



הדרך לביטחון אקולוגי לאומי

מניעת חדירה, הפצה והתבססות מינים פולשים בישראל





הדרך לביטחון אקולוגי לאומי

מניעת חדירה, הפצה והתבססות מינים פולשים בישראל



הצעה לרגולציה עדכנית בישראל
ניתוח משפטי והמלצות אופרטיביות

ספטמבר 2016

על המסמך:

מספר עבודות נערכו בשנים האחרונות בישראל בנושא המינים פולשים, ובכלל זה מסמכים שהוכנו במשרד להגנת הסביבה וברט"ג בנושא תיאור פלישות צומח, אפיון שלהן ודרכי הטיפול בהן. שתי עבודות מקיפות בנושא חקיקה ומדיניות נערכו האחת על ידי אלון רוטשילד ורועי פדרמן מהחברה להגנת הטבע².

עבודות אלו מצביעות על מציאות המוכרת לכל העוסקים במלאכה, בה הרגולציה בישראל בנושא זה רחוקה מלהתאים לצורך בהתמודדות עם חומרת התופעה והשלכותיה, ורחוקה מלהיות דומה לנורמות המקובלות במדינות מערביות לטיפול בתופעה.

מטרת מסמך זה אינה לייצר עוד עבודה מקיפה בנושא, אלא להתמקד בהצעה אופרטיבית לפעולה, שעיקרה הצעה למסגרת ניהולית וחקיקתית לטיפול מערכתי בנושא, ובכלל זה:

- גיבוש טיוטת הצעת חוק, על דברי ההסבר שלה.
- המלצות לתקינה, הנחיות פנימיות, החלטות ממשלה.

כתיבה: עו"ד איריס האן

היגוי: ד"ר יהושע שקדי, רשות הטבע והגנים.
אלון רוטשילד, החברה להגנת הטבע.

תמונת השער: דררות פולשות מגרשות נקר סורי (מין מקומי) מקינו | צילום: שרגא אלון.
עיצוב: מיטל מנחם, WE מיתוג ופרסום.

החברה להגנת הטבע (ע"ר), הארגון הסביבתי הגדול והוותיק בישראל, עמית בישראל של הארגונים הבין-לאומיים IUCN ו-Birdlife International. החברה להגנת הטבע פועלת בכלים חינוכיים, תכנוניים, ציבוריים, מחקרניים ומשפטיים לשמירה על המגוון הביולוגי של ישראל ועל נגישותו לציבור.

רשות הטבע והגנים (רטיג): רשות ממשלתית הפועלת למימוש המטרות של החוקים שמכוננים אותה: חוק גנים לאומיים, שמורות טבע ואתרי הנצחה וחוק הגנת חיית הבר. מטרות הרשות מתחלקות למחויבויות לשמור על הטבע ועל אתרי המורשת, לטפח אותם לרווחת הציבור ולחנכו בהתאם למטרות אלה. כגוף ציבורי מחזיקה הרשות בנאמנות, בשם הציבור, חלק מנכסי הכלל: שמורות טבע וגנים לאומיים. נכסים אלו אינם שייכים רק לדור הנוכחי והרשות מחויבת אליהם כאל פיקדון עליו יש להגן לטווח הארוך, גם בעבור הדורות הבאים.

כל הזכויות שמורות לחברה להגנת הטבע (ע"ר) ולרשות הטבע והגנים, ספטמבר 2016.
www.teva.org.il/polshim

1. מינים זרים פולשים בישראל: הערכת מצב וחלופות למדיניות ורגולציה, עו"ד רונית ג'וסטו חנני, מכון ירושלים לחקר ישראל ורשות הטבע והגנים, 2011.
2. מינים פולשים בישראל, תיאור הסיכונים והמלצות למדיניות מונעת, אלון רוטשילד ורועי פדרמן, החברה להגנת הטבע, 2012.

תוכן עניינים

05 תקציר מנהלים

08 סקירת מצב קיים - הסיכונים והפערים

- 09 1. מינים פולשים – סיכון לחברה, לכלכלה ולסביבה
- 10 2. גידול בהיקף התופעה
- 11 3. מחויבות ישראל במסגרות בינלאומיות והנורמות המעוגנות ברגולציה זרה
- 13 4. עקרונות מומלצים למדרג הטיפול והשקעת מאמצי הרגולציה
- 14 5. פערי החקיקה והיישום העיקריים הקיימים בישראל
- 16 5.א. פערי חקיקה בישראל – זרקור על הפעילות בתחום המכס
- 18 5.ב. פערי חקיקה – זרקור על מכירה של צמחי מים פולשים במשתלות
- 19 6. פסיקה רלוונטית
- 21 7. יעדי הרגולציה הנדרשת בתחום המינים הפולשים בישראל

22 מתווה רגולציה למניעת חדירה, הפצה והתבססות מינים פולשים בישראל

- 24 1. מאפיינים בסיסיים נדרשים להסדרי החקיקה
- 25 2. הצורך בחקיקה מסדירה מקיפה אחת
- 27 3. חלופות יישום למסגרת החקיקתית החדשה
- 28 4. רכיבים למבנה מינהלי מוצע
- 31 5. הצעות אופרטיביות מסכמות לקידום חקיקה בנושא מינים פולשים

33 נספחים

- 34 נספח א': עיקרי הנושאים המוסדרים ברגולציה זרה
- 41 נספח ב': סמכויות השירותים הווטרינריים ובריאות המקנה במשרד החקלאות
- 43 נספח ג': סמכויות משרד הבריאות בנוגע ליבוא מזון
- 44 נספח ד': פירוט לגבי צו יבוא חופשי התשע"ד 2014
- 45 נספח ה': סיכום פסקי הדין שנסקרו
- 52 נספח ו': מיפוי נקודות כניסה לישראל
- 53 נספח ז': רשימת פגישות והתייעצויות שהתקיימו לאורך התהליך

54 המינים הפולשים שמאיימים לחדור לישראל – סריקת אופקים

- 56 התולעת השטוחה מגינאה החדשה
- 57 חלזון הבוץ הניו-זילנדי
- 58 טרמיט-העל הפורמוסי
- 59 נובר הדקל
- 60 נמטודת החרציות
- 61 עשב התנין
- 62 ציצת עשב משוננת
- 63 הנמלה הצהובה המשוגעת

08

22

33

54

תקציר מנהלים

רקע

מינים זרים פולשים הם אורגניזמים (בעלי חיים, צמחים, פטריות, חיידקים או חד תאיים אחרים) שחרגו מתחום תפוצתם הטבעי בעקבות פעילות מכוונת או לא מכוונת של האדם, מתרבים בטבע או בסביבת האדם, ומשפיעים על תפקוד המערכת האקולוגית. מינים זרים פולשים נחשבים כאיום השני בחשיבותו על המגוון הביולוגי, ומהווים גורם מרכזי בהכחדתם של 54% ממיני בעלי החיים שבסיכון בעולם. תופעת המינים הפולשים אינה רק עניין סביבתי, אלא מהווה סיכון של ממש לתשתיות, לחקלאות, לתיירות, ולבריאות הציבור. אומדן הנזק הכלכלי ממינים פולשים נאמד ברמה העולמית ב 1.4 טריליון דולר בשנה. על אף שמדובר בתופעה ותיקה, היקפה גדל בשנים האחרונות בין היתר כתוצאה מהגלובליזציה ועליית היקף הסחר העולמי, גידול בתנועת התיירות ושינויי האקלים.

סדרי עדיפויות לטיפול

קו ההגנה הראשון כנגד תופעת המינים הפולשים היא מניעת כניסתם למדינה. בשלב זה הרגולציה הינה האפקטיבית ביותר מבחינת עלות-תועלת. משנכשלו מאמצי מניעת החדירה, הפעולה האפקטיבית הבאה הינה מניעת הפצה, וטיפול מוקדם המתבסס על איתור מוקדם ויכולת תגובה מהירה. שלב הממשק והקטנת ההשפעות בשטח הוא שלב של "קרב מאסף", בניסיון (שבדרך כלל הוא יקר ולא אפקטיבי) לצמצם את הנזק. כלומר, סדרי העדיפויות לטיפול: מניעת חדירה < ניטור וטיפול מוקדם < מניעת הפצה < ממשק והקטנת השפעות.

מחויבות ישראל לטיפול בנושא המינים הפולשים וסקירת נורמות ברגולציה הזרה

ישראל מחוייבת לטיפול בתופעת המינים הפולשים, בין היתר מכוח מחויבות לאמנות בינלאומיות, חתירה לעמידה בנורמות שקובע ארגון OECD, ועמידה בנורמות סחר בינלאומיות.

במסגרת העבודה נבחנה הדיקטיבה האירופית הייעודית לנושא, וכן החקיקה במספר מדינות מפותחות נוספות. במדינות שנבחנו, נמצא כי קיימת חקיקה מקיפה וכוללת המסדירה את המאבק במינים הפולשים, תוך מתן דגש על

מניעה. להלן דוגמאות למספר כלים מרכזיים שנמצאו בחקיקה שנסקרה:

- **רשימות:** רשימה "שחורה" של מינים אסורים ביבוא, ו/או רשימה "לבנה" של מינים מותרים. הרשימות מבוססות על הערכת סיכונים.
- **מניעת כניסה:** היא השלב העיקרי שבו הרגולציה הזרה ממקדת את המאמץ, באמצעות מנגנון של היתרים במטרה למנוע כניסה מכוונת, וכן ניתוח מעברים (Pathways) כבסיס למניעת כניסות לא מכוונת.
- **גילוי מוקדם וביעור מהיר ומיידי:** במקרה של חדירת מינים פולשים. במסגרת זו נכללת גם הסמכות לבצע פעולות חירום.
- **מניעת החזקה וסחר:** במינים המנויים ברשימה ה"שחורה".
- **איסור שחרור לטבע, וכן איסור על שתילה, נטיעה וזריעה של מינים זרים:** הוראות שנועדו למנוע התפשטות של מינים פולשים בתוך המדינה.
- **מחקר וניטור:** כמערכת תומכת המעניקה את הבסיס המקצועי להסדרים המעוגנים בחוק ובתקנות.
- **קוד התנהגות:** מסמך שתכליתו בעיקר הסברתי, ומתרגם את הוראות החוק לשפה ברורה למשתמשים השונים – בעלי משתלות, צרכנים, בעלי קרקעות, חקלאים ועוד. הקוד כולל הנחיות וכללי התנהגות למניעת כניסה ומניעת התפשטות מינים פולשים.
- מבחינה מינהלית, השיטה המועדפת על ידי האו"ם וגופים בינלאומיים נוספים, היא גישה מתקדמת של רגולציה ובה כל בקשה עוברת במסלול אחד בלבד, דרך "חלון" אחד, גם אם מגיש הבקשה נדרש לקבל את אישורם של כמה גופים ממשלתיים שונים. הגורם המתכלל אליו מוגשת הבקשה, מעביר אותה לכל מי שאישורו נדרש, כך המגיש הבקשה מתנהל מול גורם אחד בלבד.

חוסרים ברגולציה הקיימת בישראל

בחינה של הרגולציה הקיימת בישראל להתמודדות עם תופעת המינים הפולשים מעלה מספר פערים משמעותיים: התמקדות בהגנה על מנגנון הייצור החקלאי, ומיעוט (עד העדר סמכויות) לטיפול במינים פולשים המהווים סכנה מסיבות אחרות (בסקטורים כמו תשתיות, תיירות, בריאות, שמירת הטבע וכו'); רוב הגופים והסמכויות עוסקים בעיקר בביעור ובבקרה; חסר עד העדר של כלים להתמודדות עם פלישות בלתי

- ה. מתן מענה אפקטיבי לסיכונים שבפלישות בלתי מכוונות.
 ו. חיזוק הכלים והסמכויות העוסקים במניעה ובשלב הפלישה הראשוניים: בראש ובראשונה סמכויות למניעת יבוא מכוון ובלתי מכוון, ולטיפול מידי באמצעות תגובה מהירה וביעור מידי.
 ז. מנגנון להטמעת ידע מדעי עדכני והתבססות על מידע מקצועי כבסיס לקבלת החלטות ופעולה.

עוד הוגדרו המאפיינים הנדרשים לרגולציה חדשה כאמור:

- א. תכלית החוק: על החקיקה המוצעת לכלול עיגון של תכלית רחבה ומבוססת שתקיף את מכלול הסיכונים הנגרמים על ידי מינים פולשים – איום על המגוון ביולוגי, סיכון לבריאות הציבור, פגיעה בחקלאות, בתיירות ובתשתיות.
 ב. יצירת יכולת תגובה מהירה לפעולה בשטח בתחומים: ניטור, אכיפה, פיקוח, ביעור.
 ג. גמישות ודינמיות: יכולת התאמה ועידכון של מסגרת התקנות, הצווים והרשימות בהתאם לידע המדעי הזמין וממצאי הניטור.
 ד. בסיס מדעי: יצירת מסגרת מדעית תומכת לקבלת החלטות.

מכוונות ("נוסעים סמויים"); אף אחת מן הקבוצות הטקסונומיות אינה זוכה לטיפול מלא ומערכתי; והעדרו של טיפול מערכתי, אפקטיבי ומתואם כתוצאה מפיצול סמכויות, כפילות סמכויות ולקונות רבות.

המלצות – חקיקה מערכתית למניעת חדירה התבססות והשפעות שליליות של מינים פולשים בישראל

על בסיס סקירת הרגולציה הזרה, ומיפוי המצב החקיקתי בישראל, הוגדרו יעדי הרגולציה הנדרשת בתחום המינים הפולשים בישראל:

- א. יצירת מסגרת חקיקתית אשר תאפשר טיפול מקיף וכוללני במינים פולשים, על מכלול הסיכונים שהם מהווים: לחקלאות, לבריאות הציבור, לתשתיות ולמגוון הביולוגי והמערכות האקולוגיות.
 ב. עיגון בחקיקה של מכלול המטרות לשמן יש להתמודד עם מינים פולשים: מניעת נזק לחקלאות, מניעת פגיעה במגוון הביולוגי, תשתיות וכלכלה ובריאות ציבור.
 ג. הגדרת חקיקה ברורה לטיפול במכלול הקבוצות הטקסונומיות.
 ד. יצירת מסגרת מינהלית אשר תבטיח תיאום וטיפול כוללני ואפקטיבי בנושא.

הצעות אופרטיביות לקידום חקיקה בנושא מינים פולשים

1. דרך המלך: חקיקה ראשית מתכללת

אין ספק, כי בראייה ארוכת טווח, ובכדי להתמודד בצורה מיטבית עם מכלול ההיבטים וההשלכות של תופעת המינים הפולשים, נדרשת חקיקה ראשית מקיפה אחת, אשר תסדיר את הנושאים הבאים:

מטרות ומסגרת רגולטיבית:

- הגדרת מטרות החוק, באופן שיבאר את האינטרס הציבורי שבמניעת תופעת הפלישות הביולוגיות, ויתן את הגב החקיקתי והציבורי הדרוש לפעולות הנגזרות מאינטרס זה.
- הגדרת המשרד/ים הממשלתי/ים והשר/ים הרלוונטי/ים והגדרת הסמכויות המוענקות להם בתחום הפיקוח, העונשין וכיו"ב, לצורך פעולות מניעה, ביעור, ומניעת הפצה והתבססות.
- הקמת מסגרת מדעית מיעצת ליישום החוק ולעידכון התקנות שמכוחו.
- עיגון סמכות לתקן תקנות ולגבות אגרות.

הסדרים למניעת כניסה לישראל (מכוונת ולא מכוונת):

- רשימות "לבנות" ו"שחורות", וכן רשימות של מינים שניתן לייבא למטרות מוגבלות ו'או בתנאים.

- מנגנון רישוי יבוא, היתרים.
- יצירת מנגנון יישום ואכיפה בנקודות הכניסה לישראל.

ניטור ותגובה מיידית למקרה של חדירת מינים פולשים:

- הקמת גוף (או הרחבת סמכויות לגופים קיימים) בעל סמכויות לבצע פעולות חירום, ובכלל זה סמכויות תפיסה, כניסה לחצרים וכיו"ב.
- הכנת תכניות פעולה לתרחישים של פלישה ביולוגית.
- קביעת החובה על בעלים ומחזיקים בקרקע לידע במקרה של הימצאות מינים פולשים.

ניהול, מניעת הפצה ומניעת התבססות:

- עיגון בחקיקה של איסור שחרור לטבע של מינים זרים.
- איסור סחר, אחזקה והעברה של מינים זרים שלא אושרו לסחר ולאחזקה.
- הסדרת נושאי החזקה ומכירה במסגרת רישוי עסק לעסקים בעלי פוטנציאל הפצה של מינים פולשים.
- סמכויות רט"ג לבצע פעולות ביעור.

2. צעדי ביניים לביצוע מידי, עד לגיבוש חקיקה ראשית

לטווח הקצר, ועד לקידומה של חקיקה ראשית כאמור, מוצע לבצע את הצעדים הבאים, המתבססים על החקיקה הקיימת, או הדורשים שינויים נקודתיים בחקיקה.

- לגביהם סיכון. בדרך זו ניתן לקבוע איסור יבוא לגבי מינים שמידת מסוכנותם ידועה ומוכחת.
- בדרך זו ניתן, ככל שיש לכך בסיס מנומק, לאסור יבוא של מינים לפי "רשימה שחורה" או להתנות את היבוא של טובין מסויימים (באופן כללי או ממדינות מסויימות) בביצוע פעולות חיטוי או פעולות אחרות בכדי למנוע כניסה של מינים פולשים כ"נוסעים סמויים".
- תיקון פקודת היערות כך שמינים פולשים לא ייכללו ברשימת האילנות המוגנים.
- עיגון כללים למניעת הפצה בישראל במסגרת רישוי עסקים של מחצבות וחניויות לחיות מחמד.

3. עבודות מקצועיות

- לצורך קידום חקיקה ראשית מקיפה, וגם לצורך ביצוע צעדי ביניים, נדרשת השלמה של תשתית הידע המקצועית בנושא מינים פולשים. בכלל זה נדרשת הכנת העבודות הבאות:
- מיפוי ואיפיון "נתיבי חדירה" (pathways) וקביעת סדרי עדיפויות לטיפול בפלישות לא מכוונות ומכוונות.
- גיבוש ועידכון רשימות "לבנות" ו"שחורות".

פעולות לביצוע על בסיס חקיקה קיימת:

- הסמכת רשות הטבע והגנים כרשות מוסמכת מכוח צו יבוא חופשי, בשלב ראשון לגבי כל ערכי הטבע המוגנים, שלגביהם יש לרשות סמכויות מכוח חוק גנים ושמורות.
- כאשר ישנו מידע ממוקד מבוסס בדבר הסיכון לגבי פלישה ביולוגית ממקור מסויים, מארץ מסויימת ולגבי סחורות מסויימות – יש ליידע את אנשי המכס, בכדי לתת דגש ועדיפות לבדיקת סחורות אלו. הבדיקה במכס (השיקוף למשל) נעשים בדרך מדגמית, וסדרי העדיפויות מה וכמה מהמטענים לבדוק – נקבעים בכל בית מכס. כאשר ישנו מידע ממוקד בדבר פלישה אפשרית, ניתן להשפיע על סדרי העדיפויות ועל הגברת האכיפה.
- ביצוע פעולות הסברה והדרכה בקרב עובדי המכס בנושא מינים פולשים, בכדי להגביר את המודעות לנושא בבתי המכס. אנשי המכס הם הראשונים הפותחים משלוחי סחורות המגיעים מחו"ל, ובאמצעות מודעות וקביעת סדרי עדיפויות – ניתן לתת מענה טוב יותר לטיפול בסוגיה.
- שימוש בסמכויות רשות הטבע והגנים לצורך ביעור מינים פולשים גם מחוץ לתחומי שמורות הטבע והגנים הלאומיים, באמצעות סמכותם הכללית להגן על ערכי הטבע בישראל.
- הקמת גוף תיאום בין משרדי, אשר יתכלל ויתאם את עבודת כל משרדי הממשלה הרלוונטיים שהינם בעלי סמכויות הנוגעות לסחר בינלאומי וליבוא של מינים העולים להיות פולשים: חקלאות, בריאות, סביבה, לכלכלה, תשתיות, פנים, מדע, חוץ, לצורך גיבוש סדרי עדיפויות משותפים, תיאום, איגום סמכויות, שיתוף בידע מקצועי.
- שימוש בסמכויות קיימות המופעלות על ידי השירותים הוטרינריים מכוח תקנות בעלי חיים (יבוא בעלי חיים) תשל"ד-1974 לעניין יבוא בעלי חיים, ציוד וריפוד, לכל הפחות במצבים בהם מינים פולשים מסכנים את החקלאות ו/או הבריאות והסביבה גם יחד.
- שימוש בסמכויות קיימות לעניין יבוא זרעים וגרעינים למאכל, הנאכף על ידי משרד הבריאות מכוח פקודת בריאות הציבור (מזון) (נוסח חדש) התשמ"ג-1983, כאשר מינים פולשים מהווים סיכון הן לבריאות הציבור והן לסביבה.
- שימוש בסמכויות קיימות של משרד החקלאות ביבוא צמחים מכוח חוק הגנת הצומח והתקנות מכוחו.

תיקוני חקיקה/תקינה/צווים נקודתיים:

- לשלב במערכת הממוחשבת של המכס את כל המינים המוגנים לגביהם ישנן סמכויות לרשות הטבע והגנים מכוח חוק גנים ושמורות, ולקבוע רשיונות/תנאים/אישורים ליבוא של כל ערכי הטבע, באופן כזה שיבוא שלהם יהיה טעון אישור הרשות, וזו תקבע מי מהם בעלי סיכון להוות מינים פולשים. זאת, באמצעות תיקון התוספות בצו היבוא החופשי התשע"ד – 2014.
- שימוש בסמכויות הרחבות יחסית מכוח ס' 40(א) לפקודת המכס, וצו איסור יבוא התשע"ה-2005 שמכוחו, לאסור יבוא של טובין או סוגי טובין מסויימים – לגבי מינים שידוע שיש

הסיכונים והפערים



1. מינים פולשים סיכון לחברה, לכלכלה ולסביבה

הינה 1.1. מיליון יורו בשנה. ישנם יותר מ-100 מקרים ידועים של מינים זרים פולשים המשפיעים על בריאות האדם ובהם פתוגנים, פרוזיטים, נשאי מחלות, אלרגניים, מינים ארסיים ועוד.

פגיעה בסביבה: מינים זרים פולשים נחשבים כאיום השני בחשיבותו על המגוון הביולוגי (בהתאם לממצאי ה-Millennium Ecosystem Assessment 2005, הגדרות ארגון שמירת הטבע של האו"ם, האיחוד האירופי ואחרים). זאת כתוצאה מתחרות על מקומות מחיה ומקורות מזון, שינוי בית הגידול הטבעי, טריפה, טפילות ועוד. מינים זרים פולשים מאיימים על 33% ממיני הדו חיים שבסיכון, על 25% ממיני הציפורים, 24% ממיני היונקים, 22% מהזוחלים, 20% מהדגים ועוד. הם מהווים גורם מרכזי בהכחדתם של 54% ממיני בעלי החיים, וגורם יחיד להכחדתם של 20% ממיני בעלי החיים שנכחדו מהעולם.

מענה מערכתי לחדירה והתבססות של מינים פולשים הינו מהלך בעל תועלות כלכליות, חברתיות (שמירה על בריאות הציבור ומניעת פגיעה במקורות תעסוקה) וסביבתיות:

מינים פולשים גורמים לנזק כלכלי שמימדיו ברמה העולמית נאמדים 1.4 טריליון דולר בשנה, בין היתר כתוצאה מפגיעה בתשתיות, באספקת מים, בתיירות ובחקלאות.

מלבד הפגיעה בענפי תעסוקה (בראשם חקלאות ותיירות), המינים הפולשים מסכנים את בריאות הציבור, בהיותם נשאים להפצת מחלות לאדם. לדוגמא: האמברוסיה (צמח זר פולש באירופה ובישראל) הינו מין אלרגני, שעלות הטיפול בנזקי הבריאות שהוא גורם נאמדת בין 20 ל-50 מיליון יורו בשנה, ויתוש הטיגריס האסייתי עלול להעביר כ-20 גורמי מחלה שונים, בהם קדחת הנילוס המערבי. עלות הדברתו, ברמה המקומית,



דקל קנרי שנפגע מחדקונית הדקל \ צילום: ויקטוריה סורוקר \

3. פירוט לגבי הנזקים ואמדתן הערך הכלכלי שלהם, וכן הפניות למקורות ראו ברוטשילד א., פדרמן ר., 2012.
4. Biological invasions: impacts, trends and responses, Piero Genovesi, ISPRA, המצגת הוכנה והוצגה במסגרת פורום של OECD, נובמבר 2012.
5. רוטשילד א., פדרמן ר., 2012.
6. ר' ה"ש 4. (מסמך OECD).
7. ר' ה"ש 4.
8. רוטשילד א., פדרמן ר., 2012, על ההפניות הרבות המופיעות שם.
9. ר' ה"ש 4 על ההפניות שם.

* תמונה בעמוד הקודם: הצמח הפולש יקינטון המים סתם את נהר הבורינגנה בבנגלדש. הסירות משמשות כגשר צף, אך לא יכולות לנוע על הנהר.

2. הגידול בהיקף התופעה



הגלובליזציה
והתגברות הסחר
העולמי, גידול
בתנועת התיירות,
ותופעת שינויי
האקלים – הביאו
לגידול דרמטי
בתופעה.

תופעת המינים הפולשים אינה תופעה חדשה, והיא ידועה מימים ימימה. עם זאת, מספר נסיבות, בראשם הגלובליזציה והתגברות הסחר העולמי, גידול בתנועת התיירות, ותופעת שינויי האקלים – הביאו לגידול דרמטי בתופעה, על השלכותיה המזיקות שהוזכרו לעיל. כך למשל, מספר המינים הזרים הפולשים באירופה גדל ב-76% ב-30 השנים האחרונות¹⁰. כמו כן, הסיכון ממינים פולשים גדול יותר ככל שמדובר באזורים מבודדים גיאוגרפית. מסיבה זו, מדינות מבודדות יחסית כמו הוואי, ניו זילנד ואוסטרליה אימצו רגולציה מחמירה במיוחד בנושא זה. לא בכדי, הן גופים בינלאומיים (כמו האיחוד האירופי) והן מדינות – קידמו רגולציה מקיפה, ולא אחת אגרסיבית, שמטרתה צמצום תופעת המינים הפולשים: למנוע את כניסתם ולצמצם את התפשטותם במקרים בהם המניעה כשלה.



3 גרם זרעים של טיונית החולות, צמח פולש, הובאו לישראל בשנת 1975. כיום צמח זה השתלט על כל רצועת החוף וגורם נזקים אקולוגיים קשים. בתמונה – חולות פלמחים \ צילום: אלון רוטשילד \

3. מחויבות ישראל במסגרות בינלאומיות והנורמות המעוגנות ברגולציה זרה

הפולשים הן דומות ואף זהות במדינות שונות בעולם.

הרגולציה שנסקרה כוללת את הדירקטיבה האירופית¹², החקיקה הסקוטית - Wildlife and Natural Environment (Scotland)¹³, Wildlife and Countryside Act 2011 (WANE) בריטניה – הרשות לבטיחות ביולוגית Biosecurity¹⁵, 1981, אוסטרליה – וכן תקינה ספציפית בדרום אוסטרליה הנוגעת ליבוא הקשור בחקלאות מים.

להרחבה ראו **בנספח א'**.

להלן ההסדרים העיקריים המהווים חלק מהרגולציה שנסקרה במדינות שלעיל:

- **רשימות:** רשימה "שחורה" של מינים אסורים ביבוא, ו/או רשימה "לבנה" של מינים מותרים ביבוא ללא היתר היא חלק מרכזי ברגולציה של מינים פולשים. הרשימה הינה דינמית ויש לעדכן אותה מעת לעת ולפי הצורך.

- **הערכת סיכונים:** היא הבסיס להכנת הרשימות שלעיל.

- **מניעת כניסה:** היא השלב העיקרי שבו הרגולציה הזרה ממקדת את המאמץ, באמצעות מנגנון של היתרים במטרה למנוע כניסה מכוונת, וכן ניתוח מעברים (Pathways) כבסיס למניעת כניסות לא מכוונת.

