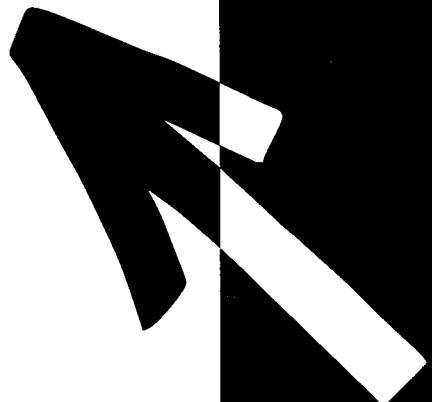


ניהול מערכות המים המוגראת המשפטית בישראל

מ' דניס גולדמן

מכון פלורסה היימר למחקרים מדיניים



**מכון פלורסהיימר למחקרים מדיניות
פרויקט ליבת ישראל**

**ניהול מערכות המים
המסגרת המשפטית בישראל**

מ' דניס גולדמן

ירושלים, פברואר 1996

עריכה לשונית: עדן ירון

עורכת אחורית: שונמית קריין-ロー

הדפסה: דפוס אחווה בע"מ

הדברים המובאים בפרסום זה הם על דעת המחבר בלבד

© 1996, מכון פולרשה היימר למחקרים מדיניים בע"מ

רחוב דסקין 9 א', ירושלים 90440. טל' 02-666243 פקס: 02-666252

ISSN 0792-6251

על המחבר

מחקר זה הוכן במסגרת פרויקט הליבה העוסק בليمוד שיטתי של גורמי הצמיחה של האזור המרכזי של מדינת ישראל, המשתרע לאורך מישור החוף החל מצפון לננתניה ועד דרום ל אשדוד, כאשר במורה משתרע אזור הליבה מזרחה למודיעון, בואכה העליה לירושלים. באזורה זה מתרכזות מעלה ממחצית האוכלוסייה של מדינת ישראל וחלק גדול ומשמעותי של כלכלתה.

פרויקט הליבה עוסק בשלושה מסלולי מחקר ראשיים: ארגון ומינהל מוניציפלי; צמיחה כלכלית של אזור הליבה; תכנון אסטרטגי וייצור תשתיות 'מאפשרות' להתפתחות האזור. פרויקט הליבה ימשיך לשתף את הציבור הישראלי בمسקנות מרכזיות בתחוםי המחקר ובקביעת המדיניות בתחום הליבה. אנו מקווים שמכון פלורסהיימר יהפוך לבמה מרכזית של מגש ולימוד משותף בין נציגי השלטון המרכזי על כל שלוחותינו, הרשותות המקומיות הרבות באזורה הליבה והמוסדות האקדמיים, בהם מתנהל מחקר בנושאי הליבה השונים.

על המחבר

עו"ד דניס גולדמן הוא שותף במשרד עורכי דין בירושלים המתמחה בדיני המים התכנון והבנייה וכן איכות הסביבה. הוא מרצה במכון ללימודים עירוניים ואזרחיים באוניברסיטה העברית בירושלים.

על מכון פלורסהיימר למחקרים מדיניות

המודעות בדבר חשיבותו של מחקר מכוון למדיניות גוברת והולכת, לא רק בקרב חוקרים וקובעי מדיניות אלא גם בקרב קרכנות ציבוריות ופרטיות. קרן פלורסהיימר, שבראה עומד ד"ר סטיבן ה' פלורסהיימר, יזמה את ייסודה של מכון מחקר שיתרכז במחקרים העוסקים בסוגיות-מדיניות ארכוכות טווח. מטרתו הבסיסית של המכון היא לחקור תהליכיים יסודיים שייעסיקו את קובעי המדיניות בעתיד, לנתח את המגמות וההשלכות ארוכות הטווח של תהליכי אלה ולהציג לקובעי המדיניות חלופות של מדיניות ואסטרטגיה.

חברי הוועד המנהל של המכון הם: ד"ר סטיבן ה' פלורסהיימר (יו"ר), עו"ד י' עמיהוז בן-פורת (סגן יו"ר), מר זוז ברודט, מנכ"ל משרד האוצר, ומר הייש גוזמן, העורך הראשי של ה"גירוסלם ריפורט". מינהל המכון הוא פרופ' עמירם גונן, מן המחלקה לגאוגרפיה באוניברסיטה העברית בירושלים.

דברי תוזה

תודות נטעות לד"ר ראובן ליטר על קריאת העבודה ועל העורתיו.

תוכן העניינים

מבוא	7
שירותי תשתיות	7
שאלות ביחס למצב התשתיות כיום	7
ההיקף והמבנה של המחקר	8
פרק ראשון: שאלת מקדמית - למי שייכים המים?	10
פרק שני: החקיקה בעניין מערכות המים	13
חוק המים הכללי	13
קיודים ומידת מים	15
ניקוז מים עילאים ומניעת שיטפונות	16
קביעת רמות תברואתיות למים ולמי ביוב	17
אספקת מים באמצעות הרשויות המקומיות	17
הטיפול בנחלים והשימוש במים לצורכי קיט ונופש	18
הטיפול בביוב	19
מבחן חוקים נוספים המתיחסים לנושאי מים, ביוב ומניעת זיהום	21
פרק שלישי: מלאי התקידים והמוסדות המטפלים במערכות המים	24
הטיפול בדרג של שרי ממשלה	24
נציג המים	30
מוסדות שונים הפועלים מכוח חוק המים	32
הרשויות המטפלות בענייני ניקוז	33
הרשויות המטפלות בנחלים ובכנרת	34
הרשויות המקומיות	35
ועדה מחוזית לתכנון ולבניה	37
בית דין לענייני מים	37
פרק רביעי: חסרונותיה של השיטה הקיימת	39
היעדר חוק אחד	39

39	..... חלק מן החוקים מיוושנים.....
39	..... אין יודעים היכן להפץ את הדין
40	..... רבים מן החוקים אינם מיוושמים די צורכם
40	..... יתר מדי מוסדות ומעט מדי תיאום ביניהם
40	..... כל רשות דואגת לעצמה
40	..... היעדר הכוונה כללית
41	..... חלק מן הרשויות המקומיות סובל מקשיי תפקוד
41	..... מוסדות מרכזיים אינם מעוגנים בחוק
41	..... ארגון המערכת מושתת לעיתים על שיקולים זרים
42	..... האזור הולך לאיבוד בסבך החוקים והמוסדות
43	..... אין מטפלים במערכות המים כיחידה אחת
44	פרק חמישי: גישותים לקראות פתרון מרחבוי
44	..... איגודי ערים
45	..... דוגמה לפעילויות מרחבית - איגוד הערים לאיכות הסביבה, חדרה
49	..... דוגמה נוספת של גישה מרחבית - רשות נחל הירקון
51	..... ניסיון אנגלי לייצור מסגרת לטיפול בכל היבטים של מערכות המים
54	פרק שישי: מסקנות והמלצות
54	..... במיشور החקיקתי
55	..... במיشور המוסדי
55	..... סיכום
56	הערות
71	רשימת מקורות

שירותי תשתיות

אדם המתגורר בישראל אינו יכול להתקיים אפילו שעה אחת מבלי שהוא נזקק לשדרה ארוכה של שירותי תשתיות יקרים ומורכבים.

בתוך שעה מרגע היקיצה בבוקר משתמש כל תושב ישראל בבית השימוש (הפועל כתיקונו בזכותו מערכת ביוב שמסלקת את השפכים מהבית ומטפלת בהם); מתבלה או שוטף את פניו (בזכותו מערכת שטפוקת מים נקיים לברזים); מכין לעצמו את קפה הבוקר (תודות למערכת המוליכה חשמל לבית ומערכת אחרת המבטיחה אספקת מים הרואים לשתייה). ייתכן שתושב העיר מצלצל למשרדו להודיע כי יאוחר (מערכת תקשורת טלפונית המשרתת אותו); ייתכן שבצאתו הוא משליך את SHAREIOT המזון ופסולת ביתית אחרות לפחות האשפה הציבורית (שהועמד ברחוב בידי האחראים למערכת איסוף הפסולת וסילוקה).

בצאתו מן הבית ביום גשם, תושב העיר נוכח לדעת כי בית המגורים והרחוב אינם מוצפים במים (בזכות מערכת הניקוז והתיעול); בבית וברחוב הוא יכול לנשומת אויר נקי (יחסית) מזוהם ומהומר חלקיים מזיק (תודות לרשויות המשתדרות להתמודד עם בעיות זיהום האויר). בעת הנסיעה בדרכים, התושב נהנה מכביש סלול, מרמזורים ומשילוט (כיוון שגורם כלשהו דואג לתשתיית הדריכים).

רישימת שירותי התשתיות שהאדם העירוני בישראל זוקק להם היא כמעט אינטואיטיבית, ותלוותנו במערכות המספקות את שירותי התשתיות וביעילותן היא כמעט מוחלטת. עם זאת, ידוע לנו מעט מאוד על מערכות אלה. יתר על כן, כמעט ולא נדונו בכתביהם המספריות והמנהליות שבאמצעותן פועלם הגופים המספקים לנו שירותי תשתיות אלה.

שאלות ביחס למצב התשתיות כיום

מי הם הגורמים המופקדים על שירותי התשתיות והמאפשרים לנו להמשיך ולקיים את אורחות החיים שאנו מוגלים בהן? מהם תפקידיהם, חובותיהם וסמכויותיהם? האם גופים אלה פועלים בדרג ארצי, אזרחי או מקומי? כיצד הם מונחים? האם יש לציבור מה לומר על מדיניותם ועל הדרך שבהם מבצעים את תפקידיהם? כיצד ידע האזרחים את זכויותינו בנושאים אלה? האם הדין המסדר את פעולותיהם של המוסדות המופקדים על ענייני תשתיות הוא מודרני ויעיל, או שמא הוא שריד מן העבר שאינו מבדיק את התפתחויות ההוויה? האם נקלה יצירת מנגנוןים מותאים

וויילים יותר, או שמא קבוצות כוח ממשיכות לקיים את השיטה על נושאי תשתיות המעניינים אותן?

מהו היחס המתאים בין השלטון המרכזי והמקומי ובין המגזר הציבורי והשוק הפרטי בכל הקשור להספקת שירותים תשתיות? האם החלוקת המסורתית בין רשותות השלטון מתאימה כלל ועיקר למאפיינים המייחדים של התשתיות? האם מתקנות משפטית-מיןאלית המתאימה לשירות אחד, תהיה הולמת גם שירות אחר?

מהי עמדת בתי המשפט בענייני תשתיות? האם הם מבטיחים לנו מינהל תקין? באיזו מידת הם מסוגלים להתערב בנושא זה?

ההיקף והמבנה של המחקר

רשימת התשתיות ארוכה, וכך גם רשימת השאלות והקושיות. מהר מאוד מתרברר כי במתכונת הפרסומים של מכון פלורסהיימר לא ניתן להציג את מצבן המשפטית-ה민הלי של כל התשתיות, ואף לא של רובן. כמו כן ברור כי כל ניסיון להסביר על כל השאלות לגבי כל תשתיות ותשתיות במסגרת פרטום זה יהיה שטхи בלבד.

וחולט, על כן, להתמקד בהיבטים המשפטיים והמיןאליים של התשתיות החיוונית ביותר - תשתיות המים. במסגרות זאת נבדוק אפוא נושאים של הספקת מים, הבחתת איכות המים, מניעת זיהום המים, ניקוז, איסוף וטיפול בנחלים ובאגמים.

פרק הראשון נבחן למי שייכים המים. בפרק השני תיסקרו המוסגרות החקיקתיות שבתוכה מוסדרים הרכיבים השונים של מערכות המים. בפרק השלישי יוצגו המוסדות שהוסמכו לטפל בנושאים אלה. התמונה העולה מפרקיהם אלה היא של ערובוב תחומיים, של חיפוי וחלוקת סמכויות בלתי רצינולית. הפרק הרביעי יסכם את מגרעوتיה של השיטה הקיימת. קווי מחשבה לשיפור המצב הקיים יוצגו בפרק החמישי, שיסקרו ניסיונות הן בארץ הן באנגליה לפעול בכיוון הנכון. בפרק האחרון יוצגו מסקנות ומלצות.

למעשה, הכל מוביל למסקנה אחת, שהיא התזה של הפרסום כולו. עד עכשו יצרנו יסודות משפטיים-מיןאליים לטיפול בתשתיות, המבוססים על מוסגרות שליטוניות מוכרות לנו. טוב היה לו נקללו תחילת המאפיינים המייחדים של התשתיות ותכונותיה הפיזיות והגאוגרפיות, ואלה היו מכתיבים לנו את תוכן החוקים ואת האופי והמבנה של המנגנונים המיןאליים שיטפלו בנושא. אלא שאנו הלכנו מן המוסד אל התשתיות במקום לכלת מן התשתיות אל המוסד.

הגישה הדוגלת בהתווית המבנה המשפטי-המינמלי על פי המאפיינים המיוחדים של התשתיות מותאמת לכל התשתיות, לא רק לנושאי מערכות המים. השינוי המוצע בכוון המחשבה בא לישוב בין האופי הייחודי של כל תשתיות לבין המסגרת החקיקתית והמינימלית שהוקמה לטפל בה.

שאלת מקדמית - למי שייכים המים?

לפנינו שנסקרו את החוקים העוסקים ברכיבים השונים של מערכות המים, ולפנינו שבוחן את המוסדות שהוסמכו לטפל בנושאים אלה, רצוי שנבדוק למי שייכים המים.

בקצרה, כל המים בישראל על כל צורתייהם שייכים לציבור כולם ומיעדים לשימושם של כלל תושבי הארץ.

שליטה במים נתונה אמונה בידי המדינה, אך היא מחזיקה בהם בתור נאמן ועליה להחליט כיצד לחלק אותן ל人群中 כלל הציבור.

הסעיף הראשון בחוק המים, התש"י"ט 1959¹ מורה לאמור :

"מקורות המים שבמדינה הם קניין הציבור, נתונים לשליטתה של המדינה ומיעדים לצורכי תושביה ולפיתוח הארץ".

"מקורות המים" מוגדרים בחוק בצורה הרחבה ביותר.² הם כוללים מעינות, נחלים, אגמים ומקווי מים עיליים ותת-קרקעיים. יהיה מצב המים בכל שיתה - זורמים או עומדים בשטח פתוח, חבויים עמוק מתחת לקרקע, מוסדרים, מתועלים או מועברים בциינורות; פרצוי זה עתה מן הסלע או שהם מי ביוב מזוהמים הנמצאים בדרך כלל מכון טיהור - כולם נחשבים כמקורות מים, ובתור שכאה הם שייכים לציבור כולם.

אין בעלות פרטית על מים. זכותו של אדם לקרקע אינה מקנה לו כל זכות על מקור מים הנמצא באותו קרקע או עבר בה או בגבולה.³ בעלי הקרקע שעיל גודת נחל ואפילו הבעלים של קרקע הנחל - אין זכאי לגעת במים הזורמים בנחל, אם אין בידו היתר לכך מאות הגורמים המופקדים מטעם המדינה על שמירת המים לצורכי הכלל. הוא הדין לגבי בעלי הקרקע על שפת הכנרת או אלה הגובלות בכל אגם אחר.⁴ לבעליים של באר יש אמונה זכויות במתיקן עצמו, אך אין לו כל זכות במים שבתווך הבאר.

מן הרגע בו טיפות הגשם ירדו על הארץ ועד שנחפכו למי ביוב, שייכים המים לציבור כולם. כיון שהמים הם נחלת הכלל, קבע חוק המים כי כל אדם זכאי לקבל מים

ולהשתמש בהם, ובلد שמדובר נעשה בהתאם להוראות החוק.⁵ הזכות לקבל מים עומדת לאדם כל עוד אין בקבלתם כדי להביא להמלחתו של מקור מים או לדלדולו.⁶

אין אדם זכאי לקבל מים אלא אם הם מיועדים לאחת או יותר מחמש מטרות המים המפורטות בחוק:

- א. צורכי בית;
- ב. חקלאות;
- ג. תעשייה;
- ד. מלאכה, מסחר ושירותים;
- ה. שירותים ציבוריים.⁷

יש לציין שמטרות אלה אינן כוללות קבלת מים לצורכי קיט, נופש וספורט.

הבעלות הכלכל-ציבורית על המים מוגמת היטב בפסק דין של בית המשפט העליון בג"ץ 221/64, המועצה המקומית פרדס חנה נגד שר החקלאות.⁸ פסק דין זה מביל גם את ניגוד האינטראסים בין רשות מקומית המפעילה מפעל מים והשואבת מים לצורכי תושבה, לבין רשות המים של המדינה המופקדת על ניצול שוויוני של המים לצורכי כלל תושבי הארץ. להלן סיפור המקרה:

המועצה המקומית פרדס חנה הפיקה מפעל המים שלא מותקים, שאוטם סייפה לצרכני המים בתחוםה. תכולות הכלור במים אלה הייתה נמוכה (50-80 מ"ג לליטר), וחקלאי המקום ותושביו נהנו ממים באיכות הטובה ביותר. נציג המים (המושפק), כפי שנראה בהמשך, על אספקת מים לכל תושבי המדינה) חייב את המועצה המקומית פרדס חנה להזרים את המים 'שלתי' אל מקום ריכוז, שם נמהלו במים המגיעים ממוביל המים הארצי. המים מן המוביל הארצי הובילו ברמה גבוהה של כ-350 מ"ג לליטר. אחרי תהליך הניהול, הווחזה לפרדס חנה אותה כמות של מים שנלקחה ממנה. אולם תכולות הכלור במים המוחזרים הגיעו עתה לכ-170 מ"ג לליטר; ואילו כמוות הכלור במי המוביל הארצי, הממשיכים בדרך כלל, ירדה מ-350 לכ-250 מ"ג לליטר, בזכות מיהולם במים המותקים של פרדס חנה.

המועצה המקומית פרדס חנה ערערה בפני בית המשפט הגבוה לצדק על חוקיות ההוראה של נציג המים. המועצה הסבירה לבית המשפט כי היא שומרת על מכסת המים כפי שהוכתבה לה על ידי נציג המים, ואני שואבת מן הבארות שבשליטתה

יוטר מאשר כמות המים המותרת על פי רישיון ההפקה שבידיה. בנסיבות אלה, טענה המועצה, זכאיות היא להשתמש במים הטובים המופקים על ידה ואין זה סביר לחייב אותה להחליף אותם במקרים פחות טוביים הבאים ממויביל הארץ.

בית המשפט הגבורה לצדק פסק כי אחרי חקיקת חוק המים אין המועצה המקומית יכולה עוד להתייחס אל המים המתוקים המופקים מבארותיה כמים 'שלה'. לדברי השופט ברנזון: "החוק הללו את מקורות המים ועשה אותם קניין המדינה. ושוב אין שום אדם הבעלים של מקור המים במדינה כולה".⁹

החוק אמן לא הפיקע את מפעול המים של המועצה המקומית, במובן זה שהמתוקים והאבירים הדרושים להפקת המים עדין שייכים למועצה. אבל הספקת המים מן המפעול, קבלתם והשימוש בהם יכולים להיעשות רק על פי הוראות נציג המים. המועצה המקומית פרדס חנה אינה נחשבת כבעליים של המים המתוקים שהיא מפעילה המים שלה.

בית המשפט הדגיש כי חוק המים מכוון להפגג את חומרת המחוسر במים בארץ, ולהביא לאיוזן יתר בחלוקת המים בין האזוריים השונים של המדינה. בית המשפט השתכנע כי מיהול מים מתוקים במים מלוחים יותר הנה תנאי הכרחי להפעלת מויביל המים הארץ.

חוק המים אמן העניק לכל אדם את הזכות לקבל מים, אך לא קבע מאיזה מקור יקבלם. על כן קבע בית המשפט כי נציג המים יהיה זכאי לקחת מן המועצה המקומית פרדס חנה את המים המתוקים שהפקה ממפעול המים שלה, ולהמיר אותם באותה כמות של מים פחות טוביים.

על רקע עיקרון היסודות של שייכות המים לציבור כולם, ניתן עתה לבחון את החוקים המצדירים את נושאי מערכות המים.

החקיקה בעניין מערכות המים

לא קיים בארץ דבר חוקה אחד (מעין Codex של דיני המים), שמרכז את דרכי הטיפול בכלל היבטים של מערכות המים. נחפוץ הוא: המשפט המסדיר סוגיה מורכבת זאת מחולק על פני סדרה ארוכה של חוקים שונים.

חוק המים הכללי

חוק המים, התשי"ט-1959 מתימר להיות חוק המים הכללי, והוא אכן חוק חשוב ובסיסי. עם זאת, הוא אינו מטפל בכל הרכיבים של מערכות המים.

החוק בניו משני חלקים עיקריים. בשבועת סעיפיו הראשונים נקבעה מדיניות היסוד של הטיפול במים (הבעלות הציבורית על המים, הזכות לקבל מים והמטרות של מען ניתן למשך זכות זאת); שאר סעיפי החוק (יוטר מ-150) מוקדשים לייצרת המסגרת המשפטית-המינהלית הדרוסה להגשה העקרונות שנקבעו בסעיפים הראשונים.

החוק מקים "מוסדות מים" בשפה. מוסדות אלה ייסקו בפרק הבא.

החוק רואה - ובצדק - את המים בישראל כמצרך חיוני אך מצומצם מאוד. על כן, הוא מקדיש את עיקר ממוציו להסדרת ההפקה והשימוש במים - הן על ידי שיטות רישוי ופיקוח והן על ידי הטלת איסורים על כל פעולה שלולה לפגוע במים.

החוק מחייב כל אדם ואדם לנוהג במים המגיעים אליו ביעילות ובחיסכון, ולהזיק את מתקני המים שברשותו במצב תקין. כן מצויםanno על פי הוראת החוק למנוע בזבוז מים, ולהימנע מסתימתו או מדלולו של מקור מים.¹

נציג המים רשאי לקבוע רכויות מגן סביר למקורות מים ומתקני מים. הכנסה לרכויות אלה והמעבר בהן אסורים ללא היתר מאות הנציג.² אם מקור מים מدلדל, הנציג רשאי להורות על הפסקת ההפקה ממנו או על צמצומה, ואף לצות על נקיית אמצעי חירום כדי להבטיח את אספקת המים.³ החוק מלא איסורים שנועדו למנוע את זיהום המים.⁴ בנוסף על יתרוניות האקולוגיים, מניעת זיהום המים מבטיחה לנו כמות מרבית של מים לשימוש. עם זאת, זיהום מים מוגדר בחוק⁵ בזורה כה רחבה שכמעט כל מגע עם המים, ידיותי כל שייה, נחשב כפעולה מזהמתה. לנציג המים מגוון רחב של סמכויות, המאפשרות לו להפסיק זיהום מים ולהביאו לכך שהמזוזם יתקן את המעוות.⁶

נשאלת השאלה: אם החוק העניק לנציב המים סמכויות כה מוחמירות להפקת זיהום מקורות המים, מדוע נהפכו נחל הארץ לTELULOT BIYOB, ומדוע איוכותם של מקורות המים ה苍-קרוקעים מידדרות? תשובה חלקית לשאלת זאת היא שלא די במתן סמכויות; יש להשתמש בהן באופן ובתקיפות. עד עתה לא הופלו הסמכויות למניעת זיהום מקורות המים בצורה תקיפה נגד מזוהמים בעלי עצמה: כללאים, מפעלי תעשייה והרשות המקומית - המסללות את מי הביזב שלחן לתוך הנחלים והוואדיות הסמכים לתוחמיהן. יתרה מזאת: נציב המים - בעל הסמכויות למניעת זיהום המים - החליט בעצמו כי מי המעיינות, שהם מקורות המים של הנחלים, יינתקו ויגויסו להעשרה מלאי המים, ואילו ערוצי הנחלים ישמשו אפיקים למילוי ניקוז. ובiyob.

