

"משפט חקלאי" – יסודות ומחקר בישראל

מאת
ורד דשא*

"משפט חקלאי" (Agricultural Law)¹ בהגדרתו הכללית, הוא אותו שדה משפטי אשר עוסק בחקר מערכת החוקים, הדינים והמדיניות המאפשרת את ייצור התוצרת ממנה מפיקים את המזון הדרוש לקיומנו, את הסיבים הטבעיים מהם מפיקים את לבושנו, ובאופן הולך ועולה גם את הביו-דלק המניע את כלי הרכב בהם אנו מתניידים.

א. הקדמה ב. משפט חקלאי : מהו ? (1) כללי (2) הלגיטימציה של המשפט החקלאי (3) הרקע להיווצרותו והתפתחותו של המשפט החקלאי בארה"ב ג. תפקידו וחשיבותו של החוק בעיצוב דמותה של החקלאות במציאות המשתנה (1) כללי (2) מחקלאות לחקלאות חדשה (3) המשפט החקלאי במציאות החברתית והסביבתית המשתנה ; ד. משפט חקלאי בישראל ו. הערות סיום.

א. הקדמה

בעולם הרחב מוסד המשפט החקלאי זה מכבר לכדי ענף משפטי עצמאי ויש לגביו עיון וחקר אקדמי ניכר². שאלת מיסודו של שדה משפטי ייחודי עבור מגזר יצרני ספציפי קשורה קשר הדוק למעמד המיוחד המוקנה לענף יצרני זה. מרבית המדינות בעולם, שלא לומר כולן, מייחסות חשיבות גדולה מאוד לחקלאות ופועלות על כן לשימורה, פיתוחה ועידודה באמצעים שונים. ההצדקה להגנה על החקלאות מבוססת על שורה ארוכה של סיבות, אולם בראייה גלובלית, היא נתפסת בראש ובראשונה כיצרנית וספקית המזון של הציוויליזציה האנושית.

הצורך של כל מדינה ומדינה להבטיח ייצור ואספקת מזון סדירה, באיכות ובמחירים סבירים לאזרחיה³, היווה מאז ומתמיד את הסיבה הראשונית והעיקרית לתמיכה בחקלאות, אולם על אף שינויי העיתים, ההתפתחות הטכנולוגית והמהפכה התעשייתית, לא פחתה חשיבותו גם בראייה עכשווית, שהרי אף ענף טכנולוגי, עתיר ידע ככל שיהיה, עדיין אינו מסוגל לייצר מזון לקיומו של

* המאמר נכתב בינואר 2013. במאי 2014 יצא לאור ספרה של המחברת המשפט החקלאי בישראל (בנו) אשר הניח את יסודותיו של שדה משפטי זה בישראל.

¹ המונח המקובל בעולם הינו Agricultural Law.

² ראה לדוגמה: (Neil E. Harl , **Agricultural Law** (Matthew Bender 1980) ; Keith G. Meyer, Donald B. Pedersen & J. H. Davidson **Agricultural Law: cases and materials**, (1985) ; Donald B. Pedersen & Keith ; Donald L. Uchtman, **Agricultural law, principals and cases** (1981) ; Christopher Rodgers **Agricultural Law** (Tottel ; Meyer , **Agricultural Law in a Nutshell** (1995) ; J.A. Ucher, **EC** ; Joseph A. McMahon , **EU Agricultural Law**, Oxford (2007) ; Publishing 2008) UK **Agricultural Law**, 2nd. Ed. (Oxford EC Law Library 2002).

³ המונח המקובל הוא "ביטחון המזון" – "Food Security" - והוא מתייחס למידת היכולת להבטיח לכל בני האדם גישה למזון בטוח ומזין בכמות מספקת. ראה אתר ארגון הבריאות העולמית WHO – World Health Organization בכתובת <http://www.who.int/trade/glossary/story028/en> (נבדק לאחרונה 25.7.2013)

האדם. יתר על כן, בעשורים האחרונים ניכרת עליה גלובלית וכלל עולמית במעמדה של החקלאות: משבר המזון העולמי אותו חווה העולם⁴, הוביל את מרבית המדינות המפותחות לאמץ תפיסה לפיה יש לחתור ככל הניתן לעצמאות בייצור המזון ולצמצום התלות בייבוא לשם מניעת תנודתיות המחירים, הפועל היוצא מכך הוא עיגון מעמדה של החקלאות כענף יצרני חיוני וחיזוק ההגנה עליה.

המודעות לכך ברורה במדינות מתפתחות כגון הודו, סין ומדינות אפריקה, אולם היא קיימת גם במדינות מפותחות דוגמת מדינות האיחוד האירופי, וגם במדינות בהן מבוססת הכלכלה על טכנולוגיות מתקדמות ומתוחכמות כגון ארה"ב ויפן⁵. מטעם זה, ראו אומות העולם לאמץ כל אחת בתחומה, מעמד משפטי מיוחד לחקלאות אשר בא לידי ביטוי במסגרת נורמטיבית ספציפית, ומערכת של חוקים ודינים ייעודיים ייחודיים לענף זה.

משום כך, אך לא רק משום כך: שינויי העיתים, העלייה ברמת החיים, עליית המודעות להיבטים אקולוגיים ולשמירת הסביבה, המודעות בנושא בריאות ואיכות המזון והתזונה, הובילה החל מאמצע שנות ה-80 לשינויים משמעותיים ביותר לגבי תפיסתן של המדינות המתקדמות את החקלאות ואת התפקיד המרכזי שלה בחברה האנושית. אחת הסוגיות המשמעותיות ביותר בהקשר זה עניינן במתן תשובה לשאלה: **מהי חקלאות?**

הגדרת המונח "חקלאות" מתבררת ככזו אשר עשויה לשנות את תפיסת הציבור ודעת הקהל לגבי חקלאות באופן משמעותי. במסגרת זו עוברות המדינות המפותחות יותר ויותר לשימוש במונח רחב הרבה יותר של המושג חקלאות הכולל בתוכו גם את נושא המזון, פיתוח הכפר ופיתוח המרחב הכפרי תוך קשירה וחיבור של המונחים הללו למושג אחד משותף.

הגיוון הרב המאפיין ענף יצרני ייחודי זה, מסייע אף הוא לחיזוק מעמדה של החקלאות במדינות המפותחות. בולטת במיוחד בהקשר זה ארה"ב⁶, אשר אוחות בעמדה עקבית לפיה החקלאות הינה אינטרס לאומי. משום כך, נבנה בארה"ב מערך חקיקתי רחב היקף אשר מבטא את מדיניות התמיכה של הממשל הפדראלי בחקלאות. לבד מן ההגנה על החקלאות משמשים חוקים אלה כאמצעי המאפשר להוביל שורה של יעדים ומטרות לאומיות וחברתיות אותם ניתן לקדם באמצעות החקלאות⁷. נוכח חשיבותם של הנושאים, הם מעוגנים לרוב בדברי חקיקה, במסגרת משפטית מתאימה או בכללים משפטיים שהתפתחו על מנת לתת ביטוי למטרות והערכים הרלוונטיים.

⁴ אוכלוסיית העולם צומחת מידי שנה בקצב עצום המוערך בכ- 80 מיליון נפש והיא צפויה לעמוד בשנת 2050 על כ- 9 מיליארד איש. הגידול באוכלוסייה והעלייה בתוחלת החיים, גורם בכל העולם לתחרות הולכת וגוברת על שימושי קרקע וצריכת מים שהינם שני אמצעי ייצור בלעדיהם אין חקלאות ואין ייצור מזון. הסבתה של קרקע המיועדת לייצור חקלאי לצרכי עיור ומטרופוליזציה ותופעות נוספות בכללם משבר האקלים, הובילו לירידה בהיקף הייצור החקלאי בעולם ולחוסר יכולת לספק את צרכי הביקוש למזון וכפועל יוצא מכך למה שמכונה "משבר המזון העולמי". ראו פרסום של משרד המדע הבריטי The Future of Food and Farming (Final Project Report, The Government Office for Science London 2011), זמין בכתובת <http://www.bis.gov.uk/assets/foresight/docs/food-and-farming/11-546-future-of-food-and-farming-report.pdf> (נבדק לאחרונה 25.7.2013). תקציר מנהלים ניתן לצפייה בעמ' 9 לדו"ח. וראו גם הנושא של ביטחון המזון באתר האו"ם כן ראו מרדכי כהן (קדמון) מדיניות קרקע חקלאית, היבטים בינ"ל, חקלאיים והתיישבותיים, זמין באתר האיחוד החקלאי.

⁵ Neil D. Hamilton, Feeding the World's Future: Agrarian Justice and the Rule Of Law, **13 Drake J. Agric. L.**, 545 (2008).

⁶ הסקירה במאמר זה תיחוד לארה"ב הן בשל היותה חלוצה בפיתוחו של ענף זה והן בשל ההיקף הניכר של המחקר המשפטי והעיסוק האקדמי והפרקטי הנרחב בו. עם זאת יצויין כי גם באירופה מדובר בשדה משפטי עצמאי מוכר ומפותח ואף קיימת בעניינינו ספרות משפטית רבה ומוסדות מקצועיים דוגמת המועצה האירופית למשפט חקלאי (<http://www.cedr.org/>).

⁷ למדריך בנושא המשפט החקלאי בארה"ב, האיחוד האירופי ובשדה הבינלאומי ראו <http://www.hg.org/agri.html>. אחד החוקים החשובים בעניין זה הוא ה-Farm Bill. חוק זה מוסד בארה"ב לראשונה בשנת 1965 והוא מועבר על ידי הקונגרס האמריקאי מחדש כל 5 שנים. חוק זה מבטא את מדיניות התמיכה של הממשל הפדראלי בחקלאות, אך הוא משמש גם לעידוד מטרות חשובות אותם מבקש הקונגרס לקדם. דבר זה בא לידי ביטוי גם בשם החוק אשר משתנה בהתאם. ראו למשל: Food

כך למשל לשם דוגמא, משמשת החקלאות כאמצעי להבטיח את ביטחון המזון של האוכלוסייה⁸ נושא שקיבל חיזוק ניכר בעקבות משבר המזון העולמי. באופן דומה משמשת החקלאות לסיוע בפתרון משבר האנרגיה, בבעיות התעסוקה והאבטלה עוד.

שנית, נוכח העובדה שהחקלאות הינה ענף כלכלי מרכזי במרחב הכפרי במדינות רבות, הרי שהיא מהווה אבן יסוד בפיתוח הכפר והמעצבת הסביבתית של המרחב הכפרי. מכאן נוצר הצורך לשמר ולקדם את העיסוק בחקלאות המסורתית, לפתח עוגנים כלכליים בתחומים של חקלאות חדשה, לקדם תעסוקות משיקות ומפעלי תמך חקלאיים דוגמת תיירות חקלאית, מפעלי תעשייה ומלאכה זעירה שמבוססים על התוצרת החקלאית, ומגוון תעסוקות בעלי אופי וזיקה כפרית אשר יוכלו לדור במרחב הכפרי לצד החקלאות. כל אלה יוצרים צביון ואופי ייחודי לישוב הכפרי והופכים אותו לישוב שעל אף גודלו הקטן יחסית, הוא איננו רק מקום מגורים אלא ישוב שהינו גם יצרני במהותו. הכללים המשפטיים שפותחו ואומצו לשם כך, משמשים כאמצעי לשמר את הצביון של הכפר אך גם לקדם אותו בכיוונים שמתאימים לעת הזו.

שלישית, נוכח העובדה שדפוס ההתיישבות המקובל במרחב הכפרי בכל העולם מבוסס על כפרים חקלאיים עצמאיים, אשר במקרים רבים מהווים את ההתיישבות הראשונית באותה מדינה, ונוכח העובדה שהישובים הכפריים מושתתים ברובם הגדול על מסגרת חיים קהילתית, הרי שהחקלאות, ההתיישבות הכפרית, והמאפיינים הכפריים המיוחדים הפכו סמל ומודל למבנה דמוגרפי ייחודי המאפיין כל עם ועם, על התרבות, המורשת, המסורת, הקולינריה, חיי הקהילה והדפוסים החברתיים הייחודיים לו. במרבית המקרים, מאפיינים אלה הינם סמל ואמצעי ליצירת לכידות חברתית ובניית קהילות תומכות.

עם התפתחותו, הפך עולם המשפט לבעל משמעות בעיצוב דמותה של הסביבה הכפרית ועימו הפכה השפה המשפטית לאמצעי חשוב לשמירה על הצביון והרטוריקה הכפרית. מנגד: הסביבה הכפרית הפכה רלוונטית לתוצאה המשפטית בסוגיות שונות.

אין מדובר אם כן בענף כלכלי-מסחרי רגיל, אלא בענף יצרני ייחודי, אשר עשוי להוות כלי להובלת מטרות לאומיות רבות בתחום הקיומי, בתחום הכלכלי ובתחומי משק ותעסוקה, הן בתחום החברתי והקהילתי. מרכזיותה של החקלאות והחשיבות שיש לה בעיצוב המרחב הכפרי, הובילו את המחוקק האמריקאי לאמץ חוק אשר עובר רענון מידי חמש שנים, ובאמצעותו נקבעים יעדי הממשל בנושא החקלאות, פיתוח הכפר והמרחב הכפרי לחמש השנים לבוא⁹.

העובדה שהחקלאות והתוצרת המופקת ממנה קשורים קשר בלתי ניתן לניתוק לנושאים בעלי חשיבות עליונה לקיומנו, יצרה עם הזמן מערכת משפטית שמגינה, מעודדת ומכוונת את המגזר החקלאי. משום כך, ונוכח ההיקף העצום של הדינים המיוחדים שחלים על ענף זה, מוסדה מערכת

and Agricultural Act of 1965 ; Agriculture and consumer Act of 1973 ; Food Security Act of 1985 ; Food, Agriculture, Conservation and Trade Act of 1990 ; Farm security and Rural Investment Act of 2002 ; Food, Conservation and Energy Act of 2008 ; 2012 U.S. Farm bill also known as The Agricultural Reform, Food and Jobs Act of 2012

⁸ לעיל ה"ש 3, ראו למשל ה-Farm Bill של שנת 1985 המכונה גם: Food Security Act of 1985.

⁹ הכוונה לחוק ה-Farm Bill, לעיל ה"ש 7.

משפטית בסופו של דבר לשדה משפטי עצמאי המכונה "משפט חקלאי", אשר זוכה להכרה אקדמית רחבה ומהווה הלכה למעשה דיסציפלינה משפטית בפני עצמה.

בניגוד למגמה זו, חל בישראל תהליך הפוך. תחת חיזוק ההגנה על החקלאות, חלה בעשורים האחרונים ירידה חדה במעמדה, דבר שבא לידי ביטוי בשינוי סדר העדיפויות הלאומי וצמצום ההגנה המוסדית עליה. את הסיבות לכך אנו מייחסים בעיקר לקשר הבלתי ניתן לניתוק בין החקלאות להתיישבות חקלאית, לתחרות על שימושי הקרקע, לריבוי העתירות והשיח המשפטי הער בנושאים הקשורים למקרקעין בהתיישבות החקלאית, ולשורה של תמורות כלכליות, חברתיות ובעיקר משפטיות אותם חווה ההתיישבות החקלאית בעשורים האחרונים.

בחלק הראשון של המאמר נציג את המשפט החקלאי בארה"ב, את הסיבות להתהוותו ואת מערכת היחסים המיוחדת בין החוק והמשפט לבין ענף החקלאות וההשפעה ההדדית של כל אחד מהם על משנהו, אשר הובילה למיסודו של שדה משפטי זה. בפרק האחרון נסקור את התהליך המשפטי אשר חל בישראל ונציע לאמץ את המשפט החקלאי גם בישראל.

ב. משפט חקלאי: מהו ?

1. כללי

תקופה ארוכה עמלו חוקרים משפטיים בארה"ב בניסיון לעמוד על מיהותו ומהותו של המשפט החקלאי. מה טיבו, מה טיבה של החקלאות ומהם המאפיינים ההופכים אותה לענף בעל מעמד מיוחד אשר מצדיק מיסוד דיסציפלינה משפטית ייחודית עבורה ?

במובנו המקובל והבסיסי, המשפט החקלאי הוא החקר של אותו שדה משפטי אשר משפיע על יכולתו של ענף החקלאות, כענף כלכלי ייחודי, לייצר ולשווק את המזון ומוצרים אחרים הדרושים לקיומנו¹⁰. על פי דעה זו, קיומו של המשפט החקלאי וההכרה האקדמית לה זכה, נובעת מן ההבנה שהאינטרס הציבורי מחייב מערכת ייצור מזון יציבה אשר תבטיח את השפע והביטחון באספקת המזון של האומה¹¹. לשם כך, נדרשת מסגרת משפטית מיוחדת אשר תאפשר לעוסקים בענף החקלאות לממש אינטרס ציבורי זה.

גישה אחרת מאבחנת את הענף באמצעות הדרך בה נוצר והשפעתו המעצבת של החוק על הפרקטיקה החקלאית: התפתחותו של המשפט החקלאי נעשתה בדרך ייחודית של מעין דו-קיום בין עולם המשפט לבין ענף החקלאות. במערכת סימביוטית ייחודית זו, מגיבים המשפט והחוק לאותם גורמים שמאבחנים את החקלאות כמפעל יצרני וחברתי שונה באופיו מתחומי חיים אחרים, ומן הצד השני, מגיבה החקלאות אל המשפט ואל הוראות החוק ומתאימה את עצמה אל הוראותיו. מעצם טיבו

¹⁰ Neil Hamilton & Robert Luedeman, Agricultural Law, (Published Oct. 12, 2011) ניתן לצפייה בכתובת : <http://rural-online.org/rural-america/3009-agricultural-law.html> ; Neil D. Hamilton, The Study of Agricultural Law in the United States: Education, Organization and Practice, 43 Ark. L. Rev. 503 (1990) . ; גיל המילטון הוא פרופסור למשפטים ונשיא המרכז הלאומי למשפט חקלאי בארה"ב, נשיא המחלקה למשפט חקלאי בארגון האמריקאי ללימודי משפטים ויו"ר הפקולטה למשפטים באוניברסיטת Drake באיווה, נחשב כאחד הדמויות המשפיעות ביותר בתחום המשפט החקלאי בארה"ב.

וטבעו של מנגנון ייחודי זה מאופיין הענף בהתפתחות ובהשפעה תמידית ובו זמנית של החקלאות על המשפט וההיפך.

