



מסמך מדיניות

נחלים - מישות קווית למרחב אגני

כתבו:

קפלן יעל, התוכנית לתואר שני ברגולציה ומדיניות סביבתית

יערה חיימי

יעל בק

בהנחיית:

עו"ד יותם שלמה, מנהל הקליניקה

עדכון אחרון: 1.10.2020

תקציר

"נחלים נמצאים בתנועה מתמדת ועל כן אין זו משימה פשוטה לתכננם ולנהלם זאת לעומת תכנון ו/או ניהול יער, שמורת טבע, עיר כפר וכו' העומדים במקום אחד. מים שעוברים כעת בנחל לא יהיו המים שיעברו זמן קצר לאחר מכן... נחל אחד עובר במהלכו ארצות שונות, הרים שפלה, מישור, מדבר, חוף ים ואותו נחל עשוי לעבור בעיר, בכפר באזור תעשייה, בשמורת טבע וביער. נחל אחד ויחיד רואה **במסעו את כל אלה**...."¹

נחלים הם מערכת מורכבת וכל נחל מיוחד במינו. לכן, יש לעבור מחשיבה כיצד לסגור, לעצור או להסיט את הנחל כדי לפתוח בעיות ניקוז, לחשיבה פתוחה המכירה בשלל תפקידי הנחל מבחינה אקולוגית, הידרולוגית ניקוזית, חברה, מורשת, תרבות, תירות נופש נוף ועוד ולתכנן תכנון פרטני **ובהסתכלות אגנית כוללת**.

כיום בישראל עשרות גורמים מטפלים בתכנון וניהול של נחל אחד. החוק הישראלי מעניק סמכויות לניהול מים ונחלים לחמישה משרדים שונים. בנוסף קיימות הוראות ותקנות, לעיתים סותרות, שנותנות סמכויות לגורמים נוספים: רשויות ניקוז עם סמכויות ניקוז בלבד, רשויות נחל עם סמכות סביבתית אך ללא גישה אגנית, מחוזות התכנון הארציים, רשות המים, קק"ל, רשות הטבע והגנים, תאגידי המים, רשויות מועצות אזוריות, בעלי עניין פרטיים ועוד דבר היוצר מצב כמעט בלתי אפשרי לניהול הנחלים.

לטובת הסדרת הנושא התכנוני מתבצעת בימים אלה עבודה כוללנית של החלת תפיסות עולם חדשות בתכנון הנחל באמצעות עדכון ואיגום התוכניות **בתמ"א 1** אשר תטפלנה בנחלים כמסדרונות אקולוגיים, בקשר בין הנחל והעיר, בתכנון אגני כולל, בשטחי בהצפה, שפכי הנחלים לים ועוד.

במסמך זה אנו נציע פתרונות נוספים, משלימים למהלכים שקודמו במסגרת תמ"א 1:

1. **הקמת רשות אגן בעלת סמכויות מקיפות בנושא מים סטטוטורית ותקציבית.**
2. **איחוד חוקים "חוק הניקוז" ו"חוק רשויות הנחלים ומעיינות" להקמת רשות נחל על בסיס אגני.**
3. **הקמת רשות אגן בעלת סמכויות מקיפות בנושא המים.**
4. **הקצאה ואיחוד תקציבים.**

הקדמה

בישראל 31 נחלים ראשיים; 16 מהם זורמים לים התיכון, והיתר - לירדן ולכינרת. חשיבותם הציבורית והסביבתית של הנחלים היא בשימור ובפיתוח של ערכי נוף, בשימור מערכות אקולוגיות, כשטחים פתוחים המשמשים לפעילות נופש ופנאי, כמקורות מים, כעורקי ניקוז ולמניעת סחף.

¹ מוטי קפלן תכנון מתאר וסביבה – "תמ"א 1 שמים את הנחלים על מפת התכנון" כנס אקולוגיה וסביבה

כתוצאה מפעולות פיתוח שנעשו בכל שנות המדינה, לרבות שאיבת מקורות המים של הנחלים, בנייה בסמוך אליהם, הפיכתם לעורקי ביוב ביתי, תעשייתי וחקלאי ופינוי פסולת מוצקה לתוכם או לשוליהם - יבשו מרבית הנחלים בישראל והפכו בחלק מהמקרים למטרדים ולסיכונים סביבתיים².

לשיקום נחלים שנפגעו מזיהומים ומפיתוח יתר יש ערך כלכלי הבא לידי ביטוי בשיפור הדימוי האזורי ובעליית ערכי הנדל"ן בסמוך להם, בהקטנת זיהומים סביבתיים, ביצירת מוקדי תיירות ובהפחתת נזקי הצפות.

חשיבות הנחלים נובעת מההשפעה הרבה שיש להם על המדינה, על תושביה, ועל כלכלתה. יוצא מכך שישנם בעלי עניין רבים, אשר להם אינטרסים שונים בניהול אזור הנחל. גדות הנחלים משויכים לאורך התוואי לרשויות מקומיות שונות ולמחוזות שונים ברשויות התכנון ובמשרדי הממשלה כגון המשרד להגנת הסביבה ומשרד חקלאות ופיתוח הכפר. כל רשות מקומית מטפלת בגדה הנמצאת בשטחה בהתאם לאינטרסים שלה, גם אם בכפוף להוראות גופי התכנון והחוקים השונים. אינטרסים אלו, באים לידי ביטוי בלחצי פיתוח כבדים באזורי נחלים מצד אחד, אל מול שמירה על מתנות הטבע,³ נוף ושטחים פתוחים לטובת תיירות ופנאי מצד שני.

