

בעניין:

1. גיל ארנברג, ת.ז. 053345237
2. צלול - עמותה לאיכות הסביבה, ע"ר 580350940  
ע"י ב"כ עוה"ד חיה ארז ו/או חגי קלעי ו/או אוהד רוזן  
רח' מזא"ה 22א', תל אביב  
טל': 03-9070770; פקס: 03-9070771

המבקשים

- נגד -

1. שורק התפלה בע"מ, ח.פ. 514271816  
שאול המלך 39, תל אביב-יפו
2. שורק חברה לתפעול ותחזוקה בע"מ, ח.פ. 514564038  
רח' המתכת, קדימה, 6092000
3. IDE Technologies Ltd., ח.פ. 520043910  
רח' המתכת 2, קדימה, 6092000
4. האצ'יסון מים לישראל בע"מ, ח.פ. 514152172  
גלגלי הפלדה 11, הרצליה, 4672211
5. דרך הים התפלה (אחזקות) בע"מ, ח.פ. 514457738  
א.ת. קיבוץ פלמחים 7689000
6. דרך הים התפלה בע"מ, ח.פ. 51384192  
א.ת. קיבוץ פלמחים 7689000

המשיבות

הסעד המבוקש: כספי

סכום התביעה (הקבוצתית): מעל 2.5 מיליון ש"ח

## בקשה לאישור תובענה ייצוגית

עניינה של בקשה זו, בפרקטיקה שיטתית ועקבית של המשיבות, במסגרתה במקום לעמוד בתנאים שנקבעו בזיכיונותיהן להפעלת מתקני התפלה, ולספק מים באיכות שנקבעו בהם, המשיבות החליטו לספק מים באיכות ירודה ופחותה משמעותית, ועם רמת מליחות גבוהה מזו שהתחייבו לה, וזאת במטרה לחסוך בעלויות ולזכות ברווח על חשבון כלל הציבור.

התנהלותן זו של המשיבות, לתקופה של לכל הפחות שנה וחצי, ספק אם יכולה להיות מוכחשת, והיא אף עולה בבירור ממצאי ועדת הבדיקה שהקימה המדינה לחקר הסוגיה, בדקה שמלמדת

כי הפרקטיקה הפסולה האמורה נעשתה במכוון, ותוך שרשויות המדינה נכשלות בזיהויה, הגם שהיו בידיהן הכלים לכך.

בקשת אישור זו, נתמכת בשתי חוות דעת מומחים: ד"ר סינייה נתניהו (להלן: "ד"ר נתניהו"), המדענית הראשית במשרד להגנת הסביבה בין השנים 2011-2018, ופרופ' יורם אבנימליך (להלן: "פרופ' אבנימליך"), פרופ' אמריטוס להנדסה בטכניון והמדען הראשי במשרד להגנת הסביבה בשנים 1989-1994.

כמפורט בחוות דעת המומחים, אספקת המים באיכות נמוכה מהאיכות המחויבת על פי הרישיון גרמה לארבעה סוגי נזקים למבקשים ולחברי הקבוצה:

**ראשית**, המשיבות התעשרו על חשבון צרכני המים. זאת, שכן תעריף המים נקבע על יסוד מכלול עלויות הפקת המים, לרבות המחיר הגבוה יותר ששילמה מקורות למשיבות על מנת שאיכות המים תהיה בהתאם לתנאי הזיכיון. סכום ההתעשרות האמור, שעומד לפחות על 12 מיליון ₪, שולם על-ידי ציבור צרכני המים בתעריף החודשי, והציבור זכאי להשבתו.

**שנית**, הודעות על החריגות בכלורידים ממתקן ההתפלה, גרמו בקרב צרכני מי הברז חששות, שהובילו לנקיטה בפעולות מנע, של מעבר לשימוש בחלופות למי ברז (דוגמת מים מינרלים, שירותי סינון מים ביתיים וכו'). זאת למרות פרסומי ההרגעה, כי ריכוזי הכלורידים אינם ברמה שפוגעת בבריאות הציבור.

**שלישית**, אספקת מים ברמת מליחות גבוהה מחייבת שימוש בכמויות מים גדולות יותר להשקיה, כדי לשטוף את המלחים אל מתחת לבית השורשים של הצמחים, עלות אשר עשויה להיות מגולגלת לצרכן הרוכש את התוצאת החקלאית.

יתרה מכך, אספקת מים ברמת מליחות זו חיבלה בהשגת היעד של הפחתת מליחות הקרקע ומי התהום, שעמד ביסוד קביעת ערכי המליחות הנמוכים למים המותפלים. בשל כך, נגרמו נזקים פוטנציאליים לחקלאות, הנובעים מכך שהמים המותפלים, מגיעים, לאחר שימוש ביתי, למתקני טיפול בשפכים (מט"שים) וכשרמת המליחות שלהם גבוהה, הם מעלים את מליחות מי הקולחים היוצאים מהמט"שים ומשמשים להשקיה. למליחות הגבוהה יש פוטנציאל לגרום להפחתה בתנובת היבול החקלאי.

אמנם, כפי שעולה מחוות הדעת, במסגרת הזמן שבו התקיימה החריגה בריכוזי הכלורידים יש קושי להצביע על קשר ישיר בינה לבין פגיעה מדידה ביבולים החקלאיים ובמבנה הקרקע, אך הקשר ביניהם ידוע וגלומים בו סיכונים סביבתיים ארוכי טווח, ולא יכול להיות ספק כי לתרומה של המשיבות להמלחת הקרקע השפעה מזיקה, בשילובם עם גורמים אחרים שממליחים אף הם את הקרקע.

**רביעית**, ככל שהסטיה מהזיכיון התקיימה גם ברמת התוקפנות של המים (אינדקס לנגלייה), כפי שעולה מעיון אקראי בתוצאות הדיגום של מקורות שבאתר משרד הבריאות, עשויה הייתה להיגרם האצה בקורוזיה של צינורות המים, דהיינו פגיעה בתשתיות המים הביתיות, כמו גם לנזקים שנגרמו למערכות המים העירוניות והארציות (ונדגיש, כי תביעה זו אינה כוללת את

הנזקים שנגרמו לצנרת ולתשתיות בבעלות המדינה או תאגידי מים עירוניים<sup>1</sup>. עוצמת נזקים אלו תתברר על בסיס נתונים שנמצאים בידי המשיבות ולא פורסמו לציבור.

מובן, כי על המשיבות לשאת בעלויות לנזקים שגרמו, וזאת, אפילו אם היו הנזקים נגרמים ללא כוונת מכוון, אלא ברשלנות בלבד. העובדה שהדברים נעשו בכוונה תחילה מעצימה את הטעם לחיובן של המשיבות במלוא עלות הנזקים שגרמו.

נציין עוד, בטרם נעבור לגוף הדברים, כי למיטב הידיעה, לצד ובמנותק מבקשה זו, צפויה המדינה לקיים הליכים שונים לאכיפה פלילית או מנהלית נגד המשיבות ו/או מי מהן. מובן, כי אלו אינם מקטינים מהנזקים שנגרמו לחברי הקבוצה, ואין בשני סוגי ההליכים כדי להוציא האחד את השני.

יתרה מכך, כפי שעולה מחוות דעתה של ד"ר נתניהו, התלות של המשק הישראלי במתקני ההתפלה גבוהה באופן שמצמצם את האפשרות לאכיפה אפקטיבית ומרתיעה בעקבות הפרת ההסכמים איתם. לכך מצטרף סיכוי נמוך לגילוי ההפרות. מדובר במצב המוכר של "רגולטור שבוי", שמסתמך על מידע הנמסר מהמפוקח אשר שולט על אספקת מוצר חיוני במחסור. במצב זה יש חשיבות יתרה לחיזוק ההרתעה באמצעות אכיפה אזרחית, בהליך של תובענה ייצוגית.

#### **בית המשפט הנכבד מתבקש בזאת:**

(א) לאשר את נוסח התובענה המצורפת לבקשה זו (להלן: "התובענה") כתובענה ייצוגית, מכח חוק תובענות ייצוגיות, התשס"ו - 2006 (להלן: "חוק תובענות ייצוגיות").

(ב) להגדיר את הקבוצה שבשמה הוגשה התובענה (להלן ביחד: "הקבוצה") כדלקמן:

**"כל אזרחי ותושבי מדינת ישראל שצרכו מי ברז (לכל שימוש שהוא)**

**בין השנים 2017-2019."**

ולחלופין, ליתן כל הגדרה אחרת לקבוצה ו/או לקבוע תתי קבוצות כפי שימצא בית המשפט הנכבד לנכון.

(ג) לקבוע כי עילות התובענה הן העילות כמפורט בפרק ד' להלן.

(ד) לקבוע כי הסעדים הם הסעדים כמפורט בפרק ה' להלן, ובכלל זאת ליתן צווים ולהורות על פיצוי חברי הקבוצה בגין הנזקים הממוניים והלא ממוניים שנגרמו להם בתוספת ריבית והצמדה כדין.

(ה) להורות כי ההחלטה בבקשה זו ונוסחה יפורסמו בשני עיתונים יומיים בשפה העברית, וכן לתת הוראות נוספות כפי שימצא לנכון בדבר אופן הפרסום כאמור, ולקבוע כי המשיבה תישא בהוצאות הפרסום.

(ו) להורות על תשלום גמול הולם למבקשים, וכן לקבוע את שכר הטרחה של ב"כ, בשיעור שייקבע על ידי בית המשפט הנכבד בתוספת מע"מ כדין.

---

<sup>1</sup> יצוין, שלא ברור אם המדינה תדרוש פיצוי כספי מהמשיבות בעבור שיקום הצנרת והתשתיות בבעלותה.

- (ז) לתת הוראות נוספות בדבר הדיון בתובענה כפי שימצא בית המשפט הנכבד לנכון.
- (ח) לחייב את המשיבה בהוצאות בקשה זו ובשכ"ט עו"ד בצירוף מע"מ כדין בגינה.
- ההדגשות בציטוטים אשר בבקשה זו אינן במקור, אלא אם נאמר אחרת.

## א. הצדדים

1. **המבקש 1, גיל ארנברג** (להלן: "**המבקש 1**") הוא תושב העיר חולון, וצורך מי ברז ותוצרת חקלאית.
2. **המבקשת 2, צלול - עמותה לאיכות הסביבה** (להלן: "**המבקשת 2**", "**עמותת צלול**"), היא עמותה סביבתית שנוסדה ב-1999, ואשר פועלת לשמירה על הנחלים, הים ומקורות המים של ישראל כעל משאב ציבורי טבעי ויקר ערך, למען הציבור ובריאותו והדורות הבאים. בין יתר פעולותיה, צלול נאבקה זה שנים רבות בהזרמת שפכים ומזהמים אחרים לנחלים ולים, ונחשבת בעיני רבים, כ"שומרת הסף" של הים והנחלים בישראל. תכנון נכון ומקיים של משק המים והחקלאות, הוא אחד מהיעדים שעמותת צלול הציבה לפעילותה<sup>2</sup>.
3. **המשיבה 1, שורק התפלה בע"מ** (להלן: "**המשיבה 1**", "**הזכיינית**") היא הזכיינית של מתקן ההתפלה שורק. בעת חתימת ההסכם, הבעלים של המשיבה 1 היו המשיבה 3, חברת IDE, והמשיבה 4, חברת האצייסון. IDE רכשה את חלקה של האצייסון בזכיינית ובהמשך, ביום 18.2.2019 היא מכרה את חלקה לחברת דן קפיטל. הסכם הזיכיון של המשיבה 1 מצורף כנספח לבקשת האישור, ומסומן "**1**".
- כזכיינית המתקן, המשיבה 1 אחראית לתפעולו השוטף, לביצוע מדידות ודיגומים של המים המותפלים ואספקתם למדינה באיכות המחויבת בהסכם עם המדינה, ולפיכך היא אחראית לכך שריכוז הכלורידים במים שסופקו ממתקן ההתפלה שורק חרגו, עד כדי פי 4 ויותר, מהערכים שנקבעו בהסכם בין המדינה למתקן ההתפלה וזאת לאורך תקופה ארוכה ולהסתרת החריגה מרשות המים וממנהלת ההתפלה.
4. **המשיבה 2, שורק חברה לתפעול ותחזוקה בע"מ** (להלן: "**המשיבה 2**", "**המפעילה**") היא החברה המפעילה את מתקן ההתפלה שורק מאז החל לספק מים למדינה בשנת 2013. בעת הקמת המתקן הבעלים של המפעיל היו המשיבה 3, חברת IDE והמשיבה 4, חברת האצייסון ביום 18.2.2019 נמכר חלקה של חברת IDE במפעיל למשיבה 5, דן קפיטל. המשיבה 2, יחד עם המשיבה 1, אחראית לכך שריכוז הכלורידים במים שסופקו ממתקן ההתפלה שורק חרגו, עד כדי פי 4 ויותר, מהערכים שנקבעו בהסכם בין המדינה למתקן ההתפלה וזאת לאורך תקופה ארוכה ולהסתרת החריגה מרשות המים וממנהלת ההתפלה.

