



רשות
הטבע
והגנים
חטיבת פיקוח ואכיפה
האגף להגנה על החי והצומח

מרס 2024

סיכום מענה לציבור המגיבים על מדיניות הסחר בחיות בר וערכי טבע מוגנים

א. הקדמה

בתהליך אשרור מדיניות הסחר פרסמה רשות הטבע והגנים את מדיניותה באתרה במרשתת במאי 2023. כחודש אחר כך, באמצע יוני, התקיים מפגש פתוח לציבור ובו הוצגה המדיניות ואחרי כן התקבלו הערות הציבור בכתב במשך 45 ימים בקירוב.

המדיניות מתבססת על ארבעה עקרונות:

1. שמירת טבע מקומית – איסור על סחר במינים מקומיים וקיום הערכות סיכון לפלישה למינים זרים.
2. שמירת טבע עולמית – איסור על סחר במיני CITES I ובמינים בדרגות סיכון גבוהות לפי IUCN.
3. מסוכנות – איסור על סחר במינים מסוכנים.
4. שמירה על רווחת בעלי החיים.

לכל מחלקה (עופות, זוחלים, רכיכות וכו') נכתב נספח שהוא חלק מהמדיניות.

ב. כמו כן הוצגו לציבור שלוש דילמות לדין:

1. מעמדו של הג'אקו – האפרור האפריקאי – שמעמדו באמנת CITES השתנה וכיום הוא מוגדר בנספח 1 של האמנה.
 2. מעמדם של מינים שבעבר הותר הסחר בהם, אך בעקבות הערכות סיכון יש חשש מפלישה לטבע.
 3. מעמדם של מינים שכיום מהווים מינים פולשים בישראל.
- התקבלו 23 תגובות ממגזרים אלו: מגדלים, סוחרים וארבע עמותות העוסקות ברווחת בעלי חיים. את התגובות בחנו ברט"ג אנשי מקצוע מחטיבת המדע, מחטיבת האכיפה ומהלשכה המשפטית.
- הוחלט להתקדם במדיניות כפי שהיא מוצגת. עם זאת, סוגיית רווחת בעלי החיים תורחב במדיניות רשות הטבע והגנים להחזקת חיות בר בשבייה ותקבל התייחסות בהיתר הכללי המפורסם לציבור.

ג. לגבי הדילמות שהוצגו:

1. מעמדו של הג'אקו (אפרור אפריקני *Psittacus erithacus*): מקור המין במערב ובמרכז אפריקה והוא עוף בר מבוקש מאוד להחזקה כחיית מחמד. עקב הביקוש הרב נעשה במשך שנים רבות איסוף מהבר שאינו בר-קיימא. כמו כן המין נסחר באופן נרחב בסחר בינלאומי בלתי חוקי, ואיכות בית הגידול שלו מידרדר. מצב זה הביא לידי צמצום גדול של אוכלוסיית הבר והיום הוא בסכנת הכחדה.
- המין נרשם בנספח II של אמנת CITES בשנת 1981 ועבר לנספח I של האמנה בשנת 2017. בתקופה שהמין סווג בנספח II יובאו לישראל אלפי פרטים – רובם (99%) מחוות גידול בדרום אפריקה – ויוצאו ממנה כמה מאות פרטים בלבד, ומאז העברתו של המין לנספח I הסחר החוקי בו אף גדל, בעיקר

מחוות גידול בדרום אפריקה. לכאורה החוות מגדלות מספר רב של ג'אקואים, אך יש חשש שהן מלבינות פרטים שמקורם בבר.

עקב האיסור של רט"ג על סחר במינים שבנספח I, גם אם מקורם בחוות גידול, לא אושר יבוא או יצוא של הג'אקו למטרות מסחריות בישראל מאז 2017. עם זאת, בשל מספרם הרב של פרטים שהובאו לישראל כדין לפני שינוי מעמדו באמנה, יותר המשך הסחר במין זה והחזקתו בארץ, אך האיסור על יבוא מסחרי של הג'אקו לארץ נותר על כנו. יצוא מסחרי של המין מישראל יותר, אך רק מחוות גידול ישראליות שיהיו רשומות במזכירות אמנת CITES על פי כללי האמנה בעניין סחר במינים בגידול בשבייה, המובאים בנספח I.

2. מינים שבעבר החזקתם והסחר בהם הותר וכיום התגלה חשש מפני פלישה: הסחר במינים אלו ייאסר בהתאם לחשש שעולה מהערכות הסיכון והנזק האקולוגי והכלכלי הרב שמינים פולשים גורמים.\\

ככל שיש אנשים שמחזיקים מינים אלו כדין עליהם להסדיר היתר החזקה אישי מהרשות. יודגש כי בהיתר הפרטני ייאסרו העברה, הפצה וסחר במינים אלו, ורבייתם תוגבל למגדלים המחזיקים בהם בהיתר.

