

הסדרה משפטית של השימוש במקורות המים בישראל לצרכי חקלאות מים

(Aquaculture)

מחקר השוואתי והערות על כללי המים (שימוש במים למדגה מתועש)

מאת
ורד דשא

א. מבוא ב. השימוש במקורות מים לאומיים וציבוריים לצרכי חקלאות מים בעולם (1) חקלאות מים בארה"ב (2) חקלאות מים בקנדה (3) חקלאות מים באוסטרליה ; (4) חקלאות מים בטורקיה ; (5) נורווגיה ; (6) בריטניה ; (7) גרמניה ג. הערות סיום.

א. מבוא

רשות המים ביקשה לערוך תיקון לכללי המים בנוגע לשימוש במים למדגה מתועש באופן שיחייב בהיטל הפקה את מגדלי הפורלים אשר עושים שימוש במימי נחל דן¹.

גידול פורלים (להלן גם: "טרוטה") בישראל, נעשה, כבכל העולם, באמצעות הטיית מי הנחל אל אתר הגידול, העברתם דרך בריכות הגידול והשבתם במלואם אל הנחל לאחר תהליך ניקוי וניטור של המים בהתאם לדרישות איכות הסביבה. על פי התיקון המוצע יחויבו המגדלים בעבור כל מ"ק מים, על אף שהלכה למעשה אין מדובר בהפקה והמים מוחזרים במלואם למקור המים.

נקדים אחרית לראשית ונאמר כי התיקון המוצע יוצר הסדר משפטי, אשר על פני הדברים נראה שהוא איננו מקובל בעולם, לכל הפחות במדינות רבות בהן בדקנו את ההסדרים המשפטיים המקבילים, והוא אינו עולה בקנה אחד עם המגמה העולמית לקדם ולעודד את חקלאות המים (Aquaculture) כפי שבאה לביטוי במדיניות הקונגרס האמריקאי, הנציבות האירופית והמחוקקים במדינות העולם השונות.

במצורף למטה מובאת תמצית מחקר השוואתי שערכנו בנושא, אשר בו סקרנו את הרגולציה הנוגעת לגידול סלמון וטרוטה בשורה ארוכה של מדינות מצפון אמריקה, אוסטרליה ומדינות החברות ב-OECD. נציין כי הגישה במדינות אותם בדקנו הינה שככל שמדובר במתקני גידול של חקלאות מים בים הפתוח, באגמים, נחלים או מקורות מים זורמים אחרים, ואשר מאופיינים בצריכת מים שאיננה מכלה את מקור המים, לא נוהגות המדינות לחייב את המגדלים עבור שימוש במים הזורמים. זאת מהטעם שהמים נשמרים או חוזרים לתוך מקור המים. זאת בדומה למשל לתחנות כוח הידרואלקטריות. תחנות אלה, מעצם טיבן, מבוססות על מערכת של מים זורמים שחוזרת לתוך הים ולכן לא מיוחסת להם "משיכת" מים.

בדומה, לא מקובל למשל לחייב עבור שימוש במים במקרה של גידול דגים בכלובים במי הים הפתוח, ואף לא במקרה של גידול דגים ממשפחת הסלמוניים, דוגמת דג הסלמון והטרוטה במי נחלים זורמים.

¹ חוות הדעת נכתבה נכתב עבור רשות המים בתחילת יוני 2013, במסגרת קול קורא להשמיע עמדה בדבר הכוונה לערוך תיקון למחירי המים למדגה מתועש, ראו <http://www.water.gov.il/Hebrew/about-reshut-hamaim/Authority-Board/DocLib2/midge-metoas.pdf>

תחת זאת ההסדר המשפטי המקובל בעולם הינו הרשאה לשימוש בקרקע (שכירות או חכירה) ו"רישיון" מים אשר מאפשר את השימוש במים בכפוף לתשלום שנתי בעבור קבלת הרישיון. יצוין עם זאת כי בשל החשש מהשפעות אקולוגיות, מאופיינת החקיקה הנוגעת לחקלאות מים בעולם ברגולציה ופיקוח אינטנסיבי על איכות המים החוזרים ובדרישות ניטור גבוהות אשר מטרתם לשמור על ניקיון המים מפני מזהמים באופן שלא יפגע במשתמשים נוספים.

במקרה של גידול דגי טרוטה לדוגמא, מוכרת תופעה (למשל בארה"ב, דנמרק ונורווגיה), של ריבוי חוות גידול הממוקמות על גדות הנחל במורד הזרם - אחת אחר השנייה, כאשר המשתמש הראשון ב"תור" מטה את המים לתוך חוות הגידול, מעביר אותם דרך חוות הפורלים שלו ומחזיר אותם - לאחר תהליך סינון וניקוי המוצקים - חזרה אל הנחל באופן שאיכות המים החוזרת תהיה ברמה דומה לזו בה נעשה שימוש מלכתחילה ולא תפגע במשתמש הבא - שאף הוא בעל חווה לגידול טרוטה, אשר עושה שימוש במים בדומה לקודמו, מחזיר אותם לנחל לאחר ניטור וחוזר חלילה. למעשה דוגמא זו ממחישה היטב את העובדה שהטיית המים לחוות הגידול והשבתם חזרה לנחל, איננה פוגעת לא בכמות המים, לא באיכותם, וגם לא בזכות השימוש של האחרים.

