

זרימה טבעית: שאלות ותשובות בדבר התאמת חוק המים למציאות סביבתית חדשה

אלון טל

א. מבוא ♦ ב. משק המים בישראל וגישת חוק המים ♦ ג. תיאור המחקר בדבר התאמתו של חוק המים ♦ ד. תיקונים לחוק המים לעומת השינויים הנחוצים

1. התאמת חוק המים למציאות ההידרו-פוליטית של מדינת-ישראל 2. אגני ההיקוות כיחידה גיאוגרפית הולמת לניהול משק המים 3. הגדרת זיהום המים בחוק המים 4. הבטחת "הזכות למים" במסגרת החוק 5. הצורך ברפורמה מוסדית ♦ ה. פרק י"ב לחוק ההסדרים, תשס"ו: האומנם רפורמה? 1. מעמדו של הטבע במשק המים 2. קביעת מחירי המים 3. טיפול סטטוטורי ישיר ופרטני במזהמי-מים למיניהם 4. הקשר בין תיקון חוק המים לבין שיפור האכיפה בתחום 5. דיווח עצמי על מקורות מזהמים 6. עבירות מים כעבירות של "ברירת-משפט" – יצירת "אחריות קפידה" 7. ענישה והרתעה ♦ ו. עם הפנים לעתיד 1. הפרטת משק המים 2. התפלת מים 3. תמריצים כלכליים 4. היערכות הידרולוגית עתידית במסגרת תהליך השלום המתחדש ♦ ז. סיכום

א. מבוא

אין משאב טבע שעניין את מייסדי המדינה יותר מן המים.¹ דוד בן-גוריון, למשל, התייחס לפיתוח מקורות המים כמשימה לאומית עליונה בחשיבותה – מעין מפתח לפיתוח הארץ – ומנהיגים פוליטיים מרכזיים כפינחס ספיר ולוי אשכול התלו את דרכם בניהול חברת מקורות – מוסד חיוני ביישוב היהודי ערב קום המדינה. מדינת-ישראל הצעירה לא חסכה משאבים ומלים לקידום נושאי המים,² וההשקעות במשק המים הגיעו בשנותיה הראשונות של המדינה

* המתבר הוא עורך-דין ופרופסור במחלקה לאקולוגיה מדברית במכונים לחקר המדבר באוניברסיטת בן-גוריון.

תודה לעו"ד נחמה כצנלסון ולעו"ד יובל יעזו על עזרתם במסגרת המחקר, ולד"ר דורית קרת מאוניברסיטת תל-אביב על הצעותיה המצוינות. כמו כן, תודה לאפרת שיר ולנעמה תשנר על הערותיהן לטיוטות מוקדמות של המאמר. המחקר נעזר במענקים של קרן קרב ומכון ירושלים לחקר ישראל.

1 I. Galnoor "Water Policymaking in Israel" in *Water Quality Management Under Conditions of Scarcity, Israel as a Case Study* (H. Shuval Ed., New York 1980) 293; A. Tal *Pollution in a Promised Land – An Environmental History of Israel* (Berkeley, 2002) chapter 6 (להלן: Tal 2002).

2 "רק מתוך שגרה נפשית ומחשבתית, שמקורה בעבר, נדמה לנו שמרחבי הנגב נידונו להישאר שוממים לעולמי-עד. ישנם מקורות-מים וכוח בשפע, שלא השתמשו בהם עד היום, כי לא ידענו סוד שימושם,

אלון טל

למדמים עצומים. לדוגמא, במשך כמעט עשור שנים בלע פרויקט המוכיל הארצי כ-80% מהתקציב הממשלתי שנועד לפיתוח תשתיות.³ חוק המים אושר בחש"ט-1959⁴ ונתן ביטוי חקיקתי לאותה מחויבות לאומית. החוק היה חוליה אחרונה בשרשרת חוקים שיוזמה "ועדת הלפרין"⁵ – שרשרת שהחלה בחקיקת חוק מדידת מים, תשט"ו-1955,⁶ חוק הפיקוח על קידוחי מים תשט"ו-1959⁷ וחוק הניקוז וההגנה בפני שיטפונות תשי"ח-1957.⁸ ניתן לתהות מדוע מדינה שהיתה כה נמרצת בחקיקתה העצמאית, השאירה את חקיקת חוק המסגרת בנושא המים לסוף התהליך, והמתונה כעשר שנים נוספות עד לגיבוש הנוסח הסופי בכנסת. הצעת החוק עצמה התייחסה להיעדר תשתית חקיקתית בזמן המנדט, ובעיקר להתנגדותו של היישוב היהודי לחוק מים שהיה עלול לפגוע ביוזמות התיישבותיות.⁹ כמנהל מחלקת המים הראשון במשרד החקלאות (תפקיד שהפך ל"נציב המים" עם חקיקת החוק) וכמייסדה של חברת תה"ל (תכנון המים לישראל), נחשב שמחה בלאס לדמות המרכזית בעיצוב משק המים הישראלי עם קום המדינה. באוטוביוגרפיה שלו מסביר בלאס כי הסיבה לעיכוב היתה מעין טראומה אישית שלו, ממאבקים אין-ספור אשר נוהלו נגד חוקי המים המקפחים שהציע ממשל המנדט הבריטי.¹⁰ הצעת חוק המים עצמה הונחה על שולחן הכנסת ב-1957. ככל הנראה נכתבה הגרסה המקורית ברובה בידי עו"ד מרדכי ויושובסקי, ששימש אז יועץ משפטי למשרד החקלאות, ולימים נבחר לכנסת.¹¹ ברור כי הצעה החוק עשתה דרך פתלתלה בין ועדות הכנסת השונות, שכן קיימים הבדלים מהותיים בין הגרסה המקורית לבין החוק שעבר בקריאה שנייה ושלישית. אולם עד מהרה התרגלה המדינה לחוק המים החדש שקבע לראשונה עקרונות ברורים ועיצב למעשה את מערכת הניהול הכוללת למשק המים בישראל.

ברמה המהותית קבע חוק המים עקרונות בסיסיים לניהול משק המים בישראל, ואלה תקפים רובם ככולם עד עצם היום הזה. עוד לפני שהחוק נכנס להיבטים טכניים או להגדרות,

אבל מה שלא ידענו עד אז, אין "את אומרת שלא נדע גם מחר." ד' בן-גוריון *דומה*, (תל-אביב 1956) 305.

3 י' שוהם וע' סריג *המוכיל הארצי: מן הזכרת ועד פאתי הנגב* (תל-אביב, 1995) 1, 16-24.

4 ס"ח 288, תשי"ט, עמ' 169.

5 לעניין ההיסטוריה של החקיקה ראו בין היתר: R. Laster *The Legal Framework for the Prevention and Control of Water Pollution in Israel* Jerusalem, Ministry of Interior (1976) 27.

6 ס"ח 182 תשט"ו עמ' 82.

7 ס"ח 182 תשט"ו, עמ' 84.

8 ס"ח 236 תשי"ח, עמ' 4.

9 "המחוקק המנדטורי ניסח אמנם שלוש הצעות לפקודות בענייני מים... אולם הצעות אלה לא אושרו ובמידה רבה בגלל התנגדות היישוב היהודי." הצעת-חוק המים, תשי"ח-1957, ה"ח 326, עמ' 58, 73.

10 "ארבע שנים חלפו, ועדיין אין חוק זים. יש לכך שתי סיבות. האחת יכולה להיות פסיכולוגית: משך ארבע שנים הייתי האחראי למים, והייתי בעמדה להכין חוק כזה. אולם משך שנים עמדתי כנגד חקיקת מים שעמדה ממשלת המנדט לחוק. לקח זמן עד שיכולתי להתגבר על העוינות העקרונית שלי לחוק מים. הסיבה השנייה היא הצורך להקים, ראשית, את מערכת המים שתספק את הרקע לחוק. חקיקת חוק מים ללא תכנית תהיה כמו ליצור ושמה ללא גוף." ש' בלאס *מי מדיבה ומעש* (1973) 184-185 (להלן: בלאס).

11 ראוין אישי עם מנחם קנטור, קיבוץ מייגן מיכאל, 20 בנובמבר 1997.

הוא פותח באקסיומה בסיסית בדבר הבעלות על משאב המים בישראל: זכויות מים פרטיות בוטלו באופן ברור וסופי, והמים הוכרו כקניין הציבורי: ¹² "מקורות המים שבמדינה הם קניין הציבור, נתונים לשליטתה של המדינה ומיועדים לצרכי תושביה ולפיתוח הארץ." ¹³ למרות שזו אינה זכות מוחלטת, החוק קובע גם כי: "כל אדם זכאי לקבל מים ולהשתמש בהם בכפוף להוראות חוק זה." ¹⁴

החוק הקים נציבות-מים עצמאית לכאורה, אשר בראשה עומד נציב-מים הממונה על-ידי הממשלה. יוסדה מועצת מים שתפקידה לייעץ לנציב המים, ונקבע מיהו השר הממונה על ביצוע החוק. הוקם גם בית-דין למים במסגרת בית המשפט המחוזי בחיפה, המשמש עד היום בית-דין מנהלי שדלתותיו פתוחות בפני כל אדם וארגון הרואים עצמם נפגעים מהחלטות הנציב. ¹⁵ הוקמה מערכת לחלוקת מים, על-מנת להבטיח חלוקה יעילה והוגנת לצרכנים השונים. חברת "מקורות" זכתה למעמד ממלכתי מסודר ומעוגן בחוק. ¹⁶

היו אלה הימים שלפני המהפכה הסביבתית המודרנית בארץ ובעולם, ובקרב הציבור ומנהיגיו טרם הופנמה ההכרה האמיתית בהיקף ובעומק הנוזקים שפעולות האדם מסוגלות לגרום למקורות המים. חוק המים הוכח ככלי גמיש ודינאמי כאשר תוקן בשנת 1971 באופן מקיף והוכנס בו "סימן א' ¹⁷ – פרק שלם העוסק בשמירה על איכות המים ומרחיב מאוד את סמכויות נציב המים במתן מגוון צווים למניעת זיהום ¹⁸ ובחיוב ניקיונם של מקורות-מים מזוהמים. ¹⁹ במטרה להגן על מקורות המים מפני מזהמים שונים, אף הורחבו סמכויותיו של שר החקלאות לכלול התקנה בחקיקת-משנה. תיקון סביבתי זה נעשה כעקבות חקיקה מובילה בתחום בארצות הברית ²⁰ – שנים לפני שמדינות אירופה החלו להתמודד עם תופעות של זיהום-מים בדרכי-חקיקה. ²¹

לחוק המים נוספו עוד מספר חוקים הנוגעים להיבטים הסביבתיים של ניהול משק המים. חוק הרשויות המקומיות (ביוב), תשכ"ב-1962, ²² קובע הסדרים להתקנת ביוב; חוק רשויות נחלים ומעיינות, תשכ"ה-1965, ²³ אפשר להקים מסגרת אדמיניסטרטיבית בעלת סמכויות לניהול נחלים חוצי-רשויות-מקומיות; תקנות במסגרת פקודת בריאות העם, קבעו תקנים

12 חוק המים סעיף 4.

13 חוק המים, סעיף 1.

14 שם, סעיף 3

15 סעיף 140. ראו מאמרו של צ' לוינסון "בית הדין למים" מים – העיתון המקצועי של אגודת מהנדסי המים 15 (1994) 17 (www.environment.co.il).

16 חוק המים תשי"ט-1959, הודעה על הסכמה, ילקוט הפרסומים 842, תשכ"א (ב), עמ' 1206.

17 התיקון לחוק התקבל ב-9 בדצמבר, 1971. ס"ח 640, תשל"ב, עמ' 8.

18 סעיף 20-ח.א.

19 סעיף 120.

20 The Clean Water Act, 33 USC §§ 1251-1376 (1972)

21 J. H. Jans *European Environmental Law* (Groningen, 2000)

22 חוק זה מוסר את האחריות על מערכת הביוב לידי הרשות המקומית, אשר מוסמכת להוציא היטלי ביוב ואגרות ביוב כדי לחסוך את העלויות הנלוות. ס"ח 376, תשכ"ב, עמ' 96.

23 ס"ח 457 תשכ"ה, עמ' 150. חוק זה לא הופעל כלל במשך למעלה מ-20 שנה, ועד היום הוכרו רק שלוש רשויות נחל: ירקון, קישון, ובשור.

למי-שתייה ונהלים לבדיקתם.²⁴ בשנת 1984 אישרה הממשלה את תמ"א 11 ל"איגום ולהחדרה ולניצול מים עליים".²⁵ אולם במסגרת הדרמה הלאומית שהתחוללה סביב פיתוח מקורות המים היקרים ושמירתם, היו דברי-חקיקה אלה בבחינת "שחקני-משנה" אשר תמכו בחוק המים ששימש "שחקן ראשי" במערכה. בשנת 1988, עם הקמת המשרד לאיכות הסביבה, הועברו לידי השר לאיכות הסביבה סמכויות לחקיקת-משנה במסגרת חוק המים,²⁶ ושורה ארוכה של תקנות טכניות תרמה אף היא למסגרת הנורמטיבית של החקיקה הראשית. חשיבות המים לקיום החיים בארץ לא השתנתה כמובן עם השנים. תמוה אפוא כי מאז התיקון הסביבתי של 1971 ועד לאזורונה, חוק המים כמעט שלא שונה באופן מהותי, והדבר בולט במיוחד במישור הסביבתי. היו כמובן שינויים מוסדיים משמעותיים ביישום החוק. בשנת 1996 הקים אריאל שרון משרד תשתיות חדש, וקיבל לידי את סמכות הפיקוח על נציבות המים מידי שר החקלאות.²⁷ שינוי העומד בעינו עד היום. לאחרונה אישרה הכנסת במסגרת פרק י"ב לחוק ההסדרים,²⁸ שינוי בסיסי לחוק המים, האמור ליצור רפורמה במנהל משק המים בארץ. התיקון על כל 16 סעיפיו ועשרות תת-סעיפיו, משתרע על 25 עמודים בספר החוקים. לכאורה, התיקונים מתמקדים אך ורק בתחום המוסדי, כפי שיפורט להלן, אך נשאלת השאלה אם שינויים מבניים והקמת גופים חדשים מקדמים את מטרת החוק ותורמים באופן משמעותי לאיכות המים במדינת-ישראל. שינויים מוסדיים מרחיקי-לכת (כהעברת נציבות המים ממשרד החקלאות אל משרד התשתיות הלאומיות, או הקמת משרד לאיכות הסביבה), לא בהכרח בישרו בעבר על תיקונים משמעותיים הקשורים לשמירה על איכות המים. תיקון מ-1991 למשל, פתח אפשרות להגשת קובלנות נגד מזהמי-מים על-ידי הציבור שנפגע מכך, ולאחר מכן על-ידי גופים ציבוריים מוכרים.²⁹ הקנסות הועלו גם הם במסגרת אותו תיקון³⁰ וניתן לראות עלייה נמשכת ברף הקנסות המוטלים במסגרת גזרי הוויין נגד מזהמים, אם כי הקנס הממוצע עדיין נמוך מאוד.³¹ אולם, בסופו של דבר, הכלים, העבירות, ובעיקר המדיניות והתפיסה הניהולית לא השתנו.

- 24 תקנות בריאות העם (איכותם התבוזאית של מי-שתייה) תשל"ד-1974, ק"ת תשל"ד, 556. מאז פרסומן תוקנו התקנות כ-14 פעמים.
- 25 התמ"א, שאושרה על-ידי הממשלה: ב-26 בפברואר 1984, מכילה הוראות להסדרתם של 13 מפעלי מים. ראו ד' פישדיני *איכות הסביבה בישראל* (2002) עמ' 160-161 (להלן: פיש).
- 26 החלטת הממשלה מס' 525, 28 במאי, 1989, פורסם ב: *איכות הסביבה בישראל*, דו"ח שנתי מס' 16, 1990, עמ' 722.
- 27 החלטת ממשלה מס' 117, 7 ביולי, 1996 ומספר החלטה מס' 203 מיום 27 באוגוסט, 1996.
- 28 חוק ההסדרים במשק המדינה (תיקוני חקיקה להשגת יעדי התקציב והמדיניות הכלכלית לשנת הכספים 2006) תשס"ו-2006, ס"ח 2057, ופורסם ב"ט בסיוון התשס"ו, 15 ביוני 2006. *להלן: "חוק ההסדרים"*.
- 29 ה"ח תשנ"א, 2030, עמ' 121.
- 30 חוק המים, סעיף 20כא – "העובד על הוראה מהוראות סימן א, דינו – שנה מאסר או קנס 350,000 שקלים חדשים, ואם היתה העבירה נמשכת – מאסר שבעה ימים או קנס נוסף של 23,200 שקלים חדשים לכל יום...".
- 31 א' טל "ענישה בעבירות סביבתיות", הרצאה ביום עיון במכללת נתניה, אפריל 2005. ראו גם "אדם טבע ודין" דו"ח *העוני הסביבתי 2004* (2005) (להלן: דו"ח העוני הסביבתי).

למרבית הצער, אותו קיפאון אינו מאפיין גם את איכות המים בישראל. זיהומם של מקורות המים החל עוד לפני קום המדינה³² ונמשך עד היום בקצב מואץ באזורים רבים בארץ. בארות רבות נסגרו מחמת חריגות קשות מתקנים שאינם נחשבים מחמירים לפי כל אמת-מידה בינלאומית.³³ רוב נחלי הארץ הפכו כבר לפני שנים לתעלות-ביוב, ונותרו מוזנחים ומצחינים. למרות הכרזות חוזרות ונשנות ומבצעים אין-ספור, לא שוקם באופן משמעותי אף נחל אחד בישראל.³⁴ הביטוי המובהק ביותר לחוסר-אמונו של הציבור באיכות מי השתייה הישראליים, הוא העובדה ש-40% מתושבי המדינה מעדיפים לקנות מים מינראליים יקרים מלשתות מי-ברז.³⁵

נשאלת השאלה: האם הכשל ההיסטורי בניהול משק המים נובע ממצב משפטי לקוי? ובלשון אחרת: האם חוק המים, גם לאחר התיקון ה"יסודי" של חוק ההסדרים, ממשיך לשמש כלי אפקטיבי להתמודדות עם שלל הבעיות הפוקדות היום את משק המים הישראלי? ואם אין החוק מתאים למשימה חיונית זו – אלו תיקונים חקיקתיים נחוצים כדי לשפר על מקורות המים של ישראל ולהגן עליהם?

מאמר זה עונה על שאלות אלו תוך עיון במספר סוגיות מרכזיות ובחקיקה חדשה שהוצעה ולעתים אף הותקנה. תחילה נסקור בקיצור את מקורות המים ואת גורמי הזיהום העיקריים בישראל, תוך מיפוי הסיבות המרכזיות להידרדרות משק המים. ניתוח והמלצות בתחום המשפט והמדיניות הציבורית מתבססים על מחקר שנערך בנושא ופָּלל סקר בקרב מומחים ואנשי-מקצוע מובילים בתחום דיני איכות סביבה – מדענים, הידרולוגים ומומחים לניהול מים. אלה הצביעו על קשת רחבה של נושאים שאינם מטופלים כראוי בחוק הקיים, ושלדעתם חייבים לקבל מענה במסגרת חוק מים מתוקן. יחד עם זאת, ישנם פרקים שלמים בחוק הנתפסים כמוצלחים ושאינם טעונים תיקון. המאמר מתייחס בין היתר לסוגיות אלו:

- היתרונות והחסרונות של החלפת חוק המים בחוק-מסגרת אחר (בדומה להצעת חוק אוויר נקי, שנועד להתחיל את חוק מניעת מפגעים תשכ"א-1961);
- היבטים חברתיים הקשורים למשאבי המים, ובראשם ההכרה בזכות הגישה למים ראויים, כזכות האדם;
- קביעת אגני היקוות כיחידה גיאוגרפית המתאימה לניהול משק המים;
- הצורך לערוך רפורמה במסגרת המוסדית והנורמטיבית הקובעת את מחירי המים;
- הצורך בשינוי מוסדי בניהול משק המים, והתוצאה בפועל לאחר חקיקת חוק ההסדרים תשס"ו;
- הצורך במסגרת נורמטיבית שתבטיח אספקת מים לטבע;

32 לעניין איכות הסביבה בכלל ואיכות המים בפרט בזמן השלטון המנדט, ראו: Tal 2002 לעיל הערה 1, בעמ' 40-67.

33 "תקן התנקות שחוקן מרמה של 90 מ"ג/לי לרמה של 70 מ"ג/לי יופעל רק בעוד ארבע שנים, וגם תקן זה גבוה מהתקן במדינות המפותחות (לרוב 45 מ"ג/לי) וגבוה פי שבעה מהרמה המומלצת על-ידי ארגון הבריאות העולמי." א' אטינגר "איכות המים – הזיהום נמשך" טימני חיים 2001, המגמות המעצבות את עתידנו (מכון ירושלים לחקר ישראל, 2001) עמ' 168.

34 מסמך מעודכן ומקיף בנושא הוא מ' קפלן מדיניות שיקום נחלים (2004).

35 ראו פיש, לעיל הערה 25, בעמ' 166.

אלון טל

- הצורך לחוקק הסדר פרטני למויעת מקורות זיהום ;
- צעדים תחיקתיים לשיפור האכיפה נגד מזהמי-מים והגברת ההרתעה.

בנוסף, הוכנה סקירה השוואחית מקיפה של חוקי המים במספר מדינות בעולם. ניתוח ממצאי הסקר, ביחד עם נקודות רלוואנטיות מן החקיקה בתו"ל, מצביעים על מספר ליקויים ופתרונות משפטיים חדשים העשויים לשפר באופן ניכר את התשתית החקיקתית בישראל. במקביל להכנת המחקר, קודמו מטופר הצעות-חוק בכנסת, ואלה יתוארו בקצרה יחד עם עוד הצעות לתיקון אשר הועלו לאחרונה. המאמר מסיים בהערכת האתגרים העתידיים הניצבים בפני משק המים ובהיערכות המשפטית הנתוצה להתמודדות עמם.

ב. משק המים בישראל וגישת חוק המים

מקורות המים הדלים העומדים לרשות המדינה נתונים בסכנת זיהום על-ידי שפכים, מהשקיה בקולחים, מנגר עילי מזוהם משדות חקלאיים ומאזורים אורבאניים, מפסולת מוצקה, מדלקים, ומחומרי גלם שונים. גורמי זיהום אלו הביאו כבר כיום לפסילתם של מקורות המים לשימוש כמי שתייה ואף להשקיה. הגידול באוכלוסייה, ברמת החיים וברמת התיעוש עלול לגרום הן להקטנת כמות המים הזמינה לנפש, והן להגדלת פוטנציאל המזהמים. למרות המשקעים הרבים בשנים האחרונות, מצב משק המים במדינה מצוי כיום בשפל חמור...³⁶

דברים קשים אלה לא יצאו נוארגון סביבתי או מפיו של פעיל "ירוק" המתיימר לשמש נביא-זעם ולהקציץ את בעיות המים בישראל. כך, במלים אלו, פותח אתר האינטרנט של המשרד לאיכות הסביבה בתיאור משק המים במדינה.³⁷ רשימת המפגעים אינה סופית כלל ועיקר, אך היא מצביעה בכל זאת על מורכבות הבעיה ועל הצורך בפעולה אפקטיבית יותר להנעת תהליך של שיפור. אין כמובן חדש בהתראות חמורות כאלו היוצאות מפי גוף ממלכתי. בינוי 2002 סיכמה ועדת החקירה הפרלמנטארית למשק המים, בראשות ח"כ דוד מגן, דין וחשבון מחמיר:

למרות שמאז שנות ה-60 התריעו דו"חות שונים של מבקר המדינה על מתדלים וקוצר ראות בניהול משק המים, לא הוסקו מסקנות ולא הופקו לקחים. חמור במיוחד היה דו"ח מבקר המדינה על "ניהול משק המים בישראל", משנת 1990. דו"ח זה התריע על חיסול עתודות המים של ישראל ועל פגיעה קשה באיכותם.³⁸

36 אתר האינטרנט של המשרד לאיכות הסביבה, "מים", מאי 2005, www.sviva.gov.il.

37 ישנם נתונים עומדים מאחורי סיכום זה. על-פי דו"ח שהגיש המשרד לאיכות הסביבה בפסגה העולמית לפיהח בר-קיימא של האו"ם, ובשנת 2002, 16% מן המים הנשאבים מאקוויפר החוף אינם עומדים בתקנים הקיימים לכלורידים ולחנקות. ראו: S. Gabbay *The Environment in Israel* (Jerusalem, 2002) 75.

38 הכנסת, ועדת החקירה הפרלמנטארית בנושא משק המים בראשות ח"כ דוד מגן, *דין וחשבון*, סיוון תשס"ב, יוני 2002, עמ' 7 (להלן "דו"ח הוועדה הפרלמנטארית").

משאבי המים בישראל מוגבלים, ולהבדיל ממדינות משופעות במים, לא תהיה אפשרות לתקן טעויות או להשלים את מאזן המים בעזרת מקורות תלופיים. בעתיד הנראה לעין יישאר משק המים הישראלי תלוי בשלושה מאגרים עיקריים: שני מאגרי מי התהום (אקוויפרים) – אקוויפר החוף המשתרע מהכרמל ועד עזה, ואקוויפר ההר המקביל לו במזרח. מקור המים המתוקים העיקרי יישאר כמובן אגם הכינרת.³⁹ בנוסף, מדינת-ישראל נחשבת מדינה מובילה בעולם בשימוש חוזר בקולחין, המספקים כחמישית מכלל המים במשק.⁴⁰ בקרוב אף ייתוספו כמויות מים נכבדות למאזן ההידרולוגי, כאשר תחל התפלת מי-ים בשורה של מתקנים חדשים לאורך החוף.⁴¹ ראוי לציין כי לכל אחד מן המקורות הללו יש פתולוגיה מדאיגה ומיוחדת משלו, המקשה על יצירת תכנית-פעולה אחידה.

רוב הדאגה הסביבתית מתרכזת במצב האקוויפרים. המלחים והחנקות ממשיכים להיווצר ולהצטבר כתוצאה מזיהום חקלאי, מכיוב עירוני ומשפכי-תעשייה;⁴² חדירת מי הים לאקוויפר החוף נמשכת אף היא מאז שנות ה-30. במשך שנים רבות, למרות התרעות והבטחות למכביר, לא היה שינוי בשאיבת היתר ובנטייה לשאוב לסירוגין כמויות מים העולות על כמות המשקעים⁴³ ומי הים התיכון נכנסים לחלל שנוצר. בנוסף, אקוויפר ההר הוא בעצם סדרה של שלושה מאגרים שונים (הגדול והנקי שבהם ידוע גם כאקוויפר "ירקון-תנינים"), הנחשבים למקורות המים המתוקים הטובים ביותר של ישראל, אך פרסומי המשרד לאיכות הסביבה מצביעים על סיכונים סביבתיים חמורים הגוברים אף בו.⁴⁴

הכינרת משמשת מאגר לאומי לאספקת מים באמצעות המוביל הארצי, והיא נחשבת לאגם המתוק הנמוך ביותר על פני כדור הארץ. מכאן ברור כי מתנקזים אליה תשטיפי חקלאות ופעילויות מזהמות אחרות. מי הכינרת מלוחים ועכורים מאוד בהשוואה למאגרים

J. Schwarz "Water Resources Development and Management in Israel"(2003) reprinted 39
in *Water in the Middle East, Science, Policy and Management* (Ed. A.Tal, et. al. 2005)
.143

M. Juanico & E. Friedler "Wastewater Reuse for River Recovery in Semi-arid Israel", 40
Water Science and Technology (1999) 43

החלטות להקים מתקני התפלה החקבלו בהחלטת ממשלה 4895 מיום 7.3.1999. 41

"In 1999/2000 some 120 thousand tons of chloride flowed into the aquifer. 86% from the 42
unsaturated zone and 14% from the east and other sources. Only 98 thousand tons of
chlorides left the aquifer, leaving an excess of 22 thousand tons of chlorides in this year
alone. In 1999/2000 57 thousand tons of nitrates flowed into the aquifer and only 27
thousand tons exited it..." עמ' 76. 43

"למרות שחורף 2003-2002 היה גשום, אין להקל בחומרת מצבו של משק המים בישראל, הסובל 43
מגירעון של למעלה משני מיליארד מ"ק מים." סדרי עדיפות לאומית בתחום איכות הסביבה בישראל,
מסמך עמדה, 2003 (י' אבנימלך ואח' עורכים, 2003) 2.

