



משלוחים חיים של בעלי חיים המיועדים לשחיטה – מבט משווה

כתיבה: אסנת אלגום מזרחי | אישור: שירי ספקטור-בן ארי

תאריך: א' באב התש"ף, 22 ביולי 2020

מבט משווה

תוכן עניינים

2	תמצית.....	
5	מבוא.....	
7	1. רקע – תעשיית הבשר העולמית.....	
7	1.1 צריכת בשר בעולם.....	
11	1.2 יצוא ויבוא בין-לאומי של בעלי חיים לשחיטה – "משלוחים חיים".....	
13	2. משלוחים חיים בישראל.....	
13	2.1 תעשיית הבשר בישראל.....	
14	2.2 יבוא בעלי חיים לשחיטה בישראל.....	
16	2.3 מדיניות המשלוחים החיים בישראל והפיקוח על יישומה.....	
17	2.3.1 הנחיות להובלת מקנה בישראל.....	
18	2.3.2 דוח מבקר המדינה בנושא הפיקוח של משרד החקלאות בתחום יבוא מקנה.....	
19	3. מבט משווה על משלוחים חיים במדינות העולם.....	
20	3.1 תקנות והנחיות להובלת בעלי חיים והפיקוח על יישומן.....	
20	3.1.1 תקנות האיחוד האירופי להובלת בעלי חיים.....	
21	3.1.2 ביקורת דוח האיחוד האירופי בנושא הובלת בעלי חיים במשלוחים חיים.....	
22	3.1.1 תקנות הובלת בעלי חיים – אוסטרליה.....	
25	4. דוגמאות למדינות שנעשו בהן שינויי מדיניות בכל הקשור ליצוא משלוחים חיים.....	
25	4.1 הולנד.....	
26	4.2 ניו זילנד.....	
26	4.3 אוסטרליה.....	
28	4.4 בריטניה.....	
29	5. דיון.....	

תמצית

מסמך זה הוכן לבקשת חה"כ מיקי חיימוביץ' והוא עוסק במשלוחים חיים של בעלי חיים המיועדים לשחיטה. במסמך מוצגות דוגמאות ממדינות שונות שבהן חלו בשנים האחרונות שינויים במדיניות ובתקנות בנוגע ליבוא יוצא של משלוחים חיים. בתחילה מוצגת התייחסות למדיניות הנהוגה בישראל ולדרכים לפיקוח על יישומה. בהמשך מובאות דוגמאות לתקנות הנוגעות להובלת בעלי חיים במדינות שונות (תקנות האיחוד האירופי ואוסטרליה), ומוצגת התייחסות לממצאי דוח האיחוד האירופי בנושא ליקויים שנמצאו ביצוא משלוחים חיים מכמה מדינות באירופה. לבסוף מוצגות דוגמאות בולטות ממדינות שחלו בהן שינויי מדיניות וחקיקה בנושא יצוא מתחומיהן של משלוחים חיים של בעלי חיים.

המונח "משלוחים חיים" (Live export) מתאר משלוחים של בעלי חיים המובלים ממדינה למדינה למטרות פיתוח ושחיטה, כחלק מתעשיית הבשר. בעלי החיים שמיוצאים ממדינה למדינה מובלים דרך היבשה, האוויר או הים. מטרת המשלוחים היא לספק את הביקוש לבקר או לצאן טרי במדינות המייבאות.

בשנים האחרונות מתנהל בזירה הבין-לאומית ובזירה המקומית בישראל דיון רחב היקף בכמה היבטים של המשלוחים החיים, ובכללם ההיבט הכלכלי, ההיבט המשפטי-חקיקתי, ההיבט הבריאותי, ההיבט הסביבתי וההיבט ההומני והערכי.

הטיעונים בעד קיום משלוחים חיים כחלק מתעשיית הבשר נוגעים לשיקולים כלכליים, שתכליתם לענות על הביקוש לבשר טרי בקרב הצרכנים, כשהשוק המקומי אינו יכול לספק ביקוש זה. הטיעונים נגד קיום המשלוחים החיים מתמקדים בסבל שנגרם לבעלי החיים המובלים ליעדים ברחבי העולם, לעיתים בצפיפות, ללא אוורור וגישה למים ולמזון, עם הפרשי טמפרטורה קיצוניים במעבר בין יבשות ומדינות ועוד.

יצוא יבוא בין-לאומי של בעלי חיים לשחיטה – "משלוחים חיים"

שוק יצוא יבוא בעלי החיים לצורך שחיטה מגלגל מיליארדי שקלים בשנה; שווי היצוא העולמי של מקנה בשנת 2016 הוערך ביותר מ-18 מיליארד דולר בשנה. היצואניות הגדולות ביותר של מקנה הן אוסטרליה (המובילה בתחום), צרפת, הולנד, קנדה וגרמניה, אך גם מדינות מתפתחות כמו ברזיל, סין, מקסיקו וסומליה הן יצואניות גדולות וצומחות. שלוש היבואניות הגדולות הן ארה"ב, גרמניה ואיטליה.

תעשיית הבשר בישראל

בשנים 2014–2019 חלה עלייה של כ-102% במספר ראשי הבקר שיובאו לארץ ממדינות שונות, ובעשור האחרון מספר ראשי הבקר שיובאו לארץ בשנת 2019 (כ-247 אלף), היה יותר מפי שניים ממספר ראשי הבקר שיובאו בשנת 2011 (כ-109 אלף). עם השנים גדל גם מספר המדינות שמהן מיובאים ראשי בקר לישראל. במקביל חלה עלייה ניכרת במספר ראשי הצאן שיובאו לישראל, והיבוא בשנת 2019 משקף עלייה של 732% לעומת תחילת העשור.

מדיניות המשלוחים החיים בישראל והפיקוח על יישומה

בשנים 2014–2015 פעל משרד האוצר **לעידוד היבוא ולהורדת המכס על יבוא עגלים חיים לרמת פטור**. על פי משרד החקלאות, הורדת חסמי המכס לרמת פטור על יבוא עגלים חיים התקבלה לאחר שהממשלה שקלה את מכלול השיקולים הרלוונטיים ובכלל זה שיקולים של יוקר המחיה וצמצום הפגיעה ברווחת בעלי החיים במשלוחים.

בדצמבר 2015 התקבלה החלטת ממשלה בנושא "**קידום ההגנה על בעלי החיים ורווחתם**" ונקבע בה כי יש להקים **ועדה ציבורית מיעצת** לתחום צער בעלי חיים. הוועדה המליצה, בין היתר, להחיל את אותו משטר מיסוי אשר מוטל על הבשר המצונן גם על המקנה החי, מאחר שכיום נוצר תמריץ כלכלי להעדיף יבוא מקנה חי על יבוא בשר מצונן, ויש בכך כדי לפגוע ברווחת בעלי החיים; לאסור את יבוא המקנה לשחיטה מיידית; לקדם חקיקה לשיפור רווחת בעלי חיים בהובלה ימית ואווירית; להקנות למשרד החקלאות אמצעי פיקוח ואכיפה מעשיים להבטחת רווחת בעלי החיים המיובאים לארץ.

בינואר 2018 פרסם משרד החקלאות **הוראות מעודכנות להובלת מקנה**, המחייבות את יבואני המקנה החי לפעול לצמצם ככל האפשר את הפגיעה ברווחת בעלי החיים במהלך הובלתם לישראל.

דוח מבקר המדינה בנושא הפיקוח של משרד החקלאות על יבוא מקנה

בחודשים פברואר עד אוגוסט 2019 בדק משרד מבקר המדינה היבטים של פיקוח משרד החקלאות על יבוא של בקר וצאן (מקנה) לבשר. לפי הדוח, היו כשלים בתחום הפיקוח הווטרינרי ותנאי בעלי החיים; הליכי האכיפה בתחום לקו בחסר, ולמעשה משרד החקלאות **לא נקט סנקציות כלפי יבואנים או בעלי אוניות שלא עמדו בהנחיות המשרד, למעט מקרים חריגים מאוד**. עוד עלה כי למרות רפורמות שביצע משרד החקלאות כדי להוריד את מחיר בשר הבקר לצרכן ואת המכס על עגלים מיובאים, משנת 2013 ועד סוף שנת 2018 **חלה עלייה של כ-4.5%–6%** במדד מחירי הבשר. בדוח הובאו המלצות למשרד החקלאות לפעול להגברת האכיפה של הוראות ההובלה **ולקדם את תעדוף הבשר המצונן מחו"ל על יבוא המקנה החי**, כדי לתת מענה לאלו המבקשים לצרוך בשר טרי אגב צמצום הסבל הנגרם לבעלי החיים.

מבט משווה

תקנות האיחוד האירופי להובלת בעלי חיים

בתקנות האיחוד האירופי נקבע כי על מדינות מייצאות מוטלת האחריות לוודא שמשך ההובלה של בעלי החיים במשלוחים בין-לאומיים **יקוצר ככל האפשר** וכי ייושמו וייאכפו נהלים לשמירה על רווחת בעלי החיים בזמן ההובלה ואחריה, ולמניעת התפשטותן של מחלות זיהומיות.

התקנות מנחות את המדינות החברות **להתייעץ** עם ועדה מקצועית בסוגיית משך הובלת בעלי החיים, **ולפתח מודלים** ותוכניות עבודה לשמירה על רווחת בעלי החיים, לוודא שחברי הצוות המטפלים בבעלי החיים קיבלו **הכשרה ייעודית**, ולפעול כדי שבנקודות העגינה ובמעברים יקיימו וטרינרים **ביקורת** על מצב בעלי החיים המובלים.

דוח ביקורת האיחוד האירופי בנושא הובלת בעלי חיים במשלוחים חיים

באפריל 2020 פרסם האיחוד האירופי דוח מקיף שנכללו בו ממצאים על אופן התנהלותן של כמה ממדינות האיחוד אשר מייצאות מתחומיהן בעלי חיים באמצעות משלוחים חיים בהובלה ימית. ממצאי הדוח הראו ליקויים בתנאי ההובלה של בעלי החיים, בפיקוח על השלבים השונים של ההובלה ובתיעוד מידע המאפשר פיקוח ואכיפה.

התקנות האוסטרליות להובלת בעלי החיים

התקנות האוסטרליות נועדו לחדד את ההנחיות לשמירה על רווחת בעלי חיים המובלים בהובלה אווירית וימית. לפי התקנות, **על משרד החקלאות של אוסטרליה להגיש דוח לפרלמנט פעם בחצי שנה, ובו דיווח על שיעורי התמותה שנרשמו בכל אחד מהמשלוחים החיים שיצאו מתחומי המדינה ליעדים שונים.**

באתר משרד החקלאות של אוסטרליה פורסמה ב-19 במאי 2020 הודעה ולפיה תוקנו תקנות חדשות עדכניות אשר עתידות להיכנס לתוקף בנובמבר 2020. בתקנות החדשות יש שינויים בשטח המינימלי המוקצה לכל אחד מבעלי החיים, בטווח המשקלים המינימלי והמקסימלי להובלת בעלי חיים, בשיעורי התמותה המרביים המותרים ועוד.

דוגמאות למדינות שנעשו בהן שינויי מדיניות בעניין יצוא משלוחים חיים

כמה מדינות מייצאות נקטו שינויי מדיניות כגון איסור יצוא משלוחים חיים מתחומיהן, ולחלופין הפסקת היצוא לאזורים מסוימים בתקופות מסוימות של השנה (כגון חודשי הקיץ), או הפסקת יצוא למדינות אשר אינן עומדות בתקנות המחייבות לעניין שמירה על רווחת בעלי החיים. לדוגמה, שרת החקלאות **בהולנד** הנחתה להפסיק יצוא משלוחי בעלי חיים מהולנד למדינות **הפדרציה הרוסית**, עקב אי-עמידתן בתקנות האיחוד האירופי לשמירה על רווחת בעלי החיים המועברים אליהן; **ניו זילנד** אסרה יצוא בעלי חיים לשחיטה, למעט מקרים חריגים שבהם יינתן אישור מיוחד ליצואנים אשר יעמדו בדרישות הממשלה; **באוסטרליה** הוחלט בשנת 2019 לאסור יצוא משלוחי **כבשים** בהובלה ימית למדינות המזרח התיכון מחודש יוני עד 22 בספטמבר 2019, בשל הפרשי הטמפרטורות בין מדינת המוצא למדינות היעד בחודשים אלה, אשר עלולים לגרום לעקת חום ולתמותה רבה של בעלי החיים; **בבריטניה** פרסם מזכיר משרד המזון והסביבה בספטמבר 2018 הכרזה ובה ציין כי הממלכה תשקול לאסור יצוא של אלפי בעלי חיים חקלאיים ליעדים שונים ביבשת אירופה לאחר פרישתה מהאיחוד האירופי, אולם מעוין באתר משרד החקלאות עולה כי בינואר 2020, בד בבד עם פרישתה של בריטניה מהאיחוד האירופי, התקבלה החלטה **לבטל הכרזה זו.**

מבוא

מסמך זה נכתב לבקשת חברת הכנסת מיקי חיימוביץ' והוא עוסק בנושא **משלוחים חיים של בעלי חיים המיועדים לשחיטה, במדינות בעולם.**

המושג "משלוחים חיים" (Livestock Export) עוסק במשלוחים של בעלי חיים המובלים ממדינה למדינה למטרות פיטום ושחיטה, כחלק מתעשיית הבשר.¹ בעלי החיים שמוצאים ממדינה למדינה מובלים בדרך יבשתית (במשאיות הובלה ייעודיות), אווירית (בהטסה) או ימית (באמצעות כלי שיט ואוניות משא).² מטרת המשלוחים היא לספק את הביקוש לבשר טרי (בעיקר בקר או צאן) במדינות המייבאות, ובפרט במדינות המזרח התיכון ובמדינות דרום מזרח אסיה.³ תנאי ההובלה, כמות המקנה⁴ המיובא, סוג המקנה, משך המסע ונתונים נוספים, משתנים ממשלוח למשלוח לפי הנסיבות, ובהן: המרחק ממדינת המוצא למדינת היעד, גודל כלי התחבורה המשמש להובלה ותקנות ההובלה הנהוגות בארצות המוצא.⁵

על פי נתוני משרד החקלאות ופיתוח הכפר (להלן: משרד החקלאות), בשנים 2017–2019 חלה עלייה של 21% במספר ראשי הבקר שיובאו לישראל במשלוחים החיים (כ-204 אלף ראשי בקר בשנת 2017 לעומת כ-247 אלף בשנת 2019).⁶ מקור המשלוחים המיובאים לישראל הוא מדינות אירופה ואוסטרליה. המשלוחים המיובאים לארץ ממדינות אירופה מובלים לנמל אשדוד ולנמל חיפה ואילו המשלוחים המגיעים מאוסטרליה מובלים לנמל אילת.⁷

המושג "משלוחים חיים" עוסק במשלוחים של בעלי חיים המובלים ממדינה למדינה (בדרך יבשתית, אווירית או ימית), למטרות פיטום ושחיטה, כחלק מתעשיית הבשר וכדי לספק את הביקוש לבשר טרי במדינות המייבאות.

על פי נתוני משרד החקלאות, בשנים 2017–2019 חלה עלייה של 21% במספר ראשי הבקר שיובאו לישראל במשלוחים חיים (כ-204 אלף ב-2017 לעומת כ-247 אלף ב-2019).

