

בשבתו כבית משפט לענייני מים

בעניין שבין :

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

כולם ע"י עו"ד טל גרנות ו/או עו"ד לי-היא גולדנברג

ו/או עו"ד אלי בן-ארי ו/או עו"ד עמית ברכה

מרחוב יהודה הלוי 48, תל אביב

טל. 035669939, פקס. 03-5669940

העוררת

- נ ג ד -

1. הרשות הממשלתית למים וביוב

באמצעות פרקליטות מחוז חיפה

שד' פלי"ם 15 א

ת.ד. 550, חיפה 31004

טל. 04-8634005, פקס. 04-8634011

2. מפעלי ים המלח בע"מ

בית האשלג, קרויצר 1, באר-שבע, 84894

המשיבים

ערר לפי סעיף 31 לחוק המים תשי"ט-1959

בית הדין הנכבד מתבקש ליתן צו נגד הרשות הממשלתית למים וביוב, המשיבה 1, (להלן: "רשות המים" או "משיבה 1") המורה לה לעשות שימוש בסמכויות המוקנות לה מכוח חוק המים, התשי"ט – 1959, (להלן "חוק המים" או "החוק"), לשם אסדרה ופיקוח על שימוש במקורות מים על ידי חברת מפעלי ים המלח בע"מ, (להלן "מי"ה" או "המשיבה 2"), על דרך חיוב המשיבה 2 לפעול לאתגר לשם אסדרת פעילותה בים המלח כדי להבטיח הגנה על ים המלח, ועל מנת לעצור ככל שניתן את המשך דלדולו, וזאת כדלקמן:

א. על ידי מתן רישיון הפקה וקביעת תנאים בו תוך הגבלת כמות המים שמשיבה 2 רשאית לשאוב מים המלח, על פי **סעיפים 25-23** לחוק המים.

ב. על ידי קביעת תנאים ברישיון ההפקה כאמור, אשר ימנעו את המשך דלדולו של ים המלח ובניהם 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.

ג. על ידי מתן רישיון הקמה, הנגזר ותואם לכמות המותרת ותנאים הקבועים ברישיון ההפקה, לכשיקבע, עבור מתקני השאיבה וכל המתקנים הנוגעים לתהליך ייצור המינרלים על פי סעיף 22א לחוק המים.

ד. על ידי הטלת היטל הפקה על משיבה 2, בשיעור אשר ישקף את המחסור במים ואת הפגיעה בים המלח על פי סעיף 116 לחוק המים.

הצדדים

העוררת וזכות העמידה שלה:

1. העוררת (להלן גם: "אדם טבע ודין" או "העוררת") הינה עמותה רשומה אשר נוסדה במטרה לקדם את ההגנה על איכות הסביבה בישראל. העוררת היא גוף בלתי תלוי, הפועל ללא כוונת רווח וממומן על ידי תרומות. לעוררת כ-4,500 חברים והיא מונה כ-25 חברי צוות מקצועי, בהם עורכי דין, אנשי מחקר ומדע ואנשי תכנון. העוררת פועלת, בין היתר, למניעת מפגעים סביבתיים, להגנה על בריאות הציבור, להגנה על מקורות מים ולאכיפת החוק במישור הסביבתי.

--- העתק מתעודת ההתאגדות של העוררת מצורף לכתב ערר זה ומסומנת כנספח ע/1 ומהווה כיתר נספחי הערר, חלק בלתי נפרד ממנו.

2. לעוררת מעמד גם מכוח פעילותה לאורך השנים לשמירה על מקורות המים של ישראל מפני זיהומים ולמזעור הנזקים הנגרמים לים המלח, בהיותו משאב טבע ייחודי ברמה בינלאומית, ואוצר טבע לאומי.

3. מעמדה של העוררת כמגנה על הסביבה ועל האינטרסים ציבוריים חיוניים הוכר בשורה של חוקים ובהם 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.

4. לעוררת כגוף ציבורי מוכר העוסק בנושאי הגנת הסביבה, נתונה זכות עמידה בערר זה על יסוד הכרת הפסיקה במעמדו של "עותר כן ורציני המצביע על בעיה ציבורית אשר פתרונה דרוש למען הצדק" (ראה בג"צ 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 (ראה בג"צ 295/65 אופנהיימר נ' שר הפנים והבריאות, פ"ד כ (1) 209, 327; בג"צ 372/71 פראניו נ' שר הבריאות, פ"ד כ"ו (1) 809, 810; בג"צ 467/84 עזרא נ' ראש עיריית תל אביב יפו, פ"ד ל"ט (1) 745, 749).

5. מכח הלכת שוויון דיני המעמד, הלכת העותר הציבורי הוחלה גם בעתירות שעניינן תקיפת החלטות של הרשות המנהלית, דהיינו עררים וערעורים, ראה בע"א 778/88 צימרמן נ' שרת הבריאות מ"ג (4) 63.

המשיבים ומעמדם

6. **המשיבה 1** – הרשות הממשלתית למים וביוב, הינה 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 מים. בין היתר, אמון מנהל משיבה 1 על הנפקת רישיונות הפקת מים ועל הקמת מתקן מים.
7. **המשיבה 2** – חברת מפעלי ים המלח, הינה בעלת זיכיון לפעול בים המלח, על פי חוק זיכיון ים המלח, תשכ"א-1961, המעגן את שטר הזיכיון בחוק.

ואלה נימוקי הערר:

תמצית הערר

8. ערר זה עניינו בשימוש הבלתי מוגבל ובלתי מפקח שעושה המשיבה 2 במים המופקים מים המלח, אוצר טבע ומורשת נדיר שהולך ונחרב לנגד עינינו בשנים האחרונות. העוררת תטען כי מצב זה הוא, בין היתר, תוצר של אי החלתן של החובות הקבועות בחוק המים, אשר תכליתו, בין השאר, שמירה על מקורות המים ומניעת דלדולם, על פעולותיה של מי"ה.
9. חברת מי"ה פועלת בים המלח מכוח שטר זיכיון המעוגן בחוק זיכיון ים המלח, תשכ"א-1961 (להלן: "חוק הזיכיון"). כדי להפיק ולייצר מינרלים ממימי ים המלח, המהווה מקור מים על פי חוק המים, מי"ה שואבת מים מהאגן הצפוני של ים המלח לבריכות האידיוי באגן הדרומי. שאיבה זו, כפי שיפורט להלן, תורמת לירידת המפלס של האגן הצפוני של ים המלח.
10. כפי שיפורט להלן, חוק המים מחייב את המשיבה 2 להפיק מים מים המלח על פי רישיון בלבד (סעיף 23 לחוק המים), ובהתאם לתנאיו וכנגזרת מכך להקים מתקנים לשם הפקת מים רק על פי רישיון הקמה (סעיף 22א לחוק המים). אי חיובה של מי"ה לפעול בהתאם לכך הוא זה שמאפשר לה להמשיך בהתנהלותה הפוגענית ללא כל פיקוח או הגבלה, ומהווה, הלכה למעשה, הפרת הדין על ידי משיבה 1, ופעולה המנוגדת לחוק.
11. העוררת תטען כי יש לראות באור חמור שבעתיים התנהלות בלתי חוקית ובלתי סבירה זו, לאור מצבו האקוטי של ים המלח, הנובע משנים של מחדלים וחוסר מעש של רשות המים, האחראית על אסדרה ופיקוח על שאיבת המים מים המלח. מצבו של ים המלח מושפע ישירות מפעילותה העסקית של משיבה 2 בכלל, ומשאיבת מימיו על ידה בפרט.
12. חובתה של רשות המים כרשות מפקחת נובעת, מעבר לחובה הקמה מכח חוק המים, מהיותו של ים המלח משאב טבע ייחודי, השייך לציבור, ומוחזק על ידי המדינה כנאמן הציבור. מכאן, שאינטרס הציבור מחייב את הסדרת הנושא.
13. לא יעלה על הדעת כי מצב דברים זה ימשך, ללא פיקוח והסדרה, כאשר את המחיר החמור של אובדן ערך טבע שאין שני לו בעולם, משלם כלל הציבור בישראל, כיום ובעתיד. מן הראוי, וכך גם מתחייב על פי החוק, להכפיף את פעילותה של המשיבה 2

לרישיון הפקה והקמה, ולחייבה בהיטל הפקה, אשר מטרתם להסדיר ולפקח על השימוש במקורות מים, ולמנוע כל פגיעה נוספת בים המלח.
14. לפיכך, מתבקש בית הדין הנכבד להורות למשיבה 1 להפעיל סמכויותיה כאמור על מנת למנוע המשך פגיעה בים המלח ובציבור.

הרקע העובדתי

חברת מפעלי ים המלח ותהליך ההפקה

15. מי"ה, אשר הוקמה עוד בשנות ה-30 של המאה הקודמת כחברת האשלג הארץ-ישראלית, הינה חברה פרטית, בבעלות מלאה של חברת כימיקלים לישראל (להלן: "כי"ל"), העוסקת זה מעל 80 שנה בייצור והפקה של מינרלים שונים ממימי ים המלח. פעילותה מתמקדת בייצור והפקה של חומרי גלם א-אורגניים לתעשיות הדשנים ולתעשיות נוספות. בין תוצריה ניתן למנות אשלג, ברום, אלומיניום כלורידי ותרכובות ברום.
16. מי"ה פועלת בדרום ים המלח מכוח חוק הזיכיון אשר עיגן בחוק את שטר הזיכיון שנערך בינה לבין המדינה.

17. בשנת 1968, עם הקמת החברה הממשלתית כי"ל, השתלבה מי"ה, אשר הייתה באותו זמן חברה ממשלתית שחלק ממניותיה הוחזקו על ידי הציבור, תחת חברת העל החדשה.

--- צילום כתבה מיום 10.7.68 מצורף לכתב ערר זה ומסומנת כנספח 2/ע

18. בשנת 1992, עת החלו תהליכי ההפרטה, רכשה כי"ל (אשר היתה באותה עת בשליטתה של המדינה) את כלל מניות מי"ה מהציבור. תהליך ההפרטה הסתיים בשנת 1995, וכיום החברה מצויה בבעלות פרטית, החולשת על משאב טבע ייחודי, אשר היה בעבר נתון לשליטת המדינה.

19. הפקתם של המינרלים מים המלח מתבססת על תהליך של אידוי. מי"ה שואבת את מי ים המלח, באמצעות מתקני שאיבה, מדרום האגן הצפוני ומזרימה אותם דרומה, דרך תעלות הזנה פתוחות, לבריכות האידוי שבאגן הדרומי, אשר הגדולה בהן מכונה בריכה 5.

20. חומר הגלם המשמש את המפעלים לייצור אשלג ומינרלים אחרים הוא המינרל קרנליט. בתהליך האידוי שוקע תחילה מלח ביסול ורק לאחר מכן במליחויות גבוהות יותר מתחיל לשקוע הקרנליט, אותו קוצרים. התמלחת המרוכזת מבריכות המלח מוזרמת מבריכה לבריכה בדרום האגן הדרומי, כאשר בסוף התהליך, התמלחת המרוכזת ביותר מבריכת האידוי האחרונה מוזרמת צפונה, בחזרה לים המלח דרך ערוץ נחל ערבה. בתהליך זה מתאדים כ - 50% מנפח המים שנשאבו מלכתחילה מים המלח, והיתרה מוחזרת לים. יש לציין שהרכז שמושב לים אינו משתווה באיכותו למים שנשאבו, שכן עבר תהליך, והוא משנה את איזון המומסים בים המלח.

