



הכנסת

הלשכה המשפטית

תחום חקיקה
ומחקר משפטי

ניתוק או הגבלת אספקת המים

בשל אי תשלום חוב המים

רקע תיאורטי וסקירה משווה

כתיבה: עו"ד ירון אונגר

י"ז באדר ב' תשע"ד

18 במרץ 2014

אישור:

עו"ד הודיה קין, ממונה (חקיקה ומחקר משפטי)

מסמך זה הוא סקירה משפטית משווה ואינו חוות דעת משפטית

סקירה משפטית

תוכן העניינים

2	..... תמצית		
7	..... רקע תיאורטי	1.1	
7	..... הזכות למים והיקפה	1.1	
8	..... "משאב ציבורי" או "מצרד"?	1.2	
9	..... ניתוק והגבלה	1.3	
10	..... המצב בישראל	2.2	
10	..... משפט בינלאומי	2.1	
11	..... חקיקה	2.2	
11	..... חוק המים	2.2.1	
12	..... חוק תאגידי מים	2.2.2	
13	..... הצעות חוק	2.2.3	
14	..... פסיקה	2.3	
15	..... סקירה משווה	3.3	
15	..... משפט בינלאומי	3.1	
16	..... זכות האדם למים	3.1.1	
17	..... יישומה של הזכות	3.1.2	
18	..... אוסטרליה	3.2	
20	..... אירלנד	3.3	
22	..... אנגליה	3.4	
24	..... ארצות הברית	3.5	
27	..... גרמניה	3.6	
29	..... דרום אפריקה	3.7	
32	..... מקסיקו	3.8	
33	..... פינלנד	3.9	
34	..... צרפת	3.10	
36	..... שבדיה	3.11	
38	..... משפט עברי	4.4	
38	..... אחריות הרשות הציבורית לאספקת המים	4.1	
38	..... המים כ"משאב ציבורי"	4.2	
39	..... נשיאה בהוצאות התפעול ושלילת מים ממי שאינו משתתף בהוצאות	4.3	
41	..... נספח: נוהל הפעלת הסמכות לנתק מים, חוזר מנכ"ל משרד הפנים מס' 6/2004		



תמצית

בשנת 2001 עבר משק המים בישראל רפורמה משמעותית עם חקיקתו של חוק תאגידי מים וביוב, התשס"א-2001 (להלן: חוק תאגידי מים). במסגרת רפורמה זו, שנועדה לייעל את ניהולו של משק המים בישראל, הונחה התשתית החוקית להקמתם של תאגידי מים וביוב שאמורים להחליף את הרשויות המקומיות בכל הנוגע לאספקת המים העירונית, והוקמה רשות ממשלתית, רשות המים, שתפקידה לפקח על משק המים בישראל ולייעל את ניהולו.

בחוק תאגידי מים נקבע, שמועצת רשות המים תקבע כללים המבהירים את התנאים שבהם רשאית חברה המספקת מים להפסיק או לצמצם מתן שירותי מים וביוב לצרכן, וכללים אלו אמורים להיות מאושרים על ידי ועדת הכלכלה של הכנסת (להלן: ועדת הכלכלה).

כללים אלו אמורים היו להחליף נוהל שנקבע בחוזר מנכ"ל משרד הפנים, אשר הנחה את הרשויות המקומיות בסוגיה זו.

בהתאם לחוק תאגידי מים, הכללים אמורים היו להיות מובאים לוועדת הכלכלה בתוך חצי שנה מיום תחילתו של החוק, אך למעשה הם הובאו רק לאחרונה לאישורה של הוועדה.

מסמך זה נכתב לבקשתו של חבר הכנסת איציק שמולי כחומר רקע לדיון בוועדת הכלכלה בכללים האמורים.¹

במסמך מובאת סקירה קצרה של הרקע התיאורטי הנוגע לסוגיה זו, הכולל דיון בזכות האדם למים, היקפה ומשמעויותיה, וההשלכות של ניתוק או הגבלה של אספקת המים על יכולתו של האזרח ליהנות מזכות זו.

לאחר סקירה זו מתואר המצב המשפטי בנושא שבנדון במשפט הישראלי, ולאחר מכן, סקירה משווה המבקשת לבחון את המצב המשפטי בנושא זה במדינות שונות בעולם. בסיומו של המסמך, מובאת אף עמדת המשפט העברי בסוגיות הנדונות במסמך.

מן המסמך עולים הממצאים העיקריים הבאים:

כללי

- **זכות האדם למים מוכרת כזכות יסוד של האדם במשפט הבינלאומי**, הן בשל היותה תנאי להגשמת הזכות לחיים, לבריאות ולכבוד, והן בשל השפעתה על יכולתו של האדם ליהנות מזכויות האדם האחרות הנתונות לו.
- **ככלל, זכות זו מוגבלת למים החיוניים לקיומו של האדם**, למטרות שתיה, הכנת מזון, כביסה וניקיון.
- **לפי המלצות ארגון הבריאות העולמי, כמות המים המספיקה לאדם ליום היא בין חמישים למאה ליטרים**, והכמות המינימאלית היא, עשרים עד עשרים וחמישה ליטרים ביום. **כמויות אלו עשויות לגדול בשל תנאים סובייקטיביים** כמחלה, צורך להניק, תנאי אקלים ועבודה מתישה.

¹ כללי תאגידי מים וביוב (הפסקה או צמצום מתן שירותי מים וביוב), התשע"ד-2013 (להלן: כללי תאגידי מים), הוגשו לאישור ועדת הכלכלה של הכנסת ביום 27 באוקטובר 2013.



- התפיסה הרווחת ברוב מדינות העולם ובמשפט הבינלאומי היא, שהמים הם "משאב ציבורי" המסור בידיה של המדינה, בנאמנות, עבור האזרחים. בהתאם לתפיסה זו, תפקידה של המדינה הוא, להקצות את המשאב לאזרחי המדינה על פי עקרונות של צדק המבוססים על הכרה בכבוד האדם ובצרכיו האנושיים, על הגינות, על שוויון ועל סולידריות חברתית. מתפיסה זו נגזרת גם הטענה העקרונית, שהמדינה אינה רשאית לעצור את אספקת המים למי שאין ידו משגת לשלם עבורם.

- יש מקומות שבהם, כחלופה לניתוק אספקת המים, נעשה שימוש בצמצום זרימת המים או במונים המאפשרים לצרכן "לטעון" את מכסת המים החודשית ולשלם עליה מראש, והם מנתקים את הצרכן מרשת המים באופן אוטומטי משקיבל את מלוא מכסת המים שקבע לעצמו. שני הכלים החלופיים אינם מבטיחים הגנה מלאה על זכות האדם למים. צמצום זרימת המים מאפשר שימוש במים לרצחה, שתיה והכנת מזון, אך ככל הנראה, אין הוא מאפשר שימוש במדיח כלים או במכונת כביסה. שיטת המונה המתנתק אינה פוגעת אמנם באפשרות לכבס בגדים ולנקות כלים, אך שוללת את הזכות למים ממשפחות שאין בידן אמצעים כדי "לטעון" את המונה.

המצב בישראל

- מדינת ישראל היא צד למספר לא מבוטל של אמנות בינלאומיות המחייבות את המדינות שהן צד להן, במפורש או במשתמע, לכבד את זכות האדם למים. אמנות אלה מחייבות את מדינת ישראל ביחסיה הבינלאומיים, ויש להן אף ערך מנחה ומכוון גם בפרשנות דברי חקיקה פנימיים.

- בחוק המים, התשי"ט-1959 נקבע כי מקורות המים של המדינה הם קנין הציבור, נתונים לשליטתה של המדינה ומיועדים לצרכי תושביה ולפיתוח הארץ, וכי כל אדם זכאי לקבל מים ולהשתמש בהם בהתאם להוראות החוק.

- עם זאת, נקבע שהגשמתה של הזכות למים מותנית בתשלום. התשלום אמור לשקף את "העלויות הממשיות של ספק המים בקשר להפקת המים ואספקתם", מתוך התחשבות בשימושים במים, בעונות השנה, בשעות היממה, בנתונים גיאוגרפיים, בנתונים טופוגרפיים או בנתונים אחרים, כולל "יכולת התשלום של צרכני המים במטרה פלונית ולתצרוכת המים לאותה מטרה".

- בעבר, הנושא של ניתוק צרכנים מרשת המים והביוב הוסדר בישראל מכוחן של הוראות בחוקי עזר של הרשויות המקומיות, אך בעקבות עתירות לבג"ץ בעניין זה, נחתם הסכם פשרה שהפך לנוהל מטעם מנכ"ל משרד הפנים הקובע את התנאים להפסקת אספקת המים בשל אי תשלום החוב. בנוהל זה נקבעה הדרך שבה יש להתרות בצרכן לפני ניתוק אספקת המים, וכללים המחייבים התחשבות במצבו הכלכלי הקשה של הצרכן או במצבו האישי הקשה, על בסיס חוות דעת של לשכת הרווחה של הרשות המקומית.

- בחוק תאגידי מים וביוב, התשס"א-2001, נקבע שתקנות בעניין זה ייקבעו על ידי שר הפנים, ומאוחר יותר, משהוקמה רשות המים, הועברה הסמכות לקביעת כללים בעניין זה לידי מועצת הרשות.



- כללים כאמור טרם אושרו עד עצם היום הזה, ולא ברור האם תאגידי המים פועלים בעניין זה בהתאם לנוהל שנקבע בחוזר המנכ"ל או שמא בהתאם למדיניות עצמאית שאימצו לעצמם בנושא זה, שאינה עולה בהכרח בקנה אחד עם הכללים שנקבעו בנוהל האמור. עתירה בנוגע לסמכותם של התאגידיים לעשות שימוש בנוהל האמור תלויה ועומדת בימים אלה בבית המשפט העליון.

משפט בינלאומי

- **זכות האדם למים מוכרת במשפט הבינלאומי, ומעוגנת במספר לא מבוטל של החלטות של גופים בינלאומיים ושל אמנות רב לאומיות, בצורה מפורשת או משתמעת.**
- בהתאם להוראה פרשנית מס' 15 של מועצת האו"ם לעניין זכויות כלכליות, חברתיות ותרבותיות, האמנה בדבר זכויות כלכליות, חברתיות ותרבותיות, ואמנות אחרות המכירות בזכות האדם למים, מחייבות את המדינות להבטיח לכל אזרח גישה לאספקת מים ללא הפרעה הנובעת מניתוק שרירותי או מזיהום של המים.
- כמו כן, ההוראה האמורה דורשת מן המדינות לנהל את אספקת המים בדרך המבטיחה שוויון הזדמנויות לכל בני האדם באפשרות ליהנות מן המים.
- בכל הנוגע לזמינות, ההוראה קובעת שאספקת המים חייבת להיות רציפה ומספיקה לטובת צריכה אישית ומשפחתית, הכוללת שתיה, תברואה אישית, כביסה, הכנת מזון, היגיינה וכדומה. כמות המים צריכה להיות מותאמת להזדרכות של ארגון הבריאות העולמי, תוך התחשבות גם בצרכים ייחודיים של יחידים או קבוצות, הדורשים הגדלה של מכסת המים בשל תנאי אקלים, עבודה וכדומה.
- בנוגע לנגישות למים, נקבע שיש להבטיח נגישות פיזית וכלכלית למים, למנוע אפליה ולהבטיח נגישות למידע הנוגע לאספקת המים. הנגישות הכלכלית מחייבת את המדינות לקבוע לצריכת המים תעריף בר-השגה לכל, ולספק מים גם לאלו שאין ידם משגת לשלם עבור המים.

סקירה משווה

- **זכות האדם למים מוכרת בכל המדינות שנסקרו.** בחלקן מכוחן של הוראות מפורשות בחוקה, בחלקן מכוחן של הוראות חוק ובחלקן מכוחו של המשפט הבינלאומי.
- עם זאת, מבין המדינות שנסקרו, כיום, רק בדרום אפריקה ישנה מדיניות המחייבת את המדינה להעניק מים בחינם לתושבים, ואף במדינה זו, מדיניות זו מתעדכנת בימים אלה באופן שיבטיח שכמות בסיסית של מים תינתן בחינם אך ורק למשפחות נזקקות ביותר. פטור גורף מחובת התשלום עבור המים לצריכה הביתית היה קיים אמנם גם באירלנד, אך הפטור בוטל בשלהי שנת 2013.
- כמעט בכל המדינות שנסקרו נמצא שקיימת הסדרה מיוחדת הנוגעת למשפחות אשר אין ביכולתן לשלם את חשבון המים, אם באמצעות פטור מחובת התשלום, כאמור לעיל, אם באמצעות הסדרים מיוחדים הנוגעים לגובה החיוב, לפריסת התשלומים או לסיוע מיוחד בתשלום החוב על ידי קרנות מיוחדות.



- ברוב המדינות שנסקרו ניתן לנתק את אספקת המים לצרכן שלא שילם את החוב עבור צריכת המים, בכפוף לתנאים שיפורטו להלן.
- מבין המדינות שנסקרו, רק באנגליה נמצא איסור גורף על ניתוק או הגבלה של אספקת המים בשל אי תשלום החוב עבור צריכתם. בכשליש ממדינות מקסיקו נמצא איסור על ניתוק אספקת המים, אך לא נמצא איסור דומה בנוגע להגבלת האספקה. באוסטרליה ובאירלנד נמצא איסור על ניתוק אספקת המים בשל אי תשלום החוב עבור צריכתם, אך הותרה במפורש הגבלה של אספקת המים בשל כך (אוסטרליה, אירלנד). במדינות אלה, עלויות החיבור של מכשירים שנועדו להגביל את אספקת המים והסרתם עם תשלום החוב, מוטלות על החייב.
- באותן מדינות האוסרות את ניתוק אספקת המים בשל אי תשלום חוב, האיסור מוגבל למים הדרושים למטרות ביתיות.
- ישנן מדינות שבהן נקבע שאין מנתקים את אספקת המים למשפחה המוכרת על ידי המדינה כנזקקת (דרום אפריקה, אגואסקליניטס שבמקסיקו, צרפת), או שאין מגבילים את אספקת המים למשפחות כאמור (אוסטרליה).
- התנאים שנמצאו לניתוק אספקת המים במדינות השונות הם כדלהלן:
 - **תקופת פיגור:** בחלק מועט מן המדינות, ניתוק האספקה יבוצע רק לאחר שחלפה תקופה מסוימת של פיגור בתשלום עבור צריכת המים (אירלנד, אגואסקליניטס שבמקסיקו, אינדיאנה שבארה"ב).
 - **התראה מראש:** בכל המדינות שנסקרו, נדרשת התראה בדבר הכוונה לנתק את אספקת המים, זמן סביר לפני הניתוק. המועד למשלוח ההתראה משתנה ממדינה למדינה ונע בין שבוע (מדינת אינדיאנה שבארה"ב) ועד חמישה שבועות (פינלנד, לצרכנים שאינם נזקקים, ולנזקקים – עשרה שבועות מראש). במדינת וושינגטון שבארה"ב קיימת דרישה למשלוח שתי התראות לפני שניתן יהיה לנתק את אספקת המים. בחלק מועט מן המדינות קיימת גם דרישה לנסות וליצור קשר אישי או טלפוני עם הצרכן, לפני ניתוק אספקת המים (אוסטרליה, מערב וירגינייה שבארה"ב).
 - **הכרעה שיפוטית:** בצרפת ניתוק אספקת המים ייעשה אך ורק מכוחה של החלטה שיפוטית.
 - **הליך הוגן:** בדרום אפריקה, ניתוק אספקת המים חייב להיעשות מכוחו של הליך הוגן הכולל גם הבטחה של זכות הייצוג לצרכן, בפני הגורמים המאשרים את הניתוק.
 - **פריסת תשלומים:** בחלק מן המדינות נקבע, שאין לנתק את אספקת המים אלא לאחר שהוצעה לצרכן תכנית לפריסת החוב המותאמת ליכולתו הכלכלית, אך הוא לא קיבל את ההצעה או שלא שיתף עמה פעולה (אוסטרליה וחלק ממדינות ארה"ב).
- במדינות המאפשרות ניתוק של אספקת המים לצרכן שלא שילם את החוב עבור צריכת המים, הניתוק יתבצע בכפוף לסייגים כדלהלן:



- **גובה החוב:** באוסטרליה נקבע שאין לנתק את אספקת המים בשל חוב שאינו עולה על \$200. סייג מסוג זה לא נמצא ביתר המדינות שנסקרו.
- **מועד ביצוע הניתוק:** בחלק מן המדינות נקבע שאין לנתק את אספקת המים בימי חג, מועד או בערבי חג ומועד, וכן, לא לפני השעה 8:00 בבוקר, ולא אחר 15:00 או 16:00 אחרי הצהריים.
- **מידתיות:** בחלק מן המדינות נקבע שאין לנתק את אספקת המים כאשר הניתוק אינו מידתי ביחס לעצמת הפגיעה הצפויה בעקבותיו, לצרכן ולבני משפחתו (גרמניה, צרפת).
- **חיוב שנוי במחלוקת:** באוסטרליה נקבע שאין לנתק את אספקת המים כאשר החוב שנוי במחלוקת, בין ספקית המים לצרכן, או בין דייר לבעליו של המבנה שבו הוא מתגורר, אם המחלוקת בעניין זה עומדת לבירור בפני הגוף המתאים לכך.
- **מצב בריאותי:** בחלק מן המדינות נקבע, שאין מנתקים את אספקת המים כאשר הניתוק צפוי לגרום לנזק בריאותי או להחמרה של מצבו הבריאותי של הצרכן (אוסטרליה, ארה"ב, שבדיה).

משפט עברי

- על פי המשפט העברי, המים הם משאב ציבורי השייך לציבור, ולא מצרך כלכלי המאפשר לכל מי שהשתלט עליו לגבות כסף עבור השימוש בו.
- יחד עם זאת, גם גורמים פרטיים רשאים לדרוש תשלום עבור כיסוי הוצאות שנדרשו להם לשם הפקת המים ואספקתם.
- ברמה הציבורית, אספקת המים לאזרחים היא באחריותה של הרשות הציבורית, הממלאת את תפקידה בהקשר זה באמצעות שלוחיה.
- כל האזרחים נדרשים להשתתף בכיסוי ההוצאות הדרושות לשם הפקת המים ואספקתם, כולל אזרחים הנחשבים כנוזקים, אך גובה החיוב ייקבע בהתאם ליכולת הכלכלית של האזרח.
- לא נמצאה קביעה מפורשת בעניין שלילת הזכות להשתמש במים בשל אי השתתפות בכיסוי ההוצאות כאמור.



1. רקע תיאורטי

1.1. הזכות למים והיקפה

המים הם חיוניים לקיומו של האדם. הם חיוניים לקיומו הפיזי, לשמירת בריאותו, להכנת המזון, לשמירה על סביבה נקייה, על היגיינה אישית, על כבוד האדם ועוד.

זכות האדם למים מוכרת כזכות יסוד של האדם במשפט הבינלאומי,² והיא הוכרה ככזו גם על ידי בתי המשפט בישראל. זאת, הן מכוחה של הזכות לקיום בכבוד, הנגזרת מן הזכות לחיים ומן הזכות לכבוד,³ והן מכוח היותם של המים תנאי להגשמתן של חלק ניכר מזכויות האדם.⁴

אמנם, היקפה של זכות האדם למים אינו ברור. ככלל, קיימת הסכמה בינלאומית על כך שהזכות למים עוסקת בצריכה אישית או משפחתית של מים, למטרות שתיה, הכנת מזון, כביסה וניקיון. הזכות אינה מקיפה שימוש במים למטרות של חקלאות, מסחר, נוף או שמירת המערכת האקולוגית.⁵

עם זאת, קיימת במשפט הבינלאומי הכרה בכך שהמדינה נדרשת לאפשר לקהילות של ילידיים (Indigenous Peoples) לשמר את תרבותם הייחודית ואת המסגרות הקהילתיות המאפיינות אוכלוסייה זו, במסגרת חובתן של המדינות לכבד את זכות האדם לתרבות ולקהילה. עבור קהילות אלו, צריכת מים לשם עיבוד האדמות, גידול בקר וכדומה, היא תנאי להמשך קיומה של הקהילה, ובשל כך, יש הכרה בכך שמן הראוי להרחיב את היקפה של הזכות למים עבור קהילות אלה, מעבר לצרכים הבסיסיים של שתיה, הכנת אוכל, כביסה וניקיון.⁶

לשם קביעת היקפה המדויק של הזכות למים, יש צורך לקבוע את הכמות המדויקת של מים הדרושה לאדם לשם מימוש הצרכים האמורים. אולם, מלאכת הכימות של הזכות אינה פשוטה.

² ראו להלן, אחר הציון להערה 50.

³ ראו למשל: ע"א 9686/33 פוריה כפר עבודה נ' לוי פ"ד נ(3) 899, 910 ("בלי מים אין חיים"); בג"ץ 63466/39 יובלים ש.ד.י בע"מ נ' ממשלת ישראל (פורסם בינבוי) ("מים הם אולי המוצר הנחוץ ביותר לאחר אוויר לנשימה, שאותו על פי רוב מספק הטבע בלא-מחיר. כך מאז ומעולם, וכך כיום"), ע"א 9535/06 אבו מסאעד נ' נציב המים (פורסם בינבוי) ("כבוד האדם הוא מושג מורכב... הפגיעה בכבוד האדם עשויה להתבטא בהשפלה נפשית ובביזוי, ועשויה היא להתבטא בשלילת צרכים פיסיים-קיומיים שבלעדיהם אין אדם יכול לקיים חיים בכבוד. טול מאדם את קורת הגג, המזון, המים, והטיפול הרפואי הבסיסי, ונטלת ממנו את יכולתו להתקיים בכבוד, ולהגשים את הווייתו כאדם". להלן: פרשת אבו מסעד).