מורכבות נוספת היא ההשפעות השליליות של פעילות חקלאית על הנחלים. שטחים חקלאיים חשובים לחברה, הן בשל היותם ספקי מזון ומוצרים אחרים והן בשל היותם משאב תיירותי בעל ערכים כלכליים. אולם, שטחים חקלאיים גם גורמים להתדרדרות בתי גידול, זיהום מים, המלחת קרקעות, צמצום המגוון הביולוגי, הגברת נגר עילי, סחף והשקעת קרקע.

לקראת גישה אגנית

"בתכנון ובניהול משאבי מים נדרשים איחוד וקשירה של כל היבטי הנושא. גבולות פוליטיים אינם רלוונטיים לתכנון המים. יש להפריד בין המסגרת הפוליטית לקבלת החלטות בנוגע למים לבין תחומי האחריות הגאוגרפיים של הגוף שיקבל את ההחלטות"⁴

במסגרת אמנת מדריה מדינות אירופה קבעו כעיקרון מנחה שניהול משאבי המים יעשה בגישה הוליסטית:

"קיים צורך בניהול משולב של מים עיליים, מי תהום ומשאבי מים נוספים, שיכבד את צרכיה של הסביבה כמערכת כוללת, ייעזר בתכנון פיזי, ויהיה מקובל מבחינה חברתית ומבחינה כלכלית"⁵.

ובהמשך: "רשויות ארציות מחוזיות ומקומיות צריכות להעדיף ניהול אגני"⁶

² מבקר המדינה דו"ח שנתי - קובץ דוחות ביקורת לשנת 2011, התשע"ב

³ חוק גנים לאומיים ושמורות טבע, תשכ"ג-1963

⁴ ראובן לסטר, נחלי ישראל מדיניות ועקרונות תכנון, פרק משפט ארגון ומינהל.

⁵ Article 1, European council on Environmental Law: Madeira declaration on the sustainable management of water, adopted by the European Council on environmental law 17-04-99

⁶ Article 5 of the Madeira declaration

המצב המשפטי בישראל בנושא הנחלים סבוך. המדינה לא מצליחה לתת מענה הולם למגוון הבעיות הנוצרות. ישנה חקיקה רבה בתחום המים והנחלים, הוראות ותקנות סותרות, וגופים רבים בעלי סמכויות. בסופו של יום, חלוקת הסמכויות והתפקידים לא ברורה לגופים השונים. כתוצאה מכך, נושאים רבים וחשובים נופלים בין הכיסאות ולא זוכים לפתרון וטיפול, או לחלופין, מטופלים במקביל במספר גופים שונים באופן לא יעיל. הגופים המעורבים בקבלת ההחלטות: משרד החקלאות, המשרד להגנת הסביבה, משרד התיירות, משרד הפנים, רשויות הניקוז, רשויות הנחל, רשות המים, קק"ל, רשות הטבע והגנים, תאגידי המים, מערכת התכנון, רשויות מקומיות (בעיקר מועצות אזוריות) ובעלי עניין פרטיים.

בקום מדינת ישראל יורשת המדינה את המגילה, החוק העות'מאני **שהכיר במים כמשאב לאומי** והמעט במתן בעלות על מקורות המים ומיד נחקקו 4 חוקי מים שלכאורה המשיכו את החוק העות'מאני:

1. שליטה על נקודות מוצא המים - חוק למדידת המים תש"ט'ו 1955

חוק זה מסדיר את הספקת מים לשם צריכה על פי מדידה ותמורה.

2. שליטה על הבארות - חוק הפיקוח על קידוחי המים תש"ט'ו 1955

חוק זה מפקח על כל חפירה קדיחה או מבנה המיועדים להעלאות מים תת קרקעיים על פני הקרקע.

3. שליטה על הניקוז - חוק הניקוז וההגנה מפני השיטפונות תשי"ח - 1957 (בסמכות משרד

החקלאות). חוק זה הנו החוק היחידי שביטא גישה מרחבית לטיפול בנחלים השונים אך

ביישומו נכשל בעת הקמת רשויות ניקוז לצרכים פוליטיים אך ללא קשר לניהול משק המים.

4. חוק המים - חוק המים תשי"ט - 1959 חוק זה קבע שהמים הם קניין הציבור בשליטת המדינה

ולכל אדם הזכות לקבל מים והסמך את שר החקלאות ונציב המים (היום רשות המים) לקבוע את

איכות הנחלים ולשמור עליהם מכל מקור זיהום.

תהליך החקיקה נמשך והחל מ 1960 הותקנו תקנות, חוקים וצווים נוספים המטפלים במים

ומקורותיו:

תקנות שימור קרקע תש"ך-1960 (מכוח סעיף 2 לפקודת סחף-קרקע (מניעה), 1941 (להלן -

הפקודה), והסעיפים 14(א) ו-2(ד) לפקודת סדרי השלטון והמשפט, התשי"ח-1948 ובסמכות משרד

החקלאות) - תקנות אלו קובעות כי תחומי רשויות הניקוז יוכרזו כאזורים מיוחדים מבחינת שימור

הקרקע.