העובדה שמדובר בשימוש שאינו מקטין את כמות המים (בים הפתוח או בנחלים); שאינו כרוך בעלויות של הפקה או הוצאות אחרות בהם נושאות רשויות המים, שאינו מונע ממשתמשים אחרים לעשות שימוש במים, והרצון לקדם את ענפי חקלאות המים, מהווים את הרציונאל למדיניות זו.

בישראל לעומת זאת, לא מוסדר הנושא של חקלאות המים באופן סטטוטורי. בפועל קיימים יצרנים המשתמשים במקורות מים של המדינה למטרות של חקלאות מים ע"פ הסדרים ספציפיים אד הוק. בראייה צופה פני עתיד, נראה לנו רצוי להסדיר את הנושא באופן סטטוטורי בדומה למקובל בעולם, שאם לא כן, עשויה רשות המים למצוא את עצמה תועה ותוהה וקובעת הסדרים שונים במקרים דומים (ראו הסיכום לחוות הדעת המצורפת להלן). זאת בין היתר לאור העובדה ששימוש במשאבי המים של המדינה עשוי לייצר כר נרחב למחלוקות, בהיותו נתפס לכאורה כסוג של התעשרות על חשבון נכסי הציבור.

אשר על כן דעתנו היא כי, ראוי היה לאמץ חקיקה המסדירה את נושא חקלאות המים בישראל בהקשר לשימוש בקרקע ובמים ברוח המגמה העולמית. לעניות דעתנו הצנועה ראוי שחקיקה זו תיעשה בתיאום בין משרד החקלאות ביחד עם המשרד למים ואנרגיה, המשרד להגנת הסביבה, ומינהל מקרקעי ישראל. בתוך כך מוצע כי החקיקה תכלול הסדרים של מתן הרשאות לשימוש בקרקע ובמים ותשלום שנתי עבור "הרישיון" כמקובל בעולם, במקביל לאימוץ תקנות סביבתיות של פיקוח ואסדרת איכות המים, ודרישות ניטור לשמירה על ניקיון ואיכות המים החוזרים.

המחקר ההשוואתי שיובא להלן עניינו בהסדרים המשפטיים הנוגעים ל"חקלאות מים" בעולם. במסגרת המחקר בחנו בין היתר את הסדרי החקיקה במדינות שונות בעולם מתוכם מדינות צפון אמריקה, אוסטרליה ומדינות החברות ב-OECD.² מאחר שהעקרונות הם דומים, תינתן להלן סקירה של הסדרי החקיקה בקשר ל"חקלאות מים" בארה"ב, קנדה, אוסטרליה, טורקיה, נורווגיה, בריטניה וגרמניה, בדגש על נושא הגישה לקרקע ולמים והיבטים של הגנה על איכות הסביבה.

² לצורך בחינת המצב המשפטי במדינות בהם השפה המדוברת אינה אנגלית, הסתמכנו על מחקר אשר בוצע על ידי הארגון למזון ולחקלאות של האו"ם (FAO – Food and Agriculture Organization of the United Nation) - מחלקת הדיג וחקלאות המים. המחקר כולל סקירה של החקיקה וההסדרים המשפטיים ב- 54 מדינות והוא ניתן לצפייה בכתובת <http://www.fao.org/fishery/nalo/search/en>

ב. השימוש במקורות מים לאומיים וציבוריים לצרכי חקלאות מים בעולם

גידול בעלי חיים ימיים למטרה של צרכי האדם איננה תופעה של העת החדשה והיא קיימת עוד משחר ההיסטוריה של הציוויליזציה האנושית. בעשורים האחרונים, עם התגברות המודעות לנזקים שבאכילת בשר אדום, ועם ההכרה הולכת וגוברת בתרומתם של דגים לבריאות התזונה, ניכרת עלייה בצריכה של דגים ובעלי חיים ימיים לצרכי מאכל אדם³.

זאת ועוד, במישור הגלובלי החלה חקלאות המים למלא תפקיד מרכזי בעשור האחרון. משבר המזון העולמי, הגידול באוכלוסיית העולם, צמצום משאב הקרקע בשל צרכי עיור, צמצום הדגה הטבעית בשל דיג יתר, והעלייה בצריכת הדגים בעולם מטעמי בריאות, הופכת את חקלאות המים למקור החשוב ביותר באספקת הדגים לאוכלוסיית העולם⁴. בתוך כך נתפסת חקלאות המים כמסייעת לפתרון בעיית המשאבים עימה מתמודד העולם. משום כך אימצו מרבית מדינות העולם מדיניות לעידוד וקידום חקלאות המים.

אחד החששות מחקלאות מים המבוצעת בסמוך לחוף או במקורות מים זורמים הינו מפגיעה במערכת האקולוגית אשר על פניו עשויה להיגרם כתוצאה מחומרי הזנה ומוצקים אחרים בהם נעשה שימוש במהלך הגידול ואשר עשויים לפגוע באיכות המים. לצורך כך הסדירו המחוקקים השונים כללים הנוגעים לשמירה על ניקיון המים ועל איכותם.

במילים אחרות: המדיניות הינה לעודד ולקדם את ענפי חקלאות המים והמדגה המתועש, במקביל לפיקוח ורגולציה לשמירה על איכות המים.