"In 1999/2000 some 120 thousand tons of chloride flowed into the aquifer. 86% from the 44
unsaturated zone and 14% from the east and other sources. Only 98 thousand tons of
chlorides left the aquifer, leaving an excess of 22 thousand tons of chlorides in this year
alone. In 1999/2000 57 thousand tons of nitrates flowed into the aquifer and only 27
thousand tons exited it..." עמ' 76.

אלון טל

גרולים אחרים בעולם, וזאת חרף הטיית המעיינות המלוחים ממנה בשנות ה-60.⁴⁵ פרופ' ד' זסלבסקי מן הטכניון (נציב המים לשעבר) מתריע כבר שנים רבות על כך שעלות תוספת המלחים שתורמת הכינרת לקרקע המושקית, עולה בהרבה על התועלת שבהפעלת המוביל הארצי.⁴⁶ לדעתו יש להפסיק להשתמש בה לאלתר, ולהחליפה במים מותפלים מתוקים ממנה. השיעור הגבוה של כ-70% שימוש-חוזר במי הקולחין, אשר נחשב כמשך שנים לאחד ההישגים הסביבתיים המרשימים של ישראל,⁴⁷ נחשב היום לרועץ בעיני רבים, עקב הזיהום שמוסיפים מי הקולחין למי התהום לאחר ניצולם וחלחולם.⁴⁸ יצוין כי הוקמה ועדה בינמשרדית בראשותו של סמנכ"ל המשרד לאיכות הסביבה, יוסי ענבר ("ועדת ענבר"), אשר המליצה על החמרה משמעותית בתקני הטיפול בשפכים במסגרת תקנות בריאות העם.⁴⁹ התקנים יוצרים שתי קטגוריות לטיפול בשפכים: לקולחין ולהשקיה, וקובעים ריכוז מרבי של 37 מזהמים (לעומת שניים בתקנים הקודמים) על-פי קריטריונים של בריאות, חקלאות, הידרולוגיה ואקולוגיה. במשך שלוש שנים לא אומצו המלצות הוועדה כתוצאה מהסתייגויותיהם של משרדי האוצר והפנים,⁵⁰ אך ב-17 באפריל 2005 החליטה ממשלת-ישראל לאמץ את הסטנדרט החדש וליישמו בהדרגה במשך עשר שנים, בעלות משוערת של 220 מיליון דולר.⁵¹ סוף-סוף מפירה המדיניות הממשלתית בכך שלמרות הרצון העז להרחיב את מקורות המים בישראל – כל עוד לא יטופלו השפכים העירוניים באופן יעיל – ניצולם אינו אלא התזה שיטתית של מזהמים עתידיים על פני הקרקע. אפילו הים התיכון, האמור לספק בעתיד מים מותפלים במחיר נמוך-יחסית, סובל מבעיות של איכות-סביבה. למרות התקדמות בינלאומית כלשהי כתוצאה מפעילות המדינות היס-תיכוניות במסגרת אמנת ברצלונה, נשאר הים התיכון מזהם ומוכה מפגעים.⁵² לאחרונה הובע חשש מכך שגם התפלת-מים אינה נטולת השלכות אקולוגיות שליליות – התמלחות

45 R.E. Laster "Lake Kinneret and the Law" 12 *Israel L.R.* (1977) 288 (להלן: Laster 1977).

46 ד' זסלבסקי פיתוח בר קיימא של משק המים וגורל החקלאות (1999).

47 G. Shelef "Wastewater Treatment, Reclamation and Reuse in Israel" in *Efficient Use of Limited Water Resources* (Ramat Gan, 2001) 43.

48 A. Tal, A. Ben-Gal, P. Lawhon & D. Rassass *Sustainable Water Management in the Drylands: Recent Israeli Experience* (Jerusalem, 2005) (להלן: Tal, 2005).

49 ד' לביא עלות תועלת למשק הלאומי משרדוג איכות מי הקולחין בישראל (2004). http://www.sviva.gov.il/Enviroment/Static/Binaries/index_pirsumim/p0146_1.pdf

50 ב-17 באפריל 2004 אימצה ועדת השרים לאיכות הסביבה את תקני ועדת ענבר לעניין הזרמה לנחלים, אך לא לחקלאות: www.sviva.gov.il.

51 "שרדוג מי קולחים לאיכות השקיה ללא מגבלות והזרמה לנחלים" – החלטת ועדת השרים לאיכות הסביבה ולחומרים מסוכנים, תמ/5, 17 באפריל, 2005. ההחלטה מטילה על המנהל לפיתוח תשתיות ביוב להגיש תכנית מסגרת לביצוע הוזלטה שתביא למעשה לשרדוג הרמה של הטיפול הקולחין בישראל.

52 D. Talitman, A. Tal & S. Brenner "The Devil is in the Details: Increasing International Law's Influence on Domestic Environmental Performance-the Case of Israel and the Mediterranean Sea" 11 *N.Y.U. Envtl. L.J.* (2003) 414

הגותרות בסוף התהליך מכילות ריכוזים גבוהים של מתכות, וההתפלה אינה פותרת לחלוטין בעיות הנובעות מריכוזים גבוהים של בורון וזרחן.⁵³

במסגרת ניתוח משפטי, פירוט האינדיקטורים של מצב מקורות הזיהום⁵⁴ ומדידת חומרת הנסיגה באיכות המים⁵⁵ אינם חשובים כמו ניתוח הסיבות לאותה הידרדרות. אם הגורמים להידרדרות באיכות וכמות המים נובעים מתהליכים פיזיים שאינם בשליטת קובעי המדיניות, אזי לא יועילו שינויים בחקיקה. כמו כן, אם ניתן לייחס פעילויות מזהמות לאזלת-ידה של הרשות המבצעת, שאינה מחויבת פוליטית לביצוע המסגרת המשפטית וליצירת נורמות סביבתיות ברורות, אזי לא תתרום גם תוספת של הוראות-חוק והנחיות לשיפור המצב.⁵⁶ אולם עדיין ייתכנו מצבים בהם עשויים תיקוני-חקיקה לתרום באופן משמעותי לשיפור המצב הסביבתי של מקורות המים בישראל.

ישנם דווקא סימנים רבים לכך שהתנאים לקידום הפעילות הסביבתית בישראל השתפרו להפליא מאז שתוקן חוק המים באופן יסודי לפני כ-35 שנים. מאז הוקם המשרד לאיכות הסביבה, התרחב החינוך הסביבתי הפורמאלי והבלתי-פורמאלי בישראל, המודעות הציבורית והעיתונאית עלתה, והעמותות לאיכות הסביבה פורחות בכל יישוב ומגזר.⁵⁷ יותר ויותר סימנים מעידים כי המחויבות החברתית לשמירה על משאבי הטבע גוברת ועולה.

ייתכן שביסודו של כל שיפור ניצבות שאלות אסטרטגיות בסיסיות הקשורות למדיניות הציבורית בתחום. השאלות הן עקרוניות, כך שרק המחוקק יכול לתת להן מענה. חוק המים נחקק בעת שההכנה ההידרולוגית של מי התהום היתה זעומה. אפילו תיקוני 1971 לא הבחינו די בצורך בין האמצעים הדרושים לשמירה על מי התהום לבין אלה הנדרשים למניעת זיהום במים עליים.⁵⁸ כפי שנעשה במדינות אחרות, יש להתאים את החוק לידע ההידרולוגי שהצטבר מאז ועד היום בדבר פגיעותם של מי התהום ממקורות זיהום שונים.⁵⁹

S. Muhammad "Metal Contamination in Sediments from a Desalination Plant Effluent Outfall Area" 287 *The Science of the Total Environment* (2002) 37; L. Melnik "Boron Behavior During Desalination of Sea and Underground Water by Electrodialysis" 124 *Desalination* (1999) 125

54 ש' ארלוזורוב וי' מרגונינסקי "אינדיקטורים למשק המים" *אינדיקטורים לפיתוח בר-קיימא בישראל* (ע' פייטלסון עורך, 2004) 119-133.

55 ראו למשל *סימני חיים* 2001, 2002, 2003, 2004 (ר' פרומקין וד' חנין עורכים).

56 לדיון מקיף בדבר הדינמיקה בין פעולות הרשות המבצעת לבין הוראות החוק ראו: "זמיר *הסמכות המנהלית* (1996); R. Adam "Government Failure and Public Indifference: A Portrait of Water Pollution in Israel" 11 *Colo. J. Int'l Env't. L. & Pol'y* (2000) 257

57 בשנת 2002 היו 129 ארגוני-סביבה רשומים בישראל, 89 מתוכם פעילים. ראו: ש' בנימיני, א' פזמוני לוי "ארגוני סביבה בישראל – תנועה בתנועה" *סימני חיים* (2002) 184. ראו גם Tal 2002, לעיל הערה 1, פרק 12.

58 R. J. Glennon *Water Follies: מדינת-ישראל אינה שונה מבחינה זו ממדינות רבות אחרות*. ראו: *Groundwater Pumping and the Fate of America's Fresh Waters* (Washington, D.C. (2002).

59 עוד בשנת 1979 הוציאה הקהילה האירופית "Council Directive 80/68: on the Protection of Groundwater Against Pollution Caused by Certain Dangerous Substances" אשר הגביל את השימוש בחומרים מסוכנים ליד אזורים רגישים. לאחרונה התקינה אנגליה הנחיות המיועדות להגן במיוחד על מי-תהום שמספקים מ-שתייה, על-ידי קביעת "ground water protection zones"

אלון טל

טענה מהותית נוספת קשורה להיעדר אבחנה אסטרטגית בסיסית. במשך שנים סווגו חוקי המים על-פי גישתם לטכנולוגיה. קיימים חוקים "פרגמטיים" אשר מאמצים מדיניות הנגזרת מן הטכנולוגיה הזמינה הקיימת, כן שמטרת החקיקה היא לחייב את אימוץ הטכנולוגיה הטובה ביותר, כפי שהיה מקובל בארצות-הברית.⁶⁰ לעומת זאת, ניתן לבסס מדיניות על מצבם הסביבתי של המים בפועל, ועל נושאר הנשיאה הקונקרטי שלהם, כך שתקני הפליטה והדרישות בהיתרים, ייגזרו מיעדים סביבתיים בלבד.⁶¹ מהוראות חוק המים וביצוען במשך השנים, לא ברור לאיזו אסכולה שיין חוק המים, ועל כן קשה להעריך גם את הצלחתו או את אי-הצלחתו.

ניתן גם לטעון כי במסגרת החוק יש צורך להדגיש את מניעת הזיהום עוד במקורו (דבר המכונה בספרות "pollution prevention") כדי שתושג התקדמות משמעותית באיכות המים.⁶² להמחשה, מבדיקה של המשרד לאיכות הסביבה עולה כי מדי שנה מוזרמים כ-130 טונות של מתכות כבדות למתקן הניוב האזורי המתקדם של השפד"ן לברדו, וכ-22.5 טונות מהן מוגדרים "מתכות ברעילות גבוהה".⁶³ גם הטכנולוגיה החדשה ביותר תתקשה להתגבר על תוספת כה גדולה של מזהמים קשים. אף כאן נראה כי דווקא חקיקה ראשית עשויה לסייע לרשויות להתמודד עם תסמונות מסוג זה. שינויים קלים בסמכויות ובתהליכים, עשויים לעתים לייעל אף את מערכות האכיפה ולעודד את רמת ההרתעה בקרב מזהמים פוטנציאליים. גם מקורות הזיהום עצמם עשויים להזביע על כיווני חקיקה רצויים. אם, למשל, תרומתם של הזיהום החקלאי והנגר העלי כולו⁶⁴ אינה נכללת דיה במודלים ההידרולוגיים, ולא כל שכן במדיניות הציבורית בתחום, ניתן לספק סמכויות וכלים חדשים על-מנת לשנות את המצב. רשימה זו אינה מתמקדת בשאלות פילוסופיות כאלו, אלא באותם שינויים נקודתיים בחוק המים, העשויים לשמש כמנוף במאמץ השמירה על מקורות המים בישראל. לא כל בעיה סביבתית טעונה שינויים בחקיקה. חלק גדול נעוץ בשיפור האכיפה, אולם אם חידוש החוק עשוי להוסיף כלים יעילים לטיפול יסודי בבעיה, או אז מכתובה תומרת המצב ההידרולוגי בישראל גם שינויי חקיקה נמרצים.

ההנחיות מגדירות שלוש דרגות של שמירת מרחקים שונים של שטחים רגישים ליד בארות מ-התהום, בהם חלים איסורים שונים על כל פעילות תעשייתית, ועל-פי הרגישות – גם החקלאית. ראו: "Groundwater Source Protection Zones" באתר של ה-Environmental Agency של אנגליה: www.environment-agency.gov.uk. כמו כן בהולנד, כדי להגיע לחקן של 11.3 מ"ג/ל חנקות לכל מחו, קיימת חובה להגדיר "אזורי-שמירה למי-תהום". ראו גם: Nebraska Groundwater Management and Protection Act, 1986.

60 ראו פיש, לעיל הערה 25, בעמ' 227-230.

61 S.T. Senior "New Course Charted for Nation's Water" 163 *New Jersey L. J.* (2001) 719
62 ראו למשל: U.S. Environmental Protection Agency, *Water Quality and Pollution Prevention Multi Year Plans, a Science Advisory Board Review* (Washington, D.C. 2001).

63 ב' ובר ואח' מאון מזהמים בשפכי השפד"ן (מתכות כבדות ושמן מינרלי), (המשרד לאיכות הסביבה, ירושלים, 2001) 4.

64 A. Tal "Enforceable Standards to Abate Agricultural Pollution: The Potential of Regulatory Policies in the Israeli Context" 14 *Tel Aviv University Studies in Law* (1998) 223 (להלן: Tal 1998).

ג. תיאור המחקר בדבר התאמתו של חוק המים

על-מנת לעמוד על מספר סוגיות ורעיונות לשינויי חקיקה בתחום המים בישראל, הוכן שאלון עם 18 שאלות פתוחות. השאלון נבדק ואושר על-ידי צוות היגוי מקצועי נרחב שליווה את המחקר מתחילתו ועד סופו.⁶⁵ מטרת השאלון היתה לפנות לקשת של מומחים ולנצל את הידע שלהם כדי לבחון אם קיים קונצנזוס במיפוי הנושאים שבהם דרוש שינוי בחקיקה המסדירה את משק המים בישראל. נערכו כ-20 ראיונות עם אנשים מובילים בתחום (אנשי-אקדמיה בתחום המשפט הסביבתי או ניהול משאבי-מים, עובדי המשרד לאיכות הסביבה ונציבות המים, נציגים של ארגונים למען איכות הסביבה, התאחדות התעשיינים וכו'). על-מנת להבטיח פתיחות ואמינות מצד המרואיינים, נשאר זהותם אנונימית, וכך גם סוכם עמם מראש.

תוצאות הסקר סיפקו מסגרת להערכת המצב החקיקתי בתחום איכות המים בישראל, ותורגמו להצעות-תיקון ספציפיות שנבחנו על-ידי צוות ההיגוי. בנוסף, נבחנו הצעות-חוק אחרות אשר עומדות על סדר היום הנוכחי בתחום משק המים בישראל. ההצעות החדשות הוצגו לפני הכנסת (למשל בפני ועדת החקירה הפרלמנטאריה בעניין משבר המים) ובפני חברי-כנסת שגילו התעניינות בנושא, וחלקן אף הוגשו כהצעות-חוק של ממש. יוזמה זו תרמה רבות לגיבוש העמדות המוצגות במאמר זה, ולתשובות המוצעות לשאלות הקשורות לשדרוגו ולחידושו של חוק המים.

ד. תיקונים לחוק המים לעומת השינויים הנחוצים

1. התאמת חוק המים למציאות ההידרו-פוליטית של מדינת-ישראל
שאלה מקדימה ורלוואנטית ביותר היא שאלת היקפו של השינוי בחוק המים ואופיו: האם חוק המים מיושן, מסורבל ולא-מתאים למציאות העכשווית עד כדי כך שמוטב לבטלו כליל ולהחליפו בחוק אחר? כך קרה במספר מדינות אשר חידשו חוקי מים⁶⁶ או איחדו אותם במסגרת חקיקה אינטגרטיבית רחבה.⁶⁷ בתחום איכות האוויר, למשל, הכינה לאחרונה עמותת "אדם טבע ודין" הצעת-חוק אוויר-נקי מקיפה, המבקשת לבטל את חוק מניעת מפגעים, תשכ"א-1961 (חוק כנוביץ' הנודע) – הצעה שהונחה על דוכן הכנסת בידי ח"כ עומרי שרון ועוד 52 חברי-כנסת, ועברה קריאה טרומית.

נראה כי חוק המים אינו מוצר כה פגום עד שיש לעקרו מן השורש. בניגוד לחוק כנוביץ' הקצר והצנום, מדובר בחקיקת-מסגרת סבירה שיכולה להתעדכן מדי פעם בפעם. בפועל לא נמצא איש-מקצוע מתחום ניהול משק המים והמשפט הסביבתי, הרואה צורך בביטול חוק המים. דומה כי יש לכך סיבות מהותיות ומשכנעות (ההערכה כי המסגרת הקיימת היא בסך הכול טובה, חשיבות שמירת היציבות, הוודאות המערכתית וכיוצא באלה) וסיבות טקטיות

65 הצוות הוקם בחסות מכון הערבה ללימודי הסביבה ומכון ירושלים לחקר ישראל, במימון קרן קרב.

66 לדוגמה, באנגליה, עם חקיקתו של: The Water Resources Act - 1991. או בדרום-אוסטרליה: Water Resources Act - 1997.

67 ראו למשל: New Zealand Resource Management Act, 1991.

אלון טל

(ניתן להשיג את השיפור הנדרש על-ידי תיקונים נקודתיים לחוק, ואלה עשויים להתקבל ביתר-קלות מאשר שינוי מקיף). על כן דומה שהליקויים העיקריים בחוק המים מתגלים בנושאים פריפריאליים (כגון ביוק, רשויות-נחל, מי-שתייה) ובהתאמת החוק למערכות (חוק התכנון והבנייה, לדוגמא) ולא בחוק עצמו.

2. אגני ההיקוות כיחידה גיאוגראפית הולמת לניהול משק המים דעה הנוגדת לעצם המבנה הניהולי של זוק המים, נשמעת זה זמן רב מפי פרופ' ראובן לטר מן האוניברסיטה העברית, שהיה היועץ המשפטי הראשון לשירות לשמירת איכות הסביבה. במשך שנים טוען פרופ' לטר בפורומים שונים כי יש לאמץ את הגישה הרווחת באנגליה ובמספר מדינות באירופה, שם נעשה ניזול משק המים בהתאם לגבולות אגני-היקוות ולא לפי גבולות מוניציפאליים או תכנוניים רגילים.⁶⁸ לאחרונה קיבלה גישה זו חיזוק מן הקהילה האירופית, שאישרה מסגרת חדשה לניהול משק המים בדירקטיבה שנכנסה לתוקף בשנת 2000.⁶⁹ הדירקטיבה קובעת כך:

The best model for a single system of water management is management by river basin-the natural, geographical and hydrological unit- instead of according to administrative or political boundaries.⁷⁰

אחד היתרונות האירופיים הוא היכולת להתמודד עם אגני-היקוות חוצי-גבולות.⁷¹ חציית-גבולות מאפיינת באופן קיצוני גם את מצב הנחלים בישראל. לפי הדירקטיבה, אמורות המדינות החברות בכל אגן להכין "river management plan" ולערוך את התכנית מדי שש שנים.

עם היועצת המשפטית לשעבר של נציבות המים, עו"ד א' תמיר, הכין פרופ' לטר את "הצעת חוק אגני ההיקוות" – חוק האמור להחליף חלק ניכר מהוראות חוק המים. הצעת החוק משתרעת על פני 77 סעיפים, והיא כוללת גם אי-אלו תיקונים לחוק התכנון והבנייה

- 68 ראו למשל: E. Pyle et al. "Establishing Watershed Management in Law: New Zealand's Experience" 37 *Journal of American Water Resources Association* (2001) 783. לאחרונה, בדיווח הרביעי של ההתאחדות המשפטית הבינלאומית בעניין דיני-מים (המכונים "כללי ברלין" – Berlin Rules) דוגל סעיף 6 בניהול אינטגרטיבי, וסעיף 10 מנחה מדינות השוכנות באגן חוצה-גבולות, שלא לפגוע במשאבים של מדינות אחרות באגן, אם כי אינו מחייב ניהול אגני בפועל. ראו: International Law Association, Berlin Conference, 2004, Water Resources Law, (<http://www.ila-hq.org/pdf/Water%20Resources/Final%20Report%202004.pdf>) יצוין כי אג'נדה 21, שאומצה על-ידי למעלה מ-190 מדינות בפסגת כדור הארץ בריו-דה-ג'נירו, קבעה בסעיף 18.9: "Integrated water resources management, including the integration of land- and water-related aspects, should be carried out at the level of the catchment basin or sub-basin." אולם בדרישות הספציפיות, אין כל ציפייה מוחשית כמו באירופה, לניהול אגני.
- 69 EU Water Framework Directive, Directive 2000/60/EC of the European Parliament and of the Council. *Official Journal* OJ L 327 (22 December 2000)
- 70 ראו סעיף 13 שם, בעניין Development of the River Basin Management Plan.
- 71 ראו למשל בנהר הריינס או הדנובה.

תשכ"ה-1965. במסגרת הצעת החוק תוקם מועצה לאגני-היקוות, אשר תקבע את המדיניות הציבורית בתחום זה, וכן רשת של רשויות-אגן אשר יקבלו סמכויות-ביצוע מנציב המים. רעיון גיהול משק המים באמצעות אגני-היקוות, מוכר בקרב הקהילה המקצועית, אולם מעטים תמכו בו עד כה בהקשר הישראלי. נגד מסגרת כזו מועלות מספר טענות:

(א) במדינה קטנה כישראל אין זה יעיל להקים הרבה מערכות אדמיניסטרטיביות נוספות, שיתנגשו בהכרח עם הרשויות המקומיות שייפלו בשטחן.

(ב) קשה יהיה להבטיח מימון הולם לרשויות-אגן בישראל.

(ג) היות ומרבית אגני ההיקוות בישראל הם אגנים חוצי גבולות בינלאומיים, הרי שבמצב הפוליטי הנראה לעין לא תהיה אפשרות להגיע לפתרונות כוללניים והוליסטיים, כפי שמקובל במדינות אחרות, שכן חלק ניכר ממקורות הזיהום והזרימה נובעים מחוץ לגבולות ישראל. מכאן שאחד היתרונות העיקריים של המערכת אינו רלוואנטי לפי שעה.

(ד) ניתן להסתפק בהוראות הקיימות, המטפלות בנושא במסגרת "חוק רשויות נחלים ומעיינות" וברשויות הניקוז הפועלות במסגרת חוק הניקוז, או לחלופין להרחיב את סמכויות רשויות הנחלים באופן פרטני, תוך האצלת סמכויות מידי נציב המים.

באופן מעשי קשה להעלות על הדעת גורם פוליטי אשר יתמוך ברעיון גיהול-אגני בישראל, אך קל לשער אלו גורמים יתנגדו לו, לרבות גורמים בשלטון המרכזי (רשות המים החדשה, המשרד לאיכות הסביבה והשלטון המקומי) אשר יאלצו לוותר על חלק מסמכויותיהם ועל המציאות הריכוזית הנוחה להם. יחד עם זאת, נראה לנו כי ככל שהפתרונות ארוכי הטווח לניהול משק המים יהיו קשורים לשיתוף-פעולה אזורי, טוב יהיה להכין תשתית לניהול-אגני בשטח. רשות הניקוז בנחל הבשור, בנחל אלכסנדר ובנחל הירקון, הן דוגמאות לגופים ממלכתיים הממלאים חלק מן הפונקציות המסורתיות של river basin management. יש לחזקן ולהרחיב את המודל לאגנים נוספים, גם במסגרת החוקית הקיימת. כמו כן, מעמדה המיוחד של הכינרת כאגן יחיד בישראל וכמאגר המים הלאומי, והשפעתה הפוטנציאלית של פעילות בלבנון ובסוריה על איכות המים, מצדיקים התייחסות ואולי אף חקיקה מיוחדת לניהול האגם. יש לתת בסיס נורמטיבי איתן יותר לניהול האגני המתבצע כיום בפועל על-ידי מנהלת הכינרת.⁷²

3. הגדרת זיהום המים בחוק המים

סימן א' 1 לחוק המים פותח בהגדרה רחבה למדי של המונח "זיהום מים".⁷³ למעשה, כל אדם האחראי לשינוי תכונות המים עובר על החוק, ללא קשר לחומרת הנזק ולטיב השינוי. לא פעם נאמר כבר כי מדובר בהגדרה דרקונית, שכן מבחינה טכנית, כל ילד העושה את צרכיו בחוף הכינרת, עובר למעשה עבירה פלילית על סעיף 20 לחוק. בדומה לרברי חקיקה סביבתיים

72 א' שטיקל, י' אבישר "הכינרת – מצב משפטי" – עבודה סמינריונית (אוג' תל-אביב, 2000). ראו Laster 1977, לעיל הערה 45.

73 חוק המים, סעיף 20 א' "זיהום מים – שינוי בתכונותיהם של מים שבמקור מים מבחינה פיסיקלית, כימית, אורגנולפטית, ביולוגית, בקטריולוגית, רדיואקטיבית או אחרת, או שינוי הגורם שהמים יהיו מסוכנים לבריאות הציבור, או עלולים לפגוע בחי או בצומח, או פחות ראויים למטרה אשר לה הם משמשים או נועדו לשמש."

אלון טל

רבים בעולם, מדובר בחקיקה "סימבולית"⁷⁴ המבקשת להנך את הציבור על-ידי קביעות ערכיות חד-משמעיות לכאורה, הקובעות "סף אפס" לפעילות מזהמת.⁷⁵ ברור כי המחוקק התעורר בתגובה להידרדרות המשמעותית באיכות מקורות המים, אולם יש טוענים כי ההגדרה הנרחבת הביאה למצב של זילות כללית בהוראות החוק. לכאורה, ציבור מסוים המניח כי החוק אינו מתכוון לכתוב בו, מתעלם לחלוטין מסעיפיו, וגורמי האכיפה המבינים את "הקריצה" מראש, אינם מתכוונים לאכוף סעיפים כה מחמירים. יש הגורסים כי ההגדרה היא "ארכאית", שכן האיסור הגורף הוא קיצוני ואינו מתאים למציאות הטכנולוגית. אחרים רואים אפשרות להגדיר זיהום באופן מנוזלי, כפי שנעשה לעניין זיהום-ים בחוק מגיעת זיהום הים ממקורות יבשתיים, תשמ"ח-1988.⁷⁶ כמו כן, ניתן לראות בהגדרה הגורפת סיבה להימנעותו של השלטון מקביעת תקני-סביבה (ambient standards) לנחלים, לאגמים ולמית-הום – דבר הכרחי, שהיה ראוי לנצרו במסגרת החוק.

