

**DAFNA HATZOR, Law Office**

5 Ha-Chilason st. Ramat Gan 5252269

טל : 052-3659942, 03-6024983 ; פקס : 03-6020664

E-mail: [Dafna\\_ht@netvision.net.il](mailto:Dafna_ht@netvision.net.il)

**דפנה חצור, משרד עורכי דין**

רח' החילוץ 5 רמת גן 5252269

Dafna Hatzor, Adv

Danielle Hatzor, Adv

דפנה חצור, עו"ד

דניאל חצור, עו"ד

**הנדון: הגשת עמדה משפטית לשימוע בנושא כללי רשות המים במסגרת הליך האסדרה בתחום**

**המים במרחב הכפרי**

במסגרת ההליך אשר נוהל מול מרכז השלטון האזורי בישראל, מפורטת להלן עמדת מרכז השלטון האזורי בכל הנוגע לכללים בנושא שבנדון.

**כללי המים (קביעת תנאים ברישיון)(תיקון), התשפ"א - 2021 :**

**א. הבסיס הרצוני**

- סעיף 19 כג לתיקון המוצע בכללים קובע כי ספק כפרי רב ישובי (להלן – "הספק"/"הספק הכפרי"/"ספק כפרי רב ישובי"/"החברה") יספק שירותיו בכל יישוב בתחום המועצה האזורית בה הוא פועל, עליו יורה לו מנהל הרשות הממשלתית ברישיון. על פי דברי ההסבר, ספק כפרי רב ישובי אשר קיבל על עצמו את האחריות לאספקת מים בתחום המועצה אזורית יהא מחויב לספק את השירותים (מים וביוב) בכל היישובים שיצורפו לרישיונו כאמור, בין אם הועברו בשל רצונו של ספק קיים ובין אם הועברו בשל כך שמנהל הרשות החליט שלא לחדש את הרישיון לספק שאינו עומד בחובותיו לפי הדין.
- כלומר, לפי דברי ההסבר, רק בקשת הרישיון (הראשונית) לקבלת מעמד של ספק כפרי רב ישובי תלויה ברצונו של הספק הכפרי הרב ישובי (סעיף 19א(א)) ולאחריה – למנהל הרשות הזכות להורות לספק הכפרי הרב ישובי לספק שירותים בכל יישוב במועצה.
- במסגרת הדיונים הרבים מול רשות המים אשר קדמו להגשת עמדה זו הרחיב מרכז השלטון האזורי בהסברים אודות הקשיים הצפויים במקרה של מהלך חד צדדי לקליטת יישוב. קליטת יישוב הנה מורכבת ומחייבת שת"פ של הספק הקודם לרבות לעניין השימוש/העברת התשתיות ללא חיוב החברה בדמי שימוש או קביעת דמי השימוש מוסכמים. כמו כן, הכלל הוא כי למועצה (ולכן גם לחברה בבעלותה) אין אפשרות להשקיע כספים ברכוש שאינו בבעלותה. לכן יש להסדיר מול משרד הפנים את המנגנון שיאפשר השקעה כאמור לרבות על ידי הסדר שיפוי תחת נהלים פשוטים שיהיו מקובלים גם על משרד הפנים. אי הסדרת מנגנון כאמור עלול שלא לאפשר לחברה להשקיע כספים, כל שכן לקחת הלוואות, בגין תשתיות אשר אינן בבעלותה. בנסיבות הללו קביעה חד צדדית של הוספת יישוב לרישיון מבלי שהנושאים הללו הוסדרו מראש עלולה שלא לאפשר את מתן השירותים/לפגוע בטיבם ועל פי הרלוונטיות – לאור חיובו המידי והחד צדדי של הספק הכפרי – גם להקנות לספק היוצא ייתרון בלתי רצוי במשא ומתן (ככל ומתקיים) לרבות בקשר עם תנאי ומחירי השימוש/רכישת התשתיות.

