

דוח בחינת רגולציה חדשה (RIA)

סימון ביצי מאכל לצורך התמודדות עם הברחת ביצים

פברואר 2016

עורך הדוח:

גיא מור, מנהל תחום מדיניות רגולציה, משרד החקלאות

גורם ממונה מאשר:

אורי צוק בר, סמנכ"ל מחקר, כלכלה ואסטרטגיה, משרד החקלאות

תקציר מנהלים

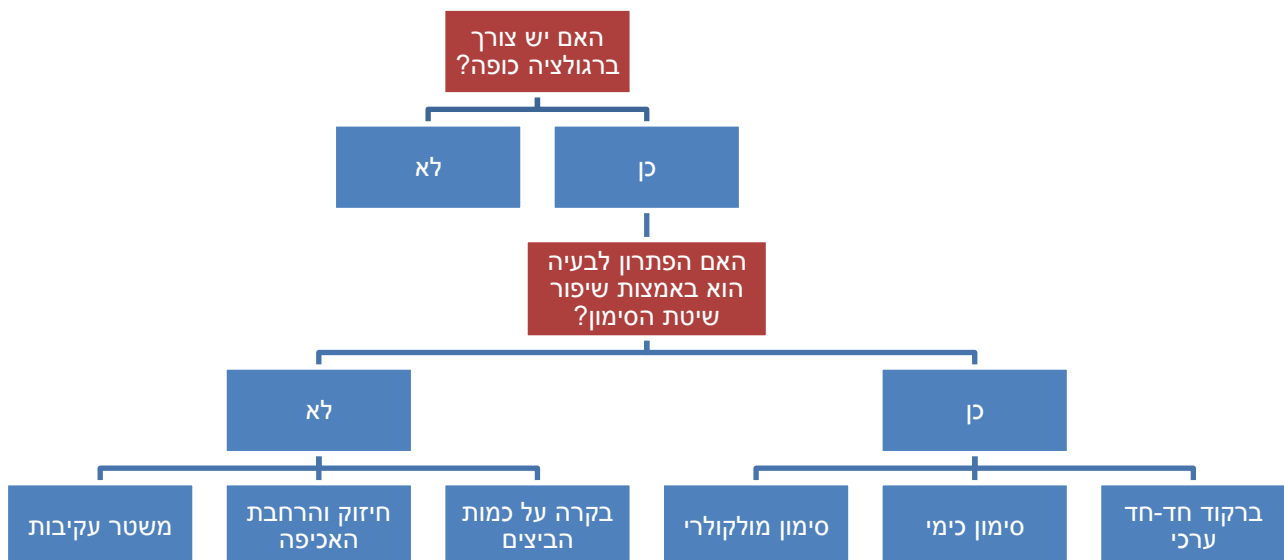
דוח זה מעריך את ההשפעות של רגולציה מוצעת (RIA) שעניינה סימון ביצי מאכל.

ביצה מותרת לשיווק בישראל רק אם היא עומדת בתנאים שנקבעו בחוק, במטרה להגן על בריאות הציבור ולמנוע הפצה של מחלות. מידי שנה מוברחות משטחי הרשות הפלסטינית מיליוני ביצים. בשנים האחרונות החלו מבריחי הביצים לזייף את החותמת שמוטבעת על הביצים בתחנות המיון בישראל.

דוח זה בוחן הצעה להטיל חובה חדשה לסמון ביצים, במטרה להתמודד עם בעיית ההברחות וזיוף ההחתמות. לכן נבחן הצורך בהתערבות מתוך מטרה להגן על בריאות הציבור. כיוון שנראה שהשוק הפרטי לא יפעל כדי להתמודד עם הבעיה, נבחנו מספר חלופות רגולטוריות.

תחילה נבחנו חלופות לשיפור שיטת הסימון: (1) סימון באמצעות ברקוד חד-חד ערכי (הצעת הרגולטור); (2) סימון הביצים באמצעים כימיים; (3) וסימון באמצעות תוסף מולקולרי שיתווסף לדיו המשתמש להחתמה כיום. לאחר מכן נבחנו שלוש חלופות מערכתיות: (4) בקרה על כמות הביצים שמועברות מהמגדלים לתחנות המיון ומספר הביצים שיוצאות מהן; (5) החמרת הענישה והרחבת האכיפה – כדי לייצר הרתעה הולמת; (6) ויצירת משטר עקיבות שיאפשר להתחקות אחר המסלול של כל משלוח ביצים.

מסקנת ניתוח הנטל הרגולטורי היא שיש לאמץ את החלופות המערכתיות (4-6). לאחר מכן ניתן יהיה לבחון את הצורך בהטלת רגולציה שעניינה סימון ביצים. חלופות הסימון העדיפות הן חלופת סימון הברקוד (1) ברמת האריזה ולחלופת הסימון המולקולרי (3).



תוכן עניינים

2	.....	תקציר מנהלים
4	.....	חלק א' – הגדרת התכלית והצורך בהתערבות
10	.....	חלק ב' – ניסוח חלופות
17	.....	חלק ג' – ניתוח חלופות
25	.....	חלק ד' – השוואה בין חלופות ובחירה
32	.....	חלק ה' – שיח עם בעלי עניין, עם מומחים ועם יחידים וקבוצות מהציבור
33	.....	חלק ו' – מתודולוגיה לתהליך הכנת הדוח

חלק א' – הגדרת התכלית והצורך בהתערבות

א. רקע

1. ביצה מותרת לשיווק בישראל רק אם היא עומדת בתנאים שנקבעו בחוק. שיווקה של ביצת מאכל מותר רק אם הביצה והתרנגולת המטילה היו תחת פיקוח וטרינרי, ובתנאי שהביצה מוינה, נבדקה בתחנת מיון ונשמרה בטמפרטורה מרבית של 20 מעלות בזמן הובלתה.¹ בנוסף, שיווק ביצי מאכל נעשה בכפוף למכסות כמותיות שקובעת מועצת הלול, אשר אמונה על תכנון ענף ההטלה מכוח חוק המועצה לענף הלול (ייצור ושיווק), תשכ"ד-1963 ("חוק המועצה"). כחלק מתהליך הפצת הביצים, קבלן מורשה לשיווק ביצי מאכל מחויב להחתים את הביצים בחותמת הכוללת את פרטי הביצה ונתונים נוספים המאפשרים זיהוי ואימות שמדובר בביצה הראויה למאכל.
2. הליכי הבדיקה נועדו להגן על בריאות הציבור ולמנוע הפצה של מחלות באמצעות ביצי מאכל. כך למשל, תהליך הבדיקה כולל דגימה לצורך איתור שאריות כימיות חומרים תרופתיים או חומרי הדברה, ברמות שמעל למותר; וכן שיקוף ומיון לאיתור סדקים, כתמי דם וכו'. גם ההוראות לעניין הטמפרטורה בה תשמר הביצה נועדו למנוע התפתחות חיידקים.
3. בשטחי הרשות הפלסטינית אין פיקוח וטרינרי כמתואר לעיל. הביצים המוטלות בשטחי הרשות אינן מיוצרות בתהליך בו נשמר הפיקוח הוטרינרי והבריאותי לאורך כל שרשרת הייצור והשיווק (פיקוח על האפרוח, סביבת הגידול, החיסונים, המזון), והביצים אינן עוברות את תהליכי הבדיקה והשיווק בטמפרטורה מבוקרת. לכן הן מוחזקות כבלתי ראויות למאכל. לפיכך חל איסור לשווק בישראל ביצים שמקורן ברשות הפלסטינית. רשויות הפיקוח והאכיפה מתמודדות עם תופעת הברחת ביצים משטחי הרשות הפלסטינית אל השוק הישראלי.
4. דוח זה נערך נוכח יוזמה לעדכן את חובות הסימון המוטלות על קבלני השיווק מכוח תקנה 15 לתקנות המועצה לענף הלול (הסדרת ייצור, מיון ושיווק), תשכ"ח-1968 ולקבוע כי על החתימה לכלול ברקוד המאפשר זיהוי חד-חד ערכי של כל ביצה.² על-פי ההצעה, אותו ברקוד לא ניתן לזיוף והזיהוי הייחודי יאפשר להתחקות אחר מקורה של כל ביצה. ישנם מספר יצרנים (מקומיים ובינלאומיים) המסוגלים לספק את מערכת החתמת הברקוד.
5. דוח זה אינו עוסק בשיטת הסימון הקיימת וביזמות לעדכונה. הסימון הנדון בדוח הוא סימון נוסף על הקיים, שתכליתו היא התמודדות עם בעיית הברחת הביצים.

¹ לשם הנוחות הדרישות מוצגות בתמצית. הדין הישראלי מטיל דרישות נוספות, ראו למשל: תקנות בריאות הציבור (מזון שיווק ביצי מאכל), תשנ"ה-1994; תקנות המועצה לענף הלול (הסדרת ייצור, מיון ושיווק), תשכ"ח-1968 ("תקנות המועצה"); תקנות המועצה לענף הלול (ייצור ושיווק) (כללים בדבר הסמכת קבלנים מורשים לשיווק ביצים, בשר עוף וחומר רביה), תשנ"ה-1994.

² "זיהוי חד-חד ערכי" משמעו שכל ביצה מוטבעת בסימון ייחודי לה, היינו לא יהיו שתי ביצים עם אותו סימון.

ב. זיהוי הבעיה וסיבותיה

ב.1. אי ציות לרגולציה הקיימת

6. המשק הישראלי מגדל כ-1.9 מיליארד ביצים בשנה.³ על-פי פרסומים, ארגון המזון והחקלאות של האו"ם (FAO) מעריך כי כ-36.5 מיליון ביצים מוברחות מידי שנה משטחי הרשות הפלסטינית לישראל (אשר מהוות כ-10% מכלל תוצרת הביצים השנתית של הרשות הפלסטינית).⁴
7. על-פי היחידה המרכזית לאכיפה ולחקירות במשרד החקלאות (הידועה גם כיחידת פיצו"ח), בין השנים 2007-2009 נתפסו כ-7 מיליון ביצים מוברחות משטחי הרשות הפלסטינית. בשנת 2015 נתפסו והושמדו כ-1,589,000 ביצים מוברחות במסגרת 151 אירועי סיכול.
8. המניע העיקרי להברחת ביצים הוא כלכלי. מחירה של ביצה ישראלית מאושרת גבוה כמעט פי שלושה ממחירה של ביצה שמקורה ברשות הפלסטינית. מכאן פוטנציאל הרווח הגדול שטמון בעבירות של הברחת ביצים.
9. לפי היחידה המרכזית לאכיפה ולחקירות במשרד החקלאות, בשנים האחרונות חלק ניכר מן ההברחות מתבצע על-ידי ארגוני פשיעה ישראליים. ארגונים אלו זיהו את התועלת הכלכלית הגלומה בהברחת ביצים והם מעורבים באופן אינטנסיבי בתחום. גורמי האכיפה והפיקוח במשרד החקלאות פועלים בשיתוף פעולה הדוק עם משטרת ישראל, משמר הגבול, יחידת המעברים במשרד הביטחון ורשות המיסים. גורמי האכיפה הישראליים אינם זוכים לשיתוף פעולה ניכר ממקביליהם ברשות הפלסטינית. כתוצאה מכך, אחד האתגרים המרכזיים שלהם הוא שחלק ניכר מפעילות ההברחה (גידול הביצים, ריכוזן, מערך ההובלה שלהן) מתבצע מחוץ לשטח הסמכות של גורמי האכיפה הישראליים.
10. הביצים המוברחות מוזנות לתוך שרשרת האספקה הישראלית בנקודות שונות. חלק מן הביצים המוברחות מועברות למפיצים. על-פי היחידה המרכזית לאכיפה ולחקירות, חלק מהביצים המוברחות מוחדרות לתחנות המיון (לצורך "הלבנת" הביצים המוברחות אל תוך השוק הישראלי).⁵ חלקן נמכרות ישירות לחנויות, לבתי עסק ולצרכנים.⁶ אתגר האכיפה והפיקוח – הן של השירותים הווטרנרים והן של היחידה המרכזית לאכיפה ולחקירות – מתפרס על-פני חזיתות רבות וכולל גורמים מגוונים בפריסה ארצית. אנשי היחידה המרכזית לאכיפה ולחקירות במשרד החקלאות מעריכים שכיוון שהביצים המוברחות מוחדרות לשוק הישראלי בנקודות שונות של שרשרת האספקה, אין גורם יחיד בשרשרת שבידודו יפתור את הבעיה. כיוון שמדובר בתופעה עבריינית, אחד הקשיים המרכזיים הוא היעדר מידע אודות התופעה והיקפה (למשל, אין מידע על הברחות שלא נתפסו).
11. הדין הישראלי מורה כי כל ביצה מאושרת תסומן בחותמת. החותמת כוללת את שם המשווק או סימנו המסחרי, גודל הביצה, התאריך האחרון לשיווק והתאריך האחרון לשימוש. עצם הסימון נועד לאפשר לצרכן ולרגולטור לזהות בקלות אם ביצה פלונית ראויה למאכל וכללי הסימון נועדו למסור מידע בסיסי אודותיה.

³ בתוספת ביצים מיובאות היקף הצריכה בישראל עומדת על כ-2.1 מיליארד ביצים בשנה.

⁴ נטע אחיטוב "ביצים זולות, ירקות באיכות מעולה – סיפורו של המאבק הסיזיפי בהברחות המזון מהרשות הפלסטינית" **הארץ** 20.2.2014 (<http://www.haaretz.co.il/magazine/premium-1.2249421>); נבדק ביום 13.12.2015.

⁵ בעבר נתפסו שלושה מכוני מיון אשר קלטו ביצים מן הרשות הפלסטינית.

