

הפנים של המדע



פרופ' עו"ד ראובן לסטר | מהאלבום המשפחתי

צריך לתת לנחלים לנהל את עצמם: ריאיון עם פרופ' עו"ד ראובן לסטר

ראיינו: הילה ביניש ושחר בוקמן

פרופ' עו"ד ראובן (ריצ'ארד) לסטר הוא מומחה בעל שם עולמי בתחום דיני הסביבה בישראל, המתמחה בדיני מים ובבריאות תעסוקתית. לאורך עשרות שנות פעילות הוא משלב עשייה משפטית, ייעוץ וקביעת מדיניות וכן הוראה ומחקר אקדמיים. בין השאר, שימש יועץ משפטי בשירות לשמירת איכות הסביבה בשנות ה-70 ויועץ למספר רשויות ניקוז ונחלים, שותף בכיר במשרד עורכי דין, מרצה באוניברסיטה העברית בירושלים ועורך שותף של דיני סביבה בישראל. הוא בעל תרומה רבה לעיצוב התשתית הנורמטיבית הסביבתית בישראל באמצעות שורה ארוכה של פרסומים, מסמכי מדיניות ומחקרים משפטיים, וכן חקיקה ענפה. נפגשנו עם המומחה המוביל בישראל לענייני משפט ומים כדי לשמוע על התפיסות הערכיות המונחות בתשתית המשפטית לניהול משאבי המים מפי מי שנטל חלק מרכזי בעיצובן ובהטמעתן, ולהתעמק בממשק שבין התשתית המשפטית לבין ניהול המציאות הסביבתית בשטח.

חוק המים וחוק הניקוז (שכפוף לו) יוצרים מסגרת רגולטורית יוצאת מן הכלל בהשוואה עולמית. בארה"ב, למשל, הפרט יכול להחזיק בשני צידי הנחל ולעשות בו כרצונו. במדינת ניו מקסיקו לבדה מציאות זו מובילה ל-80,000 תביעות משפטיות בנושאי מים שחונקות את המערכת. זה לא עובד. החוק הישראלי הוציא את הקניין הפרטי מהנחל והעביר את השליטה לממשלה. לכן, מכיוון שיש לנו חוק מסגרת כזה, אנחנו לא צריכים חקיקה חדשה. אנחנו צריכים למלא את החוק הקיים בתוכן ראוי שמתאים לדרישות הניהול האינטגרטיבי.

במשך שנים קידמת את הגישה האגנית האינטגרטיבית, שכיום נחשבת לקונצנזוס. אבל ככל שהפרקטיקה מוטמעת יותר, כך מתגברת טענת רשויות הניקוז, שהגישה האגנית מותחת את יכולתן לעמוד בחובתן למנוע סכנת שיטפונות והצפות כפי שמורה להן חוק הניקוז. האם הדבר באמת כך, או שחוק הניקוז הוא פלטפורמה המאפשרת לממש את הגישה האגנית באופן מלא? חוק הניקוז מאפשר לממש את הגישה האגנית, אבל אינטגרציה

הרבה מים זרמו מתחת לגשר בששת העשורים שבמהלכם אתה מקדם נושאים רבים בתחום של משאבי המים והנחלים. האם חוק הניקוז והשיטפונות, שבשנה הבאה יחוגג 70 שנה, עדיין רלוונטי לתפיסה המודרנית של ניהול אגני אינטגרטיבי ולמאמצי שיקום נחלים, או שאולי מתכונתו הנוכחית היא חסם, ויש להחליף אותו בחקיקה חדשה לגמרי?

כדי לענות על השאלה אני צריך לחזור לשורשים המהותיים של המשפט הישראלי בתחום המים, שמהם נגזרים כל שאר החוקים. אני מתכוון ל'חוק המים', שהוא לא סתם עוד חוק, אלא הוא "אבי החוקים", ובתחום המים יש לו מעמד של חוקה. חוק המים קבע, כבר בשנות ה-50, שכל מקורות המים בארץ הם קניין הציבור, והם ינוהלו לטובת הציבור על-ידי שר החקלאות ונציגי המים. החוק נותן למדינה סמכות נרחבת ביותר לעשות כמעט כל מה שהיא רוצה בנחל. הבעיה אינה בחוק המים, אלא בפיצול שנוצר אחר כך. סמכות שהייתה נתונה למשרד אחד – משרד החקלאות, פוצלה בין שני משרדים – החקלאות והסביבה. זה לא מצב בריא. הגישה שלי היא שהכול הולך ביחד: חוק אחד, איש אחד.



