

בעניין:

1. תנו לחיות לחיות, ע"ר 580176832

2. אנימלס (לשעבר אנונימוס), ע"ר 580242808

שתיהן באמצעות עו"ד יוסי וולפסון (מ.ר. 26174) ו/או יזהר רגב ו/או לימור קרוכמל-שניידר ו/או שגיב לוי מהמחלקה המשפטית של תנו לחיות לחיות רחוב דב פרידמן 8, ת.ד. 3602, רמת-גן 52136 טל': 03-6241776, פקס': 03-6241779  
נייד (עו"ד וולפסון): 052-2598773  
דוא"ל [veg@letlive.org.il](mailto:veg@letlive.org.il)

העותרות

-- נ ג ד --

1. מנהל השירותים הווטרינריים במשרד החקלאות

באמצעות ב"כ מפרקליטות המדינה רחוב סלאח אלדין 29, ירושלים טל': 02-6466590, פקס': 02-6467011

2. חב' זה לוי תוצרת חקלאית בע"מ

3. חב' איילות תוצרת חקלאית בע"מ

שתיהן באמצעות עו"ד אמיר רנן רחוב כנרת 5, ת.ד. 909, בני-ברק 5110804 טל': 03-5788770, פקס': 03-5788771

4. עגלי טל שיווק בקר בע"מ

5. ראשי בקר בע"מ

6. משק תמיר נהלל בע"מ

7. משק אלי לוי

ארבעתם באמצעות ב"כ ממשרד עו"ד גיל להב רחוב מנחם בגין 56 ד', קריית אונו 5552381 טל': 03-6128040, פקס': 077-5558075

8. בקר תנובה – שותפות מוגבלת רשומה

באמצעות ב"כ איתמר ענבי ואח' ממשרד ש. פרידמן ושות', עורכי דין רחוב סחרוב 9, ת.ד. 15065, חיפה 3508409 טל': 04-8546666; פקס': 04-8546677  
דוא"ל: [haifa@friedman.co.il](mailto:haifa@friedman.co.il)

9. בית מטבחים דבאח בע"מ

10. סאלח דבאח ובניו בע"מ

11. בקר וכבשים דבאח בע"מ

שלושתן באמצעות ב"כ עו"ד גילי שפר ואחרים ממשרד בן ארי, פיש סבן ושות' רחוב מעלה השחרור 15, חיפה 3328439 טל': 04-8371505, פקס': 04-8370231

12. אמפ"י התאחדות מפטמים ישראלית

באמצעות ב"כ המשיבות 2-3.

המשיבים

## עתירה לצו על תנאי

מוגשת בזאת עתירה לצו על-תנאי, המופנה אל המשיב 1 (להלן: **המשיב**), ואשר מורה לו לנמק, אם יחפוץ בכך, מדוע לא יחדל מליתן רשיונות ליבוא בעלי-חיים המיועדים לשחיטה (בין שחיטה מיידית ובין שחיטה לאחר תקופה של פיטום).

### ואלה נימוקי העתירה

#### העתירה הנוכחית והרקע לה

1. עניינה של העתירה הוא במשלוחים החיים הבין-יבשתיים של טלאים ושל עגלים, שמגיעים לישראל במסעות מפרכים מאירופה ומאוסטרליה, רק כדי להישחט כאן – לרוב לאחר תקופה של פיטום נוסף. המשלוחים החיים שהיו בעבר תופעה זניחה זינקו בשנים האחרונות. בשנות התשעים התופעה כמעט שלא היתה קיימת. בשנת 2007 כבר יובאו לישראל כ-78 אלף בעלי-חיים. ואילו בשנת 2017 קפצו המספרים לכמעט חצי מיליון!
2. הובלה של בעלי-חיים כרוכה מעצם טיבה במצוקה. וכשמדובר בהובלת אלפים ורבות בעלי-חיים יחד על-פני יבשות וימים ובאילוצים של הובלה מסחרית – הסבל והייסורים עצומים.
3. החלופה למשלוחים החיים היא ביבוא בשר של בעלי-חיים שנשחטו בסמוך למקום גידולם. הוועדה המייעצת לצער בעלי חיים, שכווננה לפי החלטת ממשלה, הלכה בעקבות גופי מקצוע בעולם כולו וקבעה, בין היתר, כי ההובלות הבינלאומיות של בעלי-חיים כרוכות מעצם הווייתן בפגיעה ברווחת בעלי-חיים, וכי מבחינת רווחת בעלי-חיים, מוטב לגדל ולשחוט את בעל-החיים בסמוך למקום שנולד, וליבא את הבשר.
- בשנים האחרונות הוסרו חסמים מינהליים ומכסיים שהגבילו את יבוא הבשר הטרי לישראל. גם ללא שינויים נוספים במשטר המכס, ניתן יהיה בקרוב לספק לצרכנים בישראל בשר על בסיס שחיטה של בעלי-חיים מקומיים ויבוא של בשר, ללא משלוחים חיים – וזאת אף במחירים נמוכים יותר מהמחירים הקיימים כיום.
4. בפני בית המשפט תלויה ועומדת עתירה קודמת בעניין המשלוחים החיים: בג"ץ 7622/15. הצדדים לאותה עתירה והסעד המבוקש בה זהים לאלו שבעתירה דנן. באותה עתירה הוציא בית המשפט צו על-תנאי, הוגשו תשובות המשיבים, והיא קבועה לדיון ליום 17.9.2018.
5. יסוד העתירה הנוכחית במידע עדכני אודות המשלוחים החיים, שנחשף לאחר שהמשיב כבר הגיש כתב תשובה במסגרת בג"ץ 7622/15. בעקבות המידע העדכני פנו העותרות למשיב בדרישה נפרדת להפסקת המשלוחים החיים – פניה שלא זכתה להתייחסות. מאחר שהן מועד חשיפת המידע העדכני והן הפניה למשיב נעשו לאחר שהוגש כתב התשובה בבג"ץ 7622/15, מוגשת עתירה זו כהליך נפרד. עם זאת, העותרות לא יתנגדו לאיחוד הדיון בשתי העתירות.

## הצדדים

6. העותרות הן עמותות להגנת בעלי-חיים, מהוותיקות והמרכזיות בישראל. שתי העותרות עוסקות בפעילות נרחבת להגנת בעלי-חיים במגוון תחומים. העותרות, כלשונו של כב' השופט רובינשטיין, הן מעין אפוטרופוסים, המהפכים בענייניהם של בעלי-החיים ודורשים את טובתם בבתי-המשפט (בג"ץ 466/05 רייז נ' המועצה הארצית לתכנון ולבניה, החלטה מ-23.2.2005). כלשונה של השופטת גרסטל, ארגונים כגון העותרות הם מי שמביעים את קולם של בעלי-החיים ומייצגים את זכויותיהם החוקיות בבתי-המשפט (ת"א (מרכז) 54789-12-11 הטכניון נ' אל-על, החלטה מ-1.7.2012).
7. המשיב עומד בראש השירותים הווטרנריים במשרד החקלאות, ומחזיק סמכויות רבות בתחומים של יבוא ויצוא של בעלי-חיים ושל בשר, גידול בעלי-חיים, שחיטתם, שיווק בשר, וכן בסמכויות הנוגעות למניעת צער בעלי-חיים. בהתאם לתקנות מחלות בעלי חיים (יבוא בעלי-חיים), תשל"ד-1974, יבוא בעלי-חיים לישראל טעון רשיון מהמשיב או ממי שהוא הסמיך לעניין זה. תקנה 2(ג) לתקנות אלו מטעימה כי "המנהל רשאי לתת את הרשיון, לסרב לתתו, לבטלו או להתלותו, לכלול בו תנאים, להוסיף עליהם או לשנותם."
8. המשיבות 2, 3, 4 ו-5 הן חברות שעוסקות ביבוא בעלי חיים לפיטום ולשחיטה, ושצורפו לבקשתן לעתירה בבג"ץ 7622/15.
9. המשיבים 6 ו-7 הם משקים שעוסקים בפיטום עגלים, ושלדבריהם רוב העגלים שהם מפטמים מיובאים בידי המשיבות 4 ו-5. גם הם צורפו, לבקשתם, לעתירה בבג"ץ 7622/15.
10. המשיבה 8, תנובה, מייבאת בעלי חיים לפיטום ושחיטה ושוחטת בעלי חיים מיובאים בבית המטבחיים שבבעלותה. למשיבה 8 אינטרס כלכלי נוסף במשלוחים החיים: ככל ששוק הבשר הטרי בישראל מתבסס על שחיטה מקומית (של בעלי חיים מקומיים ומיובאים כאחד), נשמרת השליטה בשוק של תנובה ושל קבוצת דבאח, הפועלים בתחום השחיטה בתנאים של דואופול. ביטול המשלוחים החיים יקטין את השליטה של תנובה בשוק, ויכניס אליו בתי מטבחיים נוספים מחו"ל. גם המשיבה 8 צורפה, לבקשתה, לעתירה בבג"ץ 7622/15.
11. המשיבות 9-11, קבוצת דבאח, חולשת על שרשרת ייצור שכוללת יבוא של בעלי-חיים (בבעלות הקבוצה גם אוניית הובלה), פיטום בארץ, שחיטתם בבית המטבחיים של הקבוצה ושיווק הבשר. כמו למשיבה 8, לקבוצת דבאח אינטרס ששוק הבשר בישראל יתבסס על שחיטה בבתי המטבחיים של תנובה ושל דבאח, ולא על שחיטה של בעלי החיים בסמוך למקום גידולם. המשיבות 9-11 צורפו, לבקשתן, לעתירה בבג"ץ 7622/15.
12. המשיבה 12 היא אגודה שיתופית של מפטמי עגלים, שצורפה לבקשתה לעתירה בבג"ץ 7622/15. למשיבה 12 עמדה מעורבת ביחס למשלוחים החיים: היא מתנגדת למשלוחים בהיקפים הקיימים כיום, ותומכת במשלוחים חיים בהיקפים מצומצמים יותר ורק של עגלים בגילאים קטנים יחסית, שיעברו אצל חברי האגודה תקופת פיטום ארוכה יחסית.

## רקע: בשר מבעלי-חיים מקומיים; בשר מיובא ומשלוחים חיים

13. מדינת ישראל היא קטנה ושחונה, ותנאיה הפיזיים והאקלימיים אינם מתאימים לגידול בני צאן ובקר במספרים גדולים. התזונה המסורתית של הארץ היתה תזונה ים-תיכונית המותאמת לכך, וכוללת רק מעט מוצרים מהחי<sup>1</sup>, וממילא ניתן היה לספק את צריכת הבשר מבעלי-חיים שגדלו בארץ. כיום צריכת הבשר לנפש בישראל היא מהגבוהות בעולם<sup>2</sup>. הסיפוק של צריכה זו נעשה בשילוב של גידול מקומי ויבוא.

### בשר מגידול מקומי

14. למרות התנאים הפיזיים והאקלימיים, יש בארץ גידול מקומי של בני צאן ובקר בהיקף גדול.  
15. לפי נתוני מועצת החלב לשנת 2017 נשלחו לשחיטה באותה שנה 132,980 בני בקר מגידול מקומי: 34,500 עגלים מגידול במרעה; 64,480 עגלים ועגלות מרפת החלב ו-34,000 פרות מרפת החלב<sup>3</sup>.

בשנת 2013 אמד משרד החקלאות את היקף הגידול המקומי של צאן בישראל בכ-640,000 רחלות וצפירות, לא כולל צאן מיובא<sup>4</sup>. לא עלה בידי העותרת למצוא נתונים מבוססים בנוגע למספר הטלאים והגדיים, צאצאי רחלות וצפירות אלו, הנשלחים לשחיטה מדי שנה.