⁶ האמור בפרק זה מבוסס על נתוני מבצעים ומודיעיניים של היחידה המרכזית לאכיפה ולחקירות במשרד החקלאות, שלא יפורסמו בשל רגישותם.

12. אלא, שמבריחי הביצים למדו לזייף את החותמות, והדבר מקשה על היכולת לאמת את מקורה של הביצה. על-פי הערכת גורמי המקצוע, כיום רוב הביצים המוברחות נושאות חתימה מזויפת. הדבר מקשה על גורמי האכיפה לזהות ולהוכיח כי אותה ביצה מוברחת, וכמובן מטעה את ציבור צרכני המזון לחשוב שמדובר בביצה שעומדת בסטנדרטים הווטרינריים והבריאותיים. לכן נפגעת אפקטיביות האכיפה של כללי הרגולציה בתחום בטיחות ביצי המאכל.

ב.2. ההשלכות הבריאותיות של הברחת ביצי המאכל

13. מזון מן החי הוא מוצר רגיש למחלות וביצים נחשבות למוצר רגיש במיוחד. ביצים נושאות את זיהומי המשק ממנו הגיעו. בנוסף קיימת חשיבות לתנאים בהם הוחזקו הביצים ומשך הזמן שעבר מהטלת הביצים ועד לשיווקן. המחלות המרכזיות והמסוכנות המועברות על-ידי ביצים הן סלמונלה (לסוגיה) ושפעת העופות. בנוסף, קיימים סיכונים להעברת שאריות כימיות (כמו דיוקסינים) ואף אנטיביוטיקה במינון גבוהה שניתנה לעוף, אשר עלולה לגרום לחיידקים לפתח עמידות לתרופות אנטיביוטיות. הרגולציה בתחום נועדה בראש ובראשונה להתמודד עם הסיכון של פגיעה בבריאות הציבור.

14. המחלה העיקרית המועברת באמצעות ביצים שאינן ראויות למאכל היא מחלת הסלמונלה. סלמונלה כמעט ולא מידבקת מאדם לאדם והפצתה קשורה בעיקר למזון מזוהם. קיימים מספר תתי-זנים למחלה, אשר עמידתם לתנאי הסביבה משתנה. עם זאת, לזנים השונים מאפיינים כללים דומים, הן מבחינת הסכנה הרפואית שהם יוצרים והן מבחינת ההסתברות להתממשות הפגיעה. עמידתם של הגורמים המקצועיים, הן במשרד הבריאות והן במשרד החקלאות, היא להימנע מנטילת סיכונים ומקום שיש ספק – משמידים את הביצה החשודה.

15. על-פי נתונים שהתקבלו מן האגף לאפידמיולוגיה במשרד הבריאות, בין השנים 2010-2015 דווח על שני מקרי תמותה הקשורים בזיהום בסלמונלה. העלות של יום אשפוז למערכת הבריאות עומדת על כ-2,000 ₪. בין השנים 2010-2014 חולה בסלמונה התאשפז בממוצע למשך 9.7 ימים.

16. בטבלה הבאה מרוכזים נתונים אודות התחלואה בסלמונלה בשנים האחרונות.

מספר מקרים מדווחים	מספר אשפוזים	
1,532	231	2010
1,504	203	2011
1,384	160	2012
1,530	188	2013
1,536	198	2014
1,292	7 -	2015

17. יוער שקיים קושי מובנה בכימות היקפי התחלואה ועלויותיה המדויקות. לא כל תחלואת הסלמונלה מקורה בביצים מוברחות. חלק ניכר מן הסיכונים הבריאותיים שהפיקוח הווטרינרי והרפואי נועדו למנוע אינו

⁷ טרם רוכזו הנתונים עבור שנת 2015.

מתמצא במחלות גרידא. צריכת חומרי כימים או כמויות גדולות של אנטיביוטיקה דרך ביצים הן סיכון לא מבוטל. אלא, שלא ניתן לבדוד ולשייך את ההשפעות הרפואיות של סיכונים אלו. במקרה של חולה שגופו פיתח רגישות לחומר כימי כלשהו או שהחידקים בגופו פיתחו עמידות לאנטיביוטיקה. בנוסף, לא כל החולים מתאשפזים בבתי החולים ואין דיווח מלא. גם העלות הנובעת מתחלואה אינה ניתנת לחישוב מלא – ניתן לכמת את עלות יום אשפוז למערכת הבריאות, אך נדרשות הנחות מרחיקות לכת כדי לאמוד את העלות המשקית של יום אשפוז.

ג. תכליות ויעדים

1.1. הגדרת תכלית הרגולציה והצורך בהתערבות

18. הרגולציה הקיימת נועדה להבטיח בראש ובראשונה שצריכת ביצי מאכל לא תסכן את בריאות הציבור. מטרה משנית היא מניעת תפוצת מחלות בקרב בעלי חיים. תרחיש הסיכון הוא חדירת ביצים שאינן עומדות בסטנדרט פיקוח וטרינרי ובריאותי נאות לשוק הישראלי. הבעיה הקונקרטית שעל הפרק היא חוסר יכולת (או קושי משמעותי) להבחין בין ביצה תקנית לביצה שאינה ראויה למאכל.
19. מתכלית הרגולציה נגזרים גם הסיכונים המרכזיים איתם היא מתמודדת. על בסיס האמור לעיל נסכם את מסקנות תהליך ניהול הסיכונים:

19.1. בשל מאפייניה של מחלת הסלמונלה, הסיכון לבריאות הציבור הוא סיכון בלתי נסבל – חומרתו (עצמת הנזק) רבה מאוד. קיים סיכוי גבוה לחלות בסלמונלה כתוצאה מאכילת ביצה שלא טופלה בהתאם לסטנדרטים הווטרינריים והבריאותיים. הסכנה לתחלואה ולתמותה מציבה סיכון זה בראש האיומים, דבר התואם את תכליות הרגולציה הקיימת.

לסיכון הבריאות הציבור יש השלכות עקיפות. למשל, לתחלואה ולטיפול בחולים יש עלות כלכלית. בנוסף, צרכן שחלה עקב אכילת ביצה מוברחת עשוי להטיל – בצדק או שלא בצדק – את האחריות לכך על רשתות השיווק או על קבלני השיווק. גם חברה שפועלת בהתאם לחוק עלולה להתמודד עם תביעות של צרכנים או עם חרם צרכנים.

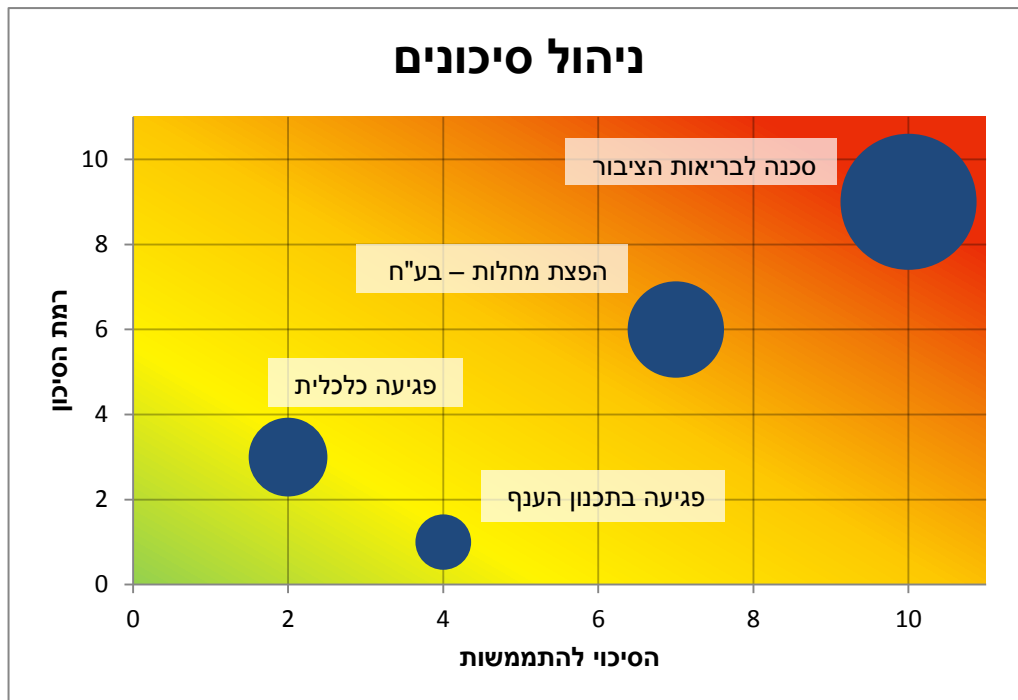
19.2. גם הסיכון של תפוצת מחלות בקרב בעלי חיים מוגדר כסיכון ברמה גבוהה, אם כי פחותה מאשר הסיכון לבריאות הציבור. יש לזכור כי התפרצות מחלות בקרב בעלי חיים עלולות לפגוע בהם ואף להדביק בני אדם. חומרתו של הסיכון פחותה שכן האיום על בריאותם של בני אדם עולה בחשיבותו ביחס לסיכון לבריאותם של בעלי חיים. גם הסיכוי להדבקות בעלי חיים נמוך מן הסיכוי שבני אדם יידבקו במחלות שנושאת ביצה מוברחת.

19.3. בנוסף לאינטרסים של הגנה על בריאות הציבור קיים סיכון כלכלי – פגיעה בפרנסת החקלאים בענף ההטלה. ביצים מוברחות נמכרות בזול במקום ביצים ישראליות ראויות למאכל. כיוון שמדובר בפגיעה באינטרס כלכלי, הניתן לפיצוי בכסף, חומרת הסיכון פחותה. בנוסף, הסיכון להתממשות הסיכון נמוך – שכן אין וודאות שהביצים המוברחות אכן ידחקו מחוץ לשוק את המגדלים המקומיים ויבואו על חשבונם. כך למשל, בתקופות מסוימות, מדינת ישראל מייבאת ביצים כיוון שההיצע המקומי לא עונה על הביקוש. עוד יש להוסיף כי היקף ההברחות מוערך בכ-36.5 מיליון ביצים בשנה, קרי כ-2% מכלל הייצור הישראלי השנתי (ועוד פחות מכך אם מביאים בחשבון את כלל

הצריכה, המכילה גם ביצים מיובאות). מדובר, אם כן, בסיכון שחומרתו נמוכה וגם סיכויי התממשותו נמוכים. עוד יש לזכור שעסקינן בהשלמה לרגולציה המסדירה את איכות ביצי המאכל והפיקוח הווטרינרי על הטיפול בעופות הטלה ובביצים. רגולציה זו נועדה בראש ובראשונה להגן על בריאות הציבור.

19.4. סיכון אחרון הוא פגיעה במבנה משק הלול. משק הלול הוא ענף מוסדר, מוגן ומתוכנן לצרכי המשק הישראלי. כתוצאה מכך, כניסת ביצים מוברחות לשוק הישראלי עלולה ברמת וודאות גבוהה להשפיע על מבנה השוק המתוכנן ובתכליות שלשמן הוא מסודר ומפוקח באופן הדוק.⁸ עם זאת, מדובר בפגיעה קלה, שכן כאמור היקף ההברחות מוערך בכ-2% בלבד מכלל הייצור הישראלי (שיעור זה קטן עוד יותר אם מביאים בחשבון גם את הביצים המיובאות לישראל). יש לזכור כי לא כל הביצים המוברחות מגיעות ליעדן. מכאן כי פגיעה בתכנון משק הלול תתרחש בהסתברות בינונית, אך חומרתה תהיה קלה ביותר.

19.5. התרשים המצורף מציג את מסקנות תהליך ניהול הסיכונים.



20. לסיכום, הנזקים והעלויות שנגרמים מתופעת הברחת הביצים מורכבים מנזק לבריאות ולחיי אדם, הפצת תחלואה בקרב בעלי חיים (הכרוכה בנזק כלכלי ישיר), פגיעה כלכלית ישירה בחקלאים ופגיעה בתכנון הענף. בנוסף, הברחת הביצים יוצרת שוק שחור וחיצוני למשק הישראלי, לפחות במקטע המגדלים. עלויות תופעת הברחת הביצים נאמדות במיליוני שקלים בשנה, לצד הסבל והנזק לבריאות, כתוצאה מתחלואה.

⁸ ערב פרסום הדוח החלה הממשלה לבחון מעבר ממשטר של תמיכות עקיפות למערכת של תמיכות ישירות. רפורמה כזו – אם תצא לפועל – תשנה מהותית את אופן ההסדרה של ענף ההטלה ואת מערכת התכנון הנהוגה כיום. דוח זה בוחן את המצב הקיים במועד פרסומו.