¹ משרד החקלאות ופיתוח הכפר, פרסומי אגף דוברות והסברה, [משלוחי בעלי חיים באוניות, הובלת בעלי חיים בים באוניות דרך הים](#), 28 במאי 2015.

² מבקר המדינה, דוח שנתי 70ב: [הניהול והפיקוח של משרד החקלאות ופיתוח הכפר בתחום יבוא מקנה, מספוא ומניעת מחלות](#), מאי 2020.

³ משרד החקלאות ופיתוח הכפר, החטיבה למחקר, כלכלה ואסטרטגיה, [יבוא ויצוא בין-לאומי של בעלי חיים לשחיטה \(בקר, צאן וכבשים\)](#), אוגוסט 2018.

⁴ "מקנה" הוא שם כולל לבהמות מבויתות המשמשות במשק החי של האדם לשימושים חלקאיים ולצורכי שחיטה ומאכל. המונח המקראי מציין לרוב צאן, בקר ובהמות עבודה. משרד החקלאות משתמש במונח מקנה בין היתר במסגרת הנחיות להובלת בעלי חיים ואף בדוחות יבוא מקנה וצאן. בהתאם לכך, גם במסמך זה נעשה שימוש במונח מקנה לציון בעלי חיים המיועדים לשימוש חקלאי ולשחיטה, בכללם ראשי צאן ובקר.

⁵ European Commission, Directorate general for health and food safety, [Overview Report on welfare of animals Exported by sea](#), April 24th 2020.

⁶ משרד החקלאות ופיתוח הכפר, אגף השירותים הווטרינריים, [דוחות יבוא מקנה](#), כניסה: 30 ביוני 2020.

⁷ משרד החקלאות ופיתוח הכפר, פרסומי אגף דוברות והסברה, [משלוחי בעלי חיים באוניות, הובלת בעלי חיים בים באוניות דרך הים](#), 28 במאי 2015.

בשנים האחרונות מתנהל בזירה הבין-לאומית ובישראל דיון רחב היקף על כמה היבטים הקשורים למשלוחים החיים, בכללם ההיבט הכלכלי,⁸ ההיבט המשפטי-חוקתי,⁹ ההיבט הבריאותי,¹⁰ ההיבט הסביבתי¹¹ וההיבט ההומני והערכי.¹²

בשנים האחרונות מתנהל בזירה הבין-לאומית ובישראל דיון רחב בדבר היבטים מסוימים של המשלוחים החיים, ובהם ההיבט הכלכלי, ההיבט המשפטי-חוקתי, ההיבט הבריאותי, הסביבתי, וההיבט ההומני והערכי.

יודגש כי מפאת מגבלות היקף המסמך והבחירה להתמקד במבט משווה על הנעשה בתחום במדינות אחרות, במסמך זה יוצגו **דוגמאות ממדינות** שבהן חלו בשנים האחרונות שינויים במדיניות ובתקנות הנוגעות ליבוא ויצוא משלוחים חיים, ולא תוצג סקירה מקיפה של כלל הסוגיות בתחום. במסמך תובא גם התייחסות לנעשה בישראל בשנים האחרונות. בתחילה מוצגים נתונים כלליים על תעשיית הבשר בעולם, צריכת בשר, ייצורו, ויצוא ויבוא בין-לאומי של בעלי חיים באמצעות משלוחים חיים. יודגש כי מטרתו של פרק זה היא להציג סקירה כללית של היקפי ייצור וצריכת הבשר במדינות העולם, ואין בו סקירה מעמיקה של כלל ההיבטים הכלכליים והסביבתיים הנוגעים לתעשיית הבשר. בהמשך מובאת סקירה של היקף יבוא המשלוחים החיים לישראל בעשור האחרון, ואחריה מוצגת התייחסות למדיניות הנהוגה בישראל ולדרכים לפיקוח על יישומה, ובכלל זה הנחיות משרד החקלאות בנושא רווחת בעלי חיים בהובלת צאן ובקר לישראל וממצאים מדוח מבקר המדינה שעסק בנושא ופורסם בחודש מרץ 2020. בפרק העוסק במדיניות בין-לאומית בנושא משלוחים חיים בעולם מובאות דוגמאות לתקנות העוסקות בהובלת בעלי חיים במדינות שונות, בדגש על תקנות האיחוד האירופי ואוסטרליה וכן התייחסות לעיקרי ממצאי דוח האיחוד האירופי בנושא ליקויים שנמצאו בעת

במסמך זה מוצגות דוגמאות ממדינות שבהן חלו בשנים האחרונות שינויים במדיניות ובתקנות הנוגעות ליבוא ויצוא משלוחים חיים.

⁸ ההיבט הכלכלי עוסק, בין השאר, בתעשיית הבשר במדינות שונות, וליחס בין שיעור צריכת הבשר במדינה להיצע הקיים. יצוין כי במרבית המדינות תעשיית הבשר מבוססת על גידול מקומי, כמו גם על יצוא ויבוא בשר קפוא ובשר טרי שמקורו בבשר מצונן, או במשלוחים חיים של מקנה המיועד לשחיטה.

⁹ ההיבט המשפטי עוסק בפעילות הנעשית לעיגון הנושא בחקיקה ובתקנות מפורטות אשר מסדירות את תנאי ההובלה של בעלי החיים במשלוחים במדינות היצוא והיבוא, וכן את הפיקוח והאכיפה של תקנות אלו. בהקשר זה ראוי לציין כי במדינות האיחוד האירופי, ארה"ב, אוסטרליה ומדינות אחרות ישנן תקנות מיוחדות שנועדו לשמירה על רווחת בעלי החיים המועברים למדינות אחרות בעולם לשחיטה. תקנות אלו כוללות התייחסות לנושאים כמו גובה מתקן ההובלה, המרווח שיש להקצות לכל בעל חיים ומתן מזון ומים לבעלי החיים בזמן ההובלה. להרחבה ראו למשל:

EUR-Lex, [The European Convention for the protection of animals international transport](#), December 14th 2019.

Australian Government, Department of Agriculture, Water and the Environment, [Australian Standards for the Export of Livestock](#), April 2020.

¹⁰ ההיבט הבריאותי עוסק בחשש מהימצאות מחוללי מחלות בקרב המקנה המיובא, שעלולים להשפיע על בריאות הציבור. ראו למשל: מבקר המדינה, דוח שנתי 170, [הניהול והפיקוח של משרד החקלאות ופיתוח הכפר בתחום יבוא מקנה. מספוא ומניעת מחלות](#), פיקוח משרד החקלאות על מחלות בעלי חיים, מאי 2020, עמ' 1193-1221.

¹¹ ההיבט הסביבתי עוסק בפוטנציאל הנילווה לגרימת נזקים סביבתיים שמקורם בתעשיית הבשר בכלל ובמשלוחים החיים בפרט. יודגש כי במסמך זה לא תובא התייחסות לנושא ההשלכות הסביבתיות שעשויות להיות לתעשיית המשלוחים החיים, בין היתר מאחר שאין די מידע ונתונים ברמה הלאומית והבין-לאומית באשר לסוגיה זו. עם זאת, יש לציין כי בשנים האחרונות השיח בעניין ההשפעות הסביבתיות הפוטנציאליות של משלוחים חיים בין-לאומיים עלה בהקשרים שונים. לדוגמה, ארגון ה-FAO (ארגון המזון והחקלאות של האומות המאוחדות) כתב פרסומים שונים שעוסקים בנושא (תרומות לצד אתגרים), ונכללות בהם סוגיות מגוונות כגון פליטת גזי חממה במהלך השינוע, זיהום הנגרם בשל שימוש מוגבר בדלקים, זיהום הים על ידי שפכים שמקורם במשלוחים, שינוי המארג האקולוגי הימי ועוד. להרחבה ראו:

FAO, [Livestock and the Environment](#), June 2020.

¹² ההיבט ההומני והערכי עוסק ברצון לשמור ככל האפשר על רווחת בעלי החיים המובלים במשלוחים החיים ולמנוע מהם סבל אשר עלול להיגרם להם בשלבים שונים של המסע. יש לציין כי הדיון בהיבטים הנוגעים למשלוחים החיים מתנהל בפורומים מגוונים. לדוגמה ראו: פרוטוקול דיוני ועדת המשנה של ועדת החינוך של הכנסת לצער בעלי חיים, [משלוחים בין-לאומיים לישראל של בעלי חיים המיועדים לשחיטה](#), 18 בינואר 2016.

יצוא משלוחים חיים מכמה מדינות באירופה ליעדים בעולם. לבסוף מוצגות כמה דוגמאות בולטות ממדינות שחלו בהן **שינויי מדיניות וחקיקה** בנושא יצוא משלוחים חיים של בעלי חיים מתחומיהן.

1. רקע – תעשיית הבשר העולמית

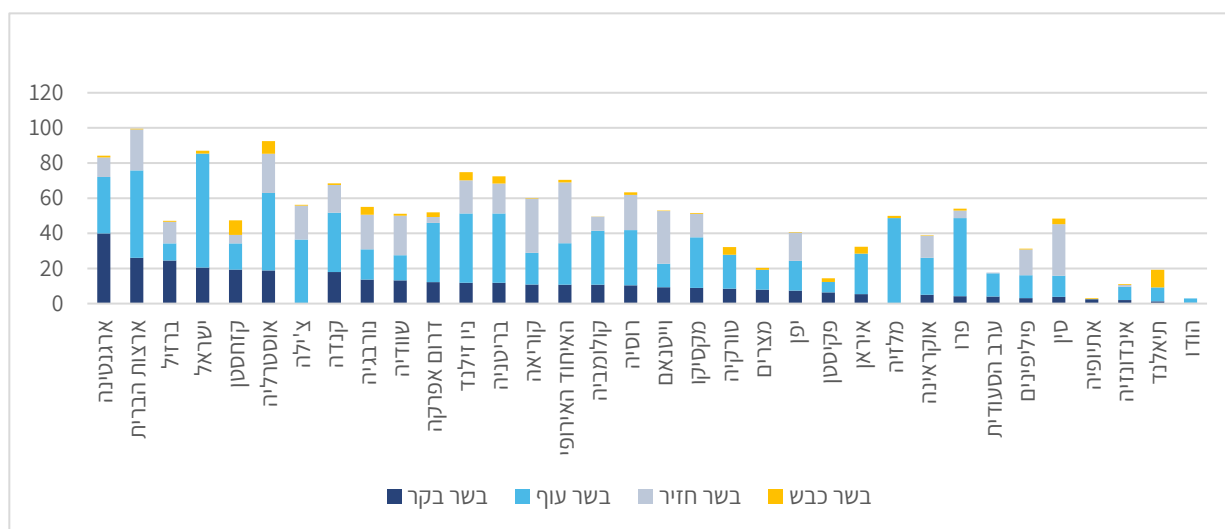
1.1 צריכת בשר בעולם

תעשיית הבשר העולמית מבוססת על רצף של תהליכים, החל בגידול בעלי החיים ושחיטתם (ייצור הבשר), דרך אריזה, שימור, עיבוד והובלה של הבשר וכלה בשיווקו למקורות שונים. אופן גידול בעלי החיים בתעשיית הבשר משתנה על פי סוג בעלי החיים, זמינות המשאבים כגון משאבי קרקע, הכללים הנהוגים בכל מדינה ושוקולים כלכליים בתהליך הגידול. חלק גדול מתעשיית הבשר מבוסס על גידול מרוכז וצפוף של בעלי חיים במקומות מגודרים וסגורים, כגון רפתות, לולים ודירים. תעשיות נלוות מספקות שירותים לתעשיית הבשר: שירותים ווטרינריים, חברות תרופות המספקות תרופות לבעלי החיים, ספקי מספוא ומזון לבעלי חיים, יצרניות של מתקני כליאה, חברות שעוסקות בהובלת בעלי חיים, ייצור מקררי בשר, מתקני עיבוד בשר ועוד.¹³

בעשור האחרון חלה עלייה בצריכת הבשר במדינות בעולם, הן במדינות מפותחות והן במדינות מתפתחות, בד בבד עם הגידול בייצור הבשר ושיווקו באמצעות סחר בין מדינות, כפי שיפורט בהמשך המסמך.

בתרשים 1 מוצגים נתונים על צריכת בשר שנתית ממוצעת לנפש בשנת 2018 במדינות בעולם.

תרשים 1: שיעור צריכת בשר במדינות בעולם, 2018 (קילוגרם לנפש)¹⁴



¹³ FAO – Food and Agriculture Organization of the United Nations, [Meat Market Review. Overview of global meat market developments in 2018](#), March 2019.

¹⁴ OECD Data, [Meat Consumption](#), 2019.

לפי התרשים, בשנת 2018, ארבע המדינות המובילות בעולם בצריכת בשר בקר היו **ארגנטינה** (כ-40 ק"ג לנפש), **ארצות הברית** (26.1 ק"ג לנפש), **ברזיל** (24.5 ק"ג לנפש) ו**ישראל**, שבה צריכת בשר הבקר הממוצעת היא 20.5 ק"ג לנפש. המדינות המובילות בצריכת בשר חזיר הן מדינות **האיחוד האירופי** (34.6 ק"ג לנפש), **קוריאה** (30.8 ק"ג לנפש), ו**וייטנאם** (30 ק"ג לנפש) ו**סין** (29.3 ק"ג לנפש). המדינה המובילה בצריכת בשר כבש היא **תאילנד** (10 ק"ג לנפש) ואחריה **קזחסטן** (8.3 ק"ג לנפש) ו**אוסטרליה** (7.2 ק"ג לנפש).

על פי נתוני ה-OECD צריכת בשר עוף בישראל היא **הגבוהה** בעולם – 64.9 ק"ג לנפש. אפשר להסביר זאת בכך שמטעמים דתיים ותרבותיים צריכת בשר החזיר בישראל היא נמוכה מאוד, והדבר משפיע על צריכת סוגי הבשר האחרים, דוגמת בשר עוף ובשר בקר.

על פי נתוני ה-OECD היקף צריכת הבשר בעולם מושפע ממגוון גורמים: רמת החיים במדינה, מחירי הבשר – מוצר אשר מאופיין בעלויות ייצור גבוהות ובמחירי שוק גבוהים יחסית – היקף ייצור הבשר המקומי, הרגלי תזונה, גורמים הנקשרים לתרבות ומסורת, התפרצות מחלות ומגפות בקרב בעלי חיים ועוד.¹⁵

על פי תחזית לשנים 2020–2029 שפרסם לאחרונה ה-OECD, צריכת הבשר לנפש צפויה לגדול בעשור הקרוב ב-0.24% בשנה במדינות המפותחות, קצב הנמוך פי ארבעה מקצב הגידול בעשור האחרון. לעומת זאת, במדינות המתפתחות הצריכה צפויה לגדול ב-0.8% בשנה, קצב גידול כפול מהקצב בעשור האחרון. מכלל הגידול הצפוי בצריכת הבשר בעשור הקרוב, 16% מקורם בצריכת בשר בקר. יש לציין כי בישראל היחס בין צריכת הבקר הצפויה לנפש ב-2029 לצריכה הממוצעת לנפש ב-2017–2019 הוא מהגבוהים בעולם (ישראל היא המדינה השלישית בעולם, אחרי צ'ילה ודרום אפריקה בצריכת הבקר, והרביעית אחרי קזחסטן, סין ומלזיה בצריכת בשר כבש), דבר המעיד על צפי לקצב גידול גבוה.¹⁶

על פי דוח ארגון המזון והחקלאות של האו"ם (FAO – Food and Agriculture Organization of the United Nations), ייצור הבשר העולמי בשנת 2018 הוערך בכ-336.4 מיליון טונות של בשר, (עלייה של 1.2% משנת 2017).¹⁷

על פי נתוני ה-OECD היקף צריכת הבשר בעולם מושפע ממכלול גורמים ובהם רמת החיים במדינה, מחירי הבשר, היקף ייצור הבשר המקומי, הרגלי תזונה וגורמים הנקשרים לתרבות ומסורת.

