

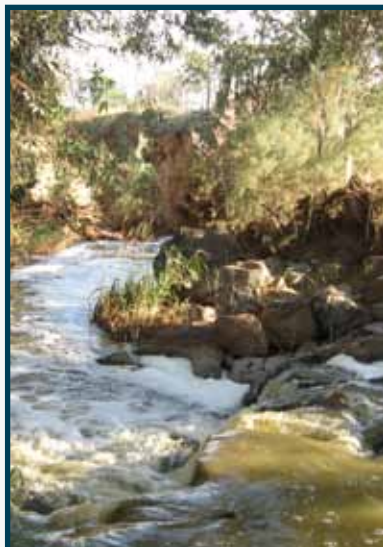
מחקר מדיניות: מתווה לניהול סביבתי של הנגר העילי בנחלי ישראל

פרק א': ניתוח המצב הקיים

צוות המחקר

פרופ' עזרא סדן, רות לובנטל-מנהל וכלכלה | דר' אבנר קסלר-הנדסת ניקוז | עו"ד ישי שניידור-ההיבט המשפטי | אבי אוזן-אקולוגיה | איריס האן, עמית שפירא-מדיניות תכנון וההליך התכנוני | מרכז המחקר: עמית שפירא

דצמבר • 2011



מחקר מדיניות

מתווה לניהול סביבתי של הנגר העילי בנחלי ישראל

פרק א'- ניתוח המצב הקיים

דצמבר 2010

צוות המחקר

פרופ' עזרא סדן, רות לובנטל- מנהל וכלכלה

דר' אבנר קסלר- הנדסת ניקוז

עו"ד ישי שניידור- ההיבט המשפטי

אבי און- ההיבט האקולוגי

איריס האן, עמית שפירא- מדיניות תכנון וההליך התכנוני

מרכז המחקר: עמית שפירא

וועדת היגוי מלווה

יואב שגיא- ראש מכון דש"א - יו"ר

דוד ירוסלבסקי (ירוס)- סמנכ"ל משרד החקלאות

צבי רבהון- מנהל אגף שימור קרקע וניקוז, משרד החקלאות

אלון זס"ק-מנהל אגף מים ונחלים, המשרד להגנת הסביבה

אייל יפה-ממונה שיקום נחלים, המשרד להגנת הסביבה

ניר אנגרט-מנהל אגף שטחים פתוחים רשות הטבע והגנים

נסים קשת- מנהל אגף סביבה, רשות הטבע והגנים

פרופ' אביטל גזית-אוני' תל אביב

זאביק לנדאו-מנכ"ל רשות ניקוז ירקון

דוד פרגמנט- מנכ"ל רשות נחל ירקון

משה פרלמוטר- החברה להגנת הטבע

עיצוב

רן גולדבלט

תוכן העניינים

5.....	רקע, ומטרות העבודה.....
7.....	החלטת הממשלה מיום- 9.5.2010.....
11.....	פרק א'- ניתוח משפטי.....
61.....	פרק ב'- מינהל וכלכלה.....
79.....	פרק ג'- מדיניות תכנון וההליך התכנוני.....
129.....	פרק ד'- תמונת מצב קיים והצעות לשיפור בנושא התכנון ההנדסי.....
137.....	פרק ה'- התפקוד הסביבתי של רשויות ניקוז - אקולוגיה.....



רקע, ומטרות העבודה

בימים אלו מקודמת על ידי הממשלה רפורמה בתחום הניקוז, הממשלה החליטה להטיל על משרד החקלאות ופיתוח הכפר ומשרד האוצר להכין תזכיר חוק לתיקון חוק הניקוז וההגנה מפני שיטפונות, התשי"ח-1957 ולתיקון כל דבר חקיקה אחר, ככל שיידרש לצורך הקמת מועצה לניהול נגר וניקוז, הקמת רשות ניהול נגר וניקוז במשרד החקלאות ופיתוח הכפר שתרכז את הסמכויות להסדרת תחום ניהול הנגר והניקוז ותחתיה יפעלו רשויות ניקוז אגניות.

עבודה זו מיועדת לבחון את ההיבטים אשר עשויים לשמש תשתית ידע והמלצות למדיניות שימשו את הגופים והרשויות הסביבתיות לקביעת דרכי ההתארגנות התכנון והניהול של מערך הניקוז והניהול האקולוגי/סביבתי של הנחלים, מתוך מטרה להוביל לשינוי ביחס לנחלים ולהיבטים הסביבתיים, האקולוגיים והנופיים הכרוכים בפעולות הניקוז.

רשויות ניקוז הינן גופים סטטוטוריים עצמאיים, הפועלים מתוקף חוק הניקוז וההגנה מפני שיטפונות התשי"ח 1957. עד שנת 1996 פעלו 26 רשויות ניקוז בכיסוי של 40% משטח המדינה. בשנת 1996 בוצע ארגון מחדש של רשויות הניקוז, והחל מ-1.1.1997 פועלות 11 רשויות ניקוז בפריסה ארצית מלאה. עם השנים הורחבו תחומי העיסוק של רשויות הניקוז והן קיבלו סמכויות נוספות, גם מתוקף חוק המים הנמצא באחריות רשות המים (לשעבר נציבות המים) וגם הוטלו עליהן תפקידים של רשויות נחל מתוקף חוק נחלים ומעיינות הנמצא באחריות השר להגנת הסביבה. מתוקף צו ההסמכה של חוק נחלים ומעיינות הוטלו על רשויות הניקוז התפקידים הבאים:

- קביעת תוואי לנחל
- שמירת הנוף ומתנות הטבע לאורך הנחל בשתי גדותיו

הטלת התפקידים בתחום הסביבה לרשויות הניקוז נומקה בכך שבדרך זו ניתן יהיה להגביר את הפעילות הסביבתית בתחומי הנחלים ואגני ההיקוות, לשפר את התיאום בין פעילות הניקוז והשמירה על ערכי טבע, הנוף והסביבה (שבמקרים רבים נתונה בקונפליקט) ולקדם פיתוח סביבתי ושיקום אקולוגי של הנחלים.

בעקבות כך יש לרשויות הניקוז גם מתוקף סמכותן כרשויות נחל, תפקיד מרכזי בתכנון וניהול שטחים פתוחים במדינת ישראל. בנוסף לתפקידן המסורתי בהסדרת הניקוז הן עוסקות בתכנון אגני, שכולל בתוכו שטחים פתוחים נרחבים והן יוזמות ומובילות פיתוח סביבתי ותיירותי ברמות שונות.

עם הרחבת תפקידן החלו לזרום אל רשות הניקוז גם תקציבי תכנון ופיתוח גדולים יחסית. ואולם, תפקידי רשות ניקוז ונחלים מוגדרים בצורה רחבה וכוללנית ולא ברורה מידת ההתאמה בין המטרות המקיפות שלמענן אמורות לפעול הרשויות לבין אופן התפקוד המבנה הניהולי, התפעולי והמקצועי שלהן. גם נושא חלוקת התקציבים בין פעולות הניקוז ובין הפעולות הסביבתיות איננו מוגדר בברור. ניכרים הבדלים משמעותיים בין הטמעת מרכיבים סביבתיים בפעילותן של רשויות ניקוז שונות ובמקרים רבים קיימים עדין קונפליקטים שלא נפתרו בין צורכי הניקוז וצורכי הסביבה והשיקום האקולוגי של הנחלים.

סוגיה מרכזית נוספת נוגעת לסתירה שקיימת בין תפקידיה של רשות הניקוז לפי חוק הניקוז (מניעת נזקי הצפות) והאחריות הפלילית שהיא נושאת בחובה, ובין מהות תפקידיה הסביבתיים של רשות הנחל, והאם הכלאת סמכויות זו אצל גוף אחד יכולה לענות לשתי המטרות.

מטרות ושיטת העבודה

העבודה מיועדת לבחון את התפקוד הסביבתי של רשויות הניקוז בתפקידן הכפול: כרשויות ניקוז וכרשויות נחל.

המטרה היא לבחון בראיה כוללת ומשולבת את הגורמים השונים המשפיעים על התפקוד הסביבתי של רשויות הניקוז.

הבחינה תתמקד בבדיקת ארבעה ממדים מרכזיים שמשפיעים על התפקוד הסביבתי של רשויות הניקוז ומנהלות הנחלים:

1. **התשתית החוקית והמסגרת משפטית.**
2. **המבנה הארגוני-ניהולי ותקציבי של מערך הניקוז והנחלים.**
3. **מדיניות תכנון והתהליך התכנוני.**
4. **התכנון ההנדסי והאקולוגי של מערך הניקוז והנחלים.**

בכול תחום מהתחומים שפורטו לעיל תכלול העבודה את המרכיבים והשלבים הבאים:

ניתוח תמונת המצב הקיים: איסוף נתונים מהגורמים המעורבים וראיונות עם אנשי מפתח בתחום: משרד החקלאות האגף לשימור קרקע וניקוז, רשויות הניקוז, אגף מים ונחלים במשרד להגנת הסביבה, מנהלות נחלים וגופים סביבתיים. על בסיס מידע זה תנותח תמונת המצב הקיים בדגש על המשמעויות לגבי התפקוד הסביבתי.

זיהוי הסוגיות המרכזיות והגורמים המשפיעים על התפקוד הסביבתי של רשויות הניקוז: על בסיס ניתוח תמונת המצב הקיימת יזוהו הסוגיות המרכזיות והגורמים שמשפיעים על התפקוד הסביבתי. המטרה היא לזהות נקודות חוזק ונקודות חולשה ביכולתן של רשויות ניקוז למלא גם תפקודים סביבתיים/להטמיע מדיניות סביבתית בדרך ההתנהלות שלהן.

גיבוש קווי מדיניות והמלצות: בחינה של חלופות שונות למדיניות והצעות לעקרונות, אמצעים וכלים שיובילו למתן מענה ראוי הן לצורכי הסביבה והן לצורכי הניקוז בתפקוד הסביבתי של רשויות הניקוז ומנהלות הנחל, תוך מיפוי היתרונות והחסרונות לישות מאוחדת או נפרדת. ההמלצות יתמקדו בהצעות אופרטיביות שניתן יהיה להתייחס אליהן במהלך הדיון על הרפורמה של מערך הניקוז ובחקיקה.

ניסוח קווי המדיניות יכלול מפגש 1-2 של קבוצות עבודה בכול תחום (שולחנות עגולים) שיורכבו מהגופים בעלי העניין בכול נושא וידונו בהצעות לקווי המדיניות.

החלטת הממשלה – 9.5.2010

א. הממשלה החליטה להטיל על משרד החקלאות ופיתוח הכפר ומשרד האוצר להפיץ עד ליום 30.9.2010 תזכיר חוק לתיקון חוק הניקוז וההגנה מפני שיטפונות, התשי"ח-1957 ולתיקון כל דבר חקיקה אחר, ככל שיידרש לצורך הקמת מועצה לניהול נגר וניקוז, הקמת רשות ניהול נגר וניקוז במשרד החקלאות ופיתוח הכפר וריכוז הסמכויות להסדרת תחום ניהול הנגר והניקוז, כמפורט להלן, ולהגישו לאישור ועדת שרים לענייני חקיקה. נוסח תזכיר חוק בכל הקשור לניהול הנגר והניקוז כמקור מים ולניהול הנגר והניקוז בתחומי הרשויות המקומיות ייעשה בהסכמה של מועצת הרשות הממשלתית למים ולביוב.

1. הקמת מועצה ארצית לניהול נגר וניקוז (להלן: "המועצה").

א. הרכב המועצה:

1. יו"ר - נציג ציבור, בעל ידע ומומחיות בתחום הניקוז ובתכנון שטחים פתוחים, שימנה שר החקלאות ופיתוח הכפר שאינו בעל תפקיד ברשויות הניקוז האגניות כמשמעותן בסעיף 3 להחלטה זו (להלן - הרשויות האגניות).
2. מנהל רשות ניהול הנגר והניקוז כמשמעותה בסעיף 2 להחלטה זו.
3. מנהל הרשות הממשלתית למים ולביוב או נציג בכיר מטעמו.
4. מנכ"ל המשרד להגנת הסביבה או נציג בכיר מטעמו.
5. מנכ"ל משרד הפנים או נציג בכיר מטעמו.
6. הממונה על התקציבים במשרד האוצר או נציג בכיר מטעמו.
7. מנכ"ל משרד התשתיות הלאומיות או נציג בכיר מטעמו.
8. שני נציגי ציבור שימונו על ידי שר החקלאות ופיתוח הכפר, שאינם בעל תפקיד ברשויות האגניות.

ב. תפקידי המועצה וסמכויותיה:

1. אישור תכנית אב ארצית, בראיה כוללת של צרכי הניקוז והתאמה לתמ"א 34 ב' 3, תוך ניצול יעיל של מי הנגר לשימוש משק המים ולהקטנת מפגעי הניקוז, ושמירה על ערכי הטבע והנוף של נחלים וסביבתם, והגשתה לאישור שר החקלאות ופיתוח הכפר ושר האוצר (להלן - השרים). השרים יאשרו את תכנית האב הארצית לאחר התייעצות עם השר להגנת הסביבה.

2. אישור תוכנית עבודה חמש שנתית לביצוע מפעלי ניקוז הנגרת מתוכנית האב שאושרה כאמור בסעיף 1, והתקציב הנדרש לביצועה, והגשתם לאישור השרים. המועצה רשאית לאשר את עדכון התוכנית וכן את עדכון התקציב הנגור מהעדכון לפי הצורך, וככל שיהיו עדכונים כאמור תגישם לאישור השרים.

3. אישור תכנית העבודה השנתית והתקציב השנתי הנדרש לביצועה, של הרשויות האגניות, בשים לב לתוכנית החמש שנתית.

4. קביעת כללים לניוד תקבולי הרשויות האגניות בגין הרכיב לביצוע מפעלי ניקוז ארציים בין רשות אגנית אחת לאחרת.

5. קביעת כללים לחישוב גובה התשלומים בגין הוצאות פעולות ניקוז אשר ייגבו על ידי הרשויות האגניות.

6. המועצה תקבע את גובה השתתפות הרשויות האגניות בביטוח שיכסה, בין היתר, נזקי אירועי שיטפונות חריגים וכן בביצוע מפעלי ניקוז ארציים.

7. קביעת כללים לביצוע פעולות ניהול נגר וניקוז לשם מניעת שיטפונות וסחף קרקע.

8. אישור מינוי מנהלי הרשויות האגניות וביצוע שינויים בהרכב הנהלת רשות אגנית אשר לא תבצע את תפקידיה בהתאם להוראות המועצה והרשות, לרבות נקיטת צעדים נוספים כנגד מנהל הרשות אגנית כאמור.

9. הגשת דו"ח שנתי לשרים על פעילות הניקוז בשנה החולפת.

10. קביעת מבנה הרשויות האגניות, מספרן, פריסתן הארצית ואסדרת פעילותן. מספר הרשויות האגניות כאמור לא יעלה על 8 רשויות בכל הארץ.

2. הקמת רשות ניהול נגר וניקוז במשרד החקלאות ופיתוח הכפר (להלן: "הרשות")

א. הרשות תוקם על בסיס התקנים הקיימים באגף הניקוז ושימור קרקע במשרד החקלאות ופיתוח הכפר.

ב. מנהל הרשות ימונה על ידי שר החקלאות ופיתוח הכפר מבין עובדי משרדו.

ג. תפקידי הרשות:

1. ניהול תחום הניקוז בהתאם לתוכנית האב ולתוכנית החמש שנתית, שאושרו על ידי השרים, ובכלל זה התווית פעילותן של הרשויות האגניות ופיקוח ובקרה עליהן.

2. הכנת תכנית אב ארצית לניקוז והצעת תקציב הנדרש לביצועה, והגשתן לאישור המועצה.

3. הכנת תוכנית עבודה חמש שנתית הנגזרת מתוכנית האב שאושרה על ידי השרים והצעת תקציב הנדרש למימושה, והגשתן לאישור המועצה.

4. סיוע מקצועי למועצת הרשות בכל הנושאים הנוגעים לניהול נגר וניקון ובכל עניין אחר הנדרש לשם מילוי תפקידיה.

5. מנהל הרשות ימנה ועדה מקדמית לדירוג תכניות ניקון על פי אמות מידה. בוועדה יהיה חברים, נציגי משרד החקלאות, הרשות הממשלתית למים ולביוב ואגף התקציבים במשרד האוצר.

6. מנהל הרשות ימנה ועדה הנדסית לאישור תכניות ניקון מבחינה הנדסית. בוועדה יהיו חברים, בין היתר, נציגי משרד החקלאות, הרשות הממשלתית למים ולביוב, אגף התקציבים במשרד האוצר, המשרד להגנת הסביבה ורשות הטבע והגנים.

3. רשויות הניקון האגניות

א. מליאת רשות אגנית תכלול, בין השאר, את נציגי הרשויות המקומיות שבתחומה, נציג בעלי הקרקעות מטעם המדינה (ממ"י), נציג המשרד להגנת הסביבה, וכן את נציג הרשות לניהול נגר וניקון במשרד החקלאות ופיתוח הכפר.

ב. תפקידי רשות ניקון אגנית:

1. קביעת תכנית עבודה שנתית בתחומה ותקציב לביצועה במסגרת התכנית החמש שנתית שאושרה על ידי המועצה והשרים, והגשתן לאישור המועצה; תקציב רשות ניקון אגנית יכלול את הרכיבים הבאים: תקציב למימון פעילותה השוטפת לפי דין, לרבות להקמת מפעלי ניקון אגניים ותחזוקת מפעלי ניקון קיימים, ותקציבים לביטוח ולהשתתפות במפעלי ניקון ארציים בהתאם לקביעת המועצה כאמור בסעיף וב(6) לעיל.

2. ביצוע כל הפעולות הנדרשות בהתאם לכללי המועצה והוראות הרשות הארצית, לרבות:

א. ביצוע פעולות תחזוקה שוטפות על מנת לשמר את מפעלי הניקון הקיימים.

ב. גביית תשלומים מהרשויות המקומיות ומבעלי הקרקעות שבתחומה, לפי החוק.

ג. בדיקת תכניות בינוי ונספחי ניקון לבקשת מינהל התכנון כמשתמע מתמ"א-3.ב.34.

פרק א' - ניתוח משפטי

עו"ד ישי שנידור*

הערות מקדימות - היקף הדיון ומבנה הפרק

מטרת הפרויקט הוגדרה כדלקמן:

"העבודה מיועדת לבחון את התפקוד הסביבתי של רשויות הניקוז בתפקידן הכפול: כרשויות ניקוז וכרשויות נחל. המטרה היא לבחון בראיה כוללת ומשולבת את הגורמים השונים המשפיעים על התפקוד הסביבתי של רשויות הניקוז".

מטרותיו העיקריות של מסמך ראשוני זה תהיינה כדלקמן:

א. תיאור (תמציתי וממוקד) של המסגרת הנורמטיבית, תוך התמקדות בתשתית המשפטית לעבודת רשויות הניקוז שממלאות גם תפקידים של רשויות נחל. מלכתחילה נתמקד בסוגיות המשפטיות בעלות החשיבות לענייננו, ולא נציע תיאור מלא ומפורט של המסגרת הנורמטיבית לניהול משק המים בישראל².

ב. ניתוח המצב הנורמטיבי הנ"ל, תוך התמקדות בהיבטים שיוגדרו על-ידינו כבעלי ההשפעה הרבה ביותר על המשקל הניתן על-ידי רשויות הניקוז לשיקולים אקולוגיים בתהליכי קבלת ההחלטות בקשר לניהול הנחל - הן בביצוע התפקידים הניקוזיים והן בביצוע התפקידים ה"סביבתיים" כרשות נחל. במסגרת הדיון בהיבטים אלה נעמיק את תיאור הדין הקיים ככל שיידרש.

ג. סימון ראשוני של נקודות התורפה במצב המשפטי הקיים, הגורמות להזנחה של השיקולים האקולוגיים בתהליכי קבלת ההחלטות על-ידי רשויות הניקוז. סימון, מאידך, גם של נקודות החוזק. בסיום נציע מספר הערות מסכמות והמלצות להמשך.

* עו"ד, מתמחה במשפט ציבורי, עמית הוראה באוניברסיטת חיפה ומרצה לדיני תכנון ובנייה וקורסים נוספים במשפט מינהלי.

1 מכון ד.ש.א. - "מתווה למחקר מדיניות יישומי בנושא: שילוב היבטים סביבתיים בניהול הנגר והניקוז בנחלי ישראל".

2 ראובן לסטר, דני לבני, אריאלה גרינברג "ניקוז, סחף קרקע ונחלים: המסגרת המשפטית והמינהלית".

ראשי פרקים

חלק ראשון: תיאור כללי של המסגרת המשפטית

א. כללי

ב. נקודת המוצא: חוק הניקוז וההגנה מפני שיטפונות, התשי"ח-1957

ג. ביצוע עבודות בנחלים על-ידי רשויות הניקוז מכוח חוק הניקוז

ד. התהליך הסטטוטורי של אישור תוכנית ניקוז

ה. הסמכת רשויות הניקוז למלא תפקידי רשות נחל: חוק רשויות נחלים, התשכ"ה-1965, וצו רשויות נחלים ומעיינות (הטלת תפקידי רשות נחל על רשויות ניקוז), תשס"ג-2003

ו. אישור תוכנית על-ידי רשות ניקוז לצורך מילוי תפקידים של רשות נחל:

ז. מקומן של רשויות הניקוז במערך המשפטי-מנהלי הכללי של ניהול משק המים (המסגרת הנורמטיבית הכללית לניהול משק המים בישראל)

חלק שני: ניתוח הסוגיות המשפטיות המשפיעות על התפקוד הסביבתי של רשויות הניקוז

הערות מקדימות

"תפקוד סביבתי של נחל" - האם רק אקולוגיה, או גם 'פנאי ונופש'?

תפקוד סביבתי הן בביצוע תפקידים ניקוזיים והן בביצוע תפקידי רשות נחל

א. חוק הניקוז - תכלית החקיקה, רוח החוק והאוריינטציה שלו

ב. ייצוג עמדות אקולוגיות/סביבתיות ברשויות הניקוז ובגופים בעלי סמכות בהליכי אישור תוכניות ניקוז

רשות הניקוז

גופים אחרים המעורבים בהליכי אישור תוכנית ניקוז:

ג. השפעת החשיפה לתביעות בגין נזקי שיטפונות על קבלת ההחלטות ע"י רשויות הניקוז

ד. ביצוע פעולות שלא בעקבות הליכים סטטוטוריים

"עבודות תחזוקה שוטפת"

אישור תוכניות אב בהליך לא סטטוטורי:

תוכניות אב סטטוטורית הפוטרת מהכנת תוכניות מפורטות

ה. אי בהירות המצב המשפטי

ו. מנגנוני בקרה ופיקוח

עררים פנימיים -

מנגנון בקרה חיצוני - הוועדה המחוזית לתו"ב
מנגנון בקרה חיצוני בביצוע תפקידי רשות נחל - המשרד להגנת הסביבה
מנגנוני בקרה לא סטטוטוריים של המשרד להגנת הסביבה
בקרה שוטפת מצד השלטון המרכזי

בקרה שוטפת מצד רט"ג

ז. שקיפות - ביקורת ציבורית

ח. כלים משפטיים לקידום תכנון סביבתי

הפקעה

סמכויות אכיפה

סמכויות רשות הניקוז, גם לביצוע תפקידי רשות נחל שהוטלו עליה?

חלק שלישי: סיכום, מסקנות ראשונות

א. מודלים חלופיים

פיצול סמכויות בין רשויות ניקוז לבין רשויות נחל עצמאיות

רשות אגנית אחת

ב. נקודות תורפה מרכזיות במצב המשפטי הקיים

ג. נקודות חוזק

ד. מקומם של הסדרים וולונטריים

רשימת נספחים

נספח א' - ביצוע עבודות בנחל על-ידי רשות הניקוז מכוח חוק הניקוז

נספח ב' - ההליך הסטטוטורי לאישורה של תוכנית ניקוז

נספח ג' - מארג הסמכויות בניהול משק המים (מתוך מאמר לסטר, לבני, גרינברג).

נספח ד' - תרשים השפעות ואיומים על תפקוד סביבתי של נחל

נספח ה' - מתי נדרש אישור השר להגנת הסביבה על תוכנית שמקדמת רשות הניקוז?

חלק ראשון: תיאור כללי של המסגרת המשפטית

א. כללי:

בחלק זה נבקש להביא את המסגרת הכללית לפעולתן של רשויות הניקוז, לרבות בביצוע תפקידי רשות נחל. מטרת חלק זה היא לתאר את המבנה המשפטי-מנהלי הכללי, לשם קבלת תמונה כללית של המצב הנורמטיבי. ירידה לפרטי הפרטים של ההסדרים הסטטוטוריים, וניתוחם המשפטי המלא ייעשה בחלק השני של העבודה, אך ורק לגבי הנושאים בעלי ההשפעה המשמעותית על נושא הפרויקט.

ב. נקודת המוצא: חוק הניקוז וההגנה מפני שיטפונות, התשי"ח-1957

רשויות הניקוז הוקמו מכוח חוק הניקוז וההגנה מפני שיטפונות, התשי"ח-1957 (להלן: 'חוק הניקוז'). תכלית החוק היתה, בראש ובראשונה, להגן על השטחים החקלאיים מפני הצפות על-ידי הבטחת ניקוזו הסדיר של אזור הניקוז שבתחום סמכות הרשות. חוק הניקוז הוא דבר חקיקה אופייני לעשור הראשון של המדינה, במסגרת המאמצים לפתח את הארץ ולעודד את ההתיישבות, ובפרט ההתיישבות החקלאית.

השר הממונה על ביצוע החוק נקבע להיות הוא שר החקלאות, בהרכבי הגופים בעלי הסמכות נקבעה דומיננטיות לנציגי המגזר החקלאי, התפקידים והסמכויות המעוגנים בחוק הם בראייה ניקוזית מובהקת, וכל הסדריו מכוונים להגשמת תכלית זו³. אין בחוק הניקוז התייחסות, קל וחומר הכוונה, למתן משקל לאינטרסים אחרים שאינם ניקוזיים - כגון זה הסביבתי. יחד עם זאת, קיימים מנגנוני בקרה, העשויים לאזן את אופן הפעלת שיקול הדעת של הרשות⁴.

בעקבות אישור החוק הוקמו רשויות ניקוז, כאשר תחומי האחריות של הרשויות לא חפפו את אגני הניקוז. במסגרת הפקת הלקחים מאירועי השיטפונות של תחילת שנות ה-90, מתוך הכרה באי תפקודן היעיל של רוב רשויות הניקוז, ובעקבות עבודת מטה מסודרת, בוצעה רפורמה, והוסמכו אחת עשרה רשויות ניקוז אגניות, המכסות את שטח המדינה כולה.

לצורך ביצוע סמכויותיה של רשות הניקוז הוקנתה לה הסמכות ליוזם תוכניות ניקוז, לבצע ולתחזקן, והן הוקנו לה סמכויות עזר נרחבות ביותר, לרבות כניסה למקרקעין וביצוע עבודות, הפקעה, הריסה, הטלת ארנונות ועוד. בעניינים אלה נרחיב בהמשך.

ג. ביצוע עבודות בנחלים על-ידי רשויות הניקוז מכוח חוק הניקוז:

לצורך ביצוע תפקידיה מבצעת רשות הניקוז עבודות שונות בנחל ובגדותיו, לרבות מהן השלכות אקולוגיות, לעיתים משמעותיות (שינוי תוואי הנחל, ביטון, דיפון, חישוף צמחיה, הוצאת סחף ועוד). מבחינה סטטוטורית, יכולות עבודות אלה להתבצע במספר מסלולים.

3 עוד לעניין תכלית חוק הניקוז ראו להלן, בסעיף א' בחלק השני.

4 לדיון במנגנוני הבקרה ראו להלן, בסעיף ו' בחלק השני.

[א] עבודות הסדרה (הקמת מפעל ניקוז) מכוח תוכנית ניקוז שאושרה בהליך הקבוע בחוק (ס' 12 לחוק, שלפרטיו נידרש בהמשך)⁵.

עבודות "תחזוקה שוטפת"⁶. עבודות כאמור יכולות להתבצע בשני מצבים שונים:

- [ב] מבלי שאושרה לנחל תוכנית ניקוז.

- כאשר חלה על הנחל תוכנית ניקוז.

גם כאשר חלה על הנחל תוכנית ניקוז, יש לאבחן בין שני מצבים:

- [ג] כאשר תוכנית הניקוז קובעת הוראות לעניין ביצוע עבודות תחזוקה שוטפת (למשל: קובעת אזורי רגישות שונים, וסוגי העבודות שניתן לבצע בהן).

- [ד] כאשר תוכנית הניקוז אינה מתייחסת לעבודות הניקוז.

בחלק השני ננתח את כל אחד מהמסלולים הנ"ל. באופן עקרוני ניתן לומר, כי, ככלל:

- עבודות המבוצעות בנחל שלא אושרה לו תוכנית (שעברה הליך מסודר, מבוקר, באישור הוועדה המחוזית, ופתוח להתנגדויות הציבור) קיים פוטנציאל הפגיעה הגדול ביותר [מצב ב].

- עבודות המבוצעות מכוח תוכנית מאושרת, לרבות עבודות תחזוקה שהיקפן נקבע בתוכנית מאושרת, אמורות להיות מאוזנות יותר ופוגעניות פחות [מצבים א ו-ג' לעיל].

- בתווך נמצאות עבודות תחזוקה בנחל שאושרה לו תוכנית, אך זו שתקה לגבי עבודות התחזוקה שיתרו בו [מצב ד' לעיל].

לתיאור גרפי של הדברים ראו התרשים המצורף כנספח א.

ד. התהליך הסטטוטורי של אישור תוכנית ניקוז :

תוכנית ניקוז מתאשרת בהליך סטטוטורי מסודר המעוגן בחוק הניקוז, שראשיתו בייזום תוכנית, המשכו בפרסום לציבור ובדיון במספר גופים, וסופו באישור שר החקלאות.

תרשים זרימה של הליך אישורה של תוכנית ניקוז מובא בעמוד הבא, כנספח ב.

⁵ הקמת מפעל ניקוז מחייבת תכנית שאושרה בהתאם לחוק. תכנית זו כוללת פירוט ותשריט של השטח עליו היא חלה, העבודות וההשקעות הנחוצות למפעל, פירוט מקרקעין שיש להפקיע או לעבוד בהם באופן זמני בלא הפקעה, רוחב רצועות המגן והעורקים שבתחום הרשות (ס' 18 לחוק). קיימת אפשרות נוספת, והיא אישור תוכנית ניקוז מתארית / אגנית, וקביעה כי תוכניות מפורטות לביצוע לא יידרשו הליך חדש (בדומה ליחס שבחוק התכנון והבניה בין תוכנית מתאר לבין תוכנית בינוי. עניין זה מעורר קושי הנובע מרמת הפירוט של התוכנית.

⁶ לדיון בתחום פרישתו של המושג 'עבודות תחזוקה' והבעייתיות הנובעת מאי הבהירות ראו להלן, בסעיף ד' בחלק השני.

כמתואר בתרשים, תוכנית ניקוז שיוזמת רשות הניקוז תצטרך לעבור מספר תחנות שונות: רשות הניקוז עצמה, וועדת שיפוט (שלב לא סטטוטורי), וועדת התנגדויות, הוועדה המחוזית לת"ב, וועדת שיפוט הנדסית שמונתה על-ידי המועצה הארצית כסמכות ייעוץ לשר, ואישור סופי של שר החקלאות. יצוין, כי מנוסח החוק לא ברור סדר השלבים (האם הוועדה המחוזית קודמת לוועדת ההתנגדויות או להיפך, למשל).

למען שלמות התמונה יצוין, כי באופן תיאורטי עשויה גם הממשלה להידרש לתוכנית ניקוז, שכן בסמכות שר החקלאות להביא לאישור הממשלה תוכנית ניקוז שנדחתה על-ידי הוועדה המחוזית (מעין סמכות *overruling* לממשלה על החלטת הוועדה המחוזית שלא לאשר תוכנית ניקוז). לא ידוע לנו על מקרה בו עשה שר החקלאות שימוש במסלול זה, ואישרה הממשלה תוכנית חרף התנגדות הוועדה המחוזית.

קיים מסלול נוסף לאישורה של תוכנית ניקוז, שראשיתו בייזום תוכנית והכנתה **על-ידי גורם אחר - פרטי או ציבורי - מאשר רשות הניקוז**. בפסק-דין מכונן של בית המשפט העליון נקבע, כי אין חובה שרשות ניקוז תהיה זו שתיוזם תוכנית ניקוז, וכי אפשר שתוכנית כזו תוכן תקודם על-ידי גורם אחר בעל עניין, שיכול להיות כאמור גם פרטי⁷. במקרה כזה התוכנית לא תדרוש את אישורה של רשות הניקוז, אך מובן שעמדתה של זו תישמע וינתן לה המשקל המתאים. החל משלב הפרסום להתנגדויות מתאחד מסלול אישורה של תוכנית זו מתאחד עם המסלול הרגיל⁸.

אישור תוכנית ניקוז על-ידי מוסד תכנון:

עסקינן בהפעלת סמכויות על-ידי רשויות הניקוז, אך יש לזכור כי תוכניות ניקוז עשויות להתאשר גם במסלול מקביל, על-ידי מוסד תכנון הדין בתוכנית מתאר, החלה על שטח בו עובר נחל. תמ"א 3/ב34 קובעת הוראות המחייבות מוסד תכנון הדין בתוכנית שיש לה משמעויות ניקוזיות. רשות הניקוז היא גורם מיעץ בלבד. בנוסף, התמ"א מחייבת גם הגשת תוכניות לנחלים מסוימים. ניתוח ההליכים לפי תמ"א 3/ב34 מובא בהרחבה בפרק 'מדיניות תכנון', ולא נחזור עליו כאן⁹.

יחד עם זאת יש להדגיש לענייננו, כי הליך אישורה של תוכנית לפי התמ"א מהווה מסגרת נוחה יותר למתן משקל ראוי לשיקולים אקולוגיים ממספר סיבות: הרכבו המגוון והמאוזן של מוסד התכנון, שקיפות יחסית של פעולותיו, נציגות לארגונים סביבתיים, ובראש ובראשונה הנחיותיה המפורשות של התמ"א, המטילות חובה ליתן משקל מתאים (גם) לשיקולים האקולוגיים.

7 דנג"צ 3201/96 שר החקלאות נגד המועצה האזורית עמק לוד (להלן: פרשת עמק לוד); תוצאה זו של בית המשפט העליון התאפשרה, כך נדמה, עקב המקרה המיוחד שהובא לפניו, בו עמדת רשות הניקוז המקומית נתפסה כמאיימת על קידומו של פרויקט לאומי בעל חשיבות עליונה. בית המשפט העליון הגיע למסקנה - וגם זאת רק בהליך נדיר של דיון נוסף בו התהפכה הכרעתו המקורית - כי אין סבירות לאפשר לגוף מקומי הטיל 'וטו' על פרויקטים בעלי חשיבות החורגת מתחום אחריותו. ואולם, פסיקה זו תואמת מגמה דומה לגבי תוכניות מתאר לפי חוק התכנון והבנייה, התשכ"ה-1965. בתי המשפט קבעו, כי לא רק גופים ציבוריים יכולים לייזם תוכניות, אלא כל גורם בעל עניין (ר' למשל עת"מ 1356/01 פ' גלילות נ' הוועדה המחוזית (דינים ועוד)).

8 אין בידינו פרטים על היקף השימוש במסלול מקביל זה.

9 ראו פרק מדיניות תכנון.

מסלול מקביל זה לאישור תוכנית ניקוז מהווה פתח לתקלות, לקידום מקביל של תוכניות, לאי התאמה בין עם תוכניות אב של רשויות הניקוז, ולקשיים בביצוע התוכנית כאשר דרגים מקצועיים, שלא היו מודעים להליך שנוהל בפני מוסד התכנון, מגלים בשלב מאוחר כי מן הראוי היה לבצע פתרונות אחרים. מאידך גיסא, מדובר במסלול מקביל, המשפיע גם על אופן עבודתן של רשויות הניקוז. להרחבה, כאמור, נפנה לפרק מדיניות תכנונית.

ה. הסמכת רשויות הניקוז למלא תפקידי רשות נחל: חוק רשויות נחלים, התשכ"ה-1965, וצו רשויות נחלים ומעיינות (הטלת תפקידי רשות נחל על רשויות ניקוז), תשס"ג-2003

חוק רשויות נחלים ומעיינות, התשכ"ה-1965 (להלן: 'חוק הנחלים') הוא חוק באוריינטציה סביבתית מובהקת. החוק מעניק לשר להגנת הסביבה סמכות להקים רשויות נחל, שתפקידן הוא, בין היתר, לדאוג להיבטים סביבתיים של הנחל (הן במובן האקולוגי, והן לפיתוחו למטרות פנאי ונופש) - לרבות הסדרת זרימת המים, שמירת הנוף ומתנות הטבע, והכשרת שטחים לגנים ונופש (סעיף 3 לחוק). כשם שתכליתו ו"נשמתו" של חוק הניקוז היא ניקוזית, כך תכליתו ו"נשמתו" של חוק הנחלים היא סביבתית. התפקידים המוטלים בחוק על רשויות הנחלים וההסדרים השונים המעוגנים בו מכוונים לקידום מטרות סביבתיות. סמכויותיה הספציפיות של רשות הנחל מעוגנות בצו המקים אותה. בניגוד לחוק הניקוז, קובע חוק הנחלים הוראות ברורות ומפורטות לגבי הרכב רשות הנחל, באופן שיבטיח את קידום הערכים הסביבתיים עליהם מופקדת (סעיפים 5 ו-6 לחוק).

אין בחוק הנחלים הליך דומה לאישורה של תוכנית ניקוז. לפיכך, כאשר רשות נחל מבקשת לבצע עבודות הטעונות היתר, היא צריכה לקדם אישורה של תוכנית מפורטת לפי חוק התכנון והבניה.

בפועל, במשך שנים ארוכות לא הוקמו רשויות נחל. רק לאחר הקמת המשרד לאיכות הסביבה, הוקמו שתי רשויות נחל בלבד, לטיפול בשני נחלים ומרכזיים: הקישון והירקון. שתי רשויות נחל אלה הן היחידות שהוקמו, והן פועלות לצד רשויות הניקוז האגניות. הקישון והירקון מהווים את מקרי המבחן למודל 'פיצול הסמכויות'¹⁰.

תיקון 2002 לחוק הנחלים הסמיך את השר לאיכות הסביבה להטיל על רשות ניקוז לבצע גם תפקידים של רשות נחל. השר להגנת הסביבה הפעיל את סמכותו הנ"ל, ומכוח צו רשויות נחלים ומעיינות (הטלת תפקידי רשות נחל על רשויות ניקוז), תשס"ג-2003 (להלן: 'צו הנחלים'), הטיל על אחת עשרה רשויות הניקוז לבצע שניים מהתפקידים שהוקנו לרשויות נחל בחוק הנחלים¹¹: לקבוע תוואי לנחל (באישור השר ונציב המים), לשמור על הנוף ומתנות הטבע ולהכשיר שטחים לצורכי גנים, נופש וספורט¹².

לעניין הסמכה זו של רשויות הניקוז לבצע תפקידים של רשויות נחל יודגש:

א. לכאורה, הוקנו לרשות הניקוז רק שני תפקידים של רשות נחל, אך לענייננו מדובר בתפקידים המשמעותיים ביותר, שכן כוללים הן את הסמכות לפעול למען האקולוגיה של הנחל (תפקוד סביבתי במובן הצר), והן את הסמכות לפעול לקידום מטרות פנאי ונופש (תפקוד סביבתי במובן הרחב)¹³.

ב. רשות הניקוז אינה הופכת להיות רשות נחל, או לשמש אכסניה לרשות נחל הפועלת במסגרתה. רשות הניקוז נשארת אותה הרשות, אך היא ממלאת תפקידים נוספים, ה"שאובים" מחוק הנחלים.

ג. ההסמכה היא אגנית, ואין צורך בהסמכה מפורשת לנחלים השונים שבשטח. כלומר, משעה שהוסמכה רשות ניקוז בצו הנחלים לפעול גם כרשות נחל, חלה ההסמכה על כל הנחלים שמצויים באגן הניקוז שבסמכותה¹⁴.

במסגרת הצו נקבעו מנגנונים, שתכליתם להבטיח כי רשויות הניקוז יבצעו את תפקידיהן הסביבתיים החדשים כהלכה, קרי בהתאם לתכלית ההסמכה.

ואולם, צו הנחלים הוא אחת מנקודות התורפה שבמצב המשפטי הקיים, משום שעניינים יסודיים בו נוסחו בצורה שאינה חד-משמעית. צו שביקש לבצע מהלך, שהכול הסכימו על "מורכבותו" (לכל הפחות), של הטלת תפקידים חדשים על רשות, שהאוריינטציה שלה היתה אחרת, חייב היה להיות ברור ומפורש, באופן שגבולות סמכויותיה של הרשויות המקבלות, כמו גם מנגנוני האיזון, והבקרה יהיו ברורים. כך לא נעשה, ולעניין זה נרחיב בהמשך.

11 הסמכת רשויות הניקוז בוצעה באופן הדרגתי.

12 סעיף 2(א) לחוק: "על כל רשות ניקוז מוטלים בזה, לגבי כל נחל או כל מקור מים שבתחומה, תפקידים של רשות נחל כמפורט להלן:

(1) קביעת תוואי לנחל, באישור השר ונציב המים;

(2) שמירת הנוף ומתנות הטבע לאורך הנחל בשתי גדותיו או מסביב למעיין, למעט נחל ומעיין שבתחומי גן לאומי או שמורת טבע, כהגדרתם בחוק גנים לאומיים, שמורות טבע, אתרים לאומיים ואתרי הנצחה, התשנ"ח-1998, והכשרת שטחים אלה לצורכי גנים, נופש וספורט; תפקיד זה יבוצע בהתייעצות עם השר."

13 להרחבה אודות 'תפקוד סביבתי', במובן הרחב והצר, ראו במילים המקדימות לחלק השני.

14 להוציא מקרים בהם אחד מנחלי האגן מצוי בתחום סמכותה של רשות נחל שהוקמה לו, שאז תמשיך רשות הנחל לטפל בנחל המסוים. נכון להיום, כאמור, בקישון ובירקון בלבד.

1. אישור תוכנית על-ידי רשות ניקוז לצורך מילוי תפקידים של רשות נחל:

במסגרת הסמכת רשויות הניקוז על-ידי השר להגנת הסביבה לבצע תפקידי רשות נחל נקבעו גם הסדרי פיקוח בקרה מצדו של הגורם המסמיך. מדובר בהיבט משלים, טריוויאלי למהלכי העברת סמכויות: השלטון המרכזי מסמיך גורם מקומי לבצע תפקידים מסוימים, ושומר בידיו סמכויות פיקוח ובקרה.

ההסדר נקבע בסעיף 3 לצו, הקובע כי תוכנית שהכינה רשות ניקוז לצורך ביצוע תפקידיה כרשות נחל (להלן, לשם הנוחות בלבד, ולהבדיל מתוכנית ניקוז, 'תוכנית סביבתית'), תצטרך לקבל - בנוסף לאישורים הנדרשים לאישורה של תוכנית ניקוז כמפורט לעיל - גם את אישור השר להגנת הסביבה. כן קובע הסעיף, כי תנאי לקבלת אישור השר הוא תכנון בהתאם לעקרונות סביבתיים, והבאת התוכנית לידיעתם המוקדמת של גופים מקצועיים במשרד (סעיף 3(2) לצו)¹⁵.

קיימת מחלוקת פרשנית עמוקה בין רשויות הניקוז לבין גורמים סביבתיים לגבי סוג התוכניות הכפופות לתנאים אלה, והמחויבות באישור השר וביתר ההוראות שהוזכרו לעיל. לעמדת רשויות הניקוז, רק תוכניות סביבתיות "טהורות", שאין בהן היבט ניקוזי, טעונות אישור במסלול זה. פרשנות זו מותירה מחוץ לסמכות השר להגנת הסביבה את כל תוכניות הניקוז, לרבות אלה שכוללות גם אלמנטים סביבתיים. לניתוח עניין זה והשלכותיו ראו בהמשך¹⁶.

2. מקומן של רשויות הניקוז במערך המשפטי-מנהלי הכללי של ניהול משק המים (המסגרת הנורמטיבית הכללית לניהול משק המים בישראל)

רשויות הניקוז אינן פועלות בחלל ריק, וחוק הניקוז וחוק הנחלים הוא חלק ממערכת תחיקתית מורכבת מאד, היוצרת את המסגרת הנורמטיבית לניהול משק המים בישראל (במובנו הרחב של מושג זה).

¹⁵ סעיף 3(א): "תכנית שהכינה רשות ניקוז לשם ביצוע תפקידיה לפי צו זה (להלן - התכנית), תאושר בידי השר נוסף על האישורים הדרושים לפי חוק הניקוז וההגנה מפני שיטפונות, התשי"ח-1957, ובהתקיים תנאים אלה:

- (1) התכנית הוכנה תוך ראייה סביבתית ואקולוגית כוללת לאגני היקוות שבתחום התכנית;
- (2) רשות הניקוז הביאה את התכנית לידיעה המוקדמת של אדף מים ונחלים במשרד לאיכות הסביבה והלשכה המחוזית הנוגעת בדבר;
- (3) התכנית כוללת הוראות לשמירת נוף ומתנות טבע לפי צו זה.

(ב) התכנית תבוצע באופן בר קיימא תוך התחשבות בתפקוד המערכות האקולוגיות שבתחום התכנית, באיכות מקורות מים, ובהגנה על המגוון הביולוגי; לענין סעיף קטן זה, "באופן בר קיימא" - ניצול משאבי טבע באופן המאפשר לתהליכים טבעיים לחדש את מה שנוצל.

¹⁶ דיון במנגנון הבקרה והפיקוח שבסמכות המשרד להגנת הסביבה - להלן, בסעיף ו' בחלק השני.

קיים קונצנזוס, כי המערכת התחקית לניהול משק המים בישראל היא מסורבלת ובלתי יעילה, סובלת מפיצול רב של סמכויות בין משרדי ממשלה וגופים רבים אחרים, מסכלת ניהול אינטגרטיבי של המערכות, דורשת מהגורמים הרבים בעלי הסמכות תיאום ושיתופי פעולה רב צדדיים, התלויים ברצונם הטוב של בעלי הסמכויות, תוך ניווט בין אין ספור דברי חקיקה, תפקידים וסמכויות, המושפעים זה מזה, והכוללים תחומי חפיפה רבים.

כך, תפקידים בנושאים כמו הקצאת מים, ביוב, קולחין ומי תהום, מניעת זיהום, איכות המים, כמו גם ענייני ניקוז וסביבה, מפורזים ומפוצלים בין גופים רבים: הרשויות המקומיות, תאגידי מים וביוב, משרד הפנים, משרד התשתיות, הרשות הממשלתית למים וביוב, המשרד להגנת הסביבה, משרד החקלאות, משרד הבריאות, מוסדות התכנון והבנייה, איגודי ערים ועוד.

מצורף כנספח ג טבלה המנסה לסכם את מארג הסמכויות והרשויות, הלוקחה מחיבורם המקיף של לסטר, לבני וגרינברג¹⁷.

המדובר, כאמור, במערכת מסורבלת ובלתי יעילה, שאין בה ניהול אינטגרטיבי. קיימת הסכמה מקיף אל קיד, כי מצב דברים זה גורם נזקים הן בטווח הקצר והן בטווח הארוך, ודורש שינוי יסודי¹⁸.

במסמך זה לא נתמקד בתיאור המערכת התחקית ה"נל", לא רק משום שהדברים ידועים ועל פיצול הסמכויות נכתב ופורסם, אלא משום שמטרת הפרויקט היא להתמקד בתפקודן הסביבתי של רשויות הניקוז (ולא תפקודן סביבתי של נחלים), כלומר - עד כמה נתונות רשויות הניקוז משקל הולם לשיקולים אקולוגיים כאשר מפעילות את סמכויותיהן. לפיכך, יש להתמקד בסמכויות הנתונות לרשויות הניקוז, ולא באלה שאינן נתונות לה. התמקדות במערכת הכללית ולא ברשויות הניקוז תרחיק אותנו ממטרותינו. בנוסף יש להעיר, כי המערכת התחקית המורכבת ופיצול הסמכויות העמוק פוגע באופן כללי באיכות ניהול משק המים על כל היבטיו, לא רק זה האקולוגי.

מכל מקום ברור, שלפיצול הסמכויות יש פגיעה גם בתפקודן הסביבתי של הנחלים, ומובן מאליו שגם רשות ניקוז "מושלמת", שתטמיע את הערכים הסביבתיים באופן אופטימאלי, לא תוכל להביא לתפקודן סביבתי אופטימאלי של הנחל, מעצם העובדה שאיזונים אחרים על האקולוגיה שלו נמצאים תחת סמכותם של גופים אחרים (תרשים המבקש לתאר את סוגי האיזונים על התפקוד האקולוגי של הנחל, ואת אלה שתחת סמכותה של רשות ניקוז - כולל זו שהוסמכה למלא תפקידי רשות נחל - מצורף כנספח ד).

חלק שני: ניתוח הסוגיות המשפטיות המשפיעות על התפקוד הסביבתי של רשויות הניקוז

ניתוח המצב המשפטי ייעשה באמצעות ניתוח של הסוגיות המשפטיות המרכזיות, שיש להן השפעה על המשקל הניתן לשיקולים האקולוגיים בתהליכי קבלת ההחלטות על-ידי רשויות הניקוז, ועל תפקידן הסביבתי באופן כללי.

17 ה"ש 2 לעיל.

18 ראו, למשל, את דו"ח מבקר המדינה משנת 2004 בנושאי רשויות הניקוז.

הערות מקדימות:

מהו "תפקוד סביבתי של נחל" - האם רק אקולוגיה, או גם 'פנאי ונופש'?

יש להקדים ולהגדיר מהו, לענייננו, 'תפקוד סביבתי' של נחל.

תפקוד סביבתי של נחל במובנו הצר כולל היבטי אקולוגיה בלבד: החי, הצומח והנוף (הגיאומורפולוגיה של הנחל). במובן זה, תפקוד סביבתי תקין משמעו שמירה על החי הצומח שבנחל ועל צורתו ככל האפשר ללא פגיעה במצבם הטבעי, או (כאשר האקולוגיה של הנחל כבר נפגעה ואינה במצבה הטבעי) שיקום הנחל על-ידי השבתו עד כמה שאפשר - בשלושת היבטים אלה - למצבו הטבעי קודם להתערבות האדם.

לפי תפיסה אחרת, מקובלת, תפקוד סביבתי כולל גם את פיתוח הנחל וגדותיו למטרות פנאי ונופש (שבילי הליכה, שבילי אופניים, מתקני נופש, דיג וכיו"ב). יתר-על-כן, בפועל, כך נדמה, 'פנאי ונופש' זוכה למעמד מרכזי, לעיתים מעמד בכורה, ב"תפקוד הסביבתי" של הנחל. למצב דברים זה יש גם הצדקות ענייניות, לפיה החזרתו של הציבור הרחב אל הנחל, תביא בעקיפין - על-ידי עצם הנוכחות בשטח, ועל-ידי הפעלת לחצים ציבוריים, יצירת כוח פוליטי, וכו' - גם לקידום מטרות אקולוגיות, בודאי אלה הפוגעות באופן ישיר במידת הנאתו של הציבור מהשהות בנחל (זיהום הנחל, השלכת פסולת בערוץ וכיו"ב). לטענת רבים, אפילו גורם כמו המשרד להגנת הסביבה מקדם בעיקר פרויקטים של 'פנאי ונופש', ואילו שיקולים סביבתיים טהורים זוכים לתשומת לב פחותה.

לפי העמדה האקולוגית המובהקת, לא רק ש'פנאי ונופש' אינם חלק מ"תפקוד

סביבתי", הוא מצוי בקונפליקט עם התפקוד הסביבתי (האקולוגי) של הנחל.

ראשית, מצב דברים זה יוצר אי בהירות שיש לתת עליה את הדעת (האם, למשל, כאשר קובע פלוני כי רשות ניקוז ממלאת את תפקידה הסביבתי "ללא דופי", הוא מתכוון לפיתוח פנאי ונופש או להגנה אקולוגית על הנחל?) נקודת המוצא שלנו היא, שיש לדון ב'אקולוגיה' בנפרד מ'פנאי ונופש'. לפיכך, כשאנו מכוונים ל"תפקוד סביבתי" של נחל, אנו מכוונים לתפקודו האקולוגי.

שנית, משמעות הדברים היא, שרשות הניקוז מופקדת לא על שני תפקידים המצויים בקונפליקט (ניקוז וסביבה), אלא על שלושה תפקידים המצויים בקונפליקט: ניקוז, פנאי ונופש ואקולוגיה, כאשר עוצמת הקונפליקט משתנה:

ככלל:

בין ניקוז לבין פנאי ונופש הקונפליקט אינו רב, שכן בד"כ קיימת 'חלוקת גרות' ברורה: ניקוז בערוץ, פנאי ונופש בגדות.

בין פנאי ונופש לבין אקולוגיה הקונפליקט משמעותי יותר, משום שמבחינה סביבתית חשוב גם מה קורה בגדות.

בין ניקוז לבין אקולוגיה הקונפליקט מתקיים, מטבע הדברים, הקונפליקט ברוב עוצמתו.

"תפקוד סביבתי (אקולוגי)" של רשות הניקוז - הן בביצוע תפקידיה מכוח חוק הניקוז, והן בביצוע תפקידי רשות נחל שהוטלו עליה

כמבואר לעיל, הטלת תפקידי רשות נחל על רשות ניקוז אינה משנה את המצב הנורמטיבי, אלא אם נקבעו הסדרי ספציפיים שקובעים אחרת (לדוגמא: השר הממונה אינו משתנה, הרכבה של רשות הניקוז נשאר אותו הרכב אלא אם נקבע אחרת, שקיפות העבודה אינה משתנית וכו'). רשות הניקוז נשארת אותה רשות. היא רק ממונה על יותר תפקידים.

הסוגיות המשפטיות המשפיעות

א. חוק הניקוז - תכלית החקיקה, רוח החוק והאוריינטציה שלו

תכליתו המובהקת של חוק הניקוז היא למנוע נזקי שטפונות, בראש ובראשונה מתוך דאגה לפגיעתם בשטחים חקלאיים. זהו חוק "חקלאי", המכוון למטרות ניקוזיות. הדברים עולים בבירור הן מנוסח החוק והן מההיסטוריה החקיקתית שלו.

דברי ההסבר לחוק ממחישים, כי דאגת המחוקק היתה נתונה לאינטרסים החקלאיים/התיישבותיים.

"החוק המוצע בא להסדיר את בעיית הניקוז ומניעת שטפונות הסדר יסודי ומקיף. אין לתאר חקלאות יעילה בלי ניקוז טוב... פקודת הניקוז (מים עליונים) 1942, מעניקה לשר החקלאות סמכויות לביצוע מפעלי ניקוז. פקודת השטפון וסחף הקרקע (מניעה), 1941, מעניקה לו סמכויות נרחבות להקים מפעלים למניעת שטפון, ופקודה זו אף הופעלה. אך עם ההתרחבות המבורכת של תחומי הפיתוח אחרי הקמת המדינה נתרבו גם צרכי הניקוז, ואין הממשלה יכולה עוד להיות גם היוזמת, גם המבצעת וגם המחזיקה מפעלים אלה העתידים להקיף את כל פינות המדינה. ואמנם, בשנים האחרונות המגמה היא להטיל את הקמת מפעלי הניקוז והחזקתם על רשויות מיוחדות המוקמות על-ידי שר החקלאות".

הצעת החוק הובאה לדיון בכנסת על-ידי שר החקלאות, וכך אמר בדבריו לפני המליאה:¹⁹

"...הניקוז הוא חלק בלתי-נפרד מן הפעולה ההתיישבותית. עוד הברון רוטשילד התחיל בעבודות ניקוז בפתח-תקוה, בחדרה ובמטולה. עם חידוש פעולתה ההתיישבותית של ההסתדרות הציונית אחרי מלחמת-העולם הראשונה בוצעו עבודות ניקוז גדולות, כגון ניקוז אדמות נהלל, ייבוש גוש חרוד, ייבוש הביצות בהרצליה ובעפולה, ניקוז לאורך הקישון, מפעלי הניקוז בכברה, בעמק חפר ובעמק זבולון...".

19 ח"כ קדיש לוז, ישיבת הכנסת מיום 27 במאי 1957, "דברי הכנסת" כרך 22, 1995, 1996.

ח"כ אחר אמר²⁰: "האם בתנאי ההתיישבות שלנו בארץ, עניין מניעת שטפונות והשבחת האדמות על ידי סידורי ניקוז הוא עניין של חקלאי מסויים, או יישוב מסויים או אזור מסויים, הסובל משטפונות ומאדמה בלתי מנוקזת, או שזה הוא עניין כלל ארצי הנוגע לפעולה ממלכתית התיישבותית שלנו? לי נראה שהדבר הזה אינו נוגע לחקלאי המסויים, וגם לא לאזור מסויים, במקום שיש בעיה של מי שטפונות או של סוג קרקע שיש לנקז אותה", וח"כ אחר החזיק אחריו²¹: "בעיית השתתפות הממשלה באדמות האלה אינה נוגעת לשאלה אם החקלאים לבדם צריכים לשאת בעול זה, אלא נוגעת לשאלה: האם זהו אינטרס של המדינה כולה ... הממשלה אשר היא אחראית למדינה כולה, אחראית גם לכיסוי ההוצאות של המפעלים האלה, אשר מהם נהנית כל המדינה".

המחוקק ביקש, אפוא, להגן על שטחים חקלאיים (בראש ובראשונה), ועל שטחי המדינה בכלל, מפני שיטפונות. לפיכך, הנושא היחיד בו עוסק החוק הוא התיפקוד הניקוזי של הנחל - כלומר הובלת המים באופן שזרימתם לא תפגע בשטחים חקלאיים ואחרים.

רשויות הניקוז הוקמו כגופים ביצועיים, שמטרתם להוציא אל הפועל את מטרות החוק. בית המשפט העליון סיכם את מהותה של רשות הניקוז כך: "אין מדובר ברשות מקצועית הנהנית ממומחיות מיוחדת: בדין לא נקבעו תנאי כשירות לענין יכולתם המקצועית, הכשרתם ונסיונם של חברי גוף זה. מכך עולות שתי מסקנות. ראשית, אין מדובר בגוף אשר נועד להגשים פונקציה של תיכנון וקביעת מדיניות, אלא מדובר בגוף ביצועי...". כלומר, רשויות הניקוז הוקמו כגופים ביצועיים, למלא את התפקיד ההנדסי, הכמעט טכני, של ניקוז השטחים הפתוחים לשם ההגנה על החקלאות ועל השטחים הפתוחים. רשויות הניקוז לא הוקמו כגופים שאמורה להיות להם מומחיות מיוחדת, קל וחומר נקודת מבט רחבה ורב תחומית.

