

חיה ארז

אגף שימור סביבה וטבע – המחלקה המשפטית, החברה להגנת הטבע

ציטוט מומלץ

ארז ח. 2013. מניסיונם של אחרים: איך לצמצם את המתח בין חקלאות ושימור מגוון ביולוגי. אקולוגיה וסביבה 4(1).



הכשרת קרקע בחולות חלוצה לצורכי חקלאות | צילום: איתמר בן-דוד

מניסיונם של אחרים: איך לצמצם את המתח בין חקלאות ושימור מגוון ביולוגי

גיליון אביב 2013 / כרך 4(1) / חקלאות, קיימות וסביבה

3 בפברואר, 2013

החקלאות תלויה בשירותי

מערכת אקולוגיים חיוניים, והמגוון הביולוגי תלוי בתמיכה של השטחים הפתוחים החקלאיים. לצד התלות ההדדית קיים מתח מובנה בין שימור המגוון הביולוגי לבין הצורך בהתמרת שטחים טבעיים לשימוש חקלאי והשימוש בשיטות חקלאיות שאינן בנות-קיימא.

המתח הוביל מדינות כמו אוסטרליה ודרום אפריקה להגדיר את החקלאות כאיום עיקרי על המגוון הביולוגי ולפתח כלים להפחתת איום זה [4]. כך, לדוגמה, עצירת בירוא הצמחייה הטבעית לשימוש חקלאי קיבלה עדיפות ראשונה באסטרטגיה הלאומית לעצירת התדרדרות המגוון הביולוגי באוסטרליה שנקבעה לשנים 2001–2005.

שלושת הכלים המשפטיים המרכזיים הנקטים לצמצום המתח שהוזכר לעיל (על פי מחקר המתבצע בחברה להגנת הטבע) הם:

תסקירים סביבתיים אסטרטגיים [2] – זהו כלי עיקרי ליישום עקרון אמנת המגוון הביולוגי, שלפיו יש לשלב שיקולים של שימור המשאבים הביולוגיים בתהליך קבלת ההחלטות הלאומי. החובה לבצע תסקירים אסטרטגיים, גם במגזר החקלאי, חלה במדינות האיחוד האירופי (2001) וב-38 המדינות החתומות על פרוטוקול קייב בנושא ביצוע תסקירים סביבתיים אסטרטגיים (בתוקף מיולי 2010).

יתרונן של התסקיר האסטרטגי הוא בזיהוי מוקדם של ההשפעות הסביבתיות הצפויות, כבר בשלב גיבוש החקיקה והמדיניות הציבורית. הזיהוי המוקדם מונע פגיעות סביבתיות וחוסך השקעת משאבים רבים בהפחתת נזקים בפרויקטים פרטניים ובתיקונם. דוגמה ליתרון כלכלי, שזוהה בתסקיר אסטרטגי במסגרת הליך חקיקת דיג באנגליה, הוא התרומה של הקמת רשת אזורי שימור ימיים לרווח פוטנציאלי בענף הדיג (יחס עלות-תועלת בין 1:7 ל-1:40).

ביצוע תסקיר אסטרטגי הוא תהליך שבראשיתו - בשלב גיבוש המדיניות - מכינות הרשויות הציבוריות תחזיות סביבתיות שנבחנו ומתעדכנות במהלך יישום המדיניות. הדגש בתהליך הוא על היוועצות ברשויות סביבתיות וציבור הרלוונטי. התהליך כולל קביעה של היקף הבדיקה ובחינה של ההשפעות הסביבתיות של כל החלופות הסבירות שהוגדרו. כך נבחנו, לדוגמה, **בתסקיר מדיניות חקלאית באיטליה**, שנערך בשנת 2007, השפעות על איכות אוויר ושינוי אקלים, אנרגיה, סחף קרקע, צריכת מים ואיכותם, מערכות אקולוגיות, מגוון ביולוגי, נוף ומורשת תרבותית.

בקה תכנונית על התמרת שטחים טבעיים לחקלאות – במדינות רבות פטורות פעילויות חקלאיות מהליכי תכנון. במספר מדינות נעשה ניסיון לצמצם את המתח האמור על-ידי החלת **חובה מפורשת לביצוע תסקיר השפעה על הסביבה**, כשמדובר בפעילויות חקלאיות בעלות השפעה סביבתית משמעותית ובפעילויות המשנות את אופי השטח. באנגליה חלה החובה על פעולות בירוא צמחייה וניקוז, וזאת מכוח תקנות ייעודיות, שהפרתן עשויה לשלול תמריצים שאושרו לחקלאי. בדרום אפריקה חלה החובה כתנאי לקבלת היתר מהרשויות הסביבתיות לביורא צמחייה משטח שיש בו מערכות אקולוגיות בסיכון. בשתי המדינות הללו חלה החובה הזו גם על שטחים חקלאיים שלא עובדו בתקופה של 10 או 15 שנים.