חלק ניכר מן החוק עוסק ברישיוני ההפקה וההספקה של מים ובפיקוח על פעולות אלה. אין להקים מתקן להפקת מים, ולא כל שכן להפיק ממנו מים, ללא רישיון ההפקה מנציב המים ובהתאם לתנאיו.⁷ ברישיון תיקבע כמות המים שאפשר להפיק ממקור המים במשך כל עונה, וכן המטרות שלחן מיעודים המופקים.⁸ כן יקבע הרישיון תנאים נוספים להבטחת ניצולו הייעיל של מקור המים ולמניעת זיהומו.⁹

במקרה של מחסור במים אפשר שטח פלוני יוכלו כאזור>KI'ZOB¹⁰ בפועל, הוכרזו כך כמעט כל אזורי הארץ.¹¹ באזורי>KI'ZOB רשיין שר החקלאות להסדיר בתנקות את הצריכה במים.¹² מכוח סמכות זאת התקין השר תקנות הקובעות הקצבות מים שנתיות לסקטוריהם השונים, כגון קלאות ותעשיה, וכן לרשות המקומיות לצריכה ביתית.¹³

חוק המים עוסק בפרוטרוט במפעלי מים ארכיטים ואזרוריים,¹⁴ וקובע כיצד יאורשו תכניות להקמת מפעלי מים וכי ישקול ויכרע בהתנגדויות לתכניות אלה.¹⁵ החוק מעניק לרשות המים סמכויות רוחבות בקשר להקמת מפעלי מים - לרבות הסמכות לקדוח בקרקע של הוזלת, לחפור ולהניח צינורות, ולסליק נתיעות, גידולים ומבנים קיימים - הכל כדי לאפשר ביצוע התכנית להקמת מפעלי המים.¹⁶ כן עוסק החוק במתן פיצויים לאלה שניזוקו עקב הפעולות הדורשות להקמת מפעלי מים.¹⁷ לבסוף, החוק מחייב רשות שהקימה מפעלי מים לספקם לכל הצרכים בשטח פועלתו של המפעל.¹⁸

כפי שראינו לעיל, המים הם קניין הציבור. אף על פי כן, האוצר חייב לשלם בעבר הוצאות המים מן הקרקע או הנחל, הפקנות והספקות לבתו. חלק נכבד מן החוק מוקדש להיבט הכספי של הטיפול במים.¹⁹ בנושא זה הונקו סמכויות רוחבות לשר

החקלאות. השר מוסמך לקבוע את תעריפי המים שהצרcn חיב לשלם לספקי המים למיניהם, לרבות לרשותות המקומיות.²⁰ החוק מסדר גם את הפעלתה של קרן איזון להקטנת ההפרשיות בין מחירי המים באזורי השוניים של הארץ.²¹ הרעיון הוא שהאזורים הברוקים במים יסבדו - באמצעות היטל האיזון - את שטחי הארץ הסובלים ממחסור במקורות מים.

מחיר גבוהה של מים עלול להגביל או לווסת את צרכיהם. על כן נקבע בחוק כי מי שספק או מספק מים בכמות הוללה על המotor, יכול שוטל עליו תשלום מיוחד. שיעורי התשלום המיוחד נקבעים בתקנות.²² ככל שהסת�性ה מן הנורמהגדולה יותר, כך עולה סכום התשלום המיוחד שהספק או הספק חייבים לשלם. באישור נציג המים, הספק רשאי לגולל את התשלום המיוחד אל כתפיו של הצרכן שזכה את כמות המים העודפת.²³ הרעיון הוא שהשיקול הכלכלי והשיעור הגבוה של התשלום המיעוד ישכנעו אנשים שלא לעשות שימוש מופרז במים. ניתן לשאל אם שיטה זו אינה מעודדת 'מכירתן' של סטיות מנורמות השימוש במים לגורם שידם מוגת לשלם.

חוק המים הוא אמנם מפורט, אך לשם ביצעו הותקנה מערכת של חקיקת משנה (תקנות, צוים, כללים וארכזות), המתפרשת על פני מאות עמודים. חקיקת משנה זאת מטפלת במגוון רחב של נושאים, כדוגמת: איסור על שימוש מופרז במים לרחיצת כלי רכב, שהוטל בתקופת מחסור במים;²⁴ איסורים על ביצוע פעולות שעלוות לזרם מקורות מים, כגון שימוש בדטרגנטים קשים או שטיפת מתקני ריסוס בקרבת מקורות מים;²⁵ תעריפי מים;²⁶ גבייה וחלוקת של היטל האיזון;²⁷ מענקים אלה על שועלות המים שלהם גבוהה במיוחד;²⁸ ויסות מפלס המים בכנרת,²⁹ ייעול השימוש במים במטעים,³⁰ ועוד.

למרות חשיבותם של חוק המים וחקיקת המשנה שהותקנה לפיו, אין הם מכסית את כל תחומי הטיפול במערכות המים. מספר רב של נושאי מים אחרים מוסדר בחוקים נוספים. חוקים אלה מובאים בהמשך בתרמיציה.

קייזחים ומדיזת מים

הוראותיו של חוק המיםחולות מן הרגע שבו האדם מתחילה להפיק מים ממוקור מים. אך קודם לכן קיים השלב של חיפוי המים, ביצוע הקיזוחים וחפירות הבארות, כדי להגיע אל מקורות המים התת-קרקעיים. חדרה אל מקורות אלה יכולה להשפיע על כמות ואיכות המים בשאר המקורות, ועל כן המדינה מעוניינת להסדיר גם את החיפוי אחר מקורות מים.

חוק הפקוח על קידוחי מים, תשט"ו-1955³² אוסר קידוח או חפירת באר ללא רישיון מטעם נציב המים.³³ הנציב רשאי לסרב לתת רישיון אם הוא סבור כי הקידות, החפירה או הבאר עלולים לגרום לדלול מקורות המים או להמלחמת.³⁴ על פי תקנות שהותקנו לפי חוק זה, גם סטיימת באר טעונה אישור מאט נציב המים.³⁵

המדינה אינה יכולה לקבוע מדיניות מים אם אין בידה מידע בדוק על כמות המים המופקות מן המקורות השונים, על צרכות המים ועל היעדים השונים שלהם והמים מסווקים. חוק מדינת מים, התשט"ו-1955³⁶ בא להסדיר נושא זה.

החוק קובע את העיקרונות, שלא יספק אדם מים אלא במדידה.³⁷ תקנות שהותקנו מכוח החוק מסדרירות את נושא מדיה המים ואת הפקוח על המכונים לבדיקה וכיוול של מדיה מים.³⁸ כן מטפלות התקנות ברישוי בתיה מלאכה לתקן מדיה מים. על פי תקנות אחרות חייבים מפיקי מים לא רק למודד את המים המופקים על ידם, אלא גם להגיש לנציב המים דוחות מדידה חודשיים.³⁹ צוים של שר החקלאות הניטנים מכוח החוק, מחייבים את הרשות המקומיות להתקין מדיה מים בהתאם לתקנות מדידה שאושרו על ידי נציב המים.⁴⁰ כן תביעות הרשות המקומיות לספק מים לתושביהם רק במדידה. צו בדבר אספקת מים בקיבוצים מחייב מדידה נפרדת לשימושי המים השונים של הקיבוץ.⁴¹

ניקוז מים עיליים ומניעת שיטפונות

נושא חשוב זה טופל בנפרד בחוק הניקוז וההגנה מפני שיטפונות, התשי"ז-1957.⁴² חוק זה נועד לא רק להגן علينا מפני שיטפונות, אלא גם למנוע אבדן מי גשמים שיכולים להעשיר את מקורות המים. החוק יצר מגנונים מיוחדים לטיפול בנושא, לרבות המועצה הארץית לענייני ניקוז ורשות ניקוז, עליה ידובר בפרק הבא. מוסדות אלה מופקדים על תכנון, בדיקה, אישור וביצוע של מפעלי ניקוז שנעדו להעל, להוביל ולאגור את המים העיליים כדי שלא יתבזבזו, לא יגרמו לסחף קרsku ולא יביאו להצפות.⁴³

החוק מגן על עורקי המים הטבעיים ואוסר הטיעיתם ושינויו זרימת המים שבhem לא יותר מטעם נציב המים.⁴⁴ כדי לשמור על איכות המים בעורקים, החוק אוסר על הקמתם של מבנים או מתקנים בעורק מים או ברצועת המגן שלו. אסור לעבד את الكرקע ברצועת מגן, לרעות בה או להעביר בה בעלי חיים. פעולות אלה מותרות רק בהיתר מיוחד מנצח המים ובהתאם לתנאיו.⁴⁵ בספר החוקים קיימים שפע של אמצעים משפטיים המאפשרים לשויות לשלווט באופן כמעט מוחלט על טיפול במים עליים. המצוות מחייבת על שימוש די דל באמצעים משפטיים אלה.

קביעת רמות תברואתיות למיים ולמי ביוב

פקודת בריאות העם⁴⁶ היא אמנת שיריד מימי המנדט, אך בשנת 1970⁴⁷ נוסף פרק הדן באיכות התברואתנית של המים. פרק זה והתקנות שהותקנו לפיו נועד להבטיח את איכות המים מבחינה תכונותיה הביוולוגיות, הֆיזיקליות, הכימיות, הרדיואקטיביות והאורוגנופלטיות. הדגש מושם על איכות מי השטיה, אך הפקודה מטפלת גם באיכותם התברואתית של כלל המים בישראל.

מערך פיקוח ובקרה פועל מכוח הפקודה בחסותו של משרד הבריאות.⁴⁸ בתקנות שהותקנו לפי הפקודה נקבעו סדרי הבדיקות של מים המיועדים לשתייה, והכמויות המותרות של חומרים שיכולים להימצא בהם.⁴⁹ תקנות אחרות קובעות, שאין לספק מים לעסוק אם לא הותקן בו מכשיר המונע זרימה חוזרת של המים.⁵⁰ אסור גם להתקין מערכת לאספקת חומר דישון לצמחים בלי מכשיר כזה.⁵¹

בשנת 1973 הוסיפה הכנסת לפקודות בריאות העם הוראה המسمיכה את שר הבריאות לקבוע כללים לטיהור מי שפכים המיועדים להשקה.⁵² מכוח סמכות זאת הוגבלו סוגים מסוימים מותם מוגר להשקות בקהלין.⁵³

בשנת 1991 שוב תיקנה הכנסת את הפקודה, והסמיכה את שר הבריאות לקבוע תקנים למי ביוב ולקלחין.⁵⁴ מכוח סמכות זאת הותקנו תקנות המחייבות רשות מקומית ומפעלים אשר עומס המזחמים שלהם שווה ערך ליותר מ-10,000-10 תושבים, להעביר את שפכיהם דרך מתן טיפול, כדי להביאם לרמות המפורטות בתקנות.⁵⁵

הספקת מים באמצעות הרשותות המקומיות

הספקת מים לתושבי העיר נחשבה מקדמת דנא אחד התפקידים העיקריים של הרשות המקומית.

פקודת הערים⁵⁶ מחייבת כל עירייה לטפל בהספקת מים בתחוםן באמצעות מפעלי מים שהוקמו על ידה או על ידי גופים ציבוריים אחרים.⁵⁷ העירייה מצויה, על ידי ביצוע תפקיד זה, למונו בזבוז מים, להגן על המים מפני זיהום ולקבוע את טיב הצנרת ושאר המתקנים המוביילים את המים אל הצרכן וממנו. כן מוסמכת העירייה להסדיר את המחיר שישולם بعد המים שייסופקו לתושבה.⁵⁸

פקודת המועצות המקומיות⁵⁹ אינה מתיחסת במפורש לנושא של מים, פרט לסעיף המסמיך את שר הפנים להקים מועצות מקומיות תעשייתיות. בסעיף זה נקבע

במפורש כי שמירה על הממערכות הציבוריות הקיימות באתר התעשייה, לרבות מערכות המים, הביוו והניקוז תהיה התפקיד הראשון של המועצה התעשייתית.⁶⁰

בצווים הנוגעים להקמתן של המועצות המקומיות הרגילות ושל המועצות האזוריית,⁶¹ הוסמכת כל מועצת להקים מפעלי מים, להסזר אספקת מים לתושביה ולמנוע בזבוז מים או זיהומים.⁶² כן הוסמכת המועצה להחזיק ולנהל שירותים ומפעלים שהם לתועלת הציבור - בייטוי שבודאי כולל גם מפעלי מים.⁶³

הרשויות המקומיות מפעילות חלק ניכר מסמכיותהן באמצעות חוקי עזר.⁶⁴ כמעט כל רשות מקומית התקינה חוק עזר בדבר הספקת מים לתושביה. בחוק עזר כזו מסדרה הרשות המקומית את הדרך לחבר נכסים לרשות המים העירונית; את החובה להתקין מדי מים ביתיים או דירתיים; את סמכותה של הרשות המקומית לבדוק את צנרת המים בתוך הנכס ולחייב את תיקונו, ואמצעים אחרים למניעת בזבוז מים. חוק העזר קובע גם את אגרות המים שתושבי הרשות המקומית חייבים לשלם بعد המים המשופקים להם. את מחاري המים ניתן לדרוג לפי שימושי המים או לפי סוג הצרכנים. כיום מהירותים אלה מוכנים לרשות המקומית באמצעות תקנות שמתakinן שר החקלאות לפי חוק המים.⁶⁵

בספר החוקים ניתן גם מה שנוצר מפקודה מנדרורית נוספת - פקודת הערים (אספקת מים), 1936.⁶⁶ פקודזה זו מסמיקה כל רשות מקומית לבנות ולהחזיק מפעלי מים ולהכנין את הממערכות הדרושים להספקת מים לכל בית שבתחומה. למروת שמה של הפקודה, היא חלה על כל הרשותות המקומיות ולא רק על הערים.⁶⁷

הטיפול בנחלים והשימוש במים לצורכי קיט ונווף

הרעיוון שעמד ביסוד חוק רשותות נחלים ומעינות תשנ"ה-1965⁶⁸ היה לייצור גוף אחד אשר יטפל בכל היבטים של נחל וינחלו אותו ביעילות. נחוצה רשות מיזחת, שכן נחל זורם מטבעו דרך תחומייהן של מספר רשויות מקומיות ואף דרך יותר ממוחוץ מינהלי אחד.

החוק מסמיך את השר לאיכות הסביבה⁶⁹ להקים בצו רשות נחל ולהגדיר את תחומה.⁷⁰ תפקידו הרשות כוללים הסדרת זרימת המים בנחל, שמירה על מפלס המים, ניקוז סדייר של תחום הרשות, קביעת שינויים בתוואי הנחל, הסרת מפגעי

תברואה הכרוכים בזיהום הנחל, שמירת הנוף וモתנות הטבע לאורך הנחל, הסדרתת של חלוקת המים בין המעניינים בהם והסדרת דרכי השימוש בנחל.⁷¹

במישך למעלה מעשרים שנה נשאר חוק זה כאות מתה בין דפי ספר החוקים. במאי 1988 הוקמה רשות הנחל הראשונה: רשות נחל הירקון, וכעבור שש שנים הוקמה הרשות השנייה: רשות נחל הקישון. הפעולות של רשות נחל הירקון תיסkr בפרק החמישי.

חוק הסדרת מקומות רחצה, התשכ"ד-1964⁷² עוסק בראש ובראשונה ברחצה בחוף הים ובברכות שחיה. עם זאת, הוראותיו הוחלו גם על הכנרת ונهر הירדן.⁷³

על פי פקודת הדיג 1937⁷⁴, הדיג במקורות המים מותר רק על פי רישיון מטעם שר החקלאות או פקיד דיג המוסמך על ידו. תקנות שהותקנו לפי הפקודה מתיחסות במפורש לדיג בירדן וביוובליו, בכנרת ובאגם החולה.⁷⁵

אחדים מן הגנים הלאומיים המוגדרים לפי חוק גנים לאומיים, שמורות טבע, אתרים לאומיים ואתרי הנצחה, התשנ"ב-1992⁷⁶ הם אתרי מים (למשל, גן לאומי נחל אלכסנדר, שמורת טבע נחל תנינים). תקנות שהותקנו מכוח החוק אוסרות על זיהום מים המצויים בתוך שמורות טבע או הוורמים אליה. כן אסור כל שינוי במצב המים או במסלול זרימתם.⁷⁷

פקודת הנמלים (נוטח חדש), התשל"א-1971⁷⁸ نوعה בעיקרה להסידר את הנעשה בנמלים הימיים; אך הוראותיה בדבר הפיקוח על השיט חלות גם על אגמים ונهرות שבפנים הארץ.⁷⁹ מכוח הפקודה התקין שר התחבורה תקנות המסדירות את בטיחות השיט⁸⁰ ואת הרישוי של כלי שיט קטנים.⁸¹ תקנות אלה חלות לא רק על השיט בים, אלא גם בכנרת ובנהלי הארץ.

הטיפול בביבוב

המים יכול שייכנסו לבית, למושד או למפעל כשהם נקיים וראויים לשתייה, אך יצאו מנכסיים אלה מlolיכים, מזוהמים ומעורבים עם חומרים כימיים ואורגניים, שעולים להזיק לבריאות הציבור. פסולת נזולית זאת, המרוחקת מנכס בזרימה, נקראת שפכים או שופcin. בלשון יוֹם-יום אנו קוראים להם 'יבוב'.⁸²

ישראל מייצרת מדי שנה כ-300 מיליון מטר קוב שפכים. שפכים אלה מהווים חלק חשוב ממערכות המים. אם נטפל בהם כראוי, ניתן יהיה להחזירם למלאי המים הארץ; אך אם לא נשכיל לאסוף ולטהר אותם, הם יגיעו אל מקורות המים ויזהמו אותם. מכאן חשיבותו המכרעת של טיפול נבון בשפכים.

בעוד אשר שר החקלאות ונציב המים מ蒙נים על ההפקה וההספקה של מים, הטיפול בשפכים מופקד בידי הרשות המקומיות, הפעולות תחת פיקוחו של שר הפנים.

לפי חוק הרשות המקומיות (ביו"ב) התשכ"ב-1982⁸³, רשות מקומית רשאית להקים מערכת ביוב בתחום שלה; והיא חייבת לעשות כן על פי דרישת מאת שר הפנים⁸⁴. תוכנית להתקנת מערכת ביוב טעונה אישורם של הוועדה המחויזת לתכנון ולבנייה ושל שר הבריאות⁸⁵. בהתקנות מערכת ביוב מוסמכת הרשות המקומית לחבר נכס לביב ציבורי, להניח ביבים מתחות לרחוב, ואף להעביר את הביו"ב דרך קרקע פרטית או מתחתייה⁸⁶. החוק מחייב את הרשות המקומית להחזיק את מערכת הביוב במצב תקין⁸⁷.

תוכנית להקמת מתיקן טיהור שמן יסולקו קולחין (שפכים שעברו תהליכי טיהור) אל מחוץ לתחומה של הרשות המקומית, טעונה אישורו של שר החקלאות⁸⁸. הסיבה לכך היא שכמעט בכל המקדים ישמשו הקולחין להשקיה חקלאית.

החוק מסמיך רשות מקומית למכור את מי הביוב הנאספים על ידה⁸⁹. ללא הוראה מפורשת זאת לא יכולה הרשות המקומית למכור למי ביוב, היוות והם נחשבים למקור מים, וכי שראיינו - מקורות המים הם קניין הציבור כולם.

חלק הארי של חוק הרשות המקומיות (ביו"ב) מוקדש להסדרות שני סוגי של תשלום שהרשות המקומית רשאית לבצע מושביה. הוצאותיה של הרשות המקומית להקמה והתקנה של מערכת הביוב, לרבות מכון הטיהור, נגבות בעלי הנכסים המוחברים אל המערכת. תשלום זה נקרא 'היטל ביוב', והוא חד-פעמי. שיעורי ההיטל נקבעים על ידי הרשות המקומית בחוק עוזר, והם מבוססים על גודלו של הנכס המחבר לביוב⁹⁰. החוק גם מסמיך את הרשות המקומית לחיבר מפעל, המטיל מעמסה מיוחדת על מערכת הביוב עקב הכמות או האיכות של השפכים המזרמים ממנו, לשלם לרשות המקומית תוספת להיטל, הידועה כ'יתוספת מפעל'⁹¹.

התשלום השני, הנקרא 'אגרת ביוב', נגבה על ידי הרשות המקומית מן המחויזק בנכס המחבר לרשת הביוב, והוא נדרש לכיסות את הוצאות השוטפות הדורשות להפעלת המערכת⁹². שיעור האגרה ודרך גבייתה נקבעים גם הם בחוק עוזר של הרשות המקומית.

בדרכן כלל, אגרת הביוב נגביית כתוספת לאגרת המים, המשולמת بعد המים המסופקים לנכס. סכום אגרת הביוב מבוסס על כמות המים הנצרכת בנכס, שכן סביר להניח שהיא שנכנס לנכס בתור מים יצא ממנה בתור שפכים. ככל שכמות

המים הנכנות לנכס גדרה, כך יהיה על מערכת הביוו לטפל בשפכים רבים יותר היוצאים ממנה.

אחת הבעיות הקשות שחווק הרשוויות המקומיות (ביוו) אינם מתמודדים עמה במישרין היא בעיתת המפעלים 'המזחמים' - המזוריים למערכת הביוו חומרים רעלילים, שומנים העולמים לשיטות את מערכת הביוו וחומצות העולמות להזיק לצנרת ולשאר המתקנים.⁹³ אפשר לפתור בעיה זאת אם המפעל המזחם יחויב להתקין - כחלק אינטגרלי מפס הייצור שלו - מערכת לטיפול מקדמי בשפכים הנוצרים בתהליכי התעשייתי. טיפול מקדמי זה נועד להביא את השפכים לרמה שבה הזרמתם למערכת הביוו לא תגרום נזק למערכת או מטרד לציבור.

