

העותרת:

מקורות חברת המים בע"מ

ע"י ב"כ עוה"ד רועי בלכר, גיא זאבי,
עמיחי נודלמן ותמר עברי-שטרן
קריספין רובינשטיין בלכר ושות'
מגדל ב.ס.ר. 4, רח' מצדה 7, בני ברק, 5126112
טל': 073-3202021; פקס': 073-3202031

- נגד -

המשיבים:

1. מר גיורא שחם, מנהל הרשות הממשלתית למים וביוב
2. מועצת הרשות הממשלתית למים וביוב
3. הרשות הממשלתית למים וביוב
4. המשרד למשאבי המים
5. המשרד להגנת הסביבה

באמצעות מחלקת הבג"צים, פרקליטות המדינה
רח' צלאח א-דין 31, ירושלים 9711054
טל': 073-3925590; פקס': 02-6467011

עתירה דחופה למתן צו על תנאי

בית המשפט הנכבד מתבקש להוציא מלפניו צו על תנאי, המופנה למשיבים 1-3 ("המשיבים") והמורה להם לבוא וליתן טעם, כדלקמן:

- א. מדוע לא יימנע משיב 1, מנהל המשיבה 3, מלקבל החלטות, להשתתף, או לטפל בכל צורה אחרת, במישרין או בעקיפין, בנושא חיבור האזורים המנותקים למים וזאת בשל ניגוד העניינים בו הוא נתון;
- ב. מדוע לא תביא משיבה 3 בפני משיבה 2 את החלופה של העותרת לחיבור האזורים המנותקים למים באמצעות מערכת המים הארצית;
- ג. מדוע לא תבחר משיבה 2 בחלופה של העותרת לחיבור האזורים המנותקים למים באמצעות מערכת המים הארצית.

כל ההדגשות בעתירה הוספו, אלא אם נאמר אחרת.

א. פתח דבר

1. מערכת המים הארצית היא מערכת אספקת המים המרכזית בישראל, הנשענת בעיקר על המוביל הארצי. קיימים מספר אזורים במדינה, המנותקים ממערכת המים הארצית, שבהם אספקת המים מבוססת על קידוחי מים ומקורות מים מקומיים. באזורים אלה, המכונים "האזורים המנותקים", אין גיבוי לאספקת מים ממערכת המים הארצית. האזורים המנותקים העיקריים הם רמת הגולן, מעלה כנרת, העמקים המזרחיים והגליל המערבי.
2. ביום 10.6.18, על מנת לעצור את המשך הידרדרות מקורות המים הטבעיים בעקבות תקופת הבצורת הממושכת שפקדה את משק המים הישראלי, החליטה ממשלת ישראל להנחות את רשות המים לבחון תוכנית לחיבור האזורים המנותקים למערכת המים הארצית לטובת יצירת אמינות מלאה לאספקת מי שתייה ולהגדלת אמינות אספקת המים לחקלאות, טבע ותיירות באזורים אלו.
3. בניגוד גמור להחלטת הממשלה, לפיה יש לחבר את האזורים המנותקים למערכת המים הארצית לטובת יצירת אמינות מלאה לאספקת מי שתייה, המליצה משיבה 3, ומשיבה 2 קיבלה את המלצתה, לחבר את האזורים המנותקים למי הכנרת, וכי מי הכנרת ישמשו לצרכי חקלאות, טבע ותיירות בלבד. זאת, באמצעות אגודות מים, שהן אגודות שיתופיות פרטיות שאינן מפוקחות, ללא מכרז וללא כל התחייבות לעמידה בלוחות זמנים ובעלויות.
4. בנוסף, ההחלטה לחבר את האזורים המנותקים לכנרת והעברת השליטה בהפקת ובאספקת המים מהכנרת וממקורות המים הסמוכים לה לשליטתן של מספר אגודות מים חקלאיות פרטיות, התקבלה מבלי שהמשיבה 3 או המשיבה 2 ערכו השוואה בין חלופות, לרבות החלופה שמוצעת על ידי העותרת; היא נעדרת כל היגיון הנדסי או כלכלי; מבוססת על אינטרס כלכלי צר שייטיב עם אגודות המים הפרטיות; מנוגדת לאינטרס הציבורי; ואינה נותנת מענה למצוקת מי השתייה והצרכים העתידיים של האזורים המנותקים.
5. החלטה זו היא חלק ממהלך כולל שמקדמת משיבה 3 והעומד בראשה, משיב 1, שתכליתו הפרטת מקורות המים הלאומיים של מדינת ישראל - הכנרת והירדן - והעברת השליטה בהם לידיים מקומיות פרטיות בהובלת אגודת המים עמק הירדן. מעורבותו הפעילה של המשיב 1, הרוח החיה בקידומה, דחיפתה וקבלתה של ההחלטה, עומדת בניגוד להסדר ניגוד העניינים עליו חתם עם כניסתו לתפקיד מנהל משיבה 3, בו הצהיר והתחייב להימנע מלקבל החלטות, להשתתף, או לטפל בכל צורה אחרת, במישרין או בעקיפין, בכל עניין בו עסק באופן אישי במסגרת עיסוקיו טרם מינויו כאמור.
6. כפי שיפורט להלן, עובר למינויו לתפקיד משיבה 3, שימש משיב 1 כיועץ חיצוני לגופים בעלי אינטרס מובהק במשק המים, ובכלל זה לאיגוד ערים חופי כנרת ורשות ניקוז ונחלים כנרת אשר ייצגו את אגודת המים עמק הירדן, ונאבק לקדם תוכניות התואמות את ההחלטה שהתקבלה כעת, להעברת השליטה במקורות המים מהם יסופקו מים לאזורים המנותקים לידי ניהול מקומי בלעדי של אגודות מים חקלאיות פרטיות או רשויות ניקוז מקומיות לרבות אספקת המים מהכנירת ושליטה בסכרים, הזרמת מים במורד הירדן ושליטה באספקת המים ממקורות אלה לכלל הצרכנים. טרם מינויו של המשיב 1 למנהלה, דחתה המשיבה 3 את התוכניות שנאבק לקדם.

7. נושא חיבור האזורים המנותקים למערכת המים הארצית הוא אחד הנושאים החשובים ביותר בתחום מדיניות המים בעשור הנוכחי, ויש בו כדי להשפיע על משק המים עשרות שנים. לאישור התוכנית לחיבור האזורים המנותקים, והאופן שבו היא תבוצע, יש השלכות רחב שאינן שמורות למשק המים בלבד, אלא ישפיעו על מדינת ישראל במישור הכלכלי והסביבתי בדורות הבאים.

8. מכאן העתירה דנא.

ב. הצדדים

9. העותרת, מקורות חברת המים בע"מ ("מקורות" או "העותרת"), היא חברה ממשלתית, המוסמכת כרשות המים הארצית לפי סעיף 46 לחוק המים, תשי"ט-1959 ("חוק המים"). לפי סעיף 48 לחוק המים, תפקידיה של מקורות הם "להקים את המפעל הארצי, לנהלו, לספק מים ממנו להחזיקו במצב תקין, לשפרו, להרחיבו, ולעשות כל פעולה הדרושה להספקת מים ממנו". מקורות מהווה זרוע ביצועית של הממשלה ועוסקת בשמירה על האינטרס הציבורי של משק המים בישראל בראיה ארצית מקצועית ואובייקטיבית.

10. המשיב 1, מר גיורא שחם ("שחם"), הוא מנהל המשיבה 3, הרשות הממשלתית למים וביוב, ויו"ר המשיבה 2, מועצת הרשות הממשלתית למים וביוב.

11. מר שחם קידם את התוכנית העומדת בבסיס העתירה, שמהותה אספקת מים המיועדים לחקלאות, טבע ותיירות בלבד מהכנרת וממקורות המים הסמוכים לה ומתן השליטה באספקת מים זו למספר אגודות שיתופיות חקלאיות פרטיות.

12. עובר למינויו לתפקיד מנהל רשות המים, שימש מר שחם כיועץ וכמתכנן בנושאים הקשורים במשק המים, בין היתר, לשורת גופים בעלי אינטרס מובהק במשק המים, ובכלל זה לאיגוד ערים חופי כנרת ורשות ניקוז ונחלים כנרת. כן כתב מר שחם חוות דעת פרטיות בנושאים הקשורים במשק המים, שיש להן זיקה ישירה לתפקידו כמנהל משיבה 3.

13. משיבה 2, מועצת הרשות הממשלתית למים וביוב ("מועצת המים"), פועלת מכוח סעיף 124טו לחוק המים, ואמונה, בין היתר, על הסדרת משק המים, פיתוחו והפיקוח עליו וביצוע מדיניות הממשלה בעניין משק המים, והיא מוסמכת לקבוע כללים לביצוע האמור. מועצת המים היא בעלת הסמכות להכריע בסוגיית חיבור האזורים המנותקים.

14. משיבה 3, הרשות הממשלתית למים וביוב ("רשות המים"), הוקמה בשנת 2007 במטרה לאחד את סמכויות הניהול והפיקוח במשק המים והביוב תחת גורם מקצועי ממשלתי אחד. רשות המים אחראית לניהולו, תפעולו ואסדרתו של משק המים והביוב בישראל, ועליה לפעול בהתאם למדיניות הממשלה.

15. משיב 4, המשרד למשאבי מים, הוקם בעקבות החלטה מספר 29 של הממשלה מיום 31.5.20, וקיבל את הסמכויות לניהול משאבי המים בישראל לפי חוק המים. למשיב 4 יש נציג במועצת המים. עד מחצית שנת 2020, המשרד למשאבי מים לא היה משרד עצמאי אלא חלק ממשרד האנרגיה והמים.
16. משיב 5, המשרד להגנת הסביבה, אחראי למניעת זיהום מים והגנת מקורות המים הטבעיים בישראל לפי חוק המים. למשיב 5 יש נציג במועצת המים.
- ג. חיבור האזורים המנותקים - רקע כללי**
17. מערכת המים הארצית היא מערכת אספקת המים המרכזית בישראל, הנשענת בעיקר על המוביל הארצי, וקושרת את מקורות המים העיקריים בישראל למערכת ראשית להולכת מים.
18. קיימים אזורים המנותקים ממערכת המים הארצית - העיקריים שבהם הם **רמת הגולן, מעלה כנרת, העמקים המזרחיים** (עמק הירדן, עמק המעיינות, עמק חרוד ובקעת הירדן) ו**הגליל המערבי**. אספקת המים לאזורים המנותקים מבוססת על מקורות מים טבעיים ומקומיים (מעיינות, נחלים ומי תהום) הנתונים לשינויים עונתיים ולשינויים במהלך השנים. מערכת המים הארצית אינה מספקת גיבוי לאספקת מים לאזורים המנותקים.
19. בין השנים 2012-2018 התמודדה מדינת ישראל עם אחת מתקופות הבצורת החמורות שידעה. השלכות הבצורת הורגשו במיוחד באזור מעלה כנרת. נוכח זאת, במהלך תקופת הבצורת, וכתוצאה ממיעוט המשקעים אל מול הביקוש הגובר למים, הגיעו מקורות המים הטבעיים במעלה כנרת לסף התייבשות.
20. ביום 10.6.18 אישרה ממשלת ישראל בהחלטה מס' 3866 את הצעת שר האנרגיה לתוכנית אסטרטגית להתמודדות עם תקופות בצורת במשק המים ("**החלטת הממשלה**"). מטרת החלטת הממשלה הייתה "**להתמודד ולעצור את המשך הידרדרות מקורות המים הטבעיים בעקבות תקופת הבצורת הממושכת שפוקדת את משק המים הישראלי בחמש השנים האחרונות, לאשר תכנית דחופה להתמודדות עם המחסור הקשה במשק המים הטבעיים במדינת ישראל**".
- העתק החלטת הממשלה מצורף כנספח א' לעתירה.
21. בסעיף 4 להחלטת הממשלה הוחלט להנחות את רשות המים לבחון עד ליום 31.12.18 תכנית לחיבור האזורים המנותקים למערכת המים הארצית לטובת יצירת אמינות מלאה לאספקת מי שתייה ולהגדלת אמינות אספקת המים לחקלאות, לטבע ולתיירות באזורים המנותקים:

"חיבור אזורים מנותקים למערכת הארצית"

להנחות את רשות המים לבחון תכנית לחיבור האזורים המנותקים למערכת הארצית לטובת יצירת אמינות מלאה לאספקת מי שתייה ולהגדלת אמינות אספקת המים לחקלאות, טבע ותיירות באזורים אלו. '**האזורים המנותקים**'

בסעיף זה - אזור מעלה כנרת, הגליל המערבי, עמקים מזרחיים ורמת הגולן. הבחינה תכלול, בין היתר, את משמעות חיבור האזורים המנותקים והערכת העלויות אל מול התועלות, תסתיים לא יאוחר מיום 31.12.2018 ותוצג לפני שר האנרגיה".

22. ביום 22.10.18 פרסם מבקר המדינה את דו"ח שנתי 69א שעסק ב"תכנון משק המים וניהולו" ("דוח 69א"). בדוח 69א נכתבו הדברים הבאים:

"משק המים בישראל נמצא זה יותר מארבעה עשורים בתהליך של משבר מתמשך. במרץ 2010 לאחר רצף שנות בצורת, פרסמה ועדת חקירה ממלכתית בנושא ניהול משק המים בישראל (להלן - ועדת ביין) דוח, ולפיו 'עקב נקיטת מדיניות של 'הליכה על הסף' בעבר בכל הנוגע למדיניות ההפקה, נתונים המקורות הטבעיים... בסכנה של השחתה עקב ניצול יתר'. עוד צוין בדוח כי 'כל עוד יופקו מהמאגרים כמויות גדולות יותר מאלה המוספות לו באופן טבעי על ידי משקעים, ימשיך מצבם להתדרדר. לפיכך, יש לנקוט במדיניות של ניהול חירום גם בעתיד הנראה לעין ולקדם פעולה עקבית ורצופה של יצירת מקורות מים חילופיים למקורות הטבעיים'.

...

ועדת ביין הגדירה משבר כ'מצב שבו קיימת רמה גבוהה של סיכון לאובדן שליטה על האיזון הנדרש בין הצריכה הנוכחית של המים לכל המטרות הקבועות בחוק המים לבין היכולת לספק את כמות הצריכה באיכות הנדרשת לכל אחת מהמטרות מבלי לפגוע במקורות המים הטבעיים, ותוך התחשבות באיכות הסביבה ובעלות כלכלית סבירה'.

במועד סיום הביקורת בינואר 2018, כשמונה שנים לאחר פרסום המלצות ועדת ביין והחלטת הממשלה, שוב נמצא משק המים במשבר, המתבטא, בין היתר, בכך שלא ניתן לספק את מלוא צורכי משק המים מבלי להביא להתדלדלות מקורות המים הטבעיים של מדינת ישראל".

