

31.8.2025

לכבוד
מר חזי ליפשיץ, מנהל רשות המים
מר רני עמיר, סמנכ"ל משאבי טבע וחוסן אקלימי, המשרד להגנת הסביבה
חברי מועצת רשות המים

הנדון: בקשה לקדם הטלת היטל על מזרימים לנחלים

עמותת "צלול" פונה אליכם בבקשה לקדם הטלת היטל הזרמה על גופים המזרימים שפכים וקולחים לנחלים, בדומה להיטל המוטל על הזרמה לים. ההיטל מיישם את עקרון "המזהם משלם" וישמש כלי לשיקום נחלים. היטל ההזרמה אינו קנס - הוא אמצעי כלכלי שמטרתו לגרום למזרימים לשאת בעלות הנזק הסביבתי שהם גורמים ולעודד אותם למצוא חלופות להזרמה. הוא ישמש כלי משלים לאכיפה הקיימת ולקנסות המנהליים שמקדם המשרד להגנת הסביבה ויתמרץ את המזרימים לצמצם את הזיהום ולשפר את איכותו. ההיטל יוטל על כל המזרימים – מי שקיבל צו הרשאה ישלם תשלום מופחת ואילו מי שלא קיבל צו הרשאה ישלם תשלום גבוה יותר. ללא קשר לאמצעי האכיפה המופעלים עליו. **ההיטל יפנים את עלויות השימוש במשאב ציבורי**: המזרימים משתמשים בנחלים שהם נכס ציבורי כדי להיפטר משפכים וקולחים. ההיטל יבטא את המחיר הכלכלי של השימוש ויפצה את הציבור על הפגיעה במשאביו. **שוויון רגולטורי**: גופים שמזרימים לים משלמים היטל, אך מזרימים לנחלים פטורים ממנו. מצב זה יוצר חוסר שוויון במיוחד לאור העובדה שהפגיעה בסביבה הנחלית הרגישה היא חמורה לאין שיעור. **מימון שיקום הנחלים**: תקבולי ההיטל ישמשו למימון פרויקטים לשיקום נחלים.

דרכים ליישום וניהול ההיטל

אישור: בעוד שחקיקה ראשית בחוק המים היא אפשרות, "צלול" מבקשת לבחון את סמכותה של מועצת רשות המים לקבוע "תעריף הזרמה" מכוח סמכותה לקבוע תעריפים והיטלים. מנגנון כזה עשוי להיות פשוט ומהיר יותר ליישום. ראו חוות דעת משפטית מאת עו"ד אריאל אלסנר בנושא זה (בעמוד 19 של העבודה להלן). על פי חוות הדעת למועצת רשות המים סמכות לקבוע תעריפים להזרמה לנחל. **חישוב**: ההיטל יחושב על בסיס הזרמה בפועל, בדומה להיטל לים, אך יותאם למאפיינים הייחודיים של סביבת הנחל: מיקום ההזרמה, אורכה ומידת רגישותו של הנחל. **ניהול**: כדי להבטיח שהכספים אכן משמשים לשיקום הנחל מוצע שהכסף שנגבה יגיע לקרן – (בעבודה מוצעות האפשרויות השונות) שתפרסם **קולות קוראים** לשימוש בו. אפשרות נוספת היא להקצות את הכסף ישירות לרשות הניקוז בתחומה התרחשה ההזרמה. עמותת "צלול" מבקשת ממנהל רשות המים וחברי מועצת הרשות לבחון את האפשרות להטיל את ההיטל במסגרת סמכויותיכם ולפעול להאצת יישומו ובכך להוביל לשיפור ניכר במצבם של נחלי הארץ.

בכבוד רב ובברכה,
מור גלבוע, מנכ"ל

היטל הזרמה גם לנחל

איך יאושר, איך יחושב ומי יקבל את תקבוליו?

מאת: עמותת "צלול"



צילום: סקיליין

אוגוסט 2025

תוכן עניינים

3	מבוא
5	רקע
6	מדוע יש להטיל היטל על מזרימים לנחלים?
8	הנזקים שגורמת הזרמת ביוב וקולחים לנחלים
9	ניסיון עולמי
11	איך יחושב ההיטל?
14	לאן יופנו תקבולי ההיטל?
16	איך יאושר ההיטל?
18	סיכום
19	נספחים – חוות דעת משפטית
26	מקורות

מאז שנת 2011 מטיל המשרד להגנת הסביבה "היטל הזרמה" על בעלי היתר להזרמת שפכים וקולחים לים במטרה ליצור תמריץ להפסקת ההזרמה וצמצום הזיהום. תקבולי ההיטל מועברים ל"קרן למניעת זיהום ים" שבאחריות המשרד להגנת הסביבה שמשמשים למימון פרויקטים סביבתיים שונים. עם זאת, ובניגוד לשאר המדינות בהן מוטל היטל, בארץ הוא חל **אך ורק** על הזרמות לים – ואינו חל על הזרמות לנחלים ולמים עיליים למרות שאלה נפגעים הרבה יותר מההזרמה, ולמרות תמימות דעים בין כל הגורמים – המשרד להגנת הסביבה, רשות המים וארגוני חברה אזרחית בדבר נחיצותו הרבה. יתרה מכך רוב המזהמים המוזרמים לנחלים מוצאים לבסוף את דרכם לים, כך שהפגיעה הכפולה נמשכת ללא מנגנון מרתיע. הסיבה לאי הטלת ההיטל נובעת משאלות לגבי המנגנון בעזרתו יאושר, כיצד יחושב, מי יגבה אותו ומה ייעשה בתקבולים.

עבודה זה מבקשת להשיב על שאלות אלה מתוך מטרה לזרז את יישום הטלת ההיטל גם על הזרמות לנחלים כאמצעי לשמירה על נחלי הארץ – ערך טבע חשוב במדינה חמה ויבשה, ומציעה לבחון חלופה לפיה מועצת רשות המים תקבע היטל הזרמה לנחל.

אמנם המשרד להגנת הסביבה ומשרד האוצר מקדמים בימים אלה מנגנון להטלת **עיצומים כספיים** על מזרימים לנחלים על פי עקרון "המזהם משלם" תוך הסדרת ההיבט הניהולי שעוסק בשאלת האחריות והסמכות, אך אלה אינם סותרים את הצורך להטיל על המזהמים גם היטל הזרמה (או "תעריף הזרמה" שמוצע כאן) שמטרתו לבטא את **הנזק** שנגרם ישירות לנחל. השילוב בין עיצום כספי **שיוטל על עבריינים** ובין היטל הזרמה **כצעד משלים שמבטא את עצם השימוש בנחל** - שיוטל על כולם ללא יוצא מן הכלל – מי שקיבלו צו הרשאה ומי שלא קיבלו – ישמש זרז לכל הצדדים למצוא פתרון. **היטל הזרמה איננו "רישיון לזהם"** אלא אמצעי כלכלי שנועד **לתמרץ את הפחתת ההזרמה** ולמצוא פתרונות בני-קיימא – כפי שהוכח במדינות רבות בעולם. חובת תשלום יוצרת לחצים מבניים לשינוי התנהלות, ומסייעת להאיץ תהליכי שיקום. **בעוד שהעיצום הכספי ישולם לקופת המדינה - ההיטל יוחזר לנחל ולציבור.**

אישור ההיטל

"צלול" מציעה שתי דרכים לאישור ההיטל:

1. **שינוי חוק המים** – באמצעות חקיקה ראשית שתורה על הטלת היטל הזרמה על מי שקיבל צו הרשאה להזרמה לנחל והיטל **כפול** או **משולש** על מי שלא קיבל צו הרשאה. זאת בנוסף לקנס שיוטל על עצם העבירה. ההיטל **יבטא את הנזק** שנגרם לנחל ואת "השירות" שהוא מספק למזהמים ובשום אופן אינו מחליף אכיפה פלילית או מנהלית שמקדם כיום המשרד להגנת הסביבה.
2. **"תעריף הזרמה"** - לבקש ממועצת רשות המים לקבוע "תעריף הזרמה" שיבטא את ה"שירות" שמעניק הנחל למזרימים בדומה לתעריפים אחרים שהמועצה מטילה. לדעת "צלול" למועצת רשות המים סמכות לקבוע תעריפים בנושאים שונים: דמי מים, תעריפי מים לחקלאות, דמי מים שפירים, אגרות בעד הגשת בקשות לרישיונות ולהיתרים ועוד ולכן קיים צורך לבחון את סמכותה להטיל היטל גם עם המזרימים לנחלים (ראו חוות דעת של עו"ד אריאל אלסנר בעמוד 20 לפיה: **"מכל האמור לעיל ובכלל אני סבור כי מלשון חוק המים ובייחוד סעי' 124(א)4, בצירוף סעי' 21 (א) לחוק, הפסיקה, והמדיניות הרווחת**

והרצויה בדין הישראלי בשנים האחרונות, קיימת סמכות למועצת רשות המים, להטיל תעריפים והיטלים כספיים על מבקשי צווי הרשאה שבקשתם תענה בחיוב, וזאת באמצעות קביעתם של כללים להטלת היטלים ו/או תעריפים אלה".

חישוב ההיטל

ההיטל יחושב בשיטה הדומה לזו שמחושב היטל ההזרמה לים - בתוספת פרמטרים שיבטאו את ההבדל בין הסביבה הימית לסביבת הנחלים - מיקום ההזרמה בהתאם לטבלת רגישות (בסמוך לשמורת טבע, חוף רחצה, מתקן התפלה וכו...), אורך מסלול ההזרמה שמושפע מההזרמה ועוד. ההיטל יחושב עלפי הזרמה בפועל – בהתאם לדיווח המזרימים ותוך פיקוח של רשות המים או המשרד להגנת הסביבה. באמצעות נוסחה שקובעת מחיר קבוע לסוגי ההזרמות – יערך חישוב מראש של ההפרש שבין עלות הטיפול לרמה האיכות המקסימלית – איכות הזרמה לנחל תוך תוספת פרמטרים - הנפח המוזרם, מיקום ההזרמה, השטח המושפע ועוד.

שיטת התעריף – מועצת רשות המים תחשב את התעריף תוך הסתמכות על שורה של פרמטרים.