⁴ ראו בג"ץ 10662/04 סלאח חסון נ' המוסד לביטוח לאומי (פורסם בינבוי), פסקה 4 של פסק דינה של השופטת ארבל ("בלא מזון, מים, דיור, בריאות וחינוך יתקשה הפרט לתת תוכן ומשמעות אמיתית לזכויותיו האזרחיות. הוא יתקשה למצות את זכות הבחירה, את חופש הביטוי, את חופש העיסוק ואת זכות הקניין"). וראו גם, רות גביון, "על היחסים בין זכויות אזרחיות-פוליטיות ובין זכויות חברתיות-כלכליות" בתוך: זכויות כלכליות, חברתיות ותרבותיות בישראל (בעריכת יורם רבין ויובל שני), 25, 2004, 45 ("לאדם הנאבק להשיג תנאי מחיה מינימאליים אין חופש של ממש לחתור להשגת יעדים כלשהם"). לעיתים, הקשר שבין המחסור במים לפגיעה בזכויות אדם הוא עקיף. כך למשל, ישנם אזורים בעולם שבהם מחסור במים בבתי הספר הוביל לכך שנערות נעדרו מבתי הספר בתקופת המחזור. כך, המחסור למים גרם לפגיעה בזכות לחינוך (ראו בהרחבה, The Right to Water, Fact Sheet No. 35 UN Office of the High Commissioner for Human Rights (OHCHR), 2010, at: p. 13, 21 (available at: <http://www.ohchr.org/Documents/Publications/FactSheet35en.pdf>) (להלן: נייר רקע, נציבות זכויות האדם). בחברות פטריארכליות כפריות, מחסור במים מוביל לעיתים לכך שהנשים והילדים נשלחים אותם לסכנות של תקיפה, אלימות מינית וכדומה. כך, המחסור במים מגדיל את האפליה המגדרית ופוגע בזכויות הילד (ראו שם, עמ' 13).

⁵ ראו שם, עמ' 12.

⁶ ראו בהרחבה, שם, עמ' 23-25.



במשפט הבינלאומי, מקובל להסתמך בעניין זה על המלצות ארגון הבריאות העולמי, הקובעות שלשם הבטחת רוב הצרכים הבסיסיים של האדם יש צורך בכמות של בין חמישים למאה ליטרים ביום, והכמות המינימאלית של מים המאפשרת לאדם לשרוד היא בין עשרים לעשרים וחמישה ליטרים ביום.⁷

ההסתמכות על המלצות אלו בעייתית משתי סיבות: ראשית, לא ברור האם מתוקף זכותו של האדם למים המדינה חייבת לספק כמות מספקת של מים לכל אזרח (50-100 ליטרים ליום), או שמא המדינה חייבת לספק רק את הכמות המינימאלית של מים לכל אזרח (20-25 ליטרים ביום)? האם לעניין זה יש משמעות למצב משק המים של המדינה? לאקלים השורר בה?⁸

כמו כן, יש לתת את הדעת גם לכך שהמלצות ארגון הבריאות העולמי אינן מתייחסות להיבטים של הזכות למים התלויים בנסיבות ספציפיות. כך למשל, ברור שכמות המים שלה זקוקה אישה מניקה רבה מכמות המים שלה זקוקה אישה שאיננה מניקה וכמות המים הדרושים לחולים במחלות נגיפיות היא רבה מכמות המים הדרושים לאדם הבריא.⁹ כיצד ניתן, אם בכלל, לשלב מרכיבים ספציפיים אלו במסגרת נוסחה כללית שתבטיח הגנה ראויה על זכות האדם למים?

יתר על כן. לעיתים, בשל הבדלים בגודלן של משפחות, מבחינה מעשית, קשה לקבוע כמות של מים שתענה על צרכיה הבסיסיים של כל משפחה.¹⁰ לפיכך, קיימת נטייה לנסות ולקבוע את כמות המים הדרושה למשפחה. ניסיון שכזה חייב להתבסס על ממוצע ילודה והוא עלול לפגוע במשפחות ברוכות ילדים.¹¹

לשאלות האמורות ולקשיים שהצבענו עליהם בקיצור נמרץ, אין תשובות חד משמעיות, אך יש מקום להתייחס אליהם במסגרת דיון בהסדר שנועד להבטיח, בין השאר, את כיבוד זכותו של כל אדם במדינה למים.

1.2. "משאב ציבורי" או "מצרך"?

אל המים הציבוריים ניתן להתייחס בשתי גישות עקרוניות: ניתן לראות במים "משאב ציבורי", וניתן לראות בהם "מצרך".

תפיסת ה"משאב ציבורי" רואה בכל משאב חיוני לשם קיומם של החיים מעין רכוש קהילתי המסור בידיה של המדינה, בנאמנות, עבור האזרחים. בהתאם לתפיסה זו, תפקידה של המדינה הוא, להקצות את המשאב לאזרחי המדינה על פי עקרונות של צדק המבוססים על הכרה בכבוד האדם ובצרכיו האנושיים, על הגינות, על שוויון ועל סולידריות חברתית. תפיסה שכזו מטילה על המדינה חובה להגן ולפתח את מקורות המים, לדאוג לאיכות מי השתייה ולהבטחת האספקה הרציפה של המים לכל אזרחי

⁷ ראו שם, עמ' 8. יש לציין, שעל פי דוח של ארגון המדינות המפותחות (OECD) משנת 2000, הכמות המינימאלית של מים החיונית לשם צרכיו הבסיסיים של האדם (כולל שתייה, בישול, רחצה, ניקוי בגדים כלים ובית) מוערכת בכ-40 ליטרים ליום עבור אדם בסביבה עירונית. כמויות נמוכות יותר, עד כדי 15 ליטרים ליום מתאימות לשימוש במחנות פליטים, וכמויות המגיעות עד כדי 50 ליטרים ליום דרושות לאדם בערים המפותחות ביותר בקרב המדינות המפותחות. ראו בכתובת: http://www.iatp.org/files/Implementing_the_Right_to_Drinking_Water_in_OE.htm (כניסה אחרונה: 19 בפברואר 2014).

⁸ ראו שם.

⁹ שם.

¹⁰ ראו למשל, בדרום אפריקה, להלן ליד הציון להערה 149. וראו גם נייר רקע, נציבות זכויות האדם עמ' 39, דיווח על פסיקה של בית משפט מחוזי בקורדובה שבאיטליה, שחייב את הרשות המקומית להבטיח אספקה של לפחות 200 ליטרים של מי שתייה לכל משק בית.

¹¹ ראו להלן, הערה 149.



המדינה. מכוחה של תפיסה זו נובעת גם הטענה העקרונית, שהמדינה אינה רשאית לעצור את אספקת המים למי שאין ידו משגת לשלם עבורם.¹²

לעומת זאת, תפיסת המים כ"מצרך" רואה במים משאב כלכלי שאינו שונה באופיו מכל מצרך אחר כדלק, מזון, ביגוד וכדומה. לפי תפיסה זו, הדרך הראויה לניהולו של משאב המים, בדומה לדרך שבה מנוהל כל מצרך אחר, חייבת להתבסס על עקרונות של חיסכון, יעילות, השאת רווחים, שוק חופשי והטלת אחריות אישית על הפרט. לפי תפיסה זו, בשל היותם של המים משאב מוגבל, יש לנהלם בתבונה כלכלית ובדרך שתעודד חיסכון ותמנע בזבוז.¹³ בהתאם לתפיסה זו, האזרח הוא "צרכן" של מים, וככזה, עליו לדעת ש"מים זה לא בחינם".¹⁴

לדעתה של פרופ' זיו, הפרטת משק המים משקפת מדיניות המבקשת לראות במים "מצרך" ולא "משאב ציבורי".¹⁵ אולם יש להעיר שלפי פסיקת בית המשפט העליון, ניתן גם לראות את ההפרטה כשינוי של "מודל ניהולי" בלבד, ולא כשינוי תפיסתי כולל.¹⁶

1.3. ניתוק והגבלה

עד כה, התמקדנו בניתוק אספקת המים בשל אי תשלום החוב עבור צריכת המים. אולם, יש לתת את הדעת לכך שבחלק מן המדינות, כפי שניווכח להלן, נעשה שימוש באמצעים טכנולוגיים שנועדו להגביל את צריכת המים, על מנת להפוך את השימוש במים לשימוש לא נוח, שיוביל בסופו של דבר את הצרכן לעשות כל אשר לאל ידו כדי לשלם את חובו לספקית המים.

בהקשר זה ישנן שתי שיטות עקרוניות: צמצום של זרימת המים (Trickle flow) באמצעים טכנולוגיים המאפשרים הפחתה של עצמת הזרם מבלי לפגוע באיכות המים, ומונה מתנתק (Prepaid Water Meters).

¹² ראו: נטע זיו, "מים זה לא בחינם": למה לא בעצם? בתוך: **האם המשפט חשוב?** (בעריכת דפנה הקר ונטע זיו) 171-172. (להלן: זיו, מים זה לא בחינם). תפיסה זו משתמעת גם מנוסח סעיף 1 לחוק המים ("מקורות המים שבמדינה הם קניין הציבור, נתונים לשליטתה של המדינה, ומיועדים לצרכי תושביה ולפיתוח הארץ"), וגם מפסיקה עקבית של בית המשפט העליון (ראו למשל: בג"ץ 1773/01 **בלום נ' שר החקלאות ופיתוח הכפר** פ"ד נו"ד 320, 326 ("מקורות המים הם קניין הציבור, והצורך בשמירה עליהם נגזר לא רק מעקרונות המינהל התקין, אלא גם מן ההגנה המוענקת למשאב קנייני יקר ומוגבל זה, המשותף לכל אזרחי המדינה"); ע"א 10078/03 **שתיל נ' מדינת ישראל** (פורסם בינובו) ("מקורות המים של ישראל הם נכס ציבורי, אשר נועד לשרת את צורכי הארץ ותושביה. עם צרכים אלה נמנה השימוש במים לצורכי חקלאות... השליטה במקורות המים נמסרה לידיהן של רשויות המדינה... על אלה מוטל להגשים את תכליתו של חוק המים – קיומם של מקורות מים זמינים ובאיכות הולמת, לשימוש הציבורי"); **פרשת אבו מסעד** פסקה 30 לפסק דינה של השופטת (בדימוס) פרוקציה ("מקורות המים הם... קניין הציבור, והמדינה פועלת כנאמן עבור הציבור לצורך סיפוק צורכי התושבים במים, ולקידום תכניות פיתוח הארץ").

¹³ שם, עמ' 173

¹⁴ ראו הסיפור "מים", בתוך: יחזקאל רחמים, **פיגומים** הוצאת הקיבוץ המאוחד, ספרי סימן קריאה, 2009. בסיפור, מתאר המחבר, מנקודת מבט אישית, את חוויותיו של נער צעיר שמשפחתו סבלה מניתוק אספקת המים בשל אי תשלום חוב המים ("החופש נגמר ולא חזרנו לפנימייה. במקום זה נסענו לעירייה לעשות שביתה. אימא הכינה סל עם אוכל ושתייה, רקפת הביאה אתה את הבובה שאבא קנה לה בשוק הפשפשים ואלי הביא את הכדורגל שהיה צמוד אליו בכל הזדמנות... "ילד, אתה מוכן לא לשחק כאן בכדור?") גער אחד הפקידים באלי... אבי הסתובב בכיוונו של הפקיד שהתלונן ואמר, "אם היה להם מים בבית הם לא היו פה עכשיו... "תראה, מר רחמים", אמר אחד הפקידים, "אתה לא שילמת בזמן. עם כל הכבוד, מים זה לא בחינם..."). הסיפור זמין באתר עמותת 'לתת', בכתובת: <http://www.latet.org.il/Index.asp?ArticleID=571&CategoryID=195> (כניסה אחרונה: 25 בפברואר 2014).

¹⁵ ראו: נטע זיו, "עוני, צמצום פערים ושוויון", **משפט וממשל** ז (תשס"ד) 945, 980-981 (להלן: זיו, עוני וצמצום פערים); **זיו, מים זה לא בחינם** עמ' 173.

¹⁶ כך עולה מדברי בית המשפט בפסקה 33 של פסק הדין בע"א 9535/06 **עבדאללה אבו מסאעד נ' נציב המים** (פורסם בינובו), בנוגע למשמעותה של ההפרטה על פי חוק תאגידי מים וביוב, התשס"א-2001 ("חקיקה זו משקפת מגמת הפרטה של משק המים, ומעבר לניהול המים כמשאב ציבורי במודל ניהולי חדש... גם מודל זה שם לנגד עיניו את טובת צרכני המים הסופיים בגדר מערכת היחסים שבין תאגידי המים לבין כלל התושבים").



מבלי להיכנס לשאלת ההיתכנות הטכנולוגית של השימוש באמצעים אלו בישראל, מן הראוי לבחון האם מנקודת הראות המשפטית, אמצעים אלו, בניגוד לניתוק האספקה, מונעים את הפגיעה בזכות האדם למים.

צמצום זרימת המים מאפשר שימוש במים לרצחה, שתיה והכנת מזון, אך ככל הנראה, אין הוא מאפשר שימוש במדיח כלים או במכונת כביסה. בשל כך, על אף שהשימוש באמצעי זה מפחית את עצמת הפגיעה בזכות האדם למים לעומת זו שנגרמת בעקבות ניתוק מוחלט מרשת המים, אין הוא מונע פגיעה בזכות זו.

שיטת המונה המתנתק אינה מצמצמת את זרם המים, אלא קובעת את מכסת המים למשפחה, שעליה על פי רוב משלם הצרכן מראש, לפי יכולתו הכלכלית, והמונה מנתק באופן אוטומטי את האספקה, כאשר התמלאה המכסה. שיטה זו בעייתית יותר מקודמתה, משום שלמעשה, היא גורמת לכך שמשפחות שאין בידין לשלם את חוב המים לא תוכלנה "לטעון" את המונה, ובדרך זו, תישלל זכותן למים.¹⁷

2. המצב בישראל

במצב המשפטי בכל הנוגע לזכות האדם למים וניתוק מרשת המים והביוב בשל אי תשלום חוב יש לדון משלושה היבטים: ראשית, לאור העיסוק הרב בנושא זה במשפט הבינלאומי, יש לבחון האם מחויבויותיה הבינלאומיות של המדינה מאפשרות ניתוק של צרכנים מרשת המים בשל אי תשלום חוב המים. לאחר מכן יש לבחון את מצב החקיקה בנושא זה, ולבסוף יש לבחון את הנושא לאור פסיקת בתי המשפט.

2.1 משפט בינלאומי

ישראל היא צד למספר לא מבוטל של אמנות רב לאומיות העוסקות, במפורש או במשתמע, בזכות למים, ובהן: האמנה בדבר ביעורן של כל הצורות של אפליה גזעית שאושרה בשנת 1979¹⁸; האמנה בדבר זכויות הילד¹⁹; האמנה בדבר ביטול אפליה נגד נשים לצורותיה²⁰; והאמנה בדבר זכויות כלכליות, חברתיות ותרבותיות, ששלושתן אושרו בשנת 1991.²¹

כפי שיובהר להלן,²² כל האמנות האמורות מכירות, במפורש או במשתמע, בזכות האדם למים, ובהתאם לפרשנות המוסמכת של האמנה בדבר זכויות כלכליות, חברתיות ותרבותיות, הוראותיה מחייבות את המדינה לנקוט בכל הצעדים הדרושים כדי להבטיח נגישות למים לכל אזרחי המדינה, ללא כל אפליה, ואוסרות ניתוק בלתי מוצדק של משק הבית מרשת המים. אמנות אלו אמנם לא נקלטו במשפטנו הפנימי, אך יש להן ערך מנחה ומכוון לא רק במישור הבינלאומי אלא גם בפרשנות דברי חקיקה פנימיים.²³

¹⁷ **זיו, מים זה לא בחינם עמ' 174-175.** ואמנם, מסיבה זו אסר בית המשפט במחוז וויטוטרסנד שבדרום אפריקה על עיריית יוהנסבורג לעשות שימוש במונים מסוג זה. ראו, **Lindwie Mazibuko v. City of Johannesburg** No. 06/13865, High Court of South Africa (Witwatersrand Local Division, Apr. 30, 2008).

¹⁸ **כתבי אמנה 861**, חלק 25, עמ' 547.

¹⁹ **כתבי אמנה 1038**, חלק 31, עמ' 221.

²⁰ **כתבי אמנה 1035**, חלק 31, עמ' 179.

²¹ **כתבי אמנה 1037**, חלק 31, עמ' 205.

²² ראו להלן, הערה 53.

²³ **פרשת אבו מסעד** פסקה 26 לפסק דינה של השופטת (בדימוס) פרוקצ'יה, ע"פ אהרן ברק, **פרשנות במשפט** כרך ג': פרשנות חוקתית 235, 237.



2.2. חקיקה

משק המים בישראל מוסדר מכוחם של שני דברי חקיקה מרכזיים: חוק המים, התשי"ט-1959 וחוק תאגידי מים וביוב, התשס"א-2001 (להלן: חוק תאגידי מים). להלן נסקור את ההוראות הנוגעות לנושא שבנדון שבכל אחד מן החוקים האמורים.

2.2.1. חוק המים

חוק המים הוא המקור הסטטוטורי הוותיק מבין שני דברי החקיקה, וכיום הוא נוגע בעיקר לאספקת המים שלא על ידי תאגידי מים, המוסדרת בעיקר מכוחו של חוק תאגידי מים.

סעיף 1 לחוק המים קובע כי "מקורות המים שבמדינה הם קנין הציבור, נתונים לשליטה של המדינה ומיועדים לצרכי תושביה ולפיתוח הארץ".

זכות האדם למים הוכרה בסעיף 3 לחוק המים, הקובע ש"כל אדם זכאי לקבל מים ולהשתמש בהם בכפוף להוראות חוק זה".

סעיף 6 לחוק המים קובע שהזכות למים היא "צמודת מטרה", במובן זה שניתן להשתמש בה רק לצורך המטרות המנויות בחוק, שהן – צרכי בית; חקלאות; תעשייה; מלאכה, מסחר ושירותים; שירותים ציבוריים, ושמירה ושיקום של ערכי טבע ונוף.²⁴

סעיף 7 של החוק קובע, שהזכות למים בהתאם להוראות החוק חלה בכל דרך ובכל מועד שבהם נוצרה הזכות – בין על פי חוק, בין על פי הסכם או נוהג.²⁵

עם זאת, חוק המים קובע שהזכות למים מותנית בתשלום,²⁶ שאמור לשקף את "העלויות הממשיות של ספק המים בקשר להפקת המים ואספקתם",²⁷ ומתוך התחשבות בשימושים במים, בעונות השנה, בשעות היממה, בנתונים גיאוגרפיים, בנתונים טופוגרפיים או בנתונים אחרים, כולל "יכולת התשלום של צרכני המים במטרה פלונית ולתצרוכת המים לאותה מטרה".²⁸

יחד עם זאת, לא ברור האם הוראות אלו מאפשרות לקבוע תעריף מוזל על בסיס נתונים אישיים ספציפיים של הצרכן.²⁹

²⁴ פרשת אבו מסעד פסקה 32 לפסק דינה של השופטת (בדימוס) פרוקצ'יה.

²⁵ וראו פרשת אבו מסעד שם.

²⁶ בכך עוסק פרק רביעי, סימן א' של החוק, וראו פרשת אבו מסעד, שם.

²⁷ סעיף 111 לחוק המים, הקובע כי מועצת הרשות הממשלתית תקבע כללים לחישוב עלות המים, שיתבססו על עלויות כאמור.

²⁸ סעיף 112 לחוק המים, הקובע כי מועצת הרשות הממשלתית רשאית לקבוע בכללים תעריפים למים בדרך כלל או לגבי אזור פלוני או סוג ספקים פלוני ורשאית היא לדרג את דמי המים בהתחשב בנתונים כאמור.

²⁹ בבג"ץ 5671/01, 6273/01, 476/02 ה.ל.ב. ואח' נ' עיריית תל אביב ואח' (פורסם בינבוי); בבג"ץ 462/02 התנועה להגינות שלטונית נ' עיריית בני ברק (פורסם בינבוי) ובבג"ץ 6273/01 מרכז אלקודס לזכויות חברתיות וכלכליות נ' מנהל אגף הגביה בעריית ירושלים (פורסם בינבוי) עלתה הטענה, שהמדינה רשאית לקבוע תעריף מיוחד עבור משפחות המצויות במצוקה כלכלית. בשלוש העתירות שנדונו ביחד, תשובת המדינה הייתה, ש"מחויבותה הכספית של המדינה כלפי אוכלוסיות עניות מתמצה בתשלום קצבאות קיום (ביטוח לאומי או הבטחת הכנסה), ומתוך קצבאות אלו עליהם לשלם את כל הוצאותיהם, ובכלל זה את המים שהם צורכים" (זיו, עוני וצמצום פערים עמ' 983). המחלוקת בעניין זה לא הוכרעה לגופה, משום שבסופו של דבר הושג הסכם פשרה שייתר את הדיון בשאלה זו. שאלה זו אף עלתה בהערת אגב מאוחר יותר, במהלך הדיון בפרשת אבו מסעד, שבו העירה השופטת (בדימוס) פרוקצ'יה, ש"עולה שאלה, האם יכולה או חייבת רשות שלטונית לפטור אזרח מחובת תשלום עבור מים במקרים פרטניים מסוימים" (פסקה 32). דיון בשאלה זו לא היה נחוץ לשם ההכרעה בעתירה (שעסקה בחובתה של המדינה לחבר יישובים בדואיים לא חוקיים לרשת המים), ובשל כך הותרה השופטת פרוקצ'יה את השאלה האמורה בצריך עיון.



חוק המים לא הסדיר את עניין ניתוק מרשת המים בשל אי תשלום החוב, ובפועל, נושא זה הוסדר מכוחם של חוקי עזר מקומיים. מטבע הדברים, הנוסח של חוקים אלה השתנה מרשות לרשות, אך ככלל, ניתן היה לדלות מכל חוקי העזר בנושא, נוסח שהוא, פחות או יותר, אחיד, כדלהלן³⁰:

- א. צרכן שלא סילק במועד הקבוע את הסכומים שהוא חייב בהם לפי חוק עזר זה או לפי כל דין בקשר למים, אספקתם או השימוש בהם, או שבזבז מים, השתמש בהם לרעה, זיהם אותם או פגע בהם בצורה אחרת, או שפגע במד-מים, רשאי המנהל להתרות בו בכתב.
- ב. לא שעה הצרכן להתראה, רשאי המנהל, כתום חמישה ימים מיום מסירת ההתראה, להפסיק לו את אספקת המים.

