

יאיר קליין מי-עד כץ עוזית ארד איור קרומהולץ אימי ספן עמר בן מתתיהו שרון גבע ליהה רחמיני נחום עמית (1923-2007) איתי אבני-סחביץ (1945-2005)	שרון חמם דנה מוכנין אפרים אופק אהרון רועי מרון ברקת קנפ לירון-ליי לב לירון אושחביץ אליאב לפשטיין טל ששון שני אשכנזי	יונתן טיסונה אבשי סהר אפרים לוי יאיר אברהם גיל בן משה לירון פשטי רועי גרוס רעות צמעי גליה באר-גבל שני צפרי	יומית קלמנביץ שלו בראנץ רעות ג גיא בן עמי * אסף אורן חתן בתע אלה צדטוק שיר קוהנר רעיה וילנסקי איתן לוד	שלום סימון עומר בקרמן * אפרת חיימי דנה שגיב עוהד אמי טל שרצקי-פז * רינת קסטוביץ אורי בראון מורן מורדי אמיר פיש	אברהם ללום משה בוד רות עמית-פוגל רחל הררי-לפשיץ חנית פל עמוחי פינקלשטיין סטיבן ברק חזן מיכאל יבן סלה חלבי רות דינמ	אסף ביגר גל אורן ** עפרה כהן מאיה ששכטוב * אורית ישראל אהרן חנר איה ריך מינא רחלי גוזלביא (רד"ח) אילת טורם יואב עצין *	אהרן פולק משה מטלון אריה ניגר * חרון לוי אלוד טורש יונתן אלטמן דניאל מרכס איאן חססובסקי ענת שטרמליב-מולם שלמה לנדס *
--	--	---	---	---	---	---	---

21 אוקטובר 2013

לידי מר אודי אדירי
מרכז הוועדה

לכבוד
 הוועדה לבחינת המדיניות לגבי חלק המדינה המתקבל
 בעד השימוש של גורמים פרטיים במשאבי טבע לאומיים
israel.resources@mof.gov.il

נכבדי,

הנדון: עמדת יצרני המים המינרליים בהתאחדות התעשיינים בישראל

במענה להזמנה לקבלת עמדות הציבור בנושא העומד לבחינה בפני הוועדה הנכבדה, הנני מתכבד להגיש את התייחסותנו הראשונית של ענף יצרני המים המינרליים בהתאחדות התעשיינים בישראל.

תמצית עמדת הענף מפורטת בחוות דעתם של ה"ה פרופ' צבי וינר ופרופ' חיים פרשטמן המצורפת למכתב זה. בשל המגבלה שהוטלה על היקף החומר המועבר לוועדה אין החומר המצורף משקף את כל רוחב יריעת הטיעונים הנוגעים לענין. מחמת אותה מגבלה, גם הדיון העובדתי עליו נסמכת חוות הדעת הוא חלקי ואינו כולל את כל הנתונים שיכול שיהיו צריכים לקבלת החלטה מושכלת בנושא.

לפיכך נבקש כי הוועדה הנכבדה תזמין את נציגי הענף להופיע לפנייה כדי להשלים את הדברים במידה הנחוצה להצגה מלאה של הנושא, ובד בבד לאפשר לוועדה לקבל תשובות לשאלותיה והבהרות לחוות הדעת, ככל שיידרשו.


 בכבוד רב,
אריה ניגר, ענ"ד

העתק: ד"ר אורנית רוז, מנכ"לית איגוד תעשיות המזון, התאחדות התעשיינים בישראל

לכבוד:

פרופ' איתן ששינסקי, יו"ר הוועדה
חברי הוועדה לבחינת חלק המדינה במשאבי טבע לאומיים

מכובדי,

הנדון: הרציונל הכלכלי בהטלת תמלוגים בגין שימוש במים מינרליים טבעיים

נתבקשנו על ידי התאחדות התעשיינים בישראל לחוות דעתנו בשאלה האם יש רציונל כלכלי לחיוב יצרני מים מינרליים טבעיים בתשלום תמלוגים בגין המים המשמשים אותם בתהליך הייצור. כמוסבר ביתר הרחבה להלן, היעדר מחסור במקורות לייצור מים מינרליים טבעיים, מבדיל אותם ממשאבי טבע מתכלים כדוגמת מחצבים, גז ונפט המצויים במחסור ועל כן מצדיק התייחסות שונה. הבחנה זו, והשיקולים הכלכליים המפורטים להלן, מוליכים למסקנה שאין מקום להטיל על יצרני המים המינרליים הטבעיים תמלוגים עבור השימוש במים שהם רוכשים.

רקע עובדתי

1. בענף המים המינרליים בישראל פועלות מספר חברות המשווקות כ- 10 מותגים מקומיים ועולמיים. את הענף מובילים יצרני המים הישראליים: עין גדי מים מינרליים בע"מ ("עין גדי"), נביעות טבע הגליל בע"מ ("נביעות"), מעיינות עדן בע"מ ("מי עדן") (ביחד להלן "היצרנים"), המייצרים מים מינרליים טבעיים, וטמפו משקאות בע"מ המייצרת מים מזוקקים במותג אקווה נובה (ומייבאת מותגים נוספים, כדוגמת סן בנדטו). חברות נוספות בענף הן יקבי בנימינה בע"מ - המייבאת את מותגי המים המינרליים ויטל ופרייה מתוצרת נסטלה, שופרסל - המשווקת מים מינרליים מיובאים תחת שמה וחברות אחרות.

1.1 מי עדן – פועלת משנת 1983 ומספקת מים מינרליים טבעיים בבקבוקים (אישיים ומשפחתיים) ובכדים. מקור המים שלה הוא מעיין סלוקיה שברמת הגולן, המופעל ומפוקח על ידי מקורות. למי עדן הקצאה שנתית מתחדשת של 344,000 מ"ק אותם היא רוכשת ממקורות. בנוסף לתשלום למקורות, מי עדן משלמת בגין השימוש במים גם לרשות הטבע והגנים ולעיריית קצרין.

1.2 נביעות – פועלת משנת 1989 ומספקת מים מינרליים טבעיים בבקבוקים (אישיים ומשפחתיים) ובכדים. עד שנת 2011 רכשה נביעות ממקורות מים שנשאבו ממעיין עין זהב בגליל העליון. משנת 2012 החלה לרכוש מים שנשאבים מקידוח תת קרקעי (חולה

7) המספק מים גם לקריית שמונה ויישובי הסביבה. לנביעות הקצאה שנתית של 373,000 מ"ק.

1.3. עין גדי - פועלת משנת 1997 ומספקת מים מינרלים טבעיים בבקבוקים אישיים ומשפחתיים. עין גדי משתמשת במים המופקים ממעינות עין גדי ושולמית על ידי קיבוץ עין גדי (בכובעו כספק מים מקומי שכן חברת מקורות לא מספקת מים באזור) ובפקוח רשות המים. הקצאת המים השנתית של מפעל המים עין גדי מסתכמת ב- 226,000 מ"ק.

2. החברות הפועלות בענף כפופות להוראות רגולטוריות שונות וביניהן חוק המים – התשי"א 1951 ותקנות שתוקנו על פיו, הוראות וכללי רשות המים, תקנות בריאות העם והוראות בדבר שמירה על איכות הסביבה. היצרנים אף משמשים כמפעלים לשעת חירום ומחויבים להחזיק מלאי אסטרטגי של בקבוקי מים. ראו אסמכתאות מצורפות **כנספח א'** לחוות דעת זו.

3. ענף המים המינרלים בישראל מאופיין בתחרות ערה ובשחיקת מחירים ריאלית לאורך השנים. לדוגמא, שישיית בקבוקי 2 ליטר מי עין גדי נמכרת לצרכנים ב-12 ₪ מאז אפריל 2003, כלומר יותר מעשר שנים. בתקופה זו עלה מדד המחירים לצרכן בכ- 21%.

שיקולים כלליים להטלת תמלוגים על שימוש במים מינרלים טבעיים

4. בדיקה השוואית שנעשתה מול מדינות שונות בחו"ל העלתה שמדינות מפותחות לא נוהגות להטיל חובת תשלום תמלוגים על יצרני מים מינרלים. במרבית המדינות שנבחנו, הקצאת הרישיונות לשאיבת מים בכלל, ומים מינרלים בתוכם, ניתנת בהתאם לבקשת היזם ולא כחלק מהליך מכרזי. במרבית המדינות שנסקרו לא קיימת דרישה לתשלום ייחודי עבור שאיבת מים מינרלים, או קביעת תעריף ייחודי לשאיבת מים מינרלים בנפרד מתעריפי שאיבת מים לשימושים אחרים. סיכום ממצאי הבדיקה השוואתית מצורף לחוות דעת זו **כנספח ב'**.

5. בחינת מדיניות התמלוגים בישראל ובעולם מעלה שלא על כל סוגי משאבי הטבע מוטלים תמלוגים. על חלקם (נפט, גז ומחצבים) יש תמלוגים בעוד שעל אחרים אין תמלוגים (דגים, אוויר, מים, אדמה חקלאית, אור שמש). בד בבד ניתן לראות שבמרבית המדינות נוהגת אותה מדיניות תמלוגים לגבי הסוגים השונים של המשאבים. הדבר מצביע על קיומו של הגיון כלכלי מאחורי אותה הבחנה.

6. יש משאבי טבע שהשימוש בהם לא רק שאינו כפוף לתמלוגים אלא אפילו מסובסד על ידי המדינה. לדוגמא, בישראל מים לחקלאות מסובסדים בעקיפין שכן התשלום עבורם נמוך יותר מאשר התשלום עבור מים לצרכנים ביתיים ולתעשייה.

7. להלן נדון בשאלה מה הם משאבי טבע שעליהם יש להטיל תשלום תמלוגים ומה הם משאבי טבע שיש להתייחס אליהם כאל גורם ייצור שלגביו אין תמלוגים תוך התייחסות ספציפית למים מינרלים טבעיים.

8. ככלל, ההצדקה הכלכלית לתמלוגים מצויה בכך שמחיר השוק של משאבי הטבע מסוימים משתנה משמעותית לאורך זמן. מחירי זהב, נפט ואשלג יכולים לעלות בעשרות אחוזים תוך פרק זמן קצר יחסית. במקרה כזה נרצה שהציבור יוכל גם הוא ליהנות מהגידול בתועלת, ולמטטר של תמלוגים יש הגיון כלכלי משום, שהוא גורם למעשה למצב שבו הציבור והחברה המפיקה מתחלקים בסיכון ובסיכוי שקיים בשוק, ומבטיח לציבור פיצוי אוטומטי במקרה של עליית מחירים. דוגמא לשימוש באותו עקרון הינו התמלוגים מהמכירות שמשלמים חנויות במרכזים מסחריים.
9. מצד שני מרבית החוזים והדרך המקובלת יותר להעברת מוצרים או גורמי ייצור הינו קביעת מחיר עבור אותו המוצר. מים מינרלים בבקבוק הם מוצר צריכה טיפוסי שמחירו לא משתנה בתכיפות ובכל מקרה לא קיימת אפשרות מעשית לזינוק חד במחירו בטווח קצר. מכאן, שאין צורך בחוזה תמלוגים שנועד לחלק את הסיכוי והסיכון הנובעים משונות גדולה במחירי המוצר הסופי. ואכן, כיום מפעלי המים המינרלים משלמים את מחיר השוק עבור המים בהם הם משתמשים, ואין הצדקה לקביעת מנגנון של תמלוגים בשוק הרלבנטי.
10. נבקש להצביע על מספר עקרונות כלליים יותר שלדעתנו הינם חשובים בניסוח העקרונות של מדיניות התמלוגים: (א) האם קיים מחסור במשאב הטבע; (ב) האם הטלת תמלוגים תפלה בין החברות השונות המשתמשות במשאב הטבע על פי השימוש במשאב הטבע; (ג) האם משאב הטבע הוא מוצר מתכלה או מוצר מתחדש.
11. יישום עקרונות אלה במקרה הנדון מוביל למסקנה שאין הצדקה להטלת תמלוגים על מים מינרלים טבעיים בישראל.
12. **האם קיים מחסור במשאב הטבע:** על שימוש במשאב טבע שאינו במחסור אין להטיל תשלום תמלוגים. אף שמקובל לחשוב שיש בישראל מחסור במים שפירים, אין הדבר רלוונטי למים מינרלים טבעיים, שכן אין בישראל מחסור במים המתאימים לתעשיית המים המינרלים. ראו תשובת המדינה לעתירת האגודה הישראלית לצדק חברתי בע"מ בבג"צ 4277/08 המצורפת לחוות דעת זו **כנספת ג'** (סעיף 53 לתשובה).
13. משק המים בישראל מחזיק מקורות מים רבים שיכולים לשמש לתעשיית המים המינרלים, אך משמשים לשימושים חלופיים. יתר על כן, העלות האלטרנטיבית של שימוש במים לתעשיית המים המינרלים הינו השימוש במים לצריכה ביתית, לחקלאות ולתעשייה.
14. תעשיית המים המינרלים הטבעיים משתמשת בכ- 900,000 מ"ק בשנה, המהווים כ-1% מכלל צריכת המים השפירים בתעשייה ופחות מעשירית האחוז מצריכת המים השפירים הארצית.¹ זו כמות זניחה ביחס לכמות המים המשמשת את התעשייה בישראל. לדוגמא, בשנת 2013 הוקצו לתנובה כ- 2.7 מיליון מ"ק של מים, כמחצית הכמות רק למחלבת אלון תבור (פי 3 מהצריכה המשותפת של היצרנים). לאינטל הוקצו בשנת 2013 כ- 4.6 מיליון מ"ק מים שפירים

(פי 5) ולרותם אמפרט הוקצו כ- 11.5 מיליון מ"ק של מים שפירים (פי 13).² חברות אלו אינן משלמות תמלוגים על המים אותם הן צורכות.

15. ככל שיש מחסור כללי במים שפירים הוא אינו יכול להצדיק הטלת תמלוגים על יצרני המים המינרלים הטבעיים. בחינת מקורות המים של יצרני המים המינרלים הטבעיים בארץ מגלה שכמויות המים הזמינות לשימוש יצרני מים מינרלים בישראל מאפשרות להכפיל (אם לא יותר) את סך כמות המים המינרלים המיוצרת.

16. נביעות רוכשת מים מקידוח "חולה 7" של חברת מקורות הנמצא בקרבת קריית שמונה. ניתן להגדיל את הכמות המופנית ליצור מים מינרלים בצורה ניכרת, מבלי לפגוע באיכותם. מקורות מפעילה קידוחים נוספים מאקוויפר ההר שממנו מקבלת גם נביעות מים וניתן להשתמש במים מקידוחים אלו לייצור מים מינרלים. עד שנת 2011 השתמשה נביעות במים שנשאבו ממעיין עין זהב בגליל העליון ממנו שאבה גם מקורות. אין מניעה להשתמש במים הללו ליצור המים המינרלים על ידי יצרן נוסף.

17. באזור עין גדי אין אספקת מים מחברת מקורות והקיבוץ, באמצעות אגודת המים שלו, משמש כספק המים לצרכיו ולצרכי הסביבה. לקיבוץ עין גדי רישיון להפיק מים מארבעה מעיינות בסביבתו: מעיין דוד, מעיין ערוגות, מעיין שולמית ומעיין עין גדי. מי המעיינות משמשים את הקיבוץ, מפעל המים המינרלים, בית ספר שדה של החברה להגנת הטבע, רשות הטבע והגנים, אכסניית נוער ומתקנים של מועצה אזורית תמר. לקיבוץ נקבעה מכסת הפקה שנתית קבועה (מתחדשת) וכן מכסה שנתית לכמויות המים שהוא מחויב להעביר לצרכנים הנוספים.