### יבוא

16. היבוא נעשה בשני אופנים: באמצעות יבוא בשר (טרי או קפוא) מבעלי-חיים שנשחטו בחו"ל, בסמוך למקום הגידול שלהם, או באמצעות יבוא בעלי-החיים בעודם בחיים, לצורך שחיטתם בישראל עם הגיעם או לאחר תקופה של פיטום.

### יבוא בשר

17. לפי הנתונים האחרונים שפרסמו השירותים הווטרנרים, בשנת 2015 ייבאה ישראל 66,956 טון בשר בקר ו-1,096 טון בשר כבש<sup>5</sup>.

18. מרבית הבשר המיובא לישראל מיובא כשהוא קפוא, אולם בשנים האחרונות מתרחב היבוא של בשר בקר טרי, וזאת עקב שינוי במשטר המכס – שהיווה עד לאחרונה חסם בפני יבוא של בשר בקר טרי.

---

<sup>1</sup> I.J. Kligler, A. Geiger, S. Brombeg and D. Gurevitch, "An Inquiry into the Diets of Various Sections of the Urban and Rural Populations of Palestine", **Bulletin of the Palestinian Economic Society**, volume V(3) November 1931 ;J. Vickers, **A Nutritional Economic Survey of Wartime Palestine 1942-1943**, published by the Palestine Department of Health.

<sup>2</sup> לפי נתוני ארגון המזון והחקלאות של האו"ם, שניתנים להפקה כאן: <http://www.fao.org/faostat/en/#data/BL>  
<sup>3</sup> **שנתון מועצת החלב, 2017**, בע' 68.

<sup>4</sup> משרד החקלאות, **ניהול תוצרי הלואי בחקלאות ישראל והגדלת כושר הטיפול במשאביהם – נובמבר 2013**, ע' 46.  
<sup>5</sup> דו"ח שנתי של השירותים הווטרנרים לשנים 2014-2015, ע' 305.

19. בשנת 2016 העריכה הרשות להגבלים עסקיים שהיקף השיווק של בשר בקר טרי כשר בישראל עומד על 13,000-16,000 טון בשנה. בדו"ח של הרשות, שבחן את שוק בשר הבקר הטרי הכשר, נמצא ששוק זה פועל בתנאים של היעדר תחרות, תנאי דואופול, שכן הוא נשלט על-ידי שני בתי מטבחים גדולים (של תנובה ושל קבוצת דבאח, שחולשות על קרוב ל-80% מהשוק). הורדת חסמי המכס מיבוא בשר בקר טרי תוביל, לפי הדו"ח, להגברת התחרות ולהורדת מחירים.

דו"ח רשות ההגבלים העסקיים, **בחינה של ענף בשר הבקר הטרי (1.8.16)** מצורף **כנספח ע/1**.

20. ב-13.10.2016 חתם שר האוצר על צו שמפחית באופן הדרגתי את המכס על יבוא בשר טרי.

בעבר שילם יבואן מכס של 13 ש"ח לכל ק"ג בשר טרי מיובא, ובנוסף לכך 12% מערך הבשר. יחד מדובר היה, בשנת 2016, במכס אפקטיבי על בשר טרי של 80% מערך הבשר<sup>6</sup>. החל משנת 2020 יעמוד המכס על 12% בלבד.

לצד ההפחתה הכללית בשיעור המכס, תעמוד לרשות היבואנים מכסה של 17,500 טון בשר בפטור מלא ממכס. מכסה זו מצטרפת למכסות שקיימות לפי הסכמים בילטרליים (1,120 טון מהאיחוד האירופי; 1,424 טון מארה"ב; 400 טון מאורגוואי ו-600 טון מפרגוואי). סה"כ המכסה הפטורה ממכס, החל משנת 2020 תעמוד, אם כן, על 21,044 טון – יותר מהאומדן של רשות ההגבלים העסקיים להיקף השנתי הכולל של שיווק של בשר בקר כשר טרי.

צו תעריף המכס והפטורים ומס קנייה על טובין (תיקון מס' 3) התשע"ז-2016, מצורף **כנספח ע/2**.

21. לפי נתונים שפרסם משרד הכלכלה, המחירים לצרכן של בשר טרי מיובא נמוכים יותר מהמחירים של בשר שמקורו במשלוחים החיים.

הודעה לעיתונות של משרד הכלכלה מ-20.7.2016 מצורפת **כנספח ע/3**.

מסמך משרד הכלכלה "השפעות יבוא בשר טרי במסגרת מכסות היבוא הפטורות ממכס" מ-4.6.2017 מצורף **כנספח ע/4**.

## **המשלוחים החיים**

22. מקור בשר נוסף הוא במשלוחים החיים – שהעתירה הנוכחית חותרת להפסקתם נוכח הסבל החריף הכרוך בהם, ונוכח האפשרות לספק את צריכת הבשר באמצעות שני המקורות הקודמים (בשר מבעלי חיים מקומיים ובשר מיובא).

23. בעלי החיים במשלוחים החיים מובאים מאוסטרליה וממדינות באירופה.

---

<sup>6</sup> ראו דברי גבי לוי בונה מאגף תקציבים באוצר בדיון בוועדה המייעצת לצער בעלי חיים ביום 24.10.2017, ע' 44 לתמליל בעברית, נספח ע/19 להלן.

מסעם מתחיל במסע יבשתי, במשאיות, לנקודות איסוף סמוך לנמלי הים. מסע זה יכול להיות ממושך, למשל אם מקורם של בעלי-החיים הוא במדינות הבלטיות והנמלים הם בבלקן.

מנקודות האיסוף מובלים בעלי-החיים לנמלים שם הם מועמסים על אוניות. המסע הימי נמשך כשלושה שבועות כשהיבוא הוא מאוסטרליה, ועד כעשרה ימים כשהיבוא הוא מאירופה. בישראל נפרקים בעלי-החיים בנמלים באילת, אשדוד או חיפה, משם הם מובלים לתחנות ההסגר, ולהמשך פיטום או שחיטה.

24. המשלוחים החיים הם תופעה חדשה יחסית בישראל. הם כמעט שלא היו קיימים לפני עשרים שנה. **בשנת 1997 יובאו לישראל 6,854 עגלים** לפיטום ולשחיטה. **בשנת 1998 יובאו לישראל 7,000 כבשים** לשחיטה<sup>7</sup>. מספרים אלו צמחו עם הזמן בעקבות שינויים במשטר המכס (קביעת פטור ממכס ביבוא עגלים והרחבת תחולתו, תוך שימור המכס הגבוה על יבוא בשר טרי). כפי שניתן לראות בטבלה שלהלן, שמקורה בנתוני השירותים הווטרinרים, היקפיהם זינקו במהלך העשור האחרון:

#### יבוא בעלי חיים לישראל (משלוחים חיים)

שנה	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
עגלים	68,000	85,000	68,000	91,000	109,000	112,000	158,000	122,000	184,000	237,990	204,845
טלאים	10,000	31,000	27,000	50,500	40,000	67,000	51,000	106,000	108,000	333,982	294,420
סה"כ	78,000	116,000	95,000	141,500	149,000	179,000	209,000	228,000	292,000	571,972	499,265

#### החשיפה הנוכחית

25. בחודש אפריל 2018 נחשף תיעוד וידאו שצילם קצין ספנות בחמישה מסעות שגרתיים של כבשים מאוסטרליה למזרח התיכון. המסעות שתועדו לא היו לישראל, אולם בוצעו בהתאם לאותה רגולציה אוסטרלית החלה גם על המשלוחים מאוסטרליה לישראל, ותחת אותה מערכת ניטור ופיקוח אוסטרלית.

לאור זאת, התיעוד הוא אינדיקטיבי לגבי המתחולל במשלוחים לישראל, ולמצער אודות המשמעות של מערך הרגולציה האוסטרלי – מערך שמוסכם על העותרת ועל המשיבים שהוא המפותח והמשוכלל ביותר בעולם כיום בתחום המשלוחים החיים.

תקליטור ועליו 20 דקות מתוך התיעוד מצורף **כנספח ע/5**.

ניתן לצפות ב-20 הדקות הנ"ל מהתיעוד בקישור הבא: <https://goo.gl/hEbACa>

דו"ח של הארגון Animals Australia הבוחן את התיעוד אל מול הקוד של ארגון בריאות בעלי החיים הבינלאומי (OIE)<sup>8</sup> ואל מול החקיקה האוסטרלית, מצורף **כנספח ע/6**.

<sup>7</sup> מקור הנתונים בשנתון מועצת החלב, 1998, ע' 100. אין בדו"ח נתון לגבי יבוא כבשים בשנת 1997.  
<sup>8</sup> בארגון בריאות בעלי החיים הבינלאומי חברות 181 מדינות, כולל ישראל, המיוצגת בו ע"י המשיבה. הקוד של הארגון נחשב לסטנדרט מינימום מוסכם ע"י כלל המדינות. ניתן לצפות בקוד באתר ארגון בריאות בעלי החיים הבינלאומי בכתובת <http://www.oie.int/standard-setting/terrestrial-code/access-online>

## להלן עיקר הממצאים:

26. התייעוד מגלה שבעלי חיים גוססים ומתים לא מופרדים משאר בעלי-החיים, ולעתים נרמסים על ידיהם. הם לא מטופלים ולא מומתים המתת חסד. הם גוססים, לעתים קבורים למחצה בהפרשות. כאשר גופותיהם נאספות לבסוף בידי צוות האוניה, לא פעם הן מתפרקות בידיהם. הגופות מושלכות לים, מה שמסביר את התופעה בה נשטפות גופות בעלי חיים מעת לעת גם לחופי ישראל.

בצפיפות הרבה באוניה, אין פלא שגם לו היה ניסיון לאתר את בעלי החיים ולטפל בהם, הוא לא היה צולח. במצב זה, החזקת וטרינר על האוניה היא כמו כוסות רוח למת.

מדובר בהפרה של קוד ארגון בריאות בעלי החיים הבינלאומי (סעיף 7.2.9(2)). הדברים קורים כשגרה למרות כל מערכות הפיקוח האוסטרליות, לרבות וטרינר על גבי האוניה.

27. להלן מספר תמונות להדגמה:



28. התייעוד מראה כבשים כלואים במכלאות צפופות כל-כך שהם צמודים זה לזה בעמידה, ואין להם מרווח לרבוץ, לא כל שכן לרבוץ בתנוחה טבעית, במשך שלושת השבועות של המסע.

מדובר בהפרה בוטה של קוד של ארגון בריאות בעלי החיים הבינלאומי (סעיף 7.2.5(7) הדורש הקצאת שטח שתאפשר לכל בעלי החיים בכל מכלאה לשכב בתנוחה נורמלית). צפיפות בעלי החיים על גבי האוניות אינה דבר הסמוי מהעין. המערכות האוסטרליות שמנטרות את המשלוחים אפשרו צפיפות איומה זו, שכפי שנראה עולה בקנה אחד עם התקנים המספריים לצפיפות המותרת בהתאם לרגולציה האוסטרלית והישראלית.



29. וכך הדברים נראים:

30. בצפיפות זו, לא פלא שבעלי החיים נאלצים להיאבק זה בזה ולטפס זה על גבי זה כדי להגיע לכלי האוכל והמים!

שוב מדובר בהפרה של הקוד של ארגון בריאות בעלי החיים הבינלאומי (סעיף 7.2.9(1)(d)).

