



## שימוש בחקיקה בלתי-ייעודית לשמירה על שטחים חקלאיים ופתוחים

ד"ר ראובן לסטר, עו"ד

ד"ר אהוד חשן, עו"ד



מכון ירושלים לחקר ישראל  
המרכז למדיניות סביבתית

**שימוש בחקיקה בלתי-ייעודית  
לשמירה על שטחים חקלאיים ופתוחים**

ראובן לסטר

אהוד חשן

תשס"ה – 2005

מחקרי מכון ירושלים לחקר ישראל  
המרכז למדיניות סביבתית  
מס' 13

**שימוש בחקיקה בלתי-ייעודית לשמירה על שטחים חקלאיים ופתוחים**

ד"ר ראובן לסטר, עו"ד

ד"ר אהוד חשן, עו"ד

עימוד ועיצוב: אסתי ביהם  
עיצוב העטיפה: סטודיו "פלירס"  
הפקה והבאה לדפוס: חמוטל אפל  
עריכה לשונית: שלמה ארד

פרסום זה רואה אור בסיוע קרן צירלס ה' רבסון  
הדברים הנאמרים הם על דעת המחברים בלבד.

ISSN 033-8681

המחקר נתמך ע"י:

**נקודת ח"ן – לקידום ערכי-נוף וסביבה באזורים חקלאיים בישראל**

© 2005, מכון ירושלים לחקר ישראל

בית חי אלישר

רח' רד"ק 20, ירושלים 92186

<http://www.jiis.org.il>

# תוכן העניינים

9	על המחברים
11	תקציר
17	פתח-דבר
19	מבוא
25	חקיקה לקידום ערכי-טבע בסביבה החקלאית בעולם
26	חקיקה כללית
26	1. שימור קרקע (Soil Conservation)
28	א. חוק לניהול אדמות
29	ב. שיקום קרקע
29	ג. הגנה על אדמה ליערות ולחקלאות
30	ד. חקיקה למניעת סחף-קרקע
30	ה. זיהום קרקע
31	2. מגוון ביולוגי
36	חקיקה נושאת
36	1. שמירה על מקורות המים והגנה מפני שיטפונות וסחף-קרקע
38	2. רשויות מים באנגליה
39	3. שמירה על בתי-גידול ומגוון ביולוגי
41	4. ייעור חקלאי והגנה על ערכי-טבע
42	5. שמירה על אתרים לאומיים, ארכיאולוגים, דתיים ונופיים
44	6. אזורים לחים
45	7. אזור-חיץ
45	8. הגנה על חוף הים
46	9. אדמה חקלאית כאתר לפסולת נוזלית ומוצקה

47	.....	<b>ישראל</b>
47	.....	<b>רקע</b>
54	.....	<b>חקיקה כללית</b>
54	.....	1. שימור קרקע
54	.....	א. הגנה על אדמה למטרות שימור ושיקום קרקע
54	.....	פקודת סחף-קרקע (מניעה), 1941
56	.....	פקודת המכרות, 1930
56	.....	פקודת סחף-חול, 1922
		פקודת הרועים (מתן רישיונות), 1946 והחוק להגנת הצומח
57	.....	(נזקי-עצים), תשי"ז-1950
57	.....	ב. הגנה על אדמה ליערות ולחקלאות
		חוק ההתיישבות החקלאית (סייגים לשימוש בקרקע חקלאית
57	.....	ובמים), תשכ"ז-1967
59	.....	פקודת האריסים (הגנה), 1933
59	.....	חוק החכרת מקרקעין (הוראות שעה), תשי"ט-1959
60	.....	<b>חקיקה נושאית</b>
60	.....	1. שמירה על מקורות המים והגנה מפני שיטפונות וסחף-קרקע
60	.....	חוק המים תשי"ט-1959
61	.....	תקנות בריאות העם (תנאים תברואיים לקידוח מי-שתייה), תשנ"ה-1995
62	.....	2. שמירה על ערכי-טבע, בתי-גידול, ומגוון ביולוגי
		חוק גנים לאומיים, שמורות-טבע, אתרים לאומיים ואתרי-הנצחה,
62	.....	תשנ"ח-1998
63	.....	חוק להגנת חיית הבר, תשט"ו-1955
64	.....	3. ייעור חקלאי והגנה על ערכי-טבע
64	.....	פקודת היערות, 1936
65	.....	4. שמירה על אתרים לאומיים, ארכיאולוגים ודתיים
		חוק גנים לאומיים, שמורות-טבע, אתרים לאומיים ואתרי-הנצחה,
65	.....	תשנ"ח-1998
66	.....	חוק העתיקות, תשל"ח-1978
66	.....	חוק השמירה על מקומות קדושים, תשכ"ז-1967
67	.....	5. שמירה על נופים
67	.....	חוק הדרכים (שילוט), תשכ"ו-1966

67	תקנות בריאות העם (מניעת מפגעים) (פינוי יריעות פלסטיק), תשנ"ג-1993	.....	67
67	חוק שמירת הניקיון, תשמ"ד-1984	.....	67
68	חוק הרשויות המקומיות (שימוש ארעי במגרשים ריקים), תשמ"ז-1987	.....	68
68	אזור-חיץ	.....	68
68	חוק התכנון והבנייה, תשכ"ה-1965	.....	68
69	חוק הניקוז וההגנה מפני שיטפונות, תשי"ח-1957	.....	69
71	חוק למניעת מפגעים, תשכ"א-1961	.....	71
72	תקנות חומרי נפץ (מסחר, העברה, ייצור, החסנה ושימוש), תשנ"ד-1994	.....	72
72	הגנה על חוף הים	.....	72
72	חוק איסור נהיגה ברכב בחוף הים, תשנ"ז-1997	.....	72
72	חוק שמירת הסביבה החופית, תשס"ד-2004	.....	72
74	חוק המקרקעין, תשכ"ט-1969	.....	74
74	אדמה חקלאית כאתר לפסולת נוזלית ומוצקה	.....	74
74	פקודת בריאות העם, 1940	.....	74
75	חוקים התלויים באזור גיאוגרפי מוגדר	.....	75
75	חוק רשויות נחלים ומעיינות, תשכ"ה-1965	.....	75
76	חוק בית הספר החקלאי מקווה-ישראל, תשל"ו-1976	.....	76
76	<b>ייצוג ויידוע</b>	.....	76
	צו התכנון והבנייה (קביעת גופים ציבוריים ומקצועיים לעניין הגשת		
76	התנגדות לתכנית), תשל"ד-1974	.....	76
	חוק ייצוג גופים ציבוריים שעניינם בשמירת איכות הסביבה, (תיקוני		
77	חקיקה), תשס"ג-2002	.....	77
78	חוק למניעת מפגעים סביבתיים (תביעות אזרחיות), תשנ"ב-1992	.....	78
78	חוק חופש המידע, תשנ"ח-1998	.....	78
<b>79</b>	<b>סיכום</b>	.....	<b>79</b>
<b>V</b>	<b>תקציר אנגלית (in English) Abstract</b>	.....	<b>V</b>

## על המחברים

**ד"ר ראובן לסטר, עו"ד**, B.A. מאוניברסיטת וירג'יניה, J.D. מאוניברסיטת ריצ'מונד, LL.M. מביה"ס למשפטים בהרווארד וד"ר למשפטים מהאוניברסיטה העברית בירושלים. חבר לשכת עורכי הדין בוירג'יניה ובישראל, חבר המועצה הבינלאומית למשפט סביבתי – ICEL, חבר האגודה הבינלאומית לדיני מים – AIDA וחבר האקדמיה למשפט סביבתי. בשנים 1973-9 שימש יועץ משפטי לשירות לשמירת איכות הסביבה בישראל. מאז עובד כשותף במשרד עורכי דין פרטי ומרצה במשפט סביבתי בפקולטה למשפטים, במדעי הסביבה ובגיאוגרפיה, באוניברסיטה העברית בירושלים. פרסם בנושאי המשפט הסביבתי, בעיות סביבתיות ובעיות בריאות הנובעות מזיהום סביבתי בישראל.

**ד"ר אהוד חשן, עו"ד**, בעל תואר ראשון ושני בכימיה מאוניברסיטת בן-גוריון בבאר-שבע ותואר שלישי (Ph.D.) במדעי הסביבה מהפקולטה לרפואה באוניברסיטה העברית בירושלים. השתלם לפוסט-דוקטוראט (מלגת פולברייט) בבית הספר לבריאות הסביבה באוניברסיטת צפון-קרוליינה. הוסמך ועבד בהוראה ובחינוך. בוגר במשפטים באוניברסיטה העברית, חבר לשכת עורכי הדין בישראל ובעל תעודת הסמכה לגישור. עובד בעריכת-דין ובמחקר ומרצה במשפט סביבתי באוניברסיטה העברית. פרסם בתחומי הכימיה, המשפט ואיכות הסביבה.

## תקציר

בניסיון לשמור על הנוף והשטח החקלאי הפתוח, לא חסכו מדינות העולם אמצעים תחקיטיים ושיטות מגוונות, אך אלה לא הועילו. לא כל החקלאים של ימינו מחוברים לאדמה כפי שהיו אבותיהם, והאדמה החקלאית אינה שטח ייעודי מוגן. תחת לחץ היוזמים, נעשים ויתורים על עבודה חקלאית קשה בתמורה לחלום נדל"ני רכוש.

אמנם קיימים ניצנים של שינוי בגישה אצל חקלאים ספורים הדבקים במורשת החקלאית, תוך ניסיונות למעבר מחקלאות תעשייתית ואינטנסיבית לחקלאות אורגנית, אך ניצנים אלה טרם פרחו לממדים משמעותיים ואינם עומדים בינתיים בפני מגמת הוויתור על השטח החקלאי. קיימת גם התעניינות ממשלתית בשמירה על שטחי נוף חקלאי כמקור לתיירות ולנופש, אך לא נראה שגם אמצעים אלה עוצרים את שטף נטישת הקרקע החקלאית. ה"ירוקים", המודאגים מהפיכת שטח פנוי לשטח בנוי, ניסו דרכים רבות כדי לעצור את הבריחה, אולם עבודתם דומה לזו של הילד ההולנדי שאצבעו בסכר, כשמדי פעם נוצר חור אחר שיש לסתום. במקביל נפגעת גם תדמית "הירוקים", הנחשבים לעתים בעיני הציבור כמפריעים לתהליך הטבעי והמודרני של פיתוח וקדמה, ובמקרים אחרים הם נראים כאויבי החקלאות.

כישלון הדרכים הקיימות בארץ ובעולם לשמירה על הנוף החקלאי, והחיפוש אחר דרכים אחרות, הניבו את הרעיון למחקר זה – איתור דרכים עקיפות לשמירה על שטחים חקלאיים ופתוחים ועל נוף חקלאי. הדרך המוצעת היא שימוש בחקיקה קיימת, שאינה מיועדת מלכתחילה לשמירה על קרקע חקלאית, לקידום ערכי-נוף וסביבה באזורים חקלאיים. המחקר סוקר חקיקה ממקומות רבים בעולם ומוצא כי קיימים דברי חקיקה רבים, אשר בשימוש מושכל ובהתאמות מתבקשות, עשויים לשמש בלם מפני בנייה על שטח חקלאי.

מבדיקה במדינות בעולם עולה שהחקיקה הבלתי-ייעודית לקידום ערכי-טבע וסביבה באזור חקלאי, מתבצעת בעיקרה באחת משתי הדרכים הבאות:

- ◆ חקיקה כללית;
- ◆ חקיקה ייעודית למטרות אחרות.

מטרת החקיקה הכללית היא לשמור על מגוון סוגי אדמה (soil conservation) או שמירה על המגוון הביולוגי (biodiversity).



מטרת החקיקה הייעודית היא להגן על אזורים מיוחדים אשר בתוכם כלולים שטחים חקלאיים.

להלן דוגמאות ממדינות העולם לאזורים מיוחדים הזוכים להגנה:

- ◆ בתי-גידול (habitats);
- ◆ פְּשְׁטֵי-הַצֶּפֶה (המונח פשט-הצפה מקביל למונח האנגלי flood plain);
- ◆ אזורים להעשרת מי-תהום (ground water enrichment areas);
- ◆ ייעור חקלאי (silviculture);
- ◆ מקומות היסטוריים, ארכיאולוגיים, דתיים ונוף חקלאי;
- ◆ אזורים לחים (wetlands);
- ◆ אזורי-חיץ (buffer zones);
- ◆ חוף הים ורצועת מגן מסביב לנהרות, לנחלים, למעיינות ולבארות (protected areas);
- ◆ אזורים לסילוק פסולת נוזלית ומוצקה (sludge and effluent disposal on land).

דוגמא אחת אשר באמצעותה ניתן להמחיש את השימוש בחקיקה בלתי-ייעודית זו, היא חוק הניקוז. בעולם מיועדים חוקי הניקוז להגנה מפני שיטפונות ולמניעת סחף קרקע. חוקי הניקוז מאפשרים לשר הממונה לקבוע רצועות מגן מסביב לנחלים, לאגמים ולמקורות מים ולייעד שטחים נרחבים לפְּשְׁטֵי-הַצֶּפֶה. קידום רצועות מגן, מפעלי ניקוז ותכניות ניקוז לשם הקמת פשטי-הצפה בשטחים חקלאיים, ימנע הפיכת שטח חקלאי לשטח בנוי לצמיתות.

המחקר סורק את החקיקה הסביבתית בישראל, תוך הצבעה על עשרות חוקים ועל האופן שבו ניתן לנצל את הפוטנציאל הטמון בכל אחד ואחד מהם להגנה עקיפה על שטחי נוף חקלאי.

להלן דברי החקיקה הישראלים שנידונו במאמר:

- ◆ חוק המים תשי"ט-1959
- ◆ תקנות בריאות העם (תנאים תברואיים לקידוח מי-שתייה), תשנ"ה-1995
- ◆ חוק הגנים הלאומיים, שמורות-טבע, אתרים לאומיים ואתרי הנצחה, תשנ"ח-1998
- ◆ חוק להגנת חיית הבר, תשט"ו-1955
- ◆ פקודת היערות, 1936
- ◆ חוק העתיקות, תשל"ח-1978

- ◆ חוק השמירה על מקומות קדושים, תשכ"ז-1967
- ◆ חוק הדרכים (שילוט), תשכ"ו-1966
- ◆ תקנות בריאות העם (מניעת מפגעים) (פינוי יריעות פלסטיק), תשנ"ג-1993
- ◆ חוק שמירת הניקיון, תשמ"ד-1984
- ◆ חוק הרשויות המקומיות (שימוש ארעי במגרשים ריקים), תשמ"ז-1987
- ◆ חוק התכנון והבנייה, תשכ"ה-1965
- ◆ חוק הניקוז וההגנה מפני שיטפונות, תשי"ח-1957
- ◆ חוק למניעת מפגעים, תשכ"א-1961
- ◆ תקנות חומרי-נפץ (מסחר, העברה, ייצור, החסנה ושימוש), תשנ"ד-1994
- ◆ חוק איסור נהיגה ברכב בחוף הים, תשנ"ז-1997
- ◆ חוק שמירת הסביבה החופית, תשס"ד-2004
- ◆ חוק המקרקעין, תשכ"ט-1969
- ◆ פקודת בריאות העם, 1940
- ◆ חוק רשויות נחלים ומעיינות, תשכ"ה-1965
- ◆ חוק בית הספר החקלאי מקווה-ישראל, תשל"ו-1976
- ◆ צו התכנון והבנייה (קביעת גופים ציבוריים ומקצועיים לעניין הגשת התנגדות לתכנית), תשל"ד-1974
- ◆ חוק ייצוג גופים ציבוריים שעניינם בשמירת איכות הסביבה (תיקוני חקיקה), תשס"ג-2002
- ◆ חוק למניעת מפגעים סביבתיים (תביעות אזרחיות), תשנ"ב-1992
- ◆ חוק חופש המידע, תשנ"ח-1998

המחקר מציג מספר הצעות לפעולה מצד גורמים שונים, על-מנת לשמור על ייעוד קרקעות המדינה לחקלאות:

**א.** מיפוי יסודי והגדרת הסוגים השונים של אדמות מדינת-ישראל; מיפוי של מקומות רגישים, הן מבחינת העשרת מי-תהום והן מבחינת איכות הסביבה; מיפוי קרקעות חקלאיות באזורים לגידול בעלי-חיים מיוחדים או אנדמיים למדינת-ישראל; מיפוי של בתי-גידול לחיות המצויות בסכנת הכחדה בישראל, המצויים בקרבת שטחים חקלאיים או בתוכם; הכנת תכנית-מתאר ארצית להגנה על חיות הבר ובתי הגידול שלהן, כדי למנוע הפיכת שטח פתוח לשטח לבנייה.

**ב.** הפעלת גופים "ירוקים" לבדיקה ולרישום המקומות בהם הוקמו מבנים שאינם חקלאיים, כדי לבדוק אם קיבלו היתר בכתב מאת שר החקלאות. ניתן להסתייע

לשם כך גם ברשויות הפועלות בשטח, כמו רשויות-ניקוז (או רשויות לשימור קרקע – כשתפעלנה) או לפעול אצל מוסדות התכנון.

ג. שימוש במפת "אזורי המגן" סביב קידוחי מי-שתייה, על-מנת לעקוב ולמנוע פגיעות בשטחים מוגנים אלה;

ד. פנייה לשר לאיכות הסביבה על-מנת לדרוש את עדכון התקנות שהתקין מכוח חוק הגנים הלאומיים, ע"י הוספת חיה, צמח או דומם. בדרך זו תיתוסף שמירה עקיפה על הנוף, תוך שמירה ישירה על ערך-טבע מוגן;

ה. עריכת רישום מלאי ומצאי של ערכים מוגנים הנמצאים בנופים חקלאיים, אשר ימופו על-פי אזורים גיאוגרפיים מפורטים, על-מנת שארגונים ירוקים או מעוניינים, יוכלו להשתמש בכך לצורך ההגנה העקיפה על הנוף החקלאי;

ו. בדיקת ערכי-טבע שטרם הוכרזו כמוגנים, אך ניתן לפנות לגביהם אל השר לצורך הכרזתם כמוגנים, בהיותם בשטחי נוף חקלאי שאותו יש לשמור;

ז. ניתן לפנות אל הרשות המקומית, להצביע על מגרש שאינו מטופל ולבקש שהרשות תבצע בו עבודות גינון. לחלופין, ניתן להתנדב לטפל בשטחים כדי לגדל בהם צמחי-נוי או גידולים חקלאיים אחרים.

ח. יש לפעול בשני מישורים במקביל: במישור האחד יש לשכנע את קברניטי המדינה, כולל האוצר, בדבר החשיבות שבמניעת הבנייה על פשטי-הצפה, כדי לחסוך למדינה כסף עקב אפשרות סבירה של תביעות בגין נזקי שיטפונות. במישור השני, יש לעורר את מודעות הארגונים הירוקים לגבי חשיבותם של פשטי הצפה כאזורי-מגן מפני שיטפונות, באמצעות שמירתם כשטחי קרקע חקלאית, כדרך עקיפה ויעילה למניעת הפיכתה של קרקע חקלאית לקרקע המיועדת לבנייה.

ט. ניתן לפעול אצל שר החקלאות על-מנת שיפעיל את סמכותו בחוק ויכריז על רצועות מגן רחבות ככול האפשר, משני צדי הערוצים, על-מנת למנוע כל בנייה או פגיעה בשטחים הפתוחים.

י. ניתן למפות את מקרקעי ה"ייעוד", שעליהם או בקרבתם קיימים נופים חקלאיים, תוך אכיפת חוק המקרקעין, בכל עת שקיים חשש שייעודם עלול להשתנות בפועל ללא האישורים הנדרשים. ניתן גם ללחוץ להרחבת שטחם של מקרקעי "ייעוד", בכל מקום בו ניתן להגן בעזרתם על נוף חקלאי.

יא. בנסיבות בהן עלולה להיגרם פגיעה בשטח חקלאי, מוצע לפעול במאורגן אצל הגופים הרבים המוסמכים בחוק, או לפחות אצל מי מהם שניתן לשכנעו או לחבור עמו על-

מנת לשמור על הנוף החקלאי, להקים קבוצת אינטרסים או להתנגד בוועדות לפגיעה המתוכננת.

**י.ב.** ניתן לנצל באופן מאורגן את נציגי הארגונים הירוקים, שיצטרפו כחברים למגוון הוועדות, על-מנת לסייע בהגנת נופים פתוחים וחקלאיים.

**י.ג.** ניתן לנצל את הזכות לקבל מהרשויות מידע על קרקעות בעלות נוף חקלאי, שטחים חקלאיים שקיים לגביהם תכנון לשינוי ייעוד, נתוני אכיפה נגד הפוגעים בנוף החקלאי וכיו"ב. יש בכך לא רק שאיבת מידע לשמו, אלא גם יסוד של הפגנה כלפי הרשויות, כי יש מי מתעניין בנושא ומבקר את אכיפתו וביצועו.

אם יבינו גופים כמו הגופים הירוקים את משמעות המחקר וישתמשו בחקיקה העקיפה הקיימת והזמינה להגנה על שטחים חקלאיים, לא ימצאו עצמם בעמדות ההגנה המסורתיות על השרידים האחרונים של השטחים הפתוחים, אלא יחברו אל גופים חזקים יותר, או בעלי יכולות ומשימות לאומיות אחרות, כגון רשויות ניקוז, תוך עשיית שימוש בסמכויות שגופים אלה קיבלו בדיון. במקום להילחם **נגד**, יוכלו הירוקים להשתתף במאבק **בעד** פשטי-הצפה, אזורי-מגן, אזורי-חיץ וכו', תוך כדי סיוע לשמירה על הנוף החקלאי.

**ד"ר ראובן לסטר, עו"ד**

**ד"ר אהוד חשן, עו"ד**

ירושלים, פברואר 2005

**תודה:** לעוזרי המחקר שפעלו וסייעו במחקר זה: **זני לבני, דרן הולנדר, עופר לסטר, גיא פורר.**

תודה למזכירות המשרד שליוו את העבודה: נאוה זדה וריקי חסון.

תודה למי שעברו על החומר והעירו את הערותיהם המועילות והמקצועיות, ובהם עו"ד ולנטינה נלין, עו"ד רחל אדם ואדר' איריס האן.

תודה ל**נקודת ח"ן – לקידום ערכי־נוף וסביבה באזורים חקלאיים בישראל**, שמימנה את המחקר.

תודה למכון ירושלים לחקר ישראל, שמימן וטיפל בשלבי ההוצאה לאור, לאנשי המרכז למדיניות סביבתית במכון: ד"ר עמיר אידלמן – מנהל המרכז וגלית חזן – רכזת המרכז, לחמוטל אפל – המפיקה והמוציאה לאור, לעורך הלשוני שלמה ארד, למעצבת אסתי ביהם ולד"ר מאיה חשן על צילומי הכריכה.

**אהוד חשן וראובן לסטר**

## פתח דבר

"אין השמירה על הייעוד של קרקע חקלאית וניצולה החקלאי בגדר שיקול שהוא אחד בין שווים, אלא זהו שיקול מכריע אשר ייסוג בפני שיקולים אחרים רק במקרים קיצוניים וחיוניים. במלים אחרות, הכרזתה של קרקע חקלאית יכולה להתבטל רק אם קיים צורך חיוני, אשר אין לפתרו בכל דרך סבירה אחרת וכאשר צורך חיוני זה עולה בחשיבותו על המגמה של שמירת קרקע חקלאית לייעודה."

השופט מאיר שמגר בבג"צ 601/75, ועד מקומי סביון נ' הוועדה לשמירה על קרקע חקלאית, פ"ד לא (1), 101.

מחקר זה החל בעידודה ותמיכתה של "נקודת ח"ן" לקידום ערכי-נוף וסביבה באזורים חקלאיים בישראל, המחפשת דרכים לשמירה על נוף חקלאי. במחשבה ראשונה נראה שהשמירה אמורה להתבצע באמצעות חקיקה ייעודית ותמריצים כלכליים או פיתויים אחרים לחקלאים<sup>1</sup>. אולם מתברר שדרכים מתבקשות אלו לא הצליחו לשמור כראוי על הנוף החקלאי<sup>2</sup>. הזרמים הסוחפים את החקלאי להמיר בממון את חלקו בקרקע והלחצים

<sup>1</sup> לדוגמה, חוק מקליפורניה (Williamson Act (Land Conservation Act of 1965), המפחית את המסים על קרקע חקלאית בתנאי שבעל הקרקע מתחייב בחוזה, לתקופה של לפחות 10 שנים, לשמור על הקרקע כשטח חקלאי או כשטח בעל איכויות של נוף חקלאי, שטח פתוח, שטח לבית-גידול או אתר נופש. <http://ceres.ca.gov/wetlands/introduction/williamson.htm>.

<sup>2</sup> מאמרים רבים בישראל ובעולם דנים בנושא. לדוגמה, מאמרים הסוקרים את הבעיה של שימור אדמה חקלאית מצביעים על כישלון הדרכים הקונבנציונליות: "מדיניות וכלים לשמירה על שטחים פתוחים" – נייר עבודה מס' 2, ועדת העבודה, 14.1.02; ערן פייטלסון ואפרים שלאין, "מדיניות השמירה על קרקע חקלאית, התהוותה, מיסודה וערעורה", מכון פלורסהיימר למחקרי מדיניות, 1996; נעם זליגמן ויורם פורת, "שימור שטחי חקלאות כשטחים פתוחים", בית דגן, 2001; רחל אלטרמן, "בין הפרטה להמשך הבעלות הלאומית, מדיניות קרקע עתידית לישראל", מכון פלורסהיימר למחקרי מדיניות, אפריל 1999;

Eran Feitelson, "Social Norms, Rationales and policies: Reframing Farmland Protection in Israel", *Journal of Rural Studies* (1999) 431.

Jeanne S. White, "Beating Plowshares Into Townhomes: The Loss of Farmland and Strategies For Slowing Its Conversion to Non-Agricultural Uses", 28 *Envtl. L.Rev.* 113, Spring 1998.

Joyce Palomar, "Land Tenure Security as a Market Stimulator in China", 12 *Duke J. of Comp & Int'l Law* (2002).

המופעלים על גורמי התכנון כמו גם על השלטון המקומי והארצי, מכרסמים ללא לאות בקרקע חקלאית בכל העולם.

מאמר מקיף וממצה<sup>3</sup> הראה כיצד לא הצליחו המנגנונים הקיימים לשמור על קרקע חקלאית, למרות חקיקה ייעודית קיימת<sup>4</sup>. עבודת מחקר זו דנה בדרכים "עקיפות" לשמור על שטחים ונוף חקלאי, דהיינו: חיפוש אחר חקיקה המיועדת להגנה על מטרה לאומית, מקומית או חיונית אחרת, וניצולה בניסיון לשמור על נוף חקלאי. דוגמא להמחשת דרך זו היא חוקי ניקוז. חוקים כאלה מיועדים למנוע או למזער נזקי שיטפונות ולא לשמור על קרקע חקלאית, אולם ניתן לנצלם כדי לשמור על ערכי-נוף וסביבה באזורים חקלאיים, על-ידי תכנון שטח כפשט-הצפה לנחל, לעת שהנחל עולה על גדותיו. שטח כזה חייב להישאר פנוי מבנייה קשה, מאחר שלא ידוע מתי עלול הנחל לעלות על גדותיו. אם מייעדים את השטח בעת התכנון לפשט-הצפה של גוף מים, לא יאפשרו עליו בנייה והוא יישאר פתוח. שטחי חקלאות מתאימים לשמש פשט-הצפה. נזק של הצפות לשטח חקלאי הוא נזק מזערי לעומת הנזק הצפוי לשטח בנוי, ובהצפת שטח חקלאי יש לעתים אף תועלת<sup>5</sup>. בעקיפין ניתן לשמור בדרך זו על ערכי נוף חקלאי ועל הסביבה באזור חקלאי, באצטלה של הגנה מפני שיטפונות.