18. מפעל המים המינרלים עין גדי משתמש רק במים המופקים ממעיינות עין גדי ושולמית המהווים חלק מהנביעה הטבעית של המעיינות (השאר מוזרם לטבע). עד להקמתו נוצלו המים שצורך מפעל המים לשימושים אחרים בקיבוץ. הקיבוץ ויתר על שימושים אלו לטובת מים למפעל (המשמש מקור הכנסה משמעותי לחבריו). המפעל רוכש את המים בתעריף תעשייה ומשלם לרשות המים והביוב, באמצעות הקיבוץ, היטל הפקה.

19. למי עדן הקצאה לשימוש במי מעיין סלוקיה ברמת הגולן, המשמש גם את רשות הטבע והגנים. המעיין מפוקח ומתוחזק על ידי מקורות, שגם מפיקה את המים שאינם מוזרמים לטבע (כ- 50% מנביעת המעיין מוזרמת לטבע ומתנקזת לכנרת). עבור המים משלמת מי עדן למקורות, למועצה מקומית קצרין ולרשות הטבע והגנים. בעבר שימשו מי המעיין רועים מקומיים, בסיס צבאי ואת העיר קצרין ולמיטב ידיעתנו, מקורות חדלה לספק מים לשימושים אלו מהמעייין שכן קידוחי אלוני הבשן סיפקו מים באיכות טובה ובכמות גדולה. יש לציין כי בעת חירום מי המעיין מיועדים לשימוש קצרין על-פי צורך.

20. כפי שנמסר לנו מהיצרנים, קיימים בארץ עוד מעיינות שניתן להשתמש בהם לייצור מים מינרלים טבעיים באיכות הנדרשת על ידי משרד הבריאות. למרות זאת אין אף חברה שמוכנה

להשתמש במים מאותם המעינות בכדי לייצר ולמכור מים מינרלים טבעיים. אין להעלות על הדעת אפשרות כזו לגבי מאגר נפט.

21. **האם הטלת תמלוגים תפלה לרעה גורמים השונים המשתמשים במשאב הטבע על פי**

השימוש במשאב הטבע: כמו כל מדינה, מדינת ישראל מוכרת את משאבי הטבע שלה, לרבות מים, לאזרחיה, במחיר שנקבע על ידה בהליך רגולטורי שקבע מהו המחיר הראוי. נתעלם ממחירי המים השונים לחקלאים, תעשייה וצרכנים, ומהמניעים הכלכליים לקביעתם, ונתמקד בעובדה שהטלת התמלוגים על ייצור מים מינרלים טבעיים מפלה לרעה משתמשים בודדים שאמורים לשלם מחיר גבוה בצורה משמעותית מאשר שאר המשתמשים. אין ההצדקה הכלכלית לדרישה זו.

22. **ראו למשל המקרה של נביעות הרוכשת מים מקידוח "חולה 7" המופעל על ידי מקורות.**

מקידוח זה מספקת מקורות מים לצרכנים רבים אחרים הכוללים משקי בית ומפעלי תעשייה בקריית שמונה ובמטולה. המים שמספקת מקורות אמנם לא זהים למים בבקבוקי נביעות, שכן מקורות מטפלת במים, אבל מקור המים הוא אותו אקוויפר ואותו קידוח. הטלת חובת תמלוגים על נביעות משמעותה שאותו מוצר בדיוק (מים מקידוח חולה 7) יימכרו במחירים שונים משמעותית למשתמשים תעשייתיים שונים. אין הצדקה כלכלית לאפליית מחירים זו.

23. **מנגד, חברת טמפו רוכשת מים בתעריף תעשייה לייצור המים המזוקקים שהיא מוכרת לציבור**

(במותג אקווה נובה). המים שמוכרת טמפו מתחרים באלו שמוכרים היצרנים ונתפסים על ידי הצרכנים כתחליף ראוי. הטלת חובת תשלום תמלוגים על היצרנים תיצור אפליית מחירים בינם ובין טמפו וללא שום הצדקה כלכלית.

24. **בהקשר זה עלתה טענה שיש לגבות מחיר גבוה יותר עבור המים מהיצרנים בגלל הערך הגבוה**

של המים עבורם. לטענה זו אין בסיס. גם למים בו משתמשות חברות תעשייתיות אחרות יש ערך גבוה עבורן. המים חיוניים לתהליכי הייצור של אינטל (שכן הם משמשים לקירור) בדיוק כפי שהם חיוניים לתהליכי הייצור של היצרנים. וכמובן שכך הדבר לגבי טמפו המוכרת מוצר תחליפי למוצרי היצרנים תוך שימוש במים שהם בעלי ערך כלכלי גבוה עבורה.

25. **מים הם גורם ייצור שיש למכור אותו לכל המשתמשים במחיר אחיד. אין הצדקה כלכלית**

לאפליית מחירים בין המשתמשים השונים. מכאן שגורם הייצור מים צריך להימכר לכל החברות התעשייתיות במחיר אחיד (בכפוף להבדל עלויות באספקה).

26. **זאת ועוד, המדיניות הרגולטורית הנהוגה בישראל בנוגע לקביעת תעריפים היא ביחס למוצר**

עצמו ולא לשימוש בו. כך, לדוגמא, כאשר המדינה קובעת מחיר מטרר לחלב היא עושה זאת במנותק מהשימוש הצפוי בחלב (חלב ניגר או מעדן חלב) למרות שיתכן שלליטר חלב המיועד לייצור מעדן חלב יש ערך כלכלי גבוה יותר מליטר חלב המיועד לייצור חלב ניגר.

27. **האם משאב הטבע הוא מוצר מתכלה או מוצר מתחדש**: מוצרים מתכלים כדוגמת נפט הינם

מוצרים שקיימים בטבע בכמות סופית ולא ייווצרו מחדש, כך שכל כמות שמשתמשים בה

כיום באה על חשבון שימוש עתידי. מוצרים מתחדשים הינם משאבי טבע שגם אם נשתמש בהם כיום, באופן מבוקר, הכמות שלהם תתחדש, והדורות הבאים יוכלו גם הם להשתמש בהם.

28. מים הינם משאב מתחדש, בפרט, מי המעיינות בהם משתמשים בתעשיית המים המינרלים הינם משאב מתחדש. שימוש מבוקר במים כיום (עליו אמונה רשות המים והביוב) אינו מוריד את הכמות אותה יוכלו לצרוך בני הדורות הבאים.

29. בחינת מדיניות התמלוגים בעולם מראה שהתמלוגים מוטלים בדרך כלל על מוצרים מתכלים ולא על מוצרים מתחדשים. לא ידוע לנו על מדינות המשתנות תמלוגים על דגים (אך יש מדינות הקובעות מכסות לדייג על מנת למנוע דייג לא מבוקר שיקשה על חידוש בעתיד, כפי שבישראל נקבעות מכסות על שימוש במים לחקלאות ולתעשייה). ההקבלה בין דגים ומים הינה די ברורה במקרה שלפנינו למרות שהם מוצרים שונים לחלוטין.

התייחסות לטיעונים המצדדים בהטלת תמלוגים על מים מינרלים.

להשלמת הדיון נתייחס לעיקר טיעוני המצדדים בהטלת תמלוגים על מים מינרלים ונראה כי הם שגויים או שאינם רלוונטיים.

30. **לטענה כי תמלוגים נועדו להפנים השפעות חיצוניות שליליות, בעיקר סביבתיות.** על הסף ייאמר כי טענה זו לא רלוונטית למים המינרלים שהשימוש בהם אינו כרוך במפגעים סביבתיים שונים משימוש במים בכלל או בהשפעות חיצוניות.³

31. **לטענה כי היצרנים לא מייצרים.** נטען כי היצרנים למעשה "לא מייצרים" אלא מוכרים את המים כפי שרכשו אותם. נראה שמקור הטענה בתפיסה שהמוצר הסופי שנצרך קרוב מאוד למוצר הראשוני שהינו משאב טבע. כלומר המים לא "מעובדים", לא מייצרים איתם מוצרים נלווים ולפיכך הדבר מחייב, כביכול, הטלת תמלוגים.

32. תפיסה זו מוטעית. היצרנים מבצעים פעולות ייצור משמעותיות, גם אם הם לא "מעבדים" את המים משום שטיבו של המוצר הסופי בהיותו בלתי מעובד. ראו לעניין זה את עמדת המדינה בבג"צ 4277/08 המוזכר לעיל (סעיפים 4, 36 ו- 41 לתשובה).

33. אך גם אם היצרנים לא היו מבצעים פעולות ייצור, אין כל היגיון הכלכלי בטיעון זה. להסבר נניח שחברה תשאב אוויר ותארוז אותו בבקבוקים לצורך מכירתו כ"אוויר מארץ הקודש". מהטענה המצדיקה תמלוגים על פי המרחק בין המוצר ההתחלתי למוצר הסופי, אזי למרות שאויר הינו מוצר טבעי שניתן בחינם בישראל נבקש מאותה חברה לשלם תמלוגים עבור השימוש באוויר מארץ הקודש. אין היגיון בדרישת תמלוגים על אוויר כשם שאין היגיון מאחורי דרישת דבר תמלוגים עבור מים מינרלים.

34. **לטענה בדבר רווחיות עודפת.** בהקשר זה נטען כי ראוי להטיל על מים מינרלים טבעיים תשלום תמלוגים בגלל ההפרש בין התשלום עבור המים במקור לבין מחיר המים המינרלים לצרכן. השוו: מיסוי רווח עודף של חברות נפט וגז הוא שעמד בבסיס מסקנות הועדה לבחינת המדיניות הפיסקאלית בנושא משאבי נפט וגז בישראל (ינואר 2011, עמ' 28).

35. ככל שהטענה מתבססת על הנחה בדבר קיומה של רווחיות עודפת, אזי הדבר מצריך בחינה של רווחיות אותן היצרנים שמגלה, שבמקרה הנדון לא מתקיימת כל רווחיות עודפת. הרווח של היצרנים מפעילות מים מינרלים מוערך על ידנו בפחות מ-20 מיליון ₪, שיעור הרווח התפעולי הממוצע של היצרנים הסתכם בשנים האחרונות באחוזים בודדים בלבד, ושיעור ה-EBITDA הממוצע שהשיגו היצרנים היה גבוה רק במקצת (שיעורי הרווחיות המדויקים הושמטו בעצת עורכי דין על פי הוראות חוק ההגבלים העסקיים, התשמ"ח – 1988).

36. לשם השוואה, הרווח התפעולי של מגזר המים בחברת נסטלה, המובילה את התחום בעולם, הסתכם בשנתיים האחרונות בכ- 9%-8%. דנונה (החברה השניה בגדולה בעולם בתחום המים המינרלים) הצליחה להשיג רווח תפעולי בשיעור של כ- 14% באותם השנים. ענקית המשקאות הקלים פפסיקו, הפועלת גם היא בתחום המים המינרלים, השיגה רווח תפעולי של כ- 14% בשנתיים האחרונות. זאת ועוד, ה-EBITDA הממוצע של יצרני משקאות קלים זרים רבים, הפועלים גם בתחום המים המינרלים, נע בשנים האחרונות בטווח של 10%-20%, ובממוצע הסתכם בכ- 14% (ובניכוי תוצאות קיצוץ בכ- 13.6%). שיעורי רווחיות אלו גבוהים משמעותית מאלו שמציגים היצרנים. הרחבה בנוגע לרווחיות חברות בינ"ל מצורפת לחוות דעת זו **כנספח ד'.**

37. רווחיות היצרנים נמוכה גם בהשוואה לרווחיות חברות מזון ישראליות אחרות. לעומת היצרנים שהשיגו בשנים האחרונות רווח תפעולי ממוצע בשיעור של אחוזים בודדים, הרווח התפעולי הממוצע של חברת שטראוס מפעילות בישראל הסתכם בשנתיים האחרונות בכ- 10.5%⁴; הרווח התפעולי הממוצע של אסם בשנים אלו הסתכם בכ- 12.6%⁵ והרווח התפעולי של תנובה בשנת 2012 הסתכם בכ- 8.2%⁶.

38. **על בסיס נתונים אלו ניתן ללמוד כי שיעורי הרווחיות של היצרנים נמוכים ביחס לנורמה העולמית ולא ניתן לטעון שהם משיגים רווח עודף שיש להחזירו לציבור באמצעות תמלוגים.**

39. למעשה, אין צורך ממשי לבחון את רווחיות החברות שכן מבחן השוק יותר משכנע. מאחר ואין חסמי כניסה - מבחינת המים שאותם אפשר לנצל – לכניסת פירמה נוספת לענף המים המינרלים, אם אכן הייתה מתקיימת רווחיות עודפת במכירת מים מינרלים ניתן להניח שחברות נוספות היו נכנסות לענף מתוך מטרה ליהנות מפער המחירים בין עלות קניית המים ומחיר מכירתם. העובדה שחברות נוספות לא נכנסות לענף מעידה שלא קיימת רווחיות עודפת בפעילות זו.

40. הוצאת משאבי טבע מישראל והתלות של הציבור במוצר הסופי המיוצר מהמשאב כהצדקה להטלת חובת תמלוגים. שני טיעונים אלו לא מתקיימים בנוגע לתעשיית המים המינרלים. מוצרי היצרנים המופקים בישראל נמכרים רק בישראל ונצרכים על ידי אזרחיה.

41. בנוסף, להבדיל ממשאבי טבע אחרים כגון נפט, גז ומחצבים, אותם חייב כל אזרח במדינה לצרוך (במישרין או בעקיפין) צריכת מים מינרלים נתונה לגמרי לבחירת הצרכן. בהתאם להעדפותיו. קיימת קשת רחבה מאד של מוצרים אותם ניתן לצרוך חלף מים מינרלים, החל ממי ברז וכלה במשקאות קלים מסוגים שונים.

סיכום ומסקנות

42. לסיכום הדיון שלעיל בשאלה האם יש רציונל כלכלי לחיוב יצרני מים מינרלים טבעיים בתשלום תמלוגים בגין המים המשמשים בתהליך הייצור, הטבלה הבאה מרכזת את השיקולים הרלוונטיים להטלת תמלוגים על משאבי טבע בכלל. יישום השיקולים המפורטים בטבלה על תחום המים המינרלים בישראל מראה שאין כל הצדקה כלכלית להטלת תמלוגים על מים מינרלים בישראל:

מס"ד	נושא
1	האם מדובר במשאב טבע במחסור?
2	האם שימוש במשאב הטבע מקטין את המלאי או שמדובר במשאב טבע מתחדש?
3	האם יש רווחיות עודפת המעידה על חוסר איזון בין עלות המשאב למחיר ללקוח סופי?
4	האם משאב משרת בעיקר את אזרחי ישראל או מיוצא לחו"ל?
5	האם המשאב נגיש לכלל האוכלוסייה או שמחירו יוצר אפליה לטובת העשירים?
6	האם למשאב יש תפקיד לאומי בשעת חירום?
7	האם לקוחות שמשתמשים במוצר הם לקוחות שבויים או שיש תחליפים נגישים?
8	האם השימוש במשאב טבע גורם לבעיות ידועות בתחום הבריאות?
9	האם יש יבוא מתחרה של אותו משאב?
10	האם מתחרים חדשים יכולים להשתמש בקלות במשאב טבע זה?
11	האם מדינות מפותחות אחרות מטילות תמלוגים בגין שימוש במשאב זה?
12	האם הטלת תמלוגים עלולה לגרום להפסקת יצור או שימוש במשאב זה?
13	האם התמלוגים מוטלים על משאב הטבע או על שימוש מסוים שנעשה בו?
14	האם היקף השימוש במשאב הוא משמעותי בסקלה לאומית?