<sup>2</sup> לתיאור פעילות המבקשת ראו <https://zalul.org.il/achievement/%d7%9e%d7%9b%d7%9c-%d7%94%d7%90%d7%9e%d7%95%d7%a0%d7%99%d7%94-%d7%94%d7%9e%d7%a1%d7%95%d7%9b%d7%9f-%d7%a0%d7%a1%d7%92%d7%a8/>

5. **המשיבה 3, IDE Technologies Ltd.** (להלן: "המשיבה 3", "IDE") הייתה עד ליום 18.2.2019 הבעלים של המשיבות 1 ו-2 (החזקה בשיעור של 51%).

6. **המשיבה 4, האצ'יסון מים לישראל בע"מ** (להלן: "המשיבה 4", "האצ'יסון") הייתה שותפה במיזם הקמת מתקן ההתפלה שורק, והחזיקה חלק של 49% במשיבות 1 ו-2. כיום אין לה עוד אחזקות במשיבה 1, אולם במשיבה 2 נותרו 49% מהאחזקות בידיה.

יצוין, כי המשיבות 3-4 הן שותפות מלאות בכל פעילותן העסקית של המשיבות 1-2. הן מסייעות, מייעצות ומכווינות את המשיבות 1-2, הן מבחינה עסקית, הן מבחינה תעשייתית, הן מבחינה סביבתית. משכך, בהתאם להוראת סעיף 12 לפקודת הנזיקין, המשיבות 3-4 חבות ביחד ולחוד עם המשיבות 1-2 בנזקים.

לצד זאת, יש לראות במשיבות 3-4 כדירקטוריות בפועל במשיבות 1-2 – בהתאם להלכה הפסוקה, מקום בו בעל שליטה מוציא ומביא בענייני החברה, מעורב בכלל פעילותה, ושולט באופן ברור בפעילות הדירקטוריון שלה, יראו אותו כנושא משרה בפועל, ויוחלו עליו חובות החלות על נושאי משרה וחברי דירקטוריון.

**המשיבה 5, דרך הים התפלה בע"מ**, (להלן: "המשיבה 5", "דרך הים התפלה") היא הזכיינית של מתקן ההתפלה פלמחים. כזכיינית המתקן, המשיבה 5 אחראית לתפעולו השוטף, לביצוע מדידות ודיגומים של המים המותפלים ואספקתם למדינה באיכות המחויבת בהסכם עם המדינה, ולפיכך היא אחראית לכך שריכוז הכלורידים במים שסופקו ממתקן ההתפלה פלמחים חרגו, מהערכים שנקבעו בהסכם בין המדינה למתקן ההתפלה וזאת לאורך תקופה ארוכה ולהסתרת החרیגה מרשות המים וממנהלת ההתפלה.

הסכם הזיכיון של המשיבה 5 מצורף כנספח לבקשת האישור ומסומן "2".

**המשיבה 6, דרך הים התפלה (אחזקות) בע"מ** (להלן: "המשיבה 6"), היא בעלת המניות במתקן ההתפלה פלמחים, והיא חברה ייעודית המוחזקת ע"י קרן תש"י (קרן תשתיות לישראל) - 100%. יצוין, כי המשיבה 6 היא שותפה מלאה בפעילות העסקית של המשיבה 5, מכווינה, מסייעת, ומייעצת לה, ומשכך בהתאם להוראת סעיף 12 לפקודת הנזיקין המשיבה 6 חבה ביחד ולחוד עם המשיבה 5. כן יש לראותה כנושאת משרה בפועל במשיבה 5, מהטעמים שפורטו לעיל.

## **ב. העובדות הצריכות לבקשה**

7. סדר הילוכנו בפרק זה יהיה כמפורט להלן. **ראשית**, נעמוד, על קצה המזלג ממש, על משבר המים בישראל והבעיות בניהול משק המים, על חשיבותה של ההתפלה כרכיב בניהול משק המים בישראל ועל התלות של המדינה ביצרני המים המותפלים בעבור אספקת מים לשתייה, ומתוך כך על מקומן של המשיבות במערך זה. **שנית**, נעמוד על המשמעות של קביעת ערכי המליחות והמסיסים במים מותפלים, ועל השפעתם של ערכים אלו על הציבור בישראל. באופן ספציפי, נעמוד על הקשר בין איכות המים המותפלים לבין המים המסופקים להשקייה בחקלאות, על המלחת קרקעות ומי התהום בישראל ועל

דרישות עמידה ברמת בורון ולכן ברמת כלורידים בגלל שיקולים חקלאיים. **שלישית**, נעמוד על אופן חישוב תעריף המים. **לבסוף**, נעמוד על הפרת הוראות הזיכיון על ידי המשיבות.

### **ב.1. ניהול משק המים בישראל – רקע**

8. דו"ח ועדת חקירה ממלכתית בנושא ניהול משק המים בישראל, שבראשו עמד השופט בדימוס, פרופ' דן ביין ואשר פורסם במרץ 2010 (להלן: "דו"ח ביין"), הגדיר, כעקרון ראשון בחשיבותו את החובה להתייחס אל המים תמיד כאל מוצר במחסור.

9. כמשאב במחסור, שבלעדיו אין חיים, יש חשיבות חיונית לניהול משק המים בישראל באופן שיבטיח אספקת מים לצרכנים השונים בהתאם לאמות מידה מאושרות, בכמות מספקת וברמות איכות ואמינות גבוהים, לצד יעילות כלכלית. ניהול משק המים מצריך התמודדות עם מורכבות הנובעת, בין היתר, מהצורך להגדיל את תפוקת המים באמצעות מקורות מים נוספים על המקורות הטבעיים, שאינם מסוגלים לספק את כמויות המים הדרושות לצרכי המשק השונים.

10. אלא, שמשק המים בישראל נמצא במשבר חריף מזה שנים ארוכות. דו"ח ביין הגדיר את משבר המים כך:

"מצב שבו קיימת רמה גבוהה של סיכון לאובדן שליטה על האיזון הנדרש בין הצריכה הנוכחית של מים לכל מטרות המים הקבועות בחוק (צריכה עירונית, תעשייתית וחקלאית ושמירה על הטבע) לבין היכולת לספק את כמות הצריכה האמורה באיכות הנדרשת לכל אחת מהמטרות מבלי לפגוע במקורות המים הטבעיים, ותוך התחשבות באיכות הסביבה ובעלות כלכלית סבירה"

11. הדו"ח עמד על-כך שסכנות ההשחתה וניצול היתר של מקורות המים הטבעיים הן תוצאה של מדיניות ארוכת שנים של "הליכה על הסף", שהתבטאה בהפקת יתר של מים מהמאגרים הטבעיים. בין הגורמים המידיים למשבר, ציין הדו"ח את האיטיות וחוסר העקביות בנקיטה של פעולות להגדלת היצע המים ממקורות חלופיים, ובעיקר בקידום התפלת מי ים. זירוז הפעלת מתקני ההתפלה צוין כאמצעי מרכזי להגדלת היצע המים. בין המקורות החלופיים הנוספים מונה הדו"ח את קידום החיסכון בשימוש במים, טיוב בארות שהזדהמו ועוד. עיקרי הדו"ח אומצו בהחלטת ממשלה 2348 בעניין "עקרונות לניהול משק המים" מיום 24.10.2010.

12. דו"ח מבקר המדינה, שפורסם באוקטובר 2018 ועסק בתכנון משק המים וניהולו (דו"ח שנתי 69א), מדגיש גם הוא את המשבר המתמשך במשק המים לאורך יותר מארבעה עשורים ואת העובדה ש-8 שנים לאחר פרסום דו"ח ביין והחלטת הממשלה, משק המים נמצא שוב במשבר. דו"ח המבקר מתריע, בין השאר, על כך שרשות המים איפשרה ניצול של מאגרי המים הטבעיים באופן שהביא להתדלדלותם, עד כדי סיכון לגרימת נזק בלתי הפיך להם, לא יזמה טיפול בקידוחים מזוהמים באמצעות קידוחי טיוב ולא פעלה כראוי להגדלת כושר ההתפלה.

13. צריכת המים הכוללת בישראל<sup>3</sup> (2017) עומדת על כ- 2,250,000 אלמ"ק בשנה, המשמשים לצרכי משקי הבית, חקלאות ותעשייה ומים לטבע. כדי להתמודד עם המחסור, הוקמו מתקני התפלה, וכ- 586 מלמ"ק מסך צריכת המים הם מים מותפלים. המים המותפלים מהווים כ- 50% מכמות המים השפירים לכלל הצרכים וכ- 80% מהביקוש למים במגזר הביתי ובתעשייה בישראל<sup>4</sup>.
14. מי הים המותפלים מופקים כיום על-ידי חמישה מתקני התפלה: מתקן ההתפלה שורק, פועל משנת 2013 ומתפיל 150 מלמ"ק (מיליון מ"ק) בשנה, מתקן ההתפלה פלמחים, פועל מאז שנת 2007 ומתפיל 90 מלמ"ק בשנה. החריגות בריכוז הכלורידים במים המותפלים שמקורם בשני מתקנים אלה עומדות במוקד בקשה זו.
15. בנוסף, מופקים מים מותפלים במתקן ההתפלה באשקלון, הפועל מאז שנת 2005 ומתפיל 115 מלמ"ק בשנה, מתקן ההתפלה בחדרה הפועל משנת 2010 ומתפיל 127 מלמ"ק בשנה ומתקן ההתפלה באשדוד, הפועל משנת 2015 ומתפיל 100 מלמ"ק בשנה.
16. המים המותפלים מועברים לחברת מקורות ביציאה ממתקני ההתפלה ונקלטים לתוך המערכת הארצית. המים נרכשים על-ידי המדינה, כשהסליקה בפועל מתבצעת עבורה על-ידי חברת מקורות.
17. מתקני ההתפלה מוקמים ומופעלים על-ידי תאגידים פרטיים. חיוניות המוצר שהם מספקים מקנה חשיבות מיוחדת לעמידה שלהם בסטנדרטים גבוהים של אמינות. לאור זאת קשה להפחית מהחומרה הנובעת מהממצאים, על פיהם התקיימה במשך תקופה ארוכה, ולפחות שנה וחצי (על פי דוח ועדת אדירי), חריגה שיטתית באיכות המים שסופקו על-ידי המשיבות.