יש בהחלט טענות עקרוניות פדרוונ-משקל החומכות בהגדרה הנוכחית. בין הנימוקים לגישה זו נזקפת ההקלה שניתנת לגורמיז האוכפים, שכן הגדרה מחמירה תבטיח כי אף מזהם לא יחמוק מהרשעה בשל "חסר טכני" בהגדרת העבירה. עמדה כזאת אף עולה בקנה אחד עם הגישה הפילוסופית הדרקונית של החוק. השואפת להבטיח באופן בלתי-מתפשר מקורות מים נקיים לכל שימוש, ועל כן אוסרת חד-משמעית להזרים זיהום כלשהו למקור-מים.⁷⁷

נראה כי ברמה הפרגמטית אין נעיה משמעותית בהגדרה המשפטית של זיהום, או אפילו מכשול טכני למניעת זיהום המים בישראל כיום. אפילו אלה הרואים חשיבות הינוכית בהגדרה המחמירה הנוכחית, ואלה הסבורים כי מוטב להציע הגדרה מצומצמת ומאוזנת יותר, יסכימו כי שינוי הגדרתה של פעולה מזהמת לא ישפיע כהוא-זה על מאזן המזהמים בשטח. חוסר ההרתעה אצל המזהמים נובע בעיקרו מסיבות אחרות לחלוטין, כגון עלות הטיפול במזהמים,⁷⁸ היעדר פקחים בשטח,⁷⁹ ניטור לקוי וקנסות נמוכים.⁸⁰ הדעת נותנת אפוא כי אין כל פגם בהשאתה של ההגדרה הנוכחית על כנה כיעד אידיאלי שהוצב בידי המחוקק וזכה ממילא לפרשנות פרגמטית מצד גורמי האכיפה, שופטים וגורמים בתעשייה עצמה.

- 74 J.P. Dwyer "The Pathology of Symbolic Legislation" 17 *Ecology L. Q.* (1990) 233
75 לדוגמא החוק האמריקני שטוג תחת הוגדרה "חקיקה סימבולית" משנת 1988 וכונה "Superfund",
The Comprehensive Environmental Response, compensation and Liability Act 42 U.S.C.
(CERCLA) §9601, אשר שאף לנקות את כל האחרים לסילוק חומרים מסוכנים שמזהמים, אך בפועל
השיג מעט מאוד. ראו: 4 "Why Shouldn't We Regulate The Worst Things First?"
F.B. Cross *N.Y.U. Envt'l L. J.* (1995) 312
76 ס"ח תשמ"ח 1256, 118, סעיף 1 לחוק (ולל הגדרה לזיהום ים: "מעשה או מחדל בניגוד להוראות סעיף
2 שהוא אוסר על הזרמה לים ללא היתר."
77 חוק המים סעיף 20ב.
78 א' טל "הערכת הרווחים הכלכליים מאי-ציות לחוק" אקולוגיה וסביבה (2000) עמ' 3.
79 ד' טליממן, א' טל "דיווח עצמי – המפתח לשיפור באכיפה סביבתית בישראל" סביבה ומדיניות (2002)
79 (להלן: טליממן וטל).
80 דו"ח העוני הסביבתי, לעיל הערה 31.

4. הבטחת "הזכות למים" במסגרת החוק
מאמר זה עוסק בעיקר בבדיקת יישום העקרונות של "פיתוח בר-קיימא" במסגרת הסטאטוטורית המרכזית המסדירה את משק המים בישראל. למושג "פיתוח בר-קיימא" יש אמנם הגדרות רבות שהוצעו על-ידי פרשנים שונים,⁸¹ אך רובם ככולם מוסיפים פן חברתי לדגשים הסביבתיים והכלכליים המסורתיים. ההגדרה שאומצה על-ידי ממשלת-ישראל בשנת 2003 למושג זה, מדגישה דווקא את השוויון בגישה למשאבי-טבע:

מדיניות ממשלת-ישראל תתבסס על עקרונות של התנהלות פיתוח בר-קיימא, המשלבים: כלכלה דינאמית, שימוש מושכל במשאבי-טבע, הגנה על מערכות אקולוגיות ומתן שוויון הזדמנויות לכול.⁸²

אין ספק אפוא, שעצם הזכות או "ההזדמנות השווה" לקבלת מים ראויים לשימוש ביתי, היא חלק חיוני מן השיח הסביבתי של היום, בעיקר בהקשר של אימוץ פרדיגמה של "פיתוח בר-קיימא".

בשנים האחרונות גוברים הקולות במשפט הבינלאומי המכירים בזכות למים כזכות בסיסית.⁸³ למרות שהזכות למי-שתייה היא תנאי מוקדם לקיום האנושי ולזכויות הבסיסיות של האדם – לרבות הזכות לחיים – מוזכרים המים במישורן באמנות הבינלאומיות המתייחסות לנושא, אך ורק באמנה לזכויות הילד. עם זאת, מאמנות והכרזות בינלאומיות רבות עולה כי אין לשלול מאדם כמות בסיסית של מים. במאמרו "זכויות האדם ומשאבי הטבע – התגבשות הזכות למים", בוחן יובל יועז את הסוגיה בהקשר הבינלאומי ומתייחס גם להקשר הישראלי.⁸⁴ יועז מסכם את מגוון המקורות המשפטיים הבינלאומיים התומכים בהכרה בזכות הציבור למים:⁸⁵

עם הזמן, ריבוי ההתייחסויות המפורשות לזכות למים באמנות ובהצהרות בינלאומיות, הפכו אותה לזכות משפטית פוזיטיבית במישור של המשפט המנהגי, ונטל הראיה

81 כל דיון בדבר הגדרת "פיתוח בר-קיימא" חייב להתחיל בדו"ח שטבע את המונח הזה, והוגש לאו"ם: World Commission on Environment and Development *Our Common Future* (The Brundtland Report, Oxford 1987); ראו גם: M. McCloskey "The Emperor has no Clothes: The Conundrum of Sustainable Development" 9 *Duke Env't'l L. & Pol'y F. J. Chenoweth, Indicators of Sustainable Development* (Feitelson, Ed., 1999) 152 (כמו כן: Jerusalem, 2001).

82 החלטת-ממשלה מס' 246 מיום 14 במאי, 2003.

83 S.C. McCaffrey "A Human Right to Water, Domestic and International Implications" 5 *Geo. Int'l Env'tl. L. R.* (1992) 1; World Summit on Sustainable Development *Plan of Implementation Johannesburg* (2002); M. Robinson, U.N. Commissioner for Human Rights, Address at World Summit on Sustainable Development, Fri, 30 Aug 2002 (<http://www.unhchr.ch>).

84 "זכויות האדם ומשאבי הטבע – התגבשות הזכות למים" מים והשקיה (2002). המאמר מופיע באתר האינטרנט של המשרד לאיכות הסביבה:

http://www.sviva.gov.il/Environment/Static/Binaries/InterestGroups/yuval_y_1.pdf

85 ראו למשל: Agenda 21 – Chapter 18, sec 18.47.

אלון טל

דובץ על מדינה שאינה מספקת מים לכל תושביה, להצדיק אופן פעולה זה, שלכאורה עומד בניגוד למשפט הבינלאומי. זאת ועוד, על המדינה מוטל גם הנטל הלכאורי להסדיר את מתויבותה זו, על רשויותיה השונות, בחקיקה.

ואכן, מדינות רבות החלו להפנים עיקרון זה בחקיקה פנימית. אנגליה מהווה דוגמה מובהקת לכך, לאחר שה-Water Industry Act אושר בפרלמנט בשנת 1999,⁸⁶ כפי שהסביר דובר ממשלת בריטניה:

The Government believes that water is essential for life and health and it cannot be right for anyone to be deprived of it simply because they cannot afford to pay their bill.⁸⁷

יצוין כי הספרות הבינלאומית מאביעה על כמות מים בסיסית של כ-100 ליטר לשימוש אישי ביום, בעוד שמדינה עם משאבי-מים של פחות מ-1000 מ"ק לנפש לשנה, מוגדרת "מדינה במחסור" – מה שהפך למעין סטנדרט נהוג.⁸⁸ יצוין כי על-פי הגדרה אובייקטיבית זו, למדינת-ישראל אין די מקורות מים כזוי לספק מים בכמות כזו לכל דורש. ואף על-פי כן, קשה לומר שהציבור הרחב סובל מקיפוח בתחום זה. ברם, השאלה דווקא רלוואנטית במישור המקומי, לאור ריבוי מקרי ניתוק המים של אוכלוסיות חלשות בישראל בגין אי-תשלום.⁸⁹ לכאורה מתייחס חוק המים עצמו לזוגיה זו בסעיף 3, בקבעו כי: "כל אדם זכאי לקבל מים ולהשתמש בהם בכפוף להוראות חוק זה."

סעיפי חוק המים מחייבים גם שמירה על מקורות-מים, אולם אין בכך כדי להבטיח כמות או איכות מסוימת לציבור.⁹⁰ נהפוך הוא: נראה כי כוונת המחוקק בסעיף 3 היתה להבטיח את זכויותיהם של חקלאים וקהילות לקבל את כמויות המים הנחוצות להם לקיום פעילות כלכלית (בתנאי שהשימוש הוא בר-קיימא) ולא או דווקא לעגן את זכות הפרט לקבל מים לצריכה אישית ובייתית סבירה. סעיף 5 לחוק המים אף מחזק גישה זו בקבעו כי: "זכותו של אדם לקבל מים ממקור מים עומדת לו כל עוד אין בקבלתם כדי המלחת המקור או דלדולו."⁹¹ סעיף זה ניתן להבנה אך ורק בהקשר של צרכנים וספקים גדולים. על כן ברור כי המחוקק שם דגש על ביטול זכויות קנייניות למקורות-מים. דברי ההסבר להצעת החוק מבהירים גם כי מטרת הסעיף בדבר זכאות הציבור למים, נועדה בעיקרה לביטול זכויות קנייניות על מים מזמן המנדט, ולהתניית כל שימוש במקורות-מים בניצול בר-קיימא:

- Water Industry Act 1999, amending Section 6, WIA 1991 86
Overseas Development Institute, London *Right to Water: Legal Forms, Political Channels* (July, 2004) 87
M. de Villiers *Water* של המאפיינים של כמויות מים בסיסיות שונות, נמצאת ב: 88
18-19 (Toronto, 2000).
ראו למשל בג"ץ על ניתוקי מים. 89
בריונים של ועדת הכלכלה בכנסת ובעניין התיקון המוצע לחוק המים (הצעת-חוק המים [תיקון-זכות למים ויעודם] תשס"ג-2003) דעת זיועצים המשפטיים היתה אחידה שסעיף זה אינו מטיל על הרשות חובה לספק מים לאוכלוסיות מוחלשות, במידה ואין ביכולתן לשלם עבור אספקת מים. 90

זרימה טבעית

ביסודן היה מונח העיקרון שהמים צמודים לקרקע שבה או לידה הם נמצאים (הן מעל לפני הקרקע והן מתחתיה), היינו עקרון זכות הגדה (riparian right) המוכר בצורה מסוימת בסעיפי המגילה. הסדר כזה היה בכוחו לשים לאל תכניות פיתוח רבות של היישוב היהודי.⁹¹

יעזו מסכם במלים אלו:

בדומה למדינות אחרות, יש להתייחס למים כאל משאב בסיסי ואל הגישה אליהם כאל זכות בסיסית. הזכות למים טבועה בזכות לחיים, ועל זכות זו אין ויכוח משפטי. גם המשפט הישראלי מתייחס בעקיפין ולעתים באופן מצומצם, לזכות האדם למים. המחוקק הישראלי נתן דעתו, גם אם באופן חלקי וחד-ממדי בלבד, לעיקרון הבסיסי של החובה לספק מים והזכות לקבלם בחלק מניסוחי החוקים הנוגעים לתחום זה. יש לקבוע את הזכות ולהרחיבה, כך שתפתור את השאלות השנויות במחלוקת בדבר זכותם של אנשים מסוימים למים, ובדבר חובתה של המדינה לספקם. הצורך בעיגון הזכות למים מדגיש גם את חובתה של המדינה לספק מים בתנאים של מחסור בהם, שהרי זכויות נולדו כדי לנצלן במצבי מצוקה.

ברוח זו הוגשה ב-2003 הצעת-חוק של ת"כ שלום שמחון במטרה להבהיר את הסוגיה אחת ולתמיד.⁹² הצעת החוק שהוגשה היתה מבטלת את סעיף 1 הקיים⁹³ ומחליפה אותו בסעיף המכונה "הזכות למים וייעודם":

לכל אדם יש זכות למים במהיר סביר ובכמות ובאיכות הנחוצות לשם מילוי דרישותיהם הבסיסיות לכל מטרה ראויה; מקורות המים שבמדינה הם קניין הציבור,

הסעיפים 2, 3, 5, 9 קובעים את היקפה ומגבלותיה של הזכות למים. הזכות למים אינה מזכה לקבלם עד כדי ניצולו המופרז של מקור המים (סעיף 2) והיא צמודה לאחת ממטרות המים שהחוק מונה בסעיף 4. עקרונות אלה דומים לעקרונות חקיקת המים של המדינות המערביות של ארצות הברית (קליפורניה, יוטה, ויומינג וכו').

91 הצעת חוק המים, תשי"ח-1957, ה"ח 326, 73.

92 הצעת חוק המים (תיקון זכות למים וייעודם) תשס"ג-2003) מספר חוברת פ/1153. בדברי ההסבר לחוק צוין: "בדומה למדינות אחרות, יש להתייחס למים כאל משאב בסיסי ואל הגישה אליהם כאל זכות בסיסית. הזכות למים טבועה בזכות לחיים, ועל זכות זו אין ויכוח משפטי. גם המשפט הישראלי מתייחס, בעקיפין ולעתים באופן מצומצם, לזכות האדם למים. המחוקק הישראלי נתן דעתו, גם אם באופן חלקי וחד-ממדי בלבד, לעיקרון הבסיסי של החובה לספק מים והזכות לקבלם, בחלק מניסוחי החוקים הנוגעים לתחום זה. יש לקבוע את הזכות ולהרחיבה כך שתפתור את השאלות השנויות במחלוקת בדבר זכותם של אנשים מסוימים למים, ובדבר חובתה של המדינה לספקם. הצורך בעיגון הזכות למים מדגיש גם את חובתה של המדינה לספק מים בתנאים של מחסור בהם, שהרי זכויות נולדו כדי לנצלן במצבי מצוקה."

93 סעיף 1 לחוק המים התשי"ט-1959, ס"ח תשי"ט, 169: "מקורות המים וייעודם – מקורות המים שבמדינה הם קניין הציבור, נתונים לשליטתה של המדינה ומיועדים לצרכי תושביה ולפיתוח הארץ."

אלון טל

נתונים לניהולה של המדינה ומיועדים לצורכי כל אדם שבתחומה, לשמירה על הסביבה ולפיתוח הארץ.⁹⁴

הצעת החוק עברה בקריאה טרומית פה-אחד, כאשר 88 חברי כנסת הצביעו בעדה. אולם למרבה הפליאה, כאשר חזרה הצעת החוק לדיון בוועדת הכלכלה, החלו גורמים שונים, ובראשם נציגי האוצר, בהבעת הסתייגויות שנסבו בעיקרן סביב עלויות מימושה של זכות זו בקהילות מרוחקות כהתיישבויות-בוזרים או בכפרים בדואים לא-מוכרים. במקביל, בקיץ 2004, פרץ פולמוס ציבורי סביב ניתוקי מערכות-מים לערים שלמות. רשויות מקומיות נקלעו לקשים כלכליים ופיגרו בתשלומים לספק המים שלהן – חברת "מקורות". כאשר סך החובות למקורות הגיעו ל-300 מיליון ש"ח, ומאמציה הקונבנציונאליים לגבות את הכספים עלו בתוהו, החלה החברה לנקוט בצעד דרקוני יותר: הפסקת אספקת המוצר.⁹⁵ ברור כי צעד זה גרר ביקורת קולנית וזועמת. לא זו בלבד שמדובר במשאב-חיים בסיסי, אלא שרוב רובם של תושבי הערים התייבות שילמו פועל את הארנונה ואת אגרות המים שלהם בנאמנות, ובכל זאת מצאו עצמם מול כרזים יבשים. למרות שתחברת "מקורות" נענתה לרוב הקריאות – לאתר "שעשעה שריר" היא שבה וחיברה את מרבית המערכות. אלא שתקרית זו הבליטה את סוגיית אי-אספקת המים כתסמונת ציבורית הטעונה פתרון מידי.

היות והמצב השפיע על מאות-אלפי אזרחים (במיוחד ברשויות המקומיות הלא-יהודיות), התגייס ח"כ שלום שמחון לפתרון הבעיה. יוזמתו יצאה מעמדת-כוח של יו"ר ועדת הכלכלה, שהיא האחראית לחוק המים בכנסת. ח"כ שמחון שינה את הצעת החוק בעניין הזכות הבסיסית למים, והתמקד ביחסים שזיין חברת מקורות לרשויות המקומיות.⁹⁶ הצעת החוק המתוקנת יצרה מנגנון חדש לגביית כספים מרשויות מקומיות הנתונות בחובות, ברמות השבוגות-בנק ייעודיים שלא ניתן לעקלם, ואליהם יוכנסו תשלומי המסים עבור מים.⁹⁷ למרות התנגדותם העזה של הבנקים, אשר ביקשו לשלוח יד אל כל הכנסותיהם של העיריות החבות כספים גם להן, ותרף ניסיונות נציגי האוצר לטרפד את החוק, עברה ההצעה ביומו האחרון של מושב הכנסת.

במאזן הכולל נראה כי יש בהחליט לברך על התיקון לחוק תאגידי מים וביוב, אשר סיפק לרובות אזרחים מענה הולם לבעיה חריפה (ואף איזן בין האינטרסים העסקיים של הבנקים והרשויות המקומיות), במקום לקדם את ההצעה המקורית, שהיתה "דקלרטיבית" ברובה. ואולם, השתלשלות העניינים השאירה בצריך-עיון את השאלה העקרונית בעניין "הזכות

94 הצעת חוק המים (תיקון-זכות למים וייעודם) תשס"ג-2003.

95 בוקי אורן, יו"ר מקורות, הודעה אישיו, 31 במאי, 2005 (להלן: אורן).

96 חוק תאגידי מים וביוב (תיקון מס' 3), תשס"ד-2004, ס"ח תשס"ד, 517.

97 שם, סעיף 152א(ג) המתוקן "הוראות לעניין ניהול חשבון בנק נפרד ברשות מקומית" קובע: (ג) לרשות מקומית מיוחדת המפעילה בעצמה את שירותי המים והביוב שבתחומיה, יהיה חשבון בנק נפרד אשר ישמש רק להפקדת דמי המים ואגרות או תשלומים הקשורים במים ובביוב, שהרשות המקומית המיוחדת גובה מצרכניה, למעט היטלי פיתוח (בסעיף זה – התשכון הנפרד); הכספים בחשבון הנפרד ייועדו לתשלום החשבונות השוטפים לספק המים בשל אספקת המים בעבור התקופה שבה היתה הרשות המקומית רשות מקומית מיוחדת.

למים", והיא עלולה לשוב, במוקדם או במאוחר, ולהשפיע לרעה על האוכלוסיות החלשות בישראל.

בינתיים הכיר בית המשפט העליון בקיומה של זכות חוקתית ל"איכות סביבה מינימאלית" במשפט הישראלי.⁹⁸ בהחלטת בג"ץ בעניין "אדם טבע ודין" – *אגודה ישראלית להגנת הסביבה נגד ראש הממשלה ואח'*⁹⁹ שניתנה ב-16 במארכ 2004, עלתה שאלת קיומה של זכות חוקתית לאיכות הסביבה. נשיא בית המשפט העליון, השופט אהרון ברק, צידד למעשה בגישה המכירה בזכות למים באמצעות "חוק יסוד: כבוד האדם וחירותו" וקבע: "חוק הפוגע באיכות הסביבה באופן הגורם לפגיעה במינימום הקיום האנושי, פוגע בכבוד האדם ובחירותו..."¹⁰⁰

ברי כי זכותו של אזרח לקבל כמות מים בסיסית לצרכיו האישיים, היא התגלמותה של "סביבה מינימאלית" (וזאת מבלי להתייחס לחשיבות ההגדרה המשפטית להיקף הסטייה המרבי הנדרש מתקן סביבתי כדי שאיכות המים תיכלל בהגדרה של "רמה מינימאלית מותרת").

בכל מקרה, הצעת החוק המקורית עשויה לשוב ולעלות, ולו בזכות חשיבותה החברתית והסמלית.

5. הצורך ברפורמה מוסדית

מראשית ימי המדינה התחלקה האחריות לנושא המים בין מוסדות שונים, כאשר מדי פעם צצה יוזמה לאחדם ולפשט את פעילותם. כפילויות והתנגשויות מוסדיות מיותרות בין הסוכנות היהודית, מקורות, קרן-קיימת ועוד בעלי עניין בתחום תכנון המים, הביאו להקמתה של חברת תה"ל – תכנון המים בישראל.¹⁰¹ דא עקה, עם הזמן הפכה גם תה"ל לאחד הגופים שעסקו בניהול משק המים. הסרבול שנגרם מכך בא לידי ביטוי קיצוני בתחום הביוב. עוד ב-1988 תיאר ד"ר לטטר את הביורוקרטיה הבלתי-נסבלת שעמה מתמודדת רשות מקומית המעוניינת לקדם את טיהור שפכייה במסגרת חוק רשויות מקומיות (ביוב), בזו הלשון:

החוק לא קבע באופן פשוטי שהרשות המקומית תנהל את ענייני המים בתחומה בפיקוח שר החקלאות. תחילה קבעה הכנסת שהקמת מערכת ביוב טעונה אישור הוועדה המחוזית לתכנון ובנייה. אם המחוקק היה מסתפק בפיקוח שר החקלאות על טיב מי הביוב ואישור מוסדות תכנון בדבר הקמה מערכת ביוב, לא היה הדבר מסרביל את המערכת. אך הכנסת לא הסתפקה במערכת מועילה זו. חוק רשויות מקומיות (ביוב) קבע שרשות מקומית רשאית להתקין מערכת ביוב באישור הוועדה המחוזית

98 "האדם הוא חלק מסביבתו. הוא מקיים עם סביבתו יחסי גומלין... איכות החיים נקבעת על-פי איכות הסביבה. אם לא נשמור על הסביבה, הסביבה לא תשמור עלינו. מכאן החשיבות הרבה – לכל פרט ופרט ולחברה ככלל – בשמירה על איכותה של הסביבה שבה מתנהלים חיינו... אחד הערכים החברתיים הראויים להגנה הוא זה של שמירה על משאבי הטבע." דברי הנשיא ברק בבג"ץ 4128/02 *אדם טבע ודין נ' ראש ממשלת ישראל*, פ"ד נח(3) 503 (ההדגשה אינה במקור).

99 ש.מ.

100 ש.מ, עמ' 518 לפסק הדין.

101 בלאס, לעיל הערה 10.

אלון טל

ושר הבריאות, ואם מדובר על הקמת מכון לטיהור שפכים שממנו יזרמו המים מחוץ לרשות המקומית, גם אישוור של שר החקלאות. אם מערכת הביוב עלולה להיות מותקנת באתר היסטורי, אז אישוור שר החינוך, ואם אתר דתי, באישור שר הדתות. כך הוסיפה הכנסת וקבעה שרשויות מקומיות רשאיות למכור מי ביוב באישור שר הבריאות. ואם אין די ברשימת האישורים, יש לזכור שעל ביצוע חוק רשויות מקומיות (ביוב) מופקד שר הפנים.¹⁰²

מאז נכתבו מלים אלה הוקמו וזמשרד לאיכות הסביבה ותאגיד-ביוב אשר הצטרפו אף הם לרשימת הגופים המוזכרים כגורמים בני-סמכא וכשחקנים חשובים בתחום הטיפול בשפכים.

גם בחוק המים אין המצב יפוטר. במשך השנים צצו הצעות לרפורמות למיניהן שתצמצמנה את ריבוי הגופים הממלכתיים הפועלים בתחום זה.¹⁰³ המשרד לאיכות הסביבה הוכנס באופן חלקי כרשות ממלכתית, לצידה של נציבות המים, אולם סמכויותיו הבלעדיות שרירות בעיקר בתחום של חקיקת המשנה.¹⁰⁴ במסגרת הסקר שנערך, התגלה קונצנזוס נדיר בין המומחים בתחום המים על הבעייתיות של חלוקת הסמכויות הקיימת בחוק המים. אחת ההשלכות היא המתח המתמיד הקיים כתוצאה מהבדלי גישות בין המשרד לאיכות הסביבה לבין נציבות המים, במגוון נושאים הקשורים למניעת זיהום מים. כצפוי, עוד מתחילת דרכו של המשרד לאיכות הסביבה היה ברור כי עובדיו רוצים לקבל לידיהם סמכות בלעדית על נושא הזיהום, או לפחות סמכות מקבילה לזו של הנציבות, לפעול במישור המנהלי ולנצל את הסמכויות העצומות הקיימות בחוק המים להטלת צווים על מזהמים.

יש הגורסים כי יש סיכון בהרזובת סמכויות המשרד לאיכות הסביבה, שכן להפקיד בידי משרד זה סמכויות-ביצוע, פירושו פגיעה במערכת הפיקוח הממלכתית. אין זו עמדה ייחודית לישראל. על-פי הגישה "הפלורליסטית" בתורת השלטון, עשויים להיות יתרונות לכך שהרשות המבצעת מבזרת סמכויות הנתונות לה בידי רשויות שונות, כמערכת המוגנת בבלמים ואיזונים על בסיס מקצועי.¹⁰⁵ לפי שיטה זו, המשרד לאיכות הסביבה אינו יכול לפקח על עצמו, ומוטב שתישאר על כנה הדינאמיקה שהתפתחה במשך השנים, בה נוטה משרד זה "לדרבן" את נציבות המים לפעול באופן נמרץ יותר. אך קשה לקבל עמדה זו אם בוחנים את הסוגיה לפי אמות-מידה של יעילות השלטון. ההיסטוריה של המנהל הסביבתי בישראל מצביעה על חסרונותיהם של חוקים הבנויים על "סמכויות מנהליות מקבילות". למשל, במשך שנים היה החוק למניעת מפגעים בבחינת "אות מתה" כתוצאה מיריבות בין משרד הפנים

102 ר' לסטר הטיפול במים מחועלים 11 בדצמבר, 1988 (לא פורסם). העתק התפרסם ב"אדם וסביבתו" – היבטים חוקיים ומושגי יסוד (א' טל, אוני' בן-גוריון – קובץ מקורות, 1994).

103 ר' גולדמן ניהול מערכות המים: המסגרת המשפטית בישראל (1996). ראו גם: R. Laster *The Legal Framework for the Prevention and Control of Water Pollution in Israel* (unpublished Ph.D. dissertation, Hebrew University, Jerusalem, 1976), כמו כן ראו: הכנסת, ועדת החקירה הפרלמנטאריה למשק המים בראשות ח"כ דוד מגן, *דין וחשבון*, סיוון תשס"ב, יוני 2002.

104 חוק המים, סעיף 20.

105 ראו למשל את ספרם של: M. Landy, M. Roberts & S. Thomas *The Environmental Protection Agency, Asking the Wrong Questions* (New York, 2nd ed., 1994).