1. האם מדובר במשאב טבע במחסור?

השימוש במים מינרלים מסתכם בפחות מ- 1 מיליון מטר קוב מתוך כ- 1,200 – 1,300 מיליון מטר קוב שימוש במים שפירים בישראל. בכל מקרה לא קיים בישראל מחסור במים המתאימים לתעשיית המים המינרלים

2. האם שימוש במשאב הטבע מקטין את המלאי או שמדובר במשאב טבע מתחדש?
מדובר במשאב טבע מתחדש שקצב התחדשותו גבוה בצורה משמעותית מהשימוש במים מינרלים.

3. האם יש רווחיות עודפת המעידה על חוסר איזון בין עלות המשאב למחיר ללקוח סופי?
הרווחיות בענף המים המינרלים נמוכה עד מאוד. להערכתנו הרווחים של כל שלושת היצרנים בשנה נתונה מפעילותם בישראל אינה עולה על 20 מיליון ש"ח.

4. האם המשאב משרת בעיקר את אזרחי ישראל או מיוצא לחו"ל?
מים מינרלים ישראלים משמשים את אזרחי ישראל.

5. האם המשאב נגיש לכלל האוכלוסייה או שמחיר המשאב יוצר אפליה לטובת העשירים?
המשאב נגיש ונפוץ לכלל חלקי האוכלוסייה ונמצא בשימוש רב.

6. האם למשאב יש תפקיד לאומי בשעת חירום?
למים מינרלים בבקבוקים יש תפקיד לאומי חשוב בשעת חירום.

7. האם לקוחות שמשתמשים במוצר הם לקוחות שבויים או שיש תחליפים נגישים?
יש מספר רב של תחליפים למים מינרלים בבקבוקים, החל ממי ברז וכלה בשתייה קלה, מוגזת וכו'. הלקוחות אינם לקוחות שבויים.

8. האם השימוש במשאב טבע גורם לבעיות ידועות בתחום הבריאות?
אין בעיות בריאות ידועות.

9. האם יש יבוא מתחרה של אותו משאב?
יש יבוא מתחרה ללא מחסומי כניסה ומכסי יבוא. הטלת תמלוגים תגרום לפגיעה בכושר התחרותי של התעשייה המקומית – ראה מטה.

10. האם מתחרים חדשים יכולים להשתמש בקלות במשאב טבע זה?
קיימים בארץ מספר רב של מעיינות דומים באיכות מים דומה שיכולים לשרת מתחרים חדשים שירצו להקים פעילות מתחרה בתחום זה.

11. האם מדינות מפותחות אחרות מטילות תמלוגים בגין שימוש במשאב זה?
במדינות מפותחות אחרות בהן ניתן היה למצוא נתונים על מדיניות התמלוגים בנוגע למים מינרלים, כגון: בריטניה, צרפת, גרמניה, איטליה, הולנד, בלגיה, קנדה, קליפורניה (ארה"ב) ואוסטרליה לא מצאנו תמלוגים על מים מינרלים (ראו נספח ב').

12. האם הטלת תמלוגים עלולה לגרום להפסקת יצור או שימוש במשאב זה?
משיחות ופגישות שקיימנו עם היצרנים, ומסקירת דוחותיהם הכספיים, אנו סבורים שהרווחיות בתחום זה נמוכה עד כדי שהטלת תמלוגים משמעותיים עלולה לגרום להפסקת פעילות חלק מהיצרנים.

13. האם התמלוגים מוטלים על משאב הטבע או על שימוש מסוים שנעשה בו?

בניגוד לשאר משאבי הטבע, השתת תמלוגים על יצרני מים מינרלים טבעיים משמעותה קביעת תמלוגים על השימוש ולא על משאב הטבע. הדבר דומה לקביעת שני מחירי מחיר מטרה לליטר חלב, האחד נמוך לייצור חלב ניגר והשני, גבוה יותר, לייצור מעדני חלב.

14. האם היקף השימוש במשאב הוא משמעותי בסקלה לאומית?


סך השימוש במים מינרלים הוא פחות מ- 1 מיליון מטר קוב (מטר קוב הינו 1,000 ליטר). להערכתנו סך הרווחיות של הענף אינה עולה על 20 מיליוני ש"ח ולכן להערכתנו אין המדובר בפעילות עסקית משמעותית ברמה לאומית.

שימוש בטבלת הקריטריונים מראה שבין כל משאבי טבע, מים מינרלים טבעיים עונים על כל הקריטריונים בטבלה לאי הטלת תמלוגים (מ-1 עד 14). משאב הטבע הקרוב ביותר למים מינרלים, הוא אור השמש (שאפילו הוא אינו עונה על קריטריונים 8 ו-9).

מכל האמור לעיל הננו בדעה כי אין כל הצדקה כלכלית להטיל חובת תשלום תמלוגים על מים המשמשים לייצור מים מינרלים טבעיים בישראל.

בכבוד רב,


פרופסור צבי וינר


פרופסור חיים פרשטמן

משרד התעשייה המסחר והתעסוקה
המסכה הכלכלית של המדינה

תחב"ב 22-1103

מישור מס' 977700 - 2012

אישור מפעל חיוני

גז על פי חוק שירות עבודה בשעת-חירום, תשכ"ז-1967

בתוקף סמכותי לפי סעיף 1 לחוק שירות עבודה בשעת-חירום,
תשכ"ז-1967, ולאחר שהתייעצתי בדיון אישורתי את

שם המפעל	מספר המפעל	מספר החלטה
נביעות - טבע הנדל"ל בע"מ	977700	10100
אולר השותף 10100		10100

מפעל חיוני לצורך החוק האמור.

מישור זה תהא בתוקף עד 31/12/2013

יואב אפרתאים
המסכה הכלכלית של המדינה

10100 - מס' המפעל
10100 - מס' החלטה
02/01/2012

1 סדר מס' תשכ"ז כי 66

מישור זה מבטל אישורים קודמים

10100

ה' בחשוון ה'תשע"ד
08.10.2013
01924213

לכבוד

- מנכ"ל קוקה קולה
- מנכ"ל מי ערן
- מנכ"ל יסאורה

הערון הסדר להפעלת מלאי המים המבוזבזים בשחורת מים לאובלסיה בעת משבר מים בשגרה ובשעת

1. יבוא

רשות המיס הממשלתית הינה זגורם התורא על אספקת מים בעת משבר מים בשגרה ובשעת.

רשות המיס והגביע מנחה ומוסקת בהכנת כלל ספקי המים (חברת מקורות, תאגיד מים וכו'ב, רשויות מקומיות שטרם תואגדו וספקים אחרים) למישרים בשגרה ובשעת.

למנהל רשות המיס סמכות בחוק המים סעיף 10 א' להורות לכל אדם על ביצוע משימה על מנת להביעה את אספקת המים בעת משבר ובשעת.

"מנהל הרשות הממשלתית רשאי להכריז על אירוע סגיעה במים, ומשהכריז כאמור רשאי הוא לבנות על כל אדם המנע בדבר לעשות את כל הדרוש לשם סיפול באירוע כאמור, מניעת, הפסקת, החזרת המצב לקדמותו ומניעת הישנות, ולשם הסדרת אספקת מים לערכים שאמנעו כמצאה מאותו אירוע."

2. מלאי משבר מים

תישבי מדינת ישראל מורגלים בשירות הבסיסי של מים זורמים לערוכה ביהות. עם זאת במקרים מסוימים עלולים להובים במדינת ישראל לחות מחסור בכותן שירות חיוני וקוטני זה לאור אחד מן התרחישים הבאים:

א. כהוצאת מאורס מלחמה/משולת סרוד המונעת ביכולת אספקת המים ו/או באיכות המים המסופקים לשחיה.

ב. אסק טבע (רעידת אדמה, עונאמי שוטמן) הורס לשומשים באספקת המים ו/או מניעה באיכות המים המסופקים.

ג. משולת "CYBER TERROR" העלולה לשבש אספקת מים ואיכות מים.

ד. תקלות טכניות או תקלות אנוש דונגה ליל האמנייה בשנת 2001 או אירוע זורס השמן בבקעת סחנין 2008 או זורס הסולר בעפת 2010.

מצבים אלו ואחרים עלולים להוביל לאחד משני המצבים הבאים:

- אין מים מברזי התושבים.
- המים המסופקים לרושכים אינם ראויים לשחיה.

יש להדגיש כי מצבים אלו עלולים להתרחש בזמן שגרה או בשעת (חברת) על מצב זורס במשק.

3. שעות הבסיסה השגרה

כלל כמשברי מים בחוקי מן קצרים וחוקי אוכלוסיה מעומצמים נתן המונה באמצעות תאגיד המים, הרשויות המקומיות ותר ספקי המים באופן הבא:

מיטל המים והביוב בריאות הסביבה
המנוחה על האג'נדה מים וביוב

- ספק המים מודם נקודות חלוקת מים חלופיים על בסיס ציוד ואמצעים אשר קיימים ברשותו (נקודות חלוקה ארזיות) ספק המים מודרא כי בתחנת החלוקה קיימים מים ממוקד חליפו אשר אנדר לשהיה (רשות המים מנחה מתיכון לקחת מים) ומודרא כי ממוצע סכמ למוסעו של מיליו המים במיכל
- במקביל מיטל ספק המים לחחורת הנועב לקרנותו ע"י תיקון השחית. הוא חסוד חזרהם במחרכת המים מחר סכל הנותן

הנושא למקודות חלוקה ארזיות



חלוקה מים במחציתם איתנו אמותה סכל ספק



**מנהל המים הבריב בראשות המשפחה
מסביר על תאריך מים וביוב**

5. איזה בהתאבות עם רשות שירות המים הממוקמות:

- א. מעב בן המים ימכור ממוקמים (בנו מחירים מעטם משרד הכלכלה)
- ב. חלק מן המים מוסרים למקומות ייחודים בהם לא מבוטעת מוצרת (אסיל עירי, ריבה מתמים או ממונים. מחסן לונטו עירי).
- ג. מקרה קיצון בו המים יחולקו דרך המרכזים ללא השלום (יום בחום) אופן השלום מנהל להצטרף השיווק יהיה לתן.

הבהרה א

השלום מן המרכזים אשר עשויים למכור בכמויות מוגברות ובמחיר הקמת בני משרד הכלכלה.

הבהרה ב

המנהל במים הארצי דרישת השלום אשר מפרט את המטרות שמוסק. הדרישה המנהל לרשות המים ע"י רשת השיווק.

הבהרה ג

רשות המים הקבל מהמרכזים דיווח המפרט את מספר בקווקר המים שנחבזו בחום ע"י המרכזים (בהא זה תודול מספר פעמים) ודרישת השלום תגיע מן המרכז לרשות המים אשר מתחייבת לשלם למרכזל בעת אירוע זה. ומכאן שהתשלום לחברת השיווק יגיע מן המרכזל עצמו. יש לזקן כי רשות המים מסודרת סוגיה זו אל מול רשות המרכזים הגדולים בלבד.

6. הן שנית מברב:

- א. במדי ליצור מטרות אשר תועל מברבט בעת משבר מים או מבקשים לקיים דיון בו מנהל את תמימת החפעלה לרשותות השיווק ורשותות המרכזים הגדולות.
- ב. לשמור מן החברות את המן שלוקן חואם לרבהבם עלול להיווצר קשר ובמידה וכן מה דיון לבצע במים על מנת להסדוה.
- ג. לקבל את דרכי ההתקשרות שיובבם לשעת.
- ד. להיבד באופן בלתי אמצעי על מנת לשמר את יכולת החפעלה בעת משבר מים.

7. לצורך כך נקים בדרושות דיון במשא בחיאום שלפני:

נבקש את השותפותך בדיון ובמידה דוד למיוד זה ברובוך להאיר את שנוי במשא זה ל השמח לקבל תגובה מכתב.

מנהל אנף ביטוחן מים וחירום

השחקן:

מר אלכסנדר קוטנור, מנהל רשות המים והביוב.

מר אריה ברקול, מנהל הוויורה לביטוחן מים.

מב מירב קדם, חשבת רשות המים והביוב.

מב תהל בורנס, סגן הוועבת המשפוטית רשות המים והביוב.

נספח ב' - משטרי תמלוגים במדינות אחרות

להלן מוצגת תוצאות בדיקת משטרי המס והתמלוגים בגין מים מינרלים הנהוגים במדינות מפותחות שונות בעולם. הבדיקה לא כוללת את כל מדינות המפותחות, וזאת בשל היעדר מידע נגיש. כמובן שאין לייחס לסקירה זו אמירה כוללת ביחס למדיניות התשלומים בכלל המדינות, אך אנו סבורים כי מגוון המדינות שנסקרו מהווה מדגם מייצג למדינות מפותחות, בעלות מדיניות כלכלית מתקדמת, אליהן מדינת ישראל משווה את עצמה כקנה מידה ראוי.

הבדיקה מתמקדת בגובה התמורה המשולמת בעבור שאיבת מים מינרלים בהשוואה לתמורה המשולמת בגין שאיבת מים מסוגים אחרים ולשימושים שונים, ובהתאם למבנה התעריפים ותנאי הרישיון שנקבעו בכל מדינה. בנוסף, הבדיקה מתייחסת פרטנית לשאלה האם הרגולטורים במדינות השונות הקדישו התייחסות נפרדת לקביעת תעריפי שאיבה ייחודיים למים מינרלים, או שמא הם נכללו באופן שיווי תחת תעריפים אחרים בהתאם למגזר בו נעשה שימוש במים (מסחרי, תעשייתי, חקלאי, ביתי וכיו"ב).

במרבית המדינות שנבחנו, הקצאת הרישיונות לשאיבת מים בכלל, ומים מינרלים בתוכם, ניתנת בהתאם לבקשת היזם ולא כחלק מהליך מכרזי. הקצאת הרישיונות עצמה הינה בדרך כלל בסמכות הרשויות המקומיות, או המחוזות בהם פועל היזם, כאשר במרבית המקרים הרגולטור בכל רשות מקומית או מחוז קובע את התנאים והתעריפים.

כפי שיפורט להלן, במרבית המדינות שנסקרו בפרק זה, לא קיימת דרישה ייחודית לתשלום בעבור שאיבת מים מינרלים, או קביעת תעריף ייחודי לשאיבת מים מינרלים בנפרד מיתר תעריפי השאיבה שנקבעו ברשויות ובמחוזות השונים. במקומות בהם אכן נקבע תעריף ייחודי, גם הוא תקף לרוב החל מתקרה של כמות שאיבה מוגדרת.