ניהול כספי ההיטל

כדי שהכסף לא ייבלע בקופת המדינה "צלול" מציעה להעבירו לאחת מהאפשרויות הבאות:

א. **מסלול קרן** – כדי להימנע מהסרבול הכרוך בהקמת קרן ייעודית חדשה ובשל התנגדות משרד האוצר להקמת קרנות חדשות, מוצע לשקול שימוש בקרן פעילה שכבר מוסמכת לגבות היטלים. הקרן תפרסם **קולות קוראים** שימנעו מצב שבו כספי ההיטל יצטברו בקופתה ולא ינוצלו ותוודא שהם מנותבים בפועל לשיקום נחלים.

שלוש קרנות אפשריות:

- **הקרן למניעת זיהום ים** - נחשבת למתאימה ביותר בגלל ניסיונה בגביית היטלים. אם אגף מים ונחלים יאוחד עם היחידה הארצית להגנת הסביבה הימית במשרד להגנת הסביבה – הגיוני להעביר את הכספים לקופה נפרדת בקרן זו.

חיסרון – לקרן אין ניסיון בפרסום קולות קוראים.

- **קרן שטחים פתוחים** - באחריות רשות מקרקעי ישראל (רמ"י) – אפשר לפתוח בקרן קופה ייעודית. לקרן ניסיון רב בפרסום קולות קוראים והיא מתקצבת פרויקטים סביבתיים ונופיים.

- חיסרון: לקרן יש פחות זיקה לנחלים והיא עלולה לתת עדיפות לפרויקטים נופיים – פארקים וטיילות ופחות לשיקום הידרולוגי או אקולוגי.

- **קרן הניקיון במשרד להגנת הסביבה** – את הקרן מנהל המשרד להגנת הסביבה ולכן צפויה זיקה ישירה לרגולציה ואכיפה סביבתית. הקרן מפרסמת קולות קוראים ומעבירה תקציבים לגופים מגוונים ופועלת גם מול רשויות מקומיות.

חיסרון: יעודה המרכזי של הקרן הוא טיפול בפסולת ויש לה פחות ניסיון בשיקום נחלים. גם כאן הכסף יועבר, כמובן, לקופה נפרדת בקרן כדי להבטיח שהכסף יגיע ליעדו – שיקום נחלים.

- **מסלול רשויות ניקוז ונחלים** – הקצאה ישירה - בחלופה זו כספי ההיטל יועברו ישירות לרשות הניקוז שלנחליה הוזרמו השפכים או הקולחים - ללא צורך בפרסום קול קורא. הרשות תוכל לעשות שימוש מידי בכספים לשיקום הנחל ולתיקון הנזקים.

רקע

ב-2011, כשש שנים לאחר אישור התיקון לחוק לפיו בעל היתר הזרמה לים יחויב גם בתשלום היטל הזרמה, קבעה ועדת פנים והגנת הסביבה של הכנסת תקנות היטל הזרמה לים שתעריפיו מעודכנים 1 בינואר בהתאם לשיעור עליית המדד. בניגוד למדינות אחרות בעולם שבהן מוטל היטל – בארץ הוא אינו חל על נחלים ועל מים עיליים. מצב שנייר זה מבקש לתקן.

היטל ההזרמה לים מבוסס על עקרון התועלת השולית מהפחתת הזיהום והוא כולל מספר פרמטרים: סוג החומר המוזרם, מקדם הזרמה שנקבע לפי מיקום ההזרמה (ים תיכון, מפרץ חיפה, ים המלח וים סוף), כמות החומר המוזרם (בק"ג) וריכוזו. מטרת ההיטל: "להביא להפנמת העלויות החיצוניות הנובעות מהזרמת שפכים לים, באופן שיעודד את צמצום ההזרמה לים ושיפור מתמיד באיכות השפכים המוזרמים לים...". כל זאת במטרה לפתור כשל שוק שגורם לכך שהמזהם אינו משלם בעבור הנזק שיצר. הטלת העלויות מאפשרת להביא בחשבון את ערך הנזקים הכרוכים בזיהום וליישם כלים כלכליים ורגולטוריים להפחתתם.

ההיטל המוטל בארץ, שמבוסס על ההיטל האוסטרלי (כיוון 2006), מוגדר "פיגוביאני" (על שם הכלכלן הבריטי ארתור פיגו) ומטרתו לתקן מצב שבו העלות החיצונית אינה מופנמת ולשכנע את המזרימים לעבור לשיטות ייצור שאינן פוגעניות ולחסוך את נטל המס.

את התשלומים מעבירים המזרימים ובהם מפעלים, בתי מלון, מתקני התפלה, מט"שים, משחטות, מדגים, חברת חשמל, מתקני קידוח גז ועוד ל"קרן למניעת זיהום ים" בכל רבעון עלפי ההזרמה בפועל עליה מדווחים בעלי ההיתר. ההיטל אינו כולל מנגנון פטור וכולל קנסות למי שאינו עומד בתשלומים. הכנסות הקרן ב-2024 היו 15.5 מיליון שקל, מתוכם **שישה מיליון שקלים** שמקורם בהיטל ההזרמה לים. בממוצע רב שנתי - 8,814,823 (טבלה בנספחים). **רשימת הבקשות להיתר הזרמה לים** נמצאת באתר המשרד להגנת הסביבה.

מדוע יש להטיל היטל על מזרימים לנחלים?

להזרמת שפכים וקולחים לנחלים השפעות חיצוניות שליליות עצומות לסביבה ולבריאות האדם ולמרות זאת בארץ הן אינן מובאות בחשבון ואינן משתקפות במחיר הכולל של הטיפול בשפכים. כלומר, מי ש"נהנה" מההזרמה ושהיה אמור לשאת במחירה - כולל במחיר העלויות החיצוניות - חומק מתשלום.

על רוב העוסקים בתחום הנחלים מקובלת העמדה שאין להזרים קולחים לנחלים גם אם איכותם גבוהה וכי שיקום נחלים צריך להיעשות באמצעות מי מקור בלבד. הדברים אמורים גם בנחל הירקון שמשוקם כיום באמצעות קולחי כפר סבא, הוד השרון ורמת השרון. ואכן, בתוכנית רשות המים להוציא את הקולחים מהנחל ולהעבירם להשקיה חקלאית לנגב. בתוכנית רשות הנחל להשקיע כ-250 מיליון שקל בהגנה על הנחל ומניעת כניסת מזהמים אליו. "התוכנית האסטרטגית לשימור ולשיקום של נחלי ישראל יולי 2024" הגדירה נחל בריא: "מערכת אקולוגית בעלת מבנה ותפקוד אופייניים לנחל וייחודיים לו, יתאפיין **בהעדר מזהמים ומשטר זרימה טבעי שמאפשר ניהול נגר מיטבי**...". מכאן, שמוסכם על רוב הגורמים שהזרמת קולחים בכל איכות אינה בריאה לנחל ויש להימנע ממנה. **גם אם יוחלט בעתיד שאפשר לשקם נחלים עם קולחים הרי שאין ספק שהאיכות הנהוגה כיום (ענבר) אינה מספיקה ויש לשפרה בצורה ניכרת לפני הזרמה לנחל.**

הזרמת ביוב וקולחים לנחלים מתרחשת בעקבות חמש סיבות עיקריות:

1. איכות נמוכה של הקולחים גורמת לפסילתם לשימוש חקלאי

6

מדוח המשרד להגנת הסביבה "תמונת מצב מתקני טיפול בשפכים לשנת 2023" (פורסם בינואר 2025). עולה שברחבי הארץ פועלים 88 מט"שים גדולים שמתוכם רק 72% מטפלים בשפכים לאיכות שלישונית. השאר (28%) מטפלים לאיכות שניונית שמתאימה להשקיה של חלק מהגידולים. בשל האיכות הנמוכה משרד הבריאות פוסל לא אחת את השימוש בחלק מהקולחים והם מוזרמים לנחלים. מצבם של המט"שים הקטנים, שחלקם עתיד להתבטל - רע בהרבה.

16 מט"שים חורגים מהערך המותר בתקנות לכלוריד Cl

8 מט"שים חורגים מהערך המותר בתקנות לנתרן Na

17 מט"שים חורגים מהערך המותר לצריכת חמצן ביולוגית BOD

10 מט"שים חורגים מהערך המותר בתקנות לצריכת חמצן כימית COD

19 מט"שים חורגים מהערך המותר בתקנות לחנקן כללי TN

22 מט"שים חורגים מהערך המותר בתקנות לזרחן כללי TP

1. **היעדר קיבולת** - בכל שנה מוזרמים לנחלים בין 50 - 100 מיליון מ"ק קולחים בשנה (תלוי בכמות הגשמים היורדת והיקף ההשקיה) בשל היעדר קיבולת במאגרי הקולחים שנובעת משלל סיבות: חסמים סטטוטוריים, חסמים כלכליים, איכות נמוכה של הקולחים שאינה מתאימה להשקיה חקלאית, היעדר ביקוש, עלייה בכמות הקולחים המיוצרת 13-14 מיליון מ"ק בשנה בעקבות הגידול באוכלוסייה ועוד. על פי ההליך המקובל, המזרימים מבקשים היתר הזרמה מהוועדה המייעצת למנהל רשות המים למתן צווי הרשאה להזרמה לנחל. באם הוועדה סבורה שאין חלופה אחרת להזרמה ונקטו כל האמצעים כדי למנוע

אותה - היא מאשרת אותה לפרק זמן קצוב. דרישת הוועדה היא בדרך כלל להזרמה רציפה בכמות הגדולה ביותר האפשרית במטרה להשלימה לפני פתיחת עונת הרחצה. על ההזרמה לא חל היטל.

2. **תקלות** - על פי הערכת המשרד להגנת הסביבה בכל שנה מתרחשות למעלה מ-1,500 תקלות ידועות ומדווחות (עלייה של 135% אחוז לעומת שנת 2017) (הסיבות לכך יכולות להיות גם עלייה בכמות דיווחים) ועוד מספר לא ידוע של תקלות שאינן מדווחות. התקלות הן תוצאה של תכנון לקוי, תחזוקה לא מספיקה ומדיניות של תחזוקת שבר. ישנם מט"שים שבהם אין נוכחות במשך כל שעות היממה ואין מערכת התראות מקוונות כך שאין ליווי מתמיד של התהליך ובחינת התוצרים. במט"שים רבים אפשר לראות מערכות פגומות כבר אחרי שנתיים שלוש מרגע תחילת עבודתן¹. משך הזרמת הביוב והקולחים בתקלות אינו ידוע (כמובן), אך אפשר לשער את משכן על פי הכמות שזרמה לסביבה.