## **2.ב. חשיבות השמירה על ריכוזי מליחות נמוכים במים מותפלים לאדם, למשק**

### **ולסביבה בישראל**

18. בשנת 1997 הכינה חברת אדן טכנולוגיה ויעוץ כלכלי בע"מ (להלן: "חברת אדן"), עבור רשות המים תכנית אב לשילוב מתקני התפלה במערכת המים הארצית, בקנה מידה גדול. המטרה הייתה מחד, למזער את עלויות המים המותפלים, ומאידך להשיא את תועלותיהם. הממצא היה כי התועלות, ובפרט התועלות הנובעות מדרישות מחמירות לגבי איכות המים המותפלים, מבחינת נוכחות כלורידים ובורון, מצדיקים, על בסיס ניתוחי עלות-תועלת, ייקור מסויים של עלות ההפקה.
19. בשנת 2012, ביצעו מנהל אגף ההתפלה ברשות המים דאז, מר אברהם טנא, וחברת אדן, בדיקה אם ובאיזו מידה התממשו התועלות שנצפו בתכנית האב וניסו לצפות את

<sup>3</sup> הנתונים מבוססים על דו"ח צריכת מים של רשות המים לשנת 2017  
<http://www.water.gov.il/Hebrew/ProfessionalInfoAndData/Allocation-Consumption-and-production/20173/intro.pdf>

<sup>4</sup> הנתון לקוח מדו"ח ועדת אדירי, כהגדרתו בהמשך בקשת האישור.

התועלות העתידיות, כשמתקני התפלה נוספים ייכנסו לפעולה (להלן: "מסמך רשות המים").

מסמך רשות המים "מבט מעודכן על התועלות משילוב מי ים מותפלים במערכת המים הארצית" מצורף כנספח לבקשת האישור ומסומן "3".

20. התועלות שעמדו בבסיס תכנית האב היו ביטול הפער בין ביקוש והיצע של מים שפירים, ריכוך המים המסופקים לצרכנים ביתיים ולתעשייה, ולענייננו – חשובה בעיקר התועלת שנפגעה משמעותית בעקבות התנהלות המשיבות, הנובעת מצמצום ריכוז הכלורידים והנתרן במים המותפלים, ובעקבות כך צמצום בקולחים העירוניים, אל מתחת לרמות המרביות המותרות להשקיית כל הגידולים החקלאיים, ללא מגבלות. על פי מסמך רשות המים, הגם שבשנת 2012, כשכמות המים המותפלים עמדה על 300 מלמ"ק, תועלות אלו עדיין לא התגשמו, הצפי היה שכאשר היקף המים המותפלים יגיע ל- 80% מסך המים במערכת הארצית, התועלות יתקרבו לערכים שנצפו בתכנית האב<sup>5</sup>.

21. הרווח מצמצום ריכוזי הכלוריד והנתרן במים המותפלים ובקולחים המשמשים להשקייה, מתבטא במספר מישורים. הוא מוביל לצמצום כמויות המים הנדרשות להשקיה, לשיפור בתנובת הגידולים ולצמצום הנזקים הנובעים מהמלחת הקרקע. התועלות למגזר החקלאי מצמצום רמת הכלוריד והנתרן בקולחים המשמשים אותם, הוערכו בתכנית האב ב 0.18-0.08 ₪/מ"ק.

22. לשם הגשמת התועלות במערכת הארצית, נקבעו בהסכמים בין המדינה לזכיינים רמות מקסימליות של ריכוז כלוריד במים המותפלים: ריכוז נמוך מ- 20 מ"ג/ליטר במתקן ההתפלה שורק, וריכוז נמוך מ- 80 מ"ג/ליטר במתקן ההתפלה פלמחים. להשוואה – דרישות משרד הבריאות ביחס למי שתייה הוא שהריכוז לא יעלה על 400 מ"ג/ליטר. כלומר, הדרישות של המדינה מהזכיינים נבעו משיקולי המערכת הארצית (מניעת המלחת קרקע/המלחת מי תהום/פגיעה ביבולים ולא משיקולי בריאות).

23. ההסכם עם הזכיינים מגביל גם את כמות הבורון במים המותפלים. כיוון, שהריכוז המירבי המותר לגידולים חקלאיים רבים הוא 0.7 מ"ג/ליטר, הוגדרה למתקני ההתפלה, במטרה להגביל את ריכוז הבורון בקולחים העירוניים בהמשך, מגבלה של 0.3 מ"ג/ליטר.

24. השגת ריכוז בורון נמוך במים המותפלים מחייבת לכלול בהליך האוסמוזה ההפוכה, שבו נעשה שימוש במתקני ההתפלה, מעבר כפול דרך ממברנות. המעבר הכפול מסלק גם את רוב יוני הכלוריד, ומוריד אגב כך את ריכוז הכלוריד במים המותפלים. מעבר כפול זה דרך הממברנות כרוך בהוצאות תפעול משמעותיות (אנרגיה, כימיקלים, ממברנות ופילטרים), ולכן קיים תמריץ להפחית מכמויות המים שעוברים תהליך שני זה והוא גם זה שעומד בעין הפרשה לפחות במתקן שורק.

<sup>5</sup> למותר לציין, שההגעה ל 80% מים מותפלים לא קרתה בשנת 2014, שהייתה שנת היעד שנצפתה במאמר שסיכם את הבדיקה, אלא באיחור של מספר שנים.



25. תוספת העלות עקב המעבר הכפול הוערכה במסמך רשות המים בכ- 0.22 שח/מ"ק (עלות זו, המצוויינת בנספח 3 אינה מתייחסת למתקן התפלה ספציפי ואינה מתייחסת ליחידת כלוריד, אלא לסך המעבר הכפול). עמדת המדינה הייתה שהיכולת לנצל את הקולחים העירוניים להשקיה ללא מגבלות ומניעת חדירת עשרות אלפי טונות של כלוריד למערכת המים הארצית, ובהמשך לקולחים העירוניים ולקרקע, מצדיקה את תוספת העלות.
26. החריגה של מתקני ההתפלה שורק ופלמחים, שסיפקו מים עם רמות כלוריד גבוהות, והפעילות היזומה של המשיבות להסתרתן, אפשרה להם, לחסוך את העלויות העודפות ששולמו להם, לצורך עמידה במגבלות של ריכוזי כלוריד, נתן ובורון במים, בלי לספק את התמורה שלה התחייבו.
27. בנוסף, אספקת המים עם ריכוזי מלחים גבוהה גרמה לנזקים, שאותן בקשה המדינה למנוע במסגרת התעריף הגבוה ששולם. נזקים אלו מגולגלים הן אל ציבור החקלאים והן אל כלל הציבור הנפגע מהפגיעה של המליחות בתפוקה החקלאית, בשימוש המוגבר במים להשקייה, מנזקי המלחת הקרקע המחייבים שטיפת קרקע מוגברת ומהגעת התמלחת, בשל שטיפת הקרקע, בחזרה לנחלים ולמי התהום.

### **3.3. אופן חישוב תעריף המים**

28. על מנת להבין את אחד מראשי הנזק שנגרמו לחברי הקבוצה עקב התנהלות המשיבות, יש להבין כיצד מחושבים תעריפי המים לצרכנים. נסביר זאת בקצרה.
29. החל מיום 1.1.2010, החלו תעריפי המים להתבסס על "עקרון העלות הריאלית", דהיינו, **התעריפים נקבעו כך שיכסו את סך העלויות הריאליות הנדרשות לספקי המים לביצוע השקעות ולתפעול מערכות המים והביוב.**
30. התעריפים נקבעים ומתעדכנים באופן תדיר על-ידי מועצת רשות המים והביוב הממשלתית, והם רלוונטיים הן לחברת המים הארצית (מקורות) המספקת מים לספקי מים וביוב מקומיים, והן לאותם ספקי מים וביוב מקומיים, הכוללים תאגידי עירוניים, רשויות מקומיות שטרם הקימו תאגידי עירוניים, רשויות שאינן חייבות בתיאגוד, וכו'.
- ספר תעריפי המים והביוב לשנת 2019 מצורף כנספח לבקשת האישור ומסומן "4".
31. התעריפים בתאגידי המים והביוב העירוניים, הם **אחידים ברמה הארצית**, כאשר התעריפים לצרכני המים הביתיים, בנויים באופן מדורג: מדרגה ראשונה בתעריף נמוך יחסית לכמות מים בסיסית (עד 3.5 מ"ק לכל נפש בחודש ולא פחות מ-7 מ"ק ליחידת דיור), ותעריף גבוה יותר לכל כמות נוספת.
32. כמפורט בחוות דעת המומחית ד"ר נתניהו, תחשיב העלות הריאלית מבוסס על נוסחה הנותנת משקל לעלויות השונות הכרוכות בהפקת המים והטיפול בהם, ובכללה – עלות התפלת המים והבאתם לרמה הרצויה במתקן ההתפלה.
33. מכאן, והדבר חשוב להמשך, **שאם מועצת רשות המים קבעה תעריף לחיוב מ"ק מים לפי סך עלות מסוים, שנגזר גם מתשלומים לרכישת מים מותפלים, אך בפועל (בין אם במתכוון או בשל רשלנות) העלות האמיתית לתפעול מערכות המים פחותה – אזי נותר בידי המפעיל**

המתקן ו/או הגורמים הקשורים אליו, רווח על השבונם של הצרכנים (שכן הוא קיבל סכום שאמור לשקף את העלות שלו, אך בפועל העלות נמוכה יותר).

#### **4.4. הפרת הזכיון על ידי המשיבות – האמת יוצאת לאור**

34. ביום 25.3.2019 פנה מנהל יחידת איכות מים בחברת מקורות, בדוא"ל, למנהלת אגף התפלה ברשות המים.

35. בפנייתו ציין, כי מזה מספר חודשים ריכוז הכלוריד ביציאה ממאגר מקורות עומד על טווח שבין 50 - 90 מג"ל, זאת, לעומת ריכוז הכלוריד בו מחויב המתקן, 20 מג"ל – היינו חריגה משמעותית (של בין 150 ל-350 אחוז) ברמת הכלוריד. ממצא זה התגלה בין היתר, בעקבות בדיקה שביצעה מקורות עקב תלונות צרכנים על "מים אדומים" באזור העיר חולון.

36. מבדיקה שערכה מקורות, התברר, כי בדגימות שנערכו בשעות הבוקר (9:00), ריכוז הכלוריד היה על-פי הזכיון (פחות מ-20 מג"ל), בעוד שבשעות מאוחרות יותר (12:00 ו-15:00), נמדדו ערכים גבוהים משמעותית (בין 79 ל-97 מג"ל).

37. בעקבות פנייתו של נציג מקורות, פנה נציג אגף ההתפלה ברשות המים למנהל הטכנולוגיה במתקן שורק, וביקש את התייחסותו לנתונים האמורים. בתשובה, לא הסבירו מנהל הטכנולוגיה במתקן את החריגות המשמעותיות, אלא בעיקר פירט על השינויים המבוצעים במפעל מדי יום בשל תקלות שוטפות. עם זאת, התופעה נפסקה לאלתר.

38. במקביל, הנחתה מנהלת אגף התפלה את הצוות הטכני של מנהלת ההתפלה, לחקור את הנושא לעומק. בין היתר התגלה, כי התופעה החלה באופן ספוראדי עוד בחודשי הקיץ של שנת 2016, והתעצמה והתקבעה, בשנת 2017 ואילך.

