



דין וחשבון | מאי 2015

סטנדרטים כפולים במזון

אם זה מספיק טוב לילדי אירופה
זה חייב להיות טוב גם לילדי ישראל



הכנתו ופרסומו של ד"ח זה התאפשרו הודות לתמיכתו של הקרן לבריאות וסביבה, ישראל (במענק שמספרו 1301 SGA) ושל קרן יעקב והילדה בלאושוטין, ארה"ב.

תקציר

מדינת ישראל מייצאת מזון, עובדה המבטיחה כי המוצרים המיוצאים עומדים בדרישות של מדינות היעד. החלטנו לבחון את המצב החוקי ביחס למוצרי מזון בולטים בדיאטה הישראלית – פירות וירקות ומוצרי עוף. הבחינה מעלה, כי הן החקיקה החלה על מוצרי עוף **מיוצאים**, והן החקיקה והנהלים החלים על פירות וירקות **מיוצאים** מציבים **דרישות גבוהות ויסודיות בהרבה** מאלה שבחקיקה החלה על סוגי מזון אלו המיועדים לשיווק מקומי.

מוצרי עוף

המדד	מוצר המיועד לייצוא	מוצר המיועד לשוק המקומי
נוכחות פקחים מוסמכים בעת פעילות הייצור במשחטות	✓	לפי שיקול דעתו של מנהל השירותים הווטרינריים
בדיקות טרם ולאחר שחיטה	דרישות מחמירות	דרישות מקלות
תנאים תברואיים ותפעוליים	מחמירים	מקלים
דירוג המפעל	גבוה מאד	יותר מחצי מהמשחטות במצב ירוד או ירוד ביותר

- בעוד שבמשחטת עוף שמוצריה מיועדים לייצוא, **קיימת חובת נוכחות** של פקחים בעת פעילות הייצור במפעל, במשחטה לשיווק מקומי של מוצרי עוף, הדבר נתון **לשיקול דעת** מנהל השירותים הווטרינריים.
- למרות שעקרונית הן במשחטה למוצרי עוף המיועדים ליצוא, והן במשחטה למוצרי עוף המיועדים לצריכה מקומית, נערכת ביקורת של העופות טרם ולאחר השחיטה, דרישות הביקורת ביחס למוצר המיועד לייצוא, **הן יסודיות ומקיפות בהרבה** מאלה החלות על מוצר המיועד לצריכה מקומית, באופן שמבטיח שמירה מרבית על הבשר מפני זיהום או העברת מחלות.
- בין הסטנדרטים הייחודיים למשחטות המייצאות, ניתן למצוא הוראות העוסקות במפעל ובעובדין, הוראות ביחס לתנאי התברואיים, סדר הייצור והיקפו בהתאם לכושר הקליטה של המפעל, מגבלות על מספר משמרות הייצור ביממה במטרה לשמור על ניקיון וחיטוי ועוד. היעדר הוראות מסוג זה ביחס למשחטות המשווקות לשוק המקומי מעידות על אפשרות כי רמת התברואה והאיכות של מוצרי העוף המשווקים לשוק המקומי ירודים באופן שעלול להשפיע על בריאות הציבור.

פירות וירקות

המדד	תוצרת המיועדת לייצוא	תוצרת המיועדת לשוק מקומי
דרישה להוכיח עמידה בתקן של שאריות של חומרי הדברה	✓	אין
דרישה לביצוע בדיקת איכות של התוצרת	בודקים לפחות 2% מכל משלוח	אין
דרישה לעמידה בתקן הגלובאל ג.א.פ. הכולל מעקב אחר יישום חומרי הדברה, פיקוח במשק, הערכת סיכונים, פעילות להפחתת השימוש בחומרי הדברה ועוד	✓	רק לחקלאים המשווקים תחת גוף ביקורת פרטי לפי דרישתן של רשתות שיווק גדולות
עקיבות של התוצרת מהשדה ועד לצלחת	✓	רק לחקלאים המשווקים תחת גוף ביקורת פרטי לפי דרישתן של רשתות שיווק גדולות