סנקציות כלכליות נחשבות לכלי מועדף. למה אתה יוצא נגד הניסיון לכמת את הטבע ואת הנזק לו במונחים כספיים?

כאמור, הנחלים הם קניין הציבור, ולכן אסור לממשלה לאפשר לאנשים לזהם את הנכס הציבורי. מי שמנסה להרוויח כסף על-ידי זיהום שלו, פוגע בזכות של כולנו לשבת ליד הנחל וליהנות ממנו. הבעיה שאנחנו חיים בעידן שבו הכול נמדד בתועלת כלכלית, ושיקולים כלכליים גוברים על הכול. בעיניי זו גישה שמובילה לגיהנום. לנחלים יש ערך אמיתי שאינו כלכלי. למה לקחת ערך כמו אהבה ולנסות לתת לו תג מחיר כלכלי? אני מעריך כלכלנים שמנסים לאמוד את הערך הכלכלי של הסביבה כדי שאפשר יהיה לדבר בשפה של הממשלה. אבל בעיניי עצם הכניסה לשיח הכלכלי הזה היא כבר טעות. בבית המשפט אני פועל בשני צירים: אני משתמש בכלים הכלכליים כי אין ברירה, אבל אני אף פעם לא מפסיק לנסות לחנך לערך המהותי: חוסר נכונות להסכים לפגיעה בקניין הציבורי שהוא הנחל.

לאורך עשורים הייתה פגיעה בנחלים – מי מעיינות נתפסו, ונחלים יובשו בשל הטענה שקיים מחסור במים וחשוב לתת עדיפות לצרכנים אחרים. אבל משק המים עבר בשנים האחרונות מהפכה הודות ליכולת להתפיל מי ים בעלות נמוכה. האם בעקבות המהפכה "זכות הטבע למים" צריכה לקבל עדיפות?

המחשבה שניתן להשתמש בהתפלה כדי להזרים מים לטבע היא נכונה, אבל היא חלק מתמונה מורכבת יותר. אנחנו מתנהלים באוברדרפט עמוק של משאבים. עברנו מזמן את כושר הנשיאה של הארץ ביחס לכמות האוכלוסייה. אנחנו מתבססים על התפלה בלי לחשוב 50 שנה קדימה. מה יקרה כשעשרות מדינות מסביב לים התיכון יתחילו להתפיל מים באותו היקף כמו ישראל? הים התיכון הוא ים סגור, והתמלחת שמוזרמת אליו בחזרה ממתקני התפלה עלולה להוביל להמלחה מקומית לאורך החופים. זה עלול להיות אסון סביבתי, אבל אף אחד לא מדבר על זה. כבר ב-1954 נשאלה בממשלה השאלה מה יקרה לים המלח אם נעביר את מי הכינרת לנגב, והתשובה הלקונית הייתה: "המפלס ירד". כיום אנחנו רואים את התוצאות. אנחנו גורמים נזק לעצמנו כי אנחנו חושבים נקודתית ולא לטווח הארוך. לכן, השבת מים לנחלים היא הכרחית, אבל עליה להתקיים מתוך הבנה שאנחנו מנהלים משאב מתכלה ומוגבל.

גם משאבי המדינה מוגבלים, וספציפית – משאבי המדינה לשיקום נחלים. הפרויקט הלאומי לשיקום נחל ציפורי מבטא תפיסה ייחודית שלפיה יש צורך במיקוד משאבים רבים כדי להביא לטיפול הוליסטי באתגרי השיקום. אם המדינה תחליט לשכפל את הדגם הזה ולרכז את משאביה – כל כמה שנים בנחל יחיד, זה יבוא מן הסתם על חשבון הנחלים האחרים. האם זו תהיה דרך פעולה ראויה והוגנת?