31. להלן תמונות להמחשה:





32. במהלך המסעות סבלו הכבשים מעומסי חום כבדים, שידועים כאחת מסיבות התמותה של בעלי חיים במשלוחים החיים. בתיעוד ניתן לראות מצבים בהם כל בעלי-החיים מתנשפים בפה פתוח בניסיון לצנן את גופם. במצבי חום ולחות גבוהים, ההפרשות המצטברות במכלאות הופכות לנוזליות, והכבשים מתכסים בשכבת צואה שמחמירה את עומס החום. חלק מהתמותה המתועדת במשלוחים מקורה בעומס חום כבד, המבשל את בעלי החיים למוות – דבר שכבר תואר בעבר ע"י ד"ר לין סימפסון שליוותה כוטרנירית עשרות משלוחים כאלו, בין היתר לישראל.

החשיפה של הכבשים לעומסי חום כבדים ומסוכנים מנוגדת לקוד של ארגון בריאות בעלי החיים הבינלאומי (סעיפים 7.2.5 (e)4 ו-7(b)). לפי סעיף 7.2.5(c)(2) לקוד, בתנאי חום קיצוניים אסור להוביל בעלי חיים.

33. להלן תמונה להדגמה, של כבשים מלחיתים (מנסים לצנן את גופם בהתנשפות בפה פתוח):



34. מיון בעלי החיים לפני העמסתם הוא אלמנט חשוב ביותר בכל מסע. במקרה זה, הדבר נעשה באוסטרליה גופה, ממש מתחת לפנס מבחינת הרשויות שם.

אחת הקטגוריות של בעלי-חיים שאינם מתאימים להובלה היא חיות נקבות, שצפויות להיות במהלך המסע ב-10% האחרונים להריון. כך לפי הקוד של ארגון בריאות בעלי החיים הבינלאומי (סעיף 7.2.7(c)(3)(vii)). החקיקה האוסטרלית אוסרת לחלוטין להעמיס לאניות כבשים הרות, ולשם יישום כלל זה, מחייבת בדיקת אולטרסאונד בכבשים מעל משקל מסוים ואישור בכתב של גורם מוסמך.

למרות זאת, במשלוחים השגרתיים שתועדו, נולדו על גבי האוניות מספר גדול של טלאים!

הדבר מלמד על כך שאפילו הליך המיון, על אדמת אוסטרליה, המתפארת בכך שהיא המובילה בעולם בהגנה על רווחת בעלי חיים בהובלה, נעשה (אם בכלל) באופן רשלני, תוך הפרת הרגולציה, ובלי שמערכות הפיקוח מצליחות לעצור זאת.

35. להלן מספר תמונות:



36. התיעוד מראה עוד כיצד בים סוער האוניה מיטלטלת טלטלות חזקות, ובעלי החיים במכלאות נוטים מצד לצד, מתקשים לשמור על יציבתם ומועדים.



37. התייעוד הנוכחי מתיישב עם תיעוד שהציגה בעבר ד"ר לין סימפסון, וטרינרית אוסטרלית שליוותה, בשירות התעשייה, 57 משלוחים ימיים של בעלי חיים מאוסטרליה, לרבות לישראל.

דו"ח של הוטרינרית לין סימפסון, על המשלוחים החיים, מצורף כנספח ע/7.

38. לא למותר לציין שאין צורך בסבל חמור, כפי זה שנחשף בתחקיר, כדי שיתגבש מעשה התעללות. בהתאם לדין הישראלי, אין צורך בתמונות זוועה, מעשי סאדיזם או אחוזי תמותה קיצוניים, אלא די בכך שלא ימצא הצדק לסבל הנגרם לבעלי החיים כתוצאה מהובלתם על-פני ימים ויבשות, רק לצורך שחיטתם.

### התפתחויות בעקבות התייעוד

39. עם פרסומו של התייעוד פנו העותרות למשיב בדרישה להפסיק את מתן ההיתרים למשלוחים החיים.

מכתב הפניה של העותרות, מיום 8.4.2018, מצורף כנספח ע/8.

40. המשיב לא הואיל להשיב לפנייה אליו כהוא זה.

אולי סבר שהעובדה שהנושא תלוי ועומד בפני בג"ץ פוטרת אותו מחובתו לענות למכתבים.

41. בעקבות חשיפת התייעוד פנה שר החקלאות לעמיתו האוסטרלי, שוחח עמו בטלפון, והוציא לו מכתב בו סיכם את עיקרי הדברים שעלו בשיחה.

בין היתר, שר החקלאות הביע בשיחה את רצונו להפחית באופן מהותי את מספר בני הבקר החיים המיובאים מאוסטרליה. השר הבהיר גם שאינו יכול לעסוק במשלוחים אלו כל עוד הם מחוץ לתחום המים הטריטוריאליים של ישראל:

"I expressed my wish to substantially reduce the number of cattle imported from Australia to Israel and replace it with greater imports of beef.

I stated that I could not deal with the shipments while they are outside Israel's territorial waters, but we will take necessary steps regarding animal welfare related aspects, as soon as a ship enters our territorial waters."

מכתבו של שר החקלאות לעמיתו האוסטרלי, מיום 2.5.2018, מצורף כנספח ע/9.

42. בעקבות התייעוד מינה שר החקלאות האוסטרלי חוקר, ונתן לו מנדט צר מאוד: לבחון אך ורק את המשלוחים של כבשים למזרח התיכון ואך ורק בחודשי הקיץ (המזרח תיכוני).

43. מבין המסמכים שהוגשו לחוקר ראוי לציון במיוחד זה של הסתדרות הווטרינרים האוסטרלית – גוף שמאגד וטרינרים מכלל תחומי המקצוע, לרבות כאלו שעובדים בתעשייה ובמשלה.

מסמך הסתדרות הווטרינרים האוסטרלית מצורף כנספח ע/10.

44. עמדת הארגון היא ש"לא ניתן להמליץ" על משלוחי כבשים למזרח התיכון ממאי לאוקטובר:

"Irrespective of stocking density, thermoregulatory physiology indicates that sheep on live export voyages to the Middle East during May to October will remain susceptible to heat stress and die due to the expected extreme climatic conditions during this time. Accordingly, voyages carrying live sheep to the Middle East during May to October cannot be recommended".

(עי' 3 לדו"ח).

45. עניין מיוחד ישנו בפרק במסמך, העוסק בצפיפות בה מועמסים בעלי החיים לאוניות (הפרק מתחיל בע' 15). הסתדרות הווטרינרים האוסטרלית מתייחסת לנוסחה המוכרת לחישוב השטח הנדרש לבעל-חיים, כפונקציה ממשקל גופו. הנוסחה היא:

$$\text{Area (m}^2\text{)} = \mathbf{K} \times \text{Weight}^{0.66}$$

המשתנה K קובע את מידת הצפיפות ואת השלכותיה על בעלי-החיים. כשהמשתנה K מקבל ערך נמוך, בעלי-החיים צפופים מאוד, עד כדי עמידה צמודים זה לזה. כשהמשתנה K מקבל ערך גבוה יותר, הם יכולים לרבוץ כשרגליהם תחת גופם. ככל שהערכים עולים, מתאפשרות התנהגויות נוספות: שכיבה בתנוחה טבעית יותר, מרחב פנוי ליד אבוסי המזון והמים, תנועה בתוך המכלאה וכיו"ב. ערך ה-K המינימאלי מבחינת רווחת בעלי-חיים בהחזקה אינטנסיביות הוא 0.033. להלן טבלה של ערכים, מתוך הדו"ח, והמשמעות של כל אחד מהם:

**Table 2.** *Space allocation for different postures displayed by livestock during transport, where area, A (m<sup>2</sup>) = k x W<sup>0.66</sup> and W is body weight in kg, and k is a constant in the equation that defines the space allowance for animals exhibiting various postures (Petherick 2007) (Petherick and Phillips 2009).*

Posture of animal	k-value
Standing (short-term transport) or lying on sternum with legs folded beneath	0.020
Lying semi-laterally (legs folded against body)	0.025
All stock lying simultaneously (without necessarily allowing ability to rise or free movement to feed/water)	0.027
<b>Threshold below which there are consistent adverse effects on welfare outcomes in intensive housing</b>	<b>0.033</b>
Able to move between standing and lying and readily access feed and water (equivalent to lying laterally with legs extended away from body)	0.047

הארגון מראה שרמת הצפיפות המותרת לפי החקיקה האוסטרלית אינה מבוססת על נתונים אמפיריים וגם לא על יישום של הנוסחה הנ"ל. במקום זאת, מדובר במספרים שמקורם במסמך משנת 1978 (ה- "1978 Marine Standards"), ושמהו התגלגלו מחקיקה לחקיקה מבלי שנעשה בהם שינוי של ממש. למיטב ידיעתן של העותרות, המסמך משנת 1978 התבסס על שיקולים של יציבות האוניות ולא על שיקולים של רווחת בעלי חיים.

הסתדרות הווטרנרים האוסטרלית גזרה מדרישות החקיקה האוסטרלית את ערכי ה-K המשתקפים בהם. ביוצא-מן-הכלל אחד, ערכי ה-K נמוכים מהרף המינימלי של 0.033, מתחתיו ישנן השלכות שליליות מתמידות על רווחת בעלי-החיים. לגבי חלק גדול מטווחי המשקל, החקיקה האוסטרלית מאפשרת להחזיק את בעלי החיים בצפיפות כה גדולה שהם לא יכולים אפילו לשכב בו-זמנית (K קטן מ-0.027):

Table 3 Minimum pen area per head for sheep and goats exported by sea according to ASEL (version 2.3, 2011; Table A4.1.5:) with k-values included. Values in red are considered to produce adverse welfare outcomes for intensively housed sheep (Petherick and Phillips 2009).

Live weight (kg)	Nov-Apr		May-Oct		Live weight (kg)	Nov-Apr		May-Oct	
	Minimum pen area (m <sup>2</sup> /head)	k-value	Minimum pen area (m <sup>2</sup> /head)	k-value		Minimum pen area (m <sup>2</sup> /head)	k-value	Minimum pen area (m <sup>2</sup> /head)	k-value
28	0.261	0.029	0.261	0.029	51	0.320	0.024	0.322	0.024
29	0.263	0.028	0.263	0.028	52	0.324	0.024	0.329	0.024
30	0.265	0.028	0.265	0.028	53	0.329	0.024	0.337	0.025
31	0.268	0.028	0.268	0.028	54	0.333	0.024	0.344	0.025
32	0.270	0.027	0.270	0.027	55	0.338	0.024	0.351	0.025
33	0.273	0.027	0.273	0.027	56	0.342	0.024	0.357	0.025
34	0.275	0.027	0.275	0.027	57	0.347	0.024	0.363	0.025
35	0.278	0.027	0.278	0.027	58	0.351	0.024	0.369	0.025
36	0.280	0.026	0.280	0.026	59	0.356	0.024	0.375	0.025
37	0.283	0.026	0.283	0.026	60	0.360	0.024	0.381	0.026
38	0.285	0.026	0.285	0.026	61	0.367	0.024	0.389	0.026
39	0.288	0.026	0.288	0.026	62	0.374	0.025	0.398	0.026
40	0.290	0.025	0.290	0.025	63	0.380	0.025	0.406	0.026
41	0.293	0.025	0.293	0.025	64	0.387	0.025	0.415	0.027
42	0.295	0.025	0.295	0.025	65	0.394	0.025	0.423	0.027
43	0.298	0.025	0.298	0.025	66	0.401	0.025	0.432	0.027
44	0.300	0.025	0.300	0.025	67	0.408	0.025	0.441	0.027
45	0.303	0.025	0.303	0.025	68	0.415	0.026	0.450	0.028
46	0.305	0.024	0.305	0.024	69	0.422	0.026	0.459	0.028
47	0.308	0.024	0.308	0.024	70	0.429	0.026	0.468	0.028
48	0.310	0.024	0.310	0.024	75	0.465	0.027	0.515	0.030
49	0.313	0.024	0.313	0.024	80	0.502	0.028	0.563	0.031
50	0.315	0.024	0.315	0.024	90	0.575	0.030	0.658	0.034

46. גם בתנאים ששילב המשיב בהיתרי היבוא למשלוחים החיים (נספח ע/22 להלן) נקבעו שטחי מינימום לבעלי-החיים. ביחס לכבשים, השטח המינימאלי הנדרש על-ידי המשיב זהה לנדרש בחקיקה האוסטרלית, כמפורט בטבלה לעיל, ולגבי טווחי משקל מסוימים אף קטן ממנו!