ראה חוות דעתו של אבי ליכט, המשנה ליועץ המשפטי לממשלה (כלכלי-פיסקאלי) מיום 4.9.2011, "ביצוע פרויקט הגנות ים המלח ומימונו- חוות דעת משפטית" המצ"ב לערר זה כנספח 3/ע (להלן: "חוות הדעת ליכט"), וכן מסמך מדיניות "אגן ים המלח: הערכת מצב ומשמעויות לעתיד בתנאים של המשך ירידת מפלס הים", שנכתב על ידי המשרד לאיכות

הסביבה, מכון ירושלים לחקר ישראל והמכון הגיאולוגי בשנת 2006 (להלן: "מסמך המדיניות") המצורף לערך זה כנספח ע/4.

--- חוות הדעת ליכט "ביצוע פרויקט הגנות ים המלח ומימונו- חוות דעת משפטית" מיום 4.9.2011 מצורפת לכתב ערר זה כנספח ע/3

--- הקטע הרלוונטי ממסמך המדיניות "אגן ים המלח: הערכת מצב ומשמעויות לעתיד בתנאים של המשך ירידת מפלס הים", המשרד לאיכות הסביבה, מכון ירושלים לחקר ישראל והמכון הגיאולוגי, 2006 מצורף לכתב ערר זה כנספח ע/4.

פגיעה בים המלח

21. ים המלח הוא אוצר טבע חשוב וייחודי למדינת ישראל, אשר חשיבותו אינה מוטלת בספק. עם זאת, קיים פער אדיר בין ההכרה הלאומית הרחבה בחשיבות שימורו של ים המלח לבין מידת ההגנה שמספקת לו מדינת ישראל בפועל.

22. אזור ים המלח מצוי במצב של התדרדרות אקולוגית מתמשכת המתבטאת בירידת מפלס הים, בשינוי פני הנוף, בפגיעה בתיירות, בנזקים ישירים לתשתיות ובנזקי בולענים.

23. חלק בלתי מבוטל ממצבו העגום של ים המלח ומירידת מפלס הים נובע מהפעילות התעשייתית של חברת מי"ה, ובפרט משאיבת המים מן האגן הצפוני, ומתהליך אידוי המים, אשר להם השפעה סביבתית קשה.

24. בדוח מבקר המדינה 59 לשנת 2008 ולחשבונות שנת הכספים 2007 (הדוח המלא) (להלן: "דוח מבקר המדינה") נאמר כי:

"הסיבות לירידת מפלס ים המלח הן הטיית מקורות הירדן על ידי מדינת ישראל ועל ידי שכנותיה, הטיית ואדיות שהתנקזו בעבר לים המלח ושימוש במימיו לצורכי תעשיית הכימיקלים."

ראה עמוד 1124 לדוח מבקר המדינה.

25. עוד נאמר בדוח המבקר בעמוד 1126 כי:

"שוררת הסכמה כללית בקרב אנשי המקצוע בתחום, כי נפח המים השנתי שהתנקז אל ים המלח במחצית הראשונה של המאה ה-20 היה 1,500-2,000 מיליון מטרים מעוקבים (להלן - מלמ"ק), ונפח מים שנתי שווה התאדה - כך נותר המפלס יציב. נהר הירדן עצמו סיפק לים המלח בתקופה זו כ-1,100-1,300 מלמ"ק לשנה. נפח המים השנתי המתנקז כיום לים המלח הוא כ-350 מלמ"ק, ואילו הנפח המתאדה הוא כ-1,000 מלמ"ק, ולפיכך המפלס יורד בשיעור של יותר ממטר לשנה. שינוי זה אינו תוצאה של שינוי באקלים, אלא תוצאה של התערבות האדם במאזן המים של ים המלח."

26. על אף מצבו המתדרדר של ים המלח, ממשיכה מי"ה לשאוב ממנו מים בכמויות אדירות, ותורמת תרומה מכרעת להידלדלות הים.

27. על פי הנתונים המפורטים בבקשה של מי"ה לוועדה להיתרי הזרמה משנת 2012, המציגה את נתוני השאיבה לשנת 2010 ושנת 2011, וכן את נתוני כמויות החזרת המים לשנים אלו מראה כי בשנת 2011 נשאבו 448.1 מיליון מ"ק מן הים. נתון זה מראה כי משנת 2010, בה נשאבו

419.5 מליון מ"ק, עלתה כמות השאיבה בכ-29 מליון מ"ק. (ראה בקשת מי"ה המצורפת כנספח ע/5)

--- הקטע הרלוונטי מבקשת מי"ה לועדה להיתרי הזרמה משנת 2012 מצורפת לכתב ערר זה כנספח ע/5.

28. לכך מצטרפים הנתונים על כמות החזרת רכז המים לים המלח על ידי מי"ה ומפעלי הברום יחד, אשר מצביעים על ירידה מ-184.8 מליון מ"ק בשנת 2010 ל-161.3 מליון מ"ק בשנת 2011. בסך הכל החסרת המים מים המלח בעקבות הפעילות התעשייתית של מי"ה הסתכמה ב-286.8 מליון מ"ק בשנת 2011, ו-234.7 מליון מ"ק בשנת 2010. קצב הירידה גדל ביותר מ-50 מליון מ"ק בשנה אחת! לא זו בלבד שמצבו המתדרדר של ים המלח לא הניע את המשיבות לצמצם את הפעילות הפוגענית שלהן באזור, הן התעלמו ממנו כליל ואף הרחיבו את היקף הפעילות הפוגעת בים המלח במישרין.

נתונים אלה עולים מתוך מכתבה של העוררת למשיבה 1 מיום 10.11.13 המצורף לערר זה כנספח ע/6, וכן מחוות דעת מומחה המבוססת על האמור בנספח ע/6 אשר נערכה כחוות דעת מומחה לצורך ערר זה ומצורפת כע/7 (להלן: "חוות דעת מומחה").

--- מכתבה של העוררת מיום 10.11.13 מצורף לכתב ערר זה כנספח ע/6.

---- חוות דעת מומחה של גב' שרית כספי אורון מצורפת לכתב ערר זה כנספח ע/7.

29. כמות השאיבה גדלה משמעותית במשך השנים. בשנת 2006, הכמויות עמדו על כ-250 – 300 מליון מ"ק בלבד מדי שנה, כאשר אז הוחזרו לים כ-125 – 150 מליון מ"ק (כ-50% מכמות השאיבה). נתונים אלו הוצגו במסמך המדיניות המצ"ב ומסומן כנספח ע/4.

30. במאמר אגב נציין כי כבר באותו מסמך מדיניות משנת 2006, המתאר מצב שבו הפגיעה בים המלח הייתה פחותה לאין שעור מזו המתרחשת כיום, נקבע כי "גורם משמעותי התורם לגירעון המים בים המלח הוא המפעלים הכימיים הישראליים והירדניים...".

31. נראה כי, במהלך חמש השנים שחלפו עד שנת 2011, מי"ה כמעט שהכפילה את כמות השאיבה שלה ובמקביל הפחיתה את אחוז רכז המים המוחזר לים המלח. כך, הגדילה מי"ה את הנזק הנגרם לים המלח בהיותה אחראית בשנת 2011 למעל 30% מנסיגת המפלס, כפי שעולה מחוות דעת מומחה המצורפת לערר זה כ- ע/7.

32. רבות דובר על מצבו הירוד של ים המלח ונסיגתו. כך, על פי פרסומים בתקשורת מיום 3.9.12, ירידת המפלס בים המלח ממשיכה לשבור שיאים. משנה תוקף מתקבל מחוות דעת מומחה שצורפה לערר זה כ- ע/7, ובה נתוני דיווח מצב הידרולוגי חודשי מנובמבר 2012 הקובע כי "ירידת המפלס בשנת 2011-2012 הסתכמה ב-1.5 מטרים והיא הגבוהה ביותר מאז החלו המדידות" יש לשים לב, כי על פי האמור בחוות הדעת מומחה זאת, שיא ירידת מפלס ים המלח מתרחש דווקא לאחר שנת גשמים ברוכה, שבה מפלס הכנרת עלה יפה. כלומר, לא בשנת בצורת הגורמת לירידת מפלס ים המלח. נראה, כי ישנו קשר ישיר בין שאיבת המים בידי מי"ה, אשר הגיעה בשנים אלה לשיא כל הזמנים לבין האצת קצב ירידת מפלס ים המלח.

--- כתבה מאתר NRG מצורפת לכתב ערר זה כנספח ע/8.

33. בחוות דעת מומחה של גב' שרית כספי אורון נכתב כי מנתונים שצוינו בבקשת מפעלי ים המלח לוועדה למתן היתרי הזרמה לקראת חידוש היתר לשנת 2015, נראה שבשנת 2013 חלה הפחתה בהיקף השאיבה ביחס לשנת 2011. אולם, כפי שניתן לראות באותה חוות הדעת, היקף השאיבה עדיין גבוה משמעותית מנתוני השאיבה אשר הוצגו במסמך המדיניות משנת 2006.

34. דוח מבקר המדינה מתייחס אל המחדל של הרשויות האמונות על השמירה על ים המלח כמשאב טבע, בקובעו בעמוד 1125 :

"בעוד שההידרדרות במצבו של ים המלח היא בעיקרה תוצאה של מעשה ידי אדם, הרי שטיפולם של משרדי הממשלה ושל הגופים הציבוריים בירידת מפלס ים המלח ובתופעת הבולענים מאופיין בחוסר מעש שנמשך שנים רבות. אי-מציאת פתרון ממשי בתחומים אלו עלולה לגרום לסיכון לחיי אדם, לפגיעה באוצר טבע חשוב וייחודי ולהמשך הפגיעה החמורה בפיתוח ההתיישבות והתיירות המתוכננים באזור ים המלח."

35. לאור הנתונים המכאיבים שהובאו לעיל, כמו גם לאור חובתה של רשות המים, כגוף האמון על שמירתו של ים המלח, למנוע את המשך הפגיעה בו, עליה להפעיל את הסמכויות הנתונות לה מכח חוק המים, ולחייב להתנות מכאן ואילך את פעילותה של מי"ה בים המלח בקבלת רישיון הפקה והקמה.

פניות העוררת בנושא למשיבה 1 ומיצוי ההליכים:

36. העוררת, אשר נחשפה לנתוני שאיבת מי ים המלח באמצעות עיון בבקשות להיתרי הזרמה אשר הוגשו על ידי מי"ה בשנת 2012 המצורפות לערר זה כנספח ע/5, פנתה ביום 11.9.12 לגבי תמי שור, סמנכ"לית מחלקת האסדרה ברשות המים, בשאלה האם מי"ה פועלת מכוח רישיון הפקה, שניתן להם על ידי משיבה 1 לפי חוק המים, ובבקשה לקבלת התייחסות במידה והתשובה לשאלה זו שלילית.

--- מכתבה של העוררת מיום 11.9.12 מצורף לכתב ערר זה כנספח ע/9.

37. ביום 18.11.12 פנתה העוררת שנית לגבי שור בתזכורת לגבי מכתבה הראשון.

--- מכתבה של העוררת מיום 18.11.12 מצורף לכתב ערר זה כנספח ע/10.

38. ביום 11.12.12 נענתה העוררת על ידי משיבה 1, כי סוגיית זכותה של מי"ה להפיק מים מים המלח מוסדרת בחוק זיכיון ים המלח ומכאן שעד כה לא הוצאו רישיונות מכח חוק המים, וכך כי ים המלח איננו מצוי במוקד פעילותה של רשות המים. עם זאת, ציינה גב' שור כי הפנייה הופנתה לגורמים ממשלתיים נוספים, וכי אם ימצא כי יש מקום לאסדרה נוספת של פעילות מי"ה, תפעל משיבה 1 בהתאם.

--- מכתבה של משיבה 1 מיום 11.12.12 מצורף לכתב ערר זה כנספח ע/11.

39. ביום 28.1.13 פנתה העוררת למשיבה 1 במכתב התראה לפני פתיחת הליכים משפטיים, שבו פורט הבסיס המשפטי לטענות העוררת כי חוק זיכיון ים המלח אינו מעניק למי"ה פטור מאסדרת השימוש במשאב טבע, וכי הוראות חוק המים מחייבות פעולתה של המשיבה 1 לצורך הנפקת רישיון הפקה למשיבה 2.