ג.2. הגדרת הצורך בהתערבות

21. הצורך בהתערבות נובע מכך שגורמים עברייניים מפריים במזיד את הוראות הדין. היעד של הרגולציה החדשה יהיה למנוע עקיפה של הרגולציה הווטרנירית הקיימת ושל מערך הפיקוח הנלווה לה. עתה יש לבחון האם ניתן להסתפק בהסדרה רכה (וולונטרית) או שנדרשת התערבות רגולטורית כופה.
22. ההצדקה להתערבות רגולטורית תלויה בשאלה, האם החברה והשוק הפרטי יכולים וצפויים לפעול לפתרון הבעיה ללא התערבות ממשלתית כופה. לכאורה, יש לשחקנים בשוק הפרטי תמריצים כלכליים להיאבק בהברחת הביצים. אלא שהמציאות מוכיחה שהשוק הפרטי אינו נוקט בצעדים כדי למנוע את הברחת הביצים. גם המועצה לענף הלול, שהיא גוף סטטוטורי המייצג גם את האינטרסים של ענף הלול, לא הצליחה להביא לנקיטת צעדים אופרטיביים בתחום. בנוסף יש לזכור שהנזק הכלכלי תחום ומצומצם יחסית (שיעור הביצים המוברחות נמוך ביחס לכלל הענף) ומתפזר על פני שחקנים רבים. כמו כן, נראה שלא יהיה לשחקנים תמריץ כיוון ששולי הרווח שלהם נמוכים ומוגדרים על-ידי הרגולטור. לבסוף, הרגולציה הקיימת נועדה להגן על בריאות הציבור – ערך חברתי חשוב שמצדיק התערבות מקום שהשוק הפרטי אינו עושה זאת. מן האמור לעיל עולה שקיים צורך בהתערבות רגולטורית כופה לשם פתרון בעיית הברחת הביצים.
23. הבעיה עמה מבקשת להתמודד הרגולציה המוצעת היא כניסת ביצים לא מאושרות אל השוק הישראלי. זיוף החותמות מסכל את האפשרות להבחין בין ביצים מוברחות לביצים מורשות, וכך מאפשר עקיפה של כל ההוראות לעניין הבטחת טיבן הבריאותי של ביצי מאכל. לפיכך אין מדובר ברגולציה מסדר ראשון, שנועדה להסדיר פעילות כלשהי (דוגמת הגדרת הטמפרטורה בה יש לשמור ביצי מאכל). הרגולציה המוצעת היא רגולציה מסדר שני, שמטרתה להבטיח ציות לרגולציה הראשית ולשפר את הפיקוח על קיום אותה רגולציה. בענייננו תכלית הרגולציה המוצעת היא להתמודד עם הפרה שיטתית ומכוונת של הוראות החוק, המהווה גם עבירה פלילית חמורה.⁹ לכך השלכה על טיב הרגולציה שיש לאמץ, שכן על מנת להתמודד עם הפרת חוק מכוונת נדרשים כללים כופים, ולא די בהוראות רכות כגון רגולציה עצמית. בהתאם לכך, נדרש שהפתרון ייושם באופן מרכזי ואחיד – בכדי למנוע כפילויות מחד ו"שטחים מתים" מאידך.

ג.3. בחינה רוחבית – רגולציות ואינטרסים משיקים:

24. מיפוי המצב הקיים מחייב התייחסות לכלל המערכת הרגולטורית הרלוונטית לסוגיה. במוקד הדיון עומדות תקנות המועצה, אשר מגדירות את שרשרת האספקה של ביצי מאכל ובכלל זה את חובת החתמת הביצים. כיוון שחלק משרשרת האספקה של ביצי המאכל כפופה לפיקוח של משרד הבריאות, חלה גם פקודת בריאות הציבור (מזון) [נוסח חדש], התשמ"ג-1983, אשר הוחלפה לאחרונה בחוק הגנה על בריאות הציבור (מזון), תשע"ו-2015 ("חוק בריאות הציבור"). מכוח חקיקת הבריאות הותקנו גם תקנות בריאות הציבור (מזון) (שיווק ביצי מאכל), התשמ"ד-1984. הרגולציה והפיקוח של משרד הבריאות תואמים לרגולציה שמפעיל משרד החקלאות ויש להבטיח שמצב זה יישמר גם לאחר אימוץ רגולציה חדשה. לבסוף, תתכן השפעה על תחנות המיון, בהקשר של רישוי עסקים. תחנות המיון כפופות לרגולציה ייעודית מכוח תקנות רישוי עסקים (תחנות מיון לביצי מאכל), תשנ"ה-1994 ("תקנות רישוי עסקים"). גם תקנות אלו מסדירות את שרשרת הפיקוח הווטרנירי על ביצי מאכל.

⁹ סעיף 218 לחוק העונשין, תשל"ז-1977 ("חוק העונשין") קובע כי העושה מעשה העלול להפיץ מחלה שיש בה סכנת נפשות – דינו מאסר שבע שנים אם פעל במזיק, ושלוש שנות מאסר אם פעל ברשלנות.

25. חשוב להתייחס לחלוקת הסמכויות בין משרד החקלאות למשרד הבריאות. חלוקת הסמכויות הוסדרה באופן ברור בחוק בריאות הציבור. משרד החקלאות אחראי על משקי העופות, תחנות המיון והסמכת קבלני השיווק המורשים. משרד הבריאות אחראי לפיקוח על הביצים לאחר אריזתן ויציאתן מתחנות המיון לשיווק.
26. בתוך כך יש למפות את השפעת הרגולציה המוצעת או רגולציה חדשה אחרת על היקף הנטל הרגולטורי שיווצר. על-פניו נראה שהרגולציה המוצעת (חתימת ברקוד) אינה צפויה ליצור עלות בירוקרטית חדשה, שכן היא מדובר בשינוי הדרישות המהותיות (שיטת הסימון) ולא בהוראות בירוקרטיות. העלות המרכזית תהיה במישור הדרישות – ההצטיידות במיכון או ההתקשרות עם גורם שיספק את חתימת הברקוד. כיום גם ביצים מיובאות מועברות לבדיקה בתחנות המיון, ככל שפרקטיקה זו תמשך, לא נראה שתהיה השפעה משמעותית במישור התאימות לדרישות טכניות בקשר עם יבוא ביצים.
27. בהקשר זה מופו גם אינטרסים ציבוריים נוספים: האינטרס הצרכני של הציבור הרחב והאינטרסים הכלכליים של קבלני השיווק ותחנות המיון. אינטרסים אלו יבחנו כחלק מהניתוח בפרקים הבאים.

חלק ב' – ניסוח חלופות

28. בהתאם להגדרת הבעיה עמה מתמודדים – עבריינות פלילית מאורגנת – נקבע מראש שיש לאמץ כללים כופים ובהתאם לכך נבחנו ונוסחו החלופות.
29. במסגרת הדיון בגיבוש החלופות נבחנו הדרישות הרגולטוריות גופן, הכלי הרגולטורי שבאמצעותו תוטל הדרישה, מנגנוני הבקרה, מערך סמכויות הפיקוח והאכיפה ולבסוף המשאבים שיידרשו למימוש כל חלופה. להלן תוצג סקירה של החלופות שעלו במהלך הדיון. ניתוח מעמיק של החלופות ייערך בפרק הבא.
30. שלושת החלופות הראשונות עוסקות בסימון הביצים והן תחליפיות: סימון באמצעות ברקוד, אימות באמצעים כימיים וסימון ברמה המולקולרית. לאחר מכן מוצגות חלופות שמהוות פתרונות מערכתיים: הרחבת חובות דיווח; שיפור כלי האכיפה והענישה ואימוץ מודל עקיבות.

א. המצב הנוכחי

31. במצב הנוכחי, אסור לקבלן שיווק מורשה להוציא ביצים מתחת המיון, אלא אם הן הוחתמו בהתאם לדרישות הדין. החותמת מעידה על כך שהביצה עברה את תהליך הבדיקה והמיון בהצלחה ונמצאה ראויה למאכל. בכל תחנת מיון מצויות מכונות מיון, שיקוף והחתמה. מכונות החתמה מטביעות על כל ביצה את הפרטים הנדרשים על-פי הוראות הדין.
32. בפשיטות ובמצעים של גורמי האכיפה נמצא כי רוב הביצים המוברחות – שאינן עומדות בסטנדרטים וממילא אינן עוברות פיקוח ווטרינרי – מוחתמות בחותמת מזויפת. את החותמת הנוכחית קל יחסית לזייף ואיכות הזיוף משתנה מעברייני לעברייני. החתמת הביצים המוברחות בחותמת מזויפת מאפשרת למבריחים להחדיר את הביצים לשוק הישראלי תוך עקיפת גורמי הפיקוח והאכיפה, ותוך הטעיית הצרכן.

ב. חתימת ברקוד

33. ההצעה שעל הפרק היא לעדכן את הרגולציה לעניין חובת החתמת ביצים. בנוסף לחתימה הקיימת, מוצע להשתמש בחתימת ברקוד המאפשרת זיהוי חד-חד ערכי של הביצה. על מנת למנוע זיוף של הברקוד – כל ביצה תסומן בקוד ייחודי שיישא את מאפייניה. אם ברקוד יועתק, סריקת הביצה המוברחת תגלה שהמידע אינו מתאים עבור הביצה (תאריך הבדיקה בתחנת המיון, המיקום אליו הביצה מיועדת). בנוסף, כל סריקה של ברקוד תתועד, וסריקה כפולה של ברקוד תפעיל התראה.
34. סריקת הברקוד תבצע קישור למרכז מידע אינטרנטי, אשר יציג נתונים מזהים על הביצה, מקום הגידול, תחנת המיון, אזור ההפצה המיועד, מועד המיון ועוד. ניתן גם להציג פרטים נוספים על הערך התזונתי של הביצה. הברקוד הייחודי לכל ביצה יתעדכן באופן תדיר וכך לא ניתן יהיה להעתיק את הברקוד או לעשות בו שימוש כפול. סריקת הברקוד תתאפשר על-ידי כל טלפון סלולר (קוד בתצורת QR) וכן באמצעות מכשירים ייעודיים שישמשו את גורמי האכיפה. הקידוד של כל ביצה יהיה ייחודי, אך המידע יאפשר לרגולטור גם לזהות קבוצה ביצים שהוחתמה באותה סדרה בתחנת המיון באותו יום וכך לוודא שהברקוד לא זויף או שוכפל. חלופה זו יכולה לכלול גם הקמת מערכת מידע מרכזית.
35. חלופת הברקוד כוללת מספר תתי-חלופות לעניין רמת ההכללה של הסימון: סימון ברמת האריזה או סימון ברמת הביצה הבודדת. סימון ברמת האריזה נעשה באמצעות הדבקת מדבקה עם ברקוד ייחודי על אריזת הביצים כמכלול (מדובר באריזה סגורה שפתיחתה ניכרת ולכן ניתן לזהות שהאריזה נפתחה והסימון אינו תקף עוד).¹⁰ סימון ברמת הביצה מודפס על גבי כל ביצה, כאשר כל ברקוד ייחודי לאותה הביצה. הסימון ברמת האריזה הוא הזול ביותר (שכן הוא דורש סימון של פחות אובייקטים ופחות שינויים) ורמת הבקרה שלו היא נמוכה יותר; פתרון הסימון על גבי כל ביצה יקר יותר אך הוא מבטיח בקרה ושליטה מרבית. הפתרון שנבחן כיום על-ידי הרגולטור הוא סימון ברקוד ברמת הביצה הבודדת. המשמעות היא מחיר כלכלי גבוה – הן באופן ישיר (עלות הפתרון עצמו) והן באופן עקיף (השינויים שיידרשו בפס בייצור).
36. סריקת הברקוד תציג מידע למשתמש שסרק את הביצה וגם תתעד את ביצוע הסריקה במערכת מחשב מרכזית. המערכת תתעד כל סריקה כדי למנוע סריקות כפולות (בפערי זמן משמעותיים או באזורים מרוחקים גיאוגרפית) ותאשרר שהביצה נמצאת באזור ההפצה המיועד לה. המידע יישמר במערכת והתראות ישוגרו לרגולטור הרלוונטי (השירותים הווטרנריים במשרד החקלאות או מנהל המזון במשרד הבריאות) ולגורמי האכיפה.
37. כל אחד יוכל לסרוק את הברקוד בקלות ובמהירות. לכן גם מפיצים וקמעונאים יוכלו לאמת שהביצה מאושרת. יצירת מנגנון פשוט וקל לזיהוי הביצים יאפשר הטלת אחריות על קמעונאי או מפיץ שסוחר בביצים מוברחות.

¹⁰ ייתכן שהמעבר לאריזה סגורה יהיה כרוך במעבר לאריזות פלסטיק שקופות. מדובר בסוגיה נפרדת עם השפעות כלכליות, וווטרנריות וסביבתיות שמצריכות דיון ייעודי.

ג. אימות באמצעים כימיים

38. פתרון אפשרי שעלה במסגרת השיחות עם היחידה המרכזית לאכיפה ולחקירות במשרד החקלאות נועד אף הוא לאפשר להבדיל בין ביצה מאושרת לבין ביצה מוברחת. פתרון זה מבוסס על ניסיון העבר של גורמי האכיפה.
39. בתקופה בה מעברי הגבול עם רצועת עזה היו פתוחים, חקלאים מרצועת עזה היו "מייצאים" ביצים לשטחי הגדה המערבית. גם ביצים אלו לא עמדו בסטנדרט הווטרינרי הישראלי לפיקוח על ביצי מאכל. גורמי האכיפה הישראליים חששו כי הביצים מועברות מרצועת עזה לשטחי הגדה המערבית ומשם מוברחות לישראל.
40. הפתרון שיושם באותו מקרה עשה שימוש בשני חומרים כימיים שבנפרד הם חסרי צבע, אך ערבוב שלהם יחד יוצר צבע בולט. כאשר הביצים היו מגיעות למחסום ביציאה מרצועת עזה הן היו מרוססות באחד מהחומרים. בהמשך, כאשר גורמי האכיפה הישראליים היו חושדים שביצה כלשהי מוברחת, הם היו מרססים אותה בחומר השני. אם הביצה הייתה משנה את צבעה – משמע שהיא הוברחה לישראל מרצועת עזה דרך הגדה.
41. פתרון מעין זה עלה גם במסגרת בחינה שערכה המועצה לענף הלול לפני מספר שנים. בתגובה לקול קורא שפרסמה המועצה, הציעה חברה פרטית לסמן את הביצים המאושרות בחומר כימי שאינו נראה באור רגיל, אך באור UV הוא זוהר בגוון (אורך גל) מוגדר מראש. הצעה דומה התבססה על שימוש בדיו מיוחד שאינו ניתן לזיוף או לחיקוי.
42. לא ניתן ליישם פתרון זה באותו אופן כיום כיוון שהוא מבוסס על כך שהביצים המוברחות עוברות דרך נקודת ביקורת מרכזית אחת. זה אינו המצב בגדה המערבית, וודאי בכל הנודע למבצעי הברחה המופעלים על-ידי ארגוני פשיעה. לכן, לא ניתן ליישם פתרון זה ביחס לביצים המוברחות.
43. אלא, שניתן לבחון יישום פתרון זה ביחס לביצים המאושרות שבישראל. היינו, בתחילת שרשרת האספקה לסמן את הביצים המאושרות באינדיקטור הראשון (דיו מיוחד, צבע זרחי וכו'). בהמשך גורמי האכיפה יוכלו לרסס את הביצה פעם נוספת במורד השרשרת. אם הביצה תשנה את צבע, סימן שמדובר בביצה מאושרת ממקור מהימן.
44. חשוב לעמוד על כך שהשימוש בחומרים כימיים אלו מעורר שאלות של בריאות ובטיחות. על-פי המידע הזמין כיום אין אמצעי סימון כימי המתאים לצורך הנוכחי, שנבדק ואושר בריאותית על-ידי הרשויות המוסמכות.