להלן פירוט ממצאי הבדיקה בחלוקה למדינות:

- **בריטניה** - רישיון השאיבה המוענק ליזמים על ידי המשרד לאיכות הסביבה קובע את כמות המים המותרת לשאיבה. תעריפי שאיבת המים נקבעים לכל אחד מתשעת המחוזות בנפרד, ומוגדרים בהתאם לאופן השימוש בהם. השימושים השונים למים מחולקים למספר קבוצות בהתאם לרמת אובדן המים, ולכל רמת אובדן מים נקבע תעריף שונה. מים המיועדים לבקבוק (מינרלים או אחרים) נחשבים כבעלי אובדן בינוני. המחוקק באנגליה לא קבע תעריף ייחודי לשאיבת מים מינרלים או למי מעיינות, ואלו כלולים בתעריף שנקבע לשאיבת מים למגזר התעשייתי והמסחרי⁷, בדומה לנהוג בישראל.
- **גרמניה** – 16 המחוזות בגרמניה עצמאיים במתן רישיונות שאיבה וקביעת התעריפים.⁸ תעריף השאיבה נקבע בהתאם לנפח המים הנשאבים, כאשר גם במקרה זה, על אף שבכל מחוז נקבעת

רמת תעריפים שונה, לא נקבע תעריף ייחודי לשאיבת מים מינרלים ע"י המחוזות לגביהם נמצאו נתונים.⁹

- **הולנד** - דמי הרישיון הנגבים מהיזמים בהולנד נקבעים בהתאם להיקף השטח המוכר במ"ר וכמות המשאבות המוצבות בשטח זה. מבדיקת מחצית מהמחוזות בהולנד (שלגביהם נמצאו נתונים), מצאנו כי לא נקבע במחוזות אלו תעריף ייחודי לשאיבת מים מינרלים. אומנם, המחוזות השונים בהולנד גובים מס על שאיבת מי תהום, וזאת על מנת שיוכלו לממן את עלות ניהול משאבי המים שברשותה, אך במסגרת מס זה לא קיימת התייחסות נפרדת לשאיבת מים מינרלים בנפרד מסוגי שאיבות מים אחרות.

בעבר, עד לינואר 2012, הנהיגה הולנד גביית מס פדרלי על שאיבת מי תהום, מעבר לאמור לעיל, למטרות הגנה על משאבי טבע, אך גם תחת מס זה לא נקבע תעריף מיוחד לשאיבת מים מינרלים¹⁰, אלא על שימוש במי שתייה באופן כללי. מס זה בוטל בינואר 2012¹¹, כאשר רשויות המס הגיעו למסקנה כי מטרות המס ובהן - שימור מקורות המים והגדלת הכנסות המדינה - נכשלו. אחת הסיבות לכישלון גביית מס זה היה נעוץ באופן הלא שיווני בו הוא הוטל על נתח קטן מהחברות, אשר סיפקו מי שתייה, בעוד חברות אחרות אשר שאיבת המים על ידן הוקצתה לשימושים מועדפים (כגון חקלאות וייצוא), זכו להקלות ופטורים ממס.¹²

לנוכח מסקנות אלו, ההשוואה לישראל מתבקשת. זאת, מאחר וצריכת המים על ידי יצרני מים מינרלים זניח (כ- 1%) בהשוואה לכלל המים השפירים הנצרכים ליתר השימושים התעשייתיים, כך שהטלת תמלוגים דווקא על מגזר זה תיצור עיוות, אשר יהווה נטל כבד על חברות אלו מחד ולא ישיג את התוצאה המבוקשת מנגד.

- **בלגיה** - במחוז פלנדריה ומחוז וולוניה בבלגיה לא קיים תעריף מיוחד לשאיבת מים מינרלים, או תעריף מיוחד לחברות המים המינרלים. עם זאת, בעוד שבמחוז וולוניה¹³ תעריף המים לרשת הציבורית זהה לזה של מי השתייה, הרי שבמחוז פלנדריה¹⁴ תעריף מי השתייה אף נמוך מהתעריף הנגבה לרשת הציבורית.

- **צרפת** - בכל אחת מששת המחוזות פועלת "סוכנות מים" (Water Agency) שאחראית לניהול משאבי המים בטריטוריה ומורכבת מנציגי המדינה, הרשות המקומית והמשתמשים השונים (תעשיינים, חקלאים, צרכנים וכיו"ב)¹⁵. מבדיקה שנערכה ב - 4 מתוך 6 מחוזות במדינה לגביהם נמצאו נתונים, נמצא כי בחלק מהמחוזות קיים תעריף נפרד עבור מי שתייה ובחלקן תעריף אחיד לכלל השימושים, אך בכל מקרה לא נמצא תעריף ייחודי לשאיבת מים מינרלים בשלוש מתוכם, בעוד ברביעית קיימת הוראה היסטורית המאפשרת גביית מס ייחודי למים מינרלים, אך זו כלל אינה מיושמת.¹⁶

- **איטליה** - תנאי הרישיון משתנים בהתאם למחוז. בעוד שבחלק מהמחוזות דורשים תשלום רק עבור חכירת השטח, בחלקן נדרש תשלום גם עבור הכמות הנשאבת ובחלקן גם עבור הכמות שמבוקבת בפועל. ארגון הגג של הרשויות המקומיות באיטליה פרסם המלצה בשנת 2006

לקביעת תמלוגים אחידים לשאיבת מים מינרלים, אך רק רשות אחת מיישמת את ההוראה. הלכה למעשה, לא ניתן לקבוע האם תעריף השאיבה עבור מים מינרלים גבוה מזה שנועד לצרכים אחרים, מפאת חוסר נתונים ושונות גדולה בין המחוזות.

● **קליפוניה (ארה"ב)** - נמצא כי לא קיים תעריף ייחודי לשאיבת מים מינרלים, בשונה מתעריפי שאיבה אחרים.¹⁷

● **קנדה** - תעריפי השאיבה נקבעים בנפרד בכל אחד מהמחוזות. למשל, בקולומביה הבריטית (וונקובר) התעריף עבור המים המינרלים לבקבוק והמים הלא מינרלים לבקבוק נושאים תעריף הזהה לתעריף שנקבע עבור רוב השימושים במגזר התעשייתי – מסחרי.¹⁸

● **אוסטרליה** - תעריף השאיבה למים מינרלים דומה לזה של שאיבת מי תהום, למעט תשלום בסך 1.5 סנט אוסטרלי לליטר מים שנגבה לטובת שימור מעיינות.¹⁹

ממצא נוסף שעלה בבדיקה הוא כי קיימות מדינות בהן נקבע תעריף ייחודי לשאיבת מים לשתייה, הגבוה מתעריפי מי אקוויפר ומים לתעשייה. מרבית מדינות אלו הן מדינות מתפתחות כגון: אסטוניה²⁰, ליטא²¹, לטביה²², וכן דרום קוריאנה²³ ופיג'י, אך בהם הוא תקף רק עבור שאיבת מים מעל תקרת כמות מסוימת. בפיג'י²⁴ קיימת חברה אחת בלבד, המייצאת את תוצרתה לארה"ב, שחוצה את התקרה (מעל 3.5 מיליון מ"ק מים בחודש) ומשלמת תעריף ייחודי.

יתר על כן, יצוין כי גם במדינות בהם קיים תשלום מס ייחודי, כזה או אחר, המושתת על שאיבת או צריכת מים מינרלים, קיימת מגמה בחלק מהמקומות להפחתת נטל המס עד כדי ביטולו. כך למשל, באוקטובר 2012, ביטלו בברזיל את המס הפדרלי בגובה 21%, אשר היה מוטל על חברות המים המינרלים והתירו גביית מס מוניציפלי בלבד על אותן חברות, מתוך ראייה כי נטל זה מהווה אבן ריחיים על יכולת התחרותיות והשרידות של אותן חברות וזאת בעבור תשלום מס, אשר בשיקול כלכלי רחב, ייתכן ואינו כדאי.²⁵

לסיום, אנקדוטה היסטורית - כלכלית: בשנות ה-70 של המאה הראשונה לספירה הייתה רומא נתונה במשבר פיננסי חמור, והקיסר אספסיאנוס פעל נמרצות לשיפור מצבה הכלכלי של רומא, בין השאר באמצעות חידושים בתחום המס. אחד מהמיסים החדשים שהטיל היה חובת תשלום תמלוגים על רכישת שתן שנאסף מלטריות, היינו מבתי שימוש ציבוריים (כלומר מוצר ציבורי). את השתן רכשו בורסקאים (מעבדי עור) וכובסים שהשתמשו בשתן כמקור לאמוניה (ללא אפליית מחירים בניהם). כשהביע בנו טיטוס את סלידתו מהמס החדש השיב לו אספסיאנוס " Pecunia non olet" - לכסף אין ריח.

נספח ג' – תשובת המדינה לעתירת האגודה הישראלית לצדק חברתי בע"מ בבג"צ 4277/08

בג"צ 4277/08

בבית המשפט העליון
בשבתו כבית משפט גבוה לצדק

האגודה הישראלית לצדק חלוקתי בע"מ (חברה לתועלת הציבור)

ח"פ 4-348104-51

על ידי בייכ עו"ד אמיר שאשא ו/או ליאור צמח

ו/או אילנה פרידמן שאשא ו/או קרן לורי

ו/או תמי לוי-יטח ו/או יעל שפיץ-עזרא

מרחוב פיקדון 1 חיפה, 31000 ת"ד 502

טלפון: 04-8530540; פקס: 04-8530555

העותרת

נ ג ד

1. שר התשתיות הלאומיות, בנימין בן אליעזר

2. הרשות הממשלתית למים ולביוב

3. מועצת הרשות הממשלתית למים ולביוב

4. מנהל הרשות הממשלתית למים ולביוב, פרופ' אורי שני

5. מועצת המים

כולס באמצעות פרקליטות המדינה,

רח' צלאח א-דין 29, ירושלים

טל': 02-6466671; פקס: 02-6467011

6. מקורות חברת מים בע"מ

ח"פ 520010969

מרחוב לינקולין 9, תל אביב 61201

7. מפעל מים עין גדי/ קיבוץ עין גדי

קיבוץ עין גדי

8. מעיינות עדן בע"מ

ח"פ 520037961

מרחוב הלח"י 19 בני ברק

9. נביעות טבע הגליל בע"מ

ח"צ 520037326

רחוב הגלבוץ פינת רחוב הירדן, לוד

ה מ ש י ב י ם

תגובה לעתירה מטעם המשיבים 1-5

1. בהתאם להחלטת בית המשפט הנכבד מיום 2.9.08 מוגשת בזו תגובת המשיבים 1-5 לעתירה.
2. עניינה של עתירה זו בבקשת העותרת כי בית המשפט הנכבד יוציא מלפניו צו על תנאי כנגד המשיבים 1-5 המורה להם לבוא וליתן טעם, מדוע לא יורו /או יפעלו /או ייעצו:
 - א. לאסור על המשיבים 6 ו/או 7 למכור או לשווק מים למשיבות 8-10, המפרות באופן בוטה את הוראות חוק המים ו/או הוראות כל דין;
 - ב. לאסור על המשיבות 8-10 למכור /או לשווק מים עד להסדרה כדין של פעילות זו ובכפוף להוראותיה;
 - ג. ככל שהמדינה מעוניינת ליתן זכויות למכירה ו/או שיווק של מים – כדוגמת הזכויות הניתנות למשיבות 8-10: לגבש הסדר חקיקתי מתאים להענקת הזכויות, ובמסגרתו להבטיח קבלת תמורה נאותה למדינה.
3. במרכז העתירה שבפנינו עומד המשאב הציבורי – "מקורות המים" כהגדרתם בסעיף 2 לחוק המים, התשי"ט-1959 (להלן: חוק המים או החוק). בקליפת האגוז, דנה העתירה שבפנינו בשימוש שעושים מפעלי תעשיית המים המינרליים במים. מפעלים אלו מסווגים על ידי המשיבים 1-5, בסיווג מהותי (אשר ידון בהרחבה בהמשך) של מפעלי תעשייה. ככאלו, מקבלים הקצאות מים, על פי הוראות הדין ובכפוף לשיקול דעתם המקצועי של המשיבים 2 ו-4. טענת העותרת, בתמצית, הנה שסיווג התעשייה שניתן למים המינרליים הנו שגוי, וכי השימוש שעושים המפעלים הנו מכירת מים ולא מוצר חדש. בנוסף טוענת העותרת שהסדרת משק המים על ידי המשיבים 1-5 לעניין המים המינרליים אינה כחוק.
4. עמדת המשיבים, בתמצית, הנה שהסדרת משק המים וניהולו בעניין נשוא העתירה הנס חוקיים. מפעלי תעשיית המים המינרליים מסווגים כדין בסיווג תעשייתי, בהיותם יוצרים מוצר תעשייתי, של מים ייחודיים וארוזים, שלא יכול היה להתקיים ולהגיע לציבור אלמלא אותם מפעלים. אשר על כן, סבורים המשיבים שדין העתירה להדחות. להלן תפורט עמדה זו.

פתח דבר

5. העתירה שבנדון מעלה מספר שאלות הדורשות ליבון והעמקה. הסוגיה העיקרית היא השאלה כיצד המדינה השולטת, על פי חוק, במשאב הציבורי "מקורות המים", מבטיחה כי חלוקת הזכות לשימוש בו נעשית באופן שוויוני וצודק ודואגת שהציבור, בעליו של המשאב, ייהנה מהזדמנות שווה במסירת הזכות הזו למשתמשים פרטיים, במיוחד לאור העובדה שמשאב זה נמצא בחסר גדול.
6. שאלה חשובה נוספת שעולה היא השאלה כיצד תקבע המדינה מיהו הזכאי להשתמש במים בהתאם להוראות חוק המים כאמור בסעיף 3 לחוק ובמיוחד כאשר מדובר בשימוש המחייב הסתמכות על מקור מים מסוים ו/או הסתמכות על מים בעלי תכונות מיוחדות (אשר לרוב הולכים ביחד). העובדה שמדובר במקור מים מיוחד, שאין בלתו והמים בו בעלי תכונות ייחודיות, מעלה את השאלה האם די בהסדר החוקי הקיים היום או שמא חלה, במקרה כזה, חובת מכרז או צורך להסדיר את החלוקה בהסדר חקיקתי חדש.
7. בהקשר זה, יש לדון בתמורה המגיעה למדינה, ודרכה לציבור בגין הזכות להשתמש במשאב הייחודי תלוי מקור מים ו/או תכונות מיוחדות. האם די בתמורה הרגילה שהציבור מקבל ממי שמקבל זכות שימוש במים "רגילים", או שמא מדובר בזכות שימוש במוצר ייחודי הדורש התייחסות מיוחדת ותמורה הולמת לציבור.
8. במוקד העתירה שעניינה בשימוש תעשייתי במים מינרליים, כהגדרתם בתקנות בריאות העם (מים מינרליים ומי מעיין) התשמ"ז-1986 (להלן: תקנות בריאות העם), עומדת השאלה האם מילוי מים מינרליים במיכלים (לסוגיהם השונים) ומכירתם מהווה "שוק משני" של אספקת מים, או שמא פעולה זו יוצרת מוצר חדש הנוצר במפעל תעשייתי. על רקע זה עולה השאלה האם יש לסווג מים הנמכרים בבקבוק למשל בסיווג "תעשייה" מאחר ונערכת פעולת ייצור מוצר חדש במפעל, או שמא מפעלי המים המינרליים מוכרים מים כמים - כחומר גלם בלבד, ומכאן שיש לפקח על פעילותם במתן רישוי וקביעת תעריפים, תוך התאמה להוראות חוק המים.
9. בשאלות המפורטות לעיל, אין לדון במנותק משאלות שבמדיניות בניהול משק המים, המנוהל באמצעות המשיבה 2 ובהתאם לסמכויותיה. יש לתת את הדעת לסוגיות שמציפה עתירה זו, באשר למטרות והיעדים שמציבים המשיבים 1-5, תוך יישום מדיניות הממשלה והמשיבה 2 כאמור בסעיף 124א לחוק המים. מובן שמדיניות זו תופעל ותיושם בכפוף לכללי המשפט המנהלי, אליהם היא מחויבת.
10. מדיניות זו מאזנת בין האינטרסים והשיקולים השונים ובהם האינטרס הציבורי של שמירה על המשאב וחלוקתו לפי צרכים וסדרי עדיפויות, לבין האינטרס של הציבור,

כבעלים של המים, בזכותו על המים ובכלל זה, זכויות הפרט כמו חופש עיסוק והזכות להשתמש במים בכפוף למתן הזדמנות שווה בחלוקתו ולמתן תמורה הולמת.