39. ביום 1.5.2019, ולאור החשדות והממצאים הראשוניים של מנהלת ההתפלה, מינה שר האנרגיה ועדת בדיקה לעניין זה, בראשות מנכ"ל משרד האנרגיה, מר אודי אדירי (להלן: "ועדת אדירי").

40. ועדת אדירי בחנה את הנושא, שמעה עדויות, נפגשה עם גורמים שונים, בחנה ראיות, ולבסוף פרסמה את הדוח המסכם של ממצאיה – אשר הכה גלים, וכלל ממצאים חמורים ביותר.

דוח ועדת אדירי מצורף כנספח לבקשת האישור ומסומן "5".

מצגת ובה תמצית דוח ועדת אדירי מצורפת כנספח לבקשת האישור ומסומנת "6".

41. בתמצית, קבעה ועדת אדירי כך, ביחס למתקן ההתפלה בשורק:

"לאורך תקופה של כשנה וחצי, החל מהרבעון האחרון של שנת 2017 ועד לגילוי התופעה בחודש מרץ 2019, התקיימה חריגה שיטתית בריכוז הכלוריד במים שסופקו על ידי מתקן ההתפלה בשורק, ברמות הגבוהות עד פי 4 ויותר מהנדרש במסגרת הסכם הזכיון.

[...]

הוועדה סבורה כי מדובר בכשל חמור בהתנהלות מתקן ההתפלה בשורק. **מדי יום ביומו, בסמוך לשעת דגימת המים היומית, בוצע במתקן, באופן ידני, שינוי תפעולי אשר כונה על ידי צוות המתקן "נוהל דיגום בוקר".** ממצאי הוועדה מצביעים על כך שבפועל, ברוב שעות היום, איכות המים שסופקה למדינה, הייתה שונה מהאיכות שהתקבלה בדגימה היומית, ושעליה דווח למדינה.

**אין עוררין כי מטרת השינוי התפעולי הייתה שיפור איכות המים לקראת בדיקת המעבדה המתבצעת מידי בוקר, וזאת על מנת להבטיח עמידת דגימת המים בפרמטרים הקבועים בהסכם מול המדינה. פעולה זו בוצעה בידיעה מלאה של הנהלת המתקן.**

הוועדה קובעת כי הנהלת המתקן, שהייתה מודעת לנוהל האמור, הייתה גם מודעת לאפשרות קיומה של חריגה משמעותית בריכוז הכלוריד לאורך מרבית שעות היממה, וכן ידעה לגבי החריגות בפועל או לכל הפחות עצמה עיניה מלבדוק את הנושא.

**הוועדה סבורה כי תכלית המהלך הייתה לאפשר למתקן להציג עמידה בדרישות ההסכם מול המדינה תוך הקטנת עלויות הפעלת המתקן."**

42. בהמשך מוסיפה הוועדה כי "הנחת המוצא בה פעלה המדינה הינה כי ספקי המים לא יטעו באופן מכוון את המדינה".

43. במילים פחות מכובסות: הוועדה קבעה, כי המשיבות **מעלו באמון שהמדינה נתנה בהם, זייפו, ושינו באופן ידני, את איכות המים במפעל כך שתתאם את הוראות הזיכיון זמן קצר לפני ביצוע הדגימה (בשעות הבוקר). ואולם, ברוב שעות היממה (למעט טווח זמן של שעתיים בזמני הבדיקה), המשיבות סיפקו מים באיכות נמוכה וירודה יותר, בניגוד להוראות הזיכיון ובידיעת מנהלי המתקן, על מנת לחסוך בעלויות.**

44. כמו כן, קבעה הוועדה ביחס למתקן ההתפלה בפלמחים:

"הוועדה קובעת כי לאורך תקופה של כשנה וחצי, החל מהרבעון האחרון של שנת 2017 ועד לגילוי התופעה בחודש מרץ 2019, היו חריגות מהרף המירבי המותר במסגרת הסכם הזיכיון בריכוז הכלוריד במים שסופקו על ידי מתקן ההתפלה בפלמחים, **חריגות אשר עומדות בניגוד לדיווחים השוטפים שהועברו למדינה.** המסקנה מבוססת על דגימות מים שנלקחו על ידי חברת מקורות לאורך התקופה.

בנוסף לכך, **תוצאות בדיקות המעבדה שדווחו על ידי המתקן התאפיינו בדפוס שהעלה חשד בדבר אמינותן. ואכן, עם הפנייה למתקן לקבלת דוחות המעבדה המקוריים, נתגלה כי בעשרות מקרים, התוצאות אשר דווחו למדינה, שונות מתוצאות המעבדה שהתקבלו בפועל."**

45. ודומה, כי הדברים ברורים, ומדברים בעד עצמם.

46. במקביל, בראשית מאי 2019, פורסמו דיווחים רבים בתקשורת אודות חריגה משמעותית בריכוז הכלורידים במים המותפלים מהמתקן בשורק. לאור דיווחים אלה, פרצה סערה ציבורית וחשש של הציבור לפגיעה בריאותית כתוצאה מכך. זאת על-אף ששרד האנרגיה הודיע על העדר בעיה בריאותית בגין החריגות, וציין לאחר מכן, בדו"ח ועדת אדירי, כי רמת הכלורידים אינה חורגת מהרמה המותרת על-ידי משרד הבריאות.

47. לאירועי איכות מים ישנה השפעה על אמון הציבור באיכות מי הברז המסופקים לו. בשל ערעור אמון הציבור באיכות מי הברז, ישנה נטייה של הציבור, בעיקר הורים לילדים ואוכלוסיות פגיעות אחרות (מבוגרים, נשים בהריון, חולים), לבצע פעולות מניעה כגון הרתחת מים, רכישת מים מבוקבקים, רכישת מתקנים ביתיים לטיפול במים.

48. הציבור, אשר כבר במילא נושא בנטל מחירי מים משמעותיים, נאלץ בעל כורחו לשאת בנטל כלכלי נוסף ולא מוצדק לאור המאמץ הממשלתי היקר בתחום אבטחת מי השתייה בישראל. מיותר לציין כי ההכבדה הכלכלית גדולה באופן יחסי יותר על משפחות מרובות ילדים ומשפחות בעלות הכנסה נמוכה.

דוגמאות לפרסומים בתקשורת מצורפות כנספח לבקשת האישור ומסומנות "Z".

## **ב.5. חשיבות ההרתעה מפגיעה במים, כמוצר חיוני במחסור, במצב שבו הרגולטור**

### **שבוי בידי החברות**

49. שבי רגולטורי הוא מונח שנועד לתאר מצב שבו קבוצת אינטרס מסוימת מצליחה להשפיע על שיקול דעת המאסדר וליצר מציאות רגולטורית מיטיבה עימה, הן במישור ההסדרה והן במישור האכיפה (ראו לדוגמא: David Thaw, Enlightened Regulatory Capture, 89 (Wash. L. Rev. 329 (2014)).

50. ניתן למנות מספר טעמים מרכזיים להיווצרותו של שבי רגולטורי:

(1) תלות של המאסדר במידע המסופק לו על ידי מומחים מטעם הגורם המפוקח (א-סימטריות במידע);

(2) מחסור במשאבי אכיפה עצמאיים (בשל העלויות הגבוהות של אכיפה וליטיגציה) היוצר תלות של המאסדר בשיתוף הפעולה של המפוקח לצורך ביצוע תפקידו באופן אפקטיבי;

(3) תחלופה גבוהה של עובדים בין הגוף המפוקח לגוף המפוקח ולהיפך (זאת, בין אם עצם קיומן של אפשרויות תעסוקה במפוקח יביא את המאסדר ליד רכה יותר, ובין אם ההכרות המעמיקה עם האינטרסים של הגוף המפוקח בזמן העבודה בו מובילה למתן משקל יתר לאינטרסים אלו בהליך קבלת החלטות המנהלי);

(4) עבודה משותפת בין עובדי המאסדר והמפוקח (בפרט, מקום בו ישנו מספר מצומצם של גופים גדולים המפוקחים על ידי המאסדר);

(5) חשיפה של המאסדר ללוביסטים וגורמי כוח אחרים מטעם המפוקח המשפיעים על החלטותיו (בפרט, כאשר הליך קבלת החלטות אינו פומבי ואין בו רכיב של שיתוף הציבור).

51. השפעתו של השבי הרגולטורי על הליך ההסדרה והאכיפה תלויה במספר גורמים מרכזיים: היקף שיקול הדעת הנתון לרשות (ככל שהוא רחב יותר, כך הסיכון להשפעת השבי הרגולטורי גדל); היעדר קבוצות אינטרס בעלות אינטרסים מנוגדים (שכן מקום בו מספר מפוקחים מתחרים זה בזה ומחזיקים באינטרסים סותרים בנוגע לרגולציה, מאמצי ההשפעה שלהם יחלישו האחד את השני); והעדרם של מנגנונים של ביקורת שיפוטית, ציבורית או פוליטית על החלטות המאסדר (לרבות אי שקיפות של החלטות אלו).

ראו: Matthew D. Zinn, Policing Environmental Regulatory Enforcement: Cooperation, Capture, and Citizen Suits, 21 Stan. Envtl. L.J. 81 (2002), עמ' 107-110 וההפניות שם).

52. יודגש - שבי רגולטורי אינו מצב שבו מצויה הרשות המנהלית בניגוד עניינים או שנפל דופי בעבודתם של מי מעובדי הרשות המנהלית (ראו: שרון ידן רגולציה: המשפט המנהלי בעידן החוזים הרגולטוריים 156-157 (2016)).

53. אלא שבמצב של שבי רגולטורי, נוצר חשש להשפעה מוגברת של המפוקח על המאסדר שלא ניתן לאיינו באמצעות הכללים הרגילים בדבר איסור פעולה בניגוד עניינים, ומחייב פיתוח של המשפט המנהלי באופן שיבטיח את ההגנה על תקינות ההליך הרגולטורי ואיון או החלשת השפעת המפוקח על המאסדר.

54. בתחום איכות הסביבה, החשש לשבי רגולטורי גדול במיוחד. זאת, שכן באופן קטגורי בתחום זה, הקבוצה הנפגעת, הציבור, אינה מלוכדת ואינה מאורגנת באופן שמאפשר לה להציף את האינטרסים שלה באופן אפקטיבי למול המאסדר. מנגד, גורמי המפגע מאורגנים בצורת תאגידיים עתירי הון, בעלי מומחיות טכנולוגית, לעיתים ייחודית, בעלי השפעה מהותית על חיי המסחר והכלכלה, ופעמים רבות הם מקומות העבודה בעבר ובעתיד של עובדי הרשות המנהלית, נוכח המומחיות הייחודיות של עובדים אלו.

55. יתרה מכך, ככל שהיקף הפעולות המשקיות המבוצעות בידי גורמים פרטיים, לרבות פעולות משקיות בעלות השפעה מכרעת על המשק, עולה, כך מתגבר החשש להיווצרותו של שבי רגולטורי.