זרימה טבעית

למשרד הבריאות סביב הפעלתו, דבר שהפך את "חוק כנוביץ" למלה נרדפת לחקיקה בלתי-מיושמת.¹⁰⁶ הסרבול הכירוקראטי, הכפילות ובזבוז האנרגיה בתיאום (או בוויכוחים), מהווים גורם שלילי במדיניות הממשלתית הנוכחית בתחום המים. בדו"ח המסכם של הוועדה הפרלמנטארית משנת 2002, ניתן דגש להיבטים המוסדיים ותרומתם למשבר המים ולהיעדר מדיניות לאומית אינטגרטיבית. בין המלצותיה: הקמת "רשות מים" – גוף עצמאי שירכז בידיו את מלוא הסמכויות בנושא:

רפורמה ארגונית במשק המים: ריבוי הגופים המטפלים במשק המים ותהליך קבלת ההחלטות הפגום הנובע מכך, הוא מהגורמים העיקריים שהובילו למשבר העמוק. היחס בין גודל האחריות לבין מספר הרשויות האחראיות הוא הפוך. לוועדה הסתבר כי ככל שנתרבו הרשויות והגופים האחראים או הקשורים לאחריות על משק המים, כך פחתה האחריות של כל אחד מהם.... נציבות המים תהפוך לרשות עצמאית מקצועית שלא במסגרת משרד ממשלתי כלשהו... תפקידה של הרשות יהיה לנהל, להסדיר ולכוון את משק המים ברמה הארצית והאזורית, בהתאם להוראות עדכניות בתוק רשות המים, מדיניות הממשלה והמלצותיה של מועצת המים.¹⁰⁷ (ההדגשה שלי, א'ט')

הצעה זו, כמו הצעות דומות שהועלו בעבר, נגנזה עוד בטרם ראתה אור יום. החפיפה בין המשרד לאיכות הסביבה לנציבות המים אינה הדוגמא היחידה לתופעה זו בתחום המים, אך בהקשר של מי השתייה לא נראה כי התפתחו מתחים בין המוסדות הממלכתיים הרלוואנטיים. בהקשר זה הצביעו הרבה מומחים על היתרונות הקשורים לתפקידו העצמאי של משרד הבריאות בהסדרה ובפיקוח על מי השתייה.¹⁰⁸ במסגרת פקודת בריאות העם 1940 הוסמך משרד הבריאות לקבוע תקני מי-שתייה ולפקח על חיטויים.¹⁰⁹ בזאת למשל, שונה המצב בתכלית בארצות הברית, שם הסוכנות לשמירת איכות הסביבה הפדראלית (Environmental Protection Agency) היא האחראית על חוק המים הנקיים¹¹⁰ ועל החוק למי-שתייה בטוחים.¹¹¹ לרוב קיימת תמיכה בקרב מומחים ואף במשרדי הממשלה, בחלוקת הסמכויות הקיימת בתחום זה בישראל, מתוך הנחה שלמשרד הבריאות המומחיות הדרושה לכך.

אין לראות במצב זה "עיוות ישראלי" ייחודי. יש לזכור, למשל, כי במישור הבינלאומי ארגון הבריאות העולמי (WHO) הוא הגוף הקובע את תקני מי השתייה המומלצים, ולא

106 Tal 2002, לעיל הערה 1, Chapter 8.

107 דו"ח הוועדה הפרלמנטארית, לעיל הערה 35, עמ' 12.

108 תקנות בריאות העם (איכותם התברואתית של מי-שתייה) (תיקון), תשס"א-2000 ק"ת 87.

109 סעיף 352. תקנות בדבר איכותם התברואתית של מים (תיקון מתשל) קובע : (א) שר הבריאות רשאי להתקין תקנות : (1) הקובעות את איכותם התברואתית של מי-שתייה, בין דרך-כלל ובין למקום פלוני או לשימוש פלוני; (2) הקובעות תנאים תברואיים למקור-מים המיועד לשמש מקור מי-שתייה ולמתקני מי-שתייה.

110 The Clean Water Act, USC § 1251-1376 (1972)

111 The Safe Drinking Water Act 42 USC s/s 300f et seq. (1974)

אלון טל

הארגון הסביבתי של האו"ם (UNEP)¹¹² נטען כי דווקא משרד הבריאות, כגוף שאין זה מתפקידו לספק מים, עשוי למתן לחצים לספק מים באיכות ירודה. ובכל זאת, מן הראוי לשקול את המערך הקיים: האם היקף האחראיות של משרד הבריאות כיום הוא הגיוני? והאם משרד הבריאות אמור להיות האחראי גם על תכנון מערכות מי השתייה?

גם אם ניתן להשלים עם מעמדו המרכזי של משרד הבריאות בתחום איכות מי השתייה, נראה כי זהו סממן נוסף לתסמונת הפיצול הנרחבת והשלילית שהיא מן הגורמים המרכזיים לכשל המערכתי של ניהול משק המים בישראל. אפשר אולי להצדיק את מעורבותו בתחום המים של כל מוסד ממלכתי בפני עצמו. אולם, בראייה כוללת, כאשר הטיפול במים נמצא תחת אחריות נציבות המים (או בקרוב "רשות המים") ומשרד הבריאות, המשרד לאיכות הסביבה, משרד הפנים וחברת "מקורות", הנתק בין השלבים השונים מונע את קיומה של מערכת מאורגנת ומתוזמנת. תוצאת הפיצול היא לעתים חוסר-יעילות וכפילות, טלטולים מיותרים בין מוסדות-ממשלה מקבילים, קנאה בין מוסדות מתחרים, והיעדר תיאום ומדיניות אחידה.

מוסד נוסף וותיק, שבמשך השנים לא מצא את מקומו על מגרש ניהול משק המים, הוא "מועצת המים". המועצה הוקמה במסגרת סעיף 125 לחוק המים ונועדה לשמש גוף מייצג לשר התשתיות, לאשר תקנות ואף לקבוע מדיניות בתחומים כלליים של שימוש במים כהכרות "אזורי קיצוב"; אישור תכניות למפעלי-מים וקביעת כללים לחישוב מחירי המים.¹¹³ המועצה מתמנה על-ידי הממשלה, ומספר חבריה גבוה-יחסית ונע בין 27 ל-39.¹¹⁴ משום שהייצוג במועצה מתבסס על "צרכני מים", השתייכו מרבית חבריה מאז ומתמיד למגזר החקלאי.

מאז שנות ה-80 נתפסה מועצת המים בעיני רבים כ"מטרד" וכגוף מיושן המייצג אינטרס סקטוריאלי ולא את האינטרס הציבורי הרחב. בתקופת כהונתו של רפאל איתן כשר החקלאות, אף הגיע הדבר בראשית שנות ה-90 לירי כך שהשר טירב בעיקרון לכנס את המועצה, דבר שעיצב חקיקת-משנה בתחום איכות המים שהיתה טעונה אישור המועצה. ההערכה הנמוכה שהתפתחה כלפי מועצת המים נעוצה בשתי סיבות עיקריות: הרכב המועצה והיעדר סמכויות משמעותיות. מבקריה טענו כי העיוות בייצוג הביא באופן היסטורי לתוצאות סביבתיות שליליות, ועל כן יש לפזרה או להתעלם ממנה. כך רואים אותה מקבלי ההחלטות בנציבות המים ובמשרד לאיכות הסביבה, אשר היו שמחים לבטלה כליל. הזלזול במועצה בא לידי ביטוי בתפקודה: לא מתקיים תהליך מסודר של התייעצות על בסיס קבוע, ולמרות שהחוק

112 לתיאור מקיף של הוראות חוק הנויים האמריקני, והשוואה לחוק המים הישראלי, ראו פיש, לעיל הערה 25, עמ' 232-236.

113 מועצת המים אמורה לקבל מנציב המים דין וחשבון על פעולותיו לפחות אחת בשנה. על-פי החוק, המועצה חייבת למנות ועדה שתדון בעניינים הקשורים באספקת מים לחקלאות, וכן ועדת אספקה למטרות נוספות – ועדה האמורה לדון באספקת מים ובשימוש בהם למטרות אחרות.

114 יו"ר המועצה בפועל הוא השר לתשתיות לאומיות; סגן יו"ר המועצה הוא נציב המים. בנוסף אמורה המועצה לכלול נציגי-ציבור, נציגי-ממשלה ונציגי של ההסתדרות הציונית העולמית ומוסדותיה. נציגי הציבור במועצה חייבים לתפוז לפחות שני שלישים ממנה. בין נציגי הציבור נכללים נציגי הצרכנים המתמנים בשים לב להיקף הצינקה למטרות המים השונות. כתוצאה מכך, ובאופן טבעי, ניתן במועצה משקל רב לחקלאים.

מחייב לכנס את המועצה לפחות אחת לחודשיים, מתקיימות ישיבות המועצה בפועל בתדירות נמוכה בהרבה.

אך היו גם מי שסברו כי יש תשיבות רבה לקיומו של גוף ציבורי המפקח על נציב המים – פקיד ממשלתי הנהנה מסמכויות מוגזמות. לפי תפיסה זו, אם על המועצה לעבור טרנספורמציה, מוטב שיהיה זה שדרוג.¹¹⁵ השדרוג והעמדת גוף ציבורי מקצועי לפיקוח על מדיניות המים, חשובים לריסון ולאיוון כוחו של נציב המים. גם אם מועצת המים "תגזול" מסמכויות הנציב או שר התשתיות, עשוי חיזוק מעמדה להביא בסופו של דבר לחיזוק מעמדו ועצמאותו של נציב המים, וכך יוכלו שני הגופים גם יחד ליישם מדיניות מים "א-פוליטית" ומשותרת משיקולים זרים הפוגעים בקביעת מדיניות רציונאלית. הענקת סמכויות למועצת המים תיצור מצב דומה לזה השורר במועצות אחרות העוסקות בעיצוב מדיניות בתחומים מקבילים, כגון מועצת הגנים הלאומיים ושמורות הטבע,¹¹⁶ המועצה הארצית לתכנון ובנייה¹¹⁷ ומועצות-מנהלים המופקדות על מערכות ציבוריות ומסחריות.

עם הקמת מועצת המים בשנת 1959, היה זה אך טבעי לעצב את מערכת הסדרת משק המים על-מנת לשרת את המשתמשים החקלאיים, שכן בנוסף העביר החוק המקורי את מרב הסמכויות לידי שר החקלאות ונציבות המים בכללן, במסגרת תרבות השלטון הריכוזית.¹¹⁸ שיטה זו לא הוכיחה את עצמה, ובמשך שנים היה קשה לגייס תמיכה פוליטית לחיזוק מועצת המים, אלא אם יבוא חיזוק זה בד בבד עם שינוי בהרכבה.

המלצה כזו לשינוי הרכב מועצת המים וסמכויותיה, הוצגה בשנת 2003 לח"כ שלום שמחון, יו"ר ועדת הכלכלה באותה עת, והתבססה על ניסיון מצטבר במועצות דומות. הצעת החוק אשר הוגשה בהמשך,¹¹⁹ נוסחה מתוך שאיפה לאזן בין האינטרסים הלאומיים השונים הנוגעים לניהול משק המים. בכואנו לבחור מודל לחיקוי מתוך שלל המועצות הסטטוטוריות המופקדות על רשויות ממלכתיות, יש טעם מיוחד להתעכב על הדוגמא שמציעה רשות הגנים הלאומיים ושמורות הטבע במליאתה ובמועצתה, זאת מהסיבות הבאות:

- (א) יש דמיון רב בין משאב "הטבע" לבין משאב המים;
- (ב) מוסדות אלה חדשים-יחסית, ותיקון חוק הגנים הלאומיים ושמורות הטבע משנת 1998 משקף ניסיון רב-שנים;
- (ג) הגנת הטבע נחשבת לתחום בו הצליחה המדינה להקים מנגנון אשר שימר ואף שיפר את מצבו של משאב ציבורי חשוב.

לפי הצעת החוק שהוגשה בזמנו, יצטמצם גודל מועצת המים מטעמי יעול; יינתן ייצוג

115 פרופ' ערן פייטלסון, הודעה אישית, מאי, 2002.
 116 סעיף 8 לחוק גנים לאומיים, שמורות טבע, אתרים לאומיים ואחרי הנצחה, תשנ"ח-1998, ס"ח 202.
 117 סימן א' בחוק התכנון והבנייה, תשכ"ה-1965, ס"ח 307.
 118 "חוק המים מתואר בספרות כאחד התוקים השתלטניים ביותר ב'רשומות'. אין זה מיתוס...". ר' לסטר "על מיתוסים ועובדות בחוק המים" *מים והשקיה* 305 (1992) 17.
 119 הצעת-חוק המים (תיקון – הרכב מועצת המים וסמכויותיה), תשס"ג-2003 (פ/1140).

אלון טל

הולם לגופים בעלי עניין מיוחד בשמירה על משאבי המים, לגופים צורכי-מים, ועוד.¹²⁰ יצוין כי חוק ייצוג ארגונים סביבתיים, שנחקק ביום כינוסה האחרון של הכנסת לפני בחירות 2003, החל תהליך זה בהוספת נציג מקרב הארגונים הירוקים למועצת המים.¹²¹ יש לציין כי הצעת החוק לא עברה ולו קריאה טרומית, אם כי הסכמת נציגי המרכז החקלאי לנוסח ההצעה מגדילים את סיכוייה להתקדם בעתיד.

בנוסף, המועצה אחראית להכנה רשימת נציגי הציבור בבית הדין למים.¹²² בפועל, בית הדין כמעט ואינו מנוצל למטרות סביבתיות מובהקות, אף על-פי שהוקם כדי לאפשר לציבור גישה נוחה לטריבונל מקצועי בכל הקשור ליישומו של חוק המים על-ידי נציבות המים. השאלה מתמקדת בנחיצותם של שינויים בחוק שיקלו יותר על גישתם של מתדיינים ציבוריים וירחיבו את סמכויותיו של בית הדין לדרון בחוקים נוספים ולפקח על גורמים אחרים מלבד נציבות המים.

הדעות בנושא זה חלוקות: מחד-גיסא, יש מי שרואה חשיבות בערכאה מקצועית המסוגלת לבחון שיקולים ומתדלם מנהליים. מובן כי מדובר בערכאה עמוסה פחות מבתי-משפט השלום, והימצאותם של נציגי ציבור בבית הדין עשויה לחזק את הזדהותו עם תובעים ציבוריים. מנגד, יש מי שסבור כי בית הדין למים לא ירתיע את המזהמים, שכן אין לו סמכויות בתחום הפלילי. כיום מסתמנת מגמת התמקצעות בתחום איכות הסביבה בבתי המשפט הרגילים, ובבתי-משפט השלום פתוחים זה מכבר לאכיפת חוק המים באמצעות קובלנות. כך או כך, וכפי שיתואר בהמשך, ייתכן שבעיית האכיפה אינה נובעת כיום מנגישות לבית-משפט לעבירות איכות הסביבה, אלא מהעניין המועט בקרב הציבור ואולי אף מחוסר הכדאיות הכלכלית שבהגשת תביעות בעלות אופי ציבורי. על כל פנים, נראה כי הרחבת סמכויותיו של בית הדין למים עשויה לחזק את מעמדו של "עצם הנושא" מבחינה ציבורית ולהוות צעד חשוב לכיוון בתי-משפט לענייני איכות הסביבה, כפי שמקובל בניו-זילנד ובאוסטרליה. אולם אין לצפות כי אעד כזה ישפר ממש את מצבו של התובע הציבורי בתחום איכות המים.

120 סעיף 126 המוצע: הרכב מועצת המים יהיו עשרים ושלושה חברים, שאותם תמנה הממשלה, וזה הרכבה:

(1) שמונה נציגים מהממשלה שהם עובדי מדינה, כדלקמן: נציג משרד התשתיות, נציג המשרד לאיכות הסביבה, נציג משרד האוצר, נציג משרד החקלאות, נציג משרד הבריאות, נציג משרד החוץ, נציג משרד הפנים, נציג רשות הגנים הלאומיים ושמורות הטבע. (2) שישה חברים שימונו מקרב המוסדות המדעיים שיש להם עניין במים, ובניהם מומחים בויהום מים, בהנדסת מים, בטיפול ושימוש חוזר במי קולחין, בהתפלה, ובמדיניות וכלכלה סביבתית. (3) ארבעה נציגי ציבור, והם: נציג קרן קיימת לישראל, נציג תברת מקורות, נציג "חיים וסביבה", ארגון גג לשוחרי איכות הסביבה, ונציג "אדם, טבע ודין". (4) חמישה נציגי הצרכנים, והם: נציג המרכז החקלאי, נציג התנועה הקיבוצית, נציג אגודת המים, נציג ארגוני ההתיישבות, התעשיינים, נציג מרכז השלטון המקומי. השר, לאחר התייעצות עם המליאה, ימנה מבין חבריה יושב-ראש.

121 סעיף 6 בחוק ייצוג גופים ציבוריים שעניינם שמירת איכות הסביבה (תיקוני חקיקה), תשס"ג-2002, ס"ח 118.

122 חוק המים, סעיף 140.

ה. פרק י"ב ל חוק ההסדרים, תשס"ו – האומנם רפורמה?

הסוגיה של ייעול מוסדי של משק מים עצמאי, עלתה בסתיו 2005 במסגרת חוק ההסדרים שליווה את תקציב המדינה לשנת 2006, כשגובשה הצעה כללית להקים "רשות מים עצמאית" שתחליף את נציבות המים ואת המוסדות הממלכתיים הנוספים העוסקים בתחום זה. ההצעה עלתה לדיון בוועדת הכספים של הכנסת במהלך מאי 2006.¹²³ באותם ימים הגיעה האווירה בכנסת (שהיא בדרך-כלל לחוצה) לרמה "היסטרית", עקב הזמן הקצר שנותר לאישור התקציב מבלי שהכנסת תצטרך להתפזר, וזאת מייד לאחר הבחירות לכנסת והרכבת הקואליציה. ברור כי לוח-זמנים עמוס שכזה ומערבולת של לחצים פוליטיים, אינם אווירה אידיאלית לשקוד על חקיקה משמעותית. ובכלל, בית המשפט העליון כבר עמד על החסרונות של "מחטפים" בתחום החקיקה הסביבתית במסגרת חוק ההסדרים.¹²⁴

לא היה מדובר בשינוי קטן או במחטף מתוחכם לתיקון מספר סעיפים. הצעת החוק השתרעה על פני עשרות עמודים ועסקה בעיקר בהחלפת נציבות המים ב"רשות ממשלתית" ובהכנסת השינויים המחויבים למספר דברי-חקיקה שבהם עסקה הנציבות. הצעת החוק הציבה את ארגוני הסביבה ובמידה מסוימת אף את המשרד לאיכות הסביבה, מול דילמה: מחד-גיסא ברור כי המערכת הישראלית בתחום המים אינה אידיאלית ויש היגיון בהקמת רשות עצמאית בעלת יכולת; מאידך-גיסא, לא ברור שהמודל אשר מצא את ביטויו במסגרת חוק ההסדרים, פתר את רוב הבעיות. בסופו של דבר לא היתה התנגדות משמעותית לחוק, אלא ניסיון לתקן מספר סעיפים בעייתיים¹²⁵ שכמעט לא הניב דבר. החוק יצא מוועדת הכספים אל המליאה, עם תיקונים שהוכנסו בו כתוצאה מחששות והסתייגויות של המגזר החקלאי, אך הצעות למגוון שיפורים מבחינה "סביבתית" לא התקבלו למעשה.

לפחות לפי הנפת, מדובר בשינוי התחיקתי המשמעותי ביותר שנעשה בתחום המים מאז 1959, ואפשר היה לצפות לרוויזיה אמיתית אשר תעלה את משק המים הישראלי לרמה גבוהה יותר. עיון בתיקונים שהתקבלו מגלה שינויים מוסדיים מסוימים, אך לרוב ניתן להגדירם כשינויים "קוסמטיים" בנוסח "אותה גברת בשינוי אדרת" וספק אם יש בתיקון זה כדי לשנות את הדינאמיקה המפוצלת והמסורבלת המעיקה על ביצוע מדיניות מודרנית לפיתוח ושמירה על משק המים.

כאמור, חוק ההסדרים מחליף את נציבות המים עם "הרשות הממשלתית למים ולביוב" (להלן: "הרשות הממשלתית")¹²⁶ ואת נציב המים עם "המנהל" של אותה רשות ממשלתית חדשה. הרשות הממשלתית מוקמת במסגרת סימן א' לפרק החמישי לחוק המים. מנדט הרשות הוגדר באופן גורף ועמום כמופקד על "ניהול משק המים והביוב" והרשות אמורה לפעול "בהתאם למדיניות הממשלה ובהתאם לסמכויותיה בתחום משק המים לפי הוראות

123 הצעות-חוק הממשלה – 236, י' באייר התשס"ו, 8 במאי, 2006) 298.

124 בג"ץ 4128/02 'אדם טבע ודין' נ' ראש ממשלת ישראל, פ"ד נח(3) 503.

125 "אדם טבע ודין", נייר עמדה והצעה להסתייגויות בנוגע לפרק ט"ו להצעת חוק ההסדרים 2006 בנושא הסדרת משק המים והביוב, מאי 2006 (העתק אצל המחבר ובמשרדי "אדם טבע ודין").

126 שם, סעיף 39 (3) 1 (4).

אלון טל

חוק זה.¹²⁷ עצמאות הרשות משוריינת כביכול על-ידי תקצוב עצמאי וישיב מחוק התקציב (ולא כ"אגף" במשרד התשתיות). כמו כן, התיקון מעניק למנהל הרשות סמכויות לייצג את הממשלה בעסקאות ולהתחייב על הסכמים.

תפקיד המנהל זוכה לפרק שלם בחוק, העושה מאמץ לקבוע אמות-מידה מקצועיות לגבי מועמדים אפשריים. על כן חייב המנהל להיות בעל תואר אקדמי בתחום הקשור לעבודת הרשות, ולהיות בעל חמש שנות ניסיון בתאגיד עם היקף-פעולות "משמעותי" או תפקיד בכיר בשירות המדינה.¹²⁸ משך הכהונה של המנהל הוא חמש שנים, אך הממשלה רשאית להאריך את כהונתו בשלוש שנים נוספות.¹²⁹

לצידו של מנהל הרשות מוקמות מועצה, וזו מורכבת משמונה חברים, מתוכם שישה נציגים ממוסדות ממשלתיים (מנהל הרשות המשמש יושב-ראש הפרום, מנכ"ל משרד החקלאות, מנכ"ל המשרד לאיכות הסביבה, מנכ"ל משרד הפנים, מנכ"ל משרד התשתיות הלאומיות, הממונה על התקציבים במשרד האוצר) ושני נציגי-ציבור. אחד מנציגי הציבור אמור להתמנות בהתאם להמלצתו של שר התשתיות ואחד על-פי המלצת שר החקלאות. לנציגי-ציבור גם נקבעות דרישות מקצועיות שהעיקרית שבהן היא הכשירות לשמש יושב-ראש דירקטוריון בחברה ממשלתית.¹³⁰ למעשה, מועצת הרשות הממשלתית מחליפה את מועצת המים, אם כי המועצה החדשה נהנית מהרחבה משמעותית בסמכויות. אחת הסמכויות המרכזיות שעוברת למשל למועצה, היא קביעת מדיניות בחלוקת המים. סעיף 21 לחוק המים תוקן כדלקמן:

מועצת הרשות הממשלתית רשאית לקבוע, בכללים נורמות לכמויות המים, לאיכותם, למחירם, לחלוקתם, בין מטרות המים השונות, תנאי אספקתם, ולשימוש בהם במסגרת מטרת המים שלה יועדו, וכן הוראות לניצולם היעיל והחסכוני.

נציג משרד הבריאות בולט בהיעדרו מן המועצה, אשר אמורה לכלול את שלל המשרדים הנוגעים בענייני מים. עמותת "אדם טבע ודין" קראה תיגר על מחדל זה בנייר-עמדה שהגישה לוועדת הכספים במהלך הדיונים על התיקון, והציעה להוסיף נציג מטעם המשרד "כדי שנושא בריאות הציבור והדאגה לשלומו, בכל הנוגע לקביעת קריטריונים של איכות מים, יהיו מונחים על שולחנה של רשות המים בכל עת." נראה כי ביקורת זו היא צרה במקצת. מעבר להיעדר ייצוג אינטרס חיוני במועצה, עומדת סוגיית הייעול והכפילות: ההחלטה להשאיר את משרד הבריאות מחוץ למועצה, חוזרת מתחת להיגיון הבסיסי של התיקון כולו, שכן מדיניות בתחום משק המים תיקבע על-ידי גוף אחד שאינו כולל נציג של אותו משרד ממשלתי האחראי לאיכות מי השתייה, לקביעת תקני מי השתייה, לקביעת תקני הביוב, לפיקוח על הרחצה ולעוד מספר תפקידים מרכזיים בתחום המים.

כמועצת הרשות אין כמונח נציגי-ציבור מתוך שלל בעלי העניין העוסקים במים. בניגוד למועצה הארצית לתכנון ובנייה, מליאת רשות הטבע והגנים וגופים דומים – מדובר בהנהלה

127 חוק ההסדרים סעיף 39(79) היוצר סעיף 124 יא לחוק המים.

128 חוק ההסדרים 39 (79) המוסיף סעיף 124 כ' לחוק "כשירות".

129 חוק ההסדרים 39 (79) המוסיף סעיף 124 י"ט.

130 חוק ההסדרים 39 (79) היוצר 124 א' לחוק המים.

זרימה טבעית

צרה המייצגת בעיקר אינטרסים ממשלתיים צרים וסקטוריים מצומצמים בלבד. לדוגמא, צרכנים, חובבי-טבע, אנשי בריאות הציבור ואף נציגי השלטון המקומי אינם זוכים לכל ייצוג במועצת הרשות הממשלתית החדשה, וזאת חרף הקריאות וההצעות אשר הוגשו במהלך הדיונים שקדמו לאישור חוק ההסדרים.

מבחינה מנהלית, המועצה משמשת מעין דירקטוריון לרשות הממשלתית החדשה, והיא אמורה לפקח עליה וכמובן גם על רשויות אזוריות. בניגוד למועצת המים הקודמת, בה היה שר החקלאות ממונה על מועצת המים, הפעם היושב-ראש הוא מנהל הרשות עצמו, והשר הממונה עליו הוא שר התשתיות הלאומיות.¹³¹ בנוסף לסמכויות הספציפיות של המועצה – שהועברו אליה הן משר החקלאות, הן משר התשתיות והן ממועצת המים הקודמת – נקבעה לרשות רשימת תפקידים מפורטת:

הסדרת משק המים וביצוע מדיניות הממשלה, קביעת כללים למתן רישיונות, הפקה, אספקה, כמות ואיכות מים, קביעת תעריפים והיטלים, קביעת תקנים בנושא טיפול בשפכים וסיוע לשר התשתיות בכל הקשור למילוי אמנות בינלאומיות.¹³²

כאמור, המועצה מחליפה את שר החקלאות במספר סעיפים של חוק המים. כך למשל, אם עד כה היה על שר החקלאות לתת אישור לפני שנציב המים הורה על צמצום הפקה ממקור-מים שהידלדל, היום חייבת המועצה לתת את האישור לכך. כמו כן, שר החקלאות הוחלף על-ידי המועצה בתפקידיו בקביעת תעריפים לרמי-מים ודירוגם¹³³ (סעיף 112 לחוק המים), הפיקוח על רשויות-מים אזוריות¹³⁴ (סעיפים 58-49 ו-100 לחוק המים), מתן אישורים למפעלי המים¹³⁵ ועוד. הועברה הסמכות להכריז על אזורים הסובלים ממחסור במים כאזורי-קיצוב (סעיף 36), הסמכות להסדיר את אספקת המים וקביעת הפיצויים לספק שניזוק מן הירידה במפלס המים עקב הקצאה חדשה¹³⁶ ותפקידים שוליים-יחסית כגון זה שבסעיף 27 (רישום רישיונות-הפקה) והסמכות להכריז על קצבת-מים לפי סעיף 29. מנהל רשות המים (ולא המועצה) מחליף את שר החקלאות בכל הקשור להוראות על המשך אספקת-מים לאחר ביטול רישיון.

גם שר התשתיות מוותר על סמכויות לטובת מועצת הרשות. לדוגמא, המועצה הוסמכה לקבוע היטלי-הפקה במקום השר, שעשה זאת בעבר.¹³⁷ במקרים בהם שר התשתיות נזקק להתייעצות ארוכה ומייגעת לפני קבלת החלטה, כגון קביעת תשלום עבור השקעה לסידור הפסקת-מים ותשלומי-פיגורים – התהליך בוטל והמועצה עצמה מחליטה על כך לבדה. כמו כן, החוק מבטל את הדרישה לאישור הכנסת למספר תהליכים ומחליפה עם ועדת הכלכלה של הכנסת. כך למשל, סעיף 58 לחוק המים, המחייב להגיש דין וחשבון בעניין רשויות המים,

131 חוק ההסדרים, סעיף 39 (80-94).

132 חוק ההסדרים סעיף 39(79) שמוסף סעיף 24 יז לחוק המים.

133 חוק ההסדרים 39 (69) ו-70).

134 חוק ההסדרים, סעיף 39 (45) ו-46).

135 סעיף 68 לחוק המים, ראו: חוק ההסדרים, סעיף 39(52).

136 חוק ההסדרים, סעיף 39 (24), 39 (25), 39(29).

137 סעיף 116 לחוק המים לפי התיקון בחוק ההסדרים, סעיף 39(75).