על פי תחזית לשנים 2020–2029 שפרסם לאחרונה ה-OECD, צריכת הבשר לנפש צפויה לגדול בעשור הקרוב ב-0.24% בשנה במדינות מפותחות, קצב הנמוך פי ארבעה מקצב הגידול בעשור האחרון. לעומת זאת, במדינות המתפתחות הצריכה צפויה לגדול ב-0.8% בשנה, קצב גידול כפול מהקצב בעשור האחרון.

¹⁵ שם.

¹⁶ OECD-iLibrary, [OECD-FAO Agricultural outlook 2020–2029](#), July 16th 2020.

בלוח 1 מוצגים נתונים על היקף ייצור הבשר בשנתיים האחרונות בכמה מדינות.

לוח 1: היקף ייצור בשר במדינות בעולם (באלפי טונות).¹⁸

מדינה	2017	2018	שיעור השינוי (באחוזים) משנת 2017
סין	86,887	85,598	-0.3%
מדינות האיחוד אירופי (EU)	48,163	49,084	+1.9%
ארצות הברית	45,772	46,768	+2.2%
ברזיל	27,586	27,579	0.0%
הפדרציה הרוסית	9,900	10,248	+3.5%
הודו	7,256	7,424	+2.3%
מקסיקו	6,822	7,028	+3.0%
ארגנטינה	5,756	5,953	+3.4%
סך הכול (בעולם)	332,464	336,369	+1.2%

לפי הלוח, בשנת 2018 יצרניות הבשר המרכזיות היו סין, מדינות האיחוד האירופי, ארצות הברית, ברזיל ומדינות הפדרציה הרוסית; במרבית המדינות הנזכרות בלוח חלה עלייה בייצור הבשר בשנת 2018 לעומת השנה הקודמת; היקף ייצור הבשר עלה בשנים האחרונות גם במדינות ואזורים נוספים, ובהם צפון אמריקה, אוסטרליה ומזרח אירופה, בין היתר בעקבות שיפורים טכנולוגיים ששולבו בתעשיית הבשר.¹⁹

הסחר הבין-לאומי בבשר נותן מענה למדינות שאין ביכולתן לענות על הביקוש לצריכת בשר טרי רק באמצעות גידול חקלאי מקומי של בקר וצאן, וערכו הכספי בעשור האחרון גדל יותר מפי שניים. על פי התחזית שפרסם ה-OECD, היקף הסחר העולמי בבשר צפוי להמשיך לגדול גם בעשור הקרוב, אולם קצב הגידול יהיה נמוך באופן משמעותי מזה שהיה אופייני בעשור הקודם.²⁰

סחר בבשר נועד לתת מענה למדינות שאין ביכולתן לענות על הביקוש לצריכת בשר רק באמצעות גידול חקלאי מקומי של בשר וצאן. על פי ה-OECD היקף הסחר העולמי בבשר צפוי להמשיך לגדול גם בעשור הקרוב, אולם קצב הגידול יהיה נמוך באופן משמעותי מזה שהיה בעשור הקודם.

¹⁸ FAO – Food and Agriculture Organization of the United Nations, [Meat Market Review, Overview of global meat market developments in 2018](#), March 2019.

¹⁹ שם.

²⁰ OECD-iLibrary, [OECD-FAO Agricultural outlook 2020–2029](#), July 16th 2020.

בלוחות 2 ו-3 מוצגים נתונים על היקף היצוא והיבוא במדינות שונות בשנים 2017–2018.

לוח 2: היקף יבוא הבשר למדינות בעולם (באלפי טונות)²¹

מדינה	2017	2018	שיעור השינוי משנת 2017:
סין	5,208	5,400	+3.7%
יפן	3,635	3,721	+2.3%
מקסיקו	2,167	2,276	+5.0%
ארצות הברית	2,195	2,176	-0.9%
וייטנאם	1,445	1,598	+10.6%
קוריאה	1,317	1,505	+14.3%
מדינות האיחוד האירופי	1,285	1,311	+2.0%
ערב הסעודית	970	887	-8.5%
מדינות הפדרציה הרוסית	1206	868	-28%
סך הכול (בעולם)	31,539	32,287	+2.4%

לפי הלוח, בשנים 2017–2018 ארבע יבואניות הבשר המובילות בעולם היו **סין, יפן ומקסיקו וארצות הברית**; בשנת 2018 חלה עלייה ביבוא הבשר לעומת שנת 2017 במרבית המדינות המייבאות – בקוריאה חלה עלייה של 14.3% ביבוא בשר לעומת שנת 2017 ואילו בווייטנאם נרשמה עלייה של 10.6% ביבוא בשר; כמו כן, **בעולם חלה עלייה ממוצעת של 2.4% ביבוא הבשר**. יצוין כי בשנת 2018 הייתה ירידה של 28% בהיקף יבוא הבשר למדינות הפדרציה הרוסית לעומת שנת 2017.

לוח 3: היקף יצוא הבשר ממדינות בעולם (באלפי טונות)²²

מדינה	2017	2018	שיעור השינוי משנת 2017:
ארצות הברית	7,723	8,047	+4.2%
ברזיל	7,023	6,946	-1.1%
מדינות האיחוד האירופי	4,996	5,131	+2.7%
אוסטרליה	1,905	2,106	+10.5%
קנדה	1,919	1,992	+0.1%
הודו	1,736	1,472	-15.2%
תיאלנד	1,113	1,216	+9.3%
ניו זילנד	991	1,038	+4.8%
סך הכול (בעולם)	32,833	33,787	+2.9%

²¹ FAO – Food and Agriculture Organization of the United Nations, [Meat Market Review. Overview of global meat market developments in 2018](#), March 2019.

²² ש.ש.

לפי הלוח, בשנים 2017–2018 ארבע יצואניות הבשר המובילות בעולם היו **ארצות הברית, ברזיל, מדינות האיחוד האירופי ואוסטרליה**; בשנת 2018 חלה עלייה ביצוא הבשר לעומת שנת 2017 במרבית המדינות המייצאות – באוסטרליה חלה עלייה של 10.5% ביצוא בשר לעומת שנת 2017 ואילו בתאילנד נרשמה עלייה של 9.3% ביצוא בשר. **כמו כן, בעולם חלה עלייה ממוצעת של 2.9% ביצוא הבשר**; יצוין כי בשנת 2018 נרשמה בהודו ירידה של 15.2% ביצוא הבשר לעומת שנת 2017.

גורמים רבים עשויים להשפיע בעתיד על היקף הסחר בבשר ועל צריכת הבשר בעולם, והם נקשרים בין היתר לתפיסות חברתיות, תרבותיות, דתיות, בריאותיות וסביבתיות. עם גורמים אלו אפשר לציין שינויים והבדלים במחירי הבשר בין מדינות, שינויים בהרגלי התזונה ובהעדפות הצרכן, עלייה במספר הצרכנים המקיימים אורח חיים צמחוני או טבעוני וחשש מפני השלכות שליליות שעלולות להיות לתעשיית הבשר על הסביבה ועל רווחת בעלי החיים. יש עדויות כי שיעורי צריכת הבשר עשויים לרדת דווקא במדינות **מפותחות**, שבהן אוכלוסיות בעלות הכנסה גבוהה יחסית, בעקבות שינויים בהעדפות הצרכנים ושינויי גישה כלפי צריכת בשר אדום נוכח השפעתו על הבריאות ועל הסביבה, לצד מעבר לצריכה רבה יותר של בשר עוף כמקור לחלבון. שינויים אלו ואחרים עשויים להשפיע באופן מהותי על הרגלי צריכת הבשר, וכתוצאה מכך – גם על היקף ייצור הבשר והסחר בבשר במדינות בעולם.²³

בשנים 2017–2018 ארבע יצואניות הבשר המובילות בעולם היו ארצות הברית, ברזיל, מדינות האיחוד האירופי ואוסטרליה. בשנת 2018 חלה עלייה ביצוא הבשר לעומת 2017, במרבית המדינות המייצאות. גם בעולם חלה עלייה ממוצעת של 2.9% ביצוא הבשר.

גורמים רבים עשויים להשפיע בעתיד על היקף הסחר בבשר ועל צריכת הבשר בעולם, והם נקשרים בין היתר לתפיסות חברתיות, תרבותיות, דתיות, בריאותיות וסביבתיות.

1.2 יצוא ויבוא בין-לאומי של בעלי חיים לשחיטה – "משלוחים חיים"

בשנים האחרונות הונהגה פרקטיקה של הובלת בעלי חיים לצורך שחיטה, במטרה לספק את הביקוש לצריכת בשר במדינות שבהן ייצור וגידול מקומי של בשר אינו עונה על הדרישה, באמצעות מה שמכונה "משלוחים חיים".

במונח משלוחים חיים (Livestock Export) מתוארים משלוחים של בעלי חיים המובלים ממדינה למדינה למטרות פיתוח ושחיטה, כחלק מתעשיית הבשר.²⁴ בעלי החיים שמיוצאים ממדינה למדינה מובלים דרך היבשה (במשאיות הובלה ייעודיות), האוויר (בהטסה) או הים (באמצעות כלי שיט ואוניות משא).²⁵ מטרת המשלוחים היא לספק את הביקוש לבשר טרי מסוגים שונים (בעיקר בקר וצאן) במדינות המייבאות ובפרט במדינות המזרח התיכון ובמדינות דרום מזרח אסיה.²⁶

²³ OECD-iLibrary, [OECD-FAO Agricultural outlook 2020–2029](#), July 16th 2020.

²⁴ משרד החקלאות ופיתוח הכפר, פרסומי אגף דוברות והסברה, [משלוחי בעלי חיים באוניות, הובלת בעלי חיים בים באוניות דרך הים](#), 28 במאי 2015.

²⁵ מבקר המדינה, דוח שנתי 70ב, [הניהול והפיקוח של משרד החקלאות ופיתוח הכפר בתחום יבוא מקנה, מספוא ומניעת מחלות](#), מאי 2020.

²⁶ משרד החקלאות ופיתוח הכפר, החטיבה למחקר, כלכלה ואסטרטגיה, [יבוא ויצוא בינלאומי של בעלי חיים לשחיטה \(בקר, צאן וכבשים\)](#), אוגוסט 2018.

שוק יבוא ויצוא בעלי החיים לשחיטה מגלגל מיליארדי שקלים בשנה. שווי היצוא העולמי של מקנה בשנת 2016 הוערך ביותר מ-18 מיליארד דולר בשנה.²⁷ **היצואניות** הגדולות ביותר של מקנה הן אוסטרליה (המובילה בתחום), צרפת, הולנד, קנדה וגרמניה, אך גם מדינות מתפתחות כמו ברזיל, סין, מקסיקו וסומליה הן יצואניות גדולות וצומחות. שלוש **היבואניות** הגדולות הן ארצות הברית, גרמניה ואיטליה. מדינות רבות מייבאות בעלי חיים לתחומיהן למטרות שחיטה – יותר מ-50 מדינות מייבאות מדי שנה בעלי חיים בשווי מוערך של יותר מ-50 מיליון דולר לכל מדינה.²⁸

יודגש כי הסבל הנגרם לבעלי החיים בהובלתם במשלוחים החיים נדון רבות בזירה התקשורתית, הפוליטית,²⁹ החברתית והציבורית,³⁰ הן ברמה הלאומית והן ברמה הבין-לאומית. הטעונונים אשר **מצדדים** בקיום המשלוחים החיים כחלק מתעשיית הבשר עוסקים בשיקולים כלכליים שתכליתם לענות על הביקוש לבשר טרי בקרב הצרכנים, הואיל והשוק המקומי אינו יכול לספק ביקוש זה במגוון מדינות וגם בישראל.³¹

הטעונונים שעלו **נגד** קיום המשלוחים החיים מצד גורמים שונים מתמקדים בעיקר **בסבל** שנגרם לבעלי החיים המובלים ליעדים שונים באמצעות שינוע יבשתי יומי, לעיתים זמן ממושך ביותר (כשלושה שבועות ויותר), בתנאי צפיפות וללא יכולת פיקוח על הנעשה בעת ההפלגה עצמה. במהלך השינוע חלק מבעלי החיים חולים ואף מתים, בשל הטלטלות הכרוכות במסע הימי, בין היתר עקב היעדר אוורור, היעדר גישה למים ולמזון, מצע שאינו מוחלף, עמידה לצד עשרות אלפי בעלי חיים נוספים, עיכובים בהגעה לארצות היעד בשל תקלות טכניות בכלי שיט והפרשי טמפרטורה קיצוניים במעבר בין יבשות ומדינות.³²

הדיון הציבורי הער בנושא השפעות המשלוחים החיים על רווחתם של בעלי החיים הוביל בין היתר לנקיטת פעולות בנושא ולשינויי מדיניות בכמה מדינות, כפי שיפורט בהמשך מסמך זה.

²⁷ משרד החקלאות ופיתוח הכפר, החטיבה למחקר, כלכלה ואסטרטגיה: **יבוא ויצוא בינלאומי של בעלי חיים לשחיטה (בקר, צאן וכבשים)**, אוגוסט 2018. שם.

²⁹ בשנת 2018 אושרה בקריאה טרומית בכנסת הצעת חוק להפסקה הדרגתית של המשלוחים החיים בתוך שלוש שנים, שהגיש חבר הכנסת מיקי זהר מהליכוד. להצעה זו קדמו כמה הצעות חוק דומות שהגישו חברי כנסת אחרים. הצעת החוק זכתה לתמיכה, אולם תהליך החקיקה נעצר בעקבות פיזור הכנסת. להרחבה ראו: **הצעת חוק צער בעלי חיים הגנה על בעלי החיים (תיקון – איסור משלוחים חיים לשחיטה)**, התשע"ח-2018.

³⁰ בישראל יש כמה עמותות הפועלות למען הפסקת היבוא של בעלי חיים לארץ במשלוחים חיים, בהן ארגון "ישראל נגד המשלוחים החיים", ארגון "אנימלס" ועמותת "תנו לחיות לחיות". שתי האחרונות אף הגישו באוגוסט 2018 עתירה לבג"ץ בנושא. להרחבה ראה: **בג"ץ "תנו לחיות לחיות" ו"אנימלס" נגד מנהל השירותים הווטרינריים במשרד החקלאות ואח"**, 14 באוגוסט 2018.

³¹ משרד החקלאות ופיתוח הכפר, פרסומי אגף דוברות והסברה, **משלוחי בעלי חיים באוניות, הובלת בעלי חיים בים באוניות דרך הים**, 28 במאי 2015.

³² טעונונים אלו ואחרים מובאים בהרחבה בעתירה שהגישו לבג"ץ ארגוני בעלי החיים, בתיעוד שנעשה על ידי פעילים שצילמו את בעלי החיים במשלוחים עם הגיעם לנמלים השונים, בדוח מקיף שכתבה הווטרינרית האוסטרלית ד"ר לין סימפסון שבעבר ליוותה את המשלוחים החיים, ואף בדוח האיחוד האירופי בנושא ובדוח מבקר המדינה שבדק את נושא הפיקוח על המשלוחים החיים לישראל, על ידי האגף הווטרינרי במשרד החקלאות.

