק המים אשר מאפשרים השקעה ופיתוח תשתיות).

119. מכל האמור לעיל נובע, שהמסקנה שתשלום התמלוגים מתוקף סעיף 15 לחוק הזיכיון מהווה הסדר ממצה השולל תחולתו של סעיף 33 לחוק המים שמעגן את תשלום דמי המים – **שגויה.**

6.ב עמדת רשות המים עדיפה על פני עמדת משרד המשפטים

120. העותרת תטען כי יש ליתן משקל לעמדתה של משיבה 1, אשר סברה כי על מי"ה לשלם דמי מים וכי הסדר התמלוגים המעוגן בחוק הזיכיון לא פוטר את מי"ה מתשלום בגין משאב המים, וזאת בהיותה **הרשות המוסמכת והאחראית על הקצאת משאבי מים בישראל**, אשר הוקמה

מתוקף הוראות סעיף 124יא לחוק המים הקובע כי "הרשות הממשלתית למים ולביוב" תהיה מופקדת על ניהול משק המים והביוב...".

121. המשיבה 1 נימקה את עמדתה במספר נימוקים, אשר נסקרו בחוות הדעת של המשיב 2 ומדובר בנימוקים כבדי משקל המתייחסים לאופן פרשנות ההסדר שבחוק הזיכיון; את הצורך לגבות דמי מים בבחינת מחיר עבור ההפקה והשימוש במים עצמם; וכן את ההבדל בין דמי המים המשולמים למשק המים לעומת דמי הזיכיון המשולמים לאוצר המדינה (סעיפים 2, 7 ו-8 לחוות הדעת).

122. כאשר נימוקים אלה נשמעים מפיה של הרשות המוסמכת להקצות ולנהל את משאב המים בישראל, יש ליתן להם משנה תוקף.

סוף דבר

123. לתוצאות העתירה דנן השלכות ישירות על משק המים בישראל כמו גם על משאב המצוי במחסור חמור בישראל. אי תשלום דמי מים על ידי גורם המנצל אותם בהיקפים כה גדולים הוא עיוות שאין הדעת סובלת. התערבותו של בית משפט נכבד זה בתיקון עיוות זה הכרחית.

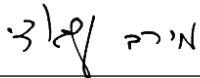
124. לאור כל זאת, מן הדין ומן הצדק לקבל את העתירה, כמבוקש בראשה.

125. כמו כן, יתבקש בית המשפט הנכבד לחייב את המשיבים שיתנגדו לקבלת העתירה בתשלום הוצאות משפט לרבות שכ"ט עו"ד ומע"מ כחוק בגין העתירה דנן.

126. לעתירה זו מצורף תצהיר של עו"ד עמית ברכה, מנכ"ל העותרת, התומך בעובדות הכלולות בה.



עו"ד, בר רוזוב.



עו"ד מירב עבאדי,

ב"כ העותרת

תצהיר


אני הח"מ, עו"ד עמית ברכה, מספר ת.ז. 24324931, מרח' קרליבך 9, תל אביב-יפו, לאחר שהוזהרתי כי עלי לומר את האמת, שאם לא כן אהיה צפוי לעונשים הקבועים בחוק, מצהיר בזה בכתב כדלקמן:

1. שמי וכתובתי הם כנ"ל.
 2. הנני משמש כמנכ"ל עמותת "אדם טבע ודין".
 3. הנני נותן תצהיר זה לאימות העובדות המופיעות בעתירה אדם טבע ודין נ' הרשות הממשלתית למים וביוב ואח' (להלן: "העתירה").
 4. הנני מאשר כי העובדות עליהן מתבססת העתירה נכונות למיטב ידיעתי ובהתאם לייעוץ המקצועי שניתן לי על ידי גורמי המקצוע המועסקים בעמותה.
 5. הנני מאשר כי הטיעונים המשפטיים שבעתירה נכונים למיטב ידיעתי.
- אני מצהיר כי השם דלעיל הוא שמי, החתימה דלמטה היא חתימתי, וכי תוכן תצהירי זה אמת.


עמית ברכה
ת.ז. 24324931

אישור

אני הח"מ, בר רוזוב, עו"ד, מאשרת כי ביום 6.9.2022 הופיע בפני עו"ד עמית ברכה המוכר לי באופן אישי, ולאחר שהוזהרתי כי עליו להצהיר את האמת וכי אם לא יעשה כן, יהיה צפוי לעונשים הקבועים בחוק, חתם בפני על תצהירו זה.


בר רוזוב, עו"ד
מס' רישיון/89572
בר רוזוב, עו"ד

אדם טבע ודין – אגודה ישראלית להגנת הסביבה (ע.ר. 580177863)

ע"י עו"ד מירב עבאדי ו/או עו"ד בר רוזוב
ו/או עו"ד אלי בן ארי
מרחוב קרליבך 9, תל אביב
טל. 035669939, פקס. 03-5669940

העותרת;

- נ ג ד -

1. הרשות הממשלתית למים וביוו
2. משרד המשפטים
3. מקורות חברת מים בע"מ

ע"י פרקליטות המדינה
רח' צלאח א-דין 29, ירושלים
טלפון: 02-6466590, פקס: 02-6467011

4. מפעלי ים המלח בע"מ

מרח' ארניא 23, מגדל המילניום, תל אביב
טל': 03-6844412; פקס: 03-6844435

המשיבים;

כרך נספחים

תוכן עניינים

מס'	שם הנספח	עמ'
1	חוות הדעת המשפטית של משרד המשפטים מיום 22.6.2022 בדבר: "חיוב מפעלי ים המלח בע"מ בתשלום דמי מים לפי חוק המים התשי"ט-1959, עבור הפקדת מי בארות בתחום זיכיון ים המלח"	27
2	חוות הדעת ליכט "ביצוע פרויקט הגנות ים המלח ומימונו- חוות דעת משפטית" מיום 4.9.2011	37
3	העתק העמודים הרלוונטיים מפרוטוקול ישיבת הוועדה המיוחדת לעניין הקרן לאזרחי ישראל מיום 30.5.2022 בדבר תום תקופת הזיכיון של כי"ל בים המלח	85
4	העתק מכתב הפניה מטעם העותרת מיום 13.6.2021	95
5	העתק מכתב הפניה הנוסף מטעם העותרת מיום 15.8.2021	106
6	העתק ההתכתבות הדוא"ל מימים 5.9.2021, 4.10.2021	110
7	העתק מכתב תגובת משיבה 1 מיום 7.10.2021	114
8	הדפס כתבה המדינה מזוגגת_ דורשת ממפעלי ים המלח 83 מיליון שקל על מים, אבל לא גובה אותם	118
9	העתק פרסומו של מתן חודורוב באתר "טוויטר" בדבר מחיקת חוב דמי המים למי"ה	121
10	העתק הפניה לדרישה לפרסום חוות הדעת מיום 18.10.2021 (ללא נספחים)	123
11	תמצית חוות דעת של משרד המשפטים	127
12	העתק העמודים הרלוונטיים מפרוטוקול ישיבת ועדת הכלכלה מיום 15.11.2021	131
13	העתק מכתב הפניה מטעם העותרת למשיבה 1 מיום 28.12.2021	149
14	העתק אישור קבלה מטעם משיבה 1 מיום 29.12.2021	156
15	העתק מכתב ההתראה מטעם העותרת מיום 12.7.2022	158
16	העתק מענה בדבר פרסום חוות הדעת המשפטית המלאה מטעם משרד המשפטים	166
17	העתק אישור קבלה מטעם משיב 2 למכתב ההתראה	168
18	העתק פסק הדין של הדין לענייני מים מיום 2.1.17	170
19	העתק פסק הדין בערעור לבית המשפט העליון - ע"א 1002/17	183

מס'י	שם הנספח	עמ'י
	אדם טבע ודין - אגודה ישראלית להגנת הסביבה נ' הרשות הממשלתית למים וביוב (ניתן ביום 27.09.17)	
20	העתק פסק דינו של כבוד השופט סוקול בעניין אט"ד נגד רשות המים מיום 4.8.2019	186
21	העתק מכתב הגבייה מטעם חברת מקורות לרשות המים מיום 14.2.2021	202
22	העתק דברי ההסבר לחוק הזיכיון מתוך הצעת החוק לקריאה הראשונה, כפי שפורסם באתר הכנסת	205
23	העתק עמודים רלוונטיים מדוח מסקנות ועדת ששינסקי מאוקטובר 2014	209
24	העתק העמודים הרלוונטיים מדברי הסבר לתיקון 27, הצעת חוק ממשלה 1008 27 בינואר 2016	215

נספח 1

**חוות הדעת המשפטית של משרד
המשפטים מיום 22.6.2022 בדבר:
"חיוב מפעלי ים המלח בע"מ
בתשלום דמי מיס לפי חוק המיס
התשי"ט-1959, עבור הפקדת מי
בארות בתחום זיכיון ים המלח"**

עמ' 27

מדינת ישראל

משרד המשפטים

יעוץ וחקיקה

ירושלים, כ"ג בסיוון תשפ"ב
22 ביוני 2022
תיקנו : 803-04-2021-001514
סימוכין : 803-99-2021-068564

עיקרי חוות הדעת המשפטית של משרד המשפטים בנושא חיוב מפעלי ים המלח בע"מ בתשלום דמי מים לפי חוק המים התשי"ט-1959, עבור הפקת מי בארות בתחום זיכיון ים המלח

1. הרשות הממשלתית למים ולביוב (להלן: **רשות המים**) פנתה למשרד המשפטים בשאלה אם ניתן לחייב את מפעלי ים המלח בע"מ (להלן: **מי"ה**) בתשלום דמי מים לפי סעיף 33א לחוק המים התשי"ט-1959 (להלן: **חוק המים**), בגין הפקת מי בארות בתחום הזיכיון המוקנה לאחרונה לפי חוק זיכיון ים המלח התשכ"א-1961 (להלן: **חוק הזיכיון**). ההפקה מתבצעת על פי רישיון הפקה מכוח חוק המים.

2. בשנת 2017 תוקנו חוק המים (תיקון מס' 27), התשע"ז-2017, והכללים מכוחו באופן שנקבע כי גם מים ברמת המליחות של מי הבארות המופקים על ידי מי"ה בתחום הזיכיון הם ברי חיוב בדמי מים על פי חוק המים. עקב כך נשלחה למי"ה לראשונה הודעת חיוב בדמי מים על בסיס סעיף 33א לחוק המים, בגין מי הבארות שהופקו על ידה בתחום הזיכיון בשנת 2018. הכוונה הייתה, בהעדר החלטה אחרת, לשלוח הודעות חיוב גם לשנים הבאות. רשות המים סברה כי ניתן לבסס את חיובה של מי"ה בתשלום דמי מים כאמור, נוסף על תשלום התמלוגים על ידה, על בסיס היקש מפסק הדין של בית המשפט המחוזי בחיפה בשבתו כבית דין לענייני מים (חי' 15-06-14047-אדס **טבע ודין – אגודה ישראלית להגנת הסביבה נ' הרשות הממשלתית למים וביוב** (4.8.2019) (להלן: **עניין אט"ד**)). באותו מקרה נקבע כי חוק הזיכיון אינו שולל את תחולתו של חוק המים לעניין **חובת קבלת רישיון הפקה** בגין הזרמת מי ים המלח מצפון לדרום בתחום הזיכיון, פעילות שהיא בליבת תהליך הייצור של מי"ה. לעמדת רשות המים, ניתן היה לגזור גזירה שווה לענייננו, כך שייקבע כי חובת תשלום התמלוגים הקבועה בחוק הזיכיון אינה שוללת את תחולתו של חוק המים גם לעניין תשלום דמי מים עבור המים המופקים בתחום הזיכיון. זאת, בהיעדר הוראה בחוק הזיכיון השוללת זאת, ובהינתן שתכליותיהן השונות של שני ההסדרים תומכות בהחלתם המקבילה של ההסדרים.

3. מי"ה השיגה על חיובה זה לפני רשות המים בטענה כי לא ניתן לחייבה בחיוב נוסף עבור הפקת מי הבארות בתחום הזיכיון, שכן התשלום עבורם מגולם בתמלוגים המשולמים על ידה מכוח חוק הזיכיון. על רקע מחלוקת משפטית זו פנתה רשות המים למשרד המשפטים לבחינת הסוגיה (יודגש כי לא התעוררה מחלוקת בדבר המשך תשלום דמי מים על ידי מי"ה

עבור הפקת מי בארות מבארות נוספות המצויות מחוץ לשטח הזיכיון, ועניין זה לא נדון על ידי משרד המשפטים).

4. בעקבות הפנייה, ולאחר בחינת מכלול החומר הצריך לעניין, עמדת משרד המשפטים היא, כי פרשנות לשונית ותכליתית של חוק הזיכיון מובילה למסקנה כי התשתית הנורמטיבית הקיימת אינה מאפשרת, בעת הזו, לחייב את מי"ה בתשלום דמי מים לפי חוק המים עבור המים המופקים בתחום הזיכיון נוסף על תשלום התמלוגים בגינם. זאת, בתמצית, מהנימוקים העיקריים הבאים:

5. חוק הזיכיון מאמץ בחובו את שטר הזיכיון ומסדיר את תנאי ההתקשרות בין מדינת ישראל לבין מי"ה בתחום הזיכיון. החוק קובע במפורש כי על מי"ה לשלם תמורה עבור כל הזכויות שהוקנו לה בתחום הזיכיון, המגדירות את כלל הפעולות המותרות לה בקשר להפקת המחצבים. זכויות אלו מפורטות בסעיף 2 לשטר הזיכיון, כשלענייננו נוגע סעיף 2(ה) לשטר הקובע בפירוש את זכותה של מי"ה להשיג את מי הבארות בתחום הזיכיון ולהשתמש בהם לצרכים המפורטים בחוק. סעיף זה מתיר למי"ה לבצע את פעולות התשתית הנדרשות להשגת מים מתוקים או מתוקים למחצה בתחום הזיכיון, ולהשתמש בהם לצורך תהליכי הייצור, שתיה, רחצה, תברואה ומטרות כלליות של המפעל:

"הזכות, בכפוף לאישור רשות המים המוסמכת – ואישור זה לא יעוכב או יושהה באורח בלתי סביר – להשיג מים מתוקים או מתוקים למחצה הדרושים לייצור מלחי-מחצב, מחצבים וכימיקלים, לשתיה, לרחיצה או לצרכי תברואה ולמטרות כלליות של המפעל ושל עובדיו של בעל הזיכיון, מנחלים או ממעיינות הזורמים דרך הקרקעות החכורות והקרקעות השמורות או נובעים מהן או מבארות הנמצאות בהן או מכל יובלים הזורמים לים המלח, ולקדוח לשם גילוי מים מתוקים או מתוקים למחצה בקרקעות החכורות ובקרקעות השמורות, ובקשר לכך לחפור בארות, להניח צינורות, לבנות תחנות שאיבה ולבצע עבודות אחרות שיהיו דרושות או מתלוות לכך".

6. סעיף 15 לשטר קובע כי מי"ה תשלם תמלוגים עבור כל הזכויות שהוקנו לה בשטר הזיכיון:

"בתמורה לכל הזכויות וזכויות היתר המוענקות לבעל הזיכיון בשטר זיכיון זה [...] ישלם בעל הזיכיון לממשלה, החל מהשנה המתחילה ב-1 באפריל 1970 ולאחר מכן בכל שנה את התמלוגים הבאים".

7. מצירופם של הסעיפים נובע כי התמלוגים המשולמים על ידי מי"ה מכוח חוק הזיכיון כוללים בחובם גם תמורה מפורשת עבור הפקת מי הבארות על ידה בתחום הזיכיון והשימוש בהם לצרכים שהותרו. החוק נוקט לשון מפורשת וברורה בהקשר זה. מטעם זה גם נדחתה אחת מההצעות הפרשניות שהוצגה על ידי רשות המים ולפיה יש לפרש את חוק הזיכיון כאילו נקבע בו שהתמלוגים משקפים תמורה רק בנוגע לזכות לבצע עבודות תשתית והכנה להפקת המים בפועל, אך לא עבור הפקת משאב המים והשימוש בו. פרשנות זו אינה עולה בקנה אחד עם לשון החוק.

8. טענה נוספת של רשות המים הייתה כי יש לפרש את ההסדר הקבוע בחוק הזיכיון כאילו התמלוגים המשולמים על פיו משקפים תמורה רק עבור תשלומים הדומים במהותם

לתשלומי חובה, בין היתר משום שעוברים ישירות לאוצר המדינה. לפי טענה זו, מכיוון שדמי מים הם בבחינת מחיר, אין לראות בתמלוגים ככוללים תמורה המחליפה את דמי המים ומשקפת תשלום עבור ההפקה והשימוש במים עצמם. גם טענה זו נדחתה בהיעדר אחיזה בלשון החוק, כמוסבר לעיל.

9. אם כן, נקודת המוצא החוקית היא שחוק הזיכיון מחייב את מי"ה לשלם עבור מי הבארות המופקים על ידה בתחום הזיכיון, וכי תשלום זה מגולם בתמלוגים הכוללים המשולמים על ידה לאוצר המדינה. בה בעת, בצד חוק הזיכיון, על פני הדברים, חל על הפקת מים בתחום הזיכיון גם חוק המים ותשלום דמי מים מכוחו. זאת משום שלשונן של חוק המים אינה מסייגת את תחולתו ביחס לתחום הזיכיון. וכך קובע סעיף 33א לחוק המים:

"מים שהפיק בעל רישיון הפקה שהוא גם בעל רישיון הספקה יראו אותם כאילו סופקו לו על ידי רשות המים הארצית לשם הספקתם לעצמו או לצרכניו והוא ישלם לה בעדם דמי מים כהגדרתם בסעיף 109 בשיעור ההפרש שבין תעריף ההפקה וההולכה של מים לתעריף ההספקה שלהם על פי חיוב שתוציא לו רשות המים הארצית, והכול בהתאם לכללים ולתעריפים שקבעה מועצת הרשות הממשלתית לפי סעיפים 111 ו-112 ובאופן שקבעה".

10. דמי מים כהגדרתם בסעיף 109 לפיו דמי מים הם "מחיר המים וכל תמורה אחרת בקשר להפקה או להספקה של מים".

11. רואים אנו כי שני מקורות נורמטיביים – חוק הזיכיון וחוק המים – מטילים חיוב על מי"ה בגין הפקת מי הבארות. אין חולק כי עילתם של שני החיובים זהה – הפקת מי הבארות בתחום הזיכיון והשימוש בהם לצרכים שהותרו בחוק הזיכיון. עם זאת, שני התשלומים שונים במאפייניהם. התמלוגים משולמים כתשלום כולל עבור כלל הזכויות המוקנות בזיכיון לאוצר המדינה, לרבות הזכות להפיק את מי הבארות ולהשתמש בהם, ושיעורם נקבע בהתאם למנגנון הקבוע בחוק הזיכיון. התמלוגים אינם משקפים את עלותם הריאלית של המים שבהם נעשה שימוש והם אינם חוזרים למשק המים לטובת המשך השקעה ופיתוח. לעומת זאת, בהתאם לעקרונות שעוגנו בתיקון מס' 27, דמי המים מבוססים על עיקרון העלות, ומטרתם להצמיד "תג מחיר" מדויק ככל הניתן למשאב המים. זאת כדי לעודד את מפיקי המים לחסכון בהפקת המים ולשימוש יעיל בהם, באמצעות גילום כלל העלויות הכרוכות בהפקתם ובהולכתם של מים בין חלקי הארץ השונים. דמי המים משולמים במישרין למשק המים (באמצעות מקורות) ומשמשים בו לכלל צרכיו, לרבות השקעה ופיתוח תשתיות:

"הרפורמה במשק המים כללה שינוי במנגנון קביעת תעריף צריכת המים. [...] עקרון נוסף הוא 'עקרון העלות', שעל פיו תעריפי המים בכל הארץ יגלמו את העלות הריאלית של אספקת המים. עקרון זה נועד 'להביא לקידום ניהול משק המים כמשק כספים סגור כך שהתעריפים שייגבו בעד הפקה והספקה ישמשו את משק המים' [...] עקרון האחידות ועקרון העלות מושתתים על ההכרה בכך שמכלול מאגרי המים בישראל הם משאב ציבורי [...] ועל ההנחה שכל הצרכנים צריכים לשאת בעלויות המערכתיות של משק המים, לרבות עלויות מערך ההתפלה. בכך

מתבטאת תפיסה של מאגרי המים בישראל כ'אמבטיה אחת', ורשות המים כבר הוכתרה כ'מלכת האמבטיה'¹.

12. בהינתן התשתית הנורמטיבית המתוארת, שלפיה ישנם שני מקורות חוקיים מקבילים לחיוב מיי"ה בתשלום עבור מי הבארות המופקים בתחום הזכיון, מתחדדת השאלה אם אמנם ניתן להטיל את שני החיובים במקביל, או שמא הסדר התמלוגים המקורי הקבוע בחוק הזיכיון מוציא את תחולתו של חוק המים בנוגע לתשלום דמי מים עבור הפקת מים הנעשית בשטח הזיכיון בתקופת תוקפו של הזיכיון הנוכחי.

13. בנקודה זו, ובשונה מעמדת רשות המים, עמדת משרד המשפטים הייתה כי לא ניתן ללמוד היקש מעניין אט"ד לעניין תחולתם המקבילה של ההסדרים, וכי נסיבותיהן השונות של המקרים מחייבות אבחון ביניהם. בעניין אט"ד – שבו נקבע כזכור כי ניתן לדרוש ממי"ה רישיון הפקה עבור פעילות בתחום הזיכיון – התבסס הניתוח המשפטי על כך שחוק הזיכיון "שתק" וכלל לא עוסק בסוגיית רישיון ההפקה. כלומר, חוק הזיכיון לא כלל כל הוראה רלוונטית לשאלת רישיון ההפקה, לא הסדיר נושא ולא קבע כל מגבלה הנוגעת להפקת המים. לעומתו, חוק המים עוסק בסוגיה זו במפורש, וקבע דרישות רגולטוריות ברורות לעניין הפקת מים, שנועדו להגשים אינטרסים ציבוריים שונים, שחוק הזיכיון כלל לא עסק בהם. על רקע זה נקבע כי לא ניתן לראות בחוק הזיכיון כשלעצמו כשולל את תחולתם של דינים נוספים הנוגעים העוסקים בהיבטים שאינם מוסדרים בו, דוגמת עצם הדרישה לקבלת רישיון הפקה המוסדרת בחוק המים. בהמשך לכך קבע בית המשפט כי אין כל אמירה בחוק הזיכיון המבטלת או מסייגת, במפורש או מכללא, את הוראות חוק המים בנוגע לרישיונות הפקה, וכי "הענקת זיכיון ייחודי לניצול כל המחצבים, אינה כוללת בחובה ביטול כל הדרישות הקבועות בדין לקבלת היתר ורישיונות לביצוע העבודות"².

14. לעומת זאת, בענייננו שני ההסדרים – חוק הזיכיון מזה וחוק המים מזה – קובעים חובה מפורשת לשלם תמורה עבור ניצול מי הבארות והשימוש בהם. הראשון קובע חובת תשלום תמלוגים, והשני חובת תשלום דמי מים. במובן זה לא דומה ענייננו לעניין אט"ד שבו נבחנה שאלת היחס בין החוקים, בהתייחס לסוגייה שכלל לא נזכרה ולא הוסדרה בחוק הזיכיון. כפי שציינו, מדובר בשני חיובים שונים במאפייניהם אך שעילתם זהה. משכך, ובשונה מעניין אט"ד, לא ניתן לקבוע כי בנוגע לתשלום עבור המים המופקים בחוק הזיכיון "אין כל אמירה המבטלת או מסייגת, בין במפורש ובין מכללא את הוראות חוק המים"³. ההפך הוא הנכון, שכן סעיף 15 לחוק הזיכיון קובע הוראה מפורשת בדבר חובת תשלום עבור מים מופקים בתחום הזיכיון.

15. טעם מהותי זה מבסס את האבחנה בין שני המקרה דנן לבין עניין אט"ד. חלף זאת, השאלה הפרשנית המתעוררת כעת היא אם פרשנות סעיף 15 לחוק הזיכיון קובעת הסדר ממצה

¹ בג"ץ 6951/17 אפיקי מים אגודה שיתופית חקלאית נ' הרשות הממשלתית למים ולביוב, פסקה 2 (3.4.2019) (להלן: עניין אפיקי מים).

² עניין אט"ד, פס" 54.

³ שם.

השולל את תחולתו של סעיף 33א לחוק המים, או שמא ניתן להחיל את שני ההסדרים במקביל, כפי עמדת רשות המים.

פרשנותו של סעיף 15 לחוק הזיכיון⁴

(א) לשון הסעיף

16. כידוע, ראשית הפרשנות בלשון, שכן "מלאכת הפרשנות יכולה לפרוש כנפיה – רחבות ככל שתהיינה – עד גבול הלשון"⁵. בשלב הראשון עלינו לבחון מהו מנעד הפרשנויות שלשוננו של סעיף 15 יכול לשאת. אם נמצא כי שתי הפרשנויות אפשריות: זו הרואה בסעיף 15 הסדר ממצה וזו החלופית המאפשרת את תחולתם המקבילה של ההסדרים, נידרש לבחור בזו המיטיבה להגשים את תכלית ההסדר,⁶ שהיא "מכלול המטרות, הערכים, המדיניות והפונקציות החברתיות שדבר החקיקה מבקש להגשים"⁷.

17. כאמור לעיל, סעיף 15 לחוק הזיכיון מורה כי "בתמורה לכל הזכויות וזכויות היתר [...] **ישלם בעל הזיכיון לממשלה, החל מהשנה המתחילה ב-1 באפריל 1970 ולאחר מכן בכל שנה את התמלוגים הבאים**". זכויות אלו כוללות גם את הזכות המנויה בסעיף 2(ה) להשיג את מי הבארות ולהשתמש בהם לצרכים שהותרו. מקריאתו הפשוטה של הסעיף עולה כי הוא נועד לשקף את מלוא התמורה שעל הצד המתחייב לשלם: "בתמורה ל [...] ישלם בעל הזיכיון [...] את התמלוגים הבאים". עוד מבהיר הסעיף כי התמורה הנקובה תשולם ממועד תחילת הזיכיון ועד לסיומו. במובן זה צפה ההסדר פני עתיד ושארף להסדיר את היבט התמורה לאורך כל חיי הזיכיון. לכך יש להוסיף גם את האמור בסעיף 1 לחוק הזיכיון הקובע כי "שטר הזיכיון שבתוספת לחוק זה שנעשה בין המדינה לבין בעל הזיכיון הנקוב בו, רואים אותו כבר-תוקף לכל מטרותיו על אף האמור בכל דין". מדובר אמנם בהוראת חוק חריגה יחסית, והגם שמדובר בניסוח מיושן, אך ניכר ממנה כי המחוקק ביקש לקבוע את עדיפות חוק הזיכיון לגבי עניין שהוסדר בו במפורש (דוגמת רכיב התמורה המשתלמת עבור הפקת מי הבארות) על פני דין אחר.

18. עוד יצוין כי כשביקש המחוקק להבטיח תמורה נוספת בקשר למרכיב מסוים הנוגע לפעילותה של מי"ה בתחום הזיכיון, קבע לכך הסדר נפרד בשטר הזיכיון (בסעיף 6(ב) לעניין

⁴ לא נעסוק כאן בשאלת כללי הפרשנות החלים על חוק הזיכיון בהינתן מאפייניו הייחודיים. בחוות דעתנו של המשנה ליועץ המשפטי לממשלה (משפט כלכלי), אבי ליכט, שצורפה כנספח מסקנות הוועדה לבחינת המדיניות לגבי חלק המדינה המתקבל בעד השימוש של גורמים פרטיים במשאבי טבע לאומיים (להלן: **ועדת שישנסקי השנייה**; **חוות הדעת בעניין שישנסקי 2**) התייחסנו לסוגיה, וציינו כי "מהותו של שטר הזיכיון והליכי עיצובו ואישורו מביאים לכך כי עקרונות הפרשנות החלים לגבי צריכים להיות כאלה החלים על דבר חקיקה" (שם, בעמ' 32; וראו גם האסמכתאות המובאות בהערות שוליים אגב הדיון בנושא זה). דו"ח הוועדה זמין לקריאה [בקישור זה](#) (נכון ליום 9.10.2021); חוות הדעת זמינה לקריאה [בקישור זה](#) (נכון ליום 9.10.2021).

⁵ בג"ץ 6301/18 **השופטת רונית פוזננסקי-כץ נ' שרת המשפטים**, פסקה 34 (27.12.2018).

⁶ ראו, בין רבים, עע"ם 7825/19 **יוניון מוטורס בע"מ נ' משרד התחבורה והבטיחות בדרכים**, פסקה 13 והאסמכתאות שם (18.10.2020).

⁷ רע"א 3411/16 **פלוני נ' משרד הרווחה ירושלים**, פסקה 9 (20.6.2016).

תשלומם הנפרד של דמי החכירה). לא כך נעשה בקשר לזכות להפיק מי הבארות ולהשתמש בהם וגם בכך יש כדי לשקול בענייננו.

19. מהטעמים האמורים עמדת משרד המשפטים היא כי לשונו של סעיף 15 לחוק הזיכיון היא ברורה ומפורשת ומלמדת, על פניה, כי הסדר התמלוגים נועד להיות הסדר ממצה בכל הנוגע לתמורה שמשלמת מי"ה למדינת ישראל **עבור הפקת מי הבארות בתחום הזיכיון והשימוש בהם**. ספק אם לשון מפורשת שכזו יכולה לשאת גם את הפרשנות שלפיה ניתן לחייב את מי"ה בתשלום נוסף עבור מימוש הזכות שהוקנתה לה ברישיון להפיק מים ולחייבה לשלם גם דמי מים עבור פעילות ההפקה בתחום הזיכיון נוסף על תשלום התמלוגים. אף על פי כן, נוכח חשיבות הסוגיה, הוספנו ובחנו את תכלית החוק כדי לא להכריע את הכף על בסיס הנימוק הלשוני לבדו.

(ב) תכלית הסעיף

20. תכליתו של דבר חקיקה נלמדת מתכלית סובייקטיבית ומתכלית אובייקטיבית. עניינה של הראשונה ב"כוונת המחוקק" ובמטרות והערכים הקונקרטיים שביקש להגשים באמצעות דבר החקיקה. התכלית האובייקטיבית מנתקת עצמה מהמחוקק המקורי, והיא עוסקת במטרות ובערכים כלליים שיש לייחס לדבר חקיקה בחברה דמוקרטית. התכלית נלמדת מערב רב של מקורות, פנימיים וחיצוניים, ובהם ההיסטוריה החקיקתית ועקרונות היסוד של השיטה.⁸

21. **התכלית הסובייקטיבית**. הרקע לחקיקתו של חוק הזיכיון והסיבה לעיגון ההסכם בין המדינה לבין מי"ה באורח חריג בחוק הכנסת מוכרים היטב ונסקרו על ידינו בעבר. נביא בתמצית את הדברים שצוינו בעניין זה בחוות הדעת בעניין שישינסקי 2:

"בשנת 1961 הושג הסכם עם הבנק העולמי למתן מימון למפעלי ים המלח לשם הגברת היקף ההפקה של המפעלים. כתנאי למתן המימון דרש הבנק העולמי כי זכויות ההפקה בים המלח יעוגנו בשטר זיכיון שיעוגן בחקיקה. בהתאם לכך נחתם בין המדינה ובין מי"ה שטר זיכיון אשר בו הוסדרה פעילותה של מי"ה בכל הנוגע להפקת משאבי ים המלח [...] באותה שנה נחקק גם חוק הזיכיון אשר קלט את שטר הזיכיון לחקיקה באמצעות צירוף שטר הזיכיון כנספח".⁹

22. כידוע, בשעתו, הוצאתו לפועל של הסכם הזיכיון – שבו רצו המדינה והזכיין – חייבה מימון משמעותי. הבנק העולמי שהעמיד את המימון לעסקה ביקש ערובות שונות להבטחת השקעתו. אחד האמצעים שננקטו בהקשר זה היה שריון תנאי העסקה בחוק הכנסת במטרה לקבע את תנאיה במכשיר משפטי נוקשה ככל הניתן. החוק נתפס אז כאמצעי "חסין" מפני שינויים עתידיים שמקורם בהחלטה מנהלית (בשונה מחקיקה מאוחרת). בכך ביקש המחוקק להניח את דעתו של הגורם המממן, ולייצר ודאות רבה ככל הניתן בנוגע ליכולתה של מי"ה לפרוע את חובה לאורך השנים. באספקלריה זו, ניכר כי המחוקק ביקש להסדיר ולמצות את מכלול החיובים שיחולו על מי"ה בקשר לפעילותה בתחום הזיכיון

⁸ראו, בין רבים, בג"ץ 6637/16 לוינשטיין לוי נ' מדינת ישראל, פסי' 17-18 (18.4.2017).

⁹ חוות הדעת בעניין שישינסקי 2, לעיל ה"ש 6, בעמ' 16 והטקסט ליד ה"ש 41.

במסגרת התמלוגים שנקבעו, כדי לגדר את הסיכון בנוגע ליכולתה לפרוע את ההלוואה לאורך זמן.

23. עוד יש להניח, כי כוונתו המקורית של המחוקק – שעיגן בחקיקה את ההסדר שאליו הגיעו הצדדים להסכם הזיכיון – הייתה לעגן את הסכמת הצדדים ששיקפה בשעתו את מה שנחזתה להיות נקודת שיווי המשקל היעילה עבור הצדדים לעסקה. הדברים עולים, בין היתר, מסעיף המבוא לחוק ומהקשרם הכללי של הדברים:

”הואיל –

(א) ומחצבי ים המלח ושטחי סביבתו מהווים חלק מאוצרותיה הטבעיים של מדינת ישראל, **ורצוי להסדיר את ניצולם היעיל לטובת כלכלת המדינה**;

(ב) ובעל הזיכיון נתאגד במטרה, בין היתר, לבדוק, לחקור ולפתח את אוצרות המחצב הטבעיים של ים המלח ושל שטחי סביבתו;

(ג) ובעל הזיכיון, מאז התאגדו, פיתח וניצל כמה מאוצרות המחצב הטבעיים האמורים, ובקשר לכך רכש ובנה בחלקו הדרומי של ים המלח ובסביבתו מפעלים ומיתקנים מסויימים;

(ד) ובעל הזיכיון ביקש מן הממשלה את הזיכיון הכתוב להלן, והממשלה מוכנה להעניקו לבעל הזיכיון בתנאים ובהתניות המפורטים להלן;”

24. כלומר, עסקת הזיכיון שיקפה מצב דברים שנחזה ככדאי עבור המדינה והזכיון. המדינה ביקשה לממש את הפוטנציאל הכלכלי הגלום במחצבי הטבע שבתחומה לטובת “כלכלת המדינה” ולרווחת הציבור על ידי התקשרות עם יזם פרטי, שהוא שישקיע את ההון הדרוש כדי לפתח ולנצל את אוצרות הטבע באזור ים המלח. היזם מצדו ביקש להשיא את רווחיו ולהבטיח תמורה נאותה על השקעותיו במבט צופה פני עבר ועתיד גם יחד. עיגון התנאים בחקיקה נועד להבטיח יציבות וודאות ארוכת טווח, תוך הבטחת חלקו הראוי של הציבור לטובת כלכלת המדינה.

25. **התכלית האובייקטיבית.** ניתן לומר כי המטרות שפורטו לעיל – ניצול יעיל של מחצבי הטבע הייחודיים באזור ים המלח תוך הבטחת רווחי היזם מזה, וחלקו הראוי של הציבור מזה – הן גם בבחינת תכלית אובייקטיבית כללית שיש לייחס לחוק הזיכיון. מובן כי אלו מטרות כלליות שיש לייחס לכל הסדר הנותן לגורם פרטי זכויות במשאב ציבורי יקר ערך, כך שבצד הבטחת תועלתו העסקית של היזם, יישמר חלקו הנאות של הציבור במשאב שהוא בעליו והוא הזכאי להנאה ממנו. במונחים של ימינו ניתן לומר כי תכליתו האובייקטיבית של חוק הזיכיון היא ודאות עסקית לזכיון, יעילות בהפקת המחצבים וחלוקה הוגנת של העושר הצומח מהפעילות המסחרית בתחום הזיכיון.

26. אכן, דיוננו לא יהיה שלם אם לא נזכיר כעת כי ברבות הימים התברר כי לא רק שחוק הזיכיון לא מבטיח את עיקרון הצדק החלוקתי, אלא גרר **עיוות חלוקתי** ממש בין המדינה לבין מי”ה. עקב שינויים מהותיים שחלו בכלכלה העולמית ובשוק המחצבים בפרט, חל קיטון מתמיד בחלקה של המדינה במחצב הטבע (GT), ואילו רווחיותה של מי”ה גדלה

באופן עקבי ולא פרופורציונאלי, עד שנותר בידיה רווח בלתי סביר.¹⁰ על רקע זה כונסה ועדת שישינסקי השנייה. זו ישבה על המדוכה באריכות, נעזרה במומחים בעלי שם, ובחנה את הסוגיה שלפתחה על בסיס תשתית עובדתית רחבה. לבסוף המליצה הוועדה לממשלה להטיל מס על רווחי היתר של מי"ה כדי להתאים את ההסדר למציאות הנוכחית ולקדם ערכים של שוויון וצדק חלוקתי.¹¹ בה בעת, הוועדה נמנעה מלהמליץ על שינוי משטר התמלוגים והותירה רכיב זה על כנו. הממשלה אימצה את המלצות הוועדה במלואן,¹² ובהמשך לכך, במסגרת חוק ההתייעלות הכלכלית (תיקוני חקיקה להשגת יעדי התקציב לשנות התקציב 2015 ו-2016), התשע"ו-2015, תוקן חוק מיסוי רווחי נפט, התשע"א-2011, שבו נקבע לראשונה היטל על רווחי היתר ממכירה של משאב הטבע. החוק הוחל במפורש על מי"ה.¹³

27. וחזרה לענייננו. בצד רכיביה האמורים של התכלית האובייקטיבית, מטבע הדברים, עת ניגשים לפרש את חוק הזיכיון כיום, בחלוף שנים רבות מאז נחקק, יש לתת את הדעת לשינויי העתים ולשינויים שהביאו עמם ביחס להבנתנו את חשיבות השמירה על משאב המים ומשק המים. יש אפוא ליתן משקל גם לתכלית שעניינה הגנה על משאב המים (לרבות מים ברמת מליחות גבוהה), על ידי ייעול השימוש בו ומניעת בזבז, בין היתר על ידי הבטחת תשלום תמורה נאותה עבור המים. עקרונות אלה עומדים במרכזה של האסדרה הנוהגת במשק המים, שעבר תהליכי ייעול ומודרניזציה ניכרים, ומתנהל כיום (בעיקרו המכריע) כמשק כספי סגור. חובת תשלום דמי מים עבור מים מופקים נתפסת כאמצעי מרכזי להגשמת תכלית זו, שכן הוא מחייב כל מפיק מים לשלם עבור המים מחיר המבוסס על עיקרון העלות ושואף לבטא את עלותם הריאלית של המים. נוסף על כך, תמורה זו "חוזרת" אל משק המים (ולא אל אוצר המדינה) ומושקעת, בין היתר, בהמשך תחזוקתו ופיתוחו לטובת הציבור הרחב.¹⁴ על פני הדברים, נכון היה להחיל עקרונות אלה גם על מי"ה בקשר להפקת מי הבארות בתחום הזיכיון, ולתמרץ גם אותה לנהוג במים המופקים על ידה באופן זהיר וחסכני, וכן לחייבה להשקיע חזרה במשק המים ממנו היא נהנית, ככל מפיק מים אחר.

28. ואולם, מרכיב זה של התכלית האובייקטיבית הוא שיקול אחד מבין כלל השיקולים שאותם מנינו במסגרת ניתוח תכלית החוק, והוא עומד במתח ברור עם השיקולים האחרים, שבמרכזם יציבות וודאות תנאי העסקה (שנחזו כיעילים) לאורך חיי הזיכיון. חיוב בדמי מים כעת, חרף המטרות הראויות שבצדו, משנה בדיעבד את תנאי העסקה שכן הוא מטיל על מי"ה חיוב נוסף עבור מימוש זכות שהוקנתה לה במפורש בזיכיון ושעבורה משולמים תמלוגים. לשיקולים אלה יש לצרף את לשון החוק המפורשת, אשר כפי שהוסבר לעיל, לכתחילה סברנו כי יש ספק אם בכוחה לשאת פרשנות המכירה בחיוב נוסף עבור

¹⁰ שם, בעמ' 21-23.

¹¹ דו"ח ועדת שישינסקי 2, לעיל ה"ש 6, בעמ' 98-123.

¹² החלטה 2219 של הממשלה ה-33 "אימוץ המלצות הוועדה להסדרת חלק המדינה המתקבל בעד שימוש של גורמים פרטיים במשאבי טבע לאומיים (דו"ח שישינסקי 2)" (20.11.2014).

¹³ סעיף 20א(2) לחוק מגדיר "בעל זכות לניצול משאב טבע" החייב בהיטל בין היתר כ"בעל זיכיון [...] לפי חוק זיכיון ים המלח".

¹⁴ עניין אפיקי מים, לעיל ה"ש 3, פס' 2-4.

מימוש זכות שהוקנתה בשטר הזיכיון מלבד תשלום תמלוגים. בהינתן המכלול האמור, עמדת משרד המשפטים היא כי השיקול בדבר הגנה על משאב המים והשקעה חוזרת במש המים אינו יכול לבדו להטות את הכף הפרשנית עד כדי קביעה כי ניתן לחייב את מי"ה בתשלום דמי מים עבור המים המופקים בשטח הזיכיון, נוסף על חיובה בתמלוגים עבור ההפקה והשימוש באותם המים.

29. בהינתן עיקרי הדברים האמורים, המסקנה המשפטית בעמדת משרד המשפטים, על דעת הלשכה המשפטית במשרד האוצר המלווה את פרשנות הוראות חוק הזיכיון, היא כי הסדר התמלוגים הקבוע בחוק הזיכיון הוא הסדר ממצה בכל הנוגע לגביית תשלום עבור הזכות להפיק את מי הבארות ולהשתמש בהם שנקבעה במפורש בשטר הזיכיון. משכך, בהינתן התשתית החוקית הקיימת, לא ניתן בעת הזו להטיל חיוב נוסף שעילתו זהה מכוח סעיף 33א לחוק המים.

30. בצד האמור, ונוכח חשיבות השמירה על משאב המים ומשק המים, ובכלל כך מקורות מים בתחום הזיכיון, הודגש כי ראוי שסוגיה משמעותית זו תבחן לקראת תום תקופת הזיכיון הקרבה והסדרה עתידית. אגב כך יש לתת את הדעת לתמורה שתשולם עבור מים מופקים, ולאפשרות כי זו תועבר במישרין למשק המים, כפי שמקובל כיום ביחס לתשלום דמי מים באשר הם. בחינה זו צריכה להיעשות על סמך תשתית עובדתית רחבה, תוך ראיית ההסדר שיגובש בכללותו, בתיאום עם גורמי הממשלה השונים העוסקים בעניין, ובכללם משרד האוצר. עוד צוין, כי אין בחוות הדעת כדי למנוע מרשות המים לפנות למשרד האוצר כבר עתה, עוד בטרם יפקע הזיכיון, כדי לבחון אפשרות להעביר חלק מהתמלוגים המשולמים על ידי מי"ה לאוצר המדינה "חזרה" לידי משק המים.

נספח 2

**חוות הדעת ליכט "ביצוע פרויקט
הגנות ים המלח ומימונו- חוות דעת
משפטית" מיום 4.9.2011**

עמ' 37

מדינת ישראל¹

משרד המשפטים

מחלקת יעוץ וחקיקה
(משפט כלכלי - פיסקאלי)

ירושלים: ה' אלול תשע"א
04 ספטמבר 2011
תיקנו: 803-09-2011-000057
סימוכין: 803-99-2011-050656

אל: היועץ המשפטי למשרד האוצר
החשבת הכללית במשרד האוצר
הממונה על התקציבים במשרד האוצר

ביצוע פרויקט הגנות ים המלח ומימונו – חוות דעת משפטית

כללי

1. ממשלת ישראל שוקלת לפתור את בעיית עליית המפלס של בריכה 5 הנמצאת בחלקו הדרומי של ים המלח באמצעות "קציר מלח מלא" בצירוף הגנות אחרות על חוף ים המלח (להלן - הקציר או פתרון הקבע). בריכה 5 היא בריכת ענק באגן הדרומי של ים המלח המשמשת להפקת מינרלים שונים ממימיו. לבריכה 5 שימושים נוספים בעיקר תיירותיים ונופיים.
2. הפקת המינרלים נעשית על ידי חברת מפעלי ים המלח בע"מ (להלן - מי"ה או החברה) מכוח זיכיון שהעניקה לה המדינה שעתיד לפקוע בשנת 2030. עלות הקציר עד תום תקופת הזיכיון מוערכת על ידי מפעלי ים המלח ב-3.76 מיליארד ש"ח¹.
3. הפקת המינרלים ממי ים המלח נעשית לאחר אידוי מי הים ושקיעת החומרים הלא רצויים לתחתית הבריכה.

¹ הערכת עלות הפרויקט מבוססת על הערכת עלות שהציגה מי"ה במסגרת המגעים שקיימה עם נציגי המדינה לגבי עלות הפרויקט עד תום תקופת הזיכיון. למען השלמת התמונה נציין כי הערכת העלויות שהציגה החברה הממשלתית להגנות ים המלח בע"מ (להלן - חל"י) היתה גבוהה יותר ועמדה על 4.9 מיליארד ש"ח. לעלות הקציר יש לצרף את עלות הגנות החופים המוערכת במספר מאות מיליוני ש"ח.

4. תהליך הייצור מחייב שמירת נפח קבוע של מים בבריכה. בשל אידוי המים במהלך הייצור והצורך בשמירת נפח קבוע של מים בבריכה, נדרשת הזרמה קבועה של מים מחלקו הצפוני של ים המלח אל בריכה מס' 5. ההזרמה הקבועה מביאה עמה מים נוספים ועימם חומרים השוקעים אף הם לתחתית הבריכה. החומרים השוקעים מביאים לעליית מפלס הבריכה בקצב של כ- 20 ס"מ בשנה.
5. עליית המפלס באגן הדרומי, התמודדות מי"ה עם עלייתו והמשך שאיבת המים מהאגן הצפוני, גורמים לנזק סביבתי וכן עלולים לגרום נזק לאינטרסים ציבוריים חשובים אחרים, בעיקר אינטרסים של ענף המלונאות. מצב זה מחייב פתרון.
6. במשך שנים רבות נבחנו חלופות שונות להתמודדות עם עליית המפלס. על פי הנחיית ראש הממשלה החלופה הנבחרת עתה היא חלופת הקציר. הקציר נועד לגרד מתחתית הבריכה את השכבה העליונה של החומר המצטבר בקרקעית. גירוד הקרקעית ימנע עלייה נוספת של המפלס. יודגש, הקציר לא נועד להוריד את המפלס ולתקן את הנזק שנגרם עד כה. מטרתו למנוע עלייה נוספת של המפלס. לפיכך הוא מיועד להתמודד עם מלח שייערם בקרקעית הבריכה החל מהתקופה הנוכחית. כלומר, חלופת קציר המלח המלא צופה בעיקרה פני עתיד.
7. נציגי משרד האוצר הונחו לנהל מו"מ עם נציגיה של מי"ה לגבי ביצוע הקציר ומימונו. משא ומתן זה טרם הושלם. כמו כן טרם התקבלה החלטה סופית לגבי הפתרון לעליית המפלס. במסגרת חוות דעת זו לא נפרט את העמדות שהציגו הצדדים במסגרת המשא ומתן. עמדות אלה ידועות לעורכי המשא ומתן.
8. מטרתה של חוות דעת זו היא להציג בפני מנהלי המשא ומתן את עמדתנו המשפטית בשתי שאלות: הראשונה, מהי חלוקת הנטל הראויה במימון הקציר וההגנות החופיות. השנייה, האם קיימת אפשרות לכפות את ביצוע הקציר ומימונו על מי"ה בחקיקה, ככל שהמשא ומתן לא יצליח.
9. בנוגע לשאלה הראשונה, עמדתנו המשפטית היא, כי על מי"ה לשאת בחלק משמעותי ביותר מעלות הקציר. עליית המפלס והצורך להמשיך ולהגביה את סוללות הבריכה, גורמים נזק לאינטרסים ציבוריים וצפויים לגרום לנזקים עתידיים לתעשיית התיירות ולאינטרסים נופיים וסביבתיים. פעילותה של מי"ה היא שיוצרת את הסיכון ולכן עליה לפתור את הבעיה ולשאת באופן עקרוני בעלויות של מניעת עליית המפלס מכאן ולהבא. הדרך הראויה להשגת מטרה זו היא ייצוב המפלס באמצעות ביצוע הקציר והגנות החופים על ידי מי"ה ובמימונה. על מי"ה לנהוג ככל יצרן ולהפנים את עלות הסיכון הנגרם בשל תהליך הייצור של מוצריה ובכלל זה הנזקים הסביבתיים שהיא גורמת.

10. פתרון הקציר מחויב המציאות בראייה ארוכת טווח. המשך התבססות על הפתרון הנוכחי של הגבהת הסוללות מסביב לבריכה אינו יכול להימשך לעד. מסיבות הנדסיות ניתן יהיה להמשיך ולהגביה את הסוללות לכל היותר עד שנת 2035. הזיכיון של מי"ה פוקע בשנת 2030 ולכן סמוך למועד זה יהיה צורך לקצור את המלח בכל מקרה. לכן אין לקבל את ההתנהלות של מי"ה שתגרום לכך שבתום תקופת הזיכיון יועברו למדינה שטח הזיכיון והמפעלים עם מפלס גבוה ופגיעה ביכולת הייצור העתידית, באופן שיחצין את כל הנזקים של עליית המפלס על המדינה ועל הזיכיון החדש. לכן, גם מטעם זה יש להתחיל בקציר כבר עתה. המשך המצב הקיים אף יחייב את המשך הפגיעה הסביבתית הכרוכה בהגבהת הסוללות.

11. אולם בכך לא די. על פי עמדתה המקצועית של החברה הממשלתית להגנות ים המלח בע"מ (להלן - חל"מ), הקציר נושא עמו יתרונות רבים למי"ה. מדובר בין היתר בחיסכון בעלויות הנובעות כיום מעליית המפלס וכן בתועלת הנובעת מהרחבת שטחי הייצור כתוצאה מהקציר. שווי התועלות הכלכליות למי"ה כתוצאה מקציר מלא של המלח מוערך בכ- 2.5 מיליארד ₪ לפחות, וייתכן שאף הרבה יותר.

12. מן העבר השני יש לציין כי עובר להפרטת החברה, בשנת 1992, משכה המדינה מכ"ל, החברה האם של החברה, 30 מיליון דולר כדיבידנד. דיבידנד אשר ככל הנראה, אמור היה לממן את הפתרון לבעיית עליית המפלס שנדון באותה עת או את חלקו. בניגוד לעמדת מי"ה אין לומר שדיבידנד זה אמור היה למנוע כל טענה עתידית כלפי מי"ה בנוגע למימון ההגנות. אולם על מנת לתת ביטוי לדיבידנד זה יש לנכות את הערך מהוון של סכום זה מהחלק אותו צריכה לממן מי"ה.

13. כמו כן לא ניתן להתעלם מהאינטרסים הציבוריים בשמירה על מפלס קבוע בדרום ים המלח בעיתוי הנוכחי. הן האינטרס הסביבתי והן האינטרס התיירותי. אינטרסים אלה מחייבים שאיבה מצפון ים המלח. לכן, יש לייחס למדינה אחריות מסוימת וגם אותה יש לקזז מחובתה העקרונית של מי"ה לשאת בכל עלות הפתרון. אולם, יש לזכור כי עליית המפלס בבריכה 5 הוא תוצאה בראש ובראשונה של הפעילות התעשייתית של מי"ה ומשרתת בעיקר את מי"ה. לכן, אחריותה של מי"ה גדולה בהרבה מאחריות המדינה.

14. מטעמים אלה מי"ה צריכה לבצע את פתרון הקבע ולממן חלק משמעותי ביותר ממנו. יתר המימון צריך לבוא מהמדינה, המלוואים והמועצה האזורית.

15. עמדה משפטית זו טומנת בחובה סיכונים משפטיים, בין היתר, לאור מבנה הזיכיון שבו מחזיקה מי"ה והתנהלותה של המדינה מאז הענקת הזיכיון. כמו כן לדעת הגורמים המקצועיים קיים יתרון בסיום מהיר של הפרשה בחודשים הקרובים. לכן המלצתנו היא, לסיים את הטיפול בפרשה זו בהסכם שישקף את העקרונות עליהם עמדנו. מטבע

הדברים, וכדרכם של משאים ומתנים יש להעניק מרחב של גמישות למנהלי המשא ומתן. לכן חוות הדעת נמנעת מלנקוב במספרים מדויקים. במסגרת זו יש לקבל כי במשא ומתן נערכות פשרות. פשרה כאמצעי לפתרון מהיר היא לגיטימית במקרה דנן.

16. יחד עם זאת, וכאן עמדתנו ביחס לשאלה השנייה, אם המשא ומתן לא יעלה יפה, יוכל המחוקק לבוא ולקבוע בחקיקה על מי תוטל חובת הביצוע וכן את אופן חלוקת התשלומים הכרוכים בכך. מהלך זה אינו המהלך המועדף, אולם בהיעדר אפשרות אחרת, הוא חוקתי ואפשרי מבחינה משפטית.

17. הגם שהדבר לא קשור במישרין לנושא תווה הדעת, נבקש לציין, כי שיעור התמלוגים שמעבירה מי"ה למדינה הוא שיעור נמוך. על פניו שיעור זה אינו משקף כלל את חלקו הראוי של הציבור מהרווחים הנוצרים משימוש במשאב טבע המצוי בבעלותו. הבעיה בעניין זה מתעצמת לאור עליית משקלו המשפטי של עיקרון הצדק החלוקתי, ולאור התוצאות הסביבתיות של פעילות החברה, גם אם משקללים את התועלת שבפעילותה.

18. מצב זה מחייב בחינה מעמיקה. חוות הדעת מציעה חלופות להתמודדות עם סוגיה זו. ההמלצה היא לבחון הטלת מס על רווחי היתר של החברה, בדומה למס המוטל על העוסקים בתחום הפקת הגז והנפט. מובן, כי פעולת חקיקה מעין זו מחייבת בחינה מקצועית מעמיקה. לטעמנו יש להתחיל בבחינת הנושא כבר עתה.

19. נעיר כי בשל לחץ הזמנים הנובע מההכרח לסיים את המו"מ בהקדם, ועל מנת שלא לעכב את המו"מ, חוות דעת זו היא חוות דעת פנימית הכוללת את עיקרי הדברים. תכליתה העיקרית היא להציג בפני הנושאים והנותנים כיווני פעולה אפשריים מן הבחינה המשפטית. חוות דעת זו לא הוצגה למי"ה. כמו כן לא מוצה הליך בירור התועלות מהקציר מול מי"ה. לכן, אם ייכשל המו"מ יהיה צורך קודם לייזום הליך חקיקה, לבצע בחינה מחודשת על בסיס כל העובדות שיונחו בפנינו במועד זה.

20. תווה דעת זו נכתבה על ידי צוות במחלקת ייעוץ וחקיקה (כלכלי – פיסקאלי) שכלל את עו"ד לירון נעים ושירן ברזילי בסיוע של עו"ד תמר קלהורה ממחלקת ייעוץ וחקיקה (אזרחי). חוות דעת זו מקובלת גם על המשנה ליועץ המשפטי לממשלה (אזרחי) והמשנה ליועץ המשפטי לממשלה (חקיקה). טיוטה של חוות הדעת הופצה לכל משרדי הממשלה הרלוונטיים - משרד ראש הממשלה, משרד האוצר, המשרד להגנת הסביבה, משרד התיירות, רשות החברות הממשלתיות וחל"י.

רקע עובדתי

פעילות מפעלי ים המלח

21. ים המלח הוא הבקע היבשתי העמוק ביותר על פני כדור הארץ. הוא מהווה תופעת טבע ונוף ייחודית בעולם כולו. הוא נחשב לאזור בעל תכונות מרפא. זהו מקום בעל היסטוריה דתית ולאומית. ים המלח מוזכר בתנ"ך ובמקורות היהודיים פעמים רבות.² ההתיישבות לחופיו, הפרחת השממה ופיתוח האזור הפכו לחלק מהאתוס הציוני.³

22. חלק מאותו אתוס היה גם הקמת תעשייה המבוססת על הסגולות המיוחדות של מי ים המלח. מים אלה אוצרים חומרים יקרי ערך.⁴

23. רידוד מהותו של ים המלח, אפילו במצבו כיום, ל"בריכה תעשייתית" או לאמבטיה גדולה עם מינרלים גורמת עוול לאתר ייחודי זה. הפעילות התעשייתית הנעשית במקום היא מרכיב אחד בלבד ממכלול היסטורי, סביבתי, נופי, תיירותי ותעשייתי. ים המלח היה ונשאר מקור מים ומשאב טבע שחשיבותו למדינת ישראל ראשונה במעלה. לכן כל פעילות תעשייתית באזור חייבת להשתלב עם שאר האינטרסים הציבוריים המונחים על הכף.

² ראו אזכורים במקורות המופיעים בהחלטתו של השופט רובינשטיין מיום 13.8.07 בג"ץ 2640/06 **התאחדות המלונות בים המלח נ' מדינת ישראל** (טרם הוכרע) (להלן: **עניין התאחדות המלונות**): בספר בראשית, בכינוי "עמק השידים": "קל-אֵלָה, חֲבֵרוֹ, אֶל-עַמֶּק, הַשְּׂדִים: הוּא, יַם הַמֶּלַח (בראשית, י"ד, ג'); שמו של ים המלח משמש בספר במדבר לציון גבולות ארץ ישראל: "... והיה לכם גבול נגב מקצה ים המלח קדמה" (במדבר ל"ד, ג'); גבולות שבת יהודה ומתוארים בספר יהושע "ויהי להם גבול נגב מקצה ים המלח מן הלשון הפונה נגבה" (יהושע ט"ו, ב); וכן: "וגבול קדמה ים המלח עד קצה הירדן" (שם, ה'); בדברי הנביא זכריה "והיה ביום ההוא יצאו מים חיים מירושלים, חצים אל הים הקדמוני (ים המלח-א"ל) וחצים אל הים האחרון בקיץ ובחורף יהיה" (זכריה, י"ד, ח); תזונו של הנביא יחזקאל מנבא כי הטובלים בים המלח יירפאו: "ויאמר אלי המים האלה יוצאים אל הגלילה הקדמונה וירדו על הערבה ובאו הימה אל הימה המוצאים וירפאו המים; והיה כל נפש חיה אשר ישרוף אל כל אשר יבוא שם נחלים יתיה ויהיה הדגה רבה מאוד, כי באו שמה המים האלה וירפאו וחי כל אשר יבוא שמה הנחל; והיה עמדו עליו דוגים מעין נדי ועד עין עגלים משטוח לחרמים יהיו, למינה תהיה דגתם כדגת הים הגדול רבה מאוד; ביצותיו וגבאיו ולא יירפאו, למלח ניתנו..." ; בנוסף, מצדה, המהווה מצוק סלעי הצופה אל ים המלח היא סמל גבורה למרד הגדול של מאות יהודים שבתרו להקריב את נפשם ולא לחיות תחת שלטונם של הרומאים.

ראו גם **מסמך המדיניות בעניין אגן ים המלח: הערכת מצב ומשמעויות לעתיד בתנאים של המשך ירידת מפלס הים (2006)** (להלן: **מסמך מדיניות (2006)**), בעמ' 114: "חופי ים המלח הם מקום חשוב בדימויה ההיסטורי, התרבותי והנופי של ארץ-ישראל. חוף ים המלח – המקום הנמוך בעולם – למרגלות מצוק ההעתקים ומדבר יהודה – בליבו של השבר הסורי-אפריקני – הוא תבנית נוף שחשיבותה חורגת מגבולות הארץ. חשיבותו של האזור מבחינה דתית והיסטורית מתבטאת ברצף התרבותי הנמשך בו ובנקודות המייצגות רצף זה החל מן העיר יריחו, אחת הערים העתיקות בעולם, חרבת-קומראן והמערות בהן נתגלו המגילות הגנוזות שזכו לעניין בינלאומי והאירו את החיסטוריה של תת ים המלח וימי תחילת הנוצרות. סמוך לים המלח נמצא נדבר יהודה- חבל ארץ גדוש אתרי נוף וטבע, ארכיאולוגיה והיסטוריה בעל חשיבות כלל עולמית. צירוף זה של ים ומדבר, חופי ים המלח, מצוק ההעתקים ומדבר יהודה, מהווה יסוד חשוב בקידום האזור".⁴

³ ראו בנימין זאב הרצל בספרו המפורסם **אלטנוילנד** על ייחודו הכלכלי של ים המלח: "... אבל המלחים של ים המלח אף הם זהב הם. כמות הברום של המים הללו אין להשיג משום תמיסה טבעית אחרת. והרי יודעים אתם איזה חומר יקר הברום, ומה רבה וענפה התוצרת, שאנו מייצרים מחוץ לכל אלה באותו המחוז הפורה של ארצנו, שהיה לפני השומם מכולם, המת!..."; ראו גם **מסמך מדיניות (2006)**, לעיל ה"ש 2, בעמ' 18: "ההתיישבות בחבל ים המלח היתה מאושרת ונורת והתיישבות הציונית בארץ ישראל... ב-1930 החל לפעול בצפון ים המלח מפעל האשלג (חברה אנגלית שהוקמה בארץ ישראל בשנת 1929 וקיבלה זיכיון מאת ממשלת ארץ ישראל ועבר הירדן לשם הפקת אשלג וברום ושיווק-א"ל), אשר שכונת העובדים שלו, שקמה ב-1933, היתה למעשה היישוב העברי הממוסד הראשון באזור". ישוב זה גובש כחלק מהרעיון להקים קיבוצים המבוססים על תעשיות ים המלח והוא הוקם למרות גזירות הספר הלבן באותה התקופה. מפעל זה טבע את חותם "הפרחת השממה" באזור בית הערבה.

⁴ **אלטנוילנד**, שם.

24. עוד בתקופת המנדט קיבלה חברת האשלג הארץ ישראלית בע"מ זיכיון להפקת מחצבים מיס המלח. חברה זו, שהוקמה ביוזמה ציונית, חדלה לפעול במלחמת השחרור לאחר שמפעלה נהרס.
25. בשנת 1952 הקימה מדינת ישראל את מי"ה כחברה ממשלתית אשר פועלת החל משנת 1968 במסגרת קבוצת כימיקלים לישראל בע"מ (להלן - כי"ל).
26. מי"ה פועלת בדרום ים המלח מכוח שטר זיכיון שהוענק לה בשנת 1961 ועוגן בחוק זיכיון ים המלח, תשכ"א-1961 (להלן חוק הזיכיון או החוק)⁵. השטר והחוק שונו מספר פעמים. באחד התיקונים הוארך הזיכיון עד לשנת 2030⁶.
27. עד שנת 1995 הייתה כי"ל בשליטת מדינת ישראל. בשנת 1995 נמכר גרעין השליטה של כי"ל לחברה לישראל בע"מ, כחלק מתהליך הפרטה שהחל עוד בשנת 1992. על תהליך זה נרחיב בהמשך.
28. מי"ה מפיקה ממימי ים המלח מינרלים שונים, בעיקר אשלג וברום. היא מהווה שתקן עולמי מהותי בהפקת חומרים אלה הודות לעלות הזולה של הפקת המינרלים. זאת הן בשל הריכוז הגבוה של המינרלים במי הים, הן בשל הליך התפקה הקל והזול, והן בשל יכולת האחסנה הזולה הנובעים מהתנאים הייחודיים בים המלח⁷.
29. תהליך ההפקה מבוסס על איזוי מי ים המלח בשורה של בריכות איזוי שהגדולה בהן מכונה בריכה 5.
30. מי"ה היא חברה מצליחה ביותר. היא מעסיקה כ-1500 עובדים באופן ישיר, ואלפי בתי אב בנגב נהנים מתעסוקה עקיפה בשל פעילותה, הן בכי"ל והן במקומות אחרים. לפעילותה קיים גם יתרון נופי של שימור "דמוי ים" באזור בריכה 5. בריכה 5 קיימת, כאמור, לשם הספקת הצרכים התעשייתיים של מי"ה. ללא בריכה זו ובהיעדר פתרון אחר, היה חלקו הדרומי של ים המלח מתייבש⁸. לקיומה של הבריכה יש גם יתרון תיירותי שכן היא מאפשרת להקים מלונות לאורך הבריכה שמפלסה יציב יחסית.

⁵ חוק זכיון ים המלח, תשכ"א-1961, ס"ח 342, 130 (להלן: חוק הזכיון).

⁶ ראו חוק זכיון ים המלח (תיקון), תשכ"ח-1968 ס"ח תשכ"ח 533 (להלן: תיקון מס' 1 לחוק הזכיון); חוק זכיון ים המלח (תיקון מס' 2), התשמ"ו-1986 ס"ח תשמ"ו 1180 (להלן: תיקון מס' 2 לחוק הזכיון); חוק זכיון ים המלח (תיקון תיקון), התשנ"ה-1995 ס"ח 1505, 128, שכלל תיקונים שונים שהתייחסו לזכיון (להלן: חוק הזכיון (תיקוני חקיקה)).

⁷ ראו בדו"ח התקופתי לשנת 2010 שפורסם ע"י כי"ל (להלן: דו"ח תקופתי לשנת 2010): בעמ' 7- החברה מדווחת כיצורנית השישית בגודל בעולם בתחום האשלג והראשונה בתחום הברום; בעמ' 9-5 - עולה מהדו"ח כי הודות לזכיון מתאפשרת גישה נוחה למשאבי הטבע הנדירים. מיקום המפעלים על גדות ים המלח תורם להקטנת עלויות השינוע לנמלים וללקוחות בעולם, להקטנת עלויות ייצור של מוצרי לוואי נוספים המשולבים בעבודות הייצור וכן להקטנת עלויות אחסון הודות לאקלים היבש המאפשר לאחסן כמות גדולה של אשלג בשטח פתוח, כל אלה מאפשרים ייצור בעלויות נמוכות. בנוסף, הטכניקה שבה משתמשת כי"ל להפרדת החומרים- שימוש במערכת איזוי המבוססת על קרני השמש - מאפשרת לה לייצר בעלויות נמוכות יחסית לשאר המתחרות. **מסמך המדיניות (2006)**, לעיל הי"ש 2, 9; **תמ"א 13 לים המלח וחופיו- מדיניות הפיתוח והשימור טובב ים המלח ומערבו (ספטמבר 2010)** (להלן: **מסמך מדיניות פיתוח ושימור ים המלח (2010)**), עמ' 29-30. נדגיש כי ביום 2.8.11 אישרה המועצה הארצית לתכנון ובניה באופן עקרוני את מסמך המדיניות.

⁸ **מסמך המדיניות (2006)**, לעיל הי"ש 2, בעמ' 58: "מול האיום שנוצר עקב תפעול הבריכות, יש לזכור את התלות של המלונות במפעלי ים המלח, משום שבלא תפעול הבריכות לא תהיה למלונות סמיכות לחוף ים...יש להתייחס לאפשרות, הרחוקה אמנם, שהמפעלים יושבתו וכל מערך תפעול הבריכות יופסק. במצב זה תיהפכה הבריכות בהדרגה, כולל בריכה מס' 5, אשר לחופה שוכנים מלונות ים המלח, למלחות ומשטחי-מלח"; **מסמך מדיניות פיתוח**

31. בחמשך חוות הדעת נבקר את התנהלות החברה בנקודות מסוימות ונבקש להטיל על החברה עלויות שהיא אינה חפצה בהן. אולם יש לזכור כל העת את הצלחתה וחשיבות פעילותה. נדגיש, כי הטלת העלויות על מי"ה אינה נובעת מהצלחתה הכלכלית, ממנה הנהנה בעקיפין גם הציבור, אלא מאחריותה למעשיה ולהשלכותיהם.

32. כאמור, תהליך הייצור מבוסס על אידוי מי ים המלח. במהלך האידוי שוקעים לקרקעית הבריכה חומרים שאינם נדרשים לתהליך הייצור, בעיקר נתון כלורי (מלח בישול). מן המים הנותרים ניתן להפיק את החומרים היקרים.

33. תהליך הייצור של מי"ה מחייב שמירת נפח קבוע של מים בבריכה. בשל קצב האידוי הגבוה, ועל מנת לשמור על נפח מים קבוע בבריכה, נדרשת הזרמת מים לבריכה מחלקו הצפוני של ים המלח ההולך ונסוג⁹. הזרמת המים נעשית מתעלה שחפרה מי"ה בשנות השבעים. החומר השוקע מעלה את המפלס בכ- 20 ס"מ כל שנה.¹⁰

34. לעליית המפלס תוצאות קשות. השאיבה של מי"ה מצפון ים המלח ההולך ונסוג גם בשל סיבות אחרות תורמת שיעור ניכר של כ- 20% לירידת המפלס בצפון ים המלח¹¹. מדובר על ירידה כוללת במפלס של כ- 1.2 מטר בשנה שמתוכם כ- 21 עד 28 ס"מ ניתן לייחס לפעילותה של מי"ה¹². לירידת המפלס בצפון ים המלח השפעה קשה על החיים לאורך החוף, בין היתר, בשל הופעת בולענים, פגיעה בתיירות, פגיעה קשה בנוף, האצת קצב ההתחמרות של הנחלים וכו'. למען ההגינות נציין, כי ירידת המפלס בצפון ים המלח נובעת, בעיקרה, מניצול של מי גשמים ונחלים לתועלות אחרות, הפסקת ההזרמה של מים מהירדן וכן משאיבה דומה של המפעלים הירדניים הפועלים בגדה המזרחית של ים המלח¹³. עם זאת, לא ניתן להתעלם מהתרומה המשמעותית של מי"ה לירידת המפלס הנוצרת מפעילות החברה, תרומה העומדת כאמור, על כ- 20%.

⁹ ושימור ים המלח (2010), שם, בעמ' 31: "כיום, הימה הצפונית היא ים המלח ההיסטורי והאגן הדרומי מנותק לחלוטין מהאגן הצפוני, ובו פועלות בריכות האידוי של המפעלים הכימיים הישראליים והירדניים".

¹⁰ נעיר כי ים המלח אינו צפוי להיעלם גם אם יימשך קצב ירידת המפלס. בתוך כ- 200 שנה המפלס אמור להתייצב. ראו מסמך המדיניות (2006) בעמ' 9.

¹¹ שם, בעמ' 10; מסמך מדיניות פיתוח ושימור ים המלח (2010), לעיל הי"ש 7, בעמ' 31; וכן בדו"ח התקופתי לשנת 2010, לעיל הי"ש 7, בעמ' 57: "המינרלים מים המלח מופקים על דרך של אידוי סולרי שבמסגרתו, שוקע מלח בקרקעית אחת מבריכות האידוי בסדום באתר פעילותה של מי"ה מכיל דשנים. המלח השוקע יוצר שכבה על קרקעית הבריכה בגובה של כ- 20 ס"מ מדי שנה. תהליך יצור חומר הגלם מחייב שמירה על נפח תמיסות קבוע בבריכה. למטרה זו מועלה דרך קבע מפלס התמיסות בבריכה בכ- 20 ס"מ מדי שנה".

¹² ראו למשל מסמך מדיניות (2006), לעיל הי"ש 2, בעמ' 15: "ירידת המפלס בכמטר אחד בשנה, מבטאת מאזן מים שלילי באגן, המסתכם בשטחו הנוכחי בכ- 650 מליון מ"ק בשנה. ירידת המפלס נובעת בעיקר מניצול המים השפירים באגן ההיקוות, על ידי ישראל, סוריה וירדן. בנוסף, מפעלי ים המלח והמפעלים המקבילים בירדן, מאדים את מי ים המלח בבריכות אידוי באגן הדרומי ותורמים יחדיו כ- 35% מסך גירעון המים הנוכחי".

¹³ קיימים נתונים שונים לגבי קצב ירידת המפלס ותרומתה של מי"ה לעומת שאר הגורמים. החישוב שערכנו מבוסס על מסמך מדיניות פיתוח ושימור ים המלח (2010), לעיל הי"ש 7, ומסמך מדיניות (2006), לעיל הי"ש 2.

¹⁴ לעניין מידת ירידת מפלס הים והנזקים הנלווים לכך ראו מסמך המדיניות (2006), לעיל הי"ש 2, בעמ' 9: "קצב הירידה של מפלס ים המלח בשנים הבאות יהיה כמטר אחד בשנה". הדו"ח מצוין בקצרה סוגי פגיעה בלתי הפיכים בנאות החוף ובמינים מיוחדים בעמ' 10-9 וכן מפרט בהרחבה נזקים עתידיים ובהם: התחמרות נחלים (עמ' 46-34); גלישות, סחף והתירת נחלים, עקב רעידות אדמה ושיטפונות קיצוניים (עמ' 46); שינויים בהרכב מי התהום (עמ' 47-48); התפתחות בולענים (עמ' 56-48); כן ראו מסמך מדיניות פיתוח ושימור ים המלח (2010), לעיל הי"ש 7, בעמ' 28-

35. לפעילות של החברה בדרום ים המלח השפעה סביבתית קשה. בין היתר, היא גורמת לפגיעה ביכולת הניקוז של נחלים ומי שיטפונות, יוצרת חשש להצפת תשתיות פרטיות כגון מלוונות, אך גם תשתיות ציבוריות כמו כבישים ותשתיות מים וחשמל. היא גורמת לנוק סביבתי מכריה וחציבה של חומרים לצורך הקמת סוללות בבריכה 5, פוגעת במערכות אקולוגיות ויוצרת פגיעה נופית בשל קיום הסוללות¹⁴.

תועלות כלכליות נוספות מים המלח

36. ים המלח אינו "בריכה תעשייתית" בלבד. מדובר בראש ובראשונה במשאב טבע השייך לציבור. מגוון השימושים והתועלות מנכס ציבורי יקר ערך זה, מחייב איזון עדין בין הפעילות התעשייתית לבין ערכו הנופי והסביבתי, לצד הפעילויות האחרות שהוא משרת, כמו התיישבות, חקלאות והתיירות¹⁵.

37. בדרום ים המלח קיים מתחם מלונאות בשני אתרים סמוכים לבריכה 5 – חמי זוהר ועין בוקק שבהם למעלה מ-4000 חדרי מלון. הענף מעסיק אלפי עובדים. ענף התיירות הוא בעל פוטנציאל הגידול הרב ביותר מבין כלל הענפים הכלכליים במקום¹⁶.

¹² לעניין תגורמים לירידת מפלס הים ראו **מסמך מדיניות (2006)**, לעיל הי"ש 2, עמ' 9: "מצבו הנוכחי של ים המלח מבטא את מצוקת המים האזורית. הוא תולדה של מדיניות ממשלות ירדן, סוריה וישראל לניצול משאבי המים באגן ההיקוות והפקת מלחי הים על ידי המפעלים התעשייתיים בישראל וירדן"; כן ראו **במסמך מדיניות פיתוח ושימור ים המלח (2010)**, לעיל הי"ש 7, בעמ' 5: "כתוצאה מניצול ושימוש מוגבר במי אגן ההיקוות באמצעות מפעלי הטיה ומשאבה מים המלח עצמו לצרכי התעשייה, גורמת לשינויים אקולוגיים בעלי השפעות מרחיקות לכת על דמותו של האגם... ותהליך ירידת המפלס באגן הצפוני של כ-1.2 מטר בכל שנה מוגדר ביחס לתוכנית זו כתהליך ספונטאני "ירחיצוני", המתרחל בעיקר בהשפעת גורמי אנוש שהם בשליטה חלקית ומזערית בלבד של הרשויות בישראל".