חוק רשויות נחלים ומעיינות תשכ"ה-1965 (בסמכות המשרד להגנת הסביבה).

בשנת 1988 הוקם המשרד לאיכות הסביבה כמשרד עצמאי. עם הקמת המשרד בוצע תהליך

סקירה שבחן את הטיפול במקורות המים ונחליו:

- חלוקת סמכות בנושאי מים מפוזר בין 5 משרדי ממשלה.
- רשויות ניקוז שהוקמו בגישה אגנית אך עם סמכויות ניקוז בלבד.
- רשויות נחל בעלות סמכות סביבתית אך חסרות גישה אגנית.
- פוזרו סמכויות (חלקיות) ע"פ צו רשויות נחלים ומעיינות ל 11 רשויות הניקוז לבצע בנחלים נגזרות מחוק הנחלים: לקבוע תוואי לנחל (באישור השר ונציב המים) לשמור על הנוף ומטרות הטבע ולהכשיר שטחים לצורכי גנים, נופש וספורט.

גישה אגנית - מדיניות ואסטרטגיה

לאור המספר הרב של החוקים, התקנות והצווים בנושאי המים והגופים המטפלים בהם נדרש שינוי לתפיסה הקיימת ומעבר לניהול אגני סביבתי מערכתי של מקורות מים ונחלים לייעול המערכות התומכות וקידום הטיפול בנושא.

1. יצירת כלי ניהול לשיקום נחלי ישראל ולביצוע המדיניות של המשרד להגנת הסביבה לשיקום נחלים.
2. שילוב ותיאום בין פעולות הניקוז בנחל לבין פעולות שיקום הנחל ושמירת תפקודו כמערכת אקולוגית.
3. יצירת מנגנון שבו פעולות אלה יבוצעו על ידי גוף אחד.

מנהלת נחלים ארצית

כחלק משינוי התפיסה הוקם ב - 1993 **ארגון ארצי ייעודי** לתכלול והגנה על הנחלים וגדותיהם **"מנהלת נחלים ארצית"** על ידי המשרד להגנת הסביבה וקרן קיימת לישראל. נקבע שהמנהלת תפעל על פי שני עקרונות מנחים:⁷

העיקרון הראשון: קביעת מדיניות ארצית לשיקום וכן עבודה פרטנית ברמה אזורית של אגן ההיקוות תוך הקמת מנהלות אזוריות לשיקום נחלים. במנהלות האזוריות יהיו מיוצגים כל הגורמים בעלי העניין, תוך מתן במה לציבור בדגש על קהילה מקומית ויצירת "שולחן עגול" לדיונים בנושאים הנוגעים לנחל ולסביבתו. עיקרון זה בא לידי ביטוי בצוותי העבודה של המנהלת:

- **צוות היגוי ארצי,** הכולל את המשרד להגנת הסביבה, רשות הטבע והגנים, קק"ל, החברה להגנת הטבע, רשות המים ומשרד התיירות.
- **צוות היגוי לתכנון,** בהשתתפות אנשי מקצוע מתחומי תכנון הרלבנטיים לשיקום נחלים
- **מנהלות מקומיות,** הפועלות בראשות הרשויות המקומיות שבתחומן עובר הנחל. (עד כה הוקמו כ- 30 מנהלות מקומיות)⁸.

העיקרון השני הוא שימוש ברשויות הניקוז וברשויות הנחל כגורם מבצע במנהלות הנחלים וכגורם מקשר בנייה הפועל באזור ומנהל את פעילות השיקום הלכה למעשה על פי סעיף 2.5 בצו רשויות נחלים ומעיינות.

עם זאת המנהלת שהוקמה נעדרת מעמד סטטוטורי ולכן אין לה סמכויות ביצוע ואכיפה, כתוצאה מכך פעילותה הוגבלה לנושאי שיקום בלבד, בשיתוף גורמים המוכנים לפעול באופן וולונטרי.⁹

רשויות נחל ורשויות ניקוז

⁷ מתוך אתר [המשרד להגנת הסביבה](http://www.sviva.gov.il) (www.sviva.gov.il). ראו גם: זסק א. "רב שיח בנושא מדיניות שיקום ושימור נחלי ישראל" אקולוגיה וסביבה גיליון 3 (אוקטובר 2010) עמ' 55-71, וכן: "מדריך להכנת תוכניות מים לנחלים מחזור למעשה" (2015) המשרד להגנת הסביבה.

⁸ מתוך אתר [המשרד להגנה"ס מנהלת נחלים](https://www.sviva.gov.il/subjectsEnv/Streams/Pages/RiverAdministration.aspx) (https://www.sviva.gov.il/subjectsEnv/Streams/Pages/RiverAdministration.aspx)

⁹ דו"ח מחקר פיתוח מודל לניהול אגני משולב בהדגמה על אגן נחל פולג, המחלקה לגאוגרפיה וסביבה אוניברסיטת בר אילן, 2015.