כמעט בכל טווח משקל, הצפיפות שמתיר המשיב משקפת ערך K קטן מ-0.027 (לבעלי-החיים הגדולים בטווח), כלומר צפיפות שאינה מאפשרת לכל בעלי החיים לשכב בו זמנית. ממילא מדובר בערך K קטן מ-0.033, הרף המזערי תחתיו יש פגיעות מתמידות ברווחת בעלי-החיים.

בחלק מהמקרים הצפיפות שהמשיב מאפשר על האניות, במסעות שעשויים להימשך מספר שבועות, גדולה מזו המותרת בהובלה במשאית לפי תקנות צער בעלי חיים (הגנה על בעלי חיים) (הובלת בהמות), תשס"ו-2006. הובלה לפי תקנות אלו מוגבלת לשש שעות לכל היותר, ותקנה 7 מטעימה כי "עוכבה הובלת בהמות, ינקוט המשגיח את כל האמצעים הנחוצים לטיפול בהן ובמידת הצורך לפריקתן או להעברתן לתנאי החזקה מתאימים".

47. ביום 11.5.2018 הגיש החוקר האוסטרלי המלצות, במסגרת המנדט שניתן לו. אחת ההמלצות היא לאמץ שטחי מינימום על בסיס הנוסחה  $Area (m^2) = K \times Weight^{0.66}$  כשערך המשתנה K הוא 0.033. נוכח המנדט הצר של החוקר, ההמלצה מתייחסת רק לכבשים ולתקופת הקיץ. המלצה נוספת היא להפחית עוד את הצפיפות בהתאם למודל סיכונים שפיתחה התעשייה, באופן שיפחית את הסיכון לעקת חום קשה.

משרד החקלאות האוסטרלי אימץ את המלצות החוקר – למעט ההמלצה לגבי הפחתת הצפיפות בהתאם למודל הסיכונים באופן שיפחית את הסיכון לעקת חום קשה. המלצה זו משמעותה היתה עשויה להיות הפסקה בפועל של המשלוחים בתקופת הקיץ, שכן נשמעו הערכות לפיהן הפחתת הצפיפות הנדרשת היתה הופכת אותם לבלתי-כלכליים.

דו"ח החוקר האוסטרלי מצורף כנספח ע/11.

התייחסות משרד החקלאות האוסטרלי להמלצות החוקר מצורפת כנספח ע/12.

## יוזמת חקיקה בישראל

48. ביום 28.5.2018 הונחה על שולחן הכנסת הצעת חוק צער בעלי חיים (הגנה על בעלי חיים) (תיקון – איסור משלוחים חיים לשחיטה), התשע"ח-2018 (מספרה: פ/5433/20). לפי ההצעה יופסקו המשלוחים החיים בתהליך הדרגתי, בתוך שלוש שנים מיום פרסומו של החוק. על ההצעה, ועל הצעות מקבילות בנוסח זהה, חתומים 28 חברי כנסת, כמעט מכל סיעות הבית.

הצעת חוק צער בעלי חיים (הגנה על בעלי חיים) (תיקון – איסור משלוחים חיים לשחיטה), התשע"ח-2018, מצורפת כנספח ע/13.

49. הצעת החוק נדונה בוועדת השרים לחקיקה, ובעקבות עררים שהוגשו, במליאת הממשלה. ביום 15.7.2018 החליטה הממשלה "לקבוע כי הממשלה תומכת בקריאה הטרומית בלבד בהצעת חוק צער בעלי חיים (הגנה על בעלי חיים) (תיקון – איסור משלוחים חיים לשחיטה), התשע"ח-2018 של ח"כ מכלוף מיקי זוהר ואחרים (פ/5433) ולאחר מכן להמתין להצעת חוק ממשלתית בנושא מטעם משרד החקלאות ופיתוח הכפר שתוגש עד תחילת מושב החורף של הכנסת. ככל שלא תוגש הצעת חוק ממשלתית כאמור, תתמוך הממשלה בהמשך הליכי החקיקה של הצעת החוק הפרטית בהסכמתם של משרד האוצר, משרד הכלכלה והתעשייה, משרד החקלאות ופיתוח הכפר, משרד המשפטים והמשרד לשירותי דת".

החלטת הממשלה 3982 מצורפת כנספח ע/14.

## שאלת היסוד: בין הסדרת הסבל למניעתו

### העמדה המקצועית: תמיד יש להעדיף הובלת בשר על הובלת בעלי-חיים חיים

50. הובלת בעלי-חיים כרוכה באופן מובנה בשורת גורמי מצוקה לבעלי-חיים. בין אלו: צפיפות וכתוצאה מכך גם מניעת אפשרות להתנהגות טבעית; זוהמה (עקב תנאי הצפיפות והקושי לשמור על תנאי ניקיון במסעות ארוכים); חשיפה לתנאי אקלים משתנים; אוורור בלתי-מספיק; רעש; פציעות ופגיעות פיזיות בעקבות ההעמסות, הפריקות, תנודות כלי הרכב והתנאים באמצעי ההובלה; התשה פיזית; חשיפה חוזרת ונשנית לבני-אדם, ולא פעם לאלימות, בעיקר בהעמסות ובפריקות; מניעת מזון ומים בחלקי המסע היבשתיים; שינויים במזון ובמשטר ההזנה (המזון המוגש באניות שונה מזה שבעלי-החיים הורגלו לו במשק, וחלקם לא מסתגלים וסובלים מרעב); הפרדה בין בעלי-חיים וחשיפתם לבעלי-חיים זרים; חשיפה חוזרת ונשנית לסביבה זרה ומפחידה (משאיות, מתקני איסוף, אוניה, הסגרים...) ומחלות הנובעות מעירוב בעלי-החיים, מהצפיפות וממצוקות ההובלה.

51. לאור זאת, קיים קונצנזוס רחב לפיו יש להימנע מהובלת בעלי-חיים ככל האפשר ולקצר את משכי ההובלה למינימום האפשרי. אתרים המשמשים לגידול בעל-חיים בשלבים השונים של חייהם צריכים להיות קרובים זה לזה ככל הניתן, וכאשר שוחטים בעל-חיים, הדבר צריך להיעשות קרוב ככל הניתן למקום הגידול.

52. קונצנזוס זה עולה בקנה אחד עם הלכת בית המשפט הנכבד בכל הנוגע למניעת צער בעלי-חיים, ובא לידי ביטוי בשורה ארוכה של מסמכים:

א. בשנת 1985 כתבה ועדה מיוחדת של הפרלמנט האוסטרלי בדו"ח מיוחד על המשלוחים החיים מאוסטרליה<sup>9</sup>:

"The Committee came to the conclusion that, if a decision were to be made on the future of the trade purely on animal welfare grounds, there is enough evidence to stop the trade... The implementation of reforms will help reduce but not eliminate stress, suffering and risk during transportation of sheep to the Middle East. Therefore, a long-term solution must be sought. The substitution of the refrigerated sheepmeat trade for the live export trade offers such a solution"...

---

<sup>9</sup> The Parliament of the Commonwealth of Australia, **Export of Live Sheep from Australia – Report by the Senate Select Committee on Animal Welfare** (1985)

ב. הוועדה המדעית הווטרינרית של האיחוד האירופי קבעה עוד בדו"ח משנת 1992<sup>10</sup>, כי הובלת בעלי-חיים צריכה להיות קצרה ככל הניתן, וכי יש להעדיף הובלת בשר על הובלת בעלי-חיים חיים. בין היתר קובעת הוועדה:

"Transport and associated handling always have some adverse effects on the welfare of animals unaccustomed to it, so transport should be avoided whenever possible... Even experienced animals are sometimes severely affected..."

In general, the longer the journey, the greater the chance of problems... so any journey from place of rearing to place of slaughter or further rearing should be as short as possible.

Where long distance transport is required, the occurrence of poor welfare can be reduced considerably by slaughtering near the point of rearing and transporting meat".

ג. בשנת 2001 תיארה ועדה שמינה ד"ר עודד ניר, מנהל השירותים הווטרינריים דאז, את המשלוחים החיים מאוסטרליה כבעיה חריפה, הקשה ביותר בתחום הובלת יונקים בישראל, ממנה ואליה<sup>11</sup>. הוועדה המליצה לצמצם את המשלוחים הללו ולהמירם ככל הניתן בסחר בבשר.

ד. בשנת 2001 קבעה הפדרציה של רופאים וטרינרים באירופה, בניר עמדה, כי הפיטום של בעלי-חיים צריך להיעשות קרוב ככל הניתן למקום לידתם, ושחיטת בעלי-חיים צריכה להיעשות קרוב ככל הניתן למקום הגידול. הובלות ארוכות של בעלי-חיים צריכות להיות מוחלפות ככל האפשר בסחר בגוויות<sup>12</sup>. ובלשון הפדרציה:

"FVE has always been of the opinion that fattening of animals should take place within or near the place of birth. Animals

---

<sup>10</sup> Commission of the European Communities, Directorate General for Agriculture: **Report of the Working Group "Transport of Farm Animals and Pets" of the Scientific Veterinary Committee, Section Animal Welfare**, Brussels 30.4.1992

<sup>11</sup> הוועדה לתקנות צער בעלי-חיים (הגנה על בעלי-חיים) (הובלת בעלי-חיים), **המלצות הוועדה לעניין הובלת בקר, צאן וחזירים**, מרץ 2001 (נספח ע/8 לעתירה). למען הגילוי הנאות, הח"מ כיהן כיו"ר הוועדה, ולצדו כיהנו ד"ר אמיר שטיינמן, כיום מנהל בית-החולים הווטרינרי בבית-דגן ויו"ר הוועדה המייעצת לממשלה לצער בעלי-חיים; ד"ר דברת ורשביאק, בעבר רופאה וטרינרית רשותית; וד"ר רוני רדו, זואולוג.

<sup>12</sup> Federation Of Veterinarians Of Europe, **Transport Of Live Animals - FVE Position Paper**, 18.5.2001



should also be slaughtered as near the point of production as possible. [...]

FVE has also always been of the opinion that the long distance transportation of animals for slaughter should be replaced, as much as possible, by a carcass-only trade".

ה. בשנת 2002 צוטטה עמדה זו של הפדרציה של רופאים וטרינרים של אירופה, בהסכמה, בדו"ח של הוועדה המדעית של האיחוד האירופי לבריאות בעלי-חיים ולרווחתם<sup>13</sup>.