תמריצים כלכליים למניעת התמרת שטחים טבעיים לחקלאות ולעידוד אגרו-אקולוגיה – באוסטרליה ניתנים לחקלאים תמריצי מס משמעותיים, הכוללים הפחתת מס הכנסה והפחתת מס על רווחי הון. התמריצים ניתנים במסגרת הסכמי שימור באשר לשטחים בבעלותם או לשטחים מוכתרים העשירים ברכיבי מגוון ביולוגי [5]. בתמורה מתחייב החקלאי לא לעשות בשטח שימוש חקלאי, וההתחייבות נרשמת במרשם המקרקעין.

במדינות האיחוד האירופי נחתמים עם חקלאים הסכמים לטווח קצר המתנים קבלת מענקים בעמידה בסטנדרטים סביבתיים, כמו יצירת אזורי חיץ בשדות מעובדים וטיפוח צמחים עשירים באבקה ובצוף. **מענקים מוגדלים**, הכוללים פיצוי על אבדן הכנסה ועל הוצאות נדרשות, ניתנים באנגליה, לדוגמה, עבור קידום שימור אקולוגי באזורים בעלי ערך אקולוגי גבוה ובמסגרת הסכמים לטווח ארוך יותר של כ-10 שנים.

תשלום עבור שירותי מערכת אקולוגיים הוא תמריץ שנעשה נפוץ בשנים האחרונות [3]. משרד החקלאות בארה"ב מנהל תכנית וולונטרית שמתגמלת חקלאים על אספקת שירותי מערכת כמו שיפור איכות המים והאוויר ויצירת מקומות חיות לחיות בר, ביותר מ-1.4 מיליארד דולר בשנה. עריית ניו יורק, לדוגמה, ויתרה על הקמת מתקן טיהור מים לעיר ובחרה לתגמל חקלאים במעלה אגן ההיקוות על שיפור השימוש החקלאי בקרקע ועל שיקום המערכת הטבעית. החיסכון בעלויות אפשר לצמצם ב-90% את חשבונות המים של תושבי העיר. תשלום עבור שירותים, כמו הגנה על רכיבי המגוון הביולוגי, הקטנת פליטת גזי חממה והגנה על שירותים הידרולוגיים, עוגן בחוק בקוסטה ריקה ובארגנטינה.

משרד החקלאות בישראל הצהיר על כוונתו לצמצם את המתח בין חקלאות ושימור הסביבה [1]. לדעת החברה להגנת הטבע, מימוש כוונה זו צריך להביא לשינוי במדיניות המשרד בשלושת התחומים הבאים: (א) התייחסות ברורה להשפעות הסביבתיות במדיניות הקצאת הקרקעות לפיתוח חקלאי; (ב) יישום בקרה תכנונית גם על שימושים חקלאיים לפי מתווה שיש לגבשו; (ג) הרחבת הפעולות הסביבתיות שממומנות בעזרת החוק לעידוד השקעות הון בחקלאות, (התשמ"א-1980). הגדלת השקיפות בקבלת החלטות בנושאים אלה ודומיהם תסייע גם היא להפיג את המתח שנוצר בין הפעולה החקלאית לשימור הסביבה.

מקורות

1. משרד החקלאות ופיתוח הכפר. אסטרטגיה לפיתוח בר-קיימא במשרד החקלאות. 2010.
2. European Commission. 2009. Report from the Commission to the Council, the European Parliament, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions Brussels, 14.9.2009.
3. Greiber T (Ed). 2009. Payments for ecosystem services – Legal and institutional frameworks. Gland (Switzerland): IUCN.

4. Scherr SJ and McNeely JA. 2008. Biodiversity conservation and agricultural sustainability: Towards a new paradigm of 'ecoagriculture' landscapes. *Philosophical Transactions of the Royal Society B: Biological Sciences* **363**(1491): 477-494.
5. Stoianoff NP and Kelly AH. 2007. Conserving native vegetation on private land: Subsidizing sustainable use of biodiversity? In: Deketelaere K, Milne J, Kreiser L, and Ashiabor H (Eds). *Critical issues in environmental taxation*. UK: Oxford University Press.