הגישה המקובלת כיום מכירה במרכזיות ובגיוון הרב המאפיין ענף יצרני ייחודי זה והיא מבוססת על התפיסה שהחקלאות הינה מפעל יצרני ייחודי אשר מעבר להיבטים הכלכליים המסחריים שלו¹², תהליכי היצור והתוצרת המופקת ממנו קשורים קשר בלתי ניתן לניתוק לנושאים העוסקים בקיומנו, בריאותנו, והסביבה בה אנו חיים. על פי תפיסה זו, המשפט החקלאי הינו אותו שדה משפטי שכולל את מערכת החוקים והמדיניות הקשורה בייצור, שיווק ומכירה של התוצרת החקלאית שממנה מפיקים את המזון שאנו אוכלים, את הסיבים הטבעיים שאנו לובשים, ובאופן הולך ועולה גם את הביו-דלק המניע את כלי הרכב בהם אנו מתניידים¹³. מזון, סיבים ואנרגיה הינם צרכים בסיסיים וחיוניים של האדם. לחברה האנושית צורך קיומי בשלושת אלה למן תחילתה של הציוויליזציה האנושית. אוכלוסית העולם הולכת וגדלה באופן עקבי ומכאן הצורך להגדיל את ייצור המזון כדי לענות על צרכי האוכלוסייה. כיום, אין מדובר עוד בצורך לספק את הצרכים הבסיסיים בלבד אלא לשאיפתו של האדם לשיפור איכות חיו, לשיפור רמת התזונה והבריאות. ההשפעה של המשפט הפרטי והציבורי והדרך בה הוא מעצב את השימוש במשאבים העומדים לרשותם כדי לייצר מזון, סיבים ואנרגיה הוא אחד הנושאים המרכזיים המעסיקים את המשפט החקלאי¹⁴.

ככל שהשנים חולפות, מונחות בפני החקלאות אתגרים חדשים הן בתחום האגרונומי, הן בתחום הכלכלי והן בתחום הסביבתי. ההתמודדות עם אתגרים אלה חייבת להיות באופן שיוצר סינרגיה ביניהם ויאפשר קיומה של חקלאות מתקדמת ומתוחכמת מצד אחד, נותנת מענה לצרכי האזרחים והעדפותיהם ומשפרת את רווחתם מצד שני, קשובה לשיקולים סביבתיים ולהיבטים האקולוגיים מצד שלישי אך גם ברת קיום כלכלי מצד רביעי, כזו שמאפשרת לשפר את רווחת האזרחים אך גם שומרת על יציבותם של המגדלים, הקהילות הכפריות, האוכלוסיה העירונית והצרכנים כולם. רק חיבורם של כלל הגורמים הללו יחד, יאפשר את המשך קיומה והתפתחותה. למערכת המשפט והחוק - קרי המשפט החקלאי - נתון תפקיד מרכזי בעיצוב דמותה באופן המיטבי.

המשפט החקלאי הוא גם אותו שדה משפטי אשר מושפע ומשפיע על דמותו של הכפר וכפועל יוצא על דמותו של המרחב הכפרי כמרחב רב תפקודי, אשר מאופיין בדפוס התיישבותי של חיים בכפרים כלכליים- יצרניים. המרחב הכפרי בנוי על אדני ההתיישבות הכפרית אשר החקלאות הינה הענף הכלכלי המרכזי בה. סביב החקלאות התהוותה כלכלה כפרית תומכת ותעשייה משיקה בעלת אופי ייחודי. גם דפוס ההתיישבות הכפרית הוא ייחודי באשר הוא מאופיין במסגרת חיים חברתית-קהילתית ייחודית. האופי השונה של המרחב הכפרי והרטוריקה הכפרית הייחודית הם בעלי השפעה על התוצאה המשפטית בדרכים שונות ולפיכך גם להם שמור מקום במסגרת המשפט החקלאי.

¹² על הקשר ההדוק בין חקלאות, משפט וכלכלה ראו: Dale C. Dahl, Agricultural and Law Economics, 29 *South Dakota Law Rev.* 232 (1984)

¹³ 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, 938 (2010); וראו גם: Susan A. Schneider, What is Agricultural Law, published in Agricultural Law Update (Jan. 2009) לצפייה בכתובת http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=1331422; ; הגב' סוזן שניידר שימשה בעבר כנשיאת הארגון האמריקאי למשפט וחקלאות בארה"ב (AALA), והיא מכהנת מזה זמן כראש החוג ללימודי משפט וחקלאות בפקולטה למשפטים באוניברסיטת ארקנסוס, ואף היא נחשבת כדמות משפיעה ביותר בתחום המשפט החקלאי בארה"ב. כן ראו: Hamilton, The Study of Agricultural Law in the United States, לעיל ה"ש 10 עמ' 503.

¹⁴ ראו: Drew Kershen, What is Agricultural Law? Proposing Production Agriculture As The Core, 25 *Agricultural Law Update* 1 (December 2008) <http://jay.law.ou.edu/faculty/kershen/articles/aglaw.pdf>

כפועל יוצא מכך, קשת הנושאים בה עוסק המשפט החקלאי היא רחבה ומסועפת, חוצה גבולות וכמעט בלתי מוגבלת, והיא מתמקדת בסוגיות משפטיות שמשפיעות על ייצור המזון, הקרקע החקלאית – זכויות ושימושים, המים ומקורות המים, הסביבה, פיתוח הכפר, כלכלה כפרית והמרחב הכפרי בכללותו, זכויות בעלי חיים ורווחתם, דיני המזון המיוצר באמצעות החקלאות, היבטים אקולוגיים ייחודיים היבטים צרכניים, היבטים בריאותיים, היבטים חברתיים, אתיים ומסחריים ייעודיים ועוד.

במונח "משפט חקלאי" כוונתנו גם להיבטים מיוחדים של דיני חוזים, היבטים ספציפיים הנוגעים לאחריות נזיקית הנובעת מן הפעילות החקלאית; נושאי קניין רוחני ספציפיים לתחום החקלאות; היבטים מיוחדים של דיני עבודה; חיקוקים או הסדרים משפטיים אחרים העוסקים בשיווק וסחר תוצרת חקלאית לרבות סחר בינ"ל; היבטי מס; חוקים ותכניות לעידוד החקלאות ועוד. פירוט רשימת הנושאים הללו, אף בקריאה ראשונית, מראה הן את המגוון הרחב המאפיין ענף משפטי זה והן את המשמעות הכלכלית, החברתית, הסביבתית והאתיות של הנושאים המשפטיים הכלולים בו.

לכאורה נדמה שזהו ענף משפטי הכולל מעט מזה ומעט מזה, אולם הלכה למעשה אין הדבר כך כלל ועיקר. מדובר בענף משפטי משולב ומורכב המאחד בתוכו קשת נושאים רחבה מאוד¹⁵, אשר ייחודו הן בהיקף הרחב והמגוון של הנושאים בהם הוא עוסק, והן בדרך היווצרותו.

הגישה המאפיינת את הענף המשפטי המכונה "משפט חקלאי" שונה מן הגישה המסורתית המוכרת לנו מענפי משפט אחרים. תחת סיווגו והגדרתו במונחים של תחום משפטי טהור כגון חוזים, נזיקין, קניין וכד', נבנה והוגדר ענף משפטי זה כענף משפטי סקטוריאלי, כלומר בהתאם לצרכיו של הענף התעשייתי הספציפי העוסק בייצור חקלאי, בדרך של יישום והתאמת החקיקה לאותו ענף תעשייתי. בניגוד לגישה המשפטית המקובלת לפיה הכללים המשפטיים נקבעים על פי ענפי המשפט הקונספטואליים, הותאם ענף משפטי זה באופן מיוחד ל"קליינט" הספציפי - החקלאות. הניתוח הענפי מתחיל בפעילות החקלאית הכלכלית ולאחר מכן מתמודד עם שאלות משפטיות ייחודיות הקשורות לחקלאות אשר מערבות נושאים ושדות משפטיים רבים. תוצאת הדברים הינה שהמשפט החקלאי הינה דיסציפלינה משפטית רבת פנים אשר עוסקת הלכה למעשה בכמה וכמה שדות משפטיים שונים, היא מושפעת על ידי חוקים רבים מתחומים רבים אשר יושמו ומוזגו למערכת קוהרנטית אחת שלמה, כאשר החקיקה היא בעיקרה חקיקה פרקטית שמקורה בעולם המעשה. עובדה זו מזרימה "חיים" ואופי מיוחד לענף זה, ודורשת מעורכי הדין העוסקים בתחום הבנה, מודעות ומקצועיות רחבה בתחומי משפט שונים¹⁶.

על מנת לרדת לעומקם של דברים נסקור להלן את הסיבות אשר הופכות את החקלאות לענף בעל מעמד מיוחד המצדיק מערכת משפטית ספציפית. בהמשך נתאר את הרקע להיווצרותו של המשפט החקלאי בארה"ב, את התמורות אשר חלו בדמותה של החקלאות, את השפעתם המתמדת של

¹⁵ Susan A. Schneider, Thoughts on Agricultural Law and the Role of the American Agricultural Law Association, 10 *Drake Journal of Agricultural Law* 1(2005). כן ראו Pedersen & Meyer, לעיל ה"ש 2 xix
¹⁶ שם. כן ראו: J.W. Looney, Agricultural Law and Policy: A Time for Advocates, 30 *South Dakota Law Review*, 193 (1985)

המשפט והחקלאות האחד על משנהו וכפועל יוצא מכך את תהליך התפתחותו של שדה משפטי זה במהלך השנים.

2. הלגיטימציה של המשפט החקלאי

השאלה המקדמית המתבקשת הינה כמובן במה שונה ענף החקלאות מכל ענף יצרני מסחרי אחר ומדוע יש צורך במערכת נורמטיבית ספציפית עבורו? בניסיון לחקר הסיבות להיווצרותו של שדה משפטי ייחודי זה ומבלי לגרוע מערכו של כל ענף תעשייתי אחר, מקובל למנות כמה סיבות עיקריות אשר צירופם הוביל להכרה בצורך ביצירת סביבה משפטית ייחודית עבור החקלאות:¹⁷

1. החקלאות כמערכת ייצור ואספקת המזון של האדם - בהיותה יצרן וספק המזון העיקרי הדרוש לקיומו של האדם, הבסיס עליו החלה להיבנות חברה בעלת אופי של התיישבות קבע, ואחד הענפים הראשונים ממנו התפתחו חיי המסחר בעולם, נתפסה החקלאות כאחד הענפים הכלכליים החיוניים אשר היוו מאז ומתמיד את הבסיס לקיומה של הציוויליזציה האנושית¹⁸. הייצור החקלאי הוא הדרך העיקרית להשגת מזון - בין טרי ובין מעובד, קיומה של מערכת ייצור מזון בריא ואיכותי הינה על כן אינטרס ברור של כל מדינה. כפועל יוצא, נתפסים החקלאים כבעלי תפקיד חיוני עבור החברה. מעבר לנושא הביטחון באספקת מזון, ניכרת כיום עליה במודעות לנושא איכות ובריאות המזון וכן לשימוש בתוצרת חקלאית כחומרי גלם בתעשיית הביו דלקים ותחליפי האנרגיה, גידולי פארמה¹⁹ גידולים המשמשים ליצירת תרופות ותוספי מזון, ועוד.

המזון כצורך הבסיסי ביותר של הקיום האנושי מספק כשלעצמו הצדקה משכנעת למערכת משפטית שמטפחת ומכוונת את המגזר החקלאי והוא מהווה את הרציונל הבסיסי עליו הונחו אדניו של המשפט החקלאי²⁰.

סביב נושא זה נוצרה מערכת שלמה של דינים הנוגעת לרגולציה הממשלתית הנוגעת לתוצרת חקלאית²¹, והחיקוקים הקשורים בה ובייצור המזונות המופקים ממנה, בריאות המזון, איכות המזון, סימון מוצרי מזון, תקני איכות וסטנדרטים של תוצרת טרייה או אורגנית ועוד.

2. התוצרת החקלאית כמוצר חי-הסיבה השנייה להענקת מעמד מיוחד לחקלאות קשורה לאופייה המיוחד של התוצרת החקלאית. חקלאות הינה ענף בלתי רגיל ומיוחד במובן זה שהמוצרים המופקים באמצעותו הינם מוצרים חיים. בשונה ממוצר תעשייתי המיוצר בפס ייצור בתנאים מבוקרים, הייצור החקלאי במובנים רבים איננו נתון לשליטה ובקרה מלאה של המגדל. הייצור החקלאי חשוף לשינויי

¹⁷ Hamilton, The Study o Agricultural Law , לעיל ה"ש 10.

¹⁸ Neil D. Hamilton, Forced Feeding: New Legal Issues in the Biotechnology Policy Debate, **Washington University Journal of Law & Policy**, Vol. 17, 37 (2005), לעיל ה"ש 2.

¹⁹ גידולי פארמה (Pharma Crops) הינם גידולים מסורתיים שהונדסו גנטית ליצירת גידול הנושא תכונות וערכים רפואיים, Neil D. Hamilton, Forced Feeding: New Legal Issues in the Biotechnology Policy Debate, **Washington University Journal of Law & Policy**, Vol. 17, 37 (2005).

²⁰ Neil D. Hamilton, The Study of Agricultural Law in the United States בשנת 1990 הביע פרופ' המילטון דעתו כי נושא ייצור המזון לצרכי הקיום האנושי הינו אחד הסיבות העיקריות לחקר ופיתוח התחום של משפט חקלאי. כן ראו Susan A. Schneider, A Reconsideration of Agricultural Law, לעיל ה"ש 10. במאמרו זה שנכתב

²¹ המונח תוצרת חקלאית כולל תוצרת טריה - פירות ירקות וגידולי שדה, מוצרים מן החי כגון מוצרי חלב, ביצים, בשר, עופות, דגים, דבש, שמנים, יין, אגוזים למיניהם, כל סוגי ה"גרעינים" - חיטה, שעורה, אורז, תירס, סוכר, סויה ועוד המהווים את הבסיס לכל המוצרים הבסיסיים, וכן קפה, תה, טבק ועוד. מעבר לכך משמשים חלק מן הגידולים החקלאיים ליצירת סביבים שהם: עץ כותנה, צמר, אנגורה משי וקנבס; מוצרי המזון הטריים משמשים גם כחומרי גלם למוצרי מזון מעובדים, קפואים, יבשים, ומשומרים: ריבות ושימורי פירות וירקות, מיצים, מוצרי בשר, עופות ודגים מעובדים, רטבים, פירות יבשים, ירקות ופירות קפואים, קונפיטורות, מיצים, גלידות ועוד. התוצרת החקלאית מהווה אם כן כמעט את כל המזון אותו אנו צורכים. בנוסף משמשים חלק מן הגידולים גם ליצירת תרופות, תוספי מזון, קוסמטיקה ועוד.

אקלים, עונות השנה, פגעי טבע, מחלות ומזיקים וגורמים אובייקטיביים חיצוניים שונים. הגידול העונתי אינו מאפשר שליטה מלאה על כמויות הייצור ועל איכות המוצר, התוצרת הטריה הינה במקרים רבים מתכלה ו/או בעלת אורך חיים קצר וחיי מדף קצרים, דבר הדורש קטיף ושיווק בו ביום. גורמים אלה הינם בעלי השפעה גדולה על איכות המוצר ועל מחירו, והופכים את התוצרת החקלאית למוצר רגיש, חשוף לסיכונים ולתנודות, וקשה עד בלתי אפשרי לתכנן מדויק. הצורך לאפשר את ייצור ושיווק התוצרת החקלאית באופן סדיר ובמחיר סביר לכל האוכלוסייה נראה לכאורה כעניין פשוט אולם אופייה הייחודי של התוצרת כמוצר ביולוגי - חי, הופך אותו לנושא מורכב הדורש התייחסות שונה מכל מוצר תעשייתי אחר, ולפיכך את החקלאות לענף הדורש הגנה ומעמד מיוחד²².

בשל עובדה זו ההתייחסות אל החקלאות איננה כאל ענף יצרני תעשייתי רגיל והיא נתפסת במרבית מדינות העולם כענף הדורש תמיכה ומעורבות ממשלתית ניכרת²³.

3. משאב הקרקע כאמצעי ייצור חיוני - הבעלות והשליטה בקרקע כגורם יצור חיוני עבור החקלאות מהווה את הרציונל השלישי המחייב מסגרת חקיקתית מיוחדת לחקלאות. הקרקע היא רכיב דומיננטי וקריטי בתעשייה החקלאית, זהו גורם שאין לו תחליף והוא איננו ניתן לניוד²⁴. הקריטיות של אמצעי ייצור זה נובעת מן העובדה שקרקע הינה ככלל משאב טבע לאומי מוגבל בהיקפו. מושם כך מהווה הקרקע פעמים רבות מושא למחלוקות ולתחרות על שימושי קרקע גם ברמה הלאומית וגם ברמת הפרט. ייצור חקלאי הוא בראש ובראשונה פונקציה של גישה לקרקע ושל הבטחת הזכויות בה באופן שוטף. הצורך בקיומם של חוקים והסדרים מיוחדים להסדרת הבעיות ומערכות היחסים הקשורות לקרקע החקלאית ולייצור החקלאי שעליה, היווה מאז ומתמיד את אחד הנושאים הראשונים שדרשו הסדרה משפטית²⁵. השליטה בקרקע, הסדרי הענקת הזכויות בה, אופן השימוש בה; תחרות על שימושי קרקע, מדיניות שמירה על הקרקע ותפקידה של הממשלה ברגולציה ובאכיפה בהקשרים אלה, היבטים של תכנון ופיתוח הכפר והמרחב הכפרי, כל אלה הינם נושאים אשר דורשים עיון משפטי מתמיד.

במאמר מוסגר יוער כי ככל שהדבר נוגע לאמצעי הייצור החיוניים, יש מקום לאזכר גם את נושא המים. יותר מכל ענף אחר, משתמש המגזר החקלאי בשניים ממשאבי הטבע המשמעותיים ביותר של המדינה: קרקע ומים²⁶. אלה הם 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

²² Schneider, What is Agricultural Law לעיל ה"ש 13; Neil Hamilton, **Farmers Legal Guide to Production Contracts** (1995); כן ראו

²³ ראו 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 ראו מרכז המחקר והמידע של הכנסת "תמיכות ממשלתיות בחקלאות - סקירה משווה" (8.5.2007), כתיבה גלעד נתן, ניתן לצפייה <http://www.knesset.gov.il/mmm/data/pdf/m01773.pdf>; וראו גם: Paolo de Castro, A comparative approach to European and American agricultural policy כפרי בפרלמנט האירופי. המאמר ניתן לצפייה בכתובת: http://www.momagri.org/UK/points-of-view/A-comparative-approach-to-European-and-American-agricultural-policies_798.html; כן ראו ד"ר מרדכי כהן (קדמון) מדיניות ממשלתית לשימור ופיתוח החקלאות והכפר בעולם המערבי; מ. כהן (קדמון), מדיניות חקלאית ותמיכות בחקלאות בארצות הברית, שני המאמרים ניתנים לצפייה באתר האיחוד החקלאי www.ihaklai.org.il.

