

הצעת עמותת צלול להקמת רשות מים ונחלים במשרד להגנת הסביבה

לאור מצבם הקשה של נחלי הארץ הסובלים מזיהום והזנחה ארוכת שנים, מבקשת עמותת צלול מהמשרד להגנת הסביבה להקים "יחידה ארצית להגנת המים והנחלים" בדומה ל"יחידה הארצית להגנת הסביבה הימית", שתרכז את כל נושאי הניטור, השמירה והאכיפה על המים ועל נחלי הארץ מתוך מטרה לשפר את מצבם. אמנם, קיים שוני רב בין הים, שהוא יחידה הומוגנית אחת, לבין הנחלים שעוברים בשטחן של רשויות רבות – עירוניות ומועצות אזוריות, ובשטחן של רשויות ניקוז, אך בשל מצבם הקשה של הנחלים, וריבוי הגופים שיש לפקח עליהם – על פי הערכה כ-150, יש לשנות את המבנה הנוכחי של האגף הקטן והמוחלש המופקד עליהם כיום, ולהקים יחידה ארצית עצמאית בעלת יכולות מקצועיות שתיתן מענה הולם לצרכים.

בשנת 1989 הועברו לשר להגנת הסביבה סמכויות שעד אז הוטלו על שר החקלאות. ב-1990 הועברו שטחי פעולה בתחום בריאות הסביבה ממשרד הבריאות למשרד לאיכות הסביבה וכן אחריות למניעת זיהום מים ושמירה על איכות, למעט מי שתייה. למרות הגדלת האחריות לא הוקצו למשרד תקציבים וכוח אדם כדי שימלא משימות אלה – הגיע העת לתקן מצב זה.

כדי להקים את היחידה, יש צורך בעבודות ניתוח מעמיקה של הצרכים ושל האמצעים שיש להעמיד לרשותה ושל המסגרת התקציבית הדרושה, שבלעדיה המהלך לא יצלח. מסמך זה מציע את המסגרת הראשונית.

רקע

אגף מים ונחלים של המשרד להגנת הסביבה, מונה חמישה עובדי מטה בלבד (!) שלמרות מסירותם הרבה אינם מסוגלים לעמוד בשלל המשימות והאחריות הרבה המוטלות עליהם – כמות זניחה לעומת שלל המשימות. את פעילות השטח, הכוללת ניטור נחלים וניטור מכונים לטיהור שפכים, מבצעים ששה פקחי רט"ג, בפקוח המשרד להגנת הסביבה, שהם חסרי סמכויות אכיפה, ושיש להם משימות רבות נוספות. לאגף אין יכולת אכיפה עצמאית, וזו מוטלת על מחוזות המשרד, האחראים על נושאים רבים ושונים, ושאין משקיעים משאבים בפעולות אכיפה דווקא כנגד מזהמי נחלים ומים. לא רק זאת. רוב הרכזים במחוזות העוסקים בנושא מים ונחלים, אחראים גם על נושאים נוספים, ולכן תשומת לבם לנושא הנחלים היא חלקית בלבד – אם בכלל. עובדה הגורמת לעלייה בעבריות ולפגיעה סביבתית קשה, המעמיקה משנה לשנה על רקע הגידול בכמות האוכלוסייה, העלייה בזיהום, והצפיפות הגדולה. נדמה, שאין צורך להסביר את חשיבותם הרבה של הנחלים ומקווי המים במדינה קטנה, צפופה וחמה, שבה הציבור משווע לכל טיפה של מים. מכאן שהזנחת הנחלים ומקורות המים משמעותה בראש ובראשונה פגי עה קשה בציבור גדול שידו אינה משגת לנסוע לחו"ל כדי לראות נחל זורם. הזנחת אגף מים ונחלים בולטת לעומת האמצעים הרבים המושקעים בנושאים אחרים שבהם מטפל המשרד, ובהם זיהום אוויר, פסולת ואפילו משבר האקלים. השרים להגנת הסביבה של השנים האחרונות דחקו את נושא הנחלים והעדיפו להתמקד בנושאים אחרים. התוצאה היא העמקת ההזנחה.

חולשתו של האגף בולטת במיוחד על רקע משבר האקלים, שעל-פי התחזיות יפגע באופן משמעותי בבתי גידול של מים מתוקים כנחלים, מעיינות ובריכות חורף) מתוך דוח המארג 2022) ולכן קיימת דחיפות רבה בהגנה עליהם כבר עתה.