3. **עבודות אחזקה והרחבה של מט"שים ומערכות הולכה** - עבודות אחזקה נמשכות בדרך כלל זמן קצר ואם הדבר אפשרי הן מבוצעות בלילות שבהם שפיעת השפכים נמוכה באופן יחסי. עבודות להרחבת מט"שים מסתבכות לעיתים כפי שקרה במט"ש רמת השרון שעבודות להרחבתו גרמו להזרמת שפכים לירקון, לזיהום קשה של הנחל ולהתפתחות יתושים מסוכנים. תקלה חמורה שאירעה בעת הרחבת מט"ש שדרות ב-2024 גרמה להזרמת ביוב למשך חודשים לנחל שקמה, להתפתחות יתושי קדחת הנילוס ולחשש מפני חיידקי כולירה.

4. **השפלת מי תהום** - בפרויקטים לבניית מגדלי מגורים ומשרדים מקובל לחפור בורות עמוקים לצורך ביסוס המבנים. המים הנשאבים מוחזרים בדרך כלל לקרקע ומקצתם מוזרמים לנחלים – בעיקר איילון וירקון.

5. **תנודתיות בביקוש מצד חקלאים** - רוב הקולחים בארץ משמשים להשקיה חקלאית. אלא שגם בתחום זה קיימת תנודתיות רבה שנובעת ממזג האוויר (הביקוש עולה בשנות בצורת כפי שאכן אירע בחורף 2024 - 2025), ביקוש שנובע ממחיר המים ומהיצע וביקוש בשוק המקומי ולייצוא. כתוצאה מכך רק שליש מהשטחים החקלאיים המעובדים בארץ מושקים. עבודה של משרד החקלאות (2020) מצאה שקיימים גידולים שרגישים מאוד מבחינה כלכלית לעלייה במחיר המים וגידולם עלול להיפסק עקב עלייה במחיר, בעוד שגידולים אחרים רגישים פחות לעניין מחיר המים. בנוסף, קיימים אזורים בארץ שרגישים מאוד לשינוי במחירי המים, בעיקר עמק יזרעאל עמק המעינות ועמק חרוד. התוצאה היא עודפי קולחים שקשה לחזותם מראש.

6. **הזרמת שפכים תעשייתיים** - לאורך נחלי הארץ פועלים שישה מפעלים המזרימים קולחים ישירות לנחלים: מפעלי הקישון (בתי זיקוק, גדות, דשנים וכרמל אולפנינים), מחלבת "תנובה תל יוסף" שמזרימה קולחים במליחות גבוהה ביותר לנחל חרוד ומשלמת תשלום ישירות לרשות הניקוז ומפעל "אינפיניה" (נייר חדרה לשעבר) שמזרים קולחים שבהם אחוזי בורן (מלח המסוכן לגידולים חקלאיים) גבוהים לנחל חדרה.

¹ זיהוי כשלי שדרוג מכוני טיהור שפכים והצעות לשיפור ותיקון

מפעלים המזרימים קולחים לנחלים

המפעל		גובה ההיטל ב-2022 (שקל לשנה)
אינפניה	חדרה	13,437
תנובה תל יוסף	חרוד	60,000 ישירות לרשות ניקוז ירדן דרומי
בתי זיקוק	קישון	771,540
גדות	קישון	4,033
דשנים	קישון	362
כרמל אולפינים	קישון	1,923
שפד"ן (קולחים סניטריים)	שורק	47,143

הנזקים שגורמת הזרמת ביוב וקולחים לנחלים

אקולוגיים: עלייה בעכירות, מחסור חמור בחמצן, התפתחות אצות בעקבות עודף חמצן וחנקות (חלק מהאצות משחררות רעלנים שמסכנים בעלי חיים ומקשות על חדירת אור), תמותה של מינים רבים, שגשוג של מינים פולשים ופגיעה במערכת האקולוגית. הקולחים עלולים להכיל ריכוזים גבוהים של מלחים שמצטברים בקרקע ופוגעים בפוריותה. קולחים עלולים להכיל שאריות של תרופות, חומרי ניקוי ומתכות כבדות שעלולים לזהם את הקרקע והמים.

בריאותיים: התפתחות יתושים, ביניהם "טיגריס אסיאתי" וכולירה. במקרים של מגע ישיר עם קולחים קיים סיכון לחשיפה לפתוגנים, שאריות תרופות וחומרים כימיים. נחלים מזוהמים עלולים לגרום להתפרצות של מחלות – דלקות מעיים, עור, עיניים ולעכברת.

פנאי ונופש: ריח רע, צבע עכור ושמנים מרחיקים את הציבור מהם. בכך נפגעות זכויותיו לעשות בהם שימוש.

כלכליים: הזרמת שפכים וקולחים לנחלים מורידה לטמיון כסף רב שהושקע בשיקומם, גורמת לירידת ערכם של נכסי נדל"ן שלאורכם ולפגיעה בתפקודם של נכסים מסחריים. זיהום חופי רחצה בקרבת שפכי נחלים גורם לפגיעה בהכנסות העסקים שנשענים על החופים בשל ירידה בכמות המבקרים בחופים.

מי התהום: שפכים וקולחים המוזרמים לנחלים מחלחלים למי התהום והם סכנה ממשית לבריאות הציבור בהווה ובעיקר בעתיד שכן לזיהום לוקח זמן לחלחל לתת הקרקע.

ניסיון עולמי

סקירה עולמית מעלה שהטלת היטל לנחלים הוא כלי אפקטיבי שיעילותו תלויה בגורמים שונים ביניהם יכולת אכיפה וגובה ההיטל. במקומות שבהם תנאים אלה התקיימו להיטל הייתה השפעה משמעותית.

ברוב המדינות חישוב גובה ההיטל מבוצע לפי נפח (במ"ק) השפכים או המים המוזרמים לנחל ועל פי רמת ריכוז המזהמים – BOD (דרישה ביוכימית לחמצן) ו-COD (דרישה כימית לחמצן), חנקות, זרחן, מתכות כבדות, שמנים ועוד. חלק מהמדינות משתמשות במערכת ניקוד (Pollution Equivalent Units) שבה לכל מזהם יש "ערך שקול" המשמש לחישוב ההיטל הכולל. לדוגמה, $PE (Pollution Equivalent) = 1$. ההיטל משקף את הנזק הסביבתי שנגרם מההזרמה: פגיעה באיכות המים, נזק לסביבה, צורך בשיקום וגינון, עלות הטיפול בשפכים שלא טופלו והוזרמו. **ברוב המדינות מקובל קנס מוגדל על הזרמה ללא היתר או על חריגה מהתקן.**

בחלק מהמדינות נהוג היטל על פי שיטת "תג מחיר" הכולל את סוג הפעילות, משך ההזרמה ומיקום ההזרמה (אוסטרליה, קנדה, קוריאה, צ'כיה, מקסיקו, דנמרק, צרפת, אסטוניה, פולין, לטביה והונגריה). במדינות אחרות נהוג היטל המבוסס על ריכוז החומרים (הולנד, גרמניה, בלגיה), ובאחרות נהוג היטל המבוסס על נפח ההזרמה (איטליה, ספרד וארה"ב).

רוב המדינות קבעו:

- יחידות הזיהום השונות מתומחרות בהתאם להשפעתן על הסביבה (הגדרת יחידת הזיהום משתנה בין המדינות השונות).
- תמהיל החומרים המזהמים ורמת הזיהום שהם גורמים.
- מכפלת המזהמים השונים.
- ההיטל כולל לא אחת הוצאות אדמיניסטרטיביות למימון תחזוקת מערך הטיפול בזיהום.

ברוב המדינות ההיטל משלים חקיקה המתירה או אוסרת הזרמה של מזהמים שונים לגופי מים, כך למשל, אם חל איסור **מוחלט** להזרים חומר מסוים לים, למשל חומרי הדברה, הוא לא יופיע בהיטל. בישראל קיים היטל גבוה באופן יחסי על הזרמת חומרי הדברה לים אך ההזרמה אינה אסורה.

הולנד: היטל הזיהום מוטל על עסקים שמזרימים שפכים וקולחים למקורות מים עיליים – נהרות, אגמים ותעלות, בהתאם לכמות וסוג הזיהום ומוגדר כ"אגרת פליטה" – (Abwasserabgabe). החישוב מבוצע לפי סוג החומר, כמותו והנזק הסביבתי שהוא עלול לגרום. הסכום מתעדכן בכל שנה והכספים מושקעים בתשתיות ניקוז וטיפול בשפכים. המודל ההולנדי נחשב ליעיל ביותר.

גרמניה: ההיטל מבוסס על חוק ההיטלים להזרמת שפכים למקורות מים – Abwasserabgabengesetz שנחקק ב-13 בספטמבר 1976 שמבוסס על עקרון "המזהם משלם". ההיטל מחושב לפי יחידות נזק – (Schadeinheiten SE) המייצגות את רמת הזיהום של השפכים המוזרמים. כל יחידת נזק מתאימה לכמות מסוימת של מזהמים, כגון: 50 ק"ג חומר אורגני, שלושה ק"ג פוספט, 25 ק"ג חנקן אנאורגני, שני ק"ג הידרוקרבוניס כלוריים, 20 גר' כספית, 100 גר' קדמיום, 500 גר' כרום, ניקל או עופרת, 1 ק"ג נחושת. את הסכום המשולם בעבור כל יחידת נזק קובעת המדינה הפדרלית והוא עומד ברוב המקרים על 35.79 אירו. הזרמות בכמות קטנה (פחות משמונה מ"ק ליום) זוכות לפטור או הקלות וכך גם שפכים שעברו טיפול מתקדם. ההכנסות מההיטל מיועדת לשיפור איכות

המים ושימור מקורות המים. מי שאחראי על יישום ההיטל הן הממשלות המקומיות - כולל חישוב הסכום, גבייתו והעברת ההכנסות למטרות המוגדרות. בחלק מהמקרים רשויות מקומיות רשאיות להטיל את ההיטל בחשבון המים של המזהם.

