

השפעת המשפט על דמותן של החקלאות וההתיישבות החקלאית הניסיון האמריקאי והצעה לאימוץ חוק "The Right to Farm" בישראל

מאת
ורד דשא*

- א. הצגת הנושא.
- ב. החקלאות כאינטרס לאומי
- ג. הבעיה המשפטית - השפעת קליטתה של אוכלוסיה לא חקלאית ביישובים החקלאיים על עתידה של החקלאות.
 1. כללי.
 2. שכונות ההרחבה בהתיישבות החקלאית - תרומה שנויה במחלוקת.
 3. כיצד הפכה החקלאות מן הערך לשמו הוקמה ההתיישבות החקלאית - למטרד.
 4. סיכום ביניים.
- ד. "The Right to Farm" בארצות הברית
 1. כללי
 2. חוקי The Right to Farm והרקע לחקיקתם
 3. הביקורת על החוק וסקירת המצב המשפטי הנוכחי
 4. מבנה החוק ועקרונות היסוד שלו : 4.1 סעיף מדיניות והצהרת המחוקק ; 4.2 סעיף מטרה – הפעילות החקלאית אינה מטרד – והיקף ההגנה ; 4.3 סעיף הגדרות ; 4.4 הרחבה או שינוי באופי הפעילות ; 4.5 סייגים להגנה.
 - ה. אחרית דבר

א. הצגת הנושא

הממשק בין הייצור החקלאי לבין שטחי המגורים והמסחר המתפתחים בקרבה לאזורים החקלאיים מעוררת קשת רחבה מאוד של בעיות ומציבה לכן, אתגרים לא פשוטים עבור קובעי המדיניות. נקל להבין, על כן, מדוע נמצאת סוגיית המקרקעין בהתיישבות החקלאית בישראל כמעט כבדרך קבע במרכזו של הפולמוס הציבורי, אשר גולש לא פעם גם לשאלות עמוקות יותר של צדק חברתי, צדק חלוקתי וחלוקת הכוח והעושר בחברה הישראלית¹.

* הכותבת היא מחברת הספר **המשפט החקלאי בישראל** (הוצאת נבו 2014)
¹ לעניין זה ראו אסופת מאמרים בספרו של מ. מאוטנר (עורך) **צדק חלוקתי בישראל**, (הוצאת רמות, תשס"א) (להלן: "צדק חלוקתי בישראל").

מקרקעין, הינו מקור עושר חשוב². בהיותו משאב מוגבל בהיקפו המשמש מחד גורם ייצור במרבית הפעילויות הכלכליות; בעל תפקיד מרכזי בתחום מדיניות הפיתוח המרחבי והכלכלי, ומן הצד השני רכיב המהווה תנאי חיוני למימושה של השאיפה לבית חם, מצוי המקרקעין מטבע הדברים במרכז מאבקי הכוח בין צרכנים חברתיים, כלכליים ופוליטיים. מטעם זה מהווה סוגית השימוש בקרקע חקלאית במדינת ישראל נושא טעון וכר נרחב למחלוקות רבות, אשר הונחו לפתחו של בית המשפט העליון.

ככלל, הרקע לכך מקורו בעובדה שמרבית עתודות הקרקע החקלאית במדינה מוחזקות על ידי ההתיישבות החקלאית על פי הסדרים חוזיים לפיהם ניתנה הקרקע בשנים של ראשית המדינה למטרות של עיבוד חקלאי בתמורה סמלית בלבד³. ברבות הימים, עם התפתחותה של המדינה, הגידול באוכלוסייה, והעלייה ברמת החיים, התעוררו צרכים ואינטרסים אחרים בכללם הצורך בניצול עתודות קרקע חקלאיות לצרכי עיור ומטרופוליזציה.

כך למשל נקשרה סוגיית השימוש בקרקע חקלאית לבעיית מצוקת הדיור עימה מתמודדת מדינת ישראל מזה שנים רבות. תחילתו של התהליך בראשית שנות ה-90, עת הוביל גל העלייה מברית המועצות, למחסור בדירות ולעליה במחירי הדירות הקיימות, עניין שהעלה לדיון ציבורי את מדיניות מינהל מקרקעי ישראל בעניין הפשרת שטחי מקרקעין חקלאיים, ושיעור הפיצוי אשר יינתן לחוכרים החקלאיים בתמורה להשבת הקרקע למינהל. סוגיה זו נדונה בבית המשפט העליון במסגרת פסק הדין בעניין שיח חדש⁴ ועוררה דיון ציבורי סוער ומתמשך אשר חרף חלוף הזמן, תוצאותיו עדיין מהדהדות במלוא עוצמתן.

לזאת יש להוסיף את הפולמוס הציבורי הכללי בדבר זכויותיהם של החקלאים בקרקע, אשר מונח ומבעבע תדיר ברקע הדברים, כשהוא מלווה בהיבטים של צדק חברתי וצדק חלוקתי ובשאלות בדבר היחס המועדף לו זוכה לכאורה המגזר החקלאי⁵.

בין לבין ובמקביל, חווה ההתיישבות החקלאית בישראל תמורות ושינויים משמעותיים הן משפטיים והן חברתיים הנובעים בעיקר מכניסה מסיבית של תושבים שאינם חקלאיים אל הישובים החקלאיים. המדובר במשפחות עירוניות המבקשות לשפר את איכות חייהן, ולממש את חלומם לבית עם גינה בכפר. המעבר להתגורר בכפר התאפשר עם הקמת שכונות ההרחבה הקהילתיות בישובים החקלאיים, תופעה שראשיתה בהחלטות מועצת מקרקעי ישראל⁶ אשר נדונה אף היא במסגרת פסק הדין בעניין שיח חדש.

עניין זה מייצר לא מעט קשיים לאור זכותם החוזית של היישובים החקלאיים בקרקע ורצונם לאכוף הסדרי מיון כתנאי לקליטה של מתגוררים חדשים לישובים החקלאיים. זאת במיוחד לאורה של המציאות, המלמדת כי קליטתה של אוכלוסייה שאינה חקלאית בישובים החקלאיים יוצרת התנגשות בין העיסוק בחקלאות לבין שאיפתה של האוכלוסייה החדשה לאיכות חיים פסטורלית ומעוררת חששות כבדים בדבר השמירה על אופיים החקלאי של היישובים.

² דפנה ברק ארוז, דונם פה ודונם שם: מינהל מקרקעי ישראל בצבת האינטרסים, עיוני משפט כא(1) 613.

³ החלטת מועצת מקרקעי ישראל מס' 1 מיום 17.5.65

⁴ בג"צ 244/00 עמותת שיח חדש למען השיח הדמוקרטי נ' שר התשתיות הלאומיות, פ"ד נו(6) 25 ניתן ביום 26.8.02, (להלן: "עניין שיח חדש").

⁵ עניין שיח חדש לעיל ה"ש 4, ולאחרונה ראה בג"צ 1027/04 פורום הערים העצמאיות נ' מועצת מקרקעי ישראל, ניתן ביום 9.6.2011 פורסם במאגרים המשפטיים אשר איחד 8 עתירות בעניין זה.

⁶ החלטת מועצת מקרקעי ישראל 737 מיום 17.12.95 שעניינה "הרחבות למגורים באגודות יישובים חקלאיים שהם מושב עובדים, כפר שיתופי, מושב שיתופי, קיבוץ או אגודה שיתופית חקלאית", ראה פירוט בעניינה בהמשך המאמר (להלן: "החלטה 737").

נושא כניסתם של מתיישבים שאינם חקלאים ליישובים חקלאיים הגיע לראשונה לבחינה של בית המשפט העליון בשנת 1995⁷ ולמן אותו מועד הוא מעסיק תדיר את בתי המשפט ואת השיח הציבורי - דבר שהביא לשינוי התפיסה בנושא וועדות הקבלה בהתיישבות החקלאית וכפועל יוצא מכך לקליטה משמעותית של מתיישבים לא חקלאיים ליישובים אלה.

עיון מושכל בטיעונים המשפטיים אשר הוצגו מטעמם של כלל הצדדים במחלוקות אלה מגלה כי שאלת השפעתה של האוכלוסייה החדשה הנקלטת בהתיישבות החקלאית על אופייה של ההתיישבות החקלאית, והשלכותיה על עתידה של החקלאות בישראל – לא הועלה מעולם ומטעם זה מטבע הדברים לא נדון: הדיון הציבורי בנושא הפשרת הקרקעות החקלאיות, כמו גם העתירות בנושא וועדות הקבלה מצד כאלה המבקשים להתגורר בשכונות הקהילתיות שהוקמו ביישובים החקלאיים, הניחו במרכז השיח הציבורי את עקרונות השוויון והצדק החלוקתי, זכויות חוקתיות כגון כבוד האדם והזכות לחירות מחד, אל מול אינטרסים של החקלאים שעניינם זכותם הקניינית בקרקע, טענות בדבר מרקם חברתי ותרבותי, טיעונים לאומיים וכיוצא באלה.

ואולם, מבין כלל הסוגיות המשפטיות אשר עמדו למבחן בפני בית המשפט העליון, בולטת בהעדרה שאלת חשיבות החקלאות, והשמירה על קרקע חקלאית בישראל כאינטרס לאומי וכערך מוגן בפני עצמו, אינטרסים, שאינם מזוהים ישירות עם אף אחד מהצדדים, לא ייוצגו כלל, ולא קיבלו על כן משקל ראוי, חרף חשיבותם. כך, אף לא הועלתה לדיון השפעת קליטתה של אוכלוסייה שאינה חקלאית על היישובים החקלאיים, התמורות והשינויים החברתיים אשר נוצרים בעקבות המעבר מן העיר לכפר וסוגיית ניגודי האינטרסים אשר נוצרים בין שני קבוצות האוכלוסייה בשל הפעלות החקלאית, אשר מתבררת בדיעבד כמטרד עבור האוכלוסייה החדשה שנקלטת ביישובים החקלאיים ואשר איננה בעלת אוריינטציה חקלאית כלשהי.

בחינה של המצב המשפטי במדינות שונות בעולם מגלה כי תופעה זו של תמורות באופיו של המרחב הכפרי כתוצאה מתהליכים כלכליים, חברתיים או דמוגרפיים, והתנגדות לפעילות החקלאית ולתופעות הלוואי שלה מצד אוכלוסייה אשר עוברת להתגורר באזורים חקלאיים איננה ייחודית למדינת ישראל והיא תופעה המוכרת במדינות נוספות בעולם המערבי. הסיבות לכך מקורן הן במגמה טבעית של עיור ובנטייה להרחיב את השטח הבנוי העירוני לתוך ועל חשבון המרחב הכפרי; הן בתהליך מתמשך וכלל עולמי של מעבר מן העיר אל הכפר כאמצעי לשיפור או לשינוי אורח ואיכות החיים של חלק מן האוכלוסייה. הירידה ברווחיות החקלאות, ותהליך החיפוש אחר מקורות תעסוקה והכנסה חליפיים אשר מוביל להפסקת עיבוד הקרקעות ולהסבתן לשימושים שאינם חקלאיים, מסייע אף הוא למגמה כלל עולמית זו.

אלא שבניגוד לישראל, התפיסה הרווחת במדינות האחרות ובראשן ארצות הברית הינה, כי קיימים מכלול של סיבות לשמירה ולשימורה של החקלאות כאינטרס לאומי וכערך בפני עצמו. בעקבות כך, אימצו כל 50 המדינות בארה"ב, מדיניות כוללת של שמירה ושימור החקלאות והקרקע החקלאית, מדיניות הכוללת אמצעים חקיקתיים שונים אשר מטרתם להגן על האזורים החקלאיים מפני לחצי העיור, הן לצורך ייצור חקלאי והן להשגת יעדים חשובים אחרים. אחד

⁷ בג"צ 6698/95 עאדל ואימן קעדאן נ' מינהל מקרקעי ישראל, פ"ד נד(1)258, (ניתן 8.3.2000, להלן: "עניין קעדאן").
באותו מקרה נדונה אמנם שאלת הקצאת מקרקעין ביישוב קהילתי ולא חקלאי אולם פסק הדין עורר דיון סוער והשפיע באופן משמעותי גם על היישובים החקלאיים. ראה להלן בהמשך המאמר.

הכלים החשובים ביותר בעניין זה הינו חוק The Right to Farm, המעניק לחקלאים הגנה מפני תביעות המוגשות כנגד הפעילות החקלאית מצד אוכלוסיה חדשה אשר עוברת להתגורר באזורים החקלאיים ומאוחר יותר עותרת כנגד החקלאים והפעילות החקלאית בעילת מטרד ובדרישה להפסקת הפעילות החקלאית בשל אותו מטרד.

חוק זה טרם יושם בישראל. זאת על אף שהמציאות מלמדת שקליטתו או חקיקת חוק דומה לו הינה חיונית לצורך השמירה על אופיים החקלאי של הישובים בהתיישבות החקלאית.

המאמר יציג את המגמה המשפטית שהובילה לפתיחת שערי ההתיישבות החקלאית לכניסתם של מתיישבים שאינם חקלאיים, ואת השלכותיה של כניסה זו על דמותה של ההתיישבות החקלאית ועל עתידה של החקלאות בישראל. בהמשך יסקור המאמר את הצורך בשמירה על אופיים החקלאי של הישובים בהתיישבות החקלאית כאמצעי לשמירה על החקלאות בישראל תוך ניסיון לבסס טיעון לפיו בישראל, כמו במדינות אחרות, החקלאות היא אינטרס לאומי.

בחלק השני של המאמר נסקור את המצב המשפטי בארה"ב אשר חוותה תופעה דומה, ואת האמצעים אשר ננקטו בארה"ב לשם שמירה על הפעילות החקלאית ועל החקלאות, אשר נתפסת שם, כמו במרבית המדינות בעולם, כאינטרס בעל חשיבות לאומית. המאמר יסקור בהרחבה את חוקי The Right To Farm אשר מהווים את אחד הכלים המשמעותיים ביותר בעניין זה בארה"ב, ויציע להתבסס על הניסיון האמריקאי ולאמץ נוסח של חוק זה גם בישראל במסגרת "משפחת" חוקים ייעודית להתיישבות החקלאית, אשר תכונה "חוק ההתיישבות החקלאית (הגנה מתביעות מטרד)"⁸.

ב. החקלאות כאינטרס לאומי .

מרבית המדינות בעולם מייחסות חשיבות רבה לחקלאות ופועלות על כן, לשימורה פיתוחה ועידודה באמצעים שונים⁹. חשיבות החקלאות והשמירה על קרקע חקלאית לצרכי ייצור חקלאי כאינטרס מוגן בפני עצמו מקורה בסיבות רבות אשר יפורטו להלן, ואולם בראייה גלובלית, היא נתפסת בראש ובראשונה כמספקת את הבסיס הראשוני והחיוני לקיום האוכלוסייה. הגורם אשר נתפס אם כן בעולם כראשון במעלה בחשיבותו הוא נושא ייצור המזון.

אוכלוסיית העולם עומדת נכון לסוף שנת 2011 על כ- 7 מיליארד איש והיא צפויה לצמוח עד שנת 2050 לכ- 9 מיליארד בני אדם. קצב הגידול הוא עצום והוא מוערך בכ- 80 מיליון נפש לשנה. במאה ה- 17 מנתה אוכלוסיית העולם כחצי מיליון נפש, ערב מלחמת העולם השנייה כ- 2

⁸ זהו השם המוצע על ידינו לנסח העברי של חוק The-Right-to-Farm אותו אנו מציעים לאמץ, וזאת בהשראת "חוק ההתיישבות החקלאית (סייגים לשימוש בקרקע חקלאית ובמים) תשכ"ז 1967" ו"חוק המועמדים להתיישבות חקלאית, תשי"ג-1963. שני החוקים הינם חוקים ייעודיים להתיישבות החקלאית שהצורך בהם קם לאור קיומו של משטר הנחלות, הוא משטר הקצאת המקרקעין הייחודי להתיישבות החקלאית בישראל. ראה גם להלן בסיכום המאמר.

⁹ ראה למשל המדיניות החקלאית המשותפת של האיחוד האירופי - CAP - Common Agricultural Policy, ניתנת לצפייה באתר האיחוד האירופי http://ec.europa.eu/agriculture/capexplained/sustain/index_en.htm; כן ראה Paolo de Castro, A comparative approach to European and American agricultural policy. פאולו דה קסטרו הוא נשיא הוועדה החקלאית של הפרלמנט האירופי לפיתוח כפרי. המאמר ניתן לצפייה בכתובת: http://www.momagri.org/UK/points-of-view/A-comparative-approach-to-European-and-American-agricultural-policies_798.html; כן ראה: מרכז המחקר והמידע של הכנסת "תמיכות ממשלתיות בחקלאות – סקירה משווה" (8.5.2007), כתיבה גלעד נתן, ניתנת לצפייה <http://www.knesset.gov.il/mmm/data/pdf/m01773.pdf>; כהן (קדמון), מדיניות חקלאית ותמיכות בחקלאות בארצות הברית ניתן לצפייה האתר האיחוד החקלאי.

מיליארד וכיום היא עומדת כאמור על כ- 7 מיליארד¹⁰. לפי הערכות האום סובלים כבר כיום כמיליארד איש מתת תזונה, כאשר ההערכות הן שחלק מן הסיבות לכך טמונות בעובדה ששיעור הגידול בייצור המזון מתקשה להדביק את שיעור גידול האוכלוסין¹¹. גידול האוכלוסין ותוחלת החיים יחד עם העלייה ברמת החיים גורם בכל העולם לתחרות הולכת וגדלה על שימושי קרקע וצריכת מים, ומכאן לתופעות של ירידה במפלס מי התהום כמו גם גריעה של קרקע חקלאית לצרכי בינוי.

קרקע ומים הינם שני גורמי הייצור הבסיסיים בלעדיהם אין חקלאות ואין ייצור מזון. מים יש בשפע בעולם ובעיתות מצוקה ניתן אף לייצרם ע"י התפלת מי ים. קרקע לעומת זאת הינו משאב ייצור מוגבל בהיקפו שלא ניתן להגדילו. כל פגיעה בקרקע המהווה פוטנציאל לייצור חקלאי כמוה כפגיעה בחקלאות ובייצור המזון העתידי¹².

במקביל, וכפועל יוצא מתופעות גידול האוכלוסין, והתופעות שתוארו לעיל, נוצר מה שמכונה "משבר המזון העולמי" שהחל בסוף שנת 2007. הביקושים הגדלים למזון, בעיקר בעקבות העלייה ברמת החיים בסין והודו והגדלת צריכת מוצרי מזון במדינות אלה, הקטנת הפריון בשל התחממות כדור הארץ אשר לה השפעות שליליות קשות על הגידולים החקלאים והיא מקטינה באופן משמעותי את היבולים¹³, הרחבת שטחי הגידולים המשמשים לייצור אתנול ובנוי דיוזל שעולה בעקבות העלייה במחירי הדלקים, גרמו למחסור במזון ובחומרי גלם חקלאים לתעשייה ולעליית מחירים משמעותית. למשבר זה לא מסתמן פתרון בטווח הקצר¹⁴.

כמה אתגרים מרכזיים עומדים לכן בפני החקלאות בעולם על מנת שניתן יהיה לספק מזון לכלל אוכלוסיית העולם ההולכת וגדלה: התמודדות עם העלייה העולמית בביקושים למזון מן החי והצומח בשל הגידול באוכלוסיה וגידול הצריכה לאדם, במקביל לקושי הנובע מירידה במשאבים הזמינים העשויים לספק מענה לביקושים – בעיקר הקרקע לייצור ועיבוד חקלאי, אשר בשל תהליכי העיור מופנית יותר ויותר לשימושים אחרים – בעיקר בנייה. האתגר הראשון מחייב מטבע הדברים גידול בכמות הקרקע החקלאית המיועדת לייצור מזון ואולם בשל תהליכי העיור, המגמה הכלל עולמית הינה הפוכה. תחת הגדלת שטחי הקרקע לחקלאות לצורך הגדלת ייצור

¹⁰ על פי פרסום של משרד המדע הבריטי The Future of Food and Farming: Challenges and choices for global sustainability (2011). תקציר מנהלים ניתן לצפייה <http://www.bis.gov.uk/assets/foresight/docs/food-and-farming/11-547-future-of-food-and-farming-summary> (נבדק לאחרונה 3.10.12). כן ראה מ. קדמון, מדיניות קרקע חקלאית - היבטים בינ"ל חקלאיים והתיישבותיים, אתר האיחוד החקלאי, בעמ' 2 בהתבסס בין היתר על דו"חות מחלקת האוכלוסין של האו"ם ושאר המקורות הנזכרים שם.

¹¹ פרסום של משרד המדע הבריטי, לעיל ה"ש 10.

¹² ראה "Agricultural Sustainability", מסמך שנערך על ידי המחלקה לפיתוח בינלאומי בשיתוף אוניברסיטת אסקס באנגליה. המסמך ניתן לצפייה בכתובת <http://dfid-agriculture-consultation.nri.org/summaries/wp12.pdf> (נבדק לאחרונה 11.10.12). כן ראה: קדמון, לעיל ה"ש 10 לעיל. ד"ר קדמון מונה סיבות נוספות המשפיעות על החקלאות: התחממות כדור הארץ אשר מובילה להתרחבות השטחים הצחיחים (תהליך "מידבור"), הגברת ארוזיה של קרקע חקלאית והתמעטות מקורות המים השפירים הזמינים לשימוש, בעיית עלולים מיני צמחים מסוימים המשמים כמזון לחדול מלהתקיים; ספקולציות של משקיעים או של חברות ייצור ושיווק; צעדי ממשלתיים לוויסות השוק ועוד.

¹³ כך לדברי פרופ' חיים רבינוביץ מן הפקולטה לחקלאות, המזון ואיכות הסביבה באוניברסיטה העברית. פרופ' רבינוביץ הינחה את הכינוס המיוחד בנושא משבר המזון העולמי במארכ 2011. דבריו מבוססים בין היתר על מחקר משרד המדע הבריטי לעיל ה"ש 69 והם פורסמו במס' מקומות. ראה למשל: <http://www.mazon.co.il/39208/MASHBER333>

¹⁴ קדמון, ה"ש 10 בהתבסס על דו"ח הארגון הבינ"ל למחקרי מדיניות המזון (International Food Policy Research Institute לשנת 2010: Policy Options, Food Security, Farming and Climate Changes to 2050, Scenarios, Results, http://www.ifpri.org/sites/default/files/publications/climate_monograph_advance.pdf, (נצפה לאחרונה 3.10.12).

המזון, קיימת ירידה הדרגתית בשטחי הקרקע המיועדים לחקלאות¹⁵. ייצור ואספקת המזון לאוכלוסיית העולם בתנאים אלה, הופך אפוא לכמעט בלתי אפשרי. קושי שלישי נובע מן התנודתיות גדולה במחירי המזון, בעיקר של הסחורות המרכזיות (חיטה, אורז, תירס, סוכר, בשר וכו'), אשר נובעת ממכלול של סיבות – מסיבות חקלאיות דוגמת יבולים נמוכים; עליה במחירי הנפט ותמריצים שהופנו בשל כך למעבר לגידולים לתחום ביו אנרגיה (בעיקר תירס); ועד פוליטיות ו/או חיצוניות למערכת ייצור המזון, דוגמת סכסוכים אזוריים, אסונות טבע וכו'. התנודתיות במחירי המזון מביאה מטבע הדברים לעליה נוספת במחירי המזון בעולם והיא עלולה להשפיע על כלל המדינות בעולם. ככל שמדובר במשק לאומי חלש, השפעת התנודות תהיה קריטית אולם הסכנות הטמונות בכך אינן פוסחות גם על כלכלות מפותחות¹⁶.

אשר לישראל – אוכלוסיית מדינת ישראל מונה כיום למעל מ-7 מיליון נפש, כאשר שיעור גידול האוכלוסין בישראל, הינו מן הגבוהים בעולם, תוצאה של פרייון וגלי עליה. על פי תחזיות הלמ"ס תגיע אוכלוסיית ישראל בשנת 2030 לכ-10 מיליון נפש (לא כולל פלשתינאים אשר מספרם עשוי להגיע כדי 7 מיליון באזורנו¹⁷). החקלאות בישראל נחשבת כחקלאות מתקדמת ביותר בהשוואה לעולם המערבי, נעשה שימוש בטכנולוגיות מתקדמות, תפוקות הייצור והפרייון הינם גבוהים יחסית בהשוואה למדינות מתועשות אחרות והם אפשרו לחקלאות לייצר חלק מצרכי הביקוש המקומי למזון ואף לייצא חלק מן התוצרת. יחד עם זאת ענפי החקלאות עברו בהדרגה לייצור של מוצרים המתאימים לתנאים הקיימים בישראל, לפיכך מייצרת החקלאות המקומית בעיקר תוצרת טרייה – פירות ירקות וגידולי שדה, מוצרים מן החי כגון מוצרי חלב, ביצים, בשר, עופות, דגים, דבש, שמנים וכיוב', הן לשוק המקומי והן לייצוא. מוצרי המזון הטריים משמשים גם כחומרי גלם למוצרי מזון מעובדים, ריבות ושימורי פירות וירקות, מיצים, מוצרי בשר, עופות ודגים מעובדים, רטבים, פירות יבשים, ירקות קפואים, גלידות ועוד¹⁸ ואולם בכל הנוגע למוצרי היסוד המכונים "גרעינים" – חיטה שעורה ותירס - המהווים את הבסיס לכל למוצרים הבסיסים, נסמכת ישראל כמעט באופן מוחלט על ייבוא¹⁹.

מטעם זה גם בישראל מורגשת היטב הנטייה העולמית למחסור, ולעיתים לעלייה במחירי המזון לרבות אלה המיוצרים בארץ. יש המעריכים שאם מגמת המחסור העולמי במזון תמשך, תיאלץ אולי החקלאות בישראל לשנות את מפת הגידולים ולעבור יותר ויותר בעתיד לחקלאות של גידולים המשמשים לאספקת מזון בסיסי²⁰.

במישור העקרוני, מצביעים מומחים על שלושה גורמים קריטיים כמשפיעים על מחסור אפשרי במזון בישראל: הגידול המהיר באוכלוסייה, שינויי אקלים אשר יקשו על מלאכת הגידול ומחסור גובר בקרקעות חקלאיות. הגידול באוכלוסייה גורם לתחרות קשה על משאבי הקרקע ומקורות המים. הביקושים ההולכים וגדלים לקרקע לבניה, בעיקר באזור המרכז גורמים לפגיעה בשטחים המיועדים לעיבוד חקלאי, כפועל יוצא מכך לצמצום בהיקפי הפעילות החקלאית, שינויי האקלים אשר משפיעים באופן קריטי על היקפי היבול. במאמר מוסגר יצויין כי תוצאת לוואי נוספת של

¹⁵ מחקר משרד המדע הבריטי, ה"ש 10 לעיל, עמ' 15 לתקציר המנהלים.

¹⁶ שם.

¹⁷ ביסטרוב וא. סופר, **ישראל דמוגרפיה 2010-2030 בדרך למדינה דתית**, קתדרת חייקין לגאואסטרטגיה (2010) בעמ' 8.

¹⁸ בהתבסס על הנתונים הרשמיים של הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה אשר פורסמו גם באתר הלשכה www.cbs.gov.il קדמון, לעיל ה"ש 10 בהתבסס על דין והשבון כלכלי של הרשות לתכנון במשרד החקלאות ופיתוח הכפר לשנת 2009.

¹⁹ רבינוביץ, לעיל ה"ש 13; קדמון, לעיל ה"ש 10.

²⁰ שם.

הקטנת השטחים החקלאיים בישראל מובילה גם לצמצום שטחי ההחדרה של מי גשמים לאקוויפר החוף שהינו אחד המקורות החשובים לאספקת מים בישראל, וכפועל יוצא מכך לזיהומו והמלחתו.²¹

החקלאות בישראל איננה מנותקת מן המגמות הכלליות המתרחשות בתחום זה בעולם. מרבית המדינות המפותחות אימצו את התפיסה לפיה בשל משבר המזון העולמי יש לחתור ככל היתן לעצמאות בייצור המזון או לכל הפחות לצמצום התלות בתנודתיות המחירים, ביכולת אספקת המזון במחירים סבירים לאוכלוסיית המדינה. תכנון וניצול יעיל ונכון של משאב הקרקע – הינה ללא ספק חיונית לצורך זה.

הנטייה להרחיב את השטח העירוני הבנוי לתוך המרחב הכפרי הינה אחת התוצאות הטבעיות של תהליכי העיור והמטרופוליזציה בעולם. מגמה זו מעוררת חשש במדינות רבות בדבר עתידו של המרחב הכפרי החקלאי.²² כתוצאה מכך, המודעת לצורך בשמירה על קרקע חקלאית והגנה מפני ביקושים לבניה הולכת וגדלה במדינות העולם ובארגונים הבינ"ל. התוצאה היא שמדינות רבות בעולם נוקטות מדיניות לשמירה החקלאות ועל הקרקע החקלאית כמשאב בסיסי חיוני לייצור החקלאי, באמצעות תכניות סטטוטוריות המיועדות להגן על קרקע חקלאית בפני ביקושים לשימושים אחרים, השקעות גדולות בתכניות שימור קרקע חקלאית והשקעות במחקר ובפיתוח בחקלאות לשימוש יעיל ומושכל בקרקע ובמים כאמצעי להאצה ושיפור יכולת ייצור המזון ועוד. מעבר לכך הונהגו כלים ואמצעים חקיקתיים שונים לעידוד הפעילות החקלאית.

בארה"ב, כמו גם באיחוד האירופי נהנה המגזר החקלאי מיחס מועדף שבא לידי ביטוי בדינים מיוחדים ובמסגרת רגולטורית ספציפית למגזר החקלאי.²³ כך למשל מוחרגים החקלאים מתחולת דיני העבודה הרגילים; הם זכאים להגנה מפני הליכי פשי"ר; מוצאים אל מחוץ לתחולת דינים סביבתיים ומוחרגים ממגבלות דיני ההגבלים העסקיים ומן הצד השני נהנה המגזר החקלאי ממערך של סובסידיות ותמיכות ממשלתיות לעידוד הפעילות החקלאית.²⁴

שורה של רציונאליים תומכת במדיניות המועדפת וביחס מיוחד אותה מעניקים השלטונות בארה"ב לחקלאות על פני ענפים אחרים. התמיכה במשקי הבית החקלאיים הקטנים מקורה בסיבות ובשורשים העמוקים הנוצצים בהיסטוריה של ארה"ב ובפילוסופיה האגררית שהותוותה עוד בראשית שנותיה של ארה"ב. תומס ג'פרסון, הנשיא השלישי של ארה"ב ראה בחקלאים את "נבחר האל". לדבריו, "אלה שמעבדים את הקרקע, עובדי האדמה, הם האזרחים האיכותיים ביותר, הנמרצים העצמאיים והמוסריים ביותר. באמצעות הקשר שלהם לאדמה, הם קשורים בקשרים האדוקים ביותר למדינה ולשורשיה"²⁵. הצהרתו זו של ג'פרסון שימשה כאחד מאבני היסוד אשר הובילו לביסוס החובה הלאומית לשמור ולשמר את החקלאות בארה"ב.²⁶

²¹ שם.

²² אפרים שלאין, ערן פייטלסון, מדיניות השמירה על קרקע חקלאית: התהוותה מיסודה וערעורה, מחקרי מכון פלורסהיימר למחקרי מדיניות, בעמ' 37. <http://www.fips.org.il/Site/System/UploadFiles/DGGallery/2-2.pdf>

²³ Susan A. Schneider, A Reconsideration of Agricultural Law : A Call For The Law of Food, Farming, and Sustainability, 34 *Wm. & Mary Envtl. L. & Pol'y Rev.*935 (2010) ניתן לצפייה גם

בכתובת http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=1446131

²⁴ שם.

²⁵ מכתבו של תומס ג'פרסון לג'ון ג'יי (23.8.1785) ניתן לצפייה: http://avalon.law.yale.edu/18th_century/let32.asp

²⁶ ג'ון ג'יי היה משפטן ודיפלומט אמריקאי אשר כיהן בין היתר כנשיא הראשון של בית המשפט העליון של ארה"ב. Schneider לעיל ה"ש 23 בעמ' 940, והאזכורים הצמודים שם לה"ש 31-33.

יחד עם זאת בראייה עכשווית, הסיבות האידיאולוגיות, הגם שחשיבותם לא פסה, אינם מהווים כיום את הסיבה העיקרית לתמיכה בחקלאות. בעניין זה מבחינים מלומדים בשתי סיבות עיקריות: האינטרס והצרכים המיוחדים של החקלאים מצד אחד והאינטרסים והמטרות הלאומיות הרחבות יותר הקשורות בעיקר ליצור ולאבטחת מזון סדירה מן הצד השני²⁷. התוצאה המשתמעת מחיבור שני הערכים הינה שהאינטרס הציבורי הינו תמיכה בחקלאים בהיותם יצרני המזון הדרושים לשם קיומה של החברה ולפיכך בעלי תפקיד קריטי עבורה²⁸.

בדומה לארה"ב, גם בישראל שימש האתוס החלוצי והאידיאולוגיה שביישוב הארץ, אחד הגורמים המרכזיים למעמד המיוחד אשר ניתן בשעתו לחקלאים ולחקלאות. מדיניות השמירה על הקרקע החקלאית בישראל, השתרש בשעתו כתוצאה מהעדיפות אשר ניתנה למגזר החקלאי בשל תפקידו ותרומתו ההיסטורית לבניין הארץ, ובשל היות החקלאות ספק המזון העיקרי לאוכלוסייה שגדלה במהירות בשנים של טרום הקמת המדינה ובעשורים הראשונים שלאחר הקמתה.

תנופת הבניה והפיתוח במדינת ישראל בראשית שנות התשעים הגבירה את הלחץ להפשרת שטחים חקלאיים לצרכי מגורים, תעסוקה ותשתיות. מנגד מתאפיינות שנים אלה ברידת הביקוש לשטחים לחקלאות, ונכונות ורצון מצד החקלאים להסב את שטחי החקלאות לשימושים אחרים. אלא שבשונה מארה"ב שם פעלו הרשויות לאימוץ אמצעים חקיקתיים להגנה ולשמירה על החקלאות, חל בישראל תהליך אחר. תחת חיזוק או לכל הפחות ביסוס מעמדה של החקלאות והקרקע החקלאית גובשו תפיסות חדשות וחלה ירידה במעמדה של הקרקע החקלאית תוך שינוי בסדרי העדיפות הלאומיים: חשיבות הקרקע כמשאב לפיתוח ולבניה עלתה בעוד שערכה של הקרקע כאמצעי לייצור חקלאי ירד²⁹ בניגוד למגמה המתבקשת ברמה הכלל עולמית לפיה, יש לפעול להגדלת היקפי הייצור על מנת לספק את צרכי האוכלוסייה ההולכים וגדלים, ולצורך כך לשמור ולשמר את החקלאות כענף בר קיימא בעל חשיבות לאומית.