ו. בשנת 2004 חזר הפאנל המדעי לבריאות בעלי-חיים ולרווחתם של האיחוד האירופי (במבנהו החדש)<sup>14</sup> על העמדה לפיה –

"The severity of effects on welfare are such that animals unaccustomed to loading and transport should not be transported if this can be avoided and journeys should be as short as possible and animals should be slaughtered as near as possible to the place of production".

ז. בשנת 2004 קבעה קבוצת העבודה לרווחת בעלי-חיים של הארגון העולמי לבריאות בעלי-חיים (OIE)<sup>15</sup> :

"To reduce the risks to animal health and welfare through the movement of animals, the Working Group considered that it was desirable to minimise both the frequency and length of animal journeys. Ideally, animals should always be transported for as short a distance as possible and, if to be killed, be humanely killed as close as possible to the point of production".

ח. סעיף 7.2.1 של ה- Terrestrial Animal Health Code של ה-OIE קובע:

---

<sup>13</sup> The European Commission, **The Welfare of Animals During Transport (details for horses, pigs, sheep and cattle)** – Report by the Scientific Committee on Animal Health and Welfare, 11.3.2002, p. 58.

<sup>14</sup> **Opinion of the Scientific Panel on Animal Health and Welfare on a request from the Commission related to the welfare of animals during transport** (March 2004) recommendation 1.2.1

<sup>15</sup> **Report of the Third Meeting of the OIE Working Group on Animal Welfare, Paris 7-9 December 2004.** article 2.2.

"The amount of time animals spend on a journey should be kept to the minimum".

ט. בשנת 2011 חזר הפאנל האירופי לבריאות בעלי-חיים ולרווחתם על ההמלצה לשחוט בעלי-חיים קרוב ככל הניתן למקום הגידול ולהמיר הובלות של בעלי-חיים חיים בהובלות של בשר. הפעם ההנמקה נגעה למניעת הפצתן של מחלות<sup>16</sup>:

"In order to reduce the risk of transport-associated disease outbreaks, strategies should be developed to reduce the volume of transport (e.g. replacing the transport of breeding animals by using semen or embryos), and long distance transport of animals for finishing or slaughter (e.g. by the transport of carcasses and food products) or reducing journey time (e.g. by slaughtering animals as close as possible to the site of production)".

53. ההיבט הבריאותי מתווסף להיבט של מניעת התעללות וסבל מיותר מבעלי החיים – הובלה בינלאומית של בעלי-חיים נושאת סיכון אינהרנטי של הפצת מחלות. בדיקות וטרינריות והכנסת בעלי החיים לתקופות של הסגר אינם יכולים לאיין את הסכנה הזו. לכן, גם משיקולים של מניעת הפצת מחלות (שיכולות לפגוע בבעלי-חיים בישראל, ואף בבני-אדם), מוטב לצמצם ככל הניתן את היקפי היבוא של בעלי-חיים חיים.

54. ניו-זילנד, שהיתה בעבר יצואנית גדולה של בעלי-חיים חיים, הפסיקה את המשלוחים החיים מתחומה.

55. העיקרון לפיו יש להעדיף סחר בבשר על סחר בבעלי-חיים חיים מעוגן במחקר המדעי, ותואם את השכל הישר.

### **הוועדה המייעצת לצער בעלי חיים**

56. בשנת 2017 נדון נושא המשלוחים החיים בוועדה המייעצת לממשלה, שכוננה לפי החלטת הממשלה 833 בדבר קידום ההגנה על בעלי חיים ורווחתם. מדובר בוועדה שיש בה רוב לנציגי הממשלה (11 מתוך 20), לרבות המשיב ושני עובדי השירותים הווטרינרים הכפופים לו. בנוסף חברים בה שני נציגי אקדמיה (אחד מהם מינוי של שר החקלאות) ושבעה נציגי ציבור, מהם נציגי איגודים מקצועיים וטרינריים, נציגי חקלאים, נציגת התעשייה ושני נציגים של ארגונים להגנת בעלי-חיים (לרבות הח"מ).

---

<sup>16</sup> EFSA Panel on Animal Health and Welfare (AHAW), **Scientific Opinion Concerning the Welfare of Animals during Transport** (2011) p. 86

57. הדיון הראשון של הוועדה המייעצת בנושא התקיים ביום 8.6.2018. בדיון זה נמסרה סקירה של המשיב, והושמעו עמדותיהן של העותרות, של עמותת "חופש לבעלי-חיים"<sup>17</sup>, ושל המשיבות 2-3. הוועדה דנה באותו יום גם בהרעבת תרנגולות בתעשיית הביצים, ואימצה המלצות בעניין, ונוכח קוצר הזמן לא אימצה המלצות בעניין המשלוחים החיים. הדיון לא הוקלט ותומלל, אך רכזת הוועדה הוציאה סיכום שלו.

סיכום הדיון בוועדה המייעצת, מיום 8.6.2017, מצורף כנספח ע/15.

58. ביום 18.7.2017 התכנסה הוועדה המייעצת לדיון פנימי בנושא המשלוחים החיים.

תמליל הדיון בוועדה המייעצת מיום 18.7.2017 מצורף כנספח ע/16.

59. בפתח הדיון הציגה עורכת דין מהמחלקה המשפטית של משרד החקלאות את כוונת המשרד לשלב בהיתרי היבוא הוראות לעניין התנאים בהם תתבצע ההובלה. אולם מרבית המשתתפים בדיון הסכימו כי לב הבעיה אינו זה אלא עצם המשלוחים החיים אל מול יבוא הבשר. כלשונה של הממונה לפי חוק צער בעלי-חיים, ד"ר דגנית בן דב:

"גם אם המצב על האוניות הוא הכי טוב בעולם, עדיין כל הובלה שווה עוד סטרס לבעלי החיים. בנקודה הזאת, אני מצטרפת למה שיוסי אמר קודם. ההמלצות בעיקר של אירגוני רווחת בעלי חיים ושל אנשים שעיסוקם ברווחה, הם לשחוט את בעלי החיים קרוב ככל האפשר למקום הגידול ולא משנה אם ההובלה אחר כך היא הובלה ימית, אווירית או יבשתית. כל ההובלה, כל העברה ממקום למקום, זה עקה וסבל נוספים. בנקודה הזאת, ההמלצה לשנע בשר ולא לשנע בעלי חיים חיים, עדיין תקפה גם אם ההובלה היא בתנאי" (המשפט קטוע במקור) (ע' 37 לתמליל ע/16).

גם המשיב התבטא בדיון ואמר:

"גם אני בעד שישלחו אותם בשקיות ניילון ככל שאפשר. אני חושב שכרגע אין לי את הסמכות לקבוע את זה שישלחו את זה בשקיות ניילון". (ע' 64 לתמליל ע/16).

60. לעניין הפיקוח על המשלוחים ראויות לציין שתי אמירות של גורמים ממשרד החקלאות במהלך הדיון.

לעניין התלונות שמגיעות למשרד החקלאות לעבירות לכאורה במסגרת הפריקה של בעלי-חיים מהאניות, הובלתם לתחנות ההסגר ופריקתם והחזקתם שם, אמר המשיב:

---

<sup>17</sup> בסיכום הישיבה כתוב שעו"ד פרץ ייצגה בדיון את "תנו לחיות לחיות". זוהי טעות – היא ייצגה את "חופש לבעלי חיים".

"כשאתה מדבר על איזה אמצעים לאכיפה יש, בפעילות יש, במענה לציבור ובפגיעה בתלונות, זה באמת הדברים שאנחנו מקבלים אותם בזה. יכולים לבוא ולהגיד, הצעתי לחלק מהחברה שלנו, לבוא ולהגדיר: רבותי בדברים האלה אנחנו נוציא תשובה לאקונית: קיבלנו את תלונתך. מבחינתנו זה לא דבר כזה נורא, ונגמר הטיפול ואנחנו באמת מפעילים את המשאבים למקומות הנכונים ולא מתעסקים בתלונות שהם, עם כל הרצון לעשות רעש ולהאדיר לפעמים ארגונים, אני חושב שאנחנו טיפה סוטים ועושים קצת זילות מהנושא של צער בעלי חיים, כשאנחנו מדברים על קרן של איזה עגל, שנשברה". (ע' 75 לתמליל ע/16, ההדגשה הוספה).

לעניין הפיקוח והאכיפה ביחס להוראות לגבי תנאי ההחזקה על גבי האוניות טרם עגינתן בנמל הישראלי, הבהירה עורכת הדין מהמחלקה המשפטית של משרד החקלאות, שאלו יתבצעו אך ורק על בסיס הממצאים שיתבררו בעת העגינה של האוניה בנמל הישראלי, וכי אין כל כוונה לבצע פיקוח כלשהו בשלבים הקודמים לכך – ראו בע' 89-91 לתמליל ע/16.

61. בתום הדיון אימצה הוועדה המייעצת, ברוב של 13 נוכחים (לרבות המשיב) מול 1 את ההמלצות הבאות בכל הנוגע למשלוחים החיים:

#### "אמירות עקרוניות של הוועדה

(1) הוועדה סבורה שההובלות הבינלאומיות של בעלי-חיים כרוכות מעצם הווייתן בפגיעה ברווחת בעלי-חיים.

(2) מבחינת רווחת בעלי-חיים, מוטב לגדל ולשחוט את בעל-החיים בסמוך למקום שנולד, ולייבא את הבשר.

#### הוועדה ממליצה לממשלה לנקוט צעדים ממשיים בכיוון זה, ובכלל זה:

(3) הוועדה ממליצה לבחון את השוואת תנאי היבוא של עגלים חיים לעומת יבוא בשר מצונן בהיבטי מיסוי ומכסות – לבחון אפשרות להחיל את אותו משטר מיסוי, מתוך הנחה כי המצב הקיים היום לפיו ישנו תמריץ חיובי לייבוא עגלים חיים על פני בשר מצונן, פוגע ברווחת בעלי חיים.

(4) הוועדה ממליצה לאסור ייבוא של בעלי חיים המיועדים לשחיטה מיידית עם הגעתם לישראל.

(5) הוועדה ממליצה לקדם את הבחינה של הארכת תוקף חיי המדף של בשר מצונן, שנעשית על ידי משרדי החקלאות והבריאות.

(6) הוועדה ממליצה לתגבר את מערך הפיקוח והאכיפה של משרד החקלאות בתחום יבוא בעלי חיים לפיטום ושחיטה בישראל".

62. ניתן היה לחשוב שבכך הסתיימו דיוני הוועדה המייעצת בנושא, ואכן לחברי הוועדה נמסר כי הישיבה הבא תוקדש לנושא הכלבים המשוטטים. אולם עד מהרה הוחזר הנושא לשולחן הוועדה. הסברים שונים וסותרים ניתנו לדבר – וזה לא המקום להיכנס להתפתלויות להצדקת העניין, אשר אינן מחמיאות לרשויות המדינה.

63. לקראת הדיון הפיצה רכזת הוועדה בין חבריה מסמך שנכתב ע"י הוטרנר ד"ר און בן-דוד. לפי המסמך, ד"ר בן דוד שימש במשך 28 שנים כסגן נשיא של אגודת צער בעלי חיים המלכותית בוויקטוריה, אוסטרליה, ומכיר את תחום המשלוחים החיים עוד משנות השמונים. הוא היה מעורב בפיקוח על אניות ועל העמסת בעלי-חיים אליהן ובהליכי חקיקה הנוגעים למשלוחים החיים. על בסיס ניסיונו זה כותב ד"ר בן דוד, בין היתר:

"In the last 30+ years there were many amendments and changes to the laws, regulations and permit conditions governing the livestock export trade (A to E above) and despite it we continue to regularly identify breaches and disastrous outcomes to ships, journeys and the welfare of the animals involved. Inhumane and often cruel care of animals throughout the process is still a common finding of many investigations and incident assessments [...] Effective enforcement of the complex regulatory system has proven to be non-functional".