23. במסגרת ההמלצות העיקריות בדוח 69א, ניתן דגש מיוחד לאזור מעלה כנרת:

"על רשות המים לפעול בדחיפות למימוש פתרונות חלופיים לאספקת המים בטווח הארוך לאזור הצפון בכלל ולאזור הגליל המערבי בפרט, זאת בהתחשב במשך הזמן שנדרש להוציא אל הפועל פתרונות כאלה. אי-קידום של פתרונות כאמור עלול לסכן את מאגרי המים העיקריים באזור זה, ולפגוע באספקת המים התקינה.

...

על רשות המים לתכנן את משק המים באופן שיימנע מצב של משבר והמשך פגיעה במקורות המים הטבעיים. בין היתר עליה למצוא פתרונות לאספקת מים העונים על כלל הביקוש ובכלל זה לשמר כלי הפקה קיימים ולפתח כלי הפקה חדשים; לטפל במקורות המים המזוהמים; למצוא חלופות לאספקת המים לאזור הצפון; ולתכנן הקמת מתקני התפלה בהיקף התואם את תחזיות הביקוש למים בטווח הארוך".

העתק העמודים הרלוונטיים מדוח 69א מצורף כנספח ב' לעתירה.

ד. העובדות הצריכות לעניין

מר שחם ומינויו לתפקיד מנהל רשות המים

24. מאז הוקמה רשות המים בשנת 2007 והוקנו לה סמכויות רגולטוריות בכל הנוגע לניהולו של משק המים, התקיימה מערכת יחסים מורכבת בין רשות המים ומועצת המים, לבין אגודות מים פרטיות באזור הירדן והכנרת ("אגודות המים").
25. לרשות המים ולמועצת המים יש סמכויות נרחבות, אשר יש בכוחן להשפיע על אופן התנהלותן של אגודות המים. כך למשל, מנהל רשות המים מוסמך להעניק רישיונות להפקת ולאספקת מים ("רישיונות") לאגודות המים, ולחייב בעלי תשתיות מים להתיר שימוש במתקני מים המצויים ברשותם עבור בעלי רישיונות. מועצת המים מוסמכת לקבוע כללים למתן רישיונות, לקבוע בכללים את עלות המים ואת תעריפי מחירי המים. בנוסף, בסמכותה של רשות המים לפקח על בעלי רישיונות שמחויבים לדווח לרשות המים על מים שסיפקו או הפיקו לצרכניהם.
26. אגודות המים שואפות לקבל שליטה במקורות מים ולקבל רישיונות להפקת ולאספקת מים מרשות המים. אגודות המים, ובעיקר סובבי הכנרת, סיפקו בעבר מים לחקלאות ליישובים סובבי הכנרת שלא היה להם חיבור למערכת המים הארצית תוך ששאבו ממקורות המים באופן ישיר וסיפקו את המים. עם השנים, הפכו חלק מאגודות המים לעסקים כלכליים משגשגים ולמונופולים מקומיים.
27. בשנת 2015 החלה רשות המים לקדם רפורמה במשק המים. הרפורמה קרמה עור וגידים בתיקון 27 לחוק המים (חוק המים (תיקון מס' 27), התשע"ז-2017). מטרת התיקון הייתה לחולל שינוי במחירי המים לצרכנים ולהשוות בין תעריפי המים שמשלמים הצרכנים השונים. חוק המים בנוסחו ערב תיקון 27 קבע, כי על מפיקי המים הפרטיים לשלם לאוצר המדינה היטל בעד הפקת מים. תיקון 27 ביטל את ההסדר לגביית היטל, וקבע כי על מפיקי המים הפרטיים לשלם בעד שימוש במים לרשות המים הארצית, בהתאם לתעריפי מים שנקבעו בכללים. תיקון 27 ביצע מעבר מתשלום עבור שימוש במים באמצעות היטל לתשלום המבוסס על עלות הממוצעת של הפקת המים ברחבי הארץ, לרבות מתקני ההתפלה. הרפורמה הושלמה בתחילת שנת 2017 וכתוצאה ממנה אגודות המים באזור הכנרת והירדן נאלצו להתחיל לשלם באופן שוויוני בגין המים שהן מפיקות מהכנרת ומספקות לצרכניהן.

28. עד למינויו לתפקיד מנהל רשות המים בחודש יוני 2017, העניק מר שחם ייעוץ בתחום הנדסת משאבי סביבה ומים לשלל גופים משפיעים באזור כנרת ועמק הירדן, ובכלל זה לרשות ניקוז ונחלים כנרת ("רשות הניקוז"), אשר פעלה בשיתוף פעולה עם אגודת המים עמק הירדן ("אגודת מים עמק הירדן") מול רשות המים.
29. במסגרת עיסוקו, התנגד מר שחם לתוכניות השונות שקודמו בשעתו על ידי רשות המים, וקידם בשם רשות הניקוז ועמק הירדן תוכניות (שנדחו על ידי רשות המים) להעברת השליטה בהפקת ובאספקת המים מהירדן והכנרת לרשות הניקוז ולאגודת מים עמק הירדן.
30. משמעות העברת השליטה בהפקת ובאספקת המים מהירדן ומהכנרת לאגודת המים עמק הירדן היא העברת השליטה בנהר הירדן, בהזרמת המים מהכנרת, במערכות ההנדסה לניהול ההזרמה, לרבות סכרים (סכר אלומות ובהמשך סכר דגניה), מערכות שאיבה וניהול המים המוזרמים מהכנרת, לרבות אספקת המים לממלכת ירדן ואספקת המים לצרכנים באזורים המנותקים, ובכלל זה בעמקים המזרחיים, הפרדת מים באיכויות שונות מיהולם והטיפול בהם, לאגודת מים פרטית.
31. המהלך האמור לא צלח בשעתו, אך בדיעבד נראה כי לא רק שלא נסתם עליו הגולל, אלא שמר שחם חיכה לשעת כושר להתנעתו מחדש, שעת כושר שהזדמנה עם מינויו למנהל רשות המים וליו"ר מועצת המים.
32. ביום 18.6.17 אישרה ממשלת ישראל את מינויו של מר שחם למנהל רשות המים. עובר וכתנאי למינויו כאמור, חתם מר שחם על "הסדר למניעת ניגוד עניינים" ("הסדר ניגוד העניינים"), בו הצהיר והתחייב מר שחם, בין היתר, כי:

"ב. נוכח כל האמור לעיל ועל מנת שההחלטות שיתקבלו בתפקידי כמנהל רשות המים לא יעוררו חשש של ניגוד עניינים אני מצהיר ומתחייב כדלקמן:

1. להימנע מלקבל החלטות בתוקף תפקידי הציבורי, להשתתף, או לטפל בכל צורה אחרת, במישרין או בעקיפין, בנושאים העלולים להעמידני במצב של חשש לניגוד עניינים, ובפרט בנושאים הקשורים לעניינים הבאים:

ה. בכל עניין בו עסקתי באופן אישי במסגרת עיסוקיי טרם מינויי, מלבד מה שאושר לי במפורש על ידי היועצת המשפטית של רשות המים ובכלל זה בעניינים ספציפיים שבהם נתתי חוות דעת או ייעוץ ללקוחותיי טרם המינוי לתפקיד, כמפורט בנספח ב' ; ...

העתק הסדר ניגוד העניינים מצורף כנספח ג' לעתירה.

33. בהתאם לסעיף ב1(ה) להסדר ניגוד העניינים, מר שחם הצהיר והתחייב כי יימנע מלקבל החלטות, להשתתף או לטפל בכל עניין שבו עסק באופן אישי במסגרת עיסוקיו הקודמים עובר למינויו כמנהל רשות המים. זאת, לתקופה שאינה מוגבלת בזמן.
34. כפי שיפורט להלן, התוכנית שמר שחם ביקש בשעתו לקדם, כיועץ של רשות הניקוז ואגודת המים עמק הירדן, של העברת השליטה בנכסי צאן ברזל של מדינת ישראל - הירדן והכנרת - לגופים ופרטיים - מקודמת בימים אלה במסגרת תפקידו כמנהל רשות המים וכיו"ר מועצת המים, תוך הפרה מוחלטת של הסדר ניגוד העניינים.
35. עובר לכהונתו של מר שחם כמנהל רשות המים, קידמה רשות המים תוכנית אב הכוללת הכרה במקורות המים, בעיקר בירדן ובכנרת, כמקורות לאומיים השייכים לכלל הציבור, וחיבורם של האזורים המנותקים למערכת המים הארצית.
36. תוכנית זו, אשר עוגנה בהחלטת הממשלה, עמדה בסתירה לאינטרסים של רשות הניקוז ואגודת המים עמק הירדן.
37. עם מינויו של מר שחם לתפקיד מנהל רשות המים, הוא החל לפעול לביטולה של תוכנית האב שקידמה רשות המים, ולקידום התוכנית שתכנן בעבר כיועץ פרטי של רשות הניקוז ואגודת המים עמק הירדן, שמטרתה, כאמור, היא להעביר את השליטה במורד הירדן וסכר אלומות, לרבות ניהול מערכות המים ואספקתם, לרשות הניקוז ואגודת המים עמק הירדן.
38. לפי תוכניתו של מר שחם, האזורים המנותקים יחוברו לכנרת והשליטה בהפקת ובאספקת המים מהכנרת ומקורות המים הסמוכים לה תועבר לשליטת מספר אגודות שיתופיות חקלאיות באזור הכנרת, וזאת ללא תמורה ובסיוע תקציבי מדינה, וללא הליך מכרזי כלשהו.
39. כמו כן, פעל מר שחם לקידום תכניתו לאישור הקמת מערכות ניקוז, התפלה, מיהול והולכה של מים באיכויות שונות מהכנרת לצורך אספקתם לאזורים המנותקים, תוך אישור הסדר כספי של מאות מיליוני ₪ לאגודת המים עמק הירדן. מדובר בהסדר של כ- 200 מיליון ₪ אשר האמיר לאישור של מעל חצי מיליארד ₪ שאושרו לאגודת המים עמק הירדן לצורך הקמת המערכות, במסגרת הסדר פשרה שקודם ואושר על ידי מר שחם לאחר כניסתו לתפקידו, הסדר אשר רשות המים נמנעה מאישורו במשך השנים שקדמו למינויו.
40. בהתאם לתוכנית כוללת זו יופחתו עד לביטול מלא דמי המים שעל אגודות המים לשלם בגין הפקה בעקבות תיקון 27 לחוק המים נוכח קיזוזים שונים. סכומים אלה אשר לא ישולמו ייגרעו מאמבטיית משק המים תוך השפעה על תעריפי המים בישראל, אשר תיקון 27 נועד להפחיתם תוך יצירת שוויון בתעריפי עלות כלל ארציים, נוסף למענקים של עשרות מיליוני ₪ סיוע מתקציב המדינה לאגודת המים עמק הירדן.

תכנית רשות המים לחיבור האזורים המנותקים שמקדם מר שחם

41. ביום 6.6.19 התקיימה ישיבה מס' 187 של מועצת המים. בישיבה, הציגה רשות המים את הבחינה שערכה בנושא חיבור האזורים המנותקים למערכת המים הארצית בהתאם להחלטת הממשלה. רשות המים הציגה עמדה, לפיה בעשור הקרוב לפחות אין צורך בחיבור מעלה הכנרת למערכת המים הארצית (בכפוף להקמת מאגרים באזור), וכי ככל שיידרש בעתיד לייבא מים למעלה הכנרת ניתן לממש צורך זה באמצעות יבוא ישיר מהכנרת או לחלופין ממערכת המים הארצית. עוד הציגה רשות המים את עמדתה לפיה לא צפויה בעיית אספקה למי שתייה באזורים המנותקים בטווח הקצר-בינוני.
42. בישיבה זו, לא הציגה רשות המים תכנית הכוללת בדיקות מפורטות התומכות בעמדתה, לרבות בדיקת חלופות וחישובי עלות-תועלת, כנדרש בהחלטת הממשלה. נוכח זאת, החליטה מועצת המים, כי "רשות המים תציג תוכנית לחיבור אזורים מנותקים בהתאם לסעיפים הרשומים בהחלטת הממשלה לעניין עלות-תועלת, עד אמצע אוגוסט 2019".
- העתק פרוטוקול ישיבה מס' 187 של מועצת המים מצורף כנספח ד' לעתירה.
43. ביום 12.9.19 התקיימה ישיבה מס' 190 של מועצת המים. בישיבה, הביעה רשות המים עמדה הנוגדת את עמדתה הקודמת, ולפיה יש לחבר את האזורים המנותקים. חרף השינוי המהותי שחל בעמדתה, רשות המים לא סיפקה כל הסבר מדוע שינתה את עמדתה בדבר הצורך בחיבור האזורים המנותקים.
44. בישיבה, הציגה רשות המים בפני מועצת המים מצגת "בחינה בנושא חיבור אזורים מנותקים למערכת הארצית", בה הובאו שלוש חלופות לאספקת מים לאזור מעלה כנרת ורמת הגולן, כדלקמן:
- (א) **חיבור למערכת הארצית**: חיבור מעלה כנרת למערכת הארצית באמצעות קו מים ממתקן אשכול למתקן ספיר שליד הכנרת ומשם הזרמת המים עד למאגר המים עינן במעלה כנרת. **חלופה זו משמעותה חיבור ישיר של האזורים המנותקים מעלה כנרת ורמת הגולן למערכת המים הארצית**. אין בה מהילה של מים המובאים לאזור באמצעות המערכת הארצית עם מים מהכנרת, שהם מים שאיכותם פחותה;
- (ב) **חיבור למערכת הארצית ואיגום**: חיבור מעלה כנרת למערכת הארצית באמצעות קו מים ממתקן אשכול למתקן ספיר שליד הכנרת, ומשם הזרמת המים עד למאגר המים עינן במעלה כנרת בתוספת איגום מקומי. **חלופה זו זהה לחלופה א' מבחינת חיבור ישיר של האזורים המנותקים מעלה כנרת ורמת הגולן למערכת המים הארצית**, מלבד הוספת איגום מקומי;
- (ג) **חיבור באמצעות הכנרת ואיגום**: חיבור קו מים ממתקן אשכול לנחל צלמון, ומשם הזרמת המים המובאים מהמערכת הארצית בנחל צלמון לכנרת. לאחר מכן יישאבו מים מהכנרת ויוזרמו למאגר עינן במעלה כנרת. **בחלופה זו לא מתבצע חיבור ישיר של האזורים המנותקים מעלה כנרת ורמת הגולן למערכת המים הארצית**. חלופה זו מציעה אף היא איגום מקומי. בחלופה זו יש מהילה של מים המובאים לאזור באמצעות המערכת הארצית עם מי נחל צלמון ועם מי הכנרת.