²⁴ Meyer & Pedersen, לעיל ה"ש 2.

²⁵ Donald L. Uchtman, Book Review, Harl, Agricultural Law, לעיל ה"ש 2; Neil E. Harl, **Agricultural Law** (1981) 665 **Iowa L. Rev.** 665; כן ראו Hamilton, Feeding the World's Future, לעיל ה"ש 3.

²⁶ USDA/ERS Briefing Room, Land Use, Value, and Management בארה"ב כ-46% משטחי הקרקע של המדינה. ניתן לצפייה <http://www.ers.usda.gov/Briefing/LandUse/>. כן ראו USDA, ERS, Agricultural Resources and environmental Indicators, 2006 ed. ch. 2.2 (בדק לאחרונה 12.5.13). <http://www.ers.usda.gov/media/872940/eib16.pdf>

הינו משאב ייצור מוגבל בהיקפו שלא ניתן להגדילו. כל פגיעה בקרקע המהווה פוטנציאל לייצור חקלאי כמוה כפגיעה בחקלאות ובייצור המזון העתידי²⁷. הצורך בשני משאבי הטבע קרדינליים אלה והתלות החזקה בהם, מייצרים צורך בהסדרה נורמטיבית של השימוש בהם על כלל ההיבטים הנוגעים לכך, לרבות שמירת האינטרסים של המדינה במשאבים אלה ושימורם לרווחת הדורות הבאים.

4. החשיבות המכרעת של הרגולציה הממשלתית בענף החקלאות הינה הנושא החמישי המצדיק מערכת דינים ייחודית. הצורך בהגדרה ברורה של מאפייני הייחודי של הענף ומדומיננטיות התהליך הביולוגי המאפיין את הייצור החקלאי שאינו מאפשר שליטה מלאה על כמויות הייצור ועל איכות המוצר ומאופיין בייצור עונתי ומוצרים מתכלים. מאפיינים אלה גורמים לתנודתיות רבה בהיצע ובמחירי התוצרת ויוצרים צורך בהגדרה ממשלתית נמרצת לזיוסות כמויות התוצרת ופיזורם על פני כל עונות השנה באופן שיאפשר לצרכנים ליהנות מסל מזון מגוון בכל יום בשנה, תוך שמירה על רמת מחירים מסוימת של מוצרי המזון.

למעשה, חשיבותה של החקלאות מבדלת אותה והופכת אותה לענף יחידני מסוגו גם ככל שהדבר נוגע לרגולציה. בעוד שבעשורים האחרונים - עם הופעת האידיאולוגיות של שוק חופשי, מקובל להעדיף התנהלות המבוססת על פי דפוסים שעולים בקנה אחד עם כלכלת שוק, הרי שככל שמדובר בחקלאות נותר הענף כענף מתוכנן ומנוהל במעורבות ממשלתית הדוקה על מנת לאפשר לממשלות להשפיע על הענף ועל הנושאים המשיקים לו. זאת מהטעם שבהיבט הגלובלי, הקריטיות של "העדר חקלאות" או של חקלאות חלשה משמעה איום ברעב. הפועל היוצא של אמור הינה שהחקלאות, הינה הלכה למעשה הענף היצרני עם הרגולציה הכבדה ביותר.

5. היקף התחרות יוצא הדופן המאפיין את הענף. אחד ממאפייני הענף הוא מבנה הייצור האטומיסטי (ריבוי יצרנים) המבוסס על מספר רב של משקי בית קטנים בעלי כושר ייצור קטן יחסית כל אחד וכוח מיקוח נמוך כפועל יוצא טבעי מכך. היקף התחרות הגדול יחד עם הרגולציה הממשלתית והאינטרס לשמור על מחירי תוצרת סבירים עבור הצרכנים, מוביל בדרך כלל לתופעה של רווחיות נמוכה יחסית בענף. משום כך, נדרש אימוצם של מנגנונים משפטיים יאפשרו ליצרנים להמשיך ולקיים את הענף על אף שהקושי הכלכלי והעדר הרווחיות הינה מציאות שגרתית. בהעדר הגנה ומנגנונים משפטיים לשימור החקלאות, להבטחת ולעידוד העיבוד, צפויה נטישה של העיסוק בחקלאות והפסקת עיבוד. הנפגע העיקרי מתוצאה אפשרית כזו הינו כמובן הצרכן ולפיכך ההגנה על המגדלים נתפסת כאינטרס של המדינה.

משום כך, ככל שהדבר נוגע לדיני תחרות, היחס לענף החקלאות הינו מאוד בלתי טיפוסי. באופן נורמאלי, התפיסה המקובלת הינה לעודד תחרות ולסכל כוח מונופוליסטי. בחקלאות לעומת זאת, אומצו הסדרים משפטיים על מנת לצמצם את התחרות²⁸. דפוס מיוחד זה של רגולציה כלכלית, נתפס כחיוני לשמירה על אספקת מזון נאותה וסדירה. יציבות פוליטית תלויה בחלקה הגדול ביציבותו של המגזר החקלאי. כך לפחות מקובל לחשוב²⁹ ולפיכך, בו בזמן שככלל מבקשות הממשלות לטפח

²⁷ ראו "Agricultural Sustainability", מסמך שנערך על ידי המחלקה לפיתוח בינלאומי בשיתוף אוניברסיטת אסקס באנגליה. בכתובת <http://dfid-agriculture-consultation.nri.org/summaries/wp12.pdf> (נבדק לאחרונה 12.5.13).

²⁸ Schneider, Thoughts of Agricultural Law לעיל ה"ש 15 עמ' 1; ורד דשא, הפטור החקלאי בחוק ההגבלים העסקיים, מחקר השוואתי והרפורים לגבי היקף תחולתו, הפרקליט נא (1) 349.

²⁹ Schneider שם, עמ' 2.

תחרות ולאסור הסדרים כובלים, במקרה של החקלאות - מתהפכת תפיסה זו ומשנה פניה למדיניות מקלה שמאפשרת התקשרות ופעולות קולקטיביות.

6. היבטים אקולוגיים מיוחדים - הגורם השישי הוא גורם חדש יחסית אשר הרלוונטיות שלו הולכת ועולה עם השנים, והוא מעורר עניין ודיון ציבורי ער: הפעילות החקלאית, היא מטבעה פעילות אקולוגית אינטנסיבית המשפיעה על הסביבה והטבע בדרכים מגוונות ומורכבות³⁰: השימוש הנרחב בחומרי הדברה ובדשנים לצורך הייצור החקלאי עשוי לגרום לזיהום הקרקע ומקורות המים, גזי החממה הנוצרים במהלך הייצור החקלאי נחשבים כבעלי תרומה משמעותית לתופעת התחממות כדור הארץ, זיהום אוויר, סחף קרקע, דלדול מקורות מים וקרקע - כל אלה פוגעים בשיווי המשקל האקולוגי והם בעלי השפעות על הסביבה. פיתוח תהליכי ייצור, כמו גם מערכת רגולציה ואכיפה אשר תאזן בין צרכי הייצור לבין היציבות הסביבתית, במיוחד בעידן של שינויי האקלים וההתחממות הגלובלית, הינם אתגר חשוב הן בהקשרים של איכות ובריאות המזון והן בהקשר לאיכות החיים של האוכלוסייה המתגוררת בסביבה הכפרית. בתוך כך, נתון משקל רב לחוקים העוסקים בשימור משאבי הטבע – קרקע ומים³¹

נושא זה, נתפס כנושא בעל משקל רב בתוך המשפט החקלאי בעת של ימינו והוא אף זכה לכינוי Agricultural Environmental Law³².

7. היבטים אתיים מיוחדים - הסיבה השביעית המצריכה דינים מיוחדים קשורה אף היא לאופיו של המוצר החקלאי: ייצור מוצרים חיים מעלה בעשורים האחרונים סוגיות נוספות חדשות ומטיל על הייצור החקלאי אחריות מיוחדת והתמודדות עם היבטים אתיים הקשורים להתייחסות הראויה למוצר החי. העובדה שמוצרים אלה הינם המזון שאנו אוכלים מדגישה את ההכרחיות בדינים מיוחדים. שאלות העולות בהקשרים אלה נוגעות למשל לזכויות בעלי חיים ורווחת בעלי החיים³³; שאלות אתיות הקשורות בתהליכי עיבוד טבעיים; סוגיות משפטיות מיוחדות העולות מן השימוש הנפוץ בביו-טכנולוגיה והנדסה גנטית, הן בהקשר לבריאות המוצר, הן בהקשר לזכות הציבור לדעת³⁴ ועוד.

³⁰ ראו: J.B. Ruhl, Farms, Their Environmental Harms, and Environmental Law Part 1& Part 2, 27-2, *Ecology Law Quarterly* 263 (2000); David E. Adleman & John H. Barton, Environmental Regulation for Agriculture: Towards a Framework to Promote Sustainable Intensive Agriculture, 21 *Stan. Envtl. Law Journal* 3 (2002)

³¹ ראו באופן מיוחד ה Farm Bill של שנת 1990 אשר כלל תכנית שעניינה Conservation Reserve Program (CRP) וכן חוקים הקשורים לניקיון ומניעת זיהום מים, אוויר וכד'.

³² Kershen, What is Agricultural Law?, לעיל ה"ש 14

³³ ראו: Gaverick Matheny & Cheryl Leahy, Farm Animals Welfare, Legislation, and Trade ניתן לצפייה: Geoffrey S. Becker, [http://scholarship.law.duke.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=Human+Treatment+of+Farm+Animals+:++Overview+and+Selected+Issues,+CRS+Report+to+Congress+\(+Dec.+6,+1995\)+פורסם+באתר+המרכז+הלאומי+למשפט+חקלאי,+ניתן+לצפייה+בכתובת:](http://scholarship.law.duke.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=Human+Treatment+of+Farm+Animals+:++Overview+and+Selected+Issues,+CRS+Report+to+Congress+(+Dec.+6,+1995)+פורסם+באתר+המרכז+הלאומי+למשפט+חקלאי,+ניתן+לצפייה+בכתובת:) <http://www.nationalaglawcenter.org/assets/crs/95-1175.pdf>

להיבטים משפטיים ושאלות מוסריות העולות מן השימוש בבעלי חיים הגדלים בחוות חקלאיות לצרכי מחקר. ראו למשל: David J. Wolfson & Mariann Sullivan, Foxes in the Hen House: Animals, Agribusiness and the Law: A Modern American Fable, In Animal Rights: A Current Debates and New Directions (2004) ניתן לצפייה: <http://www.animalwelfareadvocacy.org/externals/Foxes%20in%20the%20Henhouse.pdf>

³⁴ Neil D. Hamilton, Farms, Food, and the Future: Legal Issues and Fifteen Years of the "New Agriculture", *Journal of Environmental Law and Litigation*, Vol. 26(1)2011. ראו שם הפרק בנושא Genetically Modified Salmon בעמ' 10 למאמר. כן ראו Schneider, A Reconsideration of Agricultural Law, *Journal of Environmental Law and Litigation*, Vol. 26(1)2011. לעיל ה"ש 13, עמ' 957 והמקורות הנזכרים שם בה"ש 146.

8. מורשת, תרבות, שורשים היסטוריים וערכים אידיאולוגיים הקשורים לתפקיד המרכזי אותו מילאה וממלאת החקלאות בהיסטוריה של העם, בבניין המדינה באחיזה בקרקע ופיזור האוכלוסיה מספקים את הבסיס לרציונל החמישי המסביר את המעמד המיוחד שקיבלה החקלאות כמעט בכל מדינה ומדינה בעולם.

9. התלות בין קיום החקלאות לקיום תיירות ותעסוקות חלופיות בפריפריה הירידה ברווחיות החקלאות הינה תופעה כלל עולמית כאמור. משום כך, ועל מנת למנוע מגמה של הפסקת עיסוק בחקלאות ונטישת העיבוד, נקטו מדינות העולם המפותחות מדיניות לעידוד תעסוקות חלופיות הנושאות אופי כפרי, לצד העיסוק בחקלאות. בדרך זו נוצרה עם הזמן כלכלה כפרית שמבוססת על מפעלי תמך חקלאיים, תעשייה חקלאית זעירה ותיירות כפרית. מתן האפשרות ליצרנים החקלאיים להרחיב את סל ההכנסות שלהם, שימש לכתחילה כאמצעי לשמירה על הייצור החקלאי, אולם הוא הפך אט אט לגורם מרכזי בפיתוח הכלכלה הכפרית. בסיכומו של דבר עוצבה דמותו של המרחב הכפרי כמרחב רב תפקודי בו ממוקמים ישובים כפריים כלכליים-יצרניים שבהם משלבים המתישבים מגורים עם תעסוקה, מורשת עם אומנות, תרבות וקולינריה, והכל בצביון ואופי כפרי המאפיין את אותו עם. עם הזמן הפכו כל אלה אטרקציה ובסיס להתפתחות התיירות הכפרית עד אשר למעשה הפכה התיירות – בעקבות החקלאות, לאחד מן הענפים הכלכליים המרכזיים במרחב הכפרי. נושא הפיתוח הכפרי קיבל אף הוא ביטוי בחקיקה אשר נועדה לאפשר את הוצאתו לפועל ולעודד אותה באמצעים שונים³⁵

לבד מאלה, נהוג למנות סיבות נוספות להיווצרותו של המשפט החקלאי³⁶:

9. השפעת הירידה בכוחו של הלובי החקלאי במרבית מדינות העולם – במהלך ההיסטוריה, לוו האינטרסים החקלאיים בהשפעה פוליטית חזקה וייצוג רחב של המגזר החקלאי בקרב בתי המחוקקים. בעשורים האחרונים חלה ירידה חדה בכוחו של המגזר החקלאי³⁷. צמצום מספר העוסקים בחקלאות ומס' בעלי האינטרסים החקלאיים הישירים הלך ופחת והקטין את כוחו והשפעתו של המגזר החקלאי. מנגד, חלה עליה גדולה במס' המצביעים העירוניים וכפועל יוצא מכך בכוחם האלקטורלי. כתוצאה מכך, החקלאים אינם יכולים עוד להשפיע על החקיקה באופן בו נעשה

³⁵ הדבר קיבל ביטוי בראש ובראשונה בחוקי ה-Farm Bill, ובעקבותיהם בחקיקים ברמת המדינות. ראו למשל הפרק הנוגע ל-Rural Development בחוק ה-Farm Bill משנת 2008, וראו גם ה"ש 70-72 להלן.

³⁶ בין הראשונים לחקור את הסיבות להיווצרותו של המשפט החקלאי הינו המלומד John Davidson אשר לימד משפט חקלאי באוניברסיטת דרום דקוטה משך למעלה מ-15 שנה. בשעתו מנה Davidson 6 סיבות עיקריות מעבר לנושא ייצור המזון: (1) נושא הבעלות והשליטה בקרקע כגורם ייצור חיוני עבור החקלאות; (2) דומיננטיות התהליך הביולוגי בתהליך ייצור התוצרת החקלאית; (3) החשיבות המכרעת של הרגולציה הממשלתית בקביעת הסביבה בה פועל המגזר החקלאי; (4) היקף התחרות יוצא הדופן הקיים בענף החקלאות; (5) החשיבות התרבותית, הפרקטית, החברתית והפוליטית אשר מיוחסת למשקי הבית החקלאיים הקטנים; ו- (6) משמעות השינויים המבניים הקשורים למסחר החקלאות. דבריו מצוטטים במקורות רבים. ראו למשל Neil D. Hamilton, The Study of Agricultural Law in the United States, פרופסור למשפט חקלאי באוניברסיטת אוקלהומה הרחיב את רשימת הסיבות אשר הביאה לעלייה

בחיבתו של חקר המשפט החקלאי: (1) הירידה בכוחו של המגזר החקלאי כגורם פוליטי אשר הוביל לשינוי טכניקות כלכליות ומשפטיות כמו שימוש בבתי משפט, כאמצעי לבטא את מעמדו של מגזר זה; (2) החשיבות ההולכת ועולה של המגזר החקלאי כעוגן של הכלכלה הלאומית וכגורם המשפיע על המאזן הממשלתי בצירוף החשיבות המתפתחת של מדיניות הסחר החקלאי כאמצעי המשפיע על היחסים הבינלאומיים ו- (3) השינויים המבניים שחלו בחקלאות, המעבר לגידול בהיקפים גדולים והריכוזיות ההולכת וגדלה בייצור והשיווק של התוצרת החקלאית, אשר הובילו לצורך בשינוי ההסדרים המשפטיים והמוסדיים הקודמים. Hamilton, שם; Drew Kershen, Introduction, Symposium on Agricultural Law 21 South Dakota, Law Review 479(1976), המאמר ניתן לצפייה בכתובת

http://works.bepress.com/cgi/viewcontent.cgi?article=1081&context=drew_kershen

³⁷ Kershen, Introduction, שם, עמ' 481.

הדבר בעבר. על מנת להבטיח שקולם יישמע, ועל מנת להבטיח שהאינטרסים של החקלאות יישארו מוגנים, החלו החקלאים בארה"ב עוברים לשימוש בכלים כלכליים ומשפטיים

10. החשיבות ההולכת ועולה של המגזר החקלאי כענף כלכלי מרכזי המשפיע על המאזן הממשלתי, על מדיניות הסחר הבינלאומי ועל מערכת קשרי החוץ של המדינות.³⁸

11. החשיבות המיוחסת למשקי הבית המשפחתיים והצורך בהגנה עליהם לאור השנויים המבניים אותם חווה הענף, הופעתה של חקלאות תאגידית והמעבר לגידול בהיקפים גדולים.³⁹

המסקנה המצרפית העולה מניתוח הסיבות אשר פורטו מעלה הינה שענף החקלאות הוא ענף יצרני ייחודי - חיוני לקיום האנושי, לבריאותו ולרווחתו, בעל צביון ואופי שאין להם אח ורע, קשור קשר בלתי ניתן לניתוק למשאבי טבע לאומיים, שההשפעות המשפטיות העולות ממנו הינן קיומיות, בריאותיות, סביבתיות, צרכניות, כלכליות, מסחריות, אתיות, חברתיות ותרבותיות. בתורת שכזה, הרי שלפנינו ענף שהינו בעל השפעה מכרעת לא רק על העוסקים בתחום החקלאי אלא על כל אחד ואחד בחברה האנושית. הן ברמה הלאומית, הן ברמה הציבורית והן ברמת הפרט. למעשה, ספק אם יש עוד ענף יצרני כזה אשר השפעתו על חיינו היא כה משמעותית ורבת פנים.