מתוקף חוק רשויות נחלים ומעיינות תשכ"ה - 1965 המשרד להגנת הסביבה הקים שלוש רשויות לטיפול בנחלים: רשות נחל הירקון, רשות נחל באר שבע ורשות נחל הקישון. תפקידן הוא לבצע את "תפקידי רשות הנחל" הכוללים הסדרת תוואי, הסרת מפגעים, שמירת נוף, הסדרת ניקוז, חלוקת מים ועוד (תפקידי הרשות במלואם מופיעים בנספח א).¹⁰ בנוסף, השר להגנת הסביבה האציל סמכויות לרשויות הניקוז, אשר בסמכות משרד החקלאות, באמצעות צו רשויות נחלים ומעיינות הטלת תפקידי רשות נחל על רשויות ניקוז (תשס"ג-2003). לרשויות הניקוז הואצלו רק שתיים מתוך שבע התפקידים של "רשות נחל". ניסיונות עבר של משרד החקלאות לחיזוק כפיפותן של רשויות הניקוז למשרד החקלאות לא קיבלו התייחסות מהמשרד להגנת הסביבה, אף שהן היו עלולות להוביל לפגיעה בשיקום הנחלים.¹¹

השלכות של פיצול סמכויות

פיצול הסמכויות והתערבות גופים רבים בהחלטות השונות, ללא הסדרים ברורים בחקיקה, יצרו מגוון רב של בעיות:

4. **הסתכלות צרה: מערכת מנהל התכנון** יזמה תכנית מתאר לנחלים וניקוז (תמ"א 34/ב/3), אך הוראותיה נגעו רק לנחלים וניקוז וסביבתו הקרובה וולא היה בה ביטוי לראייה אגנית כוללת. בנוסף סמכויות רשות הניקוז חלות רק על ערוץ הניקוז ולא על כל האגן. **בעת כתיבת מסמך זה** אושרה תמ"א 1 (ינואר 2020) תוכנית מתאר ארצית מקיפה המאגדת תוכנית מתאר ארציות לתשתיות ושטחים פתוחים. בתוכנית זו נוסף פרק נחלים (תחת חטיבת שטחים פתוחים) שמטרת פרק זה להסתכל על הנחל כמרחב אגני ולא כישות קווית הכוללת את הנחל ואת הניקוז יחד ולבצע מעבר מהסדרת נחל לתכנון נחל על כל רבדיו. תמ"א 1 כוללת את מערכת הנחלים הראשית בארץ, המתווים את קווי הנוף העיקריים ואת מערכת אגני הניקוז. **פרק זה מחליף את תמ"א 34 / ב.12.**
5. **חוסר בפיקוח: תכניות ובקשות מועברות לחוות דעת רשות הניקוז** רק במקרים מועטים. המחסור בפיקוח מתבטא גם בזירה בין בעלי עניין פרטיים כמו יזמי נדל"ן לחקלאיים העובדים באזור הנחלים כאשר היזמים קונים את אדמותיהם של האחרונים ומסבים נזק לנחל בשם הפיתוח.
6. **התנגשות סמכויות ואינטרסים:** נחלים שונים חוצים מועצות אזוריות ורשויות שלהן יש מגוון רחב של חובות וסמכויות החלות בתחומן המוניציפלי בלבד והם עושים בשטח זה כרצונם וזאת בהעדר גוף בעל ראייה כוללת על הנחל כולו. זאת, בנוסף לאינטרס הפוליטי של נבחרי הציבור הפועלים לטובת התושבים שלהם ולרווחתם כדי שיבחרו בהם פעם נוספת. בנסיבות אלו לעיתים ניתנת קדימות לפעילות שמניבה תוצאות מיידיות, להבדיל מפעילות עם ראייה מרחבית ולטווח ארוך העוסקות בשימור הקרקע, הנוף והנחלים.

¹⁰ חוק רשויות נחלים ומעיינות, תשכ"ה-1965 סעיף 3.

¹¹ מבקר המדינה דו"ח שנתי - קובץ דוחות ביקורת לשנת 2011, התשע"ב (עמוד 85 סיכום והמלצות עמוד 2).

¹² תמא 1 שטחים פתוחים פרק נחלים

הצעות ליישום ומעבר לגישה אגנית

1. הקמת רשות אגן בעלת סמכויות מקיפות בנושא מים סטטוטורית ותקציבית.
2. איחוד חוקים "חוק הניקוז" ו"חוק רשויות הנחלים ומעיינות" להקמת רשות נחל על בסיס אגני.
3. הקמת רשות אגן בעלת סמכויות מקיפות בנושא המים.
4. הקצאה ואיחוד תקציבים.

מבקר המדינה מזהיר שלמשרד להגנת הסביבה מוטיבציה גבוהה יותר לקדם פרויקטים שתוצאותיהם נראות בציבור לעומת מניעת זרימת שפכים למי הנחלים.¹³ למשרד להגנת הסביבה אין תכנית רב שנתית ומדדים לבדיקת עמידה ביעדי השיקום. ומכאן שיש לבצע שינויי חקיקה או תקנות אשר יתאימו את הערכות הארגונים לטיפול מיטבי בנחלים בגישה האגנית, למצוא פתרון למימון תחזוקת הנחלים, לקבוע מדדים להצלחת השיקום, וליצור איזון ראוי בין השיקום הנופי של הגדות לבין שיקום המים.

ניכר כי אחת הבעיות העיקריות המונעת פעילות יעילה של המשרד להגנת הסביבה הינה בעיה תקציבית. ולכן יש לפעול להגדלת תקציב המשרד על מנת שיוכל לקדם את פעילותו בין בתרומות ובין במימון מתקציב הממשלה. בנוסף, יש להסדיר חוזים ברורים עם החקלאיים, ולהקפיד בין היתר על הפחתת ההדברה הכימית על ידי מעבר להדברה ביולוגית, ניתן לעשות זאת ע"י תמריצים כספיים שליליים.