45. נמצא, כי בעוד שחלופה א' (חיבור למערכת הארצית) וחלופה ב' (חיבור למערכת הארצית ואיגום) מקיימות את החלטת הממשלה ומחברות את אזור מעלה כנרת ורמת הגולן למערכת הארצית, חלופה ג' (חיבור באמצעות הכנרת ואיגום) אינה כוללת חיבור של אזור מעלה כנרת ורמת הגולן למערכת הארצית, אלא מחברת בין האזורים המנותקים הללו לכנרת.
46. עוד הציגה רשות המים בישיבה שתי חלופות לאספקת מים לעמקים המזרחיים, שאף הם חלק מהאזורים המנותקים, כדלקמן:
- (א) **חיבור למערכת הארצית**: הזרמת חלק מכמות המים הנדרשת מהכנרת לעמקים המזרחיים וחלק מכמות המים באמצעות קו מים שיחובר למערכת המים הארצית מכיוון מערב (אזור עפולה). חלופה זו משמעותה חיבור ישיר של העמקים המזרחיים למערכת המים הארצית. אין בה מהילה של מים המובאים לאזור באמצעות המערכת הארצית עם מים שאיכותם פחותה;
- (ב) **חיבור באמצעות הכנרת**: הזרמת מים מהמערכת הארצית לכנרת ולאחר מכן העברת כל כמות המים הנדרשת מהכנרת לכיוון העמקים המזרחיים, ובנוסף אספקת כמות מים מוגבלת מהמערכת הארצית לעמקים המזרחיים. בחלופה זו יש מהילה של מים המובאים לאזור באמצעות המערכת הארצית, והמים שישופקו בחלופה זו אינם באיכות של מי שתייה.
47. חלופה ב' לחיבור העמקים המזרחיים (חיבור באמצעות הכנרת) אינה תואמת את החלטת הממשלה, שכן עיקר החיבור שהוצע הוא חיבור בין העמקים המזרחיים לבין הכנרת, ולא למערכת הארצית. יתר על כן, בעוד שהחלטת הממשלה היא לבחון תכנית לחיבור האזורים המנותקים לטובת יצירת אמינות מלאה "לאספקת מי שתייה", חלופה ב' לחיבור העמקים המזרחיים כוללת אספקת מים שאינם מיועדים לשמש כמי שתייה.
48. לאחר הצגת החלופות, ובניגוד גמור להחלטת הממשלה, הציגה רשות המים בישיבה את המלצתה לפיה יש לחבר את האזורים המנותקים באמצעות הכנרת, תוך הפיכתה לאוגר אסטרטגי לכל צורכי האזורים המנותקים, ולא באמצעות מערכת המים הארצית. דהיינו, חיבור מעלה כנרת ורמת הגולן בהתאם לחלופה ג' (חיבור באמצעות הכנרת ואיגום), וחיבור העמקים המזרחיים בהתאם לחלופה ב' (חיבור באמצעות הכנרת).
49. לאחר שהוצגו החלופות והמלצת רשות המים לחיבור האזורים המנותקים, ביקשו חברי מועצת המים מרשות המים לערוך בדיקות נוספות ולהשלים את הבחינה הכלכלית בנושאים הבאים: השפעת הזרמת מים מהמערכת הארצית לכנרת על איכות המים באגם; ניתוח כלכלי מפורט יותר; השלמת ההשוואה בין החלופות שהציגה רשות המים באותה ישיבה, ובכלל זה השוואה רוחבית בין החלופות מבחינת עלויות האנרגיה והתפעול; והתייחסות לסוגיות התחרות ולהיבטים המכרזיים בביצוע המיזמים.
- העתק פרוטוקול ישיבה מס' 190 של מועצת המים מצורף כנספח ה' לעתירה.

50. ביום 7.11.19 התקיימה ישיבה מס' 194 של מועצת המים. בישיבה זו המליץ מר שחם לחבר את האזורים המנותקים באמצעות הכנרת ולא באמצעות מערכת המים הארצית, וזאת בניגוד גמור להחלטת הממשלה, בתואנה של "שמירה על 'בריאותה' של הכנרת כאוגר אסטרטגי", וציין כי "לא מדובר בסוגיית אמינות אספקת מי שתייה באזורים אלו".

51. מר מיקי זיידה, מנהל אגף תכנון ברשות המים, הציג בישיבה את ההמלצות המרכזיות של רשות המים, ובכלל זה כי: "4. בשני האזורים (מעלה הכנרת ועמקים מזרחיים) החלופות ההנדסיות של חיבור למערכת הארצית או לכנרת דומות מבחינה כלכלית, על כן מוצע לתכלל ולתת משקל יתר לשיקולים אחרים בקבלת ההחלטה, בראשם איכות המים בכנרת, השפעות על המערכת הארצית, ישימות, גיוון ספקים (לטובת מתן סיכוי לעלויות ביצוע נמוכות באזורים אלו ויצירת רף ייחוס בהתאם) ועוד. 5. יש לשמור את הכנרת כאוגר אסטרטגי תוך שמירתה ושיפור איכות המים באגם. 6. מתכלול כלל השיקולים לעיל מוצע כי המעלה ועמקים מזרחיים יחוברו באמצעות הכנרת תוך ניצול תוואי המערכות הקיימות ובביצוע. עם מיצוי המערכות האלו יבחן תוואי תגבור האספקה מחדש. 7. המערכות תוקמנה תוך רתימת הספקים המקומיים לתהליך ושמירת גיוון הספקים במשק המים. מקורות תשתלב היכן וככל שהיזמות הפרטית לא תמומש".

52. לאחר שהתקיים דיון בנושא חיבור האזורים המנותקים, החליטה מועצת המים, כדלקמן:

1. על רקע הבחינה שהציגה רשות המים וההמלצות שהוצגו המועצה מאשרת את הצורך בחיבור אזורים מנותקים: במעלה הכנרת - לצורך עמידה ביעדים ארוכי טווח לאמינות אספקת המים לצרכי חקלאות טבע ותיירות; ובמורד הכנרת - לצורך עמידה ביעדים כאמור בטווח הקצר.

2. המועצה מנחה את רשות המים לפעול לגיבוש תכנית פעולה לשמירה על אגם הכנרת כאוגר אסטרטגי לרבות חלופות אפשריות לצורך הקטנת זמן השהייה של מי הכנרת באגם. התוכנית תוצג למועצה ברבעון הראשון של 2020.

3. החלופות לביצוע החיבורים בכלל האזורים יובאו להחלטה לאחר הצגת התוכנית כאמור בסעיף 2.

4. מזכירות המועצה תתאם ביקור שטח של חברי המועצה במעבדה לחקר הכנרת להצגת הנושא".

53. דהיינו, בניגוד גמור להחלטת הממשלה לפיה יש לחבר את האזורים המנותקים למערכת הארצית לטובת, בין היתר, "יצירת אמינות מלאה לאספקת מי שתייה", רשות המים המליצה בישיבה, ומועצת המים קיבלה את המלצתה, לפעול לגיבוש תוכנית פעולה לחיבור האזורים המנותקים באמצעות הכנרת, ולא באמצעות מערכת המים הארצית, ו"לצרכי חקלאות טבע ותיירות" בלבד.

העתק פרוטוקול ישיבה מס' 194 של מועצת המים מצורף כנספח ו' לעתירה.

54. בעקבות החלטת מועצת המים מחודש נובמבר 2019, שלחה רשות המים למועצת המים בחודש מרץ 2020 מסמך בדבר "בחינת חיבור אזורים מנותקים למערכת הארצית ושימור הכנרת כאוגר אסטרטגי" ("חלופת רשות המים"), בו המליצה רשות המים כי מקור המים לאזורים המנותקים יהיה מי הכנרת בלבד, ללא חיבור למערכת הארצית. זאת, באמצעות הזרמת כל המים המותפלים ממערכת המים הארצית ישירות לכנרת (מבלי לספק מים מותפלים לצרכנים שבדרך), ושאיבת מים מהכנרת לצורך אספקה לצרכני חקלאות בלבד באזורים המנותקים. משמעותה של חלופת רשות המים היא חיבור ישיר בין הכנרת לבין האזורים המנותקים, כאשר האזורים המנותקים ימשיכו להתבסס על מקורות מים מקומיים למי שתייה, ואילו מי הכנרת ישמשו לחקלאות בלבד. נדבך נוסף לחלופת רשות המים הוא כי ניהול אוגר הכנרת והשליטה בשאיבת המים ואספקתם תופקד בידי **אגודות שיתופיות פרטיות** סמוכות, ולא בידי העותרת.

העתק חלופת רשות המים מצורף כנספח ז' לעתירה.

55. על בסיס גישה הנדסית זו, הציעה רשות המים למועצת המים לחבר את האזורים המנותקים במתווה כדלקמן:

(א) **חיבור מעלה כנרת ורמת הגולן**: חלופת רשות המים כורכת את חיבור אזור מעלה כנרת יחד עם אזור רמת הגולן באופן ישיר לכנרת. עיקרה של חלופה זו היא הזרמת מים מותפלים לכנרת ושאיבת מים מהכנרת באמצעות תחנת שאיבה קיימת למאגר מים חדש שיוקם בסמוך לכנרת (חוקוק), ושאיבתם פעם נוספת, באמצעות תחנת שאיבה חדשה שתוקם, ממאגר חוקוק לאזור מעלה כנרת לאיגוס אזורי אשר ממנו יסופקו מים למעלה כנרת ורמת הגולן;

(ב) **חיבור העמקים המזרחיים**: לפי חלופת רשות המים החיבור העיקרי מיועד לחבר בין הכנרת לבין אזור חרוד, עמק המעיינות ובקעת הירדן באמצעות הזרמת מים מותפלים לכנרת ולאחר מכן שאיבת מים מהכנרת. המים שיישאבו מהכנרת יוזרמו דרך קו המוביל המזרחי לאזור חרוד, עמק המעיינות ובקעת הירדן.

56. חלופת רשות המים חסרה ונעדרת פרטים בנושאים מהותיים ולוקה בפגמים רבים.

57. **ראשית, חלופת רשות המים עומדת בסתירה חזיתית להחלטת הממשלה**. בהחלטת הממשלה נערכה הבחנה ברורה ומפורשת בין שני נושאים שונים ונפרדים. בסעיף 4 להחלטת הממשלה הנחתה הממשלה את רשות המים לבחון תוכנית לחיבור האזורים המנותקים למערכת המים הארצית. בסעיף 6 להחלטת הממשלה, הנחתה הממשלה את רשות המים לקדם תכנית לתגבור אגן הכינרת. קרי, בהחלטת הממשלה לא נקבע, במפורש או במשתמע, כי על רשות המים לשלב בין שתי ההחלטות ולהציג תכנית שכורכת בין חיבור האזורים המנותקים ותגבור אגן הכינרת. רשות המים, על דעת עצמה ומבלי שהונחתה לכך, קישרה בין שתי ההחלטות האמורות. והציגה תכנית כוללת לחיבור האזורים המנותקים תוך כדי תגבור אגן הכינרת, בניגוד מוחלט להנחיות הממשלה.

58. לא זו בלבד שחלופת רשות המים אינה מחברת את האזורים המנותקים למערכת המים הארצית, בפועל היא מנתקת אותם לחלוטין ממערכת המים הארצית של מדינת ישראל. כמו כן, חלופת רשות המים מתמקדת ביצירת אמינות לאספקת מים לחקלאות, טבע ותיירות בלבד, ואינה נותנת מענה ליצירת אמינות לאספקת מי שתייה לאזורים המנותקים.
59. הלכה למעשה, חלופת רשות המים מנתקת סופית את תושבי האזורים המנותקים ממערכת המים הארצית של מדינת ישראל, גוזרת את דינם למחסור קבוע באספקת מים, תוך הנצחת אי השוויון וביטול תוכניותיהם ותוכניות הממשלה לפיתוח עתידי המבוסס על מערך מים בר קיימא שיבטיח אספקת מים בכל עת לשתייה, תעשייה וחקלאות. בהתאם לחלופה זו לא ניתן מענה למצוקת מי השתייה בבית שאן, בקעת הירדן ורמת הגולן לצורכי התיישבות והפיתוח באזורים אלה ולתכנון מערכת מים שתואמת לצרכים עתידיים, וזאת בניגוד למדיניות הממשלה הצפויה להשקיע בפיתוח האזורים המנותקים.
60. חלופת רשות המים מקבעת הסתמכות לעשרות השנים הקרובות על מקורות מים מקומיים שחלקם מידלדלים, ועושה זאת תוך התעלמות מצרכי התושבים ומזעקת ראשי הרשויות המקומיות הרלוונטיות. עוד יצוין, כי חלק ניכר ממקורות המים המקומיים מצויים באזורים רגישים מבחינה סיסמית ונתונים לסכנה מוגברת עקב רעידות אדמה, השכיחות באזור, שעשויות לפגוע אנושות במקורות המים, לפגוע באספקת המים ולגרום למחסור במי שתייה בסיסיים. בנוסף, רשות המים אינה מתייחסת כלל לירידה המתמשכת במפלס מי התהום באזורים אלה.
61. שנית, חלופת רשות המים מבוססת על הפקדת ניהול אוגר הכנרת בידי אגודות שיתופיות חקלאיות פרטיות, שאינן נושאות באחריות כלשהי למשק המים הלאומי; רואות לנגד עיניהן את הצרכים והאינטרסים הצרים של חבריהן בלבד; פועלות אך ורק לטובת חבריהן תוך העדפת טובתם על פני טובת כלל הצרכנים; אינן מפוקחות; ופעילותן ומצבן הכספי אינו חשוף לציבור הרחב וגם לא לרשות המים.
62. ודוק: חלופת רשות המים מעבירה את השליטה בהפקת ובאספקת מים מהכנרת ומקורות המים הסמוכים לה - ללא תמורה, ללא הליך מכרזי, ותוך העברה של תקציבי מדינה לשם כך - לשליטת מספר אגודות שיתופיות חקלאיות פרטיות, הנעדרות כל ניסיון מקצועי רלוונטי; חסרות אמצעים המבטיחים שמירה על ביטחון המים; אינן בעלות מערכת פיקוד ובקרה או הגנת סייבר; אינן בעלות מערכות פיקוח על איכות המים או סטנדרט מקצועי לאיכות התשתיות; ואינן בעלות איתנות כלכלית ראויה על מנת להתמודד עם פרויקט לאומי בהיקף עצום כזה.
63. הלכה למעשה, רשות המים בוחרת להפקיד (או שמא יש לומר להפקיר) בידי אגודות שיתופיות פרטיות את השליטה המוחלטת במשאב המים הלאומי החיוני האסטרטגי של מדינת ישראל, לעשרות השנים הקרובות.
64. בעוד שהאגודות השיתופיות החקלאיות הפרטיות יקבלו לידיהן את השליטה במשאבי מי הכנרת ומקורות המים הסמוכים לה, תושבי האזורים המנותקים יהיו נתונים לחסדיהן לצורך אספקת מים לחקלאות, מבלי שיחוברו למערכת המים הארצית של מדינת ישראל, וזאת בניגוד להחלטת הממשלה.