בשל חשיבותו של הנושא, בחרנו לסקור בהרחבה את חשיבות החקלאות כגורם לייצור מזון, ואולם בנוסף לנושא זה קיימים מכלול של סיבות לשמירה על ייעודה החקלאי של הקרקע, לניצולה החקלאי, ולהבטחת המשך קיומה של החקלאות כפי שיובא להלן:

- א. שמירה על הקרקע, טיבה ואיכותה, כגורם ייצור חקלאי וכפוטנציאל לייצור ולאספקת מזון מגוון ובריא באיכות גבוהה ובמחירים סבירים, לצורך ביטחון בייצור מזון והרצון לשמירה על מידה מסוימת של עצמאות באספקת מזונותיה של המדינה³⁰.
- ב. התוצרת החקלאית הישראלית נחשבת בעולם כתוצרת איכותית ביותר, דבר שהופך אותה למבוקשת מאוד בשוקי העולם. מדינת ישראל מייצאת תוצרת חקלאית טרייה - ירקות, פירות (הדרים, מנגו, אבוקדו, תמרים, רימונים), פרחים, תבלינים טריים, יין,

²⁷ Schneider, בעמ' 938 בעקבות מאמרה של המלומדת Grace Skogstad, Ideas, Paradigms and Institutions : Agricultural Exceptionalism in the European Union and the United States, **11 Governance** 463, 463, 468 (1998)

²⁸ שם.

²⁹ שלאין ופייטלסון, לעיל ה"ש 22 בעמ' 37.

³⁰ מרכז המחקר והמידע של הכנסת, תמיכות ממשלתיות בחקלאות – לעיל ה"ש 30; קדמון, מדיניות קרקע חקלאית, ה"ש 10 לעיל;

שמנים, דגי נוי, אצות (שניהם בעיקר ליפן), דבש, ותוצרת משנית של מוצרי חקלאות מעובדים.

ג. החקלאות הינה גם יצרנית של חומרי גלם לתעשיית המזון המעובד וכן חומרי גלם אחרים לייצור שמנים, דלקים, תבלינים, תעשיית התרופות, כותנה לתעשיית הטקסטיל, צמחים ומוצרים טבעיים לתעשיית הקוסמטיקה ועוד.

ד. חשיבותה הכלכלית של החקלאות נמדדת גם בהיותה ענף יצרני כלכלי ברמה טכנולוגית גבוהה המשליך גם על ענפים משלימים ואשר תורם ליצוא ולתוצר הלאומי הגולמי. כך לדוגמא מפעלי השקיה וטפטוף שפותחו בארץ עבור החקלאות הישראלית והפכו אגב כך למן המובילים בעולם בתחומם; פיתוח מבני גידול לחקלאות הכוללים בקרת אקלים וטכנולוגיה מתקדמת; וכפועל יוצא גם תעשיית פוליאטילן לבתי גידול חקלאיים - אלה הם לדוגמא ענפים תעשייתיים שפותחו בעקבות החקלאות ותוצרתם מיוצאת למדינות רבות בעולם. כך גם פיתוח והשבחת גזע בבעלי חיים, יצוא זרעים, שתילים, וייחורים לריבוי המיוצאים בהצלחה רבה.

ה. הידע שנרכש כתוצאה ממחקר ופיתוח בחקלאות בישראל, מיוצא למדינות שונות בעולם מסייע לפיתוחם ותורם לקשרי החוץ של ישראל. כך למשל מיוצא ידע וטכנולוגיה שפותח בענף הרפת, כאשר חברות ישראליות מקימות רפתות ענק במזרח אסיה ובמזרח אירופה. בנוסף מיוצא מודל ההתיישבות החקלאית למדינות עולם שלישי בהם צוותים וחברות ישראליות מקימות כפרים וחוות חקלאיות במתכונת ההתיישבות בארץ.

ו. היבטים אקולוגיים: (1) שמירה על מקורות המים - הקרקע החקלאית המשמשת לייצור חקלאי מהווה אמצעי לשמירה על מקורות המים מפני זיהומם והמלחתם בהיותה מגדילה את שטחי החדרה למי גשמים אל מאגרי מי התהום; (2) ניקוז מקורות מים ומי גשמים; (3) מיחזור מים באמצעות ניצול מים מושבים לחקלאות תוך פיתרון בעיית סילוקם של שפכים ממרכזים אורבניים; (4) שמירה על המרחב הפתוח וריאות ירוקות. לשטחים הפתוחים נועדו תפקידים סביבתיים חשובים לאיכות החיים: הם תורמים לאיכות האוויר, להפחתת רעשים ולצמצום מטרדים סביבתיים אחרים; הם ממלאים יעדים חברתיים חשובים, ומספקים לציבור מרחב פתוח לבילוי בחיק הטבע - מצרך שהביקוש לו עולה ככל שמתמעטים המרחבים וככל שהאוכלוסיה הולכת ומצטופפת; שטחים פתוחים טבעיים ושטחי חקלאות משמשים כאזורי חיץ בין ישובים ומאפשרים לשמור על אופיו ויחודו של כל ישוב; שטחים פתוחים משמשים לצורכי לימוד ומחקר; והם מהווים עתודות קרקע שידרשו בעתיד כדי למלא את המחסור בשטחים לצרכים סביבתיים וחברתיים. (5) שטחים פתוחים נחוצים גם כדי להבטיח את המשך קיומו של מגוון-המינים הביולוגי. בלא שטחים שישפכו בתי גידול גדולים דיים לא יוכלו מיני החי והצומח להמשיך להתקיים. השמירה על מיני החי והצומח הנה חובה הן מהבחינה המוסרית והן מהבחינה התכליתית, בזכות תועלת ידועה או פוטנציאלית הצפונה בכל אחד מהם.

ז. שימור האופי החקלאי של הישובים כגורם מרכזי בהתפתחות ענף התיירות בפריפריה, כמו גם בתעשיות הנלוות לחקלאות דוגמת תעשיית היקבים, ייצור גבינות, דבש וכו'. לא למותר לציין כי חלק מן המוצרים אף מיוצאים לחו"ל בהצלחה גדולה.

- ח. שימור התרבות, המסורת הכפרית המקומית, והמבנה החברתי הייחודי להתיישבות החקלאית כחלק מדמותה ומצביונה של המדינה עוד מערש הקמתה. לא פעם נשמעים קולות לפיהם שינויי העיתים והקדמה דוחקים שיקול זה לקרן זווית ואולם אנו חולקים על גישה זו גם לאור התרומה ההיסטורית וגם במחשבה צופה פני עתיד : זה מכבר נאמר "The farther backward you look, the farther forward you are likely to see"³¹.
- גם במקומותינו נאמר כי "את המשפט של עם יש ללמוד באספקלריה של מערכת החיים הלאומיים שלו"³². לא יכולה להיות מחלוקת בדבר תפקידה, ערכה, וחשיבותה של החקלאות וההתיישבות החקלאית לתרבות, ההיסטוריה של עם ישראל ושל יישוב הארץ, ולמורשת הישראלית. המשפט והחוק של מדינה משקף את תרבות העם. לא יהיה זה נכון, לכן, לנתקו ממוסורותיו ולהתעלם מתרומה זו, גם אם הועם זוהרה במעט וירד קרנה עת משווים בינה לבין טכנולוגיות מתקדמות, השוואה שלא לצורך לדעתנו.
- ט. מטרות לאומיות נוספות : תרומה לביטחון המדינה, תרומה לפיזור האוכלוסייה ויישוב אזורי ארץ מועדפים כיעד לאומי. שמירה על אדמות הלאום, מניעת העברתה לידיים פרטיות מעטות, לצורך יצירת מאגר לשימושי קרקע לצרכי הציבור ולמטרות לאומיות, כמו גם שמירה מפני השתלטות לא חוקית ע"י גורמים שאינם מורשים.
- כ. ניתן למנות נימוקים נוספים לחשיבות שימור הנוף הכפרי, בעיקר במישור של היחס והקשר שנוצרו בין האדם ובין אדמתו עם השנים³³ :
- י. תרומה למגוון הנופי תרבותי. השמירה על ערכי הנוף והטבע בשל חשיבותם לאיכות החיים והנופש.
- יא. שימור המורשת ההיסטורית ותיעוד הקשר השורשי והמתמשך בין האדם לאדמה, כמו גם בתחומי הארכיאולוגיה, אנתרופולוגיה, אקולוגיה, גיאוגרפיה, אומנות, תרבות קולינרית ועוד.
- יב. שימור ניסיון ומידע רב שנים לגבי שיטות גידול ועיבוד תוצרת חקלאית.

דומה שלא יכולה להיות מחלוקת על כך שמדובר בשורה של מטרות, שרובם ככולם הינם מטרות לאומיות, אשר חשיבותם נמדדת בתרומתם לכלל הציבור.

אנו סבורים על כן, כי לאור מכלול הסיבות הנ"ל, על ישראל כמו רוב המדינות בעולם, לראות את החקלאות והשמירה עליה, כאינטרס לאומי וכערך אשר יש לשמרו. וככל שכך ייעשה, נדרשת מדיניות ממשלתית כוללת לשמירה ולשימור קרקע חקלאית כמשאב יסודי לקיומה של חקלאות, הן לצורך שימור כושר ופוטנציאל ייצור המזון בכמות ובאיכות הנדרשת לאספקת צרכי האוכלוסייה בהווה ובעתיד לבוא, והן בשל ההיבטים הכלכליים, הסביבתיים, החברתיים והאידיאולוגיים אשר פורטו לעיל.

ראוי להיאמר, מדיניות של שמירה על קרקע חקלאית אומצה בישראל והיא קיימת גם כיום. במסגרת זו התקבלו בעבר מסי החלטות ממשלה אשר הגבילו את שינוי הייעוד של קרקעות

³¹ כך מפי ווינסטון צ'רצ'יל (1874-1965) מנהיג ומדינאי, ראש ממשלת בריטניה במהלך מלחמת העולם השנייה.

³² בג"צ 73/53 חברת "קול העם"; עיתון אתיחאד נ' שר הפנים, פ"ד ז 871.

³³ אלתרמן רחל, שמירה על קרקע חקלאית מול לחצי העיור : פיתוח כלים חדשים ע"פ מחקר בין-לאומי, המרכז לחקר העיר והאזור 1997 חיפה בעמ' 36.

חקלאיות. כך למשל קיבלה ממשלת ישראל ביוני 1953 החלטה שאסרה על שימוש בקרקע חקלאית למטרות שאינן חקלאיות וקוראת לחקיקת חוק הקובע כי כל תכנית של שימוש בקרקע חקלאית למטרות לא חקלאיות טעונה אישור של מועצת תכנון עליונה או של גוף אחר שליד משרד הפנים³⁴, החלטה מאוגוסט 1963, העוסקת בשמירה על קרקע חקלאית ומניעת הפיכתה לשטחי בניה הכוללת הצהרה ברורה יותר של הדרישה לשמירה על היעוד החקלאי³⁵; החלטה ממאי 1965 הקובעת כי ייעודה ושימושה של קרקע חקלאית לא ישונו בידי הרשויות המוסמכות אלא במקרים יוצאים מן הכלל³⁶, ומאוחר יותר את חוק התכנון והבניה³⁷, אשר מהווה ציון דרך בנושא זה. על פי הוראות התוספת הראשונה לחוק התכנון והבניה הוקמה הוועדה לשמירה על קרקע חקלאית, אשר תפקידה להכריז על קרקע חקלאית, להגביל אישור תכניות על קרקע חקלאית³⁸, כן נקבע כי הוועדה לא תיתן היתר לעשיית שימוש בקרקע חקלאית למטרות שאינן חקלאיות קרי שאינם דרושים במישרין לייצור חקלאי, לעיבוד חקלאי או לגידול בעלי חיים³⁹ ולא תשתמש בסמכותה אלא במידה שהדבר דרוש לשם שמירה על ייעודה של הקרקע החקלאית ועל ניצולה החקלאי⁴⁰.

בתחילת שנות ה-90 בעקבות גל העלייה ההמוני ממדינות חבר העמים, שינתה ממשלת ישראל למשך זמן קצר את מדיניותה וקיבלה שורה של החלטות הקשורות בהליך הקליטה ואשר נועדו לספק פתרונות למצוקת הדיור אשר יצר גל העלייה⁴¹. במסגרת זו, הורתה ממשלת ישראל בהחלטותיה מיום 14.5.1990 ומיום 2.8.1990 למינהל מקרקעי ישראל להקצות מיידית קרקעות פנויות, להגיש תכנית חרום בדבר שינוי ייעוד קרקע חקלאית, ולערוך מבצע רחב היקף של שינוי ייעוד קרקע חקלאית והקצאתה למטרות מגורים⁴².

בהמשך חוקקה הוראת שעה לחוק התכנון והבניה⁴³ שמטרתה "לקבוע כהוראת שעה הסדרים מיוחדים לאישור תכניות בניה, לשם היערכות דחופה למתן פיתרון לצרכי הדיור והתעסוקה במדינה לקליטת עליה, זוגות צעירים ומחוסרי דיור ותעסוקה". במקביל, שינה מינהל מקרקעי ישראל את מדיניותו בנושא וקיבל שורה של החלטות שמטרתן היערכות לקליטת העליה⁴⁴.

³⁴ החלטת ממשלת ישראל מס' 274 מיום 18. יוני 1953 בעניין שמירה על קרקע חקלאית. ראה מחקרם של המלומדים שלאין ופייטלסון הנזכר לעיל בה"ש 9 וכן ראה מבקר המדינה, דו"ח שנתי 51ב' מיום 29.4.2001 בעניין הוועדה לשמירת קרקע חקלאית, <http://80.70.129.40/51b.htm>, בעמ' 626.

³⁵ החלטת ממשלת ישראל מס' 618ב' מיום 18.8.1963, שלאין ופייטלסון, לעיל ה"ש 9 בפרק 4.1, וכן בדו"ח המבקר, לעיל ה"ש 34.

³⁶ החלטת ממשלת ישראל מס' 489 מיום 23.5.1965 אשר הנחתה את המדיניות הקרקעית של מינהל מקרקעי ישראל ובה מודגש שוב כי "ייעודה ושימושה של קרקע חקלאית לא ישונה בידי הרשויות המוסמכות אלא במקרים יוצאים מן הכלל. ראה שלאין ופייטלסון, לעיל ה"ש 22.

³⁷ חוק התכנון והבניה התשכ"ח-1965 (להלן: "חוק התכנון והבניה")

³⁸ הוועדה לשמירה על קרקע חקלאית ושטחים פתוחים (הולקחש"פ) הוקמה ופועלת מכוח התוספת הראשונה לחוק התכנון והבניה. מטרתה הוגדרו בין היתר בסעיפים 5, 6 לתוספת הראשונה לחוק התכנון והבניה. יצויין כי במסגרת הצעת החוק לתיקון לחוק התכנון והבניה – תזכיר הצעת חוק התכנון והבניה התש"ע-2010, מוצע לבטל את הולקחש"פ. הצעת החוק ניתנת לצפייה באתר הכנסת <http://www.knesset.gov.il/committees/heb/docs/intenvcom/planningmain.htm>

³⁹ חוק התכנון והבניה, ס"ח 7

⁴⁰ שם, ס"ח 11 לתוספת הראשונה.

⁴¹ ש. קרקובר, א. שטרן, יישום מודלים גיאוגרפיים לקליטת גל העלייה מברית המועצות, מתוך: "גיאוגרפיה של קליטת עליה לקחי העבר ומבט לעתיד", האגודה הגיאוגרפית הישראלית, המחלקה לגיאוגרפיה האוניברסיטה העברית בירושלים, ירושלים (1990) עורך ע. גונן, עמ' 5-16.

⁴² שלאין ופייטלסון, לעיל ה"ש 22, פרק 6.1

⁴³ חוק הליכי תכנון ובניה (הוראת שעה) התש"ן-1990.

⁴⁴ ראה למשל החלטת מועצת מקרקעי ישראל 442 מיום 8.2.1990 שעניינה "הערכות מינהל מקרקעי ישראל לקליטת עליה ולסיוע לזוגות צעירים וחיללים משוחררים". בפועל התקשה מינהל מקרקעי ישראל לשווק את הקרקעות מהטעם שמרביתם היו מוחזקות בידי חוכרים בחוזה חכירה. הליך שחרור הקרקע היה כרוך בפנינויים בהסכמה באמצעות וועדות פיצויים או בהליכים משפטיים ארוכים. כדי להתגבר על מכשלה זו נתקבלו שורה של החלטות שנועדו לשתף את החוכר ברווחים ובכך

החלטות אלה השפיעו על מעמד הקרקע החקלאית ההגנה עליה. בפברואר 1998 שבה וקבעה הממשלה כי יש לאמץ את המדיניות של שמירה על קרקעות חקלאיות ושטחים פתוחים⁴⁵ ואולם באופן הדרגתי הולך ופוחת מעמדה של הקרקע החקלאית כאמצעי לייצור חקלאי ואט אט הוא הופך כאמצעי שחשיבותו נמדדת בעיקר כשטח פתוח ו/או כעתודה למגורים. באופן טבעי, כתוצאה ממגמה זו, נוקט מינהל מקרקעי ישראל כבדרך קבע פעולות להספקת הביקוש ולהפיכת הקרקע כמנוף לפיתוח האורבני⁴⁶.

ביום 1.9.2002 וביום 17.10.2010 קיבלה ממשלת ישראל החלטות הנוגעות לשמירה על החקלאות, לייצוב ופיתוח החקלאות כענף כלכלי ייחודי ולהבטחת קיומה ותפקודה של חקלאות בת קיימא כמרכיב חיוני בדמותו של היישוב החקלאי⁴⁷. על פניו זוהי גם עמדת רשויות המדינה ורשויות התכנון⁴⁸. גם בית המשפט העליון גילה דעתו כי חרף שינויי העיתים והחלשות האתוס, עדיין לא פס מקומה של ההתיישבות החקלאית בישראל ולא נס ליחס של הרעיונות אשר עמדו ביסודה⁴⁹. על פניו, יש אם כן לכאורה מדיניות לשמירה על החקלאות בישראל. ואולם על מנת שהחקלאות והישובים בהתיישבות החקלאית יוכלו לתפקד ולקיים את המטרות הלאומיות שפורטו לעיל, אין די לדעתנו בהכרזה על חשיבותה של החקלאות ויש לאמץ שורה של אמצעים, הן במישור של שמירה על החקלאות הקיימת והן במישור של עידוד ופיתוח חקלאות עתידית.

הדיון בנושא מדיניות השמירה על קרקע חקלאית הינו מטבע הדברים רחב הרבה יותר ומערב שאלות והיבטים תכנוניים רחבי היקף אשר מאמר זה אינו עוסק בהם. הבעיה הרחבה יותר מונחת כאן על מנת להמחיש את הצורך באימוץ שורה של כלים ואמצעים חקיקתיים מתאימים לשמירה על החקלאות ועל הקרקע החקלאית כאמצעי לייצור חקלאי, אולם הדיון במאמר זה מתמקד בחוק "The right to farm" בלבד כאמצעי אשר יעגן את הזכות לבצע פעילות חקלאית מבלי שזו תחשב כמטרד עבור האוכלוסייה המתגוררת שבסמוך לאזורים החקלאיים, בעיה, אשר הולכת ומתהווה כתופעה כפי שיפורט להלן, ועל מנת להגן על החקלאי מפני תביעות נזיקות המופנות כנגד הפעילות החקלאית אותה הוא מבצע. זאת, בהתבסס על הניסיון האמריקאי אשר יובא בהמשך הדברים בהרחבה.

ב. הבעיה המשפטית - השפעת קליטתה של אוכלוסיה לא חקלאית בישובים החקלאיים על עתידה של החקלאות

1. כללי

להגדיל את התנגדותם לשחרור הקרקעות. במסגרת זו קיבלה מועצת מקרקעי ישראל את החלטות 533 מיום 11.5.92 ואת החלטה 611 מיום 13.10.93 שהוחלפה מאוחר יותר בהחלטה 727 הנזכרת לעיל בה"ש 21. ראה בעניין זה גם שלאין ופייטלסון, לעיל ה"ש 22, בפרק 6.3.

⁴⁵ ראה מבקר המדינה, דו"ח שנתי 51ב', לעיל ה"ש 34.

⁴⁶ שלאין ופייטלסון, לעיל ה"ש 22.

⁴⁷ ראה למשל החלטות ממשלת ישראל מיום 1.9.2002, והחלטה מס' 2326 מיום 17.10.2010. פורסמו באתר משרד ראש הממשלה : <http://www.pmo.gov.il/PMO/Archive/Spokesman/200..Spokesman7171.htm> ספטמבר.

⁴⁸ <http://www.pmo.gov.il/PMO/Secretarial/Comissions/comiteevillage.htm>, בהתאמה.

⁴⁸ תכנית האב לישראל בשנות האלפיים - "ישראל 2020" עדיין רואה בחשיבות המשך קיומה של ההתיישבות החקלאית השיתופית במדינת ישראל <http://www.ios.org.il/site/pubPage.asp?id=2>

⁴⁹ ראה פסקה 148 לפסק דינה של כב' השופטת ארבל בבג"צ 1027/04 הנזכר לעיל בה"ש 5 לעיל

ההתיישבות החקלאית בישראל עוברת בשני העשורים האחרונים תמורות משמעותיות ביותר, הן במישור הכלכלי, הן במישור החברתי, הן במישור המשפטי.

עם קום המדינה ובשנותיה הראשונות ניצבו בפני מעצבי המדיניות והמתכננים בעיה כיצד להבטיח את הבעלות על השטחים הרחבים והריקים. עקב זאת, ניתנה לחקלאות עדיפות על פני סקטורים אחרים מהטעם שמדובר בענף המביא לנוכחות נרחבת יחסית בשטח, מוכיח קשר וזיקה לקרקע בתשומות כח אדם נמוכות יחסית. בנוסף, ניכרה חשיבות מיוחדת לחקלאות בשל היותה ספק המזון לאוכלוסייה שגדלה במהירות ואשר סבלה מחסור בשנות החמישים⁵⁰

עיקרון השמירה על קרקע חקלאית השתרש אם כן בשעתו כתוצאה מהעדיפות אשר ניתנה למגזר החקלאי בשל תפקידו ותרומתו ההיסטורית לבניין הארץ. ואולם בחלוף 40 שנה – בשנות התשעים, עת הפכה הקרקע החקלאית למשאב במחסור חל שינוי בסדרי העדיפויות הלאומיים ביחס למשאב הקרקע. המשבר בחקלאות מחד, עלית הביקוש למגורים, תנופת הבניה והצמיחה הכלכלית שליוו את גל העלייה בראשית שנות התשעים יצרה לחץ להפשרת שטחים חקלאיים לצרכי מגורים, תעסוקה ותשתיות. מגמה זו, יחד עם הירידה ברווחיות החקלאות ובמס' העוסקים בה, הביאו לגיבוש תפיסה חדשה ביחס למטרות השמירה על השטחים החקלאיים והדגש הוסב מחשיבות הקרקע החקלאית לצרכי ייצור חקלאי לחשיבותה כשטח פתוח. השימוש החקלאי, שבעבר קיבל עדיפות אצל קובעי המדיניות, הפך שולי והקרקע החקלאית הפכה עתודה לבניה למגורים ולתעסוקה⁵¹.

בשל מצוקת הקרקע ולחצי עיור, נחשף אם כן המרחב הכפרי ללחצי פיתוח כבדים מאוד, כאשר ללחצים אלה הייתה השלכה מרחיקת לכת על דפוסי התעסוקה של תושבי ההתיישבות החקלאית וכתוצאה מכך גם על שינוי יעודה של קרקע חקלאית והסתבת למגורים, מסחר ולמטרות עסקיות אחרות שאינן חקלאיות⁵². המשבר הכספי והירידה ברווחיות ענפי החקלאות, הקטנת התמיכות והמחיר המובטח לחקלאים, שינוי מדיניות המכסות והקטנת הסובסידיות לחקלאות והקיצוץ במכסות המים הובילו להפסקת עיבוד הקרקע, לצמצום מס' העוסקים בחקלאות כמקור פרנסה ראשי, ולנטייה טבעית לתור אחר מקורות תעסוקה והכנסה אחרים בישובים העירוניים הסמוכים, כמו גם להתפתחות תעסוקות אלטרנטיביות לא חקלאיות בישובים החקלאיים עצמם⁵³. התרחבות מגוון העיסוקים של תושבי הכפר אשר תרים אחר דרכים לשרוד כלכלית במציאות המשתנה, והתפשטות הפעילות הלא חקלאית מובילות באופן טבעי לתמורות ולפחות בצביונם החקלאי של הישובים הכפריים.

מכלול הסיבות הללו, הביא להתמעטות ניכרת של מספר החקלאים הפעילים בישראל, לחוסר רצון ויכולת לבצע השקעות אשר יובילו לפיתוח ושיפור המשקים החקלאיים הקיימים, לחוסר רצון של הדור הצעיר להשתלב במשק החקלאי המשפחתי ולמצב בו שטחים חקלאיים רבים אינם מעובדים, דבר אשר באופן אוטומטי הופך אותם לבעלי פוטנציאל לבנייה, במיוחד כאשר הם

⁵⁰ שלאין ופייטלסון, לעיל ה"ש 22 בעמ' 37.

⁵¹ שם.

⁵² פליישמן, פייטלסון, זלוצקי, שינויים באופי החקלאות והכפר, עמדות תושבי המרחב הכפרי באזור המרכז, מכון ירושלים לחקר ישראל, המרכז למדיניות סביבתית, תשס"ט 2009, עמ' 15 <http://www.jiis.org.il/upload/shinuyofee.pdf>

⁵³ שם, עמ' 15, וכן לביאה אפלבוים ומיכאל סופר, המושב בעידן של תמורות – מגמות לעתיד, 2004, ניתן לצפייה בכתובת <http://www.ihaklai.org.il/Portals/0/Documents/articles/ApelbaumSofer-TmurotbaMoshav170906.pdf>

מצויים באזורי הביקוש. הפיתוי להפשרתם של שטחים אלה והפיכתם לשטחי בניה הוא מטבע הדברים גדול, במיוחד לאור מצוקת הדיור והצורך המידי בקרקע זמינה לבניה.⁵⁴

גם במישור הלאומי חל בעשורים האחרונים פיחות משמעותי במעמדה של החקלאות. בעבר מילאה החקלאות תפקיד מכריע הן ביישוב הארץ והן בכלכלתה. בהעדר תשתית תעשייתית, שימשה החקלאות בשעתו מקור פרנסה ותעסוקה עיקרי. באותה עת נתפסה החקלאות כענף יצרני המבוסס על עבודה עצמית אשר איננו תלוי בגורמים חיצוניים, ואשר מילא תפקיד חשוב הן בהספקת מזון מגוון לאוכלוסייה, הן כענף יצרני כלכלי ברמה טכנולוגית גבוהה המשליך על ענפים משלימים והן בהיותו ענף אשר סיפק מקומות עבודה רבים. הפיכתה של ישראל למעצמת היי טק, התפתחות הטכנולוגיה וענפי התעשייה מחד, והירידה ברווחיות החקלאות וצמצום היקף הפעילות הכלכלית בענף החקלאות מאידך, הביאו לירידה בתרומה של החקלאות לתוצר הלאומי הגולמי (תל"ג) ועליה בתרומה של תעשיית ידע וענפי שירותים. עובדה זו הביאה לירידה נוספת בקרנה של החקלאות. הירידה ברווחיות הביאה עימה צורך בסיוע של המדינה ותמיכה ממשלתית לחקלאות אשר נועדו לאפשר את המשך קיומה של החקלאות במדינה אשר הפכה אט אט מתועשת.⁵⁵

כך, גם במישור הדמוגרפי והתכנוני – הגידול הדמוגרפי, מצוקת הדיור ותהליכי העיור מעלים מטבע הדברים את הצורך בשינוי יעודה של קרקע חקלאית לצרכי פיתוח ובינוי. הצורך בקרקע זמינה לדיור, מצוקת הדיור ובהקשר זה שאלת דיור ציבורי בר השגה מופנים באופן טבעי אל עתודות הקרקע החקלאיות, דבר אשר מלווה לא פעם בדיון בשאלות של צדק חברתי וצדק חלוקתי. טענתם של הארגונים החברתיים הינה כי לצורך פיתרון מצוקת הדיור במדינת ישראל, יש להשיב קרקעות חקלאיות שאינן מעובדות לחזקת המדינה על מנת שתשקול הפשרת קרקעות ושינוי ייעודן לבניה. גודלה של נחלה ממוצעת אחת, כך נטען, כולל כמה עשרות דונמים חקלאיים, אשר אם ישמשו לבנייה, יוכלו להכיל אלפי יחידות דיור.⁵⁶

עמדתו של בית המשפט העליון כמתווה דרך בעניין זה טרם באה אמנם לידי ביטוי ממשי⁵⁷, ברם התעוררותם של ארגונים לשינוי חברתי מצד אחד, יחד עם נטייתו ומגמתו של בית המשפט העליון להרחיב מעורבותו בחיים הציבוריים אגב אימוץ שיח ליברלי ושוויוני מאידך, הביאה לכך שבית המשפט העליון החל אט אט מגלה דעתו אף בעניין זה.⁵⁸ לא יהיה זה מפתיע על כן, אם במהרה בימינו יידרש בית המשפט העליון גם לשאלות אלה.

⁵⁴ ראה גם ל.אפלבוים, ד.ניומן, תמורות במרחב הכפרי בישראל והשפעתן על השלטון המקומי, ירושלים מכון פלורסהיימר למחקרי מדיניות 1997, 23; מרדכי קדמון, מדיניות קרקע חקלאית - היבטים בינ"ל חקלאיים והתיישבותיים לעיל ה"ש 10; חגי שניר, היבטים חברתיים כלכליים במדיניות השימוש בקרקע חקלאית בישראל, אונ' בן גוריון, המחלקה לתעשייה וניהול 2005. <http://www.ihaklai.org.il/Portals/0/Documents/articles/hagai-smir-saspectsgrland.pdf>

⁵⁵ מרכז המחקר והמידע של הכנסת "תמיכות ממשלתיות בחקלאות לעיל ה"ש 9; ג. בן דרוור, מ.סופר, הגורמים להיחלשות המושבים" (2008) ניתן לצפייה בכתובת <http://www.news1.co.il/Archive/003-D-32494-00.html> (נבדק לאחרונה 30.9.2012).

⁵⁶ ראה למשל את עמדת האגודה לצדק חלוקתי כפי שהוגשה לוועדה בראשות פרופ' טרכטנברג, פורסם באתר האגודה לצדק חלוקתי <http://adj.org.il/index.php?module=features;task=view;id=15>

⁵⁷ קיימים אמנם לא מעט מקרים אשר הונחו לפתחו של בית המשפט העליון כבעיות נקודתיות הנוגעות למצוקת הדיור בעיר או ביישוב מסוים ברם בית המשפט נדרש עד כה במקרים אלה בעיקר לשאלות של פגיעה בעיקרון השוויון, שאלות תכנוניות, וכד'. ראה למשל ע"א 1444/95 עיריית אילת נ' מינהל מקרקעי ישראל, פ"ד מט(3) 749; רע"א 5817/95 רוזנברג נ' משרד הבינוי והשיכון, פ"ד נ(1) 221; ע"מ 8/97 הוועדה המחוזית לתכנון ובניה מחוז מרכז נ' צוקי ארסוף בע"מ (פורסם במאגרים המשפטיים).

⁵⁸ ע"א 3880/10 חרות מושב עובדים להתיישבות חקלאית שיתופית נ' הקרן הקיימת לישראל ומדינת ישראל, ניתנה ביום 26.5.2011. ופורסמה באתר הרשות השופטת. ע"פ ההחלטה אוחד התיק עם ע"א 8727/10 כפר הס מושב עובדים להתיישבות נ' קרן קיימת לישראל ומינהל מקרקעי ישראל. המדובר היה בחטיבת קרקע ליד קדימה אותה ייעד המינהל

גם במישור החברתי חל פיחות במעמדה של ההתיישבות החקלאית. בעבר נתפסה ההתיישבות כבעלת תפקיד מרכזי בהתפתחותה, בדמותה ובאופיה של הארץ. דמותו של הישראלי החלוץ אשר הפריח את השממה, כוח רצונו ונחישותו בפיתוח, השבחת הקרקע ויישוב הארץ, היוו סמל, מודל לחיקוי ומקור גאווה. ואולם למרבה הצער, המחלוקת הנוגעת לקרקעות החקלאיות, והפולמוס הציבורי הנוגע ליחס המועדף לו זוכה לכאורה המגזר החקלאי מן הרשויות, הובילו לכך שבמקרים רבים נתפסים החקלאים כיום כברוני נדל"ן וכשוודדי קרקעות המדינה⁵⁹.

במקביל לתמורות אלה התעצמה גם מגמת הגידול של אוכלוסייה לא חקלאית במגזר הכפרי. תופעה רחבה זו הינה תוצאה של הקמת שכונות ההרחבה הקהילתיות במושבים ובקיבוצים, ואכלוסם במשפחות לא חקלאיות העוברות מן העיר אל הכפר בחיפוש אחר אורח חיים כפרי המאפיין את ההתיישבות החקלאית, בעלויות נמוכות יחסית בהשוואה לנכס צמוד קרקע בפרברי העיר. תוצאותיה של מגמה זו, וכניסתם של תושבים לא חקלאיים להתיישבות החקלאית הינה בעלת השפעה מרחיקת לכת על הישובים החקלאיים הן בהיבט החברתי והן בהיבט המשפטי, ומעבר לכך שהינה משמעותית ביותר כשלעצמה, מחדדת את הסוגיות עימן נדרשים הישובים החקלאיים להתמודד כפי שנראה מיד.