- **גילוי מוקדם וביעור מהיר ומיידי:** במקרה של חדירת מינים פולשים. במסגרת זו נכללת גם הסמכות לבצע פעולות חירום.

- **מערך פיקוח:** לאיתור פלישות ולטיפול מיידי בהן.

- **מניעת החזקה וסחר:** במינים המנויים ברשימה ה"שחורה".

- **איסור שחרור לטבע, וכן איסור על שתילה, נטיעה וזריעה של מינים זרים:** הוראות שנועדו למנוע התפשטות של מינים פולשים בתוך המדינה.

- ממשיק וטיפול במקרה של התפשטות.

- **מחקר וניטור:** כמערכת תומכת המעניקה את הבסיס המקצועי להסדרים המעוגנים בחוק ובתקנות.

- **קוד התנהגות:** מסמך שתכליתו בעיקר הסברתי, ומתרגם את הוראות החוק לשפה ברורה למשתמשים השונים – בעלי משתלות, צרכנים, בעלי קרקעות, חקלאים ועוד. הקוד כולל הנחיות וכללי התנהגות למניעת כניסה ומניעת התפשטות מינים פולשים.

המחויבות להילחם בתופעת המינים הפולשים מעוגנת בין היתר באמנת המגוון הביולוגי שישראל חתומה עליה. התייחסות למינים הפולשים קיימת במסגרת היעדים האופרטיביים (Aichi targets) לשימור המגוון הביולוגי שאומצו בכינוס מדינות האמנה בנגויה שביפן (2010). תאריך היעד למימוש המחויבות הוא שנת 2020, ואליהן מחויבות כל החברות באמנה, ובכלל זה ישראל. יעד מס' 9 קובע כי עד לשנת 2020, מינים זרים פולשניים ונתיבי פלישה יזוהו ויקבלו עדיפות בטיפול.

כמו כן, דו"ח ההמלצות הסביבתיות של OECD לממשלת ישראל המליץ "לאתר אמצעים ספציפיים לצמצום כניסת מינים זרים פולשים מכל המקורות" ו"לחזק את יכולות הניטור, הפיקוח והאכיפה של הממשלה כדי לצמצם יבוא לא חוקי של מינים פולשים"¹⁴.

עמידה בנורמות סחר בינלאומיות:

לישראל קשרי מסחר ענפים עם מדינות מערביות. אי עמידה בסטנדרטים הנדרשים יוצא של מינים פולשים כנוסעים סמויים, בין היתר מינים שפלטו לישראל מאחר ולא השכלנו לשמור על גבולותינו, עלולה להיות בעלת השלכות קשות על היצוא. זאת בייחוד לאור קידום החקיקה המתקדמת באיחוד האירופי והחמרת הרגולציה המסתמנת שם, כפי שעולה בבירור מהסקירה המובאת להלן.

למרות זאת, וכפי שהצביעו עבודות שנערכו בנושא בעבר, קיים פער גדול בין הרגולציה הקיימת בישראל לבין המצב הרצוי לשם התמודדות יעילה עם התופעה.

הנורמות המעוגנות ברגולציה זרה למניעה וטיפול במינים פולשים

במסגרת עבודה זו נערכה סקירה למיפוי הנושאים המוסדרים בחקיקה עדכנית זרה. סקירה זו לא עסקה לעומק בתוכנם של ההסדרים המוצעים, בידיעה ובהנחה כי לא ניתן לאמץ הסדרים חקיקתיים ללא הבנה והתאמה של המסגרת החקיקתית הכוללת. עם זאת, בהיבט נושאי ההסדרה, דרכי ההתמודדות עם המינים

¹² http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=OJ:JOL_2014_317_R_0003

¹³ <http://www.legislation.gov.uk/asp/2011/6/contents/enacted>

¹⁴ <http://www.legislation.gov.uk/ukpga/1981/69>

¹⁵ <http://www.agriculture.gov.au/biosecurity/australia>

¹⁶ <http://www.wcoomd.org/en/topics/facilitation/activities-and-programmes/single-window/-/media/F5B22919BC5049A18CD48371B467C122.ashx>

(למשל קנדה ומקסיקו). זו שיטה מודרנית ומתקדמת של רגולציה מסודרת על כל מה שנכנס למדינה שיעבור דרך מסלול אחד ויחיד של הגשת בקשה אחת על ידי האזרח לממשל כולו (ולא לכל גוף וגוף ממשלתי בנפרד). הבקשה עוברת דרך "חלון אחד" לממשל, מנהל החלון מעביר אותה לגופים הרלוונטיים, כך שהמגיש הבקשה מתנהל מול גורם מתכלל אחד, ולא מול גופים נפרדים¹⁶.

באוסטרליה, לאור ניתוח שזיהה את היקפי הנזק הצפוי לכלכלה ולסביבה כתוצאה מפלישה ביולוגית, הוקמה מכוח חוק רשות לבטיחות ביולוגית והונהגו כללים מחמירים הכוללים בין היתר שימוש נרחב בהסגר, דרישה לצירוף תעודות, מניעת פלישות לא מכוונות ועוד.

במישור המינהלי, השיטה של "Single Window Pathway" הומלצה על ידי האו"ם ואמנות וגופים בינלאומיים (כגון World Customs Organization), והיא מיושמת כיום בכמה מדינות



נמלת האש הקטנה, נמלה פולשת ועוקצנית שפלשה לישראל כ"נוסעת סמויה" במטען של בולי עץ \ צילום: רועי פדרמן \

4. עקרונות מומלצים למדרג הטיפול והשקעת מאמצי הרגולציה

קביעת סדרי העדיפויות לטיפול במניעת הכניסה של מינים פולשים תיעשה על בסיס מיפוי נקודות הכניסה העיקריות לישראל. להלן תשריט המתאר את נקודות הכניסה העיקריות. בנספח ו' מצויה טבלה המתארת את נקודות הבקרה הקיימות כיום הנוגעות באופן עקיף למניעת פלישות ביולוגיות, ואת הבדיקות הנעשות בהן. בכל מנגנון עתידי הנוגע לכניסת טובין ארצה, יש צורך להתייחס לכל נקודות הכניסה האפשריות, תוך הערכת הסיכונים לגבי כל אחת מהן.

סדרי העדיפויות למניעה ולטיפול בתופעת המינים הפולשים הינם ברורים וידועים, ומקבלים ביטוי בכל המסמכים העוסקים בנושא.

סדרי העדיפויות קובעים בבירור כי קו ההגנה הראשון כנגד תופעת המינים הפולשים היא מניעת כניסתם למדינה. בשלב זה הרגולציה הינה האפקטיבית ביותר, ותועלתה היא הרבה ביותר למול העלות המושקעת. מסיבה זו, מדינות רבות, בעיקר מדינות מבודדות כגון אוסטרליה, הוואי וניו זילנד, משקיעות מאמצים רבים במניעת כניסה לתחומי המדינה.

משנכשלו מאמצי מניעת החדירה, הפעולה האפקטיבית הבאה הינה מניעת הפצה, בהתבסס על איתור מוקדם ויכולת תגובה מהירה. שלב הממשק והקטנת ההשפעות הוא שלב של "קרב מאסף", בנסיון לצמצם את הנזק.

סדרי העדיפויות לטיפול:

מניעת חדירה < ניטור וטיפול מוקדם < מניעת הפצה < ממשק והקטנת השפעות.

בישראל, תמונת המצב הינה הפוכה. עיקר ההשקעה נעשית בעיקר בממשק באתרים (למשל פרויקט שיקום עינות גיבתון, אמברוסיה מכונסת בנחל אלכסנדר, כוונה לטפל בשיטה הכחלחלה בשער הגיא, וכו'), קצת בניטור וטיפול מוקדם (למשל צוות ניטור וטיפול באמברוסיה), אך הבסיס הרגולטיבי ומאמצי האכיפה והיישום בשלבי מניעת החדירה וההפצה – הינם מעטים מאוד, ומתבצעים כיום בעיקר להגנת הייצור החקלאי, מכח חקיקה מגזרית ייעודית.

תיעוד הפעולות למניעת כניסה של מינים פולשים

ישראל דומה למדינות איים (אוסטרליה, הוואי, ניו זילנד), בכך שלמדינת ישראל גבולות ברורים וסגורים עם מספר מוגבל של נקודות כניסה ויציאה. מציאות זו הינה בסיס טוב ונוח לבצע בקרת גבולות אפקטיבית למניעת כניסה מכוונת ולא מכוונת של מינים פולשים (לעומת האיחוד האירופאי למשל).



מיפוי נקודות כניסה מרכזיות של מינים פולשים לישראל, על פי נקודות המסחר ומעבר הנוסעים המרכזיות / הכנת המפה: דיקלה זיידמן, החברה להגנת הטבע \

5. פערי החקיקה העיקריים הקיימים בישראל

לישראל, וזאת על אף הסיכון הרב הטמון בכך. כידוע, נמלת האש הקטנה הגיעה בדרך זו, כ"נוסעת סמויה" במטען עצים, וכך גם האמברוסיה המכונסת, שהגיעה (כנראה) כזרעים במטען של גרעינים.

ד. כאשר בוחנים את הסמכויות של הגופים השונים לפי חלוקה לקבוצות טקסונומיות, מתקבלת התמונה הבאה:

1. אף אחת מן הקבוצות הטקסונומיות אינה זוכה לטיפול מלא

ומערכתי מבחינת מניעת מכלול הסיכונים של פלישה ביולוגית:

- מניעת יבוא של פרוקי רגליים תתאפשר רק אם הם מוגדרים כמזיקים לחקלאות.

- מניעת יבוא וסחר של מיני חי וצומח משיקולים אקולוגיים מוגבלת רק למינים מוגנים. מאחר ורוב מיני הדגים וחסרי החוליות אינם מוגנים, אין דרך למנוע את היבוא שלהם ולמנוע סחר והפצה בהם.

- צומח: העדר ראייה מערכתית, באופן כזה שישנם גופים המעודדים יבוא מינים זרים מבלי שנבחן פוטנציאל ההתבססות שלהם בטבע (למשל מיני נוי), ופעולות ביעור ומניעת הפצה נעשות באופן נקודתי וחלקי בלבד, ללא ראייה מערכתית כוללת.

2. העדר טיפול מערכתי ומתואם בנושא:

לגופים שונים ישנן סמכויות שונות מכוח דברי חקיקה מגוונים, הכוונים למטרות שונות. לכל גוף יש נהלי עבודה שונים, סטנדרטים שונים לביצוע הערכות סיכון, (ואיזה סיכונים הם בוחנים, אם בכלל) ניטור פיקוח ואכיפה, עם תיאום חלקי בלבד הגורם לחוסר יעילות. גם בהתקיים טיפול יעיל בכל גוף וגוף, הטיפול בבעיה כולה הינו מבוזר ואינו יעיל מספיק. כפי שנראה, במדינות מערביות מקובל לרכז את סמכויות הטיפול בתופעה בידי גוף אחד.

ה. מסלולים חקיקתיים שאינם מנוצלים למימוש המניעה הנדרשת לכניסת מינים פולשים.

סקירת הרגולציה הקיימת, מעלה כי ישנה תשתית חקיקתית בתחום הפיקוח על מזון מיובא ובתחום יבוא בעלי חיים והמקנה, המנוהלת על ידי משרדי החקלאות והבריאות (בהתאמה), אך אינה מנוצלת לטובת מניעת פלישות ביולוגיות.

כך למשל, החוק והתקנות מכוחם מפקח משרד החקלאות (השירותים הוטרינריים) על יבוא בעלי חיים (תקנות מחלות בעלי חיים (יבוא בעלי-חיים)), תשל"ד-1974, מקנים סמכויות רחבות

עבודתה של ג'וסטו-חנני¹⁷ מיפתה את הרגולציה הקיימת בישראל להתמודדות עם תופעת המינים הפולשים. אין בכוונת מסמך זה למצות את הסקירה הרחבה שהובאה שם ובעבודות נוספות שבחנו נושא זה, אלא להצביע על ההיבטים העיקריים החסרים ברגולציה הישראלית, כפי שעולה מעבודות אלו, וכבסיס למתווה לשינוי החקיקה המוצע.

א. התמקדות בהגנה על מנגנון הייצור החקלאי, ומיעוט (עד העדר סמכויות) לטיפול במינים פולשים המהווים סכנה מסיבות אחרות (סקטורים כמו תשתיות, תיירות, בריאות, סביבה וכו'):

רוב הסמכויות הקיימות כיום בנושא מינים פולשים נתונות בידי משרד החקלאות, בהקשר של מניעת נזקים לחקלאות. הרגולציה הקיימת אינה מכסה מקרים בהם יש למנוע כניסה או למנוע הפצה והתפשטות של מינים שאינם מהווים איום על החקלאות, אלא על בריאות הציבור, התשתיות או המגוון הביולוגי.

דוגמאות בולטות לכך הן מקרה חדירת והתפשטות נמלת האש הקטנה, מכירת צמחי מים פולשים במשתלות, והמקרה (המוצלח) של הדברת סרטן הפרוקמברוס ע"י רט"ג (בשטח שאינו שמורת טבע, ואורגניזם שאינו מצוי רשמית בתחום האחריות של רט"ג). כתוצאה מכך, בין היתר:

- רוב תחומי הפעילות מוגדרים בחוק תחת משרד החקלאות: השירותים להגנת הצומח ולביקורת, אגף הדיג וחקלאות מים, השירותים הוטרינריים, פקיד היערות.
- אין הסדרה ישירה וברורה של מניעת יבוא והפצה של מיני צומח ובעלי חיים המהווים סיכון אקולוגי (למעט חולייתני יבשה, שהיבוא שלהם מוסדר בחוק הגנת חיית הבר ומנוהל על ידי רשות הטבע והגנים).

ב. רוב הגופים והסמכויות עוסקים בעיקר בביעור ובנקרה:

מירב המאמצים של מרבית הגופים בתחום מושקעים בביעור ובקרת נזקים, דבר המנוגד לסדרי העדיפויות המקובלים והמומלצים לטיפול בתופעת המינים הפולשים, ומעיד על התמקדות ב"כיבוי שריפות" ולא במניעתן, כמתבקש.

ג. חסר עד העדר כלים להתמודדות עם פלישות בלתי מכוונות:

המנגנונים הקיימים, על הלקונות והבעיות המאפיינות אותם, מכוונים כמעט כולם למניעת יבוא מכוון באמצעות מנגנונים של היתרי יבוא. למעט תקנות הגנת הצומח המכוונות למניעת כניסה בלתי מכוונת של מינים פולשים המהווים סיכון לחקלאות, אין מנגנונים המונעים פלישה בלתי מכוונת של מינים זרים

חדש) התשמ"ג-1983, וסמכויות היישום והאכיפה הן של משרד הבריאות. מטבע הדברים, נקודת המוצא והמטרה של החוק והסמכויות מכוחו – היא מניעת סכנה לבריאות הציבור. להרחבה בנושא זה ראו בנספח ג'.

כל הנ"ל יכולים להוות פלטפורמה לבחינת ההיבטים של מינים פולשים, שבחלקם מהווים סיכון גם לבריאות הציבור ולחקלאות. לשם כך, ניתן להטמיע פרמטרים של סיכון אקולוגי ליבוא מזון וחיות בר בישראל לעת מתן רשיונות יבוא, קביעת תנאים וטיפול בבעלי החיים או במזון המיובאים, וזאת במטרה למנוע הן פלישות מכוונות והן פלישות בלתי מכוונות. בפרשנות רחבה של הסמכויות הקיימות, ניתן ליישם שיקולים אלו גם על בסיס החקיקה והתקינה הקיימת. הדרך למימוש הצעה כזו הינה באמצעות הקמת גוף תיאום בו יהיו חברים המשרדים המחזיקים כיום בסמכויות השונות.

ו. לעיתים, אותם הגופים מונעים אינטרדוקציה, ובה בעת גם מעודדים אותה:

לדוגמא, השירותים להגנת הצומח ולביקורת עוסקים במניעת יבוא של מזיקי חקלאות, ובה בעת מתירים יבוא מינים של פרוקי-רגליים יבשתיים, עצי פרי וצמחי נוי זרים, שעשויים להיות בעלי פוטנציאל כפולשים מנקודת המבט של הסיכון האקולוגי.

למנוע יבוא, לקבוע תנאים ליבוא, לטפל בבעלי החיים המיובאים ובציוד, המזון והריפוד המגיעים עימם, להחזיר סחורה לארץ המוצא, או להשמדה. כל זאת מהשיקולים העומדים בבסיס החקיקה – מניעת פגיעה בבריאות הציבור (משרד הבריאות) ומניעת פגיעה בבריאות בעלי החיים (השירותים הוטרינריים). הנסיון מלמד כי סמכויות אלו מנוצלות, ולדוגמא, נאסר לחלוטין יבוא כלבים מתאילנד.

עלויות הטיפול בבעלי החיים/המזון בתקופת ההסגר, וכל הטיפולים הנדרשים, וכן אגרת טיפול – מוטלים על המבקשים. לצורך ביצוע החוקים והתקנות, מצויות בנמלי הים והאוויר, ובתחנות הכניסה היבשתיות לישראל, תשתיות אנושיות (רופאים, וטרינרים) וכן תשתיות להסגר ובדיקת המזון/בעלי החיים המיובאים.

להרחבה בנושא זה ראו נספח ב'.

דוגמא נוספת היא יבוא המזון, שהוא אחד הנתבים בהם יכולים מינים פולשים לחדור לישראל, למשל דרך יבוא זרעים וגרעינים למאכל, כגון חיטה וקטניות. במטענים אלו יכולים להימצא זרעים ממינים אחרים בעלי פוטנציאל להוות מינים פולשים, כמו גם חרקים הניזונים מהם. הנושא מוסדר על ידי פקודת בריאות הציבור (מזון) (נוסח



טרמיט העל הפורמסי. חרק שטרם פלש לישראל, גורם לנזקי ענק לתשתיות בארצות הברית \

5.א. פערי חקיקה בישראל – זרקור על הפעילות בתחום המכס

(פקודת המכס וצו יבוא חופשי התשע"ד 2014)¹⁹

מנגנון המכס הוא מנגנון מרכזי למניעת כניסה של מינים פולשים לישראל, באופן מכוון ובלתי מכוון. המכס הינו גוף אוסף המיישם רגולציה המעוגנת החוקים, תקנות או מדיניות אחרת.

הסדרה של מניעת כניסה של מינים פולשים באמצעות המכס, יכולה להיעשות באמצעות שני כלים עיקריים:

1. איסור יבוא, באמצעות שימוש בסמכות מכוח ס' 40 (א) לפקודת המכס (נוסח חדש), שכותרתו "סמכות לאסור יבוא", וזו לשונו:

"הממשלה רשאית, בצו, לאסור, להגביל או להסדיר יבואם של טובין או של סוג טובין ... לישראל או לשטח או למקום שבישראל בין ביבשה בין בים ובין באויר, ורשאית היא בצו זה לפרט את הטובין או את סוג הטובין שעליהם יחול הצו בין דרך כלל ובין במיוחד, בין בציון ארץ מוצאם או נתיב יבואם ובין באופן אחר".

הסמכות מכוח סעיף זה הינה רחבה, וניתן לעשות בה שימוש כאשר ידוע על סיכון הנובע מיבוא של טובין מסויימים, באופן כללי, או ממדינה מסויימת. בדרך זו רשות ממשלתית יכולה לאסור יבוא של מינים מסויימים, כאשר קיימת הנמקה לכך. רשימת המוצרים האסורים ביבוא מפורטת ב"צו המכס (איסור יבוא), התשס"ה – 2005"²⁰, והיא כוללת למשל איסור יבוא של משבש מד מהירות לייזר, של תרסיסים שקופים לטשטוש לוחית הרישוי של רכב בעת צילומה, ועוד.

בהקשר של מינים פולשים הצו כולל איסור לייבא שקים משומשים ששימשו לאריזת חומר צמחי (לבקשת משרד החקלאות), איסור יבוא של ציוד משומש לדבורים, ואיסור יבוא של חבילות דואר שבהן יצורים מסוכנים כגון נחשי צפע וטובין מסוכנים דומים.

סעיף חוק זה והצו מכוחו הם בסיס לאסור כניסה של טובין, בעלי חיים או צמחים שיש בהם סיכון. ככל הידוע לנו, לא נעשה שימוש בסעיף זה, ובצו מכוחו, בכדי להתמודד עם בעיית המינים הפולשים.

2. הסדרת היבוא, באמצעות צו היבוא החופשי התשע"ד 2014. ההסדרה בתחום זה נעשית באמצעות שני אמצעים:

• רישיונות: רישיון לייבא טובין, שניתן על ידי רשות מוסמכת. זהו אמצעי דרסטי יותר, המושט מארץ המוצא. רשימת הרישיונות הנדרשים לטובין השונים (לפי פרטי מכס), והגורם המנפיק את רישיון היבוא – מפורטים בתוספת הראשונה לצו יבוא חופשי, התשע"ד, 2014.

יבוא הטובין המפורטים בתוספת הראשונה אסור, אלא אם הוצג לגביהם רישיון יבוא. ישנה סנקציה חזקה, כאשר מיובא לישראל טובין, ללא רישיון לייבוא מארץ המוצא, וניתן למנוע את כניסת הטובין לישראל.

• אישורים: אישורים או תנאים הנדרשים ליבוא טובין מסויימים. בניגוד לשיטת הרישיונות, פריטי היבוא הטעונים אישור, אינם אסורים ביבוא, אלא מותרים, ובלבד שיוצג לגביהם אישור, או שיעמדו בתנאי המפורט בתוספת לצו. התוספת השנייה לצו יבוא חופשי מפרטת את רשימת התנאים והאישורים ליבוא פריטי המכס השונים. לדוגמא – יבוא דגי נוי טעון אישור השירות הווטרנרי ואגף הדייג במשרד החקלאות, יבוא בעלי חיים מחוסרי חוליות טעון אישור הגנת הצומח.

מערכת המכס הינה מערכת ממחושבת מסודרת, הכוללת את מלוא המידע המפורט הנדרש בדבר רישיונות יבוא, היתרים ואישורי יבוא. לכל פריט ישנו מספר קטלוגי, ובאמצעותו ניתן לזהות מהם התנאים הנדרשים ליבוא.

המערכת אינה כוללת כלל היבטים הנוגעים להיתרים ורישיונות הנדרשים מכוח חקיקת שמירת הטבע – חוק הגנת חייית הבר וחוק גנים לאומיים ושמורות טבע (תקנות הנוגעות לערכי טבע מוגנים), על אף שלרשות הטבע ישנן סמכויות בנושא זה מכוח החוק והתקנות. הרשות גם אינה מוגדרת כרשות מוסמכת מכוח הצו, על אף שהיא מחזיקה בסמכויות רלוונטיות.

בוודאי שבולט חסרונה של חקיקה ישירה שתאפשר לבחון פריטי יבוא רלוונטיים מנקודת מבט של סיכונים לפלישה אקולוגית. ואולם, גם עד לאימוץ חקיקה כאמור, ניתן להטמיע הסדרים למניעת יבוא מכוון ולא מכוון של מינים פולשים לישראל, דרך פקודת היבוא (צו איסור יבוא) ודרך צו יבוא חופשי.

תמונת המצב כיום מתאפיינת אם כך בשתי הבעיות העיקריות הבאות:

• סמכויות הקיימות כבר כיום לרשות הטבע והגנים מכוח חקיקה קיימת (תנאים למתן היתרי יבוא לגבי מינים מוגנים), אינן מעוגנות במסגרת צו היבוא ורשות הטבע והגנים אינה מוגדרת במסגרתו כרשות מוסמכת. זאת על אף שמדובר בהסמכה פשוטה יחסית בסמכות השר להגנת הסביבה.

• העדר סמכויות המאפשרות מניעה או מתן היתרים באמצעות המערכת המובנית של המכס, בכל הנוגע למניעת פלישות משיקולים סביבתיים, כלכליים או סיכון לבריאות הציבור.

אכיפה:

- להסמיך את רשות הטבע והגנים כרשות מוסמכת מכוח הצו, ביחס לכל ערכי הטבע המוגנים, שלגביהם יש לרשות סמכות.
- לבצע פעולות הסברה והדרכה בקרב עובדי המכס בנושא מינים פולשים, בכדי להגביר את המודעות לנושא בבתי המכס. אנשי המכס הם הראשונים הפותחים משלוחי סחורות המגיעים מחו"ל, ובאמצעות מודעות וקביעת סדרי עדיפויות – ניתן לתת מענה טוב יותר לטיפול בסוגיה.
- כאשר ישנו מידע ממוקד מבוסס בדבר הסיכון לגבי פלישה ביולוגית ממקור מסויים, מארץ מסויימת ולגבי סחורות מסויימות – יש ליידיע את אנשי המכס, בכדי לתת דגש ועדיפות לבדיקת סחורות אלו. הבדיקה במכס (השיקוף למשל) נעשים בדרך מדגמית, וסדרי העדיפויות מה וכמה מהמטענים לבדוק – נקבעים בכל בית מכס. כאשר ישנו מידע ממוקד בדבר פלישה אפשרית, ניתן להשפיע על סדרי העדיפויות ועל הגברת האכיפה.

לטוח הארוך:

יש להשלים פערי חקיקה באמצעות חקיקת מסגרת ייעודית, אשר תקנה סמכויות למניעת יבוא של מינים בעלי פוטנציאל פלישה ביולוגית, ולעגן סמכויות אלו בין היתר במסגרת צו איסור יבוא, וצו היבוא החופשי לתוך מערכת המכס.

פירוט לגבי צו יבוא חופשי ראו ב**נספח ד'**.

הסחורה המגיעה לישראל אינה נבדקת כולה באמצעות שיקוף. כיום במכס נבדק היקף של כ-9% מסך היבוא לישראל, היקף הכולל את בדיקת המסמכים והמכולות. משרד החקלאות בודק את כל המשלוחים. כמו כן נבדקת כל הסחורה המגיעה לרשות הפלשתינאית דרך ישראל, משיקולים ביטחוניים.

סדרי העדיפויות לבדיקת הסחורות נקבעים בכל בית מכס. כאשר ישנו מידע ממוקד על בעיה מסויימת, הדבר נכנס למערכת השיקולים וסדרי העדיפויות. לפיכך מוצע כי כאשר ישנו מידע ממוקד בדבר סיכונים מסויימים, יש ליידיע את אנשי המכס, בכדי שמידע זה ישולב בסדרי העדיפויות של הנכס. כמו כן, מאחר ואנשי המכס הם הראשונים לפתוח סחורה המגיעה לישראל, מוצע לבצע הדרכות לבעלי תפקידים אלו, בכדי להגדיל את המודעות לאתגרים הכרוכים בעבודתם בתחום המינים הפולשים.

הפתרון המוצע:**לטוח הקצר:**

- לשלב במערכת הממוחשבת של המכס את כל המינים המוגנים לגביהם ישנן סמכויות לרשות הטבע והגנים מכוח חוק גנים ושמורות, ולקבוע רשיונות/תנאים/אישורים ליבוא מינים שיש לגביהם סיכון כמינים פולשים. זאת, באמצעות תיקון התוספות בצו היבוא החופשי התשע"ד – 2014.
- לקבוע איסור יבוא לגבי מינים שמידת מסוכנותם ידועה ומוכחת, באמצעות תיקון צו איסור היבוא, התשע"ה – 2005.

5.1. פערי חקיקה בישראל-זרקור על מכירה של צמחי מים פולשים במשתלות

הפתרון המוצע:

איסור יבוא, סחר, אחזקה ומכירה של צמחי מים פולשים, בהתאם לרשימה של מינים אלו, במסגרת חקיקת מסגרת חדשה. סעיף זה עסק אמנם בצמחי מים פולשים הנמכרים במשתלות, אך יישום ההמלצה צריך להיעשות באופן גורף – כלומר איסור מכירה של כלל המינים הפולשים במשתלות.

יודגש כי האמור לעיל הוא מקרה פרטני של תופעה כללית שיש לטפל בה במסגרת חקיקתית חדשה – הפצת מינים פולשים ע"י גורמי הפצה כמו משתלות, מחצבות, חנויות חיות מחמד, תשתיות, כלים חקלאיים ועוד. באוקטובר 2016 הגישה החברה להגנת הטבע עתירה לבג"צ בבקשה להסדיר את יבוא והפצת צמחי המים הפולשים בישראל.