3. הרקע להיווצרותו והתפתחותו של המשפט החקלאי בארה"ב

ראשיתם של דברים בשנות ה-80 עת חוותה ארה"ב משבר כלכלי גדול בענף החקלאות, אשר הביא לקריסתם של משקים וחוות חקלאיות רבות ולהיקף חובות עצום אותו לא יכלו החוואים לפרוע.⁴⁰ משבר זה הוביל לגל תביעות עצום נגד חקלאים והעלה את הצורך בעורכי דין ויועצים משפטיים בעלי מומחיות בנושאי חקלאות ומשפט. לכאורה, מדובר היה ביעוץ משפטי לחקלאים בקריסה כלכלית אולם התמונה המלאה היתה רחבה הרבה יותר ודרשה התעמקות והבנה בסוגיות חקלאיות ממש. הרצון לשמור על החקלאות כענף יציב ומשגשג והצורך ליתן פתרונות לבעיות הייחודיות שעלו, קיבל ביטוי במדיניות ממשלתית תומכת ובגל של חקיקה - מסחרית בעיקר - אשר סייעה לחקלאים, לבעלי העסקים המשיקים ולצרכנים, להיחלץ מן המשבר בדרכים שונות. ואולם בכך לא היה די. אופייה המיוחד של החקלאות ושל התוצרת החקלאית, התברר ככזה אשר האמצעים המשפטיים הרגילים אינם תמיד נכונים עבורו, ולפיכך דרש סביבה משפטית מתאימה אשר תאפשר לחקלאים לפעול באופן מיטבי לתועלת הציבור כולו. דבר זה קיבל ביטוי בחוקים מיוחדים שחוקקו עבור ענף זה, כמו גם בהחרגתו מן הדינים הרגילים שחלו על מגזרים יצרניים אחרים.⁴¹

³⁸ שם.

³⁹ Kershen, Introduction, שם, עמ' 482. על חשיבות השמירה וההגנה על המשק החקלאי המשפחתי ראו ורד דשא, חוק ההתיישבות החקלאית - היבטים עכשוויים ושיקולי מדיניות.

⁴⁰ על התהליך ראו: Neil D. Hamilton, The Role Of The Law In Shaping The Future Of American Agriculture, 38 **Drake Law Review** 573 (1989); Susan A. Schneider, Thoughts on Agricultural Law, לעיל ה"ש 15.

על המשבר הכלכלי בענף החקלאות בשנות ה-80 ראו באופן כללי Neil E. Harl, **The Farm Debt Crisis of the 1980s**, Iowa State University Press (1990).

⁴¹ ראו למשל: Grace Skogstad, Ideas, Paradigms and Institutions: Agricultural Exceptionalism in the European Union and the United States, **11 Governance** 463 (1998); Guadalupe T. Luna, An Infinite Distance? : Agricultural Exceptionalism and Agricultural Labor, **1 U. Pa. Journal of Labor & Employment Law**, 487 (1998); כן ראו: Schneider, Reconsideration of Agricultural Law, לעיל ה"ש 13; J.A. Ucher, **EC Agricultural Law**, לעיל ה"ש 2, עמ' 14.

בהתאם למדיניות זו, אימצה מערכת המשפט בארה"ב שורה של כלים ואמצעים חקיקתיים אשר מטרתם הראשונית היתה לאפשר לחקלאים לייצר תוצרת חקלאית בתנאים נוחים ככל האפשר. בהתאם, מאפשרת השיטה המשפטית לחקלאים קבלת אשראי ומימון לשם רכישת זכויות בקרקע, ולמימון תשומות חקלאיות; דיני העבודה כוללים הוראות מיוחדות לגבי עובדים שכירים המועסקים בחקלאות⁴²; החוק מעניק הגנה מיוחדת לחקלאים במקרים של פשיטות רגל⁴³; הפעילות החקלאית הוחרגה מחלק ניכר מן החוקים הנוגעים לאיכות הסביבה⁴⁴; ומתחולת דיני ההגבלים העסקיים⁴⁵. חוקים אחרים מעניקים הטבות ניכרות לחקלאות בדמות תמיכות ממשלתיות, משטר סובסידיות ורגולציה אינטנסיבית שאף היא נועדה לאפשר ייצור ושיווק בתנאים אופטימאליים, על מנת לנסות ולהתגבר על כשלי השוק אשר נוצרים בשל אופייה הייחודי של התוצרת⁴⁶.

במשך הזמן חלו שינויים משמעותיים בנוף של המשפט החקלאי. משבר החובות והבעיות הפיננסיות אשר ליוו אותו ואשר שימשו כעניין מרכזי בתחילת הדרך, פינו מקומם לשורה של נושאים חדשים אשר הלכה והתרחבה. נושאים פיננסיים, שימושי קרקע, שימור משקים חקלאיים, התערבות ממשלתית ורגולציה לתכנון וויסות השוק החקלאי – היו ועודם חלק מן הנושאים, ברם בהשפעתם כמו גם בהשפעת הקידמה ועליית המודעות לנושאים סביבתיים ובריאותיים, התעוררו שאלות נוספות וחדשות. במציאות של ימינו, מונחים על סדר היום נושאים אחרים: החל מבריאות המזון והתזונה, ביטחון המזון והיכולת להבטיח מזון מספק לכל אדם, דרך יציבות אקולוגית ונושאים סביבתיים אחרים, המשך בעידוד גידולים חדשים למטרות שונות דוגמת אנרגיה, רפואה וכו', וכלה בשימוש בחקלאות למטרות חברתיות ולאומיות שעל הפרק.

כך, מתוך הפרקטיקה וצרכי החיים, נוצרה מערכת יחסים סימביוטית שבה החוק מגיב לאותם גורמים שמאבחנים את החקלאות כמפעל יצרני וחברתי, פרי צרכי האוכלוסייה, חיי העם, ואופיו הייחודי של המוצר, כאשר החקלאות מצידה, מגיבה להוראות החוק ומתאימה אותו בהתאם

⁴² על פי אלה, הוחרגו העובדים השכירים אשר הועסקו בחקלאות מתחולת חוקי המגן. ההחרגה המשמעותית ביותר היא זו אשר מוציאה את הפועלים החקלאיים מתחולת הגדרת "עובד" ("employee"), עובדה אשר שוללת ממנו את ההגנה המוענקת בחוק יחסי העבודה 2006 Federal National Labor Relation Act 29 U.S.C. § 153(3); בנוסף, כל עובד המועסק בחקלאות איננו זכאי לתשלום שעות נוספות ע"פ ה- Fair Labor Standards Act 29 U.S.C. § 213(b)(12)(2006); בנוסף עדיין קיימת החרגה מוגבלת מהגנת שכר המינימום ע"פ Fair Labor Standards Act 29 U.S.C. § 213(a)(6)(2006) (בעבר הוחרגו הפועלים השכירים בחקלאות לחלוטין).

לעניין החרגת החקלאות מתחולת דיני העבודה ראו: Mark Linder, Farm Workers and the Fair Labor Standards Act (1987) Economic Research ; Racial Discrimination in the New Deal, 65 **Tex. L. Rev.** 1335 (1987) ; כן ראה U.S. Dept. of Agric. , Federal Laws and Regulations Affecting Agricultural Employers 3-6 (2000), ניתן לצפייה בכתובת <http://www.ers.usda.gov/publications/ah719/ah719b.pdf> . כן ראה Guadalupe T. Luna , לעיל ה"ש 32.

⁴³ הגנה מפני פירוק שלא מרצון לחקלאים מוענקת במסגרת ה- 11 U.S.C. § 303(a)(2006) ; וכן Chapter 12 לפקודת פשיטת הרגל המעניק אף הוא הגנה מיוחדת לחקלאים , ראה 11 U.S.C. § 109(f)(2006)

⁴⁴ Ruhl , לעיל ה"ש 29 .

⁴⁵ לסקירה בנושא זה ראו: Arie Reich, The Agricultural Exemption in the Antitrust Law, A Comparative Look ; at the Political Economy of Market Regulation, 42 **Texas International Law Journal**, 843 (2007), דשא , לעיל ה"ש 28. לחוק האמריקאי ראו - 7 U.S.C. § 291 (2006)

⁴⁶ העובדה שמדובר בתוצרת עונתית, בעלת חיי מדף קצרים ואופי מתכלה, והעובדה שמדובר בתהליך גידול ביולוגי המושפע מגורמים אובייקטיביים שונים ואשר איננו נתון לשליטה מלאה של המגדל, מובילה לתנודתיות רבה בהיצע של התוצרת וחוסר יכולת לשלוט ולווסת את כמות התוצרת המגיעה לשווקים. כתוצאה מכך, מוכרות תופעות של היצף ועודפי תוצרת גדולים בשווקים , או מן הצד השני תופעות של ביקוש יתר ותקופות של חוסר בתוצרת. ראו: דשא, לעיל ה"ש 28 עמ' 365-368

לאופייה ולצרכיה⁴⁷. ההשפעה ההדדית של המשפט על החקלאות ושל החקלאות על המשפט בארה"ב במהלך השנים, הם שהביאו בסופו של דבר ליצירת שדה משפטי ייחודי מתפתח והולך בו מוזגו כלל החוקים לכדי מערכת נורמטיבית שלמה אחת, אשר הוגדרה ברבות הימים כ"משפט חקלאי", ומוסדה החל מאמצע שנות ה-80 כתת-דיסציפלינה משפטית עצמאית.

מיסודו של ענף זה כשדה משפטי עצמאי בא לידי ביטוי בפעילות רחבת היקף גם במישור האקדמי - מחקרי. במקביל להתפתחות החקיקה, נוסד בארה"ב ארגון מקצועי למשפט חקלאי⁴⁸, אשר עיקר עיסוקו מיוחד ללימוד הבעיות והנושאים המשפטיים המורכבים אשר צפות ועולות בנושאים משפטיים הקשורים לחקלאות. ארגון זה איגד אנשים בעלי עניין בתחום זה ויצר פורום פתוח לדיון ולחינוך בסוגיות הספציפיות. הארגון נחשב לאחד הארגונים המשפטיים המקצועיים המוכרים והפעילים ביותר בארה"ב⁴⁹. העיסוק בנושאים אלה עורר מחקר וכתובה אקדמית רחבת היקף - ספרות וכתבי עת משפטיים המיוחדים לנושא של משפט חקלאות⁵⁰. בתי ספר למשפטים ומלומדים סייעו ביצירת הענף כדיסציפלינה ייחודית. כתיבה ראשונה בנושא משפט חקלאי בארה"ב קיימת כבר בשנת 1946⁵¹, ניצנים ראשונים ללימוד משפט חקלאי נראים כבר בשנות ה-40 בכמה מהאוניברסיטאות המובילות והחשובות בארה"ב⁵², העיסוק המחקרי בנושא זה התרחב והלך באופן תמידי, עד אשר הוכר בסופו של דבר כנושא בעל חשיבות ניכרת אשר מצדיק מיסוד תכנית לימודים אקדמית במסלול מיוחד אשר מתמקד בנושא זה. מסלולי לימוד לתארים מתקדמים במשפט חקלאי מצויים כיום באוניברסיטאות רבות בארה"ב ונחשבים לדבר שבשגרה⁵³.

ג. תפקידו וחשיבותו של החוק בעיצוב דמותה של החקלאות במציאות המשתנה

1. כללי

בפרק זה אנו מבקשים להראות כיצד החוק ומערכת המשפט, הם מבין הגורמים החשובים והמשפיעים ביותר על הצלחתה של החקלאות - על השינויים המתהווים בה, על אופייה בהווה ועל

⁴⁷ Hamilton & Luedeman, לעיל ה"ש 10

⁴⁸ בארה"ב קיימים שני ארגונים מקצועיים חשובים בתחום המשפט החקלאי: הארגון הלאומי למשפט חקלאי American Agricultural Law Association (AALA). זהו הארגון המקצועי של עורכי הדין העוסקים במשפט חקלאי, הוא הוקם בשנת 1980 ופועל מזה כ-33 שנה. כתובתו <http://aglaw-assn.org>. במסגרת פעילות הארגון אף הוקמה ועדה מיוחדת למשפט חקלאי בלשכת עורכי הדין, וכן מחלקה למשפט חקלאי במשרד התובע הכללי באיווה. כן ראה בעניין זה Hamilton, The Study of Agricultural Law, לעיל ה"ש 10, בעמ' 514-515; הארגון השני הוא ארגון ותיק יותר, נוסד בשנת 1954 והוא מכונה המרכז הלאומי למשפט חקלאי, The National Agricultural Law Center, והוא ממוקם באוניברסיטת ארקנסו, כתובתו: www.nationalaglawcenter.org.

⁴⁹ Donald A. Uchtman, American Agricultural Law Association, Past, Present and Future, 12 **Drake J. Agr. L.**, 1(2007). פרופ' Uchtman הוא פרופ' למשפט חקלאי באוניברסיטת אילינוי.

⁵⁰ ראו למשל Agricultural Law Journal of Drake University; San Joaquin Agricultural Law Review; Agricultural Law Update; Agricultural Law Journal; Agricultural Law Update שהינו הניולטר הרשמי של ה-AALA.

⁵¹ ראו H.W. Hannah, **Law On**; Harold W. Hannah, **Law and Agriculture**, **Va. L. Rev.** 781 (1946); R. Adams & W. Bedford, **Everyday Farm Laws** (1949); **The Farm**, (1949); Susan A. Schneider, A Reconsideration of Agricultural Law, ראה לעיל ה"ש 13, עמ' 941 והטקסט הנלווה לה"ש 42 שם.

⁵² ביניהם אוניברסיטת הארווארד, ייל, טקסס ואיווה, ראו Schneider, שם.

⁵³ מסלול לימודי תואר שני LLM ולתואר שלישי במשפט חקלאי קיים כיום באוניברסיטאות רבות בארה"ב. כבר ב-1980 היו בארה"ב 9 פקולטות למשפטים עם מסלולי לימוד ב"משפט חקלאי". ראה Neil D. Hamilton, The Importance of Agricultural Law in the Law School Curriculum, 2 **Agricultural Law Journal** 31 (1980); כן ראו: Hamilton, The Study of Agricultural Law in the United States, לעיל ה"ש 10.

דמותה העתידית, בהיותם יוצרים הזדמנויות באמצעות אקטיביזם משפטי, הן במקרים של ייצוג חקלאים כפרטים, והן כמעצבי מדיניות משפטית ברמה המקומית וברמה הלאומית.⁵⁴

על פני הדברים, ובטרם נערך דיון אקדמי מעמיק בנושא המשפט החקלאי, הנטייה הטבעית היא להתייחס אל מעמדה המיוחד של החקלאות כאל עניין שבמדיניות: לכאורה, הגנה על פעילות תקינה של השוק הפתוח, הבטחת מזון, בריאות המזון, הקלות כלכליות במקרה של משברים ואסונות – כל אלה הן פעולות פרי מדיניות המספקת מסגרת בה יכולה החקלאות לתפקד ולשגשג. אלא שמדיניות זו – ככל מדיניות אחרת, יש לומר – איננה מונעת בכוח עצמה, ועל מנת להוציאה לפועל, עליה לקבל ביטוי באמצעים משפטיים שונים – חוקים תקנות וכלים חקיקתיים אחרים אשר יעניקו צורה, תוכן, והגדרה ברורה ומתאימה למטרותיה של אותה מדיניות ממשלתית מוצהרת. החוק והמשפט הם הבסיס והרגלים עליהם מונחת המדיניות, ומטעם זה הם בעלי תפקיד מרכזי בעיצוב דמותה של החקלאות ותפקודה כמערכת ייצור המזון, החלטות הנוגעות לאופן הגידול, המזון שאנו צורכים ומבנה החקלאות – כולם מושפעים על ידי החוק. בין אם הנושא בא להגן על איכות ובריאות המזון, בין אם הוא בא לייצר הזדמנויות ואפשרויות לחקלאים וותיקים או לכאלה המבקשים לעסוק בחקלאות, בין אם הוא עוסק בשימור הקרקע הדרושה לייצור המזון; בין אם הוא עוסק בהיבטים חברתיים או סביבתיים, עקרונית וערכים, כולם באים לידי ביטוי בסופו של דבר באמצעות החוק. כוחו של החוק הוא בעצם היותו מסייע לחברה להשיג את המטרות אותן הציבה לעצמה. החברה פועלת ומופעלת באמצעות התהליך המשפטי שתחילתו בחוק והמשכו בבתי המשפט. בידיה של מערכת המשפט אם כן, הכוח והיכולת לקבוע כיצד יראה העתיד בכל אחד מן הנושאים הללו.

המדיניות המשפטית התומכת אשר אומצה בארה"ב בתחילת הדרך, היתה ללא ספק בעלת תפקיד מרכזי בשיקומה של החקלאות ובהעלאתה חזרה לפסים של פעילות יציבה. יחד עם זאת, בשני העשורים האחרונים לעומת זאת, חל שינוי משמעותי ביותר בהקשר זה. רמת ההגנות המוענקות לחקלאות לא נעלמה והיא קיימת גם כיום, אך תפיסת החקלאות במציאות העכשווית היא שונה ורחבה הרבה יותר ומגולמת בתוכה תפיסה כלכלית, בריאותית, חברתית, אקולוגית – סביבתית וציבורית.

2. מחקלאות ל"חקלאות חדשה"

בהיותה נוגעת בסוגיות מרכזיות הנוגעות להוויה האנושית מצויה החקלאות והפעילות החקלאית במרכז השיח הציבורי כמעט כבדרך קבע. הדילמה הניצבת בפני החקלאות בעולם בעשורים האחרונים הינה כיצד לספק מזון לאוכלוסיה ההולכת וגדלה, תוך פגיעה מזערית במשאבי הטבע המשמשים את החקלאות. התחרות על משאבי הקרקע והמים; היבטים בריאותיים והיבטים צרכניים הקשורים למערכת ייצור המזון – איכותו, מחירו, טעמו ובריאותו, "כאבי הגדילה" של המרחב הכפרי ואופייה של הסביבה הכפרית – כל אלה ועוד רבים אחרים הינם נושאים מורכבים שיש לגביהן דעות חברתיות שונות. פתרון של שאלות אלה ברמת המדיניות הממשלתית, המשפטית והכלכלית הינן בעלות השפעה ניכרת על החברה ולפיכך הן מזמנות לא פעם דיון ציבורי ער.

⁵⁴ Neil D. Hamilton, The Role of Law in Shaping the Future of American Agricultural ; לעיל ה"ש 40; Neil D. Hamilton, The Role of Law in Promoting Sustainable Agriculture: Reflections on Ten Years of Experience in the United States, 3 Drake J. Agric. L. 423 (1998); Neil D. Hamilton, Feeding the World's Future: Agrarian Justice and the Rule Of Law, לעיל ה"ש 5.

בראש מעייניו של החקלאי – דאגתו לפרנסתו כמובן, ואולם מאחר והחקלאות משפיעה על שורה של ערכים שלציבור העירוני עניין גדול בה - הופכים הצרכנים בעידן של ימינו לבעלי תפקיד משמעותי בעיצוב דמותה. בנוסף, התערבותם של הגורמים הציבוריים בכלכלת החקלאות הופכת אותה גם לנושא פוליטי הקשור לערכיה של החברה ולסדרי העדיפויות שלה.