11. עמדת המשיבים 1-5, כפי שתוצג להלן, הנה כי המשטר לפיו הסדירו ומסדירים המשיבים 1-5 את ניהול משק המים, לרבות בסוגיה נושא עתירה זאת – קרי בסוגיית הקצאת המים למפעלי המים המינרליים, תוך יישום מדיניות המדינה, הנו משטר חוקי, העולה בקנה אחד עם חוק המים ועם כללי המשפט המנהלי ועקרונותיו.

12. התגובה להלן תסקור את העקרונות בהקצאות מים למפעלי המים המינרליים בעבר ובהווה, לאור השינוי התפיסתי, המשפטי והמבני שעבר משק המים בשנתיים האחרונות עם הקמתה של המשיבה 2, והעברת האחריות הכוללת של ניהול ופיקוח משק המים לידיה.

13. חשוב לציין כבר בפתח הדברים, כי השאלות העולות מעתירה זו אינן ייחודיות דווקא לתחום הקצאות מים למפעלי המים המינרליים. מדובר בשאלות העומדות ביסוד ניהול משק המים וחלוקת משאב המים, בכלל, לכל מטרה ולכל משתמש. מתן פתרון נקודתי לנושא המים המינרליים יחטא למטרה במובן זה שאין ייחוד או יתרון בהיבט הכלכלי של הקצאת רישיונות להפקה או לצריכה של מים מינרליים דווקא על פני מתן רישיונות להפקה של מים בכלל.

משטר ניהול משק המים על פי חוק המים – כללי

14. סעיף 1 לחוק המים קובע כי מקורות המים הם קניין הציבור. המעיינות מהם נשאבים המים המינרליים נכללים בגדר מקורות מים כהגדרתם בסעיף 2 לחוק המים. סעיף 3 לחוק קובע כי כל אדם זכאי לקבל מים ולהשתמש בהם בכפוף להוראות החוק. סעיף 6 לחוק קובע כי כל זכות למים צמודה לאחת ממטרות המים המנויות בו, ובין היתר למטרת תעשייה.

15. על פי חוק המים הרשות הממשלתית למים ולביוב (המשיבה 2) והעומד בראשה, מנהל רשות המים (המשיב 4), הינם האחראיים לניהול משק המים ותביוב בישראל, על מכלול היבטיו, זאת בהתאם להנחיות, הוראות וכללים שקבעה מועצת רשות המים (המשיבה 5) (סעיפים 124א ו-124יט לחוק) ובהתאם למדיניות שנקבעה.

16. כאמור, בראשות רשות המים, היא המשיבה 2 ניצבת המועצה, היא המשיבה 5, אשר תפקידה לקבוע הנחיות, הוראות וכללים לפיהם ינוהל משק המים ובין היתר לקבוע כללים בדבר הפקת ואספקת מים והשימוש בהם (סעיף 124יא) וס"ק (1) וס"ק (5) לחוק). יצוין שזהו המצב המשפטי מיום 1.1.2007 מכוח חוק ההסדרים במשק המדינה (תיקוני חקיקה להשגת יעדי התקציב והמדיניות הכלכלית לשנת הכספים 2006), התשס"ו-2006

אשר הקים את רשות המים במתכונתה זו אשר באה בנעלי נציבות המים. בטרם הוקמה הרשות סמכויות, שהיום נתונות בידי מועצת הרשות, היו נתונות בעיקרן לשרים שונים.

17. כיום, המשיבה 2 היא הרגולאטור בעל הסמכות לנהל את משק המים. בהסדר החקיקתי הקיים, לרשות כלים שונים באמצעותם היא מפקחת על משק המים ומנהלת אותו:

א. משטר רישוי

סעיף 23 לחוק קובע כי הפקת ואספקת מים תיעשה אך ורק ברישיון מאת מנהל הרשות (המשיב 4), על פי תנאי הרישיון ועל פי כללים שקבעה מועצת הרשות (המשיבה 5). רישיון ההפקה, כך על פי סעיף 24 לחוק, יציין את התנאים להפקה ו/או אספקה, כמו כמויות, מועדים וכן כל פרט אחר שקבעה מועצת הרשות בכללים. מנהל הרשות ראוי לקבוע ברישיון כל תנאי הנראה לו דרוש לשם יעילות בהפקה או אספקה וכן כל תנאי הדרוש כדי למנוע דלדולו של מקור מים.

ב. משטר קיצוב

בשל המחסור התמידי והמתמשך במים במדינה, עוד משנותיה הראשונות של המדינה, מתן הרישיונות וניהול משק המים נעשה באמצעות משטר קיצוב מכוח סעיף 36 לחוק המים (וכן מכוח תקנות שעת חירום לפי פקודת סדרי השלטון והמשפט, התשי"ח-1948), המסמיך את המועצה (וקודמה טרם הקמת הרשות – שר התשתיות הלאומיות (ובעבר שר החקלאות), הוא המשיב 1) להכריז על איזור קיצוב, וסעיף 37 לחוק (בעבר ביחד עם סעיף 159 לחוק), המסמיך את המועצה לקבוע כללים להסדרת ההספקה והצריכה באזור קיצוב. מהותו של משטר הקיצוב הוא בהקצאת כמויות מים קצובות על פי קריטריונים למטרות הקבועות בסעיף 6 לחוק. אופן הקצאת המים למטרות השונות קבוע בכללי המים (שימוש במים באזור קיצוב), תשל"ו-1976 (להלן – כללי הקיצוב) שהותקנו מכוח סעיף 37 לחוק.

ג. תמריצים כלכליים

חוק המים מקנה לרשות המים אמצעי פיקוח וניהול באמצעות קביעת כללים לדמי מים, קביעת תעריפים והטלת היטלים.

ד. אכיפה

כלי ניהול נוסף הוא תחום האכיפה. על אף העובדה שמדובר בכלי אכיפה המסתמכים על הוראות חוק שלא עודכנו מזה זמן רב, טרם הקמת הרשות ויש

מקום להעמיק ולהרחיב את כלי האכיפה הקיימים, לרשות ולמנהל הרשות כלי אכיפה מינהליים ופלילים במגוון תחומים המאפשרים להם לפקח על משק המים ולנהל אותו. הסדרים חקיקתיים משלימים לחוק המים מצויים, בין היתר בחוק מדידת מים, התשט"ו-1955, חוק הפיקוח על קידוחי מים, תשט"ו-1955, חוק תאגידי מים וביוב, התשס"א-2001, חוק הניקוז וההגנה בפני שיטפונות, התשי"ח-1957.

השינוי התפיסתי בניהול משק המים לאור הקמתה של רשות המים

18. ב- 1.1.2007 הוקמה רשות המים, אשר החליפה את נציבות המים. הצורך בהקמת רשות המים נבע מהעובדה שסמכויות הפיקוח וההסדרה של משק המים היו מפוזרות בין מספר רב של גורמים דבר שהקשה ואף פגם ביכולת המערכת הממשלתית לנהל ולפקח באופן יעיל, אחראי ואפקטיבי על משק המים והביוב בישראל. נציבות המים הייתה גורם מקצועי אחד בין מספר גורמים שפעלו במשק המים. נציב המים כגוף מקצועי הפעיל את שיקול דעתו על פי שיקולים מקצועיים טהורים, בדרך זו ממשיכים ופועלים המשיבים 1-5.
19. רשות המים הוקמה כגוף המאחד בתוכו את רוב הגופים הקשורים למשק המים. לאור זאת, הרשות, ובראשה המנהל, מנהלים את משק המים בראיה רחבת. אחד הביטויים לשינוי התפיסה בניהול משק המים בא לידי ביטוי בחובה שהחיל החוק שהקים את הרשות - חוק ההסדרים במשק המדינה (תיקוני חקיקה להשגת יעדי התקציב והמדיניות הכלכלית לשנת הכספים 2006), התשס"ו-2006 (להלן- חוק ההסדרים) - על הרשות לקבוע כללים לביצוע מדיניותה.
20. למרות החובה של הרשות לקבוע כללים במגוון רחב של תחומים ומתוך הבנה כי חייב להיות רצף במעשה השלטוני וכי לא ניתן לקבוע באופן מיידי כללים חדשים, קבע חוק ההסדרים, בסעיף 55, הוראת מעבר לפיה, כול עוד לא נקבעו כללים על ידי המועצה יפעיל מנהל הרשות את סמכויותיו בחוק המים על פי תקנות שהיו בתוקף ערב הקמת הרשות.
21. בעניינינו, סעיף 23 לחוק המים קובע כי רישיון, מאת מנהל הרשות, יינתן על פי "כללים שקבעה מועצת הרשות הממשלתית." עד היום טרם נקבעו על ידי הרשות כללים חדשים להוצאת רישיונות ואלה מוצאים על פי התקנות וההנחיות שהיו קיימות ערב הקמת הרשות, כפי שיפורט בהמשך.
22. עמדת המשיבים 1-5 הנה כי העקרונות לפיהם נתן נציב המים רישיון היו נכונים לשעתם, וכל עוד לא גובשה תפיסה אחרת הם נכונים גם כיום ויש להמשיך בהם, מאחר ומדובר בעקרונות מקצועיים. יחד עם זאת, תמלא המשיבה 2 חובתה ותסדיר כללים בעניין מתן

רשימות בעתיד. קביעת כללים כאמור תיעשה במסגרת תהליכי ההסדרה הכלליים של משק המים במגוון תחומים וביניהם הסדרת הרגולציה בתחום הכלכלי, בתחום הפלילי ובתחומים אחרים. במסגרת זו יגובשו כללי רגולציה ורישוי לכלל משק המים ותיעשה חשיבה חדשה ורחבת היקף על תכנון וניהול משק המים. בין היתר יבחנו במסגרת זו שאלות של סוג המים והייחודיות של מקורם, והמשמעויות הכלכליות והמשפטיות הנגזרות מכך. השלבים למימוש מהלך כולל זה, של הסדרת הרגולציה של משק המים על כל היבטיה, ייעשו בהתאם לסדרי העדיפויות שיקבעו על ידי רשות המים ומועצת הרשות.

מדיניות הקצאת מים לתעשיית מפעלי המים המינרליים - רקע היסטורי

23. הקצאות מים למפעלי המים המינרליים ניתנו לראשונה על ידי נציבות המים, קודמתה של רשות המים, בשנת 1991. שיקולי הנציבות במתן הרישיון למפעלים אלו יוצגו להלן. יודגש, כי מדיניות זו אינה מדיניות מיוחדת למפעלי המים המינרליים, אלא המדובר במדיניות כללית לכל הקצאות המים שניתנו בעבר ועד היום. נתמקד בהקצאות מים שהוקצו לתעשייה בכלל ולתעשיית המים המינרליים, בפרט.

24. הקו המנחה במדיניות נציבות המים היה כי לכל אדם זכות להשתמש במים, כפי שקבוע בסעיף 3 לחוק, וכי "זכותו של אדם לקבל מים ממקור מים עומד לו כל עוד אין בקבלתם כדי המלחת המקור או דלדולו", כפי שקובע סעיף 5 לחוק. זאת, כמובן, בכפוף להוראות החוק - סעיף 3 לחוק - הכול בהתאם למשטר הקיצוב הנוהג במדינה מכוח סעיפים 36 ו-37 לחוק ובשים לב למצאי המים ולמצב ההידרולוגי.

25. נקודת מוצא זו של היענות עקרונית לכל דורש של נציבות המים הייתה הבסיס לבחינת כל הבקשות, לכל סוגי השימושים והמטרות השונות, שהונחו לפתחו של נציב המים. לפי גישה זו, כל בקשה נבחנה ראשית על פי קריטריונים רלוונטיים, מצאי מים והמצב ההידרולוגי ושיקולי תפעול. כמו כן, נבחנה הבקשה על פי מכלול השיקולים המקצועיים הכלליים והמסוימים הרלוונטיים לבקשה כגון: אפשרויות אספקה, התאמה למדיניות משק המים ופיתוחו ועוד. משעברה הבקשה את כל המשוכות האמורות היא אושרה והמים הוקצו וסווגו על פי המטרה הראויה להם, כמפורט בסעיף 6 לחוק.

26. מאחר והמים המינרליים נדרשו על ידי מפעל תעשייתי, ראתה נציבות המים לנכון לסווג הקצאות המים למפעלי המים המינרליים בסיווג תעשייתי וככאלה נבחנו על פי הקריטריונים של הקצאות מים לתעשייה. הקריטריונים להקצאת מים לתעשייה, וסיווגם ככאלה, קבועים בהוראות פרק ד' לכללי הקיצוב, סעיפים 28 עד 36 לכללים.

27. הסיווג שסווג על ידי נציבות המים, של הקצאות המים למפעלי המים המינרליים בסיווג תעשייתי, היה נכון וראוי בשעתו והינו נכון וראוי גם היום. כך, על פי ההוראות, הכללים

והקריטריונים המפורטים להלן לקביעת סיווגם של הקצאות מים כמים לתעשייה כמו גם על פי שיקול דעתם המקצועי של המשיבים 1-5 ובהתאם למהות הייצור של המפעל, שהנו ייצור תעשייתי של מוצר חדש, הכול כפי שיובהר להלן.

28. על פי הוראות סעיף 28 לכללי הקיצוב (אשר יסודם בתקנות קיצוב אשר התקין שר החקלאות טרם הקמת המשיבה 2), כמויות מים למטרת תעשייה יוקצו על יסוד שימוש יעיל במים המתבטא בין השאר בכמויות צריכה מקסימאליות בהתאם לסוג הייצור וכמותו, כפי שמפורט בתוספת השנייה לכללים. לפי סעיף 29 לכללים, מפעל תעשייה זכאי להקצאת מים למטרת תעשייה רק אם הוא זקוק לכמות מים העולה על 5000 מ"ק מים לשימוש בתהליכי הייצור שלו. בנסיבות מיוחדות ואם שוכנע נציב המים כי מפעל תעשייה זקוק להקצאת מים, רשאי נציב המים להקצות מים למפעל, שלא על פי הכמויות הקבועות בתוספת השנייה ואף אם סוג הייצור שלו אינו קבוע בסעיפים 30 ו-32 לכללי הקיצוב. בנוסף, נדרש מפעל התעשייה להראות כושר אספקה וכן להראות תכנית לסילוק השפכים שלו, וזאת, מכוח כללי המים (השימוש במים במפעלי תעשייה), תשכ"ה-1964.