ארה"ב: ב-1972 חוקק "חוק המים הנקיים" (Clean Water Act) המחייב מפעלי מט"שים לדווח ולשלם על פי רמות הפליטה בפועל ולנקוט באמצעים פרואקטיביים כדי לשפר את הטיפול. הרוב המכריע של המט"שים מחייבים בתעריף עבור מספר מרכיבים בעוד שמרכיבים אחרים האסורים בהזרמה אינם מתומחרים כלל מתוך ידיעה שלא יוזרמו - למשל חומרי הדברה. הפרת תנאי ההיתר או הזרמה ללא היתר מובילה לתשלום קנסות משמעותיים בין 50,000 דולר ליום וגם מאסר של עד שלוש שנים. עבירות חוזרות עלולות להוביל לקנסות של עד 100,000 דולר ליום ומאסר של עד שש שנים.

אוסטרליה: היטל ההזרמה לים הישראלי שכתב הכלכלן הסביבתי גדי רוזנטל "כיוון" ב-2006 מבוסס במידה רבה על המודל האוסטרלי ומשקף את תרומתם היחסית של המזהמים השונים לנזק. היטל ההזרמה (Pollutant Load Fee) מחושב באמצעות מערכת מבוססת על "העמסת מזהמים" (Assessable Load) שכוללת רמות זיהום, סוג המזהם, אזור הקבלה, ומדדים נוספים. מידע על חישוב ההיטל נמצא באתר [EPA](#) - של ניו סאות' ויילס.

דנמרק: ההיטל נכנס לתוקף ב-1997. התשלום הוא בעבור הזרמת מזהמים ובעיקר פחמן, חנקן וזרחן. התקבולים מושקעים בפרויקטים לשימור תשתיות מים וחידושן. ההכנסות מההיטלים פחתו בשנים האחרונות - הוכחה לכך שהמפעלים והמט"שים העדיפו לעבור לפעילות מזהמת פחות.



איך יחושב ההיטל?

בדומה לחישוב היטל ההזרמה לים – באמצעות נוסחה שמכפילה את עומס המזהמים הבעיתיים לאקולוגיה הנחלית במספר המזהמים, כמות החומר המוזרם כפול יחידת תשלום (שקל לק"ג). אלא שכדי להתאים את ההיטל לסביבה הנחלית יש לעדכן את הרשימה ולהכניס לנוסחה משתנים נוספים:

א. **עדכון רשימת מזהמים** – מאחר והסביבה הנחלית שונה מהסביבה הימית והיא רגישה לסוגים נוספים של זיהום – למשל סוגים שונים של מלחים שונים, זרחן ועוד. יש לעדכן את הרשימה ולהוסיף לה את הרכיבים החסרים. (רשימה להלן).

ב. **מקדם הזרמה** – יש לקבוע מקדם הזרמה לנחלים השונים – צפון, מזרח, ים תיכון, ים המלח וכו' ועל פי רגישותם.

ג. **מיקום ההזרמה** – מעלה, מורד ואסטואר. רכיב זה יבטא את אורך הזרימה ואת רגישות נקודת ההזרמה.

ד. **התאמה לאמות המידה** – אגף מים ונחלים במשרד להגנת הסביבה, משרד הבריאות ורטי"ג מנסחים בימים אלה אמות מידה ותקני מים לנחלים במטרה לקבוע איכויות מים המתאימות לנחלים בהיבט התברואי והאקולוגי כדי למנוע סיכון לבריאות הציבור כתוצאה משימוש בנחלים. כשעבודה זו תושלם, על פי הערכה בתוך שנה, אפשר יהיה להשתמש במסקנותיה לנושא ההיטלים.

הנוסחה המשמשת כיום להיטל הזרמה לים והצעה להתאמתה

11

$$H = a \times \sum_{i=1}^n (L_m * P_m)$$

H – סכום ההיטל לתשלום

a – מקדם ההזרמה – בהתאם לרגישות הנחלים – נחלי הצפון, מזרח, זורמים לים התיכון וכו.

i – מספר החומרים המזהמים שנמצאים בשפכים המוזרמים לנחל.

Lm – כמות החומר המזהם בשפכים (טבלה להלן), שתחושב לפי נוסחה. אם לא נקבע בצו ההרשאה ריכוז

ממוצע או ריכוז מרבי – 70% מהריכוז המרבי במותר להזרמה לפי הצו (ק"ג ל-מ"ר). כמות המרבית

הנקובה בצו ההרשאה - $L_m = C_m \times Q$ (Q – כמות השפכים המוזרמת לנחל במ"ק).

Pm – יחידת התשלום בעבור סוג החומר המזהם בש"ח לק"ג.

עלות ההזרמה (היטל הזרמה לים) – יש להוסיף חומרים ולעדכן מחירים בהתחשב בסביבה הנחלית

חומר מזהם	(שקל לק"ג) 2013	שקל לק"ג 2025	שקל לק"ג להזרמה לנחל יש להתאים לפי רגישות הנחל. כאן מוצעת הכפלה של הסכום אך יש לשקול תעריף גבוה יותר במקומות רגישים
צח"ב (צריכת חמצן ביולוגית)	0.09	0.11	0.22
מוצקים מרחפים	0.18	0.21	0.42
זרחן כללי	0.9	1.07	2.14
חנקן כללי ניטריט וניטרט	0.09	0.11	0.22
שמנים ושומנים בשיטת FTIR	0.9	1.07	2.14
אבץ	18	21.48	42.96

כרום	73	87.12	
ניקל	73	87.12	
נחושת	146	174.23	
עופרת	146	174.23	
קדמיום	1,456	1,737.57	
כספית	4.368	5,212.71	
פנול	85	101.44	
בנזן, טולאן, קסילן BTX		101.44	
חומרי הדברה	1,456	1,737.57	
קוטלי עשבים	318	379	

תשלום בעבור היטל חירום

בדומה להיטל הזרמה לים הסכום יחושב כסכום המתקבל מהמכפלה של מקדם ההזרמה בסכום הנקוב לצד משך זמן ההזרמה שעליו דיווח בעל היתר החירום, כמפורט להלן: גם כאן יש לשקול את גובה הסכום בהתאם למיקום ההזרמה.

היתר חירום של שפכים לא מטופלים לזמן קצוב לצורך תיקון או עבודה

משך זמן ההזרמה	גובה ההיטל לים בש"ח	גובה ההיטל לנחל
עד 24 שעות	11,934	
מ-24 שעות ועד 72 שעות	29,835	
מעל 72 שעות ועד 96 שעות	89,504	
מעל 96 שעות: כל יממה נוספת וחלק ממנה	11,934	

היטל על מי שלא פנה לוועדה למתן צווי הרשאה

כדי למנוע מצב שבו ההיטל יוטל רק על מקבלי צו הרשאה, וכדי למנוע את הדילמה האם לבקש היתר או לא, ההצעה היא כן הטיל היטל גם על מי שלא קיבל צו ובכל זאת הזרים מזהמים לנחלים (מקובל במדינות אחרות) ההיטל יגרום למזרימים לשקול היטב האם משתלם להם להזרים. לכן, יש לשקול היטל שהוא גבוה בצורה משמעותית מזה שמוטל על הפונים לוועדה למתן צווי הרשאה. (ראו את הדוגמה של ארה"ב שמטילה סכום גבוה במיוחד על הזרמה ללא צו הרשאה או היתר).

ההיטל יגרום למזרימים:

- לפנות לוועדה למתן היתרי הזרמה מתוך הבנה שההיטל שיוטל עליהם יהיה קטן יותר.
- יגרום למוטיבציה לטפל במפגע במהירות האפשרית.

בהנחה שהעיצומים המנהליים יאושרו תתעורר השאלה האם אין כאן אירוע של כפל קנס. לדעת "צלול" בהנחה שמטרת ההיטל היא לפצות על הנזק שנגרם לנחל אין כאן אירוע של כפל קנס – העיצום המנהלי נועד להעניש על עצם ההזרמה ואילו ההיטל נועד לפצות על הנזק הישיר שנגרם.

היטל מופחת על מט"שים קולטים

רשות המיס מתכננת מהלך לצמצום מספר המט"שים – ביטול מט"שים קטנים, מיושנים ולא יעילים, והעברת השפכים למט"שים אזוריים (קולטים). התוצאה הצפויה היא תקופת ביניים שבה המט"שים הקולטים יאלצו להיערך לעלייה בספיקות. לכן, יש לשקול הטלת היטל **מופחת** על מט"שים קולטים בתקופת המעבר ועד להשלמת הקליטה. בתום תקופה מסוימת (חמש שנים?) יוטל עליהם היטל מלא באם יזרימו קולחים לסביבה. מטרת המהלך היא לא להקשות על המט"שים הקולטים בתקופת המעבר אך עדין לבטא את השימוש שהם עושים בנחל. **(חשוב להדגיש שאין תמימות דעים באשר למהלך זה בטענה שהיא סותרת את העמדה של תשלום בעבור שימוש).**

שיטות נוספות להטלת היטל

עבודה של מכון "מילקן" והמשרד להגנת הסביבה מציעה שיטה אחרת: הטלת היטל המבוסס על העלות השולית שבין עלות הטיפול ברמה ראשונית ושניוניות לבין עלות הטיפול לדרגה שלישונית או איכות מי שפד"ן. מאחר שכל הזרמה לנחל של מים שאינם מי מקור גורמת לנזק אקולוגי וסביבתי ומונעת מהציבור את השימוש בהם (ראו מקרה הירקון) יחול ההיטל גם על הזרמה של קולחים שלישוניים.

"תעריף הזרמה" במקום היטל

במשק המים כמו במקומות אחרים מקובלת שיטת ה"תעריף" - מחיר שמשולם בעבור שירות. למשל תעריף חשמל, תעריף מים ועוד. רשות המיס ומועצת רשות המיס מוסמכות לקבוע שורה של תעריפים בתחום המים והביוב לפי חוק המיס התשי"ט – 1959: תעריף מים, תעריף לטיפול בביוב תעריף להשבת קולחים ועוד. נשאלת השאלה האם אפשר לראות בנחל מי שמעניק שירות של קליטת עודפי קולחים שמאפשר לו לגבות "תעריף הזרמה" בעבור שירותיו?