סמכותן החוקית של הרשויות המקומיות להסדיר נושא זה הייתה שנויה במחלוקת ובעקבות עתירה בעניין זה לבית המשפט העליון בשנים 2001-2002 (ראו להלן), הופסק השימוש בחוקי העזר כדי להסדיר את הנושא.

בשנת 2004 תוקן החוק (תיקון מס' 20), ונקבע בו "ספק מים, שהרשות המקומית שילמה לו לפחות 80% מהתשלומים המגיעים לו בשל אספקת המים... לא יהיה רשאי להפסיק את אספקת המים לרשות המקומית בגלל יתרת החוב המגיעה לו בשל אותו חשבון".³¹

תיקון זה נגע אך ורק לאספקת המים על ידי חברת המים הלאומית – 'מקורות', לרשויות המקומיות, והוא תקף עד עצם היום הזה.

שנתיים מאוחר יותר, במסגרת תיקון 22 לחוק ביקש המחוקק לקבוע את המנגנון הראוי לקביעתם של כללים בכל הנוגע לניתוק צרכנים מרשת המים והביוב, וקבע "מועצת הרשות הממשלתית רשאית לקבוע בכללים, באישור ועדת הכלכלה של הכנסת, את המקרים והתנאים שבהם רשות מים תהיה רשאית להפסיק זמנית או לצמצם זמנית את אספקת המים לצרכניה".³²

משני התיקונים עולה, שהמחוקק התכוון לאפשר לספקיות המים לנתק צרכנים מרשת המים בשל אי תשלום חוב המים, אך ביקש לקבוע שכללים מפורטים בעניין זה ייקבעו בכללים של מועצת רשות המים, ולא במסגרתה של חקיקה ראשית. לא למותר להדגיש בהקשר זה, שתיקון מס' 22 לא תלה את קיומה של הסמכות לנתק צרכן מרשת המים בקיומם של כללים בנושא זה, ובשל כך, לכאורה, גם בהעדרם של כללים, ניתן לנתק צרכנים מרשת המים.³³

2.2.2. חוק תאגידי מים

חוק תאגידי מים נועד לקדם רפורמה במשק המים הישראלי ולעודד השקעה בתשתיות ושיפור באיכות המים ואספקתם, בין השאר באמצעות העברת האחריות להפעלת משק המים והביוב מן הרשויות המקומיות לתאגידים נפרדים, בשליטת הרשויות המקומיות.

³⁰ הנוסח, כעולה מן העתירות הנ"ל בהערה 29, על פי זיי, **עוני וצמצום פערים** עמ' 982.

³¹ סעיף 114א.

³² סעיף 102.

³³ בהתאם לכך, בהצעת חוק המים (תיקון – סייגים לניתוק מים לרשות מקומית), התשע"ב–2012 (פ/4121/18) שהונחה על שולחנה של הכנסת ה-18 ב-5 למרץ 2012, הציעו חברי הכנסת דב חנין ודוד אזולאי לתקן את סעיף 102 לחוק המים באופן שכל האמור בו יסומן באות (א), ובס"ק (ב) ייקבע ש"רשות מים לא תהיה רשאית להפסיק או לצמצם את אספקת המים לצרכניה, אלא לפי כללים שקבעה בהתאם להוראות סעיף קטן (א)".



העברת הסמכות להפעלת משק המים והביוב מידיהן של הרשויות המקומיות לידי תאגידים נפרדים, עוררה את החשש מפני ניתוקים שרירותיים של צרכנים מרשת המים. כדי להפיג חשש זה קבע המחוקק ש"חברה... לא תהיה רשאית להפסיק או לצמצם את מתן שירותי המים והביוב לצרכן שלא שילם את התשלומים שנדרשו ממנו כדין, אלא על פי כללים שייקבעו לפי סעיף 146".³⁴

בסעיף 146 נקבע ש"מועצת הרשות תקבע בכללים את המקרים והתנאים שבהם רשאית חברה להפסיק או לצמצם מתן שירותי מים וביוב לצרכן או למקרקעין, לרבות בשל אי תשלום תשלומים שדרשה ממנו".³⁵

בסעיף 156 לחוק נקבע, ש"תקנות³⁶ ראשונות לפי סעיף 146 יובאו לאישור ועדת הכלכלה של הכנסת בתוך שישה חודשים מיום תחילתו של חוק זה". ואולם, עד היום לא אושרו תקנות כאמור.³⁷

מצב משפטי זה מעורר שאלות בדבר סמכותם של תאגידי המים לנתק צרכנים מרשת המים בשל אי תשלום חוב המים.³⁸

בפועל, כפי שיוזכר להלן,³⁹ ישנם סימנים המעידים על כך שחלק מן התאגידים פועלים בעניין זה בהתאם לנוהל של משרד הפנים (ראו עליו להלן), וחלק בהתאם למדיניות עצמאית שפיתחו לעצמם.

להשלמת התמונה יש להעיר, שגם אילו היו נקבעים כללים בהתאם לדרישת החוק, כללים אלו לא היו חלים על רשויות מקומיות שבתחום שיפוטן טרם הוקם תאגיד מים מקומי.⁴⁰

2.2.3. הצעות חוק

לסימו של פרק זה, מן הראוי להזכיר גם, שעל שולחנה של הכנסת עלו לא אחת הצעות חוק שנועדו לשלול את השימוש באמצעי של הפסקת אספקת המים לשם גביית חובות מים, או להגביל את השימוש באמצעי זה. יודגש, שכל הצעות החוק שבנדון היו הצעות חוק פרטיות, והן לא הגיעו לכלל חקיקה.

³⁴ חוק תאגידי מים, סעיף 39.

³⁵ הסעיף, בהתאם לתיקון מס' 4, משנת 2006. יש להעיר, שהסעיף מסדיר בס"ק (ב) גם את הנושא של הפסקה או הגבלה של אספקת המים בשל הפרה של הוראות הנוגעות לטיפול בשפכי תעשייה בהתאם לסעיף 51 לחוק.

³⁶ יש להעיר, שעד לתיקונו של החוק בשנת 2006, הסמכות לקבוע תקנות בנושא שבנדון הייתה מסורה בידי שר הפנים. עם הקמתה של רשות המים בשנת 2006, סמכות זו הועברה לידיה, ומכאן השינוי מ"תקנות" ל"כללים".

³⁷ לא למותר לציין, שבשנת 2005 הובאו לאישורה של ועדת הכלכלה של הכנסת תקנות בנושא זה על ידי שר הפנים (דאז), אופיר פינס ימים ספורים לפני התפטרותו. אולם, תקנות אלו לא אושרו לבסוף בוועדת הכלכלה של הכנסת, ובינתיים הועברה הסמכות להסדרת הנושא לידיה של רשות המים (ע"פ עו"ד איתי עצמון, הייעוץ המשפטי לוועדת הכלכלה של הכנסת).

³⁸ במהלך שנת 2013 הוגשו שלוש עתירות בעניין זה לבית המשפט הגבוה לצדק (בג"ץ 671/13 משה מזרחי נ' הרשות הממשלתית למים ולביוב (כתבי טענות והחלטות פורסמו ביננו)); בג"ץ 4707/13 כוכבה סבג נ' הרשות הממשלתית למים ולביוב (כתב טענות פורסם בכתובת <http://index.justice.gov.il/Units/SiuuMishpaty/News/news/Documents/atirawater.pdf> (כניסה אחרונה: 26 בפברואר 2014)); בג"ץ 1236/13. הדיון בעתירות אלו אוחד ונקבע לדיון ל-24 בפברואר 2014. אולם, כעשרה ימים לפני קיומו של הדיון הגישה המדינה בקשה לדחות את הדיון. כבי השופט ג'ובראן דן בבקשה והחליט להיעתר לה, אך נתן למדינה חודשיים לשם מסירה של הודעה מעדכנת בנושא זה. לאור זאת, ובהתאם ללוח הזמנים של מערכת בתי המשפט, הדיון בעתירות אלו צפוי להתחדש לאחר חג הפסח. בכל העתירות האמורות הועלתה הטענה, שבהתחשב בהוראה שבסעיף 156 לחוק תאגידי מים ובעקרונות המנהל התקין, ניתוק צרכנים מרשת המים על יסוד כללים שנקבעו בשעתו מכוחו של נוהל זמני לפי חוזר מנכ"ל משרד הפנים (ראו להלן, פרק 2.3). הוא בלתי חוקי. המחלוקת המשפטית העיקרית בעניין זה עוסקת בפרשנותה של ההוראה שבסעיף 152(ב) לחוק תאגידי מים, הקובע ש"כל עוד לא נקבעו כללים לפי סעיף 146, יחולו, לעניין הפסקה או צמצום שירותים בידי חברה, ההסדרים שנקבעו לפי כל דין ושהיו בתוקף בתחומה ערב יום תחילת פעילותה". לדעת העותרים, סעיף זה נועד אך ורק לכסות את תקופת המעבר של ששה חודשים עד לקביעתם של הכללים, בהתאם לסעיף 156 לחוק, בעוד שעמדת המדינה היא שתחולת ההוראה האמורה איננה מוגבלת בזמן.

³⁹ אחר הציון להערה 48.

⁴⁰ ראו פרוטוקול מס' 190 של ועדת הכלכלה מיום חמישי, כ"ט בשבט התשע"ד (30 בינואר 2014), עמ' 15 (הערה של רן מלמד, סמנכ"ל עמותת ידד, ותגובתה של היועצת המשפטית לוועדת הכלכלה של הכנסת, עו"ד אתי בנדלר, על כך ש"אין דרך משפטית לעשות את זה באמצעות הכללים האלה").



כך, על שולחנה של הכנסת ה-16 הונחה הצעת חוק לתיקון פקודת העיריות (איסור ניתוק מים בשל חוב לרשות המקומית), התשס"ג 2003,⁴¹ שבמסגרתה ביקשה היוזמת, חברת הכנסת (דאז) אתי לבני, לקבוע ש"על אף האמור בכל דין, לא תנותק אספקת המים בנכס המשמש למגורים בשל חוב בעד אספקת מים לאותו נכס".

הצעה מסויגת יותר הונחה על שולחן הכנסת ה-17, ולפיה "רשות מקומית לא תנתק את הספקת המים לצרכן, שהוא או מי מבני משפחתו החיים עמו, נזקק, כהגדרתו בחוק שירותי הסעד, התשי"ח-1958".⁴²

הצעות מסוג אחר, ביקשו לתקן את המצב החוקי בנוגע לניתוק אספקת המים לרשות המקומית. על פי הצעות אלו, לא תנותק רשות מקומית מאספקת המים אלא "לאחר שמוצו כל ההליכים האפשריים לגביית התשלומים", ואף במקרה זה, ניתוק אספקת המים לרשות המקומית לא יחול על בתי חולים ומרפאות, תחנות לכיבוי אש, בתי ספר וגני ילדים ומוסדות לקשישים.⁴³

כמו כן, היו שהציעו להעביר את הסמכות לקבוע כללים בעניין ניתוק צרכנים מאספקת המים לשר להגנת הסביבה, בהתייעצות עם שר הפנים ובאישורה של ועדת הכלכלה של הכנסת.⁴⁴

2.3. פסיקה

בתי המשפט בישראל הכירו בזכות האדם למים כזכות יסוד בעלת מעמד חוקתי, הן מכוחה של הזכות לקיום בכבוד, הנגזרת מן הזכות לחיים ומן הזכות לכבוד, והן מכוח היותם של המים תנאי להגשמתן של חלק ניכר מזכויות האדם.⁴⁵

נושא הסמכות לנתק צרכן מרשת המים בשל אי תשלום חוב המים עלתה על שולחנו של בית המשפט העליון רק בשנת 2001, עם הגשתן של שלוש עתירות בנושא זה.

העתירות תקפו את הפרקטיקה שהייתה נהוגה בעת הגשתן, ולפיה, הרשויות המקומיות נוהגות לנתק צרכנים מרשת המים בהתאם לכללים שנקבעו בחוקי העזר שלהן.⁴⁶

עתירות אלו הסתיימו בהסכם פשרה שהפך לחוזר מנכ"ל משרד הפנים,⁴⁷ שקבע למעשה נוהל אחיד לניתוק צרכנים מרשת המים. נוהל זה קבע את הכללים בעניין ההפסקה של אספקת המים על ידי הרשויות המקומיות, ובהם גם כללים המחייבים התחשבות במצבו הכלכלי הקשה של הצרכן או במצבו האישי הקשה, על בסיס חוות דעת של לשכת הרווחה של הרשות המקומית.

⁴¹ הצעת החוק (799/פ) הונחה על שולחן הכנסת ב-26 למאי 2003.

⁴² הצעת חוק המים (תיקון – איסור ניתוק אספקת מים לצרכן נזקק), התשס"ח-2008, פ/3314/17. היוזמים היו חבר הכנסת (דאז) משה כחלון וחבר הכנסת איתן כבל. ההצעה הונחה על שולחנה של הכנסת ב-21 לינואר 2008. הצעת חוק זהה הונחה גם על שולחנה של הכנסת ה-18 (הצעת חוק המים (תיקון – איסור ניתוק אספקת מים לצרכן נזקק), התשע"ב-2012) על ידי חבר הכנסת (דאז) יואל חסון, וגם על שולחנה של הכנסת ה-19 (הצעת חוק המים (תיקון – סייגים לניתוק אספקת מים לצרכן), התשע"ג-2013), על ידי חברת הכנסת אורלי לוי-אבוקסיס.

⁴³ ראו למשל, הצעת חוק המים (תיקון – סייגים לניתוק מים לרשות מקומית), התשע"ג-2013 (פ/1498/19).

⁴⁴ שם. הצעת חוק זהה הונחה גם על שולחנה של הכנסת ה-18 (הצעת חוק המים (תיקון – סייגים לניתוק מים לרשות מקומית), התשס"ט-2009 (פ/1543/18)) וגם על שולחנה של הכנסת ה-17 (הצעת חוק המים (תיקון – סייגים לניתוק מים לרשות מקומית), התשס"ח-2008 (פ/3310/17)).

⁴⁵ ראו לעיל, אחר הציון להערה 2, ובהערות השוליים.

⁴⁶ ראו לעיל, אחר הציון להערה 29.

⁴⁷ חוזר ראשון פורסם ב-30 בנובמבר 2003 (חוזר מנכ"ל 6/2003, עמ' 2-3). חוזר זה תוקן מעט בחוזר מנכ"ל 6/2004 מן ה-16 ביוני 2004, עמ' 7-8. עיקרו של התיקון הוא בהוספת שני סעיפים. האחד קובע שלא תנותק אספקת המים בשבתות, בחגים ובערבי שבתות וחגים, והשני קובע שההסדר לא יחול על עסקים ומשרדים. (שני החוזרים זמינים באתר משרד הפנים בכתובת: <http://www.moin.gov.il/PublicationsAndUsefullInfo/MoinNotice/Pages/default.aspx?&&Subject=30&&>)

כניסה אחרונה: 26 בפברואר 2014. לנוסח מלא של הנוהל ראו בנספח.



ואולם, לאחרונה הוגשו לבית המשפט העליון עתירות⁴⁸ שבמסגרתן נטען שהנוהל האמור אינו מחייב תאגידי מים וביוב, שיש להתאימו למציאות החדשה שנוצרה בעקבות ההפרטה החלקית של משק המים בישראל. כמו כן, במסגרת העתירות נטען, שלמעשה, חלק מן התאגידיים פועלים בהתאם לנוהל, וחלקם נוטים להתעלם ממנו ולקבוע מדיניות עצמאית בנושא זה, ואף בתי המשפט נוטים לעיתים להתעלם מקיומו של הנוהל.⁴⁹ עתירות אלו תלויות ועומדות בבית המשפט העליון.

3. סקירה משווה

לקראת הדיון בוועדת הכלכלה בכללי תאגידי המים, הוגשו לוועדה שני מסמכים ובהם סקירה משווה של המצב המשפטי בנושא שבנדון, במדינות שונות בעולם. האחד, מטעם רשות המים (להלן: מסמך רשות המים) והאחר מטעם האגודה לזכויות האזרח בישראל (להלן: מסמך האגודה לזכויות האזרח). מסמכים אלו הציגו תמונה שונה בנושא שבנדון, וכל אחד מהם, בדרכו, הציג נתונים התומכים בעמדת הגוף שמטעמו הוא הוגש.

הסקירה שלהלן נועדה להציג תמונה משפטית מקיפה, מתוך ניסיון לאפשר בחינה של ההסדרים הנהוגים בכמה שיותר אזורים בעולם, כולל אירופה (אנגליה, אירלנד, גרמניה, פינלנד, צרפת ושבדיה), אמריקה (ארצות הברית, מקסיקו), אפריקה (דרום אפריקה) ואוסטרליה.

בחירתן של המדינות נעשתה, ככל שניתן, בהתאמה למדינות שנדונו בשני המסמכים האמורים, ואף הוספו מדינות אמריקה שלא נדונו במסמכים אלה, כארצות הברית ומקסיקו.

עם זאת, חשוב להדגיש כבר בשלב זה, שההסדרים שאימצו המדינות השונות מושפעים מגורמים כלכליים, גיאוגרפיים, אקולוגיים וחברתיים רבים, המשתנים ממדינה למדינה. כך למשל, מדינות שבהן קיים מחסור במים, נוטות להעניק משקל רב יותר לזכות האדם למים מאשר מדינות שבהן לא קיים מחסור שכזה. כמו כן, מדינות שבהן קיימת שכבה רחבה למדי של אוכלוסיות חלשות מבחינה כלכלית, ייטו להגן על אוכלוסיות אלה באמצעות רגולציה המגבילה את זכותם של ספקי מים לנתק אנשים המצויים במצוקה כלכלית מרשת המים יותר מאשר מדינות מבוססות יותר.

במסגרת הסקירה ההשוואתית, בדרך כלל, לא עמדנו על הגורמים שהביאו את המדינות השונות לאמץ את ההסדר שאימצו, אך יש לזכור שיצירתו של הסדר המותאם למציאות הישראלית, חייב לקחת בחשבון גם גורמים אלה.

3.1 משפט בינלאומי

הדיון בזכות האדם למים ובשימוש באמצעי של ניתוק מרשת המים כדי לכפות על צרכנים לשלם את חוב המים שלהם מושפע רבות מן המשפט הבינלאומי בנושא זה. לפיכך, לפני שנפנה לסקירה המשווה, נסקור בקצרה את המצב המשפטי בנושא שבנדון במשפט הבינלאומי.⁵⁰

⁴⁸ ראו לעיל, הערה 38.

⁴⁹ ראו: עתירה למתן צו על תנאי בבג"ץ 4707/13 כוכבה סבג נ' הרשות הממשלתית למים ולביוב (לעיל הערה 38), סעיפים 103-105; עתירה למתן צו על תנאי בבג"ץ 671/13 משה מזרחי נ' הרשות הממשלתית למים ולביוב (לעיל הערה 38), סעיפים 32-36.

⁵⁰ יש לציין, שהמקורות הבינלאומיים בנושא זה הם רבים, והספרות האקדמית סביבם היא רבה. בשל כך, נבחרו המקורות המרכזיים ביותר, אלו העוסקים במישרין בנושא שבו עוסק מסמך זה. לסקירה נרחבת של המקורות (עדכנית לשנת 2008), ראו Legal Resources for the Right to Water and Sanitation International and National Standards 2nd ed. Right to Water and Sanitation Programme, Centre on Housing right and evictions, January 2008, (הספר זמין בכתובת:



3.1.1. זכות האדם למים

דומה כי המקור הבינלאומי הראשון שאליו מקובל לקשור את זכות האדם למים הוא סעיף 25 להכרזה הבינלאומית בדבר זכויות האדם משנת 1948, הקובע שלכל אדם יש זכות לרמת חיים המתאימה לשמירה על בריאותו, רווחתו ורווחת בני משפחתו, הכוללת אוכל, דיור וכל השירותים החברתיים הנחוצים לקיומו.

הכרזה זו לא הזכירה בצורה מפורשת את הזכות למים, אך ברבות השנים התקבעה בתודעה הבינלאומית ההבנה, שהמים הינם מצרך חיוני כדי לשמור על רמת חיים סבירה של בני האדם.

הכרה מפורשת בזכות האדם למים התקבלה בשנת 1977, במסגרת ועידה בינלאומית שבמסגרתה נקבעה תכנית להגנה על איכות הסביבה שנקראה Mar Del Plata Action Plan. עם אימוצה של התכנית על ידי האסיפה הכללית של עצרת האומות המאוחדות, הצהירו נציגי האומות שלכל בני האדם יש זכות גישה למי שתיה, בכמות ובאיכות הדרושות לשם צרכיהם הבסיסיים.⁵¹

בעקבות החלטה זו באו החלטות רבות של האסיפה הכללית של עצרת האומות המאוחדות והכרזות בינלאומיות כלליות המכירות בזכות האדם למים.⁵²

החובה להגן על זכות האדם למים מוזכרת, כאמור, בצורה מפורשת במספר אמנות בינלאומיות העוסקות בזכויות אדם,⁵³ ובדיני המלחמה.⁵⁴ כמו כן, זכות זו הוכרה גם במסגרתן של כמה אמנות אזוריות.⁵⁵

בצד מקורות אלו, ישנן אמנות רבות שמהן משתמעת זכות האדם למים, מכוחן של הוראות העוסקות בזכות האדם לתנאי מחיה הולמים, לדיור, למזון, לתברואה והיגיינה, וכדומה.⁵⁶

עם זאת, בשל חוסר בהירות בדבר היקפה של הזכות ומשמעויותיה המעשיות, קשה לומר שקיים בעניין זה נוהג בינלאומי מחייב.⁵⁷

<http://www.worldwatercouncil.org/fileadmin/www/Programs/Right to Water/Pdf doct/RWP-Legal Res 1st Draft web.pdf> (כניסה אחרונה: 20 בפברואר 2014) להלן: מקורות משפטיים לזכות למים ותברואה).