29. היה ומפעל תעשייה המבקש הקצאת מים עמד בקריטריונים הנ"ל נבדקים שיקולים מקצועיים נוספים, שהעיקרי ביניהם הוא כמות מצאי המים העומדים לרשות נציב המים. אם התנאים ההידרולוגיים מאפשרים זאת, יאשר נציב המים את הבקשה והמפעל יזכה להקצאת מים מסווג תעשייה ובגינה ישלם את התעריפים הקבועים בתקנות. יש לציין, כי המצב ההידרולוגי נבחן בדרך כלל בהתייחס לאזור בו מבוקשת ההקצאה ולא בהכרח ביחס למחסור הכלל ארצי במים.

30. מפעלי המים המינרליים עומדים באמות המידה להקצאות מים לתעשייה האמורות לעיל. החל משנת 1991, בה ניתן הרישיון הראשון לחברת נביעות, נבדקים מפעלי תעשייה אלה על פי הקריטריונים האמורים והקצאות המים ניתנות לשלוש החברות - נביעות, עין גדי ומי עדן - בהתאם לכללים החלים על כל מפעלי התעשייה.

עמדת המשיבים 1-5

31. תמצית טענת העותרת הינה שמפעלי המים המינרליים הנם צרכנים סופיים בסיווג תעשייה ומשום כך אינם זכאים למכור ו/או לשווק מים. לטענתה, יוצרים מפעלים אלו ישיק משניי של מים, שעל פי עמדתם הנו אסור, על פי חוק המים. ממשיכה העותרת וטוענת, כי בפועל משמשים מפעלי התעשייה למים מינרליים כספקי מים ועל כן נדרשים לרישיון הפקה, על פי הוראת סעיף 23 לחוק המים. על כן, טוענת העותרת שמשק המים המנוהל והמפוקח על ידי המשיבים 1-5 מתנהל שלא על פי הוראות הדין. כל זאת, מתוך שגגה ובתום לב.

אשר עליו איש

38. תקנות בריאות העם מגדירות אמות מידה ומאפיינים ייחודיים למים מינרליים. כך לדוגמה, לפי תקנה 1 לתקנות, מים מינרליים הנם מים שנלקחו ממקור מים תת-קרקעי או ממעיין, שלא עברו כל טיפול. לפי תקנה 6, מים מינרליים ניתנים לשיווק אך ורק במכל סגור בסגירה הרמטית.

39. לעומת זאת, מי השתייה הזורמים בברז, הנם מים שעברו טיפול, ברמה זו או אחרת. כך, כהגדרתם בתקנה 1 לתקנות בריאות העם (איכותם התברואתית של מי-שתייה), תשל"ד-1974 (להלן: תקנות איכות מי-שתייה). בין היתר, מחויב כל ספק מים על פי תקנה 6 לתקנות אלו לחטא באופן קבוע ורצוף את מי השתייה שהוא מספק ולשמור על רמת כלור כקבוע בתקנה. על כן, המים הזורמים בברז, אינם יכולים להוות מים מינרליים כהגדרת תקנות בריאות העם. לפיכך גם המים המסופקים בקרית שמונה, קצרין או עין גדי, אף שמקורם באותם מעיינות מהם מיוצרים המים המינרליים, אינם אותם מים שכן הם עוברים את הטיפולים אותם נדרשים מי הברז לעבור. נסכם נקודה זו ונאמר, כי אין לציבור הרחב גישה למוצר מים מינרליים, אלא בדרך של רכישתו כמוצר המיוצר במפעלי תעשיית המים המינרליים, כמים מינרליים מבוקבקים וממותגים.

40. מעבר לאמור, תעשיית המים המינרליים היא חלק בלתי נפרד מתעשיית השתייה הקלה. מבחינת הציבור אין הבדל של ממש בין קוקה-קולה, ספרייט, קינלי או כל משקה קל אחר ובין מים מינרליים המשווקים כמשקה קל בעל תכונות "בריאותיות". כך גם כמויות המים להם נזקקת תעשיית המשקאות הקלים אינה שונה או פחותה בהכרח מכמויות המים המינרליים במסגרת הרישוי. תעשיית המים המינרליים אינה מיוחדת לישראל והיא מקובלת בכל העולם כשתייה קלה. הציבור משתמש במים אלה לצורך ברור ומסוים והוא צרכי שתייה קלה. בכל אירוע או ארוחה מגוון המשקאות הקלים כולל בתוכו מים מינרליים. יש להניח כי רוכשי המים המינרליים לא ישתמשו במים מינרליים מבקבוק לשטיפת ידיים או לרחיצת כלים. במילים אחרות, לפי תפיסת נציבות המים בשעתו, אשר בה מחזיקים המשיבים 1-5 גם כיום – המוצר של מים מינרליים, מבחינה מהותית, הנו חלק מתעשיית השתייה הקלה המתבססת רובה ככולה על מים. אלה, אלה ואלה כולם מוצרי תעשייה וכאלו יש להגדירם כמים "לתעשייה", על כל המשתמע מכך לעניין משטר הרישוי ומשטר התעריפים, הגוזר התנהלות אחרת לכל מטרת מים.

אין זה
משך השנה
המשקאות

41. השימוש שהציבור עושה במים המינרליים והתמורה שהוא מוכן לשלם עליהם מציבים מים אלה בשורה אחת עם כל יתר המשקאות הקלים. כך למשל, בכל מסעדה ניתן לבקש מי ברו רגילים בקנקן כשתייה נלוות לארוחה ומים כאלה לא יעלו לסועד אגורה שחוקה. לעומת זאת, באותה מסעדה ניתן לקנות בכסף מלא מים מינרליים בבקבוק. יתרה מכך, משקאות קלים רבים ניתנים להגשה ולמכירה בתצורות שונות הכוללות הגשה בקנקנים ובכוסות. מים מינרליים, כפי שצינו לעיל, ניתנים לשיווק אך ורק במיכל סגור הרמטית. דבר זה מהווה אינדיקציה נוספת לכך שהמוצר כולל מים ייחודיים בתוך אריזה ייחודית.

42. בנוסף, המים המינרליים באים בבקבוקים בגדלים שונים לצרכים שונים - למשל בקבוקים גדולים מאוד לבר שתייה ביתי, בקבוקים קטנים לקחת לדרך, בקבוקים בינוניים לפעילות ספורטיבית - ולאחרונה אף בטעמים שונים. המים המינרליים בטעמים השונים נקראים בפי כל "מים מינרליים". גם במקרה זה, ייתודם של המים הוא מקורם הייחודי, אם כי מים אלה עוברים טיפול, להבדיל מן המים ללא טעמים. אולם מיתוגם כמובן נעשה בשל מקור המים המיוחד - המעיין המסוים.

43. המסקנה המתחייבת מאשר הוצג לעיל הנה, כי מפעלי המים המינרליים מייצרים מוצר בעל תכונות ייחודיות והמים במקרה זה הם תשומה כחלק מתהליך הייצור של המוצר הסופי "מים מינרליים". המוצר "מים מינרליים" הינו מוצר תעשייתי חדש, הנמכר ומשווק כחלק בלתי נפרד מהתעשייה הכללית של השתייה הקלה.

44. אם יש ייחוד במים המינרליים, הרי שאיננו דווקא בגוף המים או בהיותם קרויים "מים מינרליים", אלא בייחוד ובנבדלות מקור המים המסוים שממנו הם הופקו, שלעיתים מתבטא גם באיכות המים השונה במקור זה מכל מקור אחר - וכנגזרת מכך מהקשר שמקבל מפיך/ צרכן מים ביחס לאותו מקור. כלומר, צרכן או מפיך של מים המבקש מים לא באשר הם, אלא ממקור מסוים/איכות מסוימת, שונה בהגדרה ממי שמבקש מים באשר הם. ככל שזהו המאפיין לבחינת השאלה המשפטית של מתן רישיון להפקה או לצריכת מים מינרליים ואספקתם, הרי שהוא לא ייחודי לגבי מים אלו וניתן להרחיבו לגבי השאלה הכללית של מתן רישיון להפקת מים ממקור מסוים. ואם לא די בכך - הרי שלעיתים השאלה היא רישיון להקצאת מים בכלל כצרכן של מקורות (ללא רישיון הפקה) כאשר מקורות מפיקה ממקור מים מסוים ממנו מספקת לצרכן, כפי שהדברים יפורטו להלן.

45. כך לדוגמה, אחד מהמפעלים המייצר בירות, הוקם דווקא במקום מסוים, לאחר שבדק ומצא, שהמים המופקים על ידי מקורות מתקידוחים במקום הינם המים המתאימים ביותר לתהליך ייצור הבירה שהוא מייצר. מפעל זה באופן מודע מיקם עצמו באותו מקום בשל ייחודיות המים המופקים שם עבור המוצר שהוא מייצר. מפעל נוסף הוא המפעל המייצר את המותג "אקווה נובה", שהינו מוצר מים המפרסם עצמו כמי שמתבסס על מי בארות דווקא, מאקוויפר התוף של אזור השרון.

46. המצב כיום הנו, שהפרקטיקה הפרשנית והמדיניות הנוהגת על ידי המשיבה 2, הנה שאין ביטוי משפטי לאבחנה בין מים כמות שהם ללא תלות במקור המסוים שלהם או לדרישה ייחודית מעבר להיותם "מים שפירים", לבין דרישה למקור/איכות מים מסוימים.

47. לתפיסה זו של העדר ייחודיות המשיבים 7 עד 10 ביחס לכל צרכני מים של חברת מקורות או מפיקי מים אחרים, יש משמעות גם מבחינת העדר טובות מיוחדות של רשות המים או חברת מקורות כלפי אותם צרכנים מעבר לקיים לגבי האחרים. משמעות זו קיבלה

לאחרונה ביטוי כאשר התגלה זיהום במקורות מים של חלק מהמשיבים הנ"ל. גישת רשות המים לטיפול בזיהום הייתה זהה להתייחסותה ולמדיניותה לעניין כל מקור מים אחר שהזדהם.

48. ככל שיש מקום לאבחנה בין הקצאת מים ממקור מסוים לבין הקצאת מים ללא ייחודיות של מקור מסוים, היא תיבחן על ידי המשיבה 2 כחלק מגיבוש של מדיניות כללית של מתן רישיונות צריכה או הפקה של מים. זאת, תוך מתן ביטוי כלכלי ומשפטי לייחוד מקור מים מסוים עבור צרכן/מפיק מים. זוהי שאלה רחבה שאינה נוגעת רק לסוגיית המים המינרליים ויש לה היבטים משפטיים, כלכליים והסדרתיים, ולא מן הנמנע שרשות המים תידרש אליה כחלק מגיבוש מדיניותה הכללית לניהול משק המים ולהקצאת רישיונות במסגרתו.

49. יובהר, רישיון הפקה אינו מקנה בלעדיות על מקור מים מסוים. אומנם כחלק מתנאי הרישיון נקבע מקור המים ממנו יפיק המפיק וממנו יצרוך הצרכן את המים אולם אין בקביעה זו הקניית בלעדיות למפיק על מקור המים. מקור מים יכול לשמש מפיקים ו/או צרכנים רבים למטרות זהות או שונות ואין בעובדה שמפיק ו/או צרכן מסוים מבקש לקבל מים ממקור מסוים כדי להקנות לו זכות בלעדית על מקור המים או כדי להטיל חובה כלשהי מיוחדת על הרשות. כך למשל ברישיונות ההפקה של מקורות (המשיבה 6) וקיבוץ עין גדי (המשיב 7) אין תנאי המייחד את המעיינות מהם הנ"ל מספקים מים למפעלי המים המינרליים. יתרה מכך, רוב המים המסופקים מן המעיינות על ידי מפיקים אלה מסופקים למטרות ולשימושים אחרים.

כמויות המים המוקצות למפעלי המים המינרליים אל מול המחסור במים

50. כמויות המים המוקצות לתעשיית המים המינרליים הינן כמויות קטנות ביותר ביחס לכלל הקצאות המים. בשנת 2008 הוקצו 920 אלמ"ק לחברות כולן. כמות זו היא 0.04% מסך כל המים (כ-2 מיליארד), 0.06% מסך כל המים השפירים (כ-1.5 מיליארד), 0.8% מסך כל המים לתעשייה ו-1% מסך המים השפירים לתעשייה. העתק טבלה בעניין זה מצורף ומסומן מש/1.

51. עמדת המשיבים 1-5 היא כי כמויות המים המוקצות למפעלי תעשיית המים המינרליים הנם בכמות לא מופרזת וודאי שסבירה ביחס לצריכת המים. עוד יובהר כי השימוש במוצר אינו "מבזבז" מים מאחר והשימוש העיקרי (והבלעדי כמעט) בו הנו לצרכי שתייה.

52. בפועל (ומבלי שיש לכך עיגון ברישוי) המים המופקים לתעשיית המים המינרליים מופקים כיום משלושה מעיינות: המים המשמשים את חברת מי עדן (המשיבה 8) מסופקים על ידי מקורות ומופקים ממעיין קוצביה; המים המשמשים את חברת נביעות טבע הגליל (המשיבה 9) מסופקים לה על ידי חברת מקורות ומופקים ממעיין עין זהב;

המים המשמשים את חברת מי עין גדי (המשיבה 10) מופקים על ידי קיבוץ עין גדי ממעיין שולמית וממעין עין גדי.

53. המעיינות המפורטים לעיל הם מעיינות המספקים מים לצורכי בית לתושבים בקרית שמונה קצרין ועין גדי. כיום מצאי המים במעיינות אלה מאפשר הקצאת מים לתעשיית המים המינרליים. המחסור במים הוא כללי ואין לומר מבחינה הידרולוגית תפעולית כי המשאב של המים המינרליים נמצא במחסור יותר ממשאב המים הכללי.

54. על פי סעיף 2(ב) לכללי הקיצוב, כלל הקצאות המים מוקצות על ידי המשיב 4 לשנה אחת. הקצאה שנתית מאפשרת למנהל לבחון מחדש, מידי שנה בשנה, את המצב הידרולוגי של מצאי המים, הצרכים והביקושים ולהקצות את המים, באופן המיטבי, על פי מצב משק המים. כך גם באשר להקצאות המים המינרליים. במשטר המים הקיים אין הבדלה או אבחנה של הקצאות אלה מכל הקצאה אחרת של מים שפירים המוקצות בין לתעשייה ובין למטרה אחרת.

55. הקצאות המים בכלל, בהם למפעלי תעשייה, נבחנות, מידי שנה, על פי שיקולים הידרולוגיים, מקצועיים ומנהליים. באשר להקצאות המים המינרליים, בשלב זה כאמור, קיים כושר הספקה במקורות המים הרלוונטיים, המאפשר הקצאת מים למפעלים. מדובר בשיקול דעת הידרולוגי מקצועי של מנהל הרשות המופעל באופן סביר ונטול שיקולים זרים.

56. יתר על כן, כעולה מן האמור לעיל, המים המינרליים הנם חלק משוק המשקאות הקלים ויש ביקוש למוצר זה. העמדה המקצועית של רשות המים כיום הנה שאין מקום להימנע מאספקת מים לייצור מוצר זה ואין בצמצום התקצאות למוצר זה כדי לסייע בהתמודדות עם המשבר במשק המים במידה המצדיקה את הפגיעה באפשרות לייצר אותו, זאת בדומה למדיניות הרשות לגבי שאר הקצאות המים לתעשייה.