- החקלאים המייצאים לרוב נדרשים לעמוד בתנאים של תקן בינלאומי דוגמת ה"גלובאל גאפ", הכולל ביקורת מקיפה, לפיה, בין היתר, על המגדל לבצע בדיקות לניטור שאריות חומרי הדברה ולהוכיח עמידה בתקנות.
- כמו כן, החוק החל על תוצרת חקלאית ליצוא מחייב בדיקת איכות של התוצרת טרם ייצואה. מדובר בבדיקה חזותית של לפחות 2% מהמשלוח העומד לבדיקה.
- לעומת זאת, בחקיקה הישראלית לא קיימת הוראה המטילה חובה על מגדלים או משווקים בשוק המקומי להוכיח קיום של דרישת התקנות בנוגע לשאריות חומרי הדברה, וזאת באמצעות בדק עצמי של תוצרתם. זאת, כאשר הפיקוח שעורך משרד החקלאות לניטור חומרי הדברה בתוצרת המקומית מוגבל ביותר.
- בחוק הישראלי כיום, נעדרת דרישה לעקיבות, המאפשרת לעקוב אחר מוצר מזון מנקודת השיווק חזרה אל מקום ייצורו. עקיבות חשובה בין היתר למאמצי הפיקוח ואכיפה של משרד הבריאות, העורך בדיקות בקרב משווקים. בהיעדר דרישת עקיבות, במקרה ומתגלות חריגות, האכיפה תהיה נגד המשווק בלבד. משמעות הדבר היא, שלא בהכרח ניתן יהיה לפעול לתיקון הליקוי במקור. לעומת החוק הישראלי, הגלובאל גאפ כן כולל דרישת עקיבות שתאפשר לעקוב אחר מוצר הרשום בגלובאל גאפ חזרה למשק ולמגדל.
- אסור לנו להשלים עם מצב אבסורדי זה, שבו לכאורה המזון האיכותי והמפוקח ביותר מיוצא למחוזות רחוקים וישראלים נאלצים להסתפק במזון שמיצור בתנאים נחותים יותר וללא פיקוח ראוי על מזהמים העלולים לסכן את בריאותם. לסטנדרטים הכפולים הללו אין הצדקה. יש לדרוש מהממשלה לתקן את החוק ולהשוות את תנאי הייצור והפיקוח על המזון לתנאים החלים על מזון מיוצא. תיקון החוק יכלול דרישה מיצרני ומשווקי המזון לבצע בדיקות תכופות על מנת להוכיח כי המזון עומד בדרישות החוקיות. לאזרחי מדינת ישראל מגיע ליהנות ממזון העומד בסטנדרטים גבוהים החלים בקרב המדינות המתקדמות בעולם.

מבוא

צריכת מזון היא הרגל יום יומי המהווה עבור רובנו, ובצדק, הרגל מלכד ומשפחתי, ומקור להנאה ולבריאות. כדי שהמזון יגשים את ייעודיו אלה, על המוצרים שאנו צורכים להיות נקיים ממזהמים שעלולים לסכן את בריאותינו. לשם כך, קיימים מערכי פיקוח ואכיפה עליהם אמונים משרדי החקלאות והבריאות, שמטרתם לוודא את תקינותם ואיכותם של מוצרי המזון שאנו צורכים, כך שהשפעתם על בריאותנו תהא לחיוב בלבד.

מדינת ישראל מרבה לייצא פירות וירקות וכן מוצרי מזון מן החי, בעיקר מוצרי עוף. חזקה כי המוצרים המיוצאים עומדים ברף המתקדם שחל על מוצרי המזון הללו במדינות היעד. לכן, ביקשנו לבדוק האם הסטנדרטים הגבוהים החלים על המזון המיוצא, תואמים את הסטנדרטים החלים על אותו סוג מזון, המשווק בשווקים המקומיים.

בשני המקרים, הן ביחס למוצרי עוף, והן ביחס לפירות וירקות, גילינו פערים בין המזון המיוצא למזון המשווק בארץ, כאשר הפיקוח על המזון המיוצא יסודי לאין שיעור מזה החל על המזון המשווק בארץ. זהו מצב אבסורדי, שבו לכאורה הפירות והירקות ומוצרי העוף האיכותיים והנקיים ביותר בשוק מוצאים עצמם במחוזות רחוקים.

לסטנדרטים הכפולים הללו אין הצדקה. לאזרחי מדינת ישראל מגיע ליהנות ממזון שעבר פיקוח הדוק, העומד בסטנדרטים החלים בקרב המדינות המתקדמות בעולם.

מוצרי עוף

הצריכה הממוצעת של עוף בישראל היא מהגבוהות בעולם. לפי נתוני ה-OECD, בישראל קונים בממוצע מעל 62 קילוגרם עוף לאדם בשנה¹, כאשר הממוצע השנתי בארצות הברית עומד על כ-45 קילוגרם ובאיחוד האירופאי על כ-20 קילוגרם². נתונים אלה מובילים למסקנה, שהצריכה בישראל היא פי 1.5 עד פי 3 ממדינות מתקדמות אחרות בעולם!

הצריכה הגבוהה של עוף בישראל מדגישה את חשיבות השמירה על איכות המוצר במידה יתרה, כאשר פגמים או זיהומים בעוף עלולים לגרום להשפעה בריאותית נרחבת.

ישנם שני סטים של חוקים ותקנות³ המסדירים את תהליך הייצור של מוצרי עוף, ביחס לשניהם המשרד הממונה הוא משרד החקלאות; הראשון, משנת 1960, חל על מוצרי עוף המשווקים בארץ. ואילו השני, משנת 1976, חל על מוצרי עוף מיוצאים. למרות שאזרחי מדינת ישראל הם כאמור צרכני עוף גדולים

¹ משקל זה מתייחס למוצרי העוף כפי שהם נמכרים. המשקל שנצרך נטו למאכל קטן יותר, משום שהוא לא לוקח בחשבון את משקל העצמות וחלקים אחרים שאינם נאכלים. לפי הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, המשקל הממוצע של עוף שנצרך לאדם בשנת 2012 הינו 44.7 ק"ג. ראו: הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, שנתון סטטיסטי לישראל, 2014, לוח 19.23, מאזן אספקת מזון.

http://www.cbs.gov.il/reader/shnaton/templ_shnaton.html?num_tab=st19_23x&CYear=2014

² http://stats.oecd.org/viewhtml.aspx?datasetcode=HIGH_AGLINK_2014&lang=en

³ חוק לפיקוח על יצוא של בעלי חיים ושל תוצרת מן החי, תשי"ז-1957 והתקנות לפיקוח על יצוא בעלי חיים ותוצרת מן החי (מוצרי עוף), תשל"ז-1976; פקודת מחלות בעלי חיים, תשמ"ה-1985 ותקנות מחלות בעלי חיים (בתי שחיטה לעופות), תש"ך-1960.