שינויי העיתים, העלייה ברמת החיים, עליית המודעות להיבטים אקולוגיים ולנושא בריאות ואיכות המזון והתזונה, הובילה החל מאמצע שנות ה-80 לשינויים משמעותיים ביותר לגבי תפיסתן של המדינות המתקדמות את החקלאות ואת תפקידה בחברה. עבור מי שאינו בקי בנושא, נתפסת החקלאות לעיתים כענף נחות ולא מתקדם המזוהה עם פשטות וחוסר קידמה. כפי שנראה להלן, בפועל, במציאות העכשווית הדברים רחוקים מלהיות נכונים.

אחת הסוגיות שחשיבות הולכת ועולה בהקשר זה, עניינה במתן תשובה לשאלה **מהי חקלאות?** הגדרת המונח "חקלאות" מתבררת ככזו אשר עשויה לשנות את תפיסת הציבור ודעת הקהל לגבי חקלאות באופן משמעותי. במסגרת זו ניכרת בעשורים האחרונים מגמה לעבור מחקלאות ל"חקלאות חדשה"⁵⁵, ובהרחבת המושג חקלאות ל**חקלאות בת קיימא** (Sustainable Agriculture)⁵⁶. במקביל, עוברות המדינות המפותחות יותר ויותר לשימוש במונח "**חקלאות ומזון**" תוך קשירה וחיבור של שני המונחים הללו למושג אחד משותף. עוד ניכרת מגמה להרחיב את המונח חקלאות ל"**חקלאות ופיתוח הכפר**"⁵⁷, מגמה אשר קיבלה ביטוי גם במדינת ישראל⁵⁸. בעת האחרונה ממש אנו עדים לחיבור שלושת המרכיבים גם יחד למונח אחד כולל הנושא את השם: מזון, חקלאות ופיתוח בר קיימא⁵⁹.

פיתוח בר קיימא הוא פיתוח שנעשה בהווה ואשר מביא בחשבון את צרכי הדורות הבאים. חקלאות בת קיימא היא על כן, חקלאות העונה על מטרות הייצור העכשוויות מבלי להעמיד בסכנה את צרכי העתיד על ידי דלדול ופגיעה במשאבים סביבתיים⁶⁰.

⁵⁵ ראו: Neil D. Hamilton, Tending the Seeds : The Emergence of a New Agriculture in the United States, 1 : **Drake J. Agric. L.** 7 (1996) ; Neil D. Hamilton, Greening Our Garden: Public Policies to Support the New Agriculture, 2 **Drake J. Agric. L.** 357 (1997) ; Neil D. Hamilton, Farms, Food and the Future: Legal Issues and Fifteen Years of the "New Agriculture", **Journal of Environmental Law and Litigation** Vol. 26, 1 (2011)

⁵⁶ תחילת קידום העיקרון של חקלאות בת קיימא בארה"ב נעשה כבר באמצע שנות ה-80 ו כתיבה משפטית בנושא זה קיימת כבר משנת 1990 ראו: Hamilton, The Role of Law in Promoting Sustainable Agriculture, לעיל ה"ש 54 והאזכורים המופיעים שם בה"ש 3. על המונח "חקלאות בת קיימא" ותהליכי "קיימות" בייצור החקלאי ראו גם: Susan A. Schneider, Reconnecting Consumers and Producers: On the Path towards a Sustainable Food and Agricultural Policy, 14 **Drake J. Agric. L.** 75 (2009) ; וכן Schneider, לעיל ה"ש 13. כן ראו: Mary V. Gold, Sustainable Agriculture: Definitions and Terms (published 1999, revised 2007) זמין באתר הספרייה החקלאית הלאומית של ארה"ב <http://www.nal.usda.gov/afsic/pubs/terms/srb9902.shtml>.

⁵⁷ לעניין חקלאות בת קיימא בישראל ראו נועם זליגמן ואסתר לחמן, חקלאות בת קיימא בסביבה משתנה, נקודת ח"ן 2008, www.nekudat-hen.org.il ; וכן קדמון, מדיניות ממשלתית לשימור ופיתוח החקלאות והכפר בעולם המערבי, לעיל ה"ש 23.

⁵⁸ בשנת 1996 שינה משרד החקלאות הישראלי את שמו למשרד החקלאות ופיתוח הכפר. בהתאם שונתה מדיניות המשרד והחל משנת 2006 מופעלת בו תכנית לפיתוח הכפר www.moag.gov.il/agri/Files/madrich_pituach_kfar.pps

⁵⁹ Susan A. Schneider, **Food, Farming, and Sustainability : Reading in Agricultural Law** (2011). ביטוי לכך ניתן למצוא גם בחוקי ה-Farm Bill, לעיל ה"ש 7. כן ראה: Neil D. Hamilton, Feeding Our Green Future: Legal Responsibilities and Sustainable Agricultural Land Tenure, **Drake Journal of Agricultural Law**, Vol. 13 No. 2, 377(2008) ; וכן: Susan A. Schneider, A Reconsideration of Agricultural Law, לעיל ה"ש 13.

⁶⁰ משנות התשעים של המאה העשרים פעלו המדינות החברות בארגון ה-OECD ומדינות האיחוד האירופי לקידום של פיתוח בר-קיימא, לרבות בחקלאות. מדינת ישראל מחויבת לפיתוח בר-קיימא, על פי החלטת ממשלה מס' 246 מיום 14.5.2003. ראו מבקר המדינה, דו"ח שנתי 62 לשנת 2011 בנושא הגנת הסביבה והמרחב החקלאי, עמ' 524.

"חקלאות חדשה" היא אם כן מערכת של יצור מזון באיכות גבוהה, המבוססת על מדיניות סביבתית ועל תהליכי ייצור שאינם פוגעים במשאבי הטבע - הקרקע, המים האוויר והנוף, כמו גם שמירת המשאב האנושי - החקלאים, משפחותיהם והקהילות הכפריות, תוך שמירת המגוון הביולוגי ורווחת בעלי החיים הגדלים בחוות החקלאיות, ותוך מתן דגש על רמת ייצור נאותה, שימוש מינימאלי ברכיבים מלאכותיים, הדברת מזיקים ומחלות באמצעות מנגנונים פנימיים, וייצור תוך כדי תהליך שיקום תמידי של הנזקים הנגרמים מתהליכי העיבוד ואיסוף היבול⁶¹.

ההגדרות של "קיימות" (sustainability) ושל חקלאות בת קיימא, ורשימת הנושאים אשר עשויים להיכלל בגדרי הקונספט הרחב המכונה "חקלאות חדשה" הן כמעט אינסופיים. לעיתים כלול בהגדרה גם הצורך להבטיח את קיומם של שיטות חקלאות מסורתיות, נוף חקלאי ייחודי, אתרי מורשת או שימור סביבה כפרית נאותה. יש שמגדירים חקלאות בת קיימא כחקלאות אורגנית, ויש שיתנו את המשקל המירבי לערכים אחרים. ריבוי ההגדרות נובע מן האופי הרב מימדי והדינמי של הפעילות החקלאית ושל ההקשרים הסביבתיים והחברתיים הייחודיים לכל מקום ומקום⁶².

עם זאת העיקרון המנחה אשר בבסיס הדברים הוא אחד. זהו מודל חברתי כלכלי המבוסס על חזון שיתופי הוגן אשר מכיר בסביבה, במשאבי הטבע וביצורים המרכיבים אותה - לרבות האדם, כבסיס למערכת הכלכלית. חקלאות הינה בת קיימא כאשר היא קשובה לשיקולים סביבתיים, ברת קיום כלכלי, מוצדקת חברתית, ונכונה תרבותית, וכאשר היא מבוססת על גישה הוליסטית המאגדת את כל המרכיבים השותפים לה למערכת אחת שלמה.

מערכת זו, יוצרת לחקלאים, לקמעונאים, למשווקים, לצרכנים, ולמעבדי התוצרת, הזדמנויות וסיפוק מרמת המוצר, איכותו ובריאותו, היא מקיימת את האדם, המשאבים והקהילה, ומחנכת את הצרכנים באשר לדרך שבה הם עשויים להשפיע לא רק על בריאות ואיכות המזון שאנו צורכים אלא גם על טיבו, טבעו ואופיו של הגידול שמייצר אותו.

זוהי מערכת ייצור מזון שפועלת לבניה מחודשת והעמקת הקשר וההבנה בין כל הגורמים המעורבים, ואשר רואה את החקלאות רק כחלק אחד מתוך סך כל חלקיו של השלם, שבו כל המשתתפים - החל מן החקלאים דרך הקמעונאים ועד לצרכנים - נוטלים אחריות על חלקם בשמירה על איכות המזון המיוצר והמשווק, תוך שימור וקיום המשאבים בהם היא תלויה⁶³.

המזון הוא המוצר הבסיסי הנצרך ביותר בעולם, והחקלאות הינה בעלת השפעה גדולה ביותר על הסביבה הטבעית. האינטרסים וההעדפות של הצרכנים בתוצרת החקלאית הם על כן בעלי משקל גדול, ולפיכך טבעי שיקבלו מקום של כבוד בשולחן הדיונים. בעולם של ימינו, אין מקום לחקלאות אשר מבודדת את עצמה מן הצרכנים. החקלאים הם אמנם השחקנים הראשיים במערכת זו, תפקידם הוא לייצר את המזון ולפיכך יש לאפשר להם את התנאים הדרושים לשם כך: זמינות של קרקע מתאימה, של עבודה זולה, של הון, של מים באיכות טובה ושל שוק זמין, תוך שמירה על הרווחיות הכלכלית של עיסוקם. ואולם מנגד - הם מחויבים לייצור ושיווק מזון תוך נטילת אחריות על איכות המזון ועל בריאותו, על שמירת הסביבה, ועל טיוב ושימור הקרקע ופוריותה.

⁶¹ Mary V. Gold, לעיל ה"ש 56 ; וכן: Stephen R. Gliessman, "An Ecological Definition of Sustainable Agriculture," Principles of Agroecology and Sustainability (1998), ניתן לצפייה בכתובת http://www.agroecology.org/Principles_Def.html

⁶² זליגמן ולחמן, לעיל ה"ש 56 .

⁶³ Hamilton, Tending the Seeds , לעיל ה"ש 55.

ואולם לבד מן החקלאים ישנם גורמי מפתח נוספים במערכת זו. הצרכנים ממלאים תפקיד חשוב כמעט באופן שווה בעשיית השינוי במערכת המזון והחקלאות שלנו. זאת הן באמצעות העדפותיהם לעניין איכות, טעם ומחיר המוצר, והן באמצעות השפעתן של דעות ותפיסות חברתיות לגבי שיטת הגידול ודרך הייצור.

אחת הדוגמאות להשפעת תופעות חברתיות על החקלאות הינה השינויים בדפוסי צריכת המזון. מדהים לגלות למשל, כיצד הפכה החקלאות האורגנית שהייתה בעבר תנועה שולית ונקשרה עם תפיסה "היפית" - לזרם מרכזי (Mainstream) בעל כוח רב וקהל תומכים עצום בכל רחבי העולם⁶⁴ ולאחת מאבני היסוד של "תנועת מזון חדשה"⁶⁵. סיפוק הדרישה למזון אורגני גרר שינויים משמעותיים ביותר באופי הגידול, בשיטות הייצור החקלאיות ובשורה של היבטים נוספים, הפך לבעל השפעה ניכרת על החקלאות, ובהמשך למגזר משמעותי ביותר בתוך החקלאות ועבור החקלאים. מעורבות הצרכנים קיבלה ביטוי והד גדול גם בתקשורת ובספרות, הציבור מבקש כיום לממש את זכותו לדעת איזה מזון הוא אוכל, מה מקורו, כיצד הוא מיוצר ומה הוא כולל. המשך המגמה בגל ביקורת על אופן גידול בעלי החיים המשמשים למאכל, באיזה תנאים הם גדלים, רווחתם, השימוש בתרופות ובאנטיביוטיקה בתהליכי הגידול, השחיטה וכו'. במקביל – ניכרת עליה ומודעות רבה בנושא בריאות המזון, סימון המזון, בריאות בעלי החיים הגדלים בחוות החקלאיות ומצד שני שאלות אתיות הנוגעות לרווחת בעלי החיים. כל אלה הינן דוגמאות לתופעות חברתיות או נושאים אשר הועלו על סדר היום הציבורי ואשר יש להן השלכות ישירות לתהליכי ייצור המזון.

על מנת לספק את דרישות הצרכנים נדרשים החקלאים, לשנות את דפוסי הגידול או לחילופין להשתמש בשיטות גידול שעשויות כיום להיחשב כחדשניות, כך למשל תחת ייצור המוני בעלויות נמוכות במשקים גדולים, ניתן לראות מעבר לייצור מגוון בקנה מידה קטן לקבלת מוצרים איכותיים; לחילופין חלק מן המשקים יעדיפו להתמחות בייצור מוצר אחד כאשר המודל הוא גידולי נישה של מוצרים ייחודיים; ניכרת עליה בשיווק ישיר של התוצרת החקלאית באמצעות שווקי איכרים או טרנדים אחרים הן כאמצעי להעמקת הקשר בין החקלאי לצרכן וגם כאמצעי להשגת מזון טרי יותר⁶⁶. לחילופין נדרשים משקים חקלאיים גדולים להתמחות בתוצרת אורגנית או במוצרים הגדלים בתהליך ייצור בר-קיימא, מתוך הכרה בעובדה שגידול בשיטות כאלה מניב מוצרים איכותיים ברמה גבוהה, בעלי ערך שיווקי גדול יותר.

הצורך החיוני לאזן בין האינטרסים של צרכני התוצרת החקלאית לבין האינטרסים של אלה המייצרים אותה הוא ברור. ואולם מעבר לזכות הטבעית שיש לצרכנים להשפיע על טיבו של המזון, טמונה בתהליך זה משמעות ותועלת ברורה לכל הגורמים הנוגעים בדבר. הבנה רחבה יותר מצד הצרכנים, מקדמת בסופו של דבר הערכה גדולה יותר של הצרכנים לחקלאות, הן בטווח המיידי והן בטווח הרחוק וכפועל יוצא מכך גם מערכת מזון בטוחה וטובה יותר.

⁶⁴ Stephen Carpenter, A new Higher Calling in Agricultural Law, American Agricultural Law Association, 2012 Annual Agricultural Law Symposium, עמ' 3-4 ובמיוחד הטקסט הנלווה שם לה"ש 6-8. המאמר ניתן לצפייה באתר ה- AALA, לעיל ה"ש 48.

⁶⁵ Carpenter, לעיל ה"ש 64.
⁶⁶ Neil D. Hamilton, Food Democracy and the Future of American Values, 9 *Drake J. Agric. L.* 9 (2004); Susan A. Schneider, Reconnecting Consumers and Producers, לעיל ה"ש 55; Hamilton, Tending the Seeds, לעיל ה"ש 56.

בל נטעה, גם החקלאות במובנה הבסיסי כענף יצרני כלכלי, שונה לחלוטין בעידן המודרני, באשר רובה ככולה מבוססת על מחקר ופיתוח ביוטכנולוגי ואינה דומה כלל וכלל לחקלאות של ימים עברו. על מנת להמחיש את עוצמתה של הביוטכנולוגיה בחקלאות של ימינו נבהיר, רק לשם דוגמא, כי ביוטכנולוגיה מפתחת ויכולה לפתח סוגי גידולים חדשים, לשפר ולשנות טעמים של מוצרים קיימים, להאריך את חיי המדף שלהם, לפתח זנים עם הבשלה מואטת, עם צימוח מהיר, לשפר את העמידות לקור או לחום של הגידולים השונים, את העמידות למזיקים, לפיתוח זנים בעלי יכולת פוטוסינתזה משופרת, עמידות לקרקעות מליחות וכו'.⁶⁷

הביוטכנולוגיה יודעת לפתח ולייצר ירקות ופירות בצבעים חדשים, עם או בלי גרעינים, את צורתם, מרקמם ואת הערכים התזונתיים שלהם.

מבין הפיתוחים של השנים האחרונות יצינו גידולים שיאפשרו ייצור שמן "דל שומן", עגבניות עם רכיבים אנטי-סרטניים, דגנים עם רמה אופטימאלית של חומצות אמינו, מוצרים בעלי ערך קלורי מופחת לרבות סלק סוכר, תות שדה ותירס עם רמת סוכר גבוהה יותר לשיפור הטעם, כותנה צבעונית, כותנה בעלת רמה משופרת של סיבים, זן מיוחד של תירס המכיל אנזים בעל עמידות גבוהה לחום המיועד לייצור ביו-דלק (תירס-אתנול), זן מיוחד של אקליפטוס שמיועד לייצור ביו-דלק, תפוח עץ מהונדס באופן שימנע את השחרת התפוח לאחר פריסתו, שורה ארוכה של ירקות ופירות שהונדסו להאטת הבשלתם, קפה דל קופאין טבעי, אורז עם ריכוז ברזל גבוה, ואורז מועשר בויטמין A ועוד כהנה וכהנה מוצרים רבים אחרים.⁶⁸

משורת הדוגמאות הקטנה שהובאה לעיל ברור לכל כי מעבר לחקלאות המסורתית אשר התועלת המופקת ממנה ידועה לכולנו ואשר חשיבותה בוודאי לא פסה גם בעידן המודרני, החקלאות של ימינו הפכה זה מכבר לתעשייה המשלבת ידע מדעי רב והשקעות גדולות במחקר ובפיתוח, והיא מסוגלת לייצר ולספק שורה ארוכה של מוצרים חיוניים וחדשניים אשר תרומתם לחברה הינה ניכרת ביותר. לבד מן המזון מדובר גם על גידולים המשמשים ליצור ביו דלקים (בעיקר תירס וסויה), גידולים המשמשים לייצור תחליפי אנרגיה אחרים (גידולי ביומסה), מתקנים לייצור אנרגיה רוח ואנרגיה סולארית המוצבים במרחב הכפרי בשילוב עם הגידולים החקלאיים⁶⁹ וכד'.