ד. סימון ברמה המולקולרית

45. חלופה נוספת היא שימוש בטכנולוגיה מתקדמת להטבעת סימון מולקולרי על הביצים. על-פי הצעה זו, ייעשה שימוש בטכניקה מתקדמת לסימון הביצים ברמה האטומית של החומר, באמצעי ייחודי שלא ניתן לזייף ולא ניתן לשנות או להעתיק. התכשיר המולקולרי מוגן באמצעות פטנט ומבחינה טכנולוגית מדובר בחומר מיוחד שלא ניתן לבצע לו הנדסה הפוכה ("Reverse engineering") וכמעט בלתי אפשרי לזהות אותו ללא טכנולוגיה ייעודית.
46. מדובר בטכנולוגיה שמשמשת כיום לאימות וזיהוי מוצרים שונים – רכיבי חומרה, מוצרי מזון, מסמכים וטובין מסחריים יקרים שנדרש לאמת את מקוריותם. את התכשיר המולקולרי ניתן להוסיף לדיו שמשמש להחתמת הביצים כיום. נטען שהתכשיר לא פוגע ביכולת של הדיו לסמן את הביצים, כי הוא אינו יוצר סיכון בריאותי ואינו נספג בביצה.
47. ברמה היישום הבסיסית, ניתן לסרוק את הביצים שסומנו ולזהות האם ביצה פלונית נושאת את הסמן המולקולרי או אם לאו. הסריקה מתבצעת על-ידי סורק ידני גדול מעט ממכשיר לסריקת ברקוד. ניתן ליישם את החלופה ברמות מתקדמות יותר באמצעות גיוון הסימון המולקולרי. כך ניתן ולהקצות קידוד מולקולרי ייחודי לכל תחנת מיון, לכל מגדל או לפרק זמן שיוגדר.
48. ברמה הרעיונית מדובר בפתרון ביניים בין חלופת הברקוד (סימון ייחודי המבוסס טכנולוגית מידע) לחלופת הסימון הכימי (סימון באמצעים פיזיקליים), אשר משתלב במערך הייצור הקיים (כיוון שהסימון המולקולרי יוטמע בדיו המשמש לסימון כיום).

ה. דיווח על כמויות הביצים

49. חלופה זו היא חלופה מערכתית ואינה חלופת סימון. חלופה זו מתמקדת בתחנות המיון כחוליה קריטית בו מתבצע חלק גדול מתהליך הבדיקה של הביצים. זה גם השלב בו הביצה מוחתמת. נציגי היחידה המרכזית לאכיפה ולחקירות במשרד החקלאות מסרו כי במספר מקרים נמצא שתחנות המיון קיבלו במודע ביצים מוברחות, החתימו אותן והעבירו אותן לשלב הבא בשרשרת האספקה.
50. ענף ההטלה הוא ענף מתוכנן ומכסות הייצור והשיווק מוכתבות וידועות מראש. לכן, ניתן לדעת כמה ביצים אמורות להתקבל מכל מגדל ובכל תחנת מיון – וכך לזהות שכמות עודפת מקורה בהברחת ביצים. כיום תחנות המיון והמגדלים אינם מחויבים לדווח לגורמי האכיפה את כמות הביצים שהתקבלה אצלם או יצאה מידיהם, אלא רק למועצה לענף הלול.
51. על-פי חלופה זו הרגולציה החדשה תחייב את המגדלים לדווח כמה ביצים יצאו מהלול בכל יום, ותחייב את תחנות המיון לדווח כמה ביצים התקבלו בתחנת המיון וכמה ביצים מאושרות יצאו ממנה בכל יום. על-פניו מדובר במידע מסחרי שקיים וידוע כיום למגדלים ולתחנות המיון, שכן על בסיסו משולמת התמורה. בנוסף, המגדלים כפופים למכסות ביצים שהמועצה לענף הלול קובעת והם מדווחים על כמות הביצים שיצאה מכל לול גם היום. נתונים אלו יאפשרו לגורמי האכיפה לוודא שתחנות המיון לא קולטות ביצים מוברחות. ניתן לבחון חובת דיווח קבועה (על בסיס תקופתי) או דיווח לפי דרישה של הגורם המוסמך.

52. מבירור מול המועצה לענף הלול עולה שנתונים אלו מתועדים ומדווחים כיום – ובשנת 2017 ענף ההטלה מתוכנן להשתלב במערכת המחשוב והדיווח המקוון שהקימה המועצה (יתר הענפים כבר מדווחים דרך המערכת הממוחשבת). לפיכך יש להעניק ליחידה המרכזית לאכיפה ולחקירות גישה והרשאות לצפות ולהשתמש בנתונים שבמערכת.
53. נראה שכבר כיום ניתן לאפשר לאנשי היחידה המרכזית לאכיפה ולחקירות גישה לנתונים המדווחים למועצת הלול.
54. לסיכום יש לוודא שהמגדלים ותחנות המיון ידרשו לדווח על מספר הביצים שיצאו מכל מגדל, מספר הביצים שהתקבלו בתחנת המיון ומספר הביצים המאושרות שיצאו ממנה; ושלגורמי האכיפה והפיקוח תהיה גישה לדיווחים אלו.

ו. החמרת הענישה והרחבת האכיפה

55. חלופה זו מתמקדת במישור ההרתעה והאכיפה. הברחת הביצים מבוצעת כיום בעיקר על-ידי ארגוני פשיעה ישראלים בשל התועלת הכלכלית הכרוכה בכך. כיוון שהברחת הביצים היא תופעה מתמשכת שאף הולכת ומתמסדת, מנקודת מבט אכיפתית – האיסור הפלילי אינו מרתיע מספיק מפני ביצוע העבירה הפלילית.
56. הברחת ביצים לישראל מהווה עבירה פלילית והפרה של הוראות חוק מגוונות. בין היתר היא עשויה להוות את העבירות הבאות: עשיית מעשה העלול להפיץ מחלה;¹¹ זיוף מסמך;¹² ייבוא מוצר מבעל חיים שלא דרך נמל ייבוא וללא היתר;¹³ הפרת החובות לעניין החתמת ביצים ולעניין הובלת ביצים חתומות;¹⁴ ושיווק ביצים שלא כדין.¹⁵
57. מבירור עם הלשכה המשפטית במשרד החקלאות ועם היחידה המרכזית לאכיפה ולחקירות במשרד החקלאות עולה כי נעשה שימוש תדיר בחילוט של אמצעים ורווחים שהופקו מביצוע העבירות, אך העונשים שמוטלים בפועל על העבריינים אינם כבדים במיוחד. לרוב מדובר בעונשי קנס ובמאסרים לתקופות קצרות.
58. העונש המרבי הקבוע בסעיף 218 לחוק העונשין הוא שבע שנות מאסר. בפרשת **כדורי** נגזר על הנאשם עונש יוצא דופן בחומרתו, של שנתיים מאסר בפועל לצד קנס בגובה 25,000 ₪.¹⁶ אלא, שאותו נאשם הועמד לדין בגין 68 אישומים שונים, בקשר עם הברחה של למעלה מ-850,000 ביצים. זהו מקרה חריג, הן מבחינת ריבוי העבירות והן מבחינת חומרת העונש – ולעיתים קרובות נגזרים עונשים קלים יותר.
59. לפיכך קיימת האפשרות שמערך האכיפה אינו מספק די הרתעה כדי להניא את העבריינים מביצוע הברחת הביצים. ניתן לשפר את האפקטיביות ואת ההרתעה של מערכת האכיפה בשני אופנים: הגברת עוצמת הסנקציה והגברת ההסתברות שהעברייני ייתפס והסנקציה תופעל.¹⁷

¹¹ סעיף 218 לחוק העונשין.

¹² סעיף 420 לחוק העונשין.

¹³ סעיף 28 לפקודת מחלות בעלי חיים [נוסח חדש], תשמ"ה-1985; סעיף 2 לתקנות מחלות בעלי חיים (ייבוא ויצוא של מוצרים מבעלי חיים), תשמ"ח-1988.

¹⁴ סעיף 69 לחוק המועצה; סעיפים 15 ו-45 לתקנות המועצה.

¹⁵ סעיפים 2 ו-9 לתקנות בריאות הציבור (מזון) (שיווק ביצי מאכל), תשנ"ה-1994.

¹⁶ ת"פ 1885/09 מ.י. **משרד החקלאות נ' כדורי ואח'** (הכרעת דין מיום 14.4.2015; גזר דין מיום 18.5.2015).

¹⁷ GARY STANLEY BECKER, *Crime and Punishment: An Economic Approach*, 76 J. POLIT. ECON. 169 (1968).

60. במסגרת חלופה זו מוצע לאמץ קנסות מנהליים כדי להגביר את חומרת הסנקציה הפלילית המוטלת על עבירות הברחת ביצים וכן להעצים את ההסתברות לאכיפה. קנסות מנהליים מאפשרים אכיפה מהירה, יעילה ומרתיעה, ומהווים כלי משלים כאשר מדובר בעבירות רבות או שאינן מתאימות להליך פלילי ללא צורך בהמתנה ארוכה לפסק דין. לפני כחצי שנה הועבר נוסח של תקנות העבירות המינהליות (קנס מינהלי – תוצרת לול), תשע"ה-2015 לחתימת שרת המשפטים ושר החקלאות. תקנות אלו נועדו לקבוע קנס מינהלי בגובה 800 ₪ לכל 600 ביצים מוברחות או חלק מהן. מדובר בקנס בגובה 1.25 ₪ לביצה – סכום הגבוה פי ארבע ממחירה של ביצה מוברחת – אשר נועד לשלול את הכדאיות הכלכלית שבביצוע העבירות. התקנת תקנות אלו תשמש כלי נוסף ואפקטיבי בידי רשויות האכיפה והתביעה. כלי נוסף שהוצע הוא סמכות לשלול את הרישיון של קבלן השיווק המורשה, אם אחד מעובדי תחנות המיון נתפס במעורבות בהברחת ביצים.
61. מישור נוסף שיש לבחון הוא סמכויות החקירה של אנשי היחידה המרכזית לאכיפה ולחקירות. מכיוון שאנשי היחידה אינם שוטרים, מקור סמכויות החקירה שלהם בהסמכה שנתית מאת השר לביטחון פנים או בסמכויות שהוקנו להם באופן פרטני בחקיקה. כך למשל, כיום סמכות העיכוב של המפקחים והחוקרים מוגבלת לבירור פרטיו של אדם וכדי לחקור אותו במקום המצאו. אך סמכות המעצר והעיכוב אינה מאפשרת לדרוש מאדם להתלוות אל החוקר לחקירה. ניתן להרחיב את סמכויות העיכוב, החיפוש ואת הסמכות לבקש צו מבית המשפט – ובכך לסייע לגורמי האכיפה לבצע את מלאכתם באופן יעיל ואפקטיבי יותר. מכיוון שמדובר באוכלוסייה עבריינית, שחלקה פועלת תוך זלזול בוטה בחוק וברשויות, נראה שיש הצדקה להרחבת הסמכויות השונות. שינוי זה תואם בעבר מול המשרד לביטחון פנים והועבר לבחינת משרד המשפטים.
62. נושא שלישי שעשוי לשפר את כלי האכיפה והענישה הקיים הוא סמכות החילוט. הדין מאפשר לחלט את פירות העבירה ואת הכלים ששימשו לביצועה.¹⁸ החילוט הוא אמצעי חשוב במיוחד בעבירות המניבות רווח כלכלי לעבריין. החילוט הוא כלי בעל הרתעה משמעותית, אך על מנת שרשויות האכיפה יוכלו להפעיל אותה נדרש שיתוף פעולה מול רשויות ממשלתיות שונות. למשל, חילוט של רכב כרוך בהחרמתו מידי העבריין החזקת הרכב (מחייבת תשתית פיזית מתאימה) ומכירת הרכב (המחייבת ממשק מול רשות הרישוי במשרד התחבורה).
63. על מנת לחזק כלי זה יש להדק את שיתוף הפעולה והתיאום מול גורמים ממשלתיים בעלי מומחיות בתחום החילוט, למשל המטה לאכיפה כלכלית משלבת בפרקליטות המדינה ויחידת החילוט הכפופה לאפטרופוס הכללי. על מנת לשפר כלי זה נדרש להשקיע משאבים משרדים ובין-משרדיים. תחום החילוט מופיע בתכנית העבודה של היחידה המרכזית לאכיפה ולחקירות במשרד החקלאות ובכוונת היחידה להרחיב ולשפר את השימוש בו.
64. חשוב לציין שכיום יש קושי להפעיל את האכיפה כיוון שקיים קושי להתחקות אחר הגורמים העברייניים, בשל זיוף הסימון והעובדה שמדובר בשוק שחור. בעיה זו משפיעה הן בשלב האכיפה והחקירה והן בשלב ההעמדה לדין (קיומן של די ראיות להגשת כתב אישום ולהרשעה). כדי להבטיח הרתעה ואכיפה אפקטיביות

¹⁸ ע"א 6212/14 מדינת ישראל נגד אשרף ג'סארי (פורסם בנבו, 8.1.2016): "חשיבות רבה נודעת להליך החילוט, על רקע תכליתו. החילוט נועד למנוע מצב בו חוטא יצא נשכר, להוציא בלעו הבלתי-חוקי של אדם מפיו, לשלול את התמריץ לביצוע עבירות, ולהרתיע. [...] כדי שידע העבריין הכלכלי אל-נכון כי הסיכון המקסימלי הצפוי לו, אינו רק החלטה שיפוטית המאלצת אותו להיפרד מפירות שהפיק מביצוע העבירה, אלא כי הוא נתון בסיכון של פגיעה כלכלית בעקבות ביצוע העבירה באמצעות כלי החילוט שהמחוקק העניק לרשויות האכיפה. [...] החילוט מעביר מסר לעבריין ולחברה בכללותה, לפיו העבירות שביצע העבריין הן חמורות, וכי המדינה איננה סובלנית כלפי התנהגויות שכאלה."

