

**ניהול מערכות המים
המסגרת המשפטית בישראל**

מ' דניס גולדמן

מכון פלורסהיימר למחקרי מדיניות

**מכון פלורסהיימר למחקרי מדיניות
פרויקט ליבת ישראל**

**ניהול מערכות המים
המסגרת המשפטית בישראל**

מ' דניס גולדמן

ירושלים, פברואר 1996

עריכה לשונית: עידן ירון
עורכת אחראית: שונמית קרין-לוי
הדפסה: דפוס אחוה בע"מ

הדברים המובאים בפרסום זה הם על דעת המחבר בלבד

© 1996, מכון פלורסהיימר למחקרי מדיניות בע"מ
רח' דסקין 9 א', ירושלים 90440. טל' 02-666243 פקס : 02-666252

ISSN 0792-6251

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

© The Floersheimer Institute

על המחקר

מחקר זה הוכן במסגרת פרויקט הליבה העוסק בלימוד שיטתי של גורמי הצמיחה של האזור המרכזי של מדינת ישראל, המשתרע לאורך מישור החוף החל מצפון לנתניה ועד דרומית לאשדוד, כאשר במזרח משתרע אזור הליבה מזרחה למודיעין, בואכה העלייה לירושלים. באזור זה מתרכזות למעלה 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 ויצירת תשתיות 'מאפשרות' להתפתחות האזור. פרויקט הליבה ימשיך לשתף את הציבור הישראלי במסקנות מרכזיות בתחומי המחקר ובקביעת המדיניות בתחום הליבה. אנו מקווים שמכון פלורסהיימר יהפוך לבמה מרכזית של מפגש ולימוד משותף בין נציגי השלטון המרכזי על כל שלוחותיו, הרשויות המקומיות הרבות באזור הליבה והמוסדות האקדמיים, בהם מתנהל מחקר בנושאי הליבה השונים.

על המחבר

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

דברי תודה

תודות נתונות לד"ר ראובן לסטר על קריאת העבודה ועל הערותיו.

על מכון פלורסהיימר למחקרי מדיניות

המודעות בדבר חשיבותו של מחקר מכון למדיניות גוברת והולכת, לא רק בקרב חוקרים וקובעי מדיניות אלא גם בקרב קרנות ציבוריות ופרטיות. **קרן פלורסהיימר**, שבראשה עומד ד"ר **סטיבן ה' פלורסהיימר**, יזמה את ייסודו של מכון מחקר שיתר כזו במחקרים העוסקים בסוגיות-מדיניות ארוכות טווח. מטרתו הבסיסית של המכון היא לחקור תהליכים יסודיים שיעסיקו את קובעי המדיניות בעתיד, לנתח את המגמות וההשלכות ארוכות הטווח של תהליכים אלה ולהציע לקובעי המדיניות חלופות של מדיניות ואסטרטגיה.

חברי הוועד המינהל של המכון הם: ד"ר **סטיבן ה' פלורסהיימר** (יו"ר), עו"ד **י' עמיהוד בן-פורת** (סגן יו"ר), מר **דוד ברודט**, מנכ"ל למשרד האוצר, ומר **הירש גודמן**, העורך הראשי של ה"גירוסלם ריפורט". מינהל המכון הוא פרופ' **עמירם גונן**, מן המחלקה לגאוגרפיה באוניברסיטה העברית בירושלים.

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 הרשויות המקומיות
אברהם דורון, ירושלים, 1994.
3. העיר כיום: קידום הפיתוח הכלכלי המקומי
דניאל פלזנשטיין, ירושלים, 1994.
4. פיתוח מרכזי תעשייה ותעסוקה: ממד השלטון המקומי
ערן רזין ואנה חזן, ירושלים, 1995.
5. בין תכנון לשווק: מעמדו ומיסודו של הפיתוח הכלכלי המקומי בישראל
דניאל פלזנשטיין, ירושלים, 1995.
6. איגרות חוב מוניציפליות
אבי חפץ ושות': אבי חפץ, אליהו חסון, עפרה לוסטינגר, תמר ארליך, ירושלים,
1995.
7. **Municipal Reform in the Tel Aviv Metropolis**
Working Paper No.1, Eran Razin' 1995.
8. **Nodes, Networks and Foreign-Owned Companies in Israeli High Technology**
Working Paper No.2, Daniel Felsenstein, 1995.
9. מדיניות שטחים פתוחים בליבת ישראל
ערן פייטלסון, ירושלים, 1995.
10. מדיניות ביזור דיפרנציאלית בשלטון המקומי
נחום בן-אליא, ירושלים, 1995.
11. **Shifts in Israel's Industrial Geography in the Wake of Policy Changes in the 1990's**
Working Paper No.3, Eran Razin, Jerusalem, 1995.
12. מדיניות שמירה על קרקע חקלאית
אפרים שלאין וערן פייטלסון, ירושלים, 1996.
13. תמורות בשוליים העירוניים-כפריים במטרופולין תל אביב
ערן רזין, ירושלים, 1996.

תוכן העניינים

7	מבוא
7	שירותי תשתית
7	שאלות ביחס למצב התשתית כיום
8	ההיקף והמבנה של המחקר
10	פרק ראשון: שאלה מקדמית - למי שייכים המים?
13	פרק שני: החקיקה בעניין מערכות המים
13	חוק המים הכללי
15	קידוחים ומדידת מים
16	ניקוז מים עיליים ומניעת שיטפונות
17	קביעת רמות תברואתיות למים ולמי ביוב
17	אספקת מים באמצעות הרשויות המקומיות
18	הטיפול בנחלים והשימוש במים לצורכי קיט ונופש
19	הטיפול בביוב
21	מבחר חוקים נוספים המתייחסים לנושאי מים, ביוב ומניעת זיהום
	פרק שלישי: ממלאי התפקידים והמוסדות המטפלים במערכות
24	המים
24	הטיפול בדרג של שרי ממשלה
30	נציב המים
32	מוסדות שונים הפועלים מכוח חוק המים
33	רשויות המטפלות בענייני ניקוז
34	רשויות המטפלות בנחלים ובכנרת
35	הרשויות המקומיות
37	ועדה מחוזית לתכנון ולבנייה

37	..... בית דין לענייני מים
39	..... פרק רביעי : חסרונותיה של השיטה הקיימת
39	..... היעדר חוק אחד
39	..... חלק מן החוקים מיושנים
39	..... אין יודעים היכן לחפש את הדין
40	..... רבים מן החוקים אינם מיושמים די צורכם
40	..... יותר 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 לעתים על שיקולים זרים
42	..... האזרח הולך לאיבוד בסבך החוקים והמוסדות
43	..... אין מטפלים במערכות המים כיחידה אחת
44	..... פרק חמישי : גישושים לקראת פתרון מרחבי
44	..... איגודי ערים
45	..... דוגמה לפעילות מרחבית - איגוד הערים לאיכות הסביבה, חדרה
49	..... דוגמה נוספת של גישה מרחבית - רשות נחל הירקון
	ניסיון אנגלי ליצור מסגרת לטיפול בכל ההיבטים של מערכות
51	..... המים
54	..... פרק שישי : מסקנות והמלצות
54	..... במישור החקיקתי
55	..... במישור המוסדי
55	..... סיכום
56	..... הערות
71	..... רשימת מקורות

מבוא

שירותי תשתית

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

בתוך שעה מרגע היקיצה בבוקר משתמש כל תושב ישראל בבית השימוש (הפועל כתיקונו בזכות מערכת ביוב שמסלקת את השפכים מהבית ומטפלת בהם); מתקלח או שוטף את פניו (בזכות מערכת שמספקת מים נקיים לברזים); מכין לעצמו את קפה הבוקר (תודות למערכת המוליכה חשמל לבית ומערכת אחרת המבטיחה אספקת מים הראויים לשתייה). ייתכן שתושב העיר מצלצל למשרדו להודיע כי יאחר (מערכת תקשורת טלפונית המשרתת אותו); ייתכן שבצאתו הוא משליך את שאריות המזון ופסולת ביתית אחרת לפח האשפה הציבורי (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 לנשום אוויר נקי (יחסית) מזיהום ומחומר חלקיקי מזיק (תודות לרשויות המשתדלות להתמודד עם בעיות זיהום האוויר). בעת הנסיעה בדרכים, התושב נהנה מכביש סלול, מרמזורים ומשילוט (כיוון שגורם כלשהו דואג לתשתית הדרכים).

רשימת שירותי התשתית שהאדם העירוני בישראל זקוק להם היא כמעט אין-סופית, ותלותנו במערכות המספקות את שירותי התשתית וביעילותן היא כמעט מוחלטת. עם זאת, ידוע לנו מעט מאוד על מערכות אלה. יתר על כן, כמעט ולא נדונו בכתובים המסגרות המשפטיות והמינהליות שבאמצעותן פועלים הגופים המספקים לנו שירותי תשתית אלה.

שאלות ביחס למצב התשתית כיום

מי הם הגורמים המופקדים על שירותי התשתית והמאפשרים לנו להמשיך ולקיים את אורחות החיים שאנו מורגלים בהן? מהם תפקידיהם, חובותיהם וסמכויותיהם? האם גופים

אלה פועלים בדרג ארצי, אזורי או מקומי? כיצד הם מנהלים? האם יש לציבור מה לומר על מדיניותם ועל הדרך שבה הם מבצעים את תפקידיהם? כיצד ידע האזרח את זכויותיו בנושאים אלה? האם הדין המסדיר את פעולותיהם של המוסדות המופקדים על ענייני תשתית הוא מודרני ויעיל, או שמא הוא שריד מן העבר שאינו מדביק את התפתחויות ההווה? האם נשקלה יצירת מנגנונים מתאימים ויעילים יותר, או שמא קבוצות כוח ממשיכות לקיים את השליטה על נושאי תשתית המעניינים אותן?

מהו היחס המתאים בין השלטון המרכזי והמקומי ובין המגזר הציבורי והשוק הפרטי בכל הקשור להספקת שירותי תשתית? האם החלוקה המסורתית בין רשויות השלטון מתאימה כלל ועיקר למאפיינים המיוחדים של התשתית? האם מתכונת משפטית-מינהלית המתאימה לשירות אחד, תהיה הולמת גם שירות אחר?

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

ההיקף והמבנה של המחקר

רשימת התשתיות ארוכה, וכך גם רשימת השאלות והקושיות. מהר מאוד מתברר כי במתכונת הפרסומים של מכון פלורסהיימר לא ניתן להציג את מצבן המשפטי-מינהלי של כל התשתיות, ואף לא של רובן. כמו כן ברור כי כל ניסיון להשיב על כל השאלות לגבי כל תשתית ותשתית במסגרת פרסום זה יהיה שטחי בלבד.

הוחלט, על כן, להתמקד בהיבטים המשפטיים והמינהליים של התשתית החיונית ביותר - תשתית המים. במסגרת זאת נבדוק אפוא נושאים של הספקת מים, הבטחת איכות המים, מניעת זיהום המים, ניקוז, איסוף וטיהור של ביוב וטיפול בנחלים ובאגמים.

בפרק הראשון נבחן למי שייכים המים. בפרק השני תיסקר המסגרת החקיקתית שבתוכה מוסדרים הרכיבים השונים של מערכות המים. בפרק השלישי יוצגו המוסדות שהוסמכו לטפל בנושאים אלה. התמונה העולה מפרקים אלה היא של ערבוב תחומים, של חפיפה וחלוקת סמכויות בלתי רציונלית. הפרק הרביעי יסכם את מגרעותיה של השיטה הקיימת. קווי מחשבה לשיפור המצב הקיים יוצגו בפרק החמישי, שיסקור ניסיונות הן בארץ הן באנגליה לפעול בכיוון הנכון. בפרק האחרון יוצגו מסקנות והמלצות.

למעשה, הכל מוביל למסקנה אחת, שהיא התזה של הפרסום כולו. עד עכשיו יצרנו יסודות משפטיים-מינהליים לטיפול בתשתית, המבוססים על מסגרות שלטוניות מוכרות לנו. טוב היה לו נשקלו תחילה המאפיינים המיוחדים של התשתית ותכונותיה הפיסיות

והגאוגרפיות, ואלה היו מכתיבים לנו את תוכן החוקים ואת האופי והמבנה של המנגנונים המינהליים שיטפלו בנושא. אלא שאנו הלכנו מן המוסד אל התשתית במקום ללכת מן התשתית אל המוסד.

הגישה הדוגלת בהתוויית המבנה המשפטי-המינהלי על פי המאפיינים המיוחדים של התשתית מתאימה לכל התשתיות, לא רק לנושאי מערכות המים. השינוי המוצע בכיוון המחשבה בא ליישב בין האופי המיוחד של כל תשתית לבין המסגרת החקיקתית והמינהלית שהוקמה לטפל בה.

שאלה מקדמית - למי שייכים המים?

לפני שנסקור את החוקים העוסקים ברכיבים השונים של מערכות המים, ולפני שנבחן את המוסדות שהוסמכו לטפל בנושאים אלה, רצוי שנבדוק למי שייכים המים.

בקצרה, כל המים בישראל על כל צורותיהם שייכים לציבור כולו ומיועדים לשימושם של כלל תושבי הארץ.

השליטה במים נתונה אמנם בידי המדינה, אך היא מחזיקה בהם בתור נאמן ועליה להחליט כיצד לחלק אותם לתועלת כלל הציבור.

הסעיף הראשון בחוק המים, התשי"ט 1959¹ מורה לאמור:

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

"מקורות המים" מוגדרים בחוק בצורה הרחבה ביותר.² הם כוללים מעיינות, נחלים, אגמים ומקווי מים עיליים ותת-קרקעיים. יהיה מצב המים ככל שיהיה - זורמים או עומדים בשטח פתוח, חבוים עמוק מתחת לקרקע, מוסדרים, מתועלים או מועברים בצינורות; פרצו זה עתה מן הסלע או שהם מי ביוב מזוהמים הנמצאים בדרכם אל מכון טיהור - כולם נחשבים כמקורות מים, ובתור שכאלה הם שייכים לציבור כולו.

אין בעלות פרטית על מים. זכותו של אדם לקרקע אינה מקנה לו כל זכות על מקור מים הנמצא באותה קרקע או עובר בה או בגבולה.³ בעלי הקרקע שעל גדות נחל - ואפילו הבעלים של קרקעית הנחל - אינו זכאי לגעת במים הזורמים בנחל, אם אין בידו היתר לכך מאת הגורמים המופקדים מטעם המדינה על שמירת המים לצורכי הכלל. הוא הדין לגבי בעלי הקרקעות על שפת הכנרת או אלה הגובלות בכל אגם אחר.⁴ לבעלים של באר יש אמנם זכויות במתקן עצמו, אך אין לו כל זכות במים שבתוך הבאר.

מן הרגע בו טיפות הגשם ירדו על הארץ ועד שנהפכו למי ביוב, שייכים המים לציבור כולו. כיוון שהמים הם נחלת הכלל, קובע חוק המים כי כל אדם זכאי לקבל מים ולהשתמש בהם, ובלבד שהדבר 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 ה'כלל-ציבורית' על המים מודגמת היטב בפסק הדין של בית המשפט העליון בבג"צ 221/64, המועצה המקומית פרדס חנה נגד שר החקלאות.⁸ פסק דין זה מבליט גם את ניגוד האינטרסים בין רשות מקומית המפעילה מפעל מים והשואבת מים לצורכי תושביה, לבין רשויות המים של המדינה המופקדות על ניצול שוויוני של המים לצורכי כלל תושבי הארץ. להלן סיפור המקרה:

המועצה המקומית פרדס חנה הפיקה ממפעל המים שלה מים מתוקים, שאותם סיפקה לצרכני המים בתחומה. תכולת הכלור במים אלה הייתה נמוכה (50-80 מ"ג לליטר), וחקלאי המקום ותושביו נהנו ממים באיכות הטובה ביותר. נציב המים (המופקד, כפי שנראה בהמשך, על אספקת מים לכלל תושבי המדינה) חייב את המועצה המקומית פרדס חנה להזרים את המים 'שלה' אל מקום ריכוז, שם נמהלו במים המגיעים ממוביל המים הארצי. המים מן המוביל הארצי הכילו כלור ברמה גבוהה של כ-350 מ"ג לליטר. אחרי תהליך המיחול, הוחזרה לפרדס חנה אותה כמות של מים שנלקחה ממנה. אולם תכולת הכלור במים המוחזרים הגיעה עתה לכ-170 מ"ג לליטר; ואילו כמות הכלור במי המוביל הארצי, הממשיכים בדרכם לנגב, ירדה מ-350 לכ-250 מ"ג לליטר, בזכות מיחולם במים המתוקים של פרדס חנה.

המועצה המקומית פרדס חנה ערערה בפני בית המשפט הגבוה לצדק על חוקיות ההוראה של נציב המים. המועצה הסבירה לבית המשפט כי היא שומרת על מכסת המים כפי שהוכתבה לה על ידי נציב המים, ואינה שואבת מן הבארות שבשליטתה יותר מאשר כמות המים המותרת על פי רשיון ההפקה שבידיה. בנסיבות אלה, טענה המועצה, זכאית היא להשתמש במים הטובים המופקים על ידה ואין זה סביר לחייב אותה להחליף אותם במים פחות טובים הבאים מן המוביל הארצי.

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

החוק אמנם לא הפקיע את מפעל המים של המועצה המקומית, במובן זה שהמתקנים והאביזרים הדרושים להפקת המים עדיין שייכים למועצה. אבל הספקת המים מן המפעל, קבלתם והשימוש בהם יכולים להיעשות רק על פי הוראות נציב המים. המועצה המקומית פרדס חנה איננה נחשבת כבעלים של המים המתוקים שהיא מפיקה ממפעל המים שלה.

בית המשפט הדגיש כי חוק המים מכוון להפיג את חומרת המחסור במים בארץ, ולהביא לאיזון יתר בחלוקת המים בין האזורים השונים של המדינה. בית המשפט השתכנע כי מיהול מים מתוקים במים מלוחים יותר הנו תנאי הכרחי להפעלת מוביל המים הארצי.