1. חקלאות מים בארה"ב

ברמה הפדראלית, מוסדר נושא חקלאות המים בארה"ב בשורה ארוכה של חוקים אשר העיקרי שבהם הוא National Aquaculture Act of 1980⁵. חוק זה מעגן באופן סטטוטורי את מדיניותו של הקונגרס האמריקאי שהינה לעודד, לקדם ולפתח את חקלאות המים בארה"ב. זאת על מנת לענות לביקוש ההולך והגובר למזונות מים⁶ בקרב הצרכנים האמריקאיים, לספק את צרכי השוק המקומי ולהקטין את התלות בייבוא, אשר משפיעה לרעה על מאזן התשלומים הלאומי ותורמת לחוסר הוודאות באספקת מזונות מים⁷.

³ על עליית הצריכה והביקוש ההולך וגובר של דגים בתזונה בעולם ראו באתר ארגון המזון והחקלאות של האו"ם בכתובת <http://www.fao.org/news/story/jp/item/50260/icode>. על זמינות ודפוסי צריכת דגים, ועליית הצריכה ראו גם באתר ארגון הבריאות העולמי World Health Organization - WHO בכתובת http://www.who.int/nutrition/topics/3_foodconsumption/en/index5.html

⁴ ראו למשל מדיניות הנציבות האירופית (הגוף הביצועי של האיחוד האירופי), בנוגע לחקלאות מים, ניתן לצפייה בכתובת http://ec.europa.eu/fisheries/documentation/publications/cfp_brochure/aquaculture_en.pdf.

⁵ National Aquaculture Act of 1980, 16 U.S.C. Ch. 48 National Aquaculture Policy, Planning and Development § 2801 et seq.

⁶ Aquatic Food

⁷ שם, § 2801(c) Policy, 2801 congressional finding, purpose and policy, Sec.

זאת ועוד: החוק מציין במפורש כי אזורים רבים בארה"ב מתאימים לביצוע חקלאות מים אולם הם כפופים להסדרים של ניהול השימוש בקרקע או מדיניות השימוש במים שאיננה מביאה בחשבון כראוי את הפוטנציאל הטמון בחקלאות המים ועשויים בשל כך לעכב את התפתחותה.⁸

החוק הוביל לפיתוח ולעידוד תכנית לאומית לחקלאות מים אשר מטרתה לסייע להגברת הייצור של ענפי חקלאות המים במקביל לשימור משאבי המים של המדינה, וליצירת תעשיות חדשות, הזדמנויות תעסוקה ותועלות לאומיות נוספות.⁹

בסיכומו של דבר כולל החוק הפדראלי הצהרה ברורה של הקונגרס האמריקאי לפיה חקלאות המים היא בעלת פוטנציאל שעשוי לתת לארה"ב מענה לצרכי המזון שלה בעתיד, תוך תרומה לפתרון בעיית המשאבים העולמית. לפיכך, קובע החוק כי חקלאות המים הינה אינטרס לאומי שממנו נגזרת המדיניות הלאומית לעודד פיתוח של חקלאות מים בארה"ב.¹⁰

בשנת 2007 קיבל הקונגרס האמריקאי חוק פדראלי נוסף The National Offshore Aquaculture Act of 2007 הידוע גם בכינוי חוק חקלאות המים בים הפתוח. הבסיס לכינונו של חוק זה נובע מן ההנחה שהעברת החקלאות הימית למקום בו היא יכולה להתרחב, יסייע לענות על הדרישה הגוברת לדגים.¹¹

היבטים סביבתיים

החוק הרלוונטי הנוגע לאיכות המים בארה"ב הינו Clean Water Act (CWA). חוק זה כולל סדרה של הוראות מיוחדות הנוגעות למים בחקלאות¹², ובתוך כך לפרויקטים של חקלאות מים¹³ ולמתקני יצור מתועשים לגידול ולריבוי "מזונות מים" הכוללים בין היתר טרוטה וסלמון.

מעצם טיבו, דורש מתקן גידול במדגה מתועש המגדל טרוטה וסלמון אספקה קבועה של מים זורמים נקיים – קרים מאוד, ברמות חמצן גבוהות במקביל למנגנון הפולט החוצה מים ופסולת. משום כך, נדרש כל ענף של מדגה או מתקן ייצור מתועש לגידול ולרביית בעלי חיים ימיים, אשר מזרים מים חזרה למקורות המים בקבלת היתר. מתן ההיתרים נעשה על ידי המערכת הלאומית למניעת זיהומים (NPDES)¹⁴. בטרם ינתן היתר, יידרש המגדל לספק נתונים אנליטיים לגבי כמות וסוג המזהמים. בנוסף, מבצעת ה-NPDES פיקוח קבוע על איכות המים והיא רשאית לקבוע דרישות ניטור ודיווח על מזהמים¹⁵. לצורך זה תוגברה הרגולציה להפחתת זיהום המים, תוקנו תקנות מתאימות לשיפור איכות המים בחוות גידול הדגים¹⁶ והוגבר הפיקוח.