יותר מוצע להרחיב את הכלים המשפטיים להתמודדות עם מברחי ביצים והמסייעים להם ולהבטיח שהסנקציות שיופעלו יהיו חמורות דיין.

ז. משטר עקיבות

65. בשלהי שנת 2015 נחקק חוק בריאות הציבור. חוק בריאות הציבור החליף את פקודת בריאות הציבור (מזון) [נוסח חדש], התשמ"ג-1983 וכעת הוא מכיל את ההסדרים המרכזיים של היבטי הבריאות של מזון ומוצרי מזון. חוק בריאות הציבור כולל שינויים רגולטורים רבים, ביניהם משטר פיקוח חדש ויעיל על ייבוא מוצרי מזון (שהתפרסם כ"רפורמת הקורנפלקס").
66. אחד ההסדרים שחוק בריאות הציבור אימץ הוא יצירת משטר של "עקיבות". בתמצית, עקיבות היא היכולת לאתר ולהתחקות אחר מזון וחומרי הגלם ששימשו לייצורו לאורך כל שרשרת הייצור, הייבוא והאספקה.¹⁹ משטר העקיבות שאומץ בחוק קובע עיקרון פשוט: כאשר מזון מועבר בין שני אנשים שעיסוקם בייצור, ייבוא או מכירה של מזון – חובה על שני הצדדים (המוסר והמקבל) לקבל ולשמור את פרטיו של הגורם השני ופרטים המאפשרים את זיהוי המזון שהועבר.²⁰
67. המידע שחובה לקבל ולשמור הס שמו המלא, מען עסקו ומספר זיהוי; ומקבל המזון יתעד גם את כל האתרים שבהם נמצא המזון שקיבל. מדובר למעשה במידע בסיסי שממילא נמצא בידי העוסקים במזון. מסמכים כמו תעודות משלוח, חשבונית עסקה וחשבונית מס כוללת את פרטי הזיהוי של הצד השני לעסקה ופרטים לזיהוי המזון. החובה החוקית לתעד את המידע ולשמור אותו מאפשרת להתחקות בקלות אחרי מקומו של המזון ואחר המסלול שעבר בשרשרת הייצור והאספקה.
68. בהקשר של המאבק בתופעת הברחת הביצים, משטר עקיבות יכול לאפשר לגורמי הפיקוח והאכיפה שחושדים שאדם מוביל או משווק ביצים מוברחות, לדרוש ממנו את פרטי האדם שהעביר לו את הביצים, לבחון את הפרטים ולהתחקות אחר יתר שרשרת האספקה של אותן ביצים. מכיוון ש"לשקר אין רגליים", לביצים מוברחות לא יהיו כל המסמכים הנדרשים, וודאי שלא ניתן יהיה להוכיח את שרשרת הייצור והאספקה שלהן באמצעות אסמכתא על מעבר בתחנת מיון או אסמכתא על יציאה מידי של מגדל מורשה.²¹ החובה לדרוש, לשמור, למסור ולהציג מסמכים תהווה גורם מרתיע ותאפשר גם לעוסקים עצמם במזון לזהות מי משווק להם ביצים שעשויות להיות מוברחות.
69. החקיקה מסדירה חלוקת האחריות בין משרד החקלאות למשרד הבריאות, כך שמשרד החקלאות אחראי לטיפול בביצים עד ליציאתן מתחנת המיון ומשרד הבריאות אחראי לאחר מכן. משטר העקיבות שבחוק בריאות הציבור הוא חלק מדיני הבריאות ובהתאם חל רק בשלבים שלאחר תחנת המיון. לפיכך, כדי להחיל את משטר העקיבות על כל שרשרת הייצור והאספקה של הביצים, יש לאמצו גם בחקיקה החקלאית.
70. משטר העקיבות יתווסף על החובה הנוכחית לסמן את הביצים, אך הוא נועד לשרטט ולתעד את המסלול שהן עוברות באמצעות הטלת החובה על כל החוליות בשרשרת. לצד זאת, למשטר זה אין עלויות נרחבות, שכן כאמור, מדובר במידע בסיסי שקיים ונאסף בחלקו כבר כיום.

¹⁹ ראו הגדרת המונח "עקיבות" בסעיף 1 לחוק בריאות הציבור: "היכולת לאתר ולעקוב אחר מזון וחומרי גלם ששימשו לייצורו או חומר אחר המיועד או הצפוי להיות משולב במזון, והכול בכל אחד מהשלבים של הייצור, הייבוא או המכירה ולרבות היכולת לעקוב אחר בדיקות, מפרטים ואישורים, מגורמים בישראל ובחוץ לארץ, ומגורמים שהחזיקו, אחסנו, הובילו או עיבדו בכל דרך שהיא את חומרי הגלם או המזון".

²⁰ ראו סעיפים 134-136 לחוק בריאות הציבור.

²¹ יש לזכור שכיוון שמדובר בשוק מתוכנן, לכל מגדל מכסה של תרנגולות מטילות ומכסה של ביצים. לפיכך כל מגדל מוגבל במספר הביצים שהוא יכול להכניס לשוק וביצים מוברחות יהיו עודפות.

71. בנוסף למשטר העקיבות עצמו, חוק בריאות הציבור כולל שני רכיבים פרוצדוראליים משלימים שהופכים את משטר העקיבות למערכת מלאה. הרכיב המשלים הראשון הוא מערך פיקוח. חוק בריאות הציבור קובע כי שר הבריאות מוסמך למנות מפקחים. סמכויות המפקחים כוללות, בין יתר, סמכות לדרוש מאדם למסור ידיעות ומסמכים, לערוך בדיקות של מזון, לחקור חשודים, לתפוס חפצים שעשויים לשמש לביצוע עבירות, לבקש צווי חיפוש ולערוך חיפושים על-פיו.²² הרכיב המשלים השני הוא אכיפה וענישה. ראשית, החוק כולל עבירות פליליות.²³ בנוסף, חוק בריאות הציבור קובע מסלול אכיפה של עיצומים כספיים.²⁴ עיצום כספי הוא חלופה להליך הפלילי שאינה מחייבת ניהול משפט פלילי ומאפשרת הפעלת כלי ענישתי באופן מהיר. בהקשר דנן, ניתן למנות את אנשי היחידה המרכזית לאכיפה ולחקירות במשרד החקלאות ואת סגל השירותים הווטרינריים כמפקחים בהתאם להוראות חוק בריאות הציבור ולהטיל עיצומים כספיים, שיאפשרו ענישה מהירה ויעילה יותר מהניהול הליך משפטי מלא. על מנת להקנות סמכויות אלו, נדרשת הסכמה מאת שר הבריאות וכן הסכמת שר החקלאות.
72. על כן מוצע לאמץ בחקיקת החקלאות הן את משטר העקיבות עצמו והן את מערך והענישה שבחוק בריאות הציבור, אשר יאפשרו לאכוף את משטר העקיבות גם בתחומי אחריותו של משרד החקלאות.
73. בכל הנוגע לתחום האחריות של משרד הבריאות, חוק בריאות הציבור צפוי להיכנס לתוקף לאחר שישה חודשים מיום פרסומו (30.11.2015), היינו ביום 30.5.2016.²⁵

חלק ג' – ניתוח חלופות

74. בחינת החלופות מתמקדת בנטל הרגולטורי הכרוך בכל אחת מהן. בניגוד לניתוח רגולציה אופייני, דוח מנתח חלופות המבוססות על פתרונות טכנולוגיים שעלותם מסחרית. הנטל הרגולטורי מאותן חלופות (1-3) יגזר מהמחיר של אותן טכנולוגיות בשוק הפרטי. קרי, הנטל הרגולטורי אינו פונקציה ישירה של תהליך רגולטורי שמבוצע על-ידי המדינה, אלא מושפע מעלות של טכנולוגיה אזרחית-מסחרית, שהרגולציה תחייב את השוק לאמץ. לכן יש להביא בחשבון שנתוני העלות הכלכלית של כל חלופות הסימון הם בגדר הצעה ראשונית לפני הליך התמחרות ומשא ומתן – אשר צפויים להשפיע על המחיר הסופי.
75. לצד הדיון בנטל הרגולטורי, נבחנה התועלת הצפויה מכל אחת מהחלופות בהגשמת תכלית הרגולציה – הפחתת מספר הביצים המוברחות. האפקטיביות של כל חלופה בהגשמת תכלית הרגולציה נבחנה על-פי המדדים הבאים:
- 75.1. היכולת של גורמי האכיפה לזהות האם ביצה מוברחת או מזויפת;
- 75.2. היכולת של גורמי האכיפה להוכיח בהליך פלילי שביצה היא מוברחת, כולל מידת האמינות של האמצעי;
- 75.3. היכולת של העוסקים במזון ושל הציבור לזהות האם ביצה היא מוברחת או מזויפת;
- 75.4. היכולת להתחקות ולאתר גורמים המעורבים בהברחת הביצים;

²² ראו סעיפים 244, 246 ו-248 לחוק בריאות הציבור.

²³ ראו סעיף 256 לחוק בריאות הציבור ובמיוחד סעיפים 236(א)(11) ו-15), אשר קובעים כעבירות הפרה של ההוראות לאסוף, לתעד ולשמור את מידע על עוסק במזון שקביל או מסר את המזון.

²⁴ ראו סעיפים 261(19) ו-262(32) לחוק בריאות הציבור.

²⁵ ראו סעיף 319(א) לחוק בריאות הציבור.

75.5. היכולת להעניש באופן יעיל ומרתיע את המעורבים בהברחת הביצים;

75.6. היכולת למנוע מעורבות של עוסקים (כמו מגדלים ותחנות מיון) בהברחת ביצים.

76. לצד תועלת זו הוגדרו שלושה מדדי תוצאה רחבים יותר: ירידה במספר החולים בסלמונה; ירידה במספר החולים בשפעת העופות והפחתת המשאבים המוקצים על-ידי רשויות האכיפה לשם התמודדות עם תופעת הברחת הביצים.²⁶ לבסוף הובא בחשבון גם האינטרס הצרכני. מכיוון שהחלת משמשת גם את הצרכן ומספקת לו מידע על מוצר המזון שהוא רוכש, זיוף החותמות מטעה את הצרכן ושוחק את ערך החותמות. שינוי ברגולציה המסדירה את החתמת הביצים עשוי להשפיע – לטובה או לרעה – גם על האינטרס הצרכני.

א. חלופה 0 – המשך המצב הקיים

א.1. תועלות

77. כאמור לעיל, החובה לסמן ביצי מאכל באמצעות חותמת נועדה לאפשר לזהות ביצים מאושרות שעברו פיקוח ווטרינרי. כיום חלק ניכר מן הביצים המוברחות נושאות חותמת מזויפת ולכן התועלת ממסטר הסימון הנוכחי נפגעה מאוד.

א.2. עומסים (נטל רגולטורי)

78. הנטל הרגולטורי הנוכחי מוטל באופן ישיר על קבלני השיווק המורשים, באמצעות חובה לסמן כל ביצים בחותמת בתחנת המיון שבאחריותם. המשמעות היא שהנטל הרגולטורי הנוכחי בהקשר הרלוונטי מורכב כל כולו מן החובה לסמן ביצים באמצעות הטבעת חותמת. בהקשר זה יוער שעסקינן בשוק מפוקח. המחיר המפוקח נקבע על-פי מבנה העלויות של כל החוליות בשרשרת הייצור והאספקה. ייקור עלות הייצור יגרום עדכון המחיר הסופי לצרכן. סביר להניח שהעלות הנוספת של הרגולציה תגולגל לצרכן בדרך של עדכון המחיר המפוקח. לכן עלויות הרגולציה לא יושתו על המפוקחים אלא על הציבור הרחב. אין לכך השפעה על היקף הנטל הרגולטורי, אלא רק על אופן ההקצאה (allocation) והפיזור שלו.