¹⁴ ראו פירוט אודות ההשפעות של עליית המפלס בבריכות האידוי **במסמך מדיניות פיתוח ושימור ים המלח (2010)**, לעיל הי"ש 7, בעמ' 31-32: חשש מפני שיטפונות – "עליה במפלס בריכה 5 בדרום האגן, אינה מאפשרת ניקוז יעיל של נחלים אל האגן הטבעי ומגבירה את סיכויי השיטפונות... מצב זה גורם לשיטפונות (Backflow) באזור כביש 90 ובאזור המלוונות ומחייב הקמת מותקנים לריסון ותגנה מפני שיטפונות..."; הצפת תשתיות תוף; כריה וחציבה – "עליית המפלס מלווה בהגבחת סוללות הבריכה, אשר להקמתן והגבהתן נדרשו תומרי גלם ממחצבות בתחום הזכיון, המשפיעות על פני האזור ונופיו"; פגיעה במערכת האקולוגית – "ההפרה הסביבתית של חופי האגן הדרומי והקמת מפעלי התעשייה, גרמה לשינויים במערכות האקולוגיות ולהיעלמות בתי גידול ומעיינות מקומיים".

¹⁵ ראו **במסמך מדיניות פיתוח ושימור ים המלח (2010)**, לעיל הי"ש 7, בעמ' 18: "מדיניות פיתוח דרום האגן מדגישה את חשיבות יצירת האיזונים בין הפעילות הכלכלית המתקיימת באגן לבין ההגנה על הסביבה הטבעית והנוף. קיום וקידום תעשיית האשלג בדרום האגן, על יסוד שיקולים כלכליים-חברתיים המבליים בחשבון השפעות חיצוניות (חיוביות ושליליות), הסביבה הטבעית, ההתיישבות, התיירות והנופש. איזון חדש זה יאפשר שגשוג האזור ופיתוחו כמוקד תעשייה, תיירות, התיישבות וסביבה" וכן בעמ' 61: "מדיניות התכנון רואה באגן הדרומי מערכת משולבת שבה מתקיימים יחדיו התעשייה, התיירות, ההתיישבות והסביבה, תוך שמירה על איזון ותרומה הדדית של כל המרכיבים ובראיה ארוכת טווח של אזור דרום ים המלח וסביבתו. לאור ראייה זו, יש להגדיר את בריכה מס' 5 כבריכה תעשייתית-תיירותית... עקרון המדיניות המרכזי לחבטת המשך פעילות התעשייה והתיירות באגן הדרומי מחייב שינוי כיוון באופן פעילות תעשיית האשלג ויצירת איזון חדש וסביר בין ניצול משאבי הטבע לצרכי התעשייה והתיירות, לבין הסביבה וההתיישבות... חלק מאיזון זה מחייב גם שיקום נזקי עבר והקטנת טביעת הרגל הסביבתית של התעשייה"; סעיף ג(2) **להחלטת ועדת שרים להפרטה מח/31 מיום 15.1.1992** שקיבלה תוקף של החלטת ממשלה מיום 2337 מיום 20.1.1992 קובעת הטלת סייגים על בעל הזכיון באזור התיירות עין בוקק וחמי זר אשר יבטיחו, בין היתר, "את האינטרסים התיירותיים באזור וימנעו מבעל הזכיון ניצול לרעה של חוק הזכיון" (להלן: **החלטת מח/31**); **החלטת ממשלה מס' 2863 מיום 5.1.2003**: "ב. הממשלה מכירה בכך כי קידום עתיד ים המלח מחייב עריכת בדיקות מעמיקות בסוגיות שונות הנוגעות להשלכות הכלכליות, הסביבתיות, הלימנולוגיות והגיאולוגיות בכל הנוגע לעתיד ים המלח וסביבתו (כגון: תשתיות, מפעלי תעשייה, תיירות, מיקום קו החוף, איכות המים ומחצבים)".

¹⁶ ראו **במסמך מדיניות פיתוח ושימור ים המלח (2010)**, לעיל הי"ש 7, בעמ' 33 לעניין מדיניות פיתוח התיירות: "בחמישים השנים הבאות עתיד אגן ים המלח להפוך למוקד המושך תיירים ומבקרים מהעולם..."; כן בעמ' 16: "לאור הפיתוח העתידי הנרחב של ענף המלונאות והשירותים הגלויים, ניתן להניח כי ענף המלונאות יהיה ענף התעסוקה המרכזי באזור, יתפוס את מקומה של החקלאות ויהיה בעל משקל ניכר ביצירת מקומות תעסוקה נוספים"; ובעמ' 15: "היקף המימוש החזוי של הפיתוח המתוכנן למלונאות ותיירות בכל אזור סובב האגן, עומד על כ-

38. הקמת המלוונות בדרום ים המלח, בסמוך לגדות בריכה 5, לאחר שמפעלי מי"ה כבר נכחו במקום, החלה בתחילת שנות השבעים ונמשכה עד לשנות התשעים. אין חולק, כי המלוונות נהנים מהקרבה למי הבריכה.

39. כבר מתחילת שנות השבעים בעת שהחלה בניית המלוונות, היה ברור כי עליית המפלס (אם לא תטופל) תציף את המלוונות בשלב כלשהו בעתיד, וכי המשך קיומו של ענף המלוונות מחייב פתרון לבעיית המפלס.

40. בראשית הדרך הביעה מי"ה התנגדות להקמת המלוונות, אולם בהמשך, הוחלפה ההתנגדות באזהרות מפני עליית המפלס ובהתנתמת חלק מהמלוונות על כתבי התחייבות, המסירים מהחברה כל אחריות לנוקים שייגרמו ממנה¹⁷. התרעה דומה הגיעה גם ממניחל מקרקעי ישראל¹⁸.

41. גם רשויות המדינה היו ערות למפלס העולה ולסכנות שהוא מגלם. החשש אף החל לבוא לידי ביטוי במגבלות שנקבעו בשנות השמונים על הבנייה במקום, ואף בתקופות הקפאה שונות, שלאחריהן חודשה הבנייה. בפועל, המגבלות על הבנייה לא היו משמעותיות, חלקן לא יושמו והן לא פתרו את חשש ההצפה¹⁹.

ההתמודדות הראשונית עם בעיית ההצפה וחקישור להליך ההפרטה

42. בסוף שנות השמונים ותחילת שנות התשעים התלכדו שתי מגמות, שהביאו לעליית הילוך בטיפול בעליית המפלס. הראשונה, ההבנה כי ללא מתן פתרון לעליית המפלס לא תהיה

20,000 חדרי מלון לתקופת עשרים וחמש השנים הקרובות ועשוי אף להתקרב להכפלת כמות זו בטווח חמישים השנים הבאות. היקפים אלו עתידיים... להפוך את אזור ים המלח למוקד תיירות המופיע על מפת התיירות העולמית... כמו כן, צפוי כי הפיתוח התיירותי המתוכנן יגרוור בעקבותיו פיתוח התיישבות חצי עירונית בקנה מידה לא מבוטל לצד פיתוח תשתיות, בעיקר בתחומי תחבורה..."; **מסמך מדיניות (2006)**, לעיל הי"ש 2, בעמ' 146: "יים המלח הוא אחד האזורים המובילים לביילוי חופשה בישראל... אזור ים המלח הוא אבן שואבת לתיירים בכל ימות השנה".

¹⁷ ראו לדוגמא **מכתבים של מלוונות הוד המדבר מיום 28.2.1988 ומגדלי על מיום 19.4.88; ראו **בדו"ח שנתי 53 של מבקר המדינה לשנת 2002 ולחשבונית שנת הכספים 2001** (להלן: **דוח המבקר הראשון**) שבו צוין כי במקביל להקמתו של המלון הראשון על החוף שבאזור חמי זוהר ב-1971, שלח מנכ"ל מי"ה מכתב אל שר האוצר ושר הפיתוח המתריע בפניהם על סכנת ההצפה ובו ביקש "כי הממשלה תדאג לכך שהמבנים אשר כבר הוקמו ומוקמים יוגנו מפני הצפה, שהרי אי קיום הוראות חוק הזיכיון ע"י המדינה ורשויותיה הוא שגרם למצב הנוכחי".**

בשלב מאוחר יותר, נתבקשו היוזמים לחתום על כתב התחייבויות כלפי מי"ה שנוסחו הוסכם על דעת משרד התיירות, החברה לפיתוח חוף ים המלח וחבל סדום וערד בע"מ, מנהל מקרקעי-ישראל, המועצה האזורית ומי"ה ובו הצהירו כי לא יימנעו ולא יבקשו למנוע ממי"ה "מלנקוט בפעולה כלשהי... לרבות פעולה של העלאת מפלס פני בריכה 5", כי הם מודעים לבעיית עליית מפלס הים בגובה של לא פחות מ-20 ס"מ בכל שנה וכן כי הם מתחייבים לקחת זאת בחשבון בתכנון הפרויקט ומסכימים לשאת באחריות של על כל המתחייב מכך ובכלל זה, להימנע מדרישת פיצוי, שיפוי או כל תשלום אחר בגין נזקים או הפסדים שייגרמו כתוצאה מהעלאת המפלס על ידי מי"ה. עקב עליית המפלס בבריכה 5, פנו בעלי מלון מרחצאות מוריה ים המלח בע"מ אל מי"ה בינואר 1981 ודרשו ממנה שלא להעלות עוד את מפלס המים בבריכה. סיומה של המחלוקת בין שני הצדדים היה בהסכם שקיבל תוקף של פסק-דין (ת"א 3078/81) ולפיו מי"ה התחייבה לבנות מערכת הגנה למלון כך שיתאפשר להעלות את מפלס המים בבריכה וזאת מבלי להציף את המלון.

¹⁸ ראו **דוח המבקר הראשון**, לעיל הי"ש 17, בעמ' 763, שבו נכתב כי בחוות דעת פנימית של מנהל מקרקעי ישראל מאוקטובר 1971 נכתב: "יש למנוע בעתיד הקמת בניי מלון ומבנים אחרים בטווח ההצפה של המים".

¹⁹ שם, בעמ' 764, שם צוין כי בשנת 1976, שנה לאחר שאושרה "תכנית בניין ערים, חמי זוהר, תשל"ג-1973", קבע מהנדס החברה לפיתוח חוף ים המלח, חבל סדום וערד בע"מ, כי יש לתכנן את הבניינים כך שהמפלס הנמוך ביותר יהיה מעל פני הבריכה בשנת 2000, ובשים לב לכך שמפלס הים עלול להמשיך לעלות. בעשור שלאחר מכן, הוקפאה הבנייה בבריכה 5 והופשרה, הוחלט על הקמת סוללה ובריכה חלופית לבריכה 5 ונדרש למגן את היסודות מפני עליית מפלס המים.

תקומה לענף המלונאות בים המלח, והשנייה, הליך הפרטת כ"ל שחייב התמודדות גם עם בעיה זו כתלק משורת בעיות הנובעות מהזיכיון.

43. באוקטובר 1989 הוקמה המינהלה לפיתוח התיירות בנגב, שהחלה בפעולות בדיקה של אופן ההגנה על החוף בדרום ים המלח. בינואר 1991 הגישה המינהלה את המלצותיה לטיפול בבעיה. הדו"ח המליץ על טיפול בעליית המפלס באמצעות הקמת לגונה בעין בוקק והגנות חוף בתמי זוהר. עלות ההגנות הוערכה אז בכ- 27.3 מיליון דולר.²⁰

44. עמדה אחרת הביע באותה עת אגף התקציבים באוצר, שתמך בחלופה זולה יותר של הגנות ישירות על המלוות ללא בניית לגונה, ובניית מוקד תיירות חדש בנחל חבר. אגף התקציבים העריך את עלות הפרויקט ב- 53.1 מיליון ש"ח, לעומת עלות של 80.7 מיליון ש"ח לפתרון עליו המליצה המינהלה. משרד האוצר המליץ, כי מ"ה תישא במחצית העלות, וכי המלוות והמדינה יישאו במחצית השנייה.²¹ נקדים את המאוחר ונעיר כי מדובר בפתרונות שונים לחלוטין מהפתרון הנדון כיום.

45. באותה עת, דהיינו בסוף שנת 1991, החלו דיונים בועדת שרים לענייני הפרטה (מכירת מניות המדינה בחברות הממשלתיות) (להלן - ועדת השרים). דיונים אלה נמשכו מספר שנים ובמסגרתם התקבלו כמה החלטות.²²

46. נעיר, כי אחד הנושאים שעלו בועדת השרים היה הצורך לשנות את שטר הזכיון שהוענק לחברה. מדובר בזיכיון ארכאי המבוסס על זיכיונות שניתנו בתקופת המנדט. הוא לא התאים למציאות שהתהוותה בשטח, ובוודאי שאינו מתאים למציאות הנוכחית. ועדת השרים החליטה על מספר רב של שינויים בזיכיון,²³ אולם חרף זאת, הזכיון והחוק לא שונו.²⁴ לא עלה בידינו לברר מדוע ההחלטות לא יושמו.

²⁰ ראו מסמך "הגנת חוף ים המלח - חלופה אפשרית", מסמך מאת המנהלה לפיתוח התיירות בנגב משנת 1991 (להלן: מסמך המנהלה לפיתוח התיירות בנגב (1991)).

²¹ ראו מכתבו של הממונה על התקציבים דוד ברודט אל שר האוצר מיום 26.11.91: "א. ממליצים על חלופה ג'. כלומר ביצוע הגנה ישירה ונפרדת לכל מלון "בעייתני" בחתום לעיתוי הפגיעה הצפויה ליסודותיו אם בכלל. עלות חלופה זו כאמור 53.1 מיליוני ש"ח מהווים כ-10%. ב. ממליצים כי מפעלי ים המלח יישאו במימון 50% מעלויות ההגנה ויהיו האחרים לביצועה. ג. 50% הנתורים יהיו מתקציב המדינה ומהשתתפות המלוות".

²² ראו: החלטה מח/6 מיום 1.9.1991 שעניינה "מכירת מניות המדינה בחברת כימיקלים לישראל בע"מ"; החלטה מח/15 מיום 27.10.1991 שעניינה "מנית המדינה חמוחדת בחברת כימיקלים לישראל בע"מ- המשך הדין"; החלטה מח/18 מיום 30.10.1991 שעניינה "מנית המדינה המיוחדת בחברת כימיקלים לישראל בע"מ"; החלטה מח/22 מיום 4.12.1991 שעניינה "מכירת מניות כימיקלים לישראל בע"מ"; החלטה מח/23 מיום 4.12.1991 שעניינה "זכיון ים המלח"; החלטה מח/26 מיום 11.12.1991 שעניינה "מכירת מניות כימיקלים לישראל בע"מ"; החלטה מח/31, לעיל ה"ש 15; החלטה מח/34 מיום 27.1.1992 בעניין "זכיון ים המלח" (להלן: החלטה מח/34); החלטה מח/38 מיום 13.2.1992 שעניינה "מימון עלויות ההגנה על בתי-מלון באזור עין-בוקק ותמי-זהר (להלן: החלטה מח/38); החלטה מח/53 מיום 1.4.1992 שעניינה "זכיון ים המלח"; החלטה מח/31 מיום 14.7.1993 שעניינה "חברת כימיקלים לישראל- זכיון ים המלח"; החלטה מח/53 מיום 18.5.1994 שעניינה "המשך הפרטת חברת כימיקלים לישראל"; החלטה מח/71 מיום 13.9.1994 שעניינה "הפרטת חברת כימיקלים לישראל בע"מ".

²³ ראו החלטה מח/34, לעיל ה"ש 22, שקיבלה מעמד של החלטת ממשלה שמספרה 2374 מיום 27.1.1992 (להלן: החלטת ממשלה מס' 2347) החלטה ביקשה לשנות את נוסח שטר הזכיון בעניינים שונים ובהם: הגדרת השטחים הנוכללים בהגדרת "ים המלח", יכולתה של המדינה לאזן בין יכולת החברה לממש את זכויותיה לבין האפשרות של פגיעה מהותית בערכי טבע, התחייבות רשות המים שלא להשוות או למנוע אישור להשגת מים מתוקים או מונוקים למחצה מטעמים בלתי סבירים ויכולתה להתנות את האישור מטעמים סבירים, הרחבת זכותה של הממשלה להיכנס למתקני מ"ה ולבצע ביקורת לגבי קיום תנאי שטר הזכיון, עיגון זכותה של המדינה להעניק זכויות מסוימות

47. כך, ביום 15.1.92 התקבלה החלטה המבקשות, בין היתר, להבטיח את "עניד התיירות באזור בריכה 5". בהחלטה נקבע, כי "יוטלו על בעל הזכיון סייגים אשר יבטיחו, בין היתר את האינטרסים התיירותיים באזור וימנעו מבעל הזכיון ניצול לרעה של חוק הזכיון... בין יתר הסייגים ייאמר שכי"ל ומי"ה מתחייבות לאפשר את ביצועו הפיזי של הפתרון הטכני עליו יוחלט לשם הגנת אזורי התיירות באזור הזכיון. זאת מבלי שהדבר יסב למי"ה פגיעה בכושר הייצור והתחרות". ההחלטה הטילה מגבלות על המשך בניית המלונות וקבעה, כי הפיתוח התיירותי ייעשה מעל גובה מסוים המתאים לפתרון בעיית עליית המפלס²⁵.

48. ביום 27.1.92 התקבלה החלטה נוספת של ועדת השרים, הקובעת שורה ארוכה של שינויים בשטר הזכיון. בין היתר, תיקנה החלטה זו את ההחלטה מיום 15.1.92. נקבע, כי הסייגים עליהם הוחלט בהחלטה הקודמת יוטלו "בכפוף להסכמים שנחתמו או למצב הקיים". עוד הוחלט, כי סוגיית המימון של ההגנות תיקבע בהחלטה משותפת של שר האוצר ושר המשפטים על דעת ועדת השרים²⁶.

49. נעיר כי ביום 23.1.92 וביום 30.1.92 קבעו הגופים המוסמכים בכי"ל ומי"ה כי שינוי הזכיון בהתאם להחלטות האמורות לא יפגע בתפקודה של מי"ה²⁷.

50. ביום 13.2.92 התקבלה החלטה נוספת שכותרתה "מימון עלויות ההגנה על בתי המלון באזור עין בוקק וחמי זוהר". בשל חשיבות ההחלטה נביא אותה במלואה:

"

- א. לרשום את החלטת שרי האוצר והמשפטים שלא לשנות מהמצב הקיים וממערכת ההתחייבויות הקיימת כיום בין מפעלי ים המלח בע"מ ובין מדינת ישראל ו/או בתי המלון שהוקמו ומתוכננים לקום באזור עין בוקק וחמי זוהר בכל הקשור לעלויות ההגנות על בתי המלון באותם אזורים.
- ב. לרשום את הודעת שרי האוצר והמשפטים כי לקראת מכירת מניות כימיקלים לישראל בע"מ (להלן כי"ל) לציבור ולפני ביצוע הצעת המכר, יימשך מכי"ל דיבידנד במזומן בסך 30

לאחרים לניצול של מים או בוץ המכילים חומרי מרפא בכפוף לכך שפעילותה של מי"ה לא תיפגע ותפוקה לא תפחת, קביעת תנאים ליכולתה של הממשלה לחתיר לאחרים לבצע עבודות על רצועת החוף, שינוי זכויות מי"ה בקרקעות חכורות ושמורות, צמצום היקף זכות סירוב ראשונה של מי"ה לגבי הקרקעות השמורות, זכותה של הממשלה להתנות תנאים סבירים לעניין ריכוז פסולת, צמצום סעיף בשטר הזכיון המעגן מניעת הפקעה או חרמה של המפעל, קביעת חובת ייצור בשקידה ראויה, החלת חוק ההגבלים העסקיים התשמ"ח-1988 על מי"ה, ביטול סעיף בשטר הזכיון המקנה למי"ה זכות לדרוש מהמדינה בניית תשתית, הכפפת מי"ה לפקודת הטלגרף האלחוטי, חוק הבזק התשל"ג-1973 או כל דין אחר וכן עיגון זכותה של המדינה לקבוע סייגים לגבי אופן תפעול התיירות באזורים עין בוקק וחמי זוהר.

²⁴ החלטה מח/25 של ועדת שרים לענייני הפרטה מיום 10.5.1993 בעניין מכירת מניות המדינה בחברות ממשלתיות. ²⁵ ראו החלטה מח/31, לעיל הי"ש 15, שקיבלה מעמד של החלטת ממשלה מס 2337 מיום 20.1.1992 ועניינה "זכיון ים המלח- ענייני התעשייה והתיירות".

²⁶ ראו סעיף ב.א. (3) להחלטת ממשלה מספר 2374, לעיל הי"ש 23.

²⁷ ראו הי"ש 1 בעמוד ו-12 לתשקיף משנת 1992.

מליון דולר בגין שנת 1991 (בנוסף לסכום של 12 מליון דולר עליו החליט דירקטוריון כ"ל בשנת 1990).²⁸

51. פרשנות החלטה זו אינה מלאכה פשוטה. לכאורה, נדמה כי כוונת הצדדים היתה לתחום את החבות של מי"ה ושל כ"ל עובר למועד ההפרטה. נדמה, כי כך עולה גם מהתכתבות שקדמה להחלטה.²⁹ אולם, בגוף ההחלטה לא מצוין כי מדובר בסכום שיכסה לחלוטין כל פתרון עתידי. גם הרישא של ההחלטה אינה מנוסחת בצורה הפוסרת את מי"ה מכל מתווכות עתידיות. ההחלטה מקבעת מצב קיים, וכפי שיפורט בהמשך, נדמה כי היא התכוונה שלא להכריע בסוגיית המימון.

52. אף עיון בהתנהלות המדינה סמוך לאחר קבלת ההחלטה מעיד, שנציגי המדינה לא ראו בהחלטה כפוסרת את כ"ל ומי"ה מכל השתתפות עתידית נוספת בהגנות מפני עליית המפלס.³⁰ נקדים ונאמר, כי לטעמנו יש להתחשב בדיבידנד זה, אולם אין לומר בשום פנים ואופן כי הוא חסם מימון עתידי של פתרונות הביניים ופתרון הקבע על ידי מי"ה. לסוגיה זו נחזור בהמשך.

53. בעקבות החלטות של ועדת השרים הופרטו כ"ל ומי"ה במספר שלבים. החלטות הממשלה צוטטו בתשקיפים הרלוונטיים אותם איתרנו, כולל החלטות המדברות על שינוי תנאי הזכיון וסוגיית המימון. לא ניתן בתשקיפים כל מידע נוסף לגבי סוגיית המימון ולטעמנו ניתן ללמוד מהם שהדיבידנד לא אמור היה לפטור את מי"ה מכל חבות למעשיה.³¹ לסוגיה זו, כאמור, נחזור בהמשך.

54. בשנת 1995 נמכרה השליטה בכ"ל ודרכה במי"ה לחברה לישראל בע"מ.³² רוב העסקאות בתקופה בה נמכרו עיקר המניות של כ"ל נעשה על בסיס ההערכה, כי שווי השוק של

²⁸ החלטה מח/38, לעיל הי"ש 22, אשר קיבלה תוקף של החלטת ממשלה 2447 מיום 13.2.1992 בעניין "מימון עלויות ההגנה על בתי-מלון באזור עין-בוקק וחמי-זהר" (להלן: החלטת ממשלה 2447).

²⁹ ראו מכתבה של גבי' לחמן מסד אל שר המשפטים מיום 28.1.1992 בעניין "השתתפות במימון עלויות ההגנה". במכתב זה נאמר כי היתרון בהצעה לחייב את מי"ה בתשלום דיבידנד הוא כי "ההצעה לא פוגעת במערכת ההתחייבויות הקיימות בין בתי המלון ותוחמת את ההתחייבויות הכספיות של כ"ל לעתיד בגין תנושא הנדון".

³⁰ ראו לדוגמא נייר עמדה של אגף התקציבים באוצר מיום 4.8.92 הרואה בהחלטת הממשלה כאי הכרעה בסוגיית חלוקת המימון ומבקש להגיע לפשרה שתביא למימון הפתרון הזול שהוצעה באותה עת על ידי כל הגורמים המעורבים בהליך.

³¹ ראו למשל, סעיף 6.3.2, עמ' ו-11-15 לתשקיף משנת 1992; וכן פרק יא וכן עמ' ו-136-115 לתשקיף משנת 1995.

³² להלן פירוט שלבי המכירה ושווי השוק של כ"ל המשתקף מהתמורה שקיבלה המדינה בכל שלב. הטבלה הוכנה על ידי עו"ד גוון גומלסקי מרשות החברות הממשלתיות, בהתבסס על נתונים שפורסמו בדוחות השנתיים של הרשות.

שנה	דרך המכירה	שיעור החזקות המדינה המכירה	שיעור החזקות לפני	שיעור המניות שנמכרו	שיעור החזקות המדינה בחברה לאחר המכירה	תמורה למדינה במיליוני \$ (לפי השער במועד המכירה)	הערות

2.92	הצעה לציבור ולעובדי קבוצת כיייל (כיייל וחברות הבת במסגרת תשקיף	100%	20% (18.9% לציבור ו-1.1% לעובדי קבוצת כיייל)	80%	235.2 (כ-550 מיליון ₪)	המכירה לעובדים נעשתה, בהתאם לכללי הרשות, בהנחה משמעותית ביחס למחיר לציבור; המכירה לציבור משקפת שווי של החברה בין 1,176 עד 1,244 מיליון \$ (אין נתונים על חלוקת התמורה בין התמורה מהעובדים לבין התמורה מן הציבור)
1.93	מכירה פרטית לגורמים מוסדיים (מתוך לבורסה)	80%	4.7%	75.3%	58.1	המכירה משקפת שווי החברה 1,236 מיליון \$
12.94	מכירה של מניות בבורסה	75.3%	0.5%	74.8%	5.4 (כ-16.2 מיליון ₪)	המכירה משקפת שווי של החברה 1,080 מיליון \$
2.95	מכירה פרטית במסגרת נוחל מכירתה נעשתה בהתאם לחוזה בין המדינה לבין חברה לישראל וחברה נוספת (שתיהן דאז בשליטתו של מר שאול אייזנברג). בשנת 12.96 רכשה החברה לישראל את מניות החברה האחרת בכיייל, וחברה זו הודיע כי אינה עוד בגדר "רוכש" לענין החוזה הנ"ל;	74.8%	24.9%	49.9%	231	1. בנוסף למכירת המניות, בהתאם לחוזה המכר, המדינה התחייבה להשתמש בזכותה למנות זירקטורים, כך שלחברה לישראל יתאפשר למנות רוב הדירקטורים בחברה. 2. לפיכך, תמורה המכירה אמורה לכלול, לכל הפחות באופן חלקי, שווי השליטה בחברה. 3. המכירה משקפת שווי של החברה (מבלי להתחשב בפרמיית שליטה) - כ-930 מיליון \$ - בשל התעלמות משווי השליטה מדובר בפועל בשווי גבוה יותר משווי החברה בניטרול של פרמיית השליטה.
3.97	מכירה פרטית לחברה לישראל, בהמשך לחוזה המכר משנת 95, לפיו הציעה המדינה לחברה לישראל את המניות הנמכרות בהתאם למחיר שהגדר במסגרת המניות בתקופה שקדמה למכירה.	49.9%	17%	32.9% (מתוכן כ-1.4% מניות הופקדו בידי הנאמן לשם מתן תגמול לעובדים)	198 (667 מיליון ₪)	המכירה משקפת שווי של החברה 1,165 מיליון \$.
11.98	הצעה לציבור ולעובדי קבוצת כיייל (לרבות לשעבר) במסגרת תשקיף.	32.9% (מתוכן כ-1.4% מניות הופקדו בידי הנאמן לשם מתן תגמול לעובדים)	30.74% (28.65% לציבור ו-2.08% לעובדי קבוצת כיייל)	2.2%	299.5 (מתוכן: 1.1) 289.6 תמורה מחצעה לציבור (1,213 מיליון ₪); 9.8 תמורה מחצעה לעובדים (41 מיליון ₪)	המכירה לעובדים נעשתה, בהתאם לכללי הרשות, בהנחה משמעותית ביחס למחיר לציבור; המכירה לציבור משקפת שווי של החברה כ-1,011 מיליון \$.
10.99	מכירה בבורסה.	2.2%	0.62%	1.6%	7.0	המכירה משקפת שווי של החברה כ-1,130 מיליון \$.
3.00	מכירה בבורסה.	1.6%	1.47%	0.1%	20.5	המכירה משקפת שווי של החברה כ-1,395 מיליון \$.

כ"ל הוא כמיליארד דולר. נזכיר כי כ"ל כוללת חברות נוספות מלבד מ"ה. כיום עומד שוויה של כ"ל על כ- 21 מיליארד דולר (נכון ליולי 2011).

הגנות הביניים

55. החל משנות התשעים ננקטו מספר מהלכים במטרה למנוע את הצפת התשתיות והמלוות בתקופת הביניים עד לגיבוש פתרון הקבע. הדבר נעשה גם מכוח החלטה של שר האוצר ושר התיירות "על כך שהם רואים עצמם אחראים כלפי הגורמים הזמניים למציאת פתרון לעליית המפלס"³³. ההחלטה הייתה, כי כל הגורמים המעורבים יישאו בעלות הפתרונות. פתרונות אלה מכונים שלבים א/1 וא/2 והם מבוצעים גם בימים אלה.³⁴

56. בהקשר זה נדגיש, כי ככל שהתקדם יישום פתרונות הביניים הלך ועלה שיעור ההשתתפות בפועל של מ"ה.

57. בשלב א/1 מימנה מ"ה 38% מהעלויות, אולם בפועל חלקה של מ"ה מומן ממענק של מרכז ההשקעות.³⁵

58. פרויקט ההגנות הראשון לא צלח, ולכן הובילה המדינה את שלב א/2, שהתנהל אף הוא במספר שלבים. המימון לשלב זה נקבע בחקיקה אשר הורתה כי המדינה תישא במחצית העלות ואילו מ"ה, המועצה האזורית תמר ובתי המלון יישאו בשישית מהעלות לכל מגזר.³⁶

12.07	מכירה הבורסה.	במסגרת	0.11%	0.11%	0%	14.9	המכירה משקפת שווי של החברה כ-14,900 מיליון \$.
					(מנית המדינה המיוחדת מרוחקת בידי המדינה)		

שווי החברה בבורסה ליום 14.7.11 הינו כ-21,250 מיליון \$.
³³ **מכתבו של הממונה על התקציבים** מיום 2.2.94 למנכ"ל מ"ה, לראש המועצה האזורית תמר ולמנכ"ל מלוות מוריה בעניין יזומיה על ההסכמים הנלווים לביצוע הגנות ים המלח".

³⁴ **דוח המבקר הראשון**, לעיל הי"ש 17, בעמ' 770-767, מתוארים השלבים הראשונים של פתרון הביניים. שלב א/1 כלל הקמת סוללת מגן ומערכות ניקוז תת קרקעיות שנועדו לפנות את מי התהום באזור יסודות מבני המלוות. **הסכם עקרונות למימון ההגנות** כאמור נחתם בין משרד האוצר לבין מ"ה ביום 9.2.1994 (להלן: **הסכם עקרונות למימון הגנות**). עלות הפרויקט חולקת בין המועצה האזורית תמר (33%), מ"ה (38%) והמדינה (29%). במקביל הוסכם כי משרד האוצר יפעל לכך שפרויקט ההגנה יוכר על ידי מרכז ההשקעות כמפעל מאושר וכך תקבל מ"ה מענק השקעה בגובה של 38% מסכום ההשקעה. מאוחר יותר, שלב א/2 עוגן בהסכם נוסף שנחתם בדצמבר 2000 בין מדינת ישראל לבין מ"ה ובמסגרתו נדרשה מ"ה להגבהת הסוללה. החלטת ממשלה מס 749 מיום 16.9.2001 קבעה את חלוקת נטל המימון כך שמחצית העלות תמומן על ידי המדינה והמחצית השנייה ותחלק באופן שווה בין מ"ה, המועצה האזורית תמר ובתי המלון, כך שכל אחד מהגופים האמורים יישא ב-1/6 מהעלות. חלוקת העלות עוגנה בס' 22(ב) לחוק **ההסדרים במשק המדינה (תיקוני חקיקה להשגת יעדי התקציב והמדיניות הכלכלית לשנת הכספים 2002)**, תשס"ב-2002 ס"ח תשס"ב 1831 (להלן: **חוק ההסדרים (2002)**). חוק זה תוקן והורחב בחוק **המדיניות הכלכלית לשנת הכספים 2005 (תיקוני חקיקה) התשס"ה** – 2005 ס"ח 1997 345.

³⁵ ראו **הסכם עקרונות למימון ההגנות**, לעיל הי"ש 34, ממנו עולה כי המדינה נשאה ב-29% מהעלות ואילו המועצה האזורית והמלוות נשאו כל אחד בשישית מהעלות.

³⁶ ראו סעיף 22 לחוק **ההסדרים (2002)**, לעיל הי"ש 34.

59. בשנת 2007 הושגה הסכמה ולפיה מי"ה תממן 39.5% מפתרונות שלב הביניים ובדיקות ההיתכנות לשלב הקבע. עוד הוסכם, כי אין בהסכמה זו כדי ליצור תקדים לגבי מימון פתרון הקבע. במכתב שהוציאו הממונה על התקציבים והחשב הכללי במשרד האוצר ביום 30.12.07, נאמר כי במקרה של מחלוקת "נפעל בהתאם להוראות שנקבעו בשטר הזכיון בין ממשלת ישראל לבין מפעלי ים המלח בע"מ בדבר יישוב סכסוכים". הסכמה זו עוגנה בהחלטת ממשלה מיום 12.5.09, הקובעת כי יותקנו בעניין זה תקנות על ידי שר האוצר, אולם, בהחלטה לא אוזכרה התפניה למנגנון יישוב הסכסוכים בנוגע לפתרון הקבע.³⁷

60. בפועל, טרם הותקנו התקנות המעגנות הסכמה זו בשל מחלוקת עם המלוואים והמועצה האזורית. כוונת משרד האוצר היתה כי המדינה תישא ב- 35.5%, המלוואים ב- 12.5% והמועצה האזורית תמך ב- 12.5% הנוותרים. בפועל נמסר לנו כי מי"ה נושאת בעלות שנקבעה בהחלטת הממשלה, דהיינו 39.5% מהעלות.

עבודת המטה לקראת פתרון הקבע

61. עבודת המטה לקראת פתרון הקבע מתנהלת כבר למעלה מ-20 שנים, משנת 1989. נדמה, כי עתה, לאתר שנים רבות של ועדות, החלטות ממשלה ומשא ומתן עם כלל הגורמים הנוגעים בדבר, עומדת ליפול ההכרעה בדבר אופי הפתרון ודרך מימונו.³⁸

³⁷ ראו החלטה 2193 מיום 12.8.07 המטילה על שר האוצר לנהל מ"מ עם מי"ה. **מכתב החשב הכללי והממונה על התקציבים** מיום 30.12.07 וכן **החלטה 134** מיום 12.5.09 המעגנת את ההסכמות ומורה לשר האוצר לתקן את תקנות בהתאם לחוק ההסדרים (2002) (להלן: **החלטת ממשלה מספר 134**).

³⁸ ראו **מסמך המנחלה לפיתוח התיירות בנגב (1991)**, לעיל הי"ש 20- שבמסגרתו הומלץ על הקמת לגונה כפתרון ארוך טווח בעין בוקק וכן בניית טוללה על החוף שתפריד בין חוף המי זחר לבין בריכה 5; מינוי ועדת היגוי לגיבוש פתרון הקבע, על ידי מנכ"ל משרד התיירות בפברואר 1997. ועדת ההיגוי קיימה מספר דיונים במהלך שנתיים לאחר הקמתה, אולם לא ננקטו צעדים למציאת פתרון קבע ויישומו; העברת האחריות במציאת הפתרון אל החברה הממשלתית לתיירות בינואר 1998, ולאחר מכן לטיפולו של שר האוצר; הקמת ועדת היגוי חדשה בנובמבר 1999 שבראשה מנכ"ל משרד התיירות; הקמת ועדת מנכ"לים בראשות מנכ"ל משרד התיירות בשנת 2002, וצוות מקצועי אשר הגיש בפברואר 2004 את מסקנותיו שכללו, בין היתר, המלצה לחלק את בריכה 5, ולבצע קציר מלח אל מול בתי המלון; **החלטת ממשלה מס. 2424** מיום 12.8.2004 שעניינה "הגנות החוף בים המלח" הורתה על בדיקות היתכנות הנדסיות ובדיקות עלויות לשם גיבוש החלטה סופית לפתרון קבע והטילה אחריות על שר התיירות לגבש ממצאים לצורך קבלת ההחלטה עד ליום 1.1.2005; החלטת ועדת שרים לענייני חברה וכלכלה שמספרה **חכ/26** מיום 11.9.2006 הטילה את האחריות לטיפול "בכל מכלול ים המלח" על שר התיירות, כהמשך להחלטה 2424. קיבלה מעמד של החלטת ממשלה ביום 6.3.07, והציבה לשר התיירות סד זמנים של כחשעה חודשים (עד ליום 31.12.2007); מינוי "ועדת תיאום בין משרדית" על ידי שר התיירות ביום 20.11.06 שתפקידה לרכז את התיאום וקידום הנושאים הקשורים להגנות ים המלח; **החלטת ממשלה מספר 1666** מיום 13.5.2007 שבה הוחלט להקצות 8 מלשי"ה לטובת ריכוז הטיפול שערך משרד התיירות בעניין וכן, להטיל על שר האוצר "לקבוע בתקנות, בתוך 30 ימים, את הסדרי המימון בין השותפים השונים לעניין השלמת הגנות ים המלח ובכלל זה את אופן התקצוב" וכן להכריז על פרויקט הגנות של ים המלח "כפרויקט תשתית בעל חשיבה לאומית". בסעיף ט' להחלטת הממשלה הובהר כי "ההקצאה הנוקציבית בהחלטה זו אינה עוסקת באחריותו של גורם כלשהו לתוצאות עליית מפלס המים בים המלח ו/או להתחייבות המדינה למימון בלעדי של הפרויקט ו/או לאופן חלוקת תקציב לביצוע פרויקט ההגנות"; **החלטת ממשלה מספר 134**, לעיל הי"ש 37, אשר קבעה, בין היתר את "חלוקת מימון עלותן של הגנות חוף נוספות ועלות תכנון וביצוע של פעולות לבדיקת חלופות לפתרון ארוך טווח מפני עליית מפלס המים", לפיה המדינה תישא ב- 35.5%, מי"ה תישא ב- 39.5%, המועצה האזורית תמך ב- 12.5% ובתי המלון באזור עין בוקק וחמי זוהר יישאו ב- 12.5% מהעלות.

62. מלבד לחץ הזמנים הזוחק, יש לייחס את התקדמות המהלכים גם להקמת חליין, שתפקידה הבלעדי לרכז את הטיפול בהגנות ים המלח וכן לתכנן ולנהל את ביצוע הפרויקט³⁹. ההחלטה להקים את מי"ה באה בעקבות החלטת בית המשפט הגבוה לצדק בנושא⁴⁰.

63. בסופו של הליך בדיקה ארוך, הציגה חליין שלוש חלופות לפתרון הקבע - הקמת לגונה לאורך החוף המערבי של הבריכה; העתקת בתי המלון לאתר חלופי; וקציר מלח מלא בכל בריכה 5.

64. לאחר דיונים רבים התגבשה הסכמה בקרב כלל הגורמים, כי הפתרון אותו יש לבחון בשלב זה הוא קציר מלח מלא בכל בריכה 5 לצד הגנת החופים. בחינת חלופת הקציר כפתרון מועדף בעיתוי הנוכחי היא מהלך חדש. פתרון זה נפסל בעבר מטעמים שונים ורק עתה הוא הפך לחלופה המועדפת. נעיר כי טרם התקבלה החלטה סופית לגבי הפתרון.

65. העלות המשוערת של הפרויקט לדעת מי"ה עד שנת 2030, היא שנת תום תקופת הזיכיון - היא כ- 3.76 מיליארד ₪ וייתכן שאף מעבר לכך. לצד עלות זו יש להוסיף גם את הגנת החופים שעלותה מספר מאות מיליוני ₪.

66. קידום חלופת הקציר טורף את הקלפים. עלותו הכבדה של הפתרון, העובדה כי בשום שלב בעבר לא נצפה כי זה הפתרון שייבחר, ובעיקר העובדה שמדובר בפתרון מסייע למי"ה (כפי שיוסבר בהמשך), מחייבת הסתכלות מחדשת על חלוקת המימון בפרויקט זה.

דו"חות מבקר המדינה והעתירה בעניין ההחלטה על פתרון הקבע

67. קודם שנעבור לניתוח המשפטי נציין, כי מבקר המדינה כתב שני דו"חות בעניין הגנות ים המלח. בשני הדו"חות נמתחה ביקורת קשה על התנהלותה של המדינה - הן על אי ראיית הנולד והן על הדרך שבה טופלה הבעיה מאז שהובן כי יש לתת לה מענה⁴¹.

68. עוד נציין, כי בשנת 2006 הגישה התאחדות בעלי המלונות עתירה לבג"ץ נגד המדינה ובה דרשה בעיקר כי המדינה תפעל לאימוץ פתרון קבע ולמימושו. עוד דרשה, כי מימון הפתרון לא יוטל על בעלי המלונות⁴².

³⁹ החלטת ממשלה מספר 3262 מיום 20.2.08 בעניין "הקמת החברה הממשלתית להגנות ים המלח בע"מ" קובעת כי החברה שמוקמת תהיה בבעלות ממשלתית של המדינה ותפקידה "לרכז את הטיפול, לתכנן ולנהל את ביצוע פרויקט הגנות ים המלח".

⁴⁰ עניין התאחדות המלונות, לעיל הי"ש 2.

⁴¹ דוח המבקר הראשון, לעיל הי"ש 17, עמ' 772-761; דו"ח שנתי 56 לשנת 2005 ולחשבונות שנת הכספים 2004, עמ' 727-715 (להלן: דוח המבקר השני).

⁴² עניין התאחדות המלונות, לעיל הי"ש 2.

69. הדיון בעתירה מתנהל במשך מספר שנים ולאחרונה גם הוצא בו צו על תנאי. במהלך הדיונים הבהירו שופטי ההרכב מספר פעמים, כי בית המשפט רואה במדינה אחראית למציאת הפתרון ולהובלתו, אך אינו פוטר מאחריות גם את הגורמים הנוספים⁴³. כאמור, בעתירה זו טרם ניתן פסק דין ודברינו מתבססים על החלטות ביניים שניתנו במסגרת הדיונים.

70. חשוב לציין, כי אין מדובר בפסקי דין או דו"חות הקובעים כי על המדינה לשאת במימון הפתרון או חלקו, אולם ברור כי לאמירות בדו"חות ובהחלטות הביניים יכולה להיות השפעה בחליך משפטי עתידי.

⁴³ שס, פסקה ט לדברי השופט רובינשטיין: "נוסיף כי על פני הדברים נראה לנו, כאמור, שהצדדים השונים לעתירה כולם צריכים שיהיו שותפים בצורה מותאימה במאמץ התיאומי והביצועי לפתרון ביניים ופתרון הקבע, וכמובן בתיק זה והן בהוצאות הגדולות, זאת מבלי שנידרש כאן כאמור ועתה לפרטים, כיוון שהנתונים אינם בידינו. מחויבותה ההנהגתית ("המנוע", "הקטרי") של המדינה אינה גורעת מדבר זה, ואיך זיל גמור."

התשתית המשפטית

מעמדו של הזכיון

תיאור הזכיון

71. מי"ה פועלת בדרום ים המלח מכוח שטר זיכיון שהעניקה לה מדינת ישראל. הזיכיון עוגן בחוק הזיכיון ונוסחו נכלל כנוספת לחוק. בחוק הזיכיון נאמר כי "רואים אותו כבר תוקף לכל מטרותיו על אף האמור בכל דין"⁴⁴. שטר הזיכיון וחוק הזיכיון עברו מספר שינויים מועט, כאשר כל תיקון של שטר הזיכיון עוגן בתיקון חקיקה.

72. הזיכיון מעניק למי"ה "זכות בלעדית" להפיק מחצבים וכימיקלים מים המלח ולצורך כך לבצע מגוון רחב של עבודות בים המלח ובסמוך לו, כולל עבודות חציבה בשטח הסמוך לים המלח⁴⁵. לבעל הזיכיון זכות ל"חזקה מוחלטת ובלתי מופרעת"⁴⁶.

73. על בעל הזיכיון מוטלות מספר תובנות, אחת מהן היא החובה לעבוד ולהפיק ב"שקידה ראויה" את המחצבים מים המלח. אלא, שהכמויות אליהן נדרש להגיע בעל הזיכיון נמוכות ביותר. הזכיון, דהיינו, מפעלי ים המלח, חצה את הסף הקבוע בזיכיון לפני שנים רבות⁴⁷.

74. בעל הזיכיון מחויב בתשלום תמלוגים למדינה. כיום משלם הזכיון תמלוגים בשיעור של 5% בלבד, בניכוי הוצאות מסוימות⁴⁸.

⁴⁴ סעיף 1 לחוק הזכיון, לעיל הי"ש 5.

⁴⁵ ראו סעיפים 2(א)-(ד) לשטר הזכיון שצורף כנספח לחוק הזכיון (להלן: **שטר הזכיון**), הקובעים כי: "הממשלה מעניקה בזה לבעל הזכיון את הזכיון הבא; דהיינו: (א) הזכות הייחודית להשיג בדרך איזוי (שמשי או מלאכותי), צינון, כריח, חציבה, או בכל דרך אחרת את מלחי-המחצבים, המחצבים והכימיקלים, בין בתמיסה ובין בצורה מוצקת, בים המלח ומתחתיו ולהתקנים לשיווק, למכרם ולעשות בהם; (ב) הזכות הייחודית – בכפוף לכל הזכויות הקיימות בתאריך שטר זה, ובכפוף להוראות סעיף 3(3) להלן – לעשות, להרחיב, לשנות, לתחזק ולהרוס, בים המלח ומתחתיו כל עבודות, לרבות – אך מבלי לגרוע מכלליות האמור לעיל – סוללות, בריכות איזוי, מעברי-מים, מחסומי-מים, תחנות שאיבה, תעלות, צינורות, קווי תשמל וכבלי תשמל, כבישים, מיתקני הגנה נגד שטפון, בארות וקידוחים ומתקנים אחרים, ביחד עם הזכות הייחודית לגישה לאותן עבודות ולשימוש בהן; (3) הזכות להשיט כלי שיט בים המלח לצרכי המפעל, בכפוף לדינים הנהוגים אותה שעה; (ד) הזכות – באישור הרשות המוסמכת וכפוף לזכויות בקיימות בתאריך שטר זה – וכפוף לכל זכות שתוענק לאחר אותו תאריך לפי סעיף 10(ב) לשטר זה – לעשות את המעשים שלהלן, כולם או מקצתם בקרקעות החכורות ובקרקעות השמורות: (1) להשיג בדרך חציבה, כריח או בכל דרך הפקח אחרת, סלעי דולומיט וסלעים אחרים ומלחי מחצב, מחצבים וכימיקלים ככל שיידרשו מזמן לזמן לבעל הזכיון לצורך כל תהליך המשתמש במלחי מחצב, מחצבים וכימיקלים תמושיים או ניתנים להשגה מים המלח, ולחצוב לשם הפקת מלח סלע בהר טדום או בסביבתו; וכן (2) לחצוב לשם הפקת התומרים הדרושים לבנייתו, להרחבתו ולהחזקתו של המפעל; הרשות המוסמכת לא תסרב לתת את אישורה לפי סעיף-קטן זה, והוא יינתן תוך 30 ימים מיום הגשת הבקשה לכך".

⁴⁶ סעיף 10, ש.ם.

⁴⁷ סעיף 12, ש.ם.

⁴⁸ סעיף 15, ש.ם.

75. על פי שטר הזיכיון, למדינה קיימת זכות לדרוש את העלאת שיעור התמלוגים בעבור האשלג עד לשיעור של 10% מדי שנה, לאחר שהייצור יחצה את סף מיליון טונות אשלג ועל הכמות העודפת מעל מיליון טונות⁴⁹. אלא שבמסגרת מכתב מטעם שר האוצר ושר המסחר והתעשייה מיום 11.1.1995 (להלן - **מכתב השרים**) נאמר, כי המדינה לא תדרוש העלאת תמלוגים עד לשנת 2010. על פי מכתב השרים, שנכתב סמוך למכירת גרעין השליטה בחברה, החל משנת 2010 יכולה המדינה לדרוש דיון מחודש בהעלאת שיעור התמלוגים רק על הכמות העולה על שלושה מיליון טונות אשלג בשנה⁵⁰. הפסד התמלוגים מהתחייבות יכול להגיע עד כ- 370 מיליון דולר וזאת ב-10 השנים האחרונות בלבד⁵¹.

76. שטר הזיכיון מחייב את הצדדים לפנות לבוררות אם תתעורר מחלוקת בין הצדדים "בדבר פירושו או ביצועו של זיכיון זה או של כל דבר הקשור בו או בדבר הזכויות והחובות של הצדדים לו"⁵².

77. למדינה טענות על אופן תשלום התמלוגים של מי"ה. הטענה היא, כי אפילו שיעור התמלוגים הנמוך ממילא לא מועבר למדינה בצורה תקינה וראויה. לכן, שיעור התמלוגים בפועל נמוך בהרבה מהתחייבותה של מי"ה על פי תנאי הזיכיון. מדינת ישראל תבעה את מי"ה על פי ההסדר הקבוע בשטר הזיכיון. במסגרת תביעת הבוררות מדינת ישראל אף דורשת להעלות את שיעור התמלוגים שמעבירה מי"ה על מכירות מעל 3 מיליון טון ל-10%, משנת 2010 ואילך⁵³.

78. במהלך השנים תוקנו שטר הבוררות וחוק הזיכיון פעמיים באופן ישיר. בתחילה לצורך דחיית תשלום התמלוגים ולאחר מכן לצורך הארכת תקופת הזיכיון עד 2030 ולשם הסדרת תשלום התמלוגים⁵⁴. לצד התיקונים הישירים הושפע הזכיון גם מחקיקה חיצונית עליה נרחיב להלן.

⁴⁹ סעיף 15, ש.ם.

⁵⁰ ראו **מכתבם של שר האוצר ושר התעשייה והמסחר** מיום 11.1.95 בעניין "שטר זכיון ים המלח - סעיף 15(א)(1) - תמלוגי כלוריד האשלגי" (להלן: **מכתב השרים**).

⁵¹ חישוב שערך משרד פרופי בלאס שנשכר על ידי המדינה כדי לתמוך בעמדתה בהליך הבוררות. ראו פסקה 35 **לחונת היצוא של משרד מישר בכר חן וול אוריון** בעניין "מכתב השרים מיום 11.1.1995", מיום 18.7.11. חישוב זה מניח העלאת שיעור התמלוגים לרמה המקסימלית של 10% בכל אחת מהשנים הללו. נעיר כי מול התחייבות השרים עומדת התחייבות של מי"ה שלא לדרוש העמדת תשתיות על חשבון המדינה בהתאם לסעיף 17 לשטר הזכיון. לא ברור מה עלות הויתור של מי"ה כיוון שכבר כיום עומדות לרשות מי"ה תשתיות שלפי דוחותיה הכספיים מאפשרים לה לשווק את מוצריה בצורה יעילה.

⁵² סעיף 26 לשטר הזכיון, לעיל הי"ש 45.

⁵³ **כתב התביעה לבוררות** מיום 14.3.11. סכום התביעה הנוכחי עומד על 291 מיליון דולר. ביום 31.7.11 הגישה מי"ה כתב הגנה החולק על טענותיה של המדינה.

⁵⁴ ראו **תיקון מס' 1 לחוק הזכיון**, לעיל הי"ש 6 - "בסעיף 15(א) לשטר הזכיון במקום "החל מהשנה המתחילה ב-1 באפריל 1964" יבוא "החל מהשנה המתחילה ב-1 באפריל 1970; סעיף 2 ל**תיקון מס' 2 לחוק הזכיון**, לעיל הי"ש 60 "בסעיף 4 לשטר הזכיון במקום "י"ד בניסן התשנ"ט (31 במרס 1999)" יבוא "כ"ו באדר ב' התשי"ץ (31 במרס 2030)". נזכיר כי כפי שהובהר לעיל, ממשלת ישראל קיבלה מספר החלטות שותכליתן לחפוף את שטר הזכיון למתאים וסביר יותר, אולם החלטות אלה לא קוימו.

המגבלות על הזכיון

79. אין מדובר בזיכיון חופשי מכל מגבלות. הוא אינו מעניק לחברה בלעדיות מוחלטת ללא פיקוח. כך, המדינה מוסמכת להתיר פעילויות אחרות על חוף ים המלח, כל עוד פעולות אלה לא תתחרנה בזכיון או תפרענה לו⁵⁵. הוראה אחרת בשטר הזיכיון מאפשרת למדינה להחכיר קרקעות לאחרים בתחום ה"קרקעות השמורות", בכפוף לזכות סירוב ראשונה של בעל הזכיון⁵⁶. המדינה אף רשאית לבצע "עבודות ציבוריות" בתוך שטח הזיכיון, ובכלל זה סלילת כבישים ומסילות ברזל ובלבד שהעבודות "לא יפריעו במידה בלתי סבירה" לפעולתו התקינה של הזכיון⁵⁷.

80. שטר הזיכיון צופה את פקיעת הזיכיון. הוא קובע, כי עם פקיעת הזיכיון יועברו נכסיו הקבועים של בעל הזיכיון למדינה תמורת תשלום. למדינה מוקנית סמכות לפקח על ביצוע ההשקעות לקראת תום תקופת הזיכיון, כדי למנוע ניצולה לרעה. לזכיון ישנה זכות סירוב ראשונה על תקופת ההארכה של הזיכיון⁵⁸.

81. לצד הוראות הזיכיון הסדירה המדינה בחקיקה ראשית תחומים שונים הנוגעים לבעל הזיכיון בעיקר בנושאי תכנון ובניה, רישוי עסקים ואפילו את חלוקת המימון של שלב א/2 של ההגנות מפני עליית המפלס⁵⁹.

מהותו של שטר הזכיון וכללי הפרשנות החלים עליו

82. שטר הזכיון הוא יצור כלאיים, שריד לעבר רחוק. מדובר בדגם של זיכיונות שהיה נהוג בזמן המנדט ואינו נהוג עוד. הזכיון מנוסח כתווה. אולם במהותו ומעצם טבעו כזכיון שמעניקה המדינה הוא מערב גם היבטים מתחום המשפט המינהלי⁶⁰. הזיכיון אף עוגן בחקיקת חוק הזיכיון ובכך מגן על הזכיון מהחלטות מינהליות שאינן תואמות את תכנו. עיגונו של הזכיון בחוק ומעמדו המיוחד צריכים להשפיע גם על פרשנותו כדין עליו חלים עקרונות של פרשנות תכליתית.

⁵⁵ סעיף 3(3) לשטר הזכיון, לעיל הי"ש 45.

⁵⁶ סעיף 1(19), ש.ס. להגדרת "קרקעות שמורות" ראו סעיף 1, ש.ס.

⁵⁷ סעיף 11, ש.ס. ראו תנאים נוספים כמו חובת שיפוי במקרים מסוימים למי"ה.

⁵⁸ סעיפים 24 ו-25, ש.ס.

⁵⁹ חוק זכיון ים המלח (תכנון ובניה)(הוראות שעה לעבודות מסוימות), התשנ"ד-1994, נתקבל בכנסת ביום ד' בניסן

התשנ"ד (16 במרס 1994); חוק הזכיון תיקוני חקיקה, לעיל הי"ש 6; ס' 22 לחוק ההסדרים (2002), לעיל הי"ש 34.

⁶⁰ על מהותו של זיכיון ניתן ללמוד מע"א 222/00 ע"א 658/00 מדינת ישראל - מנהל המכס ומס בולים נ' שיכון ובינוי אחזקות בע"מ, כ"ד נו(3), 353, 360-361 (2003)-"באופן עקרוני, ממהותו של זיכיון הענקת משאב ציבורי לבעל הזיכיון, משאב שהשימוש בו נימנה על תפקידיה של המדינה. מימד ציבורי זה מבדיל בין חוזה קבלנות רגיל, שהמדינה כורתת עם יזם, לבין הענקת זכיון. החוקים הנזכרים שעסקו בהענקת זיכיונות - חשמל, נפט, תחבורה, ים המלח - מאשרים את המבחן המחוקתי המתבסס על טיב המשאב המוענק לבעל הזיכיון"

83. הפרשנות התכליתית של שטר הזיכיון צריכה להתבסס על מהותו של הזיכיון כמעניק זכות במשאב ציבורי השייך לציבור כולו לתקופת זמן ארוכה. ים המלח הוא משאב ציבורי. הוא מוחזק על ידי המדינה למען הציבור ב"נאמנות ציבורית"⁶¹. תובתה של המדינה להחזיק ולשמור עליו באופן המשרת את האינטרס הציבורי. לכן, גם אם נקבל כי הזיכיון הוא חוזה, חופש החוזים של המדינה מוגבל והוא אינו כולל התקשרות הפוגעת בציבור. גם עקרונות של פרשנות חוזים מעין אלה יש לתת משקל גם לעקרונות הכלליים של הגנה על הציבור ואיזון בין כלל האינטרסים במשאב הציבורי⁶².

84. הוראות חקיקה המתייחסות לזיכיון מתייבות את הזיכיון ואת המדינה להתחשב גם באינטרסים ציבוריים אחרים, פרט לאינטרס שבהפקת תועלת כלכלית ממימי ים המלח, כמו אינטרסים סביבתיים, בריאותיים ותיירותיים⁶³.

⁶¹ לפי תיאורית הנאמנות הציבורית, הקיימת במשפט הזר, משאבי הטבע מוחזקים על ידי המדינה כנאמנות עבור הציבור. מכאן תובתה של המדינה להחזיקם באופן המשרת את האינטרס הציבורי. ראו: A. Kanner "The Public Trust Doctrine, Parens Patriae, and the Attorney General As the Guardian of the State's Natural Resources" 16 Duke Envtl. L. & Pol'y F. 57, 62 (2005): "In his widely cited 1970 law review article, Professor Joseph Sax developed the modern theory of the public trust doctrine as a tool to protect the public interest from the 'insufficiencies of the democratic process.' Sax states that: When a state holds a resource which is available for the free use of the general public, a court will look with considerable skepticism upon any governmental conduct which is calculated either to reallocate that resource to more restricted uses or to subject public uses to the self-interest or private parties... The state's role as sovereign over trust lands imposes certain environmental duties that it owes to the public and are thus enforceable by the public. Under the public trust doctrine, the state "may not destroy or relinquish its control over public resources except under [*pg 76] certain, very narrow circumstances." Although states have broad discretion implementing fiduciary obligations imposed by the public trust, states are not free to alienate or extinguish the trust".

אכן תיאוריה זו בהקשר הסביבתי טרם נקלטה בצורה מפורשת בדין הישראלי בצורה רחבה. אולם לעניינו היא בודאי נקלטה מבחינה רעיונית מכוח העיקרון הכללי של הרשות המינהלית כנאמן הציבור. ראו בהקשר דומה עניימ (מנהלים) 2273/03 אי התכלת שותפות כללית (המערכת בעניינם 2273/03) ג' החברה להגנת הטבע, תק-על 2006(4), 3390, 3404 (2006).

⁶² גם אם נבחן את הזיכיון לצורך עניין זה כחוזה, הרי שפרשנות חוזים מהווה "צינור" להחדרתם של ערכים ציבוריים לדיני החוזים. כחלק מפרשנות החוזה על הפרשן לבחון גם את תכליתו הסובייקטיבית (אומד דעתם של הצדדים), וגם את תכליתו האובייקטיבית. הדבר נכון בעיקר לאור העובדה שהזיכיון עוגן בחוק ולכן פרשנותו צריכה להיות דומה לפרשנות חוקים. וכך כותב פרופ' ברק בספרו (אהרן ברק פרשנות במשפט כרך רביעי – פרשנות החוזה 561-531 (2001)): "התכלית האובייקטיבית היא פרי הקונסטרוקציה המשפטית. היא נקבעת על פי מבחן אובייקטיבי. אין היא פרי רצונם הסובייקטיבי של הצדדים לחוזה... (היא) משקפת עקרונות של סבירות והיגיון... תכלית זו נקבעת בהתחשב באופי החוזה ובטיפוס... אחד מכללי הפרשנות – ולא היתוך שבהם – אשר באמצעותו מועברים עקרונות היסוד של המשפט והשיטה אל החוזה של המשפט הפרטי, הוא זה הקובע כי חוזה יפורש על פי תכליתו האובייקטיבית. התכלית האובייקטיבית משקפת, ברמתה הגבוהה ביותר, את ערכי היסוד של המשפט. אכן, בהעדר תכלית סובייקטיבית רלוונטית, דין הוא כי חוזה יפורש באופן שיגשים את ערכי יסוד של המשפט הישראלי... שכם חזקה (על הצדדים) כי ביקשו לקיים ביחסיהם ההדדיים את ערכי היסוד של המשפט". הדברים יפים ביתר שאת כאשר אין המדובר בחוזה רגיל במשפט הפרטי, אלא בחוזה רשות, וקל וחומר בזיכיון. ואכן, פרופ' ברק מוסיף ומבחר כיצד יש לבחון את תכליתו האובייקטיבית של חוזה רשות (שם, בעמ' 560-561): "כיצד התכלית הסובייקטיבית, יש לכל חוזה רשות תכלית אובייקטיבית. אלה הם הערכים, האינטרסים והעקרונות אשר חוזה הרשות נועד להגשים. ברמתה הנמוכה, זו התכלית שהייתה לצדדים אילו חשבו בדבר. ברמה גבוהה יותר, זו התכלית שהייתה לצדדים סבירים. ברמה נוספת, אלה התכליות שיש לסוג החוזה ולטיפוסו. ברמה הגבוהה ביותר, אלה התכליות הנגזרות מעקרונות היסוד של השיטה". פרופ' ברק מצטט בעניין זה את פרופ' שלו, אשר מתייחסת לכך בספרה (גבריאלה שלו חוזים ומכרזים של הרשות הציבורית 31 (1999)): "בפרוש חווי רשות מוטל עלינו בדרך כלל לבחון ולשקול את התכלית האובייקטיבית של חוזים אלה, את המטרות האופייניות ואת האינטרסים הציבוריים שחוזי רשות מהסוג הנידון מיועדים להגשים. כאשר מדובר בחווי רשות יש ליתן משקל מיוחד לעקרונות היסוד של המשפט הישראלי ולמערכת הערכים שחוזים בכלל, וחוזי רשות בפרט, נועדו להגשים. חוזי רשות מבטאים אינטרס ציבורי, ומיועדים לקדם את טובת הציבור. זוהי ההצדקה לקיומם".

⁶³ ראו טעמים 255-1 ו-255 ד' שהוספו לחוק התכנון והבניה התשי"ח – 1965, סי"ח תשכ"ח, 467, במסגרת חוק הזיכיון (תיקוני חקיקה), לעיל הי"ש 6.

85. מסגרת נורמטיבית זו מגבילה את יכולת הפעולה של מי"ה בהתאם לשטר הזיכיון. היא קובעת את המובן מאליו, ניתן ואף ראוי להחיל נורמות מן הדין הכללי על מי"ה, בוודאי נורמות המעוגנות בחקיקה סביבתית מודרנית המאוחרת לחוק הזיכיון⁶⁴.

86. בענייננו, המדינה מוסמכת לאפשר פיתוח תעשייה באזור ים המלח, אולם חובתה להבטיח כי במסגרת פעילות זו לא תיווצר הטיה לשימוש של בודדים במשאב הציבורי על חשבון הציבור. על יסוד פרשנות שטר הזיכיון, וכן בהתבסס על כללי המשפט המינהלי, סמכותה של המדינה בהענקת זיכיונות מוגבלת, תחומה לקידום האינטרס הציבורי, וכפופה לאיזון מול אינטרסים נוגדים, כפי שיהיו מעת לעת.

87. לצד חובות המדינה עומדות גם חובותיו של הזכיין כמי שקיבל זכות במשאב ציבורי. על זכיין זה מוטלות חובות גם מתחום המשפט הציבורי. בעניין אחר נפסק כי:

"זיכיון מונופוליסטי המופקד בידי גוף פרטי לתקופה ארוכה, מטיל עליו אחריות לאספקת שירות חיוני לציבור, ומחייב אותו לעמוד באמות מידה נאותות שיבטיחו כי הציבור יזכה בשירות שהוא ראוי לו. הסדר כזה אינו מותנה בעמידה בדיני ההגבלים העסקיים בלבד; חלה על בעל זיכיון כזה חובה מכח המשפט הציבורי לנהוג בנאמנות כלפי הציבור, ולהבטיח כי השירות החיוני יסופק באופן יעיל, הוגן ושוויוני לציבור הרחב. על המחזיק בזיכיון חלה חובה לנהוג בזכות ההפעלה שהופקדה בידי בנאמנות כלפי הציבור; חובה מקבילה חלה על הרשות הציבורית להבטיח כי חובה זו תקום בידי בעל הזיכיון" (ההדגשה הוספה)⁶⁵.

לטעמנו, ניתן לפרש את הפסיקה כמחילה את חובת הנאמנות גם כאשר ניתן זכיון לגורם פרטי לעשות שימוש במשאב טבע ציבורי. זאת לאור מהותו המשפטית של הזכיון ולאור כך שלפעילותו השלכות סביבתיות והשלכות על אינטרסים ציבוריים אחרים.

88. פרשנות הזיכיון והפעלת סמכותה של המדינה ביחס אליו חייבות להביא בחשבון גם את תום תקופת הזיכיון. אין לאפשר לזכיין "לסחוט את הזיכיון" עד תום ולחעביר למדינה בתום התקופה, נכס שאינו שמיש ואף גורם לנזק או לסיכון⁶⁶. זאת ביחוד כאשר מדובר

⁶⁴ ראו ע"א (בי"ש) 7/92 מלון מרחצאות מוריה ים המלח בע"מ נ' מפעלי ים המלח בע"מ פ"מ תשנ"ג(1) 265 שבו נדחתה טענת מי"ה שהסדר הזיכיון הוא הסדר ממצה. נקבע כי הוראות חוק התכנון והבניה חלות במקביל לחוק הזיכיון, ועל כן גם בניה במסגרת התחום עליו חל הזיכיון מחייבת לעמוד בדרישות חוק התכנון והבניה. זאת, על אף שביחס לאותו מקרה קיימת הוראה בשטר הזיכיון (סעיף 2(ב)) המתירה למי"ה לבצע שלל עבודות בנייה. התיקון המאוחר לחוק התכנון והבניה בהקשרה לזכיין לא שינה מהותית מהקביעות והמהותיות של פסק הדין.

⁶⁵ ע"מ 4011/05 דגש סחר חוץ (ספנות) בע"מ נ' רשות הנמלים (חברת נמלי ישראל פיתוח ונכסים בע"מ), תק-על 2109, 2130 (1)2008.

⁶⁶ גם אם נראה בשטר הזיכיון חוזה, הרי שזה חוזה ארוך טווח הנפרש על פני שנים ארוכות. תכליתם האובייקטיבית של חוזים תלויה באופיים. בחוזים מסוג זה, הדורשים שיתוף פעולה לאורך שנים בין הצדדים, חלות חובות מוגברות של הגינות ותום לב. עניין זה ניתן ללמוד גם מתלא (חי) 16685-06 סגול ישראל בע"מ נ' בתי זיקוק לנפט בע"מ: "מעצם היותו של הסכם היסוד חוזה ארוך טווח הדורש שיתוף פעולה בין הצדדים, יש לדרוש מן הצדדים חובות

בנכס כמו ים המלח, לאור ערכו הרב בכל האמור להיבטים ההיסטוריים, הנופיים והסביבתיים. היבטים אלה מתווספים להיבטים הכלכליים הכרוכים בו ומעצימים את האינטרס הציבורי בהמשך קיומו התקין של הנכס גם לאחר תקופת הזכיון.

89. על כן, פרשנות תכליתית של הוראות הזיכיון וסמכויות הרגולטורים השונים מחייבת יצירת איזון הדדי בין כלל האינטרסים באופן המביא לידי ביטוי את ייחודיותו של ים המלח.

90. לאחר שהצגנו את הבסיס העיוני העקרוני של היחס העדכני להוראות הזיכיון נבקש להתמקד עתה בפרויקט הקציר המלא. תחילה נציג את התיאוריות המשפטיות בנושא זה, ולאחר מכן ניישמן על המקרה שלפנינו.

מוגברות של הגינות ותוס לב. הגישה לפיה אין לבזיין כל חובה כלפי החברה, לא לכמות, לא לאיכות, ולא בכלל, אינה עולה, לכאורה, עם תובות תוס הלב המאפיינות התקשרות שכזו, ומקימה עקב כך, עילת תביעה לחברת".

חלוקת האחריות לקציר המלח המלא

בסיס תיאורטי

הפנמת סיכונים וצמצום הפגיעה הסביבתית על ידי יוצר המפגע

91. דיני הגנת הסביבה בישראל התפתחו מאוד בשנים האחרונות. אחד מעקרונות היסוד עליהם מבוססים דינים אלה הן בישראל והן בעולם הוא הטלת אחריות על יצרנים בנוגע לתוצאות הסביבתיות של פעילותם.

92. עקרון זה מבוסס על היבט ערכי המבוטא יפה במדרש הבא:

"רָאָה אֶת מַעֲשֵׂה הָאֱלֹהִים כִּי מִי יוּכַל לְתַקֵּן אֶת אֲשֶׁר עָנְתּוּ" (קהלת ז, יג) בשעה שברא הקדוש ברוך הוא את אדם הראשון נטלו והחזירו על כל אילני גן עדן ואמר לו ראה מעשי כמה נאים ומשבחין הן וכל מה שבראתי בשבילך בראתי תן דעתך שלא תקלקל ותחריב את עולמי שאם קלקלת אין מי שיתקן אחריך."⁶⁷

93. אולם לצד ההיבט הערכי, עקרון זה מיוסד גם על אדנים כלכליים⁶⁸. המזהם או יוצר המפגע יהיה המטפל היעיל ביותר בתוצאות מעשיו. הוא בעל המומחיות והידע, הוא בעל השליטה האפקטיבית בפעילות המוגעת והוא בעל היכולת לאתר או לפתח מנגנונים להפחתת המפגע. לפיכך, היצרן הוא גם הגורם אשר יכול להיערך באופן הטוב ביותר ליישום דרישות הדין הסביבתי ומדיניות הרשויות הסביבתיות⁶⁹. היצרן הוא גם הגורם שדרכו ניתן להגיע לחלוקת נטל יעילה, שכן הוא יכול לגלגל את העלויות העודפות על לקוחותיו בצורה היעילה ביותר. הטלת האחריות על היצרן היא גם הדרך הטובה ביותר להשגת הרתעה יעילה של היצרן מפני ביצוע פעולות מזיקות ומיותרות, ולהכוונת התנהגותו העתידית⁷⁰.

⁶⁷ קהלת רבה (פרשה ז, ד"ה א, פסי יג) מובא ברע"פ 7861/03 מדינת ישראל נ' המועצה האזורית גליל תחתון (לא פורסם, 8.5.2006).

⁶⁸ בהחלטה משנת 1998 התחייבה ממשלת ישראל לפעול במסגרת הליכי התקינה של דיני איכות הסביבה בהתאם למתודולוגיה כלכלית. ראו החלטת ממשלה מספר 3125 מיום 4.1.1998 שעניינה "הוועדה הציבורית מקצועית לקביעת הליכי תקינה להגנה על איכות הסביבה". לעניין עקרונות כלכליים כבסיס לרגולציה של איכות סביבה, ראו גם: EUROPEAN ENVIRONMENT AGENCY, MARKET-BASED INSTRUMENTS FOR ENVIRONMENTAL POLICY IN EUROPE (2005); THE UNITED STATES EXPERIENCE WITH ECONOMIC INCENTIVES FOR PROTECTING THE ENVIRONMENT (2001).

⁶⁹ ראו: מרשה גלפי, רות פלאטו-שנער ועמיחי קורנר "אחריות מלווים למפגעים סביבתיים הנגרמים על ידי הלוויים – הניסיון האמריקני כמודל לקביעת ההסדר הישראלי הראוי" הפרקליט נ 439, 453 (2009) (להלן: גלפי, פלאטו-שנער וקורנר, אחריות מלווים).

⁷⁰ למנגנוני ההרתעה הקולקטיבית וההרתעה השוקית, ראו: ישראל גלעד "על גבולות ההרתעה היעילה בדיני הניקיון" משפטים כ"ב 421, 476 (1993). (להלן- גלעד, התרעה יעילה)

94. כך מסביר, למשל, ד"ר פרז במאמרו⁷¹:

"...מכשירים כלכליים מאפשרים את השגתם של היעדים הסביבתיים שקבעה הכנסת (או הרשות המבצעת) בעלות הנמוכה ביותר האפשרית. ההסבר האינטואיטיבי לטענה זו הוא שמכשירים כלכליים גורמים לכך שההפחתה הגדולה ביותר ברמות הזיהום תיעשה על ידי אותן פירמות שיכולות לעשות כן בעלות הנמוכה ביותר... מכשירים כלכליים תורמים גם להשגתה של יעילות דינמית מאחר שהם מעניקים לגופים המפוקחים תמריץ לאתר ולפתח טכנולוגיות מתקדמות יותר להפחתת הזיהום. תמריץ זה (שקיים בעיקר במכשיר של מיסוי סביבתי) נובע מכך שלפירמה כדאי תמיד להפחית עוד את הזיהום שהיא יוצרת אם היא מצליחה לאתר טכנולוגיה יעילה שתאפשר לה לעשות כן בעלות נמוכה מהמס שהיא צפויה לשלם".

95. לעומת זאת, הטלת העלויות של הנזקים הסביבתיים על הציבור יוצרת הקצאה לא יעילה של משאבים כיוון שמחיר המוצר לא כולל את העלות הנדרשת כדי לתקן את הנזקים הכרוכים בפעילות. החצנת סיכונים יוצרת כשל שוק. כאשר היצרן פטור מהפנמת כל ההוצאות העסקיות שלו, חלוקת המשאבים אינה אופטימאלית. הטעם לכך הוא שהמחיר שדורש היצרן עבור המוצר אינו מגלם בתוכו הוצאות חברתיות נוספות שנובעות מההשפעות החיצוניות השליליות של מעשיו⁷².

96. לעקרון יסוד זה קיימות נגזרות בדין הישראלי ובדין הזר. הנגזרת המרכזית היא עקרון "המזהם משלם". עקרון זה מטיל אחריות על יצרנים בגין התוצאות הסביבתיות הישירות של פעולותיהם. עקרון "המזהם משלם" (Polluter Pays Principle) מושתת על עקרון הפנמת העלויות. זהו עקרון יסוד במדיניות הסביבתית האירופית והבינלאומית⁷³ וכן במדיניות הסביבתית בארצות הברית⁷⁴ המזהם משלם הוא מנגנון יעיל להפנמת עלויות הסיכון על ידי יוצרי הסיכון⁷⁵.

97. עיקרון זה עומד גם ביסודם של הסדרים רבים הקיימים היום בחקיקה בישראל⁷⁶. הוא אף קיבל ביטוי וחיוזוק בפסיקה⁷⁷.

⁷¹ אורן פרז "ההשפעה של החשיבה הכלכלית כל דיני איכות הסביבה בישראל: מבט ביקורתי" עיוני משפט לא(2) 448, 429 (2009).

⁷² ראו: גלפי, פלאטו-שנער וקרנר- אחריות מלווים, לעיל הי"ש 69, בעמ' 444.

⁷³ ראו: N. De Sadeleer Environmental Principles: From Political Slogans to Legal Rules (Oxford, 2002) 21-60.