ראוי לציון פרויקט מיוחד המתנהל בארה"ב שמכונה "Trout Unlimited"¹⁷, שמטרתו לשמור ולשמר את איכות המים בנחלים לצורך הבטחתם לכלל המשתמשים והדורות הבאים. זאת, מחד בשל ריבוי המשתמשים במי נחלים לגידול טרוטה ובשל חשיבותו של דג זה בקרב הצרכן האמריקאי - ומנגד, לאור

⁸ שם, בסעיף 2801(a)(8). למעשה, המטרה בעטיה אומץ החוק נובעת מן הממצא המפורט בסעיף 2801(a)(7) שם ציין המחוקק האמריקאי כי על אף הפוטנציאל הטמון בה מעוכבת חקלאות המים בארה"ב ע"י גורמים כלכליים, משפטיים, בעיות אשראי, חוסר ידע ניהולי, והעדר מדיניות ממשלתית תומכת.

⁹ שם, סעיף 2801(b)(4).

¹⁰ שם, סעיף (c) 2801.

¹¹ ראו דברי רקע לחקיקת החוק בהודעה משותפת של שרותי ענף הדיג הלאומי ומינהל האוקיאנוס והאטמוספירה הלאומי (NMFS - National Marine Fisheries Services – NOAA, National Oceanic Atmosphere Administration), http://www.nmfs.noaa.gov/ocs/mafac/meetings/2007_06/docs/Backgrounder%20on%20AQ%20&%20Offshore_FINAL_Mar%202026.pdf

¹² ראו באתר המשרד לאיכות הסביבה האמריקאי בכתובת <http://www.epa.gov/agriculture/lcwa.html>.

¹³ ראו ריכוז חיקוקים ותקנות בכתובת <http://www.epa.gov/agriculture/anaqulaw.html>.

¹⁴ ראו באתר המשרד לאיכות הסביבה בארה"ב בכתובת <http://www.epa.gov/agriculture/anaqulaw.html>.

¹⁵ שם.

¹⁶ שם, תחת הכותרת Regulation Finalized to Improve Water Quality at Fish Farms.

¹⁷ אתר של פרויקט Trout Unlimited (המכונה בקצרה TU) ניתן לצפייה בכתובת <http://www.tu.org>.

המודעות לנושא של הגנת הסביבה וההכרה בחשיבות השמירה על איכות מי הנחלים. למעשה פרויקט זה, המשקל הרב המיוחס לו בארה"ב ותמיכת הקונגרס האמריקאי בו ממחישים היטב את הצורך בנקיטת מדיניות מאוזנת אשר מאפשרת שמירה והגנה על ענף גידול הטרות, במקביל להגנה על איכות המים והסביבה. תמיכתו החזקה של הקונגרס האמריקאי בענף גידול זה באה לידי ביטוי בסיוע הרב המוענק לו באמצעים שונים לתועלת כלל חוות הגידול וציבור הצרכנים¹⁸.

גישה למים (ולקרקע)

ככלל, מתן רשות לגישה למים ולקרקע עבור פרויקטים של חקלאות מים נעשית ברמת המדינות (STATES). המדינה יכולה להחכיר מקור מים לכל אדם שמבקש לבצע חקלאות מים ולקבוע את תנאי החכירה בכפוף לכך שההקצאה היא אינטרס ציבורי¹⁹. מתן הרישיון מותנה בתשלום חד פעמי בגין הבקשה. בד"כ מדובר בסכומים של כמה מאות דולרים²⁰. למעט תשלום עבור קבלת זכויות השימוש במקור המים בהתאם לתנאים שנקבעו על ידי המדינה, אין חיוב שוטף עבור צריכה של מים מהטעם הפשוט שאין מדובר ב"צריכה" במובנה המקובל, ואף לא בהפקה, שהרי המים אינם מתכלים אלא חוזרים בסופו של דבר לתוך מקור המים. זאת, בדומה לתחנות כוח הידרואלקטריות, כאמור לעיל. תחנות אלה מבוססות על מערכת של מים זורמים ולכן מעצם טיבם לא מיוחסת להם "נסיגה" או "משיכת" מים (Withdrawals)²¹. זאת ועוד, עצם השימוש עצמו איננו מהווה הפקת מים ולכן אין חיוב בגין הפקה.

2. חקלאות מים בקנדה

חקלאות המים בקנדה מאוסדרת גם היא באמצעות חקיקה רחבה²², והיא נתונה הן לפיקוח פדראלי והן של המחוזות. בשנים האחרונות, גם הממשל הפדראלי וגם השלטון המקומי במחוזות שואף להגביר את הרגולציה שמטרתה לאזן בין הצורך להגן על הסביבה, לקיים את ענפי המדגה, ולאפשר לתעשייה בתחום זה לפרוח²³.

גם בקנדה, נדרשים מתקני הגידול של חקלאות המים לעמוד בדרישות סביבתיות של שמירה ופיקוח על מזהמים ודרישות ניטור. לצורך זה תוקנו תקנות סביבתיות מתאימות²⁴.