החוק אינו נותן מתייחס לאינטרסים אחרים מלבד ניקוז, ובפרט אינו מתייחס להיבטים הסביבתיים של הניקוז. כך, למשל, בקביעת הוראות לעניין הכנת תוכניות ניקוז אין כל חובה ליתן משקל לשיקולים סביבתיים (והשווה, להבדיל, להוראותיה של תמ"א 3134).

דוגמא מובהקת לרוח החוק היא הגדרת המושג "עורק" בסעיף ההגדרות שלו, שאינה מבחינה בין תוואי טבעי של נחל לבין תוואי מעשה אדם²². הגדרה זו מבהירה יפה את תכלית החוק - הולכה יעילה של המים לשם מניעת שיטפונות, מבלי שמיוחס ערך לשמירה על הנחל במצבו הטבעי, ללא הבחנה בין ערוץ נחל טבעי לתעלת בטון. חוק הניקוז הוא, במובנים רבים, שריד לעידן השמלת בטון ומלט'.

20 שם, בעמ' 2000.

21 שם, בעמ' 2001.

22 "(ס'1): עורק" - נהר, נחל, ערוץ, תעלה, שקע וכל אפיק אחר, בין טבעיים ובין מותקנים או מוסדרים, שבהם זורמים או עומדים מים, תמיד או לפרקים";

מכיוון שתכליתו העיקרית של החוק היא חקלאית, נקבע כי השר הממונה על ביצועו יהיה שר החקלאות, ובקשר לכך הוענקו לו סמכויות מרכזיות רבות, החשובות שבהן: קביעת רצועות מגן לעורקי מים (סעיף 6 לחוק הניקוז); הכרזה על אזור מסויים כעל אזור ניקוז ולהקים רשות ניקוז (סעיפים 10-11 לחוק); מינוי נציגים למועצת הניקוז ולרשויות הניקוז (ס' 2 ו-11); נטילת תפקידיה של רשות ניקוז מקום בו היא אינה ממלאת את תפקידיה (סעיף 49 לחוק), שמיעת התנגדויות לתוכניות ניקוז או מינוי וועדות לשמיעת התנגדויות (21ג), מתן אישור סופי לתוכניות ניקוז (סעיף 21 לחוק); אישור לרכישת מקרקעין על ידי רשות ניקוז לצורך ביצוע תוכניות ניקוז (סעיף 30 לחוק); אישור לארנונות שמטילה רשות הניקוז על מקרקעין שבתכנית הניקוז (סעיף 36 לחוק); ואישור לתקציבה של רשות ניקוז (סעיף 46 לחוק).

דומה שאין חולק לגבי נקודת המוצא של החוק, תכליתו והאוריינטציה המקורית שלו ושל רשויות הניקוז שהוקמו מכוחו לשם הגשמת מטרותיו. יש גם לזכור, שאלה לא רק הכתיבו את ההסדרים שבחוק, אלא גם עיצבו את התרבות האירגונית של רשויות הניקוז, את התודעה שלהן, ואת דפוסי העבודה והחשיבה. ניתן לטעון, שאת את אלה קשה יותר לשנות. המצדדים בהסמכת רשויות הניקוז לביצוע תפקידים סביבתיים טוענים, שבהדרגה יעלה בידיהן להפנים דאיה רחבה יותר, ולמעשה "להתנתק" מרוחו של החוק כפי שהותוותה לפני שנות דור.

מובן, שיתכן שקיימות רשויות ניקוז, שהצליחו לבצע ניתוק תודעתי מהאוריינטציה המקורית של החוק, ולחולל שינוי עמוק בתרבותן האירגונית ובדפוסי החשיבה והעבודה שלהן. ואולם, תוצאה זו - אם קיימת - הושגה חרף רוח החוק והאוריינטציה שלו. אלה בודאי אינם מעודדים תהליכים כאלה.

יצוין, שניתן לראות בתיקונים אחרונים שנערכו בחקיקה ביטוי למגמה זו של ניסיון "להרחיק" את רשויות הניקוז מרוחו החקלאית של החוק, בין היתר על-ידי עיגון סמכויותיו של מנהל הרשות הממשלתית למים וביוב בתהליכי העבודה של מערך הניקוז²³.

ב. ייצוג עמדות אקולוגיות/סביבתיות ברשויות הניקוז ובגופים בעלי סמכות בהליכי אישור תוכניות ניקוז

רשות הניקוז

את הייצוג לנקודת המבט הסביבתית ברשות הניקוז יש לבחון בשלוש רמות: מועצת הרשות, הנהלת הרשות (ועובדיה הקבועים הספורים), ואנשי המקצוע שנשכרים על-ידיה לביצוע הפרויקטים.

²³ הרשות הממשלתית למים וביוב מתארת באתר האינטרנט שלה את סמכויות אגף הניקוז וההגנה מפני שטפונות שבמשרד החקלאות כך: באגף ניקוז וההגנה בפני שיטפונות מרכז עבודת המטה בכל הקשור לביצוע פעולות ניקוז בנחלים אזוריים וארציים ופיתוח תשתית הניקוז הכללית של המדינה. פועל באמצעות רשויות ניקוז אזוריות, ואחראי על תכנון פרויקטים של ניקוז, הזמנת ביצוע תוכנית אב לניקוז, פיקוח ובקרה על ביצוע פרויקטים ואישור תוכניות העבודה השנתיות של רשויות הניקוז. האגף שייך למשרד החקלאות אך כפוף מקצועית תקציבית וחוקית בכל הקשור לניקוז לרשות המים. קשה שלא להעיר, כי ההכרזה שאגף הניקוז במשרד החקלאות "כפוף חוקית לרשות המים בכל הקשור לניקוז" הוא אינו תיאור מדויק של הדין המצוי.

בידי מועצת הרשות הסמכויות הייחודיות לקבל החלטות בנוגע לתכנית ניקוז, שינוי בה, תקציב שנתי וארנונות, אלא אם תקבע כי סמכויות נוספות יישארו בידיה²⁴. הרכב רשות הניקוז נקבע בצו הניקוז:מספר נציגים מרשויות מקומיות²⁵, ושלושה נציגי ממשלה - נציג השר לאיכות הסביבה, נציג שר הבריאות, ונציג שר החקלאות²⁶. הסמכות לקבוע את ההרכב המדויק היא בידי שר החקלאות²⁷. במליאת רשות הניקוז חבר נציג המשרד להגנת הסביבה כאחד מנציגי הממשלה. מעבר לכך, אין ייצוג לנציגים סביבתיים (מעניין לציין, כי חוק ייצוג גופים ציבוריים²⁸, שנועד לשלב נציגי גופים שעניינם שמירת איכות הסביבה בגופים שהוקמו על פי חוק, על-מנת להבטיח ייצוג לעמדות סביבתיות, לא התייחס לרשויות הניקוז (על-אף שהתייחס לגופים כמו רשויות נחל (סעיף 8 לחוק) ומועצת המים (סעיף 6 לחוק)).

הנהלת הרשות מחזיקה בכל יתר הסמכויות, ובפרט סמכויות הניהול השוטף, נתונות בידי הנהלת הרשות, הנבחרת על-ידי הרשות, בהתאם למספר החברים הקבוע לגביה בצו הניקוז. בנוסף מעסיקה הרשות מהנדס, האחראי על הכנת תוכניות ניקוז וביצוען (סעיף 44 לצו הניקוז), ולרוב גם מפקח. אין חולק, כי מדובר במנגנון יעיל ורזה, בעל אוריינטציה ביצועית מובהקת. בצוות העובדים הסטטוטורי אין ייצוג לאיש מקצוע מתחום הסביבה, אך אין מניעה שהרשות תעסיק כזה באופן וולונטרי.

רשויות הניקוז מבצעות את הפרויקטים באמצעות יועצים ואנשי מקצוע ששוכרת בהתאם לצורך. אין הכוונה סטטוטורית כלשהי לגבי הכשירות המקצועית הנדרשת מנשי המקצוע המייעצים לרשויות הניקוז. מובן, שרשויות הניקוז רשאיות לכלול בצוותים המקצועיים שמקימה לצורך תכנון פרויקטים גם אנשי מקצוע מתחום הסביבה, ובשנים האחרונות אמנם ניכרת מגמה כזו.

קיימת הסכמה רחבה לגבי צירופם של אנשי מקצוע סביבתיים לרשויות הניקוז ולצוותי התכנון ששוכרות.

ואולם, לפי העמדה הסביבתית המובהקת, יש לצרף אקולוגים, בעוד שבפועל יש ייצוג נרחב לאדריכלי נוף, שאינם נתפסים כמייצגים של שיקולים אקולוגיים.

בנוסף, ככל הניתן, יש לקבוע הסדרים שיבטיחו, עד כמה שאפשר, את עצמאותם של האקולוגים מול רשויות הניקוז לשם הבטחת האינטרסים הסביבתיים.

הרכב רשות ניקוז שהוסמכה למלא תפקידי רשות נחל:

נחזור ונדגיש, כי גם כאשר ממלאת רשות ניקוז תפקידים של רשות נחל, הרכבה אינו משתנה. צו הנחלים לא שינה את הרשות, אלא הסמיך אותה למלא גם תפקידי נחל. בנוסף, אין הוראת לגבי גיוון הנהלת רשות הניקוז או הצוות המקצועי שלה באיש מקצוע "סביבתי".

24 ס' 20(א) לצו הניקוז.

25 ס' 3(א) לצו הניקוז.

26 ס' 3(ב) לצו הניקוז.

27 ס' ו(ג) לחוק הניקוז.

28 חוק ייצוג גופים ציבוריים שעניינם בשמירת איכות הסביבה (תיקוני חקיקה), התשס"ג-2002.

יחד עם זאת, חוק הנחלים מסמיך את השר להגנת הסביבה להוסיף על חברה של רשות הניקוז חברים נוספים, לרבות, למשל, נציגים של ארגונים סביבתיים. לשון הסעיף היא כדלקמן:

” רשות ניקוז שתפקידים של רשות נחל הוטלו עליה לפי סעיף 2, רשאי השר להוסיף על חברה, לענין ביצוע תפקידים כאמור, מבין הקבוצות המנויות בסעיף 5, הכל במידה ובדרך שייקבעו בצו לפי סעיף 2.”

למיטב ידיעתנו, השר לא עשה שימוש בסמכות זו. יחד עם זאת נציין, כי לענ”ד הסעיף לוקה באי בהירות יסודית (החלק המודגש בקו תחת), שכן לא ברור כיצד חברות ברשות הניקוז יכולה להיות מותנית לצורך ביצוע תפקידים מסוג מסוים בלבד, במיוחד משום שפעמים רבות התפקידים משולבים זה בזה, לרבות בקידום תוכניות המתייחסות לשני ההיבטים. כלומר, לא רק שהשר ככל הידוע לנו לא הפעיל את סמכותו הנ”ל, לא ברור לנו כיצד ניתן בכלל להפעיל את הסמכות הנ”ל.

הבהרה לגבי מנהלות נחלים:

המשרד להגנת הסביבה הקים, כידוע, 'מנהלות נחלים', בהן קיים ייצוג נרחב לנקודות מבט רבות, לרבות זו האקולוגית. המדובר בגופים לא סטטוטוריים, שהוקמו, כתיאור המשרד להגנת הסביבה, לקדם שיקום נחלים, על דרך של איגום משאבים, וריכוז כל הרשויות והגורמים הרלוונטיים מסביב לשולחן אחד (לרבות רשות הניקוז עצמה). כיום פועלות כשלושים מנהלות נחלים מקומיות, שהוקמו כל אחת לטיפול בנחל מרכזי מסוים (ולא באגן שלם), תחת מנהלת נחלים ארצית. יש להדגיש: קיימים קשרים הדוקים בין רשות הניקוז לבין מנהלת הנחל שפועלת על נחל שבתחום סמכותה. מנהלת הנחל מהווה צינור להזרמת תקציבים לנחל. פעמים רבות מנהלת הנחל נשענת לוגיסטית על רשות הניקוז, ורשות הניקוז יכולה להיות גם הזרוע הביצועית שלה. ואולם, מנהלת הנחל אינה חלק מרשות הניקוז, והיא אינה מהווה מעין 'מנהלת רשות נחל' הפועלת בתוך רשות הניקוז. מדובר בהסדרים לא סטטוטוריים ובלתי פורמאליים. יחד עם זאת, יתכן שהשפעתם על עבודת רשויות הניקוז היא רבה, אך זו נובעת בעיקר מהשפעה בעקיפין באמצעות העברת כספים, ומעצם סמיכותה אליה, ולא מכוח המצב המשפטי.

גופים אחרים המעורבים בהליכי אישור תוכנית ניקוז:

כאמור, לצד רשות הניקוז קיימים מספר גופים נוספים בעלי סמכות בתהליך אישורה של תוכנית ניקוז. המועצה הארצית לניקוז, הוועדה ההנדסית, וועדת ההתנגדויות, ולעיתים וועדות שיפוט נוספות של הגורמים המממנים²⁹ (ראו התשריט להלן).

שלושת הגופים האחרונים - הוועדה ההנדסית, וועדות שיפוט אחרות אם יש, ו-וועדת ההתנגדויות - הם גופים שהרכבם אינו סטטוטורי.

הוועדה ההנדסית היא גוף בעל תפקיד מפתח באישור תוכניות ניקוז. הוועדה מתמנה על-ידי המועצה הארצית (ס'3(ב) לחוק הניקוז). חברי הוועדה ההנדסית יכולים להיות גם מי שאינם חברי המועצה. נוסח סעיף החוק המתייחס לוועדה הנדסית רומז שהמחוקק כיוון בזמנו לוועדה טכנית, הבודקת עניינים הנדסיים במובן הצר של הדברים³⁰. כך ניתן להסיק גם מהדיונים בכנסת בהכנת החוק, בהם תוארה הוועדה ההנדסית כוועדה מקצועית טכנית אשר "תעשה את הבדיקה הטכנית היסודית ... ועדה שתבדוק את תכנית הניקוז מבחינה הנדסית". התפיסה היתה, ניתן להניח, כי הוועדה ההנדסית תעסוק בעניין טכני מקצועי הנדסי מובהק, ואילו על השיקולים הרחבים יותר - למשל (אם בכלל) שיקולים סביבתיים - תופקד המועצה הארצית בעלת ההרכב המגוון. הדברים קיבלו ביטוי גם באמירות מפורשות מתוך המערכת. כך, באחד הדיונים שהתנהלו בראשית שנות ה-2000 אמר ראש רשות ניקוז: "ועדת השיפוט במשרד החקלאות, הגורם המכריע באישור התכנית, נותנת עדיפות לשיקולים הנדסיים ניקוזיים על פני שיקולים אחרים. לכן לא תמיד מתקבלות עמדות הוועדה המחוזית וה"גופים הירוקים" ונוצרים קונפליקטים"³¹.

ואולם, נוסח הסעיף אינו מונע הוספת חברים מתחומים אחרים לוועדה ההנדסית, וכך אמנם נעשה - מועצת הניקוז מינתה את נציג רט"ג להיות חבר בוועדה ההנדסית, וכך גם את נציג המשרד להגנת הסביבה. יתכן, ששינויים אלה אמנם חוללו שינוי באופן עבודת הוועדה ההנדסית ביחס למצב כפי שהשתקף בדברים המצוטטים לעיל.

הוועדה לשמיעת התנגדויות מתמנה על-ידי שר החקלאות (ס'2(ג)). לוועדת ההתנגדויות יש מקום מרכזי בתהליך אישורה של התוכנית, שכן היא מרכזת את עמדת רשות הניקוז ועמדת המתנגדים, ומביאה אותן בפני השר. מצב בו הרכב וועדת התנגדות אינו מעוגן בחקיקה אינו רצוי, וניתן לומר שאף חריג. ואולם, גם כאן, אין מגבלה על חברות בוועדה. בפועל, וועדת ההתנגדות מונה שלושה חברים בלבד, ובראשה עומד ראש אגף המים במשרד החקלאות, חבר נוסף מהמשרד, ויועמ"ש מרשות המים;

וועדות שיפוט מתמנות על-ידי הגורמים המממנים. אין מדובר בגופים סטטוטוריים, וממילא אין מגבלה על החברות בהם.

לפיכך, לגבי כל אחד משלושת גופים אלה, אין מניעה כי הגורם הממנה יכול בהם וולונטרית גם גורמים סביבתיים (כפי שנעשה לגבי הוועדה ההנדסית), ואין נדרש תיקון חקיקתי כלשהו לשם השגת מטרה זו.

30 "3(ב) המועצה תמנה הן מבין חבריה והן משאינם חבריה ועדה הנדסית שתבדוק תכניות ניקוז מבחינה הנדסית".

31 משה יזרעאלי, יו"ר רשות ניקוז כרמל, סיכום ישיבה בנושא נהלי הגשת תכניות להסדרת נחלים וניקוז שהתקיימה ביום 28.1.01 במשרדי הוועדה המחוזית חיפה.

המועצה הארצית לענייני ניקוז היא כאמור הגוף המייעץ לשר החקלאות בהכרזות על אזורי ניקוז, באישור תוכנית ניקוז, וכן "בכל עניין אחר של מדיניות כללית הכרוך בביצוע חוק זה" (סעיף 2(א) לחוק הניקוז). מבין כל הגופים המעורבים בהליכי אישורה של תוכנית ניקוז (להוציא רשות הניקוז עצמה), היא היחידה שהרכבה מעוגן בחוק: מנהל הרשות הממשלתית למים, שמונה נציגי ממשלה, ושנים-עשר נציגים אחרים הממונים על-ידי שר החקלאות, מהם שמונה נציגים של ארגונים חקלאיים³². הרכב זה ממחיש דווקא את האוריינטציה החקלאית של חוק הניקוז.

בפרשת עמק לוד הזדמן לבית המשפט העליון לחוות את דעתו על מהות תפקידה של המועצה הארצית לניקוז:

"המטרה העומדת ביסוד הקמתו של גוף זה היא, כי יכהנו בו אנשי המקצוע המובילים בתחום הניקוז, אשר יידרשו להיבטים השונים הנוגעים לתיכנון מפעלים בתחום זה ... היא המופקדת על בחינת ההיבט המקצועי של תכניות ניקוז. היא המופקדת על מניעת פגיעה בסביבה ובבעלי קרקעות. היא הגוף אשר נועד להבטיח, כי פעולות ניקוז שיבוצעו ייעשו על פי תיכנון מראש ובעקבות מחשבה תחילה".

בית המשפט העליון ראה במועצה הארצית את הגוף העליון המופקד על תכנון וקביעת מדיניות, להבדיל מרשויות הניקוז, שהן גופים "ביצועיים". הוא ראה בהרכבה המגוון, הנותן ייצוג לכאורה למגוון אינטרסים, ראייה לכשירותה לקבוע מדיניות ולבחון תוכניות הניקוז מתוך נקודת מבט רחבה, בנייתו רב תחומי. מטעמים אלה הנוגעים להרכבה המגוון ולמומחיות חבריה קבע בית המשפט העליון שעל שר החקלאות - שלו נתונה סמכות אישורה הסופי של תוכנית ניקוז - ליתן משקל רב לעמדתה של המועצה הארצית, הגם שסמכותה מוגדרת באופן פורמאלי כמייצעת בלבד³³.

דומה שאין חולק, אפוא, שהמועצה הארצית, כגוף בעל הרכב מגוון, יכולה היתה לשמש גורם משמעותי בבחינה מאוזנת של תוכניות ניקוז, בקביעת מדיניות ובקידום של שיקולים רחבים יותר, כדוגמת השיקולים האקולוגיים - גם באמצעות המכשיר המשפטי הנוח של קביעת הנחיות פנימיות. ואולם, הדעה הרווחת היא, שהיא לא ממלאת תפקיד זה, וכי אין התאמה בין ציפיותו של בית המשפט העליון מהמועצה הארצית לניקוז לבין מידת השפעתה בפועל. ראשית, השר לא מינה למועצת הניקוז חברים שיכולים היו לתרום נקודות מבט סביבתית מובהקת (לדוגמא נציג של ארגונים שעניינם הגנה על הסביבה). שנית, ביקורת שכיחה היא, כי מועצת הניקוז אינה מקיימת בדיקה מעמיקה של התוכניות, אלא מסתפקת באישורן של המלצות הוועדה ההנדסית. שלישית, התפתחה תרבות ארגונית ו'מסורת', שאין המועצה הארצית ממלאת תפקיד הדומה, למשל, של המועצה הארצית לתו"ב. משמעות הדברים היא, שבכל הקשור לאישור תוכניות ניקוז, ממלאת וועדת השיפוט ההנדסית, שמונתה על-ידי המועצה הארצית, תפקיד מפתח בהליך, ואילו המועצה הארצית, שאמורה היתה לייצג שיקולים רחבים יותר, ממלאת תפקיד משני למדי.

32 ס' 2(ב) לחוק הניקוז.

33 סעיף 22 לפסה"ד של השופט אור בפרשת עמק לוד, ה"ש 7 לעיל.

ג. השפעת החשיפה לתביעות בגין נזקי שיטפונות על קבלת ההחלטות ע"י רשויות הניקוז

רשות ניקוז היא תאגיד, הכשר לכל זכות או חובה, ובכלל זה לתבוע ולהיתבע.³⁴ ואמנם, רשויות הניקוז חשופות לתביעות נזיקין בגין נזקי שיטפונות. ככל שהיו אי בהירויות לגבי מידת החשיפה של רשויות הניקוז לתביעות, באה פסיקתו העקרונית של בית המשפט העליון בפרשת שיטפונות חורף 1991 במפרץ חיפה, והבהירה את הדברים.

במסגרת תביעות שיבוב שהגישו חברות ביטוח נגד הרשויות השונות הנוגעות לענייני ניקוז (המדינה, רשויות הניקוז, מוסדות התכנון והבנייה), לתשלום כספים שנאלצו לשלם למבוטחים שלהן בגין נזקים שגרמו להם השיטפונות, קבע בית המשפט העליון עקרונות לגבי היקף האחריות המוטטל על הרשויות השונות, וחלוקת האחריות ביניהן.

בית המשפט קבע, שרשות הניקוז היא תאגיד עצמאי, שחלה עליה חובה סטטוטורית לדאוג לניקוז באזור שהופקדה עליו, לפעול כרשות סבירה ולמנוע הצפות ושיטפונות. בית המשפט קבע, כי רשות הניקוז היא האחראית הראשונית והישירה על הניקוז בתחומה, ובידה המידע, השליטה והפיקוח על מצבה של תשתית ניקוז, המצויה תחת אחריותה, ובידיה גם די סמכויות לביצוע תפקידיה. רשות הניקוז, כך נקבע, היא מונעת הנזק היעילה ביותר, וכאשר לא ביצעה פעולות ניקוז שניתן ורצוי היה לעשות, נמצאה אחראית בנזיקין לנזקים שנגרמו כתוצאה מהשיטפונות.³⁵ לרשות הניקוז חובת זהירות מושגית וחובת זהירות קונקרטית כלפי הנמצאים בשטחים שבאחריותה. אחרייתה על מובילי מים כוללת את הסיכון שמוביל המים יוצף ויציף את השטחים הסמוכים לו, אם לא יתוחזק כראוי.³⁶ לעניין אי קבלת תקציבים מספיקים מהמדינה קבע בית המשפט במפורש, כי הטענה שהמדינה לא העבירה תקציבים להסדרה של עורק מסוים לא מספיקה לבדה כדי להוציא אותו מאחריות רשות הניקוז.³⁷ בפרשה אחרת נקבע, שרשות הניקוז אחראית גם להודיע לגופים אחרים (מע"צ, למשל), כאשר מעבירי מים שבשליטתם סתומים, ואחראית לנזקים שייגרמו אם לא עשתה זאת.³⁸

34 סעיף 14 לחוק הניקוז.

35 עא 2906/01 עיריית חיפה נ' מנורה חברה לביטוח בע"מ, ס' 23 לפסה"ד (פרשת שטפונות מפרץ חיפה).

36 תא (נצרת) 1360/99 קיבוץ שלוחות נ' רשות ניקוז - בקעת בית שאן ואח' (תקדין-שלום) (2001), ס' 44.

37 ע"א 2906/01, ה"ש 35 לעיל, בסעיף 22 לפסה"ד.

38 ע"א 1218/01 רשות הניקוז - בקעת בית שאן נ' קיבוץ שלוחות (תקדין-מחוזי) (2002).

לפי הפסיקה, רשות הניקוז, היא האחראית הראשונה למניעת שיטפונות ונוקיהן, וזו תהיה נקודת המוצא בעת ההכרעה בדבר חלוקת האחריות בינה לבין רשויות אחרות. באותו מקרה קבע בית המשפט העליון, כי המדינה התרשלה התרשלות חמורה וחריגה (בכך שלא עשתה דבר, ולא השתמשה כלל בסמכויות הפיקוח שלה על רשות הניקוז), נקבעה אחריות שווה לנוק בין המדינה ורשות הניקוז³⁹. בפרשה אחרת קבע בית המשפט, שרשות הניקוז חסרה בפועל את התקציב הנחוץ למימון פעולותיה, ולכן לא ראה לנכון להפריד בין חובת המדינה וחובת הרשות בתשלום פיצויים⁴⁰. במקרה אחר גילה בית המשפט יתר התחשבות ברשות הניקוז ובכך שלא קיבלה תקציבים מספקים מהמדינה, שהיה בהם כדי למנוע את השיטפון שבגיננו נגרם הנזק נשוא התביעה⁴¹.

מכל מקום, אין עוררין על כך, שרשויות הניקוז הן האחראיות הראשיות על ניקוז ומניעת שיטפונות בתחום אחריותן, ויש להניח שכל נזק של ממש שייגרם בגין שיטפונות שלא נמנעו, יוביל להגשת תביעות נזיקין, בראש ובראשונה נגדה.

משמעות הדברים היא, שבמהלך עבודתה השוטפת רואה רשות הניקוז לנגד עיניה את חשיפתה לתביעות עקב נזקים שעלולים להיגרם לבעלי מקרקעין עקב שיטפונות. ואמנם, במסמכים רשמיים שונים בהם הגנו רשויות ניקוז על תוכניות ניקוז שעוררו ביקורת סביבתית, היתה אחת התשובות המרכזיות שלהן הצורך לצמצם את החשיפה הכלכלית לתביעות עתידיות, והמענה המתריס כלפי המתנגדים היה "האם תסכימו לקבל על עצמכם את החובה לפצות תובעים עתידיים?".

מאידך גיסא, מידת החשיפה הכלכלית בגין החלטות אקולוגיות (למשל לבטן נחל) או סביבתיות (כן להכשיר שביל הליכה או שביל אופניים), היא ככלל מוגבלת, אם בכלל. קשה להניח שרשות הניקוז תוכל להיתבע בנזיקין בגין החלטה שלא לבצע פרויקט אקולוגי, או פרויקט של פנאי ונופש.

לפיכך, אין לבוא חשבון עם רשויות הניקוז, שככל גוף רציונאלי מכלכלות את צעדיהן (גם) לאור מידת החשיפה הכלכלית של החלטותיהן. בהינתן תקציב מוגבל, ובהעדר מנגנונים מאזנים, סביר שרשות הניקוז תקצה אותו לטובת פרויקט (ניקוזי) שיצמצם את חשיפתה לתביעות, ולא לטובת פרויקט (סביבתי), שגם אם לא יתבצע לא יחשוף אותה לסיכון כלשהו.

סמכויות ניקוז וסמכויות סביבתיות - סמכויות חובה וסמכויות רשות:

ניתן להציג את הדברים גם בדרך משפטית אחרת: 'סמכות חובה' מול 'סמכות רשות'. מקובל למיין את סמכויות הרשויות הציבוריות לסמכויות חובה וסמכויות רשות. את הסמכויות מהסוג הראשון חובה על הרשות להפעיל, והיא לא תוכל להישמע בתואנות מסוג חוסר תקציב וכו'. הפעלת הסמכויות מהסוג השני נתונה לשיקול דעתה, ומותנית בסדר העדיפות של הרשות, המשאבים העומדים לרשותה וכו', כאשר בית המשפט לא יחייב אותה לפעול.

39 ע"א 2906/01, ה"ש 35 לעיל, בסעיף 49 לפסה"ד.

40 ת.א. (ת"א) 36976/92 מנורה חברה לביטוח בע"מ נ. עיריית באר שבע ואח' (לא פורסם).

41 תא (ת"א) 17510/94 דולב, חברה לביטוח בע"מ ואח' נ' רשות נחל הירקון.

ולענייננו: ניתן לומר, כי בכל הנוגע להפעלת סמכויות ניקוז במטרה למנוע שיטפונות מדובר בסמכות חובה שרשות הניקוז חייבת להפעיל, ואילו בכל הקשור לסמכויות של שיקום נחלים (כאשר המצב אינו גרוע עד כדי יצירת מפגעים ומטרדים), ובדאי לפיתוח הנפש לפנאי ונופש, מדובר בסמכויות רשות. שהרי סמכויות הניקוז נועדו להגן על פגיעות בחיים וברכוש, ואילו מטרת סביבתיות נועדו לקדם אינטרסים חשובים, אך חשובים פחות. כלומר, לפי ניתוח זה, אין כאן הטיה לטובת שיקולי ניקוז מחמת חשיפה כלכלית בלבד, אלא גם, לכאורה, מכוח מצב משפטי המחייב העדפה של אינטרסים ניקוזיים, משום שמדובר בסמכות חובה, או סמכות הקרובה לדרגה כזו.

ד. ביצוע פעולות שלא בעקבות הליכים סטאטוטוריים

ההליך הסטטוטורי לאישורה של תוכנית ניקוז (ר' להלן) מבטיח, על-אף חולשותיו, לפחות מידה מסוימת של דיון רב תחומי, המייצג שיקולים רחבים, מערב גורמים מקצועיים - לרבות מנגנוני בקרה חיצוניים לרשות הניקוז, ומאפשר לציבור ולארגונים הסביבתיים להשפיע על מלאכת התכנון. התוכן שיוצקות בשנים האחרונות הוועדות המחוזיות בסמכותן לאשר תוכניות ניקוז, מהווה מנגנון בקרה רב חשיבות לעבודת רשויות הניקוז בהכנת תוכניות ניקוז⁴².

לפיכך, קבלת החלטות על-ידי רשות הניקוז שלא במסגרת הליך זה, במהלכים נעדרי שקיפות, שאינם עוברים את בקרת הוועדה המחוזית ואינם פתוחים להתנגדויות הציבור, חסרה את מנגנוני האיזון והבקרה, ומהווה פתח לקבלת החלטות בלתי מאוזנות.

"עבודות תחזוקה שוטפת"

ביצוע "עבודות תחזוקה שוטפת" בנחל על-ידי רשות הניקוז שלא במסגרת מפעל ניקוז שאושר בתוכנית, בד"כ בהחלטה שמקבלת הנהלת רשות הניקוז, מהווה את אחד המצבים בעלי פוטנציאל הפגיעה המשמעותית באקולוגיה של הנחל.

סעיף 12 לחוק, "תפקידי רשות הניקוז" קובע כדלקמן:

"תפקידי רשות הניקוז הם לדאוג לניקוזו הסדיר של התחום שנקבע לה בצו המקים, ולשם כך להקים, לשנות ולהחזיק ולפתח מפעלי ניקוז באותו תחום...".
 בסעיף 27 נאמר כי "א) רשות הניקוז תבצע את התכנית כפי שאושרה ותקים את מפעל הניקוז ותחזיקו ותנהלו, בכפוף להוראות חוק זה" (סעיף 27 א).

רשויות הניקוז מפרשות הסמכה זו כמאפשרת להן לבצע "עבודות תחזוקה שוטפת" של הנחל ללא קשר לשאלה אם אושרה תוכנית ניקוז לנחל, ובמקרה שאושרה תוכנית כאמור - האם קובעת הוראות לעניין עבודות התחזוקה השוטפת. כלומר, לעמדת רשויות הניקוז קיימים שני מסלולים לביצוע עבודות בנחל: האחד עבודות הסדרה ("גדולות") מכוח תוכנית שעברה הליך סטטוטורי, השני עבודות תחזוקה ("קטנות") מכוח סמכותן הכללית של הרשויות לדאוג לניקוז הנחלים ולתחזק את מפעלי הניקוז שהקימה, שאינן טעונות אישור במסגרת ההליך.

מחד, אין ההחלטה על ביצוע עבודות תחזוקה אלה עוברת הליך סטטוטורי. ההחלטה עליהן מתקבלת בחוסר שקיפות, והיא אינה מבוקרת על-ידי המנגנונים הקיימים לגבי תוכניות. לציבור אין נתונה זכות התנגדות, הוועדה המחוזית אינה מעורבת בהליך, וגם הגורמים המקצועיים בתוך המערכת (הוועדה ההנדסית, מועצת הניקוז), אינם מיועדים לגביה, לפחות לא באופן ספציפי.

מאידך, אין חולק, שלחלק מהעבודות שמבוצעות כתחזוקה שוטפת יש השלכות אקולוגיות. כך, למשל, בפרשת השטפונות בעמק זבולון אמר בית המשפט, כי פעולות כמו גריפת בוצה מערוצי הנחלים וגיזום אשלים שצימחו בדפנותיהם - פעולות שיש להן השלכות אקולוגיות - אינם טעונים תוכנית. עמדה זו קיבלה ביטוי גם בפסיקה בערכאות נמוכות יותר⁴³, ולדיון עקרוני-כללי יותר ראו בפסיקת בית המשפט המחוזי בירושלים, אשר קבע כי עבודות בהיקף נרחב להחלפת תשתית ניקוז והפרדתה מתשתית הביוב אינה טעונה תוכנית⁴⁴.

משמעות הדברים היא, שהחלטות על עבודות בעלות פוטנציאל פגיעה אקולוגי מתקבלות בהליך שאין בו מנגנוני בקרה ואיזון, ומתגלות לציבור הרחב רק לאחר ביצוען.

בעיית עבודות התחזוקה חמורה במיוחד, משום שאין הגדרה ברורה מהן 'עבודות תחזוקה'. בהעדר הגדרה ברורה או הנחיות מחייבות, נתון הדבר לפרשנותן של רשויות הניקוז. נקל להבין את משמעות הדברים: לרשויות הניקוז קיים אינטרס מובהק לאמץ פרשנות מרחיבה, כבר משום שעבודות כאלה מצויות בסמכותן, ניתן להוציאן אל הפועל בקלות, ואינן תלויות בהליך מורכב ויקר. חוסר השקיפות מעניק לרשות חופש פעולה רחב. מדובר, אפוא, בהליך זול ופשוט, וברור שרשויות הניקוז ישאפו לראות ביותר סוגי עבודות כאלה שניתן לבצען תחת הכותרת של 'עבודות תחזוקה'. מצב הדברים הנוכחי, בו אין הגדרה ברורה ומגבילה ל'עבודות תחזוקה שוטפת' הוא מצב בלתי מתקבל על הדעת, המציב בפני רשויות הניקוז פיתוי שקשה לעמוד בפניו, ובעל פוטנציאל פגיעה של ממש⁴⁵. קיימת אף טענה, שהקשיים שמעדימות היום הוועדות המחוזיות על אישור תוכניות ניקוז, מחזקות את רצונן של רשויות הניקוז "לברוח" מתוכניות ניקוז, ולבצע יותר 'עבודות תחזוקה', גם כאלה שלא ראוי לבצע במסלול כזה. כלומר, לפי טענה זו, התבססות הליך הבחינה של תוכניות ניקוז בוועדה המחוזית מחמיר את הבעיה של עבודות ניקוז המבוצעות שלא בהליך מסודר, ללא מנגנוני בקרה ובחוסר שקיפות.

43 תא(חיפה) 247/04 שולמית סתוי ואח' נגד רשות ניקוז כרמל ואח', דינים מחוזי 2007.

44 עתמ 8938/08 סלים איאם נ' עיריית ירושלים, ס' 10 לפס"ד.

45 ואמנם, לטענתם של גורמים שונים, ישנן דוגמאות אין ספור לביצוע פעולות "עבודות תחזוקה שוטפת", שפגעו באופן משמעותי באקולוגיה של הנחל, לרבות ביצוע עבודות כמו דיפון ערוצים וביטון. המדובר במצב שבעייתיותו גלויה על פני הדברים.

מתוך הכרה בפוטנציאל פגיעה זה, עמדת הייעוץ המשפטי של אגף שימור סביבה בחברה להגנת הטבע, למשל, היא שאין לרשויות הניקוז סמכות לבצע עבודות תחזוקה בנחל, אלא לאחר אישור תוכנית⁴⁶. הרציונל של עמדה זו ברור, שכן מבטיחה שכל עבודה בנחל תבוצע רק לאחר הליך מאוזן ומבוקר. יחד עם זאת, איננו שותפים לעמדה זו, ולענ"ד היא משקפת את הדין הרצוי אולי, אך לא המצוי⁴⁷.

ואולם, פוטנציאל הפגיעה קיים גם כאשר מוסכם שהעבודות הן בגדר 'תחזוקה שוטפת'. כלומר, גם עבודות שאין חולק שהן בגדר 'עבודות תחזוקה', ושלכן אין חולק שהן בסמכות רשות הניקוז, עלולות לפגוע בנחל. הבעייתיות כאן היא בחוסר השקיפות ובאי מעורבותם של גורמים נוספים, באופן שיכול היה להשפיע על הימנעות מביצוע העבודות.

הפיתרון הוא ביצירת שקיפות מקסימלית, שתחולל דינמיקה של זהירות בביצוע עבודות תחזוקה⁴⁸. השקיפות צריכה להתבטא בגילוי מראש של כוונה לביצוע עבודות, באופן שיאפשר התייחסות ובקרה מצד גופים פנימיים או חיצוניים, וייתן להם הזדמנות להשפיע על כוונת רשות הניקוז או לנסות למנוע את ביצוע העבודות הפוגעניות בדרכים אחרות.

גם לגבי ביצוע עבודות תחזוקה, כמו לגבי נושאים אחרים, יכולה רשות הניקוז לקבל על עצמה באופן וולונטרי, כללי התנהגות המתחשבים בשיקולים סביבתיים, הן ברמה המהותית (מהן עבודות שניתן לבצע במסגרת תחזוקה שוטפת), והן ברמה הדיונית (תיאום וידוע גורמים "סביבתיים"). כך, למשל, קבעה רשות ניקוז כרמל בשיתוף פעולה עם רט"ג אזורי רגישות של הנחלים בתחומה, והסכימה עמה על סוג העבודות שניתן יהיה לבצע בכל אחד מאזורים אלה. המדובר, כמובן, בהסדרים בעלי חשיבות ותרומה, גם אם וולונטריים ובלתי סטטוטוריים.

ובטרם חתימת ההתייחסות לנושא זה:

קיימת דעה הראויה לעיון לפיה, בניגוד למשתמע מדברינו בפרק זה, כל עוד אין שינוי יסודי באופן הכנתן ואישורן של תוכניות ניקוז, עדיף שרשויות הניקוז ימשיכו לבצע עבודות תחזוקה שוטפת בהיקפים נרחבים ולא יפנו להכנת תוכניות, גם אם מבחינה משפטית ההסדר מפקפק למדי.

46 מכתב מנהל אגף שמירת טבע בחברה להגנת הטבע לשר להגנת הסביבה - 26.5.2010.
47 מכיוון שלא לכל נחלי ישראל אושרו תוכניות ניקוז, אין זה סביר לקבוע שרשויות הניקוז לא יוכלו לבצע כל פעולה בנחל. למשל, לפי נתוני רשות ניקוז ירדן דרומי, הנכונים ללפני מספר שנים, היו בה 764 ק"מ עורקי ניקוז - מתוכם רק לכ- 120 ק"מ תוכניות מאושרות. לטעמנו, אין זה סביר לקבוע, שהיא לא היתה מוסמכת לפעול כלל ב-80 מעורקי הניקוז שבתחום אחריותה. בנוסף, לו זו היתה כוונת המחוקק, היתה צריכה להיקבע בחוק הוראת מעבר, שכן ברור שבאותה שעה לא היו בתוקף תוכניות ניקוז רבות.

48 לעניין זה ניתן להקיש מהרפורמה בדיני המכרזים, שנקבעה בתקנות חובת המכרזים, התשס"ט-2009. המנגנון העיקרי שנקבע לשם השגת התגלית של צמצום מספר ההתקשרויות בפטור ממכרז הוא פרסום מקדים באינטרנט של כל ההחלטות על ביצוע התקשרות, באופן שמאפשר לשוק לפעול מול וועדות המכרזים לשם שינוי ההחלטה. כל זאת מבלי שהדין המהותי (מתי התקשרות זכאית לפטור) שונה באופן משמעותי. די בשקיפות כדי ליצור דינמיקה המשנה את דפוסי העבודה של הרשויות.

הטעם לכך הוא, שהנחל יכול להשתקם מרוב הנזקים הנגרמים עקב עבודות התחזוקה, אך לעומת זאת תוכנית ניקוז המאושרת בהליך בלתי מאוזן עלולה להביא לנזק בלתי הפיך. במילים אחרות: לפי עמדה זו, גם אם מבחינה תיאורטית עמדתנו נכונה, ואישור תוכנית אמור להביא לתוצאה טובה יותר מבחינה סביבתית, הרי שברמה המעשית - כל עוד אין שינוי יסודי באופן בו מתאשרות תוכניות ניקוז - עדיף שרשויות הניקוז ימשיכו לעשות שימוש נרחב בכלי של עבודות תחזוקה שוטפת.

אישור תוכניות אב בהליך לא סטטוטורי:

קשיים מסוג אחר יוצרת המגמה של אישור תוכניות אב (או 'תוכניות מתארויות' או כינויים אחרים דומים), שלא על דרך אישור תוכנית ניקוז בהליך המסודר שנדון לעיל, אלא בהליך פנים מערכתי (רשות הניקוז, המועצה הארצית לניקוז והוועדה ההנדסית, הגורמים המממנים), שאינו פתוח להתנגדויות הציבור, ואינו עובר את השלב המשמעותי של בחינה על-ידי הוועדה המחוזית לתו"ב. מסיבות אלה תוכניות כאלה עלולות להיות לא מאוזנות מבחינת המשקל הניתן לשיקולים האקולוגיים. הגם שאישור תוכנית אב בהליך לא סטטוטורי לא יוכל לפטור מהכנת תוכניות מפורטות בהתאם להליך הקבוע בחוק, שיופקדו להתנגדויות ויעברו את הוועדה המחוזית, הן יוצרות בעייתיות העלולה לפגוע במשקל הניתן לשיקולים האקולוגיים⁴⁹.

תוכנית אב לנחל אינה כדין "תוכנית אב" שמאשר מוסד תכנון בהליך פנימי. כאשר מוסד תכנון מאשר תוכנית כזו, היא חלה בד"כ על שטח נרחב, והוא רשאי לסטות ממנה במקרה מסוים בהתאם לנסיבות המקרה. לפיכך רואים בתי המשפט בעין יפה תוכניות כאלה, על-אף שמתאשרות בהליך שאינו פתוח להתנגדויות הציבור. מבחינת הפסיקה, מדובר בהנחיות כלליות, שניתן לסטות מהן במקרה הספציפי⁵⁰.

לעומת זאת, תוכנית אב לנחל או לאגן מתייחסת לנחל או לאגן באופן שלם, כאשר קובעת את הסדרי הניקוז במקטעי השונים. הסדרת כל מקטע קשורה בטבורה להסדרת המקטעים האחרים. כך, למשל, על-מנת להגן על מקטע רגיש של הנחל, תאושר במקטע אחר שלו התערבות משמעותית. הבעייתיות של אישור תוכנית אב בהליך לא סטטוטורי היא בשני עניינים עיקריים:

ראשית, תוכנית האב עלולה ליצור מצב בו גורלו של הנחל הוכרע למעשה בהליך שהתנהל ללא מעורבותם של גורמים מאזנים. קשה יותר יהיה - הן לגופים הפנימיים והן לחיצוניים - לאשר תוכנית מפורטת, שמשתלבת בתכנון אב שבהכנתו הושקעו משאבים רבים, שעלולים לרדת לטמיון אם לא תאושר התוכנית המתייחסת למקטע מסוים שלה. מדובר בשיטה העלולה להביא לאישור תוכניות ניקוז מפורטות פוגעניות, שלא היו מתאשרות אלמלא אישורה המוקדם של "תוכנית אב", קל וחומר תחילת הוצאתה אל הפועל.

שנית, תוכנית אב המתאשרת בהליך פנימי מחריפה את בעיית חוסר התיאום בין הרשויות, העשויות לקדם במקביל תוכניות חופפות.

49 ידועים לנו מקרים בהם עובדות רשויות ניקוז עם תוכניות אב בלתי סטטוטוריות, שהוכנו לפני עשורים רבים. כלומר, לא רק בהליך ללא התנגדויות וללא מעורבות הוועדה המחוזית, אלא גם מעידן פרה-היסטורי מבחינה מודעות סביבתית.

50 דאו, למשל, ע"מ 9156/05 משה גרידינגר נ' מריס (טרם פורסם).

תוכניות אב סטטוטורית הפוטרות מהכנת תוכניות מפורטות

בעייתיות מסוג אחר יש באישורה של תוכנית אב בהליך סטטוטורי מלא, וקביעה כי התכנון המפורט של המקטעים השונים לא יחייב ניהולו של הליך נוסף⁵¹.

הליך כזה יהיה ראוי, ויבטיח איזון אינטרסים שלם, רק אם רמת הפירוט של התוכנית תהיה מקסימאלית, באופן שלא תיוותר אי בהירות לגבי האופן בו יבוצע המקטע, אלא בעניינים של מה בכך (בדומה להלכה בדבר רמת הפירוט הנדרשת בתוכנית מתאר לפי חוק התכנון והבנייה לשם הוצאת היתרי בנייה מכוחה ללא אישור תוכנית נוספת בהליך מלא⁵²).

כל עוד תוכנית האב אינה מפורטת דיה, קביעת הסדר המאפשר ביצוע שלה ללא אישור תוכניות מפורטות היא בלתי מתקבלת על הדעת, ופגיעה באינטרסים סביבתיים עלולה להיות קשה.

ד. אי בהירות המצב המשפטי

הבעייתיות בהפקדת תפקידי רשות נחל על רשויות הניקוז היתה ידועה. במצב דברים זה, הסדרים משפטיים ברורים היו יכולים לסייע בהבניית שיקול הדעת של רשויות הניקוז. מסגרת משפטית ברורה, הקובעת פרוצדורות ברורות לגבי קבלת החלטות בעלות השפעה סביבתית, היתה מחייבת את רשויות הניקוז לפעול לטובת שיקולים סביבתיים, גם כאשר האוריינטציה הארגונית שלהן היתה מכוונת אותן לדרך פעולה אחרת. במילים אחרות: במצב של הטיה מובנית לטובת שיקולי ניקוז (הנובעת מסיבות שונות הנדונות בפרק זה), כללים משפטיים ברורים היו מקלים על רשויות הניקוז לפעול לטובת תפקידיה הסביבתיים.

ואולם, בכל הנוגע להסדרים הסטטוטוריים הקובעים את עבודת רשויות הניקוז, קיימות אי בהירויות רבות, היוצרות חופש פעולה רחב לרשות הניקוז. כאשר קיים חופש פעולה, טבעי שרשות הניקוז תפעל בהתאם לנרטיב הארגוני שלהן, כפי שהתגבש במשך שנים ארוכות.

על חלק מאי בהירויות אלה במצב המשפטי אנו עומדים במסמך זה.

למשל, העדר הגדרה סטטוטורית לעבודות שניתן לבצע במסגרת 'תחזוקה שוטפת' של נחל (ר' דיוננו לעיל).

דוגמא נוספת: כיצד ניתן להרחיב את הרכבי רשות הניקוז שהוטלו עליה תפקידי רשות נחל, באופן שהחברים המתווספים יידרשו רק ל"תפקידי רשות נחל" (ראו דיוננו לעיל).

עניין מהותי נוסף שהמצב המשפטי שלו אינו ברור, בלשון המעטה, הוא מהם סוגי התוכניות, שדורשות את אישור השר להגנת הסביבה. נדון בכך מייד בהקשר של מנגנוני בקרה.

51 בפרק 'מדיניות תכנון' מובאת דוגמא של ניסיון לקדם תוכנית כאומר.

52 לעניין רמת פירוט נדרשת מתוכניות מתאר כתנאי להוצאת היתרי בנייה ראו, למשל: עמ"מ 10112/02 אדם טבע ודין - אגודה ישראלית להגנת הסביבה נ' הוועדה המחוזית לתכנון ולבנייה, מחוז ירושלים,

פ"ד נח(2) 817; בג"ץ 288/00 אט"ד נ' שר הפנים, (נה) 5) 673.

דוגמא נוספת: האם מתקנים ומבנים שמקימה רשות ניקוז, למשל, מתקני נופש ופנאי, חייבים בהיתר לפי חוק התכנון והבניה, או שניתן להקימן מכוח תוכנית ניקוז?⁵³

ועוד: האם סמכויות שהוקנו לרשויות הניקוז מכוח חוק הניקוז, לצורך ביצוע תפקידים ניקוזיים, יכולות לשמש אותה גם לצורך ביצוע תפקידי נחל שהוטלו עליה?

דוגמאות אלה מתייחסות לעניינים יסודיים ומרכזיים ביותר, שלא ניתן להותירם עמומים.

מצב דברים זה מותיר חופש פעולה נרחב לרשות הניקוז: ברצותה תבצע עבודות תחזוקה שוטפת בהיקפים נרחבים, ברצותה תימנע מכך ותפעל להעברת תוכנית. ברצותה תעביר תוכנית לאישור השר להגנת הסביבה, ברצותה תפרש את הדין באופן שאינו מטיל עליה חובה כזו. כלומר, גם כאן, אופן תפקודה של רשות הניקוז תלוי ברצונם הטוב של אנשיה. המסגרת הנורמטיבית אינה מבטיחה את ביצועו של הליך שעשוי היה להבטיח שקילת אינטרסים מאוזנת יותר (אך גם אינה מונעת זאת).

אי הבהירות המשפטית אינה נובעת רק מההסדרים החסרים או הלא ברורים שבחוק. מכיוון שבתי המשפט כמעט ולא נדרשו לנושא, לא פותחה פסיקה שעשויה היתה לסייע בקביעת נורמות ברורות. את המצב המשפטי המעורפל ניתן לתקן באמצעות קביעת הנחיות פנימיות, ואין צורך בתיקון חקיקה ראשית או חקיקת משנה. ואולם, גם הרשויות המוסמכות, בראשן מועצת הניקוז הארצית, לא הוציאה למיטב ידיעתנו הנחיות פנימיות להבהרת הדרוש הבהרה.

ה. מנגנוני בקרה ופיקוח

מנגנוני בקרה אפקטיביים חיוניים להבטחת הליך מאוזן אינטרסים. כך תמיד, ובפרט במצב בו הוסמכה רשות לבצע תפקידים שלכל הפחות אינם טבעיים עבורה, אם לא למעלה מכך. בחלק זה נבקש לבחון את מנגנוני הבקרה השונים הקיימים לעבודת רשויות הניקוז, הן הפנימיים והן החיצוניים, הן הכלליים, והן אלה במסגרת ההליך הסטטוטורי לאישורן של תוכנית ניקוז.

53 תקנה 1 לתקנות התכנון והבניה (עבודה ושימוש הטעונים היתר), התשכ"ז-1967, שנתקנה מכוחו של סעיף 145 לחוק התו"ב, קובעת, כי "2) כל חציבה, חפירה, כרייה או מילוי המשנים את פני הקרקע, יציבותה או בטיחותה [טעונים היתר בנייה] למעט - [א] עבודות המבוצעות בהתאם לאמור ... בחוק הניקוז וההגנה בפני שטפונות, תשי"ח-1957" מכוח סעיף פטור זה מחזיקות רשויות הניקוז בפרשנות רחבה, המתירה להן להקים מבנים.

(ב) עבודה הנעשית בהתאם לתכנית מפורטת מאושרת הכוללת הוראות בדבר ביצוע עבודות החפירה המילוי או היישור, לפי הענין;

(ג) עבודה המבוצעת על ידי רשות ציבורית או בעלי זכיון למתן שירותים ציבוריים לצורך שירותי חשמל, רדיו, טלגרף או טלפון, שניתנה עליה הודעה לועדה המקומית, לפחות 15 יום לפני התחלת ביצוע העבודה;

מנגנוני בקרה במסגרת אישורה של תוכנית ניקוז

עררים פנימיים -

בהליך אישורה של תוכנית ניקוז אין מנגנון של עררים פנימיים. השוואה לחוק התכנון והבנייה תבהיר את הדברים.

בדומה לחוק הניקוז, חוק התכנון והבנייה מתווה הליך לאישורה של תוכנית (וכן לאישורה של בקשה להיתר בנייה החורגת מהמצב התכנוני המאושר). מוסדות התכנון משקפים בהרכבם מגוון רחב של שיקולים ואינטרסים. גם בוועדה מקומית של רשות מקומית, המורכבת רק מחברי המועצה, יושבים כמשקיפים או כבעלי דעה מייעצת נציגים של השלטון המרכזי, המופקדים על אינטרסים מסוימים. אחד המנגנונים שמציע חוק התו"ב לשם איזון ובקרה על החלטות מוסד התכנון, הוא הסמכות של כל אחד מחברי מוסד התכנון לנסות ולהביא לשינוי ההחלטה שהתקבלה, בין אם על-ידי כפיית דיון חוזר, בין אם על-ידי העברת הדיון לפורום רחב יותר, או בין אם אפשרות לערור בפני ערכאה גבוהה יותר. כך למשל, לענייננו, אם מוצא נציג המשרד לאיכות הסביבה כי החלטה מסוימת של וועדה מקומית, בה יושב כבעל דעה מייעצת בלבד, אינה נותנת משקל ראוי לשיקולים סביבתיים, הוא רשאי לערור בפני וועדת הערר המחוזית לתו"ב. אם החלטת וועדת הערר אינה נראית לו, הוא רשאי להגיש ערר לוועדה המחוזית (ס' ונגו). אם ההחלטה התקבלה על-ידי וועדה מחוזית (בה הוא יושב כחבר) הוא רשאי, ביחד עם שנים חברים נוספים, להגיש ערר למועצה הארצית (ס' 110 לחוק התו"ב). אם ההחלטה התקבלה על-ידי וועדת משנה, הוא רשאי (ביחד עם חבר נוסף) לדרוש דיון במליאת המועצה.

מנגנון כזה, הגם וללא ספק מסרב את הליך אישורן של תוכניות, מבטיח מערכת של איזונים ובקרה שאינה קיימת בחוק הניקוז. כך, למשל, אין מנגנון לערר של נציג המשרד לאיכות הסביבה ברשות ניקוז על החלטה שזו קיבלה.

מנגנון בקרה חיצוני - הוועדה המחוזית לתו"ב

סעיף 23 לחוק הניקוז קובע כדלקמן:

"23. תיאום התכנית עם תכנית בנין עיר

(א) לא יאשר שר החקלאות תכנית לפני שהביאה לפני כל ועדה מחוזית לבניה ולתכנון עיר שבמחוז נמצא השטח שעליו חלה התכנית, והועדה רשאית לאשר את התכנית או לא לאשרה, על אף האמור בפקודת בנין ערים, 1936, בדבר דרכי אישור תכניות בנין עיר.

(ב) לא תסרב הוועדה המחוזית לאשר תכנית אלא מטעמים שמכוחם רשאית היא לסרב לאשר תכנית בנין עיר לפי פקודת בנין ערים, 1936."

בשנים האחרונות הפכה הוועדה המחוזית - מכוח סמכותה לפי סעיף זה - להיות מנגנון הבקרה החשוב והאפקטיבי ביותר על הכנת תוכניות ניקוז.

בהשוואה לרשויות הניקוז, הוועדות המחוזיות הן גוף, ששיקולים סביבתיים יכולים לקבל בו תשומת לב רבה יותר. הדברים, דומה, מובנים מאליהם, ונעמוד עליהם בקצרה:

- הוועדה המחוזית מופקדת על מגוון רחב של אינטרסים, ומורגלת בקבלת החלטות על בסיס מגוון רחב של שיקולים. היא לא הוקמה מלכתחילה לטובת אינטרס מסוים, ואין לה הטיה מובנית לטובת אינטרס כלשהו.

- הרכב מגוון של הוועדה המחוזית מבטיח ייצוג למגוון רחב של שיקולים ואינטרסים, לרבות הסביבתיים (ארגונים שעניינם הגנת הסביבה, רט"ג, המשרד להגנת הסביבה).

- הוועדות המחוזיות כבר עברו שינוי תפיסתי, והשיקולים הסביבתיים, שבעשורים הראשונים לא זכו לתשומת לב ראויה, מקבלים היום משקל משמעותי יותר. היום קיימת תודעה ותרבות ארגונית, המכבדת יותר שיקולים סביבתיים.

- שקיפות (בין היתר דרך הנציגים), המאפשרת השפעה חיצונית נוספת מצדם של ארגונים סביבתיים.

לפיכך, הוועדה המחוזית יכולה לשמש מנגנון ביקורת אפקטיבי ביותר על תוכניות הניקוז המקודמות על-ידי רשויות הניקוז. ואולם, בעבר לא יצקו הוועדות המחוזיות תוכן של ממש בסמכותן זו, ולא הפכו את סמכות האישור שלהן למנגנון ביקורת אמיתי. הדבר נבע, כך נדמה, מהעדר מודעות. תוכניות ניקוז התאשרו ללא דיון מעמיק, או ללא דיון כלל.

ואולם, בשנים האחרונות, בין היתר בזכות נציגי הגורמים הסביבתיים בוועדות המחוזיות, הן פיתחו מודעות לנושא. הוועדות המחוזיות קבעו נהלים מסודרים לטיפול בתוכניות ניקוז המתקבלות לאישורה. מספר החלטות שהתקבלו בזמן האחרון על-ידי הוועדות המחוזיות השונות מלמדות, כי הן דנות לעומק בתוכניות ניקוז המוגשות לאישורן, וגם פוסלות תוכניות שאינן נראות לה משיקולים סביבתיים⁵⁴.