חוק המים אמנם העניק לכל אדם את הזכות לקבל מים, אך לא קבע מאיזה מקור יקבלם. על כן קבע בית המשפט כי נציב המים היה זכאי לקחת מן המועצה המקומית פרדס חנה את המים המתוקים שהפיקה ממפעל המים שלה, ולהמיר אותם באותה כמות של מים פחות טובים.

על רקע עיקרון היסוד של שייכות המים לציבור כולו, ניתן עתה לבחון את החוקים המסדירים את נושאי מערכות המים.

פרק שני

החקיקה בעניין מערכות המים

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

חוק המים הכללי

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

החוק בנוי משני חלקים עיקריים. בשבעת סעיפיו הראשונים נקבעה מדיניות היסוד של הטיפול במים (הבעלות הציבורית על המים, הזכות לקבל מים והמטרות שלמען ניתן לממש זכות זאת); שאר סעיפי החוק (יותר מ-150) מוקדשים ליצירת המסגרת המשפטית-המינהלית הדרושה להגשמת העקרונות שנקבעו בסעיפים הראשונים.

החוק מקים "מוסדות מים" בשפע. מוסדות אלה ייסקרו בפרק הבא.

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

החוק מחייב כל אדם ואת המים לנהוג במים המגיעים אליו ביעילות ובחסכון, ולהחזיק את מתקני המים שברשותו במצב תקין. כן מצווים אנו על פי הוראת החוק למנוע בזבוז מים, ולהימנע מסתימתו או מדלדולו של מקור מים.¹

נציב המים רשאי לקבוע רצועות מגן סביב למקורות מים ומתקני מים. הכניסה לרצועות אלה והמעבר בהן אסורים ללא היתר מאת הנציב.² אם מקור מים מדלדל, הנציב רשאי להורות על הפסקת ההפקה ממנו או על צמצומה, ואף לצוות על נקיטת אמצעי חירום כדי להבטיח את אספקת המים.³ החוק מלא איסורים שנועדו למנוע את זיהום המים.⁴ בנוסף על יתרונותיה האקולוגיים, מניעת זיהום המים מבטיחה לנו כמות מרבית של מים לשימוש. עם זאת, זיהום מים מוגדר בחוק⁵ בצורה כה רחבה שכמעט כל מגע עם המים, ידידותי ככל שיהיה, נחשב כפעולה מזהמת. לנציב המים מגוון רחב של סמכויות, המאפשרות לו להפסיק זיהום מים ולהביא לכך שהמזהם יתקן את המעוות.⁶

נשאלת השאלה: אם החוק העניק לנציב המים סמכויות כה מחמירות להפסקת זיהום מקורות המים, מדוע נהפכו נחלי הארץ לתעלות ביוב, ומדוע איכותם של מקורות המים התת-קרקעיים מידרדרת? תשובה חלקית לשאלה זאת היא שלא די במתן סמכויות; יש להשתמש בהן באומץ ובתקיפות. עד עתה לא הופעלו הסמכויות למניעת זיהום מקורות המים בצורה תקיפה נגד מזהמים בעלי עצמה: חקלאים, מפעלי תעשייה והרשויות המקומיות - המסלקות את מי הביוב שלהן לתוך הנחלים והוואדיות הסמוכים לתחומיהן. יתרה מזאת: נציב המים - בעל הסמכויות למניעת זיהום המים - החליט בעצמו כי מי המעיינות, שהם מקורות המים של הנחלים, יינתקו ויגויסו להעשרת מלאי המים, ואילו ערוצי הנחלים ישמשו אפיקים למי ניקוז וביוב.

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

במקרה של מחסור במים אפשר ששטח פלוני יוכרז כאזור קיצוב.¹⁰ בפועל, הוכרזו כך כמעט כל אזורי הארץ.¹¹ באזור קיצוב רשאי שר החקלאות להסדיר בתקנות את הצריכה במים.¹² מכוח סמכות זאת התקין השר תקנות הקובעות הקצבות מים שנתיות לסקטורים השונים, כגון חקלאות ותעשייה, וכן לרשויות המקומיות לצריכה ביתית.¹³

חוק המים עוסק בפרוטרוט במפעלי מים ארציים ואזוריים,¹⁴ וקובע כיצד יאושרו תכניות להקמת מפעלי מים ומי ישקול ויכריע בהתנגדויות לתכניות אלה.¹⁵ החוק מעניק לרשויות המים סמכויות רחבות בקשר להקמת מפעלי מים - לרבות הסמכות לקדוח בקרקע של הזולת, לחפור ולהניח צינורות, ולסלק נטיעות, גידולים ומבנים קיימים - הכל כדי לאפשר ביצוע התכנית להקמת מפעל המים.¹⁶ כן עוסק החוק במתן פיצויים לאלה שניזוקו עקב הפעולות הדרושות להקמת מפעל מים.¹⁷ לבסוף, החוק מחייב רשות שהקימה מפעל מים לספקם לכל הצרכנים בשטח פעולתו של המפעל.¹⁸

כפי שראינו לעיל, המים הם קניין הציבור. אף על פי כן, האזרח חייב לשלם בעבור הוצאת המים מן הקרקע או הנחל, הפקתם והספקתם לביתו. חלק נכבד מן החוק מוקדש להיבט הכספי של הטיפול במים.¹⁹ בנושא זה הוענקו סמכויות רחבות לשר החקלאות. השר מוסמך לקבוע את תעריפי המים שהצרכן חייב לשלם לספקי המים למיניהם, לרבות לרשויות המקומיות.²⁰ החוק מסדיר גם את הפעלתה של קרן איזון

להקטנת ההפרשים בין מחירי המים באזורים השונים של הארץ.²¹ הרעיון הוא שהאזורים הברוכים במים יסבסדו - באמצעות היטל האיזון - את שטחי הארץ הסובלים ממחסור במקורות מים.

מחיר גבוה של מים עלול להגביל או לווסת את צריכתם. על כן נקבע בחוק כי מי שמפיק או מספק מים בכמות העולה על המותר, יכול שיוטל עליו תשלום מיוחד.²² שיעורי התשלום המיוחד נקבעים בתקנות.²³ ככל שהסטייה מן הנורמה גדולה יותר, כך עולה סכום התשלום המיוחד שהמפיק או הספק חייבים לשלם. באישור נציב המים, הספק רשאי לגולל את התשלום המיוחד אל כתפיו של הצרכן שצרך את כמות המים העודפת.²⁴ הרעיון הוא שהשיקול הכלכלי והשיעור הגבוה של התשלום המיוחד ישכנעו אנשים שלא לעשות שימוש מופרז במים. ניתן לשאול אם שיטה זו אינה מעודדת 'מכירתן' של סטיות מנורמות השימוש במים לגורמים שידם משגת לשלם.

חוק המים הוא אמנם מפורט, אך לשם ביצועו הותקנה מערכת שלמה של חקיקת משנה (תקנות, צווים, כללים ואכרזות), המתפרסת 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;²⁵ איסורים על ביצוע פעולות שעלולות לזהם מקורות מים, כגון שימוש בדטרגנטים קשים או שטיפת מתקני ריסוס בקרבת מקורות מים;²⁶ תעריפי מים;²⁷ גבייה וחלוקה של היטל האיזון;²⁸ מענקים לאלה שעלות המים שלהם גבוהה במיוחד;²⁹ ויסות מפלס המים בכנרת,³⁰ ייעול השימוש במים במטעים,³¹ ועוד.

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

קידוחים ומדידת מים

הוראותיו של חוק המים חלות מן הרגע שבו האדם מתחיל להפיק מים ממקור מים. אך קודם לכן קיים השלב של חיפוש המים, ביצוע הקידוחים וחפירת הבארות, כדי להגיע אל מקורות המים התת-קרקעיים. חדירה אל מקורות אלה יכולה להשפיע על כמות ואיכות המים בשאר המקורות, ועל כן המדינה מעוניינת להסדיר גם את החיפוש אחר מקורות מים.

חוק הפיקוח 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 הקידוח, החפירה או

הבאר עלולים לגרום לדלדול מקורות המים או להמלחתם.³⁴ על פי תקנות שהותקנו לפי חוק זה, גם סתימת באר טעונה אישור מאת נציב המים.³⁵

המדינה אינה יכולה לקבוע מדיניות מים אם אין בידיה מידע בדוק על כמויות המים המופקות מן המקורות השונים, על צריכת המים ועל היעדים השונים שלהם המים מסופקים. חוק מדידת מים, התשט"ו-1955³⁶ בא להסדיר נושא זה.

החוק קובע את העיקרון, שלא יספק אדם מים אלא במדידה.³⁷ תקנות שהותקנו מכוח החוק מסדירות את נושא מדי המים ואת הפיקוח על המכונים לבדיקה וכיול של מדי מים.³⁸ כן מטפלות התקנות ברישוי בתי מלאכה לתיקון מדי מים. על פי תקנות אחרות חייבים מפיקי מים לא רק למדוד את המים המופקים על ידם, אלא גם להגיש לנציב המים דוחות מדידה חודשיים.³⁹ צווים של שר החקלאות הניתנים מכוח החוק, מחייבים את הרשויות המקומיות להתקין מדי מים בתחומיהן בהתאם לתכניות מדידה שאושרו על ידי נציב המים.⁴⁰ כן חייבות הרשויות המקומיות לספק מים לתושביהן 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 עלינו מפני שיטפונות, אלא גם למנוע אבדן מי גשמים שיכולים להעשיר את מקורות המים. החוק יצר מנגנונים מיוחדים לטיפול בנושא, לרבות המועצה הארצית לענייני ניקוז ורשויות ניקוז, עליה ידובר בפרק הבא. מוסדות אלה מופקדים על תכנון, בדיקה, אישור וביצוע של מפעלי ניקוז שנועדו לתעל, להוביל ולאגור את המים העיליים כדי שלא יתבזבזו, לא יגרמו לסחף קרקע ולא יביאו להצפות.⁴³

החוק מגן על עורקי המים הטבעיים ואוסר הטייתם ושינוי זרימת המים שבהם ללא היתר 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 הקרקע ברצועת מגן, לרעות בה או להעביר בה בעלי חיים. פעולות אלה מותרות רק בהיתר מיוחד מנציב המים ובהתאם לתנאיו.⁴⁵ בספר החוקים קיים שפע של אמצעים משפטיים המאפשרים לרשויות לשלוט באופן כמעט מוחלט על טיפול במים עיליים. המציאות מצביעה על שימוש די דל באמצעים משפטיים אלה.

קביעת רמות תברואתיות למים ולמי ביוב

פקודת בריאות העם⁴⁶ היא אמנם שריד מימי המנדט, אך בשנת 1970⁴⁷ נוסף פרק הדין באיכותם התברואתית של המים. פרק זה והתקנות שהותקנו לפיו נועדו להבטיח את איכות

המים מבחינת תכונותיהם הביולוגיות, הפיסיקליות, הכימיות, הרדיואקטיביות והאורגנולפטיות. הדגש מושם על איכות מי השתייה, 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 לעסק אם לא הותקן בו מכשיר המונע זרימה חוזרת של המים.⁵⁰ אסור גם להתקין מערכת לאספקת חומרי דישון לצמחים בלי מכשיר כזה.⁵¹

בשנת 1973 הוסיפה הכנסת לפקודת בריאות העם הוראה המסמיכה את שר הבריאות לקבוע כללים לטיהור מי שפכים המיועדים להשקיה.⁵² מכוח סמכות זאת הוגבלו סוגי הגידולים אותם מותר להשקות בקולחין.⁵³

בשנת 1991 שוב תיקנה הכנסת את הפקודה, והסמיכה את שר הבריאות לקבוע תקנים למי ביוב ולקולחין.⁵⁴ מכוח סמכות זאת הותקנו תקנות המחייבות רשויות מקומיות ומפעלים אשר עומס המזהמים שלהם שווה ערך ליותר מ-10,000 תושבים, להעביר את שפכים דרך מתקן טיפול, כדי להביאם לרמות המפורטות בתקנות.⁵⁵

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

פקודת העיריות⁵⁶ מחייבת כל עירייה לטפל בהספקת מים בתחומה באמצעות מפעלי מים שהוקמו על ידה או על ידי גופים ציבוריים אחרים.⁵⁷ העירייה מצווה, על ידי ביצוע תפקיד זה, למנוע בזבוז מים, להגן על המים מפני זיהום ולקבוע את טיב הצנרת ושאר המתקנים המובילים את המים אל הצרכן וממנו. כן מוסמכת העירייה להסדיר את המחיר שישולם בעד המים שיסופקו לתושביה.⁵⁸

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

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

בצווים הנוגעים להקמתן של המועצות המקומיות הרגילות ושל המועצות האזוריות,⁶¹ הוסמכה כל מועצה להקים מפעלי מים, להסדיר אספקת מים לתושביה ולמנוע בזבוז מים או זיהום.⁶² כן הוסמכה המועצה להחזיק ולנהל שירותים ומפעלים שהם לתועלת הציבור - ביטוי שבוודאי כולל גם מפעלי מים.⁶³

רשויות מקומיות מפעילות חלק ניכר מסמכויותיהן באמצעות חוקי עזר.⁶⁴ כמעט כל רשות מקומית התקינה חוק עזר בדבר הספקת מים לתושביה. בחוק עזר כזה מסדירה הרשות המקומית את הדרך לחיבור נכסים לרשת 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 בעד המים המסופקים להם. את מחירי המים ניתן לדרג לפי שימושי המים או לפי סוגי הצרכנים. כיום מחירים אלה מוכתבים לרשות המקומית באמצעות תקנות שמתקין שר החקלאות לפי חוק המים.⁶⁵

בספר החוקים ניתן למצוא גם מה שנותר מפקודה מנדטורית נוספת - פקודת העיריות (אספקת מים), 1936.⁶⁶ פקודה זו מסמיכה כל רשות מקומית לבנות ולהחזיק מפעלי מים ולהכין את המערכות הדרושות להספקת מים לכל בית שבתחומה. למרות שמה של הפקודה, היא חלה על כל הרשויות המקומיות ולא רק על העיריות.⁶⁷

הטיפול בנחלים והשימוש במים לצורכי קיט ונופש הרעיון שעמד ביסוד חוק רשויות נחלים ומעיינות תשנ"ה-1965⁶⁸ היה ליצור גוף אחד אשר יטפל בכל ההיבטים של נחל וינהל אותו ביעילות. נחוצה רשות מיוחדת, שכן נחל זורם מטבעו דרך תחומיהן של מספר רשויות מקומיות ואף דרך יותר ממחוז מינהלי אחד.

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

תברואה הכרוכים בזיהום הנחל, שמירת הנוף ומתנות הטבע לאורך הנחל, הסדרתה של חלוקת המים בין המעוניינים בהם והסדרת דרכי השימוש בנחל.⁷¹

במשך 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. הפעילות של רשות נחל הירקון תיסקר בפרק החמישי.

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

על פי פקודת הדיג 1937,⁷⁴ הדיג במקורות המים מותר רק על פי רישיון מטעם שר החקלאות או פקיד דיג המוסמך על ידו. תקנות שהותקנו לפי הפקודה מתייחסות במפורש לדיג בירדן וביובליו, 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 שמורת טבע או הזורמים אליה. כן אסור כל שינוי במצב המים או במסלול זרימתם.⁷⁷

פקודת הנמלים (נוסח חדש), התשל"א-1971⁷⁸ נועדה בעיקרה להסדיר את הנעשה בנמלים הימיים; אך הוראותיה בדבר הפיקוח על השיט חלות גם על אגמים ונהרות 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 ובנחלי הארץ.

הטיפול בביוב

המים יכול שייכנסו לבית, למוסד או למפעל כשהם נקיים וראויים לשתייה, אך יצאו מנכסים אלה מלוכלכים, מזוהמים ומעורבבים עם חומרים כימיים ואורגניים, שעלולים להזיק לבריאות הציבור. פסולת נוזלית זאת, המרוחקת מנכס בזרימה, נקראת שפכים או שופכין. בלשון יום-יום אנו קוראים להם 'ביוב'.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 הארצי; אך אם לא נשכיל לאסוף ולטהר אותם, הם יגיעו אל מקורות המים ויזהמו אותם. מכאן חשיבותו המכרעת של טיפול נכון בשפכים.

בעוד אשר שר החקלאות ונציגי המים ממונים על ההפקה וההספקה של מים, הטיפול בשפכים מופקד בידי הרשויות המקומיות, הפועלות תחת פיקוחו של שר הפנים.

לפי חוק הרשויות המקומיות (ביוב) התשכ"ב-1982,⁸³ רשות מקומית רשאית להקים מערכת ביוב לתחום שלה; והיא חייבת לעשות כן על פי דרישה מאת שר הפנים.⁸⁴ תכנית להתקנת מערכת ביוב טעונה אישורם של הוועדה המחוזית לתכנון ולבנייה ושל שר הבריאות.⁸⁵ בהתקנת מערכת ביוב מוסמכת הרשות המקומית לחבר נכס לביב ציבורי, להניח ביבים מתחת לרחוב, ואף להעביר את הביוב דרך קרקע פרטית או מתחתיה.⁸⁶ החוק מחייב את הרשות המקומית להחזיק את מערכת הביוב במצב תקין.⁸⁷

תכנית להקמת מתקן טיהור שממנו יסולקו קולחין (שפכים שעברו תהליך טיהור) אל מחוץ לתחומה של הרשות המקומית, טעונה אישורו של שר החקלאות.⁸⁸ הסיבה לכך היא שכמעט בכל המקרים ישמשו הקולחין להשקיה חקלאית.

החוק מסמיך רשות מקומית למכור את מי הביוב הנאספים על ידה.⁸⁹ לולא הוראה מפורשת זאת לא יכלה הרשות המקומית לסחור במי ביוב, היות והם נחשבים למקור מים, וכפי שראינו - מקורות המים הם קניין הציבור כולו.