צמחי מים פולשים הם קבוצת הצמחים המסוכנת ביותר הן לבתי הגידול הטבעיים, הן לתשתיות והן למי השתייה ולשימושים חקלאיים הנסמכים על מקורות המים המתוקים. למרות זאת, צמחי מים הידועים כפולשים נמכרים במשתלות באופן חופשי לכל דורש, ומשם זולגים את מקורות המים הטבעיים. יודגש, כי טיפול בצמחים פולשים שכבר התבססו במקורות מים אלו הינו יקר מאוד. רשויות המדינה משקיעות מאמץ וכסף רב בסילוק צמחים פולשים מהחולה, מאגן הכנרת ומבריכות החורף, וזאת בעוד שמקור ההפצה – משתלות ובתי ממכר לצמחים – הינו פרוץ לחלוטין. יודגש, כי צמחי מים פולשים מהווים גם וקטור להפצת חסרי חוליות פולשים, כנוסעים סמויים על גוף הצמח.

מצב זה הינו בלתי יעיל ומזיק לטבע ולכלכלה.

מקרה זה מדגים חוסר סמכויות ברגולציה הקיימת בנושא פלישות ביולוגיות:

- למשרד להגנת הסביבה ולרט"ג אין סמכויות ישירות בחקיקה למניעת יבוא והפצה של צמחי המים הפולשים. מאידך, משתלות אינן עסק טעון רישוי, ולכן גם לא ניתן להטמיע בהן איסור מכירה במסגרת רישוי עסק.
- משרד החקלאות ופיתוח הכפר אינו רואה בצמחי המים הפולשים "נגע הסגר" המאיים על החקלאות, ולכן אינו מטפל בהם, מה גם שמשתלות מכר כלל אינן מפוקחות על ידי משרד החקלאות.



יקינטון מים, צמח פולש, נמכר במשתלה \ צילום: ד"ר ז'אן מארק דופור דרור \



חסת מים, צמח פולש, נמכר במשתלה באזור רחובות \ צילום: אלון רוטשילד \

6. פסיקה רלוונטית

א. התייצבות ביהמ"ש לצד המדינה וגיבוי שיקול הדעת של אנשי המקצוע במשרד החקלאות:

בכל המקרים שנסקרו, וכפי שעלה גם מפגישה עם היועמ"ש של השירותים להגנת הצומח במשרד החקלאות, עו"ד תמי מור, ביהמ"ש עמד תמיד לצד המדינה ודחה תביעות ועתירות כנגד סבירות ההחלטה שלא לאפשר יבוא של מטענים במקרה של חשש לפגיעה בחקלאות בישראל. ברוב המקרים גם הוטלו הוצאות משפט על התובעים/עותרים.

כמו כן, ברוב המקרים שנבדקו, ביהמ"ש דחה תביעות בגין נזקים שנגרמו הן כתוצאה מעיכוב או מניעה של כניסת משלוחים ארצה, והן כתוצאה ממצב לכאורה הפוך - חדירת מחלות לארץ (במקרה כזה עלתה טענה כי משרד החקלאות לא הפעיל כנדרש את מלוא סמכויותיו או טעה בשיקול דעתו). במקרה אחד מבין אלו שנבדקו, ביהמ"ש חייב את המדינה בתשלום בגין נזקים – בפרשת האיילים האדומים (ראו פירוט בהמשך).

מקרה בו לא קיבל ביהמ"ש את עמדת משרד החקלאות, היתה כאשר הדבר התנגש עם האינטרס של מניעת התעללות בבעלי חיים. במקרה זה (פרשת גורי הכלבים) נתן ביהמ"ש צו שמנע את הטסת גורי הכלבים לארץ המוצא, בניגוד לעמדת משרד החקלאות, מהטעם שהדבר הינו בגדר התעללות. בסופו של יום גם נותרו הכלבים בארץ.

ב. חשיבות הבסיס המקצועי והמדעי לקבלת החלטות של הרשות המינהלית:

ברוב רובם של המקרים שנבדקו, ביהמ"ש גיבה את העמדה וההחלטה המקצועית של אנשי המקצוע במשרד החקלאות. מכאן עולה חשיבות שבאימוץ ויישום כללים מקצועיים ברורים לצורך קבלת החלטות בעניין יבוא מטענים לישראל, ובדיקה מקצועית ויסודית עליה תתבסס כל החלטה, בין אם לאשר יבוא, בין אם לקבוע לו תנאים ובין אם לאסרו. כל אחת מסוגי החלטות אלו חשובה לתביעות משפטיות בגין הנזקים הנגרמים.

ג. בשקילת האיזון שבין האינטרס הציבורי לבין ההגנה על תועלתיו הכלכליות של הפרט – לרוב מעדיף ביהמ"ש את התועלת לציבור:

בפרשת צנציפר (בג"צ 2830/05) ביהמ"ש עורך איזון בין התועלת הכלכלית של היבוא לבין אינטרס בריאות הציבור, ואינו מאפשר שחרור מטען של גרעיני תירס שנמצא בהם רעלן בשיעור גבוה מהמותר על פי צו היבוא החופשי.

מטרת הסקירה שלהלן היא ניתוח האופן בו מיושמים החוקים והתקנות המשמשים בפועל, במסגרת החקיקה הישראלית הקיימת, למניעת כניסה ו/או הפצה של מינים פולשים לישראל.

מאחר והחקיקה העיקרית, למעשה הכמעט בלעדית, לעיסוק בנושא מינים פולשים – מכוונת למניעת נזקים לחקלאות, גם פסקי הדין שנבחנו עוסקים כמעט כולם בנושא זה. למרות שמדובר בחקיקה ופסיקה המכוונת בעיקר למניעת נזקים לחקלאות - ניתן ללמוד מהן תובנות שיסייעו בגיבוש חקיקה למניעת פלישות ביולוגיות גם להשגת יעדים סביבתיים או אחרים, וזאת במובנים הבאים:

- יחסו של בית המשפט לאיזון בין התכלית החקיקתית לבין חופש העיסוק
- סבירות החלטות הרשות המינהלית בבואה ליישם את החקיקה הנוגעת למינים פולשים.
- איזון בין מניעת כניסה של מינים פולשים ומניעת סיכון לבריאות הציבור, לבין מניעת התעללות בבעלי חיים.

נושאים ועקרונות אלו יפים ליישום גם להרחבת החקיקה לתכלית המבוקשת בעבודה זו – מניעת כניסה והפצה של מינים פולשים גם מטעמים של מניעת נזקים אקולוגיים, כלכליים ובריאותיים, בנוסף לתכלית החקלאית.

שיטת חיפוש פסקי הדין:

- חיפוש על פי איזכור חקיקה – לפי חוק הגנת הצומח
- חיפוש על פי המונח "מינים פולשים".

להלן יובאו התובנות העיקריות, סיכום קצר של פסקי הדין שנסקרו יובא בנספח ה.

- מפסקי הדין עולה כי ישנם 3 מישורים/היבטים עיקריים בגינם נושא כניסת מינים זרים/ מניעת מחלות הגיע לבתי המשפט:
 - במישור האזרחי: תביעת פיצויים מהמדינה בגין נזקים שנגרמו כתוצאה מאיסור כניסה, עיכוב או השמדה של מטען חשוד כנגוע, או בגין נזקים שנגרמו כתוצאה מחדירת מחלות בטענה כי משרד החקלאות איפשר את החומר המיובא.
 - במישור המינהלי: עתירות מינהליות/עתירה לבג"צ כנגד סבירות ההחלטה שלא לאפשר כניסה של מטען לארץ.
 - התנגשות בין מניעת מחלות וכניסת מינים זרים, לבין התעללות בבעלי חיים.

ו. שימוש בסמכויות מכוח חוק גנים ושמורות כדי להתמודד עם מינים פולשים:

בפרשת הרפסודה הלבנה (פ 1170/07) (שלום אילת) רשות הטבע והגנים עשתה שימוש בסמכויות מכוח חוק גנים ושמורות, כדי למנוע פגיעה בטבע בעקבות מינים פולשים, באמצעות שימוש בס' 30 ו-57(א) לחוק גנים ושמורות. לצורך אישום מכוח ס' 30 נדרש להוכיח רק כי עלולה להיגרם פגיעה, ואילו לצורך אישום מכוח ס' 57(א) נדרש להוכיח כי התקיים נזק בפועל. ההקשר שם הוא סביבה ימית, ולכן הרשות הצליחה, בהסתמך על חו"ד מומחה, להוכיח כי קיים סיכון לשמורה על אף המרחק הגדול בין מקום האירוע לבין השמורה (10 ק"מ). בהעדר חקיקה ישירה בנושא מניעת סיכונים הנגרמים לטבע ממינים פולשים, זו דוגמה לשימוש בחקיקה הקיימת, על אף המגבלות והחוסרים הכרוכים בכך.

ז. איזון בין ההגנה על האינטרס הציבורי לבין מניעת התעללות בעלי חיים:

נושא זה נדון בשלושה פסקי דין, כולם עוסקים ביבוא כלבים. בפרשת גורי הכלבים (בשא 1852/05) (שלום ראשל"צ) קבע ביהמ"ש, בניגוד לעמדת משרד החקלאות, כי אין להשיב לארץ המוצא גורי כלבים, מהטעם של מניעת התעללות בעלי חיים. במקרה אחר (בשא 5077/08) (שלום ראשל"צ) תנו לחיות לחיות ואח' נ' מנהל השירותים הוטרינריים בבית דגן) קבע ביהמ"ש כי הטסת הכלבים חזרה לתאילנד אינה בגדר התעללות. מפסקי דין אלו ברור כי נושא זה צריך לקבל ביטוי בכל חקיקה עתידית, וכי יש חשיבות ביצירת איזונים בין שני האינטרסים. אין ספק כי ארגונים למען זכויות בעלי חיים הינם שחקן בעל משקל בנושא זה.

בפרשת גורי הכלבים 2 (ת"א 29859-06) (שלום ת"א) עמותת תנו לחיות לחיות נ' זיינדנברג (ותביעה שכנגד) עלה הצורך ביצירת תנאים מתאימים להחזקתם של בעלי חיים בנמל התעופה. במקרה שנדון שם, הוחזקו הכלבים במכולה שהפכה למתקן הסגר מאולתר, בתנאים לא מתאימים, דבר המהווה התעללות בעלי החיים. במקרה זה חייב ביהמ"ש את היבואן בתשלום כל הוצאות הטיפול בכלבים, שנעשו בפועל על ידי עמותת תנו לחיות לחיות.

רשימת פסקי הדין שנסקרו ותיאור קצר שלהם ראו בנספח ה'.

גם בפרשת הלולבים (בג"צ 7664/06) עורך בג"צ איזון דומה, ובין ההגנה על האינטרסים הכלכליים של העותרים (והדאגה לקיומו של מלאי מספיק של לולבים לקראת סוכות) לבין ההגנה על הצומח בישראל – בוחר ביהמ"ש לאמץ את עמדתו המקצועית של משרד החקלאות וקובע כי החלטתו סבירה ואין מקום להתערב בה. כתוצאה מכך נאסר היבוא של עשרות אלפי לולבים שנקטפו מאזור שאינו תואם את תנאי הרשיון.

האיזון בין זכויות הקניין לבין מניעת הסיכון לציבור עלה בפרשת העיזים הדמסקאיות (עא 4580/98) (מחוזי חיפה), שם נתן משרד החקלאות רשיון יבוא, אך החליט לבטלו בשל התגלות מחלה. שם נערך הדיון בערכאת ערעור בביהמ"ש המחוזי, שקבע כי מאחר והחלטת משרד החקלאות הינו סבירה, מבוססת ואינה רשלנית או בחוסר תום לב - בעל רשיון היבוא גם אינו זכאי לפיצוי בגין הנזק שנגרם לו. באיזון בין זכות הקניין לבין מניעת הסיכון לציבור – ביהמ"ש ניצב מאחרי החלטת משרד החקלאות, ואף קובע כי לו לא היה מבוטל הרשיון – היה זה בגדר מעילה בתפקיד.

ד. עוד עולה כי ביהמ"ש מכיר בכך כי חומרת הסיכון היא הבסיס למדיניות. ההגדרה של מחלות הסגר מאפשרת ולמעשה מחייבת נקיטת מדיניות מחמירה וחסרת סבילות. מדיניות זו אגב חלה גם ביבוא לישראל, אבל היא רלוונטית גם ליצוא ממנה. אם יתפשטו בישראל נגעים המוגדרים באופן דומה במדינות אחרות – הדבר יפגע ביצוא של תוצרת ישראלית.

הנוסח הקטגורי והברור של התקנות, וכללים ברורים הקבועים בהן, יחד עם תכלית ברורה של התקינה - מסייעים לביהמ"ש בקבלת ההחלטה, ראו לדוגמה בפרשת משתלות ברק (יבוא החבלוב).

ה. על הבעייתיות שבכפל סמכויות והצורך בגוף מתכלל וכתובת ברורה אחת ליבואן:

בפרשת האיילים האדומים (ת"א 1797-06) (מחוזי ת"א) נחשפה הבעייתיות שבקיומה של מערכת כפולה של היתרים. מאחר ומדובר בחיית בר מוגנת, נדרש היתר מרשות הטבע והגנים מכוח חוק הגנת חיית הבר, וכן נדרש היתר ממשרד החקלאות (השירותים הוטרינריים) לעניין ההיבטים הוטרינריים (שחיטה), מניעת מחלות וצער בעלי חיים). בהעדר גורם מתכלל, ניתן במקרה זה רשיון על ידי משרד החקלאות, שלאחר מכן בוטל משהתברר כי חוקי שמירת הטבע אינם מאפשרים יבוא חיית בר מוגנת לצרכי שחיטה. בתום הפרשה, חוייבה המדינה בתשלום פיצויים ליבואן.

7. יעדי הרגולציה הנדרשת בתחום המינים הפולשים בישראל

מסקירה זו עולה כי על הרגולציה החדשה המוצעת למלא את היעדים הבאים:

יצירת **מסגרת חקיקתית** אשר תאפשר טיפול מקיף וכוללני במינים פולשים, על מכלול הסיכונים שהם מהווים: לחקלאות, לבריאות הציבור, לתשתיות ולמגוון הביולוגי והמערכות האקולוגיות.

01

עיגון בחקיקה של **מכלול המטרות** לשמן יש להתמודד עם מינים פולשים: מניעת נזק לחקלאות, מניעת פגיעה במגוון הביולוגי, תשתיות וכלכלה ובריאות ציבור.

02

עיגון בחקיקה באופן המקיף את **מכלול הקבוצות הטקסונומיות**.

03

יצירת **מסגרת מינהלית** אשר תבטיח תיאום וטיפול כוללני בנושא.

04

מתן מענה אפקטיבי לסיכונים שבפלישות בלתי מכוונות.

05

חיזוק הכלים והסמכויות העוסקים **במניעה ובשלבי הפלישה הראשוניים**: בראש ובראשונה סמכויות למניעת יבוא מכוון ובלתי מכוון, ולטיפול מיידי באמצעות תגובה מהירה וביעור מיידי.

06

הבטחת הטמעת **ידע מדעי עדכני** והתבססות על מידע מקצועי כבסיס לקבלת החלטות ופעולה.

07

יעדים אלו, יחד עם הממצאים מסקירה עדכנית של מספר דברי חקיקה מן השנים האחרונות, הם הבסיס להצעה לגיבוש חקיקה עדכנית בישראל שבפרק האחרון במסמך זה.

מתווה לרגולציה מונעת



מתווה ראשוני לקידום רגולציה למניעת חדירה, הפצה והתבססות מינים פולשים בישראל.

ייתכנו מספר דרכים ומודלים לקידום רגולציה לטיפול מקיף בסוגיית המינים הפולשים. לפני גיבוש ניסוח מדויק של הצעת חוק, בחירת מנגנון מינהלי מתאים וקביעת סמכויות מיניסטריאליות, נתווה להלן את העקרונות הבסיסיים שההכרחיים לכל הסדר חקיקתי אפקטיבי, ואת התכולה הנדרשת שלו.

זאת, על בסיס מיפוי החוסרים בחקיקה הישראלית (ראו פרק 5 לעיל) וסקירת ההסדרים הקיימים במדינות שנסקרו לעיל.



התולעת השטוחה מניו גינאה. מין שטרם פלש לישראל, ומעביר את דלקת קרום המוח לבני אדם \

1. מאפיינים בסיסיים נדרשים להסדרי החקיקה

א. תכלית החוק:

על החקיקה המוצעת לכלול עיגון של תכלית רחבה ומבוססת שתקיף את מכלול הסיכונים הנגרמים על ידי מינים פולשים – איום על המגוון ביולוגי, סיכון לבריאות הציבור, פגיעה בחקלאות, בתיירות ובתשתיות. הגדרה כזו של מטרות החוק תהיה בסיס רחב לסמכויות הנגזרות ממנו, ותיתן מענה לטענות אפשריות בגין פגיעה בזכויות מכוח החוק המוצע (חופש העיסוק, מגבלות על יבוא, צער בעלי חיים וכן הלאה).

ב. יצירת יכולת תגובה מהירה לפעולה בשטח בתחומים:

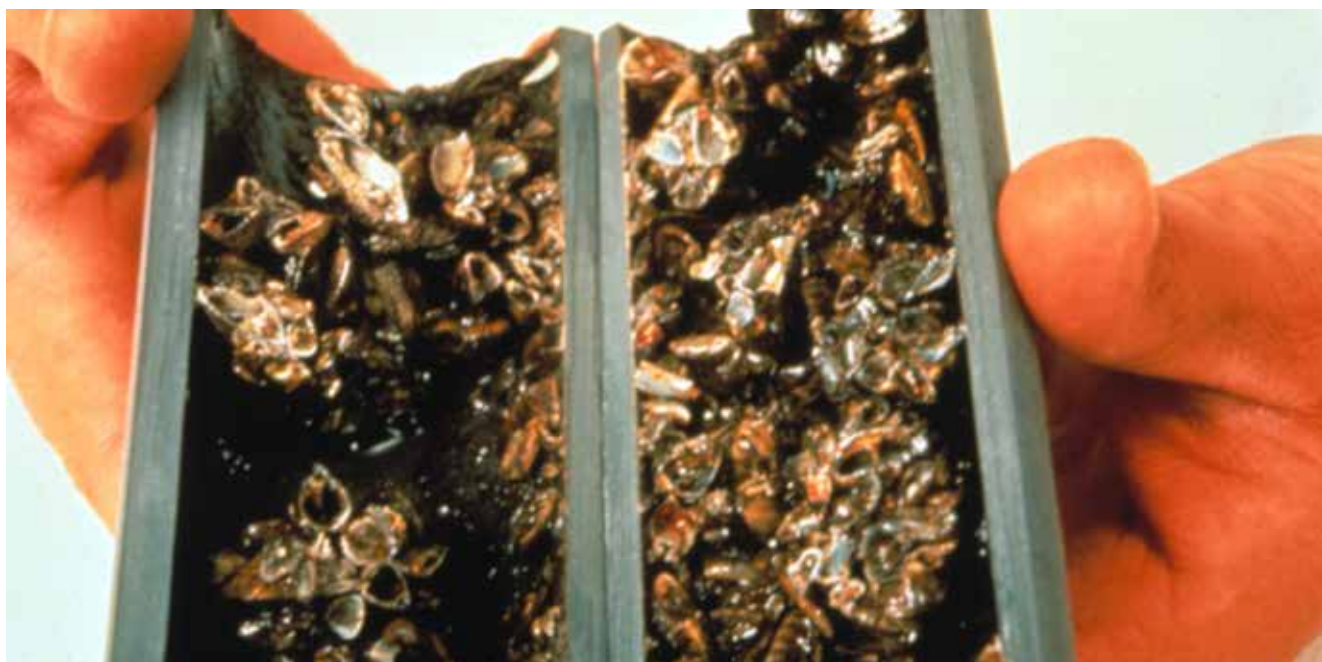
ניטור, אכיפה, פיקוח, ביעור. בחישובי עלות תועלת, יש יתרון משמעותי לביעור מוקדם של מינים פולשים, על פני טיפול בשלבים מתקדמים של הפלישה. מסיבה זו מוצע להשקיע מאמץ ביצירת תשתית לזיהוי מוקדם וטיפול בבעיות סמוך ככל הניתן למועד היווצרותן או התגלותן, לרבות סוגיות משמעותיות כמו אחריות הטיפול, כניסה לחצרים וכו'.

ג. גמישות ודינמיות:

יכולת התאמה ועידכון של מסגרת התקנות, הצווים והרשימות בהתאם לממצאי ניתוח ה-pathways, המידע מהשטח והידע המדעי הזמין והמתעדכן מעת לעת. הסדרים מסוג זה קיימים בכל המדינות שנסקרו.

ד. בסיס מדעי:

יצירת מסגרת מדעית תומכת לקבלת החלטות (וועדה מייעצת), וביסוס ההחלטות והפעולות על ידע מדעי עדכני ואיכותי, וזאת בכדי לבסס את יישום החוק על הידע המדעי המיטבי הקיים לצורך השגת מקסימום תועלת ציבורית להשקעה במניעה והטיפול.



צינור מים סתום בצדפת הזברה, מין שטרם פלש לישראל. צדפת הזברה היא מין פולש בארצות הברית, הגורם נזקים של כ-500 מיליון דולר בשנה בגלל תשתיות צנרת וספנות הנסתמות מקשוות הצדפה \

2. הצורך בחקיקה מסדירה מקיפה אחת

תמונת המצב הקיימת מובילה למסקנה ברורה כי נדרשת מסגרת חקיקתית אחת המסדירה את הרגולציה השונה בנושא מינים פולשים. רק בדרך זו ניתן יהיה להתמודד עם הבעיות המאפיינות את המסגרת הקיימת – להשלים לקונות, ולמנוע ניגודים וכפל סמכויות.

חוסרים ובעיות במצב הקיים כיום:

לבחון בקשות ליבוא של מינים אלו (למעט רכיכות שהינן מוגנות) מהיבטים אלו.

בעוד שבתחומים מסויימים קיים חסר ברגולציה, הרי שישנן קבוצות טקסונומיות לגביהן יש כפל סמכויות: לדוגמא, בחינה של בקשות יבוא לגבי רכיכות מוגנות הינה גם בסמכות רט"ג, וגם בסמכות משרד החקלאות, ככל שמדובר במינים היכולים להוות סכנה לחקלאות. לגבי צמחים: מרבית הסמכויות נתונות בידי משרד החקלאות, כאשר מדובר במינים המהווים סיכון לחקלאות. עם זאת, מינים מוגנים לפי אמנת CITES הינם גם בסמכות רשות הטבע והגנים.

בכל הנוגע לאינטרודוקציה בתוך המדינה, הרי שמספר גורמים עוסקים בעידוד הפצה של מינים זרים, בעוד שגופים אחרים הינם בעלי סמכות למנוע זאת. כלומר, נוצר מצב בו גופים שונים פועלים בכיוונים מנוגדים, ללא תיאום או ראייה כוללת.

במחקר המקיף שבוצע על ידי ג'וסטו חנני²¹, עלו מספר בעיות המאפיינות את המסגרת החקיקתית הקיימת, וביניהן העדר ראייה רחבה, מתואמת וארוכת טווח, ומסגרת מוסדית הסובלת מעודף גופים מעורבים. תמונת המצב הקיימת מתאפיינת בהסדרה מקוטעת, לא שלמה ומבוזרת.

בנוסף, בולט החסר ברגולציה בכל הנוגע למשמעות האקולוגית הרחבה של מינים פולשים וכן העדרם של אמצעים להגביר את יכולת ההתמודדות בשלב המניעה והעדר בסיס למניעה של ייבוא מינים המהווים סיכון אקולוגי, כלכלי או סיכון לבריאות הציבור. רוב דברי החקיקה ותחומי האחריות נתונים למשרד החקלאות על אגפיו (שירותים להגנת הצומח, אגף הדייג, השירותים הוטרינריים), החולש האופן כמעט בלעדי על כל יבוא האורגניזמים לישראל, מתוך התמקדות בהגנה על מנגנון הייצור החקלאי מפני מינים פולשים. לדוגמא - צומח, מיני דגים ובעלי חיים אחרים של מים מתוקים מהווים אחד ממוקדי הסיכון הגדולים ביותר לסביבה ולכלכלה בישראל, ונכון לעת הזו אין סמכות

תמונת המצב מעלה מספר סוגי בעיות:

דוגמה נוספת, היא היעדר סמכות לאסור על צמחי מים פולשים הנמכרים במשתלות.

• **הרגולציה הקיימת כיום בתחום המינים הפולשים מכוונת כמעט באופן בלעדי לנושא ההגנה על מנגנון הייצור החקלאי**, ומרבית הסמכויות למניעת יבוא ולמניעת הפצה מוקנות למשרד החקלאות. למשרד החקלאות אין את המשאבים והסמכות להתמודד עם מניעה או צמצום של פלישות ביולוגיות מנקודת המבט הסביבתית, ולעיתים גם לא את הידע והכלים לכך.

• **כפל סמכויות מקשה על הרגולציה**: לגבי ערכי טבע מוגנים ישנן סמכויות הן לרשות הטבע והגנים, והן למשרד החקלאות, כל משרד מנקודת המבט עליה הוא אמון.

• **ריבוי גורמים מוסדיים, ביזור וחוסר תיאום**: הסמכויות הנוגעות למינים פולשים מפוזרות בין משרדי ממשלה וגופים שונים – משרד החקלאות, המשרד להגנת הסביבה, רשות הטבע והגנים, שירותי המכס ובתוך משרד החקלאות הנושא מטופל בכמה יחידות שונות.

• **חוסרים משמעותיים בהסדרים למניעת חדירה, הפצה והתבססות**: התשתית החקיקתית אינה מקנה לאף גוף סמכויות בתחום של מניעת כניסה או מניעת הפצה והתבססות של מינים פולשים מנקודת המבט של מניעת סיכון סביבתי, בריאותי או כלכלי.

כך למשל, לרט"ג אין סמכויות/חובה לפעול מחוץ לשמורות טבע בנושא מינים פולשים מקבוצות טקסונומיות שאינן חולייתני יבשה או ערכי טבע מוגנים, למרות שאותם מינים מאיימים על הטבע בישראל, בעוד קיימים גופים שכן מוסמכים לפעול בתחום טקסונומי זה (למשל במשרד החקלאות), אך הם נעדרים סמכות / משאבים לפעול מכוח ההגנה על הטבע.

הפתרון המוצע:

"...המצאות הרגולטורית בישראל מאופיינת בביזור לא מבוטל. החקיקה והמבנה הממשלתי הסבך הפקידו את האחריות הרגולטורית בתחומים משיקים או קרובים בידי גורמים שונים ועובדה זו יוצרת לא פחם מצבים של העדר תיאום ואף כפילות. כמו כן, חלק מהנושאים הטעונים הסדרה רגולטורית הם נושאים רוחביים המחייבים לגשת אליהם ממבט רחב ומנקודת מבט הערה למכלול האינטרסים הרלוונטיים. העדר תיאום ושיתוף פעולה מבין הגורמים הרגולטוריים מונע את האפשרות לקבל החלטות מושכלות..."

אף שהם נכתבו על נושאים אחרים, קשיים אלו מאפיינים גם את סוגיית המינים הפולשים: ביזור, חוסר תיאום, כפילות, חוסרים העדר ראייה רחבה.

בין המלצות הוועדה מוצע גם למסד מנגנונים לשיתוף פעולה בין רגולטורים הן לצורך שיתוף במידע ובדרכי עבודה, והן לצורך דיון משותף בסוגיות מורכבות הרלבנטיות לתחומי אחריותם של מספר רגולטורים. עיקרון זה מוצע ליישום גם במסגרת החקיקתית המוצעת לנושא המינים הפולשים. חד הפתרונות המוצעים על ידי הוועדה, ומומחשים בתחום התקשורת – הוא הקמת רשות.

מבחינות אלו, ההצעה המובאת להלן להקמת מסגרת חקיקת אחת תואמת את המלצות הוועדה לנושא ייעול הרגולציה.

תמונת המצב הקיימת מובילה למסקנה ברורה כי נדרשת מסגרת חקיקתית אחת המסדירה את הרגולציה השונה בנושא מינים פולשים. רק בדרך זו ניתן יהיה להתמודד עם הבעיות המאפיינות את המסגרת הקיימת – להשלים לקונות, ולמנוע ניגודים וכפל סמכויות.