במקביל ובנוסף יש לטפל ולדייק את החוקים הרלוונטיים לטיפול בנושא מקורות המים והנחלים:

1. **חוק הניקוז וההגנה מפני שיטפונות, תשי"ח-1957** - תהליך העיור המואץ בשנים האחרונות, קירב לנחלים מבנים המאוכלסים בצפיפות. בנוסף, התבצעו שינויים בשיטות העיבוד החקלאי שהפכו שטחים חקלאיים למקור זיהום. עם זאת, אין בחוק הניקוז התייחסות להגנה על נופי הנחל וערכי טבע ונוף או הוראות בדבר סדרי התכנון והאישור של תכניות ניקוז לשטחים מובנים ברשויות מקומיות, ובדבר הדרכים לשילובן בתכניות הניקוז של האזור כולו. מצב זה הוביל לאירועים של הצפות ושיטפונות שנגרמו לנזקים כבדים. לכן, יש לשנות את מסלול אישורן של תוכניות ניקוז ולקבוע אותו באופן ברור בחקיקה, תוך הפיכת המסלול לפי חוק התכנון והבניה ל"דרך המלך".¹⁴
- דוגמא ל"דרך המלך" ניתן לראות ב תוכנית רג/מק/ג/340 – משמרת מים (ר' נספח ב') שאושרה ע"י הוועדה המקומית לתכנון ובניה עיריית רמת-גן. תוכנית זו דואגת שתוכניות העוברות דרך

¹³ מבקר המדינה דו"ח שנתי - קובץ דוחות ביקורת לשנת 2011, התשע"ב.

¹⁴ מתווה לניהול סביבתי של הנגר העילי בנחלי ישראל, מכון דש"א ואחרים, 2011.
https://www.kkl.org.il/files/hebrew_files/curses/statorikab/nikuz-status.pdf

הוועדה ולקראת היתרי בניה מחויבות להציג דוחות הידרולוגים לפתרונות ניקוז וחלחול מים מהפרויקט האמור וע"פ דרישות תוכנית משמרת מים.

בעיה נוספת הקשורה ברשויות הניקוז עצמן היא שאין בהן ראייה כוללת של המציאות באגני ההיקוות. הן מתמקדות בטיפול באפיק הנחל ובשטחים הגובלים בו אך חסרה הראייה הכלל-אגנית שתמנע מלכתחילה במעלה האגן את הבעיות הנוצרות בהמשך המורד. למרות שהנהלת הרשות כוללת לרוב נציגים של הרשויות המקומיות באגן ההיקוות, חלק מהפעולות שמבצעות רשויות הניקוז, כגון ניקוי והסדרת שיפועים של גדות הנחל, נתפסות כפעולות תחזוקה שעליהן מחליטים אנשי המקצוע המומחים בתחום ספציפי, בעוד לעיתים נדרשת ראייה רחבה יותר של בעלי תפקידים ממשרדים שונים והכנת תוכניות כוללניות המאגדות את כל הצרכים מכל ההיבטים.

יש להקים רשות אחראית המפקחת על כל תהליכי הניקוז במקביל ומאשרת פעולות לכל רשות ניקוז בנפרד, או לחלופין מורה על פעולות ניקוז נדרשות, מתוך ראייה כלל ארצית. אין חובה כיום להפעיל סמכויות שיקום נחלים לפיתוח פנאי ונופש. הפעלת הסמכות נתונה לשיקול דעתה של הרשות המקומית. זאת מתוך גישה שמדובר באינטרסים חשובים פחות מאשר פגיעות בחיים ורכוש, עליהם נועדו להגן סמכויות הניקוז שהן בגדר סמכות חובה.

2. **חוק המים תשי"ט 1959** - חוק זה משקף גישה תועלתנית ביחס למים ומתעלם מעניין נופי הנחלים וערכי הטבע שבהם. על אף שמצוין כאחת ממטרות החוק "שמירה ושיקום של ערכי טבע ונוף לרבות מעיינות נחלים ובתי גידול לחים" [ס' 6 (6)], אין לכך ביטוי בנוסח החוק ואין הוראה המתייחסת לכך (מלבד ס' 150א, העוסק בדיווח על הקצאת מים לערכי המים לפי ס' 6 (6)) כך שהדבר תלוי במודעות ורצון מקבלי ההחלטות ברשות המים. בנוסף, לפי החוק על אדם להימנע מכל פעולה המזהמת מים, אולם זה לא ייחשב 'זיהום מים' אם מנהל רשות המים מאפשר סילוק שפכים למקור מים לזמן קצוב. לעתים ניתנים צווי ההרשאה בדיעבד (ללא החצנת עלויות על המזהם)¹⁵.

יש להשית עלויות על המזהם, ולקבוע קריטריונים ברורים מתי "ניתן לזהם" מקור מים ומדוע, כך שאישורים בדיעבד לא יתקבלו. בין היתר, יש לקבוע תקנות לאיכות מי ברכות הדגים המותרים להשבה לנחלים, דבר המהווה מקור עיקרי לזיהום. שנית, יש להוסיף הוראת חוק ותקנות המתייחסות בפועל לערכי הטבע של אזורי הנחלים; כיצד שומרים ומשקמים ערכי טבע ונוף, מטרות שנתיות ואזורים שמורים.