חלק הארי של חוק הרשויות המקומיות (ביוב) מוקדש להסדרת שני סוגים של תשלום שהרשות המקומית רשאית לגבות מתושביה. הוצאותיה של הרשות המקומית להקמה והתקנה של מערכת הביוב, לרבות מכון הטיהור, נגבות מבעלי הנכסים המחוברים אל המערכת. תשלום זה נקרא 'היטל ביוב', והוא חד-פעמי. שיעורי ההיטל נקבעים על ידי הרשות המקומית בחוק עזר, והם מבוססים על גודלו של הנכס המחובר לביוב.⁹⁰ החוק גם מסמיך את הרשות המקומית לחייב מפעל, המטיל מעמסה מיוחדת על מערכת הביוב עקב הכמות או האיכות של השפכים המוזרמים ממנו, לשלם לרשות המקומית תוספת להיטל, הידועה כ'תוספת מפעל'.⁹¹

התשלום השני, הנקרא 'אגרת ביוב', נגבה על ידי הרשות המקומית מן המחזיק בנכס המחובר לרשת הביוב, והוא נועד לכסות את ההוצאות השוטפות הדרושות להפעלת המערכת.⁹² שיעור האגרה ודרך גבייתה נקבעים גם הם בחוק עזר של הרשות המקומית. בדרך כלל, אגרת הביוב נגבית כתוספת לאגרת המים, המשולמת בעד המים המסופקים לנכס. סכום אגרת הביוב מבוסס על כמות המים הנצרכת בנכס, שכן סביר להניח שמה שנכנס לנכס בתור מים יצא ממנו בתור שפכים. ככל שכמות המים הנכנסת לנכס גדלה, כך יהיה על מערכת הביוב לטפל בשפכים רבים יותר היוצאים ממנו.

אחת הבעיות הקשות שחוק הרשויות המקומיות (ביוב) אינו מתמודד עמה במישרין היא בעיית המפעלים 'המזהמים' - המזרימים למערכת הביוב חומרים רעילים, שומנים העלולים לסתום את מערכת הביוב וחומצות העלולות להזיק לצנרת ולשאר המתקנים.⁹³

אפשר לפתור בעיה זאת אם המפעל המזהם יחויב להתקין - כחלק אינטגרלי מפס הייצור שלו - מערכת לטיפול מקדמי בשפכים הנוצרים בתהליך התעשייתי. טיפול מקדמי זה נועד להביא את השפכים לרמה שבה הזרמתם למערכת הביוב לא תגרום נזק למערכת או מטרד לציבור.

שר הפנים נקט בצעד בכיוון זה כאשר התקין עבור הרשויות המקומיות חוק עזר לדוגמה בדבר הזרמת שפכי תעשייה למערכת הביוב.⁹⁴ רשויות מקומיות אחדות אימצו את חוק העזר לדוגמה, ואחרות התקינו חוקי עזר משלהן בנושא זה. חוקי עזר אלה מבוססים על הסמכויות הכלליות של רשות מקומית למנוע מטרדים ומפגעים, יותר מאשר על הוראה מפורשת בחוק רשויות מקומיות (ביוב). חוקי העזר אוסרים על מפעלים להזרים למערכת הביוב שפכים המכילים רמות מסוימות של חומרים מזיקים. חוקי העזר מתנים הזרמת שפכים תעשייתיים למערכת הביוב בקבלת היתר שנתי, אשר יינתן רק אם הרשות המקומית תשתכנע כי איכות השפכים עומדת בקריטריונים של חוק העזר. הרעיון העומד ביסוד חוק עזר כזה הוא שמפעל מזהם חייב לנקות את שפכיו לפני שיעבירם למערכת הביוב הציבורית.

מבחר חוקים נוספים המתייחסים לנושאי מים, ביוב ומניעת זיהום

עורקי אספקת המים הארצית, סכרים ואגמי אגירה הם בין העניינים הנזכרים במפורש בחוק התכנון והבנייה תשכ"ה-1965⁹⁵ בנושאים אפשריים של תכניות מתאר ארציות.⁹⁶ על פי חוק התכנון והבנייה אישרה הממשלה, לפי הצעת המועצה הארצית לתכנון ולבנייה, תכנית מתאר ארצית לאיגום, החדרה וניצול של מים עיליים (תמ"א/11 משנת 1984) ותכנית מתאר ארצית חלקית למרחב הכנרת וחופיה (תמ"א/13 מן השנים 1981 ו-1983).⁹⁷

רשת לאספקת מים ומתקניה הם בין הנושאים שניתן להסדירם בתכנית מתאר מקומית.⁹⁸

מתקני ביוב ומתקנים להספקת מים נמנים עם צורכי הציבור, שלשמם מותר לוועדה מקומית לתכנון ולבנייה להפקיע קרקעות לשם הגשמת התכנית החלה על המקום.⁹⁹

חוק הליכי תכנון ובנייה (הוראת שעה), התש"ן-1990,¹⁰⁰ הקים את הוועדות לבנייה, למגורים ולתעשייה, שנועדו לזרז את אישורן של תכניות כדי לספק פתרון למחסור הדירור ומקומות עבודה, נוכח גל העלייה מברית-המועצות. אישורה של תכנית על ידי הוועדה לבנייה למגורים ולתעשייה מותנה בכך שהתכנית תתייחס להסדרת נושא סילוק השפכים מן הבנייה המוצעת.¹⁰¹

חוק ההתיישבות החקלאית (סייגים לשימוש בקרקע חקלאית ובמים), התשכ"ז-1987¹⁰² קובע, כי מחזיק בקרקע חקלאית שבבעלות המדינה, רשות הפיתוח או הקרן הקיימת לישראל, המקבל מכסת מים מנציבות המים, אינו רשאי להעביר את המכסה לאדם אחר. הוא הדין גם אם הוקצתה לו כמות מים מתוך המכסה שניתנה למושב או לחבר בני אדם אליו הוא משתייך.¹⁰³

לפי חוק מניעת זיהום הים ממקורות יבשתיים, התשמ"ח-1988¹⁰⁴ אסור להזרים שפכים ממקור יבשתי אל הים, אלא אם נתקבל לכך היתר מיוחד מאת ועדה למתן היתרים.¹⁰⁵ על פי תקנות שהותקנו מכוח החוק, לא תיתן הוועדה האמורה היתר לסילוק שפכים לים אם קיימות חלופות לטיפול או לסילוק יבשתי של השפכים, או שיטות לשימוש חוזר בהם - ובלבד שאלה הן חלופות הנמצאות בשימוש, ישימות מהבחינה הכלכלית ופחות מזיקות מהבחינה הסביבתית.¹⁰⁶

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

חוק רישוי עסקים תשכ"ח-1968¹⁰⁹ קובע כי אחת ממטרות רישוי העסקים היא למנוע זיהום מקורות המים בחומרי הדברה, בדשנים ובתרופות.¹¹⁰ החוק מסמיך את שר החקלאות להתקין תקנות בעניין מניעת זיהום של מקורות מים בחומרים אלה, הנפלטים מעסקים הטעונים רישוי.¹¹¹ עד היום השר טרם השתמש בסמכות זו. איכות נאותה של הסביבה, מניעת מפגעים, בריאות הציבור ותנאי תברואה נאותים הם גם יעדיו של רישוי העסקים.¹¹² על כן ניתן להתנות רישיון עסק במניעת זיהום מים בעסק ובהבטחת תנאים נאותים לסילוק השפכים ממנו.

סקירת החקיקה בענייני מים, ניקוז, ביוב, נחלים ואגמים המובאת בפרק זה מצביעה על כך שישראל איננה מבורכת בחוק כולל אחד, המסדיר את הטיפול בכל היבטי מערכות המים. נהפוך הוא: הטיפול בנושאים אלה מפוצל בין סדרה של חוקים, כל אחד באחריותו של גורם אחר. מצב הדברים מקשה מאוד על הבנת הדינים המסדירים קטע חשוב זה של חיינו. רק משפטנים בודדים יודעים לפלס את דרכם בין סבך החוקים השונים; ואילו אדם מן השורה המבקש להבין את המסגרת המשפטית לטיפול בענייני מים, מובטח לו שיאבד את דרכו. כתוצאה מריבוי החוקים אין האזרח יודע מי המוסמך לטפל בבעיות מערכות המים שעמן הוא חייב להתמודד.

ממלאי התפקידים והמוסדות המטפלים במערכות המים

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

הטיפול בדרג של שרי ממשלה

ארבעה שרים מופקדים על הטיפול בהיבטים שונים של מערכות המים. סמכויות רבות מרוכזות בידי שר החקלאות, אשר מופקד על ביצועם של חוק המים, התשי"ט-1959,¹ חוק מדידת מים, התשט"ו-1955,² חוק הפיקוח על קידוחי מים, התשט"ו-1955³ וחוק ההתיישבות החקלאית (סייגים לשימוש בקרקע חקלאית ובמים), תשכ"ז-1969.⁴

שר החקלאות אמנם מופקד על ביצוע חוק המים, אך האחריות בכל הנוגע למניעת זיהום המים הועברה ממנו אל השר לאיכות הסביבה,⁵ ואילו הטיפול באיכות התברואתית של המים הופקד בידי שר הבריאות⁶ שר החקלאות היה מופקד (עם שר הפנים) על ביצוע חוק רשויות נחלים ומעיינות, התשכ"ה-1965,⁷ אך כיום השר לאיכות הסביבה נושא באחריות זו.⁸

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 עומד שר החקלאות הוא ברור: מצד אחד, המים הם קניין הציבור כולו; מצד שני, רק טבעי הוא כי בראש סדר העדיפויות של שר החקלאות תהיה הדאגה לספק לחקלאים כמויות גדולות של מים במחיר זול ככל האפשר.

שר החקלאות מוסמך להתקין חקיקת משנה לשם ביצוע החוקים שעליהם הוא מופקד. בנוגע לשמירה על המים, רשאי שר החקלאות לקבוע כללים בדבר רוחבן ושטחן של רצועות המגן מסביב למקורות מים.⁹ השר מוסמך לאשר צווים של נציב המים שלפיהם תצומצם הפקת המים ממקור מים שנדלדל.¹⁰ כן רשאי השר לקבוע נורמות לכמות המים, לאיכותם, למחירם, לתנאי אספקתם ולשימוש בהם; וכללים בדבר ניצולם היעיל והחסכוני.¹¹

מכוח סמכויות אלה קבע שר החקלאות נורמות לשימוש במים בברכות דגים¹² ולהשקיית גינות.¹³ כן התקין כללים בדבר השימוש והצריכה של מים במפעלי תעשייה,¹⁴ בחנויות דגים,¹⁵ בלולים¹⁶ ובברכות שחייה,¹⁷ ובדבר אביזרי מים לצורכי בית¹⁸ ולצורכי היסכון במים באילת.¹⁹

אם מתברר לשר החקלאות כי אין די במקורות המים באזור פלוני לצריכת המים הנחוצה, הוא רשאי להכריז עליו כאזור קיצוב.²⁰ אחרי הכרזה כזאת השר רשאי להסדיר בתקנות את ההספקה והצריכה של המים באזור, ולקבוע כמויות צריכה מקסימליות והעדפת מטרת מים אחת על פני רעותה.²¹ מכוח שלוש אכרזות משנות השישים הכריז שר החקלאות כי כל המדינה תהיה אזור קיצוב, פרט לשטחים מסוימים בצפון הארץ.²² בתקנות שהתקין לאזורי קיצוב אלה, קבע שר החקלאות את כמויות המים המרביות שיוקצו לחקלאות ולרשויות המקומיות לצריכה ביתית.²³ כן הטיל בתקנות אלה סדרת הגבלות על השימוש במים בחקלאות ובתעשייה.

שר החקלאות הוא שמסמיך תאגידיים לפעול כרשויות המים כדי לתכנן, להקים ולהפעיל מפעלי מים.²⁴ השר מוסמך לנקוט צעדים נגד רשות מים שאינה מבצעת את תפקידיה כהלכה,²⁵ והוא מאשר סופית את התכנון של מפעלי מים.²⁶ הסכם בדבר העברת מפעל מים מרשות מים אחת לרעותה 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 כללים לחישוב דמי המים,²⁸ שהם המחיר המשולם בעד אספקת מים.²⁹ כן רשאי השר לקבוע תעריפים לדמי המים המדורגים לפי מטרות, שימושים, עונות ואזורים גאוגרפיים.³⁰ מכוח סמכות זאת קבע השר את תעריפי המים ברשויות המקומיות³¹ ובאילת,³² ואת ותעריפי המים המסופקים על ידי חברת מקורות.³³

בבואו לטפל בהיבט הכלכלי של המים משתמש שר החקלאות בהיטל האיזון, מכשיר פיננסי שנועד להקטין את הפער בעלות המים בין חלקי הארץ השונים. השר רשאי לקבוע את האזורים ואת סוגי מפעלי המים שבהם יחויבו הספקים והמפיקים 'לתרום' לקרן האיזון.³⁴ כן רשאי השר לקבוע את האזורים ואת סוגי מפעלי המים שבהם הספקים והמפיקים יהיו זכאים לקבל הענקות (סובסידיות) מכספי קרן האיזון לשם הוזלת מחיר המים לצרכן.³⁵

שר החקלאות משפיע על ענייני המים גם כתוצאה מסמכותו למנות את מוסדות המים המוקמים לפי החוק, כמו הוועדה לתכנון מים³⁶ ונציגות הצרכנים.³⁷

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

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

שר החקלאות התקין תקנות לפי חוק זה, שבהן הסדיר את טיבם ואיכותם של המכשירים למדידת הצריכה של מים.⁴⁴ כן הוציא צווים המחייבים את הרשויות המקומיות לספק מים רק לצרכנים המצוידים במדי 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 כזה מקים השר רשות ניקוז,⁴⁷ שתפקידה לדאוג לניקוז הסדיר של תחומה ולהקים לשם כך מפעלי ניקוז.⁴⁸ תכנית להקמת מפעל ניקוז מתאשרת על ידי שר החקלאות.⁴⁹

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

רשות ניקוז רשאית להתקין חוקי עזר, כדי לסייע לה בביצוע תפקידיה. חוק עזר כזה טעון אישורו של שר החקלאות.⁵³ גם התקציב השנתי של הרשות טעון אישורו.⁵⁴

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

בחקיקת משנה שהתקין מכוח חוק הניקוז, קבע שר החקלאות כיצד רשות ניקוז חייבת לפעול מבחינת ישיבותיה, הנהלתה, עובדיה, תקציבה והנהלת החשבונות שלה.⁵⁷

על פי חוק ההתיישבות החקלאית (סייגים לשימוש בקרקע חקלאית ובמים) התשכ"ז-1967 ניתנת לשר החקלאות או לנציגו הסמכות להתיר העברת מכסות מים אישיות של אנשים המחזיקים בקרקע חקלאית השייכת למינהל מקרקעי ישראל, לרשות הפיתוח או לקק"ל.⁵⁸ במקרה של העברה בלתי מוסמכת של מכסת מים, רשאי שר החקלאות לתבוע הפקעת המכסה.⁵⁹

לפי חוק רשויות מקומיות (ביוב), התשכ"ב-1962 דרוש אישורו של שר החקלאות לתכנית להקמת מתקן טיהור וסילוק שופכין מחוץ לתחום הרשות המקומית שמקימה את המתקן.⁶⁰

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

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

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

מכוח הסמכה זאת התקין השר לאיכות הסביבה תקנות האוסרות כמעט כליל את השימוש בבורות ספיגה ובורות רקב;⁶³ תקנות המצמצמות את השימוש במלח בתהליכי רענון במפעלים;⁶⁴ תקנות האוסרות על שיטות ריסוס (לרבות ריסוס מן האוויר) העלולות להחדיר חומר ריסוס אל מקור מים;⁶⁵ ותקנות המסדירות את ריקונם ושיטפתם 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 שופכין.⁶⁷ לפי פקודת בריאות העם

רשאי השר להתקין תקנות המיועדות למנוע מפגעים, לרבות מפגעים הנובעים ממים ומשפכים.⁶⁸

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

השר לאיכות הסביבה מאשר את תקציבה של רשות נחל,⁷⁰ והוא רשאי להתיר לה ללוות כספים למימון פעולותיה.⁷¹ כן מוסמך השר לאשר הטלת מכסות על הרשויות המקומיות שבתחום רשות הנחל ועל התאגידים שנציגיהם חברים ברשות.⁷² חיובם של בעלי נכסים הגובלים עם הנחל לשלם דמי השתתפות בהוצאותיהן 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 הרשויות המקומיות (ביוב), התשכ"ב-1962. על פי אותו חוק, פעולות מסוימות הקשורות בביוב (כגון, אחזקת מערכת הביוב על ידי רשות מקומית או מכירת מי ביוב על ידה) חייבות להיעשות בצורה המניחה את דעתה של רשות הבריאות. כיום, 'רשות הבריאות' היא אדם שנתמנה 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 הדרושות לביצוע חוק זה.⁷⁵ החוק אוסר, בין השאר, את סילוקם של שפכים לים ללא היתר.⁷⁶ השר ממנה את הוועדה למתן היתרים אלה⁷⁷ ואת המפקחים הפועלים לאכוף את הוראות החוק.⁷⁸

שר הבריאות מופקד על ביצוע פקודת בריאות העם, 1940. לענייננו נודעת חשיבות מיוחדת לפרק ה-1 לפקודה, הדרן באיכות התברואית של המים.⁷⁹

- לשם ביצוע פרק זה מוסמך שר הבריאות להתקין תקנות, אשר בין השאר:
- קובעות את איכותם התברואית של מי שתייה;
 - קובעות תנאים תברואיים למקורות מים המיועדים לשמש מקור למי שתייה;
 - מסדירות את ההיבט התברואי של תכנון, התקנה והפעלה של מערכות מי שתייה.⁸⁰

כדי לטפל באיכותם התברואית של מים, ממנה שר הבריאות אחד מעובדיו לשמש כ'רשות בריאות'.⁸¹ רשות זאת רשאית לפסול מים לשימוש כמי שתייה, אם הם אינם תואמים את האיכות הנדרשת.⁸² כן היא רשאית להורות למחזיק במקור מים לנקוט בפעולות הנדרשות כדי למנוע סיכון בריאותי, או כדי לשפר את איכות המים על מנת שיהיו ראויים שוב לשמש מי שתייה.⁸³

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

בהתייעצות עם שר החקלאות, רשאי שר הבריאות לקבוע כללים לטיהורם של מי שופכין המיועדים להשקיה או למטרות כלכליות אחרות. עם קביעתם של כללים אלה אסור לאדם להשתמש במי שופכין ללא היתר מאת השר. היתר זה לא יינתן אלא אם הוכח, להנחת דעתו של השר, כי המים טוהרו במידה מספקת.⁸⁶ בתוקף סמכותו זאת התקין שר הבריאות כללים האוסרים על השקיית גידולים חקלאיים שלא עברו טיפול במערכת טיהור שאושרה על ידי המהנדס התברואי המחוזי מטעם משרד הבריאות.⁸⁷ על פי הכללים, מותר להשתמש בקולחין רק לגידולים חקלאיים שלא נועדו למאכל אדם (כגון כותנה), או לגידולים העוברים תהליכים תעשייתיים המונעים את ההעברה של מיקרואורגניזמים (כגון דגנים וסלק סוכר).⁸⁸ השימוש בקולחין לגידולים אחרים יותר רק באישור מיוחד מאת מנכ"ל 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 בתחומי המים והביוב.