העברה בין מגדלים לא תותר, אך תותר העברה למתקנים בעלי היתר מתאים (פינות חי וגני חיות) לפי היתר העברה פרטני.

3. מינים שכיום הם מינים פולשים בישראל: הסחר במינים אלו ייאסר מתוך רצון לדכא את רבייתם, את התחזקותם והגנטיית ואת התפשטותם בישראל. ככל שישנם אנשים שמחזיקים במינים אלו כדין עליהם להסדיר היתר החזקה אישי מהרשות. יודגש כי בהיתר הפרטני ייאסרו העברה, הפצה וסחר במינים אלו ורבייתם תוגבל למגדלים המחזיקים בהם בהיתר. לא תותר העברה בין מגדלים, אך תותר העברה למתקנים בעלי היתר מתאים (פינות חי וגני חיות) לפי היתר העברה פרטני.

4. הוראות מעבר: מינים שבחמש השנים האחרונות החזקתם והסחר בהם הותרו בהיתר הכללי להחזקה, המפורסם באתר רט"ג, והוסרו מהרשימה, יתאפשר המשך מכירתם על ידי סוחרים בהיתר לאחר דיווח לרט"ג על מספר הפרטים ולאחר קבלת היתר פרטני לסחר בהם שנתיים ממועד פרסום מסמך זה. המחזיקים במינים אלו יידרשו להסדיר היתר פרטני להמשך החזקה שלוש שנים מיום פרסום המסמך.

רשות הטבע והגנים תבחן מנגנון שיביא בחשבון את צורכי המגדלים והסוחרים ואת צורכי שמירת הטבע ויאזן אותם ככל שיהיה שינוי סטטוס עתידי של מינים אחרים, וזאת על רקע שינויים במידע על מצב האוכלוסיות בארצות המקור או שינויי סטטוס באמנת CITES או IUCN, או יתגלה מידע מדעי חדש המשליך על הערכות הסכנה שיפלו.

ד. מענה פרטני לכל מגיב לפי מספרו הסידורי:

1. מגדל וסוחר. המגיב לא סיפק נימוקים משכנעים לדרישה לשנות את הגישה לשתי סוגיות מרכזיות במדיניות – שמירת טבע עולמית וסיכון אקולוגי. הדוגמאות שהביא אינן משכנעות. בכל הבקשות לבחינת מינים חדשים יש לפעול על פי ההנחיות באתר רט"ג.
2. אדם פרטי. לא נמצא בדברי המגיב נושא שאינו מתוכלל במדיניות הנוגעת בכל אחד מארבעת עקרונות המדיניות כיום. שמירת טבע עולמית, הערכת מצבו בעולם לפי CITES ו-IUCN והדיון במינים פולשים נסמכים על מנגנוני הערכת סיכון מקצועיים.