3. **תקנות שימור קרקע תש"ך-1960** - תקנות אלו קובעות כי תחומי רשויות הניקוז יוכרזו כאזורים מיוחדים מבחינת שימור הקרקע. עם זאת, בפועל, התקנות אינן מופעלות. בחוזים עם החקלאים לא כתוב שעל החקלאי לשמור על פוריות הקרקע או לדאוג למים צלולים כפי שנדרש בתקנות, וכיום, אגף שימור קרקע וניקוז ואגף אגרואקולוגיה של משרד החקלאות לא מקיימים מצדם תקשורת מספקת עם החקלאיים - מצב אשר יש לשנותו בדחיפות בשל הנזקים התמידיים והיומיומיים הנגרמים מכך.

4. **חוק רשויות נחלים ומעיינות, התשכ"ה-1965** - ישנה חפיפה מסוימת בין תפקידי רשות ניקוז כפי שמובאים בחוק הניקוז והגנה מפני שיטפונות, לתפקידי רשות נחל כפי שמובאים בחוק

¹⁵ מבקר המדינה דו"ח שנתי - קובץ דוחות ביקורת לשנת 2011, התשע"ב.

רשויות נחלים ומעיינות. ההבדל העיקרי בין הגופים הוא שמינוי רשות הניקוז הוא בסמכות שר החקלאות והקמת רשות נחל היא בסמכות השר להגנת הסביבה.

למרות השאיפה והצורך לנהל את הנחלים בגישה אגנית כללית ורחבה, החוק מנע מרשויות הנחלים את הסמכות הדרושה לכך, בין היתר משום שחייב כפיפות להוראות חוק המים ונציב המים, ובעיקר בשל כך שסמכותן של רשויות נחל הוגבלה בחוק לשטח נתון משני עברי הנחל ולא נפרשה על פני כל אגן ההיקוות.

בפועל, הוקמו עד היום רשויות נחל בודדות בלבד, ולכן חלק מתפקידן הוטלו על רשויות ניקוז. הדבר יוצר קונפליקט שכן רשויות הניקוז הנמצאות תחת משרד החקלאות, אמורות לפעול על פי צווים של המשרד להגנת הסביבה תוך שלכל משרד האינטרסים והמטרות שלו.

כמו כן, עניינים יסודיים בחוק נוסחו בצורה שאינה חד-משמעית, לדוגמא גבולות סמכויותיה של הרשויות המקבילות, כמו גם מנגנוני האיזון והבקרה, אינם ברורים.¹⁶

סעיף 3 בצו רשויות נחלים ומעיינות – קיימת מחלוקת פרשנית לגבי סוג התוכניות המחייבות את אישור השר להגנת הסביבה. לעמדת רשויות הניקוז, רק תוכניות סביבתיות "טהורות", שאין בהן היבט ניקוזי, טעונות אישור כזה. עמדתו הרשמית של המשרד להגנת הסביבה היא שגם תוכנית שכל כולה ניקוז, מחויבת באישור השר להגנת הסביבה. הרציונל הוא שלכל פעולת ניקוז יש השלכה סביבתית. לפי עמדת משרד החקלאות, תוכנית ניקוז אינה טעונה את אישור השר להגנת הסביבה¹⁷ - השר להגנת הסביבה לא יכול להקנות לעצמו סמכות 'וטו' על שר החקלאות בדרך של הטלת תפקידים נוספים על רשות הניקוז. בשל קונפליקט זה יש להגדיר חד משמעית באילו תכניות מדובר. אמנם לא צריכה להיות לשר להגנת הסביבה זכות וטו על תכנית ניקוז, אך דעתו צריכה להישמע, שכן עלולה להיות השלכה סביבתית או פגיעה בנחלים בפרט. כמו כן, צריכים להיות נציגי איכות הסביבה ברשות הניקוז שישקפו את הצד האקולוגי בכל החלטה המתקבלת ברשות, כך שהחלטות יהיו מאוזנות וקשובות גם לצרכים סביבתיים.

סיכום

בעולם, ובמיוחד באירופה, מקובלת הגישה האגנית שעיקרה בחינה כוללת של מקורות המים באגן היקוות אחד ואיזון אינטרסים בין המשתמשים באמצעות פעילות אינטגרטיבית של המשרדים הנוגעים בדבר. בישראל הטיפול בנחלים מאופיין בפיצול בין גורמים רבים ובחוסר איזון: המשרד להגנת הסביבה מופקד על שיקום הנחלים, אולם שיקום המים, הפעולה החשובה ביותר, הוא בסמכות רשות המים והביוב, וביצוע העבודות הוא בידי רשויות הניקוז הכפופות לשר החקלאות.

בנוסף, לנוכח החפיפה בין חוק הניקוז לחוק הנחלים, אשר מהווים שתי מסגרות שונות לטיפול המפוצל בנחלים - יש לצמצם ולרכז את ההוראות בנושא לחוק אחד ברור על פיו יפעלו הגופים. חוק זה יאזן את המערך המטפל בניקוז עם מנגנונים מקבילים בהיבטים הסביבתיים.¹⁸ יצוין שעל השר להגנת הסביבה להיות מעורב באופן מלא בכל ההליך החקיקתי.¹⁹

¹⁶ מתווה לניהול סביבתי של הנגר העילי בנחלי ישראל, מכון דש"א ואחרים, עמ' 18, 2011.