בעבר היו תושבי הישוב כולם בעלי נחלות, קרי: משקים חקלאיים, ושותפים לדרך ולאותו מכנה משותף. לעיתים קרובות היה מדובר בחברי הגרעין המייסד אשר נטלו כולם יחד חלק בהקמת הישוב ובבנייתו. לעיתים התקיימה זיקה עדתית בין בני הישוב ולעיתים אף זיקה משפחתית. חשוב להזכיר כי ברוב המקרים מדובר בישובים קטנים בני עשרות משפחות בלבד, דבר שיצר קהילה סגורה ואינטימית אשר הלכה למעשה התנהלה כמעט כמשפחה אחת גדולה על כל המשתמע מכך. הדברים נכונים גם לבני המייסדים, אשר אמנם היו רכים בשנים עת הוקם הישוב על ידי הוריהם, יחד עם זאת הם נולדו וגדלו יחד בישוב הקטן, חונכו יחד במסגרות החינוכיות הייחודיות של ההתיישבות, בהם הושם דגש על ערכים משותפים שהיו מזוהים עם ערכי ההתיישבות. עובדה זו הובילה אף היא ליצירת קשרים מיוחדים ומארג יחסים ייחודי גם בדורות שלאחר דור המייסדים.

נזכיר כי המסגרת המשפטית בה מאוגדים בעלי הנחלות בישובים החקלאיים הינה אגודה שיתופית. החברות באגודה השיתופית מבוססת על קשר אישי בין החברים המשתתפים פעולה למען רווחתם המשותפת. החברות במושב מבוססת על ערכים של עזרה הדדית ומאופיינת במערכת יחסים אישיים קרובים בין החברים, שותפות חלקית ותמיכה הדדית. בעבר באו הדברים לידי ביטוי בקיום שיתוף באספקה, בשיווק, בקניה משותפת ועוד⁶⁰.

החברים במושב אף היו קשורים ביניהם גם ביחסים של "ערבות הדדית": למעשה כמעט עד סוף שנות ה-80 נהגו החברים באגודה השיתופית (בעיקר במושבי העובדים) להיות "ערבים" אחד

לכניית 300 יחידות דיור. המושבים חרות וכפר הם דרשו להכיר בבעלותם על הקרקע. הם התנגדו להשבתה של הקרקע לידי המינהל על פי כללי הפיצוי וההשבה של קרקע חקלאית ודרשו לאפשר להם לנצל את הקרקע בעצמם. במהלך הדיון הדגישו השופטים את חשיבות הסדרת הכללים להשבת קרקע חקלאית לצרכי מגורים, בעיקר ביישובים הוותיקים במרכז הארץ לאור מצוקת הדיור, והורו כי הקרקע תוחזר למינהל ולאחר השבתה ייכנסו הצדדים להליך של גישור, על מנת לדון בפיצויים המגיעים למושבים בגין השטח. לאחרונה אישר בית המשפט העליון הסדר פשרה בין המינהל לבין המושבים (החלטה מיום 15.8.12 ניתנת לצפייה <http://elyon1.court.gov.il/files/10/800/038/v17/10038800.v17.pdf>)
⁵⁹ ראה למשל ד. עזרא, החקלאים הם ברונים נדל"ן <http://www.ynet.co.il/articles/0,7340,L-3514255,00.html>
⁶⁰ תקנות האגודות השיתופיות (סוגי אגודות) התשנ"ו-1995 מגדירות את הערכים ומטרות המושב, והכפר השיתופי שהם הרלוונטיים לעניינינו.

כלפי השני ואחראים ביחד ולחוד לחובות והתחייבויות האגודה כולה כמו גם לחובותיהם של כל אחד מחבריה - תופעה מיוחדת שאין לה אח ורע במקומותינו. העזרה ההדדית ומערכת יחסי הגומלין היתה צורך חיוני בתקופת ההקמה של המשקים החקלאיים ובאה לידי ביטוי במתן עזרה בין חבר לחבר בצידוד ובכלים חקלאיים, בפעולות העיבוד, בידיים עובדות, ובכל דרך נדרשת אחרת.

ברבות הימים, ועם המשבר הכספי במגזר החקלאי נעלם אמנם המוסד של "הערבות ההדדית", ברם יחד עם זאת, מערכת היחסים ההדוקה, העזרה ההדדית והקשר המיוחד בין חברי האגודה החקלאית, הנובע מן השותפות לדרך, לא נעלם.

כניסת התושבים החדשים לשובים החקלאיים יצרה מרקם חברתי חדש לחלוטין, עצמאי ומנותק לחלוטין מן היחידה החברתית המגובשת של הישוב. מעבר לכך, התושבים החדשים שנקלטו לישוב החקלאי, הינם בעלי מעמד אחר בישוב שכן הם אינם חברי האגודה השיתופית, עניין אשר מעבר להיותו בעל משקל במימד החברתי, מחייב גם מסגרת ניהולית שונה לישוב⁶¹.

בעייתיות נוספת בעניין הנובעת מן ההבדל בין החברים באגודה החקלאית ובין התושבים בהרחבה הקהילתית שאינם חברי האגודה באה לידי ביטוי בקונפליקטים נוספים הקשורים לניהול הישוב בחיי היומיום: כך למשל החלטה שהתקבלה ברוב קולות באסיפה הכללית של האגודה הקהילתית מחייבת את כל החברים בעלי המשקים, מה שאינו נכון לגבי התושבים בהרחבה הקהילתית. ככל שהישוב מבקש לבצע מיזם כלשהוא שאינו נוגע בהכרח לאופי החקלאי או המשקי שלו, דוגמת שערי בטחון, או שיפור חזותי שאינו ניתן למימון מן המסים המוניציפאליים, נדרשת השתתפות של כלל התושבים בעלויות. במקרה כזה קיימת מחויבות של חברי האגודה החקלאית מעצם קבלת החלטה ברוב קולות כאמור, ואילו התושבים הקהילתיים יכולים "לחמוק" מנשיאה בנטל ולא ניתן לחייב אותם בהשתתפות כלשהי באשר אין הם מאוגדים באגודה בעלת תקנון מחייב. התושבים החדשים הינם בעלי מודעות קהילתית נמוכה יחסית, ולו רק מעצם העובדה שהם באים לישוב החקלאי בעיקר לשיפור איכות החיים ורכישת נכס צמוד קרקע. ומשכך, חיי הקהילה כמו גם הפעילות החקלאית, אינן בהכרח בראש מעייניהם.

2. שכונות ההרחבה בהתיישבות החקלאית - תרומה שנויה במחלוקת

במישור המשפטי, אחת הסוגיות הראשונות אשר העלו לסדר היום הציבורי את הדין בנושא השימוש בקרקע חקלאית בישראל היה פסק הדין בעניין שיח חדש⁶². פסק הדין ניתן ע"י בית המשפט העליון בעקבות עתירת "הקשת הדמוקרטית המזרחית" נגד החלטות מועצת מקרקעי

⁶¹ לעניין המסגרת הניהולית והבעייתיות הנובעת מקיומם של שני וועדים בישוב אחד ראה סיג רסיס ולביאה אפלבויט, השלטון המקומי הכפרי בישראל בראי המשפט, השפעת מערכת המשפט על התמורות במבנה השלטון המקומי בכפר, מכון פלורסהיימיר, ירושלים פברואר 2009; כן ראה: ס. אוטולנגי, ועד ישוב שיתופי המכהן גם כרשות מקומית, מחקרי משפט ד' (תשמ"ו) 22; וכן: ס. אוטולנגי, החלטות המינהל, תחילת סופה של ההתיישבות החקלאית? עיוני משפט כא (1) 1998, 581, בעמ' 587 ואילך.

⁶² בג"צ שיח חדש, ה"ש 4 לעיל, וראה עוד בעניין זה דפנה ברק ארוז, צדק חלוקתי במקרקעי ישראל בעקבות בג"צ הקרקעות החקלאיות (בעקבות בג"צ 244/00 עמותת שיח חדש למען השיח הדמוקרטי נ' שר התשתיות הלאומיות), המשפט י תשס"ה 261; כן ראה: יוסי דהאן, "למי שייכת האדמה הזו – על זכויות ותפיסות צדק חלוקתי, משפט וממשל ח' תשס"ה 223; סנדי קדר ואורן יפתחאל, הקרקעות החקלאיות בישראל לקראת סוף האלף, היבטים היסטוריים, משפטיים וחברתיים, צדק חלוקתי בישראל, לעיל ה"ש 1 בעמ' 149.

ישראל 717⁶³, 727⁶⁴ ו-737⁶⁵ בטענה שהן בלתי חוקיות, ובלתי סבירות משום שהן העניקו טובות הנאה יקרות ערך לחוכרי הקרקעות בהתיישבות החקלאית על חשבון קופת הציבור ומהטעם שהן העניקו משקל בלתי מידתי לשיקול של העמדת קרקע זמינה לצורכי בנייה והזניחו שיקולים של צדק חברתי וצדק חלוקתי. בית המשפט העליון פסל את ההחלטות וקבע כי אין להמשיך ביישומן⁶⁶.

פסק הדין עסק אמנם בשלוש החלטות של מועצת מקרקעי ישראל, ואולם השפעה משמעותית במיוחד על אופיה של ההתיישבות החקלאית נתונה להחלטה 737. החלטה זו – אשר נפסלה אמנם בבג"צ שיח חדש ברם הוחלפה מאוחר יותר בהחלטות אחרות⁶⁷, הובילה לכניסה מסיבית של תושבים שאינם חקלאים אל הישובים החקלאיים והיא מהווה אבן דרך משמעותית בעניין דמותה של ההתיישבות החקלאית, וכפועל יוצא מכך על עתידה של החקלאות בישראל, הן במישור המשפטי והן בשל ההיבטים החברתיים הנובעים ממנה.

בתחילת הדרך היו תושבי הישובים החקלאיים שותפים לאותו מכנה משותף חברתי וכלכלי המבוסס רובו ככולו על העיבוד החקלאי, כאמור. עם הגידול באוכלוסייה עלה הצורך במציאת פתרון עבור הבנים של דור המייסדים, עניין שהוביל להחלטת המינהל לאפשר הרחבת הישובים החקלאיים למטרת מגורים⁶⁸, החלטה זו אפשרה לאגודות החקלאיות שינוי ייעוד של קרקע חקלאית ממשבצת האגודה בישובים החקלאיים והסבתה למגרשי מגורים כ"הרחבה" של הישוב, במגמה להגדיל ולהציע את האוכלוסייה בכל אחד מן הישובים. היא נועדה במקור לצורך מגורי בני המתיישבים, ואולם מאחר ולא הוקצו לבנים אמצעי ייצור (קרקע ומים לעיבוד חקלאי), עזב חלק ניכר מהבנים את הישוב בחיפוש אחר מקורות תעסוקה חלופיים, דבר שהוביל בסופו של דבר לכך שחלק לא מבוטל ממגרשי ההרחבה אוכלסו בסופו של דבר על ידי מתיישבים חדשים שאינם חקלאים או בני חקלאים⁶⁹.

⁶³ החלטה 717 עניינה בפיתוח אזורי תעשייה בישובים חקלאיים כמקור תעסוקה נוסף להם. ההחלטה אפשרה לישובים החקלאיים המעוניינים בכך לפתח אזורי תעשייה בחלקים מן הקרקע שזכרו ממינהל מקרקעי ישראל.

⁶⁴ החלטת מועצת מקרקעי ישראל 727 מיום 3.7.95 (להלן: "החלטה 727"). כל החלטות מועצת מקרקעי ישראל הנזכרות במאמר זה פורסמו באתר מינהל מקרקעי ישראל www.mmi.gov.il

⁶⁵ ה"ש 6 לעיל. להחלטה 737 קדמו החלטת מועצת מקרקעי ישראל 479 מיום 31.12.90 שהחלפה ע"י החלטה 612 מיום 13.10.93. ראה להלן.

⁶⁶ עניין שיח חדש, לעיל ה"ש 4.

⁶⁷ החלטה 959 מיום 4.2.2003 אשר הוחלפה מאוחר יותר בהחלטות 1084, 1002, 1110 ומאוחר יותר בהחלטה 1180 מיום 12.3.2009, אשר במועד כתיבת המאמר היא ההחלטה הרלוונטית.

⁶⁸ החלטת מועצת מקרקעי ישראל מס' 612 מיום 13.10.93 (להלן "החלטה 612") הינה ההחלטה הראשונה שקבעה את הכללים בדבר הקמת הרחבת הישובים החקלאיים. החלטה זו הוחלפה מאוחר יותר בהחלטה 737 הנזכרת בה"ש 6 לעיל. בעקבות החלטת בג"צ בעתירה בעניין שיח חדש הנזכרת בה"ש 4 לעיל, החליטה ממשלת ישראל ביום 17.11.02 לקבל את המלצות הצוות הבין משרדי לבחינת מכלול ההיבטים הנוגעים לשינוי יעודה של קרקע חקלאית ("וועדת מילגרומ") בשינויים הנובעים מפסיקת בית המשפט העליון בעניין שיח חדש והורתה למינהל מקרקעי ישראל לגבש הצעת החלטה על פי המלצות אלה ולהביאן לאישור מועצת מקרקעי ישראל. פורסם באתר משרד ראש הממשלה <http://www.pmo.gov.il/PMO/Archive/Spokesman/2002/Spokesman7527.htm>. בעקבות זאת

קיבלה מועצת מקרקעי ישראל ביום 4.2.03 את החלטה 959 (להלן: "החלטה 959").

⁶⁹ החלטה 612 אפשרה הקצאת מגרשים בשכונות ההרחבה לא רק לבני מושב אלא גם לכאלה אשר אינם עונים להגדרת "בן המקום" ראה גם בעניין זה רע"א 10623/02 **כפר חיים מושב שיופי להתיישבות חקלאית בע"מ נ' שי ביינ**, פ"ד נז(2) 943. כן ראה א. צפדיה, ח. יעקובי, צמתים בהפרטת המרחב בישראל 1948-2008, חלק שני אמפירי, פרק 5, בעמ' 15, ניתן לצפייה בכתובת: http://hazan.kibbutz.org.il/hafrata/erez-haim - july_2011.doc

אחת מנקודות הציון החשובות ביותר בעניין זה היתה פסק הדין הידוע בעניין קעדאן⁷⁰. פסק הדין ניתן בשנת 2000 והוא נסב אמנם על הקצאת מקרקעין בישוב הקהילתי קציר שאינו חקלאי, ברם הוא הוביל למהפכה של ממש בתפיסת הקצאת המקרקעין בהתיישבות החקלאית. עד פסק הדין בעניין קעדאן אישר בית המשפט את דוקטרינת "נפרד אבל שווה" בהכירו בזכותה של אוכלוסיה בעלת מאפיינים מיוחדים להקצאת מקרקעין להקמת יישוב הומוגני מבלי שהדבר יחשב אפליה פסולה⁷¹. בהיבט של ההתיישבות החקלאית התאפשר, עד לאותה עת שיווק מגרשים רק למועמדים שאושרו ע"י וועדות קבלה⁷². פסק הדין בעניין קעדאן עורר דיון בנושא תהליך המיון ליישובים הקהילתיים באמצעות וועדות הקבלה של היישוב והוביל לשינוי משמעותי בהקשר זה⁷³. בית המשפט העליון השאיר פתח באשר להחלת ההלכה על יישובים "מיוחדים" כגון קיבוצים ומושבים, וקבע כי הוא איננו נוקט עמדה באשר ליישובים אלה⁷⁴, ברם על אף זאת, וכפי שיתואר מיד להלן, לחלל השינוי גם ליישובים החקלאיים - הקיבוצים והמושבים.

חשיבות הלכידות החברתית וההתאמה לאורח החיים ביישובים החקלאיים כעקרונות אשר עומדים ביסוד קיומם של הליכי הקבלה בהתיישבות החקלאית הוכרה ע"י בית המשפט העליון בפסק הדין בעניין בארותיים⁷⁵, שם הוצגה עמדת המינהל לפיה מן הראוי להכיר בזכותן של האגודות להמליץ על המועמדים לחכירה וזאת נוכח אופיו המיוחד של היישוב החקלאי והצרכים החברתיים של היישובים המתרחבים. זכות זו נועדה לאפשר לאגודה לשמור על המרקם החברתי ביישוב תוך מתן אפשרות להתפתחות הקהילה. בית המשפט העליון קיבל עמדה זו בקובעו כי תהליך בחירת המועמדים לרכישת קרקע למגורים בהרחבות המושבים תעשה בידי האגודה השיטתית עצמה⁷⁶.

בעקבות פסקי הדין בעניין קעדאן ובארותיים הוגשו כמה עתירות של מועמדים שנדחו על ידי וועדות הקבלה, הן ביישובים קהילתיים⁷⁷ והן בקיבוצים ומושבים⁷⁸, אשר חידדו את הצורך

⁷⁰ ה"ש 7 לעיל.

⁷¹ ראה בעניין זה פסק הדין בבג"ץ 114/78, מוחמד סעיד בורקאן נ' שר האוצר ואח', פ"ד לב(2), 800 שם נקבע כי העובדה שנמנע מאזרח ירדני מוסלמי לחזור מן המינהל דירה ברובע היהודי איננה בגדר אפליה פסולה; כן ראה בבג"ץ 528/88, אליעזר אביטן נ' מינהל מקרקעי ישראל, פ"ד מג(4), 297 שם נפסק כי מותר למנוע מיהודי לחזור מגרש בישוב שיוחד לבדואים בלבד; וכן בבג"ץ 1/98, ח"כ איתן כבל נ' ראש ממשלת ישראל, פ"ד נג(2), 241 שם נקבע כי אין פסול בבניית פרויקטים שנועדו להשכרה באופן בלעדי לציבור החרדי. ראה עוד בעניין זה "אי-הפליה בדיוור: תחולה, היקף וסעדים במסגרת המשפט הקיים", עיוני משפט טז(1), 131; וכן א. בנבנישתי, "נפרד אבל שווה" בהקצאת מקרקעי ישראל למגורים", עיוני משפט כא(3), 769.

כן ראה ר. גביון וא. גריידי שורץ, חומר רקע לדיון בסוגיית הסדר החוקתית של נושאי מקרקעין בהתיישבות, מסמך אשר הוכן עבור וועדת חוק ומשפט של הכנסת במסגרת הניסיון להוציא לפועל מהלך של חוקה בהסכמה רחבה. פורסם באתר חוקה לישראל http://www.huka.gov.il/wiki/material/data/H02-10-2005_8-56-01_hityashvut.doc. בעקבות פסק הדין בעניין קעדאן חל מפנה בגישתו של בית המשפט העליון בהקשר לדוקטרינת "נפרד אבל שווה" ונקבע בו כי "נפרד אינו יכול להיות שווה". ראה עוד בעניין זה גביון וגריידי שורץ, לעיל, פרק ג.2.2. והטקסט הסמוך להערת שוליים 239.

⁷² החלטה 612, לעיל ה"ש 68 קבעה בסעיף 29(ו) לה, כי המועמדים יעברו בדיקת התאמה שתקבע וועדת קבלה

⁷³ נטע זיר, חן תירוש, המאבק המשפטי נגד מיון מועמדים ליישובים קהילתיים, מלכוד ברשת טובענית ומחוררת, "קהילות מגודרות" (עורך אמנון להבי) (תש"ע) 311

⁷⁴ עניין קעדאן, לעיל ה"ש 7, פסקה 37 לפסק דינו של הנשיא ברק.

⁷⁵ ע"א 3962/97 בארותיים מושב עובדים נ' ארד, פ"ד נב(4) 614

⁷⁶ שם, פסקה 8 ובהמשך פסקה 10 לפסק דינו של כב' השופט אור. כן ראה עניין כפר חיטים ה"ש 69 לעיל.

⁷⁷ למשל בג"צ 9554/01 כדן ואח' נ' מינהל מקרקעי ישראל (לא פורסם) במסגרתו עתרו בני הזוג כדן נגד מבדקי הקבלה ליישוב הקהילתי נווה זיו. העתירה אוחדה עם בג"צ 5186/03 ד"ר ברנדה גייגר-פישר נ' מינהל מקרקעי ישראל (לא פורסם) במסגרתה עתירה משפחת גייגר-פישר כנגד הליכי הקבלה ביישוב הקהילתי יובלים; בג"צ 8036/07 זבידאת נ' מינהל מקרקעי ישראל, רקפת והמועצה האזורית משגב (פורסם במאגרים המשפטיים, ניתן ביום 13.9.2011); בג"צ 8300/08 ז'קלין ניסן ואח' נ' מינהל מקרקעי ישראל שם עתרו בני הזוג כנגד הליכי הקבלה ביישוב הקהילתי יד חנה חומש (העתירה נמחקה בהסכמה)

בהסדרת אמצעי פיקוח על הליכי הקבלה⁷⁹, והביאו את מינהל מקרקעי ישראל למהלך שמטרתו גיבוש המנגנון הראוי באשר לקביעת הזכאות לרכישת זכויות חכירה בישובים קהילתיים ובהרחבות של הישובים החקלאיים. בעקבות זאת קיבלה מועצת מקרקעי ישראל החלטות במסגרתן הוסדרו נוהלי ההמלצה הקבלה והקליטה של המועמדים, ואגב כך כללו אפשרות ערר על מנגנון הקבלה של הישוב⁸⁰.

מוסד וועדות הקבלה לא בוטל אמנם כתוצאה ממגמה זו. יש אף שיאמרו כי למעשה ההיפך הוא הנכון, באשר הוא קיבל ביטוי סטטוטורי ועוגן באופן חוקי גם בחוק רשות מקרקעי ישראל וגם בחוק לתיקון פקודת האגודות השיתופיות⁸¹. יחד עם זאת החל בהחלטה 737 אשר פתחה פתח להקמת שכונות קהילתיות בהתיישבות החקלאית, המשך בפסק הדין בעניין קעדאן, וכלה בעתירות הנוספות שאפשרו פתיחת שערי ההתיישבות החקלאית למועמדים עירוניים, חל בהדרגה פחות משמעותי במעמדן של וועדות הקבלה, הן בשל העובדה שהקריטריונים אותן הן רשאיות לקבוע כפופים לאישורו של המינהל, והן לאור הליכי הערעור הקבועים בהחלטות מועצת מקרקעי ישראל. דבר זה, הוביל הלכה למעשה לפתיחת שעריהן של הישובים החקלאיים לקליטת מתיישבים עירוניים בשכונות הקהילתיות בקיבוצים ובמושבם, כמעט ללא יכולת לשלוט על מידת התאמתם לישוב החקלאי, הן על פי פרמטרים של התאמה חברתית, והן ובעיקר - בהיבט של התאמה לאופני החקלאי של הישוב – הוא הנושא אשר מצוי במרכזו של חיבור זה.

המחלוקת סביב קיומם של הליכי הקבלה עוררה טענות שונות:

מן הצד האחד, טענו ארגוני הזכויות החברתיות והמועמדים אשר נדחו ע"י וועדות הקבלה בעד ביטול מנגנון המיון, כאשר ביסוד העתירות עמדו בין היתר עקרונות השוויון והצדק החלוקתי. כך למשל נטען כי מנגנוני הסינון והקריטריונים הקבועים בהם כפי שבאו לידי ביטוי בהחלטות המינהל פוגעים בזכויות חוקתיות ובהן הזכות לשוויון, לקניין, לדיור ולפרטיות, והן מגבילות את זכותו של כל אזרח למשאב הציבורי רב החשיבות שהינו הקרקע. עוד נטען כי המנגנון מייצר "קהילתיות מדומה" והוא מאפשר ל"מתיישבים הראשוניים" לקבוע מי יהיו שכניהם על קרקע שהיא ציבורית ושכלל אזרח יש בה זכות שווה⁸². במישור הרחב נטען כי אין להציב אמות מידה לרכישת זכות בקרקע ציבורית אשר צריכה להיות מוקצית בהליך שוויוני וכי יש לבטל את מנגנון

⁷⁸ למשל בג"צ 5601/00 דוירי נ' מינהל מקרקעי ישראל במסגרתו עתרו בני הזוג דוירי שביקשו לרכוש מגרש בהרחבת קיבוץ הסוללים נגד הליכי הקבלה של היישוב; כן ראה בג"צ 3552/08 קמפלר נ' מינהל מקרקעי ישראל, ותושבי מעיין ברוך, שעניינו בקשתה של משפחת קמפלר להקצות לה מגרש בהרחבה הקהילתית של קיבוץ מעיין ברוך (להלן: "עניין קמפלר"). כן ראה ע"א 434/07 פרינץ נ' אמירים (ניתן 14.6.09, פורסם בנבו);

⁷⁹ במיוחד העתירות בעניין כדן ובעניין דוירי הנזכרות לעיל בה"ש 77 ו-78 בהתאמה.
⁸⁰ החלטת מועצת מקרקעי ישראל 1015 מיום 1.8.2004, אשר עודכנה מאוחר יותר ע"י החלטה 1064 מיום 7.7.2005. ביום 15.3.2010 קיבלה מועצת מקרקעי ישראל את החלטה 1195 אשר החליפה את החלטה 1064.

⁸¹ סעיף 4 לחוק רשות מקרקעי ישראל, התש"ך-1960 הוסף לחוק מינהל מקרקעי ישראל (תיקון 7), התשס"ט-2009 והוא מעניק לרשות מקרקעי ישראל סמכות לקבוע כי הקניית בעלות בנכס מקרקעין ביישוב חקלאי (כמו גם בישוב קהילתי קטן), תותנה בהסכמת האגודה השיתופית של אותו יישוב; בנוסף, החוק לתיקון פקודת האגודות השיתופיות (מס' 8), התשע"א-2011 אשר נכנס לתוקף במרץ 2011 קובע כי הקצאת מקרקעין בישובים חקלאיים או קהילתיים קטנים בנגב ובגליל תעשה רק לאחר אישורה של וועדת קבלה. בעקבות כניסתם של חוקים אלה לתוקף, הוגשו כנגדם כמה עתירות בדרישה לביטולם מחמת היותם פוגעים בזכויות חוקתיות - בג"צ 2311/11 אורי סבה ואח' נ' הכנסת, בג"צ 2504/11, עדאללה נ' הכנסת ואח' - העתירות אוחדו והן תלויות ועומדות בבית המשפט העליון, טרם ניתנה בהן הכרעה.
⁸² מתוך עמדת האגודה לזכויות האזרח בבג"צ 3552/08 בענין קמפלר, ה"ש 78 לעיל.

המיון מעיקרו⁸³, כן נטען בגנות הדרה ובזכות פלורליזם, הן במישור העקרוני והן לטובת יצירת קהילה תוססת ומפרה⁸⁴.

מן הצד השני, הונחו עמדותיהם של המינהל ושל האגודות החקלאיות אשר צידדו בהמשך קיומם של הליכי מיון וקביעת אמות מידה לקליטת המתיישבים ליישובים אלה. בחינה מושכלת של עמדתם של האגודות החקלאיות כמו גם עמדתו של המינהל כפי שבאה לידי ביטוי בנוהליו ובהחלטות מועצת מקרקעי ישראל מגלה כי הפרמטרים בעלי המשקל החשוב ביותר אשר הונחו לדיון, ונותרו ככלי להותרת שיקול דעת הסופי בידי האגודה (בכפוף לאפשרות הערעור על החלטתה), היו אלה שהוגדרו כ"מרקם החברתי" של הישוב ו"התאמה לחיי חברה בקהילה"⁸⁵.

ואולם ככל שהדבר נוגע להרחבות ביישובים החקלאיים, נעלם מן הדיון הציבורי עניין משמעותי אחד, אשר לדעתנו, חייב היה להיות מונח כהנחת יסוד בדיון זה, והוא החשיבות הציבורית הגדולה לכך שיישובים אלה להמשיך להתקיים כיישובים חקלאיים. במובחן מיישובים קהילתיים שיעודם מגורים בלבד, יישובים אלה הוקמו כיישובים חקלאיים לצרכי ייצור ופיתוח חקלאי⁸⁶, זה ייעודם וזו מטרתם, ולפיכך תנאי בסיסי הוא לטעמנו לשמור ולשמר אותם ככאלה. חיוני לכן, לטעמנו, להניח ערך זה כשיקול יסודי ואשר דינו להימצא במעמד מועדף בהשוואה לכל יתר השיקולים. ישוב אשר תוכנו, והוקם כיישוב חקלאי, חזקה כי הוא הוכרז ככזה בין היתר לאור הצרכים החקלאיים של המדינה אשר כפי שהובא להלן הינם צרכים חיוניים.

מטעם זה, ראוי לדעתנו כי במסגרת כלל השיקולים, הערכים ואמות המידה לקליטתם של מתיישבים ביישובים החקלאיים, לכלול קריטריון שמייצג במידה כזו או אחרת את ההתאמה לאורח החיים חקלאי וההסכמה מכללא לקבלת אורח החיים החקלאי. יתר על כן, בנסיבות העניין משקלו של השיקול החקלאי אינו שווה ערך ליתר השיקולים, אלא ראוי כי הוא יהיה בעל מעמד עדיף ומכריע⁸⁷.

למרבה הפליאה והצער, שיקול זה לא עלה כלל על שולחן הדיונים, דבר אשר בנסיבות העניין מתברר כבעל משמעות גדולה, שכן בחינה של המציאות המשפטית הנוכחית ביישובים החקלאיים כפי שתפורט להלן, מלמדת כי קריטריון כזה, הינו בנסיבות העניין חיוני לשם שמירת אופיו החקלאי של הישוב⁸⁸.

חשוב לציין שוב כי כאמור לעיל, התושבים החדשים הנקלטים בשכונות הקהילתיות אינם חברי האגודה החקלאית ולפיכך לא ניתן לכפות עליהם לקבל את החלטותיה ולמצער, אף לא הסכמה חוזית לקבל עליהם את אורח החיים החקלאי עליו מושתת הישוב. במסגרת קליטתם בשכונות

⁸³ נטען זיו, חן תירוש, במאמרו הנזכר בה"ש 73 לעיל.

⁸⁴ שם, בעמ' 348.

⁸⁵ סעיפים ברוח זו מצויים בכל ההחלטות הנוגעות להרחבות ו/או להליכי הקליטה ביישובים החקלאיים. כך למשל ראה סעיף 29(ו) להחלטה 612, לעיל ה"ש 68; סעיף 5.3.4. להחלטה 959, לעיל ה"ש 68; סעיף 2.4 להחלטה 1015, סעיף 2.4 להחלטה 1064 וסעיף 2.3 להחלטה 1195 הנזכרות שלושתם בה"ש 80 לעיל.

⁸⁶ החלטת מועצת מקרקעי ישראל מס' 1, לעיל ה"ש 3 קובעת בין היתר כי "קרקע חקלאית תימסר בדרך של חכירה בלבד לייצור מוצרים חקלאיים ולהקמת מבנים מתקנים הדרושים למגורי המתיישבים ולצרכיהם האחרים וכן לצרכי הייצור החקלאי".

⁸⁷ בג"צ 601/75 ועד מקומי סביון נ' הועדה לשמירה על קרקע חקלאית ואח', פ"ד לא(1)103, פסק דינו של השופט שמגר (כתוארו אז), בדיון שנסב על נושא הפשרת קרקע חקלאית סמוך ליישוב סביון. פסק הדין לא נגע אמנם כלל לנושא וועדות קבלה ואף לא להתיישבות החקלאית אולם ביהמ"ש נדרש שם לחשיבות שמירת השטחים החקלאיים מפני לחצי העיור ובמסגרת זו גילה דעתו לגבי משקלו של השיקול החקלאי.

⁸⁸ יש מקום להעיר כי לא מן הנמנע שאחת הסיבות לכך נובעת מן העובדה שדווקא האגודות החקלאיות, הציגו בפרסומיהם את שכונות ההרחבה הקהילתית כשכונות נבדלות ונפרדות לחלוטין מן היישוב. ראה בעניין זה עמדתה של האגודה לזכויות האזרח בבג"צ קמפלר, ה"ש 78 לעיל.

ההרחבה הקהילתית הם מתבקשים לחתום על מעין הסכם תושבות. הסכם מסוג כזה יכול לכאורה לעגן את הסכמתם של המתדיישים החדשים לקבל על עצמם את אורח החיים החקלאי, ואולם הלכה למעשה אין כל דרך חוקית לכפות עליהם את החתימה על הסכם כזה. זאת מהטעם הפשוט שהסכם התושבות איננו מגלם בתוכו זכויות למתדיישים, אלא אך ורק התחייבויות⁸⁹, ומעבר לכך מרבית הוראותיו מהוות מעין הצהרת כוונות בלבד. לפיכך ומטעם זה הוא ממילא כמעט ואינו ניתן לאכיפה.

עובדה זו, כפי שנראה להלן, נראית כעת כבעלת פוטנציאל להיות משמעותית מאוד לגבי אופיו החקלאי של הישוב, עניין אשר יש בו כדי להשפיע באופן ישיר על המשך קיומה של החקלאות בישוב.

3. כיצד הפכה החקלאות מן הערך לשמו הוקמה ההתיישבות החקלאית - למטרד.

כך או כך, מכלול העובדות האלה הביאו לכך שמתיישים חדשים רבים שאינם חקלאים, הגיעו לגור בישובים החקלאיים אשר עד לאותה עת שמרו על אופיים החקלאי. המדובר בצעירים ומשפחות אשר מבקשים לעבור לגור באזור כפרי פסטורלי, הרחק משאון העיר ומעתיקים את מגוריהם לשכונות ההרחבה הקהילתיות אשר הוקמו בתוך הישובים החקלאיים, בעלות נמוכה ביחס לנכסים צמודי קרקע בפרברי העיר.

המציאות מלמדת כי האוכלוסייה החדשה אשר נקלטת לישובים החקלאיים הינה אמביוולנטית ביחסה לחקלאות. מחד גיסא – הסיבה למעבר מן העיר אל הכפר מבוססת בין היתר על הרצון לחיות בסביבה כפרית שהחקלאות הינה חלק בלתי נפרד ממנה, ברם מאידך גיסא, הפעילות החקלאית, עלולה ליצור מטרדים הפוגעים באיכות החיים שלהם⁹⁰.