זאת ועוד, הרחבת המושג חקלאות ל"חקלאות ופיתוח הכפר" טומנת בחובה משמעות רבה. בהיותה הענף הכלכלי המרכזי עליו מבוססת הכלכלה הכפרית, ולאור העובדה שהחקלאות משתנה ומתפתחת כל העת בהשפעת הקידמה ועליות המודעות לנושאי מזון, תזונה, בריאות, סביבה ונושאים נוספים המושפעים ממנה, קיימת מגמה עולמית להרחיב את הפעילות הכלכלית במרחב הכפרי בדרך של הרחבת המושג חקלאות גם לפעילות הנושקת לייצור החקלאי ולעיסוקים ושירותים נוספים לרבות

⁶⁷ Andrew J. Nicholas, Comment, As the Organic Food Industry Gets Its House in Order, The Time Has Come For National Standards for Genetically Modified Foods, **15 Loyola Consumer Law Review** 277, 280 (2003); E.C. York, Note, Global Foods, Local Tastes and Biotechnology: The New Legal Architecture of International Agricultural Trade, **7 Columbia Journal of European Law** 423, 429 (2001); Steven H. Yoshida, The Safety of Genetically Modified Soybeans: Evidence and Regulation, **55 Food & Drug Law Journal** 193 (2000); Michele M. Compton, Applying World Trade Organization Rules to the Labeling of Genetically Modified Foods, **15 Pace International Law Review** 359, 363 (2003)

⁶⁸ המדובר בזן של אורז זהוב המכונה Golden rice, אשר הועשר בתהליך ההנדסה הגנטית כך שיכיל בטא קרוטן שהינה מקור חשוב לויטמין A. המוצר פותח בשנת 2000 והוא נחשב למוצר הראשון שנעשה בו שינוי בהרכב התזונתי. לסקירה של הפיתוחים החדשים ראה דוח לקונגרס האמריקאי: Tadlock Cowan, *Agricultural Biotechnology: Background and Recent Issues*, Congressional Research Services (June 18, 2011).

⁶⁹ לדוגמה הצבת קולטי שמש לייצור אנרגיה סולארית על גבי גגות המבנים הקיימים בהם מגדלים בעלי חיים לצרכי מזון.

פעילות של עיבוד התוצרת ייצור מזון מן התוצרת הגדלה במשק⁷⁰, שיווק ועיבוד תוצרת חקלאית⁷¹, חקלאות תיירותית או תיירות חקלאית (Agritourism)⁷² וכל פעילות כלכלית אחרת העולה בקנה אחד עם אופיו של הכפר.

החשיבות הגדולה הטמונה בהרחבת המונח חקלאות נובעת קודם כל מן הצורך לשמור ולשמר את החקלאות המסורתית. הטעם כך מקורו במאפיינים המיוחדים של הענף אשר הופכים אותו ל. בין מאפיינים אלה ניתן לכלול בין היתר את מבנה הייצור האטומיסטי המבוסס על הרבה יצרנים קטנים ; תהליך ייצור ביולוגי (כלומר שאינו תעשייתי), שאינו מאפשר שליטה מלאה על כמויות הייצור ועל איכות המוצר; ייצור עונתי ובדרך כלל מוצרים מתכלים. מאפיינים אלה גורמים לתנודתיות רבה בהיצע ובמחירי התוצרת, אינם מאפשרים לעיתים התאמה מהירה של כמויות הייצור לשינויים בביקוש ומחלישים את כוח המיקוח של חקלאים מול קוני התוצרת.

יוצא אפוא שהמונח "חקלאות" הינו הלכה למעשה "עולם ומלואו" אשר נוגע ועוסק בקשת עצומה של נושאים. משום כך, במובחן מימים עברו, בהם שימשה מדיניות התמיכה להגנת החקלאות כיצרנית המזון, משמשת כיום תפיסה זו כאמצעי רב עוצמה, באמצעותו מוביל הממשל הפדראלי בארה"ב שורה ארוכה של יעדים ומטרות חשובות אותן ניתן לקדם באמצעות החקלאות⁷³. כך למשל לשם דוגמא, משמשת החקלאות כאמצעי להבטיח את ביטחון המזון של האוכלוסייה, בדרך של שימוש בעודפי תוצרת חקלאית לסיוע בבעיית העוני או העוני התזונתי. עודפי התוצרת החקלאית - אשר ככלל אין בהם שימוש והם מנותבים להשמדה על מנת למנוע עודף תוצרת בשוק - מחולקים במוסדות צדקה ובבתי חולים⁷⁴. עודפי התוצרת משמשים גם להזנת תלמידים במוסדות חינוך הן במסגרת מפעל ההזנה הממשלתי והן כאמצעי לחינוך לתזונה בריאה. בדומה, משמשת החקלאות כאמצעי המסייע לפתרון בעיית משבר האנרגיה, הדרך לעשות כן הינה באמצעות חקיקה המעודדת ייצור ביו דלקים ואנרגיות חלופיות⁷⁵; מערכת דינים ורגולציה

⁷⁰ לדוגמא: יקבים, שמנים, גבינות, מיצים וקונפיטורות, טופו וכד'.

⁷¹ ראו למשל אחד החוקים במדינת ג'ורג'יה (Ga Code Ann. § 41-1-7 (1997 & Supp. 2005), שם כלל המחוקק הגנה על עיבוד ואריזה של ביצים, ייצור מזון לעופות ובעלי חיים ומפעלים לייצור מזון ומוצרי יער. כן ראו אחד החוקים במדינת ארקנסו Ark. Code Ann. §§ 2-4-101- 2-4-108 המעניק הגנה לעיבוד גידולים חקלאיים ומוצרים מן החי; אחד החוקים של מדינת קליפורניה Cal. Civ. Code § 3482.5 המגן גם על שורה ארוכה של מוצרים מעובדים לרבות יצרני בירה ותהליכי הביקבוק, האריזה וההקפאה של תוצרת חקלאית.

⁷² חקלאות תיירותית או תיירות חקלאית הינה כל פעילות חקלאית, בין מסורתית ובין חדשה, אשר מייצרת אטרקציה תיירותית, למשל קטיף תוצרת, סיורים, ירידים ופסטיבלים, רכיבה על סוסים ופעילות פנאי חקלאית אחרת. חקיקה המעודדת תיירות חקלאית אומצה נכון למועד כתיבת חיבור זה – ב- 23 מדינות בארה"ב. לקט של חוקים אלה בחלוקה לפי מדינות ניתן לצפייה באתר המרכז האמריקאי הלאומי למשפט חקלאי <http://nationalaglawcenter.org/assets/agritourism/index.html> על פי המידע באתר זה, בחלק מן המדינות תלויים ועומדים חוקים נוספים בתהליכי אישור, אשר יצורפו לאחר אישורם. עוד יצויין כי כל 50 המדינות מעודדות פעילות פנאי ונופש בחוות ובמשקים החקלאיים. לקט של חוקים אלה ניתן לצפייה באתר <http://nationalaglawcenter.org/assets/recreationaluse/index.html> (שני האתרים נבדקו לאחרונה 6.13.06).

על הנושא של פיתוח הכפר ראו עוד בהמשך המאמר.

⁷³ הדבר נעשה באמצעות חוקי ה-Farm Bill, לעיל ה"ש 7.

⁷⁴ ראו למשל ה-Farm Bill של שנת 2008 הידוע גם בכינוי Food, Conservation and Energy Act of 2008. כן ראו: מרכז המחקר והמידע של הכנסת, "התמודדות עם עודפי תוצרת חקלאית – סקירה משווה" כתיבה - גלעד נתן, 11.5.2009

⁷⁵ הנושא של ייצור תחליפי אנרגיה קיבל בעשור האחרון עדיפות גדולה בחקיקה בארה"ב. במונח זה הכוונה בעיקר לייצור חומרי גלם לדלק ביולוגי (בעיקר תירס, סויה, בוטנים וקנולה); לגידולי ביומסה (Biomass) שהינם גידולים המשמשים ליצירת ביומסה שהינה סוג של אנרגיה מתחדשת מחומרים אורגניים חיים; או להקמת מתקנים לייצור אנרגיות מתחדשות דוגמת אנרגיה סולרית או אנרגית רוח. נושא זה קיבל דחיפה משמעותית במסגרת ה-Farm Bill של שנת 2008, לעיל ה"ש 74.

אינטנסיבית נועדה לשמירה על בריאות המזון⁷⁶, ובדרך זו על בריאות האוכלוסייה; חקיקה מתאימה מאפשרת להשתמש בחקלאות לקידום נושאים אקולוגיים ולשימור משאבי הטבע של המדינה – הקרקע, המים והאוויר - לצרכי הדורות הבאים, לסיוע בבעיית התעסוקה והאבטלה⁷⁷, לחיזוק הכלכלה הכפרית והקהילות הכפריות, ועוד כהנה וכהנה מטרות חשובות נוספות. פירוש הדבר שמעבר להיותה ענף יצרני-כלכלי-מסחרי לכל דבר, משמשת החקלאות כאמצעי עבור הממשל הפדראלי בארה"ב כלי להובלת מטרות לאומיות רבות.

השימוש בחקלאות למימוש מטרות לאומיות וחברתיות, ומן הצד השני המעורבות של החוק ביישומן של מטרות אלה, הוביל לכך שהחוק ומערכת המשפט הפכו בסופו של דבר, לאחד הגורמים החשובים והמשפיעים ביותר על הצלחתה של החקלאות בארה"ב - על השינויים המתהווים בה, על אופייה בהווה ועל דמותה העתידית.

3. המשפט החקלאי במציאות החברתית והסביבתית המשתנה.

הטמעת המונח "חקלאות בת-קיימא" נחשבת בארה"ב כאחת ההתפתחויות המשמעותיות והחשובות ביותר בחצי השני של המאה ה-20⁷⁸. ביסוסו של התהליך זכה לחיזוק משמעותי בשנת 1990 כאשר הוא קיבל ביטוי בחקיקה ראשית ברמה הפדראלית ובהמשך ברמת המדינות. בחקיקה הפדראלית הופיע המונח "חקלאות בת קיימא" לראשונה ב-1990 Farm Bill⁷⁹, שם הוא הוגדר באופן הבא:

**"[A]n integrated system of plant and animal production practices
having a site-specific application that will, over a long-term:
(A) satisfy human food and fiber needs ;
base (B) enhance environmental quality and the natural resources
upon which the agriculture economy depends;
(C) make the most efficient use of nonrenewable resources and
on-farm resources and integrate, where appropriate, natural
biological cycles and controls;
(D) sustain the economic viability of farm operations; and
(E) enhance the quality of life for farmers and society as a whole"**

הגדרות מתאימות הוטמעו גם בחקיקת המדינות⁸⁰.

מתן ביטוי חקיקתי ברמה הפדראלית יש בו כמובן משום הצהרת כוונות בעלת משקל גדול מאוד, אותה יש ליישם בהמשך, בדרך של יצירת הסביבה המשפטית הנכונה אשר תיתן ביטוי למדיניות זו. ל"משפט חקלאי" שמור תפקיד בעל חשיבות עליונה בתהליך המעבר מחקלאות ל"חקלאות חדשה" והוא נתפס כאותו ענף אשר מטרתו לשמור ולשמר את תפקידה של החקלאות בחברה, על ידי יצירת

⁷⁶ המונח המקובל הוא "בטיחות המזון" – "Food Safety", והוא מתייחס להבטחת הייצור, הטיפול, ההכנה, עיבוד ואחסון המזון בדרכים בטוחות ובריאותיות.

⁷⁷ ראו למשל ה- Farm Bill של שנת 2013 הידוע גם בכינוי Agriculture Reform, Food and Jobs Act of 2013

⁷⁸ Neil D. Hamilton, The Role of Law in Promoting Sustainable Agriculture, לעיל ה"ש 54, בעמ' 424.

⁷⁹ Food, Agricultural, Conservation and Trade Act of 1990; וכן 7 U.S.C. § 3101(17)(2000).

⁸⁰ ציטוט לדוגמא מן החוק של מדינת איוהו (1997) Iowa Code § 266.39(1). חוקים המקדמים את הרעיון של "חקלאות בת קיימא" קיימים במדינות נוספות.

מערכת יחסים משפטית ומסגרת חקיקתית ורגולטורית שמעודדת גם את הרווחה הכלכלית וגם את היציבות הפיסית של החקלאות, תוך סיפוק המחויבות הציבורית והחברתית המוטלת על החקלאות כיצרנית המזון של החברה האנושית⁸¹.

אנו חיים בעולם דינמי בו החקלאות, כמו גם עולם המשפט, חווים שינויים כמעט דרך קבע, לעיתים אף משמעותיים ביותר. חלק מן השינויים הם פרי תפיסות חברתיות משתנות, חלק אחר של שינויים הם תוצאה של התפתחות טכנולוגית, שינויים פוליטיים, שינויים סביבתיים, שינויי אקלים וכד'. כל שינוי כזה, מקבל בסופו של דבר בדרך כזו או אחרת ביטוי חקיקתי. מנקודת מבטה של החקלאות, עשויים נושאים אלה להיות בעלי השפעה ניכרת על התנהלות הענף. מדיניות מסירת קרקע חקלאית והשימוש בה, רגולציה ממשלתית בנושאים של בריאות המזון, פיקוח ואכיפה בנושאים סביבתיים, דעות חברתיות המשפיעות על אופי הצריכה, שינויים טכנולוגיים – כל אלה, מקום בו הם מקבלים ביטוי סטטוטורי, עשויים להוביל לשינויים משמעותיים ביותר כמעט בכל היבט אפשרי הנוגע לייצור החקלאי.

לדברים אלה יש חשיבות גדולה גם במישור של כל מדינה ומדינה וגם במישור הכלל עולמי. השפעת המשפט על החקלאות והפעילות החקלאית היא עצומה. המציאות מלמדת כי החקלאות הינה הפעילות הכלכלית עם ההשפעה הגדולה והמשמעותית ביותר על הסביבה הטבעית. החברה האנושית לעולם לא תוכל לקדם מטרות של הגנת הסביבה ופיתוח בר קיימא – בכללם רעב ועוני, מבלי להכיר במימדים ובאימפקט של החקלאות בכל העולם. בין אם הנושא הוא חיפוש אחר תשובות ופתרונות למשבר המזון העולמי, פגיעה בסביבה ובבתי הגידול הטבעיים בעקבות רעיית בקר, חיסול יערות גשם לטובת גידול שמן דקלים לביו דלקים, דלדול וארוזיה של הקרקע בעקבות חקלאות ברמה נמוכה, או שימוש במים יקרים מפז להשקיה; חקלאות ופעילות חקלאית הם גורמים קריטיים בפעילויות אלה⁸².

החוק, בדרכו האלגנטית ובשנינותו, הוא אמצעי בעל כוח רב, מבין החשובים ביותר של העולם המודרני, ולפיכך ניתן להשתמש בו ליצירת "טכנולוגיה משפטית" שתאפשר כל מטרה חברתית, סביבתית, כלכלית או ציבורית שהחברה מבקשת לקדם⁸³.

המשפט הוא אמצעי, והוא מבטא את הציפייה שזכויות האדם, יחסיו עם הסביבה, תפקידו של השלטון והשפעתם של כל אלה על חיינו - יתנהלו על פי מסגרת כללים וחוקים ידועה; הציפייה היא שחוקים אלה יתקבלו בהליך דמוקרטי, ויאכפו על ידי טריבונלים שיפוטיים או על ידי פקידי ציבור במסגרת תפקידם; שקיפותו של החוק כמו גם הלגיטימיות והכבוד לתהליך שבו הוא נבנה, מסייעת להבטיח שאנו כאזרחים נכבד ונציית לחוק ולהחלטות השיפוטיות; חיינו מעוצבים על ידי חוקים, ואנו מנהלים אותם בידיעה ומתוך ציפייה שפעולותינו ופעולתם של אחרים, כמו גם של השלטון, יתבססו על כללים משפטיים⁸⁴.

הכללים המשפטיים הם אם כן אמצעי לביצוע תהליכים חברתיים, ציבוריים וסביבתיים, ולהתפתחותם של תהליכים אלה.

⁸¹ Neil D. Hamilton, Feeding Our Future: Six Philosophical Issues Shaping Agricultural Law, 72 **Neb. L. Rev.** 210 (1993).

⁸² Neil D. Hamilton, Feeding the World's Future 82
⁸³ האמונה בתפקידו של המשפט כאחד האמצעים החשובים ביותר של העידן המודרני באה לידי ביטוי בפרויקט כלל עולמי המכונה The World Justice Project בכתובת: <http://www.worldjusticeproject.org/> אשר מטרתו העיקרית היא קידום שלטון החוק כבסיס לחברה פתוחה ומשוחררת המגנה על האדם ומבטיחה את רכושו.
⁸⁴ שם.

בקונטקסט של החקלאות, מעטים הם החקלאים, אשר אם יישאלו, יוכלו להצביע על השיטה המשפטית כגורם בעל תרומה לפרודוקטיביות של החקלאות, ואולם, אם יתבקשו אותם אנשים לציין את הדרכים הרבות בהם עיצב המשפט את חייהם, תמך במשק החקלאי שלהם, עיצב את המזון אותו אנו אוכלים ואת יציבותה של הסביבה, הרי שרשימת הנושאים תהיה ארוכה מכפי שניתן לתאר. חוסר הידיעה בדבר חלקו של המשפט בתהליך זה הינה מפתיעה במידה רבה, ואולם היא איננה בלתי ניתנת לתיקון. למעשה, היא מייצרת הזדמנות גדולה לחוקרים ומלומדים משפטיים המבינים את ה"משפט החקלאי", לסייע בהבנתו של שדה משפטי זה, בהיותו החוט המקשר המצוי בצומת של כמה מן התחומים המשפטיים החשובים ביותר לקיום האנושי.

מודעות הצרכנים, מעורבותם, והדרישה ההולכת וגוברת מצידם בהקשרים הן של בריאות המזון ושל איכות הסביבה גרמה באופן טבעי גם לשינויים בשדה המשפטי העוסק בדיני חקלאות ודיני מזון⁸⁵ ולאימוץ מערכת חקיקתית ומסגרת רגולטורית מתאימה. חוקים בנושא שימור קרקע חקלאית⁸⁶ הובילו את החקלאים לאמץ אמצעי שימור ושיטות עיבוד; האינטרס הציבורי שנובע מצריכת מזון בכלל ותוצרת חקלאית בפרט זימן צורך בחקיקה מיוחדת העוסקת באיכות המזון כרכיב מרכזי בתחום דיני החקלאות⁸⁷, לרבות חיקוקים הנוגעים לגידול, רישוי ותקני איכות בנושא מזון אורגני⁸⁸, לפיקוח ואכיפת שימוש בחומרי הדברה⁸⁹, וכנהנה וכנהנה דוגמאות נוספות אשר דרשו מן החקלאים לבחון שיטות גידול אלטרנטיביות ולא קונבנציונליות⁹⁰.

תהליך ההטמעה של חקלאות חדשה באמצעות החוק מניח אתגרים ומשימות משמעותיות בפני החקלאות, באשר היא זו אשר נושאת בנטל העיקרי לסיפוק המוצר הסופי בסטנדרטים הנדרשים. יוצא אפוא שעל כתפיה של החקלאות הונח משא כבד בדמות תקנות וחיקוקים חדשים הדורשים ממנה להתאים את עצמה למציאות הסביבתית והחברתית המשתנה. ברור עם זאת כי תהליך כזה איננו יכול להיות חד צדדי.