שוק יבוא ויצוא בעלי החיים לשחיטה מגלגל מיליארדי שקלים בשנה. שווי היצוא העולמי של מקנה בשנת 2016 הוערך ביותר מ-18 מיליארד דולר בשנה.

הטעונונים בעד קיום משלוחים חיים עוסקים בשיקולים כלכליים שתכליתם לענות על הביקוש לבשר טרי בקרב צרכנים. הטעונונים נגד קיום המשלוחים החיים עוסקים בסבל שנגרם לבעלי החיים המובלים ליעדים שונים בעולם עקב צפיפות, היעדר אוורור, היעדר גישה למזון ולמים, הפרשי טמפרטורות בין מדינות ועוד.

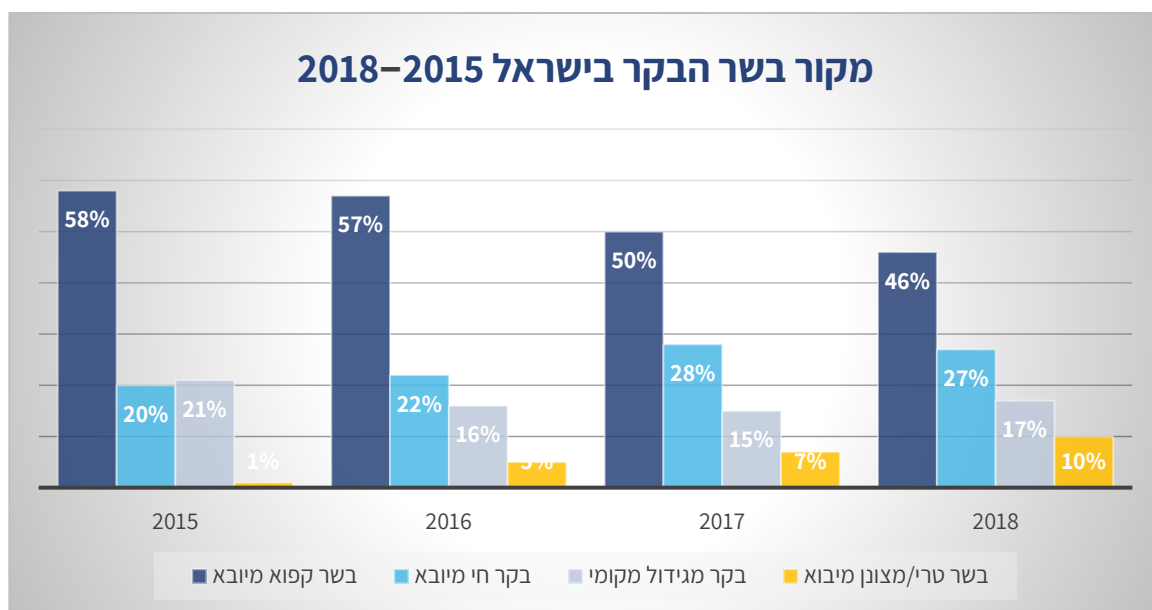
2. משלוחים חיים בישראל

2.1 תעשיית הבשר בישראל

על פי משרד החקלאות, בשר הבקר בישראל נחלק לארבעה סוגים עיקריים: 1. בשר קפוא מיובא; 2. בשר בקר שמיובא חי מחו"ל במשלוחים חיים; 3. בשר בקר מגידול מקומי; 4. בשר טרי או מצונן מיובא.³³ –

על פי נתוני ה-OECD, הצריכה השנתית הממוצעת של בשר בקר לנפש בשנת 2018 בישראל הייתה **20.5 ק"ג**. לעומת זאת, הצריכה השנתית של בשר בקר במדינות ה-OECD בשנת 2018 הסתכמה ב-**14.5 ק"ג**, ובעולם כולו – ב-**6.4 ק"ג** בממוצע.³⁴ בשנים 2015–2018 חלקו היחסי של בקר חי מיובא, כלומר בקר המיובא באמצעות משלוחים חיים עלה מ-20% בשנת 2015 ל-27% בשנת 2018; חלקו היחסי של בשר קפוא מיובא הצטמצם באופן ניכר, מ-58% בשנת 2015 ל-46% בשנת 2018. בו בזמן גדל שיעור הבשר הטרי או המצונן המיובא מ-1% ב-2015 ל-10% ב-2018, כפי שאפשר לראות בתרשים 2:

תרשים 2: מקור בשר הבקר בישראל (באחוזים) בשנים 2015–2018:



³³ משרד החקלאות, החטיבה למחקר, כלכלה ואסטרטגיה, [שוק בשר הבקר בישראל – סיכום שנת 2018](#), יולי 2019.

³⁴ OECD Data, [Meat consumption](#), 2019.

הגוף המופקד על פעילות הפיקוח בשלבים השונים של יבוא משלוחי בעלי החיים לישראל ועל הטיפול בהם הוא משרד החקלאות, באמצעות אגף השירותים הווטרינריים של המשרד.

ליבוא מקנה לישראל יש שלוש מטרות: פיתוח (לשחיטה עתידית), שחיטה מיידית ורבייה. המדינות המייצאות מקנה בהיקפים שונים לישראל הן אוסטרליה, רומניה, פורטוגל, צרפת, סרביה, ליטא והונגריה.

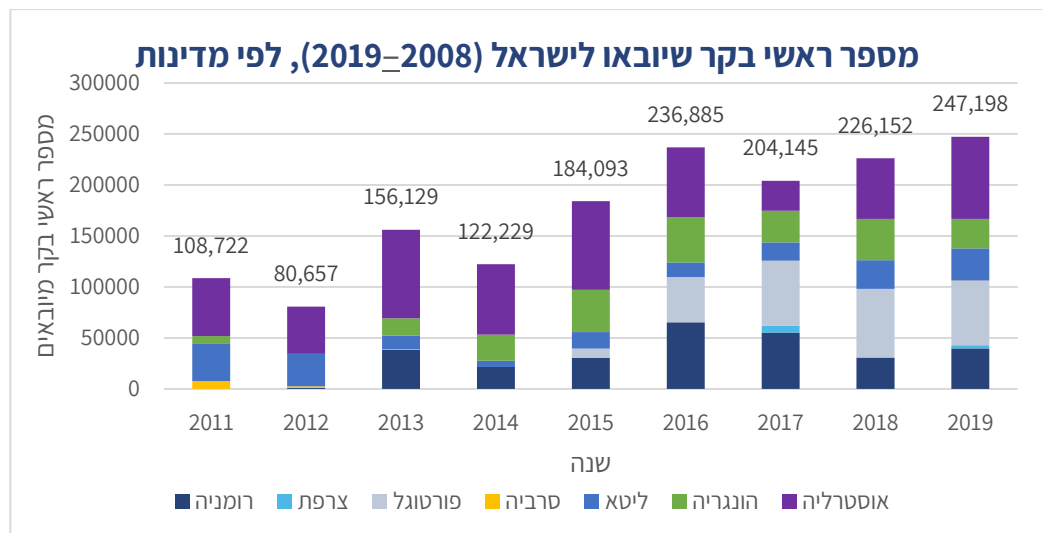
2.2 יבוא בעלי חיים לשחיטה בישראל

הגוף המופקד על פעילות הפיקוח בשלבים השונים של יבוא משלוחי בעלי החיים לישראל ועל הטיפול בהם הוא **משרד החקלאות**, באמצעות **אגף השירותים הווטרינריים** של המשרד (להלן: השו"ט). האגף מפקח על השלבים השונים של הטיפול בבהמות, משלב מתן המזון והחיסונים, דרך הובלת בהמות חיות (מחו"ל ובתוך הארץ), שחיטת הבהמות ואריזת הבשר ועד הובלת הבשר לרשתות השיווק ואחסונו בהן.³⁵

בתהליך יבוא המקנה לישראל במשלוחים חיים יש כמה שלבים עיקריים: 1. שלב **האספקה** – יבוא הבקר או הצאן באוניות מאוסטרליה וממדינות אירופה; 2. שלב **הפיטום והשחיטה** – לאחר הגעת בעלי החיים לאחד מהנמלים בארץ, הם מועברים למתקן הסגר ומשם **לפיטום** במפטמות או **לשחיטה מיידית** בבתי המטבחיים; 3. שלב **השיווק** – הבשר משווק ללקוחות קמעוניים, מוסדיים ותעשייתיים.³⁶ המקנה המיובא לישראל לצורכי פיטום ושחיטה מיידית מגיע רק ממדינות אשר יחידת יצוא-יבוא בשו"ט של משרד החקלאות העניקה להן אישורי יבוא. המדינות המייצאות מקנה לישראל הן אוסטרליה, רומניה, פורטוגל, צרפת, סרביה, ליטא והונגריה.³⁷ ליבוא מקנה לישראל יש שלוש מטרות: פיטום (לשחיטה עתידית), שחיטה מיידית ורבייה.

בתרשים 3 מוצגים נתונים בדבר היקף המשלוחים החיים (בקר וצאן) המגיעים לישראל, בפילוח על פי מדינות.

תרשים 3: מספר ראשי הבקר שיובאו לישראל בשנים 2008–2019, לפי מדינות³⁸



³⁵ משרד החקלאות ופיתוח הכפר, [תחומי פעילות השירותים הווטרינריים](#), 7 במרץ 2017.

³⁶ מבקר המדינה, דוח שנתי 70ב, [הניהול והפיקוח של משרד החקלאות ופיתוח הכפר בתחום יבוא מקנה. מספוא ומניעת מחלות](#), פיקוח משרד החקלאות על מחלות בעלי חיים, מאי 2020, עמ' 1193–1221.

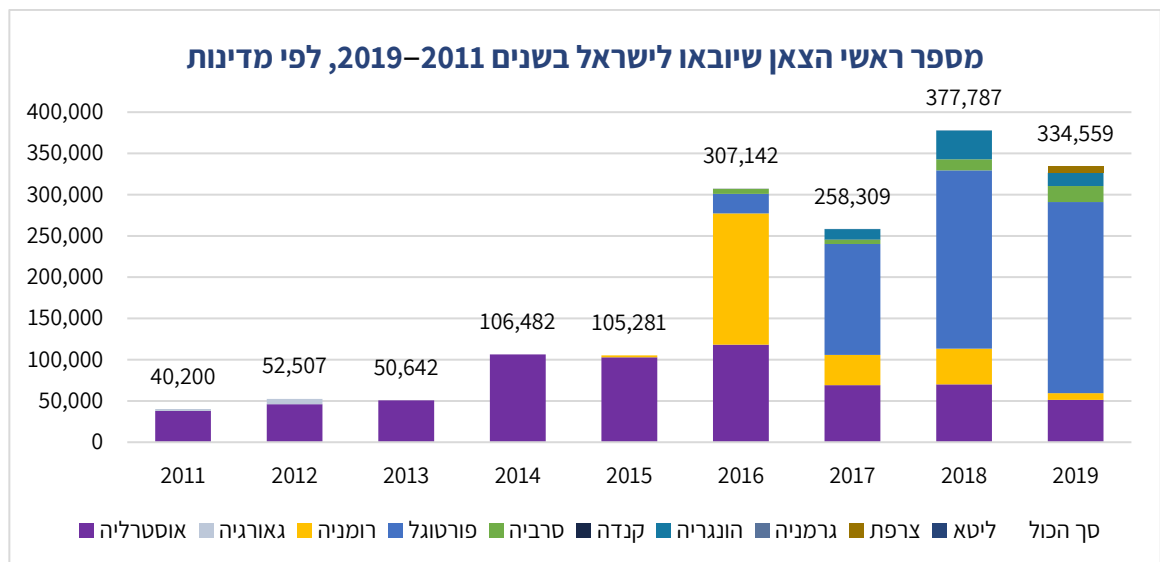
³⁷ משרד החקלאות, החטיבה למחקר, כלכלה ואסטרטגיה, [שוק בשר הבקר בישראל – סיכום שנת 2018](#), יולי 2019.

³⁸ הנתונים בתרשים מבוססים על דוחות יבוא מקנה (בקר וצאן) שמפורסמים באתר משרד החקלאות, האגף לשירותים ווטרינריים, [יחידת יצוא-יבוא: דוחות יבוא מקנה](#). יודגש כי בנתונים לא נכללה כמות המקנה שיובא לרשות הפלסטינית באותן שנים.

מספר ראשי הבקר שיובאו לארץ בשנת 2019 (כ-247 אלף), היה יותר מפי שניים ממספר ראשי הבקר שיובאו בשנת 2011 (כ-109 אלף). עם השנים גדל גם מספר המדינות שמהן מיובאים ראשי בקר לישראל.

לפי התרשים, בשנים 2014–2019 חלה עלייה של כ-102% במספר ראשי הבקר שיובאו לארץ – בעוד בשנת 2014 מספרם הכולל היה 122,229, בשנת 2019 מספר ראשי הבקר היה 247,198. יצוין כי בשנת 2014 התקבלה החלטת ממשלה אשר העניקה פטור זמני ממכס ליבוא עגלים (כפי שיתואר בהמשך). מספר ראשי הבקר שיובאו לארץ בשנת 2019 (כ-247 אלף), היה יותר מפי שניים ממספר ראשי הבקר שיובאו בשנת 2011 (כ-109 אלף). אפשר לראות כי עם השנים גדל גם מספר המדינות שמהן מיובאים ראשי בקר לישראל. לדוגמה, פורטוגל, שהפכה למקור מרכזי ליצוא ראשי בקר לישראל בחמש השנים האחרונות, כלל לא הייתה מקור לכך במחצית הראשונה של העשור; בשנים האחרונות שיעור היבוא מאוסטרליה צומצם בהשוואה לשנים קודמות (86,954 ראשי בקר בשנת 2015 לעומת 29,343 בשנת 2017, ו-59,481 בשנת 2018). עם זאת, בשנת 2019 עלה שוב מספר ראשי הבקר שיובאו מאוסטרליה והיה 80,507; אפשר לראות כי בשנים 2014–2017 חלה עלייה של כ-157% במספר ראשי הבקר שיובאו מרומניה, מ-21,487 בשנת 2014 ל-55,223 ב-2017, אך בשנת 2018 חל צמצום ניכר במספר ראשי הבקר המיובאים מרומניה (30,738), עקב הפסקתו לפרקים של היבוא לאחר שהתגלו מחלות במקנה שיובא ממדינה זו.³⁹

תרשים 4: מספר ראשי הצאן שיובאו לישראל בשנים 2011–2019, לפי מדינות⁴⁰



בתרשים משתקפת עלייה ניכרת במספר ראשי הצאן שיובאו לישראל משנת 2016 ואילך. בנתוני היבוא של שנת 2019 ניכרת עלייה דרמטית של 732% לעומת תחילת העשור. משרד החקלאות

³⁹ מבקר המדינה: דוח שנתי 170: הניהול והפיקוח של משרד החקלאות ופיתוח הכפר בתחום יבוא מקנה, מספוא ומניעת מחלות. פיקוח משרד החקלאות על מחלות בעלי חיים, עמ' 1193-1221, מאי 2020.

⁴⁰ שם.