לפי חוק המים, התשי"ט-1959, חייב שר החקלאות להתייעץ עם שר הפנים לפני שהוא קובע תעריפים למים המסופקים אל רשויות מקומיות. דרושה הסכמתו של שר הפנים לפני ששר החקלאות יקבע את התעריפים למים המסופקים על ידי הרשויות המקומיות.⁹¹ יש צורך באישורו של שר הפנים גם לכל הסכם להעברת מפעל מים שרשות מקומית היא צד לו.⁹² לפני ששר החקלאות יוכל להסמיך רשות מקומית או איגוד ערים להיות רשות מים אזורת, הוא חייב להתייעץ עם שר הפנים.⁹³

גם לפי חוק הניקוז וההגנה מפני שיטפונות, התשי"ח-1957, נדרשת התייעצות מוקדמת עם שר הפנים לפני ששר החקלאות יוכל לקבוע את מידת ייצוגן של רשויות מקומיות ברשות ניקוז,⁹⁴ ולפני שיוכל להטיל על רשות מקומית לגבות ארנונת ניקוז.⁹⁵ נדרשת הסכמתו של שר הפנים כדי לאפשר לשר החקלאות לחייב רשות מקומית לשלם לרשות ניקוז את הסכום הכולל של ארנונות הניקוז, המוטל על המקרקעין שבתחומה של אותה רשות מקומית.⁹⁶ כן דרושה הסכמת שר הפנים לחיוב השתתפותה של רשות מקומית בהוצאות ההקמה של מפעל ניקוז.⁹⁷

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

שר הפנים מופקד על ביצוע חוק הסדרת מקומות רחצה, התשכ"ד-1964.¹⁰¹ השר קובע את המקומות שבהם הרחצה מותרת לא רק בחוף הים, אלא גם בנהרות ובאגמים.¹⁰² מכוח חוק זה התקין שר הפנים צווים הקובעים את הסדרי הרחצה במקומות רחצה מוכרזים, לרבות האמצעים לשמירה 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 למרות הסמכה מקיפה זאת, נראה כי הנציב נאלץ לחלק את ביצוע המשימה עם גורמים נוספים.

לנציב המים הוענקו סמכויות רבות בקשר לשמירה על המים. כאשר אדם אינו מקיים את הנחיותיו של חוק המים בדבר שימוש יעיל וחסכוני במים, נציב המים מוסמך לחייבו לתקן את המעוות; בהיעדר ציות לחיוב, נדרש הנציב לנקוט בעצמו באמצעים הדרושים למניעת נזק מידי חמור למקור מים.¹⁰⁵ נציב המים מוסמך לקבוע מסביב למקור מים או למתקן מים רצועת מגן, שהכניסה אליה והמעבר בה אסורים.¹⁰⁶ כן רשאי הנציב, באישור שר החקלאות, לצמצם או לווסת את ההפקה ממקור מים, אם נוכח הנציב לדעת כי המקור מדלדל.¹⁰⁷ במידה והתפוקה ממקור מים איננה מספקת את כמות המים הרגילה, מוסמך נציב המים לחייב את הבעלים של קו צינורות או של מתקן להובלת מים להוביל מים לספק שנפגע. במקרה כזה יקבע נציב המים את תנאי ההובלה של המים ואת התשלומים הכרוכים בכך.¹⁰⁸

האחריות הכוללת למניעת זיהום המים הועברה משר החקלאות לשר לאיכות הסביבה, אך נציב המים עדיין מצויד בסמכויות ביצוע רבות בנושא זה. הנציב רשאי לחייב את בעליו של גורם זיהום שהפעלתו מצריכה סילוק שפכים (כגון מפעל תעשייתי), להגיש לאישורו תכנית המפרטת כיצד יסולקו השפכים מן המקום, ומה יהיה הרכבם. כל עוד הנציב לא אישר תכנית כזאת, אסור לבעל המפעל לסלק שפכים ממנו.¹⁰⁹

במקרה של זיהום מים מוסמך נציב המים לצוות על האחראי לכך לתקן את המעוות ולהחזיר את המצב לקדמותו.¹¹⁰ אם האחראי לזיהום אינו מציית לצו, הנציב רשאי לבצע בעצמו את העבודות הדרושות ולגבות את ההוצאות הכרוכות בכך מאת האחראי לזיהום. כמו כן, נציב המים מוסמך לצוות על הפסקת הספקתם של מים, כל עוד לא הופסק הזיהום.¹¹¹ שוכנע נציב המים כי נגרם זיהום מים חמור או כי צפויה סכנת זיהום חמור, רשאי הוא לנקוט את כל האמצעים הדרושים כדי למנוע את הזיהום ותוצאותיו, ולשם כך הוא אף רשאי להשתמש בכוח במידה הדרושה.¹¹²

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

אין מקרה בולט יותר של זיהום מים מאשר סילוק שפכים למקור מים. אף על פי כן מוסמך נציב המים, לאחר התייעצות עם שר הבריאות, להתיר פעולה כזאת, אם לדעתו הנסיבות אינן מותירות ברירה אחרת.¹¹³ במקרה כזה יקבע צו ההרשאה של הנציב את התנאים וההגבלות להזרמת השפכים למקור המים.¹¹⁴

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

- הקמת מתקן או מבנה המיועד להפקת מים או להטייתם ממקור מים;¹¹⁵
- הפקת מים ממקור מים, בין לצריכה עצמית ובין להספקה לאחרים;¹¹⁶
- הקמת מבנים ונטיעתם של מטעים בקרבת קו מים;¹¹⁷
- הספקת מים לצרכנים מחוץ לשטח פעולתו של מפעל המים;¹¹⁸
- החזרת מים, שהיא פעולה מתוכננת של הכנסת מים לתת-הקרקע, לרבות החזרת מי שיטפונות, מי ניקוז ומי שופכין.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 הצרכן של כמות המים העודפת.¹²¹

בהתאם להוראות חוק הפיקוח על קידוחי מים, התשט"ו-1955, מותרות פעולות של קידוח וחפירת בארות רק בהיתר מאת נציב המים.¹²² דרוש רישיון מאת נציב המים גם לסתימתה של באר.¹²³ נציב המים אחראי גם לאכיפת הוראותיו של חוק מדידת מים, התשט"ו-1955.¹²⁴ הוא מופקד על רישוי בתי המלאכה למדי מים, ועל כל הנושאים הטכניים המתחייבים מביצוע חוק זה.¹²⁵

מוסדות שונים הפועלים מכוח חוק המים **מועצת המים** הנה גוף ארצי המתמנה על ידי הממשלה, כדי לייצג לשר החקלאות בשאלות של מדיניות מים.¹²⁶ השר חייב להיוועץ במועצה לפני שהוא מתקין חקיקת משנה במגוון רחב של נושאי מים. המועצה מורכבת מ-27 עד 39 חברים; שר החקלאות הוא יו"ר המועצה ונציב המים הוא סגן היו"ר. שאר חברי המועצה הם נציגי ציבור, נציגי הממשלה ונציגי ההסתדרות הציונית העולמית.¹²⁷ מועצת המים חייבת למנות ועדה שתדון בעניינים הקשורים באספקת מים לחקלאות, וכן ועדה להספקת מים והשימוש בהם למטרות מים אחרות.¹²⁸

ועדת התכנון מורכבת מ-11 חברים, והיא מתמנית על ידי שר החקלאות.¹²⁹ הוועדה בודקת תכניות למפעלי מים מוצעים מהבחינה הטכנית, הכלכלית והמשקית,¹³⁰ והיא רשאית לדרוש עריכת חפירות, קידוחים ופעולות נוספות העשויות לעזור בבדיקת התכנית המוצעת.¹³¹ הוועדה ממליצה על אישור תכנית, ומעירה הערות להתנגדויות לתכנית. ההחלטה הסופית על אישור התכנית מתקבלת על ידי שר החקלאות.¹³²

שר החקלאות רשאי להקים **נציגות צרכנים** ליד רשות מים אזורית. תפקיד הנציגות הוא לייצג את הצרכנים, ורשות המים האזורית חייבת לתת לנציגות הזדמנות להשמיע בפניה את טענותיה והצעותיה לפני שתקבל החלטה הנוגעת לפיתוח מפעל המים של הרשות או לשינויים בתנאי ההספקה של המים ממנו.¹³³ נציגות הצרכנים מורכבת מנציגי רשויות מקומיות, נציגי ספקים ונציגי ארגונים חקלאיים ותעשייתיים.¹³⁴

מטרתו של מפעל מים היא להפיק, לאגור, להוביל ולספק מים.¹³⁵ **רשויות מים** ארציות ואזוריות הוקמו מכוח חוק המים לשם תכנון, הקמה והפעלה של מפעלי המים. רשויות אלה מדווחות על פעולותיהן לשר החקלאות ולנציב המים.¹³⁶ אם רשות מים אינה מבצעת

את תפקידיה כהלכה, שר החקלאות רשאי להתערב ולבצע - על חשבון רשות המים - כל הדרוש לתיקון המצב.¹³⁷

רשות מים רשאית, באישור נציב המים, לקבוע הוראות כלליות בדבר אספקת מים ממפעלה, לרבות הוראות בדבר האמצעים שהצרכנים חייבים לנקוט כדי להבטיח שימוש יעיל וחסכוני במים וכדי למנוע בזבזם 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 להקים מפעל מים ארצי, לנהלו ולספק מים ממנו.¹⁴⁰ ההגדרה של רשות מים ארצית תואמת בדיוק ל-'**מקורות**', **חברת המים בע"מ**, אשר הוסמכה כרשות מים ארצית והקימה את מוביל המים הארצי.

שר החקלאות רשאי, לאחר התייעצות עם מועצת המים, להסמיך תאגיד להיות **רשות מים אזורית**. לאחר התייעצות עם שר הפנים, רשאי השר להסמיך רשות מקומית או איגוד ערים להיות רשות מים אזורית.¹⁴¹ בדרך זאת הוסמכו רשויות מקומיות, המנהלות מפעלי מים, כרשויות מים אזוריות. תפקידה של רשות מים אזורית הוא להקים מפעל מים אזורי, 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 אזוריים, ומספקת מים בדרג האזורי.

תה"ל - תכנון המים לישראל בע"מ, מילאה תפקיד חשוב בתולדות המים בישראל. הישגה החשוב ביותר היה תכנון מוביל המים הארצי. אולם אין לתה"ל מעמד רשמי על פי חוק המים. תה"ל הנה חברה שנוסדה בשנת 1952 על ידי הממשלה, הסוכנות היהודית והקרן הקיימת לישראל. תפקידה העיקרי הוא תכנון מפעלי מים, ניקוז וביוב, והיא מבצעת פעולות אלה מטעם נציבות המים, חברת 'מקורות' וגורמי מים אחרים.

רשויות 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 חברים נוספים המתמנים על ידי שר החקלאות (8 מתוך 12 חברים אלה מייצגים ארגונים חקלאיים).

תפקיד המועצה הוא לייעץ לשר החקלאות בדבר אכרזת אזורי ניקוז, אישור תכניות למפעלי ניקוז, וכל עניין אחר של מדיניות כללית הכרוכה בביצוע חוק הניקוז.¹⁴⁴ המועצה חייבת למנות - מבין חבריה או אחרים - ועדה 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 עשרים רשויות כאלה.¹⁴⁸ בהרכבה של כל רשות ניקוז יש רוב לנציגי הרשויות המקומיות שבאזור הניקוז, ומיעוט לנציגי הממשלה.¹⁴⁹

תפקידה של רשות ניקוז הוא לדאוג לניקוז הסדיר של תחומה; לשם כך עליה להקים, להחזיק ולפתח מפעלי ניקוז.¹⁵⁰ רשות ניקוז מכינה תכנית למפעל ניקוז ומפרסמת אותה לעיון הציבור.¹⁵¹ לאחר שמיעת התנגדויות לתכנית המוצעת, מחליט שר החקלאות אם לאשר אותה.¹⁵² בהתאם לתכנית המאושרת, רשות הניקוז ניגשת להקמת מפעל הניקוז ולניהולו.¹⁵³ לשם כך ניתנות לה סמכויות נרחבות בדבר התפיסה והרכישה של זכויות במקרקעין.¹⁵⁴

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

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

אילו היה שר החקלאות מכריז על אזורי ניקוז החופפים את אגני ההיקוות של ערוצי המים העיקריים בארץ, היה נותן ביטוי לגישה המרחבית הרצויה לבעיות המים והניקוז. תחת זאת, הכריז השר על אזורי ניקוז שגבולותיהם חוצים את הנחלים ומחלקים את אגני ההיקוות בין רשויות ניקוז שונות.¹⁵⁷

רשויות המטפלות בנחלים ובכנרת לפי חוק רשויות נחלים ומעיינות, התשכ"ה-1965, השר לאיכות הסביבה רשאי להקים רשויות נחל ולהגדיר את תחומיהן.

רשות נחל מורכבת מארבע קבוצות חברים: נציגי הממשלה; נציגי הרשויות המקומיות שבתחום רשות הנחל; נציגי התאגידים שהנחל משמש גורם במילוי תפקידיהם (כגון רשות שמורות הטבע או הקרן הקיימת לישראל), ונציגים של בעלי המקרקעין הגובלים עם הנחל.¹⁵⁹

תפקידיה של רשות נחל כוללים הסדרת הזרימה של המים בנחל ושמירה על מפלס המים; ניקוז סדיר של תחום רשות הנחל; קביעת התוואי של הנחל; הסרת מפגעים העלולים לזוהם את הנחל; שמירת הנוף ומתנות הטבע לאורך הנחל ועל גדותיו; הסדרת החלוקה של המים בין המעוניינים בהם; הסדרת דרכי השימוש בנחל,¹⁶⁰ ושיקום הנחל לדרכי קיט ונופש.¹⁶¹ כן ניתן להטיל על רשות נחל תפקידים נוספים, המתבצעים בדרך כלל על ידי רשות מקומית.¹⁶²

לכיסוי תקציבה מוסמכת רשות נחל להטיל ארנונות ניקוז (לכיסוי ההוצאות של מפעל ניקוז המוקם על ידה);¹⁶³ מכסות (המוטלות על הרשויות המקומיות שבתחומה ועל התאגידים המיוצגים בה),¹⁶⁴ ודמי השתתפות בהוצאותיה של עבודה מיוחדת המתבצעת על ידי הרשות (המוטלים בחוק עזר על בעלי הקרקעות או על אלה המשתמשים לעיסוקיהם במי הנחל).¹⁶⁵

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

מינהלת הכנרת ממלאת תפקיד חשוב בהגנה על איכות המים בכנרת ובמניעת זיהום המים באגן ההיקוות שלה. עם זאת, מבחינת החוק גוף זה אינו מוכר כלל. המינהלת לא הוקמה בחוק או בחקיקת משנה; היא איננה חברה במניות ואף לא עמותה, אלא מעין ועדת תיאום המקשרת בין גורמים רשמיים שונים (נציבות המים, רשויות 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 מתגוררים.