שר הפנים נקט בצעד בכיוון זה כאשר התקין עבור הרשוויות המקומיות חוק עוז לדוגמה בדבר הזרמת שפכי תעשייה למערכת הביוו.⁹⁴ רשוויות מקומיות אוחזות אימצו את חוק העוז לדוגמה, ואחרות התקינו חוקי עוז משלhn בנושא זה. חוקי עוז אלה מבוססים על הסמכויות הכלליות של רשות מקומיות למונע מטרדים ומפגעים, יותר מאשר על הוראה מפורשת בחוק רשוויות מקומיות (ביוו). חוקי העוז אוסרים על מפעלים להזירם למערכת הביוו שפכים המכילים רמות מסויימות של חומרים מזיקים. חוקי העוז מתנים הזרמת הרשוויות המקומיות תשתכלע כי איכות בקבלת היתר שנתי, אשר יינתן רק אם הרשות המקומית תשתכלע על השפכים עומדת בקריטריונים של חוק העוז. הרעיון העומד בסיסוד חוק עוז כזה הוא שמפעל מזחם חייב לנוקות את שפכיו לפני שייעברים למערכת הביוו הציבורית.

מבחן חוקים נוספים המתיחסים לנושאי מים, ביוב ומניעת זיהום
עורקי אספקת המים הארצית, סקרים ואגמי אגירה הם בין העניינים הנזכרים במפורש בחוק התכנון והבנייה תשכ"ה-1965⁹⁵ כנושאים אפשריים של תכניות מתאר ארציות.⁹⁶ על פי חוק התכנון והבנייה אישרה הממשלה, לפי הצעת המועצה הארצית לתכנון ולבניה, תוכנית מתאר ארצית לאיגום, החדרה וניצול של מים עילאים (תמי"א/11 משנת 1984) ותוכנית מתאר ארצית חלקית למרחב הכנרת וחופיה (תמי"א / 13 מן השנים 1983-1981).⁹⁷

רשות לאספקת מים ומתקניה הם בין הנושאים שניתן להסידרים בתכנית מתאר מקומית.⁹⁸

מתעני ביוו ומתקנים להספקת מים נמנים עם אורכי הציבור, שלשם מותר לוועדה מקומית לתכנון ולבניה להפקיע קרקעות לשם הגשמת התכנית החלה על המקום.⁹⁹

חוק הלכתי תכנון ובנייה (הוראת שעה), התשנ"ז-1990¹⁰⁰ הקים את הוועדות לבניה, למגורים ולתעשייה, שנעדו לזרז את אישורן של תכניות כדי לספק פתרון למצור הדירות ומקומות העבודה, נוכח גל העליה מברית-המוסדות. אישורה של תכנית על ידי הוועדה לבניה למגורים ולתעשייה מותנה בכך שהתכנית מתיחסה להסדרת נושא סילוק השפכים מן הבניה המוצעת.¹⁰¹

חוק ההתיישבות החקלאית (סיגים לשימוש בקרקע חקלאית ובמים), התשכ"ז-1987¹⁰² קובע, כי מחזיק בקרקע חקלאית שבבעלות המדינה, רשות הפיתוח או الكرן הקימת לישראל, מקבל מכסת מים מניצבות המים, אינו רשאי להעביר את המכסה לאדם אחר. הוא הדין גם אם הוקצתה לו כמות מים מותק המכסה שניתנה למושב או לחבר בני אדם אליו הוא משתיין.¹⁰³

לפי חוק מניעת זיהום הים ממוקורות יבשתיים, התשמ"ח-1988¹⁰⁴ אסור להזרים שפכים ממוקור יבשתי אל הים, אלא אם נתקבל לכך יותר מיוחד מאת ועדה לממן היתרים.¹⁰⁵ על פי תקנות שהותקנו מכוח החוק, לא תהיה הוועדה האמורה יותר לסלוק שפכים לים אם קיימות חלופות לטיפול או לסלוק יבשתי של השפכים, או שיטות לשימוש חוזר בהם - וב惟ד שאלה הן חלופות הנמצאות בשימוש, ישנות מהבחינה הכלכלית ופחות מזיקות מהבחינה הסביבתית.¹⁰⁶

חוק למניעת מפגעים סביבתיים (tabiuot azorchiot), התשנ"ב-1992¹⁰⁷ בא לאפשר בפעם הראשונה בארץ הגשתה של תובענה ייצוגית (Class Action) במקריםים סביבתיים, דהיינו תביעה המוגשת בשם קבוצת אנשים הנפגעים או העולמים להיפגע ממפגע סביבתי. זיהום מים מופיע במפורש בין העילות לסוג מיוחד זה של תובענה.¹⁰⁸

חוק רישיון עסקים תשכ"ח-1968¹⁰⁹ קובע כי אחת ממטרות רישיון העסקים היא למנוע זיהום מקורות המים בחומרី הדבירה, בدسינים ובתרופות.¹¹⁰ החוק מסמיך את שר החקלאות להתקין תקנות בעניין מניעת זיהום של מקורות מים בחומריות אלה, הנפלטים מעסקים הטענים רישיון.¹¹¹ עד היום השר טרם השתמש בסמכות זו. איזות נאותה של הסביבה, מניעת מפגעים, בריאות הציבור ותנאי תברואה נאותים הם גם יעדיו של רישיון העסקים.¹¹² על כן ניתן להתנוות רישיון עסק במניעת זיהום מים בעסק ובהבטחת תנאים נאותים לסלוק השפכים ממנו.

סקירת החקיקה בענייני מים, ניקוז, ביוב, נחלים ואגמים המובאת בפרק זה מצבעה על כך שישראל איננה מבורכת בחוק כולל אחד, המסדיר את הטיפול בכל היבטי מערכות המים. הנפוץ הוא: הטיפול בנושאים אלה מפוצל בין סדרה שלמה

של חוקים, כל אחד באחריוותו של גורם אחר. מצב הדברים מקשה מאוד על הבנת הדינים המצדירים קטע חשוב זה של חיינו. רק משפטנים בודדים יודעים לפס את דרכם בין סבך החוקים השונים; ואילו אדם מן השורה המבקש להבין את המסגרת המשפטית לטיפול בענייני מים, מובטח לו שיאבך את דרכו. כתוצאה מריבוי החוקים אין האזרח יודע מי המוסמך לטפל בבעיות מערכות המים שעמן הוא חייב להתמודד.

פרק שלישי

ממלאי התפקידים והמוסדות המטפלים במערכות המים

רשימת החוקים המסדירים את היבטיים השוניים של מערכות המים ארוכה ומפוצלת, וכך גם רשימת בעלי התפקידים והמוסדות המופקדים על ביצוע חוקים אלה. בפרק זה נמונה את מכלול האנשים והגופים המוסמכים לטפל בנושאי מים, ניקוז, ביוב ונחלים, ונתאר בקצרה את סמכויותיהם.

הטיפול בذرוג של שרי ממשלה

ארבעה שרים מופקדים על הטיפול בהיבטיים שונים של מערכות המים. סמכויות רשות מרכזות בידי שר החקלאות, אשר מופקד על ביצועו של חוק המים, התשי"ט-1959¹, חוק מדינת מים, התשע"ו-1955², חוק הפיקוח על קידוחי מים, התשע"ו-1955³ וחוק ההתיישבות החקלאית (סיגים לשימוש בקרקע חקלאית ובמים), תשכ"ז-1969⁴.

שר החקלאותאמין מופקד על ביצוע חוק המים, אך האחריות בכל הנוגע למניעת זיהום המים הועברה ממנו אל השר לאיכות הסביבה⁵, ואילו הטיפול באיכות התבeroonאות של המים הופקד בידי שר הבריאות⁶ שר החקלאות היה מופקד (עם שר הפנים) על ביצוע חוק רשותות נחלים ומעינות, התשכ"ה-1965⁷, אך כיום השר לאיכות הסביבה נושא אחריות זו⁸.

ניתן לשאול מדוע נבחר שר החקלאות להיות מופקד על ביצוע חוק המים, שהרי השר מייצג את הצרכן הגדול ביותר של מים, קרי - החקלאים. ניגוד העניינים שבפניו עומדת שר החקלאות הוא ברור: מצד אחד, המים הם קניין הציבור כולם; מצד שני, רק טבעי הוא כי בראש סדר העדיפויות של שר החקלאות תהיה הדאגה לספק לחקלאים כמותות גדולות של מים במחיר זול ככל האפשר.

שר החקלאות מוסמך להתקין חקיקת משנה לשם ביצוע החוקים שעליהם הוא מופקד. בנוגע לשימורה על המים, רשאי שר החקלאות לקבוע כלליים בדבר רוחבו ושותחן של רצויות המגן מסביב למקורות מים.⁹ השר מוסמך לאשר צוים של נציבות המים שלפיהם תצומצם הפקת המים ממוקור מים שנדרדר.¹⁰ כן רשאי השר לקבוע נורמות לכמות המים, לאיכותם, למחירים, לתנאי אספקתם ולשימוש בהם; וככלים בדבר ניצולם הייעיל והחסכוני.¹¹

מכוח סמכויות אלה קבע שר החקלאות נורמות לשימוש במים בברכות דגימות¹² ולהשקיות גינוט. ¹³ כן התקין כלליים בדבר השימוש והצריכה של מים במפעלי תעשייה, ¹⁴ בחניות דגימות, ¹⁵ בלולים ¹⁶ ובברכות שחייה, ¹⁷ ובדבר אביזרי מים לצורכי בית¹⁸ ולצורכי חיסכון במים באילת. ¹⁹

אם מתרברר לשר החקלאות כי אין די במקורות המים באזורי פלוני לצריכת המים הנחוצה, הוא רשאי להכריז עליו כאזור>Katzov.²⁰ אחרי הכרזה כזו תשרי רשיית להסדיר בתקנות את הנטפקה והצריכה של המים באזורי, ולקבוע כמותות לצריכה מסוימות והעדפת מטרת מים אחת על פני רעותה. ²¹ מכוח שלוש ארכוזות משנהות השישים הכריז שר החקלאות כי כל המדינה תהיה אזור Katzov, פרט לשטחים מסוימים בצפון הארץ. ²² בתקנות שהתקין לאזרורי Katzov אלה, קבע שר החקלאות את כמותות המים המרביות שיוקצו לחקלאות ולרשויות המקומיות לצריכה ביתית. ²³ כן הטיל בתקנות אלה סדרת הגבלות על השימוש במים בחקלאות ובתעשייה.

שר החקלאות הוא שמסמיך תאגידים לפעול כרשויות המים כדי לתכנן, להקים ולהפעיל מפעלי מים. ²⁴ השר מוסמך לנקט צעדים נגד רשות מים שאינה מבצעת את תפקידה כהלכה, ²⁵ והוא מאשר סופית את התכנון של מפעלי מים. ²⁶ הסכם בדבר העברת מפעל מים מרשות מים אחת לרשותה או מרשות מים לרשות מקומית טעון אישורו של שר החקלאות. ²⁷

שליטה רבה נתונה בידי שר החקלאות על הצד הכספי של אספקת המים. השר רשאי לקבוע כלליים לחישוב דמי המים, ²⁸ שהם המחיר המשולם بعد אספקת מים. ²⁹ כן רשאי השר לקבוע תעריפים לדמי המים המודורגים לפי מטרות, שימושים, עוננות ואזוריים אוגרפיים. ³⁰ מכוח סמכות זאת קבע השר את תערימי המים ברשויות המקומיות ³¹ ובאיות, ³² ואת ותערימי המים המספקים על ידי חברות מקורות. ³³

בבאו לטפל בהיבט הכלכלי של המים משתמש שר החקלאות בהיטל האיזון, מכשור פיננסי שנועד להקטין את הפער בעלות המים בין תלקי הארץ השונים. השר רשאי לקבוע את האזוריים ואת סוגי מפעלי המים שבהם יחויבו הספקים והMPIקים לתורום לקרן האיזון. ³⁴ כן רשאי השר לקבוע את האזוריים ואת סוגי מפעלי המים שבhem הספקים והMPIקים קרו ³⁵ האיזון לשם הזולת מחיר המים לצרכן.

שר החקלאות משפיע על ענייני המים גם כתוצאה מסמכותו למנות את מוסדות המים המקומיים לפי החוק, כמו הוועדה לתכנון מים ³⁶ ונציגות הזרים. ³⁷

מכוח סמכותו לפי חוק הפיקוח על קידוחי מים, התשט"ו-1955 התקין שר החקלאות תקנות המסדירות את הצד הטכני של פיקוח נציג המים על קידוחי מים.³⁸ כן אסר השר סתימתה של באר מים ללא רישיון מיוחד לכך מנציג המים.³⁹

חוק מדינת מים, התשט"ו-1955 הסמיך את שר החקלאות להעניק פטורים מוחבות המדידה⁴⁰ ולהתיר הספקה משותפת במדידה למספר צרכנים.⁴¹ השר רשאי לצוות על צרכן בעל מקור מים עצמי, ועל מפיק מקור מים למדוד את המים הנדרכים או המופקים ממוקורות אלה.⁴² כן רשאי השר לצוות על ספק מים לספק מים רק במדידה.⁴³

שר החקלאות התקין תקנות לפי חוק זה, שבחן הסדר את טיבם וaicותם של המCSIרים למדידת הצריכה של מים.⁴⁴ כן הוציא צוים המחייבים את הרשות המקומית לספק מים רק לצרכנים המצוידים במדדי מים מתאימים.⁴⁵

לפי חוק הניקוז וההגנה מפני שיטפונות, התשי"ח-1957 מוסמך שר החקלאות לקבוע כי שטחים מסוימים יהיו אזורי ניקוז.⁴⁶ לכל אזור כזו מkit השר רשות ניקוז,⁴⁷ שתפקידה לדאוג לניקוז הסדר של תחומה ולהקיט לשם כך מפעל ניקוז.⁴⁸ תכנית להקמת מפעל ניקוז מותאמת על ידי שר החקלאות.⁴⁹

רשות ניקוז יכולה למן חלק מפעולותיה על ידי הטלת ארננות ניקוז, דבר הטוען אישורו של שר החקלאות.⁵⁰ בהתייעצות עם שר הפנים, רשאי שר החקלאות להטיל על רשות מקומית שבתחום אזור הניקוז את החובה לגבות ארננות ניקוז.⁵¹ כמו כן מוסמך השר, בהסכמה שר הפנים, לחייב רשות מקומית לשלם לרשות הניקוז את הסכום הכלול של ארננות הניקוז המוטלות על הקרקע שבתחום אותה רשות מקומית. במקרה כזה תגבה הרשות המקומית בחזרה את סכומי הארנונה מבuali הקרקעות שבתחומה.⁵²

רשות ניקוז רשאית להתקין חוקי עזר, כדי לסייע לה ביצוע תפkidah. חוק עזר כזה טען אישורו של שר החקלאות.⁵³ גם התקציב השנתי של הרשותTeVון אישרו.⁵⁴

שר החקלאות רשאי לצוות על רשות ניקוז לעשות את כל הדרוש לביצוע תפkidah. אם הרשות אינה מקיימת את הוראות הצו, מוסמך השר להטיל את ביצועו על נציג המים, ולגבות את ההוצאות הכרוכות בכך מאות רשות הניקוז.⁵⁵ חוק הניקוז מעניק לשר החקלאות גם סמכויות חירום, שבאמצעותן יכול לחייב ביצוע צעדים למניעת סכנה תכופה של שיטפון.⁵⁶

בחקיקת משנה שהתקין מכוח חוק הניקוז, קבע שר החקלאות כיצד רשות ניקוז חייבת לפעול מבחןת יישובותיה, הנהלתה, עובדייה, תקציביה וניהלת החשבונות שלה.⁵⁷

על פי חוק ההתיישבות החקלאית (סיגים לשימוש בקרקע חקלאית ובמים) התשכ"ז-1967 ניתנת לשר החקלאות או לנציגו הסמכות להtier העברת מכסות מים אישיות של אנשים המחזיקים בקרקע חקלאית השicket למנהל מקרקעי ישראל, לרשות הפיתוח או לkek"ל.⁵⁸ במקורה של העברה בלתי מוסמכת של מכסת מים, רשאי שר החקלאות לתבוע הפקעת המכסה.⁵⁹

לפי חוק רשוויות מקומיות (ביב), התשכ"ב-1962 דרוש אישורו של שר החקלאות לתוכנית להקמת מתќן טיהור וסילוק שופcin מחוץ לתחום הרשות המקומית שמקימה את המתקן.⁶⁰

השר לאיכות הסביבה הוא גורם חדש ייחסי בתחום הטיפול במערכות המים, אך תוך פרק זמן קצר כבר אגר כוח בתחום זה.

סמכוויותיו של שר החקלאות על פי הפרק בחוק המים, הדן במניעת זיהום מים, הועברו לידיו של השר לאיכות הסביבה.⁶¹ לשם מניעת זיהום מים והגנתם של מקורות מים מפני זיהום, מוסמך השר לאיכות הסביבה להתקין תקנות הקובעות איסורים, סיגים ותנאים בנושאים הבאים:

- מיקומים והקמתם של גורמי זיהום;
- השימוש בחומרים או בשיטות בתהליכי ייצור, לרבות עיבוד חקלאי, דישון ורישוס;
- ייצור, ייבוא, הפצה ושיווק של חומרים ומוצרים;
- הסדרת התנועה של כלי תחבורה על פני מקורות מים ובקרכתם.⁶²

מכוח הסמכה זאת התקין השר לאיכות הסביבה תקנות האוסרות כמעט כלל את השימוש בבורות ספיגה ובורות רקב;⁶³ תקנות הממצמצמות את השימוש במלח בתהליכי רענון במפעלים;⁶⁴ תקנות האוסרות על שימוש ריסוס (לרובות ריסוס מן האויר) העולות להחדר חומר ריסוס אל מקור מים;⁶⁵ ותקנות המסדירות את ריקונם וטיפתם של מתקני ריסוס, כדי להבטיח כי שאריות חומר הריסוס לא יגיעו אל מקורות מים.⁶⁶

לפי חוק המים, השר לאיכות הסביבה מוסמך להתקין תקנות בדבר איכותם של מים למטרות שונות, לרבות איכותם של מי שיטפונות ומי שופcin.⁶⁷ לפי פקודת

בריאות העם רשיי השר להתקין תקנות המיעודות למנוע מפעים, לרבות מפעים הנובעים ממים ומשפכים.⁶⁸

שרי הפנים והחקלאות היו מופקדים בעבר על ביצועו של חוק רשות נחלים ומעינות, התשכ"ה-1965; אך בשנת 1989 הועברו סמכויותיהם לשר לאיכות הסביבה. לפי חוק זה מוסמך השר להקים רשות נחל, לקבוע את תפקידיהן (מתוך רשימות התקדים המפורטים בחוק) ולהעניק להן סמכויות של רשות מקומית.⁶⁹

השר לאיכות הסביבה מאשר את תקציבת רשות נחל,⁷⁰ והוא רשאי להתריר לה ללוות כספים למימון פעולותיה.⁷¹ כן מוסמך השר לאשר הטלת מסות על הרשות המקומיות שבתחום רשות הנחל ועל התאגידים שנציגיהם חברים ברשות.⁷² חיובם של בעלי נכסים הגובלים עם הנחל לשלם דמי השתתפות בהוצאהויהן של עבודות המתבצעות על ידי הרשות טעון אישור השר.⁷³

בשנת 1990 החליטה הממשלה להעביר אל השר לאיכות הסביבה חלק מן הסמכויות של שר הבריאות לפי חוק הרשות המקומיות (bijob), התשכ"ב-1962. על פי אותו חוק, פועלות מסוימות הקשורות ביוב (כגון, אחיזת מערכת הביוב על ידי רשות מקומית או מכירת מי ביוב על ידה) חייבות להיעשות בצורה המניחה את דעתה של רשות הבריאות. ביום, 'רשות הבריאות' היא אדם שנთמנה לכך על ידי השר לאיכות הסביבה.⁷⁴

השר לאיכות הסביבה ממונה גם על ביצוע החוק למניעת זיהום הים ממקורות יבשתיים, התשמ"ח-1988, והוא מוסמך להתקין את התקנות הדרושים לביצוע חוק זה.⁷⁵ החוק אוסר, בין היתר, את סילוקם של שפכים לים ללא היתר.⁷⁶ השר ממנה את הוועדה למtan היתרים אלה⁷⁷ ואת המפקחים הפעילים לאכוף את הוראות החוק.⁷⁸

שר הבריאות מופקד על ביצוע פקודות בריאות העם, 1940. לענייננו נודעת חשיבות מיוחדת לפיקד ה-1 לפיקודה, הדן באיכות התברואית של המים.⁷⁹

לשם ביצוע פרק זה מוסמך שר הבריאות להתקין תקנות, אשר בין השאר:

- קובעת את איכותם התברואית של מי שתייה;
- קובעת תנאים תברואיים למקורות מים המיעודים לשמש מקור למי שתייה;
- מסדרות את היבט התברואתי של תכנון, התקנה והפעלה של מערכות מי שתייה.⁸⁰

כדי לטפל באיכותם התברואית של מים, ממנה שר הבריאות אחד מעובדיו לשמש כירשות בריאותי.⁸¹ רשות זאת רשאית לפסול מים לשימוש כמי שתיהה, אם הם אינם תואמים את האיכות הנדרשת.⁸² כן היא רשאית להוראות למחזיק במקור מים לנוקוט בפעולות הנדרשות כדי למניע סיכון בריאותי, או כדי לשפר את איכות המים על מנת שיהיו ראוייםשוב לשמש מי שתיהה.⁸³

הוראה אחרת של פקודת בריאות העם מסמיקה את שר הבריאות לקבוע בתקנות תקנים לביב ולבני קולחין.⁸⁴ מכוח הוראה זאת התקין השר תקנות המחייבות יצורן שפכים גדול (בדרך כלל רשות מקומית או מפעל גדול) לטפל בשפכים במתקן טיהור, על מנת שיגיעו לאיכות הקבואה בתוספת לתקנות.⁸⁵

בהתיעצות עם שר החקלאות, רשאי שר הבריאות לקבוע כללים לטיהורים של מי שופcin המיעדים להשקייה או למטרות כלכליות אחרות. עם קביעתם של כללים אלה אסור לאדם להשתמש למי שופcin ללא היתר מעת השר. היתר זה לא יינתן אלא אם הוכח, להנחת דעתו של השר, כי המים טוחרו במידה מספקת.⁸⁶ בתקוף סמכותו זו את התקין שר הבריאות לכלים האוסרים על השקיה גידולים חקלאיים שלא עברו טיפול במערכות טיהור שאושרה על ידי המהנדס התברואי המחזוי מטעם משרד הבריאות.⁸⁷ על פי הכללים, מותר להשתמש בקולחין רק לגידולים חקלאיים שלא נועד למאכל אדם (כגון כותנה), או לגידולים העוביים תהליכי תעשייתניים המונעים את העברה של מיקרו-אורגניזמים (כגון דגנים וסלק סוכר).⁸⁸ השימוש בקולחין לגידולים אחרים יותר רק באישור מיוחד ממכיל משרד הבריאות.⁸⁹

על פי חוק הרשויות המקומיות (ביוב), התשכ"ב-1962, תכנית להתקנתה של מערכת ביוב טעונה אישורו של שר הבריאות.⁹⁰

שר הפנים מופקד על הרשויות המקומיות, ובאמצעות השליטה על תקציביהן הוא מפקח גם על פעולותיהן בתחום המים והביב.