65. **שלישית, חלופת רשות המים יקרה משמעותית מחלופת חיבור האזורים המנותקים למערכת המים הארצית.** ניתוח כלכלי של חלופת רשות המים מביא למסקנה ברורה, כי גם במישור הכלכלי חלופה זו יקרה משמעותית מחלופת חיבור האזורים המנותקים למערכת המים הארצית, ועלותה נאמדת ביותר מ- 1.6 מיליארד ₪. חלופת רשות המים נוגדת את האינטרס הציבורי ופוגעת בתקציב משק המים על חשבון משלם המיסים ועל חשבון כלל צרכני המים בישראל.
66. קל וחומר נכונים הדברים לאור העובדה שלמרות העלויות הגבוהות וחרף היותה יקרה יותר מחלופת חיבור האזורים המנותקים למערכת המים הארצית, **חלופת רשות המים אינה מספקת מענה לאספקת מי שתייה חיוניים.** עסקינן בתוכנית יקרה, שמספקת מענה חלקי בלבד, כשברקע מצויות חלופות עדיפות בהרבה, שמיטיבות עם תושבי האזורים המנותקים.
67. הנה כי כן, **בעוד שחלופת רשות המים מנוגדת להחלטת הממשלה, חסרת היגיון הנדסי או כלכלי, מתעלמת ממצוקת תושבי האזורים המנותקים וגוזרת את דינם לעצירת פיתוח ולאפליה, הרי שחלופה זו מיטיבה (מאוד) עם מספר אגודות חקלאיות פרטיות הסמוכות לכנרת.**
68. במקביל, שלחה מקורות לשר למשאבי מים ולחברי מועצת המים את "**התייחסות 'מקורות' להצעת מנהל רשות המים לאזורים מנותקים ושימור הכנרת**" ("**חלופת מקורות**"). בניגוד לחלופת רשות המים, חלופת מקורות לחיבור האזורים המנותקים למערכת המים הארצית מקיימת את החלטת הממשלה ומגשימה את המטרות העומדות בבסיסה במלואן. חלופת מקורות היא מאוזנת ועדיפה על חלופת רשות המים, הן הנדסית והן כלכלית.
69. **ראשית, חלופת מקורות מקיימת את החלטת הממשלה ככתבה וכלשונה.** בניגוד לחלופת רשות המים, השיטה ההנדסית העומדת בבסיס הצעת העותרת היא חיבור האזורים המנותקים למערכת המים הארצית. לפי החלופה, מוצע להוליך את המים ממערכת המים הארצית באמצעות חיבור ישיר לאזורים המנותקים. כלומר, הצעת העותרת אינה רואה כל צורך להזרים את כל המים צפונה לכנרת, למהול את המים במי הכנרת, ולשאוב אותם חזרה בעלויות אדירות של אנרגיה והקמת מערכות ותשתיות נלוות.
70. לצורך חיבור מעלה כנרת, חלופת מקורות מציעה להוסיף קו להובלת מים מהמערכת הארצית (אזור נחל צלמון) למאגר עינן, שהוא מאגר מים קיים המהווה חלק ממערכת המים הארצית שיוגדל לשם כך, וממנו יסופקו מים ישירות לצרכנים באזור.
71. לצורך חיבור העמקים המזרחיים, מציעה חלופת מקורות לחבר באופן ישיר בין המוביל הארצי לעמק בית שאן, על בסיס קווים ותחנות קיימים, לאספקת מי שתייה, לצד אספקת מים מהכנרת לצורך תגבור מים לחקלאות על בסיס תחנות קיימות (תחנת תל אור) וקו כנרת-בית שאן. בנוסף, בניגוד לחלופת רשות המים, מציעה חלופת מקורות תכנית סדורה ונפרדת לחיבור דרום רמת הגולן למערכת המים הארצית.

72. מלבד האמור, בעוד שחלופת רשות המים אינה מציגה תכנית לאספקת מי שתייה לתושבי האזורים המנותקים, חלופת מקורות נותנת מענה למצוקת מי השתייה באזור העמקים המזרחיים ובאזור רמת הגולן. חלופת מקורות מבהירה, כי קיים מחסור רציני במי שתייה בעמקים המזרחיים, בדגש על עמק בית שאן ועמק המעינות, וצופה כי בהתקיים תרחישים מסוימים קיים סיכון ממשי להבטחת מי שתייה ברמת הגולן.
73. חלופת מקורות מבטיחה אמינות לאספקת מי שתייה נוסף למים לחקלאות לצורכי האזור בראייה ארוכת טווח לפיתוח. היא תואמת את מגוון צרכי התושבים באזורים המנותקים ואת מדיניות הממשלה לפיתוח ההתיישבות בבקעת הירדן וברמת הגולן, ונותנת מענה לטווח ארוך למערכת מים התומכת בפיתוח האזור נוכח תכלית החלת הריבונות וההכרה ברמת הגולן. היא תואמת את תוכניות האב לאספקת מים אשר קודמו על ידי רשות המים בעבר בימים בהם התכנן בוצע על בסיס צרכים מקצועיים כלכליים רחבים ולא הונע משיקולים מקומיים גרידא, הזרים לעניין.
74. שנית, חלופת מקורות מספקת פתרון הגיוני ויעיל יותר מחלופת רשות המים לא רק במישור ההנדסי אלא אף בתחום הכלכלי. העלות של חלופת מקורות מוערכת בסך של 800 מיליון ש"ח. חלופת מקורות היא זולה יותר ומספקת פתרונות מקיפים יותר מחלופת רשות המים, שכן יש בכוחה לספק פתרונות ארוכי טווח לכלל הצרכנים באזורים המנותקים, לרבות אזור רמת הגולן, והיא שמה דגש על אספקת מי שתייה, בניגוד לחלופת רשות המים.
75. שלישית, בעוד שחלופת רשות המים מבקשת להטיל את ביצוע פרויקט חיבור האזורים המנותקים על אגודות שיתופיות חקלאיות פרטיות, שחייבות בהקמת תשתיות חדשות ויקרות, חלופת מקורות מתבססת בעיקרה על תשתיות קיימות, לרבות קווי הולכה, תחנות ומאגרי מים.
76. לסיכום, חלופת מקורות היא לשוב לדרך המלך, למדיניות התכנון המקורית של רשות המים ברוח תוכניות האב שלה, תוך חיבור האזורים המנותקים למערכת המים הארצית. נוסף להיותה זולה משמעותית מחלופת רשות המים, חלופת מקורות נותנת מענה למצוקת האזורים המנותקים תוך גיבוש מערכות מים משולבות, אשר יש בהן שימוש במערכות הקיימות והמקומיות בשילוב הגמישות התפעולית שבחיבור למערכת המים הארצית, המסוגלת להעביר תוספות מים נדרשות בכל עת, יחד עם תגבור אספקת מים מהכנרת.
77. חלופת מקורות מקנה גמישות להבטחת צרכי המים של כלל תושבי האזורים המנותקים, והיא נותנת מענה לכלל צרכי המים - מי שתייה ומים לחקלאות: כך יזכו האזורים המנותקים בחיבור למערכת המים הארצית כשאר תושבי ישראל, וייהנו ממערכות מים מעולות ורמת שירות גבוהה, מבלי שתיווצר להם תלות בגורמים מקומיים פרטיים.
- העתק "התייחסות 'מקורות' להצעת מנהל רשות המים לאזורים מנותקים ושימור הכנרת" מצורף כנספח ח' לעתירה.
78. ביום 14.9.20 התקיימה ישיבה מס' 210 של מועצת המים. בישיבה זו, הציגה רשות המים את חלופת רשות המים, והוחלט כי הנושא יובא להחלטה בישיבה הבאה של מועצת המים.

העתק פרוטוקול ישיבה מס' 210 של מועצת המים מצורף כנספח ט' לעתירה.

79. ביום 30.9.20 התקיימה ישיבה מס' 211 של מועצת המים, במסגרתה החליטה מועצת המים (ברוב קולות), כדלקמן:

"בהמשך להחלטת ממשלה 3866 מיום 10.6.18 בנושא תכנית אסטרטגית להתמודדות עם תקופת הבצורת בשנים 2018-2030, לדיוני המועצה בנושא, לרבות להחלטת מועצה מיום 7.11.19 (ישיבה מס. 194) שאישרה את הצורך בחיבור האזורים מעלה הכנרת והעמקים המזרחיים למערכת הארצית וקביעת תכנית פעולה לשימור הכנרת כאוגר אסטרטגי, ולאחר שבחנו את החלופות האפשריות לחיבור, שנכללו בתוכנית לחיבור האזורים המנותקים שהכין הצוות המקצועי ברשות המים, מחליטים:

מעלה כנרת - המועצה מאשרת את החלופה המבוססת על איגום באזור מעלה כנרת וכן חיבור של האזור בצינור מזרם. התוכנית לביצוע, לרבות הצגת חלופות ביחס לרכיבים ההנדסיים הנוגעים בין היתר לנפח האיגום באזור, קוטר הקו, תזמון הביצוע ומקור המים לקו (כנרת/מי מערכת ארצית) תובא לאישור עד מחצית חודש נובמבר.

עמקים מזרחיים -

(א) המועצה מאשרת לחבר את העמקים המזרחיים (חרוד, עמק המעיינות ובקעת הירדן) לכנרת לכמות שלא תפחת מ-40 מלמ"ק וכן למערכת הארצית בכפר יהושע דרך צומת נבות לכמות שלא תפחת מ-30 מלמ"ק. שני החיבורים ייצאו להשלמת תכנון ולביצוע בהקדם האפשרי כדי לתת מענה למצוקת המים בעמקים המזרחיים.

(ב) התוכניות לביצוע יובאו לאישור המועצה במסגרת אישור תכניות פיתוח תלת שנתיות של אגודות המים (חיבור לכנרת) ושל חברת מקורות (חיבור למערכת הארצית). המועצה תדון בנושא בסוף חודש נובמבר, ככל הניתן."

העתק פרוטוקול ישיבה מס' 211 של מועצת המים מצורף כנספח י' לעתירה.

80. מהפרוטוקולים של ישיבת מועצת המים מס' 210 ומס' 211 עולה, כי חלופת מקורות לא נדונה כלל על ידי מועצת המים, וכי לא נערכה כל השוואה בין היתרונות והחסרונות של חלופת רשות המים וחלופת מקורות, הן בהיבט ההנדסי, הן בהיבט הכלכלי, הן בהיבט ההתיישבותי, הן בהיבט האקולוגי והן בהיבט חברתי.

81. ביום 19.10.20 פרסם מבקר המדינה את דו"ח שנתי 71א שעסק ב"חיבור רמת הגולן, מעלה כנרת והעמקים המזרחיים למערכת המים הארצית" ("דוח 71א"). בדוח 71א נכתב, בין היתר, כי:

התוכנית לבחינת חיבור האזורים המנותקים למערכת המים הארצית - ביוני 2018 החליטה הממשלה כי עד דצמבר אותה שנה על רשות המים להציג תכנית לבחינת חיבור האזורים המנותקים לשר האנרגיה. עד מועד סיום הביקורת, נמצא כי הרשות הציגה למועצת הרשות ולשר האנרגיה מצגת שבה עיקרי המידע בנקודות לצרכי הדיון, שעודכנה מעת לעת, ברם עד מועד סיום הביקורת לא נמצא כי הוצגה תכנית הכוללת הסברים מפורטים כמצע מפורט לדיון וקבלת החלטה. רשות המים גם לא השלימה את הצגת כל המידע הנדרש להליך קבלת החלטה על אופן חיבור האזורים המנותקים למערכת המים הארצית ומי הגורם שיבצע חיבור זה.

הצגת ההשפעה של ביצוע כל אחת מהחלופות לחיבור האזורים המנותקים על תעריף המים לצרכן למועצת רשות המים - רשות המים לא הציגה למועצת הרשות בדיקות כלכליות המראות את השפעת כל אחת מהחלופות שהציעה על תעריף המים לצרכן לצורך קבלת החלטה בעניין חיבור האזורים המנותקים למערכת המים הארצית.

ניהול הליך בחירת הגורם המבצע לביצוע חלופת חיבור באמצעות הכנת - רשות המים טרם השלימה את בחינת ההליך לבחירת הגורם המבצע ולא הציגה למועצה כיצד בכוונתה לנהל את ההליך, הערכת עלויות, השיקולים בבחירה, בחינת האיתנות הפיננסית שנדרשת מהגורם המבצע, והסיכונים הכרוכים במתן אפשרות שליטה בפועל על מקורות המים לגורמים השונים והערכות על משך זמן הביצוע לפי החלופות השונות.

תוכניות אב לאזורים המנותקים - עד מועד סיום הביקורת אישרה רשות המים תוכניות אב לאספקת מים לחקלאות לאגודות הדרוזים ברמת הגולן ותוכנית לאספקת מים שפירים לצפון רמת הגולן וכן תוכניות אב לבקעת הירדן ולאזור בית שאן, אך טרם השלימה הכנת תוכניות אב למעלה כנרת וכן טרם השלימה תוכניות אב כוללות לעמקים המזרחיים. בהיעדר תוכניות אב חסר מידע שהיה יכול לטייב את ההנחות ואת הבדיקה הנעשית לצורך הבאת המידע הרלוונטי לחברי המועצה מידע על זמן הביצוע של כל אחת מהחלופות - רשות המים לא ציינה במידע שהציגה למועצה לוחות זמנים להשלמת המיזם בחלופות השונות ואבני דרך קריטיות לביצוע כל אחת מהחלופות, ביחס למועד שבו הצורך בחיבור אזורים אלה יהיה קריטי.

תכנית אב למים ולחקלאות - טרם הושלמה הכנת תכנית אב למים ולחקלאות. בהיעדר תכנית אב מאושרת המשותפת למים ולחקלאות, לא הייתה בידי רשות המים היכולת לשקלל את כל צורכי המים שנדרשים לחקלאות בבדיקה שעשתה בעניין חיבור האזורים המנותקים, אלא רק את אלה שנדונו בממשלה ואושרו על ידה או שיש לגביהם פרוגרמה חקלאית. לתוכנית אב הכוללת נתונים מהימנים קיימת חשיבות רבה לצורך קבלת החלטה על תוכניות בעלות עלויות גבוהות,

שמטרתן לענות על הצרכים העתידיים של האזורים המנותקים.

מידע על זמן הביצוע של כל אחת מהחלופות - רשות המים לא ציינה במידע שהציגה למועצה לוחות זמנים להשלמת המיזם בחלופות השונות ואבני דרך קריטיות לביצוע כל אחת מהחלופות, ביחס למועד שבו הצורך בחיבור אזורים אלה יהיה קריטי.

