

תאריך: 6 במרץ 2022

סימוכין: 256/0/174

לכבוד
מועצת הרשות הממשלתית למים ולביוב
באמצעות דוא"ל council@water.gov.il

ג.א.נ.,

**הנדון: טיוטת כללי המים (אירוע פגיעה במים) התשפ"ב-2022 –
 עמדת ארגון "מים לישראל" והתאחדות חקלאי ישראל**

בשם מרשותינו, מים לישראל אגש"ח בע"מ, המאגדת תחתיה מפיקים, ספקים, וצרכני מים, הפועלים במרחבים החקלאיים-כפריים של מדינת ישראל, והתאחדות חקלאי ישראל, שהינה ארגון הגג של חקלאי ישראל, להלן התייחסות לטיוטת הכללים שבנדון.

כבר בראשית הדברים יובהר כי מרשותינו אינן מתנגדות להתקנת כללים בדבר "אירוע פגיעה במים", ומבינות את החשיבות בהסדרה הנוגעת להספקת מים במצבי חירום. יחד עם זאת, נראה כי בטרם התקנת הכללים נדרשת בדיקה מעמיקה נוספת לגבי התכנים, כמו גם לגבי חלוקת התפקידים בין הגורמים השונים המופקדים על מצבי חירום, תוך התייחסויות לעלויות ולכיסוין, ולשיקולים חשובים נוספים.

1. התייחסות עקרונית לטיוטת הכללים:

1.1. התייחסות לכל שרשרת הגורמים הקשורים

במסמך שמיועד להסדיר היערכות לשעת חירום בקשר עם אספקת מים לשתייה, ראוי להתייחס לכל שרשרת הגורמים הקשורים, ולקבוע מה מקטע האחריות של כל אחד מהם. כך, החל מהמדינה ורשויותיה, המשך ברשויות המקומיות, וכלה במפיקי המים, הספקים, והצרכנים.

מסמך המתייחס רק לחלק מהגורמים ולאחריותם, הוא מראש חסר, כשאינו מציג תמונה מלאה, ועלול גם להביא לכפילויות, ולחוסרים.

1.2. הבחנה בין אחריות להספקת מים במצבי שגרה לבין אחריות לפתרונות במצבי חירום

בחלוקת האחריות והתפקידים בקשר עם הספקת מים בין הגורמים השונים במגזר הכפרי, יש צורך בהבחנה ברורה בין האחריות בשוטף ובמצבי שגרה, לבין האחריות במצבי חירום:

- באופן שוטף, ספקי המים הישובים אחראיים על אספקת המים, ותפעול המערכות, והם אחראיים בהתאם גם על אמצעי בטיחות ואבטחה שוטפת מידתיים ביחס אליהם (כמו גידור, נעילה, הגנת סייבר סבירה על המערכות שלהם, ככל שבכלל דרשת כזו, ועוד)
- חשוב גם לזכור כי המערכות המתופעלות על ידי ספקי המים הישוביים אינן מורכבות – הן כוללות בעיקר צנרת ושעוני מדידה, ואין בהן הרבה רכיבי מיחשוב המצריכים הגנות סייבר.
- בעת חירום, כשלא ניתן לספק מים לשתייה או לבע"ח ממקור המים של הספק היישובי, יצטרכו להיכנס לפעולה הרשויות המופקדות על פתרונות לעת חירום – כמו המדינה, ו/או הרשות המקומית ו/או מפיקים וספקי מים אזוריים (כמו אגודות מים אזוריות וחבי מקורות) – לאלה יש את היכולות לרכז מאמצים ואת המשאבים לפתרונות אספקה חלופיים (כמו מיכליות

עוקבים או בקבוקים), ובהתאם, אלה גם צריכים להיות אחראיים על ההיערכות למצבי חירום, ועל מיגון מתאים והגנות מתאימות ממצבים כאלה, כשהמדינה צריכה להעמיד את המשאבים.