- עוד הובהר, במסגרת הדיונים הנ"ל, כי החברה/המועצה חייבת לשלוט בקליטת היישובים בחברה באופן אשר יאפשר שמירה על חוסנה הכלכלי של החברה, שכן העברת רישיונות ספק לחברה מבלי שקודם לכן הוסדר המקור הכספי למימון הטיפול הנחוץ בתשתיות - עלול להביא לקריסה כלכלית של החברות/המועצות. בהקשר זה, יש ליתן את הדעת לכך שהספקים הקיימים הראשונים אשר יהיה צורך לצרפם כאמור יהיו, ככל הנראה, אלה שתשתיותיהם מצריכות השקעה גדולה ומיידי. על כן, מכרז השלטון האזורי הביא את התנגדותו לנוסח הכללים המוצע אשר אינם מעניקים לספק הכפרי סמכות אישור מקדימה או לפחות מחייבים דיון ובדיקה לעניין הישימות הכלכלית של קליטת היישוב.
- **בדין האחרון אשר התקיים נמסר לנציגי מרכז השלטון האזורי כי רשות המים השתכנעה מנימוקי מרכז השלטון האזורי וכי בכוונתה לתקן את הכללים כך שצירוף יישוב לרישיון ספק כפרי רב יישובי יהא כפוף לאישור הספק הכפרי הרב יישובי.**

**ב. נדרשת גמישות - התייחסות למצב קיים והוראות מעבר ביחס לחברות עירוניות קיימות -**

- נראה כי נקודת המוצא של רשות המים הינה כי מועצות אזוריות מטפלות בכלל תשתיות הביב הציבורי בתחום המועצה כאשר בפועל ישנם יישובים בתחומי המועצות האזוריות אשר, תחת הסדרים כאלה או אחרים, מטפלים באופן עצמאי בביב הציבורי בתחום היישוב (הקמה ותפעול שוטף). נראה כי הכללים מכוונים לכך שספק כפרי רב יישובי יקבל את הטיפול בכלל תשתיות המים והביוב ביישוב. יש לתת את הדעת לכל שעמדה זו אינה בהכרח המצב בפועל.
- חברות עירוניות קיימות - ראוי ליצור הוראות מעבר ברורות ביחס לפעילותן הנוכחית של החברות העירוניות, בין היתר, לאפשר גמישות לחברה עירונית לעבור לסטאטוס של ספק כפרי ביתי - בין אם בכללותה ובין אם ביחס לחלק מהיישובים בהם היא נותנת שירותים, לרבות במצב דברים לפיו חברה כאמור מספקת את כלל שירותי הביוב בתחום המועצה אולם קיבלה/תקבל לידי את הטיפול בתשתיות המים בחלק מיישובי המועצה כלומר - לא בהכרח תספק בכל יישוב גם שירותי ביוב (ציבורי) וגם שירותי מים. סעיף 19(כד)(ב) המאפשר, כאשר יש הכרח לצורך רציפות באספקה, ליתן רישיון הספקה למי שאינו ספק כפרי רב יישובי ובלבד שבתחום המועצה אין ספק כפרי רב יישובי - נותן פתרון חלקי בלבד. אין בו מענה להפיכת החברות הקיימות לספק כפרי רב יישובי.
- הסכמי עבר - ראוי ליצור מנגנון לבחינה/אישור הסכמי עבר, כדוגמת הסכמים בין יישובים/ספקי המים הקיימים והחברות העירוניות להסדרת מעמד "בר רשות" או "שכירות" בתשתיות וכן ביטול הסכמי מתן שירותים בתחום הביוב או המים מצדדי ג', זאת בדומה למנגנון הקיים בכללי שפכי תעשייה. מנגנון זה נחוץ, בין היתר, על מנת להימנע מאי בהירות ביחס להשקעות והתחייבויות אשר נעשו על יסוד ההסכמים הללו.
- יש להתייחס להלוואות שנטל הספק הקיים ולכספים שנגבו על ידי הספק הקיים בתחום היישוב אולם טרם נעשה בהם שימוש.
- תשתיות - כמפורט במסמך זה, יש לאפשר לחברה העירונית להגיע להסכמות עם הספק הקיים/ היישוב הנקלט לרבות בעניין התשתיות וזאת בטרם הוספת היישוב לרישיון באופן חד צדדי. ראוי לקבוע מראש (נוהלים/נוסחה) כיצד תתבצע התחשבות בין אגודה לספק כפרי לעניין השימוש בתשתיות הקיימות.