לפי חוק המים, התשי"ט-1959,⁹¹ חייב שר החקלאות להתיעץ עם שר הפנים לפני שהוא קובע תעריפים למים המסופקים אל רשותות מקומיות. דרישה הסכמתו של שר הפנים לפני שר החקלאות יקבע את התעריפים למים המסופקים על ידי הרשותות המקומיות.⁹² יש צורך באישורו של שר הפנים גם לכל הסכם להברת מפעלים מים שרותות מקומיות היא צד לו.⁹³ לפני שר החקלאות יכול להסמיד רשות מקומית או איגוד ערים להיות רשות מים אזורית, הוא חייב להתיעץ עם שר הפנים.⁹⁴

גם לפי חוק הניקוז וההגנה מפני שיטפונות, התשי"ח-1957, נדרשת התיעיצות מוקדמת עם שר הפנים לפני שור החקלאות וכל לקבע את מידת ייצוגן של רשות מקומיות ברשות ניקוז⁹⁴, ולפני שיוכל להטיל על רשות מקומית לגבות ארנונו ניקוז.⁹⁵ נדרשת הסכמתו של שר הפנים כדי לאפשר לשור החקלאות לחיבר רשות מקומית לשלם לרשות ניקוז את הסכום הכללי של ארנונו ניקוז, המוטל על המקרקעין שבתחומה של אותה רשות מקומית.⁹⁶ כן דרושה הסכמת שר הפנים לחזוב השתתפותה של רשות מקומית בהוצאות ההקמה של מפעל ניקוז.⁹⁷

שר הפנים מופקד על ביצוע חוק הרשויות המקומיות (ביב), התשכ"ב-1962, והוא רשאי להתקין את התקנות הדורשות לביצועו.⁹⁸ לפי חוק זה, שר הפנים מוסמך לחזוב רשות מקומית בהתאם לתקנות מערכת ביוב בתחוםה.⁹⁹ רשות מקומית הרוצה להתקין מערכת ביוב גם מחוץ לתחומה, חייבת לקבל את אישור השר.¹⁰⁰

שר הפנים מופקד על ביצוע חוק הסדרת מקומיות רחצה, התשכ"ד-1964.¹⁰¹شرع קובע את המקומיות שבhem הרחצה מותרת לא רק בחוף הים, אלא גם בנחלות ובאגמים.¹⁰² מכוח חוק זה התקין שר הפנים צוים הקובעים את הסדרי הרחצה במקומות רחצה מוכרים, לרבות האמצעים לשמרה על תנאי תברואה.¹⁰³

נציב המים

נציב המים מתמנה על ידי הממשלה בהתאם להוראות חוק המים, התשי"ט-1959, ומוטל עליו "לנהל את ענייני המים של המדינה".¹⁰⁴ למטרות הסמכה מקיפה זאת, נראה כי הנציב נאלץ לחלק את ביצוע המשימה עם גורמים נוספים.

לנציב המים הוענקו סמכויות רבות בקשר לשמרה על המים. כאשר אדם אינו מקיים את ה欽iotיו של חוק המים בדבר שימוש ייעיל וחסכוini במים, נציב המים מוסמך לחיזבו לתקן את המעוות; בהיעדר אפשרות לחיזוב, נדרש הנציב לנ��וט בעצמו באמצעים הדורושים למניעת נזק מיידי למקור מים.¹⁰⁵ נציב המים מוסמך לקבוע מסביב למקור מים או למתוך מים רצעת מגן, שהכניתה אליה והמעבר בה אסורים.¹⁰⁶ כן רשיי הנציב, באישור שר החקלאות, לצמצם או לווסת את ההפקה ממוקור מים, אם נוכח הנציב לדעת כי המקור מדלדל.¹⁰⁷ במידה והתפוקה ממוקור מים איננה מספקת את כמות המים הרגילה, מוסמך נציב המים לחזיב את הבעלים של קוו צינורות או של מתקן להובלת מים להוביל מים לשפק שנגעה. במקרה כזה יקבע נציב המים את תנאי החובלה של המים ואת התשלומים הכרוכים בכך.¹⁰⁸

الاچזריות הכוללת למניעת זיהום המים העברה משר החקלאות לשר לאיכות הסביבה, אך נציב המים עדין מצויד בסמכויות ביצוע רבות בנושא זה. הנציב רשאי לחזיב את בעלי של גורם זיהום שהפעלו מצריכה סילוק שפכים (כגון מפעל

תעשייתי), להגשים לאישורו תכנית המפרטת כיצד יסולקו השפכים מן המקום, ומה יהיה הרכיבם. כל עוד הנציב לא אישר תכנית כזו, אסור לבעל המפעל לשליך שפכים ממנה.¹⁰⁹

במקרה של זיהום מים מוסמך נציב המים לצוות על האחראי לכך לתקן את המעוות ולהחזיר את המצב לקדמותו.¹¹⁰ אם האחראי לזיהום אינו מצוי לצו, הנציב רשאי לבצע בעצמו את העבודות הדורשות ולגבות את החוצאות הכרוכות בכך מאות האחראי ליהום. כמו כן, נציב המים מוסמך לצוות על הפסקת הספקתם של מים, כל עוד לא הופסק הזיהום.¹¹¹ שכנע נציב המים כי נגרם זיהום מים חמור או כי צפוייה סכנת זיהום חמור, רשאי הוא לנוקוט את כל האמצעים הדורשיים כדי למנוע את הזיהום ותוצאותיו, ולשם כך הוא אף רשאי להשתמש בכוח במידה הדרישה.¹¹²

אילו עשה נציב המים שימוש תקין בסמכויות אלה, ניתן היה למנוע את זיהום המים כמעט באופן מוחלט. היעדר ההצלחה בתחום זה אינו נובע מהיעדר סמכויות משפטיות, אלא מנכונותו של הנציב להתאפשר עם הגורמים המזהמים את המים.

אין מקרה בוולט יותר של זיהום מים מאשר סילוק שפכים למקור מים. אף על פי כן מוסמך נציב המים, לאחר התיעצות עם שר הבריאות, להתר פעה כזו, אם לדעתו הנסיבות אין מותירות ברירה אחרת.¹¹³ במקרה כזה יקבע צו ההרשותה של הנציב את התנאים וההגבלות להזרמת השפכים למקור המים.¹¹⁴

מעט שלא ניתן לבצע פעולה של הפקה והספקה של מים ללא רישיון או היתר מאי נציב המים. להלן מקצת הפעולות שיבוצעו רק באישורו :

- הקמת מתן או מבנה המיועד להפקת מים או להטייתם ממוקור מים;¹¹⁵
- הפקת מים ממוקור מים, בין לצריכה עצמית ובין להספקה לאחרים;¹¹⁶
- הקמת מבנים ונטיעתם של מטעים בקרבת קו מים;¹¹⁷
- הספקת מים לצרכנים מחוץ לשטח פועלתו של מפעל המים;¹¹⁸
- החדרת מים, שהיא פעולה מתוכננת של הכנסת מים לתת-הקרקע, לרבות החדרת מי שיטפנות, מי ניקוז וכיום שופכנים.¹¹⁹

בעוד שרוב הסמכויות בקשר לקביעת דמי מים מופקדות בידי שר החקלאות, נציב המים מוסמך להטיל תשלום מיוחד על מפיק או על ספק, שהפיק או סיפק מים בכמות העולה על המותר.¹²⁰ כן רשאי הנציב לאשר לספק, שעליו הוטל תשלום מיוחד, לגבות את סכום התשלום מן הצריך של כמות המים העודפת.¹²¹

בהתאם להוראות חוק הפיקוח על קידוחי מים, התשטי'ו-1955, מותרות פעולות של קידוח וחפירת בארות רק בהיתר מאות נציב המים.¹²² דריש רישיון מנת נציב המים גם לסתימונה של באר.¹²³ נציב המים אחראי גם לאכיפת הוראותיו של חוק מדינת מים, התשטי'ו-1955.¹²⁴ הוא מופקד על רישוי בתיה המלאכה למדוי מים, ועל כל הנושאים הטכניים המתחייבים מביצוע חוק זה.¹²⁵

מוסדות שונים הפעילים מכוח חוק המים

מוסצת המים הנה גוף ארצית המתמנה על ידי הממשלה, כדי ליעץ לשר החקלאות בשאלות של מדיניות מים.¹²⁶ השר חייב להיוועץ במוסצת לפני שהוא מתקין חוקיות משנה ב מגוון רחב של נושא מים. המוסצת מורכבת מ-27 עד 39 חברים; שר החקלאות הוא יועיר המוסצת ונציב המים הוא סגן היועיר. שאר חברי המוסצת הם נציגי ציבור, נציגי הממשלה ונציג הסתדרות הציונית העולמית.¹²⁷ מועצת המים חייבה למנות ועדה שתדון בעניינים הקשורים באספקת מים לחקלאות, וכן ועדת להספקת מים והשימוש בהם למטרות אחרות.¹²⁸

עדת התבונן מורכבת מ-11 חברים, והיא מתמנית על ידי שר החקלאות.¹²⁹ הוועדה בודקת תוכניות למפעלי מים מוצעים מהבחינה הטכנית, הכלכליות והמשמעות, והיא רשאית לדרוש ערכית חפירות, קידוחים ופעולות נוספת העשוות לעזר בבדיקה התכנית המוצעת.¹³⁰ הוועדה ממיליצה על אישור תוכנית, ומיעירה העורות להתנגדויות לתוכנית. ההחלטה הסופית על אישור התכנית מתקבעת על ידי שר החקלאות.¹³¹

שר החקלאות רשאי להקים **נציגות צרכנים** ליד רשות מים אזורית. תפקיד הנציגות הוא לייצג את הצרכנים, ורשות המים האזורית חייבת לתת לנציגות הזדמנות להשמי בפניה את טענותיה והצעותיה לפני שתתקבל החלטה הנוגעת לפיתוח מפעל המים של הרשות או לשינויים בתנאי הספקה של המים ממנו.¹³² נציגות הצרכנים מרכיבת מנגנון רשות מקומית, נציגי ספקים ונציגי ארגונים חקלאיים ותעשייתיים.¹³³

מטרתו של מפעל מים היא להפיק, לאגור, להוביל ולספק מים.¹³⁴ רשות מים ארציות ואזוריות הוקמו מכוח חוק המים לשם תכנון, הקמה והפעלה של מפעלי המים. רשות אלה מדוחות על פועלותיהן לשר החקלאות ולנציב המים.¹³⁵ אם רשות מים אינה מבצעת את תפקידיה כהלכה, שר החקלאות רשאי להתערב ולבצע על חשבונו רשות המים - כל הדרוש לתיקון המצב.¹³⁶

רשות מים רשאית, באישור נציב המים, לקבוע הוראות כליליות בדבר אספקת מים למפעלה, לרבות הוראות בדבר האמצעים שהצרכניים חייבים לנקט כדי להבטיח שימוש יעיל וחסכוני במים וכדי למנוע בזבוז או זיהום.¹³⁸

שר החקלאות, באישור הממשלה והכנסת, רשאי להסמיך תאגיד להיות רשות מים ארצית, בתנאי שהשליטה בתאגיד היא בידי המדינה וההסתדרות הציונית העולמית.¹³⁹ תפקידה של רשות מים ארצית הוא להקם מפעל מים ארצי, לנהלו ולספק מים ממנו.¹⁴⁰ ההגדרה של רשות מים ארצית תואמת בדיקן ל-'מקורות', חברת המים בע"מ, אשר הוסמכה כרשות מים ארצית והקימה את מוביל המים הארצי.

שר החקלאות רשאי, לאחר התיעצות עם מועצת המים, להסמיך תאגיד להיות רשות מים אזורית. לאחר התיעצות עם שר הפנים, רשאי השר להסמיך רשות מקומית או איגוד ערים להיות רשות מים אזורית.¹⁴¹ בדרך זאת הוסמכו רשותות מקומיות, המנהלות מפעלי מים, כרשותות מים אזוריות. תפקידה של רשות מים אזורית הוא להקם מפעל מים אורי, לנהלו ולספק מים לתושבי האזור.¹⁴²

שר החקלאות רשאי להסמיך את רשות המים הארצית למלא את תפקידיה של רשות מים אזורית.¹⁴³ מכוח סמכות זאת מפעילה חברת 'מקורות' גם מפעלי מים אוריים, ומספקת מים בדרג האזרחי.

תה"ל - **תכנון המים לישראל בע"מ**, מלאה תפקיד חשוב בתולדות המים בישראל. הישראל החשוב ביותר היה תכנון מוביל המים הארצי. אולם אין לתה"ל מעמד رسمي על פי חוק המים. תה"ל הנה חברה שנוסדה בשנת 1952 על ידי הממשלה, הסוכנות היהודית והקרן הקיימת לישראל. תפקידיה העיקרי הוא תכנון מפעלי מים, ניקוז וביבוב, והוא מבצעת פעולות אלה מטעם נציגות המים, חברת 'מקורות' וגורמי מים אחרים.

רשותות המטפלות בענייני ניקוז

לפי הוראות חוק הניקוז וההגנה מפני שיטפונות, התשי"ח-1957, הוקמה מועצה ארצית לענייני ניקוז, המורכבת מנציב המים (יו"ר), 8 נציגי ממשלה ו-12 חברי נספחים המתמנים על ידי שר החקלאות (8 מתוך 12 חברי אלה מייצגים ארוגונים חקלאיים). תפקיד המועצה הוא ליעץ לשר החקלאות בדבר אכזרות אזורית ניקוז, אישור תכניות למפעלי ניקוז, וכל עניין אחר של מדיניות כללית הכרוכה בביצוע חוק הניקוז.¹⁴⁴ המועצה חייבת למנוט - מבין חברות או אחרים - ועדעה הנדסית שתבדוק את תכניות הניקוז מהבחינה ההנדסית.¹⁴⁵

שר החקלאות מוסמך על פי חוק הניקוז וההגנה מפני שיטפונות להכריז על שטח כאזור ניקוז.¹⁴⁶ לכל אזור כזה מוקמת רשות ניקוז.¹⁴⁷ היום פועלות ערים ורשות כאליה.¹⁴⁸ בהרכבה של כל רשות ניקוז יש רוב לנציגי הרשויות המקומיות שבאזור הניקוז, ומיעוט לנציגי הממשלה.¹⁴⁹

תפקידה של רשות ניקוז הוא לדאוג לניקוז הסדרי של תחומה; לשם כך עליה להקים, לחזיק ולפתח מפעל ניקוז.¹⁵⁰ רשות ניקוז מכינה תכנית למפעל ניקוז ומספרסת אותה לעיון הציבור.¹⁵¹ לאחר שמייעת התנדדיות לתכנית המוצעת, מחייבת שר החקלאות אם לאשר אותה.¹⁵² בהתאם לתכנית המאושרת, רשות הניקוז יונשת להקמת מפעל הניקוז ולניהולו.¹⁵³ לשם כך ניתנות לה סמכויות נרחבות בדבר התפיסה והרכישה של זכויות במרקען.¹⁵⁴

רשות ניקוז מוסמכת, באישור שר החקלאות, להטיל על הקרקעות שבתחומה ארכנות ניקוז מיוחדות (לכיסוי הוצאות הקמתו של מפעל ניקוז), וכן ארכונה כללית (לכיסוי שאר הוצאות הרשות, לרבות החזקת מפעל הניקוז).¹⁵⁵

רשות ניקוז רשאית, באישור שר החקלאות, להתקין חוקי עזר בכל הנוגע לביצוע תפקידה, לרבות הוראות בדבר הסדרת החפירה של תלות ניקוז, התקנת מתקנים והגבלה הגישה לעורקי מים וניקוז.¹⁵⁶

אילו היה שר החקלאות מכריז על אורי ניקוז החופפים את אגני ההיקוות של ערוצי המים העיקריים בארץ, היה ניתן ביטוי לגישה המרחבית הרצiosa בעיות המים והניקוז. תחת זאת, הכריז השר על אורי ניקוז שגבולותיהם חוצים את הנחלים ומחלקים את אגני ההיקוות בין רשות ניקוז שונות.¹⁵⁷

רשות המטפלות בנחלים ובכנרת

לפי חוק רשות נחלים ומעיינות, התשכ"ה-1965, השר לאיכות הסביבה רשאי להקים רשות נחל ולהגדיר את תחומייהן.

רשות נחל מורכבת מארבע קבוצות חברים: נציגי הממשלה; נציגי הרשויות המקומיות שבתחום רשות הנחל; נציגי התאגידיים שהנחל משמש גורם במילוי תפקידיהם (כגון רשות שמורות הטבע או الكرון הקימת לישראל); ונציגים של בעלי המקרקעין הגובלים עם הנחל.¹⁵⁸

תפקידיה של רשות נחל כוללים הסדרת הזורימה של המים בנחל ושמירה על מפלס המים; ניקוז סדיר של תחום רשות הנחל; קביעת התוואי של הנחל; הסרת מפגעים העולמים לזרם את הנחל; שמירת הנוף ומוגנות הטבע לאורך הנחל ועל גdotio; הסדרת החלוקה של המים בין המועוניים בהם; הסדרת דרכי השימוש בנחל¹⁶⁰, ושיקום הנחל לדרכי קיט ונופש.¹⁶¹ כן ניתן להטיל על רשות נחל תפקידיים נוספים, המתבצעים בדרך כלל על ידי רשות מקומית.¹⁶²

לכיסוי תקציבה מוסמכת רשות נחל להטיל ארנונות ניקוז (לכיסוי החוצאות של מפעל ניקוז המקום על ידה);¹⁶³ מסות (המודולות על הרשות המקומית שבתחומה ועל התאגידים המיזוגים בה),¹⁶⁴ זומי השתפות בהוצאה של UBODA מיוחדת המתבצעת על ידי הרשות (המודולים בחוק עוזר על בעלי הקרקעות או על אלה המשמשים לעיסוקיהם במיל הנחל).¹⁶⁵

במשך 23 שנים לא הופעל חוק זה, עד שבשנת 1988 הוקמה רשות נחל הירקון,¹⁶⁶ ובשנת 1994 - רשות נחל הקישון.¹⁶⁷

מינילת הבנرات מלאת תפקיד חשוב בהגנה על איכות המים בכנרת ובמניעת זיהום המים בגין ההיקחות שלה. עם זאת, מבחינת החוק גוף זה אינו מוכר כלל. המינילת לא הוקמה בחוק או בחקיקת משנה; היא אינה חברה במניות ואף לא עמותה, אלא מעין ועדת תיאום המחברת בין גורמים רשומים (נציגות המים, רשותי הניקוז, משרד הפנים, מינהל מקרקעי ישראל, ועוד).¹⁶⁸

הרשויות המקומיות

שירותי מים וביוב ניתנים לנו בחיי היום-יום על ידי הרשות המקומית (העירייה, המועצה המקומית או המועצה האזורית) שבתחומה אנו מותגוררים.

לפי פקודת הערים, מחוותה של עירייה להסדיר את אספקת המים ממפעלי מים שהוקמו על ידה או על ידי גופים ציבוריים אחרים, לרבות הסדרת אגרות המים שתשלוטם על ידי תושבי העיר.¹⁶⁹ הפקודה מחייבת את העירייה גם לפקח על תכנון ובניה של ביבים, נקזים וכיוצא באלה מתקני ביוב.¹⁷⁰

לפי פקודת הערים (אספקת מים), 1936, עירייה מוסמכת להתקין בתחוםה הספקת מים באיכות ובכמות הנדרשות לצורכי הציבור.¹⁷¹ לשם כך מוסמכת העירייה לבנות ולהחזיק מפעלי מים ולהעביר צינורות מים דרך הקרקע שבתחומה.¹⁷² לגבי סמכויות אלה של העירייה, אמר בית המשפטعلילו:

"אין ספק כי מכוח ההוראות הללו ניתן בידי מועצת העירייה הסמכות הליגיטימית לקבוע 'הסדרים ראשוניים' בכל הנוגע להסזרות הספקת המים לתושבי העיר ולקביעת מחיר המים עליהםם לשלם, וזאת - בין אם המים מסופקים על ידי ספק פרטי ובין אם הם מסופקים על ידי העירייה עצמה".¹⁷³

מכוח חוק רשותות מקומיות (ביב), תשכ"ב-1962, רשאית רשות מקומית (ולפי דרישת שר הפנים אף חייבת) להתקין בתחוםה מערכת ביוב.¹⁷⁴ לשם כך מוסמכת הרשות המקומית להנחי צינורות דרך או מתחת כל קרקע שבתחומה.¹⁷⁵ כן חייבת הרשות המקומית להחזיק את מערכת הביוב במצב תקין להנחת דעתה של רשות הבירות.¹⁷⁶

למיון פועלותיה בתחום הביב, רשות מקומית רשאית להטיל על בעלי הנכסים המחוורבים לרשות הביוב היטל לכיסוי החוצאות הכרוכות בהתקנת המערכת. שיעורי ההטיל נקבעים על ידי הרשות המקומית בחוק עזר.¹⁷⁷ כן רשאית רשות מקומית, בחוק עזר, להטיל על המחוורבים בנכסים המחוורבים למערכת הביוב אגרות ביוב לכיסוי החוצאות השוטפות של אחיזות המערכת והפעלה.¹⁷⁸ אגרות הביוב מוטלת, בדרך כלל, בתוספת לאגרות המושלמת בגין המים מסופקים לנכס.¹⁷⁹

בקשר למניעת זיהום מים, רשות מקומית מוסמכת להגיש קובלנה פלילית נגד מזוהם, המביא לזיהומו של מקור מים שבתחומה.¹⁸⁰

מתפקידיה של עירייה לטפל בניקוז של רחובותיה, למנוע זיהום של תעלוות ומרוצי מים ולמנוע את כניסה של מי ביוב לצינורות המעבירים מי גשמי.¹⁸¹ חוק הניקוז וההגנה בפני שיטפונות, תש"ח-1957 קובע, כי הוראותיו בדבר הפיקוח על עורקים לא יחולו על עורקים שהותקנו או סודרו על ידי רשות מקומית לשם ניקוז מי גשמי.¹⁸² לפי חוק הסדרת מקומות רחצה, התשכ"ה-1965,¹⁸³ רשאית רשות מקומית להסדיר בחוק עזר את תנאי הרחצה בנهر או באגם המצוים בתחוםה.¹⁸⁴

כאשר מפעל מזוריים אל מערכת הביוב כמות שפכים גדולה, או כאשר אופי השפכים מטל עומס יתר על המערכת, הרשות המקומית רשאית לגבות מבעל המפעל תשלום מיוחד הקריוי 'תוספת מפעל'. סכום זה מתוווסף להטיל הביוב המוטל על בעל הנכס לפי חוק הרשות המקומית (ביב), התשכ"ב-1962.¹⁸⁵ לעניין זה ממנה הרשות המקומית ועדת היטל, אשר קובעת את Tospat המפעל (לאחר שמיית טענותיו של בעל המפעל) ועורכת אומדן של כמות השפכים המזרימים ממנו.