1.3. הבחנה בין סוגים שונים של ספקי מים

נדרשת הבחנה ברורה בין סוגים שונים של ספקי מים במגזר הכפרי, לעניין קביעת מקטעי האחריות והיקף האחריות:

- **ספקי מים יישוביים** - עוסקים בתפעול חלוקת המים בישוב, בין אם מחיבור מקורות או מחיבור מפיק ספק אזורי (כמו למשל אגודת המים בעמק הירדן), ובין אם מקידוח פרטי. עליהם לאבטח את המערכת שלהם באופן סביר, אבל אין להם יכולות לספק מים באמצעים אחרים, כך שאת החיובים לפתרונות לעת חירום, אין להטיל עליהם, אלא על הרשויות המקומיות ו/או על ספקי מים אזוריים.

הפתרון להספקת מים בפועל לישובים במגזר הכפרי בעת חירום של "אירוע מים", צריך להיות באמצעות הספק האזורי או הארצי, תוך שגם הרשות המקומית נושאת באחריות.

- **ספקי מים אזוריים** - לרבות אגודות מים אזוריות, הם בעלי יכולות ליתן מענה גם לפתרונות לעת חירום במקום הרשויות המקומיות הרלוונטיות, ואף במקום חב' מקורות במרחבי ההספקה שלהם, אולם כאשר יוטל עליהם תפקיד כזה, יש להעמיד להם גם מקורות ומשאבים לכיסוי העלויות, כפי שמועמדים לרשויות המקומיות, וכפי שמועמדים לחב' מקורות.

- **ספק מים ארצי** - חברת מקורות, שיש לה גב תקציבי מהמדינה ויכולות אדירות, כמו גם אחריות מקיפה.

קביעת מקטעי האחריות והיקפי האחריות צריכה להיעשות תוך תשומת לב לשיקולים כמו יעילות, מידתיות, קיומם של אמצעים מתאימים, מקורות לכיסוי העלויות, ועוד.

1.4. התייחסות לחובות הצרכנים

כדי לסגור תמונה מלאה של היערכות לעת חירום, יש כאמור לפרט את מקטעי האחריות של כל הגורמים, ובכלל זה הצרכנים.

באופן דומה להבחנה מתחייבת בין סוגי מפיקי/ספקי/יצרני מים לפי אופי הפעילות, יש להבחין בין סוגי צרכני מים, לפי אופי הצריכה, לעניין קביעת החיובים החלים עליהם. בפרט יש להבחין בין חיובים החלים על משקי בית, לבין חיובים על צרכנים אחרים.

1.5. הבהרה כי תחולת הכללים היא רק לגבי מים לשתייה

נדרש להבהיר כי הכללים יחולו רק לגבי מים לשתייה – על ספקי מים לשתייה וביחס למתקני מים לשתייה. ניתן גם להכילם על הספקה שוטפת לבעלי חיים, שהיא במהותה הספקת מים לשתייה, אבל לא על שימושים אחרים.

2. התייחסות ל"דו"ח הערכת השפעת הרגולציה (RIA)":

2.1. אי אפשר שלא להתייחס לדו"ח הערכת השפעת הרגולציה (RIA) שפורסם יחד עם טיוטת הכללים, למה שיש בו, ובעיקר למה שאין בו.

2.2. דו"ח כזה נדרש בהתאם להחלטת הממשלה מס' 2118 בדבר "הפחתת הנטל הרגולטורי". סעיף 3 באותה החלטה, מפרט מה היה צריך לכלול בדו"ח בין היתר:

- הערכת עלויות שיגרמו עקב הרגולציה המוצעת;
- התייחסות לרגולציות קשורות אחרות, ולמטרה של צמצום חפיפות וסתירות ביניהן;
- קיום שיח עם בעלי עניין, עוד לפני קיום חובת השימוע הפורמאלית.

2.3. עם כל הכבוד, נראה כי הדו"ח אינו כולל את הרכיבים המתחייבים הנ"ל:

א. אין בו התייחסות לעלויות שהמפיקים/ספקים/יצרנים של מים לשתיה ידרשו להן כדי לעמוד בדרישות הכללים – לא הערכה בדבר היקפן ולא התייחסות לאופן כיסוין.