56. עמדה על הדברים פרופ' דפנה ברק-ארז, בהקשר של השפעת גורמים אינטרסנטיים על רגולטור שבוי בגיבוש הרגולציה, בצינה כי:

"מאפיין נוסף של המשפט המנהלי החדש הוא הצורך להתמודד עם מצבים של רגולציה מתוחכמת – בין בשל התפתחותה של מציאות כלכלית מורכבת ומשתנה תדיר ובין כמענה למדיניות ההפרטה, שהעבירה לידיים פרטיות פעילות שבעבר בוצעה בידי הרשויות עצמן. אחריותן של הרשויות לרגולציה מחייבת לחזור ולהדגיש את חובת הנאמנות שמוטלת על הרשות ועל בעלי התפקידים בה כלפי הציבור בכללותו. זאת, על רקע החשש מפני השפעתם של גורמים אינטרסנטיים על הליך הרגולציה. במילים אחרות, נודעת חשיבות רבה להדגשת האינטרס הציבורי ברגולציה לצד השמירה על זכויותיהם של הגורמים הכלכליים הכפופים לעולה, שמירה שלא אחת זוכה להדגשת יתר (במתכונת הידועה בספרות כתופעה של capture, היינו, שבי רגולטורי). הדגשת העיקרון של חובת האמון כלפי הציבור

**אינה מקנה, כשלעצמה, ביטוח נגד הטיית רגולטוריות. אולם, יש לה חשיבות תודעתית מאזנת היוצרת 'משקל נגד' ללחצים המופעלים לטובת אינטרסים פרטיקולריים"**

(דפנה ברק-ארז "נאמנות, אמון והגינות במשפט המינהלי" בתוך **חובות אמון בדין הישראלי** 169, 182 (2016)).

57. במקרה הנוכחי, מדובר במקרה מובהק שבו מתקיים חשש לשבי רגולטורי. כך, מדובר על אספקת מים מותפלים, שבמשק הישראלי שבו המים הם מוצר במחסור, הם מוצר חיוני. מדובר במוצר, שרק מעט גופים יכולים לספק אותו. המאסדר מפקח ומבקר את איכות מתקני ההתפלה המספקים את המוצר, אך מלוא המידע מועבר למאסדר מהמפוקחים, וכפי שעולה מדו"ח ועדת אדירי, המפוקחים יצרו לאורך זמן מצג שווא של עמידה בדרישות הזיכיון, תוך שהם מעבירים למאסדר מידע כוזב ומנצלים את חוסר התיאום בין הגורמים השונים שבידיהם נתונים על איכות המים במתקנים. עוד יש להניח שהמפוקח לקח בחשבון כי ההסתברות שיתקיים פיקוח קטנה, שההסתברות שאם יתקיים פיקוח ואכן ימצאו חריגות אף היא קטנה ולבסוף שאם אכן ימצאו חריגות אזי ההסתברות לענישה פלילית או מנהלתית אף היא תהייה קטנה. המאסדר, שממילא יכולת האכיפה שלו מוגבלת, בגלל התלות של המשק בתוצרת מתקני ההתפלה, באופן שלא מאפשר להפעיל נגדם סנקציה של סגירת המתקן, הרפה את הרסן והפחית את תדירות הבדיקות.

58. במצב זה, של חשש גבוה לשבי רגולטורי, כשעל פניו קיים חשש שהמשיבות ירוויחו כתוצאה מאי גביית הקנס המלא בין הפרת ההסכם על-ידי המדינה (וראו לעניין זה חוות דעתה של ד"ר סינייה נתניהו), יש חשיבות גדולה לקידום האכיפה האזרחית באמצעות תובענה ייצוגית זו. יש חשיבות להרתעה שתשדר מסר ברור כי לא ניתן לפגוע באיכותו של מוצר חיוני, שכל הציבור חייב לצרוך אותו, מבלי לפצות את הציבור כראוי בעקבות הפגיעה.

### **ג. חוות דעת מומחים**

59. לבקשה מצורפות 2 חוות דעת – חוות דעת כלכלית וכלכלית-סביבתית מטעם ד"ר סינייה נתניהו, וחוות דעת בנושא השפעת ריכוזי הכלורידים הגבוהים על החקלאות ומשק המים מטעם פרופ' יורם אבנימלך.

60. חוות דעת אלו מבססות את הטענה כי פעילות המשיבות גרמה לנזקים שפורטו לעיל ויפורטו עוד להלן, ובהם התעשרות המשיבות על חשבון צרכני המים, ששילמו מדי חודש תעריפי מים גבוהים מדי, שנועדו לממן מים באיכות גבוהה עבור מים באיכות נמוכה, נזק משוער מפגיעה בתשתיות המים הביתיות כתוצאה מכך שרמת התוקפנות של המים שסופקו על-ידי המשיבות הייתה גבוהה, החבלה בהשגת היעד של הפחתת מליחות הקרקע ומי התהום ונזק פוטנציאלי ליבולים חקלאיים, שבגינם נקבע רף מינימלי לכמויות הכלורידים במים מותפלים שסופקו והפגיעה באמון הציבור, שהובילה חלקים בציבור להתנהגות מניעתית של הפסקת שימוש במי ברז בתקופת אי הוודאות לגבי איכות המים ויתכן אף שלתקופות גדולות יותר משמעותית עד כדי שינוי הרגלי צריכה באופן קבוע.

61. להלן נעמוד על עיקרי ממצאי חוות הדעת, אותן יש לקרוא יחד עם הפרק העובדתי.

## ג.1. חוות דעת כלכלית-סביבתית

62. ד"ר סינינה נתניהו הינה בעלת תואר דוקטור לכלכלת משאבי טבע וחקלאות אוניברסיטת מרילנד. ד"ר נתניהו, שעיסוקה מזה כ- 25 שנה בכלכלת משאבי טבע, חקלאות וסביבה, כיהנה לאחרונה בין השנים 2011 - 2018 בתפקיד המדענית הראשית של המשרד להגנת הסביבה. במהלך השנים היתה שותפה לכתיבה ולפרסום של מאמרים מדעיים ולדו"חות כלכליים ופיננסיים ומסמכי עמדה ומדיניות, לרבות בתחום כלכלת מים-טכנולוגיות התפלה.

63. חוות דעתה של ד"ר נתניהו מציינת את מצב החירום שבו מתנהל משק המים הישראלי מעת לעת לאורך שנים, ועל רקע זה את חשיבות התפלת מי הים לצמצום פערי המחסור במים, שיקום מאגרים טבעיים ושיפור איכות המים על-ידי הפחתת המליחות של המים הטבעיים באמצעות מיהול עם מים משופרים בעלי רמת מליחות נמוכה.

64. לצד זאת מציינת חוות הדעת את האתגרים והסיכונים של ההתפלה, שיכולים לערער את החוסן בתחום אספקת המים, לרבות השפעות סביבתיות שליליות, בעיות הנובעות מריכוזיות בידי בעלי המתקנים הפרטיים. על רקע זה מדגישה חוות הדעת את התלות הגבוהה של המדינה במתקני ההתפלה, המצמצמת את היכולת האפקטיבית של מדינת ישראל להביא לכדי הפסקת ההסכם עם החברות במקרה של הפרת ההסכמים, היוצרת לחברות מרחב לנסות ולהפר את ההסכם, בעיקר על רקע ידיעתם שקיים סיכוי שהרגולור יכשל במעקב הרציף עליהן ובהוצאה לפועל של סנקציות על אף שהן קבועות בהסכם. כשלים אלו אפשרו לחברות להונות את המדינה ולייצר לעצמן רווח כספי מול ההפסד הכלכלי לצרכני המים והפסד כלכלי-סביבתי לציבור בישראל בכלל.

65. חוות הדעת מביאה מידע כללי על מתקני ההתפלה שורק ופלמחים, אשר מייצרים יחד כ- 41% מסך כושר ייצור המים המותפלים בישראל, שהם 24.4% מהביקושים במגזר הביתי והתעשייתי בארץ, ומדגישה את מחוייבותם במסגרת ההסכמים עם המדינה לעמוד באיכות מוגדרת ומובטחת.

66. בהמשך מפרטת חוות הדעת את הרווח של המשיבות מאי עמידה בתנאי ההסכם בפרמטר של ריכוז הכלורידים במים המותפלים. הרווח נוצר מצמצום תשומות הייצור: הקטנת הזרם המופנה לטיפול בשלב ההתפלה השני, אפשרה השאת רווחים באמצעות צמצום של צריכת אנרגיה וכימיקלים והפחתת בלאי של פילטרים וממברנות, שעלותם גבוהה. לכך נוספו הפרשי מחירי מים גבוהים, שנגזר, ומהגדלת כמויות הייצור. חוות הדעת מראה כי הסכום שנחסך ע"י החברה גדול אף יותר מזה שחושב ע"י חברת אדן והוצג בדו"ח ועדת אדירי.

67. יתרה מכך, כמפורט בחוות הדעת, רווח זה של המשיבות הוא על חשבון צרכני המים, שכן הוא מגולם במחיר המים.

68. בהמשך לאמור, עומדת ד"ר נתניהו על העלויות שמקורן בהמלחת המים המשמשים לחקלאות. הראשונה – העלות הנוספת בגין הצורך בהשקייה והפגיעה בתוצרת החקלאית, המגולגלת על הצרכן. נזכיר, כמפורט גם בחוות הדעת, כי עלות זו הוערכה על ידי המדינה

עצמה בסך של 18-8 אג' למ"ק בגין רמת המליחות המוגברת ועלות של 22 אג' בגין ריכוז הבורון המוגבר בקרקע, ובסך הכל – כ-40 אג' למ"ק. כמפורט בחוות הדעת, עלות זו, כולה או לכל הפחות חלקה, מגולגלת לצרכנים, שהם הציבור הכללי לרבות המבקשים, במסגרת מחירי התוצרת החקלאית.

69. פגיעה נוספת היא התועלות שנגרעו מהציבור, ששילם על התועלות הסביבתיות של מניעת המלחת הקרקע ומי התהום ומניעת הפגיעה בתוצרת החקלאית. יעדים אלה היו אמורים להיות מושגים על-ידי עמידה בפרמטרים של איכות מים שהוגדרו בהסכם. עלויות ההתפלה היא אחד ממרכיבי מחיר המים לצרכן, ועלות זו חושבה על בסיס העלויות של עמידה בפרמטרים של איכות המים שנקבעו בהסכמים. הציבור משלם מחירי מים בעבור ערך השימוש שלו במים (לשתייה, בישול וכולי ואפילו ביוב) (use value), אך הוא גם משלם בעבור התועלות נוספות של מניעת המלחת הקרקע ומקורות המים ומניעת נזק לגידולים חקלאיים נוספים מריכוז בורון גבוה – הן תועלות – תועלות שחלקן לשימוש אופציונלי עתידי (optional value) והן תועלות שהציבור מבקש את קיומם (existence value or non-use value). ד"ר נתניהו מציינת כי השפעות אלו ברורות גם אם מורכב להוכיח קשר ישיר בין חריגות הכלורידים באירועים מושא בקשה זו לבין ההשפעה על גידול חקלאי זה או אחר.

70. בנוסף, הדו"ח מתייחס למחיר אי הוודאות והפגיעה באמון הציבור עם פרוץ הידיעות על אי העמידה של מתקן שורק באיכות המים הנדרשת, שגוררת התנהגות מניעתית לצמצום החשיפה להשלכות האירוע, כגון רכישת בקבוקי מים, מתקני טיפול במי שתיה או הרתחת מים. חוות הדעת מתמחרת התנהלות זו באופן שמרני ביותר ובהוצאה מצטברת של 1.4 מיליון ₪ לחודש לפחות. על אף שוועדת אדירי קבעה כי לא נגרמה פגיעה בבריאות הציבור בעקבות אספקת המים באיכות הירודה אין לדעת מה היה היקף השינוי ההתנהגותי הצרכני בתקופת הארוע ויש להניח שאף היה גדול משהוערך ואף ישא השפעה לטווח ארוך ולפיכך נטל כלכלי על הצרכן שאיבד אמונו באיכות המים המסופקים לו ע"י המדינה באמצעות רכישת מים שיוצרו ע"י גורמים פרטיים (מתקני התפלה).