--- מכתבה של העוררת מיום 28.1.13 מצורף לכתב ערר זה כנספח ע/12.

40. ביום 14.2.13 נענתה העוררת על ידי המשיבה 1, וטענה כי תגובתה הראשונית לא הובנה כראוי, אלא להיפך, עמדתה היא כי יש צורך ברישוי פעולות המשיבה, ובנוסף הוחלט על זימון משיבה 2 לדיון בנושא רישוי פעולת ההפקה, אשר לאחר השלמתו יוחלט על המשך קידום הנושא.

--- מכתבה של משיבה 1 מיום 14.2.13 מצורף לכתב ערר זה כנספח ע/13.

41. בשלב זה, בו נראה היה כי ניתן למצות את הסעד אל מול הרשות המנהלית, החליטה העוררת להשהות את הפנייה לערכאות עד מיצוי סופי של ההליכים. בהתאם, במכתבה מיום 18.2.13 בירכה העוררת את משיבה 1 על שינוי עמדתה וקראה לה לבצע את הליך הפקת הרישיון באופן יעיל, שקוף ותוך שיתוף הציבור. עוד ביקשה העוררת להיות שותפה כבעלת עניין להליכי הפקת הרישיון ובפרט לקחת חלק בפגישה אשר תוכננה להתקיים בנוכחות נציגי מי"ה.

--- מכתבה של העוררת מיום 18.2.13 מצורף לכתב ערר זה כנספח ע/14.

42. במכתב התשובה של המשיבה 1 מיום 21.2.13 נמסר, כי הבירור עד כה כלל התייעצות עם משרד האוצר וכי הפגישה אשר תוכננה עם נציגי מי"ה תתקיים עמה בלבד. עם זאת, הוזמנה העוררת להביע בכתב את עמדתה בסוגיה.

--- מכתבה של משיבה 1 מיום 21.2.13 מצורף לכתב ערר זה כנספח ע/15.

43. ביום 25.4.13 שלחה העוררת מכתב נוסף למשיבה 1 אשר כלל, בנוסף לבקשת עדכון, את עמדת העוררת בסוגיית שקיפות הליך הנפקת הרישיון וניהולו תוך שיתוף הציבור וגורמים ממשלתיים רלבנטיים דוגמת המשרד להגנת הסביבה. בנוסף, ביקשה העוררת במכתב זה את טיוטת הרישיון המתגבשת על מנת להעביר למשיבה 1 את חוות דעתה. עוד מסרה העוררת כי במקרה שהליך גיבוש הרישיון ימשך מעבר לפרק זמן סביר, תאלץ לפנות לערכאות משפטיות.

--- מכתבה של העוררת מיום 25.4.13 מצורף לכתב ערר זה כנספח ע/16.

44. ביום 2.9.13 התקיימה ישיבה בין נציגי העוררת לבין נציגי משיבה 1, ממנה עלה כי משיבה 1 פועלת לגיבוש רישיון ההפקה, וכי בכוונתה להסדיר את הרישיון עד סוף שנת 2013. נציגי המשיבה 1 הצהירו בדיון כי המשיבה 1 תפעל באופן שקוף בכל הנוגע להסדרת הנושא, ותעדכן לגבי התקדמות המהלכים. עוד נאמר לעוררת בפגישה זו כי חברת כ"ל, חברת האם של המשיבה 2, מתנגדת להסדרת רישיון ההפקה של מי"ה, וכי בכוונתה להעביר חוות דעת משפטית התומכת בעמדתה זו.

--- טיוטת סיכום הפגישה מיום 2.9.13 מצורפת לכתב ערר זה כנספח ע/17.

45. ביום 10.11.13 העבירה העוררת למשיבה 1 את עמדתה המקצועית בעניין הנפקת רישיונות הפקה למפעלי ים המלח, במסגרת חוות הדעת הזכירה העוררת את אחריות מי"ה ליותר מ-30% מירידת מפלס ים המלח בשנת 2011. בנוסף כללה חוות הדעת את הטיעון בדבר הצורך בהתניית רישיון ההפקה בתנאים סביבתיים וחיוב מי"ה בחובות נוספות מכוח חוק המים (ראה ע/6).

46. ביום 31.12.13 פנתה העוררת למשיבה 1 במכתב תזכורת שבו ציינה את אמירת נציגי רשות המים בדיון ב-2.9.13 בדבר הנפקת רישיון ההפקה, עד סוף שנת 2013, ובקשה לוח זמנים להנפקת הרישיון, ואת טיוטת הרישיון ותנאיו. עוד ביקשה העוררת לקבל את חוות דעתה המשפטית של חברה כ"ל שהוזכרה לעיל.

--- מכתבה של העוררת מיום 31.12.13 מצורף לכתב ערר זה כנספח ע/18.

47. ביום 8.1.14, נענתה העוררת ע"י נציגת המשיבה 1, כי זו השלימה את הליך הבירור מול המשרד להגנת הסביבה והמכון הגיאולוגי, והכינה רישיון הפקה למי"ה, אשר יונפק עד לסוף חודש ינואר. הרישיון, כך לדברי המשיבה 1, צפוי לקבוע את היקף ההפקה הדרושה, יחד עם הנחיה לצמצום כמויות ההפקה בשנים הקרובות, שיביא לצמצום היקפי אובדן המים. עוד נאמר כי מאחר שחוות הדעת של משיבה 2 לא הועברה למשיבה 1, לא תוכל האחרונה להעבירה לידי העוררת.

--- מכתבה של משיבה 1 מיום 8.1.14 מצורף לכתב ערר זה כנספח ע/19.

48. על אף הבטחה זאת, נאלצה העוררת לפנות שנית, בתאריך 12.2.14, למשיבה 1 על מנת שזאת תפרסם את רישיון ההפקה המיוחל, וזאת, בהנחה שהתבססה על מכתבה האחרון של המשיבה 1, כי רישיון ההפקה אכן נכנס בנתיים לתוקפו.

--- מכתבה של העוררת מיום 12.2.14 מצורף לכתב ערר זה כנספח ע/20.

49. לאחר שפנייה זו לא נענתה אף היא, פנתה העוררת ביום 13.3.14 במכתב התראה שני לפני פתיחת הליכים משפטיים, שבו פירטה את השתלשלות העניינים ואת התשתית המשפטית המונחת בבסיס דרישתנו.

--- מכתבה של העוררת מיום 13.3.14 מצורף לכתב ערר זה כנספח ע/21.

50. ביום 24.3.14, השיבה משיבה 1 כי נושא הנפקת רישיון ההפקה נמצא בדיונים לקראת קבלת החלטה מול משרד המשפטים, אשר בינתיים נתן הוראה שלא להנפיק את הרישיון עד להכרעה בעניין.

--- מכתבה של משיבה 1 מיום 24.3.14 מצורף לכתב ערר זה כנספח ע/22.

51. ביום 25.3.14 פנתה העוררת למשיבה 1 ולעו"ד אבי ליכט, המשנה ליועץ המשפטי לממשלה (כלכלי-פיסקאלי), בבקשה לקבל את הנימוקים לעיכוב מתן הרישיון והסברים באשר להתמשכות הדיונים למעלה משנה וחצי. עוד הודיעה כי במידה ולא תתקבל תגובה, תאלץ לפנות לערכאות משפטיות.

--- מכתבה של העוררת מיום 25.3.14 מצורף לכתב ערר זה כנספח ע/23.

52. ביום 6.11.14 הגישה העוררת למשיבה 1 נייר עמדה ובו עמדתה ביחס לטיטות כללי המים (שינוי התוספת השניה לחוק) (תיקון והוראת שעה) התשע"ה-2014. במסגרת נייר עמדה זה, חזרה העוררת על עמדתה ביחס להנפקת הרישיון עבור מי"ה. עמדה זו הוצגה בנוסף גם בשימוע שערכה רשות המים בנושא ביום 8.12.14.

--- נייר העמדה מצורף לכתב ערר זה כנספח ע/24.

53. בתאריך 31.3.15, לאחר שנראה כי משיבה 1 אינה עומדת בהצהרותיה בדבר הוצאת הרישיון, שלחה העוררת מכתב אחרון טרם נקיטת אמצעים משפטיים. מכתב זה נותר אף הוא ללא מענה עד לחלוף הזמן שקבוע בחוק, ומכאן מוגש ערר זה.

--- **מכתבה של העוררת מיום 31.3.15 מצורף לכתב ערר זה כנספח ע/25.**

הטיעון המשפטי

ביחס לעובדות המפורטות עד כה, תטען העוררת כדלקמן:

פעילותה של משיבה 2 פוגעת בים המלח

54. חוק המים, אשר נחקק בשנת 1959 התבסס, על התפיסה לפיה מים הינם אמצעי ייצור, ובשל היותם משאב מתכלה יש להסדיר את חלוקתם בצורה היעילה וההוגנת ביותר לפיתוח המדינה. הזכות לשימוש במים כפופה להוראותיו של החוק.

55. משיבה 2 שואבת מים ממקור מים ללא פיקוח וללא רישיון הפקה, כאמור לעיל, וזאת באופן המנוגד לחוק המים. זאת ועוד, משיבה 2 פועלת ללא רישיון הקמה המתחייב מחוק המים, ואשר חייב להיגזר מטבעו מהקבוע ברישיון ההפקה מבחינת היקף השאיבה המותרת והתנאים לה.

56. תיאור השתלשלות העניינים העובדתית, מעיד על כך כי בפעילותה, המשיבה 2 תורמת תרומה מכרעת להתדרדרות מצבו של ים המלח, ובכך פוגעת באינטרס הציבורי.

57. יתרה מכך, הדבר עולה גם מחוות דעתו של אבי ליכט המצ"ב לערר זה כע/3 בעמוד 29 סעיפים 112-113:

" השאיבה מצפון ים המלח משרתת בראש ובראשונה את האינטרס הכלכלי של מי"ה בכך 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 בחלקו הצפוני של ים המלח הולך ונעשה גבוה יותר. הריכוז הגבוה תורם להגדלת התפוקה של המפעל ותורם להכנסות מפעלי ים המלח מיליוני שקלים נוספים מדי שנה. 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"

58. השפעתה השלילית של פעילותה של מי"ה על ים המלח מודגשת בדוח מבקר המדינה ביתר שאת בעמוד 1126:

"גורמים משמעותיים נוספים התורמים לגירעון המים בים המלח ולירידת המפלס הם מפעלי ים המלח בישראל ובירדן. אלה שואבים מים מהאגן הצפוני של ים המלח לברכות האידוי באגן הדרומי, ובו מתאדה התמלחת המוזרמת לכדי מחצית מנפחה ומשקיעה מינרלים, שלחלקם ערך כלכלי רב. התמיסות המרוכזות מוחזרות לים דרך התואי המלאכותי של נחל ערבה. גירעון המים בעקבות פעילות זו של התעשייה בישראל ובירדן הוא כ-250-200 מלמ"ק לשנה."

59. חשיבותו של ים המלח כמשאב טבע ייחודי, כמו גם שינוי הנסיבות מיום החתימה על שטר הזיכיון עליו יורחב בהמשך, והשינוי בהשפעות פעילות משיבה 2 על ים המלח, מעצים את האינטרס הציבורי שבפיקוח והסדרת נושא פעילותה של מי"ה בים המלח. כגוף החולש על משאב טבע מטעם חוק הזיכיון, יש לראות את מי"ה כגוף דו מהותי, שעל פעילותה העסקית חלות גם נורמות של המשפט הציבורי, כפי שיורחב להלן. במצב דברים זה, יש להחיל על משיבה 2 את הוראות חוק המים שיפורטו להלן, ולחייבה ברישיונות הפקה והקמה, כמו גם בהיטל הפקה.