הקמת מסגרת חקיקתית אחת תיתן מענה גם ליעד הממשלתי של ייעול מנגנוני הרגולציה. בעקבות החלטת ממשלה מיום 25.12.2011 (החלטה מס' 4027) מונתה וועדה לבחינת ייעול מנגנוני רגולציה בישראל ולבחינת הממשקים בין הרגולטורים השונים במשק. חברי הוועדה היו עו"ד אבי ליכט, המשנה ליועץ המשפטי לממשלה (כלכלי-פיסקלי), פרופ' יוג'ין קנדל, ראש המועצה הלאומית לכלכלה, וגל הרשקוביץ, הממונה על התקציבים במשרד האוצר.

בדו"ח שהוגש על ידם²² שני חלקים: המלצות כלליות בדבר ייעול מנגנוני הרגולציה הממשלתיים והגברת התיאום בין הפעילות הרגולטורית עליה מופקדת הממשלה, וכן המלצות למודל עקרוני בדבר אפקטיביות הרגולציה בתחומי התשתיות, ויישומים מפורטים בתחום התקשורת (נושא הנוגע לעניינינו במידה פחותה).

חלק מממצאי הוועדה בדבר הקשיים המאפיינים את הרגולציה בישראל, תואמים את הממצאים שעלו לגבי סוגיית המינים הפולשים, נביא את הדברים כלשונם:

יתרונותיה של מסגרת חקיקתית אחת:

- **ייעול הרגולציה וריכוז מאמץ:** יצירת מסגרת רגולטיבית אחת מונעת כפילויות, חוסר תיאום, ומאפשרת ריכוז מאמץ והקצאת משאבים יעילה וקביעת סדרי עדיפויות בראייה כוללת, משלב המניעה ועד לשלב היישום והאכיפה.
- **ראייה כוללת לטיפול בסוגייה מורכבת:** סוגיית המינים הפולשים מערבת שיקולים במספר תחומים ובהם סיכונים אקולוגיים, סיכון לבריאות הציבור, סיכון לחקלאות, לתיירות, ולתשתיות ועוד. הדרך הנכונה להבטיח טיפול כוללני בסוגייה כזו היא על ידי חקיקת מסגרת אחת וגוף מתאם אחד, ולא בדרך של ביזור מיגזרי של סמכויות, באופן בו המערכת פועלת כיום.
- **מסגרת חקיקתית אחת תיתן מענה קוהרנטי ואיתן מול טענות אפשריות לפגיעה בחופש העיסוק, ככל שייקבעו תנאים ומגבלות ליבוא טובין.**

• **כתובת אחת עבור היבואן:** כיום, יבואן צריך לברר האם האורגניזם אותו הוא מבקש לייבא הוא ערך טבע מוגן, מזיק פוטנציאלי לחקלאות, או סיכון לבריאות הציבור. בכל אחד מן המצבים, הכתובת למתן היתר היא שונה, ובחלק מן המקרים נדרשים היתרים משני גופים (כאשר מדובר בערכי טבע מוגנים למשל).

• **יצירת אחדות בטיפול בסוגיה:** ביזור הסמכויות הקיים כיום בין קבוצות טקסונומיות ובין גופים שונים, מביא לכך כי כל גוף מטפל באופן שונה בבקשות המובאות בפניו, ואין קריטריונים אחידים להערכות סיכון ולאופן הטיפול בבקשה. כמו כן, לכל גוף רשימות משלו למינים אסורים או מותרים ביבוא (רשימות לבנות ושחורות). זהו מצב בלתי רצוי, שקיומה של מסגרת חקיקתית אחת הינה הדרך לרפאו.

3. חלופות יישום למסגרת החקיקתית החדשה

לחלופות אלו ישנן חלופות ביניים רבות, בין היתר הקמת גוף מתאם ולא רשות חדשה. הצעתנו מתמקדת בחלופת ביניים המתווה מבנה מינהלי חדש המבוסס על גוף מתאם, אשר יוצר האחדת סטנדרטים, בין השאר באמצעות גיבוש רשימות והערכות סיכון על בסיס מדעי, משאיר בידי הגופים השונים חלק מהסמכויות, ומאגם אליו סמכויות מסוימות מהגופים השונים.

למסגרת חקיקתית אין פורמט אחיד/אחד, ויכולות להיות לה **מספר חלופות יישום.**

שתי "חלופות קיצון" אפשריות הן:

- חקיקה ראשית אחת שתאגם ותחליף את כל סמכויות החקיקה קיימות, תיצור סמכויות חדשות במקומות בהם זוהו חוסרים, ותקים מכוחה גוף שיאגם אליו את כל הסמכויות הקיימות כיום בגופים הקיימים (לדוגמא רשות חדשה).
- חקיקת מסגרת ראשית שעיקרה תיקון עקיף של חוקים קיימים, והוספת סמכויות לגופים קיימים מכוח חקיקה ותקינה קיימת.



חדקונית הדקל, מין פולש הגורם לנזקים גדולים לדקלים ותמרים בישראל \ צילום: ויקטוריה סורוקר \

4. רכיבים למבנה מינהלי מוצע

הרכיבים העיקריים למבנה המינהלי המוצע הינם:

01. שר אחראי:

מוצע כי השר להגנת הסביבה יהיה השר האחראי על הטיפול בסוגיית המינים הפולשים, כאשר סמכויות מסוימות יהיו בסמכות שר החקלאות, או בהיוועצות עימו.

רציונאל:

• נושא המינים הפולשים, על אף השלכותיו הרחבות בתחומי החקלאות והכלכלה, הינו נושא ששורשו בשיבוש הסדר התקין במערכות האקולוגיות, נושא המצוי בתחום סמכות מומחיות המשרד להגנת הסביבה מבחינה מקצועית. בכדי להתמודד עם התופעה בשלביה המוקדמים ככל האפשר – נדרשת היכרות עם מקורות התופעה ועם מיני הסיכון העיקריים, וזאת תוך הערכת סיכונים על בסיס חילופי ידע עם הנעשה במקומות אחרים בעולם. עולם הידע בו מדובר הינו העולם האקולוגי סביבתי, תחום המצוי כאמור בסמכות מומחיות המשרד להגנת הסביבה. המשרד להגנת הסביבה הוא המשרד הממשלתי המרכז את הטיפול והיישום של אמנת המגוון הביולוגי, אשר כאמור מחייבת את ישראל לפעול בנושא המינים הפולשים. מבחינה זו, העברת הטיפול הכולל בנושא למשרד החקלאות למשל (כלומר הרחבה אל מעבר להגנה על מנגנון הייצור החקלאי), הינה בגדר המשך התמקדות בסימפטום ולא בגורם ובמקור לבעיה.

• רשות הטבע והגנים המצויה תחת האחריות המיניסטריאלית של השר להגנת הסביבה הינה בעלת יכולות הביצוע והיישום הטובות ביותר בשטח, מבחינת פריסה ארצית של פקחים ויחידות ניטור, קשר לשטח, יכולות מדעיות להערכת סיכונים אקולוגיים, ידע בתחום הטיפול בבעלי חיים, יכולות אכיפה מגוונות ועוד.

02. גוף בינמשרדי מתאם:

מספר גורמים עוסקים וימשיכו לעסוק מזוויות המבט השונות בסוגיית המינים הפולשים. בכדי לתאם, לייעל ולתכלל את

עבודתם, מוצע להקים גוף מתאם.

• תפקידי הגוף המתאם: הבטחת טיפול בראייה כוללת, גיבוש מדיניות, קבלת החלטות (למשל בנושא היתרי יבוא למינים או מקרים אשר יוחלט כי יהיו בידי הגוף המתאם ולא בידי אחד מהגופים המרכיבים אותו)

• הרכב הגוף המתאם: משרדי הממשלה והגופים הרלוונטיים: הגנ"ס, חקלאות, תשתיות, בריאות, רט"ג. ייצוג לאקדמיה ולארגוני סביבה.

03. גוף ביצוע:

גוף הביצוע יהיה הזרוע הביצועית של הגוף המתאם, ויבצע פעולות אכיפה, ניטור, תגובה ופעולה מיידית.

היכולות הנדרשות מגוף הביצוע:

- יכולת מדעית מוכחת: מדענים (אקולוגים) מומחים לגבי הקבוצות הטקסונומיות השונות, ולגבי תפקוד של מערכות אקולוגיות בכלל, לצורך יצירת בסיס מקצועי איתן לגיבוש מדיניות, קביעת סדרי עדיפויות, הערכות סיכונים וקבלת החלטות פרטניות בנוגע לבקשות להיתרים.
- יכולות בתחום האכיפה: קיומה של רשת פקחים בפריסה ארצית, היכרות עם הסביבה הטבעית והבנויה, היכרות עם הפריסה של משתלות וחנויות לחיות מחמד.
- מומחיות לטיפול בבעלי חיים וצמחים: חלק מהעיסוק בסוגיית המינים הפולשים דורשת עיסוק בתחום ההסגר וטיפול בבעלי חיים וצמחים בעת הסגר. לשם כך נדרשים גם ידע ומומחיות וגם מתקנים מתאימים.

לאור הקריטריונים שלעיל, מוצע כי גוף זה ימוקם ברשות הטבע והגנים, ויפעל במתכונת הדומה לזו של הסיירת הירוקה, קרי – מימוש סמכויות אכיפה מכוח חוקים שונים, בשם משרדים שונים, תחת הכובע המינהלי של רשות הטבע והגנים.

04. מסגרת מדעית:

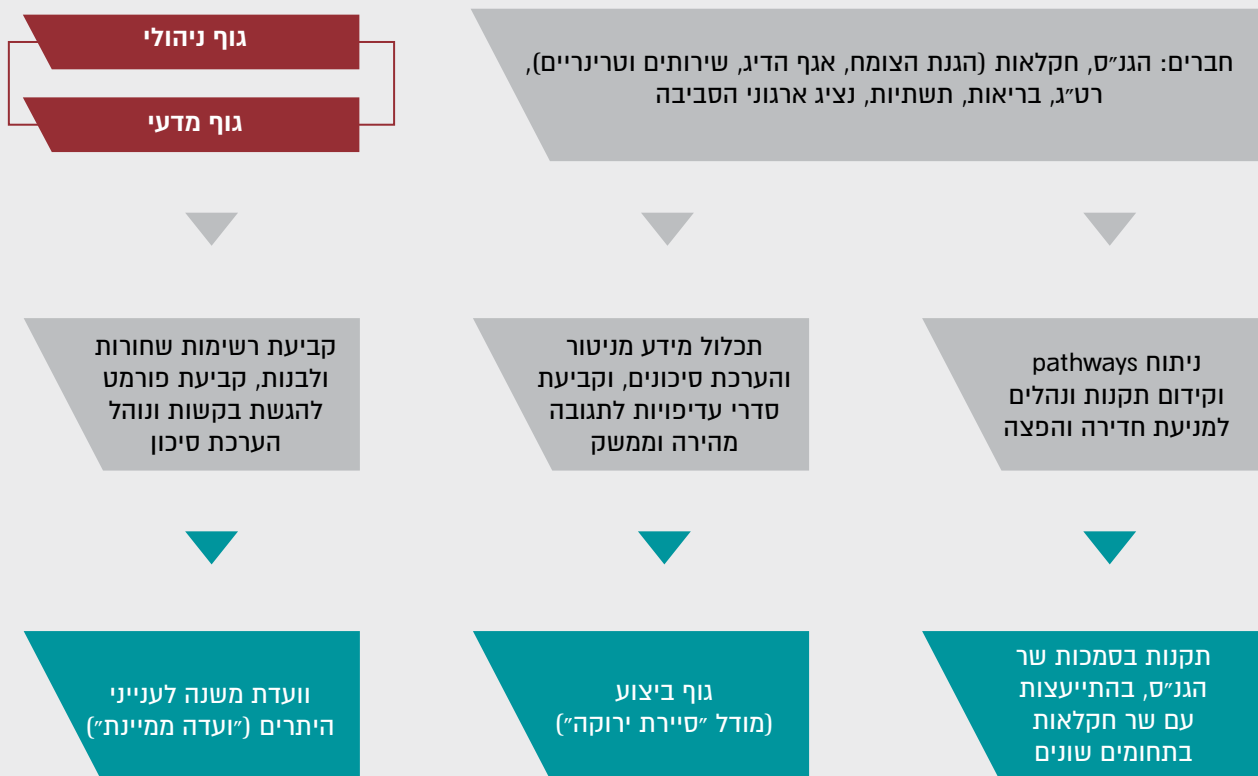
וועדה מייעצת שתספק בסיס מקצועי לקבלת החלטות, בין היתר לגיבוש הרשימות, לקבלת החלטות בנוגע לבקשות להיתרי יבוא, לגיבוש תכניות ניטור ומעקב אחריהן וכו'.

הסיבות להתאמתה של רט"ג לתפקד כגורם ביצועי:

- הרשות הינה הגוף בעל המומחיות הרבה ביותר בניהול מערכות אקולוגיות, בעת שגרה ובעת שיבוש והפרה של הסדר התקין.
- ברשות קיימת תשתית מקצועית מתאימה, שכן מועסקים בה אקולוגים מתחומים רבים במסגרת חטיבת המדע ובמסגרת המחוזות.
- לרשות יחידת אכיפה עם מומחיות בתחום הפיקוח בשטחים פתוחים, מול יבואנים ובטיפול בבקשות להיתרי יבוא.
- לרשות פריסה ארצית ויחידת ניטור המספקת שירותים לגופים שונים, לרבות משרד הבריאות, משרד הגנת הסביבה וכו'.
- לרשות מומחיות באחזקה ובטיפול בבעלי חיים, ככל שיידרש הסגר.

להלן תרשים המתאר את מבנה המנגנון המינהלי המוצע:

גוף בינמשרדי - תחומי פעילות



05. תכולת החוק:

מנגנונים עיקריים שמוצע להסדיר בחקיקה/בדרך אחרת:

אינטרדוקציה לא מכוונת (נוסעים סמויים)	אינטרדוקציה מכוונת	
<ul style="list-style-type: none"> • ניתוח נתיבים והכנת תכנית מפורטת לפי סוגי הסחורות. עיגון הפעולות הנדרשות בתקנות. (כדוגמת תקנות הגנת הצומח) • גוף יישום ואכיפה בשערי הכניסה לישראל 	<ul style="list-style-type: none"> • רשימה לבנה, שחורה, רשימת יבוא בתנאים מוגבלים, ושאר המינים – נדרש היתר. • הערכת סיכונים אקולוגיים כבסיס לקבלת החלטות – באחריות ובסמכות רט"ג 	מניעת כניסה לישראל
	<ul style="list-style-type: none"> • הקמת צוות תיאום בין משרדי, ובמסגרתו הקמת צוות לניטור ולטיפול מידי. • הכנת תכנית פעולה לתגובה מיידית בסמכות רט"ג ובאישור/אימוץ הצוות המתאם. • סמכויות רט"ג לביעור מינים פולשים בכל מקום בו הם מצויים • סמכויות חירום, כולל כניסה לחצרים וחיוב מחזיקים במקרקעין לבצע פעולות החובה ליידע 	ניטור ותגובה מיידית
	<ul style="list-style-type: none"> • איסור שחרור לטבע (לרבות pathways כלליים כמו איסור על ריקון אקווריומים). • איסור שתילה/נטיעה של מינים פולשים • איסור מכירה ואחזקה של מינים פולשים • טיפול במסגרת רישוי עסק – מחצבות (גורם הפצה), תשתיות וכו' • סמכויות רט"ג לבצע פעולות ביעור • דיווח שנתי על ידי השרים השונים החברים בצוות התיאום, לצוות התיאום. 	ניהול, מניעת הפצה ומניעת התבססות



חילזון הבוץ הניו זילנדי. מין פולש שטרם חדר לישראל, ועלול להכחיד את המערכות האקולוגיות בנחלי החוף ולפגוע באנושות במדגים חקלאיים \

5. הצעות אופרטיביות מסכמות

לקידום חקיקה בנושא מינים פולשים

1. דרך המלך: חקיקה ראשית מתכללת

אין ספק, כי בראייה ארוכת טווח, ובכדי להתמודד בצורה מיטבית עם מכלול ההיבטים וההשלכות של תופעת המינים הפולשים, נדרשת חקיקה ראשית מקיפה אחת, אשר תסדיר את הנושאים הבאים:

מטרות ומסגרת רגולטיבית:

- הגדרת מטרות החוק, באופן שיבאר את האינטרס הציבורי שבמניעת תופעת הפלישות הביולוגיות, ויתן את הגב החקיקתי והציבורי הדרוש לפעולות הנגזרות מאינטרס זה.
- הגדרת המשרד/ים הממשלתי/ים והשר/ים הרלוונטי/ים והגדרת הסמכויות המוענקות להם בתחום הפיקוח, העונשין וכיו"ב, לצורך פעולות מניעה, ביעור, ומניעת הפצה והתבססות.
- הקמת מסגרת מדעית מיעצת ליישום החוק ולעידכון התקנות שמכוחו.
- עיגון סמכות לתקן תקנות ולגבות אגרות.

הסדרים למניעת כניסה לישראל (מכוונת ולא מכוונת):

- רשימות "לבנות" ו"שחורות", וכן רשימות של מינים שניתן לייבא למטרות מוגבלות ו'או בתנאים.
- מנגנון רישוי יבוא, היתרים.
- יצירת מנגנון יישום ואכיפה בנקודות הכניסה לישראל.
- ניטור ותגובה מיידית למקרה של חדירת מינים פולשים:
- הקמת גוף (או הרחבת סמכויות לגופים קיימים) בעל סמכויות לבצע פעולות חירום, ובכלל זה סמכויות תפיסה, כניסה לחצרים וכיו"ב.
- הכנת תכניות פעולה לתרחישים של פלישה ביולוגית.
- קביעת החובה על בעלים ומחזיקים בקרקע ליידיע במקרה של הימצאות מינים פולשים.

ניהול, מניעת הפצה ומניעת התבססות:

- עיגון בחקיקה של איסור שחרור לטבע של מינים זרים.
- איסור סחר, אחזקה והעברה של מינים זרים שלא אושרו לסחר ולאחזקה
- הסדרת נושאי החזקה ומכירה במסגרת רישוי עסק לעסקים בעלי פוטנציאל הפצה של מינים פולשים
- סמכויות רט"ג לבצע פעולות ביעור

2. צעדי ביניים לביצוע מידי, עד לגיבוש חקיקה ראשית

לטווח הקצר, ועד לקידומה של חקיקה ראשית כאמור, מוצע לבצע את הצעדים הבאים, המתבססים על החקיקה הקיימת, או הדורשים שינויים נקודתיים בחקיקה.

פעולות לביצוע על בסיס חקיקה קיימת:

- הסמכת רשות הטבע והגנים כרשות מוסמכת מכוח צו יבוא חופשי, בשלב ראשון לגבי כל ערכי הטבע המוגנים, שלגביהם יש לרשות סמכויות מכוח חוק גנים ושמורות.
- כאשר ישנו מידע ממוקד מבוסס בדבר הסיכון לגבי פלישה ביולוגית ממקור מסויים, מארץ מסוימת ולגבי סחורות מסוימות – יש ליידיע את אנשי המכס, בכדי לתת דגש ועדיפות לבדיקת סחורות אלו. הבדיקה במכס (השיקוף למשל) נעשים בדרך מדגמית, וסדרי העדיפויות מה וכמה מהמטענים לבדוק – נקבעים בכל בית מכס. כאשר ישנו מידע ממוקד בדבר פלישה אפשרית, ניתן להשפיע על סדרי העדיפויות ועל הגברת האכיפה.
- ביצוע פעולות הסברה והדרכה בקרב עובדי המכס בנושא מינים פולשים, בכדי להגביר את המודעות לנושא בבתי המכס. אנשי המכס הם הראשונים הפותחים משלוחי סחורות המגיעים מחו"ל, ובאמצעות מודעות וקביעת סדרי עדיפויות – ניתן לתת מענה טוב יותר לטיפול בסוגיה.
- שימוש בסמכויות רשות הטבע והגנים לצורך ביעור מינים פולשים גם מחוץ לתחומי שמורות הטבע והגנים הלאומיים, באמצעות סמכותם הכללית להגן על ערכי הטבע בישראל.
- הקמת גוף תיאום בין משרדי, אשר יתכלל ויתאם את עבודת כל משרדי הממשלה הרלוונטיים שהינם בעלי סמכויות הנוגעות לסחר בינלאומי וליבוא של מינים העולים להיות פולשים: חקלאות, בריאות, סביבה, לכלכלה, תשתיות, פנים, מדע, חוץ, לצורך גיבוש סדרי עדיפויות משותפים, תיאום, איגום סמכויות, שיתוף בידע מקצועי.
- שימוש בסמכויות קיימות המופעלות על ידי השירותים הוטרינריים מכוח תקנות בעלי חיים (יבוא בעלי חיים) תשל"ד-1974 לעניין יבוא בעלי חיים, ציוד וריפוד, לכל הפחות במצבים בהם מינים פולשים מסכנים את החקלאות ו/או הבריאות והסביבה גם יחד.
- שימוש בסמכויות קיימות לעניין יבוא זרעים וגרעינים למאכל, הנאכף על ידי משרד הבריאות מכוח פקודת בריאות הציבור (מזון) (נוסח חדש) התשמ"ג-1983, כאשר מינים פולשים מהווים סיכון הן לבריאות הציבור והן לסביבה.

- "רשימה שחורה" או להתנות את היבוא של טובין מסויימים (באופן כללי או ממדינות מסויימות) בביצוע פעולות חיטוי או פעולות אחרות בכדי למנוע כניסה של מינים פולשים כ"נוסעים סמויים".
- תיקון פקודת היערות כך שמינים פולשים לא ייכללו ברשימת האילנות המוגנים.
- עיגון כללים למניעת הפצה בישראל במסגרת רישוי עסקים של מחצבות וחנויות לחיות מחמד.

3. עבודות מקצועיות

- לצורך קידום חקיקה ראשית מקיפה, וגם לצורך ביצוע צעדי ביניים, נדרשת השלמה של תשתית הידע המקצועית בנושא מינים פולשים. בכלל זה נדרשת הכנת העבודות הבאות:
- מיפוי ואיפיון "נתיבי חדירה" (pathways) וקביעת סדרי עדיפויות לטיפול בפלישות לא מכוונות ומכוונות.
- גיבוש ועידכון רשימות "לבנות" ו"שחורות".

- שימוש בסמכויות קיימות של משרד החקלאות ביבוא צמחים מכוח חוק הגנת הצומח והתקנות מכוחו.

תיקוני חקיקה/תקינה/צווים נקודתיים

- לשלב במערכת הממוחשבת של המכס את כל המינים המוגנים לגביהם ישנן סמכויות לרשות הטבע והגנים מכוח חוק גנים ושמורות, ולקבוע רשימות/תנאים/אישורים ליבוא של כל ערכי הטבע, באופן כזה שיבוא שלהם יהיה טעון אישור הרשות, וזו תקבע מי מהם בעלי סיכון להוות מינים פולשים. זאת, באמצעות תיקון התוספות בצו היבוא החופשי התשע"ד – 2014.
- שימוש בסמכויות הרחבות יחסית מכוח ס' 40(א) לפקודת המכס, וצו איסור יבוא התשע"ה 2005- שמכוחו, לאסור יבוא של טובין או סוגי טובין מסויימים – לגבי מינים שידוע שיש לגביהם סיכון. בדרך זו ניתן לקבוע איסור יבוא לגבי מינים שמידת מסוכנותם ידועה ומוכחת.
- בדרך זו ניתן, ככל שיש לכך בסיס מנומק, לאסור יבוא של מינים לפי

טבלה אופרטיבית מסכמת – הדגמת שלבי הפלישה הביולוגית לבתי גידול לחים, הפער הרגולטיבי בשלב והפתרונות המוצעים לטווח קצר וארוך (חקיקה):

שלב	דוגמה (בתי גידול לחים כמשל)	פער רגולטיבי	פיתרון טווח קצר	פיתרון טווח ארוך בחקיקה
יבוא מכוון	סרטן הצ'רקס	אין רשימות שחורות לכל הקבוצות הטקסונומיות, אין בסיס סדור ואחיד להערכת סיכון אקולוגי, רט"ג לא כלולה בגופים מאשרים בצו יבוא חופשי	<ul style="list-style-type: none"> • הסמכת רט"ג מכוח צו יבוא חופשי, וסמכויות מכוח חקיקה קיימת • איסור יבוא של מינים מסויימים באמצעות תיקון צו איסור יבוא התשע"ה-2005. • מודעות והסברה בקרב עובדי המכס • התראות ממוקדות לאנשי המכס, כאשר יש מידע מסוג זה. 	תכלית החוק, רשימות לבנות ושחורות והערכות סיכון כבסיס אחיד להיתרי יבוא, בסיס למנגנון מוסדי אחיד לטיפול בבקשות, הסדרת אגרות
יבוא לא מכוון – נוסעים סמויים	אמברוסיה מכוונת, פטרייה בדו – חיים, חילזון הבוץ הניו זילנדי	אין מענה רגולטיבי לנתיבי חדירה מרכזיים ומנגנון למניעת חדירה	איפיון הנתיבים ומנגנוני מניעה מוצעים ופעולה מול הגופים הרלוונטיים להטמעה	עיגון מנגנון מניעה בחוק
ניטור ותגובה מהירה במקרה פלישה	סרטן הפרוקמברוס	אין התאמה בין הסמכות לפי קבוצות טקסונומיות לבין האינטרס עליו יש להגן, אין מנגנון דיווח וכניסה לחצרים	יצירת מנגנון ניטור ואיגום מידע, יצירת מנגנון לתיאום הטיפול בין הגופים	עיגון סמכויות רט"ג לטיפול מחוץ לשמורות, חובת דיווח, כניסה לחצרים
מניעת הפצה מכוונת בסחר	יקינטון המים	אין איסור בחוק	עיגון בתנאי רישוי עסק	איסור מכירה ואחזקה לפי רשימות
מניעת הפצה מכוונת לטבע	דגי זהב במעיינות	אין איסור בחוק	אכיפה לפי חוק המים וחוק הגנת חיית הבר	עיגון בחקיקה של איסור שחרור לטבע
מניעת הפצה לא מכוונת לטבע	ריקון אקווריומים לנחל	אין איסור בחוק	הסברה ואכיפה בשמורות וגנים (רט"ג) ונחלים (רשויות נחל וניקוז)	עיגון בחקיקה של איסור שחרור לטבע (לרבות פלטפורמות להפצה לא מכוונת)
ממשק	אקליפטוס על גדות נחלים	הגנה על מינים פולשים בחקיקה (פקודת היערות)	עדכון צו בסמכות שר החקלאות (פקיד היערות) על בסיס עבודת הוועדה המייעצת	עיגון בחקיקה לפי רשימות

נספחים



נספח א'

עיקרי הנושאים המוסדרים ברגולציה זרה

תובנות מרכזיות:

- **גילוי מוקדם וביעור מהיר ומיידי:** במקרה של חדירת מינים פולשים. במסגרת זו נכללת גם הסמכות לבצע פעולות חירום.
- **מערך פיקוח:** לאיתור פלישות ולטיפול מיידי בהן.
- **מניעת החזקה וסחר:** במינים המנויים ברשימה ה"שחורה".
- **איסור שחרור לטבע, וכן איסור על שתילה, נטיעה וזריעה של מינים זרים:** הוראות שנועדו למנוע התפשטות של מינים פולשים בתוך המדינה.
- **מימשק וטיפול במקרה של התפשטות.**
- **מחקר וניטור:** כמערכת תומכת המעניקה את הבסיס המקצועי להסדרים המעוגנים בחוק ובתקנות.
- **קוד התנהגות:** מסמך שתכליתו בעיקר הסברתית, ומתרגם את הוראות החוק לשפה ברורה למשתמשים השונים – בעלי משתלות, צרכנים, בעלי קרקעות, חקלאים ועוד. הקוד כולל הנחיות וכללי התנהגות למניעת כניסה ומניעת התפשטות מינים פולשים.