במיוחד, חלק מההסדרים המחמירים הקיימים בחוקים החלים על מוצרי עוף לייצוא נעדרים מן החקיקה החלה על מוצרי עוף לשיווק מקומי.

במפעל לייצור מוצרי עוף לשיווק מקומי,

לא קיימת חובת פיקוח

במשחטת עוף שמוצריה מיועדים לייצוא, קיימת חובת נוכחות של פקחים בעת פעילות הייצור במפעל⁴. פקחים אלו אשר הוסמכו על ידי מנהל השירותים הווטרינריים במשרד החקלאות ממלאים אחר הוראות של הווטרינר שהוסמך כמפקח על המפעל ומפקחים על כל שלב ושלב שעובר המוצר במפעל, מהגעתו למשחטה ועד לאחר שחיטתו, כולל פעולות אריזה וסימון המוצר. לעומת זאת, במשחטה לייצור מקומי של מוצרי עוף, אין חובה שתהא נוכחות של פקח בבית השחיטה והדבר נתון לשיקול דעתו של מנהל השירותים הווטרינריים⁵.

קיים מערך ביקורת מחמיר יותר על עוף לייצוא

טרם ולאחר השחיטה

הן במשחטה למוצרי עוף המיועדים ליצוא, והן במשחטה למוצרי עוף המיועדים לצריכה מקומית, נערכת ביקורת של העופות טרם ולאחר השחיטה. אלא שדרישות הביקורת ביחס למוצר המיועד לייצוא, הן יסודיות ומקיפות בהרבה מאלה החלות על מוצר המיועד לצריכה מקומית. כשמדובר בייצוא, קיימת סדרת תנאים אשר מבטיחים שמירה מרבית על הבשר מפני זיהום או העברת מחלות. עוף הנחשד כנגוע במחלה נדרש להישחט בנפרד, עופות שנפסלו לשחיטה מועברים באופן מיידי לחדר פסולת, ונדרש אישור מיוחד לשחיטה של עופות ששימשו למחקר של חומרים ביולוגיים, כימיקלים או תרופות. דרישות מחמירות אלו נעדרות מהחקיקה החלה על מוצרי עוף לשיווק מקומי.

אפילו מבקר המדינה העיר על הפער בתנאים שקיים בין משחטות מקומיות לבין משחטות לייצוא⁶:

"השוואה בין הדרישות המוטלות בחוק על המשחטות המקומיות לדרישות המוטלות על המשחטות המייצאות, מעלה כי על המשחטות המייצאות מוטלות בתהליך הייצור דרישות שאינן מוטלות על המשחטות המקומיות, והמעלות לכאורה את בטיחות המזון המיוצר במשחטות המייצאות".

ובהמשך העיר:

"משרד מבקר המדינה מעיר למשרד החקלאות כי ראוי לבחון אם קיימים טעמים מהותיים שבשלהם יש שוני בין הדרישות המקצועיות והתברואתיות המוטלות על המשחטות המייצאות לאלה המוטלות על המשחטות המקומיות. על פי מסקנותיה של בחינה זו, יש לבדוק אם יש צורך לעדכן את הדרישות החלות מכוח התקנות על המשחטות המקומיות".

הנה כי כן, בשר העוף המיועד לצריכה מקומית חשוף במידה גבוהה יותר להעברה של זיהומים ומחלות, והדבר מטבע הדברים עלול להוביל להשפעות בריאותיות בקרב הציבור.

⁴ תקנה 31 לתקנות הפיקוח על יצוא מזון מן החי (מוצרי עוף)

⁵ תקנה 23 לתקנות מחלות בעלי חיים (בתי שחיטה ועופות)

⁶ פיקוח על מוצרי מזון מן החי, דוח שנתי 64, התשע"ד-2014 (להלן: "דוח מבקר המדינה" או "הדוח").

ביחס למשחטות המייצאות

דוח מבקר המדינה⁷ מציג נתונים משנת 2012 המדרגים את המשחטות על פי רמתן התברואית והמקצועית. נמצא כי כל המשחטות המייצאות סווגו ברמה הטובה ביותר. לעומת זאת, בקרב המשחטות לשיווק מקומי נמצא כי מתוך 23 משחטות, רק 3 זכו לדרגה "א" – הטובה ביותר, 7 דורגו בדרגה "ב", 7 נוספות דורגו "ג", ואילו 6 דורגו בדרגה הנמוכה ביותר "ד". כך עולה כי "יותר ממחצית המשחטות המקומיות (56%) [דורגו] בשתי הרמות הנמוכות ביותר; לעומתן, סווגו כל המשחטות המייצאות ברמה הגבוהה ביותר. הדבר מלמד על פער מובהק בין המשחטות המייצאות למשחטות המקומיות, בנוגע לרמה התברואית והמקצועית"⁸.