3. עמותת נח. לא הובא מידע חדש על חתולים בנגליים אשר מחייב שינוי במדיניות, וזאת על בסיס חוות דעת מקצועיות קיימות.
4. פורום עורכי הדין להגנה על בעלי חיים. לגבי שמירת טבע עולמית והטענה כי התרת הסחר בתוכי ג'אקו תביא להלבנה: בעבר בעת שהג'אקו הוגדר CITES II היה יבוא של אלפי פרטים לארץ. את הג'אקו מגדלים בשבי בקלות ובמספרים גדולים, לכן לא צפויה פגיעה באוכלוסיית הבר מסחר מקומי בלבד. סיכון אקולוגי: תומכים באיסור על סחר במינים שכבר פלשו ובאיסור על סחר במינים המסווגים בעלי פוטנציאל לפלישה.
- רווחת בעלי החיים: לדעתנו הקביעה שכל החזקה של חיית בר או של ערך טבע מובילה בהכרח לגרימת סבל ולהתעללות שלא כדין, כהגדרתם בחוק צער בעלי חיים, היא מרחיקת לכת. ברי כי החזקת כל בעל חיים שוללת ממנו את חירותו ומצרה את צעדיו, אך ככל שזו נעשית בהתאם לתנאי ההחזקה ובכפוף לחוק צער בעלי חיים ולתקנותיו, הרי שהיא נעשית כדין. נזכיר כי לפי סעיף 33(ג) בחוק גנים לאומיים רט"ג אף מוסמכת להתיר פגיעה בערכי טבע מוגנים.
- יוער כי בגיבוש מדיניותה צמצמה רט"ג את המינים המותרים בסחר בהביאה בחשבון גם שיקולי צער בעלי חיים, כמפורט במסמך המדיניות. לדוגמה, נאסרה החזקתם של מינים רבים שייתכן שבהחזקתם ייגרם להם סבל מיותר.
- עם זאת, במתן היתר להחזקה של ערכי טבע מוגנים הרשות מממשת את תפקידה בהתאם לסעיף 6(7) לחוק גנים לאומיים, ובחסות סעיף זה ואחרים היא מאפשרת לאזרחים לחוות מקרוב ערכי טבע.
- הטעם שביסוד האפשרור הוא ששעה שאדם לוקח ערך טבע ומגדל אותו בביתו, החזקה פרטנית נכונה בתנאים מתאימים מעצימה את תודעתו לשמירת ערך הטבע ואת המשמעות, הערך והכבוד שהוא רוחש לטבע בכללותו.
- זאת ועוד, שלילת היתר באופן גורף לסחר בחיית בר או בערך טבע עלולה לעלות כדי פגיעה בחופש העיסוק באופן חמור ולא מידתי. אומנם אין להתיר גרימת סבל לשם השאת רווחים כלכליים גרידא, ברם לא ניתן להתעלם מההנאה, מהעניין ומן המומחיות שמגדלים או סוחרים מוצאים בערכי הטבע, ותועלת זו חוסה גם היא תחת חופש העיסוק. יוער כי אין מדובר בתועלת "בידורית" זולה כמו שמופקת מהנאת צופה מהתעללות בתנין חסר ישע, שאותה גינה השופט חשין בפסק דין רע"א 1684/96: עמותת "תנו לחיות לחיות" נ' מפעלי נופש חמת גדר בע"מ, נא(3) 832 (1997), אלא מדובר בתועלת ישירה מעצם ההחזקה והעיסוק. ודוק כי הצופה בקרקס נהנה מעצם הפעולה המתעללת ואילו המגדל בוודאי לא חפץ להתבדר באופן נלוז זה.
- אכן, על הרשות להדק את מדיניותה מעת לעת ולוודא כי נמנעת עד כמה שניתן פגיעה מיותרת ולא מידתית בערכי טבע ובחיות בר מוגנות, ברם מניעה אינה חייבת להתגלם בביטול הסחר וההחזקה במדינת ישראל, אלא יכולה להיעשות בפיקוח ואכיפה בהיקף רחב לצד עמידה על תנאי החזקה קפדניים אצל המחזיקים והסוחרים בהם. בהתאם לאמור, הנחיות להחזקת חיות בר יפורסמו במדיניות ההחזקה והפנייה בהיתר הכללי.
5. אדם פרטי. סעיף 33(ד) לחוק גנים לאומיים, שמורות טבע, אתרים לאומיים ואתרי הנצחה תשנ"ח-1998 (להלן: חוק גנים לאומיים), וסעיף 8(א) לחוק הגנת חיית הבר, תשט"ו-1955 (להלן: חוק הגנת

חיית הבר) אוסרים על החזקת ערכי טבע מוגנים וחיות בר מוגנות ועל סחר בהם אלא בהיתן היתר כללי או מיוחד. במילים אחרות, נקודת המוצא של החוק ככלל היא כי הסחר אסור, והיתר מתאים מטעם הרשות הוא החריג. מסמך המדיניות שגובש משקף את שיקולי הרשות בבואה להתיר את הסחר, ואלו כמה מהעקרונות שעמדו לנגד עיניה: שמירת טבע מקומית, שמירת טבע עולמית, סיכון האדם, שיקולי צער בעלי חיים ושמירה על רווחת בעלי החיים. בהתאם לעקרונות אלו נקבעו המינים האסורים בסחר לצד המינים המותרים. קביעת המדיניות ויישומה בעניין זה ניתנים לרשות מתוקף תפקידיה וסמכויותיה לפי חוק גנים לאומיים וחוק הגנת חיית הבר. יודגש כי בשיקולים להתיר סחר אין כל שיקול מוסרי, שכן בבואה להחליט אם ליתן היתר אמורה הרשות לשיקול שיקולים מקצועיים וענייניים בלבד.

סיכון אקולוגי: מנגנוני הערכת הסיכון שפותחו לקבוצות טקסונומיות שונות מתכללים את מיטב הידע המדעי הקיים ואת עקרון הזהירות המונעת. באופן זה מתקיימת גישה מאוזנת ונכונה לסיכון אקולוגי, ולא נדרש לעצור את כל תחום גידול בעלי החיים.