סמכויות משיבה 1 על פי חוק המים חלות על ים המלח

60. אחת ממטרותיו העיקריות של חוק המים היא שמירה על מקורות המים של המדינה. כך נקבע מפורשות בסעיף 5 לחוק כי: **"זכותו של אדם לקבל מים ממקור מים עומדת לו כל עוד אין בקבלתם כדי המלחת המקור או דלדולו"**.

61. **סעיף 2 לחוק המים** הוא שקובע מהו מקור מים, כאשר מדובר בהגדרה רחבה ביותר, הכוללת, בין היתר, זרמים ומקווים של מים, בין עיליים ובין תחתיים, בין טבעיים ובין מוסדרים או מותקנים, בין שהמים נובעים או זורמים, בין אם מדובר במעיינות, נחלים, נהרות, אגמים, מקווי מים ועוד. הגדרה זו חלה, קל וחומר, גם על ים המלח, המהווה מקור מים חשוב ומתדלדל.

62. התייחסות פרטנית לים המלח בתור מקור מים ניתן למצוא בחוות דעת ליכט בעמוד 5 סעיף 23 שם נקבע כי:

"... 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."
(ההדגשה אינה במקור)

63. ים המלח מהווה מקור למים על פי החוק מן הטעם שמדובר באגם. כאמור בחוות דעת מומחה המצ"ב לערר זה **"ים המלח הינו אגם טרמינלי בעל מליחות יתר"**. ראה חוות הדעת המצורפת כנספח ע/7.

64. בנוסף, קובע דוח מבקר המדינה בעמוד 1125 כי **"ים המלח הוא ימה מלוחה וסגורה (טרמינלית) ... למים המתנקזים לים המלח אין מוצא טבעי אלא באידוי, ולפיכך ים המלח מוגדר אגם טרמינלי"**.

65. מקורות המים המוגדרים בסעיף 2 לחוק המים, כך על פי סעיף 1 לחוק המים, הינם קניין ציבורי, הנתונים לשליטתה של המדינה ומיועדים לצרכי תושביה, ולפיתוח הארץ.

66. מן הדיון בקריאה הראשונה להצעת חוק המים מיום 10.12.57 עולה כי תכלית חוק המים לקבוע מסגרת משפטית ולהסדיר את משק המים **"בהתאם לתנאים המיוחדים של ארצנו"** ולתת למדינה **"מכשיר לקביעת דרכי הניצול של המים ולהגדרת החובות והזכויות לגבי השימוש בהם"**.

--- הקטע הרלוונטי מפרוטוקול הדיון בקריאה הראשונה מצורף לכתב ערר זה כנספח ע/26

67. עוד פורט בדיון, כי כל מקורות המים מיועדים לצרכי הכלל ולא ישתמש בהם אדם אלא לפי הוראות החוק; אסור לגרום לדלדולו של מקור המים או לניצולו המופרז; ועוד.
68. לצורך מימוש השמירה על מקורות המים, העמיד המחוקק לרשות רשות המים מספר כלים רגולטורים כדוגמת אסדרה ופיקוח על הפקת המים באמצעות רישיון הפקה (סעיף 23 לחוק המים), וכן הסמכת מנהל רשות המים לצוות על מפיק מים לצמצם את הפקת המים במקרה "שמקור מים מתדלדל במידה שתפוקתו בהפקה סדירה אינה מספיקה לקיום הספקת כמות המים הרגילה ממנו" (סעיף 19(א) לחוק המים).
69. סמכויות נוספות שהוענקו לרשות המים הן הסמכות למתן רישיון הקמה לכל מתקן/מכון/מבנה המיועדים להפקת מים, (סעיף 22 לחוק המים) והסמכות לחייב בהיטל הפקה כל מפיק מים (סעיף 116 לחוק המים).
70. כבר בפתח הדברים, ועל כך יורחב בהמשך, מבקשת העוררת להדגיש כי חוק הזיכיון אינו קובע הסדר שלילי בנוגע להוראותיו של חוק המים.
71. אין חולק כי ים המלח, אחד ממקורות המים החשובים בישראל, הינו משאב הולך ומתדלדל. מכאן, שעל רשות המים מוטלת החובה להסדיר ולפקח על הפקת המים ממנו, באמצעות מתן רישיון הפקה, וכנגזרת לכך, מתן רישיון הקמה, שכן תכלית המתקנים המוקמים היא הפקת המים, ובנוסף חובת הטלת היטל הפקה. טענת העוררת, כפי שיורחב להלן, היא כי אי החלת הוראות אלו מחוק המים על המשיבה 2 מהווה הפרת הדין ופעולה המנוגדת לחוק.
72. לעניין זה יודגש כי טיפולה של משיבה 1 בים המלח עד כה אינו מספק. העוררת תטען כי על משיבה 1 לפעול באופן מיידי, בשקיפות מלאה ותוך שיתוף הציבור כדי הנפיק את הרישיונות הללו, ולהטיל על משיבה 2 היטל הפקה, כנדרש בחוק המים.

על משיבה 1 חלה החובה להסדיר את פעילותה של מי"ה באמצעות רישיון הפקה

73. סעיף 23 לחוק המים הוא המסדיר את סוגיית הפיקוח על האספקה וההפקה, והוא שמטיל על המשיבה 1 להסדיר ולפקח על פעילותה של משיבה 2 בים המלח. וכך קובע הסעיף:

"לא יפיק אדם מים ממקור מים ולא יתפיל מי-ים, בין לצריכה עצמית ובין להספקה לאחרים, ולא יספק מים, בין אם הפיקם ממקור מים או התפילים ממי-ים ובין אם קיבלם מספק אחר – אלא על פי רישיון מאת מנהל הרשות הממשלתית ובהתאם לתנאי הרישיון (להלן – רישיון הפקה); מתן רישיון הפקה וקביעת התנאים בו ייעשו על פי כללים שקבעה מועצת הרשות הממשלתית." (ההדגשה אינה במקור)

74. משנה תוקף לחשיבותו של ים המלח כמקור מים, ומכאן גם החובה להתחשב באינטרסים ציבוריים ביחס אליו, כפי שתרחיב העוררת לעיל, תואר גם בעמוד 5 סעיף 23 לחוות דעת ליכט כפי שצוטט בסעיף 62 לערר זה.
75. מן האמור לעיל, כמו גם מהיותו של ים המלח מקור מים, עולה, למעלה מכל ספק, כי על רשות המים חלה חובה לפעול בהתאם לחוק המים, ולהסדיר את רישיון ההפקה של מי"ה.
76. נדגיש, כי עמדתה של המשיבה 1 עצמה, כפי שעולה ממכתבה של עו"ד תהל ברנדס, סגנית בכירה ליועצת המשפטית של המשיבה 1, מיום 14.2.13 המצ"ב בנספח ע/13 היא כי יש להחיל

על מי"ה רישיון הפקה אשר יסדיר את זכויותיה לעשות שימוש במקור מים זה, תוך מגבלות ופיקוח.

77. לפיכך, אין חולק כי המשיבה 1 היא האחראית על אסדרה ופיקוח על פעילותה של המשיבה 2 בים המלח, וכי מוטלת עליה החובה להסדיר את שאיבת המים באמצעות רישיון הפקת מים, מכח סעיף 23 לחוק.

78. עוד נקבע, **בסעיף 24 לחוק המים**, כי רישיון ההפקה יציין את כמות המים שבעל הרישיון רשאי להפיק ולספק, ופרטים אחרים שקבעה מועצת הרשות הממשלתית.

79. בנוסף, כך על פי **סעיף 25 לחוק המים**, רשאי מנהל הרשות הממשלתית לקבוע תנאים ברישיון ההפקה, על מנת להבטיח יעילות ולמנוע דלדולם של מקורות מים, וזאת כאשר אין הוראה אחרת בעניין זה בכללים שקבעה הרשות הממשלתית.

80. על אף האמור לעיל, פועלת משיבה 2 ללא רישיון הפקה, ובכך עוברת על הוראות החוק.

81. יתרה מכך, אי חיובה של משיבה 2 בקבלת רישיון אשר בו ייקבעו תנאים להפקה, הוא זה המאפשר למי"ה להמשיך בהתנהלותה המובילה את ים המלח לשיאי שפל שלא נראו כמוהו.

82. דווקא, מצב הדברים כיום, שבו פועלת מי"ה ללא פיקוח או הגבלה, המתבטא, בין היתר, בהליך של קבלת רישיון הפקה ורישיון הקמה, מוביל לכך שאין לציבור כל יכולת לפקח על כמויות השאיבה, ולהפעיל ביקורת ציבורית. יש להפסיק מצב זה לאלתר.

83. כפי שהורחב לעיל בפרוט התשתית העובדתית, הליך הוצאת רישיון ההפקה והתנייתו בתנאים סביבתיים, אשר התפרש לאורך שנים, עמד להגיע לפרקו. אין לעוררת מידע בנוגע לסיבות שהובילו להפסקת ההליך באיבו, כפי שעולה ממכתבה מיום 25.3.14 המצורף לערך כ-ע/23, ופניותיה בנושא, כאמור, הושבו ריקם.

על רישיון ההפקה לשקף אינטרסים ציבוריים

84. האמור לעיל, כמו גם העובדה כי הפגיעה בים המלח ודלדולו הם תוצאה ישירה של פעילותה של משיבה 2, מחייבים כי במסגרת בחינת רישיון ההפקה של מי"ה, תקבע משיבה 1 תנאים ספציפיים לקבלת הרישיון.

85. חובתה של משיבה 1 להטמיע בתנאים אלו היבטים סביבתיים וציבוריים, ולהבטיח את שמירתו של ים המלח כמקור מים וכמשאב טבע ייחודי, למנוע המשך נסיגתו של ים המלח, ולהבטיח את אינטרס הציבור.

86. לשם כך, יש להבטיח שימוש בסמכויות הנתונות למנהל רשות המים למנוע דלדולם של מקורות מים, על פי **סעיף 25 לחוק המים**, הקובע כי:

"25. מנהל הרשות הממשלתית רשאי לקבוע ברישיון הפקה כל תנאי הנראה לו דרוש להבטיח יעילות בהפקה, בהחסנה, בהובלה ובחלוקה של מים ולמנוע דלדולם של מקורות מים; והוא כשאיין הוראה אחרת בעניין זה בכללים שקבעה הרשות הממשלתית."

87. כפי שהוזכר לעיל, חשיבות ההתחשבות באינטרסים הציבוריים הוזכרה גם בחוות הדעת ליכט, עמוד 5 סעיף 23, כמוזכר בסעיף 62 לערך.

88. כך, יש לקבוע ברישיון ההפקה תנאים אשר יבטיחו יעילות מרבית ושימוש בטכנולוגיה הטובה ביותר שבנמצא בשאיבת המים, בהובלתם ובאחסנתם, באופן שבו הפגיעה הסביבתית ביים המלח תהא פחותה מזו הנגרמת על ידי מי"ה כיום. תנאי נוסף שיש לדרוש הוא כי מי"ה תשקיע במחקר ופיתוח למציאת טכנולוגיות להפקת מינרלים בשיטות המפחיתות את האידוי, ואת צריכת המים של המפעל.

89. כמו כן, יש לקבוע כי במצב שישנה תקלה כלשהיא הגורמת לאיבוד מים, על מי"ה להודיע על כך ולהפסיק את השאיבה מייד. אין לאפשר מצב של הגדלת השאיבה במטרה לגבור על אובדן של מים הנגרם כתוצאה מתקלה. ספיגת הנזק כתוצאה מתקלות הינה באחריות הבלעדית של מי"ה, והציבור לא אמור לשאת בתוצאות או בעלות הנזק.