¹⁷ ראו מתווה לניהול סביבתי של הנגר העילי בנחלי ישראל, פרק א', עמ' 41.

¹⁸ השוואה ראשונית של טרום תזכיר חוק – תיקון לחוק הניקוז, מתווה לניהול סביבתי של הנגר העילי בנחלי ישראל, מכון דש"א, נובמבר 2011.

¹⁹ מתווה לניהול סביבתי של הנגר העילי בנחלי ישראל, מכון דש"א ואחרים, 2011.

אישור תוכנית מתאר ארצית אחת (תמ"א 1) בינואר 2020 ובו פרק נחלים מהווה שינוי גדול בחשיבה ומעבר מהסדרת נחלים לתכנון נחלים והסתכלות על הנחלים מישות קווית למרחב אגני.

המודל הנכון לגישתנו הוא **ריכוז כל סמכויות בידי רשות אחת** :

1. הקמת ארגון ייעודי ארצי להגנה על הנחלים, והקמת מנגנונים שונים שיבטיחו כי כל האינטרסים הרלוונטיים יילקחו בחשבון.
2. יצירת שיתוף פעולה בין כל בעלי העניין בנוגע לכל נחל ותיאום בין הצרכים שלהם. בנוסף, יש לקבוע הסדרים שיבטיחו את עצמאותם של האקולוגים מול רשויות הניקוז לשם הבטחת האינטרסים הסביבתיים ושינוי אופן אישור התכניות ברשויות הניקוז.
3. קביעת סמכויות אכיפה גם לרשויות הניקוז, החמרת האכיפה נגד מפעלים שמזרימים שפכים תעשייתיים לנחלים, והוצאת מי בריכות הדגים מבתי הגידול הלחים.
4. הסדרת חוזים ברורים מול החקלאיים וקביעה כיצד מפחיתים את הפגיעה הסביבתית שלהם.
5. הקמת ישות ארגונית בכל אזור של נחל²⁰, בה יהיו חברים נציגים של כל השותפים בעלי העניין באגן הנחל, ואשר תמלא את החסרים הקיימים בהתנהלות הקיימת במקום. על ישות זו לכלול מתאם פעילות ומתמחים ברמת הניהול, גורמים בקיאים בתחומי אקולוגיה וגאומורפולוגיה, גורמים בקיאים בחקלאות מקיימת, מתכננים, נציגים של הגופים המעורבים באגן.
6. הקמת רשות ארצית אחת לניהול אגני היקוות שתהיה בעלת ראייה כוללת וכלל ארצית שתהיה מעורבת בנעשה בכלל נחלי הארץ.
7. הקצאת תקציבים ייעודיים לנושא במשרד להגנת הסביבה ולגופים הנוספים הפועלים בנושא, והגברת שקיפות פעולתן של רשויות הניקוז.

²⁰ דו"ח מחקר פיתוח מודל לניהול אגני משולב בהדגמה על אגן נחל פולג, המחלקה לגאוגרפיה וסביבה אוניברסיטת בר אילן, 2015.

נספח א - תפקידי רשות הנחל (תיקון מס' 1) תשס"ב-2002 סעיף (3)

תפקידה של רשות נחל הוא לתכנן ולבצע את הפעולות המפורטות להלן, כולן או מקצתן, כפי שייקבע בצו לפי סעיף 2 :

- (1) הסדרתה של זרימת המים בנחל, במגמה לשמור על מפלס מים מתאים כל חדשי השנה ;
 - (2) ניקוזו הסדיר של תחום הרשות ;
 - (3) קביעת תוואי לנחל, או העברתם של מי הנחל או מקור המים לאפיקים אחרים ;
 - (4) הסרת מפגעי תברואה הכרוכים בזיהום הנחל או מקור המים או בזרימתם המשתנית של מימיו ;
 - (5) שמירת הנוף ומתנות הטבע לאורך הנחל בשתי גדותיו או מסביב למעיין, למעט נחל ומעיין שבתחומי גן לאומי או שמורת טבע, כמשמעותם בחוק גנים לאומיים ושמורות טבע, תשכ"ג-1963, והכשרת שטחים אלה לצרכי גנים, נופש וספורט ;
 - (6) הסדרתה של חלוקת המים בין המעוניינים בהם ;
 - (7) הסדרת דרכי השימוש בנחל או במקור המים על ידי המעוניינים.
- (ב) תפקידי ניקוז לא יוטלו על רשות נחל אלא ביחד עם תפקיד אחר.