6. מענה גם למגיבים 7, 8, 9 – אנשים פרטיים. סעיף 33(ד) לחוק גנים לאומיים, שמורות טבע, אתרים לאומיים ואתרי הנצחה, תשנ"ח-1998 (להלן: חוק גנים לאומיים), וסעיף 8(א) לחוק הגנת חיית הבר, תשט"ו-1955 (להלן: חוק הגנת חיית הבר) אוסרים על החזקת ערכי טבע מוגנים ועל חיות בר מוגנות ובסחר בהם אלא בהיתן היתר כללי או מיוחד. במילים אחרות, נקודת המוצא של החוק ככלל היא כי הסחר אסור, והיתר מתאים מטעם הרשות הוא החריג. מסמך המדיניות שגובש משקף את שיקולי הרשות בבואה להתיר את הסחר, ואלו כמה מן העקרונות שעמדו לנגד עיניה: שמירת טבע מקומית, שמירת טבע עולמית, סיכון האדם, ושיקולי צער בעלי חיים ושמירה על רווחת בעלי החיים. בהתאם לאלו נקבעו המינים שאסורים בסחר לצד המינים המותרים. קביעת המדיניות ויישומה בעניין זה ניתנים לרשות מתוקף תפקידיה וסמכויותיה לפי חוק גנים לאומיים וחוק הגנת חיית הבר. גידול מיני עופות, ובהם תוכים, מותרים בהתאם לרשימת המינים המפורסמת בהיתר הכללי.

10. מגדל וסוחר (V-corals). סיכון אקולוגי: המגיב מכיר באיום של פלישות ביולוגיות, אך טוען שיש לבסס מבחינה מדעית. הוא מניח שבהיעדר מידע מספק על אודות האיום, יש לאשר גידול וסחר.

בעדכון מדיניות דגי מים מלוחים ואלמוגים משנת 2017, שהוצג אף לציבור, התעמקה רט"ג בסוגיה זו על ידי בחינת הידע המדעי הקיים. הבחינה העלתה שמינים רבים של חסרי חוליות ימיים (חלקם מבוקש מאוד בסחר), בעיקר רכיכות, סרטנים ומיני אלמוגים רכים, כבר מתועדים באזורים מחוץ לתפוצת הטבעית, ובכללם הים התיכון, ועל התבססותם שם.

חלקם, כבר גורם לשינויים משמעותיים לרעה בתפקוד מערכות אקולוגיות ימיות מקומיות טבעיות. עם זאת, פערי ידע גדולים על אורחות חייהם של מינים מקבוצות אלו אינו מאפשר שימוש בכלים כמו הערכות סיכון מבוססות מין, כפי שנוקטת רט"ג לגבי מיני עופות וזוחלים, שעליהם יש ידע נרחב. בשל רמת האיום הגבוהה מפלישת חסרי חוליות ימיים ובהתאם לעקרון הזהירות המונעת, שרט"ג מחויבת לנהוג לאורו בהיותה רגולטור, נוקטת הרשות גישה מחמירה ואוסרת יבוא של חסרי חוליות ימיים בשלב זה. נציין שממצאי בדיקת רט"ג הראו שדגים שמקורם בשוק האקווריומים ככל הנראה אינם גורם בולט בביסוס מינים פולשים, ולאור מסקנה זו נעשה שינוי מהותי במדיניות היבוא.

שמירת טבע עולמית: כדי למנוע פגיעה באוכלוסיות ימיות בעלות זיקה למערכת שבראש מפרץ אילת, נלקח מרחק ביטחון, ופירוש הדבר הוא שאין לייבא מינים מותרים בסחר מאזורים לחופי מפרץ אילת אלא רק מקו הורגאדה שבמצרים ודרומה משם.

11. מגדל וסוחר. סעיף 33(ד) לחוק גנים לאומיים, שמורות טבע, אתרים לאומיים ואתרי הנצחה, תשנ"ח-1998 (להלן: חוק גנים לאומיים), וסעיף 8(א) לחוק הגנת חיית הבר, תשט"ו-1955 (להלן: חוק הגנת חיית הבר) אוסרים על החזקת ערכי טבע מוגנים וחיות בר מוגנות ועל סחר בהם אלא בהינתן היתר כללי או מיוחד. במילים אחרות, נקודת המוצא של החוק ככלל היא כי הסחר אסור, והיתר מתאים מטעם הרשות הוא החריג. מסמך המדיניות שגובש משקף את שיקולי הרשות בבואה להתיר את הסחר, ואלו כמה מן העקרונות שעמדו לנגד עיניה: שמירת טבע מקומית, שמירת טבע עולמית, סכנה לאדם, ושיקולי צער בעלי חיים ושמירה על רווחת בעלי החיים. בהתאם לאלו נקבעו המינים שאסורים בסחר לצד המינים המותרים. קביעת המדיניות ויישומה ניתנים לרשות מתוקף תפקידיה וסמכויותיה לפי חוק גנים לאומיים וחוק הגנת חיית הבר.