U.N. Doc E/Conf.70/29 (1977), at pp. 66-67.⁵¹

לפירוט של החלטות אלו, כולל ציטוטים נרחבים, ראו **מקורות משפטיים לזכות למים ותברואה**, עמ' 41-49.⁵²

ראו למשל, האמנה בדבר זכויות הילד משנת 1989, סעיף 24(2)(c) (בדבר חובתן של המדינות להילחם בתחלואות ילדים בין השאר, באמצעות אספקה סדירה של מי שתיה); האמנה לביעור כל צורות האפליה נגד נשים משנת 1979, סעיף 14(2)(h) (בדבר חובתן של המדינות להבטיח לנשים תנאי מחיה הולמים, הכוללים בין השאר שירותי תברואה ואספקת מים); האמנה בדבר זכויותיהם של בעלי מוגבלות משנת 2006, סעיף 28(2)(a) (בדבר חובתן של המדינות להבטיח לבעלי מוגבלות גישה לשירותי מים נקיים). האמנה בדבר ביעור כל צורותיה של האפליה הגזעית משנת, סעיף 5(e)(iii) (על המדינות להבטיח את זכותו של כל אדם לדיור (Housing), שפירושה, לפי החלטה פרשנית מס' 4 של נציבות זכויות האדם של האו"ם היא: "facilities essential for health, security, comfort and nutrition... sustainable access to natural and common resources, safe drinking water..." (available at: <http://www.unhchr.ch/tbs/doc.nsf/0/469f4d91a9378221c12563ed0053547e?Opendocument>)).⁵³

ראו למשל, סעיפים 20, 26, 29 ו-46 לאמנת גינבה השלישית משנת 1949, בדבר החובה לספק מי שתיה לשבויי מלחמה; סעיפים 85, 89 ו-127 לאמנת גינבה הרביעית משנת 1949, בדבר החובה של כוח צבאי המחזיק בשטח (Detaining Power) לספק מים לשתייה, לתברואה ולהיגיינה לאוכלוסייה המתגוררת בשטח זה; הפרוטוקול הראשון הנוסף לאמנת גינבה משנת 1977, סעיף 54(2) (בדבר האיסור לתקוף מתקנים לאספקת מי שתיה או מים להשקיה. איסור זה חוזר על עצמו גם בסעיף 14 של הפרוטוקול השני הנוסף לאמנת גינבה משנת 1977); הפרוטוקול השני הנוסף לאמנת גינבה משנת 1977, סעיף 5(1)(b) (בדבר החובה לספק מי שתיה לאוכלוסייה אזרחית שחירותה הוגבלה בעקבות המלחמה).⁵⁴

ראו למשל, סעיף 14(2)(c) של כתב הזכויות האפריקאי בדבר זכויות הילד ורווחתו (African Charter on the Rights and Welfare of the Child, 1990) בדבר חובתן של מדינת אפריקה להבטיח לכל ילד אספקה של מים לשתייה; סעיפים 4-6 של פרוטוקול לונדון לאמנה בדבר ההגנה והשימוש בנחלים ואגמים בינלאומיים (London Protocol on Water and Health to the 1992 Convention on the Protection and Use of Transboundary Watercourses and International Lakes) משנת 1999.⁵⁵

למשל, האמנה בדבר זכויות כלכליות, חברתיות ותרבותיות משנת 1966, ראוט להלן, אחר הציון להערה 59. לסקירה נרחבת של אמנות מסוג זה **במקורות משפטיים לזכות למים ותברואה** עמ' 25-27; 31-35; 51-53; 55-57.⁵⁶



3.1.2. יישומה של הזכות

האיסור של ניתוק צרכן מרשת המים בשל אי תשלום חוב מים נסמך בעיקר על החלטה פרשנית מס' 15 של ועדת האו"ם לעניין זכויות כלכליות, חברתיות ותרבותיות משנת 2003 (להלן: ההחלטה).⁵⁸ החלטה זו, כמו יתר החלטותיה של הוועדה, משמשת כלי פרשני מחייב בכל הנוגע ליישומן של הזכויות המוכרות מכוחה של האמנה הבינלאומית בדבר זכויות כלכליות, חברתיות ותרבותיות משנת 1966.⁵⁹

בהחלטה זו הבהירה הוועדה⁶⁰ שזכות האדם למים נגזרת מסעיף 11(1) של האמנה האמורה, הקובע שורה של זכויות אדם החיוניות לקיום החיים. הסעיף אמנם אינו מציין בצורה מפורשת את הזכות למים, אך מן המילה including המופיעה בסעיף זה הסיקה הוועדה שרשימת הזכויות שבסעיף זה איננה סגורה. הוועדה קבעה שרשימת הזכויות הדרושות לשם קיום חיו של האדם חייבת לכלול גם את הזכות למים, ולו בשל העובדה שזכות זו חיונית לשם הבטחת צרכיו הבסיסיים ביותר של האדם, והיא נגזרת מזכויות מפורשות באמנה האמורה, כגון, הזכות לקיום הולם בכבוד, הזכות לדירור הולם והזכות למזון. כמו כן, הוועדה ציינה שזכות זו צריכה להיחשב כחלק בלתי נפרד גם מזכויות אדם כלליות המוכרות במשפט הבינלאומי, ובראשן: הזכות לחיים ולכבוד.

חשיבותה העיקרית של ההחלטה נובעת מן המסגרת המעשית שהיא ביקשה לצקת ליישומה של הזכות למים, באמצעות הדגשת החובות הנגזרות מקיומה של הזכות. להלן נתמקד בסעיפי ההחלטה הנוגעים במיוחד למסמך זה.

על פי ההחלטה,⁶¹ הזכות למים מורכבת מחירויות (freedoms) ומזכויות (entitlements). החירויות כוללות את הזכות לקיים גישה לאספקת מים קיימת הדרושה לשם יישומה של הזכות למים, ללא הפרעה הנובעת מניתוק שרירותי או זיהום של המים. לעומת זאת, הזכות למים כוללת את הזכות לקיומה של מערכת לאספקת מים המנוהלת בדרך המבטיחה שוויון הזדמנויות לכל בני האדם באפשרות ליהנות מן המים.

יישומה של הזכות למים מורכב משלושה גורמים: איכות (Quality); זמינות (Availability); נגישות (Accessibility). לעניינו של מסמך זה נוגעים במיוחד שני הגורמים האחרונים.

בכל הנוגע לזמינות, הוועדה קבעה⁶² שאספקת המים חייבת להיות רציפה ומספיקה לטובת צריכה אישית ומשפחתית, הכוללת שתיה, תברואה אישית, כיבוס, הכנת מזון, היגיינה וכדומה. כמות המים צריכה להיות מותאמת להדרכות של ארגון הבריאות העולמי, תוך התחשבות גם בצרכים ייחודיים של יחידים או קבוצות, הדורשים הגדלה של מכסת המים בשל תנאי אקלים, עבודה וכדומה.

בכל הנוגע לנגישות, הוועדה קבעה שיש להבטיח נגישות בארבעה מישורים: נגישות פיזית, נגישות כלכלית, העדר אפליה ונגישות המידע.

57 John Scanlon, Angela Cassar and Noemi Nemes, **Water as a Human Right?** International Union for the Conservation of Nature and Natural Resources Environmental Policy and Law, Papers 51, 2004 (available at: <http://data.iucn.org/dbtw-wpd/edocs/EPLP-051.pdf>)

58 CESCR General Comment No. 15 (available at: <http://www.refworld.org/docid/4538838d11.html>)

59 **מקורות משפטיים לזכות למים ותברואה עמ' 6.**

60 סעיף 3.

61 סעיף 10.

62 סעיף 12(a).



בהיבט של הנגישות הפיזית נקבע, שיש להבטיח שמקורות המים יהיו מצויים בקרבה בטוחה לכל אדם, ובקרבה מידית לכל משק בית. אספקת המים חייבת להבטיח איכות הולמת של מים באופן המתאים לתנאים התרבותיים, מתוך רגישות למגדר, למחזור החיים ולצנעת הפרט. כמו כן, יש להבטיח שהגישה למקורות המים לא תאיים על ביטחונם האישי של בני האדם.

בהיבט של הנגישות הכלכלית נקבע, שמחיר המים חייב להיות בר-השגה לכל, והודגש גם,⁶³ שעל המדינות לספק מים לכל אלו שאין ידם משגת לשלם עבור המים.

בהיבט של העדר האפליה, נקבע שהנגישות למים חייבת להיות מובטחת לכל, כולל לקבוצות מוחלשות או קבוצות שוליים בחברה, הן מכוחו של החוק והן למעשה, וללא כל אפליה אסורה. בהקשר זה הודגש,⁶⁴ שעל המדינות למנוע כל אפליה באספקת המים, על בסיס אחת מעילות האפליה האסורות בהתאם לדין הבינלאומי. כמו כן, ההחלטה מדגישה שהמדינות החברות באו"ם נדרשות לתת תשומת לב מיוחדת לאותן קבוצות שבאופן מסורתי סובלות מקשיים ביישומה של הזכות, כולל: נשים, ילדים, קבוצות מיעוט, ילידים, פליטים, מחפשי מקלט, אנשים חסרי מולדת (internally displaced persons) המצויים בתחום המדינה, עובדים זרים, אסירים ועצירים.

ולבסוף, בהיבט של נגישות המידע נקבע, שיש להבטיח נגישות מרבית לכל מידע הנוגע לאספקת המים. ההחלטה מציינת גם מספר דוגמאות להפרה של הזכות למים על ידי המדינות, ובהן גם: ניתוק שרירותי או בלתי מוצדק של אדם מאספקת המים, קביעת תעריף מים שהוא מפלה או שאינו בר-השגה מבחינתן של אוכלוסיות מסוימות, וכישלון בהסדרה יעילה של שוק המים, באופן המבטיח את יישומה המלא של הזכות.⁶⁵

3.2. אוסטרליה

ברמה הפדראלית, מחויבותה של אוסטרליה לאפשר אספקה של רמה מינימאלית של מים לכל אזרחי היבשת מבוססת על מחויבויותיה הבינלאומיות של אוסטרליה, ולא על חקיקה פדראלית. בראשן, האמנה הבינלאומית בדבר זכויות כלכליות, חברתיות ותרבותיות, ובהתאם להערה פרשנית מס' 15 לאמנה זו, כמפורט לעיל.⁶⁶

בהתאם לחוק המים (Water Act) משנת 2007, הסדרת משק המים תתבצע באמצעות חקיקה ורגולציה מדינתית ומקומית. דוגמה לחקיקה שכזו ניתן למצוא במדינת ויקטוריה.

⁶³ סעיף 15.

⁶⁴ שם.

⁶⁵ סעיף 44.

⁶⁶ אחר הציון להערה 57. אמנות נוספות שעליהן חתומה אוסטרליה, המחייבות אספקה סדירה של מים בכמות המאפשרת קיום בכבוד הן: האמנה לזכויות הילד; האמנה בדבר ביעור כל צורותיה של האפליה הגזעית; האמנה בדבר זכויות לאנשים עם מוגבלויות; האמנה בדבר ביעור כל צורות האפליה נגד נשים. על אמנות אלה ראו לעיל, הערה 53, וראו גם באתר הפרקליט הכללי של אוסטרליה, בכתובת: <http://www.ag.gov.au/RightsAndProtections/HumanRights/PublicSectorGuidanceSheets/Pages/Righttoanadequatestandardoflivingincludingfoodwaterandhousing.aspx> (כניסה אחרונה: 4 בפברואר 2014).



בשנת 1994, הקימה מדינת ויקטוריה את הנציבות לשירותים חיוניים (Essential Services Commission) מכוחו של חוק תעשיית המים (Water Industry Act). סעיף 4f של חוק זה הסמיך את הנציבות לקבוע קוד כללי לניהול משק המים.⁶⁷

מכוחה של סמכות זו קבעה הנציבות קוד טיפוסי למתן שירותי מים באזורים העירוניים (Customer Service Code - Urban Water Businesses). קוד זה מעודכן מעת לעת. להלן נתייחס להוראותיו העדכניות של הקוד בהתאם לתיקון מיולי 2013.

מהות ההגבלה: ניתן לצמצם את כמות המים המסופקת, אך לא למנוע אספקה לחלוטין.

תנאי ההגבלה: כדי להגביל את כמות המים המסופקת, צריכים להתמלא התנאים הבאים:

1. הלקוח לא שילם את חובותיו במועד, נשלחה לו תזכורת, וחלפו שבועיים מיום שהתזכורת נשלחה;
2. לפחות שבוע לפני פתיחת ההליכים נשלחה ללקוח אזהרה בעניינם, הכוללת פרטים בדבר הדרכים שבאמצעותן מאפשרת החברה להקל על חייבים המתקשים בתשלום לפרוע את חובם;
3. נציגי החברה ניסו ליצור קשר עם הלקוח בעניין תשלום החוב;
4. הלקוח קיבל מידע בדבר ההליכים שניתן לנקוט נגדו ועלותם, כולל העלות של הסרת מכשיר שנועד לצמצם את צריכת המים (restrictor).
5. הוצעה ללקוח תכנית לפריסת התשלומים בהתאם ליכולתו הכלכלית, אך הוא סירב לקבל תכנית זו, לא הגיב אליה או שקיבל את התכנית אך לא עמד בהסכם.

סייגים: על פי הקוד, לא ניתן לצמצם את אספקת המים בהתקיים אחד מן התנאים הבאים:

1. גובה החוב אינו עולה על \$200, אלא אם הלקוח לא שילם את מלוא חובותיו באופן רציף במשך לפחות שנה שלמה;
2. הלקוח ראוי לקבל הנחה או פטור מן התשלום, אם בהתאם לנהלי החברה ואם מכוחן של תכניות רווחה לאומיות, הגיש בקשה בעניין אך הבקשה עדיין בטיפול.
3. הלקוח הוא שוכר והחוב שלא שולם הוא על שמו של בעל הדירה, או שיש לשוכר טענות בנוגע לתשלומי המים כלפי בעל הדירה, וטענות אלו תלויות ועומדות בפני הערכאות המתאימות;
4. הסכום השנוי במחלוקת קשור לתלונה לא פתורה של הלקוח כלפי הספק, שמתבררת בהתאם למדיניות בירור התלונות של הספק;
5. לא תצומצם הצריכה בימי מועד וחג, ולא לאחר השעה 15:00;

⁶⁷ יש לציין, שלפי סעיף 4D(1) לחוק, על מושל המדינה לקבוע תקנות בנוגע לניהול משק המים. בהתאם לסמכות זו נקבעו תקנות מיוחדות (Water Industry Regulatory Order 2012), שבסעיף 15 שלהן נקבע שישנן שלוש דרכים להסדיר את משק המים: באמצעות רגולציה עצמית חלקית (תכנית פעולה של החברות העוסקות באספקת מים, הכפופה לאישור של הנציבות), באמצעות כללים שתקבע הנציבות בעצמה, או באמצעות שילוב של רגולציה עצמית חלקית וכללי נציבות. כמו כן, יש לציין שבהתאם לסעיף 13 לחוק השירותים החיוניים (Essential Services Act) של ויקטוריה, משנת 2001, מעבר לסמכות לקבוע כללים מפורטים בקוד, הנציבות מוסמכת גם לפרסם הנחיות כלליות בעניינים הנוגעים לסמכויותיה.



6. הלקוח רשום כלקוח בעל צרכים מיוחדים. לקוח בעל צרכים מיוחדים הוא לקוח שזקוק למים לשם הפעלת ציוד בריאותי (life-support machine) או שיש לו צרכים מיוחדים שיוערכו אד-הוק, בהתאם לנסיבותיו האישיות של הלקוח;
7. להערכת הספק, צמצום האספקה עלול לגרום ללקוח סיכון בריאותי.⁶⁸

3.3.3 אירלנד

הזכות למים אינה מוזכרת בצורה מפורשת בחוקת אירלנד. אף על פי כן, בתי המשפט קבעו שהזכות לאוטונומיה על גוף האדם ולכבוד המופיעות במבוא לחוקה הינן זכויות חוקתיות לכל דבר ועניין, משום שרשימת הזכויות האישיות הקבועה בסעיף 40.3.2 לחוקה, כזכות לחיים, לקניין ולשם טוב, אינה רשימה סגורה.⁶⁹ בהתאם לכך נפסק, שחוק הפוגע בזכות האדם למים ייחשב כחוק המנוגד לזכויות היסוד של האדם באירלנד.⁷⁰

בהתאם לגישה זו, בתי המשפט לא נעתרו לבקשות מצד הרשויות לאפשר את ניתוקם של משקי בית מרשת המים בשל אי תשלום חוב המים, או להטיל עליהם מאסר.⁷¹

בשנת 1997, הוביל מאבק ציבורי סביב אגרות המים לחקיקה המבטלת לחלוטין את החיוב עבור צריכת המים למטרות ביתיות,⁷² אך חקיקה זו בוטלה בשלהי שנת 2013, עם כניסתו לתוקף של התיקון לחוק שירותי המים,⁷³ שיידון להלן בהרחבה.⁷⁴

עם זאת, יש להדגיש שביטול החיוב על צריכת המים, בהתאם לחוק משנת 1997, חל בזמנו אך ורק על צריכת המים למטרות ביתיות, ולא על צריכת מים לא ביתית, למשל, לטובת חקלאות, מסחר ואפילו לטובת בתי הספר ובתי החולים.⁷⁵

⁶⁸ קיים סייג נוסף, שהוא ייחודי לויקטוריה, ולפיו, לא תצומצם אספקת המים ביום שהוכרז כיום שקיים בו איסור הצתת אש (total fire ban). ככל הנראה, הסיבה לכך היא, שבהתאם לאיסור, מוטלת על כל אזרח חובה לכבות אש שהוצתה, ואזרח שצומצמה אספקת המים אליו לא יוכל לכבות את האש אם יידרש לכך.

⁶⁹ ראו בהרחבה, Yvonne Scannell, "The Human Rights to Water and Sanitation in Ireland", in: **The Implementation of The Right to Safe Drinking Water and Sanitation in Europe** Académie de l'Eau France 2011, 335, 339-341. (להלן: סקאנל, הזכות למים ותברואה)

⁷⁰ Ryan v. Attorney General [1965] I.R. 294 at 345. פסק הדין עסק בעתירה נגד חוק שחייב הכנסה של פלואור למי השתייה. העותר טען שהפלואור מסוכן לבריאות ובשל כך הכנסתו למים פוגעת למעשה בזכות האדם למים ולבריאות. בית המשפט דחה אמנם את העתירה משום שלא קיבל את טענתו העובדתית של העותר, אך כאמור, קבע ברמה העקרונית שאם אכן ניתן היה להוכיח שהפלואור פוגע באיכות המים, בית המשפט היה מבטל את החוק על יסוד הפגיעה בזכות החוקתית למים.

⁷¹ סקאנל, הזכות למים ותברואה עמ' 350 (פסיקות אלו קדמו כמובן לביטולו של החיוב על צריכת המים הביתית ב-1997, כאמור להלן).

⁷² ראו שם, עמ' 338. לדיון בהשלכות של ביטול החיוב על צריכת המים הביתית באירלנד ראו, Susan Scott, "Abolition of domestic water charges in Ireland" (המסמך הוכן על ידי מרכז המחקר למדיניות סביבתית בדבלין עבור הבנק העולמי. המסמך זמין בכתובת: <http://siteresources.worldbank.org/INTWRD/903845-1112344347411/20424161/31203ARDnoteWRMEIScott.pdf> כניסה אחרונה: 11 בפברואר 2014)

⁷³ [Water Services \(No. 2\) Act 2013](#) אושר ב-25 בדצמבר 2013.

⁷⁴ בהתאם לכך, הקביעה שבמסמך רשות המים שלפיה "מאז 1997 אספקת מי שתיה באירלנד הינה ללא תשלום", אינה נכונה. טעות דומה מצויה גם במסמך האגודה לזכויות האזרח, שבו נאמר ש"בשלוש מדינות מסופקות כמויות חובה של מים בחנים: אירלנד (ללא הגבלה)...". (הערה 2). שינוי המדיניות בהקשר זה קשור הן לקשיים הכלכליים שבהם נתונה המדינה, והן ללחץ מצד מוסדות האיחוד האירופי לבטל את המדיניות הפוטרת את משקי הבית מתשלום עבור השימוש במים. ראו סקאנל, הזכות למים ותברואה עמ' 338.

⁷⁵ סקאנל, הזכות למים ותברואה עמ' 338-339.



עד לשנת 2007, הרשויות היו יכולות אמנם לפטור צרכנים מחובת התשלום, אך אפשרות זו נחסמה עם חקיקתו של חוק שירותי המים, שבו נקבע שהרשויות חייבות להטיל אגרה עבור השימוש במים שלא לטובת צריכה ביתית.⁷⁶

אמנם, החוק מאפשר לרשויות לקבוע נוהל למתן פטור מתשלום חוב המים (waiver scheme) עבור צריכה שאיננה ביתית, בהתחשב בקשיים אישיים או באיכות המים המסופקת לצרכן.⁷⁷ נוהל דומה רשאות הרשויות להפעיל גם בנוגע לחיובי תברואה.⁷⁸

כמו כן, החוק הסמיך את השר לאיכות הסביבה לקבוע בתקנות נוהל למתן הקלות בתשלום לנזקקים בכל הנוגע לצריכת המים למטרות שאינן ביתיות.⁷⁹

כאמור לעיל, התיקון לחוק שירותי המים, שנכנס לתוקף ב-25 בדצמבר 2013, מבטל למעשה את הפטור מחיוב בתשלום עבור צריכת מים ביתית באירלנד.⁸⁰ לפי פרסומים מן העת האחרונה, בהתאם לתכנית המתגבשת, צפוי משק הבית לשלם בין 250 ל-300 אירו לשנה עבור צריכת המים.⁸¹ סכום זה מוערך כסכום המכסה כחמישים אחוזים מעלויות ההפקה וההפצה של המים.⁸²

התיקון מקים חברה סטטוטורית – חברת המים האירית (Irish Water), שאמורה להחליף את הרשויות הממשלתיות שהיו מופקדות עד כה על אספקת המים (להלן: חברת המים). חברת המים כפופה לנציבות האנרגיה (Commission for Energy Regulation), הרגולטור של האספקה הציבורית של אנרגיה ומים באירלנד.