¹⁸ הדבר נעשה באמצעות ה-Farm Bill שהוא החוק הפדראלי החשוב ביותר בנושא מדיניות הקונגרס בנוגע לחקלאות. תכנית השימור של ה-Farm Bill מסייעת לפרויקט ה-TU באמצעות תמיכה כספית לשדרוג מערכות הצנרת, התאמת הסכרים הקטנים באופן שלא יחסמו את מעבר הדגים ועוד. ראו בכתובת: http://www.tu.org/press_releases/2012/trout-unlimited-praises-senate-reauthorization-of-farm-bill-urges-swift-house-pa

¹⁹ כך למשל במדינת קליפורניה קובע החוק כי ההקצאה הראשונית לא תוכל לעלות על 25 שנה ולאחר מכן רשאית המדינה לשנות את תנאי ההקצאה והמחיר שייגבה עבורה. ככלל, לא יועלו דמי ההרשאה אלא בכל סוף תקופת חכירה. ראו National Aquaculture Legislation Overview United States of America ניתן לצפייה בכתובת http://www.fao.org/fishery/legalframework/nalo_usa/en

²⁰ במדינת קליפורניה לדוגמה התשלום בגין בקשה חדשה הוא כ-\$800. ראו בכתובת:

<http://www.dfg.ca.gov/licensing/specialpermits/specialpermitsdescrip.html>. סכום נמוך יותר נדרש למשל במדינת דרום קרוליינה (500-200\$), אולם מנגד יידרש שם תשלום של 100\$ נוספים בכל שנה. ראו Marine Aquaculture Regulation in the United States: Environmental Policy and Management Issues http://nsgd.gso.uri.edu/tamu/tamuw95003/tamuw95003_part1a.pdf

²¹ ראו מסמך של הקונגרס האמריקאי Donald B. Marron, How Federal Policies Affect the Allocation of Water <http://www.cbo.gov/sites/default/files/cbofiles/ftpdocs/74xx/doc7471/08-07-waterallocation.pdf>

²² החוק הפדראלי העיקרי הוא Fisheries Act (1985) בנוסף קיימת חקיקה של המחוזות. למשל בבריטיש קולומביה יחול גם Fisheries Act (1996); Fisheries Act Regulations (1976); and Aquaculture Regulation (2002).

²³ לסקירה כללית על חקלאות המים בקנדה ראו: National Aquaculture Legislation Overview Canada, ניתן לצפייה בכתובת: http://www.fao.org/fishery/legalframework/nalo_canada/en

²⁴ The Canadian Assessment Act (1992)

רישיון להקים ולעסוק בחקלאות מים בקנדה יינתן על ידי הממשל הפדראלי או ע"י הרשות המחוזית. כמו כן דרוש "רישיון מים" והקצאת קרקע אשר נמצאה כמתאימה למטרה זו.²⁵ גם בקנדה אין תשלום עבור שימוש שוטף במים, התשלום היחידי הוא בעבור קבלת רישיון השימוש.²⁶

3. חקלאות מים באוסטרליה

דברי חקיקה רבים מסדירים את נושא חקלאות המים באוסטרליה.²⁷ גם החקיקה האוסטרלית קובעת כללים שמטרתם שמירה על קיימות אקולוגית, הגנה על הסביבה לטווח הארוך ושימוש במשאבי הטבע תוך התחשבות בסביבה ובמשתמשים אחרים.²⁸

גם באוסטרליה מותנית פעילות של חקלאות מים בחכירת קרקע אשר תהיה לתקופות מתחדשות, כאשר על פי החוק,²⁹ נדרש בנוסף גם "רישיון מים". רישיון זה מאפשר לבעליו שימוש במים הזורמים באפיק נחל או אגם, הטיית מים אל חוות הגידול וכו'.

בדרך כלל תהיה קבלת הרישיון כרוכה בתשלום חד פעמי של כמה מאות דולרים.³⁰ מתקן של חקלאות מים אשר משתמש במים ציבוריים יידרש בנוסף בתשלום שנתי בגין עניינים מינהליים ותשלום נוסף בגין תרומה למחקר.³¹

גם באוסטרליה, אין תשלום עבור שימוש שוטף במים כאשר מדובר במתקנים גידול שאין בהם צריכה מכלה, קרי: צריכה שמכלה או מקטינה את כמות המים במקור המים.

4. חקלאות מים בטורקיה

חוק המסגרת אשר עוסק בענפי הדיג והפעילות הקשורה לחקלאות מים בטורקיה הוא ה- Fisheries Law No. 130 of 1971.³² חוק זה מהווה את הבסיס לתקנות העוסקות באסדרת ענף הדיג והחקלאות המים שם.

גם בטורקיה, ביצוע חקלאות מים כרוך ברישיון. תנאי הרישיון קבועים בתקנות.³³ בכלל זה נדרש רישיון לשימוש בשטח ים, או לחילופין רישיון לגידול דגים במים זורמים דוגמת טרוטה. הגישה למים ולקרקע ציבורית מוסדרת ע"י מס' חוקים, ההסדרה תיעשה באמצעות חכירת הקרקע ורישיון מים. תקופות החכירה ודמי החכירה נקבעים ע"י הנהלת המחוז בהתאם לסוג האתר.³⁴

²⁵ בד"כ במקרה של הקמת מתקן חדש יינתן רישיון ראשוני ל- 5 שנים כדי לאפשר למפעיל האתר להוכיח את כדאיותו. בהמשך יינתן רישיון ל- 20 שנה. הדברים מוסדרים בחוק הדיג וחוק המים של המחוז. ראו למשל חוק הדיג של מחוז בריטיש קולומביה (BC) בכתובת http://www.bclaws.ca/EPLibraries/bclaws_new/document/ID/freeside/00_96149_01.

כן ראו חוק המים של מחוז BC בכתובת http://www.bclaws.ca/EPLibraries/bclaws_new/document/ID/freeside/00_96483_01 אלברטה בכתובת <http://www.qp.alberta.ca/documents/Acts/W03.pdf>.