התייחסות תכנית הפיתוח של מקורות למיזמים - העיכוב בקבלת החלטה לגבי חלופת ביצוע התוכנית וזהות הגורם המבצע, לא אפשר להתייחס למיזמי תכנית החיבור בקבלת ההחלטה על תכנית הפיתוח של מקורות לשנים 2020 - 2022 ואשר על כן, המיזמים לא יכלו להיכלל בתוכנית הפיתוח שאושרה למקורות לשנים 2020 - 2022".

העתק דו"ח 71א מצורך כנספח יא' לעתירה.

82. כאמור, בדוח 71א מתח מבקר המדינה ביקורת נוקבת על התנהלותה של רשות המים, בקובעו כי פרויקטים בהיקף כספי ניכר הועברו לגורמים פרטיים ובכלל זה לאגודת המים עמק הירדן, בלא שהוצגו לחברי מועצת המים פרטים רלבנטיים כגון חובות למשק המים, מחלוקות וכשלים במיזמי תשתית, חריגות ועוד, עד כדי כך שהובע חשש על ידי המבקר, שמא העברת הפרויקטים לגורם פרטי שאינו מחויב לשקיפות ולניהול נאות, יביא להתקשרויות ביצוע עם קבלנים שלא ינוהלו בצורה מיטבית, לשון המעטה.

83. כך למשל, ראה מבקר המדינה לציין כי רשות המים לא הציגה בפני מועצת המים בדיקות כלכליות המראות על השפעת כל אחת מהחלופות שהוצעו על ידה ביחס לתעריף המים לצרכן, לצורך קבלת החלטה בעניין חיבור האזורים המנותקים, וכן כי הואיל ורשות המים טרם השלימה את הכנתה של תוכנית אב למעלה כנרת ולעמקים המזרחיים, הרי שממילא לא היה ביכולתה להציג את המידע הנדרש לחברי מועצת המים לצורך קבלת החלטה על ידם (שם, עמ' 4).

84. דוח 71א מדגיש גם, כי טרם הושלמה הכנתה של תכנית אב למים ולחקלאות ומשכך אין ולא יכולה להיות בידי רשות המים יכולת לשקלל את כל צרכי המים הנדרשים לחקלאות, זולת אלה שנדונו בממשלה ואושרו על ידה או שיש לגביהם פרוגרמה חקלאית, מה שאין בענייננו. המבקר הדגיש, כי לתוכנית אב הכוללת נתונים מהימנים קיימות חשיבות רבה לצורך קבלת החלטה על תוכניות בעלות עלויות גבוהות, שמטרתן לענות על הצרכים העתידיים של האזורים המנותקים (שם, עמ' 4).

85. בהקשר זה צוין כי בהיעדר תוכנית אב מאושרת המשותפת למים ולחקלאות, לא היה בידי רשות המים לשקלל את כל צרכי המים שנדרשים לחקלאות בבדיקה שעשתה בעניין חיבור האזורים המנותקים (שם, עמ' 40), תוך שנקבע כי חלופת חיבור העמקים המזרחיים באמצעות הכנרת, עליה המליצה רשות המים, יקרה בעשרות מיליוני שקלים מהחלופה של חיבור באמצעות המערכת הארצית של מקורות (שם, עמ' 48).

86. בהקשר זה העיר המבקר, כי בחלופת רשות המים, מים מותפלים מהמערכת הארצית יוזרמו לכנרת, משם יוזרמו מים באמצעות קו המובל המזרחי דרומה, ובסופו של דבר יגיעו לצינורות שבהם יימהלו עם מי קולחים או מים מליחים מותפלים, ויסופקו לאזורים המנותקים כמים שאינם ראויים לשתיה (שם, עמ' 50).
87. קרי, לא זו בלבד שנקבע בדוח 71א כי רשות המים לא הציגה למועצת המים בדיקות כלכליות נוספות שהיו נדרשות לקבלת החלטה, כגון בדיקת עלות-תועלת של רכישת מים מותפלים יקרים, מהילתם במי כנרת ובחלק מהמקומות אף במי קולחים ובמים מליחים; ולאחר מכן אספקתם לצרכנים התקלאיים באזורים המנותקים, וההשפעה כתוצאה מכך על התעריף לצרכן; ממסמכי רשות המים עולה כי על אף שמועצת המים דנה בעניין וטרם קיבלה החלטה, רשות המים ממשיכה בקידום החלופה האמורה (שם, עמ' 57).
88. מבקר המדינה הוסיף והמליץ, כי רשות המים תשלם את כל הבדיקות הנדרשות ותציג את מלוא המידע הנדרש למועצת המים, לרבות השפעת הבחירה בין החלופות על התעריף לצרכן הביתי, לצורך קבלת החלטתה בעניין החלופה המועדפת.
89. לא בכדי ראינו להכביר מילים על דוח 71א של מבקר המדינה, שכן ביקורת המדינה היא גוף בלתי תלוי, שתפקידו לבקר את המנהל הממשלתי וגופים ציבוריים אחרים ולהעריך את פעולותיהם, ויש בממצאיה כדי להצביע על התנהלותה הקלוקלת של רשות המים והעומד בראשנה ועל השיקולים הזרים שעמדו בבסיס החלטותיהם.
90. יודגש, כי בשים לב לכך שדוח 71א עוסק בהתנהלות רשות המים ומועצת המים עד חודש מאי 2020, ועד בכלל, ולכך שהחלטות 210 ו-211 של מועצת המים, שאימצו את חלופת רשות המים, הן מחודש ספטמבר 2020, והן התקבלו מבלי שיושמו ולו מקצת מהמלצות מבקר המדינה בעניין זה, דוח 71א הוא קביל כראיה בהליך דנא חלף הוראת סעיף 30 לחוק מבקר המדינה, תשי"ח-1958, שכן "בפסיקה נקבע שאי-מתן משקל מספק להמלצותיו של מבקר המדינה עשוי לעלות כדי חוסר סבירות במקרים מסוימים (ראו למשל: בג"צ 3989/11 תנועת נאמני הר הבית בארץ ישראל נ' ועדת הכנסת לביקורת המדינה, פסקאות 10-12 (27.12.2012)) ועל כן, בתי המשפט היו נאותים לקבל את דו"חות מבקר המדינה כראיה כאשר אלו הוגשו במסגרת הליך של ביקורת שיפוטית על אופן יישום המלצותיו של המבקר (ראו: בג"צ 9223/10 התנועה למען איכות השלטון בישראל נ' ראש הממשלה, פסקה 21 (19.11.2012); בג"צ 2126/99 דה ס נ' עיריית תל אביב-יפו, פ"ד נד(1) 468 (2000)" (בג"צ 232/16 התנועה למען איכות השלטון בישראל נ' ראש ממשלת ישראל (8.5.16)).
91. ביום 8.11.20 התריע ראש מועצה אזורית בקעת הירדן, מר דוד אלחייני, בפני מר שחם וחברי מועצת המים, על הפגמים הקשים שנפלו בהליך קבלת ההחלטות על ידי רשות המים ומועצת המים בכל הנוגע לחיבור האזורים המנותקים. מר אלחייני תקף את ההחלטות שהתקבלו ואת התנהלות רשות המים ללא כל תיאום עם המועצה האזורית האחראית על אספקת המים בתחומה, וטען כי נפלו בהליך קבלתן פגמים קשים וחמורים, כי יש חשש כבד כי עומדים בבסיסן שיקולים זרים ופסולים, ונראה כי לא כל העובדות הרלוונטיות הובאו בפני חברי מועצת המים. פנייתו של מר אלחייני נענתה בכך שהיא מצויה בבירור ובכל מקרה לא יתקיים דיון של מועצת המים בעניין האמור עד לבדיקתו כדבעי.

העתק פנייתו של מר אלחייני והתשובה שקיבל מצורף כנספח יב' לעתירה.

92. החלטת מועצת המים שובצה לשיפוט בוועדת השיפוט של רשות המים ("ועדת השיפוט"). ביום 14.12.20 התקיים דיון ראשון בוועדת השיפוט בנושא תוכניות חיבור האזורים המנותקים. בדיון, העלו הגורמים המקצועיים החברים בוועדת השיפוט שאלות בנוגע לתוכניות.

93. ביום 24.2.21, במועד בו נקבע דיון נוסף בוועדת השיפוט בנושא חיבור האזורים המנותקים, שלח מר חיים בורובסקי, רפרנט מים ותעופה באגף תקציבים במשרד האוצר, הודעת דוא"ל למר שחם ולנמענים אחרים ברשות המים. מדובר בהודעת דוא"ל חריגה, במסגרתה מביע הגורם המקצועי ביותר במשרד האוצר, האמון על נושא המים, את דאגתו העמוקה מהתנהלותה הקלוקלת של רשות המים, ומקבלת החלטה בעלת השלכות תקציביות ניכרות על תקציב מדינת ישראל, מבלי שנערכה קודם לכן בדיקה מקצועית מינימלית, כמתחייב:

"טרם הדיון נבקש לציין כדלקמן:

1. בדיון שהתקיים ביום 14.12.2020 הערנו ושאלנו מספר שאלות בנוגע לתוכנית, ובכלל זאת:

a. חלופה בדבר העברת המים לרמת כוכבא מעמק חרוד ולא מעמק המעיינות.

b. עצם הצורך בהקמת מתקן ההתפלה בעמק המעיינות הכולל התפלת מי כנרת (!), ומיקומו הבעייתי של מתקן ההתפלה המחייב שאיבה אליו וממנו.

c. חלופות הנדסיות במקום הרחבת מתקן ההתפלה בעמק הירדן

d. אופן אספקת המים לבקעת הירדן

e. העברת המים באפיק הירדן שאינה נדרשת למטרת אספקת מים בשנים הקרובות

f. שינוי העברת צריכת הקולחין מעמק המעיינות בהתאם לתוכנית מפעל ההשבה דרומה ללא הסבר ברור.

g. אופן ההתחשבות בין האגודות באשר לעלויות, וזהות הגורם המבצע בכל אזור.

h. העלות המוכרת הנגזרת מהפרויקט.

i. יכולת הביצוע של פרויקט בהיקף של 1.3 מיליארד ש"ח על ידי גופים פרטיים ובפרט קבלת דו"חות כספיים מבוקרים של גורמים אלה.

j. היקף האיגום הנדרש במעלה הכנרת המבוסס על תחזיות חמורות, ועדכון התוכנית וצמצום היקף המאגרים בטווח הקצר לנוכח השנתיים האחרונות.

k. הפרת החלטת המועצה בדבר ביצוע הקו המחבר מאזור הכנרת לעמק החולה במקביל לביצוע המאגרים.

2. לצערנו תוך כדי הדיון וגם לאחר מכן לא קיבלנו מענה לרוב מוחלט של הערות אלה.

3. בנסיבות אלה, קבלת החלטה על אישור התוכנית שהוצגה מבלי שנבחנו באופן מקצועי ולעומקן חלופות הנדסיות וכלכליות לתוכנית הכוללת הקמת תשתיות בהיקף אדיר של כ-1.3 מיליארד ש"ח אינה סבירה ומהווה הפרה של נורמות מקצועיות בסיסיות שרשות המים פועלת על פיהן.

4. משכך נבקש לדחות את הדיון וממילא קבלת החלטה בנוגע לתוכנית עד לאחר ליבון השאלות המקצועיות שהועלו בדיון."

העתק הודעת הדוא"ל מיום 24.2.21 מצורף כנספח יג' לעתירה.

94. חרף זעקת הגורמים המקצועיים כאמור, ביום 24.2.21 אישרה ועדת השיפוט את תכנית החיבור של האזורים המנותקים בהתאם לחלופות שנקבעו במועצת המים. דהיינו, כי אזור מעלה כנרת יחובר באמצעות הכנרת, וכי עיקר חיבור אזור העמקים המזרחיים יתבצע גם הוא באמצעות חיבור לכנרת. עוד אישרה ועדת השיפוט, כי הגורמים שיהיו אמונים על ניהול אוגר הכנרת - דהיינו: שאיבת המים ואספקתם מהכנרת וממקורות המים הסמוכים לה לאזורים המנותקים - הן אגודות שיתופיות חקלאיות פרטיות הסמוכות לכנרת.

95. כמו כן, סירבה ועדת השיפוט לאשר את קידום חיבור בקעת הירדן למערכת המים הארצית בקו ההמשך מצומות נבות ועד בקעת הירדן, וזאת בניגוד להחלטת מועצת המים.

96. עתה, בהמשך לכל ההליך שתואר לעיל, ועל אף טענותיו הנוקבות של רפרנט משרד האוצר המלווה את פעילות רשות המים ומשתתף בקביעות בישיבות המועצה, צפויה חלופת רשות המים לעלות לאישור סופי של מועצת המים ביום רביעי (24.3.21), למחרת הבחירות, וימים ספורים ערב חג הפסח.

97. הנה כי כן, על אף שנושא חיבור האזורים המנותקים למערכת המים הארצית הוא אחד הנושאים החשובים ביותר בתחום מדיניות המים בעשור הנוכחי, וההחלטה לגביו תשפיע שנים רבות קדימה, המשיבים מקדמים את חלופת רשות המים לחיבור האזורים המנותקים לכנרת ולמקורות המים הסמוכים לה, ולא למערכת המים הארצית, וזאת לצרכי חקלאות, טבע ותיירות בלבד, ולא למי שתייה, מבלי לעצור במרוצתם; מבלי להעביר את העניין לבחינה מקצועית כנדרש; מבלי לבחון את כל החלופות, על היתרונות והחסרונות הגלומים בהן; והכל זאת בניגוד מוחלט להחלטת הממשלה בעניין ולהלכה הפסוקה, המתווה את הדרך בה יש לקבל החלטות גורליות כגון אלה.

98. בנוסף, כפי שיפורט להלן, קידומה של חלופת רשות המים על ידי מנהל רשות המים, מר שחם, שהוא הרוח החיה בקידום חלופה זו, נוגדת את הסדר ניגוד העניינים עליו חתום מר שחם, שכן היא מיטיבה (מאוד) עם מספר אגודות חקלאיות פרטיות שאינן מפוקחות, אשר מר שחם שימש כיועץ שלהן עובר למינויו לתפקיד מנהל רשות המים, והיא תואמת תוכניות רבות שקידם מר שחם להעברת השליטה במקורות המים מהם יסופקו מים לאזורים המנותקים לידי ניהול מקומי של אגודות שיתופיות ורשויות ניקוז מקומיות.

ה. הטיעון המשפטי

ה(1). חריגה מסמכות

המסגרת המשפטית

99. סעיף 124יא לחוק המים, שכותרתו "הרשות הממשלתית למים ולביוב", קובע כי:

"מוקמת בזה הרשות הממשלתית למים ולביוב ... שתהיה מופקדת על ניהול משק המים והביוב ... ואשר תפעל בהתאם למדיניות הממשלה ובהתאם לסמכויותיה בתחום משק המים לפי הוראות חוק זה וכל דין אחר".