71. מעבר לנזקים ישירים אלו למבקשים ולחברי הקבוצה, בחוות הדעת פירוט רווחים נוספים של המשיבות, מכך שהמדינה לא תיגבה את הקנס המלא האפשרי בגין אי עמידה בהסכם. בעוד על פי דו"ח ועדת אדירי, היקף הפיצויים המוסכמים בגין החריגות עומד על כ-46 מלש"ח, וזאת בהתבסס על תוצאות הדיגום של חברת מקורות, כפי שהציעה חברת אדן לוועדה, ד"ר נתניהו קובעת בחוות דעתה, כי חישוב הקנס צריך להתבסס על נתונים נוספים, ובהם נתוני המפעל לגבי רמת כלורידים או נתוני מנהלת ההתפלה לגבי המוליכות החשמלית. **חוות הדעת מפרטת את אופן חישוב הקנס הנדרש העומד על-פי הערכה ראשונית שמרנית של ד"ר נתניהו על 450 מיליון ₪.** מובן, כי שאלת מיצוי ההליכים המנהליים והפליליים נגד המשיבות אינה תלויה ועומדת בפני בית המשפט הנכבד כאן, אלא שבחינת סוגיה זו, ואי מיצוי הקנס שרשאית המדינה להטיל, מלמדת על עוצמת השבי הרגולטורי במקרה הנוכחי. אי מיצוי הקנס ממחיש באופן בוטה גם את תת האכיפה כנגד האחראים למפגעים סביבתיים והיעדר ההרתעה.



72. ד"ר נתניהו מציינת את הנתונים החסרים להשלמת ההערכה הכלכלית, לרבות נתוני תפעול, ניטור ודיגום במתקן שורק ונתונים לגבי מתקן פלמחים.

## **2.ג. חוות דעת בנושא השפעת העלאת ריכוז המלח במים המותפלים על החקלאות**

### **ומשק המים**

73. פרופ' יורם אבנימלך הינו בעל תואר דוקטור למדעים מהפקולטה למדעים, האוניברסיטה העברית. בין תפקידיו כיהן פרופ' אבנימלך כמדען הראשי של המשרד להגנת הסביבה בין השנים 1989 עד 1994, וכדיקן הפקולטה להנדסה חקלאית בטכניון בין השנים 1999 ל-2002. כמו כן היה חבר בוועדת החקירה הממלכתית לבחינת משק המים הישראלי (ועדת בייך).

74. חוות דעתו של פרופ' אבנימלך מרחיבה בנושא ההשפעה של מלח במי השקיה על ייצור חקלאי. חוות הדעת מפרטת את הסיבות לצורך בהתפלה מסיבית בישראל, שהן הפער בין צריכת המים, שעולה על קצב התחדשות מקורות המים בישראל, שעתידי עוד לגדול בעקבות שינויי האקלים הגלובליים, וההמלחה של מאגרי המים וחותך הקרקע.

75. פרופ' אבנימלך מדגיש כי כמעט כל המים המותפלים בישראל מגיעים לשטחים החקלאיים, בין כמים להשקיה או דרך קולח הביוב. הערכים אליהם מתייחסת חוות דעת הם מוערכים, כיוון שהנתונים הקיימים חלקיים. הוא מחשב עודף הכלורידים שסופק למערכת המים הארצית, שעמדה בתקופת החריגות על 7,500 טון לשנה, ובהנחה שהמלח העיקרי במים היה מלח בישול, מדובר בכמות מלחים של כ-25,000 טון/שנה. לפי חישוב תוספת המלח לדונם שלחין - כמות המלח העודפת היתה כ-22 ק"ג מלח לדונם. פרופ' אבנימלך מציין, כי התרומה העודפת של מלחים בתקופת החריגה אינה לכשעצמה קריטית.

76. חוות הדעת מונה 3 סוגי השפעות של המלחה הקרקע ומי התהום על הייצור החקלאי.

77. ראשית, לאחר אידוי מי ההשקיה, נותרים בקרקע המלחים שהיו בהם והם מצטברים ומזיקים לגידולים. כדי למנוע את ההשפעה צריך להוסיף ולהשקות כדי לשטוף את המלחים אל מתחת לבית השורשים של הצמחים. פרופ' אבנימלך מעריך כי בתקופת החריגה באיכות המים ממתקני ההתפלה, שטיפת ההמלחה שנוצרה תצריך תוספת מים בשיעור של 3-7% ממנת ההשקיה התקנית. מדובר בנזק פוטנציאלי של 5-10 ש"ד לדונם, או אף יותר, במידה והחקלאי נאלץ לחרוג ממכסת המים המוקצבת. סה"כ מדובר בהוצאה של 5-10 מיליון ע"י הסקטור החקלאי, אשר תגולגל על הצרכן במחירי התוצרת החקלאית. כלומר, נטל כלכלי נוסף על הצרכן בעבור מוצרי צריכה קיומיים.

78. שנית, עליה בריכוז המלחים בקרקע עלול לגרום לירידה משמעותית ביבולים, אך במקרה כאן לא נראה שנגרם ליבול נזק מדיד.

79. שלישית, חוות הדעת דנה בהשפעת המליחות על מבנה הקרקע. מחד מדגיש פרופ' אבנימלך כי שנתיים של חריגה תהיה בעלת השפעה מועטת. מאידך, כשמתרחשת פגיעה כזו היא לתקופה ארוכה, ותיקונה עלול לדרוש זמן ארוך ומשאבים כלכליים.

80. פרופ' אבנימלך, כמו ד"ר נתניהו, מדגיש את חוסר האמון שנוצר בציבור ואצל חקלאים בעקבות פרסום החריגה.

#### ד. מיצוי הליכים

81. בעקבות הפרסומים בעיתונות, פנו הח"מ ביום 25.6.2019, בשם המבקשת 2, עמותת צלול, ובשם צרכני מים, למנכ"לים של המשיבות 3 ו-4 ובקשו לדעת מהן הסיבות לאי העמידה בהתחייבות של שמירה על רמה של 20 מ"ג/ליטר כלורידים במים המותפלים, אורך התקופה שבה התקיימו החריגות, קיום חריגות נוספות, כגון חריגות בריכוז הבורון במים המותפלים או ברמת ה PH של המים, האמצעים שנקטו להפסקת החריגה והעלויות שנחסכו בגין הפקת המים המותפלים באיכות ירודה מהנדרש.

82. בפניה התבקשו המשיבות להשיב לציבור צרכני המים את הכספים שנגבו מהם ביתר, שכן נוסחת תעריפי המים שלפיה הם שילמו מבטאת עלות של מים מותפלים באיכות גבוהה, אך בפועל המתקן סיפק מים באיכות נחותה, שעלות הפקתם זולה יותר.

83. הובהר כי לאור הנזק הממוני שנגרם לציבור צרכני המים, הנזק לחקלאים בעקבות השקיה במים עם כמויות גבוהות של כלורידים והנזקים לציבור כתוצאה מהמלחת קרקעות ומי תהום, נשקלת נקיטה בהליכים משפטיים.

פניות למשיבות 3 ו-4 מיום 25.6.2019 מצורפת כנספח לבקשת האישור ומסומנות "8".

84. ביום 14.7.2019 נשלחה על ידי המשיבה 4 תשובה לקונית, הדוחה את האמור בפניה "בשתי ידיים" וטוענת שלאמור בה אין כל יסוד משפטי או עובדתי. תשובה דומה נשלחה ביום 16.7.2019 על ידי המשיבה 3, שכפרה בנוסף בזכות לדרוש ממנה מסמכים ונתונים הנוגעים לעניין.

תשובת המשיבות 3 ו-4 מיום 16.7.2019 ו-14.7.2019 בהתאמה מצורפות כנספח לבקשת האישור ומסומנות "9".

85. בנוסף, נשלחה ביום 25.6.2019 לשר האנרגיה, ח"כ יובל שטייניץ, למנהל רשות המים ולראש מנהלת ההתפלה הודעה טרם הגשת תובענה בגין ריכוז כלורידים גבוה במים המותפלים במתקן שורק. בין השאר התבקשו בפניה הפרוטוקולים של דיונים במנהלת ההתפלה בנושא החריגות ופרוטוקולים של דיוני הוועדה ברשות מנכ"ל משרד האנרגיה, מר אודי אדירי, לבדיקת החשדות כי החריגה ברמות הכלורידים במים המותפלים נעשתה בצורה מודעת ומכוונת. בפניה התבקשה התייחסות להשבת כספים לציבור צרכני המים, ששילם עבור המים שנצרכו לאורך תקופת ההפרה תעריפי מים גבוהים מהנדרש ולפיצוי הציבור בגין הנזקים הנוספים שנגרמו מהתנהלות המשיבות. הפניה התריעה על הכוונה לנקוט בצעדים משפטיים כנגד בעלי מתקן ההתפלה שורק.

פניה לשר האנרגיה מיום 25.6.2019 מצורפת כנספח לבקשת האישור ומסומנת "10".

86. תשובתו הלקונית של מר אדירי נשלחה ביום 10.7.2019 ועל-פיה לכשתסיים הוועדה שמונתה על-ידי שר האנרגיה לבדיקת הנושא, היא תפרסם את מסקנותיה בתאריך 20.8.2019.

תשובת מנכ"ל משרד האנרגיה מיום 10.7.2019 מצורפת כנספח לבקשת האישור ומסומנת "**11**".

87. המבקשים המתינו אפוא בסבלנות, ומגישים את בקשת אישור זו רק לאחר שוועדת אדירי סיימה לשבת על המדוכה, ופרסמה את מסקנותיה בתאריך.

88. בנוסף לפניית לעיל, פנו הח"מ בשם המבקשת 2 וצרכני המים לרשות המים ולחברת מקורות בבקשות חופש מידע, בניסיון לקבל נתוני עלות ונתונים תפעוליים וכן נתוני שימוש במים המותפלים ממתקן שורק.

פניה לרשות המים ולחברת מקורות מצורפות כנספח לבקשת האישור ומסומנת "**12**".

89. תשובתה התמוהה של רשות המים לבקשת המידע, שנשלחה ביום 21.7.2019 הייתה כי "לאחר מאמצים רבים לאיתור המידע, עולה כי, לרשות המים אין את המידע המבוקש". תשובה זו תמוהה במיוחד לאור דו"ח ועדת אדירי שהתפרסם בימים אלו המעיד כאלף עדים כל כך שהנתונים שהתבקשו, לפחות חלקם, אכן זמינים ונמצאים בידי רשות המים. תשובת מקורות מיום 13.8.2019 לגבי נתוני איכות המים הייתה כי הנושא נמצא בתחקיר וועדת הבדיקה מטעם משרד האנרגיה ולכן לא חלה חובה למסרו.

תשובת רשות המים ותשובת מקורות לבקשות חופש המידע מצורפות כנספח לבקשת האישור ומסומנת "**13**".

90. בקשה זו מוגשת גם כנגד המשיבות 5 ו-6, לאור העולה מדו"ח הוועדה כי גם במתקן פלמחים התגלו חריגות בריכוז הכלורידים במים המותפלים, אשר עומדות בניגוד לדיווחים השוטפים שהועברו למדינה.

## ה.עילות התביעה

91. טרם נעבור לטענות לגופן, כי כידוע, בשלב בירור הבקשה לאישור תובענה ייצוגית, על המבקשים מוטל הנטל להוכיח את קיומן הלכאורי של העוולות הנטענות. הליך האישור אינו המסגרת לבירור הטענות במלואן, אשר יבוררו בהליך המרכזי.