לפי פקודת העיריות, מחובתה של עירייה להסדיר את אספקת המים ממפעלי מים שהוקמו על ידה או על ידי גופים ציבוריים אחרים, לרבות הסדרת אגרת המים שתשולם על ידי

תושבי העיר.¹⁶⁹ הפקודה מחייבת את העירייה גם לפקח על תכנון ובנייה של ביבים, נקזים וכיוצא באלה מתקני ביוב.¹⁷⁰

לפי פקודת העיריות (אספקת מים), 1936, עירייה מוסמכת להתקין בתחומה 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 המשפט העליון:

"אין ספק כי מכוה ההוראות הללו ניתנה בידי מועצת העירייה הסמכות הלגיסלטיבית לקבוע 'הסדרים ראשוניים' בכל הנוגע להסדרת הספקת המים לתושבי העיר ולקביעת מחיר המים שעליהם לשלם, וזאת - בין אם המים מסופקים על ידי ספק פרטי ובין אם הם מסופקים על ידי העירייה עצמה."¹⁷³

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

למימון פעולותיה בתחום הביוב, רשות מקומית רשאית להטיל על בעלי הנכסים המחוברים לרשת הביוב היטל לכיסוי ההוצאות הכרוכות בהתקנת המערכת. שיעורי ההיטל נקבעים על ידי הרשות המקומית בחוק עזר.¹⁷⁷ כן רשאית רשות מקומית, בחוק עזר, להטיל על המחזיקים בנכסים המחוברים למערכת הביוב אגרת ביוב לכיסוי ההוצאות השוטפות של אחזקת המערכת והפעלתה.¹⁷⁸ אגרת הביוב מוטלת, בדרך כלל, כתוספת לאגרת המים המשולמת בגין המים המסופקים לנכס.¹⁷⁹

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

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

כאשר מפעל מזרים אל מערכת הביוב כמות שפכים גדולה, או כאשר אופי השפכים מטיל עומס יתר על המערכת, הרשות המקומית רשאית לגבות מבעל המפעל תשלום מיוחד הקרוי 'תוספת מפעל'. סכום זה מתווסף להיטל הביוב המוטל על בעל הנכס לפי חוק הרשויות המקומיות (ביוב), התשכ"ב-1962. לעניין זה ממנה הרשות המקומית **ועדת היטל**, אשר קובעת את תוספת המפעל (לאחר שמיעת טענותיו של בעל המפעל) ועורכת אומדן של כמות השפכים המוזרמים ממנו.¹⁸⁴

מי שרואה עצמו נפגע מדרישה לשלם היטל ביוב, או טוען לפגם בפרטים ששימשו יסוד לחישוב ההיטל, רשאי לערור על כך בפני **ועדת ערר להיטל ביוב**, המתמנית על ידי שר המשפטים.¹⁸⁵ ועדת ערר מורכבת משופט (יו"ר) ושני חברים, המתמנים על פי המלצת שר הפנים.¹⁸⁶

פרויקט הביוב הארצי הנו מעין יחידה במשרד הפנים, ואין לו מעמד מיוחד על פי חוק. עם זאת, האמצעים הכספיים העומדים לרשות הפרויקט ויכולתו להלוות לרשויות המקומיות כספים בתנאים נוחים למימון מפעלי ביוב, מאפשרים לו להכתיב לרשויות המקומיות כיצד עליהן לנהל את ענייני הביוב שלהן. למרות החשיבות המכרעת של הפרויקט, לא ניתן למצוא בחוק או בתקנות כיצד עליו לבצע את תפקידיו ומהן הזכויות של רשות מקומית הפונה אליו לסיוע במימון בנייתו של מפעל ביוב.

ועדה מחוזית לתכנון ולבנייה
גם לוועדה מחוזית לתכנון ולבנייה,¹⁸⁷ הפועלת לפי חוק התכנון והבנייה, תשכ"ה-1965, ניתנות סמכויות בעניין מערכות המים. לפי חוק המים, תשי"ט-1959, לא יאשר שר החקלאות תכנית למפעל מים, לפני שהביא אותה לאישור בפני הוועדה המחוזית.¹⁸⁸

הוראה דומה נמצאת בחוק הניקוז וההגנה מפני שיטפונות, תשי"ה-1957, המחייבת הבאתה של תכנית למפעל ניקוז בפני הוועדה המחוזית.¹⁸⁹ גם לפי חוק הרשויות המקומיות (ביוב), תשכ"ב-1962, טעונה תכנית להתקנת מערכת ביוב אישור מאת הוועדה המחוזית לתכנון ולבנייה.¹⁹⁰

בית דין לענייני מים
לשם הכרעה בסכסוכים הנוגעים לענייני מים, הוסמך שר המשפטים להקים בתי דין לענייני מים ולקבוע את אזורי שיפוטם.¹⁹¹ בית דין לענייני מים מורכב מאב בית הדין, שהוא שופט מקצועי, ומשני נציגי ציבור.¹⁹² בעניינים מסוימים רשאי השופט המקצועי לפעול לבדו.¹⁹³

תפקיד בית הדין הוא לדון במגוון רחב של עררים לפי חוק המים, המוגשים על ידי מי שרואים עצמם נפגעים מהחלטותיהם של נציב המים ושל מוסדות מים אחרים. כן מחליט בית הדין בסכסוכים בין האזרח ובין מוסדות הניקוז לפי חוק הניקוז וההגנה מפני שיטפונות, התשי"ח-1957 (למשל, סכסוך על גובה הפיצוי המגיע לבעל קרקע שרכשו ניזוק כתוצאה מפעולות להקמתו של מפעל ניקוז).¹⁹⁴

ניתן לערער בפני בית הדין לענייני מים גם על החלטות נציב המים לפי חוק מדידת 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 המחוזי בחיפה ודן במשפטי המים המגיעים אליו מכל חלקי הארץ.

סקירת המוסדות המטפלים במערכות המים המובאת לעיל מצביעה על כך שאין 'כתובת אחת' המרכזת את הטיפול במערכות המים. קיים שפע של מוסדות ובעלי תפקידים, שכל אחד מהם מופקד על קטע אחר של הנושא.

חסרונותיה של השיטה הקיימת

מן הסקירות שהבאנו בפרקים הקודמים המתארות את החוקים, המוסדות ובעלי התפקידים המטפלים במערכות המים, עולה כי המסגרת המשפטית-המינהלית הקיימת הנה מורכבת, מסובכת וקשה להבנה. להלן חסרונותיה העיקריים:

היעדר חוק אחד

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

כדי למצוא תשובות לשאלות משפטיות ומינהליות בסיסיות, ניטל עלינו להתעסק בשורה ארוכה של חוקים. כל חוק הוא פרי נסיבות היסטוריות משלו, ובבסיס כל חוק מדיניות חקיקתית שונה. מגמותיו של חוק אחד לא תמיד משתלבות עם יעדיו של חוק אחר.

חלק מן החוקים מיושנים

חלק מן החוקים אינם מתאימים עוד לנתוני ההווה. השלטון המקומי ממלא תפקיד חשוב בטיפול במערכות המים, אך קשה להבין מן החקיקה המנדטורית מה בדיוק מתבקש ממנו ומהן חובותיו וסמכויותיו. פקודת העיריות (אספקת מים) והסעיפים הרלוונטיים שבה כוונו לתנאים ששררו בארץ לפני שישים שנה. ההוראות של פקודות אלה מנוסחות בלשון ארכאית וקשה להבנה, ואינן משתלבות עם החקיקה הישראלית המאוחרת יותר.

אין יודעים היכן לחפש את הדין

קשה לאתר את החוקים המסדירים היבט חשוב זה של חיינו. מי שמחפש את דיני המים לא יפנה, מן הסתם, אל פקודת בריאות העם, 1940, אשר לכאורה מסדירה נושאים כמו מחלות מידבקות, בתי חולים, מרפאות והמלחמה נגד מלריה. קשה לנחש כי פקודה זאת היא המפתח לאיכותם התברואתית של המים, וכי חקיקת משנה על פי פקודה זאת מסדירה את התקנים למי ביוב וקולחין¹ וקובעת את הכללים לטיהור שפכים המיועדים להשקיה חקלאית.²

רבים מן החוקים אינם מיושמים די צרכם חוקים וסמכויות קיימים בשפע, אך אינם מיושמים. נוצר מצב של overkill חקיקתי. לדוגמה, נחקקו הוראות רבות האוסרות על זיהום מים, אך נחלי הארץ הפכו לתעלות ביוב ומי התהום עומדים בפני סכנה מידית של זיהום.

ריבוי החוקים יוצר אשליה של טיפול. אין קל מלחוקק חוק, ואין קשה מליישמו ולאכוף את הוראותיו ביושר, באומץ וללא משוא פנים. דרושים, אפוא, פחות חוקים ויתר נכונות להפעילם נגד המזהמים בעלי העצמה - התעשיינים, הרשויות המקומיות והחקלאים.

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

לדוגמה, רשות מקומית אחת תשקיע אולי מאמצים בטיהור המים בנחל הזורם בתחומה; ורשות מקומית שנייה, במעלה הנחל, תחליט לסלק את השפכים מתחומה על ידי הזרמתם אל הנחל המטוהר.³

ייתכן גם שנושא מסוים אינו מטופל כלל, כיוון שכל רשות מאמינה (או מקווה) כי רשות שנייה עוסקת בעניין.

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

מצד אחד, נציבות המים - הנשלטת על ידי שר החקלאות - דואגת להספקת מים זולים יחסית לסקטור החקלאי, מבלי להקפיד די צורכה על מניעת הזיהום של מקורות המים כתוצאה מפעילות חקלאית (דישון, הדברה כימית, שפכים ממפעלים קיבוציים המעבדים תוצרת חקלאית). מצד שני, העיריות דואגות לסילוק שפכים מן התחום העירוני שלהן, מבלי להקפיד די צורכן על מניעת הנזק שפעולות אלה גורמות לאזור החקלאי הסמוך ולמי התהום.

היעדר הכוונה כללית אין גורם אחד ויחיד המופקד על ביצועם של כל החוקים המסדירים את החלקים השונים של מערכות המים. קטעים שונים של אותו הנושא נמצאים באחריותם של

משרדי ממשלה שונים. רשות מקומית החפצה להסדיר בצורה מבוקרת את כל היבטיהן של מערכות המים בתחומה, חייבת לפנות למספר רב של מוסדות ומשרדי ממשלה, להשגת האישורים וההסכמות הנדרשים.

חלק מן הרשויות המקומיות סובל מקשיי תפקוד לא כל רשות מקומית מסוגלת למלא תפקידי מים, ניקוז וביוב. החוק אינו מבחין בין גודלן של רשויות מקומיות שונות, ומטיל אותן חובות עצמן בענייני ביוב על המועצה המקומית גבעת עדה, עם אוכלוסייה של כ-1400 איש, ועל עיריית ירושלים, עם אוכלוסייה של יותר מ-550,000. המציאות המצערת היא, ששתיהן עדיין לא הצליחו למצוא פתרון מוצלח לבעיות הביוב שלהן.

מוסדות מרכזיים אינם מעוגנים בחוק מעמדם של מוסדות חשובים, כמו תה"ל, פרויקט הביוב הארצי ומינהלת הכנרת אינו מוגדר בחוק. גופים אלה ממלאים תפקידים מכריעים בטיפול במערכות המים, אך לא ידוע מכוח מה הם פועלים.

בידיה של תה"ל הופקד בזמנו תכנון מוביל המים הארצי, והיא עוסקת גם היום בתכנון מפעלי מים חשובים. חוק המים אינו מתייחס לתה"ל, ומהבחינה המשפטית אין היא יותר מאשר עוד חברת מניות.

המשאבים הכספיים העומדים לרשותו של פרויקט הביוב הארצי מאפשרים לו להכתיב לרשויות המקומיות כיצד עליהן להתארגן כדי להתמודד עם בעיות של טיהור שפכים.⁴ למרות השפעתו המכרעת של הפרויקט אין הוא נזכר בחקיקה, וקני המידה לחלוקת הכספים שהוא מקציב לרשויות המקומיות אינם מעוגנים בחוק.

מינהלת הכנרת מבצעת עבודה חשובה בהגנה על הכנרת ועל אגן ההיקוות שלה. עם זאת, אין כל זכר לה בחקיקה.

ארגון המערכות מושתת לעתים על שיקולים זרים אחריות לנושאי מערכות המים מושתתת, לפחות חלקית, על מצבים היסטוריים שאינם רלוונטיים עוד לתנאים של היום. יתירה מזאת - המסגרת המינהלית לטיפול בנושאי תשתית מבוססת לעתים על שיקולים שאינם קשורים כלל לנושא. לפני זמן לא רב, למשל, שקל ראש הממשלה את הקמתו של משרד ממשלתי חדש - משרד התשתית. הוצע לרכז בו את נציבות המים, פרויקט הביוב הארצי, מע"צ, המכון הגיאולוגי וחלק מן האחריות

למשרד האנרגיה. הרעיון כשלעצמו ראוי לעיון, אך ההצעה לא הייתה מבוססת על הצורך לייסד גוף ממשלתי אחד שיפקח על הספקתם של שירותי תשתית חיוניים, אלא הועלתה כדי למצוא תפקיד מיניסטריאלי הולם לראש סיעת 'יעוד', שעמד לצרף את סיעתו לממשלה. הרעיון נפל לא כיוון שנבדק לגופו של עניין ונמצא לקוי, אלא כיוון ששרים אחרים לא היו מוכנים לוותר על חלק מן ה'ממלכות' שלהם, וכיוון שנמצא פתרון אחר לבעיית צירוף הסיעה לקואליציה.⁵

האזרח הולך לאיבוד בסבך החוקים והמוסדות קשה לאזרח הנתקל בבעיה הקשורה למערכות המים לדעת מי אחראי לה. תביעה המתבררת עכשיו בפני בית המשפט המחוזי בתל-אביב מדגימה יפה את פיצול הסמכויות וריבוי המוסדות המטפלים בנושא של ניקוז ומניעת שיטפונות.⁶

בחורף 1991/2 הוצפו אזורים נרחבים ליד נחלי הירקון והאיילון. חברות הביטוח, שביטחו נכסים באזורים המוצפים, נאלצו לשלם כסף רב למי שעסקיהם ובתיהם ניזוקו. חברות הביטוח מנסות עכשיו להחזיר לעצמן את הכספים שנאלצו לשלם על ידי הגשת תביעות שיפוי נגד הרשויות, בטענה שהן היו האחראיות לקרות השיטפון או שנכשלו במניעתו.

מהר מאוד הסתבר שאין גוף אחד המופקד על מניעת שיטפונות והצפות. חברות הביטוח נאלצו להגיש את תביעותיהן נגד מספר רב של נתבעים, ובהם: חברת נתיבי איילון בע"מ (תאגיד עירוני בשליטת עיריית תל-אביב, שעסק בהסדרת נחל איילון); עיריית תל-אביב, רמת גן ובני ברק (האחראיות לניקוז העירוני של תחומיהן); איגוד ערים אזור דן, ביוב (האחראי על מערכות ביוב, שעודפיהן גולשים לעתים לתוך הירקון); רשות נחל הירקון (האחראית לזרימת המים בירקון, על שמירת מפלס המים בנחל ועל ניקוז שטח הרשות); רשויות הניקוז יובלי הירקון מזרח ומורד נחל הירקון (האחראיות לניקוז סדיר של תחומיהן); האגף לשימור קרקע וניקוז במשרד החקלאות (המופקד על ביצוע חוק הניקוז וההגנה מפני שיטפונות); חברת מקורות בע"מ (שבנתה מפעלי מים ומתקני מים באזור ההצפה); תה"ל - תכנון המים בישראל בע"מ (שתכננה מתקנים הקשורים במים באזור); הוועדה המחוזית לתכנון ולבנייה מחוז תל-אביב (האחראית לאישור תכניות הנוגעות לשימושי קרקע ולבנייה בשטחים המוצפים), והוועדה המקומית לתכנון ולבנייה בתל-אביב (האחראית להכנת תכניות בניין ערים ומתן היתרים לפעולות בנייה באזורים שהוצפו לאחר מכן.

לא יהיה קל לבית המשפט להשליט סדר ולקבוע אילו מוסדות היו אחראיים - אם בכלל - להצפות בתל-אביב, ברמת-גן ובבני ברק בחורף 1991/2, וכיצד יש לחלק את האחריות ביניהם.

תביעה משפטית אחרת⁷ המתבררת כעת בפני בית משפט השלום בתל-אביב, מדגימה גם היא את חוסר הבהירות של המערך הארגוני הקיים. גם כאן תובעת חברת ביטוח מרשויות השלטון את הכספים שהיא נאלצה לשלם עקב שיטפון - הפעם הצפה שאירעה בבאר-שבע ביום 22.3.91. במשפט זה יצטרך בית המשפט להחליט מי אחראי להסדרתו של נחל באר-שבע: המדינה, עיריית באר-שבע, רשות ניקוז בשור, גורם אחר כלשהו, או אולי אף לא אחד מהם.

אין מטפלים במערכות המים כיחידה אחת המסגרת המשפטית-המינהלית הקיימת אינה רואה את מערכות המים כיחידה אחת - וזהו אולי חסרונה החמור ביותר. בפועל, כל חלקיה השונים של מערכות המים כרוכים ושלובים זה בזה ומשפיעים השפעה מכרעת האחד על רעהו. אולם החקיקה הקיימת אינה מכירה בעובדת יסוד זאת, ועוסקת בנפרד ובאמצעות מוסדות שונים בכל חלק של מערכות המים. התוצאה היא התפצלות בלתי רציונלית של הטיפול בנושא.

פרק חמישי

גישושים לקראת פתרון מרחבי

הכול יודעים כי מערכות המים אינן מכירה בגבולות מינהליים, ורצוי לחפש פתרונות מרחביים-אזוריים לבעיות של מים, ניקוז, ביוב ונחלים.¹

איגודי ערים

המסגרת הממוסדת והמוכרת לטיפול מרחבי בהספקת שירותי תשתית הנה איגוד הערים. לפי חוק איגודי ערים, התשט"ו-1955,² שר הפנים רשאי להתיר לרשויות מקומיות סמוכות להתאגד באיגוד ערים לשם ביצוע תפקיד בצוותא, או לשם אספקת שירותים משותפים.³

הדגם של איגוד ערים אומץ במגוון רחב של נושאים מוניציפליים. הוקמו איגודי ערים כדי לספק שירותי הצלה וכבאות, תברואה וסילוק מפגעים, בתי מטבחים ושחיטה, מוסדות חינוך על-יסודיים, מרכזים אזוריים, בתי חולים; ואף לנהל מלחמה בסמים. בנוסף על אלה פועלים כיום חמישה איגודי ערים לטיפול באיכות הסביבה, שלושה איגודי ערים לטיפול בענייני ביוב, ואיגוד ערים אחד לטיפול בענייני מים.

האיגוד לטיפול במים הוקם בשנת 1975 באזור השרון הדרומי.⁴ התאגדו בו העיריות הרצליה, כפר-סבא ורעננה, המועצות המקומיות הוד השרון, רמת השרון ורמות השבים והמועצות האזוריות השרון התיכון וחוף השרון. תפקיד האיגוד הוא לשקוד על שיפור המצב ההידרולוגי של האזור בכל הנוגע להחדרת מים ולהספקתם הישירה אל הרשויות המקומיות. כן מצווה האיגוד לפעול למניעת דלדול, המלחה או זיהום של מקורות המים באזור.⁵ למרות שאיגוד זה הוא יחיד במינו, כמעט ואין התייחסות אליו בכתובים.