נקודת ציון משמעותית במגמה זו היתה אישורה ביוני 2006 של תמ"א 3'ג3, אשר קבעה נהלים לגבי אופן בחינתה של תוכנית ניקוז, המובאת לאישורה של וועדה מחוזית לפי חוק הניקוז. נקודת המוצא של התמ"א מייחסת משקל רב לשיקולים סביבתיים. כך קובע סעיף המטרה של התמ"א (סעיף 5):

"הבטחת המשך קיומם ותפקודם של נחלים וסביבתם, הן לצורך שיקום, שימור ופיתוח ערכי נוף, אקולוגיה ותרבות, והן כמוקדים לפעילויות פנאי ונופש, בד בבד עם הבטחת תפקודם כעורקי ניקוז ופשטי הצפה להולכת מים ולצמצום נזקי סחף והצפות הנגרמים מנגר עילי".

כבר כאן ניתן לראות את המקום המיוחד שמקבל האינטרס הסביבתי, הממוקם בראש סעיף התכלית. סעיף 10 קובע הנחיות לבדיקת תוכנית ניקוז המוגשת לאישור וועדה מחוזית:

"הוועדה המחוזית, בבואה לדון בתוכנית למפעל ניקוז לפי חוק הניקוז, תבחן את ההשלכות התכנוניות של התכנית ואת ההשפעות הסביבתיות ובכללן שמירה ושיקום ערכי טבע ונוף ותפקודי סביבה ושימושי פנאי ונופש, עם דגש מיוחד לתכניות החלות בשטח פתוח לבין תכניות החלות בשטח בנוי. הבחינה תכלול התייחסות לנושאים כלהלן".

10.1.1 פירוט התכניות הסטוטוריות החלות על שטח התכנית למפעל ניקוז על פי חוק הניקוז.

10.1.2 פירוט ההשפעות של פתרונות הניקוז המוצעים על ערוץ הנחל, גדותיו וסביבתו.

10.1.3 שמירה מירבית של פיתולי העורק, ככל שניתן, תוך התייחסות להיבטים סביבתיים של נוף ואקולוגיה.

10.1.4 פירוט ההשפעות של פתרונות הניקוז המוצעים על שטחים גובלים ועל שטחים במורד אגן ההיקוות שיחולו כתוצאה משינויים במשטר הנגר עקב ביצוע התכנית.

10.1.5 ההשפעות ההדדיות בשטחים גובלים הנוגעים בדבר.

התמ"א מנחה אפוא את הוועדות המחוזיות לקיים בדיקה של תוכניות ניקוז לאורם של מספר שיקולים, שחלקם סביבתיים מובהקים - שיקולים הנעדרים לחלוטין מחוק הניקוז. ניסיון השנים האחרונות מראה, כאמור לעיל, שהן פועלות בהתאם להנחיות אלה, ותוכניות הניקוז עוברות בחינה לעומק, לרבות מההיבט הסביבתי. הטענה, שמלכתחילה לא נראתה לנו, כי הוועדות המחוזיות מוסמכות לבדוק אך ורק את התאמת תוכנית הניקוז למצב התכנוני הסטוטורי, אינה יכולה להישמע עוד⁵⁵.

השפעת השינוי שחל באופן בדיקת תוכניות ניקוז על-ידי הוועדות המחוזיות, על המשקל הניתן לשיקולים סביבתיים בתוכניות ניקוז היא עמוקה, וקשה להפריז בחשיבותה. משמעות הדברים היא לא רק שאישור תוכניות בוועדה המחוזית המתבסס כמנגנון ביקורת יעיל ומשמעותי. תוצאה נוספת היא, שכדי שלא ימצאו עצמן משחיתות משאבים על תוכניות שלא יעברו את הוועדות המחוזיות, חייבות רשויות הניקוז (והגופים האחרים המטפלים בתוכנית לפי חוק הניקוז) להתאים את עצמן לרוח הנושבת מהוועדות המחוזיות. לפיכך הן מאמצות וולונטרית הסדרים שישפרו את ייצוגם של שיקולים סביבתיים בתהליכי קבלת ההחלטות על-ידן, בין היתר על-ידי מינוי אנשי מקצוע סביבתיים לצוותי התכנון, וכן מאמצים תכנון שמלכתחילה נותן משקל רב יותר לשיקולים הסביבתיים. כלומר, לאופן ה"סביבתי" (יחסית) בו עובדות היום הוועדות המחוזיות בבחינת תוכניות ניקוז, יש השפעה חיובית ניכרת על תפקודן הסביבתי של רשויות הניקוז.

55 במאמרם, ה"ש 2 לעיל, טוענים לסטר, לבני וגרינברג כך: "תפקידה של הוועדה המחוזית בבואה לדון בתכנית מפעל ניקוז, מצטמצם לבדיקה אם תכנית מפעל הניקוז אינה עומדת בסתירה לתוכנית בניין ערים מאושרת. אם אין סתירה, על הוועדה המחוזית לאשר את התוכנית ללא שינויים". (עמ' 297). לטעמנו, ובכל הכבוד, עמדה זו לא היתה יכולה להתקבל גם עובר לאישור התמ"א, וזאת לאור סעיף 23(ב) לחוק הניקוז, הקובע כי הוועדות המחוזיות מוסמכות להפעיל את אותם שיקולים שמפעילה בבחינת תוכנית מתאר רגילה.

בפרק זה איננו עוסקים במסלול המקביל של אישור הסדרי ניקוז על-ידי מוסד תכנון, בהתאם להנחיות התכנון של התמ"א, במסגרת אישורה של תוכנית מתאר שנחלים עוברים בשטח⁵⁶. ואולם, גם כאן יש להעיר, שההנחיות התכנוניות של התמ"א לגבי הכנת נספח ניקוז, והרוח הסביבתית הנושבת מהן, מחלחלת לרשויות הניקוז למרות שמדובר לכאורה בשני מסלולים מקבילים, שאינם כפופים לאותה מסגרת נורמטיבית⁵⁷.

המעורבות המעמיקה והולכת של הוועדות המחוזיות בהליכי תכנון של תוכניות ניקוז פותחת פתח, כפי שהערנו לעיל, לבעיות תיאום שונות. מצב דברים זה הביא לפחות מספר רשויות ניקוז לגבש נהלי עבודה וולונטריים עם הוועדות המחוזיות, באופן שמאפשרת לאחרונות השפעה גם על תוכניות שהן בסמכות רשויות הניקוז⁵⁸.

מנגנון בקרה חיצוני בביצוע תפקידי רשות נחל - המשרד להגנת הסביבה

המשרד להגנת הסביבה מהווה, או אמור להוות, מגנון בקרה מרכזי על האופן בו מבצעת רשות הניקוז את תפקידיה הסביבתיים.

החלטת השר להגנת הסביבה להפעיל את הסמכות שהוקנתה לו בחוק הנחלים, ולהסמיך רשויות ניקוז למלא תפקידים של רשויות נחל, הקנתה בידי רשויות הניקוז סמכויות נוספות, ויכולת השפעה רבה יותר על הנחלים. טבעי היה, שלצד ההסמכה ייקבעו מנגנוני בקרה, אשר יבטיחו, כי הן תבצענה את תפקידיהן הסביבתיים בהתאם לתכלית ההסמכה. מכיוון שלא היתה מחלוקת על הבעייתיות שבהסמכת רשויות הניקוז - בעלות האוריינטציה הלא סביבתית המובהקת - לבצע תפקידי נחל, החשיבות של קביעת מנגנון בקרה היתה מיוחדת.

מנגנון הבקרה נקבע בסעיף 3 לצו הנחלים:

3. (א) תכנית שהכינה רשות ניקוז לשם ביצוע תפקידיה לפי צו זה (להלן - התכנית), תאושר בידי השר נוסף על האישורים הדרושים לפי חוק הניקוז וההגנה מפני שיטפונות, התשי"ח-1957, ובהתקיים תנאים אלה:

(1) התכנית הוכנה תוך ראייה סביבתית ואקולוגית כוללת לאגני היקוות שבתחום התכנית;

(2) רשות הניקוז הביאה את התכנית לידיעה המוקדמת של אגף מים ונחלים במשרד לאיכות הסביבה והלשכה המחוזית הנוגעת בדבר;

(3) התכנית כוללת הוראות לשמירת נוף ומתנות טבע לפי צו זה.

56 דיון נרחב ראו בפרק 'מדניות תכנון'.

57 בין היתר משום שרשויות הניקוז נדרשות לייתן חוות דעת על נספח הניקוז של התוכנית שמקדם מוסד התכנון. הגורמים המקצועיים מתרגלים לעבוד לפי המודל המסודר שקובעת התמ"א להכנת נספח. תוכניות הניקוז נהיות בהדרגה דומות יותר לנספחי הניקוז של התוכניות לפי חוק התכנון והבנייה. 58 בסיכום דיון של רשות ניקוז כרמל והוועדה המחוזית לתו"ב חיפה מינואר 2001 סוכם, למשל, כי "צייגי לשכת התכנון יוזמנו לשיבות ועדת השיפוט במשרד החקלאות".

(ב) התכנית תבוצע באופן בר קיימא תוך התחשבות בתפקוד המערכות האקולוגיות שבתחום התכנית, באיכות מקורות מים, ובהגנה על המגוון הביולוגי; לענין סעיף קטן זה, "באופן בר קיימא" - ניצול משאבי טבע באופן המאפשר לתהליכים טבעיים לחדש את מה שנוצל.

נוסח הסעיף אינו מוצלח, משום שהקביעה המרכזית ורבת החשיבות המופיעה בראשו - אילו תוכניות כפופות לחובות המפורטות בסעיפי המשנה - אינה ברורה, ונתונה לפרשנויות שונות.

רשות ניקוז שהוטלו עליה תפקידי רשות נחל יכולה לקדם תוכניות בעלות מהות שונה. על הקצה האחד של הסקאלה תוכניות שהן ניקוזיות "טהורות" (per se), שלכאורה אין בהן היבט סביבתי כלשהו. על הקצה השני של הסקאלה תוכניות שהן סביבתיות טהורות, שאין בהן שום היבט ניקוזי. על הרצף בין שני קצות הסקאלה תהיינה תוכניות, הכוללות הן היבטים סביבתיים והן היבטים ניקוזיים (תוכניות "משולבות"), כאשר יתכן שאחד מההיבטים יהיה משמעותי יותר בתוכנית. להבנתנו, רוב התוכניות יהיו משולבות, שכן לכמעט כל פעולה ניקוזית תהיה השלכה "סביבתית", וברמה מסוימת גם להיפך.

השאלה היא, איזה מהתוכניות תדרוש גם את אישור השר להגנת הסביבה? [תיאור גרפי של הניתוח שיובא להלן מצורף כנספח ה'].

תוכניות סביבתיות מובהקות - אין חולק, שתוכניות שהן כל כולן סביבתיות, ואין בהן כל היבט ניקוזי - אם יש כאלה, טעונות את אישור השר להגנת הסביבה, וכפופות ליתר החובות המנויות בסעיף 3 לצו הנחלים (תוכניות כאלה אמורות לכאורה להיות מקודמות לפי חוק התכנון והבנייה).

תוכניות ניקוז מובהקות - לפי חוות-דעת שנתנה עו"ד רחל אדם, סגן היועמ"ש של המשרד להגנת הסביבה⁵⁹, יש לפרש את הסעיף באופן, שכל תוכנית של רשות ניקוז שהוסמכה כרשות נחל, ללא קשר למהות התוכנית - גם תוכנית שכל כולה ניקוז, מחויבת באישור השר להגנת הסביבה. הרציונל של עמדה זו הוא, שלכל פעולה ניקוזית יש השלכה סביבתית, ושמדובר בהסמכה של 'מקל וגזר': מחד ניתנו לרשויות הניקוז יותר סמכויות ומעמדן חזק, מאידך הוטלו עליהן חובות חדשות, גם בקשר לתפקידים "ישנים". לפי אותה חוות-דעת, אישור השר להגנת הסביבה נדרש בשלב מוקדם של ההליך, עוד קודם לפרסום התוכניות להתנגדויות, על-מנת שיוכל להשפיע על עיצובה. זו עמדתו הרשמית של המשרד להגנת הסביבה. לפי עמדת משרד החקלאות, לעומת זאת, תוכנית ניקוז אינה טעונה את אישור השר להגנת הסביבה.

בעניין זה אנו נוטים לפרשנות משרד החקלאות. פרשנות המשרד להגנת הסביבה נראית לנו, בכל הכבוד, מרחיקת לכת, שכן לא סביר שהשר להגנת הסביבה - מכוח הסמכה לו - יקנה לעצמו סמכות להתערב גם בהליך שקודם לכן לא היתה לו לגבי שום סמכות. הסמכות לאשר תוכנית ניקוז היא בידי שר החקלאות, והשר להגנת הסביבה לא יכול היה להקנות לעצמו סמכות וטו' על שר החקלאות על דרך של הטלת תפקידים נוספים על רשות הניקוז.

תוכניות "משולבות", הכוללות הן היבטים ניקוזיים והן היבטים סביבתיים - חשיבותה של שאלה זו מכרעת, שכן נראה שרוב התוכניות אינן ניקוזיות טהורות או סביבתיות טהורות, אלא משולבות. ראשית, כבר משום שלכמעט כל פעולה בנחל יש השפעה גם ניקוזית וגם סביבתית. כאשר רשות ניקוז מטפלת בנחל, ממילא היא משפיעה על 'מתנות הטבע' שבו. שנית, מטעמי יעילות, כאשר רשות הניקוז מתפנה תקציבית וארגונית לטפל במקטע נחל מסוים, לרבות כזרוע ביצועית של מנהלת נחלים, היא נדרשת לכלל ההיבטים שתחת סמכותה, ומקדמת תוכניות שאינן ניקוזיות או סביבתיות גרידא. כך, אם מטלת בהסדרה של מקטע נחל מסוים לצרכי ניקוז היעיל, היא גם תתכנן, באותה הזדמנות, שבילי אופניים. משום כך, ההכרעה בשאלה אם תוכנית "משולבת" נכנסת בגדר סעיף 3א היא קריטית.

עמדת רשויות הניקוז היא, שתוכנית כזו אינה נכנסת בגדר הסעיף. כלומר, שאישור השר נדרש (וכך יתר החובות המנויות בסעיף) אך ורק במצב הבלתי שכיח של תוכנית שאין בה כל היבט ניקוזי, וכל כולה "סביבה". לעומת זאת, כאשר הן מקדמות 'תוכנית ניקוז' - גם אם זו כוללת היבטים סביבתיים - הן אינן זקוקות לאישור השר להגנת הסביבה. משמעותה של דרך פרשנית זו היא, שרשויות הניקוז מבצעות את התפקידים שהוקנו לה על-ידי השר להגנת הסביבה מבלי שהיא כפופה לשום מנגנון ביקורת מצדו או מצד הגורמים המקצועיים במשרדו.

עמדתנו, כעמדת גופים אחרים, אינה כעמדת רשויות הניקוז. לטעמנו, תוכנית "משולבת" (כל תוכנית ניקוז שכוללת היבטים "סביבתיים", למעט היבטים סביבתיים שהם תוצאה של הפעולה הניקוזית), טעונה את אישור השר להגנת הסביבה, וכפופה ליתר החובות שבסעיף. זו, כמובן, גם עמדת המשרד להגנת הסביבה, שכאמור סבור שאישור השר נדרש בשלב מוקדם מאד של ההליך, עוד בטרם הפרסום להתנגדויות (כדי למנוע גלגולה של תוכנית שאינה רצויה בעיניו).

טעמינו נובעים הן מתכלית ההסדר והן מלשון הסעיף, והם, בקיצור המתחייב, כדלקמן:

ראשית הפרשנות ההגיונית היא, שלצד הסמכה, חייבת להיות ביקורת. כל פרשנות אחרת מובילה לתוצאה בלתי מתקבלת על הדעת, לפיה השר להגנת הסביבה הסמיך את רשויות הניקוז לבצע תפקידים מכוח חוק עליו הוא ממונה, מבלי ששמר בידיו כל סמכות בקרה, כלומר מבלי שיש לו אפשרות להבטיח כי רשויות הניקוז תבצענה את תפקידיהן בהתאם לתכלית הסמכתן על-ידו.

שנית, מבחינת לשון החוק: הסעיף קובע, כמצוטט לעיל, כי "תכנית שהכינה רשות ניקוז לשם ביצוע תפקידיה לפי צו זה (להלן - התכנית), תאושר בידי השר **נוסף על האישורים הדרושים לפי חוק הניקוז וההגנה מפני שיטפונות, התשי"ח-1957**". הדרישה לאישור כפול זה מלמדת, כי לנגד עיני המחוקק עמדו תוכניות שמתייחסות לשני ההיבטים, ולכן דורשות אישור של שני השרים הממונים.

רשויות הניקוז פועלות, כאמור, בהתאם לפרשנות הראשונה. משמעות הדברים היא, שיש ממש בטענתם של גורמים סביבתיים, שרשויות הניקוז הוסמכו לבצע תפקידי רשות נחל מבלי שלמשרד להגנת הסביבה יש דרך סטטוטורית לבקר את עבודתן. יש צורך בהבהרת הפרשנות הנכונה והראויה, על-מנת להפעיל מנגנון בקרה חיוני.

תיאור גרפי של האמור בסעיף זה מובא כנספח ה'.

מנגנוני בקרה לא סטטוטוריים של המשרד להגנת הסביבה

יש לציין, כי בידי המשרד להגנת הסביבה להשפיע על עבודת רשויות הניקוז בדרכים אחרות, בלתי סטטוטוריות, בעיקר על דרך של העברת תקציבים⁶⁰, ובנהלים הנקבעים באופן וולונטרי על-ידי הרשויות המעורבות בהליכי אישורן של תוכניות.

כך, למשל, מאתר האינטרנט של הרשות הממשלתית למים וביוב למדנו, כי תנאי סף להגשת בקשה להשתתפות תקציבית בפרויקט ניקוזי בעל חשיבות לאומית, הוא קבלת אישור אגף המים במשרד להגנת הסביבה לתוכנית המוצעת.

כך גם לגבי מנהלות הנחלים, המתקצבות (גם) על-ידי המשרד להגנת הסביבה. דרך התקציבים שמקבלות מנהלות הנחלים יכולות רשויות הניקוז לקבל כספים להשקעה בנחל, ולפיכך הן ישתפו פעולה עם דרישות המשרד להגנת הסביבה.

התרשמותנו היא, שקיים פער בין מצב הדברים הסטטוטורי - המבסס בקרה מוגבלת של המשרד להגנת הסביבה על עבודת רשויות הניקוז, לבין מצב הדברים בפועל, כאשר המשרד להגנת הסביבה קונה יכולת השפעה משמעותית על רשויות הניקוז על-דרך הקצאת תקציבים והסכמות עם רשויות אחרות (כיצד מממש השפעה זו היא שאלה אחרת).

בקרה שוטפת על עבודת רשויות הניקוז מצד השלטון המרכזי:

חוק הניקוז מבוסס על קביעת מדיניות ותכנון ברמה הארצית על-ידי גורמי שלטון מרכזי (שר החקלאות, מועצת הניקוז הארצית, מנהל רשות המים), וביצוע ברמה המקומית על-ידי רשויות הניקוז.

המדינה אמורה להיות גם המפקחת של העבודה המבוצעת על-ידי רשויות הניקוז. בפסקי הדין שעסקו בקביעת האחראיות בנויקין על נזקי שטפונות נקבע, שלשר החקלאות ולרשות הממשלתית למים ולביוב (או נציבות המים בזמנו) יש סמכות וחובה לקיים פיקוח הדוק על פעולת רשות הניקוז⁶¹. שר החקלאות הוא הגורם השלטוני המופקד על הכוונת פעילותן של רשויות הניקוז בהיבט התיכנוני, בהיבט התקציבי ובהיבט הביצועי⁶². רשות הניקוז צריכה להגיש לשר החקלאות דו"ח על פעולותיה, ולמסור לשר או למי שיסמך לכך כל מידע שיבקש⁶³; בנוסף, עצם

חברות נציגי הממשלה ברשויות הניקוז נועדה להבטיח לממשל המרכזי פיקוח הדוק ועדכני על פעולת הרשויות.

60 נושא תיקצוב רשויות הניקוז והשלכותיו נדון בפרק אחר, ולפיכך איננו מרחיבים כאן לגביו. אין ספק, שמדובר בנושא מרכזי לעניין השפעה על אופן תפקודן של רשויות הניקוז.

61 פרשת מנורה, ה"ש 35 לעיל, ס' 16.

62 פרשת מנורה, ה"ש 35 לעיל, ס' 38.

63 ס' 47 לחוק הניקוז.

לאור סמכויות פיקוח ובקרה אלה הוטלה על המדינה אחריות בנויקין על מחדלים במניעת שיטפונות.

בידי המדינה קיימות אפוא סמכויות פיקוח ובקרה סטטוטורית על רשויות הניקוז. קיים גם פיקוח בלתי סטטוטורי, מצדם של הגורמים המממנים, על דרך הקצאת תקציבים ובקרה על אופן מימושם.

ואולם, קיימת טענה רווחת, כי אין פיקוח של ממש על העבודה השוטפת של רשויות הניקוז. כלומר, שבעוד שהשלטון המרכזי מעורב באישור תוכניות, מעורבותו בעשייה היום-יומית מוגבלת למדי. עמדנו על כך בהקשר של העדר הנחיות מחייבות מצדה של המועצה הארצית לניקוז להבהרת אי בהירויות במצב המשפטי. דומה, שגם התרבות הארגונית של רשויות הניקוז, שהתעצבה בעידן אחר, הובילה למצב שדרש פיקוח הדוק יותר⁶⁴. קיימות תלונות בכתב מצדם של גופים סביבתיים שונים (רט"ג, החברה להגנת הטבע, המשרד להגנת הסביבה) כנגד רשויות הניקוז, על ביצוע עבודות משמעותיות בנחלים ללא תוכניות, ללא העברת תוכניות לוועדות המחוזיות, ללא קבלת היתרים כדין ועוד. בפגישה שנערכה ב-2001 בין אחת מרשויות הניקוז לבין לשכת התכנון של הוועדה המחוזית הרלוונטית נאמרו הדברים הבאים מפי האחרונה, המקפלים בתוכם רמיזות עבות לגבי מידת ההקפדה של רשות הניקוז על הקפדה על דרישות החוק: **"הובעה מורת רוחה ותחושתה הבלתי נוחה של הוועדה [המחוזית] - י.ש [לדון בתכניות שמוגשות לה ע"י גוף ציבורי סטטוטורי, לאחר שההסדרות כבר בוצעו בחלקן, ומבלי שקיבלו את ההיתרים הנדרשים ושעברו את ההליכים הסטטוטוריים כקבוע בחוק הניקוז"]**.

בקרה שוטפת מצד רט"ג:

לרט"ג תפקיד משמעותי בשיפור התפקוד הסביבתי של רשויות הניקוז בשנים האחרונות, ובהעלאת הנושא על סדר היום הציבורי. תפקידה המשמעותי של רט"ג נבע הן מכוח מעמדה הסטטוטורי, והן בשל נוכחותה בשטח, אשר חשפה אותה לעבודות רשויות הניקוז, לעיתים קרובות בזמן אמת.

חוק גנים לאומיים, שמורות טבע, אתרים לאומיים ואתרי הנצחה, התשנ"ח-1998, מעגן את תפקידה של רט"ג **"להגן על ערכי הטבע והמורשת, לפקח על שמירתם ולטפח אותם"** (סעיף 6 לחוק) - הן אלה הכלולים בתחום שמורות טבע וגנים לאומיים, והן אלה שאינם כלולים בהם.

פעילותה של רט"ג בקשר לעבודת רשויות הניקוז ידועה. בזכותה מעמדה גם זכתה לקבל מהמעצה הארצית לייצוג מקום בוועדת השיפוט ההנדסית. רט"ג מהווה אפוא מנגנון בקרה חשוב ביותר על עבודת רשויות הניקוז.

⁶⁴ במענה לשאלת הח"מ לגבי מצב משפטי בלתי ברור בעניין מסוים, אמר ראש רשות ניקוז: **"אני המלך של הנחל, וכל עוד אין תלונות, הכל בסדר"**.

יש לתת את הדעת גם לסמכויות האכיפה שהחוק מעניק לרט"ג, לענייננו בקשר לפגיעה ב'ערך טבע מוגן'. מושג זה מוגדר בסעיף ההגדרות של החוק כך: "ערך טבע מוגן" - ערך טבע, שלדעת השר יש ערך בשמירתו או סכנה להכחדתו, והוא הכריז עליו, בהתאם להוראות סעיף 33, כערך טבע מוגן"; סעיף 33 קובע את הפרוצדורה להכרזה על ערך טבע כ"מוגן". סעיף 33(ג) קובע, כי "לא יפגע אדם בערך טבע מוגן, אלא בהיתר כללי או מיוחד מאת המנהל". סעיף 57 לחוק קובע סמכויות אכיפה לרט"ג ועונשין. הסדר סטאטוטורי זה פותח פתח שיאפשר לרט"ג לפעול נגד רשויות ניקוז שפועלות בנחל בניגוד להוראות החוק (למשל, הסדרה של נחל בכותרת של 'עבודות תחזוקה'). הסדר זה גם מעלה שאלה לגבי סמכות השר להגנת הסביבה מול סמכויות הניקוז. חוק הניקוז קובע, כי כוחה של תוכנית ניקוז יפה מכוחה של תוכנית בנין עיר, אך אינו מתייחס לסמכות השר להכריז על 'ערך טבע מוגן'. האם תאבד רשות ניקוז את סמכותה לפעול בנחל ללא היתר מהשר להגנת הסביבה, אם זה יכריז על הנחל המסוים או בכלל כ'ערך טבע מוגן'. לא ידוע לנו על חוות דעת בעניין זה.

1. שקיפות - ביקורת ציבורית

שקיפות היא תנאי לביקורת ציבורית. ביקורת ציבורית היא מנגנון בקרה מרכזי. כך, אין חולק שאחד הגורמים המשמעותיים ביותר בקידום ערכים סביבתיים בעבודת מוסדות התכנון היה מעורבותם של ארגונים סביבתיים והציבור הרחב בהליכי התכנון, לרבות הגשת עתירות נגד מוסדות התכנון, שהניבו פסיקה שחזקה את משקלם של השיקולים הסביבתיים בהליכי התכנון.

ככלל, רשויות הניקוז, ויתר הגופים המעורבים בהליכי אישורה של תוכנית ניקוז, פועלים בחוסר שקיפות.

השלב היחיד הפתוח לציבור הוא הפקדת התוכניות להתנגדויות (ושמיעת ההתנגדות על-ידי וועדת ההתנגדות שמינה השר). מבלי לגרוע מחשיבותו של שלב זה, הרי שאין בו בלבד כדי ליצור שקיפות. גם כאן השוואה לעבודת מוסדות התכנון והבנייה תבהיר את נקודת התורפה הנ"ל בעבודת מערכת הניקוז.

גם בהליך אישורה של תוכנית מתאר, לכאורה השלב היחיד הפתוח לציבור הוא הפקדת התוכנית להתנגדות. ואולם, עבודת מוסדות התכנון חשופה לציבור (ולארגונים הסביבתיים בפרט) בדרכים נוספות, ובשלב שונים של ההליך). למשל: סדר היום של הוועדות מפורסם באינטרנט; פרוטוקולים של דיוני הוועדות מפורסמים באינטרנט; נציגים של ארגונים סביבתיים מהווים למעשה נציגים של הציבור בוועדה, מודעים לכל היבטי עבודתה ומהווים צינור נוסף להעברת מידע לציבור; הציבור יכול לעקוב באינטרנט אחר תהליכי הרישוי (הוצאת היתרי בנייה) וקידום הטיפול בתוכניות; בוועדות יושבים נבחרים ציבור מהווים צינור נוסף להעברת מידע לציבור; ישיבות הוועדות פתוחות (ככלל) לציבור. על כך יש להוסיף, שעבודת מוסדות התכנון והבנייה הפכה לחלק מהשיח הציבורי, זוכה להתעניינות כלי התקשורת, ובזכותם לחשיפה נוספת.

כל אלה אינם קיימים ברשויות הניקוז. אין הסדרים סטטוטוריים המעגנים את זכותו של הציבור לקבל מידע בזמן אמת על עבודתה השוטפת של הרשות - למשל, אילו עבודות תחזוקה בכוונת רשות הניקוז לבצע בנחל. הציבור אינו מוזמן לשיבות הרשות, הפרוטוקולים אינם מפורסמים, וסדרי העבודה אינם ידועים. יתכן שהדבר נובע מחוסר מודעות של הציבור, המובילה לחוסר התעניינות. ואולם, חוסר השקיפות אינה רק כלפי הציבור הרחב, אלא גם כלפי גורמים מעוניינים. כך, למשל, אנשי רט"ג או החברה להגנת הסביבה יגלו 'עבודות תחזוקה' - בהעדר הסכמות מיוחדות - רק כאשר אלה כבר מבוצעות בשטח.

ניתן להניח, שעצם קביעתם של כללים פרוצדורליים מתאימים, שיגבירו את שקיפות פעולתן של רשויות הניקוז, בפרט כלפי ארגונים סביבתיים, יחוללו דינמיקה שתשפר את תיפקודן הסביבתי. עמדנו לעיל על הרפורמה בדיני המכרזים: הכלי המרכזי בו בחר מחוקק המשנה לצמצום היקף הפטורים הוא שקיפות, ושינויים קטנים יחסית בדין המהותי, מתוך הבנה שעצם השקיפות תזמין בקרה מצד גורמים חיצוניים, ותחולל דינמיקה שתשנה את אופן וועדת הוועדות. ובדומה, כפיית שקיפות על רשויות הניקוז עשויה לבדה לחולל שינוי משמעותי, מתוך הנחה שגורמים כמו החברה להגנת הטבע, רשות הטבע והגנים, קהילות מקומיות ועוד יפעילו ביקורת על העבודה השוטפת של רשויות הניקוז טוב יותר מאשר גורמי הפיקוח הרחוקים של השלטון המרכזי.

ז. כלים משפטיים לקידום תכנון סביבתי

האם בידי רשויות הניקוז סמכויות ("סט כלים"), (המאפשרות לה לבצע תכנון בראייה סביבתית?

ככלל, רשויות הניקוז נהנות מסמכויות נרחבות, חלקן מרחיקות לכת למדי. לצורך ביצוע תפקידיה מסמיך החוק את הרשות, בין היתר, לתפוס קרקעות לצמיתות (הסמכות להפקיע - סעיף 29), לתפוס קרקע שלא לצמיתות (סעיף 30א), להיכנס למקרקעין פרטיים לצורך ביצוע עבודות (סעיף 27ב), לסלק מבנים, נטיעות וגידולים "בכל מקום" (שם), להטיל ארנונות (סעיף 36), להתקשר בהסכמים (סעיף 14), וכן לקבל תקבולים (סעיף 46ג). במובן זה נהנות רשויות הניקוז מכך, שפועלות מכוח דבר חקיקה שנולד בשנות ה-50, משוחרר ממגבלות חוקתיות בנות זמננו. סמכויות נרחבות אלה אמורות לאפשר להן חופש פעולה בביצוע תפקידיהן. נבקש כאן לעמוד על שני מכשירים: הפקעה ואכיפה.

הפקעה

לעניין התפקוד הסביבתי של הנחל, סמכות רשות הניקוז להפקיע מקרקעין היא בעלת חשיבות מיוחדת, שכן הפקעת קרקע על-מנת שתשמש כשטח הצפה ועיכוב, מהווה אלטרנטיבה אקולוגית מועדפת.

רשות הניקוז רשאית לדרוש פינויים של מבנים או מקרקעין שדרושים לתפיסה צמיתה לצורך הקמת מפעל ניקוז⁶⁵. הסמכות לתפוס מקרקעין, הסדרי רכישתם וחובת הפיצויים דומים מאוד להסדרים בחוק המים. ההסדר מחייב פיצויים למי שהיו לו זכויות במקרקעין בטרם נתפסו; בשונה מחוק התו"ב, אין חוק הניקוז מאפשר תפיסת מקרקעין ללא פיצוי. מנגנון ההפקעה אינו מורכב במיוחד: סימון בתוכנית של קרקע לתפיסה, תפיסת המקרקעין לאחר אישור התוכנית, תשלום פיצויים לבעלי הזכויות, בהעדר הסכמה - העברת המחלוקת למנהל הרשות הממשלתית למים, הכרעה על-ידי בית הדין למים.

באותו הקשר: החוק קובע מנגנון לתשלום פיצויים על-ידי רשות הניקוז למי שנשללה ממנו הזכות לשימוש סביר במקרקעין עקב פעולה של הרשות (סעיף 33 לחוק). יש לראות במנגנון זה מכשיר נוסף שמעמיד המחוקק לרשותה של רשות הניקוז לצורך ביצוע תפקידיה: הסמכות להעדיף תשלום פיצויים למי שמקרקעיו יוצפו באירוע של שיטפון (אם וכאשר יתרחש) על-פני התערבות בנחל. גם כאן מדובר באלטרנטיבה אקולוגית, שעשויה להיות גם חסכונית מבחינה כלכלית.

עמדתם של גורמי הגנה על הסביבה היא, שרשויות הניקוז אינן עושות שימוש יעיל במנגנון ההפקעה והפיצויים העומד לרשותם, המהווה כאמור אלטרנטיבה אקולוגית עדיפה, ולאור העובדה כי פשטי ההצפה הם בעיקר בשטחים פתוחים - גם לא בלתי מתקבלת על הדעת מבחינה כלכלית. ואולם, הסיבה להימנעות ההפקעה אינה נעוצה במנגנון ההפקעה עצמו שהמחוקק העמיד לרשויות הניקוז (למשל במורכבות מיוחדת שלו), אלא בסיבות אחרות: כלכלית (פעולות ניקוזיות מסוימות זולות מההפקעה), משאבים ארגוניים הכרוכים בהפקעה, מעבר להוצאה ישירה של כסף (ניהול מאבקים משפטיים, בירוקרטיה), ורצון להימנע מעימותים עם בעלי המקרקעין, בעיקר חקלאים - שלרשויות הניקוז יש עמם קשרים מיוחדים.

סמכויות אכיפה

פעילות עבריינית מגוונת עשויה לסכן הן את התפקוד הניקוזי של הנחל, והן את תפקודו הסביבתי (לרבות האקולוגי): הטיית העורק (ניצול בלתי מורשה של המים), בנייה בלתי חוקית בנחל ובפשטי ההצפה שלו, שפיכת פסולת בנחל, הזרמת ביוב בלתי מטופל לנחל, זיהום הנחל ממקורות אחרים, ועוד.

ואולם, חוק הניקוז אינו מעניק לרשויות הניקוז סמכויות אכיפה. סמכויות כאלה נתונות לגופים אחרים, למשל: לוועדה המקומית לתו"ב (כממונה על אכיפת דיני התו"ב), למשרד להגנת הסביבה (כממונה על מניעת זיהום), ולרשויות המקומיות. גופים אלה מוסמכים להעמיד לדין על ביצוע עבירות בנחל מכוח סמכותן המקבילה על שטחי הנחלים⁶⁶. רשויות הניקוז לא הוסמכו על-ידי היועמ"ש להעמיד לדין על ביצוע עבירות לפי חוק הניקוז עצמו (סעיף 58 לחוק הניקוז - עבירות ועונשין).

65 ס' 26(א) לחוק הניקוז.

66 ר' למשל: עמק 78/07 מועצה איזורית הגליל העליון נ' בק מאיר (ט"פ): במקרה זה הועמד אדם לדין על-ידי הרשות המקומית בשל שהות שלא כדין בנחל. טענתו כי הרשות המקומית נעדרת סמכות להעמידו לדין על ביצוע עבירות בתחום הנחל משום שזה נמצא באחריות רשות הניקוז נדחתה על-ידי בית המשפט, אשר קבע שסמכויות רשות הניקוז על הנחל אינן מפקיעות את סמכויות הרשויות האחרות.

גם סמכויות לתיקון המצב (השבת מצב לקדמותו), שאינן עונשיות אלא מטרתן השבת המצב לקדמותו, אינן נתונות לרשות הניקוז אלא למנהל רשות המים הממשלתית (סעיף 7 לחוק הניקוז).

רשות הניקוז רשאית להתקין, באישור שר החקלאות, חוקי עזר⁶⁷. חוקי עזר כאלה, למיטב ידיעתנו, כמעט ולא אושרו.

לפיכך, על-מנת שיוכלו לבצע את תפקידן, ובכדי שלא תהיינה תלויות ברשויות אחרות, מן הראוי שבידי רשויות הניקוז יופקדו גם סמכויות אכיפה.

יצוין, כי קיימת דעה, שהעדר סמכויות אכיפה אינו מהווה גורם משמעותי, המפריע לתפקודן הסביבתי (או אחר) של רשויות הניקוז. סיבה אחת היא השיפור הניכר שהושג בשנים האחרונות במניעת זיהום נחלים ופעילות עבריינית אחרת (בעיקר בזכות פעילות של המשרד להגנת הסביבה). ברוב המקומות, פעילות עבריינית חיצונית אינה מהווה כיום גורם משמעותי המשפיע לרעה על האקולוגיה של הנחלים. סיבה שניה היא, שקיימות די רשויות בעלות סמכויות אכיפה. רשות הניקוז פועלת כגורם שטח, מדווח וממריץ, ואילו פעילות האכיפה מבוצעת על-ידי הרשויות המוסמכות. לפי גישה זו, לרשויות הניקוז עצמן, מכיוון שפועלות במנגנון רזה, נוח יותר להפעיל רשויות אכיפה אחרות, מאשר לקחת על עצמן את האכיפה.

סמכויות רשות הניקוז, גם לביצוע תפקידי רשות נחל שהוטלו עליה?

אמרנו, שחוק הניקוז מקנה לרשויות הניקוז מגוון סמכויות רחב לצורך ביצוע תפקידיה. מובן מאליו, שהיא יכולה לעשות שימוש בסמכויות אלה כדי לבחור בפיתרונות ניקוזיים הטובים יותר לסביבה (למשל, הפקעה שטח שימש כפשט הצפה על-פי דיפון הנחל). ואולם, שאלה אחרת היא האם רשאית לעשות שימוש בסמכויות אלה לצורך ביצוע תפקידי רשות נחל שהוטלו עליה? אין המדובר בשאלה טריוויאלית. לדוגמא: האם רשאית רשות הניקוז להפקיע שטח על-מנת שימש למתקני פנאי? האם רשאית להיכנס למקרקעין פרטיים כדי **"לקדוח, לחפור, להקים מבנים ומיתקנים ולהניח צינורות"** לשם הכשרת שטח לצורך פנאי ונופש או לשם שיקומו?

אנו סבורים, שמבחינת הדין הרצוי, יש לענות על השאלה בחיוב. ואולם, קיים סימן שאלה גדול סביב חוקיות הפעלת סמכויותיה של רשות הניקוז לצורך ביצוע תפקידי רשות נחל.

מחד, מתבקש לכאורה לטעון, שהסמכת רשות הניקוז נבעה, בין היתר, מסמכויותיה הנרחבות. כוונת המחוקק, לפי גישה זו, היא שמוטלים עליה תפקידים נוספים, אותם תבצע על-פי אותם כלים שחוק הניקוז מעמיד לרשותה.

מאידך, הסמכויות שהוקנו לרשויות הניקוז קשורות בחלקן בגדול ישירות לתוכניות ניקוז. כך, הסמכויות "לקדוח, לחפור, להקים מבנים ומיתקנים ולהניח צינורות" ניתנו במפורש רק "במידה שדרוש הדבר להקמת מפעל הניקוז". בנוסף, אופי הסמכויות, הפוגעות בזכויות חוקתיות, מנתיב פרשנות מצמצמת שלהן. מכיוון שנדרשת הסמכה ברורה לשם פגיעה בזכויות חוקתיות, במקרה של ספק ייקבע שהסמכויות הנ"ל - או חלקן, אלה הפוגעות בצורה מובהקת בזכויות חוקתיות - אינן נתונות לרשות הניקוז הממלאת תפקידי נחל.

איננו מכירים חוות-דעתה המתייחסות לסוגיה זו, ועניין זה מצטרף לאחרים הטעונים הבהרה.

חלק שלישי: סיכום, מסקנות ראשונות

א. מודלים חלופיים:

עסקינן בתפקודן הסביבתי של רשויות הניקוז, שהוטל עליהן לבצע תפקידים של רשות נחל. ואולם, לא ניתן לסכם לעניין זה מבלי להתייחס גם למודלים חלופיים שמציע הדין.

פיצול סמכויות בין רשויות ניקוז לבין רשויות נחל עצמאיות

חוק הנחלים מסמיך את השר להגנת הסביבה להקים רשויות נחל, שיופקדו על הנושאים הסביבתיים, במקביל לרשויות הניקוז. מודל זה מתקיים, כאמור לעיל, בשני נחלים בלבד - הקישון והירקון. למעשה, זהו המבנה הארגוני המקורי, ואילו הטלת תפקידי רשות נחל על רשויות הניקוז הוא התפתחות מאוחרת יחסית, של העשור האחרון.

אנו סבורים, שמבנה ארגוני זה אינו מהווה אלטרנטיבה של ממש למודל רשויות הניקוז, או למודל רשות אגנית אחרת שתקבל לאחריותה את סמכויות ניהול המים.

מצב בו שתי רשויות נושאות באחריות לגבי אותו תחום פעולה צר, כאשר לכל פעולה שלהן בתחום סמכותן יש השפעה על ביצוע סמכויות הרשות השנייה, אינו מצב רצוי - לא מבחינה ארגונית ולא מבחינה משפטית. קל וחומר כאשר בענייננו, חלק מהסמכויות הן חופפות ממש. זו מסגרת נורמטיבית המעודדת מראש קונפליקטים, חוסר תיאום, שיתוק, והעדר ניהול אינטגרטיבי של תחום האחריות. הדבר יהיה משול להקמת וועדה מחוזית לתו"ב שתהיה אחראית על שמירה על השטחים הפתוחים, וועדה מחוזית שנייה שתהיה אחראית על בנייה בשטחים הפתוחים.

וידוגש: לו היה מדובר ברשויות מקבילות, שרק לעיתים יש לפעולות האחת השפעה על רעותה, ניתן היה להציע מודל בו חילוקי הדעות - אם לא יושבו - מועברים להכרעת גורם שלישי, שיהיה אחראי על בחינת כל השיקולים הנוגעים לעניין. ואולם, כאשר לכל פעולה כמעט של הרשות האחת יש השפעה על השנייה, מודל כזה אינו סביר.

הניסיון המצטבר מהפעלתו של מודל הפיצול בירקון ובקישון מלמד, כי התאפשרותו תלויה כל כולה בפרסונות המרכיבות את הרשויות השונות, ובמידת יכולתן לפתח מערכת שלמה של הסדרים א-פורמאליים של תיאום ושיתוף פעולה. ואולם, תפקודה של מערכת מנהלית-משפטית שלמה אינו יכול להיות תלוי בכך.

בכל הקשור לניהול משק המים הדברים מובהקים עוד יותר, שכן אין חולק כי יש לקיים ניהול אינטגרטיבי, כאשר לא ניתן "לבדוד" נושא אחד משאר היבטי ניהול הנחל.

דומה, שכאשר קיימת תמיכה במודל רשות נחל הפועלת לצד רשות ניקוז, היא אינה נובעת מעמדה עקרונית המעדיפה אותו, אלא מהאופן בו פועל המודל הנוכחי - קרי חוסר שביעות רצון מהמשקל שנותנות רשויות הניקוז לשיקולים סביבתיים. לפי השקפה זו, רשות נחל עצמאית תאזן את רשות הניקוז מבחוח, ועל-מנת למנוע שיתוק יאלצו שתי הרשויות להגיע להסכמות, שישקפו איזון אינטרסים שלם יותר מזה שמייצרות היום רשויות הניקוז. לעמדתנו, הדרך הנכונה היא תיקון מודל רשות הניקוז, ולא החלפתו במודל אחר, שאין בו היגיון ארגוני, ושסותר את המגמות העכשוויות בדבר ריכוז סמכויות, ניהול אינטגרטיבי (וגם, מבחינת משרד האוצר, יעילות ניהולית).

המודל הנכון הוא ריכוז סמכויות בידי רשות אחת, והקמת מנגנונים שונים שיבטיחו כי כל האינטרסים הרלוונטיים יילקחו בחשבון (ראו מייד).

ועוד נעיר, כי למעשה, מדובר בדיון תיאורטי, שכן ללא קשר ליתרונות או החסרונות העיוניים של מודל פיצול הסמכויות, אין לו סיכוי בירוקראטי. משרד האוצר וממשלת ישראל מובילים מדיניות של צמצום רשויות וריכוז הסמכויות בידיהן, ולא פיצול נוסף של סמכויות בין רשויות ביצועיות שונות לשם השגת תכלית של 'איזון הדדי'. כך בכלל, כך לגבי ניהול נחלים. הדברים מקבלים ביטוי מפורש בסעיף 2 שבחוק הנחלים, המסמיך את השר להגנת הסביבה להטיל תפקידי נחל על רשויות ניקוז, ואשר קובע כי ברירת המחלף תהיה הטלת תפקידי רשות נחל על רשות הניקוז, ואילו היוצאת מן הכלל הקמת רשות נחל נוספת⁶⁸. אין סיכוי של ממש, כי משרד האוצר יקדם מבנה ארגוני של הקמת רשויות נחל נוספות. הכיוון הפוך. לענייננו, חשיבות המודל הוא בהבהרת נקודות התורפה ונקודות החוזק שבמודל הקיים.

רשות אגנית אחת:

ניהול אינטגרטיבי יעיל של משק המים תומך בריכוז הסמכויות השונות בנוגע לניהול תפקודי הנחל, בידי רשות אחת, שהרכבה, דפוסי עבודתה, וצוותיה המקצועיים יבטיחו מתן משקל ראוי לאינטרסים השונים, וזאת לצד מנגנוני בקרה ומנגנונים אחרים, שיאפשרו הכרעה חיצונית כאשר הרשות עצמה לא הצליחה להגיע להסמכה רחבה, או כאשר המייצגים של אינטרס מסוים בה סבורים שההחלטה שהתקבלה אינה מאזנת נכונה בין האינטרסים.

הוועדה המחוזית לתו"ב הפועלת לפי חוק התכנון והבנייה מציעה לנו מודל: רשות בעל הרכב מגוון, האחראית על תכנון כולל של השטח שבסמכותה, על כל היבטיו - גם אלה שלכאורה סותרים זה את זה, מתוך ראייה רחבה של כל השיקולים והאינטרסים. לצד הוועדות קיימים מנגנוני בקרה. כך, תוכניות בעלות רגישות מיוחדת לעניין שהוגדר בעל חשיבות לאומית, טעונות אישור של גוף חיצוני לוועדה, גבוה ממנו בהירארכיה התכנונית (פגיעה בחופים דורשת את אישור הולחו"ף, פגיעה בשטחים הפתוחים טעונה אישור הולקחש"פ, פגיעה באינטרסים שונים שהוגדרו בתוכניות מתאר ארציות שונות דורשת את אישור הולתנ"ע). כאשר חברי וועדה מחוזית, המייצגים אינטרס מסוים, סבורים שההחלטה שהתקבלה אינה מאזנת כראוי בין האינטרסים, הם יכולים להביא את התוכנית לדיון בערכאה תכנונית גבוהה יותר. ניסיון החיים מלמד, כי סדרי העבודה בוועדה, והתרבות הארגונית המתפתחת בה מעצם ישיבתם ביחד של גורמים שונים המייצגים אינטרסים שונים, מייצרים דינמיקה של הסכמות ופשרות, ורק לעיתים נדירות יחסית נמצא חבר וועדה מחוזית מערער למועצה הארצית.

68 "לא תוקם רשות נחל פלונית אלא אם לדעת השר אין הצדקה להטיל את תפקידיה על רשות ניקוז קיימת".

זה, כך נראה, הכיוון הנכון לניהול הנחלים, בשינויים המחויבים, ודומה שיש על כך הסכמה רחבה מאד. המחלוקת הקיימת היא לגבי הרשות שתרכז אצלה את הסמכויות, מכוח איזה חוק, ותחת איזה שר ממונה (כאשר קיימות לפחות ארבע גישות: משרד הפנים, משרד החקלאות, משרד התשתיות, המשרד להגנת הסביבה). ריכוז סמכויות בידי רשויות הניקוז הוא אופציה אחת מבין החלופות, ובנקודות התורפה והחוזק של המצב הקיים בהן היום נדון מיד.

ב. נקודות תורפה מרכזיות במצב המשפטי הקיים:

בעקבות הניתוח בחלק ב' לעיל, נבקש להציע סימון ראשוני של נקודות התורפה של המצב המשפטי הקיים בכל הנוגע לתפקודן הסביבתי של רשויות הניקוז.

א. האוריינטציה של רשויות הניקוז, הנובעת מרוח החוק ותכליתו המקודרת, ועיצובם את התרבות הארגונית של רשויות הניקוז - התודעה, התורה המקצועית ודפוסי הפעולה. בפשטות: רשויות ניקוז יישארו תמיד, כך נדמה, קודם כל, רשויות ניקוז.

ב. הרכב רשויות הניקוז אינו מגוון דיו, ואינו מבטיח ייצוג לעמדות אקולוגיות.

ג. גם בגופים האחרים המוקמים מכוח חוק הניקוז - בראש ובראשונה המועצה הארצית לניקוז, וכן וועדת השיפוט ההנדסית וועדת ההתנגדויות לתוכניות ניקוז, אין ייצוג מובטח לעמדות סביבתיות⁶⁹.

ד. הן האוריינטציה של החוק, הן הרכב הגופים, והן השר הממונה, מכתיבים הטיה מובנית לטובת שיקולי ניקוז.

ה. החשיפה של רשויות הניקוז לתביעות נזיקין עקב שיטפונות - חשיפה שככלל אינה קיימת בהחלטות סביבתיות, תורמת אף היא לנטייה מובנת לנצל את משאביהן המוגבלים לפרויקטים של ניקוז ולא של סביבה.

ו. שיקולי 'פנאי ונופש' זוכים להעדפה על-פני שיקולים אקולוגיים משום שהקונפליקט ניקוז-פנאי ונופש חריף פחות מאשר הקונפליקט ניקוז-אקולוגיה, וכן בשל הכוח הפוליטי של ה'פנאי ונופש', הזוכה להעדפה על-ידי נבחרי הציבור ברשויות הניקוז.

ז. קיימת אי בהירות משמעותית במצב המשפטי בנושאים מרכזיים ובעלי חשיבות של ממש. עיקר הבעיה היא בצו הנחלים, אשר הטיל על רשויות הניקוז לבצע תפקידי נחל: הצו אינו קובע מנגנוני בקרה ברורים, ואינו מפורש לגבי הסמכויות הנתונות לרשויות הניקוז לשם ביצוע תפקידיהן הסביבתיים.

69 קיימת דעה, כי החשיבות הרבה יותר היא לצירוף אנשי מקצוע סביבתיים לגופים המרכזיים (וועדת ההתנגדות, וועדת שיפוט), ולא לרשויות הניקוז, שכן ברשויות הניקוז יהיו אלה אנשי מקצוע "מטעם". ואולם, לפי דעה מנוגדת, צירוף אנשי המקצוע רק לגופים המרכזיים אינה אפקטיבית, משום שבשלב זה ניתן יהיה בד"כ לבצע רק שיפורים מינוריים. המסקנה, כך נראה, היא שיש להכליל אנשי מקצוע מתאימים בכל השלבים.

- ח. אחת התוצאות של אי הבהירות של צו הנחלים היא, שמנגנון הבקרה של המשרד להגנת הסביבה על רשויות הניקוז, לפיקוח על אופן ביצוען את תפקידיה הסביבתיים, הוא חסר, לא ברור, ואינו מקיים את תכלית ההסמכה. כלומר: המשרד להגנת הסביבה העניק לרשויות הניקוז סמכויות ביצוע, אך לא שמר בידי סמכויות בקרה ופיקוח אפקטיביות.
- ט. אי הבהירויות יוצרת חופש פעולה רחב מדי, ואינה מחייבת את רשויות הניקוז לפנות להליכים שבאופן תיאורטי עקרוני מבטיחים איזון אינטרסים שלם יותר. במצב של הטיה מבנית לדפוס פעולה 'ניקוזיים', אי בהירות זו מהווה נקודת תורפה משמעותית.
- י. ככלל, נראה שהמועצה הארצית לניקוז אינה ממלאת את התפקיד המרכזי שניתן לה: לקבוע מדיניות, לפעול כגוף המנחה והמפקח מטעם השלטון הציבורי, ולעצב את רשויות הניקוז כגופים ביצועיים, כמעין זרוע הנדסית לביצוע המדיניות התכנונית שלה. אחד ההיבטים של עניין זה הוא העדר מערך של הנחיות מחייבות מתאימות מטעמה, שהיה בהן כדי לכפר על חקיקה בלתי מפורטת ובלתי בהירה, ועל העדרה הכמעט מוחלט של פסיקה. באופן ספציפי היה מקום להנחיות כאלה בעקבות הטלת תפקידי רשות נחל על רשויות הניקוז.
- יא. אין הגדרה ברורה אילו עבודות רשאיות רשויות הניקוז לבצע במסגרת 'תחזוקה שוטפת' של הנחלים, שלא מכוח תוכנית, בחוסר שקיפות, וללא מנגנוני בקרה.
- יב. אין שקיפות מספיקה בעבודת רשויות הניקוז. אין בקרה ציבורית על עבודת רשויות הניקוז.
- יג. התפקוד הסביבתי של רשויות הניקוז תלוי בעיקרו בהסדרים וולונטריים, קרי בפרסונות היושבות ברשויות הניקוז וביתר הגופים בעלי הסמכויות.
- יד. העדר סמכויות אכיפה מספקות.

ג. נקודות חוזק:

- א. המסגרת המשפטית מעצבת את רשויות הניקוז כגוף ביצועי, יעיל, רזה וקרוב לשטח.
- ב. חוק הניקוז מקנה לרשויות הניקוז סמכויות רחבות לצורך ביצוע תפקידיהן, חלקן מרחיקות לכת למדי. כלומר, יש לרשויות הניקוז הכלים המשפטיים לבצע את תפקידיהן⁷⁰, ולרבות כאלה המאפשרים בחירה בפתרונות סביבתיים.
- ג. הדרישה בחוק לקבלת אישורה של הוועדה המחוזית לת"ב על תוכנית ניקוז הפכה בשנים האחרונות למנגנון בקרה אפקטיבי ומשמעותי על עבודת רשויות הניקוז, ובפרט על מתן תשומת לב לשיקולים סביבתיים.
- ד. המסגרת הנורמטיבית הבלתי נוקשה מאפשרת לרשויות הניקוז, ולגופים האחרים המרכיבים את מערך הניקוז, לאמץ וולונטרית הסדרים המקדמים שיקולים סביבתיים (הרחבת ייצוג, שכירת אנשי מקצוע מתאימים, שיתוף ציבור, ועוד) - ר' מייד.

ה. לפי הפסיקה, אין לרשויות הניקוז 'מונופול' על הכנת תוכניות ניקוז. כל גורם, ציבורי או פרטי, יכול ליזום ולקדם תוכנית ניקוז, גם אם רשות הניקוז הרלוונטית מתנגדת לה, והתוכנית שייזום תגיע בוודאות עד לשולחנו של שר החקלאות לבחינה סופית. גם הגשת תוכניות נחל לפי תמ"א 334 פותחת מסלול נוסף, המחייב את רשות הניקוז לאמץ דפוסי עבודה מתאימים.

ו. ככלל, המודל של ריכוז סמכויות בידי רשות אחת הוא, כאמור לעיל, עדיף על מודל של פיצול הסמכויות בין רשויות שונות, שכן באופן עקרוני מאפשר ניהול הנחל באופן אינטגרטיבי, מתוך ראייה רחבה ותוך איזון בין האינטרסים השונים.

ד. קידום ערכים סביבתיים באמצעות הסדרים וולונטריים

אין חולק, כי למרות שבעניינים רבים המסגרת הנורמטיבית לא השתנתה, חלה בשנים האחרונות תמורה חיובית משמעותית בתשומת הלב שמעניקות רשויות הניקוז לשיקולים הסביבתיים. קיימת הסכמה רחבה, שקיימו רשויות ניקוז הפועלות בצורה מוצלחת ביותר מבחינה סביבתית, לצד רשויות ניקוז אחרות, אשר מכוח אותה מסגרת נורמטיבית פועלים אחרת. עניין זה נובע מעלייה כללית במודעות לנושא (כפי שמעיד, למשל, האופן בו פועלות היום הוועדות המחוזיות בהשוואה ללפני מספר שנים), אך בעיקר משקף את המקום המרכזי שתופסים הסדרים וולונטריים, התלויים בפרסונות היושבות ברשויות הניקוז או בגופים הרלוונטיים האחרים.

רשות ניקוז שתבחר לעשות כן, תוכל לקבוע לעצמה דרכי עבודה הנותנות ביטוי לשיקולים סביבתיים. היא תוכל לשכור יועצים "סביבתיים" מובהקים, וליתן לעמדותיהם משקל של ממש. היא יכולה לתאם את התכנון עם רט"ג, או לשכת התכנון המחוזית.

רשות ניקוז יכולה וולונטרית לפעול בשקיפות, לפרסם פרטי תוכניות אב שמקדמת, לשתף את הציבור, לקבוע אמנות עם גורמים אחרים לגבי אזורי רגישות וסוגי עבודות שניתן יהיה לבצע בכל אחד מהם.

רשות ניקוז תוכל לנקוט בפרשנות מצמצמת לעניין סוגי העבודות שניתן לבצע במסגרת 'תחזוקה שוטפת' לנחל, ולבצע עבודות כאלה בצמצום, בשקיפות ובוהירות, תוך תיאום עם רט"ג או גורמים נוספים.

גופים אחרים יכולים אף הם לקבוע וולונטרית הסדרים שיקדמו את השיקולים האקולוגיים: המועצה הארצית לניקוז כבר מינתה לוועדת השיפוט ההנדסית את נציג רט"ג. שר החקלאות יכול למנות לוועדת ההתנגדות גורם אקולוגי. הוא יכול לעשות כן גם לגבי המועצה הארצית לניקוז. הוא יכול למנות למועצה הארצית נציג של ארגון סביבתי. המועצה הארצית יכולה לקבוע הנחיות לעניין תכנון אקולוגי.

הסדרים אחרים עוקפים את הכשלים הקיימים במנגנוני הבקרה הסטטוטוריים. כך, תוכניות של רשויות הניקוז יכולות להיות מותנות באישור המשרד להגנת הסביבה לא מכוח צו הנחלים הנתון לפרשנויות שונות (לעיל), אלא מכוח התניית העברת תקציבים (על-ידי המשרד ישירות, או באמצעות מנהלות הנחלים שמפעיל להגנת הסביבה) באישור תוכניות על-ידו. גם גורמים מתקציבים אחרים (הקרן לשיקום מחצבות, רשות המים) יכולים להתנות העברת תקציבים באישור המשרד להגנת הסביבה לפעולות השונות.