ג. שיקולים ותנאים למתן רישיון ספק כפרי (סעיף 19כא) –

- **אפשרות תאגיד מים וביוב לקבלת רישיון ספק כפרי** - לפי סעיף 19(כא)(ב) לא יינתן רישיון ספק כפרי אלא אם **כל** 3 התנאים הנקובים בסעיף מתקיימים באותו הגוף (במצטבר). לכאורה המשמעות היא שתאגיד מים וביוב לא יכול לשמש כספק כפרי אולם עמדה זו עומדת בסתירה לאמור בדברי ההסבר. כפי הנראה נפלה טעות בנוסח הסעיף. בכל מקרה - מינוי תאגיד מים וביוב כספק כפרי הנו בעייתי במועצות האזוריות.
- **אפשרות מועצה אזורית לקבל רישיון ספק כפרי** – לפי סעיף 19(כא) מועצה אזורית לא יכולה לקבל רישיון. מבוקש שלא לחסום את האפשרות - כלומר שרישיון יינתן למועצה האזורית אך לחברה העירונית בשליטתה, בהתאם להחלטת המועצה האזורית. יש לציין כי בכללי התשלומים המונח "מועצה אזורית" הוגדר ככולל חברה המצויה בבעלות מלאה של מועצה אזורית.
- **אפשרות חברה עירונית לקבל רישיון ספק כפרי** – ישנה אי התאמה בין התנאי בסעיף 19(ב)(1) המתנה מתן רישיון ספק כפרי בכך שהשליטה בחברה נתונה למועצה האזורית לקבל רישיון לבין הגדרת המונח "מועצה אזורית" בסעיף 2 לכללי התשלומים ככולל "חברה המצויה בבעלות מלאה של מועצה אזורית כאמור". כך יוצא שיתכן וחברה תקבל רישיון ספק כפרי אולם לא יהא באפשרותה לקיים את הוראות כללי התשלומים.
- **אספקת "שירותים בשני ישובים לפחות בתחום הרשות המקומית"** (סעיף 19(ב)(3)). התנאי אינו ברור דיו. לא ברור האם הכוונה היא לשירותי מים או ביוב או שניהם. השימוש במונח "שירותים" חוזר על עצמו ויש מקום להבהרה.

ד. תפקידי/סמכויות הספק הכפרי

- **נחוצה התייחסות להקמת תשתיות** – השימוש במושג "שירותים" בכללי התנאים לרישיון מטעה. האם מדובר רק בשירותים שוטפים או גם הקמה? בכללי התשלומים ישנה התייחסות נפרדת לנושא השירותים השוטפים ולנושא ההקמה. העברת שירותי ההקמה לחברה מתחייב גם לצורך העמידה באמות המידה לשירות וגם מקובל כיום אצל חלק מהחברות העירוניות הקיימות. חשוב להבהיר, גם במסגרת כללי התשלומים, כי גביית דמי הקמה וכל יתר התשלומים - למים ולביוב – תתבצע על ידי הספק הכפרי.
- **נחוצה התייחסות לתעשייה** – הגבלת הספק הכפרי למגורים/חקלאות באזור מגורים אינה מובנת. ישנן חברות עירוניות המספקות שירותי מים וביוב והקמת תשתיות מים וביוב גם באזורי תעשייה.

ה. הליך מסודר של קליטת היישוב

- נחוץ הליך מוסדר של קליטת היישוב. כאמור, קליטת יישוב הנה מורכבת ביותר ומחייבת שת"פ של הספק הקיים. לא ברור כיצד הליך הקליטה יהיה בר ביצוע/אכיפה על ספק קיים או מה מתכונת ההעברה - בהיעדר הסדרה בכללים/בדין. נחוץ אמצעי אכיפה על הספק הקיים לעניין השימוש/העברת התשתיות, מסירת נתונים וכו'. בנוסף, חשוב שלא תהיה אכיפה על הספק הכפרי לקבל יישובים – אשר על פי הנוסח המוצע יצורפו באופן חד צדדי

ומידי לרישיונו - מבלי שניתן מענה כאמור (לרבות באמצאות סמכות הרשות לפי סעיף 13(4) לחוק מדידת מים).