90. כאמור, על תנאי קבלת הרישיון לשים דגש על מיתון קצב ירידת המפלס של ים המלח, המושפע משמעותית מכמות המים הנשאבים בידי מי"ה, כמות שהלכה וגדלה בשנים האחרונות, ואשר הובילה לנסיגת המפלס בלמעלה מ-30% בשנת 2011, כפי שצוין לעיל, וכפי שמפורט בחוות דעת מומחה המצ"ב לערר זה כנספח ע/7.

91. לשם מילוי חובתה זו, על משיבה 1 לקבוע ברישיון הגבלות על כמות המים הנשאבת על ידי מי"ה מדי שנה לכמות המינימאלית הנדרשת לקיום המפעל בהיקפו כיום. בהמשך, ובמטרה למלא את חובתה של משיבה 1 על פי החוק, יש לבחון את צמצום השאיבה על ידי מי"ה, אף אם יידרש לצורך כך צמצום היקפי הייצור, וכן לבחון את צמצום שטח הבריכות. צמצום זה יעשה על מנת להביא לאיזון בין אינטרסים כלכליים, סביבתיים וחברתיים בכל הקשור לניהול אגן ים המלח.

על פעילותה של מי"ה להיות כפופה לרישיון הקמה

92. **סעיף 22 לחוק המים** הוא שמסדיר את נושא רישיון הקמה, ומחייב קבלת רשותה של משיבה 1 לצורך הקמת מיתקן, מכון או מבנה המיועדים להפקת מים. וזו לשון הסעיף:

"22א. (א) לא יקים אדם מיתקן, מכון או מבנה המיועדים להפקת מים, להטייתם ממקור אחר או להתפלת מי-ים, למעט הפקה או הטיה ממערכות חלוקת מים הנמצאות ברשותו של אדם המשתמש במים כדון, אלא על פי רישיון הקמה מאת מנהל הרשות הממשלתית ובהתאם לתנאי הרישיון (להלן – רישיון הקמה); להקמת מיתקן, מכון או מבנה כאמור במקור מים המשמש גם לשיט, יהיה מתן הרישיון טעון הסכמתו של שר התחבורה או מי שהוסמך על ידיו לענין זה. "

93. על אף חובה זו, פועלת משיבה 2 ללא רישיון הקמה, שמטבעו אמור להינתן על סמך קבוע ברישיון ההפקה, ובכך, עוברת על הוראות החוק. על משיבה 1, האמונה על מתן רישיון ההקמה ותנאיו להשתמש בסמכותה מכח סעיף זה, ולחייב את משיבה 2 ברישיון הקמה.

94. יודגש, כי סעד זה, חיוב מי"ה ברישיון הקמה, אינו הסעד העיקרי אותו אנו מבקשים, אלא הינו נגזרת של הסעד המבוקש למתן רישיון הפקה, שכן מתקני השאיבה הוקמו לצורך תהליך ההפקה, ואין להם תכלית קיום נפרדת.

95. כאמור לעיל, משיבה 1 היא הממונה על ניהול ענייני המים של ישראל, על הפיקוח על השימוש במים, על הקמה והפעלה של מפעלי מים וכן על אכיפה. פיקוח זה צריך לכלול, בין היתר,

פיקוח על כמות, אופן, תדירות, ותזמון שאיבת המים. ראה ת"א (י-ם) 6166/04 חוות צברי אורלי נ' מדינת ישראל (פורסם בנבו 29 באוגוסט 2006).

96. על אף שסעיף 2 (ב) לתוספת לחוק זיכיון ים המלח מעניק למי"ה את הזכות הייחודית "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, קווי חשמל וכבלי חשמל, כבישים, מיתקני הגנה נגד שטפון, בארות וקידוחים ומיתקנים אחרים..." הרי שאין בכך משום הענקת פטור למי"ה מקבלת רישיון הקמה.

97. עוד יורחב להלן כאמור כי חוק הזיכיון אינו קובע הסדר שלילי בנוגע להוראותיו של חוק המים. ואולם כבר כאן ראוי להביא מדבריו של כב' השופט פלפל בעא (ב"ש) 7/92 מלון מרחצאות מוריה ים המלח בע"מ נ' מפעלי ים המלח בע"מ, פ"מ תשנ"ג 1 265 (להלן: "פס"ד מוריה"), אשר עסק בהתנגדות מלון מוריה להגבהת סוללה סביב בריכת אידוי בים המלח ע"י מי"ה, ללא קבלת היתר בנייה ובטענתה של מי"ה כי לאור חוק הזיכיון אין להזדקק להיתר בנייה לצורך העבודות הנדונות:

"לדעתי, אין לקבל את ההסבר של מי"ה וזאת מן הטעמים הבאים:
א. סעיף 145 לחוק התכנון ובניה, אוסר, מפורשות, הקמת בניין ו/או הוספה לבניין קיים וכל תיקון בו, ללא היתר. "בנין" מוגדר בסעיף 1 לחוק כ"כל מבנה לרבות... קיר, סוללות, עפר, גדר וכיוצא באלה הגודרים או תוחמים, או מיועדים לגדור או לתחום, שטח קרקע או חלל."
פטור מחובת היזקקות להיתר יכול להינתן רק על ידי המחוקק. לא מצאתי בחוק או בתקנות התכנון והבניה הוראה כזאת. (ההדגשה אינה במקור)"

ועוד

"סעיף 2 לשטר הזיכיון אינו פוטר את מי"ה מהחובה לקבל היתר בנייה כחוק. אכן, הזיכיון והחוק מסמיכים את מי"ה ונותנים לה את הזכות הייחודית לבנות בים המלח סוללות, אך בשום מקום בשטר הזיכיון לא נכתב כי ניתנת למי"ה הזכות לבנות שלא כחוק, ובנייה ללא היתר הינה בנייה שלא כחוק." (ההדגשה אינה במקור)

וכך גם בענייננו, ככל שהמחוקק לא קבע מפורשות כי ניתנת למי"ה הזכות להקים מתקנים ללא היתר הקמה, הרי שחוק הזיכיון אינו פותר אותה מן החובה להיתר, על פי חוק המים.

היטל הפקה

98. **סעיף 116 לחוק המים** מטיל על כל מפיק מים את החובה לשלם היטל הפקה לאוצר המדינה בהתאם לכמות המים שהפיק, על פי הוראות התוספת השנייה לחוק המים. מן האמור לעיל עולה כי יש להטיל על המשיבה 2 היטל הפקה על פעילותה כמפיקת מים, כפי שהורחב לעיל.

99. גביית ההיטל משקפת אינטרס ציבורי כללי בגין שימוש במשאבי טבע לאומיים, ומהווה הלכה למעשה כלי נוסף בידי המשיבה 1 לפיקוח ובקרה על הפקת המים, כפי שנקבע על ידי כבוד השופט שפירא בע"מ (חי') 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."

100. חובה זו מקבלת משנה תוקף בענייננו, לאור אחריותה הישירה של משיבה 2 לדלדולו של ים המלח, כאמור לעיל, ומשרתת את אינטרס הציבור, שהוא הוא בעליו של ים המלח.

101. באמרת אגב נציין, כי היטל ההפקה הוא נגזרת של רישיון ההפקה, המוטל על כל מפיק מים, זאת בשונה מתשלום תמלוגים, אשר משקפים את היותם של משאבי הטבע קניין הציבור ותובעים לשלם על השימוש בהם.

102. וקובע סעיף 116 (ב) מפורשות כי:

"... גובה ההיטל ישקף את המחסור האזורי והכלל ארצי במים, ויכול שיהיה שונה לכל מקור מים ולגבי כל אחת ממטרות המים והשימושים בהם, והכול כפי שנקבע בתוספת השניה."

103. לפיכך, יש לצפות כי תעריף ההיטל ישקף את נדירותם של מי ים המלח ואת ערכם לטבע, לציבור ולמדינת ישראל, הן ברמה הארצית והן ברמה האזורית. בנוסף, יש לצפות כי ההיטל ישקף את מצבו החמור של ים המלח, המתבטא בירידת מפלס מימיו, כפי שפורט בהרחבה לעיל ובחוות דעת המומחה אשר צורפה לערר זה.

104. סעיף זה אף הוא אינו מיושם, ונוצר מצב שבו מי"ה עושה שימוש במימי ים המלח, מבלי שתוחל עליה החובה לשלם בגין המים בהם היא משתמשת, וזאת בניגוד לכל גורם אחר המפיק מים לצרכי תעשייה. מן האמור עולה כי על משיבה 1 להבטיח כי יושת היטל הפקה על משיבה 2, בעבור המים הנשאבים מים המלח.

105. להשלמת התמונה נזכיר את האמור בחוות דעת ליכט, לעניין חובתה של מי"ה לשאת בעלויות קציר המלח שהצטבר בשטח הבריכות בדרום ים המלח וסיכן את תשתית התיירות באיזור, וזאת, מפאת העובדה כי היא זו היוצרת את הסיכון. חוות הדעת, אשר בקשה להטיל על מי"ה את העלויות, התירה לגבות ממנה תשלום באופן נפרד מן התמלוגים המוסדרים בחוק הזיכיון, וציינה מפורשות בעמוד 7 סעיף 31 כי **"הטלת עלויות אינה נובעת מהצלחתה הכלכלית, ממנה נהנה בעקיפין גם הציבור, אלא מאחריותה למעשיה ולהשלכותיהם."** ראה גם חוות הדעת עמוד 2 סעיף 9.

106. **נכון הדבר לענייננו מקל וחומר:** חוק המים מחייב כל מפיק מים לשלם בעד הפקת מים. הפקת המים ע"י מי"ה גורמת נזק לים המלח ופוגעת באינטרסים ציבוריים וסביבתיים. מאחר שפעילותה של מי"ה היא שיוצרת את הפגיעה, עליה לשאת בעלויות, וביתר שאת כאשר מדובר בתשלום שהוא חובה מכח חוק.

107. גם לעניין זה נציין כי הוראותיו של חוק הזיכיון אינן עומדות בניגוד לסעיף זה, אלא משתלבות אלו באלו.

108. בדומה, קבע כבוד השופט פלפל בע"ש (ב"ש) 37/86 רשות שמורות הטבע נ' המועצה

האיזורית תמר, פ"ד תשנ(2) 221 בעמ' 231, כי:

"כשם שאין להטיל מיסים על אזרחים אלא על סמך הוראת חוק, כך אין לפטור מתשלום מיסים אלא אם כן המחוקק פטר מתשלום מיסים. ראה דיני מיסים "הדין המהותי" מאת ד"ר א' נמדר, חשן למשפט, תל-אביב תשמ"ה - 1985 עמ' 128-158 [36]."

109. וכך בענייננו, שטר הזיכיון, אשר עוגן בחוק, אינו קובע הוראה המעניקה למי"ה פטור מהיטל הפקה, ומשום כך אין לפטור אותה מתשלום ההיטל.

110. יש לציין כי העוררת אינה מבקשת מכבוד בית הדין להידרש לשאלה בדבר העלות הספציפית, אלא להתייחס לעיקרון בלבד, המחייב הטלת היטל מכח חוק, ולא כעניין של שיקול דעת.

111. לאור זאת, יש לשים קץ למצב הנוכחי, בו מי"ה עושה שימוש במי ים המלח מבלי שתוחל עליה החובה לשלם בגין המים שהיא שואבת, כפי שמחויב כל גורם אחר המפיק מים לצרכי תעשייה.

חוק הזיכיון אינו מהווה הסדר שלילי לעניין הוראות חוק המים

112. כאמור לעיל, על פעולתה של משיבה 2 בדרום ים המלח חולש **חוק הזיכיון**, אשר עיגן בחוק את שטר הזיכיון שנערך בינה לבין המדינה.