(ראו לדוגמא פסק דינו של כב' הש' מלצר בע"א 8037/06 **ברזילי נ' פריניר (הדס 1987)** בע"מ (4.9.2014) (להלן: "**עניין פריניר**") בעמ' 22, וההפניות שם; פסק דינו של כב' המשנה לנשיא (בדימ') ריבלין ברע"א 2128/09 **הפניקס חברה לביטוח בע"מ נ' רחמים עמוסי** (5.7.2012) (להלן: "**עניין עמוסי**"), סעי' 15).

92. במקרה הנוכחי, לא יכול להיות ספק שהמשיבות הפרו את הוראות הדין, ולמיטב ההבנה, המשיבות כלל אינן כופרות בכך.

93. ואולם, הן המשיבות, והן רשויות המדינה, נמנעו במפגיע ממסירת כל מידע רלבנטי במסגרת הפניות אליהם. מובן, כי כלל המידע הדרוש לצורך הערכה מדויקת של הנזקים שנגרמו מצוי בידי המשיבות, ולאחר גילוי המסמכים בהליך העיקרי, לא יהיה כל קושי בחישוב הנזקים במדויק.

94. על רקע זה, נפנה לעילות התביעה.

## ה.1. רשלנות

95. כידוע, אלה הם יסודות עילת הרשלנות: (1) חובת זהירות מושגית וקונקרטי; (2) התרשלות (3) נזק; (4) קשר סיבתי בין ההתרשלות הנטענת לנזק הנטען (ראו למשל: ע"א 243/83 עיריית ירושלים נ' גורדון, פ"ד לט(1) 113, 128 (1985); ע"א 44/08 שירותי בריאות כללית נ' קסלר, תק-על 2009(2) 2064, 2067 (2009); ע"א 2412/06 פלוני נ' עיריית טירת הכרמל, תק-על 2009(1) 4411, 4420 (2009); (ע"א 4241/06 לוי נ' משטרת ישראל, תק-על 2009(1) 3424, 3429 (2009)).

96. כל היסודות הנ"ל מתקיימים בענייננו:

(א) המשיבות חבות חובת זהירות כלפי חברי הקבוצה, ששותים את המים שהן מתפילות וצורכים מוצרים חקלאיים שבמחירם מגולם מחיר המים, ומשלמים להן (בעקיפין) בעבור ייצורם. בהקשר זה, יצוין כי המשיבות הן גוף דו-מהותי מובהק. הן נותנות שירותים במשאב ציבורי חיוני ובסיסי, מכוח תקציבים ציבוריים.

(ב) המשיבות הפרו את חובותיהן בכך שהוציאו ממפעליהן מים שאינם עומדים בהוראות המפורשות של הזיכיון, ובכך פעלו שלא כפי שחברה סבירה הפועלת תחת זיכיון היתה נוהגת. יתרה מכך, אפילו אם לא הייתה על המשיבות חובה מפורשת לעמוד בתנאי הזיכיון, עלות מניעת הנזקים נמוכה מהעלות של קרות הנזק.

(ג) ההפרה גרמה לחברי הקבוצה נזק (כפי שיפורט עוד להלן).

(ד) ישנו קשר סיבתי בין מעשיהן ומחדליהן של המשיבות לבין הנזק, שכן אילו היו מספקות את המים בסטנדרט המחויב, לא היה נגרם לחברי הקבוצה כל נזק (מבחן ה"אלמלא").

97. נציין, בהקשר זה, כי מדובר במקרה מובהק שבו יש להעביר את נטל הראיה לכתפי המשיבות מכוח הוראת סעיף 41 לפקודת הנזיקין. זאת, שכן הנזק נגרם מנכס שבשליטתן המלאה של המשיבות, ולהן ידיעה מלאה אודות נסיבות האירוע וישנה סבירות גבוהה יותר שנגרם נזק מאשר שלא נגרם נזק.

98. הנה אפוא, כלפי המשיבות עומדת למבקשים ולחברי הקבוצה עילת תביעה בגין רשלנות.

## ה.2. תרמית

99. סעיף 56 לפקודת הנזיקין, קובע כי:

**"תרמית היא הצג כוזב של עובדה, בידיעה שהיא כוזבת או באין אמונה באמיתותה או מתוך קלות ראש, כשלא איכפת למציג אם אמת היא או כוזב, ובכוונה שהמוטעה על ידי ההיצג יפעל על פיו; אולם אין להגיש תובענה על היצג כאמור, אלא אם היה מכוון להטעות את התובע, אף הטעה אותו, והתובע פעל על פיו וסבל על ידי כך נזק ממון".**

100. לעוולה זו, חמישה יסודות: (1) **הצג כוזב** של עובדה; (2) **ידיעה** בדבר היותה של העובדה כוזבת או **קלות ראש**; (3) כוונה שהמוטעה **יפעל על פי ההיצג**; (4) **הטעיית התובע בפועל**; (5) **נזק ממון**.

101. קל להיווכח, כי כל יסודות העילה מתקיימים בענייננו: המשיבות הציגו עובדות כוזבות ביחס למים המותפלים על ידן; המשיבות ידעו **ולמצער צריכות היו לדעת**, כי העובדות אינן אמת; המשיבות **התכוונו** שהצרכנים ישלמו להן (בעקיפין) ויצרכו את המים שלהן **על יסוד היצגים כוזבים אלה**; המבקשים ויתר חברי הקבוצה אכן **צרכו את המים בפועל**, **ושילמו בעבורן**; למבקשים וליתר חברי הקבוצה **נגרם נזק ממון** (כמו גם נזק שאינו ממוני) והכל כפי שיפורט להלן.

102. בנסיבות אלה, יש לקבוע כי גם יסודות עילה זו התקיימו בענייננו במלואם.

### ה.3. הפרת חוזה לטובת צד ג'

103. כפי שפורט לעיל, המשיבות התקשרו בהסכמים עם המדינה (הסכמי הזיכיון, נספחים 1-2).

104. באותם הסכמים, נקבעו הוראות מפורשות לעניין איכות המים (ר' סעיף 2 ל- Appendix A להסכם הזיכיון בשורק וסעיף 2 ל- Appendix A להסכם הזיכיון בפלמחים).

105. חוזים אלה, במסגרתם **המשיבות מתחייבות לאיכות מסוימת של המים שיסופקו לחברי הקבוצה** – הם חוזים לטובת צד שלישי, כמובנם בפרק ד' לחוק החוזים (חלק כללי), התשל"ג-1973 (להלן: "חוק החוזים").

106. סעיף 34 לחוק החוזים, קובע כי "חיוב שהתחייב אדם בחוזה לטובת מי שאינו צד לחוזה (להלן - המוטב) מקנה למוטב את הזכות לדרוש את קיום החיוב, אם משתמעת מן החוזה כוונה להקנות לו זכות זו".

107. מקום בו המשיבות הפרו את החוזה כלפי חברי הקבוצה (שהם "המוטב" לפי לשון הסעיף), מקימה לחברי הקבוצה עילת תביעה נגד המשיבות, גם מכוח דיני החוזים.

### ה.4. גרימת מפגע סביבתי שלא כדין – הפרת החוק למניעת מפגעים סביבתיים (תביעות אזרחיות)

108. סעיף 1 לחוק למניעת מפגעים סביבתיים (תביעות אזרחיות), התשנ"ב-1992 (להלן: "חוק מפגעים סביבתיים"), מגדיר מפגע סביבתי כך:

"מפגע סביבתי" – זיהום אויר, רעש, ריח, זיהום מים, זיהום מי-ים, זיהום על ידי פסולת, זיהום על ידי חומרים מסוכנים, זיהום על ידי קרינה, פגיעה בסביבה החופית, מפגע אסבסט, והכל כשהם בניגוד לחיקוק, לצו, לתכנית, לרשיון עסק או לכל היתר או רשיון אחר, או שיש בהם פגיעה בבריאותו של אדם או גרימת סבל ממשי לאדם; לענין זה "תכנית" – כהגדרתה בחוק התכנון והבניה, תשכ"ה-1965"

109. הגדרת זיהום מים מפנה להגדרתו בחוק המים, תשי"ט-1959 (להלן: "חוק המים")

110. זיהום מים מוגדר בסעיף 20א לחוק המים כך :

**"זיהום מים" – שינוי בתכונותיהם של מים שבמקור מים מבחינה פיסיקלית, כימית, אורגנולפטית, ביולוגית, בקטריולוגית, רדיואקטיבית או אחרת, או שינוי הגורם שהמים יהיו מסוכנים לבריאות הציבור, או עלולים לפגוע בחי או בצומח, או פחות ראויים למטרה אשר לה הם משמשים או נועדו לשמש;**

111. כפי שפורט להלן, המים המותפלים במתקני ההתפלה שורק ופלמחים מוזרמים למערכת המים הארצית וממנה, לצרכני המים. לאחר השימוש המים מטופלים במתקנים לטיפול שפכים ומועברים להשקייה חקלאית (כ-90% מהכמות). חלקם הגדול מגיע למי התהום.

112. מכאן, שהמשיבות גרמו לזיהום מים, שכן החריגות המכוונות מריכוזי הכלורידים במים המותפלים גרמו להזרמת כמויות גדולות מהמותר של כלורידים למערכת המים הארצית, כש 60-70% מכמות זו מגיעה לקולחים העירוניים ודרכם, בעקבות השימוש להשקייה, למי התהום. מכאן, שההזרמה העודפת של כלורידים גרמה לשינוי כימי בתכונות של מי התהום, שנכנסים להגדרת מקור מים, שיכול להיות על פי סעיף 2 לחוק המים זרם עילי או תחתי.

113. השינוי הפך את מי התהום לפחות ראויים לשמש הן למטרת חקלאות והן למטרה של שמירה ושיקום של ערכי טבע ונוף (מטרות 2 ו-6 בסעיף 6 לחוק המים בהתאמה).

114. מכאן, שהמשיבות גרמו בהתנהלותן, לאורך זמן, למפגע סביבתי של זיהום מים והמלחת מים, וזאת בניגוד לתנאי הזיכיון מכוחו הן מספקות מים מותפלים.

## ו. הנזק

115. בטרם נעמוד על הנזקים למבקשים ולחברות וחברי הקבוצה, נזכיר, כי על-פי ההלכה הפסוקה, הכרעה בעניין חישוב וכימות הנזק אינה נדרשת בשלב הבקשה לאישור התובענה כייצוגית, אלא רק לאחריה, ככל שתאושר. בשלב זה, די להראות **שלכאורה** נגרם נזק לחברי הקבוצה.

(ראו לעניין זה, לדוגמא: ת"צ 14144-05-09 **הראל פיא קרנות נאמנות בע"מ נ' לנדמארק גרופ בע"מ** (27.12.2012); ת"צ 29520-03-13 **לייטקום (ישראל) בע"מ נ' חבס השקעות (1960) בע"מ** (19.7.2015)).

116. הנזק שנגרם לכל אחת ואחד מחברי הקבוצה, מורכב מארבעה ראשים – תשלום ביתר עבור צריכת המים באיכות נחותה מהמשולם; נשיאה בנטל כלכלי נוסף בשל מעבר לחלופות למי שתייה בתקופת אי-הוודאות ולעיתים אף לאחריה בשל אובדן אמון באיכות המים המסופקים; נזק בגין אבדן ערך אפשרויות השימוש העתידי במשאבי הטבע והסביבה (optional use value) וערך קיומו של משאבי הטבע והסביבה (non-use value); ואפשרות לשחיקה מוגברת של תשתיות הולכת המים הביתיות וחשיפה ל"מים חומים" או מים באיכות ירודה בגין שחיקה זו.