דוגמא זו היא רק אחת מני רבות המובאות במחקר הנוכחי.

מחקר זה מציע כלי-עבודה הנשען על חקיקה קיימת היכולה לסייע בשמירה על נוף חקלאי, בלי להזדקק לחקיקה ייעודית ומיוחדת לשמירה על נוף כזה ותמריצים כלכליים או תכנוניים ישירים.

<sup>3</sup> Rachelle Alterman, "Land Use Law in the Face of Rapid-Growth Crisis: The Case of Mass-Immigration to Israel in the 1990s", *Evolving Voices In Land Use Law: A Festschrift In Honor of Daniel R. Mandelker: Part V: International Perspectives: Chapter II: Israel.*, 3 Wash. U. J.L. & Polly 773-828 (2000); Rachelle Alterman, "The Challenge of Farmland Preservation: Lessons from a Six Nation Comparison", 63 *Journal of the American Planning Association*, 220 (1997).

<sup>4</sup> בארה"ב דוגמאות טובות להגנה על אדמה חקלאית, אולם מספר החוות החקלאיות הנעלמות מדי שנה מעיד כי גם שם אין החקיקה מצליחה לבלום את נטישת הקרקע. לדוגמא, חוקים אלה: Conservation Act 1987 Sec 590; The 1990 Farm Bill; The Food Security Act of 1985. The major intent of this Act is to reserve the declining economic environment on the American farm. The legislation provides for the establishment of conservation reserves, conservation set asides and conservation easement programs on existing farmlands

<sup>5</sup> תועלת אפשרית כזו היא הצומחת לשטחים החקלאיים מכך שנוספים להם מים וקרקע.

## מבוא

השטחים החקלאיים הם בעלי איכויות נוף ייחודיות. איכויות אלו שונות מאיכויותיהם של השטחים העירוניים ואפילו מאלו של השטחים הפתוחים האחרים<sup>6</sup>, ביצורם נוף ירוק מעשה-ידי-אדם. הנוף החקלאי הוא אחד מתבניות נוף הארץ והוא מוצר ציבורי מובהק<sup>7,8,9,10</sup>, שההנאה ממנו אינה שמורה רק למחזיקים בו פיזית, אלא גם לעוברים בדרכים, הנהנים מהאוויר שיוצרות "הריאות הירוקות" ולמטיילים באזורים הכפריים הזוכים להפוגה מלחצי העיר ועומסיה. הנוף החקלאי משמש אף את מי שמשווק את נופי המדינה לתיירות פנים וחוץ<sup>11</sup>. לנוף החקלאי תועלת עקיפה בכך שהוא מציג את הקרקע החקלאית כ"שטח-תפוס", ולא כאדמת-בור שאין בה עניין ושניתן להפכה בנקל לעסק נדל"ני.

אפינום ודימוים של אזורי עולם רבים מבוסס על נופם החקלאי, בין אם אלה שדות-אורז מוצפים, יערות של עצי שעם או גומי, מרחבים לגידולי תירס "אינסופיים", שדות גידול לפרחים צבעוניים, מטעי תמרים או זיתים, כרמי-יין, פרדסים מדיפי-ניחוח וכיו"ב.

לשטחים החקלאיים חשיבות בתחומים רבים בעולם כולו, ביניהם ברמת התכנון ההתיישבותי של המדינה, בשמשם חיץ מפני השתלטות לא חוקית על קרקעות המדינה<sup>12,13</sup>.

<sup>6</sup> דוגמא לתועלת ולחשיבות השטחים הפתוחים בכלל: ע"א 8116/99 אדם טבע ודין נ' הוועדה המקומית לתכנון ולבניה שומרון, פ"ד נ"ה (5), 204.

<sup>7</sup> אלתרמן ר', "בין הפרטה להמשך הבעלות הלאומית, מדיניות קרקע עתידית לישראל", מכון פלורסהיימר למחקרי מדיניות, ירושלים, אפריל 1999.

<sup>8</sup> כהן ע', "החקלאים פונים לטיעון האקולוגי", **הארץ**, 13.8.2001.

<sup>9</sup> לפיכך, יש הרואים בחקלאים מעין נאמנים של הציבור, המנהלים את משאב הקרקע שברשותם תחת הגבלות סביבתיות שמטרתן שימור הנוף הכפרי תוך ניצול כלכלי נכון של המשאב הכלכלי העומד לרשותם. לפי תפיסה זו, החקלאים אינם רק מגדלי תוצרת חקלאית בעלי זכות היסטורית, שהפכה את הממסד שבוי בידיהם, כי אם ציבור המחזיק במשאב לאומי.

אלתרמן ר', האן א', "הכלים לשמירה על שטחים פתוחים: מה ניתן ללמוד ממדינות אחרות וליישם בישראל?", המוסד לחקר העיר והאזור – מוסד נאמן – הטכניון, קק"ל, 2004, 37.

<sup>10</sup> D.W. Bromley, *Environment and Ecology*, 1991, Blackwell, Massachusetts, ch. 9.

<sup>11</sup> אלתרמן ר', האן א', "הכלים לשמירה על שטחים פתוחים: מה ניתן ללמוד ממדינות אחרות וליישם בישראל?", המוסד לחקר העיר והאזור – מוסד נאמן – הטכניון, קק"ל, 2004, 35-36.



מסטיסטיקה שנערכה בארה"ב מתברר כי לאדמה החקלאית ערך מוסף מבחינת מיסוי ובוודאי שאף מבחינת תעסוקה. במקומות מסוימים בארה"ב נותן המגזר החקלאי תפוקה גדולה יותר למדינה מאשר הבנייה והשירותים הנלווים לה במגזר העירוני. על-פי מחקרים אלה, התעסוקה במגזר החקלאי אף גדולה מזו שבמגזר העירוני. המסים שמשלמים החקלאים על השימוש בקרקע, לעומת השירותים שהם מקבלים מהממשלה המקומית והמחוזית, מראים שהעירייה משקיעה יותר במגזר העירוני ביחס לתמורה שהיא מקבלת מאותם תושבים. הטיעונים לפיהם הפיכת קרקע חקלאית לקרקע לבנייה היא לטובת המגזר העירוני, נראים לפיכך כמיתוס<sup>14</sup>.

במדינות רבות בעולם מחפשים על-כן דרכים כדי לשמור על קרקע חקלאית, בידיעה שהערך המוסף אינו כספי בלבד, אלא גם נופי: הקרקע החקלאית יפה יותר, נקייה יותר ונותנת איכות-חיים לאנשים רבים הגרים בכפר ובעיר.

בנוסף, גלום בשטחים החקלאיים אף ערך עתידי, זאת לאור העובדה כי באמצעות שמירתם נשמר ממילא מרחב המותיר מגוון אפשרויות לדורות הבאים – דבר התואם את עקרונות הפיתוח הבר-קיימא<sup>15</sup>.

לא ייפלא אפוא, שמדינות העולם פועלות במרץ על-מנת להגן ולשמור על שטחי החקלאות שלהן.

כך, לדוגמא, בארה"ב בלבד נמצאו מעל 70 שיטות מתוכננות לשמירה על קרקע חקלאית, אשר יושמו באופן פעיל ברחבי המדינה<sup>16</sup>. שיטות אלו כווננו למנוע הפיכה ישירה של אדמה חקלאית לאדמה שאינה כזו, או הפיכה עקיפה, עקב תנאים כלכליים או משפטיים קשים. חלק מהגורמים להפיכת קרקע חקלאית לקרקע שאינה כזו, נעוצים בעובדה שפחות ופחות קרקע נחוצה על-מנת להגיע לאותה רמת ייצור חקלאית. כמו כן,

<sup>12</sup> מזורי ד', "שמחון הציג בפני ועדת החקירה הסדר חדש לתמיכה בחקלאים", מעריב "עסקים", עמ' 7, 9.8.2001.

<sup>13</sup> כהן ע', "החקלאים פונים לטיעון האקולוגי", הארץ, 13.8.2001.

<sup>14</sup> Heimlich, R., and Anderson, W., "Development at the Urban Fringe and Beyond: Impacts on Agriculture and Rural Land, Economic Research Service", USDA, Agricultural Economic Report No. 803. 88 pp, June 2001, p. 28-31. <http://www.ers.usda.gov/publications/aer803/aer803e.pdf>

<sup>15</sup> אלתרמן ר', האן א', "הכלים לשמירה על שטחים פתוחים: מה ניתן ללמוד ממדינות אחרות וליישם בישראל?", המוסד לחקר העיר והאזור – מוסד נאמן – הטכניון, קק"ל, 2004, 8.

<sup>16</sup> King County Farm Advisory Comm., King County, Wash. Dept. of Natural Resources, "The Farm and Forest Report, A Strategy to Preserve Farms and Farming", 1996.

יותר ויותר "פיתויים" כלכליים מוצעים לחקלאי על-מנת שייעד את הקרקע החקלאית לצרכים אחרים.

עם זאת, חרף המאמצים הרבים והשיטות המגוונות שנקטו לשמירה על אדמות חקלאיות בעולם, ממשיכים שטחי הנוף החקלאי לעבור לשימושים אחרים. בארה"ב, לדוגמה, נמצא שקצב האיבוד של שטחי נוף חקלאי הוא שישה מיליוני דונמים בשנה(!) וכפי שנכתב<sup>17</sup>:

"Farming as a way of life and as an environmentally sound use of land is in danger in the United States."

מקובל לחלק את דרכי המדיניות העיקריות לטיפול בסוגיות סביבתיות בעולם לארבעה סוגים עיקריים<sup>18</sup>:

(1) **חקיקה, תקינה ואכיפה** – הדגשת החשיבות של התערבות ממשלתית ישירה, על-ידי קביעת חוקים ותקנות והקצאת המשאבים הדרושים לאכיפתם;

(2) **אמצעים כלכליים** להתגברות על כשלי-שוק סביבתיים; לדוגמה, הצעות שהועלו<sup>19,20</sup> לכריית הסכם בין המדינה לחקלאים, בו יתחייבו החקלאים לשמש כנאמני הציבור לשמירה על הנוף החקלאי לדורות הבאים. הצעה זו דורשת בין השאר גם הקצאות נרחבות של משאבי-מדינה בצורה לא-שוויונית בין החקלאים. בציפיה שהסכם כזה יעמוד במבחן הזמן, תידרש התעלמות מהאמנה הקודמת, שקרסה, לפיה התחייבו החקלאים להחזיר את האדמות החקלאיות באם ישונה ייעודן. דומה כי לא בנקל ניתן יהיה לחזות במימושה של הצעה זו.

<sup>17</sup> Jeanne S. White. "Beating Plowshares Into Townhomes: The Loss of Farmland and Strategies for Slowing its Conversion to Nonagricultural uses". 28 *Environmental Law*, Northwestern School of Law of Lewis & Clark College Spring, 1998.

<sup>18</sup> בן אהרון נ', לוי ח', **ידידותי לסביבה – חדשנות סביבתית בתעשייה**, מכון ירושלים לחקר ישראל, 2001.

<sup>19</sup> בקליפורניה קיימים חוקים ותכניות ממשלתיות ופרטיות למתן תמריצים כלכליים לחקלאים השומרים על אדמות חקלאיות. לדוגמה, Agricultural Williamson Act (Land Conservation Act of 1965) Land trusts, Agricultural Stabilization and Conservation Service (ASCS) and Natural Resources Conservation Service (NRCS), <http://ceres.ca.gov/wetlands/introduction/management.html>

<sup>20</sup> אלתרמן ר', "בין הפרטה להמשך הבעלות הלאומית, מדיניות קרקע עתידית לישראל", שם, עמ' 36.

(3) **חינוך, תכניות-לימוד סביבתיות בבתי-ספר<sup>21</sup> ופרסומים בעיתונות ובכתבי-עת:**  
בהקשר של שמירת הנוף החקלאי, נראה סעיף זה שולי למדי.

(4) **תמריצים, תכניות ופרוייקטים לעידוד חדשנות טכנולוגית ויעילות סביבתית:** כך, לדוגמא, ניתן להביא את ההצעה<sup>22</sup> להקמת קרן מתקציב מינהל מקרקעי ישראל (ממ"י) לפיצוי חקלאים שימירו זכויות-פיתוח בשמירה על הנוף החקלאי. עם זאת, דומה כי לא זו בלבד שלא בנקל יאות ממ"י לוותר על נתחים מתקציבו, אלא שהתמריצים עלולים לגרום להאמרה מלאכותית של ערכי הקרקע באזורים הנידונים, ולהוות "בומרנג" להפשרתם לפיתוח.

המדיניות ברוב המדינות המפותחות משלבת בין הדרכים השונות, אך האמצעי המשפטי הוא הנפוץ ביותר להתמודדות עם סוגיות סביבתיות<sup>23</sup>. כך הצליחו מדינות רבות בעולם לטפל בשאלות סביבתיות על-ידי שימוש בכלים המשפטיים.

הכלי המשפטי הנתפס כ"חזק" וכייעודי לשמירה על קרקע בכלל ועל שטחים חקלאיים בפרט, הוא חוקי התכנון והבנייה, המגבילים את שינויי הייעוד של הקרקע והשטחים ומקשים על המעבר מנוף חקלאי לנוף בנוי, עירוני, תעשייתי וכיו"ב.

עם זאת, מחקר משווה, רחב ומעמיק, שנערך לאחרונה במדינות מערביות (לרבות ישראל)<sup>24</sup>, מגלה שלמרות שמדינות נבדלות באופן משמעותי בחוקיהן, במדיניותן ובהצלחתן בשימור השטחים החקלאיים, הרי שלשם שמירה על שטחים אלה, אין די בפיקוח של חוקי התכנון והבנייה, זאת על אף שנועדו לתכלית זו. או במלים אחרות: נמצא שלא די בחקיקה הייעודית על-מנת למנוע את הפגיעה בנוף החקלאי<sup>25</sup>.

<sup>21</sup> לדוגמא, קיומו העצמאי של האגף לחינוך התיישבותי במשרד החינוך והתרבות, או התייחסות לסביבה ב: "לחיות בעולם טוב יותר", חוזר מנכ"ל משרד החינוך והתרבות, איכות הסביבה, עורכת: לאופר ד', יולי 1993, עמ' 3-19.

<sup>22</sup> אלטרמן ר', "בין הפרטה להמשך הבעלות הלאומית, מדיניות קרקע עתידית לישראל", שם.

<sup>23</sup> בן אהרון נ', לויין ח', **ידידותי לסביבה – חדשנות סביבתית בתעשייה**, מכון ירושלים לחקר ישראל, 2001.

<sup>24</sup> Alterman R., "The Challenge of Farmland Preservation: Lessons from a Six-Nation Comparison", American Planning Association. *Journal of the American Planning Association*. Vol: 63 (2), Chicago, Spring 1997 p. 220-243.

<sup>25</sup> כך למשל, נמצא במחקר עדכני כי הגמישות שמאפשר חוק התכנון והבנייה בנושא השימוש החורגי

חקיקה היא בד"כ תהליך ארוך, מורכב ומייגע, מלווה בשיקולים רחבים ורבים, אשר אמור לעבור את שולחנותיהם ורצונם הטוב של פוליטיקאים, מחוקקים, בעלי אינטרסים, קבוצות לחץ, גורמי תקציב, אנשי מקצוע, ועדות וכיו"ב. לפיכך, כל ניסיון ליזום חקיקה ייעודית, שכל כולה נועדה לשמור על החקלאות בכלל או על ערכי הנוף החקלאי בפרט – אף שיש לו תומכים<sup>26,27</sup> – אינו ריאלי במציאות העולמית והישראלית הנוכחית. אפילו יצליח ניסיון חקיקה שכזה בסופו של דבר, סביר שבטווח הקצר והנראה לעין לא יימצא המענה שיצליח לשמור על הנוף החקלאי ההולך וכלה.

### **מצירוף ארבע העובדות שלהלן, מתבקשת מסקנה:**

- (1) **אמצעים שננקטו בעבר, בארץ ובעולם, לשמירת האדמות והנוף החקלאיים, לא מנעו את כרסומם.**
- (2) **האמצעי המשפטי משמש בעולם ככלי מרכזי לפעולה בתחומי הסביבה.**
- (3) **אין די בפיקוח משפטי גרידא על חוקי התכנון והבנייה.**
- (4) **תוספת של חקיקה ייעודית לשמירת הנוף החקלאי בעולם (כמו גם בישראל), אינה בת-השגה, או שהקשיים בהשגתה הופכים אותה ללא-מציאותית כרגע.**

**המסקנה המתבקשת היא שיש לנסות לשמור על הנוף החקלאי גם בדרכים נוספות, כמו שימוש בכלי-חקיקה ומשפט אחרים, שבמקורם אינם ייעודיים דווקא למטרת השמירה על הנוף החקלאי.**

\* ההגדרה במחקר זה לחקיקה לא-ייעודית היא: חקיקה קיימת, שנחקקה בעבר בניסיון לתת מענה לבעיות מסוג מסוים (שאינן שטח פתוח חקלאי), אבל כיום יכולים לנסות

נוצלה לרעה והיא מקלה על שינוי הייעוד של קרקע חקלאית, או על השימוש בה למטרות שאינן חקלאיות. האן א', **שימושים חורגים בשטחים החקלאיים הפתוחים**, מכון ירושלים לחקר ישראל, המרכז למדיניות סביבתית, 2004.

<sup>26</sup> טנא ראובן, "חקלאות ישראל וכלכלת השוק", **יבול שיא**, עיתון לחקלאות מתקדמת (זמן מעריב), ג'11, עורך: עמי רוזינסקי, דצמבר 2004, תל-אביב, עמ' 10.

<sup>27</sup> רוזינסקי עמי, "אז מה אם החקלאות לא רווחית?" (ראיון עם ח"כ אראלה גולן), **קו למושב**, 17.1.05, עמ' 4.

ולנצלה, על-מנת לשמור על השטח החקלאי שבו עוסק המחקר. ככול שחקיקה זו מיועדת לשמור על נושא בעל חשיבות לאומית גדולה, או למנוע נזק לציבור ולמדינה, כן היא תהיה ראויה יותר לשמש גם בנושא הלאומי של הגנה על השטח החקלאי.

# חקיקה לקידום ערכי-טבע בסביבה חקלאית בעולם

מבדיקה במדינות בעולם עולה שהחקיקה הבלתי-ייעודית לקידום ערכי-טבע וסביבה באזור חקלאי, מתבצעת בעיקרה באחת משתי הדרכים הבאות:

1. חקיקה כללית;
2. חקיקה ייעודית למטרות אחרות.

מטרת החקיקה הכללית היא לשמור על מגוון של סוגי אדמה (soil conservation) או שמירה על המגוון הביולוגי (biodiversity).

מטרת החקיקה הייעודית היא להגן על אזורים מיוחדים אשר בתוכם כלולים שטחים חקלאיים<sup>28</sup>.

דוגמאות ממדינות העולם לאזורים מיוחדים הזוכים להגנה:

- ◆ בתי-גידול (habitats);
- ◆ פְּשְׁטֵי-הַצֶּפֶה (flood plains);
- ◆ אזורים להעשרת מֵי-תְּהוֹם (ground water enrichment areas);
- ◆ ייעור חקלאי (silviculture);
- ◆ מקומות היסטוריים, ארכיאולוגיים, דתיים ונוף חקלאי;
- ◆ אזורים לחים (wetlands);
- ◆ אזורי-חיץ (buffer zones);
- ◆ חוף הים ורצועת מגן מסביב לנהרות, לנחלים, למעיינות ולבארות (protected areas);
- ◆ אזורים לסילוק פסולת נוזלית ומוצקה (sludge and effluent disposal on land).

להלן סקירה של דוגמאות חקיקה ממדינות רבות בעולם, באמצעותן ניתן לקדם ערכי נוף וסביבה באזורים חקלאיים.

<sup>28</sup> לסקירה נוספת בעניין חקיקה ישירה בינלאומית, שייעודה הגנה על שטחים פתוחים מסוגים שונים, ניתן למצוא גם ב: אלטרמן ר', האן א', "הכלים לשמירה על שטחים פתוחים: מה ניתן ללמוד ממדינות אחרות וליישם בישראל?", המוסד לחקר העיר והאזור – הטכניון, מוסד נאמן – הטכניון, קק"ל, 2004, 32-33.

## חקיקה כללית

### 1. שימור קרקע (Soil Conservation)

גם אם דרך זו כמעט נשכחה, הדרך העקיפה היעילה ביותר לשמירה על ערכי-נוף וסביבה באזורים חקלאיים היא השימוש בחוקי שימור הקרקע. חוקים מסוג זה קיימים במדינות רבות בעולם ומטרתם העיקרית לערוך מלאי של סוגי קרקעות המדינה, לסווגן ולקבוע את מטרותיהן וייעודן. לאחר ספירת המלאי, אמורה הרשות המפקדת על החוק לדאוג לשמירה על קרקע לפי ייעודה, לטובת החקלאות, מול גורמי-פיתוח.

**ארה"ב** חקקה חוק שימור קרקע כבר בשנת 1935. חוק זה נחקק כתוצאה מאחד מאסונות הטבע הגדולים שהיו בארה"ב: סופות חול ואבק שהביאו להרס מרחבים גדולים מאוד של תשתית חקלאית ואנושית בתחילת שנות ה-30. מטרתו של החוק לשימור הקרקע היתה להביא למיפוי אדמות ארה"ב, לסיווגן לפי טיבן ואיכותן, לזיהוי אדמות המתאימות לגידולים חקלאיים ולשמירה על האדמות למטרותיהן, בעיקר כאדמה חקלאית. חוק זה לא יושם אמנם לחלוטין בארה"ב, אך הוא משמש מודל לחיקוי בעולם כולו. החוק משמש אף דוגמא למחקרנו זה. יישום חוק לשימור אדמה על-פי סוגיו, לא יאפשר לגורמי-פיתוח לפתח אדמה בניגוד לערכה החקלאי.

דוגמא נוספת להגנה על אדמה כערך טבעי והיסטורי, מצאנו **בניו-זילנד**, שם ריכזה המדינה את תפקידי השימור של חמש רשויות ממשלתיות והעבירה אותם לידי משרד אחד, שתפקידו שימור. החוק לשימור משנת 1987 מאפשר לשר הממונה להקפיא את השימוש בכל קרקע, למטרות שימור<sup>29</sup>.

Notwithstanding any enactment or rule of law to the contrary, there may be granted or reserved over any land any covenant for conservation purposes in favor of the Minister; and any such covenant may be registered, and shall if registered, be enforceable, whether it is positive or restrictive in effect, and whether or not there is any dominant tenement.

Conservation Act 1987 Part VI Section 27

בנוסף לכך פרסמה ניו-זילנד בשנת 1991 חוק לניהול משאבים, שמטרתו קידום ניהול בר-קיימא של משאבי המדינה<sup>30</sup>.

<sup>29</sup> <http://www.doc.govt.nz/About-DOC/002~Legislation/001~Conservation-Act-1987.asp>

<sup>30</sup> Resource Management Act, 1991. <http://www.mfe.govt.nz/laws/rma>

- (1) The purpose of this Act is to promote the sustainable management of natural and physical resources.
- (2) In this Act, “sustainable management” means managing the use, development, and protection of natural and physical resources in a way, or at a rate, which enables people and communities to provide for their social, economic and cultural well-being and for their health and safety while —
  - (a) Sustaining the potential of natural and physical resources (excluding minerals) to meet the reasonable foreseeable needs of future generations;
  - (b) Safeguarding the life-supporting capacity of air, water, soil, and ecosystems; and
  - (c) Avoiding, remedying or mitigating any adverse effects of activities on the environment.

כדי להשיג את מטרותיו, מגביל החוק את השימוש בקרקע, הן ציבורית והן פרטית. בסעיף 16 לחוק, אשר דן בשימור אדמה, ניתנה לשר הממונה סמכות להקים שמורות-אדמה (soil conservation reserves). עם ההכרזה על אזור כשמורת-אדמה, תנוהל הקרקע על-ידי הרשות לשימור קרקע. בנוסף, מאחר שעקב ההכרזה הופך האזור לפעמים לחלק מאגן-היקוות מוכרז – קיים חיבור בחוק בין קרקע למים – דבר המאפשר שימור ערכי-נוף וסביבה באזור חקלאי, באמצעות חוק שמטרתו למעשה היא שימור אדמה.

The [Authority] may from time to time recommend to the Minister what lands, whether Crown or private, in the opinion of the [Authority] should be reserved as soil conservation reserves...Every soil conservation reserve shall be under the control and management of the [Authority] and the [Authority] shall manage and control the reserve in such manner as in its opinion will best conserve the soil of the reserve and prevent injury to other land.

שכנתה של ניו-זילנד, **אוסטרליה**, עדכנה את חוקיה בעניין שימור הקרקע מאז המהפכה הסביבתית. במדינת ווסטרן-אוסטרליה חוקק בשנת 1945 חוק לשימור קרקע, שהתייחס לשימור אדמה (soil). מונח זה תוקן ב-1988 לשימור-קרקע (land)<sup>31</sup>. החוק הרחיב את ההגנה על הקרקע אף להמלחה, לסחף ולהסרת צמחייה. נציב ההגנה על האדמה באוסטרליה מוסמך להודיע למחזיקים או לבעלים של קרקע שחלה הרעה במצבה, כי

Soil and Land Conservation Act Amendments 1988, W. Australia Stat. <sup>31</sup>



עליהם להימנע מכל פעולה, לרבות כריתת עצים, הסרת צמחייה ודשא, וזאת כדי להגן על הקרקע. שימוש מושכל בחוק זה עשוי לשמור על ערכי-נוף וסביבה באזור חקלאי, באצטלה של שמירה על אדמה.

מדינת ניו-סאות-וויילס שבאוסטרליה, חוקקה חוק דומה כדי להגן על קרקע מפני סחף והרעה במצבה<sup>32</sup>. שם הוסיפו צו המקנה לנציב הקרקע סמכויות מקבילות לסמכויותיו של נציב המים בישראל. הצו קרוי "צו לתיקון מעוות" ועל-פיו אם מסרב בעל הקרקע לעשות את הפעולות הדרושות להגנה על קרקע, רשאי הנציב לעשות את העבודה במקומו ולחייבו בהוצאות. בנוסף לכך, מסמיך החוק את הנציב לחייב את בעל הקרקע למנוע את הרעת המצב ואף לשפרו. החוק אינו מפצה את בעל הקרקע בגין פעולות שנעשות מכוחו.