הכשלים הנגרמים בעקבות חולשת

האגף כשל האכיפה

אחד הכשלים המרכזיים של הטיפול בנושא הנחלים הוא האכיפה. בכל שנה מדווח הציבור למוקד הסביבה של המשרד להגנת הסביבה כ- 1,000 – 500 על תקלות בנושא זרימת ביוב וקולחים לסביבה ולנחלים. אלא שברור שמספרן של התקלות במט"שים ובמערכות הולכת השפכים גבוה פי כמה. התקלות המדווחות זוכות ליד רכה מצד גורמי האכיפה, כך שמזרימי שפכים לנחלים להיות בטוחים ששום דבר רע לא יעונה להם. היעדר אכיפה ואי הענשת העבריינים הוא תוצאה של המבנה הארגוני של המשרד להגנת הסביבה, הקובע שאת חקירת אירועי הזיהום מבצעים המחוזות, שכאמור, ידיהם מלאות עבודה, והם אינם פנויים לנושא הנחלים. גם המשטרה הירוקה אינה פנויה לטיפול במזהמי נחלים. התוצאה היא זיהום כמעט קבוע של נחלי הארץ, אי אכיפה ואי ענישה. עובדה שיוצרת הזנחה ואי טיפול.

האכיפה על שדרוג המט"שים מוטלת על המשרד להגנת הסביבה ועל רשות המים. שני הגופים כושלים בכך במידה רבה ואינם מצליחים לכפות את השדרוג. והעבריינים יודעים שלא ייענשו. העבירות על חוק המים הן פליליות ולכן הרשויות אינן ששות להעמיד לדין את העבריינים. היעדר מנגנון של עיצומים כספיים גורם לכך שהרשויות זונחות

לחלוטין את כלי האכיפה.

כשל שדרוג המט"שים

ועדת פנים והגנת הסביבה אישרה ב- 2011 תקנות בריאות העם (תקני איכות מי קולחין וכללים לטיהור שפכים), תשי"ע (2010) תקנות ענבר (כשהסעיף המרכזי שבהן קובע שעל כל הקולחים בארץ להגיע לאיכות שלישונית עד ל- 2015. הסיבה לדרישה נעוצה בעובדה שהקולחים בארץ משמשים להשקיה חקלאית, וחלקם אף מוזרמים לסביבה, ולכן לאיכותם יש חשיבות רבה במטרה למנוע פגיעה סביבתית, בריאותית וכלכלית. אלא שלמעלה מ- 10 שנים מאז ההחלטה **פחות ממחצית** מהקולחים בארץ מטופלים לאיכות שלישונית ואילו השאר מטופלים לרמת טיפול נמוכה – שניונית ואף למטה מכך ופוגעים פגיעה קשה בסביבה, בכלכלה, בחקלאות, במי התהום ובבריאות הציבור. אכיפת השדרוג מוטלת על רשות המים ועל אגף מים ונחלים של המשרד להגנת הסביבה – אי ביצוע האכיפה גורם לנזקים קשים לבריאות ולסביבה. רשות המים החלה לתכנן ב- 2003 תוכנית לשדרוג המט"שים, אך ללא צעדי אכיפה משמעותיים ספק אם לבעלי המט"שים תהיה מוטיבציה להתחיל בעבודות השדרוג.

תוצאת אי השדרוג – נזקים במיליונים

בזבוז מים : משרד הבריאות אינו מאפשר שימוש בקולחים באיכות נמוכה, עובדה הגורמת להזרמתם לסביבה במקום לעשות בהם שימוש להשקיה חקלאית. הכמות נעה בין 40 מיליון מ"ק מים לשנה ועד ל-100 מיליון מ"ק לשנה (כתפוקה של מתקן התפלה גדול). לא רק זאת, מספר הולך וגדל של מאגרי קולחים מותאמים לקליטת קולחים באיכות שלישונית, והם אינם מוכנים לקלוט קולחים באיכות נמוכה בשל חשש לפסילת כל המאגר – התוצאה היא עודפים באיכות נמוכה המוזרמים לסביבה.

נזקים לקרקע ולמי התהום : השקיה בקולחים באיכות נמוכה פוגעת בקרקע ובמי התהום וגורמת לזיהום האקוויפר ולזיהום בארות.

נזקים סביבתיים : קולחים באיכות נמוכה המוזרמים לנחלים פוגעים בחי, בצומח ובמגוון הביולוגי, שבשיקומם הושקע כסף רב.

סגירת חופים לרחצה : הזרמת קולחים באיכות נמוכה לים גורמת לסגירת חופים לרחצה, לעיתים גם בתחילת עונת הרחצה, ולפגיעה סביבתית ובריאותית של המתרחצים, שמספרם עולה משנה לשנה .