מתברר אם כן, כי המעבר מן העיר אל הכפר מלווה בקונפליקטים לא קטנים. התושבים החדשים, אשר ציפו להתעורר כל בוקר עם ציוץ הציפורים, מגלים כי החיים בכפר מלווים בשאון כלים חקלאיים, בריח הרפת או ניחוח הדיר, בערפילי ריסוס ובזבובים מעופפים, ובמטרדי רעש, ריח, אבק, זיהום, בוץ וכיוב' תופעות אשר עלולות לפגוע באיכות החיים אליה ייחלו.

כך קורה שנסיעת טרקטורים היוצאים לעבודתם בשעות הבוקר המוקדמות או הצהריים עשויה להפריע את "מנוחת השכנים", כך עשויה פעילות של ריסוסים לפגוע באיכות החיים; כך עשוי גידול בעלי חיים בתחומי הישוב לגרום לריחות שמפריעים ובכך למטרד, וכך יוצא אפוא שהפעילות החקלאית אשר מעצם טיבה וטבעה מייצרת רעש, ריח ותופעות לוואי נוספות, הופכת למטרד עבור התושבים הקהילתיים.

מעצם טבעו של העניין, אין המתדיישים החדשים רואים תמיד עין בעין את האינטרסים העומדים בפני המתדיישים החקלאים, שכן כאמור לעיל, רובם ככולם הגיעו לישובים החקלאיים מתוך רצון לשיפור איכות החיים ולא מתוך רצון לשמירה על החקלאות. ניגודי האינטרסים אשר נוצרים כתוצאה מכך בין החקלאים לבין האוכלוסייה שאיננה חקלאית (להלן: "התושבים"), מייצרת מתחים רבים, אשר לא פעם מגיעה לכדי מחלוקות משפטיות. תופעה זו מעבר לכך שהיא בעייתית כשלעצמה, פוגעת בזכותו של החקלאי לעבד את אדמתו ללא הפרעות, מייצרת עבורו כבדרך קבע חששות בדבר איום מפני תביעות משפטיות, מייצרת הוצאות ודה-מוראליזציה,

⁸⁹ מבדיקה אמפירית שנעשתה על ידי המחברת נמצא כי ישנם לא מעט מקרים בהם מסרבים המתדיישים החדשים לחתום על הסכמי תושבות. הבעיה קיימת בעיקר באותם מקרים שאין מדובר בהקצאה ראשונה של הקרקע, אלא בהעברת זכויות מן החוכר הראשון לו הוקצה מגרש המגורים בהרחבה, לחוכר אחר.

⁹⁰ פליישמן, פייטלסון וזלוצקי, לעיל ה"ש 52 בעמ' 17.

ופוגעת בסופו של דבר בפעילות החקלאית עצמה, אשר העיסוק בה ממילא איננו כה קל עוד בימים אלה.

דברים אלה מקבלים משנה חשיבות לאור העובדה שעל פי החלטות המינהל, יכול מס' המגרשים בהרחבה הקהילתית לעמוד על 115% ממספר הנחלות בישוב, קרי 15% יותר ממספר המשקים החקלאיים. הפועל היוצא מכך הינו שמספר התושבים הלא חקלאים עולה בפועל על מספר המתישבים החקלאים והופך אותם הלכה למעשה לרוב בתוך הישוב החקלאי⁹¹. יתר על כן, במקרים רבים מאפשר המינהל הוספת מגרשים גם מעבר ל-115% ממספר הנחלות, כאשר בחלק ממקרים אלה ייעשה השיווק על ידי המינהל ולא באמצעות מנגנון הקליטה של הישוב⁹². השיווק על ידי המינהל, ייעשה במכרז פומבי. ניתן להניח על כן שהאוכלוסייה שתקלט בישובים החקלאיים במסגרת שיווק כזה תיעשה על פי פרמטרים מקובלים של דיני המכרזים, קרי: הקרקע תשווק למרבה במחיר, ללא כל אבחנה. דומה שאין צורך להכביר מילים באשר למשמעות הנובעת מעובדה זו: הפיכתם של התושבים החדשים לרוב עלולה במשך הזמן להביא להדחת הפעילות החקלאית⁹³ לתחתית סדר העדיפויות ולהפיכת איכות החיים לעיקרון ולערך ראשון במעלה.

ודוק: החשש מפני הפיכת הישובים החקלאיים לישובים קהילתיים או סמי קהילתיים תוך דחיקת החקלאות הצידה איננו דמיוני כלל ועיקר. אנו עדים כבר עתה לניצנים ראשונים של מקרים שהגיעו לבחינה משפטית, הן בבתי המשפט והן בוועדות הערר של הוועדות לתכנון ולבניה, במסגרת התנגדויות של תושבים שאינם חקלאים לתכניות להגדלה או לפיתוח של משקים חקלאיים בנימוק שהדבר מהווה "מטרד"⁹⁴.

בחלק מן המקרים רואות המשפחות החדשות במגורים בהרחבות הקהילתיות במושבים גם הזדמנות עסקית והן מבקשות להקים, לצד בית המגורים שלהם, גם יחידות אירוח (צימרים)⁹⁵, אלא שמתברר שגם עובדה זו הינה פתח לניגודי אינטרסים בין החקלאים לבין המתישבים הקהילתיים אשר רואים לנגד עיניהם את האינטרס התיירותי העסקי ואת החקלאות כפוגעת באינטרס זה. זאת על אף שמדובר בתושבים אשר נקלטו במושב אשר התאגדותו נעשתה בראש ובראשונה לצרכי חקלאות⁹⁶.

⁹¹ כך בהחלטה 737 לעיל ה"ש 6, החלטה 959 אשר החליפה אותה, לעיל ה"ש 68, וכך החלטה 1180 מיום 10.5.2009 ה"ש 80, שהיא ההחלטה התקפה נכון למועד כתיבת חיבור זה. החלטה 1180 קובעת אמנם בסעיף 2.1 לה כי מס' המגרשים ייקבע ע"י רשויות התכנון בתכנית תקפה, יחד עם זאת בהמשך, בסעיף 5.2.1 לה היא קובעת, שמס' המגרשים לשיווק יהיה 115% ממס' הנחלות. <http://www.mmi.gov.il/MoatzaWeb/InterHachById.aspx?hachid=1180>.

⁹² כך, בכל הישובים חקלאיים הממוקמים באזורי קו העימות או אזורי העדיפות הלאומית.
⁹³ המלומדת ס. אוטולנגי ז"ל במאמרה "החלטות המינהל – תחילת סופה של ההתיישבות החקלאית", הנזכר לעיל בה"ש 61 היעצה כבר בשנת 1988 חשש בדבר עתידה של ההתיישבות החקלאית בישראל, וציינה כבר אז כי יש שותפים לתחזויותיה הפסימיות, ראה שם הטקסט בה"ש 11 בעמ' 584.

⁹⁴ כך למשל נטען ב, בג"צ 10762/07 עליזה גלקין נ' תא"ל ארוז צוקרמן, אלוף יואב גלנט, גורי רוזן ואח' (פורסם בנבו, ניתן 1.7.09) - עתירה שהוגשה על ידי קבוצת תושבים אשר נקלטו באחד ממושבי העובדים לקיומם של מטרדים שמקורם במכלאה לגידול בקר בסמוך להרחבה הקהילתית. לא למותר לציין כי המכלאה המדוברת היתה קיימת שם שנים רבות טרם הקמתה של ההרחבה הקהילתית. העתירה הוגשה אמנם בעילות שונות ברם ככל שהדבר נוגע לעניינינו, רלוונטי אותו חלק בעתירה אשר נסב על הפעילות החקלאית הקשורה לעדר הבקר של אחד החקלאים ביישוב.
⁹⁵ כך למשל בעניין קמפלר, הנזכר בה"ש 78 לעיל.

⁹⁶ ערר (צפון) 7/10 ערן בבס נ' ועדה מקומית לתכנון ובניה גליל עליון (פורסם בנבו), ראה פסקה 11 להחלטת וועדת הערר - שם נדון מקרה במושב בית הלל בו הוגשה תביעה נגד אחד החקלאים שבבעלותו רפת בנימוק ש"החקלאות הפכה

באופן דומה מתעוררות התנגדויות של מתיישבים שאינם חקלאים להקמה של מיזם חקלאי שמקומו הטבעי ביישוב חקלאי או לחילופין לפיתוח והרחבה של הפעילות החקלאית בנחלה⁹⁷, כמו גם תביעות בעילות נוספות⁹⁸.

מעבר לאמור יש מקום להעיר עוד כי על פי נוהלי המינהל, קיימת אפשרות לביצוע פעילות לא חקלאית בנחלה בין היתר למטרת תעשייה חקלאית, מלאכה ותעשייה זעירה (להלן: "פלי"ח")⁹⁹. הפעילות הלא חקלאית עלולה להוות אף היא עילה לטענות ואו תביעות בגין מטרדים¹⁰⁰.

זאת ועוד: בחלק ניכר מן הישובים החקלאיים מאפשרת תכנית המתאר הקמת יחידות אירוח, כאמור. נוצר אם כן מצב דיכוטומי בו מחד ייעוד הקרקע הינו חקלאי ומאפשר כמובן את השימושים החקלאיים הטבעיים, ברם מאידך מאפשרות תכניות מתאר החדשות הקמת יחידות אירוח. סיטואציה זו מזמינה באופן טבעי התנגשות בין שני השימושים, אשר שניהם מותרים על פי דין. קל לראות כיצד התרת הקמתם של יחידות אירוח עשויה לייצר עילה לתביעה בגין מטרד, מפגע, ירידת ערך הקרקע או אפילו תביעה לפיצוי בגין פגיעה ו/או אובדן הכנסה.

יצוין כי תלונות בגין מטרד עשויות לקום לא רק בעילת מטרד ואף לא רק מצד אוכלוסייה חדשה שאינה חקלאית אלא אף מציבור החקלאים כנגד חקלאים אחרים, בתביעות הן על פעילות חקלאית והן על פלי"ח, ולחילופין מצד יזמים שמבקשים לבצע פעילות אחרת בסמוך ליישובים החקלאיים¹⁰¹. כך או כך, ברי כי מצב דברים זה מחייב פתרון משפטי ראוי.

למטרד⁹⁷, ובמסגרתה נטען כי "במשך 20 השנים האחרונות שינה המושב את פניו, התיירות תפסה את מקום החקלאות, החקלאות הפכה מטרד קשה, הרפתות הוגדלו, והן מייצרות ריח, רעש וזבובים ומטרדים שונים באופן חמור, דבר שמרחיק את אורחי הצימרים ופוגע בפרנסתו". כן ראה עת"מ (נצ) 162/03 **בת שבע ושרלס יפלה נ' המועצה האזורית גלבוע ואח'** (פורסם במאגרים המשפטיים, ניתן 3.8.04), שם עתרה משפחה נגד רשויות התכנון ורשויות ציבוריות אחרות הלכה למעשה לחיסולו המלא של לול במושב דבורה שלמרגלות הגלבוע בנימוק שהלול מהווה מטרד בשל הריח הנודף ממנו כן נטען כי המאוויר אשר הותקן בלול מגביר את הרעש, הלכלוך והריח, מאזני הגשם אשר משמשים לשקילת המשאיות המעמיסות את העופות גורמת מטרד ואי נוחות, הוגשה חוות דעת מומחה על פיה לולי התרנגולות עלולים לפזר אמוניה אשר עלולה לפגוע ברקמת הריאות ומהווה על כן מטרד בריאותי, ועוד. אגב הדיון התברר כי העותרים התכוונו להקים בחצר ביתם חדרי אירוח וכי נוכח הקרבה ללול חששו שהעסק לא יעלה יפה

⁹⁷ ראה למשל ת"א (כפ"ס) 143/83 **המוסד החינוכי ע"ש מוסינזון ואח' נ' קזמיר**, פ"מ תשמ"ה(1)101 שם הוגשה תובענה לצו מניעה בעילה של מטרד כנגד הקמת לול תרנגולות באזור חקלאי הגובל באזור מגורים כמטרד צפוי. התביעה התקבלה וניתן צו מניעה קבוע שאוסר הקמת הלול, לאחר שהתובעים הוכיחו מטרד צפוי של ריח ואבק וכן ירידה צפויה בערך נכסיהם. כן ראה ערר (מרכז) 220/08 **עמיחי נ' הוועדה המקומית לתו"ב דרום השרון** (פורסם בנבו) ניתן 3.8.2008 שם הוגשה התנגדות להקמת מיזם לגידול דגי נוי במושב גבעת חן.

⁹⁸ לאחרונה הונחה בפני בית משפט השלום בחיפה תובענה לפיצויים בגין ירידת ערך של בתי המגורים של 3 מתיישבים בשכונת ההרחבה של אחד המושבים. על פי הנטען בתביעה, גרמה הרפת של אחד החקלאים הוותיקים לירידת ערכם של בתיהם של התובעים, נזק אשר לטענתם מסתכם ב-1 מיליון שומאחר ומדובר בשלבים טרומיים מאוד של ההליך, לא יצוינו כאן פרטי ההליך והם שמורים עמנו. יצוין רק כי לאחר הגשת התביעה ובהמלצת בית המשפט, הופנו הצדדים לגישור.

⁹⁹ בהתאם להחלטת מועצת מקרקעי 755 מיום 27.2.96, אשר הוחלפה בהחלטה 1101 מיום 27.3.2007 (להלן "החלטה 1101"). כנגד החלטה 1101 הוגשו כמה עתירות בין היתר של האגודה לצדק חלוקתי - עניין פורום הערים העצמאיות הנזכר בה"ש 5 לעיל בג"צ לא מצא מקום להתערב בהחלטה למעט בנקודה אחת הנכללת בסעיף 5 להחלטה המתירה השכרה של מבנים לתעסוקה לא חקלאית בנחלה. בג"צ הורה על ביטולו של סעיף זה.

¹⁰⁰ ראה למשל ערר (י-ם) 181/09 **אליהו רוחמה נ' הוועדה המקומית לתכנון ובניה מטה יהודה** (פורסם בנבו). ניתן 20.10.09. שם הוגשה התנגדות להקמת מוסך לטיפול בכלים חקלאיים חרף העובדה שטיפול בכלים חקלאיים גם הוא חלק מן הפעילות החקלאית של המושב ועל אף שהתכנית החלה על השטחי אפשרה זאת. עוד ראה ת"א (רמ') 3242/97 **יוסף מרדכי נ' דוד הוך** (פורסם במאגרים המשפטיים), התביעה היא אמנם תביעת לשון הרע, ברם היא נסבה בין היתר על תלונות בגין מטרד שיצר מפעל ליצור גבינות שהוקם במשק חקלאי במושב.

¹⁰¹ ת"א (אשדוד) 1781/06 **דניאל אבני נ' אבנר דוידיאן** (ניתן 20.12.09 פורסם בנבו), שם נדונה תביעתו של יזם שהקים תחנת דלק בסמוך לכניסה למושב שיבולים ועתר בתביעה לפיצויים נגד אחד החקלאים אשר הקים חממה לייצור חקלאי בסמוך לתחנת הדלק בטענה שהקמת החממה גרמה לו לנזקים. עילת התביעה היתה הפרעה לשימוש ומטרד ליחיד. התביעה נדחתה; ת"א (שלום צפת) 12625-01-09 **בטיטו ואח' נ' פריץ ואח'** (ניתן 9.10.11 פורסם בנבו) שם נדונה תביעה של חקלאי נגד שכנו בשל הפעלת בית אריזה, מיון וקירור תוצרת חקלאית אשר נבנתה ללא היתר ולטענתם גרמה למטרד. התביעה התקבלה; ערר (מרכז) 90/11 **אביחי וקרן סטולרו נ' הוועדה המקומית לתכנון ובניה דרום השרון** (

הפעילות החקלאית עלולה לייצר, אם כן, כר נרחב לתביעות בעילות רבות ושונוות. מעבר להיותה של עובדה זו בעייתית כשלעצמה, טמונה בעייתיות נוספת בעובדה שבדונם באותם מקרים אשר מגיעים לבחינה שיפוטית, נמנעים בתי המשפט מהתמודדות עם הטיעון העקרוני - לרוב כי הוא לא הועלה בפניהם יש לומר - ומכריעים בכל מקרה לגופו על פי דיני הנזיקין או הדינים הרלוונטיים האחרים. כך למשל ייבחן באמצעות מומחים וחוות דעת מקצועיות קיומם או העדרם של רעש; ריח, ירידת ערך או נזק כלשהו אחר, מבלי ששאלת אופיים החקלאי של היישובים, זכותם הטבעית של החקלאים להמשיך ולעסוק בפעילות חקלאית, והצורך בהענקת עדיפות לפעילות החקלאית ביישובים אלה, נדונה כלל ועיקר.

זאת ועוד: כבדרך קבע נוהגות רשויות התכנון בשנים האחרונות לכלול בתקנוני תכניות בניין עיר של היישובים בהתיישבות החקלאית, סעיפים אשר מקנים בידי הוועדה המקומית סמכות לאסור ו/או להגביל שימושים או פעילויות מסוימות. על פניו, לכאורה מדובר בסעיף "תמים" והגיוני, שכן מדובר בתכניות החלות על שימושי המגורים, ואולם מאחר ששטחי המגורים בהתיישבות החקלאית גובלים ומעורבים בשטחים בהם נעשית פעילות חקלאית, יחולו הוראות אלה מטבע הדברים גם על הפעילות החקלאית, והן עלולות כבדרך אגב, ליצור מגבלות על הפעילות החקלאית הקיימת באופן אשר עשוי הלכה למעשה לשתק את הפעילות. תכנית מאושרת אשר תקנונה כולל סעיפים ברוח אלה, עשויה לשמש כלי בידי תושבים שאינם חקלאים להטלת איסורים או הגבלות על השימושים החקלאיים, וכפועל יוצא לתוצאה שעשויה להוביל לפגיעה קשה בפעילות החקלאית.

במאמר מוסגר יוער כי פירוט המקרים אשר הובא כאן איננו ממצה את כלל המקרים אשר הגיעו לבחינה שיפוטית ואיננו מלמד כלל ועיקר על מימדיה של התופעה. ראשית, מרבית המקרים נדונים בגישור או בבוררות ואינם מפורסמים על כן במאגרים המשפטיים. זאת, מאחר ועל פי ההסדרים המקובלים ביישובים החקלאיים, מובאות מחלוקות בין האגודה וחבריה או בין האגודה ותושביה להכרעה בבוררות¹⁰². שנית, קיימים לא מעט מקרים אשר הוגשו כתלונות וטרם השתכללו לכלל הליך משפטי והם מצויים בשלב כזה או אחר של בירור התלונה, הן במערכת היחסים בתוך הישוב עצמה והן בטיפול מול הרשויות הרלוונטיות - רשויות התכנון, המשרד לאיכות הסביבה וכו'. מעבר לאמור, קיימים מקרים אשר לא הגיעו לכלל מתן הכרעה סופית והסתיימו בפשרה כזו או אחרת.

4. סיכום ביניים

מן התמונה המתוארת לעיל עולה בבירור התמונה כיצד באחת הפכה החקלאות מן הערך עליו מושתתת ההתיישבות החקלאית ואשר לשמה הוקמה - למטרד. הפעילות החקלאית נתפסת כמייצרת סבל, אי נוחות, ופגיעה באיכות החיים לתושבים החדשים שאינם חקלאים, ומהווה על

ניתן 2.6.11 פורסם בנבו) שם התקבל ערר על החלטת הוועדה המקומית לאשר הקמת מחסן למיון ולאריזת ביצי משק בגבעת חן על אף שמדובר ביישוב חקלאי ובפעילות שהינה פעילות חקלאית על פי הגדרתה.

¹⁰² במרבית האגודות השיתופיות החקלאיות קיים סעיף בוררות חובה, כאשר מקור ההסדר הוא סעיף 52(2) לפקודת האגודות השיתופיות. בדרך כלל תובא המחלוקת להכרעתו של בורר אשר ממונה על ידי רשם האודות השיתופיות.

כן עבורם מפגע ומטרד, ועבודת האדמה והחקלאות, שהינה הערך העומד בבסיס מתן הזכויות בקרקע לאגודות החקלאיות והתכלית בגינה ניתנה הקרקע מלכתחילה, הופכת את אט למכשול ולאבן נגף.

הירידה ברווחיות החקלאות כענף כלכלי איננה ייחודית לישראל והיא תופעה הקיימת בכל המדינות המתועשות בעולם. גם לחצי עיור, תהליכי מטרופוליזציה, ומעבר של אוכלוסיה שאיננה חקלאית לאזורים החקלאיים אינם נחלתה הבלעדית של ישראל. תופעות אלה וצרכי המציאות המשתנה משפיעות מטבע הדברים על המדיניות הקרקעית של כל מדינה, כאשר השוני במדיניות הקרקעית הינו ללא ספק תוצר של גודל המדינה, צפיפות האוכלוסייה, סוג הבעלות בקרקע ומשקל החקלאות.¹⁰³

היקף השטחים החקלאיים והשאלה האם לאור לחצי העיור וצפיפות האוכלוסין יש מקום לקיים חקלאות גם במרכז הארץ או רק בפריפריה היא שאלה של מדיניות תכנונית ועבודות קרקע שאין אנו מביעים בה דעה. באופן דומה, אין אנו חולקים על החלטות בית המשפט העליון בנושא צמצום מעמדן של וועדות הקבלה ופתיחת שערי ההתיישבות החקלאית לקליטתה של אוכלוסיה שאינה חקלאית. לטעמנו, התעוררותם של ארגונים לשינוי חברתי מצד אחד, יחד עם נטייתו ומגמתו של בית המשפט העליון להרחיב מעורבותו בחיים הציבוריים אגב אימוץ שיח ליברלי ושוויוני מצד שני, והשיח הציבורי בדבר זכויות חוקתיות מן הצד השלישי הינם בעלי חשיבות רבה נוכח העובדה שסוגיית הצדק החלוקתי הינה כבדת משקל, ובתורת שכזו, היא פוגעת במרקם החברתי ויוצרת שסע עמוק בחברה הישראלית.

אין מחלוקת לגבי זכותו של הפרט לבנות את ביתו במקום בו בחר. זכות זו הינה על פניו זכות בסיסית במדינה ערכית¹⁰⁴, למושג בית יש כידוע משמעות תרבותית עשירה¹⁰⁵, והוא בעל חשיבות מרכזית לאישיותו של הפרט ולהגשמתו העצמית¹⁰⁶.

יחד עם זאת המדיניות המשפטית הנכונה, אינה יכולה לדעתנו לאפשר מצב בו הפעילות החקלאית הקיימת, המתבצעת כדן, באזורים שיועדו לכך על ידי המדינה, עשויה באחת להפוך מפעילות חוקית, חשובה וחיונית, ל"מטרד", בין מסיבות של פיתוח ובין בשל שימושים לא חקלאיים באותם אזורים ואשר נולדו מאוחר לפעילות החקלאית, ואיננה יכולה להוות כר או בסיס לתביעות משפטיות או נזיקיות כנגד החקלאים המבצעים אותה.

מעבר לכך, יש ליתן לדעתנו משקל לחקלאות כערך בפני עצמו. על חשיבות החקלאות בישראל דנו לעיל בהרחבה. היא אמנם איננה מספקת את כלל צריכת המזון של האוכלוסיה, יחד עם זאת, ככל שמדובר על תוצרת טריה - ירקות, פירות, חלב ביצים, בשר עופות ודגים וכיוב, אין תחליף לתוצרת חקלאית מקומית. מדובר גם בצורך קיומי וגם בהיבטים בריאותיים. מעבר להיבטים של

¹⁰³ חגי שנר, לעיל ה"ש 54 בעמ' 3.

¹⁰⁴ הזכות לבחור את מקום המגורים The Right to Choose One's Residence מופיעה בסעיף 29 לאמנה הבינלאומית לזכויות אזרחיות ופוליטיות בצמוד לחופש התנועה, כמו גם בחוקים בינלאומיים אחרים. בישראל נשמטה זכות זו מחוקי היסוד בלחץ המפלגות הדתיות. ראה דיון נרחב בעניין זה במאמרה של פרופ' יפה זילברשץ, על חופש התנועה הפנים מדינתית בעקבות בג"צ חורב, משפט וממשל ד' תשנ"ה, 793 עמ' 800 ואילך.

¹⁰⁵ פרופ' מ. מאוטנר, "אחרית דבר: משני צידי הגדר" קהילות מגודרות (עורך אמון להבי) (תש"ע), 537.

¹⁰⁶ על מרכזיותו של בית המגורים לאישיותו של הפרט ועל חשיבותו להגשמתו העצמית, כערך הזכאי להגנה נרחבת ראה Margaret J. Radin, "Property and Personhood", 34 Stan. L. Rev. (1982) 957; כן ראה דעת היחיד של כב' השופט ריבלין בבג"צ 9098/01 ילנה גניס נ' משרד הבינוי והשיכון, תק-על 1390(4)2004; בג"צ 2390/96 קרסיק נ' מדינת ישראל מינהל מקרקעי ישראל, פ"ד נה(2)625, 674-673.

ייצור ואספקת מזון, ניכרת חשיבותה של החקלאות גם במישור האידיאולוגי, וגם במישורים הסביבתיים, התרבותיים והחברתיים.

יש מקום על כן, לדעתנו, בעת בחינת הפתרונות, ובעת האיזון בין כלל הערכים הרלוונטיים, לשים אל לב גם את חשיבות השמירה על קרקע חקלאית לצרכי הייצור החקלאי, וליתן משקל מתאים גם לאינטרס זה. חשיבותו של אינטרס זה – קרי: שמירת החקלאות כשלעצמה – לא עלתה כלל במסגרת מקרים אשר הובאו להכרעתו של בית המשפט העליון מהטעם הפשוט שהחקלאות כערך, לא היתה מיוצגת על ידי אף אחד מן הצדדים. לטעמנו, בהיותה אינטרס לאומי, היה מקום שתועלה על ידי ב"כ היועץ המשפטי לממשלה, דבר שלמרבית הצער לא נעשה¹⁰⁷.

ככל שאכן מדובר באינטרס לאומי, כי אז בישראל, כמו גם במרבית המדינות בעולם, יש מקום לאמץ כלים חקיקתיים מתאימים אשר מטרתם להעניק הגנה לייצור החקלאי באזורים שזה ייעודם. האזורים המיועדים לכך הינם אותם מושבים, קיבוצים, כפרים שיתופיים וישובים אחרים בהתיישבות החקלאית אשר הוקמו לצורכי ייצור חקלאי. בישובים אלה, יש לדעתנו ליתן עדיפות ברורה לפעילות החקלאית, ולאמץ כלים חקיקתיים אשר יעגנו חוקית את הזכות לעיבוד ולייצור חקלאי, יגנו על החקלאים מפני תביעות בגין מטרדים מצד מתיישבים חדשים אשר עברו להתגורר בשכונות ההרחבה בהתיישבות החקלאית, ויאפשרו לחקלאים לעבד את אדמתם, להמשיך לבצע פעילות חקלאית ולשאוף לפתח גם בעתיד את משקו החקלאית ללא הפרעה וללא איום מפני תביעות בעילות נזיקיות המופנות כנגד הפעילות החקלאית.

לדעתנו, לאור המגמה המתוארת לעיל בדבר ההתנגשות בין העיסוק בחקלאות לבין אורח החיים ה"עירוני" של המתיישבים החדשים, אמצעי זה הוא קריטי בחשיבותו לצורך שימור אופיים החקלאי של היישובים החקלאיים שמירה על החקלאות ועל קיומה כעסק חי ויבטיחו את עתידה.

בחינת המצב המשפטי במדינות נבחרות ובראשן ארצות הברית מתוך ניסיון ללמוד כיצד התמודדו מדינות אלה עם מצבים דומים מגלה כי על אף שגם במדינות אלה פחתה חשיבותה של החקלאות כערך כלכלי יצרני לעומת ענפי הטכנולוגיה, ואולם כפי שיובא להלן, מרבית המדינות המפותחות בעולם רואות את החקלאות אכן כאינטרס לאומי, ופעלו לכן לאימוץ הסדרים סטוטוריים וכלים שונים לשימורה ולהבטחת עתידה¹⁰⁸.

בחרנו ליטול את הדין האמריקאי כמודל להשוואה מאחר וארה"ב מתמודדת מזה כמה עשרות שנים עם בעיות דומות, והתפיסה הרווחת שם היא שישנן מכלול של סיבות לשמירה על החקלאות כערך בפני עצמו. כתוצאה מכך אימצו כל 50 המדינות בארה"ב, גרסאות שונות של The Right to Farm שמטרתו לסייע בהגנה על הפעילות החקלאית הקיימת במקרים של מעבר אוכלוסייה חדשה מהעיר לכפר. בחינה של המצב המשפטי העכשווי בארה"ב מלמדת כי חוקים אלה עברו בחינה שיפוטית כמו גם אתגרים משפטיים וחוקתיים לא פשוטים אשר הוצבו בפניהם

¹⁰⁷ על תפקידו של היועץ המשפטי לממשלה כמייצג האינטרס הציבורי והשמירה על קיום החוק הלכה למעשה ראה הוועדה הציבורית לבחינת דרכי המינוי של היועץ המשפטי לממשלה ונושאים הקשורים לכהונתו, דין וחשבון (1998) בעמ' 13.

¹⁰⁸ חשוב לציין כי גם בישראל פורסמו מחקרים אשר המליצו באופן כללי על אימוץ כלים לשמירה על קרקע חקלאית מפני לחצי העיור, עם זאת מרבית המחקרים עוסקים בשימור קרקע חקלאית כשטחים פתוחים, יותר מאשר עבור קרקע לייצור חקלאי ראה למשל אלטרמן רחל, שמירה על קרקע חקלאית מול לחצי העיור, לעיל ה"ש 33; רחל אלטרמן ואיריס האן, הכלים לשמירה על שטחים פתוחים, הטכניון, 2004, עמ' 39-35; כמו כן ראה גם מרדכי קדמון, זכויות, שימושים ושימור קרקע חקלאית בארצות הברית, פורסם באתר האיחוד החקלאי, 2007; וכן ראה, ח. שניר, לעיל ה"ש 54 עמ' 20-15.

ועמדו במבחן הזמן. הטעם העיקרי לכך הוא ההסכמה הרחבה שאין לגביה מחלוקת בדבר היות החקלאות אינטרס לאומי וערך אשר יש לשמור ולהגן עליו.

בחיבור זה אנו מבקשים להמליץ על אימוצו של חוק The-Right-to-Farm בישראל, אגב פיתוח מודל מאוזן ומותאם להווייה הישראלית¹⁰⁹. לפיכך, ועל מנת לבסס את הצורך באימוצו של חוק זה בישראל, תובא להלן סקירה של המצב המשפטי בארצות הברית אגב עיון אקדמי בחוק זה, אשר כאמור לעיל, הונהג שם בכל המדינות.

ד. "The Right to Farm" בארצות הברית

1. כללי

תהליכים דומים לאלה המתוארים לעיל עברו ועוברים גם על ארה"ב. נתונים של הרשויות המוסמכות בארצות הברית (המכון הלאומי ללימודי קרקע חקלאית - National Agricultural Land Study) , עולה שמידי שנה מוסבים כ- 3 מיליון אקר (12 מיליוני דונם) משימושים חקלאיים לשימושים שאינם חקלאיים כגון מתחמי מגורים, מרכזי קניות, פארקי תעשייה , כבישים ואוטוסטראדות (Highways) , אזורי בילוי ושעשועים . לאור זאת, הובע שם חשש ממשי כי בתוך כמה עשורים יקטנו שטחי החקלאות במידה משמעותית מאוד עד כדי חשש ממשי מאיבוד יכולתה של המדינה לספק לעצמה את צרכי המזון שלה בטווח הארוך¹¹⁰. במקביל ובשל המגמה הכלל עולמית של הירידה ברווחיות החקלאות, הלך וירד שיעור העוסקים בחקלאות באופן משמעותי. מאידך החלה גם שם תופעה של מעבר של אוכלוסיה שביקשה להגשים את "החלום האמריקאי" לבית עם גינה , מן העיר אל הכפר . בשל החשש הכבד מפני תהליכים אלה, החל פולמוס ציבורי רחב שעניינו בעד ונגד חשיבות שימור קרקע חקלאית. ויכוח זה הוביל למצב בעטיו לא התקבלה כמעט חקיקה ברמה הפדרלית , ורוב החיקוקים היו ברמה המדינות (State Laws) וברמה המקומית , שם הדיון התמקד, לא בעתידה של החקלאות בארה"ב במאה ה- 21 אלא דווקא בשאלת ההישרדות של החקלאות המקומית, על העסקים שבה, בתי ספר, בתי חולים ומוסדות שונים אשר מוקמים בישובים הכפריים. במחוזות מסוימים התרכז הדיון המשמעותי יותר בקרב התושבים העירוניים שדאגו למרחבים הפתוחים ומשאבי הטבע. במסגרת זו אומצו מגוון של כלים ואמצעים שונים לשמירה על החקלאות ועל רווחיותה, כחלק ממדיניות רחבת היקף שמטרתה לשמור על הקרקע החקלאית מפני התפשטות עירונית. אלה כללו שילוב של כלים כגון הקלות במס ותמריצים שונים לעידוד הפעילות החקלאית¹¹¹ ; יצירת אזורים לשימור הפעילות החקלאית (Zoning) אשר מגדירה את האזורים

¹⁰⁹ לדיון בנושא איזון בין חוקי The-Right-to-Farm לזכויות אחרות, ראה גם Janie Hipp , Balancing the Right To Farm with the Rights of Others, National Agricultural Law Center University of Arkansas, <http://www.farmfoundation.org/news/articlefiles/128-hipp.pdf>

¹¹⁰ D. B. Pederson & K. G. Meyer, **Agricultural law** (1995), ch. 10 p. 350 farmland preservation law; Jacqueline P. Hand, Right-To-Farm Laws: Breaking New Ground In Preservation of Farmland, 45 **Pitt. L. Rev.** 289, ראה במיוחד הטקסט הצמוד לה"ש 1 שם. לסקירה ולהמלצות המכון הלאומי ללימודי קרקע חקלאית בארה"ב (National Agricultural Land Study) ראה : William Fische I, **Urban Development and Agricultural Land Markets, In The Vanishing Farmland Crisis** 79, 92 (John Baden ed, 1984)

¹¹¹ Pederson & Meyer , לעיל ה"ש 110 , בעמ' 351-354 .