משמעות הדברים היא, שניתן לשפר את תפקודן הסביבתי של רשויות הניקוז - ובאופן חלקי הדברים כבר בוצעו - על-ידי אימוץ וולונטרי של הסדרים ודרכי פעולה על-ידי רשויות הניקוז עצמן. ואולם, הבחירה לעשות כן היא עניין פרסונאלי. שיפור בתיפקוד הסביבתי יכול להיות מושג גם בזכות פעולות שונות מצד השלטון המרכזי, למשל באמצעות הכלי של העברת תקציבים, וכן על דרך של מינוי גורמים רלוונטיים לגופים המחליטים (המועצה הארצית לניקוז, וועדת ההתנגדויות).

ואולם, תיפקוד סביבתי של נחל אינו יכול להיות תלוי בזהותם של ממלאי התפקידים ברשויות הניקוז וביתר צמתי ההכרעה, וברצונם הטוב לאמץ הסדרים וולונטריים שונים. לא ניתן לבסס מערכת רגישה על הסדרים וולונטריים. אלה ראויים לעיגון בחקיקה מחייבת, או לכל הפחות - בשלב ביניים - בהנחיות פנימיות מחייבות.

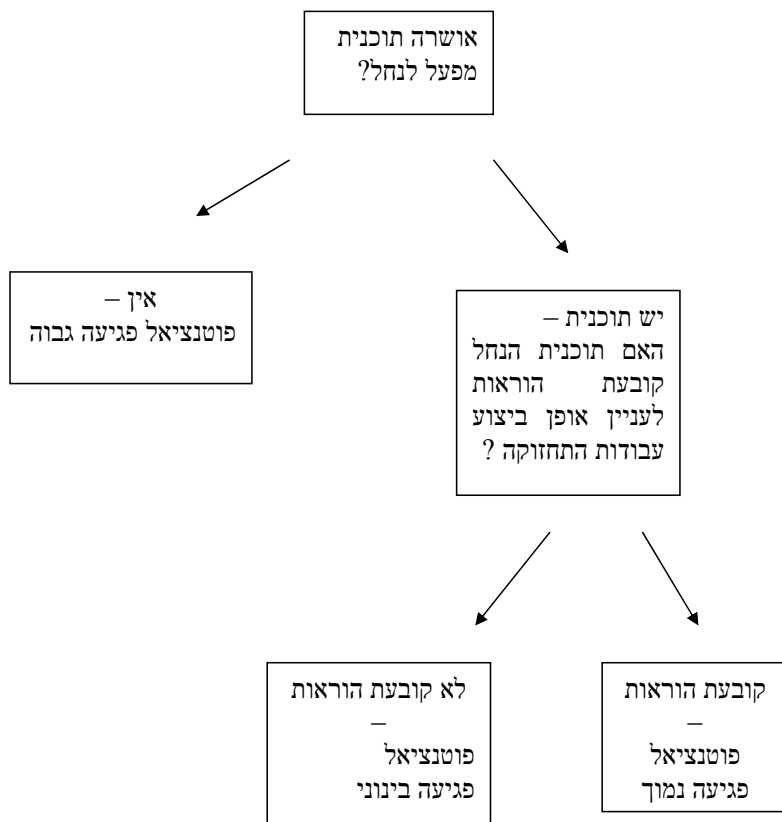
התקנתו של מערך הנחיות מחייב, שאינו טעון חקיקה ראשית או חקיקת משנה, שישען על הסדרים, שכבר אומצו וולונטרית בחלק מהרשויות, ואשר יסייע בהטמעת השיקולים האקולוגיים בעבודת רשויות הניקוז.

ישי שנידור, עו"ד

נספח א

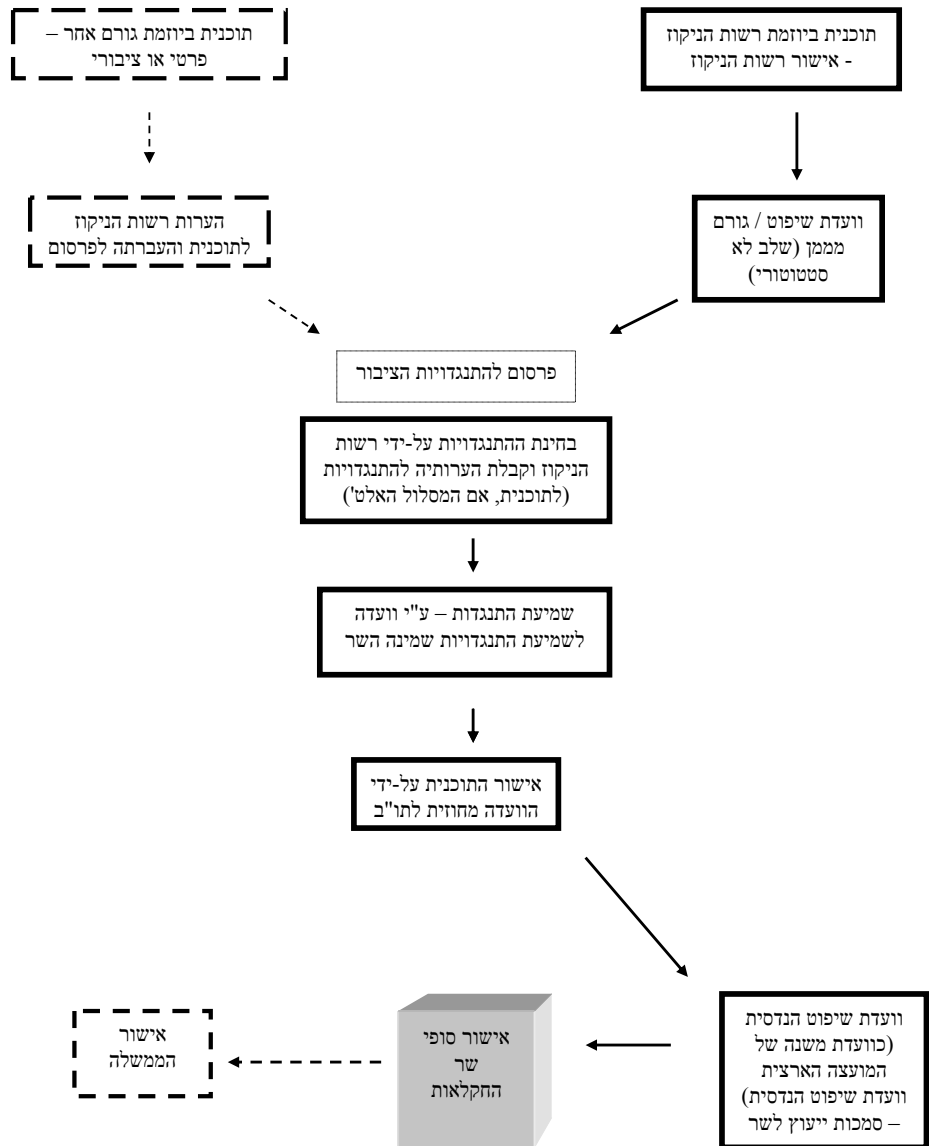
+ עבודות להסדרת הנחל - מכוח אישורה של תוכנית מפעל

+ עבודות תחזוקה שוטפת, במספר מצבים:



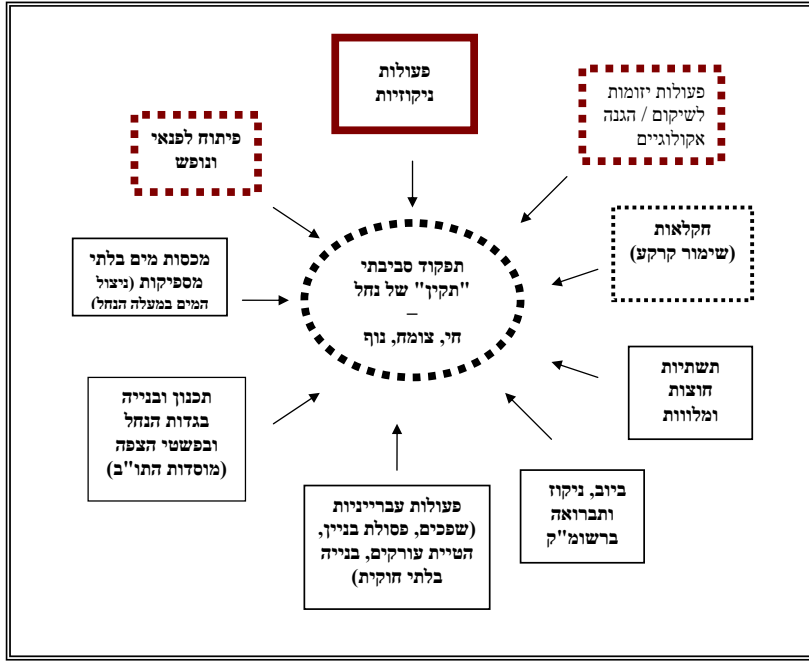
ניתוח תיאורטי בלבד! תלוי באיכות ההליך התכנוני

נספח ב'



נספח ג'

תרשים השפעות ואיומים על תפקוד סביבתי תקין של נחל



בסמכות רשויות הניקוז

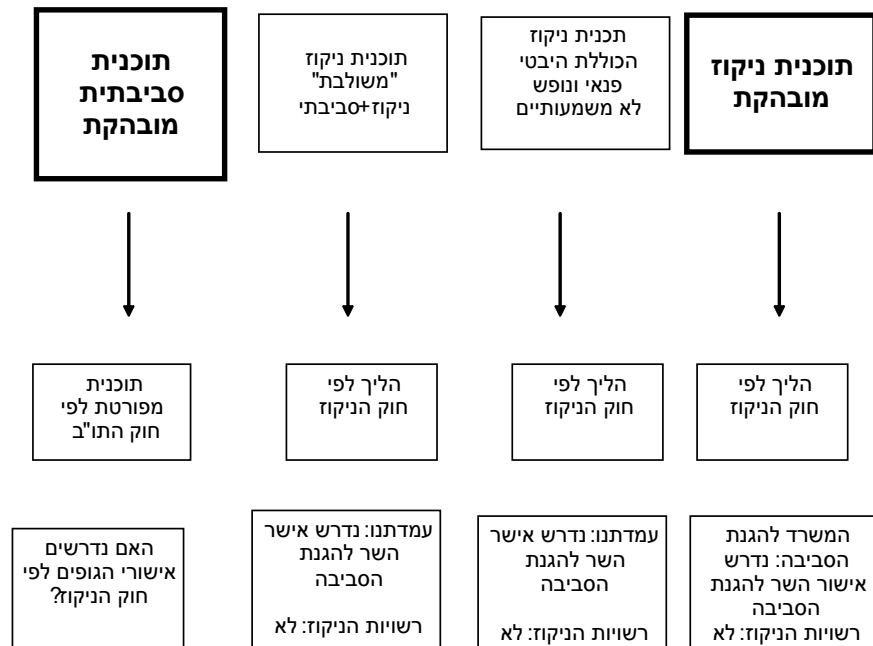
בסמכות רשויות ניקוז שהוסמכו כרשויות נחל

בסמכות רשות ניקוז שהוסמכה כרשות לשימור קרקע

57

נספח ד'

אישור תוכניות ניקוז ותוכניות סביבתיות - באילו מצבים נדרש אישור השר להגנת הסביבה?



פרק ב' – מינהל וכלכלה

פרופ' עוזא סדן, רות לובנטל

1. תקציר

בימים אלה מכין משרד החקלאות, בעקבות החלטת ממשלה, הצעת חוק אשר יארגן מחדש את רשות הנגר והניקוז. רשות זו במתכונתה הנוכחית הוקמה לפני למעלה מ- 50 שנה והנושאים המסורים לסמכותה וטיפולם הם ביצוע פרויקטים של ניקוז וניהול שוטף של מי הנגר ומערכות הניקוז. יעדיה של רשות זו הם התמודדות עם הסכנה של אירועי שיטפון ותפיסה וניצול משקי של מי הנגר. רשות זו מעוגנת במשרד החקלאות.

מנקודת הראות של ההגנה על הסביבה לוקה רשות הניקוז בשתי מגרעות:

(1) רשות הניקוז איננה מחויבת ואיננה מתייחסת לפרמטרים סביבתיים.

(2) אין כל חובה על רשות הניקוז לכלול בסל המטלות שלה פעילויות שוטפות ופרויקטים הממוקדים בערכי הסביבה של אפיקי הנחלים.

ואכן, במקביל לרשות הניקוז הוקמו לפני 45 שנה רשויות הנחלים אשר עוגנו במשרד להגנת הסביבה. המטלה של רשויות אלה הייתה שימור וטיפול של "הנוף ומתנות הטבע" הגלומים באפיקי הנחלים והמעיינות.

מטעמים שונים, המתייחסים בעיקרם אל הבעייתיות של החיתוך שבין שתי המטלות, הטילה השרה הממונה על איכות הסביבה בצו מראשית שנות ה-2000 את תפקידי רשויות הנחלים על רשויות הניקוז. צעד זה ביטל את קיומן העצמאי של רשויות הנחלים אך השאיר את שתי המגרעות (1) ו-(2) הרשומות לעייל - בעינן.

בשונה מן הצו שלא שינה דבר, ההצעה של שר החקלאות אמורה למתן את המגרעת הראשונה ולכלול פרמטרים של איכות הסביבה, ברמה של תכנית אב. אולם, ברמות תיכנון וביצוע נמוכות יותר, המגרעת נשארת, במידה רבה, בעינה.

כן נשארת בעינה המגרעת השנייה. על פי הצעת שר החקלאות, גם בעתיד לא יוטלו על רשות הניקוז, שהיא גם רשות הנחלים, פעילויות שוטפות ופרויקטים הממוקדים בערכי הסביבה של אפיקי הנחלים.

במילים אחרות, גם בעתיד תהיה רשות הניקוז שהיא גם הרשות הממונה על איכות סביבת הנחלים, פטורה מפעילויות ופרויקטים שעניינם הוא הנוף ומתנות הטבע של אפיקי הנחלים.

הצעת שר החקלאות מדירה את המטלות הסביבתיות מסל הפרויקטים, ומתכניות העבודה והמסגרת התקציבית העצמאית-למחצה של רשות הניקוז.

הצעת שר החקלאות מתווה לרשות הניקוז מבנה היררכי, ומעגנת את הרשות במשרד החקלאות.

בהיותו ריכוזי ומוטה, עתיד המבנה המוצע לקבע ("להנציח") את מעמדם של הנושאים הסביבתיים באפיקי הנחלים, ושל נושאי דברם, כבנים חורגים לאלוהים ולתקציב (children of a lesser god).

2. ניקוז ורשויות ניקוז, הפרמטרים:

(א) הפרמטרים שישנם - רשות הניקוז, נשואת הדיון של המסמך המוצג בזה, נוסדה על פי חוק לפני למעלה מחמישים שנה. החוק הוא "חוק הניקוז" אשר הפקיד את הנושא בידי שר החקלאות.

חוק זה מגדיר את המושג "ניקוז" כלהלן: "כל פעולה שמטרתה לרכז, לאגור, להוביל או להרחיק מים עיליים... המזיקים לחקלאות, לבריאות הציבור, לפיתוח הארץ או לקיום שירותים סדירים במדינה, לרבות ייבוש ביצות והגנה מפני שיטפונות ומניעתם." (חוק הניקוז, 1957). להגדרה זו התווסף ב-2008 המשך "וכן ניצול מרבי ויעיל של מים עיליים ואחרים... [שנוקזו] לשם הבטחת השימושים בהם בתחום משק המים" (חוק ההסדרים במשק המדינה לשנת 2009).

הפסקה המורחבת הרשומה לעיל מנסחת בבהירות את הפרמטרים של מרחב התולדות של פעילות הניקוז, כפי שזה נתפס על ידי הרשויות. על מנת להמחיש זאת, ניתן להתייחס לשני אבות המיזמים הנזכרים בפסקה המכוננת גופא.

לדידם של המייסדים וממשיכי דרכם ייבוש ביצה או הגנה מפני שיטפונות עניינם סילוק גורם מזיק וניצול מרבי (או יעיל?) של המים המסולקים במשק המים. הפרמטרים של מרחב התולדות של ייבוש ביצה או הגנה מפני שיטפונות הם, איפוא:

- סילוק של גורם מזיק לפעילות חקלאית;
- סילוק של גורם מזיק לבריאות הציבור;
- סילוק של גורם מזיק לפיתוח הארץ;
- סילוק של גורם מזיק לקיום שירותים סדירים במדינה;
- תוספת מים למשק המים.

אין ספק כי בתקופה המיתולוגית של ייבוש הביצות הגדולות, בימים של קדחת היה משקל כבד לנושא בריאות הציבור. אז ובתקופות קצת יותר מאוחרת, הייתה החקלאות גורם בעל משקל קריטי, באוכלוסייה, בייצור ובייצוא ולפרמטרים החקלאיים של הניקוז הייתה חשיבות מכרעת. בנסיבות הרואיות אלה, בתקופה של טרום-מדינה ומייד סמוך לייסודה, אפשר להבין כיצד נתפסו כזניחים פרמטרים אחרים, אשר גם להם יש נגיעה בכינון מערכות ניקוז.

(ב) הפרמטרים האחרים שנזנחו - לפרמטרים אשר נזנחו אף שניתן היה לקשור אותם בפרויקטים של ניקוז ובמערכי ניהול של נגר עילי ניתן ניסוח מחייב כבר בשנות ה-60. שכן, אז כוננה ממשלת ישראל, במקביל לרשויות הניקוז שבסמכות שר החקלאות, את רשויות הנחלים, בסמכות השר לאיכות (להגנת) הסביבה.

רשויות הנחלים הוקמו מלכתחילה כטפל לעיקר, כאשר הגוף העיקרי נותר רשויות הניקוז.

במקביל לגוף העיקרי, גם הגוף הטפל (המינורי) - רשויות הנחלים - אמור לתרום משהו "לניקוז הסדיר" של נחל, המסודר-כביכול, בידיו של חוק רשויות נחלים (1965). החידוש בכינון רשויות הנחלים היה בתוספת שני פרמטרים, תחת הכותרת:

- "שמירת הנוף ומתנות הטבע לאורך הנחל על שתי גדותיו, או מסביב למעיין";
- "הכשרת שטחים אלה לצרכי גנים, נופש וספורט"

ניסוח קפדני יותר של הפרמטרים הנוספים אפשר למצוא בצו של השרה לאיכות הסביבה משנת 2003 המתייחס ל:

- יחידות הנוף;
- המגוונים הביולוגיים;
- המערכות האקולוגיות.

בהגדרה קפדנית יותר אין תועלת רבה מכיוון שהצו האמור איננו משנה את מעמדם של הפרמטרים הסביבתיים שנותרו פרמטרים מינוריים כפי שיוסבר בסעיף 3 להלן.

לחולשה זו של הצו משמעות מרחיקת לכת שכן תכליתו של צו זה הייתה "הטלת תפקידי רשות נחל על רשויות ניקוז", לרבות התפקיד של "שמירת הנוף ומתנות הטבע".

חוסר התועלת איננו מינהלי בלבד, היינו, תולדה של העברת נושא בעל אופי "סביבתי", מידיו של השר להגנת הסביבה, לידי שר החקלאות (ובדיעבד גם שר האוצר). חוסר התועלת נובע מן העובדה כי "הטלת התפקידים" הייתה, במידה רבה **משאלה ולא צו** של השרה לאיכות הסביבה. שכן, על אף שבצו משנת 2003 נקבע כי "תכנית שהכינה רשות ניקוז לשם ביצוע תפקידיה לפי צו זה...תאושר בידי השר נוסף על האישורים הדרושים לפי חוק הניקוז וההגנה מפני שיטפונות, 1957...", לא היה בו כדי לשנות את ההגדרה של סל נושאי הפעילות של רשויות הניקוז ואת מעמדם של הפרמטרים הסביבתיים. שינוי מעין זה עשוי להתחולל בעתיד, כפי שיתברר מן הדיון בסעיף 4 להלן.

3. הפרמטרים הסביבתיים וסל הנושאים:

(א) הפרמטרים הסביבתיים בפרויקטים של ניקוז - על מנת לעמוד על מקומם של הפרמטרים הסביבתיים נתייחס להלן לשאלה של ברירת חלופות לפרויקט ניקוז רעיוני באתר מוגדר, החשוף לסכנה של אירועי שיטפון, באגן היקוות מסוים. נעשה זאת במסגרת הגישה של עלות-תועלת שאיננה מפלה בין הפרמטרים הסביבתיים לפרמטרים אחרים.

על מנת להצביע על מלוא קשת החלופות לטיפול בפרויקט, האמור לטפל בסכנה של אירועי שיטפון, נדון, בקצרה, בחלופת קצה פיננסית.

במסגרת חלופת קצה זו לא ננקטים צעדים הנדסיים כלשהם הן באתר החשוף לסכנה של אירועי שיטפון גופו והן באתרים אחרים במעלה או במורד אגן ההיקוות. על מנת לספוג את הנזקים ולעמוד בעלויות השיקום של אירועי השיטפון מסתייעת חלופת הקצה בקובץ הולם של מכשירים פיננסיים.

כאשר שוקלים חלופת קצה מעין זו כנגד יתר החלופות, מביאים בחשבון את המגבלות והעלויות של המכשירים הפיננסיים הללו, למגור זה או אחר ולמשק בכללותו. המגבלות והעלויות תהינה תלויות בממדי התפלגות ההסתברויות של אירועי השיטפון על פי עצמתם, לתקופה נתונה מראש, נניח של 50 שנה.

למשל, בהתייחס לחקלאות, אירועי שיטפון שאינם חורגים מן הממדים של נזקי טבע 'רגילים' בחקלאות, מאפשרים יישום של מכשירים מסחריים, הנתמכים על ידי הרשויות במידה מוגבלת, כגון אלה המופעלים על ידי הקרן לנזקי טבע (קנ"ט). אירועים שממדיהם חורגים מן ה'רגיל' עשויים לחייב מסגרת ספיגה ממשלתית, כגון המסגרת המבטיחה, כיום, כיסוי נזקי אסונות טבע לתשתיות החקלאות (חוק פיצוי נפגעי אסון טבע 1989, בכפוף לסייג הקבוע בעיקרי התקציב לשנים 2009-2010).

לעומת זאת, כאשר תישקל חלופת הקצה הפיננסית ייתכן כי יזקפו לזכותה יתרונות סביבתיים הנגזרים מהעדרה של התערבות הנדסית ושימור ערכי "נוף ומתנות הטבע", לרבות, "מגוונים ביולוגיים" ו"מערכות אקולוגיות" (כלשון הצו משנת 2003).

כחלופת קצה שנייה ניתן להצביע, לצורך הדיון, על חלופה ריאלית (בשונה מפיננסית) הכרוכה בהתערבות הנדסית מאסיבית אשר בעקבותיה שואפת ההסתברות של אירוע שיטפון כלשהו - לאפס.

בין שני הקצוות הללו ניתן יהיה לשקול חלופות הממוזגות:

- מידות שונות של נטילת סיכון מחושב תוך הסתייעות, כזו או אחרת, במכשירים פיננסיים;
- מידות שונות של התערבות ריאלית, הנדסית ואחרת, בנושא הניקוז;
- מידות שונות של התערבות ריאלית, של שימור, שיקום וטיפול בנושאי הסביבה.

גם חלופת הקצה וגם החלופות הממוזגות תישקלנה על פי תועלתן/עלותן.

במסגרת היפותטית כזו יובא בחשבון מכלול תועלות ועלויות כדוגמת:

- העלויות הכרוכות בהזדקקות למכשירים הפיננסיים;
- עלויות ההשקעה ועלויות התפעול הכרוכות בהתערבות הריאלית בנושא הניקוז;
- עלויות ההשקעה ועלויות התפעול הכרוכות בהתערבות הריאלית בנושאי הסביבה;
- התועלות הנגזרות ממיתון (ו/או מהיערכות לספיגה של) המפגע של אירועי שיטפון;
- התועלות (לרבות אי-התועלות, ה-disutilities) הנגזרות מן ההתערבות הריאלית בנושאי

הסביבה.

- התועלות הנגזרות מתוספת מים למשק המים.

במציאות, מכלול החלופות לפרויקט ניקוז, היה, בדרך כלל, מכלול-חסר.

כאמור, בעבר הרחוק (ההרואי) התמקדו ניסוח וברירת החלופות בפרמטרים הריאליים של נושא הניקוז גרידא. לימים התווספו לניסוח ולברירת החלופות גם פרמטרים של ניצול המים העיליים במשק המים.

רק לאחרונה מצטיירת כוונה להיערך על מנת להוסיף לתמונה פרמטרים סביבתיים⁷¹. הכוונה וההיערכות ידונו בסעיפים 4-5 בהמשך.

(ב) סל הפרויקטים הפוטנציאלי - לפני הדיון בהיערכות שכוונתה לכלול פרמטרים סביבתיים בניסוח ובברירה של פרויקטים, נסב את תשומת הלב להרכב הפוטנציאלי של סל פרויקטים העשוי להתקבל מתוך הדיון בסעיף משנה (א) לעיל. בהקשר של איכות הסביבה נבחין בין:

(1) פרויקטים חד-תכליתיים לסילוק, או מיתון, ו/או היערכות לספיגה של מפגע של אירועי שיטפון, ללא מרכיב של התערבות ריאלית בנושאי סביבה;

(2) פרויקטים לסילוק, או מיתון, ו/או היערכות לספיגה של מפגע של אירועי שיטפון הכוללים מרכיב של התערבות ריאלית בנושאי סביבה;

(3) פרויקטים חד-תכליתיים להתערבות ריאלית, של שימור, שיקום או טיפוח נושאי סביבה ללא מרכיב של סילוק, מיתון, ו/או היערכות לספיגה של מפגע של אירועי שיטפון.

במונחי מטלות, פרויקטים בקבוצות (1) ו-(2) לעיל מוטלים על כתפיהן של רשויות הניקוז. פרויקטים בקבוצה (3) הוטלו על כתפיהן (הצרות) של רשויות הנחלים.

מה קרה לפרויקטים מן הסוג השלישי והפונקציות החד-תכליתיות הסביבתיות בניהול השוטף, מאז ש"תפקידי רשות נחל [הוטלו] על רשויות ניקוז"? ומה עתיד לקרות עם ההיערכות מחדש של רשויות הניקוז? על שאלות אלה ננסה להשיב בסעיפים 4-5 בהמשך. בשלב זה נציין כי גם גורלם של הפרויקטים השמים דגש על סביבת הנחלים היה דומה לגורל הפרמטרים המביאים בחשבון את ערכי הסביבה בכלל הפרויקטים של רשויות הניקוז. אלה ואלה היו בנים חורגים לאלוהים (children of a lesser god).

71 תוספת פרמטרים זו מקשה במידה לא מבוטלת על מבחני עלות-תועלת. שכן, בהתווסף הפרמטרים הסביבתיים יהיה צורך באומדי תועלות (ועלויות - disutilities) הנגזרות מערכים שאין להם שוק וערכי שוק; ו/או באומדני תועלות שאין להן ביטוי מוסכם במונחי החשבונאות החברתית (הלאומית) הרגילה. כן ייתכנו ערכים המתייחסים לצריכה קולקטיבית של מוצרים ציבוריים - בלתי מדידים, להלכה ולמעשה. על רקע זה מובן החשש ממסגרת שיקולים המביאה בחשבון שיקולים סביבתיים והרצון להדיר שיקולים אלה מן המסגרת. החשש מובן, ההדרה, לאו דווקא.

4. מעמדם של הפרמטרים והנושאים הסביבתיים:

(א) הכרה בנושאים הסביבתיים - על מעמדם של הפרמטרים והנושאים הסביבתיים כ"בנים חורגים" בעבר הרחוק והקרוב ועל סיכויי השיפור בעתיד, ניתן ללמוד מעיון בהצעה של שר החקלאות (2010) לתיקון "חוק הניקוז" משנת 1957 ולהקמת רשות ניהול נגר וניקוז, תוך ריכוז הסמכויות להסדרת תחום זה במשרד החקלאות, ובהחלטת הממשלה מה- 9.5.10 בנידון.

החלטת הממשלה מטילה על משרד החקלאות לנסח הצעת חוק. הצעת חוק זו תתייחס, על פי החלטת הממשלה, למועצה ארצית, לרשות ארצית ולרשויות אגניות לנגר ולניקוז. החלטת הממשלה נוקבת בשלושה יעדים של גופים אלה:

- ניצול יעיל של מי הנגר לשימוש משק המים;
- הקטנת מפגעי נגר;
- שמירה על ערכי הטבע והנוף של נחלים וסביבתם.

זהו מסמך מכונן העונה על המשאלה של הצו של שרת איכות הסביבה משנת 2003 ומחבר, במסגרת רשות ניקוז, בין היעדים של שתי המערכות הוותיקות:

- המועצה לענייני ניקוז, ורשויות הניקוז האזוריות שבמסגרתה, אשר הוקמו בתוקף חוק משנת 1957, ואשר, כאמור, יעודן היה ניקוז מי נגר העלולים להזיק לחקלאות ולבריאות הציבור (וניצולם במשק המים).
- רשויות נחלים אשר הוקמו בתוקף "חוק רשויות נחלים" משנת 1965, ויעדיהן: שמירת הנוף ו"מתנות הטבע", בשימת לב למערכות אקולוגיות ולמגוונים ביולוגיים.

אפשר לומר כי ההכרה בממד הסביבתי הבשילה עוד טרם הגשת ההצעה של שר החקלאות. כך למשל, הגדיר האגף לשימור קרקע ולניקוז במשרד החקלאות את ייעודו (רבהון, 2007):

"אינטגרציה של משימות האגף (ניקוז ושימור קרקע), תוך הכללת יעדים סביבתיים וכלל אנושיים נוספים כמו שימור הסביבה החקלאית, צמצום צריכת האנרגיה בייצור החקלאי, צמצום פליטת גזי החממה, הגברת קליטת הפחמן בקרקע, בניית קהילה כפרית-חקלאית בת קיימא".

(ב) הכרה בנושאים הסביבתיים; **עד היכן, עד כמה?** - אין ספק שהנושאים הסביבתיים זוכים להכרה ברמה ההצהרתית. הוא הדין ברמה של תכנית אב ארצית.

ברמה זו עקבית הצעת שר החקלאות עם הצו של השרה לאיכות הסביבה משנת 2003. הצעת שר החקלאות קוראת לניסוח של "תכנית אב ארצית, בראיה כוללת של צרכי הניקוז והתאמה לתמ"א 34 ב' 3, תוך ניצול יעיל של מי הנגר לשימוש משק המים ולהקטנת מפגעי הניקוז, ושמירה על ערכי הטבע והנוף של נחלים וסביבתם". תכנית אב זו, כך מוצע, תאושר על ידי שרי החקלאות האוצר לאחר התייעצות עם השר להגנת הסביבה.

אולם, כאשר יורדים מהרמה של תכנית האב לרמה של תוכנית עבודה חמש שנתית ושל התקציבים הנדרשים לביצועה, נעלמים מן התמונה השר להגנת הסביבה ובמידה לא מבוטלת גם הנושא של הגנת הסביבה.

שכן, ההצעה של שר החקלאות איננה טורחת להרחיב את סל הפרויקטים והמשימות השוטפות של רשויות הניקוז. זאת, על מנת שיכללו לא רק פרויקטים ונושאי ניהול שתכליתם התמודדות עם בעיות ניקוז, אלא גם פרויקטים ונושאי ניהול אשר התכלית האחת שלהם היא שימור, שיקום וטיפוח הסביבה. ניתן ללמוד זאת מן הניסוח המתייחס לתכנית ולתקציב ברמה האגנית: שכן, תקציב זה "יכלול את הרכיבים הבאים: תקציב למימון פעילותה השוטפת" וכן "להקמת מפעלי ניקוז אגניים ותחזוקת מפעלי ניקוז קיימים" חסרה פה התייחסות מפורשת, לתקצוב פעילות שוטפת ופרויקטים ממוקדים בנושאי סביבת הנחלים.

(ג) שאלת התיקצוב - חוק הניקוז ההיסטורי (1957) ניסה להקנות לרשות הניקוז מידה מסוימת של אי-תלות בתקציב המדינה. החוק סימן מקורות למימון, חלקי לפחות, של הפעילות השוטפת והמיזמים של הרשות. לצורך זה הוסמכה הרשות לגבות ארנונות מבעלי מקרקעין באיזור ניקוז זה או אחר ולהטיל מטלות כספיות על המועצות המקומיות החברות ברשות הניקוז הספציפית ואשר הוסמכו לגבות ארנונות ניקוז מתושביהן לכיסוי מכסות אלה. רשיונות הניקוז מוסמכות, כמו כן, להטיל מכסות כספיות על בעלי הקרקע בתחום פעולתן, לרבות על מינהל מקרקעי ישראל.. סה"כ התקציבים של רשויות הניקוז עומדים על למעלה מ-100 מיליון שקלים (חוק ההסדרים פיתוח תחום הניקוז, 2009). אולם, כדברי שר החקלאות "בשנים האחרונות עלו מידי שנה קשיים בתקצוב פעולות ניקוז" בין השאר עקב "גבייה נמוכה של מכסות על ידי רשויות הניקוז מהרשויות המקומיות שבתחומן... (על רקע של) קשיים בחישוב חלקה של המדינה בתקציב הרשויות לגבי הקרקעות שמנוהלות על ידי המדינה ועוד". ואכן, בשנים האחרונות ממנת המדינה כ-40% מסך התקציב של רשויות הניקוז. שר החקלאות מבקש, איפוא, להבטיח בעתיד את יכולתן של רשויות הניקוז לשום ולגבות מכסות כספיות אפקטיביות.

זה המקום לציין כי רשויות הנחלים אשר נבלעו ב-2003 ברשויות הניקוז הביאו עמן כנדוניה קופה ללא כל מקורות הכנסה כספיים עצמיים. זאת כיוון שלרשויות נחל לא הוקנתה בשעתו הסמכות להטיל ארנונה, להוציא מקרים בהם פעלה רשות הנחל כרשות ניקוז. רשות נחל יכולה הייתה - באישור השר לאיכות הסביבה - להטיל "דמי השתתפות" בפרויקטים מחוץ לנושא הניקוז. אולם, השתתפות זו הייתה מסומנת לפרויקט מוגדר וניתן היה לחייב רשות מקומית זו או אחרת בהשתתפות במימון הפרויקט רק במידה והיישוב הנוגע בדבר הפיק תועלת מוחשית מן הפרויקט.

לרשות נחל לא הייתה הזכות והסמכות להטיל ארנונה **כללית** אשר באמצעותה ניתן היה לממן את פעילות הרשות ללא סימון פרויקט מסוים.

במסגרת ההיערכות מחדש יש, כאמור, ציפייה לגידול בהכנסות העצמיות של רשויות הניקוז ולהקלה בתיקצוב פרויקטים. אולם, בהעדר ציון ברור על פיו יוגדרו פרויקטים ממוקדים בנושאי סביבת הנחלים והמעיינות כשווי מעמד לפרויקטים של ניקוז, הקלה זו לא תחול עליהם.

יתר על כן, ללא הגדרה של פרויקטים ממוקדים בנושאי סביבת הנחלים כפרויקטים של ניקוז, הם לא יוגשו לדיון ב"ועדה מקדמית לדירוג תכניות ניקוז, בשיתוף אגף התקציבים במשרד האוצר", שהקמתה היא מרכיב בהצעת שר החקלאות (על דעת שר האוצר).

שכן, על פי הניסיון, "וועדה מקדמית" זו היא היא שתקבע בסופו של דבר את גורלם של הפרויקטים אשר יעמדו על הפרק.

בנספח מס' 1 המצ"ב נערך ניתוח מפורט של המבנה התקציבי של רשויות הניקוז והנחל הכולל גם התייחסות למניעים שתורמו לשינויים המוצעים על ידי שר החקלאות לשינויים בחוק הניקוז.

(ד) סיכום ביניים - אפשר לסכם ולומר כי ההצעה להיערכות מחדש עונה על הצורך לכלול את הפרמטרים הסביבתיים בקביעת מדיניות של ניהול מים עיליים ובניסוח וברירה של פרויקטים של ניקוז.

ההצעה איננה מספקת על מנת לכלול את הנושאים הייחודיים של סביבת הנחלים ואת הפרויקטים הממוקדים בסביבה זו בתכניות העבודה **ובתקצוב**

של רשויות הניקוז שהן, בעת ובעונה אחת גם רשויות נחלים-כביכול.

5. המבנה האירגוני הארצי והנושאים הסביבתיים:

מטרת ההיערכות מחדש, בלשון המציע, היא ארגונית ומרחיקת לכת: "ריכוז הסמכויות במסגרת מועצה סטטוטורית שלצידה רשות מקצועית, המהווה רגולטור עצמאי לתחום" (הצעת שר החקלאות, 2010). קרי,

הריכוזיות (ללא רגולציה חיצונית) מתבקשת בזה בתחום שהוא רב ממדים ואינטרסים התלויים זה בזה.

בנסיבות כאלה יש משמעות מרחיקת לכת מיהו הממונה או מיהם הממונים, סטטוטורית, על הרגולציה.

(א) תלויות הדדיות - עד לרמה של אגני היקוות קיימת תופעה של אי-פרידות ותלויות הדדיות, לרבות:

- תלות בין שגרת ההתנהלות של ערכי סביבה ונוף, המערכות האקולוגיות והמגוונים הביולוגיים בנחלים לבין שגרת הניהול של מי הנגר;
- תלות בין מהלכי שימור, שיקום וטיפוח של ערכי סביבה ונוף, המערכות האקולוגיות והמגוונים הביולוגיים בנחלים, לבין פרויקטים לכינון מערכות ניקוז;
- תלות בין פרויקטים לכינון מערכות ניקוז וניצול משקי של מי הנגר לבין פרויקטים לפיתוח אגני היקוות וסביבתם - בראש ובראשונה בחקלאות, אך גם בפרישת תעסוקה מחוץ לחקלאות, ומגורים.

• וכו'

לפנינו תסמונת אשר בה מכלול מרכיביה תלויים זה בזה. אם מסמנים בעלי עניין ויעדים לכל אחד מן המרכיבים, מתברר כי התלויות אינן בהכרח חד-כיווניות. היינו, מהלך כינון או ניהול מקדם, במונחי היעד של אחד מבעלי העניין, עלול לחולל נסיגה במונחי היעד של מרכיב אחר.

ניתן להעלות על הדעת דוגמאות של סינרגיה. למשל, סינרגיה בין קידום יעדים משקיים במישור הייצור החקלאי לבין יעדים סביבתיים. הסבירות של זו עולה, כאשר החקלאות הנוגעת בדבר היא "חקלאות משמרת קרקע, מים וסביבה" התורמת "לייצוב הקרקע, להגברת חידור מי הגשם לקרקע ולאקוויפרים, לשימור החומר האורגני בקרקע, [ול]מניעת זיהום הסביבה בסחף של קרקע, דשנים וחומרי הדברה." (רב הון, 2007)

אולם, בהקשרים אחרים עלול להתגלות קונפליקט. למשל, כאשר צעדים המקדמים תפיסת מי נגר תורמים לעיבוי רזרבות המים, מחד גיסא, אך מאידך גיסא הם מצמצמים את כמות המים העוברים בנחלים הנוגעים בדבר, ובדרך זו פוגעים בנוף ובמערכות האקולוגיות.

(ב) ריכוזיות - הרמה הארצית - ההצעה לארגן מחדש את נושאי הניקוז וניהול הנחלים בגוף ריכוזי אחד נובעת מן ההערכה כי "היעדר גורם אחד המרכז את הטיפול בתחום הניקוז, והיעדר ראייה אינטגרטיבית כלל ארצית, מסרבל את הטיפול בו, מביא לטשטוש גבולות האחראיות, לכפילות בטיפול, לתקלות ולעיכובים מתמשכים בביצוע פרויקטים לאומיים" (שר החקלאות, 2010).

הערכה זו משלימה את הקביעה על פיה, מדובר בתסמונת אשר מכלול מרכיביה תלויים זה בזה ולא ניתן להפריד את הטיפול במרכיבים אלה, זה מזה.

אולם, באותה תסמונת של תלויות הדדיות ניתן להבחין גם בקונפליקטים קיימים או רדומים בין נושאים ובעלי עניין שונים.

המבנה האירגוני של הגוף הריכוזי צריך להבטיח, באמצעות גופי היגוי ובקרה יעילים, גישור בין הצורך בריכוזיות, לבין ריבוי העניינים (האינטרסים).

בחינה של ההצעה להיערכות מחדש בהקשר הזה מעלה כי הגישור מובטח כאשר מדובר בגופי הבקרה העליונים והוא הולך ונעלם במורד ההירארכיה של גופים אלה.

ברמה העליונה מדובר במועצה ארצית אשר תקיף את נציגי העניינים השונים:

- יו"ר - נציג ציבור, בעל ידע ומומחיות בתחום, שימנה שר החקלאות;
- מנהל רשות ניהול הנגר והניקוז, המעוגנת במשרד החקלאות;
- שני נציגי ציבור שימונו על ידי שר החקלאות;
- מנהל הרשות הממשלתית למים ולביוב;
- מנכ"ל המשרד לתשתיות לאומיות;
- מנכ"ל משרד הפנים;
- הממונה על התקציבים במשרד האוצר;
- מנכ"ל המשרד להגנת הסביבה.

קשה לומר כי מועצה אשר ל- 4 מתוך 9 חבריה יש זיקה לשר החקלאות היא מועצה מאוזנת. יחד עם זאת אין להכחיש כי כל העניינים יהיו מיוצגים במועצה זו.

מועצה זו, בהסכמתם של שרי החקלאות והאוצר ובעצתו של השר להגנת הסביבה תאשר תכנית אב לניקוז.

האיזון המובטח, עד כמה שהוא מובטח, ברמת המועצה ותכנית האב, איננו נשמר, כזכור, ברמת תכניות העבודה הרב שנתיות וברמת התקצוב.

תפקידי הבקרה על התקצוב יוטלו, כאמור, על פי הצעת שר החקלאות על "ועדה מקדמית לדירוג תכניות ניקוז" אשר אין בה ייצוג כלשהו למייצגי הנושאים הסביבתיים.

6. המבנה האירגוני האגני והנושאים הסביבתיים:

(א) **ריכוז הניהול באגן היקוות** - ריכוזיות ברמה הארצית מעוררת שאלות לא רק בגין ריבוי הממדים והאינטרסים אלא גם בהקשר המרחבי. שכן, התיחום הגיאוגרפי ההולם את ניהול מי הנגר והניקוז, הלכה למעשה, מתבסס על אגני ההיקוות.

למשל, מסגרת ניהול רציונאלית לא תפריד בין נחל איילון לנחל קנה ונחל שילה. שלושתם יובלים באגן ההיקוות של הירקון. שכן, מערכת הנגר וההיקוות (הניקוז) בנחל איילון, מושפעת במידה מכרעת מן המתחולל במערכות הנגר וההיקוות (הניקוז) של היובלים האחרים באגן ההיקוות של הירקון בכללותו.

לעומת זאת, אפשר להתווכח על הצורך בניהול משותף של אגן ההיקוות של הירקון בכפיפה אחת עם אגן היקוות שמצפון לכינרת.

במילים אחרות, אפשר היה להתווכח על הצורך בגישה ריכוזית ברמה הארצית, קשה להתווכח עם גישה זו כשהיא מיושמת ברמת אגן ההיקוות.

התיחום הגיאוגרפי של אגני ההיקוות נקבע על ידי שר החקלאות בשנת 1996, והוא מורכב מ- 11 אזורי ניקוז אשר על כל אחד מהם ממונה רשות ניקוז אזורית (אגנית):

קינרת	גליל מערבי	קישון
ירדן דרומי	כרמל	שרון
ים המלח	שקמה-בשור	ירקון
ערבה		שורק-לכיש

הרשויות האגניות הן הגופים הסטטוטוריים הממונים על נושאי מי הנגר והניקוז באגן. על פי הצו של השר לאיכות הסביבה משנת 2003 ממונות 11 רשויות הניקוז (והנחלים) על 30 מינהלות תיכנון וניהול נחלים. רשויות הניקוז אחראיות על ביצוע התכניות הקונקרטריות לשיקום הנחלים (ראה מסמך של רשויות הניקוז מ- 2009).

בנקודה זו מתבקשות שתי הערות.

(ג) הערה ראשונה - תפיסה ומסד על-אגניים - כאן ראוי להזכיר כי בעבר ההרואי, כאשר היעדים המובילים היו משקיים בסיסיים, במגמה של ייצור (וייצוא) - חקלאי, תעשייתי, ותיירותי - נוסד מסד ארגוני וחומרי המקשר בין אגני היקוות, למשל, בין הכינרת לירקון. מסד זה היה עקבי, על פי תפיסת המייסדים, עם המגמה המשקית, ההתיישבותית. אין זה משנה לעניין הנדון בזה האם ומתי, או עד מתי, הייתה זו תפיסה רלוונטית ויעילה. לעניין הנדון בזה חשוב לציין כי המסד הארגוני והחומרי היה, במידה לא מבוטלת "על-אגני".

על צד החומרה, קישר מפעל המים ההיסטורי בין אקוויפר מי התהום ואגני היקוות בשפלת החוף לבין אגן היקוות של הכנרת. במקביל, קישר המסד הארגוני הארצי בין אזורים של שימושים במים, באמצעות מכסות מים, קרנות איוון וכיו"ב. אין זה משנה לענייננו מה הייתה מידת ההצלחה של אמצעים אלה, על פי יעדיהם. לענייננו חשובה העובדה כי במסגרת הישראלית מתקיימים, הלכה למעשה, תנאים המחייבים שיקולים על-אגניים המתייחסים לגורות נרחבות במשק המים, לרבות ניהול משולב של מים עיליים ואקוויפר מי התהום בשפלת החוף. מסגרת זו ערוכה לחשוף ולחולל השפעות צולבות, ריאליות וארגוניות, בין אגני היקוות.

חשובה עוד יותר היא העובדה כי התפיסה העל-אגנית מתעוררת מחדש כל אימת שאורח המחשבה המנחה את המדיניות הכלכלית חוזר אל נקודת המוצא הבסיסית, ההיסטורית. כך, למשל, מציע חוק ההסדרים לשנת 2009 להתייחס אל האגנים כמרכיב טכני בלבד במסגרת ניהולית ריכוזית. המסמך מציע כי המסגרת הריכוזית תתמקד בצורך בסיסי, ותחתור לעבות את רזרבות המים השמישות, בעלות כספית (out of pocket) מינימאלית. זאת כלשון המסמך מתוך "דאייה לאומית" - בשונה מאזורית. ראייה זו מתמקדת בקופת התקציב כשהיא מתעלמת ממרכיבי עלות חברתית-כלכלית שיש להם משקל משמעותי במשק הלאומי אף שאין להם ביטוי כספי בקופה. נסיגה זו אל התפיסה ההיסטורית מתעלמת מן העובדה כי מים ב-2010, אינם תשומה בתהליכי ייצור גרידא, אלא גורם ישיר בהיווי רמת חיים ואיכות חיים. לענייננו חשובה העובדה כי על יסוד שיקולי קופה, מוכנים להקריב ניהול אגני אינטגרלי, בניהול ריכוזי נטול שיקולים של איכות הסביבה.

(ד) הערה שנייה - תיחום גיאוגרפי קטום - בתנאי הארץ נמצא במקרים רבים כי ההגדרה של אגן היקוות כחטיבה גיאוגראפית עומדת בסתירה למציאות מדינית מסובכת. כך, למשל, מנקודת ראות ישראלית ימצאו אגני היקוות בליבת מישור החוף קטומי מקור. כך, למשל, מנקודת ראות גיאופוליטית ומינהלית, קלקליה איננה משתייכת-כביכול לאגן היקוות של הירקון.

לעומת זאת, אגן היקוות של הירדן ימצא, מנקודת מבט מדינית גרידא, נטול מוצא.

7. ריכוזיות וביזור והנושאים הסביבתיים:

(א) נטייה לניהול במסגרת ארצית - נטייה לניהול נושאים שלטוניים, לרבות נושאים כלכליים-חברתיים במסגרות-על - ברמה הארצית - איננה ייחודית לניהול מי נגר וניקוז או ניהול משק המים בכללותו.

דוגמה רלוונטית יותר לנטייה לריכוזיות ברמה הארצית הוא המסד הארגוני הקיים של תכנון ורישוי הבנייה, המבוסס על מנגנוני הכרעה ברמה ארצית.

המגוונים על ריכוזיות ברמה של מסגרות-על (ארציות) נוהגים לציין, בין השאר, כי למסגרת-על יש יכולת כלכלית וארגונית להתבסס על מקבץ של מנהלים שכל אחד מהם הוא [1] מומחה בתחום התמחות מוגדר; ו-2] נטול פניות ענייניות.

המתנגדים, המצדדים בביזור מדגישים, באותו מטבע ממש, את היתרונות של המנהל-במקום שהוא: [1] מתמצא ברזי זירת ההתרחשויות; ו-2] והוא מעורב.

לענייננו אין צורך להמשיך וללבן את שתי נקודות המבט או להציג ולחקור מערכי ניהול מקובלים הממזגים, בדרך זו או אחרת, את שתי הגישות כאחת. מה שנדרש הוא מענה לשאלה כיצד עונה הנטייה לריכוזיות ברמה הארצית על הצורך בהגנה על הסביבה?

קודם כל נבהיר כי הנטייה לריכוזיות ברמה הארצית באה לידי ביטוי בהחלטת הממשלה מ-2010 לכוון-מחדש גוף ארצי לניהול הנחלים, הנגר והניקוז. יוזמה זו מציעה, כאמור, הרכב של מועצה ארצית שכולה מתמחים:

- אישיות מתוך המשרד הממשלתי, קרי, ברמה הארצית המתמחה בנושאי סביבה.
- שלושה אישים מתמחים מן המגזר החקלאי; זאת כאשר המינהל החקלאי מהווה מאגר מוביל של מתמחים בנושאי שימור הקרקע, מי-נגר וניקוז.
- אישיות מתוך משרד הפנים, המתמחה בשימושי קרקע משקיים אחרים.
- אישיות מתוך המשרד הממשלתי המתמחה בתשתיות לאומיות.
- אישיות מתמחה מתוך המשרד להגנת הסביבה.

ההצעה איננה לוקה, חלילה, במה שיש בה, אלא במה שאין בה: אין במועצה המוצעת אף לא "כלבו" אחד לרפואה, קרי, אישיות מנוסה מאחד מאגני היקוות שבכל אחד מהם חברים גופים מוניציפאליים רבים שאינם מקבלים בהצעה כל ייצוג. אפשר להשוות את המועצה המוצעת, בהקשר הזה, למטכ"ל המורכב ממפקדי חילות ללא מפקדי חזיתות.

נטייה זו המתמקדת ברמה הארצית, בשונה מן הרמה האגנית, איננה נוחה מלכתחילה לנושאים הסביבתיים. שכן, בזירת ההתרחשויות, באגן היקוות, זה או אחר, המרכיבים הסביבתיים בזירה הם, במידה לא מבוטלת, ייחודיים לזירה. זאת, בשונה מן המרכיבים המשקיים, למשל. שכן, כסף (ערך מוסף) הנגזר מפעילות משקית - חקלאית או אחרת, באגן זה או אחר - הוא כסף. לעומת זאת, על פי התפיסה המקובלת על מוקירי הסביבה, למערכת אקולוגית ולמגוון המינים הנקודתיים באגן מסוים יש ערך סגולי מסוים (אשר אין לו ביטוי מדיד במונחים אוניברסליים של ערך מוסף). לכן, מערך ניהול אשר ישום דגש במועצה ארצית ובמנגנון מינהלי ארצי לא יהיה ידידותי במיוחד לנושאי הסביבה והנוף כמו מערך אשר ישום דגש באגני היקוות או לכל הפחות יאזן בין המקומי (האגן) לארצי.

(ב) רשויות הניקוז והנחלים כגופי שלטון ברמה המקומית - כאמור, הנטייה לריכוזיות באה לידי ביטוי לא רק בתכנון ובניהול של משק המים לרבות מי נגר ומערכות ניקוז, אלא בכלל מוסדות השלטון בישראל. שכן, גופי השלטון והניהול הציבורי המקומיים בישראל נתפסים, כל אחד בגורת הפעולה שלו, כזרוע/שלוחה של השלטון המרכזי. במידה לא מבוטלת זוהי ירושה של השלטון המנדטורי, אשר נמנע ככל האפשר מלמסור סמכויות בידי דרגים מקומיים ילידיים (קרי, ה-natives). למשל, בימי המנדט הייתה הסמכות לקבוע תמרורים בפינות רחוב בתל אביב מסורה בידי עוזר של הנציב העליון בירושלים, היום מסורה אותה סמכות בידי פקיד במשרד התחבורה היושב גם הוא בירושלים...

בעיקרה, זוהי תפיסה ריכוזית-רגולטורית על פיה גופי שלטון מקומיים הם שלוחיו של השלטון המרכזי. ככאלה שואבים גופי שלטון מקומיים את סמכויותיהם, "מלמעלה למטה".

כנגד התפיסה הריכוזית קיימת תפיסה ביזורית-אוטונומית, על פיה שואבים גופי השלטון המקומי לגיטימציה "מלמטה". במסדרת מבוזרת חולק השלטון המרכזי סמכויות עם השלטון המקומי. זאת, לרבות הסמכויות של שיטור ואכיפה, והסמכות להטיל היטלים, לגבות מסים, וליהנות ממידה מסוימת של עצמאות ואי תלות בהכנסות המועברות מן השלטון המרכזי.

טיעון מרכזי בזכות השיטה המבוזרת מתמקד בהודמנות שזו מעלה לממש דמוקרטיה ללא תיווך, המבוססת, במידה זו אחרת, על השתתפות ציבור האזרחים בניהול ענייניהם.

טיעון נגדי מצביע על הפערים החברתיים-כלכליים בין ישות מקומית אחת למשניה ומצדד בשיטה הריכוזית הקיימת ובשלטון המרכזי ככוח הפועל במגמה של שוויון.

לענייננו המשמעות של הטיעון בזכות השיטה המבוזרת מתייחס לאגני היקוות ולא מעבר להם,

הרשות האגנית מוקמת בהוראה ופועלת בבקרה צמודה מלמעלה, אך, זאת, בהסכמה ובהשתתפות ניהולית של הרשויות המקומיות באזור.

אחריות המוצר, של הרשות האזורית המקימה מפעלי-ניקוז באגן היקוות שבסמכותה, איננה מליצה גרידא. שכן, חוק הניקוז משנת 1957 קובע כי "מי שנגרם לו נזק כתוצאה מהקמת מפעל-ניקוז או **לניהולו** ... זכאי לפיצויים מרשות הניקוז." (ס' 33 בחוק).

8. מקורות:

חוק הניקוז והגנה מפני שיטפונות - 1957.

חוק רשויות נחלים ומעיינות - 1965.

חוק פיצוי נזקי אסונות טבע - 1989.

צו רשויות נחלים ומעיינות (הטלת תפקידי רשות נחל על רשויות ניקוז) - 2003.

חוק ההסדרים - 2008, פרק ב'.

עיקרי התקציב 2009-2010, "תמיכות שונות" עמ' 181.

המשרד להגנת הסביבה (2010) קול קורא לרשויות נחל, ניקוז ורשות הטבע והגנים לרכישת שירותי ביצוע פרויקטים לשימור ושיקום נחלים.

הצעת שר החקלאות (2010) לשינוי מבני בתחום ניהול הנגר והניקוז.

החלטת ממשלה 9.5.2010 שינוי מבני בתחום מיהול הנגר והניקוז.

לסטר, ד., לבני, ד. וא. גרינברג (2009) "ניקוז סחף קרקע ונחלים: המסגרת המשפטית והמנהלית".

רבהון, צבי (2007) חזון האגף לשימור קרקע ולניקוז במשרד החקלאות.

רשויות הניקוז בישראל (2009) "ניהול אגני בישראל".

נספח מס' 1

תקצוב נושאי הניקוז והנחלים

1. תקצוב נושא הניקוז

1.1 תקצוב נושא הניקוז ומקורותיו

בתקציב של רשות ניקוז אגנית ניתן להבחין בין תקציבים לפעילות שוטפת לתקציבים למימון.

אולם, המקורות התקציביים הרגילים האמורים לשמש לתפעול משמשים, במידה זו או אחרת, גם להשקעות. שכן, יתרות חיוביות, אילו היו כאלה, אמורות לשמש להשקעה במפעלים; ולהיפך - יתרות שליליות במימון מפעלי ניקוז מוטלות על מקורות התקציב הרגילים.

סדר הגודל של התקציב המשולב, קרי, תקציב התפעול וההשקעות של רשויות הניקוז עומד בשנים האחרונות על כ- 100 מיליון ש"ח לשנה. מקורות התקציב המשולב הם:

- תושבי הרשויות המקומיות הממוקמות באגן היקוות הנושאים באגרת ניקוז.
- תקציב המדינה, דרך מינהל מקרקעי ישראל (המחויב במכסת ניקוז כבדה, יחסית).
- תקציב המדינה, הנושא בחלק הארי של תקציבי ההשקעה במפעלי ניקוז.

עד כה, נושא הגורם המקומי, קרי, משקי הבית ובעלי הקרקעות (ובראשם מינהל מק

רקעי ישראל) בנטל של כ- 60 מיליון ש"ח מתוך התקציב השנתי הכולל של כ- 100 מיליון ש"ח.

תקציב המדינה נשא במישרין (לא דרך המינהל) בכ- 40 המיליון הנותרים.

1.2 חלוקת הנטל

אולם, חלוקת הנטל ששררה עד כה עומדת להשתנות. שכן, לפי השקפת האוצר, חלוקת הנטל בו נושא הגורם המקומי (כולל ממ"י) היא מעוותת. כאשר, להערכתו, 10% - 30% של הנטל מוטל על כתפי הרשויות המקומיות ומשקי הבית משלמי המיסים המוניציפאליים והיתרה מוטלת בעיקרה על מינהל מקרקעי ישראל.

חלוקת נטל זו גרמה בשנת 2009 לממ"י לסרב לעמוד במכסות שהוטלו עליו. המינהל שילם את חלקו בנטל רק לאחר החלטה של וועדת השרים לענייני כלכלה שיוחדה לחילוקי הדעות (החלטה מיום 7.12.2009).

על רקע הערכה זו, כללו ההבנות הבין-משרדיות אשר גיבו את ההצעה של שר החקלאות לרפורמה ברשות הניקוז, גם הבנה בנושא התקציבי. שכן, משרדי האוצר והחקלאות הסכימו כי תקציב המדינה יישא בנטל של 55 מיליון ש"ח בממוצע לשנה, בעשר השנים הבאות, מתוך תקציבי הביצוע של מפעלי ניקוז. כנגד זה הוסכם (בשתיקה, לפחות) כי הנטל על תושבי הרשויות המקומיות באגני הניקוז יגדל. יש הערכה על פיה נטל זה יוכפל, מסכום (מירבי) של כ- 30 ש"ח לשנה על משק בית "ממוצע" לסכום של 60 ש"ח לשנה.