לדעת "צלול" יש לשקול שאלה זו בחיוב שכן הנחל מעניק שירות למזרימים בכך שהוא מאפשר להם להיפטר מעודפי קולחים, מקולחים שנפסלו להשקיה חקלאית בשל איכותם הירודה וכן סיבות נוספות. עלות השירות שמעניק הנחל גבוהה והיא מוטלת על הציבור ומחייבת את רשויות הניקוז והנחלים ורשויות הנחלים לבצע פעולות רבות שעלותן רבה – דיגום, הקמת סכרים, מלחמה במזיקים ובמינים פולשים שמשגשים בעקבות ההזרמה ועוד. כיום המזהם אינו משלם בעבור השירות שהוא מקבל.

תעריף ההזרמה המוצע כאן צריך לבטא את נפח ההזרמה במ"ק, רמת הזיהום, מיקום ההזרמה ורגישותו של הנחל. **את "תעריף ההזרמה" תקבע מועצת רשות המיס בדומה לתעריפים אחרים שהיא קובעת. (ראו נספח בעמוד 20).**

מבקרי שיטת "תעריף ההזרמה" יומרו שקיים חשש שהיא "מנרמלת" את ההזרמה בכך שהיא מתמחרת "שירות לקיבול עודפים" ולא תשמש כאמצעי לחץ מספיק להפסקת ההזרמה. התשובה לכך היא שמדובר באמצעי משלים שמבטא את הנזק שנגרם לנחל וכי תפקידם של המשרד להגנת הסביבה ושל הוועדה המייעצת למתן צווי הרשאה להזרמה לנחל הוא להמשיך ללחוץ על המזרימים להפסיק את ההזרמה ללא קשר לתשלום באמצעות ברירות הקנס שיטיל המשרד להגנת הסביבה על העבריינים.

עמדת עמותת "צלול"

כדי לפשט את שיטת החישוב יש לתמחר את ההזרמה לפי איכות השפכים המוזרמים, נפח ההזרמה בפועל (מ"ק), רגישות המקום הקולט (פארק, קרבה לחוף רחצה, שמורת טבע, מתקן התפלה ועוד – מקובל בצרפת) ואורך ההזרמה. כל אחד מהרכיבים יתומחר מראש ויוכנס לנוסחה. (לדוגמא: קולחים באיכות שלישונית – 1 שקל למ"ק, קולחים באיכות שניונית – 3 שקלים למ"ק, קולחים באיכות ירודה – 10 שקלים למ"ק. הזרמת ביוב עם צו הרשאה – 50 שקל למ"ק. הזרמה ללא צו הרשאה 1,000 שקל למ"ק – המספרים להמחשה בלבד).

באם שיטת "תעריף ההזרמה" שקובעת רשות המים תתקבל - יש לקבוע גם אותו בנוסחה לפי המאפיינים של כל נחל.

לאן יופנו תקבולי ההיטל?

אחת השאלות המרכזיות היא לאן יופנו כספי ההיטל. הפתרון הטוב ביותר הוא הקמת קרן ייעודית אלא שידוע שמשרד האוצר אינו תומך בהקמת קרנות חדשות ולכן יש להסתמך על הקיים.

מסלול קרן שמפרסמת קול קורא - כדי לחסוך בבירוקרטיה הכרוכה בהקמת קרן חדשה - אפשר לעשות שימוש בגוף קיים שיגבה כספים מהמזרימים. החידוש המוצע כאן הוא שהקרן תפרסם "קולות קוראים" לרשויות מקומיות, מועצות אזוריות, רשויות ניקוז, עמותות סביבתיות ועוד כדי שיעשו שימוש בכסף למטרת שיקום נחלים. אימוץ שיטת ה"קול קורא" תבטיח שהכסף לא יצטבר בקופת הקרן אלא "יצא" ממנה למען תיקון הנזק שנגרם. מועד התשלום יהיה אחת לרבעון והתשלום יתבצע על-פי ההזרמה בפועל (קיים פער בין כמות ההזרמה המבוקשת לזו שמוזרמת בפועל) כמקובל בקרן למניעת זיהום ים.

הקרנות הרלוונטיות:

- **הקרן למניעת זיהום ים** - פועלת במסגרת המשרד להגנת הסביבה למימון פעולות פיקוח ואכיפה למניעת זיהום ים ולרכישת אמצעים והכשרת כוח אדם לבניית ההיערכות הלאומית למניעת זיהום ים משמן. הקרן הוקמה בשנת 1979 מתוקף פקודת מניעת זיהום מי-ים בשמן (נוסח חדש), התש"ס-1980 ועל פי תקנות שפיתחם של שמנים לתוך מי הים (הקמת קרן למניעת זיהום ים), התש"ס-1979 ואליה מגיעים גם כספי היטל ההזרמה. לכאורה, הגוף המתאים ביותר לגביית הכסף אלא שלקרן אין ניסיון בפרסום קולות קוראים ולכן קיים חשש שהכסף ייכנס לקופתה ולא יעשה בו שימוש למטרות של תחזוקת נחלים ושיקומם. **(באם יתממש הרעיון לאיחוד בין אגף מים ונחלים והיחידה הארצית להגנת הסביבה הימית הרי שלהעברת הכספים לקרן זו יש יתרונות רבים).**
- **הקרן לשמירה על שטחים פתוחים** - מממנת פעולות שמטרתן סיוע לשמירה, פיתוח סביבתי וטיפול השטחים הפתוחים שמחוץ לשטחים העירוניים הבנויים - לרבות שטחים פתוחים שיש להם חשיבות לשמירה על המגוון הביולוגי ועל המערכות האקולוגיות - וכן פארקים ואזורי נופש ופנאי. הקרן מפרסמת קולות קוראים לרשויות ניקוז ורשויות מקומיות. הקרן היא באחריות רשות מקרקעי ישראל (רמ"י) ולכן ההצעה היא לפתוח בקרן זו חשבון נפרד אליו יופנו כספי היטל ההזרמה לנחל.
- **הקרן לשמירת הניקיון** - הוקמה מתוקף סעיף 10 בחוק שמירת הניקיון התשמ"ד-1984 ונועדה לרכז אמצעים כספיים לשמירה על איכות הסביבה. מטרותיה: שמירה על איכות נאותה של הסביבה ובכלל זה

שמירה על הניקיון, מניעת השלכת פסולת, טיפול בפסולת ומחזור, מניעת מפגעים, מניעת שילוט בלתי חוקי, מניעת עבירות לפי חוק החומרים המסוכנים, התשנ"ג-1993, הגנה על הסביבה החופית כהגדרתה בחוק שמירת הסביבה החופית, התשס"ד-2004 למניעת פגיעה בה ולשיקומה ויישום הוראות חוק למניעת מפגעי אסבסט ואבק מזיק, התשע"א-2011 וקידום מטרותיו. **גם בקרן זו יהיה צורך לפתוח בחשבון נפרד לכספי ההיטל.**

- א. **מסלול תעריף** - מועצת רשות המים תקבע "תעריף" להזרמה על פי מפתח שיקבע (סוג הזיהום, משך ומיקום). התשלום יועבר לרשויות הניקוז או לכל גורם אחר ויבטא את השימוש שעושה המזרים בנחל.
- ב. **מסלול רשויות ניקוז ונחלים** - המזרימים יעבירו את ההיטל **ישירות** לרשות הניקוז הרלוונטית שתעשה בו שימוש לטיפול הנחוץ בנחל בעקבות ההזרמה. (דוגמא לכך יש כבר כיום – מחלבת תנובה תל יוסף משלמת בכל שנה 60 אלף שקל לרשות ניקוז ירדן דרומי. ניסיון לברר כיצד נקבע הסכום או מי קבע אותו לא צלח יחד עם זאת ברור שהכסף מועבר ורשות הניקוז עושה בו שימוש).
- חיזוק למסלול זה אפשר למצוא בתוכנית האסטרטגית לנחלים שרואה ברשויות הניקוז והנחלים גורם ניהולי מרכזי של נושא הנחלים ואגני ההיקוות ברמה האזורית וממליצה על חיזוקן וכן על גיבוש רגולציה שתעניק סמכויות אכיפה ופיקוח בשטחים שבאחריותן.**

השוואה בין מסלול הקרן לבין מסלול רשויות ניקוז ונחלים

מסלול קרן	מסלול רשויות ניקוז ונחלים	
יש צורך לפרסם קול קורא	אין צורך בקול קורא	פשטות בירוקרטית
הקרן תפקח על הכסף	תלוי ברמת הניהול של הרשות	יכולת ניהול ופיקוח כספי
תלויה במטרות הקרן	מידיות וגמישות גבוהה	גמישות בשימוש בכסף
גבוהה	לא בטוח שהכסף ישמש למטרה לה נועד	שקיפות
קול קורא פתוח לגורמים רבים	מוגבל למטרות שיקום הנחל	יעוד הכסף למטרות נוספות

עמדת "צלול"

עדיפות א': תקבולי ההיטל ועברו ישירות לרשות הניקוז האגנית שתעשה בהם שימוש לצורכי שיקום הנחל.

עדיפות ב': תקבע "קופה" נפרדת באחת הקרנות שפעילות כיום שתפרסם קולות קוראים שיהיו פתוחים לרשויות ניקוז, רשויות מקומיות, רשות הטבע והגנים (רט"ג) חברה אזרחית ועוד כשהמטרה היא שיקום הנחל.

איך יאושר ההיטל?

למרות הסכמה נרחבת שמאפיין את רוב הגורמים – רשות המים, המשרד להגנת הסביבה, ארגוני חברה אזרחית ועוד שיש להטיל היטל הזרמה גם על מזרימים לנחלים – המכשלה העיקרית היא אופן אישור ההיטל בשל חשש (אולי מוצדק) של חלק מהגורמים לפתוח את חוק המים. בפרק זה יוצעו מספר אפשרויות:

אישור באמצעות תיקון חוק המים – התש"י – 1959 - כך שיכלול סעיף המורה על הטלת היטל הזרמה לנחלים ויסמך את מועצת רשות המים או המשרד להגנת הסביבה לקבוע תעריפים. הדרך היעילה ביותר היא, כמובן, באמצעות הצעת חוק ממשלתית של המשרד להגנת הסביבה בתמיכת רשות המים. אפשרות שנייה היא הצעת חוק פרטית באמצעות חבר כנסת שתומך ברעיון – הליך שהוא ארוך יותר.