אלון טל

כבר אינו מחייב את אישורו של שר זופנים, והוא הדין בהקמת רשויות-מים אזוריות לפי סעיף 49.¹³⁸

מבחינה מהותית, התוספת העיקרית שמופיעה בחוק ההסדרים היא תוספת מושג משפטי-סביבתי חדש לחוק המים בסעיף 18 המכונה "אירוע פגיעה במים".¹³⁹ מדובר במעין "מצב-חירום" שנוצר כשמשאב מים המיועד לשתיה עומד בסכנה או נפגע בפועל. לכאורה, המטרה היא להסמיך את מנהל הרשות לטפל בו ביעילות וביתר-שאת. לפי החוק, היא מנהל הרשות רשאי להכריז על אירוע פגיעה במים ולצוות על כל מי שנוגע בכך שיפעל כדי לטפל באירוע, לרבות מניעתו, הפיקתו, וכמובן תיקונו ("החזרת המצב לקדמותו ומניעת הישנותו").¹⁴⁰ אם הצו לא קיים במסגרת הזמן שנקבע לו, רשאי המנהל לבצעו באופן עצמאי, והוצאות הפעולות יחולו על מי שלא קיימן.¹⁴¹ המועצה מוסמכת להוציא כללים בדבר תהליך ההכרזה.

תיקון כזה נראה חיוני וחשוב, אולם אם משווים את מהותו לסעיף 20 – "תיקון המעוות" – הקיים זה 35 שנה – קשה לראות את ההבדל המהותי. סעיף 20 קובע כי אם נציב המים (עכשיו מנהל הרשות) נוכח כי "נגרם זיהום מים, רשאי הוא לצוות על מי שגרם לאותו זיהום לעשות את כל הדרוש להפסקת זיהום המים, להחזרת המצב לקדמותו לפני שנגרם הזיהום, ולמניעת הישנות של זיהום המים..." אם הצו אינו מתמלא תוך זמן סביר, הוא רשאי לבצע את התיקון ולגבות את העלות.¹⁴² דא עקה, כמעט במשך 30 שנה לא נעשה שימוש בסעיף זה, כתוצאה מחוסר מחויבות פוליטית או נסף זמין בידי הנציב לבצע את הפעולות. לא ברור כלל אם יצירת מושג חדש – "אירוע פגיעה במים" – ומתן סמכויות לטיפול בו, שונה בתכלית מן הצווים הקודמים לתיקון המעוות, ואז התיקון טיפל בשורש ההזנחה המסורתית של הסעיף האמור.

עוד תוספת מהותית לכאורה, היא הופעתו הראשונה של המושג "התפלת מים" בחוק המים, כאשר במסגרת התיקון, הדרישה שבסעיף 23 לחוק המים, לקבלת רישיון להפקת מים, תחול גם על תהליך התפלה.¹⁴³ חוק ההסדרים אף הוסיף דרישות בדבר ניטור – למשל בסעיף 144 לחוק המים, העוסק ברישיון להמדרת-מים נקבע כי מנהל הרשות יוכל לדרוש ניטור ודיווח על כמות ואיכות המים.¹⁴⁴

התיקון בחוק ההסדרים הביא גם למספר עדכונים כלליים. למשל, מישהו שם לבו לכך שהחוק המקורי מ-1959, שקדם לחוק התכנון והבנייה ושעדיין הזכיר את פקודת בניין-ערים מ-1936, לא עודכן מעולם ויש צורך לתקנו בהתאם.¹⁴⁵ על-פי התיקון, חוק המים נכנס לעידן האינטרנט – המועצה חייבת לפרסום את הכללים והתקנות שלה באתר הרשות. כמו כן,

138 חוק ההסדרים סעיף 39(41).

139 93(5) "אירוע הגורם או העלול לגרום לפגיעה ממשית באספקת מים המיועדים לשתיה, באיכות מים כאמור או ביכולת של מקור מים וחשונית מים המיועדים לשתיה לשמש לייעוד האמור."

140 שם סעיף 39(5)(ב) וסעיף 39(25)(ג).

141 שם סעיף 39(5)(ד).

142 חוק המים סעיף 120.

143 חוק ההסדרים 39(13).

144 סעיף 39(33).

145 חוק ההסדרים סעיף 39(52). אותו עדכון נעשה במסגרת חוק הפיקוח על קידוחי-מים, תשס"ו-1955.

הדו"ח השנתי של מנהל הרשות (אשר יוגש לממשלה, למועצה ולוועדת הכלכלה של הכנסת) יפורסם באותו אתר.¹⁴⁶

בסופו של דבר, המטרה המוצהרת של התיקון היתה להביא להרמוניה במערכת הממשלתית המטפלת במים, ולמנוע תחרות וכפילויות. למרבה הצער נראה כי התיקון לא ישיג מטרה חשובה זו. למשל, אותו מאבק-כוחות בין המשרד לאיכות הסביבה לבין הנציבות, שקיים מאז שהוקם המשרד בשנת 1989, לא הוכרע סופית, שכן התיקון לחוק אינו גורע מסמכויות השר לאיכות הסביבה להתקין חקיקת-משנה,¹⁴⁷ ליזום כתבי-אישום בעבירות על חוק המים, או להיות מעורב באירועים של זיהום-מים בחומרים מסוכנים,¹⁴⁸ כך שהחפיפה – ויש להניח שגם המתחים – ימשיכו להתקיים. פשרה עם הסקטור החקלאי נמצאת בהוספת סעיף 25א, המסמיך את שר החקלאות לקבוע בתקנות אמות-מידה להקצאת מים לצריכה חקלאית במצב רגיל ובאזור קיצוב.¹⁴⁹ ובכלל: כדאי לזכור כי החוק דוחה את העברת הסמכות לקביעת תעריפים בעניין המים עד שנת 2011, כך שיש להניח שעד אז עוד יהיו בחוק שינויים למיניהם.¹⁵⁰ כדאי לציין כי חוק ההסדרים לא שינה רק את חוק המים. החוק השני ששונה באופן מהותי במסגרת חוק ההסדרים הוא חוק תאגידי מים וביוב, תשס"א-2001. גם פה מחליפה מועצת רשות המים את שר הפנים ואת שר האוצר בהפעלת החוק בכל הקשור לקידום מערכת-ביוב במסגרת הרשויות המקומיות, בקביעת תקנות במסגרת החוק, וכו'.¹⁵¹ מעמדו של משרד הפנים כגורם מוביל בהפעלת החוק, נשחק לטובת הרשות החדשה.

החוק גם ביטל כליל את הרשות לשירותים ציבוריים למים ולביוב. הרשות הוקמה במסגרת חוק תאגידי מים וביוב, והיא אמורה לשמש "כלב שמירה" בכל הקשור לאינטרסים של צרכני המים בישראל וזכויותיהם. התנגדות לצעד זה היתה בין ההסתייגויות העיקריות שריכזה עמותת "אדם טבע ודין" במהלך הדיון. אך המחאה לא הועילה וחוק ההסדרים מעביר מן העולם את המוסד על תפקידיו החשובים. לדברי "אדם טבע ודין":

רשות זו הוקמה לא מכבר לשם פיקוח על תאגידי המים ושמירת זכויות הצרכנים, בהיותה רשות עצמאית, מנותקת משיקולי מדיניות של משרד ממשלתי, ואובייקטיבית, אשר מכהנים במסגרתה בין השאר שלושה נציגי ציבור. מחיקתה של רשות זו והעברת סמכויותיה לרשות המים, המורכבת ממנכ"לי משרדי ממשלה בלבד, ללא כל נציגות ציבורית, מהווה למעשה ביטולה של כל בקרה ופיקוח צרכני וציבורי על הנעשה בתאגידי המים, הצפויים לקום בהמוניהם בשנים הקרובות, ועל כן אין לאפשר זאת.

היו עוד מספר דברי-חקיקה אשר תוקנו בתחום המים, אך שינויים אלה נראים בעיקר בירוקראטיים וטכניים. בחוק הפיקוח על קידוחי-מים תשט"ו-1955, הועברו סמכויות נציב

146 חוק ההסדרים, סעיף 39 (95) – המוסיף סעיף 154א לחוק המים.

147 חוק המים, סעיף 159.

148 שם סעיף 39(5)(ה).

149 חוק ההסדרים 39 (16).

150 חוק ההסדרים, סעיף 40 "הוראת שעה".

151 חוק ההסדרים, סעיף 41.

אלון טל

המים אל מנהל הרשות החדש¹⁵² והוא הדין בעניין חוק מדידת-מים, תשט"ו-1955,¹⁵³ חוק הניקוז וההגנה מפני שיטפונות, תשי"ח 1975,¹⁵⁴ ושאר דברי-חקיקה בהם נזכר נציב המים.

1. מעמדו של הטבע במשק המים

באופן מסורתי, חוק המים הוא בעל גישה אנתרופוצנטרית. מהוראות החוק ניתן להבין כי המחוקק ראה לנגד עיניו את צורכי האדם בלבד, בהתאם לרוח התקופה. נראה גם כי מחברי החוק סברו כי משאבי המים נועדו לשרת את היעדים הכלכליים של מדינת-ישראל הצעירה. שתי גישות אלו באו לידי ביטוי בהוראות סעיף 6 לחוק, המכונה "צמידות הזכות למטרה", שם נקבעו למעשה אותן המטרות שלטובתן ניתן לנצל מקור-מים. במשך 45 שנה כללו מטרות אלו: (1) צורכי-בית; (2) חקלאות; (3) תעשייה; (4) מלאכה, מסחר ושירותים; (5) שירותים ציבוריים.

כולטת בהיעדרה מן הרשימה כל מטרה שנועדה לשרת את צורכי הטבע. בקהילה הסביבתית גוברת מזה שנים המודעות לסיכונים אקולוגיים בעקבות המצב המשפטי הטעון תיקון. ראגה זו עולה בקנה אחד עם מגמה מובהקת במשפט הבינלאומי, המפירה בזכויותיו של הטבע עצמו למים, ולא רק בזכויות בני האדם.¹⁵⁵ בפועל אמנם הסכימו נציבי המים לדורותיהם "לשחרר" מים בזכות כלשהי לערכי הטבע בישראל, לרבות נחלים ושמורות-טבע,¹⁵⁶ אך הדבר נעשה בזהירות ולא בזכות. במידה והציבור או כל גורם ממלכתי שהוא סבר כי יש צורך להקצות יותר מים לערך-טבע חשוב, לא היתה בידם כל אחיזה חוקית כדי לבסס דרישה כזו. זאת ועוד: למרות הניסיון לתרץ הקצבות לטבע של נציב המים תחת חלופה 5 של מטרות המים (שירותים ציבוריים), היתה זו פרשנות מאולצת, שהעמידה בספק את חוקיותן של כלל הקצבות המים לטבע.

המצב המשפטי אף גרם לעיוותים. כפי שציין יו"ר מועצת שמורות הטבע, פרופ' ערן פייטלסון, בידיו של נציב המים היפקדה בפועל הסמכות לסגור שמורות-טבע ולהרוס מערכות אקולוגיות שלמות באופן זלתי-הפיך, ללא כל התייעצות עם גורמים מוסמכים

152 חוק ההסדרים, סעיף 43.

153 חוק ההסדרים, סעיף 44.

154 חוק ההסדרים, סעיף 45.

155 ראו למשל את דברי מרי רובינסון, נציבת זכויות האדם באו"ם, הגורסת כי זכותם של בני האדם למים נקיים אינה סותרת את זכותה של המערכת האקולוגית להמשיך ולהתקיים באופן בר-קיימא; אדרבא, זכויות אלה משלימות זו את זו. Mary Robinson at Civil Society Workshop on Human Rights and Sustainable Development (2 Sep 2002) <http://www.unhchr.ch> על-ידי החוק במדינה שחונה, קיינות בדרום האוסטרלי: The Environment Protection and Biodiversity Conservation Act, 1999.

156 רשות הטבע והגנים "מסמך מדיניות – זכות הטבע למים" (www.parks.org.il, 2002). לפי מסמך המדיניות שהכינה הרשות, הדרישות המינימאליות של הטבע בישראל אינן מבוטלות: "כדי לקיים בתי גידול ונופי מים באפיקי נחלים, שמורות טבע אקוטיות, נביעות טבעיות ושולוליות חורף, נדרשת כמות מים בהיקף של כ-640 מלמ"ק בשנה ממוצעת. עוד כמות של כ-200 מלמ"ק בשנה ממוצעת, נדרשת כדי לקיים את בתי הגידול הייחודיים כמערכת הירדן הדרומי, ממוצאו בכינרת – בואכה ים המלח. ב. מתוך הכמות הנ"ל נדרשת הקצאה נטו של כ-50 מלמ"ק בשנה ממוצעת (ללא דרישת הזרימה בירדן הדרומי)."

בתחום זה.¹⁵⁷ ספק אם זו היתה כוונת המחוקק כאשר קבע שהנציב אחראי על משק המים אך לא על ערכי הטבע במדינת-ישראל, אולם בפועל יצרו הנסיבות מצבים שכאלה. בתורשי הקיץ השחונים של שנת 2000 למשל, הסכים נציב המים להעביר ברגע האחרון מים לביצות שמורת עין-אפק – מחווה שהצילה את השמורה אך הבליטה את פגיעותה. שכן איש אינו ערב לכך שבעתיד יתמנו תמיד נציבי-מים בעלי מחויבות כזו למערכות האקולוגיות בישראל. הנושא תפס מקום בולט בסדר היום הסביבתי, ושנתיים לאחר ניסיון כושל לקדם את מעמד הטבע במסגרת חוק המים,¹⁵⁸ הוגשה ב-14 ביולי 2003 הצעת חוק המים (תיקון שמירת ערכי-טבע ושיקום-נחלים) תשס"ג-2003 על-ידי ח"כ שלום שמחון.¹⁵⁹ הצעתו של ח"כ שמחון אוחדה עם הצעתה הקצרה של ח"כ לאה נס באותו נושא¹⁶⁰ הנוסח החדש עבר ארבע קריאות מהירות-יחסית, ובכך שונתה המציאות הנורמטיבית של מטרות השימוש במים. עם זאת, התיקון שהתקבל ריפך במידת-מה את חובתו של נציב המים להתייעץ עם השר לאיכות הסביבה. לפי התיקון, אחרי פסקה 5 ברשימת מטרות המים שבסעיף 6 לחוק, הוכנסה מטרה חדשה: "שמירה ושיקום של ערכי טבע ונוף, לרבות מעיינות, נחלים, ובתי גידול לחים". בנוסף, בפרק הרביעי לחוק העיקרי, בסימן ד', אחרי סעיף 150, נקבע:

נציב המים ימסור לוועדת הכלכלה של הכנסת, עד הראשון באפריל של כל שנה, הודעה בדבר כמות המים שהוחלט להקצות במהלך אותה שנה למטרה של ערכי טבע ונוף, לפי סעיף 6(6); חל במהלך השנה שינוי בכמות המים המוקצית למטרה האמורה – ימסור נציב המים הודעה גם על השינוי.

כמובן שארוכה הדרך מחקיקה לביצוע, ובינתיים החמיץ נציב המים את המועד הקבוע בחוק לדיווח לוועדת הכלכלה והדו"ח שהוגש לבסוף לא היה מפורט. אולם אין ספק כי בעקבות התיקון לחוק, הפך הטבע לצרכן-מים לגיטימי לכל דבר, וטוב שכך. במקרה של מחלוקת על היקף ההקצבה לערך-טבע, יש היום בסיס חוקי לזיכוח ציבורי ואולי אף לעתירה מנהלית, באם תגיע מדיניות הנציבות לרמה של חוסר-סבירות קיצוני.

157 פייטלסון, לעיל הערה 115.

158 בשנת 2003 הגישה חברת הכנסת דאז נחמה רונן את הצעת-חוק המים (תיקון – שיקום נחלי ישראל), תשס"א-2001, אשר הוסיפה את הטבע והנחלים כחלופה שישית לרשימת מטרות השימוש במים. אולם, עקב התנגדותו על-ידי נציבות המים לתיקון, משכה ח"כ רונן את ההצעה עוד בטרם קריאתה הטרומית, וזו לא הונחה מחדש. מספר חוברת פ/2721, הונחה בכנסה ביום 30 במאי, 2001.

159 ההצעה המקורית של ח"כ שמחון חייבה את נציב המים לספק מים לערכי-טבע, "אם פנה אליו השר לאיכות הסביבה או מנהל רשות הטבע והגנים הלאומיים בבקשה, או נוכח הוא כי למקור מים או לערכי טבע דרושה הקצבת מים כדי להבטיח את קיומה של מערכת אקולוגית בריאה". יחד עם זאת אפשרה ההצעה לנציב להימנע מהקצבה לטבע באם לאחר התייעצות עם מועצת המים ועם מנהל רשות הטבע והגנים, הוא סבר כי אין לעשות כן. במקרים כאלה תהיה החלטתו חייבת בהנמקה. מספר חוברת פ/154. הצעה דומה, אשר הסתפקה בהוספת מטרה בלבד, הוגשה על-ידי ח"כ לאה נס (מספר חוברת פ/1650). הצעת ח"כ נס נקראה הצעת-חוק המים (תיקון – הקצאת מים לטבע) תשס"ד-2003, והונחה בכנסת ב-1 בדצמבר 2003.

160 הצעת חוק המים (תיקון-הקצאת מים לטבע, תשס"ד-2003) הונחה בכנסת ב-1 בדצמבר, 2003 (פ/1650).

2. קביעת מחירי המים

אדם סמית, הפילוסוף שהמציא הלכה למעשה את הכלכלה המודרנית, נהג להצביע על כך שהמים מחולקים בפועל חינם אין כסף, למרות היותם משאב חיוני לחיים, בעוד שיהלומים – שמאז ומתמיד נחשבו מותרות – עולים ביוקר רב. התופעה – שלא השתנתה מאז – התמיהה אותו עד מאוד. היום האמריקני ר' סנדרר הציג את דילמת תמחור המים באופן הבא:

When nature is free, it becomes an 'all you can eat buffet.' And I don't know anyone who doesn't overeat at an all you can eat buffet.¹⁶¹

ניתן לטעון כי במשך מרבית שנותיה של מדינת-ישראל ניצל המגזר החקלאי מדיניות של "שתה כפי יכולתך", בהתאם למחירים הנוחים והמסובסדים שהציעו לו ממשלות-ישראל.¹⁶² בכך לא שונה ישראל ממדינות מערביות אחרות כארצות-הברית ומדינות-אירופה,¹⁶³ אולם אין בכך כדי לשנות את העובדה ההיסטורית ששאיכת היתר מן המאגרים נגרמה בין השאר מסובסידיות המים שניתנו לחקלאים. חוסר היעילות, הבזבוזים והפגיעה באיכות המים עצמם, לא נבעו מרוע-לב או מצרות-עין של המגזר החקלאי, אלא היו תגובה צפויה לתמריצים כלכליים מעוותים.¹⁶⁴ ברי כי מדיניות מים מוצלחת חייבת לתקן מצב זה. אך האם תיקנה ראשית היא הדרך הנכונה לטפל בסוגיה? זוהי השאלה הנשאלת כאן.

על-מנת לחדד את השאלה כדאי לזכור שחלק גדול מהטענות המסורתיות נגד סבסוד המים, שהביאו לברית נדירה בין כלכלנים לאנשי-סביבה, אינן רלוואנטיות היום כפי שהיו בעבר. החלטת הממשלה 1740 משנת 2002 נועדה לגבש רפורמה בתעריפי המים לחקלאות, לפיה יועלו בהדרגה תעריפים אלה והיטלי ההפקה.¹⁶⁵ חברת "מקורות" מעריכה כי עלות מטר מעוקב של מים (1000 ליטר) מגיעה עד 26 סנט אמריקני. עד שנות ה-90 אכן שילמו החקלאים פחות משליש מעלות זו, אולם בהדרגה הולכות הסובסידיות ונעלמות. החלטת הממשלה טרם יושמה לחלוטין, אך היום משלם המגזר החקלאי כ-88% מן העלות האמיתית של הפקת המים.¹⁶⁶ לשון אחרת: גם ללא הנחיות חדשות בחקיקה ראשית, מחירי המים שמשלם המגזר החקלאי עלו בהדרגה, והם מתקרבים היום למחיר הריאלי של ההפקה.

161 כפי שצוטט ב: K. Ellison & G.C. Daily "Making Conservation Profitable" 3 *Conservation Biology* (2002) 12

162 A. Kartin "Factors Inhibiting Structural Changes in Israel's Water Policy" 19 *Political Geography* (2000) 97

163 לרוגמא, לאחרונה אישרה ממשלת ספרד "נייר לבן" בדבר רפורמה במשק המים, אשר בה היא סמכה את ידיה על המשך סבסוד מאסיבי של מים לחקלאי ספרד, אם כי הנייר מיקד את הקריטריונים של החלוקה. למשל, חלוקת המים תיעשה לפי יכולים חקלאיים חדשים מבטיחים, לפי המצב הכלכלי והתחרותי של יכולים שונים ולפי קיצוץ הקצבות ליכולים שאינם מביאים "הכנסות גבוהות". יחד עם התנאים הפיזיים והביולוגיים של כל אזור, עם קצב הגידול של האוכלוסין ועם מגמות התיירות.

164 S. Plaut *Water Policy in Israel* Institute for Advanced and Strategic Political Studies, paper no. 47, (2000)

165 החלטת ממשלה 1740, ט"ז באייר התשס"ב, 28 באפריל, 2002.

166 ראו: A. Tal "Water Wise – Learning from the Israeli Experience" 2003 Australia-Israel Hawke Lecture, Adelaide, Australia (October, 30, 2003) http://www.hawkecentre.unisa.edu.au/events/lectures/WaterWise_lecture_FINAL.pdf

נראה כי יש הרבה סיבות המצדיקות מסגרת גמישה של תמחור מים בישראל. יש לקחת בחשבון כי חלק מכמות המים שקולטת החקלאות הם מליחים מדי לשתייה, וכי בשימוש החוזר בקולחין יש משום מתן שירותי סניטציה לתושבי הערים (זוהי הסיבה לכך שבהצעה לחוק ההסדרים לשנת 2005 נקבע כי עלות מי-קולחין לחקלאות יעמוד על 3 סנט למ"ק מים – 100 ליטר – בלבד.¹⁶⁷) מדיניות תמחור המים נגזרת ממגוון שיקולים לאומיים נוספים, לרבות הבטחת מזון ופריסה גיאוגרפית של התיישבות. נסיבות ייחודיות של יישובים חקלאיים הממוקמים בפריפריה בתנאים טופוגרפיים המקשים על הובלת המים, עשויות להצדיק הקלות במחירים, והוא הדין בשימוש במים "אפורים" ובקולחין.

במאמר מוסגר כדאי לציין גם את החוכמה שמאחורי תמחור המים הפרוגרסיבי לסקטור העירוני. קיימות תקנות ספציפיות בדבר תעריפי-מים ברשויות מקומיות, אשר כשאפה לעודד חיסכון, מדרגות את העלות לפי כמות הצריכה של הצרכן.¹⁶⁸ בית-אב בישראל רשאי לקבל 16 מ"ק מים (1000 ליטר) לחודש בעלות של 3.53 ש"ח למ"ק (אם מדובר במשפחה מרובת-נפשות או עם גינה, עולה כמות המים במחיר זה). אותו בית-אב יוכל לקבל 14 מ"ק נוספים בעלות של 4.87 ש"ח למ"ק. אחרי ניצול של 30 מ"ק מים, ישלם 6.72 ש"ח למ"ק על כל טיפה נוספת.¹⁶⁹ לשון אחרת: למרות שרוב המחקרים מצביעים על כך שהסקטור העירוני אינו חוסך במים כתוצאה מהעלאת מחירים, לפחות יש מדיניות הנותנת תגמול כספי על חיסכון, וגובה כסף על שימוש מופרז.

לאור הזיקה בין כמות המים לאיכותם (לדוגמא, כתוצאה משאיבת-יתר) ניתן לראות במדיניות הקיימת יישום של העיקרון ה"מזהם משלם". הסדר זה תרם בוודאי דבר-מה ליישוב הביקוש בקרב הסקטור הביתי, שאינו עולה משך השנים למרות העלייה החדה בהיקפו.¹⁷⁰ גם כאן חשוב להודות כי הדבר הושג בלי שינוי חקיקתי משמעותי מאז 1959 – כך שברור כי בסופו של דבר מדיניות טובה אינה צריכה לשינוי חקיקתי זה או אחר.

עם השינוי המוסדי שנעשה במסגרת חוק ההסדרים, והסמכת מועצת הרשות לקבוע מחירי-מים (קרי, הפחתת השפעתה של ה"שרולה החקלאית"), מומחים רבים דורשים לקבוע פרמטרים נוקשים אשר יעוגנו בחוק בקביעת מחירי-מים. הכוונה כמובן למנוע מצב שבו מחירי המים נקבעים בהתאם לחצים פוליטיים. מנגד, יש מי שמביע חשש כי החוק, שיהיה בעצמו תולדה של לחצים פוליטיים, יקבע פרמטרים שאינם ראויים ולא יתאים למציאות ההידרולוגית הדינאמית ולמדינה עם מגוון רחב כל כך של תנאים גיאוגרפיים, חקלאיים וכלכליים. המסגרת החוקית של קביעת מחירי המים לחקלאות, שהתקיימה בפועל עוד לפני התיקון בחוק ההסדרים, החלה אצל השרים הנוגעים בדבר (חקלאות, פנים), עברה דרך מועצת המים, והיא מגיעה עד לוועדת הכספים של הכנסת.¹⁷¹

167 ראו Tal 2005, לעיל הערה 48, בעמ' 12. על סמך "טיזטא" לחוק ההסדרים, 2005, "השקעות בתשתית לשרווג מי קולחים".

168 תקנות המים (תעריפים למים ברשויות המקומיות) תשנ"ד-1994.

169 מי מודיעין, דף מידע לצרכן, 2006.

170 S. Arlosoroff, Shaul, Proceedings *Water for Life in the Middle East* IPCRI, Jerusalem (2006)

171 ראו סעיף 109-116 לחוק המים.

אלון טל

התהליך שהתקיים עד כה לקביעת מחירי המים, אפשר השפעה רבה לקהילה החקלאית, אולם אין בכך פסול כשמדובר בבעלי-עניין מרכזיים, כל עוד מדובר בהשפעה ולא בשליטה. מצב זה השתנה במסגרת התיקון שהעביר את ההחלטה לידי המועצה, שכאמור אינה נשלטת על-ידי גורמים חקלאיים. כאשר להסדרים חקיקתיים ניתן לטעון כי כל עוד לא אימצה מדינת-ישראל שוק חופשי במשאבי המים, צריך מחירם להיקבע על-ידי גוף עצמאי, בדומה למחירי החשמל.¹⁷² ייתכן כי התיקון האחרון, אשר הסמיך את מועצת הרשות הממשלתית לקבוע בכללים נורמות למחירם של מים, הוא הפתרון לכך, במיוחד אם הרפכה יורחב ויכלול נציגי-ציבור.

חשוב להדגיש כי השינוי בחוק זהסדרים הוא פרודוראלי ולא מהותי. לתהליך הקיים לא צורפו בעלי אינטרסים מאזניים. לדוגמא, ניתן לקבוע כי מחירי המים לא ייקבעו בלי לקבל את הסכמת השלטון המקומי או את אישורי המשרד לאיכות הסביבה ומשרד הפנים. כך או כך, אין ספק כי מחירי-מים המשקפים את העלות האמיתית של הפקתם, יביאו להמשך ההתייעלות, והסיוע המוצדק לחקלאות בישראל יוכל למצוא ביטוי בריא והגיוני יותר מאשר סבסוד של משאב במחסור. למשל, ניתן לסבסד כוח-אדם מקומי בעבודה חקלאית, וכך לסבסד משאב שאינו במחסור, אלא להפך. כמו כן, רבים מציעים לסבסד חקלאות "לפי דוגם קרקע" ולא באמצעות המים,¹⁷³ בהנחה שהמחיר הריאלי של המים יביא לייעול בבחירת היבולים על-ידי חקלאי ישראל.