אישר בשנים האחרונות יבוא צאן ממדינות נוספות, והמדינה שממנה מיובא כיום רוב הצאן היא פורטוגל – ולא אוסטרליה, כפי שהיה בעבר (עד שנת 2015 אוסטרליה הייתה הספקית הכמעט בלעדית של ראשי צאן שיובאו לישראל). כמו בתחום יבוא הבקר, בשנים 2017–2019 צומצם יבוא צאן מרומניה במידה ניכרת לעומת שנת 2016, וב-2019 כמעט לא יובא צאן מרומניה.⁴¹

2.3 מדיניות המשלוחים החיים בישראל והפיקוח על יישומה

על פי משרד החקלאות, יבוא הבקר במשלוחים החיים הימיים לישראל נועד לספק את צורכי הציבור למזון מן החי, והוא נעשה במסגרת מדיניות הממשלה לפעול להורדת יוקר המחיה בכלל, ומחיר המזון והבשר בפרט. לפיכך, בשנים 2014–2015 פעל משרד **האוצר לעידוד היבוא ולהורדת המכס על יבוא עגלים חיים לרמת פטור**. על פי משרד החקלאות, הורדת חסמי המכס לרמת פטור על יבוא עגלים חיים וכן על יבוא בשר טרי התקבלה לאחר שהממשלה הביאה בחשבון את מכלול השיקולים הרלוונטיים, ובכלל זה שיקולים הקשורים ליוקר המחיה, **והצורך לצמצם את הפגיעה ברווחת בעלי החיים במשלוחים**, באמצעות חקיקה והתקנת הוראות לשמירה על רווחתם ככל האפשר.⁴²

כמו כן, בדצמבר 2015 התקבלה החלטת ממשלה בנושא **קידום ההגנה על בעלי החיים ורווחתם**,⁴³ שבה נקבע, בין היתר, כי יש להקים **ועדה ציבורית מייעצת לתחום צער בעלי חיים**. בדצמבר 2017 הגישה הוועדה המייעצת לשר החקלאות את מסקנותיה בתחום הובלת המקנה. הוועדה המליצה, בין היתר, לבחון את החלת אותו משטר מיסוי המוטל על הבשר המצונן גם על המקנה החי, מאחר שכיום נוצר תמריץ כלכלי להעדיף יבוא מקנה חי על יבוא הבשר המצונן, ויש בכך כדי לפגוע ברווחת בעלי החיים; לאסור את יבוא המקנה לשחיטה מיידית; לקדם חקיקה לשיפור רווחת בעלי חיים בהובלה ימית ואווירית, **ובייחוד בהובלה ימית**; להקנות למשרד החקלאות אמצעי פיקוח ואכיפה מעשיים לשם הבטחת רווחת בעלי החיים המובאים לארץ בהובלה ימית ואווירית.⁴⁴ יצוין כי הוועדה המייעצת המשיכה להתכנס גם בשנים שלאחר מכן ולדון בנושאים הקשורים לשמירה על רווחת בעלי חיים, ובכללם הסבל שעלול להיגרם לבעלי החיים בתהליך יבוא המקנה במשלוחים הימיים.⁴⁵

⁴¹ ש.ם.

⁴² ש.ם.

⁴³ החלטת ממשלה מס' 833, **קידום ההגנה על בעלי החיים ורווחתם**, 13 בדצמבר 2015.

⁴⁴ מבקר המדינה: דוח שנתי 70: **הניהול והפיקוח של משרד החקלאות ופיתוח הכפר בתחום יבוא מקנה, מספוא ומניעת מחלות**, פיקוח משרד החקלאות על מחלות בעלי חיים, עמ' 1193–1221, מאי 2020.

⁴⁵ לדוגמה, בפתח דיון שנערך ב-4 באפריל 2019 הוזכר נושא יצוא מקנה מאוסטרליה לישראל, בהקשר של סבל הנגרם לבעלי החיים בשל הפרשי האקלים ובשל הטמפרטורה הגבוהה ששורה באוניות בזמן הגעתן למדינות המזרח התיכון ולישראל בחודשי הקיץ. להרחבה ראו: משרד החקלאות, השירותים הווטרינרים ובריאות המקנה, אגף רווחת בעלי החיים, **פרוטוקול ישיבת הוועדה המייעצת לתחום בעלי חיים**, מ-4 באפריל 2019.

בדצמבר 2015 התקבלה החלטת ממשלה שבה נקבע כי יש להקים ועדה ציבורית מייעצת לתחום צער בעלי חיים. הוועדה המליצה, בין היתר, להחיל את אותו משטר מיסוי המוטל על הבשר המצונן גם על המקנה החי; לאסור את יבוא המקנה לשחיטה מיידית; לקדם חקיקה לשיפור רווחת בעלי חיים בהובלה ימית ואווירית; להקנות למשרד החקלאות אמצעי פיקוח ואכיפה בתחום זה.

2.3.1 הנחיות להובלת מקנה בישראל

בינואר 2018 פרסם משרד החקלאות הוראות מעודכנות להובלת מקנה, המחייבות את יבואני המקנה החי לדאוג לצמצום הפגיעה ברווחת בעלי החיים ככל האפשר במהלך הובלתם לישראל. בהוראות מפורטים, בין היתר, תנאים כלליים הקשורים לתנאי ההובלה המתקנים הנדרשים להובלה, אופן הטיפול בבעלי החיים, כולל אספקת מספוא ומים, ודרישות בנייה וציוד בעבור כלי השיט.

לדוגמה, בהנחיות מצוין כי התאים שבהם יובלו בעלי החיים יהיו מצוידים **במערכת אוורור תקינה**; בכלי השיט תהיה כמות מספקת של **מצע, מזון ומים**; טלאים השוקלים פחות מ-20 ק"ג ועגלים בני פחות משישה חודשים יקבלו **מצע מתאים** שיבטיח את נוחותם במהלך ההובלה; **מערכת הניקוז** תהיה תקינה; אם הנסיעה צפויה להימשך **יותר מעשרה ימים**, יתלווה אליה וטרינר. כמו כן, היבואן יידרש **תוכנית חירום** לאחד ממקרי החירום הללו: תקלה מכנית בכלי השיט, מחסור במזון או במים בכלי השיט, התפרצות מחלה בקרב המקנה, מזג אוויר קיצוני במהלך השיט או כל מניעה אחרת לקלוט את בעלי החיים בארץ כמתוכנן.⁴⁶

יצוין כי הביקורת על מידת העמידה של יבואני המקנה בתנאי היבוא המפורטים בתעודת היבוא ובהוראות בעניין הובלת מקנה נעשית על ידי וטרינרים מטעם משרד החקלאות שנשלחים לנמלים עם הגעת בעלי החיים לארץ.

לפי נוהל יבוא מקנה, עם הגעת המקנה לישראל עולה הווטרינר בנמל לאונייה ובודק את תנאי ההובלה של המקנה תוך שימת דגש על רווחת בעלי החיים. את ממצאי הביקורת הוא מצוין בטופס ייעודי, ובין היתר נכללים בו סעיפים בדבר מצב הסיפונים, ההגנה על בעלי החיים מפני מזג האוויר, הזנה והשקיה ופריקה והובלת הבקר למתקני ההסגר השונים בארץ.⁴⁷ ברישיון היבוא מצהיר היבואן על מקום ההסגר שאליו יישלחו בעלי החיים עם הגעת האונייה, ושב ויחזקו במשך שמונה ימים לצורך מעקב ופיקוח – כדי לוודא שאינם נגועים במחלות – טרם העברתם לרפתות, לרשות הפלסטינית, למפטמות או לבתי המטבחיים.⁴⁸ יצוין כי לפי נהלים אלו, אם היבואנים אינם עומדים בתנאי היבוא המפורטים בתעודת היבוא ובהוראות בנוגע להובלת מקנה, רשאי משרד החקלאות להטיל עליהם **קנס** בסך 1,000 ש"ח לראש בקר, ואף **לשלול** מהם היתר ליבוא נוסף. כמו כן, הווטרינר בנמל רשאי **לא לאשר את פריקת האונייה**, ולפי הוראות מנהל השו"ט אפשר להורות על החזרת המקנה למדינת המקור, על שחיטתו או על השמדתו.⁴⁹

⁴⁶ משרד החקלאות, האגף לשירותים וטרינריים ובריאות המקנה, בית דגן, היחידה ליבוא ויצוא, [הוראות השיירות הווטרינריים בנושא רווחת בעלי חיים בהובלה ימית ואווירית של בקר וצאן](#), 7 בינואר 2018.

⁴⁷ משרד החקלאות, היחידה לשירותים ווטרינריים אגף יצוא ויבוא, [טופס ביקורת למקנה מיובא](#).

⁴⁸ בארץ פועלים תשעה מקומות הסגר בעלי הרשאה להחזקת מקנה מיובא בהסגר, שבהם מתבצע פיקוח וטרינרי ממשלתי: אילות, בית גוברין, גוש חלב, דור, ירחיב, מחולה, צופר, דבאח וטירה.

⁴⁹ שם.

2.3.2 דוח מבקר המדינה בנושא הפיקוח של משרד החקלאות בתחום יבוא מקנה

בחודשים פברואר-אוגוסט 2019 בדק משרד מבקר המדינה היבטים של פיקוח משרד החקלאות, ובפרט השירותים הווטרינריים, על יבוא של בקר וצאן (מקנה) לבשר, ומניעת מחלות. במסגרת הבדיקה נבחנו תהליך אישור מדינות ליבוא מקנה ואופן פיקוח המשרד על יבוא המקנה וגידולו. בין היתר נבחן אופן הפיקוח של המשרד על התנאים להובלת בעלי החיים מחו"ל, על מזון לבעלי חיים המיובא מחו"ל ועל פעולות המשרד למניעת התפשטות מחלות בקרב בעלי החיים.

בכל שנה מגיעות לישראל כ-130 אוניות להובלת בקר וצאן, מאוסטרליה וממדינות מזרח אירופה. על פי דוח המבקר, בשנת 2019 יובאו 247,198 ראשי בקר לישראל, וכן 334,517 ראשי צאן, אשר רובם נועדו לתעשיית הבשר. השווי הכספי של הבקר שיובא לישראל בשנת 2019 הוא 865 מיליון ש"ח, ושוויו של הצאן המיובא היה 187 מיליון ש"ח.⁵⁰

להלן יובאו ממצאי הביקורת העיקריים בעניין יבוא בעלי החיים, כפי שעלו מדוח המבקר:

- למרות הורדת המכס על עגלים מיובאים, ולמרות הרפורמות הנוספות שביצע משרד החקלאות בשנים האחרונות כדי להוריד את מחיר בשר הבקר לצרכן, משנת 2013 ועד סוף שנת 2018 חלה עלייה של כ-4.5%-6% במדד מחירי הבשר.

-השו"ט לא קיימו ביקורים סדירים במדינות שאושר יבוא מקנה מהן; ביקורים אלו נדרשים לשם פיקוח על מידת עמידתן בתנאי תעודות הבריאות שעליהן חתמו. לעיתים הצטברו נתונים המלמדים לכאורה שהמדינות אינן עומדות בתנאים, והתגלו מחלות שונות בקרב בעלי חיים שיובאו ממדינות רומניה ופורטוגל. בהקשר לכך צוין בדוח כי נוכח הסכנות הנשקפות לבריאות הציבור בארץ ולבעלי החיים המקומיים עקב יבוא מקנה חי לישראל וחשיפת המדינה למחלות שאינן נפוצות באזור זה, על אגף השירותים הווטרינריים לערוך בחינה מדוקדקת והערכת סיכונים מלאה בעניינה של כל מדינה המאושרת ומוכרת על ידו לעניין היבוא, כדי למנוע הישנות מקרי הדבקה שמקורם במחוללי מחלות שנמצאו במקנה המיובא.

- בדוח עלו גם ממצאים המשקפים תחזוקה ירודה של האוניות המובילות מקנה מחו"ל עד כדי סכנות ממשיות לבעלי החיים ופגיעה בתנאי המחיה שלהם באופן הגורם להם סבל רב. למרות זאת, משרד החקלאות לא נקט סנקציות כלפי יבואנים או בעלי אוניות שלא עמדו בהנחיות המשרד, למעט במקרים חריגים מאוד.

בהקשר של האכיפה והביקורת על תנאי ההובלה צוין עוד כי אף שקיימת פרקטיקה שלפיה הווטרינרים נוהגים לפנות ליחידת הפיצו"ח⁵¹ טרם הגעת אוניות שתנאי ההובלה בהן בעבר לא

⁵⁰ מבקר המדינה: דוח שנתי 70: הניהול והפיקוח של משרד החקלאות ופיתוח הכפר בתחום יבוא מקנה. מספוא ומניעת מחלות. פיקוח משרד החקלאות על מחלות בעלי חיים, עמ' 1193-1221, מאי 2020.

⁵¹ יחידת הפיצו"ח (פיקוח על הצומח והחי) - היא היחידה המרכזית לאכיפת חקירות של משרד החקלאות הפועלת לאכיפת חוקים וביצוע חקירות לשם גילוי עבירות ומניעתן.

עמדו בתנאים הנדרשים, **אין נוהל** מחייב שמגדיר עבור הווטרינרים בנמלים וביחידת יבוא-יצוא שבו מפורטות הנסיבות שבגינן יש לפנות ליחידת הפיצו"ח, ומנחה כיצד יש לנהוג אם נמצאו ליקויים חמורים מאוד בתנאי הובלת המקנה, או אם התגלו ליקויים חוזרים ונשנים באותה אונייה או על ידי אותו יבואן. זאת ועוד, צוין כי טופסי הפיקוח של הווטרינרים **אינם ממוחשבים ואינם נשמרים במערכת ממוחשבת**, ועקב כך אי-אפשר לשלוף מידע או לפקח כמות על ליקויים שחוזרים ונשנים באוניות מסוימות ועל יבואנים מסוימים שאינם עומדים בדרישות משרד החקלאות. על אלה נוסף **חוסר התיאום** בין הווטרינרים בנמלים השונים, אשר אינם יכולים להתריע או לשלוף מידע ממאגר ממוחשב על יבואנים שהפרו את התקנות.