ו. **הסדרת מימון לרבות הוצאות מיידיות/ אפשרות הפעלת נוהל "יישוב נקלט"**

- לא ניתן להטיל על הספק הכפרי כל מחויבות שהיא בטרם הוסדרו באופן ברור המקורות המימוניים. המועצות האזוריות אינן יכולות ליטול על עצמן התחייבויות מבלי שיש בידן את האמצעים לקיים אותן. נדרש לדעת מראש את מחירי המים והמרווחים בין הקניה למכירה, סכומי מענקים ותנאים לקבלתם, הגדרת חבילת המימון ואופן פרעון ההלוואות. כמו כן נדרשת התאמה בין דרישות רשות המים לבין משרד הפנים לרבות בנושא מיסוי, בעלות בתשתיות, סמכויות אכיפה וכו'.

- **קיומו של הסדר מימון בין אם במסגרת מענק ובין אם במסגרת ההסדר לפי סעיף 24א לכללים הקיימים (בכפוף לתיקונו) – צריך להיות תנאי מוקדם לקליטת היישוב על מנת שלא להעמיד את הספק הכפרי בסיכון להפרת הדין. לא ניתן לצפות כי הספק הכפרי יוכל ליטול הלוואות רק על יסוד המרווח הצפוי. יתרה מכך – יש לוודא כי הספק הכפרי יוכל ליטול הלוואות מבלי שהן תזקפנה לחובת המועצה באופן כלשהו.**

- מימון ההוצאות יכול להתבצע באמצעות השמשת הוראות סעיף 24א לכללים הנוכחיים (יישוב נקלט), **זאת בכפוף לתיקון סעיף זה** באופן מינורי (כמוצע להלן) במיוחד ביטול התליית הפעלת הסעיף בקבלת התשתיות לבעלות המועצה (אשר עלולה ליצור חשיפת מס). באשר לחשש מקיומו של "כפל תשלומים" (אשר ספק אם בכלל מתקיים בנסיבות כאלה) – יצוין כי הסעיף הקיים מציע, בנוסף לבקרה הדוקה של רשות המים, גם מנגנון לבחינת התשתיות הקיימות אשר מביא לידי ביטוי את ההשקעות/היעדר ההשקעות/הכשל התחזוקתי שהיישוב/הספק הקיים ביצע. בנסיבות הללו האיזון הנכון הוא שהצרכנים ישלמו את הדרוש בהתאם לטיב התשתיות המועבר לספק הכפרי ולא חיוב כלל תושבי המועצה בנטל חידוש/שיקום תשתיות עבור חברי יישוב אשר חסכו כספים בדרך של ביצוע ותחזוקת תשתיות מים או ביוב באופן לקוי ונהנו לאורך שנים מחיסכון משמעותי.

**להלן נוסח התיקון המוצע:**

24א. (א) בסעיף זה –

"היישוב הנקלט" – יישוב או מתחם פיתוח בתחום המועצה האזורית;

"התשתיות הקיימות" – מערכת המים הקיימת ומערכת הביוב הקיימת של היישוב הנקלט;

"אומדן ההכנסות" – ההכנסות מתשלומי ההקמה למים או לביב ציבורי שהיו מתקבלות מבעלי הנכסים בתחום היישוב הנקלט אילו חויבו בתשלומי הקמה מלאים במועד חיבורם למערכת מים או למערכת ביוב של המועצה האזורית;

"אומדן השקעות" – ההשקעות שיידרשו לצורך תשלום תמורה **עבור שימוש או בעלות** ל**בתשתיות** הקיימות שיעברו ל**שימוש או** לבעלות המועצה האזורית, אם ישולמו, ולצורך **הקמת או** החלפת תשתיות מים וביוב ושדרוגן בתחום היישוב הנקלט לקראת החיבור האמור וכן לתקופה של חמש שנים אחריו.