א.3. עלויות כספיות ישירות

79. נכון ליום 1.10.2015 המחיר המפוקח לביצה אחת עומד על 0.925 ₪, 1 ₪ ו-1.09 ₪ (לפי גודל הביצה: L, M, XL, בהתאמה).²⁷

²⁶ לאחר יישום החלופה הנבחרת, מומלץ לבחון את השפעתה על מדדי התוצאה. ראו את עמדת ארגון ה-OECD בנושא: OECD (2015), OECD Regulatory Policy Outlook 2015 (pp.119-137), OECD Publishing, Paris. <http://dx.doi.org/10.1787/9789264238770-en> 2015

²⁷ ראו פרסומי משרד החקלאות ופיתוח הכפר אודות מחירי מוצרים בפיקוח: http://www.moag.gov.il/agri/yhidotmisrad/research_economy_strategy/Product_prices_supervised

ב. חלופה 1 – הפתרון המוצע – סימון ביצים באמצעות ברקוד חד-חד ערכי

ב.1. תועלות

80. המאפיין האכיפתי המרכזי של חתימה הברקוד היא שמדובר באמצעי זיהוי חד-חד ערכי שאינו ניתן לזיוף. אמצעי זה אמור לאפשר זיהוי של כל ביצה מוברחת ולהתגבר לחלוטין על זיוף החותמות. בנוסף, סריקת ביצה תלווה באיסוף המידע על מועד הסריקה והמיקום העדכני שלה – ותצליב נתונים אלו עם המידע שהוטבע על הביצה בתחנת המיון (למשל מועד המיון ואזור ההפצה המיועד). כך ניתן יהיה להתחקות אחר תופעת ההברחות ולשפר גם את האכיפה בדיעבד של הברחות ביצים.
81. התועלת המרכזית הצפויה מחלופה זו היא שיפור האכיפה של הרגולציה הווטרינרית ומניעת הברחת ביצים לשוק הישראלי.
82. תועלת נוספת טמונה במידע הרב שניתן לקשר לכל ביצה – ולשלוח בקלות באמצעות סריקת הברקוד. כאמור, סריקת הברקוד יכולה להציג בפני גורמי הפיקוח ובפני הצרכן מידע איכותני אודות הביצה עצמה (למשל ערכים תזונתיים) ומידע לגבי הגורמים השונים בשרשרת הייצור והאספקה של הביצה. למידע זה תועלות בשלושה מישורים. ראשית, חלופה זו רותמת את הצרכן ונעזרת בו לביצוע הפיקוח. מכיוון שסריקת הברקוד מספקת ערך (מידע) לצרכן – צרכנים יסרקו את הברקודים שעל הביצים, סריקה שמספקת לגורמי הפיקוח מידע על מיקום ומועד הסריקה ומאפשרת ניטור של ברקוד שנסרק יותר מפעם אחת. לפיכך, מתן השירות לצרכן הופך אותו לשותף פעיל במערכת הפיקוח והבקרה של שיטת הברקוד. שנית, מדובר במידע בעל ערך לצרכן ולכן חתימת הברקוד משפרת את האינטרס הצרכני, מעצימה את מעמדו של הצרכן והופכת את החלטותיו למושכלות יותר. שלישית, גורמי הפיקוח יכולים להתחקות אחר כל ביצה ולדעת מהיכן הגיעה ואיזו דרך היא עברה. כך, אם יתברר שביצה ששווקה לצרכן נגועה במחלה כלשהי, ניתן להצביע על מקורה ובאותו אופן לזהות את הביצים שהגיעו מאותו מקור בכדי לבצע "ReCall" לכל הביצים שנפגעו מאותו נגע.
83. היתרונות המרכזיים של חלופה זו הם שיפור דרמטי של שיטת אימות הביצים ומניעת האפשרות לזיוף החתימה באופן שיטתי, כיוון שהאימות מבוסס על טכנולוגיית מידע מוצפנת.
84. לצד התועלות מחלופה זו חשוב לעמוד על מגבלותיה ועל נקודת התורפה שגלומה בה. הפתרון מבוסס על נקודה ארכימדית אחת – תחנה המיון. בתחנה המיון הביצים נבדקות ולפי ההצעה, יוחתמו בחתימת ברקוד שאינה ניתנת לזיוף. לפי חלופה זו, תחנה המיון תהפוך לנקודה קריטית בתהליך. לכן, ניתן לצפות שמבריחי הביצים (אשר כיום גם מזייפים את החותמות) ישאפו לעקוף או להתגבר על חוליה זו בתהליך. מכאן כי יש להגן על תחנות המיון מפני פעולות של מבריחי הביצים – בין אם מדובר בגניבת מכונות ההחתמה (או רכיב מתוכן), חיקוי שיטת ההחתמה של הברקוד או החדרת ביצים לתחנות המיון כדי שאלו יוחתמו בברקוד המוצע. מדובר בחשש ממשי כיוון שכאמור לעיל, התרחשו בעבר מקרים בהם בעלי תחנות מיון קלטו ביצים מוברחות, החתימו אותן והחדירו אותן לשוק הישראלי כאילו מדובר בביצים מאושרות. לכן יש חשיבות רבה להבטיח שתחנות המיון ומכונות החתימה המוצעות יהיו מוגנות מניסיונות עוינים להתגבר על מערך הפיקוח.

ב.2. עומסים (נטל רגולטורי)

85. הנטל הרגולטורי שתיצור חלופה זו דומה מבחינת טיבו לנטל הרגולטורי הקיים – מדובר בחובה החלה על המשווקים המורשים להפעיל מערך סימון לביצים. ההבדל המרכזי בין הרגולציה הנוכחית לחלופה המוצעת

הוא שאימוץ חלופה זו יחייב את המשווקים המורשים להחליף את מכוונות ההחתמה הקיימות שלהם במכוונות חדשות ומתקדמות, המותאמות להחתמת ברקוד ייחודי שאינו ניתן לזיוף, המקושרות למאגר מרכזי (או להצטייד במכוונות חדשות בנוסף). כמו כן, החלופה מבוססת על התקשורת עם גוף מקצועי שיספק את מערכת המידע – החל מבניית תבניות הקוד ועד להקמת מאגר המידע המרכזי ומערכת ההתראות לגורמי האכיפה והפיקוח.

86. מהנתונים הטכניים שהוצגו עולה שלאחר התקנת המכוונות החדשות, הדרישה החדשה לא צפויה לייצר עומסים תפעוליים. כך למשל, מהירות ההחתמה של מכוונות הברקוד אינה נופלת מקצב ההחתמה הנוכחי בתחנות המיון. על כן, העומס העיקרי הצפוי יהיה במישור העלות הישירה בגין הצטיידות תחנות המיון במכוונות החדשות ועלויות התפעול שלהן.

87. העומסים המפורטים לעיל צפויים להכביד במיוחד על תחנות מיון קטנות. תחנות מיון קטנות ותחנות מיון זעירות אשר עוסקות בביצים אורגניות מפעילות פסי ייצור קטנים ובמכשור שאינו המתקדם ביותר. עבור תחנות המיון הקטנות, הצורך להצטייד במיכון חדיש עשוי להיות יקר יותר בשל היעדר יתרונות לגודל והוא אף עלול לחייב שינויים מבניים בפס הבדיקה והטיפול בביצים.

ב.3. עלויות כספיות ישירות

88. כאמור, כיום ישנן עשרות מכוונות החתמה אשר מוצבות בתחנות המיון. עקרון מנחה של הרגולציה המוצעת הוא לחייב מינימום שינויים ולהתבסס על המערכות, השחקנים והתשתיות הקיימות. לכן, ההצעה היא שמכוונות ההחתמה החדשות יחליפו את המכוונות הקיימות ביחס של אחת-לאחת, ולא ידרשו שינויים מרחיקי לכת בפס הבדיקה בתחנות המיון.

89. נתונים מסחריים מדויקים על המערכת לסימון באמצעות ברקוד אינם זמינים. חלק מן החברות שפעילות בתחום נזהרו מלמסור הצעת מחיר מדויקת ממגוון סיבות, בין היתר בכדי שהדבר לא יחסום בפניהן את הדרך להתמודד במכרז עתידי למתן שירותי הסימון. חברות אשר הציעו לפתח מערכת כזו לא ידעו למסור פילוח מפורט של עלויות הציגו הערכת עלות משוערת של המערכת ברמת הביצה (בהתבסס על עלות הטכנולוגיה והיקף שוק הביצים בישראל). על-פי הנתונים וההערכות שנבחנו, עלויות סימון הברקוד לביצה יקבעו בהתאם לתת-החלופה שתיושם:

89.1. סימון ברמת האריזה: עלות נמוכה.²⁸

89.2. סימון ברמת הביצה: עלות גבוהה.

90. ניתן לראות שככל שתת-החלופה הדוקה יותר, כך עלות הפתרון יקרה יותר והנטל הרגולטורי יהיה כבד יותר. גורמי המקצוע במשרד החקלאות בוחנים את תת-החלופה של סימון ברמת הביצה, בשל האפקטיביות הרבה שלה בהשוואה לתת-החלופות האחרות. חשוב להביא בחשבון שסימון ברמת האריזה עשוי להיות כרוך במעבר מאריזות קרטון לאריזות פלסטיק (בהתאם להחלטה של הגורמים המקצועיים). מבלי להרחיב את הדיון לסוגיה זו נציין כי לאריזות פלסטיק עלות גבוהה יותר מאריזות קרטון, ולכל חומר יתרונות וחסרונות.²⁹ בהשוואה לאריזות קרטון נראה כי אריזות פלסטיק תעלה כ- 0.7 אג' יותר לביצה.

²⁸ תחשיבי העלות המדויקים לא פורסמו, על מנת שלא לפגום בהליך המכרזי שהמשרד מתעתד לערוך.

²⁹ לשם הדוגמה בלבד: אריזות קרטון מגנות על הביצים מפני לחות אך במקרה שביצה נשברת, הקרטון סופג אותה. מישור נוסף הוא האפשרות לשימוש חוזר או למחזור אריזות הביצים. כיום התקנות אוסרות על שימוש חוזר באריזות קרטון: ראו סעי' 19 לתקנות.

91. לאחר היוועצות עם הרגולטור הוחלט כי הניתוח של חלופה 1 יבוצע ביחס לתת-החלופה של סימון ברמת הביצה.
92. העלות המוצגת כוללת כל עלות המערכת – לרבות מיכון וטכנולוגיה. לכך יש להוסיף הוצאות שעשויות להידרש לשם התאמת פס הבדיקה וההחתמה בתחנת המיכון ושינויים בתהליך הבדיקה של הביצים. כאמור, עלויות אלו צפויות להיות משמעותיות יותר עבור תחנות המיכון הקטנות.
93. על-פניו נראה שהעלות המוצגת כוללת גם את טכנולוגית הסימון עצמה וגם מערכות תומכות כמו מערכת המחשוב המרכזית והאינטרנטית. (המציגה מידע לצרכן ומקושרת לגורמי הפיקוח ולרשויות האכיפה) וכן הצטיידות בסורקי ברקוד ניידים ונייחים. בשלב זה אין וודאות באשר לתכולה המפורטת של החלופה וייתכן שחלופה זו עשויה להיות כרוכה בעלויות ובסיכונים נוספים – למשל החשיפה של מאגר מידע מרכזי לפריצה. העניין מוזכר בשולי הדברים, שכן לא מדובר בנטל רגולטורי.
94. עלות נוספת שחשוב להתחשב בה היא הסרבול והמורכבות העתידיים שכרוכים באימוץ חלופה זו. בפגישות עם הגורמים המקצועיים עלה שכיום נבחנת אפשרות שביצים המיובאות לישראל יוחתמו בארץ המוצא בהתאם לרגולציה הישראלית ולא יידרשו לעבור בתחנת מיכון ישראלית לאחר מכן. אם יוזמה זו תצא אל הפועל, הביצים המיובאות (שמהוות כיום למעלה מ-10% מצריכת הביצים בישראל) לא יוחתמו בחותמת הברקוד, כיוון שהן כלל לא יועברו לתחנות מיכון בישראל. מכאן, שאימוץ חלופה זו יחייב שינוע הביצים המיובאות לתחנות המיכון במיוחד לשם החתמתן בברקוד; או גרוע מכך – הצבת מכונות להחתמת ברקוד בתחנות המיכון בארצות המוצא השונות (טורקיה, ספרד, בריטניה וכו').
95. יוער כי קיימות חלופות יקרות יותר. למשל, זוהתה טכנולוגיה נוספת לסימון הביצים באמצעות חותמת ברקוד שתודבק ברמת האריזה, שעלותה גבוהה יותר. תת-חלופה זו אינה מצריכה הצבת מכונות החתמה ואינה מצריכה הקמת מערכת מחשוב מרכזית, אלא מצריכה שינוי של המיכון הקשור באריזת הביצים. למרות זאת, אימוץ של אותה טכנולוגיה יטיל עלויות גבוהות על בעלי העניין ועל הציבור.

ג. חלופה 2 – אימות באמצעים כימיים

1.1. תועלות

96. אימות באמצעים כימי יאפשר משוב בינארי – האם הביצה סומנה או לא. בניגוד לצורות סימון מורכבות יותר, הסימון הכימי (על סוגיו) מעניק משוב ברור שלא משתמע לשתי פנים. פתרון זה גם לא מעמיס על הצרכן מידע עודף, ומהווה כלי ממוקד לגורמי האכיפה.

2.1. חסרונות

97. מאידך, יש להביא בחשבון את חסרונות וחולשות החלופה. שימוש בסימון כימי המבוסס על תגובה כימית בין שני חומרים יהיה מוגבל לשימוש חד פעמי. כמו כן, רק גורמי ביקורת בעלי מכשור מתאים יוכל לבצע את האימות – לרסס את הביצה בחומר שני או להאיר אותה בתאורת UV. בנוסף, מבריחי הביצים יוכלו להתגבר על אמצעי זה אם יגנבו או יזיפו פעם אחת את החומר הכימי. בניגוד לטכנולוגיות מתקדמות, הסימון הכימי פגיע יותר לזיוף וקשה יותר להחליף את מפתח הסימון.