מי שראה עצמו נגע מדרישה לשלם היטל ביוב, או טוען לפוגם בפרטים ששימושו יסוד לחישוב ההיטל, רשאי לעורר על כך בפני ועדת ערוץ להיטל ביוב, המתמנית על ידי שר המשפטים.¹⁸⁵ ועדת ערוץ מורכבת משופט (יו"ר) ושני חברים, המתמננים על פי המלצת שר הפנים.¹⁸⁶

פרויקט הביוב הארצי הנזקע ייחודה במשרד הפנים, ואין לו מעמד מיוחד על פי חוק. עם זאת, האמצעים הכספיים העומדים לרשות הפרויקט יוכלו להחולות לרווחת המקומות כמספרים בתנאים נוחים למימון מפעל ביוב, מאפשררים לו להכתיב לרשותות המקומיות כיצד עליהם לנחל את ענייני הביוב שלהם. למרות החשיבות המכראעת של הפרויקט, לא ניתן למצוא בחוק או בתקנות כיצד עליו לבצע את תפקידיו ומהן הזכויות של רשות מקומית הפונה אליו לשיווך במימון בנייתו של מפעל ביוב.

ועדה מחוזית לתכנון ולבניה

גם לוועדה מחוזית לתכנון ולבניה,¹⁸⁷ הפעלתה לפי חוק התכנון והבנייה, תשכ"ה-1965, ניתנות סמכויות בעניין מערכות המים. לפי חוק המים, תש"י"ט-1959,¹⁸⁸ לא יאשר שר החקלאות תכנית למפעל מים, לפני שהביה אותה לאישור בפני הוועדה המחוזית.

הוראה דומה נמצאת בחוק הניקוז וההגנה מפני שיטפונות, תש"י"ח-1957, המחייבת הבאתה של תכנית למפעל ניקוז בפני הוועדה המחוזית.¹⁸⁹ גם לפי חוק הרשותות המקומיות (ביוב), תשכ"ב-1962, טעונה תכנית להתקנת מערכות ביוב אישור מאת הוועדה המחוזית לתכנון ולבניה.¹⁹⁰

בית דין לענייני מים

לשם הכרעה בסכסוכים הנוגעים לענייני מים, הוסטך שר המשפטים להקים בית דין לענייני מים ולקבוע את אזרוי שיפוטם.¹⁹¹ בית דין לענייני מים מרכיב מאב בית הדין, שהוא שופט מקצועUi, ומשני נציגי ציבור.¹⁹² בעניינים מסוימים רשאי השופט הממקצועUi לפעול לבדו.¹⁹³

תפקיד בית הדין הוא לדון במגוון רחב של עקרים לפי חוק המים, המוגשים על ידי מי שראו עצם נגעים מהחלטותיהם של נציב המים ושל מוסדות מים אחרים. כן מחייבת בית הדין בסכסוכים בין האזרח ובין מוסדות הניקוז לפי חוק הניקוז וההגנה מפני שיטפונות, התשי"ח-1957 (למשל, סכוך על גובה הפיizio המגיע לבעל קרקע שרכשו ניוזק כתוצאה מפעולות להקמתו של מפעל ניקוז).¹⁹⁴

ניתן לערער בפני בית הדין לענייני מים גם על החלטות נציב המים לפי חוק מדינת מים, תשט"ו-1955 וחוק הפיקוח על קידוחי מים, התשט"ו-1955.¹⁹⁵

בפועל, הקים שר המשפטים בית דין למים אחד, היושב לדין ליד בית המשפט המחויז בחיפה ודן במשפטים המגיעים אליו מכל חלקי הארץ.

סקירת המוסדות המטפלים במערכות המים המובאת לעיל מצביעה על כך שאין כתובות אחתי' המרכזות את הטיפול במערכות המים. קיים שפע של מוסדות ובעלי תפקידים, שככל אחד מהם מופקד על קטע אחר של הנושא.

חסרונותיה של השיטה הקיימת

מן הסקירות שהבאו ב פרקים הקודמים המתארות את החוקים, המוסדות ובעלי התפקידים המתפללים במערכות המים, עולה כי המסדרת המשפטית-המינימלית הקיימת הנה מורכבת, מסובכת וקשה להבנה. להלן חסרונותיה העיקריים:

היעדר חוק אחד

אין חוק אחד המסדיר את נושא מערכות המים, שאליו יוכל המעוני לפנות כדי להכיר את המערכת, להבין את תפקידיהם וחובותיהם של הגוף הנוגעים בדבר ולדעת מהן זכויותיו של האזרח וחובותיהן של הרשויות. פיצול מערכת הדינים מקשה לא רק על האזרוח, אלא גם על עובדי הציבור המבקשים לבצע את תפקידם כהילה.

כדי למצוא תשובה לשאלות משפטיות ומינימליות בסיסיות, ניטל עליינו להתעסק בשורה ארוכה של חוקים. כל חוק הוא פרי נסיבות היסטוריות מסוין, ובבסיס כל חוק מדיניות חקיקתית שונה. מגמותו של חוק אחד לא תמיד משתלבות עם יудיו של חוק אחר.

חלק מן החוקים מיושנים

חלק מן החוקים אינם מתאימים עוד לנוטוי ההווה. השלטון המקומי ממלא תפקיד חשוב בטיפול במערכות המים, אך קשה להבין מני החקיקה המנדטורית מה בדוק מتابקש ממנו ומהן חובותיו וסמכויותיו. פקוודת הערים (אספект מים) והטיפים הרלוונטיים שבה כונו לתנאים ששררו בארץ לפני שישים שנה. ההוראות של פקוודות אלה מנוסחות בלשון ארכאית וקשה להבנה, ואין משתלבות עם החקיקה הישראלית המאוחרת יותר.

אין ידיעים היכן לחפש את הדין

קשה לאתר את החוקים המסתדרים היבט חשוב זה של חיינו. מי שמחפש את דיני המים לא יפנה, מן הסתם, אל פקוודת בריאות העם, 1940, אשר לכורה מסדרה נושאים כמו מחלות מידבקות, בתים חולמים, מרפאות והמלחתה נגד מלריה. קשה לנחש כי פקוודה זאת היא המפתח לאיכות התברואת של המים, וכי חקיקת משנה על פי פקוודה זאת מסדרה את התקנים למי ביוב וקולחין¹ וקבעת את הכללים לטיהור שפכים המיעדים להשקייה חקלאית.²

רבים מן החוקים אינם מיושמים די כראם
חוקים וטמכוויות קיימים בשפע, אך אינם מיושמים. נוצר מצב של overkill חקיקתי. לדוגמה, נחקקו הוראות רבות האוסרות על זיהום מים, אך נחל הארץ הפכו לתועלות ביוב ומיל התהום עומדים בפני סכנה מידית של זיהום.

ריבוי החוקים יוצר אשלה של טיפול. אין קל מלחוק חוק, ואין קשה מלישמו ולאכו"ף את ההוראותיו ביושר, באומץ ולא משואה פנים. דרושים, אפוא, פחותות חוקים ויתר נכונות להפעילם נגד המזהמים בעלי העצמה - התעשיינים, הרשותות המקומיות והחקלאים.

יותר מדי מוסדות, ומעט מדי תיאום בינויהם
מסקירת המוסדות בפרק החליני עולה כי הוקמו גופים רבים מדי, וכי מערכות המים אין מוטופלת ברצף על ידי מנגנון עיקרי אחד. כל רשות עוסקת בעניינה-היא, ואינה מחויבת לתאם את צעדיה עם רעותה.

לדוגמה, רשות מקומית אחת תשקיע أولי באמצעות בטיחור המים בנחל הזורם בתהומה; ורשות מקומית שנייה, במעלה הנחל, תחיליט לסלק את השפכים מתחומה על ידי הזורמתם אל הנחל המתוור.³

ייתכן גם שנושאים מסוימים אינם מטופל כלל, כיוון שככל רשות מאמינה (או מקווה) כי רשות שנייה עוסקת בעניין.

כל רשות דואגת לעצמה
השיטה הקיימת מביאה לכך שמוסדות מים משתמשים לפטור את הבעיות המטרידות אותם, מבלתי לשים לב למתרחש בקטעים אחרים של מערכות המים.

מצד אחד, נציבות המים - הנשלטה על ידי שר החקלאות - דואגת להספקת מים זולים יחסית לסקטור החקלאי, מבלתי להකפיד די צורכה על מניעת הזיהום של מקורות המים כתוצאה מפעילות חקלאית (דישון, הדבורה כימית, שפכים ממפעלים קיבוציים המעבדים תוצרת חקלאית). מצד שני, הערים דואגות לסייע שפכים מן התהום העירוני שלhon, מבלתי להקפיד די צורכן על מניעת הנזק שפועלות אלה גורמות לאזרע החקלאי הסמוך ולמי התהום.

היעדר הכוונה כללית
אין גורם אחד ויחידי המופקד על ביצועם של כל החוקים המצדירים את החקלאים השונים של מערכות המים. קטעים שונים של אותו הנושא נמצאים באחריותם של

משרדיה ממשלה שוננים. רשות מקומית החפוצה להסדיר בצורה מבוקרת את כל היבטייהן של מערכות המים בתחוםה, חייבות לפניות במספר רב של מוסדות ומשרדי ממשלה, להשגת האישוריהם וההסכמות הנדרשים.

חלק מן הרשויות המקומיות סובל מ垦שי תפקוד

לא כל רשות מקומית מסוגלת למלא תפקידיה מימי ניקוז ובוב. החוק אינו מבחין בין גודלן של רשויות מקומיות שונות, ומטיל אותו חובות עצמן בענייני ביבוב על המועצה המקומית גבעת עדה, עם אוכלוסייה של כ-1400 איש, ועל עיריית ירושלים, עם אוכלוסייה של יותר מ-550,000. המציאות המצערת היא, שתיהן עדין לא הצליחו למצוא פתרון מוצלח לביעות הביבוב שלהם.

מוסדות מרכזיים אינם מעוגנים בחוק

מעודם של מוסדות חשובים, כמו תה"ל, פרויקט הביבוב הארץ-ימינית הכנרת אינו מוגדר בחוק. גופים אלה מלאים תפקידים מכריים בטיפול במערכות המים, אך לא ידוע מוכchio מה הם פועלם.

בידיה של תה"ל הופקד בזמןנו תכנון מוביל המים הארץ-ים, והוא עוסקת גם היום בתכנון מפעלי מים חשובים. חוק המים אינו מתיחס לטה"ל, ומהבחינה המשפטית אין היא יותר מאשר עוד חברת מנויות.

המשאים הכספיים העומדים לרשותו של פרויקט הביבוב הארץ-יםאפשרים לו להכתיב לרשות המקומיות כיצד עליהם להתארגן כדי להתמודד עם בעיות של טיהור שפכים.⁴ למروת השפעתו המכרצה של הפרויקט אין הוא נזכר בחקיקה, וכי נימידה לחלוקת הכספיים שהוא מקציב לרשותות המקומיות אינם מעוגנים בחוק.

מיןילת הכנרת מבצעת עבודה חשובה בהגנה על הכנרת ועל אגן ההיקוות שלה. עתה, אין כל זכר לה בחקיקה.

ארגון המערכות מושחת לעתים על שיקולים זרים

אחריות לנושאי מערכות המים מושתתת, לפחות חלקית, על מזכבים היסטוריים שאינן רלוונטיים עוד לתנאים של היום. יתרה מזאת - המגורת המינימלית לטיפול בנושאי תשתיות מבוססת לעתים על שיקולים שאינם קשורים כלל לנושא. לפני זמן לא רב, למשל, שקל ראש הממשלה את הקמתו של משרד ממשלתי חדש - משרד התשתיות. הוציא לרכזו בו את נציגות המים, פרויקט הביבוב הארץ-ים, המכון הגיאולוגי וחילק מן האחריות לשירות האנרגיה. הרעיון שלעצמם ראוי לעיון, אך ההצעה לא הייתה מבוססת על הצורך לייסד גוף ממשלתי אחד שיספק על הספקתם

של שירותים תשתיות חינוניים, אלא הולתה כדי למצוא תפקיד מיניסטריאלי הולם בראש סיעת 'יעוד', שעמד לצרף את סיעתו לממשלה. הרעיון נפל לא כיוון שנבדק לגופו של עניין ונמצא לKOI, אלא כיוון שזרים אחרים לא היו מוכנים לוותר על חלק מן הממלכות' שלהם, וכיוון שנמצא פתרון אחר לביעית צירוף הסעה לקואליציה.⁵

האזור הולך לאיבוד בסבב החוקים והמוסדות

קשה לאזורה הנטקל בבעיה הקשורה למערכות המים לדעת מי אחראי לה. תביעה המתבררת עכשו בפני בית המשפט המחויז בתל-אביב מדגימהיפה את פיצול הסמכויות וריבוי המוסדות המטפלים בנושא של ניקוז ומונעת שיטפונות.⁶

בחורף/1991 הוצפו אזורים נרחבים לצד נחל הירקון והאילון. חברות הביתות, שביטחו נכסים באזורי המוצפים, נאלצו לשלם כסף רב למי עסקיהם ובתיhem ניזוקו. חברות הביתוח מנשותו עכשו להזכיר לעצמן את הכספיים שנאלצו לשלם על ידי הגשת תביעות שיפוי נגד הרשויות, בטענה שהן היו האחראיות לקרות השיטפון או שנכשלו במניעתו.

מהר מאד הסתבר שאין גוף אחד המופקד על מניעת שיטפונות והצפות. חברות הביתוח נאלצו להגיש את תביעותיהן נגד מספר רב של נתבים, ובינם: חברת נתבי אילון בע"מ (תאגיד עירוני בשליטה עיריית תל-אביב, שעסک בהטזרות נחל אילון); עיריות תל-אביב, רמת גן ובני ברק (האחריות לניקוז העירוני של תחומייה); איגוד ערים אוצר דן, ביוב (האחרי על מערכות ביוב, שעודפייה גולשים לעיתים לתוך הירקון); רשות נחל הירקון (האחריות לזרימת המים בירקון, על שמירת מפלס המים בנחל ועל ניקוז שטח הרשות); רשות הניקוז יובל הירקון מזרח ומזרד נחל הירקון (האחריות לניקוז סדר של תחומייה); האגף לשימור קרקע וניקוז במשרד החקלאות (המופקד על ביצוע חוק הניקוז וההגנה מפני שיטפונות); חברת מקורות בע"מ (שבנתה מפעלי מים ומתקני מים באוצר ההצעה); תה"ל - תכנון המים בישראל בע"מ (שתוכננה מתקנים הקשורים במים באוצר); הוועדה המחויזת לתכנון ולבניה מחויז תל-אביב (האחרית לאישור תוכניות הנוגעות לשימושי קרקע ולבניה בשטחים המוצפים), והוועדה המקומית לתכנון ולבניה בתל-אביב (האחרית להכנת תוכניות בניין ערים ומתן היתרים לפועלות בנייה באזורי שהוצפו לאחר מכן).

לא יהיה קל לבית המשפט להשליט סדר ולקבוע אילו מוסדות היו אחראים - אם בכלל - להצפות בתל-אביב, ברמת-גן ובני ברק בחורף/1991, וכייך יש לחלק את האחריות ביניהם.

תביעה משפטית אחרת⁷ המתבגרת כתע בפני בית משפט השלום בתל-אביב, מדגימה גם היא את חוסר הבHIRות של המערך הארגוני הקיימים. גם כאן תובעת חברה ביטוח מרשויות השלטון את הכספיים שהיא נאלצה לשלם עקב שיטפון - הפעם הצפה שאירעה בבא-שבע ביום 22.3.91. במשפט זה יctrיך בית המשפט להחליט מי אחראי להסדרתו של נחל בא-שבע: המדינה, עיריית בא-שבע, רשות ניקוז בשור, גורם אחר כלשהו, או אולי אף לא אחד מהם.

אין מטפלים במערכות המים פיחידה אחת

המסגרת המשפטית-המינימלית הקיימת אינה רואה את מערכות המים כיחידה אחת - וזהו אולי חסרונה החמור ביותר. בפועל, כל חלקייה השונים של מערכות המים כרוכים ושלובים זה בזה ומשפיעים השפעה מכרעת האחד על השני. אולם החוקיקה הקיימת אינה מכירה בעובדת יסוד זאת, ועוסקת בנפרד ובאמצעות מוסדות שונים בכל חלק של מערכות המים. התוצאה היא התפלגות בלתי רצינלית של הטיפול בנושא.

גישושים ל��ראת פתרון מרחבי

הכל יודעים כי מערכות המים אין מכירה בגבולות מנהליים, ורצו לחשוף פתרונות מרחביים-אזוריים לביעות של מים, ניקוז, ביוב ונחלים.¹

איגודי ערים

המסגרת הממוסדת והמורכמת לטיפול מרחבי בהספקת שירותים תשתיית הנה איגוד הערים. לפי חוק איגודי ערים, התשטי"ו-1955,² שר הפנים רשאי להתיר לרשות מקומית סמכות להתאגד באיגוד ערים לשם ביצוע תפקיד בצוותא, או לשם אספקת שירותים משותפים.³

הדגם של איגוד ערים אומץ ב מגוון רחב של נושאים מוניציפליים. הוקמו איגודי ערים כדי לספק שירותים הצלחה וככאות, תברואה וסילוק מפגעים, בתים מטבחיים ושחיטה, מוסדות חינוך על-יסודים, מרכזים אזוריים, בתים חולמים; ואף להנלה מלחמה בסמים. בנוסף על אלה פועלים ביום חמישה איגודי ערים לטיפול באיכות הסביבה, שלושה איגודי ערים לטיפול בענייני ביוב, ואיגוד ערים אחד לטיפול בענייני מים.

האיגוד לטיפול במים הוקם בשנת 1975 באזורי השרון הדרומי.⁴ התאגדו בו הערים הרצלה, כפר-סבא ורעננה, המועצות המקומיות הוד השרון, רמת השרון ורמות השבים והמוסדות האזוריות השרון התיכון וחוף השרון. תפקיד האיגוד הוא לשקד על שיפור המצב ההידרולוגי של האזורי בכל הנוגע להחדרת מים ולהספקתם הישרה אל הרשויות המקומיות. כן מצווה האיגוד לפעול למניעת לדול, המלחאה או זיהום של מקורות המים באזורי.⁵ למורת שאיגוד זה הוא יחיד במינו, כמעט ואין התייחסות אליו בכתבונים.

במחקר שהוזמן על ידי משרד הפנים בשנת 1981 נאמר, כי האינטרס המשותף של הרשויות המקומיות המאוגדות באיגוד זה הוא שימירה על מאגר מים גדול ופיקוחו, וכי לקידום מטרה זאת מבצע האיגוד סקרים ומחקרים על מאגר המים. מחקר שדה על פעולותיו של האיגוד היחיד שנוסף בມפורש לטיפול בענייני מים היה מסייע לנו לקבוע אם צורה זאת של שיתוף אכן מתאימה לטיפול מרחבי בעיות המים.

- מפעלי הביבוב הגדולים מופעלים גם הם על ידי איגודי ערים. הגدول מכולם - השפדי"ז - מופעל על ידי איגוד הערים אזור דן לביבוב, שבו מאוגדות הערים תל-

תל אביב, רמת-גן, פתח-תקווה, גבעתיים, בני ברק, חולון ובת-ים.⁷ האיגוד הקים ומפעיל מתקנים לאיסוף ולטיפול של שפכים שמשרתים אזור בן 220 ק"מ מרובעים במרכז הארץ, בו כ-1.3 מיליון איש.

הרשויות המקומיות שבתחום איגוד הערים מביאות את מי הביבוב שלחן לשולשה קומי הולכה מרכזיות - מסוף הירקון, מסוף איילון ומאסף חוף הים. משם מועברים השפכים לטיהור ולהשבה במתקנים המרכזים של האיגוד. בשנת 1993 טופלו במתקנים אלה 87 מיליון קוב מי שפכים. תהליכי הטיהור כוללים טיפול ביולוגי וכימי, טיפול בברכות חמוץ, החדרת מי הביבוב המטווחים דרך חול למי התהום, שאיבה בחזרה ממי התהום והעברת התוצר המוגמר אל הנגב לצורכי השקיה חקלאית.⁸

גם באזורי חיפה מפעיל איגוד ערים תכנית גדולה לטיהור והשבה של מי ביבוב. השפכים המטווחים מועברים כ-30 ק"מ מזרחה, לברכות השקיה המשרתות את החקלאים של עמק יזרעאל.⁹

למרות ההצלחה היחסית של מפעלים אלה, מעדייף משרד הפנים על פי רוב רשויות מקומיות ישתפו פעולה בנושא הביבוב באמצעות תאגידים עירוניים, דהיינו - חברות שבחן הרשויות המקומיות הן בעלות רוב המניות.

דוגמה לפועלות מרחבית - איגוד ערים לאיכות הסביבה, חדרה
איגוד ערים בעל יוזמה המאמץ לעצמו גישה מרחבית, יכול להגע להישגים מרשימים בהתמודדות עם בעיות של מערכות המים. כפי ששמו מעיד עליון, נוסד איגוד ערים לאיכות הסביבה (תחנת הכוח חדרה) כדי לטפל בעיות זיהום האויר הנובעות מבנייתה ומהפעלתה של תחנת הכוח של חברת החשמל באתר השרון שליד חוף הים של חדרה. באיגוד זה שותפות עיריות חדרה ונתניה, המועצות המקומיות או רעיקיבא, בנימינה, גבעת-עדיה, זיכרון יעקב, פרדס-חנה-כרכור, כפר-יונה, גית, אליליכון, פרדיס, ג'סר א-זרקא ועתלית, וכן המועצות האזוריות אלונה, חוף הכרמל, חוף מנשה ועמק חפר.¹⁰

הניטור והבקרה של איכות האויר בתוך שטח גדול הראה כי גישה מרחבית טוביה גם למגון רחב של בעיות סביבה נוספות, לרבות בעיות זיהום מים וטיפול בשפכים.

- הדוחות של איגוד הערים¹¹ מעידים כי הוא טיפול - נוסף על בעיות איכות האויר גם במצב מי התהום, באיכות המים בנחלים הזורמים בתחוםו, באיכות השפכים

הסניטריים והתעשייתים, ברعش ובעיות של חומרי הדבורה, פסולת מזקה וקרינה.

ניתן ללמוד מן הדרך שבה התמודד איגוד הערים עם בעיות זיהום הנחלים באזורי כל הנחלים הללו היו מזוהמים, אך נחל חדרה היה הגורע מכולם, ושימש למעשה רק עורך ביבר למפעלים התעשייתיים של האזור. כל מי שנסע בכביש החוף זכר בודאי את הchnerה שעלתה מן המוקם בו חצה הכביש את הנחל.