(ב) על אף האמור בסעיף 8(ד)2, מועצה אזורית שמתחילה לספק מים או שירותי ביוב לצרכנים בתוך תחום היישוב הנקלט שקודם לכן קיבלו מים מגורם אחר או קיבלו שירותי ביוב מגורם אחר או שסיפקו לעצמם שירותי

מים או ביוב כאמור, לפי העניין, ושמקבלת לבעלותה לאחריותה- את התשתיות הקיימות כדי שייכללו במערכת מים או במערכת ביוב של המועצה האזורית וישמשו אותה בפועל לצורך אספקת מים או שירותי ביוב לצרכנים כאמור, תחשב כמי שמחברת את הצרכנים הללו לראשונה למערכת הביוב או מים, כאמור בסעיף 8(א)(2) אולם תיתן לבעלי נכסים בתחום היישוב הנקלט שיחברו למערכת מים או למערכת ביוב של המועצה האזורית הנחה מתשלומי ההקמה למים או מתשלומי ההקמה לביוב, לפי העניין, לפי סעיף זה.

(ג) המועצה האזורית תבחן את אומדן ההכנסות, לעומת אומדן ההשקעות; עלה אומדן ההכנסות על אומדן ההשקעות, תעניק המועצה האזורית הנחה ששיעורה באחוזים יחושב כהפרש שבין אומדן ההכנסות לאומדן ההשקעות, מחולק באומדן ההכנסות ומוכפל במאה.

(ד) ההנחה תינתן רק לגבי שטח הקרקע בנכס, בנייה קיימת בנכס ובנייה חדשה בנכס שבנייתה תחל בתוך התקופה שנכללה באומדן ההשקעות לפי סעיף קטן (ג); לעניין תשלומי הקמה לביוב תינתן ההנחה לגבי שלב הביב הציבורי בלבד.

(ה) המועצה האזורית תעביר לרשות הממשלתית, מיד לאחר עריכת אומדן ההכנסות ואומדן ההשקעות, ולא יאוחר משנה ממועד החיבור הראשון של נכס בתחום היישוב הנקלט למערכת מים או למערכת ביוב של המועצה האזורית, הודעה שבה יפורטו היישוב הנקלט שבתחומו תחול ההנחה ושיעור ההנחה שחושב כאמור בסעיף קטן (ג), תצטרף להודעתה את אומדן ההכנסות ואת אומדן ההשקעות, ותפרסמה באתר האינטרנט של המועצה האזורית.

(ו) החלה המועצה האזורית לספק מים או שירותי ביוב לצרכנים בתוך היישוב הנקלט לפני שמסרה הודעה כאמור בסעיף קטן (ה), רשאית המועצה האזורית לפעול באחת מהדרכים שלהלן, ובלבד שתודיע לבעלי הנכסים בתחום היישוב הנקלט על אופן הפעולה שבחרה בסמוך לאחר חיבורם למערכת המים או למערכת הביוב של המועצה:

(1) לגבות תשלומי הקמה מלאים מבעלי הנכסים בתחום היישוב הנקלט שנכסייהם חוברו למערכת המים או למערכת הביוב של המועצה האזורית, ולהשיב למי ששילמו כאמור, לא יאוחר מ-30 ימים ממועד מסירת ההודעה כאמור בסעיף קטן (ה), את הסכום שהיו זכאים לקבלו כהנחה;

(2) לגבות על חשבון תשלומי ההקמה כאמור תשלום חלקי, ולהשיב למי ששילמו כאמור, לא יאוחר מ-30 ימים ממועד מסירת ההודעה כאמור בסעיף קטן (ה), את הסכום שהיו זכאים לקבלו כהנחה ולא קיבלו במסגרת החיוב החלקי, או לחייב בתוך אותו מועד את מי ששילמו כאמור בסכום שנתורו חייבים בו, לפי העניין;

(3) לדחות את מועד החיוב בתשלומי ההקמה ל-30 ימים ממועד מסירת ההודעה כאמור בסעיף קטן (ה), ובלבד שלא תחלוף יותר משנה ממועד החיבור למערכת המים או למערכת הביוב של המועצה האזורית עד למועד החיוב כאמור; חיוב במועד נדחה כאמור יימסר למי שהוא בעל הנכס במועד החיוב;

(4) סכומים שיש להשיבם או לחייבם כהפרש לפי פסקאות (1) או (2) ישולמו בתוספת הפרשי הצמדה למדד ממועד התשלום עד מועד ההשבה או התשלום; סכומים שיש להשיבם כאמור ולא הושבו בתום 13 חודשים ממועד חיבורו של נכס למערכת מים או למערכת ביוב של המועצה האזורית, לפי העניין, יראום החל מתום 13 חודשים כאמור כתשלום יתר ויחול סעיף 19, ולעניין סעיף 35 לכללי אמות המידה יראו את המועד שבו הפך הסכום לתשלום יתר כמועד החזר.