החקלאיים ומפרידה אותם מאזורים שאינם מיועדים לשימוש חקלאי¹¹². הכרזה על מחוזות חקלאיים (Agricultural Districts)¹¹³, בהם יינתנו תמריצים שונים ותוענק הגנה מפני תביעות נזיקיות, אימוץ חוקי הזכות לעיסוק בחקלאות והחלתם בין היתר במחוזות החקלאיים, וכלים נוספים. נוסף על אלה כוננו חוקים אשר מטרתם להעניק הגנה לענפים חקלאיים ספציפיים; חוקים המתייחסים נקודתית ל"מרכזי מזון" לבעלי חיים; חוקים המגנים על מתקנים חקלאיים הממוקמים בתוך המחוזות החקלאיים (districts) וכו'.

בנוסף להגנות הסטטוטוריות הוקמו גם כמה וכמה תכניות אדמיניסטרטיביות ואמצעים רגולטורים לשמירה ולהגנה על הקרקע החקלאית¹¹⁴. מדובר אם כן בשורה של אמצעים שונים אשר התרומה והתועלת לחקלאות אשר מגולמת בכל אחד ואחד מהם היא שונה, אך החוט המקשר בין כל האמצעים הללו הינו שכל אחד ואחד מהם מבטא מדיניות חזקה מאוד בעד ההגנה על הפעילות החקלאית. מדיניות של התערבות הציבורית לצורך שמירה על קרקע חקלאית הוכרה כחיונית בין היתר לאור קיומם של ערכים חשובים רבים המגולמים בתוך המונח "קרקע" ואשר אינם ניתנים לאומדן כספי. בין אלה ניתן למנות שורה של ערכים הן כלכליים, הן חברתיים, הן סביבתיים והן כאלה הקשורים לפיתוח הכפרי.

בהיבט הכלכלי מוכרת חשיבותה של החקלאות הן בהקשר של ביטחון בייצור מזון לאוכלוסיה והן מתוך הכרה בחקלאות כענף התורם לכלכלת המדינה.

במישור החברתי, קיימת חשיבות לשמירה על החקלאות מתוך רצון לשימור מסורת החיים בכפר, שימור קהילות כפר קטנות, שימור תרבות כפרית, שימור בתים ומבני משק כפריים.

בהיבט הסביבתי משמשת החקלאות לשמירה על מרחבים פתוחים, שימור קרקע מפני סחף, יצירת מרחב למגוון ביולוגי, מרחב לחיות בר, חיץ לבידוד מצפיפות עירונית, שימור מאגרי מים, מזון מגוון, מילוי חוזר של מי תהום, הזדמנויות לנופש תצפיות ונוף ועוד.

תחום נוסף בו ניכרת חשיבות החקלאות הינו הפיתוח הכפרי: הכנסה ותעסוקה כפרית, חברה כפרית בת קיום, גיוון כלכלה מקומית וכו'¹¹⁵.

הירידה בהיקף הפעילות החקלאות, הירידה במס' העוסקים בחקלאות, ובמקביל הדרישה הגוברת לקרקע למגורים בפרברים ובשולי הערים, הביאו למעבר גדול של אוכלוסיה עירונית להתגורר באזורים הכפריים בהם קיימים משקים וחוות חקלאיות ולתופעה של עליה משמעותית

¹¹² שם, בעמ' 360-369. לסקירה נוספת של הכלים שנועדו לשמירה על הקרקע והפעילות החקלאית ראה גם Hand, לעיל ה"ש 110 בעמ' 293-297, הכלי הראשון והמשמעותי ביותר שמטרתו עידוד החקלאות הוא שורה של הקלות במס אשר אומצו ב- 48 מדינות. בהמשך, ומתוך הכרה בכך שאמצעי אחד בלבד אינו מספק, אומצו האמצעים הנוספים, כאמור.

¹¹³ שם, עמ' 369-373 וראה גם: Keith G. Meyer, **Agricultural Law: cases and materials**, (1985) p. 855. וכן: Donald L. Uchtman, **Agricultural law, principals and cases** (1981) p. 582. כן ראה מסמך של ה AFT – American Farmland Trust, The farmland protection toolbox (Feb 2008). ניתן לצפייה בכתובת: <http://www.nationalaglawcenter.org/assets/righttofarm/index.html>. לסקירה כללית בעניין זה ראה גם מ. קדמון, וכן אלטרמן (1997), וכן אלטרמן והאן (2004), הנזכרים כולם לעיל בה"ש 104. וכן ח. שניר, ה"ש 54 לעיל.

¹¹⁴ ראה למשל במדינת פנסילבניה Pennsylvania Statutory and Regulatory Measures to Protect Agricultural Land and Open Space, in **Pennsylvania Legislator's Municipal Deskbook** 109, 109 (3d ed 2006) שם מפורטים תכניות ואמצעים שונים שאומצו במדינת פנסילבניה. ניתן לצפייה בכתובת http://www.lgc.state.pa.us/deskbook06/Issues_Land_Use_02_Pa_Measures_Protect_Ag_Land.pdf ראה האזכורים המפורטים בה"ש 113 לעיל.

בהיקף תביעות המטרד כנגד החקלאים והפעילות החקלאית באזורים אלה¹¹⁶. כתוצאה מכך, ומתוך מטרה למנוע את הפגיעה, לשמור ולשמר את החקלאות, החלו המדינות בארה"ב החל מסוף שנות ה-70, לאמץ את חוקי The Right To Farm (להלן גם: "החוק"). עד שנת 1983 כוננו חוקים אלה ב-47 מדינות, ונכון למועד זה קיימים חוקים אלה בכל 50 המדינות בארצות הברית¹¹⁷ (כמפורט בנספח 1 לחיבור זה)¹¹⁸, כאשר חלק מן המדינות אף אימצו כמה גרסאות של החוק¹¹⁹. חוקים אלה (יחד עם ההקלות במס) הם ללא ספק הכלי הגורף והנפוץ ביותר כיום להגנה על החקלאות בארה"ב¹²⁰.

חוקי The-Right-To-Farm מעניקים לחקלאים ולחווואים אשר עומדים בתנאים מסוימים הגנה מפני תביעות משפטיות בגין מטרדים אשר עשויים להיווצר כתוצאה מן הפעילות החקלאית או מפני תקנות וחוקים הקשורים לריח, רעש או תופעות לוואי אובייקטיביות אחרות הקשורות ו/או הנובעות מן הפעילות החקלאית. חלק מן החוקים אף מונעים מן הרשויות המוניציפאליות חקיקת תקנות וחוקי עזר אשר מסווגות את פעילות חקלאית כזו או אחרת כמטרד. רוב החוקים קובעים כי מקום בו הפעילות החקלאית היתה קיימת משך תקופת זמן קצובה הקבועה בחוק לפני שהחל השימוש האחר היוצר את הקונפליקט; כל עוד השימוש החקלאי לא השתנה באופן מהותי, והפעילות החקלאית מתנהלת באופן משביע רצון, תהיה פעילות זו מוגנת מפני תביעות מטרד. תקופת האכשרה משתנית ממדינה למדינה אך בדרך כלל נדרש שימוש חקלאי מוקדם של שנה אחת לפחות. בנוסף, מעניקים החוקים הגנה גם לפעילות חקלאית שנוצרה מאוחר להגעת המתישבים הלא חקלאים בקובעם הגבלות מסוימות על הגשת תובענות כנגד הפעילות החקלאית גם אם הקמתה אינה קודמת בזמן. במקרים אלה בדרך כלל מגדיר החוק מגבלת זמן של שנה אחת וקובע כי הגשת תביעה בעילת מטרד כנגד הפעילות החקלאית תתאפשר תוך שנה ממועד היווצרות המטרד או ממועד היווצרות שינוי משמעותי בפעילות זו.

¹¹⁶ לפירוט הנימוקים המצדיקים את חקיקת חוקי The-Right-To-Farm ראה Margaret Rosso Grossman & Thomas G. Fischer, Protecting the Right To Farm: Statutory Limits on Nuisance Actions Against the Farmers, 1983 Wis. L. Rev. 95, 97-98.

¹¹⁷ ראה: Neil Hamilton & David Bolte, Nuisance Law and Livestock Production in The United States: A Fifty-State Analysis, 10 J Agric. Tax'n & L 99 (1988). כן ראה Pederson & Meyer, לעיל ה"ש 110 בעמ' 356, אף כי על פי הנתונים בספר זה מדובר על הסדרים חוקיים קיימים ב-42 מדינות, זה היה המצב בעת הוצאת הספר בשנת 1994. נכון למועד זה קיימים חוקים אלה בכל 50 המדינות, ראה Elizabeth R. Springsteen: States' Right To Farm Statutes במסגרת פרסום רשמי של ה-National Agricultural Law Center, ניתן לצפייה בכתובת: <http://www.nationalaglawcenter.org/assets/righttofarm/index.html>

¹¹⁸ מצ"ב כנספח א' לחיבור זה רשימת כל החוקים בארה"ב בחלוקה לפי מדינות. בנוסף, כל החוקים ניתנים לצפייה באתר הרשמי של ה-National Agricultural Law Center הנזכר לעיל בה"ש 117, וניתן לצפייה בכתובת: <http://www.nationalaglawcenter.org/assets/righttofarm> (נבדק לאחרונה 11.10.2012)

¹¹⁹ חלק מן המדינות אימצו גרסאות של החוק אשר מעניק הגנה וחסינות כמעט מוחלטת לחקלאים. עניין זה היווה מושא לביקורת ציבורית רחבה והביא בסופו של דבר לכך ביהמ"ש העליון של מדינת איווה מנע את יישום החוק במדינה זו בקובעו בשנת 1998 בפסק הדין בעניין **Bormann v. Board of Supervisors**, No 96-2276, 1998 WL 650904 (Iowa Sept. 23, 1998) (להלן: "עניין Bormann"), כי הענקת חסינות מתביעות מטרד ללא מתן פיצוי הולם היא הפרה של החוקה האמריקאית. לאור זאת, חוקי The-Right-To-farm אפקטיביים למעשה רק ב-49 מדינות. להרחבה בעניין זה ובעניין הויכוח הציבורי בארה"ב ראה להלן בהמשך המאמר.

¹²⁰ לסקירה והשוואה של האמצעים השכיחים להגנה על החקלאות ראה: Tom Daniels & Deborah Bowers, **Holding Our Ground: Protecting America's Farms and Farmlands** 11 (Island Press, 1997).

חוקים אלה מגנים על החקלאות גם מפני תביעות בעילת מטריד ליחיד שמוגשות על ידי יחידים וגם בעילות של מטריד לציבור, שמתעוררות בדרך כלל ברמת הרשויות הציבוריות¹²¹, והם מעניקים הגנה גם מפני תביעות לפיצוי כספי בגין המטרד, וגם מפני בקשות לצווי מניעה או צווים להפסקת השימוש הפוגע.

נוסחי החוק ושיעור ההגנה המוענק לחקלאים במסגרתם משתנה ואינו אחיד. ככלל קיימים שני סוגים עיקריים של חוקי The-Right-To-Farm. הסוג הראשון מספק הגנה מוגבלת מתביעות מטריד לכל פעילות חקלאית (להלן: "הסוג הראשון") ואילו הסוג השני – אשר אומץ בכמה מדינות בלבד – מעניק לחקלאות הגנה רחבה וחסיונות נרחבת ביותר לעיתים עד כדי חסינות כמעט מוחלטת. דבר זה שהוביל להתעוררותו של פולמוס ציבורי בארה"ב ולביקורת על חוקים אלה אשר תמציתו תובא להלן בהמשך המאמר¹²². חשוב לציין עם זאת, שהגם שבאזורים מסוימים צומצמה השפעתו של חוק זה בשל היותו קיצוני מידי, חוקי The Right To Farm עדיין מהווים אמצעי משמעותי ובעל משקל רב בהגנה על הפעילות החקלאית, והם מבטאים מטרה משותפת לכל המדינות בארצות הברית: עידוד החקלאים בהמשך פיתוח האדמה החקלאית למטרות של ייצור חקלאי, כאשר המניע למדיניות רחבה זו הוא ההכרה הכלל ארצית בצורך לשמירת הבסיס החקלאי של ארה"ב¹²³.

ככלל, עוסק המאמר בסוג הראשון של החוק, זהו מודל מאוזן ומתון יותר, אשר קיים במרבית המדינות בארה"ב, ואשר אותו אנו מציעים לאמץ בישראל. על מנת שניתן יהיה לבחון את כל קשת השיקולים הרלוונטיים, באופן שיאפשר בסופו של דבר אימוץ הסדר חקיקתי מאוזן המגלם בתוכו שמירה והגנה גם על האינטרסים הרלוונטיים האחרים, יובא להלן הרקע והסיבות לחקיקת החוק במדינות ארה"ב, דעות הביקורת על החוק וסקירת המצב המשפטי הנוכחי. בהמשך, תובא דוגמת חוק אגב עיון מעמיק במבנהו ובהוראותיו.

2. חוקי "The-Right-To-Farm" והרקע לחקיקתם.

מטרת החוק

חוקי הזכות לעיסוק בחקלאות מטרתם להסדיר את העימות בין אינטרסים שונים בנכסי מקרקעין לבין ההגנה על החקלאות מפני תביעות מטריד והם מהווים כאמור, דרך אחת שבה מובא לידי ביטוי האינטרס הציבורי בשמירה על הקרקע החקלאית. בחינה מושכלת של חוקי המדינות (State Laws)¹²⁴ מגלה כי ככלל, מדובר בחוקים כמעט זהים. מרבית החוקים כללים סעיף מטרה או לחילופין מגדירים בפתוח שלהם ברמה כזו או אחרת את המטרה בהענקת ההגנה לחקלאות; רוב המדינות מאזכרות את הצורך בשימור ושמירה על הקרקע החקלאית, כמו גם את עידוד, פיתוח ושיפור הקרקע החקלאית והחקלאות לצורך ייצור

¹²¹ גם במשפט הישראלי, תובענה על מטריד לציבור מוגשת ככלל ע"י היועץ המשפטי לממשלה או בא כוחו, בהתאם להוראת סעיף 143(1) לפקודת הנזיקין [נוסח חדש]

¹²² עניין **Bormann**, לעיל ה"ש 119, ולהלן בהמשך המאמר. ראה גם Neil D. Hamilton, Right to Farm Laws Reconsidered: Ten Reasons Why Legislative Efforts to Resolve Agricultural Nuisances May be Ineffective, The National Agricultural Law Center, Originally published in **Drake Journal of Agricultural Law** (1988). וראה במיוחד המאמרים המאזכרים שם בה"ש 1-2.

¹²³ Hand, לעיל ה"ש 110 בעמ' 289.

¹²⁴ חוקי המדינות מכונים Right to Farm Acts להבדיל מן החוקים המוניציפאליים המכונים Right to farm Ordinance.

מזון ; רוב המדינות מציינות את העובדה שכתוצאה מהתרחבות שימושים לא חקלאיים וכניסתם לאזורים חקלאיים, חלה עליה בתביעות מטרד ; רוב החוקים מציינים את הפגיעה בפוטנציאל של הפעילות החקלאית, וחלקם מאזכרים בנוסף גם את הבעייתיות והסיכון הכרוך בביצוע השקעות חדשות לשיפור החוות החקלאיות בשל החשיפה לתביעות מטרד¹²⁵.

המודל הטיפוסי של החוקים מספק לפעילות החקלאית הגנות בשלושה מישורים עיקריים : ראשית – הוא מטיל מגבלות על הגשת תביעות כנגד פעילות חקלאית בעילת מטרד - בין מטרד ליחיד ובין מטרד לרבים. על מנת לזכות בהגנה זו נדרש כי המתקן החקלאי יפעל באופן חוקי לתקופה של שנה לפחות, בתנאים אשר לא עברו "שינוי משמעותי" ("substantial change") בתקופה זו¹²⁶. במקרים בהם הפעילות החקלאית התרחבה או השתנתה באופן משמעותי, יגן החוק על הפעילות החקלאית אם "אותו שינוי משמעותי", או הרחבת הפעילות החקלאית התבצעה לפחות שנה לפני הגשת התביעה¹²⁷; שנית – הוא מחייב את הרשויות המקומיות להחריג את הפעילות החקלאית המקובלת מהגדרת "מטרד לציבור" בכל חיקוק, תקנה או חוקי עזר, בכפוף לכך שהפעילות החקלאית אין בה כדי לפגוע בבריאות הציבור ובטיחותו ; שלישית – ובנוסף לשתי ההגנות הנ"ל הקשורות לעילת המטרד, מעניק החוק הגנה נוספת בדמות מגבלה על יכולתן של הרשויות המוניציפאליות לחוקק חיקוקים מקומיים אשר יגבילו בדרך כזו או אחרת את הפעילות החקלאית¹²⁸.

¹²⁵ דוגמת סעיף מטרה תובא להלן בפרק ד(4) המנתח את מבנה החוק ועקרונות היסוד שלו.
¹²⁶ המונח "substantial change" הוא המונח השגור בחוקים אלה. נקודת ציון משמעותית בעניין זה היא פסק הדין בעניין *Horne v. Haladay*, 728 A.2d 954 (Pa. Super. Ct. 1999). התובע – עתר נגד שכניו – שני אחים מגדלי עופות, בטענה שהוללים / המתקן לגידול עופות שבבעלותם, גרם לפגיעה בשימוש וההנאה הסבירים בנכס המקרקעין שלו. בנובמבר 1993 הכניסו הנתבעים ללולים 122,000 תרנגולות מטילות. המתקן החקלאי נותר ללא שינוי למעט העובדה שהנתבעים בנו בו באוגוסט 1994 מתקן לפירוק הפסולת של העופות. התביעה הוגשה בנובמבר 1995 כשנתיים לאחר תחילת בניית מתקן הפסולת. התובע טען כי הנתבעים לא נקטו באמצעים למניעת זבובים, ריח רעש וייצור פסולת, דבר שגרם לירידת ערך של כ- \$60,000 בשווי הנכס שלו. הנתבעים התגוננו בטענה שחוקי The-Right-To-Farm מציבים מחסום בפני הגשת התביעה מהטעם שלא חל "שינוי משמעותי" בפעילות החקלאית שלהם במהלך השנה שקדמה להגשת התביעה. בית המשפט קיבל את טענתם ודחה את התביעה. בערעור לביהמ"ש העליון של פנסילבניה טען התובע כי א) הוא התגורר שם קודם לכן ; ב) החוק מעניק חסינות אך ורק בתביעות מטרד לציבור ; ג) המתקן לגידול עופות הינו בלתי חוקי. ביהמ"ש העליון של פנסילבניה קבע: א) העובדה שהשכן התגורר שם קודם לכן אינה מונעת את הענקת ההגנה לפעילות החקלאית; ב) ההגנה המוענקת בחוק אינה מוגבלת רק לתביעות בגין מטרד לציבור והיא חלה על כל סוגי תביעות המטרד; ג) על מנת לעקוף את מגבלת הזמן של השנה, על הנפגע להוכיח כי הפעילות החקלאית נעשית תוך הפרה של חוק, בין ברמה המקומית, בין ברמת המדינה ובין ברמה הפדראלית. בהעדר ראיות כאלה, וככל שהפעילות היתה קיימת ולא חל בה שינוי משמעותי למשך שנה לפחות בית המשפט יפסוק לטובת החקלאות.

כן ראה פסק הדין בעניין *Bowen v. Flaherty*, 601 So 2nd 860, 861 (Miss. 1992), התובע - חולה אסטמה, גילה בשנת 1980 ששכנו בונה מתקן חקלאי למיון ולניפוי כותנה. בין השנים 1980-1986 חלה החרפה משמעותית במחלת האסטמה שלו, עד אשר באוקטובר 1986 עתר כנגד שכנו לבית המשפט של מחוז מגוריו, בתביעה בעילה של מטרד ליחיד שנגרמה כתוצאה מהקמת המתקן החקלאי. בהגנתו, טען החקלאי שחוק The-Right-to-Farm של מיסיסיפי מגביל את האפשרות להגשת התביעה לתקופה של לא יאוחר משנה מיום היווצרות המטרד. בערכאה הראשונה קבע בית המשפט כי החוק אינו מונע את הגשת התביעה, והורה על סילוק המטרד. בית המשפט העליון של מדינת מיסיסיפי הפך את החלטתו על פיה, ביטל את החלטת בית המשפט שלמטה וקבע כי החוק אכן כולל מגבלה של שנה להגשת התביעה וכי המקרה אינו נכלל בגדר אחד החריגים לכך המאפשרים סטייה מכך.

¹²⁷ בחלק מן המדינות הוכנס תיקון לחוק לפיו במקרה של הרחבה או שינוי, תזכה הפעילות החקלאית להגנה אם ההרחבה או השינוי הושלמה לפחות שנה לפני הגשת התביעה כנגדה, או לחילופין, אם ההרחבה או השינוי נעשו על פי "תכנית ניהול תזונתית" ("nutrient management plan") וקיבלו אישור הרשויות לכך בהתאם לחוק, ראה למשל Pennsylvania Nutrient Management Act, 3 Pa. Cons. Stat. Ann. §§1701 et seq. (west 1998). ראה לעניין זה באופן כללי ; Jennifer L. Beidel, Comment, Pennsylvania's Right-To-Farm Law: A Relief For Farmers Or ; An Unconstitutional Taking ? 110 Penn State Law Review Vol. 163 (2005)

¹²⁸ כך למשל באחד מחוקי מדינת פנסילבניה §§ 951-957 Pa. Stat. Ann. § 3 קובע בסעיף 953(a), כי כל הרשויות המקומיות : . . . by not "shall encourage the continuity, development and viability of agriculture."

שלד החוק מכיל שני אלמנטים יסודיים מצטברים :

1) תיקון והתאמת המונח "מטרד ליחיד" ו"מטרד לציבור" מזה המוכר בדוקטרינה המשפטית המקובלת במשפט המקובל, וכן :

2) גישת או "הראשון בזמן גובר" או : "העדיפות למשתמש הקודם" (לעיתים קרובות תוך הגדרת פרק זמן)¹²⁹.

ככלל, תוענק ההגנה המוקנית לחקלאות רק בהתקיים האלמנט היסודי השני : הפעילות החקלאית הקדימה כרונולוגית את השינוי הסביבתי, והיתה קיימת תקופה מסוימת לפני ביצוע השינוי¹³⁰. מרבית החוקים דורשים פרק זמן של שנה לפחות, כאשר תקופת זמן זו מתייחסת לשימוש החקלאי שנעשה בקרקע לפני השינוי בתנאי הסביבה¹³¹. הגשת תביעות בעילת מטרד תתאפשר תוך שנה ממועד היווצרות המטרד כתוצאה מהפעילות החקלאית או בתוך שנה ממועד ביצוע שינוי משמעותי בפעילות זו. הדעה המקובלת בהקשר זה הינה כי אם פלוני בחר שלא לפעול משפטית כנגד הפעילות החקלאית במשך תקופה זו, כי אז ככל הנראה הנזק אינו כה נורא, לחילופין, הוא "ישן" על זכויותיו ; ולחילופין הוא רכש את השטח במחיר כה נמוך לאור העובדה שבעת שרכש, המטרד כבר היה קיים¹³².

החוק נועד במקורו להביא לכך שפעילות חקלאית קיימת לא תהפך ל"מטרד" בשל פיתוח מאוחר יותר שאיננו חקלאי והוא בא להגן על הפעילות החקלאית שהתנהלה באזורים המיועדים לכך בתחומי המדינות. העיקרון העומד ביסודו של החוק הינה כי ככלל - "הראשון בזמן זכותו גוברת"¹³³, כלומר : פעילות שלא היוותה או נחשבה כמטרד בעת הקמתה, איננה יכולה להיפך או להיתפס כ"מטרד" בשל שינויים בשימושי הקרקע בסביבה שחלו מאוחר להקמתה. שינויים אלה מוגדרים בחוק כ: "changed conditions in or around the locality of agriculture" (להלן : "השינוי בסביבה"). בשל היותו של עיקרון זה עולה בקנה אחד עם שיקולי הגינות צדק ויושר, נתפס החוק עם כינונו כבעל יסודות חוקתיים וזכה לתמיכה רחבה ולאימוץ בכל 50 המדינות¹³⁴.

חשיבותו של החוק הינה בכמה מישורים : ראשית, הוא מעניק ביטחון לפעילות החקלאית שקדמה להגעת המתיישבים הלא חקלאיים ; שנית - הוא מעניק הגנה לחקלאים המבקשים להשקיע משאבים בפיתוח ובהרחבת הפעילות החקלאית שבבעלותם, ומאפשר להם להמשיך

enacting local laws or ordinances which would unreasonably restrict farm structures or farm practices" בתחומי האזור החקלאי כל זמן שלפעילות החקלאית אין השפעה שלילית ישירה על בריאות הציבור ובטיחותו.¹²⁹ Hand, לעיל ה"ש 110 בעמ' 299 ואילך.

¹³⁰ כך, בחוקים מן "הסוג הראשון" אותו אנו מציעים לאמץ כאמור. כפי שהוזכר לעיל, קיים דפוס שונה של חוק אשר מעניק הגנה לפעילות החקלאית באופן גורף כמעט ללא תנאי, ואיננו דורש שהפעילות החקלאית תהיה קודמת בזמן. כך למשל החוק במדינת וויסקונסין Wis. Stat. Ann. § 823.08, או שניים מן החוקים במדינת איווה שהוגדו בשל כך כמנוגדים לחוקה בפסה"ד בעניין Bormann, לעיל ה"ש 119, ראה להלן.

¹³¹ עם זאת, חלק מן החוקים דורשים תקופת זמן אחרת. כך למשל החוק של מדינת אורגון איננו נוקב בפרק זמן כלשהו. Or. Rev. Stat. § 30.930-30.947, ניתן לצפייה בכתובת <http://www.leg.state.or.us/ors/030.html>; החוק של מדינת קליפורניה Cal. Civ. Code § 3482.5-6 דורש תקופה של 3 שנים ; החוק של מדינת יוטה Utah Code Ann § 78-38-7 דורש אף הוא כי הפעילות החקלאית תהיה קיימת לפחות 3 שנים קודם לשינוי בסביבה. כל החוקים ניתנים לצפייה בכתובת הנזכרת בה"ש 118 לעיל.

¹³² Christine H. Kellett, Understanding 'Right to Farm' Laws (1999), ניתן לצפייה בכתובת [http://law.psu.edu/file/aglaw/Understanding Right to Farm Laws.pdf](http://law.psu.edu/file/aglaw/Understanding%20Right%20to%20Farm%20Laws.pdf) (נבדק לאחרונה 4.10.12).

¹³³ בארה"ב מקובל להשתמש בביטוי "coming to the nuisance" rule, המתבסס על הדוקטרינה שכאשר פלוני מגיע להתגורר במקום בו המטרד כבר קיים, לא תקום לו הזכות לטעון אחר כך כנגדו, ראה הרחבה בנושא להלן בהמשך המאמר. כן ראה באופן כללי: Alexander A. Reinert, The Right To Farm: Hog-Tied and Nuisance-Bound, 73

N.Y.U.L.Rev.1694(1998); Hamilton, לעיל ה"ש 117.

ולפתח את משקם ללא חשש שתוטל עליהם אחריות נזיקית בעילת "מטרד" ; ושלישית - הוא מזהיר ומפנה את תשומת ליבם של תושבים שאינם חקלאים אשר מבקשים לעבור להתגורר בסמוך לאזורי הפעילות החקלאית על כך שהשימוש בנכס המקרקעין שלהם עשוי להיות כפוף לזכותם של החקלאים לשמור על פעילותם הקיימת ובתנאים מסוימים אף לפעול להרחבתה.

הסיבות לאימוץ חוקי The-Right-to-Farm

ראשיתם של דברים, והצורך בייסוד החוק התעורר כאשר פיתוח לא חקלאי (או עירוני) החל להתהוות באזורים חקלאיים בארצות הברית. מתיישבים עירוניים אשר עברו להתגורר בסמוך לאזורים החקלאיים נחשפו למראות האופייניים, הצלילים והריחות של הייצור החקלאי, תופעות שלא תאמו את ציפיותיהם לאיכות החיים אותה ביקשו. תופעות של חוסר שביעות רצון התעוררו גם במקרים של תושבים וותיקים שהתגוררו באזורים החקלאיים שנים ארוכות , ואשר נחשפו בשלב מסוים לבנייתה והרחבתה של הפעילות החקלאית לגודל ולמימדים שלא היו מוכרים להם. תושבי הסביבה הכפרית - ללא קשר למשך הזמן בו הם מתגוררים באזור - אשר חשו כי בריאותם, בטיחותם או נוחותם מושפעת לרעה מן הפעילות החקלאית - החלו פונים אל הרשויות המוניציפאליות בבקשה לפעול לפתרון הבעיה - בין אם היתה זו אמיתית - בין אם מדומה¹³⁵. במקביל במהלך שנות ה- 70 החריף החשש מפני תהליך מואץ של תהליכי עיור ופיתוח אשר עתידים היו להתבצע אגב הקטנת שטחי החקלאות .

תהליך העיור והמתיישבים החדשים אשר הגיעו להתיישב באזורים הסמוכים לשטחים בהם התבצעה פעילות חקלאית הביאו עימם תלונות על החקלאות ועל תופעות הלוואי שלה - ריח, זבובים, אבק, רעש כלים חקלאיים , ריסוס בכימיקלים, תנועה איטית של כלים חקלאיים , זיהום אוויר או זיהום נחלים ואגמים, ותופעות נוספות שהינן פועל יוצא טבעי והכרחי של הפעילות החקלאית. הפניה לרשויות המוניציפאליות היתה בנסיבות אלה טבעית כמובן, אולם מאחר והנושא עורר סוגיות משפטיות רבות אשר חלקן איננו ניתן לטיפול ברמה המקומית, הגיעו הדברים לא פעם לכדי תביעות משפטיות ובקשות לצווי מניעה במטרה להביא להפסקת הפעילות החקלאית ; או לחילופין להגשת תביעות לפיצויים בגין הפעילות החקלאית, אי נוחות, פגיעה באיכות החיים, מצוקה רגשית, כאב וסבל או ירידת ערך.

במקרים בהם הגיעו תביעות נגד הפעילות החקלאית לבתי המשפט ונמצא כי אכן יש מטרד, עמדה בפני בתי המשפט האפשרות להורות על הפסקת הפעילות החקלאית, להורות על שינוי אופן פעילותה או לחילופין להטיל עונשי פיצויים שמטרתם לפצות את בעלי הקרקע השכנים, שאינם חקלאים, בגין הנזקים שנגרמו להם בשל המטרד. במקרים רבים, גם כאשר התביעה כנגד החקלאים נדחתה, הוצאות ההגנה והטיפול בתביעה המשפטית, היה בהם כשלעצמם כדי להוות איום כלכלי משמעותי לעיתים אפילו כדי חיסול הפעילות החקלאית של אותו חקלאי שנתבע¹³⁶. מעבר לכך, עצם הגשת התביעות כנגד החקלאים - אפילו לא צלחו - יצרו אווירה וסביבה עוינת עבור החקלאים , יצרו חששות מפני השקעות ושיפורים של החוות החקלאיות שלהם, ובמקרים מסיימים אף הביאו חלק מן החקלאים לנטוש את הפעילות החקלאית.

בנוסף, היזמים והתושבים שאינם חקלאים הכריעו לא פעם את החקלאים גם בזירה הפוליטית המקומית וגם במישור המוניציפאלי, כאשר הרשויות המקומיות, אשר אחזו בסמכות במסגרת

¹³⁵ Margaret Rosso Grossman & Thomas G. Fischer , לעיל ה"ש 117 ; Beidel , לעיל ה"ש 127, עמ' 168 .
¹³⁶ Janie Hipp , לעיל ה"ש 109 בעמ' 45.

אותם אזורים חקלאיים (Zoning), לא עמדו בחץ שהופעל עליהם וניצלו את כוחם זה לאימוץ תקנות, חיקוקים ומגבלות כנגד הפעילות החקלאית במסגרת אותם אזורים.¹³⁷

הסיבה השנייה אשר היוותה גורם ממריץ לקבלת חוקי The-Right-to-Farm היתה השימוש המתמעט והולך בדוקטרינה המשפטית המוכרת במשפט המקובל כדוקטרינת ה- "בא אל המטרד" או בשפת המקור: "coming to the nuisance". דוקטרינה זו מבוססת על תיאוריה המשקפת היבט של "הקצאת סיכונים" בין הצדדים, אשר מעניקה ליוצר המטרד הגנה משפטית כאשר המטרד נוצר עוד לפני שהנפגע עבר לאזור בו הוא קיים.¹³⁸

כאמור לעיל תמצית חוקי The-Right-to-Farm יש בה משום התאמת ותיקון מונחי המטרד מאלה שהיו מוכרים במשפט המקובל.¹³⁹ על כן ומאחר וזהו הרעיון עליו מבוסס החוק, ראינו לנכון לרדת לשורשו של עניין ולהבין קודם לכל רעיון זה.

לכתחילה, היו דיני המטרדים בין האמצעים הראשונים ליצירת רגולציה בנושא איכות הסביבה, כאשר בשעתו נעשה הדבר באמצעות גישה ערכית ומתן דגש לזכויות טבעיות. במאה ה-19 נתפסו דיני המטרד כאמצעי להגנה על זכות השימוש וההנאה שיש לבעל נכס מקרקעין. זכות זו נתפסה כ"זכות טבעית" ועצמאית המבוססת על שיקולי צדק ויושר.¹⁴⁰ כחלק מתפיסה זו, אימצו דיני המטרדים את הגישה של "הקודם בזמן גובר" ("First in time - First in right")¹⁴¹, גישה אשר בדיני המטרדים קיבלה ביטוי בהגנת ה- "Coming to the nuisance". הגנה זו מבוססת על הרציונל לפיו הגעה למקום שיש בו מטרד קיים, יש בה משום הסכמה משתמעת לקיומו של אותו מטרד. הנחת היסוד היא כי הגורם המאוחר לקח על עצמו את הסיכון עת הגיע למקום בו ה"מטרד" כבר היה קיים קודם לכן, ומשהציב את עצמו ביודעין במצב הפגיע – הרי שאין לו להלין אלא על עצמו באשר הוא ידע או היה עליו לדעת על קיומו של המטרד¹⁴², ולכן לא יזכה לסעד המבוקש של הפסקת המטרד או של פיצוי בניגוד.¹⁴³

¹³⁷ Reinert, לעיל ה"ש 133 בעמ' 1696-1697. בשפתו של המחבר: "... municipalities use their zoning power to zone out offensive agricultural uses." שם בעמ' 1697 ה"ש 17 והטקסט הסמוך לה.