#### א. חוק לניהול אדמות

בנוסף לחוק לשימור אדמה, פרסמה ארה"ב סדרה של חוקים לניהול אדמות פדראליות, שהידוע שבהם פורסם ב-1976<sup>33</sup>. חקיקה זו נועדה להביא מפעם לפעם לספירת מלאי האדמות הציבוריות ולקביעת ייעודן הנוכחי והעתיד, כדי להביא לניהול מושכל של אדמות המדינה. מטרתיו המוצהרות האחרות של החוק הן להביא לשימוש מושכל באדמות ציבוריות ולאפשר את העברתן לידיים פרטיות רק לאחר תכנון נכון ועל-פי פרמטרים קבועים. החוק מחייב את הממשלה הפדראלית לנהל את האדמות בהתחשב באיכותן המדעית, הנופית, ההיסטורית והאקולוגית, ובהתחשב באיכות האוויר, האטמוספירה, משאבי המים, הארכיאולוגיה, שמירת אדמות במצבן הטבעי כבית-גידול (Habitat) לדגים ולבעלי-חיים אחרים, ואספקת אוכל, נופש בחיק הטבע והשימוש הרגיל של בני-אדם.

חוקים לשמירה על אדמות וניהולן קיימים במדינות רבות בעולם; בין היתר **בהונגריה, אוסטרליה, קפריסין, קנדה, סרילנקה, איסלנד, תאילנד, רוסיה וסין**. חוקים אלה כוללים בדרך-כלל את הסעיפים הבאים<sup>34</sup>:

1. הקמת מוסד להגנה על האדמה;

2. הקמת ועדות מייעצות;

<sup>32</sup> Soil Conservation Act, 1938.

<sup>33</sup> Federal Land Policy and Management Act, 1976, 43 U.S.C.A. Section 1707-1784.

<sup>34</sup> Ian Hannam, Ben Boer, "Legal and Institutional Frameworks for Sustainable Soils"; A Preliminary Report, Environmental Law and Policy Paper, IUCN Commission on Environmental Law, 2002. <http://www.iucn.org/themes/law/pdfdocuments/EPLP45EN.pdf>

3. דרישה לתכנון שמטרתו שמירה על אדמה: סקר קרקעות, ניהול אגני ותכנון כלכלי;
4. עבודות להגנה על אדמה: פרויקטים לשימור קרקע;
5. מנגנון להתקשרות בין המדינה ותפריט להגנה על אדמה, לרבות עזרה תקציבית;
6. רכישת קרקע לשימור ולהגנה על מקומות מיוחדים;
7. יישום, אכיפה וביצוע.

### **ב. שיקום קרקע**

סיווג זה של החקיקה והתקנות קובע דרכים להגן על אדמה או קרקע אשר לה אופי פיזי חשוב. במקרים אחדים משמשת חקיקה זו להגנה על קרקע שאיכותה גבוהה ביותר, ובמקרים אחרים היא משמשת לשיקום קטע קרקע שנהרס מרעייט-יתר או מסחף. המטרה העיקרית של חקיקה זו היא להגן על אדמה בתוך מסגרת נופית. בין המדינות הרבות בעולם שחקקו חוקים מסוג זה, נכללות **אלבניה, בולגריה, פיג'י, גרמניה, גרנאדה, הונגריה, איטליה, לבנון, פקיסטן, רוסיה, טנזניה, בריטניה ווייטנאם**. החקיקה הקיימת במדינות אלו כוללת את היסודות הבאים<sup>35</sup>:

1. הגדרת הפעילות המותרת באדמה מיוחדת;
2. שמירה על קרקע למטרות שימור ("בנק קרקעות");
3. הגנה מיוחדת על אדמה, צמחיה וייעור;
4. סיווג האדמה, כגון אדמה המתאימה לגידולים, ליערות, לרעייה וכו';
5. איסור כריית סוגים שונים של אדמה, כגון חול או כבול;
6. איסור פעילות מסוימת באדמה, כגון שרפות, רעייה או כריתת צמחייה;
7. תיאור הדרכים לשיקום קרקע;
8. החובה להכין מפות ותכניות שיש בהן כדי לסייע בניהול האדמה.

### **ג. הגנה על אדמה ליערות וחקלאות**

במדינות רבות בעולם נעשתה חקיקה שמטרתה להגן ולנהל יערות וסוגים שונים של חקלאות. עם מדינות אלו נכללות גם **קנדה, סין, צ'כיה, הונגריה, אינדונזיה, לאוס,**

<sup>35</sup> Hannam, 2002, above.

נמיביה, נורבגיה, פקיסטן, פורטוגל, רומניה, רוסיה, טורקיה, בריטניה, וייטנאם וזמביה.  
היסודות העיקריים המופיעים בסוג זה של חקיקה הם:

1. הגדרת האדמה כיער או כאדמה חקלאית, על-מנת לתת הגנה לסוגים אלה של קרקע מפני האדם ותופעות-טבע;
2. הגדרת השימושים המותרים, לרבות שימוש אינטנסיבי של פעילות באדמה, כגון: שימוש בחומרי הדברה ובחומרי דישון;
3. הגדרת המתודיקה לשמירה על האדמה, כגון: תכנון קרקע, תכנון מים, ניהול דרכים לייעור ולמרעה.

#### ד. חקיקה למניעת סחף-קרקע

סוג זה של חקיקה דן באופן מיוחד במניעת סחף-קרקע שמקורו במים וברוח. קיימת חקיקה אשר קובעת דרכים פשוטות להגנה על קרקע מפני גורמים אלה במדינות **כאלבניה, אזרבייג'אן, זמביה, גרנאדה, הודו, איטליה, מלזיה, נפאל, פקיסטן, פורטוגל, רוסיה וטנזניה**. חקיקה זו אמורה להגן על אדמה מפני בליה וסחף בדרכים הבאות<sup>36</sup>:

1. קביעת אזורים המיועדים לסחף-קרקע;
2. הכנת תכניות למניעת סחף-קרקע של אדמות;
3. הגדרת דרכים לשיקום האזורים אשר עברו תהליך של סחף-קרקע, כגון: ייעור, צמצום המרעה או התרת סוגי גידול שונים;
4. הגדרת אזורי נוף וקביעת מגבלות על שימושים, כגון: מניעת שימוש בקרקע בחלקו העליון של מדרון, צמצום המרעה ואיסור על שרפות;
5. הקמת ועדות לשם יישומם של פרויקטים לשיקום אדמות אשר עוברות תהליך של ארוזיה;
6. תמריצים להגנה מפני סחף-קרקע.

#### ה. זיהום קרקע

זיהום קרקע הפך בשנים האחרונות לנושא טעון בעולם. זיהום הקרקע יכול לנבוע מחקלאות או מתעשייה והוא כולל את כל הקטגוריות הנקראות "קרקעות חומות"

<sup>36</sup> Hannam, 2002, above.

(Brownfields). קרקעות אלו מזדהמות כתוצאה מניהול תעשייתי בלתי-מבוקר המותיר באדמה כמויות גדולות של מתכות וחומרים מסוכנים אחרים ואינו מאפשר שימוש באדמה לאחר התהליך התעשייתי. חקיקה זו קיימת בעיקר באירופה וארה"ב והיא כוללת את היסודות הבאים<sup>37,38</sup>:

1. נוהל לשימוש בבוצה על אדמה חקלאית;
2. נוהל לאזורים רגישים לחנקן;
3. נוהל להעברה ולהטמנה או לשימוש באדמה לקבורה או לקבורת פסולת;
4. נהלים המסדירים דרכים לניהול חקלאי, בהתחשב ברגישויות הסביבה;
5. נהלים להקטנת הפיזור של חומרים מסוכנים על פני האדמה;
6. נהלים לניהול אתרים מזוהמים;
7. הסדרים להטלת אחריות ולמימון שיקום קרקעות<sup>39</sup>.

## 2. מגוון ביולוגי

קטגוריה שנייה של חקיקה השומרת על אזורים חקלאיים לשם קידום ערכי נוף וסביבה, היא חקיקה בנושא **השמירה על מגוון ביולוגי**. חקיקה זו נובעת ברובה מהאמנה למגוון ביולוגי, אשר התקבלה בשנת 1992 בכנס הסביבתי העולמי בריו-דה-ז'ניירו<sup>40</sup>. עד לקבלת אמנה זו, עסקו מדינות רבות בעולם בייעוד של שטחים מיוחדים על-מנת להשיג מגוון ביולוגי, אך הן עשו זאת בשיטה של 'קטעים-קטעים', תוך התמקדות לסירוגין בכל אחד מן התחומים הבאים: הגנה על אזורים לחים, הגנה על בתי-גידול, הגנה על ציפורים נודדות, שמורות-טבע, פארקים לאומיים וכו'<sup>41</sup>. עם זאת, במהלך שנות ה-80 התברר כי

<sup>37</sup> Hannam, 2002, above.

<sup>38</sup> Seerden and Deketelaere eds.; "Legal Aspects of Soil Pollution and Decontamination in the EU Member States and the United States", Intersensetia 2000.

<sup>39</sup> לדוגמה הצעת חוק התכנון והבנייה (תיקון – בנייה בריאה), תשס"ה-2004, הצעת חוק פ/2816. על-פי דברי הסבר של ח"כ יגאל יאסינוב: "מציע איסור לבניית מגורים, משרדים, בנייה ששייכת למשרד הבריאות, או בנייה של מרכזי מסחר בשטח מזוהם". ישיבת הכנסת מס' 205 מ-5.1.05.  
<http://www.knesset.gov.il/plenum/data/00079605.doc>

<sup>40</sup> Convention on Biological Diversity, "Sustaining Life on Earth — How the Convention on Biological Diversity Promotes Nature and Human Well-Being", Biodiversity — The Web of Life  
<http://www.biodiv.org/doc/publications/guide.asp>

פעולה מקוטעת מקשה על שמירת הכלל. שכן, בעיה שראשיתה באקו-סיסטמה משפיעה בהמשך על כלל הביוספרה. לכן עבדו צוותים רבים בשנות ה-80 על הכנתה של אמנה לשמירה על מגוון ביולוגי, שמטרתה להגן על מכלול המינים והתרבויות בעולם. הכוונה לא היתה להגן על מין הנתון דווקא בסכנת הכחדה, שכן במקרים רבים מצביעה סכנת ההכחדה על כך שמאוחר מדי לפעול. גם לא היתה כוונה לטפל נקודתית בסוג מסוים של בית-גידול או של בעל-חיים, אלא לבחון כיצד ניתן לשמור על המגוון הביולוגי ואף להגדילו באמצעות חקיקה.

לאחר שנים רבות של דיונים, חתמו 160 מדינות ב-1992 בראשי-תיבות על האמנה למגוון ביולוגי, בריו-דה-ז'נרו. לאחר חתימה זו אושרה האמנה על-ידי רוב המדינות בעולם ובהן ישראל, והיא משמשת כיום כלי מרכזי לשמירה על אזורים מיוחדים בעולם, כולל אזורים חקלאיים. האמנה דורשת יישום בחקיקה מקומית על-ידי כל מדינה שאשררה אותה. האמנה גם מתייחסת ישירות לשימור המגוון הביולוגי במגזר החקלאי.

באמנת ריו נטען שכשליש מאדמות העולם נתונות לשימוש חקלאי לייצור מזון. מאז תחילת החקלאות, לפני כ-12,000 שנה, עובדו, טופחו ונאספו ע"י האדם כ-7,000 מינים. בימינו מספקים רק כ-15 מיני צמחים וכשמונה מיני חיות כ-90% מהמזון בעולם. למגוון הביולוגי חשיבות רבה לחקלאות, באספקת מקורות גנטיים לצמחים, חיות, דגים, עצים וצורות אחרות של חיים, מהגדולים ביותר ועד למיקרו-אורגניזם, כולם מהווים חלק בלתי-נפרד מהמערכת החקלאית.

אולם הדחף לייצר עוד ועוד מזון גורם לכריתת יערות ולפגיעה בשטחי צומח אחרים, תוך הפחתה משמעותית של המגוון הביולוגי. לכן הוכנה תכנית עבודה למגוון הביולוגי, המתמקדת בבדיקת המצב והמגמות במגוון הביולוגי החקלאי. התכנית מעודדת שמירה ושימוש בר-קיימא של מקורות גנטיים בעלי ערך ממשי או בעלי פוטנציאל לחקלאות ולייצור מזון<sup>42</sup>.

41 Personal Communication: Eliezer Frankenberg, Nature Reserve and National Parks Service.

42 International Treaty on Plant Genetic Resources for Food and Agriculture  
לדוגמא,

<http://www.biodiv.org/programmes/areas/agro/default.asp>

“Agricultural Biodiversity: Introduction...

Plant genetic resources for food and agriculture, including: pasture and rangeland species and forest genetic resources of trees that are an integral part of farming systems;

- Animal genetic resources for food and agriculture, including fishery genetic resources, in cases where fish production is part of the farming system, and insect genetic resources;

באמצעות האמנה למגוון ביולוגי ניתן להגן על ערכי-נוף וסביבה באזורים חקלאיים, על-ידי חקיקה שנועדה במקורה להגנה על המגוון הביולוגי. האמנה בדבר המגוון הביולוגי אינה מטילה חובות חד-משמעיות על המדינות החתומות עליה, אלא מהווה אמנת-מסגרת, אשר יכולה לשמש בסיס לפרוטוקולים מחייבים (דוגמת הפרוטוקול בעניין ה-BIOSAFETY). לפיכך, חשיבותה העיקרית של אמנה ריו היא בהצהרה הגלובלית על שימור המגוון הביולוגי, וקשה לחייב מכוחה במישרין את המדינות החתומות עליה, בשימור המגוון הביולוגי. אמנה זו יושמה בקפדנות באירופה, שם ישנן אפילו יחידות ממשלתיות הבודקות אם חקיקה חדשה המתפרסמת עלולה לפגוע במגוון הביולוגי.<sup>43</sup>

- Microbial and fungal genetic resources.

The importance of agrobiodiversity encompasses socio-cultural, economic and environmental elements. All domesticated crops and animals result from human management of biological diversity, which is constantly responding to new challenges to maintain and increase productivity.

The Convention's agricultural biodiversity work program focuses on assessing the status and trends of the world's agricultural biodiversity and of their underlying causes, as well as of local knowledge of its management. It also pays attention at identifying and promoting adaptive-management practices, technologies, policies and incentives. In addition, it promotes the conservation and sustainable use of genetic resources that are of actual or potential value for food and agriculture. The work program focuses on various technical aspects of new technologies, such as Genetic Use of Restriction Technologies (GURT), and the potential implications of these technologies on agricultural biodiversity, biosecurity, farming, and economy. It also has as cross-cutting initiatives within the agricultural work program, "the International Initiative for the Conservation and Sustainable Use of Pollinators" and an International Initiative for the Conservation and Sustainable Use of Soil Biodiversity. The program of work also studies the impacts of trade liberalization on agricultural biodiversity. The work program identifies policy issues that governments can consider when addressing such matters while considering various ways and means to improve the capacity of stakeholders and promote the mainstreaming and integration in sectoral and cross-sectoral plans and programs at all levels. Agricultural Biodiversity Work Program. <http://www.biodiv.org/programmes/areas/agro/programme.asp>

At its third meeting in Buenos Aires in November 1996, the Conference of Parties of the Convention, established a multi-year program of work on Agricultural Biodiversity. Decision III/11 Biological Diversity

<http://www.biodiv.org/programmes/areas/agro/treaty.asp>

The International Treaty on Plant Genetic Resources for Food and Agriculture

The objectives of the Treaty are the conservation and sustainable use of plant genetic resources for food and agriculture and the fair and equitable sharing of the benefits arising out of their use, in harmony with the Convention on Biological Diversity, for sustainable agriculture and food security".

One of the most active is the UK Biodiversity Research Working Group; also see National <sup>43</sup> Action: <http://www.biodiv.org/doc/publications/guide.asp?id+action-nat>

האירופים ערים לחשיבותם של אזורים חקלאיים, הן מבחינה סביבתית, הן מבחינת בתי-גידול והן מבחינת מקומות לגידול מוצרי-מזון. לכן הם קבעו מדיניות חקלאית חדשה לאירופה, כדי להשיג יעדים בשלושת התחומים הנ"ל<sup>44</sup>. מדינות אחדות בעולם יישמו את כללי האמנה להגנה על המגוון הביולוגי, ובאמצעותם דאגו אף לקידום ערכי-נוף וסביבה באזורים חקלאיים<sup>45</sup>.

עוד אמנות בינלאומיות שעניינן שימור המגוון הביולוגי, העשויות לשמש כלי לקידום חקיקה מדינתית בנושא שיש בו כדי להגן על קרקעות חקלאיות, הן:

#### **"אמנת בון" בדבר שימורם של מינים נודדים של חיות-בר (1979)**<sup>46</sup>

מטרת האמנה היא לשמור על חיות-בר נודדות ועל בתי הגידול שלהן ברמה העולמית, באמצעות שיתוף-פעולה בינלאומי במחקר, בחתימה על הסכמים בינלאומיים ובהגנה על מינים נודדים של חיות-בר המצויות בסכנת הכחדה. האמנה אושרה גם על-ידי ישראל ב-1 לנובמבר 1983.

<sup>44</sup> *EU Agricultural Policy: With this background in mind, under its law making authority, the EU first provided for the establishment of a Common Agricultural Policy ("CAP") under the Treaty of Rome. One of the most integral public policies underlying CAP posturing was "the need to avoid desertification." In other words, to canvass support for the farm sector from nonfarm citizens, CAP undertook to sustain viable rural communities under the auspices that they are to be "valued for their own sake because of the cultural and social values they embrace." Moreover, when the treaty of Rome was negotiated, farmers were thought of as "the custodians of the countryside," and thus environmental concerns were merged with agriculture despite no clear expression of such policy intent. In summary, CAP delineated five basic objectives: (1) to increase productivity; (2) to ensure a fair standard of living for the agricultural community; (3) to stabilize markets; (4) to assure food supplies; and (5) to provide consumers with food at reasonable prices. Robert A. Coulthard, "The Changing Landscape of America's Farmland: A Comparative Look at Policies Which Help Determine the Portrait of Our Land—Are There Lessons We can Learn from the EU?" , 6 *Drake J. Agric. L.* 261 (Fall, 2001); Laurent Van, *Environmental Integration in the Common Agricultural Policy*, [www.ui.se/texter/laurent.pdf](http://www.ui.se/texter/laurent.pdf).*

<sup>45</sup> לדוגמה, The Australian Environmental Protection and Biodiversity Conservation Act (Came into effect on July 16, 2000).

New Zealand- Resource Management Act (Adopted on October 1, 1991).

<sup>46</sup> Convention on Migratory Species — (Full Name — The Convention on the Conservation of Migratory Species of Wild Animals) — (1979).

#### הסכם בדבר שימורם של עופות-מים נודדים אפריקניים-אירו-אסיאניים<sup>47</sup>

הסכם זה הוא חלק מן האמנה בדבר שימורם של מינים נודדים של חיות-בר. הוא נחתם בשנת 1995 ונכנס לתוקף בשנת 1999. ישראל הצטרפה אליו בשנת 2002.

מטרתו היא שימור והגנה על 235 מינים של עופות-מים הנודדים מאירופה לאפריקה, באמצעות נקיטת הפעולות המפורטות בהסכם ובתכנית הפעולה המצורפת אליו. תכנית-פעולה זו כוללת נושאים כגון שימור מינים ובתי-גידול, ניהול פעולות אנושיות (ציד ותיירות אקולוגית), מחקר וניטור, חינוך, הסברה ויישום.

לישראל רלוונטיות רבה להגשמת מטרות ההסכם, נוכח מיקומה בנתיב הנדידה של רוב מיני עופות המים הכלולים בו והיותה מדינת-מפתח המשמשת תחנת-מעבר ומנוחה לרבים מהם.

#### אמנה להגנת מורשת התרבות והטבע בעולם – אונסקו<sup>48</sup>

מטרתה של האמנה היא לזהות, לשמור ולהגן על מורשת התרבות והטבע בעולם. עד דצמבר 2003 חתמו על האמנה מעל 170 מדינות. ישראל אשררה אותה בשנת 1999. האמנה מבוססת על העיקרון שעל-פיו האתרים שעליהם היא מצביעה מהווים מורשת משותפת לעולם כולו, כך שהיעלמותם תהווה פגיעה בכלל האנושות. לשם שמירה על אותם אתרים, הוקמה רשימת מורשת עולמית הכוללת כ-754 אתרים ב-129 מדינות, מהם 582 אתרים בעלי חשיבות תרבותית, 149 אתרים בעלי חשיבות של טבע ושטחיו ו-23 אתרים בעלי חשיבות מעורבת<sup>49</sup>. בקשה להתקבל לרשימת אתרי המורשת העולמית חייבת לבוא מטעם המדינה. על הבקשה לכלול תכנית המפרטת כיצד ינוהל האתר וכיצד יוגן בחקיקה המדינתית.

<sup>47</sup> Bonn Convention — The Agreement on the Conservation of African-Eurasian Migratory Waterbirds)

<sup>48</sup> World Heritage Convention

<sup>49</sup> בישראל הוכרזו: מצדה, העיר העתיקה בעכו ו"העיר הלבנה" בתל-אביב, כאתרים של מורשת עולמית, אם כי לא נראה בשלב זה שיש בכך תועלת רבה לנושא הנדון כאן.



## חקיקה נושאית

### 1. שמירה על מקורות המים והגנה מפני שיטפונות וסחף-קרקע

מדינות רבות בעולם שומרות על אזורים חקלאיים באמצעות חוקי מים. הדבר נעשה על-ידי הכרת החקיקה המודרנית בקשר שבין המים לסביבה. רוב המדינות בעולם מגינות כיום על מקורות מים מפני זיהומים, ועל האזור שסביב מקורות המים מפני סחף-קרקע ושיטפונות. באמצעים אלה מקדמת חקיקה זו ערכי-נוף וסביבה באזורים חקלאיים. הדרך שבה מגנים חוקי מים על אזורים חקלאיים היא באמצעות קביעת מדיניות מים המבוססת על אגני היקוות. ההנחיה האירופית האחרונה קובעת במפורש כי הדרך היעילה לתכנן ולשמור על מקורות מים וסביבתם היא ניהול אגני<sup>50</sup>. ניתן לראות את יחסי הגומלין בין הסביבה למקור מים ובין מקור מים לסביבה בראייה אגנית. עקב כך קבעו מדינות רבות בעולם בחקיקה, כי יש לשמר מקומות הקרובים לנחלים ולנהרות כרצועות-מגן אשר יגנו על מקור-מים מפגעי הסביבה. בנוסף לכך קבעו אותן מדינות אזורים לפשטי-הצפה (כמוזכר לעיל) באזורים חקלאיים נרחבים, כדי להגן על סביבת האדם ממקור מים ולמזער נזקי-שיטפונות. אדמה חקלאית משמשת ברוב המדינות הללו לקליטה אפשרית של שיטפונות והדבר מונע הצפת שטחים בנויים ונזק לרכוש ולאדם. הנזק החקלאי הוא זעום והדשנים והמים המציפים לעתים אדמה חקלאית, לא זו בלבד שאינם מזיקים לה, אלא אף מעשירים אותה.

רצועות-מגן כאלו קיימות גם להגנה על מקורות מים-ההום בשתי קטגוריות:

1. הגנה על מקור אספקת מים;
2. הגנה על אדמה להעשרה או למילוי מים-ההום.

לדוגמא, החוק **בדנמרק** הגדיר אזורים להגנה על מקורות המים וקבע כי אסורה כל פעולה, לרבות פעולה חקלאית, העלולה לזהם מקור מים.

<sup>50</sup> Article “National, regional and local authorities should favor management by catchment area” of the Madeira Declaration. “There is a need for a system of integrated management of surface water, groundwater and associated water which respects the environment as a whole, takes account of physical planning and is socially equitable and economically rational”. Article 1, European Council on Environmental Law: Madeira Declaration on the Sustainable Management of Water adopted by the European Council on Environmental Law, April 17, 1999.

Sections 22 and 23 of the [Environmental Protection] Act contain rules on the designation of protection zones within which normal farming activities cannot be carried out and certain substances, products and material cannot be stored on or in the soil. As a supplement to the protection areas so designated, the county councils can issue enforcement or prohibition notices to prevent the risk of pollution of water supply plants...<sup>51</sup>

בחקיקה בעולם קיימות הגנות על שטחים חקלאיים פתוחים המשמשים חיץ סמוך, מסביב לבאר או לאזורים החייבים להישאר פתוחים לשם העשרת מי התהום. ניתן ללמוד מהדרכים דלעיל כי מדינה הרוצה לשמור על קרקע חקלאית, יכולה לעשות זאת בעקיפין, בין היתר על-ידי צבירת הקרקע לקליטת מים בפשט-הצפה, להחדרת מים למי-תהום או ליצירת רצועת-מגן סביב נחל, נהר או באר.

דוגמא לשמירה על נוף חקלאי בעזרת חקיקה לשמירה על קרקע מפני סחף, ניתן לקחת **מניו-זילנד**. מטרת החוק הניו-זילנדי לשמירה על אדמה ונהרות משנת 1941, היא למזער נזקי שיטפונות ולהקטין נזקים שמקורם בסחף-קרקע<sup>52</sup>. באמצעות החוק, רשאי השר הממונה לחלק את המדינה לאגני-היקוות, לאחר מכן רשאית הרשות הממונה להכריז על שטח לשימור על-פי סוג האדמה המצויה בו (soil conservation reserves) בין אם היא בבעלות ציבורית ובין אם היא פרטית. אם השר מכריז על קרקע כשמורה, היא עוברת לניהול הרשות לשימור קרקע. מטרת הניהול היא לשמור על אותה קרקע ולמנוע נזק לקרקע אחרת. כלומר, אם רואה השר הממונה צורך להכריז על אזור כאגן-היקוות ואם רשות האגן מעוניינת לשמור על מקור המים מפגיעות שונות או לשמור על הקרקע שמסביב למקור המים, רשאית הרשות לעשות זאת באמצעות ההכרזה.

עקב ההכרזה זכאי אמנם בעל הקרקע "המוקפאת" לפיצוי, אולם פיצוי זה מאפשר לשמור על קרקע לפשט-הצפה או למטרה אחרת ולהקטין בכך הוצאות אחרות הנופלות על הממשלה. דרך שיטת 'ההקפאה' שומרים בניו-זילנד על שטחי נוף חקלאי, גם בלי להכריז על האזור כשמור למטרות נוף.

בניו-סאות'וויילס **שבאוסטרליה**, בחוק חדש לניהול מים משנת 2000, נתן המחוקק לשר הממונה סמכות לקבוע אזור כפשט-הצפה, אזור ניקוז או ניהול נחל להשגת מטרות

<sup>51</sup> Ellen Margrethe Base, "Legal Aspects of Soil Pollution and Decontamination in Denmark", in *Legal Aspects of Soil Pollution and Decontamination in the EU Member States and in the United States*, Intersentia Uitgevers Antwerpen-Groningen, 2000, p. 72.

<sup>52</sup> The Soil Conservation and Rivers Control Act 1941.

החוק. מרגע שהוכרז האזור כאזור ניקוז או כפשט-הצפה, הוא מנוהל על-ידי הרשות המוסמכת<sup>53</sup>. החוק לשימור קרקע – 1945, תוקן ב- 1986 כדי לתת לנציב הקרקע סמכויות בנושא ההגנה על "אזורים רגישים"<sup>54</sup>. אזור רגיש הוגדר בין היתר כאזור סמוך לנהרות, אזור רגיש לבעיות של סחף-קרקע או אזור הניחן ביופי מיוחד או חשיבות היסטורית, ארכיאולוגית, וכן אזור לח.