12. מגדל וסוחר. לגבי הטענה על פגיעה בחופש העיסוק ובזכות לקניין: סעיף 8(א) לחוק הגנת חיית הבר, תשט"ו-1955 קובע כי לא יסחר, לא יעביר ולא יחזיק אדם חיית בר אלא בהיתר כללי או מיוחד. במילים אחרות, נקודת המוצא של המחוקק היא שהסחר בחיית בר מוגנת ובערך טבע מוגן אסורים, למעט במקום שבו התירה הרשות את הסחר לפי שיקול דעתה המקצועי. מדובר בחקיקה העולה בקנה אחד עם דרישות פסקת ההגבלה של חוק יסוד חופש העיסוק, וממילא הרשות רק מיישמת את הוראות החוק בגיבוש מדיניות סדורה, שהיא מבססת על שיקול דעתה המקצועי, ולפיה נקבעים לאלו מינים יינתן היתר חריג. יוער כי בית המשפט העליון קבע שהזכות לחופש העיסוק, כמו זכויות חוקתיות אחרות, למשל זכות הקניין, אינה מוחלטת ולכן ניתן לפגוע בחופש העיסוק ובזכות הקניין כדי להגן על שלומם ועל רווחתם של בעלי חיים. ראו בג"ץ 1452/93: איגלו חברה קבלנית לעבודות צנרת בניין ופיתוח בע"מ נ' שר התעשייה והמסחר, מז(5) 610(1993); עע"מ 4848/04 שולמית בכור נ' מרדכי (מוטי) ששון ראש עיריית חולון (נבו) 20.09.2007; בג"ץ 1953/09 חליל אלואלידי נ' שר החקלאות ופיתוח הכפר (נבו) 08.07.2009.

אומנם תיתכן פגיעה ברווחי החווה בגין השינוי במדיניות הרשות, ברם הפסיקה קובעת כי אין לאדם זכות מוקנית או זכות קנויה לכך שמדיניותה של רשות מנהלית תישאר קפואה. אולי יש לו ציפייה, אך הציפייה אינה מגיעה כדי זכות, כפי שציין השופט אהרון בבג"ץ 198/82 בן ציון מוניץ נ' בנק ישראל, לו(3) 466 (1982): "הלכה פסוקה היא כי אין לשום אדם זכות מוקנית לכך שמדיניות כלכלית, עליה ביסס את חישוביו העסקיים, תימשך". עוד ציין השופט כי "רשאי המנהל בכל עת לשנות את מדיניותו ולא ישמע אדם בטענה ששם מבטחו בהסדר הקיים ושעל סמך זה קיבל על עצמו התחייבויות."

לגבי הטענה בדבר סטייה קיצונית מאמות המידה המקובלות בעולם: בהתאם לאמנת CITES רשאית כל מדינה החברה באמנה להחמיר את מדיניותה באשר לסחר הבינלאומי בערכי הטבע המוגנים בשטחיה. מדינת ישראל מצאה לנכון להחמיר בנוגע למינים מסוימים משיקולים המפורטים במסמך המדיניות שפורסם.

לגבי הטענה בדבר הפרת הבטחה מנהלית מחייבת והימנעות שלא כדין מחידוש הרישיון: סעיף 9 בחוק הגנת חיית הבר, תשט"ו-1955, קובע: "רשאי לסרב לתיתם, לתת אותם בהגבלות או בתנאים, לבטלם או לשנותם בכל עת." סעיף 35 לחוק גנים לאומיים קובע: "רישיון או היתר כללי או מיוחד לפי פרק זה

ייתן על ידי המנהל לפי כללים שנקבעו, והוא רשאי לסרב לתיתו, לתת אותו בהגבלות או בתנאים, לבטלו, להתלותו או לשנותו. " אם כן, בכפוף לקביעה זו ניתנת לרשות סמכות לבטל, להתלות או לשנות החלטה מנהלית שניתנה על ידה בכל עת.