¹³⁸ על פניו, פקודת הנוזיקין הישראלית איננה תומכת בגישה זו. סעיף 46 לפקודת הנוזיקין [נוסח חדש] קובע כי "בתובענה על מטרד ליחיד לא תהא הגנה בכך בלבד שהמטרד היה קיים לפני שהתובע תפש או רכש את המקרקעין הנדונים". מעט פסקי דין אשר עסקו בסוגיה זו (לא בהקשר חקלאי) קבעו כי האחריות בגין עוולת המטרד ליחיד איננה מסויגת בשל העובדה שכאשר רכשו התובעים את זכויותיהם במקרקעין, היה המטרד כבר קיים. ראה למשל ת"א (י-ם) 9957/04 אמסלם נ' שרעבי (פורסם בנבו), בעקבות הוראת פקודת הנוזיקין הנ"ל.

¹³⁹ Hand, לעיל ה"ש 110 בעמ' 299 ואילך.
¹⁴⁰ לתיאור התפתחות דיני המטרד בארה"ב ראה: Jeff L. Lewin, Boomer and the American Law of Nuisance: Past, Present and Future, 54 Alb. L. Rev. 189, 199 (1990) ; Reinert, לעיל ה"ש 133, 1699-1700.

¹⁴¹ "First in time, first in right", היא תפיסה של המשפט המקובל שבאה לקבוע זכותו של מי גוברת במקרה של שתי זכויות מתנגשות במקרקעין. מאחר ובזמנים עברו לא הונהג רישום של הזכויות במקרקעין, זכה הראשון שטען לזכויות בהן. מאוחר יותר, אף לאחר שהונהגה שיטת רישום מסודרת, נשארה תפיסה זו כחלק מתפיסת דיני הקניין, והיא עדיין משמשת כיום בפתרון מחלוקות בהקשרים שונים (2004) § 39 Am. Jur. 2D Records and Recording Laws. 66. כן ראה Beidel, לעיל ה"ש 127, בעמ' 170. תפיסה זו אומצה במשפט הישראלי בעיקר בהקשר של עסקאות נוגדות במקרקעין והיא באה לידי ביטוי בסעיף 9 לחוק המקרקעין, התשכ"ט-1969.

¹⁴² Feldstein v. , לעניין אי מתן סעד לתובע אשר "ידע או היה עליו לדעת" על קיומו של המטרד עוד טרם הגעתו ראה: Kammauf, 121 A2d 716 721 (Md 1956) ; לעניין דחיית תביעה של תובע נגד עירייה כאשר התובע "הגיע למטרד" ראה: East St. Johns Shingle Co. v. City of Portland, 246 P 2d 554, 563 (Or. 1952) ; Reinert ; W. Prosser, The Law of Torts § 88 at 583-85 (4th ed. 1971) , לעיל ה"ש 133, 1701 ואילך.¹⁴³

שינויי העיתים ולחצים כלכליים הביאו להגמשת התפיסה, ותחת גישה של זכויות אבסולוטיות במקרקעין, החלו אט אט לאמץ מונחים של "סבירות השימוש"; איזון בין ערכים ואינטרסים מתנגשים¹⁴⁴, מבחנים אובייקטיביים שסייעו בהכרעה במקרה של קונפליקטים בין שימושי קרקע, כמו גם תפיסות ואמצעי ניתוח חדשים:

בדיני הנזיקין העכשוויים מתייחס המונח "מטרד" לשני עקרונות משפטיים – מטרד לציבור ומטרד ליחיד. המונח "מטרד לציבור" מוגדר כ"הפרעה בלתי סבירה של זכות הקיימת לציבור בכללותו"¹⁴⁵, כאשר באופן היסטורי, התייחס מונח זה למערך של עבירות פליליות קלות שכללו הפרעה לבריאות הציבור (למשל ניהול בית גידול לבעלי חיים); הפרעה לבטיחות הציבור (אחסון חומרי נפץ); פגיעה במוסר ציבורי (זנות או ניהול בית בושת); פגיעה בשלווה ו/או בנוחות הציבור (רעשים)¹⁴⁶ וכד'. ואולם עבירות אלה, לא כללו בהכרח הפרעה לזכות השימוש וההנאה במקרקעין. ההגדרה האם הפרעה מסוימת הינה סבירה או לא נכנסה מאוחר יותר, עם ייסוד דיני הנזיקין והתבססה על כמה יסודות חלופיים: האם ההפרעה הינה משמעותית אם לאו; או: האם ההפרעה מערבת פעילות המנוגדת לחוק, תקנה, או הנחיה מנהלית כלשהי; או האם המזיק יודע או שיש לו סיבה לדעת שהפעילות מייצרת השפעה ארוכת טווח על הציבור.

מטרד ליחיד לעומת זאת הוא מונח צר יותר והוא מוגדר כהפרעה (שאיננה הסגת גבול) לזכות השימוש וההנאה במקרקעין, והוא מתייחס לא רק לפגיעה בשלמות הפיסית של הנכס עצמו אלא לזכות להשתמש בנכס בנוחות סבירה. זכויות אלה אינן זכויות מוחלטות ויש לאזן בינן לבין זכותו של הנתבע לשימוש בנכס שלו. בהתאם, כאשר ההפרעה נוצרה כתוצאה של פגיעה בלתי מכוונת בנכס, תוערך מידת הפגיעה באינטרסים המוגנים על פי מונחים של רשלנות, חוסר זהירות או פעילות אשר באופן אובייקטיבי נתפסת כיוצרת סיכון¹⁴⁷.

שינוי הגישה הביא למיקוד תשומת הלב ובחינת "סבירות השימוש" אותו עושה הנתבע במקרקעין. השימוש במונח "סבירות" הפך עם הזמן לגורם מרכזי בתיקי מטרד שכן הפועל היוצא של השימוש בו הוא החלה של אמות מידה אובייקטיביות לבחינת העובדות והנסיבות של אותו מקרה ספציפי ואיזון בין משקלם של הערכים של שני השימושים המנוגדים. במסגרת מערכת השיקולים נבחנו בין היתר סוג, מימדי ומשך ההפרעה; הערך החברתי הנלווה ו/או המיוצג על ידי כל אחד מן הצדדים; האמצעים המעשיים שנקטו על ידי כל אחד מן הצדדים למניעת ו/או להימנעות מן הפגיעה; התאמת יעוד הקרקע לשימוש הספציפי של כל אחד מן הצדדים, ומיקום הקרקע או הסביבה בה נמצא המטרד, כאשר נושא המיקום עשוי להיות בעל השפעה מכרעת על הקונפליקט.

שיטת האיזון, שהפכה אם כן מהותית בתיקי המטרדים, מאפשרת לערכאה השיפוטית שיקול דעת רחב בעת שקילת הגורמים והאינטרסים השונים והיא מעניקה לה גמישות מרבית בהתאמת הסעד אשר יינתן לתובע, ככל שיינתן כזה, לנסיבותיו של אותו עניין.

"גמישות" זו הביאה עימה גם חיסרון בולט בדמות חוסר וודאות משפטית בשל חוסר היכולת של הצדדים לחזות את התוצאה המשפטית של אותו מקרה. במצב דברים זה תובע, כמו גם נתבע, אינם יכולים לקבל החלטות בדבר ביצוע השקעות בנכס המקרקעין שלהם, שכן לא היה ביכולתם לדעת בביטחון האם החלטתם תזכה להגנה מבית המשפט.

¹⁴⁴ Lewin, לעיל ה"ש 140, בעמ' 199, 203-202.

¹⁴⁵ Hand, לעיל ה"ש 110, עמ' 299 והאזכורים שם. **Restatement (Second) of Torts § 821B(1) (1977)**; וכן: Hand, לעיל ה"ש 110, עמ' 299 והאזכורים שם.

¹⁴⁶ Hand, לעיל ה"ש 110, 299-300 והאזכורים המופיעים שם בה"ש 57.

¹⁴⁷ שם, עמ' 301.

דיני המטרדים המודרניים, הביאו עימם גם תפיסות ואמצעי ניתוח חדשים. הגישה הערכית פינתה את מקומה לתיאוריות של יעילות כלכלית תוך מעבר הדרגתי מאחריות והטלת אשם, אל סעדים גמישים ואל פתרונות של קונפליקטים בצורה היעילה ביותר¹⁴⁸.

עם הזמן, וכתוצאה מגישה זו, התבררה הגנת ה"coming to the nuisance" כבעלת השפעה פוחתת והולכת; בתי המשפט פסקו בהתאם לתיאוריות החדשות של דיני המטרדים¹⁴⁹, כאשר לא אחת התקבלו תביעות כנגד החקלאים גם אם הפעילות החקלאית שלהם קדמה בזמן¹⁵⁰. נקודת ציון חשובה בעניין זה הינה פסק הדין בעניין *Spur*¹⁵¹, בו התקבלה תביעה של יזם נגד חקלאי, על אף שהיזם הוא זה אשר למעשה יצר את המטרד במו ידיו¹⁵². לעיתים חויבו אם כן החקלאים להפסיק את הפעילות החקלאית, במקרים רבים נדרשו לשלם לנפגעים מן המטרד פיצויים כספיים, ובמקרים אחרים כפו בתי המשפט הסדרים אחרים בין הצדדים שמבוססים על שיקולי יעילות כלכלית¹⁵³. שינוי הגישה והירידה ברצונם של בתי המשפט לכפות את הגנת ה"coming to the nuisance", ניכר בהדרגה כאשר לא מעט בתי משפט אף סירבו להכיר בהגנה זו כלל¹⁵⁴. הגנת ה"ראשון בזמן" חדלה מלהיות בעלת משקל אבסולוטי והפכה אם כן לגורם אחד מתוך כלל הגורמים והשיקולים אשר הנחו את בתי המשפט בהכרעותיהם.

המעבר הגדול של תושבים עירוניים אל המרחב הכפרי והיקף תביעות המטרד אשר בא בעקבותיו במצורף עם שינוי הגישה המשפטית היווה איום ממשי על קיומם של חוות חקלאיות רבות, דיכאה השקעות ופיתוח חקלאי והביאה חקלאים רבים לחסל את פעילותם החקלאית ולמכור את אדמותיהם ליזמים. מתוך הכרה בערכה ובחשיבותה של החקלאות מחד; ומתוך הרצון לאפשר את פעילותה ופיתוחה ללא הפרעה מאידך גיסא, החל בהדרגה תהליך של אימוץ חוקי *The Right to Farm*. הדעה הרווחת היתה כי אימוץ החוקים הינו חיוני לעתידה של החקלאות, וכי מאחר

¹⁴⁸ ראה מאמרם של קלברזי ומלמד: Guido Calabresi & A. Douglas Melamed, Property Rules, Liability Rules and Inalienability: One View of the Cathedral, 85 *Harv. L. Rev.* 1089, 1092 (1972).

¹⁴⁹ לדחיית הגישה המסורתית של ה-"coming to the nuisance" ראה למשל *Forbes v. City of Durant*, 46 So 2d 551, 552 (Miss. 1950).

¹⁵⁰ ראה למשל *Abdella v. Smith*, 149 N.W. 2D 537 (Wis. 1967), באותו מקרה נדחתה אמנם תביעתו של בעל מסעדה נגד בעל חוות סוסים ואולם בית המשפט לא הסתפק בעובדה שהמסעדה הוקמה תוך ידיעה שבמקום פועלת אורווה וחוות סוסים, הוא קבע שהעובדה שהתובע "came to the nuisance" איננה שוללת כשלעצמה את האפשרות שיקבל סעד, ובדק האם השימוש שנעשה על ידי החקלאי היה שימוש סביר. כן ראה *Clark v. Wambold* (1917) 165, Wis. 70, 160 N.w. 1039.

¹⁵¹ *Spur Industries v. Del E. Webb Development Co.* 494 P.2D 700 (Ariz. 1972). באותו פסק דין נדון מקרה בו הפעיל הנתבע מרכז מזון לבקר. התובע - יזם / קבלן, בנה באזור ואט אט ובהדרגה קרב את בתי המגורים אותם בנה אל מרכז המזון. בסופו של דבר החלו דיירי הבניינים להתלונן על הריחות והזבובים אשר עלו מן המתקן החקלאי, עד אשר הגיעו הדברים לכלל תביעה משפטית שהוגשה על ידי היזם. הנתבע טען כי היזם אינו זכאי לסעד באשר הוא בנה ביודעין את בתי המגורים בקרבת המתקן ולכן טען להגנת ה-"coming to the nuisance". בית המשפט פסק לטובת הקבלן והורה על סגירת מרכז המזון בכפוף לכך שהיזם ישלם את הוצאות העברת המתקן החקלאי או לחילופין ההוצאות הכרוכות בהפסקת פעילותו.

¹⁵² יצירת המטרד באה לידי ביטוי בעצם החלטתו לבנות שכונת מגורים חדשה בסמוך למטרד קיים, *Reinert*, לעיל ה"ש 133 עמ' 1702.

¹⁵³ לשם דוגמא, על פי התיאוריה של מלמד וקלברזי, לעיל ה"ש 148, הכרעה בין אינטרסים מנוגדים תעשה על בסיס כלכלי השווואתי. כך למשל לו היו פוסקים על פי תיאוריה זו בפסה"ד בעניין *Spur*, לעיל ה"ש 151, באופן תיאורטי על היזם לשקול את ההוצאות העולות מהזנת המרכז ליצור מזון או לחילופין הפיצוי לחקלאי בגין סגירת המתקן, אל מול התועלת שיש לאותו קבלן מבניית בתי המגורים במיקום שאין בו מטרד, לקבלת תוצאה כלכלית יעילה.

¹⁵⁴ *Beidel*, לעיל ה"ש 127, בעמ' 170.

ופעילות חקלאית מעצם טיבה וטבעה מייצרת תופעות לוואי כגון ריח, רעש וכד', הרי שגם החקלאי השקדן, החרוץ והקפדן ביותר איננו יכול למנוע באופן מוחלט רמה כזו או אחרת של מטרד¹⁵⁵. יתר על כן, המטרד יכול להיווצר אף שהחקלאי ינקוט בכל האמצעים האפשריים למניעתו. יוצא אפוא שתופעת המעבר של מתיישבים עירוניים לסביבה הכפרית והגידול בהיקף התביעות נגד הפעילות החקלאית, הוביל לסיטואציה שהלכה למעשה ללא חוקים אלה, כמעט ולא היה זה אפשרי לבצע פעילות חקלאית. גם פעילות של פיתוח והרחבת הייצור החקלאי נתקלה בקשיים, התנגדויות או תביעות להפסקת הפעילות¹⁵⁶. הרחבת פעילות חקלאית, שיפורים טכנולוגיים, שינוי שיטות ואמצעי ייצור – כל אלה היו בעייתיים ליישום בשל חשש מהטלת אחריות נזיקית.

בעצם כינונם של חוקים אלה אימצו למעשה מחוקקי כל המדינות בארה"ב, מדיניות לפיה האינטרס הציבורי לשמירה ולשימור הפעילות החקלאית הוא כה חשוב עד כי אין ליתן למעשה לבתי המשפט שיקול דעת לפסוק בכל מקרה ומקרה שיונח בפניהם האם השימוש החקלאי - ככל שהוא קדם בזמן - הוא סביר או לא, האם יש לראות בו מטרד אם לאו, והאם יש מקום לשקול את הפסקת הפעילות בשל אותו מטרד. על פי החוק - האיזון בין השימוש החקלאי לבין שימושים אחרים יטה תמיד לטובת החקלאות.

ככל שהדבר נוגע לדיני המטרדים – השיבו חוקי The-Right-To-Farm עטרה ליושנה, הם אימצו חזרה את העיקרון של ה- Coming to the nuisance או "הקודם בזמן גובר", והעניקו להגנה זו - לפחות ככל שהדבר נוגע לפעילות חקלאית – מעמד סטטוטורי. בכך, יש למעשה חזרה דוגמטית אל מערכת העקרונות אשר בבסיסם של דיני המטרד, וחזרה אל הגישה לפיה מי שהביא את עצמו לתוך המטרד, או לתוך אזור בו עלול להיווצר מטרד בשל ייעוד הקרקע, אין לו להלין אלא על עצמו, הוא נתפס כאשם בנזק אשר נגרם לו ולכן לא יהיה זכאי להגנה על פי דיני המטרדים¹⁵⁷.

הגנת ה- "coming to the nuisance" קובעת כי הראשון בזמן, קונה לעצמו עדיפות בזכויות השימוש בקרקע, ללא קשר לשימושים המאוחרים של שכנים או בעלי זכויות שהגיעו אחריו. על פי חוקי The-Right-To-Farm, ההכרעה תיקבע בהתאם לייעוד הקרקע (חקלאית או לא חקלאית) (והשהייה הקודמת במקום, תוך הענקת הגנה לבעלי החוות החקלאיות לעניין זכותם לבצע פעילות חקלאית, באופן המונע מבתי המשפט קבלת פתרונות "גמישים" במקרים של קונפליקטים לגבי שימושי הקרקע.

3. הביקורת על החוק וסקירת המצב המשפט הנוכחי

אימוץ חוקי The Right to Farm, נעשה כאמור באופן גורף כאשר בין השנים 1978-1983 התקבלו חוקים אלה במרבית המדינות¹⁵⁸, עד לכינונם כאמור לעיל בכל 50 המדינות בארצות

¹⁵⁵ או בלשונו של בית המשפט לערעורים של מדינת אינדיאנה: "שומה עלינו להכיר בעובדה שגידול בעלי חיים מייצר ריח שלא ניתן למנועו. כל עוד שהגזע האנושי ממשיך לצרוך בשר למאכל, מישהו חייב לסבול את הריח". *Shatto v. McNulty*, 509 N.E.2d 897, 900 (Ind. Ct. App. 1987).

¹⁵⁶ *Spur*, לעיל ה"ש 151; כן ראה (*Laux v. Chopin Land Ass'n*, 615 N.E.2d. 902 (Ind Ct. App. 1993)), שם נדונה תביעת בגין מטרד שיצר בית גידול לחזירים.

¹⁵⁷ *Reinert*, לעיל ה"ש 133 בעמ' 1701-1700.

¹⁵⁸ יוצאים מן הכלל בעניין זה מדינות נבדה (שם התקבל החוק בשנת 1985); ניו המפשייר (גם שם התקבל החוק בשנת 1985); אלסקה (בשנת 1986); מסצ'וסטס (1989); דרום דקוטה (1991); ויומינג (1991); מדינת ניו יורק

הברית¹⁵⁹. יתר על כן, על פי ארגון ה- American Farmland Trust (AFT) יש כיום בכל מדינה ומדינה בארצות הברית לפחות חוק אחד של The Right to Farm, כאשר חוקים אלה קיימים הן ברמת המדינה (State Law) והן ברמה המוניציפאלית. במישור של חוקי המדינה (State Laws) אימצה כל מדינה חוק אחד לפחות, חלק מן המדינות אימצו שני חוקים, ושתי מדינות (מינסוטה ואיווה) אימצו כל אחת 3 State Laws. אשר למישור המוניציפאלי, חוקים אלה מאומצים ברמת המחוזות של המדינות, לעיתים אף בכל מחוז ומחוז באותה מדינה, וזאת על מנת להדגיש את חשיבות התמיכה בחוות החקלאיות ובחקלאות המקומית. הם חוזרים על ההגנה הניתנת כנגד תביעות מטרד ולעיתים קרובות אף מצהירים בנוסף כי החקלאות הינה פעילות מקובלת ומוערכת בתוך הקהילה¹⁶⁰. כך לשם דוגמא במדינת ניו ג'רסי קיימים שבעים ותשעה חוקי Right-to-Farm מוניציפאליים¹⁶¹.

כאמור לעיל, הרעיון הבסיסי עליו מבוסס החוק היה קודיפיקציה של הגנת ה- "coming to the nuisance", מן המשפט המקובל. בשל היותו של עיקרון זה מבוסס על טעמים הגיוניים, ובשל היותו עולה בקנה אחד עם שיקולי הגינות, צדק, יושר ותום לב, זכה החוק בתחילת הדרך לתמיכה רחבה ביותר ונתפס כאמצעי משפטי חשוב להגנה על החקלאות הקיימת. בהמשך הדרך החלו חלק מן המדינות לאמץ וואריאציות שונות של החוק בהתאם לתפיסתם ועמדתם של מחוקקי המדינות את מידת החשיבות של החקלאות כאינטרס ציבורי. הבדלי הגישות באו לביטוי בנוסחים ובגרסאות שונות של החוק כאשר באופן בסיסי קיימים שני מודלים עיקריים של החוק כפי שהוזכר לעיל:

הסוג הראשון – אשר נדון בפרק הקודם - מעניק חסינות מפני תביעות מטרד לפעילות החקלאית אשר הייתה קיימת משך תקופת זמן מסוימת מוגדרת בחוק, והוא קובע כי פעילות חקלאית כזו, אשר לא חל בה שינוי משמעותי משך שנה לפחות, לא ניתן להגיש נגדה תביעה בעילת מטרד. חוקים אלה נחקקו, כאמור על מנת למנוע מתושבים עירוניים שעברו להתגורר באזורים החקלאיים לפעול מאוחר יותר כנגד הפעילות החקלאית שהייתה קיימת באותו אזור טרם הגיעם. בשל היותם של חוקים אלה פוגעים בזכות השימוש וההנאה של נכסי המקרקעין הסמוכים לפעילות החקלאית, הטילו מרבית המדינות מגבלות על שיעור ההגנה המוענק לחקלאים במסגרתם ודרשו כתנאי לקבלת ההגנה, כי החקלאי או הפעילות החקלאית יענו על דרישות ו/או קריטריונים מסוימים.

הסוג השני - מופיע בכמה מדינות אשר ביקשו להעניק לחקלאים ביטחון רחב ככל האפשר והוא מרחיק לכת ברמת ההגנה על החקלאים ומעניק חסינות כמעט מוחלטת לפעילות חקלאית, הן זו

(1992); אורגון (1993). ראה סקירה בעניין זה: Alexander A. Reinert, לעיל ה"ש 133 בעמ' 1696, ה"ש 12 ו-79 והטקסט הצמוד להן.

¹⁵⁹ לעיל ה"ש 117-118

¹⁶⁰ ראה מסמך ה AFT הנזכר בה"ש 113 לעיל בעמ' 5 שם, לסקירה כללית בנושא זה ראה Kristen L. Miller, Right-to-Farm ordinances, ניתן לצפייה בכתובת <http://cga.ct.gov/2011/rpt/2011-R-0058.htm> (נצפה לאחרונה 9.9.2012) המפנה שם ל: Planning for Agriculture: A Guide for Connecticut municipalities, ניתן לצפייה בקישור: <http://www.farmland.org/programs/states/ct/documents/PlanningforAgriculture--AGuideforCTMunicipalities.pdf>

¹⁶¹ Reinert, לעיל ה"ש 133 בעמ' 1707

הקיימת בהווה והן זו שעתידה לקום בעתיד, ללא כל מגבלות זמן. נוסח זה של חוק כמעט ואינו כולל מגבלות על הפעילות החקלאית¹⁶².

אימוצם של החוקים מן הסוג השני - גרר, באופן לא מפתיע יש לומר, מידה של ביקורת ציבורית, גם בקרב מלומדים¹⁶³ וגם בקרב בתי המשפט, כאשר גם תומכי החוק סברו כי הענקת הגנה בלתי מוגבלת, מעבר לכך שאיננה מוצדקת ואיננה עולה בקנה אחד עם שיקולי צדק ויושר אף פוגעת בסופו של דבר באפקטיביות של החוק, ולכן איננה נכונה¹⁶⁴.

במקביל ומאחר וחוקי The Right to Farm מגבילים הגשת תביעות כנגד החקלאים בעילת מטרה, החלה תופעה של הגשת תביעות נגד החקלאים בעילה של הסגת גבול כתחליף לעילת המטרד, מתוך הנחה משפטית שזליגה של ריח, אבק, ורעש כמו גם זרימת מים, עשן וכיוב' תופעות היוצרות מטרה, עולות כדי הסגת גבול כאשר הם גולשות, או חודרות בדרך כלשהי לשטחי המקרקעין השכנים¹⁶⁵. החוק, כך נטען, איננו מעניק לחקלאים חסינות נגד תביעות בעילת הסגת גבול, ולפיכך לא קמה לחקלאים הגנה כנגד תביעה בעילה זו. עובדה זו הובילה חוקרים משפטיים להתחבט בשאלה האם עילת הסגת הגבול עשויה להפוך לעקב אכילס של חוקי The-Right-to-Farm¹⁶⁶.

בשנת 1998, התערער לראשונה מעמדו היציב של החוק בפסק דינו של ביהמ"ש העליון של מדינת איוהו בעניין **Bormann**¹⁶⁷. הנתבעים - כמה בעלי קרקעות שסך אדמותיהם עמד על כ- 4000 דונם, עתרו אל הרשויות בבקשה ששטחי הקרקע שבבעלותם יוכרזו כ"אזור חקלאי". בסופו של דבר ולאחר כמה דחיות, התקבלה בקשתם והקרקע אכן הוכרזה ככזו. על פי החוק במדינת איוהו, קרקע המוכרזת כ"אזור חקלאי" מאפשרת בין היתר: גידול ואחסון תבואות; טיפול והאבסה של בע"ח; טיפול וסילוק פסולת בע"ח; יצירת רעש, ריח, אבק, עשן וכי¹⁶⁸, כאשר על פי הוראות חוק זה, חווה חקלאית או פעילות חקלאית הממוקמת ב"אזור חקלאי" מוכרז, אינה ולא תהווה מטרה. הוראה זו חלה ללא קשר למועד תחילת הפעילות החקלאית, או לחילופין למועד בו הורחבה החווה או הפעילות החקלאית. השכנים - **Bormann**, טענו כי לשון החוק אשר מעניקה

¹⁶² כך למשל החוק במדינת וויסקונסין מעניק לפעילות החקלאית הגנה מתביעות מטרה כמעט בכל מקרה, גם אם המטרד נגרם כתוצאה מרשלנותו של החקלאי. בנוסף, החוק איננו דורש שהפעילות החקלאית תהיה קודמת בזמן ומעניק לה חסינות מתביעות מטרה ללא כל קשר למועד תחילתה או הקמתה. וכך גם בחוקי מדינת איוהו, ראה להלן.

¹⁶³ Hamilton, לעיל ה"ש 122, Reinert, לעיל ה"ש 133; Terence J. Centner, Governments and Unconstitutional Takings: When do Right-to-Farm Laws Go Too Far?, **Boston College Env'tl. Aff. L. Rev.** 87 (2006)

¹⁶⁴ המלומד, פרופ' Neil Hamilton שנחשב לאחד מתומכי החוק, כתב ספר כמו גם מס' רב של מאמרים בעניין זה. ואולם במאמר שיצא תחת ידו מאוחר יותר (בשנת 1998) - לעיל ה"ש 122, הביע ביקורת על הרחבת היקף ההגנה בציינו כי מחוקקי חלק מן המדינות אימצו גישה לפיה "אם גלולת אספירין אחד עוזרת, כי אז ככל הנראה שתי גלולות אספירין יעזרו יותר" (Unfortunately, legislators in some states have followed the maxim that if one Aspirin is good then perhaps two are better and have broadened the availability of Right-To-Farm protections to farming. . . שם בעמ' 108 .

¹⁶⁵ ראה למשל (**Moon v. North Idaho Farmers Ass'n**, 96 P.3d 637 (Idaho 2004)), באותו מקרה דובר בתובע שהיה ארגון לעשן, אשר עתר נגד שכנו, חקלאי אשר נהג לשרוף את שאריות החציר במסגרת פעילותו החקלאית, בעילה של מטרה והסגת גבול. התביעה נדחתה; **Rancho Viejo LLC v. Tres Amigos LLC**, 100 Cal. App. 4th 550 (2002) (תביעה בגין זרימת מים לשטחו של התובע - ראה הרחבה להלן). במשפט האמריקאי כמו גם במשפט הישראלי הסגת גבול מוגדרת כפעולת כניסה למקרקעין שלא כדין או גרימת נזק או הפרעה למקרקעין שלא כדין ראה סעיף 29 לפקודת הניזקין [נוסח חדש].

¹⁶⁶ ראה למשל **Mark B. Lapping & Nels R. Leutwiler, Agriculture in Conflict: Right-to-Farm Laws and the Peri-Urban Milieu for Farming In Sustaining Agriculture Near Cities**, 214-215 (W. Lockeretz ed. 1987)

¹⁶⁷ ה"ש 119 לעיל

¹⁶⁸ כך, על פי החוק במדינת איוהו - Iowa Code § 352.2(6) (1999)

לפעילות החקלאית באותו אזור חסינות מפני תביעות מטרד עתידיות, מאפשרת לנתבעים לייצר מטרד בשטח המקרקעין שלהם, בכך היא פוגעת בזכותם לשימוש סביר במקרקעין שלהם ומעניקה יתרון לנתבעים.

בית המשפט העליון של מדינת איוהו ציין כי על פי התיקון החמישי לחוקה האמריקאית "אין לפגוע או ליטול רכוש פרטי לצרכי ציבור ללא מתן פיצוי נאות"¹⁶⁹, הוא בחן האם יש בהוראות החוק של מדינת איוהו משום "פגיעה בלתי חוקית" כמשמעה בתיקון החמישי לחוקה, וקבע כי הזכות לייצר מטרד פוגעת בזכות השימוש וההנאה של התובעים במקרקעין שלהם כמו גם מעניקה לנתבעים למעשה אפשרות ליהנות מקרקע של אחרים. בית המשפט הוסיף וקבע כי החלטת הרשויות להיעתר לבקשת הנתבעים ולהכריז על השטח כ"אזור חקלאי" הביאה ליישומו של חוק The-Right-To-Farm באיוהו ובכך העניקה לנתבעים חסינות מתביעת מטרד. בעצם זה פגע למעשה רשויות המדינה בזכות השימוש וההנאה שהינה חלק מזכות הקניין של התובעים, ואפשרו לחקלאי לייצר פעילות אשר גורמת למטרד, דבר שלא היה באפשרותו לעשות קודם לחקיקת החוק. החוק נטל את אחד מן היסודות המייצגים את זכות הקניין של התובעים (הזכות לא להיות נתון להפרעה לשימוש סבירה במקרקעין שלך), עניין זה מקביל למעשה ל"נטילת רכוש פרטי לצרכי ציבור ללא פיצוי נאות", ולפיכך הוא מהווה הפרה של התיקון החמישי לחוקה האמריקאית, כמו גם הפרה של חוקת מדינת איוהו¹⁷⁰.

כמה שנים מאוחר יותר, בפסק הדין בעניין Gacke¹⁷¹ הגיע מקרה נוסף לבחינה של בית המשפט העליון של מדינת איוהו¹⁷². בית המשפט חזר פעם נוספת על עמדתו בעניין Bormann וקבע פעם נוספת כי החוק מפר את חוקת המדינה ופוגע בזכויות שאין לעבור עליהן¹⁷³.

על פסק דינו של בית המשפט העליון של מדינת איוהו בעניין Bormann הוגשה בקשה לעיון מחדש לבית המשפט העליון של ארה"ב. הבקשה נדחתה ובית המשפט העליון סרב לדון בתיק¹⁷⁴. החלטתו זו של בית המשפט העליון עוררה בשעתו דיון ער בארה"ב בניסיון להבין את משמעותה. ואולם הדעה המקובלת בקרב מלומדים בארה"ב הינה כי לא ניתן להקיש ממנה בהכרח על תמיכה של בית המשפט העליון – בין משתמעת ובין כשלעצמה בפסק דינו של ביהמ"ש לערעורים של

¹⁶⁹ U.S. Constitution Amendment 5 "private property [shall not] be taken for public use without just compensation" ניתן לצפייה בכתובת http://www.usconstitution.net/xconst_Am5.html (נבדק לאחרונה 10.9.2012).

¹⁷⁰ עניין Bormann, ה"ש 119 לעיל בעמ' 321, בעקבות Article 1, section 18 of the Iowa Constitution.

¹⁷¹ Gacke v. Pork Extra, No. 02-0417, WL 1344973 (Iowa 2004);

¹⁷² למדינת איוהו שלושה State Laws : § 657.11 Iowa Code Ann. (אשר נדון בפסה"ד בעניין Bormann); Iowa Code Ann. §§ 172D.1-4 ו-1; (בו עסק פסק דין Gacke); Iowa Code Ann. § 352.11. במאמר מוסגר יוער כי שהסיבה שהנושא התעורר דווקא במדינת איוהו עשויה להיות קשורה לריבוי חוקי The-Right-To-Farm במדינה זו. ראה בעניין זה, William Hines, Iowa: No. 1 in Neighborliness or Hogs? Des Moines Reg Feb 9, 1997, at 2C. המאמר בוחן כיצד ריבוי חוקי The-Right-To-Farm באיוהו, הרחיקו את האפשרות של בתי המשפט לנתב תביעות מטרד לפתרון באמצעות גישור ובכך הובילו למעשה להרס מרקם יחסי השכנות אשר אפיין את החיים במרחב הכפרי מלכתחילה.

¹⁷³ בפסק הדין בעניין Gacke, לעיל ה"ש 171, דובר בחווה לגידול בעלי חיים שהוקמה בשנת 1996, במרחק של כחצי ק"מ מבתים של תושבים שאינם חקלאיים אשר התגוררו במקום משנת 1974. התביעה הוגשה בגין מטרד בנימוק שהמפעל גרם לנזק, מצוקה, עוגמת נפש וירידת ערך של נכס המקרקעין שלהם. הנתבעים טענו כי § 657.11 Iowa Code מעניק חסינות מתביעת מטרד הבית גידול לבע"ח ולפיכך מונע הגשת תביעות מסוג זה. בית המשפט העליון של מדינת איוהו קבע כי חוק המתיימר להעניק למפעל לגידול ופיטום בעלי חיים חסינות מתביעות מטרד, מפר את חוקת מדינת איוהו, שכן הוא מונע מבעלי נכסי מקרקעין סעד או תרופה בגין הנזק שנגרם למקרקעין שלהם בעטיו של אותו מפעל. בית המשפט הוסיף וקבע כי החוק מפר את החוקה באשר יש עימו שימוש בלתי סביר בכוחה של הרשות השלטונית. מהתושבים הלא חקלאיים זכו בתביעתם ופוצו כספית בגין נזקים לא ממוניים.