²⁶ ראו למשל סעיף 5 לחוק המים של BC – Water Act [RSBC1996] CHAPTER 483, לעיל ה"ש 25.

²⁷ החוק העיקרי הוא Aquaculture Act (2001), החוק תוקן בשנת 2003 ובשנת 2005.

²⁸ לסקירה כללית על המצב המשפטי באוסטרליה ראו National Aquaculture Legislation Overview Australia, בכתובת http://www.fao.org/fishery/legalframework/nalo_australia/en.

²⁹ Natural Resources Management Act (2004).

³⁰ במחוז New South Wales למשל יידרש תשלום של \$260-670 ראו

<http://www.dpi.nsw.gov.au/fisheries/aquaculture/faqs>

³¹ לטבלה המפרטת עלויות של רישיון ותעריפים לחקלאות מים ב- NSW באוסטרליה ראו בכתובת http://www.dpi.nsw.gov.au/_data/assets/pdf_file/0010/287218/FEE-SCHEDULE-2012-2013.pdf

³² כפי שתוקן ע"י חוק מס' 3288 מ- 1986 וחוק מס' 4950 מ- 2003. יצוין כי סקירה זו מסתמכת על מחקר של האו"ם בשפה האנגלית אשר סוקר את ההסדרים המשפטיים בטורקיה, ראו National Aquaculture Legislation Overview Turkey, בכתובת http://www.fao.org/fishery/legalframework/nalo_turkey/en.

³³ בעיקר Regulation No. 27951 of 2011; וכן: Aquaculture Regulation No. 25507 of 2004. שם.

³⁴ National Aquaculture Legislation Overview Turkey, בכתובת הנזכרת לעיל בה"ש 32.

גם בטורקיה הוגדרו אמצעים חקיקתיים המתייחסים להגנה על הסביבה מהשפעות הגידול הדורשים מן המגדלים לנקוט בפעולות מסוימות כנדרש בחוק, בכלל זה איסור שימוש במזהמים הפוגעים במים ובסביבה. החקיקה מגדירה את איכות המים, קובעת אמצעים להגנה על איכותם ועקרונות ניטור ובקרה למניעת זיהום מים³⁵.

5. נורווגיה

The Aquaculture Act (2005) מסדיר את הניהול, הפיקוח והפיתוח של חקלאות המים גם במי הים וגם במקורות מים הממוקמים ביבשה (נחלים, אגמים וכו'). מטרתו של החוק הינה "לעודד את הרווחיות ואת התחרותיות של תעשיית חקלאות המים בדרך של פיתוח בר קיימא"³⁶. החוק קובע את מנגנון הרישוי, וחל גם על נושאים של איכות הסביבה, שימוש בקרקעות, רישום, בקרה ואכיפה. תחת החוק העיקרי תוקנו תקנות מיוחדות הנוגעות לרישוי גידול ורבייה של סלמון וסוגי טרוטה³⁷. בהיותו ענף חקלאות המים החשוב ביותר בנורווגיה, הרי שתקנות אלה הינן בעלות חשיבות רבה, והם מגדירות את תנאי הרישיון, הקריטריונים להקצאה, דמי הרישיון וכו'. ביחס לדגי מים זורמים (ובכלל זה סלמון וטרוטה) רשאי הגורם המוסמך להגביל את מס' הרישיונות שיינתנו לגבי כל נחל. תקנות דומות קיימות גם לגבי גידול בים³⁸, וזאת ע"מ להבטיח שהענף מתפתח באופן מבוקר, מתחשב בהשפעות הסביבתיות, מאפשר את זכות הגישה וזכות המעבר של הציבור ושומר על אינטרסים של תעשיות אחרות³⁹. באשר לגישה למים ולקרקע – החוק העיקרי מסדיר את תנאי השימוש בקרקע. נדרש היתר לגבי שימוש במים או הטית הזרימה. מתן הרישיון מותנה בעמידה בהתחייבות לעמוד בדרישות איכות הסביבה, תכניות לשימוש בקרקע, דרישות מקצועיות, ודרישות נוספות לפי העניין⁴⁰.

6. בריטניה

הממלכה המאוחדת של בריטניה וצפון אירלנד (United Kingdom) כוללת 4 מדינות שיוצרות שלושה תחומי שיפוט שונים אשר לכל אחד מהם מערכת משפט משלו⁴¹. סקוטלנד אחראית ל- 90% מן הייצור בחקלאות המים ולפיכך סקירה זו מתמקדת בה. הגידול העיקרי בחוות הייצור בים הוא של סלמון אטלנטי. חוות הגידול במים המתוקים הינם בעיקר של טרוטה ושל דגי סלמון שמיועדים להעברה לחוות גידול בים. בסקוטלנד, אין עדיין חקיקה ספציפית העוסקת בנושא של חקלאות מים. האחריות בנושא של חקלאות מים מוטלת על Scottish Executive Environment & Rural Affairs Department. מחלקה זו (SEERAD) אחראית להגנה על הדגים, הדיג והסביבה והיא מייצעת ל"כתר" בנושאים של חכירה למטרת הקמת חקלאות מים בעצה עם רשויות נוספות. לצורך זה הוקמה קבוצת עבודה משולשת (TWG)

³⁵ ככלל, הרגולציה והפיקוח על זיהום מים מבוססת על Environmental Law no. 2872. שם.
³⁶ גם בהתייחס לנורווגיה הסתמכנו על מחקר של האו"ם בשפה האנגלית: ראו National Aquaculture Legislation Overview Norway בכתובת http://www.fao.org/fishery/legalframework/nalo_norway/en.
³⁷ The Regulation Relative to Authorization for the Breeding of Salmon, Trout and Rainbow Trout (Salmon Allocation Decree) (2004), ותקנות לגידול סוגי דגים שאינם סלמון וטרוטה, ראו באתר האו"ם בכתובת הנזכרת בה"ש 36 לעיל.