## 2. רשויות מים באנגליה

אנגליה ביצעה בשלושים השנים האחרונות שינויים מפליגים בחוקי המים שלה, דבר שהציב אותה בין המדינות המתקדמות בעולם בתחום ניהול משאבי המים. המדינה חולקה לעשר רשויות מים, הממונות על עשרה אגני-היקוות, תחת השגחת המשרד לאיכות הסביבה. כל רשות מים אגנית קיבלה סמכות לשמירה על מקורות המים ולהגנה מפני סחף-קרקע ושיטפונות. באשר לניקוז ולהגנה מפני שיטפונות, קובע החוק האנגלי כי יש לשמור על הערוצים במצבם הטבעי בהתחשב בתוואי הנחל ובתי הגידול שבו:

The aim of the government policy on flood and coastal defense, which is consistent with sustainable development, is to reduce the risks to people and to the developed and natural environment from flooding and coastal erosion. The safeguarding of life is clearly the highest priority, but environmental and economic factors should be integral to decision-making and opportunities should be taken as appropriate to enhance the environment. Policy starts from the presumption that except where life or important natural or man-made assets are at risk, natural river or coastal processes should not be disrupted. The effects on wildlife habitats are a key consideration<sup>55</sup>...Sustainable flood and coastal defense schemes are defined as those which take into account of natural processes and of other defenses and developments within a river catchment or coastal sediment cell and which avoid as far as possible committing future generations to inappropriate options for defense. The Environment Agency will be expected to undertake its flood defense functions in accordance with this policy. In addition, *it will be expected to discourage inappropriate development in areas at risk from flooding.*

Water Management Act 2000 (NSW) Section 308. <sup>53</sup>

Soil Conservation [Further Amendments] Act 1986 No. 142 N.S.W. Stat. <sup>54</sup>

John H. Bates, Water and Drainage Law (1998) p. 12004. <sup>55</sup>

רשויות המים באנגליה מופקדות גם על ניקוז ועליהן להביא בחשבון את הצורך בשמירה על הנחל במצבו הטבעי, כחלק מן ההגנה מפני שיטפונות. כמו כן, עליהן לדאוג בתכניות הניקוז לאיכות הסביבה ולבתי-גידול. ניצול סמכויות אלו מביא לשימור נוף חקלאי, הן כשמירה על פשט ההצפה להגנה על חיי-אדם וחיות-בר והן כדי לשמור על הנחל בתוואי הטבעי שלו.

בנוסף, מודגש בחוק שמדיניות המדינה ורשויות המים היא למנוע פיתוח שאינו מתאים לסביבה, או פיתוח אשר נתון בסכנת הצפה.

### 3. שמירה על בתי-גידול ומגוון ביולוגי

אחד הנושאים שהואצו בחקיקה בארה"ב, באירופה ובמקומות אחרים בעולם, מאז המהפכה הסביבתית, הוא ההגנה על בעלי-חיים, בתי-גידול, אקו-סיסטמות ומגוון ביולוגי<sup>56</sup>. חקיקה זו משמשת בעקיפין אף להגנה על אדמות חקלאיות ועל אזורים פתוחים אחרים, תוך מילוי מטרות של הגנה על איכות הסביבה. דוגמא לחקיקה כזו יש בחוק להגנה על בעלי-חיים בסכנת הכחדה של ארה"ב. מטרת חוק זה היא למנוע מן האדם לפגוע בבתי הגידול של מיני בעלי-חיים המצויים בסכנת הכחדה<sup>57</sup>. במשך הזמן התפתח החוק עד כדי כך ששר הפנים האמריקני, הממונה על ביצועו, מונע מאנשים להשתמש באדמותיהם הפרטיות לבנייה או לפיתוח, אם הדבר עלול להביא לסכנת הכחדה.

שימוש מושכל בחוק זה מצמצם את הסיכון שבעל-חיים הנתון בסכנת הכחדה ייעלם מעל פני האדמה. מאחר שהחוק מתייחס למינים רבים של בעלי-חיים המצויים בנוף החקלאי, ניתן להשתמש בו בכל חלקי ארה"ב על-מנת לשמור על נוף חקלאי, כמטרה נלווית למטרתו העיקרית של החוק, שתוצאותיה עשויים להיות אפקטיביות.

<sup>56</sup> The Endangered Species Act of 1973, 50 CFR 222; "Managing our Heritage", Natura 2000, Office for Official Publications of the European Communities, L-2985, Luxembourg; Interpretation Manual of European Union Habitats, EUR 15/2, October 1999, Council Directive 92/43/EEC of May 21 1992 On the Conservation of Natural Habitats and of Wild Fauna and Flora. [www.ecnc.nl/doc/europelegislat/habidire.html](http://www.ecnc.nl/doc/europelegislat/habidire.html). השימוש ב-ESA למניעת פיתוח, הוא נושא שנוי במחלוקת בארצות הברית, בעיקר כשמדובר בקרקעות בבעלות פרטית.

<sup>57</sup> The Endangered Species of 1973, see note 22 supra. Yet the Act was designed to save seriously endangered species and not to enhance biological diversity. David Adelman & John Barton, "Environmental Regulation for Agriculture: Towards a Framework to Promote Sustainable Intensive Agriculture", 21 *Stanford Env'l Law Rev.* 3 at 26.

לדוגמא, חוות עצים במדינת וושינגטון הגישה תכנית לגידול עצים ולכריתתם, כדי למנוע נזק לינשוף מוגן המצוי באותו אזור. לאחר תיאום עם המחלקה להגנה על הטבע ועל בעלי החיים, התבקש יוזם התכנית לתקן אותה כדי לכלול בה אמצעים להגנה על סוגים שונים של עופות ודגים מוגנים. הרישיון ניתן לחמישים שנה, בהן מתחייבת החווה לעבד יער חקלאי בצורה שלא תפגע במינים המוגנים המצויים בו.<sup>58</sup>

דוגמא נוספת היא **אנגליה**, שלא זו בלבד שסיווגה מקומות מוגדרים לשמירה על בתי-גידול, אלא אף ערכה מחקר שמטרתו מעקב אחר יעילות ההגנה על בתי הגידול. מחקר זה הוביל להמשך החקיקה האנגלית, לרבות חקיקה שמטרתה 'פיתוי' חקלאים לנהל את שטחי הנוף החקלאי תוך התחשבות באיכות הסביבה.<sup>59</sup> אנגליה הכינה נייר עמדה להגנה על נוף חקלאי בעניין רעייית-יתר ורעייית-חסר, הנהגת שיטות של חקלאות פסטוראלית כדי לשפר מגוון ביולוגי וכו'. אנגליה עושה, הלכה למעשה, שימוש באמנה למגוון ביולוגי 'כמנוף' לשימור ערכי-טבע וסביבה באזור חקלאי.<sup>60</sup>

**בניו-זילנד** קיימת חקיקה משנת 1953 שמטרתה הגנה על חיות הבר.<sup>61</sup> חקיקה זו מאפשרת למחלקה לשמירת טבע לשמור על אזורים שהוכרו אזורים להגנה על חיות הבר. נוסף לכך מגדיר החוק את החיות המוגנות, אשר אף הן נהנות מחסות המחלקה. באמצעות החוק להגנת חיות הבר, מנהלת המחלקה לשימור בניו-זילנד כ-30% משטחי המדינה כאזורים שמורים, שמורות-טבע וגנים לאומיים.

גם **אוסטרליה** חוקקה חוק מיוחד ליישום האמנה למגוון ביולוגי, אשר משמש חקיקה בלתי-יעודית לשימור ערכי-טבע וסביבה באזור חקלאי.<sup>62</sup>

<sup>58</sup> Robert B. Eddy, Tree Farm in Pacific and Grays Harbor Counties, Washington.

The Habitat Conservation Plan was approved and signed in July 1996.

<sup>59</sup> Under the provisions of the National Parks and Access to the Countryside Act of 1949. In 1999 the Countryside Commission merged with the Rural Development Commission to create the Countryside Agency.

<sup>60</sup> Biodiversity Research Support Project, Report to the UK Biodiversity Research Working Group, Pastoral Final, 28/02/00.

<sup>61</sup> Wildlife Act, 1953.

<sup>62</sup> The Environment Protection and Biodiversity Conservation Act of 1999.

#### 4. ייעור חקלאי והגנה על ערכי-טבע

אף שבמובן הקלאסי היער אינו מוגדר 'שטח חקלאי', ניתן במקרים רבים להתייחס לשטחים מיוערים כאל שטחי נוף חקלאי, גם בזכות קיומם של יערות בהם גדלה צמחייה למטרות חקלאיות, או שנופם דומה לזה של מטעים חקלאיים. קיימת בעולם חקיקה השומרת על עצים ויער כאילו היו גידולים חקלאיים, וניתן להשתמש בה ככלי עקיף נוסף לקידום ערכי-נוף וסביבה באזורים חקלאיים. הגנה על היערות היא גם שמירה עקיפה על אזורים נרחבים לנוף ולאיכות הסביבה, בלי להשתמש בחקיקה סביבתית ייעודית.

חקיקה לשמירה ולהגנה על יערות משמשת אפוא אמצעי עקיף ויעיל להגנה על נוף חקלאי, מה שמסייע להסביר את העובדה שרוב מדינות העולם יזמו חקיקה שמטרתה להגן על יערות ואילנות<sup>63</sup>. בנוסף לחקיקה המיוחדת להגנה על ייעור, ניתן להגן על יערות גם באמצעות חקיקה סביבתית שמטרתה העיקרית היא להגן על המים, האוויר והקרקע.

דוגמא טובה לכך היא האמנה לעניין התחממות כדור הארץ, הידועה גם בשם 'פרוטוקול קיוטו', בו נקבע כי על המדינות המתועשות להפחית את כמויות גזי החממה שהן מייצרות, לרמות נמוכות, בהדרגה על-פני שנים<sup>64</sup>.

אחת הדרכים המותרות להפחתת כמות המזהמים היא גידולים הסופגים את המזהמים ומונעים מהם להגיע למערכת הנשימה של בני האדם. אזורים סופגי מזהמים אלה נקראים Sinks.

<sup>63</sup> Australia, France: Code Forestier of 1991; Britain: The Forestry Act of 1967; United States, Ireland: The Forestry Act Of 1988, South Africa: The National Forest Act of 1998; Sweden: Law of Forests, 1999; Albania, Law of 1991.

<sup>64</sup> בתגובה לגידול בכמות גזי החממה בעולם, התכנסו ב-1992 רוב מדינות העולם וחתמו על אמנת United Nations Framework Convention on Climate Change (UNFCCC). האמנה כוללת הבטחה של המדינות (שאינה מחייבת על-פי החוק הבינלאומי) להוריד את כמות גזי החממה שהם מייצרים לרמה ששררה בשנת 1990.

המשא ומתן על פרוטוקול קיוטו, שהוא חלק מה-UNFCCC, הסתיים ב-1997. פרוטוקול קיוטו מחייב הפחתת פליטה של שישה סוגים של גזי חממה – carbon dioxide (CO<sub>2</sub>), methane (CH<sub>4</sub>), nitrous oxide (N<sub>2</sub>O), hydrofluorocarbons (HFCs), perfluorocarbons (PFCs), sulphur hexafluoride (SF<sub>6</sub>) ב-12.12.04 נכנס הפרוטוקול לתוקף, במעמד נציגים של כ-190 מדינות.

L. Rohter and A. C. Revkin, "Cheers, and Concern, for New Climate Pact", *New York Times*, 12.12.2004

<http://www.nytimes.com/2004/12/13/international/americas/13climate.html?oref=login&th>

בעקבות פרוטוקול קיוטו, החל סחר בזכויות איכות האוויר. מדינה המגדלת עצי-פרי או יערות, מקבלת אשראי המזכה אותה בתקציבים ממדינות מתועשות אחרות, בהן אין די 'אדמות ירוקות', על-מנת לספוג את המזהמים המיוצרים בהן. פרוטוקול קיוטו משמש אפוא דרך עקיפה להגנה על נוף חקלאי ונוף פסטוראלי, באמצעות חקיקה אשר מטרתה למנוע זיהום אוויר.

בנוסף לניצול גידולם של עצים וצמחייה להגנה על אוויר נקי, פיתחה **ארצות הברית** חקיקה שנועדה לשמור על ערכי-טבע בתוך שטח שהוכרז לייעור חקלאי. פעולת השימור נעשית באמצעות תכנית להגנה על ערכי-טבע בתוך שטח שבו ייעור חקלאי – תכנית זו טעונה אישור של המחלקה האמריקנית לדיג ולחיות הבר.<sup>65</sup>

## 5. שמירה על אתרים לאומיים, ארכיאולוגיים, דתיים ונופיים

רוב מדינות העולם יזמו חקיקה שמטרתה להגן על אזורים שסווגו כמיוחדים מבחינה היסטורית, תרבותית, ארכיאולוגית או דתית. סיווג מקומות אלה כמיוחדים, מאפשר להגן עליהם מפני פיתוח ובנייה ומוסיף בכך שטחים נרחבים לנוף החקלאי.<sup>66</sup>

מכיוון שהחקלאות הקדומה או החקלאות המסמלת שיטות מיוחדות לגידולים, נחשבת במדינות רבות חלק מתרבותן האנושית, ניתן למצוא בהן חקיקה אשר מגינה על אדמה חקלאית כאתר היסטורי, ארכיאולוגי וכו'. הדוגמא הקלאסית לכך היא אזורי החקלאות הקדומה הנשמרים עבור הדורות הבאים, וכן אזורי-חקלאות הנשמרים כסמל לתקופה בהתפתחותה של מדינה או חברה. כך למשל ניתן למצוא בקליפורניה חקיקה אשר מגינה על יעצי מורשת.<sup>67</sup>

דרך זו לשמירה על ערכי נוף וסביבה באזורים חקלאיים, יעילה לשמירה על אזורים פתוחים וחקלאיים, מאחר שמדובר בקרקעות שלא יועדו מלכתחילה לשמש לפיתוח ובנייה,

<sup>65</sup> בארה"ב קיימות תכניות אחדות לשמירה על בתי-גידול בתוך שטח ייעור חקלאי, שהוכנו על-פי סי 10 (a) של ה-Endangered Species Act (ESA).  
תכניות אלו נקראות: Habitat Conservation Plans (HCPs).  
לדוגמא, Port Blakely HCP.

<sup>66</sup> לדוגמא, National Historic Preservation Act of 1966, Sec. 106, 36 CFR part 800.  
מטרת החוק היא להגן על בני-אדם, ערכי-טבע, קרקע, מים ואטמוספירה, בנוסף לאוצרות היסטוריים ותרבותיים.

<sup>67</sup> Heritage Tree Preservation Act.

ועל-כן שימורן אינו דורש פיצוי של בעלי זכויות. דרך זו יעילה אף לשמירה על אזורים נרחבים עבור הדורות הבאים, מאחר שבחלק גדול מן המדינות נחשבת לעתים השמירה על אתר היסטורי יותר מן השמירה על אזורים למטרת איכות הסביבה.

בתחום זה ניתן לציין גם את השמירה על אזורים קדושים. קיימים בעולם מקומות בהם שימשה החקלאות לפולחן דתי, מה שמאפשר להקנות למקומות אלה הגנה באמצעות חקיקה. כשאזור נשמר באמצעות חקיקה שנועדה להגן על קדושתו, ניתן לשער כי המקום אכן יישאר פתוח ונגיש לדורות הבאים, וזאת משום שקשה לחלל אתר קדוש או אתר דתי מוגן.

בנוסף למקומות מיוחדים אלה, קיימת לאחרונה גם חקיקה סביבתית הקובעת אזורים מוגנים למטרות סביבתיות (לדוגמה, הגנה על ביוספירה או בית-גידול מיוחד) ולאזו דווקא למטרות ארכיאולוגיות, היסטוריות ודתיות. חקיקה זו מהווה תוספת נכבדה לאזורים שהבנייה בהם אסורה, וניתן למצאה במדינות הבאות:

**ארצות הברית:** החוק לשימור אתרים היסטוריים ולאומיים משנת 1966<sup>68</sup> נותן מרשם לשימורם של אתרי הלאום ולרישומם. אתרים אלה מוכרזים לשימור לאחר תהליך בו משתתפים היזמים ובעלי-עניין אחרים. לאחר ההכרזה לא ניתן עוד לשנות את אופי האתר. חשיבות החוק בארה"ב באה לידי ביטוי בכך שהוא מאפשר בין היתר שימור קרקע גם על-ידי שבטים אינדיאניים מסיבות דתיות והיסטוריות. כך ניתן להגן על שטחים פתוחים מפני פיתוח לא מרוסן, באמצעות הגדרתם כאזורי-נוף מוגנים.

**ניו-זילנד:** החוק להגנה על אזורי מורשת<sup>69</sup> מתיר לכל ישות משפטית לפנות לממשלה וליזום את הגנתו של אתר הנחשב בעל ערך היסטורי ומורשתי. תהליך ההגנה נעשה באמצעות חוק הקנטון הניו-זילנדי שמטרתו לשמור על אזורים מיוחדים, לרבות אזורים שהריסתם תפגע באזור השמור לאחר הכרזתו ככזה. ההגדרה בחוק ל"אזור-מורשת" היא הגדרה רחבה ביותר וכוללת כל מקום בעל-עניין, אופי או יופי מיוחדים. כל שינוי באזור כזה דורש, ע"פ החוק, בדיקה ואישור של מוסדות התכנון.

<sup>68</sup> National Historic Preservation Act of 1966, Sec. 106, 36 CFR part 800.

<sup>69</sup> Resource Management Act (s 188(2)).



## 6. אזורים לחים

מאז אמנת Ramsar<sup>70</sup> הכירו מדינות רבות בעולם באזורים לחים כאזורים המיועדים להגנה על בתי-גידול מיוחדים, והם זכו להגנה מרחבית בחקיקה העולמית. בין אותם אזורים לחים ניתן למצוא אף אזורים חקלאיים רבים. הגנה על אזורים לחים מקדמת לעתים ערכי-נוף וסביבה באזורים חקלאיים.

“And here may be an opportunity to put forward some economic arguments for restoring wetlands. Not only are they amongst the most productive and ‘attractive’ ecosystems in the EU but they are also known for their positive role in water purification and in providing effective natural retention areas for floods. An economic analysis which takes into account the financial value of these functions might well consider that restoring a wetland is in fact one of the more cost effective solutions to obtaining good water status.”<sup>71</sup>

אחת המדינות התומכות באמנת ראמסר היא **אנגליה** אשר הכריזה לשימור על 157 אתרים המתפרסים על-פני 738,000 הקטרים. כל אתר שהוכרז על-פי החוק מנוהל על-פי תכנית באישור English Nature. כל מוסדות התכנון באנגליה מודעים לעובדת היותם של האתרים אזורים לשימור, ומונעים פיתוח העלול לפגוע בשטחים שהוכרזו כאזורים הלחים<sup>72</sup>.

**ארה"ב** משתמשת בשיטת "המקל והגזר" כדי לשמור על האזורים הלחים שבשטחה. החוק האמריקני לשימור אזורים לחים קובע שחקלאי המייבש אזור לח עלול להפסיד את התמיכה הכספית הפדראלית שהוא זכאי לה<sup>73</sup>.

<sup>70</sup> The Convention of Wetlands of International Importance Especially as Waterfowl Habitat. האמנה נחתמה בשנת 1971 ונכנסה לתוקף ב-1975. ישראל חתמה על האמנה בשנת 1993 ואשררה אותה ב-1997. האמנה מביאה לידי ביטוי את המודעות הבינלאומית לחשיבותם של מקווי-מים ובתי-גידול לחים כמערכות אקולוגיות מהחיוניות ביותר על פני כדור הארץ, ואת הצורך בשימורם. מטרת האמנה היא להביא לשיתוף פעולה בינלאומי לשימור מקווי-מים. בישראל קיימות שתי שמורות-טבע שאושרו עפ"י האמנה: שמורת החולה, ושמורת עין אפק, הנחשבות לבעלות חשיבות בינלאומית כבתי-גידול לעופות מים. ר' לסטר, "ניהול אגמים ומשאבי מים חוצי גבולות בעולם", בתוך: **מסמך מדיניות לעתיד ים המלח – דוח ביניים והמלצות ראשוניות**, המשרד לאיכות הסביבה, המשרד לתשתיות לאומיות, מכון ירושלים לחקר ישראל, ירושלים, 2004, עמ' 94.

<sup>71</sup> Natura 2000, April 14, 2001 at p. 4.

<sup>72</sup> Article 6 of the Habitats Directive was transposed into UK law through the Conservation (Natural Habitats etc.) Regulations, 1994.

## 7. אזור-חיץ

ניתן לקדם ערכי-נוף וסביבה באזורים חקלאיים באמצעות הגדרתם של אותם אזורים כאזורי-חיץ. אזורי החיץ מפרידים בעולם בין מקום בעל חשיבות ביטחונית או בעל פוטנציאל לנזקים, לבין אזור בו מתגוררת אוכלוסייה. דוגמא לכך הם אזורי החיץ הסובבים שדות-תעופה. במרבית מדינות העולם מדובר באזורים רחבי-ידיים, מאחר שהמטרדים שמקורם בשדות-תעופה מקשים באופן ממשי על מגורי-אוכלוסייה בסמיכות מקום. בנוסף לאזורי-חיץ סביב שדות התעופה, קיימים אזורים כאלה סביב מתקני-ביטחון, טיפול בפסולת, ביוב ותעשייה מזהמת. באזורים אלה ניתן לאפשר שטחי גידול ונוף חקלאי, מאחר ששהיית החקלאי בשטח פחותה באופן משמעותי משהיית דיירי-קבע.

דוגמא לחוק המאפשר הקמת אזורי-חיץ כדי להגן על האדם מרעש ומזיהום, ניתן למצוא **בגרמניה**. החוק חל על מפעלים לייצור ומכירת דלק, על מקומות לבדיקת מנועים (לרבות מנועי רכבת ואניות) ובניית כבישים. החוק אינו מתיר מפגעים ממפעלים כאלה לאדם ולטבע.

**בקליפורניה** קובעים שני חוקים את מיקומם של אזורי-חיץ: האחד – סביב עצים מוגנים המוגדרים כעצי-מורשת<sup>74</sup>, והשני – סביב אתרי סילוק פסולת.

**במסצ'וסטס** קיים חוק המגדיר אזורי-חיץ בני עד 200 רגל סביב נחלים ונהרות<sup>75</sup>. ניתן להשתמש באזורי-חיץ אלה גם לגידולים וליצירת שטחי-נוף חקלאיים.

## 8. הגנה על חוף הים

במדינות העולם נהוגה חקיקה שמטרתה להגן על חוף הים, כדי להשאיר אזור פתוח בין הים לבין חלקיה הפנימיים של הארץ, מסיבות נוף, טבע, סביבה ואף ביטחון. החקיקה החדשה, העוסקת בהגנתו של חוף הים, היא כוללנית ומגינה לרוב על אזור הנחשב כאזור לניהול חופי הים, Coastal Zone Management<sup>76</sup>. חקיקה זו קובעת כי שטח מסוים ישמש אך ורק למטרות המתאימות לקרבת החוף. בדרך כלל מתמנה רשות מיוחדת המנהלת את

<sup>73</sup> The Wetland Conservation (Swamp buster) Act of 1985 and the 1985 Food Security Act (P.L. 99-198).

דוגמא זו מצביעה על המתח הקיים בין שמירה על האופי הטבעי של אזור מסוים, לבין פיתוח החקלאי.

<sup>74</sup> The Heritage Tree Preservation Act (SB 754).

<sup>75</sup> The Wetlands Protection Act (G.L. Ch. 131 '40).

<sup>76</sup> One of the most advanced pieces of legislation is the California Coastal Act, California Public Resources Code, Sections 3000 et seq.

האזור ואינה מתירה לבצע בו פיתוח אינטנסיבי או בנייה. ניתן להשתמש בחקיקה מסוג זה לקידום ערכי-טבע ונוף באזורים חקלאיים הקרובים לחוף הים. זאת לאור העובדה כי קיימים גידולים מיוחדים המתאימים אך ורק לקרבת הים, בשל סוג הקרקע, האקלים וסוג המים. באמצעות חקיקה כזו, אשר מגינה על חוף הים, ניתן לקדם גם ערכי-נוף חקלאי וערכי סביבה באזורים אלה.

## 9. אדמה חקלאית כאתר לפסולת נוזלית ומוצקה

במדינות רבות בעולם משמשות אדמות חקלאיות לפיזור מי-ביוב ופסולת מוצקה<sup>77</sup>. הגישה המקובלת בעולם היא לא לאפשר שימוש בלתי-מבוקר באזור חקלאי, לשם פיזור בוצה וקולחים על אדמה חקלאית. עם זאת, מדינות רבות המאפשרות את הפיזור תחת השגחה מרבית. חקיקה המסדירה תחום זה קיימת לדוגמא בלוקסמבורג<sup>78</sup>, איטליה<sup>79</sup>, הולנד<sup>80</sup>, שוודיה<sup>81</sup> וגרמניה<sup>82</sup>. כיום, לפי חקיקת האיחוד האירופי, הדבר הוא בגדר חובה בכל מדינות האיחוד<sup>83</sup>.

<sup>77</sup> Agricultural land will be used as the main focus for disposal of waste water and sludge in the coming future. Richard Hawkins, Int'l Env'l law expert; personal communication, 2002.

<sup>78</sup> The Grand Ducal Regulation of April 14, Mem A 1990. P. 310.

<sup>79</sup> Decree\_99/92 on the use of sewage sludge on land.

Massimiliano Montini, Giovanna Landi, "Legal Aspects of Soil Pollution and Decontamination Decontamination in Italy", Legal Aspects of Soil Pollution and in the EU Member States and the United States, Intersentia Uitgevers Antwerpen-Gronigen 2000.

<sup>80</sup> The Soil Protection Act (Wet Bodembescherming), Act of July 3, 1986 Official Journal (Staatsblad) 1986.

<sup>81</sup> Annika Nilsson, "Legal Aspects of Soil Pollution and Decontamination in Sweden", *Legal Aspects of Soil Pollution*. see fn. 46, above.

<sup>82</sup> The agricultural use of sludge is regulated by the Sewage Sludge Ordinance of April 15, 1992, modified by the Ordinance of March 6, 1997. Only treated sludge is allowed on agricultural land.

הסבר על החוקים במדינות השונות באירופה:

[http://europa.eu.int/comm/environment/waste/sludge/sludge\\_disposal2a.pdf](http://europa.eu.int/comm/environment/waste/sludge/sludge_disposal2a.pdf)

<sup>83</sup> The Sewage Sludge Directive 86/278/EEC seeks to encourage the use of sewage sludge in agriculture and to regulate its use in such a way as to prevent harmful effects on soil, vegetation, animals and man. The Directive specifies rules for the sampling and analysis of sludges and soils. It sets out requirements for the keeping of detailed records of the quantities of sludge produced, the quantities used in agriculture, the composition and properties of the sludge, the type of treatment and the sites where the sludge is used.

# ישראל

## רקע

השטח החקלאי בישראל הוא אחד המרכיבים של השטחים הפתוחים, לצד היערות, שמורות הטבע, הגנים הלאומיים ושטחי הבור<sup>84,85</sup>. כשאר השטחים הפתוחים, חשובים השטחים החקלאיים לאיכות חיי התושבים, בפרט בישראל, בהיותה אחת המדינות הצפופות בעולם. בנוסף, יש לשטחים הפתוחים והחקלאיים חשיבות אקולוגית לחי ולצומח ויתרונות בהחדרת משקעים אל מאגרי התהום, בשיפור איכות האוויר, ביצירת ריאות ירוקות בין גושי מבנים עירוניים ובהותרת שטחים לפיתוח עתידי ובר-קיימא.