98. כמו כן, השימוש בחומרים כימיים מעורר שאלות של בריאות וכשרות. קיים סיכון לרעילות או להשפעה של החומר על הביצה (ספיגה בקליפה, קיצור חיי מדף בשל הלחות).

ג.3. עומסים (נטל רגולטורי)

99. לצורך יישום חלופה זו יש לחייב את תחנות המיון לסמן את הביצים בחומר הכימי שייבחר. לפיכך מדובר בחובה להצטייד במכונות לסימון הביצים בחומר הכימי ולשלבן בפס הבדיקה. בדומה לחלופה 1 (סימון ברקוד), גם העומסים והעלויות של חלופה זו יהיו כבדים במיוחד עבור תחנות מיון קטנות וזעירות.

ג.4. עלויות כספיות ישירות

100. מבדיקה ראשונית עולה שעלות החומרים תהיה גבוהה יותר מעלות הדיו להדפסה על ביצה (שמשמש במצב הנוכחי ובחלופת הברקוד). בנוסף, להצטיידות במכונות לריסוס או להזרקת החומר הכימי על הביצים צפויה עלות לא מבוטלת. הערכת העלויות מלמדת שלמרות שמדובר בפתרון פשוט מבחינה עקרונית, עלויות החומרים והציוד גבוהות, וצפויות להתווסף להן גם עלויות של התאמת החומרים והציוד לפס היצור ולסימון מוצר מאכל.

101. בשל עומק הניתוח שהוגדר ומורכבות הבירור המסחרי אודות עלויות חומרים כימיים שאינם בשימוש לצורך זה ועלויות המיכון, הוחלט שלא להרחיב את הבדיקה הכלכלית.

ד. חלופה 3 – אימות באמצעות סימון מולקולרי

ד.1. תועלת

102. בדומה לחלופה 1 (ברקוד), התועלת המרכזית מחלופה זו מצויה ביכולת לסמן את הביצים באמצעי אימות שלא ניתן לזיוף. הסימון המולקולרי יאפשר לזהות ביצה מאושרת ופוטנציאלית גם להבחין בין ביצה מאושרת לפי תחנת המיון או המגדל. כאמור, הסימון המולקולרי יהיה חלק מן הדיו ולכן הוא לא ניתן להסרה ואינו פוגע בביצה.

103. יתרון משמעותי של חלופה זו היא שהסימון המולקולרי מוטמע בדיו המשמשת לסימון כיום. הטכנולוגיה "מתלבשת" על מערך הבדיקה והסימון הנוכחי ולא מצריכה שינוי תפעולי. לכן מדובר בחלופה שניתן ליישם בפרק זמן מהיר ובעלות נמוכה יחסית.

104. גם חלופה זו מבוססת על תחנות המיון כנקודה אסטרטגית לסימון הביצים וכדי להבטיח את האפקטיביות שלה יש לוודא שלא ניתן להחדיר ביצים מוברחות לתחנות המיון.

ד.2. עומסים (נטל רגולטורי)

105. בדומה לשתי החלופות הנוספות שעניינן סימון, העומס המרכזי של חלופה זו הוא החובה לסמן את הביצים ולהתאים את מערך הסימון לדרישות הרגולציה החדשה. מבחינה מערכתית יש להתקשר עם ספק בעל הטכנולוגיה המולקולרית.

106. מבחינה תפעולית, העומס כמעט ולא יורגש, כיוון שאין צורך בשינוי פס הבדיקה או בהתאמה תפעולית נרחבת. כל שיש לעשות הוא לכלול את התוסף המולקולרי בדיו המשמש את מכונות ההחתמה כיום.

3.ד. עלויות כספיות ישירות

107. בחינת האפשרויות הקיימות לסימון באמצעים מולקולריים מעלה שעלות המערכת תהיה בינונית.

ה. חלופה 4 – דיווח של מגדלים ותחנות מיון על כמויות הביצים

ה.1. תועלות

108. התועלת המרכזית של חלופה זו היא בניטור של כמות הביצים שעוברת משלב לשלב בשרשרת האספקה. הטלת חובת דיווח בדבר מספר הביצים שיוצאות מן הלולים, מספר הביצי שנכנסו לתחנת המיון ומספר הביצים שיצאו ממנה בכל יום תאפשר לוודא שאין החדרת ביצים ממקורות לא מאושרים.

109. ישנה תועלת רבה לניטור משופר של תחנות המיון, כיוון שתחנת המיון היא חוליה קריטית בה הביצים נבדקות ומוחתמות (גם כיום וגם במסגרת החלופות הנשקלות). החדרת ביצים מוברחות לתחנות המיון אפשרה בעבר "להלביץ" אותן וכך להכניסן לשוק הישראלי.

110. משיחות עם נציגי המועצה לענף הלול עולה שהמועצה מצויה בתהליך מעבר למערכות מידע ממוחשבות לצורך פיקוח על הענף. הסקטור האחרון שנדרש לצרפו למערכת המידע הוא ענף ההטלה. ענף ההטלה צפוי להשתלב במערכת הממוחשבת בשנת 2017 ולאחר מכן יהיו בידי המועצה נתונים דיגיטליים מלאים על השוק ובפרט, על כמות הביצים שהועברה בכל שלב. ייתכן שהחל משנת 2017 ניתן יהיה להסתמך על הנתונים המדווחים למועצת הלול לפחות בחלק מן המקרים, ובכך לחסוך פנייה למפוקחים בדרישה למידע.

111. לפי הערכת רשויות האכיפה וגורמים המקצועיים הטלת חובת דיווח על כמויות הביצים תפחית את היקף ההברחות. בנוסף, גורמים האכיפה סבורים שפתרון זה יחזק משמעותית את אמינות הבדיקה והסימון שמבוצעים כיום בתחנות המיון, כיוון שחובת הדיווח תקשה משמעותית על החדרת ביצים מוברחות למכוני המיון. לפיכך חובת הדיווח תחזק את מערך האימות הנוכחי או כל פתרון סימון חלופי שנבחן כיום (ברקוד, כימי או מולקולרי).

ה.2. עומסים (נטל רגולטורי)

112. כיוון שמדובר בחובת דיווח העומסים הרגולטוריים הצפויים יהיו בהיבטי האיסוף, השמירה, האימות והעברת המידע לגורם הפיקוח שדורש את הדיווח. מניתוח המצב הקיים נראה שלא מדובר בהכבדה ממשית, כיוון שקבלן השיווק המורשה סופר את הביצים שנכנסות ויוצאות מתחנת המיון לצרכיו המסחריים במסגרת ההתקשרות שלו מול המגדלים ומול יתר החוליות בשרשרת האספקה. גם הלולנים סופרים את הביצים היוצאות מן הלול – בין לצרכים מסחריים ובין בכדי לדווח למועצה לענף הלול על מיצוי המכסות הכמויות שהוקצו להם. למעשה, נתונים אלו מדווחים כיום למועצת הלול או מתועדים בתעודות משלוח.

113. כיוון שמדובר בנתון עובדתי פשוט, אימותו לא מצריך בדיקה של רואה חשבון או בעל מקצוע אחר. לכן ניתן להסתפק בהצהרה בכתב של מנהל הלול או תחנת המיון לפי העניין.

114. ככל שחלופה זו תיושם על-גבי מערכת הדיווח הממוחשבת של המועצה לענף הלול, היא לא תהיה כרוכה בעומסים רגולטוריים.

ה.3. עלויות כספיות ישירות

115. לצורך הערכת העלויות נבחנה חובת דיווח לפי דרישת מידע יזומה ולא חובת דיווח עיתים קבועה. כיוון שהמגדלים ותחנות המיון סופרים כיום את הביצים, העלות היחידה היא בהכנת הדיווח, חתימה על הצהרה והעברה לגורם המפקח. עלות האימות והדיווח של דוח יחיד לא תעלה על שעת עבודה בודדת – שליפת המידע הקיים ממילא, חתימה על הצהרה ושליחת המידע המבוקש לגורם האכיפה.
116. לפיכך ניתן להעריך שעלות חלופה זו תסתכם בשעת עבודה אחת לטיפול בכל דרישה למידע.

ה.4. אינטרסים ציבוריים נוספים

117. השפעות כלכליות:

- 117.1. התשלום בענף הביצים מבוסס על מספר הביצים ולכן ניטור מספר הביצים יסייע גם לרשויות המס לוודא שלא מתבצעת העלמת הכנסות. לכן, הטלת חובת דיווח בדבר כמות הביצים עשויה להביא לצמצום עבירות מס ואי סדרים חשבונאיים נוספים.
- 117.2. מכיוון שמדובר בחובת דיווח ולא בחובת גילוי לא צפויה פגיעה בתחרותיות, מה גם שמדובר בענף מתוכנן ומפוקח באופן מקיף שממילא לא מתקיימת בו תחרות חופשית.

ו. חלופה 5 – החמרת הענישה והרחבת האכיפה

ו.1. תועלות

118. את התועלות מחלופה זו נחלק לשתיים. התועלת הראשונה היא בהחמרת הענישה הקיימת. עונשים כבדים יותר נועדו לספק הרתעה רבה יותר ולהבטיח גמול הולם לעבריין שהפר את החוק. כיום הברחות הביצים מבוצעות על-ידי ארגוני פשיעה מקצועיים, בעלי אדישות מסוימת לסיכון שבענישה פלילית. ההחמרה בענישה נדרשת כדי להתאים את עצמת הסנקציה לזהות העבריינים ובהתחשב באינטרס הציבורי החשוב – הגנה על בריאות הציבור מפני הפצת מחלות מסוכנות.
119. התועלת השנייה היא הגדלת מספר המבריחים שמוטלת עליהם סנקציה עונשית. הרחבת מנגנוני הענישה והוספת כלי של עיצומים כספיים תקל על ביצוע האכיפה ותגדיל את מספר העבריינים שייענשו. לא כל ההפרות מתאימות להליך פלילי מלא. חומרת ההפרה, זהות העבריין ואיכות הראיות לא תמיד מצדיקים הגשת כתב אישום וניהול הליך פלילי ממושך. מקרים אלו יטופלו באופן אקטיבי, מהיר ומרתיע באמצעות הטלת עיצומים כספיים.
120. ייחודה של חלופה זו היא שאין מדובר בשינוי הדרישות הרגולטוריות הקיימות או בהוספה עליהן, אלא רק בהחמרת הענישה וחיזוק מנגנוני האכיפה שלהן.

ו.2. עומסים (נטל רגולטורי)

121. חלופה זו לא יוצרת עומס רגולטורי על ציבור בעלי העניין, כיוון שהיא איננה משנה את הרגולציה. חלופה זו אינה כרוכה גם בעלות תקציבית.

3.1. עלויות כספיות ישירות

122. לחלופה זו אין עלויות כספיות ישירות על ציבור המפוקחים.

ז. חלופה 6 – הרגולציה שבחוק הגנה על בריאות הציבור (מזון), תשע"ו-2015

1.1. תועלת

123. התועלת שבחלופה זו מצויה במישור הפיקוח. מנגנון העקיבות צפוי ליצור רגיעה בזמן אמת מפני סחר בביצים מוברחות, כיוון שלביצים אלו לא יהיו כל המסמכים הנדרשים. בדיעבד העקיבות מספקת כלי חזק למפות את שרשרת הייצור והאספקה של הביצים ולהתחקות אחר הגורמים השונים. העקיבות מאפשרת לברר האם משלוח ביצים הגיע ממקור מהימן, אך עיקר התועלת הוא ביכולת להוביל את אנשי היחידה המרכזית לאכיפה ולחקירות אל הגורמים העבריינים. כך ניתן יהיה לתפוס ולהעמיד לדין עבריינים רבים יותר ואף להגיע לגורמים הבכירים שאחראיים להברחת הביצים.

124. בנוסף למנגנון העקיבות, מוצע להסמיך מפקחים ולהעניק להם סמכויות חיפוש, בקרה ואיסוף מסמכים וטובין. סמכויות אלו – לכשיוענקו לכל הגורמים הרלוונטיים – יאפשרו לגורמים רבים יותר לקחת חלק בפעילות פיקוח ואכיפה כנגד הברחות ביצים.

2.1. עומסים (נטל רגולטורי)

125. אימוץ משטר העקיבות בחקיקה החקלאית צפוי להטיל עומס רגולטורי קל ביותר על העוסקים במזון – שכן המידע שנדרש לשמור כבר קיים ורובו נאסף ממילא. כמו כן, אין מדובר בחובה למלא טפסים או לדווח, אלא רק לשמור פרטי מידע מוגדרים.

חלק ד' – השוואה בין חלופות ובחירה

א. סיכום יתרונות וחסרונות החלופות והשוואה ביניהן:

126. מניתוח החלופות ניתן לראות ששלוש החלופות הראשונות (1-3) הן שיטות חלופיות לסימון וזיהוי הביצים; בעוד שהחלופות הנותרות (4-6) הן פתרונות מערכתיים משלימים שמחזקים היבטים בקרה, פיקוח ואכיפה. שלוש החלופות שעניינן סימון וזיהוי כרוכות בנטל רגולטורי משמעותי יותר, בהשוואה לחלופות המערכתיות. נפתח את הניתוח בחלופות "המתחרות" שעניינן סימון הביצים.