³⁸ Regulation Relative to Sea Ranching (2003), באתר האו"ם לעיל ה"ש 36.

³⁹ לעיל ה"ש 36.

⁴⁰ החוק קובע את התקנים הסביבתיים בהם נדרש המגדל לעמוד, לרבות את מאפייני המתקנים והציוד בהם ייעשה שימוש. פרק 3 לחוק The Aquaculture Act (2005), מוקדש כולו להיבטים סביבתיים וקובע את התקן הסביבתי לפיה תפעל החקלאות הימים בנורבגיה.

⁴¹ אנגליה, וויילס, צפון אירלנד וסקוטלנד.

שתפקידה לטפל בנושא הדיג. בשנת 2003 פותחה תכנית אסטרטגית לקידום חקלאות המים בסקוטלנד⁴².

על אף שבסקוטלנד אין חקיקה ספציפית לנושא הדיג, קיימת הסדרה משפטית של נושא ההרשאות לקרקע ולמים וזאת תחת חוק (Crown Estate Act (1961. במסגרת זו קיים הליך מינהלי ברור המגדיר את המדיניות וההנחיות לאישור חוות דגים במים סקוטיים⁴³. גם כאן, גידול דגים במים מתוקים בנחלים ואגמים דורש רישום ורישיון. בעל הזכויות בקרקע בהם זורם הנחל (loch – או ה) רשאי להשתמש במים ובלבד שהוא אינו פוגע באינטרס משפטי של אחרים בנחל. כאשר מדובר בשמורת טבע שהוגדרה כזו בחוק, יינתן ההיתר לשימוש במים בכפוף לעמידה בדרישות החוק שנוגעות להגנה ולשמירה על איכות המים ודרישות איכות הסביבה⁴⁴.

7. גרמניה

הרשות המוסמכת בנושא של דיג וחקלאות מים בגרמניה הינה המשרד הפדראלי להגנת הצרכן, המזון והחקלאות⁴⁵. ברמה הפדראלית, החוק המסדיר את ענייני המים הוא Federal Water Act (1957) והוא מסדיר את ניהול משאבי המים (כמות ואיכות מים)⁴⁶.

הסמכות למתן היתרים למתקני חקלאות מים נעשית ברמה האזורית⁴⁷. ההיתר העיקרי להקמת מתקן חקלאות מים מונפק ע"י רשות המים. שימוש במים מותנה בעמידה בדרישות סביבתיות. לעיתים יידרש, כתנאי למתן ההיתר סקר השפעה סביבתית⁴⁸. הסדרת זכויות החכירה נעשית ברמה האזורית על פי חוק הדיג של אותו מחוז. תכניות מתאר אשר נעשות מכוח חוקי התכנון והבניה מפרטות את האזורים אותם יש לשמור פנויים. חוקי הגנת הסביבה קובעים תקנות בנושא הגנה על המים, הפקודה למניעת מחלות הדגים מפרטת את האזורים המאושרים לגידול דגים⁴⁹.

ג. הערות סיום

ממשלת ישראל, בהחלטתה מס 2429 מיום 14.11.2010 דנה בנושא של סיוע להקמת בריכות מתועשות לגידול דגים של חברת "ערדג", אשר לימים הועברו מים סוף לים התיכון והן ממוקמות כיום בים

⁴² לסקירה כללית על המצב המשפטי בבריטניה ראו National Aquaculture Legislation Overview United Kingdom בכתובת http://www.fao.org/fishery/legalframework/nalo_uk/en

⁴³ לרבות הפרוצדורה של הגשת בקשות והטיפול בהן. ניתן לצפייה בכתובת <http://www.scotland.gov.uk/Resource/Doc/1062/0000280.pdf>

⁴⁴ לעניין זה רלוונטיים בין היתר חוק Water Environment and Water Services Act אשר בתוכו הוטמעו חלק מדרישות הדירקטיבה האירופית EC/2000/60, חוק Control of Pollution Act (1974) ו-Water Act (1989).

⁴⁵ גרמניה היא מדינה פדראלית עם שלוש רמות של מערכות שלטון: הפדרציה (הרמה הלאומית), רמת המחוזות-האזורית (ה-Länder) והרמה המוניציפאלית- המקומית. המשרד הפדראלי קובע את המדיניות, בנוגע להעדפות הצרכניות, נושאים סביבתיים וכו' והיא מיושמת ברמה האזורית. יחד עם זאת השלטון האזורי אחראי על נושא הדיג בפנים הארץ ולפיכך למעשה קיימת חקיקה מקבילה גם פדרלית וגם אזורית. הפדרציה אחראית על ניהול משאבי המים והדיג בים אולם היא שותפה לאחריות בעניין שימור המבנה החקלאי, שימור החוף והדיג.