לשטחים החקלאיים נודעת חשיבות גם ברמה ההתיישבותית, מדינית ולאומית, בשמשם חיץ מפני השתלטות לא-חוקית על קרקעות המדינה.

בראשיתה של ההתיישבות המחודשת בישראל עיצבו השטחים החקלאיים את נופה של הארץ לאורכה ולרחבה והיו מרכיב נופי מרכזי שלה. שטחי החקלאות לענפיהם, התרחבו במהרה. כך, לדוגמא, גדל השטח החקלאי בישראל בין השנים 1959-1984 ב-169%; שטח עצי הפרי גדל ב-536% ושטח הגידולים המושקים בידי החקלאים עלה ב-676%(!)<sup>86</sup>. בשנת 1978 הוכרזו כשטחים חקלאיים כמעט כל רזרבות הקרקע של המדינה שלא היו בנויות או טעונות זכויות-פיתוח (מרביתן היו בגדר מקרקעי-ישראל), להוציא את הנגב<sup>87</sup>.

ניתן היה אפוא להניח שהחשיבות הגדולה המיוחסת בישראל לשמירת הנוף החקלאי, תביא בהכרח להמשך המגמה, או לפחות לשמירה על השטחים החקלאיים.

אולם, עם חלוף העתים, כשהאוכלוסייה העירונית וצריכת השטח שלה גדלו מאוד – ובה בעת התפתחה הטכנולוגיה ועמה גם היעילות וכושר הייצור החקלאי – השתנו גם סדרי העדיפויות במדינה<sup>88</sup>.

<sup>84</sup> מזורי ד', "שמחון הציג בפני ועדת החקירה הסדר חדש לתמיכה בחקלאים", **מעריב** "עסקים", עמ' 7, 9.8.2001.

<sup>85</sup> כהן ע', "החקלאים פונים לטיעון האקולוגי", **הארץ**, 13.8.2001.

<sup>86</sup> מבוסס על נתונים מה**שנתון הסטטיסטי לישראל 2000** מס' 51, הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, ירושלים.

<sup>87</sup> אלתרמן ר', "בין הפרטה להמשך הבעלות הלאומית, מדיניות קרקע עתידית לישראל", שם.

הפחתת ההישענות על התוצרת החקלאית ועל העיבוד החקלאי, הביאה לירידה במספר החקלאים<sup>89</sup> כמו גם בסך כל השטח החקלאי. לא זו בלבד ששטח הגידולים החקלאיים המושקים לא עלה, אלא שמאז 1985 הוא אף ירד ב-15%, ושטח עצי הפרי הצטמצם באותה עת ב-38%<sup>90,91</sup>.

<sup>88</sup> לדוגמה, המסקנה העולה מתוך: דניאל מורגנשטרן, "עוד על הבנייה הירוקה" – "בשל הזילות בערכה של החקלאות, שהביאה בעקבותיה להפיכה סיטונית של שדות, מטעים ופרדסים למניבי נדל"ן, כל בנייה ירוקה חייבת להתבצע על קרקע "ממוחזרת", שכבר נעשה בה שימוש אורבני כלשהו בעבר". **גלובס** אינטרנט, 8.6.03. <http://www.globes.co.il/serve/globes/docview.asp?did=694765>

<sup>89</sup> לדוגמה, בישראל פעלו בשנת 2004 כ-18,000 חקלאים, לעומת 48,000 חקלאים בשנת 1988. טנא ראובן, "חקלאות ישראל וכלכלת השוק", **יבול שיא**, עיתון לחקלאות מתקדמת (זמן מעריב), גל' 11, דצמבר 2004, עורך: עמי רוזינסקי, עמ' 10.

<sup>90</sup> בישראל יש כיום כ-6 מיליון דונם של קרקע חקלאית, רק כ-2/3 מהם מעובדים ורק כ-1/3 מושקים. <sup>91</sup> לדוגמה תיאור מצב, עם נימה של אופטימיות: "שמש יש, אדמה יש, מים יש, אין סיבה שלא נחזור לגדל פרדסים", מסביר מאיר פיינצ'יק, מנהל החקלאות של חברת "מהדרין" את העניין המחודש. "מה גם שהפרדסים, בהיותם גידולים חקלאיים קבועים על הקרקע, שומרים על אדמות הלאום. זו ציונות אמיתית... טל עמית, רכז ענף ההדרים במועצת הצמחים אומר שכיום נטועים 157 אלף דונם פרדסים קבועים על הקרקע, מתוכם 50 אלף דונם בנגב".

"בשיאו, הגיע ענף ההדרים לחצי מיליון דונם פרדסים נטועים.... ושני הזנים העיקריים היו שמוטי וולנסיה. כיום מגיע היקף ... מון שמוטי ל... 29 אלף דונם, כשבשיאו היו נטועים 120 אלף דונם... המשבר הגדול הגיע בשנות ה-90, לאחר שבמשך 30 שנה לא חידשו פרדסים בארץ. בנוסף לכך החקלאות כולה סבלה בשנת 1999 ממשבר המים. הממשלה החליטה אז על קיצוץ 50 אחוז ממכסות המים לחקלאות. מטעים ופרדסים היו ראשוניים לקיצוץ במים. בלי מים הפרדסים פשוט התייבשו. הפרדסנים, שראו לנגד עיניהם איך מפעל חייהם קורס, עמדו אז בפני פיתוי גדול: ממכירת הקרקעות הלא רווחיות ליזמי נדל"ן, תמורת הרבה כסף... וכשיש גם ביקוש לנדל"ן התוצאה ברורה, כי מול הפיתוי לנדל"ן לא יעמוד שום תחשיב כלכלי של רווח והפסד של אף גידול חקלאי".

"מה שעוד קרה בשנים האחרונות הוא היצע מחודש של מים, כלומר מי שופכין מטהרים, שטובים למטעים ולפרדסים. זה התחיל עם השפד"ן, מפעל טיהור השופכין של גוש דן, שמימיו (100 מיליון קוב בשנה) מוזרמים לנגב המערבי ומשקים את הפרדסים החדשים שניטעו שם. וזה ממשיך במרכז הארץ: כמעט בכל רשות מקומית יש כיום מתקן לטיהור שפכים, או שקיימים מפעלים אזוריים של מספר רשויות לטיהור מים. במקום להזרים אותם לים, המים פשוט מוזרמים לפרדסים".

"בשנתיים האחרונות קרו גם שני אירועים שחזקו את החקלאים המקומיים: פלורידה, אחד מאזורי הגידול החשובים בעולם, סבלה באוגוסט האחרון מסדרה של הוריקנים הרסניים שעקרו פרדסים, כך נוצר מחסור בשוק העולמי. בספרד, היצרנית הגדולה של פרי הדר באירופה, אירעה בשבוע האחרון של ינואר קרה שחיסלה מיליון טון של פרי על העצים. הקרה פגעה גם בפרדסים של מרוקו, ולפני שנה נוצר מיעוט פרי אצל כל היצרנים.

לכל אלה חברה הבהלה והדאגה בעיקר מצד המפעלים לייצור משקאות ורכיזים מתפוזים, שהביקוש אליהם עולה". דליה מזורי, "הכול זהב", **מעריב** המגזין, 20.2.05, עמ' 3.

בעשור האחרון חלה ירידה של כ- 12% בכמות השטחים החקלאיים באזור המרכז, לעומת קרוב ל-4% בירושלים ובצפון, ועלייה של כ-0.2% באזור הדרום<sup>92</sup>. כלומר, דווקא באזור המיושב והצפוף ביותר במדינה, מידלדל השטח החקלאי בקצב המהיר ביותר. חוסר האחידות בפריסת השטחים החקלאיים ובנגיסה בהם, מגביר אף הוא את חשיבות השמירה על הנוף החקלאי בישראל.

הדרך הקונונציונלית לשמור על קרקע חקלאית היא לייעד שטחים לקרקע חקלאית בחוקי התכנון ולשמור כך על הקרקע החקלאית לייעוד שנקבע לה. בהתאם להוראות חוק התכנון והבנייה, תשכ"ה-1965<sup>93</sup>, חולקה המדינה לאזורים עם ייעודי-קרקע, כאשר בתחילה סווגו רוב שטחי המדינה כקרקע חקלאית.

לכאורה מוגנים אפוא שטחים אלה ע"י חוק התכנון והבנייה, באמצעות הכרזתם כשטח חקלאי. בנוסף לכך, הוקמה במיוחד על-פי החוק, הוועדה לשמירה על קרקע חקלאית ושטחים פתוחים (להלן: "הולקש"פ")<sup>94</sup>.

התכלית שביקש המחוקק להשיג בהקמתה של הוועדה היא שמירה על הייעוד של קרקע חקלאית, בין אם היא משמשת כבר לחקלאות ובין אם לא<sup>95</sup>. תפקידה המרכזי של הוועדה הוא לשמור על השטחים החקלאיים במדינה "לבל ייבלעו ללא מחשבה וללא צורך חיוני ע"י ההתפשטות העירונית, השולחת את זרועותיה לכל עבר"<sup>96</sup>. תפקיד זה הורחב ב-1996 גם ביחס לשמירתם של השטחים הפתוחים. בוועדה מכהנים על-פי החוק 14 חברים<sup>97</sup>. בהרכבה הנוכחי<sup>98,99</sup>, הוועדה היא "מוטת חקלאים"<sup>100</sup>. ברם, כאשר

<sup>92</sup> נתוני אגף התכנון, משרד החקלאות, תל-אביב, 2001.

<sup>93</sup> לדוגמא, ס' 49 לחוק התכנון והבנייה, תשכ"ה-1965, הקובע: "תכנית המתאר הארצית תקבע את התכנון של שטח המדינה כולה, ובין השאר – ייעוד הקרקע ושימושה, תוך שמירה על ייעוד חקלאי של קרקעות המתאימות לכך";.

<sup>94</sup> ס' 1 לתוספת הראשונה לחוק התכנון והבנייה, תשכ"ח-1965 קובע: "תוקם ליד המועצה הארצית ועדה לשמירה על קרקע חקלאית ושטחים פתוחים".

<sup>95</sup> בג"ץ 113/68 הורנשטיין נ' הוועדה לשמירה על קרקע חקלאית, פ"ד כב(2) 270, 271-272.

<sup>96</sup> בג"ץ 445/71 נוה מדור השקעות בע"מ ואח' נ' הוועדה לשמירה על קרקע חקלאית ואח', פ"ד כז(1) 296, 301.

<sup>97</sup> ס' 2 לתוספת לחוק התכנון והבנייה קובע כי חלוקת חברי הוועדה תהייה: שניים ממשרד הפנים – אחד מהם יו"ר הוועדה – שניים ממשרד החקלאות, נציגי משרד הביטחון, משרד השיכון, המוסדות המיישבים, המועצה הארצית לתכנון ולבנייה, הרשויות המקומיות, מינהל מקרקעי ישראל, המשרד לאיכות הסביבה, אדריכל או מהנדס מומחה הממונה ע"י שר הפנים ושני נציגי החקלאים, הממונים גם הם ע"י שר הפנים. החלטת המועצה הארצית לתכנון ולבנייה, כי נציגה בוועדה יהיה נציג שמורות הטבע – לא בוצעה.

האינטרסים של שמירת השטחים הפתוחים אינם חופפים בהכרח את האינטרסים החקלאיים (או את האינטרסים של החקלאים עצמם), נוצרת לעתים מחלוקת: האם לפגוע בקרקע חקלאית או בערכי-טבע אחרים.

מסתבר שהדרישה לאישורה של הוועדה לשמירת קרקע חקלאית (הולקחש"פ) כדי להסב ייעוד, אינה מספקת להגנה על השטחים החקלאיים<sup>102,101</sup>, כפי שמוכיחים הנתונים בשטח, ובפרט לאחר "פרוץ העלייה"<sup>105,104,103</sup>.

הוועדה המיוחדת לשמירה על קרקע חקלאית הוקמה ב-1965 בעיקר בשל ערפה האידיאולוגי של קרקע חקלאית ובשל הכוח הפוליטי שהיה אז למגזר החקלאי בישראל. עם הקמת הוועדה נעשה מיפוי של כל שטח המדינה, והמקומות בהם לא היו יישובים סווגו באופן אוטומטי כקרקע חקלאית, מבלי לבדוק את ערך הקרקע ואת ייעודה הממשי

<sup>98</sup> בשנת 2000 התקבל תיקון לחוק, המוסיף גם נציג של הגופים הציבוריים שעניינם שמירת איכות הסביבה, שימנה שר הפנים בהתייעצות עם השר לאיכות הסביבה "מתוך רשימת מועמדים שיגישו לו גופים אלה; לעניין זה, "הגופים הציבוריים שעניינם בשמירת איכות הסביבה" – הגופים המפורטים בתוספת לחוק ייצוג גופים ציבוריים שעניינם בשמירת איכות הסביבה (תיקוני חקיקה), תשס"ג-2002". סי' 2 (12) לחוק התכנון והבנייה, תשכ"ה-1965.

<sup>99</sup> יש בה לפחות ארבעה נציגי המגזר החקלאי. יש הטוענים כי 7 מתוך 14 חברי הוועדה מייצגים אינטרס נדלנ"י של החקלאים ומהווים רוב אוטומטי בהצבעה. מתוך: שר-שלום א', "בולקחש"פ אין כל חדש", **גלובס** אינטרנט, 9.6.02.

<http://www.globes.co.il/serve/globes/printWindow.asp?did=592178&fid=1640>

<sup>100</sup> חלק גדול מהמידע לקוח מראיון עם עדית בר יוסף, מרכזת הוועדה לשמירה על קרקע חקלאית ושטחים פתוחים, 10.1.02.

<sup>101</sup> לדוגמה, ליכטמן מ', "המינהל מספסר בדמות הארץ – ההצעה המהפכנית, לתת לכל חקלאי אופציה לרכישת זכויות לנדל"ן מניב, מעוותת מכל כיוון", **גלובס** אינטרנט 8.6.03. <http://www.globes.co.il/serve/globes/docview.asp?did=694709>

<sup>102</sup> תיקון לחוק אף הוציא מידי הוועדה את הביקורת על סוגים של הליכים הנוגעים לשטחים חקלאיים פתוחים. על-פי חוק התכנון והבנייה (תיקון מס' 70), תשס"ה-2005: "לא יידרש אישור הוועדה (לשמירה על קרקע חקלאית) לעניין תכנית החלה על קרקע חקלאית, אם היא תכנית מפורטת או תכנית מתאר מקומית, שאינה סותרת את הוראותיה של תכנית מתאר מחוזית שאושרה ע"י הוועדה".

<sup>103</sup> גרסטנפלד מ', "כיוונים חדשים, הציונות והחלום הירוק", **הקשר לסביבה**, גל' 4, אפריל 2001, עמ' 136.

<sup>104</sup> אלתרמן ר' ורוזנשטיין מ', "קרקע חקלאית: שמירה או הפשרה?", בהוצאת המרכז לחקר העיר והאזור, הטכניון (בהשתתפות המכון לחקר שימושי קרקע, ירושלים), 1992.

<sup>105</sup> Marinov, U., "Israel's New Future — Interviews", New York: Rubin Mass and Jerusalem Center for Public Affairs, 1994, p. 175.

לחקלאות. על כן, כאשר ניסו יזמים להסב קרקע חקלאית לבנייה, לא היו בידי הוועדה לשמירת קרקע חקלאית מדדים להגנת החלטתם לשמור על הקרקע. כתוצאה מכך הופשרו לבנייה שטחים רבים שסווגו כקרקע חקלאית<sup>106</sup>.

בישראל, כמו ברוב מדינות העולם, לא השכילו לערוך סקר קרקעות מקיף ואחיד של כל שטחי המדינה, לשני מדדים חשובים לנושא השטח הפתוח החקלאי ולסביבה<sup>107</sup>:

1. הערך של האדמה לגידולים חקלאיים;
2. האפשרות לנצל שטחים פתוחים להחדרת מי-גשמים למי-תהום.

בלי מדדים אלה, כל ועדה שתוקם כדי לשמור על קרקע חקלאית תיתקל בקושי למלא את ייעודה ביעילות.

**אחת ההמלצות** היא אפוא, שכדי לשמור על קרקע חקלאית בישראל, יש לערוך מיפוי יסודי של סוגי האדמות השונים בהן ניתן לגדל מיני גידולים שונים. במקביל, יש לערוך מיפוי של מקומות רגישים מבחינת העשרת מי התהום ומבחינת איכות הסביבה.

**השמירה על הנוף החקלאי נתפסת בישראל כסוגיה סביבתית**<sup>108,109</sup> (אם כי, ספק עד כמה הצליחו המוסדות והארגונים שעניינם שמירה על הסביבה, במשימה של שמירה

<sup>106</sup> ראה למשל: בג"צ 41/78 נאמן נ' ועדת ערר לשמירה על קרקע חקלאית, פ"ד לב (3), 128.

<sup>107</sup> קיימים סקרים בעלי אופי דומה, היכולים להדגים באיזה אופן ניתן לענות על דרישה זו. כך, לדוגמה, מסמך מדיניות וסקר לשטחים הפתוחים שעל הכנתו החליטה המועצה הארצית לתכנון ולבנייה ב-1994. הכוונה היתה לאסוף נתונים גיאוגרפיים במגוון תחומים הקשורים לשטחים הפתוחים ובקשר לנתונים אלה לקבוע מדיניות מנחה לטיפול בשטחים הפתוחים בהתאם לערכם, חשיבותם ורגישותם. בשלב זה, מסמך המדיניות טרם הוכן. הוכן סקר רב היקף ע"י ד"ר ענת גונן וחברת תה"ל מהנדסים יועצים בע"מ, במימון משרד הפנים ובניהולו, בשיתוף משרד החקלאות, המשרד לאיכות הסביבה, משרד הבינוי והשיכון, מינהל מקרקעי ישראל, משרד התיירות, קרן קיימת לישראל, החברה להגנת הטבע, רשות שמירת הטבע והגנים הלאומיים. הנתונים נאספו מהגופים הנזכרים לעיל וכן מגופים ציבוריים נוספים ומגופי-מחקר. במסגרת הסקר נאספו נתונים בנושאים הבאים:

- אקולוגיה – אקלים, מסלע וקרקע, הידרולוגיה, פיזיוגרפיה, צומח, חי;
- חקלאות – סוגי קרקעות ואיכותן;
- תשתיות העל – תחבורה, תשתיות אנרגיה, מים וביוב, פסולת, צורכי ביטחון;
- תרבות ומורשת – נוף, ארכיאולוגיה, מורשת והתיישבות, נופש ופנאי.

<sup>108</sup> כהן ע', "החקלאים פונים לטיעון האקולוגי", **הארץ**, 13.8.2001.

<sup>109</sup> זליגמן נ' ופורת י', "שימור שטחי חקלאות כשטחים פתוחים", תכנית מחקר מס': 00-184-257, משרד החקלאות והכפר והחברה להגנת הטבע, בית דגן, מאי 2001.



על השטחים החקלאיים והפתוחים<sup>110</sup>). בהקשר זה, רצוי, לדוגמא, לערוך מיפוי של קרקעות חקלאיות במקומות המתאימים או המיועדים לגידול בעלי-חיים מיוחדים או אנדמיים<sup>111</sup> למדינת-ישראל.

הגנה נוספת ניתנה לחלק משטחים אלה בתכנית מתאר ארצית מספר 31<sup>112,113</sup>, אך תוקפה של התכנית עומד לפוג בעתיד הלא-רחוק, וממילא לא עמד לה כוחה עד כה מול הלחצים הנדל"ניים להפשרה, שהופעלו מכיוונם של משרדי ממשלה, בעלי-קרקע או יזמים פרטיים<sup>114</sup>.

<sup>110</sup> לדוגמא: כץ י', **לעצור את הדחפור – הקמתם של הכלים המוסדיים לשמירת ערכי הטבע, הנוף והמורשת ההיסטורית של מדינת ישראל**, הוצאת אוניברסיטת בר-אילן, רמת-גן, 2004.

<sup>111</sup> "מינים רבים של בעלי חיים מבין המצויים בישראל מוגדרים כמינים אנדמיים-מינים שתפוצתם העולמית מצומצמת, ומוגבלת למרחב גיאוגרפי קטן יחסית. כ-190 מתוך כ-1,250 מיני הדגים במפרץ אילת, לדוגמא, אנדמיים לים סוף (15%). גם 35 מבין כ-150 מיני הנמלים (23%) ושמונה מבין מיני השבלולים בישראל (8%) אנדמיים לישראל ולסביבתה. פרומקין רון, "בעלי חיים נכחדים", ב: **סימני חיים 2002**, פרומקין ר', חנין ד', ואידלמן, ע' (עורכים), הוצאת מרכז השל לחשיבה ומכון ירושלים לחקר ישראל, ינואר 2003, עמ' 188.

<sup>112</sup> תמ"א/31 לפיתוח, לבנייה ולקליטת עלייה. תמ"א/31, תכנית המתאר הארצית המשולבת, אושרה פעמיים – בפעם הראשונה בשנת 1993 ושוב בשנת 1998. תמ"א/35, מיועדת להחליף את תמ"א/31. תמ"א/35 כוללת הגדרה חדשה של מכלולי-נוף, שמטרתם שימור שטחים בהיקף של כמיליון דונמים בעלי ערך חקלאי נופי. בין השאר מאמצת התכנית את הגישה שבה "משמשים הנחלים כהיצעים ירוקים בין שטחים בנויים ולפיכך מורה על שיקומם ופיתוחם לפעילויות של פנאי ונופש. התכנית קובעת את ציר הנחל כיעוד קרקע ומגדירה רצועת נחל כ"רצועת קרקע הכוללת את אפיק הנחל, גדות הנחל ותחום של 100 מ' מכל גדה". בתחום רצועת הנחל, לפי תמ"א/35, "לא תאושר תכנית מתאר מחוזית בתחום רצועת הנחל אלא אם היא תכנית שנושא התכנון העיקרי בה הוא שיקום ושימור הנחל". תמ"א/35 נדונה בישיבת המועצה הארצית לתכנון ולבנייה ביום 4.1.05. המועצה הארצית החליטה כי היא ממליצתה לממשלה על אישור התכנית והסמיכה את היו"ר, מנכ"ל משרד הפנים, להעביר את התכנית לאישורה של הממשלה. מתוך אתר משרד הפנים: <http://www.moin.gov.il>, מעודכן ל-12.1.05.

<sup>113</sup> ע"א 8116/99 – אדם טבע ודין אגודה נ' הוועדה המקומית. תק-על (2)2001, 466. שם נאמר כי: "תמ"א/31 באה לעולם על רקע גלי העלייה הגדולים מברית המועצות בתחילת שנות ה-90, אשר חיבו בנייה ופיתוח מהירים ונרחבים של אזורים מגורים ומערכות תשתית עבור כמיליון עולים. לצד הצורך בבנייה ופיתוח, עמדו מתכנני התמ"א, לראשונה, גם על הצורך ב"שמירת שטחים פתוחים, משאבי טבע וערכי נוף, ושטחים שישארו בטבע, וזאת על-מנת למנוע פגיעה בערכים אלו תוך כדי פיתוח מואץ" (סעיף 2.8 לתמ"א/31)... תמ"א/31 חילקה את שטחי המדינה באמצעות תשריט ייעודי קרקע המצורף לתמ"א – למספר קטגוריות: שטחים עירוניים, שטחי נוף כפרי/פתוח, שמורות-טבע וגנים לאומיים, שטחי משאבי טבע ושטחים בשימוש מערכת הביטחון. סעיף 11.1.3 לתמ"א/31 מפרט את הייעוד של אותם שטחי נוף כפרי/פתוח ואת מגבלות הבנייה והשימוש בהם".

<sup>114</sup> אלתרמן ר', "בין הפרטה להמשך הבעלות הלאומית, מדיניות קרקע עתידית לישראל", שם.

בהקשר זה ראוי להזכיר גם תכניות מתאר רלוונטיות אחרות, כמו תכנית מתאר ארצית ליער ולייעור מסי' 22 – תמ"א/22. תמ"א/22, שאושרה ע"י הממשלה ב-16.11.9, הגדירה וקבעה כ-1.6 מיליון דונם כשטח-יער – היער הקיים והשטח המיועד ליעור – ופירטה את סוגיו השונים. בין השאר קבעה תמ"א/22 כי פעולות הייעור יבוצעו תוך שמירה על המגוון הנופי של הארץ, בהתחשב בדמותן של יחידות הנוף השונות ובמרחב הפתוח, וכי היער ישמש גם מחסה ומפלט לבעלי-חיים בסביבתם הטבעית. תמ"א/22 ציינה כי אין בה כדי למנוע ייעוד שטחים נוספים ליער ולייעור לפי הוראות חוק התכנון והבנייה, תשכ"ה-1965.

תמ"א/22 היא תכנית-מסדירה אשר מציגה מסגרת כללית של עקרונות, מטרות ויעדים ארוכי-טווח; מעצם טבעה, היא אינה תכנית פעולה רב-שנתית המפרטת סדרי עדיפות וקדימויות, לוחות-זמנים לביצוע והקצאת תקציבים<sup>115</sup>.

תמ"א/22 קובעת כי "ליער נטע-אדם מוצע, יער פארק מוצע, יער טבעי לטיפוח, יער טבעי לשימור, יער פארק חופי, ונטיעות בגדות נחלים, יוכנו תכניות מפורטות אשר יקבעו את ייעודי הקרקע השונים, השימושים וחלוקתם בהתאם לתכנית זו, את הפעילות היערנית המתוכננת, דרכי הגישה אל היער, הדרכים ביער והפירוט המדויק של גבולות השטח". עוד קובעת תמ"א/22 כי התשריטים של תכנית מתאר מקומית או מפורטת ייערכו בקנה-מידה של 1:10,000 או במפורט יותר<sup>116</sup> וכי מיקומו המדויק של האזור, גודלו וגבולותיו, ייקבעו בתכנית המקומית. תכניות אלו יוגשו לאישור ועדות התכנון והבנייה. משרד הפנים לא דרש מקק"ל להפקיד תכניות ייעור מפורטות של נטיעות שביצע, בהתאם לדרישות תמ"א/22, ודרש רק תכניות שעניינן בינוי, סלילת כבישים וכיוצא בזה. עמדת משרד הפנים היא כי אם מדובר בנטיעות בלבד, אין צורך בתכנית, משום שהדרישה לתכניות מפורטות חלה רק על שימושים הטעונים היתר, כגון בניית מתקני-ספורט, נופש ומחנות-נוער, ואילו נטיעה אינה פעולה הטעונה היתר<sup>117</sup>.

<sup>115</sup> מבקר המדינה, דו"ח שנתי 2003, עמ' 622. <http://www.mevaker.gov.il/serve/contentTree.asp?bookid=404&id=169&contentid=&parentcid=undefined&sw=800&hw=530>

<sup>116</sup> קנה המידה של תשריטים בתמ"א: 50,000.

<sup>117</sup> לדעת משרד מבקר המדינה, לא עלתה עמדת משרד הפנים בקנה אחד עם הוראות תמ"א 22, שחייבו, לגבי סוגי היערות המפורטים לעיל, הכנת תכניות מפורטות שיקבעו את הפעילות היערנית המתוכננת ואת הגבולות המדויקים של היער.