באוסטרליה, לאור ניתוח שזיהה את היקפי הנזק הצפוי לכלכלה ולסביבה כתוצאה מפלישה ביולוגית, הוקמה מכוח חוק רשות לבטיחות ביולוגית והונהגו כללים מחמירים הכוללים בין היתר שימוש נרחב בהסגר, דרישה לצירוף תעודות, מניעת פלישות לא מכוונות ועוד.

מטרת חלק זה היא למפות את הנושאים המוסדרים בחקיקה עדכנית זרה, ולא להיכנס לעומק תוכנם של ההסדרים המוצעים, בידיעה ובהנחה כי לא ניתן לאמץ הסדרים חקיקתיים ללא הבנה והתאמה של המסגרת החקיקתית הכוללת. בהיבט נושאי ההסדרה, דרכי ההתמודדות עם המינים הפולשים הן דומות ואף זהות במדינות שונות בעולם.

הרגולציה שנסקרה כוללת את הדירקטיבה האירופית²³, החקיקה הסקוטית - Wildlife and Natural Environment (Scotland)²⁴, Act 2011 (WANE), בריטניה - Wildlife and Countryside act²⁵, 1981, אוסטרליה – הרשות לבטיחות ביולוגית Biosecurity²⁶, וכן תקינה ספציפית בדרום אוסטרליה הנוגעת ליבוא הקשור בחקלאות מים.

להלן ההסדרים העיקריים המהווים חלק מהרגולציה שנסקרה במדינות שלעיל:

- **רשימות:** רשימה "שחורה" של מינים אסורים ביבוא, ו/או רשימה "לבנה" של מינים מותרים ביבוא ללא היתר היא חלק מרכזי ברגולציה של מינים פולשים. הרשימה הינה דינמית ויש לעדכן אותה מעת לעת ולפי הצורך.
- **הערכת סיכונים:** היא הבסיס להכנת הרשימות שלעיל.
- **מניעת כניסה:** היא השלב העיקרי שבו הרגולציה הזרה ממקדת את המאמץ, באמצעות מנגנון של היתרים במטרה למנוע כניסה מכוונת, וכן ניתוח מעברים (Pathways) כבסיס למניעת כניסות לא מכוונת.

²³ http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=OJ:JOL_2014_317_R_0003

²⁴ <http://www.legislation.gov.uk/asp/2011/6/contents/enacted>

²⁵ <http://www.legislation.gov.uk/ukpga/1981/69>

²⁶ <http://www.agriculture.gov.au/biosecurity/australia>

1. הדירקטיבה האירופית²⁷

הטבעיים ההכרחיים לקיום ולהתפשטות של המין אכן מתקיימים.

• תיאור הנתבים (pathways) הפוטנציאליים לאינטרודוקציה ולהתפשטות המין, ברמה בינלאומית ולאומית, ובהתייחס לסחורות (goods) אליהן בדרך כלל המין מחובר/קשור.

• הערכת סיכונים לאינטרודוקציה להתבססות ולהתפשטות באזורים הביו-גיאוגרפיים בתנאים הנוכחיים, ובתנאים נראים לעין של שינויי אקלים.

• תיאור של הפיזור הנוכחי של המין, כולל התייחסות לשאלה האם המין נמצא כבר בתחומי האיחוד או במדינות שכנות, והערכה של התפשטות עתידית.

• הערכת השפעות שליליות על המגוון הביולוגי ועל שירותי המערכות האקולוגיות, כולל השפעה על מינים מקומיים, שטחים מוגנים, בתי גידול מאוימים, כמו גם על בריאות הציבור, בטיחות וכלכלה, וכולל הערכה של ההשפעות העתידיות בהתחשב בידע המדעי הזמין.

• הערכה של עלות הנזקים.

• תיאור השימושים למין האמור, והתועלות החברתיות והכלכליות הנגזרות משימוש זה.

כאשר מציעים מין לרשימה יש לבצע הערכת סיכונים.

פרק 2 בדירקטיבה עוסק **במניעת כניסה של מינים פולשים.**

הסעיף הראשון בפרק קובע איסור להכנסה של מינים זרים פולשים (המנויים ברשימה) לשטחי האיחוד, כולל בדרך של מעבר (טרנזיט), כולל איסור החזקה בהסגר, כולל ריבוי בהסגר, כולל העברה אל או משטחי האיחוד אלא למטרות הקשורות בביעור (eradication), וכן איסור שחרור לטבע, איסור לגדל, לעבד ובכלל זה להחזיק בהסגר מינים זרים פולשים.

הדירקטיבה כוללת פרק העוסק **בהיתרים**: הדירקטיבה קובעת כי המדינות החברות צריכות לגבש כללים למתן היתרים למצבים בהם שימוש במוצרים הקשורים במינים פולשים הינו בלתי נמנע, למשל למטרות בריאות הציבור (לדוגמא – יבוא של מינים כ"אויבים טבעיים" כגון דג הגמבוזיה לצורך מלחמה ביתושים, נושא רלוונטי מאוד לישראל), למטרות מחקר (לדוגמא – הצפרדע הרפואית הידועה כמין פולש ומיובאת ומגודלת בישראל למטרות מחקר) או שימור ex-situ (לדוגמא – יבוא לגני חיות). במערך ההיתרים יש להתייחס בין היתר לצורך בהסגר, למימונות ואחריות של הגורם והגופים שמקבלים את ההיתר לעסוק במינים הפולשים, לדרכי התחבורה וההעברה של המין, באופן שלא יאפשר בריחה/התפזרות שלו, וכאשר מדובר בבעלי חיים – התייחסות למניעת צער בעלי חיים וכאב וסבל מיתרים. עוד יש לבחון האם קיים ניהול אפקטיבי של סיכוני ההתפשטות

מטרה: מטרת הדירקטיבה היא לקבוע כללים בכדי למנוע, למזער ולמתן את ההשפעות השליליות של יבוא ושל התפשטות מינים פולשים על המגוון הביולוגי, בתחומי האיחוד. הדירקטיבה נכנסה לתוקף בינואר 2015.

תחולה: הדירקטיבה חלה על כל המינים הזרים הפולשים, ואינה חלה על מינים ששינו את אופיים הטבעי כתוצאה מהתערבות האדם, כתגובה לשינויים בתנאים האקולוגיים ושינויי אקלים. כמו כן הדירקטיבה מחריגה מספר אורגניזמים מזיקים שיש לגביהם גולציה ספציפית (כמו פתוגנים הגורמים למחלות בע"ח).

רשימה: הדירקטיבה, כמו חקיקה במדינות רבות, תכלול רשימה של מינים זרים פולשים בעלי עניין (concern) עבור האיחוד. הרשימה היא יסוד מרכזי ברגולציה של מינים פולשים. את הרשימה יש לעדכן אחת לשש שנים לפחות (הוספה או גריעה של מינים מהרשימה). הכללת מין ברשימה תתאפשר בהתקיים התנאים המצטברים הבאים:

• נמצא, על יסוד מידע מדעי זמין, כי מדובר במין זר.

• נמצא, על יסוד המידע המדעי הזמין, כי המין עשוי להתבסס ולהתפשט בסביבה בתנאים הנוכחיים ובהתקיים שינויי אקלים בטווח הנראה לעין.

• ישנה סבירות, בהתבסס על המידע המדעי הזמין, שלמין צפויות להיות השפעות שליליות על המגוון הביולוגי, על שירותי המערכות האקולוגיות, על בריאות הציבור או על הכלכלה.

• בהערכת סיכונים נמצא שנדרשת פעולה בכדי למנוע את האינטרודוקציה, ההתבססות או ההתפשטות.

• ישנה סבירות שהכללת המין ברשימה תמנע באופן אפקטיבי, למזער או תמתן את ההשפעות השליליות.

אחד הנושאים המוזכרים בפתיח של הדירקטיבה הוא נושא הפלישות הבלתי מכוונות. ס"ק (21) בדברי הפתיחה קובע כי קריטי לנהל ביעילות רבה יותר את המעברים (pathways) המהווים מקור לכניסות לא מכוונות. פעולה במישור הזה צריכה להיות מדורגת, בהתחשב בניסיון המצומצם יחסית בתחום זה. הפעולות צריכות לכלול פעולות התנדבותיות, יחד עם פעולות מחייבות. בין היתר יש להתייחס לאמנה של מי נטל, ולעודד מדינות לאשרר אותה.

הערכת סיכונים: סעיף 5 בדירקטיבה קובע כי על מדינות לבצע הערכת סיכונים להערכה של התפוצה הקיימת והפוטנציאלית של מינים זרים פולשים, בהתייחס למרכיבים הבאים:

• תיאור ההיסטוריה של המין, היסטוריה, תפוצה טבעית.

• תיאור דפוסי ריבוי והתפשטות, ובכלל זה האם המאפיינים

המערכת תאסוף ותתעד מידע על הימצאות מינים פולשים זרים בסביבה באמצעות סקרים, ניטור ופרוצדורות אחרות שנועדו למנוע התפשטות של מינים פולשים לרחבי האיחוד. הפעולות הנ"ל יכללו את הסביבה הימית.

המערכת תהיה דינמית דיה בכדי לזהות במהירות באופן מיידי הפעה של מינים פולשים, שנוכחותם בשטח לא זוהתה קודם. הסעיף מתייחס לצורך בתיאום עם רגולציה אחרת, וכן התחשבות בהקשרים והשפעות בינ"ל.

סעיף 15 עוסק **בסמכויות בקרה** official controls וקובע כי עד 2.1.2016 לכל המדינות החברות יהיה מבנה מתפקד לביצוע פעולות הנוגעות למניעת כניסה של מינים פולשים. רשויות נוספות צריכות להכין תכניות על בסיס הערכת סיכונים, בנוגע לכל הסחורות שמוזכרות ברשימה. זאת במטרה למנוע כניסת מינים שברשימה, או לאפשר כניסה בהיתר. הסמכויות יכללו בין היתר סנקציות, החרמת סחורה וכו'.

זיהוי מוקדם (ס' 16): המדינות החברות יעשו שימוש במערכת המעקב שהוקמה, ובמידע שנאסף, כדי לזהות מוקדם ככל האפשר נוכחות /כניסה של מינים פולשים. במקרה כזה יש להודיע לאיחוד ללא דיחוי.

פעולה מיידיית בשלב המוקדם של הפלישה (ס' 17): לאחר הזיהוי המוקדם, ותוך 3 חודשים מהזיהוי המוקדם, על המדינה לנקוט בצעדים לביעור. על המדינה להבטיח שהצעדים הינם אפקטיביים במיגור האוכלוסייה ובהשגת היעדים של הגנה על בריאות הציבור ועל הסביבה, וכן להבטיח שיימנעו סבל וצער מבעלי חיים. עוד נקבע כי יש לנטר את האפקטיביות של פעולות הביעור, ולדווח לאיגוד. ס' 18 עוסק בעיתוי ובנסיבות להחלטה על הפסקת הביעור המיידי.

ממשק וטיפול במינים פולשים שכבר התפשטו באופן נרחב: נושא זה מטופל בפרק 4 בדירקטיבה, ועוסק בין היתר בסמכות לאפשר פעולות חירום במקרים בהם מין מתפשט בתחומי האיחוד.

ס' 22 עוסק בחשיבות של **מחקר וניטור אחר מינים זרים**. גילוי מוקדם. חשוב שהחלטות קודמות על מערכות בקרה במכס, ומערכות ניטור – ייושמו.

או הבריחה של אותם מינים, קיומה של תכנית ומערכת תגובה ופעולה במקרה של בריחה/התפשטות, כולל אפשרות/תכנית פעולה לביעור. מספר הפרטים שניתן להם היתר במקרה של הסגר צריך להתאים לאפשרויות ההסגר. על מבקש ההיתר להראות שהוא עומד בכל התנאים המפורטים לקבלת ההיתר, וכן יש סמכות לרשויות להתנות את ההיתר, ולשלול אותו באופן זמני או קבוע במקרה של הפרה.

פעולות חירום (ס' 10): כאשר ישנה עדות לכך שיש סיכון מיידי לאינטרדוקציה כתוצאה מכניסת מין פולש למדינה, מין שאינו מנוי ברשימה של המינים בעלי העניין, אך נמצא, על יסוד עדויות מדעיות ראשוניות, שיש סבירות שהוא בעל מאפיינים של מין פולש זר - יש לנקוט צעדי חירום, לבצע הערכת סיכונים ולעדכן את הנציבות. במקרים כאלו יכולות לחול, לזמן מוגבל, על המין החדש המגבלות שחלות על מינים שכבר נמצאים ברשימה.

תכנית פעולה לנתיבי חדירה של מינים זרים פולשים (ס' 13): הדירקטיבה קובעת כי על המדינות החברות, תוך 18 חודשים מאימוץ הרשימה, לבצע ניתוח מקיף של דרכי האינטרדוקציה וההתפשטות של מינים פולשים לשטחן, ובכלל זה בשטחים הימיים שלהן, ולהגדיר את הנתיבים הדורשים עדיפות בטיפול (priority pathways) הן משום היקף המינים או בשל פוטנציאל הנזק מהם.

בתוך 3 שנים מאימוץ הרשימה, כל מדינה חברה תבסס ותיישם תכנית פעולה אחת או סט פעולות המבטא את העדיפות שהוגדרה. תכניות פעולה יכללו לוחות זמנים לביצוע, את הפעולות, פעולות התנדבותיות וקודים להתנהלות מוצעת (good practice) בכדי למנוע חדירה והתפשטות של מינים פולשים.

4. תכניות הפעולה יתבססו במיוחד על התייחסות לניתוח עלות/תועלת, במטרה – להגביר מודעות, לצמצם זיהום של סחורות, טובין, כלי רכב וכו' במינים פולשים, להבטיח בדיקות נאותות בגבולות, בהעדפה על פעולות בקרה אחרות מכוח ס' 15. תכניות הפעולה יבוצעו מיידיית וייבחנו כל 6 שנים לפחות על ידי כל מדינה ויועברו לאיחוד.

גילוי מוקדם וביעור מהיר/מיידי: פרק 3 מסדיר את יכולת התגובה המהירה במקרה של גילוי מינים פולשים בתחום האיחוד. סעיף 14 עוסק בהקמת מערך פיקוח surveillance system, וקובע כי בתוך 18 חודשים מאימוץ הרשימה, המדינות החברות יקימו מערך פיקוח על מינים פולשים זרים בעלי עניין (שהוגדרו ברשימה), או שיגדירו סמכויות במסגרת הגופים הקיימים.

2. החקיקה הסקוטית**סמכות לקבוע צווים לצורך פעולת התערבות (Species**

control order): גוף רלוונטי מוסמך לקבוע צווים מיוחדים

בהתייחס לשטח מסויים, בהתקיים מספר נסיבות:

• הימצאות מין מסויים (בע"ח או צמח) במקום שהוא מחוץ לאזור הטבעי שלו.

• אותו גוף רלוונטי הציע להגיע להסכם עם בעלי הקרקע, המחזיק בחצרים – לנהל או לבער את המין, וחלפו 42 יום מיום הצעת ההסכם, או שנחתם הסכם, אבל המחזיק בחצרים לא מילא את חלקו בו. כמו כן הסעיף חל במצבים בהם הגוף הרלוונטי לא איתר את המחזיק בקרקע, לאחר שעשה מאמצים כנים לשם זיהויו, וכן לאחר שנמסרה הודעה לבעלים/מחזיק.

פעולות חירום: כאשר הגוף הרלוונטי הגיע למסקנה כי נדרשת פעולת חירום, גם כאשר לא התקיימו הנסיבות שלעיל – הוא מוסמך לקבוע צווים בכדי לבצע פעולות חירום. (Emergency species control order).

תוכן הצו: הצו חייב לכלול – מקום החצרים אליהם הצו מתייחס כולל מפה, המינים בהם מדובר, הפעולות בהם יש לנקוט בכדי לנהל או לבער את המין הפולש, מתי והיכן הפעולה תבצע, תאריך התחולה, נסיבות בהן ניתן לעתור כנגד ההחלטה לתת צו, או כנגד התנאים הקבועים בו.

הצו יכול לכלול התייחסות למימון על ידי הגוף הרלוונטי שהוציא את הצו, ולמעט פעולות חירום – התייחסות למימון על ידי הבעלים או המחזיק בנכס, למי שנגרמו לו עלויות סבירות כתוצאה מביצוע הפעולה.

כמו כן קובע החוק מנגנון הודעה לעניין צווים כאמור, ובכלל זה חובה לבצע הודעה בכתב, חובה להודיע לבעלים, כאשר הגוף הרלוונטי אינו משרד ממשלתי – יש חובה להודיע לשרים, לציין אם מדובר בצו על פעולות חירום, וכן הלאה.

החוק גם מפרט לגבי עתירות/ערירים בגין הצו (14H), הסדרים לגבי מועד כניסתו לתוקף, ובחינה מחודשת של נחיצותו במקרים המתאימים.

החוק קובע כי אדם שאינו מבצע את הפעולות שנקבעו בצו, ללא סיבה סבירה, עובר עבירה. החוק גם מאפשר לגוף הרלוונטי לבצע בעצמו פעולות שהוטלו על אדם אחר בנסיבות מסוימות, ולחייבו לשאת בעלות הכרוכה בכך. כמו כן מקנה החוק סמכות להיכנס לחצרים למטרות שונות – לבחון איזו פעולה נדרשת, לבחון האם בוצעה הפעולה וכן הלאה. כמו כן עוסק החוק במצבים בהם החצרים תפוסים, יש דחיפות, בעל המקרקעין איננו ועוד מספר נסיבות – בנסיבות המנויות בחוק ניתן להיכנס לחצרים באמצעות צו (warrant), והסדרים מפורטים הנלווים לכך. חלק זה של החוק, העוסק בכניסה לחצרים הינו מפורט מאוד, ורק כותרותיו הוזכרו לעיל.

(Wildlife and Natural Environment (Scotland) Act 2011 (WANE) מדובר בתיקון לחקיקת מסגרת סביבתית, שאחד מסעיפיו (ס' 14) עוסק במינים זרים.

ההסדרים הכלולים בתוספת לחוק:

איסור שחרור (ישירות או בעקיפין) של בעלי חיים לטבע מחוץ למקום המחיה הטבעי שלהם, **ואיסור שתילה** של צמח מחוץ לאזור המחיה הטבעי שלו. ביצוע פעולות אסורות כאמור לעיל, מהווה עבירה.

החוק מעניק סמכות לשרי הממשלה לקבוע חריגים עליהם לא יחול ההסדר שלעיל.

איסור החזקה: החוק קובע איסור להחזיק בעל חיים זר, או צמח זר, מסוג שנקבע בתקנות על ידי שרי הממשלה כי חל איסור להחזיקם. התקנות שייקבעו יתייחסו למצבים שונים, ובהם: למינים שונים, לנסיבות החזקה, לזהות המחזיקים, לעונה בשנה, לאזורים בהם מדובר. עוד כולל הסעיף התייחסו למהי הגנה טובה, וקובע הקלה במקרה בו מבצע העבירה כבר אינו מחזיק עוד בבעל החיים או בצמח.

מנוסח החוק נראה כי סעיפי החוק מעניקים למספר שרים את הסמכות לקבוע תקנות.

הודעה על קיומו של מין פולש: בסמכות השרים לקבוע בצו הוראות לעניין הודעה על נוכחותם של מינים פולשים (בע"ח או צמחים). התקנות יקבעו את אופן ההודעה: על מי חלה חובת ההודעה ונסיבות בהן יש להודיע, למי יש להודיע, אופן מסירת ההודעה, המועד במסגרתו יש להודיע. החיוב להודיע יעשה רק במצבים בהם יש יסוד להאמין כי האדם (או הקבוצה) עליה חלות התקנות מחזיק במידע הרלוונטי. כמו כן על התקנות להתייחס לנסיבות שונות כמו סוג המינים בהם מדובר, קבוצות אנשים שונות, נסיבות ומטרות ועוד. בהתקיים כל האמור, אי הודעה – מהווה עבירה.

קוד התנהגות/מדריך (Code Of Practice): החוק קובע כי יש להכין קוד כאמור, ומה תוכנו. תוכן הקוד ייסקר להלן, לפיכך לא נפרט כאן. החוק מהווה גורם מסמיך להכנת הקוד, וקובע כי הקוד יאושר על ידי הפרלמנט. כמו כן חלה חובת היוועצות לעת הכנת הקוד.

המעמד החוקי של הקוד הוא כזה שהפרתו אינה מהווה עבירה, אבל כן תילקח בחשבון לעת הדיון בעבירות מכוח החוק, כמסמך מנחה.

להתמודד עימה, בסדר היררכי ממניעה ועד לניהול. הפרק מפרט בקצרה את התרחבות תופעת המינים הפולשים ואת השלכותיה, ואת המשמעות הכלכלית של התופעה ושל הטיפול בה בשלבים השונים. לאחר מכן הפרק מתאר את ההסדרים העיקריים בחוק, ואת האחריות העיקריות, שהן:

- לאמץ את עיקרון הזהירות המונעת, ולא לשחרר בע"ח לטבע או לשתול צמח, עד להבנה ברורה של המצב.
- לבצע סקר סיכונים.
- להיעזר בייעוץ, בעיקר בהיבטים הנוגעים להבנת נושאים כמו תחום המחיה הטבעי של מינים מסויימים.
- לדווח על נוכחות של מינים זרים, דבר היכול לסייע בתגובה מהירה.

פרק 3 מסביר את המונח "אזור מחיה טבעי", ואת המשמעות והנפקות שלו לקהל היעד של החוק – הנוגעת לשחרור בע"ח לטבע, ולשתילה או נטיעה של צמחים מחוץ לאזור המחיה הטבעי שלהם. הפרק מפנה גם לאתר אינטרנט ובו מידע לגבי אזורי המחיה הטבעיים של מינים שונים.

פרק 4 עוסק ב**שחרור של בעלי חיים זרים**, מסביר מדוע הדבר מהווה עבירה, ומה מהווה "שחרור". המדריך מסביר כי יש לנקוט בכל האמצעים הסבירים בכדי למנוע עבירה מסוג זה, כאשר אדם אחראי על בעל חיים זר. המדריך מסביר מתי שחרור לטבע אינו מהווה עבירה, כמו למשל שחרור של מין מסויים של פסיון, לצרכי צייד, או כאשר הדבר הותר בהיתר או בצו על ידי שרי הממשלה.

פרק 5 עוסק במקבילה מעולם הצומח – **איסור נטיעה באזורים טבעיים**, או גרימה לכך שצמח יגדל באזורים טבעיים מחוץ לאזור המחיה הטבעי שלו. המונח "אזורים טבעיים" מתייחס לבתי גידול טבעיים או טבעיים למחצה, הן בסביבה הכפרית והן בסביבה העירונית. החוק מחריג מההסדר בסעיף זה אזורים המנוהלים באופן אינטנסיבי על ידי האדם – שטחים חקלאיים, יערות, מרעה, משתלות, גינות ציבוריות ופארקים, גנים פרטיים, שטחי ספורט, בתי עלמין, מסילות וכבישים ועוד.

פרקים 6,7,8 מסבירים מהם **איסור החזקה ומכירה של מינים זרים**, וכן הסבר לגבי הודעה בדבר הימצאות מיני צומח או בע"ח פולשים. פרק 9 מסביר את ההסדרים הנוגעים להסכמים על מחזיקים בקרקע לגבי טיפול במינים זרים פולשים וצווים לטיפול במינים פולשים, ובכלל זה יישום עיקרון "המזהם משלם". פרק 10 מסביר אלו גופים הינם בעלי סמכויות בתחום המינים הפולשים, וכיצד יש ליצור עימם קשר, ובאיזה נושא. הקוד מבאר כי הגוף המתאם לעניין הטיפול במינים הפולשים הוא Scottish Natural Heritage (על אף שאינו גוף ממשלתי).

כרשנות: סעיף זה כולל מספר הבהרות לפרק הנוגע למינים זרים פולשים:

- הסביבה הטבעית של בעלי חיים וצמחים כוללת רק את שטח המחיה הטבעי, ואינה כוללת סביבה אליה מינים אלו הובאו על ידי אדם (באופן מכוון או לא).
- אזור המחיה הטבעי של מין כלאיים כולל את שני אזורי המחיה של המינים ההורים.
- ההגדרה של מין זר פולש מתייחסת לבע"ח או צמחים שאינם בשליטה של אדם, ושיש סבירות שיש להם השפעה משמעותית שלילית על המגוון הביולוגי או על אינטרסים סביבתיים אחרים, או על אינטרסים חברתיים או כלכליים.
- במונח "חצרים" (premises) הכוונה לקרקע, ובכלל זה למבנים, מבנים יבילים, כלי רכב, כלי שייט, כלי טייס וכל אמצעי תחבורה אחר, למעט מבני מגורים.
- המונח "גוף רלוונטי" מתייחס ל- השרים, Scottish natural heritage, הסוכנות הסקוטית לשמירה על הסביבה (Scottish environmental protection agency), או the forest commissioners.
- בעל חיים – המונח כולל גם התייחסות לזרע ולביציות.
- צמח – כולל גם פטריות, וכן בצלים, פקעות, זרעים ונבגים.

ענישה: ענישה על עבירות על הפרת צו – עונש מאסר שלא יעלה על 12 חודשים וקנס שלא יעלה על 40,000 ליש"ט, או שניהם.

Code of Practice on Non-Native Species²⁹

המסמך נערך מכוח סעיף 14C לחוק שצויין לעיל, והוא בתוקף מיולי 2012.

הקוד נערך על ידי הממשלה ואושר על ידי הקונגרס. בדברי הפתיחה נכתב כי הקוד רלוונטי לקשת רחבה של יחידים, עסקים, וגופים ציבוריים כולל חקלאים, בעלי קרקע, מחזיקי חיות מחמד ועוד.

הקוד נועד לסייע לכל הנ"ל בכדי לנהוג באחריות במסגרת החוק בכדי להבטיח שמינים זרים שנמצאים באחריותם, שליטתם או החזקתם – לא יגרמו לנזק לסביבה. הפרת הקוד כשלעמה אינה עבירה, אך היא תהווה ראייה בביהמ"ש – כראיה להאשמה או כעדות להגנת הנאשם, במקרה של הליך משפטי.

הקוד רלוונטי לבע"ח וצמחים, ולא לוירוסים וחיידקים.

הקוד כולל הגדרה של מספר מונחים כגון "אזור מחיה טבעי", צמח, בעל חיים, מין זר ומין פולש, והפרקים השונים מתארים בשפה לא משפטית ובהירה את הרציונל של החוק, את ההסדרים העיקריים בו, ואת הנפקות שלהם לגבי הציבור.

להלן תיאור קצר של תכולת פרקי הקוד:

"האחריות שלך" (פרק 2):

הפרק פותח בהסבר קצר מדוע יש לנהל ולשלוט בנושא המינים הפולשים, ומתאר את הנזקים שהתופעה גורמת, ואת הדרכים

3. בריטניה

Wildlife and Countryside act 1981³⁰

חקיקת מסגרת העוסקת בתחומים שונים של שמירת טבע והגנה על המגוון הביולוגי. סעיף 14 בחוק עוסק באינטרודוקציה של מינים חדשים.

סעיף 14 (1) קובע איסור לשחרר לטבע בעלי חיים המנוי ברשימות המצורפות כנספח לחוק, או לאפשר לו לברוח. ביצוע פעולה כאמור הינה עבירה על חוק זה.

סעיף 14 (2) קובע איסור מקביל לגבי גידול צמחים המנויים ברשימה.

סעיף 14 ZA קבע איסור מכירה, נסיון מכירה והחזקה לצורכי מכירה של בעלי חיים או צמחים אליהם הסעיף מתייחס (המנויים ברשימה או שהוכרז עליהם בצו כי הסעיף חל עליהם) וכן של חומרים מהם ניתן להרבות בע"ח או צמחים אלו. כמו כן חל איסור לפרסם מידע בדבר מכירתם של בע"ח או צמחים כאמור.

ס' 14ZB קובע כי על מזכירות המדינה להכין מדריך (Code of Practice) שיכלול מידע בדבר מינים מקומיים ולא מקומיים ברחבי בריטניה, ויופץ בקרב אנשים רלוונטיים.

רשימות בעלי החיים והצמחים שבנספח, עליהם חלות ההוראות שלעיל, מתעדכנות מעת לעת.