⁷⁴ ראו: S. E. Gains "The Polluter-Pays Principle: From Economic Equity to Environmental Ethos" 26 Tex. Int'l L.J. (1991) 463, 480.

⁷⁵ לעניין זה ראו, למשל: Jonathan Remy Nash "Too Much Market? Conflict Between Tradable Pollution Allowances and the 'Polluter Pays' principle" 24 Harv. Env'l L Rev. 465, 471 (2000).

⁷⁶ ראו לעניין זה בין היתר את החוקים שעניינם מניעת זיהום מסוגים שונים, וביניהם, למשל, חוק מניעת זיהום חום (הטלת פסולת), חוק מניעת זיהום חום (הטלת פסולת); חוק מניעת זיהום חום ממקורות יבשתיים, התשמ"ח-1988, ס"ח תשמ"ח מס' 1256, 118 (להלן - חוק מניעת זיהום חום ממקורות יבשתיים).

98. לעקרון "המזהם משלם" הגדרות שונות ודגשים שונים, שהמשותף לכולם הוא הדרישה שהמזהם - בפועל או בכוח - ישא בעלויות של פעילותו, בין אם אלה עלויות של תיקון נזק, ובין אם אלה עלויות של מניעת נזק והפגמת נזקים או סיכונים.

99. העלויות החיצוניות שנדרשים המזהמים להפנים מכוח עיקרון זה כוללות פעמים רבות נזקים לטובין ציבוריים ובהם הקרקע, האוויר והמים.

100. במילים אחרות, עקרון "המזהם משלם" קובע, כי על המזהם לשאת בעלויות של הפחתת זיהום בהתאמה להיקף הנזק שנגרם או עלול להיגרם לציבור. לעיקרון זה יש היבטים נזיקיים⁷⁸, וכן היבטים מניעתיים.

101. אחד ההיבטים החשובים ביותר של עקרון "המזהם משלם" הוא הרציונל המניעת. המזהם הפוטנציאלי נדרש לבצע פעולות, ואף לממן פעולות שיבוצעו על ידי גורמים אחרים, על מנת לצמצם ולהפחית מראש את ההשלכות הסביבתיות של פעילותו. כמו כן הוא נדרש לבצע פעולות על מנת להפנים סיכונים פוטנציאליים טרם התממשותם. רציונל הפגמת הסיכונים חל גם מקום שפעולת המניעה היא באופייה פעולת שיקום הנדרשת לצורך מניעת התממשות הסיכון.

102. לפי רציונל זה, עקרון "המזהם - משלם" מהווה בסיס לקביעת אגרות והיטלים על פליטת מזהמים לסביבה שנעשית כדין ועל פי היתר⁷⁹.

103. החקיקה הסביבתית עושה שימוש גם בכלים נזיקיים שונים, כגון עולות המטרד ועולות הרשלנות. כך, למשל, במצב שנוצר זיהום או מטרד שהוא תוצר לוואי של פעילות הייצור, יש למצוא את הכלים שיביאו להקטנת המטרד ובכך לגידול ברווחה הכוללת. הפתרון לכך יכול להימצא בהסדרים שונים להפגמת סיכון. כפי שמסביר פרופ' גלעד:

⁷⁷ כך, למשל, בתי"פ 8753/02 (קרי) מזינת ישראל נ' חיפה כימיקלים בע"מ (לא פורסם, 29.11.2005), הטיל בית המשפט על חיפה כימיקלים קנס בגין הפרת חוק מניעת זיהום מי הים ממקורות יבשתיים. בית המשפט מסביר כי הפעילות המזחמת מביאה להחצנת עלויות הזיהום על הרשויות הלאומיות והמוניציפליות. משמעותה של החצנה זו היא שהציבור נאלץ לשלם על הסרת הזיהום. כמו כן, הדגיש בית המשפט את ההפסד הכלכלי שבאופן השימוש הפוטנציאלי האלטרנטיבי ברצועת החוף המזחמת. וכך נפסק: "תומרתן של העבירות בהן קא עסקינן נובעת, בין השאר, מן ההחצנות השליליות הנובעות להן בנתזומים הכלכליים, האקולוגיים וחבריאטיים ומחומרת ונוצאותיהן החרסניות הן ברמה הלאומית תכלית, הן ברמה המוניציפלית, הן ברמה של הקהילה התעשייתית והן ברמה הפרטנית, לא למותר, איפוא להביא את עיקרן של החצנות השליליות הללו... המשאבים הכלכליים הדרושים ברמה הלאומית וברמת הפרט... עלולים להרקיע שחקים" (להלן: עניין חיפה כימיקלים).

⁷⁸ גישה זו באה לידי ביטוי, למשל, בחקיקת חוק הגנת הסביבה (המזהם משלם) (תיקוני חקיקה), התשס"ח-2008 ס"ח 2181, 858, ולאחרונה בסעיף 74 לחוק למניעת מפגעי אסבסט ואבק מזיק, התשע"א-2011 ס"ח תשע"א מסי 694. כמו כן, העיקרון האמור קיבל ביטוי וחיזוק בפסיקה. כך, למשל, בעניין חיפה כימיקלים.

⁷⁹ ראו לדוגמה סעיף 9א חוק מניעת זיהום חים ממקורות יבשתיים, לעיל הי"ש 76, וכן סעיפים 30-31 לחוק אוויר נקי, התשס"ח-2008 ס"ח תשס"ח מסי 2174, 752, הקובעים כי אגרת בקשה להיתר פליטה נועדה גם לממן את פעולות המשרד להגנת הסביבה לשם יום הוראות לפי חוק זה ואכיפתן, ולשם הפעלת המערך הארצי לניטור אוויר (להלן: חוק אוויר נקי).

"יש ליצור התאמה מחודשת בין האינטרס החברתי לאינטרס הפרטי. יש להבטיח כי כל עלות חברתית תהפוך לעלות פרטית... פער זה, הנובע מקיום ההשפעה החיצונית, ייסגר על ידי הטלת עלות ההשפעה החיצונית על מי שצריך לקחתה בחשבון אך בפועל מתעלם ממנה. הדבר ייעשה באמצעות חיובו בנויקין של הצד ה"מחצין". החיוב בנויקין "יפנים" את ההשפעה החיצונית אל תוך שיקוליו של מי שהתעלם ממנה קודם לכן. בכך תושג הזהות המבוקשת בין האינטרס הציבורי לאינטרס הפרטי"⁸⁰.

104. היבט נוסף שנגזר מעקרון המזהם – משלם הוא יצירת מנגנונים רגולטורים של אחריות יצרן מודחבת. מנגנונים אלה משיתים על יצרני מוצרי צריכה שונים את כלל העלויות הנדרשות להפחתת ההשפעות הסביבתיות של המוצרים שהם מייצרים, ולא רק של פעילות הייצור כשלעצמה. בראייה כלכלית, היצרן הוא הגורם שדרכו ניתן להגיע לחלוקת נטל יעילה, שכן הוא יכול לגלגל את העלויות העודפות על לקוחותיו בצורה היעילה ביותר. הטלת האחריות על היצרן היא גם הדרך הטובה ביותר להשגת הרתעה יעילה של היצרן מפני ביצוע פעולות מזיקות ומיותרות.⁸¹

105. עיקרון זה התפתח בהדרגה בדירקטיבות אירופאיות⁸². ועוגן לאחרונה גם בחקיקה בישראל⁸³. הוא מרחיב את האחריות הבסיסית של היצרנים שמשמעותה הן אחריות על יצרנים לבטיחות המוצרים שיוצאים ממפעליהם ולמניעת סיכונים שעלולים לנבוע מהם, והן אחריות למנוע מפגעים כתוצאה ישירה של הייצור (למשל, פליטת מזהמים מארובות הייצור ומשפכים תעשייתיים). האחריות הבסיסית האמורה הורחבה והפכה ל"אחריות יצרן מורחבת" בהקשרים קונקרטיים, מכוח תפיסת "המזהם משלם", ומתוך תפיסה רחבה של הפנמת סיכון.⁸⁴

⁸⁰ גלעד-הרתעה יעילה, לעיל ה"ש 70, בעמ' 456.

⁸¹ שם, 476.

⁸² DIRECTIVE 2002/96/EC OF THE EUROPEAN PARLIAMENT AND OF THE COUNCIL of 27 January 2003 on waste electrical and electronic equipment (WEEE); DIRECTIVE 2006/66/EC OF THE EUROPEAN PARLIAMENT AND OF THE COUNCIL of 6 September 2006 on batteries and accumulators and waste batteries and accumulators and repealing Directive 91/157/EEC; DIRECTIVE 2002/95/EC OF THE EUROPEAN PARLIAMENT AND OF THE COUNCIL of 27 January 2003 on the restriction of the use of certain hazardous substances in electrical and electronic equipment (RoHS). כן ראו http://ec.europa.eu/environment/waste/landfill_index.htm.

⁸³ ראו, חוק להסדרת הטיפול באריזות, התשע"א-2011, ס"ח תשע"א מס' 278 2275 (להלן: חוק הסדרת הטיפול באריזות), וכן תזכיר חוק לטיפול סביבתי בצידוד אלקטרוני, התשע"א-2011.

⁸⁴ לעניין זה ראו מאמרו של זקס: Noah Sachs, *Planning the Funeral at the Birth: Extended Producer Responsibility in the European Union and the United States*, 30 *Harv. Envtl. L. Rev.* 51 (2006):

"The theory behind EPR (extended producer responsibility), and take-back laws in particular, is that manufacturers should be forced to internalize disposal costs and environmental externalities associated with their products. As the Organization for Economic Cooperation and Development ("OECD") put it, EPR involves "(1) the shifting of responsibility (physically and/or economically; fully or partially) upstream toward the producer and away from municipalities, (2) to provide incentives to producers to incorporate environmental considerations in the design of their products." In other words, **EPR extends the Polluter Pays Principle** -- which is most often discussed in the context of factory emissions, effluents, and hazardous waste clean-ups--to products themselves.

106. עיקרון אחריות היצרן המורחבת עוגן לאחרונה בחקיקה הישראלית, עם כניסתו לתוקף של החוק להסדרת הטיפול בארזות, התשע"א-2011.⁸⁵ חוק זה מחייב יצרנים של מוצרים ארוזים לממן את עלויות האיסוף והפינוי של פסולת ארזות ומחייב אותם לעמוד ביעדים של מחזור פסולת ארזות. החוק מכונן הסדר המחייב יצרנים להפנים נזקים מאותרים הנובעים מהשימוש במוצריהם, להבדיל מנזקים הנובעים מהפעילות היצרנית שלהם באופן ישיר. כך, למשל, על היצרן להפנים את הנזק הנובע מהשלכת ארזות ברשות הרבים ואף את העלויות הכרוכות בפינוי הפסולת לאתרי ההטמנה על ידי הרשויות המקומיות. הנזק שנדרש אפוא היצרן למנוע כחלק מאחריותו המורחבת הוא נזק מאותר, שנגרם על ידי המשתמשים במוצרו ולא על היצרן. היצרן נדרש להפנים את העלויות המאוחרות שנובעות מפעילותו, כדי למנוע את הנזק הסביבתי הכרוך בטיפול בפסולת, שאינו יעיל מבחינה סביבתית בראיה לאומית.

107. גם עקרון אחריות היצרן המורחבת מזהה את בעל העסק היצרני כגורם הכלכלי בעל השליטה על כל התהליך היצרני, לרבות על השלכות הסביבתיות לאורך חיי המוצר. היצרן נתפס כגורם שיוכל לטפל בהשלכות אלה באופן היעיל ביותר מבחינה כלכלית, ולכן נכון ורצוי להטיל עליו את האחריות והעלויות למניעת ההשלכות הסביבתיות לכל אורך חיי המוצר אף לאחר שיצא משליטתו.⁸⁶

108. כאמור, מלבד הטלת אחריות נזיקית, פלילית או מנהלית מכוח חוקים כאמור לעיל, קיימים בחקיקה מנגנונים נוספים שתכליתם להביא להפגמת עלויות על היצרנים, כמו מנגנוני ההיטלים⁸⁷ והאגרות.⁸⁸

EPR theory predicts dramatic impacts on industrial economies and the environment through changing the default rule for how waste is managed. The linear product chain is a creature of law. Law determines which externalities within the chain will be internalized, and which will remain social costs".

⁸⁵ חוק הסדרת הטיפול בארזות, לעיל הי"ש 83, וכן הזכיר חוק לטיפול סביבתי בציוד אלקטרוני, התשע"א-2011. ⁸⁶ יש לציין, כי בעבר הוטלה אחריות על יצרני הפסולת בראייה של "from cradle to grave" ובתרגום מילולי, "מהעריסה לקבר". תפיסה זו ראתה, למשל, מי שפסולת מסוכנת נוצרה במפעלו כאחראי לפנות את הפסולת לאתר הטמנה מתאים. כיום התפיסה המקובלת היא "from cradle to cradle", כלומר, אחריות של היצרן לכל אורך חיי המוצר ועד להפיכתו למוצר חדש.

⁸⁷ מכשיר זה עוגן בשורה ארוכה של דברי חקיקה, כגון חוק שמירת הניקיון (תיקון מס' 9), התשס"ז-2007 ס"ח 2076, הקובע היטל הטמנה; חוק החומרים המסוכנים, התשנ"ג-1993 ס"ח תשנ"ג מס' 1408 28; חוק שמירת הסביבה החופית, התשס"ד-2004 ס"ח תשס"ד מס' 1958 540; חוק אוויר נקי, לעיל הי"ש 79. קיימות גם דוגמאות להטבות במס לשם עידוד התנהגות פרו-סביבתית, כגון הטבות בשיעור מס הקנייה לרכבים היברידיים. מכשירים דומים לרעיון ההיטל הסביבתי קיימים גם בפקודת המכרות, 1925, חא"י, כרך ב', עמ' (ע) 910 הקובעת היטל המועבר לקרן לשיקום מחצבות; וכן בחוק הפיקדון על מיכלי משקה, התשנ"ט-1999 ס"ח תשנ"ט מס' 1710 170. ההיטלים נועדו להביא להפגמת סיכון ולתמרץ להפחתת סיכון. כך, למשל, היטל ההטמנה נועד להביא להפגמת עלויות, ותוצאה מכך לתמרץ את מטמיני הפסולת להגביר את היעילות ולהפחית את כמות הפסולת המיועדת לסילוק, ובעתיד אף להפחית את מספר אתרי הפסולת שיוצרים נטל סביבתי. לעניין זה ראו, למשל, Been, "What's Fairness Got to Do With It? Environmental Justice and the Siting of Locally Undesirable Land Uses." *Cornell Law Review* Vol. 78: 1001-1036 (1993).

⁸⁸ חוק מניעת זיהום הים (הטלת פסולת), לעיל הי"ש 76; חוק מניעת זיהום הים ממקורות יבשתיים, לעיל הי"ש 76; פקודת מניעת זיהום מי-ים בשמן [נוסח חדש], התש"ס-1980 דיני מדינת ישראל [נוסח חדש] מס' 33 630. משטר האגרות שונה ממשטר של היטלים, משום שאין קשר בין שיעור האגרות לבין הנזק הסביבתי.

הפנמת הסיכון על ידי מי שיצר אותו - הטלת האחריות על מי"ה

109. עקרון היסוד של הפנמת הסיכון על ידי היצרן חייב להיות מיושם גם במקרה שלפנינו. מי"ה היא האחראית לעליית מפלס המים בחלקו הדרומי של ים המלח, דהיינו בבריכה מס' 5. פעילותה בבריכה 5 גורמת לנזק סביבתי ונזק לאינטרסים אחרים החשובים לציבור. לכן, אפילו אם לא ניתן לראות בפעילות זו "זיהום" במובנו הרגיל, עדיין מדובר בפעילות היוצרת מפגע סביבתי וסיכון ממשי לנזק לאינטרסים ציבוריים חשובים. סיכון זה חייב להיות מופנם בראש ובראשונה על ידי מי שאחראי לו. כלומר, על ידי מי"ה, שהיא האחראית לבריכה שממנה נשקף הסיכון. זאת בהתאם לעקרונות עליהם הרחבנו.

110. לא זו בלבד שעל מי"ה לממן את עלויות הסיכון כאמור, אלא שהיא הגורם היעיל לביצוע הפרויקט. היא בעלת המומחיות. היא שתדע כיצד לבצע את הפרויקט ולמזער את הפגיעה הסביבתית. היא בעלת היכולת להקטין את המפגע. היא בעלת היכולת לגלגל את העלויות לצרכן לכן, מכל הטעמים הללו, מי"ה היא שצריכה לבצע את פרויקט הקציר ולשאת במימונו.

האיזון בין האינטרסים השונים בים המלח מחייב את הטלת האחריות על מי"ה

111. בריכה 5 אינה בריכה תעשייתית בלבד. היא מתפקדת כיום גם כחוף המערבי בדרום ים המלח. הציבור "משלם" תמורת קיומו של חוף זה בעצם מתן החיתר למי"ה לשאוב מחלקו הצפוני של ים המלח באופן התורם תרומה משמעותית לירידת המפלס שם, ופוגע בשימושים האחרים באזור זה. הציבור מוסיף לשלם באמצעות מתן תנאי זכיון מפליגים.

112. ראוי להדגיש, כי השאיבה מצפון ים המלח משרתת בראש ובראשונה את האינטרס הכלכלי של מי"ה ובכך שמאפשרת את קיום המפעלים. אולם בכך לא די. השאיבה מצפון ים המלח התורמת לירידת המפלס בצפון משרתת אינטרס כלכלי נוסף של מי"ה. ירידת המפלס גורמת לכך שריכוז המינרלים במים בחלקו הצפוני של ים המלח הולך ונעשה גבוה יותר. הריכוז הגבוה תורם להגדלת התפוקה של המפעל ותורם להכנסות מפעלי ים המלח מיליוני שקלים נוספים מידי שנה⁸⁹.

113. לשאיבה מצפון ים המלח ולשקיעת המלח ישנה גם תוצאה סביבתית קשה של עליית המפלס בחלקו הדרומי. המים מאיימים להציף את המלוונות ואת התשתיות שסללה המדינה כדין בתוך שטח הזיכיון.

⁸⁹ מסמך מדיניות (2006), לעיל הי"ש 2, בעמוד 10 ועמוד 116.

114. עד כה התמקד הפתרון, שבוצע על ידי מי"ה, בהקמת "סכרים" וסוללות מפני המים הגואים לצד פעולת שאיבה שונות. זוהי גם משמעותו של פתרון הלגונה. אולם סוללות הן פתרון קצר טווח. מטעמים הנדסיים לא ניתן להגביה את הסוללות ללא סוף. בנוסף, הקמת סוללות כעורות לאורך חופו הדרומי של ים המלח משמעותה פגיעה נופית-סביבתית ופגיעה תיירותית קשה. היא דורשת חציבה רבה בשטחים בעלי חשיבות סביבתית. הגבהת הסוללות אף מגדילה את החשש לפריצת המים דרך באופן שעלול לגרום לנזק רב ואולי אף סכנה לחיי אדם. אימוץ פתרון זה, משמעו העדפה מוחלטת של האינטרס הבלעדי של מי"ה על פני האינטרס הציבורי. לכן, סוללות אינן יכולות להוות פתרון קבוע.

115. מכאן עולה שהמשך העלאת המפלס יגרום בהכרח פגיעה חמורה בנוף ובמשאב הטבע הייחודי, גם במקומות שכיום אינם פגועים. חובתה של המדינה למנוע פגיעה זו לטובת כלל הציבור ואף לטובת הדורות הבאים. זאת ללא קשר לסוגיית המלוונות.

116. פתרון קבע בדמות קציר מלח חייב להתבצע ולהיות ממומן באופן עקרוני על ידי גורם חסיכון דהיינו מי"ה.

117. חשוב לציין כי פתרון הקבע כולל מרכיבים נוספים שאינם כלולים בקציר. מדובר בהגנות חוף שונות וכן בהגנות למלוונות. העקרונות עליהם הרחבנו לגבי הקציר נכונים גם להגנות חוף אלה.

פרשנות תנאי הזכיין – מימד הזמן

118. טעם נוסף להטלת האחריות על מי"ה נובע ממהותו של הזכיין כמכשיר משפטי התוחם את זכויותיו של הזכיין לזמן קצוב. בזיכיון קיים מנגנון פנימי הקובע את קיצו ומניח תשתית ליום שאחרי.

119. מכיוון שהוראות הזיכיון מניחות את סוף הזיכיון וקובעות הסדרים מפורטים לגביו, פרשנות תכליתית של הוראות שטר הזיכיון מחייבת את העברת הנכסים מידי הזכיין למדינה במצב שיאפשר הפעלה מיידית ויעילה על ידי הזכיין החדש. מהוראות אלה נגזרת החובה של מי"ה להפעיל את הזיכיון כבר עתה, באופן שלא ידלדל אותו, ולא יפגע ביכולת המדינה להפיק את המוצבים גם לאחר תום תקופת הזיכיון.

120. על פי עמדת חל"י, נראה שלא ניתן יהיה להגביה יותר את סוללת החוף המערבית עוד הרבה לפני תום הזיכיון הנוכחי, ואת הסוללה ההיקפית לא ניתן יהיה להגביה מעבר לשנת 2035 ואולי אף קודם. לפיכך, על פי עמדה מקצועית זו, לא ניתן יהיה לדחות את פתרון הקציר לשלב מאוחר יותר בחיי הזיכיון.

121. על פי תיאור מציאות זה, אי מימוש הפתרון כבר עתה יגרום לכך שמי"ה תחצין אל הציבור את הנזקים והסיכונים שהיא יוצרת ותמשיך ליצור בעתיד. בלא פעולת קציר הציבור יקבל לידו נכס מדולדל והציבור הוא זה שייאלץ לממן את פעולת הקציר בעיקר בשל ירידת ערך הזיכיון החדש.

122. מכאן נובע, כי חובתה של מי"ה היא להתמודד עם בעיית המפלס כבר עתה. אין לאפשר לה להמשיך ולהגביה את הסוללות עד שנת 2030, ולהעביר אז לידי המדינה אמבטיה כעורה מוקפת סוללות.

123. אכן, תנאי הזיכיון אינם קובעים במפורש חובה זו. אולם לטעמנו, פרשנות תכליתית של הוראות הזיכיון והסביבה הנורמטיבית שבו הוא נטוע מחייבים באופן עקרוני להטיל את הביצוע והמימון על מי"ה כבר עתה.

התועלת הכלכלית שמפיקה מי"ה מהפתרון היא עצומה

124. בדרך כלל הטלת חובה על יצרן להפנים את נזקיו כרוכה בעלות רבה עבורו ממנה אין הוא יכול ליהנות באופן ישיר. במקרה שלפנינו המצב שונה לחלוטין שכן פתרון הקציר יתרום תרומה עצומה למי"ה. לכן אין להתפלא שהמפעלים הירדניים המצויים בצדו השני של ים המלח מבצעים כבר כיום קציר מלח בצדו השני של הים, מטעמים תפעוליים.

125. על פי עמדתה המקצועית של חל"י הצטברות המלח בקרקעית הבריכה ועליית המפלס מהווה בעיה תפעולית קשה למי"ה. היא מחייבת אותה לממן את המשך הגבהת הסוללות סביב הבריכה ולתחזק אותן באופן שימנע מהן לדלוף. היא מחייבת השקעה גדולה בכריה ובשינוע של חומרי כריה וחציבה לצורך הגבהת הסוללות. שקיעת המלח אף מקטינה את השטח האפקטיבי של הבריכה המשמש לייצור. היא גורמת לבעיות אחרות כמו "פטריות מלח", שהן תוצאת לוואי של הצטברות המלח בקרקעית הבריכה. קציר המלח אמור לצמצם בעיות תפעוליות אלה. הוא יחסוך פעולות אחזקה יקרות וכן יחסוך את עלויות הגבהת הסוללות - הן את העלויות הכרוכות בחציבה וההובלה והן את העלויות מהתחזוקה הנוספת.

126. קציר המלח אף יאפשר למי"ה להגדיל את שטחי האידוי ובכך להגדיל תפוקה באופן משמעותי. הוא יאפשר לה לנצל תמיסות שנלכדו במלח בשכבות המלח ששקעו.

127. מדובר בתועלת כלכלית גדולה ביותר. כך, עלות פרויקט קציר המלח כולו מוערכת על ידי מי"ה בכ- 3.76 מיליארד ₪ עד לתום תקופת הזיכיון ועל פי חשבון של חל"י 4.9 מיליארד ₪. חל"י מעריכה את התועלת הכלכלית של מי"ה מהפרויקט בכ- 2.5 מיליארד ₪ בחישוב שמרני. כנראה שהתועלת רבה עוד יותר ועולה על שלושה מיליארד ₪.

128. מדובר בנימוק נוסף המסביר מדוע יוצר הסיכון ומי שנחנה באופן כה משמעותי מהמניעה שלו יישא בעלותו.

129. לסיכום, האחריות לביצוע הקציר ולמימונו מוטלת בראש ובראשונה על מי"ה כיוצרת הסיכון. מה עוד, שיש לזכור שמי"ה תחזיר שיעור ניכר מהשקעתה בפרויקט בחסכון בעלויות והגדלת התפוקה.

130. במהלך השנים הועלו טיעונים נוגדים, שלפיהם מוצדק להטיל את הטלת העלות (ולו באופן חלקי) דווקא על המדינה. נבקש להתייחס עתה לטיעונים אלה.

השיקולים המפחיתים מחיובה הבלעדי של מי"ה

טיעון ההפרטה

131. עובר לתחילת הליכי ההפרטה, קיבלה ועדת השרים החלטה על משיכת דיבידנד חריג מכי"ל בסכום של 30 מליון דולר⁹⁰. מי"ה טוענת, באופן עקרוני, כי עם משיכת הדיבידנד באה לקיצה כל מחויבות מצדה לשאת בעלות כלשהי של פתרונות הביניים ופתרון הקבע. זאת מכיוון שדיבידנד זה נועד למימון ההגנות. נכונותה להשתתף בעלויות היא, לטענתה, לפני משורת הדין. מי"ה טוענת, כי חיובה לשאת בעלויות סותר את המצגים שיצרה המדינה בתשקיף הפרטת החברה. אין לקבל טענות אלה במלואן ממספר טעמים:

132. **ראשית**, למרות שלא ניתן לפסול את טענת מי"ה כי זו אכן הייתה כוונתם הסובייקטיבית של חלק מהמעורבים, לשונה של החלטת ועדת השרים אינה מצביעה על כך קריאת ההחלטה במלואה יחד עם הדישא של ההחלטה מצביעה על כך שההחלטה אינה משנה את מערך ההתחייבויות בין הצדדים המעורבים. לכן, נדמה כי הכוונה בהחלטה הייתה דווקא לא להכריע באותו מועד בשאלת המימון. לו הייתה כוונה "לסגור חשבון" לעד, מן הסתם עובדה קריטית זו הייתה מופיעה בצורה מפורשת בהחלטה אך לא כך נעשה.

133. **שנית**, הדרך שבה מתוארות ההחלטות בתשקיפים שפורסמו לקראת הפרטת החברה מעידה, כי המדינה וכי"ל לא הניחו שתשלום זה אמור לסיים את החשבון בנוגע להגנות העתידיות. בתשקיף משנת 1992 שפורסם סמוך להחלטת ועדת השרים, מתוארת ההחלטה בהערת שוליים בחלק המתאר את השינויים הצפויים בשטר הזיכיון, ללא כל הסבר או ביאור, ולא נראה כי עורכי התשקיף ייחסו להחלטה משקל משמעותי. החלטת הממשלה נסקרת בצורה לאקונית. מוסבר, כי המדינה החליטה לא לשנות את המצב הקיים בנוגע למערכת התחייבויות הקיימת בעניין זה, אך "יחד עם זה" מתוארת ההחלטה למשוך את הדיבידנד. אין כל אזכור לכך שמדובר בדיבידנד הסוגר חשבון⁹¹.

134. מעניין לציין את התשקיף משנת 1998 אשר ברור כי חלקו מועתק מתשקיף 1992. באותו חלק בתשקיף ובאותה הערת שוליים שבים עורכי התשקיף ודנים בהחלטה. אולם כאן עורכי התשקיף חשו מחויבים להוסיף הבהרה ולפיה:

"בהתאם למצב שהיה קיים ובהתאם למערכת ההתחייבויות שהיתה קיימת בעת ההחלטה הני"ל היתה **מחלוקת** באשר לחלוקת הנטל בכל הקשור בעלויות ההגנה הני"ל בשנת 1993 הובהר המצב הני"ל באופן שמשרד האוצר, משרד התיירות והמועצה האזורית תמר

⁹⁰ החלטה מח/38, לעיל ה"ש 22, שקיבלה תוקף של החלטת ממשלה 2447 לעיל ה"ש 28.
⁹¹ עמוד 15-1 בתשקיף 1992.

התחייבו לשאת בעלויות תוכנית ההגנה על בתי המלון
הקיימת ביום (ראה סעיף 4.1 סיפא לעיל). יחד עם זאת
 הודיעו השרים כי... (המשך תיאור משיכת הדיבידנד –
 הערה שלנו)⁹².

135. עולה מכאן שהחלטת הממשלה ומשיכת הדיבידנד לא אמורים היו לפתור את המחלוקת ולא אמורים היו למנוע תשלום עתידי מכ"ל. עורכי התשקיף ראו דווקא בהחלטה מאוחרת כפותרת את המחלוקת. אולם, יש לזכור כי מדובר היה במחלוקת על שלב ראשוני של ההגנות שנדון באותה עת, וברור שלא היתה כל כוונה דרך הערת שוליים זו לפתור את כל הסכסוכים לגבי פתרון הקבע. כך לדוגמא, בתשקיף משנת 1998 מוסבר, כי הפתרונות הקיימים יחזיקו מעמד לכל היותר לעשר שנים נוספות ולאחריהם יהיה צורך בפתרון אחר⁹³.

136. **שלישית**, בחלקים אחרים בתשקיפים קיימים אזכורים לכך שמ"ה תיאלץ לשאת בעלויות נוספות לשם פתרון הגנות נוספות. אם ההנחה הייתה שהמדינה היא שתיאלץ לשאת בעלויות אלה, לא היה כל צורך לכתוב בתשקיפים שמ"ה היא שתישא בעלות זו⁹⁴. עוד נעיר, כי בתשקיף משנת 1992 מ"ה סוקרת את הסכסוך בינה לבין המלוונות ומבהירה כי, לטעמה, בעלי המלוונות הם אלה שצריכים לשאת בעלות. אולם בחלק זה של התשקיף הדיבידנד האמור כלל אינו מוזכר ובודאי שאין כל אזכור לפטור מאחריות כלפי המדינה בעקבות אותו דיבידנד⁹⁵.

137. **רביעית**, כאמור, אין אחיזה לשונית ברורה בהחלטה לכך שהדיבידנד אמור לממן את כל ההגנות יהא שוויין אשר יהא. לטעמנו החלטה כה מהותית חייבת היתה להיכתב בצורה ברורה וחדה. אפילו שיעורו של הדיבידנד אינו מצביע על כך. נציין בהקשר זה, כי אין מדובר במשיכת דיבידנד ייחודית. כך, ב- 23.10.90 מספר חודשים לפני ההחלטה משכה המדינה דיבידנד גדול עוד יותר בסך של 37 מליון דולר⁹⁶.

138. **חמישית**, המדינה ומ"ה לא התנהלו אחרי קבלת ההחלטה, כאילו הוסרה כל אחריות ממ"ה לפתרון בעיית עליית המפלס. הראינו, כי סמוך לקבלת ההחלטה, נציגי המדינה שבו ודרשו כי מ"ה תשתתף בעלויות, וכך אכן היה. לאורך השנים הלך ועלה חלקה של החברה במימון ההגנות, והצדדים התנהלו על בסיס החנחה כי קיימת ביניהם מחלוקת לגבי חלוקת מימון ההגנות. עדות טובה לכך ניתן לקבל מדברי ההסבר להצעת התוק הממשלתית לגבי מימון הגנות הביניים, שבה נכתב בין היתר כי:

⁹² עמוד יא-15 בתשקיף 1998.

⁹³ ראו בעמ' יא-5, שם.

⁹⁴ ראו בעמ' ט-6 בתשקיף 1992.

⁹⁵ ראו בעמ' ט-3, שם.

⁹⁶ ראו בעמ' ג-3, שם.

"שאלת חלוקת האחריות המשפטית להקמת ההגנות לא הוכרעה בעבר והדיונים המשפטיים בעניין זה הסתיימו בפשרה, שבה הסכימו הצדדים על מימון משותף של השלב הראשון בהקמת ההגנות"⁹⁷.

מכאן עולה כי כל הצדדים לא ראו בהחלטת הממשלה כמסיימת את המחלוקת. ההיפך הוא הנכון.

139. **שישית**, גם אם נקבל שזאת אכן הייתה הכוונה המקורית של החלטת ועדת השרים הממשלה, וכנראה לא כך היה, יש לבחון את ההחלטה בהקשר שבו ניתנה, ובהתחשב בשינוי הנסיבות המשמעותי שהיה מאז. באותה עת, הפתרונות שעמדו על הפרק היו אחרים לגמרי, זמניים באופיים וזולים בהרבה. הפתרון המוביל כפתרון קבע היה הקמת לגונה. אלא שגם פתרון זה היה זמני באופיו ועלותו נאמדה בכ- 27 מליון דולר. כעת אנו דנים בפתרון קבע שיקר עשרות מונים ותועלתו למי"ה רבה ביותר. לכן, דרישה כי המדינה תממן פרויקט של מיליארד דולר על בסיס משיכה של דיבידנד של 30 מליון דולר בנסיבות אחרות לגמרי הינה בלתי סבירה.

140. לסיכום, לא ניתן לבטל את הטענה כי הדיבידנד שנמשך נועד למימון ההגנות, אולם ברור שאין לפרש את משיכת הדיבידנד כמטילה את האחריות הבלעדית למימון ההגנות על המדינה או כחותם את חובתה של מי"ה להשתתף במימון ההגנות.

141. לכן יש לפרש את החלטת ועדת השרים כקובעת כי סכום הדיבידנד שנמשך יממן את חלקה של מי"ה במימון ההגנות. אולם אם ההשקעות הדרושות יעלו על סכום זה תשלם מי"ה את חלקה לפי אחריותה בניכוי הדיבידנד המהוון. לכן יש לקזז את הערך המהוון של דיבידנד זה מחלקה של מי"ה במימון ההגנות.

אחריותה של המדינה כמגנה על האינטרסים האחרים

142. מי"ה טוענת כי פעלה ופועלת כדין, ואילו המדינה היא שיצרה את הבעיה בהקמת בתי המלון דווקא על גדות הבריכה ובגובה נמוך מזה שקבעה בהחלטותיה שלה. זאת, למרות התראות של מי"ה כי יום יבוא והמלונות יוצפו. מי"ה גם רואה בבעלי המלונות אחראים לכל נזק עתידי, כיוון שידעו על עליית המפלס ואף הודיעו כי אין למי"ה אחריות לנוקים שייגרמו. לשיטת מי"ה, המדינה אף אשמה בטיפול האיטי בבעיית עליית המפלס ובבניית המלונות, מתוך ידיעה כי יום יבוא ויהיה צורך להגן עליהם מפני עליית המפלס. מי"ה שבה ומסתמכת בעניין זה על דו"חות מבקר המדינה. נעיר בהקשר זה, כי למרות הטענה העקרונית של מי"ה היא השתתפה במימון פתרון הביניים בשיעורים הולכים וגדולים.

⁹⁷ הצעות חוק ההסדרים במשק המדינה (תיקוני תיקיקה להשגת יעדי התקציב והמדיניות הכלכלית לשנת הכספים 2002), התשס"ב-2001 מס' 3043 מיום 29.10.2001 בעמוד 44 (דברי ההסבר בעמ' 77). הצעת חוק זה הבשילה בסופו של דבר לחוק ההסדרים (2002), לעיל הי"ש 34.

כמו כן במהלך המגעים לגבי פתרון הקבע אף הועלו הצעות לגבי אופן מימון פתרון הקבע. בשל כך שמדובר במשא ומתן שלא הסתיים, ובאמירות שאינן מחייבות, לא נרחיב בעניין. זאת כדי לא לפגוע במשא ומתן וכדי שלא לחשוף עמדות ללא הסכמה של נציגי מי"ה במשא ומתן.

143. אין לקבל גישה זו של מי"ה, ולפחות לא במלואה. ההבדל המרכזי בין עמדתנו לעמדת מי"ה נובעת מתפיסת אופייה של בריכה 5. נדמה כי מי"ה רואה בבריכה זו בריכה תעשייתית. אנו חולקים על גישה זו. לשיטתנו, יש לראות את הנושא בראייה רחבה בהרבה. ים המלח הוא משאב טבע ציבורי יוצא דופן בקנה מידה בין לאומי, המגלם תועלות רבות, שהתועלת התעשייתית היא רק אחת מהן. זוהי גם עמדתם של יוזמי מסמך המדיניות של תמ"א 13, שאושר עקרונית במועצה הארצית לתכנון ובנייה ביום 2.8.11, הרואים בבריכה 5 כבריכה שלה ייעוד תעשייתי – תיירותי⁹⁸. גם מהחלטות הממשלה שקדמו להפרטה ואפילו משטר הזיכיון המאפשר שימושים נוספים בשטח הזכיון ברור לחלוטין כי לתיירות יש זכות קיום לצד מפעלי התעשייה. הקמת מפעלי התיירות אינה אילוץ אלא איזון בין אינטרסים שונים שצריך להתקיים בכפיפה אחת כחלק משטר הזיכיון.

144. לכן אין להטיל על המדינה כל אחריות בגלל עצם ההחלטה להקים מלונות בדרום ים המלח. האתר הנוכחי של המלונות הוא האתר המתאים למלונאות. הוא מנצל בצורה מיטבית את המשאבים הייחודיים של ים המלח, גם בשל קיומה של הבריכה היוצרת חוף ים יציב. חלופות אחרות אינן ישימות בגלל ירידת המפלס ותופעת הבולענים, שהפעילות התעשייתית של מי"ה תורמת להן, גם אם תרמה משנית. יתר על כן, המדינה רשאית על פי הסכם הזיכיון להקים בתי מלון לחוף הים. יש להזכיר בהקשר זה כי הציבור "משלם" על חוף ים זה בתוספת לנזק הנגרם בצפון ים המלח הנגרם בשל השאיבה העודפת של מי"ה.

145. לכן, המדינה לא צריכה לשלם למי"ה תמורת הסכמתה להקים מלונות, ואינה מחויבת לממן את הסיכון שיוצרים המפעלים לפעילות בתי המלון.

146. אולם גם אם המלונות לא היו קיימים כלל, אין לקבל שמי"ה הייתה יכולה להמשיך להגביה את המפלס, לגרום לנזקים סביבתיים ולפגוע בתשתיות. האינטרס התעשייתי אינו האינטרס הבלעדי. איזון בינו לבין האינטרסים האחרים מחייב את הפסקת העלאת המפלס ללא קשר לקיומם של המלונות.

⁹⁸ ראו מסמך מדיניות פיתוח ושימור ים המלח (2010), לעיל הי"ש 7, בעמ' 11-12: "מדיניות הפיתוח והשימור לאגן סובב ים המלח רואה באגן הדרומי את מוקד הפיתוח המרכזי ובעל פוטנציאל הפיתוח המשמעותי במערב האגן, ומתווה עקרונות אשר נועדו לקדם ואף להרחיב את הפעילויות השונות המתקיימות באזור. אזור זה עתיד לשלב, תוך יצירת איזונים ראויים, את הפיתוח של התיירות, התעשייה, ההתיישבות שימור וההגנה על הנוף והסביבה". ראו גם עמודים 64-65.

147. יתר על כן, כפי ששבנו והזכרנו, גם חובתה של מי"ה למנוע את "סחיטת הזכיון" מחייבת את מי"ה לבצע את הקציר כבר עתה, כדי למנוע את החצנת הנזקים העתידיים על המדינה ועל הזכיון העתידי. זאת כיוון שלא ניתן להגביה את הסוללות ללא סוף מטעמים הנדסיים ותפעוליים. הגבחת הסוללות אף יוצרת פגיעה נופית וסביבתית ויש מקום להפסיקה ללא קשר למיקומם של בתי המלון.

148. מטעמים אלה גם אין לקבל, כי חתימת בעלי המלונות על התחייבויות חוזיות כלפי מי"ה פוטר את מי"ה מאחריותה כלפי הציבור ושלל האינטרסים שלו בים המלח. התחייבות חוזית זו מול בעלי המלונות אינה נוגעת למערכת הזכויות והחובות הקיימת בין מי"ה לציבור ולמדינה כמי שמתזיקה את הנכס בנאמנות עבור הציבור. לכן התחייבות חוזית זו אינה מקימה כל מחסום בפני טענה של המדינה כלפי מי"ה. אכן בעלי המלונות צריכים להשתתף בעלות הפתרון אולם זאת במסגרת פתרון כולל ולא בעקבות התחייבות חוזית מול מי"ה.

149. אכן אין להכחיש כי עבודת המטה לקראת אימוץ פתרון הקבע ארכה זמן רב מדי והטיפול בנושא מעלה קשיים לא מבוטלים. בעניין זה דו"חות מבקר המדינה מדברים בעד עצמם. אלא שלעניין זה יש לזכור כי עיקר הקושי בהתנהלות נבע מהעיכוב בקבלת ההחלטה הסופית. אולם מחירו של העיכוב נפל בסופו של דבר בעיקר על כתפי המדינה שנשאה בעיקר המימון של הגנות הביניים עד לקבלת אותו פתרון. עתה בעת קבלת ההחלטה על פתרון הקבע יש לקבל החלטה עקרונית לגבי חלוקת האחריות. בשל מספר השימושים שיש לבריכה ובשל האחריות של מי"ה לעליית המפלס, האחריות צריכה להיות מוטלת בראש ובראשונה עליה. לפיכך, לטעמנו, יש לדחות את טענתה העקרונית של מי"ה.

150. עם זאת, דווקא בגלל שהבריכה אינה רק בריכה תעשייתית אלא גם משמשת לצרכים תיירותיים ונופיים יש לייחס חלק מהאחריות לבעיית עליית המפלס גם לשימושים אלה. הרי עליית המפלס נובעת מהזרמת מים מהצפון. הזרמת המים משמשת בעקיפין גם לצרכים הנוספים ולכן חלק מהאחריות לסיכון יש לייחס גם לצרכים אלה, ובהתאם לכך יש לייחס חלק מן החבות לציבור. לכן המדינה צריכה להשתתף במימון פתרון הקבע.

151. אולם, ברור שמדובר באחריות מופחתת בהרבה מהאחריות של מי"ה. ענף המלונאות והצרכים הסביבתיים והנופיים אינם זקוקים לנפח כה גדול של מים ובריכה ולשטח בריכה כה נרחב. בעלי האינטרסים האחרים אף לא ייהנו מהתועלות העצומות שתפיק מי"ה מפרויקט הקציר. כמו כן חלק מן החבות הציבורית, גם אם לכאורה הוא אינו משמעותי, יש לקזז מהנזק הציבורי שנגרם מירידת המפלס בצפון ים המלח.

152. לכן האחריות לעליית המפלס אותה יש לייחס לאינטרסים האחרים אינה שקולה כלל ועיקר לאחריותה של מי"ה. אין ביכולתנו לכמת את העלויות המופחתות, אולם בכל מקרה תוצאת החישוב חייבת להביא לכך שמי"ה תבצע את הפרויקט ותממן חלק משמעותי ביותר ממנו. את החלק הנותר יש להשית גם על בעלי המלוונות והמועצה האזורית בהתאם לעקרונות שהנחו את מימון פתרונות הביניים בעבר.

153. לסיכום חלק זה, מי"ה חייבת לבצע את הקציר ולממן חלק משמעותי ביותר ממנו.

154. על אף כל האמור, אנו סבורים שיש, לדעתנו, לתת עדיפות למסלול המו"מ. כך נעשה עד כה וכך ראוי שיעשה גם בעתיד. מו"מ מהיר יכול להניב הסכם, שיאפשר מימוש מהיר של הפרויקט לטובת כלל המעורבים. פעילות כופה בחקיקה נושאת עמה עלויות של ניהול הליכים משפטיים הבאים יחד עם סיכון, הגם שלטעמנו מדובר בתיזה משפטית ראויה. נציין כי אחד הטעמים לקביעת נוסחה כללית ולהימנעות מנקיבה במספרים מדויקים הוא מתן חופש פעולה לנושאים ונותנים ללא כבילתם מראש לתוצאה מוכתבת וכן לאפשר להם להתפשר מבלי לחרוג מהעיקרון הכללי.

חלופות לכשלונו המו"מ - חקיקה

מיקוד השאלה

155. קיים חשש, כי מי"ה לא תסכים להגיע להבנות המבוססות על העקרונות שפרטנו לעיל. בנסיבות אלה, נתבקשנו לבחון האם ניתן לתקוק חוק שיחייב את מי"ה לבצע את הפרויקט ולממנו. כיוון שמשקנתנו המשפטית היא שמי"ה מחויבת לבצע את הקציר ולשאת בחלק משמעותי ביותר מעלות הקציר, נבחן האם ניתן להגיע להסדר כזה בחקיקה כופה.

156. עיקר דיוננו יהיה דיון חוקתי. אולם קודם לדיון החוקתי נבקש להתייחס לסעיף בירור הסכסוכים בשטר הזכיון. על פי הוראת שטר הזכיון על הצדדים לפנות לבוררות אם תתעורר מחלוקת בין הצדדים "בדבר פירושו או ביצועו של זכיון זה או של כל דבר הקשור בו או בדבר הזכויות והחובות של הצדדים לו"⁹⁹. כפי שצינו לעיל, החשב הכללי

⁹⁹ לשם הנוחות להלן יובא נוסחו של סעיף 26 לשטר הזכיון, לעיל הי"ש 45: "אם בזמן מן הזמנים בתוך תקופת הזכיון או לאחר מכן, יתעורר ספק, מחלוקת או סכסוך בין הצדדים בדבר פירושו או ביצועו של זכיון זה או של דבר הקשור בו או בדבר הזכויות והחובות של הצדדים לו, הרי אם לא הושגה הסכמה ליישב את הספק, המחלוקת או הסכסוך בדרכים אחרות, ומבלי להתחשב אם קיימות הוראות מפורשות למסירת העניין לבוררות לפי כל סעיף אחר מסעיפי שטר זכיון זה, יובאו אלה לבוררות של שלושה אנשים, ששניים מהם ימונו כל אחד על ידי כל צד מהצדדים לבוררות והשלישי ימונה בכתב בהתיימת ידם של השניים שמונו כאמור, בטרם יתחילו בבורות. לא באו שני הבוררים האלה לידי הסכם ביניהם בדבר הבורר השלישי, ימונה הבורר השלישי על ידי מי שמכחן אותה שעה כנשיא בית המשפט המחוזי בירושלים. היה כרוך בבורות עניין של שומה או כל עניין טכני אחר, יהא הבורר השלישי שמונה כאמור לעיל מומחה טכני המוסמך לטפל באותו עניין מיוחד. פסק שלושת הבוררים יהיה סופי ומחייב את הצדדים. במקרה שדעת

והממונה על התקציבים הסכימו, כי במקרה של מחלוקת לגבי מימון פתרון הקבע תפעל המדינה בהתאם להוראות שנקבעו בשטר הזיכיון בדבר יישוב סכסוכים¹⁰⁰. אי לכך תחילה ננתח את סוגיית הבוררות.

סוגיית הבוררות

157. ככלל, בוררות מתאימה לסכסוך אזרחי-עסקי בין צדדים במעמד שווה, ולא למחלוקת רגולטורית בין המדינה לזכיון. אין זה רצוי שזכיון יביא להכרעה בבוררות את הפעלת הסמכויות השלטוניות כלפיו. ודאי שאין לעשות כן בתחומים מורכבים כמו בנושא שלפנינו, המערבים החלטות ערכיות ושיקולי מדיניות רחבים.

158. אולם במקרה שלפנינו נכללת בשטר הזיכיון תנית בוררות. נשאלת השאלה האם תנית הבוררות חלה גם על כפיית הפתרון ומימונו.

159. לטעמנו, פרשנות תכליתית של שטר הזיכיון ותנית הבוררות מביאה למסקנה, שאין מדובר במקרה המתאים לבוררות. נסביר עתה מסקנה זו.

160. לטעמנו, שאלת פתרון הקבע לעליית המפלס היא שאלה המחילה מדיניות עקרונית של דיני הגנת סביבה וטיפול במשאבי טבע על הזכיון. זוהי הוראה שהיא במהותה חיצונית לשטר הזיכיון הנובעת מעמדה משפטית עקרונית לגבי תחולת דינים החיצונית לשטר הזכיון. אין בשטר הזכיון כל הוראה העוסקת בסוגיה זו או קובעת כי עקרונות אלה לא יחולו על מי"ה.

161. הנחיית היועץ המשפטי לממשלה בעניין "יישוב סכסוכים שהמדינה צד להם באמצעות בוררות"¹⁰¹, קובעת אילו מקרים מתאימים לבוררות ואילו מקרים ראוי שיתבררו בדרך המלך השיפוטית. הנחיה זו אינה חלה במישרין על ענייננו, כיוון שמדובר בשטר זכיון שניתן לפני כניסת ההנחייה לתוקף ובכל מקרה אין אנו סבורים כי החלופה לבוררות במקרה דנן היא הפניית הנושא להליך שיפוטי. אולם ניתן להבין מהנחייה זו כיצד ראוי לפרש שטרי בוררות קיימים.

תבוררים לא תהיה אחידה, יהיה הפסק של רובם סופי ומחייב. מקום הבוררות יהיה כפי שיוסכם עליו בין הצדדים, ובאין הסכם – יהיה המקום ירושלים. במידה שלא הותנה אחרת בשטר זכיון זה יחולו הוראות פקודת הבוררות על בוררות לפי סעיף זה. האמור בסעיף זה לא ישחרר את הממשלה מלהיזקק לאישור ועדת הכספים של הכנסת באותם עניינים שאישור כזה דרוש לפי תנאי שטר זכיון זה".

¹⁰⁰ ראו מכתבם של הממונה על התקציבים והחשב הכללי אל יו"ר דירקטוריון מי"ה מיום 30.12.2007 בעניין "הגנות ים המלח".

¹⁰¹ הנחיית היועץ המשפטי לממשלה מסי' 6.1205 מיום 12.10.09 בעניין "יישוב של סכסוכים שהמדינה צד להם באמצעות בוררות".

162. בין סוגי המקרים שאינם מתאימים לבוררות מונה ההנחיה, בין היתר, טענות אודות הפעלת סמכות שלטונית על ידי המדינה, כולל במקרים של אכיפה, שאלות משפטיות עקרוניות ורגישות, השלכה על ציבור רחב או על צדדים שאינם צד לבוררות וכו'.

163. זה בדיוק המקרה שלפנינו- מדובר בסכסוך שמעורבים בו צדדים נוספים כמו המלונות, המועצה האזורית והאינטרס הציבורי הכללי והבין-זורי שעליו מופקדת המדינה. הסמכות היא רגולטורית בעיקרה והשאלה היא עקרונית ומשפיעה על כלל הציבור. אין היא מתאימה כלל להידון בבוררות, שמתאימה יותר לבירורים טכניים או לשאלות אזרחיות-עסקיות. על בסיס הגיון זה הפעילה המדינה את תנית הבוררות והגישה תביעה שנוגעת בעקרה לסוגיות של חישוב התמלוגים.

164. האכסניה המתאימה לקביעת הסדר שלם ומלא היא חקיקה של הכנסת, שתביט על הסוגיה במבט רחב ותאזן בין כלל האינטרסים. חקיקה כזו גם תיצור מקור סמכות רגולטורי ברור לחיוב עצמו. אכן, ייתכן ומי"ה תנקוט הליכים כאלה ואחרים כדי להימנע מהליך חקיקה, אולם לטעמנו, הליך החקיקה הוא ההליך הראוי וכך יש לטעון בפני הבוררות.

165. בדברינו אלה אין אנו מתעלמים ממכתבם של הממונה על התקציבים והחשב הכללי משנת 2007, שבו נכתב כי יש לפעול בהתאם למנגנון יישוב הסכסוכים במקרה של מחלוקת על פתרון הקבע. נעיר כי מבלי להתייחס ליכולת של המכתב לחייב את המדינה, כיוון שהוא לא עוגן בהחלטת ממשלה ועל כך יש טענות טובות, יש לשים לב לכך שמכתב זה אינו מדבר על העברת הסכסוך לבוררות, אלא על פעולה בהתאם להוראות שטר הזיכיון בדבר יישוב סכסוכים. כיוון שפירשנו את הוראות הזיכיון ככאלה שאינן מתאימות להכרעה של בוררים בסוגיה זו, הרי שבסירוב לדון בנושא בבוררות ובהפניית הנושא לחקיקה אין כדי לסתור את המכתב האמור ואין בו כדי להוות הפרת התחייבות.

166. בכל מקרה, מובן כי ההתחייבות האמורה, אינה יכולה לחסום חקיקה של הכנסת. אין לקרוא מכתב זה שניתן בשעתו, כחל כיום כאשר ברור כי הסוגיה מערבת שיקולי מדיניות רחבים וסבוכים והכוונה היא להסדירה בחקיקה, אם ייכשל המשא ומתן. מכתב זה אינו יכול לעצור יוזמת חקיקה.

הניתוח החוקתיהפגיעה בזכויות החוקתיות

167. השאלה המשפטית היא, האם הכנסת מוסמכת לתוקק חוק שיטיל על מי"ה לקצור את המלח ולממן חלק משמעותי ביותר מהפרויקט.

168. ניתוח חוקתי מתחיל באיתור הפגיעה בזכויות החוקתיות. במקרה שלפנינו שתי זכויות באות בחשבון והן חופש העיסוק המעוגן בחוק יסוד: חופש העיסוק, וזכות הקניין המעוגנת בחוק יסוד: כבוד האדם וחירותו.

169. הטלת חובת הקציר מטילה מגבלה על עיסוקה של מי"ה ומונעת ממנה לפעול בחופשיות להמשך הייצור תוך המשך העלאת המפלט. הטלת מגבלה זו יכולה להיתפס כפגיעה בחופש העיסוק. עם זאת אין מדובר בהגבלה מהותית על יכולת הפעולה של הזכייין, ולכן לא ניתן לומר כי החקיקה תפגע בחופש העיסוק של מי"ה¹⁰².

170. הטלת חובה לקצור את המלח מטילה על החברה נטל כלכלי ותפעולי, לנוכח העלויות הכרוכות בכך, ולכן יכולה להיתפס גם כפגיעה בקניין. בית המשפט העליון טרם קבע במדויק את היקפה של הזכות החוקתית לקניין, אולם הנטייה בפסיקה היא לפרש זכות זו באופן רחב¹⁰³. אלא, שניתן לטעון, שלאור התועלת העצומה של מי"ה וכיוון שהחקיקה לא אמורה ליצור נזרמה, אלא לעגן אחריות קיימת אין היא כשלעצמה פוגעת בקניין.

171. עם זאת, לא ניתן לפסול את ההנחה, כי בית המשפט יקבע שנפגעה זכותו החוקתית של הזכייין. לכן, למען הזהירות ועל מנת להשלים את הניתוח החוקתי, נבקש לדון עתה בשאלה האם עומד חוק הכופה את הפתרון ומימונו בתנאי פסקת ההגבלה.

חקיקה חדשה תעמוד בתנאי פסקאות ההגבלה בחוק יסוד: כבוד האדם וחירותו וחוק יסוד: חופש העיסוק

172. הזכויות המוגנות בחוקי היסוד אינן זכויות מוחלטות, אלא יחסיות. כלומר, ניתן לפגוע בהן אם מתקיימים תנאים מסוימים הקבועים בפסקאות ההגבלה שבחוקי היסוד. התנאים העיקריים בפסקאות ההגבלה, שבהתקיימם ניתן לפגוע בזכויות החוקתיות, הם: הפגיעה חייבת להיות בחוק או מכת הסמכה מפורשת בו, החוק חייב להלוס את ערכיה

¹⁰² ראו, למשל, בג"ץ 4769/95 מנחם נ' שר התחבורה, פ"ד נו(1) 235, 259-261 (2002).

¹⁰³ ראו, למשל, ע"א 6821/93 בנק המזרחי המאוחד בע"מ נ' מגדל כפר שיתופי, פ"ד מט(4) 221, 327 (1995); ע"א 3145/99 בנק לאומי לישראל בע"מ נ' יצחק חזן (לא פורסם, 29.6.2003).

של מדינת ישראל, התכלית חייבת להיות ראויה והפגיעה אינה עולה על הנדרש¹⁰⁴. נדון עתה בכל תנאי בנפרד.

פגיעה בחוק

173. ההסדר המוצע ייקבע בחקיקה ראשית, ולכן הוא עומד בתנאי הראשון של פסקת ההגבלה. בהקשר זה נבקש לציין, כי לעיתים, במסגרת ניתוח חלק זה של פסקת ההגבלה, מועלות טענות נגד רטרואקטיביות של הסדרים חקיקתיים. במקרה שלפנינו סוגיה זו אינה מתעוררת כלל מכיוון שאין מדובר בניקוי כל החומר שהצטבר בכריכה מס' 5 אלא רק המלח שיערם מעתה ואילך וב"ק"בוע" מפלס קיים. מדובר, אם כן, בהסדר הצופה פני עתיד והוא אינו מעורר כל בעיה חוקתית בהיבט זה.

תכליתו של ההסדר המוצע היא תכלית ראויה

174. התנאי השני והתנאי השלישי של פסקת ההגבלה דורשים, כי הפגיעה בזכות תיעשה בחוק ההולם את ערכיה של מדינת ישראל ולתכלית ראויה. הניתוח של שני תנאים אלה בפסיקה משולב תחת הניתוח של התכלית הראויה וכך נעשה גם אנחנו.

175. תכליתו של ההסדר החקיקתי היא למנוע פגיעה סביבתית בלתי הפיכה בים המלח ובאינטרסים ציבוריים אחרים כמו האינטרסים התיירותיים. תכלית נוספת ומשלימה היא קביעת הסדר, אשר מגשים את העיקרון הסביבתי של הפנמת הסיכון והפנמת עלויות מניעת הסיכון על ידי יוצר הסיכון. זאת, כדי לשמר את ים המלח גם עבור הדורות הבאים. מדובר לכל הדעות בתכלית ראויה העולה בקנה אחד עם ערכיה של מדינת ישראל. הראינו כי תפיסה עקרונית זו מעוגנת היטב בפסיקתו של בית המשפט וגם בתקיקה וניתן לטעון כי הפכה לדוקטרינה משפטית של ממש.

176. דברים אלה עולים בקנה אחד גם עם ערך הצדק החלוקתי, אשר הולך ותופס משקל כמרכיב בתהליכי חקיקה וקבלת החלטות של הרשויות המנהליות. זאת בעיקר בהחלטות שיש להן השלכות על חלוקת המשאבים הציבוריים.¹⁰⁵ בענייננו, עקרון זה בא לאזן בין כלל האינטרסים ממשאב ציבורי רב ערך וגם מטעם זה מדובר בתכלית ראויה.

¹⁰⁴ ראו אהרן ברק פרשנות במשפט, כרך שלישי פרשנות חוקתית, 473 (1993). ראו גם בג"ץ 4947/03 עיריית באר שבע נ' ממשלת ישראל (לא פורסם, 10.5.2006) (להלן: עניין עיריית באר שבע), ובג"ץ 6304/09 לח"ב- לשכת ארגוני העצמאים והעסקים בישראל (לא פורסם, 2.9.2010) (להלן: עניין לה"ב).

¹⁰⁵ ראו בעניין זה את דברי חשופט אור בבג"ץ שיח חז"ש המתייחס לשיקולים של צדק חלוקתי כשיקולים שהרשות המנהלית חייבת לשקול- בג"ץ 244/00 עמותת שיח חדש נ' השר לתשתיות לאומיות כ"ד נ(6) 25, 65: "החובה לשקול שיקולים של צדק חלוקתי היא חלק בלתי נפרד מסמכותה של רשות מנהלית, אשר בסמכותה להחליט על הקצאת משאבים מוגבלים.

החוק המוצע הוא חוק מידתי

177. המבחן האחרון של פסקת ההגבלה הוא מבחן המידתיות. הפגיעה בזכות החוקתית חייבת להיות "במידה שאינה עולה על הנדרש". הפסיקה חילקה את מבחן המידתיות לשלושה מבחני משנה¹⁰⁶. נזון בכל אחד מהם בנפרד.

178. מבחן המשנה הראשון, מבחן ההתאמה, דורש קשר רציונאלי בין התכלית הראויה לבין האמצעים שבחר המחוקק כדי להגשימה. במקרה שלפנינו, הטלת ביצוע הפרויקט ומימונו על מי"ה יביאו לפתרון בעיית המפלס, ימנעו פגיעה באינטרסים חשובים אחרים, ויביאו לידי ביטוי את עקרון הפנמת העלויות, הנובע מן העקרונות הסביבתיים עליהם שבנו והרחבנו. אי לכך ההסדר המוצע עומד במבחן המשנה הראשון.

179. מבחן המשנה השני, מבחן האמצעי שפגיעתו פחותה, מבקש לוודא כי נבדקו חלופות אחרות לשם הגשמת התכלית, וכי נבחר האמצעי שפוגע את הפגיעה הפחותה בזכות החוקתית, אך עדיין מגשים את התכלית הראויה.

עם זאת, למחוקק, בעיקר בחקיקה כלכלית ופיסקאלית, מוקנת "מרחב מידתיות" רחב במציאת האמצעי המתאים. בית המשפט לא ישים עצמו בנעליו של המחוקק ויבחר עבורו את הפתרון הראוי לדעתו¹⁰⁷.

במקרה שלפנינו, נבחנו במשך שנים רבות חלופות רבות. חלופת הקציר היא החלופה המוסכמת כיום על דעת רוב הגורמים המקצועיים (לרבות מי"ה עצמה). אם יוגשם הליך

¹⁰⁶ ראו בג"ץ 6427/02 התנועה לאיכות השלטון בישראל נ' הכנסת (לא פורסם, 11.5.2006) בעמ' 58 "מבחן המשנה הראשון למידתיות הפגיעה הוא "מבחן ההתאמה" או מבחן "הקשר הרציונאלי". על פי מבחן זה נדרש קשר של התאמה בין המטרה לאמצעי. האמצעי צריך להיות גזור להשגת המטרה ... אין הכרח כי יהא אמצעי אחד בלבד המגשים את התכלית הראויה. יתכנו לעתים מספר אמצעים שיש ביניהם ובין המטרה קשר רציונאלי. זאת ועוד: לא נדרש כי האמצעי שנבחר יגשים באופן מוחלט וודאי את המטרה. "די במידה נאותה של הסתברות כי הפעולה הפוגעת בזכות או באינטרס חמוגן תתרום במידה סבירה להשגת התכלית" ... מבחן המשנה השני למידתיות הפגיעה הוא מבחן האמצעי שפגיעתו פחותה. זהו מבחן של צורך. "האמצעי החקיקתי משולל לסולם, שעליו מטפס המחוקק להשגת התכלית החוקתית. על המחוקק לעצור באותו שלב משלבי הסולם, שבאמצעותו מושגת התכלית החוקתית, ואשר פגיעתו בזכות האדם היא הפחותה.. אכן, ביסוד מבחן משנה זה עומדת התפיסה כי החוק הפוגע לא יפגע בזכות החוקתית מעבר לנדרש להשגתה של התכלית הראויה... מבחן המשנה השלישי למידתיות הפגיעה הוא מבחן האמצעי המידתי (או המידתיות "במובן הצר"). הוא בוחן את היחס הראוי בין התועלת הצומחת מהשגת התכלית הראויה לבין היקף הפגיעה בזכות החוקתית. זהו מבחן הבוחן את תוצאותיה של החקיקה. הוא מתמקד באפקט שיש לה על זכות האדם החוקתית ... בחינה זו היא בעלת אופי ערכי. היא מבוססת על עקרונות של איזון. היא מבטאת תפיסה של סבירות ... היא בוחנת את היחס שבין התועלת (בהגשמת התכלית הראויה) לבין הנזק (הפגיעה בזכויות האדם)".

¹⁰⁷ ראו למשל בנק המזרחי המאוחד בע"מ נ' מגדל כפר שיתומי, פ"ד מט(4) 438: "לכל מחוקק יש מרחב סביר של תימרון... קביעת המדיניות החברתית – בין בסוגיות כלכליות ובין בסוגיות אחרות – נתונה למחוקק, ויש להעניק לו מרחב של תימרון חקיקתי. בית המשפט אינו קובע את המדיניות החברתית. עניין הוא למחוקק. אך אם המדיניות אינה חוקתית, זהו עניין לשופט". וראו גם בג"ץ 1715/97 לשכת מנהלי ההשקעות בישראל נ' שר האוצר, פ"ד טא(4) 367, 386; ובג"ץ 2056/04 מועצת הכפר בית סוריק נ' ממשלת ישראל, פ"ד נו(5) 807; בג"ץ 6427/02 התנועה לאיכות השלטון נ' הכנסת(טרם פורסם); בג"ץ 4795/95 דון מנחם ואח' נ' שר התחבורה פ"ד נו(1) 235; עניין לה"ב, לעיל הי"ש 104. לעניין הרחבתו של "מרחב התימרון" בכל מה שנוגע לחקיקה כלכלית ראו עניין עיריית באר שבע, לעיל הי"ש 104, בעמוד 18: "רק אם המחוקק יחרוג באופן משמעותי מ"מתחם המידתיות" יהיה מקום להתערבותו של בית המשפט... דומה, שבמינוח בתחום החקיקה הכלכלית מן הראוי ש"מתחם המידתיות" הנתון למחוקק יהיה רחב יחסית נוכח הקושי המובהק של המחוקק ושל בוני המשפט בבואם להשוות בין מידת הפגיעה האפשרית בזכויות האדם, כאשר נדרשת בחירה בין אלטרנטיבות תקציביות וכלכליות שונות".

החקיקה יהיה זה רק לאחר כשלון משא המתן, שאמור היה להביא ליישום הפרויקט ומימונו בהסכמה, וגם בכך יש כדי לתרום למידתיותו.

ההסדר המוצע, המטיל על מי"ה לשאת בחלק משמעותי ביותר מהפתרון משקלל את כלל האינטרסים. הוא מטיל עלות מסוימת גם על כתפי המדינה ועל בעלי האינטרסים האחרים. הוא לא יוטל בבת אחת אלא ייפרט ברובו עד תום תקופת הזיכיון. אכן מי"ה תישא בחלק משמעותי ביותר, אולם קביעה זו מבוססת על אחריותה העיקרית של מי"ה. לכך יש להוסיף את התועלת העצומה שתפיק מי"ה מפתרון זה.

כל פתרון אחר בעיתוי הנוכחי לא יענה על התכלית הראויה, כולל פתרונות שיטילו על כתפה של המדינה עלויות נכבדות, או שתועלתם תהא מוגבלת ולא תתמודד עם הבעיה לעומקה. אי לכך, החקיקה המוצעת עונה גם על מבחן המשנה השני של המידתיות.

180. מבחן המשנה השלישי, המכונה מידתיות במובן הצר, בוחן האם מתקיים יחס ראוי בין מידת התועלת החברתית בשינוי אל מול עוצמת הפגיעה בזכות המוגנת.

התועלת הצפויה לציבור ולאינטרס הציבורי מקציר המלח גדולה ביותר. פתרון זה יימנע את החריפת הפגיעה ביס המלח, הצפת תשתיות ופגיעה בזכיין העתידי.

מול תועלת משמעותית זו עומדת פגיעה מסוימת במי"ה שלטעמנו אינה מהותית. יתר על כן, על פי עמדת חל"י, מי"ה תפיק תועלת רבה מפתרון זה והיא גם בעלת הידע הנדרש לשם ביצועו. לכך יש להוסיף, כי המדינה, המלוונת והמועצה האזורית ישתתפו אף הם בחלק מסוים מן הפרויקט, ולכן גם מטעם זה מדובר בהסדר מאוזן.

181. לסיכום, גם אם קיימת פגיעה כלשהי בזכות חוקתית בחקיקה הכופה מדובר בפגיעה העומדת בתנאי פסקאות ההגבלה. על כן מדובר בהסדר חוקתי. לכן אין כל מניעה משפטית לעשות שימוש בכלי זה אם ייכשל המו"מ.

הערה לסיום - חלקו של הציבור ברווחי הזכיון מאוצרות הטבע מחייב בחינת יוזמה חקיקתית

182. הגם שנושא זה אינו עומד בליבת חוות הדעת, נבקש להתייחס בקצרה לסוגיית חלקו של הציבור ברווחים המופקים מאוצרות הטבע של ים המלח. אין מחלוקת, כי אוצרות הטבע של ים המלח שייכים בראש ובראשונה לציבור. הציבור העניק את זכות ההפקה של אוצרות טבע אלה לזכיון בעבור תמלוגים.

183. אולם, שיעור התמלוגים מכלל רווחי הזים הוא נמוך, אפילו בהשוואה לשיעורים האפשריים על פי שטר הזכיון. בעוד רווחי הזכיון הולכים ועולים והדיבידנדים, חלקו היחסי של הציבור ברווחי הזים הולך ונשחק. בנוסף למדינה טענות אפילו לגבי אופן התשלום של שיעור נמוך זה.

184. כך, מנתוני כתב התביעה שהגישה המדינה עולה, כי ב- 10 השנים האחרונות חילקה כי"ל לבעלי מניותיה דיבידנד בסכום של 3.8 מיליארד דולר, בעוד שהציבור קיבל תמלוגים בסכום כולל של 303 מיליון דולר בלבד.

185. בעוד שבעבר על כל 1 ₪ תמלוגים שהעבירה כי"ל לאוצר המדינה היא העבירה לבעלי מניותיה 3 ₪, הרי שכיום כי"ל מחלקת 13 ₪ לבעלי מניותיה על כל 1 ₪ העובר לאוצר המדינה. משמעותם של נתונים אלה היא, שהציבור שהוא בעל הנכס שממנו מפקה מי"ה את רווחיה, זוכה לתלק יחסי שהולך וקטן מרווחיה של מי"ה. המלצתנו היא לבחון שינוי בחלוקת ההנאה ממשאב ציבורי נדיר זה.

186. חלק מהקושי הדורש בחינה נובע מהתחייבות שהעניקו שר האוצר ושר התעשייה לכי"ל במכתב מיום 11.1.1995. מכתב זה ניתן סמוך למכירת גרעין השליטה של כי"ל, כנראה במטרה להעלות את שווי של גרעין השליטה, ליצור גרעין שליטה אטרקטיבי ולהעניק ודאות לרוכשים. במכתב זה התחייבו השרים שלא לדרוש את העלאת התמלוגים לשיעור של 10% מעל סף ייצור מסוים בתנאים ובסייגים הנקובים במכתב.

187. ברור כי מטרתם של השרים הייתה ראויה ואין לשפוט החלטה זו בחוכמה בדיעבד. אולם, כתוצאה מהתחייבות זו, קטן שיעור התמלוגים שקיבלה המדינה בעד 370 מיליון דולר. נעיר, כי מול התחייבות זו עומדת התחייבות של מי"ה שלא לדרוש את הפעלת סעיף 17 לזיכיון, העוסק בחובתה של המדינה להעמיד לרשות הזכיון מערכת תחבורה שתאפשר לו להוביל את מוצריו וליצאם. אולם, כלל לא ברור כי למדינה היו קמות חובות כלשהן מכוח סעיף זה לאחר ההפרטה. בהקשר זה נעיר, כי מי"ה רואה כאחד מיתרונותיה על פני

מתחריה את עלויות השינוע הנמוכות¹⁰⁸. כמו כן, בתשקיף משנת 1992 הודיעו מי"ה וכ"ל כי ביטולו הצפוי של סעיף 17 לזכיון אינו אמור לפגוע בתפקוד של מי"ה¹⁰⁹.

188. ניתן לבסס טענה משפטית בדבר הבעייתיות הרבה בהמשך התבססות על התחייבות זו כיום. ניתן אף לבסס טענה משפטית בדבר השתחררות מהתחייבות זו מכאן ואילך בשל שינוי הנסיבות, הזמן הרב שחלף מאז מכתב השרים והנוק הרב שנגרם לאינטרס הציבור¹¹⁰. השתחררות ממכתב זה מכאן ואילך אינה תלויה בחקיקה של הכנסת. מדובר בהשתחררות שאינה מביאה בהכרח לעלייה בתמלוגים. אי הסכמה בעניין תוביל את הנושא לבוררות. היא גם תאפשר למי"ה להעלות טענות משלה לגבי תחולת סעיף 17 לזכיון ותאפשר למדינה להתמודד עם טענות אלה. לכן היא כוללת אלמנטים מידתיים.

189. עם זאת, בשל הקושי להשתחרר מהתחייבות מפורשת וברורה זו, לאור הרקע שבו ניתנה עובר למכירת גרעין השליטה ותכליתה וכן בשל המשמעות הרחבת של מהלך שכזה, ניתן להשאיר הכרעה בסוגיה זו לעתיד. שימוש בחלופה זו לעת הזאת אינו מומלץ. נעיר כי הדרגים המקצועיים והמשפטיים במשרד האוצר מתנגדים למהלך זה. לכן מוצע בעיתוי הנוכחי לבחון דרך פעולה אחרת.

190. אנו מציעים לבחון הטלת היטל על רווחי היתר של הזכיון בדומה להסדר החוקי החדש שהוטל על מפיקי הגז והנפט¹¹¹. מובן, כי תחקיקה בתחום הגז והנפט לא ניתנת להעתקה, כיוון שמדובר בהסדרים שונים ובמחצבים אחרים. אולם הגיונה של חקיקה זו דומה להסדר שאנו מציעים לבחון.

191. הטלת מס על רווחי היתר הוא הסדר מידתי יותר מהעלאת התמלוגים, מכיוון שהסדר כזה מכוון אל רווחי היתר של הזכיון ולא להכנסותיו. הסדר מעין זה המשלב תמלוגים והיטל על רווחי יתר מוכר בעולם גם בתחום האשלג¹¹² והוא זה שיושם גם על מפיקי הגז והנפט. ההכרעה לגבי הטלת היטל מעין זה מחייבת בדיקה מקצועית מעמיקה קודם להחלטה על עצם הטלת ההיטל והבנייתו.

¹⁰⁸ ראו דו"ח תקופתי של כ"ל לשנת 2010, לעיל הי"ש 7, בעמוד 7.

¹⁰⁹ ראו בעמ' ו-12 הי"ש 1 בתשקיף משנת 1992.

¹¹⁰ עע"מ 3081/01 תשתיות נפט ואנרגיה בע"מ נ' מועצה אזורית חוף אשקלון (ניתן ביום 21.8.11) והמקורות שם.

¹¹¹ ר' חוק מיסוי רווחי נפט, התשע"א-2011 ס"ח תשע"א מס' 2295, 806.

¹¹² ראו הסדר דומה למוצע המונהג במדינת סקציון שבקנדה המרכזת 10 מבין 11 מרבצי האשלג בקנדה. ההסדר במדינה זו משלב משטר של תמלוגים עם מס על רווחי היתר של הזכיון.

192. לסיכום, מומלץ להגיע להסדר שיאפשר פתרון מהיר ויחסוך עלויות וסיכונים משפטיים ההנחיה לעורכי המשא ומתן היא לנסות ולהגיע להסדר המבוסס על כך שמייה תשלם חלק משמעותי ביותר מפתרון הקבע. בהיעדר הסכם ניתן לבחור במסלול של חקיקה. כמו כן מוצע לבחון הטלת מס רווחי יתר על מי"ח.