על פי סעיף 22 לתיקון, חברת המים נדרשת מעת לעת, או לפי הוראת הנציבות, להציג בפני הנציבות תכנית מפורטת לחיוב עבור צריכת המים (water charges plan). תכנית זו צריכה לפרט את שיטת החישוב של התשלום עבור צריכת המים ולציין את המחיר המשוער של המים בתקופה בה תהיה התכנית בתוקף. במידה וצריכת המים נמדדת, התכנית יכולה לבסס את החישוב על כמות הצריכה וכמות מי הביוב שיוצאים מן הבית. התכנית יכולה לכלול הבחנה בין סוגי המבנים שמחויבים לרשת המים.

כמו כן, התכנית יכולה לכלול הבחנות הנוגעות לשיטת החישוב, שיעור החיוב ושיטת התשלום הקשורות למעמדם של הצרכנים. וככלל, התכנית נדרשת לאזן בין הצורך של החברה לפעול בצורה מסחרית שתאפשר את קיומה לעניין הציבורי שיש בשירותים שהיא מספקת.

תכנית כאמור צריכה להיות מאושרת על ידי הנציבות, ומשעה שהיא אושרה היא מחייבת הן את חברת המים והן את הצרכנים.

⁷⁶ Water Services Act 2007, s. 105(1) (להלן: חוק שירותי המים).

⁷⁷ שם, סעיף 105(4).

⁷⁸ בהתאם לכך, למשל, מקובל לפטור מן התשלום אנשים המקבלים קצבת זקנה ומתגוררים בגפם, או אנשים שגילם עולה על 75 שנים, המתגוררים בגפם או עם בן זוג שגילו עולה על 65 שנים, ללא כל קשר לרמת ההכנסה של הצרכן.

⁷⁹ סעיף 17 לחוק שירותי המים.

⁸⁰ אמנם למעשה, בשל התקנת מודדי מים בימים אלה, ההערכה היא שחשבונות מים עבור הצריכה הביתית יישלחו לצרכנים רק מתחילת שנת 2015 (ראו בכתובת http://www.citizensinformation.ie/en/environment/water_services/water_charges.html) אך זהו עיכוב טכני בלבד.

⁸¹ ראו כתבה בעניין זה באתר Independent.ie בכתובת <http://www.independent.ie/irish-news/revealed-what-your-family-will-have-to-pay-in-water-charges-29906616.html> לא למותר לציין שהכתב מעיר שלפי התכנית המתגבשת, ספק המים יוכל להעלות את התעריף אם יתברר שהדבר נחוץ כדי לאפשר הקלה של עול התשלום למשפחות המצויות במצוקה כלכלית או אם יתברר שעלויות ההפקה וההפצה של המים גבוהות מכפי שהיה צפוי מראש בשל בצורת, חורף קשה וכדומה.

⁸² שם.



לפי התיקון, חוב המים ייגבה באותה דרך שבה נאכף כל חיוב חוזי, כאשר החזקה היא, שקיימת זהות בין הצרכן לבעלים של הנכס.⁸³

התיקון האמור עוסק גם בניתוק או בצמצום של אספקת המים בשל אי תשלום חוב, ובעניין זה מתקן את הסעיף שעסק בנושא זה בחוק הממשל המקומי בעניין הגבלת הסמכות לנתק אספקת מים משנת 1995.⁸⁴ החוק משנת 1995 התנה את הניתוק בקיומה של החלטה שיפוטית מיוחדת המתירה את הניתוק,⁸⁵ ובכפוף למספר תנאים, המפורטים בתוספת לחוק, כדלהלן:

1. ללקוח נשלחה דרישה כתובה הכוללת את גובה החיוב והמועד לתשלום.
2. במידה והדרישה לא נענתה, יש לשלוח לפחות עוד שתי תזכורות (reminders) בכתב.
3. במקביל, או בעקבות משלוח התזכורות, יש לשלוח לפחות שתי אזהרות בדבר הכוונה לפנות לבית המשפט כדי לקבל היתר לניתוק אספקת המים, כאשר בין אזהרה לאזהרה יחלפו לפחות שבועיים.
4. לשלוח אזהרה אחרונה (final notice) בדואר רשום או בכל דרך אחרת המוודאת את קבלת האזהרה על ידי הלקוח.

על פי התיקון משנת 2013, הסמכות לנתק את אספקת המים עוברת מן הרשויות המקומיות לחברת המים הלאומית של אירלנד, אך החברה **לא תהיה רשאית לנתק את האספקה לבית מגורים בשל אי תשלום חוב המים, אף לא באמצעות צו שיפוטי**,⁸⁶ אך היא רשאית להגביל את אספקת המים לצרכן כאמור.

באשר לצריכה שאינה ביתית, החברה רשאית לנתק את אספקת המים, אם החוב, בהתאם לתכנית החיוב, לא שולם.⁸⁷ החברה אינה כפופה עוד לסייגים שנקבעו להפעלתה של סמכות זו בחוק משנת 1995.

התנאי היחיד להפעלתה של הסמכות, בהתאם לתיקון הוא, שהצרכן אינו משלם את חיוביו בהתאם לתכנית המפורטת לחיוב עבור צריכת המים שאושרה על ידי נציבות המים, במשך תקופה שאף היא אמורה להיקבע במסגרת תכנית זו.

3.4. אנגליה

אנגליה הכירה בזכות האדם למים כזכות יסוד בעלת מעמד חוקתי, בעיקר מכוחו של החוק והנוהג הבינלאומי בעניין זה.⁸⁸

הפרטת משק המים בשנת 1989 הובילה לעלייה חדה במחירי המים, ועמה, עלייה חדה במספרם של בתי האב שנותקו מרשת המים בשל אי יכולתם לעמוד בתשלום של חוב המים.⁸⁹

⁸³ סעיף 21(4).

⁸⁴ Local Government (Delimitation of Water Supply Disconnection Powers) Act, 1995 נוסח של החוק ניתן למצוא בכתובת <http://www.irishstatutebook.ie/1995/en/act/pub/0018/sched1.html#sched1> (כניסה אחרונה: 4 במרץ 2014). חוק זה הפך ליאות מתה' בספר החוקים האירי, כשנתיים לאחר שחוקק, בשל ביטול החיוב עבור צריכת המים הביתית. התיקון נדרש עקב שינוי המדיניות בנוגע לחיוב עבור צריכת המים.

⁸⁵ סעיף 3.

⁸⁶ סעיף 21(8). בטבלה המסכמת של מסמך רשות המים צוינה אירלנד כמדינה שבה מותר לנתק צרכן מרשת המים בשל אי תשלום חוב המים. קביעה זו נכונה אך ורק בנוגע לצריכה שאינה למטרות ביתיות.

⁸⁷ סעיף 21(7).

⁸⁸ ראו מסמכים ממשלתיים בעניין זה בכתובת: <https://www.gov.uk/government/publications/human-rights-and-democracy-department>



בשנת 1991 נחקק חוק תעשיית המים (Water Industry Act 1991), שהעניק לספק המים את הזכות לנתק בית מרשת המים בשל אי תשלום חוב המים, ובלבד שהמתגורר בבית הוא זה שחייב לשלם את החוב, והוא לא שילם את חובו בתוך שבוע מן היום שבו נמסרה לו אזהרה בדבר הכוונה לנתקו מרשת המים.⁹⁰

בעקבות העלייה החדה במחירי המים וריבוי הבתים שנותקו מן הרשת התרעו רשויות הבריאות מפני הסכנה של התפשטות מחלות עקב העדר מים, בעיקר במקומות שבהם תנאי התברואה קשים. בעקבות זאת, הגיע המחוקק הבריטי למסקנה שלא ניתן עוד להמשיך במדיניות המאפשרת את ניתוקם של משקי בית מרשת המים, ובשנת 1999 תוקן החוק ונקבע בו שלא ניתן יהיה עוד לעשות שימוש בזכות האמורה, בכל הנוגע למבנים המפורטים בתוספת 4A של החוק. תוספת זו כוללת שבעה סוגים של מבנים, כדלהלן:

1. **בית מגורים** פרטי המוחזק על ידי אדם כמקום מגוריו היחיד או בית משותף המשמש למגורים;
2. **מקום דיור למבוגרים** המשמש לאדם כמקום מגוריו היחיד או העיקרי;
3. **בית חולים** (פרטי או ציבורי), מבנה המשמש לשם מתן שירות רפואי או מרפאת שיניים;
4. **בית ילדים** (children's home) ו**בית מחסה** (care home);
5. **בית ספר** או מבנה המשמש להשכלה גבוהה וכן בית המשמש לשם טיפול בילדים (ע"פ רישיון);
6. **בית סוהר ובית מעצר**;
7. **מבנה המשמש את המשטרה או את כוחות הכיבוי וההצלה**;

כמו כן, נקבע שהשימוש במכשור שנועד להגביל את צריכת המים של משק בית בשל אי תשלום של חוב המים הוא עבירה שעונשה קנס, אם נעשה שימוש במכשור כאמור כלפי מבנה מן הסוג הנזכר בתוספת 4A של החוק.⁹¹

מן האמור עד כה עולה, ש**גם כיום, ניתן לנתק מרשת המים מבנה המשמש לתעשייה, חקלאות או מסחר, בשל אי תשלום חוב המים.**⁹²

האיסור על ניתוק מרשת המים או על הגבלת הצריכה כאמצעי לכפות את תשלום חוב המים הכביד על החברות המספקות את המים לאזרחים, ואף ישנן עדויות לכך שחלקן ניסו 'לעקוף' את האיסור באמצעות הגדרת נכסים שבעליהם אינם משלמים את חשבונות המים כנכסים עזובים, שאותם ניתן לנתק מרשת המים. רשות המים הבריטית (OFWAT) נלחמת בתופעה זו באמצעות חידודן של ההנחיות העוסקות בניתוק מבנים מרשת המים ופיקוח שנועד למנוע ניתוק של בתי מגורים מאוכלסים מן הרשת.⁹³

⁸⁹ Karen J Bakker, **Paying for Water: Water pricing and equity in England and Wales** 2001, pp. 9-11
בכתובת: www.ibcperu.org/doc/isis/7831.pdf (כניסה אחרונה: 12 בפברואר 2014)

⁹⁰ סעיף 61.

⁹¹ סעיף 63A.

⁹² לא למותר לציין, שבמסגרת רפורמה כללית לדיני המים באנגליה, המצויה בימים אלה בשלבי חקיקה מתקדמים, ישנה הבהרה לגבי ההליך לניתוק מבנים שאינם כלולים בתוספת 4A מרשת המים. להרחבה בעניין זה ראו, Water Bill 2013-2014, בעיקר סעיפים 60, 61 לתוספת השביעית. נוסח עדכני של הצעת החוק ודברי הסבר ניתן למצוא באתר הפרלמנט הבריטי בכתובת <http://services.parliament.uk/bills/2013-14/water.html> (כניסה אחרונה: 12 בפברואר 2014).

⁹³ ראו כתבה בעניין זה באתר הגארדיאן, בכתובת: <http://www.theguardian.com/money/2007/sep/29/moneysupplement3>.
(כניסה אחרונה: 12 בפברואר 2014).
התייחסות לתופעה זו מצויה גם בתשובת הפרלמנט הבריטי לשאלה מס' 1688 שהופנתה על ידי אירלנד למדינות החברות בארגון ה- ECPRD (European Centre for Parliamentary Research & Documentation) באפריל 2011. כמו כן, צוין שם שחברת Thames Water, אחת מספקיות המים באנגליה, ניסתה לקדם שינויי חקיקה שיאפשרו הגבלה של צריכת המים לחיביבים שלא שילמו את חובם.



בשלהי שנת 2011, הגיש המשרד לאיכות הסביבה, המזון והחקלאות מסמך מדיניות בעניין משק המים.⁹⁴ מסמך זה מהווה בסיס לרפורמה כללית של דיני המים באנגליה, שמצויה בימים אלה בשלבי חקיקה מתקדמים בפרלמנט הבריטי.⁹⁵

מסמך זה אינו מציע לשנות את המצב הקיים בכל הנוגע לאיסור על ניתוק משקי בית מאספקת המים בשל אי תשלום חוב המים. עם זאת, המסמך מקדם שורה של הצעות בנוגע לסיוע לאוכלוסיות חלשות, אם באמצעות תכניות סיוע של החברות המספקות את המים, הממומנות על ידי מערכת סבסוד פנימית, תחת הדרכה של סוכנות המים הבריטית והמשרד לאיכות הסביבה, ואם באמצעות סבסוד על ידי תמיכה ממשלתית.⁹⁶

לא למותר לציין, שמן המסמך עולה שיישומן של תכניות סיוע אלה צפוי לייקר את מחיר המים,⁹⁷ שגם כעת הוא נחשב מן הגבוהים בעולם המערבי.⁹⁸

3.5. ארצות הברית

חוקת ארצות הברית אינה מאזכרת בצורה מפורשת את זכות האדם למים כזכות חוקתית, אם כי, בחוקתיהן של מדינות בודדות בארה"ב ניתן למצוא אזכור מפורש או משתמע של זכות זו.⁹⁹

ברמה הבינלאומית, ארצות הברית מכירה אמנם בקיומה של זכות אדם למים, אך היא נמנעה מלהיות שותפה להחלטות הבינלאומיות בדבר ההכרה בזכות למים כזכות יסוד של האדם. זאת, הן בשל התפיסה הבסיסית בדבר השפעתה השלילית של הרגולציה על מנגנוני השוק החופשי המבטיחים שמירה על זכויות האדם, והן בשל טענות על כך שהחלטות האמורות לא גובו בעבודת רקע מעמיקה שתכליתה לקבוע את גדריה של הזכות באופן שיבטיח הן את קיומה של הזכות והן את שגשוגו של משק המים העולמי.¹⁰⁰

ככלל, חשוב להדגיש שנראה כי בארצות הברית קיימת נטייה מובהקת יותר מבמדינות אחרות, לראות במים "מצרך" ולא "משאב ציבורי".

אספקת המים לכ-84% מאזרחי ארצות הברית באה מספקיות מים ציבוריות, בעוד שיתר האזרחים מקבלים את אספקת המים מחברות פרטיות-ציבוריות (public-private partnership),¹⁰¹ ויש גם אזרחים המספקים לעצמם את המים, מבארות פרטיות.¹⁰²

ברמה הפדראלית, העיסוק במשק המים מתמקד בשמירת איכות המים וברגולציה שנועדה לספק תמיכה פדראלית בעניין זה.¹⁰³ מימון פדראלי ניתן רק לחברות המספקות מים לאזרחי ארה"ב, ויש בו

⁹⁴ Water for Life CM 8230 המסמך זמין בכתובת: <http://www.official-documents.gov.uk/document/cm82/8230/8230.pdf> (כניסה אחרונה: 12 בפברואר 2014).

⁹⁵ ראו לעיל, הערה 92.

⁹⁶ להרחבה בנושא זה, ראו שם, בעיקר עמ' 60-65.

⁹⁷ ראו שם, עמ' 64.

⁹⁸ ראו לעניין זה, מסמך מרכז המחקר והמידע של הכנסת בעניין "מחיר המים למשקי בית בישראל ובמדינות המפותחות" 29 בינואר 2014 (כתיבה: ויקטור פתאל).

⁹⁹ ראו להלן, הערה 149.

¹⁰⁰ ראו בהרחבה, Derrick Howard, "A Modest Proposal: A Dialogue to Implement the Human Right to Water" *Seattle U. J. Envtl. L.* 123, 130-132 (2011). Available at SSRN: <http://ssrn.com/abstract=2392889>

¹⁰¹ ראו למשל, American Water white paper, "The Benefits of Investor-Owned Water Utilities" (2013) (available at: <http://files.shareholder.com/downloads/AMERPR/0x0x285320/FC5549CD-F957-4524-A796-43FD782B92B1/BenefitsofInvestorOwnedWaterUtility.pdf>).

¹⁰² ראו למשל, U.S. Environmental Protection Agency (2002). "Drinking Water from Household Wells" (available at: <http://water.epa.gov/drink/info/well/index.cfm>).



104 כדי לקדם במידת מה את יכולתן של החברות לספק לאזרחים מי שתיה ברמה ובמחיר סבירים.¹⁰⁴
לעיתים, סיוע למשפחות נזקקות מוסדר ברמה המקומית, באמצעות **קרנות סיוע למשפחות נזקקות**
בתשלום חשבונות המים,¹⁰⁵ המוקמות על ידי הרשויות המקומיות, כדי למנוע את ניתוק אספקת המים
לאזרחים המצויים במצוקה כלכלית.

ברמת המדינות, חקיקה ייחודית, שיש בה הכרה מפורשת בזכות האדם למים, שנכנסה לתוקף במדינת
קליפורניה בתחילת שנת 2013, קבעה ש –

every human being has the right to safe, clean, affordable, and accessible water
adequate for human consumption, cooking, and sanitary purposes.¹⁰⁶

על מנת ליישם את זכות האדם למים, נקבע בחוק שעל הרשויות והסוכנויות של המדינה לקחת בחשבון
מדיניות זו בבואן לשקול את אימוצה של מדיניות חדשה או את תיקונה של מדיניות קיימת הנוגעת לזכות
האדם למים.¹⁰⁷

אסדרה של ההליכים לניתוק אספקת המים לצרכנים בשל אי תשלום חוב קיימת ברבות מן המדינות, להלן
דוגמאות אחדות:

במדינת טקסס נקבע, שפרטים בדבר הדרך הראויה לניתוקו של צרכן מרשת המים בשל אי תשלום חוב
המים ייקבעו בידי הרגולטור לענייני השירות הציבורי, אך כעיקרון, **ניתן יהיה לנתק צרכן מרשת המים**
בשל אי תשלום חוב המים, ובלבד שתימסר לו התראה על הכוונה לעשות כן, שבועיים מראש.¹⁰⁸

במדינת פנסילבניה¹⁰⁹ נקבע בחוק **שניתן להפסיק שירות ציבורי**¹¹⁰ **בשל אי תשלום החוב** עבור שירות
ציבורי זה,¹¹¹ **ובלבד שתינתן הודעה בעניין זה**, בהתאם לפרוצדורה מפורטת שנקבעה בחוק, **עשרה**
ימים לפני המועד להפסקת השירות.¹¹² הודעה כאמור חייבת לכלול מידע רלבנטי להפסקת השירות,
הכולל בין השאר: **הסיבה להפסקת השירות; גובה החיוב שטרם נפרע; הבהרה על כך שהעלויות**
הדרושות לשם חידוש השירות ייגבו מן הצרכן; המועד הצפוי לניתוק השירות אם לא ייפרע החוב;

Tapped Out: Threats to the Human Right to Water in the Urban United States A project of the ¹⁰³
Georgetown Law Human Rights Institute Fact-Finding Practicum, April 2013, p. 16. (המחקר זמין בכתובת:

<http://www.law.georgetown.edu/academics/centers-institutes/human-rights-institute/upload/HumanRightsFinal2013.pdf>
(כניסה אחרונה: 17 בפברואר 2014)

שם.¹⁰⁴
¹⁰⁵ ראו למשל, בבליטימור, בכתובת http://www.needhelppayingbills.com/html/baltimore_water_bill_assistanc.html
(כניסה אחרונה: 17 בפברואר 2014).

¹⁰⁶ CAL. Water Code § 106.3(a) לחוק זה קדמה הצעת חוק דומה משנת 2009 (AB 1242), שאושרה אמנם בשני בתי
המחוקקים של קליפורניה, אך המושל ארנולד שוורצנגר הטיל עליה וטו. על הצעת חוק זו וסיבות משוערות להפלתה על ידי
המושל, ראו בהרחבה, "The Human Right to Water in the United States: Why So Dangerous?" Emily M. Thor, *Pacific McGeorge Global Business & Development Law Journal* 315, 326-327 (2014).
http://www.mcgeorge.edu/Documents/Publications/261_13Thor.pdf (כניסה אחרונה: 17 בפברואר 2014). למשמעויות

צפויות של חקיקה זו, ראו בהרחבה, The Human Right to Water Bill in California: an implementation framework for state agencies, International Human Rights Law Clinic, University of California, Berkeley, School of Law May 2013. הפרסום זמין בכתובת:
http://www.law.berkeley.edu/files/Water_Report_2013_Interactive_FINAL.pdf (כניסה אחרונה: 17 בפברואר 2014).

CAL. Water Code § 106.3(b)¹⁰⁷

Texas Water Code, Title 2, Chapter 13, sect. 13.137¹⁰⁸

Pennsylvania Code Chapter 56, Subchapter E¹⁰⁹

¹¹⁰ מוגדר בסעיף 56.2 שם, כ- "electric distribution utility, natural gas distribution utility or water distribution utility"

¹¹¹ שם, סעיף 56.81

¹¹² שם, סעיף 56.91



הכנסת

תחום חקיקה ומחקר משפטי

מידע בדבר הדרכים להקל על הצרכן לשלם את חובו; מידע בדבר הדרכים להגיש תלונה כנגד ספקית המים בפני נציבות השירותים הציבוריים (Public Utility Commission).

כמו כן, נקבעו הוראות המאפשרות לצרכן לעצור את הפסקת השירות בהתאם למסמך רשמי של רופא, המעיד על כך שהצרכן חולה באופן חמור או סובל ממצב רפואי שעלול להחמיר בשל הפסקת השירות.¹¹³ ואולם, הוראות אלו אינן מחייבות חברות פרטיות המספקות שירותים של אספקת מים, גז, חשמל וכדומה.¹¹⁴

לפי הקוד המנהלי של מדינת אינדיאנה, אין לנתק את אספקת המים אלא אם הצרכן לא שילם את חובו במשך תקופה העולה על 45 ימים.¹¹⁵ שבוע לפני הניתוק יש לשלוח לצרכן התראה המנוסחת בשפה בהירה בדבר הכוונה לנתקו מרשת המים, ובה מידע בדבר גובה החיוב, עילת הניתוק, המקור החוקי לסמכות לנתקו מרשת המים ופרטים בדבר הדרכים העומדות לרשותו כדי ליצור קשר עם החברה ולברר את זכויותיו.¹¹⁶

בקוד נקבע שאין לנתק את אספקת המים לצרכן שאין ביכולתו לשלם את החוב, אם הצרכן הסכים לפרוס את החוב ולשלמו בתוך שלושה חודשים, בתשלום חודשי שגובהו לפחות \$10 או עשירית מן החוב, לפי הנמוך מביניהם.¹¹⁷

כמו כן, נקבע שאין לבצע את הניתוק של אספקת המים לפני 8:00 בבוקר, ולא לאחר 15:00 אחרי הצהריים, ואין לנתק את האספקה בזמן שמשרדי החברה המספקת את המים סגורים.¹¹⁸

במדינת מערב וירג'יניה, כללים בעניין ניתוק צרכנים מרשת המים נקבעים על ידי נציבות השירותים הציבוריים (Public Utility Commission). על פי הכללים שקבעה הנציבות, יש למסור התראה בכתב בדבר הכוונה לנתק את הצרכן מרשת המים, לפחות עשרה ימים לפני הניתוק.¹¹⁹ ההתראה צריכה לכלול גם מידע בדבר האפשרות לפרוס את החוב.¹²⁰

כמו כן, יש לבצע לפחות שני נסיונות ליצור עם הלקוח קשר ישיר, באמצעות פגישה או שיחת טלפון.¹²¹ הכללים קובעים גם סייגים לניתוק, ובהם, שאין לבצע ניתוק של האספקה בימי מועד חג או בערבי ימים כאלה ובימים שבהם משרדי החברה המספקת את המים סגורים,¹²² וכן, לא לפני השעה 8:00 בבוקר ולא אחרי השעה 16:00 אחר הצהריים.¹²³

¹¹³ שם, סעיף 56.111.