100. סעיף 124יז לחוק המים, שכותרתו "תפקידי מועצת הרשות הממשלתית", קובע כי:

"(א) תפקידי מועצת הרשות הממשלתית הם כמפורט בחוק זה ובכל דין אחר, ובין השאר:

(1) הסדרת משק המים, פיתוחו ופיקוח עליו;

(2) ביצוע מדיניות הממשלה שיש לה השלכות על משק המים; ...".

101. סעיף 124יט לחוק המים, שכותרתו "מנהל הרשות הממשלתית", קובע כי "הממשלה, על פי הצעת שר התשתיות הלאומיות, תמנה את מנהל הרשות הממשלתית, שיהיה אחראי לניהול משק המים, בהתאם למדיניות הממשלה, ובכפוף להנחיות, להוראות ולכללים שקבעה מועצת הרשות הממשלתית".

102. המשיבים מחויבים, אפוא, בראש ובראשונה לפעול בהתאם למדיניות הממשלה.

103. הלכה פסוקה היא, שהרשות המנהלית רשאית לפעול רק בתוך דל"ת אמות הסמכות שהוקנתה לה בחוק או מכוחו, והיא אינה מורשית לבצע פעולה שהיא לא הוסמכה במפורש לעשותה.¹

104. כלל זה, הידוע בתור עקרון חוקיות המנהל, הוא מאבני היסוד של המשפט הציבורי והוא הביטוי לעקרון שלטון החוק החולש על פעולותיה של הרשות המנהלית.² כך, בעוד הפרט חופשי לעשות כל מה שלא נאסר עליו בחוק, על הרשות המנהלית חל דין הפוך, ולגביה כל מה שלא הותר - הוא בבחינת אסור.³

105. ככלל, מעשה בחוסר סמכות - בטל מעיקרו. יפים לעניין זה דברי פרופ' ברוך ברכה:⁴

"עקרון חוקיות המנהל הוא האל"ף-בי"ת של המשפט המנהלי. רשות מנהלית נהנית אך מאותן סמכויות שהוענקו לה מכוח הדין. ללא הוראת הסמכה בת-תוקף אין בכוחה של הרשות לפעול. הדין הוא אביה מולידה של זו, ואין לה אלא מה שהראשון קצב לה. התיימרה הרשות לחרוג מהתחום המוקצב, יוצאת היא מתחום הכרתו של הדין, ומבחינתו של זה מעשיה כמותם ולא היו. והרי לך, בקליפת אגוז, עיקרו של המשפט המנהלי."

106. החלטה של רשות מנהלית החורגת מגדר הסמכויות שהוקנו לה, היא פעולה ללא סמכות, אשר הוכרה בספרות כפגם החמור ביותר במשפט המנהלי.⁵

107. כב' השופט (בדימוס) זמיר ציין בספרו ביחס להחלטות ממשלה, כדלקמן:⁶

"חשוב במיוחד: נראה כי מבחינה משפטית החלטת הממשלה מחייבת כל שר להפעיל את סמכותו, לרבות סמכות שהחוק העניק לו במישרין, בהתאם להחלטת הממשלה, אף אם ההחלטה נוגדת את דעתו. אכן, בפועל השרים מקבלים על עצמם את מרות הממשלה גם בקשר לסמכויות שהחוק העניק במישרין לשר זה או אחר. בדרך כלל השר רואה עצמו כפוף למרות הממשלה בשל שיקולים עקרוניים, פוליטיים ואישיים גם יחד. עם זאת, חשוב הדבר שגם המשפט מכפיף את השר לממשלה. אמנם, למעשה השרים הם שמנהלים רבים

¹ ע"א 7368/06 דירות יוקרה בע"מ נ' ראש עיריית יבנה (27.6.11); בג"ץ 6824/07 מנאע נ' רשות המסים, פ"ד סד(2) 479-498-497 (2010); בג"ץ 7186/06 מלינובסקי נ' עיריית חולון (29.12.09); בג"ץ 2887/04 אבו מדיגס נ' מינהל מקרקעי ישראל, פ"ד סב(2) 85, 57 (2007); בג"ץ 7455/05 הפורום המשפטי למען א"י נ' ממשלת ישראל, פ"ד נט(2) 905, 910-911 (2005).

² בג"ץ 4491/13 המרכז האקדמי למשפט ועסקים נ' ממשלת ישראל, פ"ד סז(1) 177, 203 (2014); ע"מ 3782/12 מפקד מחוז תל אביב-יפו במשטרת ישראל נ' איגוד האינטרנט הישראלי, פ"ד סז(2) 159, 209-210 (2013).

³ רע"א 2558/16 פלונית נ' קצין התגמולים - משרד הביטחון (5.11.2017); בג"ץ 36/51 חת נ' מועצת עיריית חיפה, פ"ד ה 1553, 1557 (1951).

⁴ ברוך ברכה משפט מנהלי 35 (כרך א', תשמ"ז-1997).

⁵ דפנה ברק ארז המשפט המנהלי 797 (כרך ב', 2010).

⁶ יצחק זמיר הסמכות המנהלית 417-418 (כרך א', מהדורה שנייה, 2010).

מענייני היומיום של המדינה ולא הממשלה, אך אין זה משום שהממשלה אינה מוסמכת לנהל עניינים אלה, אלא משום שאינה מעוניינת בכך. הממשלה נוטה להקדיש את מרב זמנה לענייני חוץ וביטחון, אולם, כאשר עניין כלשהו נעשה בעיה בסדר גודל לאומי או במקרה של מחלוקת בין שרים, הממשלה עשויה לקבל על עצמה את הטיפול וההכרעה באותו עניין, יהיה אשר יהיה, והמשפט נותן לה את הכלים הדרושים לצורך זה...".

108. ברי, כי אם על שר, המהווה חלק מהממשלה, חלה חובה לנהוג על פי החלטת הממשלה, וזאת גם אם ההחלטה התקבלה בניגוד לעמדתו, קל וחומר כי על רשות מנהלית חלה חובה לנהוג על פי החלטת הממשלה, ללא כל סייג.

109. בית המשפט הנכבד פסק, כי רשות מנהלית אינה רשאית לסטות מהמדיניות הכללית של הממשלה מבלי שנקבעו אמות מידה לכך, וכי בקביעתן של אמות מידה כאמור הרשות מנועה לכלול בסל שיקוליה שיקולים זרים ושיקולים שאינם רלוונטיים.⁷

מן הכלל אל הפרט

110. כאמור לעיל, החלטת הממשלה קובעת כי על רשות המים "לבחון תכנית לחיבור האזורים המנותקים למערכת הארצית לטובת יצירת אמינות מלאה לאספקת מי שתייה ולהגדלת אמינות אספקת המים לחקלאות, טבע ותיירות באזורים אלו." האזורים המנותקים' בסעיף זה - אזור מעלה כנרת, הגליל המערבי, עמקים מזרחיים ורמת הגולן. הבחינה תכלול, בין היתר, את משמעות חיבור האזורים המנותקים והערכת העלויות אל מול התועלות, תסתיים לא יאוחר מיום 31.12.2018 ותוצג לפני שר האנרגיה".

111. ראשית, החלטת מועצת המים המבוססת על חלופת רשות המים מנוגדת להחלטת הממשלה המורה על חיבור האזורים המנותקים "למערכת הארצית". החלטת מועצת המים קובעת כי האזורים המנותקים לא יחוברו למערכת המים הארצית של מדינת ישראל, אלא יחוברו לכנרת באמצעות מערכות הולכה פנימיות של אגודות שיתופיות חקלאיות פרטיות, שיהיו אמונות על ניהול אוגר הכנרת (שאיבת המים ואספקתם מהכנרת לאזורים המנותקים).

112. שנית, חלופת החיבור שהוצעה על ידי רשות המים ונבחרה על ידי מועצת המים אינה כוללת יצירת אמינות מלאה "לאספקת מי שתייה" באזורים המנותקים. החלטת מועצת המים נוגעת אך ורק במים לצרכי חקלאות, טבע ותיירות, תוך הנחה כי בכל הנוגע למי השתייה, גם בראייה ארוכת טווח הלוקחת בחשבון גידול טבעי בשיעור האוכלוסייה באזורים המנותקים, די בקידוחים המקומיים הנמצאים באזורים אלו כדי למלא את צורכי התושבים. מעבר לעובדה כי מדובר בהנחה חסרת כל יסוד, ממילא אין בכוחה של הנחה זו בכדי לגבור על החלטת הממשלה המורה מפורשות כי יש ליצור אמינות מלאה לאספקת מי שתייה בחיבור האזורים המנותקים.

⁷ בג"ץ 6249/96 התאחדות הקבלנים והבונים בישראל נ' מר מרדכי ששון ראש-עיריית חולון, פ"ד נב(2) 47 (1998).

113. נמצא, כי החלטה להורות על חיבור האזורים המנותקים לכנרת ולא למערכת המים הארצית, מבלי ליתן מענה ליצירת אמינות לאספקת מי שתייה - עומדת בסתירה ברורה להחלטת הממשלה המורה על חיבור האזורים המנותקים "למערכת הארצית לטובת יצירת אמינות מלאה לאספקת מי שתייה".

114. הלכה למעשה, חלופת רשות המים מנתקת סופית את תושבי האזורים המנותקים ממערכת המים הארצית של מדינת ישראל, ומותירה אותם תלויים במקורות המים המקומיים, ההולכים ומידלדלים, למי שתייה, ובמי הכנרת לחקלאות, וזאת בניגוד מוחלט להחלטת הממשלה.

115. אשר על כן, החלטת מועצת המים בהתבסס על חלופת רשות המים התקבלה בחוסר סמכות ודינה בטלות.

ה(2). שרירות, חוסר סבירות וקבלת החלטה שאינה מבוססת על איסוף נתונים כדין

המסגרת המשפטית

116. מושכלות יסוד הן, כי על פי כללי המשפט המנהלי, רשות מנהלית חייבת לבסס את החלטתה על תשתית עובדתית וראיות רלוונטיות.⁸ ראו גם דבריה של פרופ' ברק ארז בספרה "משפט מנהלי":⁹

"תנאי מוקדם לקבלתה של החלטה מנהלית תקינה הוא הביסוס העובדתי לה. אין טעם בהחלטה שנימוקיה סבירים וראויים, אם אין היא מתאימה לנסיבות העובדתיות. על מנת לעמוד בדרישה זו, מוטלות על הרשות שתי חובות מצטברות: החובה לאסוף ראיות שישמשו כתשתית להחלטה, והחובה לבסס את ההחלטה על ראיות מספיקות".

117. רשות מנהלית שמקבלת החלטות ללא בירור העובדות הנוגעות לעניין ומחליטה על יסוד תחושה בעלמא, אינה מפעילה שיקול דעת כנדרש בחוק. במקרה כזה ניתן לומר על הרשות כי היא פועלת בשרירות ובאופן בלתי סביר.¹⁰

118. סבירותה של החלטה מנהלית נגזרת מהשאלה האם הגוף המנהלי ביצע שקילה של כל השיקולים הרלוונטיים תוך מתן משקל ראוי לכל שיקול, כאשר התעלמות משיקול ענייני היא פגם שיש בו כדי לפסול את ההחלטה.¹¹

⁸ בג"צ 1255/94 בזק, החברה הישראלית לתקשורת בע"מ נ' שרת התקשורת, מט(3) 661, בע' 677; ראו גם: בג"צ 987/94 יורונט קווי זהב (1992) בע"מ נ' שרת התקשורת, פ"ד מח(5) 412, ע' 423 (1994).

⁹ דפנה ברק-ארז משפט מינהלי כרך א 439 (2010).

¹⁰ י זמיר הסמכות המנהלית כרך ב', עמ' 733 (1996).

¹¹ בג"צ 7186/06 יוליה מלינובסקי נ' עיריית חולון (פורסם בבנו, 29.12.2009); בג"צ 935/89 אורי גנור נ' היועץ המשפטי לממשלה, מד(2) 485 (1990).

119. בבג"ץ 3975/95 קניאל נ' ממשלת ישראל, פ"ד נג(5) 459, 493 (1999), פסק בית המשפט הנכבד, כי:

"בבואו לבחון את שאלת תקינות הליך קבלת החלטות על-ידי הרשות, על בית המשפט להביא בחשבון את סוג ההחלטה, את טיבו של הגוף המחליט, ובהתאם לכך יבחן את השאלה אם נתקיים הליך הולם וסביר של קבלת החלטות. כאשר מדובר בגוף קולקטיבי, ובמיוחד בגוף קולקטיבי בעל סמכות לשקול מגוון של שיקולים ואינטרסים כממשלת ישראל, מתמקדת הביקורת הנוגעת לתקינות ההליך בבחינת השאלה אם הנתונים הקשורים להחלטה המיועדת נמסרו באופן סביר; אם הועלו כל השיקולים הרלוונטיים והוצג משקלם היחסי ואם הייתה למשתתפים בקבלת החלטה הזדמנות נאותה לקבל החלטה ראויה וסבירה".

120. עילת הסבירות אינה מסתפקת בבדיקה האם החלטת הרשות המנהלית התקבלה בשרירותיות או על בסיס מידע חסר, אלא היא בוחנת גם האם האיזון הפנימי בין השיקולים שהפעילה הרשות הוביל לעיוות קיצוני ומהותי בהחלטתה.¹² יפים לעניין זה דברי בית המשפט הנכבד בבג"ץ 389/80 דפי זהב בע"מ נ' רשות השידור, פ"ד לה(1) 438, 421 (1980):

"ראשית, חוסר סבירות כשלעצמו הוא עילה לפסילתו של שיקול-דעת מנהלי; שנית, חוסר הסבירות נמדד באמות מידה אובייקטיביות; שלישית, חוסר סבירות, הפוסל שיקול-דעת מנהלי, הוא חוסר סבירות מהותי או קיצוני; רביעית, עקרון הסבירות מביא לפסילתו של שיקול-דעת מנהלי, אשר אינו נותן משקל ראוי לאינטרסים השונים שעל הרשות המנהלית להתחשב בהם בהחלטתה".

מן הכלל אל הפרט

121. כפי שיפורט להלן, החלטת מועצת המים לאשר את חלופת רשות המים התקבלה ללא בחינה מעמיקה של החלופות שהוצגו בפניה, ללא בחינה מקצועית משמעותית של המשמעויות הכלכליות וההנדסיות של כל חלופה והשלכותיה, ותוך התעלמות משיקולים רלוונטיים.