113. **סעיף 2 לתוספת לחוק** (היא שטר הזיכיון) מפרט את הזכויות הניתנות לבעלת הזיכיון, חברת מי"ה:

"הממשלה מעניקה בזה לבעל הזיכיון את הזיכיון הבא; דהיינו:

(א) הזכות הייחודית להשיג בדרך אידי (שמשי או מלאכותי), צינון, כריה, 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, להחזיק ולהרוס, בים המלח ומתחתיו כל עבודות, לרבות – אך מבלי לגרוע מכלליות האמור לעיל – סוללות, בריכות-אידי, מעברי-מים, מחסומי-מים, תחנות שאיבה, תעלות, צינורות, קווי חשמל וכבלי חשמל, כבישים, מיתקני הגנה נגד שטפון, בארות וקידוחים ומיתקנים אחרים, ביחד עם הזכות הייחודית לגישה לאותן עבודות ולשימוש בהן;

(ג) הזכות להשיט כלי שיט בים המלח לצרכי המפעל, בכפוף לדינים הנהוגים אותה שעה;

(ד) הזכות – באישור הרשות המוסמכת וכפוף לזכויות הקיימות בתאריך שטר זה – וכפוף לכל זכות שתוענק לאחר אותו תאריך לפי סעיף 9(1)(ב) לשטר זה – לעשות את המעשים שלהלן, כולם או מקצתם בקרקעות החכורות ובקרקעות השמורות:

(1) להשיג, בדרך חציבה, כריה או בכל דרך הפקה אחרת, סלעי דולומיט וסלעים אחרים ומלחי מחצב, מחצבים וכימיקלים ככל שיידרשו מזמן לזמן לבעל הזיכיון לצורך כל תהליך המשתמש במלחי מחצב, מחצבים וכימיקלים המושגים או ניתנים להשגה מים המלח, ולחצוב לשם הפקת מלח-סלע בהר סדום או בסביבתו; וכן

(2) לחצוב לשם הפקת החמרים 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;

(ה) 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."

114. כפי שהורחב לעיל, חוק המים, קובע את חובתה של משיבה 1 להסדיר את הפקת המים ממקור מים ברישיון הפקה, ומקים, כפי שפורט לעיל, את סמכותה לעשות כן באמור לפעילותה של משיבה 2 בים המלח. עוד מקנה חוק המים סמכות למשיבה 1 לחייב את משיבה 2 ברישיון הקמה.

115. בנוסף, על משיבה 2 לשאת בהיטל הפקה, בהיותה מפיק מים, כמתחייב מחוק המים.

116. חוק הזיכיון, המסדיר כאמור את זכויותיה ופעילותיה של מי"ה בים המלח, אינו מתייחס מפורשות לנושא רישיונות ההפקה והקמה, ובדומה, אינו מתייחס לנושא היטל ההפקה.

117. יודגש, כי שתיקתו של חוק הזיכיון לעניין זה, על אף היותו חוק ספציפי לעניין פעילותה של מי"ה, אינה עומדת בסתירה לחוק המים, ואינה משקפת את רצונו של המחוקק לקבוע הסדר שלילי, וזאת, כפי שיובהר להלן.

118. עמד על כך כבוד הנשיא לשעבר אהרון ברק, בספרו תורת הפרשנות הכללית (להלן: "תורת הפרשנות") כרך ראשון עמוד 466, בקובעו כי בהעדר הסדר מפורש, ישנן מספר מסקנות אשר ניתן להסיק. אחת מהן היא כי "את שהמחוקק הסדיר במפורש, הוא הסדיר במפורש, ואת שלא הסדיר במפורש, הוא שאיר במצב שהיה טרם ההסדר."

119. דברים דומים קבע ברק בבג"צ 4267/93 אמיתי- אזרחים למען מנהל תקין וטוהר המידות נגד יצחק רבין, ראש ממשלת ישראל, פ"ד מז, 441:

"שתיקת החוק אינה מצביעה בהכרח על 'הסדר שלילי'. שתיקת החוק מדברת בכמה לשונות. לעתים השתיקה מהווה חסר (לאקונה); לעתים השתיקה מהווה חוסר נקיטת עמדה בסוגיה משפטית, תוך השארת הסדרתה למערכות נורמטיביות שמחוץ לחוק המתפרש. לעתים השתיקה מהווה 'הסדר שלילי'. על דבר 'ההסדר השלילי' עמדתי באחת הפרשות בצייני:

"דבר זה יקרה מקום שתכלית החקיקה הינה לשלול הסדר משפטי מסוים. 'הסדר שלילי' קיים אפוא, רק מקום ששתיקת החוק היא 'שתיקה מדעת'... שתיקה היא 'מדעת' מקום שהגשמת תכלית החוק מחייבת, הכרה בהסדר השלילי" (על"ע 663/90, 691, 5154/91 פלוגי נ' הוועד המחוזי של לשכת עורכי-הדין תל-אביב-יפו [2], בעמ' 404).

ראה גם רע"א א.ש.ג.ר יבוא יצור והפצה נ' פורום אביזרי ומוצרי צריכה בע"מ, תקדין עליון, כרך (3) 98, בעמוד 992.

120. מכאן שיש לפרש שתיקתו של חוק כהסדר שלילי, רק במקום שבו תכלית החוק מחייבת פרשנות שכזו, ולא כך הוא המצב בענייננו.

121. זאת ועוד, בספרו **תורת הפרשנות**, כרך שני, עמוד 333, מציין ברק כי **"בהרמוניה החקיקתית יש לחוקים השונים תפקידים שונים, המשתלבים זה בזה, ומביאים תפקודה הראוי של החקיקה כולה."**

122. דברים דומים קובע בבג"צ 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."**

123. משמעותה היישומית משפטית של אבחנה זו הינה כי כאשר מדובר על שני חוקים המסדירים את אותו הנושא, יש לצאת מנקודת הנחה כי אינם סותרים אלו את אלה.

124. ועוד אומר השופט ברק, בעמוד 347, כרך שני לספרו **תורת הפרשנות**, כי במסגרת ההרמוניה התחקיקתית, יש לקחת בחשבון השפעות גומלין בין חוקים שונים.

"כך, למשל, חוקים מוקדמים מהווים חלק מההיסטוריה החקיקתית של חוקים מאוחרים. ניתן להסתייע בהם לגיבוש תכלית החקיקה בחוק המאוחר..."

125. וכן, בעמוד 52 לכרך השני לספרו מציין ברק כי

" חוק אינו מפרש חוק. הפרשנות היא פונקציה שיפוטית. עם זאת, לחוק עשויה להיות השלכה על פירוש חוק אחר. חוק מאוחר עשוי לסייע לשופט בהבנת משמעותו של חוק קודם. חוק מוקדם עשוי לסייע לשופט בהבנת משמעותו של חוק מאוחר. אכן, חוק אינו עומד בבדידותו. החוק הוא חלק ממערכת החקיקה כולה והוא מתפרש על רקע המערכת החקיקתית וההלכתית כולה."

126. במקרה דנן, הרי שפרשנות תכליתית מחייבת לבחון את מכלול החקיקה ולפרש את חוק הזיכיון לאור חוק המים, אשר נחקק רק שנתיים קודם לכן. המסקנה המתבקשת העולה מן ההדגשה החוזרת ונשנית של חשיבות השמירה על מקורות המים בחוק המים, וחיוב כל גורם המפיק מים ברישיון והיטל הפקה, יחד עם היותו של ים המלח אחד ממקורות המים החשובים בישראל, היא כי כוונת המחוקק לא הייתה להחריג את מי"ה מהוראות חוק המים המפורטות לעיל, וכי יש להחילן עליה. בשל כך, על משיבה 1 לעשות שימוש בסמכויות אשר ניתנו לה על פי חוק, אשר תכליתן היא פיקוח על השימוש במשאב טבע.

127. יפים לעניין זה דברי השופט פלפל בפס"ד מוריה אשר הוזכר לעיל, כי: **"המסקנה המתבקשת היא, שכאשר המחוקק רוצה להעניק פטור מקבלת היתר, הוא קובע זאת במפורש."** לדבריו, פטור מחובת היזקקות להיתר יכול להינתן רק על ידי המחוקק.

128. ולענייננו, בשום מקום בשטר הזיכיון לא נכתב כי ניתנת למי"ה הזכות לפעול ללא קבלת רישיון הפקה ורישיון הקמה, כמו גם פטור מתשלום היטל, ומכאן, שקריאת שני החוקים יחדיו, מובילה למסקנה כי אין לפטור את מי"ה מהוראות חוק המים.

129. יישום חוק המים והחלתו כדין הינה החלטה פשוטה, ללא שיקול דעת. זאת ועוד, האינטרס הציבורי הנובע מחשיבותו של ים המלח לציבור, כמו גם שינוי הנסיבות הבעלות וכמויות השאיבה, וכן מצבו ההולך ומתדרדר, מחזקים פרשנות זו, ומכאן, שיש להחיל את מי"ה את חוק המים.

אינטרס הציבור מחייב החלת נורמות מן הדין הכללי על מי"ה

130. מי"ה, כאמור, הינה בעלת סמכות ייחודית לפעילות בים המלח, מכח חוק הזיכיון. בפעילותה, חולשת מי"ה על משאב טבע ייחודי, אולם אין משמעות הדבר כי זכותה לשימוש במשאב אינה טעונה מגבלות ופיקוח ע"י הרשויות הרלוונטיות, ובמקרה דנן, ע"י רשות המים.

131. חובתה של משיבה 1 להפעיל את הסמכויות הנתונות לה מכח הוראות חוק המים שפורטו לעיל, נובעת בראש ובראשונה מהיותו של ים המלח מקור מים ומשאב טבע, אשר ככזה, הינו קניינו של הציבור. על פי הדין בישראל, משאבי הטבע שייכים לציבור כולו, והמדינה, ובמקרה דנן משיבה 1, מחזיקה בהם כנאמן הציבור. משכך, חובתה של משיבה 1 להחזיק ולשמור על משאבי הטבע, ובמקרה דנן על ים המלח, באופן המשרת את האינטרס הציבורי.

132. עמדה זו עולה גם מחוות דעת ליכט, כפי שצוין בסעיף 26 לערר זה, כי:

"רידוד מהותו של ים המלח, אפילו במצבו כיום, ל"ברכה 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."

133. יפים לעניין זה דבריה של כבוד השופטת שטרסברג כהן, בפסק הבוררות החלקי בעניין סוגיית תשלומי תמלוגים ע"י מפעלי ים המלח:

"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 בורות חלקי, מדינת ישראל-ממשלת ישראל נ' מפעלי ים המלח בע"מ (19.5.14))

134. מכאן, שעל אף היותה מי"ה הזכיינית על פי חוק, הרי שאין מדובר על זיכיון חופשי מכל מגבלות, המעניק לה בלעדיות מוחלטת על ים המלח (ראה חוות דעת ליכט בעמוד 20 סעיף 79).

135. הסדר הזיכיון אשר חל על מי"ה אינו מהווה הסדר ממצה, שכן רשות המים מחוייבת להגביל את פעולותיה של מי"ה, ככל שהן נוגדות את אינטרס הציבור. הגנה על אינטרס הציבור בים המלח מחייבת את המדינה, קרי רשות המים, לפקח על פעולתה של מי"ה, ולהחיל עליה נורמות מן הדין הכללי.

136. לא למותר להוסיף לכך את עמדתו של בית המשפט העליון במאמץ הפרשני הראוי ליישום, בכל הנוגע למשאבי טבע ונוף. כך בבע"א 8116/99 אדם טבע ודין אגודה ישראלית להגנת הסביבה נ' הועדה המקומית לתכנון ובניה שומרון ואח', פ"ד נה (5) 196, שם בסעיף 31 לפסק דינו של כבוד השופט אנגלרד, נאמר:

"לצערי המודעות בחברה הישראלית לאיכות הסביבה ולשמירה על נכסי הטבע למען הכלל ולמען הדורות הבאים עדיין אינה מפותחת... לכן, יש לעשות כל מאמץ פרשני, במסגרת הנורמטיבית הנתונה, כדי לשמור על המשאבים המצומצמים מאד של טבע ונוף..." (ההדגשה אינה במקור).