ברי כי שינוי מדיניות ייעשה משיקולים ענייניים ומקצועיים ולא באופן תכופ ורחמני, ועם זאת ודאי שאזרח אינו יכול לצפות שמדיניות קיימת תעמוד לעד ולהסתמך עליה, שכן על הרשות לגלות ערנות וזהירות במציאות משתנה, בייחוד בעולם הטבע, שהוא דינאמי, ולהתאים לה את מדיניותה באופן שיגשים את תפקידה ויעדיה. ראו בעניין זה את קביעת בית המשפט העליון בבג"ץ 6268/00 קיבוץ החותרים אגודה שיתופית חקלאית רשומה נ' מנהל מקרקעי ישראל, נה(5) 639 (2001): "כלל הוא כי אין לאדם מסוים או לציבור מסוים כלשהו זכות קנויה לתבוע שמדיניות שהיטיבה עימו בעבר תישאר בתוקפה גם לעתיד לבוא (ראו גם: בג"ץ 4806/94 ד.ש.א. איכות הסביבה בע"מ נ' שר האוצר [11]; בג"ץ 363/71 טחנת קמח "דגן" בע"מ נ' שר המסחר והתעשייה [12]; בג"ץ 198/82 מוניץ נ' בנק ישראל [13], בעמ' 470). זאת ועוד, סמכות הנתונה לרשות שלטונית כוללת גם את הכוח לשנות מעשה מינהלי שעשתה מכוח סמכותה לתקנו, להתלותו או לבטלו (סעיף 15 לחוק הפרשנות, תשמ"א-1981). הרשות רשאית, ולעיתים אף חייבת, לתקן את החלטתה או לבטלה"

בבג"ץ 4492/92 ד"ר ילנה שנקרנקו נ' המנהל הכללי של משרד הבריאות, מז 861 (1993)

השופטת דליה דורנר קבעה, כי: באין הוראה בחוק הקובעת אחרת, רשות מינהלית אינה מוגבלת על-ידי הכלל של "גמר המלאכה" (functus officio). סמכותה לבטל את החלטותיה ולשנותן היא פועל יוצא מסמכות ההחלטה המוקנית לה.

צא ולמד כי לא זו בלבד שהרשות מחויבת לייצר מדיניות סדורה ביחס לדרכי פעולתה אלא שחלה עליה אף החובה לשנות ממדיניותה ואף לבטלה כליל ככל שיש שצורך מקצועי וענייני לטובת מימוש תפקידה על פי חוק.

כמו כן, אמת הדבר כי מדובר בהיתר קיים ולא באדם המבקש לקבל בפעם הראשונה היתר אך כשבסחר בבעלי חיים ובערכי טבע מוגנים עסקין, וכיוון שמטרות חוק להגנת חייט הבר וחוק גניים לאומיים צריכים לעמוד לנגד עיני הרשות המוסמכת בכל עת, ישנו צורך מיוחד להבהיר, כי מדובר בסמכות גמישה ביותר, הטעונה בחינה מחודשת בכל פעם, והניתנת לשינויים ככל הנדרש, אף בעוד ההיתר עומד על כנו.

ראו אף בעניין זה את אמירתו של בית המשפט העליון בבג"ץ 799/80 פנחס שללם נ' מינהל נפת פתח-תקווה משרד הפנים, לו(1) 317 (1981):

" יכול לקרות, כי בתקופה, מאז ניתן הרישיון המקורי או מאז שחודש לאחרונה, עד ליום, שבו דנה הרשות בחידושו, אירעו דברים, אשר בכוחם להאיר את הנסיבות, הצריכות שיקול באור אחר, ובעקבותם על הרשות להימנע מלחדש את הרישיון."

לא נעלם מעינינו כי ישנם השלכות כלכליות על המסתמכים על מדיניות הרשות ברם בהתאם לפסיקה הרי שניתן להקל את הפגיעה בקביעת הוראת מעבר.



חטיבת פיקוח ואכיפה האגף להגנה על החיי והצומח

ראו בעניין זה כדוגמא פסק דין שניתן לאחרונה בעניין חוות מזור, ת"א (מחוזי מרכז) 13276-10-18
חוות בי.אפ.סי. בע"מ נ' מדינת ישראל- המשרד להגנת הסביבה (נבו 24.07.2022)

חוות מזור הגישה תביעה כספית לפיצויים עקב סגירת החווה. חוות מזור הינה חווה שגידלה וסחרה
אלפי קופים לאחר תיקון חוק להגנת חיות הבר הוחלט לסגור את החווה. כך נאמר על ידי בית המשפט
ויפים הדברים אף לענייננו:

"רשות מינהלית רשאית ככלל לשנות את מדיניותה ולהנהיג מדיניות אחרת שנראית לה כמוצדקת, יעילה
או מתאימה יותר למציאות. עם זאת, בבואה של הרשות המינהלית לעשות כן עליה להתחשב בכך
שפרטים מן הציבור הסתמכו על מדיניותה הקודמת ולעיתים השקיעו זמן ומשאבים על יסוד הסתמכות
זו, תוך ציפייה לכך שהמדיניות תמשיך לחול גם בעתיד ... חובתן של הרשויות השלטוניות להגן
באמצעות הוראות מעבר על אינטרס ההסתמכות ובמידת מה גם על אינטרס הציפייה מעוגנת, בין
השאר, בדיני ההגנות, ההשתק, הסבירות והמידתיות (ראו בג"ץ 5936/97 לם נ' מנכ"ל משרד החינוך,
התרבות והספורט, פ"ד נג(4) 673, 687 (1999)). מנגד יש לזכור כי בפסיקתנו כבר עמדנו פעמים רבות
על כך שרשות מינהלית רשאית ולפעמים גם חייבת לשנות מדיניותה ושינוי כזה הוא חלק מעבודת
הרשות. אין לשום אדם או גורם זכות מוקנית בהותרת מדיניות מסוימת של הרשות על כנה גם לעתיד
לבוא...".

אין טיעונים מבוססים כדי לשנות את מנגנון הבחינה של עיקרי מדיניות שמירת טבע עולמית או סיכון
אקולוגי.

הנה כי כן, אף הרשות החליטה על תקופת מעבר ליישום מדיניותה. לאור האמור עד כה הרי ששינוי
המדיניות עומד בכלל אמות המידה של המשפט המנהלי כאשר הוא נשען על שיקולים מקצועיים וענייניים,
תוך שנקבעה אף תקופת מעבר שיש בה לתת הגנה ראויה למי אשר הסתמך על מדיניות הרשות.

13. מגדל/סוחר - סעיף 8(א)3 לחוק להגנת חיית בר, תשט"ו-1955 (להלן: "החוק") קובע, כי: "לא יחזיק
אדם חיית בר שאינה מזיק ואינה חיית בר מטופחת אלא בהיתר החזקה כללי או מיוחד, או אם באה
לידיו מבעל היתר סחר כללי או מיוחד או היתר העברה כללי או מיוחד, או אם הנו מחזיק כדין כאמור
בסעיף קטן (ב)". סעיף 9 לחוק קובע: "רישיון או היתר לפי חוק זה יינתנו בידי שר החקלאות לפי כללים
שנקבעו בתקנות, והוא רשאי לסרב לתיתם, לתת אותם בהגבלות או בתנאים, לבטלם או לשנותם בכל
עת". סעיף 33(ד) לחוק גנים לאומיים, שמורות טבע, אתרים לאומיים ואתרי הנצחה, תשנ"ח-1998
קובע: "לא יסחר אדם בערך טבע מוגן אלא על פי היתר כללי או מיוחד מאת המנהל, ולא יחזיק אדם
בערך טבע מוגן אלא על פי היתר כאמור או אם רכש את ערך הטבע מבעל היתר סחר באותו ערך
טבע."

אם כן, נקודת המוצא של החוק ככלל היא שהסחר אסור, והיתר מתאים מטעם הרשות הוא החרגה.
מסמך המדיניות שגובש משקף את שיקולי הרשות בבואה להתיר את הסחר ואלו כמה מן העקרונות
שעמדו לנגד עיניה: שמירת טבע מקומית, שמירת טבע עולמית, סכנה לאדם, ושיקולי צער בעלי חיים
ושמירה על רווחת בעלי החיים. בהתאם לאלו נקבעו המינים שאסורים בסחר לצד המינים המותרים.

קביעת המדיניות ויישומה בעניין זה ניתנים לרשות מתוקף תפקידיה וסמכויותיה לפי חוק גנים לאומיים וחוק הגנת חיית הבר.

14. עמותת פורשים כנפיים. על הטענה שנפגע חופש העיסוק וכבוד האדם וחירותו: סעיף 8(א) לחוק הגנת חיית הבר, תשט"ו-1955, קובע כי לא יסחר, לא יעביר ולא יחזיק אדם חיית בר אלא בהיתר כללי או מיוחד. במילים אחרות, נקודת המוצא של המחוקק היא שהסחר בחיית בר מוגנת ובערך טבע מוגן אסור למעט במקום שבו התירה הרשות סחר לפי שיקול דעתה המקצועי. מדובר בחקיקה העולה בקנה אחד עם דרישות פסקת ההגבלה של חוק יסוד חופש העיסוק, וממילא הרשות רק מיישמת את הוראות החוק במדיניות סדורה, שהיא מגבשת על יסוד שיקול דעתה המקצועי, ולפיה היא קובעת אלו הם המינים שבגינם יינתן היתר חריג. יוער כי בית המשפט העליון קבע שהזכות לחופש העיסוק, כמו זכויות חוקתיות אחרות, למשל זכות הקניין, אינה מוחלטת, וניתן לפגוע בה, כמו גם בזכות הקניין, במטרה להגן על שלומם ורווחתם של בעלי החיים. ראו בג"ץ 1452/93 איגלו חברה קבלנית לעבודות צנרת בנין ופיתוח בע"מ נ' שר התעשייה והמסחר, מז(5) 610 (1993); עע"מ 4848/04 שולמית בכור נ' מרדכי (מוטי) ששון ראש עיריית חולון (נב) 20.09.2007; בג"ץ 1953/09 חליל אלואלידי נ' שר החקלאות ופיתוח הכפר (נב) 08.07.2009.