בבדיקה מאוחרת יותר של המשחטות בישראל, מאוקטובר 2013, נמצא כי עדיין קיים פער בעייתי בין מצבן של המשחטות לשיווק מקומי לבין המייצאות. הממצאים הללו מבוססים על דירוג המשחטות בשמונה תחומים, הכוללים בין היתר: רמת התשתיות, רמת התחזוקה, רמת הניקיון ורמת בטיחות המזון.

מצב זה נובע כתוצאה מההבדלים הקיימים בדרישות החוקיות ביחס למשחטות מייצאות לעומת המשחטות המשווקות לשוק המקומי בלבד. בין הסטנדרטים הייחודיים למשחטות המייצאות, ניתן למצוא הוראות העוסקות במפעל ובעובדיו, הוראות ביחס לניקיון המפעל ותנאי התברואיים, רמת האור במפעל, סדר הייצור והיקפו בהתאם לכושר הקליטה של המפעל, מגבלות על מספר משמרות הייצור ביממה במטרה לשמור על ניקיון וחיטוי וכן הוראות ביחס לשימוש נכון ויעיל במתקני המפעל ובציוד הקיים בו. כל אלה – הוראות שאין דומה להן בחקיקה החלה על המשחטות המשווקות לשוק המקומי. היעדר הוראות מסוג זה, מעידות על אפשרות כי רמת התברואה והאיכות של מוצרי העוף המשווקים לשוק המקומי יורדים באופן שעלול גם הוא, להשפיע על בריאות הציבור.

פירות וירקות

הדיאטה הישראלית עשירה בפירות וירקות, אורח חיים שהינו מבורך ומעיד על תזונה בריאה ומזינה. הצריכה הישראלית של ירקות גבוהה ביחס למדינות אחרות בעולם, כאשר בישראל צורכים בממוצע כ-193 ק"ג ירקות לנפש בשנה, לעומת 118 ק"ג לנפש באירופה ו-123 ק"ג לנפש בארה"ב. גם ביחס לפירות הצריכה הממוצעת לנפש בישראל גבוהה יחסית לעולם ועומדת על כ-190 ק"ג לנפש בשנה, לעומת 103 ק"ג באירופה וכ-111 ק"ג בארה"ב⁹. ממש כמו ביחס למוצרי העוף, הצריכה הגבוהה של ירקות ופירות בישראל מעלה את הצורך לשמור על התוצרת החקלאית נקייה ממזהמים, או לכל הפחות לוודא שהימצאות שאריות של מזהמים במזון תהיה ברמה שאינה מזיקה לבריאות.

המזהמים הכימיים הנפוצים ביותר בפירות וירקות הם חומרי הדברה. היישום של חומרי הדברה בשדה נועד לטפל באיום של מזיקים שונים על התוצרת וכן לשמור על היבול. חומרי הדברה הם חומרים שמצד אחד הוכחו כרעילים לאותם המזיקים (כגון חרקים, פטריות, נמטודות ועוד) ומן הצד השני, הרמות שבהן הם מצויים בתוצרת בעת הקטיף לא אמורות לפגוע בבריאות האדם.

⁷ מבקר המדינה מתייחס למידע שהועבר לו מהמחלקה לפיקוח על מזון מן החי בשירותים הווטרינריים, שלפיו פעלו בישראל עד דצמבר 2012 כ-31 משחטות מאושרות, מתוכן 23 משחטות שיווקו את תוצרתן לשוק המקומי בלבד וה-8 הנוספות גם ייצאו.

⁸ עמ' 1019-1020 לדוח מבקר המדינה.

⁹ מצגת משרד החקלאות "תעודת הזהות של החקלאות בישראל", שקף 8

http://www.moag.gov.il/NR/rdonlyres/7A724D36-B53A-4A95-8CED-4E2397FF3C16/0/agriculture_info.pdf

משרדי הממשלה אחראיים לאשר באילו חומרים ניתן לעשות שימוש לצרכי הדברה¹⁰, באילו תנאים¹¹ וכמה שאריות מאותו החומר, אם בכלל, מותר שיימצאו בתוצרת המשווקת¹². בהתאם, ההנחה היא שאם חקלאי עושה שימוש בחומרי הדברה בהתאם להוראות המצוינות על גבי תווית האריזה של החומר, לא אמורות להימצא שאריות של חומרי הדברה מעל הרמה המרבית המותרת הקבועה בתקנות.

שאריות חומרי הדברה - בשיווק המקומי אין חובה להוכיח כי התוצרת עומדת בתקן

על פי המצב בארץ אסור לייצר, לשווק או לייבא מזון המכיל שאריות של חומרי הדברה מעל לשיעור המותר המוגדר בתקנות כרמה המרבית המותרת (MRL). הן משרד החקלאות והן משרד הבריאות מפקחים על מזון מהצומח על ידי עריכת בדיקות לירקות ולפירות. בעוד שמשרד החקלאות עורך בדיקות בתחום משקי החקלאים, משרד הבריאות עורך בדיקות בקרב המשווקים.