- **בכל הקשור לתנאי ההובלה, תחזוקה ירודה של כלי השיט, ואי-שמירה על רווחתם של בעלי החיים במהלך ההפלגה**, עלו בדוח ליקויים רבים. למשל, צוין כי תחזוקת האוניות הייתה ירודה, ותנאי המחיה של המקנה היו ירודים **עד כדי סכנה ממשית לבעלי החיים**. לדוגמה, בכ- 44% מטופסי הביקורת של כלי שיט שנבדקו דווח כי תחזוקת האוניות לקויה וכי בעלי החיים הובאו כשהם מלוכלכים בהפרשותיהם. בכ- 42% מהטפסים צוין כי המצע באוניות היה רטוב ולא הוחלף בתדירות הנדרשת, /וכי באבוסים ובשקתות לא היו אוכל ושתייה. בכ- 33% מהטפסים תואר ריח אמוניה חריף בשל הפרשות בעלי החיים הגורם לצריבה בעיניים ולצפיפות בתאים. בכ- 29% מהטפסים צוין כי החום והלחות באוניות היו גבוהים בשל תקלות במערכת האוורור, ובכ- 42% מהטפסים נרשם כי הופעל כוח כלפי בעלי החיים ולעיתים נעשה שימוש בשוקרים חשמליים.⁵²

לסיכום, בדוח הובאו המלצות למשרד החקלאות בדבר הצורך לפעול להגברת האכיפה של הוראות ההובלה, ולהפעיל ביתר תקיפות את האמצעים העומדים לרשותו, כגון קנסות, התליית רשימות יבוא בעניינם של אוניות ויבואנים שאינם עומדים בתנאים התברואתיים הנדרשים ואף מסכנים את בעלי החיים וגורמים להם סבל רב ובלתי נחוץ במהלך ההפלגה. כמו כן, צוין כי בעקבות הפגיעה הרווחת בבעלי החיים בהובלות אלו, ראוי כי המשרד **ימשיך לקדם את תיעודן הבשר המצונן מחו"ל חלף יבוא המקנה החי, כדי לתת מענה לאלו המבקשים לצרוך בשר טרי, בלי לגרום סבל נוסף לבעלי החיים בעת ההובלות הימיות במשלוחים חיים**.⁵³

3. מבט משווה על משלוחים חיים במדינות העולם⁵⁴

בפרק זה תוצג סקירה משווה בנושא משלוחים חיים במדינות שונות בעולם. בתחילת הפרק תובא התייחסות לתקנות אשר מסדירות את התנאים הנדרשים להובלת בעלי חיים באמצעות

⁵² מבקר המדינה: דוח שנתי 70: [הניהול והפיקוח של משרד החקלאות ופיתוח הכפר בתחום יבוא מקנה, מספוא ומניעת מחלות](#). פיקוח משרד החקלאות על מחלות בעלי חיים, עמ' 1193-1221, מאי 2020.

⁵³ שם.

⁵⁴ תודתנו נתונה לעו"ד צח בן-יהודה מתחום חקיקה ומחקר משפטי בלשכה המשפטית של הכנסת על עזרתו בכתיבת פרק זה.

משלוחים חיים, בדגש על תקנות האיחוד האירופי, והתקנות באוסטרליה. בהמשך תובא התייחסות לאופן הפיקוח על יישום ההנחיות, ובה יוצג דוח האיחוד האירופי, הכולל ממצאים על ליקויים באופן התנהלותן של כמה ממדינות האיחוד אשר מייצאות מתחומיהן בעלי חיים בהובלה ימית. כמו כן, יוצגו דוגמאות בולטות ממדינות שחלו בהן לאחרונה שינויי מדיניות וחקיקה בכל הקשור ליצוא משלוחים חיים של בעלי חיים מתחומיהן. יצוין כי ההתמקדות בפרק זה במדינות האיחוד האירופי ואוסטרליה נובעת מכמה שיקולים, ובהם הנתונים על היקף היצוא הרחב של משלוחים חיים מאוסטרליה וממדינות האיחוד; התקנות שבהן מוסדרים תנאי ההובלה של בעלי החיים, שאלהן מחויבות מדינות אלו; המידע הזמין הקיים בדוחות וביקורות שנעשו במדינות אלו בשנתיים האחרונות (2018-2020), בד בבד עם שינויי מדיניות וחקיקה עדכניים בדבר הגבלות על יצוא בעלי חיים מתחומיהן.

בתקנות האיחוד האירופי נקבע כי על מדינות מייצאות מוטלת האחריות לוודא שמשך מסע ההובלה של בעלי החיים במשלוחים בין-לאומיים יקוצר ככל האפשר, וכי יישמו ויאכפו נהלים לשמירה על רווחת בעלי החיים במהלך ההובלה ולאחריה ולמניעת התפשטותן של מחלות זיהומיות.

3.1 תקנות והנחיות להובלת בעלי חיים והפיקוח על יישומן

3.1.1 תקנות האיחוד האירופי להובלת בעלי חיים

הוועדה הווטרנרית של האיחוד האירופי קבעה כבר בשנת 1992 כי להובלה יש תמיד השפעה חמורה על רווחת בעלי החיים, וכי באופן כללי ככל שהמסע ממושך יותר, כך גדל הסיכון לבעיות לתחלואה ולתמותה בקרב בעלי החיים. בהקשר זה נקבע בתקנות האיחוד כי על המדינות המייצאות מוטלת האחריות לוודא שמסע ההובלה של בעלי החיים במשלוחים בין-לאומיים יקוצר ככל האפשר, גם כאשר בעלי החיים מיועדים לשחיטה, מתוך דאגה לרווחתם. בשנת 2013 אושרה בפרלמנט האיחוד האירופי תקנה שלפיה הובלה של בעלי חיים לצורך שחיטה לא תימשך יותר משמונה שעות, אולם תקנה זו עוסקת רק ביצוא ויבוא בין מדינות אירופה, ואינה חלה על יצוא למדינות אחרות.⁵⁵

בתקנות יש התייחסות גם לצורך ביישום יעיל ובאכיפה קפדנית של הנהלים, תוך שמירה על רווחת בעלי החיים במהלך ההובלה ואחריה, מניעת סבל ככל האפשר, וכן מניעת התפשטותן של מחלות זיהומיות. כמו כן, בתקנות האיחוד מונחות המדינות החברות להתייעץ טרם ההובלה עם ועדה מקצועית בדבר משך הובלת בעלי החיים; לפתח מודלים ותוכניות עבודה שתכליתם לשמור על רווחת בעלי החיים, למנוע מהם סבל ולקצר את משך ההובלה במשלוחים הימיים והיבשתיים, ובפרט כשמדובר במסעות ממושכים; לוודא שכל אחד מחברי הצוות אשר מטפלים בבעלי החיים במהלך הובלתם קיבל הכשרה ייעודית לתחום, ולדאוג שבנקודות העגינה

התקנות מנחות את המדינות החברות להתייעץ עם ועדה מקצועית בדבר משך הובלת בעלי החיים, לפתח תוכניות עבודה לשמירה על רווחת בעלי החיים, לוודא שחברי הצוות המטפלים בבעלי החיים קיבלו הכשרה ייעודית, ולדאוג שבנקודות העגינה ובמעברים יקיימו וטרינרים ביקורות על מצב בעלי החיים המובלים.

⁵⁵ EUR-Lex, [The European Convention for the protection of animals international transport](#), December 14th 2019.

ובמעברים יקיימו וטרינרים מוסמכים ביקורות מקיפות, לשם בדיקת תנאי ההעברה ומצב בעלי החיים המובלים.⁵⁶

יש לציין כי תקנות האיחוד האירופי להובלת בעלי חיים הן בגדר **רגולציה**, כלומר חקיקה אשר מחייבת את המדינות החברות בארגון לציית לה וליישמה, וכן לתקן תקנות בכפוף אליה, לפי מסגרת החקיקה המקומית של כל מדינה.⁵⁷

יצוין כי ייתכנו הבדלים בין מדינות בסעיפי התקנות שנקבעו להובלת בעלי חיים, עקב קיומם של הבדלים במערכות המשפטיות השונות, בנהלים המנחים את נציגי השירותים הווטרינריים בכל מדינה, בסדרי האכיפה ועוד.⁵⁸

3.1.2 ביקורת דוח האיחוד האירופי בנושא הובלת בעלי חיים במשלוחים חיים

באפריל 2020 פרסם האיחוד האירופי דוח מקיף שנכללו בו ממצאים על אופן התנהלותן של כמה ממדינות האיחוד אשר מייצאות מתחומיהן בעלי חיים באמצעות משלוחים חיים בהובלה ימית.⁵⁹ בדוח הובאה התייחסות למשלוחים ימיים שיוצאו בשנים 2017–2019 מצרפת, ספרד, אירלנד, פורטוגל ורומניה.

מטרת הדוח הייתה לסקור את אופן יישום נוהלי הובלת בעלי חיים ודאגה לרווחתם והובא בו פירוט גם על סוגיית הפיקוח על תנאי ההובלה, מצבם של בעלי החיים בפרק הזמן שבו מתרחשת ההפלגה הימית, ובדיקת תקינות כלי השיט המשמשים להובלתם.

לפי ממצאי הבדיקה, כמה מדינות ביצעו בדיקות להערכת תקינות כלי השיט באמצעות צוות **שאינו מוכשר לכך** ואינו ומנוסה בכל הקשור לתחזוקת האוניות ומצב המכשור והציוד בהן. יצוין כי לעיתים הווטרינרים, אשר תפקידם לפקח על בעלי החיים עצמם בעת ההעמסה לכלי השיט, הם שביצעו את בדיקות תקינות האוניות. יוצאת דופן בעניין זה היתה הולנד, אשר ביצעה את הבדיקות לתקינות האוניות באמצעות מהנדסי מכונות ימיים שהוכשרו לכך.

כמו כן, נמצא כי רשויות מוסמכות רבות אישרו את ההפלגה **בלי לערוך כל רישום ותיעוד מסודרים** – לעיתים בתיעוד חסר ולעיתים ללא תיעוד כלל – על מצב תקינות כלי השיט. יתר על

⁵⁶ שם.

⁵⁷ **רגולציה** (Regulation) היא חקיקה מחייבת של האיחוד האירופי אשר יש לה תחולה ישירה בדין הפנימי בכל המדינות החברות באיחוד. כלומר, הרגולציה חלה ישירות ומקנה זכויות וחובות במדינות האיחוד, שלא כמו דירקטיבה – בלי שיהיה צורך בפעולה כלשהי לאימוץ שלה בדין הפנימי; הרגולציה מחייבת את מוסדות השלטון ואת בתי המשפט המדינתיים לציית לה וליישם אותה כשם שהם מיישמים חקיקה פנימית של המדינה.

דירקטיבה (Directive) היא חקיקה של האיחוד האירופי אשר מחייבת את המדינות החברות באיחוד להתאים את הדין הפנימי שלהן להוראות הקבועות בה, אך משאירה לרשויות של כל מדינה את ההחלטה כיצד לעשות זאת במסגרת שיטת המשפט הנהוגת בה.

⁵⁸ EPRS- European Parliamentary Research Service, [Regulation \(EC\) No 1/2005 on the protection of animals during transport and related operations](#), October 2018.

⁵⁹ European Commission, Directorate general for health and food safety, [Overview Report on welfare of animals Exported by sea](#), April 24th 2020.

כן, אף לא אחת מהרשויות בנקודות היציאה שבארצות האיחוד לא ראתה לנכון לאתר ליקויים מינהליים הקשורים בחוסר תיעוד ו/או ברישום חסר בנמלים שבפיקוחה ולדווח עליהם.

מהדוח עלה גם כי הרישומים והתיעוד הרשמי הכולל דיווח על ממצאי **הבדיקה הווטרינרית** שנעשית לבעלי החיים בנמל ועל מידת כשירותם למסע לוקים בחסר ולעיתים אינם מתבצעים כלל. כלומר, לעיתים אין דיווח או יש דיווח חלקי בלבד בכל הקשור לבעלי חיים שאינם כשירים לצאת להפלגה הימית. יש לציין כי הבדיקה נועדה לוודא שבעלי חיים בתת-משקל או במצב בריאותי ירוד **לא יועלו לכלי השיט**, וכך תופחת התחלואה והתמותה של בעלי החיים באונייה במהלך ההפלגה הימית.

נוסף על כך, צוין בדוח כי אין כל תיעוד או עדכון בדבר מצב בעלי החיים במהלך **ההפלגה הימית**, עד ההגעה למדינות היעד, אף שעל פי ההנחיות שבתקנות האיחוד יש לנהל "יומן מסע" ולתעד כל אחד משלבי ההובלה – מרגע יציאת בעלי החיים לכיוון הנמל, דרך העמסתם על האונייה והפיקוח עליהם בעת ההפלגה, ועד הגעתם למדינת היעד.

לבסוף צוין כי הרשויות המוסמכות לעריכת תוכנית המסע לא הביאו בחשבון את **תנאי מזג האוויר** הצפוי במדינות היעד שאליהן מובלים בעלי החיים ואת הטמפרטורה בעת ההפלגה עצמה. בהפלגות רבות המתרחשות בחודשי הקיץ, בעלי החיים נאלצים לעיתים לשהות בטמפרטורה שעולה על 35 מעלות צלזיוס, במקרים שבהם מערכות האוורור באוניות אינן מצליחות לווסת את הטמפרטורה לטווח הנדרש.

3.1.1 תקנות הובלת בעלי חיים – אוסטרליה

התקנות האוסטרליות להובלת בעלי החיים, המכונות גם "סטנדרטים למשלוחים חיים" (ASEL - The Australian Standards for the Export of Livestock), נועדו לחדד את ההנחיות לשמירה על רווחת בעלי חיים שונים אשר מובלים בהובלה אווירית וימית במסגרת ענף יצוא הבשר הנרחב באוסטרליה.⁶⁰ בתקנות נקבע כי תנאי משלוחי בעלי החיים המובלים למדינות שונות יתאמו את דרישות המדינות המייבאות. כמו כן, מצבם של בעלי חיים שמיועדים ליצוא ולשחיטה חייב לעמוד בדרישות ובתקנות הבריאות של ארגון המזון האוסטרלי, ויש לבדוק את בעלי החיים בבדיקות כנדרש. כמו כן, בהתאם לתקנות האוסטרליות, **על משרד החקלאות של אוסטרליה להגיש דוח לפרלמנט אחת לחצי שנה, ובו דיווח על שיעורי התמותה שנרשמו בכל אחד מהמשלוחים החיים שיצאו מתחומי המדינה ליעדים שונים.**⁶¹

⁶⁰ Australian Government, Department of Agriculture, Water and the Environment, [Australian Standards for the Export of Livestock](#), April 2020.

⁶¹ Australian Government, Department of Agriculture, Water and the Environment, [Livestock](#), Februar 4th 2020.

התקנות האוסטרליות
נועדו לחדד את ההנחיות
לשמירה על רווחת בעלי
חיים המובלים בהובלה
אווירית וימית. בהתאם
לתקנות, על משרד
החקלאות האוסטרלי
להגיש דוח לפרלמנט אחת
לחצי שנה, ובו דיווח על
שיעורי התמותה שנרשמו
בכל אחד מהמשלוחים
החיים שיצאו מתחומי
המדינה ליעדים שונים.

באתר משרד החקלאות של אוסטרליה פורסמה ב-19 במאי 2020 הודעה שלפיה תוקנו תקנות חדשות עדכניות (גרסה 3.0), אשר עתידות להיכנס לתוקף בנובמבר 2020.⁶² עד

ליום זה, התקנות המחייבות אשר תוקנו בשנת 2011 עוגנו במסגרת גרסה 2.3, והן מפורסמות באתר המשרד לצד התקנות החדשות. בפרסום המשרד נכתב כי על כלל היצואנים, אנשי האגף הווטרינרי והגופים העוסקים בביצוע משלוחים חיים באוסטרליה חלה החובה להתעדכן בתקנות החדשות ולנהוג לפיהן החל מנובמבר 2020.⁶³ נוסף על כך, באתר מובא פירוט לוח הזמנים המתוכנן לתיקונם של הסטנדרטים החדשים בחקיקה הממשלתית, להטמעתם ולכניסתם לתוקף.⁶⁴

בסעיפי התקנות החדשות יש כמה שינויים מרכזיים לעומת הגרסה הקודמת, והם מקיפים כמה תחומים הקשורים לתנאי ההובלה של בעלי החיים במשלוחים החיים ולשמירה על רווחתם.