ובהמשך:

"Australian regulators have proven time and time again that they are unable to effectively and efficiently enforce many of the conditions that are listed in the permits and regulations. At the same time the Australian regulators are failing to draw the logical practical conclusion which one of which is to stop the live trade and replace it with meat-only trade (as has occurred in New Zealand)".

מכתבו של ד"ר און בן דוד מיום 14.10.2017 מצורף כנספח ע/17.

64. כפי שראינו, לא חלפה חצי שנה ודבריו של ד"ר בן דוד קיבלו חיזוק נוסף מהתמונות שצילם קצין הספנות בלב ים.

65. ביום 24.10.2017 התקיים דיון נוסף בוועדה המייעצת, בו נשמעו נציגים רשמיים מהאיחוד האירופי, נציג קונסולרי אוסטרלי ונציגי תעשייה אוסטרלים. בנוסף הופיעה בפני הוועדה ד"ר

סימפסון, שדו"ח שכתבה על המשלוחים החיים צורף לעיל (נספח ע/7). ד"ר סימפסון היא וטרינרית שהתלוותה לאניות משלוחים חיים (לרבות במסעות לישראל) ושלאחר מכן הועסקה בתחום זה במשרד החקלאות האוסטרלי. עוד נשמעו נציגי "ישראל נגד משלוחים חיים", סמנכ"ל סחר חוץ במשרד החקלאות, מנהל תחום מדיניות רגולציה במשרד החקלאות (שדיבר על הארכת חיי המדף של בשר מיובא), נציגי המשיבים 2-3 ונציג המשיבה 12.

הדיון התקיים בעברית ובאנגלית, ובהתאם לכך קיימים שני מסמכים שמתמללים אותו – האחד מתמלל את החלקים באנגלית והשני את אלו שבעברית. מאחר שהחלקים באנגלית ובעברית התקיימו לחילופין, התמלילים אינם משקפים באופן מלא את סדר הדברים.

תמליל החלקים באנגלית של הדיון בוועדה המייעצת מיום 24.10.2017 מצורף כנספח ע/18.

תמליל החלקים בעברית של הדיון בוועדה המייעצת מיום 24.10.2017 מצורף כנספח ע/19.

66. הנציגים האוסטרלים והאירופים הציגו את הרגולציה הקיימת בארצותיהם. בדבריו של נציג האיחוד האירופי, מר פבון, ראויים לתשומת לב דבריו ביחס לאסון במשלוח מרומניה לירדן. לדבריו, לאיחוד נודע על המקרה אך ורק דרך ארגוני החברה האזרחית, ולא דרך מערך הפיקוח הממשלתי (עמודים 5-6 לתמליל באנגלית ע/18).

67. הוטרינרית האוסטרלית ד"ר סימפסון, שליוותה אניות משלוחים מאוסטרליה, גם לישראל, הציגה את הסכנות הטיפוסיות לבעלי-החיים, בעיות ההיגיינה הקשות על סיפון האניות, הפציעות והמחלות הטיפוסיות והסבל שהן גורמות, והקושי הרב לעקוב אחר מצבם של בעלי החיים בתנאי הצפיפות והזוהמה הטיפוסיים לאניות, כשהתוצאה היא שבעלי-חיים במצוקה אינם מזוהים ואינם מטופלים, ורק בעת פינוי המכלאות מוצאים אותם מתים או גוססים בפינות נסתרות.

מסמך תמציתי שחילקה ד"ר סימפסון לחברי הוועדה מצורף כנספח ע/20.

68. ראויה לאזכור גם עמדתו של נציג המשיבה 12. היא שונה במקצת מהעמדה שהוצגה בשם המשיבה 12 במסגרת בג"ץ 7622/15, ולכן נביא את דבריו במלואם:

"מאז הורדת המכס על הבקר הגדול בשנת 2014 החלה השתוללות פראית של היבואנים בהבאת עגלים ופרות גדולים המיועדים לשחיטה מיידית או לגידול לתקופה קצרצרה ושחיטה מהירה. תופעה זו גרמה לחלק מתמונות ההובלה הלא קלות שנחשפנו אליהם. לבקר הגדול נגרם סבל בהובלה בגלל צפיפות רבה וגודל הבקר הרומס אחד את השני במהלך העמסה, הובלה והפריקה. בניגוד לעגלים קטנים המובלים ברווחה מכסימאלית כך שאינם גורמים נזק אחד לשני. עגל קטן אם לא יקבל תנאים נאותים יחלה ימות במהלך ההובלה בניגוד לעגל גדול שישרדו את המסע ולכן היבואנים אין ברירה אלא לתת לעגלים הקטנים תנאים אופטימאליים.

אנחנו תומכים בהגבלת כניסת בקר גדול לארץ על ידי מכס או הוראה וטרינארית אחרת מכמה סיבות. אחת מניעת צער בעלי חיים כפי שצינתי, הגנה על השוק ממנו אנו מתפרנסים אשר קרס לחלוטין מאז הורדת המכס והצפתו בבקר גדול המתחרה בעגלים אותם אנו מגדלים, שלוש אין שום סיבה בעולם להוביל עגל מהקצה השני של העולם לישראל, רק כדי לשחוט אותו כאן. ברור לכולם שלא יפסיקו לאכול בשר בארץ כפי שרוצים ארגוני זכויות בעלי החיים, מצד שני יש לפעול לצמצום הסבל הנגרם לבעלי החיים הגדולים בהובלות לישראל. אנחנו תומכים בפשרה של הגבלת יבוא הבקר הגדול לישראל מעל 200 קילו, על ידי מכס והגבלות וטרינאריות, הגבלת משקל הבקר המגיע תחזיר לשפיות את המצב הנוצר בהובלות וכן את השוק שנכנס לסחרחורת מאז הורדת המכסים, תודה רבה לכולם" (ע' 27 לתמליל בעברית ע/19).

69. עוד ראויים לציון דבריהם של כמה מנציגי הממשלה בוועדה, בדיון שהתקיים לאחר שמיעת הגורמים השונים. הדברים מובאים כאן, משום הפער בין מה שנאמר בדיון בוועדה לבין מה שנאמר בשם המדינה במסגרת בג"ץ 7622/15.

70. בדיון הציגה נציגת משרד האוצר, גב' לוי בונה, את ההיבטים הכלכליים של יבוא בשר טרי מול המשלוחים החיים. לדבריה ניתן להצביע על שני שווקים שהם תחליפיים זה לזה: בשר טרי שמיובא מצונן ובשר טרי שמקורו בעגלים ילידי ישראל או בעגלים מיובאים הנשחטים בארץ:

"יש לנו כאן שני שווקים ברור לנו שהם שווקים תחליפיים, השוק המצונן, השוק הטרי, אנשים לא בהכרח יודעים להבחין ביניהם ולכן כפי שכולכם ציינתם זה קריטי להבין מה התנאים בשוק הזה ובשוק הזה. לגבי שוק המקנה החי העגלים החיים הוראת השעה שתיקן בעבר יאיר לפיד שמעלה את המכס מעל 250 הולכת לפוג בסוף 2021, כמובן תמיד הוראות שעה אפשר להאריך, אבל הדבר הזה מוגבל ל-2021. זה שוק אחד וזה חשוב לציין את זה. מה שיותר מעניין מבחינתי זה דווקא השוק המצונן".

גב' לוי בונה תיארה את השינויים במשטר המכס על יבוא בשר טרי מצונן ואת משמעותם:

"דבר אחד יש לנו מכסות פטורות ממכס, את יכולה לראות כאן, זה מגיע לשיעורים מטורפים של פתיחה והדבר שהוא הרבה יותר קריטי מבחינתנו, ובאופן משמעותי זה הקו הכחול. **בשנת 2016 המכס הקצוב כלומר כל קילו היו מעמיסים עליו 13 שקלים, קילו הוא פחות או יותר עולה חמישה דולר, נגיד בקירוב 19 שקלים, על כל 19 שקלים היו מועמסים עוד 13 שקלים של מכס.** ב 2020 המכס יורד לאפס, כלומר המכס קצוב, יש גם מכס אחוזי תיכף אני אכנס אליו, אתם יכולים לראות את התהליך הזה, אנחנו עשינו את זה במתווה מדורג כי התעשייה המקומית לא הייתה

מוכנה לשמוע על משהו מעבר לזה. יש לנו הסכמים חתומים איתם, פיצונו איתם במיליוני שקלים כדי להצליח להגיע למתווה הזה. אז בפועל ב 2020 הולכת להיות השוואה של תנאים, תיכף אני אכנס גם למכס האחוזי, ובמידה מסוימת הוראת השעה פגה ב 2021, אני לא יודעת להגיד מי יהיה שר אוצר באותה שנה אבל שר האוצר הנוכחי הביע נכונות לא להאריך את הוראת השעה הזאת כמה פעמים ואנחנו גם לא חושבים שבכלל העגלים יוכלו להתחרות עם דבר כזה. כבר אנחנו יודעים שהתעשייה המקומית לא יודעת להתמודד עם זה, כפי שאנחנו צופים את זה, הביקושים יתאימו את עצמם וב-2020 המשלוחים החיים הולכים לצנוח דרסטית".

(ע' 42-43 לתמליל בעברית ע/19, ההדגשות הוספו).

71. הממונה לפי חוק צער בעלי-חיים, ד"ר בן דב, התייחסה בדיון לפער בין הרגולציה האוסטרלית והאירופאית לבין המציאות:

"לגבי הפיקוח ולגבי מה למדנו מההרצאות פה היום, אני חושבת שאפשר היה ללמוד הרבה מאוד מדברים שלא נאמרו. האיחוד האירופי היו פה שני נציגים מאוד מכובדים, אני לא יודעת כמה הם מכירים מה באמת קורה בשטח, אני יודעת שגיימס הוא גם הציג את זה, יש לו גם ניסיון ברמות שונות של עבודה ברמות שונות של המגזרים של גידול בעלי חיים ושל יצוא בעלי חיים, והוא מכיר גם איך הדברים עובדים בשטח ולא רק איך הם עובדים ברמת מדיניות ונייר. הנציגים האירופאים הציגו פה חקיקה מאוד יפה ומסועפת, ולמי שהזכיר פה שהאוסטרלים הם אלה שמקפידים הכי הרבה על רווחת בעלי חיים לפחות על הנייר האירופים הם המקום שהכי מתקדם בחקיקה על הגנה על בעלי חיים. לגבי יישום יש פה הרבה מאוד סימני שאלה ואני חושבת שדברים שלא נאמרו פה והתחמקות ממענה לשאלות, זה דבר שאומר הרבה מאוד. אכיפה זה דבר לא פשוט ויש בעיה ליישם את זה". (ע' 53 לתמליל בעברית ע/19, ההדגשה הוספה).

בהמשך דבריה (ע' 55 לתמליל בעברית, ע/19) התייחסה ד"ר בן דב לקשיים לאכוף באוניות המשלוחים החיים את התנאים שתכנן אז משרד החקלאות לשלב בהיתרי היבוא.

