

שלום רב,

הנדון: דברי הסבר להצעה לתיקון צו הארנונה לשנת 2023 – סיווג עבור מאגרי מים פתוחים

עד לשנות השמונים והתשעים של המאה ה-20 טופלו שפכי הביוב במרבית המועצות האזוריות על ידי כל יישוב באופן מקומי, בין השאר, בדרך של הקמת מאגרי חימצון והשבת מי השפכים לשימוש כמי קולחין. בתחום שיפוטה של המועצה האזורית גזר הוקמו שלושה מאגרים אשר שימשו לקליטת השפכים מיישובי המועצה, טיהורם ושימושם החוזר כמי קולחין לחקלאות ולתעשייה: מאגר נשר, מאגר נען ומאגר חמ"ד. בשנת 1996 נוסף לצו הארנונה של המועצה האזורית גזר סעיף ג.14.7 אשר קובע סיווג עבור "מאגרי ביוב", וזאת בהתאם לאישור חריג של שרי הפנים והאוצר אשר אישר לבקשת המועצה מיסוי המאגרים שלא תחת הסיווג של "קרקע תפוסה".

לאורך השנים, בעקבות החלטת ועדת הערר לענייני ארנונה משנת 1998 לפיה אין לחייב מאגרי ביוב יישוביים המשמשים לצורכי חקלאות לפי סיווג של מאגרי ביוב, המועצה האזורית הבחינה בין מאגרים המשמשים את בעל המאגר לשימוש עצמי לחקלאות בלבד ובין מאגרים אחרים שאינם משמשים לחקלאות, ובכלל זה מאגרי מים המשמשים לאספקה ומכירה של מים קולחין.

עם השנים התרחשו מספר שינויים. ראשית, החמרה בדרישות מצד משרד הבריאות ביחס למערכת הביוב היישובית הובילה לכך שלמאגרים לא מוזרמים יותר שפכים. כתוצאה משינוי זה המאגרים אינם משמשים יותר כמאגרי ביוב אלא כמאגרי מים פתוחים עבור מי קולחין. עם זאת, צו הארנונה של המועצה האזורית גזר אינו כולל סיווג עבור מאגרי מים פתוחים.

בתחילת שנת 2020 רכשה אגודת מי איילון את מאגר נשר כחלק מביצוע תוכנית אב לפיתוח הולכת קולחין במרחב המועצה האיזורית גזר, ביום 24.5.2020 אגודת מי איילון אגודת מים שיתופית חקלאית בע"מ (להלן: "אגודת מי איילון") הגישה עתירה לבית המשפט לעניינים מינהליים (עת"מ (מינהליים מרכז) 21-05-46772). בתמצית, טענתה של אגודת מי איילון היא כי היא מופלית לרעה ביחס למאגרי המים המוחזקים על-ידי אגודה שיתופית קיבוץ נען (מאגר נען) ועל-ידי הקיבוצים חולדה ומשמר דוד (מאגר חמ"ד). לדבריה אין שוני רלבנטי בין השימוש שהיא עושה במאגר נשר ובין השימוש שעושים הקיבוצים במאגר נען ובמאגר חמ"ד. לפיכך, נטען כי החלטת מנהל הארנונה לחייב את אגודת מי איילון לפי סיווג של מאגר ביוב לוקה בפגם.

על פי חוות דעתו של היועץ המשפטי של המועצה, מאגר מים פתוח אינו בגדר "אדמה חקלאית" כהגדרתה סעיף 269 לפקודת העיריות [נוסח חדש] (להלן: "פקודת העיריות"), מאחר שאינו משמש לאחת מן מטרות הנקובות בהגדרה. לפיכך, מאגר מים פתוחים, ובכלל זה המאגרים היישוביים המשמשים לחקלאות, נכנסים תחת הסיווג הראשי של קרקע תפוסה. כמן-כן, להחלטת ועדת הערר משנת 1998 אין אחיזה בצו הארנונה של המועצה האזורית גזר, או בתכליתו. הסיווג בצו הארנונה של המועצה האזורית נועד לחול על קרקע תפוסה המשמשת למאגרי ביוב. הדגש הוא על השימוש בקרקע ולא שאלת המחזיק או השימוש שנעשה לאחר מכן במי הקולחין.

יחד עם זאת, בשל טענת האפליה שהועלת על-ידי אגודת מי איילון, קיימת אפשרות שבית המשפט יפסוק כי יש לחייב מעתה והלאה גם את שטח המאגרים נען וחמ"ד לפי סיווג של מאגרי ביוב, ולחילופין לפי סיווג של קרקע תפוסה, מהטעם שמדובר בסיווג הקרוב ביותר שהוא גבוה מהתעריף המוצע. במקרה שבית המשפט יפסוק בדרך זו, יפגע הדבר באפשרות לפתח מערכת מאגרים והולכת מי קולחין בשטח המועצה האזורית, פיתוח שהמועצה האזורית גזר רואה בו חשיבות מכרעת לקידום החקלאות בתחומה.