להלן יובאו השינויים העיקריים שנעשו בגרסה המחודשת של הסטנדרטים שנקבעו באוסטרליה להובלת משלוחים חיים אל מחוץ לגבולות המדינה:

1. שינוי לטובה בהיקף השטח המוקצה לכל אחד מבעלי החיים בהובלה ימית (לפי סוג המקנה וגודלו).
2. שינויים בשיעור התמותה המרבי המותר בכל משלוח, ושינויים בכל הקשור לאופן הדיווח על תחלואה ותמותה של בעלי חיים במהלך המסע ולרישום פרטים אלו.
3. שינויים בדרישות כוח האדם אשר מלווה את המשלוחים.
4. דרישה להחלפת המצע שעליו עומדות החיות לעיתים קרובות יותר במהלך המסע.
5. דרישה להאכיל ולהשקות את בעלי החיים לעיתים קרובות יותר במהלך המסע והגדרת פרק הזמן המקסימלי שבו אפשר למנוע מבעלי החיים מזון ומים במהלך ההובלה.
6. הכללה והרחבה של תוכניות ניהול נוספות להובלה ימית ואווירית, והכנת תוכניות חירום למקרים שבהם חל עיכוב בהגעת המשלוח למדינת היעד.

להלן יובאו כמה דוגמאות לתחומים שבהם נעשו השינויים בין סעיפי התקנות בגרסתם הקודמת (2.3), לעומת הגרסה המתוקנת (3.0).⁶⁵

⁶² Australian Government, Department of Agriculture, Water and the Environment, [Transitioning to Australian Standards for the Export of Livestock \(ASEL\) 3.0](#), June 26th 2020.

⁶³ ש.ם.

⁶⁴ ש.ם.

⁶⁵ להרחבה נוספת בנושא ולקבצי הסטנדרטים האוסטרליים בגרסתם הקודמת (2.3) והעדכנית (3.0) ראו: Australian Government, Department of Agriculture, Water and the Environment, [Transitioning to Australian Standards for the Export of Livestock \(ASEL\) 3.0](#), June 26th 2020.

באתר משרד החקלאות האוסטרלי פורסמה ב-19 במאי 2020 הודעה שלפיה תוקנו תקנות חדשות, שעתידות להיכנס לתוקף בנובמבר 2020. בתקנות החדשות נערכו שינויים בשטח המינימלי המוקצה לכל אחד מבעלי החיים, בטווח המשקלים המינימלי והמקסימלי להובלת בעלי חיים, בשיעורי התמותה המרביים המותרים ועוד.

ההגבלות על טווח המשקל של בעלי החיים המותרים להובלה מבוסס על שיקולים הקשורים לשמירה על בריאות המקנה, ועל סיכונים הנקשרים למשקל נמוך או גבוה יחסית בעת ההובלה.

על פי התקנות העדכניות של אוסטרליה (גרסה 3.0), **טווח המשקל של ראשי הבקר המותרים להובלה** הוא בין 200 ל-500 ק"ג, וכל ראש בקר החורג ממשקל זה (מעליו או מתחתיו) **לא יאושר** למשלוח אלא במקרים חריגים ובאישור מטעם המחלקה הווטרינרית המפקחת על המשלוחים ליצוא. על פי התקנות, אין להעלות לאוניות עגלים שמשקלם מעל 500 ק"ג, משום שהדבר עלול להגדיל את הצפיפות על גבי הסיפון, להכביד על רווחתם של בעלי החיים במהלך המסע ואף **לסכן את חייהם**. לעומת זאת, בתקנות הקודמות (גרסה 2.3) טווח המשקל המותר היה בין 200 ל-650 ק"ג לכל היותר.

שינוי נוסף חל במשקלים המינימלי של **כבשים ועיזים** המותרים להובלה. לפי התקנות הקודמות היה אפשר להוביל כבשים במשקל מינימלי של 28 ק"ג, ועיזים במשקל מינימלי של 22 ק"ג, ואילו בתקנות החדשות נקבע כי המשקל המינימלי של כבשים יהיה 32 ק"ג, ואילו של עיזים – 24 ק"ג.

יצוין כי ההגבלות על טווח המשקל של בעלי החיים המותרים להובלה מבוססות על שיקולים הקשורים לשמירה על בריאות המקנה, ועל סיכונים הנקשרים למשקל **נמוך** או **גבוה** יחסית בעת ההובלה. למשל, ייתכן כי בעלי חיים מובלים שמשקלם **נמוך יחסית** יתקשו להסתגל לטלטלות הדרך ולתנאי ההובלה על סיפון האוניות עקב אי-יציבות גופם. סיכונים אחרים הנקשרים למשקל נמוך יחסית של בעלי החיים הסחוסר בשלות מערכות הגוף שלהם, קשיי ויסות טמפרטורת הגוף וקשיי הסתגלות לשינויי אקלים בעת ההובלה. לצד זאת, גם לבעלי חיים שמשקלם **גבוה יחסית** נמצאים בסיכון, כמו קושי בקירור מערכות הגוף בעת שינויי טמפרטורה קיצוניים על הסיפון, צפיפות, חוסר יכולת לרבוץ בעת המסע וסיכון מוגבר לפציעות וחבלות הנגרמות להם בעת נפילה.⁶⁶

כמו כן, על פי הסטנדרטים שקבעה אוסטרליה, השטח שיש להקצות לכל בעל חיים על אונייה, הוא כאמור **לפי משקלו היחסי**, ולפי **משך המסע** שהוא נדרש לעבור במהלך ההובלה הימית. עגלים גדולים במשקל 500 ק"ג – כ-4 מ"ר עבור עגלים שמובלים במשך פחות מ-30 יום, וכ-9 מ"ר עבור אלו שמובלים במשך יותר מ-30 יום. עבור כבשים – השטח התקני שנקבע הוא בטווח של 0.33 עד 0.5 מ"ר לכבש במשקל מעל 54 ק"ג. בהתאם לכך, יש לערוך תחשיב למספר הכולל של בעלי החיים אשר מועלים על האונייה, תוך הבאה בחשבון של שטח האונייה וקריטריונים שנקבעו עבור השטח שיש להקצות לכל בהמה בנפרד, לפי גילה, מינה וסוג הבהמה, כפי שמפורט בתקנות.⁶⁷

⁶⁶ מבוסס על שיחת רקע טלפונית שנערכה עם עו"ד יוסי וולפסון, היועץ המשפטי של עמותת "תנו לחיות לחיות". 22 ביולי 2020.

⁶⁷ יצוין כי השינויים הקשורים לתנאי ההובלה של כבשים בחודשי הקיץ מבוססים על המלצות דוח מקצועי שנכתב בנושא על ידי אנשי השירותים הווטרינריים באוסטרליה. להרחבה ראו: AVA-Australian veterinary association, [A short review of space allocation on live export ships and body temperature regulation in sheep](#), May 2018.

כמה מדינות מייצאות נקטו צעדי מדיניות כגון איסור יצוא משלוחים חיים מתחומיהן, הפסקת היצוא לאזורים מסוימים בתקופות ספציפיות של השנה, או הפסקת יצוא למדינות יעד מסוימות אשר אינן עומדות בתקנות המחייבות אותן לשמור על רווחת בעלי החיים.

שיקול מנחה נוסף שנכלל בתקנות החדשות בעניין השטח שיש להקצות עבור **כבשים** הוא **עונת השנה** שבמהלכה הם מובלים. על פי התקנות, ככל שמשקל הכבש עולה, כך גדל השטח היחסי המוקצה עבורו על גבי הסיפון, וזאת בהתאם לעונת השנה שבה מתבצעת ההובלה. על כן, בחודשי הקיץ (מאי עד אוקטובר) יש להקצות **שטח נוסף** לכבשים במשקלים מסוימים (50 ק"ג ומעלה). יודגש כי שינוי זה נוגע ל**כבשים** בלבד, וייתכן שהוא קשור לממצאי הדוח החיצוני שבו נבדקו תנאי ההובלה של כבשים בחודשי הקיץ מאוסטרליה למדינות המזרח התיכון. למשל, עבור כבשים במשקל 28 ק"ג יש להקצות בחודשי החורף (נובמבר עד אפריל) **0.320** מ"ר לכל כבש, ואילו בחודשי הקיץ (מאי עד אוקטובר) – **0.322** מ"ר. לכבשים במשקל 21 ק"ג יש להקצות **0.402** מ"ר בחודשי החורף ו-**0.442** מ"ר בחודשי הקיץ. לעומת זאת, לכבש במשקל 90 ק"ג יש להקצות **0.575** מ"ר בחורף, ו-**0.658** מ"ר בקיץ.⁶⁸

4. דוגמאות למדינות שנעשו בהן שינויי מדיניות בכל הקשור ליצוא משלוחים חיים

בעקבות הדיון הער המתנהל בשנים האחרונות בזירה הבין-לאומית בדבר ההשלכות האפשריות של תנאי ההובלה במשלוחים החיים על רווחתם של בעלי החיים המובלים, כמה מדינות מייצאות נקטו צעדי מדיניות ובין היתר איסור יצוא משלוחים חיים מתחומיהן, הפסקת היצוא לאזורים מסוימים בתקופות ספציפיות של השנה (כגון חודשי הקיץ), או לחלופין הפסקת יצוא למדינות יעד מסוימות אשר אינן עומדות בתקנות המחייבות אותן לשמור על רווחת בעלי החיים. להלן יובאו דוגמאות מהמדינות הולנד, ניו זילנד, אוסטרליה ובריטניה.

4.1 הולנד

שרת החקלאות בהולנד הנחתה להפסיק את יצוא משלוחי בעלי החיים מהולנד למדינות הפדרציה הרוסית עקב אי-עמידתן בתקנות האיחוד האירופי לשמירה על רווחת בעלי החיים. ⁶⁹

ב-25 במאי 2020 שלחה שרת החקלאות ההולנדית קרולה שוטן מכתב לפרלמנט בהולנד ובו עדכון על הנחייתה להפסיק יצוא משלוחי בעלי חיים מהולנד למדינות הפדרציה הרוסית, עקב אי-עמידתן בתקנות האיחוד האירופי לשמירה על רווחת בעלי החיים המועברים אליהן.⁶⁹ לדבריה, ההחלטה התקבלה בשל **היעדר מידע** מסודר מהמדינות המייבאות בפדרציה הרוסית בדבר מצבם של בעלי החיים המיובאים, כפי שמחייבות תקנות האיחוד. במכתב הפנתה שרת החקלאות את חברי הפרלמנט לפסק דין של בית המשפט של האיחוד האירופי מ-23 באפריל 2015, בנושא שמירת תקנות הגנה על בעלי חיים במהלך הובלתם ממדינות האיחוד האירופי ליעדים שונים. בפסק הדין נקבע כי במסגרת תקנות האיחוד להובלת בעלי חיים בתוך מדינות האיחוד ומחוצה לו, הרשות המוסמכת לפקח על תנאי ההובלה ולתעד אותם היא **המדינה המייצאת**. לפיכך, על הגורם המארגן של כל תהליך היצוא וההובלה מוטלת האחריות לנהל

⁶⁸ שם.

⁶⁹ יצוין כי הפרסום על המכתב וההפניה אליו מופיעים באתר של ארגון אירופי למען זכויות בעלי החיים. המכתב עצמו נכתב בהולנדית, ותורגם לאנגלית. להרחבה ראו: EURO Group for animals, [The Netherlands stops live export on animal welfare grounds](https://cdn.nieuweoogst.nu/public/file/172728.pdf), May 26th 2020. קישור למכתב שרת החקלאות ההולנדית מ-25 במאי 2020: <https://cdn.nieuweoogst.nu/public/file/172728.pdf>

רישום "יומן מסע" שבו ייכללו כל שלבי השינוע בתוך מדינת היצוא ומחוצה לה. תקנות האיחוד חלות גם על שלבי ההובלה אשר מתרחשים בתחומי מדינת היעד שאליה מיובאים בעלי החיים, מחוץ לגבולות האיחוד האירופי. כמו כן, שרת החקלאות ציינה כי על מדינות האיחוד האירופי אשר עוסקות ביצוא משלוחים חיים מתחומיהן חלה חובה לִסְרֵב להנפיק תעודות יצוא במקרים שבהם אין כל הבטחה כי תקנות ההובלה של האיחוד נשמרות גם מחוץ לגבולות מדינות האיחוד, עד להגעת בעלי החיים ליעד הסופי.

4.2 ניו זילנד

בספטמבר 2017 הורה שר התעשייה והמסחר (Ministry for Primary Industries) של ממשלת ניו זילנד על הגבלות בדבר יצוא בעלי חיים מניו זילנד באמצעות משלוחים ימיים למדינות שונות.⁷⁰ ההגבלות הן בעניין בעלי חיים שונים, ובהם כבשים, בקר, איילים ועזים, המועברים למדינות אחרות לצורך שחיטה. על פי פרסומי הממשלה, ההגבלות נועדו לשמור על המוניטין של מדינת ניו זילנד לעניין אכיפתה את ההנחיות בדבר שמירה על רווחת בעלי החיים בתחומי המדינה ומחוצה לה. במסגרת ההגבלות צוין כי על פי התקנות החדשות חל איסור לייצא בעלי חיים לשחיטה, למעט מקרים חריגים שבהם יינתן אישור מיוחד ליצואנים אשר יעמדו בדרישות הממשלה.

במסגרת השיקולים המנחים בדבר אישור על יצוא במקרים חריגים (בבחינה של כל מקרה לגופו), מובאים בחשבון כמה היבטים, ובהם מדינות היעד שאליהן מובלים בעלי החיים (ועמידתן של מדינות היבוא בהמלצות ארגון הבריאות העולמי של בעלי החיים להובלת בע"ח),⁷¹ יצוא לבתי שחיטה מסחריים ומפוקחים, ביקורת שנערכת על ידי וטרינרים מטעם ממשלת ניו זילנד בטרם שליחת בעלי החיים להפלגה הימית, וכן כל גורם מנחה אחר אשר נתון לשיקול דעתו של משרד התעשייה בטרם מתן אישור היצוא. כמו כן, בהנחיות צוין כי על היצואנים יהיה לעמוד בכל הדרישות בעניין שמירה על רווחת בעלי חיים, המפורטות בסעיפי החוק הקשורים להובלת בעלי חיים, כפי שתוקן בניו זילנד בשנת 1999. נוסף על כך, על פי ההנחיות, במקרים שבהם מובא לאישור יצוא משלוח בעלי חיים דרך הים, עשויה להופיע דרישה כי וטרינר מוסמך מטעם ממשלת ניו זילנד ילווה את המשלוח עד להגעת האונייה למדינת היעד, ובסמכותו יהיה להורות על הכנסתם של בעלי החיים להסגר במידת הצורך.⁷²

4.3 אוסטרליה

כאמור, באוסטרליה יש תעשיית יצוא ענפה ורחבה של סוגים שונים של בעלי חיים למגוון יעדים, כולל מדינות המפרץ הפרסי והמזרח התיכון, ובהן ישראל. באפריל 2018, בעקבות פרסומי

ניו זילנד אסרה יצוא של בעלי חיים לשחיטה, למעט מקרים חריגים שבהם יינתן אישור מיוחד ליצואנים אשר יעמדו בדרישות הממשלה.

באפריל 2018 מינתה ממשלת אוסטרליה צוות בראשות מומחה חיצוני לבחינת נושא השפעתם האפשרית של הפרשי הטמפרטורה על כבשים המובלים במשלוחים חיים למדינות המזרח התיכון בחודשי הקיץ.