117. נעמוד על כל אחד מרכיבי נזק אלו על פי סדרו:

118. **תשלום ביתר עבור צריכת המים** – כמפורט בחוות דעת ד"ר נתניהו, סכום "החיסכון" של המשיבות 1-4 בשל מעשיהן, מסתכם ב**לפחות 13.2 מיליון ₪**, לאורך השנה וחצי בהם זוהו החריגות. סכום זה, הינו למעשה תמונת ראי של הסכום ששילמו הצרכנים ביתר (שכן, אם היו הצרכנים משלמים עבור המים באיכות כפי שסופקה, אמורים היו לשלם סך של 13.2 מיליון ₪ פחות). עוד כמפורט בחוות דעת ד"ר נתניהו, סכום "החיסכון" של המשיבות 5-6 אינו ידוע בשלב זה (אך ידוע בוודאות כי היה חיסכון – הח"מ), והוא יבורר במהלך ההליך.

119. **תשלום ביתר עבור פעילויות מנע של צרכני המים** – כמפורט בחוות דעת ד"ר נתניהו, בשל החששות שנגרמו לציבור כתוצאה מחשיפת המקרה של חריגות בכלורידים במים מותפלים בכלי התקשורת, וכתוצאה מהופעתם של "מים חומים" בברזים, חודשים עוד קודם להודעה בעניין החריגות, חברי קבוצה רבים ביצעו פעילויות מנע (דוגמת רכישת בקבוקי/כדי מים מינרלים; רכישת מערכות לסינון ביתי וכו'). על פי הערכת ד"ר נתניהו, מדובר בעלות של 140 ₪ למשפחה לחודש. דהיינו, על פי הערכה (שמרנית ביותר) של 10,000 משפחות בלבד שביצעו פעולות מנע, המשמעות היא סך של 1.4 מיליון ₪ לחודש, ו-**25.2 מיליון ₪**, לכל התקופה. כאמור, זהו מספר מייצג ויתכן והיקף ההשפעה היה רחב יותר באופן ניכר.

120. **השפעת מעשי המשיבות על עלות התוצרת החקלאית, השקיה מוגברת לשטיפת המלחים מהקרקע ופגיעה במבנה הקרקע** – כמפורט בחוות דעת ד"ר נתניהו וחוות דעת פרופ' אבנימלך, מחיר המים מפנים תועלות סביבתיות ציבורית-לאומית של מניעת המלחת הקרקע ומי התהום ומניעת הפגיעה בתוצרת החקלאית – תועלות שנגרעו מהציבור על אף ששילם עליהן ושהזכיון התחייב לספקן כמתחייב מההסכם. סכום זה, אינו ניתן לחישוב בשלב זה אלא רק לאחר קבלת פרטים ונתונים נוספים, שיבוררו בהליך.

121. **השפעת מעשי המשיבות על תשתיות הצנרת הביתית** – כמפורט בחוות דעת ד"ר נתניהו, ההסכם מחייב את הזכיון לעמוד גם באינדקס לנגלייה. אינדקס זה משקף נטייה לקורוזיביות במערכת החלוקה של המים. מעיון אקראי בתוצאות הדיגום של מקורות שבאתר משרד הבריאות, נראה כי היו סטיות מתנאי ההסכם ולא פעם הערך ירד מתחת לאפס (הערך בו עלולה להיות השפעה שלילית) – דהיינו, יש יסוד להניח, כי נגרם נזק לתשתיות המים הביתיות, שבבעלות חברי הקבוצה. היבט זה ייבדק עם חשיפת הנתונים ויוערך הנזק הכלכלי ככל שקיים כזה.

122. בטרם נסיים פרק זה, נציין כי בהתאם להלכה הפסוקה בעניין רע"א 3456/13 **חברת חשמל לישראל בע"מ נ' שליידר** (29.8.2017) לא יכולה להיות מחלוקת כי זכות התביעה, בגין כל ראשי הנזק הנ"ל, מסורה למבקשים ולחברי הקבוצה.

123. לסיכום פרק הנזק, כאמור בשלב זה, לא ניתן לחשבו ולו על דרך האומדנא, ויש צורך לשם כך בנתונים נוספים, שייחשפו במסגרת הדיון בבקשת האישור. ואולם, לצרכי סמכות עניינית, קל לראות כי הנזק הקבוצתי גבוה (משמעותית) מסך של 2.5 מיליון ₪.

## **ז. התובענה מתאימה להתברר כתובענה ייצוגית**

124. כפי שיובהר להלן, התנאים להתאמתה של התובענה להתברר כייצוגית - מתקיימים במלואם.

**1.ז. עילת התביעה נמנית על העילות המוזכרות בחוק כעילות שניתן להגיש בגינן תובענה ייצוגית (סעיף 3 לחוק תובענות ייצוגיות)**

125. עילת התביעה בענייננו, נמנית על העילה הקבועה בפרט 1 לתוספת השניה לחוק תובענות ייצוגיות: "תביעה נגד עוסק, כהגדרתו בחוק הגנת הצרכן, בקשר לענין שבינו לבין לקוח, בין אם התקשרו בעסקה ובין אם לאו" וכן עילה מכוח פרט 6 לתוספת השניה: "תביעה בקשר למפגע סביבתי נגד גורם המפגע; לענין זה, "גורם המפגע", "מפגע סביבתי" - כמשמעותם בחוק למניעת מפגעים סביבתיים".

**2.ז. התובענה מעוררת שאלות מהותיות של עובדה או משפט המשותפות לכלל חברי הקבוצה (סעיף 8(א)(1) לחוק תובענות ייצוגיות)**

126. תובענה זו בוודאי מעוררת שאלות של עובדה ומשפט המשותפות לכלל חברות וחברי הקבוצה, ולא נחזור על הדברים שמפורטים בהרחבה לעיל.

**3.ז. יש אפשרות סבירה שהשאלות הנדונות יוכרעו בתובענה לטובת הקבוצה (סעיף 8(א)(1) לחוק תובענות ייצוגיות)**

127. הלכה היא, שבשלב אישור התובענה כייצוגית נבחנת עילת התביעה במישור הלכאורי בלבד ואין מצופה כי בשלב זה תוכח עילת התביעה ברמה שבה יידרש התובע הייצוגי להוכיחה בהליך העיקרי, לאחר שתאושר תובענתו כייצוגית (ראו, למשל: רע"א 3489/09 מגדל חברה לביטוח בע"מ נ' חברת צפוי מתכות עמק זבולון בע"מ (פורסם בנבו, 11.4.2013)).

128. נוכח כל שפורט לעיל, התובענה בוודאי מגלה עילה לכאורה, והרבה למעלה מכך.

**4.ז. תובענה ייצוגית היא הדרך היעילה וההוגנת להכרעה במחלוקת בנסיבות הענין (סעיף 8(א)(2) לחוק תובענות ייצוגיות)**

129. תובענה ייצוגית היא - באופן מובהק - הדרך היעילה וההוגנת להכריע במחלוקת. זאת, שכן ההכרעה בשאלות המשותפות לכלל חברי הקבוצה תסייע לפתרון הסכסוך האינדיבידואלי שבין כל אחד מהם לבין המשיבות (ראו, למשל: רע"א 2128/09 הפניקס חברה לביטוח בע"מ נ' עמוסי (פורסם בנבו, 5.7.2012)).

זאת, בין היתר, נוכח חוזק השאלות המשותפות. התנאי הקבוע בסעיף 8(א)(2) לחוק בדבר "הדרך היעילה וההוגנת" הוא, למעשה, צידו השני של מטבע המשותפות; ככל שהיסודות המשותפים מבוססים יותר, כך יהפוך בירור התובענה בדרך ייצוגית ליעיל (ראו גם: דברי ההסבר לחוק התובענה הייצוגיות, ה"ח 234, כ"ו בטבת התשס"ו, 26.1.2006).



130. תביעה ייצוגית, הכוללת את הנזק המצרפי, תהווה תמריץ ראוי ודרך יעילה לבירור ההליך. בכך ימומשו מטרות חוק תובענות ייצוגיות: הדין ייאכף, המשיבות תירתענה מהפרת החוק והמבקשים וחברי הקבוצה יקבלו את הסעד ההולם.

131. יתרה מכך, שיעור הנזק האישי לכל חבר וחברת קבוצה אינו ברף המצדיק הגשת תביעות אישיות על ידם.

132. ניהול הדיון בדרך של תובענה ייצוגית יהיה יעיל והוגן, שכן הכרעה בשאלות המשותפות כמפורט לעיל, בדרך ייצוגית, יהיה יעיל, ממצה והוגן הרבה יותר מאשר פיצול ההכרעה בין הליכים נפרדים רבים מאוד; יקדם את מטרות האכיפה וההרתעה מפני הפרת דין; ויאפשר מתן סעד הולם לנפגעים מהפרת הדין.

### **5.ז. קיים יסוד סביר להניח כי עניינם של כלל חברי הקבוצה ייוצג וינהל בדרך הולמת ובתום לב (סעיף 8(א)(3) - 8(א)(4) לחוק תובענות ייצוגיות)**

133. המבקשים נפגעו מהתנהלות המשיבה. באופן דומה נפגעו גם יתר חברות וחברי הקבוצה.

134. הח"מ הינם עורכי דין בעלי ניסיון בתחום הליטיגציה האזרחית-מסחרית בכלל, ובייצוג בתובענות ייצוגיות בפרט, ובעלי ניסיון עשיר בהליכים ייצוגיים וקבוצתיים בנושאי הגנת הסביבה.

135. לאור זאת, יש להניח כי עניין חברי הקבוצה ייוצג וינהל בדרך הולמת (ובוודאי אין כל סיבה להניח אחרת).

### **6.ז. קיומה של עילת תביעה אישית**

136. למבקשים יש עילת תביעה אישית כפי שפורט בהרחבה לעיל. נוסף, כי החבלה בהשגת היעד של הפחתת מליחות הקרקע ומי התהום, שבגינם נקבע רף מינימלי לכמויות הכלורידים במים מותפלים שסופקו, אשר פגעה בכל אחת ואחד מחברי הקבוצה, פגעה במאמציה של המבקשת 2 לעמוד ביעד שהציבה לה לטובת הציבור.

### **7.ז. תביעות קודמות המעוררות שאלות דומות של עובדה ומשפט**

137. לאחר בדיקה בפנקס התובענות הייצוגיות, על פי תקנה 2(א)(13) לתקנות תובענות ייצוגיות, התש"ע-2010, לא נמצאו תביעות דומות המעוררות שאלות דומות של עובדה או של משפט.

### **ח. הסעדים המבוקשים**

138. בית המשפט הנכבד מתבקש לחייב את המשיבה לפצות את חברי הקבוצה בסכום מלוא הנזק הממוני והנזק הלא ממוני שנגרם להם.

139. סכום הפיצויים המדויק ייקבע כאמור, בהמשך ההליך ולאור המסמכים שיגולו.

## ט. סוף דבר

140. לבית המשפט הנכבד סמכות עניינית ומקומית לדון בבקשה זו נוכח מקום מושבן של המשיבות, ונוכח שוויה של התביעה.

141. לאור כל האמור לעיל בבקשה זו, מתבקש בית המשפט הנכבד להיעתר לבקשה כפי שמפורט בראשיתה.

142. בקשה זו נתמכת בתצהירי המבקשים.



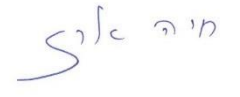
---

אוהד רוזן, עו"ד



---

חגי קלעי, עו"ד



---

חיה ארז, עו"ד

תל אביב, היום 6 בספטמבר, 2019