מצב זה היה פרי של עשרות שנים הזונחה. עוד בשנת 1965 קבע בית המשפט המחויז בחיפה¹² כי השימוש הרגיל של נחל חדרה הנה העברת מי הפסולת של מפעלי התעשייה באזור. פסק דין זה ניתן לאחר שימוש נייר חדרה הוואשנו בהפרת התנאים של רישיון העסק שלהם - עבירה לפי פקודת המלאכות והתעשייה (הסדרתן).¹³ התביעה הכללית טענה כי המפעלים הזרים לנחל מי פסולת שלולים להזיק "לשימוש הרגיל" של הנחל. בית המשפט מצא, כי עד שנת 1958 שימש נחל חדרה נחל אמיתי - מקום דיג ואטר טוילים; מאותה שנה החלה הזורמת השפכים התעשייתיים לתוך הנחל, אשר איבד בהדרגה את סגולותו כנהל והפך לעורק שפכים ובזבוב. כיוון ששימוש הרגיל של הנחל היה מקום להעברת מי פסולת, לא פגעו מפעלי נייר חדרה בשימוש זה. על כן זוכה המפעל מן האישום.

מצב הנחלים האחרים החוצים את התחומי של איגוד הערים לא היה טוב בהרבה. כיצד להתגבר על מצב רע שנמשך עשרות שנים? לכaura, נציג המים האחראי לפיקוח המים למניעת הזיהום של מקורות המים; אך הוא לא השתמש בסמכויותיו הרבות, ולא הצליח למנוע את הדדרות המצטב. איגוד הערים פנה אל הנציג ושבנע אותו להסביר את האיגוד להשתמש בחלק מסוימותיו למניעת זיהום המים לגבי הנחלים הנמצאים בתחום האיגוד.¹⁴

מצויד בהרשאה זאת, ערך איגוד הערים בדיקה של איכות המים בכל הנחלים הזורמים בתחוםו, וקבע סדרי עדיפות לטיפול בהם. נחל חדרה עמד בראש סדר העדיפויות. אחרי בדיקת הנושא על ידי ועדת מומחים והתייעצויות עם הרשויות המקומיות ועם המפעלים המזהמים עצם, קבעה מועצת האיגוד קriterיוונים לאיכות המים הדרושה לנחל חדרה, ותקן מינימלי לאיכות מי הפליטה שיוזרמו אליו מן המפעלים. לאחר אישור קriterיוונים אלה במועצת האיגוד, הוצאו צוים לפי סעיף 20 הי' לחוק המים, המכוונים אל המפעלים המסליקים את שפכיהם אל הנחל. לפי צוים אלה, חויב כל מפעל להגיש לאישור האיגוד תכנית המראת כיצד המפעל יטפל בשפכים הנוצרים בתהליך הייצור, כדי להבאים לרמה שנקבעה בתקון.

כן נקבע בצוים כי לאחר אישורה של תכנית, המפעל חייב להגשים אותה, ולהתקין ולהפעיל מערך לטיפול-קדם בשפכים.

מבצע אחד תקף בפני בית הדין לענייני מים את חוקיות הצוים שהומצאו לו, וטען כי הצוים אינם סבירים וכי הם מתעלמים מן המציאותות באזור חדרה. אך מטרת הצוים הייתה דזוקא לשנות את המציאותות הקיימת, וכך אשר הגיע יום הדיון בבית המשפט נאלץ המפעל לסתגת, והודיע כי הוא אכן יכין תכנית לטיפול-קדם שתعلا את רמת מי הפליטה שלו לרמה הדורשה.¹⁵

לבסוף הגיעו המפעלים את תכניותיהם, והפעילו מתקנים לטיפול-קדם בשפכים. תוך פרק זמן קצר יחסית החל שיפור של ממש במצב המים בנחל חדרה.

ומה היה דיון של מבעל אחד שהגיש את תכניתו באיחור רב, ואך נמנע מההפעיל מערך לטיפול-קדם בשפכו אחורי אישור התכנית? מבעל זה אמן רכש ציוד לטיפול-קדם, אך בחר שלא להשלים את התקנתו ולא להפעיל אותו. תחת זאת העדיף להמשיך ולהזירם שפכים בלתי מטופלים אל הנחל, וגם להמיטר מי פליטה מתהlik הייצור על שדות הסמוכים למפעל, מהם נוקזו תוך הנחל.

איגוד הערים פעל נגד תופעה 'סרבנית' זו את שני כיוונים. ראשית, פנה שוב אל נציגי המים וביקש ממנו להשתמש בסמכויותיו לפי סעיף 20 לחוק המים, ולהפסיק את הספקת המים למבצע כל עוד הלה מפר את הצו. על פי הסעיף הנדון נציג המים רשאי להפסיק הספקת מים לאדם הגורם לזיהום מים, או איינו מקיים הוראה שנוועדה למנוע זיהום של מקור מים. הנציג שוכנע, וביטל מחלוקת מהקצתת המים של המפעל.

במקביל, הפעיל איגוד הערים את סעיף 20 כ"ה לחוק המים, המאפשר לרשות מקומית (ובכלל זה איגוד ערים) להגיש קובלנה פלילית נגד מי שמזוהם מקור מים. האישום הפלילי הוגש נגד מנהל המפעל אישית, כמו שנושא באחריות ישירה לעבירה. לא נעים למצוא את עצמה על ספסל הנאשימים, ולא קל לנסות לנהל מפעל עם חצי מכמות המים הרגילה. המפעל נאלץ להיכנע, זירז את השלמת המערכת לטיפול-קדם בשפכו והפסיק את ההזרמה של שפכים גולמיים לנחל.¹⁶

כמובן, מניעתו של זיהום הנחלים על ידי שפכי תעשייה פתרה רק חלק מבעיות זיהום המים במושב. חיוני היה לטפל גם בעיות הביוו של הרשוויות המקומיות, שלא היו מסוגלות - כל אחת בפני עצמה - לחת טיפול הולם לשפכים הנוצרים בתחוםיהן.

גם בנושא הביוו נטל על עצמו איגוד הערים את היוזמה, והכין תכנית מתאר מוחזקת לאיסוף, טיפול והשבה של שפכים. התכנית המוצעת התרסחה על שטח של יותר מחצי מיליון דונם, וcisתה את תחומייהן של שבע ועדות מקומיות לתכנון ולבנייה. מרחב גדול זה חולק לאربעה אזורי איסוף, המבוססים על אגמי ההיקוות של הנחלים. הוצע שלכל אגן היקוות יוקם מתקן אזורי לטיפול בשפכים, וכי כל השפכים הנוצרים באותו אגן היקוות יועברו למתקן בקווי הולכה סגורים. על פי התוכנית הותנה המשך הפיתוח באזור בחיבור כל בנייה חדשה אל קווי הולכה המובילים אל המתקן האזורי. כן אוטרו בתכנית שטחים רגשיים מפגעה אפשרית למי התהום, ולגביהם נקבעו בתכנית הוראות שניעדו להגן עליהם מפגעה אופראית כוצאה מהולכת השפכים. התכנית הוגשה לועדה המוחזקת לתכנון ולבנייה, אך טרם טופלה.

התברר שלא ניתן להמתין עד שמוסדות התכנון יתפנו לעסוק בתכנון המוחזק של הביוו. מכון הטיהור בחרה סבל מעומס יתר, וגרם למטרדים סביבתיים קשים ולסיכוןם בריאותיים לתושבי האזור. איגוד הערים רצה תחיליה לקבל על עצמו את המשימה של הרחבת מכון הטיהור המקורי, והקמת רשות ביוב אזוריית שתחבר את כל היישובים באזור למתקן הטיהור המורחב. משרד הפנים לא התיר לאיגוד הערים לעסוק בעצמו בפרויקט זה, אך מאמציו האיגוד הביאו לייסודה של תאגיד עירוני לאיסוף, לטיפול ולהשבה של מי הביוו.

השותפים בתאגיד הם עיריית חדרה, המועצות המקומיות אור יהודה, בנימינה, גבעת עדה, ג'ס-א-זרקא ופרדס-חנה-כרכור, והחברה לפיתוח קיסריה בע"מ. השותפים מרחיבים במסגרת התאגיד את מכון הטיהור בחדרה, והופכים אותו למתקן אזורי שיישרת את הצרכים החדשניים של המרחב. כן בונה התאגיד העירוני מערכת של קווי הולכה שיובילו את השפכים אל מכון הטיהור. כל רשות מקומית החברה בתאגיד תأسוף את השפכים ה'פנימיים' שלה, ותביא אותן אל נקודות חיבור עם קווי הולכה אלה. מנוקדות החיבור יועברו השפכים לטיהור ולהשבה ¹⁷ במכון האזורי החדש.

מעניין לציין, כי החוקר ראש חמאיסי הגיע למסקנה, במחקר שפורסם בשנת 1993, שטיפול מרחבתי באמצעות חברות ביוב חבליות הוא גם הפתרון הרצוי לביעות הביוו הקשות של היישובים הערביים בישראל.¹⁸

פעילות איגוד הערים לאיכות הסביבה בחדרה באה להדגים איך ניתן מרחבית מפוקחת, ביצירוף שאיפה לפטור נושאים בעיתיות, אכן מביאות לתוצאות חיוביות.

מסותבר כי סמכויות משפטיות קיימות בשפע; צריך רק לרשות להשתמש בהן, ולדעת כיצד לעשות זאת.

דוגמה נוספת של גישה מרחבית - רשות נחל הירקון
רשות נחל הירקון היא רשות הנחל הראשונה שהוקמה לפי חוק רשות נחלים ומעיינות, התשכ"ה-1965. חוק זה יסודו בראיוון כי עדיף לטפל בנחל כיחידה רצופה אחת מאשר להניח לכל רשות מקומית להסדיר (או להזניח) את קטע הנחל העובר בתחוםה.

החוק אונס נחקק בשנת 1965, אך שרי החקלאות והפנים,¹⁹ המופקדים על ביצועו, המתינו יותר מעשורים שנה עד שהעוזו בשנת 1988 להקים את רשות הנחל הראשונה. גם אז, כאשר התקינו את צו רשות נחל הירקון, התשמ"ח-1988²⁰, צעדו השרים רק חצי הדרך בכיוון יצירת רשות שבולותיה מבוססים על המאפיינים הטבעיים של הנחל.

מצד אחד קבעו השרים כי הרשות החדשה תטפל בכל אורךו של הירקון - ממקומו במעיינות ראש העין ועד לשפך הנחל אל הים, ליד תחנת הכוח רדיינג.²¹ הנחל עובר בתחומייהן של הערים תל-אביב, רמת-גן, בני-ברק ופתח-תקווה, המועצות המקומיות הוו השרון ורמת השרון והמועצה האזורית דרום השרון. עם הקמת רשות הנחל עבר הטיפול בירקון משבע רשותות מקומיות אלה אל רשות אחת, שמתייחסת אל הנחל כאל יחידה ארגונית אחת.

מן הצד השני, לא העזו שרי הפנים והחקלאות להצמיד את הנחל לאגן ההיקוות שלו ולהסמיד את הרשות החדשה לטפל בנושא מים, ניקוז וביבוב בכל אזור אגון ההיקוות של הנחל. נחפוך הוא: תחום רשות הנחל הוגבל לפס צר בשני צדי הירקון, ורשות הנחל מוסמכת לפעול רק באפיק הנחל עצמו ובגדותיו שבתחום 20 מטר מקצה דופן האפיק.²²

גישה כזו את מרוקנות מותוכנם חלק מתפקידיה של רשות נחל הירקון. למשל, הרשות מוסמכת לעסוק בענייני ניקוז,²³ אך היא יכולה להפעיל את סמכויותיה רק בתוך הפס הצר של 20 מטר, בעוד אשר מעורך ניקוז הגיוני חייב להתיחס לכל אגון ההיקוות של הנחל. כיוון שהרותות אינה יכולה לטפל במקרים המתנקזים ממרחקים אל כיוון הנחל עד אשר יגיעו למרחק של 20 מטר ממנו, אין משמעות רבה לתפקידיה הניקוז של הרשות. מאותה סיבה אין רשות נחל הירקון יכולה לעסוק בשאלות הביוויל של אגון ההיקוות, למורות שאלת המשפיעים השפעה מכרעת על איכות המים בנחל.

לצד מגבלות אלה, הוענקו לרשות נחל הירקון גם סמכויות של ממש. היא אחראית להסדרת זרימות המים בנחל; לקביעת תוווי הנחל ולהערתת מי הנחל לאפיקים אחרים; להסרת מפגעי תברואה; לשימורת הנוף ומתנות הטבע לאורך הנחל; ובגdotיו; להסדרת דרכי השימוש בנחל; למניעת זיהום הנחל; לשיקום הנחל; ולהכשרתו לצורכי קיט ונופש.²⁴

לשם ביצוע תפkidah, רוכזו בידי רשות נחל הירקון הסמכויות של רשות ניקוז; חלק מסמכויותיו של נציב המים בקשר למינית זיהום מי הנחל; הסמכויות של רשות מקומית בענייני תברואה וסילוק מפגעים; והסמכות להתנות תנאים ברישיונות העבודה של עסקים העשויים להשפיע על הנחל.²⁵

בתקומת רשות נחל הירקון נעשה גם ניסיון לקבע ייחדי את הגורמים השונים המשפיעים על גורל הנחל. במועצת הרשות מוצגים מושדי הממשלה הנוגעים בדבר (איךות הסביבה, בריאות, חקלאות, פנים ותיירות); שבע הרשויות המקומיות שבתחומיהם זורמים מי הירקון; הגופים שהנהל משתמש בהם (במיוחד תפkidah כמו החק"ל, חברות מקורות ורשות הגנים הלאומיים), ובעלי המקראין הגובלים עם הנחל (המיוצגים על ידי מינהל מקרקעי ישראל).²⁶

באישור השר לאיךות הסביבה, רשות נחל הירקון לתקן חוקי עזר בכל הנוגע לביצוע תפkidah.²⁷ הרשות התקינה חוק עזר בדבר שמירת הנחל וגdotיו, הקובלן כללי התנהגות לכל אורך הנחל, והוא מכינה חוק עזר נוסף בדבר הסדרת השיט בירקון.

על אף המוגבלות המוטלות עליה, הצליחה רשות נחל הירקון להחῖות את הנחל ולבצע דברים שלא נעשו במשך שנים. למשל, הנחל נוקה לכל אורכו, הוצאו ממנו אלי טונות של פסולת וסולקו סכרי העפר והמחטומים האחרים שהפריעו לזרימה החופשית של המים בנחל. בפעם הראשונה אפשר היה לטפל בנחל כיחידה אחת, מבלי צורך להתחשב בגבולות המוניציפליים.

נחל הירקון וגdotיו הם אזור ירוק רצוף בלב השטח המאוכלס והצפוף ביותר של המדינה. קיומה של רשות אחת שבה מרכז הטיפול בנחל נתן תנופה להצלתו ולשמירתו.

רשות נחל הירקון היא דוגמה חשובה לגוף משפט-מינחלי בעל סמכויות אשר מושם על המאפיינים הטבעיים של המים (במקרה זה, הנחל), ולא על המსגרות השלטוניות המסורתיות המוכרות לנו.²⁸

כג' מיוצגים ברשות זאת כל הגורמים המשפיעים והמושפעים על ידי הנחל. מן הרצוי להרחיב רעיון זה, ליסד גופים נוספים שיטפו בכל און ההיקוות של נחל, ולהסמיד אותם לעסוק בכל הרכיבים השונים של מערכות המים באגן.

ニיסיון אנגלי לייצור מסגרת לטיפול בכל היבטים של מערכות המים

יהיה לנו למועיל להכיר צעד חקיקתי נועז שננקט באנגליה לפני יותר מעשרים שנה. בחוק המים משנת 1973, יצר הפרלמנט הבריטי מסגרת משפטית-מינימלית מרחבית שנועדה לעסוק מכלול הביעות הקשורות במים, ניקוז, ביוב, ובטיפול בנחלים ואגמים.

הרעילן של גישה מרחבית וטיפול כולל בכל היבטים של מערכות המים איינו חדש. לפני 125 שנים אמר הlord רוברט מונטגיו כי: "ניתן לתאם ולפקח על האינטרסים הנוגדים של קרקע ונחל, של ניוט ומבצעים, של ניקוז והספקת מים ושל דיג וייצור, רק אם תהיה הנהלה אחת המופקדת על הנחל כולו".³⁰

במשך הדורות קטן בהדרגה מספר הרשויות באנגליה העוסקות בנושא המים השונים, עד שבשנת 1973 פעלו בה 183 מוסדות לאספקת מים (הרשויות המקומיות ורשויות מים הידועות כ-Water Undertakings) ; 29 רשות נחל (שיטפו גם בניקוז אגמי ההיקוות שלהם) וכ-1,400 רשות שיטפו באיסוף, טיהור וסילוק של שפכים.³¹ הימהפכה' המינימלית-המשפטית אירעה עם חקיקתו של חוק המים האנגלי משנת 1973. היעד העיקרי של חוק זה היה להפקיד את הטיפול במערכות המים כולם בידי מספר מצומצם ביותר של רשותות מים 'רב-תכליתיות'.³²

מכוח החוק חולק השטח של אנגליה ווילס לעשרה מרחבים גדולים, כאשר כל מרחוב מבוסס על און ההיקוות של נחל חשוב. לכל מרחוב הוקמה רשות מים מרחבית (Regional Water Authority), שקיבלה על עצמה אחריות כוללת לטיפול משולב בכל היבטים של מערכות המים בתחוםה.

מרחבי המים החדשניים לא היו מושתתים על גבולות מינהליים, מוניציפליים או פוליטיים, אלא על תבניות הקרקע והנהלים זורימת המים בהם. כך, למשל, מרחב אחד במרכז אנגליה משתרע גם על קטע של ווילס, מכיוון שמקורות הנהלים הזורמים בתחום המרחב האנגלי נמצאים اي שם בהרים הולשיים.^{33,34}

חלוקת יקרה מרחבי מים גדולים מאוד. למשל, מרחב אחד - המבוסס על אגמי ההיקוות של שני נהלים ראשיים (the Severn, שהוא הנחל הארוך ביותר באנגליה, וה-Trent) - משתרע על פני שטח של 21,600 קילומטרים מרובעים.

רשות המים שהוקמה לנהל מרחב זה מספקת שירותים מים, ניקוז וביוב - על כל היבטיים - לאוכלוסייה המונה יותר משמונה מיליון נפש. כל יום מספקת הרשות כרבע ל-2,000 מיליאן ליטר מים באיכות של מי שתיהה. הרשות מפעילה גם 1,071 מתקנים לטיהור והשבה של שפכים.³⁵

רשותות מים כאלה הן בעלות כוח עצמה, והן מסוגלות לגייס את ההון הדרוש להקמת מפעלי המים שלهن ולהעסיק כוח אדם מקצוע מיומן. רשותות המים הן גופים עצמאיים; הן אינן מקבלות את תקציביהן מן הממשלה, אלא יוצרות את הכנסתותיהן על ידי מכירת שירותים שהן מספקות. ריכוז כל התפקידים הקשורים למערכות המים בידי גוף אחד מביא למציאות פתרונות בתחום המערכאות לעימותים בין הגורמים השונים המתחרים על ניצול מקורות המים. קודם לכך הביאו ניגודי אינטרסים אלה לשכסוכים מרימים בין הרשותות הציבוריות המופקדות על הקבעים השוניים של מערכות המים.

על כל רשות מים מרחבית הוטלו שМОנה תפקידים עיקריים:

- הגנה על מקורות המים, פיתוחם והגדלת כמויות המים שבהם;
- הספקת מים בכמותות הדורשות לצורכי הציבור;
- טיפול בשפכים, לרבות בניה והפעלה של ביבים, קווי הולכה ומפעלי טיהור והשבה של מי ביוב;
- מניעת הזיהום של נחלים, ערוצי מים ואגמים; שליטה על פליטות למקורות מים אלה, שיקומם ותחזוקתם;
- ניקוז קרקע והגנה מפני שיטפונות;
- תחזקה, שיפור ופיתוח של אזורי דיג;
- ניהול הנחלים, האגמים ונדותיהם לצורכי קיט ונופש;
- הכשרת נחלים ואגמים לצורכי שיט ונויוט והסדרתם של שימושים אלה.³⁶

בביצוע תפקידיהם מצוות רשותות המרחביות לקדם את הנוחות (amenity), לרובות השמירה על מוגנות הטבע, היופי, החיה והצומח. כן חייבות רשותות אלה לשמר על אזוריים בעלי עניין גיאולוגי מיוחד, ולהגן על מבנים ואתרים בעלי עניין ארכיאולוגי, ארכיטקטוני והיסטורי.³⁷

כדי להשלים את התמונה, יש לציין כי השיטה האנגלית עברה תהיפות לא מעטות במשך שנים רבות קיומה. השינוי הגדול ביותר בעקבות מיזמי ה'הפרטה' של ממשלה מרגרט תאצ'ר. על פי חוק המים משנת 1989, הפכו רשותות המים המרחביות לחברות מסחריות לכל דבר, ומניותיהן הונפקו בבורסה של לונדון. כתוצאה מהשינוי באופי הרשותות הועבר חלק מסוימות הפיקוח והאכיפה שלן

LAGORIMIM MAMLECHTIIM ACHERIM (KOMO RISHOT HA-NHALIM HA-ARZIYAH), SHEN HA-MUCHOKK HA-ANGELI SEBAR CI AIIN ZEH V-ZOYI SHROSHOT MASCHARIYAH ACHOT TEFKHA UL PEULOTIYAHM SHL GOPIIM MASCHARIYIM ACHERIM, AO TAHIA AHORAYIT LE-HAGSHAT AISOMIM FILILIIM NGDM.³⁸ UM ZAT, NASHAR BE-UNO REUUNO HAYOSH SHL RISHOT ACHOT SHALIYA MOTULIM KOL HATFKIDIM HA-KSHORIM B-MURACOT HAMIM BAT-TOKEH MERACHB HAMBOSSET UL AGNI HAIKUOT SHL HA-NHALIM.

HA-MUCHOK HA-ANGELI YICHR SHIYTA SHL NIYHOL MIM COLLENI (integrated water management) CADAI SHGM ANNO NSKOL - AMNIM BKNAH HA-MIDAH HKATUN SHLN - AT SHNI HAYOSHOT SHL HAYSHIYTA HA-ANGELIT:

- MERACHB MIM HAMBOSSET UL AGNI HAIKUOT SHL NHALIM V-LA UL GBOLOT MINHALEYIM;
- HAYSMCHTU SHL GOV AHD L-TFEL BCAL HAYIBUTIM SHL MURACOT HAMIM BMERACHB.