כל אלה רעיונות חשובים, אך ברור שהמגמה של גביית מחירים ריאליים למים מתוקים תימשך ואף תואץ עם כניסת כמויות משמעותיות של מי-התפלה למשק המים. חשוב אפוא לציין את ההקשר החדש של הדיח הציבורי, ועד כמה נוח לשקול הצעות כאשר העידן של סבסוד מופרו של מים לחקלאות חלף כנראה, והתמחרו כבר אינו גורם מרכזי כל-כך במדיניות המים הלקויה של ישראל.

3. טיפול סטטוטורי ישיר ופרטני במזהמי-מים למיניהם

חוק המים קבע מסגרת רחבה לטיפול במזהמים, ובמהלך השנים נעשתה ההתייחסות לגורמי-זיהום ספציפיים בעזרת חקיקת-משנה. סעיף 20 – "תקנות למניעת זיהום מים" – מפרט רשימה ארוכה ולא סגורה של פעולות ושיטות בתהליכי-יצור, ומציין את גורמי הזיהום ששר החקלאות (ובהמשך השר לאיכות הסביבה) רשאי להסדיר באמצעות תקנות. שורה של תקנות מים אכן פורסמה, והוטלו מגבלות – תחילה על הרכב דטרונטים¹⁷⁴ ובהמשך על ריסוס חומרי-הדברה ליד מקורות-מים,¹⁷⁵ ניצול בורות-ספיגה,¹⁷⁶ הפעלת תחנות-דלק¹⁷⁷

172 הוועדה הפרלמנטאריה מציעה כי: "חוקם ועדה מקצועית לתמחר המים... לאחר שייקבעו העקרונות לתמחר המים, תהפוך הוועדה לגוף המקבל החלטות על שינויים בתעריפי המים מעת לעת. החלטותיה של הוועדה בעניין זה תהיינה סופיות ובלתי ניתנות לערעור." *ועדה הפרלמנטאריה, שם* עמ' 13.

173 אורן, לעיל הערה 25.

174 תקנות המים (איסור דטרונטים קשים), תשל"ד-1974 ק"ת 1621, 3208.

175 תקנות המים (מניעת זיהום מים) (ריסוס בקרבת מקורות-מים), תשנ"א-1991, ק"ת 5344, 776.

176 תקנות המים (מניעת זיהום מים) (בורות-ספיגה ובורות-רקב), תשנ"ב-1992, ק"ת 5421, 784.

177 תקנות המים (מניעת זיהום מים) (ונחנות-דלק), תשנ"ז-1997, ק"ת 5849, 1121. אחת המדיניות המובילות בנושא מניעת הזיהום מדישן וזיא מדינת נברסקה שבארה"ב, בה זיהום מי התהום מרשנים

זרימה טבעית

ועוד. התקנות קבעו סטנדרטים תפעוליים חדשים, ובמקרים מסוימים אף הביאו לשיפור משמעותי בשטח.

ישנם גורמי-זיהום רבים אשר מסיבות שונות (מחסור בכוח-אדם או מחלוקת עם משרדים אחרים), טרם הוסדרו בתקנות ספציפיות. 35 שנים לאחר יצירת סמכויות לחקיקת-משנה, ו-15 שנים לאחר שהשר לאיכות הסביבה קיבל לידיו את סמכות התקנתן, הותקנו פחות מ-15 סדרות של תקנות בנושאי איכות המים. קשה לקבל תירוצים בנוגע לתחומים מרכזיים שהוזכרו באופן מפורש בחוק המים אך לא זכו להתייחסות בתקנות. דוגמא מובהקת לכך הן פעולות "הדישון" המופיעות בסעיף 20ד(א)(2), אשר לגביהן קיימות דוגמאות רגולטיביות רבות שהביאו בחו"ל לירידה משמעותית בריכוזים של תנקות במי-ההום.¹⁷⁸ מן הראוי שהשר לאיכות הסביבה יפעל ביתר-שאת על-מנת לממש את הפוטנציאל הגלום בסמכות ההתקנה שהוענקה לו בחוק.

ישנם תחומי-פעילות שונים אשר אינם מוזכרים בסעיף 20 לחוק המים. ברור כי במהלך 35 השנים שחלפו מאז נחקק הסעיף המאפשר חקיקת-משנה בתחום איכות המים, נתגלו מזהמים חדשים ורלוואנטיים עד מאוד למציאות הישראלית. לאור השפעתם, יש מקום לשקול את הוספתם לרשימת הנושאים הטעונים חקיקת-משנה. זיהום מים משאריות של תרופות, נחשב לבעיה חדשה של ממש במדינות רבות בעולם, מאחר שריכוזים זעירים של זיהומים כאלה עשויים להשפיע על בריאות הציבור. בישראל פרוץ הנושא כיום לחלוטין, ואין למעשה מאגר מידע משמעותי בעניין זה.

זיהום מכבישים הוא מקור זיהום משמעותי, שכן כתוצאה מתשטיפי הכבישים, זורמות מתכות ומזהמים אחרים במי הנגר אל מקורות-מים שונים.¹⁷⁹ כאן דווקא מתחילים להצטבר נתונים המצביעים על הצורך בתגובה רגולטיבית. בתסקירי ההשפעה על הסביבה, שהוכנו לקראת סלילת כביש חוצה-ישראל למשל, נעדרה נגיעה כלשהי בנושא זה, וכמובן שדרישות במסגרת התקנות לא היו בנמצא. בית המשפט העליון נתן דעתו על חשיבות הנושא,¹⁸⁰ וראוי שגם הכנסת תתרום את חלקה למאמץ.

הצעת-חוק המוסיפה את הכבישים לאותה רשימת גורמי-זיהום טעונת-תיקון, הוגשה

ומתומרי-הדברה באזורים חקלאיים, הפך לבעיה חמורה אשר סיכנה את מקורות המים של מחוזות שלמים. החוק מסמך מחוזות להנהיג מדיניות מיוחדת להגבלת השימוש בדשנים, ובמחוז אחד – "Central Platte" – מעבר למגבלות עונתיות – נקבעה חובה על חקלאים ללמוד להשתמש בדשנים. ראו: Nebraska Groundwater Management and Protection Act, 1986.

178 Central Platte Natural Resource District, web-site "Ground Water" <http://www.cpnrd.org>
A. Tal (Rosenthal) *Conservation Districts Role in Nonpoint Source Management* Regulation, U.S. EPA, Office of Water (1988)

179 Transportation Research Council: "Controlling Highway Runoff Pollution in Watersheds Supplying Drinking Water Reservoirs, February, 2000. U.S. Department of Transportation, "Is Highway Runoff a Serious Problem?" *FHWA Environmental Technology Brief*, Washington, D.C. (February, 1998)

180 בג"ץ 4089/00 אורי שיינס נ' המועצה הארצית לתכנון וכנייה ואח' (לא פורסם).

אלון טל

בשנת 2003 על-ידי ח"כ מיכאל מלכיאור.¹⁸¹ בינתיים ההצעה לא קודמה אמנם, אולם היא מדגימה את אפשרות הוספתם של מזהמים לא-מטופלים אחרים לרשימה, כגון רפתות, לולים, מוסכים ועוד, כדרך להאיץ בממשלה להגביר את פעולותיה בתחום זה.

4. הקשר בין תיקון חוק המים לבין שיפור האכיפה בתחום מידת ביצועם של חוקים ואכיפתם. קשורה לרוב לשיקולים פוליטיים-חברתיים. יחד עם זאת ישנם מקרים בהם מבנה חוק והוראותיו, מכשילים מראש כל ניסיון לאכיפה יעילה. ברור שהמחוקק סבר כי יש לשפר את אכיפת חוק המים, בכך שהעלה את שיעור הקנס המרבי המותר על-פי החוק ואפשר לציבור ולארגונים ציבוריים מוכרים להגיש קובלנות על-פיו.¹⁸² אין ספק כי צעדים אלה השפיעו לא מעט על יעילותן של פעולות הפיקוח, ואף על הציות להוראות החוק. עם זאת, ההירדרדות הנמשכת באיכות מקורות המים בישראל, מעידה על כך שיש לעשות יותר.

באופן מסורתי נמנע נציב המים מלהתעמת עם התעשייה בתחום האכיפה.¹⁸³ מספר הצווים שהוציאה הנציבות בקשר לקידום איכות המים הוא מזערי ביותר, ובמשך שנים לא הוצא כל צו להפסקת פעילות כנגד כל גורם מזהם. צווים לתיקון המעוות, צווי-הרשאה ושאר מיני צעדים מנהליים, לא הופעלו אף הם למרות שורה של עבירות על החוק. פרשנים רבים הצביעו על גישתם של נציבי-מים לדורותיהם, כבסיס לכשל לאומי ביישום חוק המים.¹⁸⁴ עם הקמתו של המשרד לאיכות הסביבה, לא הועברו אליו סמכויות מנהליות בענייני אכיפה, אולם חקירות מפקחי המשרד (שכוננו תחילה "הסיירת הכחולה" ובהמשך "המשטרה

181 "בחוק המים, תשי"ט-1959, בסעיף 20א, בהגדרה 'גורם זיהום', אחרי המלה "כיום", יבוא "כביש". הצעת חוק המים (תיקון – כבישים כמזהמים), תשס"ג-2003, הונחה על שולחן הכנסת ב-19 במאי, 2003, פ/693.

182 ה"ח תשנ"א 121.

183 ראו Tal 2002, לעיל הערה 1, 230-232.

184 "The phenomenon of extensive pollution is not due to lack of legal tools. As noted above, Israel has an extensive legislative structure for tackling water pollution. The question then is why, in light of the continual degradation of Israel's water resources, has water pollution legislation remained "law on the books," and not become "law in action"? Why had there been no enforcement actions by government institutions until the Environment Ministry developed its water enforcement program during the early 1990s? I am not the first to raise this question. Twenty three years ago, Laster noted: Prior to work on this dissertation, it was assumed by the author that an adequate legal code would be sufficient to protect Israel's water sources from pollution. Therefore it was asked at the opening of this thesis: if the law is so good, why are the water sources so polluted? At this point, the answer to this question should be obvious. The law has not been executed... Laster argued – and I agree – that the lack of government enforcement... is not due to lacking or insufficient legislation, but derives from the institutional structure responsible for water issues: particularly the vesting of major authority over water issues in the hands of both the Agriculture Ministry and the Water Commissioner."

זרימה טבעית

הירוקה") אמורות לכלול עבריינים לפי חוק המים.¹⁸⁵ בשנים הראשונות של פעילות האכיפה לא הקדיש המשרד משאבים מיוחדים לנושא,¹⁸⁶ גם לאחר שמספר המפקחים עלה על 80.¹⁸⁷ בשנים האחרונות השתנה מצב זה במעט: על-פי נתוני המשרד לאיכות הסביבה הוגשו בין השנים 2001-2003 163 כתבי-אישום במסגרת חוק המים.¹⁸⁸ מרביתם של כתבי-אישום אלה הוגשו נגד רשויות מקומיות בגין טיפול לא ראוי בפסולת או בביוב עירוני¹⁸⁹ (ייחזן שמספר העבירות הקשורות לזיהום-מים היה גבוה בהרבה, אולם לעתים מוגשת התביעה במסגרת חוק שמירת הניקיון, תשמ"ד-1984¹⁹⁰ או חוק אחר. כמו כן, עשרות עבירות על החוק מוסדרות באמצעות אכיפה "מנהלית" – הפעלת לחץ על מזהמים על-ידי צוות המחוזות של המשרד לאיכות הסביבה, המביאה לתיקון בזמן סביר על-ידי המזהם).

למרות השינוי המבורך בסדרי העדיפויות של אוכפי המשרד לאיכות הסביבה, ברור כי ממוצע שנתי של כ-10 תביעות נגד תעשיות ודלקים אינו מכסה את רוב העבירות החמורות נגד חוק המים. הבנת הסיבות לחוסר המעש היא חיונית כדי להבין את שינויי החקיקה הגתוצים לייעול מערכת האכיפה בתחום המים. ישנם הסברים שונים לחולשתה של האכיפה בתחום איכות המים. חלק מן ההסברים אינם קשורים כלל לחקיקה, אלא נובעים מסדרי העדיפויות של אותן רשויות האמורות לעסוק בנושא, וממחסור בכוח-אדם מקצועי ומתאים.

הסברים אחרים לכשל זה קשורים להוראות החוק עצמן. ישנם לא מעט מקרים של סרבול פעולות האכיפה, הנובעים מריבוי הרשויות המטפלות בנושא המים. זיהום-מים מתחנות-דלק הוא דוגמא קיצונית לכך שנציבות המים לא אפשרה התקדמות של צוותי האכיפה של המשרד לאיכות הסביבה. אחרים מצביעים על הקושי שבניהול משפטים במישור הפלילי, לרבות נטל ההוכחה הכבד, גישתם המסויגת של שופטים מהרשעות בעבירות נגד הסביבה, וענישה מקלה בעבירות כאלו בכלל. מצב זה שונה בהשוואה למערכות אכיפה אחרות, כמו בארצות הברית, שם עיקר התביעות נגד מזהמים הן תביעות אזרחיות.¹⁹¹ למרות זאת, לאור חשיבות ההרתעה במקרים רבים אחרים, ובמיוחד כלפי גופים ציבוריים, יש לשמור על הצביון הפלילי של חוק המים אך יש מקום לשיפור. הקנסות הנמוכים והיעדר מערכת של "פיצויים עונשיים", מצמצמים את עוצמת ההרתעה.¹⁹²

לכאורה, "החוק למניעת מפגעים סביבתיים (תביעות אזרחיות) תשנ"ב-1992"¹⁹³ אמור היה לקדם אכיפה "אזרחית" בתחום המים, אולם מחיקת אפשרות של קבלת פיצויים כספיים מהצעת החוק הפכה אותו לכלי לא פופולארי בקרב הציבור. סעיף 1 לחוק זה מגדיר "זיהום

185 ר' אדם, א' מרינוב "בעיות באכיפת חוק המים, תשי"ט-1959" *מים והשקיה* 305 (1992) 20-22.

186 ראו: א' טל "שש סיבות למשבר חמור" *פוליטיקה* 47 (1993) 48.

187 טליתמן וטל, לעיל הערה 79.

188 אתר האינטרנט של המשרד לאיכות הסביבה: www.sviva.gov.il

189 מתוך מספר זה הוגשו 98 תיקים נגד רשויות מקומיות מזהמות, 31 נגד חקלאים, 29 נגד תעשייה ודלקים.

190 סעיף 2: "לא ישליך אדם פסולת, פסולת-בניין או גרוטות רכב ברשות הרכים או מרשות הרכים לרשות

היחיד, ולא ילכלך את רשות הרכים." ס"ח 142.

191 ראו מ' ר' גלפי "מקומו של השיקול הכספי בהסדרת איכות הסביבה" *מחקרי משפט* ח' (1990) 161.

192 א' טל "התועלת מאי-ציות לחוקים סביבתיים: המקום של ניתוח כלכלי בקביעת קנסות למוזהמים"

סביבה ומדיניות (2002) 11 (לעיל: טל 2002).

193 ס"ח 184; תשנ"ו, ס"ח 55.

אלון טל

מיים" כהגדרתו בחוק המים, תשי"ט-1959" ונראה כי זוהי המסגרת הנכונה בה ניתן להתייחס למעשי זיהום מים כעילה אזרחית, במטרה לפעול נגד מזהמים מחוץ למסגרת הפלילית. אולם, קודם-כול יש לתקן את החוק על-מנת ליצור תמריץ כלכלי לתובעים ציבוריים. הצעות-חוק שונות ברוח זו הוכנו בשנים האחרונות על-ידי ארגוני-סביבה שונים, אך טרם קודמו בכנסת באופן רשמי.

5. דיווח עצמי על מקורות מזהמים

אכיפה לקידום איכות הסביבה תלייה בקיומו של מידע עדכני בדבר ההתנהגות הסביבתית של מקורות זיהום פוטנציאליים. מן דסתם אין ביכולתה של כל רשות מפקחת להצמיד פקח לכל מקור זיהום, יהיו משאביה אשר יזויו. גם מעורבותו של הציבור מוגבלת, בייחוד בנושא זיהום המים, בו רבים מן המזהמים נמחים ואינם נראים כלל לעין.¹⁹⁴ ארצות הברית היתה המדינה הראשונה שהתמודדה עם הבעיה על-ידי הצגת "הדיווח העצמי" ככלי מרכזי באכיפה. הוראות בעניין "דיווח עצמי" שולבו במסגרת הפסקה בחוק המים הנקיים הפדראלי, שמגדירה את מערכת ההיתריו להזרמת מזהמים – National Pollution Discharge Elimination System.¹⁹⁵ היתרים אלה מכונים NPDES Permits, והם ניצבים לבי-ליבה של האסטרטגיה הרגולטיבית האמריקנית. למעשה, החוק אוסר על כל הזרמה ממפעל או ממכון-טיהור בארצות-הברית, אלא על-פי היתר. עד מהרה קיבלו היתר קרוב ל-70,000 מקורות זיהום והם פועלים לפי תקני הפליטה האינדוידואליים שמנפיקות המדינות. תוקפו של היתר הוא חמש שנים, ובו נקבעים ריכוזי המזהמים ואמצעי הניטור הנדרשים, לרבות חובת שמירת הנתונים.¹⁹⁶

אלמנט מרכזי בהיתרים אלה הוא חובת הגשת דיווחים על ניטור-פליטה (Discharge Monitoring Reports "DMRs") הפתוחים לעיון הציבור ומעידים כי בעל ההיתר עומד בתנאיו. דיווחים אלה תתומים על-ידי מהנדס מוסמך מטעם בעל ההיתר, ודיווח כוזב גורר סנקציות קשות הכוללות הטלת אחריות פלילית על מנהלים. צורת הדיווח, המצמידה את ערך השפכים שהוזרמו למקור-מים אל התקן שנקבע בהיתר, מאפשרת לציבור הרחב ולעורכי-דין המעוניינים להגיש תביעות נגד מזהמים, לפענח את משמעות הדיווח ולפעול במישור המשפטי או הציבורי בכל מקרה של חריגה. שיטות דומות אומצו במשך השנים ברוב מדינות המערב¹⁹⁷ והן מאפשרות לשלטון המרכזי והמקומי לפקח על התעשייה ועל המגזר העירוני בעזרת כוח-אדם צנוע-יחסית.

194 ראוי להזכיר צורות מיוחדות של זיהום "יזואלי" כגון תשטיפים מרפתות, המכילים חומרים מרחפים הנראים לעין. מספר יוזמות באו ה"ב ניצלו את "עיניהם" של שכנים כדי לבסס תכנית אכיפה מוצלחת נגד מזהמים כרוניים בסקטור החקלאי. ראו Tal 1998, לעיל הערה 64.

195 Sec. 301, ש.ש.

196 בתחילת ביצוע החוק, תקני הפליטה הוגבלו אמנם למזהמים קונבנציונאליים בלבד (עומס אורגני וכו') אולם במשך השנים ה-EPA קבע סטנדרטים ל-115 מזהמים המוגדרים "priority pollutants" והיום יש לכלול אותם בהיתרים בהזאם לסוג התעשייה. כמו כן, החוק מחייב גם היחר לכל פעולת ניקוח באיזור בצה, בשל חשיבותה האקולוגית.

197 למשל, מדינות כגון נורבגיה, שברדיה, פינלנד ופולין מפעילות מערכות דומות. ראו טלימן וטל, לעיל הערה 79, 79.

מנגנון הדיווח העצמי קיים כיום בארץ בפקודת מס-הכנסה ובחוק הרשות לפיקוח חקלאי תשמ"ח-1988. בהקשר הסביבתי קיים המנגנון בחוק מניעת זיהום הים ממקורות יבשתיים, תשמ"ח-1988,¹⁹⁸ אולם דווקא חוק המים אינו כולל חובת דיווח גורפת על-ידי גורם המזרים שפכים, קולחין או חומר מזהם אחר אל מקור-מים. ראוי לציין שגם לשרדוג הדרישות לדיווח עצמי יש צדדים שליליים, כגון פוטנציאל ליצירת ניירת ובירוקרטיה מנופחת ולא יעילה. התעשייה אף מעלה לעתים את סוגיית "ההפלה העצמית" כבעיה עקרונית, במיוחד בניצול דיווחים אלה במסגרת כתב-אישום. ברם, נראה כי הניסיון העולמי בתחום זה הוא מוצלח דיו ומסוגל להצדיק כל חיסרון, כך שאפשר להגדיר את היעדר המערכת של "דיווח עצמי" כאחד המחדלים הסביבתיים הבולטים בחוק המים הישראלי במתכונתו הנוכחית. לאחרונה הגישה ח"כ לאה נס הצעה לחוק המידע הסביבתי, תשס"ד-2003,¹⁹⁹ בכוונה להרחיב את היקף הדיווח העצמי לשלל צורות הזיהום. לבסוף הצטמצמה הצעת החוק לתיקון בחוק חופש המידע, כך שאין בה כדי ליצור את מאגר המידע המיוחל על מקורות שפכים, כמויות שפכים, ומזהמי-מים אחרים, כפי שנוצר במדינות אחרות. הצעת חוק המים (תיקון – חובת בדיקה ודיווח עצמיים וקביעת עבירות-קנס) תשס"ג-2002, הונחה על שולחן הכנסת על-ידי ח"כ אברהם פורו והשרה יהודית נאות ו"ל, באוקטובר 2002, אך היא עברה קריאה טרומית רק בראשית 2005.²⁰⁰ הצעת החוק מחייבת לעשות דגימה תקופתית מינימאלית (לפחות אחת לשלושה חודשים) ובמקרים מסוימים דגימה רציפה על-ידי גורמי-זיהום, בהתאם להנחיות שייקבעו בתקנות על-ידי השר לאיכות הסביבה. הנתונים יהיו פתוחים לעיון הציבור. אין ספק שאימוץ חוק זה ישמש מנוף משמעותי לפעילות האכיפה, הן בדמות כתב-אישום של הרשות והן בדמות קובלנות ותביעות אזרחיות של ארגוני הסביבה הרבים אשר הוסמכו מכוח החוק לנקוט צעדים משפטיים כנגד מזהמים.²⁰¹

198 ס"ח 118.

199 מס' חוברת פ/1501 הונחה על שולחן הכנסת ביום 27 באוקטובר, 2003.

200 מס' חוברת פ/4154. הצעת החוק מציעה תוספת של סעיף 1ה20 "חובת בדיקה ודיווח עצמיים: מי שברשותו גורם זיהום, ואשר השר לאיכות הסביבה (בסעיף זה השר) קבע, כי הינו חייב בבדיקה ובדיווח עצמיים, יפעל כדלקמן: (א)1ה20: (א)1(א) ידגום, באופן שיקבע השר, לפחות אחת לשלושה חודשים, כל חומר המגיע או העלול להגיע למקור מים, והגורם או העלול לגרום לזיהום מים; (ב) יעביר הדגימה למעבדה שאושרה לשם כך על-ידי השר, וזו תקבע את ממצאי הדגימה; (ג) ידווח על הממצאים באופן ובמועדים שקבע השר; (א)2(א) ידגום באופן רציף כל חומר המגיע או העלול להגיע למקור-מים, והגורם או העלול לגרום לזיהום מים; (ב) הדגימה הרציפה תיעשה באמצעות מתקנים לניטור רציף בהתאם לתקן שיקבע השר; (ג) ידווח על הממצאים באופן ובמועדים שקבע השר; (3) ידווח על נפחי שפכים, תשטיפים ומקורות נוספים לזיהום מים, ריכוזים של מזהמי המים בהם, ומאזן מזהמי-מים כולל, באופן ובמועדים שקבע השר; בפסקה זו, "מאזן מזהמי מים" – היחס בין הכמות הכוללת של מזהמי-מים בכלל השפכים היוצאים מרשות הגורם המזהם לבין הכמות הכוללת של כל מזהמי-מים שסופקו לו או היו ברשותו; מאזן מזהמי-מים הגדול מ-1 משמעו תוספת של מזהמי-מים על-ידי הגורם המזהם. (ב) בפסקה זו, "מאזן מזהמי מים" – היחס בין הכמות הכוללת של מזהמי-מים בכלל השפכים היוצאים מרשות הגורם המזהם לבין הכמות הכוללת של כל מזהמי-מים שסופקו לו או היו ברשותו; מאזן מזהמי-מים הגדול מ-1 משמעו תוספת של מזהמי-מים על-ידי הגורם המזהם. (ג) השר רשאי להתקין תקנות בכל הנוגע לביצוע סעיף זה, לאחר התייעצות עם מועצת המים.

O. Marom-Albeck & A. Tal "Upgrading Citizen Suits as a Tool for Environmental 201

6. עבירות-מים כעבירות של "ברירת-משפט" – יצירת "אחריות קפידה"

נראה כי ישנם גם תיקונים לוגיסטיים קלים המסוגלים להשפיע על פעולות האכיפה בשטח. אחד הכלים החשובים לקידום אכיפה סביבתית יעילה, המנוצל בחוקים סביבתיים אחרים,²⁰² הוא הטלת סנקציות מנהליות במוסגרת "ברירת-משפט"²⁰³ או "ברירת-קנס"²⁰⁴ קנסות מנהליים אלה אינם גבוהים,²⁰⁵ אך הם מאפשרים לרשות להגיב בצורה זריזה על עבירות קלות, ואף עשויים להשפיע באופן מוחשי על גורמים מזהמים, וזאת מבלי שהרשות חייבת להקצות משאבים משמעותיים ולנהל תיק פלילי על כל שלביו ועדעוריו. לפי הדו"ח האחרון של האגף לתיאום אכיפה במשרד לאיכות הסביבה, התקבלו בקופת המשרד בשנים האחרונות מיליוני שקלים מקנסות ששולמו בגין ברירות-משפט על עבירות סביבתיות.²⁰⁶ אין כל היגיון בקיומו של הסדר מנהלי כזה לטיפול בפליטות של מזהמי-אוויר מכלי-רכב, בהיעדר הסדר לגלישות-כיווץ או פעולות מזהמות-מים אחרות. ברור, כי תגובה מנהלית יעילה נחוצה לשני האתגרים הסביבתיים האלה במידה שווה.

באופן מעשי, קיימות החלופות הבאות לשינוי מעמדן של עבירות על חוק המים לעבירות הגוררות קנסות מנהליים:

Enforcement in Israel: A Comparative Evaluation" *Israel L. Rev.* (2000) 373

202 בין עבירות הקנס שנקבעו כעבירות של ברירות-משפט: צו סדר הדין הפלילי (עבירות-קנס – גנים לאומיים ושמורות טבע ואתרי לאום), תשמ"ט-1989, ק"ת 5207, 1178. צו סדר הדין הפלילי (עבירות-קנס – הגנת חית הבר), תשמ"ו-1986, ק"ת 458. צו סדר הדין הפלילי (עבירות-קנס – שמירת הניקיון), תש"ס-2000, ק"ת 394. או סדר הדין הפלילי (עבירות-קנס – מניעת רעש) תש"ס-2000, ק"ת 882. צו סדר הדין הפלילי (עבירות-קנס – תנאים חברואיים בתחנות דלק), תשס"א-2001, ק"ת 780.

203 צו סדר הדין הפלילי (ברירת משפט וזהום אוויר מכלי רכב בדרך) – תשס"א-2001, ק"ת 912. בעבירות של "ברירת-משפט", שוטר או מי שהוסמך לכך על-ידי שר הפנים או השר הממונה, רשאי לפתוח בהליכי ברירת-משפט לגבי חשוד בביצוע עבירה, על-ידי מסירת הודעה תשלום, לפיה עליו לשלם תוך 90 יום את הקנס או שוליו להגיש לבית המשפט בקשה להישפט על העבירה. נאשם ששילם את הקנס במועד, ייראו אותו כאילו הודה באשמה בבית המשפט, הורשע ונשא בעונשו.