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

מפעלי הביוב הגדולים מופעלים גם הם על ידי איגודי ערים. הגדול מכולם - ה'שפד"ן' - מופעל על ידי איגוד הערים אזור דן לביוב, שבו מאוגדות העיריות תל-

אביב, רמת-גן, פתח-תקווה, גבעתיים, בני ברק, חולון ובת-ים.⁷ האיגוד הקים ומפעיל מתקנים לאיסוף ולטיהור 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 הביוב שלהן לשלושה קווי הולכה מרכזיים - מאספ הירקון, מאספ איילון ומאספ חוף הים. משם מועברים השפכים לטיהור ולהשבה במתקנים המרכזים של האיגוד. בשנת 1993 טופלו במתקנים אלה 87 מיליון קוב מי שפכים. תהליך הטיהור כולל טיפול ביולוגי וכימי, טיפול בברכות חמצון, החזרת מי הביוב המטוהרים דרך חול למי התהום, שאיבה בחזרה ממי התהום והעברת התוצר המוגמר אל הנגב לצורכי השקיה חקלאית.⁸

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

למרות ההצלחה היחסית של מפעלים אלה, מעדיף משרד הפנים על פי רוב שרשויות מקומיות ישתפו פעולה בנושא הביוב באמצעות תאגידים עירוניים, דהיינו - חברות שבהן הרשויות המקומיות הן בעלות רוב המניות.

דוגמה לפעילות מרחבית - איגוד ערים לאיכות הסביבה, חדרה איגוד ערים בעל יזמה המאמץ לעצמו גישה מרחבית, יכול להגיע להישגים מרשימים בהתמודדות עם בעיות של מערכות המים. כפי ששמו מעיד עליו, נוסד איגוד ערים לאיכות הסביבה (תחנת הכוח חדרה) כדי לטפל בבעיות זיהום האוויר הנובעות מבנייתה ומהפעלתה של תחנת הכוח של חברת החשמל באתר השרון שליד חוף הים של חדרה. באיגוד זה שותפות עיריות חדרה ונתניה, המועצות המקומיות אור עקיבא, בנימינה, גבעת-עדה, זיכרון יעקב, פרדס-חנה-כרכור, כפר-יונה, ג'ת, אלייכין, פרדיס, ג'סר-א-זרקא ועתלית, וכן המועצות האזוריות אלונה, חוף הכרמל, חוף מנשה ועמק חפר.¹⁰

הניטור והבקרה של איכות האוויר בתוך שטח גדול הראה כי גישה מרחבית טובה גם למגוון רחב של בעיות סביבה נוספות, לרבות בעיות זיהום מים וטיפול בשפכים.

הדוחות של איגוד הערים¹¹ מעידים כי הוא טיפל - נוסף על בעיות איכות האוויר - גם במצב מי התהום, באיכות המים בנחלים הזורמים בתחומו, באיכות השפכים

הסניטריים והתעשייתיים, ברעש ובבעיות של חומרי הדברה, פסולת מוצקה וקרינה.

ניתן ללמוד מן הדרך שבה התמודד איגוד הערים עם בעיית זיהום הנחלים באזור. כל הנחלים הללו היו מזוהמים, אך נחל חדרה היה הגרוע מכולם, ושימש למעשה רק ערוץ ביוב למפעלים התעשייתיים של האזור. כל מי שנסע בכביש החוף זוכר בוודאי את הצחנה שעלתה מן המקום בו חצה הכביש את הנחל.

מצב זה היה פרי של עשרות שנות הזנחה. עוד בשנת 1965 קבע בית המשפט המחוזי בחיפה¹² כי השימוש הרגיל של נחל חדרה הנו העברת מי הפסולת של מפעלי התעשייה באזור. פסק דין זה ניתן לאחר שמפעלי נייר חדרה הואשמו בהפרת התנאים של רישיון העסק שלהם - עבירה לפי פקודת המלאכות והתעשיות (הסדרתן).¹³ התביעה הכללית טענה כי המפעל הזרים לנחל מי פסולת שעלולים להזיק "לשימוש הרגיל" של הנחל. בית המשפט מצא, כי עד שנת 1958 שימש נחל חדרה נחל אמיתי - מקום דייג ואתר טיולים; מאותה שנה החלה הזרמת השפכים התעשייתיים לתוך הנחל, אשר איבד בהדרגה את סגולותיו כנחל והפך לעורק שפכים וביוב. כיוון ש"השימוש 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 התחום של איגוד הערים לא היה טוב בהרבה. כיצד להתגבר על מצב רע שנמשך עשרות בשנים? לכאורה, נציב המים אחראי לפי חוק המים למניעת הזיהום של מקורות המים; אך הוא לא השתמש בסמכויות הרבות, ולא הצליח למנוע את הדרדרות המצב. איגוד הערים פנה אל הנציב ושכנע אותו להסמיך את האיגוד להשתמש בחלק מסמכויותו למניעת זיהום המים לגבי הנחלים הנמצאים בתחום האיגוד.¹⁴

מצויד בהרשאה זאת, ערך איגוד הערים בדיקה של איכות המים בכל הנחלים הזורמים בתחומו, 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 עצמם, קבעה מועצת האיגוד קריטריונים לאיכות המים הדרושה לנחל חדרה, ותקן מינימלי לאיכות מי הפליטה שיוזרמו אליו מן המפעלים. לאחר אישור קריטריונים אלה במועצת האיגוד, הוצאו צווים לפי סעיף 20 ה' לחוק המים, המכוונים אל המפעלים המסלקים את שפניהם אל הנחל. לפי צווים אלה, חויב כל מפעל להגיש לאישור האיגוד תכנית המראה כיצד המפעל יטפל בשפכים הנוצרים בתהליך הייצור, כדי להביאם לרמה שנקבעה בתקן.

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

מפעל אחד תקף בפני בית הדין לענייני מים את חוקיות הצווים שהומצאו לו, וטען כי הצווים אינם סבירים וכי הם מתעלמים מן המציאות באזור חדרה. אך מטרת הצווים הייתה דווקא לשנות את המציאות הקיימת, וכאשר הגיע יום הדיון בבית המשפט נאלץ המפעל לסגת, והודיע כי הוא אכן יכין תכנית לטיפול-קדם שתעלה את רמת מי הפליטה שלו לרמה הדרושה.¹⁵

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

ומה היה דינו של מפעל אחד שהגיש את תכניתו באיחור רב, ואף נמנע מלהפעיל מערך לטיפול-קדם בשפכיו אחרי אישור התכנית? מפעל זה אמנם רכש ציוד לטיפול-קדם, אך בחר שלא להשלים את התקנתו ולא להפעיל אותו. תחת זאת העדיף להמשיך ולהזרים שפכים בלתי מטופלים אל הנחל, וגם להמטיר מי פליטה מתהליך הייצור על שדות הסמוכים למפעל, שמהם נוקזו לתוך הנחל.

איגוד הערים פעל נגד תופעה 'סרבנית' זאת בשני כיוונים. ראשית, פנה שוב אל נציב המים וביקש ממנו להשתמש בסמכויותיו לפי סעיף 20 ח' לחוק המים, ולהפסיק את הספקת המים למפעל כל עוד הלה מפר את הצו. על פי הסעיף הנדון נציב המים רשאי להפסיק הספקת מים לאדם הגורם לזיהום מים, או אינו מקיים הוראה שנועדה למנוע זיהום של מקור מים. הנציב שוכנע, וביטל מחצית מהקצבת 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 שמזהם מקור מים. האישום הפלילי הוגש נגד מנהל המפעל אישית, כמי שנושא באחריות ישירה לעבירה. לא נעים למצוא את עצמך על ספסל הנאשמים, ולא קל לנסות לנהל מפעל עם חצי מכמות המים הרגילה. המפעל נאלץ להיכנע, זירז את השלמת המערכת לטיפול-קדם בשפכיו והפסיק את ההזרמה של שפכים גולמיים לנחל.¹⁶

כמובן, מניעתו של זיהום הנחלים על ידי שפכי תעשייה פתרה רק חלק מבעיות זיהום המים במרחב. חיוני היה לטפל גם בבעיות הביוב של הרשויות המקומיות, שלא היו מסוגלות - כל אחת בפני עצמה - לתת טיפול הולם לשפכים הנוצרים בתחומיהן.

גם בנושא הביוב נטל על עצמו איגוד הערים את היזמה, והכין תכנית מתאר מחוזית לאיסוף, טיפול והשבה של שפכים. התכנית המוצעת התפרסה על שטח של יותר מחצי מיליון דונם, וכיסתה את תחומיהן של שבע ועדות מקומיות לתכנון ולבנייה. מרחב גדול זה חולק לארבעה אזורי איסוף, המבוססים על אגני 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 התכנית הותנה המשך הפיתוח באזור בחיבור כל בנייה חדשה אל קווי ההולכה המובילים אל המתקן האזורי. כן אותרו בתכנית שטחים רגישים מבחינת הסכנה למי התהום, ולגביהם נקבעו בתכנית הוראות שנועדו להגן עליהם מפגיעה אפשרית כתוצאה מהולכת השפכים. התכנית הוגשה לוועדה המחוזית לתכנון ולבנייה, אך טרם טופלה.

התברר שלא ניתן להמתין עד שמוסדות התכנון יתפנו לעסוק בתכנון המחוזי של הביוב. מכון הטיהור בחדרה סבל מעומס יתר, וגרם למטרדים סביבתיים קשים ולסיכונים בריאותיים לתושבי האזור. איגוד הערים רצה תחילה לקבל על עצמו את המשימה של הרחבת מכון הטיהור הקיים, והקמת רשת ביוב אזורית שתחבר את כל היישובים באזור למכון הטיהור המורחב. משרד הפנים לא התיר לאיגוד הערים לעסוק בעצמו בפרויקט זה, אך מאמצי האיגוד הביאו לייסודו של תאגיד עירוני לאיסוף, לטיפול ולהשבה של מי הביוב.

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

מעניין לציין, כי החוקר ראסם חמאיסי הגיע למסקנה, במחקר שפורסם בשנת 1993, שטיפול מרחבי באמצעות חברות ביוב חבליות הוא גם הפתרון הרצוי לבעיות הביוב הקשות של היישובים הערביים בישראל.¹⁸

פעילות איגוד הערים לאיכות הסביבה בחדרה באה להדגים איך גישה מרחבית מפוקחת, בצירוף שאיפה לפתור נושאים בעייתיים, אכן מביאות לתוצאות חיוביות.

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

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

החוק אמנם נחקק בשנת 1965, אך שרי החקלאות והפנים,¹⁹ המופקדים על ביצועו, המתונו יותר מעשרים שנה עד שהעזו בשנת 1988 להקים את רשות הנחל הראשונה. גם אז, כאשר התקינו את צו רשות נחל הירקון, התשמ"ח-1988,²⁰ צעדו השרים רק חצי הדרך בכיוון יצירת רשות שגבולותיה מבוססים על המאפיינים הטבעיים של הנחל.

מצד אחד קבעו השרים כי הרשות החדשה תטפל בכל אורכו של הירקון - ממקורו במעיינות ראש העין ועד לשפך הנחל אל הים, ליד תחנת הכוח רדינג.²¹ הנחל עובר בתחומיהן של העיריות תל-אביב, רמת-גן, בני-ברק ופתח-תקווה, המועצות המקומיות הוד השרון ורמת השרון והמועצה האזורית דרום השרון. עם הקמת רשות הנחל עבר הטיפול בירקון משבע רשויות מקומיות אלה אל רשות אחת, שמתייחסת אל הנחל כאל יחידה אורגנית אחת.

מן הצד השני, לא העזו שרי הפנים והחקלאות להצמיד את הנחל לאגן ההיקוות שלו ולהסמיך את הרשות החדשה לטפל בנושאי מים, ניקוז וביוב בכל אזור אגן ההיקוות של הנחל. נהפוך 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 צרה זאת מרוקנת מתוכנם 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 מערך ניקוז הגיוני חייב להתייחס לכל אגן ההיקוות של הנחל. כיוון שהרשות אינה יכולה לטפל במים המתנקזים ממרחקים אל כיוון הנחל עד אשר יגיעו למרחק של 20 מטר ממנו, אין משמעות רבה לתפקידי הניקוז של הרשות. מאותה סיבה אין רשות נחל הירקון יכולה לעסוק בשאלות הביוב של אגן ההיקוות, למרות שאלה משפיעים השפעה מכרעת על איכות המים בנחל.

לצד מגבלות אלה, הוענקו לרשות נחל הירקון גם סמכויות של ממש. היא אחראית להסדרתה של זרימת המים בנחל; לקביעת תוואי הנחל ולהעברת מי הנחל לאפיקים אחרים; להסרת מפגעי תברואה; לשמירת הנוף ומתנות הטבע לאורך הנחל ובגדותיו; להסדרת דרכי השימוש בנחל; למניעת זיהום הנחל; לשיקום הנחל; ולהכשרתו לצורכי קיט ונופש.²⁴

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

בהקמת רשות נחל הירקון נעשה גם ניסיון לקבץ יחדיו את הגורמים השונים המשפיעים על גורל הנחל. במועצת הרשות מיוצגים משרדי הממשלה הנוגעים בדבר (איכות הסביבה, בריאות, חקלאות, פנים ותיירות); שבע הרשויות המקומיות שבתחומיהן זורמים מי הירקון; הגופים שהנחל משמש גורם במילוי תפקידיהם (כמו הקק"ל, חברת מקורות ורשות הגנים הלאומיים), ובעלי המקרקעין הגובלים עם הנחל (המיוצגים על ידי מינהל מקרקעי ישראל).²⁶

באישור השר לאיכות הסביבה, רשאית רשות נחל הירקון להתקין חוקי עזר בכל הנוגע לביצוע תפקידיה.²⁷ הרשות התקינה חוק עזר בדבר שמירת הנחל וגדותיו,²⁸ הקובע כללי התנהגות לכל אורך הנחל, והיא מכינה חוק עזר נוסף בדבר הסדרת השיט בירקון.

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

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

רשות נחל הירקון היא דוגמה חשובה לגוף משפטי-מינהלי בעל סמכויות אשר מבוסס על המאפיינים הטבעיים של המים (במקרה זה, הנחל), ולא על המסגרות השלטוניות המסורתיות המוכרות לנו.²⁹

כן מיוצגים ברשות זאת כל הגורמים המשפיעים והמושפעים על ידי הנחל. מן הרצוי להרחיב רעיון זה, לייסד גופים נוספים שיטפלו בכל אגן ההיקוות של נחל, ולהסמיך אותם לעסוק בכל הרכיבים השונים של מערכות המים באגן.

ניסיון אנגלי ליצור מסגרת לטיפול בכל ההיבטים 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-מינהלית מרחבית שנועדה לעסוק במכלול הבעיות הקשורות במים, ניקוז, ביוב, ובטיפול בנחלים ואגמים.

הרעיון של גישה מרחבית וטיפול כולל בכל ההיבטים של מערכות המים איננו חדש. לפני 125 שנים אמר הלורד רוברט מונטגיו כי: "ניתן לתאם ולפקח על האינטרסים הנוגדים של קרקע ונחל, של ניווט ומפעלים, 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 בנושאי המים השונים, עד שבשנת 1973 פעלו בה 183 מוסדות לאספקת מים (רשויות מקומיות ורשויות מים הידועות כ-Water Undertakings); 29 רשויות נחל (שטיפלו גם בניקוז אגני ההיקוות שלהם) וכ-1,400 רשויות שטיפלו באיסוף, טיהור וסילוק של שפכים.³¹ ה'מהפכה' המינהלית-המשפטית אירעה עם חקיקתו של חוק המים האנגלי משנת 1973. היעד העיקרי של חוק זה היה להפקיד את הטיפול במערכות המים כולו בידי מספר מצומצם ביותר של רשויות מים 'רב-תכליתיות'.³²

מכוח החוק חולק השטח של אנגליה וויילס לעשרה מרחבים גדולים, כאשר כל מרחב מבוסס על אגן ההיקוות של נחל חשוב. לכל מרחב הוקמה רשות מים מרחבית (Regional Water Authority), שקיבלה על עצמה אחריות כוללת לטיפול משולב בכל ההיבטים של מערכות המים בתחומה.

מרחבי המים החדשים לא היו מושתתים על גבולות מינהליים, מוניציפליים או פוליטיים, אלא על תבנית הקרקע והנחלים וזרימת המים בהם. כך, למשל, מרחב אחד במרכז אנגליה משתרע גם על קטע של וויילס, מכיוון שמקורות הנחלים הזורמים בתוך המרחב האנגלי נמצאים אי שם בהרים הוולשיים.^{33,34}

החלוקה יצרה מרחבי מים גדולים מאוד. למשל, מרחב אחד - המבוסס על אגני ההיקוות של שני נחלים ראשיים (ה-Severn, שהוא הנחל הארוך ביותר באנגליה, וה-Trent) - משתרע על פני שטח של 21,600 קילומטרים מרובעים.

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

רשויות מים כאלה הן בעלות כוח ועצמה, והן מסוגלות לגייס את ההון הדרוש להקמת מפעלי המים שלהן ולהעסיק כוח אדם מקצועי מיומן. רשויות המים הן גופים עצמאיים; הן אינן מקבלות את תקציביהן מן הממשלה, אלא יוצרות את הכנסותיהן על ידי מכירת שירותי המים שהן מספקות. ריכוז כל התפקידים הקשורים למערכות המים בידי גוף אחד מביא למציאת פתרונות בתוך המערכות לעימותים בין הגורמים השונים המתחרים על ניצול מקורות המים. קודם לכן הביאו ניגודי אינטרסים אלה לסכסוכים מרים בין הרשויות הציבוריות המופקדות על הקטעים השונים של מערכות המים.