מצריכה שיתוף פעולה וסנכרון טוב יותר בין הגופים בעלי העניין הפועלים בנחל, כולל הממשלה. יש מקום לתיקונים מסוימים, אך לא משמעותיים. כיועץ משפטי לרשות נחל הירקון פעלתי בהתאם למסגרת החוק כדי לבנות מנגנון שאפשר למנכ"ל, דוד פרגמנט, לעשות פחות או יותר כל מה שהוא רצה, אפילו מחוץ לאגן ואל מול הפלסטינים.

בנחל הירקון ובקישון פועלות במקביל רשות ניקוז ורשות נחל. במקרה הזה, הרשויות מצליחות לעבוד יחד, כי ידענו לבנות מבנה של שיתוף פעולה. אבל ברמה העקרונית הכפילות הזו מיותרת לחלוטין. אין סיבה להפריד בין רשות נחל לרשות ניקוז. אילו הייתי בונה מחדש את מערכת ניהול הנחלים, בוודאי שלא הייתי יוצר שני סוגי רשויות. ניהול אגני אמיתי חייב לראות את התמונה הגדולה.

מהי התמונה הגדולה? מהי ראייה הוליסטית של ניהול אגן?

התמונה הגדולה של אגן הנחל כוללת גם את מה שקורה במעלה הנחל. עבור רוב נחלי ישראל המשמעות היא – מעבר לקו הירוק. ניהול הנחל חייב לכלול את הפלסטינים בתוך התוכניות. הם חלק מהאגן. הם יכולים להיות מקור כספי לשיקום. אבל אם לא נשלב אותם בתוכניות לנחל, הם עלולים להיות מקור לזיהום. כיום עבודה משותפת עם הרשות הפלסטינית בהקשרים הללו היא מורכבת וטעונה, וזה כמובן מקשה על ניהול סביבתי חוצה גבולות. כשמוניתי ליו"ר ועדת היגוי לקידום הניקוי של נחל קדרון, נפגשתי עם שר המים הפלסטיני, ואמרתי לו שכדי לנקות את הנחל אני צריך אותו כפרטנר. זה היה מורכב והצריך לפעול בשקט, אך לאורך זמן הוכח ששיקום נחל מחייב פוליטיקה של שיתוף פעולה ולא של הפרדה.

ניהול סביבתי חוצה גבולות הוא אתגר רציני. אבל מה עם המזהמים שבתוכנו? יש המון תסכול מכך שיש גורמים שמעדיפים לשלם קנס ולהמשיך בפרקטיקה המזהמת. האם אתה מאמין שמערכת המשפט יכולה ליצור הרתעה משמעותית, או שצריך לפעול בדרכים אחרות? בדמוקרטיה אכיפה לא מתבצעת על-ידי המשטרה ובתי המשפט בלבד. אכיפה מבוססת קודם כל על כך שרוב האנשים פועלים בהתאם למסגרת החוקית. כאשר 95% מהאנשים מציינים לחוק, אין בעיית אכיפה. הבעיה קורית כשאנשים לא תופסים מה האינטרס שלהם לשמור על החוק. לכן המאמץ המרכזי חייב להיות בחיבור הציבור לערכו של הנחל, וזו הסיבה שחינוך הוא חלק בלתי נפרד מהפעולה המשפטית. כמשפטן חינוכי בנושא מים ושיקום דורות של אנשים צמאים לידע. כשאנשים מבינים שהנחל מועיל להם, הם שומרים עליו. למשל, בנחל קדרון הקהילה למדה שהנחל יכול לספק להם פרנסה ורווחה, וזה יצר מנגנון טבעי להגנה על הנחל. ברגע שיש חינוך טוב, פותרת 95% מהבעיות. כנגד המיעוט, חמשת האחוזים שהם עבריינים רציניים, יש למערכת המשפט מספיק כלים כדי לפעול.