204 בעבירות של "ברירת-קנס", עורך דו"ח (שוטר, עובד העירייה, מי שנחמנה על-ידי שר הפנים או על-ידי השר הממונה) מוסר למבצע העבירה הזמנה לפיה: (1) הנאשם מוזמן להתייצב למשפט, וההזמנה היא כתב-אישום; (2) לנאשם ניתנת הזדמנות לשלם את הקנס במקום להתייצב לדין, וההזמנה משמשת שובר תשלום. יש לשלם את הקנס תוך 15 יום. אם הנאשם משלם את הקנס תוך תקופה זו, רואים אותו כאילו הודה באשמה בבית-משפט, הורשע על-פי הודאתו ונשא בעונשו.

205 קביעת שיעור הקנס מופקדת בידי שר המשפטים. השר רשאי לקבוע שיעורים שונים לעבירה חוזרת או נוספת שעבר אותה אדם, או בהחשב בנסיבות ביצוע העבירה, ובלבד ששיעור הקנס לא יעלה על השיעור שנקבע לו בחיקוק הקובע את העבירה, או על 490 ש"ח לגבי עבירה ראשונה ועל 990 ש"ח לגבי עבירה חוזרת או נוספת, לפי הסכום הנמוך יותר.

יש חוקים סביבתיים, ביניהם חוק שמירת הניקיון, הכוללים סעיף המאפשר לשר המשפטים בהסכמת השר לאיכות הסביבה, על אף הוואות חוק סדר הדין הפלילי, לקבוע שיעור קנס העולה על סכום הקנס הנזכר לעיל לעבירה לפי אותו חוק, שנקבעה כעבירת-קנס. השר יכול לקבוע שיעור שונה לעבירת-קנס חוזרת, נמשכת או נוספת, בהתחשב בסוג העבירה ובנסיבות ביצועה, ובלבד שסכום הקנס לא יעלה על עשרה אחוזים מסכום הקנס המרבי הקבוע לאותה עבירה.

206 אגף תיאום אכיפה, "תשלומים מרצון ופוטנציאל גבייה נוספת מברירות-משפט 2002-2004", המשרד לאיכות הסביבה, 2006.

זרימה טבעית

שימוש בהסדר הקיים בחוק סדר הדין הפלילי:²⁰⁷
(א) לקבוע עבירות מסוימות בחוק המים כעבירות-קנס;²⁰⁸
(ב) לקבוע עבירות מסוימות בחוק המים כעבירות קנס, ובהמשך כעבירות של ברירת-משפט.

(במקביל ניתן להוסיף סעיף בחוק המים, המאפשר לשר המשפטים לקבוע, בהתייעצות עם השר לאיכות הסביבה, שיעורי קנס גבוהים יותר לעבירות על חוק המים מאלה האפשריים על-פי חוק סדר הדין הפלילי).

1) יצירת הסדר מיוחד בחוק המים, הקובע עבירות מסוימות בחוק המים:
(א) כעבירות קנס;
(ב) כעבירות של ברירת-משפט.

החלופה השנייה נראית פשוטה יותר ליישום, ועל כן הצעת חוק המים (תיקון – חובת בדיקה ודיווח עצמיים וקביעת עבירות-קנס) תשס"ג-2002 של ח"כ פרוז, הולכת בדרך זו ומייעדת את הקנסות הללו לקרן לשמירה על הניקיון.²⁰⁹

תיקון נוסף שנכלל בהצעה זו הוא הגדרת עבירות על חוק המים כעבירות הנושאות "אחריות-קפידה". שלילת הדרישה למודעות פלילית בעבירות סביבתיות היא דבר נפוץ לא רק בישראל אלא גם במדינות אחרות דוגמת ארצות הברית. ברור כי במקרים רבים, הנאשם בעבירה על איכות הסביבה לא התכוון לבצע את העבירה ואף נקט צעד כזה או אחר למניעת התוצאה המזוהמת. ואולם, בעבר הגדיר המחוקק עבירות סביבתיות רבות שאינן משמעותיות יותר מפגיעה במקור-מים, כעבירות שיש בהן "אחריות-קפידה", וזאת כדי למקד את תשומת-לבם של מזהמים פוטנציאליים.²¹⁰ אין ספק כי אחריות כזו מקלה מאוד על התובעים במשפט. היו אף מקרים בהם זופה הנאשם כתוצאה מאי-יכולתה של המדינה להוכיח כוונה פלילית (*mens rea*) במהלך ביצוע העבירה, למרות הנזק הסביבתי החמור שנגרם על-ידי

207 חוק סדר הדין הפלילי (נוסח משולב) תשמ"ב-1982, 41 (סע' 221-230, 239-240) קובע הליכי דיון פשוטים ואף "מקוצרים" לעבירות-קנס ולעבירות-משפט. עבירות אלו הן עבירות "קלות" מבחינת מיקומן הערכי בסולם האיסורים הפליליים. ברירת-קנס משמעה מתן אפשרות בחירה לנאשם לשלם קנס או להישפט. לא שולם הקנס – מתקיים משפט. למעשה, קיום המשפט הוא תוצאה אוטומאטית של אי-תשלום הקנס. ברירת-משפט שוב, משמעה מתן אפשרות בחירה לנאשם: לשלם קנס או להישפט, אך להבדיל מברירת-קנס, על הנאשם להודיע לבית המשפט מיוזמתו על רצונו להישפט. אם לא הודיע – חלה עליו חובת תשלום הקנס ללא קיום הליך נוסף כלשהו, ואי-תשלום הקנס במועד גורר הכפלת הקנס וגבייתו על-פי הדין החל על גביית קנס שנגזר בהליך פלילי רגיל.

208 שר המשפטים מוסמך לקבוע כי עבירה תהיה עבירת-קנס, בהתקיים התנאים הבאים: 1. מדובר בעבירה שאינה פשע (פשע הוא עבירה שנקבע לה עונש חמור ממאסר של שלוש שנים); 2. העבירה לא נקבעה במישרין בחוק אחר כעבירת-קנס; 3. ניתן אישור של ועדת חוקה, חוק ומשפט של הכנסת.

209 מס' חוברת פ/4154 "בסעיף 20כא לחוק המים, תשי"ט-1959 (להלן – החוק העיקרי), האמור בו יסומן "20כא(א)" ואתריו יבוא: "(ב) קנס שהוטל בשל עבירה לפי סעיף זה ישולם לקרן לשמירת הניקיון כמשמעותו לפי חוק שמירת הניקיון, תשמ"ד-1984. (ג) עבירה לפי סעיף זה היא מסוג העבירות של אחריות קפידה."

210 חוק מניעת זיהום הים ממקורות יבשתיים, תשמ"ח-1998, לעיל הערה 76.

אלון טל

הנאשם.²¹¹ שני תיקונים אלה נראים לכאורה צנועים, אך מבחינה מעשית הם עשויים לתרום תרומה עצומה למערכת האכיפה הפועלת למניעת זיהום מים בישראל.

7. ענישה והרתעה

רף הקנסות בחקיקה הראשית כבר הועלה על-ידי המחוקק²¹² – תיקון המעיד על תחושתו כי הקנסות שניתנים נגד עבריינים על חוק המים הם נמוכים למדי. סעיף 20כא לחוק המים, קובע היום כי העונש המרבי על עבירות על ההוראות הסביבתיות של החוק (המופיעות בסימן א'1) הן מאסר שנה אחת או קנס בסך 268,000 ש"ח ואם היתה העבירה נמשכת – יושת על העבריין קנס נוסף של 17,800 ש"ח לכל יום שבו נמשכה העבירה לאחר שקיבל התראה בכתב.

מספרים אלה אינם גבוהים יחסית לעלויות הנדרשות בהשקעות בתשתיות ובציוד, הנדרשים למניעת זיהום מים. גם בפועל מגיעים מעט גזרי-דין לקנס המרבי. למעשה, המזהם בישראל אינו משלם, אלא לומד כי "נושתלם לזהם" וכי "קל לזהם".²¹³ עם זאת נראה כי עדיין רחוקה הדרך עד שסנקציה כלכלית תיצור הרתעה של ממש. השוואה בין המצב בישראל למצב בארצות הברית מדגימה את הנוצאות בפועל.

ה-EPA של ארצות-הברית מדווח על הכנסות של ארבעה מיליארד דולר בשנה לקופת המדינה מקנסות ששולמו כתוצאה מעסקות-טיעון וברירות-קנס אזרחיות.²¹⁴ קנסות פליליים בסך 92 מיליון דולר הוטלו על-ידי בתי-משפט, וסכום נוסף של 230 מיליון דולר נגבה במסגרת צווי-ניקוי. בית המשפט במדינת מיסיסיפי, למשל, קנס חברה ב-38 מיליון דולר בגין סילוק שפכים רעילים ללא היתר, והסתרת הדבר מפקחי המדינה.²¹⁵ בהשוואה – במהלך שנת 2003 היו בישראל שלושה מקרים בלבד בהם הוטל קנס גבוה מ-301 אלף שקל על מפעל מזהם; ב-23 מקרים הוטל קנס של 101 אלף שקלים עד 300 אלף שקלים, וב-62 מקרים הוטל קנס נמוך מ-100 שקלים.²¹⁶

ובכל זאת, ניכרת אצלנו מגמת עלייה הדרגתית, ברורה ומעודדת, ב"רף הקנסות" בגין עבירות סביבתיות. השנים 2004-2005 היו "שנות-שיא" מבחינת סך הקנסות שהוטלו על מזהמים באמצעות בית המשפט בישראל (9,414,620 ו-8,444,260 בהתאמה). מה גם שביוני 2006 כבר עלה סך הקנסות שהוטלו בבתי-משפט במסגרת גזרי-דין סביבתיים על שישה מיליון ש"ח.²¹⁷ למרות שאין חישוב פרטני בדבר הענישה הקשורה לעבירות במסגרת חוק המים, נראה כי עבירות אלו נחשבות חמורות-יחסית ובהתאם לכך גבוה הקנס המוטל בגינן מן הקנס הממוצע המוטל בגין עבירה סביבתית (קנס שהסתכם בשנים האחרונות

211 עו"ד ר' אדם, סגן היועצת המשפטית של המשרד לאיכות הסביבה, הודעה אישית, 11 בנובמבר, 2004.

212 חוק איכות הסביבה (דרכי ענישה).

213 ראו: טל 2002, לעיל הערה 192.

214 U.S. EPA, *Environmental Results Through Smart Enforcement, Fiscal Year 2002*, (Office of Enforcement and Compliance Assurance, Washington, D.C., 2003) 3-4

215 P. Peterson "Mississippi-Based Chemical-Making Subsidiary Fined \$38 Million for Dumping" *Night Ridder Tribune* <http://www.highbeam.com> (October 27, 2000)

216 "איכות מים" באתר של המשרד לאיכות הסביבה, www.sviva.gov.il.

217 הלשכה המשפטית של המשרד לאיכות הסביבה, "ריכוז נתונים בדבר ענישה" (מצגת פנימית) 2006.

זרימה טבעית

בכ-80,000 ש"ח בלבד לגזר-דין ממוצע). קנס מקובל בהסדר-טיעון עם רשות מקומית אשר הפרה את חוק המים, לרוב על-ידי הזרמת ביוב בניגוד לחוק, נע מ-200,000 ועד 250,000 ש"ח. כשמדובר במפעל פרטי, הסכום הממוצע עולה על 300,000 ש"ח.²¹⁸

למרות שהקנס המרבי בגין ביצוע עבירה אחת על חוק המים עומד על סך 268,000 ש"ח בלבד, אין זה מובן מאליו שתיקון חקיקה שיעלה את גובה הקנסות בהסדר-טיעון בבית המשפט, יביא לעונשים חמורים יותר ולהרתעה משמעותית יותר, אך ראוי לנסות זאת. הקנסות המרביים שנקבעו בחוק הם נמוכים יחסית לרווחים המצטברים יום-יום מהתעלמות מתקנים סביבתיים, והם נמוכים אף בהשוואה למדינות מערביות.²¹⁹ נראה כי שילוב בין העלאת רף הקנס המרבי לבין קביעת עונשי-מינימום במקרים של עבירות חוזרות וחובה של חישוב רווחי המזהמים, עשוי להביא לשיפור ולהרתעה אפקטיבית יותר.

יש טוענים כי הענישה הסביבתית בישראל היא "חד-גונית" ונטולת-השראה, וכי ניתן להגיע לתוצאות סביבתיות ולשינוי של ממש בהתנהגות הסביבתית על-ידי ענישה "יצירתית". ענישה כזאת מקובלת בארצות הברית שם העונשים הניתנים על-ידי בתי המשפט כוללים מימון קרנות למחקרים סביבתיים, פרסום התנצלויות, פעולות-שיקום ועוד. הוספת "סנקציות חינוכיות" לסנקציות הקיימות בחוק המים, תהיה חידוש במערכת המשפט הישראלי. ייתכן שחידושים ברוח זו יביאו ל"גלגול עיניים" בקרב חוגים מסוימים בחברה, אך ספק אם למתנגדים יהיו נימוקים משכנעים.

1. עם הפנים לעתיד

נראה כי ניהול משק המים נמצא בפרשת דרכים היסטורית שאינה נובעת רק מן ההידרדרות באיכות מקורות המים ומן הצורך לגבש מערכת המסוגלת לתת מענה יעיל יותר – אלא ממגמות חדשות בעולם, המציגות אתגרים חדשים המחייבים קבלת החלטות בסיסיות. להלן מספר סוגיות מהותיות שהמענה להן עשוי להביא לשינוי יסודי באסטרטגיה הלאומית לניהול מקורות המים בישראל ולשמירה על איכותם.

218 למשל, ב-18 בינואר, במסגרת הסדר-טיעון עם המפעל "מילונוף" אשר עבר על חוק המים באזור התעשייה בעכו, סוכם על תשלום קנס בסך 350,000 ש"ח. ב-20 באפריל 2006 ניאוח מפעל וישי-ישראל – שהזרים מתכות כבדות למערכת הביוב – לשלם 300,000 ש"ח במסגרת הסדר-טיעון. קנס שיא על עבירה על חוק המים היה עד כה המקרה של פרי-גליל: שופט בית-משפט השלום גזר קנס של 600,000, ובערעור הופחת הסכום ב-50% (עו"ד זוהר, הלשכה המשפטית של המשרד לאיכות הסביבה, הודעה אישית, 5 בספטמבר 2006).

219 במדינת New South Wales באוסטרליה, למשל, לפי The Environmental Offences and Penalties Act 1989 – הקנס המרבי בגין גרימת זיהום-מים הוא מיליון דולר ושבע שנות מאסר. בדרום אוסטרליה קובע ה-1990 Water Resources Act קנס של מיליון דולר. ראו: J. Norberry "Australian Pollution Laws-Offences, Penalties and Regulatory Agencies" *Environmental Crime* (Australian Government Press, 1998).

1. הפרטת משק המים

ניתן להבחין במגמה ברורה של מעבר ממשק מים ריכוזי – מונופוליסטי ורגולטיבי – אל משק מים המתבסס על תחרות, הפרטה וניצול נוחות השוק. הצעד המוחשי המרכזי שנעשה בתחום זה, הוא חקיקת חוק תאגידי מים וביוב תשס"א-2001, המאפשר להסדיר את משק המים והביוב ברשויות המקומיות במסגרת תאגידי עסקיים נפרדים. מטרת החוק היא: "הבטחת רמת שירות נאותה וניהול עסקי מקצועי בתחום שירותי המים." את ההכנסות ממתן השירותים הללו ניתן יהיה להשיקע בתשתיות המים והביוב ובהפעלתן, בגיוס הון לתחום זה, בעידוד החיסכון במים והשמירה על הבריאות והסביבה, כמו גם בעידוד התחרות ובמתן שירותים. האמצעי המוצע בחוק להשגת מטרתו אלו הוא הקמתן של חברות לשירותי מים וביוב. כל רשות מקומית או איגוד ערים המטפל בנושאי מים וביוב, יכול (ובעתיד אף יחויב) להחליט על העברת משק המים וביוב לחברת-שירותים כזו.

החוק מבחין בין "פעילות חיונית" המותרת לחברה שתקום, לבין "פעילות נוספת". כל חברה תעסוק בפעילות חיונית של מתן שירותי מים וביוב לצרכנים, אך תוכל לעסוק גם בפעילויות נוספת, כגון הפקת מים, הפלת מים, השבת קולחין ועוד. החוק מתיר לחברה לעסוק רק בפעילויות חיוניות, בפעילויות נוספות ובפעולות הנלוות לשתי הפעילויות הללו.²²⁰ הקמת חברה טעונה אישור של שרי הפנים והאוצר, שיינתן לאחר קבלת חוות-דעתו של הממונה על החברות לשירותי מים וביוב – עובד משרד הפנים שהוסמך לכך.²²¹ בפועל החוק צולע עקב הקושי בזקמת תאגידי, ורביט מאשימים את משרד האוצר בהצבת תנאים מוגזמים כדי להכשיל את המעבר. אולם במסגרת התיקון לחוק משנת 2004, להסדרת תשלומים לספקי-מים, נקבע כי רשויות מקומיות מחויבות להקים את תאגידיהן במהלך שש השנים הבאות. כאשר יושלם המעבר, יושג צעד ענק בכיוון הפרטת משק המים בישראל.²²²

החוק מסדיר את נושא החזקת אמצעי השליטה בחברה. החברות יוקמו על-ידי הרשויות המקומיות ויהיו בבעלותן בשלוש השנים הראשונות. בתקופה זו תבצע העברת אמצעי השליטה אך ורק בנסיבות יוצאות-דופן ובאישור הממשלה. מנגד, ייתכן כי ברוב המקרים ידובר בחברות פרטיות ולא ציבוריות. בתום שלוש השנים הראשונות ניתן יהיה לשקול הכנסת שותפים לחברה, בהתאם לפרוצדורות הקבועות בחוק.

ברור כי כוונת הממשלה היא להחיש את המעבר לשוק תחרותי ולייעל את משק המים. הצעת-חוק ממשלתית להפרדה בין פעולות אספקת-מים לפעולות המתאימות יותר לתחרות, הוגשה לאחרונה בעקבות החלטת ממשלה משנת 1996 (מספר 2306) ומשנת 2003 (מספר

220 החוק קובע את חובת החברה לתת שירותי-מים ושירותי-ביוב בתחומה ברמה הנדרשת, לפי כל דין ולפי תנאי הדישיון, ואת הסמכויות המצויות בידי החברה לשם ביצוע תוכנית אלו. לדוגמא, סמכויות גבייה, סמכויות כניסה למקרקעין, סמכויות להקמת מתקני-ניטור וכו'.

221 בנוסף, כמה רשויות מקומיות רשאיות להחליט על הקמת חברה משותפת להפעלת משק המים והביוב שלהן. אם לא עשו כך, רשאים השרים להתנות את אישורם בהכללת רשויות מקומיות נוספות.

222 חוק תאגידי מים וביוב (תיקון מס' 3), ונשס"ד-2004: "סעיף 6א. (א) רשות מקומית לא תפעיל בעצמה את שירותי המים והביוב שבתחומה החל בתום שש שנים מיום תחילתו של חוק זה, אלא באמצעות חברה. (ב) לא הוקמה חברה עד תום שש השנים האמורות בסעיף קטן (א), יחולו הוראות סעיף 6(ב) עד (ז), בשינויים אלה:...."

836). הצעת החוק הממשלתית, שטרם עברה קריאה ראשונה, אמורה לתקן את סעיף 48 לחוק המים, תוך צמצום היקף פעילותה של חברת "מקורות" והגבלתה לתחומים חיוניים בלבד.²²³ מטרתו המוצהרת של התיקון הן צמצום הריכוזיות, קידום התחרות וצמצום סכסוד משק המים.²²⁴

לאור ההידרדרות המשמעותית באיכות המים תחת ניהולה של ממשלת-ישראל, קשה לדבר בשבח המערכת הממשלתית הקיימת, בין ביעילותה ובין במחויבותה למניעת זיהום. יש מספר מודלים ודרכים לקדם מטרה זו, וטוב שממשלת-ישראל בחרה בדרך האיטית וההדרגתית, העשויה למנוע מראש טעויות גסות. פתיחתם של מתקני-טיהור בשיטת ה-"BOT – Build, Operate, Transfer" במימון יזמים, היתה צעד נוסף לכיוון של הפרטה, שלא עורר התנגדות בקרב הציבור הרחב או אפילו בקרב הקהילה הסביבתית. האכזבה במספר מדינות מתוצאות "ניסויי-הפרטה" שנעשו אצלן²²⁵ צריכה לאותת למקבלי ההחלטות בישראל כי עליהם להתקדם במשנה זהירות כדי להבטיח שרמת השירות ואיכות המים לא יוזנחו תוך כדי תהליך ההפרטה.

במשך שנים קראו שוחרי הסביבה להנהיג מעבר למשק כספי סגור לניהול המים ברשויות המקומיות, בתקווה שכל כספי האגרות והיטלי הביוב שזורמים לקופות העיריות יושקעו בתשתיות סניטאריות ובתחזוקתן. בעבר תגמלה המשוואה הפוליטית הרגילה את ראשי הערים על הטיית כספים אלה לפרויקטים נוצצים, כגון מדרכות, אצטריונים ופסטיבלים, על חשבון תשתיות סביבתיות. חוק תאגידי-מים מתיימר להבטיח משק כספי סגור, ואם יצליח בכך – דיינו. עם זאת נבהיר כי אם בסוף התהליך יימכרו התאגידים העירוניים למשקיעים פרטיים, קיים חשש אמיתי שהתקווה לרווחים מהירים תגבר על ההתחייבויות לחיזוק תשתיות ציבוריות. במצב זה, תצטרכנה הרשויות הרלוואנטיות, ובראשן נציבות המים, להתעשת כדי לפקח על תוצאות השינוי המוסדי.

223 הצעת-חוק המים (תיקון מס' 18 והוראת שעה), תשס"ד-2004, ה"ח תשס"ד 326: בסעיף 48 לחוק העיקרי, האמור בו יסומן "(א)" ואחריו יבוא: "(ב) רשות המים הארצית לא תעסוק, במישרין או בעקיפין, בכל פעילות שאינה דרושה למילוי תפקידיה כאמור בסעיף קטן (א)". (ג) על אף הוראות סעיף קטן (ב) רשאי נציב המים, בשים לב, בין השאר, לשיקולי תחרות במשק המים, להורות בכתב לרשות המים הארצית לבצע פעילות נוספת בתחום אספקת מים, התפלת מים מליחים והשבת קולחין, למעט פעילות בתחום טיהור מי שופכין או התפלת מי ים ולמעט פעילות הנעשית בעבור רשות מקומית; הוראת נציב המים כאמור תינתן לאחר קבלת אישור מראש ובכתב מאת שר האוצר, ואולם לגבי מפעלים המפורטים בתוספת השנייה לא נדרש אישור כאמור.

224 ש.ש.

J. Chenoweth "Changing Ownership Structures in the Water Supply and Sanitation Sector" 29 *Water International* (2004) 138

2. התפלת מים

על-פי החלטת הממשלה מס' 1682²²⁶ אמירה התפלת מי הים לתפוס תאוצה בשנים הקרובות ולשנות ללא הכר את משק המים הישראלי ואת המציאות ההידרולוגית המוכרת. בעת כתיבת שורות אלו כבר פועל מכון ההתפלה באשקלון מזה חצי שנה. עם היקף ייצור של 100 מיליון מ"ק מים לשנה (100 מיליארד ליטר) מדובר במכון ההתפלה הגדול בעולם הפועל בטכנולוגיה של אוסמוזה הפוכה. מחיר ההתפלה במכון הוא רק כחצי דולר ל-1000 ליטר מים, ומכאן שמדובר גם במפעל המים הוזסכני מסוגו בעולם.²²⁷ המתקן עצמו הוקם כיוזמת פרטית, לאתר מכרז. חברת VID שהשקיעה 250 מיליון דולר בהקמתו, תפעיל אותו 25 שנה וזוהי רק ההתחלה: מצפים שבעשור הקרוב תספק התפלת מי הים כ-400 מיליון מ"ק מים לשנה – שהם כרבע מעתודות המים הטבעיות המתחדשות.²²⁸

הניסיון בעולם הוכיח זה מכבר כי תזליך ההתפלה אינו נטול בעיות סביבתיות.²²⁹ בעיות אלו כוללות אברן שטחים על תוף הים ופליטות גזי-חממה כתוצאה מהדרישות הגבוהות להפקת האנרגיה ומסילוקן של התמלחות הנותרות בסוף התהליך והמרכוזות בתוכן כימיקלים רבים.²³⁰ חוק ההופים בקליפורניה, וחקיקה דומה בפלורידה, טקסס ולואיזיאנה, כוללים הוראות-חוק ספציפיות בנושא ההתפלה, אף שהחוק הפדראלי האמריקני אינו מדגיש את הנושא.²³¹

אבל מהפכת ההתפלה שיצאה לדרך בישראל יכולה להצביע דווקא על תמורות סביבתיות חיוביות. גם ללא תקן מחייב, מצליח המתקן להוציא 92% מן הבורון (כימיקל בעייתי הנמצא באופן טבעי במי-ים). רמת המליחות בתום התהליך היא כה נמוכה (20 מג'/ל) עד שמהנדסי "מקורות" מנצלים את מי הים המותפלים למיהול המים המליחים שמגיעים מן הכינרת במוביל הארצי. כאשר עיריית באר-שבע החלה לקבל מים מאשקלון ולמחזורם כמי-קולחין

226 החלטת ממשלה מס' 1682 (חכ/32) מיום כ"ב בניסן, תשס"ב – 4 באפריל 2002 קובעת: (א) הרחבת היקף ההתפלה באשקלון ל-100 מיליון מ"ק לשנה; (ב) סיום הליכי בחירת הזוכים במכרז ההתפלה למתקנים קטנים עד 65 מיליון מ"ק לשנה, כך שההפקה בהם תחל עד סוף 2004; (ג) קידום מתקני-התפלה באזור הדרה, בהיקף של 160 מיליון מ"ק, כך שההפקה בהם תחל אף היא עד סוף 2004; (ד) גיבוש תכנית להפקת כמות נוספת של מים מותפלים בהיקף של 90 מיליון מ"ק עד פברואר, 2005. ביחד מדובר בכ-400 מיליון מ"ק מים לשנה – תוספת של כ-25% לכמות הנוכחית. בינתיים, ביצועה המלא של ההחלטה מתעכב מעט, אולם מתקני-אשקלון מייצרים מים מזה זמן מה, והתוצאות מצוינות.

G. Kroneneberg, *Desalination* vol. 166, p. (2004) at 457 227

"Ashkelon Desalination Plant, Israel" 228

<http://www.water-technology.net/projects/israel/> (2006)

M. Sadiq "Metal Contamination in Sediments from a Desalination Plant Effluent Outfall Area" 287 *The Science of the Total Environment* (2002) 37; T. Hoepner and S. Lattemann "Chemical Impacts from Seawater Desalination Plants – A Case Study of the Northern Red Sea" 152 *Desalination* (2002) 133

230 ראו לעניין זה נ' בקר "הערכה ראשונית של כימות ההשפעות החיצוניות של מתקני התפלה בישראל, ניתוח השוואתי של חלופות להתפלה" כ: *Whose Water is It? Privatization of Water and Sewage Services, Sea Water Desalination and Public Participation* (Tel Aviv, 2004)

A. Schwaback "Using International Law to Prevent Environmental Harm from Increased Use of Desalination" 34 *Texas International Law Journal* (1999) 187 231

להקלאות, הכילו המים המושבים ריכוזי כלור של 100 עד 150 מ"ג/ל' בלבד – ריכוז נמוך בהרבה מכל מי-קולחין אחרים בארץ.²³² ניתן להניח שהתקנות להסדרת ההתפלה בישראל יותקנו במסגרת חוק המים, והן עשויות לכלול הנחיות בדבר כמויות מים, מיקום מתקנים, סילוק תמלחות ומקורות. הרגיה.²³³ אכן, רוב מי השתייה של אילת מותפלים זה שנים רבות בהצלחה מסוימת, וזאת ללא חקיקה מיוחדת, אך מדובר בכמויות זעירות לעומת הדור החדש של מתקני ההתפלה שלחוף הים התיכון. כמו בכל תעשייה חדשה, תשתית רגולטיבית נכונה עשויה לצמצם נזקים אקולוגיים ולהגביר יתרונות סביבתיים.²³⁴

3. תמריצים כלכליים

פרשנים רבים מבדילים בין שתי פרדיגמות במשפט הסביבתי: מחד-גיסא הגישה הערכית רואה בזיהום דבר שלילי הפוגע בזכויות בסיסיות ועל כן דינו להימחק, ומאידך-גיסא גורסת הגישה הכלכלית שהחיים המודרניים מחייבים להסתגל לקיומם של מפגעים כלשהם, ואין להתייחס לסוגיה זו כמאבק בין "כוחות החושך" לבין "כוחות האור". על-פי הגישה הכלכלית, מטרת דיני איכות הסביבה היא להגדיר את הכלים והמוסדות המסוגלים להבטיח שאיזון האינטרסים יכויל נכונה, כדי להגיע ל"רמת זיהום אופטימאלית".