**ז. כללי המים (קביעת תנאים ברישיון) (אמות מידה לשירות שעל בעל רישיון להספקת מים לצרכי בית במועצות אזוריות לתת לצרכניו), התשפ"א - 2020 :**

- לאור האמור לעיל – יש להבהיר כי כללי אמות המידה יחולו על הספק של אותם שירותים ביישוב – וביחס לחברה - רק על השירותים המסופקים בפועל על ידי החברה באותו יישוב.
- החלת אמות המידה על ספקי מים קיימים נכונה לעמדתנו ומשרתת את תכלית הרפורמה אולם לא תהיה לה משמעות ממשית ללא אכיפה אקטיבית על ידי רשות המים – ביקורות ודרישה רשמית לתיקון כולל שלילת רישיון (ולא רק אי חידוש) עשויה להאיץ את המעבר אל הספק הכפרי (סעיף 10 לחוק מדידת מים).
- סעיף 4 – הפרדת מדידה לא תמיד מבוצעת. מצריך לעיתים שינויים ברשת – יש לתת את הדעת לכך לרבות מבחינה תקציבית.
- סעיף 26 – אין התאמה בין הסעיף ודברי ההסבר. אין היגיון בהתניה בקיומה של בקשה מצד הצרכן. יש להעניק גם לבעל הרישיון סמכות לדרוש ביצוע עבודות ברשת הפנימית כדי לאפשר התקנת מד מים משויך.
- סעיף 31 – בהקשר של סעיף 26 לעיל, אין להגביל רק לעת החלפת צרכן.
- סעיף 37 – מבוקש להבהיר את נושא אסדרת חובת מז"ח בבריכות שחיה פרטיות על מנת להקל את אכיפת התקנת מז"ח לאור פוטנציאל הזיהום הרב המצוי באחריות הספק.

**ח. כללי המים וביוב (תשלומים בעד שירותי מים וביוב במועצות אזוריות) (תיקון מס' 2), התשפ"א – 2021 :**

- נחוצה התאמה כגון הוספת הגדרת המונח "תשלומי מים" בסעיף 2 המוצע וכן עדכון הגדרת המונח "חברה עירונית" כאמור לעיל.
- סעיף 14 לכללים - חסרה "הקדמה" המעניקה סמכות לספק הכפרי לגביית תשלומים, הוראות בדבר דרישת השתלום וכו'. הפרק נראה מנותק מיתר הכללים. יש להבהיר כי גביית דמי הקמה וכל יתר התשלומים - למים ולביוב – תתבצע על ידי הספק הכפרי וביחס לדמי הקמה - מכלל מבקשי ההיתר על מנת ליצור עתודות כספיות לעבודות ההקמה הנדרשות.
- מבוקש להבהיר יישומו של מנגנון קיץ חורף.

**ט. נקודות נוספות שהסדרתן נחוצה בכללים**

- **מתן כלי גבייה לפי פקודת המיסים גבייה** – קיים פער בלתי סביר בין אפשרויות של המועצה לגבייה לבין החברות העירוניות. אמנם משרד הפנים מתנגד למתן כלי אכיפתו זה לחברות העירוניות אולם מבוקש לפעול להסדרת אפשרות זו בחקיקה.
- **הסמכה לקבלת מידע רציף וישיר מהמועצה/ממשרד הפנים/מהביטוח הלאומי וכד' -** תוך התגברות על הדין הנוגע לשמירה על פרטיות, מאגרי מידע וכד'.

**נבקשכם לזמן אותנו לדיון/לשימוע עצמו. אנו שומרים זכותנו להעלות טענות נוספות לפי שיקול דעתנו.**