עריכת מכרז במשטר רישוי וקבלת תמורה נאותה לציבור

57. כאמור לעיל, משק המים מנוהל באמצעות משטר רישוי ואין מדובר בעסקאות של המדינה החייבות במכרז. ההפניה שהעותרת מפנה לחוק חובת המכרזים, התשנ"ב-1992 אינה במקומה.

58. חלוקת המשאבים של הציבור אינה מחייבת עריכת מכרז והחלה אוטומטית של חוק חובת המכרזים על אופן החלוקה. הקצאת משאבים של המדינה נעשית לעיתים באמצעות רישיונות, זיכיונות, היתרים וכדומה הקבועים בהסדרים חוקיים מיוחדים.

59. ואולם יודגש כי אין באמור לעיל בכדי לגרוע מתחולת עקרונות המשפט המנהלי העומדים ביסוד החובה לקיים מכרז, כמו מתן הזדמנות שווה, שיקול דעת מקצועי וסביר, קריטריונים מקצועיים, שקיפות ואי משוא פנים; ואשר חלים על פעולות המשיבים בהיותם רשויות מנהליות. כך, יחולו עקרונות אלה גם כאשר מופעלת הסמכות למתן רישיונות, ובפרט במסגרת כללי רגולציה האמונים על קביעת סטנדרטים ותנאים לפעילות במסגרת משק המים, כאשר כל מי שמקימם זכאי לרישיון או היתר, בכפוף לתנאי הרישיון. במסגרת זו, לא מן הנמנע שבנסיבות מסוימות כאשר לא יהיה די בקריטריונים מקצועיים כדי להוות מסגרת, ברירת המחל של הכללים למתן רישיונות תהיה עריכת מכרזים.

60. ההסדר הקבוע כיום בחוק המים ובכללים על פיו הוא הסדר של משטר רישוי, בו המדינה נותנת זכות לכל דורש להפיק ו/או לספק ו/או לצרוך מים ובלבד ויעמוד תנאים הקבועים ברישיון ובחוק, כאשר הרישיון עצמו ניתן על פי אמות מידה מקצועיות ומנהליות ועל פי מטרות החוק ותכליותו.

61. בעניינינו, כאמור לעיל, העקרונות המנחים בחוק המים הם: מעמדם של המים כקניין הציבור המיועדים לצרכי התושבים ולפיתוח הארץ - סעיף 1 לחוק; זכות השימוש לכל אדם בכפוף להוראות החוק - סעיף 3 לחוק; שמירה על מקורות המים - סעיף 5 לחוק. אין ספק שהקצאת מים ברישיון למפעלים המייצרים מוצרים שיש להם ביקוש בשוק הישראלי ואשר מספקים עבודה לאזרחים ומשלמים מיסים למדינה נכנסת בגדר תכלית החוק כפיתוח הארץ.

62. האיזון בין האינטרסים השונים - פיתוח הכלכלה כשוק פתוח בעל מגוון תעשיות, חופש העיסוק, זכות שימוש במים ושמירה על המים - נעשה באמצעות הכלים שחוק המים נתן בידי רשות המים, כפי שהובהר לעיל, כמו הרישוי ומשטר הקיצוב. עמדת המשיבים היא כי מדיניות נציבות המים בשעתו וממשיכתה היום - רשות המים, הינה סבירה ותואמת את ההסדר החוקי הקיים. עיקרה של מדיניות זו הייתה ועודנה פשוטה, נהירה ושקופה - היענות לכל דורש. ברור שבמצב דברים זה, יתכן שהיענות לאחד יכולה הייתה לעיתים להגביל את היכולת המקצועית ובכלל זה - היכולת הטכנית, התפעולית וההידרולוגית בהיענות לכל אחד אחר הבא אחריו. אך לא ניתן להסיק מכך ששקידה על אבטחת אספקת מים לכל מי שמקיים את אחת ממטרות החוק היא פעולה פסולה ובלתי חוקית. לעניינינו, כיום אין הגבלה על פי החוק על פלוני לבקש הקצאת מים מאותם מעיינות המשמשים את מפעלי המים המינרלים. בקשה כזו, אם תגיע לרשות המים, תבחן על פי הכללים המקובלים.

63. משטר הרישוי והקיצוב הנהוג במשק המים מביא לידי ביטוי את הערכים והתכליות של חוק המים ועושה את האיזונים בין הזכות של הפרט ליזום הציבור. במצב דברים זה, התכלית של חלוקת משאבים צודקת, שוויונית וללא משוא פנים התמלאה ומתמלאת.

זאת, בעצם אי הסירוב לשום בקשה, בכפוף לאילוצים ושיקולי מדיניות ומקצוע כאמור. כך, לא התעורר הצורך בעריכת מכרז או במתן ביטוי לשיקול של "צדק חלוקתי" במובן של להפוך כל בקשה המונחת בפני הרשות/נציבות המים לאירוע המזמין מכרז.

64. לעניינינו - הקצאת מים למפעלי המים המינרליים נעשתה, בזמנו על ידי נציבות המים והיום על ידי רשות המים, ללא משוא פנים, על פי הקריטריונים הרגילים הקבועים בחוק ועל פי מדיניותה הכוללת של הרשות של היענות לכל פונה בכפוף, בין היתר, למגבלות תפעוליות והידרולוגיות. נציבות המים אז, והרשות כיום, מעולם לא הפעילה מדיניות של סירוב ללא בסיס מקצועי או של העדפה של מפעלים לרבות אלו נשוא התביעה, על פני אחרים. על פי היגיון פעולה זה, המשיבים לא הפרו את שוויון ההזדמנויות של מתחרים פוטנציאליים, שכן הרישוי ניתן "כתגובה" ליוזמה של המבקש ועל פי הקריטריונים הקבועים בחוק.

65. על רקע הגישה שהוצגה לעיל, הרי שטענת העותרת, כי הציבור זכאי לתמורה הולמת בגין השימוש במים מינרליים הינה טענה מסוג אחר הנוגעת לשאלה באיזו מידה מעוניינת המדינה לגבות "פרמיה" או תמלוגים על שימוש במשאב נדיר שהיא מקצה, מעבר לקביעת העלות שלו בתעריף. טענה זו קשורה לשאלת ההליך של הקצאת אותו משאב אך אינה, כאמור, בהכרח מחייבת עריכת מכרז כפי שסוברת העותרת. כמו כן, משנקבע בחוק שמים מסוימים המסופקים לפי חוק המים מסווגים למטרה מסוימת גזר עיקרון זה משטר רישוי ומשטר תעריפים מסוים (ככל שחל משטר תעריפים). זאת, בנוסף להיטלי הפקה המוטלים על פי סעיף 116 לחוק המים.

66. כיום מעבר לתעריפי המים על צרכני מקורות (וצרכנים של רשויות מקומיות), מוטל על מפיקי המים היטל הפקה לפי סעיף 116 לחוק המים. היטל הפקה מהווה כלי יעיל לוויסות ההפקה, על פי צרכי משק המים ומשולם לקופת המדינה (הציבור). הטלת היטל, או "תמורה נאותה לציבור" כלשון העותרת, על המים המינרליים כמשקפים את מחיר נדירותם וייחודם הכלכלי לצרכן, מעבר לשיקולים שנמנו לעיל של קביעת היטל הפקה המשקף את המחסור ומווסת את השימוש של המים בכלל, הינה חשיבה חדשה לפי חוק המים, השונה מהפרקטיקה הנוהגת עד כה. יתכן ויש לשקול אותה, ולתת לה את הביטוי המשפטי והכלכלי לכך, אך זאת יש לעשות כחלק מחשיבה כללית מחודשת על מתן רישיונות להפקת מים ואו להקצאת מים ממקור מסוים, אשר ישקפו את היות המים הללו ייחודיים על פני מים אחרים מהמערכת הארצית.

מפעלי המים המינרליים כ"צרכן" ולא "ספק"

67. העותרת טוענת כי לאור העובדה, שמפעלי המים המינרליים משווקים מים לכל דבר יש לתת להם רישיון לפי סעיף 23 לחוק, לקבוע ברישיון מיהם הצרכנים שלהם וכן לפקח על המחיר שהן גובות עבור מים אלה.

68. כפי שהוצג בהרחבה לעיל, עמדת המשיבים היא כי בפרקטיקה הפרשנית הקיימת של החלת כללי הקצאה ומשטר תעריפים לפי "מטרות המים" הקבועות בחוק, אין לתפוס את המים המינרליים כמים לימסחרי אלא כמים ליתעשייה. בהתאם לאותו משטר חוקי הקיים היום בחוק המים המבחין בין מפיקי מים, ספקי מים וצרכני מים, מפעלי המים המינרליים אינם בגדר ספק מים המספקים מים לצרכנים אחרים על פי חוק המים, אלא הם בגדר צרכן של מים. לענייננו, על פי המצב המשפטי שבחוק המים במקרה דנן מקורות (המשיבה 6) הינה היספקי של היצרכני מפעל המים המינרליים מעיינות עדן בע"מ (המשיב 8) ושל היצרכני מפעל המים המינרליים נביעות טבע הגליל בע"מ (המשיב 9). כך גם קיבוץ עין גדי (המשיב 7) הינו היספקי של היצרכני מפעל המים המינרליים עין גדי מים מינרליים בע"מ (המשיב 10). מכאן, המשיבים 8, 9 ו-10 הינם צרכני מים המייצרים מוצר חדש ואינם ספקי מים.

69. מרגע שהוקצו לצרכן המים אין הוא מוכר או סוחר בתם הלאה כמות שהם אלא האחד מבקבוק אותם (מים מינרליים), האחר משתמש בהם לייצור בירה או משקה קל, האחר לייצור רכזי מיצים, ייצור בטון, וכו', וכו' – כל אלו שימושים מאוחרים שנעשים במים והגוזרים את הסיווג כתעשייה ואת המפעלים כ"צרכני". השימוש המאוחר שנעשה במים ומידת הרווחיות הנגזרת ממנו אינה רלוונטית למשטר המופעל עליו לפי חוק המים היום. ככל שיש מקום לתת ביטוי לערך הכלכלי המוגבל של מים, הרי שהוא צריך להיגזר ממידת ייחודיותם של המים; ו/או לחלופין נדירותם ונדירות המקור שלהם; ו/או לחלופין, הזיקה ההכרחית שנוצרת בין מפיק המים או צרכן המים לאותו מקור מים ו"התעקשותו" על קבלת מים מאותו מקור מסוים, ולא מהשימוש שעושה אותו מפיק/צרכן במים. יתכן ומידת הנדירות של המים מצדיקה התייחסות מיוחדת בהיבט הכלכלי (כגון גביית פרמיה מסוימת/ דמי זיכיון/תמלוגים/ היטל לאוצר המדינה), תוך התחשבות ברמת הסיכון הכרוכה בהישענות על מקור מים בודד, מבלי שהמדינה מבטיחה את איכותו. בנוסף, תוך התחשבות גם בהיבט המשפטי (מכרז) וזאת בשל העובדה שמדובר במשאב נדיר יחסית של הציבור שהביקוש לגביו עולה על ההיצע, וכן מכך שעצם הקצאתו יתכן ומגבילה את הגמישות התפעולית בניהול משק המים. אולם שוב, כאמור לעיל כל אלו שיקולים שבמדיניות שיהיה על רשות המים לשקול במסגרת גיבוש המדיניות למתן רישיונות, השונה מהמדיניות היום לפיה ככלל – כל הדורש מקבל.

סוף דבר


70. המשיבים, בעבר וכיום, סיווגו ועדיין מסווגים את מפעלי המים המינרליים בסיווג תעשייה. רישיונות להקצאת מים הוקצו למפעלי המים המינרליים, ככל מפעל תעשייה בהתאם להוראות הדין, תוך הפעלת שיקול דעת מקצועי ועמידה בכללי מנהל תקין. המדיניות הייתה ועודנה מדיניות של היענות לכל דורש, ובלבד שעומד כנדרש בקריטריונים הרלוונטיים. במסגרת מדיניות זו אף ניתנו ההקצאות למפעלי המים המינרליים. כפי שהוצג לעיל, מדיניות הרישוי של נציבות המים בעבר, ובכלל זה רישוי המים המינרליים, שקלה בעיקר שיקולים הידרולוגיים ושיקולי כושר אספקה. מדיניות זו יושמה ללא משוא פנים בהתחשב בכך שהרישוי ניתן כמענה לבקשה. גם היום, בטרם קביעת כללים לרישוי ובשים לב לכך שלרוב מדובר בחידוש הקצאות/רישיונות, פועלים המשיבים על פי אותם עקרונות ושיקולים.
71. על פי חוק ההסדרים הפיכתה של נציבות המים לרשות מחייבת הסדרה בכללים של מגוון תחומי פעילות של הרשות, ובכלל זה בליבת פעולתה שהוא תחום הרישוי. הכללים העתידיים אמורים לשקף את מדיניותה של הרשות, מדיניות שתביא לידי ביטוי השקפה רחבה של ניהול משק המים. כל עוד לא נקבעו כללים כאמור פועלת רשות המים, באופן עקבי ומקצועי, על פי הפרקטיקה הפרשנית, התקנות, ההנחיות והעקרונות שהיו תקפים ערב הקמתה.
72. קביעת כללים למתן רישיונות מתחייבת לאור התיקון של חוק ההסדרים, אולם קביעת כללים כאמור אינה מצומצמת לשאלת המים המינרליים, אלא היא רלוונטית לשאלה הכללית בדבר אופן מתן רישיונות על ידי רשות המים והקמת כל מערך הרגולציה על משק המים בתחומים השונים, וביניהם התחום הכלכלי, התחום הפילי וואחרים. שאלה זו צריכה להתברר בראיה מערכתית רחבה ועל פי סדרי העדיפות שרשות המים תקבע. צמצומה של סוגיה זו לשאלת המים המינרליים תחטיא, כאמור, את המטרה. בקביעת כללים כאמור תיבחן שיטת ההקצאה והרישוי בכללותה, ובין היתר, יילקח בחשבון השיקול של מסוימות מקור המים. שאלה נוספת שתתברר במסגרת גיבוש הכללים היא השאלה האם התמורה הניתנת היום לציבור במסגרת "מיסוי" הזכות לשימוש במים היא תמורה מספקת, וככל שיהיה שינוי מהמדיניות הנוהגת היום יהיה על הרשות לתת את הדעת למשמעות שינוי זה לגבי מפיקי המים, ספקי המים וצרכני המים הנהנים היום ממקור מים מסוים. מטבע הדברים, תהליך שינוי מורכב שכזה צריך להיעשות בהתאם לסדר העדיפויות ולוחות הזמנים שייקבעו על ידי רשות המים ומועצת רשות המים בהתאם לשיקול דעתם.
73. לפיכך ולאור כל האמור לעיל סבורים המשיבים 1-5 כי אין כל עילה לאסור על המשיבים 6-7 לספק מים למשיבות 8-10, אין כל עילה לאסור על המשיבות 8-10 לצרוך את המים

המסופקים להם בסיווגם כתעשייה ואף אין כל עילה למנוע מהמשיבות 8-10 לייצר מוצר חדש במפעליהם.

74. אשר על כן מתבקש בית המשפט הנכבד לדחות את העתירה ולחייב את העותרת בהוצאות.

75. הודעה זאת נתמכת בתצהירה של גבי שרון נוסבויס מנהלת תחום (מידע וצריכה תעשייתית).