ב. אין בדו"ח התייחסויות לרגולציות קשורות, ולחפיפות וסתירות, בכלל זה לא להחלטות והנהלים בדבר "מל"ח – משק לשעת חירום", ובדבר "רח"ל – רשות החירום הלאומית", ואף לא לרגולציה החלה על רשויות מקומיות בקשר עם אספקת מים בחירום.

ג. אין גם ביטוי בדו"ח לשיח עם בעלי ענין.

2.4. משמדובר ברגולציה העוסקת במהותה במענה לאחד מצרכי האוכלוסיה האזרחית במצבי חירום, ראוי היה לנצל את דו"ח הערכת השפעת הרגולציה לפריסת התמונה הרחבה של הגופים העוסקים במענה לצרכי האוכלוסיה בשעת חירום – לרבות "רח"ל – רשות החירום הלאומית", פיקוד העורף, "מל"ח – משק לשעת חירום", הרשויות המקומיות, כמו גם מפיקים/ספקים/יצרנים של מים לבית, לפרט תפקידיו של כל אחד מאלה בקשר עם אספקת מים בשעת חירום, ואז להציג לאיזה רכיבים אין כיסוי מספק, ואיך מוצע להסדיר את החוסר.

2.5. לא רק שהדו"ח חסר התייחסויות לרכיבים חשובים, נראה שיש בו התייחסויות שראוי היה שלא יהיו בו, והן השמצות לא מבוססות של ספקי המים במגזר הכפרי.

כך למשל נאמר בדו"ח כאילו עיקר התקפות הסייבר הרלוונטיות למשק המים התרחשו במגזר הכפרי, כאילו לא התאפשרה העברת הנחיות לספקי המים במגזר הכפרי בנושאי הקורונה בצורה תקינה, וכאילו מידת ההיענות לנוהלים הקיימים במגזר זה היא הנמוכה ביותר.

כאמור, אצל ספקי המים הישוביים, אין כמעט רכיבי מיחשוב שהספקת המים תלויה בהם, ואשר יכולים להיות נתונים להתקפת סייבר, ועולה לכן תמיהה לגבי הטיעון לפיו עיקר התקפות הסייבר התרחשו במגזר הכפרי.

השמצות אלה, ונוספות, אינן מגובות באסמכתאות. עם כל הכבוד, הן נראות יותר כנסיון לקדם אג'נדה באמצעות השחרה, ופחות כדו"ח הערכה מקצועית אובייקטיבית בדבר השפעת רגולציה.

הדו"ח גם מציג את "בעיית ריבוי הספקים במגזר הכפרי" כהסבר לסיכון הגבוה ולרמת ההיערכות הירודה לכאורה.

ברם, בהתייחסות לסיכוני תקיפות בהן עוסק הדו"ח, דווקא ריבוי הספקים, והפיזור שבקידוחי המים של המפיקים הפרטיים, מקטינים את הסיכון, ומאפשרים קיום גיבוי למתקנים מרכזיים שיפגעו. כך, ששמירה עליהם חשובה, ויש גם להקצות לה תמיכה של המדינה, כמו גם לחיבורים שלהם כגיבוי למערכת הארצית.

2.6. משזה דו"ח הערכת הרגולציה – על החסר בו מחד, ועל המיותר בו מאידך, נראה כי אין זה דו"ח שניתן על בסיסו להתקין כללים. מועצת הרשות מתבקשת לכן להורות על הכנת דו"ח ממצה, תוך בדיקת כל הדרוש, תוך הצגת התמונה הרחבה, ותוך שיח כאמור, ורק על בסיסו של דו"ח כזה, לכשיוצג, לשקול מחדש את הכללים ותוכנם.

3. התייחסות לסעיפים קונקרטיים בטיטת הכללים:

3.1. לשאלה על איזה ספקים יחולו הכללים

טיטת הכללים, מטילה חובות רבות על ספקי מים. לפי ההגדרות שבסעיף 1 לטיטת הכללים:

"ספק מים" – בעל רישיון, למעט רשות מקומית בחירום, ולמעט בעל רישיון שמפיק מים לצריכה עצמית בלבד"

יש לזכור כי "אירוע פגיעה במים" סביבו נסובים הכללים, המוגדר בסעיף 18א' לחוק המים, הוא אירוע פגיעה במים המיועדים לשתיה, או במקור מים או בתשתיות מים המיועדים לשתיה.