הגישה הכלכלית הסביבתית מוצאת את ביטויה בחוקים סביבתיים רבים בעולם – ביתר ביצירת תמריצים להנעת התנהגות רצויה בניהול משאבי המים, ובשיטת "המקל והגורר". אחד החוקים הסביבתיים הראשונים שהציגו גישה כלכלית, הוא פקודת היטלי השפכים שנחקקה בגרמניה בשנת 1976 ותוקנה ב-1994. הפקודה קובעת כי יש לחייב היטל על שפכים המוזרמים לכל מקור-מים שהוא.²³⁵ למעשה יצר החוק את "המס הסביבתי" הראשון בגרמניה, על בסיס העיקרון אשר לפיו "המזהם משלם"; שכן, היטלי השפכים מכסים לפחות חלק מעלותו הסביבתית של הזיהום. ההיטל נקבע על בסיס כמות השפכים, מידת פגיעתם הסביבתית, ולפי טבלת עלויות המבוססת על יחידות רעילות (noxiousness). סכום ההיטל הועלה בהדרגה מ-12 מארק ב-1981 ל-70 מארק ב-1997, מתוך כוונה ליצור תמריץ ממשי לצמצום כמותם ורעילותם של השפכים. באופן עקרוני ניתן להגביה את שיעור ההיטל עד להשגת התגובה המבוקשת ממקורות הזיהום, אך ניתן גם לקזז מתשלומי ההיטל השקעות מסוימות בטיפול בשפכים. הכספים הנגבים מועברים לקרן סביבתית מיוחדת, המספקת תמריצים כלכליים ומעודדת מעורבות ציבורית. יש הרואים בשיטות "הכלכליות"

A. Tal "Seeking Sustainability: Israel's Evolving Water Management Strategy" *Science*, 232 (2006) 1081-1084

N. Becker "Initial Assessment Quantifying Externalities of Desalination Facilities in Israel and Comparison of Alternatives' Costs" (Tel Aviv, 2004)

234 תמלחות מתהליך ההתפלה מועברות בפועל לבריכות המלח של חברת דנקנר, המספקות את רוב המלח לצרכים ביתיים בישראל. ספק אם פתרון כה אלגנטי למחזור קיים במתקנים שלחוף הים התיכון, שם יהיה צורך בסילוק התמלחות בחזרה לים.

235 ראו: A.V. Kneese & B. T. Bower "Water Management in the Ruhr: A Case Study of the Genossenschaften" in *Managing Water Quality: Economics, Technology Institutions* (Washington D.C. Resources for the Future, 1984) 237

אלון טל

הבלתי-כופות, ביטוי טהור לעקרון "המזהם משלם" ולגישה חדשנית היוצרת מוטיבציה בקרב התעשייה וגורמים מזהמים אחרים להמשיך ולהשקיע בטכנולוגיות כדי להגיע לביצועים סביבתיים טובים יותר.

לרוב – ובניגוד למתרחש במדינות אחרות – אין לקהילה הסביבתית בישראל התנגדות עקרונית להנהגת תמריצים כלכליים. המשרד לאיכות הסביבה נלחם שנים כדי לקדם, והוא אף הקים "אגף כלכלה" על-מנת להבטיח מיומנות מקצועית ביוזמות בתחום זה. מסים סביבתיים עשויים להפוך למקור-הכנסה משמעותי למימון פעילות סביבתית (באמצעות ייעוד אגרות והיטלים לקרנות סביבתיות, כגון הקרן למניעת זיהום ים²³⁶ או הקרן לשמירת הניקיון²³⁷). לדוגמא, חוק הפיקדון על מכלי-משקה, תשנ"ט-1999²³⁸ הוא חוק פופולארי במיוחד בקרב התנועה הסביבתית בישראל וגם בקרב הציבור הרחב.

תמריצים יכולים כמובן להיות גם חיוביים, ולא רק שליליים. למשל, במשך שנות ה-90 קיבל המשרד לאיכות הסביבה תקציב כדי לחלק מענקים במאות מיליוני שקלים למפעלים שהשקיעו במתקנים למניעת זיהום, ומנהלת הכיוב חילקה מענקים בהיקף גדול מזה כדי לשרד מתקנים לטיהור שפכים²³⁹. אכן, מפעלים קטנים המתקשים לגייס משאבים ולהשקיעם במערכות כאלו, לא עמדו תמיד בדרישות הטכניות ובניירת הכרוכה בתכנית, אולם אין ספק כי מבחינת איכות המים, היתה היוזמה חיונית.

תמריצים יכולים לכלול גם פעולות וחומרים, עד לרמת חומרי הגלם העלולים להפוך לתומרים מזהמים. כך, למשל, במסגרת הדירקטיבה האירופית לטיפול בתנקות או בתומרים אחרים, יש מדינות רבות המטילות היטלים על דשן, חומרי-הדברה ושאר חומרים הגורמים לזיהום.²⁴⁰ ברוגמא מקומית דומה, עושה המשרד לאיכות הסביבה מאמץ לאשר היטל על כל טון פסולת המועבר להטמנה, במטרה "לשקף את המחיר האמיתי של הטמנת פסולת".²⁴¹ לכאורה, כשיעלו המחירים תורגש המופעתם וישתנה מאזן שיקולי הטיפול בפסולת ברשויות מקומיות. בתחומים אחרים – היטלי-עגינה במסגרת פקודת מניעת זיהום מים – בשמן נוסח חדש²⁴², תש"ם-1980 או ההיטל הזעיר על מכלי-משקה במסגרת חוק שמירת הניקיון, תשמ"ד-1984²⁴³ – נוצר תמריץ כלכלי ואף מקור-הכנסה לפעילות סביבתית.

ביטוי נוסף לגישה כלכלית ניתן למצוא ביצירת "שווקים" סביבתיים. בדומה לשיטת ה"סחר בפליטות" שפותחה בארצות-הברית בהקשר של פליטות-אוויר (cap and

236 סעיף 13-14, לעיל הערה 188.

237 סעיף 10, לעיל הערה 189.

238 ס"ח תשנ"ט, 170.

239 ראו: Tal (2002) לעיל הערה 1, פרק 5.

240 למשל: בהולנד, שוודיה ונורווגיה יש מסים "סביבתיים" על דשנים. ראו: U.S. EPA "Researching Economic Instruments for Nitrogen Control in European Agriculture" 56 *Nonpoint News-Notes* (February/March, 1999). אחת המדינות הראשונות בארצות הברית שקידמו מדיניות כזו, היא מדינת מינסוטה, ראו: Agricultural Chemical Response and Reimbursement Law, Minnesota Statutes (2001) Chapter 18E.

241 "פסולת מוצקה – חקיקה ותקינה" באזור של המשרד לאיכות הסביבה, www.sviva.gov.il.

242 ראו סעיף 17. נ"ח, תש"מ 630.

243 סעיף 11, ס"ח 142.

"trade"²⁴⁴ ניתן להנהיג שיטה בה מחולקים היתרים להזרמת שפכים על פסיס כושר הנשיאה של הנחלים באגן ההיקוות. בעל היתר "הזרמה" ראשי למכור את זכויות הזיהום לאדם אחר אשר אינו מעוניין למנוע זיהום מחמת עלויות גבוהות. לכאורה, היעילות של מערכת כזו היא גבוהה מאוד, כי היא אינה מחייבת טיפול יקר או בזבזני כדי לצמצם כמויות זעירות של מזהמים, אלא מבטיחה רמה אקולוגית סבירה של הזרמת שפכים. כך מתאפשרת גמישות לתעשייה ולגורמים החייבים במניעת זיהום.

הסיבות שלא לנסות מדיניות ציבורית כזו בישראל, הן רבות. בין היתר:

(א) סיבה ערכית: חוק המים מגדיר זיהום-מים כהתנהגות פלילית, וגישה כלכלית מטשטשת את האיסור.

(ב) סיבה אקולוגית: רוב רובם של מקורות המים העליים בישראל הם נחלי-אכזב הזורמים עם מיקולחין בדרגות שונות של טיפול. אין אפשרות לכל פשרה שהיא בנוגע לדרגת הטיפול בקולחין, שמא תחוסל כל אפשרות לבניית מערכת אקולוגית בסיסית. כמו כן, מי התהום בישראל הם רגישים ופגיעים, ועל כן לא תמיד ניתן להחזיר את השעון לאחור אם ייווצר זיהום משמעותי. הגמישות של מדיניות כלכלית בקבלת החלטות "לגיטימיות" להיטלים כספיים במקום טיפול בשפכים, תאפשר חריגה מסף פיזי, דבר שעלול לגרום נזק בלתי-הפיך למערכות אקולוגיות רגישות. גם העלות הגבוהה של שיקום מי-תהום, ההופכת את זיהומם לבלתי-הפיך, מרתיעה מאימוץ מדיניות כזו.

(ג) סיבה פרגמטית: בניגוד לתדמיתה, מדיניות של תמריצים כלכליים מחייבת הקמת מערכת פיקוח נרחבת גדולה ומתוחכמת יותר מזו הדרושה בשיטה רגולטיבית רגילה. למדינת-ישראל אין כוח האדם או את תשתיות הניטור הדרושות לכך.

(ד) סיבה תרבותית: ייתכן כי לאור נטיית חלק ניכר מן הציבור הישראלי לזלזל בתקנים סביבתיים או לייחס חשיבות פחותה לנורמות סביבתיות – יהיה חוסר-ציות עצום למערכת המתבססת על תמריצים כלכליים.

כאמור, בארץ אין כמעט התנגדות עקרונית להרחבת התמריצים הסביבתיים במסגרת מדיניות המים, כולל ארגונים סביבתיים מיליטנטים כביכול. ברמת העיקרון יש נכונות להנהיג תמריצים כלכליים בהקשר של איכות מים, כך שבחוק תיווצר מסגרת שתוביל לביצועים סביבתיים טובים יותר. דא עקה, המערכות האקולוגיות האקוויטיות בישראל הן רגישות לרוב, ולא ברור אם שיטה כזו תוכל להבטיח את קיומן. מדינת-ישראל אימצה כבר בעבר סטנדרטים אירופיים בקשר לטיפול בשפכים,²⁴⁵ ולמדה כי נחלי האכזב בישראל צריכים שפכים באיכות הרבה פחות גרועה מאשר בנהרות אירופה, שם המיהול הוא גורם מכריע. ייתכן שהתנאים הפיזיים של הנחלים בישראל, וגם של הכינרת, יגבילו עד מאוד את פוטנציאל השיטות הכלכליות והתמריצים הנלווים. כמו כן אין להתעלם מכך שמתכונתו המסורתית של

S.M. Johnson "Economics versus Equity: Do Market-based Environmental Reforms 244 Exacerbate Environmental Justice?" 56 *Washington & Lee L. Rev.* (1999) 111; .C. Schroeder "Third Way Environmentalism" 48 *Kansas L. Rev.* (2000) 801; סיכום הנושא בעברית: צ' לוינסון "סחר במוזהמי אוויר, פרוטוקול קיוטו ואמנת שינוי האקלים – היבטים משפטיים" עיונים בניהול משאבי טבע וסביבה (2001, כרך א, חוברת 1) 103 (www.environment.co.il).

245 תקנות בריאות העם (קביעת תקנים למי שפכים), התשנ"ב-1992, ק"ח 1033.

אלון טל

חוק המים אינה בנויה לתמוך במעבר למדיניות כלכלית משמעותית בניהול משק המים, וכי החלטה לאמץ גישה כזו תחייב שינויים בסיסיים בחוק.

בסופו של דבר, בעיות איכות המים בישראל אינן נובעות מחוסר "תמריצים כלכליים" אלא מחוסר מחויבות כלכלית למשק מים בריא. בניגוד למדינות במערב, אין תקציב המדינה מסוגל לספק את התשתיות הדרושות, במיוחד לאור העלייה המתמדת במספר האזרחים הצורכים שירותים סביבתיים. למשל, למרות הצהרות וקמפיילים אין-ספור, פרויקט שיקום הנחלים דורך במקום ומתפקד פיתום על פתחי המוסדות. אפילו קרן-קיימת-לישראל, אשר קידמה במשך שנים פרויקטים רבים בתחום המים (ואף זכתה בפרס בינלאומי יוקרתי על פעילותה באגן נחל אלכסנדר), הקצתה לנושא חמישה מיליון ש"ח בלבד מתקציב 2005, וזאת עקב משבר כספי ממושך.

לכן, יש התומכים בקידום מנגנונים פיננסיים חדשים על-מנת לגייס הון למימון מכוני-טיהור ותשתיות נוספות, כפי שנעשה בארצות-הברית. פרופ' גלן יגו, מומחה ממכון מלקין בקליפורניה, אמר ביום-עיון באוניברסיטת תל-אביב:

ברבעון האחרון של המאה ה-20 חלה מהפכה בשטח המימון, שמצאה את ביטויה בפרסי הנובל שהוענקו באותן שנים למומחים בתחום המימון והכלכלה... קיים שוק הון גדול הקשור בנושאים סביבתיים.²⁴⁶

מומחים אחרים מרגישים את הצורך בתושייה ממשלתית בתחום המימון, על-מנת לגייס את המשאבים שיידרשו להתמודדות עם בעיות של איכות-מים.²⁴⁷ המכרו המוצלח להקמת מכון ההתפלה באשקלון הוא צעד ראשון בכיוון זה.

מבחינה רעיונית, המשימה נראית פשוטה יותר במישור של כמות המים. נציב המים, שמעון טל, יוצא זה שנים נגד המערכת הקיימת של הקצאת-מים לפי מכסות, וקורא לבטלה. לדעתו, בעידן ההתפלה החדש אין כל היגיון בהגבלת חופש הציבור בקביעת כמויות המים הניתנות לרכישה. לדבריו, מוטב לפתור את משאבי המים לשוק החופשי, המבוסס על גביית עלויות ריאליות ועידוד תחרות באספקת המים. גישה זו לא זכתה עד כה לתמיכה פוליטית גורפת, אולם מספר הצעות-חוק ברוד"ז הוכנו זה מכבר, וייתכן שבקרוב נהיה עדים לרפורמה יסודית בתחום זה.

בנוגע לאכיפה, נראה כי ניתן להשתמש בתמריצים כלכליים על-מנת להגביר את מודעות פוטנציאל הפיקוח בקרב הציבור. אלבק וטל עמדו על המשוואה הכלכלית הקוטבית המבדילה בין תביעות ציבוריות של גופים סביבתיים בארצות-הברית ובישראל. במערכת המקומית, בית המשפט אינו מתגמל את העותרים הציבוריים המקובלים, אשר ממלאים למעשה את תפקיד "כלב השמירה" של הסביבה.²⁴⁸ נוסחים שונים לתיקון חוק מניעת מפגעים

246 ג' יאגו מימון פרויקטים של איכות הסביבה שיטות חדשות למימון פרויקטים סביבתיים בישראל: שיקום הירקון כדוגמה (2003) 47.

247 A.D. Softer "Water and River Basin Resource Management: The Urgency of Innovation in Israel" in *The Application of Environmental Finance in the Israeli Setting, The Yarkon River as a Case Study* (Jerusalem, 2003) 23-25

248 מרום-אלבק וטל, לעיל הערה 201.

סביבתיים (תביעות אזרחיות)-1992, הוצגו בפני מספר חברי-כנסת, אך עקב התנגדותו של משרד המשפטים, תהליך התיקון אינו מתקדם.

4. היערכות הידרולוגית עתידית במסגרת תהליך השלום המתחדש הסכמי השלום שנכרתו במהלך שנות ה-90 עם ירדן ועם הפלסטינים,²⁴⁹ כללו חלקים שלמים שהוקדשו לניהול משותף של משקי המים. הסכם המים עם הפלסטינים נפתח בתשעה עקרונות בסיסיים, הכוללים הכרה ישראלית בזכויות פלסטיניות בגדה המערבית (שהיקפן ייקבע במהלך משא ומתן על הסדר הקבע); הכרת הצורך בפיתוח מקורות-מים חדשים; ניהול משותף של מערכות הביוב ואספקת המים; ניצול בר-קיימא של משאבי-מים, נקיטת האמצעים הדרושים למניעת זיהום מי המקורות המשותפים, ועוד. לא פחות חשובים הם המוסדות המשותפים אשר הוקמו במסגרת שני הסכמי השלום, כגון הוועדה הישראלית-פלסטינית המשותפת לניהול מערכות המים (The Joint Water Committee),²⁵⁰ אשר המשיכה להיפגש ולקבל החלטות גם בשיאו של העימות בין העמים בשנים האחרונות. שיתוף-פעולה בתחום זה הוא בלתי-נמנע לאור חשיבותו של אקוויפר ההר לשני הצדדים, ולאור הצורך בשימורו. על כן כלל ההסכם שיתוף-פעולה בתחומי הפיקוח והאכיפה בקרבה חסרת-תקדים גם בהקשר הבינלאומי. סעיף 40(17) קובע:

For this purpose, both sides shall establish, upon the signing of this Agreement, Joint Supervision and Enforcement Teams (JSET), whose structure, role, and mode of operation is detailed in Schedule 9.

אותו "Schedule 9" קבע כי בגדה המערבית יפעלו לא פחות מחמישה צוותי-פיקוח משותפים, אשר יכללו שני נציגים ורכב מכל צד.²⁵¹ הצוותים נועדו לפקח ולאכוף את סעיף 40 של ההסכם ולתקן את הפרתו. במסגרת ההסכם קיבל כל צוות סמכויות לעצירת קידוחים בלתי-מאושרים, להפסקת חיבורים בלתי-חוקיים לקווי-מים, למניעת זיהום ולהבטחת ניהול

Israeli-Palestinian Interim Agreement on the West Bank and the Gaza Strip, Washington 249 A. Tal, D.C., September 28, 1995; ראו במיוחד: Annex III, Article 40, באופן כללי ראו: "International Water Law and Implications For Cooperative Israeli-Palestinian Transboundary Water Management", in *Security and Transboundary Water Management*, (C. Lipchin & E. Pallant eds., 2006).

Annex III, Article 40 (12). The function of the JWC shall be to deal with all water and 250 sewage related issues in the West Bank including, inter alia: a. Coordinated management of water resources; b. Coordinated management of water and sewage systems; c. Protection of water resources and water and sewage systems; d. Exchange of information relating to water and sewage laws and regulations; e. Overseeing the operation of the joint supervision and enforcement mechanism; f. Resolution of water and sewage related disputes; g. Cooperation in the field of water and sewage, as detailed in this Article. h. Arrangements for water supply from one side to the other

SCHEDULE 9 Supervision and Enforcement Mechanism Pursuant to Article 40, שם, 251 Paragraph 17 of this Appendix.

אלון טל

תקין של מערכות הכיוב והמים.²⁵² בפועל פעלו צוותים אלה כמשך פרק-זמן קצר ביותר ופוזרו עקב מתח פוליטי בדרגים הגבוהים. עם זאת, ההוראות בדבר הקמת הצוותים לא בוטלו מעולם, ויש להניח כי אם ישוב תהליך השלום למסלולו, יתחדש שיתוף הפעולה והתיאום הבילטרלי גם באכיפה.²⁵³

שינויים אלה טרם מצאו את ביטויים בחוק המים, אשר מניסוחו ניתן להסיק כי מדינת-ישראל היא "אי הידרולוגי" וחדד וחסר יחסי-גומלין עם שכניו. לכשיוסרו המכשולים המדיניים, רצוי להקים מערכת משותפת של תקנים סביבתיים לטיפול בשפכים, לשימוש בחומרים מסוכנים ומזהמים, לחיטוי מים, ועוד. אחד ההישגים הדיפלומטיים של ישראל כמשא ומתן היה מיקוד הדיון מעבר למציאות המים העכשווית, בפיתוח מקורות מים חדשים. הן הציבור הישראלי והן הציבור הפלסטיני – ולא כל שכן הירדני – סובלים ממחסור במים שיחמיר עם הזמן ועם הגידול הדמוגרפי המהיר. חלק ניכר מהמים יגיע מן הסתם ממתקני ההתפלה, שהם כאמור דוגמא לסיגיה סביבתית חדשה שטרם זכתה להתייחסות פרטנית במסגרת חוק המים.

יש סוגיות אזוריות נוספות שראוי שימצאו את ביטויין בחקיקה ישראלית ראשית. פרשנים רבים סבורים כי המחלוקת החריפה סביב חלוקת המים האזורית, תיפתר על-ידי יצירת שוק בו יוכל כל צד לקנות מים לפי צרכיו.²⁵⁴ ניסיונות לשיקום נחלים נכשלו עד כה בישראל, בין היתר בשל זרימה קבועה של שפכים פלסטיניים.²⁵⁵ כל התקדמות בנושא זה תלויה בהתחייבויות הרדיות לשיפור, ועל-כן רצוי שחלק מן ההצעות שהוצגו ברשימה זו בהקשר המקומי (שדרוג רמת טיהור השפכים, קביעת הסדר למניעת תשטיפים מכבישים וכו') יבוצעו בתיאום ובשיתוף-פעולה עם שכניהם.

252 ש, סעיף 4 (a-j).

253 פייטלסון, לעיל הערה 115.

254 F. Fisher "Water Management, Water Infrastructure, Water Negotiations And בין היתר: Water Cooperation: The Use Of The WAS Model" Presentation at the IPCRI *Water for Life Conference* Anatolia Turkey, October 10, 2004; J.A. Allan "Striking the 'Right Price' for Water? Achieving Harmony Between Basic Human Needs, Available Resources and Commercial Viability" (Allan, J.A. & C. Mallat eds.) in *Water in the Middle East: Legal, Political and Commercial Implications* (London, 1995) 325; N. Becker & N. Zeitouni "Reallocating Water Resources in the Middle East through Market Mechanisms," 12 *International J. of Water Resources Development* (1996) 17

255 כך למשל בשיקום נחל הירקון, כחוצאה משפכים בנחל קנה או בנחל אלכסנדר, וכחוצאה מן השפכים בנחל שכם.

ז. סיכום

הפתגם אומר: "אם כל רכושך הוא פטיש – כל אשר סביבך ידמה למסמר." לפי כלל זה, ייתכן שיש הגזמה מסוימת ברצונם של משפטנים להנהיג שינוי חקיקתי בתחום המים. ברור כי לא כל בעיות משק המים בישראל נובעות מליקויים במישור המשפטי, ודרושים כלים סטטוטוריים נוספים. בעיות רבות עשויות להיפתר באמצעות חקיקת-משנה, על סמך חוקים קיימים. בפועל נמצאות כבר תקנות חשובות בצנרת הבירוקרטית הרגילה, כמו שיפור התקנים של מי השתייה וכללים לשימוש חוזר בקולחין.

יחד עם זאת, אין ספק כי לאתר שנים של ניסיון בארץ ובעולם, הגיעה השעה לערוך את חוק המים, ולא רק מבחינה מוסדית כפי שהדבר נעשה באופן חלקי במסגרת חוק ההסדרים, תשס"ו. למעשה, תהליך זה החל כבר, וחלק מן השינויים כבר בוצעו (דוגמת הקצבת מים לטבע). במקרים אחרים עוד ממתנות הצעות לתיקון החוק להצבעה בכנסת (כמו למשל ההתייחסות להשפעת מי-נגר מכבישים) או הצעות החוק המייעלות את האכיפה במסגרת חוק המים ומחמירות בעונשיו. תיקוני החקיקה מקדמים עניינים, ונציבות המים תהפוך באופן פורמאלי לרשות ב-1 בינואר, 2007.

אולם מן הסקירה דלעיל עולה כי המשך התהליך של חידוש חוק המים עשוי להשפיע על פעולות מזהמות ולסייע בעבודה השוטפת של הרשות המבצעת. נראה אפוא כי בפועל ייתן חוק המים מענה טוב יותר לבעיות משק המים בישראל, אם יכלול מספר שינויים, ובהם:

(1) שדרוג הסעיפים המקדמים את מערכת האכיפה ופעולותיה – ייעול מערכת של דיווח-עצמי, פתיחת מסלול של קנסות מנהליים לעבירות ברורות, והעלאת הקנסות בגין עבירות על חוק המים באופן כללי;

(2) התייחסות חקיקתית לשלל מקורות הזיהום, החל ממקורות לא-נקודתיים כגון זיהום מכבישים ומחקלאות וכלה בזיהום פוטנציאלי מהתפלת מים, עם לוח-זמנים לקביעת תקנים מחייבים;

(3) התייחסות "חברתית" במסגרת החוק, אשר תבטיח זכות לכמות מים בסיסית, פזכות לסביבה מינימאלית ראוייה;

(4) יצירת מערכת מקפת של תמריצים כלכליים, אשר תפעל לצד פעולות האכיפה, לרבות יצירת הקלות במסים, מענקים לרכישת ציוד למניעת זיהום, וכיוצא באלה.

(5) יצירת מנגנון תיאום אמיתי ושילוב-כלים טוב יותר בין כל הגורמים המוסדיים הקשורים בשיקום וניהול אגני-היקוות, לרבות הגדרת תפקיד של כל גורם וגורם וקביעת רשות המים החדשה כמוסד מוביל בתהליך. למרות השינויים שנעשו במסגרת חוק ההסדרים האחרון, עדיין רחוקה הדרך למערכת מאורגנת המסוגלת לפעול במישור האגני. כמובן, ללא הקצבה של המים לנחלים (או לפחות אספקת תקציב לרשות הטבע והגנים לצורך קניית מים מן הרשות) וללא צמצום המזהמים המזרמים לנחלים (הן ממקורות זיהום ישראליים והן ממקורות פלסטיניים וירדניים) גם תיקון חקיקתי כאמור לא ישא פרי.

ברי לכול כי תיקוני החוק עצמם הם רק ראשית הדרך. שינויים מהותיים כאלה יחייבו תושייה ופתיחות מצד גורמים ממלכתיים ובעלי-עניין נוספים – תכונות שנדמה שבעבר לא היו בנמצא, למרות חומרת הבעיות הסביבתיות של משק המים כיום.

מאז ראשית הציונות לא היה בארץ משאב שנחשב יקר וחיוני יותר מן המים. לא בכדי

אלון טל

לומד כל תלמיד בבית הספר כי ללא מים אין חיים. על כן מגיעה למשאבי המים של ישראל המערכת הנורמטיבית הטובה ביותר. בעולם מושלם היה מקום לשקול הכנת חקיקה חדשה שתכלול את השינויים הנ"ל, ואף ראה כי יוזמה כזו יכלה להצליח אילו הוקמה מלכתחילה ועדה בין-משרדית רמת-דרג. לטוב או לרע, חוק ההסדרים תשס"ו הוכיח כי ניתן לעשות בכנסת שינויים בסיסיים במהירות הבזק. אך בסופו של דבר, ייתכן כי התקנתו של חוק מים חדש תהיה משולה לנהג גרוע שרוכש מכונית חדשה כדי להפחית תאונות-דרכים. אם לא יעלה נושא שמירת איכות המים על סדר היום הציבורי, ואם לא יגדל שיתוף הפעולה בין רשויות העבודה השונות, לא יועילו החידושים המבריקים ביותר בספר החוקים. אף על-פי כן, תיקונים נקודתיים עשויים להפיח חיים חדשים במסגרת הוועיקה של חוק המים, לממש את הבטחתו של חוק זה, ולשמור על זמנים בישראל במצב המאוזן והנקי שהם ראויים לו.