מסקנות והמלצות

סקירת מערכת החוקים הקיימת, בחינת המנגנוןם הפועלם כיום בתחום מערכות המים, איתורו המגרעות והפגמים בשיטה הקיימת ועיוון בנסיבות הגיעו לפתרונות מרחביים - כל אלה מביאים אותנו למסקנות ולהמלצות הבאות:

במישור החקיקתי

1. חלק גדול מן החקיקה הקיימת הוא מיושן, לא הדליק את קצב ההתפתחויות וaino מתאים עוד לתנאי 1995.
2. המשפט הנוגע לטיפול במערכות המים מפוץ ומפוזר בין דברי חקיקה שונים; קשה להבין את הוראותיו ולעתים אף קשה לאთר אותו.
3. גורמים שונים מופקדים על החלקים השונים של החקיקה הקיימת, והדבר מביא לכפליות, חוסר תיאום וחוסר יעילות.
4. החקיקה הקיימת זוקה לבדיקה יסודית ולכינונה מחדש לאור מצאי הבדיקה.
5. יש לפשט את החקיקה, כדי שעובד הציבור, האזרח והאיש העובד בשטח יוכל להבין אותה.
6. דרוש חוק כולל אחד, שירכז בתוכו את הטיפול בכל היבטים של מערכות המים.
7. יש לקבוע בצוואה ברורה את מטלות המוסדות לטיפול במים, ניקוז, ביוב ונחלים. יש להגדיר במדויק את חובותיהם, ואת הרמה המינימלית של השירותים שהם חייבים לספק. במקביל, יש להגדיר את זכויותיו של האזרח לקבל שירותים הקשורים למערכות המים.
8. יש לציד את הגופים המופקדים על הטיפול במערכות המים בסמכויות הדורות לביצוע תפקידיהם. עם זאת, יש להיזהר מ-overkill (הCESS). חשוב יותר להתרכז בישום המשפט של ייעדי-יסוד מאשר בחיקותי. חשוב יותר להתרכז בחיקותי סמכויות.
9. יש לעגן בחיקקה מנגנון עיל, שאליו יוכל האזרח לפנות כדי למש את זכויותיו.
10. יש לחשב כיצד בשלב בחיקקה נושא מים נוספים כמו שיט, DIG והשימוש במים לצורכי ספורט, קיט וונוף.
11. יש למצוא דרך מסוימת לשלב את תוכנו מערכות המים בתכניות מתאר ארציות ומחוזיות לפי חוק התכנון והבנייה, התשכ"ה-1965.

במיישור המוסדי

1. יש לתת לתוכנות ולמאפיינים הפיסיים והגאוגרפיים של מערכות המים להכתיב לנו את מבנה המוסדות שיוקמו לטפל בנושא.
2. יש להקים גופים המופקדים על כל הheiבטים של מערכות המים בתחוםיהם (הספקה, איכות, מניעת זיהום, ניקוז, טיפול בשפכים, שמירה וטיפול בנחלים ואגמים, שימוש במים לצורכי קיט ונופש). אין לפזר נושאים אלה בין גופים שונים.
3. אין לבסס את תחום הפעולה של רשות המופקצת על הטיפול במערכות המים על גבולות מינהליים ומוניציפליים. מרחבי הטיפול צריכים להיות מושתטים על נתוני יסוד פיזיים וגאוגרפיים, כמו אגמי היקוות או אקוויפרים.
4. היחידות לטיפול במערכות המים חייבות להיות גדולות כדי לשאת את עצמן, לספק שירותים בייעולות ולהפעיל קשר רחבה של טכניות ניהוליות.
5. במשותם ווחלט על המשך קיומם של מוסדות כמו מינהלת הכנרת, יש לעגן את מעמדם בחוק.
6. מוסד מים צריך להיות מאוrgan כך שהאינטרסים השונים (והמנוגדים) המושפעים על ידי פעולותיו יוכל לתרום לקבלת החלטות שלו על ידי שיתופם בתהליך קבלת ההחלטה.

סיכום

דרישה גישה חדשה להיבט המשפט-המינהלי של הטיפול במערכות המים. הנושא מצריך בדיקה יסודית ומחקר עמוק, לפני שיוchlט על רפורמה במערכות הקיימות. עם זאת, ברור למדי כי השינויים צריכים להתבסס על הפעולות הבאות:

- פישוט ורכיבוז החקיקה ;
- טיפול כוללני בכל מערכות המים (Integrated Water Management) במקום טיפול פרטני ונפרד בכל קטע של מערכות המים ;
- ביסוס המבנה הארגוני על הנתונים הפיסיים והמאפיינים הגאוגרפיים של השטח, ולא על גבולות מינהליים ומוניציפליים ;
- גישה מרחבית וטיפול בגין היקוות יכול כיחידה אחת.

הערות לפרק ראשון

- .1. ספר חוקים 288, התש"י"ט, עמי 169.
- .2. חוק המים, סעיף 2.
- .3. שם, סעיף 4.
- .4. סעיף 108 לחוק מקרקעין, התשכ"ט-1969 קובע כי, המקרקעין הנמצאים תחת מיימי האגמים שייכים למדינתה. אין הוראה דומה לגבי המקרקעין שמתוחת מימי נחלים.
- .5. חוק המים, סעיף 3.
- .6. שם, סעיף 5.
- .7. שם, סעיף 6.
- .8. פ"ד ייח (4), עמי 533.
- .9. עמי 539 לפסק הדיון.

הערות לפרק שני

- .1. חוק המים, סעיף 9.
- .2. שם, סעיף 15.
- .3. שם, סעיף 19.
- .4. ראה סימן א-1 לפרק השני של חוק המים.
- .5. חוק המים, סעיף 20א.
- .6. שם, סעיפים 20ח, 20ז, 20ט, 20ו.
- .7. שם, סעיפים 22א-ו-23.
- .8. שם, סעיף 24.
- .9. שם, סעיף 25. כך, לדוגמה, רישיונות ההפקה הניתנים לחקלאים השוואבים מים מן הירקון, אוסרים עליהם להקים סקרים לאגירת מים באפיק הנחל, וזאת - למנוע זיהום המים ומטרדים סביבתיים.
- .10. חוק המים, סעיף 36.
- .11. אכרזות המים (אזור>Kiyzob), התשכ"ב-1961; אכרזות המים (אזור Kiyzob) (מטי 2), התשכ"ב-1962; אכרזות המים (אזור Kiyzob), התשכ"ד-1963.
- .12. חוק המים, סעיף 37.
- .13. התקנות המים (שימוש במים באזור Kiyzob), התשל"ו-1976.
- .14. חוק המים, פרק שלישי.
- .15. שם, סעיפים 72-62.
- .16. שם, סעיף 77.
- .17. שם, סעיפים 90-95.

.18	שם, סעיף .96.
.19	שם, הפרק הרביעי : דמי מים.
.20	שם, סעיף 112 ; וראה תקנות המים (תעריפים למים ברשויות המקומיות), התשנ"ד-1994 ותקנות המים (תעריפי מים המשופקים על ידי מקורות), התשמ"ז-1987.
.21	חוק המים, סעיפים 116-124.
.22	שם, סעיף A.
.23	שם, סעיף 124 ותקנות המים (תשלום מיוחד), התשמ"ה-1985.
.24	חוק המים, סעיף 124.
.25	תקנות המים (איסור רחיצה וניקוי של כלי רכב במים), התשנ"ב-1992.
.26	תקנות המים (ויסות דטרוגנטים קשים), התשל"ו-1974 ; תקנות המים (מניעת זיהום מים) (שטיפת מתקני ריסוס), התשנ"א-1991.
.27	ראאה הערכה מס' 20.
.28	תקנות המים (היטל איזון), התשמ"ז-1987 ; תקנות המים (טענות והצעות על היטל איזון), התשכ"ב-1961.
.29	תקנות המים (תשלום מענקים לצרכנים מסוימים), התשל"ג-1973.
.30	תקנות המים (ויסות מפלס הכנרת), התשכ"ח-1967 ; צו המים (קביעת המפלס המותר), התשכ"ח-1968.
.31	תקנות המים ('יעול השימוש במים במטעים), התשל"ב-1971.
.32	ספר חוקים 182, התשטו'ו, עמ' 84.
.33	חוק הפיקוח על קידוחי מים, התשטו'ו, 1955, סעיף 4.
.34	שם, סעיף 5.
.35	תקנות הפיקוח על קידוחי מים (סתימות בארות), תש"י"ז-1956.
.36	ספר חוקים 180, התשטו'ו, עמ' 82.
.37	חוק מדידות מים, סעיף 2(א).
.38	תקנות מדידת מים (מדדי מים), התשמ"ח-1988.
.39	תקנות מדידת המים (מסירת פרטיהם והגשת תסجيلים על פקודות המים), התשכ"א-1960.
.40	צו מדידת מים (اسפקת מים במדידה), התשי"ח-1958 וצו מדידת מים (اسפקת מים במדידה), התשכ"ב-1962.
.41	צו מדידת מים (הספקת מים במדידה בקיבוצים), התשכ"ז-1966.
.42	ספר חוקים 236, התשי"ח, עמ' 4.
.43	ראאה חוק הניקוז וההגנה מפני שיטפונות, פרק רביעי.
.44	שם, סעיף 4.
.45	שם, סעיף 5.
.46	עתיקון רשמי 1940, תוספת 1 מס' 1065, עמ' 191.

.47	חוק לתיקון פקודת בריאות העם (מס' 4, התש"ל-1970, ספר חוקים התש"ל, עמ' 102).
.48	פקודת בריאות העם, סעיפים 52-52'.
.49	תקנות בריאות העם (aicootem ha-tavoratit shel mi shetiya), התשל"ד-1970.
.50	תקנות בריאות העם (hoteknот mitsvir munu zrimot nimim hozrot), התשנ"ב-1992.
.51	תקנות בריאות העם (aisor kiyom motkan dishon b'mercurot mimim), התשמ"ז-1987.
.52	ראיה סעיף 65 א', שהוסף לפקודה בחוק לתיקון פקודת בריאות העם (מס' 5, התשל"ג-1973, ספר החוקים המועדים להשקה), התשמ"א-1981.
.53	כללי בריאות העם (tihor mi shopekin ha-mioudim le-heskha), התשנ"א-1981.
.54	ראיה סעיף 62 ב' (ב), שהוסף לפקודה בחוק לתיקון פקודת בריאות העם (מס' 11, התשנ"א-1991, ספר החוקים 1346, תשנ"א, עמ' 98).
.55	תקנות בריאות העם (kibut taknim le-mi shopekin), התשנ"ב-1992.
.56	דיני מדינת ישראל מס' 8, התשכ"ד, עמ' 197.
.57	פקודת הערים, סעיף 238.
.58	שם, סעיף 238(5).
.59	דיני מדינת ישראל 9, התשכ"ה, עמ' 256.
.60	פקודת המועצות המקומיות, סעיף 2 א (ב)(4).
.61	צו המועצות המקומיות (א), התשי"א-1950 ; צו המועצות האזוריות, התשי"ח-1958.
.62	צו המועצות המקומיות (א), סעיף 147 ; צו המועצות האזוריות, סעיף 63 (א) (10).
.63	צו המועצות המקומיות (א), סעיף 146 ; צו המועצות האזוריות, סעיף 63.
.64	חוקי עזר מותקנים מכוח סעיף 250 לפקודת הערים וסעיף 22 לפקודת המועצות המקומיות.
.65	ראיה הערה 20 לעיל.
.66	הפקודה פורסמה בעיתון רשמי, 1936, תומ' 1 מס' 560, עמ' 1.
.67	ראיה סעיף 29 לפקודת הערים (asfekhat mimim), 1936 והזדעת שר הפנים שפורסמה בילקוט הפרסומים התשכ"ב, עמ' 220.
.68	ספר חוקים 457, התשכ"ה, עמ' 150.
.69	שרי הפנים והחקלאות היו מופקדים במשך שנים רבות על ביצוע החוק, אך סמכויותיהם הועברו בשנת 1990 אל שר לאיכות הסביבה.
.70	חוק רשותות נחלים ומעיינות, סעיף 2.
.71	שם, סעיף 3.
.72	ספר חוקים 434, התשכ"ד, עמ' 172.

- .73 צו הסדרת מקומות רחצה (מקומות רחצה מוכרים ואסורים בחופי ים כנרת ובנהר הירדן), התשל"ח-1978.
- .74 עיתון רשמי 1937, תוס' 1 מס' 677, עמי 137.
- .75 תקנות הדיג, 1937.
- .76 ספר חוקים 1397, התשנ"ב, עמ' 230.
- .77 תקנות שמורות הטבע (סדרים והנתגבות), התשל"ט-1979.
- .78 דיני מדינת ישראל, נוסח חדש 20 תשלי"א, עמ' 433.
- .79 פקודת הנמלים, סעיף 9.
- .80 תקנות הנמלים (בטיחות השיט), התשמ"ג-1982.
- .81 תקנות הנמלים (רישוי משטי כל שיט קטנים), התשכ"ח-1968.
- .82 מבחינת חוק הרשותות המקומיות (bijob), התשכ"ב-1962, הביטוי 'bijob' מכון אל מערכת הביבים, היצרת ומתקני הטיהור המקומיים לטיפול בשפכים.
- .83 ספר חוקים 376, התשכ"ב, עמ' 96.
- .84 חוק רשותות המקומיות (bijob), סעיף 2.
- .85 שם, סעיף 13(א).
- .86 שם, סעיף 3.
- .87 שם, סעיף 10.
- .88 שם, סעיף 5.
- .89 שם, סעיף 15.
- .90 נושא היטל הביקוב מוסדר בסעיפים 16 עד 35 לחוק רשותות מקומיות (bijob).
- .91 חוק רשותות מקומיות (bijob), סעיף 19.
- .92 שם, סעיפים 37 עד 39.
- .93 שפכי תעשייה מהווים כ-19% מן השפכים הנוצרים במדינתה. ראה ברוך ובר, תקנות לאיכות שפכי תעשייה (1991), פרסום של איגוד הערים לאיכות הסביבה, דרום יהודה, עמ' 1.
- .94 חוק עזר לרשותות מקומית (הזרמת שפכי תעשייה למערכת bijob), התשמ"ב-1981.
- .95 ספר חוקים 467, תשכ"ה, עמ' 307.
- .96 חוק התכנון והבנייה, סעיף 49(3).
- .97 ראה תקנות מיתאר ארציות מאושרו (1992), משרד הפנים, המינהל לתכנון.
- .98 חוק התכנון והבנייה, סעיף 63(א).
- .99 שם, סעיף 188.
- .100 ספר חוקים 1323, התש"ין, עמ' 166.
- .101 חוק הלכתי תכנון ובנייה, סעיף 4א, בין היתר פג תוקפו של החוק.

.102	ספר החוקים 506, התשכ"ז, עמי 108.
.103	חוק ההתיישבות החקלאית (סיגים לשימוש בקרקע חקלאית ובמים), סעיף 3.
.104	ספר החוקים 1256, התשמ"ח, עמי 118.
.105	חוק מניעת זיהום הים ממוקורות יבשתיים, סעיף 2.
.106	תקנות מניעת זיהום הים ממוקורות יבשתיים, התש"ן-1999, תקנה 6.
.107	ספר חוקים 1394, התשנ"ב, עמי 184.
.108	חוק למניעת מפגעים סביבתיים (tabiiot azorachiot), סעיף 1.
.109	ספר חוקים 537, התשכ"ח, עמי 204.
.110	חוק רישיון עסקים, סעיף 1 (א) (4).
.111	שם, סעיף 11ב.
.112	שם, סעיף 1 (א)(1)-(5).

הערות לפרק שלישי

.1	חוק המים, סעיף 159.
.2	חוק מדידת מים, סעיף 13.
.3	חוק הפיקוח על קידוחי מים, סעיף 16.
.4	חוק ההתיישבות החקלאית (סיגים לשימוש בקרקע חקלאית ובמים), סעיף 20.
.5	ראיה החלטת ממשלה מס' 525 מיום 28.05.89 ואיכות הסביבה בישראל , דווח שנתי של המשרד לאיכות הסביבה, 1990.
.6	מכוח פרק-1 לפקודת בריאות העם.
.7	חוק רשוות נחלים ומעינות, סעיף 30.
.8	ראיה הערה 5 לעיל.
.9	חוק המים, סעיף 14. נציג המים הוא שקובע היכן בדיקת היו רצויות המגן, ראה חוק המים, סעיף 15.
.10	חוק המים, סעיף 19.
.11	שם, סעיף 21.
.12	נורמות מים (שימוש במים בברכות דגים), התשכ"א-1960.
.13	נורמות וכלי מים (שימוש במים להשקיota גינות), התשכ"א-1960.
.14	כלי מים (שימוש במים במפעלי תעשייה), התשכ"ה-1965.
.15	כלי מים (שימוש במים בחרניות דגים), התשכ"ו-1966.
.16	כלי מים (שימוש במים בלולמים), התשכ"ב-1961.
.17	כלי מים (שימוש במים בברכות שחיה), התשכ"א-1960.
.18	כלי מים (אביירים לצורכי בית), התשכ"ד-1964.

כללי מים (אביוזרים לחסכו מים באילת), התשכ"ו-1966.	.19
חוק המים, סעיף 36.	.20
שם, סעיף 37.	.21
אכרזות המים (אזור קיצוב), התשכ"ב-1961 ; אכרזות המים (אזור קיצוב) (המשך) (המשך), התשכ"ב-1962 ; אכרזות המים (אזור קיצוב), התשכ"ד-1963.	.22
תקנות המים (שימוש במים באזור קיצוב), התשל"ו-1963.	.23
חוק המים, סעיפים 49-146.	.24
שם, סעיף .59.	.25
שם, סעיף 67(א).	.26
שם, סעיף .104.	.27
שם, סעיף .111.	.28
שם, סעיף .109.	.29
שם, סעיף 112. תעריפי המים קבועים בהתייעצויות עם מועצת המים ובאישור ועדת משותפת של ועדת הכלכלה וועדת הכספיים של הכנסתה.	.30
תקנות המים (תעריפים למים ברשות המקומות), התשנ"ד-1994.	.31
תקנות המים (תעריפי מים בעיריית אילת), התשמ"ד-1994.	.32
תקנות המים (תעריפי מים המספקים על ידי מקורות), התשמ"ז-1987.	.33
חוק המים, סעיף 118. קביעות אלה יתקבלו לאחר התייעצויות עם מועצת המים ובאישור ועדת משותפת של ועדת הכלכלה וועדת הכספיים של הכנסתה.	.34
חוק המים, סעיף 121.	.35
שם, סעיף .132.	.36
שם, סעיף .134.	.37
תקנות הפיקוח על קידוחי מים, התשט"ז-1955.	.38
תקנות הפיקוח על קידוחי מים (סתימות בארות), התשי"ז-1956.	.39
חוק מדידת מים, סעיף 2 (ב).	.40
שם, סעיף 3 (ב).	.41
שם, סעיף .4.	.42
שם, סעיף .6.	.43
תקנות מדידת מים (מדוי מים), התשמ"ח-1988 ; תקנות מדידת מים (מדידת מים במוביילים פתווחים), התשי"ח-1958.	.44
צו מדידת מים (ASFKA מים במדידה), התשי"ח-1958 ; צו מדידת מים (ASFKA מים במדידה), התשכ"ב-1962 ; צו מדידת מים (ASFKA מים במדידה) (המשך) (המשך), התשכ"ב-1962.	.45
חוק הניקוז וההגנה מפני שיטפונות, סעיף 10.	.46
שם, סעיף 11.	.47

שם סעיף 12.	.48
שם, סעיף 21.	.49
שם, סעיף 36.	.50
שם, סעיף 43 (ב).	.51
שם, סעיף 43 (א).	.52
שם, סעיף 44.	.53
שם, סעיף 46 (א).	.54
שם, סעיף 49.	.55
שם, סעיף 53.	.56
צו הניקוז וההגנה מפני שיטפונות (הקמת רשות ניקוז), התש' ז-1960 ; תקנות הניקוז וההגנה מפני שיטפונות (תקציבים והנהלת חשבונות), התשכ"א-1961.	.57
חוק ההתיישבות החקלאית (סיגים לשימוש בקרקע חקלאית ובמים), סעיף 3.	.58
שם, סעיף 6 (א).	.59
חוק הרשותות המקומיות (ביב), סעיף 13 (ב).	.60
החלטת הממשלה מס' 525 מיום 28.5.1989 וראה העלה 5 לעיל. חוק המים, סעיף 20 ז'. תקנות אלה יותקנו בהתאם עם מועצת המים והן טענות אישורים והתייעצויות עם ועדת הכלכלת של הכנסת, שר הבריאות, שר המסתור והתעשייה ושר התעשייה, הcoil בהתאם לנושא התקנות.	.61
תקנות המים (מניעת זיהום מים) (בורות ספיגה ובורות רקב), התשנ"ב-1992.	.62
תקנות המים (מניעת זיהום מים) (מצוצם השימוש במלח בתהלייך רענוו), התשנ"ד-1955.	.63
תקנות המים (מניעת זיהום מים) (רישוס בקרבת מקורות מים), התשכ"א-1991.	.64
תקנות המים (מניעת זיהום מים) (שטייפת מתקני ריסוס), התשנ"א-1991.	.65
חוק המים, סעיף 20.	.66
פקודת בריאות העם, סעיף 62 ב (א).	.67
חוק רשותות נחלים ומעיינות, סעיפים 12 ו- 2.	.68
שם, סעיף 22 (ב).	.69
שם, סעיף 21.	.70
שם, סעיף 18.	.71
שם, סעיף 19 (א).	.72
ראיה החלטת הממשלה מס' 1262 מיום 21.01.90 וסעיף 1 לחוק	.73
	.74

הרשותות המקומיות (ביבט).	.75
חוק למניעת זיהום הים ממוקורות בשתיים, סעיף 14.	.75
שם, סעיף 2.	.76
שם, סעיף 3.	.77
שם, סעיף 5.	.78
פרק זה הוסף לחוק בשנת 1970.	.79
פקודת בריאות העם, סעיף 25ב.	.80
שם, סעיף 52א.	.81
שם, סעיף 152.	.82
שם, סעיף 252.	.83
שם, סעיף 62 ב(ב).	.84
תקנות בריאות העם (קבעת תקנים למי שפכים), התשנ"ב-1992.	.85
פקודת בריאות העם, סעיף 65א.	.86
כללי בריאות העם (ティהור מי שופcin המיעדים להשקה), התשמ"א-1981.	.87
שם, סעיף 5 והחותסת.	.88
שם, סעיף 6.	.89
חוק הרשותות המקומיות (ביבט), סעיף 13 (א).	.90
חוק המים, סעיף 113 (ב).	.91
שם, סעיף 104.	.92
שם, סעיף 49.	.93
חוק הניקוז וההגנה מפני שיטפונות, סעיף 11 (א).	.94
שם, סעיף 43 (ב).	.95
שם, סעיף 43 (ג).	.96
שם, סעיף 43 א.	.97
חוק הרשותות המקומיות (ביבט), סעיף 55.	.98
שם, סעיף 2.	.99
שם, סעיף 5.	.100
חוק הטזרת מקומות רחצה, סעיף 18.	.101
צו הטזרת מקומות רחצה (מקומות רחצה מוכרים ואסורים בחופי ים כנרת ובנהר הירדן), תשי"ח-1981.	.102
ראה, למשל, צו הטזרת מקומות רחצה (סדרים וऐסורים מקומיות רחצה מוכרים), התשכ"ה-1965.	.103
חוק המים, סעיף 138.	.104
שם, סעיף 11.	.105
שם, סעיף 15.	.106
שם, סעיף 19.	.107