לא מכבר, במרץ 2014, נוספו לרשימה, בצו מכוח החוק³¹, שבעה מיני צמחים. הצו הוצא לאחר שבוצעה התייעצות נכונת בחוק עם רשויות מקומיות שעשויות להיות מושפעות ממנו, ועם גורמי שמירת טבע שנקבעו בחוק כגורם מיעץ לעניין זה.

4. אוסטרליה

רשות לבטיחות ביולוגית Biosecurity³²

באוסטרליה פועלת רשות לבטיחות ביולוגית שתפקידה למנוע כניסת מזיקים ומחלות, בין היתר ובמידה רבה באמצעות כניסה בלתי מכוונת, כ"נוסעים סמויים".

הסגר הוא בעל תפקיד מרכזי באוסטרליה, ומציב אותה כאחת המדינות היחידות שנתרו חופשיות מרוב המחלות והמזיקים המוכרים בעולם. הבידוד הגיאוגרפי ששמר על מעמדה ככזו עד לשנים האחרונות, משתנה בשנים האחרונות עם התגברות הסחר הבינלאומי.

אוסטרליה מתמודדת עם אתגר גדול בתחום זה, שכן יש לה קו חוף באורך 60,000 קילומטרים, המאפשרים מגוון של דרכי כניסה ומעברים (Pathways) למחלות ומזיקים אקזוטיים. משרד החקלאות (Department of Agriculture) סורק, בוחן ומטפל במיליוני נוסעים, דברי דואר, מטענים, אניות, בעלי חיים, צמחים ומחלות מטען הנכנסים למדינה מדי שנה, וזאת באמצעות מכוונות רנטגן, השגחה (surveillance), ושימוש בכלבי גישוש.

באוסטרליה נעשה שימוש נרחב בהסגר, הן לפני הכניסה למדינה, הן במעבר הגבול, והן לאחריו. המשרד עושה שימוש במגוון טכנולוגיות מתחכמות ושיטות ובהן מחקר, שיתוף מקורות מידע בינלאומיים, מודיעין – בכדי למנוע כניסה והתפשטות של מחלות. שירותי ההסגר לאורך הגבולות מצמצמים למינימום את הסיכון לכניסת מחלות ומזיקים ובאופן זה מגינים על היצוא החקלאי שהיקפו נאמד ב-32 ביליון דולר, כמו גם על הסביבה הטבעית הייחודית, על התיירות, התעשייה ואיכות החיים.

הרשות עוסקת בפיקוח, בבקרה ובהסגר לאורך הגבולות, וכן בביצוע הערכות סיכון, גיבוש מדיניות ועוד. הרשות פועלת בחמישה אזורים ברחבי אוסטרליה.

הרשות לבטיחות ביולוגית פועלת מכוח חוק biosecurity bill 2014, שנכנס לתוקף בנובמבר 2014 לאחר שהחליף חקיקה קודמת משנת 1908 (Quarantine Act 1908), ולאחר הליך קידום שארך מספר שנים וכלל היוועצות עם בעלי עניין מתחומים שונים כמו תעשייה, רשויות מקומיות, ארגוני סביבה, מומחים בתחום הבריאות ועוד.

<http://www.legislation.gov.uk/ukpga/1981/69> .30

http://www.legislation.gov.uk/uksi/2014/538/pdfs/uksi_20140538_en.pdf .31

<http://www.agriculture.gov.au/biosecurity/australia> .32

דוגמה לתקינה ספציפית:**דרום אוסטרליה****³³Livestock (Restrictions on Entry of Aquaculture Stock)
Notice 2014**

החקיקה מגדירה אזורים מסויימים בתוך אוסטרליה, לגביהם חלה רגולציה מיוחדת במקרה שמבוקשת העברת צדפות אליהם שמקורה גידול מלאכותי בדרום אוסטרליה, ובין היתר נדרש אישור בפורמט מיוחד, מראש ובכתב. בנוסף, לאישור יצורף אישור על ידי מעבדה וטרינרית שאושרה על ידי המקבילה של מכון התקנים/הרשות להסמכת מעבדות. ההיתר תקף למשך זמן מסויים (מספר ימים, עד שבועיים) כמו כן מגדירות התקנות דרישה לבדיקות נוספות של מדגם מהמשלוח, בהתאם למספר הצדפות בו (30 אם יש במשלוח עד 10,000 צדפות, 60 לפחות – אם יש בין 10,000 ל-100,000 צדפות, וכן הלאה). הסדר דומה קיים לגבי מין מסויים של דג.

מדובר בהסדרה מכוח Livestock Act 1997, הנוגעת למגבלות על הכנסת חומרים הנוגעים לחקלאות מים (aquaculture).

התקנות חלות על אורגניזמים אקוויים המיועדים לחקלאות הימית.

תנאי ליבוא: תעודה

התקנות קובעות כי אין לייבא למדינה חומר לחקלאות ימית, מבלי שצורפה לה על ידי הספק של האורגניזמים האקוויים תעודה הכוללת את כל הפרטים הבאים:
שם וכתובת הספק של האורגניזמים; המינים האקוויים הנכללים במשלוח; המספר או הביומסה של האורגניזמים האקוויים; הגיל ומצב ההתפתחות של האורגניזמים; לגבי מינים שגודלו/הודגרו בשבי – פירוט המקום האחרון בו שהו לפני המשלוח; אם מדובר באורגניזמים אקוויים שמקורם מהטבע – פרטים המזהים את האזור ממנו הם נלקחו וכן את היעד אליו מיועד המשלוח.



התולעת השטוחה מניו גינאה. מין פולש שטרם חדר לישראל, עלול להעביר מחלות קשות לבני אדם, ולפגוע בתשתית המערכת האקולוגית - חלזונות ושלשולים החשובים לבריאות האדמה וההרקע \

נספח ב'

סמכויות השירותים הווטרינריים ובריאות המקנה במשרד החקלאות

תקנות מחלות בעלי חיים (יבוא בעלי-חיים), תשל"ד-1974, תוקנו מכוח ס' 20 לפקודת מחלות בעלי חיים, 1945. התקנות קובעות איסור לייבא בעלי חיים, אלא ברשיון בכתב מאת המנהל, ובהתאם לתנאי הרשיון.

הסמכות מכוח התקנות נתונה למנהל השירותים הווטרינריים במשרד החקלאות, או מי שהסמיך מטעמו.

על מבקש הרשיון להגיש בקשה בכתב למנהל, לא פחות מעשרה ימים לפני צאת בעל החיים מארץ המוצא לישראל. למנהל הסמכות לתת רשיון, לסרב לו, לבטלו או להתלותו, לכלול בו תנאים, להוסיף תנאים או לשנותם. בעד מתן רשיון ישלם המבקש אגרה בסך 47.5 ₪.

בנוסף, על כל יבוא של בעל חיים חייב בעלם להודיע לרופא וטרינרי ממשלתי, לפחות 48 שעות לפני הגיעם לנמל היבוא. התקנות קובעות כי לא יורדו בע"ח מכלי ההובלה בו הובאו ארצה, אלא בנמל יבוא ולפי הוראות הרופא. התקנות עוסקות בהעברת בעלי החיים להסגר, בבדיקת בעלי החיים שהובאו בכדי לוודא כי אינם נגועים או חשודים כנגועים במחלה שלדעת הרופא עלולה לסכן את בריאות בעלי החיים בארץ. ההגדרה של "בעל חיים" מפנה לתוספת הראשונה לפקודה, המפרטת רשימות טקסונומיות של בעלי חיים ובהם חיות משק, חיות פרווה ועוד. בשנים האחרונות הורחבה הרשימה ונוספו לה בצו גם כל חיות הבר ממשפחת היונקים, וכל חיות הבר מן הזוחלים והדו חיים, וכן דגים, דבורים וציפורים. מכאן ניתן להסיק כי הפקודה והתקנות מכוחה מקנים סמכות גם במקרים בהם קיים סיכון לחיות הבר בארץ, ולא רק לחיות משק.

העברת בעל החיים לתחנת הסגר או למקום הסגר, תבוצע על ידי הבעלים ועל חשבונם. גם הזנתם, השקייתם והטיפול השגרתי בבעלי החיים בהסגר תבוצע על ידי הבעלים. תקופת ההסגר היא שמונה ימים (לגבי ביצים, גוזלים או אפרוחים קבועה תקופת הסגר ארוכה יותר), אולם הרופא יכול לקצר או להאריך תקופה זו לפי שיקול דעתו. על תקופת ההסגר ישלם הבעלים אגרת הסגר ששיעורה מפורט בתוספת לתקנות.

בתוך השירותים הווטרינריים פועלת יחידה המפקדת על היבוא והיצוא של בעלי-חיים, מוצרים מן החי וחומרים ביולוגיים למדינת ישראל וממנה, וכן על אישור ומעבר בעלי-חיים ומוצריהם דרך ישראל לתחום הרשות הפלשתינאית.

על פי המידע באתר האינטרנט של היחידה³⁴, פועלים בה שמונה רופאים וטרינריים במשרה מלאה, רופא לשכה וטרינרית בחלקיות משרה, שלושה פקחים ושתי מזכירות. הצוות מפקח על שלושה נמלי ים (חיפה, אשדוד ואילת), נמל התעופה בן גוריון, שלושה מעברים יבשתיים (ניצנה, טאבה ומעבר הערבה), שתי תחנות הסגר ממשלתיות (חיפה ורמלה), שני מקומות הסגר מאושרים לבקר וצאן (צופר ואילות) ומספר מקומות הסגר מאושרים לציפורי נוי. בשני מעברים יבשתיים נוספים - נהר הירדן וגשר אלנבי - מופקדים השירותים להגנת הצומח ולביקורת גם על נושאים שבאחריות השירותים הווטרינריים.

תפקידי היחידה הם:

- קביעת תנאים ליבוא והנפקת רשיונות ליבוא של בעלי חיים, מוצרים מן החי המיועדים להזנת בע"ח והאבסתם, בשר וקרביים, חלקי בע"ח, מוצרי כוורת וחומרים ביולוגיים.
- בדיקה בנמלי היבוא של בעלי-חיים ו/או מוצרים שיובאו, להתאמה למפורט בהיתר/רשיון היבוא ולתנאיו.
- פיקוח על הסגרים ממשלתיים ומקומות הסגר שאושרו, בהם מוחזקים בעלי-חיים מיובאים.
- נטילת דגימות דם ואחרות מבעלי-חיים או מטובין שיובאו, לבדיקות מעבדה.
- שחרור בעלי-חיים או טובין בתום תקופת ההסגר, לאחר בדיקתם או לאחר קבלת תוצאות בדיקות מעבדה.
- כל אלה במטרה למנוע החדרת מחלות מסוכנות של בעלי-חיים למדינת ישראל או פגיעה בבריאות הציבור. יוער, כי ההגדרה של "בעל חיים" לפי פקודת מחלות בעלי חיים, 1945, מפנה לתוספת הראשונה לפקודה. התוספת הורחבה עם השנים וכוללת כעת גם חיות בר ממשלקות היונקים, הזוחלים והדו חיים. מכאן שגם מינים פולשים הינם חלק מהסמכויות הנובעות מהפקודה.

ס' 3 בחוק קובע כי ייצור ושיווק מזון לבעלי חיים (הכולל כאמור גם יבוא) ייעשה בהיתר מאת המנהל ובהתאם לתנאיו (וזאת למעט מספר חריגים הקבועים בחוק, כגון ייצור חקלאי ראשוני של מזון לבע"ח שאינו חומר גלם אסור).

ס' 23 לחוק קובע סמכויות פיקוח מיוחדות לעניין מזון מיובא לבעלי חיים, ובכלל זה רשאי המנהל להורות על מניעת שיווק מזון מיובא לבעלי חיים, לתת הוראות לאופן החזקתו והטיפול בו, וכן להורות על החזרתו למקום שממנו יובא או על השמדתו אן יש חשד סביר שלא מתקיימים בו תנאי ההיתר שניתן ליבוא.

החוק והתקנות מחליפים את צו הפיקוח על מצרכים ושירותים (ייצור מזון לבעלי חיים והסחר בו) התשל"א-1971.

לסיכום,

פקודת בריאות העם מכוחה מבצע משרד הבריאות פיקוח על יבוא מזון, והחוק והתקנות מכוחם מפקח משרד החקלאות (השירותים הווטרינריים) על יבוא בעלי חיים (תקנות מחלות בעלי חיים (יבוא בעלי-חיים)), תשל"ד-1974, מקנים סמכויות רחבות למשרדים הרלוונטיים למנוע יבוא, לקבוע תנאים ליבוא, לטפל בבעלי החיים המיובאים ובציוד, המזון והריפוד המגיעים עימם, להחזיר סחורה לארץ המוצא, או להשמדה. כל זאת מהשיקולים העומדים בבסיס החקיקה – מניעת פגיעה בבריאות הציבור (משרד הבריאות) ומניעת פגיעה בבריאות בעלי החיים (השירותים הווטרינריים).

עלויות הטיפול בבעלי החיים/המזון בתקופת ההסגר, וכל הטיפולים הנדרשים, וכן אגרת טיפול – מוטלים על המבקשים.

לצורך ביצוע החוקים והתקנות, מצויות בנמלי הים והאוויר, ובתחנות הכניסה היבשתיות לישראל, תשתיות אנושיות (רופאים, וטרינרים) וכן תשתיות להסגר ובדיקת המזון/בעלי החיים המיובאים.

כל הנ"ל יכולים להוות פלטפורמה לבחינת ההיבטים של מינים פולשים, שבחלקם מהווים סיכון גם לבריאות הציבור ולחקלאות. לשם כך, ניתן להטמיע פרמטרים של סיכון אקולוגי לחיות בר בישראל לעת מתן רשיונות יבוא, קביעת תנאים וטיפול בבעלי החיים המיובאים, וזאת במטרה למנוע הן פלישות מכוונות והן פלישות בלתי מכוונות. בפרשנות רחבה של הסמכויות הקיימות, ניתן ליישם שיקולים אלו גם על בסיס החקיקה והתקינה הקיימת.

התקנות קובעות גם כי ריפוד או מספוא שהובאו יחד עם בעל החיים, לא יורדו מכלי ההובלה, אלא אם התיר הרופא את הורדתם והעברתם לתחנת ההסגר. זאת בכדי למנוע הכנסת מספוא או ריפוד העולים לסכן את בריאות בעלי החיים בארץ. כך גם לגבי כלים, מכשירים וכל ציוד שהובא עם בעל החיים.

המנהל רשאי לפטור מחובת התקנות, כולן או חלקן, לגבי ציפורים, חתולים או כלבים המגיעים כמטען אישי עם בעלם, בהתקיים מספר תנאים ובהם תעודת בריאות מרופא וטרינרי ממשלתי מארץ המוצא.

להלן דוגמא לאופן בו מופעלת סמכות השירותים הווטרינריים מכוח התקנות שלעיל:

לאחרונה, ביום 27.1.2015, פורסם לכל יבואני חיות המחמד וחברות התעופה, מכתב מאת ד"ר שלמה גראזי, רופא וטרינר ראשי יבוא-יצוא, במשרד החקלאות ופיתוח הכפר, ובו איסור על יבוא חיות מחמד מתאילנד והתליית רשיונות היבוא. זאת מאחר ולאחרונה נמצאו מקרים רבים בהם הגיעו לישראל חיות מחמד שאינן עומדות בתנאים ובדרישות שנקבעו, ובנוסף, חלק מהתייעוד המלווה את בעלי החיים נתגלה כמזויף, לכאורה. לאור זאת, ומכוח סעיף 2(ג) לתקנות מחלות בעלי חיים (יבוא בעלי חיים) תשל"ד-1974, חל איסור לייבא חיות מחמד מתאילנד, בין אם ברשיון ובין אם כמטען אישי, כל רשיונות היבוא שהוענקו מותרים לאלתר, ולא יונפקו רשיונות חדשים. חיות מחמד שגיעו למרות האיסור יוחזרו לאלתר לארץ המוצא, והיבואן/הבעלים/חברת התעופה יחויבו בכל ההוצאות הכספיות שייגרמו כתוצאה מהחזרת חיות המחמד לארץ המוצא ו/או בגין טיפול בבעלי החיים או בכל היבט אחר הקשור לעניין זה. לעניין יישום הנושא בפועל, ראו גם בפרק א.6 (פסיקה הנוגעת למינים פולשים).

ב 4.2.2014 התקבל בכנסת **חוק הפיקוח על מזון לבעלי חיים, התשע"ד-2014**, שמטרתו "לקבוע הסדרי פיקוח על ייצור מזון לבעלי חיים ושיווקו, לשם הגנה על בריאות הציבור ועל בריאות בעלי החיים ורווחתם, בהתאם לעיקרון הזהירות המונעת.

הגדרתו של מזון לבעלי חיים כוללת גם כל חומר או תערובת של חומרים המשמשים להזנת בעלי חיים. הגדרת המושג "שיווק" כוללת גם יבוא ויצוא.

יישום החוק ואכיפתו הם בסמכות השירותים הווטרינריים במשרד החקלאות.

מכאן שהחוק רלוונטי ליבוא של גרעינים וחומר צמחי אחר המשמש להזנת בעלי חיים.

נספח ג'

סמכויות משרד הבריאות בנוגע ליבוא מזון

מוצרי המזון מתחלקים לקטגוריות, לגבי כל אחת מהן ישנם הסדרים שונים:

מזון מן החי: מזון שמקורו מן החי, דגים ומוצריהם ומוצרי בשר או דגים.

מזון שאינו מן החי:

מזון רגיש – מוצרי מזון כגון חלב, גבינות ומזון לתינוקות; תוספי תזונה ומזון חדש.

מזון "רגיל" – כל מה שאינו מזון רגיש כגון פסטה, בייסקוויטים, סוכריות, וכן תוספי מזון.

כאשר מגיע מזון מן החי לאחד ממעברי הגבול, מועברת הודעה על כך (24 עד 48 שעות קודם להגעת המשלוח) מטעם היבואן לרופא הווטרינר בתחנת ביקורת גבולות וטרינרית (תבג"ו), ומתחיל הטיפול במשלוח. במסגרת זו נבחנים המסמכים הנלווים הנדרשים למשלוח וכן בדיקה פיזית של המשלוח. הבדיקה הפיזית כוללת דיגום והעברתו למעבדה מוכרת שנבחרת על ידי היבואן. (העברה למעבדה אינה מתבצעת לגבי מזון טרי גולמי, למעט מקרים מסויימים)³⁶

פרטי הוטרינרים מצויים באתר המשרד. קבלת השירות מתבצעת ב: נתב"ג, חיפה, גשר שיח' חוסיין, אשדוד, ניצנה וערבה.

לגבי מזון שאינו מן החי, קיים נוהל שחרור מזון³⁷, וזאת בהתאם לאישורי יבוא, ובדיקות המוצרים המתבצעות בתחנות הפיקוח על מזון מיובא (תחנות הסגר) ומעבדות מאושרות על ידי משרד הבריאות. תחנות ההסגר קיימות בנמלים הימיים – חיפה, אשדוד, נתב"ג ובמעברי הגבול היבשתיים בניצנה, אילת ונהר הירדן.

תהליך הבדיקה והשחרור כולל בדיקת מסמכים, וכן בדיקה פיזית ונטילת דגימות לבדיקה פיזית ו/או מעבדתית באופן יזום על ידי המפקח. למוצרים רגישים יש נוהל בדיקה נפרד. ניתן לבקש שחרור על תנאי לפני קבלת תוצאות המעבדה, בתנאי של הגשת ערבות בנקאית על סך של 25,000 ₪. עם זאת, אסור לשחרר מוצר מזון מהמכס ללא אישור תחנת ההסגר.

ניתן להגיש בקשות מקוונות לשחרור מוצרי מזון, כחלק מהפייילוט של מערכת מסלו"ל המיושמת במכס.

אחד הנתבים בהם יכולים מינים פולשים לחדור לישראל הוא יבוא מזון, והרכיבים להכנתו. הנושא מוסדר על ידי **פקודת בריאות הציבור (מזון) (נוסח חדש) התשמ"ג-1983**, וסמכויות היישום והאכיפה הן של משרד הבריאות.

מזון מוגדר בפקודה כ"כל מצרך, זולת סמים או מים, המשמש מזון או משקה לאדם, וכל מצרך שבדרך כלל נותנים אותו במזון אדם או משתמשים בו להרכבתו או להכנתו, לרבות חומרים נותני טעם ותבלינים".

באופן זה, החוק רלוונטי ליבוא של גרעינים וזרעים למאכל, כגון חיטה, קטניות ועוד. במטענים אלו יכולים להימצא זרעים ממינים אחרים בעלי פוטנציאל להוות מינים פולשים, כמו גם חרקים הניזונים מהם.

מטבע הדברים, נקודת המוצא והמטרה של החוק והסמכויות מכוחו – היא מניעת סכנה לבריאות הציבור. בהתאם, החוק מעניק סמכות להתקין תקנות שעניינן נקיטת אמצעים למניעת סכנה לבריאות הציבור, בין היתר מיבוא מזון שנועד למכירה למאכל אדם.

תקנות בריאות העם (בדיקת מזון מיובא) התשל"ח 1978:

התקנות קובעות כי בדיקת מזון תיעשה במעבדה מוכרת, בהתאם להוראות המנהל (מנכ"ל משרד הבריאות או מי שהוא הסמיך). יבואן של מוצר מזון שניטלה ממנו דוגמא לבדיקה, יישא בהוצאות הבדיקה וישלמן במישרין למעבדה המוכרת.

במשרד הבריאות פועלת יחידה לפיקוח על מזון מיובא. על פי המידע המצוי באתר משרד הבריאות³⁸, כל המעוניין להביא מזון לישראל, חייב באישור שירות המזון הארצי במשרד הבריאות. שירות המזון מוודא שהיבואן, המזון ואחסונו עומדים בדרישות החקיקה בישראל. מדי שנה מתבצע אישור ל-22,000 מוצרי מזון מיובאים.

תהליכי יבוא המזון כוללים מספר שלבים:

1. קבלת רישום יבואן משירות המזון הארצי
2. קבלת אישור/רישום מוקדם ליבוא משירות המזון עבור המוצר, טרם הבאתו לישראל.
3. בדיקת המזון בהגיעו לנמל וקבלת אישור שחרור מהנמל.
4. בדיקת מוצר המזון במקום האחסון, במקרים מסויימים.
5. רוב התהליכים כרוכים בתשלום אגרה.

http://www.health.gov.il/Subjects/FoodAndNutrition/food/FoodImport/Animal_products_Import/Pages/ReleaseShipmentFromPort.aspx .36

http://www.health.gov.il/Subjects/FoodAndNutrition/food/FoodImport/ImportsNonAnimalFood/Pages/Release_port.aspx .37

נספח ד'

פירוט לגבי ההסדרים בצו היבוא החופשי התשע"ד 2014

• "רשות מוסמכת" מוגדרת כמי שהוסמכה בידי השר שבתחום סמכותו מצויים הטובין הטעונים רשיון יבוא. מכאן שהסמכת רשות הטבע והגנים היא בסמכות השר להגנת הסביבה מכוח חוק גנים לאומיים ושמורות טבע.

• ס' 7 קובע כי במקום שהתוספת לצו מציינת מספר של פרט, פרט משנה וסעיף בתעריף המכס (פרט מכס) - תחול חובת הצגתו של רשיון יבוא, או המצאת אישור או עמידה בתנאים על כל הטובין המסווגים באותו פרט מכס. כאשר נדרשים יותר מאישור אחד, או כמה תנאים – חובה להמציא את כל האישורים הנדרשים (אלא אם צויין כי האישורים חלופיים).

לצו מצורף בתוספת השלישית טופס אישור, שהוא הטופס אותו יש לצרף כאשר נדרש אישור.

התוספת השנייה בצו מפרטת תנאים ואישורים הנדרשים ליבוא של טובין המפורטים בתוספת. רשות הטבע והגנים אינה מוזכרת בתוספת, וגם לא חוק גנים לאומיים ושמורות טבע או חוק הגנת חייית הבר. באתר המכס³⁸ ניתן למצוא מידע אודות כל התנאים הנדרשים לצורך יבוא פריטים לארץ. החיפוש מתאפשר לפי מס' פריט (שהוא המספר שמפורט לעיל בתוספות), או בחיפוש חופשי לפי שם או מונח.

פירוט התנאים ליבוא מוצרים ויצורים לישראל נעשה מכוח צו יבוא חופשי התשע"ד 2014, מכוח ס' 2 לפקודת היבוא והיצוא (נוסח חדש) התשל"ט 1979.

הצו מפרט את התנאים והאישורים להם נדרשים סוגי טובין שונים המיובאים לישראל (זאת בצד סוגי טובין שאסורים בכלל ביבוא, וכאלו שמותר לייבא ללא צורך בהיתר או רשיון). התוספת הראשונה לצו מפרטת סוגי טובין שלגביהם יש להציג רשיון יבוא. הטובין המפורטים בתוספת השנייה מותרים ביבוא אם הומצא לגביהם אישור

או התקיימו התנאים המפורטים בטבלה שבתוספת השנייה, והיבואן צירף את האישור לרשימון הייבוא. הסעיף מפרט מספר חריגים לפיהם לא נדרשת הצגת רשיון יבוא או לא נדרשת עמידה בתנאים, בתנאי של אישור המנהל (מנהל רשות המיסים או נציגו), ובתנאים שונים.

להלן כמה הוראות רלוונטיות מתוך הצו:

• רשיון יבוא, אישור או היתר מכוח הצו יינתנו למבקש תוך 14 ימי עבודה מיום קבלת הבקשה, והחלטת סירוב תהיה מנומקת (ס' 3 (א)).

• מי שמוסמך לתת רשיון יבוא, אישור או היתר לפי הצו, יפרט את כלל הדרישות, התנאים המלאים והמסמכים הנדרשים לצורך נתינתם באתר האינטרנט של המשרד, לפי העניין (ס' 3 (ד)).



נחש העצים החום. מין פולש שטרם חדר לישראל, פלישתו לאי גואם הכחיזה את מיני העופות באי בגלל טריפה של גוזלים וביצים מהקן \



הנמלה הצהובה המשוגעת, מין נמלה אגרסיבי שטרם פלש לישראל, טורפת שממית \

נספח ה'

סיכום קצר של פסקי הדין שנסקרו

בג"צ 2830/05

פסקי הדין שנסקרו

צנציפר - חברה ליבוא תבואות ומספוא בע"מ נ' משרד החקלאות ופיתוח הכפר השירותים להגנת הצומח ואח' (פרשת צנציפר)

בעתירה מבקשים העותרים לשחרר מנמל אשדוד מטען של גרעיני תירס שיובא על ידה לצורך שימוש בתערובת מאכל לעופות ובקר. כסעד בניים נתבקש ביהמ"ש להתיר את העברת המטען אל מחסן שמחוץ לנמל, וזאת כדי למנוע נזק כלכלי עצום שלטענתה נגרם לה כל עת שהמטען אינו משוחרר. מדובר במטען החמישי במספר שמיובא על ידי החברה מאוקראינה. המטען עוכב בטענה כי בבדיקות שנערכו לו לאחר הכניסה לישראל, נמצאו בו רעלנים במינון גבוה מהתקן, העשויים להוות סכנה לבריאות הציבור.

ביהמ"ש דוחה את העתירה, מכמה נימוקים: המשיבים הם הגורם המקצועי המופקד על אישורים ליבוא מספוא, כמו גם לבדיקת הרעלנים. הם מופקדים על בריאות הציבור ובריאות בעלי החיים ככל שהדבר נוגע לייבוא מספוא. הם הפעילו את שיקול דעתם המקצועי תוך היוועצות במומחים.

המסגרת הנורמטיבית היא בראש ובראשונה צו יבוא חופשי, הקובע כי יבוא טובין שעניינם הזנת בע"ח טעון אישור המחלקה לטיב המספוא במש' החקלאות. בתוספת השניה לצו הפיקוח על מוצרים ושירותים (ייצור מספוא והסחר בו) התשל"א 1971- נקבע הסף העליון להימצאות רעלנים בגרעינים המיובאים. העותרים מבקשים להורות למשיבים לאפשר להם לערבב את המטען במטען אחר כדי לדלל את הרעלנים. ביהמ"ש אינו נעתר לבקשה מאחר ולא שוכנע כי בדרך זו ניתן להבטיח אספקת מספוא חופשי מרעלנים מזיקים לבעלי החיים.