להלן הצעה לשינוי חקיקה:

הצעת חוק המים (תיקון – היטל הזרמה לנחלים), התשפ"ה–2025

הוספת סעיף 116 לחוק המים, התשי"ט–1959 בחוק המים, התשי"ט–1959, אחרי סעיף 116 יבוא:

116. היטל הזרמה לנחלים

- (א) מי שקיבל צו הרשאה להזרמת שפכים, קולחים או מזהמים אחרים לנחל מהוועדה המייעצת למנהל רשות המים ישלם היטל בעד ההזרמה, לפי שיעורים ובתנאים שייקבעו לפי סעיף קטן (ג).
- (ב) מי שהזרמתו לנחל נעשתה ללא צו הרשאה או בניגוד לתנאיו, ישלם היטל בשיעור כפול, וזאת מבלי לגרוע מסמכות להטיל עיצומים כספיים או אמצעי אכיפה אחרים לפי כל דין.
- (ג) השר להגנת הסביבה, בהסכמת שר האוצר ובאישור ועדת הפנים והגנת הסביבה של הכנסת, יקבע בצו את שיעור ההיטל, אופן תשלומו, אמות המידה לחישובו והתאמות לפי סוג המזהם, מיקום ההזרמה, היקפה והשפעתה הסביבתית.
- (ד) ההכנסות מההיטל יועדו לקרן שהוקמה או תוכרז לצורך זה, וישמשו לניטור, שיקום, תחזוקה ושיפור מצב הנחלים, לפי כללים שיקבע השר.

באמצעות הרחבת התקנות למניעת זיהום הים ממקורות יבשתיים (היטל למניעת זיהום הים) (תשע"א–2011 –

שיטה נוספת שנבדקה היא הוספת המילה "נחלים" לתקנות וכן הוספת רשימה נוספת של חומרים מזהמים ועלותם שתתוואם לסביבה הנחלית. את התקנות התקינה ועדת הפנים והגנת הסביבה של הכנסת בהסכמת שר האוצר ובאישורו. הפעולה הנדרשת: ניסוח השינוי לתקנה, אישור שר האוצר והבאתה לאישור הוועדה. אלא שבהתבסס על פסק דין "תימורים" כנראה אי אפשר להרחיב את תחולת היטל ההזרמה לים באמצעות שינוי התקנות בלבד.

באמצעות "תעריף הזרמה" לנחל - כפי שנכתב כאן "צלול" סבורה שיש לאפשר לרשות המים לאשר תעריף הזרמה לנחל שיבטא את השירות שמעניק הנחל למזרימים ויפצה על ההוצאה שגורמת ההזרמה לציבור ולרשות הניקוז או רשות הנחל. אמנם היועצת המשפטית של רשות המים, עו"ד תהל ברנדס, סבורה שמועצת רשות המים אינה מוסמכת לקבוע "תעריף" להזרמה לנחל, אך חוות דעת מאת היועץ המשפטי של "צלול" סבור שלמועצת רשות המים יש סמכות לקבוע תעריף

עמדת "צלול"

עדיפות א': לשנות את חוק המים כך שיורה לוועדה המייעצת למתן צווי הרשאה להזרמה לנחל להטיל היטל הזרמה לנחל על פי רשימה של פרמטרים. היטל ההזרמה יגיע לקופתן של רשויות הניקוז הרלוונטיות או לקופתה של קרן שתפרסם קולות קוראים לגורמים השונים.

עדיפות ב': לשקול תיקון של את חוק המים כך שיורה למועצת רשות המים לקבוע "תעריפים הזרמה" לנחל. כספי ההיטל יופנו לרשויות הניקוז שסובלות מההזרמה.



סיכום

מסמך זה מציע למקבלי ההחלטות ולציבור מתווה להטלת היטל הזרמה לנחל שאין חולקים על חשיבותו כאמצעי להפסקת ההזרמה אך גם לפיצוי הציבור והטבע על השימוש שעושים בו המזהמים.

אין ספק שהדרך הראויה לאשר את ההיטל היא באמצעות חקיקה להטלת היטל או להסמכת רשות המים לאשר תעריף להזרמה – כפי שהיא עושה במגוון נושאים הקשורים לתחום המים והשפכים.

באשר לחישוב ההיטל מוצע לאמץ את הנוסחה המשמשת את היטל ההזרמה לים תוך התאמתה לסביבה הנחלית. הצעה נוספת היא לקבוע מחיר קבוע לסוגי ההזרמות – שפכים, שניוני, שליוני, מי השפלה ועוד עם התאמות נוספות למיקום ההזרמה, משכה והשפעתה על הנחל.

באשר לשאלה מי יקבל את הכסף מוצעות שתי שיטות – העברת תקבולי ההיטל לקרן שתפרסם קולות קוראים לשימוש בהם, אך גם העברת הכסף ישירות לרשויות הניקוז לטיפול בנחלים שנפגעו.

לדעת "צלול" יש לאמץ את הדרך הפשוטה והמהירה ביותר לאישור ההיטל או התעריף ולסייע בכך למניעת זיהום הנחלים ושיקומם.



אריאל אלסנר - עו"ד (B.Sc. Agr., M.A.) Ariel Oelsner- Adv.

חוות דעת משפטית בעניין היטל/ חיוב כספי על היתרי הזרמה לנחלים

נתבקשתי לחוות את דעתי המשפטית באשר לסמכותה של מועצת רשות המים להטיל חיוב כספי על מקבלי היתר הזרמה לנחלים ממנהל רשות המים על פי סעי' 20 לחוק המים תשי"ט – 1959. בקצירת האומר יאמר כבר עתה כי לטעמנו מועצת רשות המים מוסמכת להטיל היטל או תעריף להזרמה לנחלים.

1. המסגרת הנורמטיבית - כללי:

1.1 חוק המים, תשי"ט – 1959 (להלן: "החוק" ו/או "חוק המים") הוא המסגרת המרכזית להסדרת איכות מי הנחלים ומקורות המים בישראל, ובכלל.

סעיפי 220 לחוק אוסר באופן גורף על כל אדם לזהם מקור מים, במישרין או בעקיפין, לרבות איסור על הזרמת או השלכת חומר מזהם למקור מים או בקרבתו², סעיף 20 מגדיר מהו זיהום מים³. הנחלים בישראל מוגדרים בחוק כ"מקור מים", ולכן ככלל אסור להזרים אליהם קולחים או מזהמים מכל סוג ובכלל לזהם אותם. עם זאת, החוק מכיר בצורך ובמקרים חריגים בלבד להתיר חריגה מאיסור זה.

לשם כך נוספה לחוק המים סמכות למתן "צו הרשאה" להזרמה לנחל (סעי' 20 לחוק). צו הרשאה הוא היתר מיוחד שנותן מנהל רשות המים, המתיר הזרמת שפכים, קולחים, ומים לנחלים בנסיבות מצומצמות - רק אם השתכנע המנהל, לאחר התייעצות עם גורם שהוסמך לכך מטעם משרד הבריאות, כי "נסיבות העניין אינן משאירות ברירה אלא לאפשר סילוק שפכים למקור מים מסוים לתקופה קצובה". החוק מסמך את מנהל הרשות לכלול בצו תנאים, סייגים ומגבלות שבהם חייב מקבל הצו לעמוד. הצו הוא אישי, מנומק, תקף לשנה (עם אפשרות הארכה מנומקת), וניתן לביטול או שינוי אם השתנו הנסיבות או שהופר צו ההרשאה ותנאיו⁴.

² 220ב.א) חייב אדם להימנע מכל פעולה המזהמת מים או עלולה לגרום לזיהום מים, במישרין או בעקיפין, מיד או לאחר זמן; ואין נפקא מינה אם היה מקור המים מזוהם לפני אותה פעולה ואם לאו.

(ב)לא ישלך אדם ולא יזרים לתוך מקור מים או בקרבתו חומרים נוזלים, מוצקים או גזיים, ולא יניח אותם בו או בקרבתו.

³ 2. מקורות המים לעניין חוק זה הם המעינות, הנחלים, הנהרות, האגמים ושאר זרמים ומקווים של מים, בין עיליים ובין תחתיים, בין טבעיים ובין מוסדרים או מותקנים, בין שהמים נובעים או זורמים או עומדים בהם תמיד או לפרקים, לרבות מי ניקוז ומי שופכין.

⁴ למרות שהחוק מעניק את סמכות ההיתר למנהל רשות המים, נהוגה פרקטיקה מנהלית של דיון בבקשות בפני ועדה מייעצת לצווי הרשאה לנחל. ועדה זו מורכבת מנציגי הרשויות הממשלתיות הרלוונטיות (רשות המים, המשרד להגנת הסביבה, משרד הבריאות וכו'), והיא בוחנת את נחיצות ההזרמה ותנאי הטיפול בקולחים בבקשות חריגות. מדי שנה מובאים לדיון בפני הוועדה בין 50 ל-100 בקשות למתן היתרים. הוועדה ממליצה על תנאים להגבלת הנזק (רמת טיהור מינימלית, מיקום ומשך ההזרמה וכד'), ובכך למעשה מגנה על מבקש ההזרמה מפני אכיפה כל עוד הוא עומד בתנאים שקבעה. עם זאת, הוועדה מוגדרת כיום רק כגוף מייעץ פנימי, וההחלטה הסופית בדבר מתן הצו נתונה בידי מנהל רשות המים, שמוסמך לסטות מהמלצותיה.

- 1.2 בפרק החמישי של חוק המים בסימן א'1 לפרק, הוסדרו ענייניה של מועצת רשות המים והוגדרו תפקידיה. המועצה המורכבת משמונה חברים, שהם שישה נציגי משרדים ממשלתיים ושני נציגי ציבור. בין היתר נקבע בסעיף 124(א)4 כי מתפקידי מועצת הרשות הממשלתית הוא :

”קביעת תעריפים והיטלים לשימושי המים השונים”

משמע אחד מתפקידיה הוא לקבוע תעריפים והיטלים לשימוש במים.