בבדיקות שנערכו על ידי משרדים אלו בשנים האחרונות, נמצאו בין 4.5% ל-19% חריגות, כאשר ממוצע הבדיקות החריגות של משרד החקלאות עומד על 7.7%, וממוצע הבדיקות החריגות של משרד הבריאות עומד על כ-12%¹³. החריגות של השנים האחרונות נובעות, ככל הנראה, משימוש בחומרי הדברה בניגוד להוראות התווית. מצב כזה עשוי להיווצר למשל בשל ריסוס בעיתי קרוב מדי למועד הקטיף, או כתוצאה משימוש בחומר הדברה אסור עבור אותו הגידול. מצב החריגות בישראל גבוה מאוד ביחס לעולם¹⁴ ועלול לחשוף את הציבור בישראל לחומרי הדברה ברמה מסוכנת¹⁵, שבאופן מצטבר תשפיע על בריאותו.

בחקיקה, לא קיימת הוראה המטילה חובה על מגדלים או משווקים להוכיח קיום של דרישת התקנות, וזאת באמצעות בדק עצמי של תוצרתם. היות והמגדל כאמור אינו מחויב לערוך בדיקה על מנת להוכיח עמידה ברמת השאריות המותרת, כדורש בתקנות, נדרשת אכיפה אפקטיבית ומחמירה שתדרבן את המגדלים מחד, לפעול בזהירות רבה בעת יישום חומרי הדברה, ומאידך תדרבן את המשווקים בנקיטת פעולות שיוודאו כי התוצרת הנמכרת תקינה. ניתן להסיק מנתוני החריגות הבעייתיים, כי מאמצי הפיקוח והאכיפה של משרדי הממשלה, במצב הקיים, אינם אפקטיביים מספיק בשביל להבטיח תוצרת ללא חריגות.

הפיקוח של משרד החקלאות מוגבל ביותר

במדינת ישראל, חיים ועובדים כ-16,000 חקלאים¹⁶. משום שמשרד החקלאות מעולם לא ערך מרשם של כל החקלאים הפועלים במשק, המספר המדויק וזהותם אינם ידועים. הרשימה המעודכנת ביותר

¹⁰ חוק הגנת הצומח התשט"ז-1956

¹¹ תקנות הגנת הצומח (קיום הוראות תווית אריזה), התשל"ז-1977

¹² תקנות בריאות הציבור (מזון) (שאריות חומרי הדברה) התשנ"א 91 (להלן: "תקנות ה-MRL")

¹³ בהתאם לנתונים שהתקבלו ממשרדי הבריאות והחקלאות בהליכי בקשות חופש מידע

¹⁴ לדוגמא: באנגליה נמצאו 2% חריגות: Expert committee of pesticides residues in food, Annual report 2012 <http://www.pesticides.gov.uk/Resources/CRD/PRiF/Documents/Results%20and%20Reports/2012/23101.01PRiFAR2012WEB.pdf>
בארה"ב נמצאו 3.23%: United States Department of Agriculture, Pesticide Data Program, Annual summary, Calendar year 2013 <http://www.ams.usda.gov/AMSv1.0/getfile?dDocName=STELPRDC5110007>

¹⁵ Freeman, Shirra, et al Dietary Uptake of Pesticides in a Sample of Israeli Children, poster presented at the Environmental Health Fund's conference "Environmental Health in Israel: Progress and Challenges, December 15, 2014

¹⁶ בהתאם לנתוני הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה משנת 2013

שערך המשרד, בשנת 2012, כוללת את פרטי 5500 החקלאים שפנו למשרד בבקשה להקצאה של עובדים זרים. זוהי כאמור רשימה חלקית בלבד¹⁷.

הקבלה פשוטה בין מספר החקלאים הרב מצד אחד, לבין מספר הבדיקות שעורך משרד החקלאות בשנה, העומד בממוצע על 650 בדיקות¹⁸, מהצד השני, מעידה על מערך פיקוח מוגבל, שמכסה פחות מ-5% אחוזים מכלל החקלאים. כלומר – בהחלט ייתכן שחקלאי פלוני המגדל פירות וירקות שלא על פי דרישות החוק, מעולם לא נבדק על ידי משרד החקלאות, ומשווק את תוצרתו ללא הפרעה.

לגבי אכיפה, לפי החוק¹⁹, למשרד החקלאות סמכות לפעול באמצעות כלי אכיפה מנהליים או פליליים. המשרד יכול להטיל קנס מנהלי על חקלאי שתוצרתו נמצאה עם חריגות של חומרי הדברה בגובה 2500 ₪ לתשייר²⁰. בנוסף, המדינה יכולה לפעול להגשת כתב אישום נגד אותו חקלאי, כאשר העונש המרבי במקרה של אשמה הינו שנתיים מאסר²¹ או לחלופין קנס בגובה מקסימאלי של עד 75,300 ₪²².

לפי נתוני אכיפה של משרד החקלאות, כפי שתוארו בתגובתם לבקשת חופש מידע מיולי 2012, החל משנת 2010, לא הוטלו סנקציות פליליות על חקלאים שבתוצרתם התגלו חריגות מהשיעורים המותרים. משמעות הדבר היא שפעולות האכיפה של משרד החקלאות מוגבלות לסנקציות מנהליות בלבד, שהינן בשיעור נמוך באופן משמעותי מהקנסות הפליליים, ולא ברור האם סנקציות אלה מהוות גורם מרתיע לחקלאי מפני הישנות העבירה בעתיד.