תמ"א/ 8 – גנים לאומיים ושמורות-טבע (1981), תמ"א/ 13 – מרחב הכינרת וחופיה, תמ"א/ 13 – חופי מפרץ אילת<sup>118</sup>. השלכות נרחבות יכולות להיות, כמובן, גם לתכניות מתאר אחרות<sup>119</sup>.

בהמשך לסקירה על החקיקה הלא-ייעודית והסיוע להגנת הנוף החקלאי בעולם, נועד חלק זה של המחקר לבחון גם את השימוש בכלי החקיקה והמשפט הבלתי-ייעודיים, לקידום ערכי הנוף והסביבה באזורים חקלאיים בישראל.

חקיקה לא-ייעודית מוגדרת כאן כחקיקה שנחקקה בעבר, מתוך כוונה לתת מענה לבעיות מסוג מסוים, אך ניתן לנצלה כעת ולהשתמש בה גם לצורך הגובר של שמירה על שטחי הנוף החקלאי.

ככול שחקיקה מעין זו מיועדת לשמור על נושא בעל חשיבות לאומית, או למנוע נזק לציבור ולמדינה, כן ראויה היא יותר לשימוש עקיף בהגנה על שטחי נוף חקלאיים.

## חקיקה כללית

### 1. שימור קרקע

#### א. הגנה על אדמה למטרות של שימור ושיקום קרקע

##### פקודת סחף-קרקע (מניעה), 1941

הפקודה למניעת סחף-קרקע נועדה לשמור באופן ישיר על אדמה פורייה למטרות חקלאיות, מה שיכול לשמש גם לשמירה על שטחי הנוף החקלאי.

הפקודה מאפשרת לשר החקלאות להתקין תקנות למניעת סחף-קרקע ולתיקון נזקים שכבר נגרמו ע"י סחף-קרקע<sup>120</sup>. ואכן, התקנות לשימור קרקע שהותקנו כבר בראשית

<sup>118</sup> לדוגמא, שוורץ י, "תמ"א 34 לביוב מעדיפה מט"שים אזוריים", הנדסת מים נוזלים והשקיה, גל' 23, ינואר-פברואר 2003, עמ' 22.

<sup>119</sup> בסך הכול אושרו כ-20 תכניות מתאר ארציות. מתוך: משרד הפנים – מנהל התכנון, האגף לתכניות מתאר ארציות, "תכניות מתאר ארציות מאושרות – הוראות, תוספת", 1999.

<sup>120</sup> פקודת סחף-קרקע (מניעה), ס' 2.

שנות ה-60<sup>121</sup>, מאפשרות לרשות-ניקוז למנות לתחומה רשות שימור קרקע. תפקידי רשות השימור הם ליזום, לסייע ולפקח על הקמת מפעלי שימור-קרקע בתחומה ועל החזקתם<sup>122</sup>. מתוך הגדרת מפעל השימור, מתאפשר למנוע נזק לקרקע או לגידולים מסיבות טבעיות, אך גם "מסיבות אחרות" – מה שמאפשר למנוע גם נזק הנגרם לקרקע או לגידולים, מסיבות הקשורות למעשי-ידי-אדם. לשם ביצוע מפעלי שימור, רשאית רשות השימור להכין תכניות לאזורים שבתחומה. תכניות אלו מגבילות פעולות של אחרים, היכולות לפגוע בשימור הקרקע<sup>123,124</sup>. הסמכויות של רשות השימור הן גורפות, ומאפשרות לה להיכנס לכל שטח חקלאי כדי למנוע סחף-קרקע. עוד לפני שהותקנו התקנות, פעלו לתקופה קצרה, בשנות החמישים, רשויות קרקע, שנעלמו לאחר שנחקק חוק הניקוז וההגנה מפני שיטפונות וב-1957 הוקמו רשויות הניקוז. בדצמבר 2004 הוציא שר החקלאות צו שהעניק לרשות הניקוז שקמה-בְּשׁוֹר, אישור להיות הראשונה להקמת רשות לשימור קרקע בתחומה. ניתן לפעול ליישום ולשימוש בתקנות, תוך שיתוף פעולה עם רשויות הניקוז והשימור, כדי למנוע פגיעה בשטח ובנוף החקלאי. שימוש מושכל בתקנות אלו יכול לשמש דוגמא לכל העולם כיצד להגן על קרקע חקלאית ועל גידולים חקלאיים, כיצד למנוע סחף-קרקע הפוגע באפשרות לנצל בעתיד שטח לחקלאות, כיצד לשמור על נחלים וכיצד למנוע בנייה על שטחים אלה.

<sup>121</sup> תקנות שימור קרקע תש"ד-1960, סי' 6.

<sup>122</sup> "מפעל שימור קרקע" – "כל מתקן או סידור שתכליתם: (1) למנוע נזק הנגרם לקרקע ולגידולי קרקע על-ידי סחף או משטר מים לקוי בקרקע בין שהם תוצאה מגורמי טבע או מעיבוד או מרעייה או מסיבות אחרות; או (2) לתקן נזק שנגרם בעבר לקרקע או לגידולי קרקע".

<sup>123</sup> לדוגמא, מתוך התקנות:

"17. מיום תחילתה של תכנית כללית יחולו בתחומה הוראות אלה:

(1) לא יבצע אדם מפעל שימור הקרקע או עבודת פיתוח אלא אם רשות השימור אישרה בכתב שהמפעל או העבודה הם בהתאם לתכנית. הוראה זו אינה באה לגרוע מהוראות תקנה 4;

לא יעבד אדם קרקע ולא ירעה בה אלא בהתאם להוראות התכנית...

בעל קרקע שבתחומה נמצא מפעל שימור קרקע שהוקם לפי תכנית, לא יקים מבנה או מתקן, ולא ייטע עצים ולא יעביר דרך במרחק של פחות מ-20 מטר מהמפעל, אלא באישור מוקדם בכתב של רשות השימור... 18. רשות השימור רשאית, באישור המנהל, להכריז כי ביצוע סוגים מסוייגים של מפעלי שימור קרקע בתחום הרשות, טעון פיקוח".

<sup>124</sup> ולדוגמא, הוראה כוללת בתקנה 29א: "לא יפגע אדם ולא יעשה כל דבר העלול לפגוע בשלמות מפעל שימור קרקע שהוקם לפי תקנות אלה".

### פקודת המכרות, 1930

ייעודה המוצהר של פקודת המכרות הוא: "להורות הוראות בדבר רכישת מחצבים ובדבר התנאים שעל-פיהם אפשר לרכוש מחצבים". פקודת המכרות מגבילה חיפוש או כרייה ואף חקירה של מחצבים<sup>125</sup>, ואוסרת בין השאר לסלק, או לחפור מתוך כוונה לסלק, חול או חצץ מכל חוף ללא רישיון<sup>126</sup>. החוק מרחיב את פירוש המלה "חוף" וכולל בו לא רק את שפת הים אלא גם כל תעלה, נחל, נהר, מפרץ או תוצאות נהר, וכל צוק, שפה, מחיצה, גבעת-חול, שפת-ים וכל קרקע שטוחה או קרקע אחרת הסמוכה לחוף<sup>127</sup>. הפעלת הפקודה יכולה לשמור על אזורים חקלאיים נרחבים הסמוכים לחוף מפני חפירות לשם כרייה, כמו גם לצרכי בנייה ופגיעה בנוף החקלאי.

פקודת המכרות מגבילה כרייה בשטחים מסוימים, אלא אם התקבל היתר מיוחד מאת בעלי-תפקידים מסוימים<sup>128</sup>. כך לדוגמא, חל איסור על כרייה באזורי-יער, אלא בהיתר של מנהל מחלקת החקלאות והיערות. איסור לכרות בשטח של רשות מקומית, אלא בהסכמת הרשות. יש לנצל הגבלות אלו על-מנת למנוע פגיעה של כרייה וכל הקשור בה באזורי נוף חקלאי המצויים בשטחים מוגבלים אלה.

### פקודת סחף-חול, 1922

פקודת סחף-חול נועדה במקורה לשמור על אדמות חקלאיות מסחף-חול<sup>129</sup>. הפקודה מאפשרת להסתייע בפקיד היערות שנקבע ע"י שר החקלאות, כדי לנקוט פעולות לשמירה

<sup>125</sup> ס' 3: "שום אדם לא יחקור ולא יחפש ולא יכרה מכרות אלא אם כן יש בידו תעודת היתר לחיפוש או לחקירה או רישיון לחיפוש, רישיון לחיפוש שמן, זכות כרייה או חוזה חכירה לכרייה או לכריית שמן שקיבלם עפ"י הוראות פקודה זו".

<sup>126</sup> פקודת המכרות, ס' 109א(1).

<sup>127</sup> פקודת המכרות, ס' 109א(2).

<sup>128</sup> ס' 8: "(1) שום תעודת היתר לחיפוש או לחקירה, רישיון חיפוש או רישיון לחיפוש שמן או זכות כרייה או חוזה חכירה לכרייה או לכריית שמן או רישיון חציבה לא ירשו ולא יחשבו כמרשים את בעליהם לחפש, לחקור או לכרות בתוך האזורים דלקמן:...

(א)(III) בכל אזור יער סגור או ביער השייך למדינה או המסור להשגחתה, אלא אם הסכים לכך מנהל מחלקת החקלאות והיערות בהתחשב עם אותם התנאים שיתנה לשם שמירת תוצרת היער.

(ב) בקרקע הנמצאת בתוך אזור עירייה או באזור של כפר, אלא אם הסכימה לכך הרשות המקומית".

<sup>129</sup> פקודת סחף חול, ס' 3(1).

על נוף חקלאי מפני פגיעת סחף-חול<sup>130</sup>. לפקיד היערות יש רשות לקבוע את השטח והגבולות של האדמה הנפגעת או זו העומדת להיפגע מסחף-חול ולפרש את הפעולות שיינקטו כדי לעצור בעד סחף החול, או כדי להציל את האדמה שכוסתה<sup>131</sup>. שתילת צמחים ועצים נתפסת כדרך היעילה להגנה מפני סחיפת חול, בעוד שהרשאת בנייה ופגיעה בנוף החקלאי עלולה לפגוע גם ביכולת הגנה זו.

### **פקודת הרועים (מתן רישיונות), 1946 החוק להגנת הצומח (נזקי-עצים), תש"י-1950**

נוק לאדמות חקלאיות נגרם לא רק על-ידי בני-אדם והטבע הדומם, כי אם גם על-ידי בעלי-חיים. רעיית-יתר יכולה לפשוט כיסוי צמחי מן האדמה ולחשוף את הקרקע לסחיפה. פקודת הרועים והחוק להגנת הצומח (נזקי-עצים) נותנים הוראות בדבר רישוי לרועים, כדי לווסת את הרעייה ולהגן על הנוף. שימוש בחוקים אלה ולחץ להפעלתם ולאכיפתם בצורה מבוקרת, יאפשרו לסייע בשמירה על קרקע חקלאית מפני בעלי-עניין ובעלי תועלות כלכליות.

### **ב. הגנה על אדמה ליערות ולחקלאות**

#### **חוק ההתיישבות החקלאית (סייגים לשימוש בקרקע חקלאית ובמים), תשכ"ז-1967**

החוק קובע כי המחזיק או הזכאי להחזיק בקרקע חקלאית ממקרקעי-ישראל, לא ינהג בקרקע שימוש חורג, אלא על-פי היתר בכתב מאת שר החקלאות או מאת מי שהשר הסמיכו לכך ברשומות<sup>132,133</sup>. פעולות בקרקע חקלאית שנקבעו בחוק כשימוש חורג, הן

<sup>130</sup> שם, שם.

<sup>131</sup> פקודת סחף חול, 1922, סי' 13(1).

<sup>132</sup> אישורים כאלה אכן ניתנו. לדוגמא, שר-שלום א', "קרקע יש רק אחת – בשנות ה-90, נישא על גלי ההגירה, יצר הלובי החקלאי מצג שווא, לפיו יש צורך דחוף בהפשרת קרקע לבניית דירות. מועצת מקרקעי ישראל, כחלק אינטגרלי מהלובי הזה, החליטה לראשונה כי החקלאים יקבלו "פיצוי" נדיב על הפסקת העיבוד", **גלובס** אינטרנט, 29.06.03.

<http://www.globes.co.il/serve/globes/DocView.asp?did=701053&fid=1843>

<sup>133</sup> שר המשפטים מינה ועדת הכרעה לעניין חוק ההתיישבות החקלאית מתוקף סמכותו בסעיף 4 לחוק. ראה: מינוי יושב-ראש נוסף לוועדת הכרעה לפי חוק ההתיישבות החקלאית (סייגים לשימוש בקרקע חקלאית ובמים), תשכ"ז-1967, **רשומות – ילקוט הפרסומים** 5343, 14.11.2004.

בין השאר: "העברה או הקניה של כל זכות שיש למחזיק בקרקע או בחלק ממנה, או שעבוד הזכות". היקף השימושים החורגים בקרקע חקלאית, בעיקר עקב נטישת נחלות ושטחים ע"י חקלאים העוברים אל מחוץ למושב, נאמד ע"פ ההערכות ב-10%-15% מכלל הנחלות במושבים<sup>134</sup>.

מגבלה המוטלת על שימוש חורג בשטח חקלאי, היא האפשרות החוקית להשתמש במים בשטח זה<sup>135</sup>. בעזרת שימוש בחוק זה ואכיפתו, ניתן להצר צעדים להעברת זכויות בקרקע חקלאית, על-מנת לבצע בה פעולות העלויות לפגוע בשטחי הנוף החקלאי (לדוגמא, החכרת מבנים לאחסון).

**הצעה:** ניתן להפעיל גופים ירוקים לבדיקה ולרישום המקומות בהם הוקמו מבנים שאינם חקלאיים (או לעבור על רישומי לשכת רישום המקרקעין או מינהל מקרקעי ישראל וכיו"ב, אף לגבי מה שטרם קיבל את ביטוי בשטח), כדי לבדוק אם מבנים אלה קיבלו היתר בכתב משר החקלאות. אפשר להסתייע גם ברשויות הפועלות בשטח, כמו רשויות ניקוז (או רשויות שימור קרקע – כשתפעלנה) או לפעול אצל מוסדות התכנון.

<sup>134</sup> מנור ר', "נטישת הנחלה: הקניין מול האגודה – נטישת הנחלה במושב מהווה עבירה על הוראות החוק, העשויה לגרור אחריה הפקעת זכויותיו של העבריין בקרקע", **גלובס** אינטרנט, 21.09.03. <http://www.globes.co.il/serve/globes/docView.asp?did=725765&fid=1486>  
"נטישת הנחלה ומסירת זכות השימוש בה לאחרים, מבלי לקבל את אישור והסכמת הגורמים המוסמכים, מהווה עבירה על הוראות החוק, העשויה לגרור אחריה הפקעת זכויותיו של העבריין בקרקע, באמצעות הגשת תביעה לוועדה מיוחדת אשר הוקמה מכוח חוק זה. בפועל, השימוש הנעשה בהוראות חוק זה הוא מועט ולא קיימת אכיפה רצינית של הוראותיו ע"י רשויות המדינה.  
כללי מועצת מקרקעי ישראל – בהחלטה מס' 1 של מועצת מקרקעי ישראל משנת 1965 בדבר עקרונות היסוד של המדיניות הקרקעית, נקבע כי קרקע חקלאית תוחכר ישירות למתיישבים בתיאום עם האגודה, במסגרת של נחלות, כאשר תקופת החכירה לא תעלה על 49 שנה.  
עפ"י החלטת מועצת מקרקעי ישראל משנת 1966, נחלה מוגדרת כ"חלקת אדמה חקלאית, בגודל שנקבע ע"י שר החקלאות, בהתייעצות עם מינהל התכנון, הנמצאת בבעלות המדינה, קרן קיימת לישראל או רשות הפיתוח, והוחכרה לתקופה ארוכה למתיישב, לצורך פרנסתו מהמשק החקלאי שפותח או שיפותח בחלקה זו. עיינו הוראות כי הנחלה נשארה בבעלות המדינה או קק"ל והיא הוחכרה למתיישבים לצורך אותן המטרות שצוטטו לעיל, דהיינו, עיבודה, שמירתה ופיתוחה במסגרת משק חקלאי פעיל המפרנס את המתיישב ומשפחתו. עזיבת הנחלה באורח קבע ונטישת המשק החקלאי, עומדים בסתירה לעקרונות היסוד אשר נקבעו ע"י מועצת מקרקעי ישראל"

<sup>135</sup> ס' 3: "מחזיק שנקבעה לו מכסת מים על-ידי נציב המים, או על-ידי רשות אחרת המוסמכת לכך על-פי דין, או שהוקצתה לו כמות מים מתוך מכסה שנקבעה כאמור לחבר בני-אדם שהוא נמנה עמו ... לא יעביר מכסתו האישית לאחר, ולא ישתמש בה ולא יניח לאחר להשתמש בה, לצרכי קרקע שנוהגים בה שימוש חורג, אלא על-פי היתר בכתב מאת שר החקלאות או מאת מי שהשר הסמיכו לכך בהודעה ברשומות".

## פקודת האריסים (הגנה), 1933

החוק נועד להגן על אריס<sup>136</sup> מתוקף תרומתו לאחזקת הקרקע החקלאית. אולם ניתן להפסיק את אחזקתו בקרקע של מי שמזניח את עיבודו, גם אם הוא מחזיק בשטח באופן חוקי, גם במהלך התקופה שנועדה לשהייתו בה ואפילו אם צבר ותק במקום<sup>137</sup>. ניתן להשתמש בחוק זה על-מנת לסלק את מי שמזניח את השמירה על הנוף החקלאי בשטח<sup>138</sup>.

## חוק החכרת מקרקעין (הוראות שעה), תשי"ט-1959<sup>139</sup>

חוק זה נועד לפצות את מי שנפגע מהוראותיו של חוק ההתיישנות, תשי"ח-1958 בנוגע להתיישנות במקרקעין<sup>140</sup>. חוק החכרת מקרקעין בא למנוע פגיעה במחזיקי מקרקעין, אשר היתה עשויה לנבוע מהוראות חוק ההתיישנות<sup>141</sup>.

<sup>136</sup> "כל אדם, משפחה או שבט המחזיקים ומעבדים משק שלא בתורת בעלי המשק".

<sup>137</sup> סי' 4: "אם מסר בעל הקרקע לאריס חוקי שהחזיק ועיבד משק לא פחות משנה אחת הודעה בכתב להביא את האריסות לידי גמר על שום שהאריס הזניח את משקו הזנחה גסה ובזדון, יהא האריס צפוי לנישול כתום שלושה חדשים מתאריך ההודעה".

<sup>138</sup> יש הטוענים כי מדובר בדבר חקיקה אנכרוניסטי שאין לו עוד מקום בספר החוקים הישראלי. אף על-פי כן נעשה עדיין שימוש בפקודה, ונמשך קיומה של ועדה מיוחדת אשר הוקמה מכוחה של הפקודה. לדוגמא, מינויו לאחרונה של יושב-ראש לוועדה מיוחדת לפי פקודת האריסים (הגנה), ילקוט הפרסומים 5338, י"ח בחשוון תשס"ה, 2.11.04, עמ' 300.

<sup>139</sup> מתוך: ע"א 9056/02 עיזבון המנוח בדני יפת ז"ל נ' קרן קיימת לישראל. נפסק בטי"ו בשבט תשס"ה, 25.1.05, ע"י השופטים: עדיאל, ריבלין, חיות.

<sup>140</sup> חוק ההתיישנות האריך את תקופת ההתיישנות במקרקעין מוסדרים ל-25 שנים (סעיף 22), וקבע כי הארכת תקופת ההתיישנות חלה רטרואקטיבית גם על מי שכבר רשאי לרכוש זכויות על-פי סעיף 78 לחוק הקרקעות העותומני (סעיף 29(ב)).

<sup>141</sup> החוק קבע בסעיף 2: "הוראות חוק זה חלות על מי שהחזיק ועיבד, בעצמו או על-ידי בני-ביתו, במשך תקופה שאינה פחותה מעשר שנים ושנסתיימה ביום ט"ז בניסן תשי"ח (6 באפריל 1958) (להלן – היום הקובע), מקרקעין שביום הקובע היו של המדינה או של רשות הפיתוח, אף אם לא היו רשומים בספרי האחווה על שמם או לא היו רשומים כלל, ואילולא הוראות חוק ההתיישנות, תשי"ח-1958, היה זכאי ביום הקובע להירשם כבעל המקרקעין בספרי האחווה (להלן – המחזיק)".

בסעיף 5: "היו המקרקעין משמשים למחזיק ביום הקובע מקור עיקרי למחייתו ולמחיית בני-ביתו, ואין לו מקרקעין אחרים כדי מחייתם, רשאי הוא לבקש שיוחזרו לו מקרקעין כדי מחייתו ומחיית בני-ביתו".

בסעיף 7 נקבעו תנאי הזכאות לקבלת זכות חכירה במקרקעין מכוחו של חוק זה: "נמסרה הודעה כאמור בסעיף 4 והוגשה בקשה כאמור בסעיף 5 וראתה הרשות המוסמכת שהמקרקעין שימשו למחזיק ביום



בית המשפט קבע שאין להעניק זכויות במקרקעין מכוח החוק, אם מדובר בשטח המיועד למגורים, ולא ניתן לעשות במקרקעין שימוש חקלאי, מאחר שהדבר אינו עולה בקנה אחד עם לשון החוק ותכליתו.

## חקיקה נושאת

### 1. שמירה על מקורות המים והגנה מפני שיטפונות וסחף-קרקע

#### חוק המים תשי"ט-1959

חוק המים פותח בהצגת העיקרון שמקורות המים במדינה הם קניין הציבור והם נתונים לשליטת המדינה<sup>142</sup>. החוק מגדיר את מקורות המים באופן רחב ביותר – "מעיינות, הנחלים, הנהרות, האגמים ושאר זרמים ומקווים של מים, בין עליים ובין תחתיים, בין טבעיים ובין מוסדרים או מותקנים, בין שהמים נובעים או זורמים או עומדים בהם תמיד או לפרקים, לרבות מי ניקוז ומי שופכין"<sup>143</sup>.

לפחות שני נושאים בחוק המים, יכולים לשמש הגנה עקיפה על נוף חקלאי:

1. מניעת הפגיעה בכמות המים: החוק אוסר על "הנמכת פני המים, בין עליים ובין תחתיים, והרעת אפשרות להעלאת מים על פני האדמה" או: "חייב אדם להימנע מסתימתו, מדלדולו של כל מקור מים; למנוע סתימתו ודלדולו של מקור המים ממנו הוא מפיק מים"<sup>144</sup>.
- שטח חקלאי מאפשר חדירה של מים וגשמים אל מתחת לפני השטח ומניעת דלדול מי התהום, בעוד שבנייה, ריצוף וסלילה מונעים את חדירת המים<sup>145</sup>. נושא דלדול המים הנזכר בחוק, מאפשר לפעול נגד בנייה או סלילה בשטחים חקלאיים, עקב פגיעתם בהחדרת המים לתהום וגרימה לדלדול המים.

הקובע מקור עיקרי למחייתו ולמחיית בני-ביתו, ושאינו לו מקרקעין אחרים כדי מחייתם, ושהוסיף להחזיק ולעבד את המקרקעין גם לאחר היום הקובע ועודנו מחזיק בהם ומעבד אותם".

<sup>142</sup> חוק המים, ס' 1.

<sup>143</sup> חוק המים, ס' 2.

<sup>144</sup> חוק המים, ס' 8-9.

<sup>145</sup> לדוגמה, רוזנטל מ', "שימור נגר במערכות ניקוז עירוניות", הנדסת מים נוזלים והשקיה, גל' 30, מארס-אפריל, 2004, עמ' 32.

2. החוק גם מחייב אדם "להימנע מכל פעולה המזהמת מים או עלולה לגרום לזיהום מים, במישרין או בעקיפין, מייד או לאחר זמן"<sup>146</sup>. ניתן לפעול לעצירת פעילות הפוגעת בשטח החקלאי או למניעתה, אם במהלכה נגרם זיהום למים עליים או למית-המים.

החוק מאפשר הקמה של רצועות-מגן סביב מקורות מים כדי להגן עליהם. הסמכות לכך נתונה בידי שר החקלאות ונציב המים<sup>147</sup>. שטחים בנויים או סלולים בקרבת מקורות המים עלולים לפגוע באיכותם. ניתן לפעול אצל השר או נציב המים להכרזה ושמירה על שטחים נרחבים לצורך הגנה על מקורות מים, ובאותה עת לשמור על השטח החקלאי. הפעולה דורשת צו היכול להינתן על-ידם, ואין צורך בחקיקה חדשה.

חוק המים אוסר על כל פעולה שתפגע באיגום מים על הקרקע או מתחתיה, וכן על כל פעולה העלולה לגרום נזק לאיכות המים. על-פי חוק המים ניתן לדרוש שמירה על שטח חקלאי, כדי לאפשר למים להמשיך להגיע למאגרים בכמויות ובאיכות הרגילות. בהקשר זה חשוב לוודא שהחקלאים עצמם ישמרו על שטחיהם כדי למנוע זיהום מים בפסולות או בחומרים הנוצרים בעת הפעילות החקלאית.

### **תקנות בריאות העם (תנאים תברואיים לקידוח מי-שתייה), תשנ"ה-1995**

פקודת בריאות העם, 1940, מתירה לשר הבריאות להתקין תקנות קובעות תנאים תברואיים למקור-מים המיועד לשמש לשתייה או למתקנים של מי-שתייה<sup>148</sup>. תקנות בריאות העם שהותקנו מכוח הפקודה, קובעות אזורי-מגן מסביב לקידוח, שבתוכם אסורה כל בנייה<sup>149</sup>. בעת הגשת בקשה לקידוח, יש להגיש לשר הבריאות "תכנית סביבה, המפרטת

<sup>146</sup> חוק המים, ס' 20.

<sup>147</sup> חוק המים, ס' 14-15.

<sup>148</sup> פקודת בריאות העם, 1940, ס' 52(א)(2).

<sup>149</sup> תקנות בריאות העם קובעות בס' 6-7 כי מסביב לקידוח יהיו שלושה אזורי מגן:

אזור מגן א' –

(א) באקוויפר חולי – שטח ברדיוס של 10 מטרים מהקידוח;

(ב) באקוויפר סדוק – שטח ברדיוס של 20 מטרים מהקידוח;

אזור מגן ב' – שטח ברדיוס מהקידוח המחושב לפי שורש ריבועי של המנה המתקבלת מחלוקת הספיקה

באורך קידוח טבול, כשהוא מוכפל –

(א) באקוויפר חולי – ב-50;

את מיקום אזורי המגן... מסביב לקידוח". שמירת והרחבת האזורים מסביב לקידוח והקפדה על מניעת בנייה או סלילה בהם, ישמרו על איכות המים, וכן גם על השטח החקלאי הפתוח<sup>150</sup>.

**הצעה:** לקבל מפה של אזורי המגן סביב הקידוחים, על-מנת שניתן יהיה לעקוב ולמנוע פגיעות בשטחים מוגנים אלה.

## 2. שמירה על ערכי-טבע, בתי-גידול, ומגוון ביולוגי

בישראל קיימים חוקים שנועדו להגן על צמחים ובעלי-חיים כערכי-טבע מוגנים, שגם בהם ניתן להסתייע לשמירה על הנוף החקלאי.