שם, סעיף 20.	.108
שם, סעיף 20ה.	.109
שם, סעיף 20ז.	.110
שם, סעיף 20ת.	.111
שם, סעיף 20י.	.112
שם, סעיף 20 יא (א) (2).	.113
שם, סעיף 20 יא (ב).	.114
שם, סעיף 22 א.	.115
שם, סעיף 23.	.116
שם, סעיף 84.	.117
שם, סעיף 97.	.118
שם, סעיף 44ב.	.119
שם, סעיף 124א.	.120
שם, סעיף 124ד.	.121
חוק הפיקוח על קידוחי מים, סעיף 4.	.122
תקנות הפיקוח על קידוחי מים, תקינה 1.	.123
חוק מדידת מים, סעיף 11א.	.124
ראיה תקנות מדידת מים (מדדי מים), התשמ"ח-1988 ותקנות מדידת מים (مسירות פרטימס והגשות תספוריות על תפקות מים), התשכ"א-1960.	.125
חוק המים, סעיף 125.	.126
שם, סעיף 126.	.127
שם, סעיף 132.	.128
שם, סעיף 133.	.129
שם, סעיף 63.	.130
שם, סעיף 64.	.131
שם, סעיף 67.	.132
שם, סעיף 134.	.133
שם, סעיף 136.	.134
שם, סעיף .45.	.135
שם, סעיף .57.	.136
שם, סעיף .59.	.137
שם, סעיף .100.	.138
שם, סעיף .46.	.139
שם, סעיף .48.	.140
שם, סעיף .49.	.141
שם, סעיף .50.	.142

שם, סעיף .51.	.143
חוק הניקוז וההגנה מפני שיטפונות, סעיף .2.	.144
שם, סעיף (ב).	.145
שם, סעיף .10.	.146
שם, סעיף (א).	.147
הטוספת לצו הניקוז וההגנה מפני שיטפונות (הקמת רשות ניקוז), תש"ך-1960. לאחרונה החלטת הממשלה להקטין את מספר רשותות הניקוז ל-11.	.148
חוק הניקוז וההגנה מפני שיטפונות, סעיף (ג).	.149
שם, סעיף .12.	.150
שם, סעיף .19.	.151
שם, סעיפים 20-21.	.152
שם, סעיף .27.	.153
שם, סעיפים 29-30.	.154
שם, סעיף .36.	.155
שם, סעיף .44.	.156
לאחרונה החלטת הממשלה לקבוע מחדש את גבולות אזוריו הניקוז, אך הצו של שר החקלאות בעניין זה טרם פורסם.	.157
חוק רשותות נחלים ומעיינות, סעיף .2. עד שנת 1989 הייתה סמכות זאת בידי שר הפנים והחקלאות.	.158
שם, סעיף .5.	.159
שם, סעיף .3.	.160
ראאה צו רשות נחל הירקון, התשמ"ח-1988, סעיף .4.	.161
חוק רשותות נחלים ומעיינות, סעיף .12.	.162
שם, סעיף .16.	.163
שם, סעיף .18.	.164
שם, סעיף .19.	.165
ראאה צו רשות נחל הירקון, התשמ"ח-1988.	.166
ראאה צו רשות נחל הקישון, התשנ"ד-1994.	.167
בעניין מינהלת הכנרת, ראה על <u>משמר הכנרת</u> 1994 (פרסום של מינהלת הכנרת) ו- Richard Lester (1977) Lake Kinneret and the Law, 12, <i>Israel Law Review</i> 268	.168
פקודת הערים, סעיף .238.	.169
שם, סעיף .237.	.170
פקודת הערים (אספקת מים), סעיף .15.	.171
שם, סעיף .19.	.172

דברי השופט אגרנט בבג"ץ 106/60, מילר נגד עיריית תל-אביב-יפו, פ"ד(1) עמי 253 ועמ' 257.	.173
חוק הרשות המקומיות ביוב, סעיף 2.	.174
שם, סעיף 3.	.175
שם, סעיף 10.	.176
שם, סעיף 17.	.177
שם, סעיף 37.	.178
שם, סעיף 38.	.179
חוק המים, סעיף כ"ה (א) (2).	.180
פקודת העיריות, סעיפים 242-1 (2) 253 (8) 1-(9).	.181
חוק הניקוז וההגנה מפני שיטפונות, סעיף 9.	.182
חוק הסדרות מקומיות (ביוב), סעיפים 19 עד 22.	.183
שם, סעיף 30.	.184
שם, סעיף 29.	.185
ראאה חוק התכנון והבנייה, סעיף 7.	.186
ההוראות הרגילים של חוק התכנון והבנייה בדבר ההליך לאישור תכנית אין חלות על תכנית למפעל המים. ראה חוק המים, סעיף 68.	.187
חוק הניקוז וההגנה מפני שיטפונות, סעיף 23.	.188
חוק הרשות המקומיות (ביוב), סעיף 13(א).	.189
חוק המים, התש"י-1959, סעיף 140.	.190
שם, סעיף 141.	.191
שם, סעיף 142.	.192
חוק הניקוז וההגנה מפני שיטפונות, סעיף 35.	.193
חוק מדידת מים, סעיף 8(1); חוק הפיקוח על קידוחי מים, סעיף 9.	.194
חוק מדידת מים, סעיף 8(1); חוק הפיקוח על קידוחי מים, סעיף 9.	.195

הערות לפרק רביעי

תקנות בריאות העם (קבעת תקנים למי שפכים), התשנ"ב-1992.	.1
כללי בריאות העם (ティחוֹר מי שופכין המיעדים להשקייה), תשמ"א-1981.	.2
בזמן נדרשה עיריית ירושלים, המזרימה מי ביוב בלתי מטופלים לנחל سورק, לפצות את איגוד ערים לאיכות הסביבה, דרום יהודה, עבר הוצאה הריסוס נגד יתושים שהאיגוד נאלץ לבצע באזורי יבנה, עקב מי הביוב שהגיעו לשם מירושלים דרך ערוץ נחל سورק.	.3

- .4. למשל, כאשר רשותות מקומיות באזור חדרה רצו להקים מפעל אזורי לטיפול והשבה של מי ביוב במסגרת איגוד ערים, עםזהה מינהלת הביוב על כך שהנושא יוסדר במסגרת תאגיד עירוני.
- .5. ראה כתבה בג'רוזלם פוסט מיום 22.12.94.
- .6. תביעה אזרחית 1546/92, יראונינה אדריאטיקה חברה לביטוח וחמש חברות ביטוח אחרות נגד חברת נתיבי איילון ועוד 13 נتابיעים נוספים.
- .7. תביעה אזרחית 36976/92, 'מנורה' חברה לביטוח בע"מ נגד עיריית באר-שבע ונتابיעים אחרים.

הערות לפרק חמישי

- .1. הכרנו בעובדה כי בעיות אלה חוותות גם גבולות פוליטיים. בהסכם עזה-ירושו, שנחתם בקהיר ביום 4.5.94, העידנו על כך שהרשות הפלסטינית תתחייב לנוקוט "צעדים מתאימים למניעת פליטה בלתי מבוקרת של שפכים וקולחין ברצועת עזה ובאזור יריחו למקרים מים, כולל מי תהום, מים עיליים ונחלים...". נוסח סעיף 35(ג) להסכם עזה-יריחו מובא ב"ביבוספהה, ירחו המשרד לאיכות הסביבה", כרך כ"ג/10, יולי 1994 עמ' 2. לא ברור מדוע מדינת ישראל לא קיבלה על עצמה הת_hiיבות דומה. ספר חוקים 176, התשתי"ו, עמ' 48.
- .2. חוק איגודי ערים, סעיפים 1 ו-2.
- .3. צו איגודי ערים אזור הרשות הזרומית (מייט), התשל"ו-1975-שם, סעיף 4 והתוספת לצו.
- .4. חיים הופמן וליאור מרטנס (1981), סקירה ומחקר - איגודי ערים בישראל, משרד הפנים, המחלקה למחקר.
- .5. צו איגוד ערים (אזור דן) (ביבו), התשטי"ז-1956.
- .6. ראה:

Gabbay, Shoshana (1994). The Environment in Israel, Ministry of the Environment, p. 32.

- .7. צו איגודי ערים (אזור חיפה) (ביבו), התשי"ט-1959.
- .8. צו איגוד ערים לאיכות הסביבה (תחנת הכוח חדרה), התשל"ט-1979.
- .9. ראה, דוח פעילות האיגוד - 1991, איגוד הערים לאיכות הסביבה (תחנת הכוח חדרה), 1992.

- .12 ערעור פלילי 268/1993, היוזץ המשפטי לממשלה נגד מפעלי ניר אמריקאים ישראלים בע"מ. נוסח פסק הדין מובא ב- לسطר תשנ"ד, מקורות בדיוני איכות הסביבה, האוניברסיטה העברית בירושלים, הפקולטה למשפטים, עמ' 74.
- .13 הפקודה הוחלפה בחוק רישיון עסקים, התשכ"ח-1968.
- .14 סעיף 20 יב' (ב) לחוק המים מסמיך את ציב המים להעניק סמכויות למניעת זיהום מים לרשות מים, רשות ניקוז, רשות מקומיות ואיגודי ערים.
- .15 מסמכי המשפט (ערר מים 12/88) מובאים אצל לسطר, מקורות בדיוני איכות הסביבה, עמ' 79-89 (ראה העלה 12 לעיל).
- .16 לאחר שראאה כי המפעל אכן הפסיק לזרום את הנחל, וכיוון שמטרתו העיקרית של האיגוד הייתה להבטיח את איכות המים בנחל חדרה ולאו דזוקא להעניש על מחדרי העבר, חזר בו איגוד הערים מן האישום.
- .17 תפקיד איגוד הערים יהיה לפתח על איכות השפכים המזרמים אל מכון הטיהור החדש. לפי דרישת האיגוד יעברו שפכים טיפול-קדם, אם הם עלולים להזיק למערכת או להטיל עליה עומס מיוחד. לשם כך שוקד האיגוד על הכנת חוק עוזר, שיקבע את המותר והאסור בכל הנוגע לאיכות השפכים שיוזרמו למערכת החדשה.
- .18 ראשם חמאיסי (1993), לקראת בטיס חבל ליפויו וניהול הביווב ביישובים הערביים בישראל, מכון פלורסה יימר למחקרים מדיניים.
- .19 ביןתיים הועברו הסמכויות של שרין אלה אל שר לאיכות הסביבה.
- .20 קובץ התקנות 5109, התשמ"ה, עמ' 855.
- .21 צו רשות נחל הירקון, סעיף 3.
- .22 כאשר הקיים את רשות נחל הקישון בשנת 1994, לא העז השר לאיכות הסביבה לסתור מן הגישה הצרה של קודמיו והגביל את תחום הרשות החדש לפס של 25 מטר משני צדי נחל הקישון.
- .23 צו רשות נחל הירקון, סעיף 5(1).
- .24 שם, סעיף 4 וסעיף 3(א) לחוק רשות נחל ומעינות.
- .25 צו רשות נחל הירקון, סעיף 5.
- .26 שם, סעיף 6.
- .27 שם, סעיף 5(6).
- .28 חוק עוז לרשות נחל הירקון (שמירה על הירקון וגdotיו), התשנ"ד-1994, קובץ התקנות 5577, התשנ"ד, עמ' 607.

- .29 תחומה של רשות נחל הירקון חוצה לא רק את הגבולות של הרשויות המקומיות, אלא גם את גבולות המחווזות המינימליים, שבhem מחולק שטח המזינה על פי סעיף 3 לפקודת סדרי שלטון ומשפט, תש"ח-1948. הירקון עבר גם במחוז המרכז וגם במחוז תל אביב.
- .30 דברי הלורד Robert Montague, חבר הוועדה המלכותית הבריטיתلسניתה (1869-1871), מובאים ב-, Richard Baily, *Introduction to River Management* (1991), p. 42 ראה : .31
- Halsbury's Law of England* (1984), Vol. 49, p. 145.
Butterworths, London (4th Edition).
- .32 שם, עמ' 97 ראה המפה של רשיות המים המוחזיות המובאת אצל : .33 Sinclair, Institutional and Legal Aspects of Water Management מובא בלسطר ראון (1992) מקורות בדיני איכות הסביבה, האוניברסיטה העברית בירושלים. השווה את ה- California Water Code, הקובע כי : .34 "It is necessary to provide means for the regional control of water pollution since problems of water pollution are regional and dependant upon factors of precipitation, topography, population and recreational, regional and industrial development..."
"Legal Control of Water Pollution" (1969) 1 University of California, Davis, Law Review, p. 11. מאמר זה ממשיך ומסביר כי :
- "The regional concept forms the foundation of the California system of pollution control. The regions correspond to the seven main watershed basins of the state, thus giving one agency complete jurisdiction over a stream or river from beginning to end."
- .35 ראה : Severn - Trent Water Authority, Its Work and Organisation Severn-Trent International, Birmingham.

ראה :	.36
Halsbury's Laws of England, Vol. 49, 1948, p. 100.	
שם, עמי .622	.37
ראה :	.38

William Howarth, The Law of the national River Authority (1990), Centre for Law in Rural Areas, University College of

רשימת מקורות

- גרינולד צבי (1980), **מים בישראל, ארגון עובדי המים.**
- הופמן חיים ומרטנס ליאור (1981), **איגודי ערים בישראל, משרד הפנים, המחלקה למחקר.**
- ובר ברוך, **תקנותiaeiacot שפכית תעשייה, איגוד העריםiaeiacot הסביבה, דרום יהודה.**
- וינוגרד אליהו (1988), **ציני רשויות מקומיות, הוצאות הלוואות בע"מ מהדורה רביעית.**
- חמאיסי ראסם (1993), **לקראת בסיס חbilliy לפיתוח וניהול הביווב ביישובים הערביים בישראל, מכון פלורטהימר למחקרים מדיניות.**
- לسطר ראובן (1976), **המסגרת הת�יקתית למניעת זיהום מים, משרד הפנים, השירות לשימור איכות הסביבה.**
- לسطר ראובן (1988), "הטיפול במים מתועלים - ההיבט המשפטי", מאמר שלא פורסם אך הובא במקורות בזיני איכות הסביבה (ראה להלן).
- לسطר ראובן (1994), **מקורות בזיני איכות הסביבה, האוניברסיטה העברית, הפקולטה למשפטים.**
- לسطר ראובן (1995), **רשות נחל הירקון: המסגרת המשפטית לתקמתה, מאמר העומד להופיע בקובץ מאמרים שיראה אור מטעם רשות נחל הירקון.**
- מבקר המדינה, 1993, **זכויות ביקורת על תשתיות הניקוז במדינה.**
- נאור ג' ואחרים (1974), **הזאגה להסדרת אספקת מים - מחקרGIS במסגרת המחקה על מבנהו, מעמדו ותפקידו של השלטון המקומי בישראל, המרכז לחקר התיישבות כפרית ועירונית.**
- נאור ג' ואחרים (1981), **שירותי השלטון המקומי במדגש של חמישה יישובים עירוניים - דו"ח מחקר, המרכז לחקר התיישבות כפרית ועירונית.**
- סליטרניך חן (עורך) (1973), **איכות המים בישראל, הוועדה הישראלית הלאומית לביאוספרה ולאיכות הסביבה.**

פרוז'ינין עמרם וגלס יונתן (1992), *aicوت הסביבה בישראל בשנות האלפיים*, מכון ירושלים לחקר ישראל והמשרד לאיכות הסביבה.

שר אריה (1975), *תחיקת שימור - קרקע וניקוז בישראל*, משרד החקלאות, האגף לשימור קרקע וניקוז.

Bailey Richard (1991), *An Introduction to River Management* Institute of Water and Environmental Management.

Burchi Stefano (1994), *Preparing National Regulations for Water Resources Management*, Food and Agriculture Organization of the United Nations.

Econet Israel News, *Staying Afloat in the Filth*, 1993 Ecological Network.

Gabbay Shoshana (Editor) (1992), *The Environment in Israel -National Report to the United Nations Conference on Environment and Development*, Ministry of the Environment.

Gabbay Shoshana (1994), *The Environment in Israel*, Ministry of the Environment.

Howarth William (1990), *The Law of the National Rivers Authority*, National Rivers Authority and the College for Law in Rural Areas.

Laster Richard (1976), *The Legal Framework for the Prevention and Control of Water Pollution in Israel*, Ministry of the Interior, Environmental Protection Service.

Laster Richard (1977), *Lake Kinneret and the Law*, 12 Israel Law Review 288.

Laster Richard (1980), "Legal Aspects of Water Quality Management in Israel" in Shuval Hillel (Editor) *Water Quality Management Under Conditions of Scarcity - Israel as a Case Study*, Academic Press.

Sinclair Ian (1993), *Water Authorities in Great Britain*, Lecture given at the Israel Bar Association.

Sinclair Ian (1992), "Institutional and Legal Aspects of Water Management".
מトー"ק : ליטר ראנון, **מקורות בדיוני איכות הסביבה**, האוניברסיטה העברית בירושלים,
הפקולטה למשפטים.

Twite Robin and Issac Jad (Editors) (1994), *Our Shared Environment - Israelis and Palestinians Thinking Together about the Environment of the Region in which they Live*, Israel/Palestine Center for Research and Information.

Severn-Trent Water Authority - Its Work and Organization, (1987), Severn-Trent Eater Authority.

רשימת פרסומים בפרויקט ליבת ישראל

1. **לקראת רפורמה מוניציפלית במטרופולין תל אביב בשנות התשעים**
ערן רזין, ירושלים, 1994.

2. **שירותי רווחה אישיים בתפר שבין השלטון המרכזי ובין הרשותות המקומיות**
אברהם דורון, ירושלים, 1994.

3. **העיר כיזם: קידום הפיתוח הכלכלי המקומי**
דניאל פלונשטיין, ירושלים, 1994.

4. **פיתוח מרכזי תעשייה ותעסוקה: ממד השלטון המקומי**
ערן רזין ואנה חזן, ירושלים, 1995.

5. **בין תכנון לשוק: מעמדו ומיסדו של הפיתוח הכלכלי המקומי בישראל**
דניאל פלונשטיין, ירושלים, 1995.

6. **ארגוני חוב מוניציפליות**
אבי חפץ ושות': אבי חפץ, אליהו חסן, עפרה לוסטינגר, תמר ארליך, ירושלים,
.1995

Municipal Reform in the Tel Aviv Metropolis .7
Working Paper No.1, Eran Razin' 1995.

**Nodes, Networks and Foreign-Owned Companies in Israeli High .8
Technology**

Working Paper No.2, Daniel Felsenstein, 1995.

9. **מיזניות שטחים פתוחים בליבת ישראל**
ערן פיטלסון, ירושלים, 1995.

10. **מיזניות בייזור דיפרנציאלית בשלטון המקומי**
נחום בן-אליא, ירושלים, 1995.

**Shifts in Israel's Industrial Geography in the Wake of Policy .11
Changes in the 1990's**

Working Paper No.3, Eran Razin, Jerusalem, 1995.

12. **מיזניות שמירה על קרקע חקלאית**
אפרים שלאיין וערן פיטלסון, ירושלים, 1996.

13. **תמורות בשוליים הירוניים-כפריים במטרופולין תל אביב**
ערן רזין, ירושלים, 1996.

- service and operate a full range of technical and administrative skills.
- Bodies critical to the water-systems (such as the Kinneret Administration) should be incorporated into the water-systems statute and granted clearly defined powers.

all subsequent stages, Israel's legislative and administrative set up often ignores this critical factor. Moreover, the areas of jurisdiction of the water-systems authorities are based on customary, regional and local government boundaries rather than on the physical and spatial characteristics of the water-systems.

The fifth chapter considers the search for new directions. Actions taken by a progressive Union of Towns are considered. The Yarkon River Authority is examined as an example of a new regional approach. Lessons are learned from a quick look at the English Water Act of 1973, which set up regional water authorities to handle all aspects of water-systems management within large river basin areas.

The conclusions and recommendations contained in the final chapter include:

- Existing legislation should be re-considered, up-dated and re-written in the light of modern-day needs.
- A unified legislative policy should be established and all water-systems legislation should be concentrated into one water-systems code.
- This new code should be more simple, so that both public servant and private citizen can easily grasp its essence. It should spell out clearly the powers and duties of the water-systems institutions, set standards for performance and define the citizen's right to a minimum level of service.
- Ancillary water-systems topics (such as boating, fishing and water recreation) should be incorporated into the new water-systems code.
- The physical and spatial characteristics of the water-systems should determine the areas of jurisdiction of the authorities set up to administer the code.
- Integrated water management should be adopted. Regional authorities should be responsible for all aspects of the water-systems within their jurisdictions (including prevention of pollution, flood control, drainage, sewage, river and lake management, and the use of water for amenity and recreation).
- Water-systems institutions should be large enough to offer effective

Abstract

The Legal and Administrative Framework for Managing the Water-Systems

This research paper examines the legal and administrative framework for managing Israel's water-systems and concludes that the machinery set up to administer Israel's most valuable natural resource contains flaws at the legislative, institutional, and conceptual levels.

The first chapter examines the preliminary question of the public ownership of water.

The second chapter summarizes the various statutes regulating the water-systems. They include the general Water Law; the Drainage and Flood Control Law; the Public Health Ordinance (regulating aspects of water and sewage quality); various local government statutes dealing with the provision and control of water and the collection, treatment and recycling of sewage by the municipalities and local councils; and a miscellany of legislation dealing with the management of rivers and the use of water for sports and recreation.

The surfeit of water-systems Laws has generated an abundance of institutions. Their powers and duties are considered in the third chapter. At the government level, responsibility is divided between four different Ministries. The various public authorities set up to administer water supply, drainage, river management and control of the Kinneret are analyzed. Other institutions with power to affect the water-systems are considered.

The fourth chapter summarizes the main defects of the existing systems. These include: absence of a comprehensive statute dealing with the water-systems as a whole; legislative "over-kill", resulting in too many powers and not enough effective action; and too many water instructions. The citizen inevitably loses his way in this legal and institutional forest. Although action taken at one stage of the water-systems inevitably effects

THE FLOERSHEIMER INSTITUTE FOR POLICY STUDIES
THE PRIMARY CORE STUDIES

**WATER SYSTEMS MANAGEMENT IN ISRAEL
THE LEGAL FRAMEWORK**

M. Dennis Gouldman

The views expressed in this publication are solely those of the author

© 1996, The Floresheimer Institute for Policy Studies Ltd.
9a Diskin St. Jerusalem, 90440. Tel. 02-666243 Fax: 972-2-666252

ISSN 0792-6251

מכון פלורסה יימר למחקרים מדיניים