Neil D. Hamilton, A Changing Agricultural Law for a Changing Agriculture, **4 Drake J. Agric. L.** 41⁸⁵ (1999)

The Standard State Soil Conservation District Act of 1936, שהיווה בסיס לחקיקת State Laws בכל המדינות בארה"ב. הנושא קיבל דחיפה משמעותית ב- 1985 Farm Bill, והוא מופיע למן אותו מועד בכל Farm Bill ראה Food, Agriculture, Conservation and Trade Act of 1990; Food, Conservation and Energy Act of 2008. בנוסף קיימים כמה חוקים נוספים דוגמת: Soil and Water Conservation Act of 1977. על נושא שימור הקרקע כאחד האתגרים של המשפט החקלאי במאה ה-21 ראה Neil D. Hamilton, Emerging Issues of the 21st Century Agricultural Law and Rural Practice, **12 Drake J. Agric. L.** 79 עמ' 94-97 (2007).

Neil D. Hamilton, Food Democracy II: Revolution or Restoration?, **1 Journal of Food, Law & Policy** 13 (2005); ראה עוד:

Neil D. Hamilton, Moving Towards Food Democracy: Better Food, New Farmers, and the Myth of Feeding the World, **Drake J. Agric. L.** Vol. 16 No. 1 (2011)

החוק הראשי בעניין זה הוא החוק הפדראלי בנושא ייצור תוצרת אורגנית: Organic Food Production Act of 1990 אשר קובע את המסגרת הנורמטיבית בנושא רישוי, סטנדרטים, גידול, עיבוד, סימון וכו'. כן ראה 7 USC § 6518 (2000), לסקירה בנושא ראה Gordon B. Bones, State and Federal Organic Food Certification Laws: Coming of Age, 68 **North Dakota Law Review**, 405 (1992); Suzanne Vaupel, Advising Producers of Organic Crops, **2 Drake Journal of Agricultural Law**, 137 (1997);

7 USC Chapter 6, subchapter II Environmental pesticide control (§§ 135 to 135k to 136y) ; ראוי לציין עוד את הרפורמה בהקשר זה שקיבלה ביטוי בחוק לשמירה על איכות המזון, ה- Food Quality Protection Act of 1996. החוק עבר פה אחד על ידי הקונגרס האמריקאי בשנת 1996, אשר מסדיר את נושא השימוש בחומרי הדברה.

Christopher B. Connard, Sustaining Agriculture: An Examination of Current Legislation Promoting Sustainable Agriculture as an Alternative to Conventional Farming Practices, **13 Penn St. Envtl. L. Rev.** 125 (2004); כן ראה Donald T. Hornstein, The Road Also Taken: Lessons From Organic Agriculture For Market and Risk-Based Regulation, **Duke Law Journal**, Vol. 56, 1541 (2007).

הקונספט של "קיימות" הוא אידיאל אטרקטיבי אולם הוא יישאר ברמת האידיאל אלא אם כן הפרקטיקה והמדיניות יתורגמו לאמצעים חוקיים שיש בהן שוויון, הגינות ותועלת הדדית. חקלאים לא ישנו את שיטות הייצור רק כדי להגן על הסביבה, אלא אם יש להם את הידע והאינפורמציה באשר לדרך בה תפעל הפרקטיקה החדשה, והאפקט שיש לפרקטיקה זו על הפרודוקטיביות והרווחיות שלהם.

על מנת לאפשר לחקלאות למלא את התפקיד המוטל עליה, קיימת על כן חשיבות לאימוץ תפיסה משפטית מאוזנת שתכלול בתוכה דינים אשר כוללים הגנה על החקלאות ושמירה על יציבותה ועל רווחיותה.

שהרי, אם מדובר בחקלאי, אשר המפגש היחיד שלו עם החוק הוא כאשר המדינה או אינטרס אחר דורש את פינוי מן הקרקע החקלאית אותה הוא מחזיק; אם המשפט משמש לאסור על החקלאי מכירת תוצרת חקלאית במסווה של נימוקים היגייניים או בריאותיים, או אם החקלאי איננו יכול לשמור ולעשות שימוש בזרעים שמוצאם בשתילים שגודלו במשקו מנימוקים של זכויות קניין רוחני, כי אז החוק והמשפט עשויים להיתפס ככלי נשק או כאמצעים לניצולם של החקלאים. אם לעומת זאת החוק משמש להגנה על שוכרי קרקע חקלאית והבטחת זכותם לעבד את האדמה, אם החוק פועל להענקת זכויות להורשת המשק החקלאי, או אם הוא פועל ליצירת שוק הוגן, ומבטיח שהחקלאים יקבלו תשלום עבור התוצרת שהם מגדלים, כי אז, החוק משמש אמצעי לקידום ולהתפתחות החקלאות. המפתח להבנת תפקידו של המשפט הוא בהכרה כיצד תוכנו של החוק, כמו גם השליטה וההפעלה של המערכת המשפטית - קובעים את הערך המוגן אותו היא משרתת בנסיבות העניין הספציפי.

עיון מושכל בכתובה ובמחקרים האקדמיים בתחום המשפט החקלאי בניסיון לבחון כיצד החוק והמשפט באים לידי ביטוי בסביבה החקלאית, מגלה את קיומו של דפוס ומטרות משותפות המופיעות בכללים המשפטיים במקומות רבים בעולם⁹¹. מתברר כי החקלאות, והתרבות האגררית היא דומה בכל מקום, על אף שינויי האקלים, סוג הגידול, השפה או השיטה הפוליטית הנהוגה באותה מדינה. חקלאות הינה פעילות המבוססת על קרקע, במסגרתה מעבד האדם את האדמה, זורע, שותל, מגדל גידולים ורועה את עדריו בידיעה ובתקווה כי הקרקע, השמש והגשם, יביאו עם הזמן, לייצורם של מזון וסיבים. בין אם מדובר בדלי חלב המתמלא מידי יום, בתריסר ביצים הנאספים מידי לילה, או בדגן הנקצר מידי עונה, מבוססת החקלאות על השקעה עתידית ותקווה להצלחה. כדי לשגשג, צריך החקלאי קרקע, זרעים וטכנולוגיה להבטחת הייצור, מערכת כלכלית ופוליטית יציבה שיעניקו ביטחון בכך שהעבודה של היום תהפך לקציר של מחר, מסגרת כלכלית שתאפשר את מימון הגידול כמו גם השקעות במשק החקלאי, ורווח כלכלי לפרנסתו ולרווחת משפחתו וארצו. כאשר גורמים אלה קיימים, כי אז עשויה החברה לקצור את התועלת הגלומה בחקלאות, במונחים של שפע, בריאות, ונגישות למזון; באופן זה, עשויים העסקים לשגשג ומשאבי הטבע מנוצלים תוך שמירה והגנה עליהם לשימוש הדורות הבאים, ולהבטחת יציבות הקהילות, הסביבה והמדינה.

ד. משפט חקלאי בישראל

⁹¹ Hamilton, Feeding the World Future, לעיל ה"ש 5.

בחינת המצב המשפטי בישראל מגלה כי הנושאים והסוגיות המשפטיות אשר הובאו לעיל מעסיקים גם את מערכת המשפט בישראל. חלק גדול מן הנושאים אשר הובאו לעיל מוסדרים בחקיקה הישראלית וחלק מן הנושאים טרם קיבלו ביטוי בדין הישראלי. כך למשל הנושא של "קיימות בחקלאות" נמצא בתחילת דרכו בישראל וטרם ננקטו אמצעים חקיקתיים משמעותיים לקידומו, על אף שמדובר בנושא בעל חשיבות גדולה אשר זוכה להכרה ולחקיקה מעודדת בכל מדינות העולם המערבי⁹².

אחד ההבדלים הבולטים בין ישראל לארה"ב הינו מיעוט הכתיבה משפטית בנושאי משפט וחקלאות בישראל. דומה שלא נטעה אם נאמר כי הלכה למעשה – אין כתיבה משפטית ואין מחקר משפטי בנושא זה כלל. כתיבה לא מועטה קיימת אמנם בעניינים הנוגעים למקרקעין בהתיישבות החקלאית אולם היא נוגעת אך ורק בנושא טעון זה ולמרבה הצער מרבית המאמרים שפורסמו בכתבי העת המשפטיים מאופיינים בגישה חד צדדית בלתי אוהדת למגזר החקלאי.

עובדה זו מהווה מעין בבואה של אחת הבעיות הקשות אשר פוקדות את המגזר החקלאי בישראל. במובחן ממדינות אחרות בעולם, סובל ענף החקלאות בישראל מבעיה קשה של דימוי נמוך. בשל מרכזיותה וחשיבותה של החקלאות, ראו אומות העולם לאמץ, כל אחת בתחומה, חקיקה רחבה להגנת החקלאות. ואולם בניגוד למגמה העולמית, חל בישראל תהליך הפוך: תחת חיזוק ההגנה עליה כמקובל בעולם, חלה בעשורים האחרונים ירידה חדה במעמדה, דבר שבא לידי ביטוי בשינוי סדר העדיפויות הלאומי וצמצום ההגנה המוסדית עד כדי איום ממשי על עתידה. הפיחות במעמדה של ההתיישבות החקלאית והסיבות לו הוא נושא רחב המצריך חיבור עצמאי. לצורך הדיון דכאן נציין רק הוא נובע מריבוי העתירות המשפטיות והשיח המשפטי הער בנושאים הקשורים למקרקעין בהתיישבות החקלאית⁹³, ומשורה של תמורות חברתיות ומשפטיות אותם חווה ההתיישבות בעשורים האחרונים: הפיכתה של הקרקע למשאב נדל"ני והרצון לממש אותה לטובת הכנסה מהירה בראייה קצרת טווח, סוגיית הצדק החלוקתי, משבר המים, קליטתה של אוכלוסייה לא חקלאית בישובים החקלאיים וריבוי המחלוקות על צביון הישוב בין שתי קבוצות האוכלוסייה – כל אלה ועוד הובילו לפיחות גדול במעמדה של החקלאות עד כדי מצב מצער שהציבור – הן האזרחים, הן הקהילתי המשפטי, והן קובעי המדיניות – איננו מכיר במרכזיותו של הענף, בערכו ובחשיבותו כרכיב מרכזי עבור החברה. החקלאות נתפסת כגורם המחזיק שטחי קרקע נרחבים, לכאורה באופן שמיטיב עם החקלאים, מבלי להתייחס לעובדה שאין מדובר בחקלאים אלא בחקלאות, שהחקלאות הינה צורך קיומי עבור כל אזרחי המדינה, שהקרקע היא אמצעי ייצור שאין בלתו, ושהסבת הקרקע החקלאית לשימושים אחרים משמעה ירידה מיידית בכושר ייצור המזון – דבר שעלול לפגוע בסופו של דבר בחברה עצמה בשל מחסור במזון, ירידה באיכותו, עליה במחיריו, ירידה במגוון וכו'.

לתהליך זה יש להוסיף גם משבר כלכלי עמוק אותה חווה החקלאות בישראל למן אמצע שנות ה-70. המשבר הכספי, הירידה ברווחיות ענפי החקלאות, הקטנת התמיכות הממשלתיות והקיצוץ במכסות המים, הובילו להפסקת עיבוד הקרקעות ולצמצום משמעותי של מס' העוסקים בחקלאות כמקור

⁹² ראו למשל מדיניות מדינות האיחוד האירופי בנושא פיתוח בר קיימא, ה"ש 60 לעיל.
⁹³ תחילת התהליך בבג"ץ 6698/95 קעדאן נ' מינהל מקרקעי ישראל, פ"ד נד(1) 258, (2000) ובשורה ארוכה של עתירות שבאו בעקבותיו ועסקו בוועדות הקבלה בהתיישבות הכפרית; המשכו בבג"ץ 244/00 עמותת שיח חדש, למען השיח הדמוקרטי נ' שר התשתיות הלאומיות, פ"ד נו(6) 25 (2002) אשר עסק בשיעור הפיצוי אשר יינתן להוכרים החקלאיים בתמורה להשבת הקרקע למינהל; בעתירות הנוגעות להסדרת ועיגון זכויות החקלאים בקרקע (בג"ץ 1027/04 פורום הערים העצמאיות נ' מועצת מקרקעי ישראל, פורסם בנוב, 9.6.2011) אשר איחד 8 עתירות בעניין זה; ובשורה ארוכה של עתירות משפטיות בנושאים נקודתיים משיקים.

פרנסה ראשי, לנטייה לתור אחר מקורות תעסוקה חלופיים ולהתפתחות תעסוקות אלטרנטיביות. כל אלה הוסיפו באופן טבעי לפיחות בצביונם החקלאי של היישובים, להתמעטות ניכרת של מסי החקלאים הפעילים בישראל, לחוסר רצון ויכולת לבצע השקעות אשר יובילו לפיתוח ולשיפור המשקים החקלאיים הקיימים ולחוסר רצון של הדור הצעיר להשתלב במשק החקלאי המשפחתי ולמצב בו שטחים חקלאיים רבים אינם מעובדים.

השפע והמגוון הרחב המאפיין כיום את שווקי התוצרת החקלאית הוא גם במובנים רבים סממן לרמת חיים גבוהה ולאורח חיים בריאותי. פגיעה במגוון, משמעה פגיעה בערכים אלה באופן ישיר. אכן קיימת תמיד אפשרות של ייבוא תוצרת חקלאית, ואולם נוכח העובדה שמדובר בתוצרת טרייה בעלת אורך חיים קצר וחיי מדף מוגבלים, הרי שאפשרות זו איננה קיימת לגבי כל סוגי התוצרת, היא איננה בהכרח נכונה כלכלית ופוליטית, ומעבר לתלות שתיווצר לישראל ממקורות זרים, היא בוודאי תשפיע גם על איכות המזון, גם על טריותו, וגם על מחירו. העובדה שישראל איננה חווה עד כה את משבר המזון אשר נותן את אותותיו בעולם כולו, קשורה בין היתר ליכולתה לספק את מזונותיה באופן עצמאי לפחות ככל שהדבר נוגע לתוצרת טרייה⁹⁴. דעתנו היא כי המציאות הגיאופוליטית והאזורית בה מצויה ישראל מחייבת אותה לשמור על עצמאות גדולה ככל הניתן באספקת מזונותיה.

הלך הרוחות הנוכחי בישראל איננו נותן ביטוי למשמעויות אלה. תפקידה של החקלאות כיצרנית המזון עבור האוכלוסייה, וחשיבותה בהקשר זה ובהקשרים רבים אחרים – הן כלכליים והן חברתיים ותרבותיים, כמעט ואיננה מקבלת ביטוי בישראל. יוצא אפוא שענף החקלאות, שיש לגביו קונצנזוס כענף בעל חשיבות עליונה בכל מדינות העולם, הפך בישראל לענף שנוי במחלוקת. מן הדוגמאות אשר הובאו בפרק הקודם ניתן ללמוד הכיצד תופעות חברתיות עשויות להשפיע על הלך הרוחות ברמה הלאומית ולהוביל לשינוי דפוסי דעת הקהל עד כדי שינוי החקיקה וכיצד מסייע עולם המשפט בעיצוב תהליכים חברתיים ואינטרסים ציבוריים שונים. משום כך, דווקא בישראל, עשוי מיסודו של המשפט החקלאי בישראל להיות בעל משקל מכריע על דמותה של החקלאות ועל עתידה.

זאת ועוד: המצב המשפטי בישראל ככל שהדבר נוגע סוגיות משפטיות הקשורות לחקלאות מורכב לא פחות, אולי אף יותר ממקומות אחרים בעולם. קרקע ומים הינם שני גורמי הייצור הבסיסיים בלעדיהם אין חקלאות ואין ייצור מזון. החקלאות הישראלית סובלת מחוסר וממגבלות קשות בשני אלה. מעבר לשני אלה, מתמודדת החקלאות הישראלית עם שורה של בעיות נוספות כפי שיובא להלן. ואולם הקושי העיקרי הוא העדר תפיסה משפטית כוללת הן ברמת ההבנה העקרונית והן ברמת הנושאים שעל הפרק, דבר שמוביל להתמודדות מול חוקים פרטניים שנחקקים בידי הרשויות הרלוונטיות ללא מנגנונים וחקיקה מאזנת שמאפשרת לחקלאים להמשיך ולעסוק בייצור חקלאי באופן יעיל ואיכותי, אך גם כלכלי ורווחי.

כאמור לעיל, השפעתו הגדולה ביותר של המשפט החקלאי היא ביצירת תפיסת עולם רחבה ורב מימדית. במערכות המשפטיות המקובלות, וכך גם בישראל – נוהגות רשויות ציבוריות, כל אחת בתחומה, לחוקק חוקים, ובהמשך לאמץ מדיניות לאכיפתם. חוקים אלה מייצרים בסופו של דבר מנגנונים של רגולציה, בתחום הקרקע, בתחום המים, בנושאים סביבתיים וכו'. אלא שתפיסה זו היא בעייתית במידת מה. היא אכן מייצרת גבולות, ובכך היא משחררת את הרשויות מאחריות

⁹⁴ בכל הנוגע לגרעינים המהווים בסיס לכל מוצרי היסוד, נסמכת ישראל באופן מוחלט על ייבוא.

וממאבק, אבל במובנים רבים, היא גם מרחיקה אותנו כחברה מן התוצאות הנכונות לטווח הרחוק, ולכן בסופו של דבר היא איננה משרתת את האינטרס הציבורי הרחב, שבמקרה זה הוא שימור ושמירה על החקלאות. בראייה מערכתית רחבה, נקודת המוצא צריכה לדעתנו להיות, כי אין זה נכון לאכוף חקיקה ייעודית כשלעצמה, אלא כחלק משיטה הכוללת במקביל גם יצירת תמריצים להתנהלות אליה אנו שואפים להגיע. כך למשל בנושא דנו, אין זה נכון לאכוף חוקים סביבתיים מבלי לעודד שיטות ייצור חלופיות והסבה לחקלאות ידידותית לסביבה; באופן דומה לא יהיה זה נכון לאכוף חוקים בנושא צריכת מים ללא אימוץ מנגנון שמאפשר מכסות מים סבירות במחיר שמאפשר יצור חקלאי רווחי, במיוחד לאור העובדה שחלק ניכר מן הייצור החקלאי מתבסס כיום על "מים ממוחזרים"⁹⁵. חקיקה חד צדדית תוביל לפגיעה בחקלאות – ולכך ששכרה של החברה הישראלית יצא בסופו של דבר בהפסדה.