הנהנים מהכפלת הנטל על משקי הבית הם בעלי הקרקעות אשר כיסו בעבר כ- 70% של הפעילות וההשקעות של רשויות אגניות. אולם, למעשה "בעל הקרקעות" הנהנה הוא מינהל מקרקעי ישראל - היינו תקציב המדינה. שכן, צמצום המטלה על מינהל מקרקעי ישראל יבוא לידי ביטוי ביתרות הנכללות, בסופו של דבר, בצד התקבולים (ההכנסות) של תקציב המדינה.

במידה לא מבוטלת, ההבנה בעניין 550 מיליון ש"ח למימון מפעלי ניקוז ב- 10 השנים הבאות באה לא על חשבון הרזרבה של תקציב המדינה אלא על חשבון משלם המיסים המוניציפאליים.

מהלך זה ננקט בידיעה ובכוונת מכוון. לדעת משרד האוצר "ניצלו" הרשויות המקומיות את מעמדן בקביעת המשקלות בחלוקת הנטל והטילו על בעלי הקרקעות מכסות ניקוז אשר הופחתו [שלא כראוי] ממשקי הבית.

זאת ועוד, הרשויות המקומיות, לפי השקפה זו נמנעו מלתכנן מפעלים נדרשים כדי לא להעמיס ארנונות כבדות על התושבים. מחדל זה אירע, לכאורה, בפרויקטים הממוקדים על הנצלה של מי הנגר שמביאה תועלת ברמה הלאומית, לאו דווקא המקומית.

1.3 פתרון עקרוני למימון מפעלי ניקוז

אם מתעלמים מן התרגילים הכרוכים בחלוקת הנטל, ניתן לקבוע כי אכן נדרש הסדר של מימון מפעלי ניקוז. שכן, חזקה עלינו דעתו של מבקר המדינה על פיה **אין** "ומן הראוי שיימצא פתרון עקרוני למימון מפעלי ניקוז במדינה" (דו"ח מבקר המדינה על השלטון המקומי, 2008).

יש טוענים, בהקשר זה, כי העדר פתרון עקרוני, כאמור, מחזיר אותנו אחורנית ולטענת מבקר המדינה משנת 1993 על פיה "פעולות דחופות להסדרת מפעלי ניקוז, החיוניות למניעת הצפות ופגיעה בנפש וברכוש, לא נעשו במשך שנים, בעיקר בשל העדר תקציב." כל זאת כאילו, למרות הריכוז של הפעילות וההשקעות בניקוז ב-11 רשויות אגניות מסודרות, הטיפול התקציבי בנושא נעשה, כבעבר, בשיטה של טלאי על טלאי.

1.4 פתרון עקרוני לרכיב הביטוחי

אחת הבעיות בהקשר דומה היא הטיפול בגל תביעות כשזה מתעורר. בדומה לפרויקטים אין פתרון ביטוחי עקרוני ומקיף לבעיות הממשיות של רשות ניקוז בגין אירוע שהוא בחזקת "אסון טבע" או קרוב לו. הטיפול בגל תביעות מעין זה, כמו התיקצוב של פרויקט ביטוח מתבצע, כמו שאמר הרצפלד, "עד הוק".

2. תקצוב נושא הנחלים

יחסית לתקצוב נושא הניקוז, תקצוב נושא הנחלים הוא פשוט אבל דל.

בנושא הנחלים, ההבחנה בין תפעול לבין מפעלים, איננה מימונית. שכן, אין כמעט מימון של מנגנונים הכרוך בהתייבויות דוגמת מועסק ומעסיק וכיו"ב. האבחנה, מנקודת הראות המימונית, היא בין "מפעלים" בסדר גודל נמוך, יחסית, למפעלים גדולים יותר.

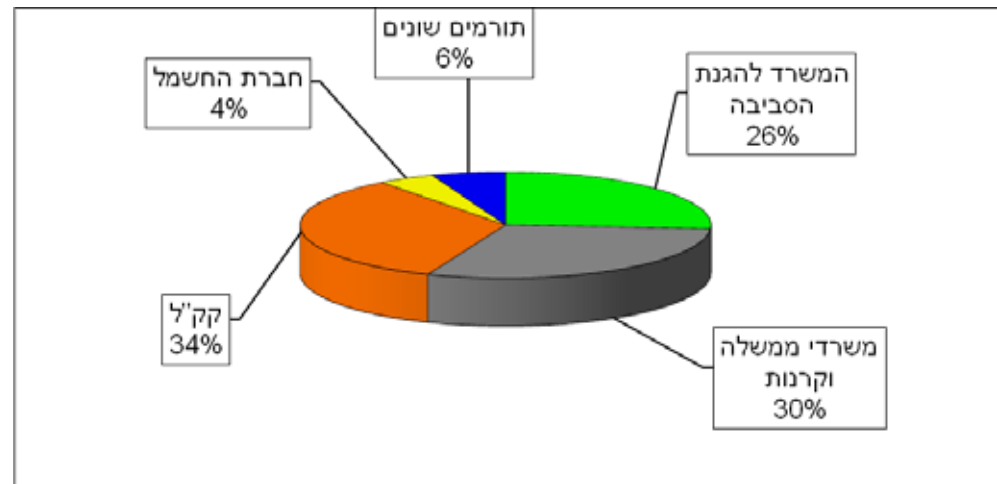
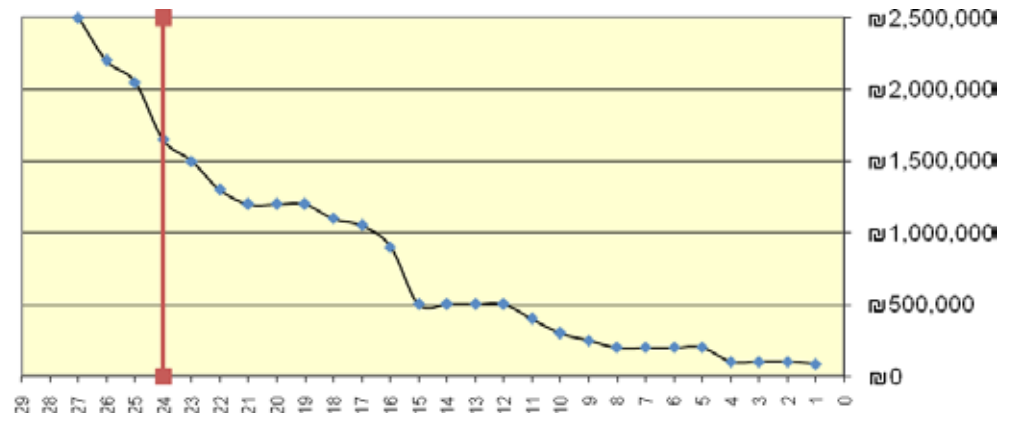
על מנת לעמוד על סדרי הגודל מוצג בזה תרשים מס' 1 המצביע על מפל תקציבים, מכמה עשרות מיליוני ש"ח לכמה וכמה מיליונים ש"ח למינהלה/רשות נחל מסוימת.

התקציבים הגדולים כרוכים במפעלים גדולים כגון קובץ הפרויקטים לשיקום וטיפול נחל הירקון - הנחל של המטרופולין הגדולה במדינת ישראל, או הפרויקטים בנחל הבשור המוקמים במרחב מועדף, מנקודת ראות לאומית.

מקורות התקציבים שונים בין הגדולים לקטנים.

הקטנים נישאים על ידי תקציב מיועד, במסגרת התקצוב של המשרד להגנת הסביבה.

הגדולים נהנים ממקורות תקציביים נוספים ומתרומות (תרשים מס' 2).



פרק ג' – מדיניות תכנון וההליך התכנוני

איריס האן, עמית שפירא

עיקרי המסקנות

חוק הניקוז - מדיניות ותהליך התכנון

- חוק הניקוז, בהגדרותיו ובמנגנונים הקבועים בו מנחה מדיניות תכנון חד- תחומית, מוכוונת ניקוז, מניעת הצפות ושימוש מקסימאלי בשטחים חקלאיים. החוק אינו נותן כלל מענה לתפקודי הסביבה ותפקודי פנאי ונופש של הנחלים, וכן היבטים הסביבתיים הכרוכים הפעולות הניקוז. התייחסות לתפקודי הסביבה של הנחלים נעדרת מהוראות החוק וממטרותיו, אינה מקבלת ביטוי בהרכב הרשויות העוסקות בתכניות, ולא בתהליך האישור.
- הרכבן של "מוסדות התכנון" המאשרים תכניות ניקוז מורכב מגופים שהם בעלי עניין מובהקים של הסקטור החקלאי ושעניינם המרכזי הוא להביא לייעול התפקוד הניקוזי של הנחלים.
- לא התגבשה מדיניות תכנון מסודרת, עקרונית, הנחיות תכנון וכד'. מדיניות התכנון והעקרונות התכנוניים שעיצבו את תכנון עבודות הניקוז בנחלים הותוו משיקולים הנדסיים בלבד. התכנון ההנדסי נשען על הנחיות עקרוניות לגבי ספיקות התכן בנחלים, המבטאות את ההסתברות הקבילה להצפות בהתאם לייעודי הקרקע השונים. תפיסת התכנון ההנדסית עוצבה משיקולים של עלות/תועלת של הפתרון ההנדסי והעלות הכספית שלו. במערכת הסגורה של מהנדסים ואנשי ניקוז.
- לא התפתחו עם השנים גישות תכנון הנדסי אחרות בתחום הנדסת הניקוז של הנחלים שמנסות לשלב ולאזן שיקולים סביבתיים ואקולוגיים.
- תכניות ניקוז אינן כוללות הוראות והנחיות לתכנון המפורט לביצוע. הן אינן כוללות שלבי אישור או תיאום נוסף בשלבי התכנון המפורט. תכניות ניקוז שהן מתאריות וכלליות משאירות פתח רחב לתכנון שבא אחריהן וללא שום בקרה. מצב זה מותיר לרשויות הניקוז ולמהנדסי הניקוז חופש פעולה רחב ביותר שעלול להביא לשינויים מהותיים במרכיבי התכנון ולפגיעה סביבתית שלא נצפתה קודם לכן.
- מתקיים קשר גורדי בין כול מרכיבי התהליך התכנוני. כדי לגרום להטמעת שיקולים סביבתיים בתהליך נדרש לטפל במקביל בכול אחד מהתחומים, באופן שיאפשר לאזן בין המטרות השונות: המסגרת החוקית, הרכב "מוסדות התכנון" ו"תהליך התכנון", מדיניות התכנון התכנון המתארי והפרטני.

מדיניות תכנון נחלים

- תכניות המתאר ברמה הארצית והמחוזית מעניקות לנחלים ולסביבתן חשיבות רבה ומייעדות להן תפקיד משמעותי במערך השטחים הפתוחים, בדומה למשל- לחשיבות שניתנת לחופי הים. תכניות אלו מדגישות את התפקיד הרב מערכתי שיש לנחלים הן כצירי ניקוז, הן כבעלי ערכיות נופית וטבעית והן כמוקדים לפעילות בילוי ונופש בחיק הטבע. תכניות אלו מנחות את גורמי התכנון ואת מוסדות התכנון
- תכניות אלו מנחות לתכנון כולל, בראיה אגנית של מסדרון הנחל וסביבתו הרחבה. הן מגדירות לוועדה המחוזית כללים לשיפוט תכניות ניקוז שמגיעות לאישור, הוועדה המחוזית נדרשת לפי כללים אלו לבחון את השפעת פתרון הניקוז על תוואי הנחל, גדותיו וסביבתו תוך שמירה מרבית על מאפייני הנחל ופיתוליו ותוך התייחסות להיבטים הסביבתיים, אקולוגיה ונוף.
- הוועדה המחוזית נושאת בתפקיד מפתח בתהליך אישור תכניות ניקוז. הוועדה המחוזית מחויבת לפי מדיניות התכנון לשקול את מכלול ההיבטים המשפיעים על התפקוד של הנחלים ובראשם את ההיבטים הסביבתיים. מדיניות זו מהווה משקל נגד לכוח שיש לתכניות הניקוז ולהיותן מונחות בעיקר מהשיקול הניקוזי.
- בתכנון המתארי של הנחלים וסביבתם בולטת ההתייחסות לשמירת פשטי הצפה כמנגנון לוויסות זרימות מים שיטפוניות בנחלים ולמניעת נזקים. ניתן לפרש ולומר כי תכניות אלו הן "סלחניות" יותר מחוק הניקוז בכול הנוגע להצפות זמניות של שטחי חקלאות ופארקים.

הלימה בין מדיניות התכנון ובין תפיסת הניקוז שמנחה חוק הניקוז

- חל שינוי דרמטי שחל במדיניות התכנון ביחס לשטחים פתוחים בחמש עשרה השנים האחרונות. מדיניות התכנון כיום מכוונת לתפקודים הרב-מערכתיים של השטחים הפתוחים, חקלאות כשימוש עיקרי ולצידה: שימור מאפייני הנוף, מערכות טבעיות, מקורות מים וחדור מי נגר, שירותי תיירות, פנאי ונופש וכו'. מדיניות התכנון שמה דגש מרכזי על מסדרונות הנחל וסביבתן ומועידה להם תפקיד משמעותי בתוך מערך השטחים הפתוחים, התפקיד הניקוזי של הנחלים כבר אינו בעדיפות הבלעדית, הוא נמצא כשווה בין שווים ביחד עם המערכות הטבעיות, מאפייני הנוף והשימושים הציבוריים לפנאי ונופש.
- ההשלכות של מדיניות תכנון זו על תפיסת הניקוז הן בגורה רחבה, אין לפרשן רק במובן הצר -בדרך ובאופן שבה נעשית פעולת ההסדרה של הנחל בגדותיו, אלא, שהמטרה הראשית שלשמה "מנקזים" ומונעים הצפה השתנתה מן הקצה. פשטי הצפה, או אפשרויות אחרות לפתרונות ניקוז ש"נוגסים" באופן זמני או קבוע בשטח חקלאי, במידה והם משרתים את המטרות האחרות/הנוספות של השטחים הפתוחים, הן קבילות וראויות לבחינה. המסקנה שעולה מכאן היא שמרחב הבחינה של פתרונות הניקוז גדל, ועליו לכלול את כול האגן שיכול לשרת למטרה זו.
- המשרד להגנת הסביבה מוביל גישה חדשה לשימור מגוון המינים, גישה זו דוגלת בראיה

מערכתית של "כלל שירותי המערכת הטבעית" שמספקים השטחים הפתוחים, וביניהם ההידרולוגיים. הראיה הרחבה שבה נוקטת גישה זו מתאימה היטב לתכנון מערך הניקוז מתוך תפיסה רחבה, וכחלק מהתפקוד הרב תכליתי של השטחים הפתוחים.

- תכניות האב/מתאר לנחל וסביבתו לסוגיהן כמעט שאינן נוגעות בהיבט הניקוזי, במידה ויש בהן התייחסות לניקוז, היא צרה מאוד ונוגעת לערוץ הנחל וגדותיו.

הלימה בין מסלול התכנון בחוק התכנון והבנייה לבין חוק הניקוז

- חוק הניקוז וחוק התכנון והבנייה, יוצרים מציאות מורכבת, לפיה על אותם שטחים עשויות להתקיים או בצד זו תכניות מכוח חוקים שונים, עם הגדרה שונה ומקבילה של סמכויות החוקים השונים, והתכניות מכוחם - מגדירים מערכת סבוכה של כפיפויות בין התכניות. בעוד שחוק הניקוז "מכוון מטרה" בתחום הניקוז בלבד, הרי שמדיניות התכנון (תכניות ארציות, מחוזיות ומקומיות) מבטאות ראייה מערכתית של נושא הנחלים, ונותנת ביטוי לכל התפקודים של הנחל: ניקוז, סביבה, פנאי ונופש.

- תמ"א 334 והוועדות המחוזיות הן נקודת ציר מרכזית שמחברת בין תכניות מכוח חוק הניקוז ובין חוק התכנון והבנייה וזו החוליה המקשרת בין תכניות לפי חוק הניקוז, לבין חוק התכנון והבנייה. התמ"א מסדירה את היחסים בינה לבין תכניות הניקוז מוכח חוק הניקוז, בעיקר באמצעות קביעת קריטריונים לבחינת תכניות ניקוז בוועדה המחוזית, אך התנגשות קיימת גם ביחס מול תכניות אחרות:

- תמ"א 35, המייחדת הוראות לתכניות בשטחים בעלי רגישות נופית סביבתית גבוהה, וכן מסמנת ערוצי נחלים, בהם חלות הוראות ייחודיות. כך למשל, בתכניות בשטחים בעלי רגישות סביבתית גבוהה, יש להכין נספח נופי סביבתי, ולהעבירו לקבלת חו"ד מהמשרד להג"ס ומרט"ג. דרישות אלו לא חלות על תכניות ניקוז.

- תכניות ניקוז החלות על שטחי יער (למשל נטיעות בגדות נחלים, ראו מקרה נחל שורק), בסתירה לתמ"א 22.

- וכן תכניות מחוזיות לכלל המחוז או לחלקו.

- תמ"א 334 מהווה גורם מפתח ביכולת ליישם היבטים סביבתיים בתכניות ניקוז. ניכר כי ככלל, הוראות התמ"א מיושמות ותורמות לראייה סביבתית של תכניות ניקוז. זאת, הן כתוצאה מהחובה להכין נספחי ניקוז בתכניות החלות בתחום נחל, והן כתוצאה מהקריטריונים שמפרטת התכנית לדיון בתכניות ניקוז בוועדה המחוזית.

- תכניות ניקוז (לפי חוק הניקוז) שאינן מפנימות ומתייחסות לשיקולים רחבים, כפי שמנחה תמ"א 334, החל מהשלבים הראשונים שלהן - פוטנציאל גבוה להיתקע כאשר הן מגיעות לוועדות המחוזיות, בשל אי התאמה תכנונית. לו תכניות הניקוז היו מפנימות קריטריונים וערכים אלו מלכתחילה, הליך התכנון היה מהיר יותר.

- גם מוסדות התכנון מאשרים לעיתים, או עלולים לאשר תכניות פיתוח בקרבה לנחלים ובפשטי הצפה, באופן שיכול להגביל בעתיד פתרונות ניקוז של הנחלים ולהוביל פתרונות הנדסיים ולא סביבתיים.

מעמדה של רשות הניקוז מול הוועדות המוזיות לתוה"ב

- על פי הוראות תמ"א 34 ב 3, רשות הניקוז היא הגוף המקצועי המייעץ לוועדה בכל הנוגע לתכניות מתאר החלות בתחום עורק, או תכניות להרחבה ניכרת, ותכניות אלו מגיעות אליה לחוות דעת בתחום הניקוז. בפרקטיקה, כל תכנית משמעותית מועברת לחוות דעת רשות הניקוז. הוראה זו מאפשרת לרשות ניקוז להביע עמדתה לגבי תכניות פיתוח שעולות לגרום לבעיה ניקוזית או לאיים על הנחלים.
- בה בעת, רשות הניקוז מגישה תכניות שהיא יוזמת על פי חוק הניקוז לוועדה המחוזית, מכוח ס' 23 לחוק. כך יוצא, שלרשות הניקוז יחסים מורכבים עם הוועדה המחוזית: מצד אחד היא משמשת כיועצת מקצועית בתחום הניקוז, ומצד שני - היא מגישה תכניות הטעונות את אישור הוועדה.

חוק רשויות נחלים ומעיינות כפלטפורמה לתכניות שיקום נחלים

- חוק זה מכיל עקרונות ואמצעי מדיניות סביבתיים לניהול נחלים, בשונה מחוק הניקוז. עם זאת, עד לתיקון הצו (2003), החוק לא יושם, והיווה כמעט בבחינת אות מתה. צו רשויות הנחלים ומעיינות היווה הזדמנות ליישם עקרונות סביבתיים בכל הנוגע לתכנון ולניהול הנחלים בישראל, שכן החוק מגדיר מטרות סביבתיות המוטלות על רשויות הנחל, ומכוח כך - גם על רשויות הניקוז המוסמכות כרשויות נחל.
- הניסיון מלמד כי המשרד להגנת הסביבה עשה בצו ובהסמכה שימוש בעיקר ליצירת פלטפורמה לביצוע של פרויקטים לשיקום נחלים, אשר הובילו המינהלות לשיקום נחלים שהמשרד החל בהקמתן בשנת 1993. בהעדד מנגנון ביצועי למנהלות, עברו תכניות שיקום הנחלים לידי רשויות הניקוז שהוסמכו מכוח הצו. למעשה, רשויות הניקוז המוסמכות הפכו להיות הפלטפורמה שמובילה תכניות שיקום נחלים.

תפקוד סביבתי של נחלים: אקולוגיה, פנאי ונופש

- תכניות שיקום הנחלים אותן מובילות המנהלות הן תכניות המתמקדות בתיפקודי הפנאי ונופש של הנחלים, ויצירת תשתית לבילוי אנושי בתחומם, יעד חשוב והכרחי כשלעצמו. עם זאת, תכניות אלו אינן עוסקות בפן הסביבתי אקולוגי של הנחלים, ואינן כוללות פרויקטים לשיקום אקולוגי כשלעצמו (כמו שמירה ושיקום של מגוון ביולוגי ומערכות אקולוגיות ושיקום והשבה של בתי גידול). תכניות אלו מתמקדות בגדות הנחל, בשטח שמהנחל והחוצה. בגישה זו, המשרד להגנת הסביבה (שהחוק והצו בסמכותו) - נתן העדפה ברורה לתיפקודי הפנאי והנופש של הנחלים, שלא אף אחת עומדים בסתירה לתפקודים האקולוגיים שלהם. משכך, הוחמצה עד כה ההזדמנות ליישם באמצעות החוק והצו תפיסה סביבתית רחבה יותר בכל הנוגע לתכנון ולניהול נחלים בישראל.
- לרשות הטבע והגנים סמכויות מכוח חוק גנים לאומיים ושמורות טבע ומתוקף תקנות ערכי טבע מוגנים. הרשות עושה שימוש חלקי בסמכויות שניתנו לה ופועלת לרוב כתגובה לפעולות תכנון וביצוע. רשות הטבע והגנים מובילה יוזמות וולונטארייות של יצירת הסכמות ותכנון על בסיס דגישויות אקולוגיות ונופיות.

מגמות שינוי

- בצד המענה החסר של החקיקה הישנה יחסית (חוק הניקוז, ואף חוק רשויות נחלים ומעיינות), התפתח רובד של תכניות לא סטטוטוריות, אמנות והרגלי עבודה, שאינם מעוגנים בחוק. למשל נוספו נציגי רט"ג והמשרד להגנת הסביבה לוועדות השיפוט, נחתמו אמנות בין רט"ג לרשויות הניקוז, ונערכות תכניות אב ומתאר שמשלבות גורמים רבים בהכנתן, ומטמיעות שיקולים סביבתיים ותכנוניים. הסדרים אלו משפרים את המצב שהיה קיים קודם לכן, אך השפעתן היא מוגבלת וספוראדית, ומושפעת לעיתים קרובות מהדמויות שאחראיות על הנושא ברשויות ובגופים השונים.
- ניכר כי בשנים האחרונות גברה המודעות והמחויבות הסביבתית של רשויות הניקוז. ניכר כי רשויות הניקוז מפנימות את הצורך באיזון בין ההיבטים השונים, ובכלל זה את מחויבותן גם להיבטים הסביבתיים הכרוכים בתכנון ובניהול נחלים, אם כי השינוי עודו מקומי, פרסונלי במקרים רבים, ואינו עדיין בגדר שינוי מערכתי.
- נראה כי מקורה של מגמת השינוי היא בכמה תהליכים שאירעו: הסמכת רשויות הניקוז והטלת תפקידים של רשות נחל עליהן, תפקידים סביבתיים בין היתר; דרישות הוועדות המחוזיות בעקבות הדיון בתכניות ניקוז מכוח ס' 23 לחוק הניקוז; מאבק של ארגוני הסביבה בתכניות ובפעולות החזקה מזיקות של רשויות הניקוז; וכן פעילות תיאום ועבודה משותפת עם רשות הטבע והגנים והמשרד להגנת הסביבה. במקרים רבים נראה כי מדובר בשינוי המתחולל כתוצאה מהצורך לפתור קונפליקטים ולא כתוצאה משינוי מערכתי יזום, אך ניכר שינוי ההולך ומתרחב.

עבודות תחזוקת ניקוז בנחלים

נושא עבודות התחזוקה בנחלים פרוץ לחלוטין, ואין הגדרה ברורה מהן העבודות המותרות לביצוע כעבודות תחזוקה, ללא תכנית. תכניות ניקוז אינן מגדירות מהן עבודות התחזוקה המותרות, על פי רגישותם הסביבתית של קטעי הנחל השוריים, ואין חובת תיאום או התייעצות עם גופים נוספים בשלב זה.

סקירת המצב הקיים - מדיניות תכנון וההליך התכנוני

השאלות אליהן נתבקש צוות התכנון להתייחס הן כדלקמן:

1. מדיניות התכנון לגבי נחלים וניקוז כפי שמשקפת במסמכי מדיניות ועמדה ותכנון סטטוטורי, האם קיימת מדיניות תכנון ארצית בהתייחס לתפיסת נחלים, לניהול מי נגר ולהבטחת איכות מים, ואם כן האם היא מיושמת.
2. תהליך התכנון של תכניות ניקוז ותכניות לשיקום נחלים: מנקודת המבט של יזמי התכנית-רשויות הניקוז, מנהלות הנחלים ומנקודת המבט של הגורמים המאשרים - מועצת הניקוז, מוסדות התכנון, גורמי הסביבה.

3. התאמה או ניגוד בין רמות שונות של תכנון ובין תכניות מסוגים שונים לנחלים וניקוז: בדיקת מספר מקרי מבחן מיצגים של תכניות ניקוז ומידת התאמתם למדיניות ולתכניות הנחלים.
 4. האם תהליך התכנון מאפשר לאזן בין מטרות ויעדים שונים, והאם וכיצד נשקלים בו ההיבטים הסביבתיים.
 5. מהם הגורמים המגבילים והמשפיעים על התכנון הסביבתי של הניקוז והנחלים
 6. תפקידיה של רשות הניקוז כיועץ ניקוז לוועדה המחוזית לפי תמ"א 34 ב 3.
- בהתאם לשאלות מנחות אלו, הדברים שלהלן יתייחסו לעקרונות התכנון כפי שהם באים לידי ביטוי במסמכים משפטיים ותכנוניים שונים, וכן לתהליכי התכנון הן מכוח חוק הניקוז והן מכוח חוק התכנון והבניה.

תוכן המסמך:

חלק א' - מדיניות ותכנון מערך הניקוז לפי חוק הניקוז

- א. תכניות מתוקף החקיקה הישירה הנוגעת לנחלים ולניקוז
- א.1. חוק הניקוז וההגנה מפני שטפונות - התשי"ח 1957
 - עקרונות מדיניות
 - תהליך התכנון
 - אופן היישום
 - תכניות מכוח חוק הניקוז

חלק ב' - מדיניות התכנון, תכניות לפי חוק התוה"ב

- תכניות מתאר ארציות
 - תמ"א 35
 - תמ"א 34
- כיצד מיושם ס' 10 בתמ"א 34 ב 3.
- תכניות מתאר מחוזיות
- תכניות אב ומסמכי מדיניות
- מסמך מדיניות נחלי ישראל
- מסמך מדיניות נחלים - רשות הטבע והגנים.

חלק ג' - חוק רשויות נחלים, שיקום נחלים

- חוק רשויות נחלים ומעיינות 1965, והצו מכוחו.
- אופן היישום של צו ההסמכה
- מנהלות נחלים

חלק ד': תחזוקה

חלק ה': מסקנות וסוגיות עיקריות

נספחים

נספח מס' 1: בחינה של תכניות שהוגשו לפי חוק הניקוז

נספח מס' 2: חקרי אירוע הממחישים את הבעייתיות הנובעת מחוסר ההרמוניה בין הליכים מכוח חוק הניקוז לבין אלו מכוח חוק התכנון והבנייה, ובעיות הנובעות מכפילות ביניהם.

נספח מס' 3: המקרה של תכנית ניקוז נחל איילון בקטע פארק אריאל שרון

חלק א' - מדיניות ותכנון מערך הניקוז לפי חוק הניקוז

בחלק זה יידון חוק הניקוז, הסקירה תעסוק בהיבטי המדיניות בלבד הבאים לידי ביטוי בחוק ובאופן היישום שלו בפועל. לא יידונו כלל ההסדרים המשפטיים העולים מן החוקים, נושא שיידון בחלק המשפטי של העבודה.

חוק הניקוז וההגנה מפני שטפונות, התשי"ח 1957 - עקרונות מדיניות ודרכי היישום מכוח החוק.

עיקרי הממצאים

בחינה של ההסדרים המפורטים בחוק הניקוז מלמדת כי הם מכוונים לתיפקוד הניקוזי של הנחל בלבד:

- הגדרת המונח "ניקוז" אינה מתייחסת לאספקט הסביבתי של הנחל, ויותר מכך - הזרימה הטבעית של הנחל נתפסת כאיום ולא כמשאב סביבתי.
- הגדרת המונח "עורק" אינה מבחינה בין תוואים טבעיים של הנחל, לבין תוואים מוסדרים, כך שגם הרגולציה כולה מכוח החוק אינה מבחינה בין שני סוגים נבדלים אלו.
- תפקידי רשות הניקוז מתייחסים באופן מובהק לתיפקוד ה"ניקוזי" של הנחל.
- תכנית ניקוז כפי שהיא מוגדרת בחוק, אינה כוללת כל התייחסות סביבתית, וגם לא חלה לגביה כל חובה לעריכה של תסקיר השפעה על הסביבה או כל מסמך אחר הסוקר את השפעותיה הסביבתיות ומציע כלים למניעתן או לצמצומן.
- הסמכויות שהחוק מעניק לרשויות ניקוז לצורך ביצוע מפעלי ניקוז הן נרחבות ביותר, וכוללות סמכות לבצע עבודות כמעט מכל סוג, ובכלל זה הקמת מבנים. בנוסף, מקנה

החוק לשר החקלאות סמכויות חידום נרחבות לפעול במקרה של שיטפון או סחף קרקע, אם לצרכי מניעתם ואם לצרכי תיקון נזקים.

- השר המוסמך והמועצה המייעצת נותנים עליונות לאינטרס החקלאי שבפעולות הניקוז.
- תחת מועצת הניקוז פועלת וועדה הנדסית (וועדת שיפוט) שחבריה יכולים להיות מתוך המועצה או שאינם נמנים על חבריה, וועדת הניקוז אחראית לבדיקת התכניות מבחינה הנדסית. במשך שנים וועדה זו בדקה את התכניות אך ורק מהאספקטים של הנדסת ניקוז. רק בשנים האחרונות צורפו לוועדת השיפוט נציגים של המשרד להגנת הסביבה ורשות הטבע והגנים.
- החוק מכיל מנגנון תיאום של תכניות מכוח חוק הניקוז עם חוק התכנון והבנייה, באמצעות קביעה של חובת אישור של הוועדה המחוזית לתכניות ניקוז (ס' 23). אלא שלממשלה ישנה סמכות לאשר תכנית ניקוז על אף סירובה של הוועדה המחוזית לאשר. כלומר, בחוק מובנה מנגנון לעקיפת שיקול הדעת המקצועי של הוועדה המחוזית. מקרה כזה, ככל הידוע לנו, טרם ארע.
- בחינה של יישום הוראות סעיף זה מלמדת כי עד לשנים האחרונות, לא הובאו תכניות ניקוז לאישור הוועדות המחוזיות, כלומר התכניות אושרו ללא השלמת ההליך הסטטוטורי הנדרש בחוק. גם כאשר הובאו תכניות כאלו לאישור, לוועדה המחוזית לא היו כלים לשפוט אותה ולרוב תכניות אלו היו מאושרות לפי הצורך הפורמאלי בלבד.
- בשנים האחרונות מגיעות לוועדות המחוזיות תכניות ניקוז מכוח ס' 23 לחוק הניקוז. עיון בפרוטוקולים של דיונים אלו, ובהחלטות המתקבלות - מלמד כי הדיון בתוכניות הניקוז נעשה תוך יישום עקרונות תכנוניים, ובכללם עקרונות סביבתיים. חלק מן התכניות מאושרות במלואן או בתנאים, בין היתר תנאים סביבתיים (דוגמת נחל השלושה, מחוז מרכז), חלקן נדחות על רקע אי התאמה למציאות התכנונית סביבתית (לדוגמא נחל נטיף ונחל בית עריף, מחוז המרכז, תכנית נחל הגעתון ונפתול בית זרע, וועדה מחוזית צפון). בכל המקרים הללו, ביקשה הוועדה המחוזית להציג בפניה חלופות לפתרונות ניקוז שיבטאו התאמה טובה יותר לתכניות החלות בשטח, ולדרישות הסביבתיות הנובעות מהן.
- שמיעת ההתנגדויות הן בפני שר החקלאות או מי שמונה לצורך כך, בוועדת ההתנגדויות חברים נציגים שממנה שר החקלאות, מוועדת הניקוז ההנדסית ומהאגף לשימור קרקע וניקוז והרכבה מייצג את תפיסת הנדסת הניקוז והסקטור החקלאי בלבד.

להלן פירוט הדברים:

הגדרת המונח "ניקוז" בחוק (ס' 1): - כל פעולה שמטרתה לרכו, לאגור, להוביל או להרחיק מים עיליים או אחרים המזיקים או העלולים להזיק לחקלאות, לבריאות הציבור, לפיתוח הארץ או לקיום שירותים סדירים במדינה, לרבות ייבוש ביצות והגנה בפני שטפונות ומניעתם, אך למעט טיפול במי-ביוב וכן ניצול מרבי ויעיל של מים עיליים או אחרים, שנעשתה לגביהם פעולה כאמור, לשם הבטחת השימושים השונים בהם בתחום משק המים;

מנוסח ההגדרה עולה כי הנושא היחיד בו עוסק החוק הוא התיפקוד הניקוזי של הנחל - כלומר הובלת המים באופן שזרימתם לא תזיק לחקלאות, לבריאות הציבור או לפיתוח. הזרימה הטבעית של הנחל, כעולה מהגדרה זו, נתפסת כאיום על האדם. ההגדרה אינה מתייחסת כל מחויבות סביבתית.

הגדרת "עורק" אינה מבחינה בין תוואים טבעיים של הנחל, לבין תוואים מוסדרים (ס' 1):

"עורק" - נהר, נחל, ערוץ, תעלה, שקע וכל אפיק אחר, בין טבעיים ובין מותקנים או מוסדרים, שבהם זורמים או עומדים מים, תמיד או לפרקים;

תפקידי רשות הניקוז מתייחסים באופן מובהק לתיפקוד ה"ניקוזי" של הנחל, כמפורט בסעיף 12.

תכנית מכח חוק הניקוז : סעיף 18 בחוק הניקוז מגדיר מה כוללת תכנית ניקוז:

פרטי התכנית

18. (א) התכנית תפרט -

(1) שטח-פעולתו של המפעל;

(2) העבודות הדרושות להקמת המפעל וניהולו;

(3) אומדן ההשקעות והצעות למימון;

(4) המקרקעין שיש לתפסם לצמיתות, וכן את המקרקעין שבהם יניחו צינורות או יעשו פעולות ארעיות להקמת המפעל בלי שתידרש תפיסתם לצמיתות;

(5) רחבן של רצועות-המגן שבתחום התכנית;

(6) העורקים שבתחום הרשות.

החוק קובע כי לתכנית יצורפו תשריטים.

הליכים מכוח החוק: השר הממונה על יישום החוק הוא שר החקלאות. מכוח חוק זה מוקמת מועצה מייעצת לשר (מועצה ארצית לענייני ניקוז), ובה רוב לרשויות המקומיות ולמגזר החקלאי.

תיאום התכנית עם תכנית בנין עיר: סעיף 23 לחוק קובע כי כל תכנית ניקוז טעונה אישורה של הועדה המחוזית לתכנון ובנייה. הועדה המחוזית יכולה לסרב לתכנית, אך לממשלה ישנה סמכות לאשרה (במלואה או בשינויים, או לדחותה). בהמשך הפרק נדון ביישום הוראות סעיף זה.

הקמת מפעל: ס' 27 מעניק לרשויות ניקוז סמכויות נרחבות לביצוע הסדרה ותחזוקה של מפעלי ניקוז. החוק מאפשר לרשות להיכנס לכל מקום, למעט בית מגורים, לקדוח, לחפור, להקים מבנים ומיתקנים, להניח צינורות, לסלק מבנים נטיעות וגידולים.

הוראות חירום: ס' 53 מקנה לשר החקלאות לבצע פעולות שונות, לצורך מניעת סכנה תכופה שאין דרך אחרת למנעה, או כדי למנוע שטפון או סחף קרקע, וכן כדי לתקן נזק שנגרם על ידי שטפון או סחף. במסגרת זו מוסמך השר להכריז בצו על שטח נגוע בשטפון כאזור מוגן ולאסור בו מרעה או עיבוד של הקרקע, או כל עבודה אחרת. כמו"כ יכול השר להורות על ביצוע עבודות או פעולות באזור המוגן, שלדעתו יש בהן צורך לשם תיקון הנזקים האמורים או לשם מניעתם בעתיד. סמכות זו אינה מסוייגת לגבי הקמת מבני קבע.

סוגי תכניות לפי חוק הניקוז

תכניות ניקוז אגניות

בשנים האחרונות, מקדמות רשויות הניקוז תכניות סטטוטוריות ולא סטטוטוריות החלות על שטחים נרחבים, מהן ניתן לגזור בהמשך תכניות מפורטות (בדומה להכנת תכניות אב אזוריות/מרקמיות, כבסיס להכנת תכניות מתאר). בהמשך נדון בתכניות אב לא סטטוטוריות. בשורות הבאות נזכיר את תכניות הניקוז האגניות, החלות על כל שטחי האגן, פרי פרשנות משפטית של רשויות הניקוז, לפיה הרחבת סמכויות רשות הניקוז כרשויות נחל, מקנה להן סמכויות על כל רוחב האגן (פרשנות שרשות הטבע והגנים מתנגדת לה).

בשנת 2005 עלתה לראשונה תכנית ניקוז אגנית שהוכנה על ידי רשות ניקוז ירדן דרומי. התכנית סימנה את כל ערוצי הנחלים, סימנה פשטי הצפה, עורקי ניקוז ואגני היקוות. לכל נחל סומנה רוזטה ובה - רוחב חתך הזרימה, רוחב רצועה לפרסום, כיוון, ספיקת תכן, מס' עורק. תכנית זו קודמה כתכנית סטטוטורית, והתקנון שלה קבע כי מרגע אישורה - לא יידרשו עוד למפעלי הניקוז שבתחום התכנית - הליכי פרסום והתנגדויות. בעקבות התנגדות עקרונית של רשות הטבע והגנים לתכנית, התנגדות שנגעה הן לשאלת הסמכות והן לתוכן התכנית - התקיים הליך של גישור ומשא ומתן בין רשות הניקוז לבין רט"ג. במסגרת זו סוכם כי יוכן סקר רגישויות לקטעי הנחל השונים בתחום התכנית, וזה יהווה חלק מהתכנית. לו יושלם התהליך, תהיה זו פעם ראשונה שבה סקר רגישויות יהפוך חלק ממסמכי תכנית ניקוז.

חשוב להדגיש, כי תועלת מרכזית של תכנית מסוג זה, קשורה דווקא בהיבט הקנייני - שכן אישור התכנית יאפשר תפיסת חזקה על השטח, והגדרת פשטי הצפה, אשר יאפשרו לרשויות הניקוז לפעול במהירות בעת הצורך.

תכניות אב לניקוז

במקביל לתכניות הסטטוטוריות לפי חוק הניקוז, מקדמות רשויות הניקוז גם תכניות אב לא סטטוטוריות. לדוגמא, לרשות ניקוז פולג, ישנה תכנית אב משנות ה-50-60 והיא פועלת לפיה. לאחרונה נקבע TOR להכנת תכנית אב לניקוז, המותאמת להוראות חוק התכנון והבנייה והתכניות החלות באזור. במקביל, נערכת תכנית אב לפנאי ונופש במרחב הנחל. גם לנחל שורק הוכנה תכנית אב, שהיה נסיון לשלבה כנספח לתכנית המתאר של השורק.

בימים אלו נדונה תכנית אב לניקוז מפרץ חיפה, הקריות ועמד זבולון, תכנית שהוכנה ע"י יודפת מהנדסים עבור רשות ניקוז קישון. התכנית בדיונים בלשכת התכנון המחוזית במשרד הפנים בחיפה, ומלווה אותה צוות היגוי רחב בו שותפים כל הרשויות המקומיות, רשות נחל הקישון וגופים ציבוריים.

מדובר בתכנית אב, שאינה אמורה להפוך לתכנית מתאר, אך ללא ספק מדובר בתכנית בעלת חשיבות רבה, שתשפיע על קבלת החלטות בשטח שסבל שאירועי הצפות חריגים לאורך השנים האחרונות. התהליך כבר השפיע על קבלת החלטות בפרויקטים המקודמים במרחב, כמו כביש עוקף קריות. הפתרונות המוצעים במסגרת תכנית האב כבר שולבו בפרויקט זה.

במסגרת הדיונים הוחלט למשל שנחל הגדורה לא יעבור במובל סגור. עדיין קמות דילמות בלתי פתורות כמו שטחי איגום במעלה, בחלקו במחוז צפון, וכן ופתרונות להיערכות להצפת הפארק במצבי חירום, בין היתר באמצעות שטחי איגום במעלה, בחלקם במחוז צפון. כמו כן טרם ברור מה ייעשה עם הבוצה הרעילה שיש לפנות מהנחל.

תכניות ניקוז (מפעל ניקוז)

ניתן לראות כי תכניות ניקוז, כפי שמגדיר החוק, משמשת בראש ובראשונה לצורך תפיסת המקרקעין שדרושים לפעולות הניקוז, החוק אינו מגדיר נושאים תכנוניים או הנדסיים שעל התכנית לכלול וכן הן אינן כוללות כל התייחסות סביבתית, למשל הוראות למזעור ההשפעה על הסביבה, התייחסות לרגישות הסביבתית של השטח בו מדובר, וכד'. מאחר ותסקירי השפעה על הסביבה נגזרים מכוח חוק התכנון והבנייה, אין כל חובה להכין תסקיר השפעה על הסביבה או כל מסמך אחר הסוקר את השפעות התכנית על סביבתה, ומציע כלים למזעור ההשלכות הסביבתיות הפוגעניות כמקובל בתכניות מכוח חוק התכנון והבנייה.

הפרקטיקה המקובלת שלפיה נהגו רשויות הניקוז הוא שתכנית הניקוז היא תכנית מתארית כללית המגדירה מהו השטח הנחוץ לפעולות הניקוז ומכוחה מבצעת רשות הניקוז את הפקעת הקרקע שבתחום התכנית. התכנון ההנדסי הוא ברמה העקרונית.

התכנון ההנדסי המפורט מבוצע לפני ביצוע העבודות ואינו נדרש לשום תהליך אישור נוסף. חוק הניקוז מפשט את ההליך הסטטוטורי הנדרש להיתר בנייה ונותן סמכות לשר החקלאות לפטור או לאשר. נהוג שהתכנון המפורט נבדק על ידי וועדת השיפוט ההנדסית, נוהג זה אינו מחויב על פי חוק הניקוז והוא מתקיים גם כאמצעי לבקרה על התקציב שעומד לטובת מפעל הניקוז. במקרים רבים התכנית למפעל ניקוז היא כאמור עקרונית בלבד, היא כוללת את רשימת הגושים והחלקות, תוואי הנחל, חתכים עקרוניים ומלל תמציתי. התכנון ההנדסי המפורט שבו נקבעים הרוחב המדויק של הנחל, עיצוב ושיפוע הגדות, הפרטים ההנדסיים וחומרי הגמר הוא שמשפיע בעיקר על ההיבטים הסביבתיים, הנופיים והאקולוגיים שלב זה נערך ללא בקרה של מוסד תכנון או גורם חיצוני.

סיכום: חוק הניקוז - מדיניות ותהליך התכנון

חוק הניקוז, בהגדרותיו ובמנגנונים הקבועים בו מנחה מדיניות תכנון חד-תחומית, מכוונת ניקוז, מניעת הצפות ושימוש מקסימאלי בשטחים חקלאיים. הרכבן של "מוסדות התכנון" המאשרים תכניות ניקוז מורכב מגופים שהם בעלי עניין מובהקים של הסקטור החקלאי ושעניינם המרכזי הוא להביא לייעול התפקוד הניקוזי של הנחלים.

למרות שחלפו כ-50 שנה מאז שהותקן חוק הניקוז לא התגבשה במשרד החקלאות וברשויות הניקוז מדיניות תכנון מסודרת, "תורה שבכתב" המעוגנת במסמכים, עקרונות, הנחיות תכנון וכד'. מדיניות התכנון נותרה כ"תורה שבע"פ". ראיונות עם בעלי תפקידים בתחום הניקוז ובחינת מקרי מבחן של תכניות ניקוז מעלה שהעקרונות התכנוניים שעיצבו את תכנון עבודות הניקוז בנחלים היו הנדסיים בלבד. התכנון ההנדסי נשען על הנחיות עקרוניות לגבי ספיקות התכן בנחלים, המבטאות את ההסתברות הקבילה להצפות בהתאם לייעודי הקרקע השונים. תפיסת התכנון ההנדסית עוצבה משיקולים של עלות/תועלת של הפתרון ההנדסי והעלות הכספית שלו. המערכת הסגורה של המתכננים, רשויות הניקוז והמוסדות המאשרים את התכנון לא עודדה חדירתן של גישות תכנון הנדסי אחרות והביאה לקיפאון יצירתי בתחום הנדסת הניקוז של הנחלים.

כפועל יוצא מגישת מדיניות ניקוזית זו, תכניות ניקוז הוכנו בעיקר לצורך הגדלת הספיקה של הנחלים, במטרה למנוע סכנת הצפות. תכניות אלו הוכנו ברוב המקרים על ידי מהנדסי ניקוז ולא לוו בתכנון אדריכלי נופי או אקולוגי. בשנים האחרונות ניכר שחל שינוי מסוים בחלק מתכניות הניקוז. פרמטרים תכנוניים נוספים, ובעיקר היבטים סביבתיים, אקולוגיים ונופיים מתחילים לקבל התייחסות בתכנון. אולם, הפנמת היבטים אלו בתכנון הנה ספוראדית, אינה מבוצעת באופן מונחה וסדיר ואינה נתמכת בהנחיות, עקרונות תכנון או נהלים ברורים.

בחינת הפן התכנוני בעבודת רשויות הניקוז לפי חוק הניקוז מעלה את המסקנה שמתקיים קשר גורדי בין כול מרכיבי התהליך התכנוני. כדי לגרום להטמעת שיקולים סביבתיים בתהליך נדרש לטפל במקביל בכל אחד מהתחומים, באופן שיאפשר לאזן בין המטרות השונות:

- המסגרת החוקית
- הרכב "מוסדות התכנון" ו"תהליך התכנון"
- מדיניות התכנון
- התכנון המתארי והפרטני

חלק ב': מדיניות תכנון נחלים

ב. תכניות מתאר ארציות

תכנית מתאר ארצית לבנייה, פיתוח ושימור - תמ"א 35

תמ"א 35 מגדירה רצועת נחל כ"רצועת הקרקע הכוללת את אפיק הנחל, גדול הנחל ותחום של 100 מ' מכל גדה, או תחום אחר שיקבע מוסד תכנון ובלבד שיכלול את אפיק הנחל וגדותיו". התמ"א מסמנת נחלים רבים בארץ כרצועות נחל (פס עבה כחול בתשריט המרקמים).

סעיף 9.2 בתמ"א 35 קובע מספר הוראות לגבי רצועות נחל:

- תכנית בתחום רצועת נחל תופקד רק אם היא חלה על כל או רוב הרצועה שבתחום אוור התכנון.
- שיקום הנחל ושימורו הם בין המטרות העיקריות של התכנית.
- התכניות כוללת בין השאר הוראות בדבר שימור הנחל ובתי הגידול שבו, תפקוד הנחל כציר ניקוז, וזכות המעבר לציבור לאורך הנחל.

ניתן לחרוג מההוראות שלעיל, אם הנחל עובר במובל סגור או בתעלה בנויה, כך שאבד ערכו האקולוגי, או אם הוגשה התייחסות לרצועת הנחל כחלק ממסמכי התכנית, ומוסד התכנון השתכנע כי אין בתכנית כדי לפגוע בשיקום הנחל ושימורו, וביכולת הניקוז שלו.

עקרונות התכנון הבאים לידי ביטוי בתמ"א 35 הם, אם כך:

- תכנון כולל לכל רצועת הנחל
- הערכים העיקריים בתכנון הנחל: שימור ערי הטבע והנוף, תפקוד הנחל כציר ניקוז, זכות מעבר לציבור.

צוות מעקב ובקרה של תמ"א 35, בהתייחסו לסעיף זה⁷², כותב כי יבחן האם הוראות תמ"א 34 ב 3 אינן מייתרות את הוראות תמ"א 35 בעניין רצועות נחל.

במסמך שהועבר אלינו ממינהל התכנון, ובו מופיעים כל הדיונים בהקלות מתמ"א 35 מאז אישורה (סוף 2005) ועד סוף 2009, ממויינים בין היתר לפי מספרי סעיפים - עולה כי לא נערך במועצה הארצית/ולנת"ע ולו דיון אחד בתכנית מכוח סעיף 9.2. לא נערכה בחינה משלימה במחוזות.

תכנית מתאר ארצית למשק המים - תמ"א 34

תכנית זו מסדירה נושאים שונים במשק המים, ובנויה פרקים פרקים. כל פרק נדון ומתאשר כתכנית מתאר ארצית נפרדת, במטרה כי כל התכניות יהפכו להיות פרקים בתוך תכנית כוללת למשק המים.

אלה פרקי התכנית:

תמ"א 34 ב 2: מתקני התפלה. התכנית אושרה בממשלה בתאריך 27.6.04.

תמ"א 34 ב 3: נחלים וניקוז. באתר משרד הפנים נכתב כך: "פרק 3 לתכנית המתאר הארצית המשולבת למשק המים (תמ"א /34 /ב' /3), מסדיר לראשונה את תפקודם המשולב של נחלי ישראל, כצירים אקולוגיים ונופיים וכעורקי ניקוז חיוניים. הפרק אושר על ידי הממשלה בנובמבר 2006. מדובר בתכנית מקיפה ומתקדמת, על פי העקרונות של פיתוח בר קיימא, המשלבת בטיחות גבוהה מנוקי שיטפונות עם טיפוח נופי של הנחלים להנאת האדם". התכנית אושרה בממשלה ב-29.10.06.

תמ"א 34 ב 4: איגום, החדרה. התכנית עוסקת באיגום מים עיליים, החדרה, העשרה והגנה על מי תהום, ומסדירה את ההיבטים התכנוניים של משק המים, במטרה לנצל באופן מיטבי את מי הגשמים והשיטפונות ולשמר את האקוויפרים, תוך צמצום נזקי הצפות. התכנית אושרה בממשלה ב-12.7.07.

תמ"א 34 ב 5: הפקה והולכה של מערכות מים לסוגיהן. התכנית קובעת רצועות לתכנון להנחת קווי מים ראשיים וכוללת הוראות להנחת הקווים ולהקמת מתקני מים לרבות בארות (קידוחים), תחנות שאיבה, מאגרים (בריכות) לאגירת מים, מתקני התפלה של מים מליחים ומתקני התפלה קטנים של מי-ים. אושרה בממשלה בתאריך 9.8.09.

לעניין ההיבטים הסביבתיים של מדיניות הניקוז בפרט, וניהול הנחלים בכלל, הפרק הרלוונטי ביותר הוא תמ"א 34 ב 3 ואליו נפנה כעת. במידה רבה, ליישום הוראות תמא 34 ב 4 ישנה חשיבות מכרעת גם כן - שכן ככל שמי הנגר העילי ינוצלו ויונהלו טוב יותר - כך תקטן ההסתברות לאירועים שטפוניים בנחלים, ויקטן הלחץ לביצוע עבודות ניקוז רחבות היקף.

תמא 34 ב 3

תמ"א 34 ב 3 מהווה מסמך תכנוני כולל חשוב בתחום הניקוז ומדיניות התכנון של הנחלים בכלל. התמ"א מתייחסת:

- לעקרונות תכנון של נחלים בתכניות לפי חוק התכנון והבנייה
- לעקרונות שיפוט של תכניות ניקוז של נחלים, המקודמות לפי חוק הניקוז.

התכנית כוללת התייחסות למכלול המטרות של הנחל - תיפקודי ניקוז, היבטי סביבה ואקולוגיה, ופעילויות פנאי ונופש.

ס' 4.3 בתכנית קובע כי היא אינה גורעת מסמכויות רשות הניקוז על פי כל דין. כלומר, התכנית אינה גוברת על חוק הניקוז ועל תכניות מכוחו, אלא להיפך. גם סעיף 14 קובע, כי תכנית זו באה להוסיף ולא לגרוע מהוראות תכנית לפי חוק הניקוז. במקרה של סתירה בין השתיים - יגברו הוראות תכנית לפי חוק הניקוז. עם זאת, התכנית (ס' 10, ראו להלן) מנחה את מוסדות התכנון כיצד לבחון תכניות ניקוז מכוח חוק הניקוז.

מטרות התכנית (ס' 5.19) הן "הבטחת המשך קיומן ותיפקודם של נחלים וסביבתם, הם לצורך שיקום, שימור ופיתוח ערכי נוף, אקולוגיה ותרבות והן כמוקדים לפעילויות נופש ופנאי, בד בבד עם הבטחת תפקודם כעורקי ניקוז ופשטי הצפה להולכת מים ולצמצום נזקי סחף והצפות הנגרמים מנגר עילי". העקרונות אותן מבקשת התכנית להבטיח בהקשר של תכנון נחלים:

1. התיפקוד הסביבתי של נחלים, ערכי טבע, נוף ותרבות.

2. הבטחת תפקידי הנחל כעורקי ניקוז

3. נחלים כמוקדים לפעילות פנאי ונופש.

התכנית מונה שני אמצעים להשגת המטרה:

1. קביעת הוראות לשימושי קרקע בתחום העורך ובשטחים הסמוכים לו, ובפשטי הצפה.

2. קביעת הנחלים שלגביהם יוכנו תכניות לנחל וסביבותיו.

רוחבי רצועות העורקים ורצועות המגן ייקבעו בתכניות מאושרות. עד לאישורן של תכניות אלו, יהיה רוחב רצועת ההשפעה של עורך ראשי - 100 מ' מכל צד מציד העורך, ושל עורך משני - 50 מ' מציד העורך. במספר עורקים ראשיים במחוז דרום המפורטים בתכנית, יהיה רוחב הרצועה 500 מ' מכל צד.

תחום נחל וסביבתו ייקבע בתכנית, ועד אז - 100 מ' מכל צד מציד הנחל.

ס' 7.1 בתמ"א קובע כי בתחום עורך נחל יותרו פעולות שמטרתן לשמור על התפקוד התקין של העורך בלבד, ובכלל זה עבודות ייצוב העורך והגדות ופיתוח נופי. יותרו עיבודים חקלאיים, הקמת מעברים מעל ומתחת לעורך, נחת קווי תשתית, דרכים ומסילות, ובתנאים - גם כרייה וחציבה. הסעיף מציין מפורשות כי כל הפעולות והשימושים המותרים לפי הסעיף יותנו בכך שלא יפגעו בתפקודו התקין של עורך הניקוז. הסעיף אינו מכפיף את הפעולות והשימושים לתפקוד הסביבתי של הנחל.

ס' 7.3, העוסק בשטחים נרחבים יותר של פשטי הצפה, קובע כי מוסד תכנון ראשי, בתכנית, להתיר כל שימוש בתחומי פשט הצפה, ובלבד שיילקח בחשבון תפקודו של השטח כמווסת זרימה, וכבעל חשיבות אקולוגית. ס' 7 מפרט גם כי תינתן עדיפות למעבר חופשי לאורך צירי העורך, וכי הקמת מבנים תותר רק אם אין חשש כי ייגרם זיהום מים.

סעיף 8 קובע תנאים לאישור תכניות:

תכנית להרחבה ניכרת תידון רק לאחר קבלת חו"ד רשות הניקוז שהתכנית בתחומה.

תכנית בתחום עורק ראשי, רצועת המגן וההשפעה שלו, תכנית בתחום עורק משני ורצועות המגן שלו, ותכנית בתחום פשטי הצפה המסומנים בתשריט - תידון רק לאחר קבלת חו"ד רשות ניקוז.

תכנית בתחום עורק, רצועת המגן וההשפעה שלו ובפשטי הצפה, תבטיח שמירה על פיתולי העורק ככל שניתן, תוך התייחסות להיבטים נופיים ואקולוגיים.

בשטח לבנייה, ישולבו עורקים קיימים או מתכננים במערך השצ"פים, תוך הבטחת תפקודם כעורקי ניקוז.

תכנית לתשתית החוצה עורק, תאושר רק לאחר קבלת חו"ד רשות ניקוז.

בתכנית החלה בשטח בעל דגישות נופית סביבתית גבוהה, יועבר נספח ניהול מי נגר עילי וניקוז לחו"ד רשות הטבע והגנים.

חוות דעת של רשות הניקוז תלווה בנספח לניהול הטיפול במי נגר עילי ונקיון, בהתאם למפורט בנספח א' המצורף לתמ"א.

התכנית מתערבת גם בשלב הוצאת ההיתרים:

העתק של כל בקשה להיתר בנייה בתחום עורק ראשי, רצועות המגן וההשפעה שלו - יועברו לרשות הניקוז. רשות הניקוז תעביר את חוות דעתה להיתר תוך 30 יום (אם לא, ואם לא ביקשה הארכה - ההיתר מאושר).

תכנית למפעל ניקוז - מפעל ניקוז - כהגדרתו בחוק הניקוז. חוק הניקוז מגדיר מפעל ניקוז כ"מפעל ניקוז שהוקם באזור ניקוז לפי הפרק הרביעי".