בנסיבות אלה, על-מנת לאזן בין הצורך לשמור על הכנסות המועצה האזורית, מצד אחד, ובין הצורך לקדם את החקלאות בתחום המועצה האזורית ולאפשר לחקלאים לרכוש מי קולחין בתעריף סביר, המועצה האזורית מבקשת להוסיף לצו הארנונה שלה סיווג חדש – "מאגרי מים פתוחים למי קולחין עבור חקלאות ותעשייה" בתעריף של 1.5 ₪ למ"ר. מאחר שאין בצו הארנונה של המועצה האזורית גזר תעריף עבור מאגרי מים פתוחים מדובר בנסיבות המקרה בהטלה לראשונה.

נכון לשנת הכספים 2021 השומה השנתית עבור מאגרי הביוב בתחום המועצה האזורית עומדת על סך של 1.5 מיליון ₪. מצד אחד, התעריף למ"ר של מאגר פתוח יפחת מ-4.19 ₪ למ"ר לתעריף של 1.5 ₪ למ"ר. מצד שני, תעריף זה, אשר יחול גם על שטח מאגר נען ועל שטח מאגר חמ"ד כך שהגידול הצפוי בשטחים החייבים בתשלום לפי סיווג זה ישמור על כך שתקציב המועצה האזורית יישאר מאוזן. לצד זאת, מאגרי ביוב קיימים בשטח מט"ש איילון יוותרו בתעריף הקבוע של 4.19 ₪ למ"ר לשנה על פי סיווגו.

השוואת תעריף הארנונה המוצע לרשויות מקומיות סמוכות

בבדיקה שהמועצה האזורית ערכה נמצא כי מתוך 11 הרשויות המקומיות הסמוכות למועצה האזורית גזר רק ל-5 רשויות בלבד יש סיווג עבור מאגרי מים פתוחים, או שימושים קרובים (חבל מודיעין, מטה יהודה, נחל שורק, ברנר ורמלה). בהתאם לממצאים אלה עולה כי התעריף החציוני בקרב רשויות מקומיות סמוכות שיש להן סיווג עבור מאגרי מים פתוחים או שימושים קרובים עומד על 1.44 ₪ למ"ר (התעריף הממוצע בקרב רשויות אלה עומד על סך של 5.13 ₪ למ"ר).

השוואת תעריף הארנונה המוצע לרשויות מקומיות המדרגות 7 במדרג הפריפריאליות

המועצה האזורית גזר מדרגת בדירוג 7 במדרג הפריפריאליות. מתוך 20 רשויות המדרגות בדירוג פריפריאלי 7 רק ל-8 יש סיווג עבור מאגרי מים פתוחים או שימושים קרובים. נמצא כי התעריף החציוני בקרב רשויות מקומיות אלו עומד על 1.215 ₪ למ"ר והתעריף הממוצע על 2.78 ₪ למ"ר.

השוואת תעריף הארנונה המוצע למועצות אזוריות אחרות

מתוך 44 מועצות אזוריות (ללא מועצות אזוריות בשטחי יהודה ושומרון או מועצות אזוריות ערביות), ל-32 יש סיווג עבור מאגרי מים פתוחים או שימושים קרובים.

השוואה בין תעריפי הארנונה בין מועצות אזוריות מגלה שהתעריף החציוני בקרב מועצות אזוריות המדרגות בדירוג 7 במדרג הפריפריאליות, שיש להן סיווג עבור מאגרי מים פתוחים או שימושים קרובים, עומד על 1.39 ₪ למ"ר והתעריף הממוצע בקרב מועצות אזוריות אלו עומד על סך של 2.59 ₪ למ"ר.

סך הכל התעריף החציוני בקרב כלל המועצות האזוריות שיש להן סיווג עבור מאגרי מים פתוחים או שימושים קרובים, עומד על 0.89 ₪ למ"ר והתעריף הממוצע על סך של 4.37 ₪ למ"ר. יתרה מזאת עיון בנתונים מצביע על כך שככל שהמועצה האזורית מדרגת גבוה יותר במדרג הפריפריאליות אז התעריף למאגרי מים פתוחים גבוה יותר.

סבירות תעריף הארנונה המוצע למאגרי מים פתוחים

הממצאים המפורטים לעיל מצביעים כי התעריף המוצע הוא סביר ועולה בקנה אחד עם מודל השוואת תעריפי הארנונה ביחס לרשויות מקומיות סמוכות ולרשויות מקומיות המדרגות באופן דומה במדד הפריפריאליות, ובכלל זה מועצות אזוריות. תעריף זה מאזן נכונה בין החובה לשמור על הכנסות המועצה האזורית, מצד אחד, ומצד שני תומך במגמות הפיתוח של החקלאות בתחום המועצה האזורית גזר.