תקנות צנרת אינן נאכפות

המשרד להגנת הסביבה אישר את [תקנות המים](#) (מניעת זיהום מים) (מערכת להולכת שפכים), תשע"ב- 2011 (תקנות צנרת) המטילות על הרשויות המקומיות ועל תאגידי המים את החובה לטפל בצנרת הולכת השפכים כדי "למנוע דליפה ממערכות השפכים כדי להגן על מקורות המים, מערכות אקולוגיות, המגוון הביולוגי ומשאבי טבע אחרים ולמנוע מפגעים סביבתיים", ולמנוע חיבורים צולבים בין מערכות המים והביוב במטרה למנוע הגעת נגר עירוני למערכות הטיפול בשפכים. בשל מחסור בכוח אדם התקנות אינן נאכפות, כשהתוצאה היא תקלות חוזרות ונשנות במערכות והזרמת מי גשם למכוננים לטיפול בשפכים, הגורמים להרס תהליך הטיפול ולהזרמת ביוב גולמי לנחלים ולים .

פיקוח על החלטות הוועדה למתן צווי הרשאה להזרמה לנחל

תפקיד הוועדה לבחון בקשות להזרמה לנחלים מצד רשויות, מפעלים וחברות. היא פועלת כוועדה מייעצת למנהל רשות המים, בהתאם לסעיף 20 י"א לחוק המים. בראש הוועדה עומד סמנכ"ל אסדרה ברשות המים וחברים בה נציגי משרד הבריאות, רטי"ג והמשרד להגנת הסביבה. הוועדה בוחנת חלופות למניעת הצורך בהזרמה וקובעת תנאים לצמצום ההשפעה הסביבתית והבריאותית של ההזרמה. אלא שאין אף גוף הבדוק האם תנאי הצו מולאו – בין השאר איכות ההזמה, לוחות זמנים להזרמה, מיקום ההזרמה ועוד. התוצאה היא שבפועל מקבלי הצו חופשיים להחליט האם למלא אחר הוראותיו או לא. מצב שהוא לא תקין ובלתי נסבל.

המודל המומלץ – היחידה הארצית להגנת הסביבה הימית

"מזלה הטוב" של היחידה הארצית להגנת הסביבה הימית, פעילותה נסמכת על החוק למניעת זיהום הים ממקורות יבשתיים, התשמ"ח- 1988 ותקנותיו, המבוססים על אמנת ברצלונה לשמירת הים התיכון מ- 1976 ופרוטוקול למניעת זיהום הים ממקורות יבשתיים Based Land Protocol Sources שהמדינה אישרה, ולכן היא מחויבת להשקיע בהם משאבים. ואכן, היחידה הארצית מתאפיינת בעצמאות רבה וביכולות של פיקוח ואכיפה שגורמים לכך שהיא מצליחה להשיג את יעד צמצום הזיהום, במקום שבו אגף מים ונחלים נכשל כישלון חרוץ .

היחידה הארצית משמשת כגוף מקצועי שמשמורתיה הן:

- מניעת זיהום ים ממקורות יבשתיים בים התיכון, במפרץ אילת ובים המלח.
- מניעת זיהום ים משמן וכימיקלים מאוניות וממכליות.
- מניעת זיהום ים ממתקנים בנמלים וממסופים ימיים.
- ניהול, היערכות ומוכנות לטיפול באירועי זיהום ים בשמן.
- קביעת מדיניות סביבתית מקצועית לתשתיות בים ובחופים.
- שמירת הסביבה החופית בתכנון ובפיקוח.
- ריכוז פעילות הוועדה למתן היתרים להזרמת שפכים והטלת פסולת לים.
- ריכוז תוכניות ניטור בים, מידע ומחקרים בסביבה הימית .
- פיקוח ואכיפה לרבות חקירת עבירות על החוק.

- חקיקה ותקנות לאומיות.
- יישום הנחיות, הסכמים ואמנות בין-לאומיות.
- חינוך והסברה לציבור בנושא שמירת סביבת הים והחופים.

הפעילות מתבצעת מול כ- 120 מפעלים: תעשיית הזיקוק, פטרוכימיה, כימיה, דשנים, אגרו-כימיה, תחנות כוח, משחטות, מפעלי מזון, מט"שים סניטאריים והתפלה. מפקחי היחידה מבצעים ביקורות שוטפות במפעלים המזרימים לים, מבצעים דיגום עצמאי לבחינת איכות השפכים לצד בדיקת עמידת המפעל בתנאי ההיתר. פעילות היחידה נסמכת על [שורה ארוכה של חוקים](#).