היום: כ"ז אדר תשס"ט
23 מרץ 2009

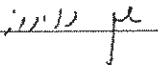

דנה בריסקמן

ממונה על ענייני הבג"צים
בפרקליטות המדינה

תצהיר

אני ה"מ, גב' שרון נוסבוים, מצהירה בזאת כלהלן:

1. אני משמשת כמנהלת תהום (מידע וצריכה תעשייתית) ברשות הממשלתית למים ולביוב.
2. תצהירי זה ניתן לתמיכה בתגובת המשיבים בתיק בג"ץ 4277/08 (להלן – תגובת המשיבים).
3. העובדות המפורטות בתגובת המשיבים הן אמת למיטב ידיעתי ואמונתי.
4. זה שמי, זו חתימתי ותוכן תצהירי אמת.



אישור

אני ה"מ, גב' שרון נוסבוים, המוכרת לי אישית, ולאחר שתזהרתיה כי עליה לומר את האמת, שאם לא תעשה כן תהיה צפויה לעונשים הקבועים בחוק, חתמה בפני על תצהירה.

מר וילנר, עו"ד

43234

חלשון המשפטים

הישות המסלולית למים ולביוב

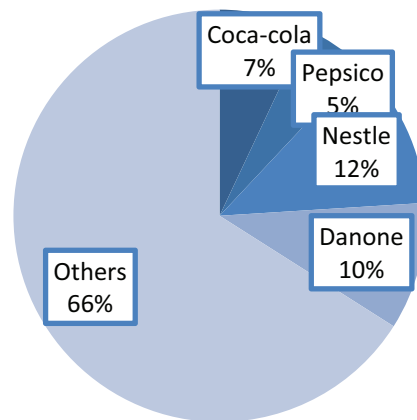
נספח ד' – רווחיות יצרני מים מינרלים ומשקאות קלים

כפי שהוצג לעיל, אחד הטיעונים המרכזיים בעד הטלת תמלוגים על יצרני מים מינרלים הוא הפער בין מחיר רכישת המים למחיר מכירתם. פער זה, כך משתמע מטענת התומכים בתמלוגים, נותן בידי יצרני המים המינרלים רווח עודף, שחלקו צריך לחזור לידי הציבור.

בהמשך מוצגת סקירה של רווחיות חברות מים מינרלים ומשקאות קלים בעולם, ולצדן מוצגת רווחיות יצרני המים המינרלים המקומיים. מהנתונים המוצגים עולה, שלא רק שהיצרנים הישראליים לא נהנים מרווח עודף, אלא שהרווח שלהם נמוך יחסית לממוצע העולמי.

שוק המים המינרלים העולמי הינו חלק אינטגרלי משוק המים המבוקבקים בעולם, הכוללים מי שתייה שאינם מינרלים, מים מינרלים, מים מזוקקים, מים טבעיים ומי בארות. צריכת המים המבוקבקים העולמית הסתכמה בשנת 2011 למעל ל – 61,000 מיליון גלונים של מים.²⁶

בשוק המים המינרלים בעולם פועלות עשרות חברות, כאשר ארבע החברות העיקריות הן קוקה קולה, פפסי, נסטלה ודנונה, אשר פועלות במספר רב של מדינות ובפיזור גיאוגרפי דומה. לבד ממים מינרלים, חברות אלו עוסקות בפעילויות משיקות נוספות, כגון: משקאות קלים, מזון ופראמה. להלן פירוט נתח השוק של החברות הבינלאומיות המובילות:²⁷



מבין ארבע החברות הגדולות, רק נסטלה ודנונה, מדווחות בנפרד על תוצאות מגזר פעילות מים בדוחות הכספיים. מדיווחים אלו עולה שהרווח התפעולי של מגזר המים מסתכם בכ- 14% בדנונה (2011-2012) ובכ- 8%-9% בנסטלה. פפסיקו מדווחת בדוחות הכספיים על כל מגזר המשקאות הקלים והרווח התפעולי שלה מפעילות זו מסתכם בכ- 14%-15% בשנתיים האחרונות.²⁸

נוסף לארבע החברות האלו קיימות חברות ציבוריות נוספות הפועלות, בין השאר, בשוק המים המינרלים. הטבלה להלן מציגה את שיעור ה- EBITDA של חברות ציבוריות נוספות הפועלות בעולם בשוק זה, אשר מחזור המכירות שלהן הוא לפחות 150 מיליון דולר בשנה.

שם חברה	EBITDA (%)
The Coca-Cola Company	27.60%
Monster Beverage Corporation	26.20%
Société Frigorifique et Brasserie de Tunis SA	22.50%
PT Akasha Wira International Tbk	22.30%
Dr Pepper Snapple Group, Inc.	21.50%
Arca Continental, S. A. B. de C. V.	20.80%
Pepsico, Inc.	18.80%
Spritzer Bhd.	18.50%
Embotelladora Andina S.A.	16.70%
Glacier Water Services Inc.	15.70%
Corporación Lindley S.A.	15.30%
Société de Services,de Participations,de Direction et d'Elaboration	13.50%
Kofola Spolka Akcyjna	12.40%
Sumol + Compal SA	12.40%
National Beverage Corp.	12.10%
Lotte Chilsung Beverage Co., Ltd.	12%
Fraser & Neave Holdings Bhd	10.50%
Mineralbrunnen Ueberkingen-Teinach AG	10.40%
Suntory Beverage & Food Limited	10.30%
Crystal Rock Holdings, Inc.	9.70%
Cott Corporation	9.10%
Ito En, Ltd.	8.70%
Organización Cultiba, S.A.B. de C.V.	7.70%
Primo Water Corporation	6.50%
Haad Thip Public Company Limited	5.70%
Hey Song Corp.	1.60%

למעט חריגים מעטים כלפי מעלה וכלפי מטה, רוב החברות לעיל משיגות EBITDA בטווח של 10%-20%. ה- EBITDA הממוצעת מסתכמת בכ- 14.2% (ובניכוי תוצאות קיצון בכ- 13.6%) והחציונית עומדת על 10%-12%.

לעומת החברות בעולם, העוסקות כאמור לעיל גם במשקאות אחרים ובמוצרים אחרים, היצרנים מציגים שיעורי רווחיות צנועים יותר. הרווח התפעולי הממוצע של היצרנים הסתכם בשנים האחרונות באחוזים בודדים בלבד והיה נמוך משמעותית מהרווח התפעולי בשיעור 8% - 14% שהשיגו חברות המים העולמיות (פפסיקו, נסטלה ודנונה). באופן דומה, ה- EBITDA הממוצע שהשיגו היצרנים בשנים האחרונות הסתכם בפחות מה- EBITDA הממוצעת שהשיגו החברות הזרות.

נספח ה' – רשימת מקורות

- ¹ במצגת משרד האנרגיה והמים, "משאבי הטבע בישראל – תמונת מצב", הוצגה בפני הוועדה ביום 13 באוגוסט 2013 צוין שהיקף הצריכה של מים מינרלים מהווה כ- 0.007% מצריכת מים שפירים בישראל (<http://www.mof.gov.il/Pages/NatureResourcesCommittee.aspx>).
- ² הקצאות מים לתעשייה 2013, רשות המים והביוב
<http://www.water.gov.il/Hebrew/ProfessionalInfoAndData/Allocation-Consumption-and-production/DocLib2/industry-2013.pdf>
- ³ יש לזכור שההשפעה הסביבתית כתוצאה משימוש בבקבוקים מוסדרת באמצעות תאגיד המחזור.
- ⁴ דוחות כספיים של שטראוס גרופ לשנים 2010 – 2011.
- ⁵ דוחות כספיים של אסם לשנים 2010 – 2011.
- ⁶ הודעה לעיתונות, תנובה http://www.tnuva.co.il/about/PressRelease/Pages/Tnuva_Publish.aspx
- ⁷ conclusion based on the XLS Calculator – entering "Industrial and commercial" uses instead of "Water bottling": <http://www.environment-agency.gov.uk/business/regulation/38809.aspx>
- ⁸ Lower Saxony Water Act: <http://www.recht-niedersachsen.de/28200/nwg.htm>
- ⁹ Wasserentnahmeentgelt (Wasserpfeennig“) (Water abstraction charges), Jan 2013: <http://exchange.hirsch-woelfl.de/data/form/form.3225.1364481980.26291.pdf>
- ¹⁰ http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=2043763
- ¹¹ Grondwaterbelasting is afgeschaft per 2012 (Groundwater tax is abolished by 2012), Tax and Customs Administration of Netherlands, http://www.belastingdienst.nl/wps/wcm/connect/bldcontentnl/belastingdienst/zakelijk/ovrige_belastingen/belastingen_op_milieugrondslag/grondwaterbelasting_is_afgeschaft_per_2012/
- ¹² The life and death of the Dutch groundwater tax, Wageningen UR - Environmental Economics and Natural Resources Group, 16 May 2013: http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=2043763
- ¹³ Prises d'eau - Déclaration des volumes et des usages de l'eau prélevée, Wallonie, (Declaration of volumes and uses of the water withdrawn): <http://taxeau.environnement.wallonie.be/prisesEAU.jsp?menu=EAU>
- ¹⁴ De berekening van de heffing op de winning van groundwater (The calculation of the tax of the extraction of groundwater), Flemish Environment Agency (VMM): <http://www.heffingen.be/gemeenschappelijk-landbouw-onderneming/de-berekening-van-de-heffing-op-de-winning-van-grondwater>
- ¹⁵ Presentation: Administrative structure of water management, implementation of EU Water Framework Directive (WFD) and River Basin Management Approach in France, Sep 2012 (Artois-Picardie Agency): https://www.google.com/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=10&cad=rja&ved=0CFoQFjAJ&url=http%3A%2F%2Fsuyonetimi.ormansu.gov.tr%2FLibraries%2Fsu%2FTAIX_48648_A_Courtecuise_P1_3.sflb.ashx&ei=mrHvUfe4M8j4sgbS_qoGwCQ&usg=AFQjCNE8xBUTSCPGdz-ICBmr_89_tcgPDA&sig2=FFJLzt1MsaeOyqoDDuSdHg
- Water framework directive and water policies in France: Evolution and tools for a rational use of water resources, 2009: <http://om.ciheam.org/om/pdf/a88/00801197.pdf>
- ¹⁶ NTREPREISES : PME-PMI, ARTISANS, INDUSTRIELS - Redevance pour prélèvement sur la ressource en eau Activités industrielles (entreprises: SMEs, craftsmen, industrialists - Fee for taking on water resources Industrial activities), <http://www.eau-seine->

normandie.fr/fileadmin/mediatheque/Entreprise/REDEVANCES/2008_2012/Entreprise_Prelevement_Industries.pdf. Redevance pour prélèvement sur la ressource en eau (Fee for taking water resources): <http://www.eau-seine-normandie.fr/index.php?id=5151>. Redevance prélèvement pour l'alimentation en eau potable (Fee collection for drinking water): http://www.eau-loire-bretagne.fr/nos_missions/redevances/prelevement_eau_potable. TAUX DES REDEVANCES POUR PRÉLÈVEMENT SUR LA RESSOURCE EN EAU (RATE OF CHARGES FOR SAMPLING ON THE WATER RESOURCES): http://www.eau-loire-bretagne.fr/nos_missions/redevances/tx-ressource-10epgm.pdf. Agence de l'Eau Adour-Garonne, Délibération DL/CA/07-95 Fixation des taux de redevances pour la période 2008 à 2012, Le conseil d'administration de l'agence de l'Eau Adour-Garonne délibérant valablement (deliberation DL/CA/07-95, Fixing the royalty rate for the period 2008-2012, The Board of Directors of the Water Agency Adour-Garonne deliberating validly):

http://www.eau-adour-garonne.fr/_attachments/nouvelle-page-article/07_95ca_3_12_2007_redevances.pdf?download=true. see the file: " Fixation des taux de redevances pour la période 2008 à 2012" here:<http://www.eau-adour-garonne.fr/fr/quelle-politique-de-l-eau-en-adour-garonne/un-outil-le-programme-d-intervention-de-l-agence/les-redevances-percues-par-l-agence/nouvelle-page-2.html>. Redevance "prélèvement" pour l'eau potable (Fee for drinking water): <http://www.eau-adour-garonne.fr/fr/eau-et-territoires/eau-potable-un-enjeu-de-sante-publique/redevance-prelevement-pour-l-eau-potable.html>

¹⁷ California Fiscal Year 2012-13 Fee Schedule Summary
http://www.waterboards.ca.gov/waterrights/water_issues/programs/fees/docs/fee_schedule_fy1213.pdf

¹⁸ British Columbia – Water rent estimator (see "water use purpose" = "mineral trading – bottled", "bottle sales", and "domestic"):

http://www.env.gov.bc.ca/wsd/water_rights/water_rental_rates/calculator/index.html
British Columbia - Annual rental rates for water licence purposes by sector, feb. 2013 (see under "bottling fresh water". "Fresh Water" defined as: "Lakes and rivers running off the land to the sea..."):

http://www.env.gov.bc.ca/wsd/water_rights/water_rental_rates/cabinet/new_rent_structure%20revised_feb-2013.pdf. OECD/EEA database on instruments used for environmental policy and natural resources management:
<http://www2.oecd.org/ecoinst/queries/Main.htm>

¹⁹ Victoria Water Act 1989, version dated 1 July 2012 – page 217, par. 56.1.b:
[http://www.legislation.vic.gov.au/Domino/Web_Notes/LDMS/LTObject_Store/LTObjSt7.nsf/DDE300B846EED9C7CA257616000A3571/3972EF36E12C9F68CA257A3700149F8E/\\$FILE/89-80a105bookmarked.pdf](http://www.legislation.vic.gov.au/Domino/Web_Notes/LDMS/LTObject_Store/LTObjSt7.nsf/DDE300B846EED9C7CA257616000A3571/3972EF36E12C9F68CA257A3700149F8E/$FILE/89-80a105bookmarked.pdf)

The springs of Victoria: <http://www.mineralwater.vic.gov.au/resources/statutory-considerations/>

²⁰ Estonia's Environmental Charges Act: <http://www.legaltext.ee/text/en/x110001.htm>

²¹ Water Management Strategy of the Federation of Bosnia and Herzegovina. April 2010: http://www.fmpvs.gov.ba/texts/276_289_e.pdf

²² Characteristics of the Latvian river basin districts, economic analysis of water use, Latvian Environment, Geology and meteorology agency 2005:
<http://circa.europa.eu/Public/irc/env/wfd/library?>

[l=/framework_directive/implementation_documents_1/wfd_reports/member_states/latvia/article_5/report_textpdf/_EN_1.0_&a=d](#)

²³ ENFORCEMENT DECREE OF THE MANAGEMENT OF DRINKING WATER ACT, Korea Ministry of Environment: http://eng.me.go.kr/board.do?method=view&docSeq=8103&bbsCode=law_law_law
Management of Drinking Water Act, Korea Ministry of Environment:

http://eng.me.go.kr/board.do?method=view&docSeq=155&bbsCode=law_law_law

²⁴ Fiji Water could cease production in Fiji, Telegraph Nov 30 2010: <http://www.telegraph.co.uk/news/worldnews/australiaandthepacific/fiji/8170078/Fiji-Water-could-cease-production-in-Fiji.html>

²⁵ <http://www.aquamaestro.com/Fountainhead/1012/>

²⁶ <http://www.bottledwater.org/economics/industry-statistics>

²⁷ מקור : Zenith international

²⁸ קוקה קולה לא מציגה פירוט מגזרי אלא פירוט גיאוגרפי בלבד.