משום כך, קיימת חשיבות גדולה ליתן במה בכתבי עת משפטיים לכתיבה משפטית מאזנת אשר מציגה את התועלות הרבות והערכים המוספים של החקלאות ושל ההתיישבות החקלאית. יש לזכור כי ההתיישבות החקלאית מילאה תפקיד מרכזי בהקמת הארץ ובעיצוב דמותה. חלוף העיתים החליש אמנם את האתוס החלוצי אשר אפיין אותה אולם המטרות אשר עמדו ביסודה עדיין קיימים גם כיום. ההתיישבות החקלאית הקיימת הינה רובה ככולה פרי תכנון ממלכתי, הקמת הישובים, גודלם, מיקומם ופריסתם הגיאוגרפית נקבע על ידי המדינה והוא נועד שורה ארוכה של מטרות לאומיות, בכללם אחיזה בקרקע למטרות ביטחוניות-לאומיות, פיתוח החקלאות כמערכת ייצור המזון, פריסת אוכלוסיה ופיזור אוכלוסין, ישוב אזורי ספר, שמירה על הקרקע ועל השטחים הפתוחים, שמירה על ערכי טבע ונוף ושורה של מטרות לאומיות נוספות⁹⁶. מטרות אלה – חשיבותן לא פסה גם כיום. זאת ועוד, ההתיישבות החקלאית בישראל מאופיינת בכמה דפוסי התיישבות ייחודיים אשר אין להם אח ורע בעולם – הלא הם הקיבוץ והמושב. ברבות הימים, נחלשו אמנם מעט המסגרות השיתופיות והיישובים עברו תמורות משמעותיות בדמותן, יחד עם זאת, מערכת היחסים ההדוקה, העזרה ההדדית והקשר המיוחד בין חברי האגודה החקלאית, הנובע מן השותפות לדרך, לא נעלם. זאת ועוד: חלוף העיתים לא ביטל גם לחלוטין את עקרונות השוויון והשיתוף בישובים החקלאיים והוא קיים הלכה למעשה גם כיום.

הישובים החקלאים הינם חלק בלתי נפרד מן המורשת והצביון הכפרי הישראלי, אלו הם יישובים שאינם רק מקום מגורים אלא מסגרת חיים ייחודית, שנועדה לשרת שורה של מטרות לאומיות והם ללא ספק יצירה ישראלית מקורית אשר למדינה אינטרס לקיים ולקדם גם כיום⁹⁷. השיח המשפטי הטעון בנושא מקרקעין בהתיישבות החקלאית פגע קשות בדימוי של ההתיישבות אך הוא פגע בעיקר במעמדה של החקלאות.

חשיבות מיסוד הנושא בישראל מעבר לקיומה של חקיקה מתאימה, הוא באיגוד הנושאים תחת "מטריה" אחת כמערכת אחת שלמה, שראשיתה בקידום ועידוד החקלאות כענף יצרני בעל אופי

⁹⁵ ישראל הינה אחת המדינות המובילות בעולם בתחום זה, הטכנולוגיות אשר פותחו בישראל הן מושא ומודל לחיקוי במדינות רבות בעולם. ראה מאמרו של פרופ' יורם קפולניק, הקורבנות האמיתיים של משבר המזון, **יבול שיא** 33 יוני 2012. פרופ' קפולניק הינו חוקר במינהל המחקר החקלאי במכון וולקני.

⁹⁶ מבקר המדינה, דו"ח שנתי 54ב לשנת 2003 ולחשבונית שנת הכספים 2002. ראו הפרק בנושא פיתוח המרחב הכפרי עמ' 632 ואילך.

⁹⁷ פס' 20 לפסק דינו של כב' השופט ברק (כתוארו אז) בבג"צ 753/87 **בורשטיין ישראל נ' שר הפנים**, פ"ד מב(4)462.

ייחודי וחשיבות לאומית, בדיוק כפי שהוא נתפס במרבית המדינות בעולם; המשכה באיגוד של כל החיקוקים הקיימים למערכת הוליסטית אחת והתאמתם האחד לשני באופן שניתן יהיה ליישב אותם האחד עם משנהו ולמסד את שניהם יחד לדיסציפלינה אחת שלמה; וסיומה בעיון אקדמי שוטף אחר הסדרים משפטיים שיינתנו מענה לסוגיות המשפטיות העולות מעת לעת.

העובדה שבארה"ב ובמדינות אחרות בעולם ייחדו לענף החקלאות שדה משפטי עצמאי איננה מקרית. מעבר למרכזיותו של ענף החקלאות ולהיותו חיוני לקיומו, התובנה המשמעותית ביותר שעולה מן הפרקטיקה המשפטית במדינות בהם מוסד המשפט החקלאי כענף בפני עצמו, הינה ההכרה בעובדה שהמשפט החקלאי הוא החוט המקשר המצוי בצומת של כמה מן התחומים המשפטיים החשובים ביותר לקיום האנושי, והוא הגורם המאפשר את חיבור כל התחומים למערכת משפטית אחת, באופן שמייצר שיח קבוע בין כלל האינטרסים הרלוונטיים, בפרספקטיבה רחבה, בדרך לפתרונות כוללים.

הדבר המשמעותי ביותר שיצר המשפט החקלאי הוא שינוי בדפוסי החשיבה ואימוץ דפוס של ראייה והסדרה רב-מימדית. רשימת הקהילות המושפעות על ידי החקלאות בכלל וחקלאות בת קיימא בפרט, הינה כמעט בלתי מוגבלת. המשפט החקלאי הוא "סל" גדול אשר יש בו עניין כמעט עבור כל אחד בחברה האנושית. מטעם זה קבוצות רבות וגופים רבים – בין פרטיים ובין ציבוריים – הם בעלי עניין בהשפעה על המדיניות החקלאית. החל מן הצרכנים ועד החקלאים כמובן, דרך המגזר העסקי – ספקי התשומות, סוחרים ומשווקים, מטפחים, חברות הנדסה וביו טכנולוגיה, בעלי הקרקע, בעלי זכויות המתגוררים בשכונות, ארגוני זכויות אדם, זכויות סביבתיות וזכויות בעלי חיים, רשויות התכנון ורשויות מקומיות, הסקטור המחקרי והאקדמי ועוד רבים אחרים.

כל אחד מאלה הינו שחקן מרכזי במערכת הכוללת, הוא יכול להיות בן-ברית או לחילופין חסם המשפיע על התהוות והתפתחות החקיקה בנושאים החקלאיים. עובדה זו מחדדת ומעצימה הן את הצורך בקידום תפיסה כוללת, המבוססת על הידע וההבנה המשפטית של כל קשת הנושאים הייחודית למגזר זה, ללא קשר לבעיה הספציפית המונחת על שולחן הדיונים באותה עת. בין אם מדובר בבעיה משפטית נקודתית המונחת לבחינה של בית המשפט, בין אם מדובר בהנחיות מינהליות של רשויות ציבוריות, ובין אם מדובר בחקיקה המבקשת להסדיר בעיה חברתית, ציבורית או סביבתית מסוימת – קבלת החלטות משפטיות ללא ראייה כוללת עשויה להיות בסופו של דבר להיות אבן נגף וחרב פיפיות לאינטרסים של החברה עצמה.

נימוק זה מקבל משנה חשיבות במקומותינו ולפיכך לדעתנו זהו אחד הנימוקים החשובים המצדיקים את מיסוד דיסציפלינה משפטית ייחודית עבור שדה זה גם בישראל.

השאלה באיזה מקרים יש מקום להקים שדה משפטי ייחודי עבור מגזר מסוים הינה שאלה חשובה ומשמעותית אשר אין מאמר זה דן בה. יחד עם זה הניסיון שנצבר במשפט הזר ובמיוחד במשפט האמריקאי מלמד שאין מדובר במגזר יצרני מן השורה: אופייה הייחודי של התוצרת; חשיבותו של הענף והשפעתו הרחבה על חיינו; קשת הנושאים העצומה, היקף הענפים המשפטיים המשיקים אשר מושפעים מן החקלאות; הדינים המיוחדים אשר השתכללו ופותחו עם השנים בתחום החקלאות – כל אלה מזמנים צורך בידע משפטי ספציפי לעורכי דין העוסקים במגזר החקלאי – ללא קשר ללקוח אותו הם מייצגים. עניין זה כשלעצמו עשוי להצדיק, לפחות ברמה המעשית – מיסוד של לימוד, חקר, ארגון, ופרקטיקה משפטית ייחודית עבור החקלאות שחשיבותם הן בהתמודדות היומיומית עם בעיות

משפטיות שוטפות, והן לצורך פיתוח הפתרונות והכלים המשפטיים המתאימים שיתנו מענה לשאלות המשפטיות ברמת המקרו.

חשיבותו של המשפט החקלאי – כאותו "חוט מקשר", הוא בהיותו מאפשר את חיבור כל התחומים המשפטיים הנוגעים בדבר באופן שמייצר "דו-שיח" קבוע בין כלל השחקנים, האינטרסים והערכים השונים, לתוך מסגרת משפטית שלמה וקוהרנטית המאפשרת את מימוש האינטרסים הציבוריים באופטימום האפשרי.

* * *

מן הדיון אשר הובא מעלה על תפקידו של החוק ועל יישומם של עקרונות משפטיים על החקלאות והמזון המיוצר באמצעותה, נגענו, מבלי לרדת לעומקם, בשורה ארוכה של נושאים משפטיים אשר אף מבלי לחקור אותם באופן יסודי, מלמדת על כך שמדובר בשדה משפטי רחב, שלא לומר עצום, בהיקפו. בתוך אלה ראינו את נושא הקרקע על כלל ההיבטים העולים ממנו, המים ומקורות המים, ההיבטים הסביבתיים הייחודיים, דיני המזון הכוללים את ביטחון המזון, בריאות המזון, הרכב, סימון ועוד, זכויות בעלי חיים ורווחת בעלי חיים; דיני תחרות מיוחדים; היבטים משפטיים הנוגעים לביוטכנולוגיה והנדסה גנטית ואשר ייחודם באופיו של המוצר החי ועוד.

אלה הם מן הסתם חלק מן הנושאים אשר מעסיקים ו/או אשר עשויים להעסיק את המשפט החקלאי בכל שיטת משפט בעולם.

מעבר לאלה, קיימת שורה ארוכה של סוגיות המשפטיות – חקלאיות הייחודיות למציאות הישראלית אשר מערכת המשפט במקומותינו, עוסקת בהם באופן תדיר. מבין אלה ניתן למנות סוגיות העולות ממשטר המקרקעין הייחודי של ישראל, הקצאת הקרקע במסגרת משטר הנחלות, הקיבוץ והמושב כדפוס התיישבות ייחודיים-מקוריים שאין דומה להם, דיני האגודות השיתופיות, מועצות הייצור והרגולציה הישראלית הייחודית, משבר המים והשפעתו על העיסוק החקלאי, הטריוונלים השיפוטיים הייחודיים למשפט הישראלי⁹⁸ - אלה ועוד - עשויים, כל אחד מהם, להיות נושא מרכזי בתחום המשפט החקלאי בישראל⁹⁹.

חיבור רשימת הנושאים המשותפים לכל המדינות המתקדמות, יחד עם שורת העניינים הייחודיים למשפט הישראלי נאספת למסה משפטית גדולה, מגוונת, מסועפת, ומורכבת מאוד אשר מעלה כמה תובנות:

ראשית - היא מדגישה את חשיבותו של המשפט החקלאי כאמצעי לפיתוח תפיסה משפטית כוללת באחד הנושאים המרכזיים של הקיום האנושי; שנית - היא חושפת את הגיוון הרב הקיים בחקלאות ואת הצורך לטפל בכל אחד מן הנושאים בה היא מעורבת; שלישית - היא מדגישה את הסוגיות הרבות העומדות לדיון המשפטי; רביעית - היא מחדדת את היות החקלאות ענף אשר זקוק לחקיקה דינמית כמותו; חמישית - היא מלמדת על הצורך באיזון האינטרסים של אלה הצורכים את התוצרת החקלאית לבין אלה המייצרים אותה; שישית - היא מדגימה בצורה ברורה את מערכת היחסים האינטגרלית הקיימת בין המשפט לחקלאות בישראל; ושביעית - היא מספקת גישה לאספקטים ייחודיים של המשפט ולדרך בה הם מיושמים על החקלאות.

⁹⁸ רשם האגודות השיתופיות, ועדת ההכרעה לעניין חוק ההתיישבות החקלאית (סייגים לשימוש בקרקע חקלאית ובמים) תשכ"ז-1967 ובית הדין למים.

⁹⁹ להרחבה בנושא זה ראו: ורד דשא, הטמעת המשפט החקלאי במסגרת החינוך המשפטי בישראל.

יתר על כן: המבנה הרגולטורי והשלטוני הישראלי מייצרת קושי וחוסר יכולת לקדם ולפתח את החקלאות, הכפר והמרחב הכפרי. לכאורה, המשרד הממשלתי הממונה על נושא החקלאות הינו משרד החקלאות ופיתוח הכפר. בפועל, במציאות הרגולטורית הנוכחית - אמצעי הייצור החיוניים - קרקע, מים, ועובדים, אינם תחת ידו של משרד החקלאות. לבד מאלה, מחייב ריבוי ההיבטים הנוגעים להתיישבות מעורבות של בין 15 ל-20 גורמים שונים - משרדי ממשלה, גופים ציבוריים ויחידות סמך שונות. חלק מן המשרדים מטפלים בנושא מכוח החוק, אחדים מסיבות פונקציונאליות ואחרים המטפלים בנושא בגלל אינטרסים כאלה ואחרים. עובדה זו יוצרת עירוב תחומין, בלבול ומחלוקות בין המשרדים אשר מגיעים לא פעם לכדי ניגודי אינטרסים בין המשרדים השונים. העדר קו ברור וקוהרנטי המייצג מדיניות אחידה של רשויות השלטון בנושא יוצר פתח לקונפליקטים ומוביל להתנהלות אשר הלכה למעשה לא רק שאיננה מאפשרת להגן על החקלאות או לקדם אותה, אלא אף חוסמת את פיתוחה ואת מימוש התועלות והערכים המוספים שלה.

דומה, שבמציאות הישראלית, מיסודו של המשפט החקלאי כאמצעי אשר עשוי להוות את אותו "חוט מקשר" - חשובה שבעתיים. אימוץ המשפט החקלאי והטמעתו במשפט הישראלי עשויה לעגן את מעמדה של החקלאות בישראל ולהשוות אותו למעמדה של החקלאות במדינות המפותחות, והיא עשויה להוות רכיב מרכזי בהפיכת החקלאות כאמצעי לקידום מטרות לאומיות וחברתיות, כמקובל בעולם.

החקלאות הישראלית הינה מן המתקדמות בעולם. הידע והניסיון שנצבר בתחום זה בישראל, יחד עם היזמות והקידמה המאפיינת את ישראל, ובתמיכה, הכוונה וחיזוק של מערכת המשפט, עשויים למצב אותה בשורה הראשונה בתחום זה בעולם.

פיתוח והתפתחות משפט חקלאי בישראל עשוי להיות מחולק לשלוש קטגוריות עיקריות: הראשונה מהווה המשך טבעי של הנושאים המשפטיים המעסיקים את מערכת המשפט במציאות הנוכחית. ללא ספק נכונו שינויים או חוקים חדשים בשדה זה, אולם התפתחויות ככל שתהיינה, נוגעות יותר לשדות הקיימים. הקטגוריה השנייה קשורה לנושאים חדשים, חלק מהם ניתן לצפות כבר כיום וחלקם האחר הם נושאים בלתי צפויים שעשויים לצוץ מעת לעת בשל אופיו הייחודי של המוצר, השפעתו והיותו מושפע מאינספור גורמים אובייקטיביים. הקטגוריה השלישית קשורה לתפיסה הרחבה יותר של המושג "משפט חקלאי" והכללה של נושאי המזון, נושאי פיתוח הכפר ונושאי ה"קיימות" אל תוכו. קטגוריה זו מזמנת ללא ספק אתגרים משפטיים משמעותיים. הצורך במערכת ייצור מזון טובה, הוא ברור מאליו, וככל שכך הדבר, ברור מאליו גם הצורך לשמור ולשמר את תפקידה של החקלאות בחברה כאותו ענף אשר אחראי לסיפוק המחויבות החברתית המוטלת עליו לייצור המזון. החוק והשימוש בכלים משפטיים עשוי למלא תפקיד מרכזי הן בעיצוב ובתכנון המדיניות, והן בקידומה ובישומה של מערכת זו.

ה. הערות סיום

החקלאות בישראל, כמו בכל העולם, מעורבת בנושאים קונטרוברסליים רבים. עובדה זו מובילה לפולמוס רחב, חקיקה, מגבלות ורגולציה אינטנסיבית. יחד עם זאת, החקלאות מציגה גם קשת גדולה של הזדמנויות והתפתחויות אשר מאירות את העתיד. הפיתוחים החדשים מאפשרים שיטות ביולוגיות חדשות לבקרת מזיקים שיחליפו את האמצעים הכימיים; הגיוון הרב המאפיין את הייצור החקלאי כיום והשימושים הרחבים של התוצרת החקלאית מייצרים הזדמנויות כלכליות רבות; קיים עניין עולה בייצור צמחים לביו דלקים, פיתוח חדש מאפשר יצור פלסטיק מתכלה מעמילן תירס, ומקורות חדשים לסיבים לתעשיית הנייר; צמחים רבים משמשים בתעשיית התרופות; בשנים האחרונות גילו מדענים עניין רב בחקר התכונות הכימיות והרפואיות של צמחים בחיפוש פתרונות ותרופות למחלות קשות דוגמת סרטן ואיידס. ועוד כהנה וכהנה דוגמאות רבות נוספות.

מאז ומתמיד שאף כל חקלאי לייצר צימוח של שני ענפים במקום שבו צמח קודם לכן ענף אחד. דומה שאלגוריה זו מאפיינת יותר מכל את המגזר החקלאי, גם ברמת הפרקטיקה וגם ברמה האידיאולוגית. השפע והגיוון הגדול המאפיין את התוצרת החקלאית כמו גם הרחבת השימושים לרמות שלא הכרנו בעבר, מלמדת על כך יותר מכל.

בחיבור זה ביקשנו להראות כיצד אפשר להשתמש בחוק כאמצעי לקידום ההתפתחויות, וליצירת הזדמנויות חדשות לחקלאים, לצרכנים, לכל הגורמים הקשורים האחרים, ולחברה בכללותה. המנגנונים המשפטיים אמנם פועלים לאט, יחד עם זאת כאשר הם נבחנים בפרספקטיבה ארוכת טווח – התהליך וההתקדמות שלנו לכיוון חברה מתקדמת, צודקת ודמוקרטית, הוא עקבי ואיתן. תהא אשר תהא דמותה של החקלאות, המערכת המשפטית תמלא ללא ספק תפקיד משמעותי ביותר בעיצובה ובהפיכת הזדמנויות אלה לאפשרויות.