בהתאם, יש לחדד את הגדרת ספק מים, ולהבהיר כי ספק מים לעניין כללים אלה הוא ספק מים לשתיה (ולבעלי חיים).

עוד מבוקש להוסיף הגדרות משנה להבחנה בין ספקי מים ישוביים במגזר הכפרי, לבין מפקי מים, יצרני מים, וספקי מים אזוריים.

לחילופין, מבוקש להגדיר כי "ספק מים" לעניין כללים אלה, הוא ספק המספק מים לשתיה ל-500 בתי אב או יותר.

3.2. לשאלה על איזה מתקנים יחולו הכללים

בדומה לאמור בסעיף 3.1 לעיל, יש לחדד גם את הגדרות "מיתקן מים" ו"מערכת מים" ולהבהיר כי מדובר במיתקן ובמערכת המשמשים למים לשתיה.

3.3. לעניין תוכנית מיגון ואבטחה

מרשותינו אינן חולקות על הצורך בתוכנית מיגון ואבטחה. יחד עם זאת, התוכנית חייבת להיות מידתית וסבירה, והולמת את הנסיבות, את הסיכונים, ולהציג יכולת לכיסוי העלויות הכרוכות ביישומה.

אם מעמידים ספק במרחב הכפרי שהמערכת שלו כוללת חיבור מקורות ורשת חלוקה למאה יחידות מגורים, מול ספק במגזר העירוני שהמערכת שלו כוללת בארות, מתקני טיוב, ומערכות אספקה למאה אלף בתי אב – תוכנית המיגון והאבטחה לא יכולה להיות דומה.

כאמור גם בסעיף 1.2 לעיל, את האחריות לרכיבי מיגון הקשורים לפעילות שוטפת, ולסיכונים כמו סיכוני בטיחות ושמירה על רכוש, ניתן להטיל על ספקים ישוביים. בשונה, את האחריות לרכיבי מיגון הקשורים לסיכונים ביטחוניים, ופתרונות למצבי חירום – לא ניתן להטיל עליהם – על רשויות החירום כמו "רח"ל" ופיקוד העורף לקבוע את הרכיבים הנדרשים, ועל המדינה להעמיד המימון הנדרש.

מבוקש לכן לתקן את סעיף 2 (א) לטיוטת הכללים, ולהוציא מדרישות החובה לגבי תוכנית המיגון והאבטחה את הדרישות לגדרות, גלאים, סיורים, שמירה, תצפיות ועוד. במקום אלה מבוקש לקבוע כי תוכנית האבטחה תקבע תוך התחשבות בשיקולי מידתיות בהתייחס לנסיבות ולסיכונים, לאופי המתקנים, ולמספר הצרכנים, ובהסדרים שיקבעו לכיסוי העלויות.

3.4. לעניין היערכות לאירוע פגיעה במים וחלוקת התפקידים בין רשות בחירום לבין ספק מים

סימן ג' לפרק ב' לטיוטת הכללים – סעיפים 11-22 לכללים – מפרט שורה ארוכה של חיובים בקשר עם היערכות לאירוע פגיעה במים, החלים לכאורה על "רשות מקומית בחירום אן ספק מים".

הטלת חיובים בדרך זו יוצרת אי ודאות, ועלולה להביא לכפל מיותר בהיערכויות סותרות, או לחוסר בהיערכות.

בכל הנוגע למגזר הכפרי, כשמדובר על אספקת מים במצבי חירום ממקורות חלופיים כמו מכליות או בקבוקים, ללא קשר לתשתית אספקת המים בשגרה, האחריות על פתרון לחירום לא צריכה ולא יכולה להיות על הספק היישובי המקומי, והפתרון צריך להיות ברמה האזורית – בין אם ברמת המועצה האזורית, ובין אם ברמת אגודת מים אזורית המספקת את מי השתיה באזור, והמוכנה לקחת על עצמה את האחריות.