### חוק גנים לאומיים, שמורות-טבע, אתרים לאומיים ואתרי-הנצחה, תשנ"ח-1998

חוק זה מגן על ערכי-טבע הן בשמורות ובאתרים המיועדים לכך והן בכל מקום אחר בארץ<sup>151</sup>. החוק מסמיך את השר הממונה להתקין תקנות לגבי הסוגים של ערכי הטבע המוגנים<sup>152</sup>. רשימת הערכים המוגנים כוללת כל ערך טבע שלדעת השר יש צורך בשמירתו או שקיימת סכנה להכחדתו. ואכן, זכות זו נוצלה בתקנות המגדירות צמחים, חיות וערכי-טבע-דומם מוגנים, אזורי הגנה, דרכי הגנה או עידוד רבייה<sup>153</sup>. השמירה על ערך טבע מוגן

(ב) באקוויפר סדוק – ב-200;

אזור מגן ג' – שטח ברדיוס מהקידוח המחושב לפי שורש ריבועי של המנה המתקבלת מחלוקת הספיקה באורך קידוח טבול, כשהוא מוכפל –

(א) באקוויפר חולי – ב-100;

(ב) באקוויפר סדוק – ב-400.

<sup>150</sup> יצויין, כי על אף קביעות אלו של התקנות, דחה בג"ץ לאחרונה עתירה שכוונה נגד תכנית בעניין כביש חוצה ישראל, שאושרה על אף שתואי הכביש עובר ברדיוס מגן של קידוח מים, מאחר ובשלב הדיון כבר הושקעו כספים רבים בהכנת התכנית ובמימושה, ראה: בג"צ 4089/2000 ד"ר אורי שיינס ואח' נ' המועצה הארצית לתכנון ולבנייה.

<sup>151</sup> חוק גנים לאומיים, ס' 6.

<sup>152</sup> חוק גנים לאומיים, ס' 33. בסעיף נכתב: "השר רשאי להכריז על ערך טבע, שלדעתו יש ערך בשמירתו או יש סכנה להכחדתו, כעל ערך טבע מוגן, בין בכל הארץ ובין באזור פלוני או במקום פלוני"; "השר, לאחר התייעצות עם המועצה, רשאי לקבוע בתקנות הוראות בדבר ערך טבע מוגן, הסדרת השמירה עליו, עידוד רבייתו, החזקתו וההגנה עליו, בין דרך כלל ובין לאזור, למקום או לעונה. "

<sup>153</sup> תקנות גנים לאומיים ושמורות-טבע (איסור פגיעה בערכי-טבע מוגנים וההגנה עליהם), תשכ"ח-1968.

על-פי חוק, תביא בדרך-כלל גם לשמירת בית-גידולו, שהוא בד"כ שטח חקלאי או שטח לא-בנוי.

**הצעה:** ניתן לפנות לשר לאיכות הסביבה, הממונה על ביצוע החוק, ולדרוש עדכון התקנות ע"י הוספת חיה, צמח, או דומם. בדרך זו תיתוסף שמירה עקיפה על הנוף, תוך שמירה ישירה על ערך טבע מוגן.

מוצע לערוך רישום מלאי ומצאי של ערכים מוגנים הנמצאים בנופים חקלאיים, ממופים לפי אזורים גיאוגרפיים מפורטים, על-מנת שארגונים ירוקים או מעוניינים, יוכלו להשתמש בו לצורך ההגנה העקיפה על הנוף החקלאי<sup>154</sup>.

במקביל, ניתן לבדוק ערכי-טבע שטרם הוכרו כמוגנים, אך נמצאים בשטחי נוף חקלאי שאותם קיים צורך לשמור, ולפנות לגביהם אל השר לצורך הכרזה.

#### חוק להגנת חיית הבר, תשט"ו-1955

החוק דן בעיקר בהסדרת ציד של חיות-בר, ונותן לשר הממונה זכויות ואחריות לשמור על חיות הבר הנתונות בסכנת הכחדה בישראל, בדומה לקיים בחוק גנים לאומיים<sup>155</sup>. את החוקים המגינים על חיות וצמחי-בר ניתן להפעיל כדי לשמור על אזורי המחיה שלהם ולא רק על החיה עצמה, ובאותה עת לשמור גם על שטחי החקלאות המשמשים לכך<sup>156</sup>.

תקנות שמורות הטבע (סדרים והתנהגות), תשל"ט-1979.

חוק עזר לגנים לאומיים ושמורות-טבע, תשכ"ז-1967.

חוק גנים לאומיים, ס' 33.

<sup>154</sup> לדוגמה המאבק של "פורום גבעות הכורכר, נס-ציונה", להגנה על שטחים פתוחים בהם נמצא אירוס הארגמן, מפני השתלטות גורמי נדל"ן. ראיון עם גדי ברקאי, "בדרך אל הטבע", קול ישראל – רשת ב', עורך מיכאל מירו, 5.3.05, 9:05.

<sup>155</sup> חוק להגנת חיית הבר, ס' 16.

<sup>156</sup> לדוגמה, עתירה שהוגשה, בין השאר, על פי הרעיון הנדון (לשמירת שטחים פתוחים, אם כי לא חקלאיים, בטענה של הגנה על בעלי החיים שבהם). "ענינה של עתירה זו בשימור אתר גבעת "מצפה נפתוח" שבמעלה נחל שורק בירושלים אשר מהווה משאב טבע יקר מפז לתושבי ירושלים בכלל ולתושבי שכונת רמות אלון בפרט, בעל ערך סביבתי ואקולוגי רב חשיבות לדורנו ולדורות הבאים. כתוצאה מהחלטת המשיבה 1 ... ייזקו קשות ערכי טבע ונוף מן המעלה הראשונה הקיימים במצפה נפתוח לצרכים נדל"ניים, בין אם מדומים כטענת העותרים ובין אם אמיתיים כגרסת המשיבים או מי שהניע את גלגלי התכנון". "העותר 6 הוא הצבי הישראלי, ששמו הלטיני הוא Gazella gazella. לפחות שלושים פרטים של המין הצבי הישראלי חיים באזור מצפה נפתוח, ולכן הם ייפגעו באופן ישיר מאישור התכנית ופיתוח המקום, שמשמעותו

במקביל יש לבקש לשמור על בית הגידול מהכחדה בידי החקלאי עצמו, הן לצורך העניין עצמו והן כדי ליכות בתמיכת הארגונים הירוקים בנושא זה.

**הצעה:** לערוך מיפוי בתי הגידול של חיות המצויות בסכנת הכחדה בישראל, בקרבת שטחים חקלאיים או בתוכם. בעזרת מיפוי כזה ניתן להכין תכנית מתאר ארצית להגנה על חיות הבר ובתי הגידול שלהן, כדי למנוע הפיכת שטח פתוח לשטח לבנייה.

### 3. ייעור חקלאי והגנה על ערכי-טבע

#### פקודת היערות, 1936

פקודת היערות מקנה סמכויות לשר החקלאות – בדומה לסמכויות המוקנות לשר לאיכות הסביבה בחוקים המגינים על ערכי-טבע – להכריז על הגנת עץ או על הגנת יער וכך להגן על שטח נרחב מפני הריסה או בנייה<sup>157</sup>. פקודת היערות מגוננת על יערות ואילנות גם

פגיעה בבית הגידול שלו. הצבי הישראלי הוא גם ערך טבע מוגן מכוח אכרזת גנים לאומיים ושמורות טבע (ערכי טבע מוגנים), התש"ט-1979, וגם חיית בר מוגנת מכוח חוק הגנת חיית הבר, התש"ו-1955. להבדיל מבעלי חיים כגון הכלב והחתול, המחוקק מצא לנכון להעניק לצבי הישראלי, כחיית בר, מעמד משפטי וזאת כדי להגן עליו בשל חשש להכחדתו. תוך מודעות לגורלם אם תאושר התכנית ואם יפותח מצפה נפתוח, טענו העותרים בהתנגדותיהם בשם הצבאים חסרי הקול. דא עקא, למרות טענותיהם, ולמרות המעמד המשפטי המוגן של הצבי הישראלי על פי שני החוקים הנ"ל, המשיבים לא דנו כלל בדבר הפגיעה בצבאים עקב אישור התכנית. לאור התעלמות המשיבים מטענות העותרים 1-5 בעניין, הם החליטו לצרף את הצבי הישראלי כעותר לעתירה". בג"צ 466/05, ריזו, הצבי הישראלי ואח' נ' המועצה הארצית לתכנון ולבנייה ואח'. העתירה הוגשה בינואר 2005 ע"י ב"כ עו"ד ראובן יהושע.

השופט אליקים רובינשטיין הביע דעתו בהחלטה מ-23.2.05, שניתן לעתור בשם הצבי, אך הצבי עצמו אינו יכול להיות עותר: "יש להבחין בין עצם הרעיון הראוי והנכבד של שמירה על בעלי חיים ואי פגיעה בהם, המעוגן בצורות שונות בחקיקה ובפסיקה הישראלית, לבין השאלה אם בעל החיים הוא צד ישיר לעתירה או להליך שיפוטי אחר, שהרי אין בידו – בין השאר – לייפות כוחו של מייצג או להפעיל שיקול דעת כדרך בני אנוש, או (ויימחל לי) לשלם הוצאות העלולות להיפסק אם תידחה העתירה, וכמובן איני מביע דעה בעניין לגופו.

בחוק צער בעלי חיים (הגנה על בעלי חיים), התשנ"ד-1994, נקבעו הוראות באשר להגנה על בעלי חיים, ובין היתר (סעיף 7) נכללו בהן "נאמני בעלי חיים" שתפקידם לסייע בהתחקות אחר עבירות לפי חוק זה, ובסעיף 14 מוקמת קרן למען בעלי חיים לשם חינוך והסברה בתחום פריסתו של החוק. אין מדובר על "זכות עמידה" משפטית לבעלי החיים עצמם".

<sup>157</sup> פקודת היערות, 1936, ס' 3, 14.

בשטח פרטי<sup>158</sup>. הפקודה מציינת במיוחד את עץ הזית ואת עץ החרוב כמוגנים, ומאפשרת לשר החקלאות לקבוע בתקנות רשימת עצים שיהיו מוגנים בישראל<sup>159</sup>. שר החקלאות מימש זכות זו והכריז על רשימה של 66 עצים מוגנים<sup>160</sup>. הפעלות החוק והאכרזה, עשויות להקשות על השימוש בשטחים שעליהם נטועים העצים או למנוע שימוש כזה ולא לאפשר בנייה או פיתוח עירוני, באם הדבר עלול לגרום נזק לעצים השמורים בחוק. החוק נותן כלי יעיל וזריז כדי להגן על אילן או על חורשת-יער ובמקביל לשמור על שטח חקלאי, ללא צורך בתיקוני חקיקה או בתכניות סבוכות.

#### 4. שמירה על אתרים לאומיים, ארכיאולוגים ודתיים

בישראל קיימים חוקים אחדים שמטרתם לשמור על אתר מיוחד, אתר קדוש, אתר היסטורי, אתר לאומי, גן לאומי או שמורת-טבע. ניתן להגן על נוף חקלאי באמצעים עקיפים, גם בעזרת חוקים אלה.

#### חוק גנים לאומיים, שמורות-טבע, אתרים לאומיים ואתרי-הנצחה, תשנ"ח-1998

חוק זה מיועד להגן על ערכי-טבע, אתרים בעלי חשיבות לאומית, אתרי-הנצחה ואתרים לאומיים, לטובת הציבור<sup>161</sup>. החוק נותן לשרים שונים את הסמכות לשמור על אזורים ואתרים. שר הפנים, בהתייעצות עם השר לאיכות הסביבה, רשאי להכריז כי שטח הוא גן לאומי או שמורת-טבע<sup>162</sup>. שר רשאי גם להכריז על אתר לאומי ואתרי-הנצחה, ולקבוע את גבולותיהם<sup>163</sup>. שר הביטחון רשאי להכריז כי שטח הוא אתרי-הנצחה ממלכתי<sup>164</sup>. ניתן

<sup>158</sup> פקודת היערות, ס' 3. בע"פ 798/79 יוסף כהן נ' מדינת-ישראל, דן בית המשפט העליון בכריתת עצי איקליפטוס שצמחו על קרקע פרטית. ביהמ"ש קבע: "הקשיים האובייקטיביים הכרוכים בגידולו של אילן בארצנו שאיננה ברוכת מים יש בהם כדי להסביר את הצורך בהגנה המיוחדת על אילנות מסוגים מוגדרים, בין אם הם נטועים או גדלים ברשות הפרט ובין אם הם גדלים ברשות הרבים".

<sup>159</sup> פקודת היערות, ס' 14, 15.

<sup>160</sup> צו היערות (אכרזה על אילנות מוגנים) (מס' 2), תשנ"ז-1997.

<sup>161</sup> חוק גנים לאומיים, ס' 6.

<sup>162</sup> חוק גנים לאומיים, ס' 22.

<sup>163</sup> חוק גנים לאומיים, ס' 38, 47.

<sup>164</sup> חוק גנים לאומיים, ס' 45.

לבקש מהשר המתאים לקבוע שטח כשמורת-טבע, אתר לאומי, אתר-הנצחה, או אתר-הנצחה ממלכתי. שטח שיוכרז כשמורת-טבע ישמור על הנוף הטבעי – נוף הקרוב יותר לנוף חקלאי מאשר לנוף עירוני. ישנם גם אתרים לאומיים ואתרי-הנצחה הנמצאים באזורים חקלאיים. על-ידי הכרזה עליהם ועל השטח סביבם כאתרים שהחוק שומר עליהם, ניתן להשיג שתי מטרות: מצד אחד לשמור על שטח פתוח לעיני הציבור, ומצד שני להגן על אתר היסטורי ולאומי מפני הריסה ולהוסיף למקום כבוד ומעמד<sup>165</sup>.

### **חוק העתיקות, תשל"ח-1978**

לארץ-ישראל יש כידוע היסטוריה עשירה ומורשת עתיקה. החוק, שנועד לשמור על מורשתה של הארץ, אוסר על פעולות רבות בתוך אתר-עתיקות, לרבות בנייה, סלילה, כרייה, וחציבה<sup>166</sup>. על כל אדם מוטלת החובה להודיע למנהל רשות העתיקות על גילויין של עתיקות<sup>167</sup>. החוק אף מאפשר הכרזה על שטח על-מנת להגן על אתר עתיק<sup>168</sup>, ואוסר על הקמת בניינים וקירות בשטח הגובל. באמצעות חוק העתיקות ניתן לשמור על השטח החקלאי, אם הוא מצוי באתר-עתיקות או אזורים סמוכים.

### **חוק השמירה על מקומות קדושים, תשכ"ז-1967**

חוק השמירה על מקומות קדושים מאפשר לשר הדתות להכריז על אתר קדוש גם באזור חקלאי ולהבטיח את הגישה אליו<sup>169</sup>. החוק מחמיר מאוד בעניין חילול מקום קדוש או פגיעה בו בכל דרך אחרת<sup>170</sup>. שמירת השטח שמסביב לאתר קדוש, או הפיכתו לאדמה חקלאית, ישמרו על האתר במובנים אחדים. בדומה לאפשרות שבחוק העתיקות ובחוק הגנים הלאומיים, יסייע החוק בשימור המקום באופן פיזי. החוק מחייב שמירה על מקום קדוש מפני כל פגיעה ברגשותיהם של בני הדתות – מה שיכול לכלול גם הגנה מרעש או

<sup>165</sup> לדוגמא, אחוזת דוברובין באזור עמק החולה. זוהי חווה חקלאית היסטורית המשמשת אתר מבקרים מצד אחד, ושומרת על נוף חקלאי מצד שני. החווה ממחישה חיי יום-יום בחצר איכרים טיפוסית מראשית המאה ה-20 בארץ-ישראל, וגם מספרת את סיפורם של ראשוני המתישבים בעמק החולה.

<sup>166</sup> חוק העתיקות, ס' 9.

<sup>167</sup> חוק העתיקות, ס' 3.

<sup>168</sup> חוק העתיקות, ס' 28, 29.

<sup>169</sup> חוק השמירה על המקומות הקדושים, ס' 1.

<sup>170</sup> ס' 2 לחוק השמירה על המקומות הקדושים קובע שדין מחלל מקום קדוש – שבע שנות מאסר.

מהפרה אחרת של הפרטיות, או של תחושת הקדושה של המבקרים והמתפללים. לפיכך, שימוש בחוק יכול למנוע בנייה וסלילה, הן עקב ההפרעות שייגרמו בעת הביצוע והן עקב הפגיעה הקבועה שתגרם מהשימוש המיועד בשטח שנבנה. הפיכת השטח סביב המקום הקדוש לשטח חקלאי, תשמור על האתר עצמו, תמנע פגיעה ברגשות המאמינים ותיצור שטח פתוח של נוף חקלאי.

## 5. שמירה על נופים

יחד עם השמירה הטריטוריאלית על הנוף החקלאי, חשוב לשמור גם על מראה הנוף. להשגת מטרה זו ניתן לפנות לחוקים אחדים:

### חוק הדרכים (שילוט), תשכ"ו-1966

החוק מטיל איסורים על התקנת שלטים בדרך בין-עירונית. אכיפה או לחץ על הרשויות המוסמכות להפעלתו או לאכיפתו של חוק זה, יתרמו לשמירת הנוף החקלאי בצדי הדרכים.

### תקנות בריאות העם (מניעת מפגעים) (פינוי יריעות פלסטיק), תשנ"ג-1993

החקלאות המודרנית עושה שימוש רב ביריעות פלסטיק כדי לשמור על לחות וחום. חלק מיריעות אלו אינן מתכלות בקצב ראוי. שימוש נכון בהן מחייב איסוף היריעות בתום השימוש ופינוין לאתר לסילוק פסולת או למפעל מחזור. אכיפה או לחץ על הרשויות המוסמכות, ישמרו על הנוף החקלאי ממפגע נופי זה, ומפגיעה בקרקע החקלאית עצמה<sup>171</sup>.

### חוק שמירת הניקיון, תשמ"ד-1984

החוק אוסר לכלוך והשלכת פסולת ברשות הרבים, או מרשות הרבים אל רשות היחיד. החוק מאפשר לשר לאיכות הסביבה או לראש רשות מקומית, למנות כל אדם להיות נאמן ניקיון, שתפקידו לדווח על מפרי החוק<sup>172</sup>. בעזרת חוק זה ניתן למנוע זיהום הנוף ולשמור על המראה הירוק והנקי.

<sup>171</sup> תקנות בריאות העם (מניעת מפגעים) (פינוי יריעות פלסטיק), ס' 2.

<sup>172</sup> חוק שמירת הניקיון, ס' 12.



## חוק הרשויות המקומיות (שימוש ארעי במגרשים ריקים), תשמ"ז-1987

במקרים רבים גורמים המגרשים הריקים והלא-מטופלים לפגיעה בנוף. חוק זה מאפשר לרשות מקומית לצוות כי במגרש כזה יינקטו פעולות לגינון זמני<sup>173</sup>. בעל המגרש חייב לקבל את החלטת הרשות ולהימנע מלגרום נזק, ישיר או עקיף, לכל מה שנשתל או נעשה על-פי צו הגינון<sup>174</sup>. מתן צו לשימוש ולביצוע אינם מקנים לרשות או לציבור זכויות כלשהן במגרש הריק. תוקפו של צו לשימוש ארעי הוא לחמש שנים. החוק מיועד לאזורים "מאוכלסים" ואינו חל על שטחים המיועדים ע"פ תכנית למטרה חקלאית. הנטייה הגוברת לאורבניזציה של השוליים הלאומיים (פריפריה), מאפשרת לסווג אזורים רבים בישראל כאזורים "מאוכלסים".

**הצעה:** ניתן לפנות אל הרשות המקומית, להצביע על מגרש שאינו מטופל ולבקש מהרשות שתבצע בו עבודות גינון. לחלופין, ניתן להתנדב לטפל בשטחים, כדי לגדל בהם צמחי-נוי או גידולים חקלאיים<sup>175</sup>.

## 6. אזור-חיץ

### חוק התכנון והבנייה, תשכ"ה-1965

בישראל קיימים אזורי-חיץ רבים, לא בהכרח על-פי חקיקה אלא על-פי תכנית. לפי חוק התכנון והבנייה, ניתן לשמור על אזור-חיץ בין אזור רגיש לרעש ולזיהום לבין מקור הרעש והזיהום<sup>176</sup>. כך גם לגבי ההפרדה בין אזורים שבהם קיים סיכון, לבין אזורי-מגורים. דוגמא בולטת לכך היא התכנית להגנה מרעש של נמל תעופה בן-גוריון הקובעת אזורי-

<sup>173</sup> חוק הרשויות המקומיות (שימוש ארעי במגרשים ריקים), ס' 2.

<sup>174</sup> חוק הרשויות המקומיות (שימוש ארעי במגרשים ריקים), ס' 3.

<sup>175</sup> תוך כתיבת דברים אלה פורסמה כתבה המצביעה על יישום הרעיון:

אשכנזי אבי, "למסירה: 100 מ"ר גינה, לצורך גידול פרי וירק – עיריית ראשון לציון מציעה לתושבים: חלקה בגינת ירק במרכז העיר – בחינם. עשרות חקלאים בפותנציה כבר נרשמו לפרוייקט", **מעריב**, 10.12.04, עמ' 13.

"העירייה התחילה להכשיר שטח אדמה, שמשתרע על פני כמה עשרות דונמים במרכז העיר, בצידי כביש אשדוד-תל-אביב לא הרחק מאחד הקניונים. השטח חולק לחלקות בגודל 100 מטר רבוע, וסביב כל אחת מהן הוקמה גדר. "אנחנו מתכוונים להחכיר את האדמה בחינם. התושבים יידרשו רק לשלם סכום של כ-130 ש"ח כדמי תחזוקה לכל חלקה", סיפרו בעירייה...".

<sup>176</sup> חוק התכנון והבנייה, בין היתר – ס' 49, 61, 63.

חיץ, שמטרתם למנוע בנייה סמוכה מדי למסלולי נחיתה והמראה<sup>177,178</sup>. התכנית המאושרת מתירה פעולות חקלאיות, כי הרעש אינו מפריע לפעילות זו, בניגוד להפרעה הנגרמת לאזורי-מגורים. באמצעות תכנית זו ותכניות דומות לה, ניתן להרחיב שטחים חקלאיים ולמנוע בנייה קרובה, באצטלה של הגנה על תושבים מרעש מטוסים<sup>179</sup>.

### חוק הניקוז וההגנה מפני שיטפונות, תשי"ח-1957

מאז נחקק, חוק זה הוא אחד הכלים החשובים ביותר במדינת-ישראל להגנה עקיפה על שטחים פתוחים. בחוק נקבע שעל רשויות-ניקוז להגן על שטחים מפני שיטפונות וסחף-קרקע<sup>180</sup>. הדרך לעשות זאת היא באמצעות מפעל להגנה על מקור מים עלי (מפעל ניקוז), שיוקם על-פי תכנית שמכינה רשות-ניקוז<sup>181</sup>. הכנה ואישור של תכנית מפעל ניקוז אינה דורשת חקיקה מיוחדת אלא החלטה של רשות הניקוז עצמה. חייבים לפרסם את התכנית לפני אישורה, וכל המעוניין רשאי לעיין בה ולהגיש התנגדות<sup>182</sup>. מכאן עולה שכל בעל-עניין יכול לבקש שינוי בתכנית.

כדי לסייע בהשתלטות על שיטפונות, מוקצים בתכנית שטחים מסביב לנחלים כפשט-הצפה, לקליטת מים העולים על גדותיו של נחל בעת שיטפון. קיימת עדיפות להיותם של שטחים אלה שטחים חקלאיים, מאחר שהנזק הצפוי לשטח חקלאי המוצף במים הוא קטן מהנזק הצפוי לשטח בנוי. ככול שהאזורים באגן הניקוז הרחב של הנחלים והערוצים בנויים וסלולים יותר, כן תגדלנה כמויות המים שלא ייספגו באדמה, זרימת המים תהיה מהירה יותר, ועקב כך תגבר גם עוצמת השיטפונות<sup>183</sup>. הרחבת שטחים חקלאיים רבים לצורך שימוש כפשט-הצפה, ממוזערת נזק שמקורו בשיטפונות.

<sup>177</sup> תמ"א 2/4, תמ"א א/2/4, ותמ"א 15.

<sup>178</sup> לעניין זה: ע"א 4040/80 בני-עטרות, מושב עובדים נ' מדינת-ישראל, פ"ד לח(4), 30.

<sup>179</sup> בנושא רעש בכלל המפריע באזור מגורים, קיימים פסקי דין לא מעטים מזה שנים רבות. לדוגמא, ע"א 436/60 מאיר עזרי ו-3 אחרים נ' ויקטור קליין ו-4 אח', פ"ד ט"ו 1177.

<sup>180</sup> חוק הניקוז, ס' 12.

<sup>181</sup> חוק הניקוז, ס' 17.

<sup>182</sup> חוק הניקוז, ס' 19-20.

<sup>183</sup> לדוגמא, רוזנטל מ', "שימור נגר במערכות ניקוז עירוניות", הנדסת מים נוזלים והשקיה, גל' 30, מארס-אפריל 2004, עמ' 32.

נקל לשכנע יזם של תכנית או מוסד-תכנון, שאם השטח לא יישמר כקרקע חקלאית, קיים חשש שמי שיבנה עליו יתבע את הרשות שאישרה את שינוי הייעוד של הקרקע<sup>184</sup>. האיום של תביעות עקב נזקי שיטפונות הוא מוחשי, והוא עשוי לשמש באזורים רבים לשמירה והגנה על קרקע חקלאית מפני בינוי.

**הצעה:** יש לפעול בשני מישורים במקביל. במישור האחד, יש לשכנע את מוסדות המדינה, לרבות משרד האוצר, בדבר החשיבות במניעת בנייה על פשטי-הצפה, כדי לחסוך למדינה כסף עקב אפשרות סבירה של תביעות בגין נזקי שיטפונות.

במישור השני, יש להביא למודעותם של הארגונים הירוקים את חשיבות פשטי הצפה כאזורי הגנה מפני שיטפונות, באמצעות שמירתם כשטחי קרקע חקלאית, כדרך עקיפה ויעילה למנוע הפיכת קרקע חקלאית לקרקע לבנייה.

חוק הניקוז קובע כי רצועות-מגן הן: "רצועות קרקע לאורכן של שתי גדות עורק". לשר החקלאות הסמכות להגדיר רצועות-מגן, אם הן לא נקבעו בתכניות<sup>185</sup>. לרוחבן של רצועות המגן יש גם ערכים של ברירת מחדל, אם לא נקבע אחרת<sup>186</sup>. ברצועות המגן חלות מגבלות על בנייה, וסביר אפוא, שהן ייוותרו כשטחים פתוחים או חקלאיים<sup>187</sup>.

**הצעה:** לפעול אצל שר החקלאות על-מנת שיכריז, כסמכותו בחוק, על רצועות-מגן רחבות ככול האפשר, משני צדי הערוצים, על-מנת למנוע כל בנייה או פגיעה בשטחים הפתוחים.