¹¹⁴ בהתאם להגדרה Public utility כאמור בסעיף 56.2.

¹¹⁵ IAC 6-1-16(c)(1)(B)

¹¹⁶ IAC 6-1-16(e)(2)

¹¹⁷ IAC 6-1-16(c)(2) בקוד נקבעו גם הוראות מיוחדות עבור חוב גבוה במיוחד, הנובע מקריאה לא נכונה של מוני המים או טעות דומה.

¹¹⁸ IAC 6-1-16(d)

¹¹⁹ 150 CSR7 sect. 4.8.a.1.

¹²⁰ 150 CSR7 sect. 4.8.a.9.

¹²¹ 150 CSR7 sect. 4.8.a.3. כמו כן, נקבע שאת שני הניסיונות יש לקיים בשני ימי עבודה נפרדים, ושהניסיון האחרון לא יהיה בתוך 24 שעות לפני מועד הניתוק (4.8.a.3.A), ונקבעו גם כללים בדבר קיומן של הוראות אלה לאחר שהלקוח שילם בציק ללא כיסוי על מנת לחמוק מן הניתוק (4.8.a.7.).

¹²² סעיף 4.8.a.4.

¹²³ סעיף 4.8.a.5.



על פי הכללים, משעה ששולם החוב, תחובר אספקת המים בתוך 24 שעות,¹²⁴ אך ניתן יהיה לחייב את הלקוח בעלויות החיבור מחדש.¹²⁵

בהתאם לקוד המנהלי של מדינת וושינגטון, ניתוק צרכן מרשת המים מותנה בכך שתימסר לו התראה בדבר הכוונה לעשות כן, לפחות שמונה ימים לפני המועד האחרון לתשלום החוב.¹²⁶ ההתראה תכלול פרטים בדבר עילת הניתוק, גובה החיוב, ומידע בדבר הדרכים ליצור קשר עם ספקית המים כדי לדון בפריסת החוב וכדומה.¹²⁷ אם ההתראה הנזכרת לא נענתה, ספקית המים נדרשת למסור לצרכן התראה שניה, ובה מידע דומה לזה שנשלח לצרכן בהתראה הראשונה.¹²⁸

האספקה לא תנותק בימי חג, מועד ובימים שבהם או למחרתם אין ספקית המים מסוגלת לחדש את השירות.¹²⁹

כמו כן, ספקית המים נדרשת להעניק חמישה ימי חסד שבהם לא תנותק אספקת המים, או שתחודש אם כבר נותקה, במידה והתקבלה אצלה הודעה בדבר קיומו של מצב חירום רפואי (medical emergency).¹³⁰ אם התברר שאכן קיים מצב חירום רפואי אמיתי, הוצאות החיבור מחדש לא יוטלו על הצרכן.¹³¹

כאשר מתקבלת הודעה כאמור, החברה זכאית לדרוש אישור רפואי בדבר מצבו הבריאותי של הצרכן וההשלכות שיכולות להיות לניתוק הצרכן מרשת המים על מצבו הבריאותי.¹³²

עם זאת, מצב חירום רפואי איננו פוטר את הצרכן מתשלום חובותיו.¹³³ ספקית המים רשאית לדרוש מן הצרכן לשלם לפחות 25% מן החוב במהלך חמשת ימי החסד, ואת היתרה בתוך 90 ימים, אלא אם החברה הסכימה עמו על פריסה רחבה יותר של החוב.¹³⁴ במידה והצרכן איננו עומד בתנאים אלו, החברה רשאית לנתק את אספקת המים ללא כל התראה נוספת, על אף מצבו הבריאותי.¹³⁵

3.6. גרמניה¹³⁶

בהתאם לסעיף 50 לחוק מקורות המים (Wasserhaushaltsgesetz, WHG), אספקת המים הציבורית תוסדר על ידי החוקים במחוזות (Länder). חוקי המחוזות קבעו שההסדרה הפרטנית של אספקת המים תוסדר ברמה המקומית, מכוחה של חקיקה עירונית. המים מסופקים על פי רוב בידי חברות פרטיות, המפוקחות על ידי הרשות המקומית.

¹²⁴ סעיף 4.8.b.

¹²⁵ סעיף 4.8.c.

¹²⁶ WAC 480-110-355 sect. 3(a)(i) במקרה של משלוח הודעה לצרכן המצוי מחוץ למדינה, נדרשת התראה של 11 ימים לפני הניתוק.

¹²⁷ שם, ס"ק (ii) ו-(iii).

¹²⁸ WAC 480-110-355 sect. 3(b).

¹²⁹ WAC 480-110-355 sect. 3(d).

¹³⁰ WAC 480-110-355 sect. 2,

שם.

¹³² WAC 480-110-355 sect. 2(a),

¹³³ WAC 480-110-355 sect. 2(b),

שם.

¹³⁵ WAC 480-110-355 sect. 2(c)-(d),

¹³⁶ מבוסס גם על תשובת הפרלמנט הגרמני לשאלה מס' 1688 שהופנתה על ידי אירלנד למדינות החברות בארגון ה-ECPRD (European Centre for Parliamentary Research & Documentation) באפריל 2011. עם זאת, חשוב להדגיש שנמצא חוסר דיוק בתיאור המצב הנוגע לניתוק מרשת המים, הבא לידי ביטוי בהתעלמות מוחלטת מפסיקת בית המשפט לחוקה הנזכרת להלן אחר הציון להערה 138, ומהשלכותיה של פסיקה זו.



ככלל, בהתאם לסעיף 9 של הדירקטיבה האירופית בעניין המים,¹³⁷ המדיניות המקובלת בגרמניה היא שהמים הם מצרך שיש לשלם עליו, והתשלום אמור לכסות את עלויות ההפקה של המים. מחיר המים שווה לכל, וישנן ערים, כברלין, שאפילו אסרו בחקיקה על מתן הקלות לאוכלוסיות מיוחדות בתעריפי המים.

בהתאם לסעיף 33(2) לתקנות הכלליות בדבר אספקת המים (Verordnung über Allgemeine Bedingungen für die Versorgung mit Wasser (AVBWasserV)), ספק המים רשאי לנתק אדם מרשת המים שבועיים לאחר שקיבל אזהרה על הכוונה לנתקו מן הרשת בשל אי תשלום חוב המים. הצרכן יכול להסיר מעליו את איום הניתוק, אם יצליח לשכנע את הספק שהניתוק אינו מידתי ביחס לעצמת ההפרה של החיוב החוזי שלו ושהוא צפוי לעמוד בתנאי החוזה. הוראה זו מאפשרת בפועל ניתוק של משקי בית רבים מרשת המים בשל אי תשלום חוב המים.

אולם, לפי פסיקה של בית המשפט לחוקה משנת 2010,¹³⁸ בהתאם לסעיף 1.1 של חוק היסוד בדבר הזכות לכבוד ולעיקרון מדינת הרווחה על פי סעיף 1.20 לחוק זה, על המדינה לספק לכל נזקק סיוע בתנאים הבסיסיים החיוניים לקיומו ולשיתופו בחיים החברתיים, התרבותיים והפוליטיים. המדינה חייבת לכבד תנאים אלו, ואינה יכולה לפגוע בתנאים אלו באמצעות חקיקה.

בית המשפט פסק גם, שעל המדינה לגבש את אמות המידה וחקיקה מתאימה כדי לקיים תנאים אלו, בהתאם לרמת הפיתוח של המדינה ולצרכים העדכניים של אזרחיה. חקיקה זו צריכה להתבסס על נתונים ריאליים המעריכים בצורה כוללת את כל ההוצאות הדרושות לשם קיום האדם בתנאים כאמור, ולקיים נוהל שקוף, יעיל וסביר לחישוב הוצאות אלה.

ולבסוף, בית המשפט קבע שהמדינה יכולה לקבוע קצבה חודשית קבועה לשם הבטחת הקיום בכבוד, אך עליה גם להבטיח את האפשרות להעניק קצבה נוספת לשם הבטחת מינימום של קיום בכבוד, כאשר הקצבה החודשית אינה מספקת.¹³⁹

לדעת פרופ' לסקובסקי מאוניברסיטת קסל שבגרמניה, פסיקה זו מחייבת את הרשויות להימנע לחלוטין מיישומה של התקנה הנזכרת, אם כי, לסקובסקי סבורה שמן הראוי שהמחוקק הגרמני יבהיר מצב משפטי זה באמצעות איסור פדראלי ברור על ניתוק של משקי בית מרשת המים.¹⁴⁰

Directive 2000/60/EC of the European Parliament and of the Council of 23 October 2000, establishing a framework for Community action in the field of water policy (available at: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2000:327:0001:0072:EN:PDF>)

¹³⁸ 1 BvL 1/09, 1 BvL 3/09, 1 BvL 4/09 הפסיקה האמורה באה בעקבות רפורמה מקיפה בשירותי הרווחה בגרמניה משנת 2005, שהובילה לקיצוץ משמעותי בחלק ניכר מן השירותים שסופקו לאזרחים עד שנת 2005. תרגום לאנגלית של פסק הדין מצוי בכתובת: http://www.bundesverfassungsgericht.de/en/decisions/ls20100209_1bv1000109en.html (כניסה אחרונה: 11 בפברואר 2014).

¹³⁹ לא למותר לציין בהקשר זה, שבשנת 2007 עמדה משפחה ובה חמישה ילדים בגילאי 7-14 בפני איום של ניתוק מרשת המים בשל אי תשלום חוב המים. המשפחה הייתה מטופלת על ידי שירותי הרווחה, אולם המדינה סירבה לשלם את חוב המים בטענה שהמשפחה כבר קיבלה את קצבת הרווחה החודשית המגיעה לה, ואינה זכאית לכל תוספת בתשלום. המשפחה עתרה לבית המשפט לענייני רווחה בברמן כדי שיורה למדינה למנוע את ניתוקה מרשת המים. העתירה נדחתה, והמשפחה עתרה לבית המשפט הגבוה לעניינים מנהליים בברמן. בערעור הוכרע שעל המדינה לשלם את חוב המים, בעיקר משום שבית המשפט שוכנע שניתוק המשפחה מרשת המים עלול לגרום לסכנה מיידית ומוחשית לבריאות המשפחה, בייחוד לבריאותם של הילדים (תקציר של פסק הדין (בגרמנית) זמין בכתובת: <http://www.my-sozialberatung.de/cgi-bin/baseportal.pl?htx=/my-sozialberatung.de/entscheidungen&localparams=1&db=entscheidungen&cmd=list&range=0,300&Freigabe==1&cmd=all&Id=1803> (כניסה אחרונה: 11 בפברואר 2014)).

¹⁴⁰ Silke Ruth Laskowski, "The (Missing) Implementation of The Right to Water and Sanitation in Germany" in: *The Implementation of The Right to Safe Drinking Water and Sanitation in Europe* Académie de l'Eau France 2011, 129, 134.



3.7. דרום אפריקה

דרום אפריקה היא מן המדינות המעטות שבהן הזכות למים מוזכרת בצורה מפורשת בחוקה.¹⁴¹ **הזכות החוקתית למים מחייבת את הממשלה להנגיש את המים לכל האזרחים, ולספקם במחיר סביר, ככל שהדבר ניתן. ככלל, הממשל הפדראלי קובע את דפוס הפעולה לשם יישומה של הזכות בעוד שהמדינות נדרשות לקחת אחריות על היישום בפועל.**¹⁴²

ברמת החקיקה הראשית, הזכות החוקתית למים באה לידי ביטוי בעיקר בשני חוקים: חוק שירותי המים (Water Services Act, 1997) הפונה בעיקר אל המדינות, ותכליתו להסדיר את מתן שירותי המים לאזרחים (להלן: חוק שירותי המים),¹⁴³ וחוק המים הלאומי (National Water Act, 1998), שתכליתו להסדיר את השימוש במקורות המים, כנהרות, מי תהום, אגמים וכדומה (להלן: חוק המים).

במבוא לחוק המים¹⁴⁴ נקבע שהמטרה של ניהול מקורות המים היא להבטיח שימוש בר קיימא (sustainable use) במים לטובת כל המשתמשים; להבטיח שמקורות המים הלאומיים מוגנים, מנוצלים, מפותחים, נשמרים, מנוהלים ונשלטים בדרכים הלוקחות בחשבון גם את הצרכים האנושיים הבסיסיים של האדם בהווה ובדורות הבאים; לקדם גישה הוגנת למקורות המים; לקדם שימוש יעיל, מועיל ובר קיימא של המים, בהתאם לעניין הציבורי בהם; לסייע בפיתוח חברתי וכלכלי ולהגן על מערכות אקולוגיות ומגוון ביולוגי הקשורים למקורות המים.

חוק המים קובע שמקורות המים הם רכוש לאומי המנוהל באמצעות נאמנות ציבורית (public trust) עבור כלל הציבור, שנאמנה הוא השר לענייני המים והיערות (להלן: השר).¹⁴⁵ החוק גם יוצר הפרדה בין הבעלות בקרקע לבעלות במים המצויים בה, על מנת להבטיח גישה שוויונית לכל האזרחים למים.¹⁴⁶

חוק שירותי המים נועד להבטיח את הנגישות למים לטובת השימוש הביתי (domestic use), להבטיח את זכות הגישה לאספקת מים בסיסית (basic water supply) ושירותי תברואה חיוניים, ולהבטיח איכות נאותה של מים וסביבה, אשר אינה מזיקה לבריאות האדם.¹⁴⁷

החוק מגדיר אספקת מים בסיסית כמידה המינימאלית של מים הנחוצה לשם אספקה של כמות מים מספקת באיכות ראויה לשם ניהול משק הבית ולשם תמיכה בחיים ובניקיון האישי.¹⁴⁸ הכמות

¹⁴¹ South Africa, Constitution of 1996, sec. 27 עובדה זו קשורה כמובן גם לתנאי הגיאוגרפיים של המדינה וגם לתנאי המחיה ברבים מאזוריה. להרחבה בעניין זה ראו: Alix Gowlland-Gualtieri, "South Africa's Water Law & Policy: Framework Implications for the Right to Water", **International Environmental Law Research Centre Working Paper 2007-03** p. 1 (PDF format available at: <http://www.ielrc.org/content/w0703.pdf>) (להלן: גולנד, דין המים בדרום אפריקה). גולנד מציין (שם, הערה 3) מדינות נוספות שבחוקותיהן הוזכרה במפורש הזכות למים, כאורוגוואי (סעיף 47), אקוודור (סעיף 23), אתיופיה (סעיף 90(1)), גמביה (סעיף 216(4)), אוגנדה (סעיף 14) וזמביה (סעיף 112). על רשימה זו יש להוסיף את: איראן (סעיפים 43, 45), אריתראה (סעיף 8), גוואטמלה (סעיפים 127-128), גינאה (סעיף 36), ונצואלה (סעיפים 127, 178, 184), מקסיקו (ראו להלן, אחר הציון להערה 163), מסצ'וסטס (סעיף XLIX), ניגריה (סעיף 20), פורטוגל (סעיף 8), פנמה (סעיפים 106, 114, 255-256), פנסילבניה (סעיף 27), קולומביה (סעיפים 366-368), קמבודיה (סעיף 59), קניה (סעיף 43(1)(d)). ברובן המוחלט של הארצות הנוכרות קיים מחסור חמור במים בחלק מאזורי המדינה.

¹⁴² שם, עמ' 2.

¹⁴³ ראו בכתובת: <http://www.dwaf.gov.za/Documents/Legislature/a108-97.pdf> (כניסה אחרונה: 10 בפברואר 2014).

¹⁴⁴ סעיף 2.

¹⁴⁵ סעיף 3.

¹⁴⁶ ראו פרק 4, חלק 1 של חוק המים.

¹⁴⁷ ראו במבוא לחוק, וכן בסעיף 3(1).

¹⁴⁸ שם, ס"ק 1(iii).



הממשית של אספקת המים הבסיסית נקבעה על ידי השר בתקנות, והיא: **עשרים וחמישה ליטרים לאדם ליום, או ששת אלפים ליטרים למשק בית לחודש**,¹⁴⁹ בדירה ששטחה לפחות מאתיים מ"ר, ובלבד שאספקת המים תהיה בזרימה של לא פחות מעשרה ליטרים בדקה, ויובטח שמאף צרכן לא תישלל הזכות לאספקת מים בסיסית למשך יותר משבעה ימים בשנה.¹⁵⁰

בשנת 2001 פרסם השר מסמך מדיניות שקרא למדינות להבטיח אספקה בסיסית של מים בחינם **לכל האזרחים**.¹⁵¹ מסמך זה שוכלל מאוחר יותר במסמך מדיניות משנת 2003,¹⁵² לפיו תעריף המים צריך לקחת בחשבון את זמינותם של המים **לאוכלוסיות חלשות**, את ההנחות שיש להבטיח לאוכלוסיות אלו כדי להבטיח את זכותן למים, והכל מתוך חמלה כלפי משקי הבית העניים והחלשים.¹⁵³

בצד קידומו של עיקרון אספקה בסיסית של מים בחינם, דרום אפריקה אימצה גם את עיקרון השבת העלויות (Cost Recovery), הנראה במבט ראשון מנוגד לעיקרון האספקה הבסיסית של מים בחינם, ולפיו יש לממן את עלויות ההפקה של המים והפצתם מן הכספים שישלמו הצרכנים עבורם.¹⁵⁴ שני העקרונות נועדו לאזן זה את זה כדי לאפשר קביעה של תעריף מים השווה לכל נפש, מבלי לפגוע במשק המים.

ואולם, קשיים בירוקרטיים וכניסתם של גורמים פרטיים לשוק המים הקשו על יישומה של מדיניות זו, הן בשל הקושי הכלכלי לעמוד ביעדיה השאפתניים של המדיניות והן בשל פגמים מהותיים שהתגלו בה.¹⁵⁵ לאור זאת, הייתה עלייה של מחירי המים, ועמה התרבו גם בתי אב שלא הצליחו לשלם את חוב המים, ונותקו מרשת המים.

קשיים אלו הובילו את ממשלת דרום אפריקה לבחון מחדש את מדיניות המים, ולאחרונה אף פרסמה הממשלה מסמך ראשוני לקראת קביעתה של מדיניות חדשה, לתגובת הציבור. על פי המסמך, אספקת מים בחינם תינתן אך ורק לבתי אב עניים ביותר (Indigent household) וכמות המים הבסיסית תחושב לפי 25 ליטר ליום, לאדם.¹⁵⁶

בכל הנוגע לניתוק או הגבלה של אספקת המים, חוק שירותי המים קבע ארבעה תנאים: **ההליך חייב להיות הוגן ושוויוני; יש למסור אזהרה מבעוד מועד; יש לספק לצרכן מדידה של כמות המים שנצרכה ולא שולמה; יש לתת לצרכן הזדמנות להיות מיוצג בהליך**, אלא אם הדבר עלול ליצור העדפה לא ראוייה של צרכנים אחרים, או שיש צורך דחוף בניתוק או שהלקוח חיבל בשירות שניתן.

¹⁴⁹ מן התקנות לא ברור באלו נסיבות תחושב כמות המים הבסיסית לפי אדם ובאלו נסיבות תחושב לפי משק הבית. וראו **גולנד, דין המים בדרום אפריקה עמ' 7**, שמעיר על כך שאספקת מים לפי כמות הצריכה הביתית הבסיסית פוגעת במשפחות ברוכות ילדים.

¹⁵⁰ Paragraph 3, DWAF, Regulations Relating to Compulsory National Standards and Measures to Conserve Water (2001)

¹⁵¹ South Africa, DWAF, Free Basic Water Implementation Strategy Document (2001)

¹⁵² South Africa, Strategic Framework for Water Services (2003) (סעיף 4.4 להלן: מסמך מדיניות, 2003).

¹⁵³ מסמך מדיניות, 2003 סעיף 2.

¹⁵⁴ מסמך מדיניות, 2003 סעיף 4.5.8. מדיניות זו נתמכה גם על ידי המדינות התורמות ועל ידי הבנק העולמי, שדרום אפריקה זקוקה לסיועו. ראו **גולנד, דין המים בדרום אפריקה עמ' 8**.

¹⁵⁵ להרחבה בעניין זה ראו: **גולנד, דין המים בדרום אפריקה עמ' 6-8**.