בברכה,

 אבי ליבט

משנה ליועץ המשפטי לממשלה
 (כלכלי – פיסקאלי)

העתקים: היועץ המשפטי לממשלה

משנה ליועץ המשפטי (אזרחי)

משנה ליועץ המשפטי לממשלה (חקיקה)

מנכ"ל חל"י

היועצת המשפטית למשרד ראש הממשלה

היועצת המשפטית למשרד להגנת הסביבה

היועץ המשפטי למשרד התיירות

היועצת המשפטית לרשות החברות הממשלתיות

נספח 3

העתק העמודים הרלוונטיים
מפרוטוקול ישיבת הוועדה המיוחדת
לעניין הקרן לאזרחי ישראל מיום
30.5.2022 בדבר תום תקופת הזיכיון
של כי"ל ביס המלח

עמ' 85



הכנסת

**הכנסת העשרים-וארבע
מושב שני**

**פרוטוקול מס' 22
מישיבת הוועדה המיוחדת לעניין הקרן לאזרחי ישראל
יום שני, כ"ט באייר התשפ"ב (30 במאי 2022), שעה 12:15**

סדר היום:

דיון לקראת תום תקופת הזיכיון של ICL, בהשתתפות השרה להגנת הסביבה, תמר זנדברג, יו"ר צוות הבדיקה בכנסת ה-20, בנושא פעולות הממשלה לקראת תום תקופת זיכיון משאבי ים המלח ולנושא קציר המלח, חה"כ לשעבר מיקי רוזנטל, וסגן בכיר לחשב הכללי, אורי שאשא

נכחו:

חברי הוועדה:

מוסי רז – היו"ר
יוראי להב הרצנו

חברי הכנסת:

אלון טל

מוזמנים:

השרה להגנת הסביבה תמר זנדברג	–	מיקי רוזנטל
חבר כנסת לשעבר	–	אורי שאשא
סגן בכיר לחשב הכללי, משרד האוצר	–	נועה יאיון
עו"ד, יועצת השרה להגנת הסביבה	–	ד"ר אוהד קרני
ראש אגף מדיניות ואסטרטגיה, המשרד להגנת הסביבה	–	שרה ציפורי
ממונה רכז חולית חברות, רשות המיסים	–	עדי בן גיגי
רכזת חוליית פשמ"ג, רשות המיסים	–	ניר ונגר
ראש המועצה האזורית תמר	–	אריה כהן
ראש המועצה האזורית מגילות ים המלח	–	ניר קדמי
משנה למנכ"ל, חל"י, החברה הממשלתית להגנות ים המלח	–	גדעון ברומברג
מנכ"ל ישראל ומייסד, אקופיס	–	אריאל בריזלי
עו"ד, ראש האגף הכלכלי, התנועה למען איכות השלטון בישראל	–	אורי הס
עו"ד, האגף הכלכלי, התנועה למען איכות השלטון בישראל	–	אסף זנזורי
רכז מדיניות התכנון, החברה להגנת הטבע	–	גיתית וייסבלום
אחראית קשרי ממשל, החברה להגנת הטבע	–	לילך גבע הראל
עו"ד, יועצת משפטית גלובאלית, ICL (לשעבר כיל)	–	אורי ארבל
מהנדס התפלת מים, פתרונות לשיקום הים	–	בריאן אייג'יס
מהנדס, סאב טי מהנדסים	–	מרב דוד
סמנכ"לית, לובי 99	–	אריאל פז-סוויצקי
מנהל מחקר, לובי 99	–	

ייעוץ משפטי:

ורד קירו-זילברמן

מנהלת הוועדה:

נטלי שלף

רישום פרלמנטרי:

אפרת שלמה, חבר תרגומים

דיון לקראת תום תקופת הזיכיון של ICL

בהשתתפות השרה לאיכות הסביבה, תמר זנדברג, יו"ר צוות הבדיקה בכנסת ה-20, בנושא פעולות הממשלה לקראת תום תקופת זיכיון משאבי ים המלח ולנושא קציר המלח, חה"כ לשעבר מיקי רוזנטל, וסגן בכיר לחשב הכללי, אורי שאשא

היו"ר מוסי רז:

צוהריים טובים, ראשית אני רוצה לפתוח את ישיבת הוועדה, היום כ"ט באייר התשפ"ב, 30 במאי 2022, אני רוצה לקדם בברכה את כל הבאות והבאים ובמיוחד את חבריי, את חברתי השרה להגנת הסביבה תמר זנדברג, חבר הכנסת – לצערי אני אומר לשעבר, הייתי רוצה גם בהווה – מיקי רוזנטל.

ראשית אני רוצה לברך את השרה תמר זנדברג, וגם את שרת החינוך יפעת שאשא ביטון, על הכנסת נושאי הגנת הסביבה, משבר האקלים, המשבר הכי גדול של דורנו לתוכנית הלימודים, אני חושב שזה חשוב מאוד, תמיד אומרים לנו שהנוער מתעניין בנושא הזה, אני חייב להגיד שזה קצת פחות ממה שאני חש כשאני נפגש עם נוער, הייתי רוצה שיתעניינו יותר.

השרה להגנת הסביבה תמר זנדברג:

הרבה מאלה שמתעניינים הם נוער.

היו"ר מוסי רז:

כן, זה נכון ויש לנו כאן נציגים נהדרים שבאים כל שבוע, נציגים נציגות, אבל הלוואי שהיה כך כל הנוער, אני מקווה שבעקבות ההחלטה הזאת זה יהיה כל הנוער, וגם לוועדה הזו זה יום מיוחד, משום שהיו הוצא צו על ידי שר האוצר, שהחל ממוחרתיים ה-1 ביוני מתחילה הקרן למען אזרחי ישראל לפעול, זה ארבע שנים ומינוס 12 מיליארד איחור, משהו כזה, אבל הגיע הזמן.

משמעות הדבר שהכסף החלוט שבידי המדינה עבר את המיליארד, לפי מה שאנחנו יודעים זה כבר אפילו מיליארד ורבע, זה כסף קטן מאוד לעומת הציפיות, אבל בכל זאת זה יום חשוב מבחינתנו ונבחרה כבר ועדת השקעות, נבחרה כבר מועצה, הן תתחלנה את העבודה שלהן ויתחילו להשקיע את הכסף שעד לרגע זה בכלל לא היה מושקע בשום מקום, ולפי מה שאנחנו יודעים יש תקבולים, כך נמסר לנו, בערך של 60, 70 מיליון שקל בחודש, אולי הזרם קצת יגדל בעתיד, כך שבסוף השנה נהיה יותר, כבר עכשיו אנחנו גם קצת יותר, ומכאן אני מגיע לנושא הדיון המרכזי שלנו היום, וזה לקראת חידוש הזיכיון למפעלי ים המלח.

קיימנו כבר דיון אחד שבעקבותיו נמסר לנו דיווח מה קרה במשרד האוצר עד אז, ובדיון הזה בעצם הבענו מספר דברים ואני אשמח לשמוע גם מחבריי, ראשית מה שקשור לקרן עוד לפני שאני מדבר על כל דבר אחר, לפי הציפיות היו שאנחנו נקבל, הקרן תקבל מ-ICL שמה שהיה כימיקלים לישראל, תקבל תקבולים על בעצם הרווחים העודפים משימוש במשאבי הטבע, זה לא קרה עד לרגע זה לפי מיטב ידיעתי, ואני חושב שנצטרך גם ניסיון לבדוק את הדברים האלה בעבר, אז ראשית זו הסיבה העיקרית לזה שאנחנו מקיימים את הדיון הזה, אנחנו רוצים לדעת האם ניתן לבנות שבזיכיון החדש, תקבולים לקרן או בכלל תשלום מיסים, אני לא אמרו להגיד את זה כיו"ר הוועדה, אבל פחות קריטי לי אם זה יהיה לקרן או למישהו אחר, זה למדינה, תשלומי מיסים צריכים להיות בעיני אחד מהקריטריונים למכרז החדש, לא ייתכן שחברה שזוכה במשאבי טבע, תשלם מס שהוא כמו של אני יודע מה, מס חברות של מכולת, אני לא אומר שזה כך עכשיו, זה גם לא כך עכשיו אבל זה דבר שצריך להיות ברור.

דבר שני, יש לנו ציפיות בתחומים נוספים רבים שחלקן כבר פירטנו, אני אזכיר ממש בקצרה, איפוס אנרגטי, לא יכול להיות שבעשור הבא חברת ענק כזו או אחרת, תזכה בשימוש במשאבי טבע ולא תצליח ליצור לעצמה את האנרגיה מאנרגיה מתחדשת.

דבר נוסף זה נושא המים, החברה שתיקח מים מהים תצטרך למצוא דרך להחזיר מים לים, ואני מתכוון לא להחזיר את השאריות, אלא להחזיר בדיוק את מה שלקחה, אנחנו לא בודקים איזו טיפה זו, אבל בדיוק את אותה כמות שנקחה.

כמובן יש לנו ציפיות, אפילו לא צריך להגיד אבל אני אגיד כי ראיתי שמישהו חשב שאולי לא, בנושא קציר המלח, וגם יש לנו ציפיות בנושאים שאינם סביבתיים כמו לדוגמה גיוון תעסוקתי, סוג העובדים שעובדים שם, סיום הנושא של העסקה לא ישירה, אלה הדברים העיקריים.

הראשונים שתדבר כעת זו השרה, ואחריה הח"כ לתמיד.

השרה להגנת הסביבה תמר זנדברג:

תודה רבה, תודה באמת חברי מוסי רז על כינוס הוועדה הזו, וגם תודה על הברכות בהתחלה, אני באמת רוצה לציין את תוכנית הלימודים המשותפת שהודענו עליה אתמול, ובאמת לומר שזו באמת מהפכה, זה באמת דבר מאוד חשוב, אחד הדברים שאני הכי גאה בהם לפחות בינתיים בקדנציה.

אני נפגשתי עם שרת החינוך אי שם בקיץ שעבר ושלחנו את הצוותים לעבוד, ויצאה מזה תוכנית שבה כל תלמיד ותלמידה במערכת החינוך הישראלית מגן ועד כיתה י"ב, יגעו בתוכן שקשור למשבר האקלים ולהשלכות שלו על האדם, על הסביבה, על החברה ועל הכלכלה, באופן שמותאם לגיל, אבל באופן שהוא משמעותי, באופן שנוגע לצרכנות, באופן שנוגע לאזרחות, אגב לא רק בשיעורי המדעים, לא ילמדו רק על היווצרות גזי חממה ועל התחממות גלובלית, אלא ילמדו על תרבות הצריכה, וילמדו על האחריות האישית, וילמדו על ההשפעות הגיאופוליטיות וכו', וזה באמת אירוע מאוד מאוד משמעותי.

ואני רוצה גם לציין שזה מתווסף לתוכניות שלנו, פעם ראשונה שעשינו השנה תוכנית עם תנועות הנוער בחינוך הבלתי פורמלי, ועם ההשכלה הגבוהה, אנחנו עובדים גם על קורסים להשכלה הגבוהה, וגם כבר פרסמנו למעשה מלגות לתארים שניים ושלישיים בתחומי המחקר והידע של משבר האקלים והסביבה, כלומר מערכת החינוך כולה, פורמלית ובלתי פורמלית, מגן ועד תואר שלישי, היום נוגעים במשבר האקלים באופן שהוא מבוסס ידע ומדע, לא בתכנים של חברות מסחריות או משהו מן הסוג הזה, עם ועדה מדעית שיעצה לתוכנית הזאת, וזה יתחיל בשנת הלימודים הקרובה, וחלק מהתוכניות כפי שצינתי, גם המלגות וגם החינוך הבלתי פורמלי כבר התחילו, אני רואה בזה ממש מהפכה אמיתית שמתרחשת ובאמת תודה שהוועדה ואתה מכירים בזה.

עכשיו אני רוצה באמת להגיע לנושא הדיון, וזה תום הזיכיון של כיל או ICL כפי שהיא נקראת היום ביום המלח, אני אגיד כמה דברי פתיחה ואז נציגים מהמשרד להגנת הסביבה יציגו את המצגת ויוכלו לענות על השאלות.

אבל אני באמת, אני חושבת שכל הדברים שצינתי לרבות הנושא התעסוקתי, לרבות הנושאים הכלכליים, ואני דווקא כן חושבת שזה משנה איזה מס משלמים בהקשר הזה, מכיוון שמדובר כאן על משאב טבע ייחודי ויוצא דופן, ייחודי גם ברמה העולמית, שזה ים המלח וסביבתו, ומזה אני חושבת שאנחנו כמדינה צריכים לגזור את כלל ההתייחסות שלנו, כמוכן שיש כאן נושא כלכלי דרמטי על הפרק, יש כאן באמת נושא צינתי תעסוקתי ורווחי המדינה וכו', אבל העובדה שמדובר כאן על היטלים ועל מס רווחי יתר על משאבי טבע, היא חשובה ושהקרן לאזרחי ישראל שהיא נושא הוועדה הזו, הוקמה וצריכה ומשם אזרחי ישראל צריכים לראות התמלוגים, ויש גם סיבה שזה נקרא תמלוגים ולא מס רגיל, כי כל חברה גם אם היא מייצרת ממוחה הקודח, גם אם היא מייצרת אפליקציה ואני לא יודעת מה היא צריכה לשלם מיסים, אבל תמלוגים זה עבור הנכסים, נכסי הטבע, משאבי הטבע ששייכים לציבור הישראלי.

ולכן אני חושבת שגם הציבור וגם התפקיד של ממשלת ישראל פה בשם הציבור, הוא חשוב ואפילו אני אגיד שבעידן, אנחנו נמצאים בעידן שבו למעשה לא ניתן לבחון את המשך הזיכיון והמשך הפעילות התעשייתית שהיא פעילות תעשייתית וכלכלית משמעותית למדינת ישראל, אין חולק על זה, לא ניתן לבחון אותה בלי לבחון את האינטרס הציבורי בכללותו, כאשר האינטרס הסביבתי והאינטרס שמסתכל גם על ים המלח, גם כאזור טבע ומורשת, וגם כמשאב סביבתי וטבעי, ייחודי וערכי מאוד, זה אחד האינטרסים המובילים ושחייבים להוביל, כאשר אנחנו מסתכלים על השנים הקרובות.

צינתי את נושא המים ואת ירידת המפלס, אנחנו יודעים באמת אני אגיד, את האסון שים המלח נתון, זה כבר קרה, זה דבר שכבר קרה, בניגוד להרבה דברים בתחום הסביבה שמדע חוזה, פה אפשר כבר לראות ולהסתכל מהנזקים, המפלס של מי הים בים המלח יורד בקצב של 1.2 מטר בשנה, אגב כל ירידת המפלס היא מפעילות אנושית, חלקה הגדול בגלל תפיסת המים במעלה נהר הירדן, אבל 30 סנטימטר בשנה שהם 25% מירידת המפלס, מקורו בפעילות התעשייתית ובכריית המשאבים והמחצבים בים המלח.

ירידת המפלס כולה ובתוכה גם החלק של הפעילות התעשייתית מובילה לפגיעה סביבתית וכלכלית נרחבת, כולנו מכירים אותה, הבולענים, התחתרות הנחלים, הפגיעה במעיינות, בבתי הגידול, הנטישה של שטחי החקלאות, תשתיות לתיירות וחופי הרחצה שנפגעים, וגם הפגיעה בתשתיות ובכביש 90, הם כולם מפגעים לסביבה ולאדם על כל השימושים של הטבע ושלנו בים המלח.

עכשיו הפעילות התעשייתית הזאת היא מתוקף חוק, היא מתוקף שטר זיכיון שמקורו בתחילת שנות ה-60 שהוא בעצם יש לו מעמד של חוק, זה זיכיון סטטוטורי, ככל הנראה גם בגלל התקופה ואולי גם מעוד סיבות, אני לא באמת יודעת, אבל אין בשטח הזיכיון הזה שום התייחסות לערכי הסביבה ולבתי הסביבה בכלל או Whatever, אפילו בשבוע שעבר ערכנו דיון במשרד כהכנה לדיון הזה, פתחנו את שטר הזיכיון וככה דיי הצטמרנו אני חייבת לומר, כשקראנו את אחד הפסקאות בשטר הזיכיון שמתיר למפעלי ים המלח, ואני מצטטת, " לעשות, להרחיב, לשנות, להחזיק ולהרוס" ציטוט מדויק "בים המלח ומתחתיו, כל עבודות לרבות, סוללות, בריכות אידוי, מעברי ים, מעברי מים, מחסומי מים, תחנות שאיבה, תעלות, צינורות, קווי חשמל וכבלי חשמל, כבישים, מתקני הגנה, בארות, קידוחים ומתקנים אחרים".

כלומר אנחנו באמת מבינים שמדובר, ובוא ניתן את ה-Benefit of the doubt מה שנקרא, שמדובר באמת בעידן אחר, אבל היום בגלל השינויים המהירים בסביבה ובגלל אמרתי, הנזקים שהם כבר נכרים לעין, תום תקופת הזיכיון היא הזדמנות פז לערוך שינויים מרחיקי לכת, ובעצם לתקן מהיסוד את המציאות הזו, ולהטמיע באופן שהוא בלתי נפרד, את האינטרסים הסביבתיים והציבוריים בשטר הזיכיון החדש, ואפילו אמר לי פה חבר מיקי רוזנטל, אני לא אגנוב לך את הדברים שתכף תגיד, אבל אפילו אולי לתת להם להוביל ולראות את הדבר הזה כהזדמנות באמת לתקן ובמובן העמוק של המילה.

עכשיו, בגלל היקף התעשייה ובגלל באמת המשמעות הכלכלית המאוד מאוד נרחבת, צריך לומר את זה, אנחנו נמצאים בעידן שבו נצטט החלטת ממשלה אחרת במהלך ממשלתי שלא התחיל בממשלה הזו אני חייבת לומר, התחיל בממשלה הקודמת של מפרץ חיפה, וגם שם יש אופן ממש של סגירה של תעשייה שלמה, של התעשייה הפטרוכימית במפרץ חיפה, אבל על ההבנה וההכרה גם של המשמעות הכלכלית והתעסוקתית שלה.

זאת אומרת, יש פה אירוע תעשייתי וכלכלי גדול מאוד למדינת ישראל, וזו הסיבה שצריך לבחון את הנושא הזה היטב ומספיק זמן מראש, בפרט שמדובר, וזה בניגוד למפרץ חיפה, במשאבי טבע.

ולכן מדינת ישראל, זאת אומרת היום כשאנחנו יושבים כאן בשנת 2022 ותום הזיכיון הוא בשנת 2030, זה ממש מחר בבוקר, זה אתמול, מחר אתמול והיום אבל זה קרוב מאוד, באמת ממשלת ישראל ככה עשתה צעדים ראשונים והתחילה להיערך לזה, החל מההמלצה שהייתה של ועדת שיינסקי בשנת 2014, צוות תום הזיכיון, שבטח החשב הכלכלי במשרד האוצר תיכף ייצג אותו, חזר על ההמלצה הזו בשנת 2018, אבל כן צריך לומר שיש איזו שהיא השתרכות או גרירת רגליים בהקשר הזה, צוותי העבודה שהיו צריכים לקום טרם קמו.

הזמן פה משחק לרעת המדינה כי אומנם שוב מדובר, ואגב זה לא צריך להיות ככה, זה באמת לא צריך להיות ככה, מדובר כאן בים המלח במשאב שהוא שלנו, שהוא נמצא במקום מסוים, יש לו מיקום גאוגרפי, זאת אומרת אי אפשר לקחת אותו וללכת למקום אחר, ולכן הזמן פה או כל האירוע הזה, אמור לשחק לטובת ממשלת ישראל, אבל זה רק בתנאי שאנחנו, ממשלת ישראל באמת עושה את המוטל עליה או עלינו ונערכת לזה כמו שצריך, כי אחרת, אם אנחנו נמצא את עצמנו שנה, שנתיים לפני ובאמת הזיכיון מוארך חס וחלילה באותם תנאים או באופן שהוא לא עובר שינוי דרמטי, אז אנחנו באמת נמצא את עצמנו עומדים מול שוקת שבורה, באופן שהאינטרס הציבורי ייפגע בצורה משמעותית.

ולכן אני חושבת שאנחנו צריכים באמת להתחיל ולעבוד עכשיו, אתמול כמו שנאמר פה, המשרד להגנת הסביבה שהוא חלק מהצוותים שאמורים לקום, יש לנו, עשינו את העבודה ומיד תיכף תוצג פה, אנחנו יודעים איזה היבטים סביבתיים נדרשים, אני רוצה לבקש, אני אעבור לסוף, אני רוצה לבקש שהוועדה באמת גם תקרא וגם תמשיך ללוות ותעמוד על כך שהצוותים האלה מוקמים, ושהיא מלווה גם את הדיונים ומגיעים למצב שבו המכרז הזה החדש מצליח, ומצליח במובן הזה שלא תהיה גישה אליו, בוודאי לא לחברה הקיימת, אבל גם לא לאף חברה אחרת, מבלי להטמיע את השינויים או את הדברים הכל כך נדרשים האלה.

אנחנו באמת לרשות, או לא רק לרשות, אנחנו מובילים וככה זה נושא שמאוד חשוב לנו, ונמצא בעבודה מאוד מאוד אינטנסיבית בתוך המשרד, אז זהו, אני אעצור כאן.

היו"ר מוסי רז:

יש לכם מישהו שמציג מצגת, הוא הגיע טלי או שבינתיים ניתן למיקי?

אז חבר הכנסת מיקי רוזנטל.

מיקי רוזנטל:

לשעבר. טוב קודם כל תודה רבה היו"ר על כינוס הוועדה ותודה רבה לשרה שבאה הנה ולכל מי שהגיע. אני באופן פרדוקסלי, הולך לנסות לפגוע בקרן לאזרחי ישראל.

היו"ר מוסי רז:

לך על זה.

מיקי רוזנטל:

זאת הצעתי, אני חושב שכל השיח סביב נושא ים המלח והזיכיון, הוא שיח מוטעה לחלוטין, לי ברור שהמכרז ב-2030, או לא יתקיים או שהזוכה שלו אני יכול למנות את הזוכה עכשיו, כי ממשלת ישראל עד היום לא עשתה שום דבר כדי להסיר קודם כל את הבעיה המשפטית, את הצל המשפטי המשמעותי מאוד שעומד לרועץ לזיכיון הזה וזה זכות הסירוב של כיל.

עם זכות הסירוב הזו, אף אחד מהגורמים המעטים שיש בעולם שבכלל מסוגל להתמודד עם המכרז הזה לא ישתתף בו, משום שהזוכה ידוע מראש, ואף אחד לא ישקיע עשרות מיליונים במכרז כזה, כשאפשר להשוות את ההצעה שלו, זה דבר אחד.

אז הבקשה הראשונה והצעד הנדרש הראשון, זה קודם כל להסיר את המכשול המשפטי, אפשר לעשות את זה בהמון דרכים, רק שאף אחד לא מטפל בזה עד היום בממשל ישראל, אפשר לעשות פרה רולינג (Pre Ruling), לגשת לבית משפט.

היו"ר מוסי רז:

אבל סליחה שאני מפריע מיקי, זו בדיוק הסיבה, אתה צודק אבל זו בדיוק הסיבה מדוע חשוב שהתנאים שיקבעו מראש, יהיו תנאים מאוד מאוד קשוחים, זה לא אני עכשיו הולך לעשות פה מכרז על קפיטריה ויש לי 100 קליינטים, לא משנה מה אני אקבע הם יתחרו, כיוון שאין תחרות צריך את התנאים המאוד נוקשים.

מיקי רוזנטל:

אני מסכים מאוד עם יו"ר הוועדה, אבל אני גם מכיר את הקליינטים, והקליינטים האלה הממשלה תקבע תנאים באיחור רב, הם כבר שנים מכילים את הערעור הזה בבית משפט והדבר יתנהל שנים, כמו שהיה, וגם כל סופי הזיכיון, אני לצערי מתמחה בשטויות, כל פעם שהמדינה הסתייגה הזיכיון, המדינה יצאה נפסדת, בין אם זה בבז"ן או בין אם זה במקומות אחרים, המדינה איננה יודעת להתכונן לסיום הזיכיון.

עכשיו הבעיות אנחנו כולנו יודעים אותם, אבל אף אחד לא אומר אוקי, איך אני מסיר את הבעיה הזאת, זה שתכתוב במכרז את כל הדברים הנפלאים, כיל תבוא ותגיד סליחה, יש לי שטר זיכיון, כתוב בו שיש לי זכות סירוב, מה זאת אומרת זה נכס, זה שווה לי 50 מיליארד, אתה רוצה לבטל את זה, בבקשה תשלם לי, ומה נעשה אז?

ובכן מה שאני אומר, זה שאפשר לדאוג לדברים האלה מראש אם מתכננים אותם, אחד הדרכים זה ללכת לבית משפט להגיד לעשות Pre Ruling, או לחילופין לחוקק חוק משמעותי שמתמודד עם הבעיה, אבל לעצום את העניים או לכנס עוד ועוד ועדות זאת לא תפתור את הבעיה, אז זה הדבר הראשון שצריך לעשות.

אבל מה שאני מציע, ובאמת אני מסכים עם השרה שזאת הזדמנות, המכרז הוא הזדמנות אולי אחרונה להציל את ים המלח, אחרונה, ואם אנחנו לא נשתמש במכרז הזה, פשוט המשאב הזה ילך ויכלה, יש ויכוח אם זה ייקח עשרות שנים עד שים המלח יהפוך לשלולית או מאות שנים, אבל זה כל הוויכוח, אין ויכוח אחר, ברור שאנחנו הולכים לאבד את הדבר הזה, שהוא מתקיים בצורתו הנוכחית כ-12 אלף שנים בגלל כמו שאמרה השרה, זה לא אסון טבע זה מעשה ידי אדם.

הכיליון של ים המלח הוא מעשה ידי אדם, ואדם גם יכול לעצור אותו, אנחנו יכולים לעצור אותו, ממשלת ישראל יכולה לעצור את הדבר הזה, והדרך לעשות את זה היא לא לחשוב כמה דיווידנדים המדינה תקבל, או כמה תמלוגים המדינה תקבל, אלא להגיד שהתנאי היסודי במכרז זה גם כסף וגם תגמולים וגם

הביד, אבל גם ייצוב מפלס ים המלח, אם אנחנו לא נייצב את ים המלח, אז בסוד לא יהיה ים המלח, לא יהיה לא תמלוגים, לא ביד, לא ים ולא יהיה סביבה ושום דבר לא יהיה, וודאי לא תיירות ותעסוקה, ואני עוד לא דיברתי על האפשרויות הגיאופוליטיות שטמונות בדבר הזה ועוד ועוד.

יש בזה אין סוף יתרונות, רק יתרונות בלחיצת את ים המלח, זה לא אומר שאנחנו בזה סוגרים את המפעלים, חס וחלילה, זה רק אומר שאם היקף המכרז הזה, אני יכול להגיד, האוצר אף פעם לא אומר כמה, כי הוא אומר אם אני אגיד מספר אז המתחרים כבר יידעו. היקף המכרז הזה הוא בערך 50 מיליארד שקל, 50 מיליארד שקל ל-30 שנה.

זה תיקחו בחשבון את ההכנסות, גם מחיר האשלג יורד, עולה, החשב הכללי אתה יכול לעשות ככה עם הראש.

אורי שאשא:

לא, עוד לא עשיתי.

מיקי רוזנטל:

אתה יכול להגיד גם כל מספר יותר גבוה, אני הייתי זהיר.

עכשיו אני אומר את הדבר הבא: בואו נציל את ים המלח באמצעות המכרז, הכסף להצלת המכרז נמצא במי ים המלח, מה שצריך לעשות זה להגיד תראו, יהיה חלק של ביד במכרז, יהיה חלק של תמלוגים במכרז, יהיה חלק של שמירת הטבע במכרז, ויהיה חלק של הזרמת מים בהיקף הנדרש, כ-700 מיליון קוב לים המלח, שזה יהיה חלק מהמכרז.

הזרמת מים כזאת היא קודם כל ייצוב המפלס, ייצוב המפלס המשמעות שלו הצלת ים המלח, שיקום של חופיו. היום אי אפשר לגשת לים המלח בכלל אלא רק לבריכות, הכל בולענים, אין בכלל חופים, אין תיירות, המקום המופלא הזה הוא תיאורטי בשביל כל הציבור, הוא לא יכול לגשת לשם בכלל.

אם אנחנו נייצב את המפלס, ואני עכשיו אדבר עם האוצר, כי הם מבינים רק כסף וזה טוב, זאת ההשקעה הכי טובה שאתם יכולים לעשות. אם תכריזו על ייצוב ים המלח, המשמעות היא מיליוני תיירים, הקמת בתי מלון, תעסוקה אין סופית באזור ים המלח, גם לפלסטינים, גם לירדנים, גם לישראלים, שימורו של אתר מורשת אחד מהחשובים בעולם, הרס התרבות היהודים שם.

ואת כל זה אנחנו אומרים רגע, לא אכפת לנו שזה יורד כל שנה ב-1.20 מטר או אני חושב שזה 1.40 מטר, אבל כל הנתונים שלנו הם בעייתיים, בכלל כל העניין הזה שהמידע לא מצוי בידי הממשלה, אלא מצוי בידי גורם מסחרי והוא לא משתף את כל המידע, זה לא רק גורם לו יתרון במכרז, זה גורם לזה שאנחנו לא יודעים באמת מה קורה, בהרבה דברים אנחנו לא יודעים, והדברים לא מתמלאים אחרי ההבטחות של כיל, בין אם זה בקציר ובין אם זה בדברים אחרים.

אבל עכשיו אני מצידו שמשפחת עופר תזכה עוד פעם במכרז, אבל בתנאים החדשים, שהצלנו את ים המלח, ייצבנו את המפלס שלו, יש אנרגיה ירוקה בלי סוף כתוצאה מההבדלים, השימוש בפער בין ים התיכון לים המלח, או בין ים סוף לים המלח, או יש פה מישהו שיציג הצעה נוספת אחר כך, של שימוש במים בנשר נדמה לי שזה נקרא, אף פעם אני לא זוכר את השם, אחרי המים המותפלים באשקלון יש מיליארד קוב שמחזירים אותם לים התיכון, אפשר להשתמש גם במים האלה, ולכן הצעד הראשון כמו שאמרתי, זה החלטה איך מתמודדים משפטית.

הצעד השני של ממשלת ישראל, לא החשב הכללי, ממשלת ישראל צריכה לקבל החלטה שייצוב הים הוא חלק מהמכרז, המפלס של הים.

וההחלטה השלישית הנדרשת מיד, היא הקמת ועדה שתחליט אילו פתרונות סביבתיים, טכניים, טכנולוגיים, אנרגטיים, הם הנכונים כדי שהם יהיו הבסיס למכרז, אבל צריך היה לעשות את זה לא אתמול ולא שלשום, אלא לפני שנים.

עכשיו כל האמירות האלה שיבואו ארגוני סביבה ויגידו, תשמעו אם נזרים מי ים סוף לים המלח, אז הים יתקלקל, אז או שזה יהיה ים מקולקל או לא יהיה ים בכלל! וחוף מזה יש עשרות פתרונות אחרים, אני לא נכנס עכשיו לפתרונות.

אחד הדברים שצריכה לעשות הוועדה, זה לקבוע מה הפתרון הנכון, הוועדה המקצועית, וזה יהיו התנאים שייכנסו למכרז, וכך יוכל הציבור לקבל אולי קצת פחות כסף עכשיו, אבל בעתיד נהנה מזה שיישאר ים, ויהיו השקעות שיחזירו את הכסף הזה פי שלוש וארבע, כל אחד מבין את זה שאם יוקמו מלונות לאורך ים המלח ויגעו שניים שלושה מיליון תיירים רק לים המלח בשנה, המשמעות הכלכלית על זה אדירה, שלא לדבר על תעשייה והתיישבות.

ולכן אני אומר לכם, צריך לשנות את השיח, צריך לשנות את הראש, צריך לשנות את הכיוון, כי אם אנחנו נלך על תנאים מגבילים נוספים, כמו שמציע המשרד, אני מקובל עלי כל תנאי של המשרד, ודאי נושא השאיבה, ודאי נושא ההחזרה, ודאי שמירת השטחים ליד, אבל מה כל זה יעזור אם לא יהיה ים המלח, ולכן הממשלה צריכה להחליט ולא לתר, קודם כל מייצבים את המפלס, מי שיזכה בזה, יזכה אם הוא יעמוד בתנאים שלנו לייצוב המפלס, וישלם את הביד הכי גבוה.

זה לא אומר שלא יהיו תמלוגים, אני אומר לכם לא במקרה מניתי את המספר 50 מיליארד ל- 30 שנה, כי 50 מיליארד ל- 30 שנה זה 1.5 מיליארד בשנה, להתפיל 700 מיליון קוב מים עולה 700 מיליון שקל, קוב עולה 1 שקל, נשאר עוד יותר מ- 700 מיליון שקל, ויש עוד אנרגיה שייצרנו ויש עוד מלא דברים ולפיכך זה נשאר כלכלי, וזה בעיקר נשאר האינטרס של רוב תושבי ישראל, אם תשאל אותם היום אתה רוצה עוד 10 שקלים היום או שיישאר ים המלח לנצח, התשובה היא ברורה, אנחנו קטנים מידי ונצלנים מידי של העת הזו, וחייבים לחשוב על העתיד. וכדי לחשוב על העתיד צריך להציל את ים המלח, ואני קורא לאמץ את הגישה הזאת.

היו"ר מוסי רז:

מעולה, תודה.

השרה להגנת הסביבה תמר זנדברג:

מוסי אני יכולה להוסיף מילה, סליחה לא הדגשתי את זה מספיק אני חושבת קודם, זה אמירה לכל השולחן הזה וגם לנו וגם לך חברי מיקי, אני חושבת וזאת העמדה של המשרד להגנת הסביבה, אני חושבת שזו עמדה סביבתית הכי מעודכנת ושצריכה להוביל אותנו.

יש הרבה תועלות סביבתיות, מדברים איתנו גם על אנרגיות מתחדשות, כל מיני דברים ואמרת להזרים מהים הזה וזה.

צריך להבין משהו, ההסתכלות שלנו על ים המלח צריכה להיות בראש ובראשונה ומעל הכל, כעל משאב טבע בפני עצמו, על המערכות הטבעיות שלו, על בתי הגידול שלו, על הערך הסביבתי, זה משאב טבע לא פחות מהמגנזיום ומהברום ואני לא יודעת מה שיש לו, שצריך לומר, הביאו ומביאים תועלת לאדם חד משמעית, אבל המערכות הטבעיות בעידן של משבר אקלים ומשבר אקולוגי, המערכות הטבעיות שנמצאות בקריסה, הם כרגע הדבר החשוב ביותר להציל אותו.

ולכן אי אפשר להגיד לנו מה אתם רוצים הירוקים, הינה נביא אנרגיות מתחדשות, או מה אתם רוצים הירוקים, נזרים מים משם אבל שיהרסו בית גידול, כלומר לא, ההתבוננות ההוליסטית, כאשר בראש הפירמידה, השיקום והשימור של המערכות הטבעיות וההצלחה שלהם, זה האינטרס הראשון במעלה, הוא לא רק סביבתי, הוא אנושי, הוא מה שמוביל את כל הפירמידה שמתחתיו.

ולכן אתה צודק מאוד שייצוב המפלס, אתה קראת על זה שלא יהיה ים, יהיה ים, ייצוב המפלס וההגנה ושחזור של המערכות הטבעיות שנמצאות שם, לא יודעת עשרות אלפי לא יודעת כמה.

מיקי רוזנטל:

מיליוני שנים, התצורה הנוכחית של ים המלח היא 12 אלף שנים, אבל היס עצמו מתקיים בצורות אחרות.

השרה להגנת הסביבה תמר זנדברג:

אז זה ראשון במעלה, ואני רוצה גם לומר, שהמשרד להגנת הסביבה בזמן הקרוב מאוד, יפרסם עבודה, יפרסם להערות הציבור עבודה עם חלופות לייצוב המפלס, וזו הזדמנות, אני אומרת מראש, זאת עבודה לא יודעת אם לקרוא לה ראשונית, אבל זו עבודה שנעשתה, ומכיוון שעם השנים גוברת גם ההבנה וההתקדמות של גורמים רבים על החלופות השונות, אז אני רוצה לנצל את ההזדמנות הזו להזמין את כל

היושבים כאן, ארגונים, חברות, כולם, להעיר הערות ציבור, ולהשתתף בדיון הציבורי על המסמך הזה, כדי שנוכל ביחד כמדינה לבחור את החלופה הטובה ביותר, כאשר באמת ייצוב המפלס זאת המטרה העליונה של התהליך הזה.

מיקי רוזנטל:

קטונתי.

היו"ר מוסי רז:

חן חן. מי בעצם מציג מטעם המשרד להגנת הסביבה את המצגת? בבקשה.

אוהד קרני:

שלום רב, אוהד קרני מנהל אגף מדיניות, אני אציג בקצרה את ההשפעות הסביבתיות של הפעילות התעשייתית של מפעלי ים המלח, ואת המלצות צוות תום הזיכיון בהיבטים הסביבתיים.

אז הזיכיון משתרע על פני שטח של 16 קילומטרים רבועים, שזה שטח מאוד גדול, מתוכם כ- 80 קילומטרים רבועים של בריכות אידוי תעשייתיות ושטחי המפעלים, כלומר יש פה הרבה מאוד שטחים שהם לא השטחים התעשייתיים ולא שטחי בריכות אידוי, כולל שטחים של יישובים, שדות חקלאיים, וכמובן שטחי המלוונות ופעילויות נוספות, שלא קשורות לפעילות התעשייתית, נתייחס לזה עוד מעט לנושא הזה.

המפעלים שואבים לשם הפעילות שלהם, ברוטו הם שואבים כ- 450 מיליון קוב בשנה מהאגן הצפוני לבריכות האידוי, דרך נחל ערבה, מה שידוע כנחל הסודי חוזרת חלק מהתמלחת, ככה שבנטו בערך כמחצית נשארת לצורך פעולות האידוי, ובסך הכל התרומה של המפעלים לירידת המפלס היא כרבע מכלל הירידה, אנחנו מדברים על כ- 1.2 מטר בשנה שהמפלס יורד, כרבע מזה משויך לפעילות של המפעלים הישראליים, גם המפעלים הירדניים תורמים לירידת המפלס, צריך להגיד שצורך ירידת המפלס היא כתוצאה מסכירת הירמוך והעובדה שאנחנו לא נותנים למים להגיע מנחל הירדן.

ירידת המפלס כמו שכולם יודעים, גורמת להיווצרות של בולענים, בכל המרחב אלפי בולענים, התחצרות של נחלים, כשמפלס ירד אז הנחלים כדי להגיע אליו מתחזרים בקרקע, זה גורם גם לתזוזה ולפגיעה של מעיינות טבעיים, וכתוצאה מכך בפגיעה בבתי גידול טבעיים באזור ופגיעה במערכות אקולוגיות, כמובן פגיעה בתשתיות, אנחנו מכירים את השטחים הנטושים בכל האזור האגן הצפוני, שטחי חקלאות, חופי רחצה, שבעים נסגרו, ורוב האגן הצפוני לא נגיש לציבור, והיום אין אף חוף רחצה שהוא לא בתשלום שמונגש לציבור.

בנוסף לזה המפעלים שואבים כ- 25 מיליון קוב של מי תהום מליחים, פוסיליים לא מתחדשים מאזור הזיכיון, צריך להגיד שעל השאיבה הזאת לא משלמים היטל הפקה.

כדי למנוע, כשהבריכות מתאדות בבריכות האידוי אז המלח שוקע, וכדי למנוע עלייה של המפלס בבריכה מספר 5 ולחופי המלוונות בצורה כזאת שהמלוונות יוצפו, אז נחתם הסכם קציר המלח, שגם הקציר יש לו השפעות סביבתיות, זה הליך אינטנסיבי אנרגטית וגורם לפליטות בפני עצמו, והמלח עצמו, אנחנו מדברים על כ- 16 מיליון טון בשנה של מלח קצור, שנערמים כיום על הסוללות, ואמורים להיות מפונקים בעתיד לאגן הצפוני, אבל כרגע עוד לא מתקדם פתרון קבוע לפינוי הכמויות האלה, והם נערמים באזור המפעלים.

מיקי רוזנטל:

אתה יכול להתייחס לשאלה האם כיל עומדת בתנאי ההסכם על הקציר?

אוהד קרני:

זאת שאלה מורכבת, ההסכם על הקציר מגדיר מפלס שאסור לחרוג ממנו, והיו דחיות בתחילת היישום של הקציר, היו מספר דחיות, ככה שהסיכומים השתנו לאורך השנים, והקציר עצמו התחיל באיחור ביחד לסיכום המקורי, המפלס, לא עברו את מפלס העליון המוגדר, לגבי פינוי המלח, יש תוכנית מאושרת לפינוי המלח לאגן הצפוני, שעוד לא יושמה, וכרגע המפעלים מחפשים חלופות ליישום של הפינוי

הזה, כך שלמעשה עד תום הזיכיון לפי תוכניות שהמפעלים מקדמים, הם לא יפנו את המלח לאגן הצפוני לפי התוכנית המאושרת.

היו"ר מוסי רז:

אז בעצם אתה אומר, הם עומדים בגובה המפלס, לא עומדים בפינוי?

אוהד קרני:

בדיוק. אבל הפינוי לא פורט בהסכם עצמו אלא בתוכנית שאושרה.

מיקי רוזנטל:

הבנתי, אבל יש לי שאלה אחרת, עובדת שמה מכונות על דירות כאלה לקציר, ועובדת למיטב ידיעתי מכונת קציר אחת, ויש לה היקף של תפוקה שהיא מסוגלת לעשות, כמו שאתה אומר זה 80 קילומטר מרובע, גם אם היא תעבוד ולא תתקלקל אף יום, היא לא יכולה להגיע לרבע מהמספר הזה.

אוהד קרני:

זה רק בריכה מספר 5, זה לא כל ה- 80 קילומטרים רבועים, למרות שזאת בריכה גדולה.

מיקי רוזנטל:

אני יודע, אבל אני מדבר על הבריכה הזאת, האמן לי אני מתמצא קצת בעניינים, ואני שואל אותך האם לפי ההבנה שלכם, התפיסה שלכם, הם בכלל מסוגלים לעמוד ביעדי ההסכם?

אוהד קרני:

הם יצטרכו להבנתנו להפעיל עוד קוצרות כדי לעמוד בלא לעבור את המפלס, אבל בינתיים הם לא עוברים את המפלס שהוגדר.

מיקי רוזנטל:

אוקי.

מרב דוד:

אוהד, אבל הפינוי לאגן הצפוני לא מפורט בנספח א' להסכם?

אוהד קרני:

הפינוי לאגן הצפוני לא מפורט באיזה אופן הוא יעשה ולא מפורט תוכנית לגבי, אין פירוט של זה בהסכם עצמו ככל שידוע לי לפחות.

אריאל פז-סוויצקי:

יש לי פה את הנספח.

היו"ר מוסי רז:

לא תן לו בבקשה להמשיך.

אוהד קרני:

אוקי, אם אני טועה אז אני אשמח, אבל ככל שידוע לי אין פירוט של זה בהסכם עצמו אלא רק בתוכנית.

נספח 4

**העתק מכתב הפניה מטעם העותרת
מיום 13.6.2021**

עמ' 95

13 יוני, 2021
ג' תמוז, תשפ"א

לכבוד

מר גיורא שחם,
מנהל הרשות הממשלתית למים ולביוב, יו"ר מועצת רשות המים
רחוב בנק ישראל 7, ת.ד. 36118, ירושלים 9195021

באמצעות דוא"ל : GioraS@water.gov.il

שלום רב,

הנדון: גביית תשלום בעד דמי מים – מפעלי ים המלח בע"מ

הריני לפנות אליך מטעם ארגון "אדם, טבע ודין – אגודה ישראלית להגנת הסביבה", (להלן: "אדם טבע ודין") הפועלת בכלים משפטיים, תכנוניים ומדעיים לשם הגנה על איכות הסביבה בישראל בעניין שבנדון. עניינינו בסוגיית גביית דמי מים ממפעלי ים המלח בע"מ (להלן: "מיי"ה" ו/או "החברה") בהתאם לחוק המים, תשי"ט-1959 (להלן: "החוק" או "חוק המים") וזה לאור כך שמיי"ה הינה מפיקה ומספקת מים בהתאם לחוק ולרישיונות ההפקה וההספקה שהוצאו לה על פעילותה בים המלח, ובין היתר פעילות השאיבה שנעשית לשם הפקת מינרלים ממי ים המלח, והכל בהתאם למפורט להלן:

חוק המים חל על פעילות ההפקה של מפעלי ים המלח

1. כידוע, ביום 4 באוגוסט, 2019 ניתן פסק דין של כבוד השופט סוקול בעח"ק (מים) 15-06-14047 אדם טבע ודין - אגודה ישראלית להגנת הסביבה נ' הרשות הממשלתית למים וביוב (נבו 04.08.2019) (להלן: "פסק הדין")
2. בפסק דינו, שעסק בפעילות השאיבה של מפעלי ים המלח, קבע בית המשפט הנכבד כי "חברת ים המלח מפיקה מים מים המלח. ים המלח הוא מקווה מים הכלול בהגדרת מקורות המים, ופעילות הזרמת המים מהאגן הצפוני לאגן הדרומי ואידוי המים בבריכות האידוי מהווים הפקה החייבת ברישיון לפי סעיף 23 לחוק המים."
3. עוד הבהיר בית המשפט בסעיף 55 לפסק דינו את מערכת היחסים בין חוק המים וחוק זיכיון ים המלח, תשכ"א-1961 (להלן: "חוק הזיכיון"): "מהותו של הזיכיון שניתן לחברת ים המלח, כמו כל זיכיון אחר, הוא במתן זכות בלעדית. תכלית הזיכיון היא למנוע תחרות. משמע, הענקת הזיכיון משחררת את בעל הזיכיון מכבלי התחרות אולם אינה משחררת אותו, כשלעצמה, מכבלי החקיקה ומדרישות הרישוי הנדרשות לפעילותו".¹

¹ ההדגשות אינן במקור אלא אם נאמר אחרת.

4. עוד הדגיש בית המשפט: **"... שאין בחוק הזיכיון כדי לסייג את תחולת חוק המים ואין בו כדי לפטור את חברת ים המלח מחובתה להימנע מהפקת מים כל עוד אין בידה רישיון הפקה."**
5. עוד, לאור קיומו של סעיף 7 לחוק, המחיל את חוק המים גם על זכויות שניתנו על פי דינים אחרים, המסקנה היא כי המחוקק ביקש להחיל את חוק המים, על מי"ה וזאת ללא קשר לזיכיון המוקנה לה. וכך קבע בית המשפט בפס"ד בעניינינו: **"משמע, המחוקק ביקש להחיל את חוק המים, לרבות את משטר הרישוי על פיו, גם על זכויות למים שייקבעו בעתיד, לרבות זכויות שייקבעו על פי חוק אחר. המשמעות היא כי חוק המים חל באופן מפורש, מכוח הוראה זו, גם על הפקת מים שהזכות לה נקבעה בשטר הזיכיון שניתן לחברת ים המלח."** ונדגיש, כי בכך קבע בית המשפט כי חוק המים חל על פעילותה של מי"ה בים המלח.
6. לסיום פסק דינו, קבע בית המשפט הנכבד כי על הרשות ליתן את הרישיון ולפרסמו תוך 6 חודשים ממועד פרסום פסק דין זה או למנוע כל פעולה של הפקת מים שלא בהתאם לרישיון.
7. במרץ 2020 הוצא למפעלי ים המלח רישיון הפקה מס, 7565 ורישיון הספקה מס' 7565 לשנת 2020, קרי מה – 1 לינואר, 2020 ועד ל – 31 דצמבר 2020 (או עד לפרסום רישיון חדש). ב – 12 במאי 2021 רישיונות אלו הוחלפו על ידי רישיונות חדשים לשנת 2021 אשר לצערנו כללו גידול בכמות המים שניתן למפעלים לשאוב וזה למרות מטרת חוק המים – למנוע את דלדולם של מקורות המים.
8. **אזי, חוק המים חל על פעילותה של מי"ה בים המלח והחברה מהווה מפיקה ומספקת מים בהתאם לחוק.** אין חולק כי גם השמירה על ים המלח כמקור מים היא בעלת חשיבות ציבורית רבה וכי יש לפעול למנוע את דלדולו בהתאם לקבוע בחוק המים. אך רישיונות אלו מהווים רק מנגנון אחד לשם הגשמת מטרת החוק. **ומכאן לעניינינו, יש לתמרץ שימוש וניצול יעיל של מים, ובמקרה זה המים המופקים ממימי ים המלח, באמצעות כלי נוסף המעוגן בחוק המים – דמי מים.**

הגנה על משאב המים: על היטלי הפקה וחובת תשלום דמי מים

9. נזכיר כי עוד במסגרת ההליך המשפטי שהתנהל ואשר הסתיים בפס"ד האמור, טענה הח"מ כי **סעיף 116 לחוק המים**² מטיל גם על מפעלי ים המלח חובה שמוטל על כל מפיק מים: החובה לשלם היטל הפקה לאוצר המדינה בהתאם לכמות המים שהפיק.

ראו גם בעניין זה ס' 79 בחוות דעתו של אבי ליכט, המשנה ליועץ המשפטי לממשלה (כלכלי-פיסקאלי) דאז מיום 4.9.2011, "ביצוע פרויקט הגנות ים המלח ומימונו- חוות דעת משפטית" שם נקבע כי " אין מדובר על זיכיון חופשי מכל מגבלות, המעניק לה בלעדיות מוחלטת על ים המלח."

² לשון הסעיף 116 "היטלי הפקה" דאז :

- (א) מפיקי מים ישלמו היטל לאוצר המדינה, בהתאם להוראות התוספת השניה (בחוק זה – היטל הפקה).
- (ב) היטל הפקה יוטל על כל מפיקי המים ממקור מים מסוים ויחושב לפי יחידות של כמות המים המופקת; גובה ההיטל ישקף את המחסור האזורי והכלכלי במים, ויכול שיהיה שונה לכל מקור מים ולגבי כל אחת ממטרות המים והשימושים בהם, והכול כפי שנקבע בתוספת השניה.
- (ג) עדכון היטלי הפקה ייעשה בדרך שבה מעודכנים התעריפים לדמי מים לפי סעיף 112א, בשינויים המחויבים לפי הענין.

10. גביית ההיטל בא לשקף אינטרס ציבורי כללי בגין שימוש במשאבי טבע לאומיים, ובעניינינו משאב המים המוגן במסגרת החוק, ומהווה הלכה למעשה כלי נוסף לפיקוח ובקרה על הפקת המים, כפי שנקבע על ידי כבוד השופט שפירא בע"מ (ח"י) 10830-06013 א.ש.ש.י נדלן בע"מ נ' הרשות הממשלתית למים וביוב כי: "היטל ההפקה נועד כדי להגן על משאבי הטבע, ולתמרץ יזמים... כלומר, ההיטל בא להבטיח שהיזם יקדם את הבנייה תוך פגיעה מינימאלית במשאבי הציבור ההולכים ומתדלדלים."

11. חובה זו, לשלם בתמורה לשימוש על משאבי הטבע של הציבור, מקבלת משנה תוקף בעניינינו, לאור אחריותה הישירה של מי"ה לדלדולו של ים המלח (שאין חולקין עליה), ומשרתת מספר אינטרסים וביניהם האינטרס הציבורי.³ אותו עיקרון רלוונטי גם למנגנון התשלום שנקבע במסגרת הרפורמה במשק המים – דמי מים.

12. על כך גם עמד בית המשפט העליון בבג"ץ 6951/17 אפיקי מים אגודה שיתופית חקלאית נ' הרשות הממשלתית למים ולביוב (נבו) 03.04.2019 (להלן: "בג"צ אפיקי מים"): "עבהיר כי מאז ומעולם מפיקים פרטיים שילמו עבור המים שהם מפיקים, שהרי לא מדובר במשאב פרטי. אלא שבעבר המפיקים שילמו "היטלי הפקה", והרפורמה שינתה את אופן התשלום והעניקה לו גם כינוי חדש: "דמי מים". בשונה ממשטר ההיטלים הקודם, כיום המפיקים לא משלמים מס לקופת המדינה (בדמות היטל הפקה) אלא תעריף אחיד, על בסיס עלות ריאלית של הפקת מים."

13. כעולה לעיל, הרפורמה במשק המים כללה שינוי במנגנון קביעת תעריף צריכת המים. תכליתה של הרפורמה, כפי שנקבעה בהצעת חוק המים (תיקון מס' 27), התשע"ו-2016 (להלן: "תיקון 27") הינה: "להביא לקידום ניהול משק המים כמשק כספים סגור כך שהתעריפים שייגבו בעד הפקה והספקה ישמשו את משק המים" (דברי הסבר לתיקון 27, הצעת חוק ממשלה 1008 27 בינואר 2016).

14. בין היתר, תיקון 27 הביא לביטול סימן ב' לפרק השביעי לחוק המים, שעניינו קביעת הסדרים בנוגע להיטלי ההפקה ממקורות מים. הרציונל בשינוי היה שביטול הסימן והעברת הכספים למשק המים הכללי יקדמו את המהלך של ניהול משק המים כמשק כספים סגור, כך שהתשלומים שייגבו ישמשו את כלל צרכני משק המים, ואת הצרכנים של משק המים ולא צרכנים של המדינה.

15. עדות לכך שים המלח מהווה חלק אינטגרלי ממשק המים בישראל ניתן למצוא בפתרונות השונים שהוצגו (ואף נבחנים היום) לשם ייצוב מפלס ים המלח, אשר כוללים הזרמה של מים (כדוגמא מים מותפלים) דרך הכנרת והירדן אל ים המלח וכך כורכים את עתידם. להבנתנו, לאור כך שים המלח נכלל

(ד) מועצת הרשות הממשלתית, באישור ועדת הכספים של הכנסת, רשאית לשנות, בכללים, את התוספת השניה, לאחר שנתנה למפיקי מים ולצרכנים ממקור המים שלגביו יחול השינוי כאמור, הזדמנות להשמיע טענות.
³ נציין כי הח"מ בחרה למחוק את טענה זו מהערר המתוקן שהגישה לאור כך שהיטל ההפקה על פי סעיף 116 לחוק המים שבוטל במסגרת תיקון 27 לחוק המים שנכנס לתוקף ביום 30.4.17, אין ספק כי העיקרון לא נזנח.

בתוך אותה "אמבטיה סגורה" של משק המים, ובין היתר היותר משק כספים סגור, תשלום דמי מים על ידי מי"ה תביא להוזלת תעריפי המים במשק.⁴

16. על תפקידו של התיקון עמד גם בית המשפט בעח"ק (ענייני מים חיפה) 23546-12-18 **כפר הים ניהול (1994) בע"מ נ' הרשות הממשלתית למים וביוב** (נבו 20.02.2020): "הבשורה שהביא תיקון 27 עניינה בקביעת הסדרים כלכליים חדשים במשק המים. בוטלו הוראות החוק שעניינן תשלומים שונים, לרבות התוספת השניה, והוחלפו על ידי כללי המים (חישוב עלויות ותעריפים להפקה ולהולכה), תשע"ז-2017. המטרה העיקרית של תיקון 27 לחוק המים היתה להסדיר את נושא התשלומים עבור רכיבים שונים הקשורים בהפקת והספקת מים במדינה, **להביא לאחידות ושקיפות בעלויות ולחתור לכך שמשק המים יהיה משק אוטארכי.**"

17. סעיף 33א(ב) לחוק, שהוסף במסגרת 27 ואשר כותרתו "חובת דיווח ותשלום של בעל רישיון לרשות המים הארצית" קובע כי מפיק ישלם למקורות "דמי מים", ששיעורם נקבע לפי ההפרש בין תעריף הפקה והולכה לבין תעריף ההספקה לצרכן. תעריף הפקה והולכה נקבע בכללים, שאותם קובעת הרשות לפי סעיפים 111-112 לחוק (ראו בעניין זה גם את סעיף 109 לחוק).

18. עוד נדמה כי גם לדעת הרשות (ובוודאי של חברת מקורות) יש לפעול לגבות דמי מים ממפעלי ים המלח. כך עולה ממכתב ששלחה חברת מקורות לרשות ביום 14.2.2021 מכתב בדבר: "חובות לסליקה - לא משולמים ואשר אינם נכללים בהכנסות המוכרות של מקורות". (להלן: "מכתב חברת מקורות").

19. מכתב חברת מקורות מפרט על חובותיה של מי"ה בגין תשלום דמי מים על בסיס נתונים שהועברו מרשות המים. כפי שעולה ממכתב, חובה של מי"ה כלפי מקורות עומד על כ-83,544 מיליון שקלים חדשים. מהמכתב עולה כי מקורות שלחה בחודש דצמבר 2019 וכן בחודשים האחרונים למפעלי ים המלח חיובים בגין דמי מים, וזה בגין התקופה שבין 2018-2020.

20. עוד מפורט כי נכון למועד שליחת המכתב השהתה חברת מקורות את ביצוע אכיפת גביית החוב לפי בקשת רשות המים, לאור כך שמתקיים בירור ביחס לחוב של מפעלי ים המלח, כאשר סיום הבירור צפויה להתבצע ממש בקרוב.

--- העתק מכתב חברת מקורות מצורף למכתב ומסומן כנספח א'

21. בהתאם לאמור, וכפי שאף פסק בית המשפט בבג"צ אפיקי מים, "מאז ומעולם מפיקים פרטיים שילמו עבור המים שהם מפיקים." תיקון 27 החיל חובה לתשלום דמי מים לבעלי רישיונות הפקה וההספקה וביניהם חברת מי"ה אשר משנת 2020 מפיקה מים מכוח רישיון הפקה והספקה שניתנה להם על ידי הרשות.⁵ אזי, **על מי"ה חלה החובה לשלם דמי מים בעבור המים שהיא מפיקה מים המלח.**

⁴ גיא ליברמן, "המדינה מזוגגת: דורשת ממפעלי ים המלח 83 מיליון שקל על מים, אבל לא גובה אותם" 12.04.2021 <https://www.globes.co.il/news/article.aspx?did=1001367040>
⁵ עוד נבהיר כי אין להיענות לטענה כי מי"ה לא שילמה היטל הפקה ולכן אין היא מחויבת בשלום דמי מים, זה בפרט לאור כך שרק

22. למען הסר ספק, אין בחובת תשלום תמלוגים בהתאם לחוק הזיכיון או מס רווחי יתר בהתאם לחוק

מיסוי רווחים ממשאבי טבע, תשע"א-2011, כדי לפתור את מי"ה מתשלום דמי מים. דמי מים הם נגזרת של רישיון ההפקה, והם מוטלים על כל מפיק מים, זאת בשונה מתשלום תמלוגים אשר תובעים תשלום על השימוש במינרלים התעשייתיים – כלוריד האשלג, ברום וכלוריד המגנזיום – שנכרים ממימי ים המלח. באמרת אגב, אף נציין כי אין מים מוגדרים כמשאב טבע במסגרת חוק מיסוי רווחים ממשאבי טבע והתשלום עבור השימוש במים נעשה במסגרת חוק המים וכאמור אין חולקים שמ"ה עושה שימוש ומאדה מים מים המלח כחלק מהתהליך התעשייתי שלה.

23. יתרה מכך, לא ניתן לטעון (כפי שנטען בעבר בנוגע להיטל ההפקה) כי אין הסדר מתאים לפעילות של מי"ה. על פי רישיון ההפקה וההספקה של מי"ה המים האמורים הינם מים ממקור מים עילי. סעיף ההגדרות של כללי המים (חישוב עלויות ותעריפים להפקה ולהולכה), תשע"ז-2017 מגדיר "הפקת מים עיליים" כהפקת מים ממקור מים טבעי שלא באמצעות קידוח, למעט הפקת מי שיטפונות. ההגדרה שבהחלט מתאימה לפעילות של מי"ה. סעיף 6 קובע כללים להפקת מים עיליים ואף כולל הפקדה לקרן השיקום הקבועה בסעיף 17 לכללים. לעמדתנו, לכל הפחות יש לגבות דמי מים על פעילות של מי"ה בהתאם לתעריף הקבוע למים עיליים.

24. אך לא זו אף זו, ועל אף שאחד ממטרותיו של תיקון 27 להביא לאחידות בעלויות המים, אין ספק כי סעיף 112 לחוק מתיר לרשות שיקול דעת בקביעת תעריפים ויש לפעול בהתאם בעניינינו.⁶

25. יש לצפות כי תעריף המים שחל על פעילות השאיבה של מי"ה ישקף את נדירותם של מי ים המלח ואת ערכם לטבע, לציבור ולמדינת ישראל, הן ברמה הארצית והן ברמה האזורית. בנוסף, יש לצפות כי המחיר ישקף את מצבו החמור של ים המלח, וחלקו של בעל הזיכיון בירידת המפלס. כאמור, מדובר בכלי כלכלי חשוב שיש בו כדי להוות תמריץ חשוב לצמצום הפקת המים ממימי ים המלח.

26. לסיכום, כפי שפורט בהרחבה לעיל, על מי"ה חל חוק המים ובהתאם עליה לשלם דמי המים.

27. לאור זאת, פנייתנו זו הינה בדבר קבלת מידע בנוגע לפעולות שנעשו או אמורות להיעשות לשם גביית תשלום דמי מים ממי"ה. נבקש לקבל מענה לשאלותינו כדלקמן:

א. האם מאז שליחת מכתב חברת מקורות נגבו דמי מים מחברת מפעלי ים המלח?

ב. במידה ובוצעו פעולות גבייה, נבקש לדעת כמה כסף נגבה מאז שנת 2018 (בהתאם למכתב חברת מקורות) וכמה נגבה מאז הוצא למפעלי ים המלח רישיון הפקה ובפרט כמה כסף נגבה ספציפית על פעילות השאיבה של מי"ה. יתרה מכך, נבקש לדעת על בסיס איזה תעריף נעשתה הגבייה והאם נעשו התאמות לאור ייחודיותם של מימי ים המלח.

⁶ וכך אף פעלה הרשות בתוספת השנייה לכללים שם קבעה תעריף שונה לבעלי רישיונות בין היתר להפקת מים עיליים. בשנת 2020 הוצאו לה רישיונות הפקה והספקה

ג. במידה ולא נגבו עד כה דמי מים בשל פעילותה של מי"ה בים המלח, ובפרט בשל פעילות השאיבה שלה בהתאם לרישיון ההפקה, נבקש לקבל על כך התייחסות בכתב ולדעת האם רשות המים מתכוונת לפעול להבטיח גבייה של דמי מים ממי"ה ובפרט בשל פעילות השאיבה. אם כן, כיצד ומתי צפויה להתחיל הגבייה ועל בסיס איזה תעריף. אם לא, מדוע לא.

ד. במידה ועדיין מתקיים בירור בנוגע לסוגיית גביית דמי מים ממי"ה, נבקש לדעת מי מעורב בבירור, על בסיס מה הוא מתקיים ומתי הוא צפוי להסתיים (על פי מכתב חברת מקורות הבירור היה אמור להסתיים בסמוך לשליחת המכתב בפברואר 2021). עוד נבקש כי עמדה זו תועבר לכלל הגורמים המעורבים בבירור.

28. לתגובתך המהירה נודה.

בכבוד רב,

לי-היא גולדנברג, עו"ד
ראש תחום כלכלה, סביבה ומשאבי טבע

העתק:
עו"ד מאיר לוין, המשנה ליועץ המשפטי לממשלה (כלכלי), משרד המשפטים, בדוא"ל :
meirle@justice.gov.il

תוכן עניינים

עמ'	שם הנספח	סימון
9	נספח א - מכתב מקורות 14.2.2021	א

נספח א

נספח א - מכתב מקורות 14.2.2021

עמ' 9

14 פברואר 2021
 ב' אדר תשפ"א

לכבוד
 מר גלעד פרננדס
 סמנכ"ל חטיבת כלכלה
 הרשות הממשלתית למים ולביוב

מבלי לפגוע בזכויות

שלום רב,

הנדון: חובות סליקה – לא משולמים ואשר אינם נכללים בהכנסות המוכרות של מקורות

1. על בסיס נתונים שהועברו אליה מרשות המים, מקורות שלחה בחודשים האחרונים לאגודת עמק הירדן חיובים בגין דמי מים עבור התקופה 2017-2020, וזאת בהתאם לחובתה על פי חוק המים. בהתאם לחובתה כאמור לעיל, בחודש דצמבר 2019, לפני יותר משנה, וכן במהלך החודשים האחרונים מקורות שלחה גם למפעלי ים המלח חיובים בגין דמי מים, על בסיס נתונים שהועברו אליה מרשות המים, בגין התקופה 2018-2020. להלן החוב באלפי ש"ח כולל מע"מ.

סה"כ	חוב צריכת מים	דמי מים					
		ריבית	2020	2019	2018		2017
83,544	200	1,736	19,571	32,909	29,126	מפעלי ים המלח	
20,827	2,956	95	4,178	6,629	4,177	2,792	אג' המים-עמק הירדן

2. עד היום מקורות השהתה את ביצוע אכיפת גביית החובות האמורים לפי בקשת רשות המים, כאשר האחרונה טוענת, כבר משך תקופה ארוכה, ביחס לחיובי אגודת עמק הירדן, כי צפוי להתקבל תיקון/ביטול של החיובים או חלקם, וביחס לחיובי מפעלי ים המלח, כי מתקיים לגביהם בירור ברשות המים, כאשר הן התיקונים והן סיום הבירור צפויים להתבצע ממש בקרוב. לפיכך ביקשה רשות המים להימנע מאכיפת גביית החיובים ולהמתין להוראותיה.

3. נוכח משך הזמן הרב שחלף מאז הפקת החיובים האמורים, והעובדה שטרם התקבלו תיקונים ועדכונים של החיובים כמובטח, אבקש להודיעך כי בכוונת מקורות לנקוט בהליכים לגביית החובות האמורים ביום 17.2.2021, וזאת ככל שלא יתקבלו תיקונים לחיובים כאמור וכמובטח עד למועד זה. החובות האמורים ישאו חיובי ריבית וזאת בהתאם לכללי המים ולפסיקות בית המשפט העליון בעניין.

4. בהקשר זה אציין, כי בישיבה שהתקיימה בין הצדדים לפני כשבוע, ואף קודם לכן, הוסכם כי מכאן והלאה רשות המים תמסור למקורות נתונים רק בגין חיובים אותם אין מניעה מבחינת רשות המים לגבות לאלתר, ככל שלא ישולמו במועד.

5. במסגרת הדוחות הכספיים של חברת מקורות ליום 31.12.2020 ישנם חובות אשר אינם נכללים במסגרת ההכנסות המוכרות של מקורות כלהלן (הסכומים באלפי ש"ח ללא מע"מ):

סה"כ ללא 2020 ללא מע"ח וללא ריבית	2020	2019	2018	2017	2016	הכוח עבר	
12,057						12,057	מעיינות המיושלים
1,791						1,791	אלאמל אג' שת' למים בעארה וערער
1,783						1,783	מי בתי
1,745						1,745	מפעל המים כפר סבא אג' שת' חק
851						851	אלואאם אג' שת' להספקת מים בע"מ
902				1	24	876	מיוקת טבריה בע"מ
398						398	ביצוע מידטאון ח"א שותפות מוגב
64						64	מכסרות
277						277	עמיל גדי
72						72	בורהאן אלשנטי חז 3 25578928
17,048					17,048		א.דורי בע"מ
1,156		324	828	4			מי טוף הכרמל אג' שת' למים בחוף
1,036			1,036				אחרים בחוף ת"א חב' לפיתוח אחר
937		932	5				נורדיה הושב
554			554				בית ברל - מרכז לחנוך השכלה ומח
15			15				מים אגודה שחופית
341			341				בריט-ש ישראל-הייטק (צפון) בע"
1,681		1,681					נור גלים מושב שחופי
313		313					ב.ס.ר ישראל נדל"ן
1,522		1,522					אחרים בחוף ת"א חב' לפיתוח אחר
1,762		1,762					מי גבעתיים מפעלי מים וביוב בע"
1,188		1,188					בית הקיפלה יפן בע"מ
537		537					נהל יוק מושב
96		96					שדה זרבורג מושב
280		280					מים אגודה שחופית
530		530					גזית קיבוץ (מחוץ למערכת הארצית
63		63					יגור קבוץ
14		14					דין יעקב יעזרא
111,897	62,888	9,241	2,778	8	17,072	19,912	

שלושים אחוז מכל החיובים של 2020

6. חלק מהחובות האמורים כבר בטיפול משפטי ולגבי יתרתם ככל שלא תודיענו אחרת עד ליום 17.02.2021 בכוננתנו נלקוט בהליכים לגבייתם.

7. בנוסף ולצורך הדוחות הכספיים של החברה ככל שלא תודיענו אחרת, אנו רואים בהודעתנו זאת את הסכמתכם כי בכפוף למאמצי הגבייה מקורות אינה חשופה לאי גבייתם של החובות האמורים.

בברכה,
רונית זלמן מלאך
סמנ"ל כספים

העתק: מר אלי כהן, מנכ"ל מקורות חברת מים בע"מ
עו"ד חנה זיכל, היועצת המשפטית, מקורות חברת מים בע"מ
גב' גלי פורטנוי, מנהלת יחידת גבייה ונכסים, מקורות חברת מים בע"מ
מר דני גרינוולד, סמנכ"ל חטיבת האסדרה, הרשות הממשלתית למים ולביוב
מר עמיר שקחב, מנהל אגף כלכלת משק ארצי ותעריפים, הרשות הממשלתית למים ולביוב



נספח 5

**העתק מכתב הפניה הנוסף מטעם
העותרת מיום 15.8.2021**

עמ' 106

15 באוגוסט, 2021

ז' אלול, תשפ"א

לכבוד

מר גיורא שחם,

מנהל הרשות הממשלתית למים ולביוב, יו"ר מועצת רשות המים

רחוב בנק ישראל 7, ת.ד. 36118, ירושלים 9195021

באמצעות דוא"ל : GioraS@water.gov.il

שלום רב,

הנדון: גביית תשלום בעד דמי מים – מפעלי ים המלח בע"מ

התראה לפני נקיטת הליכים

(סימוכין: מכתבנו מיום 13.6.2021)

הריני לפנות אליך **פעם נוספת**, מטעם ארגון "אדם, טבע ודין" – אגודה ישראלית להגנת הסביבה", (להלן: "אדם טבע ודין"), הפועל בכלים משפטיים, תכנוניים ומדעיים לשם הגנה על איכות הסביבה בישראל בעניין שבנדון. פנייה זו נעשית בהמשך למכתבנו מיום 13.6.2021 (להלן: "פנייתנו הראשונה") והכל כמפורט להלן:

1. כפי שמפורט בהרחבה בפנייתנו הראשונה,¹ בהמשך לפסק הדין שניתן ביום 4 באוגוסט, 2019 על ידי בית הדין למים (עח"ק (מים) 14047-06-15 **אדם טבע ודין - אגודה ישראלית להגנה על הסביבה נ' הרשות הממשלתית למים ולביוב** (נבו 04.08.2019)), ובהתאם לרישיונות ההפקה וההספקה שהוצאו לפעילותה של מפעלי ים המלח בע"מ (להלן: "מי"ה"), על מי"ה לשלם דמי מים בהתאם לחוק המים, כפי שמשולמים על ידי כלל מפיקי המים תשי"ט-1959 (להלן: "החוק").

2. למרות זאת, ולאור פרסומים בתקשורת **כי אין הרשות פועלת להבטיח גבייה של דמי מים על פעילותה של מי"ה בים המלח**,² נשלחה פנייתנו הראשונה וזאת לשם קבלת מידע בנוגע לפעולות שנעשו או שמתכוונת הרשות לעשות כדי להבטיח כי ייגבו דמי מים ממי"ה.³

3. ואולם, בחלוף 63 יום מיום שליחת פנייתנו הראשונה, **טרם התקבלה תגובתך בעניין**.

4. לפיכך, אני **פונה אליך בשנית** על מנת שתבהיר מדוע לא התקבלה תגובתך בעניין הנדון ולשם קבלת מידע בנוגע לפעולות שנעשו לשם גביית תשלום דמי מים ממי"ה, בהתאם למפורט בסעיף 2 לעיל.

¹ אשר קבלתה במשרדך אושר בדוא"ל חוזר ביום 16.6.2021 ולמען נוחותך מצ"ב בשנית.

² <https://www.globes.co.il/news/article.aspx?did=1001367040>

³ ראו פירוט בסעיף 27 לפנייתנו הראשונה.

5. יובהר כי משיכת העניין ללא מענה היא **בגדר פגם מינהלי משמעותי הראוי לביקורת**.
6. בענייננו, השהיית הטיפול גורמת ללא הצדקה, נזק כספי לציבור. כידוע, וכמפורט בהרחבה בפנייתנו הראשונה,⁴ משק המים הינו משק מים סגור, ובשל היותו ככזה, **תשלום דמי מים על ידי מי"ה, שמפיקה מים ממקור מים, הייתה מביאה ככל הנראה להוזלת תעריפי המים במשק**.
7. הימנעות רשות המים מהסדרת משטר התשלום על המים שמ"ה מפיקה, תוך הבטחה גביית מחיר שישקף את נדירותם של מי ים המלח, **מהווה הפרה של חובת הרשות על פי החוק**.
8. הפסיקה הכירה בכך שהגשת עתירה מנהלית רק עקב התנהלות קלוקלת של רשות אשר אינה מספקת סיבה סבירה להתעלמותה מבקשות, טעונה פסיקת הוצאות לזכות העותרת. עמד על כך כבוד נשיא בית המשפט המחוזי בירושלים, השופט אהרן פרקש, בעת"מ 26933-02-17 **אדם טבע ודין- אגודה ישראלית להגנת הסביבה נ' המשרד להגנת הסביבה ואח'**:

"...המשיבים אינם חולקים על חובתם החוקית למסור את המידע ועל כך שרק בעקבות הגשת העתירה הואילו להעביר את החומרים, ואינם מספקים כל סיבה סבירה להתעלמותם מבקשות העותרת. טענתם שהעתירה נמחקה בשלבים מוקדמים אינה יכולה לסייע לפסיקת סכום נמוך במקרה דנן, **שכן העתירה לא הייתה צריכה להיות מוגשת מלכתחילה, והוגשה אך ורק בשל התנהלות קלוקלת של המשיבים**. מעבר למאמצים שנדרשו מהעותרת כדי לקבל את המגיע לה על פי החוק, הכביד הדבר על מערכת בתי המשפט, העמוסה ממילא. **משכך, בעתיד יכול ויהיה מקום לשקול פסיקת הוצאות גם לטובת אוצר המדינה**". [הדגשה ל.ג].

9. נוכח האמור לעיל, ונוכח הפגיעה הקשה בים המלח וסביבתו, עקב תרומתה של פעילות השאיבה לירידת המפלס, נבקש לדעת אילו צעדים ננקטים על ידי הרשות להסדיר את דמי המים בהקדם תוך יישומו המלא של חוק המים. לא ייתכן כי יימשך המצב הבלתי חוקי שבו לכאורה רשות המים מתירה למי"ה לשאוב מים ממקור מים ללא תשלום של דמי מים כנדרש בחוק.
10. במידה ולא תתקבל תשובה לאמור לעיל עד ליום 1.10.2021 ו/או לא תתקבל החלטה להחיל על מי"ה משטר של תשלום דמי מים, נאלץ לנקוט באמצעים המשפטיים המתחייבים כדי להבטיח גביית דמי מים ממי"ה על פעילותה בים המלח וזה לשם שמירת הסביבה ושמירת האינטרס הציבורי.

⁴ ראה סעיפים 14-16 לפנייתנו הראשונה.

11. לאור כל האמור לעיל, אודה לתגובתך המהירה בנדון.

בכבוד רב,

לי-היא גולדנברג, עו"ד
ראש תחום כלכלה, סביבה ומשאבי טבע

העתק:

עו"ד מאיר לוי, המשנה ליועץ המשפטי לממשלה (כלכלי), משרד המשפטים, בדוא"ל:

meirle@justice.gov.il

נספח 6

**העתק ההתכתבות הדוא"ל מימים
4.10.2021 ,5.9.20251**

עמ' 110

Leehee Goldenberg

מאת: Bar Rozov
נשלח: 04 October 2021 16:08
אל: Brandes Tahel
עותק: Slepner Olga; Leehee Goldenberg
נושא: מפעלי ים המלח בע"מ – תזכורת מיוני- גביית תשלום בעד דמי מים

תהל שלום,

בהמשך לתשובתך מטה, נודה להבין אודות מהות הבדיקה שציינת, מי מעורב בבדיקה זו ומתי היא צפויה להסתיים.