137. בנוסף, דבריה של כבוד השופטת דורנר בבג"צ 4128/02 אדם טבע ודין נ' ראש ממשלת ישראל ואחי' (לא פורסם) פדאור (3)04 702 בסעיף 3 לפסק דינה:

"אך יהא דבר זה אשר יהא, האינטרס הציבורי הכבד לסביבה ראויה, שהוא אינטרס כלל עולמי, ושמבוסס כאמור על זכויות אדם ואינטרסים ציבוריים הזוכים להגנה חזקה בדין ובפסיקה הישראלית, מספיק לדעתי ליצירת חזקה לפיה יתפרשו דינים, ככל שהדבר ניתן, כתואמים את הזכויות והאינטרסים בדבר סביבה ראויה".

138. לאור האמור לעיל, פרשנותו התכליתית של חוק הזיכיון אשר מחייבת החלת הוראות חוק המים על מי"ה, מתחייבת גם מפאת האינטרס הציבורי, המחייב החלה של החקיקה הסביבתית הקיימת על מי"ה.

פרשנות זו גם נקבעה בחוות הדעת ליכט בעמוד 22 סעיפים 85-86:

"...היא קובעת את המובן מאליו, 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".

139. בדומה נקבע בפס"ד מוריה המוזכר לעיל בסעיף 100 כי ניתן ואף ראוי להחיל נורמות מן הדין הכללי על מי"ה.

140. ועוד נקבע בחוות הדעת ליכט בעמוד 21 סעיפים 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".

141. העובדה כי שטר הזיכיון, אשר מקורו בתקופת המנדט, הינו שריד ארכאי למציאות אשר אינה קיימת, וכי הנסיבות שאפפו את יצירת שטר הזיכיון אינן קיימות עוד, מחייבות גם הן פרשנות המותאמת למציאות הקיימת כיום. לעניין זה ראה חוות הדעת ליכט בעמוד 10 סעיף 46 כי:

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

142. ענייני הרואות, כי חוק הזיכיון לא צפה בשעתו את השוני בהיקף פעילות השאיבה של מי"ה ואת הנזק האדיר שנגרם לים המלח כתוצאה ישירה של פעילות זו. ראה מאמרו של שלמה אלדר, סמנכ"ל ומנהל חטיבה במפעלי ים המלח בשנים 1983-1998, "האשלגן: טיבו, מקורותיו

והפקתו במפעלי ים המלח – עבר והווה, בעמוד 45 וכן בקשת המשיבה 2 לוועדה להיתר הזרמה המצ"ב לערר זה כ-ע/5.

143. טעם זה נותן משנה תוקף לפרשנות החוק בדרך תכליתית מתוך שקילת מכלול השיקולים, הגנה על ים המלח וטובתו של הציבור.

144. וכך נאמר בחוות הדעת ליכט בעמוד 21, סעיף 83 :

"הפרשנות התכליתית של שטר הזיכיון צריכה להתבסס על מהותו של הזיכיון כמעניק זכות במשאב ציבורי השייך לציבור כולו לתקופת זמן ארוכה....." (ההדגשה אינה במקור).

ועוד, בעמוד 23 סעיף 89 נאמר כי :

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

145. ועוד, בעמוד 20, סעיף 82 נאמר כי :

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

146. כפי שצוין לעיל, זכויותיה וחובותיה של מי"ה בכל האמור להפקת מינרלים מים המלח המפורטות בחוק הזיכיון ניתנו לה בהיותה חברה ממשלתית, ולכן נהיר היה כי אינה פועלת ממניעים כלכליים גרידא, אלא דואגת להבטחת אינטרס הציבור בעת פעולותיה. אין אלו פני הדברים כיום. שינוי מצב הדברים והעובדה שכיום מי"ה היא חברה פרטית לחלוטין החולשת על משאב טבע, מחייבים כאמור קריאה משולבת של חוק הזיכיון עם חוק המים, מתוך פריזמה המתייחסת למי"ה כגוף דו מהותי, ותוך הגנה מוגברת על אינטרס הציבור.

147. כמו כן, במכלול השיקולים, יש לקחת בחשבון שעל תקופת הזיכיון להגיע לסופה ביום מן הימים, ועל המדינה לדאוג שים המלח יחזור לידי הציבור כמשאב 'בריא' ושמיש. לכך התייחס גם ליכט בחוות דעתו, עמוד 22, סעיף 88, כדלקמן :

"פרשנות הזיכיון והפעלת סמכותה של המדינה ביחס אליו חייבות להביא בחשבון גם את תום תקופת הזיכיון. אין לאפשר לזכיין "לסחוט את הזיכיון" עד תום ולהעביר למדינה בתום התקופה, נכס שאינו שמיש ואף גורם לנזק או לסיכון."

148. מן האמור לעיל עולה למעלה מכל ספק כי חוק הזיכיון אינו מעניק למי"ה זיכיון חופשי לשאוב מים מים המלח. על רשות המים חלה החובה להפסיק לאלתר את המצב הקיים בו מי"ה שואבים מליוני מ"ק ביום, ללא כל פיקוח והגבלה, ולצרכים הכלכליים בלבד (ראה גם חוות דעת ליכט עמוד 29 סעיפים 112-113).

חובתה של רשות המים כרשות מנהלית לפעול במהירות הראויה

149. כפי שעולה מן התשתית העובדתית אשר פורטה לעיל בהרחבה, פרק הזמן הארוך אשר חלף מאז שהעלתה העוררת את נושא הסדרת הרישיון בפני משיבה 1 ועד היום, מבלי שהליך הרישיון הושלם, מהווה פרק זמן בלתי סביר, ועולה לכדי התנהלות בלתי תקינה של משיבה 1.
150. חליפת המכתבים הארוכה, אשר כללה 15 פניות שונות בכתב לרשות המים, מעידה על כך שמשיבה 1 לא פעלה במהירות הראויה. זאת ועוד, על אף שלעיתים נראה היה כי הליך הרישיון עתיד להיות מוסדר בכל רגע, הרי שבסופו של יום, בקשות העוררת העלו חרס.
151. פניותיה האחרונות של העוררות הושבו ריקם, ונראה היה כי משיבה 1 מתחמקת ממתן תשובה וממציאת פתרון לבעיות המועלות בפניה.
152. **סעיף 11 לחוק הפרשנות, תשמ"א-1981** קובע מפורשות כי: "הסמכה או חיוב לעשות דבר, בלי קביעת זמן לעשייתו-משמעם שיש סמכות או חובה לעשותו במהירות הראויה". חובה זו הינה חלק מעיקרון הסבירות החל על רשות המים, כעל כל רשות מנהלית ועל פעולותיה.
153. פרופ' יצחק זמיר, מציין אף הוא בספרו **הסמכות המנהלית** כי

"הפרת החובה להפעיל את הסמכות תוך זמן סביר היא עילה לביקורת שיפוטית. הביקורת מופעלת על ידי בית המשפט במקרה של מחדל כמו במקרה של מעשה: סירוב לפעול, מפורש או משתמע, אף הוא בגדר החלטה, ולכן הוא כפוף לאותם הכללים החלים על החלטות מנהליות בדרך כלל".

(י. זמיר, הסמכות המנהלית כרך ב (נבו), תשנ"ו, 706).

154. וכן

"החובה לפעול במהירות הראויה היא מן המושכלות הראשונות של מנהל תקין"

(י. זמיר הסמכות המנהלית כרך ב' (נבו) תשנ"ו, 717).

155. החובה לפעול במהירות הראויה, הוכרה זה מכבר על ידי בית המשפט (ראה: **בג"צ 3073/99 התנועה לאיכות השלטון נ' שר החינוך**, פסקה 26 לפסק דיני של השופט חשין; **בג"צ 164/97 קונטרס בע"מ נ' משרד האוצר פ"ד נב (1)**, 289, פסקה 26 לפסק דינו של השופט זמיר), כחלק מחובת התנהגות סבירה.

156. וכך קבע בית המשפט בבג"ץ **7198/93 מיטראל בע"מ נ' שר התעשייה והמסחר [22]**, בעמ' 853 כי:

"חובת המהירות הראויה, המוטלת על הרשות המינהלית, אינה אלא חובת התנהגות סבירה: היא דורשת כי הרשות תפעל באורח רציני ואחראי בהתחשב בנסיבות ובמשאבים".

157. ניתן לומר שקיים מתחם של מהירות ראויה; זהו המתחם בו רשות סבירה, שהיא, בין היתר, רשות מאורגנת כיאות, עשויה לפעול (זמיר, בעמ' 723).

158. בנסיבות בהן גורמת המשיבה 2 לפגיעה חמורה במשאב טבע ייחודי- ים המלח, הפעלת הסמכויות המסורות בידי רשות המים, ובכלל זה חיוב המשיבה 2 ברישיון להפקה והקמה, מחויבת המציאות ומתבקשת מאליה. ויודגש, כי במקרה דנן אין מדובר בסמכויות שבשיקול דעתה של הרשות.

159. מן האמור עולה, כי הימנעות המשיבה 1 מהפעלת סמכויותיה מכח חוק המים, והתרת המצב על כנו משך זמן כה רב מבלי לפעול להסדרת פעילותה של משיבה 2 ברישיונות הפקה והקמה, עולה כדי חוסר סבירות קצינות, ומהווה הפרתה של החובה החלה עליה כרשות מנהלית, לפעול במהירות הראויה. מן הראוי כי בית הדין הנכבד יפעיל את סמכותו ויחייב את המשיבה 1 להפעיל את סמכויותיה כדין.

חובת נאמנות כלפי הציבור

160. כפי שהודגש לעיל, האינטרס הציבורי בים המלח זועק ומחייב את מעורבות המדינה באופן מיידי, להגן עליו. הגנה זו, כפי שהורחב, כוללת בין היתר החלת נורמות מן הדין הכללי על מי"ה.

161. ונזכיר, חובה זו עולה בראש ובראשונה מחשיבותו של ים המלח ומהיותו מקור מים ומשאב טבע אשר **מצוי בבעלות הציבור**, ועל המשיבה 1, כ"נאמן הציבור" המופקדת על ניהול משאבי המים שבבעלות הציבור, חלה חובה להתיר כל שימוש בים המלח באופן המשרת את האינטרס הציבורי.

162. עמד על כך כבוד השופט אלון בקובעו בשלל פסקי דין כי :

"רשות ציבורית... פועלת כנאמן הציבור, וכלל גדול בידינו, שנאמנות זו צריך שתופעל בהגינות, ביושר, ללא שיקולים זרים ולטובת הציבור..."
ראה בג"צ 4566/90 דקל נ' שר האוצר פ"ד מה (1) 028; וראה: בג"צ 142/70 שפירא נ' הוועד המחוזי של לשכת עורכי הדין, פ"ד כה (1) 325, 331;

163. גם לעניין זה יפים דבריו של י' זמיר בספרו **הסמכות המנהלית בעמוד 36** כי :

"הנאמנות אינה רק מליצה נאה. היא מוסד משפטי המטיל על הנאמן חובות, ובראשן החובה לפעול לטובת הנהנה. כאן הנהנה הוא הציבור. לפיכך על המינהל הציבורי לפעול לטובת הציבור, במסגרת הסמכות שהוענקה לו בחוק."

164. המינהל הציבורי, והמשיבה 1 בכלל זה, היא נאמן הציבור. סמכויותיה ניתנו לה על מנת שתפעיל אותה לפי שיקול דעתה המקצועי, לטובת הציבור.

ראה: **בג"צ 142/70 שפירא נ' הוועד המחוזי של לשכת עורכי הדין, פ"ד כה (1) 325, 331.**

בג"צ 6163/92 אייזנברג נ' שר הבינוי והשיכון, פ"ד מז (2) 229, 257 – 259.