- 1.3 בסעי' 21(א) לחוק נקבע כדלקמן :
- ”מועצת הרשות הממשלתית רשאית לקבוע, בכללים, נורמות לכמויות המים, לאיכותם, למחירים, לחלוקתם בין מטרות המים השונות, לתנאי הספקתם ולשימוש בהם במסגרת מטרות המים שלה יועדו, וכן הוראות לניצולם היעיל והחסכוני.”⁵

- 1.4 אמנם המונח ”שימוש במים” לא הוגדר בחוק, אך ברור שמונח זה רחב וכולל גם שימוש על דרך של הזרמה לנחלים, אשר לולא מתן ההיתר המיוחד, על פי סעי' 20א, לחוק הייתה נחשבת לזיהום מים אסור. יתרה מכך, סעיפים אחרים ורבים בחוק המים מתייחסים לטיפול בשפכים, תקנות איכות מים, ואירועי פגיעה כשימוש במים - מה שמעיד על ראייה רחבה למדי של המושג ”שימוש במים”.⁶

על כך יש להוסיף כי ביוזם ושפכים ו/או קולחים נחשבים למקור מים על פי הגדרתם בסעי' 2 לחוק (ראה ה"ש 2 לעיל), ולפיכך מתן היתר הזרמה של שפכים ו/או קולחים ו/או כל זרם אחר, משמעו הזרמה ממקור מים ועל כן יש בכך משום שימוש במים.

- 1.5 מהאמור לעיל אפשר לקבוע שלמועצת רשות המים עומדת סמכות בהתאם לסעי' 124 ו-21(א) לקבוע כללים בדבר תעריפים ו/או היטלים להזרמה לנחלים המתבצעת על פי סעי' 20א לחוק. ראה לעניין זה השימוש שנעשה בסעיפים 21 ו-124(א) בכללי המים (קביעת תנאים ברישיון), תשע"ד-2014

2. המצב המשפטי הנוכחי והמדיניות הראויה

- 2.1 כיום בישראל קיים פער בולט, בין ההתייחסות של הזרמה לנחלים ובין ההזרמה לים. מצד אחד מוטל היטל על הזרמות לים, מכוח סעי' 9א לחוק מניעת זיהום הים ממקורות יבשתיים, תשמ"ח-1988⁷ (להלן: ”היטל הזרמה לים” ו-”חוק מניעת זיהום הים” בהתאמה), בעוד שהזרמות לנחלים שמתבצעות בהתאם להיתר הזרמה לפי החוק, אינן כפופות לחיוב כספי מכל סוג.

⁵ 21. (א) מועצת הרשות הממשלתית רשאית לקבוע, בכללים, נורמות לכמויות המים, לאיכותם, למחירים, לחלוקתם בין מטרות המים השונות, לתנאי הספקתם ולשימוש בהם במסגרת מטרות המים שלה יועדו, וכן הוראות לניצולם היעיל והחסכוני. (ב) נקבעו כללים לפי הוראות סעיף קטן (א), לא יספק אדם מים ולא ישתמש במים אלא בהתאם לכללים האמורים.”

⁶ ראה למשל את סעי' 20 הדן במוביל מים בלתי מנוצל ואת סעי' 44א-44ב הדן בשימוש במים מוחדרים, את סעי' 112א בעניין תעריפי מים שפירים לחקלאות את סעי' 160(ב) בעניין מענקים כספיים למטרות של השבת מים שנפסלו לשימוש בהם כמי שתיה ועוד.

⁷ ”9א. (א) השר, בהסכמת שר האוצר ובאישור ועדת הפנים ואיכות הסביבה של הכנסת, יקבע היטל למניעת זיהום הים, שיוטל על בעל היתר לפי חוק זה וישולם לקרן כאמור בסעיף 10.

(ב) בתקנות לפי סעיף קטן (א) יקבע השר, בין השאר, את שיעור ההיטל, את אופן הצמדתו ואת דרכי תשלומו; שיעור ההיטל ייקבע בהתאם לאמות מידה ובהן סוגי הפסולת או השפכים, כמויותיהם ונסיבות ההטלה או ההזרמה, לרבות מיקומה.

(ג) על גביית ההיטל תחול פקודת המיסים (גביה).”

כל זאת למרות היות ההזרמה פעילות מזהמת שאם לא הייתה מקבלת ההיתר, הייתה נחשבת לזיהום כהגדרתו בסעי' 20א לחוק המים (ראה ה"ש מס 1). יתרה מכך ברובם של המקרים בסופו של דבר מגיעה ההזרמה לים ו/או לגופי מים גדולים אחרים כגון הירדן וכיו"ב ומזהמים גם אותם.

כלל ההיתרים להזרמה לנחלים שמעניקה רשות המים ניתנים מבלי שבעל ההיתר משלם מאום בגין אותה ההזרמה, ולמעשה מדובר בהיתר המאפשר לבעל ההיתר "לזהם בהיתר" מבלי להפנים את העלויות והנזקים שההזרמה שלו גורמת. ברי כי מתן ההיתר מעניק במישור המשפטי חסינות לבעל ההיתר מהליכי אכיפה בגין זיהום מקור מים, אולם במישור העובדתי נגרם לנחל זיהום שכן הוא לא באמת נעלם.⁸

מנגד היטל הזרמה לים מבוסס על עקרון התועלת השולית מהפחתת הזיהום והוא כולל מספר פרמטרים: סוג החומר המוזרם, מקדם הזרמה שנקבע לפי מיקום ההזרמה (ים תיכון, מפרץ חיפה, ים המלח וים סוף), כמות החומר המוזרם (בק"ג) וריכוזו. מטרת ההיטל היא להביא להפנמת העלויות החיצוניות הנובעות מהזרמת שפכים לים, באופן שיעודד את צמצום ההזרמה ויביא לשיפור מתמיד באיכות השפכים המוזרמים לים. כל זאת במטרה לפתור כשל שוק שגורם לכך שהמזהם אינו משלם בעבור הנזק שיצר. הטלת העלויות מאפשרת להביא בחשבון את ערך הנזקים הכרוכים בזיהום וליישם כלים כלכליים ורגולטוריים להפחתתם.⁹

2.2 אין מחלוקת כי הזרמת קולחים וביוב לנחלים גורמת לנזקים רבים ומגוונים כגון:

א. אקולוגיים: עלייה בעכירות, מחסור חמור בחמצן, התפתחות אצות, תמותה של מינים רבים ופריחה של מינים פולשים.

ב. בריאותיים: התפתחות יתושים, ביניהם "טיגריס אסיאתי" ואחרים וחשיפה לשורה ארוכה של חיידקים מסוכנים ובהם חיידקי כולרה.

ג. פנאי ונופש: הנחלים הם משאב ציבורי נחשק. בעקבות הזיהום הציבור מדיר את רגליו מהם ובכך נפגעות זכויותיו לעשות בהם שימוש.

ד. כלכליים: הזרמת שפכים וקולחים לנחלים מורידה לטמיון כסף רב שהושקע בשיקומם, גורמת לירידת ערכם של נכסי נדל"ן שלאורכם ולפגיעה בתפקודם של נכסים מסחריים. זיהום חופי רחצה גורם לפגיעה בהכנסות העסקים שנשענים על החופים בשל ירידה בכמות המבקרים בחופים.

ה. מי התהום: שפכים וקולחים המוזרמים לנחלים מחלחלים למי התהום והם סכנה ממשית לבריאות הציבור בהווה ובעיקר בעתיד שכן לזיהום לוקח זמן לחלחל לתת הקרקע.

2.3 כך, להזרמת שפכים וקולחים לנחלים השפעות חיצוניות שליליות עצומות לסביבה ולבריאות האדם, אשר אינן מופנמות בשום דרך, ע"י המזהמים והיא אינה מובאות בחשבון ואינה משתקפת במחיר הכולל של הטיפול בשפכים – למעשה אנו מצויים בכשל שוק נרחב.

ניתן לומר, ש"הנהנה" מהיתר הזרמה (המזהם) שהיה אמור לשאת במחיר העלויות החיצוניות והנזקים שהוא גורם, חומק מתשלום, שכן וכאמור, אין נכון להיום מנגנון המטיל על המזהם חיוב בגין ההזרמה שהוא מבצע לנחלים, ואין כל הפנמה של הנזקים החיצוניים הנגרמים כתוצאה מכך, זאת בניגוד מוחלט מהיטל הזרמה לים.

⁸ סעי' 20א (א) לחוק המים: "...לא יראו את הפעולה או את סילוק השפכים כזיהום מים כמשמעותו בסימן זה, אם נעשו בהתאם לצו הרשאה שנתן לעניין זה מנהל הרשות הממשלתית."

⁹ את התשלומים מעבירים המזרימים ובהם מפעלים, בתי מלון, מתקני התפלה, מט"שים, משחטות, מדגים, חברת חשמל, מתקני קידוח גז ועוד. ליקרן למניעת זיהום ים" בכל רבעון על פי ההזרמה בפועל עליה מדווחים בעלי ההיתר. ההיטל אינו כולל מנגנון פטור וכולל קנסות למי שאינו עומד בתשלומים. הכנסות הקרן ב-2024 היו 15.5 מיליון שקל, מתוכם שישה מיליון שקלים שמקורם בהיטל ההזרמה לים. ההיטל השנתי הממוצע הוא 8,814,823 ₪ בשנה.

2.4 מצב דברים זה עומד בסתירה לעיקרון "המזהם משלם" - **Polluter Pays Principle** שאומץ בדין הישראלי בשורה ארוכה של חוקים¹⁰. חוק המים נועד להסדיר את ניהול משק המים בישראל תוך התחשבות באינטרסים ציבוריים, סביבתיים וכלכליים. עצם העובדה כי עד היום לא הוטל חיוב על הזרמה לנחלים פוגעת בעיקרון המזהם משלם ולמעשה אף פוגעת בקניין הציבורי שמקורות המים שייכים לו כאמור בסעי' 1 לחוק המים¹¹. עקרון "המזהם משלם" הוכר בפסיקה ובחקיקה הישראלית, ויישום עקרון זה מחייב שמי שמשתמש במשאב ציבורי תוך גרימת נזק סביבתי יישא בעלות הנזק. מדיניות רשות המים נכון להיום אשר לא מטילה היטל על מזהמי נחלים מנוגדת לעקרון זה ופוגעת בתכלית העיקרון להגן על מקורות המים בכלל, והנחלים בפרט, עליו אמונה רשות המים.

2.5 כאמור לעיל נכון להיום קיים הסדר ספציפי המטיל היטלים באמצעות היטל הזרמה לים הנגזר מהיקף וסוג המזהמים, והוא מופנה לקרן ייעודית לשיקום הים. מנגד אין כל סיבה עניינית להבחין בין נחל לים, במקרים רבים, ההזרמה לנחל מובילה בסופו של דבר לזיהום הים.