באיזון שבין האינטרס הציבורי והשמירה על בריאות הציבור ובריאות בעלי החיים (נושא מניעת צער בעלי חיים הוזכר במפורש), לבין האינטרס הכלכלי של העותרת, ומבלי להתעלם מהנזקים העלולים להיגרם לה – ביהמ"ש מעדיף את אינטרס בריאות הציבור. ביהמ"ש קובע כי החלטת משרד החקלאות הינה סבירה וראויה, וחייב את העותרים בהוצאות משפט.

- בג"צ 2830/05 צנציפר – חברה ליבוא תבואות ומספוא בע"מ נ' משרד החקלאות ופיתוח הכפר השירותים להגנת הצומח ואח' (פרשת צנציפר)
- בג"צ 7664/06 ע.נ. איתמר ואח' נ' משרד החקלאות ואח' (פרשת הלולבים)
- עא 4580/98 (מחוזי חיפה) עופר בראז נ' מנהל השירותים הוטרינריים ובריאות המקנה, משרד החקלאות. (פרשת העיזים הדמסקאיות)
- 3589/04 (שלום באר שבע) משתלת ברק ושמעון ברק נ' מינהל השירותים להגנת הצומח (פרשת משתלת ברק)
- א 001707/04 (שלום חיפה) אחים לוטרינגר בע"מ נ' מדינת ישראל האגף להגנת הצומח (פרשת האחים לוטרינגר)
- ת"א 1797-06 (מחוזי ת"א) גולדשטיין אבי ואח' נ' משרד החקלאות, מנהל השירותים הוטרינריים, ורשות הטבע והגנים (פרשת האיילים האדומים)
- פ 1170/07 (שלום אילת) מדינת ישראל נ' בירנבוים בצלאל ואח' (פרשת הרפסודה הלבנה)
- א 2386/99 (מחוזי ת"א) יפה הוד בע"מ נ' מדינת ישראל (פרשת אפרוחי תרנגולי ההודו)
- בשא 1852/05 (שלום ראש"ל) עמותת תנו לחיות לחיות נ' מנהל השירותים הוטרינריים במשרד החקלאות (פרשת גורי הכלבים)
- ת"א 29859-06 (שלום ת"א) עמותת תנו לחיות לחיות נ' זיידנברג (ותביעה שכנגד) (פרשת גורי הכלבים 2)
- בשא 5077/08 (שלום ראש"ל) תנו לחיות לחיות ואח' נ' מנהל השירותים הוטרינריים בבית דגן
- ת"א 20937-06-12 (שלום חיפה) שילב גרופ בע"מ ואח' נ' צים שירותי ספנות משולבים בע"מ ואח'

לביטול הרשיון. עוד התברר מהשירותים הוטרינריים בקפריסין כי מחלה זו נפוצה שם באופן שיש בו כדי לסכן את בריאות המקנה בישראל.

המסגרת הנורמטיבית במקרה זה כוללת את פקודת מחלות בעלי החיים (נוסח חדש) התשמ"ח 1978 ותקנות מכוחו לעניין יבוא בעלי חיים. הוראות החוק והתקנות מעניקות סמכות למנהל השירותים הוטרינריים לתת רשיונות יבוא, לבטלם או להתלותם. ס' 24 לפקודה קובע כך:

"לא תהיה עילת תביעה נגד המדינה או נגד עובד מעובדיה על מעשה שנעשה בתום לב, לפי הוראות פקודה זו או לפי הוראות ביצוע, ופרט לאמור בפקודה זו, לא ישולם פיצוי בשל מעשה שנעשה לפיה אלא אם כן הורה שר החקלאות אחרת."

המערער טוען כי בכל פגיעה של המדינה בזכות קניינית של הפרט – חייב להיות פיצוי, ולכן מוצדק לפצותו.

ביהמ"ש דוחה את טענות המערער וקובע כי החלטת השירות הוטרינרי מוצדקת, ומבוססת על נתונים עובדתיים בדוקים וברורים. יתרה מזו, ביהמ"ש קובע כי אלמלא פעלה הרשות כפי שפעלה – הרי שהיתה מועלת בתפקידה.

לגבי השאלה האם זכאי המערער לפיצוי, קובע ביהמ"ש כי המערער אינו זכאי לפיצוי. הרשות לא פעלה בשירות, ברשלנות או בחוסר תום לב, אלא פעלה באופן זהיר ומאופק, וביטלה את הרשיון רק לאחר בירורים יסודיים.

אב בין הדין מוסיף מספר דגשים להחלטה וקובע כי מניעת היבוא חסכה למערער הוצאות שהיו נגרמות לו אם היו מגיעות העיזים ארצה, הוא היה מגדלן ואז נאלץ להשמידן. כמו"כ מודגש כי המערער לא עמד בשני תנאים: העיזים היו הרות, והוא לא דאג לליווי של וטרינר ישראלי.

במקרה זה מדובר על ערכאת ערעור (מחוזי), שחזקה את החלטת הערכאה הקודמת כי ביטול הרשיון ליבוא עיזים, רשיון שניתן כבר אך בוטל בשל התגלות מחלה, הינו מוצדק. מאחר והחלטת משרד החקלאות הינו סבירה, מבוססת ואינה רשלנית או בחוסר תום לב – בעל רשיון היבוא גם אינו זכאי לפיצוי בגין הנזק שנגרם לו. באיזון בין זכות הקניין לבין מניעת הסיכון לציבור – ביהמ"ש ניצב מאחרי החלטת משרד החקלאות, ואף קובע כי לו לא היה מבוטל הרשיון – היה זה בגדר מעילה בתפקיד.

בג"צ 7664/06

ע.נ. איתמר ואח' נ' משרד החקלאות ואח' (פרשת הלולבים)

העותרים הם חברות ופרטים העוסקים בייבוא לולבים, שקיבלו רשיונות ליבוא לולבים ממצרים לקראת חג סוכות תשס"ז. הרשיונות הוצאו מכול תקנה 3 לתקנות הגנת הצומח (יבוא צמחים) תשל"א 1970, וכללו 3 תנאים: צירוף תעודת בריאות, הצהרה על גבי התעודה כי מוצא הלולבים מאל עריש, ואיוד הלולבים עם הגעתם לישראל במתיל ברומיד, בכדי להדביר מחלות אפשריות.

על בסיס רשיון זה פעלו העותרים לרכוש כ- 700,000 לולבים. לאחר שחלק מהמשלוח הגיע למעבר ניצנה, הוצאות המעבר שולמו, התקבלה הוראה מטעם משרד החקלאות כי אין לשחרר את הסחורה. לאחר שיח ושיג, ועד להכרעה בעתירה הדחופה שהוגשה לביהמ"ש, אוחסנו הלולבים במכולות קירור. ביהמ"ש דוחה את העתירה.

בענייננו, התעוררו אצל המשיבים חשדות כי הלולבים נקטפו מאזור שונה מזה שננקב ברשיונות (הנגוע בפטריות צמחים) ולפיכך קיים פגם בתעודות הבריאות המצריות. המשיבים בחנו חשדות אלה מול גורמים רשמיים במצריים, שאיששו אותן. בהינתן תשתית עובדתית זו, היה על המשיבים לאזן בין האינטרסים הכלכליים של העותרים לבין ההגנה על הצומח בישראל. האינטרס הכלכלי אינו מבוטל, אולם המשיבים נתנו בכורה לסכנה הצפויה לצומח, ובנסיבות העניין, אין לומר כי החלטה זו אינה סבירה, או שאינה מיוסדת על ראיות מינהליות מספקות, ואין מקום להתערב בה.

כמו"כ בג"צ דחה את טענות העותרים בדבר שיקולים זרים העומדים ביסוד החלטותיהם, וחייב את העותרים בהוצאות משפט.

עא 4580/98 (מחוזי חיפה)

עופר בראז נ' מנהל השירותים הוטרינריים ובריאות המקנה, משרד החקלאות. (פרשת העיזים הדמסקאיות)

המערער הוא חקלאי העוסק בגידול בעלי חיים וביניהם עיזים. הגיש תביעה לבימ"ש השלום בה עתר לחייב את משרד החקלאות לשלם לו פיצוי על נזקי שנגרמו לו בגין ביטול רשיון ליבוא עיזים שניתן לו, תביעה ששיעורה לצרכי אגרה הוא 250,000 ₪. ביהמ"ש השלום דחה את התביעה ומכאן הערעור.

המערער הגיש בקשה לייבא מקפריסין 25 עיזים מזן דמשקאי. לצורך כך, בין היתר, ערך נסיעה מקדימה, ובהמשך ניתנו לו רשיונות יבוא. לאחר שניתנו למערער הרשיונות הוא נסע לקפריסין וקנה את העדר. אלא שבנתיים אובחנה בישראל מחלת הסקרייפי, מחלה ניונית ממשפחת המחלות של "הפרה המשוגעת", והתברר כי לעדר זה היה קשר עם כבשים שמקורן בקפריסין, דבר שהביא

3589/04 (שלום באר שבע)

משתלת ברק ושמעון ברק נ' מינהל השירותים להגנת הצומח (פרשת משתלת ברק)

תביעה נזיקית על סכום בגובה של 544,463 ₪ שהגישו משתלה המשווקת שתילים ובעליה – חקלאי העוסק בתחום השתלנות, כנגד מינהל השירותים להגנת הצומח במשרד החקלאות, בגין נזקים שנגרמו לטענתה כתוצאה מסירוב הנתבעת לשחרר יבוא מאיטליה של משלוח של כ-20,000 שתילים מסוג חלבלוב, ששום שלטענתה היו נגועים בוירוס. עיכוב המשלוח הביא לנזק לשתילים, וכן לאיחור בשתילה, וכתוצאה מכך, לנזק הנתען.

המחלוקת בין הצדדים התמקדה בשתי שאלות: (1) האם התרשלה הרשות בהתנהלותה וגרמה לנזק הנתען או שפעלה בהתאם לנדרש ממנה (2) האם הנזק הנתען הוא באחריות התובעים שפעלו בניגוד לתנאי הרשיון.

ביהמ"ש קובע כי הרשות לא חרגה מדרך הפעולה הנדרשת ואין לחייבה באחריות לנזק שנגרם, בנימוקים הללו: תקנות הגנת הצומח קובעות איסור קטגורי לייבא משלוח שאינו עומד בתנאי הרשיון אותה מנפיקה הרשות, ובכלל זה תעודת בריאות, התואמת אמנה בין לאומית להגנת הצומח. אין מחלוקת בדבר תכלית החקיקה, שהיא הגנה על הצומח בארץ מפני חדירת נגעים והתפשטותם, אשר עלולה לגרום לפגיעה בענפי חקלאות שונים.

במקרה זה, תעודת הבריאות שצורפה למשלוח (שהונפקה על ידי המדינה המייצאת – איטליה) הצביעה על קיומו של הוירוס בשתילי המשלוח, משמע – המשלוח לא עמד בתנאי רשיון היבוא. התובעים טוענים להסתמכות מצד אחד מבעלי התפקידים, אך טענתם נדחית על בסיס חומר הראיות.

עוד טענו התובעים כי סוג השתילים האמור יובא קודם לכן על ידי משתלות אחרות, והותרה כניסתו, וכן הרשות ידעה על קיום הוירוס מזה שנים, ובכל זאת התירה את היבוא. טענה זו נדחתה על ידי בית המשפט בטענה כי למשלוחים קודמים צורפה תעודה המעידה כי הם נקיים.

נדחו טענות התובעים כי הרשות התנהלה באופן רשלני, תוך שיהיו ועיכוב המשלוח. ביהמ"ש קובע כי התנהלות הרשות בהתאם לאמנה בינלאומית המחייבת תעודת בריאות ואשר תואמת לתנאי הרשיון, הינה סבירה. גם הכללת הוירוס כנגע הסגר הינה סבירה.

לסיכום, למעלה מן הצורך ביהמ"ש מצייין כי לא מצא בנסיבות המתוארות כל חריגה ממתחם הסבירות שבהחלטת הרשות.

אדרבא, ביבוא שתילים שלא בהתאם לרשיון, עם תעודת בריאות שבה מצויין וירוס הנחשב כוירוס הסגר שאינו ידוע לרשות באותה עת, על רקע תכלית החוק והתקנות, והסיכון הנשקף באישור הכנסת המשלוח, היתה החלטת הרשות סבירה ביותר ותאמה לאינטרס הציבורי הנוגע לעניין, תוך שהתנהלותה היתה בנסיבות המתוארות ללא רבב.

לסיכום, התביעה על כל טענותיה נדחתה, והתובעים חוייבו בהוצאות בסך 25,000 ₪.

א 001707/04 (שלום חיפה)

אחים לוטרינגר בע"מ נ' מדינת ישראל האגף להגנת הצומח (פרשת האחים לוטרינגר)

רקע: התביעה עסקה ביבוא של זרעי תפוחי אדמה לישראל, ואשר התברר כי הם נגועים ב"מחלת הרגל השחורה". התובעת היא חברה העוסקת, בין היתר, בגידולם ובמכירתם של זרעי תפוחי אדמה ותפוחי אדמה, וזו הזמינה זרעי תפוחי אדמה מחברת "המשביר לחקלאי" העוסקת בין היתר ביבוא ובמכירת זרעים. המשביר הזמינה את הזרעים באמצעות האחים מילצ'ן מחברה אחרת בשם אנריקו. בינואר 2003 הזרעים הגיעו לישראל ונזרעו בשטח. לאחר צמיחת היבול, התברר כי הצמחים נגועים במחלת הרגל השחורה. בהנחיית משרד החקלאות נעקר כל היבול והושמד, היה צורך לעקר את הקרקע ולהמתין עד סוף הקיץ עד לגידול הבא. לטענת התובעים נגרם להם נזק קרוב 2.5 מליון ₪ (המדינה טוענת לנזק בהיקף של כ-650 אש"ח).

לעניין עבודה זו רלוונטית רק התביעה כנגד האגף להגנת הצומח במשרד החקלאות, ולא התביעות כנגד שרשרת היבוא (מה גם שהן נסגרו מחוץ לכותלי ביהמ"ש).

המסגרת הנורמטיבית היא חוק הגנת הצומח, והתקנות מכוחו, שבין היתר קובעות כי תנאי ליבוא זרעים מהולנד הוא תעודת בריאות, עליה חתומים נציגי המשרד להגנת הצומח בהולנד, ואשר יוצהר בה כי בשדה הגידול של הזרעים בוצעו שני סיוורים.

בפסק הדין ביהמ"ש עורך הבחנה בין "מחלות הסגר" – מחלות שבמידה ומתגלה קיומו של חיידק נושא שלה במשלוח זרעים, גם אם השיעור נמוך – חל איסור לייבא את המשלוח. לגבי סוג כזה של מחלות, לא ניתן לגלות סבילות כלשהי. הסוג השני הוא מחלות שאינן מחלות הסגר, ולגביהן היבוא מותר מתחת לסף מסויים של נגיעות.

שעל פי הוראות סעיפים 2 ו-3 לחוק חייט הבר לא ניתן לשחוט אייל אדום בישראל. אייל אדום הינו חייט בר מוגנת, לא הוכרז כחייט בר מטופחת, שחיטה הינה בגדר "צידה", ושחיטה של אייל אדום אינה מותרת מכוח סעיף 3 לחוק הגנת חייט הבר.

המינהל לשירותים וטרינריים במשרד החקלאות, שהוסמך בחוק ליתן רישיון יבוא, היה צריך להיות מודע, עוד בתחילת הקמת המיזם, שאייל אדום הינו "חייט בר מוגנת" האסורה בשחיטה בישראל.

אין לייחס אשם תורם ליזמים באשר הם פנו בתחילת המיזם לקבלת אישור עקרוני משני הגורמים המוסמכים עפ"י חוק ליתן היתרים ליבוא של אייל אדום לשחיטה בישראל, רשות שמורת הטבע ומינהל השירותים הוטרינריים, ובהמשך המיזם פעלו עפ"י הנחיותיהם והוראותיהם עד לקבלת ההיתרים ליבוא 120 איילים אדומים, ורק לאחר הקמת המיזם והשקעת המשאבים הוברר שהמצגים של הרשויות המוסמכות ליתן היתרים היו רשלניים, האישרים העקרוניים וההיתרים היו בניגוד לחוק, ולא ניתן היה מלכתחילה להתיר עפ"י חוק יבוא של איילים אדומים לשחיטה בישראל.

לענייננו, מעניינת התייחסות ביהמ"ש לעניין הכפילות בסמכות לתת היתרים:

"חלוקת הסמכויות עפ"י חוק במתן היתרים ורישיונות בין רשות שמורות הטבע לבין מינהל השירותים הוטרינריים במשרד החקלאות - אין בה כדי להוות טענת הגנה בתביעה לפיצוי בגין רשלנות, באשר שני הגופים הנ"ל, המוסמכים על פי חוק ליתן היתרים, הציגו בפני היזמים מצגים כוללניים ונכנסו אחד לתחומי סמכויות האחר, ואצל היזמים נוצר הרושם ששני הגורמים הנ"ל רשאים לשקול את מכלול השיקולים הכרוכים בהקמת המיזם."

ביהמ"ש עובר לחישוב הנזק: בגין אובדן השקעה במיזם, ביהמ"ש פוסק פיצויים בגובה 294,578 ₪ בתוספת הפרשי הצמדה וריבית; כמו כן נקבע כי תובע 2 יקבל פיצוי בגין אובדן הזדמנויות עסקיות חלופיות בסך של 211,734 ₪, מחצית מסכומים אלו תוחזר על ידי רשות הטבע והגנים. עוד נפסק פיצוי בגין עוגמת נפש לשני התובעים בסך 50,000 ₪, וכן הוטלו על הנתבעים הוצאות משפט בסך 80,000 ₪. טענתם לרכיבי פיצוי אחרים נדחתה.

ביהמ"ש דוחה את טענת התובעים לגבי אי קיומו של סיור ירוק בשטח (בהולנד), בין היתר בטענה כי סיור כזה נערך כנדרש ע"י ההולנדים. נדחתה הטענה כי היבוא אושר בניגוד לאמור בתקנות (ביהמ"ש בחן את תנאי התקנות ומצא כי כולם מולאו).

נדחתה טענה כי המפקח (של מש' החקלאות) הפר חובות המצויות בחוברת הוראות העבודה למפקחים. ראשית, מפני שהחוברת אינה בגדר "חיקוק", ושנית - לא הוכח כי התנהלות המפקח היתה רשלנית. שלישית - לא הוכח קיומו של קשר סיבתי (עובדתי ומשפטי) בין העדר דו"ח הסיור לבין הנזק.

נדחתה גם טענת התובעים כי נדרש היה להוסיף תנאי לתקנות ובו לדרוש את קיומו של סיור. ביהמ"ש קבע כי הוספת תנאי כזה אינה בגדר רשלנות או חוסר סבירות, וזאת למרות המגמה להרחיב את חובותיה של המדינה.

טענה נוספת שנדחתה היא כי ביצוע בדיקות המעבדה אינו מספק.

לסיכום, נמצא כי אין לחייב את המדינה בנזיקין, בכל הנוגע לאירוע הנזק הנתען.

ת"א 1797-06 (מחוזי ת"א)

גולדשטיין אבי ואח' נ' משרד החקלאות, מנהל השירותים הוטרינריים, ורשות הטבע והגנים. (כרשת האיילים האדומים)

התובעים עוסקים ביבוא איילים מסוג אייל אדום מאוסטרליה לישראל לצורך שחיטה. לטענתם, משרד החקלאות הציג בפניהם מצג שווא רשלני, ולפיו ניתן לייבא את האיילים לצורך שחיטה, סייע להם בהקמת המיזם ונתן להם היתר יבוא לשחיטה, ובהסתמך על מצג זה הם השקיעו כספים בהקמת המיזם. לאחר הקמת המיזם והפעלתו, מנע משרד החקלאות את המשך היבוא בטענה שזה היה אסור מלכתחילה על פי החוק, בהיות האיילים האדומים חייט בר מוגנת, וכך כל המשאבים שהושקעו בהקמת המיזם ירדו לטמיון. בגין נזקים אלו, נתבע נזק בגובה 2.6 מל"ח. משרד החקלאות הגיש הודעת צד ג' כנגד רשות הטבע והגנים, וטען שכל שיקבע שעל משרד החקלאות לשאת באחריות הרי שעל הרשות לשפות את משרד החקלאות, באשר הנזקים הנתענים נגרמו כתוצאה מרשלנותה הבלעדית של הרשות וכי לא היה זה מתפקידו של משרד החקלאות לבחון האם ניתן לייבא אייל אדום לצורך שחיטה.

ביהמ"ש קבע כי רשות שמורות הטבע, שהוסמכה בחוק ליתן היתר יבוא, הייתה צריכה להיות מודעת עוד בתחילת הקמת המיזם,

פ 1170/07 (שלום אילת)**מדינת ישראל נ' בירנבוים בצלאל ואח' (פרשת הרפסודה הלבנה)**

מדובר בהרשעה לפי ס' 30 (ד) ו-57(ב) לחוק גנים לאומיים ושמורות טבע אתרים לאומיים ואתרי הנצחה התשנ"ח-1998. המעשים בגנים הואשמו הנאשמים: בשנת 2005, הציבו הנאשמים במסעדת "פונטון" שבמתחם הרפסודה הלבנה שבאילת (מתחם שנבנה כמתקן צף על עמודים מעל המים) 3 אקווריומים ששאבו והחזירו מים מהים, ללא היתר. מרבית המינים באקווריומים, דגים, אלמוגים, שושנות ים ואבני כורכר – לא היו מינים מקומיים.

בחוות דעת האקולוג שצורפה לתביעה, הוסברה הפגיעה שעלולה להיגרם לשמורה, וזאת כתוצאה מהחדרה של חיידקים מעוררי מחלות שיכולים לסכן את החי בשמורה, ותוצרי רבייה של בעלי החיים המוחזקים במיכלים או זליגתם לים. אמנם מדובר במתחם המצוי 10 ק"מ מהשמורה, אך משטר הזרמים יכול להסיע חומרים אלו עד לשמורה. חוות הדעת מפרטת את ההשפעות השליליות של מינים פולשים על המערכת הטבעית המקומית.

בהכרעת הדין נבחנה השאלה האם מדובר במינים מקומיים, וביהמ"ש מכריע כי אין ספק שמדובר במינים שרובם אינם מקומיים.

לעניין הטענה בדבר מחלות – הנאשמים טוענים כי הדגים עברו בדיקות והסגר, ולעניין הסיכון להתרבות – הם טוענים כי מינים אלו אינם יכולים להתרבות בתנאים של מפרץ אילת.

ביהמ"ש בוחן את הנושא וחוו"ד המומחים משני הצדדים, ומקבל את עמדת רט"ג כי הוכח שהדגים לא היו מקומיים, וכי הפעולות שנעשו עלולות להוות פגיעה בשמורת טבע, ויש בהן סכנה לגרימת מחלות, נזקים ופגיעה במינים של בע"ח מקומיים. לעניין ס' 30 לחוק גנים ושמורות, נדרש להוכיח כי עלולה להיות פגיעה ולא בהכרח פגיעה בפועל. עם זאת, ביהמ"ש מזכה את הנאשם מעבירה לפי ס' 57(א) שעניינו נזק חמור ובלתי הפיך לשמורה. זאת מאחר ונזק כאמור לא הוכח.

א 2386/99 (מחוזי ת"א)**יפה הוד בע"מ נ' מדינת ישראל (פרשת אפרוחי תרנגולי ההודו)**

התובעת עוסקת בייצור ושיווק אפרוחי רבייה של תרנגולי הודו. התובעת ביקשה וקיבלה רשיון ליבוא כ-10,000 אפרוחי תרנגולי הודו, בצירוף תעודה וטרינרית כנדרש. האפרוחים הועברו להסגר בכפר עציון. לאחר בדיקת מספר אפרוחים מתים במעבדה, הודיעו

השירותים הוטרינריים לתובעת על השמדת הלהקה בשל היותה נגועה בסלמונלה, תוך ציון העובדה כי אין בדעתה לשלם פיצויים, וזאת מכוח ס' 17 לפקודת מחלות בעלי חיים.

משהושמדו האפרוחים הגישה התובעת תביעה לפיצוי בגין הנזק שנגרם לה, בטענה כי המדינה התרשלה, ונוסח טופס הבריאות מטעה. זאת מכוח ס' 24 לפקודה, הקובע כי אין זכות לפיצוי כאשר המדינה פעלה כנדרש. תוקפה של הוראה זו מקנה למדינה חסינות מפני תביעה במקרה שאין התרשלות (וזאת גם לאחר חקיקת חוק הנזיקין האזרחיים). התובעים טוענים להתרשלות, מאחר וקודם לכן, נחתמו תעודות בריאות גם כאשר היתה נוכחות מסויימת של מחלות, ורק לאחר מכן שונה הטופס.

ביהמ"ש קובע כי גם אם המדינה שינתה מדיניותה בשנותה הטופס של תעודת הבריאות, אין בכך התרשלות או חוסר תום לב. שיפור והבהרה של נוסח הטפסים תוך כדי לימוד מהניסיון המצטבר הינו דרך ראויה לשבח. טיעונה של התובעת יכול להצביע רק על כך שהיא סמכה בהביאה את הלהקה על כך שאין מקפידים על ניקיון הלהקה ולא הקפידה בבדיקותיה. בחתמו על תעודת הבריאות חייב הוטרינר לומר אמת, ללא זיקה לאמור בטופס.

במקרה זה, גם אם המדינה שינתה ההוראה להשמדת האפרוחים באה להגן על בריאות הציבור. על מנת שהחלטה זו תהיה נגועה בחוסר תום לב היה על התובעת לשכנע כי מניעים זרים הביאו להחלטה על ההשמדה. בנסיבות העניין, אין, איפוא, התרשלות מצדה של המדינה.

התביעה נדחת והתובעים חוייבו בשכ"ט עו"ד בסך 20,000 ₪.

בשא 1852/05 (שלום ראשל"צ)**עמותת תנו לחיות לחיות נ' מנהל השירותים הוטרינריים במשרד החקלאות (פרשת גורי הכלבים)**

בקשה לצו מניעה זמני שיאסור את הטסתם של גורי כלבים שיובאו לישראל מאוזבקיסטן מהטעם שבהטסתם חזרה תיגרם התעללות אסורה בבעלי חיים.

מדובר ביבואן שקיבל לבקשתו רשיון לייבא 38 גורי כלבים מאוזבקיסטן, בתנאי שיהיו מעל גיל 3 חודשים וששילוחם ילווה בתעודה וטרינרית החתומה ע"י וטרינר של ארץ המוצא. בפועל יובאו 39 גורים מתחת לגיל המותר ברשיון. בנסיבות אלו החליט המשיב להחזיר את הגורים לארץ המוצא.

הוצאותיה בגין כך, על סך של 109,619 ₪. העמותה העבירה את הגורים להתערבות העמותה התרחשה לאחר פניית גורמים שונים בנמל התעופה לתקשורת, והיא גם זו שעתרה לקבלת צו המניעה שעם קבלתו הושארו הגורים בארץ ולא הוטסו חזרה לארץ מוצאם.

מנגד, הנתבע הכחיש את הטענות והגיש תביעה נגדית בגין הפסדים ונזקים שנגרמו לו, בין היתר בעקבות מותם של חלק מהגורים, והנזק שנגרם לאחרים.

ביהמ"ש קיבל את טענות העמותה וקבע כי היא פעלה כנדרש כדי למנוע התעללות בגורים. בנסיבות אלו, ועל פי תנאי הרשיון, על היבואן לשאת בכל העלויות הנובעות משהיית הגורים בהסגר ועלויות הטיפול בהם. שילוב ההוראות ברשיון היבוא, יחד עם העיקרון לפיו הנתבע (היבואן) הוא האחראי הישיר לחייהם ולרווחתם של הגורים מביא לכך שעל היבואן לשלם לעמותה את כל ההוצאות שהוציאה לטיפול בגורים. היבואן גם לא התנגד בזמן אמת לפעילות העמותה, ולכן אינו יכול כיום לטעון כי היה מתנגד לפעולה.

משני פסקי הדין עולה החשיבות שבהתייחסות למסגרת הנורמטיבית של חוק צער בעלי חיים והתקנו מכוחו, כך שבעת ביצוע החלטות ופעולות הנוגעות לעיכוב בעלי חיים שיובאו לארץ, גם במקרה של הפרת הרשיון – לא ייעשו תוך התעללות.