¹⁷⁴ (119 S.Ct 1096 (1999))

מדינת איווה¹⁷⁵. לביהמ"ש העליון של ארה"ב מוגשות כ- 8,000 עתירות ובקשות רשות ערעור בכל רבעון. מתוכם דן ביהמ"ש העליון בכ- 100 תיקים בלבד. ההחלטה שלא לדון בתיק – איננה בעלת משמעות או ערך תקדימי, לא על נימוקי ולא על תוצאת פסק הדין של הערכאה דלמטה¹⁷⁶. תוצאת הדברים הינה כי לא ניתן לדעת אפוא מהי עמדתו של בית המשפט העליון של ארה"ב בשאלת זו ובהיבטים החוקתיים הכרוכים בחוקי The-Right-To-farm.

עניין Bormann, מעבר להיותו בעייתי כשלעצמו בתחומי מדינת איווה, יצר מסכת של השערות והרהורים בשאלת ההשלכות האפשריות שלו על חוקי The-Right-To-farm במדינות אחרות¹⁷⁷, הוא גרר גל תגובות חלקן תומכות בפסק הדין וחלקן מתנגדות לו, וכפועל יוצא אף קריאות תגר נוספות על החוק גם במדינות אחרות¹⁷⁸.

עיקר הביקורת על החוק התייחסה לסוגיית הגנת היתר, ולאותם חוקים אשר מעניקים חסינות של ממש מפני תביעות או הגנה נרחבת מידי לחקלאים. הגנה כזו, איננה מקיימת שום איזון בין ערכים ו/או זכויות הפרט העומדות מנגד, היא הופכת את החוק לפוגעני מידי, ואיננה מותירה שום שיקול דעת לבתי המשפט. מעבר להיותה של עובדה זו בעייתית כשלעצמה, היא מובילה לתחושת אי צדק בקרב האוכלוסייה המתגוררת באזורים הכפריים, ואיננה זוכה לתמיכה – לא של כלל הציבור ואף לא של הערכאות השיפוטיות¹⁷⁹.

מעבר לאמור, נרשמו קולות ביקורת נוספים גם במישור נוסף – חוקי The-Right-to-Farm, נועדו במקור להגן על הפעילות החקלאית מפני תהליכי העיור, ואולם עם השנים, בעיקר בשל הירידה ברווחיות חלו שיניים בדפוסי החקלאות וניכר מעבר ממשקי בית קטנים למשקים גדולים. הבעייתיות היא גדולה במיוחד כאשר מדובר בגידול בעלי חיים והיקפי הגידול הפכו סמי-תעשייתיים. בסיטואציה כזו, הועלו טענות לפיהן יש לבחון מחדש את מידת הלגיטימיות של

¹⁷⁵ Christine H. Kellett, לעיל ה"ש 132.

¹⁷⁶ **United States v. Carver**, 260 U.S. 482, 490 (1923)

¹⁷⁷ ראו למשל: Steven J. Laurent, Comment, Michigan's Right to Farm Act: Have Revisions Gone too Far? **2002 L. Rev. M.S.U.- D.C.L.213**; Lisa n. Thomas, Comment: Forgiving Nuisance and Trespass: Is Oregon's Right-to-Farm Law Constitutional? **16 J. Envtl. L. & Litig.** 445 (2001); Aaron M. McKown, Survey, Tort Law Hog Farms and Nuisance Law in Parker v. Barefoot: Has North Carolina Become a Hog Heaven and Waste Lagoon, **77 N.C. L. Rev.** 2355 (1999); William C. Robinson, Casenote, Right-to-Farm Statute Runs a 'Foul' with the Fifth Amendment's Taking Clause, **7 Mo. Envtl. L. & Pol'y Rev.** 28 (1999); Stephanie L. Dzur, Nuisance Immunity Provided By Iowa's Right-To-Farm Statute: A Taking Without Just Compensation? National Agricultural Law Center, ניתן לצפייה http://nationalaglawcenter.org/assets/articles/dzur_nuisanceimmunity.pdf (נבדק לאחרונה 4.10.12).

¹⁷⁸ בווינגטון עלה הנושא בעניין (Wash 1998) **Buchanan v. Simplot Feeders Ltd. P'ship**, 952 P. 2d 610. בית המשפט קבע כי חוקי The-Right-to-Farm של מדינת ווינגטון מסייגים את החקלאים מתביעות המטרד רק כאשר התביעה מתעוררת בעקבות תהליך העיור וגלישתו אל סמוך לסביבה הכפרית וכאשר התביעה מוגשת ע"י מי שינו עוסק בפעילות חקלאית. מאחר ובאותו מקרה התובע היה חקלאי, קבע בית המשפט העליון של ווינגטון כי אין תחולה לחוקי The-Right-to-Farm; בנוסף נקט בית המשפט פרשנות מצמצמת למונח "פעילות חקלאית בקובע כי מפעל לעיבוד בשר שהוקם ע"י חקלאי כענף משלים לגידול הבקר שלו – אינו מהווה פעילות חקלאית ולכן לא יזכה להגנת החוק; בטקסס, התעורר הנושא בעניין **Tex. Natural Res. Conservation Comm'n v. Accord Agric., Inc.**, No 96-00159, 1999 WL 699825 (Tex. Ct. App. Sept. 10, 1999) ואולם במקרה זה ניסיונו של התובע לקרוא תגר על החוק נדחה מהטעם שלא הוכח נזק.

¹⁷⁹ Hamilton, Right-to-Farm-Laws Reconsidered, לעיל ה"ש 122.

ההגנה המוענקת לחקלאות בהיקפים אלה¹⁸⁰. היקפי הגידול של בעלי החיים הולכים וגדלים, דבר אשר הופך את מימדי המטרד לפוגעני ביותר¹⁸¹.

גישה מיוחדת בעניין זה אימצה מדינת מינסוטה אשר החריגה מהגנת חוקי The-Right-to-Farm חוות לגידול בעלי חיים בהם היקפי הגידול גדולים במיוחד. מדובר בהוראה חריגה אשר אין עוד כמוה באף אחד מחוקי המדינות והיא קובעת כי חוות בהיקפי גידול של 2500 ראש בקר ומעלה אלא יזכו להגנת החוק¹⁸². לאחרונה ניתן פסק דין כנגד חוות גידול ענקית – תעשייתית של ממש, ונפסקו פיצויים גבוהים מאוד לתושבים השכנים, ואולם חשוב לציין כי הבעלות בחווה היתה שייכת בחלקה למפעל מזון וכי הנתבעים לא ביקשו את הגנת חוקי The-Right-to-Farm, והמחלוקות נדונות על פי דיני המטרדים כאילו היה מדובר במפעל תעשייתי רגיל¹⁸³. מנגד – הרחיבו שתי מדינות את הגנת החוק גם לפעילות חקלאית בהיקפים תעשייתיים של ממש¹⁸⁴.

ואולם על אף הדיון הציבורי הער בעניינו, ככלל, נותר מעמד של חוקי The-Right-to-Farm מן הסוג הראשון – יציב ואיתן. במרבית המדינות אישרו בתי המשפט את החוק, ונתנו משנה תוקף להוראותיו¹⁸⁵, אחרים אף בחנו את סוגית החוקתיות וקבעו כי החוק עומד במבחן זה¹⁸⁶.

¹⁸⁰ Neil D. Hamilton, Feeding Our Future : Six Philosophical Issues Shaping Agricultural Law, 72 *Neb.L. Rev.* 210, 212 (1993) ; Susan A. Schneider , **Food, Farming and Sustainability, Reading in Agricultural Law** , Carolina Academic Press (2011), 202-203

¹⁸¹ Andrew C. Hanson, Brewing Land Use Conflicts: Wisconsin's Right to Farm Law, *Wisconsin Lawyer, Wisc. Bar Assoc.* (Dec. 2002) : http://www.wisbar.org/AM/Template.cfm?Section=Wisconsin_Lawyer&template=/CM/ContentDisplay.cfm&contentid=53190 (נבדק לאחרונה 5.10.12)

¹⁸² ראה (4) (c) § 561.19(2) Minn. Stat. החוק מחריג חוות המגדלות למעלה מ- 2500 ראש בקר או 1000 ראש של חזירי מאכל.

¹⁸³ כך למשל במרץ 2010 פסק חבר מושבעים במיזורי פיצוי של 11 מיליון דולר לקבוצת תושבים אשר התגוררה בשכונת לבית גידול לחזירים שהיה בבעלות חלקית של מפעל מזון. *Owens et al v. Contigroup Companies Inc et al*, 344 S.W. 3d 717 (Mo. Ct. App 2011) , מדובר בחוות ענק בה נהגו לגדל כ- 200,000 חזירים בשנה בכמה מחזורי גידול – 80,000 בכל מחזור. התובעים – השכנים, טענו כי היקפי הפסולת והריח החזק יוצרים מטרד כה חזק עד כי לא ניתן כלל לשהות בחוץ, דבר הפוגע בזכותם לשימוש והנאה מן המקרקעין. חבר מושבעים במיסורי קיבל את התביעה. ערעורם של המגדלים לביהמ"ש העליון של מיסורי נדחה (פסק הדין של ביהמ"ש העליון של מיסורי ניתן במרץ 2011).

¹⁸⁴ כך, החוק במדינת אלסקה והחוק באינדיאנה.

¹⁸⁵ ראה למשל במדינת קליפורניה את פסק הדין בעניין *Souza v. Lauppe*, 59 Cal. App. 4th 658 (1997) ; וכן: *Rancho Viejo LLC v. Tres Amigos LLC*, לעיל ה"ש 165. בשני המקרים העניקו בתי המשפט חסינות לחקלאים ופסקו לטובתם. בעניין *Souza* עתר התובע נגד שכנו החקלאי – מגדל אורז, בטענה שהמים מגידול האורז הלחלו לשדהו ובשל עודף הרטיבות נמנע ממנו לשתול גידולי שדה בשטחו. עילות התביעה של התובע היו רשלנות, פעילות בניגוד לחוק, תחרות בלתי הוגנת והפרה של הקוד העסקי מסחרי של מדינת קליפורניה. התובע טען כי לחקלאי לא עומדת הגנה מהטעם שחוקי The-Right-to-Farm מגנים רק מפני תביעות מטרד. ביהמ"ש לערעורים דחה את התביעה וקבע כי התובע איננו יכול למנוע את יישום ההגנות המוענקות לחקלאות בחוק על ידי אפיון שונה של הפעילות החקלאית והצבתו תחת מעטה של עילה משפטית אחרת שאיננה מטרד, רק כדי להוציאה אל מחוץ לגדרי החוק. בפסק הדין בעניין *Rancho Viejo*, דובר בחקלאי – מגדל אבוקדו, שגידל במשך למעלה מ- 25 שנה מטעי אבוקדו במורד ההר. בשל השיפוע, זרמו מימי ההשקיה לכיוון פרדס תפוזים בוגר כבן 30 שנה. לימים רכש קבלן את פרדס התפוזים וביקש להפוך אותו לשכונת מגורים. במהלך חפירת התשתיות ניגרו כמויות עצומות של מים אל שטחו, דבר שגרם לו נזקים כספיים גדולים. הקבלן תבע את החקלאי בעילות של הסגת גבול, מטרד וכישלון במניעת זרימת המים. ביהמ"ש דחה את תביעתו של הקבלן בקובעו כי החקלאי זכאי לחסינות על אף שזרימת המים מהווה הסגת גבול.

¹⁸⁶ *Overgaard v. Rock County Bd. Of Comm'r*, No. CIV.A.02-601, 2003 WL 21744235 (D. Minn. July 25, 2003) , קבע בית משפט מחוזי במדינת מינסוטה אשר נדרש לפרשנות החוק של אותה מדינה, כי פסק הדין בעניין *Bormann* אינו ניתן ליישום במינסוטה מאחר והחוק במדינה זו קובע תקופת אכשרה של שנתיים במסגרתה ניתן להגיש תביעה כנגד הפעילות החקלאית (Minn. Stat. § 561.19(2)(a)). מאחר וכך, ומאחר וסוג זה של החוק מאפשר לבעלי הקרקעות השכנות לתבוע תוך פרק זמן מסוים קבוע בחוק, עומד החוק במבחן החוקתיות. כך גם בעניין *Lindsey v. DeGroot Dairy*, 898 N.E. 2d. 1252 (Ind. Ct. App. 2009) , בו נדחתה תביעה נגד משק חלב בעילת מטרד בנימוק שהחוק פוגע בזכויות חוקתיות ובהסתמך על פסה"ד בעניין *Bormann*. טענה דומה נדחתה גם בפסק

במקרים אחרים בהם נמצאו "פרצות" בחוק שהובילו לפסקי דין בעייתיים כנגד החקלאים, החליטו בתי המחוקקים על תיקון החוק, התאמתו והרחבת היקף ההגנה לחקלאים למניעת מקרים דומים. כך למשל בעקבות אחד מפסקי הדין במדינת וורמונט¹⁸⁷, החליטה האסיפה הכללית של בית המחוקקים בשנת 2004 לתקן את החוק באופן שמעניק הגנה לחקלאים גם אם חל שינוי בפעילות החקלאית מאוחר ל"שינוי בסביבה". לאחר סדרת דיונים ותהליך חקיקתי ארוך, תוקן בסופו של דבר החוק במדינת וורמונט באופן הבא: (א) מעבר תושבים עירוניים לאזור חקלאי הוצא מרשימת הגורמים המפורטים בחוק כאחד התנאים להענקת ההגנה; (ב) חווה / משק חקלאי יכול לעבור שינוי, לאמץ טכנולוגיות חדשות, לגוון את תחומי הפעילות ואת היקפם על מנת לשמור על כושרו ועל קיומו; (ג) ההגנה תינתן למשק החקלאי גם אם הוא עבר שינוי לא משמעותי לאחר ה"שינוי בסביבה". במקביל, ממשיד החוק ודורש כי הפעילות החקלאית תעשה על פי החוק ובכפוף להוראות החוקים הרלוונטיים השונים, ותבצע באופן נאות¹⁸⁸.

מסקירת הפסיקה העכשווית עולה כי ככלל, גישתו של בית המשפט של מדינת אייווה לא אומצה במדינות אחרות, וכי על אף הביקורת שמר החוק על מעמדו היציב. פסקי דין של השנים האחרונות מגלים כי במרבית המדינות לא תמכו בתי המשפט בעמדתו של ביהמ"ש העליון של מדינת אייווה כפי שבאה לביטוי בפרשת Bormann¹⁸⁹, ועל אף שבמקרים רבים התחבטו בשאלות עמוקות העולות מהיבטים שונים של חוקי The-Right-to-Farm, אישרו את הרציונל העומד מאחוריו, ולא אפשרו לעקוף את מטרות החוק באמצעות תביעות משפטיות בעילות אחרות דוגמת הסגת גבול¹⁹⁰. בתי המשפט ירדו במרבית המקרים לשורשו של עניין, בחנו

הדין בעניין **Moon v. North Idaho Farmers Ass'n**, ה"ש 165 לעיל; כך גם בפסק הדין של בית המשפט במדינת טקסס בעניין **Barrera v. Hondo Creek Cattle Co.** 132 S.W. 3d. 544 (Tex. App. 2004) ¹⁸⁷ **Trickett v. Ochs**, 2003 Vt. 91, 838 A.2d 66 (2003). התביעה הוגשה נגד חקלאי- מגדל תפוחים ותיק ובעל בית אריזה למיון ולאריזות תפוחים. השכן – שהתגורר מעבר לכביש ובסמוך לבית האריזה, רכש את ביתו בשנת 1992, שנים רבות לאחר הקמת בית האריזה, ואולם באמצע שנות ה-90, החל בית האריזה, שהיה עד לאותה עת בשימוש מועט יחסית, לפעול באופן אינטנסיבי יותר בשל שינוי בדפוסי השיווק של החקלאי. בשנת 2000 עתר השכן לבית המשפט כנגד החקלאי בנימוק שהרעש, האור הדולק בשעות מאוחרות, האבק העולה מבניית תיבות האריזה של התפוחים, רעש המקררים ושארן המשאיות שהובילו את התוצרת החקלאית לשווקים מהווים מטרד והסגת גבול. בית המשפט דחה את התביעה בקובעו כי בית האריזה היה קיים עוד לפני שהתובע רכש את ביתו. התובע ערער לביהמ"ש לערעורים של מדינת וורמונט אשר קיבל את הערעור ופסק כי אין תחולה להוראות החוק בנסיבות המקרה מאחר שלא מדובר בתביעה שתוצאתה בתהליך ה"עור" ומאחר והשינוי בפעילות בית האריזה התרחש לאחר שהתובע רכש את ביתו. פסק הדין גרר מסכת של דיון מחודש בשאלות על תחולת ההגנה שתינתן לחקלאים; האם כל שינוי או הרחבת פעילות מוציא את הפעילות החקלאית אל מחוץ לתחולת ההגנה; האם החוק חל רק בתביעות של מתיישבים חדשים שאינם חקלאים; לאיזה היקף פעילות תוענק ההגנה והיכן עובר הגבול בין פעילות בהיקפים תעשייתיים כמעט לבין "משקי בית קטנים וכו'". השאלה העיקרית אשר עמדה לדיון הייתה כיצד לאפשר למשקים החקלאיים הטיפוסיים במדינת וורמונט לעבור שינוי "סביר" בפעילותם באופן שעדיין מוענקת להם הגנה מתביעות של שכנים, באופן שמאזן בין הרצון לשמור ולשמר את החקלאות לבין הזכויות והאינטרסים של השכנים בנכסי המקרקעין שלהם.

¹⁸⁸ Vermont's revised right to farm law, פורסם ב- Agricultural Law Update, volume 21 August 2004, הכתבה ניתנת לצפייה בכתובת: <http://www.nationalaglawcenter.org/assets/aala/08-04.pdf> (נבדק לאחרונה 4.10.12).

¹⁸⁹ לעיל ה"ש 119

¹⁹⁰ כך למשל במרץ 2010 קבע בית המשפט לערעורים של טקסס בעניין **Ehler v. LVDVD, L.C.**, 319 S.W. 3d 817 (Tx. Ct. App. March 17, 2010). התובע, עתר נגד שכנו – בעליו של משק חלב (חווה לגידול פרות לייצור חלב) וטען כי בשנים 2002-2003 שטפו הגשמים את זבל הפרות מכיוון חוותו של הנתבע לכיוון שטח המקרקעין שלו. התובע עתר נגד החקלאי בעילות של מטרד והסגת גבול וטען כי החוק מעניק הגנה רק בעילת מטרד. הנתבע טען כי הפעילות החקלאית בה הוא עוסק מתנהלת כחוק, למעלה משנה, הפעילות לא עברה שינוי משמעותי מאז הקמתה, החוק חוסם את האפשרות להגשת תביעה בחלוף תקופת הזמן הקבועה בו, התביעה הוגשה בשיהוי ולפיכך הוא זכאי להגנת החוק. ביהמ"ש דחה את תביעתו, וביהמ"ש לערעורים אישר את ההחלטה בקובעו כי החוק מעניק הגנה גם מפני תביעות מטרד וגם מפני תביעות של הסגת גבול. עוד ראה פסה"ד של ביהמ"ש באילינוי בעניין **Helping Others Maintain Envtl.**

את תכלית החוק ואת האינטרס הציבורי כפי שבאו לידי ביטוי בסעיף המטרה שבו שהינו לשמר, להגן, ולעודד את החקלאות ואת המשך פיתוח ושיפור הקרקע החקלאית¹⁹¹ וקבעו כי תביעה בעילה של הסגת גבול מהווה ניסיון לעקוף את כוונת המחוקק באמצעות סמנטיקה וטכניקות משפטיות שונות, מתן אפשרות כזו תהיה משום חריגה ממטרות החוק והאינטרס הציבורי העומד מאחוריו, לפיכך פסקו כי הפעילות החקלאית זכאית להגנה גם מפני תביעת מטרד וגם מפני תביעות בעילה של הסגת גבול¹⁹². בכך יש כמובן משום הסכמה לרוח החוק ולמטרות העומדות ביסודו. ראוי להעיר כי בחלק מן המקרים¹⁹³, אין החוק מגדיר באופן מפורש את המונח "מטרד". בית המשפט פנה, על כן במקרה זה, אל סעיף המטרה של החוק ולאורו, פירש באופן רחב את הסיטואציות בהן יש להעניק את ההגנה. בחלק מן המדינות לעומת זאת, מעניקים חוקי The-Right-to-Farm לחקלאים הגנה גם מפני תביעות מטרד וגם מפני תביעות בעילת הסגת גבול באופן מפורש¹⁹⁴.

במסגרת המגמה לשמור על מעמדו של החוק, נעשו בחלק מן המדינות פעולות לביסוס ולחיזוק מעמדו. כך למשל חיזקה קליפורניה בשנת 2009 את חוק The-Right-to-Farm באמצעות הוספת סעיף לחוק המקצוע והעסקים¹⁹⁵, המכיל חובת יידוע בדבר הוראות החוק על המבקשים לרכוש מקרקעין בקליפורניה. על פי התיקון מוכר מקרקעין במרחק של עד מייל אחד מאזור המוגדר כאזור בעל חשיבות חקלאית, חייב לאשר בכתב כי הביא לידיעתו של רוכש המקרקעין את הוראות החוק. בהודעה זו מוזהר רוכש המקרקעין כי פעילות חקלאית רגילה עשויה להשפיע על בעלי הנכסים הסמוכים לה וכי חוק The-Right-to-Farm, מגבילים את האפשרות לקבלת סעד בגין מטרד¹⁹⁶.

במדינת אוקלהומה תוקן במאי 2009 חוק The-Right-to-Farm באופן שקובע כי הגשת תביעה נגד פעילות בעילת מטרד הינה בלתי חוקית וכי חקלאי או חוואי רשאי לפיצוי בגין הוצאות משפט ושכ"ט עו"ד מקום בו הוגשה נגדו תביעה כזו בקלות ראש¹⁹⁷. בכך הצטרפה אוקלהומה למדינות

¹⁹¹ *Standards v. Bos*, No.2008 CH 42 (Jo Davis County Cir. Ct. Dec. 15, 2009) , ארגון שמטרותיו שמירת הסביבה עתר לצו מניעה קבוע נגד הקמת משק חלב בנימוק שהרעש, הריח והאבק שייגרמו לתושבים אם היא תוקם, יגרמו למטרד. התביעה נדחתה; כן ראה החלטתו של ביהמ"ש בפנסילבניה בעניין *Remaley v. Zook*, No. CV-0580-2007 (Snyder Ct. Com. Pl. Aug. 14, 2009) , שם עתר התובע נגד שכנו – מגדל עופות, בטענה שהריחות העולים מן הלולים פוגעים בזכות השימוש וההנאה שלו. הנתבע, שהחווה החקלאית שלו נמצאת באזור המוגדר כ"אזור חקלאי" ושימשה למן שנת 1979 כמחלבה. גידול העופות התווסף בשנת 2007. בית המשפט קבע כי על אף האמפתיה לבעייתו של התובע, הרי שלא ניתן להתעלם מן העובדה שהצובע חרר להתגורר ב"אזור חקלאי" ודחה את תביעתו.

¹⁹² כך בחוק של מדינת טקסס (Vernon 2004) *Tex. Agric. Code. Ann § 251.004(a)* , כמו גם במרבית חוקי המדינות, ראה הרחבה להלן בפרק ד (4) מבנה החוק ועקרונות היסוד שלו.

¹⁹³ ראה למשל בעניין *Ehler v. LVDVD*, לעיל ה"ש 190; בעניין *Souza v. Lauppe*, לעיל ה"ש 185; בעניין *Rancho Viejo LLC v. Tres Amigos LLC*, ועניין *Moon v. North Idaho Farmers Ass'n* הנזכרים בה"ש 165 לעיל.

¹⁹⁴ כמו למשל החוק במדינת טקסס, ה"ש 191 לעיל.
¹⁹⁵ ראה למשל החוק במדינת אורגון (1981) *Or. Rev. Stat. Ann. §§ 30.930-30.947* ; כך גם החוק במדינת קנטאקי *Ky. Rev. Stat. Ann § 413.072(2)*, שם נקבע כי: "No agricultural or silvicultural operation or any of its appurtenances shall be or become a nuisance or trespass..." כן ראה פסק הדין בעניין *Rancho Viejo*, לעיל ה"ש 165 שם נפסק כי חוקי The-Right-to-Farm של מדינת קליפורניה מעניקים הגנה גם מפני תביעות מטרד וגם מפני תביעות בעילת הסגת גבול.

¹⁹⁶ *Cal. Bus. & Prof. Code § 11010(b)(17)* (West 2009) , העדכון *California Strengthens Right to Farm Law By Adding Purchaser Notification Requirement* פורסם בעלון הרשמי של *The Agricultural Law Resource and Reference Center* של מדינת פנסילבניה, ניתן לצפייה בכתובת http://law.psu.edu/file/aglaw/February_2009.pdf בעמ' 2 (נבדק לאחרונה 4.10.12).

¹⁹⁷ *Okla. Stat. tit. 50. § 1.1*, תוקן באמצעות *House Bill 1482*, התיקונים נכנסו לתוקף החל מיום 1 נובמבר 2009. ניתן לצפייה בכתובת <http://www.oscn.net/applications/oscn/deliverdocument.asp?cite=50+os+1.1> (נבדק לאחרונה 22.9.12).

רבות נוספות המאפשרות אף הן לחקלאי לקבל פיצוי בגין הוצאות משפט ושכ"ט עו"ד כסעד סטוטורי מקום בו התביעה נגדו הוגשה בקלות ראש¹⁹⁸. לא למותר לציין כי עניין ההוצאות המשפטיות עשוי להיות קריטי באשר שכנים עתירי ממון עשויים להגיש תביעות בקלות ראש תוך ניצול העובדה שיכולתו הכלכלית הדלה יותר של החקלאי עשויה להניא אותו מניהול התביעה המשפטית.

במדינת ויסקונסין לעומת זאת תוקן החוק שלוש פעמים, בשנת 1995, 1997 ו- 1999 באופן שמגביל את הסעדים להם יהא התובע זכאי גם אם הוכיח את תביעתו. לכתחילה קבע החוק כי הפעילות החקלאית תזכה להגנה עם קיומם של שני תנאים מצטברים: התובע "בא אל המטרד" והפעילות החקלאית איננה פוגעת בבריאות הציבור ובבטיחותו. בעקבות התיקונים שונה החוק באופן שגם אם שני התנאים אינם מתקיימים והתובע זכה בתביעתו, מגביל החוק את הסעדים להם זכאי התובע בארבעה דרכים: הסעד אותו רשאי בית המשפט להעניק לתובע לא יגביל באופן משמעותי את השימוש החקלאי או הפעילות החקלאית; אם בית המשפט מבקש לפסוק כי על החקלאי לצמצם את מימדי המטרד, עליו להתייעץ במשרד החקלאות, רשות הטבע והרשות להגנת הצרכן, כדי לבחון את מימדי הצמצום המוצע; בית המשפט חייב לתת לחקלאי לפחות שנה כדי לבצע את השינויים הנדרשים; והמגבלה המשמעותית ביותר – החלטתו של בית המשפט איננה יכולה לפגוע בכדאיות הכלכלית של הפעילות החקלאית¹⁹⁹.

נראה אם כן כי ככלל, מעמדם של חוקי The-Right-To-farm נותר יציב ואיתן חרף קולות הביקורת שנשמעו לגביהם. ראוי לומר כי ככלל קשה להעריך במדויק את יעילותו של החוק במניעת תביעות משפטיות כנגד חקלאים שכן אין לדעת למעשה מהו מספרן של התביעות שלא הוגשו בשל הידיעה על קיומו, ואולם לא ניתן לחלוק על העובדה כי החוק מהווה הגנה בעלת ערך ומשקל רב בהגנה על החקלאות בארה"ב.

4. מבנה החוק ועקרונות היסוד שלו

לסיכום הפרק הדן בנושא החוק בארה"ב, ומאחר ובמסגרת חיבור זה אנו מציעים לאמץ את חוק The-Right-To-farm בישראל, ביקשנו לבחון את מבנהו של החוק, את עקרונות היסוד ואת סעיפי המפתח שלו. לצורך זה ערכנו בחינה השוואתית של חלק מחוקי המדינות ונעשתה הקבלה ביניהם²⁰⁰:

4.1 סעיף מדיניות והצהרת המחוקק

¹⁹⁸ דוגמת ויסקונסין, ניו מקסיקו והוואי (N.M. Stat. Ann. § 47-9 ; Wis. Stat. Ann. § 823.08(4) (West 2011)) .Haw. Rev. Stat. Ann. §§ 165-5 ; 7 (Lexis Nexis 2011) . בחלק מן המדינות קובע החוק כי החקלאי יזכה לפיצויים מקום בו התביעה כנגדו תידחה, ראה לשל החוק במדינת וושינגטון: Wash. Rev. Code Ann. §7.48.315 (west 2011)

¹⁹⁹ Andrew C. Hanson, Brewing Land Use . Wis. Stat. § 823.08 (3)(c)1-(3)(b)2 . לסקירת השינויים בחוק ראה .
²⁰⁰ מרבית המחקרים מתייחסים אל החוק של מדינת צפון קרוליינה כחוק לדוגמה מאחר שמדינה זו חוקקה את אחד החוקים הראשונים ובעלי ההשפעה הגדולה ביותר. ראה, Margaret Rosso Grossman & Thomas G. Fischer לעיל ה"ש Alexander A. Reinert ; 116, לעיל ה"ש 133 בעמ' 1707

מסקירת חוקי המדינות מעניין לגלות כי כמחצית מחוקי המדינות²⁰¹ לא הסתפקו בשורה של הוראות סטטוטוריות מנחות, אלא בחרו לכלול בפתיח של החוק, סעיף שמהווה מעין "הצהרת המחוקק" והוא המגדיר את חשיבות החקלאות והצורך בהגנה עליה. סעיף זה יופיע לעיתים תחת הכותרת "Policy"²⁰², לעיתים "Legislative purpose"²⁰³, במקום אחר: Legislative determination and declaration of policy²⁰⁴ ולעיתים תחת כותרת כללית. יש וסעיף זה מפרט את המטרה בהענקת ההגנה לחקלאות והצורך בשמירה והגנה על החקלאות מפני תהליכי עיור. במקרים אחרים מתייחס הסעיף באופן כללי לבעייתיות הכרוכה בזחילה של פעילות לא חקלאית לאזורים חקלאיים, ולעיתים הוא מציין מפורשות את חשיבות קידום, עידוד, הגנה, שימור ושמירה על החקלאות²⁰⁵. חשיבותו של סעיף זה בשניים: ראשית – יש בו משום הצהרה ברורה של המחוקק אשר מסייעת לבית המשפט בפירוש החוק ומונעת מן הערכאה השיפוטית ליישם את הוראות החוק באופן צר מידי, רחב מידי, או שונה מזה אליו כיוון המחוקק. שנית – הצהרה על מטרת החוק מספקת מסגרת לניתוח יעילות החוק אל מול מטרותיו²⁰⁶.

החוק של מדינת אורגון למשל מכיל סעיף מיוחד אשר מספר הלכה למעשה את כל "סיפור החוק", ובו הצהרה מפורטת במיוחד: חציה הראשון מוקדש לפירוט חשיבותה של החקלאות כאינטרס קריטי (כך ממש) עבור המדינה, מציין את הבעייתיות הנובעת מפיתוח לא חקלאי באזורים חקלאיים ואת האינטרס בשמירה על האינטרס של המדינה בשמירה על החקלאות. חציה השני לעומת זאת כולל את הצהרת מדיניות המחוקק לרבות את הדרישה כי אנשים המתגוררים באזורים הסמוכים לפעילות החקלאית יקבלו על עצמם את התנאים והתופעות הכרוכות בעצם ההתגוררות באזור זה; ולרבות את הצורך בהגבלת אזרחים כמו גם רשויות מקומיות להגדיר את פעילות חקלאית כמטרד או כהסגת גבול ולפעול כנגדה בעילות אלה על אף שמדובר בזכויות הפרט. מפאת חשיבותו בחרנו להביא סעיף זה כלשונו כדלקמן:

"30.933. Legislative findings; policy

(1) The Legislative Assembly finds that:

- (a) Farming and forest practices are critical to the economic welfare of this state.
- (b) The expansion of residential and urban uses on and near lands zoned or used for agriculture or production of forest products may give rise to conflicts between resource and nonresource activities.
- (c) In the interest of the continued welfare of the state, farming and forest practices must be protected from legal actions that may be

²⁰¹ Reinert, לעיל ה"ש 133, עמ' 1718 והטקס הנלווה שם לה"ש 138

²⁰² כמו למשל החוק של מדינת פנסילבניה §§ 951-957 3 Pa. Stat.

²⁰³ למשל בחוק של מדינת וויסקונסין § 823.08 Wis. Stat.

²⁰⁴ כך למשל בחוק של מדינת צפון קרוליינה §§ 106-700 to 106-701 . N.C. Gen. Stat.

²⁰⁵ Reinert, לעיל ה"ש 133 בעמ' 1718-1719.

²⁰⁶ שם.

intended to limit, or have the effect of limiting, farming and forest practices.

(2) The Legislative Assembly declares that it is the policy of this state that:

(a) Farming practices on lands zoned for farm use must be protected.

(b) Forest practices on lands zoned for the production of forest products must be protected.

(c) Person who locate on or near an area zoned for farm or forest use, must accept the conditions commonly associated with living in that particular setting.