¹⁵⁶ Department of Water Affairs, Notice 888 of 2013, "National water Policy Review: Updated Policy Positions to Overcome The Water Challenges of Our Developmental State to Provide for Improved Access to Water, Equity and Sustainability", Sect. 2.6 available at: <http://www.dwaf.gov.za/Projects/WaterPolicy/docs/NWPR%20Public%20%20Notice%20gazette%2030Aug13.pdf> (כניסה אחרונה: 10 בפברואר 2014)



157. החוק אוסר ניתוק או הגבלה של אספקת המים לאדם שהוכיח שאין ביכולתו לשלם את חשבון המים. ואולם, החוק אינו מתייחס למצב בו האדם הסובל מן הניתוק אינו זה שנדרש לשלם את החשבון, למשל, כאשר החשבון אמור להיות משולם על ידי בעל דירה שבה מתגורר שוכר, או על ידי הנהלת בית ספר שבו שוהים ילדים.¹⁵⁸

בהתאם למסמך המדיניות משנת 2003 הנזכר לעיל, ניתוק האדם מרשת המים חייב להיחשב כדרך האחרונה לאכיפת תשלום החוב. בשל הפגיעה בזכות האדם למים הכרוכה בשימוש באמצעי זה, הנחה השר את המדיניות להימנע משימוש בו ולהעדיף אספקה דלילה של מים (trickle supply) גם ללקוחות המסוגלים לשלם את חובם, ובכל זאת אינם עושים זאת. ואולם, נראה שהנחיה זו אינה מיושמת על פי רוב.¹⁵⁹

עמדתם של בתי המשפט בנוגע לניתוק אדם מרשת המים בשל אי תשלום חוב מים, אינה אחידה. כך למשל, בשנת 2001 פסק בית המשפט העליון בדרבן בפרשת *Manquele*,¹⁶⁰ שניתן לנתק משק בית מרשת המים בשל אי יכולת לשלם חוב מים עבור צריכה העוברת את הכמות הבסיסית של מים למשק הבית. מנגד, לפחות בשני מקרים, בתי המשפט המחוזיים הכריעו אחרת. בפסק הדין בעניין *Bon Vista Mansions*¹⁶¹ משנת 2002, נקבע שניתוק מזרם המים פוגע לכאורה בזכות החוקתית למים, ובשל כך הליכי הניתוק חייבים להיות הוגנים ושוויוניים. בית המשפט פסק, שאין לשלול מאדם את כמות המים הבסיסית הנדרשת לקיומו בשל אי תשלום חוב, כאשר אדם זה הוכיח, לשביעות רצונו של בית המשפט, שאין ביכולתו לשלם עבור השירותים הבסיסיים. במקרה זה, על מי שמבקש לנתק את הצרכן מרשת המים להוכיח שקיימת לו סמכות חוקית לעשות כן, וכי השימוש בסמכות זו עולה בקנה אחד עם הוראות החוקה. גם בפסק הדין בעניין *Highveldridge*¹⁶² נפסק שניתוק זרם המים בשל אי תשלום חוב הנובע מצריכה שמעבר לכמות המים הבסיסית, הוא בגדר איום על הזכות החוקתית למים.

עיון בחוק העזר של העיר קייפטאון משנת 2010¹⁶³ מגלה, שהפסיקות האחרונות הופנמו. על פי חוק העזר, לפני הניתוק יש לשלוח לצרכן בתי אזהרה בדבר הכוונה לנתקו מרשת המים או להגביל את גישתו למים, אך לסייג ולהבהיר שאין כוונה לשלול ממנו את האספקה הבסיסית של מים. במקרה של צרכן שאינו בתי, יוזהר הצרכן בדבר הכוונה לנתקו מרשת המים או להגביל את גישתו למים, מבלי להוסיף את הסייג האמור. לא למותר לציין, שחוק העזר מטיל על הצרכן גם את הוצאות הניתוק או ההגבלה של צריכת המים, ובמידה והצרכן מחבר עצמו לרשת המים באופן לא חוקי, יוספו עלויות הניתוק מחדש לחוב הצבור, ולא יחובר הצרכן לרשת עד שישלם הן את חובו והן את עלויות הניתוק, ההגבלה והחיבור לרשת המים.

¹⁵⁷ חוק המים, סעיף 3(c).

¹⁵⁸ מסמך מדיניות, 2003 סעיף 4.5.8.

¹⁵⁹ גולנד, דין המים בדרום אפריקה עמ' 11.

¹⁶⁰ *Manquele v Durban Transitional Metropolitan Council* [2001] JOL 8956 (D).

¹⁶¹ *Residents of Bon Vista Mansions v Southern Metropolitan Local Council* [2002] (6) BCLR 625 (W).

¹⁶² *Highveldridge Residents Concerned Party v Highveldridge Transitional Local Council* [2002] 6 SA

66 (T).

¹⁶³ City of Cape Town Water By-Law (2010), sect. 25.



3.8. מקסיקו

לפי חוקת מקסיקו, הבעלות על מקורות המים בתוך גבולות המדינה היא של האומה המקסיקנית, שבכוחה להעביר חלקים מועטים מהם לבעלות פרטית (סעיף 27). כמו כן, נקבע שהאחריות למתן שירותים הנוגעים למי השתייה והשפכים היא של הרשויות המקומיות.

הרגישות להבטחת האספקה הסדירה של מי שתיה לכל באה לידי ביטוי גם בהוראה שבסעיף 6(XI) לחוק המים משנת 2003 (Water Law of the Distrito Federal),¹⁶⁴ החל במחוז הפדראלי (מקסיקו הבירה), שלפיה, בקביעת תעריף המים יש להתחשב בעקרונות של שוויון המבטיחים שמאספקת המים יוכלו ליהנות כל אזרחי המדינה, כולל אוכלוסיות מוחלשות.

רגישות זו באה לידי ביטוי גם בהוראה שבסעיף 67 לחוק האמור, הקובעת שבמקרה שאספקת המים לא קיימת או מושעת מכל סיבה שהיא, ספקית המים חייבת לשקול אמצעים חלופיים לאספקת מים, באמצעות קרונות מים, ברזים ציבוריים וכדומה.

הכרה מפורשת בזכות האדם למים שולבה בחוקת מקסיקו רק בשנת 2010, עם תיקונו של סעיף 4 לחוקה, בלשון זו –

Everyone has the right to a healthy environment for their development and welfare. The State shall respect that right... Everyone has the right to access and be provided of water and drainage for personal and domestic consumption in a sufficient, safe, acceptable and affordable manner. The State shall guarantee this right and the law will define the bases, supports and arrangements for the access and equitable and sustainable use of water resources, establishing the involvement of the three levels of the Government and citizenship.

קשה להעריך עדיין כיצד ישפיע תיקון זה על מדיניותן של המדינות בכל הנוגע לניתוק צרכנים מרשת המים בשל אי תשלום חוב המים, אולם לפי סמטס,¹⁶⁵ עוד לפני התיקון האמור, עשר מדינות מתוך 31 המדינות שבמקסיקו אסרו באופן גורף על ניתוק מבנה מרשת המים בשל אי תשלום חוב מים,¹⁶⁶ ובשתי מדינות נוספות, איסור כאמור חל בצורה מסויגת. בבחה קליפורניה (Baja California), איסור כאמור חל רק על מי שתיה לצריכה הביתית,¹⁶⁷ בעוד שלגבי אספקת מים לצריכה שאינה ביתית נקבע שניתן לנתק את אספקת המים בשל אי תשלום של החוב עבור צריכת המים במשך שלושה חודשים או יותר.

¹⁶⁴ תרגום (לא רשמי) של הוראות החוק הרלבנטיות לאנגלית ניתן למצוא במקורות משפטיים לזכות למים ותברואה עמ' 169.
¹⁶⁵ Henri Smets, *The Right to Water in National Legislations* Agence Française de Développement Research Department, 2006 המחקר זמין בכתובת: http://www.emwis.net/documents/database/semide/PDF/right-to-water_EN (כניסה אחרונה: 19 בפברואר 2014).

¹⁶⁶ המדינות הן: טבסקו; ציאפס; ציוואווה; דורנגו; חליסקו; מיצואקאן; סינלואה; טמאוליפס; וראקרוס; יוקטן.
¹⁶⁷ Law of 30 April 1969 on drinking water, Art. 98 לנוסח החוק (בספרדית) ראו בכתובת: http://www.aguascalientes.gob.mx/gobierno/leyes/leyes_PDF/04122013_112222.pdf (כניסה אחרונה: 4 במרץ 2014).



ובאגואסקליינטס (Aguascalientes), האיסור לנתק חל רק על אספקת המים לנזקקים המקבלים קצבאות סיוע מטעם המדינה.¹⁶⁸ לגבי אלו שאינם נזקקים נקבע שהרשות העירונית רשאית להשעות את הספקת מי השתייה בגין אי-תשלום של שני חשבונות עוקבים, כאשר מדובר בצרכן לא-ביתי, ובגין אי תשלום של שלושה חשבונות עוקבים כאשר מדובר בצרכן ביתי, עד להסדרת התשלום. **לפני הניתוק תינתן התראה לצרכן בדבר הכוונה לנתקו מרשת המים.**

3.9. פינלנד¹⁶⁹

בפינלנד קיימת הקפדה מיוחדת על איכות המים, ומי השתייה נחשבים ברמה גבוהה ביותר, בכל אמת מידה בינלאומית. כדי להגיע לתוצאה זו, אימצה פינלנד מדיניות 'קשוחה', כדלהלן.

ככלל, האספקה של המים לצרכן הביתי מוסדרת על ידי הרשויות המקומיות. במידה והרשות המקומית מספקת את המים, יש להקפיד על הפרדה בין הכספים המיועדים לאספקת המים לכספים המיועדים לשאר ענייני הרשות.

ברמת החקיקה הראשית, ישנן רק שלוש הוראות כלליות הקובעות את המדיניות הראויה בנוגע לאספקת המים, הקבועות בחוק שירותי המים (Water Services Act) משנת 2001.¹⁷⁰

סעיף 18 לחוק קובע, שלמים יש מחיר, ומחיר המים ייקבע באופן שיכסה את עלויות הפקתם וההשקעה בהפקה, בתוספת תמורה מינימאלית עבור ההון שהושקע (minimum return on the capital). גובה החיוב יהיה סביר ושוויוני לכל האזרחים, ולא ניתנות הנחות לאוכלוסיות מיוחדות. עם זאת, לפי החוק, בקביעת התעריף יש להתחשב ברמת הצריכה ובייעודה. גובה החיוב יהיה כזה שלא יעודד בזבוז מים. ברמה המקומית, ניתן לסבסד את מחיר המים בהתבסס על קרנות קהילתיות, מקומיות או לאומיות. מחיר המים ייקבע בהתחשב בסובסידיות אלו.

סעיף 19 לחוק קובע שספק המים חייב לגבות את התשלום עבור אספקת המים, על בסיס כמות המים הנצרכת וכמות ואיכות מי הביוב שמייצר הצרכן. הספק רשאי גם לחייב את הלקוחות על דמי שימוש בסיסיים ושירותים נוספים שמעניק הספק ללקוחות.

סעיף 26 של החוק עוסק בניתוק צרכנים מרשת המים. **הסעיף מאפשר לספקית המים לנתק צרכן מרשת המים אם הפר באופן יסודי (in an essential way) את חובתו לשלם עבור המים.**¹⁷¹ ניתוק של הצרכן אפשרי רק לאחר שחלפו לא פחות מחמישה שבועות מן ההתראה הראשונה¹⁷² בדבר הכוונה לנתק את הצרכן מן הרשת, והצרכן לא שילם את חובו.¹⁷³ אולם, אם החוב נגרם בשל מצוקה כלכלית הקשורה בחולי חמור, באבטלה או בגורמים דומים שאינם באשמתו של הצרכן, והצרכן הודיע על

¹⁶⁸ Water Law of 31 July 2000, Art. 104 לנסח החוק (בספרדית) ראו בכתובת http://www.congresobc.gob.mx/legislacion/Parlamentarias/TomosPDF/Leyes/TOMO_VII/LEYREAPO_28_JUN2013.pdf (כניסה אחרונה: 4 במרץ 2014)

¹⁶⁹ המידע בפרק זה מבוסס בעיקר על תשובת הפרלמנט הפיני לשאלה מס' 1688 שהופנתה על ידי אירלנד למדינות החברות בארגון ה-ECPRD (European Centre for Parliamentary Research & Documentation) באפריל 2011.

¹⁷⁰ נוסח מתורגם לאנגלית של החוק מצוי בכתובת <http://www.finlex.fi/fi/laki/kaannokset/2001/en20010119.pdf> (כניסה אחרונה: 5 בפברואר 2014).

¹⁷¹ סעיף 26(1).

¹⁷² למעשה, מקובל לשלוח לפחות שתי אזהרות בעניין זה.

¹⁷³ סעיף 26(2).



קיומם לספקית המים, לא ינותק הצרכן מרשת המים אלא לאחר שחלפו לפחות עשרה שבועות מן ההתראה הראשונה בדבר הכוונה לנתק את הצרכן מן הרשת, והצרכן לא שילם את חובו.¹⁷⁴

לקוחות המצויים בקשיים כלכליים רשאים גם לשאת ולתת עם ספקית המים על גובה החיוב, לפני שמגיע מועד התשלום, ועל פי רוב, מצליחים להגיע להסדר נוח שיאפשר להם לשלם עבור מי השתייה.

דוגמה למדיניות ניתוק של תאגיד פרטי ניתן למצוא בתנאי הצריכה הכלליים של תאגיד המים HSY מהלסינקי, שפורסמו ב-2010.¹⁷⁵ על פי כללים אלו, ניתן לנתק את זרם המים של צרכן ביתי (small residential property) שחובו הכולל הוא לפחות 170 אירו, או שחלפו שלושה חודשים לפחות ממועד התשלום של חשבון המים הראשון שלא שולם.¹⁷⁶

כמו כן, החברה רשאית לנתק את הצרכן מזרם המים אם הבית שבו הוא מתגורר שייך לאדם אחר שהוכרז פושט רגל, ולחברה יש תביעה כנגד רכשו, או שהבית עוקל, והצרכן לא הפקיד בידי החברה עירבון לתשלום חובותיו.¹⁷⁷

3.10. צרפת¹⁷⁸

זכות האדם למים אינה מוזכרת בצורה מפורשת בחוקת צרפת, אולם בחוק המים משנת 1992 נקבע שהשימוש במים שייך לכל.¹⁷⁹

ההסדרה של אספקת המים בצרפת נעשית באמצעות הרשויות המקומיות, שמבחינה חוקית הן נחשבות הבעלים של כל המתקנים המצויים בתחומן, המשמשים להפצת המים לבתי התושבים.

הרשות המקומית רשאית להאציל מסמכויותיה לתאגיד ציבורי או לחברה פרטית, והכל תחת רגולציה מקומית הדוקה.¹⁸⁰

ככלל, המדינה מפקחת באופן כללי רק על אמות המידה הנוגעות לאיכות המים והסביבה, על מדיניות ההפצה של המים, על היחסים שבין הרשויות המקומיות לחברות פרטיות, על זמינותם של המים לכל אזרחי צרפת וכדומה.

ברמה הפדראלית, חשוב לציין שצרפת אימצה בחוק את הדירקטיבה האירופית בתחום המים.¹⁸¹ הדירקטיבה פותחת בהצהרה החגיגית שהמים אינם מצרך מסחרי ככל מצרך אחר, אלא מורשת שיש לשמרה ולהגן עליה.

¹⁷⁴ סעיף 26(3).

¹⁷⁵ בכללים ניתן לצפות באתר התאגיד בכתובת:

http://www.hsy.fi/vesi/Documents/Hinnat_sopimusehdot/ENG_materiaali/HSY_vesi_toimitusehdot_eng2011_13826.pdf (כניסה אחרונה: 5 בפברואר 2014)

¹⁷⁶ סעיף 3.10(c).

¹⁷⁷ סעיף 3.10(e).

¹⁷⁸ המידע מבוסס גם על פרסום של הארגון הצרפתי לניהול המים בכתובת: <http://www.oieau.org/IMG/pdf/IOWater-WaterManagementFrance.pdf> (כניסה אחרונה: 5 בפברואר 2014). בתשובת הפרלמנט הצרפתי לשאלה מס' 1688 שהופנתה על ידי אירלנד למדיניות החברות בארגון ה-ECPRD (European Centre for Parliamentary Research & Documentation) מאפריל 2011 נאמר, שמידע זה הוא המידע האמין והמקיף ביותר כדי להשיב על השאלה. עם זאת, כאמור להלן, מידע זה אינו העדכני ביותר.

¹⁷⁹ Law no. 92-3 1992

¹⁸⁰ Code de l'environnement - Article L211-7



בהתאם לתפיסה זו, נקבע בקוד הסביבתי של צרפת שהמים הם חלק מן המורשת הלאומית, וההגנה עליהם, שיפורם ופיתוחם לטובת מטרות מועילות הם מעניינו של הציבור.¹⁸²

כמו כן, נקבע שלכל אחד צריכה להיות גישה למים, לטובת תזונה והיגיינה, במחיר סביר לכל האוכלוסייה. עלות ההפקה של המים תמומן על ידי הצרכנים, בהתחשב בתנאים חברתיים, סביבתיים, כלכליים, גיאוגרפיים ואקלימיים.¹⁸³

נושא ניתוק אספקת המים בשל אי תשלום חוב מוסדר במסגרת הקוד הסוציאלי.¹⁸⁴ בקוד נקבע, שכאשר צרכן אינו משלם את חובותיו, הספק נדרש למסור לו הבהרה של התנאים שנקבעו בהתאם לחוק, שבהתקיימם ניתן לצמצם את אספקת המים או להפסיקה.¹⁸⁵

לגבי אזרחים החווים קשיים כלכליים מיוחדים, נקבע שעל מנת ליישם את הזכות לדיוור, כל אדם או משפחה החווים קשיים כלכליים זכאים לסיוע בהשגת אספקת מים, אנרגיה ושירותי טלפון בביתם. עוד נקבע, שלא ינותקו שירותי המים, האנרגיה או הטלפון גם אם חשבונות המים, החשמל, הגז או הטלפון לא שולמו, כל עוד לא נדחתה בקשה לקבל סיוע בתשלום.

עתירה הנוגעת לניתוק משפחה מרשת המים הוגשה לבית המשפט המחוזי באביניון (Avignon) בשנת 1995.¹⁸⁶ העתירה עסקה במשפחה בת שש נפשות, שבה ארבעה ילדים, שנותקה מרשת המים בעקבות אי תשלום עבור חוב המים, שנגרם בשל מחלוקת בין המשפחה לרשות המקומית שסיפקה את המים לבית המשפחה, בכל הנוגע לשיטת החישוב של תעריף המים. ההורים, בשמם ובשם ילדיהם, עתרו לחידושו של זרם המים וכן תבעו פיצויי נזיקין על הנזק שנגרם למשפחה בשל הניתוק.

בית המשפט קיבל את העתירה במלואה ואף חייב את ספקית המים בהוצאות המשפט, תוך שהוא מצוין שניתוק משפחה בת שש נפשות שבה ארבעה ילדים מרשת המים יוצר פגיעה מהותית בצרכיה החיוניים של המשפחה, ומסכן את בריאותם של הילדים.

שנה מאוחר יותר, פסק בית המשפט המחוזי ברואן (Roanne), שאין לנתק צרכן מרשת המים בשל אי תשלום חוב, אלא מכוחה של החלטה שיפוטית המתירה לעשות כן.¹⁸⁷

בהתאם לפסיקה זו, פנתה החברה לשירותים וסביבה (Compagnie de Services et d'Environnement) לבית המשפט המחוזי בפריבס (Privas), בשנת 1998,¹⁸⁸ כדי שיתיר לה לנתק רשימה של לקוחות אשר לא שילמו

¹⁸¹ [Directive 2000/60/EC of the European Parliament and of the Council of 23 October 2000, establishing a framework for Community action in the field of water policy](#)

¹⁸² Code de l'environnement - Article L210-1 (ההוראה הוספה בשנת 2006, מכוח תיקון מיוחד לעניין אספקת המים - (Loi n°2006-1772 du 30 décembre 2006

ש.ם.¹⁸³

Article L. 115-3 du code de l'action sociale et des familles, loi n° 90-449 du 31 mai 1990¹⁸⁴

ש.ם.¹⁸⁵

François X and the Union Fédérale des Consommateurs d'Avignon v Société Avignonnaise des Eaux¹⁸⁶

Tribunal de Grande Instance of Avignon, Order No. 1492/95, 12 May 1995

מצוי בכתובת: <http://www.cace.fr/jurisprudence/rets/eaupression/tgi12051995.html> (כניסה אחרונה: 20 בפברואר 2014)

Preliminary report, submitted by Hadji guise to the sub-commission on the promotion and protection of Human rights, E/CN.4/Sub.2/2002/10, at 11.¹⁸⁷



באופן חלקי את חובות המים. בקשת החברה נדחתה, תוך שבית המשפט קובע שאי תשלום חובות אכן יוצר פגיעה אסורה בזכויות החברה וגורם לה אי נוחות. אולם, אי נוחות זו אינה מסכנת את יציבותה הפיננסית של החברה, ובשל כך, אינה מצדיקה את ניתוקם של הצרכנים מרשת המים. בית המשפט אף הוסיף, שגם אילו אי תשלום החוב היה מסכן את מצבה הפיננסי של החברה, ניתוקן של משפחות רבות מרשת המים, שבהן ילדים רבים, גורם פגיעה בלתי מיידית במשפחות, העולה בחומרתה על הפגיעה ביציבותה הפיננסית של החברה.

לבסוף, יש לציין, שלפי נוסח התיקון של הקוד הסוציאלי משנת 2013, נאסר לחלוטין ניתוק של אספקת גז וחשמל בתקופת החורף (בין הראשון לנובמבר עד אמצע מרץ). מסיבות שאינן ברורות, הושמט מן התיקון בעניין זה הנושא של אספקת המים, דבר שהוביל לפרשנות שלפיה התיקון משנת 2013 יצר הסדר שלילי, שלפיו, את זרם המים לא ניתן לנתק, לא בחורף ולא בקיץ, אלא אם הוגשה בקשה להקלה בתשלום, והבקשה נדחתה.

פרשנות זו הובילה לתוצאה המעשית, שלפיה, החל מאפריל 2013, לא ניתן לנתק לקוחות שלא שילמו את חובם מרשת המים.

תוצאה זו מנוגדת לכוונת המחוקק, ובשל כך, ב-10 לינואר 2014, הוגשה לאסיפה הלאומית הצעת חוק ממשלתית, שנועדה לתקן שוב את הקוד.¹⁸⁹ על פי ההצעה, יתוקן החוק באופן שיבהיר, מחד גיסא, שאיסור הניתוק במשך חודשי החורף חל גם על אספקת המים, ומאידך גיסא, שההוראה השוללת את הניתוק מרשת המים של לקוחות שביקשו סיוע סוציאלי תחול אך ורק על לקוחות שהיו זכאים לסיוע בתשלום עבור המים בשנה החולפת והגישו בקשה לחידוש הסיוע.