כידוע, פנייתנו הראשונה הועברה **בחודש יוני** ומהפרסומים עולה כי הנושא נמצא בבחינה עוד מאפריל 2021.

כפי שפורט בהרחבה בעמדתנו מיום 12 ביוני 2021, על מפעלי ים המלח חלה חובה לשלם דמי מים כקבוע בחוק המים, תשי"ט-1959 בהיותה מפיקה ומספקת מים. לא ייתכן כי יימשך המצב הבלתי חוקי שבו לכאורה רשות המים מתירה למפעלי ים המלח לשאוב מים ממקור מים ללא תשלום של דמי מים כנדרש בחוק.

יובהר בשנית, כי ללא מענה מטעם הרשות וללא טיפול ממצה בעניין, בכוונתנו לפנות לערכאות המתאימות על מנת להסדיר את העניין ולמנוע המשך נזק לציבור.

תודה,
בר

בר רוזוב, עו"ד
הלשכה המשפטית – אדם טבע ודין
 רח' קרליבך 9, תל אביב 6713213
 טל': 03-5669939 | פקס: 03-5669940



מאת: Brandes Tahel [mailto:TahelB@water.gov.il]
נשלח: יום א 05 ספטמבר 2021 16:31
אל: Bar Rozov <bar@adamteva.org.il>
עותק: Slepner Olga <OlgaS10@water.gov.il>
נושא: FW: גביית תשלום בעד דמי מים – מפעלי ים המלח בע"מ -תזכורת מיוני

בר שלום,
לצערי פנייתכם עדיין נמצאת בבדיקה.

אנו עושים מאמץ להשיב בהקדם.

בברכת שנה טובה,
תהל

תהל ברנדס, עו"ד
סגנית בכירה ליועץ המשפטי וממונה על טיוב רגולציה
 הרשות הממשלתית למים ולביוב
 רח' בנק ישראל 7, בניין ג'נרי 2, ירושלים
 טל: 074-7677785
 מזכירות הלשכה: 074-7677611

<bar@adamteva.org.il> Bar Rozov :From
Sunday, August 15, 2021 1:23 PM :Sent
<GioraS@water.gov.il> Shaham Giora :To
<meirle@justice.gov.il>; <Leehee@adamteva.org.il> Leehee Goldenberg :Cc
RE: Subject: גביית תשלום בעד דמי מים – מפעלי ים המלח בע"מ

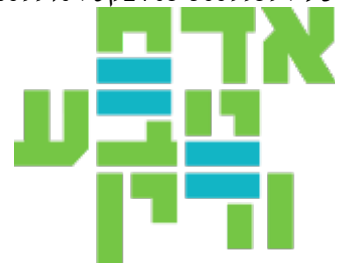
שלום רב,

מצ"ב פנייה נוספת מטעם ארגון אדם טבע ודין, וזאת בנוגע לגביית תשלום בעד דמי מים – מפעלי ים המלח בע"מ.

נודה על אישור קבלת מייל זה בחוזר.

בברכה,
בר

בר רוזוב, עו"ד
הלשכה המשפטית – אדם טבע ודין
רח' קרליבך 9, תל אביב 6713213
טל': 03-5669939 | פקס: 03-5669940



מאת: Leehee Goldenberg
יום א 13 יוני 2021 15:27: נשלח
אל: GioraS@water.gov.il
עותק: meirle@justice.gov.il; Bar Rozov <bar@adamteva.org.il>
נושא: גביית תשלום בעד דמי מים – מפעלי ים המלח בע"מ

שלום רב,

מצ"ב פנייה מארגון אדם טבע ודין בנוגע לגביית תשלום בעד דמי מים – מפעלי ים המלח בע"מ.

נודה על אישור קבלת מייל זה במייל חוזר.

בברכה,

לי-היא גולדנברג, עו"ד
ראש תחום כלכלה, סביבה ומשאבי טבע
אדם טבע ודין
רח' קרליבך 9, תל אביב, 6713213
טל': 03-5669939 (שלוחה 107) | פקס: 03-5669940

נספח 7

העתק מכתב תגובת משיבה 1 מיום

7.10.2021

עמ' 114

א' בחשוון תשפ"ב
07 באוקטובר 2021

לכבוד
גב' לי-היא גרינברג, עו"ד
ראש תחום כלכלה, סביבה ומשאבי טבע
עמותת אדם טבע ודין
ג.נ.,

הנדון: תשלום דמי מים על ידי מפעלי ים המלח
סימוכין: מכתבך מיום 13.6.21 ו- 15.8.21

מכתביך שבסימוכין הועברו לטיפולי ולהלן תשובת רשות המיס לפניות.

מכתביך שוטחים תלונות ומענות על התנהלות נטענת מצד רשות המיס, כאשר מקור המידע לתלונות הללו הוא פרסום בעתון והעתק ממכתב ששלחה חברת מקורות לרשות המיס. על אף שאלו הם מקורות המידע, מצאת לנכון להתגולל על התנהלות רשות המיס כבר במכתבך הראשון והמשכת בהטחת ביקורת על העדר מענה לפניות ועל ההתנהלות עצמה, גם במכתבך השני. על בחירה זו אין לי אלא להצטער. בייחוד שמה שמוצג במכתבך כפניה לקבלת מידע לא הועבר כבקשה לפי חוק חופש המידע.

אזכיר בהקשר זה, כי בעבר הסכמתי לבקשתך שלא להעביר בקשות למידע שעלו תוך כדי השיח השוטף עמכם בנוגע לרישיון להפקה ממי ים המלח, במסלול של חוק חופש המידע. זאת, כדי לאפשר שיח שוטף וענייני בנושא שאותו בחנו אז גם בהשתתפותכם. ככל שדברי לא הובהרו כיאות ועל מנת למנוע אי הבנות, אני מבהירה כעת, כי בקשות לקבלת מידע מרשות המיס יש להפנות במסלול של חוק חופש המידע.

באשר לאמור במכתביך, נושא חיוב הפקת המיס על ידי מפעלי ים המלח בדמי מים מעורר מספר שאלות, שמכתביך מערבבים ביניהן שלא לצורך.

ראשית אבהיר, כי חיוב על הפקת מים מליחים קיים מאז שנת 2017 (לרבות הוראות מעבר שחלו בחלק מהתקופות). שנית, גם חיוב זה אינו עשוי עור אחד והוא תלוי ברמת המליחות של המים. כלל המפיקים אינם מחויבים בדמי מים על מים שמליחותם עולה על 22,000 מגכ"ל.

פעילות ההפקה של מפעלי ים המלח כוללת הפקה של מי הים והפקה מבארות. האחרונה נחלקת להפקה מבארות שבתוך שטח הזיכיון והפקה מבארות שמחוץ לתחום הזיכיון.

בהתאם להוראות הדין, חיובי המים של מפעלי ים המלח הוצאו לגבי הפקת המים מהקידוחים שמליחותם נמוכה מ- 22,000 מגכ"ל. בשל רמת המליחות של מי ים המלח, לא הושת חיוב על הפקה זו.

מפעלי ים המלח טענו בעבר בפני רשות המים, כי הפקת מים מבארות, המצויות בתוך תחום הזיכיון אינה חייבת בתשלום דמי מים. הם עמדו על טענה זו גם לאחר קבלת פסק דינו של בית הדין למים, שאותו הזכרת במכתבך.

בהינתן שסוגיה זו נוגעת גם לפרשנות חוק זיכיון ים המלח, תשכ"א – 1961, לצד פרשנות הוראות דין נוספות, הנושא הועבר בשעתו על ידי רשות המים להכרעת משרד המשפטים, אשר למיטב ידיעתנו צפוי להכריע בו בזמן הקרוב.

החיובים בגין הפקה מבארות עד לשנת 2019 (כולל) הושתו על ההפקה מכל הבארות, שרמת המליחות שלהן נמוכה מ- 22,000 מגכ"ל. בהמשך לפניה למשרד המשפטים ועד לקבלת הכרעה בנושא, החל משנת 2020 החיובים הינם על הפקה מבארות שאינן בתוך שטח הזיכיון. ככל שהמענה ממשרד המשפטים יאפשר השתת חיובים גם על הפקה מבארות בשטח הזיכיון, תנחה רשות המים את מקורות להוציא חיובים מתאימים גם בגין הפקה זו.

במכתבך מיום 13.6.21 הקדשת פרק נרחב לטענות על כך שלשיתך יש להשית דמי מים על הפקת המים מים המלח. כאמור לעיל, חיובי דמי המים המושתים על החברה תואמים את הוראות הדין הקיים, המגבלה של 22,000 מגכ"ל נקבעה בחקיקת המשנה המסדירה את החיוב בדמי מים ובשל הוראה זו, אין מושת חיוב על הפקת מי ים המלח עצמו. התנהלות זו תואמת את המצב החוקי החל על כלל מפיקי המים.

להשלמת התמונה אציין עוד -

- א. על פי המידע שברשותנו, מאז מועד שליחת מכתב מקורות, נגבו דמי מים ממפעלי ים המלח, בגין חיובים שאינם שנויים במחלוקת. לפרטים על הגביה בפועל יש לפנות לחברת מקורות, האמונה על פי חוק על גביית דמי המים.
- ב. בכפוף לשאלה המשפטית, לעניין חיוב על הפקה בתוך שטח הזיכיון, שכאמור, טרם הסתיימה בחינתה, דמי המים נקבעים בהתאם להוראות הרגולציה החלות על כלל מפיקי המים.
- ג. אין בידינו לומר מתי תתקבל הכרעה בסוגיה של חיוב על הפקה בתוך שטח הזיכיון, שכן הנושא תלוי ועומד בפני משרד המשפטים. נמסר לנו כי הם שוקדים על השלמת הבדיקה.

ד. במסגרת תהליך רוחבי להגדרה רגולטורית נכונה של מפיקי המיס והתאמת ההגדרות ברישיונות להגדרות בכללי המיס השונים, הודיעה רשות המיס למפעלי ים המלח בסוף שנת 2020, כי בכוונתה להגדיר את מפעלי ים המלח כ"מפיק צרכן" חלף הגדרתה כ"מפיק ספק". מפעלי ים המלח הגישו בעניין זה ערר לבית הדין למיס. הדיון בערר טרם הוכרע.

בכבוד רב,



תהל ברנדס, עו"ד

סגנית בכירה ליועץ המשפטי
וממונה על טיוב רגולציה

העתק: מר גיור שחם, מנהל רשות המיס

מר מאיר לוי, המשנה ליועץ המשפטי לממשלה

מר דני גרינוולד, סמנכ"ל (אסדרה), רשות המיס

מר אבי סלונים, היועץ המשפטי, רשות המיס

מר ניר וילנר, סגן בכיר ליועץ המשפטי, רשות המיס

נספח 8

הדפס כתבה המדינה מזגזגת_
דורשת ממפעלי ים המלח 83 מיליון
שקל על מים, אבל לא גובה אותם

עמ' 118

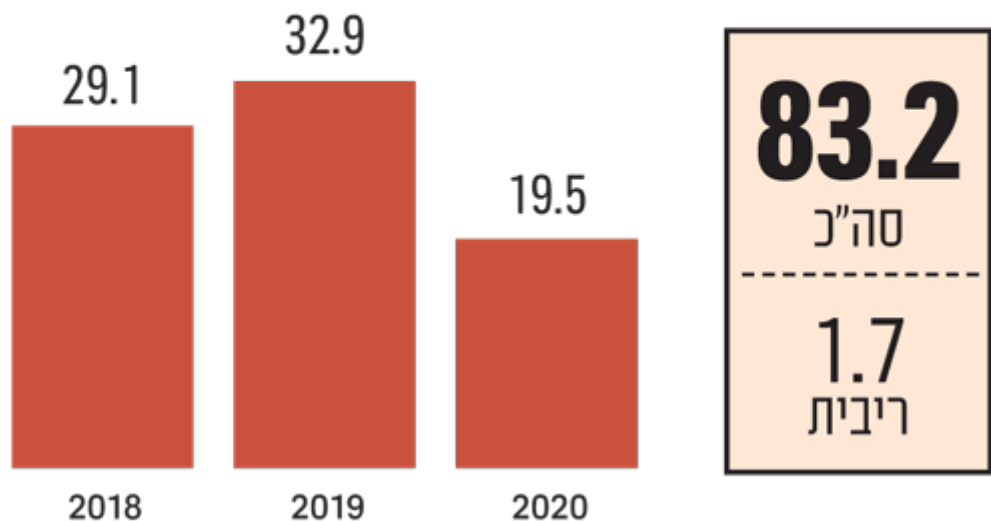
המדינה מזגזגת: דורשת ממפעלי ים המלח 83 מיליון שקל על מים, אבל לא גובה אותם

גביית הסכום המבוקש עשויה להביא להורדת התעריפים לצרכן • לטענת מפעלי ים המלח מדובר בפרשנות שגויה של הסכם הזיכיון שלה • מקורות לא גובה את הכסף מאחר שמשרד המשפטים עדיין דן בתנאי הזיכיון של החברה
 גיא ליברמן 12/4/21

מדוע המדינה מתמהמהת בגביית עשרות מיליוני שקלים מחברת מפעלי ים המלח שעשויים להפחית לכולנו את תעריף המים? לגלובס נודע כי לפי תחשיב של רשות המים, החברה צריכה לשלם למדינה דמי מים בגובה 83 מיליון שקל, בשל הפקת מים כחלק מפעילותה בים המלח. מדובר בדרישה עבור הפקת מים בין השנים 2018-2020.

מנגד טוענים בחברה, השייכת לקבוצת כיל שבשליטת איש העסקים עידן עופר, כי ברשות לא מפרשים נכון את הסכם הזיכיון עליו הצדדים חתומים, וכי אין לחייבם כלל עבור השימוש במים אלה.

חוב דמי המים של מפעלי ים המלח לפי רשות המים (במיליוני שקלים)



באופן תמוה הנושא נמרח זה תקופה ארוכה, ועל כן טרם הוחלט האם להורות לחברה הממשלתית מקורות, שמבצעת בפועל את הגבייה, לפעול בעניין מול מפעלי ים המלח, למרות שברשות המים העבירו לידי מקורות את דרישות התשלום לגבי כל שנה ושנה שבתקופת התשלום. יצוין כי משק המים בישראל מתנהל כמשק סגור, דהיינו שכל עלויות עודפות מוטלות על הצרכנים הביתיים. לטענת גורם שמעורה בתחום, המשמעות של גביית דמי מים בהיקף כה גדול עשויה אף להפחית את תעריף המים הכללי בכחוז.

ממידע שבידי גלובס לפני כחודשיים פנתה עובדת בחברת מקורות לגורם בכיר ברשות המים והתריעה כי חובות המים של מפעלי ים המלח לא משולמים. מדובר בדמי מים עבור כל אחת מהשנים 2018-2020. "בחודש דצמבר 2019, לפני יותר משנה, וכן במהלך החודשים האחרונים מקורות שלחה גם למפעלי ים המלח חיובים בדיון דמי מים, על בסיס נתונים שהועברו אליה מרשות המים, בגין התקופה 2018-2020", נכתב.

לפי הנתונים, שבידינו גובה הדרישה לשנת 2018 עמד על כ-29 מיליון שקל, בשנה שלאחר מכן הסכום עמד על כ-33 מיליון שקל ואילו ב-2020 מדובר על כ-19.5 מיליון שקל. יחד עם ריביות, מגיע החוב לכדי 83.5 מיליון שקל.

למרות שמדובר בדרישה שיוצאת מרשות המים לחברה, מהמכתב עולה שדווקא ברשות המים לא ממהרים לדרוש ממקורות לגבות את עשרות מיליוני השקלים. "עד היום מקורות השהתה את ביצוע אכיפת גביית החובות האמורים לפי בקשת רשות המים", נכתב במכתב, בו גם מוזכר שככל שידוע למקורות ברשות המים מתקיים הליך של "בירור", אם כי עיון במכתב מעלה כי זה מתנהל זמן רב.

"נוכח משך הזמן הרב שחלף מאז הפקת החיובים האמורים, והעובדה שטרם התקבלו תיקונים ועדכונים של החיובים כמובטח, אבקש להודיעך כי בכוננת מקורות לנקוט הליכים לגביית החובות האמורים ביום 17.2.21, וזאת ככל שלא יתקבלו תיקונים לחיובים כאמור וכמובטח עד למועד זה". למרות הכתוב, ככל שידוע במקורות טרם מימשו את כוונתם וטרם פנו להליכים משפטיים בנושא מול מפעלי ים המלח.

לפי גורם עמו שוחח גלובס, ייתכן וכי בשלב הראשון יינקטו צעדים משפטיים בגין חלק מהחוב בלבד. זאת עבור הפקת מים שמקורם מחוץ לאזור הזיכיון של החברה באזור ים המלח. מבדיקתנו מדובר על שימוש שמשמעותו הכספית 13 מיליון שקל (מתוכם ה-83 מיליון שקל. ג"ל), וכי ברשות המים אישרו לגבות מתוך הסכום הזה 10 מיליון שקל, שטרם נגבו מהחברה.

הדרישה לגביית דמי המים ממפעלי ים המלח נעשית בהתאם לתיקון 27 בחוק המים משנת 2017. החוק שינה מצב ששרר עד לשנה זו, לפיו מפיקי מים יפסיקו לשלם כבעבר היטלים לאוצר המדינה בעד הפקת המים. במקום זאת התשלומים שייגבו מהם עבור המים יועברו לטובת משק המים וישמשו את כלל צרכני המים, מה שעשוי להוביל להוזלת כלל תעריפי המים. למרות שמדובר בשינוי שהציבור פחות מכיר, עבור חלק מהחברות, כמו מפעלי ים המלח מדובר בשינוי משמעותי, ולראיה דרישת התשלום הגבוהה.

רשות המים אף נדרשה לנושא לאור החלטה של בית המשפט המחוזי חיפה מלפני כשנתיים. זאת בעקבות עתירה שהגיש ארגון אדם טבע ודין (אט"ד) בה נטען כי החברה שואבת מים מים המלח בצורה "בלתי מרוסנת". באוגוסט 2019 קבע בימ"ש כי הרשות תסדיר את תנאי הרישיון שעל-פיהם יותר למפעלי ים המלח לשאוב מים מהאגן הצפוני של ים המלח לחלקו הדרומי.

מרשות המים נמסר בתגובה כי "לא מדובר בחוב שנמצא בבירור בין הרשות למפעלי ים המלח ולא ניתנה למקורות שום הנחיה לא לגבות אותו. מדובר במחלוקת של מפעלי ים המלח בעניין חוק הזיכיון והנושא ממתין להכרעת משרד המשפטים.

מתוך חוב של כ-77 מיליון שקל של מפעלי ים המלח למקורות, רק כ-34 מיליון שקל נובעים מהפקת מים בתוך שטח הזיכיון של מפעלי ים המלח. מכיוון שהנושא נמצא בבירור במשרד המשפטים, רשות מים ציינה בפני חברת מקורות כי במידה והיא לא תגבה את הסכום הנובע מהפקת מים בשטח הזיכיון, אזי סכום זה לא יהיה חלק מההכנסה המוכרת של החברה, ולא תושפע מכך".

ICL (כיל לשעבר) מסרה בתגובה כי "החברה משלמת כדין את חשבונות דמי המים המועברים אליה על פי דרישת רשות המים. קיימים סכומים המתייחסים לשימוש הנעשה בתוך שטח הזיכיון, שנמצאים בבירור מול רשות המים ואשר טרם התקבלה החלטה בנושא".

ממשרד המשפטים נמסר כי "הנושא מצוי בבחינה. עמדת המשרד תימסר בתקופה הקרובה".

נספח 9

העתק פרסומו של מתן חודורוב
באתר "טוויטר" בדבר מחיקת חוב
דמי המיס למי"ה

עמ' 121



← Thread

מתן חודורוב
@MatanHodorov

פרסום ראשון: במשרד המשפטים הוחלט למחוק חוב בסך כ-65 מיליון ש"ח למפעלי ים המלח, שבשליטת המיליארדר עידן עופר. בחברת "מקורות" פעלו לגבות מהמפעלים את התשלום עבור קידוחי מים שהם ביצעו, בהתאם לתיקון חקיקה משנת 2017, ואולם חברת כי"ל טענה כי התמלוגים שהיא משלמת למדינה כבר כוללים את דמי <

8:30 PM · Oct 17, 2021 · Twitter for iPhone

57 Retweets 40 Quote Tweets 533 Likes



נספח 10

**העתק הפניה לדרישה לפרסום חוות
הדעת מיום 18.10.2021 (ללא
נספחים)**

עמ' 123

18 אוקטובר, 2021
י"ב חשון, תשפ"ב

מ"ר גיורא שחם,
מנהל הרשות הממשלתית למים ולביוב,
יור"ר מועצת רשות המים
באמצעות דוא"ל : GioraS@water.gov.il

לכבוד
עו"ד מאיר לוי
המשנה ליועץ המשפטי לממשלה (כלכלי)
משרד המשפטים
באמצעות בדוא"ל: meirle@justice.gov.il

שלום רב,

הנדון: פרסום עמדת משרד המשפטים בעניין דמי מים – מפעלי ים המלח בע"מ

סימוכין: מכתבנו מיום 13.6.2021, 15.8.2021 ומיום 4.10.2021 ותשובותיכם מיום 05.9.2021 ו- 7.10.2021

הריני לפנות אליך מטעם ארגון "אדם, טבע ודין – אגודה ישראלית להגנת הסביבה", (להלן: "אדם טבע ודין") הפועלת בכלים משפטיים, תכנוניים ומדעיים לשם הגנה על איכות הסביבה בישראל בעניין שבנדון. עניינינו בסוגיית גביית דמי מים ממפעלי ים המלח בע"מ (להלן: "מי"ה" ו/או "החברה") בהתאם לחוק המים, תשי"ט-1959 (להלן: "החוק" או "חוק המים"). פנייתנו זאת באה בהמשך לפרסומים בתקשורת כי משרד המשפטים החליט לאמץ את עמדת מי"ה, והחליט שאין להשית דמי מים על פעילות ההפקה של מי"ה בים המלח, והכל בהתאם למפורט להלן:

1. ביום 13 ליוני, 2021 פנתה הח"מ למשרדכם עם חוות דעת משפטית שפירט את הצורך בגביית דמי מים מפעילות ההפקה של מפעלי ים המלח. כפי שמפורט בהרחבה בפנייתנו הראשונה, בהמשך לפסק הדין שניתן ביום 4 באוגוסט, 2019 על ידי בית הדין למים (עח"ק (מים) 14047-06-15 אדם טבע ודין - אגודה ישראלית להגנה על הסביבה נ' הרשות הממשלתית למים ולביוב (נבו 04.08.2019)), ובהתאם לרישיונות ההפקה וההספקה שהוצאו לפעילותה של מי"ה, על מי"ה לשלם דמי מים בהתאם לחוק המים, כפי שמשולמים על ידי כלל מפיקי המים. יתרה מכך, הפנייה כללה שאלות משפטיות גרידא באשר לכוונת הרשות לפעול לגבות דמי מים, בירור אודות המשתתפים בבדיקה ובקשה להפיץ את עמדתנו לכלל הגורמים.

--- העתק פנייתנו הראשונה מיום 13.6.2021 מצורף למכתב זה ומסומן כנספח א'

2. לאור כך שלא התקבל מענה לפנייתנו למרות הקבוע בחוק לתיקון סדרי המינהל (החלטות והנמקות), תשי"ט-1958, ביום 15 לאוגוסט, 2021 הוצאנו מכתב התראה לפני נקיטת הליכים על מנת שתבהירו מדוע לא התקבלה תגובה בעניין הנדון ולשם קבלת תשובות אודות הפעולות שנעשו לשם גביית תשלום דמי מים ממ"ה,

--- העתק מכתב ההתראה לפני נקיטת ההליכים מיום 15.8.2021 מצורף למכתב זה ומסומן כנספח ב'

3. ביום 6 בספטמבר 2021, התקבל מייל מעו"ד תהל ברנדס, סגנית בכירה ליועץ המשפטי וממונה על טיוב רגולציה ברשות המים. במייל כתב כי: "לצערי פנייתכם עדיין נמצאת בבדיקה. אנו עושים מאמץ להשיב בהקדם".
4. לאור כך, ביום 4 באוקטובר 2021 פנינו במייל חוזר בה ביקשנו לברר "אודות מהות הבדיקה שציינת, מי מעורב בבדיקה זו ומתי היא צפויה להסתיים".

--- העתק ההתכתבות המפורטת לעיל מצורף למכתב זה ומסומן כנספח ג'

5. ביום 7 באוקטובר 2021 התקבלה תשובה מרשות המים החתומה גם היא על ידי עו"ד ברנדס. אין לנו אלא להצטער על טון המכתב ותלונות השוא שנסטחו בו ולכן לא נתייחס אליהן אך נציין כי לעמדתנו מדובר במענה שאינו הולם עובד ציבור. עוד מצער כי בחרה עו"ד ברנדס להתייחס לשאלות משפטיות גרידא כפנייה המצריכה בקשת חופש מידע ובכך להצדיק את היעדר המענה לפנינתנו. במועד משלוח המכתב, וכפי שעולה בו, עוד לא הושלמה הבדיקה שהתבצעה להבנתנו במשרד המשפטים.

--- העתק מכתבתה של עו"ד ברנדס מיום 7.10.2021 מצורף למכתב זה ומסומן כנספח ד'

6. ביום 17 לאוקטובר 2021 פורסם בתקשורת כי משרד המשפטים החליט למחוק חוב של 65 מיליון שקלים לחברת מפעלי ים המלח וזה לאור כך שלטענת כ"ל כי התמלוגים שהיא משלמת כוללים כבר את דמי המים.¹
7. ולמרות ההשלכות המשפטיות הכרוכות בכך, עד כה לא פורסם לציבור (ומבלי שניתן לח"מ להבין אם חוות דעתה בכלל זכתה להתייחסות) עמדת משרד המשפטים לסוגיה האמורה.
8. חוות הדעת, בעלת מהות ציבורית מובהקת, הנובעת מהציבוריות הכפולה של מידע אודות משאבי הטבע הלאומיים – שנובעת מנאמנות המדינה על המידע והן על משאבי הטבע בשם הציבור. לא זו בלבד שהוא חיוני לציבור, אלא שהסתרתו מפני הציבור על ידי אי פרסומו כבר כעת מהווה פגיעה של ממש בזכות הציבור לדעת.
9. כידוע, על פי הדין בישראל, המחצבים המצויים על פני הקרקע, מתחת לפני הקרקע ואף בקרקעית הים ומתחתיה שייכים לציבור כולו, והמדינה מחזיקה בהם כנאמן הציבור.

¹ <https://twitter.com/MatanHodorov/status/1449789818444070922>
https://www.calcalist.co.il/local_news/article/syeiagqhf

10. יפים לעניין זה דבריה של השופטת שטרסברג-כהן, בפסק הבוררות שניתן בהליך הבוררות שהתנהל בין מדינת ישראל למפעלי ים המלח בע"מ (להלן: "בוררות כי"ל"):

"משאבי הטבע של המדינה מוחזקים על ידה בנאמנות עבור הציבור. משכך, משאבים אלה, כיתר המשאבים הציבוריים שבידי המדינה, אינם אלא פיקדון בידיה בהם מופקד האינטרס הציבורי המחייב לנצל אותם משאבים לטובת הכללי". (פסק בוררות חלקי, מדינת ישראל-ממשלת ישראל נ' מפעלי ים המלח בע"מ (19.5.14)).

11. לצד העיגון המפורש של בעלות הציבור על משאבי הטבע בחקיקה הראשית ובפסיקה, חובת המדינה לנהל את משאבי הטבע כנאמן הציבור נובעת גם מזדקטרינת הנאמנות הציבורית. על פי דוקטרינה זו, משאבי הטבע מוחזקים על ידי המדינה בנאמנות עבור הציבור, ועל כן קמה למדינה חובה לראות לנגד עיניה את האינטרס הציבורי בכל פעולה שהיא עושה במשאבי הטבע.² דוקטרינת הנאמנות הציבורית מקדמת גישה ציבורית למשאבי הטבע וגם **דורשת הגנה ריבונית עליהם לטובת הציבור, כולל הדורות הבאים.**³ **משכך, חובתה של המדינה להחזיק ולשמור על משאבי הטבע באופן המשרת את האינטרס הציבורי.**

12. כעולה מכך, בכל הקשור למשאבי הטבע של הציבור, חובה על המדינה, השומרת על משאבי הטבע הלאומיים בנאמנות, לפעול בשקיפות מוגברת. **חובת השקיפות המוגברת באשר למידע על משאבי נסמכת על מספר יסודות:** הראשון, עקרון חופש המידע, השני בעלות הציבור על משאבי הטבע וחובתה של המדינה להחזיק ולנהל אותם באופן המשרת את האינטרס הציבורי על בסיסה המדינה מחזיקה במידע ציבורי כנאמן הציבור, ומשכך עליה לנהוג בשקיפות מלאה ולהנגיש את המידע המצוי ברשות הרשויות המנהליות לכלל אזרחיה; השלישי מהותו הציבורית של מידע הנוגע לשימוש במשאבי הטבע הלאומיים, הנובעת הן מציבוריות המידע והן מציבוריות המשאבים.

13. **אי פרסום חוות הדעת לאלתר תהווה פגיעה מהותית באינטרס הציבורי ושל זכות הציבור לדעת.**

14. לפיכך, אנו דורשים כי משרדך יפרסם את חוות הדעת כבר בימים אלו **לכלל הציבור** וזה כדי להבטיח את האינטרס הציבורי ולהבטיח פיקוח ציבורי על ניהול משאבי הטבע שלו. לתגובתך המהירה נודה.

בכבוד רב,



לי-היא גולדנברג, עו"ד
ראש תחום כלכלה, סביבה ומשאבי טבע

Blum, M.C. and Wood, M.C. (2013) "The Public Trust Doctrine in Environmental and Natural Resources Law", *Carolina Academic Press*, pp. 1-56
³ אילן בנשלום וצליל סלומון, "ארץ אשר אבניה ברזל ומהרריה תחצוב נחושת" משפטים 85 (מאי 2015).

נספח 11

תמצית חוות דעת של משרד המשפטים

עמ' 127

מדינת ישראל משרד המשפטים

יעוץ וחקיקה

ירושלים, י"ט בחשוון תשפ"ב
25 באוקטובר 2021
תיקנו : 803-04-2021-001514
סימוכין : 803-99-2021-068564

תמצית חוות הדעת המשפטית של משרד המשפטים בנושא חיוב מפעלי ים המלח בע"מ בתשלום דמי מים לפי חוק המים התשי"ט-1959, עבור הפקת מי בארות בתחום זיכיון ים המלח

1. בשנת 2017 תוקנו חוק המים (תיקון מס' 27), התשע"ז-2017 והכללים מכוחו באופן שנקבע כי גם מים ברמת המליחות של מי הבארות המופקים על ידי מפעלי ים המלח (להלן: **מי"ה**) בתחום זיכיון הקבוע בחוק זיכיון ים המלח התשכ"א-1961 (להלן: **חוק הזיכיון**), הם ברי חיוב בדמי מים על פי חוק המים התשי"ט-1959 (להלן: **חוק המים**). עקב כך נשלחה למי"ה הודעת חיוב על בסיס סעיף 33 לחוק המים עבור מי הבארות שהופקו על ידה בתחום הזיכיון בשנת 2018.
2. מי"ה השיגה על חיובה זה לפני רשות המים בטענה כי לא ניתן לחייבה בחיוב נוסף עבור הפקת מי הבארות בתחום הזיכיון, שכן התשלום עבורם מגולם בתמלוגים המשולמים על ידה מכוח חוק הזיכיון. על רקע מחלוקת משפטית זו פנתה רשות המים למשרד המשפטים לבחינת הסוגיה.
3. בעקבות הפנייה, ולאחר בחינת מכלול החומר הצריך לעניין, עמדת משרד המשפטים היא כי פרשנות לשונית ותכליתית של חוק הזיכיון מובילה למסקנה כי לא ניתן, בעת הזו, לחייב את מי"ה בתשלום דמי מים לפי חוק המים עבור המים המופקים בתחום הזיכיון נוסף על תשלום התמלוגים בגינם. זאת, בתמצית, מהנימוקים העיקריים הבאים:
4. ראשית, חוק הזיכיון, המאמץ בחובו את שטר הזיכיון ומסדיר את תנאי ההתקשרות בין מדינת ישראל לבין מי"ה בתחום הזיכיון, קובע הוראות מפורשות בקשר לתמורה שעל מי"ה לשלם בנוגע להפקת מי בארות והשימוש בהם. סעיף 2(ה) לשטר קובע בפירוש את זכותה של מי"ה להשיג את מי הבארות בתחום הזיכיון ולהשתמש בהם לצרכים המפורטים בחוק. סעיף 15 לשטר מורה כי מי"ה תשלם תמלוגים עבור **כל הזכויות שהוקנו לה בשטר הזיכיון**, וכפועל יוצא, בין היתר, עבור הזכות להפיק ולהשתמש במי הבארות. כלומר, חוק הזיכיון קובע חיוב ישיר עבור מי הבארות המופקים בתחום הזיכיון הנכלל בתמלוגים הכוללים. בנוסף, סעיף 1 לחוק הזיכיון קובע כי "שטר הזיכיון שבתוספת לחוק זה שנעשה בין המדינה לבין בעל הזיכיון הנקוב בו, רואים אותו ככבר-תוקף לכל מטרתיו **על אף האמור בכל דין**". מדובר בהוראת חוק חריגה יחסית, והגם שמדובר בניסוח מיושן, ניכר כי המחוקק ביקש לקבוע את עדיפות חוק הזיכיון לגבי עניין

שהוסדר בו במפורש (דוגמת רכיב התמורה המשתלמת עבור הפקת מי הבארות) על פני דין אחר. מכאן, כי לשונו של חוק הזיכיון מלמדת על פניה כי הסדר התמלוגים נועד להיות הסדר ממצה בכל הנוגע לתמורה שמשלמת מי"ה עבור הפקת מי הבארות בתחום הזיכיון והשימוש בהם.

5. כמו כן, מסקנה זו נתמכת בתכלית חוק הזיכיון. כידוע, בשעתו, הוצאתו לפועל של הסכם הזיכיון – שבו רצו המדינה והזכיון – חייבה מימון משמעותי. הבנק העולמי שהעמיד את המימון לעסקה ביקש ערובות שונות להבטחת השקעתו. אחד האמצעים שנקטו בהקשר זה היה שריון תנאי העסקה בחוק הכנסת במטרה לקבע את תנאיה במכשיר משפטי. בכך ביקש המחוקק להניח את דעתו של הגורם המממן. יש לזכור כי בעת גיבוש העסקה המדינה סברה כי ההסדר יאפשר לה לממש את הפוטנציאל הכלכלי הגלום במחצבי הטבע שבתחומה לטובת הציבור הרחב על ידי התקשרות עם יזם פרטי, שמצדו ביקש להשיא את רווחיו, כמקובל. מכאן, כי תכלית החוק, אז והיום, הייתה הפקה יעילה של מחצבי הטבע בתחום הזיכיון לטובת הציבור הרחב בישראל, הבטחת ודאות עסקית לזכיון, ולצידם, שמירה על עקרונות של הוגנות וצדק חלוקתי. בעניין אחרון זה יודגש כי גם כשברבות השנים התברר כי חוק הזיכיון אינו מגשים את תכלית הצדק החלוקתי די הצורך, ואף גורר עיוות חלוקתי עקב תשלום חסר עבור מחצבי הטבע, נמצא כי הפיתרון המתאים אינו שינוי משטר התמלוגים, אלא חקיקת חוק מיסוי רווחי נפט, התשע"א-2011, המטיל מס על רווחי היתר של מי"ה.

6. בהינתן עיקרי הדברים האמורים, המסקנה המשפטית בעמדת משרד המשפטים, על דעת הלשכה המשפטית במשרד האוצר המלווה את פרשנות הוראות חוק הזיכיון, היא כי הסדר התמלוגים הקבוע בחוק הזיכיון הוא הסדר ממצה בכל הנוגע לגביית תשלום עבור הזכות להפיק את מי הבארות ולהשתמש בהם שנקבעה במפורש בשטר הזיכיון. משכך, לא ניתן בעת הזו להטיל חיוב נוסף שעילתו זהה מכוח סעיף 33 לחוק המים.

7. בעמדה הודגשה החשיבות שבהגנה על משאב המים, שהוא משאב ציבורי בעל חשיבות עליונה המצוי במחסור תמידי ובהכרח להגן עליו. מאז נחקק חוק הזיכיון חלו שינויים מהותיים במשק המים שבמרכזם הצורך לשמר את משאב המים, להבטיח שימוש יעיל וחסכוני בו ולהבטיח יתירות לגביו. בין היתר, הפך משק המים למשק כספי סגור הפועל על בסיס עיקרון העלות, דבר המתבטא למשל ב"השבתם" של דמי מים עבור מים מופקים אל "קופת" משק המים, לטובת המשך תחזוקתו ופיתוחו. על פני הדברים, חשיבות השמירה על עקרונות אלה עומדת בעינה גם בכל הנוגע למים המופקים בתחום הזיכיון על ידי מי"ה. ברם, כאמור לעיל, המסגרת המשפטית הקיימת אינה מאפשרת להטיל חיוב בדמי מים בעת הזו. בצד האמור, ניתן כמובן לבחון סוגיה זו, והודגש כי ראוי שסוגיה משמעותית זו תבחן לקראת תום תקופת הזיכיון והסדרה עתידית. אגב כך יש לתת את הדעת לתמורה שתשולם עבור מים מופקים, ולאפשרות כי זו תועבר במישרין למשק המים, כפי שמקובל כיום ביחס לתשלום דמי מים באשר הם. בחינה זו צריכה להיעשות על סמך תשתית עובדתית רחבה, תוך ראיית ההסדר שיגובש בכללותו, בתיאום עם גורמי הממשלה השונים העוסקים בעניין, ובכללם משרד האוצר. עוד צוין, כי אין בחוות הדעת

כדי למנוע מרשות המים לפנות למשרד האוצר כבר עתה, עוד בטרם יפקע הזיכיון, כדי לבחון אפשרות להעביר חלק מהתמלוגים המשולמים על ידי מי"ה לאוצר המדינה "חזרה" לידי משק המים.

נספח 12

**העתק העמודים הרלוונטיים
מפרוטוקול ישיבת ועדת הכלכלה
מיום 15.11.2021**

עמ' 131



הכנסת

הכנסת העשרים-וארבע
מושב שני

פרוטוקול מס' 90
מישיבת ועדת הכלכלה
יום שני, י"א כסלו התשפ"ב (15 בנובמבר 2021), שעה 11:00

סדר היום:

משרד המשפטים פטר את מפעלי ים המלח מחוב של 65 מיליון שקל

נכחו:

חברי הוועדה:

רון כץ – מ"מ היו"ר
סמי אבו שחאדה
מאזן גנאים

חברי הכנסת:

עופר כסיף
יעקב מרגי
מוסי רז

מוזמנים:

עדי ליברוס – ממונה, משרד המשפטים
לילך גבע הראל – יועצת משפטית גלובאלית, חברת כימיקלים לישראל בע"מ
לי-היא גולדנברג – ראש תחום כלכלה ומשאבי טבע, אדם טבע ודין, ארגונים להגנה על הסביבה
דב חנין – יו"ר פורום האקלים

מוזמנים באמצעים מקוונים:

ינון גוטגליק – עו"ד בלשכה המשפטית, משרד האוצר
רונית זלמן מלאך – סמנכ"ל כספים, חברת מקורות
ניר וילנר – סגן בכיר ליועצת משפטית, רשות המים והביוב
רויטל ברילנשטיין – מנהלת האגודה, אגודה לצדק חלוקתי
מרב דוד – סמנכ"לית, לובי 99
אריאל ברזילי – ראש אגף כלכלה, התנועה למען איכות השלטון בישראל

מנהלת הוועדה:

עידית חנוכה

רישום פרלמנטרי:

הדס צנוירט

משרד המשפטים פטר את מפעלי ים המלח מחוב של 65 מיליון שקל, של ח"כ עופר כסיף (מס' 596).

היו"ר רון כץ:

שלום רב, אני מתכבד לפתוח את הישיבה. על סדר-היום: משרד המשפטים פטר את מפעלי ים המלח מחוב של 65 מיליון שקל, לפי בקשתו של חבר הכנסת עופר כסיף. בבקשה.

עופר כסיף (הרשימה המשותפת):

בוקר טוב, אדוני, בוקר טוב לכל הנוכחים, חברי חברי הכנסת והאורחים המכובדים, בזום ופזיזת. אני חושב שהדיון המהיר הזה הוא מאוד חשוב. זו לא פעם ראשונה שדנים בנושאים שקשורים למפעלי ים המלח, או אם אתם רוצים בצורה יותר רחבה – לכי"ל. לצערי לא בנסיבות חיוביות, בלשון המעטה. אנסה לעשות פה סקירה של העובדות ואז גם נגיד איפה הביקורת.

אתחיל מפרסום כי כל הסיפור הזה התחיל מפרסום בתקשורת, בין השאר פרסום מאפריל השנה בגלובס, שכותרתו היא: המדינה מזגזגת – דורשת ממפעלי ים המלח 83 מיליון שקל על מים אבל לא גובה אותם. "גביית הסכום המבוקש עשויה להביא להורדת התעריפים לצרכן" – עוד אתייחס לזה בהמשך. "לפי תחשיב של רשות המים, החברה צריכה לשלם למדינה דמי מים בגובה 83 מיליון שקל, בשל הפקת מים כחלק מפעילותה בים המלח", כאשר מדובר על 29.1 מיליון מ-2018, 32.9 מיליון מ-2019, 19.5 מ-2020 ועוד 1.7 מיליון כריבית. אתייחס לעוד היבט מפה לאחר מכן.

בעקבות זה ארגון אדם טבע ודין פנה למנהל רשות המים והביוב ביוני 2021, פנייה שלא נענתה. לאחר כחודשיים היתה באוגוסט פנייה נוספת עם התרעה לפני נקיטת הליכים. בספטמבר ניתן מענה מהרשות בו נאמר, ואני מצטט: "העניין בבירור במשרד המשפטים", אגב למרות שהבירור הזה היה אמור להסתיים בפברואר. ב-4 באוקטובר היתה פנייה נוספת של אדם טבע ודין, שאלה מה עם הבדיקה. לאחר שלושה ימים נענה הארגון שעדיין בסיפור בבדיקה. ב-17 באוקטובר פורסם בתקשורת – כלומר לא במענה למי שפנה – שמשד המשפטים החליט לפטור את מפעלי ים המלח מחוב של 65 מיליון ₪ בטענה – שימו לב – שתשלומי התמלוגים של כי"ל, שהם הבעלים של מפעלי ים המלח, כוללים כבר את דמי המים.

אדם טבע ודין פנו בדרישה לפרסם את חוות הדעת של משרד המשפטים ונשלחה רק תמצית. זו אחת הבעיות. התמצית נשלחה במקום כל חוות הדעת בטענה שהיא מופרכת, ואני מצטט: "מדובר בחוות דעת משפטית פנימית". אני רוצה לומר למה היא מופרכת. אחת ההמלצות שאני מבקש מהוועדה לקבל זה דרישה ממשרד המשפטים לפרסם את חוות הדעת במלואה. מדוע – לפי החוק, למשל חוק המים, סעיף 1, וגם לפי פסיקות שונות, מדובר במשאב ציבורי. לפיכך יש חיוב למה שמכונה שקיפות מוגברת. למשל, בסעיף 1 לחוק המים נאמר: מקורות המים שבמדינה הם קניין הציבור, נתונים לשליטת המדינה ומיועדים לצורכי תושביה ולפיתוח הארץ, ובפסיקה שניתנה על-ידי השופט שטרסברג-כהן בפסק בורות בין המדינה למפעלי ים המלח נאמר כך: משאבי הטבע של המדינה מוחזקים על ידה – כלומר על-ידי המדינה – בנאמנות עבור הציבור. משכך משאבים אלה, כיתר המשאבים הציבוריים שבידי המדינה, אינם אלא פיקדון בידיה בהם מופקד האינטרס הציבורי המחייב לנצל אותם משאבים לטובת הכלל, ומכאן מה שנגזר זה שהמדינה בעצם שומרת על משאבי הטבע הלאומיים בנאמנות, ולכן היא חייבת לפעול בשקיפות מוגברת. כפי שנאמר במכתב של אדם טבע ודין אי פרסום חוות דעת לאלתר תווה פגיעה מהותית באינטרס הציבורי ושל זכות הציבור לדעת. לפיכך יש פה דרישה לשקיפות מוגברת.

אם אתייחס לשני טיעונים שעולים בתמצית חוות הדעת, מעבר למה שאמרתי עד כה לגבי השקיפות, אני רוצה להתייחס לשני טיעונים. ראשון, ניתן לכנות אותו סוגית התמלוגים. הטענה בתמצית חוות הדעת היא ששטר הזיכיון שקיבלו מפעלי ים המלח כולל כבר תשלום עבור המים כלומר התמלוגים שמשלמים מפעלי ים המלח על-פי חוק הזיכיון כוללים חיוב עבור הפקה ושימוש במי הבארות שבתחום הזיכיון. זו טענה אחת.

השנייה נגזרת ממה שמכונה צדק חלוקתי, כלומר חלוקה צודקת תיעשה על-ידי מס על רווח היתר ולא על-ידי שינוי משטר התמלוגים. באותה תמצית של חוות דעת נאמר כך – אני מצטט: "ברבות השנים התברר כי חוק הזיכיון אינו מגשים את תכלית הצדק החלוקתי די הצורך, ואף גורר עיוות חלוקתי עקב תשלום חסר עבור מחצבי הטבע. נמצא כי הפתרון המתאים אינו שינוי משטר התמלוגים אלא חקיקת חוק מיסוי רווחי נפט, התשע"א-2011 המטיל מס על רווחי היתר של מפעלי ים המלח".

אני רוצה להציג פה שלוש הסתייגויות מתמצית חוות הדעת ולשאוף כמה שיותר מהר לסיכום הצגת הנושא. ראשית כאמור רק תמצית זה אומר שאין שקיפות – דבר אחד.

שנית, יש סתירות בין העולה מתמצית חוות הדעת לבין לשון החוק והפסיקה. גם יש סתירה בין התמצית לבין סעיפים שונים בחוק המים, פסיקות שונות וכן הלאה. אני רוצה להתייחס רק לדבר אחד כדי לקצר. ראשית, אנחנו יכולים לראות, שלפי פסיקה בערר לפי חוק המים מ-2019, נאמר בפסק דין של כבוד השופט סוקול: חברת ים המלח מפיקה מים, מים המלח. ים המלח הוא מקווה מים הכלול בהגדרת מקורות המים ופעילות הזרמת המים מהאגן הצפוני לאגם הדרומי ואידוי המים בבריכות האידוי מהווים הפקה החייבת ברשיון לפי סעיף 23 לחוק המים. מה שנגזר מזה – ממשיך פסק הדין ואומר – הענקת הזיכיון משחררת את בעל הזיכיון מכבלי התחרות, אולם אינה משחררת אותו כשלעצמה מכבלי החקיקה ומדרישות הרישוי הנדרשות לפעילותו, הווה אומר כולל תשלום דמי מים.

דבר נוסף זה סעיף 7 לחוק המים. הסעיף הזה אומר שחוק המים, לרבות דמי המים, חלים על כל מי שמפיק או מספק מים, גם אם קיבל לכך רשיון מתוקפו של חוק אחר או באופן אחר, דהיינו חוק הזיכיון לא מאיין את דמי המים – זו המסקנה המתבקשת מלשון החוק.

עוד דבר קצר – תיקון 27 מתייחס למשק המים כמשק כספים סגור, כלומר דמי המים חלים על כל גורם שנמצא באותו משק. ים המלח הוא חלק מאותו משק ולכן גם פה מחויבים מפעלי ים המלח בדמי מים.

דבר אחרון, גם חוק המים וגם דוח של צוות נווה מ-2019 מציינים את זה שמטרת דמי המים כפולה: מצד אחד, תמריץ לצמצום הפגיעה במשאב המים, שזה אומר בעיקר הדלדול של המים או המלחה – בחי"ת, למרות שלפעמים אני מרגיש שיש רצון בכ"ף, כשמדובר על הבעלים של מפעלי ים המלח – כלומר יש פה היבט של צדק סביבתי. אבל היבט נוסף שעולה מחוק המים ומדוח צוות נווה, זה שיש כאן תמריץ להורדת תעריפי המים, וזה צדק חלוקתי. יש פה קשר קלאסי בין צדק סביבתי לצדק חלוקתי.

דבר אחרון. ראינו שמשד המשפטים טוען שלא צריך לשנות את משטר התמלוגים אלא להטיל מס על רווחי היתר. אנחנו יודעים שהמס על הרווח, למשל מה שמכונה מס ששינסקי, לא הניב הכנסות לציבור כמצופה. קרן העושר למשל טרם הופעלה, במידה רבה בגלל כימיקלים לישראל, הבעלים של מפעלי ים המלח, וזה היה נושא בכנסת הקודמת שהעליתי גם בוועדת הכלכלה.

בשורה התחתונה, הפטור שמשד המשפטים המליץ לתת על 65 מיליון שקל דמי מים למפעלי ים המלח הוא גם נוגד את הצדק הסביבתי, גם נוגד את הצדק החלוקתי, וכל זה על בסיס החוק הקיים ופסיקות בתי המשפט. תודה רבה.

היו"ר רון כץ:

תודה רבה. נפתח את הדיון בהתייחסות קצרה של חברי הכנסת. נשמור על המדיניות שלנו של שתי דקות. תנסו להתכנס כי יש לנו הרבה דברים. בבקשה, חבר הכנסת יעקב מרגי, בבקשה.

יעקב מרגי (ש"ס):

תודה רבה, אדוני היושב-ראש. תודה לחבר הכנסת כסיף על העלאת הנושא. אתחיל בשבח. אין ספק, אני רואה לנגד עיני תרומתה של חברת כימיקלים לישראל בעלת הזיכיון בים המלח ולתרומה לנגב, לתעסוקה ועל הדרך כל התרומה שלהם לקהילה, אבל אני לא יכול להתעלם אל"ף, הנזק הבלתי-הפיך לים המלח שלצערי אנחנו מדברים הרבה-הרבה, ועושים מעט-מעט. החלטת ממשלה, כל סוגית קצירת המלח כדי להתמודד עם הסכנה למלונות ולבולענים, ולצערי הרב איני רואה את זה קורה. יש לי תחושה – איני אומר זאת בידעיה אלא בזהירות, וההחלטה האחרונה על המים רק מתזקת אצלי את התחושה. מניסיון, ידידי, כשהייתי שר, כשהייתי שואל את היועץ המשפטי של המשד – התשובה שלו המיידית: אי-אפשר. אמרתי: תוציא לי את זה בכתב – שישה, שבעה חודשים. אומר: אני לא יכול להוציא את זה בכתב.

להערכתני, זה שפרסמו תמצית ולא את חוות הדעת – כנראה יש לזה השלכות רוחב. אם זה נכון לפטור את החברה בים המלח, נכון לפטור גם אחרים שדומים להם. מה פחות? החשש מהלשכות רוחב? אנחנו במדינה, ואנחנו מעודדים שקיפות ואני חושב שצריך להצטרף לדרישה לפרסם כל חוות הדעת. סכום לא מבוטל, סכום ארי לחברה מאוד רווחית שיש לה זרועות גם בענפים נוספים – אין שום סיבה, אם באמת צריך לשלם על המים, אני יודע שגם אם יש לי באר בחצר שלי, אני לא יכול לשאוב ממנה מים, לכן התחבאות לומר שגם בזיכיון, אנא שישמו את זה בחוות הדעת ושיראו שזה בתנאי הזיכיון, שזה יהיה במפורש שחור על גבי לבן, אנחנו רוצים לראות את זה בצורה הכי ברורה. אם זה היה כבר בתנאי הזיכיון, הנקודה הזאת ברורה, אני בעד לקיים הסכמים. אם לא, אני חושב שהציבור זכאי לדין וחשבון בנושא.

היו"ר רון כץ:

תודה רבה, חבר הכנסת מרגי. אני רוצה לשמוע את תגובת משרד המשפטים לדברים, כי גם אני רוצה להבין את זה יותר לעומק. עדי, בבקשה.

עדי ליברוס:

תודה, אדוני היושב-ראש, חברי הכנסת, אעשה מאמץ כביר להתייחס לכל הנקודות.

היו"ר רון כץ:

נסי להתמקד בנושא ההסכם, ולמה יש רק תמצית – בנושא חוות הדעת, ולמה יש רק תמצית שלה.

עדי ליברוס:

ברשותך גם אתייחס לחלק מהטענות שהועלו לגופו.

כמה משפטי רקע. קודם כל, הסיטואציה אינו שמשרד המשפטים נתן פטור למפעלי ים המלח וחיוב זה או אחר. אנחנו לא הגוף הגובה ואין לנו סמכות לתת פטור.

יעקב מרגי (ש"ס):

אישרתם את הפטור.

עדי ליברוס:

לא. הסיטואציה שקרתה היא כזו: בשנת 2017 חל שינוי במצב המשפטי. זה מה שעונה לשאלת חבר הכנסת - זה לא נושא שהוסדר לכתחילה בשטר הזיכיון ובהסכם המקורי. אנו עוסקים בסיטואציה ששונתה ב-2017. ב-2017 תוקן חוק המים. חבריי מרשות המים – הם בחרו אמנם לא להיות פה אבל אני מניחה שיוכלו להרחיב גם בזום – באופן שנתן לרשות המים את האפשרות לגבות חיוב לראשונה גם עבור מים ברמת מליחות של מים שמופקים מהבארות בתחום הזיכיון. השינוי במצב המשפטי גרר שאלה משפטית מורכבת. עם זאת, רשות המים הוציאה את הודעות החיוב על דעת עצמה מבלי לעשות התייעצות מוקדמת אתנו, שזה כמובן דבר שמותר לה והוא בסדר אבל הודעות החיוב יצאו ללא כל מעורבות שלנו וללא שיח עם משרד האוצר שגם הוא אמון על ביצוע חוק הזיכיון והפרשנות המשפטית של חוק הזיכיון.

מרגע שהוצאו הודעות החיוב, מה שבאמת היה מהלך ראשוני ותקדימי, הועלו השגות וטענות משפטיות מורכבות מאוד בדבר החוקיות של החיוב הזה. הדבר הזה הובא לבחינתו של היועץ המשפטי לממשלה והועבר לטיפולו של המשנה מאיר לוי.

אנחנו בתיאום עם הלשכה המשפטית במשרד האוצר, בחנו באריכות את השאלה המשפטית הזו, האם השינוי הזה במצב המשפטי מתיר לגבות דמי מים, מים המלח.

יעקב מרגי (ש"ס):

החיוב היה למפרע או מ-2017?

עדי ליברוס:

מ-2017, ובהיעדר כוונה אחרת – כל שנה.

יעקב מרגי (ש"ס):

קודם לא חויב?

עדי ליברוס :

לא. קודם לכן – אולי רשות המיס תרצה להרחיב – המיס שהופקו מהבארות הרלוונטיים, המיס שאנו מדברים עליהם - האפשרות החוקית נוצרה לראשונה ב-2017, והודעת החיוב הראשונה יצאה בחלוף שנה, ובהיעדר בעיה משפטית שהתעוררה לימים, היתה כוונה להמשיך ולחייב.

יעקב מרגי (ש"ס) :

תיקון החקיקה שנעשה ב-2017 לא עבר את משרד המשפטים? אנחנו פה לא זזים בלי יועץ משפטי של הוועדה.

עדי ליברוס :

השאלה במקומה כמובן. השאלה הספציפית, איך משפיע התיקון הזה על האפשרות לחייב את מפעלי ים המלח, לא נדונה, לא התעוררה. גם לא נדונה במהלך הדיונים הארוכים.

יעקב מרגי (ש"ס) :

לא חקיקה ספציפית לים המלח אלא חקיקה כללית.

עדי ליברוס :

ודאי, תיקון חשוב לחוק המיס.

יעקב מרגי (ש"ס) :

כמה תאגידי דומים יש להם - - של קידוח ושאובה עצמית?

עדי ליברוס :

זו שאלה עובדתית שאני ודאי לא יודעת את התשובה עליה. רשות המיס פה.

יעקב מרגי (ש"ס) :

שאלתי כדי שיתכוננו.

עדי ליברוס :

אבל חשוב לי לחדד מה הייחוד המשפטי במצב של ים המלח. זה גם הבסיס לקושי המשפטי ולשאלה שבחנו ולשאלה שאליה אנחנו מתייחסים בחוות הדעת ובתמצית חוות הדעת.

בים המלח שורר משטר משפטי ייחודי והוא חוק הזיכיון. אין עוד דוגמה מקבילה למצב שבו יש תחולה לחוק ספציפי, חוק הזיכיון, ולחוק המיס, שהוא חוק כללי, שעל פניו, לפי לשונו, חל על כל מקורות המיס בישראל. חוק הזיכיון – והדברים כתובים בפירוש גם בתמצית חוות הדעת, אבל אם צריך אחדד, קובע בפירוש בלשון שלעמדתנו אינה משתמעת לשני פנים, חיוב עבור מיס שמפעלי ים המלח מפיקה מהבארות. אם תרצו הפניה, סעיף 2 לחוק הזיכיון מקנה למפעלי ים המלח את הזכות להפיק את מי הבארות, לקדוח את הבארות לשם כך, להשתמש בהם לצרכים שונים.

יעקב מרגי (ש"ס) :

הם פועלים לפי חוק.

עדי ליברוס :

אני לא הולכת לשום מקום – שימו לב שאני נמצאת כאן בעצמי ולא בזום. אעשה מאמץ לענות לכם על כל השאלות. סעיף 2 לחוק הזיכיון מקנה את הזכות להפיק את דמי הבארות. סעיף 15 לחוק הזיכיון קובע כי התמלוגים מהווים תשלום עבור כל הזכויות, במפורש.

עופר כסיף (הרשימה המשותפת):

סעיף 7 עומד בסתירה לחוק המים.

עדי ליברוס:

אשלים את ההתייחסות לזה. אלה שני חוקים מזמנים שונים, אבל אחד – הזכות להפיק את מי הבארות מוגדרת בחוק הזיכיון כזכות שניתנה למפעלי ים המלח. סעיף 15 לחוק הזיכיון קובע בפירוש שהתמלוגים הם התמורה עבור עכל הזכויות שהוקנו בשטר הזיכיון. זה המצב המשפטי הקיים, ועל בסיסו ניגשנו לשאלה מתוך נקודת מוצא פרשנית, בעניינו סבירה לחלוטין, שחוק הזיכיון קובע כי התמלוגים מגלמים את התשלום גם עבור דמי הבארות. כך נקבע מלכתחילה.

בהמשך לכך ובעקבות השינוי המשפטי שהביא איתו חוק המים היינו צריכים להידרש לשאלה האם ההסדר הקבוע בחוק הזיכיון הוא ממצה או שמא יכולים לדור שני החיובים יחדיו כך שמפעלי ים המלח תידרש גם לשלם תמלוגים וגם לשלם דמי מים בנוסף. ברור לנו לחלוטין, ששני התשלומים שונים במהותם, בטיבם. התמלוגים – לא רק שזה לא אותו סכום – התמלוגים הם סכום כולל אחד עבור כל הזכויות, כל ההנאות שצומחות למפעלי ים המלח מהפעילות הכלכלית. אין שם תמחור ספציפי למים, וזה חלק מעסקת חבילה כולל, בעוד שדמי המים – גם לכך בעניין הזה תוכל רשות המים להרחיב – מתמחרים באופן מדויק את המים, מודדים באופן מדויק את המים, דואגים שהכסף יחזור למשק המים. יש להם מאפיינים שונים ותכליות שונות. יחד עם זאת, חוק הזיכיון קובע הסדר משפטי מאוד ברור, ועוד דבר שחשוב לומר – סעיף 1 לחוק הזיכיון קובע שההוראות הקבועות בחוק הזיכיון עדיפות לעניין מה שמוסדר בחוק הזיכיון על כל דין אחר.

עופר כסיף (הרשימה המשותפת):

אני יכול לצטט: כי זה שונה קצת. זה חשוב.

היו"ר רון כץ:

רק שנייה. סיימת?

עדי ליברוס:

עוד כמה משפטים. בסופו של דבר, בהינתן התשתית המשפטית המאוד נוקשה הזאת שקובע חוק הזיכיון, עשינו מהלך פרשני רגיל, לשוני ותכליתי, וסברנו שתכלית חוק הזיכיון, שהיא בעצם מצד אחד, הבטחת הוודאות העסקית ליזם – זה מה שעמד מלכתחילה ברצון לעגן את שטר הזיכיון בחקיקה ולהגן על היזם מפני החלטות מינהליות מאוחרות – לבין הרצון לנצל את המשאבים שהם לטובת הציבור ולהבטיח צדק חלוקתי – חוק הזיכיון משקף את האיזון, כפי שמצא המחוקק לנכון בשעתו בעניין הזה.

אנחנו לא אומרים בחוות הדעת – וחשוב לי לחדד – שהמענה לעניין הזה הוא חוק מיסוי רווחי נפט או חוק ששינסקי. ממש לא. אנחנו הרבה-הרבה ביום שאחרי, שמשטר התמלוגים שנקבע, כפי שנקבע מלכתחילה, לא הבטיח צדק חלוקתי והביא לעיוות חלוקתי, וללא ספק לא הבטיח לציבור הישראלי את חלקו במשאב יקר הערך הזה. אנו רק אומרים שהנושא של החלוקה הנאותה בין הציבור ליזם נבחן באריכות בוועדת ששינסקי, ומסקנות הוועדה היו להטיל מס רווחי יתר על פעילות היזם ולא לשנות את משטר התמלוגים. לכן המצב המשפטי הוא שמשטר התמלוגים עומד בעינו עד 2030.

שינוי המצב המשפטי, אם וכאשר, הוא לפתחו של הבית הזה – לא לפתחנו.

נקודה אחרונה בקשר לחוות הדעת – וזה מופיע גם בתמצית חוות הדעת – אנחנו עומדים באריכות ולא מסתירים את החשיבות שבהגנה על משאב המים ועל הצורך שבהגנה על משאב המים והייחודיות שלו גם בתחומי ים המלח. אנו בהחלט קוראים – וזה נאמר בגלוי – לצורך לבחון את הסוגיה באופן יסודי לקראת סיום תקופת הזיכיון, וגם – וחשוב לי לומר – אין בשום דבר ממה שאמרתי כאן כדי למנוע מרשות המים ומשרד האוצר לבחון אפשרות לפעול בכלים הקיימים היום, עוד לפני שמשנים איזושהי הוראה חוקית להעברת חלק מהתמלוגים שעוברים לאוצר המדינה חזרה למשק המים. זה לא פתרון מלא או מושלם, אבל אנחנו בהחלט חושבים שזה נתיב פעולה שאפשר לבחון אותו כבר עכשיו.

היו"ר רון כץ:

למה חוות הדעת הזאת כל כך סודית ולא מפורסמת?

עדי ליברוס :

חוות הדעת לא סודית. אנחנו קיבלנו פנייה מאדם טבע ודין ומהתנועה לאיכות השלטון להעביר את חוות הדעת. מאוחר יותר התקבלו בקשות לפי חוק חופש המידע למשרד המשפטים. בחנו את מסירת חוות הדעת כפי שאנו בוחנים כל מסירת חוות דעת פנימית, בהתאם להוראות חוק חופש המידע ועקרונותיו. מדובר בחוות דעת משפטית פנימית, שנכתבה על-ידינו עבור רשות המיס; חוות דעת שמתקיימים בה בבירור הרציונלים של שיח פנימי בתוך הממשלה, יש בה התלבטויות והסתייגויות, ואנחנו באמת חושבים שכדי למנוע אפקט מצנן חשוב לאפשר לעובדי הממשלה שיח כמה שיותר גלוי וחופשי. יחד עם זאת, לאור החשיבות הציבורית הרבה - -

יעקב מרגי (ש"ס) :

זה ייתן לכם תמלוגים על קניין רוחני. אבל תפרסמו, זה של הציבור.

עדי ליברוס :

רק אסיים את המשפט. למרות זאת, ועל-פי הבנתנו את החשיבות הרבה של הנושא, פרסמנו תמצית מאוד נרחבת מיוזמתנו של חוות הדעת. אני בהחלט מבינה את הסיטואציה שחוות הדעת המקורית לא לפניכם, הפער ברור לי, אבל לתחושתנו, עיקרי הדברים ולמעלה מכך גלויים ומופיעים בפניכם. אלה הדברים.

יעקב מרגי (ש"ס) :

איפה אפקט מצנן?

היו"ר רון כץ :

בבקשה.

סמי אבו שחאדה (הרשימה המשותפת) :

הבנתי שכל העניין הזה נלקח כדי לשמור גם על האינטרסים של היזם שלא יפסיד וימשיך את עבודתו.

עדי ליברוס :

ממש לא.

סמי אבו שחאדה (הרשימה המשותפת) :

אני רוצה להבין – היזם הזה, הוא במצב של קשיים כלכליים?

עדי ליברוס :

אתה ודאי, מבין, חבר הכנסת – אל"ף, הדברים באמת אינם בידיעתי. אני לא יכולה להיכנס אל השאלה הזאת.

סמי אבו שחאדה (הרשימה המשותפת) :

אני יכול להבין את ההיגיון שהמדינה רוצה לעודד יזם, שיכול להיות שיעמוד מול קשיים כלכליים, ואז ההשקעה שלו לא תשתלם וכולם יפסידו – גם היזם וגם המדינה וגם האזרחים, ואז אני יכול להבין את ההיגיון. אבל אנחנו לא שם.

עדי ליברוס :

עם זאת יש לומר שזאת לא השאלה שמגיעה לפתחו של משרד המשפטים. אנו בוחנים שאלה משפטיות מאוד צרה – האם החיוב שהוציאה רשות המיס למפעלי ים המלח הוא חיוב שנעשה בהתאם להוראות הדין. בסופו של דבר תחת בחינה משפטית מאוד מדוקדקת ועל דעת המשנה ליועץ המשפטי לממשלה והלשכה המשפטית במשרד האוצר והיועץ המשפטי למשרד האוצר, על השאלה הזו בלבד השבנו בשלילה.

היו"ר רון כץ :

תודה. חבר הכנסת מאזן גנאים, בבקשה.

מאזן גנאים (רע"מ – רשימת האיחוד הערבי) :

אדוני היושב-ראש, ברשותך, אם מדברים על צדק חלוקתי, מדוע המדינה חיכת עד היום? אתם מדברים על כמה שנים טובות, והחוב הגיע לקרוב ל-80 מיליון שקל. מדוע המדינה חיכת עד היום?

יעקב מרגי (ש"ס) :

המדינה סבורה שלא צריך לחייב.

מאזן גנאים (רע"מ – רשימת האיחוד הערבי) :

אז למה לקח כל כך הרבה זמן?

עדי ליברוס :

טענתה של רשות המיס – ששוב, מוזמנת להתייחס בעצמה – השינוי במצב המשפטי שבגללו אנחנו פה התרחש רק ב-2017. ארבע שנים. החיוב הראשון שהוציאה רשות המיס על דעתה בעקבות השינוי הזה היה ב-2018. לאחר מכן דומני שזה הובא לבחינת משרד המשפטים רק ב-2020, אבל אני מוכנה לבדוק את זה אחר כך. כרגע עמדתנו היא שלא ניתן להמשיך להוציא הודעת חיוב כזו.

היו"ר רון כץ :

תודה. חבר הכנסת מוסי רז.

מוסי רז (מרצ) :

אני מעדיף לשמוע את רשות המיס קודם, אבל אני מזדהה עם כל הדברים שאמרו קודמיי, בעיקר חבר הכנסת כסיף. כמובן, אין קשר בין תמלוגים, מס יתר – טוב שלא אמרו מס חברות רגיל או משהו כזה, לסוגיה הזו.

עופר כסיף (הרשימה המשותפת) :

אפשר הערה קצרה? אני רוצה לדייק בצייטוט שגברתי הביאה. בחוק הזיכיון, סעיף 1, נאמר כך: שטר הזיכיון שבתוספת לחוק זה שנעשה בין המדינה לבעל הזיכיון רואים אותו כבעל תוקף לכל מטרותיו, על אף האמור בכל דין. ואז נשאלת השאלה, האם לכל מטרותיו כולל גם את כל האמצעים, כלומר העניין של התשלום. לפי נוסח החוק היבש – לא.

עדי ליברוס :

לעמדתנו לכל מטרותיו - אחת מטרותיו המרכזיות של חוק הזיכיון, של שטר הזיכיון שעוגן בו, היא להסדיר את התשלום, את מערכת היחסים הכלכלית.

עופר כסיף (הרשימה המשותפת) :

זו נגזרת, לא מטרה.

עדי ליברוס:

בהחלט עמדה אפשרית, אבל אנחנו רואים כאחת ממטרותיו להסדיר ולמצות את התשלום שישלם הזכיון עבור הפעילות הכלכלית בשטח הזכיון. במובן הזה סכום התשלום, שהוא התמלוגים, הוא מטרה שנקבעת להבנתנו בחוק הזכיון.

היו"ר רון כץ:

תודה. עו"ד ניר וילנר, סגן בכיר ליועמ"ש רשות המים והביוב, בבקשה.

ניר וילנר:

שלום. באופן כללי, הרוב נאמר פה. הסוגיה היא בעיקרה משפטית. יש נושא חוק המים, ואכן משק המים וצרכני מים צריכים לקבל תמורה בגין והמשאבים. מצד שני, אותה מדינה וחברי הכנסת קבענו חוק נוסף, הזכיון, חוק ספציפי, שחל בקרה ספציפי כפי שעדי ציינה, של חוק הזכיון בים המלח שקובע את ההסדרים שציינה עדי. במקרה כזה – אנחנו כמובן לא – - על חוק המים, ויש שני חוקים שסותרים או סותרים לכאורה – הגענו למשרד המשפטים כדי לקבל את עמדתם והכרעתם בנושא. לאחר שיש הכרעה כזו – יש לציין, כל פעם אמרו שהחברה מטילה חיובים, כל מיני דברים כאלה. לפי החוק, מי שמטיל חיובים זו רשות המים הארצית. כמובן, כשמגיעה אלינו סוגיה משפטית אנו לא מתעלמים ממנה אלא מנסים לפתור אותה ולקבל הכרעה. פה מדובר בחוק המים, אז אנחנו מכריעים לגבי העניינים האלה. אבל כאשר מדובר בסתירה בין חוקים, אנחנו כמובן פונים למשרד המשפטים לקבל את עמדתם. כפי שצינו קודם, החוק שתוקן, ב-2017 היה תיקון כללי. לא התייחס לחוק הזכיון או לים המלח אלא לכל סוגי המים. מאז הוטל תשלום על כל סוגי המים למעט, כפי שנאמר פה, למי שיש הסדר ספציפי בחוק הזכיון. כמובן – חוות הדעת, התקציר שלה מאוד ברור והגיוני. לכן קיבלנו אותו.

היו"ר רון כץ:

תודה. שאלה לחבר הכנסת מרגי.

יעקב מרגי (ש"ס):

החקיקה ב-2017, לאיזה צורך היא חוקקה? לאיזה צורך שהיה צריך תיקון חקיקה?

ניר וילנר:

החקיקה היתה מאוד רובה – היא עסקה בהרבה מאוד תחומים, החל מרישוי ועד תשלומים. בעניין הספציפי הזה בחוק המים היתה תוספת, התוספת השנייה, שהיא גבתה היטלי הפקה, שהיו משולמים מאוצר המדינה, מס על כל מי שמפיק את המים. היטל ההפקה הזה חל רק על מים שפירים. תיקון 17 עשה צדק חלוקתי או צדק צרכני, והטיל את תשלומי המים – כמובן בסייגים השונים ולפי תועלתם השונה – על כל סוגי המים ולא רק על המים השפירים. הנושא השני, התשלומים היו משולמים לאוצר המדינה כלומר אם תרצו שולמו כמס כמו כל מיסוי אחר לקופת המדינה, ובעצם תיקון 27 לקח את הכסף הזה והכניס אותו למשק המים אל תוך הכללי. אני מזכיר שהמהלך הזה אפשר להוריד את תעריפי המים ב-2017 לצרכני המים הביתיים בתעריף הנמוך בכ-14.5%, כלומר היה כסף די משמעותי שבא מאוצר המדינה ועבר להיות חלק ממשק המים ואפשר הפחתת תעריפים, כפי שאמרת, משמעותית.

היו"ר רון כץ:

בעקבות התיקון, לפני התיקון, לא היה שיח עם משרד המשפטים, משרד האוצר? אם רציתם לפטור רק את מפעלי ים המלח, למה לא עשיתם את זה בחוק?

ניר וילנר:

שוב, מה שפוטור את מפעלי ים המלח זה חוק ספציפי שהכנסת קבעה, חוק הזכיון, לגבי ים המלח. חוק המים הוא חוק כללי. הוא אומר: כל מפיק מים, כל בעל רשיון ישלם. אבל כשבא מישהו, מפיק כזה, ויש חוק שנועד עבורו – אמרנו למשרד המשפטים: מה קורה כשיש מצד אחד חוק כללי, שעוסק בכולם, והוא גם מאוחר, מצד שני, יש חוק ספציפי.

היו"ר רון כץ:

הוא חל רק בים המלח, החוק הספציפי?

ניר וילנר:

חוק הזיכיון, למיטב ידיעתי, על מפיק ספציפי, יש רק בים המלח.

היו"ר רון כץ:

כלומר אין השלכות רוחב מעבר לים המלח. זה משהו שנשמט ולא התעסקנו בו.

ניר וילנר:

רק על ים המלח. למשל, כל מי שמפיק מי ים – שהם משאב בלתי-מוגבל כרגע לכאורה – מי שמפיק מי ים, זה רוחבי – כל מי שמפיק מים ברמת מליחות של מי ים, לא משלם. המקרה של מפעלי ים המלח, כאשר מפיקים מאגם ים המלח, גם היו פטורים גם לפני 17' וגם אחרי. כאן מדובר בהפקה מבארות שהמליחות שלה היא נמוכה מרמת מי ים. לכן על הבארות בתחום הזיכיון מפעלי ים המלח פטורים, אבל יש להם גם בארות מחוץ לתחום הזיכיון - כמובן הם צריכים לשלם כמו כל מפיק בישראל, בערך זה מתחלק להפקה של שני-שליש ושליש. על חברת מקורות כמובן לפעול בכל הכוח כדי לגבות את התשלומים האלה.

עופר כסיף (הרשימה המשותפת):

אתם מאמצים את חוות הדעת של משרד המשפטים? זו ההחלטה שלכם?

ניר וילנר:

כן.

עופר כסיף (הרשימה המשותפת):

אני מציע שאחת ההמלצות של הוועדה תהיה לא לאמץ.

היו"ר רון כץ:

נדון בזה. בזום נמצא אתנו ינון גוטגליק, משרד האוצר. מה שאנו למדים פה, זה שהפטור הספציפי הוא ללא השלכות רוחב, ונדמה שכאשר תיקנו את התיקון ב-2017, לא לקחו בחשבון את מה שקורה בים המלח. אני יודע שהאוצר לוקח בחשבון הכול. איך הגענו למצב הזה?

ינון גוטגליק:

בסופו של דבר החוק, כפי שעו"ד וילנר ציין, תיקון 27 הוא כללי שחל על כל הגופים. בא גוף אחרי התיקון שאומר: לי יש חוק ספציפי שחל עליי שאומר שאיני צריך לשלם כי אני משלם בצורה אחרת.