ס' 10 בתכנית, שכותרתו "תכנית למפעל ניקוז", הוא סעיף מפתח חשוב, שכן הוא יוצק תוכן לקשר הרופף יחסית בין ההליכים הנעשים מכוח חוק הניקוז, לבין חוק התכנון והבנייה (הוראות תכנית זו). הסעיף מפרט שורה של נושאים שעל הוועדה המחוזית לבחון בעת שהיא דנה בתוכניות ניקוז לפי חוק הניקוז (שכאמור, חייבות להגיע לאישורה על פי חוק הניקוז). הסעיף קובע כי הוועדה המחוזית, בעת שהיא דנה בתכנית ניקוז, "תבחן את ההשלכות התכנוניות של התכנית ואת ההשפעות הסביבתיות ובכללן שמירה ושיקום ערכי טבע ונוף ותפקודי סביבה ושימושי פנאי ונופש, עם דגש מיוחד לתכניות החלות בשטח פתוח לבין תכניות החלות בשטח בנוי".

הסעיף מפרט שורה של נושאים לבחינה על ידי הוועדה המחוזית:

10.1.1 פירוט התכניות הסטוטוטוריות החלות על שטח התכנית למפעל ניקוז על פי חקו הניקוז

10.1.2 פירוט ההשפעות של פתרונות הניקוז המוצעים על ערוץ הנחל, גדותיו וסביבתו

10.1.3 שמירה מירבית של פיתולי העורק, ככל שניתן, תוך התייחסות להיבטים סביב-

תיים של נוף ואקולוגיה.

10.1.4 פירוט ההשפעות של פתרונות הניקוז המוצעים על שטחים גובלים ועל שטחים במורד אגן ההיקוות שיחולו כתוצאה משינויים במשטר הנגר עקב ביצוע התכנית.

10.1.5 ההשפעות ההדדיות בשטחים גובלים הנוגעים בדבר.

מטרתו של ס' 12 שעניינו "נחל וסביבתו לתכנון", היא לקבוע הוראות לנחלים, מעבר לתפקודם כעורקים, שיבטיחו שמירה ושיקום של ערכי הטבע, הנוף והסביבה לאורך הנחלים ותפקודם לצרכי פנאי ונופש. תכניות מסוג זה יוכנו לנחלים שהתמ"א סימנה כמיועדים לכך. ס' 12 מפרט את תכולתה של תכנית לנחל וסביבתו: קביעת גבולות השטח הראוי לפיתוח ולשימור בזיקה לנחל, קביעת ייעודי הקרקע, וקביעת הוראות והנחיות לנושאים שונים וביניהם שימור ושיקום הנחל לכל אורכו בראייה אגנית, שימור שיקום ופיתוח ערכי טבע, נוף ותרבות לאורך הנחל, פיתוח שטחים לפעילות נופש בחיק הטבע, מעבר חופשי לציבור לאורך הנחל, הבטחת זרימת המים ושמירה על איכותם, והנחיות ליישום התכנית בליווי מסמכים סביבתיים מתאימים במידת הצורך. התמ"א מאפשרת להוסיף נחלים לאלה המסומנים בתשריט, מבלי שהדבר יהווה שינוי לתמ"א.

התמ"א כוללת נספח מנחה, ובו הנחיות להכנת נספח ניהול הטיפול במי נגר עילי וניקוז לתכנית. הנספח מפרט את מבנה המסמך הנלווה, את נתוני הרקע שעליו לכלול (טופוגרפיה, שימושי קרקע, סקירה הידרולוגית, חישובי ספיקת תכן, תיאור מערכת הניקוז הקיימת), תיאור התכנית המוצעת, השפעות צפויות של התכנית על הסביבה (כגון פירוט נפח האיגום או ההצפה הצפוי, תדירות ומשכה החזוי, השפעות התכנית על ערוץ הנחל, גדותיו וסביבתו וכן הלאה), אמצעים למניעת נזקים.

כיצד מיושם סעיף 10 בתמ"א 34 ב 3?

בחינה של יישום הוראות התמ"א בוועדות המחוזיות, מלמדת כי הוראותיה מיושמות במקומות בהן תכנית חלה בשטח נחל על פי התמ"א, עולה דרישה מטעם משרד החקלאות או מטעם נציג ארגוני הסביבה להכנה של מסמך נלווה. להלן דוגמאות מן המחוזות השונים:

בתאריך 1.2.10 נדונה במליאת הוועדה המחוזית במחוז המרכז, **תכנית זמ/266/1 שעניינה שינוי ייעוד משטח חקלאי לתעסוקה, במזכרת בתיה**. התכנית גובלת בנחל השלושה, המסומן בתמ"א 34 ב 3 כערוץ ניקוז משני. תוואי הנחל אושר בתכנית ניקוז (מח/ש/568). לתכנית הוגש נספח ניקוז בהתאם לדרישות התמ"א, בנוסף למסמכים אחרים, בהם מסמך סביבתי. הוועדה המחוזית החליטה לשוב ולדון בתכנית לאחר מילוי מספר תנאים, בהם הרחקת המגרשים מתוואי הנחל ל-35 מ' מציד הנחל.

בנוסף, ניכר כי הוראות התמ"א השפיעו על אופי ותוכן הדיון בוועדות המחוזיות, בתכניות המגיעות לדיון מכוח ס' 23 לחוק הניקוז (ראו דיון לעיל).

ב.2. תכניות מתאר מחוזיות

בשכבת התכנון המחוזי ניכרת התייחסות מיוחדת לנחלים ולסביבותיהן. התכניות המחוזיות קובעות הוראות לתכנון של הנחלים הראשיים, מתוך ראייה תכנונית כוללת שמתייחסת לערוץ הנחל ולסביבתו הרחבה. תכניות אלו מדגישות על חשיבותם של אזורי הנחלים כחלק ממערך השטחים הפתוחים, כצירים לשימור משאבי טבע ונוף ולפעילות פנאי ונופש. תכניות אלו מעמידות בראש סדר העדיפות את התפקוד הסביבתי של הנחלים והן מנחות שתכנון הניקוזי של הערוצים חייב להיעשות מתוך התחשבות מרבית בשיקולים הסביבתיים.

תמ"מ 21/3, תכנית מתאר מחוזית למחוז המרכז (מאושרת)

התכנית מייעדת חמישה אזורים כאזורי נחל וסביבתו (נחל אלכסנדר, נחל פולג, נחל ירקון, נחל איילון ונחל שורק). אזורים אלו יתוכננו בתכנית מחוזית חלקית שבה יקבעו הנחיות לגבי: שיקום הנחל, מערכות הניקוז, שיקום ושמירת מערכות טבעיות, ערכי טבע ונוף, שימושים לחקלאות, ספורט, נופש ופנאי. התכנית ילוו, בהתאם לצורך ולפי דרישת המשרד להגנת הסביבה ורשות המים, במסמכים מתאימים לרבות: משטרי זרימת המים, פשטי הצפה, סקרים אקולוגיים ערכי טבע ונוף.

תמ"מ 6, תכנית מתאר מחוזית למחוז חיפה (בהפקדה, נוסח 12/2003)

רצועת נחל וסביבתו מיועדת לשמור על אפיקי הנחלים לזרימת מים ולשיקום ושמירת מערכות טבעיות, טיפוח שטחים פתוחים ונופש בחיק הטבע. התכנית מנחה הוראות לנושא הסדרות נחלים למטרות ניקוז לפיהן שימוש והסדרה של הנחל כמערכת ניקוז יעשה תוך מתן עדיפות למערכת האקולוגית ולטיפול בגופי המים שלאורך הנחל. התכנית קובעת כי תכנית שנקבעו בה פתרונות ניקוז שנועדו להסדיר ולשפר את עורקי הנחל יהיו תוך התחשבות מרבית בשמירה על משאבי הטבע ומאפייני הנוף. עוד נכתב בהוראות כי רצועות הנחל יתוכננו בתכנית כוללת שתכלול הוראות בדבר: רוחב רצועת הנחל, שיקום הנחל ובתי הגידול, אזור פשטי הצפה, הנחל כציר ניקוז, מניעת זיהום, עיצוב הגדות וייצובן ודרכי הטיול לאורך הנחל.

תמ"מ 30/1, תכנית מתאר מחוזית למחוז ירושלים (בהפקדה, נוסח 7/2008)

באזור נחל וסביבתו שיתוכנן בתכנית כוללת יאושרו תכניות שנושאים העיקרי הוא שיקום ושימור הנחל. תכניות אלו יקבעו הנחיות לגבי שיקום הנחל, מערכות הניקוז, שמירה וטיפוח של ערכי טבע, נוף וחזות והוראות להמשך העיבוד החקלאי.

תמ"מ 2/5, תמ"מ 3/5 תכניות מתאר מחוזית חלקית למרחב נחל הירקון במחוז תל אביב והמרכז (מאושרות)

התכנית מנחה הוראות לגבי רצועת נחל הירקון שעיקרן:

- שימור מרבי ושיקום של המערכת האקולוגית, הנופית ואיכות המים בנחל.

- יותר פיתוח שטח גדות הנחל למטרות ניקוז, שימור קרקע, פנאי ונופש.
- תותר העמקת והרחבת אפיקי נחלים לצורך ניקוז והסדרה ולמניעת הצפות.
- ייצוב הגדות יעשה ככול הניתן באמצעים צמחיים בלבד ובשיפוע גדות מתון. בשטחים הנראים לעיין יעשה שימוש בחומרים טבעיים בלבד - בצמחייה, אדמה, אבם טבעית וכ' ולא יותר שימוש בבטון חשוף.

תמ"מ 27/3, תכנית מתאר מחוזית חלקית לצפון נחל אלכסנדר (מאושרת)

ברצועת הנחל ויובליו כול פעולה או שימוש יעשו תוך שימור מדבי של המערכת האקולוגית, הנופית ואיכות המים.

תמ"מ 9/21/3, תכנית מתאר מקומית למרחב נחל הפולג (תכנית בהכנה)

עקרונות התכנון שהתוו במסגרת תכנית האב (נוסח 8/2009) אשר הוכנה כשלב התכנון המקדים לתכנית המתאר, לוקחות את הנושא הניקוזי צעד אחד קדימה ביחס לתכניות המתאר המחוזיות הקודמות. תכנית זו מציעה לאמץ תפיסת תכנון של "ניקוז ירוק" שלפיה עיצוב הנחל יעשה תוך שילוב הצרכים ההנדסיים- ניקוזיים עם צרכים אקולוגיים, נופיים ותיירותיים, באכזונה של הארכת תקופת זרימת המים בנחל וטיפול בנושא שימור קרקע ומניעת סחף. לעקרונות התכנון נלווה נספח המפרט את העקרונות המוצעים במסגרת ה"ניקוז הירוק".

3.3. תכניות אב ומסמכי מדיניות

נחלי ישראל מדיניות ועקרונות תכנון, מוטי קפלן, המשרד להגנת הסביבה 2004

המסמך הוכן בהובלת מנהלת הנחלים של המשרד להגנת הסביבה בשיתוף עם גופים רבים שעניינם בשיקום נחלים לרבות: האגף לשימור קרקע במשרד החקלאות, רשויות ניקוז, מנהלות נחלים ורשויות נחל, רשות הטבע והגנים, קק"ל ועוד.

המסמך מיועד להתוות מדיניות תכנון כוללת לשיקום נחלים ולשמש את כול הגופים העוסקים בנושא זה.

המסמך כולל עקרונות תכנון בכול ההיבטים הקשורים בשיקום הנחלים: היבטים מערכתיים, הידרולוגיים, אקולוגיים וחברתיים.

בתחום הניקוז המסמך מכיר ומדגיש את חשיבותם של הנחלים כעורקי ניקוז וכתשתית למניעת הצפות. המסמך מכוון ל"ניקוז ירוק" שבמסגרתו דרישות הניקוז ימולאו, ככול הניתן תוך שמירה על התיב המקורי של הנחל, ערכי הטבע והנוף ומניעת פגיעה בהם. המסמך מנחה שבתכניות נחל ישמרו התוואי הטבעי והגדות הטבעיים של הנחל, תוך הימנעות מיישור פיתולים וקיצורים, דיפון בבטון או הטמנת הנחל בתעלה או בתעלה סגורה וכן שהתערבות לצרכי שיקום הנחל תעשה תוך השתלבות מרבית בנוף הטבעי ושימוש בטכנולוגיות "ירוקות".

המסמך ממליץ להכין תכנית מתאר ארצית לניקוז (מאז הוכנה ואושרה תמ"א 34/ב/3) ועל הכנת תכניות מחוזיות לניקוז.

תכניות אב לנחלים

במסגרת תמונת הרקע של המצב הקיים בדקנו מספר תכניות לנחלים

- תכנית אב לנחל ירקון, רשות נחל ירקון, 1996.
- תכנית אב למרחב נחל איילון.
- תכנית אב לנחל הקישון (תקציר).
- תכנית אב לשיקום נחל הבשור, 2002.
- תכנית אב נחל הנעמן, 2002.
- תכנית אב שלדית לנחל כזיב, 2009.
- תכנית אב נחל תבור, 2009.

תכניות אב לנחלים הוכנו ביוזמה של המשרד להגנת הסביבה, מנהלת הנחלים, רשויות נחל ומשרד הפנים. הליך התכנון של תכניות אלו מאופיין בשיתוף פעולה רחב ובהקמת וועדת היגוי שבה שותפים מרבית בעלי העניין בנחל וסביבתו: מוסדות התכנון, הרשויות המקומיות, משרד הפנים, הגנת הסביבה והחקלאות, רשות הניקוז, רשות הנחל, רשות המים, רשות הטבע והגנים, קק"ל וחלה"ט.

תחום התכנון של תכניות האב לנחלים חל על מרחב הנחל, אגן הניקוז כולו, או חלק משמעותי שלו. תכניות אלו מתוות עקרונות תכנון כוללניים למערך השטחים הפתוחים. הן שמות את הדגש על שיקום הנחל, על שמירת האופי הנופי, המערכות האקולוגיות וערכי הטבע ועל פיתוח אזור הנחל לפנאי, נופש ותיירות. תכניות אלו מתוות עקרונות לתכנון מערך ייעודי ושימושי הקרקע בהתאם לרגישותם הסביבתית של השטחים הפתוחים והן משרטטות את מערך הטיילות והנופש במרחב הנחל ולאורכו. כמו כן, לפי מידת העניין הן מנחות עקרונות לשיקום מערכת המים בנחל ולטיפול בגורמי הזיהום בנחל.

תכניות אלו מיועדות להוות תשתית להכנת תכניות מתאר לאזורי נחל וסביבתם ולהנחות את מנהלות הנחלים, רשויות הנחל ורשויות הניקוז באשר לביצוע תכניות לשיקום הנחלים ולהכשרתם לטובת פנאי ונופש.

מהיותן תכניות המסתכלות על שיקום הנחל ואזורו מתוך ראייה הוליסטית וכוללנית, התייחסותן לתחום הניקוז הנו על פי רוב כללי ואינו מגדיר כללים פרטניים ומחייבים של "עשה ואל תעשה". למרות זאת. בכול התכניות נקבעות הנחיות שמיועדות לשמירת ערכי הטבע והנוף והמערכות הטבעיות של הנחלים, כך שבאופן עקיף, וגם אם לא נאמרו דברים מפורשים בתכנית הן מכוונות לשמירת המאפיינים הטבעיים של הנחלים ומניעת פגיעה בהם- גם כאשר מדובר בתכניות להסדרות ניקוזיות.

להלן מספר דוגמאות לעקרונות תכנון שמתייחסים לניקוז בתכניות האב:

תכנית אב לנחל הירקון, אריה רחמימוב, רשות נחל ירקון, 1996.

תכנית האב מציעה לטפל בבעיות הניקוז וסכנת ההצפות במורד נחל הירקון והאיילון באמצעות ראייה מערכתית כוללת המציעה מגוון משולב של אמצעים, לצד טיפולים בהעמקת והרחבת האפיק התכנית מציעה לנקוט בגישה של "ממשק פשט הצפה" אשר משמעותה הגדרת שטחים המועדים להצפה ומתן מגבלות על שימושי הקרקע בשטחים אלו.

התכנית שמה דגש על שמירת הטבע והנוף הייחודי של הנחל וגדותיו ומנחה שתוואי הנחל הטבעי ישמר והגדות ישוקמו ככול האפשר בדרכים טבעיות. לצד עקרונות אלו בפרק המוקדש לניקוז מפורטת תכנית למיתון הצפות. התכנית מיועדת להגדיל את כושר הספיקה של הנחל לספיקות שיא. עקרונות התכנית הן להעמיק ולהרחיב את ערוץ הנחל בשתי חלופות, לרוחב של 10 מ' ולרוחב של 20 מ'. לא מפורטים עקרונות לתכנון נופי ואקולוגי של פתרון הניקוז. נדמה שהתכנית מאמצת את תכנית הניקוז שאושרה בשנה זו ושמציעה הרחבה משמעותית של אפיק נחל הירקון (רשות נחל ירקון, מיכאל בר שני) ואינה מתמודדת לעומק עם הקונפליקט שנוצר בין המטרות הניקוזיות והמטרות הסביבתיות.

תכנית אב לנחל הקישון

עיקרי המדיניות ועקרונות היישום בתחום הניקוז הינם:

- שמירה על התוואים הנוכחיים של הקישון והגדורה ככל האפשר, למעט הסדרות נקודתיות הכרחיות.
- ממחלף יגור ועד לתל קשיש יישאר הנחל במצבו הטבעי ויבוצעו הסדרות נקודתיות בלבד.
- שמירת פשט הצפה ובחינת הדרכים לעגנו סטאטוטורית.
- "ניקוז וממשק תחזוקה" ידידותי לנחל.
- שמירת כושר ההולכה של מורד הנחל ומניעת הצטברות סדימנט בקרקעית מורד הנחל.
- טיפול בגדות במורד הנחל כגדות אורבניות ובדיקת אפשרות לפיתוח תעלות וגופי מים

לצד האפיק.

- שמירת דרכי תחזוקה לאורך כל הנחל בשתי גדותיו תוך שילובם בפארקים ועפ"י הצורך.
- שילוב מעלה הנחל מתל קשיש ועד למקורות הנחל בהרי השומרון והרחבת ההתייחסות עד לשם.
- הטיית מי גאוויות מאגן שפרעם לתעלת ניקוז לאורך כביש עוקף קריות.
- אפשרות להכנת מודל כלל אגני לשליטה ובקרה על מי הגאוויות.

תכנית אב לנחל איילון

עקרונות תכנון כוללניים שמתייחסים לשמירה על רציפות הנחל לכול אורכו, לשמירת אופיו הטבעי של הנחל ולשמירת פשטי הצפה. רצועת הנחל המוגדרת כ-20 מ' מגדת הנחל תשמש לתכליות של ניקוז, מניעת סחף ולשמירת ערכי טבע ייחודיים לסביבת הנחל.

תכנית אב לנחל הבשור

התכנית שמה דגש על המרכזיות של הנחל, על רציפותו ועל שמירת ושיקום ערכי טבע, נוף ומורשת תוך שמירת אופיו של הנחל והמרחב שסביבו. בין יעדיה של התכנית נכללים:

- שמירה על משטר הזרימה של הנחל ואופיו השטפוני
 - הבטחת רצף הנחל לזרימת מים ולניקוז.
 - שמירת פשטי הצפה, מניעת התמוטטות של גדות ונזקי שיטפונות באזורים מבונים.
 - שמירת תפקודן של מערכות ניקוז טבעיות בשטחים הפתוחים תוך ריסון הסחף.
- ההנחיות בנושא הניקוז הן שבתחום רצועת הנחל, במיוחד בשטחים הפתוחים יש להימנע משינוי תוואי הנחל והתערבות באמצעים של בינוי.

ב. אמנה רשות ניקוז כרמל

האמנה (בשמה המלא: "אמנה לביצוע מכלול פעולות הניקוז בכפוף לחובת שימור וטיפוח ערכי טבע וסביבה"), בתוקף משנת 2001, נכרתה בין רשות ניקוז כרמל, רשות הטבע והגנים והאגף לשימור קרקע וניקוז. האמנה כוללת מסמך הבנות הנתמך במפה מפורטת. עיקרי האמנה הם:

- מתן עדיפות להסדרה על ידי תעלות עפר מיוצבות בצמחיית המקום.
- הגדרת פעולות התחזוקה המותרות בכל קטע נחל - על פי קוד צבע שנקבע בתקנון, הנספח לתשריט.

- שילוב של אדריכל נוף בכל תכנון הנדסי.

המפה הנלווית לאמנה, מסמנת כל קטע של ערוץ על פי מפתח צבעים, ובהתאם קובעת מהן עבודות התחזוקה המותרות בערוץ זה:

- קטע נחל רגיש ביותר (מסומן בכחול): בקטעים אלו לא תתבצענה פעילויות תחזוקה, אלא במקרים חריגים ומול תיאום פרטני. קטעי נחל רגישים ביותר הם בעיקר החלקים העליונים של ערוצי הנחלים בתחום ההררי של הכרמל וחלקיהם העליונים של נחלי רמת מנשה.
- קטע נחל ערכי-ייחודי (מסומן בחום): מותרות פעולות כיסוח רק אחרי יוני (תקופת הקינון), ורק מצידו האחד של הערוץ (לסירוגין). עבודות עפר אפשריות בתיאום ובהסכמה. הקמת מתקנים מותרת על פי צרכי הניקוז. דוגמאות:
- קטע נחל רגיש (מסומן בסגול): מותרות פעולות כיסוח רק אחרי יוני (תקופת הקינון), ורק מצידו האחד של הערוץ (לסירוגין). עבודות עפר אפשריות רק לאחר חודש יוני משני צידי האפיק בקטע שאורכו עד 1000 מטר.
- קטע נחל רגיש נופית (מסומן בירוק): כיסוח ללא מגבלות, עבודות עפר תוך שמירה על תוואי הערוץ ופיתוליו. ביסוס צמחייה מקומית ומניעת השתלטות על ידי צמחייה לא רצויה. מימשק נטיעות - על פי רשות הטבע והגנים, הימנעות מריסוס בחומרים מונעי נביטה.
- קטע נחל לא רגיש (מסומן בצהוב): ניתן לבצע כיסוח ועבודות עפר ללא מגבלות.

חשוב לשים לב כי האמנה רלוונטית בעיקר לעבודות תחזוקה, לגביהן מגדירה האמנה את טווח הפעולות המותר בכל אחד מהערוצים, על פי מידת הרגישות שנקבעה לו ומסומנת בתשריט. לגבי רובד התכנון, האמנה כללית יחסית.

5. מסמך מדיניות נחלים, רשות הטבע והגנים הלאומיים

מסמך מקיף זה שהוכן ע"י אבי אוזן, חטיבת המדע של רשות הטבע והגנים לאחרונה (יוני 2010), מציג את מדיניות רשות הטבע והגנים בכל הנוגע לנחלים ולבתי גידול לחים אחרים. מטרת המסמך הן שלוש: (1) לפרט עקרונות אשר ישמשו את רשות הטבע והגנים בעת תכנון, שיקום ושימור של בתי גידול לחים, והקצאת מים לטבע (2) יצירה של שפה מקצועית, עשירה, עדכנית ואחידה היא אחת ממטרות המסמך. בהתאם, מכיל המסמך פרק המבאר את המונחים מעולם המים וזרימתם. (3) לתת בסיס מדעי תאורטי להתייחסות רשות הטבע והגנים לתכניות שונות בנושאי משק המים (ניצול, ניקוז, הסדרה). כמו כן לתת כלים מדעיים, מעשיים ותיאורטיים שיאפשרו שמירה על המערכות האקולוגיות לאורכם של מסדרונות הנחלים ושיקומם של נחלים שנפגעו.

פרק ג' במסמך שכותרתו "הנדסה", עוסק **במפעלי ניקוז**. ככלל, כך נטען במסמך, יש לשאוף להגנה פסיבית (בנייה במפלסי קרקע גבוהים והתרחקות מהנחלים), על פני הגישה האקטיבית לפיה נעשית התערבות הנדסית בנחל לצורך הגדלת כושר ההולכה שלו. לאורך השנים, כך נכתב במסמך, נתנו רשויות הניקוז מענה מקומי לבעיות מקומיות, וכך הועצמו הבעיות והחריפו גם במורד הנחל. המסמך מכוון להרחבת סל הפתרונות לנושא הגנה מפני שטפונות, ומצביע על הצורך בניהול אגני מושכל של הנגר העילי.

המסמך מציג את סדרי העדיפויות לפעולות ניקוז והסדרה, מהקל אל הכבד: (1) עדיפות הגבוהה ביותר ניתנת להגנה הפאסיבית, (2) פתרון צווארי בקבוק נקודתיים (3) הקמת סוללת הגנה רחוקה מהנחל מעבר לרצועת ההשפעה שלו (4) הרחבת האפיק בחתך מורכב המלווה בשיקום אקולוגי (5) העמקת האפיק, עם או בלי סוללות, מיתון שיפוע על ידי מפלים - הכל בליווי תכנית שיקום אקולוגית (6) שינוי תוואי הנחל, בתוואי שהאפיק המוטה "יהנה" מרצועת נחל רחבה יותר משל הנתיב המקורי.

המסמך מפרט עקרונות של "עשה ואל תעשה", ביניהם:

- יש לשמור על פיתולים קיימים
- יש השיב נפתולים כחלק מניהול הנגר העילי וכאמצעי לשימור קרקע
- במקרה של צורך בהסדרה - הימנעות מחתך טרפזי, ויצירת חתך מורכב המעודד התפתחות של חיגור צמחיית הנחל
- השארת אלמנטים של מורכבות מבנית א-ביוטית בחתך האפיק (קיר אופקי וחשוף, גדה רחבה, שקעים ועוד)
- הגדרת מסדרון נחל התואם את אופיו הדינמי, בניגוד לגישה הרווחת לפיה יש "לקבע" את תוואי הנחל.
- יתור שטחי פשט הצפה והגדרתם ככאלו
- קידום השימוש בייצוב צמחי וחומרים מתכלים במקום שימוש בבטון
- הימנעות מהרמת סוללות לאורך גדות הנחל, ובכל מקרה הימנעות מהקמת סוללות משני צידי הנחל.

המסמך מפרט גם שורת עקרונות "עשה" ו"אל תעשה" לגבי תחזוקת נחלים, ביניהם:

- יש לשאוף למצב בו תחזוקת הנחל נעשית על פי מפת רגישות ואמנה בין רט"ג לרשויות הניקוז.
- יש להימנע מריסוס גדות הנחל
- יש להימנע מכיסוח בעונת הקינון.

- יש להימנע מהוצאת סחף לאורך קטעי נחל שלמים, פעולה הגורמת להרס מוחלט של המערכת האקולוגית ומעודדת מינים פולשים.

אלו דוגמאות בלבד, המסמך מכיל פירוט של כללים נוספים. המסמך עוסק במספר נושאים ותחומים נוספים, מלבד נושא הניקוז:

המסמך כולל פרק מושגים, המבאר שורה של מונחים מעולם המים וזרימתם. לגבי הקצאת מים לטבע - קובע המסמך כי ברירת המחדל היא "שחרור מי מקור באתרם".

בתחום התכנון - מציג המסמך מסגרת תיאורטית של רמות התערבות שונות בנחלים, ואת טווח הפעולות הנגזר מכל רמת התערבות - החל בשמורות טבע וכלה בשטחים עירוניים. זאת, בכדי להתמודד עם השונות הרבה של המונח "שיקום נחלים". פרק זה כולל גם שורה של עקרונות לשיפוט תכניות שמטרתן השבה למעגל נכסי הציבור (לגומא: התכנית צריכה להיות סמוכה לאזורים מיושבים, יש להעדיף את האתר המופר מכל, הפיתוח יהיה אקסטנסיבי ומוכוון נב"ט, ועוד). המסמך נחתם בנספח מדעי, ובו רקע מדעי על בתי גידול לחים לסוגיהם.

סיכום ומסקנות- מדיניות תכנון נחלים, בתכנון סטטוטורי, בתכניות אב ומסמכי מדיניות

תכניות המתאר ברמה הארצית והמחוזית מעניקות לנחלים ולסביבתן חשיבות רבה ומייעדות להן תפקיד משמעותי במערך השטחים הפתוחים, בדומה למשל- לחשיבות שניתנת לחופי הים. תכניות אלו מדגישות את התפקיד הרב מערכתי שיש לנחלים הן כצירי ניקוז, הן כבעלי ערכיות נופית וטבעית והן כמוקדים לפעילות בילוי ונופש בחיק הטבע. תכניות אלו מנחות את גורמי התכנון ואת מוסדות התכנון

תכניות אלו מנחות לתכנון כולל, בראיה אגנית של מסדרון הנחל וסביבתו הרחבה. הן מגדירות לוועדה המחוזית כללים לשיפוט תכניות ניקוז שמגיעות לאישור, הוועדה המחוזית נדרשת לפי כללים אלו לבחון את השפעת פתרון הניקוז על תוואי הנחל, גדותיו וסביבתו תוך שמירה מרבית על מאפייני הנחל ופיתוליו ותוך התייחסות להיבטים הסביבתיים, אקולוגיה ונוף.

הוועדה המחוזית מחויבת לפי מדיניות התכנון לשקול את מכלול ההיבטים המשפיעים על התפקוד של הנחלים ובראשם את ההיבטים הסביבתיים. מדיניות זו מהווה משקל נגד לכוח שיש לתכניות הניקוז ולהיותן מונחות בעיקר מהשיקול הניקוזי.

בתכנון המתארי של הנחלים וסביבתם בולטת ההתייחסות לשמירת פשטי הצפה כמנגנון לוויסות זרימות מים שיטפוניות בנחלים ולמניעת נזקים. ניתן לפרש ולומר כי תכניות אלו הן "סלחניות" יותר מחוק הניקוז בכול הנוגע להצפות זמניות של שטחי חקלאות ופארקים.

תכניות לאזורי נחל (נחל פולג) ומסמכי מדיניות ועקרונות תכנון לנחלים שהוכנו בהובלת המשרד להגנת הסביבה ורשות הטבע והגנים מנסות להציע דרכים ופתרונות סביבתיים לתפקוד הניקוזי של נחלים. מסמכים אלו מנסים להוביל לשינוי בגישת התכנון המסורתית של הנחלים כמובילי ניקוז ותחת זאת הם מציעים לאמץ גישה חלופית של "ניקוז ירוק" שמאזנת בין צרכי הניקוז ובין צרכי הסביבה.

חלק ג: חוק רשויות נחלים ומעיינות, 1965, שיקום נחלים

בשנת 1965 נחקק חוק זה, אשר יצר מסגרת משפטית וארגונית מקבילה לרשות הניקוז לניהול מים עיליים. החוק נחקק במטרה להקים רשות לנחל הירקון, והתבסס על הצעת חוק רשות נחל הירקון - אולם במהלך הליכי החקיקה, הפך לחוק ארצי, כך שהכנסת הסמיכה את השרים הממונים על החוק להקים לכל נחל (או חלק ממנו) רשות נחל.⁷³ החוק המקורי הטיל את הסמכויות לביצועו על שר החקלאות ושר הפנים, אולם הם לא הצליחו במשותף להקים רשות נחל מכוחו. עם הקמת המשרד לאיכות הסביבה, עברו סמכויות ביצוע החוק לידי.⁷⁴

מהות החוק היא מתן סמכות לשר להגנת הסביבה להקים רשויות נחל, שתפקידהן ואופן פעולתן מוגדרות בחוק. לעניין עקרונות התכנון, עניינו של פרק זה, עולה כי בין תפקידי רשות נחל, מנויים גם תפקידים סביבתיים מובהקים (בשונה מהגדרת תפקידיהן של רשויות ניקוז כפי שפורט לעיל). לדוגמא: "הסדרתה של זרימת מים בנחל, במגמה לשמור על מפלס מים מתאים כל חדשי השנה" (ס'3(א)(ו) בחוק); "הסרת מפגעי תברואה הכרוכים בזיהום הנחל או מקור המים או בזרימתם המשתנית של מימיו" (ס"ק 4); "שמירת הנוף ומתנות הטבע לאורך הנחל בשתי גדותיו או מסביב למעיין, למעט נחל ומעיין שבתחומי גן לאומי או שמורת טבע.... והכשרת שטחים אלה לצרכי גנים, נופש וספורט"; גם **הרכב רשות הנחל** נותן ביטוי להיבטים הסביבתיים, שכן בין חבריה יהיו מנויים מלבד נציגי הממשלה, הרשויות המקומיות ובעלי העניין לאורך הנחל - גם נציגי הגופים הציבוריים שעניינם איכות סביבה.

ניתן לסכם ולומר, כי ברמת עקרונות המדיניות, חוק זה, והצו מכוחו - מכילים עקרונות מדיניות סביבתיים לניהול מי הנחלים, המעוגנים הן במסגרת הגדרת מטרות רשויות הנחל, הן במבנה ובסמכות שלהן, והן בקריטריונים שהוא קובע לעת אישור תכנית מפעל ניקוז.

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

הצו מטיל על רשויות הניקוז את תפקידיהן של רשויות הנחל. סעיף 2 (א) בצו קובע כי "על כל רשות ניקוז מוטלים בזה, לגבי כל נחל או כל מקור מים שבתחומה...". בין המטלות שהוטלו על רשות הנחל מכוח הצו מנוי גם התפקיד הבא:

"שמירת הנוף ומתנות הטבע לאורך הנחל בשתי גדותיו או מסביב למעיין, למעט נחל ומעיין שבתחומי גן לאומי או שמורת טבע, כהגדרתם בחוק גנים לאומיים, שמורות טבע, אתרים לאומיים ואתרי הנצחה, התשנ"ח-1998, והכשרת שטחים אלה לצורכי גנים, נופש וספורט; תפקיד זה יבוצע בהתייעצות עם השר.

הצו כולל הגדרות מתחום הסביבה:

73 לסטר, ליבני וגירנברג, ניקוז, סחף, קרקע ונחלים: המסגרת המשפטית והמנהלית,

"מגוון ביולוגי" - כלל האורגניזמים על פני כדור הארץ שהתפתחו בכל אחת מסביבות החיים - יבשתית, מימית וימית, לרבות המגוון שבתוך מיני האורגניזמים, בין המינים, ומגוון המערכות האקולוגיות ויחידות נוף;

"מערכת אקולוגית" - מבנה ותפקוד של אזור נתון על כל מרכיביו הביולוגיים והפיזיים;

הצו מוסיף על הדרישות לאישור תכנית ניקוז מכוח חוק הניקוז, דרישות נוספות, שנועדו להבטיח כי התכנית תעמוד בסטנדרטים סביבתיים. מבחינה פרוצדוראלית נדרש גם אישור השר להגנת הסביבה, ומבחינה מהותית נדרש כי תכנית ניקוז תענה על התנאים הבאים:

(1) התכנית הוכנה תוך ראייה סביבתית ואקולוגית כוללת לאגני היקוות שבתחום התכנית;

(2) רשות הניקוז הביאה את התכנית לידיעה המוקדמת של אגף מים ונחלים במשרד לאיכות הסביבה והלשכה המחוזית הנוגעת בדבר;

(3) התכנית כוללת הוראות לשמירת נוף ומתנות טבע לפי צו זה.

התכנית תבוצע באופן בר קיימא תוך התחשבות בתפקוד המערכות האקולוגיות שבתחום התכנית, באיכות מקורות מים, ובהגנה על המגוון הביולוגי; לענין סעיף קטן זה, "באופן בר קיימא" - ניצול משאבי טבע באופן המאפשר לתהליכים טבעיים לחדש את מה שנוצל.

יש להדגיש כי קיימת אי בהירות משפטית לגבי סוג התכניות הנדרשות לעמוד בדרישות שלעיל. על פי פרשנות מרחיבה, נדרשת העמידה בקריטריונים הסביבתיים וכן אישור השר להגנת הסביבה בכל תכנית מפעלי הניקוז, ולפי פרשנות מצמצמת - רק לגבי תכניות "סביבתיות" שהוכנו לצורך ביצוע צו זה בלבד.

אופן יישום החוק והצו

מכוח הצו, הוסמכו בשנת 2003 כל רשויות הניקוז, וקיבלו סמכויות של רשויות נחל. בשנת 2008 קיבלו רוב הרשויות הסמכת קבע.

אל הליך ההסמכה ניתן להתייחס משתי נקודות מבט עיקריות:

- ההסמכה מהווה חלק מתהליך מדורג, במהלכו רשויות הניקוז מטמיעות שיקולים סביבתיים. ניתן להתייחס לכך כאל אקט "מחנך" כמעט. לפי גישה זו הסמכת רשויות ניקוז כרשויות נחל היא מהלך רצוי ונכון, מאחר וזו הדרך הרצויה להנחיל ראייה סביבתית אל רשויות הניקוז ואל דרכי עבודתן. אמנם יש פערי מידע גדולים, אבל פער זה ילך ויצטמצם. ניתן לזהות בשנים האחרונות מגמה של התגברות המודעות להיבטים הסביבתיים של פעולת רשויות הניקוז, וההסמכה תורמת למהלך כללי זה.
- הגישה השנייה היא גישה ביקורתית. לעמדת מבקרי ההסמכה - רשות הטבע והגנים והחברה להגנת הטבע - מדובר במהלך שהוא בגדר הזדמנות שהוחמצה, ואף מרע את המצב הקיים. ישנה אף חוות דעת משפטית⁷⁵ לפיה קיים ניגוד עניינים מובנה בין תפקידה של רשות ניקוז, לבין תפקידי מנהלות הנחלים על פי צו רשויות נחלים ומעיינות.

לטענת רשות הטבע והגנים, צריך היה להתנות את מתן הסמכויות בהכנה ובאישור של מסמך רגישות, שיתבסס על ניתוח הרגישות של הנחלים, המסמך שיעוגן כאמנה או כתכנית, יתגדיר בכל קטע מהן פעולות ההסדרה והתחזוקה המותרות (בדומה לאמנה הקיימת ברשות ניקוז כרמל). בעקבות קול קורא בשיתוף עם המשרד להגנת הסביבה, הוכנו 4-5 תכניות כאלו, אך עד היום (מועד עריכת הדאיון, 27.1.10), אף רשות ניקוז לא אישרה במליאת הרשות את התכניות הללו כמסמך מחייב, מאחר ואין הסכמה לגבי השכבה המסכמת.

במכתב שנשלח לשר להגנת הסביבה ע"י החברה להגנת הטבע, בתאריך 26.5.10⁷⁶ בעניין הסמכת רשויות ניקוז כרשויות נחל, נטען כי ההסמכה, תוך הקניית סמכות ואחריות - משהיא נעשית ללא כלים מקצועיים וללא מנגנון בקרה של המשרד להגנת הסביבה ושל רשות הטבע והגנים - היא מהלך לא נכון, שכן המחוייבות העליונה של רשות הניקוז היא מניעת נזקי הצפות.

החברה להגנת הטבע מציינת כי היא רואה במהלך הזדמנות לשיפור היכולת לשימור ולשיקום מערכות נחל בהיבט האקולוגי והנופשי, אם יבוצע כראוי. ההתניות הנדרשות לטעמה בכדי שהליך ההסמכה ייעשה באופן המבטיח את המטרות הסביבתיות העומדות בבסיס חוק רשויות נחלים ומעיינות הן:

- הרחבת הרכב רשות הניקוז על ידי צירוף אקולוג המתמחה בנושא בתי גידול לחים, וכן נציגי גורמים ציבוריים מתחום איכות הסביבה במליאת הרשות.
- עיגון של מנגנוני בקרה אשר יבטיחו את תפקודם הסביבתי של הנחלים, ובכלל זה גם פיקוח על עבודות הסדרה ותחזוקה הנעשות מכוח תכנית מאושרת לפי תמ"א 34 ב 3. ככל הידוע, הרשויות שהוסמכו פועלות לעיתים ללא אישור הוועדה המחוזית כנדרש בס' 23 בחוק הניקוז, וללא התאמה להוראות תמ"א 34 ב 3.
- מתן הנחיה לרשויות הניקוז להכין ולאמץ מסמך רגישות סביבתית לנחלים, שיהווה בסיס לכל פעולות התכנון וההסדרה בנחל. על תכנית כזו להיות תנאי להסמכה, כפי שמתחייב מכוח ס' 3 (א)(ו), הקובע כי תנאי לאישורה של תכנית מפעל ניקוז, הוא ראייה סביבתית ואקולוגית רחבה.
- קיום הליך הפקת לקחים ביחס לפעילויות הרשויות שהוסמכו מאז 2003.
- לטענת החברה להגנת הטבע, ללא קיומם של צעדים אלו, אין תועלת וטעם בהסמכה, והיא נושאת בחובה איום למגוון הביולוגי העשיר המצוי בנחלים ובבתי הגידול הלחים בישראל, שכן הגורם המופקד על שמירתם חסר את הכלים, האיזונים והבלמים הנחוצים לו לשם מימוש תפקידו. לחיזוק הטענות, מובאות במכתב דוגמאות הממחישות התנהלות סביבתית בעייתית של 3 הרשויות שאמורות היו לקבל הסמכה לעת כתיבת המכתב: שרון, ירקון ושורק-לכיש.

לאחרונה, עלה נושא זה שוב, בעקבות פנייה של ניר פפאי, מנהל אגף שימור סביבה וטבע, אל השר להגנת הסביבה, מיום 28.7.10. הפנייה נעשית לאור כוונת רשות ניקוז שרון לבצע עבודות לכריית חול בהיקף של 40,000 קוב מערוץ נחל פולג וגדותיו. בפנייה נכתב כי בהעדר מנגנון בקרה מסודר לפעולות רשויות הניקוז שהוסמכו כרשויות נחל, יש לבחון מחדש את ההסמכה, ואת התועלת הסביבתית מאופן פעולתן הרשויות כיום.

76 מכתב מאת ניר פפאי, ראש אגף שימור סביבה וטבע בחברה להגנת הטבע, אל השר להגנת הסביבה, גלעד ארדן, מיום 26.5.10. נושא הפנייה: הסמכת רשויות ניקוז כרשויות נחל מכוח חוק נחלים ומעיינות.

מנהלות לשיקום נחלים - בהקשר של צו נחלים ומעיינות

החל משנת 1993, פועלות מנהלות לשיקום נחלים, ברשות המשרד להגנת הסביבה. יו"ר מנהלת הנחלים הארצית הוא השר להגנת הסביבה, הנהלת המנהלת היא בראשותו של מנכ"ל המשרד, ולכל נחל בתהליך שיקום ישנה הנהלה פעילה, המורכבת מנציגי המשרד להגנת הסביבה, קק"ל, רט"ג, משרד החקלאות, משרד התיירות ונציגי אקדמיה. לכל מנהלת נחל ישנו צוות היגוי רחב הכולל למעלה מ-20 גופים ממלכתיים וציבוריים.

המנהלה לשיקום נחלים מטפלת ב-30 נחלים, לכול אחת מהם מנהלת נחל שמרכזת את הפעולות לשיקום הנחל, מתוכם פעילות 12 מנהלות באותם נחלים שכרגע מבוצעת בהם פעילות שיקום.

מנהלות הנחלים מהוות מטרייה לפעולת שיקום הנחלים שמוביל המשרד להגנת הסביבה. הן פועלות כגוף תיאום ואיגום תקציבים ומשמשות כמעין "מועצה ציבורית" רחבה שמנחה ומלווה את פעולת שיקום הנחל. מנהלות הנחלים מאמצות מודל של מעורבות כול בעלי העניין במטרה להגיע לשיתוף פעולה ולביצוע מהלכי השיקום בהסכמה רחבה של כול הגורמים.

את עבודת מנהלת הנחלים הארצית מרכזו אגף מים ונחלים שבמשרד להגנת הסביבה. עבודתם השוטפת של מנהלות הנחלים מרוכזת בידי רשויות הניקוז, כחלק בלתי פורמאלי מהתפקידים שנלווים להסמכתם כרשויות נחל.

היעדים לקידום נחלים, כפי שמציגה המנהלת, הם (רשימה חלקית): סילוק מזהמים מן הנחל, הכנת תכניות אב ומתאר מפורטות לנחלים, שימור ושיקום אקולוגי, תכנון וביצוע הנדסת ניקוז ידידותית לסביבה, חינוך והסברה, פיתוח מוקדי פנאי ונופש, ניהול אגני, תחזוקה ארוכת טווח, הקצאת מים לטבע, שילוב קהילה.

ביצוע הפרויקטים נעשה דרך רשויות הניקוז, רט"ג או קק"ל. עד כה הושקעו בפרויקטים שקודמו על ידי המנהלות 170 מלש"ח על ידי המשרד להגנת הסביבה, ו-150 מלש"ח על ידי רט"ג ואחרים.

המשרד להגנת הסביבה מתקצב את פעולת מנהלות הנחלים באמצעות "קול קורא", בשנת 2010 העמיד המשרד תקציב של כ-20 מליון ש"ח לטובת פרויקטים של שיקום נחלים באמצעות "הקול הקורא". באופן מעשי התקציב לפעולות אלו של המנהלות מרוכז על ידי רשויות הניקוז והנחל. במסגרת זו מקדמות המנהלות שני מסלולים של פרויקטים: קידום תכנון מתארי וסטטוטורי (ראה הרחבה בפרק תכניות אב ומתאר) וביצוע פעולות שיקום מעשיות, כגון: שבילי טיול ואופניים.

כחלק מהתנאים ב"קול הקורא" לשנת 2010 מחויב כול פרויקט להעסיק אקולוג בהיקף של 5% מעלות הפרויקט. בסיכום הכולל מדובר בתקצוב בסך 1.0 מליון ש"ח לליווי אקולוגי של פעולות שיקום הנחלים לסוגיהן.

למרות שמבחינה משפטית מנהלות הנחלים אינן אורגן הנובע מהסמכתם של רשויות הנחל, באופן מעשי הן מהוות חלק מהתנאים של המשרד להגנת הסביבה לקבלת תקציבים מהמשרד לטובת שיקום נחלים. מנהלות הנחלים פועלות כגוף וולונטרי שאין לו סמכויות ניהול מעשיות, השפעתן על החלטות מליאת רשויות הניקוז/הנחל ועל עבודתם של רשויות הניקוז היא עקיפה, מתוך המודעות, השכנוע, הדיון והחשיפה לשיקולים הסביבתיים.

רשות ניקוז מלווה במצב הנוכחי על ידי שני גופים:

1. מליאת הרשות- שהיא בעלת סמכות סטטוטורית, תפקידיה והרכבה שאובים מחוק הניקוז.

2. מנהלת נחל- תחומה מוגבל לאגן ניקוז מוגדר של נחל (בתחום רשות ניקוז יכול שיפעלו מס' מנהלות), היא וולונטרית ואין לה סמכויות סטטוטוריות, הרכבה רחב ונכללים בה כול הגורמים שהם בעלי עניין בשיקום הנחל, לרבות גופים וארגונים סביבתיים. היא מהווה במה לשיתופי פעולה וליצירת הסכמות בנוגע לפעולות השיקום.

ראשי הרשויות שמכהנים כחברים במליאת הרשות ונציג המשרד להגנת הסביבה יכהנו לרוב גם כחברים במנהלת הנחל.

חלק ד' - תחזוקה

עבודות תחזוקה של נחלים כוללות היקף רחב של עבודות, ובכלל זה כיסוח, ריסוס צמחיית גדות, הוצאת סחף מערוץ הנחל באמצעות כלים כבדים. עבודות אלו הינן בעלות משמעות סביבתית עצומה, ופגיעתן הסביבתית פעמים רבות היא חמורה מאוד. למרות המשמעות הגדולה של עבודות אלו, אין הגדרה ברורה לגבי הגבולות של "עבודות תחזוקה"- כלומר מתי מדובר בעבודות שניתן לבצען כעבודה שוטפת, ללא תכנית וללא היתר - ומתי נדרשת הכנה של תכנית כנדרש בחוק הניקוז או בחוק התכנון והבנייה או בחוק ובצו נחלים ומעיינות ובתנאי ההסמכה. כתוצאה מכך, לא אחת מבוצעות עבודות נרחבות בשטח, ללא הבקרה והסינון המובנים בתוך הליך ההכנה והאישור של תכנית.

הבעייתיות מומחשת באמצעות המקרה הבא, מקרה נחל שורק, קטע טל שחר- צרעה⁷⁷:
ביום 30/11/06 נצפו טרקטורים המבצעים חישוף של צמחייה מגדות נחל שורק, באחד מהאזורים היפים שלו, והרגישים ביותר מבחינה סביבתית. בקטע זה הנחל היה סבוך והיווה בית גידול למגוון מיני ציפורים ובע"ח נוספים, חלקם מינים נדירים.

העבודות בוצעו במסגרת הסדרה של רשות ניקוז שורק לכיש לאורך קטע גשר-טל שחר בנחל שורק, סה"כ 2.2 ק"מ. עבודות ההסדרה כללו: חישוף הצומח מגדות הנחל, עיקור, בניית ארבעה מגלשים מבטון, הרחבת האפיק והנמכת הקרקעית.

77 מבוסס על מסמך שנכתב ע"י ניר אנגרט, רשות הטבע והגנים, ללא תאריך.

מתברר, כי העבודות נעשו מכוח תכנית לפי חוק הניקוז, אלא שהליכי אישורה לא הושלמו, ולכן היא אינה מאושרת כחוק. התכנית לא קיבלה את אישור נציבות המים, ולא קיבלה את אישור הוועדה המחוזית כנדרש לפי ס' 23 א בחוק ניקוז. תכנית כללית נדונה בוועדה ההנדסית בתאריך 23.3.03, אך לא מולאה ההחלטה שהתקבלה בדיון כי תתקבל החלטה סופית רק לאחר התייחסות רשות הטבע והגנים לתכנית. ככל הידוע, התהליך הסטטוטורי לא המשיך, ונטען כי העבודות שבוצעו בשנת 2006, בוצעו מכוח תכנית אב לניקוז (תכנית חסרת מעמד סטטוטורי) ותכנית נופית (גם היא ללא מעמד סטטוטורי) שבה גם גשר הולכי רגל, בניגוד לסיכום וועדת השיפוט, וללא סמכות, וכן שבילי אופניים ונטיעות.

כמו כן, השטח בו מדובר מוגדר בתמ"א 22 כשטח נטיעות בגדות נחלים. העבודות שבוצעו במקום עומדות בסתירה לתכנית זו, המחייבת תכניות מפורטות להתאים לנתונים הטבעיים ולשמור על מאפייני הנוף והסביבה. בנוסף, התכנית לא הועברה לשר להגנת הסביבה, כמתחייב מצו ההסמכה.

מקרה זה ממחיש, בין היתר, את הצורך בהגדרה ברורה של המונח "הסדרה" והיקף הפעילויות היכולות לחסות תחתיו. ואת אי הבהירות בין הוראות התכניות השונות והיחסים ביניהן או לחילופין את העדר האכיפה של התכניות השונות

מסקנות עיקריות

- מקרה זה ממחיש את חשיבותו הקריטית של הליך תכנון סדור, בו כל הגופים הרלוונטיים נותנים דעתם על התכנית, כנדרש על פי חוק. "קיצורי דרך" תכנוניים גורמים לנזקים סביבתיים בלתי הפיכים!
- הצורך בתכנית ברורה, אשר תגדיר את מהות וסוג ההסדרה המותרת מכוחה. / או הצורך בהגדרה ברורה של היחס בין התכניות השונות, קביעת הליכים לעמידה בכלל הוראות התכניות והבטחת עמידה בכך כתנאי לאישור תכנית וביצוע פעילות
- במקרה זה תכנית הניקוז עומדת בסתירה לתכניות תקפות לפי חוק התכנון והבניה. השלמת אישור התכנית באמצעות אישור בו. המחוזית, לפי הקריטריונים המפורטים בתמ"א 34 ב 3, הייתה מונעת אי התאמה זו.

חלק ה': מסקנות וסוגיות עיקריות

להלן עיקרי המסקנות הנובעות מסקירת המצב התכנוני, בחלוקה לפי הנושאים הבאים:

1. כשלים ובעיות בקידום תכניות לפי חוק הניקוז
2. העדר הלימה בין מדיניות התכנון הכוללת הבאה לידי ביטוי במסלול חוק התכנון והבנייה לבין חוק הניקוז.
3. תמ"א 34 ב 3 והוועדות המחוזיות כנקודות חיבור עיקריות בין קידום תכניות מכוח חוק הניקוז לבין חוק התכנון והבנייה.

4. קיומם של שני מסלולי האישור מעמיד את רשות הניקוז במצב של כפילות תפקידים.
5. חוק רשויות נחלים ומעינות - פלטפורמה לשמירה על המגוון הביולוגי והמערכות האקולוגיות ולקידום תכניות פנאי ונופש והזדמנות סביבתית שהוחמצה
6. העדר כלים תכנוניים בתחום הניקוז, העדרה של "תורת ניקוז"
7. התפתחות של רובד תכנוני לא סטטוטורי
8. מגמה של יישום תפיסות סביבתיות בפעילות רשויות הניקוז והצורך בטיפול מערכתי.
9. עבודות תחזוקה בנחלים, והעדר קו ברור בין הסדרה לתחזוקה

להלן הפירוט:

ג. כשלים ובעיות בקידום תכניות לפי חוק הניקוז

חוק הניקוז, ותכניות המקודמות במסגרתו הם כלי מרכזי מכוחו מוסדרות פעולות הניקוז בארץ. החוק, משנת 1957, הינו חוק אנכרוניסטי, מוטה באופן ברור לטובת התיפקוד הניקוזי של נחלים, וממתן מענה לחקלאות, ואינו נותן כלל מענה לתיפקודי הסביבה ותפקודי פנאי ונופש של הנחלים, וכן היבטים הסביבתיים הכרוכים הפעולות הניקוז. התייחסות לתיפקודי הסביבה של הנחלים נעדרת מהוראות החוק וממטרותיו, אינה מקבלת ביטוי בהרכב הרשויות העוסקות בתכניות, ולא בתהליך האישור.

לאורך שנים לא מולאה אף ההוראה העיקרית בחוק הניקוז שהיתה יכולה לאפשר החלת עקרונות תכנוניים וסביבתיים גם על תכנית ניקוז, ההוראה המחייבת כי תכניות ניקוז יידונו בוועדה המחוזית.

תהליך התכנון הסגור, החד מימדי - הממוקד במתן פתרונות ניקוז בלבד הוביל לקיבעון מחשבתי בתחום הנדסת הניקוז. זאת מאחר ולא היו דרישות פנימיות, אינהרנטיות להליכי הסדרת נושא הניקוז מכוח חוק הניקוז לפתח פתרונות כאלו.

בשנים האחרונות ניתן לזהות ניצנים לפיתוח פתרונות עדכניים בתחום הניקוז "הירוק". מקורם בתהליכים רבים שביניהם ניתן למנות מס' גורמים:

- א. מודעות רשויות הניקוז לתחום הסביבתי, כפועל יוצא של תפקידם כרשויות נחל וכתוצאה מתהליכים נוספים שהובילו להשתלמויות ולימוד הנושאים הסביבתיים ברשויות ניקוז.
- ב. תהליכי התכנון של תכניות אב ומתאר לנחלים.
- ג. מחויבות לתמ"א 3334 ולשקילת ההיבטים הסביבתיים.

ד. פעילות חיצונית של הגופים הירוקים בהבאת ידע עולמי בנושא "ניקוז ירוק" והן כתוצאה מהתנגדויות גופים אלו לתכניות ניקוז שהובילו לדיון בהיבטים הסביבתיים במסגרות שונות.

2. העדר הלימה בין מדיניות התכנון ובין תפיסת הניקוז שמנחה את חוק הניקוז

בחינת מדיניות התכנון כפי שמשקפת בתכניות ארציות ומחוזיות, בתכניות לנחל וסביבתו ובמסמכי מדיניות מלמדים על השינוי הדרמטי שחל במדיניות התכנון ביחס לשטחים פתוחים בחמש עשרה השנים האחרונות. בעשורים הראשונים להקמת המדינה (בימים שבהם נחקק חוק הניקוז) ניתנה בשטחים הפתוחים עדיפות מוחלטת לשימוש החקלאי על פני כול תכלית אחרת. תפיסה זו באה לידי ביטוי בתכניות בייעוד "שטח חקלאי" שבו סומנו כול השטחים הפתוחים, למעט, שמורת טבע, ג"ל, יער וכד'. ואילו בעשורים האחרונים מדיניות התכנון מכוונת לתפקודים הרב-מערכתיים של השטחים הפתוחים, חקלאות כשימוש עיקרי ולצידה: שימור מאפייני הנוף, מערכות טבעיות, מקורות מים וחידור מי נגר, שירותי תיירות, פנאי ונופש וכו'. בכול התכניות המעודכנות הייעוד "שטח חקלאי" הוחלף ב: "נוף כפרי פתוח", "שטח חקלאי/פתוח מוגן/שמור" וכד'.

מדיניות התכנון שמה דגש מרכזי על מסדרונות הנחל וסביבתו ומועידה להם תפקיד משמעותי בתוך מערך השטחים הפתוחים, התפקיד הניקוזי של הנחלים כבר אינו בעדיפות הבלעדית, הוא נמצא כשווה בין שווים ביחד עם המערכות הטבעיות, מאפייני הנוף והשימושים הציבוריים לפנאי ונופש.

ההשלכות של מדיניות תכנון זו על תפיסת הניקוז הן בגורה רחבה, אין לפרשן רק במובן הצר-בדרך ובאופן שבה נעשית פעולת ההסדרה של הנחל בגדותיו, אלא, שהמטרה הראשית שלשמה "מנקזים" ומונעים הצפה השתנתה מן הקצה. פשטי הצפה, או אפשרויות אחרות לפתרונות ניקוז ש"נוגסים" באופן זמני או קבוע בשטח חקלאי, במידה והם משרתים את המטרות האחרות/הנוספות של השטחים הפתוחים, הן קבילות וראויות לבחינה. המסקנה שעולה מכאן היא שמרחב הבחינה של פתרונות הניקוז גדל, ועליו לכלול את כול האגן שיכול לשרת למטרה זו.

בהקשר זה ראוי להדגיש את הגישה העדכנית שמוביל המשרד להגנת הסביבה לשימור מגוון המינים, אשר דוגלת בראיה מערכתית של "כלל שירותי המערכת הטבעית" שמספקים השטחים הפתוחים, וביניהם ההידרולוגיים. הראיה הרחבה שבה נוקטת גישה זו מתאימה היטב לתכנון מערך הניקוז מתוך תפיסה רחבה, וכחלק מהתפקוד הרב תכליתי של השטחים הפתוחים.

מכאן עולה מסקנה נוספת: תכניות האב/מתאר לנחל וסביבתו לסוגיהן כמעט שאינן נוגעות בהיבט הניקוזי, במידה ויש בהן התייחסות לניקוז, היא צרה מאוד ונוגעת לערוץ הנחל וגדותיו. גם כאן ניכר שיש החמצה, תכניות אלו הן המקום הראוי לבחינה רחבה, יצירתית ומקיפה של מגוון האפשרויות לניקוז האגן/האזור, ובמיוחד כאלו שחורגות מהתחום הצר של הנחל הצר.