צו רשויות נחלים ומעיינות (הטלת תפקידי רשות נחל על רשויות ניקוז), תשס"ג-2003

נספח ב – תמ"מ רג/מק/ג/340 – משמרת מים

- 10.6 בתכניות למבננים גדולים, המרחיבות משמעותית את השטח הבנוי ותכסית הקרקע, תדרש הכנת תכנית כוללת לשימור מי גשמים. התכנית תכלול:
- 10.6.1 התייחסות לאגני היקוות במעלה התכנית, במורד התכנית ולאגני היקוות שכנים.
- 10.6.2 הנחיות להפניית עודפי מי גשם לשטחים ציבוריים פתוחים.
- 10.6.3 שמירה סטטוטורית על שטחים ציבוריים לקליטת עודפי מי גשם משטחים במעלה התכנית שאינם זמינים לקליטת המים.
- 10.6.4 ביצוע קידוחי החדרה למי גשם עפ"י תכנית של יועץ הנדסי מקצועי, וזאת במגרשים בהם לא יתאפשרו שטחי חלחול בתוך המגרש או בצמוד אליו.
- 10.7 בתכניות מפורטות מאושרות אשר טרם הוצא להן היתר, תנאי להוצאת היתר היא תכנית פיתוח אשר בה תכנון ניקוז במגרשים הפרטיים ימנע ככל האפשר ורימת נגר לשטח הציבורי.
- 10.8 בעת הוצאת היתר הבניה תקבע הועדה המקומית הוראות להשהיית המים בחצרות והקלה על חדירתם לקרקע על-ידי קביעת אופי התכנית ושיפועים כהנחיה 10% - 30% משטח המגרש ישמש לנטיעות וחילחול מי גשמים.
- 10.9 הנחיות לתחזוקת השטח המחלחל:
- 10.9.1 יש לשמור על חיפוי השטח המחלחל בצמחית, גנים, גיזום או חצץ וחלוקים וכיו"ב.
- 10.9.2 השטח המיועד לחלחול מי הגשם יהיה מוקף גדר בנויה נמוכה (כ – 20 סמ') באם יידרש.
11. תנאים להיתרי בניה:
- 11.1 כתנאי להיתר בניה, הגשת תכנית פיתוח המגרש שתכלול בין היתר פיתרון לשימור מים עפ"י ההנחיות שבהוראות תכנית זו ועל פי חוות-דעת מומחה בנושא.
- 11.2 תכנית הפיתוח תכלול הפרדה בין מערכת ניקוז לבין מערכת ביוב.
- 11.3 יש לבצע קידוחים לקליטת מים בתחום המגרש ושאיבת עודפי גלישת המים, על פי תכנית מתואמת עם היחידה לאיכות הסביבה ברמת-גן.
- 11.4 הגשת תכנית סניטרית שתכלול בין היתר פיתרון לשימור המים כחלק בלתי נפרד מהדרישות להגשת תכניות סניטריות.
12. ההנחיות דלעיל אינן תקפות לאזורים מזהמים כעין תחנות תדלוק, כבישים ראשיים וכדומה.
13. אין בהוראות תכנית זו כדי לבטל את הצורך בהקמת מערכות ניקוז, לקליטת עודפי מי נגר בזמני סופות בעוצמות שמעבר ליכולת החילחול של הקרקע המיועדת לקליטת הגשם.
14. כפיפות: תכנית זו כפופה להוראות תכנית רג/340 על כל תיקוניה כל עוד לא שונו ע"י הוראות תכנית זו.
15. זמן ביצוע: לאחר מתן תוקף לתכנית.

16/02/03
י"ד/ אדר א/תשס"ג
2003-0036-327

מרחב תכנון מקומי רמת-גן
תכנית מתאר מקומית מס' רג/מק/340/ג/17
שינוי לתכנית המתאר רג/340 על כל תיקוניה
בסמכות ועדה מקומית עפ"י סעיף 62 א' (א) (5)
"משמרת מים"

1. שם התכנית : תכנית זו תקרא תכנית מתאר מקומית מס' רג/מק/340/ג/17, שינוי לתכנית מתאר רג/340/ג על כל תיקוניה .

2. מקום התכנית : מחוז : תל-אביב
נפה : תל-אביב -יפו
מיקום : מרחב התכנון המקומי רמת-גן

3. תחולת התכנית : התכנית תחול על כל מרחב התכנון המקומי בכל האזורים .

4. שטח התכנית : שטח מרחב התכנון המקומי רמת-גן

5. מסמכי התכנית : 2 דפי תקנון בלבד ללא תשריט .

6. הגבולות : גבולות מרחב התכנון המקומי רמת-גן .

7. יוזמת ומגישת התכנית : הועדה המקומית לתכנון ולבניה רמת-גן .

8. עורך התכנית : אגף מהנדס-העיר מח' תכנון עיר .

9. מטרת התכנית: קביעת הוראות בדבר משמרת מים .

10. הוראות התכנית :

- 10.1 בכל היעודים, יש להשאיר 10% - 30% משטח המגרש מגונן או מצופה בחומר מחלחל (כגון חצץ, חלוקי נחל), עפ"י תכנית פיתוח שתאושר ע"י מהנדס-העיר לפני הוצאת היתר בניה .
- 10.2 בקרקעות שאינן מחלחלות או במגרשים בהם תת-הקרקע מנוצלת כך שאינם מאפשרים את חילחול המים, יש להבטיח עד כמה שאפשר הפנית הנגר לקולטים במגרש ורק בהעדר אפשרות כזו יועבר הנגר למערכת הניקוז העירונית .
- 10.3 בשטחים הציבוריים הפתוחים (שצפים) ובגינות לאורך דרכים, יש להבטיח ששטחים הקולטים נגר יהיו נמוכים מסביבתם .
- 10.4 בכיכרות ציבוריות ושטחים מכוסי בטון ואספלט יש להבטיח כי הנגר יופנה לאזור מחלחל בשולי הכיכר שיהיה נמוך ממפלס הכיכר .
- 10.5 במשטחי איחסון ופריקה, נדרש טיפול במי הנגר במתקני טיפול לשפכי תעשייה .