יתרה מזו, הפסיקה קובעת כי אין לאדם זכות מוקנית או זכות קנויה לכך שמדיניותה של רשות מנהלית תישאר קפואה. ייתכן שיש לו ציפייה, אך ציפייה אינה מגיעה כדי זכות, כפי שציין השופט אהרון בבג"ץ 198/82 בן ציון מוניץ נ' בנק ישראל, לו(3) 466 (1982): "הלכה פסוקה היא כי אין לשום אדם זכות מוקנית לכך שמדיניות כלכלית, עליה ביסס את חישוביו העסקיים, תימשך." עוד ציין השופט: "רשאי המנהל בכל עת לשנות את מדיניותו ולא ישמע אדם בטענה ששם מבטחו בהסדר הקיים ושעל סמך זה קיבל על עצמו התחייבויות."

15. אדם פרטי. אין טיעונים, המגיב מוזמן לגדל מינים מההיתר הכללי.

16. מגדלים פרטיים. לרט"ג אין אפשרות ללמד את הציבור הרחב איך להתמודד עם נחשים גדולים העלולים לסכן בני אדם.

17. עמותת תנו לחיות לחיות. העמותה מקבלת את עקרונות המדיניות, אך מבקשת לתת יתר משקל לשיקולי רווחת בעלי חיים. רט"ג מנסה לאזן את עקרונות המדיניות ואת רצונם של חלקים בציבור לגדל חיות בר בשבייה.

18. מגדל פרטי. חסרי חוליות מימיים מהווים מינים פולשים ברחבי העולם.

19. מענה גם למגיבים 20, 22 מגדלים פרטיים. סעיף 33(ד) לחוק גנים לאומיים, שמורות טבע, אתרים לאומיים ואתרי הנצחה, תשנ"ח-1998 (להלן: חוק גנים לאומיים), וסעיף 8(א) לחוק הגנת חיית הבר, תשט"ו-1955 (להלן: חוק הגנת חיית הבר) אוסרים על החזקת ערכי טבע מוגנים וחיות בר מוגנות ועל סחר בהם אלא בהיתר כללי או מיוחד. במילים אחרות, נקודת המוצא של החוק ככלל היא שהסחר אסור, והיתר מתאים מטעם הרשות הוא החריג. מסמך המדיניות שגובש משקף את שיקולי הרשות בבואה להתיר את הסחר, ואלו כמה מן העקרונות שעמדו לנגד עיניה: שמירת טבע מקומית, שמירת טבע עולמית, סכנה לאדם, ושיקולי צער בעלי חיים ושמירה על רווחת בעלי החיים. בהתאם לאלו נקבעו המינים שאסורים בסחר לצד המינים המותרים. קביעת המדיניות ויישומה בעניין זה ניתנים



חטיבת פיקוח ואכיפה
האגף להגנה על החי והצומח

לרשות מתוקף תפקידיה וסמכויותיה לפי חוק גנים לאומיים וחוק הגנת חיית הבר.

21. מגדל פרטי. מיני עופות עלולים להוות סיכון אקולוגי, לכן עושים הערכות סיכון כדי לאמוד את הסכנה מפלישה.

23. אנשי רווחת בעלי חיים. שמירת טבע עולמית: מסכימים עם עקרונות המדיניות בעניין זה, אך טוענים שצריך לשקלל גם את הערכת IUCN באופן שוטף ומתעדכן. ובכן, בהתאם למדיניות רט"ג המגמה היא לאסור על סחר במינים בדרגות סיכון EN ו-CR.

סיכון אקולוגי: תומכים בעמדת רט"ג, שלפיה אין להתיר סחר במינים המוגדרים פולשים בישראל, ותומכים בהצעה שאין להתיר סחר במינים שבעבר הותר גידולם והסחר בהם, והיום הערכות הסיכון מצביעות על סכנת פלישה.