3. העדר הלימה בין מסלול התכנון בחוק התכנון והבנייה לבין חוק הניקוז

חוק הניקוז וחוק התכנון והבנייה, יוצרים מציאות מורכבת, לפיה על אותם שטחים עשויות להתקיים זו בצד זו תכניות מכוח חוקים שונים, עם הגדרה שונה ומקבילה של סמכויות החוקים השונים, והתכניות מכוחם - מגדירים מערכת סבוכה של כפיפויות בין התכניות.

בעוד שחוק הניקוז "מכוון מטרה" בתחום הניקוז בלבד, הרי שמדיניות התכנון (תכניות ארציות, מחוזיות ומקומיות) מבטאות ראייה מערכתית של נושא הנחלים, ונותנות ביטוי לכל התפקודים של הנחל: ניקוז, סביבה, פנאי ונופש.

להלן טבלה הממחישה את ההבדלים העיקריים בין שני המסלולים:

תכנית לפי חוק התו"ב	תכנית לפי חוק הניקוז	
מוסד תכנון	שר החקלאות	מוסד מאשר
מוסד התכנון	שר החקלאות	גורם מכריע
מבנה היררכי של מוסדות התכנון, בראשון המועצה הארצית לתכנון ובניה הכוללת כשליש נציגי ממשלה, שליש שלטון מקומי, ושלש נציגים מקצועיים בלתי תלויים ממגוון תחומים.	מועצה לענייני ניקוז: היו"ר הוא מנהל רשות המים, 8 נציגי ממשלה, 12 נציגים שלא מן הממשלה, מהם 8 נציגי ארגוני חקלאים יציגים.	הגוף המייעץ
חוות דעת רשות הניקוז (מכח תמ"א 34 ב 3)	וועדת שיפוט	בחינה מקצועית של היבטי הניקוז
60 יום	30 יום	זמן להגשת התנגדויות
מוסד התכנון	וועדת התנגדויות (אינה מעוגנת בחוק, בו הסמכות מוקנית למועצה, או לשר החקלאות או למי שמינה לשם כך)	הגוף השומע, דן ומכריע בהתנגדויות
סדרי שמיעת ההתנגדויות מוסדרים, ההחלטה חייבת להיות מנומקת.	אין נהלים לשמיעת התנגדויות ולאופן קבלת ההכרעה	הליכי ההתנגדות
<ul style="list-style-type: none"> תסקיר השפעה על הסביבה הוראות רלוונטיות בתכניות ייצוג סביבתי בוועדות התכנון 	<ul style="list-style-type: none"> העדר חובת תסקיר השפעה על הסביבה. נבחנים דרך שותפות רט"ג והמשרד להג"ס בוועדות השיפוט. 	שיקולים סביבתיים

החוליה המקשרת בין תכניות לפי חוק הניקוז, לבין חוק התכנון והבנייה - היא במידה רבה תמ"א 34 ב 3. התכנית מסדירה את היחסים בינה לבין תכניות הניקוז מוכח חוק הניקוז, בעיקר באמצעות קביעת קריטריונים לבחינת תכניות ניקוז בוועדה המחוזית, אך התנגשות קיימת גם ביחס מול תכניות אחרות:

- תכניות ניקוז החלות על שטחי יער (למשל נטיעות בגדות נחלים, ראו מקרה נחל שורק), בסתירה לתמ"א 22.
- תכניות ניקוז הכוללות כרייה וחציבה.
- תמ"א 35, המייחדת הוראות לתכניות בשטחים בעלי רגישות נופית סביבתית גבוהה, וכן מסמנת ערוצי נחלים, בהם חלות הוראות ייחודיות. כך למשל, בתכניות בשטחים בעלי רגישות סביבתית גבוהה, יש להכין נספח נופי סביבתי, ולהעבירו לקבלת חו"ד מהמשרד להג"ס ומרט"ג. דרישות אלו לא חלות על תכניות ניקוז.
- וכן תכניות מחוזיות לכלל המחוז או לחלקו.

בנספח מס' 2 מובאים חקרי אירוע הממחישים את הבעייתיות הנובעת מחוסר ההרמוניה בין הליכים מכוח חוק הניקוז לבין אלו מכוח חוק התכנון והבנייה, ובעיות הנובעות מכפילות ביניהם. להלן בקצרה מספר דוגמאות:

מקרה נחל גזר - תכנית להרחבת אחיסמך מעוכבת בשל אי התאמת תכנית הניקוז שהוגשה לפי חוק הניקוז לתכניות מכוח חוק התכנון והבנייה: תמ"א 34 ב 3 ותכנית מקומית החלה במקום.

תכניות למאגרי בית עריף ונטוף: ממחישות באופן קיצוני את הבעייתיות בין שני המסלולים. שתי תכניות אלו, שקודמו לפי חוק הניקוז למאגרי החדרה בשטח בעלי רגישות סביבתית גבוהה מזרחית ליער בן שמן, עומדות בסתירה להוראות של כמה תכניות ארציות ומחוזיות החלות במקום. תכניות אלו נעצרו בוועדה המחוזית, שדרשה חלופות סביבתיים לפתרונות הניקוז שהן הציעו.

נפתול בית זרע: תכנית שנדונה בוועדה המחוזית צפון מכוח ס' 23 לחוק הניקוז, לאחר שהתנגדות שהוגשה לה במסגרת ההליך בחוק הניקוז - נדחתה. התכנית חלה בתחום שמורת טבע, בשטח בעל ייחודיות נופית וסביבתית, והציעה ליישר את המצוק ולהסיט את תוואי הנחל. גם במקרה זה הוועדה המחוזית ביקשה להציג חלופה שתשיג את מטרת חיזוק המצוק, יחד עם שמירת אופיים הטבעי של הנחל ושל המצוק.

מקרים אלו ואחרים מלמדים כי מאחר והיבטים תכנוניים סביבתיים כלליים אינם מופנמים בתכניות ניקוז (לפי חוק הניקוז) מן השלבים הראשונים שלהן - כאשר הן מגיעות לוועדות המחוזיות, הן נתקעות בשל אי התאמה תכנונית.

חוסר ההתאמה בולט למשל בפעולות הסדרה וניקוז הכוללות פעולות של כרייה וחציבה, שכן פעולות להסדרת אפיק הנחל (ניקוי האפיק), וכן עבודות אחרות שמטרתן שיפור תיפקודי הניקוז של הנחל כוללות לעיתים כרייה וחציבה של חול ושל אגרגטים.

שתי דוגמאות:

- כוונת רשות ניקוז שרון לביצוע עבודות כרייה של חול בהיקף של 40,000 קוב מאפיק נחל פולג, כפעולת הסדרה של הנחל⁷⁸.
- הקמת מאגרי החדרה נטוף ובית עריף.

נושא הכרייה והחציבה בישראל, מוסדר באמצעות תמ"א 14 ב, הנמצאת בימים אלו בשלבי עידכון (הכנה של תכנית חדשה). התמ"א מאפשרת הוספה של אתרים על אלו המסומנים בתשריטיה, אך הוראותיה חלות גם עליהן. כך למשל, הכנת תכנית לכרייה וחציבה מחייבת תכנית מפורטת (ס' 5.1.1 בתמ"א), וכן הגשת תסקיר השפעה על הסביבה, סקר גאולוגי ותכנית חיצוב (ס' 6.3 בתכנית). כאשר תכנית המוגשת מכוח חוק הניקוז כוללת כרייה וחציבה, כפי שארע במקרה של בית עריף ונטוף, לא מיושמות הוראות אלו, וכך מבוצעות עבודות כרייה וחציבה שלא בהתאם למדיניות ולהוראות התמ"א.

מצד שני, ניכרת מגמה של הידוק ההתאמה בין שתי מערכות החוקים:

הניסיון מלמד, כי לעיתים מקודמות תכניות נחלים (או שהנחל הוא מרכיב משמעותי בהן) דרך חוק התכנון והבנייה, ולאחר מכן מקודמת תכנית מפורטת יחסית דרך חוק הניקוז (בהתאמה וכפירוט לתכנית מכוח חוק התכנון והבנייה). דוגמא להליך כזה התרחש בנחל ברקן. במסגרת תכנית מתאר להרחבת קיבוץ כפר גליקסון תוכנן גם תוואי חדש של נחל ברקן. מספר שנים לאחר שתכנית המתאר אושרה, ולקראת ביצוע הפרויקט, מקודמת תכנית למפעל ניקוז ובה הפרטים ההנדסיים לביצוע התכנית להעתקת הנחל⁷⁹.

המקרה של פארק אריאל שרון (נספח מס' 3) מלמד כי כאשר קידומה של תכנית ניקוז לפי חוק הניקוז נעשה בליווי של וועדת היגוי רחבה, ובאופן התואם את התכניות החלות במקום (במקרה זה, תכנית המתאר המחוזית החלקית לפארק אריאל שרון) - התכנית מקודמת בהסכמה ובתיאום לטובת כל הגורמים והצרכים.

לסיכום: לו תכניות הניקוז היו מפנימות קריטריונים וערכים אלו מלכתחילה, הליך התכנון היה מהיר יותר.

4. תמ"א 34 ב 3 והוועדות המחוזיות כנקודות חיבור עיקרית בין קידום תכניות מכוח חוק הניקוז לבין חוק התכנון והבנייה.

תמ"א 34 ב 3 מהווה גורם מפתח ביכולת ליישם היבטים סביבתיים בתכניות ניקוז. ניכר כי ככלל, הוראות התמ"א מיושמות ותורמות לראייה סביבתית של תכניות ניקוז. זאת, הן כתוצאה מהחובה להכין נספחי ניקוז בתכניות החלות בתחום נחל, והן כתוצאה מהקריטריונים שמפרטת התכנית לדיון בתכניות ניקוז בוועדה המחוזית. בחקרי האירוע המובאים בנספח 1 ניתן לראות מספר דוגמאות לכך בוועדות מחוזיות שונות: נפתול בית זרע, תכנית ניקוז הגעתון בנהריה, בית עריף ונטוף, ועוד.

78 ראו מכתב של ניר פפאי, מנהל אגף שימור סביבה וטבע בחברה להגנת הטבע, אל השר להגנת הסביבה, מיום 28.7.10.

79 על יפ שיחה עם ניר אנגרט, 12.9.10.

למעשה, **הוועדה המחוזית**, באמצעות הקריטריונים שבתמ"א, הופכת להיות החוליה המקשרת בין חוק הניקוז לחוק התכנון והבנייה, והיא זו המביאה להחלת עקרונות תכנוניים וסביבתיים על תכניות ניקוז.

5. קיומם של שני מסלולי האישור מעמיד את רשות הניקוז במצב של כפילות תפקידים

על פי הוראות תמ"א 34 ב 3, רשות הניקוז היא הגוף המקצועי המייעץ לוועדה בכל הנוגע לתכניות מתאר החלות בתחום עורק, או תכניות להרחבה ניכרת, ותכניות אלו מגיעות אליה לחוות דעת בתחום הניקוז. בפרקטיקה, כל תכנית משמעותית מועברת לחוות דעת רשות הניקוז.

בה בעת, רשות הניקוז מגישה תכניות שהיא יוזמת על פי חוק הניקוז לוועדה המחוזית, מכוח ס' 23 לחוק.

כך יוצא, שלרשות הניקוז יחסים מורכבים עם הוועדה המחוזית: מצד אחד היא משמשת כיועצת מקצועית בתחום הניקוז, ומצד שני - היא מגישה תכניות הטעונות את אישור הוועדה.

בהקשר זה ניתן להצביע על אי התאמה נוספת, לגבי האופן בו משתלב **השיפוט ההנדסי של תכניות בתחומי נחלים**, בשני מסלולי האישור:

תכנית המקודמת מכוח חוק הניקוז, עוברת שיפוט הנדסי מקצועי של וועדת השיפוט. לעומת זאת, תכנית המקודמת מכוח חוק התו"ב, נדרשת לחוות דעת של רשות הניקוז. אלו הם שני הליכים שונים של שיפוט הנדסי/ניקוזי של התכנית. לא אחת קורה כי תכנית מקודמת דרך חוק התכנון והבנייה, ורק בהמשך - אם מפני שמקודמת תכנית מפורטת לפי חוק הניקוז, ואם מסיבות אחרות - היא מגיעה לוועדת השיפוט, בשלב מאוחר יחסית. לטענת רט"ג, החברה בוועדת השיפוט, חשוב שתכנית העוסקת בהיבטים של ניקוז תגיע לוועדה זו בשלב מוקדם יחסית⁸⁰.

6. תכניות פיתוח כגורם שמגביל תכניות ניקוז

קיימות דוגמאות רבות לכך שמוסדות התכנון מאשרות תכניות פיתוח בסמיכות לנחל, בתחום רצועת הנחל, ברצועת ההשפעה ובפשטי הצפה (לדוגמא: תכנית אחיסמך הגדולה ותכנית גני יער בלוד בסמוך לנחל גזר ועוד). תכניות פיתוח אלו יוצרות מגבלות תמרון קשות על תכנון מערך הניקוז ולפעמים הם שמכתיבות פתרונות ניקוז הנדסיים.

עולה מכאן שלמוסדות התכנון, רשויות הניקוז וגופי הסביבה תפקיד מכריע במניעת תכניות שעלולות להוביל לפתרונות ניקוז לא סביבתיים.

7. חוק רשויות נחלים ומעיינות - פלטפורמה לקידום תכניות לשמירה על המגוון הביולוגי והמערכות האקולוגיות ותכניות פנאי ונופש - הזדמנות סביבתית שהוחמצה

חוק זה מכיל עקרונות ואמצעי מדיניות סביבתיים לניהול נחלים, בשונה מחוק הניקוז. עם זאת, עד לתיקון הצו (2003), החוק לא יושם, והיווה כמעט בבחינת אות מתה.

צו רשויות הנחלים ומעיינות היווה הזדמנות ליישם עקרונות סביבתיים בכל הנוגע לתכנון ולניהול הנחלים בישראל, שכן החוק מגדיר מטרות סביבתיות המוטלות על רשויות הנחל, ומכוח כך - גם על רשויות הניקוז המוסמכות כרשויות נחל.

הניסיון מלמד כי המשרד להגנת הסביבה עשה בצו ובהסמכה שימוש בעיקר ליצירת פלטפורמה לביצוע של פרויקטים לשיקום נחלים, אשר הובילו המינהלות לשיקום נחלים שהמשרד החל בהקמתן בשנת 1993. בהעדר מנגנון ביצועי למנהלות, עברו תכניות שיקום הנחלים לידי רשויות הניקוז שהוסמכו מכוח הצו. למעשה, רשויות הניקוז המוסמכות הפכו להיות הפלטפורמה שמובילה תכניות שיקום נחלים.

תכניות שיקום הנחלים אותן מובילות המינהלות הן תכניות המתמקדות בתיפקודי הפנאי ונופש של הנחלים, ויצירת תשתית לבילוי אנושי בתחומם, יעד חשוב והכרחי כשלעצמו. עם זאת, תכניות אלו אינן עוסקות בפן הסביבתי אקולוגי של הנחלים, ואינן כוללות פרויקטים לשיקום אקולוגי כשלעצמו (כמו שמירה ושיקום של מגוון ביולוגי ומערכות אקולוגיות ושיקום והשבה של בתי גידול). תכניות אלו מתמקדות בגדות הנחל, בשטח שמהנחל והחוצה. בגישה זו, המשרד להגנת הסביבה (שהחוק והצו בסמכותו) - נתן העדפה ברורה לתיפקודי הפנאי והנופש של הנחלים, שלא אף אחת עומדים בסתירה לתפקודים האקולוגיים שלהם. משכך, הוחמצה עד כה ההזדמנות ליישם באמצעות החוק והצו תפיסה סביבתית רחבה יותר בכל הנוגע לתכנון ולניהול נחלים בישראל.

למעשה, ניתן לסכם את המצב כיום באופן הבא:

לנחלים 3 תפקודים עיקריים:

- אקולוגיה וסביבה
- היבטי פנאי ונופש - תיפקוד חברתי
- היבטים של ניקוז

בין שלושת תפקודים אלו מתקיימים יחסי גומלין.

מערך הסמכויות ויישומן בפועל מלמד כי לתחום הניקוז אחריות ודאגות בפועל רשויות הניקוז, תפקודי הפנאי ונופש מוסדרים על ידי תכניות שיקום הנחלים שמוביל המשרד להגנת הסביבה, ואילו אף גודם אינו מיישם באותה עוצמה את ההיבטים הסביבתיים אקולוגיים של הנחל. מאחר ולרשות הטבע והגנים מוקנות סמכויות בתחום זה על פי חוק גנים לאומיים ושמורות טבע, לגבי ערכי טבע מוגנים באשר הם, מוצע כי הרשות תיישם ביתר שאת את סמכויותיה בתחום זה.

8. העדר כלים תכנוניים בתחום הניקוז, העדרה של "תורת ניקוז"

בעוד שבתחומים מקצועיים רבים ניתן לראות מדריכי תכנון, וסדרות של הוראות, כלים והנחיות מינהליות (לדוגמה בתחום תכנון שטחים ציבוריים, תכנון כבישים, שימור מי נגר) - הרי שבתחום הניקוז התורה היא תורה שבעל פה, ואין משנה סדורה כתובה.

ההתמקדות בהיבטי הניקוז והעדר תורה סדורה בכלל והעדר התייחסות ל"ניקוז ירוק" גורמת לנוקים לסביבה ויוצרת עימות בין הגורמים המופקדים על שמירת הטבע והסביבה ובין גורמי הניקוז. "ניקוז ירוק" המשלב באופן מושכל ומועיל הדדית את נושא הניקוז והסביבה מקובל היום ברחבי העולם ומתחיל לקבל ביטוי גם בארץ.

המציאות מלמדת כי נדרשים כלים ועקרונות ברורים בתחום הניקוז, אשר יפנימו גם את הערכים החברתיים והסביבתיים של נחלי ישראל.

9. התפתחות של רובד תכנוני לא סטטוטורי

בצד המענה החסר של החקיקה הישנה יחסית (חוק הניקוז), ואף חוק רשויות נחלים ומעיינות, התפתח רובד עשיר של תכניות לא סטטוטוריות, אמנות והרגלי עבודה, שאינם מעוגנים בחוק. כך למשל נוספו נציגי רט"ג והמשרד להגנת הסביבה לוועדות השיפוט, נחתמו אמנות בין רט"ג לרשויות הניקוז, ונערכות תכניות אב ומתאר שמשלבות גורמים רבים בהכנתן, ומטמיעות שיקולים סביבתיים ותכנוניים.

10. מגמה של יישום תפיסות סביבתיות בפעילות רשויות הניקוז והצורך בטיפול מערכתי

ניכר כי המודעות והמחויבות הסביבתית של רשויות הניקוז עלתה בשנים האחרונות. ניכר כי רשויות הניקוז מפנימות את הצורך באיזון בין ההיבטים השונים, ובכלל זה את מחויבותן גם להיבטים הסביבתיים הכרוכים בתכנון ובניהול נחלים, אם כי השינוי עודו מקומי, פרסונלי במקרים רבים, ואינו עדיין בגדר שינוי מערכתי.

נראה כי מקורה של מגמת השינוי היא בכמה תהליכים שאירעו: הסמכת רשויות הניקוז והטלת תפקידים של רשות נחל עליהן, תפקידים סביבתיים בין היתר; דרישות הוועדות המחוזיות בעקבות הדיון בתכניות ניקוז מכוח ס' 23 לחוק הניקוז; מאבק של ארגוני הסביבה בתכניות ובפעולות החזקה מזיקות של רשויות הניקוז; וכן פעילות תיאום ועבודה משותפת עם רשות הטבע והגנים והמשרד להגנת הסביבה. במקרים רבים נראה כי מדובר בשינוי המתחולל כתוצאה מהצורך לפתור קונפליקטים ולא כתוצאה משינוי מערכתי יזום, אך ניכר שינוי ההולך ומתרחב.

נראה כי בכדי לחולל שינוי עמוק בתחום הניקוז, נדרש טיפול בכל מרכיבי המערכת: יש להתאים את המסגרת החוקית למציאות בת זמננו וליעדים עדכניים, להביא לשינוי בהרכב הוועדות, וליישם מדיניות תכנון נאותה. לא ניתן יהיה להביא לשינוי המבוקש באמצעות שינוי נקודתי בלבד, באחד ממרכיבי המערכת, ללא טיפול מערכתי.

ג. עבודות תחזוקה בנחלים, העדר קו ברור בין הסדרה לתחזוקה

נושא עבודות התחזוקה בנחלים פרוץ לחלוטין, ואין הגדרה ברורה מהן העבודות המותרות לביצוע כעבודות תחזוקה, ללא תכנית. מוצע כי בתכנית ניקוז יש להגדיר מהן עבודות התחזוקה המותרות, על פי רגישותם הסביבתית של קטעי הנחל השונים.

- בשנים האחרונות תכניות ניקוז מכילות הוראות הנוגעות גם לתחזוקה המתמשכת. מסקירת המקרים בהם היא יושמה, ניכר כי הייתה לה תרומה של ממש לראייה סביבתית ותכנונית רחבה של תכניות ניקוז.
- חוק נחלים ומעיינות היווה הזדמנות לשלב היבטים סביבתיים בכל הנוגע לטיפול בנחלים. עם זאת, אופן יישום הצו - הסמכה גורפת ללא שינוי מהותי - מהווה החמצה של הזדמנות זו, שכן ההסמכה לא לוותה בשינוי הרכב הוועדות, או בכלים נוספים או פיקוח ובקרה שיבטיחו כי רשויות הניקוז, בתפקידן החדש יוכלו למלא את המטרות החדשות שהחוק הטיל עליהן.

נספחים: חקרי אירוע

נספח מס' 1 - בחינה של תכניות שהוגשו לפי חוק הניקוז

תכנית ניקוז להסדרת נחל כתף (תכנית מס' 5/ני/103, מוגשת על ידי רשות ניקוז שקמה בשור, מרץ 2006: התכנית חלה על שטח של 210.3 דונם. אורך השטח המיועד להסדרה בתכנית הוא 3.3 ק"מ. מסמכי התכנית כוללים תיאור השטח בו מדובר, נתונים הידרולוגיים, מטרות התכנית, פירוט העבודות הדרושות להקמת מפעל הניקוז וניהולו, הוראות לגבי תפיסת מקרקעין, והוראות לגבי עתיקות. סה"כ מדובר בעמוד וחצי של הוראות תמציתיות וכלליות.

ס' 5 לתכנית קובע כי חתך התעלה הוא טרפזי, עפ"י המצורף לתשריט. לא מתוארים חתכים/טיפוסים שונים של עבודות בהתאם לרגישות המקטע בו מדובר.

מטרות העבודה המפורטות בתכנית (ס' 2) הן יצירת אפיק ברור ומוגדר, מניעת הצפות, יצירת שיפוע רציף וניקוז תמידי של הנחל, וויסות מהירות הזרימה כך שלא תעלה על 2.4 מ' לשניה. בין מטרות התכנית לא מנויות מטרות סביבתיות כלל.

הוראות התכנית מפרטות את העבודות הדרושות להקמת מפעל ניקוז ולניהולו: חפירה ומילוי עבודות דיפון וייצוב, חפירה ופינוי פסולת, חפירת תעלות הגנה ודרכי שירות, בניית מפלי אבן ויצירת מאגר השהיה בשטח 2.14 קמ"ר. מדובר ברשימה של עבודות בעלות השפעה סביבתית משמעותית ביותר, המאפשרת לבצע כמעט כל סוג של עבודה בנחל, הן לצורך הקמת המפעל - והן לצורך ניהולו (כלומר הסדרה שוטפת). עם זאת, התכנית אינה כוללת ולו הוראה אחת למיזעור ההשלכות הסביבתיות הנובעות מעבודות בהיקף כזה.

ס' 7 בהוראות התכנית קובע כי תנאי לביצוע עבודות בנחל יהיה תכנון מפורט משולב נופי הנדסי, באישור מהנדס עיריית באר שבע, ובתאום המשרד להגנת הסביבה וקק"ל. **תכנית ניקוז להסדרת נחל סכר - מורד (תכנית מס' 20/ני/100)**: מוגשת על ידי רשות ניקוז שקמה בשור, אוקטובר 2007. שטח התכנית 472 דונם. אורך הקטע 3 ק"מ, התכנית קובעת כי מתוכם ישנם אזורי "אל געת" בהם לא נעשית הסדרה. בהוראות תכנית זו נכתב כי אחד מעקרונותיה הם מניעת פגיעה במחשופי הסלע שלאורך התוואי. עם זאת, גם במטרות תכנית זו (ס' 2) לא נמנית מטרה סביבתית (למעט "שיקום אזורים מופרים", לא ברור כיצד), המתייחס לרגישות הסביבתית של הנחל ולהיותו בית גידול טבעי.

גם בתכנית זו תיאור העבודות הדרושות להקמת המפעל וניהולו הוא רחב וכללי, ובכלל זה חפירה ומילוי בתוואי האפיק.

נספח מס' 2 : חקרי אירוע הממחיש את הבעייתיות הנובעת מחוסר ההרמוניה בין הליכים מכוח חוק הניקוז לבין אלו מכוח חוק התכנון והבניה, ובעיות הנובעות מכפילות ביניהם.

כאמור, חוק הניקוז מחייב, כי כתנאי לאישור תכנית ניקוז, התכנית תובא לאישור הוועדה המחוזית. מבירור שנערך בוועדות המחוזיות השונות, עולה כי עד לשנים האחרונות לא הובאו תכניות ניקוז מכוח חוק הניקוז לאישור הוועדה המחוזית. להלן מובאים כמה מקרים בהם נדונו תכניות שהוכנו לפי חוק הניקוז, בוועדות המחוזיות, מקרים הממחיש את אי התאמה בין חוק הניקוז לבין חוק התכנון והבניה, ואת תוצאותיה של אי התאמה זו.

הסדרת נחל השלושה

הנה דוגמה לתכנית שנדונה לאחרונה (25.5.09), ישיבת ועדת משנה נקודתית מס' 2009008, מחוז המרכז):

תכנית מח/ש/569, הינה תכנית להסדרת נחל השלושה, שהוא יובלו של נחל עקרון, בתחום מזכרת בתיה. מטרת ההסדרה היא יצירת תנאי זרימה טובים יותר להעברת מי הגאוויות וליצור השתלבות של אפיק הנחל כחלק אינטגרלי של פיתוח האזור. בקרבת התכנית מצויים 3 פרויקטים בשלבים שונים של תכנון וביצוע, למגורים ולתעסוקה.

התכנית הוצגה בפני ועדת המשנה הנקודתית, ובתום הדיון הוחלט לאשר את התכנית במספר תנאים: עקרונות הנספח הנופי יהיו מחייבים; במסמכי התכנית תתווסף הנחיה להוספת נטיעת עצים בגדה הדרומית בצד הגובל עם דרך מס' 40 (מעבר לגובה פני המים); בעקרונות הנספח הנופי יש להוסיף הערה כי יש להמעיט ככל האפשר בשימוש בתעלה מיוצבת בבטון ולהשתמש בייצוב צמחי; למסמכי הנספח יתווסף סימון קישור השביל לרחוב מוטה גור; מיקום, מספר, אופי וסוג המעברים שסומנו באזור התעשייה שטרם אושר בתכנית מפורטת יבחנו בעת דיונים בתכנית לאזור התעשייה; ההסדרה הנופית של הנחל תתבצע בד בבד עם הסדרת עבודות הניקוז בנחל.

על החלטה זו הוגשה בקשה לדיון במליאה (מכח ס' 10 ד לחוק התכנון והבניה), בטענה כי נפל פגם תכנוני בהחלטת וועדה המשנה: ההחלטה עומדת בסתירה להוראתה הברורה של תמ"א 34 ב 3 בדבר שמירה מירבית על פיתולי הנחל, וכן התכנית מסיטה את תוואי הנחל כפי שהוא מסומן בתמ"א. כל זאת ללא הצדקה וללא הנמקה. הבקשה נדחתה במליאה.

תכנית מש/ש/567 נחל נטוף

מדובר בתכנית שהוגשה על ידי רשות ניקוז ירקון מכוח חוק הניקוז, בנחל נטוף, מזרחית ליער בן שמן. התכנית נדונה בוועדה המחוזית מרכז בתאריך 10.5.10⁸¹. שטח התכנית 384 דונם, ועיקרה הקמת מאגרי השהיה והחדרה לתפיסת מי שטפונות נחל נטוף, לצורך ריסון שטפונות באזורים המבונים של גוש דן. מדובר בחציבה בהיקף 8 מלמ,ק, ושטח איגום של 5.5 מלמ"ק. מבחינה תכנונית:

- בתמ"א 35 מדובר במרקם שמור משולב, שטח בעל רגישות סביבתית נופית גבוהה, ושטח שימור משאבי מים. מבחינת הליך התכנון, לו היתה זו תכנית מכוח חוק התכנון והבניה, היתה נדרשת במקרה כזה הכנת נספח סביבתי נופי וחוו"ד מרט"ג והמשרד להגנת הסביבה.

- בתמ"א 22 ותמ"מ 3/21 השטח מסומן כשטח יער נטע אדם קיים.

- בתמ"א 4/ב/34 זהו גבול של פוליון המיועד לאזור החדרה מוצע. התמ"א מחייבת הכנת תכנית מפורטת.

לאור רגישות השטח, נערכה פגישת עבודה (בתאריך 21.10.09) ברשות הניקוז, בה סוכם כי ייבחנו חלופות נוספות במסגרת מפרט דרישות סביבתיות על ידי המשרד להגנת הסביבה.

בתאריך 18.1.10 נערך דיון פומבי בתכנית בוועדה המחוזית לתכנון ובניה, ובתאריך 10.5.10 התקיים הדיון הפנימי, בו הוחלט לדחות את התכנית ממספר נימוקים: לא הוגשו לתכנית חלופות; מדובר בשטח בעל רגישות סביבתית גבוהה, ובפגיעה בציד הגבעות המזרחיות; מדובר באתר בעל היקף גדול הדורש עבודות בהיקף נרחב ובכלל זה שטחי התארגנות, עודפי עפר ועוד. גם לו היתה התכנית נדונה לפי תמא 4/ב/34, היא היתה מחייבת תכנית מפורטת, שכן תכנית נחל נטוף אינה נופלת בגדר החרגים המצדיקים פטור מתכנון מפורט. הוועדה המחוזית סברה כי קיימות חלופות נוספות לריסון השטפונות בגוש דן, מבלי לבצע עבודות בהיקף המבוקש, ומבלי לגרום לפגיעה נופית. על רשות הניקוז לבחון חלופות נוספות. נציגת שר החקלאות הסתייגה מההחלטה.

81 המידע בסעיף זה מתוך פרוטוקול הוועדה המחוזית מחוז מרכז, ישיבה מס' 2010008, מיום 10.5.10.

מח/ש/566 נחל בית עריף

התכנית מוצעת מזרחית ליער בן שמן, בגבולה הדרום מזרחי של מחצבת מודיעין. שטח התכנית 250 דונם, והיא מייעדת את השטח למאגרי השהיה והחדרה למיתון שטפונות בגוש דן. נפח האיגום הוא 2.5 מלמ"ק⁸².

מבחינה תכנונית:

- לפי תמ"א 35 השטח הוא מרקם שמור משולב, רגישות סביבתית נופית גבוהה, שטח לשימור משאבי מים. כמו כן הוא מסומן כשטח שמורות וגנים (כהגדרתו בתמ"א 8 ותכניות אחרות) ושטח יער ויעור (כהגדרתו בתמ"א 22).
- לפי תמ"א 22, תמ"א 8, תמ"מ 3/21 השטח הוא יער טבעי לשימור ושמורות נוף וגנים.
- בתמ"א 3/ב/34 השטח מצוי בגבול אזור למפעלי החדרה מוצעים.
- בתמ"א 3/ב/34 השטח מצוי בתחום ערוץ נחל ראשי ואזור פשט הצפה.
- בתכנית מפורטת גז/8/401 השטח מסומן כשטח פרטי פתוח, המיועד להישמר כשטח טבעי פתוח סביב המחצבה, והגבול בנחל בית עריף.

גם בתכנית זו נערכה פגישת עבודה בתאריך 2.11.09, בה עלתה הדרישה לבחון חלופות לתכנית. כמו כן, במסגרת דיון על מחצבת מודיעין, עלתה הדרישה לשלב בין העמקת המחצבה לבין הקמת המאגר. חלופה זו נבחנה, אך נפסלה לבסוף. בישיבת וועדה היגוי שנערכה בתאריך 18.11.09 הומלץ שלא לאשר את המאגר במיקום זה, עקב הפגיעה הקשה הצפויה מביצועו, פגיעה בחי ובצומח ובמטיילים לאורך קטע של 1000 מ', וכן ביטול מופע נוף ייחודי - נפתול הנחל.

ב18.11.10 נערך דיון בוועדה המחוזית, שם דווח על ידי רשות הניקוז כי נעשית עבודה לבחינת חלופות נוספות, אף שלטעמם זוהי חלופה מיטבית. נציגי המשרד להגנת הסביבה והחברה להגנת הטבע טענו כי המסגרת התכנונית הראויה לקדם את התכנית, היא במסגרת חוק התכנון והבניה, ולא במסגרת חוק הניקוז, שאינו יכול ולא נועד להתמודד עם מכלול ההיבטים הכרוכים בתכנית: פגיעה במסדרון אקולוגי ארצי, פריצת דרכי גישה, סילוק חומרי חציבה, מפגעי אבק ועוד. לטענתם, ההליך הנוכחי פגום, הן מההיבט של התכנון הכולל, הן מן ההיבט של ביקורת ציבורית ראויה, והן מההיבט של מציאת פתרון תכנוני מיטבי.

82 המידע בסעיף זה מתוך פרוטוקול הוועדה המחוזית מחוז מרכז, ישיבה מס' 2010008, מיום 10.5.10.

בתאריך 10.5.10 החליטה הוועדה המחוזית לדחות את התכנית מהטעמים הבאים: רגישות סביבתית גבוהה של השטח המכיל ערכי טבע ונוף ייחודיים ופגיעה בציד הגבעות המזרחיות - ערכים המעוגנים בתכניות ארציות, מחוזיות ומקומיות; אישור התכנית ללא בחינת חלופות, כפי שסוכם עם רשות הניקוז - תפגע בערכים אלו. עוד נאמר כי הקמת המאגר כרוכה בעבודות נרחבות: חציבה, פריצת דרכים, שטחי התארגנות ועוד. כל אלו מחייבים הנחיות הן לתקופת העבודה והן לשיקום, וכן תיאום עם גורמים נוספים כמו משרד הבטחון, נושאים שלא קיבלו ביטוי בתכנית. כמו כן לפי תמ"א 4/ב/34 נדרשת תכנית מפורטת, תכנית זו אינה תואמת את החריגים הקבועים בתכנית להגשת תכנון מפורט.

הוועדה סברה כי קיימות חלופות נוספות לריסון השטפונות בגוש דן, מבלי לבצע עבודות בהיקף המבוקש, ומבלי לגרום לפגיעה נופית. על רשות הניקוז לבחון חלופות נוספות. נציגת שר החקלאות הסתייגה מההחלטה

המקרה של תכנית בית עריף ונטוף ממחיש באופן קיצוני את הבעייתיות שבין תכניות מכוח חוק הניקוז, לבין חוק התכנון והבניה. התכנית סותרת את הוראותיהן של כמה תכניות ארציות ומחוזיות, באמצעות הגשת תכנית לפי חוק הניקוז: תמ"א 35, תמ"א 22, תמ"א 14, תמ"א 34 ב 4, תמ"א 3/21. התכנית אינה חלה רק בתחום הערוץ עצמו, אלא מרוחקת ממנו ונוגעת בנושאים רחבים כמו פגיעה בשטח פתוח ערכי ורגיש, מאגרי החדרה, חציבה. תכנית כזו ראוי שתבחן במסגרת רחבה מזו של תכנית ניקוז שמטרתה צרה ומוגדרת. ראוי גם כי המוסד הדן ומוסמך לאשר את התכנית יהיה בעל ראייה רחבה, ובעל הרכב המשקף את מכלול האינטרסים, דבר שאינו מתקיים בהליך מכוח חוק הניקוז⁸³. אמנם נדרש אישור וועדה מחוזית, אך היא אינה הגוף העיקרי הדן בתכנית.

ברור כי לו היתה מוגשת התכנית מכוח חוק התכנון והבניה, היה עליה לעמוד בסטנדרטים/הליכים המבטאים את הרגישות הסביבתית של השטח, מה שאין כן בתכנית מכוח חוק הניקוז. כך למשל, בתכנית נחל נטוף, מכוח תמ"א 35 - נדרש היה להכין נספח סביבתי נופי, וכן חו"ד של המשרד להג"ס ושל רט"ג, שכן מדובר בשטח בעל רגישות גבוהה. מכוח תמ"א 34 ב 4 נדרש היה להכין תכנית מפורטת, מה שלא נדרש מכוח חוק הניקוז.

לגבי שתי התכניות שלעיל, נוסחה פנייה מטעם החברה להגנת הטבע אל שמאי אסיף, מנהל מינהל התכנון ובו הנמקה מפורטת מדוע ראוי כי התכניות הנ"ל יידונו במסגרת חוק התכנון והבניה, ולא במסגרת חוק הניקוז.⁸⁴

83 הדברים מבוססים על מכתב מאת עו"ד חגית הלמר, החברה להגנת הטבע, אל יו"ד הוועדה המחוזית מחוז מרכז, והיועמ"ש של הוועדה המחוזית, בעניין תכנית בית עריף ונטוף, מיום 17.1.10.

84 מכתב מתאריך 30.6.09

תכנית ניקוז להסדרת נחל הירקון במחוז תל אביב

בשנת 2004 רשות נחל ירקון הגישה ללשכת התכנון מחוז תל אביב ולעיריית תל אביב תכנון מפורט להסדרת נחל הירקון במחוז תל אביב, בקטע שבין כביש 4 והים. התכנית כללה סדרה של אמצעים שמיועדים לשפר ולהגדיל את ספיקות זרימת המים בנחל בעת שיטפונות שיא ולהקטין את הסכנה לנזקי הצפות. עקרי התכנית שהוכנה על ידי תה"ל: הקמת מתקני הגנה מחוץ לאפיק, סוללות/קירות בגבהים משתנים של עד 2.3 מטר (בגבולות פארק הירקון), העמקה והרחבה משמעותית של האפיק שמשמעותה שינוי באופי הערוץ ועקירת מאות עצים, יצירת מובל הטיה נוסף בתחומי פארק הירקון ויצירת מובל בטון בתחום עיריית בני ברק באורך של 900 מ'.

התכנית התבססה סטטוטורית על תכנית ניקוז לנחל הירקון שאושרה בשנת 1996. הגשת התכנית ללשכת התכנון ולעיריית תל אביב נערכה במסגרת תיאום תשתיות והתייעצות, ולא במסגרת פורמאלית המתחייבת מתוקף חוק הניקוז.

לתכנית התקבלו הסתייגויות מטעם עיריית תל אביב, פארק גני יהושוע (אדר' נוף גדעון שריג) והמשרד להגנת הסביבה. מתכנת מחוז תל אביב, אדר' נעמי אנג'ל סיכמה את עמדת המחוז במכתב לרשות נחל ירקון מיום 26 ינואר 2005, ועיקריו: תוקם וועדת היגוי בראשותה שתמשיך ללוות את התכנון, לא ניתן להסתמך על תכנית הניקוז משנת 1996, יש להתאים את התכנון לעקרונות תכנית המתאר לנחל הירקון תמ"מ 5/2, תחום התכנון צריך להתייחס לפתרונות ככול האגן לרבות במחוז המרכז, לצוות התכנון יצורפו אקולוג ואדריכל נוף ויוצגו חלופות נוספות.

לצורך בחינת התכנית נעזרה לשכת התכנון המחוזית ביועץ הידרולוגי חיצוני (רפי הלוי), חוות הדעת של היועץ ההידרולוגי ביססה את הנחות המוצא לתכנון והציעה תת-חלופות לביצוע ההסדרה, במיוחד בקטע בני ברק שיועד להיבנות במובל בטון.

לאור ההשגות שהושמעו לתכנית הציעה רשות נחל ירקון לבצע בחינה לתכנית במודל הידרולוגי ממוחשב לאגן נחל ירקון שנמצא בשלבי הכנה (דר' אבנר קסלר). במסמך מיום 18 יוני 2007 רשות נחל ירקון מציגה את תוצאות הבדיקה ואת המלצותיה לאור הניתוח: בשלב ראשון יש לנקוט במספר פעולות להגנה על האזורים המאוימים: להקים סוללות/קירות הגנה בקטעים מבונים מאוימים עד לגובה של 1.25 מ' (בהשוואה ל- 2.3 מ' בתכנון המקורי), להגדיל את חתך הזרימה באזור שיכון וותיקים בר"ג, במידה ויהיו התנגדויות מוצע לבצע רק העמקה ולסלק מכשולים, יש להמשיך את הבדיקות לגבי השלמת הפתרונות הנחוצים.

בשלב זה קידום התכנית נעצר.

מסקנות: הוועדה המחוזית והרשויות המקומיות גילו רגישות גבוהה לביצוע פעולות הסדרה דראסטיות שמשנות את אופיו הטבעי של נחל הירקון, הסיבות במקרה זה לא היו אקולוגיות, אלא נופיות עקב ההשפעה שתהיה לתכנית על הנחל המהווה את עמוד השדרה הראשי של פארק. התכנית נבחנה על יסוד המדיניות שהתוותה התכנית המחוזית לנחל הירקון (תמ"מ 2/5), נתבקשה בחינה כוללת של חלופות ובצוות התכנון שולב אדריכל נוף (שלומיק זאבי). לשכת התכנון ועיריית תל אביב העמידו את השיקולים הסביבתיים ואת התפקוד של הנחל לפנאי ונופש כשוויים מול השיקולים הניקוזיים-הנדסיים, הקונפליקט שנוצר בין המטרות הניקוזיות והסביבתיות הוביל לכך שהתכנית שונתה ולא המשיכה להתקדם.

דיון בתכנית ניקוז נהריה (נחל הגעתון), מתוך פרוטוקול ישיבת וועדת משנה לתכניות ולנושאים עקרוניים כלל מחוזיים של הוועדה המחוזית צפון, ישיבה מס' 2919996, מיום 17.6.10.

התכנית עוסקת בהסדרת ערוץ הגעתון, הזורם כיום בתעלה פתוחה במרכז העיר נהריה. התכנית מציעה להוסיף מובל שימוקם מתחת לכביש בצידו הצפוני של הגעתון. בדיון בוועדה נשאלו שאלות לגבי חלופות, לרבות העמקת התעלה הקיימת, ולגבי העלות הכספית הגבוהה הכרוכה בביצוע החלופה שהוצגה על ידי רשות הניקוז וההשלכות התחבורתיות שהיא תיצור בתקופת העבודות (סגירת כביש מרכזי בלב העיר).

בתום הדיון התקבלה החלטה כדלקמן:

"בפני הוועדה הוצגה תכנית חלקית אשר כללה רק חלק מפתרונות האיגום האפשריים כאמצעי להפחתת ספיקות שיטפוניות, שימוש בתעלה הקיימת, ומתעלמת מהראיה האורבאנית הכוללת.

בנוסף לכך בפני הוועדה לא עמד מסמך כולל המציג בחינת חלופות וביניהן חלופות משולבות עם שלביות ביצוע.

לפיכך הוועדה לא ראתה לנכון בשלב זה לאשר את התכנית והיא מורה על הקמת צוות מקצועי מטעמה אשר יבחן חלופה משולבת הכוללת את המיטב מכל חלופה אחרת ומספקת פתרונות אשר לא יטילו מגבלות על המע"ר ומערכת הכבישים מחד, ויאפשרו פתרון ניקוז מיטבי מאידך אשר יכלול בין היתר, הגדלת כושר האיגום, ניצול מרבי של מי השטפונות כפי שנדרש בתמ"א 34 וצמצום משמעותי של הספיקות השיטפוניות המגיעות אל העיר".

ההחלטה מפרטת את הרכב הצוות שהוקם, וקובעת כי חלופה משולבת כאמור, תוגש לוועדה המחוזית בתוך פרק זמן של 60 יום.

נפתול בית זרע

בתאריך 26.8.10 נדונה בוועדה המחוזית לתכנון ובנייה במחוז הצפון תוכנית ניקוז מצוק בית זרע, שהגיעה לאישור הוועדה המחוזית מכוח סעיף 23 לחוק הניקוז. התכנית הגיעה לדיון, לאחר שהתנגדות של החברה להגנת הטבע לפי חוק ניקוז, שנשמעה במשרד החקלאות - נדחתה. (מסיבה זו לא השתתף נציג החב' להגנת הטבע, יוחנן דרום, בדיון הפנימי ובהצבעה.)

מדובר בתכנית שמטרתה ייצוג מדרון טבעי שהתמוטט. על שפת המצוק מצויים מבנים של קיבוץ בית זרע: מבני מגורים, גני ילדים ומערכות ניקוז, וקיימת סכנה כי הללו יקרסו.

לצורך כך נבחנו מס' חלופות, בהן בניית קירות מדורגים (סה"כ 25 מ' גובה), מילוי מראש המדרון, קידוח כלונסאות והעתקת הנחל לאורך 70 מ'. החלופה המוצעת מסיטה את תוואי הנחל ב-70 מ', ומיישרת את המצוק.

מדובר בשטח המסומן בתכנית המחוזית כשמורת טבע. מבחינה סביבתית, ייחודה של שמורת הטבע הוא בסידרת פיתולים של כמעט 360 מעלות. בשל כך, וגם בהתחשב בעלות החלופות השונות, עלתה דרישה לבחון גם את חלופת האפס.

בתכנית המחוזית (תמ"מ 2/9) השטח מוגדר כשמורת טבע, ובתמ"א 34 ב 3 הוא מוגדר כנחל לתכנון. בדיון דובר על היותו של השטח שמורת טבע, ועל כך כי החלופות, המציעות שינוי מהותי של פני הנוף ושל הסביבה הטבעית - עומדות בניגוד לייעוד זה של השטח.

נושא זה מעורר שאלה חשובה באשר לקשר בין סוגיית המימון, לבין מרחב החלופות האפשריות. כפי שנטען בדיון, הושג תקציב שמקורו ברשות המים לצורך ביצוע עבודות הסטת האפיק. תקציב המים יכול לשמש עבור העתקת הנחל וייצוב המדרון, אך אינו יכול לשמש עבור העתקת הבתים, גם אם זהו פתרון זול יותר.

החלטת הוועדה המחוזית בתום הדיון היתה כדלקמן⁸⁵: " התוכנית שבנדון הוכנה בהתאם לחוק הניקוז ועולה לדיון לפני חברי מוסד התכנון לצורך התאמתה להוראות תוכניות מתאר ארציות, תוכנית מתאר מחוזית ותוכניות מקומיות המאושרות... מדובר על הסטת נחל הירדן מזרחה במרחק של כ-70 מטר ויישור המצוק הטבעי הקיים. לאחר דיון ממושך ומעמיק הגיעו חברי הוועדה למסקנה שאופי העבודות המוצעות בתוכנית הניקוז אינן מתיישבות בקנה אחד עם הגדרת השטח כשמורת הטבע (לפי תמ"מ 9/2). ללא הטלת ספק בצורך לחיזוק המצוק סבורה הוועדה שיש לאפשר ליזמי התוכנית פרק זמן נוסף לבדיקת חלופה שבאמצעותה תושג מטרה של חיזוק המצוק תוך שמירת אופיו טבעי של המצוק הקיים ללא הסטת הנחל. על יזמי התוכנית להגיש למשרד מתכנן המחוז את החלופה הנוספת תוך פרק זמן של 60 יום מיום קבלת החלטה זו. במידה ולא יועבר חומר המצוין לעיל יש לראות את החלטתנו כהחלטה על אי אישור תוכנית הניקוז."

סוגיה חשובה נוספת העולה ממקרה זה, נוגעת ליחס בין הדיון בתכניות ניקוז במשרד החקלאות, לבין הדיון באותה תכנית בוועדה המחוזית.

בחודש אוגוסט 2009 הגישה החברה להגנת הטבע התנגדות לתוכנית הניקוז, בהתאם לסעיף 20 בחוק הניקוז. בכתב ההתנגדות מפורטים מאפייניו של השטח - פיתול הנחל בינות מצוקי החוואר, לאורך 1,700 מ', ערך טבע נופי ממדרגה ראשונה שיש לשמרו, ופוטנציאל טבע יוצא דופן בעתיד, לעת שיסולקו המזהמים מן הנחל, והמערכת הטבעית שלו תשתקם. נטען כי התכנית יוצרת התערבות מתריסה בתוואי הנחל, תכנית המשנה סדרי בראשית, ומעלימה את קטעי המצוק של נפתול הנחל. בין היתר נטען בהתנגדות כי התכנית במהותה אינה מפעל ניקוז כהגדרתו בחוק, כי הטיית הנחל אינה נגזרת מצרכים ניקוזיים. נטען כי חוק הניקוז הוא חוק ישן, ואינו כולל שום מנגנון של בחינת השפעות סביבתיות של התכניות. עוד פורט במסמך ההתנגדות כי הסקר הגיאולוגי מוכיח שהסיכון אינו סיכון כה גבוה, ואינו מצדיק דמת התערבות כמוצע בתכנית. עוד נאמר כי הליך התכנון אינו כולל חלופת אפס, למרות היותה החלופה הזולה ביותר. חלופה זו לא נבחרה - לא משיקולים ניקוזיים, אלא משיקולים הקשורים בביטוח ואחריות. החלופה המוצעת על ידי החלה"ט היא שימור נפתול בית זרע, מיגון רצועת המגן והדרך באמצעי קונסטרוקציה צנועים וסבירים, והעתקת שורת הבתים הקרובה למצוק.

85 פרוטוקול ישיבת וועדת משנה לתכניות ונושאים עקרוניים כלל מחוזיים, ישיבה מס' 2010008, מיום

בתאריך 23.11.09 התכנסה הוועדה לצורך שמיעת התנגדויות, והחליטה לדחות את התנגדות החברה להגנת הטבע ממספר נימוקים: נטען כי מדובר בתכנית ניקוז כמשמעה בחוק, וכי מטרתה היא מניעת נזקים ממים עיליים ותת קרקעיים. נאמר כי ייצוב מדרונות שהם דפנות עורך ניקוז, הם מרכיב מרכזי כמעט בכל תכנית ניקוז. עוד נאמר כי השינוי במסלול הנפתול הוא מזערי, וכי המערכת האקולוגית תשתקם ותתחדש בו תוך זמן קצר. לגבי חלופת הפינוי נטען כי זו אינה בגדר הגדרה של מפעל ניקוז, וכי אינה מצויה בתחום השטח שיהיה בעתיד בתחום רשות הניקוז. כמו כן, הפרויקט תוקצב כמפעל ניקוז, ואין מסלול המאפשר ניתוב המימון לצורך העתקת הבתים. עם זאת, נאמר כי אין זה השיקול המרכזי בקבלת ההחלטה.

ניתן לראות כי בעוד שהדיון בוועדת משנה להתנגדויות במשרד החקלאות נסב על ההיבטים הצרים יחסית וממוקדים של פתרונות הניקוז, הרי שהדיון בוועדה המחוזית דן בעיקר בהקשר התכנוני הכולל של השטח.

המקרה של נחל גזר ממחיש את הבעייתיות שבכפילות ההליכים - בין חוק התכנון והבנייה וחוק הניקוז, וחוסר ההרמוניה הנוצרת ביניהם. במקרה זה, התכנית להרחבת אחיסמך (אחיסמך הגדולה, לד/8100) קבעה כי לא יינתנו היתרי בנייה אלא לאחר אישור תכנית להסדרת הנחל לפי חוק הניקוז, וכי תכנית הניקוז תותאם לעקרונות תכנון הנחל, המפורטים בתכנית (בין היתר שטחים לפנאי ונופש, שמירה מירבית על פיתולי הנחל ועוד). כידוע, לתכנית ניקוז נדרש אישור וועדה מחוזית. בדיון על תכנית הניקוז שהוגשה (מח/ש/378) הוחלט כי התכנית תאושר בכפוף לאישורה על ידי צוות שיבחן את התאמתה להוראות לד/8100. צוות זה לא הגיע לסיכום, בשל חוסר התאמה יסודית בין תכנית הניקוז, תכנית לד/8100, ותמ"א 34/ב/3. מכאן משתמע שתכנית הניקוז אינה בתוקף (בהעדר אישור ועדה מחוזית), וכי לא ניתן להוציא היתרי בנייה מכוח לד/8100.⁸⁶ כפילות ההליכים גרמה לכך כל התכניות "תקועות".

נספח מס' 3 : תכנית ניקוז נחל איילון בקטע פארק איילון

תכנית המתאר המחוזית לפארק איילון, תמ"מ 3/5 מציבה בין מטרותיה שיקום ושמירה על שטח הצפה לנחלים איילון ושפירים והיא קובעת שתנאי לאישור תכניות מתאר מקומיות בתחומה יהיה אישור הוועדה המחוזית לתכנית ניקוז לכול שטח התכנית.

רשות הניקוז הובילה הכנה של תכנית אב לניקוז לכול שטח פארק איילון, הכנת התכנית לוותה בוועדת היגוי רחבה שכללה נציגות של חברים בוועדה המחוזית, רשויות מקומיות וגופים נוספים הקשורים בפארק, בראשות מתכנתת מחוז תל אביב, אדר' נעמי אנג'ל. התכנית אושרה על ידי הוועדה המחוזית בשנת 2005.

התכנית משתרעת על חלקים נרחבים משטח הפארק, היא מציעה יצירת גופי מים עונתיים על ידי הנמכת מפלס הקרקע (5-7 מטר) במטרה לאפשר הצפה של שטחים אלו בזמן זרימות שטפונות בנחלים איילון ושפירים ועל ידי כך הפחתת ספיקות הזרימה במורד (נתיבי איילון ונחל הירקון).

תכנית הניקוז משתלבת במקרה זה עם התכנון העקרוני של הפארק ומאפשרת ליישם גם את מטרות הניקוז וגם את התכנון הנופי של הפארק. הגופים שעמדו מאחורי רעיון הפארק: חברת פארק איילון, המשרד להגנת הסביבה ומחוז תל אביב של משרד הפנים (שטח גילי שבאחריותו) האמינו שמתן המענה הניקוזי משרת את הקמת הפארק ומצטרף לתועלות הנובעות מהקמתו, ושתכנית הניקוז יכולה אף לסייע בהפקעת הקרקעות הנחוצות להשגת שתי המטרות, שטח ההצפה והפארק.

בשנת 2006 רשות הניקוז ביחד עם חברת פארק איילון החלו בהכנת תכנית (מפעל) ניקוז לשטח פארק אילון, לפי חוק הניקוז. הכנת התכנית לוותה בוועדת היגוי רחבה. בראש צוות התכנון עמד אדר'נוף פרופ' פיטר לאץ ולא מתכנני הניקוז וההידרולוגיה כפי שמקובל במרבית המקרים.

התכנית נמצאת בשלב שמיעת התנגדויות לפי חוק הניקוז.

מסקנות: תכנון אינטגרטיבי שמשלב בין תועלות ניקוזיות וסביבתיות, במעורבות כול הגופים בעלי העניין, מהווה דרך יעילה לקידום פתרונות ניקוז. התאמה בין מדיניות התכנון המתארית ובין פתרונות ניקוזיים מאפשר ליישם בעילות את המטרות הניקוזיות לצד תרומה סביבתית. במקרה זה הייעוד הראשי של השטח הוא פארק מטרופוליני, הצבת אדריכל הנוף של הפארק בראש צוות התכנון מבטיח שהתכנון ההנדסי יבוצע תוך התאמה מרבית לתכנון הנופי והתפקודי של הפארק.

פרק ד' – תמונת מצב קיים והצעות לשיפור בנושא התכנון ההנדסי

ד"ר אבנר קסלר

התפתחות היסטורית

תמונת מצב סביבתית של הנחלים בארץ מוצגת כאן עבור נחלים אלוביאליים במרכז ובצפון הארץ בלבד. נחלים אלוביאליים הם נחלים בהם הקרקעית והגדות עשויים ממשקעי סחף הניתנים להסעה ממקום למקום ומתקיימת לאורכם התאמה בין גיאומטרית האפיק למשטר הזרימה. לפיכך, הנחלים הנ"ל הם היותר פגיעים לשינויים באגני ההיקוות שלהם, כפי שניתן להיווכח במרכז ובצפון הארץ.

היקף השינויים הסביבתיים בנחלים האלוביאליים מתאים בקירוב להיקף ההתיישבות הציונית שתחילתה באזורי השפלה למרגלות רכסי ההרים. אזורים אלה היו בחלקם ביצתיים ו"מוכי קדחת" ונדרש היה לנקום קודם לפיתוח ההתיישבות החקלאית. על רקע זה התגבש כנראה המונח "הסדרת נחלים" שלא נמצאה לו מקבילה בשפה אחרת, יתכן בגלל שהימרה ל"השיב את הנחלים לסדר" היא לא מוצדקת שהרי נחל "יודע" להגיע לאיזון גיאומורפולוגי במשך עשרות אלפי השנים האחרונות, גם ללא עזרת מתכננים חיצוניים.

המונח "הסדרת נחלים" נמצא מתאים גם לסקטור החקלאי שמצד אחד הוא אחראי על תשתית הניקוז בארץ, באמצעות משרד החקלאות, ומצד שני הוא שואף להרחיב את היקף השטחים המעובדים. שילוב האינטרסים הבעייתי הזה התבטא בשנת 1957 בחוק הניקוז וההגנה מפני שיטפונות, תשי"ח, שהינו החוק על פיו פועלות כיום רשויות הניקוז. חוק זה מאפשר לרשויות הניקוז לבצע פעולות פיזיות באפיקי הנחלים בכל הקשור למונח "ניקוז" שהוגדר כדלקמן:

"פעולה שמטרתה לרכו, לאגור, להוביל או להרחיק מים עיליים או אחרים המזיקים או עלולים להזיק לחקלאות, לבריאות הציבור, לפיתוח הארץ או לקיום שירותים סדירים במדינה, לרבות ייבוש ביצות והגנה מפני שיטפונות ומניעתם, אך למעט טיפול במי ביוב".

המחוקק בחר להתעלם מתפקודיו ומעלותיו הפוטנציאליים האחרים של הנחל אם בגלל צו השעה למדינה צעירה המתבססת על ענפי החקלאות כמשאב עיקרי ואם בגלל חוסר מודעות בארץ ובעולם על תרומתו האקולוגית של איזור הנחל במתן שרותי סביבה.