(d) Certain private rights of action and the authority of local government and special districts to declare farming and forest practices to be nuisance or trespass must be limited because such claims for relief and local government ordinances are inconsistent with land use polices, including polices set forth in ORS 215.243, and have adverse effects on the continuation of farming and forest practices and the full use of the resource base of this state."²⁰⁷

בחלק אחר של החוקים סעיף זה מפורט פחות אך העיקרון עדיין מובא בבהירות ובאופן שמבטא בצורה ברורה את עמדתו של המחוקק. כך למשל בפתיח של החוק במדינת ג'ורג'יה נאמר :

"(a) It is the declared policy of the state to conserve, protect, and encourage the development and improvement of its agricultural and forest land and facilities for the production or distribution of food and other agricultural products, including without limitation forest products. When nonagricultural land uses extend into agricultural or agriculture-supporting industrial or commercial areas or forest land or when there are changed conditions in or around the locality of an agricultural facility or agricultural support facility, such operations often become the subject of nuisance actions. As a result, such facilities are sometimes forced to cease operations. Many others are discouraged from making investments in agricultural

²⁰⁷ סעיף 30.933 לחוק של מדינת אורגון Or. Rev. Stat. §§ 30.930-30947 . החיקוק הנזכר בסעיף 2(d) המכונה ORS 215.243 קובע את מדיניות שימושי קרקע במדינת אורגון. ניתן לצפייה <http://www.oregonlaws.org/ors/215.243> (נבדק לאחרונה 8.10.12).

support facilities or farm improvements or adopting new related technology or methods. It is the purpose of this Code section to reduce losses of the state's agricultural and forest land resources by limiting the circumstances under which agricultural facilities and operations or agricultural support facilities may be deemed to be a nuisance²⁰⁸

גם החוקים המוניציפאליים מרחיבים ומדגישים את חשיבותה של החקלאות, לעיתים אף בהרחבה ניכרת לעומת חוקי המדינות, בין היתר את תפקידה וחשיבותה כיצרנית מזון ; כממלאת תפקיד המרכזי בהיסטוריה, המורשת והמסורת של העם האמריקאי ; וכבעלת חשיבות לעתידה של המדינה. החוקים מאזכרים את ההכרה בחשיבותה של החקלאות לכלכלה המקומית, לאיכות החיים הכפרית, המסורת, בריאות הציבור, חשיבות נופית, ערכי נוף וטבע וכו'. כך למשל דוגמא מאחד החוקים המוניציפאליים בקונטיקט :

"Section 1 : Purpose and Intent

Agriculture plays a significant role in Columbia's heritage and future. The town officially recognizes the importance of farming to its rural quality of life, heritage, public health, scenic vistas, tax base, wetlands and wildlife and local economy. This Right to Farm ordinance encourages the pursuit of agriculture, promotes agriculture-based economic opportunities and protects farmland within Columbia by allowing agricultural uses and related activities to function with minimal conflicts with abutters and town agencies²⁰⁹.

בהמשך ממשיך החוק ומפרט את המדיניות המוצהרת לשמר, להגן ולעודד את הפעילות החקלאית לצורך ייצור מזון ומוצרים חקלאיים אחרים, ולצורך שמירה על ערכי טבע, ערכים סביבתיים וערכים חברתיים.

4.2 סעיף מטרה - פעילות חקלאית אינה מטריד – והיקף ההגנה

חוקי המדינות מכוונים רובם ככולם להגביל את האפשרות בהם פעילות חקלאית תחשב למטרד. מטעם זה קובעים כל החוקים כאמור לעיל, כי משק, חווה חקלאית, או פעילות חקלאית, לא תחשב למטרד ליחיד או לציבור , אם המשק החקלאי או הפעילות החקלאית היו קיימים לפני שארע שינוי בשימושי הקרקע או בתפוסת הקרקע במרחק מסוים מהמשק החקלאי , ואם לפני השינוי, לא נחשבה הפעילות החקלאית כמטרד.

²⁰⁸ Ga Code Ann § 41-1-7 . (ההדגשה הוספה - ד.1) . נוסח זהה או כמעט זהה ניתן למצוא בחוק של מדינת קולורדו, ארקנסו, הוואי, אילינוי , אינדיאנה, קנזס, קנטקי, צפון קרוליינה, דרום קרוליינה ועוד. חלק גדול מן החוקים מאזכרים במפורש את הקשר בין הפיתוח הפרברי וההגנה מתביעות מטריד. ראה למשל החוק של מדינת איידהו Idaho Code Ann § 22-4501

²⁰⁹ <http://cga.ct.gov/2011/rpt/2011-R-0058.htm>

בשל היותו של עיקרון זה אחד הנושאים הסובבים את ליבת החוק, הוא קיים בנוסח כזה או אחר בכל אחת מן המדינות בהדלי נוסח מסוימים, כאשר כל החוקים ללא יוצא מן הכלל מעניקים הגנה מתביעת מטרד ליחיד, חלקם מעניקים הגנה גם מתביעות מטרד ליחיד וגם מפני תביעות בעילת מטרד לציבור, חלקים קובעים חזקה לפיה הפעילות החקלאית איננה מטרד; וחלקם מעניקים הגנה גם מפני תביעות בעילה של הסגת גבול²¹⁰.

בנוסף, רוב המדינות מעניקים הגנה נוספת על ידי כך שהוא מחייב את הרשויות המקומיות להחריג את הפעילות החקלאית המקובלת מהגדרת "מטרד לציבור" בכל חיקוק, תקנה או חוקי עזר, בכפוף לכך שהפעילות החקלאית אין בה כדי לפגוע בבריאות הציבור ובטיחותו²¹¹. סעיף זה מונע מן האוכלוסייה החקלאית - שהינה רוב האוכלוסייה באזורים אלה, לחוקק חיקוקי ברמה המוניציפאלית אשר פוגעים או מגבילים את הפעילות החקלאית.

מרבית החוקים מעניקים בנוסף גם החזר הוצאות משפט לפעילות החקלאית אשר התגוננה בהצלחה בתביעה שהוגשה כנגדה²¹².

חלק מן החוקים כוללים מנגנון פיצויים במקרה שהוגשה תביעה בגין הפעילות החקלאית. זאת על מנת למנוע תביעות סרק כנגד חקלאים או הליכים אשר עצם קיומם יגרום נזק לחקלאי או לפעילות החקלאית²¹³.

העיקרון הבסיסי של הגנה מתביעות מטרד מוצג באחד החוקים באופן הבא :

"No agricultural or farming operation, place, establishment, or facility, or any of its appurtenances, or the operation thereof, shall be or shall become a nuisance, either public or private, as a result of changed conditions in or around the locality of such agricultural or farming operation, place, establishment, or facility has been in operation for one year or more"²¹⁴

החוק של מדינת קליפורניה מגדיר תקופת אכשרה ארוכה יותר - שלוש שנים, והוא דורש כי הפעילות החקלאית תתבצע באופן עקבי ובצורה נאותה ותתנהל על פי סטנדרטים מקובלים כדלקמן :

"No agricultural activity, operation or facility, or appurtenances thereof, conducted or maintained for commercial purposes and in a manner consistent with proper and accepted customs and standards, as established and followed by similar agricultural operations in the same locality, shall be or become a nuisance, private or public, due to any changed condition in or about the

²¹⁰ לעיל ה"ש 194 .

²¹¹ לעיל ה"ש 128 .

²¹² לעיל ה"ש 197-198 .

²¹³ שם.

²¹⁴ כך בחוק של מדינת ג'ורג'יה : Ga Code ANN § 41-1-7

locality after it has been in operation for more than three years, if it was not a nuisance at the time it began". ²¹⁵

נוסחים אחרים מגדירים דרישות נוספות ובהן נקבע כי פעילות חקלאית תזכה בהגנה ו/או בחסינות מתביעות בעילת המטרד בכפוף לכך שהיא עומדת בהגדרות החוק, ובכפוף להתקיימותם של התנאים המצטברים המפורטים בו : נדרש כי הפעילות החקלאית תתבצע כחוק ; באזור שמוגדר כאזור המיועד לייצור חקלאי ; בתקופה של לפחות שנה טרם התרחשותו של ה"שינוי בסביבה" ; נדרש כי הפעילות החקלאית תהיה פעילות חקלאית "מקובלת" וכי נעשה בה שימוש באמצעי יצור מקובלים ; נדרש אישור של הרשות הרלוונטית (רשות הדיג , נדרש כי הפעילות החקלאית לא מהווה איום ממשי על בריאות הציבור או בטיחותו ²¹⁶.

4.3 סעיף הגדרות

בשל חשיבותם של מונחים אלה, כוללים רוב החוקים סעיף הגדרות , בו מוגדרים באופן מפורש הגוף והפעילות החקלאית המוגנים על פי החוק, ביניהם: מהם חווה או משק חקלאי ; פעילות חקלאית ; תוצרת חקלאית ; פעילות חקלאית מקובלת ; פעילות חקלאית נורמטיבית , איזור חקלאי ; מתקן חקלאי ; נתקן עזר לפעילות חקלאית וכל מונח אחר בעל חשיבות אליו מתייחס החוק ²¹⁷.

"משק חקלאי" מוגדר באופן הבא :

"Farm" means the land, plants, animals, buildings, structures, including ponds used for agricultural or aquacultural activities, machinery, equipment, and other appurtenances used in the commercial production of farm products" ²¹⁸

"תוצרת חקלאית":

"Farm product" means those plants and animals useful to human beings produced by agriculture and includes, but is not limited to, forages and sod crops, grains and feed crops, field crops, dairy and dairy products, poultry and poultry products, cervidae, livestock, including breeding and grazing, equine, fish, and other aquacultural products, bees and bee products, berries, herbs, fruits, vegetables, flowers, seeds, grasses, nursery stock, trees and tree products, mushrooms, and other similar products, or any other product which

²¹⁵ Cal. Civ. Code § 3482.5

²¹⁶ Janie Hipp , לעיל ה"ש 109 בעמ' 1 , וכן ראה לדוגמא Michigan Right to Farm Act, Act 93 of 1981 .
²¹⁷ בהתאמה : "Farm" ; "Farm operation" ; "Farm product" ; "Generally accepted agricultural and management practices"; "Normal farm practices protected"

²¹⁸ במקרה זה בחרנו באופן מקרי את החוק של מדינת מישיגן Mich. Comp. Laws. Ann. § 286.471-286.474 כדוגמא. הוראות דומות קיימות כאמור בחוקים של כל אחת מן המדינות, עם שינויים קלים בנוסח ובסגנון

**incorporates the use of food, feed, fiber, or fur, as determined
by the ... commission of agriculture"²¹⁹**

פעילות חקלאית :

פעילות חקלאית אשר תזכה להגנה מוגדרת בכל החוקים באופן רחב מאוד כעיבוד הקרקע ; ייצור גידולים למזונו של האדם או להזנת בעלי חיים או לשתילת או ייצור זרעים או סיבים ; גידול פרחים, פירות, ירקות, גפנים, גננות, יערנות, בעלי חיים, חיות בר, דבורים, וכל מוצר המיוצר החווה שמיועד לצריכה או לעיבוד או לייצור מוצרים הדרושים לצריכת האדם לרבות מוצרים או תוצרת הנובעים מהם ; כל פעילות הקשורה לניהול משק או חווה חקלאית או לתנאים או לפעילות המתרחשת בכל זמן או צורך במשק החקלאי בקשר עם ייצור, איסוף או אחסון מסחרי של תוצרת חקלאית ובכלל זה גם, אך לא רק, שיווק בצידי דרכים, בדוכנים או בשווקים חקלאיים, יצירת רעש, ריח, אבק, עשן, ותופעות לוואי נוספות ;

כן תחשב לפעילות חקלאית כל הפעלה של ציוד או כלים חקלאיים החיוניים לפעילות המשק החקלאי ובכלל זה גם, אך לא רק השקיה, מערכות ניקוז, שאיבה, ייבוש, תנועת כלים חקלאיים בדרכים, הכנת השדות והקרקע לעיבוד, זריעה וריסוסים, שימוש בחומרים כימיקלים, דשנים, חומרים אורגניים, חומרי הדברה, צביעה, אמצעי הדברה חלופיים, וכיוב' ;

גם פעולות הקשורות לגידול ולטיפול בבעלי חיים ובכלל זה גידור, האכלה, השקיה, מתן מחסה, הובלה, וטיפול בבעלי חיים הינן פעילויות חקלאיות ; כמו גם פעילויות הקשורות לפסולת וזבל הנובעת מן הפעילות החקלאית או מגידול בעלי חיים ובכלל זה אחסון, העמסה, הובלה ושינוע, ניצולת, ושימוש במוצרים אלה או במוצרי לוואי של אותה פעילות החקלאית – בשר, ביצים, חלב וכו' ;

כן תזכה להגנה הסבה של הפעילות החקלאית במשק לפעילות חקלאית מסוג אחר ; העסקת עובדים, תהליכי עיבוד או תהליכים אחרים המשמשים את הייצור החקלאי²²⁰.

בהמשך מפרט החוק את ההגנה המוענקת לפעילות החקלאי וקובע כי פעילות חקלאית אשר עונה על תקופת האכשרה, ועומדת בדרישות החוק ובתנאיו כאמור לעיל, לא תחשב כמטרד ליחיד או למטרד לרבים הן כשלעצמה וגם לא במקרים הבאים²²¹ :

1. במקרה של שינוי בעלות או שינוי גודל
2. במקרה של הפסקת או הפרעה מסוימת של או בפעילות החקלאית
3. אימוץ טכנולוגיות ושיטות ייצור חדשות
4. שינוי בגידולים, באופי הפעילות או במוצרים החקלאיים המיוצרים

פעילות חקלאית נורמטיבית או פעילות חקלאית מקובלת - מוגדרים בדרך כלל כפעילות חקלאית המתבצעת באופן רצוף על פי כללים ו/או סטנדרטים נאותים ומקובלים כפי שנהוגים בעסקים חקלאיים זהים בנסיבות דומות וכן כזו העומדת בסטנדרטים שנקבעו על ידי משרד החקלאות של אותה מדינה, על פי המלצות של מוסד חקלאי אקדמי, רשויות מו"פ וכו'²²²

²¹⁹ ש.ם.

²²⁰ תרגום חופשי של המחברת את נוסח ההגדרה מכמה חוקים לרבות מן החוקים של מדינת מישגן, ג'ורג'יה וטקסס.

²²¹ סעיף 286.473 לחוק של מדינת מישגן, לעיל ה"ש 218

²²² לקט מחוקים של כמה מדינות, למשל: מיסורי שם דורש החוק כי הפעילות החקלאית תתנהל על פי אמות מידה ופרקטיקות חקלאיות מקובלות ; מדינת ניו ג'רסי שם נדרש כי הפעילות תתנהל על פי פרקטיקה חקלאית מומלצת על ידי State committee ; מדינת טנסי - דורשת כי הפעילות תתנהל על פי פרקטיקה חקלאית שתוקננה ע"י משרד החקלאות, וכו'.

שינוי בסביבה

כאמור לעיל, הבסיס לחוקי The-Right-to-Farm הינו היותה של הפעילות החקלאית קודמת בזמן. אחד הרכיבים המרכזיים בכל חוקי המדינות הינו, לכן, הדרישה כי הפעילות החקלאית היתה קיימת לפני שהוגשה כנגדה תביעה או לחילופין לפני שהתרחש שינוי כלשהו בסביבה החקלאית. המונח "שינוי" מתייחס לאירוע בו התרחש פיתוח באזור החקלאי; מעבר של מתיישב לגור באזור החקלאי; פתיחה של עסק פרטי או תחילתה של פעילות אחרת בסביבה החקלאית או במרחק מה מן המתקן החקלאי; כל שינוי בשימושי קרקע באזור החקלאי או באזור המסחרי או התעשייתי הגובל אשר משפיע על הפעילות החקלאית; עליה בהיקף שימושי הקרקע באזור החקלאי או בסמוך לו, לרבות אך לא רק גלישה עירונית לאזורים החקלאיים או לאזורים תעשייתיים המצויים בסמוך, או גידול במס' המשתמשים, או בתדירות השימוש; או כל שינוי או שיפור שנעשה בקרקע המצויה באזור החקלאי או בסמוך לו.²²³

יצוין כי לעניין זה לא קיימת אחידות המשותפת לכל המדינות והחוקים השונים כוללים הגדרות שונות. דרישה ברורה אחת הינה קיומן של החוות החקלאיות קודם להגשת התביעה.

4.4 הרחבה או שינוי באופי הפעילות

מאחר וככל ההגנה על פי חוקים אל מוענקת לפעילות החקלאית מהטעם לאור הקדימות שלה בזמן, אחת השאלות המשמעותיות העולות היא מה דינו של מקרה בו מבקש החקלאי או החוואי לבצע שינויים, פיתוח, או הרחבה של הפעילות החקלאית – תופעות אשר במקרים רבים הינם צורך חיוני לצורך המשך קיומו של המשק החקלאי. בדרך כלל דורש החוק כאמור כי הפעילות החקלאית תהיה קיימת לפחות שנה לפני ה"שינוי בסביבה" מבלי שעברה "שינוי משמעותי"²²⁴ מתוך הבנה כי כבכל עסק, עשוי לחול שינוי בגודלו של המתקן החקלאי, שינויים בשיטות גידול או באופי הפעילות, הכנסת שינויים טכנולוגיים וכו'.

חלק מן החוקים מעניקים חסינות גם במקרים בהם הורחבה הפעילות החקלאית או לחילופין כאשר שינתה פניה. במקרים אלה קובע החוק כי הפעילות החקלאית תזכה להגנה גם במקרה שבו עברה שינוי, כל זמן שאותו מתקן חקלאי שעבר שינוי, היה קיים ופעל לאחר השינוי לפחות שנה קודם להגשת התביעה נגדו.²²⁵ במילים אחרות, הדרישה היא אם כן שכאשר הפעילות החקלאית עוברת שינוי, יחל מחדש מנין הימים עד לאותה שנה הקבועה בחוק כתקופת האכשרה.²²⁶

²²³ זהו מקבץ מן ההגדרות המופיעות בחוקי כמה מן המדינות ביניהם ג'ורג'יה, מונטנה ואה' כפי שתורגמו בתרגום חופשי על ידינו.

²²⁴ המונח המופיע בחוקים הינו בדרך כלל "with no significant changes" או "substantially unchanged".
²²⁵ למשל באחד מחוקי פנסילבניה Pennsylvania Right to Farm Act, 3 Pa. Cons. Stat. Ann §§ 951-957, סעיף 954(a); כן ראה עוד החוק במדינת מיסיסיפי Miss Code Ann § 95-3-29(1) (1994), כפי שפורש בפסק הדין בעניין Bowen, לעיל ה"ש 126. יחד עם זאת במקרה מאוחר יותר קבע בית המשפט העליון של מיסיסיפי כי מטרת החוק הינה להגן מפני תביעות מטרד במקרים בהם הפעילות החקלאית החלה לפני שהתובע הגיע לסביבתה, ראה **Leaf River Forest Prod. Inc. v. Ferguson**, 662 So 2d 648, 661 (Miss. 1995). זאת על אף שלשון החוק תומכת

בפרשנות אותה נתן ביהמ"ש בעניין Bowen.
²²⁶ Reinert" לעיל ה"ש 133 בעמ' 1712 והטקסט הנלווה שם לה"ש 107.

בחלק אחר מן החוקים ממשיך להעניק את ההגנה לפעילות החקלאי גם אם היא עברה שינוי ובלבד שהפעילות המקורית היתה קיימת לפחות שנה קודם לשינוי בסביבה²²⁷ חשוב לציין כי מתוך כלל חוקי המדינות רק אחד מן החוקים מגדיר באופן ברור מהו "שינוי משמעותי" והוא מגדיר זאת כ: "גידול של לפחות 25% ביבול או במס' בעלי החיים הגדלים בחווה או שינוי מובהק בסוג הפעילות החקלאית כגון למשל שינוי מסוג גידול אחד לסוג גידול אחר, למעט שינוי מפעילות מקובלת אחת לפעילות מקובלת אחרת המפיקה את אותו מוצר"²²⁸. העובדה שההגדרות אינן חד משמעיות או ברורות דיין בעניין זה הינה כמובן בעייתית ועשויה לפתוח פתח לפרשנות.

4.5 סייגים להגנה :

על אף מטרת החוק, הוא איננו חוסם לחלוטין את האפשרות להגשת תביעות כנגד החקלאות. ראשית, הוא איננו מבטל את האפשרות לתבוע פיצויים בגין נזקי או פגיעה שנוצרה במקרים שהפעילות החקלאית הינה מנוגדת לחוק. החוק לא יעניק הגנה במקרים בהם הפעילות החקלאית מהווה הפרה של חוק פדרלי או חוקים ותקנות של המדינה. חלק מן החוקים מוסיפים ומפרטים כי הפעילות החקלאית יכולה להתבצע ביום או בלילה בכפוף לכך שאותה פעילות אינה מהווה הפרה של תקנות הבריאות או הבטיחות, יוצרת סכנת שריפה, פוגעת בטבע, מהוות סכנת חיים, נעשית בניגוד לחוקי התכנון והבנייה, בניגוד לחיקוקים סביבתיים שנ שלא סוייגו מתחולת החוק (כאמור) וכיוב'.

שנית, החוק איננו מעניק הגנה מקום בו הפעילות החקלאית היוותה מטרד עוד טרם ה"שינוי בסביבה" או המעבר של המתיישבים הלא חקלאיים לאזור או במקרה שהמטרד נוצר לאחר הגעת המתיישבים החדשים לאזור²²⁹. פעילות חקלאית אשר החלה לאחר השינוי הסביבתי ויצרה מטרד מיד עם הקמתה לא תזכה להגנה במסגרת החוק.

שלישית החוק איננו מונע את האפשרות להגשת תביעות נגד החקלאי בגין נזקים שעילתם אינה במטרד²³⁰.

מרבית החוקים דורשים כי הפעילות החקלאית תתבצע באופן "סביר" ו"הגיוני" (proper and reasonable), הגדרה זו מזמינה כמובן שאלה פרשנית שעניינה מהו "סביר" ומהו "הגיוני". מטבע הדברים מדובר במונחים סובייקטיביים שיכולים להיות נכונים לחקלאי אחד, אך לא לחקלאי אחר, או לעומת זאת נכונים על פי מונחים המקובלים אצל החקלאים ואינם נכונים ככל שמדובר בעולם המושגים של המתיישבים שאינם חקלאיים.

בנוסף, אם הפעילות החקלאית מתבצעת ברשלנות, בהזנחה או בחוסר זהירות, לא תינתן הגנה. כמו כן, אם הפעילות החקלאית יוצרת זיהום אוויר או זיהום מקורות מים או הצפה או סחף אדמה מוגזם לא תינתן הגנה. מרבית החוקים פוטרם את הפעילות החקלאית מתקנות מסוימות

²²⁷ למשל בחוקים של מונטנה ושל ניו מקסיקו. Reinert, לעיל ה"ש 133 בעמ' 1713.

²²⁸ כך בחוק של מדינת מינסוטה (1)561.19(b) Minn. Stat.

²²⁹ ראה למשל עניין Gacke, לעיל ה"ש 171.

²³⁰ כפי שהובא לעיל קיימים מקרים בו מוגשות נגד הפעילות החקלאית תביעות בעילות אחרות דוגמת הסגת גבול. בחלק מן המדינות הותאמו החוקים למנוע תופעה זו ואולם הדבר לא נעשה בכל החוקים. למשל בפסק הדין בעניין **City of Benton v. Adrian**, 748 P.2d 679, 685 (Wash. Ct. App. 1988), אישר בית המשפט הגשת תביעה בעילה של הסגת גבול כחלופה לתביעת מטרד בקובעו כי אם הפעילות החקלאית מפריעה לחזקה של השכנים בנכס שלהם, ואם הפעילות פוגעת בנכס, אזי הפעילות הינה בגדר הסגת גבול וניתן לתבוע פיצויים בגינה

של איכות הסביבה הנוגעות לריח, רעש וכו'. יחד עם זאת זיהום מקורות מים או סחף אדמה כמעט תמיד אינם מוגנים על פי החוק. מרבית החוקים לא מאפשרים לחקלאי "להתחבא" מאחורי ההגנה המוענקת בחוק אם פעל באופן שגרם לזיהום מקורות מים או סחף מוגזם של אדמה.

חלק מן החוקים כוללים מנגנונים להגשת תלונה שתיבחן על ידי הרשות המוסמכת תוך זמן מסוים הקבוע בחוק, ומנגנונים לערעור על החלטותיה.

לסיכום: חוקי המדינות אינם כוללים הוראות זהות לחלוטין, יחד עם זאת מרביתם קובעים שאם הפעילות החקלאית מתנהלת בכפוף לחוק, מנוהלת באופן סביר, והיתה קיימת לפחות שנה לפני השינוי הסביבתי או מעבר מתיישבים חדשים לאזור החקלאי, לא תיחשב הפעילות החקלאית למטרד.

ה. אחרית דבר

עם חלוף העיתים הולך ומבסס המשפט את מעמדו כאחד השחקנים הגדולים בעיצוב דמותה ופניה של החברה בישראל כמו גם בעיצוב תהליכים ומדיניות. המונח "מלוא כל הארץ משפט" והגישה לפיה כל התנהגות אנושית היא נשוא נורמה משפטית²³¹, אינו עוד מליצה אלא תפיסה רווחת בעשורים האחרונים²³².

הרחבת גבולות השפיטות יחד עם התגברות השיח המשפטי בנושא זכויות חוקתיות הם גם הגורמים המרכזיים בתהליך המתואר לעיל. ראשית - בשל היות הקרקע בישראל כמעט כולה בבעלות המדינה, הרי שהקצאת מקרקעין מנוהלת, מוסתת ומבוקרת רובה ככולה באמצעות כלים ועקרונות של המשפט הציבורי; שנית - השיח הציבורי על זכויות אישיות וחברתיות כמו גם על צדק חלוקתי אשר מעסיק את מדינת ישראל למן תחילת שנות התשעים - העצים באופן ניכר את מעמדן הנורמטיבי של זכויות אלה ובתורת שכזה הוא ללא ספק שיח חשוב וחיוני, ואולם הוא מתברר כבעל תפקיד משמעותי ביותר בשאלת כניסתה של אוכלוסיה חדשה לישובים החקלאיים וכפועל יוצא מכך - בעיצוב דמותה של ההתיישבות החקלאית בישראל; שלישית, נטייתם הגוברת של אנשים וקבוצות לפתור בעיות בדרכים משפטיות או "כמו משפטיות" מביאה להפניית יותר ויותר מקרים אל בתי המשפט²³³. כתוצאה מכך, גם ההתנגדויות לפעילות החקלאית ולתופעות הלוואי שלה נעשית באמצעות כלים משפטיים שונים כפי שתואר לעיל.

מגמות של עיור ומטרופוליזציה, כמו גם מגמה של מעבר מן העיר אל הכפר, בין בשל רצון לשיפור איכות חיים ובין בשל ה"חזרה לטבע", קיימות בישראל כמו גם בכל המדינות המערביות המפותחות. נוכח הגידול הטבעי הצפוי, ניתן גם להניח כי לא מדובר באירוע נקודתי אלא במגמה כללית ובתופעה שתלך ותתרחב, וכחלק ממגמה זו, ניתן אף לצפות ששכונות מגורים נוספות

²³¹ אהרן ברק, על השקפת עולם בדבר משפט, שיפוט ואקטיביזם שיפוטי, עיוני משפט יז 475, 477.

²³² על השפעת המשפט ועל בית המשפט כמעצב חברתי ראה גם: דפנה ברק ארז, מהפכת השפיטות, הערכת מצב, הפרקליט נ' 3; זאב סגל, בג"ץ במרקם החברה הישראלית - לאחר חמישים שנה, משפט וממשל ה' 235; אריאל בנדור, השפיטות בבית המשפט הגבוה לצדק, משפטים יז' 592; זאב סגל, בית המשפט הגבוה לצדק - בית משפט כמעצב חברתי, חברה במראה (עורכת חנה הרצוג, הוצאת רמות 2000) 297; שולמית אלמוג ואבינועם בן זאב, המציאות המשפטית על שפיטות וגבולות המשפט, מחקרי משפט יב' 369.

²³³ שולמית אלמוג ואבינועם בן זאב, לעיל ה"ש 233, בעמ' 371.

יוקמו בשכנות לאזורים החקלאיים, דבר שעלול להחריף את הקונפליקט בין החקלאות המתקיימת באזורים שיועדו לכך, ובין התושבים העירוניים הגרים בשכנות לאזורים אלה. כפי שנפרש כאן לאורך המאמר, בחינת המצב המשפטי בחלוף כשני עשורים מאז הוקמו שכונות ההרחבה בישובים החקלאיים מגלה כי המציאות מאששת את התחזיות הפסימיות²³⁴. ניגודי האינטרסים בין המתישבים החדשים שאינם חקלאיים לבין החקלאים, והתנגדותם לתופעות הלוואי שהינן פועל יוצא של הפעילות החקלאית, בצירוף העובדה שהמתישבים החדשים מהווים הלכה למעשה כיום את רוב האוכלוסייה בישובים החקלאים - מהווה איום על החקלאות הן בשל החשש שהרוב הלא חקלאי עשוי להכתיב אופי לא חקלאי בישוב שהינו חקלאי במהותו ובהגדרתו הבסיסית, והן במובן זה שהיא מחייבת את החקלאים להתגונן מן התביעות המשפטיות המוגשות נגדם, דבר הדורש משאבים של זמן, אנרגיה וממון לא מבוטל, שבמרבית המקרים לא ניתן לקבל שום שיפוי בגינו.

שינויי העיתים, והיכולת לצפות את הפיתוח העירוני העתידי, מחייבים אותנו להתאים את המדיניות למציאות המשתנה. ברור מחד, כי לא ניתן להגביל כניסת תושבים חדשים שאינם חקלאים לישובים החקלאיים. ברור גם, כי קשה למנוע את התקרבות העיר לכפר ואת כפיית הסטנדרטים העירוניים על המרחב הכפרי.

מטעם זה וככל שאנו מכירים בחשיבותה של החקלאות כערך מוגן שיש לשמור ולשמר אותו, שומה עלינו לאמץ מנגנונים אשר יבטיחו את המשך קיומה. ללא קיומם של כלים משפטיים מתאימים אשר יגנו באופן סטטוטורי על קיומה, עתידה והתפתחותה של החקלאות, אנו עשויים למצוא אותה מוקרבת "למולך ההתפתחות העירונית, המוכן לבלוע עוד ועוד כל חלקה חקלאית טובה מבלי שנודע כי בא אל קרבו"²³⁵. אימוץ פתרון חקיקתי הינו בעל חשיבות רבה הן משום שיש עימו הכרה של תפיסה ומדיניות מערכתית והן בהיותו עשוי למנוע מצב בו המחלוקת מוכרעת על ידי טריבוטל שהקו המנחה של שימור החקלאות אינו נר לרגליו.

חוקי "The-Right-to-Farm" הפכו בשני העשורים האחרונים לאחד החיקוקים החקלאיים הפופולאריים והחשובים ביותר בארצות הברית. חשיבותם נמדדת, הן בהגנה המוענקת לפעילות החקלאית בהיותה אינטרס וצורך לאומי, ובין בהיותה משמרת את השטחים החקלאיים מתוך תפיסה תכנונית, מרחבית וסביבתית. לאור סקירת המצב המשפטי הקיים ובמחשבה צופה פני עתיד, המלצתנו היא כי מדינת ישראל תשקול לנקוט מדיניות דומה ותאמץ חוקים אלה גם בישראל. לדעתנו, גם פה, מחייב האינטרס הציבורי הכללי את המשך קיומה של החקלאות כענף חיוני, חי, מתפתח ומתקדם לטובת המדינה וכלל הציבור.

בארצות הברית קיבלו חוקי The-Right-to-Farm מעמד של "זכות" של ממש, דבר שבא לידי ביטוי בטרמינולוגיה המאפיינת את שם החוק.

הגם שאנו רואים חשיבות גדולה באימוצו של חוק זה בישראל, אנו סבורים כי בעידן בו טרם הבשילו במקומותינו זכויות אחרות רבות לכדי מעמד של זכות המעוגנת בחוק, יהא משום טעם לפגם באימוצו של חוק זה תוך נשיאת כותרת של "זכות". לאור זאת הצעתנו היא לשקול את אימוצו של החוק תחת "משפחת חוקים" ייעודית קיימת – ייחודית להתיישבות החקלאית אשר

²³⁴ המלומדת ס. אוטולבגי ז"ל ואח', לעיל ה"ש 43.

²³⁵ דברי השופט ברנזון בבג"צ 601/75 ועד מקומי סביון נ' הועדה לשמירה על קרקע חקלאית ואח', לעיל ה"ש 46.

נושאת את הכותרת הראשית "חוק ההתיישבות החקלאית" ואשר יסודותיה כבר הונחו בהקשרים אחרים²³⁶. משפחת חוקים זו הוקמה לאור קיומו של משטר המקרקעין הייחודי במסגרתו מוקצים כידוע המקרקעין בהתיישבות החקלאית באמצעות אגודות שיתופיות והיא נראית לנו כמקום הנכון עבור חוק זה. בהשראת משפחת חוקים זו או מציעים לאמץ את החוק כ"חוק ההתיישבות החקלאית (הגנה מתביעות מטרד)".

אימוץ אמצעי חקיקתי ממשפט זר עשוי כידוע להיות בעייתי והסיבות לכך ברורות: לא בהכרח יתאים כלי משפטי אשר נהוג במדינה אחרת, לישראל. לפיכך, וככל שתתקבל הצעתנו ויאומץ החוק, ברי כי יש להתאימו לשיטת המשפט ולהוויה הישראלית המיוחדת באמצעות מנגנונים מאזנים. איזון זה יכול להתממש באמצעות מתן עדיפות לפעילות החקלאית בהתיישבות החקלאית והענקת הגנה מתביעות נזיקיות (מטרד והסגת גבול - ככל שהאחרונה מתייחסת לזליגת תופעות לוואי של החקלאות לשטחים סמוכים) מצד אחד, בתוספת מגבלות הקשורות לאיכות הסביבה, שמירה על איכות החיים של התושבים ביישוב או לאינטרסים אחרים עליהם יראה המחוקק לנכון להגן.

בדרך זו תתאפשר שמירה על הפעילות החקלאית הקיימת ועידוד פיתוח עתידי – אל מול הזכויות והאינטרסים של התושבים המתגוררים בסביבה הכפרית, תוך ניסיון לשמור על מרקם יחסי השכנות והאופי הקהילתי המייחד את ההתיישבות החקלאית בישראל.

²³⁶ חוק המועמדים להתיישבות חקלאית, תשי"ג - 1953 שעניינו הסדרים מיוחדים הנוגעים להרחקת מתיישב ביישוב חקלאי, וחוק ההתיישבות החקלאית (סייגים לשימוש בקרקע חקלאית ובמים), תשכ"ז-1967, שמטרתו לפתור בעיות מיוחדות שניצבו בפני מוסדות ההתיישבות החקלאית. שני החוקים הינם חוקים יעודים להתיישבות החקלאית המסדירים סיטואציות חברתיות וחקלאיות מיוחדות ליישובים אלה.