היעדר היטל מתמרץ מזהמים להמשיך ולהזרים לנחלים, שכן זוהי האפשרות "הזולה" והנוחה ביותר העומדת למזהם. במצב זה, ההימנעות מקביעת היטל פוגעת גם באכיפה וגם בהרתעה ובוודאי שבסביבה. 2.6 על יחסי הגומלין שבין היתרי הזרמה לנחלים ובין מנגנון היתרי הזרמה לים עמד באופן יפה כב' השופט דניאל פיש בפס"ד בתיק ע"כ 55688-50-01 עיריית אשדוד ואח' נ' מנהל הרשות הממשלתית למים ואח' בבי"ד לענייני מים בחיפה מיום 25.7.2019.

מקרה זה עסק במתקן טיהור שפכים (מט"ש) "תימורים" בקריית מלאכי, שביקש וקיבל צו הרשאה להזרים עודפי קולחים לנחל האלה ערוץ של נחל לכיש שנשפך אל הים בחופיה הציבוריים של אשדוד. בית הדין הסתמך בין היתר על חוות דעת של היועמ"ש, לפיה הזרמה לנחל מהווה זיהום

עקיף של הים, ולכן טעונה **היתר כפול**: הן צו הרשאה להזרמה לנחלים על פי חוק המים, והן צו הרשאה להזרמה לים על פי חוק למניעת זיהום ים ממקורות יבשתיים. עמדה זו של בי"ד למים מחזקת את הטענה כי אין לפטור את בעל היתר ההזרמה לנחל מתשלום על ההזרמה, אשר כאמור בסופו של יום עושה דרכה לים.

כך נפסק שם

"שני החוקים מחילים מערכת רגולטיבית כפולה במקרים בהם מבוקש לזהם מים שמגיעים לים במקרה דנן טענה המדינה, כביכול על בסיס חוות הדעת שצוינה לעיל, כי ישנם מקרים בהם לא חלות הוראות החוק למניעת זיהום הים ממקורות יבשתיים מעיון בחוות דעת איני יכול להסכים לפרשנות זו בחוות הדעת נאמר במפורש כי הטלת פסולת או שפכים לנחל אשר מגיעים לים טעונה היתר כפול – היתר לפי חוק המים והיתר לפי החוק למניעת זיהום הים (ראו סעיף 8 לחוה"ד).

¹⁰ חוק הגנת הסביבה (המזהם משלם) (תיקוני חקיקה), התשס"ח 2008, חוקי אחריות יצרן מורחבת (חוק פסולת אלקטרונית, חוק הארזות, חוק הטיפול במכלי משקה, ועוד)

¹¹ "מקורות המים וייעודם

1. מקורות המים שבמדינה הם קנין הציבור, נתונים לשליטתה של המדינה ומיועדים לצרכי תושביה ולפיתוח הארץ."

אמנם צוין בחוות הדעת כי ועדת ההיתרים הפועלת על פי החוק למניעת זיהום הים מוסמכת להתחשב הן בנתונים פיזיים וגיאוגרפיים והן במדיניות רשות המים (או נציבות המים) בשיקוליה, ואולם נכתב במפורש כי אין בכך כדי לייתר את הצורך לקבל היתר על פי החוק למניעת זיהום הים, חוות הדעת מדגישה את הצורך של התחשבות מצד ועדת ההיתרים כלפי עמדת מנהל רשות המים כאשר מוגשת בקשה לקבלת היתר להזרמת שפכים לים באמצעות נחל וברור מאליו כי מדובר בהתחשבות "דו-סטרית" וכי על מנהל רשות המים להתחשב בהיבטים של זיהום פוטנציאלי של הים ובעמדת ועדת ההיתרים כאשר הוא שוקל ליתן צו הרשאה לפליטת מזהמים לנחל שמגיע לים.

(ההדגשה הוספה א.א.)

2.7 חיזוק נוסף לכוונת המחוקק שלא לפטור בעלי היתרים להזרמה לים בלא כלום, ניתן למצוא בדברי ההסבר לתיקון מס' 2 לחוק מניעת זיהום הים מיום 21.6.2004 אשר במסגרתו נוסף לחוק **סעי' 9א** – הוא הסעיף שמתיר הטלת היטל על הזרמה לים. כך נאמר בדברי ההסבר לעניין סעי' 9א:

מוצע להסמיך את הער לאיכות הסביבה, בהסכמת שר האוצר ובאישור ועדת הכספים של הכנסת, להטיל היטל על מי שגורם לזיהום הים, אף אם הוא עושה כן על פי היתר, וזאת בכדי ליצור תמריץ כלכלי שלילי לגורמים מזהמים לצמצם את כמויות החומרים המזהמים שהם פולטים לסביבה, וכן כדי לפצות את החברה בשל הפגיעה במשאבי הטבע השייכים לכלל הציבור. עוד מוצע כי שיעור ההיטל ייקבע בתקנות בהתאם לסוג וכמות הפסולת או השפכים שהמזהם מטיל או מזרים לים, ולמיקום ההטלה או ההזרמה.

(ההדגשה הוספה א.א.)

[הצעות חוק הממשלה חוברת 110 21.6.2024 תיקון מס' 2 לחוק]

2.8 על פי חוק מניעת זיהום הים בנוסחו המקורי, לא הייתה סמכות בחוק לקבוע עלות כלשהי להיתר הזרמה לים, ולפיכך היה צורך בתיקון חקיקה ראשי (תיקון מס' 2 דלעיל), אשר יעניק סמכות לקבוע מחיר להזרמה לים. **זאת בניגוד** לחוק המים בו קיימת כבר סמכות למועצת רשות המים לקבוע תעריפים והיטלים לשימושי המים השונים כמובא לעיל בסעי' 1.2-1.5.

2.9 כאמור לא קיימת מניעה בחוק המים להורות על הטלת היטלים ו/או תעריפים כספיים על היתרים להזרמה לנחלים ובייחוד כאשר מוענקת למועצת המים סמכות לכך על פי החוק, ותוך שההסמכה אף מתיישבת עם המדיניות הרצויה של לגרום למזהם לשלם וכיו"ב, מדובר למעשה באותו הרציונל אשר הובא בדברי ההסבר לתיקון מס' 2 לחוק מניעת זיהום הים.

2.10 יובהר כי גורם אשר לא יטרח לקבל היתר הזרמה לנחלים, על פי סעי' 20א, ויפעל בניגוד להוראות חוק המים ויבצע הזרמה ללא היתר יהיה צפוי לאכיפה וסנקציות פליליות על פי החוק, ובנוסף נכון וראוי יהיה להשית עליו היטל ו/או תעריף מוגדל על ההזרמה בשל השימוש האסור שביצע.

מכל האמור לעיל ובכלל אני סבור כי מלשון חוק המים ובייחוד סעי' 124(א)(4), בצירוף סעי' 21 (א) לחוק, הפסיקה, והמדיניות הרווחת והרצויה בדין הישראלי בשנים האחרונות, קיימת סמכות למועצת רשות המים, להטיל תעריפים ו/או היטלים כספיים על מבקשי צווי הרשאה שבקשתם תענה בחיוב, וזאת באמצעות קביעתם של כללים להטלת היטלים ו/או תעריפים אלה.

הטלת היטלים שכאלה תביא באופן מידי להפנמת עלויות של הנזקים הנגרמים מההזרמה לנחלים, תיצור תמריץ כלכלי שלילי לגורמים המזהמים ותביא בהכרח לצמצום משמעותי של כמויות החומרים המזהמים שהם פולטים לסביבה בהיתרים הניתנים להם. כן יהיה בכך מעיין פיצוי לציבור בשל הפגיעה במשאבי הטבע השייכים לו –
Public Domain.

****חוו"ד זו ניתנה על פי מיטב פרשנותי המשפטית להוראות החוקים התקנות והפסיקה הרלוונטיים ומתוקף ניסיוני והתמחותי בתחום דיני איכות הסביבה. בכל מקרה של ספק או צורך יש לפנות לייעוץ משפטי פרטני לבדיקת כל מקרה ונסיבותיו.**

בכבוד רב,



אריאל אלסנר, עו"ד

הכנסות מהיטל הזרמה לים (נתוני היחידה הארצית להגנת הסביבה הימית)

שנה	מספר המזרימים	תשלום בש"ח
2011	120	1,741,237
2012	102	5,105,189
2013	96	20,061,854
2014	112	18,140,160
2015	123	17,329,865
2016	76	15,370,183
2017	115	3,550,389
2018	114	3,065,416
2019	109	3,544,959
2020	108	6,446,704
2021	125	4,975,085
2022	110	9,261,658
2024		6,000,000
סה"כ		114,592,699
ממוצע		8,814,823

מקורות

תקנות מניעת זיהום הים ממקורות יבשתיים (היטל למניעת זיהום הים), תשע"א - 2011

מניעת זיהום ים ממקורות יבשתיים, אתר המשרד להגנת הסביבה

"עלויות חיצוניות של זיהומים מים בישראל", מתודולוגיה לקביעת ערכים ישראליים לעלויות חיצוניות של זיהומי מים", הדר זר אביב, מכון ירושלים, מרכז מילקן לחדשנות והמשרד להגנת הסביבה, אוגוסט 2020

"בחינת מדיניות היטלים להפחתת הזרמה לנחלים בישראל", "טאסק" והחברה להגנת הטבע, יולי 2021

"היתרי הזרמה לים כסף קטן", עמותת "צלול", דליה טל, צפריר גדרון ויובל נוימן, אפריל 2013

תוכנית אסטרטגית לשימור ולשיקום של נחלי ישראל, יולי 2024, "אגמא" ואחרים

זיהוי כשלי שדרוג מכוני טיהור השפכים (מט"ש) לטיפול שלישוני והצעות לשיפור ולתיקון, ספי חסקין, (ספטמבר 2019)

"עקרונות להיטל מתוקף חוק "למניעת הזרמות ממקורות יבשתיים", "כיוון, אסטרטגיה, כלכלה ופיתוח עסקי 2006.

"מהי הדרך הנכונה לעצב את המדיניות האופטימלית עבור משק המים לחקלאות בישראל", ד"ר אבנר אחיטוב, "יסודות", 2022