3.11 שבדיה¹⁹⁰

שבדיה היא מן המדינות העשירות בעולם במים, אך יחד עם זאת, אוכלוסייתה מתפרסת על פני שטח רב, דבר שגורם להגדלת עלויות האספקה של המים לכל אזרחי המדינה.¹⁹¹

החוק המסדיר את אספקת המים, תעריפי החיוב עבור צריכת המים ואת הדרך לגביית החובות הוא חוק שירותי המים משנת 2006 ((Public Water Services Act (SFS 2006:412)).¹⁹² חוק זה פותח בקביעה, שהוראותיו נועדו להבטיח את אספקת המים ושירותי הביוב כפי הנדרש לשם ההגנה על בריאות האדם ואיכות הסביבה.

¹⁸⁸ CISE v. Association Consommateurs Fontauliere, Tribunal de Grande Instance of Privas Order No. 9800223, 5 March 1998, נוסח מלא של פסק הדין (בצרפתית) מצוי בכתובת: <http://www.cace.fr/jurisprudence/rets/acf/tgi05031998.html>.

¹⁸⁹ הצעת החוק זמינה בכתובת <http://www.assemblee-nationale.fr/14/pdf/amendements/1670/AN/361.pdf> וראו שם גם בדברי ההסבר להצעת החוק (כניסה אחרונה: 9 בפברואר 2014).

¹⁹⁰ מבוסס גם על תשובת הפרלמנט השבדי לשאלה מס' 1688 שהופנתה על ידי אירלנד למדינות החברות בארגון ה-ECPRD (European Centre for Parliamentary Research & Documentation) באפריל 2011.

¹⁹¹ ראו: Rui Cunha Marques, Pedro Simões **Regulation of Water and Wastewater Services: An International Comparison** IWA Publishing, 2010, at 145

¹⁹² נוסח מתורגם לאנגלית של החוק ניתן למצוא בכתובת: http://www.kth.se/polopoly_fs/1.158517!/Menu/general/column-content/attachment/Public_Water_Services_Act.pdf (כניסה אחרונה: 20 בפברואר 2014)



האחריות לאספקת המים מסורה בידי המחוזות וכן בידי הרשויות המקומיות, הרשאיות לטפל בעצמן באספקת המים או לספק את המים באמצעות חברה פרטית הנתונה לפיקוחן.¹⁹³

הזכות להשתמש במקורות המים הציבוריים ניתנת לבעלים של רכוש פרטי המצוי בתחומה של הרשות המקומית בה מצויים מתקני אספקת המים שאליהם מבקש בעל הרכוש להתחבר, ולא ניתן לספק צורך זה בדרכים אחרות, יעילות יותר.¹⁹⁴

עם זאת, הספק אינו חייב לחבר מבנה לרשת המים לפני שהצרכן שילם את האגרה הדרושה לשם חיבורו לרשת המים ואינו חייב לחבר לרשת המים מבנה שקיים בו ליקוי שאינו מאפשר את החיבור.¹⁹⁵

הצרכן נדרש לשלם עבור צריכת המים אם המבנה שבו הוא מתגורר מצוי בתחום האחריות של הרשות המקומית המספקת את המים, והוא זכאי לקבל מים מן הרשות המקומית.¹⁹⁶

החוק אינו קובע כללים מפורטים בדבר גובה החיוב עבור צריכת המים, אך קובע את הכלל שלפיו גובה החיוב לא יעבור את עלויות ההפקה וההפצה של המים.¹⁹⁷

ככלל, המדינה אינה מעניקה הקלות בתשלום עבור המים לצרכנים המצויים במצב כלכלי קשה.

לפי סעיף 43 לחוק שירותי המים, **הספק רשאי לנתק את אספקת המים למבנה אם בעליו של המבנה הזניח את חובתו לשלם עבור המים, או שהזניח כל חובה אחרת שלו בהתאם לחוק שירותי המים, ובלבד שמתקיימים התנאים הבאים:**

1. הזנחה מהותית (substantial) של החובה;
2. הניתוק אינו גורם אי נוחות בריאותית (inconvenience to human health);
3. הספק מסר לצרכן הודעה כתובה שבה הוא נדרש לתקן את ההזנחה והשאיר בידיו זמן מספיק כדי לעשות כן;
4. על אף מסירתה של הודעה בהתאם לאמור בסעיף 3, הצרכן לא תיקן את ההזנחה בתוך זמן סביר שניתן לו לעשות כן.

הספק רשאי לחייב את בעל המבנה שנותק מרשת המים בעלויות הניתוק.

לא למותר לציין, שבהתאם לחוק מיוחד, סכסוכים הנוגעים לאספקת המים מתבררים בפני ערכאה ייחודית המורכבת משופט וחמישה אנשי מקצוע. על החלטותיה של ערכאה זו ניתן לערער לבית המשפט לערעורים, ועל החלטות בית משפט זה ניתן לערער בפני בית המשפט העליון.¹⁹⁸

¹⁹³ סעיף 3 לחוק שירותי המים.

¹⁹⁴ שם, סעיף 16.

¹⁹⁵ שם, סעיף 18.

¹⁹⁶ שם, סעיף 24.

¹⁹⁷ שם, סעיף 30. כמו כן, החוק מאפשר לספק לקבוע תעריף ייחודי לצרכן, על בסיס חיוב עבור שירות שאינו מכוסה על ידי התעריף הכללי שנקבע על ידי הרשות המקומית (סעיף 38).

¹⁹⁸ ע"פ סעיף 53 לחוק שירותי המים והוראות חוק מיוחדות שמכוחן קמה ערכאה זו (SFS 1976:839). למידע נוסף בעניין זה ראו בכתובת: <http://www.va-namnden.se/summary/> (כניסה אחרונה: 20 בפברואר 2014).



4. משפט עברי

4.1. אחריות הרשות הציבורית לאספקת המים

חפירת בורות מים והתקנתם של מתקני מים אשר יאפשרו לכל אדם ליהנות מן המים הייתה מאז ומתמיד באחריותה של הקהילה היהודית. כבר בתקופה המקראית אנו פוגשים את ה"רהט", מקור מים ציבורי שהיה זמין לכל, לשתייה, השקאת עדרים ואפילו רחצה.¹⁹⁹

כבר בתקופת המשנה והתלמוד, הייתה אספקת המים לעוברי דרכים מחובותיה המובהקות של הרשות הציבורית, שיוצגה על ידי בית הדין המקומי.²⁰⁰ בית הדין נדרש לדאוג לחפירת בורות המים וניקויים מעת לעת, בעיקר בתקופות שבהן היה צפוי צורך ציבורי רב במים, אם בשל התכנסויות לאומיות בשלושת הרגלים, ואם בשל האקלים. וכך קובעת בעניין זה נהתוספתא –

בחמשה עשר בו [=באדר] שלוחי בית דין יוצאין וחופרין בורות שיחין ומערות ומתקנין את המקוות ואת אמת המים.²⁰¹

ומסביר רבנו עובדיה מברטנורא (איטליה וא"י, המאה ה-15) –

מתקנים את הדרכים ואת הרחובות: השוקים שנתקלקלו בגשמים בימות החורף, מתקנים אותם בשביל עולי רגלים... ושולחין לפתוח בורות של מים מכונסים כדי שיהיו מצויין לעם לשתות מהן בימות החמה. דכל הנך צרכי רבים נינהו [=שכל אלו, צרכי הרבים הם].²⁰²

4.2. המים כ"משאב ציבורי"

תפיסת המים כ"משאב ציבורי" ולא כ"מצרך" איננה חדשה. כבר בתוספתא נקבע ש"הנהרות והמעיינות שמושכין – הרי הן של כל אדם".²⁰³

בתלמוד, הלכה זו מיוחסת ליהושע בן נון, שקבעה כתקנה מיוחדת עם כניסת בני ישראל לארץ ישראל –

וכן התנה שהמעייין היוצא בתחילה בני אותה העיר שיצא בגבולם מסתפקין ממנו, אף על פי שאין עיקרו בחלקם, ואין לאחרים להסתפק עמהם ממנו.²⁰⁴

משמעותה של תקנה זו היא, שכאשר מעיין חדש יוצא ממקרקעיו של אדם, כל בני עירו זכאים לקבל אספקת מים מן המעיין, ולא רק מי שבחלקתו יצא המעיין.²⁰⁵ מקורות המים העירוניים שייכים לכל בני העיר, ובשל

¹⁹⁹ בעניין זה ראו בהרחבה, אבי ששון, "היה כל צמא לכו למים": היחס לרשות הרבים ולציבור כמשתקף מתרבות ה"סבילים" באשקלון" מים מדליו 16 (תשס"ה) 152. המחבר מציין (עמ' 153) ש"מתוך הספרות והממצא הארכיאולוגי עולה שהחל מהתקופה הממלוכית ועד לתקופת המנדט הבריטי נבנו כ-300 סבילים (=מקורות מים ציבוריים) בארץ ישראל. מתקנים אלה שרדו במרכזי הערים העתיקות וכן לאורך דרכיה הראשיות של ארץ ישראל העות'מאנית". המחבר מעיר (עמ' 155) ש"בתקופת המדינה, יזמו גופים שונים הקמת סבילים מודרניים בדמות ברזיות בצמתים שונים ברחבי הארץ. לבד מסביל בן-צבי בפרוד, סביל זלמן שזר בטייבה, סבילים של מקורות... ועוד מספר ברזים בודדים, לא התפתחה היוזמה ולא שרד ממנה הרבה".

²⁰⁰ ראו בהרחבה, זאב ספראי, **הקהילה היהודית בארץ ישראל בתקופת המשנה והתלמוד** ירושלים תשנ"ה עמ' 196-199.

²⁰¹ **תוספתא** (ליברמן) שקלים א, ב. **ובמשנה** שקלים א, א בקיצור: "בחמשה עשר בו קורין את המגילה בכרכין, ומתקנין את הדרכים ואת הרחובות ואת מקוואות המים ועושין כל צרכי הרבים".

²⁰² **פירוש רבנו עובדיה מברטנורא** על המשנה שם.

²⁰³ **תוספתא** (ליברמן) בבא קמא ו, טו.

²⁰⁴ רמב"ם, **משנה תורה** נזקי ממון ה, ג.

²⁰⁵ ראו, נחום רקובר, **איכות הסביבה: היבטים רעיוניים ומשפטיים במקורות היהדות** מורשת המשפט בישראל, ירושלים תשנ"ד, עמ' 72.



כך, אספקת המים ממקורות אלו היא לבני העיר. בני עיר אחרת יקבלו את אספקת המים שלהם ממקורות המים שבעירם, ואין להם זכות לקבל אספקת מים ממתקני ומקורות המים של עיר אחרת.

מחלוקת מעניינת מובאת בתלמוד בנוגע למחיר המים ממקורות האספקה העירוניים המצויים במקרקעין פרטיים. לדעת האמורא רבה בר רב הונא, מראשי החכמים בבבל במאה השלישית והרביעית לספירה, "נותן לו דמים". כלומר, זכותם של בני העיר להשתמש במימי המעיין שיצא בחלקה הפרטית מותנית בכך שהם ישלמו לבעל החלקה עבור הזכות להשתמש בהם. אבל הוכרע ש"לית הלכתא כוותיה",²⁰⁶ אין הלכה כמותו, אלא כדעת הסוברים שהשימוש במקורות המים העירוניים צריך להינתן לבני העיר חינם אין כסף.

אמנם, סייג חשוב עולה בהקשר זה מדבריהם של בעלי התוספות. בעלי התוספות²⁰⁷ מבחינים בין מעיין ה"יוצא מאליו" למעיין ש"טרח בו וחפרו". לדבריהם, תקנת יהושע עסקה רק במעיין ש"יוצא מאליו", שרק הוא "של רבים", בעוד שמעיין ש"טרח בו וחפרו" שייך למי שהשקיע מאמץ ומשאבים בהפקת המים, והוא זכאי לדרוש תשלום עבור השימוש בו.

4.3. נשיאה בהוצאות התפעול ושליטת מים ממי שאינו משתתף בהוצאות

כדי שהרשות הציבורית תוכל לעמוד בחובתה לספק את צרכי המים לציבור, היה עליה לגייס את המימון לפעולות אלה מן הציבור.

בעניין זה נקבע כלל הקושר את החיוב בהשתתפות בהוצאות האספקה הציבורית של המים למקום בו מצויה הדירה שבבעלותו של אדם –

מי שיש לו חצר בעיר אחרת בני העיר משעבדין אותו לחפור עמהם בורות שיחין ומערות ואמת המים...²⁰⁸

בהקשר זה נקבע כלל, שאין מטילים על יתומים קטנים להשתתף בהוצאות הציבוריות מכספי העיזבון, אלא אם יש להם הנאה ישירה מן ההוצאה הציבורית.²⁰⁹ לכן, אף שאין מטילים על יתומים להשתתף בהוצאות בניית מבני ציבור ובתי כנסת,²¹⁰ בכל זאת מטילים עליהם להשתתף בהוצאות אספקת המים, משום ש"זו זכות הוא להם".²¹¹

אף את תלמידי החכמים, שעל פי רוב היו עניים וזמנם הוקדש ללימוד התורה, נהוג היה לפטור מהשתתפות בחלק מן ההוצאות הציבוריות.²¹² אף על פי כן נפסק, שכספים הדרושים לטובת כרייתה של באר לשתייה גובים גם מתלמידי החכמים,²¹³ משום "שהכל צריכין למים".²¹⁴

אמנם, רבי ישראל איסרליין, מגדולי הפוסקים בגרמניה במאה ה-15, סייג קביעה זו באומרו ש"מן היתומים נהגו ליקח מס, כפי ממונם".²¹⁵

²⁰⁶ תלמוד בבלי בבא קמא פא, א.

²⁰⁷ תוספות בבא קמא שם, ד"ה ומעין.

²⁰⁸ משנה תורה שכנים ו, ג.

²⁰⁹ ראו: תלמוד בבלי בבא בתרא ח, א; שולחן ערוך חו"מ קסג, ד.

²¹⁰ שולחן ערוך שם.

²¹¹ שם.

²¹² ראו: תלמוד בבלי בבא בתרא שם; שו"ת ציץ אליעזר ב, כה.

²¹³ תלמוד בבלי שם, ע"פ פירוש רש"י שם ד"ה כריא פתיא; שולחן ערוך יו"ד רמג, ב.

²¹⁴ רש"י בבא בתרא ח, א ד"ה אפילו מרבנן, אבל השוו לתוספות בבא בתרא שם ד"ה כריא פתיא, שמפרש שגבו מתלמידי חכמים עבור כל הוצאה ציבורית הקשורה לתיקון רחובות העיר, וראו גם, שו"ת ציץ אליעזר שם



מדבריו עולה, שעל אף הקביעה העקרונית, שיש לחייב גם את היתומים להשתתף בהוצאות לכריית בארות המים, חיוב זה חייב להתחשב במצבם הכלכלי. עם זאת, לא מצאנו מקור הלכתי המתיר בצורה מפורשת לשלול מן היתומים את הזכות להשתמש במים אם הם לא השתתפו בהוצאות אספקתם.²¹⁶

²¹⁵ **תרומת הדשן** שמב (ההדגשה אינה במקור). וראו **שו"ת צמח צדק (קדמון)** לד', שם מציע הרב מנחם מנדל קרוכמאל, מגדולי הפוסקים בפולין במאה ה-17, מבחן משוכלל לקביעת גובה ההשתתפות של האזרח בהוצאות הדרושות לשם הפקת המים ואספקתם. לפי מבחן זה, עבור מים לשתייה ייקבע מחיר אחיד לכל נפש, משום שמים לשתייה הם בגדר "חיי נפש", שלגביהם "אין העשיר צריך יותר מעניי". עבור מים לצורך ניקיון הבית וכליו וכן לטובת כביוי שריפות, גובה התשלום ייקבע בהתאם להכנסה החודשית של משק הבית ("לפי ממון") משום ש"היא תועלת הממון דחיישין לשריפת הבתים חס ושלום... והעשירים יש להם לחוש יותר, שבתיהם מלאים כל טוב, מה שאין כן עניים", ובהתאם לצורך של הבית במים ("לפי בתים"). למשל, בהתאם לשטח הבית הדורש ניקיון, משום ש"בתים של העשירים שווים יותר משל עניים". לפיכך, בכל הנוגע להוצאות להפקת ואספקת מים שלא לשם שתייה, מוצע המבחן של "שלשה חלקים לפי הממון (=הכנסה). וחלק רביעי לפי הבתים".

²¹⁶ אמנם, פרופ' נחום רקובר מביא בספרו הנ"ל בהערה 205 הודעה על תקנה שתיקן ועד השכונה 'ימין משה' שבירושלים (כנראה משנת תרס"ט) בעניין הצורך בתיקון "שני בורות החברה הנשברים, והמים הלכו לאיבוד, וגם הבור הגדול צריך תיקון באיזה מקומות, וגם המרזיבה של השופכין העומד על אם הדרך השכונה מתמלא בימות הגשמים ומקלקל את השכונה כידוע". התקנה קובעת את גובה החיוב עבור כל אחד מ"בני החברה", ומטילה עונש על מי שלא ישלם את חובו במועד, ש"יורגע מחלקו המים של הבורות הנזכרים". אולם, זהו איננו מקור הלכתי, ולא ברור עד כמה, אם בכלל, נועצו חברי הוועד בפוסקי הלכה לפני פרסומה של התקנה האמורה.



נספח: נוהל הפעלת הסמכות לנתק מים, חוזר מנכ"ל משרד הפנים מס' 6/2004

1. הרשות המקומית תשלח לצרכן הודעת חיוב, בה יצוין סכום החיוב בגין צריכת מים והמועד לתשלומו.
 2. חלפו 15 יום מהמועד הנקוב לתשלום החיוב והחוב לא שולם, תשלח הרשות המקומית התראה לחייב. בהתראה זו יידרש החייב לשלם את חובו בתוך 15 יום, והחייב יוזהר בדבר סמכותה של הרשות המקומית לנתק מים אם לא ישולם החוב.
 3. לא שולם החוב בתוך 15 הימים ממועד המצאת ההתראה לחייב, תשלח הרשות לחייב התראה נוספת. התראה זו תקרא: "התראה לפני ניתוק", תכלול בה הודעה על גובה החוב וכן הודעה לפיה אם לא יפרע החייב את חובו בתוך 15 ימים, תנתק הרשות המקומית את אספקת המים לנכס בו בוצעה הצריכה.
 4. אם לא שולם החוב בתוך 30 יום ממועד המצאת ההתראה השנייה לחייב, תהא הרשות המקומית רשאית לנתק את המים לנכס בו בוצעה הצריכה.
 5. לא תנתק רשות מקומית מים לנכס, אלא אם החוב בגין צריכה בו עומד על 300 ₪ או יותר. סכום זה יעודכן בראשון בינואר של כל שנה, בהתאם לשיעור השינוי במדד המחירים לצרכן, הידוע לאותו יום.
 6. צרכן בעל חוב בגין אספקת מים אשר אינו יכול, על רקע מצוקה כלכלית קשה, לשאת בתשלום החוב, רשאי לפנות לרשות המקומית בבקשה להסדיר את חובו באמצעות הסדר תשלומים. משפנה צרכן בבקשה כאמור, תימנע הרשות מניתוק אספקת מים עד למתן החלטה בבקשתו.
 7. שוכנעה הרשות המקומית שמצבו הכלכלי של הצרכן אכן מצדיק זאת, רשאי היא לערוך עמו הסדר תשלומים להסדרת חובו, על פי כללים שתקבע הרשות המקומית בהתחשב במצבו הכלכלי של הצרכן.
 8. שוכנעה רשות מקומית שהצרכן, כאמור בסעיף 6 לעיל, לוקה במצוקה אישית קשה ביותר על רקע נסיבות חריגות ומיוחדות, רשאית היא שלא לנתק מים בגין חוב עבור צריכת מים. לא תעשה הרשות המקומית שימוש בסמכותה שלא לנתק מים, במקרים חריגים וקשים מסוג זה, אלא אם התקיימו התנאים הבאים:
למן יום פניית הצרכן אל הרשות בבקשה להפעיל את שיקול דעתה על פי סעיף זה, תימנע הרשות מניתוק אספקת המים עד למתן החלטה בבקשתו.
1. התקבלה חוות דעת של לשכת הרווחה ברשות המקומית בדבר מצבו החריג של הצרכן ובדבר מצוקתו הקשה.
 2. הרשות שוכנעה שהצרכן אינו מנצל לרעה אפשרות זו ועושה כל מאמץ להסדיר את חובו.
 3. צריכתו השוטפת של הצרכן אינה עולה על שלושה מטר מעוקב לנפש לחודש.²¹⁷
- החליטה הרשות המקומית שלא לנתק מים כאמור, תשוב ותבחן את החלטתה מידי ארבעה חודשים. מצאה הרשות שהנסיבות שהצדיקו את החלטתה אינן מתקיימות עוד, שהצרכן מנצל לרעה החלטה זו או שאינו עושה ככל יכולתו להסדיר את חובו, תפעיל את סמכותה לנתק מים.
- החלטת רשות מקומית לפי סעיף זה תתקבל על ידי ועדה שתורכב מעובדי הרשות המקומית, על פי קביעת ראש הרשות.
9. הניתוקים יבוצעו אך ורק בימים א'-ד' בשבוע וביום ה' עד שעה 12:00, וכן לא יבוצעו ניתוקים ביום הקודם לערב החג עד השעה 12:00.

²¹⁷ יש לציין, ששלושה מטרים מעוקבים לנפש לחודש הם שווי ערך ל-100 ליטר ליום, וראו לעיל, אחר הציון להערה 7.



10. החלטת רשות מקומית שלא לנתק מים אין בה משום ויתור על החוב.
11. רשות מקומית תחדש את אספקת המים למי שנותקה לו האספקה בגין אי תשלום חוב מיד לאחר תשלום החוב, ולא יאוחר מ-12 שעות עבודה לאחר מכן.
12. הסדר זה לא יחול על עסקים ומשרדים.