אחריות על פתרון לחירום כרוכה כמובן גם בעלויות, כמו מיכון, כח אדם, ומלאים, וכנגד הטלת האחריות צריך להצביע גם על מקור לכיסוי העלויות.

מבוקש לכן לתקן את הסעיפים הנ"ל, כך שבכל מקום בו נאמר "רשות מקומית בחירום או ספק מים" יאמר "רשות מקומית בחירום או ספק מים אזורי שקיבל על עצמו אחריות לאספקת מים בחירום".

3.5. לעניין אירוע פגיעה במים וחלוקת התפקידים בין רשות בחירום לבין ספק מים

סימנים א ו- ב' בפרק ג בטיטות הכללים – סעיפים 30-42 לכללים – מפרטים גם הם שורה של חיובים בקשר עם אירוע פגיעה במים, החלים לכאורה על "רשות מקומית בחירום או ספק מים".

כפי שכבר מוסבר לעיל, לא נכון להטיל חיובים בדרך זו, ובכל מקרה אלה חיובים שלא נכון ולא ניתן להטיל על הספק היישובי המקומי. הפתרון צריך להיות ברמה האזורית – בין אם ברמת המועצה האזורית, ובין אם ברמת אגודת מים אזורית המספקת את מי השתיה באזור, והמוכנה לקחת על עצמה את האחריות.

מבוקש לכן לתקן את הסעיפים הנ"ל, כך שבכל מקום בו נאמר "רשות מקומית בחירום או ספק מים" יאמר "רשות מקומית בחירום או ספק מים אזורי שקיבל על עצמו אחריות לאספקת מים בחירום".

3.6. לעניין תפקידי חב' מקורות ותפקידי ספקי מים אזוריים

פרק ה' בטיטות הכללים, בסעיפים 47-56, מפרט מטלות ותפקידים של חב' מקורות בעת אירוע פגיעה במים. כפי שפורט לעיל, יש אגודות מים אזוריות, הפועלות כספק מים אזורי, בדומה לחב' מקורות, במרחב ההספקה שלהן. בהתאם, יש לאפשר להן לבצע תפקידים ומטלות כשל חב' מקורות במרחב ההספקה שלהן, ולהעמיד להן לשם כך מקורות מספקים לכיסוי העלויות.

4. סיכום ובקשה לקיים דיון בעל פה הן בפני גורמי המקצוע והן בפני מועצת הרשות הממשלתית:

4.1. לאור כל האמור, מבוקש תיקון עקרוני בטיטות הכללים. בכלל זה מבוקש כי טיטות הכללים תתייחס לשרשרת הגורמים הקשורים ולמקטע האחריות של כל אחד מהם.

עוד מבוקש כי ביחס למקטעי האחריות של ספקי מים תיעשה הבחנה ברורה בין תפקידי ספקי מים ישוביים לבין תפקידי ספקי מים אזוריים, וכי יובהר לגבי ספקי מים ישוביים, כי האחריות לפתרון אספקה חלופי בחירום היא על הרשות המקומית או גורם מתאים אחר.

כן מבוקשים התיקונים הקונקרטיים שפורטו לעיל.

4.2. במסגרת זו הוצגו רק חלק מעמדותיהן והערותיהן של מרשותינו בקשר עם טיטות ההסדרה המוצעת. מרשותינו מבקשות לאפשר להו להציג טענותיהן ונימוקיהן בהרחבה, הן בפני גורמי המקצוע, והן בפני מועצת הרשות הממשלתית, בטרם קבלת החלטה בעניין הכללים.

בכבוד רב,

תמיר סלע, עו"ד

העתק: מים לישראל, אגש"ח בע"מ, לידי איתן ברושי - יו"ר, ולידי אורן עמיאל - מנכ"ל
התאחדות חקלאי ישראל, לידי אבשלום (אבו) וילן – מזכ"ל, ואילנה דרור - כלכלנית