חקלאים מייצאים חייבים להוכיח את תקינות התוצרת

לעומת הפיקוח והאכיפה החלקיים החלים על התוצרת המקומית המשווקת בשוק המקומי, חקלאים ישראלים המעוניינים לייצא את תוצרתם מחוץ למדינה, פועלים בהתאם לסטנדרטים המקובלים במדינת היעד. על פי החוק²³ תוצרת חקלאית המיועדת לייצוא, מפקחת על ידי משרד החקלאות. חל איסור לייצא תוצרת חקלאית עד שזו הוגשה לבדיקה. בבדיקה בודקים האם התוצרת עומדת בסטנדרטים של איכות ובריאות על פי התקנים המחייבים והדרישות של מדינת היעד. ככלל, בדיקת התוצרת נעשית באמצעות בדיקה חזותית, ובמידת הצורך עורכים בדיקת מעבדה של מדגם אקראי מתוך המשלוח המיועד לייצוא. מבקר יאשר את התוצרת רק בתנאי שבדק 2% לפחות מהמשלוח העומד לבדיקה²⁴.

מעבר לדרישות מפורשות אלו בחוק, ברוב המקרים ככולם, החקלאים שמשווקים את תוצרתם בחו"ל נדרשים לעמוד בתנאים של תקן ובמערך ביקורת מקיף, דוגמת תקן ה-GlobalG.A.P. מדובר בתו תקן וולונטרי, שחקלאי המעוניין בו, יצטרך לעמוד בדרישותיו הרבות. במסגרת דרישות התקן, על המגדל להצהיר בכל שנה כי הוא מתחייב להבטיח את בטיחות המוצרים אותם הוא מגדל לכל אורך תהליכי הייצור ולעבוד בהתאם לדרישות החקיקה הרלוונטית ותקן הזה.

מעבר להצהרה, התקן מפרט שלל נקודות בקרה, שעל היצרן להוכיח שהוא עומד בהן על מנת לקבל את תו הגלובאל גאפ. ביחס להימצאות שאריות חומרי הדברה בגידולים החקלאיים, על המגדל להוכיח

¹⁷ מתוך תגובת משרד החקלאות מיום 14.7.2014, לבקשה לקבלת מידע על פי חוק חופש המידע

¹⁸ בהתאם לנתונים מחמש השנים האחרונות שהתקבלו אצלנו במסגרת בקשות חופש מידע ממשרד החקלאות

¹⁹ תקנות העבירות המנהליות (קנס מנהלי – הגנת הצומח, זרעים ופיקוח על יצוא הצמח ומוצריו), תשס"ו-2006

²⁰ תקנה 1 לתקנות העבירות המנהליות וכן סעיף (3) לתוספת הראשונה

²¹ סעיף 16 לחוק הגנת הצומח התשט"ז-1956

²² סעיף 61(א)(3) לחוק העונשין, תשל"ז-1977

²³ החוק לפיקוח על יצוא הצמח ומוצריו 1954

²⁴ תקנה 13 לתקנות לפיקוח על ייצוא הצמח ומוצריו, תשל"ט-1979

שהוא שולט ברמות השאריות המותרות בארץ היעד, וכן שיש לו את האמצעים והיכולת להפעיל שיטות שמבטיחות עמידה ברמות הללו. אחת הדרישות היא כי המגדל יבצע בדיקות לניטור שאריות חומרי הדברה, בהתאם לתוצאות הערכת הסיכונים, הערכה שגם אותה הוא נדרש לבצע. זאת אומרת למשל, כי גידולים שעוברים ריסוס בתדירות גבוהה או בעזרת חומרים עם סיכון גבוה, ייבדקו יותר מגידולים שמרוססים פעמים בודדות במהלך עונת הגידול. להוכחת דרישה זו, על החקלאי להציג תיעוד של תוצאות שוטפות של בדיקות מעבדה לשאריות חומרי הדברה. תדירות הבדיקות שיבוצעו, מתי והיכן לבצע את הדיגום וסוג הבדיקה יקבעו בהתאם להערכת הסיכונים.

הפיקוח של משרד הבריאות על משווקים בלבד

תפקידו של משרד הבריאות הוא לשמש שכבת פיקוח משלימה, נוספת או המשכית אם תרצו, לפיקוח שעורך משרד החקלאות בתחום השדה, שעל מגבלותיו עמדנו לעיל. משרד הבריאות כאמור עורך את בדיקותיו בקרב המשווקים – שוק סיטונאי, מכולות, ירקנים וסופרים קטנים וגדולים כאחד. כמו כן, משרד הבריאות בודק תוצרת מיובאת בביקורת בנמלים. מספר הבדיקות שעורך המשרד בכל שנה נקבע בהתאם לתוכנית עבודה פנים-משרדית. בפועל מדובר על ממוצע של כ-600 בדיקות בפירות וירקות בשנה²⁵. מרשם המשווקים של תוצרת חקלאית טרייה אינו ידוע גם הוא, אך ניתן להניח שקיים יחס גדול בין מספר המשווקים לבין מספר הבדיקות בשנה, המעיד על פיקוח מועט.