72. בכל הכבוד, דבריה של ד"ר בן דב מתיישבים עם העולה מהספרות. אכיפת רגולציה המתייחסת להובלת בעלי-חיים היא משימה קשה, מסובכת ויקרה גם לגופים בעלי יכולות ומוטיבציה גבוהים. כך, למשל, קיימים כשלים ביישום ובאכיפה של הרגולציה האירופית, כפי שעולה ממסמכים של האיחוד האירופי עצמו. מקור מרכזי לקושי הוא מחסור במשאבים, מצד אחד, ועלויות גבוהות הכרוכות בניטור, פיקוח ואכיפה ביחס להובלות בעלי-חיים, מצד שני. לסקירה מקיפה בעניין זה ראו:



Cussen, V.A, "Enforcement of Transport Regulations: the EU as Case Study" in Appleby M *et al* (editors) **Long Distance Transport and Welfare of Farm Animals** (CABI, 2008).

מסקנתו של מחבר המאמר היא שנוכח העלויות הכבדות של ניטור ואכיפה, הצעד הלוגי הוא להפחית את היקפי ההובלות הממושכות באמצעות המרתן בסחר בבשר.

73. ד"ר בן דב התייחסה בדיון גם לאבחנה (לה טוענים חלק מהמשיבים) בין משלוחים מאירופה ומאוסטרליה:

"דוגמא שעלתה פה זה הנושא של משך הנסיעה. ברור שמשך ההפלגה יש לו קשר מסוים להיבטי רווחה, למרות שהוא לא בהכרח קשר ישיר. הימים הראשונים הם היותר בעייתיים ואין שום דרך לקצר את הנסיעה מהתחלה, אפשר לקצר את הנסיעה מהסוף שלה. אי אפשר להתחיל את הנסיעה מהיום הרביעי. מצד שני ההובלות מאוסטרליה מפוקחות טוב יותר והעגלים מגיעים במצב יותר טוב מאשר עגלים מאירופה, אז להריץ המלצה כמו בואו נגביל את מספר הימים, זה משהו שיעשה איזה שהוא שיפטינג של יותר ייבוא מהאזור" [המשפט נקטע ע"י דובר אחר] (ע' 58 לתמליל בעברית, ע/19, ההדגשות הוספו).

74. ביום 26.12.2017 התכנסה הוועדה המייעצת לישיבה נוספת, שבחלקה הראשון הוקדשה לסיכום הדיונים בנושא המשלוחים החיים.

החלק מתמליל ישיבת הוועדה המייעצת מיום 26.12.2017 המתייחס למשלוחים החיים מצורף כנספח ע/21.

75. במסגרת הדיון הוכנסו תיקונים להמלצות הוועדה כפי שצוטטו לעיל שני תיקונים מהותיים:

א. הוספה אמירה עקרונית לפיה "הוועדה מבינה שיבוא המקנה ימשך, ולכן יש לפעול לאסדרתו".

ב. בהתאם לכך, נוספה המלצה לפיה "הוועדה ממליצה לקדם חקיקה לשיפור רווחת בעלי חיים בהובלה ימית ואווירית, בדגש הובלה ימית."

76. ישנה חשיבות רבה לכך שהוועדה לא נימקה את המלצתה לבצע הסדרה של המשלוחים החיים בכך שההסדרה פותרת את בעיית הסבל האינהרטי למשלוחים החיים.

הנימוק של הוועדה בצורך בהסדרה הוא שהוועדה "הבינה" שהמשלוחים החיים ימשכו – וזאת על אף קביעתה העקרונית לפיה "מבחינת רווחת בעלי-חיים, מוטב לגדל ולשחוט את בעל-החיים בסמוך למקום שנולד, ולייבא את הבשר".

ה"הבנה" של הוועדה שיבוא המקנה יימשך היא בדיוק השאלה המונחת לפתחו של בית משפט נכבד זה.

מכאן שהתיקון בהמלצות איננו רלוונטי לעתירה דנן, אלא רק למשטר שיהיה נוהג במקרה שהעתירה תידחה.

77. מעבר לשינויים מהותיים אלו הוסף להמלצות מבוא המתאר את התהליך שהיה בפני הוועדה ונתונים שהוצגו לה; נוסח ההמלצה בנוגע לתגבור אמצעי הפיקוח והאכיפה של משרד החקלאות שונה לנוסח "הוועדה ממליצה לתת בידי משרד החקלאות אמצעי פיקוח ואכיפה מעשיים, לשם הבטחת רווחת בעלי חיים בהובלה ימית ואווירית." ולבסוף המליצה הוועדה ש"מאחר שיבוא המקנה לישראל צפוי עוד לעבור שינויים לאורך השנים, ממליצה הוועדה לשוב ולבדוק את הנושא בעתיד."

### **התנאים שהוסיף המשיב לרשימות היבוא**

78. בראשית שנת 2018 פרסם המשיב תנאים בנוגע לאופן החזקת בעלי-חיים במשלוחים החיים (המסמך לא הוצג בפני הוועדה המייעצת לצער בעלי-חיים, ותוכנו לא נבחן בה).

"הוראות השירותים הווטרינריים בנושא רווחת בעלי חיים בהובלה ימית ואווירית של בקר וצאן" מיום 7.1.2018 מצורפות **כנספח ע/22**.

79. כפי שראינו, הצפיפות המותרת לפי תנאים אלו היא כזו שגורמת לפגיעות מתמידות ברווחת בעלי-החיים, ושאינו לא מאפשרת להם לשכב בו זמנית על רצפת המכלאות. בחלק מהמקרים הצפיפות שהמשיב מאפשר על-גבי האניות, במסעות שנמשכים **עד מספר שבועות**, גדולה מזו המותרת בהובלה במשאית לפי תקנות צער בעלי חיים (הגנה על בעלי חיים) (הובלת בהמות), תשס"ו-2006, שמוגבלת לפרק זמן של **עד שש שעות!** התקנות הנ"ל אף מטעימות כי "עוכבה הובלת בהמות, ינקוט המשגיח את כל האמצעים הנחוצים לטיפול בהן ובמידת הצורך לפריקתן או להעברתן לתנאי החזקה מתאימים" (תקנה 7).

80. אין זו הבעיה היחידה במסמך: הוראות רבות כתובות בלשון עמומה, ואופן יישומן לא ברור. אף שההוראות מתייחסות לקטגוריות צרות מאוד של בעלי-חיים (צאן ובקר) אין בהן כללים קונקרטיים אלא נעשה שימוש במונחים כמו "טמפרטורות קיצוניות", "מרווחי זמן הולמים", "אזור מספק", "איכות טובה", "מצע מתאים" וכיוצא באלו ביטויים שאין בהם תוכן אכיף.

ובעיקר: אין התייחסות כלשהי לאמצעים שיאפשרו למשיב לנטר את המשלוחים הימיים והאוויריים ולפקח על קיום ההוראות: לא נוכחות של מפקח מטעם המשיב; לא מערכת צילום במעגל סגור ואף לא חובה לרישום ושמירה מסודרים של נתונים ואירועים, וכיו"ב.

והשוו: לעניין נוכחות מפקח: תקנה 19 לתקנות מחלות בעלי חיים (שחיטת בהמות), תשכ"ד-1964, "הרופא הווטרינר" לפי תקנות מחלות בעלי חיים (בתי שחיטה לעופות), תש"ך-1960; לעניין מערכות צילום במעגל סגור: נוהל המשיב בעניין צער בהמות בבתי מטבחים

(<http://foodsafety.co.il/dapeiNoal/dapeinoalUnit.aspx?ID=344>); לעניין חובות רישום ותיעוד: תקנות 18(4) ו-5(5) לתקנות צער בעלי חיים (הגנה על בעלי חיים) (גידול חזירים והחזקתם לצרכים חקלאיים), תשע"ה-2015, תקנה 5 לתקנות צער בעלי חיים (הגנה על בעלי חיים) (הובלת בהמות), תשס"ו-2006, תקנה 5 לתקנות צער בעלי חיים (הגנה על בעלי חיים) (הובלת עופות), תשע"ב-2011, תקנה 12(4) לתקנות צער בעלי חיים (הגנה על בעלי חיים) (החזקה שלא לצרכים חקלאיים), תשס"ט-2009.

כל שיש בהוראות הוא דרישה לשמור מסמכים קיימים (אם קיימים) וחובת דיווח על אירועים חריגים. לא ברור מה ייחשב חריג. ואם היבואן לא ידווח – כיצד יידע המשיב שהחובה הופרה?

81. היעדר הוראות ניטור ואכיפה עולה בקנה אחד עם כוונתו של המשיב שלא לעשות שום פעולה רצינית לאכיפת התנאים, ככל שמדובר בשלב המסע הימי או האווירי. הדבר עולה מדבריה של עו"ד אסולין-דגני מהלשכה המשפטית של משרד החקלאות בדיון של הוועדה המייעצת לצער בעלי-חיים מיום 18.7.2016. עו"ד אסולין-דגני הביעה הסתייגות מהמלצת הוועדה לתגבר את מערך הפיקוח על המשלוחים החיים, והדגישה שסמכות הפיקוח לפי חוק צער בעלי חיים ופקודת מחלות בעלי חיים מתחילה רק מהפריקה מהאניה ו"בהובלה הימית אין לנו אפשרות" (ע' 89 לתמליל הדיון בוועדה, נספח ע/16). היא התרצתה רק לאחר שהממונה לפי חוק צער בעלי-חיים הסבירה שמדובר, למשל, באדם שישב במשרדים ויבדוק ניירת (ע' 91 לתמליל הדיון, נספח ע/16). לפי ההוראות גם ניירת לבדיקה לא תהיה.

82. עובר לפרסום התנאים פרסם אותם המשיב לשימוע ציבורי. העותרות שלחו את התייחסותן. ההתייחסות לטיטת התנאים נכונה גם לתנאים כפי שנקבעו לבסוף – שכן אף אחת מהערות העותרות לא הובילה לשינוי במסמך (למעט תיקון הגהה אחד).

מכתבן של העותרות מיום 15.10.2017 מצורף כנספח ע/23.

83. לא ניתן "להציל" את המשלוחים החיים באמצעות הסדרה של הסבל ועיגון המצב הקיים בתקנות ונהלים. יבוא בשר יהיה תמיד חלופה מידתית יותר מהמשלוחים החיים. זאת כבר ראינו: הסבל אינהרנטי למשלוחים. ניתן למנוע את הסבל באימוץ החלופה של יבוא בשר. זו העמדה המקצועית, וכך הדין.

לא כל שכן, כשבענייננו מדובר בהוראות שהן פסאדה ריקה. כל כולן ניסיון לטיח את ההתעללות באמצעות חזות חיצונית של "תנאים" להסדרת הסבל – תנאים שלאמיתו של דבר אינם אלא מלים על מלים, ללא תוכן, ללא אמות מידה אכיפות, ללא מנגנוני ניטור וללא כוונת יישום.

## הטיעון המשפטי

84. לפי תקנה 2(א) לתקנות מחלות בעלי חיים (יבוא בעלי-חיים), תשל"ד-1974 :

"לא ייבא אדם בעלי-חיים אלא לפי רשיון בכתב מאת המנהל ובהתאם לתנאי הרשיון".

"המנהל" בתקנות אלו הוא המשיב.

85. לפי סעיף 34 לפקודת מחלות בעלי חיים [נוסח חדש], תשמ"ה-1985 :

"מי שניתנה לו סמכות לפי פקודת זו רשאי, בעת הפעלת סמכותו, לשקול שיקולים לצמצום פגיעה ברווחתם של בעלי חיים כהגדרתם בחוק צער בעלי חיים (הגנה על בעלי חיים), התשנ"ד-1994, ולקידום מטרותיו של החוק האמור".