<sup>184</sup> השיטפונות בחורף 1991/2 הביאו לגל תביעות עקב נזקי רכוש בשטחים בנויים, בהיקף של מאות מיליוני ש"ח. כך, לדוגמא, הוגשו נגד רשות נחל הירקון (וואח"י) תביעות עקב נזקי שיטפונות החורף האמור, כמו: ת"א 1546/92 (ת"א) ראוניונה אדריאטיקה ו-5 חברות ביטוח אחי, ת"א 438/96 (ת"א) מנורה חברה לביטוח, ת"א 2071/98 (ת"א) ציון חברה לביטוח, ת"א 3372/98 (ת"א) כלל חברה לביטוח, ת"א 3404/98 (ת"א) הסנה חברה לביטוח, ת"א 3365/98 3366/98 (ת"א) שילוח חברה לביטוח, ת"א 44180 (שלום ת"א) ציון חברה לביטוח, ועוד.

<sup>185</sup> חוק הניקוז, ס' 6. "קביעת רצועות מגן על-ידי שר החקלאות – לא נקבעו לעורק פלוני רצועות מגן בתכנית לפי סעיף 18, רשאי שר החקלאות לקבען".

<sup>186</sup> "(1) שרוחבן של שתי רצועות המגן יחד לא יעלה על מחצית רוחבו של העורק כשהוא נמדד בין דפנות אפיקו;

(2) שאם מכוח ההגבלה שבפסקה (1) היה רוחבה של אחת משתי רצועות המגן פחות מחמישה מטר, רשאי שר החקלאות לקבוע לאחת מהן רוחב גדול יותר, שלא יעלה על חמישה מטר".

<sup>187</sup> לעניין מגבלות הבנייה, ראה את ס' 5 לחוק הניקוז, אשר קובע: "לא יקים אדם מבנה ולא יתקין

## חוק למניעת מפגעים, תשכ"א-1961

החוק למניעת מפגעים אוסר על גרימת רעש, ריח, או זיהום אוויר חזק או בלתי-סביר, אם הוא מפריע או עלול להפריע לאחרים<sup>188</sup>. אחת הדרכים למניעת מפגעים אלה יכולה להיות הקמת מחסום או אזור-חיץ, שימנע מהם מלחרוג אל מחוץ לשטח גורם המפגע. שטח חקלאי או שטח מיוער, יכולים להוות מחסום יעיל. לעתים ניתן לפעול באמצעות החוק לבניית מחסום התואם מטרות של שמירה על שטח חקלאי פתוח, זאת במקום לבנות מחיצות, דוגמת חומות גבוהות העלולות לפגוע בנוף או באיכות החיים של התושבים. בדרך דומה ניתן אף לפעול מכוחן של התקנות למניעת מפגעים<sup>189</sup>.

מתקן, בעורק, מעליו או ברצועת המגן... אלא בהיתר מאת הנציב ובהתאם לתנאי ההיתר".  
ההגבלות על הבנייה בתחום תכנית הניקוז מתחילות עם פרסומה של התכנית, כקבוע בס' 26 לחוק הניקוז:  
"משנתפרסמה הודעה על הנחת תכנית... יהיו הקמת בניינים והגדלתם... מותרות בהיתר הנציב...".

<sup>188</sup> חוק למניעת מפגעים, ס' 2-4.

<sup>189</sup> לדוגמא,

**תקנות למניעת מפגעים (מניעת זיהום אוויר וריח בלתי-סבירים מאתרים לסילוק פסולת), תש"ן-1990.**

ס' 3(א) קובע: " מפעיל אתר לסילוק פסולת יתחזק את האתר ויפעילו באופן שימנע זיהום אוויר וריח בלתי-סבירים מהאתר וינקוט אמצעים הדרושים לפי תקנות אלה, למניעת זיהום אוויר וריח בלתי-סבירים." אזורי-חיץ סביב אתר פסולת יעזרו למנוע זיהום יציאת אוויר וריח מהאתר. אזורים כאלה יכולים לשמש אדמה חקלאית עם נוף חקלאי.

**תקנות למניעת מפגעים (מניעת רעש), תשנ"ג-1992.**

תקנות אלו אוסרות על גרימת רעש חזק בשעות מסוימות ובמקומות מסוימים, כמו:

1. מרכב מנועי (ס' 2),
  2. באמצעות מכשירי קול כמו כלי נגינה, מקלט רדיו, ומגביר קול (ס' 3).
  3. הפעלת מכונות (ס' 5).
  4. רעש מזגנים ומדחסים (ס' 11-12).
- כמובן שכול שהרעש מרוחק, תפחת החריגה מהתקנות. לכן רצוי לשמור אזורי-חיץ חקלאיים, מכבישים, מפעלים וגורמי-רעש אחרים.

**תקנות למניעת מפגעים (מניעת זיהום אוויר ורעש ממחצבה), תשנ"ח-1998.**

כנ"ל הותרת שטחים עם נוף חקלאי, כאזורי-חיץ סביב מחצבות –

ס' 8: " (א) מפעיל מחצבה ינקוט צעדים למניעת רעש בלתי סביר כתוצאה מעבודת המחצבה, לרבות צעדים תפעוליים וטכנולוגיים הנדרשים כדי שהמחצבה ומתקניה לא יגרמו לרעש בלתי סביר כמשמעותו בתקנות למניעת מפגעים (רעש בלתי סביר), תש"ן-1990. (ב) מפעיל מחצבה ינקוט צעדים למניעת זעזועי קרקע כתוצאה מפיצוץ...".

### **תקנות חומרי-נפץ (מסחר, העברה, ייצור, החסנה ושימוש), תשנ"ד-1994**

אזורי-חיץ פתוחים יכולים לשמש גם לשמירה על בטיחות הציבור. לדוגמא: תקנות חומרי-נפץ קובעות מרחקים בין מחסנים לחומרי-נפץ ולחנקת אמוניום, לבין מבנים שאנשים נוהגים להימצא בהם – כבישים, דרכים ומסילות-ברזל. מרחקים אלה יכולים להישמר ע"י הותרת שטחים חקלאיים, מה שישמור על שטח פתוח מסביב למתקנים מסוכנים וגם ישמור על שטחי הנוף החקלאי.

## **7. הגנה על חוף הים**

מלבד חוק התכנון והבנייה ותמ"א 13<sup>190</sup>, ישנם חוקים נוספים שבאמצעותם ניתן לשמור על החופים עבור הדורות הבאים.

### **חוק איסור נהיגה ברכב בחוף הים, תשנ"ז-1997**

החוק אוסר על נהיגה בחוף הים ומגדיר את חוף הים כרצועת קרקע ברוחב 100 מטרים לאורך הים, מנקודת גאות המים שבחוף, למעט דרכים שהוסדרו על-פי חיקוק ותחומים שהוכרזו נמל לפי פקודת הנמלים וחניונים. אכיפת איסור הנהיגה תתרום גם להפחתת הפגיעה בשטחים הסמוכים. יש לעמוד על אכיפת החוק ע"י הרשויות, בכל מקום שבקרבתו מצוי גם שטח חקלאי.

### **חוק שמירת הסביבה החופית, תשס"ד-2004<sup>191</sup>**

חוק זה חורג ממסגרת החוקים הבלתי-ייעודיים שבהם עוסק המאמר, והוא מובא כאן רק כדוגמא נדירה לחוק ישראלי ייעודי לשמירה על שטח פתוח. יש ללמוד מהחוק ומאופן יישומו, גם לגבי האפשרויות לחוקים ייעודיים עתידיים, שיאפשרו הגנה ישירה על השטחים הפתוחים האחרים.

<sup>190</sup> תכנית מתאר ארצית 13, הקובעת את ייעודי הקרקע בחופי המדינה. ס' 12 אוסר בנייה בטווח של 100 מטר מקו המים.

<sup>191</sup> חוק שמירת הסביבה החופית מהווה אמנם חקיקה ייעודית להגנה על שטחים פתוחים, אך ראינו מקום להזכירו במחקר זה, נוכח ההסדרים הכוללניים והמשמעותיים המצויים בו, ולאור התועלות הפוטנציאליות הגלומות בחוק זה.

מטרת החוק היא להגן על השטחים הפתוחים של הסביבה החופית ואוצרותיה הטבעיים, לשקמם ולשמרם כמשאב-טבע בעל ערך ייחודי ולצמצם את הפגיעה בהם, תוך ראיית העקרונות של הפיתוח והשימוש בני הקיימא<sup>192</sup>. הסביבה החופית היבשתית המוגנת בחוק היא רצועה בת 300 מטרים הנמדדת מקו החוף של הים התיכון לכיוון היבשה, ובה כלולים גם פני הקרקע ותת הקרקע<sup>193</sup>. החוק אוסר באופן כללי את הפגיעה בסביבה החופית<sup>194</sup>, למעט על-פי רישיון, וגם אז יש לצמצם את הפגיעה ככול הניתן<sup>195</sup>. החוק קובע כי תחום חוף הים יהא פתוח להליכה רגלית לכל אורכו וכי לציבור תהא זכות מעבר חופשי בו, בכפוף להקמת מכשולים ע"פ תכנית או היתר<sup>196</sup>.

החוק מעניק יכולות להגן על רצועת חוף נכבדת, לרבות שטחים פתוחים וחקלאיים, אם הם מצויים במתחם זה. ההגדרה המרחיבה בחוק לפגיעה בסביבה החופית, עשויה לסייע להגנה על שטחים אלה.

עם זאת, קיימים בחוק מנגנונים המאפשרים פגיעה בסביבה החופית עקב פרשנות, מהיעדר החלטיות או הגדרה חד-משמעית, ע"פ רישיון או על-פי דין. קו החוף של הים נמצא היום מתחת למים, והוא אינו מוגדר באופן ודאי. עובדה זו פותחת פתח לקשיים מעשיים ביישום החוק. רוב ההוראות הביצועיות של החוק חלות רק ברצועה שרוחבה 100 מטר מקו הים. החוק אינו קובע כללים אובייקטיביים להגבלת הפיתוח והבנייה בחוף הים, אלא מקים ועדה מיוחדת שתהא מוסמכת לאשר או לדחות כל תכנית בתחום חוף הים. סמכותה של הוועדה תחול על רצועה שרוחבה 300 מטר מקו חוף הים, וליד הוועדה תפעל תת-ועדה אשר תחליט אם יש להתערב בתכניות. לאור הסדר משפטי זה, יש מקום להמליץ לגופים הירוקים לבצע מעקף שוטף אחר כל התכניות הנמצאות במוסדות התכנון והבנייה וכל תכנית המתייחסת לתחום חוף הים או האמורה להשפיע על הסביבה החופית, ולדרוש מתת-הוועדה לדון בתכנית. יש להפעיל לחצים לנקיטת מדיניות זהירה ומוגבלת במתן ההיתרים לפגיעה בסביבה החופית, תוך שמירה דקדקנית על העיקרון הקבוע בחוק, לפיו הפגיעה צריכה להיות מצומצמת ככול הניתן.

<sup>192</sup> חוק שמירת הסביבה החופית, ס' 1.

<sup>193</sup> חוק שמירת הסביבה החופית, ס' 2.

<sup>194</sup> חוק שמירת הסביבה החופית, ס' 4.

<sup>195</sup> חוק שמירת הסביבה החופית, ס' 3.

<sup>196</sup> חוק שמירת הסביבה החופית, ס' 5.

### חוק המקרקעין, תשכ"ט-1969

חוק המקרקעין קובע שמקרקעין מסוימים, המוגדרים חיוניים, יישמרו לטובת הציבור ויזכו למעמד מיוחד של "מקרקעי ייעוד". מקרקעין כאלה הם, לדוגמה, שפת הים, נהרות, נחלים, תעלות וגדותיהן וכן סוגים אחרים של מקרקעי ציבור שנקבעו בתקנות, באישור ועדת הכלכלה של הכנסת<sup>197</sup>. כדי לשנות את ייעודן של קרקעות אלו, נדרש אישורה של הממשלה או של השר הממונה, אלא אם המקרקעין לא נועדו לשמש כמקרקעי-ייעוד בתכנית שאושרה סופית לפי חוק התכנון והבנייה, תשכ"ה-1965, או בתכנית שאושרה סופית לפי חוק רישום שיכונים ציבוריים (הוראת שעה), תשכ"ד-1964<sup>198</sup>.

**הצעה:** למפות את "מקרקעי הייעוד" שבהם או בקרבתם קיימים נופים חקלאיים, ולעמוד על אכיפת חוק המקרקעין בכל עת שקיים חשש שהייעוד עלול להשתנות בפועל, ללא האישורים הנדרשים. ניתן ללחוץ להרחבה של שטחי "מקרקעי-ייעוד", בכל מקום שניתן להגן בעזרתם על שטח חקלאי.

### 8. אדמה חקלאית כאתר לפסולת נוזלית ומוצקה

החקלאות המתקדמת בישראל והמחסור במים, הם בין הגורמים העיקריים לניצולם של מי-ביוב ומי-שופכין. מים אלה עוברים טיפול עד להפיכתם למי-קולחין, לפי סטנדרטים על-פי דין, לצורך שימוש כמי-השקיה.

### פקודת בריאות העם, 1940

פקודת בריאות העם יכולה לשמש מנוף לקביעת כללים לטיהור שפכים הנדרשים לשימוש בחקלאות, שבעקבותיהם תוכן תכנית מתאר ארצית למים ולביוב<sup>199</sup>. טיהור השפכים דורש שטחים פתוחים או חקלאיים, להקמת מתקני הטיפול והאיגום והרחקתם ממרכזים בנויים. ככול שגובר המחסור במים, מסתמנות מגמות של החמרת הסטנדרטים של תקני הקולחין ושל הגדלת מספרם או גודלם של מתקני הטיפול. הצורך לקלוט את הכמויות

<sup>197</sup> חוק המקרקעין, סי' 107.

<sup>198</sup> חוק המקרקעין, סי' 110.

<sup>199</sup> סי' 65 לפקודת הבריאות – "שר הבריאות, בהתייעצות עם שר החקלאות, רשאי לקבוע כללים לטיהור מי השופכין המיועדים להשקיה או למטרה כלכלית אחרת...".

הגדלות של מי-קולחין אלה, מהווה סיבה תכנונית נוספת לשמירה על שטחים חקלאיים, במיוחד באזור מרכז הארץ.

ניתן ללמוד מהממצא האירופי, לפיו פיזור הפסולת באדמה החקלאית היא הדרך העדיפה לסילוק בוצת שפכים<sup>200</sup>. באמצעות פקודת בריאות העם, אפשר לקבוע הנחיות דומות לאלו הנהוגות באירופה, שישמרו אדמות לסילוק בוצה, ובאותה עת יודאו שלא ייגרם נזק לאדמה, למי התהום ולסביבה.

## 9. חוקים התלויים באזור גיאוגרפי מוגדר

### חוק רשויות נחלים ומעינות, תשכ"ה-1965

החוק נותן לשר לאיכות הסביבה את הזכות להקים רשות-נחל לנחל או למעיין פלוני<sup>201</sup>. השר הכריז בצווים על שתי רשויות נחל: רשות נחל הירקון<sup>202</sup> ורשות נחל הקישון<sup>203</sup>. אחת המטרות של רשות הנחל היא שמירת הנוף ומתנות הטבע לאורך הנחל בשתי גדותיו או מסביב למעיין<sup>204</sup>. עמידה על ביצוע המוטל על רשויות הנחל, במסגרת שמירת הנוף או הכשרת השטחים – שחלקם חקלאיים – תסייע לשמירתם ולמניעת ההשתלטות עליהם.

החוק מטיל על רשויות הנחל לשמור על מפלס-מים לאורך כל השנה, ולדאוג לניקוז התחום. כדי למלא את תפקידן זה, יש לרשויות הנחל יכולת לפעול לשמירת שטחים

<sup>200</sup> באירופה מצאו שקיימות ארבע דרכים מרכזיות לסילוק הבוצה ממכונני טיהור שפכים: סילוק לאתרי קבורת-פסולת, שריפה, סילוק לים ופיזור באדמה חקלאית. בונטו לי, וגה מי, פפמלטיו לי, "הטיפול בשפכים עירוניים באירופה – ומה על הבוצה?", **מים והשקיה**, גלי 405, יולי 2000, עמ' 7-12, 18.

[http://www.amalnet.k12.il/meida/water/maamar\\_print.asp?code\\_name=A\\_maim0355](http://www.amalnet.k12.il/meida/water/maamar_print.asp?code_name=A_maim0355)

<sup>201</sup> חוק רשויות נחלים ומעינות, ס' 2.

<sup>202</sup> צו רשות נחל הירקון, תשמ"ח-1988.

<sup>203</sup> צו רשויות נחלים ומעינות (רשות נחל הקישון), תשנ"ד-1994.

<sup>204</sup> חוק רשויות נחלים ומעינות, ס' 3:

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

(5) שמירת הנוף ומתנות הטבע לאורך הנחל בשתי גדותיו או מסביב למעיין... והכשרת שטחים אלה לצרכי גנים, נופש, וספורט".



חקלאיים בצדי אזור הנחל, שטחים המתפקדים כפשטי-הצפה, אוגרי-מים, משטחים לחלחול מים וכיו"ב.

### **חוק בית הספר החקלאי מקווה-ישראל, תשל"ו-1976**

בית הספר החקלאי 'מקווה-ישראל' גובל בבניינים הגדולים ובכבישים הרועשים של חולון ותל-אביב. החוק משריין את ייעוד אדמות בית הספר לשימושים חקלאיים בלבד. החוק גם מאפשר לשמור כך על מקרקעין שהועמדו לשימוש בית הספר (בנוסף לאלה המפורטים בחוק). ניתן לדרוש להעמיד שטחים נוספים לשימוש בית הספר ובאותה עת לשמור על הנוף הירוק של המקום. החוק יכול גם לשמש דוגמא להפעלה מתבקשת של סמכויות המחוקקים כלפי מקומות ירוקים אחרים, הנמצאים בסמוך לאזורים אורבאניים.

## **ייצוג ויידוע**

### **צו התכנון והבנייה (קביעת גופים ציבוריים ומקצועיים לעניין הגשת התנגדות לתכנית), תשל"ד-1974**

הצו קובע כי: "הגופים הציבוריים והמקצועיים המפורטים להלן נקבעים בזה לעניין הגשת התנגדות לתכנית מתאר מחוזית, מקומית או מפורטת, שהופקדה ושיש להם עניין ציבורי בה"<sup>205</sup>.

- 205 "1) המחלקה להתיישבות של הסוכנות היהודית לישראל;
- (2) מינהל הפיתוח של קרן קיימת לישראל;
- (3) מועצת גנים לאומיים ושמורות-טבע;
- (4) הרשות לגנים לאומיים;
- (5) הרשות לשמורות-טבע;
- (6) החברה להגנת הטבע;
- (7) המועצה לארץ ישראל יפה;
- (8) אגודת אדריכלי הנוף;
- (9) המועצה הציבורית למניעת רעש וזיהום אוויר בישראל (מלר"ז);
- (10) אגודת האינגינירים והארכיטקטים בישראל;
- (11) אגודת האדריכלים בישראל;
- (12) אגודת הארכיטקטים העצמאית בישראל;
- (13) האגודה הגאוגרפית הישראלית;

**הצעה:** בנסיבות בהן עלולה להיגרם פגיעה בשטח חקלאי, מוצע לפעול במאורגן אצל הגופים הרבים המוסמכים בחוק, או לפחות אצל מי מהם שניתן לשכנעו או לחבור אליו על-מנת לשמור על הנוף החקלאי, במטרה להקים קבוצה של בעלי-עניין או להתנגד בוועדות לפגיעה המתוכננת.

### **חוק ייצוג גופים ציבוריים שעניינם בשמירת איכות הסביבה (תיקוני חקיקה), תשס"ג-2002**

"חוק זה בא להוסיף נציגים של גופים ציבוריים שעניינם בשמירת איכות הסביבה<sup>206</sup> לוועדות שהוקמו על-פי חוק, במטרה לתת דגש בוועדות אלו לשיקולים סביבתיים, וזאת על-מנת להגן ולשמור על איכות נאותה של הסביבה ולמנוע פגיעה בסביבה"<sup>207</sup>.

(14) אדם טבע ודין – אגודה ישראלית להגנת הסביבה;

(15) אתרא קדישא.

(16) התאחדות הקבלנים והבונים

(17) התאחדות התעשיינים".

<sup>206</sup> אדם טבע ודין – אגודה ישראלית להגנת הסביבה; החברה להגנת הטבע; חיים וסביבה – ארגון הגג לשוחרי איכות הסביבה; קרן קיימת לישראל.

<sup>207</sup> וכפי שכתבה עו"ד אור קרסין, מנכ"לית ארגון הגג "חיים וסביבה": "החוק יוצר מהפכה אמיתית בייצוג הציבור והאינטרס הסביבתי בוועדות. בפעם הראשונה נוכל אנו ארגוני הסביבה למנות נציגים לוועדות רבות ומגוונות: החוק מבטיח נציג של ארגוני הסביבה בוועדות הבאות:

1. מועצת מנהל מקרקעי ישראל
  2. ועדות מחוזיות לתכנון ובנייה (לפי חוק התכנון והבנייה)
  3. הודעה לשמירה על קרקע חקלאית ושטחים פתוחים (ולקחש"פ – מכוח חוק התכנון והבנייה)
  4. הודעה למימי חופין (לפי חוק התכנון והבנייה)
  5. מועצת המים ( הפועלת מכח חוק המים)
  6. רשות נחלים ומעיינות (לפי חוק רשויות נחלים ומעיינות)
  7. הוועדה למתן היתרים לזיהום ים (לפי חוק מניעת זיהום ים (הטלת פסולת))
  8. הודעה למתן היתרי זיהום ים (לפי חוק מניעת זיהום היס ממקורות יבשתיים) מועצת אזורים חופשיים לייצור (לפי חוק אזורים חופשיים לייצור)
  9. מועצת הגנים הלאומיים שמורות הטבע והאתריים הלאומיים (לפי חוק גנים לאומיים, שמורות-טבע אתרים לאומיים ואתרי-הנצחה)
  10. מליאת רשות שמורות הטבע והגנים (לפי חוק גנים לאומיים, שמורות-טבע אתרים לאומיים ואתרי-הנצחה)...
- במציאות בה הנושא הסביבתי זוכה להצלחות מועטות, אנו מקווים כי נדע למצות את הפוטנציאל של החוק הזה לעשייה לטובת הסביבה".

**הצעה:** לארגן את פעילות נציגי ה"ירוקים" החברים במגוון הוועדות, על-מנת לסייע להגן על נופים חקלאיים מפני פגיעה בהם.

### **חוק למניעת מפגעים סביבתיים (תביעות אזרחיות), תשנ"ב-1992**

החוק קובע רשימה של גופים, אשר להם עניין בשמירת איכות הסביבה, הרשאים להגיש תובענה לפיו<sup>208</sup>. החוק גם קובע כי עמותה רשומה, שמטרתה העיקרית היא הגנה על איכות הסביבה, רשאית להגיש תובענה, אם לפחות אחד מחבריה היה זכאי לכך<sup>209</sup>.

**הצעה:** לעודד את נציגי הגופים בעלי העניין בשמירה על איכות הסביבה לאתר מפגעים סביבתיים הפוגעים בשטחים ובנופים חקלאיים, ולהגיש בגינם תובענות ע"פ חוק זה.

### **חוק חופש המידע, תשנ"ח-1998**

חוק חופש המידע קובע כי "לכל אזרח או תושב ישראלי, הזכות לקבל מידע מרשות ציבורית בהתאם להוראות חוק זה".

**הצעה:** לנצל זכות זו על-מנת לדרוש ולקבל מהרשויות מידע הנוגע לקרקעות בעלות נוף חקלאי, שטחים חקלאיים אשר קיים לגביהם תכנון לשינוי ייעוד, נתוני אכיפה נגד הפוגעים בנוף החקלאי וכיו"ב. תהא בכך לא רק אספקת מידע, אלא גם יסוד של הפגנה כלפי הרשויות, למען ידעו כי יש מי מתעניין בנושא ומבקר את האכיפה והביצוע.

<sup>208</sup> הגופים הרשאים להגיש תובענה ע"פ ס' 6(א) והתוספת לחוק למניעת מפגעים סביבתיים הם:

המועצה לגנים לאומיים, שמורות-טבע ואתרים לאומיים,  
רשות הגנים הלאומיים,  
רשות שמורות הטבע,  
החברה להגנת הטבע,  
המועצה לארץ ישראל יפה,  
המועצה הציבורית למניעת רעש וזיהום אוויר בישראל,  
אדם טבע ודין – אגודה ישראלית להגנת הסביבה.  
קרן קיימת לישראל.

<sup>209</sup> ס' 6(ג) לחוק למניעת מפגעים סביבתיים.

## סיכום

המחקרים מראים כי הכלים הרבים הקיימים בארץ ובעולם אינם מביאים לתוצאות המקוות בתחום ההגנה על שטחים חקלאיים. מחקר זה נועד לתת כלים נוספים, זמינים, אם כי אולי בלתי-מקובלים, כדי להגן על השטחים והנוף החקלאי בדרכים שלא ננקטו עד כה בדרך-כלל.

המחקר מביא, בין השאר, סקירה מפורטת של חקיקה הקיימת בישראל ושל רעיונות משפטיים ומנהליים, מנותחים ומובהרים. דברי החקיקה המובאים במחקר הנוכחי לא שימשו עד כה לשמירה על הנוף החקלאי, אך נמצא כי טמון בהם הפוטנציאל לסייע למטרה זו ולשמש כלי-עזר נוסף וחשוב בידי מדינאים, משפטנים ובעלי-עניין בהגנה על הנוף החקלאי ועל השטחים הפתוחים בישראל.

בנוסף, הובאו במאמר דוגמאות של מצב משפטי מינהלי מהעולם, מהן ניתן להשליך על פעילויות הניתנות ליישום בישראל, תוך הצבעה על רעיונות או על דרכים אפשריות לשמירה על שטחי הנוף החקלאי בישראל.

התוצאה מאפשרת למעוניינים בכך, נגישות רבה יותר לפעולה משפטית או מינהלית, שמטרתה הגנה על שטחי הנוף החקלאי בישראל. גופים פרטיים כמו ארגונים ירוקים, חקלאים, תושבי-אזור, עמותות למען הסביבה וכד', יוכלו למצוא במאמר זה 'מנוף רעיוני' וחיזוק לפעילותם, שבהיעדר תמיכה חקיקתית בארץ או דוגמאות מהעולם, ייתכן שלא היו פותחים בה כלל ועיקר.

מדובר בגישה חדשנית ומעניינת, שלא נוסתה עד כה בְּתחום. ההצלחה הלא-מספקת של הדרכים האחרות, והנחיצות הגוברת בשמירת הנוף והשטחים החקלאיים הפתוחים, מחייבות פתיחות לדרכים ראשוניות וחדשות ומתן הזדמנות לרעיונות יצירתיים, כמתואר כאן.

לדוגמא, אם הגופים הירוקים יבינו את משמעויותיהן של התוצאות וההצעות המפורסמות במאמר זה וישתמשו בחקיקה עקיפה להגנה על שטחים פתוחים – הם לא ימצאו עצמם שוב בעמדות ההגנה המסורתיות על שרידיהם האחרונים של השטחים הפתוחים, אלא יוכלו לחבור אל גופים חזקים יותר, אשר להם משימות לאומיות אחרות, ואל הכוחות שמעניק להם הדין, כגון רשויות-ניקוז, רשות העתיקות ועוד. כך יוכלו "הירוקים" – במקום "להילחם נגד" – להשתתף במאבק **בעד** פשטי-הצפה, בעד אזורי-מגן, בעד אזורי-חיץ וכו' – תוך סיוע לשמירה על שטחי הנוף החקלאי בישראל.