במקרה של חריגה מהתקנות, האכיפה של משרד הבריאות מתבצעת כנגד המשווק. משמעות הדבר היא, שלא בהכרח ניתן יהיה לפעול לתיקון הליקוי במקור – קרי, בקרב המגדל. הסיבה להיעדר אפשרות להתחקות אחר המגדל היא היעדר דרישת עקיבות בחוק. עקיבות, כשמה כן היא, מאפשרת מעקב אחר התוצרת, מהשדה ועד לצלחת, וקבלת מידע אודות המקור ממנו הגיעו הפירות והירקות.

בחוו"ל דורשים לדעת מאיפה הגיע המזון: מהשדה ועד לצלחת

לעומת החוק הישראלי, הגלובאל גאפ כולל דרישת עקיבות שתאפשר לעקוב אחר מוצר הרשום בגלובאל גאפ חזרה למשק ולמגדל.

מאחר ובארץ אין דרישה כאמור, ברוב המקרים רק המשווקים הם אלה ש"חוטפים" סנקציות בשל מכירה של ירקות ופירות המכילים שאריות חורגות של חומרי הדברה. זו הסיבה לכך שבחלק מרשתות השיווק הגדולות, כמו מערכי פיקוח ועקיבות וולונטריים, פרטיים, שמטרתם לענות על הצורך של המשווקים הגדולים למנוע את ההגעה של תוצרת חקלאית חורגת למדפיהם. מערך הפיקוח הפרטי, בדומה לדרישות הגלובאל גאפ, עשוי להכיל אמצעים שונים להפחתת השימוש בחומרי הדברה ככלל, ובפרט מערך ביקורת שמטרתו לוודא שהתוצרת החקלאית נטולת חריגות. הבדיקות לרוב מתבצעות בשדה, טרם הקטיף, כך שאם תימצא חריגה, החקלאי לא יקבל אישור לשווק את התוצרת החורגת.

לעומת זאת, למשווקים קטנים אין כוח כלכלי רב – ובשל כך הם לא יכולים להעמיד דרישה למערך פיקוח פרטי למגדלים שלהם. כפועל יוצא – הסיכוי שתוצרת חורגת תמצא את עצמה על מדפיהם גדולה יותר בהשוואה למשווקים הגדולים שכן דורשים מערך פיקוח פרטי.

בסופו של דבר, אחוז החריגות בקרב חקלאים המשתייכים למערך הפיקוח הפרטי שתואר לעיל, נמוך באופן משמעותי ביחס לאחוז החריגות שנמצא במערך הפיקוח הממלכתי²⁶, ובכל מקרה,

²⁵ בהתאם לנתונים מחמש השנים האחרונות שהתקבלו אצלנו במסגרת בקשות חופש מידע ממשרד הבריאות

²⁶ בהתאם למידע שהתקבל בעל פה מגורמים בחברת דרך המעבדה בע"מ, בתאריך 26.11.2013

בפיקוח הפרטי, תוצרת שהתגלתה בה חריגה של חומרי הדברה לא משווקת, ואילו במערך הפיקוח הממלכתי, לעתים קרובות, התוצרת החורגת כבר שווקה.

סיכום ומסקנות

הן הפיקוח על מזון מן החי, והן הפיקוח על מזון מן הצומח המשווקים לשוק המקומי לוקים בחסר.

פיקוח בלתי מספק על פירות וירקות, עלול לחשוף את הציבור לצריכת של מזון המכיל שאריות חורגות של חומרי הדברה. חשיפה מצטברת לחומרים אלה עלולה לפגוע בבריאות הציבור, בין היתר על ידי פגיעה בהתפתחות מערכת העצבים המרכזית של תינוקות ופעוטות, פגיעה במערכת ההורמונאלית ועליה בסיכון לחלות בסרטן.

הפיקוח הבלתי מספק על מוצרי עוף והרמה הנחותה הבאה לידי ביטוי בהתנהלות המשטות לייצור מקומי, משליכות גם הן על בטיחות ואיכות מוצרי העוף, באופן שעלול להוביל לזיהום של מוצרי העוף ובכך לפגוע בבריאות הציבור. יחד עם זאת, מעט עידוד ניתן לשאוב משני תיקוני חקיקה המקודמים על ידי משרד הבריאות ומשרד החקלאות. ראשית, תזכיר חוק לתיקון פקודת בריאות הציבור (מזון)¹.

תיקון חקיקה זה לפקודת בריאות הציבור (מזון), מקדם שינויים מרחיקי לכת בתחום הפיקוח הוטרינארי על תהליך הייצור של מזון מן החי בכל המפעלים, כולל המזון שמשווק לצרכנים הישראלים. מדברי ההסבר לתזכיר ניתן ללמוד כי:

"יצרני המזון הטעון פיקוח וטרינרי יחויבו בסטנדרט פיקוח וטרינרי אחיד המותאם לסטנדרטים במדינות המפותחות, הכולל שני מרכיבים: פיקוח וטרינרי בתוך המפעל בידי וטרינרים שיהיו עובדי הרשות המקומית וחובת יישום מערכת אבטחת בטיחות".