הגבלות ואיסורים בדבר ביצוע פעולות ושימושים באפיקי הנחלים חלים בתחום רצועות המגן שהינן בעלות רוחב מצומצם ביותר. על פי לשון החוק, "דוחבן של שתי הרצועות יחד לא יעלה על מחצית רוחבו של העורק כשהוא נמדד בין דפנות אפיקו". והיה ורוחב רצועה אחת על פי חישוב זה יורד מחמישה מטרים, החוק מתיר לקבוע את רוחב הרצועה ל- 5 מטרים אך לא יותר. בכך מותיר המחוקק רצועה קרקע מזערית משני עברי האפיק כל זאת תוך מתן עדיפות מכרעת לשימושי הקרקע החקלאיים על חשבון פשטי ההצפה והשטחים הפתוחים.

בחסות החוק ובעידוד הסקטור החקלאי יצא מכלל שימוש גם אחד המרכיבים החיוניים ביותר לתפקוד תקין של הנחל שהינו פרוזודור הנחל (Stream corridor). הפרוזודור כולל את חיץ הביניים (Riparian Zone) ואת פשט ההצפה. בנחלי השפלה רוחבו עשוי להשתנות בתחום שבין 100 עד 200 מטר. מעבר לנחיותו האקולוגית של הפרוזודור בהספקת שרותי סביבה למיניהם (Ecosystem services) יש לו גם תפקיד מכריע בשמירה על היציבות הגיאומורפולוגית של הערוץ כמתואר בהמשך.

כפי שניתן לצפות, שטחים מעובדים במרחק של עד כדי 5 מטרים מגדת הנחל, מוצפים באופן תדיר ומסיבים בדיעבד נזק ניכר לסקטור החקלאי. על מנת לצמצם נזק זה קבע משרד החקלאות שאין להתיר הצפה של שטח חקלאי אלא אחת ל- 10 או 20 שנה. כלומר, יש להסדיר את יתרת הנחל, לאחר ניכוי הפרוזודור לטובת תוספת שטחים מעובדים, למעבר ספיקת שיא של אחת ל- 10 או 20 שנה. דוגמא של נחל מוסדר כזה מוצגת בתרשים מס' 2.

והיה אם פרוזודור הנחל מוסב לשטח אורבני, אירועי ההצפה שבתחומו כרוכים בסיכון חיי אדם ולפיכך הדרישה הנורמטיבית להסדרת נחל היא עבור אירוע נדיר של 1 ל- 100 שנה. כלומר, נדרש להסדיר את הנחל למעבר ספיקה שיא נדירה במיוחד באופן שלא תתאפשר גלישה מעבר לגדות. כמובן שדרישה כזו מחייבת שינוי משמעותי של גיאומטרית ערוץ הנחל, מעבר לכל שיקול גיאומורפולוגי או אקולוגי.

כאן המקום לציין שהסבת פרוזודור הנחל לשימושי קרקע חקלאיים ונדל"ניים פגעה קשות גם ביכולת הנחל להתמודד עם מפגעי הארוזיה. אפיק הנחל הטבעי עוצב במשך אלפי שנים באופן הספיקה המרבית קודם לתחילת הצפה (Full bank capacity) היא גם הספיקה המרבית ללא נזקי ארוזיה משמעותיים. כל תוספת לספיקה המרבית הנ"ל תתבטא מצד אחד בגידול ניכר ברוחב הזרימה, באמצעות פשט ההצפה, ומצד שני בגידול מזערי במהירות או בעומק הזרימה. כלומר, פשט ההצפה פועל לריסון תוספת מהירות ועומק זרימה ולפיכך גם לריסון מאמצי הגירה שהם מחוללי הארוזיה העיקריים. במילים אחרות, פשט הצפה משמש "שסתום בטחון" חיוני למניעת מפגעי ארוזיה באירועי זרימה בינוניים ומעלה.

העמקה של האפיק הטבעי או בניית סוללות לאורך הגדות, כמקובל ב"הסדרת נחלים", מנטרלת את השסתום הנ"ל ומזרזת את ההתחזרות בקרקעית, התמוטטות הגדות וסתימה מורד האפיק במצבורי סחף.

תפנית חלקית בכיוון החיובי בנושא פרודור הנחל היא אישורן של שתי תוכניות המתאר הארציות בשנת 2006, תמ"א 34 למשק המים ותמ"א 35 לבניה, לפיתוח ולשימור. בתמ"א 3334 (נחלים וניקוז) הוגדרו רצועות השפעה בשולי רצועות ההגנה המקוריות, כמתואר בתרשים מס' 1. רוחב רצועות ההשפעה נקבע ל- 100 מטר מכל צד עבור אפיק ראשי ול- 50 מטר עבור אפיק משני. אין התייחסות פרטנית לשימושי קרקע בתחום הרצועות הנ"ל להוציא ש"תותר הקמת מתקנים ומבנים בתחום רצועות המגן וההשפעה של עורק ובפשטי ההצפה אם לדעת מוסד תכנון אין חשש שיגרמו לזיהום המים".

בתמ"א 35 הוגדרה רצועת נחל יחידה של 100 מטר מכל צד, אלא אם כן החליט מוסד התכנון אחרת. והיה ותוכנית הבניה היא בתחום רצועת הנחל, באופן חלקי או מלא, יש חובה לכלול בין מטרות העיקריות של התכנית את "שיקום הנחל ושימורו".

שינוי היסטורי נוסף שפגע בתפקודו התקין של הנחל הוא השינוי במשטר הזרימה בעקבות הפיתוח האורבני המואץ, בעיקר בשפלה ובמישור החוף היכן שמרוכזים המרבית הנחלים האלוביאליים. פגיעה זו היא פועל יוצא של עליה באחוזי הריצוף בתחום האגן המתבטאת בעליה של עשרות אחוזים בנפח ובעוצמת הזרימה במוצאים. הגידול בעוצמת הזרימה משיג בדרך כלל את הגידול בנפח הזרימה (לא כולל אירועים קיצוניים) בזכות תוספת של תשתיות ניקוז המיועדות לסלק במהירות האפשרית את עודפי הנגר העילי. דוגמה בולטת לשינוי כזה היא "כליא" נחל רעננה במובל תת קרקעי גדול המנקז בזמן קצר את השטחים הבנויים בעיר רעננה. קיצור זמן הניקוז ותוספת נפח הזרימה בגין אחוזי הריצוף האורבניים שינו באופן משמעותי את משטר הזרימה בנחל פולג אליו נשפך נחל רעננה.

ניסיונות להכשיר את הנחלים למלא את יעדי חוק הניקוז, כמו גם להתמודד עם השינויים הניכרים בתשתית הנחל (פרודור) ובמשטר הזרימה (פיתוח אורבני) נעשו בארץ באמצעות גישה תכנונית שתקרא להלן - המסורתית, כמתואר להלן.

גישת התכנון המסורתית

גישה התכנון המסורתית שנהוגה בארץ היא של "הסדרת נחלים" לפיה יש לתכנן את האפיק להולכת ספיקת התכן ביעילות המרבית אל מחוץ לאגן בדגש על חישוב מפלס המים ומהירות הזרימה. התכנון ההידראולי מתבסס על פתרון משוואות הרציפות והאנרגיה (או המומנטום) בשילוב עם משוואת החיכוך כדוגמת משוואת מאנינג. אל מנת למנוע תחילת ארוזיה בקרקעית ובדפנות האפיק הפתרון נדרש גם לעמוד בערכים מותרים של סף עליון עבור מהירות הזרימה או כוחות הגזירה כפונקציה של חומר התווך באפיק.

מונח מקצועי יותר לגישת תכנון מעין זו הוא של אפיק בעל סף עליון (Threshold channels) או אפיק בעל תנאי גבול קבועים (Fixed boundaries channels) היכן שכוחות הסחיפה של ספיקת התכן נמוכים יותר מהסף הנדרש לתזוזה כלשהי בגדות או בקרקעית האפיק. הגישה הנ"ל פותחה במקור לצרכי תכנון תעלות עפר לניקוז והשקיה בעלות חתך רוחב הנדסי, על פי רוב טרפזי, במידה רבה בהתאם למגבלות הביצוע של הציוד המכני הכבד.

התאמתה של גישת התכנון המסורתית למטרת שיקום נחלים היא מאד בעייתית ולעיתים אף שלילית. אין בגישה זו התייחסות הולמת לתהליכי ארוזיה, ההסעה והשיקוע של הסחף. הגיאומטריה ההנדסית של חתך האפיק נמצאת במקרים רבים בסתירה לגיאומטריה הטבעית הנחוצה לקיום מאון גיאומורפולוגי בין משטר הזרימה לתווך האלוביאלי. כתוצאה השיטה עשויה לייצר אפקט מתגלגל של "כדור שלג" כמתואר להלן:

1. מסדירים את אפיק הנחל כדי למנוע הצפת שטחים חקלאים או אורבניים בתחום פרוזודור הנחל הטבעי.
2. הסדרת האפיק מתבצעת באמצעות הסבת חתך הזרימה הטבעי לחתך הנדסי בעל ממדים גדולים יותר, נקי מצמחיית גדות.
3. החתך ההנדסי מגדיל את כושר ההולכה של האפיק המוסדר ולפיכך גם את אנרגיית הזרימה.
4. התוספת באנרגיית הזרימה מגבירה את נוקי הארוזיה בקטע המוסדר ואת השקעת הסחף במורדו.
5. העצמת נוקי הארוזיה מחייבת הסדרה מחודשת... וחוזר חלילה.

נוקים ישירים כתוצאה מתכנון נחלים ללא התחשבות בצרכי שיווי המשקל הגיאומורפולוגי הם של העמקה והרחבה לא מבוקרים ושל התמוטטות דפנות הערוץ והיווצרות אזורי שיקוע לא רצויים לאורך תוואי הזרימה. באזורי השיקוע הלא רצויים הנ"ל יורד כושר ההולכה של האפיק ועולה פוטנציאל ההצפה הלא מבוקרת. סיום צפוי ולא כל כך אקולוגי לאפקט המתגלגל הנ"ל הוא של ריבוי אלמנטים קשיחים (ביטון, גביונים, בולדרים) לאורך תוואי הזרימה של מרבית הנחלים האלוביאליים שבשפלה ובמישור החוף.

עדות עדכנית לנוקים חוזרים ונשנים כתוצאה משילוב של שינויים במשטר הזרימה ויישום גישת התכנון המסורתית התרחשה בחורף הקודם באגן נחל פולג, היכן שבעקבות סופת גשמים יחידה ולא שגרתית התהוו נוקי ארוזיה והשקעת סחף בסך של כ-30 מיליון ₪.

גישת התכנון האקו-הידרולוגית

גישה תכנון עדכנית יותר היא הגישה האקו-הידרולוגית שנועדה למטרות שיקום נחלים (River restoration) אלוביאליים בהם הופך שיווי המשקל האקו-הידרולוגי. כאמור חומר הגדות והקרקעית בנחלים אלוביאליים ניתן להסעה ומתקיים חילוף חומרים רציף בין החומר המוסע בזרימה לבין החומר השוקע בגדות ובקרקעית. לפיכך הגיאומטריה של נחל אלוביאלי ומשטר הזרימה קשורים זה בזה באופן ששינוי במשטר הזרימה מתבטא בעיצוב מחדש של גיאומטריה הנחל. עיצוב האפיק מחדש מתבצע בדרך כלל ע"י תהליכים של ארוזיה, הסעה, שקיעה והרחפה.

על פי הגישה האקו-הידרולוגית אפיק יציב הוא אפיק המסוגל לאורך זמן להוליך את עומס הסחף הנכנס ללא שקיעה ו/או התחתרות משמעותיים תוך ביצוע שינויים קלים ברוחב, בעומק ובשיפוע האפיק. תכנון השיקום של נחל אלוביאל עפ"י הגישה האקו-הידרולוגית מורכב יותר מתכנון עפ"י הגישה המסורתית מאחר והוא אמור לקיים בנוסף גם את שיווי המשקל הדינמי של הסעת סחף. כלומר, יש לפתור את משוואת הסעת הסחף בנוסף למשוואות הרציפות, האנרגיה והחיכוך. כמו כן נדרש להסתייע במספר עקרונות גיאומורפולוגיים המושתתים בחלקם על תוצאות ניתוח תצפיות היסטוריות.

פתרון ראשוני של הנחל נעשה ביחס ל"ספיקה מעצבת אפיק" (Channel forming discharge) המחליפה את ספיקת השיא לפי תקופות חזרה של הגישה המסורתית. עד שנות ה-60 של המאה הקודמת היה נהוג להניח שמעצבי האפיק העיקריים הם שיטפונות נדירים בעלי עוצמת זרימה חזקה בגלל היחס הלא ליניארי שבין עוצמת הזרימה לשטף הסחף. בחינה מדוקדקת יותר בהמשך העלתה שלאורך זמן הספיקות הדומיננטיות הן דווקא ספיקות נמוכות יותר בעלות תדירות הופעה גבוהה יותר. לפיכך גובשה המתודולוגיה של "ספיקה מעצבת אפיק" לפיה לכל נחל אלוביאל קיימת ספיקה יחידה, שבהינתן מספיק זמן תייצר רוחב, עומק ושיפוע האקוויוולנטים לאלה הנוצרים באמצעות סה"כ הזרימות הטבעיות.

חישוב ספיקה מעצבת אפיק איננו חד משמעי והוא מתבצע באחת משתי הטכניקות הבאות:

1. חישוב ספיקת גדות (Bank full capacity) שהינה הספיקה המרבית קודם לגלישה מעבר לגדות וזרימה בפשט ההצפה.
2. ספיקה אפקטיבית (Effective discharge) ספיקה המתאימה לספיקה המשוקללת שמעבירה את נפח הסחף המרבי לאורך זמן. הספיקה מחושבת באמצעות עקומי תדירות זרימה ויחסי סחף-ספיקה.

תוצאות החישוב משתנות מנחל לנחל בהתאם לנתוני הפיזיים ומשטר הזרימה. אולם בקירוב ראשוני נמצא שספיקה מעצבת האפיק מתאימה לתקופה חזרה של עד שנתים לנחל עם זרימה רציפה כל השנה ועד 10 שנים לנחל עם זרימה לפרקי זמן קצרים של נגר ישיר. יוצא מכאן שלא ניתן לצפות שבהכשרת אפיק להזרמת ספיקת שיא של 100 שנה, ללא הצפות, יתקיים שיווי משקל גיאומורפולוגי ללא מפגעי ארוזיה ושקיעת סחף.

עקרונות מוצעים למתווה מדיניות הנדסית

גישת התכנון האקו-הידרולוגית פותחה ומיושמת בעשור האחרון בעיקר בארה"ב וככל הידוע היא לא מצאה ביטוי בתכנון נחלים אלוביאליים בארץ. תנאי מוקדם ליישום הגישה הנ"ל הוא בסיס מידע בעל רקורד מדידות ממושך אודות שינויים גיאומורפולוגיים בתנוחת אפיק הנחל, במידות הגיאומטריות של חתך הזרימה ובמשטר הסעת הסחף. אין בארץ כיום בסיס מידע כזה ויכולות ההטעמה של המידע המדוד מארצות רחוקות מוגבל במיוחד. יתרה מזאת, במוסדות ההשכלה בארץ לא מכשירים מהנדסים לביצוע שיקום נחלים ומסתפקים בעיקר ותכן של תעלות עפר מלאכותיות.

לאור הנ"ל לא ניתן לצפות לממש "כבר מחר" טכניקות עדכניות לשיקום נחלים אלא להצטמצם תחילה למספר עקרונות בסיסיים ולפתח בהדרגה את מערך הנתונים והידע המתאימים. להלן מתווה ראשוני של עקרונות לשיקום נחלים אלוביאליים בהתאמה לתנאי הארץ:

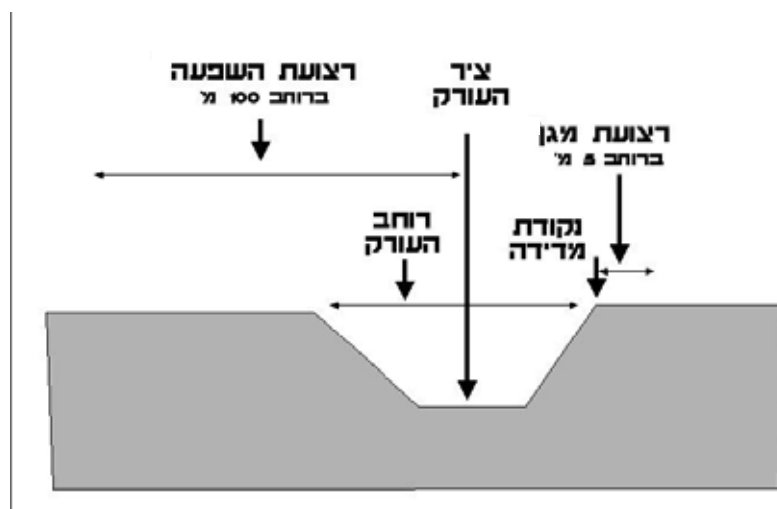
1. **הקמת מערך ניטור סחף.** ערכים למדידה הם של ריכוזי הסחף כפונקציה של הזרימה ושל שינויים גיאומטריים בערוץ הנחל במגמה לאתר מוקדי התחרות ושקיעה. תוצאות המדידה חיוניות גם למעקב אחר יציבות האפיק בו מתקיים שיוויון בין כמות הסחף הנכנסת ליוצאת. מוסדות מתאימים לביצוע המדידות הנ"ל הם הרשויות המקומיות של נחל/ניקוז/אגן בהדרכה וסיוע מקצועי של התחנה לחקר הסחף, משרד החקלאות.
2. **שיחזור/עיצוב מחדש של פרוודור הנחל.** פרוודור הנחל חיוני להתהוות פשטי ההצפה שהינם אמצעי חשוב למניעת ארוזיה באפיק. כמו כן הפרוודור מאפשר התאמה של חתך הזרימה ותנוחת האפיק לשינויים במשטר הזרימה (שמירה על מאזן גיאומורפולוגי). ניתוחים כלכליים עדכניים מצביעים על יתרון כלכלי לשחזור הפרוודור על פני המשך העיבוד החקלאי. זאת בזכות צמצום הוצאות התחזוקה (פינוי סחף ועבודות ייצוב) והרחבת היקף הפעילויות של פנאי ונופש. שחזור הפרוודור אינו בהכרח שחזור ממדי הפרוודור ההיסטורי אלא פרוודור המתאים למשטר הזרימה הנוכחי ולאילוצי הפיתוח הקיימים. די ברצועה של כ- 100 מטר מכל גדה כדי לשפר משמעותית, הן את יציבות האפיק והן את איכות שרותי הסביבה האקולוגיים. מקרה מיוחד במסגרת עיצוב פרוודור הוא שיחזור נפתולים (Meanders) שיושרו במסגרת "הסדרת הנחל". יישור הנפתולים נועד לשרת (1) הגדלה של השטח המעובד (2) הגדלה של כושר ההולכה באפיק בזכות הגדלת שיפוע הקרקעית. מימוש המטרות הנ"ל מסתכם לאורך זמן בהתפתחות נזקי ארוזיה אותם ניתן לשקם ע"י שחזור מחדש של הנפתולים.
3. **שיחזור/עיצוב מחדש של חתך הזרימה.** הגיאומטריה של חתך הזרימה בנחל אלוביאלי מתאימה את עצמה לשינויים במשטר הזרימה באופן שנשמרת היציבות (הדינמית) של האפיק. העמקה מלאכותית של האפיק ו/או הגבהת סוללות משני צידיו מערערת את מאזן הסחף ועשויה להתבטא במיחתור קרקעית, התמוטטות גדות וסתירת האפיק במורדו. אין ברשותנו כיום את מידע מדוד בעזרתו ניתן להגדיר את ממדים היציבים, או את היחס היציב בין הממדים לאורך זמן. לפיכך יש לבסס את שיחזור חתך הזרימה בשלב ראשון על ניסיונות ומעקבים, אנאלוגיה לקטעי נחל יציבים וניסיון מעשי מצטבר אצל הנוגעים בדבר.
4. **יישום טכנולוגיות "ירוקות" לייצוב.** במקרים רבים היקף השינויים בתשתית הנחל ובמשטר הזרימה גדול מכדי "להניח לנחל להסתדר בעצמו" ויש צורך באמצעי עזר. אמצעים כאלה כוללים מגוון רחב החל מייצוב צמחי, עבור במזרונים הזרקה וכלה ובמובל ביטון. ככלל יש להעדיף אמצעים בעלי מינימום אלמנטים קשיחים על מנת לאפשר את קיום התהליך הדינמי של הסעה והשקעת סחף. כמו כן יש למזער את היקף השטח האטים באמצעותו מבודד גוף המים מתווך הקרקע. דוגמא אודות ההבדלים שבין שתי הגישות התכנון שהוצגו לעיל היא בהתייחסות לצמחיה בקרקעית ובגדות התעלה. על פי הגישה המסורתית יש לנקות את חתך האפיק מצמחיה על מנת להקטין את מקדם החיכוך ולהגדיל את כושר ההובלה של האפיק. על פי הגישה האקו-הידרולוגית יש לאפשר התפתחות צמחיה טבעית, כולל שיחים ועצים, ולפצות על תוספת החיכוך בהגדלה של חתך הזרימה.

5. **יישום טכנולוגיות לפיתוח בעצימות נמוכה.** פיתוח בעצימות נמוכה מייצג גישה תכנונית חדשה שפותחה בצפון אמריקה והידועה בשם הלועזי LID (Low Impact Development). על פי גישה זו יש למזער את ההשפעה (אימפקט) של הפיתוח האורבני על משטר הנגר העילי, הן בנפחים והן בעוצמות הזרימה. טכנולוגיות של LID מבוססות על ריבוי פתרונות מקומיים, עד רמת המגרש הבודד, באמצעותם ניתן לשמר את תהליכי ההשתייה והחידור הטבעיים של הנגר העילי. יישום טכנולוגיות כאלה בשכונות קיימות וחדשות יקטין את היקף השינויים במשטר הזרימה וישפר את עמידות האפיק לאורך זמן.

6. **מתקני הטייה ואגירה להספקת מים.** הנגר העילי הזורם בנחלים הוא משאב יקר מציאות באזורנו הצחיח למחצה. לפיכך נחוצה פשרה מתאימה בין צרכי משק המים לבין הצרכים האקולוגיים/סביבתיים של הנחל וסביבתו. יתרה מזאת, למתקני הטייה ואגירה עשויה להיות תועלת גם בקיזוז תוספות הנגר הלא טבעיות משטחים אורבניים (היכן שלא מיושמים הטכנולוגיות לפיתוח בעוצמה נמוכה). פוטנציאל תפיסת המים העיקרי בנחלים הוא של גאוויות קצרות טווח של עד 3-4 ימים. פרקטיקה מקובלת לניצול פוטנציאל זה היא של בניית סיכרון לרוחב האפיק (סיכרון גיא) על מנת להגביה את פני המים בזרימות רדודות, אם לצורך שאיבה ואם לצורך הטייה גרביטציונית. הזרימה השיורית במורד נקבעה בדרך כלל על פי יכולות השאיבה/ההטייה או נפח האגירה הסמוך, הקטן מביניהם.

פרקטיקה כזו הינה בעייתית במיוחד למשטר הסעת הסחף ולפעילות האקולוגית שלאורך הנחל. דוגמא לאופן שבו משטר הסעת הסחף מופר בגין מתקן כזה מוצגת להלן:
 א. סיכרון לרוחב האפיק מגדיל את מצבורי הסחף במעלה ומקטין את ריכוז הסחף במורד.
 ב. ריכוז הסחף הנמוך מגביר את הארוזיה בקרקעית ומוריד את מפלסי הזרימה.
 ג. ירידת מפלסי הזרימה במורד מתחילה מחתור לאחור במעלה היובלים הצדדיים.
 ד. המחתור לאחור מגדיל באופן ניכר את עומס הסחף במורד הכניסות הצדדיות, מעבר ליכולת ההסעה של הזרימה השיורית (לאחר ההטייה) והאפיק נסתם בהדרגה.

יש לאסור שימוש בסיכרוני גיא לטובת מתקני הטיית צד באמצעותם מוגלשים מים דרך דופן האפיק, החל ממפלס זרימה נתון. באופן כזה מובטחת בעדיפות ראשונה גם הזרימה האקולוגית הנחוצה למורד.



תרשים 1: סכמת רצועות מגן והשפעה על פי תמ"א 334.



תרשים 2: דוגמא לאפיק נחל "מוסדר" בנחל שורק, ממערב לכביש 6.

פרק ה' – התפקוד הסביבתי של רשויות ניקוז – אקולוגיה

אבי אוזן, רשות הטבע והגנים

רקע

על מנת לנסות ולהבין את מערכת הערכים העומדת מאחורי האופן בו הוסדרו נחלי ישראל בעשורים שלאחר הקמת המדינה, כדאי לחזור לטקסט המכונן של תחום הניקוז בארץ, "חוק הניקוז וההגנה מפני שיטפונות התשי"ח 1957. על פי חוק זה:

"ניקוז" - כל פעולה שמטרתה לרכז, לאגור, להוביל או להרחיק מים עיליים

או אחרים המזיקים או העלולים להזיק לחקלאות, לבריאות הציבור, לפיתוח

הארץ או לקיום שירותים סדירים במדינה, לרבות ייבוש ביצות והגנה

בפני שיטפונות ומניעתם, אך למעט טיפול במי-ביוב; הדגשות של המחבר.

אם כך, מדובר במזיק עם אפס סובלנות כלפיו. כלל ידוע הוא שמזיק יש להדביר. כעת, לאחר שהתופעה (מים) ניתנת להגדרה כמזיק, נפתחת הדרך ליישום ותקצוב של כל פעולה להדביר, לצמצם, להרחיק את התופעה הזו.

בנוסף, אנו נדרשים להאחדה של כלל התצורות הגאומורפולוגיות והתופעות ההידרולוגיות לכדי מילה אחת בעלת קונוטציה רפואית של צורך בפתיחה, "עורק", לפני חוק הניקוז:

"עורק" - נהר, נחל, ערוץ, תעלה, שקע וכל אפיק אחר, בין טבעיים ובין מותקנים או מוסדרים, שבהם זורמים או עומדים מים, תמיד או לפרקים;

לאחר ההבנה של המשמעות של הטקסט העתיק הנ"ל **ייבוש החולה** ושאר ביצות ארץ ישראל כבר נראה הגיוני, יישור של נפתולי הנחלים כבר מקבל הסבר ופשר, המאמץ הסיוזיפי (וחסר התוחלת יש לומר) של מהנדסי הניקוז למנוע את "הרס הנחל" כלשונם, מקבל הסבר מניח את הדעת.

לאור הקדמה זו יפורטו בהמשך סעיפי העבודה.

סעיף 1:

מהם הקריטריונים והשיקולים ההנדסיים בתכנון הסדרת הנחלים, מהו בסיס הידע בו נעשה שימוש, והאם קיים ידע לגבי ההשלכות הסביבתיות/חלופות ניקוז סביבתיות.

הקושי הראשוני שסוגיה זו מעלה היא עצם השימוש במילה תכנון. נחל זורמת המים בו הם תופעה טבעית וככזו נשאלת השאלה, מה המשמעות של תכנון של דבר שכבר קיים ופועל. הרי איש לא יעלה על הדעת לתכנן מחדש את האופן בו צומח עץ, או את האופן בו מלח מתמוסס במים. המרב שיכול פלוני לעשות הוא לנסות לכוון ולבקר את התופעה הטבעית על מנת שתתאים לצרכיו. לאחר הסתייגות זו מהשימוש הנעשה במילה תכנון, ימשיך הכתוב להשתמש בה, זאת מכיוון שעדיין אין הסכמה על הטרימינולוגיה המתאימה שתהווה תחליף.

הקריטריון העיקרי המשמש את התכנון של הסדרת הנחל הוא **ייעודי הקרקע הגובלים בנחל**. חשוב להבין נקודה זו כי למעשה היא הטעות היסודית שממנה נגזרות שאר הבעיות. משבר המים בישראל נובע מסיבה דומה. זאת, מכיוון שתכנון הקצאות המים לחקלאות נעשה על פי יעדי משרד החקלאות/דרישות החקלאים תוך התחשבות מועטה בתופעת הטבע המכונה "ירידת משקעים".

ייעודי הקרקע קובעים את **ספיקת התכן**, במילים אחרות, מה היא הספיקה (נפח המים שזורם ביחידת זמן) שהנחל "צריך" להעביר דרכו מבלי שהמים יגלשו לצדדים. קביעה שרירותית זו מביאה לתכנון הכופה על הנחל מימדים אשר כלל אינם קשורים לאופיו ההידרולוגי-מורפולוגי. מצב זה בהכרח גורר אחריו התאמות מבניות של הנחל ("הנחל נהרס" כדברי אחד מבכירי מהנדסי הניקוז בארץ). מכיוון שרוב ההסדרות באות במצומד עם פיתוח מסוג כזה או אחר, הניסיון של הנחל להתאים עצמו למצב החדש גורר נזקים לפיתוח החדש אשר הם בתורם גוררים דרישה להסדרה באמצעים קשיחים.

בסיס הידע אשר לרוב משמש את מתכנני הניקוז הוא תחנות מדידה הידרומטריות (לרוב של השרות ההידרולוגי) ותחנות למדידת משקעים (לרוב של השירות המטאורולוגי). נתוני הזרימה בנחלים, נתוני הגשם, מפות הקרקעות ומידע נוסף משמשים כבסיס למודלים ולחישובים לחיזוי "תקופות חזרה" של אירועי זרימה בנחלים. תקופת החזרה למעשה מהווה את הבסיס לקביעת ספיקת התכן. כיום, לאחר אישור תמ"א 34/ב' ישנה טבלה מחייבת של תקופות חזרה על פי שימושי הקרקע:

מתוך התמ"א:

הסתברות מירבית לאירוע בשנה מסוימת	תקופת חזרה בשנים	השימוש בשטח
10%	10	חקלאות: גידולי שדה ומטעים, פארקים
4%	25	בתי צמיחה ומבנים בשטחים פתוחים
2% לכל היותר	לפחות 50	כבישים ומסילות ברזל *
1%	100	סוללות מאגרים וסכרים **
1%	100	שטחים מבונים מעורקי ניקוז ראשיים **
20% עד 2%	5 עד 50	שטחים מבונים (רחובות, מגרשי חניה חצרות בתים וכיו"ב)
1%	100	הצפה פנימית של בתים מכל מערכת ניקוז.

יחד עם כל השינויים החיוביים שבאו בעקבות אישור התמ"א קביעה זו של טבלה מחייבת של **תקופות חזרה** מהווה אבן נגף עיקרית וגורם מעכב בכל תהליך שינוי והתקדמות בנושא הגישה המתאימה להגנה מפני נזקי הצפה. זאת, מכיוון שבעצם אימוץ הטבלה, מקבלת התמ"א את העיקרון המרכזי בתפיסת הניקוז הקיימת והיא שניתן לקבוע לנחל מה הזרימה המתאימה לו מבלי להתחשב באופיו הטבעי.

אף על פי שבשנים האחרונות ישנה התחלה של הכרה בצרכי שמירת הטבע בכל הקשור לחשיבותם ותפקודם של הנחלים בשטחים הפתוחים והבנויים, ההבנה של השינויים הנדרשים עדיין מוגבלת ביותר. ישנו עירוב רב במושגים ותחומים החל מאסתטיקה (ישנן הצעות למכביר להוסיף פיגמנט ירוק לבטון שיכסה את הנחל) דרך היבטי נוף ("הנחל נראה פתוח וירוק", לא משנה שכל הירוק נובע ממינים רודרליים במקרה הטוב או מינים פולשים במקרה הרע) וכלה בפנאי ונופש.

ישנו חוסר הבנה עמוק בכל הקשור ל:

- פגיעה פיזית באורגניזמים החיים בנחל.
 - הסרת צל הגורמת להעלאת טמפר' הסביבה והגברת הקרינה.
 - הפרעה לקינון, גיוס (צאצאים שהופכים לבוגרים), הסרת מחסה.
 - עצירה של תהליכי סוקצסיה (עקב משטר תחזוקה)
 - עידוד מינים פולשים ומינים מתפרצים
 - חשיבות תהליכי הפרעה (שינויים מורפולוגיים באפיק הנחל לדוגמא) למגוון הביולוגי.
- אך החשוב מכל הוא חוסר ההבנה שנחל אלוביאלי חייב שטח משני צידיו, **פרוזדור הנחל**, על מנת שכלל התפקודים והתהליכים (הידרולוגיים, מורפולוגיים, אקולוגיים) יתקיימו כסדרם.

ניתן, על ידי תכנון רעיוני בגישה נכונה ויישום של טכניקות מתאימות, למזער את הנזק המידי שנגרם עקב פעולות ההסדרה, אך אולי חשוב יותר מכך, לאפשר את שיקומו לאורך זמן של הנחל שעבר "הסדרה".

2. הגורמים העוסקים בתכנון הניקוז בישראל ומהו תהליך התכנון ההנדסי ושלבי אישורו.

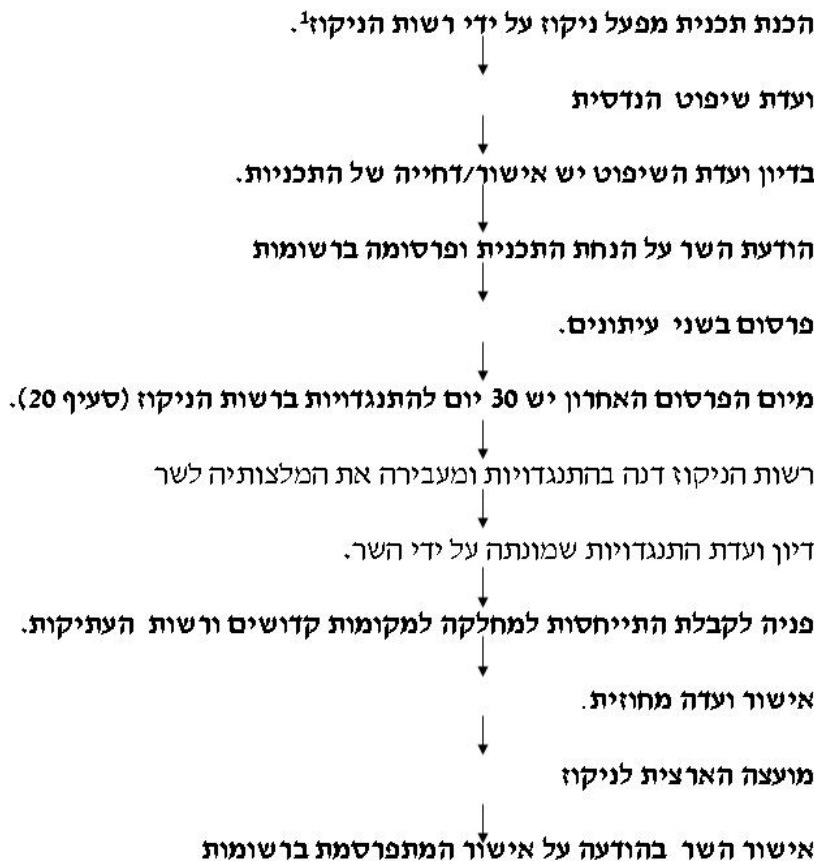
לצורך מענה על שאלה זו יש להבחין בין תכנון ניקוז חדש (תיעול עירוני וכיוב') לבין תכנון ניקוז של רשת הניקוז הטבעית - נחלים. מסמך זה יעסוק בתכנון של הנחלים. ברוב המקרים, בחזית התכנון הוא רשות הניקוז המקומית. אולם, יזם התכנית בפועל הוא מי שבבעלותו/ אחזקתו שטח הסמוך לנחל וחש כי הנחל כפי שהוא זורם באותו הזמן, עשוי להפריע או להזיק לשימושיו. חשוב להבין נקודה זו מכיוון שהיא מבליטה ניגוד ענייני מקצועי/כלכלי בין רשות הניקוז לבין משתמשי השטח, יהיו אלה חקלאי, מועצה אזורית, יזם נדל"ן.

ניגוד עניינים מדוע? זאת, מכיוון ששיטת ההגנה הטובה ביותר מפני שיטפונות היא השיטה הפאסיבית, לא להתקרב לנחל ולא לגעת באפיקו. בנקודה שבה נפלה החלטה לפתח את השטח הסמוך לנחל, נוצר גם הסיכון. אף על פי כן, מרגע שהוגדר ה"צורך" מתחיל התכנון להתגלגל.

ראשית כאמור, **קובעים** את תקופת החזרה ומחשבים את ספיקת התכן = "כמה מים צריך הנחל להעביר לפני שיציף את סביבתו".

מרגע זה הדבר היחידי שנלקח בחשבון מבחינת מצב קיים הוא האם הנחל כפי שהוא קיים בשטח מתאים או לא מתאים לסכימת התכנון. אם השיפוע תלול מדי- ממלאים, אם השיפוע מתון מדי- חופרים, אם ה"מהירות המותרת" מתחת לסף החתירה - הגדות יישארו עם עפר, אם "מהירות המותרת" מעל לסף החתירה - גדות הנחל יבוצרו (בטון/אבן/וכל שילוב שלהם). חשוב להבין כי כל התכנון מכוון להשיג את המטרה עם **מינימום שטח**. כך, פתרונות הכוללים תפיסת שטח לצמיתות, על אף יתרונם הבולט שהם בבחינת הגנה פאסיבית, כמעט ואינם מקודמים למרות היתרון המהותי והסמכות המוקנית בחוק.

תהליך האישור: דאה סכימה



לכאורה, מסלול שבו ישנה הזדמנות ראויה לציבור להביע דעתו בנוגע לתכנית. בפועל, שנים רבות לא נבנתה יכולת מקצועית בוועדות המחוזיות לאתגר את יזמי מפעל הניקוז וגם לא היו כללים לבחינה. כך שלמעשה, לרוב, ועם כל הזהירות המתבקשת, הועדות המחוזיות היוו חותמת גומי ולא ערכאה מקצועית לבחינה רחבה של תכנית מפעל ניקוז.

כיום עם אישור תמ"א 34ב/3 יש כללים לבחינה ושיפוט, אך עדיין ישנו קושי ביציקת תוכן ממשי בהגדרות ובכללים.

3. מהם המרכיבים האקולוגיים בתכנון הנדסי של ניקוז ונחלים, זיהוי הקונפליקטים בין תכנון הנדסי ואקולוגיה במצב הקיים.

ניתן לחלק את האופן שבו המערכת האקולוגית הנחלית נפגעת במסגרת הסדרת נחל ותחזוקתו לשני חלקים עיקריים.

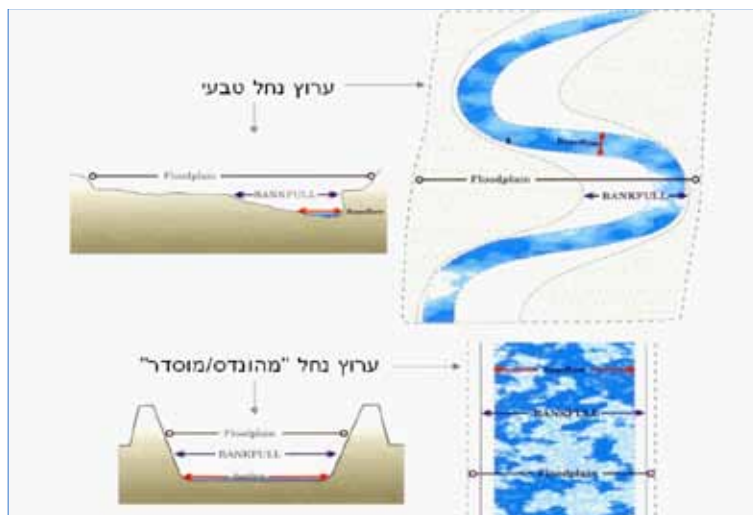
1. פגיעה סטרוקטוראלית

2. פגיעה תהליכית

מרכיבי הפגיעה הסטרוקטוראלית העיקריים:

1. ממגוון לאחידות:

נחל טבעי טרם הסדרה מורכב ממגוון של בתי גידול עם גרדיאנט לחות מתון ממרכז האפיק ועד לכתפי הנחל וגדותיו. המגוון הוא בחתך הרוח, בשיפוע הקרקעית, בתוואי הנחל, בחומרים מהם עשויים הגדות וקרקעית הנחל (ראה איור). הסדרת הנחל מוחקת באחת מגוון זה ויוצרת במקומו בית גידול אחיד עם גרדיאנט לחות חד ממרכז האפיק והחוצה.



איור: ההבדלים העיקריים בין נחל טבעי לנחל מוסדר בהיבט של התוואי וחתך הרוחב, מתוך Rosgen 1996.

כתוצאה מכך, המגוון הביולוגי שהתבסס על המגוון המורפולוגי-הידרולוגי נמחק גם הוא ומתקבלת חברת צומח ובע"ח דלת מגוון ועושר המורכבת ממינים ג'נרליסטיים וכן מינים פולשים.

2. הסרת מחסה ופגיעה בקינון

מיני בע"ח רבים מסתמכים על סבך הצומח בנחלים למחסה, לקינון ולגידול צאצאים. במציאות הישראלית שבה השטחים הפתוחים משנים את אופיים לפעמים בין לילה, סבך הנחלים מהווה עוגן של יציבות בסביבה בלתי יציבה. הסדרת נחל כאמור כוללת את חישוף כל הצומח הטבעי ובכך למעשה מוחקת את אזורי המפלט והקינון הללו.

3. פגיעה פיזית בערכי טבע מוגנים ומינים נדירים:

חשוב לזכור שעבודות ההסדרה פוגעות פיזית במיני צומח ובע"ח מוגנים, נדירים וגם מיני "רגילים" המהווים חלק חשוב ובלתי נפרד מהמערכת האקולוגית של הנחל.

מרכיבי הפגיעה התהליכית העיקריים:

הפגיעה התהליכית מכוונת בעיקר למצב שבו הנחל מוצא עצמו עם תום העבודות ולאורך שנות תחזוקת מפעל הניקוז. חשוב להבין כי הסדרת נחל כוללת בתוכה באופן בלתי נמנע (אם רוצים לשמר את החתך שנקבע) את התחזוקה התקופתית של הנחל. תחזוקה זו למעשה מחזירה את הנחל ל"נקודת האפס" בכל מחזור תחזוקה, לפחות על פני השטח.

1. הסרת צל

הסדרת נחל טבעי כוללת בין השאר חישוף של כלל הצומח ובכך חושפת את האפיק לקרינה ישירה של השמש. במידה והנחל הוא נחל איתן/עונתי הדבר גורם לקרינה מוגברת ועידוד של התפתחות אצות פלנקטוניות וחוטיות. בנוסף חשיפה זו גורמת לעלייה בטמפרטורת המים ובכך להגברת הפעילות המיקרוביאלית בנחל. שתי התהליכים שהוזכרו עלולים לדרדר את הנחל למצב של אאוטרפיקציה שבסופה גם מחכים המינים הג'נרליסטיים והפולשים. במידה והנחל אכזב, חשיפתו לשמש מגבירה את איבודי המים מהקרקע ובכך הופכת בית גידול לח לבית גידול יובשני.

2. חשיפת הנחל להתפרצות ופלישה:

סביבת נחל מאופיינת באופן טבעי בהפרעות ודינאמיות גבוה, זאת בעיקר עקב פעולתם של שיטפונות החורף. אולם ההפרעה המגולמת בהסדרת נחלים שונה הן בדגם (רצוף מול כתמי), הן במימדים (שטח נרחב לאורך מקטעים ניכרים בנחל) והן בעונה (שיטפונות בחורף אל מול ההסדרות המתבצעות לרוב בחודשי הקיץ והסתיו). הסדרת הנחלים ותחזוקתם השנתית מעודדת את התפרצותם של מינים אגרסיביים וכן את פלישתם של מינים זרים.

3. ניתוק בין תשתית הנחל לבין המים הזורמים בו:

חלק גדול מטכניקות ההסדרה כוללות ייצוב גדות הנחל באמצעים קשיחים. אמצעים אלו כוללים סלעים גדולים, יציקות בטון, שילוב של אבן ובטון כיד הדמיון הטובה. מעבר לעובדה שמשטחים מלאכותיים אינם תומכים במגוון ביולוגי גבוה, ביצור הגדות מנתק את תשתית הנחל מהמים הזורמים בו ולמעשה מביאים שוב לתוצאה של הפיכת בית גידול לח לבית גידול בעל מאפיינים יובשניים. בנוסף, לרוב יוצר הייצוב הקשיח נטייה לערעור של שיווי המשקל הדינאמי של הקטע במורד. מצב זה גורד כמובן דרישה להמשך ייצוב קשיח וחוזר חלילה.

4. צמצום פרוזדור הנחל הפעיל:

נחל אלוביאל מופיע על סביבותיו בכך שהוא מעביר מים וסחף מהמעלה למורד, ומעת לעת כאשר הוא עולה על גדותיו גם לרוחב. מצב טבעי זה יוצר כאמור מסדרון זרימה עם מגוון של בתי גידול בעלי זיקה לנחל ולמימיו. צמצום המסדרון הפעיל הוא לא רק פועל יוצא של ההסדרה, אלא למעשה מטרה מוצהרת של יזמי מפעל הניקוז. חשוב לזכור פונקציה המטרה של כל הסדרה היא שמפלס המים בנחל יהיה נמוך מרום גדותיו והמים ישהו זמן מועט ככל הניתן בקטע נחל נתון.

הקונפליקטים העיקריים בין צרכי המערכת האקולוגית לבין דרישות התכנון ההנדסי:

דינאמיות אל מול סטאטיות:

נחל אלוביאל הוא ישות גיאוגרפית דינאמית בזמן ובמרחב הן מבחינת משטר הזרימה והן מבחינת התהליכים המורפולוגיים המתרחשים בו. הדינאמיות היא חלק בלתי נפרד מאופיו ויותר מכך, חיונית לתפקודו התקין בכלל ההיבטים, כולל ההיבט האקולוגי. מכיוון שכך, ישנו מרכיב אי-וודאות עבור שרירותות של השקעות הנמצאות בפרוזדור הנחל. כאמור, הרציונאל בהסדרת הנחל הוא גידור אי-וודאות זו ע"י הגדרה של ספיקה מקסימאלית "מותרת" בתקופת חזרה נתונה. בנוסף, ישנו מרכיב דינאמיות של האפיק עצמו. נחל אלוביאל אמור "לקבוע לעצמו" את מימדי האפיק שלו. הקביעה השרירותית של יזם מפעל הניקוז, בהכרח תייצר בנחל נטייה לשינוי החתך שנקבע תוך חתירה תרתי משמע לכיוון של שווי משקל דינאמי חדש, לאור הפרמטרים שנקבעו. מנקודת מבטו של מהנדס הניקוז מהרגע שבו הוסדר הנחל כל שינוי בחתך הרוחב, התוואי או שיפוע הקרקעית הוא בלתי נסבל. מכיוון שכך, מפעילה רשות הניקוז מערך מגוון של אמצעים לשמירה והחזרה של מימדי אפיק הנחל כפי שנקבעו בתכנית מפעל הניקוז. מערך זה מוכר יותר בשמו, תחזוקה.

פרוזדור נחל רחב אל מול חתך רחב ורצועה מזעריים:

התכנון הסטנדרטי של הסדרת נחל כולל את השטח הנדרש להעברת ספיקה נתונה (מתוך חישובי הידראוליקה של תעלות) ובנוסף רצועת שטח צרה עבור דרך השירות והתחזוקה. באופן זה מגדירים באופן צר את תחום הנחל ה"לגיטימי" בתכנית סטאטוטורית וכל חריגה ממנו היא עילה להתערבות נמרצת. ברור לכל בר-בי-דעת כי אין לקבוע מימדי נחל באופן שרירותי וכי קביעה של מימדי האפיק הפעיל, האפיק של הזרימה מלאת הגדות ושל פשטי ההצפה, היא עניינם של אנשי מקצוע בתחום ההידרולוגיה והגיאומורפולוגיה.

צמחיית מים וגדות אל מול גדות חשופות מצומח:

ברוב המקרים, נקודה זו למעשה אינה קונפליקט אמיתי אלא קיבעון מחשבתי. צמחיית גדות ומים מגוונת הכוללת עצים, שיחים וצומח עשבוני תורמת כמוכח למגוון הביולוגי אך גם מתפקדת כגורם מייצב של אפיק הנחל ומקטין את הסיכויים לאירועים רחבי מימדים של שינויים במורפולוגיית האפיק. בכך שצמחיית הגדות והמים יוצרים חיץ אפקטיבי בין זרימת המים לבין התשתית האלוביאלית, קטנים כוחות הגיריה וקטן הסיכוי לתהליכי ארוזיה מוגברים. אל מאי, מקדם החיכוך של צמחיית הגדות והמים (שוב אנו חוזרים לנוסחאות של הידראוליקה בתעלות) גבוה, וכך גובר הסיכון לנזקי הצפה. מוצא פשוט למבוי סתום לכאורה זה, הוא:

- להכיר בעובדה שלנחל יש צמחיית אופיינית ועדיף שהיא תהיה מגוונת ולא אחידה.
- להקצות בתכנון שטח שיכלול גם את ההשפעה הצפויה של צמחיית הנחל

4. חלופות לתכנון הנדסי ולטיפול שוטף (אחזקה) של נחלים בהסתמך על ניתוח מספר מקרי מבחן של תכנון הנדסי לניקוז נחלים שגרמו לפגיעה סביבתית.

- פתרון צווארי בקבוק נקודתיים.
- סוללת הגנה רחוקה מהנחל מעבר לרצועת ההשפעה של הנחל.
- הרחבת האפיק בחתך מורכב מלווה בתכנית שיקום אקולוגי ובקרה על מינים פולשים.
- העמקת האפיק, עם סוללות או בלעדיהן, מיתון שיפוע באמצעות מפלים. כל זאת מלווה בתכנית שיקום אקולוגי ובקרה על מינים פולשים.
- שינוי תוואי הנחל, בתנאי שהאפיק המוטה "ייהנה" מרצועת נחל רחבה יותר מהאפיק בנתיבו הקודם.
- יש לשמר פיתולים קיימים.
- יש להשיב נפתולים לנחל כחלק מניהול הנגר העילי וכאחד האמצעים לשימור הקרקע.
- אם מתבצעת הסדרת אפיק (מומלץ להימנע בכלל), יש להימנע מחתך טרפזי, וליצור חתך מורכב הכולל בין השאר "ברמה" או "צידה" בעברית, רדודה לעידוד התפתחותו של חיגור צמחיית הנחל. החתך הקיצי בתוספת ה"ברמה" משני צידי יוצרים את אפיק הזרימה החורפי.
- יש להשאיר אלמנטים של מורכבות מבנית אביוטית בחתך האפיק (קיר אופקי וחשוף, גדה רחבה רדודה בצדו הפנימי של פיתול, שקעים לאורך הגדה וכיו"ב).
- יש לאתר את אזורי פשט הצפה ולהגדירם ככאלה לצורך שמירה על תפקודם והטמעתם בתכניות סטטוטוריות. יש להימנע ככל הניתן מהגדלת כושר ההולכה לאורכם של

פשטי ההצפה בשטחים הפתוחים, מכיוון שבכך יאבדו פשטי ההצפה את משמעותם ותפקודם. כמו כן יש לשמור על הרציפות הלטרלית ללא אלמנטים שינתקו חלקים של פשטי ההצפה כגון סוללות, כבישים ומסילות ברזל.

- יש לקדם ייצוב בעזרת צומח ושימוש בחומרים מתכלים במקום ייצוב בבטון, מסלעות וגם זאת, רק לצורך הגנה על תשתיות קבועות. ככלל, מבנים קשיחים (מתקני בטון ומסלעות) בסביבה דינאמית (נחל) נוטים שלא להחזיק מעמד ויוצרים בעיות חתירה חדשות בקטע הנחל במורד או בגדה הנגדית. מיני הצומח שישמשו לשיקום גדת הנחל יהיו בעדיפות מיני ארץ ישראל מקומיים. ניתן להשתמש במינים ייעודיים לייצוב (יבלית מוכלאת לדוגמה) ובלבד שהמין אינו מעמיד בסכנת פלישה את סביבתו.
- שיפוע הגדות בעת הסדרת נחל יהיה בין 1:3.5 ל-1:4 (בתנאים של צפיפות תשתיות קיימת) ומעלה (בשטחים פתוחים) בהתאם לאפשרויות.
- יש להימנע מהרמת סוללות לאורך גדות הנחל לצורך הגדלת כושר ההולכה. במקרים שבהם כלו כל הקצין והרמת סוללות מהווה את הפתרון האחרון, יש להרחיק את הסוללות מגדת הנחל לפחות מעבר לרצועת המגן ועדיף אף רחוק יותר. בכל מקרה יש להימנע מסוללות משני צדי הנחל.
- אם קיים **הצורך המוכח** לשנות את שיפוע קרקעית הנחל יש לתכנן מתקנים הידראוליים אשר ישתלבו עם הזמן במרקם הנחל (יאפשרו צבירת סחף, חיבור למים וכיסוי צמחייה).
- יש להימנע מהקמתם של מכשולי זרימה (סכרים ומפתנים) **קבועים** לכל **רוחב** האפיק.
- יש לטפל בגורמי הארוזיה והשקעת הסחף במקור (שימושי קרקע, שיטות עיבוד, רצועות חיץ וצמחיית גדות) והימנעות ככל הניתן מטיפול סימפטומטי בנחלים (כריית סחף וביצור גדות).
- איתור מבלעים ואזורי upwelling ולהימנע מהתערבות באזורים אלו.
- יצירת סולמות דגים במקומות שבהם יש מחסום נדידה (מפלים, סכרים) שלא ניתן לפרקו. סולמות הדגים יותאמו למיני האורגניזמים המאכלסים את הנחל.

תחזוקה:

- יש לשאוף למצב שבו תחזוקת הנחל מתבצעת על פי מפת רגישות ואמנה בין רט"ג לרשויות הניקוז. אמנה כזו כבר קיימת בין רט"ג לרשות ניקוז כרמל. מפות רגישות נוספות נמצאות בשלבים של ביצוע בשיתוף עם רשות ניקוז כנרת, ירדן דרומי, גליל מערבי, שרון. יש להרחיב מנגנון זה עד שיכלול את כלל רשויות הניקוז.
- יש להימנע מריסוס גדות הנחל כאמצעי לבקרה על הצמחייה.
- ניתן לבצע כיסוח מדלג, או כיסוח של גדה אחת בלבד. בנחלים בעלי חתך מורכב ניתן להותיר את הצמחייה הצמודה לאפיק הקיצי ולכסח את הצמחייה באפיק החורפי.

- יש להימנע (ככל הניתן) משימוש בשרשרת זיזים לצורך כיסוח צמחייה.
- יש להימנע מכיסוח בעונת הקינון (בהתאם לאזור הגיאוגרפי).
- יש לסלק את החומר שכוסח מגדות הנחל, על מנת לאפשר התחדשות הצמחייה בעונה הבאה ולהקטין את כמות החומר האורגני המוכנסת לנחל.
- הוצאת סחף (לאורך קטעי נחל שלמים) גורמת להרס מוחלט של המערכת האקולוגית בנחל ומעודדת מינים אגרסיביים ומינים פולשים. יש לחתור להוצאת פעולה זו מגדר "תחזוקה". הוצאת סחף נקודתית באזור מעבירי מים ונקודות רגישות אחרות ניתן להשאיר בגדר "תחזוקה".
- את הסחף שהוצא מהנחל במסגרת תחזוקה לאורך גדותיו יש לסלק ולא לערום לאורך גדותיו, מכיוון שבמשך הזמן ייווצרו סוללות.
- יש להכין תכנית לטיפול במינים פולשים ולבצע אותה

טיפול במטרדי יתושים:

את ההתייחסות לנושא מטרדי יתושים יש לחלק לשניים:

1. מטרדי יתושים מבתי גידול טבעיים (גם אם כרגע הם מזוהמים או מופרים בדרך אחרת).
2. בתי גידול שנוצרו אך ורק עקב הזרמת מים מעשה ידי אדם.

בתי גידול טבעיים:

- אין לאכלס בגמבוזיות (*Gambusia sp.*) או בכל מין זר אחר. לגבי בריכות חורף, אין לאכלס בדגים מכל סוג שהוא.
 - במקום לכסח את כל הגדה, ניתן לבצע כיסוח בניצב לנחל לסירוגין על מנת לאפשר את פעילות ההדברה.
 - כאשר מבצעים הדברה כימית יש להשתמש בתכשירים סלקטיביים לנושמי אוויר בלבד.
 - יש להימנע ככל הניתן מביצוע עבודות עפר לטיפול במטרדי יתושים.
 - יש לשאוף לייצוב והעצמת המערכת הטבעית שתשמש כמרסן טבעי למטרד.
- בתי גידול שנוצרו אך ורק עקב הזרמת מים מעשה ידי אדם:
- ככלל, יש לפתור את הבעיה במקור (ייבוש ומניעת הזרמה חוזרת).
 - יש לשאוף לשימוש במיני דגים מקומיים עקב החשש מפלישה של מינים זרים לבתי גידול טבעיים באזור.

- יש להימנע ככל הניתן מביצוע עבודות עפר לצורך טיפול במטרדי יתושים

5. סקירת פתרונות לתכנון מושכל בנחלים וסביבתם בהיבט של מניעת נזקי הצפה וניתוח הגורמים המגבילים את יישומם של פתרונות אלו.

בראש ובראשונה ואין שום דרך לברוח מכך, האמצעי הטוב ביותר למניעת נזקי שיטפונות הוא האמצעי המניעתי, להתרחק מתחום השפעת הנחל מחד, או להתאים את שימושי השטח למצבים בהם הנחל עולה על גדותיו. תמונת הראי של אמצעי זה הוא יצירת האפשרות החוקית וכפועל יוצא מכך, התקציבית, לייעד קרקע לפרוודור נחל.

מכאן והלאה מדובר בעיקר באמצעים למזעור נזקים ומתן אפשרות טובה יותר לתהליכי שיקום להתרחש, עם תום ההסדרה.

הגורמים העיקריים המגבילים את יישומם של הפתרונות/אמצעים/טכניקות שהוזכרו לעיל הם:

- מודל כלכלי לתקצוב המעדיף תקצוב בטון וכלים הנדסיים במקום תפישת שטח לצמיתות.
- קושי לאמץ רעיונות חדשים, אך יותר מכך, לזנוח רעיונות ישנים.
- חוסר בהיכרות/ניסיון בארץ בכלל ובאזור הים תיכוני בפרט.
- מורכבות גבוהה בפתרונות האלטרנטיביים אל מול הפשטות היחסית של הגישה ההנדסית המקובלת.
- קושי פנימי לשים "חותמת של מהנדס" על מוצר שחלקו ביולוגי.
- כשלון מהסיבות הרגילות כואב פחות מכישלון עקב ניסיון חדש.