"לא העירו אותי בלילה". הרשות אחראית לכל הקשור למים בתחומה. יש טענות שניתן לטעון כדי להימנע מאחריות כספית – אנחנו הצלחנו בכל התיקים שייצגנו רשויות ניקוז, ולא אגלה פה את הסוד. בבית המשפט אתה מביא מומחה אובייקטיבי שיעריך אם אכן היה מדובר באירוע חריג בלתי ניתן לצפייה או שמדובר ברשלנות תכנונית. אם אתה רשון, אתה תשלם. מבחינה תכנונית ואקולוגית אני תומך נלהב בגישה שצריך לתת לנחל מרחב – room for the river. הניסיון לאלץ את הנחל לזרום בתעלות בטון תמיד ייכשל באירוע שיא. אם אתה מבין את הדינמיקה של הנחל, אתה יודע איפה הוא יפרוץ. הדרך להכיל אירועי קיצון היא לתת לנחל מרחב להתפשט אליו. תנו לנחל את המרחב שלו.

על בסיס הניסיון הייחודי שלך בעיצוב פני הנחלים בישראל, נבקש שלטון תנסה להביט לעתיד ולשתף אותנו בדבר אחד שהיית עושה כדי לשפר את מצב הנחלים.

הבעיה הכי גדולה כיום היא שאין לנחלים מקום. אנחנו בונים, ומצפים שהנחל "יסתדר" בשטח מצומצם. זו מחשבה טיפשית. התפקיד שלנו הוא לא לשלוט בטבע. הטכנולוגיה והיזמות רצות מהר יותר מהמחשבה שלנו, והממשלה בדרך כלל מתעוררת רק אחרי אסון. חסרה בארץ גישה הוליסטית. המסר שלי הוא פשוט: הטבע יודע לנהל את עצמו טוב יותר מאיתנו, אנחנו רק צריכים לתת לו את האפשרות. זה חזון שמשלב צניעות אנושית עם הבנה מקצועית עמוקה, וזה מה שצריך להוביל את העשייה בעשורים הקרובים.

במדינה דמוקרטית הממשלה מקצה משאבים בהתאם ללחצים המופעלים עליה. אם הקהילה בציפורי הצליחה להתארגן וללחוץ – כל הכבוד להם. כך פועלת השיטה הדמוקרטית. בדמוקרטיה בעלי העניין הם אלה שצריכים לקבוע, ולכן תוכנית אב אגנית לשיקום נחל חייבת להתבסס על החזון והמעוף של בעלי העניין ולא רק על הנחיות מלמעלה, ולמרות זאת, תמיד העדפתי לחפש מקורות תקציבים חוץ-ממשלתיים. למשל, כיועץ המשפטי של איגוד ערים לאיכות סביבה חדרה סייעתי לחוקק חוק עזר שהטיל את עלויות ניטור האוויר על חברת החשמל, וזאת בהתאם לעיקרון "המזהם משלם". עיקרון זה אומץ בהמשך בכל איגודי הערים לאיכות הסביבה בארץ.

גם אם נדמה לעיתים שהמאמצים לקדם שיקום אקולוגי של נחלים משכיחים את התפיסה הישנה של נחל כתעלת ניקוז מבוטנת, אנחנו לא יכולים לחמוק מחובת מנהלי הנחלים למנוע הצפות. הבנייה המואצת ושינוי האקלים מחריפים את בעיית ההצפות בסביבה העירונית, ונדמה שבכל שנה אנו מופתעים מחדש מעוצמתם של הגשמים והשיטפונות, שהמערכות ההנדסיות נבנו מתוך הנחה שהסתברות להם נמוכה מאוד. איך בתי המשפט תופסים כיום את אחריותם של רשויות הניקוז והנחלים לנוכח התגברות אירועי הקיצון?

השימוש במונח "אירוע קיצון" הוא מפלטו של מי שמחפש להתחמק מאחריות. לרשות ניקוז יש אחריות כבדה, ולכן היא צריכה להיות בעלת ראייה מקיפה של 360 מעלות. רשות ניקוז לא יכולה לטעון



פרופ' עויד ראובן לסטר וסוליימן אל-אסא, ראש עיריית עובדייה – שותפים בפעולות לניקוי של נחל הקדרון