⁷⁰ Ministry for Primary Industries, New Zealand Government, [Restrictions on exporting livestock](#), September 1st 2017.

⁷¹ ארגון הבריאות העולמי של בעלי החיים (ארגון OIE) הוא ארגון שמאגד כמה מדינות ובהן גם ישראל. הארגון עוסק בגיבוש הנחיות והמלצות בין-לאומיות, הקשורות לשמירה על בריאות ומניעת מחלות בקרב בעלי חיים, ופועל בשיתוף עם ארגון הסחר הבינלאומי, שהכיר בו כגוף האחראי לגיבוש הנחיות. לארגון זה יש גם קוד המפרט את התנאים הנדרשים להובלת בעלי חיים בים כדי לשמר את בריאותם ורווחתם.

⁷² שם.

צילומים מאונייה שהובילה כבשים מאוסטרליה לקטאר, שבה נראו כבשים גוססים על סיפון האוניה, ודווח על תמותה חריגה של כבשים, הודיעה ממשלת אוסטרליה כי היא מתכוונת לפתוח בחקירת האירוע. **הממשלה מינתה צוות, בראשות מומחה אקדמי חיצוני**, לבחינת נושא המשלוחים החיים של כבשים למדינות המזרח התיכון בחודשי הקיץ, ולבחינת השפעתם האפשרית של פערי הטמפרטורה והסכנות הנשקפות לכבשים בשל עקת חום אשר עלולה להיגרם להם במסע, ובמעבר לאקלים חם. נזכיר כי בחודשים שבהם חלה עונת הקיץ בחצי הכדור הצפוני, ובכלל זאת במזרח התיכון, חלה עונת החורף בחצי הכדור הדרומי, ובכלל זאת באוסטרליה.⁷³ במהלך ביצוע המחקר, ערך המומחה התייעצויות עם כמה גורמים, ובהם מומחי אקדמיה, מומחי השירות המטואורולוגי האוסטרלי ואנשי הסתדרות הווטרינרים האוסטרלית. כמו כן, כתבי הדוח המקצועי בחנו את הראיות הקשורות לתנאי ההובלה במשלוחים, כולל צפייה בקטעי וידאו של המשלוחים המדוברים, קריאת דיווחים ותיעוד שהתקבל מאנשי צוות המשלוחים, ובחינת ספרות מקצועית רלוונטית.

ב-11 במאי 2018 הגיש המומחה את המלצותיו לממשל האוסטרלי. ממצאי דוח ועדת הבדיקה פורסמו באתר הממשלה והופיעו בו המלצות **להפסקת המשלוחים החיים בחודשי הקיץ** עקב סכנת עקת החום הצפויה לכבשים המובלים על האוניות, וסיכוני התמותה הצפויים להם. המלצה נוספת הייתה לשפר את תנאי הצפיפות השוררים על אוניות המשלוחים. כמו כן, **בדוח הובאו התייחסויות לסוגיות שלהלן:**⁷⁴

- הצורך בניהול סיכונים בעת הובלת בעלי חיים בחודשי הקיץ שבהם יש טמפרטורה גבוהה, באופן שישמור על רווחתם.
- החלפת המצע שעליו עומדים בעלי החיים ופינוי הפסולת מכלי השיט לעיתים תכופות.
- שמירה על תנאי אוורור (כולל שימוש במיזוג אוויר), תוך בדיקה וניטור הטמפרטורה השוררת בסיפוני כלי השיט במשך כל המסע.
- תכנון מערך אספקת מזון ומים לבעלי החיים באופן שיבטיח את רווחתם.
- הכשרת צוותים לניהול ההובלות ושמירה על רווחת בעלי החיים, תוך פיקוח על עבודתם.
- ניהול, תיעוד ורישום מסודר של מקרי תחלואה ותמותה.
- תכנון מראש של שטחי ההובלה על כלי השיט והתנאים השוררים בהם.
- הצורך במתן דיווחים שוטפים במשך המסע, והערכת מצבם של בעלי החיים על ידי הווטרינרים והיצואנים.
- פיקוח על ביצוע התקנות ויישומן בפועל.

⁷³ Australian Government, Department of Agriculture, Water and the Environment, [Export of sheep to the Middle East during September and October 2019](#), November 4th 2014.

⁷⁴ שם.

ועדת הבדיקה
באוסטרליה המליצה
להפסיק את המשלוחים
החיים בחודשי הקיץ עקב
הסכנה שהכבשים
המובלים על האוניות
ילקו בעקת חום, ונוכח
סיכוני התמותה. המלצה
נוספת הייתה לשפר את
תנאי הצפיפות השוררים
באוניות המשלוחים.

בעקבות פרסום ממצאי
דוח הבדיקה הוחלט
באוסטרליה לאסור יצוא
של משלוחי כבשים
בהובלה ימית
מאוסטרליה למדינות
המזרח התיכון מחודש
יוני עד 22 בספטמבר
2019, בשל הפרשי
הטמפרטורות בין מדינת
המוצא למדינות היעד
בחודשים אלה, אשר
עלולים לגרום לעקת חום
ולתמותה רבה של
בעלי החיים.

בעקבות פרסום ההמלצות, ממשלת אוסטרליה פרסמה את התייחסותה לדוח והחליטה **לאמץ באופן חלקי** את ההמלצות בעניין הצורך בהפסקת משלוחי הכבשים בחודשי הקיץ למדינות המזרח התיכון, וחידושם בתחילת חודש ספטמבר.⁷⁵ ב-28 במרץ 2019 חתם מזכיר משרד החקלאות האוסטרלי על צו האוסר יצוא משלוחי כבשים בהובלה ימית מאוסטרליה למדינות המזרח התיכון, בין החודשים יוני עד 22 בספטמבר 2019.⁷⁶ משרד החקלאות האוסטרלי נימק את איסור היצוא בכך שמטרתו להפחית את הסיכון הנשקף לכבשים המובלים דרך הים למדינות המזרח התיכון עקב הפרשי האקלים במהלך ההפלגה, והתנודות הקיצוניות בטמפרטורת גופם. על פי דברי משרד החקלאות, ההחלטה התקבלה תוך חשיבה על מכלול השיקולים הקשורים לצורך בשמירה על רווחת בעלי החיים, אל מול שיקולים מסחריים וכלכליים, ובהתאם לשיקולי המדיניות הממשלתית של אוסטרליה בכל הקשור לתעשיית המשלוחים החיים.⁷⁷

צעד נוסף שנקטה ממשלת אוסטרליה בעקבות פרסום דוח המומחה החיצוני הוא **שינוי ועדכון התקנות הקשורות להובלת בעלי חיים**, במסגרת גרסתם העדכנית שעתידה להיכנס לתוקף במהלך חודש נובמבר 2020, כפי שכבר פורט קודם בפרק העוסק בתקנות האוסטרליות.

4.4 בריטניה

בספטמבר 2018 פרסם מייקל גוב, מזכיר משרד המזון והסביבה בבריטניה, הודעה לתקשורת ובה ציין כי לאחר שבריטניה תעזוב את האיחוד האירופי, תשקול המדינה לאסור על יצוא של אלפי בעלי חיים חקלאיים ליעדים שונים ביבשת אירופה.⁷⁸ כמו כן, באתר ממשלת בריטניה פורסמו הצעדים המתוכננים ליישום האיסור על יצוא בעלי חיים מתחומי הממלכה ליעדים שונים. אולם מעיון באתר משרד החקלאות של ממשלת בריטניה עולה כי בינואר 2020 התקבלה החלטה לביטול ההכרזה בנושא מבלי שהובאו נימוקים לכך על ידי גורמי הממשל, זאת בד בבד עם פרישתה של בריטניה מהאיחוד האירופי.⁷⁹

בבריטניה פרסם בספטמבר 2018 מזכיר משרד המזון והסביבה הודעה לתקשורת ובה ציין כי הממלכה תשקול לאסור על יצוא של אלפי בעלי חיים חקלאיים ליעדים שונים ביבשת אירופה, לאחר פרישתה מהאיחוד האירופי. אולם מעיון באתר משרד החקלאות עולה כי בינואר 2020, בד בבד עם פרישתה של בריטניה מהאיחוד האירופי, התקבלה החלטה על ביטול ההכרזה.

⁷⁵ Australian Government, Department of Agriculture, Water and the Environment, [Australian Government response to the independent of Australia's Livestock Export Trade \(the Farmer Review\)](#), November 4th 2019.

⁷⁶ התייחסות נוספת לצו איסור היצוא שפרסמה ממשלת אוסטרליה מופיעה גם בדבריה של ד"ר דגנית בן דב מיחידת יצוא ויבוא באגף השירותים הווטרינריים של משרד החקלאות, [פרוטוקול ישיבת הוועדה המייעצת לממשלה בנושא רווחת בעלי חיים בישראל](#), מ-4 באפריל 2019.

⁷⁷ Australian Government, Department of Agriculture, Water and the Environment, [Export of sheep to the Middle East during September and October 2019](#). November 4th 2014.

⁷⁸ GOV. UK, [Farmers and livestock exporters: steps to export live animals to the EU after Brexit](#), September 18th 2018.

⁷⁹ שם.

5. דיון

לנוכח הסקירה שהוצגה בדבר התקנות ושינויי המדיניות שננקטו במדינות שונות בכל הקשור למשלוחים חיים של בעלי חיים לצורכי פיטום ושחיטה, עולות כמה נקודות לדיון ולבחינה עתידית. יודגש כי סוגיות אלו מבוססות על הסוגיות שעלו **בדוחות המקצועיים** שהוצגו במסמך, בדגש על דוח האיחוד האירופי ודוח מבקר המדינה בישראל, וכן **על שיחות** עם גורמי מקצוע שיש להם היכרות עם האתגרים השונים בתחום המשלוחים החיים בארץ ובעולם.

- במדינות רבות עלה הצורך **בחיוד ושינוי של התקנות** בנושא השמירה על רווחת בעלי החיים המובלים במשלוחים החיים. כדוגמה בולטת לכך הוצגו במסמך השינויים העדכניים שנעשו בתקנות באוסטרליה, שבהן הוסדרה הובלת בעלי החיים ביצוא משלוחים חיים אל מחוץ לגבולות המדינה. עם זאת, **עולה השאלה מהי יעילותם המעשית של מנגנונים אלו, וכיצד אפשר לפקח בפועל על יישומם.**

שאלות אלו מתחדדות לנוכח ממצאי דוח האיחוד האירופי, שהצביעו על כשלים מהותיים הקשורים ל**יישום התקנות**, בכל הנוגע להיעדר רישום מוסדר ופיקוח על תנאי ההובלה, לחוסר בקרה על תקינות כלי השיט בהם מובלים בעלי החיים, לחוסר תכנון ולדיווח חסר על מצבם של בעלי החיים, ולכשלים נוספים ופערים בין ההנחיות המעוגנות בתקנות לבין הפיקוח על יישומן בפועל. ליקויים דומים התגלו גם בישראל ונסקרו בדוח מבקר המדינה שהוזכר בהרחבה במסמך. בדוח עלו כשלים בנושא תנאי ההובלה, תחזוקה ירודה של כלי השיט, ואי-שמירה על רווחת בעלי החיים המיובאים לארץ.

- נקודה נוספת שעלתה בשני הדוחות היא הקשיים **בפיקוח על תנאי ההובלה** של בעלי החיים, בפרט **בשלב ההפלגה הימית**, שעשוי להימשך כמה ימים ואף כמה שבועות במקרים שבהם מדובר ביצוא אל מדינות יעד רחוקות, כמו היצוא מאוסטרליה אל מדינות המזרח התיכון. סוגיה זו עלתה בדוח האיחוד האירופי, שבו צוין כי במרבית המדינות שנבחנו בדוח אין כל תיעוד או דיווח של המתרחש על הספינות במשך ההפלגה בים. הודגש כי אין למי מהמדינות או לנציבות האיחוד האירופי רישום או מאגר נתונים סטטיסטיים עדכניים בדבר מצב בעלי החיים, ובדבר התנאים שבהם הם מובלים **בשלב החלק הימי של המסע.**

- מהסקירה עולה כי במדינות רבות **לא ננקטו כל סנקציות או אמצעי אכיפה** כלפי יבואנים או מפעילי כלי שיט שהפרו את ההנחיות פעם אחר פעם. ממצא זה עלה כמה פעמים במסגרת דוח האיחוד האירופי שבו צוין כי כלי שיט שלא עמדו בדרישות התקן קיבלו אישור להוביל את בעלי החיים, אף שהליקויים **לא תמיד תוקנו** לפני ההפלגה. כמו כן, הודגש בדוח כי על פי ממצאי הבדיקה שנעשתה בו **לא נמצאה כל עדות**

למקרים שבהם משלוח נאסר ולא הותר. טענות דומות עלו גם בדוח מבקר המדינה בישראל, שבו הודגש כי חרף קיומם של ממצאים המשקפים תחזוקה ירודה של האוניות המובילות מקנה מחו"ל, עד כדי **סכנות ממשיות לבעלי החיים ופגיעה בתנאי המחיה שלהם באופן הגורם להם סבל רב**, משרד החקלאות **לא נקט סנקציות** כלפי יבואנים או בעלי אוניות שלא עמדו בהנחיות המשרד, למעט במקרים חריגים מאוד. עוד צוין בהקשר האכיפה והביקורת על תנאי ההובלה כי אף שהפרקטיקה היא שהוטרנרים נוהגים לפנות ליחידת הפיצו"ח **טרם** הגעת אוניות אשר תנאי ההובלה בהן בעבר לא תאמו את הנדרש, **אין נוהל מחייב** שמגדיר עבור הוטרנרים בנמלים ועבור יחידת יבוא-יצוא את הנסיבות שבהן יש לפנות ליחידת הפיצו"ח, וכיצד יש לנהוג אם נמצאו ליקויים חמורים בתנאי הובלת המקנה, או אם התגלו ליקויים חוזרים ונשנים באותה אוניה או על ידי אותו יבואן.

- לבסוף, מהסקירה שהובאה במסמך עולה כי כמה מהמדינות פועלות מתוך תפיסה של **אחריות הגוף המייצא** על תהליך ההובלה, כולל אחריות לרישום, להסדרת תנאי ההובלה, ולפיקוח על מצבם של בעלי החיים מנקודת היציאה **ועד ההגעה ליעד**. דוגמה בולטת לכך היא אוסטרליה, שבה האחריות לדאגה לשלומם של בעלי החיים במשך המסע מוטלת על הגורם המייצא, ומעוגנת בתקנות האוסטרליות להובלת בעלי חיים. גם בניו זילנד הוחלט לאסור יצוא משלוחים חיים למעט מקרים חריגים, כדי **לשמור על המוניטין של ניו זילנד** כמדינה השומרת על רווחתם של בעלי החיים. דוגמה נוספת לתפיסה זו הובאה בפסיקת בית המשפט העליון של האיחוד האירופי, שבה הודגשה אחריות המדינה המייצאת לשמירה על תקנות ההובלה, בד בבד עם **מחויבותה של מדינת היבוא לפעול בהתאם לתקנות אלו**. עם זאת, בפועל, לא כל המדינות פועלות על פי תפיסה זו, כפי שהודגש גם בממצאי דוח האיחוד האירופי. בהמשך לכך עולה השאלה בדבר מידת האחריות של המדינות **המייבאות** בעלי חיים לתחומיהן, וכיצד אפשר לעגן אחריות זו בחקיקה מוסדרת ולפקח על יישומה.