⁴⁶ סקירה זו מתבססת על מחקר של האו"ם בשפה האנגלית המפרט את המצב המשפטי בגרמניה, ראו: National Aquaculture Legislation Overview Germany בכתובת http://www.fao.org/fishery/legalframework/nalo_germany/en

⁴⁷ במקרה שמדובר בבניית בריכות נדרש היתר בניה, ובמקרים של מתקן הממוקם באזור מוגן נדרש גם אישור רשות שמורות הטבע. בנוסף נדרש היתר בהתאם לחוק הדיג המקומי של אותו אזור. במקרה של איום על אוכלוסיית הדגים הטבעית לא יינתן היתר. בנוסף חייב המבקש להוכיח ידע מקצועי מתאים. ראו שם.

⁴⁸ בהתאם לחוק Environmental Impact Assessment Act, ראו המחקר הנזכר בכתובת אשר צוינה בה"ש 47 לעיל

⁴⁹ חוזה החכירה יינתן לתקופה מינימלית של 12 שנה, רישיון המים יינתן לתקופה של 15 שנה. שם.

הפתוח באזור אשדוד⁵⁰. בפועל מתנהלת פעילות של חקלאות מים ענפה בפרויקט זה. ברוח ההסדר המקובל בעולם, לא נדרשו המגדלים לשלם עבור השימוש במים בפרויקט זה, וטוב שכך, שהרי לו אכן היה נעשה כן, הרי שמן הסתם היה מקום לשקול הטלת תשלום בעבור השימוש במים גם במקרה של דיג מסחרי של אמנונים בכינרת או דיג בים הפתוח – מה שכמובן איננו מקובל בשום מקום בעולם. לבד מפרויקט זה, מתבצעת בישראל פעילות נוספת של חקלאות מים במסגרתה נעשה שימוש במי הים ובנחלים זורמים. במובחן מגידול בבריכות דגים רגילות המאופיין בצריכה המקטינה את הכמות שבאה ממקור המים, ואשר עונה להגדרה של הפקה או של צריכה, מאופיינת הפעילות המתבצעת במי ים או במים זורמים בכך שהיא איננה מכלה את כמות המים אלא עושה בהם שימוש ומשיבה את מלוא הכמות אל מקור המים. גם במקרה של הטייה, אין מדובר בהפחתה של כמות המים. זאת ועוד, הטיית המים והשבתם אל הנחל לאחר תהליך של ניטור איננה מונעת ממשתמשים אחרים לעשות שימוש במים. מן המחקר ההשוואתי אשר תמציתו הובאה לעיל, ואשר מבהיר את ההסדרים המשפטיים המקבילים במדינות רבות בעולם, נראה כי במדינות אחרות בעולם לא נהוג לגבות תשלום בגין השימוש במים במקרים אלה, אלא תשלום שנתי בעבור "רישיון" לשימוש במים. בנסיבות אלה נראה לנו כי נכון היה לאמץ מדיניות דומה גם במקומותינו.

מבלי להקל ראש במצבו של משק המים הישראלי, יש להעיר כי משבר המים הוא בעיה כלל עולמית⁵¹ ועדיין נוקטות אומות העולם במדיניות אותה סקרנו לעיל. בעולם הרחב נתפסת החקלאות כבעלת חשיבות רבה אשר יש להגן עליה בהיותה יצרנית המזון של הציוויליזציה האנושית. זאת במיוחד לאור משבר המזון העולמי ולעניות דעתנו, במיוחד בישראל, אשר מסיבות גיאופוליטיות ואזוריות, חייבת לשמור על מידה מסוימת של עצמאות באספקת מזונותיה. תפיסת הקיימות (Sustainability) המאפיינת את העת הזאת, נותנת מענה להיבטים האקולוגיים בהיותה מקדמת חקלאות בת קיימא, אשר קשובה לשיקולים סביבתיים אך גם ברת קיום כלכלי. ההסדרים המשפטיים אשר נקבעו בעולם הרחב בהקשר זה נותנים ביטוי לתפיסה זו.

לא ברור מהו השיקול העומד מאחורי ההחלטה להטיל היטל, אולם ככל שהטעם הוא כלכלי, כי אז הוא עשוי להתברר כמוביל לתוצאות הפוכות לחלוטין. הטלת ההיטל על מגדלי הפורלים עשויה להתברר ככזו אשר איננה מאפשרת את קיומו הכלכלי של הענף, ולהוביל לחיסולו. תוצאה כזו תהא ללא ספק בעלת השלכות ישירות ועקיפות על קופת המדינה, והיא עלולה גם לפגוע בתועלת הצרכנית אותה מפיקה המדינה ואזרחיה מן הגידול.

בשל כל אלה נראה לנו כי על פניו אין זה נכון להשית היטל או חיוב בגין השימוש במים כפי שמוצע בתיקון שבנדון. לפיכך הצעתנו היא להסדרת הנושא בדרך של תשלום עבור רישיון מים שנתי, ברוח המגמה המקובלת בעולם.

⁵⁰ ההחלטה ניתנת לצפייה בכתובת <http://www.pm.gov.il/PMO/Archive/Decisions/2010/11/des2429.htm>. וראו גם החלטות ממשלת ישראל מס' 3688 מיום 5.6.05; מס' 2824 מיום 23.12.07 ומס' 4086 מיום 14.9.08.

⁵¹ ראו למשל Water Scarcity באתר האו"ם <http://www.un.org/waterforlifedecade/scarcity.shtml>