- על כל רשות מים מרחבית הוטלו שמונה תפקידים עיקריים:
- הגנה על מקורות המים, פיתוחם והגדלת כמויות המים שבהם;
 - הספקת מים בכמויות הדרושות לצורכי הציבור;
 - טיפול בשפכים, לרבות בנייה 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;
 - תחזוקה, שיפור ופיתוח של אזורי דיג;
 - ניהול הנחלים, האגמים וגדותיהם לצורכי קיט ונופש;
 - הכשרת נחלים ואגמים לצורכי שיט וניווט והסדרתם של שימושים אלה.³⁶

בביצוע תפקידיהן מצוות רשויות המים המרחביות לקדם את הנוחות (amenity), לרבות השמירה על מתנות הטבע, היופי, החי והצומח. כן חייבות רשויות אלה לשמור על אזורים בעלי עניין גיאולוגי מיוחד, ולהגן על מבנים ואתרים בעלי עניין ארכיאולוגי, ארכיטקטוני והיסטורי.³⁷

כדי להשלים את התמונה, יש לציין כי השיטה האנגלית עברה תהפוכות לא מעטות במשך עשרים שנות קיומה. השינוי הגדול ביותר נבע מביצוע מדיניות ה'הפרטה' של ממשלת מרגרט תאצ'ר. על פי חוק המים משנת 1989, הפכו רשויות המים המרחביות לחברות

מסחריות לכל דבר, ומניותיהן הונפקו בבורסה של לונדון. כתוצאה מהשינוי באופי הרשויות הועבר חלק מסמכויות הפיקוח והאכיפה שלהן

לגורמים ממלכתיים אחרים (כמו רשות הנחלים הארצית), שכן המחוקק האנגלי סבר כי אין זה רצוי שרשות מסחרית אחת תפקח על פעולותיהם של גופים מסחריים אחרים, או תהיה אחראית להגשת אישומים פליליים נגדם.³⁸ עם זאת, נשאר בעינו רעיון היסוד של רשות אחת שעליה מוטלים כל התפקידים הקשורים במערכות המים בתוך מרחב המבוסס על אגני ההיקוות של הנחלים.

החוק האנגלי יצר שיטה של ניהול מים כוללני (integrated water management). כדאי שגם אנו נשקול - אמנם בקנה המידה הקטן שלנו - את שני היסודות של השיטה האנגלית:

- מרחב מים המבוסס על אגני ההיקוות של נחלים ולא על גבולות מינהליים;
- הסמכתו של גוף אחד לטפל בכל ההיבטים של מערכות המים במרחב.

מסקנות והמלצות

סקירת מערכת החוקים הקיימת, בחינת המנגנונים הפועלים כיום בתחום מערכות המים, איתור המגרעות והפגמים בשיטה הקיימת ועיון בניסיונות להגיע לפתרונות מרחביים - כל אלה מביאים אותנו למסקנות ולהמלצות הבאות:

במישור החקיקתי

1. חלק גדול מן החקיקה הקיימת הוא מיושן, לא הדביק את קצב ההתפתחויות ואינו מתאים עוד לתנאי 1995.
2. המשפט הנוגע לטיפול במערכות המים מפוצל ומפוזר בין דברי חקיקה שונים; קשה להבין את הוראותיו ולעתים אף קשה לאתר אותן.
3. גורמים שונים מופקדים על החלקים השונים של החקיקה הקיימת, והדבר מביא לכפילויות, חוסר תיאום וחוסר יעילות.
4. החקיקה הקיימת זקוקה לבדיקה יסודית ולכתיבה מחדש לאור ממצאי הבדיקה.
5. יש לפשט את החקיקה, כדי שעובד הציבור, האזרח והאיש העובד בשטח יוכלו להבין אותה.
6. דרוש חוק כולל אחד, שירכז בתוכו את הטיפול בכל ההיבטים של מערכות המים.
7. יש לקבוע בצורה ברורה את מטלות המוסדות לטיפול במים, ניקוז, ביוב ונחלים. יש להגדיר במדויק את חובותיהם, ואת הרמה המינימלית של השירות שהם חייבים לספק. במקביל, יש להגדיר את זכויותיו של האזרח לקבל שירותים הקשורים למערכות המים.
8. יש לצייד את הגופים המופקדים על הטיפול במערכות המים בסמכויות הדרושות לביצוע תפקידיהם. עם זאת, יש להיזהר מ-overkill חקיקתי. חשוב יותר להתרכז ביישום המשפטי של יעדי-יסוד מאשר להפליג בריבוי סמכויות.
9. יש לעגן בחקיקה מנגנון יעיל, שאליו יוכל האזרח לפנות כדי לממש את זכויותיו.
10. יש לחשוב כיצד לשלב בחקיקה נושאי מים נוספים כמו שיט, דיג והשימוש במים לצורכי ספורט, קיט ונופש.
11. יש למצוא דרך מסודרת לשלב את תכנון מערכות המים בתכנון מתאר ארציות ומחוזיות לפי חוק התכנון והבנייה, התשכ"ה-1965.

במישור המוסדי

1. יש לתת לתכונות ולמאפיינים הפיסיים והגאוגרפיים של מערכות המים להכתיב לנו את מבנה המוסדות שיוקמו לטיפול בנושא.
2. יש להקים גופים המופקדים על כל ההיבטים של מערכות המים בתחומיהם (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 המפקדת על הטיפול במערכות המים על גבולות מינהליים ומוניציפליים. מרחבי הטיפול צריכים להיות מושתתים על נתוני יסוד פיסיים וגאוגרפיים, כמו אגני היקוות או אקוויפרים.
4. היחידות לטיפול במערכות המים חייבות להיות גדולות כדי לשאת את עצמן, לספק שירותים ביעילות ולהפעיל קשת רחבה של טכניקות ניהוליות.
5. במידה ויוחלט על המשך קיומם של מוסדות כמו מינהלת הכנרת, יש לעגן את מעמדם בחוק.
6. מוסד מים צריך להיות מאורגן כך שהאינטרסים השונים (והמנוגדים) המושפעים על ידי פעולותיו יוכלו לתרום לקבלת ההחלטות שלו על ידי שיתופם בתהליך קבלת ההחלטות.

סיכום

דרושה גישה חדשה להיבט המשפטי-המינהלי של הטיפול במערכות המים. הנושא מצריך בדיקה יסודית ומחקר מעמיק, לפני שיוחלט על רפורמה במערכות הקיימות. עם זאת, ברור למדי כי השינויים צריכים להתבסס על הפעולות הבאות:

- פישוט וריכוז 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 באגן ההיקוות כולו כיחידה אחת.

הערות לפרק ראשון

1. ספר חוקים 288, התשי"ט, עמ' 169.
2. חוק המים, סעיף 2.
3. שם, סעיף 4.
4. סעיף 108 לחוק מקרקעין, התשכ"ט-1969 קובע כי, המקרקעין הנמצאים תחת מימי האגמים שייכים למדינה. אין הוראה דומה לגבי המקרקעין שמתחת מימי נחלים.
5. חוק המים, סעיף 3.
6. שם, סעיף 5.
7. שם, סעיף 6.
8. פ"ד י"ח (4), עמ' 533.
9. עמ' 539 לפסק הדין.

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 20ה, 20ז, 20ח, 20ט, 20י.
7. שם, סעיפים 22א ו-23.
8. שם, סעיף 24.
9. שם, סעיף 25. כך, לדוגמה, רישיונות ההפקה הניתנים לחקלאים השואבים מים מן הירקון, אוסרים עליהם להקים סכרים לאגירת מים באפיק הנחל, וזאת - למנוע זיהום המים ומטרדים סביבתיים.
10. חוק המים, סעיף 36.
11. אכרזת המים (אזור קיצוב), התשכ"ב-1961; אכרזת המים (אזור קיצוב) (מס' 2), התשכ"ב-1962; אכרזת המים (אזור קיצוב), התשכ"ד-1963.
12. חוק המים, סעיף 37.
13. תקנות המים (שימוש במים באזור קיצוב), התשל"ו-1976.
14. חוק המים, פרק שלישי.
15. שם, סעיפים 62-72.
16. שם, סעיף 77.

שם, סעיפים 90-95.	17.
שם, סעיף 96.	18.
שם, הפרק הרביעי: דמי מים.	19.
שם, סעיף 112; וראה תקנות המים (תעריפים למים ברשויות המקומיות), התשנ"ד-1994 ותקנות המים (תעריפי מים המסופקים על ידי מקורות), התשמ"ז-1987.	20.
חוק המים, סעיפים 116-124.	21.
שם, 124א.	22.
שם, 124ב ותקנות המים (תשלום מיוחד), התשמ"ה-1985.	23.
חוק המים, סעיף 124ד.	24.
תקנות המים (איסור רחיצה וניקוי של כלי רכב במים), התשנ"ב-1992.	25.
תקנות המים (איסור דטרגנטים קשים), התשל"ו-1974; תקנות המים (מניעת זיהום מים) (שטיפת מתקני ריסוס), התשנ"א-1991.	26.
ראה הערה מס' 20.	27.
תקנות המים (היטל איזון), התשמ"ז-1987; תקנות המים (טענות והצעות על היטל איזון), התשכ"ב-1961.	28.
תקנות המים (תשלום מענקים לצרכנים מסוימים), התשל"ג-1973.	29.
תקנות המים (ויסות מפלס הכנרת), התשכ"ה-1967; צו המים (קביעת המפלס המותר), התשכ"ח-1968.	30.
תקנות המים (ייעול השימוש במים במטעים), התשל"ב-1971.	31.
ספר חוקים 182, התשט"ו, עמ' 84.	32.
חוק הפיקוח על קידוחי מים, התשט"ו-1955, סעיף 4.	33.
שם, סעיף 5.	34.
תקנות הפיקוח על קידוחי מים (סתימת בארות), תשי"ז-1956.	35.
ספר חוקים 180, התשט"ו, עמ' 82.	36.
חוק מדידות מים, סעיף 2(א).	37.
תקנות מדידת מים (מדי מים), התשמ"ח-1988.	38.
תקנות מדידת המים (מסירת פרטים והגשת תסקירים על פקודת המים), התשכ"א-1960.	39.
צו מדידת מים (אספקת מים במדידה), התשי"ח-1958 וצו מדידת מים (אספקת מים במדידה), התשכ"ב-1962.	40.
צו מדידת מים (הספקת מים במדידה בקיבוצים), התשכ"ז-1966.	41.
ספר חוקים 236, התשי"ח, עמ' 4.	42.
ראה חוק הניקוז וההגנה מפני שיטפונות, פרק רביעי.	43.

שם, סעיף 4.	.44
שם, סעיף 5.	.45
עיתון רשמי 1940, תוספת 1 מס' 1065, עמ' 191.	.46
חוק לתיקון פקודת בריאות העם (מס' 4), התש"ל-1970, ספר חוקים	.47
התש"ל, עמ' 102.	
פקודת בריאות העם, סעיפים 52 - 52'.	.48
תקנות בריאות העם (איכותם התברואתית של מי שתייה), התש"ל-ד-1970.	.49
תקנות בריאות העם (התקנת מכשיר מונע זרימת מים חוזרת),	.50
התשנ"ב-1992.	
תקנות בריאות העם (איסור קיום מתקן דישון במערכות מים),	.51
התשמ"ז-1987.	
ראה סעיף 65א', שהוסף לפקודה בחוק לתיקון פקודת בריאות העם	.52
(מס' 5), התשל"ג-1973, ספר החוקים 710, התשל"ג, עמ' 232.	
כללי בריאות העם (טיהור מי שופכין המיועדים להשקיה), התשמ"א-1981.	.53
ראה סעיף 62ב' (ב), שהוסף לפקודה בחוק לתיקון פקודת בריאות העם	.54
(מס' 11), התשנ"א-1991, ספר החוקים 1346, תשנ"א, עמ' 98.	
תקנות בריאות העם (קביעת תקנים למי שפכים), התשנ"ב-1992.	.55
דיני מדינת ישראל מס' 8, התשכ"ד, עמ' 197.	.56
פקודת העיריות, סעיף 238.	.57
שם, סעיף 238(5).	.58
דיני מדינת ישראל 9, התשכ"ה, עמ' 256.	.59
פקודת המועצות המקומיות, סעיף 2א (ב)(4).	.60
צו המועצות המקומיות (א), התשי"א-1950; צו המועצות המקומיות (ב),	.61
התשי"ג-1953; צו המועצות המקומיות (מועצות אזוריות), התשי"ח-1958.	
צו המועצות המקומיות (א), סעיף 147; צו המועצות האזוריות, סעיף 63	.62
(א) (10 א).	
צו המועצות המקומיות (א), סעיף 146; צו המועצות האזוריות, סעיף 63.	.63
חוקי עזר מותקנים מכוח סעיף 250 לפקודת העיריות וסעיף 22 לפקודת	.64
המועצות המקומיות.	
ראה הערה 20 לעיל.	.65
הפקודה פורסמה בעיתון רשמי 1936, תוס' 1 מס' 560, עמ' 1.	.66
ראה סעיף 29 לפקודת העיריות (אספקת מים), 1936 והודעת שר הפנים	.67
שפורסמה בילקוט הפרסומים התשכ"ב, עמ' 220.	
ספר חוקים 457, התשכ"ה, עמ' 150.	.68

שרי הפנים והחקלאות היו מופקדים במשך שנים רבות על ביצוע החוק, אך סמכויותיהם הועברו בשנת 1990 אל השר לאיכות הסביבה.	.69
חוק רשויות נחלים ומעינות, סעיף 2.	.70
שם, סעיף 3.	.71
ספר חוקים 434, התשכ"ד, עמ' 172.	.72
צו הסדרת מקומות רחצה (מקומות רחצה מוכרזים ואסורים בחופי ים כנרת ובנהר הירדן), התשל"ח-1978.	.73
עיתון רשמי 1937, תוס' 1 מס' 677, עמ' 137.	.74
תקנות הדיג, 1937.	.75
ספר חוקים 1397, התשנ"ב, עמ' 230.	.76
תקנות שמורות הטבע (סדרים והתנהגות), התשל"ט-1979.	.77
דיני מדינת ישראל, נוסח חדש 20 תשל"א, עמ' 433.	.78
פקודת הנמלים, סעיף 9.	.79
תקנות הנמלים (בטיחות השיט), התשמ"ג-1982.	.80
תקנות הנמלים (רישוי משיטי כלי שיט קטנים), התשכ"ח-1968.	.81
מבחינת חוק הרשויות המקומיות (ביוב), התשכ"ב-1962, הביטוי 'ביוב' מכוון אל מערכת הביבים, הצנרת ומתקני הטיהור המוקמים לטיפול בשפכים.	.82
ספר חוקים 376, התשכ"ב, עמ' 96.	.83
חוק הרשויות המקומיות (ביוב), סעיף 2.	.84
שם, סעיף 13(א).	.85
שם, סעיף 3.	.86
שם, סעיף 10.	.87
שם, סעיף 5.	.88
שם, סעיף 15.	.89
נושא היטל הביוב מוסדר בסעיפים 16 עד 35 לחוק רשויות מקומיות (ביוב).	.90
חוק רשויות מקומיות (ביוב), סעיף 19.	.91
שם, סעיפים 37 עד 39.	.92
שפכי תעשייה מהווים כ-19% מן השפכים הנוצרים במדינה. ראה ברוך ובר, <u>תקנות לאיכות שפכי תעשייה (1991)</u> , פרסום של איגוד הערים לאיכות הסביבה, דרום יהודה, עמ' 1.	.93
חוק עזר לרשויות מקומיות (הזרמת שפכי תעשייה למערכת ביוב), התשמ"ב-1981.	.94
ספר חוקים 467, תשכ"ה, עמ' 307.	.95

חוק התכנון והבנייה, סעיף 49(3).	96.
ראה <u>תכניות מיתאר ארציות מאושרות</u> (1992), משרד הפנים, המינהל לתכנון.	97.
חוק התכנון והבנייה, סעיף 63(ג).	98.
שם, סעיף 188.	99.
ספר חוקים 1323, התש"ן, עמ' 166.	100.
חוק הליכי תכנון ובנייה, סעיף 4א, בינתיים פג תוקפו של החוק.	101.
ספר החוקים 506, התשכ"ז, עמ' 108.	102.
חוק ההתיישבות החקלאית (סייגים לשימוש בקרקע חקלאית ובמים), סעיף 3.	103.
ספר החוקים 1256, התשמ"ח, עמ' 118.	104.
חוק מניעת זיהום הים ממקורות יבשתיים, סעיף 2.	105.
תקנות מניעת זיהום הים ממקורות יבשתיים, התש"ן-1999, תקנה 6.	106.
ספר חוקים 1394, התשנ"ב, עמ' 184.	107.
חוק למניעת מפגעים סביבתיים (תביעות אזרחיות), סעיף 1.	108.
ספר חוקים 537, התשכ"ח, עמ' 204.	109.
חוק רישוי עסקים, סעיף 1(א) (4).	110.
שם, סעיף 11ב.	111.
שם, סעיף 1(א)(1) ו-5).	112.

הערות לפרק שלישי

חוק המים, סעיף 159.	1.
חוק מדידת מים, סעיף 13.	2.
חוק הפיקוח על קידוחי מים, סעיף 16.	3.
חוק ההתיישבות החקלאית (סייגים לשימוש בקרקע חקלאית ובמים), סעיף 20.	4.
ראה החלטת ממשלה מס' 525 מיום 28.05.89 <u>ואיכות הסביבה בישראל</u> , דוח שנתי של המשרד לאיכות הסביבה, 1990.	5.
מכוח פרק-1 לפקודת בריאות העם.	6.
חוק רשויות נחלים ומעיינות, סעיף 30.	7.
ראה הערה 5 לעיל.	8.
חוק המים, סעיף 14. נציב המים הוא שקובע היכן בדיוק יהיו רצועות המגן, ראה חוק המים, סעיף 15.	9.