122. ראשית, התוכנית אינה כוללת התייחסות לרמת הגולן ולמי השתייה. חלופת רשות המים מתעלמת כליל מהצורך בחיבור רמת הגולן למערכת המים הארצית, הן למי שתייה והן למי תעשייה וחקלאות, ומתעלמת מהצורך בחיבור כלל האזורים המנותקים למערכת המים הארצית לצורכי מי שתייה.

123. החלטת מועצת המים אינה מבטיחה אספקת מים לרמת הגולן תוך התעלמות מהסיכונים הקיימים באזור המצריכים את חיבורו למערכת המים הארצית. סיכונים אלה כוללים הן את מגמת פיתוח רמת הגולן המבוססת על החלטת ממשלה מס' 2322 מיום 17.10.20 ועל החלטת ממשלה מס' 1170 מיום 12.1.14, שצפויות להכפיל את אוכלוסיית קצרין ולהגדיל את ההקצבות לחקלאות; והן את המצב

¹² דפנה ברק ארוז משפט מינהלי 725 (כרך ב, מהדורה שנייה, 2017).

- הביטחוני הרגיש המצריך גמישות באספקת המים לבסיסי צה"ל. מדובר בהתעלמות בוטה מצרכיהם של תושבי רמת הגולן, וזאת בניגוד להחלטת הממשלה ומדיניותה המחייבת היערכות לפיתוח והבטחת משק מים ראוי ברמת הגולן.
124. בנוסף, החלטת מועצת המים אינה נותנת כל מענה למצוקת מי השתייה המזוהה כבר כיום ואשר צפויה להחמיר בחלק ניכר מהאזורים המנותקים. רשות המים מתעלמת מהירידה המתמדת במפלסי מי התהום ומהסיכונים הממשיים למקורות המים הפנימיים, עליהם מסתמכים תושבי האזורים המנותקים, הנמצאים באזורים הסובלים מרעידות אדמה תכופות אשר עלולות להשביטם.
125. באופן תמוה, רשות המים אינה סבורה כי קיים או צפוי מחסור במי שתייה ולפיכך אינה ממליצה על פתרון כלשהו לתגבור וגיבוי אספקת מי השתייה. יתרה מכך, רשות המים אינה צופה גידול משמעותי בתושבים או בצרכיהם, מעבר לגידול טבעי מצומצם מאד, ואינה רואה מקום לתכנן מערכת מים מתאימה לצרכים עתידיים. כל זאת בניגוד להחלטות ממשלה ולעמדת ראשי הרשויות באזור הרואים בניתוקם מהמערכת הארצית גורם מרכזי לעצירת הפיתוח וחנק ההתיישבות. יצוין כי כבר כיום יש תוכניות המציגות גידול באוכלוסיית בקעת הירדן ב- 80%, על-ידי תוספת של עיר חרדית והקמת יישובים. כל אלה מחייבים את חיבורם של האזורים המנותקים למערכת הארצית אשר תוכל לדאוג למים הראויים לשתייה.
126. התעלמות רשות המים ממדיניות הממשלה שהוכתבה לה, תוטאת למטרת התוכנית לחיבור האזורים המנותקים למערכת המים הארצית, ועולה כדי חריגה קיצונית ממתחם הסבירות.
127. שנית, החלטת מועצת המים לחיבור האזורים המנותקים לפי חלופת רשות המים לא התקבלה על בסיס עבודה כלכלית ואקולוגית מקיפה כנדרש.
128. כך, רשות המים לא הציגה למועצת המים עבודה מקיפה בעניין התועלות והנזקים האקולוגיים שעלולים להיגרם כתוצאה מביצוע כל אחת מהחלופות השונות על פני השנים, וכן לא הציגה סימולציה המדגישה את השפעת המים הנכנסים לכנרת מהמערכת הארצית ויוצאים מהכנרת בכמויות משתנות על האקולוגיה של האגם.
129. רשות המים גם לא הציגה לחברי מועצת המים בדיקות כלכליות נוספות שהיו נדרשות לקבלת ההחלטה, כגון בדיקת עלות-תועלת של רכישת מים מותפלים יקרים ומהילתם במי כנרת, ולאחר מכן בחלק מהמקומות אף במי קולחים ובמים מליחים, ולאחר מכן אספקתם לצרכנים החקלאיים. רשות המים גם לא הציגה בדיקה כלכלית ביחס להשפעה על התעריף לצרכן ולא הגיבה לחישובים שנעשו בחלופת מקורות בעניין זה.
130. כאמור לעיל, מועצת המים בחרה "לדלג" על שלבים הכרחיים בבחירת אופן חיבור האזורים המנותקים והחליטה לקבל החלטה על בסיס מידע חסר ללא עבודה מעמיקה ורצינית כפי שמתחייב בפרויקטים מסוג זה וכפי שהוראות המשפט המנהלי מחייבות.

131. ניתוח כלכלי מביא למסקנה ברורה כי גם במישור הכלכלי חלופת רשות המים יקרה משמעותית מחלופת מקורות, המחברת את האזורים המנותקים למערכת המים הארצית.
132. חלופת רשות המים היא תוכנית מנופחת ויקרה המגיעה לסכום של מעל 1.6 מיליארד ₪, אשר יש בה פגיעה כפולה בתקציב משק המים על חשבון כלל צרכני המים בישראל, פעם אחת בכובעם כמשלמי מיסים אשר מכספם ניתנים כספי ההשקעה לאגודות המים, ופעם שנייה כצרכני מים, וזאת תוך מתן פתרון חלקי בלבד שכן החלופה אינה מעניקה פתרון לרמת הגולן ולהבטחת מי השתייה החיוניים.
133. בניגוד לחלופת רשות המים, חלופת מקורות מעניקה מענה מלא לטווח ארוך לכלל הצרכנים באזורים המנותקים, לרבות תושבי רמת הגולן, בעלות מוערכת של כ- 800 מיליון ₪ בלבד. חלופת מקורות לא כוללת הכרה בעלויות ההשקעה למקורות, והיא צפויה להוביל לכך שהקיסון בסך עלות ההשקעה של מקורות במשק המים יתחלק באופן שוויוני בין כלל צרכני המים.
134. לפי חלופת רשות המים, שהתקבלה במועצת המים, יש למהול את המים המותפלים בכנרת ומהכנרת לשאוב בחזרה לאזור מעלה הכנרת, לאספקה לצרכי חקלאות בלבד, וכן שאיבה לחקלאות לעמקים המזרחיים - בקעת הירדן ועמק בית שאן. המשמעות היא איבוד מרבי של ערכם הכלכלי של המים יחד עם מניעת גיבוי אספקה למי שתייה לאזורים הללו אשר החיבור שלהם יהיה אך ורק למערכת המקומית. חלופת רשות המים מתעלמת לחלוטין מהפסד כלכלי זה.
135. בנוסף, מגמת הפחתת עלויות המים המותפלים אינה מצדיקה הקמת מגה מערכות מסורבלות בסכומי עתק להובלת מים נחותים. עוד נציין, כי חלופת רשות המים מרעה את איכות המים לצרכן החקלאי ביחס למי המערכת הארצית שלפי חלופת מקורות. המסקנה היא כי מדובר במערכת לא יעילה, שאינה צופה פני עתיד ואשר מנטרלת את החיסכון הצפוי בירידת מחירי המים המותפלים.
136. העדפת חיבור נרחב למערכת הארצית תמנע גם כפל השקעות בתשתיות הולכה בעתיד להעברת מי שתייה, ותאפשר אספקת מים בכמות באיכות וזמינות בסטנדרטים מהגבוהים בעולם, באופן שוויוני ותוך שמירת גמישות תפעולית מקסימלית.
137. גם ברמת התשתית אין מדובר בתוכנית חסכונית יותר. ההיפך הוא הנכון. תחום תשתיות המים מאופיין במונופול טבעי, אשר יש לו יתרון מובהק לגודל. יצירת ספקי מים מרובים באותו אזור מביאה לגידול בעלות הכוללת למשק המים - כפל תקורה ותשתיות ניהוליות ותפעוליות וכן אי ניצול של הפריסה הקיימת של עובדי מקורות, חדרי הבקרה, טכנולוגיות לניהול וניטור מערכות מים וכדומה. חלופת רשות המים מבוססת על השקעות אדירות הן באנרגיה והן בהקמת מערכות איגום חדשות והנחת קווים, תוך התעלמות מתשתיות קיימות והתעלמות מתוכניות פיתוח מחויבות שיבוצעו ממילא כגון חיבור תשתיות המים לעפולה והגליל.
138. קביעת רשות המים, כי ביצוע ההשקעות באמצעות האגודות החקלאיות הפרטיות זול יותר ב- 20% מביצוען על ידי מקורות אינה מבוססת כלל וכלל, בייחוד לאור העובדה שרשות המים לא קבעה סטנדרט הנדסי אחיד ולכן לא ניתן כלל להשוות את עלויות ההקמה. בנוסף לכך, ישנם פערים באיכות התשתיות המוקמות על ידי מקורות, שהינן בהתאם לסטנדרטים בינלאומיים מקובלים, לבין איכות

התשתיות שמקימות האגודות.

139. ההחלטה שהתקבלה על ידי מועצת המים, שבחרה בחלופת רשות המים מבלי לבצע בדיקה כלכלית מקצועית יסודית באשר לכל החלופות, היא החלטה בלתי סבירה באופן קיצוני, החורגת לחלוטין ממתחם הסבירות.
140. שלישית, חלופת רשות המים מעבירה את אחריות אספקת המים לידי אגודות חקלאיות פרטיות בעלות אינטרסים, ללא מכרז ומבלי שהתקיימה בחינה מקצועית וכלכלית של יכולתן לעמוד בכך.
141. העברת אספקת המים באזורים המנותקים לידי ספקים מקומיים לצורך "גיוון ספקים" אינה מובנת ואינה מבוססת על ניתוח כלכלי כלשהו. רשות המים לא הציגה ניתוח של הסיכונים הכרוכים במתן אפשרות שליטה בפועל במקורות מים חשובים ביותר לאגודות מים פרטיות. יש לציין, כי מקורות היא חברה ממשלתית מפוקחת, אשר פועלת בהתאם לעלויות המוכרות לה על ידי רשות המים, עלויות נורמטיביות, תוך שליטה מוחלטת של רשות המים בהשפעות על תעריפי המים נוכח העלויות המוכרות והשפעתם על תעריפי המים לצרכן.
142. מהלך זה עתיד להותיר את התושבים באזורים המנותקים תלויים בגורמים פרטיים בעלי אינטרסים כלכליים, וזאת בניגוד לחלופת מקורות, במסגרתה יחברו האזורים המנותקים למערכת המים הארצית על ידי העותרת, שהיא חברה ממשלתית המהווה זרוע ביצוע של הממשלה שנועדה לשמור על האינטרס הציבורי של משק המים החיוני בישראל בראיה ארצית מקצועית ואובייקטיבית, נטולת אינטרס פרטי.
143. החלטת מועצת המים לא התייחסה לכך שאגודות המים החקלאיות הפרטיות אינן בוחרות קבלנים במכרזים פומביים ושקופים, דבר המבטיח מחירים תחרותיים, ולא כללה כל התייחסות לשיקולים שיבססו את ההתקשרויות המבוצעות על ידי אגודות המים עם קבלני ההקמה וכן לדרך קביעת מחירי ההתקשרויות ותוספות לאורך הדרך.
144. רשות המים ומועצת המים גם לא נתנו דעתן לבחינת האיתנות הפיננסית הנדרשת מהגורם המבצע ולבחינת היכולת המקצועית לביצוע פרויקטים מסוג זה. רשות המים לא הציגה בפני מועצת המים פרטים רלוונטיים על אגודות המים הפרטיות שבכוונתה לרתום לתהליך, כגון קשיים ומחלוקות שהתגלעו בעבר במיזמי תשתיות שביצעו, חובותיהם למשק המים וסיכונים אפשריים בדבר איתנותם הפיננסית.
145. רשות המים ומועצת המים גם לא התייחסו לכך שהאגודות השיתופיות נמצאות במחלוקות כספיות עם העותרת בעניין חובותיהן למשק המים; שרשות המים נאלצת למחוק חובותיהם למשק המים במסגרת פשרה לשם גביית חובות של עשרות מיליוני ₪ שצברו מאז תיקון 27 לחוק המים שכן סירבו לשלם בגין המים, לכך שיש אגודות ה"תקועות" עם פרויקטים מזה זמן רב עקב מחלוקות תקציביות וניפוח עלויות כדוגמת הסדר עמק הירדן שתואר לעיל; ולכך שאגודות מים רבות אינן בקיאות בניהול, ביצוע ותפעול פרויקטים רחבי היקף כפרויקט חיבור האזורים המנותקים. מדובר באגודות אשר לא רק חסרות הניסיון הנדרש, אלא בעלות ניסיון רע אשר הצריך סיוע המדינה בסכומי עתק, על חשבון

הצרכן, על מנת להיחלץ מפרויקטים אשר לא צלחו.

146. יודגש, כי המשיבים לא הציגו כל בסיס להחלטה כי אגודות המים הפרטיות הן אלו שיהיו אמונות על ניהול אוגר הכנרת ועל אספקת המים. הפקדת האחריות בידי אגודות מים אלה אינה נתמכת בשיקולים מקצועיים או נתונים רלוונטיים כלשהם, וקשה לומר על סמך אילו קריטריונים קיבלו המשיבים את החלטתם.
147. הפקרת תושבי האזורים המנותקים בידי אגודות מים מקומיות בעלות אינטרסים, אשר יכולתן הפיננסית אינה בהירה, היא החלטה בלתי סבירה באופן קיצוני החורגת לחלוטין ממתחם הסבירות.
148. הנה כי כן, החלטת מועצת המים לבחור בחלופת רשות המים שאינה כלכלית סוטה משיקולים מקצועיים כלכליים והנדסיים; אינה כוללת התייחסות לרמת הגולן; מתעלמת מתשתיות קיימות ומהצורך בהשקעה אדירה באנרגיה ובהקמת מערכות איגום חדשות והנחת קווים; מיטיבה עם אגודות מים חקלאיות פרטיות ומעבירה לשליטתן את ניהול ואספקת המים מהכנרת ומקורות המים הסמוכים לה, ללא תמורה ובסיוע מתקציבי מדינה, וללא הליך מכרזי כלשהו; ואינה נותנת מענה למצוקת מי השתייה והצרכים העתידיים של האזורים המנותקים.
149. קשה לתאר מהלך מהותי או היסטורי יותר למשק המים, מאשר העברת מקורות המים החשובים ביותר למדינת ישראל לשליטה פרטית, במהלך אשר ספק אם הוא הפיך, וזאת מבלי שנבחנו ההשלכות הנודעות לכך על אזרחי המדינה, הן במישור הצרכני, הן במישור הכלכלי והן במישור הבטחת זכויות המדינה ותושביה למשאב בסיסי המצוי במחסור.
150. בנסיבות אלו, ההחלטה שקיבלה מועצת המים לוקה בשרירות ובחוסר סבירות המחייבים את ביטולה.
151. בנוסף, חרף דוח מבקר המדינה 71א, שבחן את התנהלותן של רשות המים ומועצת המים בכל הנוגע לחיבור האזורים המנותקים למים עד חודש מאי 2020 ועד בכלל, קיבלה מועצת המים את החלטה מס' 120 ו- 121, המאמצת את חלופת רשות המים, מבלי לבחון כדבעי את המלצותיו של מבקר המדינה, ולמעשה, מבלי להתחשב בהן כלל, ולא פעלה כמתחייב מהמלצות דוח 71א, שחייבו בחינה מחדש של כל סוגיית האזורים המנותקים.
152. גם בכך פעלו המשיבים באופן בלתי סביר לחלוטין ותוך חריגה קיצונית ממתחם הסבירות.