בג"צ 164/97 קונטרס נ' משרד האוצר, פ"ד נב (1) 289

165. על מנת לעמוד בנטל זה, על הרשות המנהלית לפעול בנחישות וביעילות בהתאם לתכלית החקיקה אשר הסמיכה אותה ובהתאם לצורכי הציבור.

166. במצב דברים בו כאמור, חולפות להן קרוב לשנתיים מאז הצהירה משיבה 1 בפני העוררת כי הרישיון עתיד להתקבל, וזמן רב עוד יותר מתחילת הליך מיצוי ההליכים, וכל פיתרון לא נראה באופק, חוטאת המשיבה 1 חטא חמור וקשה לציבור ומפרה את חובותיה כלפיו.

167. כך, הימנעותה של משיבה 1 משימוש סמכויותיה על פי חוק המים, קרי, הימנעותה מהנפקת רישיון הפקה והקמה למי"ה וגביית היטל הפקה מתאים, כרוכים בהפסד כספי ציבור והעמקת הפגיעה בים המלח, מהווים הפרה של חובת נאמנות זו.

שיתוף ציבור בהליך הנפקת הרישיון ובקביעת התנאים

168. מן הראוי ומן המתבקש, כי תהליך הסדרת רישיון ההפקה וההקמה יהיו שקופים לעיני הציבור, הן על מנת שיוכלו להתקבל החלטות מושכלות, והן במטרה להבטיח פיקוח אפקטיבי על פעילות החברה ולשמור על אינטרס הציבור בים המלח, באמצעות ביקורת ציבורית.

169. למותר לציין, כי על התהליך שיעשה מול משיבה 2 להיות חשוף לדיון ציבורי פתוח. כך לדוגמא, ישנו צורך חיוני ומובהק כי קביעת תנאים סביבתיים ברישיון ההפקה, תעשה בהיוועצות עם גורמים רלוונטיים בדבר כמויות המים שראוי להתיר למי"ה לשאוב מים המלח.

170. דיון חד צדדי סגור עם מי"ה לא יאפשר לרשות המים ולשאר הגורמים המעורבים בטיפול הנושא לקבל החלטה על בסיס תשתית עובדתית מאוזנת ושקולה, וישים לאל את יכולת הציבור לפקח על השימוש במשאב טבע נדיר זה. דיון חד צדדי כזה אף עלול להמשיך ולהנציח את המצב הקיים שבו שאיבת המים מים המלח נמשכת בכמויות ההולכות וגוברות, ללא הגבלה או פיקוח כלשהו. על כן, בטרם הנפקת רישיון ההפקה, מן הראוי שיתאפשר לכל בעלי העניין להציג את עמדותיהם.

171. בהקשר זה נדגיש כי אין די בהיוועצות עם משרד האוצר ביחס להשלכות הכלכליות של רישיון ההפקה ויש להבטיח את מעורבות הרשויות האמונות על הגנת הסביבה לצורך הבטחת השיקולים הסביבתיים בים המלח.

172. העוררת גורסת כי פיקוח על השימוש התעשייתי בים המלח הוא אחד האמצעים העיקריים לצמצום הנזק המתמשך לים המלח ולהגנה על אינטרס הציבור. לאור זאת, לא יעלה על הדעת שדיון בנושא השימוש במשאב טבע השייך לציבור כולו ושהמדינה הופקדה עליו כנאמן הציבור, ייעשה בחדרי חדרים והרחק מעיני הציבור הרחב.

173. לשקיפות, אשר הוכרה זה מכבר כאמצעי המאפשר ביקורת ציבורית הכרחית בחברה דמוקרטית, יש משנה חשיבות בענייננו לאור אזלת היד של רשויות השלטון אשר לא עשו עבודתן נאמנה, ואפשרו בכך את דרדורו המתמשך של ים המלח. תרומתן של רשויות השלטון למצב זה הודגש, כפי שצוין לעיל, גם בדוח מבקר המדינה.

174. האינטרסים כבדי המשקל שיש לגורמים פרטיים בים המלח מחייבים ביתר שאת את יישומו של עיקרון השקיפות במקרה דנן.

175. במאמר מוסגר יצוין כי עלה החשש שמא מתן רישיון הפקה למי"ה, וקביעת התנאים יעשו בהליך וולונטרי, ובמו"מ בין נציגי משיבה 1 לנציגי משיבה 2. לעניין זה נדגיש, כי פיתרון זה

אינו בבחינת פיתרון כלל. רישיון ההפקה משקף פרקטיקה של פיקוח וביקורת ציבורית, ומכאן, שקיום מו"מ בעניין זה יוביל לפגיעה באינטרס הציבורי.
176. לעניין זה יפים דבריה של כבוד השופטת ברק- ארז בע"א 7502/13 חוות רודד אגודה חקלאית שיתופית בע"מ נ' עריית אילת ואח', 3.6.15 כי:

"... המיקוד החוזי של ההתדיינות מעורר אי-נוחות. הספקת מים במדינת ישראל נעשית על-פי הוראות חוק המים ומארג נוסף של חקיקת משנה. מים הם משאב ציבורי במחסור, ובהתאם לכך הרשויות המוסמכות לפי חוק המים מופקדות על תכנון משק המים ועל מתן הוראות בכל הנוגע להספקת מים. סעיף 96 לחוק המים קובע כי רשות מים חייבת לספק מים לכל הצרכנים שבשטח פעילותו של מפעל המים שלה, ואילו לפי סעיף 97 היא חייבת לספק מים גם לצרכנים שמחוץ לשטח פעולתו של המפעל אם צוותה לעשות כן, ובהקשר זה "כמות המים, מחירם, תנאי הספקתם ומשך תקופת ההספקה ייקבעו בהיתר או בצו". משאלה הם פני הדברים, חלוקת הסיכונים בכל הנוגע להספקת מים אינה אמורה להיות תולדה של הסכם, שנעשה ממילא בתנאים לא שוויוניים בשל היעדר כל חלופה, אלא להיות מבוססת על ההסדרה הסטטוטורית.. (ההדגשה אינה במקור)."

177. לאור האמור לעיל, סבורה העוררת כי קיימת חובה מוגברת לקיום הליך פתוח ושקוף, תוך שיתוף הציבור בכל שלבי ההליך.

צירוף המשיבה 2

178. כלל הוא שעל העותר לצרף כמשיבים את כל אלה אשר החלטתו של בית המשפט עלולה לפגוע בזכויותיהם.

179. ההלכה הפסוקה מפי בית המשפט העליון בשבתו כבית משפט גבוה לצדק היא כי –

"מנהגו הקבוע של בית משפט זה מימים ימימה שלא להיזקק לעתירה אשר בה מבקשים סעד העלול לפגוע בזכויות צד שלישי, אלא אם אותו צד שלישי צורף משיב או לפחות קיבל את המסמכים לידיעתו".

ראה: בג"צ 353/67 אגד בע"מ נ' שר התחבורה ואח', פ"ד כב (1) 332, 336.

180. בערר דנן, נדרשת הפעלת הסמכות על ידי המשיבה 1, אשר משמעותה הנה חיוב המשיבה 2 לפעול בכפוף להיתר הפקה ולהיתר הקמה, כמו גם לשאת בתשלום של היטל הפקה, ומכאן שיש לו השפעה ישירה עליה, ומשכך אין ספק כי היא צד חשוב בעניין.

סמכות בית הדין למים

סעיף 31 לחוק המים, מקנה זכות ערר למי שרואה עצמו נפגע על ידי סירובו של מנהל הרשות הממשלתית לתת רישיון הפקה, כדלקמן:

181. כאמור,

“(א) הרואה 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 לערור על כך לפני בית הדין תוך 21 יום מיום מסירת הודעה על החלטת מנהל הרשות הממשלתית.”

182. הימנעות המשיבה 1 מהפעלת סמכויותיה על פי חוק זה בכל הקשור למתן רישיון הפקה וקביעת תנאים ברישיון, מהווה סירוב משתמע של רשות מנהלית להפעיל סמכותה.

183. נגזרת מכך היא הימנעות ממתן רישיון הקמה ומגביית היטל הפקה, שכן באין רישיון הפקה, אין צורך להידרש לחובות אלו. הן רישיון ההקמה והן גביית ההיטל הינם נגזרת של פעילותה של משיבה 2 כמפיקת מים: מתקני השאיבה מוקמים לצרכי ההפקה, וגם ההיטל נגזר מכמויות ההפקה.

184. לאור זאת, כמו גם לאור חלוף הזמן, נכון להתייחס להוראת הסעיף בהרחבה, ולפרשה כך שהיא תתייחס גם לרכיבים אלו, כסמכות הנגזרת לסמכותה האמורה בלשון הסעיף.

185. כפי שהורחב לעיל, מחדלה של משיבה 1 באי הפעלת סמכויותיה הינו בעל השלכה על מצבו של ים המלח ועל הידלדלותו. מכאן שמתקיימת פגיעה באינטרס הציבור אשר העוררת משמשת לו לפה.

186. בפסיקה ניכרת מגמת הרחבה בפרשנות סמכויות גופי ערר – כפי שאף נקבע בבית הדין הנכבד בעש 000103/01 נציב המים נ' איגוד ערים איילון, תק – מח 2001 (2) 6898:

“כעקרון, מסכים אני כי חוק המים אינו מקנה לבית הדין למים סמכות כללית לדון בכל נושא הכרוך במים, אלא רק בנושאים ספציפיים המנויים בחוק. עם זאת, אני סבור שאין ליתן לאותן הוראות ספציפיות משמעות דווקנית או צרה, אלא יש לפרשן בהתאם לתכלית החקיקה בדרך רחבה שתביא לפתרון כולל ומלא של סכסוכים שהם נושא לאותן הוראות.” (ההדגשה אינה במקור).

וכן ראה רע"א 2425/99 עיריית נס ציונה נ' י.ח. ייזום והשקעות בע"מ, פ"ד נד (4) 481, : 495

“לסיכום הדברים עד כאן: מגמת הפרשנות המרחיבה לסמכויות גופי הערר מגשימה יעד כפול: מצד אחד, היא עונה לתכלית החשובה שבהבאת המחלוקת הראשונית בין האזרח לרשות להכרעה בדרג מקצועי, יעיל, מהיר ומיומן. כמו כן, בדרך כלל היא מקנה לגורם הדן שיקול דעת רחב לסטות מן ההחלטה המקורית וליתן החלטה אחרת תחתיה. מן הצד האחר, מובטח פיקוח שיפוטית על החלטת גוף הערר באמצעות מנגנון הביקורת השיפוטית המבקר את פעולתה

בין בערכאה שיפוטית רגילה ובין בבית המשפט הגבוה לצדק". (ההדגשה אינה במקור).

את כל זאת יש לפרש בעיקר על רקע פסיקתו של בית המשפט העליון כאמור בעניין חשיבות השמירה על משאבי הסביבה.

סוף דבר

187. לאור כל האמור לעיל מתבקש בית הדין הנכבד להורות למשיבה 1 לעשות שימוש בסמכויות המוקנות לה מכוח חוק המים, כאמור במבוא לערר זה בפירוט, ולחייב את המשיבה 2 בפעולה תחת רישיון הפקה בעל תנאים סביבתיים וציבוריים, תחת רישיון הקמה, וכן לחייבה בהיטל הפקה.

188. לתמיכה בערר דגן מצורף תצהירה של גברת שרית כספי אורון, ראש תחום מים במחלקה המדעית של העוררת.

189. כמו כן מתבקש בית הדין הנכבד לחייב את המשיבים בהוצאות העוררת בהליך זה, לרבות שכר טרחת עו"ד ומע"מ כדין.

היום: 7 ליוני 2015



טל גרנות, עו"ד

ב"כ העוררת