היו"ר רון כץ:

לא. משרד המשפטים אומר את זה.

ינון גוטגליק:

הנושא הובא לבחינה של משרד המשפטים. הם התייעצו אתנו, ואנחנו סברנו שחוק הזיכיון הוא זה שקובע את כלל התשלומים שעל כ"ל לשלם, לרבות דמי המים. אנחנו סומכים את ידנו על חוות הדעת הזאת. למה לא חשבו על זה בעת חיקוק המים איני יודע, אבל זה לא משנה לדעתי.

היו"ר רון כץ:

יכלו לפטור אותו או לא לפטור אותו. לתת על זה את הדעת.

יעקב מרגי (ש"ס):

היה בא לך דינים אחרים, שאתה לא יכול לחוקק חקיקה אם יש משהו שמעגן את זה בזכות קודמת. השאלה אם בחקיקה של 2017 התייחסתם לסוגיה של הזיכיון של ים המלח.

היו"ר רון כץ:

ב-2017 היתה ועדה משותפת של כלכלה ואוצר שדנו בנושא.

יעקב מרגי (ש"ס):

השאלה אם בתוך התהליך היתה התייחסות או לא, כי כוונת המחוקק פה חשובה, במיוחד שיש לנו רק תמצית חוות דעת.

היו"ר רון כץ:

זה מה שגם אני שואל – האם הנושא הזה בכלל עלה לדיון, או רק לאחר שהתעוררה בעיה, גילינו שיש בעיה.

ינון גוטגליק:

הנושא עלה אחרי. לא הייתי בחקיקה של 2017 של המים, אבל הוא עלה על-ידי כ"ל כשהם קיבלו את הודעות החיוב ואמרו: אנחנו פטורים. החוק מ-2017 הוא כללי. אני לא בטוח שחקיקה אמורה להתייחס לכל מקרה ספציפי של גוף מסוים. אם לגוף מסוים יש חוק אחר - -

יעקב מרגי (ש"ס):

בפרקטיקה, כשמחוקקים חוק בוועדות הכנסת, מוזמנים כל מי שיש לו עניין. לעיתים גופים אזרחיים או גופים עסקיים שחוששים שמא המחוקק הולך לפגוע להם בזכויותיהם, מעירים את ההערות. לכן שאלתי אם בהליך החקיקה היתה התייחסות. אם אתה לא יודע – לא יודע. אבל זה יכול לקרות.

עדי ליברוס:

לא הייתי בזמנים הרלוונטיים. מעיון בפרוטוקולים של הדיון באותה הצעת חוק, הנושא לא עלה, חיפשנו חפש היטב. נדמה לי שעו"ד וילנר השתתף – אפשר לפנות לזיכרון שלו, אבל לפחות לפי התיעוד של דיוני הכנסת, הנושא לא עלה.

יעקב מרגי (ש"ס):

לכן אני תמיד אומר בדיונים - לפרוטוקול יש מעמד, משמעות רצינית.

עדי ליברוס:

אשמח אם בכל זאת תוודאו עם עו"ד וילנר, שגם היה בדיונים.

יעקב מרגי (ש"ס):

אני סמוך ובטוח שאם הוצאתם חוות דעת מפורטת – אמנם לא ראינו אותה אלא רק את התמצית - עיינתם בפרוטוקולים.

היו"ר רון כץ:

תודה. לי-היא גולדנברג, אדם טבע ודין.

לי-היא גולדנברג:

תודה. אני רוצה להודות לחבר הכנסת כסיף כי הוא הציג את הדברים בצורה מאוד ברורה ומשפטית, וחבל לי להיכנס לדיון המשפטי הזה. אקצר – וחשוב לציין שכנראה שזה יגיע לבית משפט. כבר היינו בסיפור

הזה. בדיוק הסיפור שאנחנו מנהלים כרגע, אני ישבתי בדיון אחר לפני חמש שנים בנושא רשיון הפקה. לפני חמש שנים, עוד לפני - ב-2014, טענו שים המלח בכלל לא כפוף לחוק המים בכלל. עם זאת אותו דבר, רשות המים, משרד המשפטים הגיעו למסקנה בחוות דעת – אותו סיפור. אני לא רוצה להיכנס לזה.

שני דברים: ההתנהלות של משרד המשפטים פה בעיניי היא מצערת. ההתנהלות – אפילו עם רשות המיסים בנוגע לנתונים על משאבי טבע שקופה בהרבה מההתנהלות של משרד המשפטים. אני באתי ממשרד המשפטים במקור, אני מכירה את חוות הדעת הפנימיות האלה. אף אחד לא רוצה לדעת מה עדי אמרה בדיונים האלה ומה היו ההתלבטויות. אבל לפרסם תמצית חוות דעת של שלושה עמודים עם קריאה לשונית פשוטה של חוק הזיכיון ולומר שיש פטור ממפעלי ים המלח בעיניי זה תמוה. לא התייחסות לשיינסקי, לא התייחסות להערכת בית המשפט. נכון, אמנם זה רק מחוזי, ויש סיבה שמפעלי ים המלח לא ערערו על זה. אבל מבלי להתייחס בפועל גם בתמצית לעניינים האלה – ההתנהלות של משרד המשפטים היא על גבול הפוגענית מבחינת הציבור.

יעקב מרגי (ש"ס):

את מסיקה מסקנה שהיא פוגענית עוד טרם העתירה.

לי-היא גולדנברג:

תמצית חוות הדעת כפי שהיא, פוגענית. ההחלטה לפטור את כ"ל מהסוגיה הזאת – אולי כדאי לשאול את רשות המים כמה הציבור יפסיד כלכלית. תודה רבה.

היו"ר רון כץ:

תודה רבה. רונית זלמן, חברת מקורות, בבקשה. את החלק האקטיבי של החיוב.

רונית זלמן מלאך:

שלום. כפי שהיה פה תיאור מדויק - משק המים הוא אכן משק סגור. ככל שיש חיובים באמצעות תיקון 27, סך התמורה למשק המים לא משתנה אבל אותה תמורה שמשלמים הצרכנים הפרטיים, כפי שהזכיר עו"ד ניר וילנר מרשות המים, יכלה לפחות.

אנחנו במקורות מהווים זרוע ביצוע. אין לנו פה לא רווח, לא הפסד ולא עניין בתשלומים לפי תיקון 27. אנו סולקים. אנו מקבלים את נתוני החשבונות מרשות המים, מוציאים אותם למפיקים הפרטיים, ומחויבים בביצוע פעולות הגבייה הנאותות. ברגע שהתברר שיש כאן עניין משפטי מול מפעלי ים המלח, רשות המים עצרה את המשך החיובים העתידיים, ולגבי חיובי עבר, הם חיכו להכרעה, ושקיבלנו עכשיו, לא ממשרד המשפטים אלא אנו כפופים לרגולטור שלנו, רשות המים. ברגע שהרגולטור שלנו אמר לנו לזכות את הסכומים ושהחיוב אינו נכון, זה מה שאנחנו עושים.

היו"ר רון כץ:

מי מוציא את דרישת החיובים אם אתם הזרוע המבצעת?

רונית זלמן מלאך:

אנחנו הגורם המבצע. מי שנותן את ההנחיות זה רשות המים.

היו"ר רון כץ:

בוא נבין מרשות המים. תודה. ניר, אתה הרגולטור שהנחה את מקורות.

ניר וילנר:

כמה השלמות, כי לא יכולתי להתפרץ. דיברנו האם הנושא עלה במסגרת תיקון 27 או לא. אז הוא לא עלה. מבחינה משפטית או מהותית – זה אותה בחינה. גם אז זה היה יכול לעבור מפיק ספציפי – במקרה הזה מפעלי ים המלח – ולומר: יש לי פה חוק הזיכיון.

היו"ר רון כץ:

לפני שהוצאתם חיוב לא התייעצתם עם אף אחד? משרד המשפטים לא היה בתמונה? אף אחד לא היה בתמונה? הוצאתם חיוב למרות שיש שם חוק ספציפי?

ניר וילנר:

כאמור, בתיקון 27 החוק תוקן באופן רוחבי. כל מפיקי המיס שמפיקים מרמת מליחות כזו או אחרת, מחויבים בדמי מיס לפי החוק. לאחר החיובים באו מפעלי ים המלח ואמרו: יש לנו החוק הספציפי שלנו - - במסגרת גם החלטה וגם הוועדה אבל זה עלה לראשונה רק לאחר שקיבלו חיוב.

שוב – רשות המיס פועלת לפי החוק. זה מה שהחוק קבע.

יעקב מרגי (ש"ס):

אתה בכובע של רשות המיס. אתה כל פעם שולח אותנו למישהו אחר. אני שואל, האם ההבחנה שהיתה לכם טרם חוות הדעת הפנימית של משרד המשפטים השתנתה? מכוח מה הוצאתם הודעת חיוב? חשבתם שתיקון 27 חל על הזכיינים?

ניר וילנר:

החוק לא נוקב במפיק כזה או אחר. אין שם ספציפי בחוק. החוק אומר: תטילו על כל מי שעונה להגדרות הרחביות.

יעקב מרגי (ש"ס):

ולא בדקתם קודם?

ניר וילנר:

אתן לך דוגמה. כאמור, מפעלי ים המלח מפיקים גם לא בתחום הזיכיון. כשליש מהמיס שלהם לא מופקים בתחום הזיכיון. למיס האלה הם מחויבים וחייבים לשלם לפי החוק. אנחנו עכשיו דנים בסוגיה ספציפית שאומרת: המיס שמפיקים ים המלח - -

יעקב מרגי (ש"ס):

השאלה היא אם קודם חשבתם שהם צריכים לשלם וחייבים לשלם, על השליש.

ניר וילנר:

בגלל שהחוק רוחבי, החיובים הוטלו על כולם. יש כללים – הם הוטלו על כולם. לאחר מכן בא צרכן ספציפי ואמר: בתחום הזיכיון יש לי פטור מפורש, בחוק – כנסת ישראל קבעו לי חוק ספציפי, שבו אני פטור. מה פתאום אתם מטילים עליי את תחום הזיכיון?

היו"ר רון כץ:

את זה אנחנו מכירים.

ניר וילנר:

חשוב לי לציין, שכל המיס שמפיקים - - לתחום הזיכיון, חייבים להיגבות. מדובר על כ-10 מיליון שקל בשנה שחייבים להגבות על-ידי מקורות. נעקוב אחרי זה, שזה נעשה בפועל. הנושא השני, התמלוגים מכסים גם תשלומים בלתי-מסוימים בגין המיס. ביצענו פנייה למשרד האוצר, לבחון את האפשרות להעביר חלק מהתמלוגים האלה שמיוחסים למיס או שאמורים להיות מיוחסים להם, לתוך משק המיס לטובת - -

היו"ר רון כץ:

תודה רבה. עו"ד לילך גבע הראל, יועמ"ש כ"ל.

לילך גבע הראל:

שלום לכולם. תודה על ההזדמנות. אתחיל מהסוף – חשוב להבהיר – לנו אין שום התנגדות שמשרד המשפטים יפרסם את חוות דעתו המלאה. אנחנו בעצמנו לא ראינו אותה, גם לא ביקשנו שלא לפרסם – זה ממש עניינו של משרד המשפטים. גם אנחנו שמענו את ההחלטה בתקשורת וקיבלנו לידנו את תמצית חוות הדעת. אני מסכימה עם תמצית חוות העת שראינו. חשוב לי להדגיש מה שנאמר פה – חוק הזיכיון הוא חוק מאוד ספציפי שכולל בתוכו מערך של חובות וזכויות. הוא לא רק חוק; הוא גם הסכם בין המדינה לבעל הזיכיון. דווקא בסוגיה הזאת הסוגיה היתה מאוד מפורשת כי גם החוק, מעבר לזה שנאמר בו, וגם ציטוט אותו סעיף, שעל אף כל האמור בכל דין, למטרותיו - גם כתוב מפורשות, שהפקת מים, כפי שהסבירה עדי בפירוט, ואיני מכירה את עדי, למען הגילוי הנאות, גם לא דיברנו עם אף אחד ממשרד המשפטים בנושא – כתוב בצורה מפורשת שהוא נכלל בתוך מערך הזכויות וכנגד אותו מערך זכויות יש תשלומים קבועים שמפעלי ים המלח משלמת למדינה.

מהרגע שהבנו שנשלח חשבון מים בטעות, וזה בטעות כי באמת לא היה חיוב קודם, ותיקון החקיקה לא גובר על הוראות חוק הזיכיון; גם לא נועד לגבור על הוראות חוק הזיכיון ואי-אפשר לבצע חקיקה רטרואקטיבית, וזה היה חוק כולל עם שינוי של כל מבנה החיוב במים. הוא לא נועד לטפל בחוק הזיכיון, אז התרענו בפני רשות המים ומקורות שהחיוב נשלח בטעות ויש לעשות הפרדה בין מים בתוך שטח הזיכיון למים מחוץ לשטח הזיכיון.

לאורך השנים גם לחצנו לקבל תשובה. גם הוודאות, על אף שהיינו בטוחים בתיק המשפטי פה, אבל היה לנו כן חשוב לסגור את המעגל הזה, ולקבל תשובה ודאית. נאמר לנו שהנושא בבדיקה. לקח זמן לבדוק, אבל אין הרבה מקרים שמשרד את זה, ובודק את זה המשנה ליועץ המשפטי לממשלה, שאני מניחה שנעשתה עבודה מקצועית וארוכה, אחרי שהתייעץ גם עם הגורם הרלוונטי – שמענו פה את משרד האוצר, את נציג החשכ"ל שאמון על יישום הוראות חוק הזיכיון. המצב המשפטי הוא מאוד-מאוד ברור. המדינה מכבדת חוקים וגם אנחנו, כמובן הכול בשקיפות ובשיח מכבד. חיכינו למענה הזה וקיבלנו אותו. לכן אנו לא מבקשים פטור, לא מבקשים הנחה או הקלה. כל מה שביקשנו זה לקיים את הוראות החוק. אנו שמחים שהחלטה עולה בקנה אחד עם איך שאנחנו הבנו את חוק הזיכיון, שאני באמת חושבת שזה מקרה יחסית ברור.

היו"ר רון כץ:

תודה. חבר הכנסת לשעבר דב חנין, יו"ר פורום האקלים.

דב חנין:

שלום, אדוני יושב-ראש הוועדה וחברי הוועדה. תודה על ההזדמנות לשוחח אתכם, והרבה הערכה ליוזם הדיון החשוב הזה חבר הכנסת עופר כסיף, שגם הציג את הדברים בצורה מאוד מקיפה בדבריו.

שלוש הערות בקיצור. הערה ראשונה נוגעת לחוות הדעת של המשנה ליועץ עו"ד לוי. אני כמובן ניזון רק מהתמצית של חוות הדעת. על פני הדברים, בלי שקראתי את חוות הדעת המפורטת, היא מוטעית ויש בה שורה של שגיאות משפטיות מהותיות ביותר. אנו מצפים מנציג היועץ המשפטי לממשלה, לפעול כאן כנאמן הציבור. אנחנו מדברים על נאמנות לטובת הציבור, מדברים על טובת הכלל. אנו לא מצפים לראות פה חוות דעת שמסתכלת על דברים מלמעלה כאילו אנו מייצגים פה את האו"ם. יש אינטרסים לציבור, ואנו מצפים מנציג היועץ המשפטי לממשלה לבטא את האינטרסים האלה בצורה אמיתית ובצורה מספיק תקיפה.

לא אתעכב על כל השגיאות שאני רואה בחוות הדעת, רק אומר שחוק הזיכיון הוא חוק מוקדם, והוא שונה על-ידי חוק מאוחר. תיקון 27 הוא תיקון רוחבי שנועד לתקן את כל העיוותים שהיו קיימים במשק המים. המטרה של תיקון 27 היתה למנוע מצב שבו על מקורות מים מסוימים משלמים כסף, ועל אחרים - לא. זו הכיתה כוונת החקיקה וכוונת המחוקק. חבר הכנסת מרגי לא זוכר את הפרטים – הוא היה יושב-ראש ועדת הכלכלה והדיון הזה נדון בוועדת הפנים, אבל המטרה היתה למנוע את המצב שבו יש במשטר המים שלנו כל מיני פרצות. לשתום את הפרצות האלה ולקבוע משטר חיוב כללי על המים שמופקים במדינת ישראל.

שנית, שמחתי לשמוע את נציגת מפעלי ים המלח אומרת, שחשוב לשמור ולכבד את החוקים. אכן כן, כולל לכבד את זכויות המדינה מכוח חוק הזיכיון. חוק הזיכיון הוא חוק מ-1961, ואני מפנה אתכם, חברי ועדת הכלכלה, לסעיף שעסקתי בו כחבר כנסת, אך לא הצלחתי למצוא פתרון לשאלה שהטרידה אותי. כוונתי היא לסעיף 6 לחוק הזיכיון, שקובע שעבור חכירת כל השטח של ים המלח לעשר שנים, מפעלי ים המלח יצטרכו לשלם לעשר שנים 10 לירות למדינה. אני שאלתי את משרד האוצר האם עשר הלירות הללו אכן שולמו. הגשתי שאילתה לסגן השר יצחק כהן. ביושר רב הוא סיפר לי בתשובתו לשאילתה שהמדינה חקרה

ובדקה ולא מצאה שריד ופליט למידע על עשר הלירות שהיו צריכות להשתלם למדינה על עשר שנות חכירה של ים המלח לטובת המפעלים. אז אם אנחנו מדברים על משרד האוצר ועל נאמנותו לציבור ולנכסיו ולזכויותיו, לפחות נגבה את עשר הלירות הללו, שלא בטוח ששולמו בזמנו.

הוזכר כאן המנגנון של רווחי היתר. היום אנו יכולים לומר, שהמנגנון הזה לא הוכיח את עצמו. אם אנו רוצים לגבות ממפעלי ים המלח גמול אמיתי על העלויות העצומות שהם גוררים, צריכים מנגנון אחר לחלוטין.

הערה שלישית, כל מה שאמרתי עד כה נוגע למשפט הרצוי, אבל כשאנחנו בוחנים את האסון הנורא שמתרחש בים המלח, אחד משבעת פלאי העולם, הטבעי – לפחות לפי דעתנו – שהולך ונחרב בין היתר בגלל הפעילות המאוד מסיבית של מפעלי ים המלח, אנו צריכים לשאול עצמנו, מה המשפט הרצוי. אני מציע לוועדת הכלכלה, נוכח הדיון הזה, להתחיל במהלך של ביטול חוק הזיכיון. החוק הזה אנכרוניסטי. גם אם תגלו את עשר הלירות שהמדינה היתה צריכה לקבל עבור עשר שנים ראשונות של חכירה וגם אם לא תמצאו את הדבר הזה, לחוק הזה אין מקום במדינה מודרנית בשנת 2021. צריך משטר אחר של התנהלות מול ים המלח. אנחנו באמת מדברים על נכס טבע ונכס כלכלי בעל משמעות יוצאת דופן. יש להתנהל איתו בצורה הרבה-הרבה יותר אחראית מהתמונה המאוד קשה שמתגלה בדיון הזה. תודה.

היו"ר רון כץ:

תודה. עדי, בבקשה.

עדי ליברוס:

בכמה הזדמנויות עלתה הערה לגבי הנושא של ההבחנה בין פסק הדין של השופט סוקול בעניין אדם טבע ודין וגם קיבלתי כאן הערה צודקת מחברתי, שזה לא מופיע בתמצית. אם תרצו, ארחיב בנקודה הזאת כבר עכשיו – אנחנו חושבים שיש טעם להבחין בין שני המקרים, אבל גם אין לנו בעיה להשלים את ההתייחסות בנקודה הזאת.

היו"ר רון כץ:

תודה. עופר, סיכום.

עופר כסיף (הרשימה המשותפת):

שני דברים ברשותך, אדוני היושב-ראש. בהמשך למה שאמר יחידי, ואני מודה לו, דב חנין – בסעיף 7 לחוק המים בתחולה כתוב – אני מצטט – בנוסף לתיקון 27, אפרופו מה שנאמר קודם על החוק: "לעניין חוק זה אין נפקא מינה אם זכות למים נוצרה על-פי דין לרבות חוק זה או על-פי הסכם או נוהג או באופן אחר, ואם נוצרה לפני תחילתו של חוק זה או אחרי כן", כלומר יש פה החלה גם רטרואקטיבית לגבי חוקים שקדמו. זה במענה לטענה שכביכול החוק המאוחר אינו דוחה את החוק המוקדם או לא משנה אותו.

היו"ר רון כץ:

סליחה. מרב דוד, סמנכ"לית לובי 99.

מרב דוד:

תודה רבה. אני רוצה לשים את הדברים של משרד המשפטים ואת הדברים שנאמרו פה בקונטקסט של כמה החלטת שהתקבלו בשנתיים האחרונות לגבי כ"ל בכל מיני סוגיות. חבר הכנסת לשעבר חנין הזכיר בצדק שהוא חוק מ-1961, והולכים למשמעות פרשנית משפטנית דבקנית, פתאום דבקים בנוסח המדוקדק של חוק הזיכיון. לעומת זאת, מוכנים ממש בימים אלה לתת שלוש שנות הארכה לזיכיון הפוספטים שהוא זיכיון מקביל של כימיקלים לישראל, של חברת בת של כימיקלים לישראל בחינם וללא כל תמורה, הארכה של שלוש שנים, גם בלי שהחברה תשלם ותיתן ערבויות כספיות לתיקון הנזק הסביבתי שהיא יוצרת שם, של אותה רשות המים ומכון ויצמן קבע, שהיא זו שאחראית לזיהום מי התהום והנחלים בסביבה והיא מסרבת לתת אותן ערבויות כספיות, ושוב על סמך חוות דעת משפטית אומרים שזה בסדר כי הנזק הוא של המפעלים והזיכיון הוא של הכרייה, ואחר כך בנושא של מס ששינסקי הפרשנות המשפטית מאפשרת כבר בשנת 2016 לא לגבות חוב של מאות-מיליוני שקלים של מס ששינסקי שכי"ל מסרבת לשלם, והפרשנות המשפטית איכשהו תמיד מסייעת לחברה גם כשהיא פרשנות משפטית פנים ממשלתית ולא עומדת לצידו של הציבור.

אני לגמרי מצטרפת לדברי חבר הכנסת כסיף, ומבקשת מהוועדה לומר בהחלטתה, שהיא קוראת לרשות המיס לגבות את החוב הזה. אני לא מכירה הרבה גורמים שככה פוטרים אותם מחוב כלשהו, ודאי שלא מחוב מים, ובוודאי שלא מחוב בגובה כזה.

לגבי חוות הדעת המלאה, אמרה לי-היא חברתי שהעניין הזה יגיע בסופו של דבר לדיון משפטי. לומר שחות הדעת של משרד המשפטים היא פנימית במסגרת התנהלות בין-משרדים – הרי בסופו של דבר רשות המיס אמרה פה: ברור לחלוטין מבחינתנו שאנו מקבלים את ההכרעה של היועץ המשפטי לממשלה. להתייחס למסמך הזה כחוות דעת ולא לפרסם אותו, זה בלתי-סביר בכל רמה. אני מאוד מקווה שהחלטה שלכם תהיה פשוט לומר לרשות המיס: אל תקבלו, ולכו וגבו את החוב מכימיקלים לישראל, תודה. תודה.

היו"ר רון כץ:

תודה. רויטל ברילנשטיין, מנהל האגודה לצדק חברתי.

רויטל ברילנשטיין:

שלום. לא אחזור על דברים שנאמרו. חשוב לי להתייחס לשר הזיכיון, שכל כך מקדשים אותו. מדובר בחוק ארכאי משנת 61', שנעשה בשל דרישה חיצונית של הבנק העולמי לתת מימון בשביל המדינה, שחברת כימיקלים לישראל היתה בבעלות של המדינה. החוק הזה לא נועד להסדיר את התנאים כאשר המשאבים הם בידי גורם פרטי, כלומר בשנת 92', כשחברת כימיקלים לישראל הופרטה, היה צריך לעשות שינויים שיתאמו את הרוח של שוק חופשי. השינויים הללו לא נעשו. הם נעשו אחר כך בצורה קטנה יותר, על-ידי ועדת שניסקי, ובהמשך על-ידי תיקוני חוק המיס, אבל לבוא עכשיו ולפרש חוק שהבעלות בחברה היתה של המדינה, שזו היתה חברה ממשלתית, ללא כוונת רווח, לפרש בצורה שמפחיתה ממשאבי הקופה הציבורית, זה גזל שנעשה עכשיו, בשנת 21', לא בשנת 61'. אני רוצה לעמוד על הקופה הציבורית ועל הזכויות של הציבור הדומם הזה, שנוגסים כל פעם מהמשאבים שלו, ולקרוא לכם חברי הוועדה הנכבדים, לתת הצהרה חד-משמעית. כל הנושא של כימיקלים לישראל לא מוסדר. ראוי לפתוח הכול ולדבר על כל המשאבים שהיא מחזיקה, ולראות איך אנו מממשים את האינטרס הציבורי.

היו"ר רון כץ:

תודה. אריאל ברזילי, ראש האגף לכלכלה, לתנועה למען איכות השלטון בישראל.

אריאל ברזילי:

תודה רבה, אדוני היושב-ראש. לא אחזור על מה שנאמר. רק אציין שהדיון החשוב הזה עוסק שוב בבעיה רוחבית שהיא תמיד ברירת המחדל. תמיד כשיש התנגשות בין האינטרס של הציבור לאינטרס של טייקון כלשהו, המדינה מצליחה לגבש חוות דעת שמכשירה את האינטרס של הטייקון. מהדיונים שהתקיימו פה עכשיו אפשר להגיע למסקנה ברורה – יש מחלוקת משפטית בשאלה האם מפעלי ים המלח צריכים לשלם או לא צריכים. זו מחלוקת לגיטימית, משפטית. אבל בכל פעם שהמדינה תגיע למסקנה שהם לא צריכים לשלם, וזה מאוד מזכיר את האירועים שאנחנו חווים תמיד בהקשר של הון-שלטון - ואנחנו מאוד מקווים שהעמדה של הוועדה הזאת תנחה לפחות את רשות המיס לגבות את החוב הזה, ולדחות את תמצית חוות הדעת שגם אנחנו ראינו אותה, והיא בהחלט לא מספקת. תודה.

היו"ר רון כץ:

עופר, בבקשה.

עופר כסיף (הרשימה המשותפת):

אני רוצה להציע כמה המלצות של הוועדה.

ראשית, הוועדה קוראת לרשות לא לאמץ את תמצית חוות הדעת של משרד המשפטים. שנית, הוועדה קוראת לפרסם את חוות הדעת המשפטית במלואה. שלישית, הצהרה להחלטה לביטול החוב, השלכות רוחביות על ים המלח בהמשך הדרך, כאשר בשנת 2030 כ"ל יקבלו שוב את הזיכיון. הוועדה קוראת לביטול חוק הזיכיון, בהמשך להצהרה הזו. אלה שלוש ההמלצות שאני מציע.

עדי ליברוס:

אדוני היושב-ראש, אפשר התייחסות קצרה? חלילה למנוע הטעיה או לא להכשיל את הוועדה – כמובן שרשות המיס לא תהיה חופשית להשתחרר מהנחיית היועץ המשפטי לממשלה בעניין הזה.

עופר כסיף (הרשימה המשותפת):

לכן אמרתי – לא לקבל את תמצית חוות הדעת, עם דגש על התמצית. קריאה שנייה – לפרסם את חוות הדעת במלואה. שתהיה במלואה.

היו"ר רון כץ:

עופר, תודה על הדיון. באמת חשוב. אנו למדים בדיון הזה שיש לנו הרבה לקונות שעוברות בין כמה משרדים. חבל לי שאין לנו המשרד לאיכות הסביבה שלא אתנו, כי עמדתו חשובה.

הוועדה כן קוראת למשרד המשפטים ומשרד האוצר לבחון מחדש את הסוגיה לקראת תום תקופת הזיכיון על-מנת להסדיר אפשרות לתבוע מבעלי הזיכיון תשלום תמורת מיס מופקים על-מנת לשמור את משאב המיס ולהבטיח שימוש יעיל וחסכוני בו.

הוועדה קוראת למשרד האוצר לבחון העברת חלק מהתמלוגים המשולמים על-ידי מפעלי ים המלח, לרשות המיס, למשק המיס, כפי שמקובל כיום ביחס לתשלום דמי המיס.

הוועדה מבקשת ממשרד המשפטים לפרסם את חוות הדעת המלאה. יש פה יותר מדי סתירות ואנחנו רוצים להבין כמו שצריך ולרדת לשורש העניין לגבי כל חוות הדעת. אני לא חושב שחוות דעת צריכה להיות מסמך פנימי בין משרדים. אני מבין את הרצון לפעול בצורה חופשית בתוך המשרד אבל בנושא הזה באיזון בין האינטרס של הציבור והשקיפות - נבקש לפרסם את חוות הדעת.

נמשיך לעקוב אחרי הנושא זה, כי זה נושא שאנחנו צריכים לתת עליו את הדעת. יש פה הרבה יותר מדי לקונות שהתחילו גם בבית הזה. נמשיך לעקוב אחריו אחרי שנראה את חוות הדעת המלאה. בבקשה.

מוסי רז (מרצ):

למה אתה קורא להעביר חלק מהתמלוגים למשק המיס? זה סתם העברה מכיס לכיס.

היו"ר רון כץ:

לא, כי ברגע שאתה מעביר כספים למשק המיס, אתה יכול להשתמש בזה לטבת האזרחים - וכבר עשינו את זה פעם אחת וראינו הזולה. שנית, בקונסטלציה שנוצרת עכשיו אני חושב שזה הדבר הטוב ביותר לעשות. אחרי שנראה את חוות הדעת המלאה, נבין יותר לעומק, נכנס עוד דיון ונרד לשורש העניין.

תודה רבה, הישיבה נעולה.

הישיבה ננעלה בשעה 12:15.

נספח 13

**העתק מכתב הפניה מטעם העותרת
למשיבה 1 מיום 28.12.2021**

עמ' 149

28 בדצמבר, 2021

לכבוד
מר גיורא שחם,
מנהל הרשות הממשלתית למים ולביוב, יו"ר מועצת רשות המים
רחוב בנק ישראל 7, ת.ד. 36118, ירושלים 9195021
באמצעות דוא"ל : GioraS@water.gov.il

א"נ שלום רב,

הנדון: גביית תשלום בעד דמי מים – מפעלי ים המלח בע"מ

(סימוכין: מכתבינו מימים 13.6.2021; 15.8.2021; 4.10.2021; 18.10.2021 ותשובתיכם מימים 5.9.2021; 7.10.2021)

פניה זו היא מטעם ארגון "אדם, טבע ודין" – אגודה ישראלית להגנת הסביבה", (להלן: "אדם טבע ודין") בבקשה לקבל את עמדתכם הכתובה בנוגע לגביית דמי מים ממפעלי ים המלח בע"מ (להלן: "מי"ה") בהתאם לחוק המים, תשי"ט-1959 (להלן: "חוק המים" ו/או "החוק"). הכל כמפורט להלן.

1. כפי שפורט בהרחבה בפניותינו הקודמות מימים: 13.6.2021; 15.8.2021; 4.10.2021, חוק המים חל על פעילותה של מי"ה בים המלח והיא מהווה מפיקה ומספקת מים כהגדרתה בחוק. מכאן, **כי חלה על מי"ה חובת תשלום בגין דמי מים מתוקף סעיף 33 לחוק המים**. חובה זו, לשלם בתמורה לשימוש במשאבי הטבע של הציבור, מעבר להיותה חובה חקוקה, מקבלת משנה תוקף לאור אחריותה הישירה של מי"ה לדלדולו של ים המלח ולאור חשיבות האינטרס הציבורי המובהק בהגנה על משאב המים – המוגן במסגרת החוק.
2. על רקע פרסומים בתקשורת כי אין הרשות פועלת להבטיח גבייה של דמי מים על פעילותה של מי"ה בים המלח,¹ נשלחה פנייתנו הראשונה ביום 13.6.2021, בה התבקש מידע בנוגע לפעולות שנעשו או שמתכוונת הרשות לעשות כדי להבטיח כי ייגבו דמי מים ממי"ה.² פנייתנו הראשונה לא נענתה ולכן פנינו שנית ביום 15.8.2021.
3. ביום 7.10.2021 התקבלה תגובתכם ובה צוין כי טרם גובשה עמדה של הרשות המים בעניין, משם שהשאלה המשפטית עדיין נבחנת על ידי משרד המשפטים. בסיכום, נכתב במכתבכם כי "אין בידינו לומר מתי תתקבל הכרעה בסוגיה של חיוב על הפקה בתוך שטח הזיכיון, שכן הנושא תלוי ועומד בפני משרד המשפטים. נמסר לנו כי הם שוקדים על השלמת הבדיקה." (סעיף ג למכתבכם).
4. לאחר מועד מכתבכם, ביום 25.10.2021, פורסמה **תמצית** חוות הדעת המשפטית של משרד המשפטים בנושא חיוב מי"ה בתשלום דמי מים לפי חוק המים עבור הפקת מי בארות בתחום זיכיון ים המלח (להלן: "תמצית חוות דעת משרד המשפטים").

¹ <https://www.globes.co.il/news/article.aspx?did=1001367040>

² ראו פירוט בסעיף 27 לפנייתנו הראשונה.

5. זה המקום לציין, כי הימנעות מפרסום של חוות הדעת המלאה של משרד המשפטים מהווה פגיעה חמורה בזכות הציבור לדעת ובעיקרון השקיפות - זאת בייחוד בנושא בעל חשיבות ציבורית הנוגע למשאבי טבע המצויים בבעלותו של הציבור עצמו.

6. כמפורט בתמצית חוות הדעת של משרד המשפטים: "עמדת משרד המשפטים היא כי פרשנות לשונית ותכליתית של חוק הזיכיון מובילה למסקנה כי לא ניתן, בעת הזו לחייב את מי"ה בתשלום דמי מים לפי חוק המים עבור המים המופקים בתחום הזיכיון נוסף על תשלום התמלוגים בגינם." (סעיף 3 לתמצית חוות הדעת).

7. על רקע עמדת משרד המשפטים, התקיימה ביום 15.11.2021 ישיבת ועדת הכלכלה של הכנסת שנשאה את הכותרת "משרד המשפטים פטר את מפעלי ים המלח מחוב של 65 מיליון שקל" (להלן: "ישיבת ועדת הכלכלה").

8. כפי שעולה מפרוטוקול ישיבת ועדת הכלכלה, חבר הכנסת עופר כסיף פנה לעו"ד ניר וילנר, סגן בכיר ליועצת משפטית רשות המים והביוב, ושאל: "אתם מאמצים את חוות הדעת של משרד המשפטים? זו החלטה שלכם?". בתגובה השיב עו"ד ניר וילנר במילה אחת: "כן".

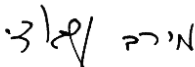
--- העתק העמודים הרלוונטיים מפרוטוקול ישיבת ועדת הכלכלה מיום 15.11.2021 מצורפים **כנספה א.**

9. אלא שלמעט העמדה שהציג עו"ד ניר וילנר בעל פה כאמור, לא פורסמה החלטה רשמית של רשות המים בהמשך לחוות הדעת של משרד המשפטים, ולא פורסם האם התקבלה החלטה שלא לגבות ממי"ה תשלום בגין דמי מים. בנוסף, גם מכתב משלים למכתב התגובה שלכם מיום 7.10.21, אשר כאמור משהה את תגובתכם עד לפרסום חוות הדעת של משרד המשפטים, לא נשלח אלינו.

10. לפיכך, מתבקשת רשות המים לפרסם החלטה רשמית בעניין ולהשיב לפנייתנו בדבר עמדתה ביחס לגביית דמי מים ממי"ה.

בכבוד רב,


עו"ד בר רוזוב
מחלקה משפטית


עו"ד מירב עבאדי
מנהלת תחום כלכלה ורגולציה

העתק:

עו"ד מאיר לוי, המשנה ליועץ המשפטי לממשלה (כלכלי), משרד המשפטים, בדוא"ל: meirle@justice.gov.il

תוכן עניינים

עמ'	שם הנספח	סימון
5	העתק העמודים הרלוונטיים מפרוטוקול ישיבת ועדת הכלכלה מיום 15.11.2021	א

נספח א

**העתק העמודים הרלוונטיים
מפרוטוקול ישיבת ועדת הכלכלה
מיום 15.11.2021**

עמ' 5



הכנסת

הכנסת העשרים-וארבע
מושב שני

פרוטוקול מס' 90
מישיבת ועדת הכלכלה
יום שני, י"א כסלו התשפ"ב (15 בנובמבר 2021), שעה 11:00

סדר היום:

משרד המשפטים פטר את מפעלי ים המלח מחוב של 65 מיליון שקל

נכחו:

חברי הוועדה:

רון כץ – מ"מ היו"ר
סמי אבו שחאדה
מאזן גנאים

חברי הכנסת:

עופר כסיף
יעקב מרגי
מוסי רז

מוזמנים:

עדי ליברוס – ממונה, משרד המשפטים
לילך גבע הראל – יועצת משפטית גלובאלית, חברת כימיקלים לישראל בע"מ
לי-היא גולדנברג – ראש תחום כלכלה ומשאבי טבע, אדם טבע ודין, ארגונים להגנה על הסביבה
דב חנין – יו"ר פורום האקלים

מוזמנים באמצעים מקוונים:

ינון גוטגליק – עו"ד בלשכה המשפטית, משרד האוצר
רונית זלמן מלאך – סמנכ"ל כספים, חברת מקורות
ניר וילנר – סגן בכיר ליועצת משפטית, רשות המים והביוב
רויטל ברילנשטיין – מנהלת האגודה, אגודה לצדק חלוקתי
מרב דוד – סמנכ"לית, לובי 99
אריאל ברזילי – ראש אגף כלכלה, התנועה למען איכות השלטון בישראל

מנהלת הוועדה:

עידית חנוכה

רישום פרלמנטרי:

הדס צנוירט

היו"ר רון כץ:

הוא חל רק בים המלח, החוק הספציפי?

ניר וילנר:

חוק הזיכיון, למיטב ידיעתי, על מפיק ספציפי, יש רק בים המלח.

היו"ר רון כץ:

כלומר אין השלכות רוחב מעבר לים המלח. זה משהו שנשמט ולא התעסקנו בו.

ניר וילנר:

רק על ים המלח. למשל, כל מי שמפיק מי ים – שהם משאב בלתי-מוגבל כרגע לכאורה – מי שמפיק מי ים, זה רוחבי – כל מי שמפיק מים ברמת מליחות של מי ים, לא משלם. המקרה של מפעלי ים המלח, כאשר מפיקים מאגם ים המלח, גם היו פטורים גם לפני 17' וגם אחרי. כאן מדובר בהפקה מבארות שהמליחות שלה היא נמוכה מרמת מי ים. לכן על הבארות בתחום הזיכיון מפעלי ים המלח פטורים, אבל יש להם גם בארות מחוץ לתחום הזיכיון - כמובן הם צריכים לשלם כמו כל מפיק בישראל, בערך זה מתחלק להפקה של שני-שליש ושליש. על חברת מקורות כמובן לפעול בכל הכוח כדי לגבות את התשלומים האלה.

עופר כסיף (הרשימה המשותפת):

אתם מאמצים את חוות הדעת של משרד המשפטים? זו ההחלטה שלכם?

ניר וילנר:

כן.

עופר כסיף (הרשימה המשותפת):

אני מציע שאחת ההמלצות של הוועדה תהיה לא לאמץ.

היו"ר רון כץ:

נדון בזה. בזום נמצא אתנו ינון גוטגליק, משרד האוצר. מה שאנו למדים פה, זה שהפטור הספציפי הוא ללא השלכות רוחב, ונדמה שכאשר תיקנו את התיקון ב-2017, לא לקחו בחשבון את מה שקורה בים המלח. אני יודע שהאוצר לוקח בחשבון הכול. איך הגענו למצב הזה?

ינון גוטגליק:

בסופו של דבר החוק, כפי שעו"ד וילנר ציין, תיקון 27 הוא כללי שחל על כל הגופים. בא גוף אחרי התיקון שאומר: לי יש חוק ספציפי שחל עליי שאומר שאיני צריך לשלם כי אני משלם בצורה אחרת.

היו"ר רון כץ:

לא. משרד המשפטים אומר את זה.

ינון גוטגליק:

הנושא הובא לבחינה של משרד המשפטים. הם התייעצו אתנו, ואנחנו סברנו שחוק הזיכיון הוא זה שקובע את כלל התשלומים שעל כ"ל לשלם, לרבות דמי המים. אנחנו סומכים את ידנו על חוות הדעת הזאת. למה לא חשבו על זה בעת חיקוק המים איני יודע, אבל זה לא משנה לדעתי.

היו"ר רון כץ:

יכול לפטור אותו או לא לפטור אותו. לתת על זה את הדעת.

נספח 14

**העתק אישור קבלה מטעם משיבה 1
מיום 29.12.2021**

עמ' 156

Bar Rozov

נושא: מפעלי ים המלח בע"מ – גביית תשלום בעד דמי מים FW:

מאת: Slepner Olga [mailto:OlgaS10@water.gov.il]
נשלח: יום ד 29 דצמבר 2021 09:40
אל: Bar Rozov <bar@adamteva.org.il>
נושא: RE: גביית תשלום בעד דמי מים – מפעלי ים המלח בע"מ

התקבל, תודה

From: Bar Rozov <bar@adamteva.org.il>
Sent: Tuesday, December 28, 2021 11:03 AM
To: Shaham Giora <GioraS@water.gov.il>
Cc: Meirav Abady <meirav@adamteva.org.il>; meirle@justice.gov.il
Subject: גביית תשלום בעד דמי מים – מפעלי ים המלח בע"מ

שלום רב,

מצ"ב פנייה מטעם ארגון אדם טבע ודין, בנוגע לגביית תשלום בעד דמי מים – מפעלי ים המלח בע"מ.

נודה על אישור קבלת מייל זה בחוזר.

בברכה,
בר

בר רוזוב, עו"ד
הלשכה המשפטית – אדם טבע ודין
רח' קרליבך 9, תל אביב 6713213
טל': 03-5669939 | פקס: 03-5669940



נספח 15

**העתק מכתב ההתראה מטעם
העותרת מיום 12.7.2022**

עמ' 158

לכבוד
 עו"ד גלי בהרב מיארה
 היועצת המשפטית לממשלה
 באמצעות טופס פניה מקוון

מר יחזקאל ליפשיץ,
 מנהל הרשות הממשלתית למים ולביוב,
 יו"ר מועצת רשות המים
 באמצעות דוא"ל : pniyot@water.gov.il

עו"ד מאיר לוי
 המשנה ליועץ המשפטי לממשלה (כלכלי)
 משרד המשפטים
 באמצעות דוא"ל: meirle@justice.gov.il

שלום רב,

הנדון: חיוב מפעלי ים המלח בע"מ בתשלום דמי מים

בשם ארגון "אדם, טבע ודין – אגודה ישראלית להגנת הסביבה" (להלן: "אט"די") - אנו פונות אליכם בבקשה שתשנו את מסקנתכם ב"תמצית חוות הדעת המשפטית של משרד המשפטים בנושא חיוב מפעלי ים המלח בע"מ בתשלום דמי מים לפי חוק המים התשי"ט-1959, עבור הפקת מי בארות בתחום זיכיון ים המלח" שפורסמה ביום 25.10.2021 (להלן: "תמצית חוות הדעת").

"עמדת משרד המשפטים היא כי פרשנות לשונית ותכליתית של חוק הזיכיון מובילה למסקנה כי לא ניתן, בעת הזו לחייב את מי"ה בתשלום דמי מים לפי חוק המים עבור המים המופקים בתחום הזיכיון נוסף על תשלום התמלוגים בגינם." (סעיף 3 לתמצית חוות הדעת) שגויה מיסודה והיא עומדת בסתירה לקבוע בפסיקה ובחוק המים, תשי"ט-1959 (להלן: "החוק" או "חוק המים"), הכל כפי שיפורט להלן.

פניה זו נעשית קודם שננקוט בהליכים משפטיים והיא באה לאחר פניות לרשות המים ולמשרד המשפטים מימים: 13.6.2021; 15.8.2021; 4.10.2021, שבהן פורטו בהרחבה הנימוקים לכך שחוק המים חל על פעילותה של מפעלי ים המלח ("מי"ה") בים המלח; שמ"ה מהווה מפיקה ומספקת מים כהגדרתה בחוק וכי חלה עליה החובה מתוקף החוק והפסיקה לשלם דמי מים.

וביתר פירוט:

1. תמצית חוות הדעת שגויה מכל אחת מהסיבות הבאות: (א) חוק הזיכיון אינו מחריג את תחולתו של חוק המים ואינו פוטר את מי"ה מהחובה לשלם דמי מים, כשם שהוא לא התכוון לפטור אותה מהצורך לקבל רישיון הפקה; (ב) התשלום בגין דמי מים אינו מגולם בתשלום התמלוגים על פי חוק הזיכיון; (ג) החשיבות שבגביית דמי מים ממ"ה עולה בקנה אחד עם מטרות חוק המים שהן שמירה על משאב המים, צמצום השימוש בו, ושמירה על משק מים סגור כרצון המחוקק; (ד) חובת התשלום על פי חקיקת חוק מיסוי רווחים ממשאבי טבע אינה פוטרת מתשלום בעד דמי מים; (ה) אי פרסום חוות הדעת המלאה מהווה פגיעה מהותית באינטרס הציבורי ובזכות הציבור לדעת.

א. חוק הזיכיון אינו מחריג את תחולתו של חוק המיס ואינו פוטר את מי"ה מהחובה בתשלום דמי מיס, כשם שהוא לא התכוון לפטור מהצורך לקבל רישיון הפקה

2. בית הדין למיס קבע כבר כי חוק זיכיון יס המלח התשכ"א-1961 (להלן: "חוק הזיכיון"), אינו פוטר מתחולת חוק המיס. ממילא, הסדר התמלוגים בכל הנוגע לתמורה שמי"ה משלמת אינו הסדר ממצה ואינו תחליף לתשלום בעד דמי מיס כפי שמורה חוק המיס.
3. ביום 4 באוגוסט, 2019 ניתן פסק דין של כבוד השופט סוקול בעח"ק (מיס) 14047-06-15 **אדם טבע ודין – אגודה ישראלית להגנת הסביבה נ' הרשות הממשלתית למיס וביוב** (נבו 04.08.2019) (להלן: "פסק הדין")
4. בפסק הדין, שעסק בפעילות השאיבה של מפעלי יס המלח, **קבע בית המשפט כי חוק המיס חל על פעילותה של מי"ה בים המלח:**

"חברת יס המלח מפיקה מיס מיס המלח. יס המלח הוא מקווה מיס הכלול בהגדרת מקורות המיס, ופעילות הזרמת המיס מהאגן הצפוני לאגן הדרומי ואידוי המיס בבריכות האידוי מהווים הפקה החייבת ברישיון לפי סעיף 23 לחוק המיס". (פסקה 43).

5. בנוסף, בפסק דינו, הבהיר כבוד השופט סוקול את היחס בין חוק המיס לבין חוק זיכיון יס המלח, תשכ"א-1961 (להלן: "חוק הזיכיון") וקבע כך:

"מהותו של הזיכיון שניתן לחברת יס המלח, כמו כל זיכיון אחר, הוא במתן זכות בלעדית. תכלית הזיכיון היא למנוע תחרות. משמע, הענקת הזיכיון משחררת את בעל הזיכיון מכבלי התחרות אולם אינה משחררת אותו, כשלעצמה, מכבלי החקיקה ומדרישות הרישוי הנדרשות לפעילותו."¹

6. עוד הדגיש בית הדין למיס: "שאינן בחוק הזיכיון כדי לסייג את תחולת חוק המיס ואין בו כדי לפטור את חברת יס המלח מחובתה להימנע מהפקת מיס כל עוד אין בידה רישיון הפקה" (פסקה 51 לפסק הדין).
7. בנוסף קבע בית הדין למיס כי על בסיס סעיף 7 המחיל את חוק המיס גם על זכויות שניתנו על פי דינים אחרים, המסקנה המתבקשת הינה **כי המחוקק ביקש להחיל את חוק המיס, על מי"ה וזאת ללא קשר לזיכיון המוקנה**. וכך נקבע בפסק הדין:

".. חוק המיס צפה אפשרות כי יוענקו זכויות למיס גם על פי דינים אחרים או דינים מאוחרים.. משמע, המחוקק ביקש להחיל את חוק המיס, לרבות את משטר הרישוי על פיו, גם על זכויות למיס שייקבעו בעתיד, לרבות זכויות שייקבעו על פי חוק אחר. **המשמעות היא כי חוק המיס חל באופן מפורש, מכוח הוראה זו, גם על הפקת מיס שהזכות לה נקבעה בשטר הזיכיון שניתן לחברת יס המלח**" (פסקה 59).

¹ ראו גם בעניין זה סי' 79 בחוות דעתו של אבי ליכט, המשנה ליועץ המשפטי לממשלה (כלכלי-פיסקאלי) דאז מיום 4.9.2011, "ביצוע פרויקט הגנות יס המלח ומימונו- חוות דעת משפטית" שם נקבע כי " אין מדובר על זיכיון חופשי מכל מגבלות, המעניק לה בלעדיות מוחלטת על יס המלח.

8. בהתאם לקביעתו של בית הדין למיס, מיי"ה חויבה בקבלת רישיון על פי סעיף 23 לחוק המיס. ואכן, במרץ 2020 הוצא למפעלי ים המלח רישיון הפקה מס, 7565 ורישיון הספקה מס' 7565 והוא הוחל על בעל הרישיון מה-1 לינואר 2020 ועד ל-31 דצמבר 2020 (או עד לפרסום רישיון חדש). כפי שידוע לח"מ, ב-12 במאי 2021 הוחלפו רישיונות אלו על ידי רישיונות חדשים לשנת 2021.

9. תמוה בעינינו, כי תמצית חוות הדעת הקובעת שלא ניתן לחייב את מיי"ה בתשלום בגין דמי מיס לפי חוק המיס, כלל אינה מתייחסת לפסיקה העדכנית בעניין הנדון ונעדרת ממנה התייחסות לפסק דינו של כבוד השופט סוקול אשר קבע כי חוק המיס חל על פעילותיה של מיי"ה בים המלח והחברה מהווה מפיקה ומספקת מיס בהתאם לחוק המיס.

ב. התשלום בגין דמי מיס אינו מגולם בתשלום התמלוגים על פי חוק הזכיון

10. סעיף 2(ה) לחוק הזכיון מקנה למיי"ה את הזכות להשיג את מי הבארות בתחום הזכיון ולהשתמש בהם. בהמשך, סעיף 15 לשטר הזכיון קובע את חובת התשלום של תמלוגים עבור כלוריד האשלג, ברום וכלוריד המגנזיום מתוצרת המפעל. **סעיף 15 לא מתייחס כלל למשאב המיס - הזוכה להגנה רק במסגרת חוק המיס.**

11. כפי שקבע בית הדין למיס, חוק המיס חל במקביל לחוק הזכיון ואף קובע מפורשות בסעיף 7 כי הוא חל על אף האמור בכל דין. על כן, תשלום התמלוגים אינו פוטר מתשלום דמי מיס מכוח חוק המיס.

12. יובהר כי החיוב בתשלום דמי מיס הוא נגזרת של רישיון ההפקה, המוטל על כל מפיק מיס, זאת בשונה מתשלום תמלוגים, המשקפים את היותם של משאבי הטבע קניין הציבור אשר יש לשלם על השימוש בהם.

ג. החשיבות שבגביית דמי מיס ממי"ה עולה בקנה אחד עם מטרות חוק המיס שהן שמירה על משאב המיס, צמצום השימוש בו, ושמירה על משק מיס סגור כרצון המחוקק

13. גביית תשלום בגין השימוש במיס משקפת אינטרס ציבורי כללי ומהווה הלכה למעשה כלי נוסף לפיקוח ובקרה על הפקת המיס, כפי שנקבע על ידי כבוד השופט שפירא בעחק (ח"י) 10830-06013 א.ש.ש.י נדלן בע"מ נ' הרשות הממשלתית למיס וביוב כי:

"היטל ההפקה נועד כדי להגן על משאבי הטבע, ולתמרץ יזמים... כלומר, ההיטל בא להבטיח שהיזם יקדם את הבנייה תוך פגיעה מינימאלית במשאבי הציבור ההולכים ומתדלדלים."

14. חובה זו, לשלם בתמורה לשימוש במשאב המיס של הציבור, מקבלת משנה תוקף בענייננו, לאור אחריותה הישירה של מיי"ה לדלדולו של ים המלח, ומשרתת את אינטרס הציבור להגן על משאב זה שהוא במחסור.

15. על כך עמד בית המשפט העליון בבג"ץ 6951/17 אפיקי מיס אגודה שיתופית חקלאית נ' הרשות הממשלתית למיס ולביוב (נבו 03.04.2019) (להלן: "בג"צ אפיקי מיס"):

"נבהיר כי מאז ומעולם מפיקים פרטיים שילמו עבור המים שהם מפיקים, שהרי לא מדובר במשאב פרטי. אלא שבעבר המפיקים שילמו "היטלי הפקה", והרפורמה שינתה את אופן התשלום והעניקה לו גם כינוי חדש: "דמי מים". בשונה ממשטר ההיטלים הקודם, כיום המפיקים לא משלמים מס לקופת המדינה (בדמות היטל הפקה) אלא תעריף אחיד, על בסיס עלות ריאלית של הפקת מים.."

16. כידוע, הרפורמה במשק המים בשנת 2017 כללה שינוי במנגנון קביעת תעריף צריכת המים. תכליתה של הצעת חוק המים (תיקון מס' 27), התשע"ו-2016 הינה (להלן: "תיקון 27"): "להביא לקידום ניהול משק המים כמשק כספים סגור כך שהתעריפים שייגבו בעד הפקה והספקה ישמשו את משק המים" (דברי הסבר לתיקון 27, הצעת חוק ממשלה 1008 27 בינואר 2016).

17. בין היתר, תיקון 27 הביא לביטול סימן ב' לפרק השביעי לחוק המים, שעניינו קביעת הסדרים בנוגע להיטלי ההפקה ממקורות מים. הרציונל בשינוי היה שהעברת הכספים למשק המים הכללי יקדמו את המהלך של ניהול משק המים כמשק כספים סגור, כך שהתשלומים שייגבו ישמשו את כלל צרכני משק המים, ואת הצרכנים של משק המים ולא צרכנים של המדינה. דבר זה יאפשר את הוזלת תעריפי המים הן למשק המים הביתי והן, ככלל, למשק המים החקלאי.

18. על תפקידו של התיקון עמד גם בית המשפט בעח"ק (ענייני מים חיפה) 23546-12-18 כפר הים ניהול (1994) בע"מ נ' הרשות הממשלתית למים וביוב (נבו 20.02.2020):

"הבשורה שהביא תיקון 27 עניינה בקביעת הסדרים כלכליים חדשים במשק המים. בוטלו הוראות החוק שעניינן תשלומים שונים, לרבות התוספת השנייה, והוחלפו על ידי כללי המים (חישוב עלויות ותעריפים להפקה ולהולכה), תשע"ז-2017. המטרה העיקרית של תיקון 27 לחוק המים הייתה להסדיר את נושא התשלומים עבור רכיבים שונים הקשורים בהפקת והספקת מים במדינה, להביא לאחידות ושקיפות בעלויות ולחתור לכך שמשק המים יהיה משק אוטארכי."

19. סעיף 33א(ב) לחוק, שהוסף במסגרת 27 ואשר כותרתו "חובת דיווח ותשלום של בעל רישיון לרשות המים הארצית" קובע כי מפיק ישלם למקורות "דמי מים", ששיעורם נקבע לפי ההפרש בין תעריף הפקה והולכה לבין תעריף ההספקה לצרכן. תעריף ההפקה וההולכה נקבע בכללים, שאותם קובעת הרשות לפי סעיפים 111-112 לחוק (ראו בעניין זה גם את סעיף 109 לחוק).

20. בהתאם לאמור לעיל, וכפי שאף פסק בית המשפט בבג"ץ אפיקי מים, "מאז ומעולם מפיקים פרטיים שילמו עבור המים שהם מפיקים". תיקון 27 החיל חיובים בתשלום דמי מים לבעלי רישיון ההפקה ורישיון ההספקה וביניהם מפעלי ים המלח אשר משנת 2020 מפיקים מים מכוח רישיון הפקה והספקה שניתנה להם על ידי הרשות.

21. אזי, אין חולק כי על מי"ה חלה החובה לשלם דמי מים בעבור המים שהיא מפיקה.

22. ואמנם, גם חברת מקורות סברה שעל מי"ה לשלם דמי מים. כך עולה ממכתב ששלחה חברת מקורות לרשות הממשלתית למים וביוב ביום 14.2.2021 מכתב בדבר: "חובות לסליקה - לא משולמים ואשר אינם נכללים בהכנסות המוכרות של מקורות". (להלן: "מכתב חברת מקורות").

23. מהמכתב עולה כי על בסיס נתונים שהועברו אליה מרשות המים, מקורות שלחה בחודש דצמבר 2019 למפעלי ים המלח חיובים בגין דמי מים - זאת בגין התקופה שבין 2018-2020.

24. מכתב חברת מקורות מפרט את חובותיה של מי"ה בגין תשלום דמי מים על בסיס נתונים שהועברו למקורות מרשות המים. כפי שניתן לראות במכתב חברת מקורות, חובה של מי"ה כלפי מקורות עומד על כ-83,544 מיליון שקלים חדשים.

25. כפי שפורסם בכלי התקשורת, ולאור כך שבעקבות תיקון 27 לחוק משק המים בישראל, שכולל בחובו את ים המלח, פועל כמשק כספים סגור, "המשמעות של גביית דמי מים בהיקף כה גדול עשויה אף להפחית את תעריף המים בכללי בכאחוז. ² ואולם, משרד המשפטים שגה בפרשנותו המשפטית כאשר לא העניק משמעות ראויה לאינטרס הציבורי להוזלת תעריף המים בעקבות תשלום דמי מים של מי"ה.

26. פרשנות תכליתית של חוק המים הייתה צריכה להוביל למסקנה כי לאחר התיקון לחוק המים לא יהיה שימוש במים שאינו מחוייב בתשלום דמי מים. כמו כל אזרח במדינת ישראל גם מי"ה צריכה לשלם בגין השימוש במים שהיא עושה, על אחת כמה וכמה השימוש במים שהם נדירים בהרכבם.

ד. חובת התשלום על פי חקיקת חוק מיסוי רווחים ממשאבי טבע אינה פוטרת מתשלום בעד דמי מים

27. ברי, כי אין בחובת תשלום לפי חוק מיסוי רווחים ממשאבי טבע, תשע"א, 2011, כדי לפתור את מי"ה מתשלום דמי מים.

28. דמי מים מוטלים על כל מפיק מים וזאת בשונה מתשלום מיסים על רווחי יתר. זאת ועוד; מים לא מוגדרים כמשאב טבע במסגרת חוק מיסוי רווחים ממשאבי טבע והתשלום עבור השימוש במים נעשה במסגרת חוק המים.

29. אלא שגם בעניין זה, תמצית חוות הדעת של משרד המשפטים שגויה שכן היא מתבססת על נימוק זה כצידוק לאי גביית תשלום דמי מים: "כשברבות השנים התברר כי חוק הזיכיון אינו מגשים את תכלית הצדק החלוקתי די הצורך, ואף גורר עיוות חלוקתי עקב תשלום חסר עבור מחצבי הטבע, נמצא כי הפתרון המתאים אינו שינוי משטר התמלוגים, אלא חקיקת חוק מיסוי רווחי נפט, התשע"א- 2011 המטיל מס על רווחי היתר של מי"ה."

30. אין כל קשר בין חוק מיסוי רווחים ממשאבי טבע לבין גביית דמי מים, בהתאם לתיקון 27 לחוק המים. וברי, כי אין בדבר חקיקה אחד כדי להוציא את האחר.

ה. אי פרסום חוות הדעת המלאה מהווה פגיעה מהותית באינטרס הציבורי ובזכות הציבור לדעת

31. ביום 18.10.2021 פנתה אט"ד למשנה ליועץ המשפטי לממשלה (משפט כלכלי), מר מאיר לויין בבקשה לפרסם את חוות הדעת של משרד המשפטים בנושא גביית דמי מים בתחום זיכיון ים המלח.

² <https://www.globes.co.il/news/article.aspx?did=1001367040> המדינה מזגזגת: דורשת ממפעלי ים המלח 83 מיליון שקל על מים, אבל לא גובה אותם, גיא ליברמן, אפריל 2021.

32. ביום 25.10.2021 כאמור, נשלחה למשרד אט"ד תמצית חוות הדעת האמורה בצירוף מכתב תגובה בו מצוין כי: "חוות הדעת אינה נמסרה במלואה שכן מדובר בחוות דעת משפטית (השוו לסעיף 9ב90(4) לחוק חופש המידע התשנ"ח-1998)" (העתק מכתב התגובה מצורף למכתב זה).

33. קביעה זו מתעלמת מכך שחוות הדעת הינה בעלת מהות ציבורית מובהקת, הנובעת מהציבוריות הכפולה של מידע אודות משאבי הטבע הלאומיים – שנובעת מנאמנות המדינה על המידע והן על משאבי הטבע בשם הציבור. **לא זו בלבד שהוא חיוני לציבור, אלא שהסתרתו מפני הציבור על ידי פרסום תמצית בלבד מהווה פגיעה של ממש בזכות הציבור לדעת.**

34. הימנעות מפרסום של חוות הדעת המלאה של משרד המשפטים מהווה פגיעה חמורה בזכות הציבור לדעת ובעיקרון השקיפות - זאת בייחוד בנושא בעל חשיבות ציבורית הנוגע למשאבי טבע המצויים בבעלותו של הציבור עצמו.

35. כידוע, על פי הדין בישראל, המחצבים המצויים על פני הקרקע, מתחת לפני הקרקע ואף בקרקעית הים ומתחתיה **שייכים לציבור כולו**, והמדינה מחזיקה בהם כנאמן הציבור. יפים לעניין זה דבריה של השופטת שטרסברג-כהן, בפסק הבוררות שניתן בהליך הבוררות שהתנהל בין מדינת ישראל למפעלי ים המלח בע"מ (להלן: "בוררות כי"ל"):

"משאבי הטבע של המדינה מוחזקים על ידה בנאמנות עבור הציבור. משכך, משאבים אלה, כיתר המשאבים הציבוריים שבידי המדינה, אינם אלא פיקדון בידיה בהם מופקד האינטרס הציבורי המחייב לנצל אותם משאבים לטובת הכלל". (פסק בוררות חלקי, מדינת ישראל-ממשלת ישראל נ' מפעלי ים המלח בע"מ (19.5.14)).

36. לצד העיגון המפורש של בעלות הציבור על משאבי הטבע בחקיקה הראשית ובפסיקה, חובת המדינה לנהל את משאבי הטבע כנאמן הציבור נובעת גם מדוקטרינת הנאמנות הציבורית. על פי דוקטרינה זו, משאבי הטבע מוחזקים על ידי המדינה בנאמנות עבור הציבור, ועל כן קמה למדינה חובה לראות לנגד עיניה את האינטרס הציבורי בכל פעולה שהיא עושה במשאבי הטבע.³ דוקטרינת הנאמנות הציבורית מקדמת גישה ציבורית למשאבי הטבע וגם **דורשת הגנה ריבונית עליהם לטובת הציבור, כולל הדורות הבאים.**⁴ **משכך, חובתה של המדינה להחזיק ולשמור על משאבי הטבע באופן המשרת את האינטרס הציבורי.**

37. כעולה מכך, בכל הקשור למשאבי הטבע של הציבור, חובה על המדינה, השומרת על משאבי הטבע הלאומיים בנאמנות, לפעול בשקיפות מוגברת ולפרסם את חוות הדעת המלאה הנוגעת לנושא כה חשוב וציבורי.

38. יפים לעניין זה הדברים שנקבעו לאחרונה (ביום 2.5.22) בפסק הדין של כב' השופטת ברק-ארז בע"מ 6329/20 **זומר נ' הממונה על חופש המידע במשרד המשפטים ואח' -**

"על רקע זה, יש לציין כי מן הבחינה הציבורית לפרסומן של חוות הדעת האמורות עשויה להיות לעיתים חשיבות גדולה, במיוחד כאשר הן מרכזיות בעבודתן של

Blum, M.C. and Wood, M.C. (2013) "The Public Trust Doctrine in Environmental and Natural Resources Law", *Carolina Academic Press*, pp. 1-56

⁴ אילן בנשלום וצ'ליל סלומון, "ארץ אשר אבניה ברזל ומהרריה תחצוב נחושת" משפטים מה 85 (מאי 2015).

רשויות המינהל, עוסקות בסוגיות עקרוניות ובעלות השלכות רחב משמעותיות. מצבים מעין אלו, שבהם מתעורר עניין ציבורי של ממש, מקימים הצדקה התומכת בפרסומן של חוות הדעת וזאת בהתאם לשיקול דעתם של העושים במלאכה. הדברים אף מקבלים משנה תוקף בהתחשב בכך שחוות הדעת מבהירות את הפרשנות המחייבת של הדין כלפי הרשות, ואינן משקפות אך את דרך הפעולה הרגילה שניתן לסטות ממנה. על רקע זה, ולאור חשיבותו של עקרון השקיפות הציבורית, יש לשבח אפוא את המדיניות החדשה של משרד המשפטים לפרסום יזום של חוות דעת עקרוניות או רוחביות של מחלקת ייעוץ וחקיקה, וכל המרבה הרי זה משובח."

"... בסיכומו של דבר, גם בהעדר חובה סטטוטורית לפרסם באופן שיטתי את כלל חוות הדעת של הייעוץ המשפטי, אין משמעות הדבר שאלו יישארו נסתרות מעין הציבור." (פסקאות 22-24).

39. ודברים דומים נכתבו גם בפסק דינו של כבוד השופט ריבלין בעניין עת"מ 6013/04 מדינת ישראל, משרד התחבורה נ' חברת החדשות הישראלית בע"מ, ס(4) 60 (2006):

"לא ניתן לקבוע שגילוי דוחות ביקורת פנימית מקים, מניה וביה ובכל הנסיבות, חשש העולה כדי ודאות קרובה או אפילו אפשרות סבירה לפגיעה ממשית ומהותית בתפקודם התקין של הרשות הציבורית ושל הליך הביקורת הפנימית. אדרבה, במובנים רבים יש בפרסום דוחות כאלה, שלציבור עניין בהם, כדי לשפר ולקדם את מוסד הביקורת הפנימית." (פסקה 27).

40. אי פרסום חוות הדעת המלאה מהווה פגיעה מהותית באינטרס הציבורי ובזכות הציבור לדעת. לפיכך, אנו דורשים כי משרד המשפטים יפרסם את חוות הדעת המלאה לכלל הציבור וזאת כדי להבטיח את האינטרס הציבורי ולהבטיח פיקוח ציבורי על ניהול משאבי הטבע שלו.

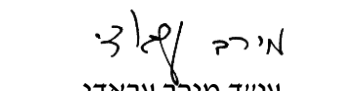
41. סיכומו של דבר, אנו קוראות למשרד המשפטים לתקן את השגגות שנפלו בתמצית חוות הדעת ולקבוע – מכל הטעמים שפורטו לעיל – כי מן הדין לחייב את מי"ה בתשלום דמי מים עבור השימוש שהיא עושה במים בשטח הזיכיון. כן מתבקש משרד המשפטים לפרסם במלואה את חוות דעתו לציבור.

42. אנא ראו במכתב מכתב מיצוי הליכים.

בכבוד רב,



עו"ד בר רוזנב
מחלקה משפטית



אירב
עו"ד מירב עבאדי
מנהלת תחום כלכלה ורגולציה

נספח 16

העתק מענה בדבר פרסום חוות
הדעת המשפטית המלאה מטעם
משרד המשפטים

עמ' 166

מדינת ישראל

משרד המשפטים

ייעוץ וחקיקה (משפט כלכלי)

ירושלים: י"ד בתמוז תשפ"ב
13 ביולי 2022
תיקנו: 803-04-2022-000815
סימוכין: 803-99-2022-050727

לכבוד

עו"ד מירב עבאדי, מנהלת תחום כלכלה ורגולציה, אדם טבע ודין
באמצעות דוא"ל: meirav@adamteva.org.il
עו"ד בר רוזוב, מחלקה משפטית, אדם טבע ודין
באמצעות דוא"ל: bar@adamteva.org.il

שלום רב,

הנדון: **מענה לפנייתכם בדבר חיוב מפעלי ים המלח בע"מ בתשלום דמי מים**
סמך: מכתבכם מיום 12.7.22 אל היועצת המשפטית לממשלה, המשנה ליועצת המשפטית לממשלה (משפט כלכלי) ומנהל הרשות הממשלתית למים וביוב בנושא חיוב מפעלי ים המלח בע"מ בתשלום דמי מים

בהמשך לפנייתכם אלינו, נבקש להביא לידיעתכם כי חוות הדעת בנושא חיוב מפעלי ים המלח בע"מ בתשלום דמי מים לפי חוק המים התשי"ט-1959 עבור הפקת מי בארות בתחום זיכיון ים המלח פורסמה במתכונת מורחבת וכמעט מלאה. ההשמטות המעטות שנעשו הן בהתאם לחוק חופש המידע, התשנ"ח-1998.

המסמך זמין לעיון במאגר מידע ייעודי לחוות דעת משפטיות באתר משרד המשפטים בכתובת:

www.gov.il/he/Departments/General/legal-opinions

בברכה,

יוסף גדליהו, עו"ד
יוסף גדליהו
ייעוץ וחקיקה (משפט כלכלי)

העתק:

לשכת היועצת המשפטית לממשלה
לשכת המשנה ליועצת המשפטית לממשלה (משפט כלכלי)
עו"ד אבי סלונים, היועץ המשפטי לרשות הממשלתית למים ולביוב

נספח 17

**העתק אישור קבלה מטעם משיב 2
למכתב ההתראה**

עמ' 168

לשכת היועצת המשפטית לממשלה

ירושלים, י"ה תמוז תשפ"ב
17 יולי 2022

מס' מסמך: 004-99-2022-010319
(בתשובה נא לציין מספרנו)

לכבוד
עו"ד מירב עבאדי
עו"ד בר רוזוב
באמצעות דוא"ל: bar@adamteva.org.il

שלום רב,

הנדון: חיוב מפעלי ים המלח בע"מ בתשלום דמי מים
סמך: מכתבך מיום 12 יולי 2022

הריני לאשר בזאת כי מכתבך שבנדון התקבל בלשכתנו ביום 12/07/2022.

לאחר עיון בפנייתך היא הועברה לטיפולו של עו"ד מאיר לוי- המשנה ליועצת המשפטית לממשלה (משפט כלכלי).

לבירור ניתן לפנות לטלפון: 073-3925409.

למען הסר ספק, יובהר כי אין באמור משום חיווי דעה או נקיטת עמדה באשר לפנייה, לגופה.

בכבוד רב,
אריאן
אוריאל מיכאלי שם טוב
ראש לשכת היועצת המשפטית לממשלה

העתק (בצירוף הפניה): עו"ד מאיר לוי- המשנה ליועצת המשפטית לממשלה (משפט כלכלי);

נספח 18

העתק פסק הדין של הדין לענייני מים מיום 2.1.17

עמ' 170

בית הדין לענייני מים בחיפה

02 ינואר 2017

ע"ק 15-06-14047 אדם טבע ודין - אגודה ישראלית להגנת הסביבה נ' הרשות הממשלתית למים וביוב ואח'

בפני הרכב בית הדין:

כב' השופט רון שפירא, סגן נשיא [אב"ד]
מר שאול שטרייט, נציג ציבור
מר ישראל מנטל, נציג ציבור

העוררת אדם טבע ודין - אגודה ישראלית להגנת הסביבה (ע.ר. 580177863)
ע"י ב"כ עוה"ד גולדנברג, בן ארי, גרנות

נגד

המשיבות 1. הרשות הממשלתית למים וביוב
ע"י ב"כ פרקליטות חיפה - אזרחי
2. מפעלי ים המלח
ע"י ב"כ עוה"ד קפלן, שטרן, רונן, גרון

חקיקה שאוזכרה:

[חוק זכיון ים המלח, תשכ"א-1961: סע' 1](#)

[חוק המים, תשי"ט-1959: סע' התוספת השנייה, 22א', 23, 24, 25, 31, 31א', 116, 117א', 140ב', 20חא\)](#)

[צו המים \(הקמת בית דין לענייני מים\), תש"ך-1959](#)

מיני-רציו:

* ביה"ד דחה ערר שהוגש בהתאם לסעיף 31 לחוק המים, בו נטען כי משיבה 1 אינה נוקטת בצעדים להגנה על מי ים המלח בהתאם לסמכויותיה, על ידי משיבה 2 העוסקת בהפקת מינרלים ממימי ים המלח מכוח שטר זיכיון שהוענק לה על ידי המדינה, שכן ביה"ד לענייני מים נעדר סמכות עניינית לדון בו.

* מים – בית הדין למים – סמכותו

ערר במסגרתו טוענת העוררת, כי משיבה 1 (להלן: רשות המים), אינה נוקטת בצעדים להגנה על מי ים המלח בהתאם לסמכויותיה וחובותיה לאסדרה ופיקוח על שימוש במקורות המים (ים המלח) על ידי משיבה 2 (להלן: מי"ה). מי"ה עוסקת בהפקת מינרלים ממימי ים המלח מכוח שטר זיכיון מטעם המדינה שעוגן בחוק זיכיון ים המלח (להלן: חוק הזיכיון). בערר נטען כי על רשות המים לפעול על ידי מתן רישיון הפקה וקביעת תנאים בו תוך הגבלת כמות המים שמי"ה רשאית לשאוב מים המלח, לפי חוק המים

(להלן: החוק) על ידי קביעת תנאים ברישיון ההפקה שימנעו את המשך דלדולו של ים המלח. הדיון נסב אודות סמכותו העניינית של ביה"ד למים לדון בערר לפי סעיף 31 לחוק.

בית הדין לענייני מים דחה את הערר ופסק כי:

המטרה בהקמת ביה"ד לענייני מים הייתה ליתן פתרון יעיל למחלוקות בענייני מים באמצעות ערכאה שתטפל בנושאים בעלי אופי טכני ומקצועי המתעוררים בתחום זה. לביה"ד אין סמכות כללית לדון בנושאי מים, אלא רק בנושאים בהם הוקנתה לו סמכות מפורשת. סעיף 140(ב) לחוק קובע שביה"ד ידון בעניינים המסורים בידיו לפי חוק זה, וכן בעניינים המסורים לשיפוטה והכרעתה של ועדת שפיטה לפי חוק הניקוז וההגנה בפני שיטפונות. החוק מפרט מהם העניינים שבהם מוסמך ביה"ד לדון ולהכריע ואין לו אלא סמכות זו שניתנה לו בחוק המים ובחוק הניקוז וההגנה מפני שיטפונות, והם עררים על החלטות של ראש רשות המים, השר להגנת הסביבה ורשויות ניקוז.