ה(3). משיב 1 מצוי בניגוד עניינים בהתאם לדיני ניגוד העניינים במשפט המנהלי

המסגרת המשפטית

153. העיקרון בדבר איסור על ניגוד עניינים הוא עיקרון מושרש במשפט הציבורי בישראל. כדברי כב' השופט (כתוארו אז) ברק בבג"ץ 79/531 סיעת "הליכוד" בעיריית פתח תקווה נ' מועצת העיר פתח תקווה, פ"ד לד(2) 566, 569 ("סיעת הליכוד"):

"כלל יסוד הוא בשיטתנו המשפטית כי אסור לו לעובד הציבור להימצא במצב בו קיימת אפשרות ממשית של ניגוד עניינים. לכלל זה מקורות מספר, אשר החשובים שבהם הם כללי הצדק הטבעי מזה וכללי האמון מזה".

154. הכלל בדבר ניגוד עניינים במשפט המנהלי, אוסר על בעל תפקיד להימצא במצב שיש בו אפשרות ממשית לניגוד עניינים. עיקרון זה נגזר מן התפיסה שלפיה השירות הציבורי הינו נאמן הציבור, וחייב בהתנהגות נקייה מכל רבב, ומחשש לניגוד עניינים, למען ההגנה על האינטרס הציבורי.

155. בפסיקה נמנו שלושה שיקולים מרכזיים העומדים בבסיס הכלל שלפיו אסור לבעל תפקיד ציבורי להימצא במצב של ניגוד עניינים. הראשון, עניינו חובת האמון שעובד הציבור חב לציבור במילוי תפקידו. מחובת אמון זו נגזרת חובתו של עובד הציבור שלא להימצא במצב שבו קיים חשש כי יהיה ניגוד בין חובתו לציבור לבין אינטרסים אחרים; השני, הוא שיקול שמקורו בדרישת הגינות, תום לב וצדק טבעי; השלישי, מקורו בדרישת המנהל התקין. מנהל תקין מחייב, מחד גיסא, שממלא התפקיד יעמיד לנגד עיניו את טובת התפקיד ולא טובה אחרת כלשהי. מצב של ניגוד עניינים עשוי להביא, בסופו של דבר, למצב של העדפת עניינים זרים לתפקיד ופגיעה בו. מאידך גיסא, מצב ניגוד עניינים פוגע באמון הציבור במערכת השלטונית. הציבור עשוי לחשוב ששיקולים זרים לתפקיד הציבורי מניעים את נושא התפקיד, והדבר עשוי לפגוע באמונו במערכת השלטונית.¹³

156. הכלל בדבר איסור הימצאות במצב של ניגוד עניינים הוא כלל מניעת. כדברי פרופ' אהרן ברק במאמרו "האיסור על ניגוד עניינים", מתוך "ניגוד עניינים במרחב הציבורי: משפט, תרבות, אתיקה, פוליטיקה", 29, 35 (תשס"ט):

"הטענה הנשמעת לעתים 'סמוך עלי, לי זה לא יקרה, אני יודע להפריד בין ענייני האישיים ובין ענייני התפקיד' אינה לעניין. הכלל בא למנוע מאדם מסור ונאמן מלהימצא במצב פוטנציאלי של ניגוד עניינים".

157. ניגוד העניינים בו עשוי להימצא עובד הציבור יכול שיהיה ניגוד עניינים אישי, במסגרתו קיים ניגוד בין האינטרס הציבורי עליו הוא מופקד לבין אינטרס אישי שלו, בין אם רכושי או אחר; ויכול שיהיה ניגוד עניינים מוסדי, במסגרתו קיים ניגוד בין שני אינטרסים מוסדיים שונים עליהם הוא מופקד.¹⁴

158. ניגוד עניינים אישי מתקיים לא רק כשהאינטרס הנוגד הוא של בעל הסמכות עצמו, אלא גם כאשר מדובר באינטרס של אדם או של גוף המקורבים אליו.¹⁵

¹³ בג"ץ 89/595 שמעון נ' הממונה על מחוז הדרום במשרד הפנים, פ"ד מד(1) 414, 409 (1990).

¹⁴ בג"ץ 293/64 חסין נ' אלוני, פ"ד יט 576, 572 (1965); בג"ץ 333/74 חג' יחיא נ' המועצה המקומית טייבה, פ"ד כט(1) 463, 457 (1974); בג"ץ 244/86 רביבו נ' ראש המועצה המקומית אופקים, פ"ד מב(3) 185, 183 (1988).

¹⁵ בג"ץ 202/90 י.ב.מ. ישראל נ' משרד המשפטים, פ"ד מה(2) 265, 273-272 (1990) ("י.ב.מ. ישראל"); בג"ץ 11269/03 כמאל נ' שר המשפטים, פ"ד נט(3) 205, 220-221 (2004); עש"מ 5493/07 ויינשטיין נ' מדינת ישראל - שירות התעסוקה (13.8.07).

159. כללי ניגוד העניינים אוסרים לא רק על פעולה תוך מצב של ניגוד עניינים, אלא גם על עצם ההימצאות במצב של ניגוד עניינים, שכן מדובר בכלל מניעתי ולא בכלל תוצאתי. "האיסור אינו רק על שיקול הדעת עצמו בביצוע הפעולה או התפקיד. האיסור הוא על הימצאות במצב בו עלול להיות ניגוד עניינים. מטרת הכלל היא למנוע את הרע בטרם יארע. הכלל צופה פני העתיד. אין זה מעלה ואין זה מוריד אם בפועל שיקול הדעת הוא ראוי. מטרת הכלל היא למנוע פיתוי מאדם ישר והגון, בחינת אל תביאונו לידי ניסיון. על כן, אין צורך להוכיח בפועל קיומו של ניגוד עניינים. די בכך שקיימת אפשרות ממשית של ניגוד עניינים..."¹⁶.

160. יודגש, כי הכללים בדבר איסור הימצאות במצב של ניגוד עניינים ואיסור. לפעול מתוך ניגוד עניינים חלים על כלל עובדי הציבור - בין נבחרו ובין עובדי ציבור מכוח מינוי, קרי דרג מקצועי-פקידותי.¹⁷

161. המבחן לקביעה האם מתקיים מצב של ניגוד עניינים הוא מבחן אובייקטיבי, שאינו מסתכל על עולמו של האדם הקונקרטי שאמור לקבל את ההחלטה. הגישה האובייקטיבית מבקשת להגדיר מצבים שצריכים להיחשב כבעייתיים בשל חשש להטיה - על סמך ניסיון העבר, השכל הישר, ידע תיאורטי ותפיסה נורמטיבית.¹⁸

162. היועץ המשפטי לממשלה הדגיש בהנחייתו בדבר עריכת הסדרים למניעת ניגוד עניינים בשירות הציבורי, כי "בנושא ניגוד עניינים נודעת חשיבות מיוחדת למראית פני הדברים. לכן, יש להבהיר שניגוד העניינים הנבחן הוא אובייקטיבי, ופסילת אדם מלשמש בשתי כהונות או מלקבל החלטה מסוימת שהוא נגוע בה, אין בה משום הטלת דופי אישי באותו אדם".¹⁹

מן הכלל אל הפרט

163. כאמור לעיל, בהסדר ניגוד העניינים התחייב והצהיר מנהל רשות המים, מר גיורא שחם, להימנע מלקבל החלטות, להשתתף, או לטפל בכל צורה אחרת, במישרין או בעקיפין, בכל עניין בו עסק באופן אישי במסגרת עיסוקיו טרם מינויו לתפקיד מנהל רשות המים.

164. עם מינויו פעל מר שחם באופן אינטנסיבי ונחוש לקידום התכניות אשר לא הצליח לקדם במסגרת עיסוקיו טרם מינויו. השתתפותו וטיפולו של מר שחם בנושא חיבור האזורים המנותקים וקידום חלופת הכינרת והירדן, והחלטתו לחבר את האזורים המנותקים שלא באמצעות מערכת המים הארצית אלא באמצעות הכנרת, תוך הזרמת מים שישמשו לחקלאות, טבע ותירות בלבד מהכנרת לאזורים המנותקים באמצעות מערכת הולכה מקומית של אגודות מים פרטיות, מהווה הפרה בוטה של הסדר ניגוד העניינים עליו הוא חתום.

¹⁶ עניין סיעת הליכוד, בעמ' 572.

¹⁷ עניין סיעת הליכוד, בעמ' 579.

¹⁸ עניין י.ב.מ. ישראל, בעמ' 273.

¹⁹ סעיף 13 להנחיית היועץ המשפטי לממשלה מס' 1.1555.

165. ככל הידוע מר שחם לא הצהיר על ניגוד עניינים ולא קיים גילוי כלשהו בקרב חברי המועצה או הציבור ביחס לכך. הבהילות והנחישות בקידום החלטתו תוך התעלמות מוחלטת הן מביקורת נוקבת מצד מבקר המדינה, הן לטענות מצד חברי מועצה והן מכתב חמור מצד הרפרנט המקצועי המלווה אותו במשרד האוצר - מעידים כי קיים בסיס וחשש כבד לפעולה משיקולים שאינם ענייניים הנגועים באינטרסים הנוטים לכיוון חלופה מסוימת. כל זאת כאמור ללא בחינה יסודית וראויה הנדרשת להחלטה הרת גורל ופעילות רגולטור בסדר גודל זה.

166. מעבר לכך, חלופת רשות המים צפויה לכלול הכרה בהשקעות המבוצעות על ידי אגודות המים הפרטיות במימון המדינה כעלות מוכרת לאגודות המים. סיווג זה יקטין עד לביטול כמעט מוחלט את תשלומי האגודות לפי תיקון 27 לחוק המים, וכך תושת על צרכני המים עלות שלמעשה שולמה כבר על ידי המדינה. אגודות המים לא יצטרכו לשלם את דמי המים במסגרת התיקון וכך יונצח הסבסוד בתעריפי המים שהביא לתיקון 27 לחוק המים מלכתחילה. מדובר אפוא בהענקת הטבה כפולה לאגודות ויצירת "מסלול עוקף תיקון 27".

1. מיצוי הליכים

167. ביום 21.3.21 פנו ב"כ מקורות הח"מ למר שחם ולמכותבים נוספים בבקשה כי יודיעו שמר שחם יימנע מלקבל החלטות, להשתתף, או לטפל בכל צורה אחרת, במישרין או בעקיפין, בנושא חיבור האזורים המנותקים למים, וזאת בשל ניגוד העניינים בו הוא נתון; כי רשות המים תביא בפני מועצת המים את החלופה של מקורות לחיבור האזורים המנותקים למים באמצעות מערכת המים הארצית, על מנת שמועצת המים תוכל לשקול את כל החלופות לחיבור האזורים המנותקים למים, ולבחור בחלופה המועדפת. פנייתם של ב"כ מקורות לא זכתה לכל מענה.

העתק פנייתם בכתב של ב"כ מקורות למר שחם מיום 21.3.21 מצורף כנספח יד' לעתירה.

168. ביום 22.3.21 השיב עו"ד אבי סלונים, היועץ המשפטי של רשות המים, למכתבם של ב"כ מקורות. במכתבו, דחה עו"ד סלונים את בקשת מקורות כאמור.

העתק מכתבו של עו"ד סלונים מצורף כנספח טו' לעתירה.

169. יצוין, כי אין באמור במכתבו של עוד סלונים ובמענה של משרד המשפטים שצורף למכתבו כדי לגרוע מהטענות הכבדות משקל של מקורות בדבר ניגוד העניינים בו מר שחם נתון, שלטענת מקורות לא נבדקו לאשורן.

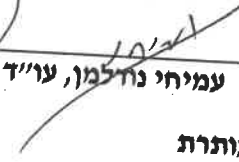
2. סוף דבר

170. בית המשפט הנכבד מתבקש להוציא מלפניו צו על תנאי כמפורט לעיל, ולאחר קבלת תשובת המשביים, להפוך את הצו על תנאי לצו מוחלט.

171. כן מתבקש בית המשפט הנכבד לחייב את המשיבים בהוצאות העותרת ובכלל זה בשכר טרחת עורכי דינה, בצירוף מע"מ כדין.


172. העתירה נתמכת בתצהירו של דניאל סופר, המשנה למנכ"ל העותרת.


תמר עברי-סטרו, עו"ד


עמיחי נח'למן, עו"ד

ב"כ העותרת


גיא זאבי, עו"ד


רועי סלכר, עו"ד
היום, 22 במרץ 2021

תצהיר

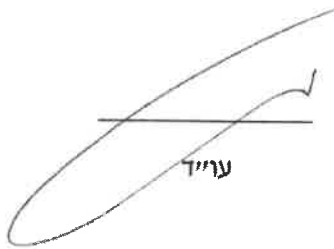
אני הח"מ, מר דניאל סופר, נושא ת.ז. שמספרה 056175433, לאחר שהוזהרתי כי עלי לומר את האמת וכי אהיה צפוי לעונשים הקבועים בחוק אם לא אעשה כן, מצהיר בזאת כדלקמן:

1. אני משמש כמשנה למנכ"ל מקורות חברת המים בע"מ ("העותרת").
2. תצהירי זה ניתן בתמיכה לאמור בעתירה דחופה למתן צו על תנאי המוגשת מטעם העותרת לבית המשפט העליון בשבתו כבית המשפט הגבוה לצדק.
3. העובדות המפורטות בעתירה הן נכונות למיטב ידיעתי ואמונתי ועל פי מסמכים שנמסרו לעיוני.
4. אני מצהיר כי זהו שמי, זו חתימתי וכל האמור בתצהירי זה אמת.



אישור

אני הח"מ, מקום, עו"ד, מ.ר. 16627 מאשר בזאת, כי ביום 21.03.21 הופיע בפני מר דניאל סופר, אשר מוכר לי אישית, ואחרי שהוזהרתי כי עליו לומר את האמת וכי הוא יהיה צפוי לעונשים הקבועים בחוק אם לא יעשה כן, אישר את נכונות הצהרתו וחתם עליה בפני.



עו"ד