בשא 5077/08 (שלום ראשל"צ)

תנו לחיות לחיות ואח' נ' מנהל השירותים הוטרינריים בבית דגן

מדובר בבקשה לצו מניעה שיאסור על המשיב להעלות לטיסה לתאילנד שני כלבים (לשימוש אישי) שהובאו על ידי המבקש 2, וזאת עד להכרעה בעתירה מינהלית שהוגשה על ידי המבקשים להשאת הכלבים בישראל.

הכלבים יובאו לארץ ללא היתר, הם נתפסו על ידי אנשי המכס בהוראת אנשי השירותים הוטרינריים, שהתכוונו להעלותם לטיסה הראשונה חזרה לתאילנד. עקב הבקשה לצו המניעה הכלבים הועברו לתחנת הסגר.

המבקשים טוענים כי הטסת הכלבים חזרה תגרום לסבל לכלבים, ומאחר ואין מי שיקבל את הכלבים בתאילנד, הם ימותו. משכך, החלטת מנהל השירותים הוטרינריים הינה בגדר התעללות לפי חוק ההגנה על בעלי חיים, ס' 2 (א) הקובע כי "לא יענה אדם בעל חיים, לא יתאכזר אליו, ולא יתעלל בו בדרך כלשהי".

מתברר כי בטיסה לישראל מת לפחות אחד הגורים, עוד 7 מתו במהלך שהותם בארץ וחלק מהשאר היו במצב בריאותי ירוד, ככל הנראה עקב הטיסה. כדי שלא לסכן את חייהם החליט המשיב שלא לשולחם לאלתר, אלא להשאירם במתקן בנתב"ג כמקום הסגר בפיקוח וטרינרי עד הטסתם חזרה.

לאחר מס' ימים הוצאו הגורים מהמתקן ע"י העמותה, אל מרפאה של וטרינר. כאשר נודע הדבר לשירותים הוטרינריים, נשלחו פקחים מטעמם למרפאה, והעבירו את הגורים לתחנת הסגר ממשלתית ברמלה. לאחר שנבדקו, הוחלט להטיסם באותו לילה לארץ המוצא. מסיבה זו עתרה המבקשת למתן צו מניעה זמני שימנע את הטסת הגורים חזרה.

לאחר עיון בחוות הדעת המנוגדות שהונחו בפניו, ביהמ"ש קובע כי לאור מצבם הרפואי של הגורים, הטסתם עתה עלולה להגיע כדי התעללות, מה גם שלא הוצגו סידורי טיסה המבטיחים את יכולתם של הגורים לשרוד את הטיסה (כגון חימום, אוורור...). גם מבחינת יסוד המידתיות לא נראה צורך דחוף בשילוח לאלתר של הגורים קודם שיתחזקו. במכלול השיקולים, ביהמ"ש קובע כי יש לאפשר את הימצאות הגורים בארץ פרק זמן נוסף שלא יפחת מ-30 יום, במהלכו ישהו בהסגר ויקבלו טיפול כדי שיתחזקו.

הדיון אינו נוגע לשאלה האם הגורים יישארו בישראל לצמיתות, אלא רק בדבר דחיית הטסתם חזרה.

וזו סיפור ההמשך:

ת"א 29859-06 (שלום ת"א)

עמותת תנו לחיות לחיות נ' זיידנברג (ותביעה שכנגד) (פרשת גורי הכלבים 2)

תביעה זו מהווה המשך להשתלשלות העניינים במקרה שתואר לעיל. נשלים את סיפור המעשה ונזכיר כי בסופו של יום הושארו הכלבים בארץ, לאחר שמלאו להם יותר משלושה חודשים והובטח מצבים הבריאותי. מתוך 38 הכלבים, שרדו בשלב זה 24.

עניינה של התביעה הוא בקשה לחייב את יבואן הכלבים בהוצאות שהוציאה העמותה לטיפול בגורים שייבא הנתבע לישראל תוך הפרת תנאי הרשיון, דבר שבעקבותיו נשלחו הגורים להסגר. התובעת טוענת כי מאחר והיבואן הפר את תנאי רשיון (וייבא גורים מתחת לגיל שהותר לו) היבוא ולא דאג לגורים כנדרש (הגורים שהו במכולה סגורה בנתב"ג, בצפיפות ותנאים קשים ושם מתו 5 מהם), היא נאלצה למלא את חובתו, ותובעת את מלוא

איוד עם חומר הדברה במכולה, ולמרות זאת, עמדת נציג משרד החקלאות היתה כי לא ניתן לאשר את כניסת המטען לארץ וכי יש להחזירו לארץ המוצא או להשמידו. המטען נותר ללא דורש בשטח האחסון בקרבת נמל אשדוד, הוא לא הושמד ולא הוחזר.

התביעה העיקרית היא מטעם חברת היבוא כנגד צים והפניקס (מבטחת המטען) וחברת S.G.S העוסקת בפיקוח על מטענים. דרישת שילה הייתה לפצותה בגין הנזק שתואר לעיל, בסך 148,000 ₪. תביעת הנגד היתה של צים, לפיה יש להשיב אליה את המכולה, ואי השבתה גרמה נזקים. צים תבעה 123,000 ₪ דמי ניטור (במקום אחסונה של המכולה) ודמי השיה. הבקשה הנוכחית היא למתן צו שימנע את השמדת הסחורה, בטענה כי הדבר יגרום לשילה לנזק ראייתי. ביהמ"ש הורה לשילה להשיב לידי צים את המכולה ריקה ונקיה ולפנות את המטען או להשמידו על חשבונה.

נושא זה כאמור חורג מגבולות עבודה זו, אך יש בו כדי ללמד את ההיקפים הכספיים המשמעותיים של המטענים המעוכבים, חלוקת הסמכויות וריבוי בעלי העניין והידיים שמטענים אלו עוברים. קביעה אחת רלוונטית לענייננו, והיא קביעת ביהמ"ש כי מרבית החיקוקים מטילים את החבות על המטען על היבואן, ולא על המוביל או מנהל הנמל, כפי שטענה חברת היבוא.

ביהמ"ש מתרשם כי הטסת הכלבים חזרה בפער של כשבוע בין טיסה לטיסה אין בה די לגרום סבל לכלבים, לפי המבחנים שקבעו לעניין זה בפסיקה. כמו"כ נדחית הטענה כי אין מי שיקבל את הכלבים בתאילנד.

המבקשים הגישו במקביל עתירה מינהלית לעניין מתן פטור מהיתר היבוא, ולכן זו לא נדונה בהליך זה, אם כי גם לעניין זה ביהמ"ש קובע שהמבקש אינו עומד בתנאים הנדרשים למתן פטור מהיתר מכוח תקנות היבוא.

לסיכום, הבקשה נדחית.

ת"א 20937-06-12 (שלום חיפה)

שילב גרופ בע"מ ואח' נ' צים שירותי ספנות משולבים בע"מ ואח'

מרביתה של התביעה אינה נוגעת לענייננו, שכן היא עוסקת בסכסוך בין צים, חברת הספנות, לבין שילה גרופ, החברה העוסקת ביבוא.

רקע הדברים נוגע לנושא המינים הפולשים: מדובר במטען של 20 טון פירות קוקוס שיובא לישראל על ידי ספק הודי באמצעות צים, שהעמידה לרשותו מכולת קירור לצורך טעינת הסחורה. בבדיקת המטען בנמל על ידי נציג משרד החקלאות התברר כי בסחורה קיימות נמלים, לרבות נמלה מסוג שהוגדר מין פולש. בהמשך בוצע



נספח ו'

מיפוי נקודות כניסה לישראל

סוג הכניסה	פירוט	פעולות בקרה קיימות
נמל ים גדול	חיפה	<ul style="list-style-type: none"> • וטרינר – מש' הבריאות (מכוח תקנות בריאות העם (בדיקת מזון מיובא)) • רופא וטרינר – מש' החקלאות, שירותים וטרינריים ובריאות המקנה. • קיימת מכונת שיקוף למכולות. • קיימת תחנת הסגר
	אשדוד	<ul style="list-style-type: none"> • וטרינר – מש' הבריאות (מכוח תקנות בריאות העם (בדיקת מזון מיובא)) • רופא וטרינר – מש' החקלאות, שירותים וטרינריים ובריאות המקנה. • קיימת תחנת הסגר
	אילת	<ul style="list-style-type: none"> • רופא וטרינר – מש' החקלאות, שירותים וטרינריים ובריאות המקנה. • קיימת תחנת הסגר
נמל ים קטן	עכו	במרינות אין נקודות מכס
	נמל הקישון	
	מרינה הרצליה	
	נמל יפו	
	מרינה אשדוד	
	מרינה אשקלון	
שדה תעופה גדול	נתביג	<ul style="list-style-type: none"> • וטרינר – מש' הבריאות (מכוח תקנות בריאות העם (בדיקת מזון מיובא)) • רופא וטרינר – מש' החקלאות, שירותים וטרינריים ובריאות המקנה. • ישנה מכונת שיקוף למטענים, אך דואר חבילות לא נבדק באופן מערכתי. • קיימת תחנת הסגר
	חיפה	
שדה תעופה קטן	שדה דב	
	עובדה	
	אילת	
	טאבה	<ul style="list-style-type: none"> • רופא וטרינר – מש' החקלאות, שירותים וטרינריים ובריאות המקנה.
מעבר יבשתי	שיח חוסיין	<ul style="list-style-type: none"> • וטרינר – מש' הבריאות (מכוח תקנות בריאות העם (בדיקת מזון מיובא))
	אלנבי	<ul style="list-style-type: none"> • שירותים להגנת הצומח, מש' החקלאות (מופקדים גם על שירותים וטרינריים ובריאות המקנה) • קיימת מכונת שיקוף
	נהר הירדן	<ul style="list-style-type: none"> • שירותים להגנת הצומח, מש' החקלאות (מופקדים גם על שירותים וטרינריים ובריאות המקנה) • קיימת מכונת שיקוף
	ארז	

נספח ז'

רשימת הפגישות להתייעצות ואיסוף מידע שבוצעו במסגרת התהליך

שמות המשתתפים	ארגון	תאריך
ד"ר נעם לידר	רשות הטבע והגנים	15.4.15
	ועדת ההיגוי	20.4.15
אלדד פלד	רשות הטבע והגנים	17.5.15
יואב מוטרו, טוביה	משרד החקלאות	27.5.15
עו"ד נטע דרורי, עו"ד ליאורה עפרי	המשרד להגנת הסביבה	23.6.15
עו"ד תמי מור	משרד החקלאות	2.7.15
אן שוורץ, יועצת לאיחוד האירופי בנושא מינים פולשים	יועצת עצמאית	15.7.15
עו"ד נירית אהרון, עו"ד אור גבאי, עו"ד אור סיוון	רשות הטבע והגנים	17.8.15
עו"ד נטע דרורי, עו"ד ליאורה עפרי, אלון זסק.	המשרד להגנת הסביבה	23.11.15
איריס סעדון, ראש תחום חוקיות יבוא	המכס	5.1.16

המינים הפולשים שמאיימים לחדור לישראל – סריקת אופקים



*הוצאת דגי זהב כולשים שהוחדרו בכונה למעיינות בהרי יהודה, וגרמו לנזק אקולוגי. צילום: אלון רוטשילד

סריקת אופקים – הפלישות הביולוגיות שמאיימות על ישראל

כתיבה ואיסוף חומר – ד"ר אריאלה גוטליב.
היגוי ועריכה – אלון רוטשילד.

פרק זה מבוסס על סקירת ספרות נרחבת של אמצעי זיהוי, נזקים בחלוקה לתחומי אחריות, ופתרונות המוכרים מהעולם למניעה ולטיפול מוקדם. רשימת המינים הורכבה בעיקר מתוך רשימת 100 המינים הפולשים של ה-IUCN וממאגר המינים של CABI.

IUCN: International Union for Conservation of Nature, helps the world find pragmatic solutions to our most pressing environment and development challenges.

<http://www.iucn.org/about/>

CABI: (Centre for Agriculture and Biosciences International) is an international not-for-profit organization that improves people's lives worldwide by providing information and applying scientific expertise to solve problems in agriculture and the environment.

<http://www.cabi.org/about-cabi/>

מינים פולשים הם אורגניזמים שחרגו מתחום תפוצתם הטבעי כתוצאה מפעילות אדם, שאוכלוסיותיהם התבססו והתפשטו בסביבה החדשה אליה הגיעו, ושגורמים בה נזק למערכות טבעיות ולאדם.

בחלק מהמקרים מגיעים המינים הפולשים כ"נוסעים סמויים" על סחורות ומטענים הנכנסים למדינה באופן חוקי, למשל בתוך מטען אישי של נוסעים, בסחורות חקלאיות, על חיות מחמד, או במי נטל של אוניות.

סריקת האופקים נועדה להגביר את מודעות הציבור הרחב ומקבלי ההחלטות לגבי האיום הגלום בכך שגבולותיה של מדינת ישראל פרוצים לפלישות ביולוגיות לא מכוונות, וכך מינים פולשים עשויים לחדור לארץ כנוסעים סמויים.

על מנת להדגים את הבעיה, נבחרו 8 מינים מקבוצות טקסונומיות שונות, הגורמים לנזקים במגוון רחב של תחומים, והעוברים כ"נוסעים סמויים" ממקום למקום במספר אופנים.

המינים שנבחרו עדיין לא קיימים בארץ כיום, אך הינם בעלי פוטנציאל פלישה מבחינת תנאי סביבה, ומבחינת קשרי מסחר ותנועה בינלאומית של חומרים ואנשים.



התולעת השטוחה מגינאה החדשה

Platydemus manokwari



גודל: אורך ממוצע של 40 מ"מ ורוחב מירבי של כ-5 מ"מ
| צבע: גב כהה עם פס בהיר לאורכו ובטן בהירה | פרטים
מזהים: גוף רחב באמצעו ההולך ונעשה צר לכיוון הקצוות.

הנזקים:

- בריאות האדם – מעבירה מחלה קשה.
- יבול חקלאי – פוגעת בבריאות האדמה.
- פוגעת בשבולים וברכיכות – מינים מוגנים בישראל.

מהיכן במקור:

גינאה החדשה.

אמצעי החדירה לישראל:

"נוסעת סמויה" במשלוחי צמחים וקרקע.

כיצד ניתן למנוע את הפלישה?

- **מערכת התרעה מוקדמת:**
שימוש בהסגר של צמחים נכנסים ובמלכודות עם פתיון שבלולים לניטור נוכחות תולעים. המלכודות מכילות מס' פרטים של שבלולים הסגורים ברשת שחוריה מונעים את יציאתם, אך מאפשרים כניסת תולעים.

פיטוסניטציה:

השריית הצמח והקרקע בה הוא מגיע במים חמים בטמפ' העולה על 43 מעלות צלזיוס ל-5 דקות הורגת את התולעת הבוגרת.

כיצד תפגע בנו אם תפלוש?

- נשאת של טפיל הגורם לדלקת קרום המוח, ולכן מהווה סכנה בריאותית לציבור הרחב.
- פוגעת בחקלאות כיון שטרפת שלשולים המועילים לנביטה ולגדילה של גידולים חקלאיים.
- טורפת שבלולים, ולכן עשויה להכחיד מינים מקומיים שלהם בארץ, שהינם ערכי טבע מוגנים.



חלזון הבוץ הניו-זילנדי

Potamopyrgus antipodarum



גודל: 6-7 מ"מ באזורים אליהם פלט, ו-12 מ"מ בניו-זילנד
מולדתו | צבע: חום בהיר עד חום כהה | פרטים מזהים:
מבנה צר ומוארך.

הנזקים:

- יפגע משמעותית בענף המדגה בישראל, ובחקלאים ודייגים המתפרנסים מכך.
- יגרום לחסימות בצנרת, כולל מי שתייה וצנרות השקיייה באזורים יובשניים, ולסתימת פילטרים.
- יפגע במערכות האקולוגיות של נחלים, מעיינות ואגמים בישראל.

מהיכן במקור:

ניו - זילנד.

אמצעי החדירה לישראל:

"נוסע סמוי" לטווח רחוק במי נטל, בתוך משלוחי דגים חיים ואף במתקני מי שתייה באוניות.

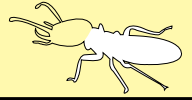
כיצד ניתן למנוע את הפלישה?

• מערכת התרעה מוקדמת:

איתורו כנוסע סמוי בנמלי כניסה ובאתרים חדשים בתוך כל מדינה הוא בעל חשיבות מכרעת. פרטים בוגרים של החלזון ניתנים לזיהוי בעין בלתי מזויינת, אך פרטים צעירים קשים יותר לאיתור, ולאחרונה פותחה שיטה באמצעותה ניתן לזהות נוכחות של החלזון במיכלי וגופי מים גם מבלי לראותו. השיטה כוללת ניטור חומר גנטי של החלזון במים, ומסוגלת לזהות צפיפות נמוכה של פרט אחד לליטר וחצי מים.

כיצד יפגע בנו אם יפלוש?

- החילזון יוצר ריכוזים צפופים מאד של מאות אלפי פרטים למ"ר בשטחים אליהם הוא פולש.
- סותם צנרות מים, פוגע במינים שונים ודוחק אחרים, ומשנה את מבנה ותפקוד בתי הגידול אליהם הוא חודר.
- משתלט על פאונת חסרי החוליות המימית המקומית בסביבות אליהן פולש, תוך תחרות על משאבי מזון ובעזרת יכולת ההתרבות המהירה שלו.



טרמיט-העל הפורמוסי

Coptotermes formosanus



גודל: החיילים והפועלים בגודל 4-5 מ"מ | צבע: לחיילים
גוף לבן וראש חום-כתום | פרטים מזהים: ראש מעוגל
ולסתות מעוקלות.

הנזקים:

- פוגע בתשתיות תת-קרקעיות של חשמל וטלפון, ותשתיות מבוססות עץ כמו בתים, ריהוט, אדני רכבת וכד', וגורם לנזקים כלכליים כבדים.
- פגיעה בחקלאות ובגינות.
- דוחק מינים אחרים של טרמיטים.
- תוקף מינים רבים של עצים חיים.
- בארה"ב מגיעות עלויות הטיפול השנתיות בטרמיט זה לכ-1 מיליארד דולר, ובניו אורלינס לבדה - לכ-300 מיליון דולר בשנה. הוא אף הוכרז כחרק המזיק ביותר בהוואי מבחינה כלכלית.

מהיכן במקור:

סין.

אמצעי החדירה לישראל:

"נוסע סמוי" במשלוחי עץ ומוצריו, בעציצים, ובגוף כלי שיט העשויים עץ.

כיצד ניתן למנוע את הפלישה?

- נוהל ניטור או טיפול במינים סמויים במשלוח.
- טיפול נגד טרמיטים באזור המפגש בין המבנה לקרקע.

כיצד יפגע בנו אם יפלוש?

- ניזון מצלולוז, ולכן גורם לנזקים קשים במבנים ובריהוט מעץ, אך פוגע גם בחומרים אחרים במהלך השיחור אחר מזון, כולל פלסטיק, בטון ומתכות רכות.
- מושבה יחידה של טרמיט-העל הפורמוסי יכולה להכיל מעל ל-10 מיליון פרטים.



נובר הדקל

Paysandisia archon

הנזקים:

• תוקף מינים רבים של דקלים, כולל התמר המצוי (Phoenix dactylifera) הנפוץ בארץ כצמח בר בשטחים טבעיים, כצמח גינון ביישובים, וכגידול חקלאי נפוץ ומצליח.

מהיכן במקור:

דרום אמריקה.

אמצעי החדירה לישראל:

כנוסע סמוי באמצעות מסחר בצמחים נגועים, או בתעופה ממדינות שכנות (אם יפלוש אליהן).



גודל: מוטת הכנף של הבוגרים נעה בין 6 ל-10 ס"מ | צבע: חום-אפרפר | פרטים מזהים: כתמים כתומים, שחורים ולבנים המציצים מהכנפיים האחוריות.

כיצד ניתן למנוע את הפלישה?

- משלוחים שעשויים להכיל אותו אמורים להיבדק בקפידה בהגעה לנמל היעד.
- יש לוודא כי לא קיימת נגיעות באתר המקור של המשלוח.

כיצד יפגע בנו אם יפלוש?

- מטעי תמרים בחקלאות עלולים להיפגע קשות ממזיק זה (ענף רווחי שפדיונו הכולל ב-2012 היה כ-550 מיליון ש"ח, ושחולש על 44,000 דונם בישראל).
- פוגע במיני דקלים הנפוצים בגינון פרטי, עירוני ובינעירוני בכל הארץ.
- מסכן את התמר המצוי בשטחי בר, ואת עץ הדום המצוי, שהאוכלוסייה הצפונית ביותר שלו בעולם מצויה מצפון לאילת.



נמטודת החרציות

Aphelenchoides ritzemabosi

הנזקים:

- גורמת נזקים למגוון גידולים חקלאיים, כולל צמחי מאכל ועישון, צמחי גינון וצמחי בר, והנזק שלה גובר כאשר היא מופיעה בשילוב עם מינים פולשים אחרים.

מהיכן במקור:

לא ברור מאין הגיעה.

אמצעי החדירה לישראל:

"נוסעת סמויה" במשלוחי צמחים וקרקע.



גודל: אורכה כ-1 מ"מ, ולא ניתן לראותה בעין בלתי מזויינת | צבע: שקוף | פרטים מזהים: ניתן לראות את הנזק לו היא גורמת, הכולל הופעת כתמים חומים/צהובים המופרדים ע"י צינורות ההובלה על העלים, לנבילה של העלים ולפגיעה בהתפתחות הצמח כולו.

כיצד ניתן למנוע את הפלישה?

- הסגר סחורות חקלאיות כאשר מגיעות ממדינות בהם קיים.
- מערך ניטור בנמלי התעופה ובשטחים הפתוחים בישראל.

כיצד תפגע בנו אם תפלוש?

- פגיעה בגידולים חקלאיים.
- פגיעה אנושה בגינון פרטי וציבורי.
- פגיעה בפרחי בר: סביון, עכנאי, ברוניקה, מרור, סמבוק, כוכבית, דגנה, חומעה, נורית, ועוד.



עשב התנין

Alternanthera philoxeroides

הנזקים:

- צומח במהירות במקווי מים ומכסה את פני המים, תוך שהוא חוסם גישה לאור ולחמצן, פוגע באיכות המים, משנה את זרימת המים, מגביר סדימנטציה, ומעודד מפגעי יתושים.
- באזורים עם מספיק משקעים/השקייה הצמח משתלט גם על שטחים גדולים ביבשה, תוך שינוי מערכות טבעיות ופגיעה בחקלאות.

מהיכן במקור:

דרום אמריקה.

אמצעי החדירה לישראל:

במי נטל של אוניות ובקרקע מזוהמת, אך מופץ לטווח הקרוב יותר גם על צמיגים, ביגוד ונעליים. הוא מסוגל להתקיים במים וביבשה.



גודל: אורך העלים כ-14-12 ס"מ ורוחבם כ-2 ס"מ | צבע: פריחה לבנה וכדורית | פרטים מזהים: עלים ירוקים כהים מוארכים ונגדיים זה לזה, כך שבכל מפרק צומחים שני עלים.

כיצד ניתן למנוע את הפלישה?

- אמצעי העברה פוטנציאליים שלו עוברים הסגר בנמלי הכניסה, ונאסר על פי חוק לייבא, להחזיק, למכור או להעביר את הצמח ממקום למקום על מנת למנוע את הפצתו.
- טיפול במי נטל.
- בעלי שטחים ברחבי אוסטרליה מחויבים לשמור על שטחיהם נקיים מהצמח, ולהשמידו מיד עם גילוי בשטח.

כיצד יפגע בנו אם יפלוש?

- פגיעה ביבולים חקלאיים.
- פגיעה במרעה.
- פגיעה בנחלים וגרימה להצפות ונזקי ניקוז.
- פגיעה במערכות אקולוגיות של נחלים ובתי גידול לחים.



ציצת עשב משוננת

Nassella trichotoma

הנזקים:

- אינה מתאימה למאכל ע"י כבשים ופרות, ולכן פוגעת בכשירות שטחים לרעייה, עד כדי נטישתם, וגורמת לאובדן שטחים ופרנסה.
- פוגעת במגוון הביולוגי בשטחי בתה ועשב (כמו רמת הגולן).

מהיכן במקור:

דרום אמריקה.

אמצעי החדירה לישראל:

"נוסעת סמויה" במשלוחי חציר ובמשלוחי זרעים מזוהמים.



גודל: דגן המגיע לגובה של כ-50 ס"מ, ורוחבו בבסיסו כ-25 ס"מ | צבע: תפוחתו בעלת גוון כללי סגול-ארגמני | פרטים מזהים: העלים המשוננים והגבעולים בצמח הבוגר אינם זקופים, אלא נופלים רפויים לצדדים, ומלבינים.

כיצד ניתן למנוע את הפלישה?

- מזיק הדורש הסגר.
- להימנע מרכישת חציר מאזורים הנגועים בציצת העשב המשוננת, ולהקפיד על ציוד עבודה נקי מזרעים.

כיצד תפגע בנו אם תפלוש?

- פגיעה במרעה.
- הגברת סכנת שריפות.
- פגיעה במגוון הביולוגי של הבתה והשטחים העשבוניים.



הנמלה הצהובה המשוגעת

Anoplolepis gracilipes

הנזקים:

- בבריאות האדם, בעקבות השפרצת חומצה.
- בבעלי חיים טבעיים ובחיות מחמד.
- בחקלאות בעקבות טיפוח כנימות מזיקות ליבולים.
- נזק למשק החי (עופות, בקר וכד').

מהיכן במקור:
המזרח הרחוק.

אמצעי החדירה לישראל:
"נוסעת סמויה" באדמה, במשלוחי סחורות, על מטוסים, אוניות וכלי רכב יבשתיים.



גודל: 4-5 מ"מ בעלת רגליים ומחושים ארוכים | צבע: חומה-צהבהבה | פרטים מזהים: ניתן לראותה מטפלת בכנימות עלים ותוקפת בעלי חיים שונים בקבוצות גדולות.

כיצד ניתן למנוע את הפלישה?

- בדיקה יסודית של אנשים, של מטען אישי ושל סחורות.
- בידוק יסודי בנמלי הכניסה.
- הקמת והפעלת צוותי תגובה מהירה, העלאת מודעות הציבור.
- מחקר ובחינת מידת ההצלחה של שיטות הדברה שמופעלות בשטח.

כיצד תפגע בנו אם תפלוש?

- משפריצה חומצה ופוגעת באיכות החיים של בני אדם.
- פוגעת בחיות משק ומחמד.
- טורפת ודוחקת בעלי חיים טבעיים.
- עידוד כנימות מזיקות יפגע ביבולים חקלאיים בגלל הגברת נזק ישיר, כמו גם נזק ישיר בגלל התפשטות פיטריות על העלים.

יעדי הרגולציה הנדרשת בתחום המינים הפולשים בישראל

יצירת **מסגרת חקיקתית** אשר תאפשר טיפול מקיף וכוללני במינים פולשים, על מכלול הסיכונים שהם מהווים: לחקלאות, לבריאות הציבור, לתשתיות ולמגוון הביולוגי והמערכות האקולוגיות.

01

עיגון בחקיקה של **מכלול המטרות** לשמן יש להתמודד עם מינים פולשים: מניעת נזק לחקלאות, מניעת פגיעה במגוון הביולוגי, תשתיות וכלכלה ובריאות ציבור.

02

עיגון בחקיקה באופן המקיף את **מכלול הקבוצות הטקסונומיות**.

03

יצירת **מסגרת מינהלית** אשר תבטיח תיאום וטיפול כוללני בנושא.

04

מתן מענה אפקטיבי לסיכונים שבפלישות בלתי מכוונות.

05

חיזוק הכלים והסמכויות העוסקים **במניעה ובשלבי הפלישה הראשוניים**: בראש ובראשונה סמכויות למניעת יבוא מכוון ובלתי מכוון, ולטיפול מידי באמצעות תגובה מהירה וביעור מידי.

06

הבטחת הטמעת **ידע מדעי עדכני** והתבססות על מידע מקצועי כבסיס לקבלת החלטות ופעולה.

07