סעיף 31(א) לחוק, שמכוחו הוגש הערר, קובע כי הוראה עצמו נפגע על ידי סירובו של מנהל הרשות הממשלתית לתת רישיון הפקה, על ידי תנאים שנקבעו ברישיון הפקה או על ידי התלייתו, שינויו או ביטולו, רשאי לערר על כך לפני ביה"ד. פניית הערר לפי סעיף זה איננה מצויה בתחום סמכותו של ביה"ד למים, שכן אין מדובר בערר על החלטה של רשות המים בעניין סירוב לתת רישיון הפקה או תנאים שנקבעו על ידי רשות המים ברישיון הפקה. מי"ה פועלת בים המלח מכוח חוק הזיכיון. מהוראות חוק הזיכיון ודברי ההסבר להצעת החוק ומהזיכיון עצמו עולה כי, ההוראה האוסרת על הפקת מים ללא רישיון הפקה בסעיף 31 לחוק אינה חלה על הפקה של מים ממי ים המלח ולא הייתה כל כוונה של המחוקק כי סעיף 31 לחוק יחול על הפקת מים ממי ים המלח. חוק הזיכיון ושטר הזיכיון שבתוספת לו מאיינים את הוראות חוק המים ככל שהדבר נוגע לאמור בשטר הזיכיון ומטרותיו ומחריגות את הטיפול במי ים המלח באופן שחלות הוראות חוק הזיכיון ולא הוראות חוק המים. מכאן שאין מקום לפנות לביה"ד למים לפי סעיף 31 לחוק. מי"ה פועלת בהתאם לחוק הזיכיון ולשטר הזיכיון שהם הסדר ספציפי במעמד של דבר חקיקה ראשי, הגוברים על הוראות חוק המים. בנוסף, הסמכות לדון בכל עניין הקשור לפירוש או ביצוע הזיכיון נמסרה לבוררות, ככל שהמחלוקת היא בין המדינה לבעל הזיכיון, כלומר הנושאים הקשורים באופן מימוש הזיכיון הוחרגו ממנגנון בירור המחלוקות שמסורות לסמכות ביה"ד לענייני מים.

מנגנון ההסדרה והפיקוח על כמויות המים שנשאבות מים המלח והכמויות המוחזרות קבוע בחוק הזיכיון ובזיכיון, ולאחרונה אף במסמך ההנחיות שהציגה רשות המים, המגשים את מטרות העיקרית של הערר והיא הפיקוח על כמויות המים שנשאבות מים המלח ועל השימוש שנעשה בים המלח על ידי מי"ה. על כן, קיימת אכיפה וקיים פיקוח בצורת חוק הזיכיון, שטר הזיכיון ומסמך ההנחיות, כאשר חוק הזיכיון מהווה דבר חקיקה ראשי ספציפי החל על הנושא. בנסיבות אלה, הוראות חוק הזיכיון מאיינות את הוראות חוק המים לעניין קבלת רישיון הפקה מרשות המים. לאור האמור, ביה"ד לענייני מים נעדר סמכות לדון בערר שהוגש לפי סעיף 31 לחוק, שאיננו חל בענייננו. לסיכום, בהתאם להוראות חוק המים וחוק הזיכיון, אין לביה"ד לענייני מים סמכות לדון בערר.

פסק דין

השופט רון שפירא, סגן נשיא [אב"ד]:

הרקע לערר והשתלשלות ההליכים:

בפנינו ערר במסגרתו טוענת העוררת, אשר הינה עמותה רשומה אשר נוסדה במטרה לקדם את ההגנה על איכות הסביבה בישראל והפועלת למניעת מפגעים סביבתיים, הגנה על בריאות הציבור והגנה על מקורות מים ואכיפת החוק במישור הסביבתי, כי המשיבה 1, הרשות הממשלתית למים וביוב (להלן: "רשות המים"), אינה נוקטת בצעדים להגנה על מי ים המלח בהתאם לסמכויותיה וחובותיה לאסדרה ופיקוח על שימוש במקורות המים (ים המלח) על ידי המשיבה 2, חברת מפעלי ים המלח בע"מ (או מי"ה בקיצור). מי"ה עוסקת בהפקת מינרלים שונים ממימי ים המלח, בין היתר, באמצעות הזרמת מים מחלקו הצפוני של ים המלח לחלקו הדרומי ואידויים בבריכות אידוי. פעילות זו נעשית מכוח שטר זיכיון שהוענק לה על ידי המדינה בשנת 1961 ועוגן [בחוק זיכיון ים המלח](#), התשכ"א – 1961 (להלן: "חוק הזיכיון").

במסגרת הערר שהוגש טוענת העוררת כי על רשות המים לפעול על ידי מתן רישיון הפקה וקביעת תנאים בו תוך הגבלת כמות המים שמי"ה רשאית לשאוב מים המלח, על פי [סעיפים 23 – 25 לחוק המים](#), התשי"ט – 1959 (להלן: "חוק המים"); על ידי קביעת תנאים ברישיון ההפקה אשר ימנעו את המשך דלדולו של ים המלח וביניהם תנאים המבטיחים יעילות ושימוש בטכנולוגיה מיטבית לשאיבה, הובלה ואחסנה של מים, אשר פגיעתה הסביבתית בים המלח פחותה; חיוב השקעה במחקר ופיתוח לשם מציאת טכנולוגיות אלה; תנאים אשר יובילו למיתון קצב ירידת מפלס ים המלח כתוצאה משאיבת המים לצרכי הפקה; על ידי מתן רישיון הקמה, הנגזר ותואם לכמות המותרת והתנאים הקבועים ברישיון ההפקה, לכשיקבע, עבור מתקני השאיבה וכל המתקנים הנוגעים לתהליך יצור המינרלים על פי [סעיף 22א' לחוק המים](#); על ידי הטלת היטל הפקה על מי"ה בשיעור שישקף את המחסור במים ואת הפגיעה בים המלח על פי [סעיף 116 לחוק המים](#). העוררת טוענת במסגרת הערר כי יש לה זכות עמידה בערר מכוח היותה עמותה הפועלת למניעת מפגעים סביבתיים והגנה על מקורות המים ואכיפת החוק במישור הסביבתי וכן מכוח פעילותה רבת השנים לשמירה על מקורות המים מפני זיהומים ומזעור הנזקים הנגרמים לים המלח בהיותו משאב טבע ייחודי ברמה בינלאומית ואוצר טבע לאומי.

מי"ה הגישה בקשה לדחייה על הסף של הערר בשל הסיבות הבאות: אי עמידתו בדרישות [סעיף 31 לחוק המים](#); העדר מעמד לעוררת המקנה לה את הזכות להגיש הערר; לחילופין נטען כי יש למחוק על הסף את כל החלקים בערר המתייחסים לסעדים מסוימים (כגון קביעת תנאים ברישיון ההפקה כמו יישום טכנולוגיות עלומות וחיוב השקעות במחקר כדי לאתר אותן; חיוב מפעלי ים המלח בקבלת רישיון הקמה; חיוב מפעלי ים המלח לשלם היטל הפקה תוך קביעת אמות מידה לחישובו), זאת בשל היותם מוקדמים וטרם זמנם ויש בהם משום התערבות בשיקול הדעת של רשות המים לפני שזו הפעילה את שיקול דעתה ויש בהם משום פגיעה בזכויות מפעלי ים המלח לשמוע מהרגולטור ולהשמיע עמדתה כשלב בהליך מנהלי מקובל ומחויב טרם הדיון בערכאה שיפוטית.

בית הדין למים קבע בהחלטתו מיום 28.10.2015 כי יש לדחות את בקשת מי"ה לדחייה על הסף של הערר או חלקים ממנו במובן זה שהטענות יבחנו בהמשכו של ההליך. מפעלי ים המלח, ערערה על החלטה זו ובמסגרת [רע"א 8118/15 מפעלי ים המלח בע"מ נ' הרשות הממשלתית למים וביוב ואח'](#) [פורסם בנבו] (פסק דין מיום 12.2.2016) קבע ביהמ"ש העליון (כב' השופטת א' חיות) כי על בית הדין למים להכריע תחילה בסוגיית סמכותו העניינית לדון בטענות שהעלתה העוררת בערר לפי [סעיף 31 לחוק המים](#). יצוין כי ביהמ"ש העליון ציין כי "דומה כי הפתרון לשאלת הסמכות העניינית של בית-

הדין מצוי במידה רבה בידי הרשות אשר ראוי היה כי תבהיר באופן חד ומפורש הרבה יותר ממה שעשתה עד כה, האם לגישה יש להסדיר את פעולתה של מי"ה באמצעות רישיון הפקה אם לאו, וניתן לצפות כי תעשה כן ללא דיחוי נוסף ותחסוך בכך הליכים שלא לצורך".

בהתאם, בהחלטת בית הדין למים מיום 15.2.2016 נקבעו תאריכים להשלמת הטיעון בעניין סמכות של בית הדין וכן נקבע כי "ככל שבדעת המשיבה 1 לפעול בעת הקרובה בהתאם לאמור בסעיף 8 – 9 להחלטת בית המשפט העליון לקבל החלטה בעניין שבנדון, באופן שיש בו כדי להשפיע על המשך הדיון בתיק זה, תמסור על כך הודעה לבית הדין ולב"כ הצדדים עד לא יאוחר מיום 1/3/16. זאת כדי שניתן יהיה לשקול את המועדים להשלמת טיעון בהתאם".

כפי שיפורט בהמשך, הצדדים טענו בפני בית הדין למים בסוגיית הסמכות לדון בערר והמשיבות לערר – רשות המים ומי"ה – אף הגיעו לכדי הבנות שגובשו במסמך הנחיות המסדיר את הכמויות שתוכל מי"ה לשאוב ולהחזיר ממי ים המלח. למרות זאת, כפי שיפורט, עומדת העוררת על קיום דיון בערר. לכן, בהתאם להחלטת בית המשפט העליון, יש להכריע בסוגיית סמכות בית הדין למים לדון בערר.

טענות הצדדים לעניין סמכות בית הדין לדון בערר:

מפעלי ים המלח טוענת כי יש לדחות את הערר מחמת העדר סמכות עניינית ולחילופין למחוק על הסף את כל החלקים בערר המתייחסים לסעדים המוקדמים. נטען כי אין מקום ליתן [לסעיף 31 לחוק המים](#) פרשנות החורגת מאמות המידה שנקבעו ונפסקו לגבי היקף הסמכות של בית הדין לענייני מים ומן ההלכה בעניין זה המחייבת פרשנות מצמצמת, זאת בשל אינטרס ציבורי נטען ותוך הגמשת הסעיף ומתיחתו. נטען כי בית הדין למים הינו בית דין מנהלי שהוקם מכוח [צו המים \(הקמת בית דין לענייני מים\)](#), התש"ך – 1959, ושואב סמכותו מהוראות [סעיף 140\(ב\) לחוק המים](#), המגדיר ותוחם את סמכויות בית הדין לענייני מים וקובע כי בית הדין מוסמך לדון בנושאים הקשורים למים להם הוסמך במסגרת חוק המים. כן נטען כי מבנה הסמכויות של בית הדין הוא דוגמטי ואין לבית הדין אלא את אותה סמכות שהוקנתה לו במפורש. עוד נטען כי ההלכה היא שהוראות חוק המסדירות סמכות עניינית של בתי דין יפורשו בדווקנות ובצמצום ותועדף פרשנות המצמצמת את סמכות בית הדין לעומת כזו המרחיבה את סמכותו.

עוד טוענת מפעלי ים המלח כי גם על פי מבחן הסעד אין לבית הדין סמכות עניינית לדון בערר, שכן הסעד אותו מבקשת העוררת הוא צו עשה המורה לרשות המים להפעיל את סמכותה בהתאם [לחוק המים](#) לחייב את מי"ה ברישיון הפקה וליתן למי"ה רישיון הפקה מותנה בתנאים מסוימים. נטען כי הסעד המבוקש אינו בסמכותו של בית הדין למים. כן נטען כי על פי המבנה המיוחד הקבוע [בחוק המים](#) בקשר לסמכויות בית הדין רק סעיף אחד בחוק המים מקנה לבית הדין למים סמכות בבקשה שהסעד בה הוא של הפעלת סמכות ומדובר [בסעיף 20\(ח"א\)](#) לחוק המים בו מדובר בסמכות של השר להגנת הסביבה ושל מנהל רשות המים. על פי הסעיף כאשר הם, או מי מהם, מפעיל סמכותו שלא באופן תקין או נמנע מלהפעיל סמכות, ניתן להגיש ערר לבית הדין בעניין של הפעלת סמכות או הימנעות מהפעלתה. נטען כי הסעד המבוקש על ידי העוררת אינו מצוי בתחום הסמכות העניינית של

בית הדין, שכן הוא הוגש מכוח [סעיף 31 לחוק המים](#) שמכוחו לא ניתן לבקש סעד של צו עשה להפעלת סמכותה של רשות המים.

כן טוענת מפעלי ים המלח כי האינטרס הציבורי בסוגיה אינו יכול להעניק לבית הדין סמכות אם החוק לא העניק לו את הסמכות. נטען כי [חוק המים](#) נותן דעתו גם להיבט הציבורי של הדברים כשהוא מוצא לנכון לעשות כך (למשל, הקניית סמכות לגופים מקצועיים וציבוריים מסוימים להגיש קובלנה פרטית על עבירות של זיהום מים). עוד נטען כי סוגית ירידת המפלס באגן הצפוני של ים המלח היא מורכבת מכפי שהעוררת מציגה אותה. נטען כי גם מפעלים ירדניים מזרימים מים מאותו אגן צפוני לבריכות האידוי שלהם ותורמים לירידתו של המפלס באגן הצפוני. כן נטען כי הזרמת המים מהאגן הצפוני תרמה גם לעצם קיומו של האגן הדרומי של ים המלח שלחופו שוכנים כל בתי המלון ושבזכותו מתקיימת תעשיית התיירות המקנה חיות ופעילות לאזור. עוד נטען כי אף אחת מהתופעות שירידת המפלס באגן הצפוני של ים המלח גורמת לא תיפתר אם מי"ה תימנע או תפחית את כמות השאיבה מהאגן הצפוני שאינה מתבצעת על פי רצון קפריזי כזה או אחר אלא נובעת משטח הבריכות שהוא קבוע כבר שנים רבות. נטען גם כי אנו עומדים, לפי הפרסומים, ערב תחילתו של פרויקט תעלת הימים שישנה סדרי בראשית בכל הקשור בים המלח בכלל ובסוגיית המפלס באגן הצפוני של ים המלח בפרט. נטען כי גם עניין זה מתקשר עם מפלס המים באגן הצפוני וגם היבט זה נכנס לתמונה הכוללת של דלדול ים המלח (במקרה זה פעולה הפוכה לדלדול).

מפעלי ים המלח טוענת כי הערר אינו עומד בדרישות [סעיף 31 לחוק המים](#), זאת מאחר שאין בקשה שהופנתה לרשות המים ליתן למפעלי ים המלח רישיון הפקה ואין סירוב לבקשה, שכן מפעלי ים המלח פועלת מכוח זיכיון למעלה מחמישים שנה ובמשך אותן עשרות שנים לא התבקש ולא הוצא רישיון הפקה לפעילות העברת מים מהאגן הצפוני של ים המלח לאגנו הדרומי. נטען כי רשות המים סברה לאורך עשרות השנים שפעילות ההזרמה הנ"ל אינה טעונה רישיון הפקה וכי רשות המים גם סבורה כי אין זה מתפקידה לטפל בעניין. עוד נטען כי אין עורר שנפגע מהחלטת הסירוב, שאינה קיימת, וכי העוררת אינה נכללת בגדר התבנית המשפטית המצוינת [בסעיף 31](#) "הרואה עצמו נפגע". נטען כי רק מי שיכול להראות פגיעה, במישורין, באינטרס אישי או בזיקה בעלת אופי אישי, ייחשב כנפגע לצורך קניית הזכות להגיש ערר על פי [סעיף 31](#). כן נטען כי לעוררת אין מעמד להגיש את הערר ובכל מקרה חלף המועד להגשת הערר.

לחילופין טוענת מפעלי ים המלח כי יש למחוק על הסף חלקים מהערר, חלקים שלטענתה מתייחסים לסעדים מוקדמים ושיש בהם משום התערבות בשיקול הדעת של רשות המים לפני שזו בכלל הפעילה את שיקול דעתה. אלה הסעדים שלטענת מי"ה יש למחוק על הסף: בקשת העוררת להורות לרשות המים לקבוע תנאים ברישיון הפקה; בקשת העוררת שבית הדין יורה שרשות המים תחייב את מי"ה בקבלת רישיון הקמה; ובקשת העוררת שבית הדין יחייב את רשות המים לחייב את מי"ה לשלם היטל הפקה תוך קביעת אמות מידה לחישובו.

העוררת טוענת כי על בית הדין לקבוע כי קיימת לו הסמכות לדון בערר ולדחות את בקשת מפעלי ים המלח לדחיית הערר מחמת היעדר סמכות עניינית. נטען כי לבית הדין סמכות עניינית לדון בערר מכוח [סעיף 31 לחוק המים](#). נטען כי השאלה היחידה הטעונה הכרעה בהתאם להחלטת ביהמ"ש העליון היא האם יש לבית הדין לענייני מים סמכות עניינית לדון בערר מכוח [סעיף 31 לחוק המים](#). נטען כי [סעיף 31 לחוק המים](#) מקנה סמכות לערור לפני בית הדין למי שרואה עצמו נפגע על ידי

סירובו של מנהל הרשות הממשלתית לתת רישיון הפקה, על ידי תנאים שנקבעו ברישיון הפקה או על ידי התלייתו, שינויו או ביטולו. כן נטען כי העוררת, המייצגת את האינטרס הציבורי שבשמירה על ים המלח כמשאב ציבורי במחסור, עמדה בדין ודברים עם רשות המים ופנתה פעמים מספר בבקשה להנפיק למפעלי ים המלח רישיון הפקה אשר יוגבל בתנאים כנדרש על פי [חוק המים](#). נטען כי החלטתה של רשות המים לסרב להוציא היתר הפקה כמתחייב על פי [סעיפים 23 ו-24 לחוק המים](#) היא החלטה הפוגעת ישירות בעוררת, הן כמייצגת הציבור המחזיק בים המלח כמשאב ציבורי, והן מפאת היותה עותרת ציבורית העוסקת מזה שנים בשמירה על מקורות מים, לרבות ים המלח. נטען כי בהחלטתה זו הותירה רשות המים את פעולת הפקת המים של מי"ה ללא פיקוח והסדרה ראויים, דבר בעל השלכות מרחיקות לכת בכל הנוגע להמשך דלדולו של מפלס ים המלח ולפגיעה ישירה באינטרס הציבור.

העוררת טוענת כי לאור היותה עותרת ציבורית המייצגת את ציבור הנפגעים מסירובה של רשות המים להנפיק רישיון הפקה למי"ה בניגוד למתחייב על פי דין, הרי שיש לה זכות עמידה לעניין [סעיף 31 לחוק המים](#). נטען כי סירובה של רשות המים להנפיק רישיון הפקה למי"ה מהווה סירוב לעניין [סעיף 31 לחוק המים](#).

לטענת העוררת, בית הדין למים הינו הטריבונול המקצועי והמתאים ביותר לצורך ליבון הסוגיה הנדונה וזאת הן לאור נושא הערר אשר הינו אחת מסמכויות הליבה של [חוק המים](#) ומקל וחומר מכוח [סעיף 31 לחוק המים](#) המעניק לו סמכות באופן מפורש. נטען כי בית הדין למים הוקם על מנת לשמש כתובת בפני כל אדם וארגון שנפגעו מהחלטות רשות המים. כן נטען כי מגמת הפסיקה הינה דווקא הרחבת סמכותם של גופי ערר ובתי הדין המקצועיים על ידי מתן פרשנות תכליתית לסעיפי החוק.

באשר לטענת מי"ה בנוגע להעדר סמכות לבית הדין על פי מבחן הסעד טוענת העוררת כי יש לדחות טענה זו שכן הערר עוסק בתקיפת החלטת רשות המים לסרב ולהנפיק רישיון הפקה למי"ה כמתחייב על פי [חוק המים](#). נטען כי גם במקרים בהם הסעד המבוקש לא התיישב במדויק עם הסעיף ראה בית המשפט לנכון להתיר את המקרה בבית הדין. עוד נטען כי גם לו הייתה נכונה טענת מי"ה כי מדובר בתקיפת מדיניות שאינה נכנסת בגדר הסעיף, הרי שלא היה בכך כדי ליטול את הסמכות מידי בית הדין למים. נטען כי אין מקום לטעון כי בית הדין למים אינו בעל סמכות לאכוף את הוראות [חוק המים](#) וכי לבית הדין ישנה סמכות קנויה לדון במקרה דנן מכוח [סעיף 31 לחוק המים](#). העוררת מציינת כי האינטרס הציבורי אינו זה הקונה את סמכות בית הדין, אלא מחזק את הפרשנות התכליתית שיש ליתן לסעיף, גם לאורו, אך לא רק. נטען כי האינטרס הציבורי הוא שמחזק את חובתה של רשות המים להנפיק רישיון מים למי"ה ובכך לשמור על משאבי הטבע השייכים לציבור.

רשות המים, במסגרת הודעה והשלמה בשאלת הסמכות, שהוגשה מטעמה ביום 19.9.16, טוענת כי בית הדין מוסמך לדון בערר ככל שעניינו במתן רישיון הפקה וקביעת תנאים בו תוך קציבת כמות המים בהם רשאית מי"ה לעשות שימוש. רשות המים מציינת כי באה בדברים עם מי"ה במטרה להסדיר את פעילותה בכל הנוגע לתחומי אחריותה של רשות המים והידברות זו הבשילה לאחרונה לכדי מסמך הנחיות מנהל הרשות לעניין שימוש במי ים המלח, עליו חתם מנהל הרשות ביום 23.8.16. בהתאם למסמך ההנחיות מוסדרת כמות המים השנתית בה יכולה מי"ה לעשות שימוש

לצורך קיום פעילותה המותרת מכוח הזיכיון שניתן לה. כן מסדיר מסמך ההנחיות את חובת הדיווח של מי"ה ואת המועדים והאמצעים להעברת הדיווח. רשות המים מציינת כי מסמך ההנחיות ויישומו אינם גורעים מעמדת הרשות בדבר סמכויותיה לפי כל דין ומעמדתה כי בית הדין מוסמך לדון בערר. רשות המים טוענת שמנהל הרשות נתן במסמך הנחיות רגולטוריות במתכונת ובתוכן המפורטים במסמך, המתייחסות לנושאים שהועלו על ידי העוררת בעררה. משכך סברה רשות המים כי על העוררת להבהיר האם היא עומדת על דיון בעררה במתכונת הנוכחית או שמא היא מבקשת לתקנו. רשות המים טענה כי לעמדתה בית הדין מוסמך לברר את הערר הנוגע לרישיון הפקה או לאי מתן רישיון הפקה לפי הוראות [סעיף 31 לחוק המים](#), אך הסעדים הנוספים המפורטים בערר הינם סוגיות המקדימות את זמנו.

העוררת, בתגובה להודעה מטעם רשות המים, הבהירה כי היא עומדת על דיון בערר במתכונת הנוכחית וטענה כי אין במסמך ההנחיות לבוא במקום רישיון הפקה מכוח [סעיף 23 לחוק המים](#). כמו כן, לעמדת העוררת מסמך ההנחיות אינו מהווה שינוי במצב העובדתי המשליך על הערר שכן מי"ה ממשיכה גם היום להפיק מים ממי ים המלח ללא רישיון הפקה הדרוש על פי החוק. נטען כי מסמך ההנחיות הינו ניסיון עקיפה של המנגנון הקבוע [בחוק המים](#) וכי נעדרות ממסמך ההנחיות אותן הוראות מחייבות בעלות נפקות סטוטורית הקבועות בחוק המים ואשר באות להבטיח את מטרות החוק ויישומן, כגון אפשרות לשינוי או ביטול או התלית רישיון ההפקה ואפילו סעיף העונשין בחוק המים. עוד נטען כי הנחיות מנהליות, כגון מסמך ההנחיות, הן נורמות גמישות משום שהרשות שקבעה אותן רשאית לסטות מהן ואינן מגשימות את המטרות העומדות בבסיס [חוק המים](#). כן נטען כי למרות שמסמך ההנחיות קובע בצורה כלשהי וגמישה למדי את כמות המים המותרת לשאיבה על ידי מי"ה, הרי שאין בו כדי לעמוד במטרת [חוק המים](#) – מניעת דלדולם של מקורות המים.

מפעלי ים המלח טוענת בתגובה להודעת רשות המים והשלמת הטיעון מטעם העוררת כי לאור מסמך ההנחיות שהוציאה רשות המים, המתייחס לשימוש מי"ה במי ים המלח, מתייטר הדיון בערר ודינו להימחק. כן נטען כי לבית הדין אין סמכות עניינית לדון בערר. לטענת מי"ה ההנחיות יוצרות משטר של שימוש מוגבל ומפוקח והן משמיטות את עניינו של הערר. כן נטען שוב כי אינטרס ציבורי אינו מקנה סמכות לבית הדין למים.

יצוין גם כי העוררת טענה בפני בית הדין כי [חוק המים](#) מטרתו להסדיר את כל מקורות המים בישראל ואין מקום להסדר מיוחד בנוגע לים המלח. נטען כי תפקיד רשות המים להגן על כל מקורות המים ובין היתר גם על ים המלח שהוא מקור מים.

דיון והכרעה בסוגיית הסמכות של בית הדין למים לדון בערר:

לאחר שבחנתי את טענות הצדדים ואת המסמכים שהוצגו לעיוני אציע למותב בית הדין למים לדחות את הערר שכן סבורני כי יש לקבוע שבית הדין לענייני מים נעדר סמכות לדון בערר שהוגש בהתאם [לסעיף 31 לחוק המים](#).

חוק המים קובע הסדר מקיף המיועד בעיקרו לשמור על המשאב החיוני של מקורות המים בישראל, שהוא קניינו של הציבור, כדי שיוכל לשמש את צרכי התושבים ולשרת את פיתוח הארץ. בית הדין לענייני מים הוא בית דין מנהלי, הפועל לצד בתי דין וטריבונלים מנהליים רבים אחרים, אשר הוקמו בישראל במשך השנים על רקע התרחבות התפקידים המוטלים על המנהל הציבורי במדינה מודרנית.

בין הטעמים המרכזיים להקמתם של בתי הדין המנהליים נהוג להצביע על הצורך בפתרון המחלוקות הרבות המתעוררות בין האזרח לרשות; הצורך בהתמחות משפטית של בית הדין בתחום ספציפי; הצורך במומחיות בתחום המקצועי בו עוסק בית הדין; הצורך בגמישות בהפעלת הדינים; עריכת דיון יעיל ומהיר; והפחתת עלויות הדיון. הצורך במומחיות מוגשם באמצעות שילוב מומחים במותב בית הדין, ואילו היעילות מושגת על-ידי שחרור בית הדין, במידה זו או אחרת, מן הכבלים של סדרי הדין והראיות הנוהגים בבתי המשפט. ככלל, מתכונת הדיון בבתי הדין המנהליים דומה להתדיינות בבית המשפט, אך כללי הדיון בהם מתאפיינים בגמישות והם רשמיים פחות [ראו: ע"א 8234/08 מנהל הרשות הממשלתית למים וביוב נ' תדיר-גן (מתכת) (פורסם בנבו) (2.12.10) והאסמכתאות המובאות שם]. היקף הביקורת השיפוטית שיפעיל בית הדין המנהלי עשויה להשתנות על-פי העניין. בדומה למטרה שביסוד הקמת בתי דין מנהליים אחרים, המטרה בהקמתו של בית הדין לענייני מים הייתה ליתן פתרון יעיל למחלוקות בענייני מים באמצעות ערכאה שתטפל בנושאים בעלי אופי טכני ומקצועי המתעוררים בתחום זה [ראו: ע"א 8234/08 הנ"ל והאסמכתאות המובאות שם].

כפי שטוענת מפעלי ים המלח וכפי שצוין גם במסגרת ו"ע (ח"י) 110/01 רשות הניקוז גליל מערבי נ' המועצה האזורית מטה אשר [פורסם בנבו] (9.12.2001), לבי"ד זה אין סמכות כללית לדון בנושאי מים, אלא רק בנושאים בהם הוקנתה סמכות מפורשת לביה"ד. הדבר עולה מהאמור בסעיף 140(ב) לחוק המים, שבו נאמר שביה"ד ידון בעניינים המסורים בידיו לפי חוק זה וכן בעניינים המסורים לשיפוט והכרעתה של ועדת שפיטה לפי חוק הניקוז וההגנה בפני שיטפונות, התשי"ח – 1957. גם ביהמ"ש העליון במסגרת בקשת רשות הערעור שהוגשה בעניין תיק זה (רע"א 8118/15) ציין כי חוק המים מפרט מהם העניינים שבהם מוסמך בית הדין לדון ולהכריע ואין לו לבית הדין אלא סמכות זו שניתנה לו בחוק. ביהמ"ש העליון הפנה לדו"ח ועדת החקירה הממלכתית בנושא ניהול משק המים בישראל, מרץ 2010, שם נקבע בפרק 6.6, כי בית הדין לענייני מים הוא טריבונול שהוקם בחוק המים. סמכותו אינה מנוסחת בצורה כללית ואינה חובקת כל עניין בתחום המים, אלא הוא מוסמך לדון רק באותם עניינים שנמסרו לו במפורש בחוק המים ובחוק הניקוז וההגנה מפני שיטפונות, והם עררים על החלטות של ראש רשות המים, השר להגנת הסביבה ורשויות ניקוז. נושאים אחרים בתחום המים מצויים בסמכותם של בתי משפט אחרים, כגון בתי משפט השלום ובית המשפט העליון בשבתו כבית משפט גבוה לצדק.

רשות המים הוקמה בשנת 2007 לצורך עיגון כלל הפעילות בענייני מים וביוב במסגרת גוף ממשלתי מרכזי אחד. לרשות זו נתונות סמכויות ההסדרה של משק המים, לרבות הפיקוח והבקרה על משק זה. על הפקה של מים בישראל חל משטר רישוי. הפקה או אספקה של מים מחייבת קבלת רישיון ממנהל הרשות הממשלתית, המותנה בעמידה בתנאים שנקבעו לצורך כך [ראו: סעיף 23 לחוק המים]; ע"א 9535/06 אבו מסאעד נ' נציב המים [פורסם בנבו] (5.6.2011); בג"ץ 3688/94 צברי נ' שר החקלאות [פורסם בנבו] (8.7.1996). חוק המים מקנה למנהל הרשות שיקול דעת רחב בבואו ליתן את הרישיון והוא רשאי לקבוע ברישיון כל תנאי הנראה לו דרוש להבטיח יעילות בהפקת המים ולשם מניעת דלדולם של מקורות מים, והוא כשאינן בעניין זה הוראה אחרת בכללים שקבעה הרשות הממשלתית [ראו: סעיף 25 לחוק המים]; ע"א 9535/06 הנ"ל].

סעיף 31(א) לחוק המים, אשר מכוחו הוגש הערר שבנדון, קובע כי "הרואה עצמו נפגע על ידי סירובו של מנהל הרשות הממשלתית לתת רשיון הפקה, על ידי תנאים שנקבעו ברשיון הפקה או על ידי התלייתו, שינויו או ביטולו, רשאי לערור על כך לפני בית הדין תוך 21 יום מיום מסירת הודעה על החלטת מנהל הרשות הממשלתית".

בנסיבות העניין סבורני כי פנייתה של העוררת במסגרת ערר זה, בהתאם **לסעיף 31 לחוק המים**, איננה מצויה בתחום סמכותו של בית הדין למים, שכן אין מדובר בערר על החלטה של רשות המים בעניין סירוב לתת רשיון הפקה או תנאים שנקבעו על ידי רשות המים ברישיון הפקה. על כן, אין מדובר במצב דברים המתאים למסגרתו של **סעיף 31 לחוק המים** כפי שהמחוקק התכוון שיחול. מפעלי ים המלח פועלת בים המלח מכוח חוק הזיכיון, המעגן בחוק את שטר הזיכיון שניתן לה ומעניק לה, בין היתר, זכות ייחודית, בהתאם ליתר תנאי השטר, לבצע מגוון פעולות בים המלח, כמפורט בשטר, כדי להשיג את החומרים הנמצאים בים המלח ומתחתיו. סבורני כי מהוראות חוק הזיכיון ודברי ההסבר להצעת החוק וכן מהזיכיון עצמו עולה כי ההוראה האוסרת על הפקת מים ללא רשיון הפקה **בסעיף 31 לחוק המים** אינה חלה על הפקה של מים ממי ים המלח ולא הייתה כל כוונה של המחוקק כי **סעיף 31 לחוק המים** יחול על הפקת מים ממי ים המלח.

יצוין לעניין זה כי בהתאם **לסעיף 1 לחוק הזיכיון "שטר הזיכיון שבתוספת לחוק זה שנעשה בין המדינה לבין בעל הזיכיון הנקוב בו, רואים אותו כבר-תוקף לכל מטרותיו על אף האמור בכל דין"** (ההדגשה הוספה. ר.ש.). מסעיף זה עולה כי חוק הזיכיון ושטר הזיכיון שבתוספת לחוק הזיכיון יראו אותם כברי תוקף לכל מטרותיהם על אף האמור בכל דין. כלומר, ככל הנראה, הוראות חוק הזיכיון ושטר הזיכיון מאיינות את הוראות **חוק המים** ככל שהדבר נוגע לאמור בשטר הזיכיון ומטרותיו ומחריגות את הטיפול במי ים המלח באופן שחלות הוראות חוק הזיכיון ולא הוראות חוק המים. מכאן שאין מקום לפנות לבית הדין למים בהתאם **לסעיף 31 לחוק המים** בעניין זה. יוער כי פרשנות זו של הוראת חוק הזיכיון תואמת גם את הדברים שנאמרו בדיון בכנסת לקראת אישורו של חוק הזיכיון ממנו ניתן ללמוד כי המחוקק ראה בזיכיון כהסדר המחריג את הטיפול במי ים המלח, בהתאם לזיכיון, משאר ענייני משק המים. בין היתר נקבע כי השר הממונה על הזיכיון לא יהיה השר שממונה על אכיפת **חוק המים** ונקבעו סדרי פיקוח לאכיפת הזיכיון במנגנון השונה ממנגנון חוק המים [ראו בדברי הכנסת – ד"כ 31, עמ' 1867 (תשכ"א) - פרוטוקול דיון מיום 31.5.1961].

כן יצוין כי בהתאם לסעיף 2(ה) לזיכיון עצמו נקבע כי הממשלה מעניקה לבעל הזיכיון (מי"ה) את הזכות, **בכפוף לאישור רשות המים המוסמכת** – ואישור זה לא יעוכב או יושהה באורח בלתי סביר – להשיג מים מתוקים או מתוקים-למחצה הדרושים למטרות המפעל, או לקדוח לשם גילוי מים מתוקים או מתוקים—למחצה. כלומר, מהוראות חוק הזיכיון והזיכיון עצמו עולה כי מי"ה זקוקה לאישור רשות המים המוסמכת **רק** לשם השגת מים מתוקים או מתוקים למחצה הדרושים למטרות המפעל ולא לשם הסדרת יתר הפעילויות הקשורות בפעולותיה, גם אם יש בהן כדי שימוש במי ים המלח. בענייננו אין מדובר בשימוש במים מתוקים או מתוקים למחצה ומכאן, שלפי הוראות הזיכיון, לא נדרש כלל אישור רשות המים לאופן פעולת מי"ה. הדברים גם באו לידי ביטוי מעשי בנוהל במהלך השנים, מעת שהתחילה מי"ה לפעול בהתאם לחוק הזיכיון ובהתאם לשטר הזיכיון,

ולפיו מי"ה אינה זקוקה לרישיון הפקה, אלא היא פועלת בהתאם לחוק הזיכיון ולשטר הזיכיון שהינם הסדר ספציפי במעמד של דבר חקיקה ראשי, הגוברים במקרה זה על הוראות [חוק המים](#).

עוד יצוין כי בהתאם לסעיף 26 לזיכיון, כל מחלוקת או סכסוך בדבר פירושו או ביצועו של הזיכיון יועבר לבוררות. כלומר, הסמכות לדון בכל עניין הקשור לפירוש או ביצוע הזיכיון נמסרה לבוררות (זאת ככל שהמחלוקת היא בין המדינה לבעל הזיכיון). גם מכאן ניתן ללמוד כי הוראת חוק הזיכיון באה להחריג את הנושאים הקשורים באופן מימוש הזיכיון ממנגנון בירור המחלוקות שמסורות לסמכותו של בית הדין לענייני מים.

בנסיבות אלה, יש לקבל את הטענה לפיה מנגנון ההסדרה והפיקוח על כמויות המים שנשאבות מים המלח והכמויות המוחזרות קבוע בחוק הזיכיון ובזיכיון וכעת גם במסמך ההנחיות שהוצג על ידי רשות המים. יצוין כי נראה שמסמך ההנחיות מגשים את מטרתו העיקרית של הערר והיא הפיקוח על כמויות המים שנשאבות מים המלח ועל השימוש שנעשה בים המלח על ידי מי"ה. על כן, קיימת אכיפה וקיים פיקוח בצורת חוק הזיכיון, שטר הזיכיון ומסמך ההנחיות, כאשר חוק הזיכיון מהווה דבר חקיקה ראשי ספציפי החל על הנושא, כאמור לעיל. בנסיבות אלה, הוראות חוק הזיכיון מאיינות את הוראות [חוק המים](#) לעניין קבלת רישיון הפקה מאת רשות המים. לכן יש לקבוע כי בית הדין לענייני מים נעדר סמכות לדון בערר שהוגש בהתאם [לסעיף 31 לחוק המים](#) שאיננו חל בענייננו.

יצוין עוד כי [סעיף 31 לחוק המים](#) מעניק זכות פניה לבית הדין למים למי שרואה עצמו נפגע על ידי החלטת רשות המים בכל הקשור לרישיון הפקה, אך בענייננו רשות המים כלל לא קיבלה החלטה בנוגע לרישיון הפקה בעניינה של מי"ה ולכן לא ניתן לבקר החלטה זו (שכאמור, כלל לא ניתנה) במסגרת ערר המוגש לבית הדין למים בהתאם [לסעיף 31 לחוק המים](#). רשות המים כלל לא הפעילה שיקול דעתה ולא נתנה החלטה בעניין מתן רישיון הפקה למי"ה ועל כן בית הדין למים אינו יכול להתערב או לקבוע האם מדובר בשיקול דעת לקוי בהתאם [לסעיף 31 לחוק המים](#). כך גם לעניין הוצאת רישיון הקמה וביחס לסעדים הנוספים המבוקשים – מדובר בעניין שטרם הוכרע על ידי רשות המים ואף טרם הוכרע האם רשות המים מוסמכת להוציא רישיונות אלה ולהתנות תנאים אלה. על כן, לא ניתן לקבוע כי לעוררת קמה הזכות לפנות לבית הדין למים בעניינים אלה בהתאם [לסעיף 31 לחוק המים](#) ובהתאם לא ניתן לקבוע כי בית הדין רשאי להעניק לעוררת את הסעדים המבוקשים על ידה בערר.

אף הסעד המבקש מרשות המים להטיל על מי"ה היטל הפקה הינו סעד מוקדם שכן טרם נקבע כי קיימת חובה להפיק רישיונות הפקה ביחס לשאיבה המתבצעת בים המלח ולעניין זה יצוין כי לפי [סעיף 116\(א\) לחוק המים](#), היטל הפקה יוטל על מפיקי מים ממקור מים מסוים לפי הוראות [התוספת השנייה](#). אך עיון [בתוספת השנייה](#) מלמד כי היא מטילה היטל הפקה אך בגין הפקת מים שפירים (וכן על הפקת טיוב), זאת כאשר מי ים המלח אינם יכולים להיחשב מים שפירים. עובדה זו אף מצביעה על כך ומחזקת את המסקנה כי חוק הזיכיון מאיין את הוראות [חוק המים](#) לעניין פעולותיה של מי"ה בים המלח. כמו כן, בהתאם [לסעיף 117 לחוק המים](#), מי שנדרש לשלם היטל הפקה רשאי לערור על החיוב לפני בית הדין ובענייננו מי"ה לא נדרשה לשלם היטל הפקה והיא גם לא העוררת, כך שדין סעד זה להידחות.

המסקנה מהאמור לעיל היא כי נראה שבנסיבות אלה חוק הזיכיון מאיין את הוראות [חוק המים](#) ובכל מקרה אין לבית הדין לענייני מים סמכות לדון בערר שהוגש בהתאם [לסעיף 31](#) לחוק המים, כמפורט לעיל. כמו כן, כאמור, נראה כי מטרתו העיקרית של הערר הושגה בצורת מסמך ההנחיות שהוצא לאחרונה ואשר מסדיר את פעילותה של מ"י"ה בים המלח בהתאם להוראות והנחיות רשות המים. על כן, נראה כי הערר מתייטר. בכל מקרה, כאמור, אין לבית הדין לענייני מים לדון בערר שכן רשות המים לא קיבלה החלטה בעניין רישיון הפקה למ"י"ה ומשכך לא ניתן לבקר החלטה זו (שכלל לא ניתנה) ועל כן יש לדחות את הערר בהעדר סמכות.

יצוין כי אין בענייננו כלל שאלה של מעמדה של העוררת כמייצגת האינטרס הציבורי או שאלה של חשיבות האינטרס הציבורי שאותו מייצגת העוררת, שכן הסוגיה שנדונה כעת הינה שאלת סמכותו של בית הדין לדון בערר וכאמור, לעניין זה יש לקבוע כי בית הדין לענייני מים נעדר סמכות בכל הנוגע לסעד אותו מבקשת העוררת ואין [בסעיף 31 לחוק המים](#) כדי להסמיך את בית הדין לענייני מים לדון בעניין נושא ערר זה.

סיכום:

כפי שצוין, ומעבר לסוגיית סמכות בית דין, חוק הזיכיון קבע משטר דיניים שונה בכל הנוגע לפיקוח הממשלתי על אופן פעולת מ"י"ה באגן ים המלח. תוקפו של הזיכיון, כקבוע בחוק, מוגבל לתקופה שנקבעה בחוק. ככל שסבורות רשות המים, ממשלת ישראל או כנסת ישראל כי יש לשנות את התנאים שנקבעו שם ראוי שיפעלו בהתאם לסמכויותיהן.

כפי שצוין לעיל, נראה לכאורה כי עיקר מטרתו של הערר הושגו בשלב זה עת גובשו כללים חדשים במסמך המוסכם שבין המשיבים, כפי שפורט לעיל. ואולם בשלב זה, בהתאם להוראות [חוק המים](#) וחוק הזיכיון, אין לבית הדין לענייני מים סמכות לדון בערר. בהתאם, ומכל הטעמים שפורטו, אציע למותב בית הדין לדחות את הערר מהטעם של העדר סמכות עניינית לדון בו. לעוררת פתוחה הדרך למצות הליכים, ככל שסבורה היא כי הדבר עדיין דרוש, בפני בית המשפט המוסמך.

בנסיבות העניין אציע לחברי למותב לקבוע כי לא נעשה צו לתשלום הוצאות.

ר' שפירא, ס. נשיא [אב"ד]

מר שאול שטרייט, נציג ציבור:

אני מסכים.

שאול שטרייט
נציג ציבור

מר ישראל מנטל, נציג ציבור:

אני מסכים.

ישראל מנטל

נציג ציבור

הוחלט לדחות את הערר מהטעם שלבית הדין אין את הסמכות העניינית לדון בערר, הכל כמפורט בפסק דינו של האב"ד. בנסיבות העניין יישא כל צד בהוצאותיו.

המזכירות תעביר עותק לב"כ הצדדים.

ניתן היום, ד' טבת תשע"ז, 02 ינואר 2017, בהעדר הצדדים.

ישראל מנטל
נציג ציבור

שאל שטרייט
נציג ציבור

ר. שפירא, סגן נשיא
[אב"ד]

[בעניין עריכה ושינויים במסמכי פסיקה, חקיקה ועוד באתר נבו – הקש כאן](#)

רון שפירא 54678313-/
נוסח מסמך זה כפוף לשינויי ניסוח ועריכה

נספח 19

העתק פסק הדין בערעור לבית
המשפט העליון - ע"א 1002/17 אדס
טבע ודין - אגודה ישראלית להגנת
הסביבה נ' הרשות הממשלתית למים
וביוב (ניתן ביום 27.09.17)

עמ' 183

www.nevo.co.il

עא 1002/17 אדם טבע ודין אגודה ישראלית להגנת הסביבה נ' הרשות הממשלתית למים וביוב

בבית המשפט העליון בשבתו כבית משפט לערעורים אזרחיים

ע"א 1002/17

לפני: כבוד השופט ע' פוגלמן
כבוד השופטת ד' ברק-ארז
כבוד השופט מ' מזוז

המעוררת: אדם טבע ודין – אגודה ישראלית להגנת הסביבה

נ ג ד

המשיבות: 1. הרשות הממשלתית למים וביוב
2. מפעלי ים המלח בע"מ

ערעור על פסק הדין של בית הדין לענייני מים בחיפה (כב' השופט ר' שפירא ונציגי ציבור ש' שטרייט ווי מנטל) בעת"ק 14047-06-15 מיום 2.1.2017

תאריך הישיבה: ז' בתשרי התשע"ח (27.9.2017)

בשם המערערת: עו"ד לי-היא גולדנברג; עו"ד טל גרנות

בשם המשיבה 1: עו"ד אפי יגל

בשם המשיבה 2: עו"ד עדי קפלן; עו"ד אריה שטרן; עו"ד ספיר גרון

חקיקה שאוזכרה:

[חוק המים, תשי"ט-1959](#)

פסק-דין

-

בעקבות הערותינו ולאחר שמיעת טענות הצדדים, שלפיהן בית הדין לענייני מים מוסמך לדון בערר המערערת (שהיא מייצגת אינטרס ציבורי שאינה מבקשת רישיון --- סוף עמוד 1 --- הפקה לעצמה) בגדר סעיף 31 לחוק המים, התשי"ט-1959, הוסכם כי פסק הדין של בית הדין נושא הערעור שלפנינו יבוטל, והדיון יוחזר לבית הדין לשמיעת טענות הצדדים ולמתן הכרעה במחלוקת לגופה.

כל צד שומר על כל טענותיו.

אין צו להוצאות.

ניתן היום, ז' בתשרי התשע"ח (27.9.2017).

ש ו פ ט

ש ו פ ט

ש ו פ ט

העותק כפוף לשינויי עריכה וניסוח. 17010020_M14.doc נב
מרכז מידע, טל 077-2703333; אתר אינטרנט, www.court.gov.il

ע' פוגלמן 54678313-1002/17

נוסה מסמך זה כפוף לשינויי ניסוח ועריכה

[בעניין עריכה ושינויים במסמכי פסיקה, חקיקה ועוד באתר נבו – הקש כאן](#)

--- סוף עמוד 2 ---

-

ע א 1002/17 אדם טבע ודין אגודה ישראלית להגנת הסביבה נ' הרשות הממשלתית למים וביוב

www.nevo.co.il

-

נספח 20

**העתק פסק דינו של כבוד השופט
סוקול בעניין אט"ד נגד רשות המיס
מיום 4.8.2019**

עמ' 186

www.nevo.co.il

עח"ק (ח"י) 14047-06-15 אדם טבע ודין - אגודה ישראלית להגנת הסביבה נ' הרשות הממשלתית למים וביוב

בית המשפט המחוזי בחיפה

עח"ק 14047-06-15 אדם טבע ודין - אגודה ישראלית להגנת הסביבה נ' הרשות הממשלתית למים וביוב ואח'

בפני בית הדין לענייני מים בהרכב:

**השופט רון סוקול, סגן נשיא, אב"ד
מר שאול שטרייט, נציג ציבור
מר ישראל מנטל, נציג ציבור**

העוררת אדם טבע ודין - אגודה ישראלית להגנת הסביבה
ע"י עו"ד ט' גרנות

נגד

המשיבות 1. הרשות הממשלתית למים וביוב
ע"י עו"ד א' מירון שקד מפרקליטות מחוז חיפה
2. מפעלי ים המלח בע"מ
ע"י עו"ד א' נייגר

כתבי עת:

[אלון טל, "זרימה טבעית: שאלות ותשובות בדבר התאמת חוק המים למציאות סביבתית חדשה", מחקרי משפט, כרך 317 \(תשס"ח\)](#)

ספרות:

[יצחק זמיר, הסמכות המינהלית](#)

[יזאב דותן, הנחיות מינהליות \(התשנ"ו\)](#)

[אהרן ברק, פרשנות כמשפט כרך ב - פרשנות החקיקה \(התשנ"ג\)](#)

[דפנה ברק-ארז, משפט מינהלי](#)

[בוועד שגור, תביעות נזיקין סביבתיות \(התשס"א\)](#)

חקיקה שאוזכרה:

חוק המים, תשי"ט-1959: סע' 1, 2, 7, 11, 12, 22, 23, 24, 25, 27, 30, 31, 32, 37, 150ב(א), 150ב(ב), 150ז, 150זב.

חוק זכויות ים המלח, תשכ"א-1961: סע' 1, בתוספת לחוק

תקנות המים (ניסוח מפלס הכנרת), תשכ"ח-1967

חוק רישוי עסקים, תשכ"ח-1968: סע' 3א

חוק הרשויות המקומיות (כיור), תשכ"ב-1962

חוק התכנון והבניה, תשכ"ה-1965

חוק הפרשנות, תשמ"א-1981: סע' 3

--- סוף עמוד 2 ---

[חוק לתיקון סדרי המינהל \(החלטות והנמקות\), תשי"ט-1958](#)

מיני-רציו:

* פעולותיה של חברת ים המלח והזרמת המים מהאגן הצפוני של ים המלח לאגן הדרומי ולבריכות האידוי הן פעולות הפקה החייבות ברישיון על פי חוק המים.

* מים – הסדר השימוש – הפקה

העוררת אדם טבע ודין, הגיש ערר שבמרכזו עומדת הטענה, לפיה הליך הזרמת המים מהחלק הצפוני של ים המלח לחלק הדרומי ולבריכות האידוי מהווה הפקת מים במובן [חוק המים](#), ועל כן מותנית הזרמת המים בקבלת רישיון הפקה על פי החוק. מנגד, חברת ים המלח טענה כי חוק הזיכיון ולפיו הוענק לה זיכיון בלעדי להפקת כל המחצבים מימי ים המלח, גובר על הוראות חוק המים ושולל את תחולת הוראות חוק המים. לפיכך, לא ניתן לדרוש ממנה לקבל רישיון הפקה ולקבוע תנאים שיסתירו את הזכויות מכוח שטר הזיכיון וחוק הזיכיון.

בית המשפט קיבל את העתירה ופסק כלהלן:

חברת ים המלח מפיקה מים מים המלח. ים המלח הוא מקווה מים הכלול בהגדרת מקורות המים, ופעילות הזרמת המים מהאגן הצפוני לאגן הדרומי ואידוי המים בבריכות האידוי מהווים הפקה החייבת ברישיון לפי [סעיף 23 לחוק המים](#).

רשות המים נמנעה מאכיפת הוראות חוק המים בדבר רישוי הפקת המים ובמקום זאת בחרה באסדרה מנהלית בדרך של מתן הנחיות לחברת ים המלח.

רשות המים או חברת ים המלח לא הצביעו בשום שלב מהו המקור החוקי למתן אותן הוראות מינהליות או ההנחיות לחברת ים המלח. חוק המים מורה מפורשות כי אין להפיק מים אלא על פי רישיון הפקה. חוק המים אינו מקנה לרשות המים סמכות לקבוע תנאים להפקת מים שלא במסגרת רישיון הפקה.

חברת ים המלח לא תוכל להמשיך ולהפיק מים, דהיינו להזרים מים מהאגן הצפוני לאגן הדרומי ולבריכות האידוי, אלא אם תקבל רישיון הפקה על פי חוק המים ותפעל על פי תנאיו.

פסק דין

השופט רון סוקול - אב בית הדין

1. ים המלח השוכן בצדה המזרחי של מדינת ישראל אוצר בתוכו אוצרות טבע ומינרלים רבים ובהם אשלג, ברום ומגנזיום. חברת מפעלי ים המלח בע"מ, המשיבה מס' 2, פועלת מכוח זיכיון שקיבלה ממדינת ישראל לניצול אוצרות הטבע ולהפקת המלחים והמינרלים שבים. לצורך הפקת המלחים מזרימה חברת מפעלי ים המלח בע"מ מים מחלקו הצפוני של ים המלח לחלקו הדרומי, שם נאספים המים לבריכות אידוי. בתום הליך האידוי נאספים המלחים שנצברו ויתרת המים מוזרמת חזרה לים המלח.

--- סוף עמוד 3 ---

2. בערר המונח להכרעתנו, אותו הגישה עמותת אדם טבע ודין, נטען כי הליך הזרמת המים מהחלק הצפוני של ים המלח לחלק הדרומי ולבריכות האידוי מהווה הפקת מים במובן [חוק המים](#), התשי"ט - 1959, ועל כן מותנית הזרמת המים בקבלת רישיון הפקה על פי החוק.

מאחר ורישיון כאמור לא הוענק לחברת מפעלי ים המלח בע"מ, מבקשת העוררת להורות לרשות הממשלתית למים ולביוב להתנות את המשך הפעילות לניצול אוצרות הטבע בים המלח בקבלת רישיונות הפקת מים, לקבוע תנאי רישיון אשר יבטיחו את עצירת דלדולו של הים, יבטיחו את שמירת מפלס מי הים תוך הגנה על ערכי הטבע שבסביבתו. עוד מבקשת העוררת לקבוע כי הנחיות מנהל הרשות הממשלתית למים ולביוב בנוגע להזרמת מימי ים המלח, אינן יכולות לשמש תחליף לדרישת רישיון ההפקה על פי [חוק המים](#).

רקע והליכים קודמים

3. ים המלח מצוי בצדה המזרחי של ארץ ישראל בבקע היבשתי העמוק ביותר על פני כדור הארץ. אזור ים המלח מהווה תופעת טבע ייחודית והוא נחשב לאזור עם תכונות מרפא מיוחדות, ערכי טבע חשובים ואתרים היסטוריים ידועים. מימי ים המלח אוצרים בתוכם מינרלים ומלחים איכותיים וחשובים ועל כן התפתחה סביב ים המלח תעשייה המבקשת להפיק את אוצרות הטבע מהים.

4. כבר בתקופת המנדט הבריטי על ארץ ישראל ניתן זיכיון להפקת המינרלים מהים לחברת האשלג הארץ ישראלית, שהתאגדה ונרשמה בלונדון, אנגליה.

לאחר קום מדינת ישראל, הוקמה חברת מפעלי ים המלח בע"מ (להלן: חברת ים המלח). החברה הוקמה כחברה ממשלתית אשר רכשה את הידע והציוד מחברת האשלג הארץ ישראלית ונכנסה לנעליה. חברת ים המלח החלה לפעול בשנת 1952. בשנת 1961 הוענקו לחברה זכויות בלעדיות להפקה ולניצול משאבי המינרלים שבים המלח. זכויות אלו הוענקו לה על פי שטר זיכיון שנחתם ביום

30/5/1961 בין מדינת ישראל לחברת ים המלח. הזיכיון שניתן לחברת ים המלח עוגן ב**חוק זפיזן ים המלח**, התשכ"א - 1961 (להלן: חוק הזיכיון). שטר הזיכיון כולל ב**תוספת לחוק** הזיכיון.

5. בשנת 1992 החל הליך הפרטה של חברת ים המלח ובשנת 1995 נמכר גרעין השליטה של החברה לידיים פרטיות - לחברה לישראל בע"מ (הרקע ההיסטורי נלקח מחוות הדעת של מחלקת ייעוץ וחקיקה מיום 4/9/2011, נספח ע/3 למוצגי העוררת, מכונה על ידי הצדדים גם "חוות דעת ליכט").

6. על אודות הפעילות להפקת המינרלים ניתן ללמוד מהמסמכים שצורפו ובמיוחד מהשלמת הפרטים על ידי חברת ים המלח אודות התשתית העובדתית הרלבנטית ומחוות דעת ליכט.

--- סוף עמוד 4 ---

7. מתברר כי ים המלח מתחלק למעשה לשני חלקים; שני אגנים - האגן הצפוני שעומקו רב והאגן הדרומי שהוא רדוד יותר. מקורות המים של ים המלח הם נהר הירדן והנחלים הסובבים את הים מכל צדדיו, לרבות מכיוון עבר הירדן (ראו האיורים בתשתית העובדתית שהגישה המשיבה, בקשה מס' 31, עמ' 7, 9). מימי ים המלח עשירים במינרלים ומלחים. מתברר עוד כי בשנים האחרונות יורד מפלס ים המלח מדי שנה והגורמים לכך שונים כפי שיובהר בהמשך.

8. לצורך הפקת המינרלים מים המלח הקימה חברת ים המלח בריכות אידוי המצויות כולן בשטחו של האגן הדרומי. תהליך הפקתם של המינרלים מבוסס על אידוי המים ואיסוף המינרלים הנוצרים בבריכות האידוי. לצורך ההליך מזרימה חברת ים המלח מים מהאגן הצפוני לאגן הדרומי ולבריכות האידוי. לצורך הזרמת המים בתעלה משתמשת חברת ים המלח במשאבות השואבות מים ממימי האגן הצפוני. אידוי המים נעשה באופן טבעי בבריכות האידוי. כל המים הנאספים מהאגן הצפוני מוזרמים בתעלה פתוחה אך ורק לאגן הדרומי ובריכות האידוי שבו.

עודפי המים שאינם מתאדים, מוחזרים על ידי חברת ים המלח לים המלח. אין כל שימוש חיצוני במים המוזרמים מהאגן הצפוני והמים המוזרמים מהאגן הצפוני אינם מועברים בשום שלב אל מחוץ לשטחו של ים המלח.

9. מהנתונים שהוצגו מתברר כי מפלס ים המלח הולך ויורד בשנים האחרונות. הסיבות לכך מגוונות, החל משאיבות מים מהירדן וירידת ספיקת המים בו, דרך שאיבת מים מהנחלים השונים שזורמים לים, הן בצד הישראלי והן בצד הירדני, וכלה באידוי המים. אידוי המים הוא פרי הליך טבעי בשטחי האגן הצפוני, בשטחי האגן הדרומי ובשטחי בריכות האידוי. יצוין כי גם בצד הירדני מבוצעות פעולות להפקת מינרלים וגם בצד הירדני מצויות בריכות אידוי. בין הצדדים ישנה מחלוקת מהי תרומת האידוי בבריכות האידוי של חברת ים המלח במהלך הפקת המינרלים לירידת מפלס המים בים המלח, האם 9% כטענת חברת ים המלח, או שמא יותר מכך, כטענת העוררת וכמפורט בחוות הדעת שהוגשה על ידה (שם נאמר שתרומת חברת ים המלח לירידת המפלס היא כ-30%).

10. לירידת מפלס מי ים המלח השפעה על כל הסביבה. ירידת המפלס פוגעת בתיירות, גורמת להיווצרות בולענים המסכנים את הציבור, מצמצמת את שטח הים, פוגעת בערכי טבע מסביב לים המלח, מסכנת את היישובים בסביבת הים ועוד.

11. העוררת, עמותת הפועלת להגנה על איכות הסביבה, עוקבת אחר הפגיעה הסביבתית באזור ים המלח. במסגרת זו ביקשה העוררת לברר האם חברת ים המלח פועלת על פי רישיונות להפקת מים בהתאם ל**סעיף 23 לחוק המים** (ראו פניה מיום 11/9/2012, נספח ע/9 למוצגי העוררת).

העוררת פנתה לרשות הממשלתית למים וביוב (להלן: רשות המים) וביקשה לברר האם ניתן רישיונות הפקה ואם לא מדוע. מאז אותה פניה החלה התכתבות ענפה בין העוררת לבין רשות המים. במסגרת זו הודיעה רשות המים לעוררת כי הסוגיה נבחנת על ידי גורמים מקצועיים ואף הודיעה כי בכוונת הרשות לפעול לגיבוש תנאים ולהתניית המשך הזרמת המים על ידי חברת ים

--- סוף עמוד 5 ---

המלח ברישיון (ראו למשל סיכום פגישה מיום 2/9/2013 נספח ע/17 למוצגי העוררת, מכתב מיום 8/1/2014 נספח ע/19 ועוד). בסופו של יום, החליטה רשות המים שלא להתנות את המשך הזרמת המים

על ידי חברת ים המלח בקבלת רישיון הפקה לפי [חוק המים](#), ופנתה להסדרת פעילות חברת ים המלח במסגרת הסכמית.

12. במצב זה, ולאחר משלוח מכתב התראה (נספח ע/25 למוצגי העוררת), הגישה העוררת לבית הדין את הערר המקורי בתיק זה. הערר הוגש ביום 10/6/2015. בהודעת הערר נאמר כי הוא מוגש על פי [סעיף 31 לחוק המים](#). בערר עתרה העוררת לקבלת צווים שיורו לרשות המים להתנות את הזרמת המים על ידי חברת ים המלח בקבלת רישיונות הפקה ועמידה בתנאי הרישיונות.

13. בתגובה להגשת הערר, הגישה חברת ים המלח בקשה לסילוק הערר על הסף מחמת העדר סמכות, העדר זכות עמידה ושיהוי (בקשה מס' 4). הבקשה הובאה בפני בית הדין בהרכב השופט ר' שפירא, ונציגי הציבור ש' שטרייט ווי מנטל. ביום 28/10/2015 דחה בית הדין את הבקשה לסילוק על הסף והוסיף כי חברת ים המלח תוכל להעלות טענותיה בהמשך ההליכים (להלן: ההחלטה מיום 28/10/2015).

14. על ההחלטה מיום 28/10/2018 הוגשה בקשת רשות ערעור לבית המשפט העליון ([רע"א 8118/15](#)) [פורסם בנבו]. ביום 12/2/2016 ניתן פסק הדין בבית המשפט העליון, כב' השופטת א' חיות, המקבל את הערעור ומורה כי הדיון יוחזר לבית הדין "על מנת שיתן החלטה מנומקת בשאלות סמכותו העניינית לדון בערר [...]". (פסקה 10) (פסק הדין צורף כנספח ע/29 למוצגי העוררת).

15. לאחר החזרת הדיון לבית הדין, נשמעו טיעונים משלימים של הצדדים ובים 2/1/2017 החליט בית הדין, באותו הרכב, לקבל את טענת חברת ים המלח ולסלק את הערר על הסף מחמת העדר סמכות עניינית (להלן: ההחלטה מיום 2/7/2017, סומנה כנספח ע/31).

16. יצוין כי בין לבין נוהלו מגעים בין רשות המים לחברת ים המלח בגדרם הושגה הסכמה לקביעת הנחיות שיחולו על פעילות חברת ים המלח בהזרמת המים והפקת המינרלים (ההנחיות נחתמו ביום 23/8/2016 ועותק מהן הוגש לבית הדין בבקשה מס' 24 מיום 19/9/2016) (להלן: ההנחיות). בהחלטת בית הדין מיום 2/1/2017 ציין בית הדין, בין היתר, כי מטרתו העיקרית של הערר, הסדרת פעילות חברת ים המלח והגבלה על הזרמת המים, הושגה במסגרת ההנחיות.

17. על החלטת בית הדין מיום 2/1/2017 הוגש ערעור לבית המשפט העליון ([רע"א 1002/17](#)) [פורסם בנבו]. לאחר דיון שהתקיים בפני השופטים ע' פוגלמן, ד' ברק-ארז ומ' מזוז, קיבלו הצדדים את המלצת בית המשפט לביטול ההחלטה מיום 2/1/2017 והדיון הוחזר לבית הדין "[...] לשמיעת טענות הצדדים ולמתן הכרעה במחלוקת לגופה" (נספח ע/32).

--- סוף עמוד 6 ---

עם החזרת הדיון לבית הדין, ולאור שינויים בבית המשפט, הועבר הדיון להרכב הנוכחי של בית הדין.

18. בעקבות חתימת ההנחיות על ידי מנהל רשות המים ביקשה העוררת לתקן את הערר ולכלול את טענותיה בעניין ההנחיות שנחתמו. ביום 15/11/2017 ניתן לעוררת היתר לתקן את הערר וזה הוגש ביום 21/11/2017. ההליך הנוכחי עוסק אך ורק בכתב הערר המתוקן.

19. במסגרת הדיונים בערר הגישה חברת ים המלח הודעה בדבר התשתית העובדתית הרלבנטית (בקשה מס' 31). הצדדים הסכימו להגיש טיעונים בערר ללא צורך בבירור עובדתי נוסף, אף כי העוררת ציינה כי חלק מהעובדות שפורטו על ידי חברת ים המלח אינן מקובלות עליה, אולם אינן דרושות להכרעה ולכן ויתרה על חקירה והגשת ראיות סותרות.

תמצית הטענות

20. העוררת טוענת כי ים המלח הוא מקור מים, כהגדרתו [בסעיף 2 לחוק המים](#) ועל כן כל הפקה של מים בים המלח טעונה רישיון הפקה כנדרש [בסעיף 23 לחוק המים](#). העוררת סבורה כי שאיבת המים מהאגן הצפוני, הזרמתם לאגן הדרומי ולבריכות האידוי ואידוי המים לצורך ניצול המינרלים מהווה הפקה של מים הטעונה רישיון. העוררת מוסיפה וטוענת כי חוק הזיכיון, מכוחו פועלת חברת ים המלח, אינו שולל את תחולת הוראות [חוק המים](#) ואין בזיכיון שניתן לחברת ים המלח לפטור אותה מחובתה לקבל רישיון הפקה לפי חוק המים.

21. העוררת מדגישה כי התניית פעילות חברת ים המלח בקבלת רישיון הפקה תאפשר פיקוח על הפעילות, פיקוח על כמויות המים בהן עושה חברת ים המלח שימוש, תביא לצמצום הזרמת המים ותסייע בשמירה על מפלס ים המלח.

22. העוררת מוסיפה וטוענת כי ההנחיות אינן יכולות לשמש תחליף למתן רישיונות הפקה. הסתפקות בהנחיות וויתור על דרישת הרישיון, כך לטענתה, מהווה עקיפה של הוראות החוק והחובות הקבועים ב**חוק המים**. העוררת סבורה גם כי אין בהנחיות די כדי לתת מענה ראוי לפעילות חברת ים המלח, כי ההנחיות אינן סבירות ואינן מבטיחות את צמצום הפגיעה בים המלח וירידת מפלס מי הים.

23. לאור האמור עותרת העוררת כי בית הדין יורה לרשות המים להתנות את המשך הזרמת המים על ידי חברת ים המלח בקבלת רישיון הפקה על פי **חוק המים**. העוררת מבקשת כי בית הדין יורה לרשות המים לכלול ברישיונות ההפקה שיינתנו תנאים בדבר הגבלת כמויות המים שחברת ים המלח רשאית להזרים מהאגן הצפוני, לקבוע תנאים שיבטיחו ניצול יעיל של המים וימנעו דילולו של ים המלח, ולקבוע כי אין די בהנחיות שניתנו כדי למלא את החובות על פי החוק.

24. רשות המים מצטרפת חלקית לעמדת העוררת וסבורה אף היא כי פעולות חברת ים המלח מהוות פעולות של הפקה כמוגדר ב**חוק המים**. רשות המים סבורה אף היא כי חוק הזיכיון אינו שולל את תחולת **חוק המים**. עם זאת, רשות המים סבורה כי לא נפל כל נגס בהחלטתה שלא לדרוש --- סוף עמוד 7 ---

מחברת ים המלח לקבל רישיון הפקה ובהחלטתה לפעול במסלול של הנחיות מינהליות. לטענתה, ההנחיות שניתנו מהוות הסדר מידתי ואפקטיבי אשר משיג את המטרה - אסדרת פעילות ההפקה. רשות המים מדגישה כי לא הגבילה את שיקול דעתה וכי במקרה הצורך, וכשתמצא לנכון, תוכל לפעול גם על פי הוראת **חוק המים** ולהתנות את המשך הזרמת המים בקבלת רישיון ההפקה.

25. חברת ים המלח מציגה עמדה שונה. חברת ים המלח סבורה שפעולות הזרמת המים מהאגן הצפוני לאגן הדרומי אינן בבחינת פעולות הפקה על פי **חוק המים**, ועל כן אין להתנות את המשך הפעילות בקבלת רישיון הפקה. לטענה זו שני ראשים; ים המלח אינו מקווה מים, כהגדרתו בחוק, אשר הפקת מימיו טעונה רישיון; והזרמת המים מחלקו הצפוני של ים המלח לחלקו הדרומי מבלי להוציאם אל מחוץ לים המלח אינה נכללת בהגדרת הפקה, במובן החוק. חברת ים המלח מבחירה כי הזרמת המים מהאגן הצפוני לדרומי משמרת את האגן הדרומי ומבטיחה את המשך פעילות התיירות סביבו. ללא הזרמה היה כל האגן הדרומי מתייבש זה מכבר.

נטען עוד כי אין כל הבדל בין אידוי המים במסגרת הפעולות להפקת המינרלים לאידוי טבעי וכי בכל מקרה הייתה מתאדה כמות זהה של מים. לפיכך אין קשר, כך לטענתה, בין פעילות האידוי והפקת המינרלים לירידת מפלס מי ים המלח.

26. חברת ים המלח טוענת גם כי חוק הזיכיון ולפיו הוענק לה זיכיון בלעדי להפקת כל המחצבים מימי ים המלח, גובר על הוראות **חוק המים** ושולל את תחולת הוראות חוק המים. לפיכך, כך לטענתה, לא ניתן לדרוש ממנה לקבל רישיון הפקה ולהתנותו בתנאים שיסתרו את הזכויות מכוח שטר הזיכיון וחוק הזיכיון.

27. לבסוף טוענת חברת ים המלח כי ההנחיות שהוציא מנהל רשות המים הן פרי הסכמה בין הצדדים. ההנחיות מבטיחות את שמירת ים המלח, הן סבירות, מדתיות וראויות ועל כן אל לו לבית הדין להתערב בהן. חברת ים המלח סבורה שבית הדין אינו מוסמך להתערב בתוכן של ההסכמות שהושגו בינה לבין רשות המים. לטענתה רשאית הייתה רשות המים לבחור במסלול של מתן הנחיות בהסכם על פני דרישה לקבלת רישיונות הפקה.

דיון והכרעה

28. כפי שיפורט להלן הגעתי למסקנה כי יש לקבל את הערר ולקבוע כי המשך הזרמת המים על ידי חברת ים המלח, מהאגן הצפוני לאגן הדרומי ולבריכות האידוי, מחייב קבלת רישיונות הפקה על פי **חוק המים**. שוכנעתי גם כי אין בהנחיות שניתנו על ידי מנהל רשות המים כדי לפטור את חברת ים המלח מחובתה לקבל רישיון הפקה לצורך ביצוע פעולות ההזרמה של המים.

את הדין אפתח בשאלת תחולת [חוק המים](#) על פעילות חברת ים המלח. שאלה זו מחייבת

התייחסות לשתי שאלות משנה, האם ים המלח הוא מקווה מים והאם הזרמת המים מהאגן הצפוני לדורמי מהווה הפקה. לאחר מכן אדון בטענות לפיהן חוק הזיכיון מסייג את תחולת [חוק המים](#) ולבסוף אתייחס לטענות בדבר סמכותה של רשות המים להעדיף מסלול מינהלי בדרך של מתן הוראות מינהל על פני משטר הרישוי הקבוע בחוק המים.

--- סוף עמוד 8 ---

חוק המים - כללי

29. [חוק המים](#) שנחקק בשנת 1959 נועד להסדיר את השימוש והפיקוח על משאבי המים במדינה. החוק מיועד להסדיר את רוב ענייני המים במדינה ובהם ייעודם של מקורות המים, הפקתם של מים, השמירה על מקורות המים, מניעת זיהומים והבטחת אספקתם של מים לכל צרכני המדינה (ראו [ע"א 535/89](#) וציב המים נ' שמחה פרלמוטר [פורסם בנבו] פ"מ מו(5) 695, 700 (1992); [דג"ץ 3201/96 שר החקלאות נ' המועצה האזורית עמק לוד פ"ד נא\(3\) 666, 661 \(1997\)](#); [ע"א 975/97 המועצה המקומית עילבון נ' מקורות חברת מים בע"מ פ"ד מד\(2\) 433, 445-446 \(2000\)](#); [בג"ץ 1773/01 בלום נ' שר החקלאות ופיתוח הכפר פ"ד נו\(3\) 320, 326 \(2002\)](#); [ע"א 9535/06 עבדאללה אבו מסאעד נ' וציב המים](#), [פורסם בנבו] פסי 30-32 (5/6/2011)). עיקר עיסוקו של החוק ושל רשות המים שהוקמה מכוחו היא דאגה להבטחת מים שפירים לצריכת התושבים, לחקלאות ולתעשייה (ראו [ע"א 8558/01 המועצה המקומית עילבון נ' מקורות חברת מים בע"מ פ"ד נו\(4\) 769, 787-786 \(2003\)](#); [ע"א 10078/03 שתיל נ' מקורות חברת מים בע"מ](#), [פורסם בנבו] פסי 33 (19/3/2007); [בג"ץ 1195/10 מרכז השלטון המקומי נ' הרשות הממשלתית למים ולביוב](#), [פורסם בנבו] פסי 21-22, 27 לפסק דינו של כב' השופט גיוראן (13/11/2014); [א" טל "זרימה טבעית: שאלות ותשובות בדבר התאמת חוק המים למציאות סביבתית חדשה"](#) מחקרי משפט כרך כג, 317 (תשס"ז-תשס"ח)).

30. עם זאת, [חוק המים](#) אינו חל רק על מקורות מים שפירים. [סעיף 1 לחוק המים](#) קובע כי "מקורות המים שבמדינה הם קניין הציבור, נתונים לשליטתה של המדינה ומיועדים לצרכי תושביה ולפיתוח הארץ".

31. [סעיף 2 לחוק המים](#) מגדיר את מקורות המים במדינה, וכך נאמר בו:

מקורות המים לענין חוק זה הם המעינות, הנחלים, הנהרות, האגמים ושאר זרמים ומקווים של מים, בין עיליים ובין תחתיים, בין טבעיים ובין מוסדרים או מותקנים, בין שהמים נובעים או זורמים או עומדים בהם תמיד או לפרקים, לרבות מי-ניקוז ומי-שופכין.

רואים אנו כי החוק מחיל עצמו על כל מקווי המים, הנהרות, הנחלים והאגמים ומדגיש כי הוא חל גם על מים שאינם שפירים כמו מי קולחין ומי שופכין.

32. בחלק מהליך הסדרת ניצול מקורות המים במדינה, נקבעו בחוק הוראות מפורשות המגבילות את הציבור בהפקה וצריכת מים. [סימן ב'](#) לפרק השני לחוק עניינו ב"כללים לשימוש במים". החוק מגביל את הקמת המתקנים להפקת מים ([סעיף 22א'](#)) ומורה כי הפקת מים תותנה בקבלת רישיון. [סעיף 23 לחוק מורה:](#)

(א) לא יפיק אדם מים ממקור מים ולא יתפיל מי-ים, בין לצריכה עצמית ובין להספקה לאחרים אלא על פי רישיון הפקה מאת מנהל הרשות הממשלתית ובהתאם לתנאי הרישיון (להלן - רישיון הפקה), ולא יספק מים, בין אם הפיקם ממקור מים או התפילם ממי-ים ובין אם קיבלם מספק אחר - אלא על פי רישיון הספקה מאת מנהל הרשות

--- סוף עמוד 9 ---

הממשלתית ובהתאם לתנאי הרישיון (להלן - רישיון הספקה); לעניין סעיף זה, "הספקה" - לרבות צריכה עצמית.
(ב) מועצת הרשות הממשלתית תקבע כללים למתן רישיון הפקה או רישיון הספקה (בסימן זה - רישיון) ולתנאים שייקבעו בו, ובכלל זה לעניין חובות בעל רישיון כלפי צרכניו, כלפי בעלי רישיונות אחרים וכלפי רשות המים הארצית.

33. הדרישה כי הפקת מים תעשה אך ורק על פי רישיון הפקה נועדה להבטיח כי המפיק לא יפגע במשאבי המים, לא יפיק כמויות מים שיביאו לדילול המקורות, להבטיח את תנאי ההפקה, שמירת איכות המים והגנה על הסביבה במהלך פעילות ההפקה (ראו [ע"א 9535 הנ"ל](#), פסי 35; [ע"א 8500/06](#)

חוות צברי אורלי בע"מ נ' מדינת ישראל, [פורסם בבב] פסי' 4 (27/8/2012). הגבלת כמויות ההפקה, מועדי ההפקה ותנאי ההפקה מאפשרים לרשות המים, המופקדת על דאגה לכלל מקורות המים, לווסת את ההפקה ולאזן בין הצרכים השונים, לתמרץ חסכון במים והתייעלות בניצול המים וכדומה (ראו למשל [סעיפים 11 ו- 37 לחוק המים](#); [תקנות המים \(ניסוח מפלס הכנרת\)](#), התשכ"ח-1967; [בניץ 9461/00](#) אגודת המים בעמק הירדן נ' שר התשתיות הלאומיות [פורסם בבב] (12/12/2006)).