86. בית המשפט נדרש לפרשנותו של איסור ההתעללות הקבוע בסעיף 2(א) לחוק צער בעלי חיים, תשנ"ד-1994, במסגרת רע"א 1684/96 עמותת תנו לחיות לחיות נ' מפעלי נופש חמת גדר, פ"ד נא(3) 832 (1997). באותו הליך הותוו עקרונות היסוד לפיהם די בגרימת סבל פיזי או נפשי בדרגה כלשהי לבעל החיים, לאו דווקא גבוהה, לשם התגבשות האיסור; כי במישור הפלילי אין כל דרישה ליסוד נפשי מיוחד; וכי התעללות מתקיימת כל אימת שהסבל שנגרם לבעל החיים נעדר צידוק מספק. נדרשת בחינת האיזון בין תכלית המעשה (ככל שהיא ראויה) לבין עצמת הסבל, משכו והאמצעים להשגת התכלית, בהתאם למבחני המידתיות. כאשר הסבל שנגרם אינו עומד במבחן המידתיות, מדובר בהתעללות.

87. לפי סעיף 1א2(א) לחוק צער בעלי חיים, מול זכותם של בעלי החיים שלא יתעללו בהם, מוטלת על המחזיקים בהם חובה לספק להם את צרכי מחייתם, לדאוג לבריאותם ולמנוע התעללות בהם. מדובר בחלק מתיקון מקיף לחוק מסוף שנת 2015, שהוחל במפורש גם על החזקת בעלי-חיים במסגרת עיסוק (ר' דברי ההסבר לה"ח הממשלה תשע"ה מס' 944 עמ' 950).

88. כיצד, אם כן, יפעיל המשיב את מבחן המידתיות במסגרת שיקול-דעתו אם ליתן היתרי יבוא למשלוחים החיים? וכיצד ניישם לעניין זה את יסודות איסור ההתעללות?

89. תכליתם של המשלוחים החיים לספק את צריכת הבשר בישראל.

היקף המשלוחים החיים זינק משום שהשינויים שחלו בהדרגה במשטר המכס, החל מסוף שנות התשעים ובמיוחד משנת 2014, יצרו הזדמנות עסקית קורצת, שהתיישבה עם האינטרסים של בתי המטבחיים הגדולים בישראל לחזק את כוחם בשוק.

אולם לכל אורך הדרך היתה דרך חלופית לסיפוק צריכת הבשר בישראל: באמצעות יבוא בשר מבעלי-חיים שנשחטו בסמוך למקום גידולם.

החלופה של יבוא בשר מפחיתה את הפגיעות בבעלי-חיים, מגדילה את התחרותיות בשוק הבשר, ומפחיתה את מחירי הבשר לצרכן.

אם בעבר התקיימו חסמים בפני יבוא הבשר הרי שהם בתהליך מתקדם של הסרה: מגבלה חסרת יסוד שהיתה קיימת ביחס לאורך חיי המדף של בשר מיובא הוגמשה, המכס הגבוה הופחת, ואף נקבעו מכסות פטורות ממכס בהיקפים העולים על כל היקף הצריכה הקיים.

90. מבחינת רווחת בעלי-החיים, העמדה המקצועית היא חד משמעית: מוטב להמיר את המשלוחים החיים בסחר בבשר. זו גם העמדה של הוועדה המייעצת לממשלה לנושא צער בעלי חיים. הבסיס לעמדה זו הוא שגם תחת רגולציה מתקדמת שנאכפת בפועל, הובלות ממושכות של בעלי-חיים לעולם יגרמו להם לסבל.

91. החלופה של יבוא בשר היא מידתית יותר מבחינת פגיעתה בבעלי-חיים גם בעולם מדומיין, בו בעלי החיים נשלחים ממדינה למדינה בתנאים של "רפת צפה" כלשונם של כמה מהמשיבים. לא כל שכן, בהינתן המציאות האכזרית – כפי שהדברים עולים מהתיעוד החדש. גורמי משרד החקלאות עצמם, לרבות שר החקלאות עצמו, אומרים שאין בכוחם (לא כל שכן: ברצונם) לאכוף את הרגולציה בלב ים. חוסר יכולת זה אינו רק נחלת משרד החקלאות הישראלי: ראינו את דבריה של הממונה לפי חוק צער בעלי-חיים בדבר כשלי האכיפה גם של גופים מדיניים גדולים וחזקים בהרבה כמו האיחוד האירופי. ואילו לגבי הרגולציה עצמה – כפי שראינו, אין בה כדי להגן על בעלי-החיים, ולו מבחינת הצפיפות באניה.

92. המשיבים המסחריים בעתירה טוענים, כי הפסקת ההיתרים למשלוחים החיים תפגע בחופש העיסוק שלהם. הסוחרים יצטרכו למצוא עסקים אחרים (אולי בתחום יבוא הבשר). לרשות המפטמים ובתי-המטבחיים יעמדו פחות בעלי-חיים לפיטום ולשחיטה, וכוח המיקוח שלהם מול המגדלים הישראלים יקטן. מפעלי עיבוד הבשר יעבדו פחות בשר מבתי מטבחיים ישראלים ויותר בשר מיובא.

פגיעה זו, ככל שהיא קיימת, היא פגיעה בהתאם להסמכה מפורשת בחוק (פקודת מחלות בעלי חיים [נוסח חדש], תשמ"ה-1985, מכוחה הותקנו תקנות מחלות בעלי חיים (יבוא בעלי-חיים), תשל"ד-1974). הכלל הוא שיבוא בעלי-חיים לישראל אסור, וחריגה מאיסור זה אפשרית רק בכפוף להיתר. במתן ההיתר על המשיב לשקול, בין היתר, שיקולים של מניעת צער בעלי-חיים. המשלוחים החיים מנוגדים גם להוראות חוק צער בעלי-חיים, שהוא דבר חקיקה ראשי. חופש העיסוק אינו חופש ההתעללות. לא כל פגיעה באינטרס כלכלי, שנוצר יש מעין בעקבות שינויי-עבר במשטר המכס, חוסה תחת הזכות לחופש העיסוק. למצער מדובר בפגיעה שמשקלה נמוך ביחס לפגיעות שהן בגרעין הקשה של חופש העיסוק, כגון מניעה מאדם לעסוק במשלח ידו או פגיעה בשוויון ההזדמנויות של העוסקים במקצוע אחד (השוו: בג"ץ 4769/95 מנחם נ' שר התחבורה, פ"ד נז(1) 235, 256-261 (2002); בג"ץ 956/06 איגוד הבנקים בישראל נ' שר התקשורת (2007) בסעיף 7).

93. בבג"ץ 9232/01 "נח" – ההתאחדות הישראלית של ארגונים להגנת בעלי חיים נ' היועמ"ש לממשלה (פ"ד נו"ד (6) 212, (2003)) אסר בית משפט נכבד זה על פיטום אווזים, ונתן להחלטתו תוקף מושהה, כדי לאפשר תקופת מעבר לעוסקים בתחום. וכך תיאר בית המשפט (ע' -221-220 לפסק הדין) את הענף שנסגר בעקבות פסק-הדין:

"בישראל פועלים בענף גידול האווזים כ-100 משקים משפחתיים, אשר 45 מהם עוסקים בפיטום עצמו (האחרים עוסקים בגידול עד לשלב הפיטום וכן ברבייה של עופות אלה). חלק מן המגדלים הם המשיבים 4 בעתירה. מדי שנה מיוצרים בארץ מעל 500 טון של כבד אווז: כמחצית לצריכה מקומית, והיתרה לייצוא. הפדיון השנתי בענף מגיע לעשרות מיליוני שקלים. נוסף על העוסקים בגידול קיימות מערכות נלוות של נותני שירותים, על-כן פרנסתן של כמה מאות משפחות תלויה בענף חקלאי זה. הענף פועל בארץ כ-40 שנה. ברור שהמגדלים השקיעו סכומי כסף לא מעטים בפיתוח המשקים החקלאיים הייעודיים שבענף. חלק מן ההשקעה מומן על-ידי המדינה. משרד החקלאות תמך בפיתוחו של הענף ועודד אותו".

ענף פיטום עופות המים היה ותיק ומקצועי – לא כמו פרויקט המשלוחים החיים שֶׁבְּן-לִיָּלָה הָיָה.

סגירת ענף פיטום עופות המים לא הביאה ליותר תחרותיות במשק או להפחתת המחירים לצרכן – כפי שיהיה אם המשלוחים החיים יומרו ביבוא בשר.

סגירת ענף פיטום עופות המים היתה על בסיס עקרון המידתיות במובנו הצר: הסבל הנורא שנגרם לעופות חצה את רף הסיבולת החברתית, גם בהינתן העובדה שלא ניתן היה לייצר את המוצר המבוקש (כבד שומני, *foie gras*) בדרך פוגענית פחות. בענייננו, ניתן לספק את צריכת הבשר תוך מזעור סבלם של בעלי-החיים, באמצעות שחיטתם בבתי מטבחיים סמוך למקום גידולם ויבוא בשרם, לצד שיווק בשרם של בעלי החיים ילידי ישראל.

ולבסוף – גם בעניין פיטום עופות המים ניסתה המדינה להגן על התעשייה באמצעות התקנת תקנות שיצרו חזות של הסדרה של הסבל. בית-המשפט לא ראה בתקנות כאלו חלופה להפסקת הפגיעה בבעלי החיים ופסל אותן.

94. בנסיבות אלו, לאור עקרון המידתיות, ולאור האיסור לגרום סבל מיותר לבעלי-חיים כפי שעוגן בחוק צער בעלי חיים ובפסיקה, מן הדין שהמשיב יפסיק לתת היתרים ליבוא בעלי-חיים המיועדים לשחיטה (בין שחיטה מיידית ובין שחיטה לאחר תקופה של פיטום).

מכל הטעמים הללו, יתבקש בית המשפט הנכבד להוציא צו כמבוקש.

14 באוגוסט, 2018

  
יוסי וולפסון, עו"ד  
ב"כ העותרות

## ת צ ה י ר

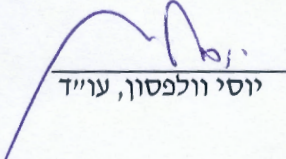
אני החתומה מטה, גברת יעל ארקין, נושאת ת.ז. 022208532, לאחר שהוזהרתי כי עלי לומר את האמת כולה ואת האמת בלבד, וכי אם לא אעשה כן אהיה צפוי לעונשים הקבועים בחוק, מצהירה בזה לאמור:

1. תצהירי זה ניתן בתמיכה לעתירה לבית המשפט העליון בשבתו כבג"צ, מטעמה של עמותת תנו לחיות לחיות (להלן - "העתירה") בנוגע למשלוחים החיים.
2. הריני משמשת כמנכ"לית עמותת תנו לחיות לחיות.
3. העובדות המפורטות בעתירה, בנוגע לעותרת ולפניותיה הן אמת. שאר העובדות הן אמת למיטב ידיעתי והבנתי.
4. זה שמי, זו חתימתי, ותוכן תצהירי אמת.

  
יעל ארקין

## אישור

אני הח"מ, עו"ד יוסי וולפסון, מאשר כי בתאריך 14.8.2018 הופיעה בפניי גברת יעל ארקין המוכרת לי אישית, וחתמה על תצהיר זה לאחר שהוזהרתי אותה, כי עליה להצהיר את האמת, וכי היא צפויה לכל העונשים הקבועים בחוק, אם לא תעשה כן.

  
יוסי וולפסון, עו"ד