10.	חוק המים, סעיף 19.
11.	שם, סעיף 21.
12.	נורמות מים (שימוש במים בברכות דגים), התשכ"א-1960.
13.	נורמות וכללי מים (שימוש במים להשקאת גינות), התשכ"א-1960.
14.	כללי מים (שימוש במים במפעלי תעשייה), התשכ"ה-1965.
15.	כללי מים (שימוש במים בחנויות דגים), התשכ"ו-1966.
16.	כללי מים (שימוש במים בלולים), התשכ"ב-1961.
17.	כללי מים (שימוש במים בברכות שחייה), התשכ"א-1960.
18.	כללי מים (אביזרים לצורכי בית), התשכ"ד-1964.
19.	כללי מים (אביזרים לחסכון מים באילת), התשכ"ו-1966.
20.	חוק המים, סעיף 36.
21.	שם, סעיף 37.
22.	אכרזת המים (אזור קיצוב), התשכ"ב-1961; אכרזת המים (אזור קיצוב) (מס' 2), התשכ"ב-1962; אכרזת המים (אזור קיצוב), התשכ"ד-1963.
23.	תקנות המים (שימוש במים באזור קיצוב), התשל"ו-1963.
24.	חוק המים, סעיפים 46 ו-49.
25.	שם, סעיף 59.
26.	שם, סעיף 67(א).
27.	שם, סעיף 104.
28.	שם, סעיף 111.
29.	שם, סעיף 109.
30.	שם, סעיף 112. תעריפי המים נקבעים בהתייעצות עם מועצת המים ובאישור ועדה משותפת של ועדת הכלכלה וועדת הכספים של הכנסת.
31.	תקנות המים (תעריפים למים ברשויות המקומיות), התשנ"ד-1994.
32.	תקנות המים (תעריפי מים בעיריית אילת), התשמ"ד-1994.
33.	תקנות המים (תעריפי מים המסופקים על ידי מקורות), התשמ"ז-1987.
34.	חוק המים, סעיף 118. קביעות אלה יתקבלו לאחר התייעצות עם מועצת המים ובאישור ועדה משותפת של ועדת הכלכלה וועדת הכספים של הכנסת.
35.	חוק המים, סעיף 121.
36.	שם, סעיף 132.
37.	שם, סעיף 134.
38.	תקנות הפיקוח על קידוחי מים, התשט"ז-1955.
39.	תקנות הפיקוח על קידוחי מים (סתימת בארות), התשי"ז-1956.

חוק מדידת מים, סעיף 2 (ב).	40.
שם, סעיף 3 (ב).	41.
שם, סעיף 4.	42.
שם, סעיף 6.	43.
תקנות מדידת מים (מדי מים), התשמ"ח-1988; תקנות מדידת מים (מדידת מים במובילים פתוחים), התשי"ח-1958.	44.
צו מדידת מים (אספקת מים במדידה), התשי"ח-1958; צו מדידת מים (אספקת מים במדידה), התשכ"ב-1962; צו מדידת מים (אספקת מים במדידה) (מס' 2), 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 (ג).	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"ך-1960; תקנות הניקוז וההגנה מפני שיטפונות (תקציבים והנהלת חשבונות), התשכ"א-1961.	57.
חוק ההתיישבות החקלאית (סייגים לשימוש בקרקע חקלאית ובמים), סעיף 3.	58.
שם, סעיף 6 (א).	59.
חוק הרשויות המקומיות (ביוב), סעיף 13 (ב).	60.
החלטת הממשלה מס' 525 מיום 28.5.1989. וראה הערה 5 לעיל.	61.
חוק המים, סעיף 20 ד'. תקנות אלה יותקנו בהתייעצות עם מועצת המים והן טעונות אישורים והתייעצויות עם ועדת הכלכלה של הכנסת, שר הבריאות, שר המסחר והתעשייה ושר התחבורה, הכול בהתאם לנושא התקנות.	62.
תקנות המים (מניעת זיהום מים) (בורות ספיגה ובורות רקב), התשנ"ב-1992.	63.

תקנות המים (מניעת זיהום מים) (צמצום השימוש במלח בתהליך רענון), התשנ"ד-1955.	64.
תקנות המים (מניעת זיהום מים) (ריסוס בקרבת מקורות מים), התשכ"א-1991.	65.
תקנות המים (מניעת זיהום מים) (שטיפת מתקני ריסוס), התשנ"א-1991.	66.
חוק המים, סעיף 20.	67.
פקודת בריאות העם, סעיף 62 ב (א).	68.
חוק רשויות נחלים ומעיינות, סעיפים 2 ו-12.	69.
שם, סעיף 22 (ב).	70.
שם, סעיף 21.	71.
שם, סעיף 18.	72.
שם, סעיף 19 (א).	73.
ראה החלטת הממשלה מס' 1262 מיום 21.01.90 וסעיף 1 לחוק	74.
הרשויות המקומיות (ביוב).	
חוק למניעת זיהום הים ממקורות יבשתיים, 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 52 ב.	80.
שם, סעיף 52 א.	81.
שם, סעיף 152.	82.
שם, סעיף 152 ז.	83.
שם, סעיף 62 ב (ב).	84.
תקנות בריאות העם (קביעת תקנים למי שפכים), התשנ"ב-1992.	85.
פקודת בריאות העם, סעיף 65 א.	86.
כללי בריאות העם (טיהור מי שופכין המיועדים להשקיה), התשמ"א-1981.	87.
שם, סעיף 5 והתוספת.	88.
שם, סעיף 6.	89.
חוק הרשויות המקומיות (ביוב), 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 (ג).	94.

שם, סעיף 43 (ב).	.95
שם, סעיף 43 (ג).	.96
שם, סעיף 43 א.	.97
חוק הרשויות המקומיות (ביוב), סעיף 55.	.98
שם, סעיף 2.	.99
שם, סעיף 5.	.100
חוק הסדרת מקומות רחצה, סעיף 18.	.101
צו הסדרת מקומות רחצה (מקומות רחצה מוכרזים ואסורים בחופי ים כנרת ובנהר הירדן), תשמ"ח-1981.	.102
ראה, למשל, צו הסדרת מקומות רחצה (סדרים ואיסורים במקומות רחצה מוכרזים), 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 20ח.	.111
שם, סעיף 20י.	.112
שם, סעיף 20 יא (א) (2).	.113
שם, סעיף 20 יא (ב).	.114
שם, סעיף 22א.	.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, תקנה 1.	.123
חוק מדידת מים, סעיף 11א.	.124
ראה תקנות מדידת מים (מדי מים), התשמ"ח-1988 ותקנות מדידת מים (מסירת פרטים והגשת תסקירים על תפוקת 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 3(ב).	145
שם, סעיף 10.	146
שם, סעיף 11(א).	147
התוספת לצו הניקוז וההגנה מפני שיטפונות (הקמת רשות ניקוז), תש"ך-1960. לאחרונה החליטה הממשלה להקטין את מספר רשויות הניקוז ל-11.	148
חוק הניקוז וההגנה מפני שיטפונות, סעיף 11(ג).	149
שם, סעיף 12.	150
שם, סעיף 19.	151
שם, סעיפים 20 ו-21.	152
שם, סעיף 27.	153
שם, סעיפים 29 ו-30.	154
שם, סעיף 36.	155
שם, סעיף 44.	156
לאחרונה החליטה הממשלה לקבוע מחדש את גבולות אזורי הניקוז, אך	157

הצו של שר החקלאות בעניין זה טרם פורסם.	
חוק רשויות נחלים ומעיינות, סעיף 2. עד שנת 1989 הייתה סמכות זאת בידי שרי הפנים והחקלאות.	158.
שם, סעיף 5.	159.
שם, סעיף 3.	160.
ראה צו רשות נחל הירקון, התשמ"ח-1988, סעיף 4.	161.
חוק רשויות נחלים ומעיינות, סעיף 12.	162.
שם, סעיף 16.	163.
שם, סעיף 18.	164.
שם, סעיף 19.	165.
ראה צו רשות נחל הירקון, התשמ"ח-1988.	166.
ראה צו רשות נחל הקישון, התשנ"ד-1994.	167.
בעניין מינהלת הכנרת, ראה על משמר הכנרת 1994 (פרסום של מינהלת הכנרת) ו-	168.
<u>Israel Law Review</u> 268	
פקודת העיריות, סעיף 238.	169.
שם, סעיף 237.	170.
פקודת העיריות (אספקת מים), סעיף 15.	171.
שם, סעיף 19.	172.
דברי השופט אגרנט בבג"צ 106/60, מילר נגד עיריית תל-אביב-יפו, פ"ד(1) עמ' 253 ועמ' 257.	173.
חוק הרשויות 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 253(2) ו-242צ(8) ו-9.	181.
חוק הניקוז וההגנה מפני שיטפונות, סעיף 9.	182.
חוק הסדרת מקומות רחצה, סעיף 6.	183.
חוק הרשויות המקומיות (ביוב), סעיפים 19 עד 22.	184.
שם, סעיף 30.	185.
שם, סעיף 29.	186.

187. ראה חוק התכנון והבנייה, סעיף 7.
188. ההוראות הרגילות של חוק התכנון והבנייה בדבר ההליך לאישור תכנית אינן חלות על תכנית למפעל המים. ראה חוק המים, סעיף 68.
189. חוק הניקוז וההגנה מפני שיטפונות, סעיף 23.
190. חוק הרשויות המקומיות (ביוב), סעיף 13(א).
191. חוק המים, התשי"ט-1959, סעיף 140.
192. שם, סעיף 141.
193. שם, סעיף 142.
194. חוק הניקוז וההגנה מפני שיטפונות, סעיף 35.
195. חוק מדידת מים, סעיף 8(1); חוק הפיקוח על קידוחי מים, סעיף 9.

הערות לפרק רביעי

1. תקנות בריאות העם (קביעת תקנים למי שפכים), התשנ"ב-1992.
2. כללי בריאות העם (טיהור מי שופכין המיועדים להשקיה), תשמ"א-1981.
3. בזמנו נדרשה עיריית ירושלים, המזרימה מי ביוב בלתי מטופלים לנחל סורק, לפצות את איגוד ערים לאיכות הסביבה, דרום יהודה, עבור הוצאות הריסוס נגד יתושים שהאיגוד נאלץ לבצע באזור יבנה, עקב מי הביוב שהגיעו לשם מירושלים דרך ערוץ נחל סורק.
4. למשל, כאשר רשויות מקומיות באזור חדרה רצו להקים מפעל אזורי לטיפול והשבה של מי ביוב במסגרת איגוד ערים, עמדה מינהלת הביוב על כך שהנושא יוסדר במסגרת תאגיד עירוני.
5. ראה כתבה בג'רוזלם פוסט מיום 22.12.94.
6. תביעה אזרחית 1546/92, 'ראוניונה אדריאטיקה חברה לביטוח' וחמש חברות ביטוח אחרות נגד חברת נתיבי איילון ועוד 13 נתבעים נוספים.
7. תביעה אזרחית 36976/92, 'מנורה' חברה לביטוח בע"מ נגד עיריית באר-שבע ונתבעים אחרים.

הערות לפרק חמישי

1. הכרנו בעובדה כי בעיות אלה חוצות גם גבולות פוליטיים. בהסכם עזה-יריחו, שנחתם בקהיר ביום 4.5.94, עמדנו על כך שהרשות הפלסטינית תתחייב לנקוט "צעדים מתאימים למניעת פליטה בלתי מבוקרת של שפכים וקולחין ברצועת עזה ובאזור יריחו למקורות מים, כולל מי תהום, מים עיליים ונחלים..." נוסח סעיף 35(ג) להסכם עזה-יריחו מובא ב"ביוספרה", ירחון המשרד לאיכות הסביבה, כרך כ"ג/10, יולי 1994, עמ' 2. לא ברור מדוע מדינת ישראל לא קיבלה על עצמה התחייבות דומה.
2. ספר חוקים 176, התשט"ו, עמ' 48.
3. חוק איגודי ערים, סעיפים 1 ו-2.
4. צו איגודי ערים אזור השרון הדרומי (מים), התשל"ו-1975.
5. שם, סעיף 4 והתוספת לצו.
6. חיים הופמן וליאור מרטנס (1981), סקירה ומחקר - איגודי ערים בישראל, משרד הפנים, המחלקה למחקר.
7. צו איגוד ערים (אזור דן) (ביוב), התשט"ז-1956.
8. ראה: Gabbay, Shoshana (1994). The Environment in Israel, Ministry of the Environment, p. 32.
9. צו איגודי ערים (אזור חיפה) (ביוב), התשי"ט-1959.
10. צו איגוד ערים לאיכות הסביבה (תחנת הכוח חדרה), התשל"ט-1979.
11. ראה, למשל, דוח פעילות האיגוד - 1991, איגוד הערים לאיכות הסביבה (תחנת הכוח חדרה), 1992.
12. ערעור פלילי 268/65, היועץ המשפטי לממשלה נגד מפעלי נייר אמריקאים ישראלים בע"מ. נוסח פסק הדין מובא ב- לסטר תשנ"ד, מקורות בדיני איכות הסביבה, האוניברסיטה העברית בירושלים, הפקולטה למשפטים, עמ' 74.
13. הפקודה הוחלפה בחוק רישוי עסקים, התשכ"ח-1968.
14. סעיף 20 יב' (ב) לחוק המים מסמיך את נציב המים להעניק סמכויות למניעת זיהום מים לרשויות מים, רשויות ניקוז, רשויות מקומיות ואיגודי ערים.
15. מסמכי המשפט (ערר מים 12/88) מובאים אצל לסטר, מקורות בדיני איכות הסביבה, עמ' 79-89 (ראה הערה 12 לעיל).

16. לאחר שראה כי המפעל אכן הפסיק לזהם את הנחל, וכיוון שמטרתו העיקרית של האיגוד הייתה להבטיח את איכות המים בנחל חדרה ולא דווקא להעניש על מחדלי העבר, חזר בו איגוד הערים מן האישום.
17. תפקיד איגוד הערים יהיה לפקח על איכות השפכים המוזרמים 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 עזר, שיקבע את המותר והאסור בכל הנוגע לאיכות השפכים שיוזרמו למערכת החדשה.
18. ראסם חמאיסי (1993), לקראת בסיס חבלי לפיתוח וניהול הביוב ביישובים הערביים בישראל, מכון פלורסהיימר למחקרי מדיניות.
19. בינתיים הועברו הסמכויות של שרים אלה אל השר לאיכות הסביבה.
20. קובץ התקנות 5109, התשמ"ח, עמ' 855.
21. צו רשות נחל הירקון, סעיף 3.
22. כאשר הקים את רשות נחל הקישון בשנת 1994, לא העז השר לאיכות הסביבה לסטות מן הגישה הצרה של קודמיו והגביל את תחום הרשות החדשה לפס של 25 מטר משני צדי נחל הקישון.
23. צו רשות נחל הירקון, סעיף 5(1).
24. שם, סעיף 4 וסעיף 3(א) לחוק רשויות נחל ומעיינות.
25. צו רשות נחל הירקון, סעיף 5.
26. שם, סעיף 6.
27. שם, סעיף 5(6).
28. חוק עזר לרשות נחל הירקון (שמירה על הירקון וגדותיו), 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 המחוזות המינהליים, שבהם מחולק שטח המדינה על פי סעיף 3 לפקודת סדרי שלטון ומשפט, תש"ח-1948. הירקון עובר גם במחוז המרכז וגם במחוז תל אביב.
30. דברי הלורד Robert Montague, חבר הוועדה המלכותית הבריטית לסניטציה (1871-1869), מובאים ב- Richard Baily, *Introduction to River Management* (1991), p. 42.

31. ראה: *Halsbury's Law of England* (1984), Vol. 49, p. 145. Butterworths, London (4th Edition).
32. שם, עמ' 97.
33. ראה המפה של רשויות המים המרחביות המובאת אצל: Sinclair, Institutional and Legal Aspects of Water Management מובא בלסטר ראובן (1992) מקורות בדיני איכות הסביבה, האוניברסיטה העברית בירושלים.
34. השווה את ה-California Water Code, הקובע כי:
 “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 Californua, 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.
36. ראה: *Halsbury's Laws of England*, Vol. 49, 1948, p. 100.
37. שם, עמ' 622.
38. ראה: William Howarth, The Law of the national River Authority

(1990), Centre for Law in Rural Areas, University College of
Wales, p. 2.

רשימת מקורות

גרינולד צבי (1980), **מים בישראל**, ארגון עובדי המים.

הופמן חיים ומרטנס ליאור (1981), **איגודי ערים בישראל**, משרד הפנים, המחלקה למחקר.

ובר ברוך, **תקנות לאיכות שפכי תעשייה**, איגוד הערים לאיכות הסביבה, דרום יהודה.

וינוגרד אליהו (1988), **דיני רשויות מקומיות**, הוצאות הלכות בע"מ מהדורה רביעית.

חמאיסי ראסם (1993), **לקראת בסיס חבלי לפיתוח וניהול הביוב ביישובים הערביים בישראל**, מכון פלורסהיימר למחקרי מדיניות.

לסטר ראובן (1976), **המסגרת התחקית למניעת זיהום מים**, משרד הפנים, השירות לשמירת איכות הסביבה.

לסטר ראובן (1988), "הטיפול במים מתועלים - ההיבט המשפטי", מאמר שלא פורסם אך הובא **במקורות בדיני איכות הסביבה** (ראה להלן).

לסטר ראובן (1994), **מקורות בדיני איכות הסביבה**, האוניברסיטה העברית, הפקולטה למשפטים.

לסטר ראובן (1995), **רשות נחל הירקון: המסגרת המשפטית להקמתה**, מאמר העומד להופיע בקובץ מאמרים שיראה אור מטעם רשות נחל הירקון.

מבקר המדינה, 1993, **דוחות ביקורת על תשתית הניקוז במדינה**.

נאור ג' ואחרים (1974), **הזאגה להסדרת אספקת מים - מחקר גישוש במסגרת המחקר על מבנהו, מעמדו ותפקידו של השלטון המקומי בישראל**, המרכז לחקר התיישבות כפרית ועירונית.

נאור ג' ואחרים (1981), **שירותי השלטון המקומי במדגם של חמישה יישובים עירוניים - דוח מחקר**, המרכז לחקר התיישבות כפרית ועירונית.

סליטרניק חן (עורך) (1973), *איכות המים בישראל*, הוועדה הישראלית הלאומית לביוספרה ולאיכות הסביבה.

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

שחר 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".
מתוך: לסטר ראובן, *מקורות בדיני 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 Water Authority.

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 re-cycling 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 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

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.