תחולת חוק המים

34. המחלוקת הראשונה הדורשת הכרעה היא בשאלה האם הפעולות שמבצעת חברת ים המלח מהוות הפקה על פי הוראת [סעיף 23 לחוק](#), כלומר האם נדרש רישיון לביצוע הפעולות. כאמור גם העוררת וגם רשות המים השיבו על שאלה זו בחיוב. חברת ים המלח סבורה אחרת ומעלה שתי טענות; ים המלח אינו מקור מים עליו חל החוק; פעולותיה של חברת ים המלח שעיקרן הזרמת מים מהאגן הצפוני לאגן הדרומי אינן בבחינת הפקת מים במובן [סעיף 23 לחוק המים](#).

טענותיה אלו של חברת ים המלח אינן יכול לקבל.

35. [סעיף 2 לחוק המים](#) מגדיר את מקורות המים באופן רחב ביותר. בין המקורות נכללים כל מקווי המים ובהם אגמים. ים המלח הוא אגם מים, הוא נכלל בהגדרת מקווה מים עילי. דומה שלא יכולה להיות מחלוקת כי ההגדרות של מקווה מים ושל אגם חלות על ים המלח.

למרות זאת טוענת חברת ים המלח כי יש לקרוא לתוך [סעיף 2 לחוק](#) סייג ולפיו רק מקור מים הכולל מים שפירים, או מים שניתן להכשירם לאחר טיפול ולהפכם למים שפירים, יכלול בהגדרה. לעמדה זו של חברת ים המלח אין כל עיגון לשוני או אחר.

36. הצורך בשמירה על מקורות המים של המדינה אינו מצטמצם רק למים שפירים. גם מקורות מים שאינם שפירים הם בעלי חשיבות ציבורית, חשיבות לשמירה על הסביבה, על ערכי הטבע ועל פיתוח הארץ (ראו [ע"א 1054/98 חוף הכרמל נופש ותיירות \(1989\)](#) בע"מ נ' עמותת אדם טבע ודין [אגודה ישראלית להגנת הסביבה פ"ד נו" 385 \(3\) 411 \(2002\)](#); [ע"א 8234/08](#) מנהל הרשות הממשלתית למים וביוב נ. תדיר-גן (מתכת), [פורסם בבב] פסקה 13 (2/12/2010)).

--- סוף עמוד 10 ---

גם השמירה על ים המלח כמקור מים היא בעלת חשיבות ציבורית רבה (ראו גם חוות דעת ליכט). אם לא יישמר ים המלח כמקור מים תיפגע הסביבה, יפגעו אינטרסים תיירותיים ותעשייתיים, יפגעו השטחים הסובבים את ים המלח, יפגע המאזן האקולוגי באזור וכדומה. ההגנה על משאבי המים חיונית גם אם מדובר במים שאינם שפירים ושכיום, על בסיס הטכנולוגיות הידועות, עדיין לא ניתן להכשירם לשתייה.

37. חברת ים המלח טוענת גם כי הפעילות הנעשית על ידה, שעיקרה הזרמת מים מהאגן הצפוני לאגן הדרומי, אינה בבחינת הפקה. לטענתה הזרמת המים אינה אלא הובלה של המים בתוך תחומי ים המלח עצמו. הואיל והיא אינה צורכת את המים, אינה מוציאה אותם אל מחוץ לים, לא ניתן לראות בפעולתה זו הפקה. חברת ים המלח מרחיבה ומסבירה כי להליך האידיוי של המים באגן הדרומי ובבריכות האידיוי אין השפעה על כמויות המים שבים שכן מדובר באידיוי טבעי בלבד. גם אם המים היו נותרים במקומם, כך לטענתה, היה היקף האידיוי דומה ולכן גם האידיוי אינו בבחינת הפקה.

38. [חוק המים](#) אינו מגדיר מפורשות הפקה מהי. הביטוי "הפקה" עשוי להתפרש באופנים שונים בהקשרים שונים. כאשר עוסקים ב"הפקה" של מים דומה שהמונח הפקה מכוון לכל פעולה שיש בה משום ניצול של מים ממקור מים כמשאב לטובת פעילות אחרת- בין כמשאב לגידול חקלאי, בין כמשאב לצריכה פרטית, כמשאב לייצור תעשייתי וכדומה. המונח הפקה אינו מכוון רק למצבים שבהם הפעילות נועדה להעביר את המים למקום אחר, לשימוש המכלה את המים וכדומה. גם ניצול של המים כדי לאפשר יצור מוצרים, כדי לקדם פעילות תעשייתית נפרדת, מבלי להוציא את המים באופן קבוע ממקור המים, עשוי להיכלל בגדר הביטוי הפקה.

39. כך למשל כאשר נדונה השאלה האם חברת בנייה שואבת מי תהום באתר חפירה ומזרימה אותם למערכות המים והניקוז בישוב, עושה פעולה של "הפקת מים", נפסק כי אכן מדובר בהפקה (ע"א [10830-06-13](#) א.ש.ש. נדל"ן בע"מ נ. הרשות הממשלתית למים וביוב [פורסם בבב]

31/12/2013), ע"ק 2164-01-14 מליבר בניה בע"מ נ. רשות המים (פורסם בנבו) (16/6/2014)). כך גם הובהר בתשובת רשות המים כי הזרמת מים מנחל לבריכות לגידול דגים והשבתם לנחל, הוכרו כהפקה המחייבת רישוי.

40. כפי שראינו מתיאור העובדות חברת ים המלח שואבת מים מהאגן הצפוני ומזרימה אותם לאגן הדרומי ולבריכות האידוי לשם ניצולם לכריית המינרלים שיוותרו לאחר האידוי. העובדה שהמים מועברים בין חלק אחד של ים המלח לחלקו האחר אינה רלבנטית, שכן חברת ים המלח עושה שימוש במים לצורך יצור מוצריה. העובדה שחלק מהמים חוזרים לים המלח אינה משנה את המסקנה כי מדובר בהפקה שכן הגדרת הפקה אינה כוללת בחובה הוצאת המים והרחקתם ממקור המים. גם מי שמנצל את המים במקור המים עצמו, יחשב כמפיק מים.

41. גם התכלית להסדרת השימוש והניצול של מקורות המים מחייבת את המסקנה כי פעולותיה של חברת ים המלח כלולות בהגדרת הפקה. ראינו כי התכלית לרישוי ההפקה היא לשמור

--- סוף עמוד 11 ---

על מקורות המים, לתמרץ שימוש וניצול יעיל של המים, ולקבוע תנאים בדבר כמויות המים, בדבר הטיפול במים ובדבר שמירת הסביבה בעת השימוש במים. תכליות אלו מחייבות גם אסדרה של השימוש במי ים המלח, גם אם השימוש נעשה בתוך שטחי ים המלח.

42. על פי טיעוני העוררת וחוות הדעת שצורפה, ועל פי הנתונים בדו"ח ליכט, היקף הזרמות המים מהאגן הצפוני לדרומי גדלה בשנים האחרונות. לפי חוות הדעת מטעם העוררת, בעבר שאבה חברת ים המלח רק כ-300-250 מלמ"ק מדי שנה והחזירה כ-150-125 מלמ"ק רכו. משנת 2011 חברת ים המלח שואבת מעל 440 מלמ"ק ומחזירה כ-161 מלמ"ק רכו (ע"מ 2). גם אם נתונים אלו שנויים במחלוקת, ברי שמדובר בהזרמת כמויות מים גדולות שחלק ניכר מהן אינו מוחזר לים המלח ועל כן נדרש פיקוח על השימוש במים.

43. המסקנה מהאמור היא כי חברת ים המלח מפיקה מים מים המלח. ים המלח הוא מקווה מים הכלול בהגדרת מקורות המים, ופעילות הזרמת המים מהאגן הצפוני לאגן הדרומי ואידוי המים בבריכות האידוי מהווים הפקה החייבת ברישוי לפי [סעיף 23 לחוק המים](#).

היחס לחוק הזיכיון

44. חברת ים המלח סבורה כי אפילו חלות הוראות [חוק המים](#) על פעילותה בים המלח, הרי שחוק המים והוראות [סעיף 23](#) שבו, המתנה את ההפקה בקבלת רישוי נסוגה מפני הוראת חוק הזיכיון ושטר הזיכיון שהוענק לה.

45. חוק הזיכיון הוא חוק קצר ועיקרו האמור [בסעיף 1](#) ולפיו "שטר הזיכיון שבתוספת לחוק זה שנעשה בין המדינה לבין בעל הזיכיון הנקוב בו רואים אותו ככר-תוקף לכל מטרותיו על אף האמור בכל דין". בשטר הזיכיון הכלול [בתוספת לחוק](#) הזיכיון נקבעו ההוראות השונות החלות על הזיכיון שניתן לחברת ים המלח. בסעיף 2 לשטר הזיכיון נאמר:

הממשלה מעניקה בזה לבעל הזיכיון את הזכיון הבא; דהיינו:

(א) הזכות הייחודית להשיג בדרך אידוי (שמשי או מלאכותי), צינון, כריה, חציבה, או בכל דרך אחרת את מלחי-המחצבים, המחצבים והכימיקלים, בין בתמיסה ובין בצורה מוצקת, בים המלח ומתחתיו ולהתקנם לשיווק, למכרם ולעשות בהם;

(ב) הזכות הייחודית – בכפוף לכל הזכויות הקיימות בתאריך שטר זה, ובכפוף להוראות סעיף 3(3) להלן – לעשות, להרחיב, לשנות, להחזיק ולהרוס, בים המלח ומתחתיו כל עבודות, לרבות – אך מבלי לגרוע מכלליות האמור לעיל – סוללות, בריכות-אידוי, מעברי-מים, מחסומי-מים, תחנות שאיבה, תעלות, צינורות, קורי חשמל וכבלי חשמל, כבישים, מיתקני הגנה נגד שטפון, בארות וקידוחים ומיתקנים אחרים, ביחד עם הזכות הייחודית לגישה לאותן עבודות ולשימוש בהן. [...]

46. לטענת חברת ים המלח הענקת "הזכות הייחודית להשיג בדרך אידוי [...]" או בכל דרך אחרת את מלחי-המחצבים, המחצבים והכימיקלים [...]", משמעה, כי לא ניתן להגביל את זכותה

--- סוף עמוד 12 ---

בדרך של הצבת תנאים ברישיון להפקת מים. לטענתה חוק הזיכיון, שהוא חוק מאוחר לחוק המים, והוא חוק מיוחד, מחייב את המסכנה כי רשות המים אינה יכולה לצמצם את זכויותיה של החברה למימוש הזיכיון. התנאת ההפקה של המים בתנאי רישיון הפקה, חותרת תחת הזכות שהוענקה לחברת ים המלח בשטר הזיכיון.

47. חברת ים המלח מפנה להחלטת בית הדין בראשות השופט ר' שפירא מיום 2/1/2017 שבה הובעה הדעה כי "[...] הוראות חוק הזיכיון ושטר הזיכיון מאיינות את הוראות חוק המים ככל שהדבר נוגע לאמור בשטר הזיכיון ומטרותיו ומחריגות את הטיפול במי ים המלח באופן שחלול הוראות חוק הזיכיון ולא הוראות חוק המים [...]".

חברת ים המלח מדגישה כי בחוק הזיכיון ובשטר הזיכיון נכתב כי השטר בר תוקף על אף האמור בכל דין. הוראה זו יש לפרש כקובעת עדיפות של הזכויות על פי שטר הזיכיון על פני הוראות כל דין אחר, לרבות חוק המים.

48. העוררת ורשות המים סבורות אחרת. לטענתן יש לפרש את שני החוקים באופן המאפשר שילוב בין ההוראות תוך שמירה על הרמוניה חקיקתית. לטענתן, אין לקרוא לתוך חוק הזיכיון כל הוראה המסייגת את תחולת הוראות חוק המים. לגישתן אין כל מניעה כי שני החוקים יעמדו זה לצד זה ויחדיו יבטיחו את זכותה של חברת ים המלח על פי שטר הזיכיון מחד גיסא, ואת תכליות חוק המים והצורך בביקוח על הפקת המים מאידך גיסא.

49. רשות המים מפנה גם להוראת סעיף 7 לחוק המים הקובע כי "לעניין חוק זה אין נפקא מינה אם זכות למים נוצרה על פי דין - לרבות חוק זה - או על פי הסכם או נוהג או באופן אחר, ואם נוצרה לפני תחילתו של חוק זה או אחרי כן". הוראה זו, כך נטען מחילה את חוק המים על כל הפקה של מים, גם אם הזכות להפקתם נקבעה בחוק הזיכיון ובשטר הזיכיון.

50. לטענת העוררת ורשות המים, הענקת הזיכיון לחציבת כל המחצבים מים המלח אינה יכולה לגבור על אינטרסים ציבוריים וחיוניים אחרים, ועל כן נדרש לערוך איזון ראוי בין האינטרסים השונים. איזון זה יכול להיעשות במסגרת תנאי רישיון ההפקה. החרגת פעולת ההפקה של חברת ים המלח מהוראות חוק המים תפגע, כך נטען, בתכליות חוק המים ובצורך לפקח על מקורות המים בישראל. על כן סבורות העוררת ורשות המים כי חוק הזיכיון אינו פוטר את חברת ים המלח מהחובה לקבלת רישיון הפקה.

51. כפי שצוין לעיל גם אני סבור שאין בחוק הזיכיון כדי לסייג את תחולת חוק המים ואין בו כדי לפטור את חברת ים המלח מחובתה להימנע מהפקת מים כל עוד אין בידה רישיון הפקה. מספר טעמים מצדיקים תוצאה זו.

52. ראשית, נזכיר כי חוק הזיכיון ושטר הזיכיון נכנסו לתקפם לאחר חקיקת חוק המים. הלכה היא כי כאשר נורמה מאוחרת, סותרת לכאורה נורמה קודמת מבלי שבוטלה מפורשות, יש להעדיף

--- סוף עמוד 13 ---

את הפירוש המביא לשילוב בין החוקים ולהרמוניה ביניהם על פני הפירוש ולפני הנורמה המאוחרת ביטלה את קודמתה. כך בע"א 624/88 גולד נ. מעוז, פ"ד מד(1) 497, 502 (1990), אומר בית המשפט:

"דרך פרשנות ראויה היא להשקיף על דבר חקיקה כאורגניזם חי המורכב חלקים חלקים, אשר להם תפקידים שונים המבוצעים תוך התאמה הדדית" (ע"א 503/80 פד"י ל"ד 835, 831 (4) (וכן ע"א 165/82 פד"י ל"ט 74, 70 (2) וע"א 214/81 פד"י ל"ט 828, 821 (4)). רוצה לומר, עלינו להעדיף את הפירוש המביא לשילוב ויוצר הרמוניה בין החוקים, על פני הפירוש המעלה ניגוד ביניהם.

(ראו גם ע"א 214/81 מדינת ישראל נ. פחימה פ"ד לט(4) 821, 831 (1986); ע"א 420/83 חליל אבו סקינק אשר נ. "מגדלי חברה לביטוח בע"מ פ"ד מד(2) 627, 640 (1990)).

53. גישה זו היא חלק מהגישה הכללית המקובלת בפרשנות חוקים ולפיה יש לשאוף להרמוניה חקיקתית, כלומר לשאוף לפרש את כל מערכת החקיקה, חוקי יסוד, חוקים רגילים וחקיקת משנה כמשתלבים זה בזה ומשלימים זה את זה (ראו א' ברק פרשנות במשפט, כרך שני - פרשנות החקיקה, 327, 333 (1993); בג"צ 174/85 חסן נ. מפקד כוחות צה"ל באזור יהודה ושומרון, פ"ד לט(3) 245, 247-

248 (1985), בג"ץ 4676/94 מישראל בע"מ נ' כנסת ישראל פ"ד (5) 15, 28 (1996), ע"מ 4955/07 הוועדה המקומית לתכנון ולבניה רעננה נ' קרן תורה ועבודה פ"ד סד (2) 353, 379-380 (2010).

54. בחוק הזיכיון ובשטר הזיכיון אין כל אמירה המבטלת או מסייגת, בין במפורש ובין מכללא, את הוראת **חוק המים** בכל הנוגע לרישיונות הפקה. הענקת זיכיון ייחודי לניצול כל המחצבים, אינה כוללת בחובה ביטול כל הדרישות הקבועות בדין לקבלת היתר ורישיונות לביצוע העבודות.

55. שנית, מהותו של הזיכיון שניתן לחברת ים המלח, כמו כל זיכיון אחר, הוא במתן זכות בלעדית. תכלית הזיכיון היא למנוע תחרות (בג"צ 125/57 אניות מיכל ומשא בע"מ נ' שר האוצר, פ"ד יא 1490, 1498 (1957); ד. ברק ארז משפט מינהלי, כרך ג'- משפט מינהלי כלכלי, 509, 511 (2013)). משמע, הענקת הזיכיון משחררת את בעל הזיכיון מכבלי התחרות אולם אינה משחררת אותו, כשלעצמה, מכבלי החקיקה ומדרישות הרישוי הנדרשות לפעילותו. כך, גם **בחוק רישוי עסקים** התשכ"ח-1968, ניתנו הוראות ספציפיות בעניין תנאי הרישיון לחברת ים המלח כלומר נקודת המוצא הינה שחוק רישוי עסקים חל על חברת ים ים המלח במקביל לזיכיון (סעיף 3א לחוק רישוי עסקים).

56. הענקת הזיכיון והתניית פעילות ברישוי נועדו לתכליות שונות (ראו בג"ץ 125/57 הנ"ל, ע"מ 1497-1498). תכלית הענקת הזיכיון היא מתן בלעדיות לבעל הזיכיון ובכך לתמרץ אותו ולעודד אותו לפעול בתחום מוגדר שבו ניתן הזיכיון. הזיכיון יינתן באותם תחומים שבהם קיים חשש שמא התחרות החופשית תרתיע משקיעים ותמנע פעילות חיונית למשק (ראו בג"ץ 4999/03 התנועה לאיכות השלטון בישראל נ' ראש הממשלה, 36 [פורסם בבב] (10/5/2006)). לעומת זאת, תכלית משטר הרישוי היא להבטיח שמירה על אינטרסים ציבוריים, לפקח על הפעילות, ולקבוע תנאים

--- סוף עמוד 14 ---

שיבטיחו שמירה על אישורים כמו בטיחות, ביטחון, הגנה על הסביבה, מניעת זיהומים וכדומה (ראו **רע"פ 9585/09** הוועדה המקומית לתכנון ולבניה שקמים נ' ראש המועצה האזורית שפיר, [פורסם בבב] פס' 20-21 (3/9/2012)). ברי כי תכלית הענקת הזיכיון אינה סותרת את תכליות משטר הרישוי ויכולה לדור בכפיפה אחת להן.

57. שלישית, התכליות העומדות בבסיס הדרישה לקבלת רישיון הפקה, מצדיקות פירוש של חוק הזיכיון באופן המתיישב עם **חוק המים**. קבלת עמדת חברת ים המלח משמעה ויתור על תכליות **חוק המים** והותרת שיקול הדעת הבלעדי, והפיקוח הבלעדי על מי ים המלח בידי חברת ים המלח. ברי שלא ניתן לאפשר זאת ועל כן גם בעל זיכיון כפוף למשטרי הרישוי של הפעילות השונה (ראו והשוו לדיון בשאלה האם בנייה על פי תכנית שאושרה לפי **חוק הרשויות המקומיות (ביוב)** כפופה גם להוראות הקבועות **בחוק התכנון והבניה בע"מ 8489/07** ריכטר נ' ועדת המשנה הנקודתית של הוועדה המחוזית [פורסם בבב] (23/11/2009)).

58. חשוב לזכור כי הכפפת חברת ים המלח לרישוי על פי **חוק המים** אינה באה לפגוע בזיכיון שהוענק לה. רשות המים אשר תבחן את בקשת הרישיון ותקבע את תנאיו, תביא בגדר שיקוליה גם את זכויותיה של חברת ים המלח מכוח הזיכיון, תאזן בין האינטרסים השונים ותקבע תנאים שיבטיחו את מימוש הזיכיון מחד ואת הפיקוח וההגנה על הסביבה מאידך.

59. לבסוף נציין כי **חוק המים** צפה אפשרות כי יוענקו זכויות למים גם על פי דינים אחרים או דינים מאוחרים. **בסעיף 7 לחוק המים** נאמר:

לענין חוק זה אין נפקא מינה אם זכות למים נוצרה על פי דין - לרבות חוק זה - או על פי הסכם או נוהג או באופן אחר, ואם נוצרה לפני תחילתו של חוק זה או אחרי כן.

משמע, המחוקק ביקש להחיל את **חוק המים**, לרבות את משטר הרישוי על פיו, גם על זכויות למים שייקבעו בעתיד, לרבות זכויות שייקבעו על פי חוק אחר. המשמעות היא כי **חוק המים** חל באופן מפורש, מכוח הוראה זו, גם על הפקת מים שהזכות לה נקבעה בשטר הזיכיון שניתן לחברת ים המלח.

60. ניתן לסכם פרק זה ולקבוע כי הזיכיון שהוענק לחברת ים המלח אינו פוטר אותה מחובתה לקבל רישיון הפקה על פי **חוק המים** ולמלא את תנאיו.

61. מודע אני להערותיו של חברי השופט ר' שפירא בהחלטתו מיום 2/1/2017, מהן עולה לכאורה כי חוק הזיכיון מאיין את הוראת **חוק המים** ככל שהדבר נוגע לשטר הזיכיון (עמ' 8 לפסק הדין). עם

זאת, הדברים נאמרו בגדרו של דיון בעניין סמכותו של בית דין זה ובטרם נקבעו העובדות הרלבנטיות ונשמעו הטענות לגופו של הערר. על כן, אין בהם כדי לשלול קביעה שונה בגדרו של פסק הדין לגופן של טענות.

--- סוף עמוד 15 ---

תקפן של הנחיות

62. בהתאם לאמור בתגובת רשות המים מתברר כי במשך שנים רבות לא התעניינה רשות המים בפעולות הנעשות על ידי חברת ים המלח (פסקה 31 לסיכומי רשות המים). רק בעקבות פנייתה של העוררת החליטה רשות המים לבחון את עמדתה ולגבש את צעדיה. בסופו של הליך ולאחר דין ודברים עם חברת ים המלח, החליטה רשות המים להימנע מאכיפת הוראת [חוק המים](#) בדבר רישוי הפקת המים ובמקום זאת בחרה באסדרה מינהלית בדרך של מתן הנחיות לחברת ים המלח. ההנחיות נחתמו ביום 23/8/2016, באופן כללי נבחר כי ההנחיות כוללות הוראות בדבר כמויות המים – ברוטו, שרשאית חברת ים המלח לשאוב מהאגן הצפוני ולהזרים לאגן הדרומי ולבריכות האידיוי והוראות בדבר אופן המדידה, הדיווח על כמויות המים וכדומה.

63. לטענת העוררת הנחיות אלו אינן יכולות לבוא במקום משטר הרישוי הקבוע ב[חוק המים](#) ואין בהן די כדי למלא את החובה המוטלת על רשות המים להבטיח כי לא יופקו מים אלא בהתאם לרישיון הפקה. נטען כי מדובר ב"מנגנון עוקף חוק" ועל כן יש לקבוע כי אין בהנחיות לפטור את חברת ים המלח מחובתה לקבל רישיון הפקה ולהפעיל על פיו. הסתפקות במסמך הנחיות, כך נטען, מהווים פגיעה בשלטון החוק ופגיעה בעקרון השוויון.

64. עוד נטען על ידי העוררת כי ההנחיות אינן מספיקות כדי להבטיח את הפיקוח הראוי ואין בהן די כדי להבטיח את ההגנה על הסביבה. כמויות המים המותרות לפי ההנחיות ואופן הפיקוח על ההפקה הוא מעין "ציק פתוח" לבזבז מי ים המלח (פסקה 54 לסיכומי העוררת). העוררת מוסיפה וטוענת כי אין כל הסבר סביר מדוע הסתפקה רשות המים באמצעות הנחיות במקום לעשות שימוש במשטר הרישוי הקבוע בחוק. נטען כי בהעדר כל טעם סביר, חובה על רשות המים לאכוף את הוראת [חוק המים](#) ולהתנות את הפקת המים ברישיון.

65. רשות המים טוענת בסיכומיה כי אין כל פסול בבחירתה להסתפק באסדרת הפקת המים בדרך של הנחיות. נטען כי ההחלטה התקבלה לאחר בחינה מעמיקה של הסוגיה, תוך התחשבות בנסיבות המיוחדות של המקרה ובקשיים הנובעים משילובם של [חוק המים](#) וחוק הזיכיון. נטען כי מסמך ההנחיות כולל את כל הרכיבים המאפיינים תנאי רישיון ולכן אין בהסתפקות הרשות בהנחיות משום פגיעה בעקרון השוויון או מתן הנחה לחברת ים המלח.

66. רשות המים סבורה כי ההסדר שהושג הוא מידיתי וסביר וכי יש לתת עדיפות להסדרת הפעילות של מפעלי ים המלח בהידברות על פני הסדרה ברישוי. שיתוף הפעולה בעקבות ההנחיות יגדיל את הסיכוי כי ההנחיות יקוימו ובכך יושגו מטרות האסדרה.

לבסוף נטען כי רשות המים שומרת לעצמה את האפשרות לשוב ולפעול במסלול של רישוי שכן בסעיף 8 להנחיות נאמר כי "הנחיות אלו ויישומן לא יפורשו כגורעות מעמדת רשות המים בעניין סמכויותיה לפי כל דין [...]".

--- סוף עמוד 16 ---

67. חברת ים המלח מצטרפת לטענות רשות המים ומוסיפה וטוענת כי ההנחיות הן פרי של הסדר בין הצדדים. לטענתה אל לו לבית הדין להתערב בהסדר שנכרת בין צדדים. נטען כי רשות המים ביכרה להגיע להסדר על פני התדיינות משפטית לגבי תחולת [חוק המים](#) וחובת הרישוי, ועל כן יש לראות בהנחיות כמשקפות "מעין הסדר טיעון" שבו כידוע בית המשפט אינו נוהג להתערב. נטען גם כי על פי שטר הזיכיון כל מחלוקת בעניין פירוש או ביצוע של שטר הזיכיון יועברו להכרעה בהליך של בוררות. ההסדר וההנחיות נועדו ליתר את הליך הבוררות.

68. לבסוף נטען כי ההנחיות לגופן מאזנות כראוי בין האינטרסים השונים. כמות ההזרמה נועדה להבטיח גם את שימורו של האגן הדרומי ולהבטיח את התועלת הציבורית מהמשך קיומו.

69. העמדה ולפיה ניתן להסתפק בהנחיות ולפטור את חברת ים המלח ממשטר הרישוי על פי [חוק המים](#) אינה מקובלת עליי. השימוש במשטר של רישוי נועד למטרות רבות. הרישוי מעניק כלים לפיקוח שלטוני על הפעילות של בעל הרישוי. הרישוי נועד להבטיח שמירה על אינטרסים ציבוריים ולהבטיח כי הפעילות הפרטית לא תפגע בציבור או באינטרס הציבורי (ראו "זמיר, [הסמכות המינהלית](#), כרך א' 248-250 (מהדורה שנייה 2010); ע"א 2359/14 מקורות חברת מים בע"מ נ' קיבוץ אור הנד, [פורסם בנבו] פסי' 9 (25/2/2016)).

70. לשם כך מוענקת לרשות המעניקה רישיונות סמכות לקבוע תנאים וכללים למתן רישיונות - תנאים מוקדמים, ותנאים למימוש הרישוי - תנאים מאוחרים.

71. משטר רישוי כולל בצדו גם כלים לאכיפה, בין בדרך של ביטול רישיון, מקום שבעל הרישוי חרג מתנאיו, ובדרך של הטלת סנקציות על מי שפעל ללא רישיון מקום שבו על פי דין חלה חובת רישוי (ראו ב' [שנור תביעות נזיקין סביבתיות](#) עמ' 126-127 (2011)).

72. לעומת זאת, כאשר הפעילות הפרטית מוסדרת במסגרת של מתן הוראות מינהל, או הנחיות על ידי הרשות המינהלית ולא בדרך של רישוי המצב שונה. הוראות מינהליות שונות הרשות לפרט אינן בעלות תוקף מחייב אלא אם נקבע כך בחיקוק המסמיך את הרשות או בכל מקור חוקי אחר (ראו "זמיר לעיל, כרך א', 219-220; וכן את הדיון בספרו של "דונן [הנחיות מינהליות](#)", עמ' 109 (1996)). זאת ועוד, מקום שבו מסתפקת הרשות המינהלית בקביעת הוראות מינהליות במקום לעמוד על משטר הרישוי, אין בכוחה להפעיל כלי אכיפה אם הוראותיה יופרו. בצדה של הנחיה מינהלית אין סנקציות ישירות אותן ניתן להפעיל במקרה של הפרה.

73. ההבדל בין משטר רישוי לקביעת הוראות מינהליות מבהיר כי לא מדובר בשני מסלולים זהים שרשות המים יכולה הייתה לבחור ביניהם.

להעדפת המסלול של הסדרה מינהלית משמעות רבה לגבי היקף ההנחיות שאותן ראשית הרשות ליתן לחברת ים המלח ושל הכלים לאכיפת מילוי ההנחיות.

--- סוף עמוד 17 ---

74. רשות המים או חברת ים המלח לא הצביעו בשום שלב מהו המקור החוקי למתן ההוראות המינהליות או ההנחיות לחברת ים המלח. בבחינת שטר הזיכיון או [חוק המים](#) לא ניתן למצוא מקור חוקי שכזה. בהעדר מקור חוקי, המסמיך את רשות המים ליתן הוראות מינהליות, אין להוראות אלו תוקף משפטי מחייב. [סעיף 3 לחוק הפרשנות](#), התשמ"א - 1981 מורה לנו כי הוראת מינהל היא "הוראה או מינוי - לרבות הודעה, מודעה, רשיון, היתר וכיוצא באלה - שניתנו בכתב מכוח חוק ואינם בני-פעל תחיקתי". משמע, תנאי לתקפן של הוראות מינהליות הוא הסמכה בחוק ליתן (ראו גם "זמיר לעיל כרך א' 217, 220).

75. זאת ועוד, [חוק המים](#) מורה מפורשות כי אין להפיק מים "אלא על פי רישיון הפקה" ([סעיף 23](#)). חוק המים אינו מקנה לרשות המים סמכות לקבוע תנאים להפקת מים שלא במסגרת רישיון הפקה. מקור הסמכות היחיד הנתון לרשות לקבוע תנאים להפקה מצוי [בחוק המים](#) במסגרת ההוראות שייכללו ברישיון הפקה (למשל [סעיפים 24-25](#)).

76. כדי לנסות ולהתגבר על קושי זה נטען כי ההנחיות שהוצאו הן פרי של הסדר שהושג בין הצדדים. עם זאת, הסכם כלשהו לא הוצג ולא הובהר מהן ההתחייבויות שקיבלה על עצמה חברת ים המלח ואילו הוראות נקבעו כדי להבטיח את עמידתה בהתחייבויות אלו.

77. ההסתפקות במסלול של הסדרה בהנחיות היא בעלת נפקות ממשית לעניין הצבת התנאים להפקה והדרך לשמירתם. [חוק המים](#) קובע את הסמכות לקביעת תנאים ברישיון, תנאים שיבטיחו את תכלית דרישת הרישוי ובהם תנאים להבטיח את ההגנה על הסביבה. זאת ועוד, [בחוק המים](#) נקבעו הוראות מפורשות שנועדו להבטיח כי בעל הרישיון יקיים את תנאי הרישיון. ראשית, מכוח [סעיף 27 לחוק המים](#) חלה חובת רישום כל רישיון ותנאיו. שקיפות בתנאי הרישיון יאפשרו לציבור הרחב לעמוד על המשמר ולפעול, אם יידרש לכך, כדי להבטיח את מילוי תנאי הרישוי על ידי חברת ים המלח.

78. [סעיף 30 לחוק המים](#) מאפשר לרשות המים לבטל רישיון, לחתולתו או לשנותו, אם התברר לה כי בעל הרישיון הפר את תנאי הרישיון. [סעיף 150ב\(א\)](#) מקנה לרשות המים סמכות להטיל עיצום כספי על מי ש"הפיק מים בלא רישיון או בניגוד לתנאיו, בניגוד להוראת סעיף 23(א)". כן ניתן להטיל עיצום כספי על בעל רישיון שהפר את חובת הדיווח לרשות המים ([סעיף 150ב\(ב\)](#)).

79. עוד נזכיר כי מכוחו של [חוק המים](#) ניתנו לרשות המים סמכויות פיקוח לרבות מינוי מפקחים ([סעיף 150ז](#)). למפקח שמורות סמכויות רחבות כגון דרישת מידע ומסמכים, ביצוע מדידות, כניסה למקום ועוד ([סעיף 150ט](#)). כל אלו לא מצויים במסגרת מסלול ההסדרה המינהלית.

80. נציין עוד כי אפילו רשאית הייתה הרשות לבחור בין מסלולים, מסלול רישוי ומסלול של הוראות מינהליות, הרי שזכות הבחירה אינה חפה ממגבלות. כאשר עומדת לרשות אפשרות בחירה עליה לבחור במסלול המתאים בהתאם לכללים ולעקרונות המשפט המינהלי החלים עליה, דהיינו עליה לפעול אך ורק משיקולים ענייניים, לקידום מטרות הסמכות, לאחר בדיקת תשתית עובדתית,

--- סוף עמוד 18 ---

לפעול בסבירות ובמידתיות ובמייצג [בניין 198/82 בן ציון מוניץ נ' בנק ישראל פי"ד \(ל\)3](#), 466, 470-471 (1982); [בניין 987/94 יורנט קווי זהב \(1992\) בע"מ נ' שרת התקשורת, פי"ד מח\(5\)](#) 412 (1994); [בניין 5496/97 מרדי נ' שר החקלאות פי"ד נח\(4\)](#) 540, 551 (2001); [בניין 7311/02](#) האגודה לסיוע ולהגנה על זכויות הבדואים בישראל נ' עיריית באר-שבע [פורסם בבב] (22/6/2011).

רשות המים לא פירטה כל הסבר מניח את הדעת מדוע החליטה להימנע מדרישת הרישוי והסתפקה במסלול ההנחיות. ההסבר היחיד היה כי נוכח הקשיים המשפטיים וטענות חברת ים המלח בדבר הפטור מהרישוי מכוח הזיכיון, העדיפה הרשות מציאת מסלול הסדרה מוסכם. הסבר זה אינו יכול לקבל מקום שהרשות חזרה והדגישה בכל ההליכים כי לעמדתה פעילות חברת ים המלח מהווה הפקה הכפופה להוראות [חוק המים](#). כיצד מתיישבת האמירה כי [חוק המים](#) חל וכי מדובר בהפקה הכפופה להוראות הרישוי, עם הוויתור על הרישוי ובחירה באסדרה מינהלית? אין בפי רשות המים תשובה לכך.

81. אוסיף כי ויתור על דרישת הרישוי פוגעת בעיקרון השוויון. [חוק המים](#) מורה כי אין להפיק מים אלא על פי רישיון הפקה. הוראה זו מחייבת כל אדם ורשות המים אף נוקטת באמצעים שונים לכופף על הציבור הוראה זו. משמצאה רשות המים כי הזרמת המים על ידי חברת ים המלח מהווה הפקה, חובה עליה לנהוג בשוויון ולדרוש ממנה לפעול רק על פי רישיון הפקה, בדיוק כפי שנדרש מכל אדם אחר. רשות מינהלית אינה יכולה לבחור כרצונה על מי לאכוף את הדין ולמי לוותר, אלא עליה לנהוג בשווה.

82. נזכיר כי גם רשות המים סברה כך. במכתבה של עו"ד ת' ברנדס, ס' בכירה ליועצת המשפטית של רשות המים מיום 14/2/2013 (נספח ע/13) היא מציינת: "בניגוד לנטען במכתב, לא נאמר על ידי כי אין צורך ברישוי ואף לא נאמר כי לחברת מי"ה (חברת ים המלח - ר.י. ס') זכות לעשות שימוש במשאב טבע ללא מגבלה ופיקוח. למעשה נאמרו דברים הפוכים".

במכתבה של הגב' ת' שור, סמנכ"לית אסדרה ברשות המים מיום 8/1/2014 (ע/19) נאמר מפורשות כי "[...] רשות המים השלימה את פגישות התיאום עם המשרד להג"ס (הגנת הסביבה - ר.י. ס') והמכון הגיאולוגי, והכנו רישיון הפקה למפעלי ים המלח בהתאם לחומר שהונח לפנינו ולעמדות השונות והמגוונות ששמענו בנושא, לרבות העמדה שלכם (ההדגשה הוספה - ר.י. ס')". ובהמשך: "רישיונות ההפקה יופקו לקראת סוף חודש ינואר, לקראת הוצאת הרישיון הוא יפורסם ויובא לידיעת הציבור".

אין הסבר מדוע שינתה רשות המים עמדתה, החליטה שלא להתנות את ההפקה ברישיון ובחירה באסדרה מינהלית. רשות המים אף נמנעה מלצרף את החלטה לשנות מסלול מחדש ולבחור בדרך של אסדרה מינהלית, ואף לא את נימוקי החלטה. אין צורך להרחיב ולהזכיר כי חובתה של רשות לנמק החלטותיה, במיוחד כאשר הרשות מחליטה לשנות החלטה קודמת שהתקבלה (ראו [חוק לתקנון סדרי המינהל \(החלטות והנמקות\)](#), התשי"ט-1958; [ע"א 10419/03 דור נ' רמת הדר – כפר](#)

--- סוף עמוד 19 ---

שיתופי להתיישבות חקלאית בע"מ, פי"ד ס(2) 277, 296-297 (2005); ד. ברק ארו משפט מינהלי, כרך א', 423, 511 (2010).

83. ניתן לסכם פרק זה ולקבוע; [חוק המים](#) מורה כי לא יפיק אדם מים אלא על פי רישיון הפקה מאת מנהל רשות המים. אין בדין כל הוראה המתירה למנהל רשות המים להתיר הפקה שלא באמצעות רישיון הפקה. לא הוכח כל מקור חוקי המאפשר להתיר הפקת מים שלא באמצעות רישיון הפקה ולא הובאו נימוקים סבירים להחלטת הרשות לוותר על דרישת הרישוי ולהסתפק באסדרה מינהלית.

בנסיבות אלו, הגעתי למסקנה כי יש לקבל את הערר בנקודה זו ולהורות כי חברת ים המלח לא תוכל להמשיך ולהפיק מים, דהיינו להזרים מים מהאגן הצפוני לאגן הדרומי ולבריכות האידוי, אלא אם תקבל רישיון הפקה על פי [חוק המים](#) ותפעל על פי תנאיו.

תנאי הרישיון

84. בערר המתוקן שהגישה העוררת מתבקש בית הדין לצוות על הרשות לקבוע ברישיון ההפקה שיינתן לחברת ים המלח "תנאים [...] אשר ימנעו את המשך דילולו של ים המלח וביניהם תנאים המבטיחים יעילות ושימוש בטכנולוגיה מיטבית לשאיבה, הובלה ואחסנה של מים, אשר פגיעתה הסביבתית בים המלח פחותה [...]". כך עותרת היא לכלול בתנאים הוראות בדבר חיוב השקעה במחקר ופיתוח למציאת טכנולוגיות מיטביות ולשמירה על הסביבה.

85. דומני כי העתירה בנקודה זו היא מוקדמת. על רשות המים לשקול, בגדר קביעת תנאי רישיון ההפקה, את כל השיקולים והאינטרסים ובהם אינטרס חברת ים המלח לניצול המחצבים, זכותה על פי הזיכיון, צמצום הפגיעה בים המלח ובסביבה וכדומה. רשות המים שמעה בעבר את הצדדים ויתכן שתעשה זאת שוב ותקבע את התנאים. אין מקום כי בשלב זה, בטרם קבעה הרשות את התנאים לרישיון ובטרם פרסמה אותם, יורה בית הדין אילו תנאים עליה לכלול. כשיפורסמו התנאים יוכל כל המעוניין בכך אשר יסבור כי יש להתערב בקביעת התנאים, לנקוט בכל הליך חוקי לצורך כך.

סוף דבר

86. לאור כל האמור לעיל, אציע לחבריי לקבוע כי פעולתיה של חברת ים המלח והזרמת המים מהאגן הצפוני של ים המלח לאגן הדרומי ולבריכות האידוי הן פעולות הפקה החייבות ברישיון על פי [סעיף 23 לחוק המים](#).

על מנת לאפשר לרשות המים להשלים את השימוע ולקבוע את תנאי הרישוי, אציע להורות לרשות ליתן את הרישיון ולפרסמו תוך 6 חודשים ממועד פרסום פסק דין זה. לאחר מועד זה יהיה על רשות המים לפעול למניעת כל פעולה של הפקת מים שלא בהתאם לרישיון ולתנאי הרישיון. עד מתן הרישיון ימשיכו הצדדים לפעול על פי ההנחיות.

--- סוף עמוד 20 ---

כמו כן אציע לחבריי לחייב את חברת ים המלח לשלם לעוררת הוצאות משפט ושכר טרחה בסך של 25,000 ₪ ולחייב את רשות המים לשלם לעוררת הוצאות משפט ושכר טרחה בסכום זהה.

ר. סוקול, שופט
[אב"ד]

שאל שטרייט, נציג ציבור

אני מסכים.

שאל שטרייט
נציג ציבור

ישראל מנטל, נציג ציבור

אני מסכים.

ישראל מנטל
נציג ציבור

אשר על כן הוחלט לקבל את הערר ולחייב את חברת ים המלח לשלם הוצאות כאמור בפסקה 86 לפסק דינו של השופט ר' סוקול.

ניתן היום, ג' אב תשע"ט, 04 אוגוסט 2019, בהעדר הצדדים.

ישראל מנטל
נציג ציבור

שאל שטרייט
נציג ציבור

ר. סוקול, שופט
[אב"ד]

[בעניין עריכה ושינויים במסמכי פסיקה, חקיקה ועוד באתר נבו – הקש כאן.](#)

רון סוקול 54678313-/-

נוסח מסמך זה כפוף לשינויי ניסוח

ועריכה

עחק (חי) 14047-06-15 אדם טבע ודין - אגודה ישראלית להגנת הסביבה נ' הרשות הממשלתית למים וביוב

-
-
-

www.nevo.co.il

-

נספח 21

**העתק מכתב הגבייה מטעם חברת
מקורות לרשות המיס מיום
14.2.2021**

עמ' 202

14 פברואר 2021
 ב' אדר תשפ"א

לכבוד
 מר גלעד פרננדס
 סמנכ"ל חטיבת כלכלה
 הרשות הממשלתית למים ולביוב

מבלי לפגוע בזכויות

שלום רב,

הנדון: חובות סליקה – לא משולמים ואשר אינם נכללים בהכנסות המוכרות של מקורות

1. על בסיס נתונים שהועברו אליה מרשות המים, מקורות שלחה בחודשים האחרונים לאגודת עמק הירדן חיובים בגין דמי מים עבור התקופה 2017-2020, וזאת בהתאם לחובתה על פי חוק המים. בהתאם לחובתה כאמור לעיל, בחודש דצמבר 2019, לפני יותר משנה, וכן במהלך החודשים האחרונים מקורות שלחה גם למפעלי ים המלח חיובים בגין דמי מים, על בסיס נתונים שהועברו אליה מרשות המים, בגין התקופה 2018-2020. להלן החוב באלפי ש"ח כולל מע"מ.

סה"כ	חוב צריכת מים	דמי מים					
		ריבית	2020	2019	2018		2017
83,544	200	1,736	19,571	32,909	29,126	מפעלי ים המלח	
20,827	2,956	95	4,178	6,629	4,177	2,792	אג' המים-עמק הירדן

2. עד היום מקורות השהתה את ביצוע אכיפת גביית החובות האמורים לפי בקשת רשות המים, כאשר האחרונה טוענת, כבר משך תקופה ארוכה, ביחס לחיובי אגודת עמק הירדן, כי צפוי להתקבל תיקון/ביטול של החיובים או חלקם, וביחס לחיובי מפעלי ים המלח, כי מתקיים לגביהם בירור ברשות המים, כאשר הן התיקונים והן סיום הבירור צפויים להתבצע ממש בקרוב. לפיכך ביקשה רשות המים להימנע מאכיפת גביית החיובים ולהמתין להוראותיה.

3. נוכח משך הזמן הרב שחלף מאז הפקת החיובים האמורים, והעובדה שטרם התקבלו תיקונים ועדכונים של החיובים כמובטח, אבקש להודיעך כי בכוונת מקורות לנקוט בהליכים לגביית החובות האמורים ביום 17.2.2021, וזאת ככל שלא יתקבלו תיקונים לחיובים כאמור וכמובטח עד למועד זה. החובות האמורים ישאו חיובי ריבית וזאת בהתאם לכללי המים ולפסיקות בית המשפט העליון בעניין.

4. בהקשר זה אציין, כי בישיבה שהתקיימה בין הצדדים לפני כשבוע, ואף קודם לכן, הוסכם כי מכאן והלאה רשות המים תמסור למקורות נתונים רק בגין חיובים אותם אין מניעה מבחינת רשות המים לגבות לאלתר, ככל שלא ישולמו במועד.

5. במסגרת הדוחות הכספיים של חברת מקורות ליום 31.12.2020 ישנם חובות אשר אינם נכללים במסגרת ההכנסות המוכרות של מקורות כלהלן (הסכומים באלפי ש"ח ללא מע"מ):

סה"כ ללא 2020 ללא מע"ח וללא ריבית	2020	2019	2018	2017	2016	הכוח עבר	
12,057						12,057	מעיינות המיושלים
1,791						1,791	אלאמל אג' שח' למים בעארה וערער
1,783						1,783	מי בתי מים
1,745						1,745	מפעל המים כפר סבא אג' שח' חק
851						851	אלואאם אג' שח' להספקת מים בע"מ
902				1	24	876	מיוקת טבריה בע"מ
398						398	ביוקע מידטאון ח"א שותפות מוגב
64						64	מכסרות
277						277	עמיל גדי
72						72	בורהאן אלשנטי חז 3 25578928
17,048					17,048		א.דורי בע"מ
1,156		324	828	4			מי נוף הכרמל אגש"ח למים בחוף
1,036			1,036				אחרים בחוף ת"א חב' לפיתוח אחר
937		932	5				נורדיה הושב
554			554				בית ברל - מרכז לחנוך השכלה ומח
15			15				מים אגודה שחופית
341			341				בריט-ש ישראל-הייטק (צפון) בע"
1,681		1,681					נור גלים מושב שחופי
313		313					ב.ס.ר ישראל נדל"ן
1,522		1,522					אחרים בחוף ת"א חב' לפיתוח אחר
1,762		1,762					מי גבעתיים מפעלי מים וביוב בע"
1,188		1,188					בית הקיטלה ופנ-בע"מ
537		537					נוה ירק מושב
96		96					שדה זרבורג מושב
280		280					מים אגודה שחופית
530		530					גזית קיבוץ (מחוץ למערכת הארצית
63		63					יגור קבוץ
14		14					דין יעקב ועזרא
111,897	62,888	9,241	2,778	8	17,072	19,912	

שלושים אחוז מכל החיובים של 2020

6. חלק מהחובות האמורים כבר בטיפול משפטי ולגבי יתרתם ככל שלא תודיענו אחרת עד ליום 17.02.2021 בכוננתנו נלקוט בהליכים לגבייתם.

7. בנוסף ולצורך הדוחות הכספיים של החברה ככל שלא תודיענו אחרת, אנו רואים בהודעתנו זאת את הסכמתכם כי בכפוף למאמצי הגבייה מקורות אינה חשופה לאי גבייתם של החובות האמורים.

בברכה,
רונית זלמן מלאך
סמנ"ל כספים

העתק: מר אלי כהן, מנכ"ל מקורות חברת מים בע"מ
עו"ד חנה זיכל, היועצת המשפטית, מקורות חברת מים בע"מ
גב' גלי פורטנוי, מנהלת יחידת גבייה ונכסים, מקורות חברת מים בע"מ
מר דני גרינוולד, סמנכ"ל חטיבת האסדרה, הרשות הממשלתית למים ולביוב
מר עמיר שקחב, מנהל אגף כלכלת משק ארצי ותעריפים, הרשות הממשלתית למים ולביוב



נספח 22

העתק דברי ההסבר לחוק הזיכיון
מתוך הצעת החוק לקריאה
הראשונה, כפי שפורסם באתר
הכנסת

עמ' 205

חוק זכיון ים - המלח, תשכ"א - 1961

1. שטר הזכיון בא 1. שטר הזכיון שבתוספת לחוק זה (לרבות המפה "א" המצורפת אליו), שנעשה בין המדינה לבין בעל-הזכיון הנקוב בו, רואים אותו כבר-תוקף לכל מטרותיו.

2. זכיונות משנה ורשיונות שר האוצר יפורסם ברשומות כל זכיון-משנה או רשיון שינתנו בהטכמת הממשלה בהתאם להוראות סעיף 5 לשטר הזכיון, וכל זכיון-משנה או רשיון שיתפרטמו כאמור, יראו אותם כברי-תוקף לכל מטרותיהם.

3. תוקף הוראות הזכיון כל הוראה מהוראות הזכיון, זכיון-המשנה והרשיונות שיינתנו לפי הזכיון, בין מפורשת ובין משתמעת, תהיה בת-תוקף על אף האמור בכל דין.

4. תרגומים שר המשפטים רשאי להוציא תרגומים של חוק זה, של שטר הזכיון ושל כל שטר זכיון-משנה או רשיון לכל שפה זרה, ותעודת השר על נכונות התרגום תהא ראייה תחתת.

5. ביצוע שר האוצר ממונה על ביצוע חוק זה.

6. תחילה תוקפו של חוק זה הוא מיום קבלתו בכנסת.

7. פרסומים על אף האמור בסעיף 10 לפקודת סדרי השלטון והמשפט, תש"ח - 1948, לא תהיה כל חובה לפרסם ברשומות את המפה "א" הנ"ל המצורפת לזכיון, ועל אף האמור בסעיף 2(ד) לחוק המעבר, תש"ט - 1949, יפורסם חוק זה ברשומות חוץ חודש ימים מיום קבלתו בכנסת.

דברי המבר לזכיון ים-המלח

1. ביום 1 בינואר 1930 נתן ע"י ממשלות ארץ ישראל ועבר הירדן לחברה האשלג זכיון לניצול המחצבים והמינרלים שבים-המלח. הזכיון ניתן לתקופה של 75 שנים, דהיינו עד 31 בדצמבר 2004, אך למעשה בא הזכיון לידי גמר ביום 15 במאי 1948 עם קום מדינת ישראל. קיומו של הזכיון שנתן כאמור ע"י ממשלות ארץ ישראל ועבר-הירדן ושהתייחס לשטחים הנמצאים כיום ברובם בירדן איננו מתיישב עם השינויים הנובעים מהקמת המדינה, ויש לראותו כבטל.

2. חברת מפעלי ים המלח בע"מ, שנוסדה בשנת 1952 ושרוב מניותיה בידי הממשלה, שיקמה וחידשה את המפעל שנעזב ונהרס במלחמת השחרור והצליחה בשנה האחרונה להגיע לייצור של 135.000 טון אשלג בערך.

3. קיימת תכנית להגדיל את המפעל כדי להביאו לכושר תפוקה של כ-400.000 טון אשלג לשנה נוסף על הייצור הנוכחי ובשלב יוחר מאוחר לתפוקה של 200.000 עד 300.000 טון נוספים.

4. לשם מימון ההגדלה תקבל החברה הלוואה בסך 25 מיליון דולר מהבנק העולמי לשיקום ולפיתוח וכן הלוואה נוספת בסך של 10 מיליון דולר ממוסד כספי אחר בארצות הברית. כן תפיץ החברה בציבור אמיסיה של מניות בסכום של 27 מיליון לירות.

החברה תגדיל את הונה, שהוא כיום סך 3,661,001 ל"י לסך 57,600,000 ל"י. בידי הממשלה יהיו 45% בהון המניות של החברה אך רק 35% מכח ההצבעה בה וזאת למי דרישה הבנק העולמי שהתנה את מתן ההלוואה בצמצום כח ההצבעה של הממשלה כנ"ל. כן תהא הממשלה זכאית למנות 5 מביין 14 חברי מועצת המנהלים של החברה.

החברה תקצה את המניות לממשלה תמורת חוב שהחברה חייבת לממשלה ותמורת יתרת החוב תקבל הממשלה אגרות חוב של החברה.

5. קבלת הממון כאמור לעיל מותנה בהענקת זכיון חדש לחברה. ואלה הפרטים העיקריים של הזכיון:

א. לחברה תינתן הזכות הייחודית להשיג בדרך אידוי, צינון, כריה או בכל דרך אחרת את מלחי המחצבים, המחצבים והכימיקלים, בין בתמיסה ובין בצורה מוצקה, הנמצאים במי ים המלח או מתחתיהם. הזכות האמורה תינתן גם ברצועה של 150 מטר מהחוף אולם מותר לממשלה להתיר לכל אדם להקים מפעלים על רצועה זו ובלבד שלא יפריעו או יתחרו במפעל של החברה.

ב. הזכיון אינו חל על זהב, כסף או מחכות יקרות אחרות או עפרותיהם, אבנים יקרות, נחושת עפרות ברזל ונפט ולממשלה נשמרת הזכות להמיק חומרים אלה אם ימצאו, הן בעצמה והן על ידי אדם אחר.

ג. משך הזכיון הוא עד 31 במרס 1999.

ד. הממשלה תחכיר לחברה את הקרקעות עליהן עומד המפעל וכן קרקעות נוספות שיהיו דרושות לחברה לשם בנין סכרים, סוללות תעלות וכיוצא באלה. במשך 10 השנים הראשונות לתקופת הזכיון תשלם החברה דמי חכירה סמליים בלבד ואחר מכן דמי חכירה הוגנים מבוססים על ערך הקרקעות החכורות אך בלי שים לב לכל עליה בשווי הקרקע עקב פולותיה או צרכיה של החברה.

ה. החברה לא תהא רשאית למשכן את הקרקעות שהוחכרו לה ללא הסכמת הממשלה.

ו. החברה מקבלת על עצמה במשך תקופת הזכיון לעבוד ולהפיק בכל השקידה הראויה את מלחי המחצב, המחצבים והכימיקלים שבים-המלח ולשווקם.

בעל הזכיון ישקוד במיטב מאמציו להגביר, תוך זמן סביר, את כושר המפעל לייצור כלוריד אשלג כדי 400,000 טונות לשנה בנוסף על הייצור הקיים ובהתחשב ביכולתו של המפעל להמציא את הכספים הדרושים יגדיל, בשלב יותר מאוחר, את כושר הייצור ב-200,000 עד 300,000 טונות נוספות.

ז. אם הממשלה תרצה שבעל הזכיון יתחיל בייצור מוצר חדש שרכיב אחד או יותר הם מלחי מחצב, מחצבים או כימיקלים שנתן להשיגם מיט-המלח היא תמסור על כך הודעה לבעל הזכיון. תוך 18 חדשים על בעל הזכיון להתלים את ברצונו לייצר את המוצר החדש. החליט בשלילה מותר לממשלה למסור זכיון לייצור המוצר החדש לאדם אחר ובלבד שדבר זה לא ייעשה תוך שלש חשנים הראשונות לתקופת הזכיון ובתנאי שלמילוי בקשת הממשלה לייצר את המוצר החדש לא תהיה השמעת שלילית או מנוגדת לאינטרסים או לעסקים של המפעל.

ח. תמורת הזכיון ישלם בעל הזכיון לממשלה בכל שנה, החל מיום 1 באפריל 1964, תמלוגים השווים ל-5% משווי המוצרים המיוצרים והנמכרים על ידי המפעל ומרכבים או המכילים מלחים מחצבים או כימיקלים מיט-המלח. השיעור האמור יהיה סופי לגבי אשלג, ברום ומגנזיום קלוריד. לגבי מוצרים אחרים יהא שר האוצר באישור ועדה הכספיים של הכנסת רשאי להקטין את השיעור (הוראה זו תופעל במקרה שהמוצר החדש לא יוכל לשאת תמלוג של 5%). במקרה ומוצר מסוים מורכב בחלקו מחמרי גלם שאינם מופקים מיט-המלח לא יראו חומרי גלם אלה כחלק משווי המוצר לענין קביעת התמלוג.

ט. בחום הזכיון יעבור המפעל לממשלה תמורת תשלום "ערך ההחלפה המופחת" של הנכסים. "ערך ההחלפה המופחת" משמעו דמי רכישתם של נכסים דומים כשהם חדשים במחיר השוק הנוהג אותה שעה בניכוי הפחת לגבי תקופת השימוש. פחת זה יהיה מבוסס על אורך חייו הטכני של כל נכס תוך התחשבות במצב החזקתו על ידי בעל הזכיון.

במשך 10 השנים שלפני פקיעת הזכיון לא תשקיע החברה השקעת יסוד חדשה במפעל ללא הסכמת הממשלה אלא אם כן אפשר לעשות בהשקעה זו אמורטיזציה במשך אותן 10 שנים.

י. כל סכמוך או מחלוקת בין הצדדים בדבר פירושו או ביצועו של הזכיון יופרע ע"י בוררות.

נספח 23

העתק עמודים רלוונטיים מדוח מסקנות ועדת ששינסקי מאוקטובר 2014

עמ' 209



מסקנות הוועדה
לבחינת המדיניות לגבי
חלק המדינה המתקבל בעד
השימוש של גורמים פרטיים
במשאבי טבע לאומיים

אוקטובר 2014

תוכן עניינים

3.....	תקציר מנהלים
16.....	מבוא
22.....	פרק א' — רקע על משאבי הטבע בישראל
22.....	מבוא
23.....	מחצבים
35.....	חומרי חציבה
38.....	מים מינרלים
42.....	פרק ב' — סקירת כלי מיסוי מקובלים במשטרי מס ייעודים למשאבי טבע
42.....	המאפיינים הייחודיים של ענף משאבי הטבע
43.....	כלי מיסוי מקובלים
52.....	סיכום
53.....	פרק ג' — המערכת הפיסקאלית הקיימת
53.....	מס הכנסה
62.....	תמלוגים
73.....	סיכום
74.....	פרק ד' — משמעות המצב הקיים
75.....	מחצבים
84.....	חומרי חציבה
87.....	מים מינרלים
89.....	פרק ה' — סקירה בינלאומית
98.....	פרק ו' — המודל המוצע
98.....	מבוא
101.....	מחצבים
124.....	חומרי חציבה
127.....	מים מינרלים
129.....	הבטחת גביית התמלוגים והמיסים הייעודיים
130.....	תום תקופת זיכיון ים המלח
132.....	חוק עידוד השקעות הון

תקציר מנהלים

ביום 17 ביוני 2013, ובהמשך לוועדה לבחינת המדיניות הפיסקאלית בנושא משאבי נפט וגז בישראל וכהשלמה להמלצותיה, מינה שר האוצר את הוועדה לבחינת המדיניות לגבי חלק המדינה המתקבל בעד השימוש של גורמים פרטיים במשאבי טבע לאומיים (להלן: "הוועדה") להסדרת המערכת הפיסקאלית על כלל משאבי הטבע המצויים בשטחה של ישראל, למעט גז ונפט¹.

פרופ' איתן ששינסקי, שעמד בראש ועדת ששינסקי הראשונה, מונה לעמוד בראש הוועדה. הגופים המיוצגים בוועדה הם: משרד האוצר, רשות המיסים, המועצה הלאומית לכלכלה, משרד המשפטים, משרד התשתיות הלאומיות, האנרגיה והמים, בנק ישראל, המשרד להגנת הסביבה, רשות מקרקעי ישראל ומשרד הכלכלה. עבודת הוועדה לוותה על ידי משלחת של קרן המטבע העולמית (IMF- International Monetary Fund) במסגרת הליך ה-Technical Assistance של הקרן. בנוסף נעזרה הוועדה בעבודתם של יועצים בינלאומיים אשר הביאו בפני הוועדה חוות דעת בתחומי מומחיותם.

כאמור בכתב המינוי, מונתה הוועדה לבחון את חלק המדינה המתקבל בעד השימוש של גורמים פרטיים במשאבי הטבע. זאת לאור הצורך בהשלמת הסדרת מדיניות המס על משאבי הטבע בישראל, ועל מנת להבטיח כי חלק הציבור באותם המשאבים ישקף את החלק המגיע לו תוך הבטחת רווחיות ראויה לחברות. לעניין זה יצוין כי סך המחזור השנתי הנובע ממכירת המשאבים המופקים בישראל מוערך בכעשרה מיליארד שקלים. בשל היקף כספי נרחב זה, להמלצות הוועדה תהייה השפעה הן על הכנסות המדינה והן על עתיד פיתוח הענפים השונים במשק משאבי הטבע והתעשיות הנלוות לחומרים המופקים בישראל.

הוועדה בחנה תחילה את מבנה המערכת הפיסקאלית הקיימת והשפעתו על הכנסות המדינה ועל הפעילות בענף. במהלך עבודתה ניתחה הוועדה את הדוחות הכספיים של החברות העוסקות בהפקת משאבי טבע בישראל וכן בחנה את מבנה העלויות הקיים בתחום, ואת פוטנציאל ההכנסות בכל אחד מהמגזרים בהתאם למיטב האינפורמציה והתחזיות שהיו מצויים בידיה. עבודת הוועדה כללה ניתוח מספר רב של דוחות כספיים ועריכת תרחישים שונים בהתאם למספר רב של מצבי עולם, והכל על מנת שהמלצות הוועדה תתבססנה על מסד נתונים מיטבי. זאת, לשם מציאת האיזון הנכון בין הצורך להבטיח שהציבור בישראל יקבל את חלקו הראוי במשאבי הטבע שבבעלותו, לבין הצורך בהבטחת כדאיות הפקת משאבי טבע קיימים וחדשים ובניטרליות להחלטות ההשקעה של היזמים. הבטחת האיזון הנכון חיונית לשם המשך הפקת משאבי הטבע בישראל והמשך שגשוג התעשייה בישראל בכלל ובנגב בפרט.

¹ הביטויים "משאבי טבע" או "מחצבים" המופיעים בדו"ח זה כוללים את כלל משאבי הטבע בישראל למעט גז ונפט, אלא אם צוין אחרת.

במסגרת עבודת הוועדה נעשתה בחינה של המדיניות המקובלת בעולם על מנת לנסות ללמוד מהמדיניות הפיסקאלית הנהוגה בעולם בנוגע למשאבי הטבע. במהלך למידת המודלים הקיימים, חיפשה הוועדה אחר המודל שיענה בצורה הטובה ביותר לעקרונות שהציבה בפניה הוועדה, ויותאם למאפייני המשק הישראלי.

ממצאי הוועדה מעלים כי המצב שהיה קיים בתחום משאבי הגז והנפט ערב הקמת ועדת ששינסקי הראשונה דומה למצב הקיים היום באשר לשאר משאבי הטבע. בדומה למערכת מיסוי משאבי הגז והנפט שהייתה קיימת ערב הקמת ועדת ששינסקי הראשונה, מערכת מיסוי יתר משאבי הטבע בישראל היא מערכת המבוססת על תמלוגים. מערכת שכזו, היא מערכת רגרסיבית אשר מחד אינה מבטיחה חלק ראוי לציבור כאשר הרווחיות הנובעת מהמשאב עולה, ומאידך עלולה לפגוע בתמריץ להפקת משאבים כאשר הרווחיות הנובעת מהמשאב נמוכה. בחינת הנתונים על משאבי הטבע הקיימים בישראל העלתה כי חלק מפעילות משאבי הטבע בישראל מניבה שיעורי רווחיות הגבוהים בצורה משמעותית משיעורי רווחיות נורמאליים לענף, וכי הציבור לא מקבל את חלקו הראוי במשאבים אלה.

בחינת חלק המדינה מהרווחים (Government Take, להלן: "GT") בענף המחצבים בישראל, מעלה כי הוא נמוך משמעותית מה-GT המתקבל ממשאבי הגז והנפט. עוד עולה, כי בעוד מודל המס המוחל על תעשיית הגז והנפט מבטיח כי שיעור ה-GT יעלה יחד עם עליה ברווחיות, שיעור ה-GT בתעשיית המחצבים הוא רגרסיבי ואינו מבטיח כי חלק המדינה יעלה כאשר שיעורי הרווחיות עולים. הממצאים באשר למצב הקיים מלמדים כי בהתאם למשטר המיסוי הנהוג היום בתחום משאבי הטבע, כאשר שיעורי הרווחיות המתקבלים בגין המשאב בינוניים וגבוהים, שיעור ה-GT בישראל הוא נמוך במיוחד, גם בהשוואה בין לאומית. בחינת תמונת המצב בשיעורי רווחיות נמוכים העלתה כי שיעור ה-GT המתקבל בחלק מהמשאבים גבוה יחסית.

עוד עולה מהממצאים שהובאו בפני הוועדה וכן מדו"ח ה-IMF, כי בעוד שהחלת מס רווחי יתר על משאבי הגז והנפט רווחת במרבית מדינות העולם כבר שנים רבות, לגבי יתר משאבי הטבע, הסדרת חלק המדינה הנובע מרווחי המשאבים, ובפרט החלת מס רווחי יתר ושכלול מערכות המס, לא נפוצה במרבית המדינות והחלה רק בשנים האחרונות. כפי שעולה מדו"ח ה-IMF, לא ניתן להצביע על מאפיינים שונים בין משאבי הגז והנפט ליתר המשאבים המצדיק שוני במבנה המיסוי. בהתאם לדו"ח ה-IMF הסיבה בגינה החלו מדינות בהסדרת תחום הגז והנפט תחילה נעוצה, ככל הנראה, בחלקו המשמעותי של תחום זה בהכנסות המדינות השונות. לפיכך, בשונה משיעור ה-GT לגבי משאבי הגז והנפט אשר היה נכון ערב הקמת ועדת ששינסקי הראשונה, אז בלטה ישראל בצורה קיצונית בשיעור ה-GT הנמוך לעומת שאר מדינות העולם שנבחנו, לגבי משאבי הטבע האחרים, שיעור ה-GT בישראל נמוך אך לא בצורה קיצונית, כמו שהתגלה בגז ובנפט.

סיכום האמור לעיל העלה את הממצאים הבאים:

1. חלק מהמשאבים הקיימים בישראל מניבים רווחי יתר גבוהים;

2. הנהנים העיקריים מרווחים אלו הן חברות להן ניתנה הזכות לעשות שימוש במשאב, בעוד הציבור בישראל אינו מקבל את חלקו הראוי מרווחי המשאב;

3. מודל המיסוי הנוכחי של משאבי הטבע הוא מאוד רגרסיבי, ובשיעורי רווחיות בינוניים עד גבוהים נמוך גם בהשוואה בינלאומית.

לאור ממצאים אלו, רואה הוועדה הכרח בהסדרה מיידית של מודל המיסוי על משאבי הטבע בישראל. הוועדה בחנה את מכלול השיקולים וגיבשה את המלצותיה תוך הבטחת העקרונות הבאים:

- מודל כללי צופה פני עתיד;
- חלק ראוי לציבור;
- המשך כדאיות הפקת משאבי הטבע וניטרליות לגבי החלטות השקעה;
- פרוגרסיביות לצד יציבות; התמקדות במיסוי הרווחיות מפעילות הפקת משאב הטבע;
- שיקולים סביבתיים;
- פשטות.

ביום 18 במאי 2014 פרסמה הוועדה את טיוטת עיקרי המלצותיה להערוך הציבור. החל ממועד זה, קיבלה הוועדה לידיה את הערות הציבור על עיקרי המלצותיה, שכללו, בין היתר, הערות של החברות הפועלות בענף, עמותות וארגונים. במסגרת זו, קיבלה הוועדה לידיה חוות דעת כתובות, כלכליות ומשפטיות, ככל שראו המגישים לנכון להמציא, וכן אפשרה לגורמים השונים להופיע בפניה במסגרת שני ימי שימוע שקיימה.

בנוסף, הוועדה הטילה על צוות משנה לקיים פגישות עבודה להעמקת ההיכרות עם תכנית ההשקעות של החברות הפועלות בענף והשפעת המלצות הוועדה על התמריץ לבצע השקעות וכן על המשך קיום התעשיות. הוועדה שבה ובדקה את חוות הדעת שהוגשו לה וקיימה שורה של דיונים על החומרים אשר הוצגו בפניה.

לאחר בחינת מכלול הנתונים אשר הוצגו בפניה, ולאור הצורך להבטיח את המשך קיום תעשיית משאבי הטבע בישראל ולא לפגוע בתמריץ לחיפוש משאבי טבע נוספים בעתיד, החליטה הוועדה על עריכת שינויים מסוימים במערכת הפיסקאלית אשר הוצעה על ידה במסגרת טיוטת עיקרי המלצותיה כפי שפורסמו. עיקרי מסקנותיה הסופיות של הוועדה, לרבות השינויים המוצעים ביחס לטיוטת עיקרי המלצות כפי שפורסמו, מובאים בתמצית להלן.

יצוין כי על פי חוות דעתו של חבר הוועדה, עו"ד אבי ליכט, המשנה ליועץ המשפטי לממשלה (כלכלי-פיסקלי), המצורפת לדו"ח זה, המלצות הוועדה אינן מעוררות קשיים משפטיים ולפיכך אין מניעה להתקדם עם הליכי החקיקה הדרושים ליישומן.

נספח 24

**העתק העמודים הרלוונטיים מדברי
הסבר לתיקון 27, הצעת חוק
ממשלה 1008 27 בינואר 2016**

עמ' 215



רשומות

הצעות חוק

ה מ מ ש ל ה

27 בינואר 2016

1008

י"ז בשבט התשע"ו

עמוד

442 הצעת חוק המים (תיקון מס' 27), התשע"ו-2016

הצעת חוק המים (תיקון מס' 27), התשע"ו-2016

1. תיקון סעיף 9 בחוק המים, התשי"ט-1959¹ (להלן – החוק העיקרי), בסעיף 9, האמור בו יסומן "א)" ואחרי יבוא:

"(ב) בלי לגרוע מהוראות חוק מדידת מים, התשט"ו-1955² (להלן – חוק מדידת מים), מנהל הרשות הממשלתית רשאי להורות, בצו, למפיק מים או לספק מים לאפשר לעובד של רשות המים הארצית שהוא הסמיכו לכך, להיכנס לשטח המוחזק בידי ולבצע פעולות של מדידה או בדיקה של המים המופקים על ידו או המסופקים לו או על ידו, ובכלל זה להתקין מערכת למדידת כמויות המים ולתחזק אותה, והכול בהתאם לכללים שתקבע מועצת הרשות הממשלתית; לעניין זה, "עובד של רשות המים הארצית" – עובד של רשות המים הארצית שהוסמך על ידי מנהל הרשות הממשלתית לפי סעיף 17 לחוק זה, לפי סעיף 10 לחוק הפיקוח על קידוחי מים, התשט"ו-1955³, ולפי סעיף 10 לחוק מדידת מים."

ד ב ר י ה ס ב ר

בניהול משק המים אשר במסגרתה יבטל סימן ב' לפרק הרביעי לחוק המים שבו נקבעו ההוראות לעניין היטלי ההפקה המועברים לאוצר המדינה, ובמקביל יבוצעו התאמות נדרשות בתעריפי המים כיום כדי להפחיתם על בסיס עקרון העלות. על פי עיקרון זה סך המקורות והשימושים של משק המים, כולל ההפקה וההספקה של המים מכסים את עלות משק זה, לרבות מקטעי הייצור וההפקה, ההולכה, החלוקה והאיסוף. תכליתו של מהלך זה היא להביא לקידום ניהול משק המים כמשק כספים סגור כך שהתעריפים שייגבו בעד הפקה והספקה ישמשו את משק המים.

כדי להשיג את התועלות האמורות, מוצע להפריד בין הליך הרישוי להפקת המים לבין הליך הרישוי להספקת המים, ולהסמיך את מועצת הרשות הממשלתית לקבוע כללים למתן רישיון ולקביעת התנאים בו, לרבות חובות בעל הרישיון כלפי צרכניו, כלפי בעלי רישיונות אחרים וכלפי רשות המים הארצית.

עוד מוצע לקבוע חובות שיחולו על בעל רישיון הפקה או בעל רישיון הספקה שהוא בעל רישיון הפקה, לפי כללים שתקבע מועצת הרשות הממשלתית, ובכלל זה כללים לעניין מדידת מים, ולהטיל תפקידים נוספים על רשות המים הארצית. מוצע לקבוע הסדר עיצום כספי על הפרה של החובות והכללים האמורים.

סעיף 1 מוצע לתקן את סעיף 9 לחוק, שעניינו כללים לשמירת המים ולקבוע כי בלי לגרוע מחוק מדידת מים, התשט"ו-1955 (להלן – חוק מדידת מים), מנהל הרשות הממשלתית יהיה רשאי להורות, בצו, למפיק מים או לספק מים לאפשר לעובד של רשות המים הארצית שהוא הסמיכו לכך, להיכנס לשטח המוחזק בידי ולבצע פעולות של מדידה או בדיקה של המים המופקים על ידו

בללי בהתאם להוראות חוק המים, התשי"ט-1959 (להלן – חוק המים או החוק), היטלי הפקת מים הנגבים ממפיקי מים פרטיים מועברים כיום לאוצר המדינה. מבנה היטל יוצר עיוותים וחוסר יעילות בצריכה ובניהול של משק המים. עניין זה מתבטא, בין השאר, בהעדר הלימה בין היטלי ההפקה לתעריפים הנקבעים בכללים, הגורם להבדל לא מוצדק בין מפיק מים לבין ספק מים אחר שאינו מפיק מים. יתרה מזאת, מנגנון הפקת חיובי ההיטלים מורכב מאוד, באופן שמקשה על השקיפות ומשפיע לרעה על האפקטיביות שלו ככלי הכוונה יעיל לפעילות ההפקה, כפי שתוכנן במקור.

בנוסף, היטלי ההפקה הקבועים כיום, קושרים בין פעילות ההפקה לפעילות ההספקה, ומחייבים לשייך כל כמות מים שהופקה למטרת הספקה מסוימת. קישור זה מקשה מאוד על ניהול המפיקים והספקים, וכן על ביצוע הפרדת הרישיונות לשני סוגים: רישיונות הפקה, הכוללים הוראות לגבי כמויות ההפקה, מיקומה ואופייה, ורישיונות הספקה הכוללים הוראות לגבי כמויות ההספקה לצרכנים השונים, והוראות ותנאים להספקה זו. בנוסף, הקישור בין פעילות ההפקה להספקה אינו מאפשר הוצאת חיובים סופיים לשנה שוטפת עד לקבלת דיווחי ההספקה כמה חודשים לאחר סיומה.

בגופים מפוקחים כדוגמת תאגירי המים והביוב המפיקים מים, הופרדו פעילות ההפקה ועלותה, מהליך ההכרה בעלויות לשאר הפעילויות בחברה. זאת, בשל העובדה כי ההיטלים מועברים לאוצר המדינה ונקבעים כמס. מצב זה יוצר עיוותים שונים בהכרה בעלויות ובעיקר מביא לרווחיות בלתי סבירה.

כדי לתקן עיוותים אלה, ולהוביל להוולה של ממש בתעריפי המים, מוצע בהצעת חוק זו לבצע רפורמה כוללת

¹ ס"ח התשי"ט, עמ' 169; התש"ע, עמ' 394.

² ס"ח התשט"ו, עמ' 82.

³ ס"ח התשט"ו, עמ' 84.