את המפקחים למניעת זיהום ים, ממנה השר להגנת הסביבה והם עורכים ביקורות בכלי שיט, בנמלים ובמעגנות, במסופי דלק ימיים ובמתקני תדלוק חופיים, במפעלי תעשייה ובמכוני טיהור לשפכים ומבצעים סיורי פיקוח לאורך החופים בכלי רכב ובכלי שיט. למפקחים סמכויות מטעם המשרד לביטחון פנים, לערוך חקירות, חיפושים ובמידת הצורך אף עיכוב ומעצר. בגזרת הים התיכון פועלים שבעה מפקחי זיהום ים ובמפרץ אילת שישה מפקחים. את תוצאות החקירה מרכזים המפקחים בתיקי חקירה, המועברים לראש היחידה במשרד להגנת הסביבה לצורך המלצות ולהמשך הטיפול בתיק לצורך הגשת כתבי אישום, סנקציות מנהליות או קנסות מנהליים. כך למשל, בין 2013-2011 הוגשו 59 תיקי חקירה לתביעה מהם הסתיימו 26 בהרשעות בבתי משפט. ואכן, דו"ח שפרסם המשרד בפברואר 2019 העלה, כי במהלך שני העשורים האחרונים חלה הפחתה של עשרות אחוזים בהזרמת מזהמים לים המלח, לים סוף ולים התיכון. תוצאה של פעילות משותפת של "מערכות רגולטוריות לצד הגברת הפיקוח והאכיפה". עוד עולה מהדו"ח, כי בשנים האחרונות הטיל המשרד שורה של עיצומים כספיים משמעותיים על תאגידים גדולים מזהמים, ביניהם תנובה, פז בתי זקוק אשדוד ונמל אשדוד, הדבר הוסיף להרתעה מביצוע זיהומים סביבתיים.

השוואה בין האמצעים של אגף מים ונחלים לבין היחידה הארצית להגנת הסביבה הימית:

אחריות	אגף מים ונחלים	היחידה הארצית להגנת הסביבה הימית
אחריות	אשכול משאבי טבע	אשכול אכיפה
גזרת אחריות	נחלי הארץ ומשק המים	ים תיכון, ים המלח ומפרץ אילת
מספר גופים מפקחים	150	120
מספר עובדי מטה	5	28
מפקחים בשטח	6	14
אכיפה באמצעות	מחוזות המשרד השונים והמשטרה הירוקה	פנימית
הרשאה/היתר להזרמה	ועדה מייעצת למנהל רשות המים (לא תמיד מקבל את המלצות הוועדה)	ועדה סטטוטורית באחריות היחידה ובראשה סמנכ"ל אכיפה של המשרד

דיגום ואיתור מזהמים	באמצעות רט"ג – פעמיים בשנה	ביקורת שוטפת ודיגומים עצמאיים
מקורות כספיים	תקציב המשרד. שיקום נחלים באמצעות קולות קוראים ותקציבים קטנים מקרן הניקיון וקרן שטחים פתוחים באחריות רמ"י.	תקציב מדינה ו הקרן למניעת זיהום ים

צורכי כוח אדם

כדי להקים את היחידה החדשה יהיה צורך בתוספת תקציב לצורך גיוס כוח אדם הכולל 13 עובדים חדשים לפחות

ללא תוספת כוח אדם זו ספק אם יש כדאיות בהקמת היחידה.

דרישות תוספת כוח אדם

תפקיד	כמות
מפקחי נחלים	6 (לפי מספר המחוזות)
יועצים משפטיים	6 (לפי מספר המחוזות)
אחראי מט"שים	1
סה"כ	13

סיכום

לאור המשימות הרבות המוטלות כיום על אגף מים ונחלים, שברובן אינן מבוצעות וגורמות בכך להנצחת הזיהום וההזנחה, הפתרון המיטבי הוא הקמת יחידה ארצית שתוקדש כולה למים ולנחלים שהם משאב חיוני ביותר במדינה חמה וצפופה. שרים להגנת הסביבה באים והולכים, כשלכל אחד מהם יש אג'נדה וסדרי עדיפויות שונים. יחידה ארצית תמנע את החשש הקבוע מפני "חיבתו", או שמא "חוסר חיבתו" של השר החדש לנושא הנחלים והמים, ותיתן להם את המקום המגיע להם כאתרי נופש, פנאי, וכאתרי טבע השומרים על המגוון הביולוגי העשיר - לנו ולדורות הבאים.

חלופה נוספת שאפשר לבחון היא עיבוי הלשכה המשפטית במחוזות, שנחשבת לצוואר הבקבוק של נושא האכיפה, ובמקביל לקדם את נושא העיצומים הכספיים. אך כאמור, אין ספק שיחידה ארצית היא התשובה הנכונה יותר לכשל המתמשך של הטיפול בנחלי הארץ.