התיקון המוצע לפקודת המזון אכן מבשר על השוואה שבין הסטנדרטים החלים כיום על תהליך הייצור של מוצרים מן החי בישראל, לבין הסטנדרטים המתקדמים החלים בעולם, והוא גם מבשר על גישור בין הפערים החלים כיום על משטות ישראליות המיועדות לייצוא לעומת משטות שתוצרתן משווקת בשוק המקומי. אך אליה וקוץ בה – תזכיר החוק קובע **סעיף תחולה** ביחס לפרק הפיקוח הוטרינרי². הסעיף קובע כי פרק זה, יכנס לתוקפו לכל הפחות כארבע שנים **לאחר** קבלת השינוי המוצע. כידוע, הליך תיקון חקיקה הוא הליך ארוך כשלעצמו, כך שעד שהסעיף המשווה את התנאים במפעלים המקומיים לאלו של היצואנים יכנס לתוקף, יעברו וודאי עוד כמה שנים טובות.

שנית, בשנת 2011 התקבל החוק לפיקוח על ייצור הצמח ושיווקו³, הידוע בתור "חוק הסטנדרטים", זאת לאחר שהחלטת ממשלה משנת 2007⁴ הורתה לקבוע מסגרת חקיקתית "**שתסדיר אמות מידה לגידול, ייצור, טיפול ושיווק של תוצרת חקלאית טרייה לשוק המקומי**". החלטת ממשלה זו, שעיקרה מובאים בדברי ההסבר לחוק הסטנדרטים⁵, התייחסה בין היתר ל"**קביעת כללים לפיקוח על קיום הוראות החוק, לרבות קביעת מנגנוני פיקוח אחרים וקביעת סמכויותיהם, מתן הוראות למגדלים**

¹ תזכיר חוק לתיקון פקודת בריאות הציבור (מזון) [נוסח חדש] (תיקון מס' 5), התשע"ה-2014 (להלן: "תיקון פקודת המזון")

² סעיף 14נד3 לתיקון פקודת המזון

³ חוק לפיקוח על ייצור הצמח ושיווקו, התשע"א-2011 (להלן: "חוק הסטנדרטים")

⁴ החלטת ממשלה מס' 2303 (חב' / 47) (23 באוגוסט 2007)

⁵ הצעת חוק לפיקוח על ייצור הצמח ושיווקו, התש"ע-2010

ומשווקים לשם עמידתם בהוראות החוק, קביעת חובות תיעוד ומסירת מידע ומסמכים, קביעת קנסות אזרחיים ועבירות פליליות בשל אי-קיום הוראות החוק".

דברי ההסבר לחוק מצביעים על הפער שנוצר בין האיכות והבטיחות של התוצרת החקלאית המיועדת לייצוא לעומת התוצרת החקלאית המיועדת לשוק המקומי, ומבשרים כי החוק עתיד להשוות את מצב התוצרת המקומית לזה של התוצרת המיועדת לייצוא:

"דרישות השווקים באירופה למזון בטוח ואיכותי, גרמו ליצואנים הישראלים לייצר בהתאם לנוהלי ייצור מפורטים וקפדניים המקובלים בשוק האירופי, ככל שהמדובר בתוצרת חקלאית טרייה לייצוא. תהליך זה נתון לבקרה על כל שלביו, מהשדה ועד למדף. החוק המוצע יאפשר גם לצרכן הישראלי ליהנות מגישה דומה".

יישומו של חוק חיוני זה, תלוי בתיקון ואישורן של תקנות מכוחו, שתפקידן יהיה לפרט באופן פרטני את הדרישות הבסיסיות שתחולנה על התוצרת החקלאית. בין היתר, מדובר בדרישות **לעריכת בדיקות** לוודא עמידה ברמות השאריות המותרות **טרם שיווקה** של התוצרת, כפי שנדרש למשל בגלובאל גאפ. כמו כן, הוראות התקנות יבטיחו **עקיבות** אחר התוצרת מהשדה ועד למדף, כך שמקום בו יתגלו חריגות או אי תקינות בתוצרת, יהא זה בכל שלב משלבי שרשרת אספקת המזון, ניתן יהיה לתקן את הליקוי במקור.

על אף האופטימיות שליוותה את אישורו של החוק, חלפו כבר ארבע שנים מיום שאושר, אך התקנות שתוקנו מכוחו טרם הובאו לאישורה של הכנסת, כך שבפועל התיקון המיוחל טרם בוצע.

אדם טבע ודין פועל בימים אלה יחד עם משרד הבריאות במטרה לקדם את אישור התיקון לפקודת המזון, תיקון שעתידי להשוות את התנאים והדרישות החלים על מפעלי מזון מן החי המשווקים לשוק המקומי, לאלה החלים על מפעלים המשווקים לחו"ל. אדם טבע ודין קורא למשרד הבריאות לצמצם את סעיף התחולה של פרק המזון מן החי, כך שהביקוח על מזון זה יוגבר ויבטיח את שיפור איכותו בהקדם.

כמו כן, נפעל להבאת תקנות חוק הסטנדרטים לאישור הכנסת בהקדם, ונוודא כי התקנות ידרשו בדיקה של התוצרת לשאריות של חומרי הדברה טרם שיווק. עוד נדרוש כי הבדיקות הללו תתבצענה בתדירות המבוססת על הסיכון להימצאות חריגות, כך שתוצרת חורגת לא תגיע למדפים. ●