127. היתרון המרכזי של חלופה 1 (ברקוד) הוא שסימון זה מאפשר להיעזר בצרכנים כזרוע פיקוח המתווספת על רשויות האכיפה. כל צרכן שיסרוק את הברקוד יעמיד את הביצה לבחינה והסריקה תתועד למניעת סריקות כפולות – ובמידת הצורך תופעל התראה. יתר האמצעים לא מאפשרים מינוף של ציבור הצרכנים כגורם אכיפה אקטיבי. חסרונה של חלופה זו מצוי בעלות הישירה שהיא מטילה, מדובר בטכנולוגיה יקרה ובנוסף יש לשלב מיכון חדש בתחנות המיון הקיימות.

128. חלופה 2 (סימון באמצעים כימיים) מתבררת כחלופה הפחות מועדפת מכל חלופות הסימון שנבחנו. שיטת הסימון הכימי מסורבלת ויקרה לביצוע, לא מספקת מידע איכותי על הביצה או מקורה, קלה יחסית לזיוף ומעוררת שאלות של בטיחות ובריאות בשל השימוש בחומרים כימיים על ביצי מאכל.
129. חלופה 3 (סימון מולקולרי) מהווה אלטרנטיבה לחלופה 1. אין המדובר בטכנולוגית מידע, אלא בטכנולוגיה כימית מתקדמת, אשר מאפשרת לקודד מידע על גבי הסימון המולקולרי. נראה שחלופה זו מאפשרת הגנה חזקה יותר על אמצעי הסימון מאשר חתימת הברקוד. בניגוד לברקוד שמבוסס על טכנולוגיה פופולרית שנמצאת בשימוש רחב, הסימון המולקולרי מבוסס על טכנולוגיה מתקדמת שאינה בשימוש נרחב. כתוצאה מכך בלתי ניתן לחקות או להעתיק את הסימון. יתרונותיה הבולטים של חלופה 3 הם בחסינות של הפתרון מפני זיופים והעתיקות, וכן הנטל הרגולטורי הנמוך יחסית שכרוך ביישומה. מאידך, חלופת הסימון המולקולרי אינה מאפשרת לציבור הצרכנים לדעת האם הביצה סומנה ומשכך היא כלל לא מאפשרת לצרכנים לדעת מהיכן הגיעה הביצה. לכן, החלופה המולקולרית מכתובה פיקוח ריכוזי יותר שיבוצע על-ידי הרגולטור וגורמי האכיפה ללא שיתוף הציבור. לכן האכיפה והבקרה על שיטת סימון זו יעשו רק על-ידי רשויות האכיפה והפיקוח והם מחייבים שימוש במיכון טכנולוגי יחודי. ניתן לסכם כי חלופה 3 מאפשרת סימון ואימות הדוקים יותר מחלופה 1, אך היא חלשה יותר בממד הפיקוח והאכיפה של אמצעי הזיהוי.
130. עתה נבחן את החלופות המערכתיות, שניתן לאמץ בנוסף לחלופות לעיל וניתן גם ליישמן במשולב זו עם זו.
131. חלופה 4 (חובת דיווח) תאפשר לגופי האכיפה לקבל נתונים על כמויות הביצים במקטע המגדלים ותחנות המיון. חלופה זו מתמקדת בניטור תנועת הביצים עד לתחנת המיון. המטרה העיקרית של חלופה זו היא לוודא שמבריחי הביצים לא משתמשים בתחנות המיון כדי "להלבין" ביצים מוברחות אל תוך השוק הישראלי. חלופה זו תשפר את אפקטיביות האכיפה ובעיקר תמנע שיתופי פעולה בין שחקנים לגיטימיים בענף לבין מבריחי הביצים. חלופה זו כרוכה בנטל רגולטורי קל וייתכן שלא תטיל כל נטל רגולטורי – באם היחידה המרכזית לאכיפה ולחקירות תקבל גישה מלאה למידע שמדווח כבר היום.
132. עניינה של חלופה 5 (הרחבת והחמרת הענישה) הוא במישור ההרתעה. מדובר בסט של נורמות משפטיות שיתרוגן המרכזי בהעצמת הכלים של גורמי האכיפה והקלה עליהם בביצוע תפקידם. חלופה זו אינה כרוכה כלל בנטל רגולטורי.
133. חלופה 6 (עקיבות) מחזקת את היכולת של הרגולטור וגורמי האכיפה להתחקות אחר המסלול שכל ביצה עוברת. חלופה זה מסייעת לבצע חקירה פלילית ואיסוף ראיות באופן מיטבי, ובנוסף מאפשרת לבעלי העסקים לזהות ביצים החשודות כמוברחות – שכן לביצים אלו לא יהיה תיעוד מלא כנדרש. חלופה זו מתאפיינת בנטל רגולטורי קל.
134. כל אחת מן החלופות קיבלה ניקוד אפקטיביות בהשגת תכלית הרגולציה שנע לפי ששת המדדים לאפקטיביות. הניקוד לכל מדד נע בין 1 ל-5. סך כל הציונים הומר לציון סופי על סולם שבין 0 ל-100. לאחר מכן נבחן הנטל הרגולטורי (עלויות ישירות) הכרוך בכל אחת מן החלופות. הציון בגין הנטל הרגולטורי שוכלל כ"קנס" שנע בין 0 (היעדר נטל רגולטורי) לציון שלילי של 100- (נטל רגולטורי כבד).
135. המאפיינים העיקריים של החלופות השונות והציונים המלאים שלהן מפורטים בטבלה שבעמוד הבא :

טבלה מסכמת – השוואה בין חלופות

חלופה 6	חלופה 5	חלופה 4	חלופה 3	חלופה 2	חלופה 1	
משטר עקיבות	החמרת הענישה והרחבת האכיפה	חובות דיווח על כמויות הביצים	אימות באמצעות סימון מולקולרי	אימות באמצעים כימיים	סימון באמצעות ברקוד חד-חד ערכי	תמצית החלופה
חובת תיעוד, פיקוח ואכיפה	אכיפה	חובת דיווח	חובה מראש	חובה מראש	חובה מראש	אסטרטגיית התערבות
עוסקים במזון שמקבלים או מוסרים מזון מחוייבים לתעד את פרטי הצד השני לעסקה ; מתן סמכות לפקחים לדרוש את הפרטים	אין	ללא שינוי או שהמגדלים ותחנות המיון יחויבו לדווח על מספר הביצים שיצאו או הגיעו לידיהם	תחנות מיון ימשיכו להחתים את הביצים כמו היום, אך יוסיפו לדיו תוסף מולקולרי	תחנות מיון יסמנו את הביצים שנבדקו ואושרו באמצעי כימי	תחנות מיון יסמנו את הביצים שנבדקו ואושרו באמצעות ברקוד חד-חד ערכי	דרישות הרגולציה
אין	קיומה של הפרת חוק וזהות הגורם האחראי לכך	מידע על כמויות הביצים	ביצוע הסימון	ביצוע הסימון	ביצוע הסימון	בקרה ואיסוף מידע
סמכויות פיקוח נרחבות : לדרוש למסור ידיעות ומסמכים, לערוך בדיקות, לחקור חדשות, לתפוס חשודים ועוד	לא רלוונטי	סמכות לדרוש מידע	ללא שינוי	ללא שינוי	ללא שינוי	פיקוח ואכיפה

המשך – טבלה מסכמת – השוואה בין חלופות

חלופה 6	חלופה 5	חלופה 4	חלופה 3	חלופה 2	חלופה 1	
מינוי מפקחים על-ידי שר הבריאות ובהסכמת שר החקלאות	אין	אין	התקשרות עם ספק מורשה, הצטיידות בטכנולוגית סימון	התקשרות עם ספק מורשה, הצטיידות בטכנולוגית סימון	התקשרות עם ספק מורשה, הצטיידות בטכנולוגית סימון	משאבים והתארגנות
אין	אין	שיפור האכיפה של עבירות מס	אין	אין	מסירת מידע לצרכן	אינטרסים ציבוריים נוספים
אין	אין	מגן על תחנות המיון ולכן מחזק את חלופות 1, 2 ו-3	אין	אין	אין	הערות
קל	אין	קל	קל	כבד	כבד	נטל רגולטורי (עלויות ישירות)
80	50	36	56	23	83	תועלות (ציון אפקטיביות מ-0 עד 100)
-7	0	-6	-17	-75	-65	נטל רגולטורי (ציון שלילי מ-100 עד 0)

ב. החלופה הנבחרת:

ב.1. המלצה על החלופה הנבחרת

136. מנקודת מבט של נטל רגולטורי, הדיון בחלופה המועדפת מתחלק למספר שלבים:

136.1. האם נדרשת התערבות רגולטורית לצורך התמודדות עם הברחות ביצים?

136.2. מהי החלופה המועדפת?

136.3. כיצד יש ליישם את החלופה הנבחרת?

137. ראשית, כאמור בפרק א', נמצא שקיים צורך המצדיק התערבות רגולטורית על מנת לפתור את תופעת הברחת הביצים.

138. לעניין הבחירה בחלופה המועדפת – נמצא שלושת החלופות המערכתיות (4-6) מתאפיינות בנטל רגולטורי נמוך עד אפסי ויש בהן כדי לשפר את מערך הפיקוח ולחזק את אמינות הבדיקה והסימון שמבוצעים בתחנות המיון. לכן בשלב הראשון מוצע לאמץ את שלושת החלופות המערכתיות (4-6). לאחר יישום החלופות המערכתיות ניתן יהיה לבחון את הצורך בהטלת חובת סימון ביצים ולקבל החלטה בהתאם. בשלב השני יש לבחון את הצורך באימוץ אחת מחלופות הסימון. בשלב זה ניתן יהיה לנתח את השפעת החלופות המערכתיות ולדון בצורך להטיל רגולציה שתחייב סימון ביצים באמצעי חדש.

139. כבר עתה ניתן לזהות את חלופות הסימון העדיפות. במישור חלופות הסימון, החלופות העדיפות הן חלופה 1 (ברקוד) וחלופה 3 (סימון מולקולרי). בחירה בין שתי חלופות אלו מחייבת התפשרות בין היתרונות והחסרונות של כל אחת מהן. היתרונות המרכזיים של חלופה 3 הם בעלות הרגולטורית הנמוכה שלה לצד אמינות רבה. מנגד, חלופה 1 מצטיינת ביכולת לרתום את ציבור הצרכנים לקחת חלק במערך האכיפה ולעשות שימוש במידע שהטכנולוגיה מאפשרת לאסוף, להציג ולנתח. אלא שחלופה 1 היא חלופה יקרה מאוד מבחינת הנטל הרגולטורי.³⁰

140. לפני בחירה באחת החלופות מומלץ לבחון האם ועד כמה ניתן:

140.1. להפחית את הנטל הרגולטורי הכרוך ביישום חלופה 1 (ברקוד), למשל באמצעות בחירה בתת-החלופה של סימון ברמת האריזה; או

140.2. להרחיב ולבזר את מערך הביקורת והפיקוח של חלופה 3 (סימון מולקולרי) בכדי לייצר פיקוח אפקטיבי יותר. למשל, לצייד את כל גורמי האכיפה הרלוונטיים בסורקים הייעודיים: השירותים הווטרינרים, היחידה המרכזית לאכיפה ולחקירות, פקחי משרד הבריאות, שוטרי משמר הגבול, יחידת המעברים במשרד הביטחון ויחידת החקירות של רשות המיסים.

141. ניתן לצרף כל אחת מחלופות הסימון לחלופות המערכתיות. הטבלה הבאה מציגה ציון סופי משוכלל לכל חלופת סימון – הכולל את ניקוד התועלת עם הניקוד בגין נטל רגולטורי. הטבלה סוכמת את הציונים של

³⁰ חשוב לעמוד על כך שהנטל הרגולטורי הכרוך בחלופות הסימון אינו נטל רגולטורי אופייני. מדובר באימוץ פתרון טכנולוגי-מערכתי, לו עלות כלכלית. לא מדובר בהטלת חובה גרידא, אלא בחובה שיש לה מחיר, בהתאם לתנאי התקשרות עם ספק שירות או ספק של טכנולוגיה. לכן, הנתונים שהוצגו בדוח צפויים להשתנות בהתאם לגורם שייבחר ולתנאי ההתקשרות הפרטנית.

החלופות המערכתיות יחד עם חלופות הסימון שניתן לצרף אליהן. בטבלה מוצגת גם תת-החלופה של ברקוד ברמת האריזה, שקיבלה ניקוד אפקטיביות של 60 וניקוד נטל רגולטורי של 25-.

תוספת חלופות מערכתיות (4-6)							סימון בלבד	
דוחות, אכיפה ועקיבות	אכיפה ועקיבות	דוחות ועקיבות	דוחות ואכיפה	עקיבות	אכיפה	דוחות		
154	123	104	81	73	50	31		ללא סימון
185	148	135	105	98	68	55	18	ברקוד
202	165	152	122	115	85	72	35	ברקוד ברמת האריזה
115	78	65	35	28	-2	-15	-52	כימי
207	171	157	127	121	91	77	41	מולקולרי

142. המסקנה היא שיש לאמץ את החלופות המערכתיות ולאחר מכן לשקול אימוץ של חלופה 1 או של חלופה 3. מוצע לבחון האם התועלות שיצמחו משילוב החלופות המערכתיות מאפשר לוותר על יתרונות הפיקוח של חלופה 1, בכדי לבחור בחלופה 3, המתאפיינת בנטל רגולטורי מופחת או לבחור בחלופה 1 בתצורה של סימון ברמת האריזה – שהיא תת-חלופה עם נטל רגולטורי מופחת אך רמת אפקטיביות גבוהה בשל רתימת ציבור הצרכנים.

143. עתה נעבור לדון באופן היישום של החלופות.

ב.2. אופן היישום של ההמלצות

144. אופן היישום של החלופות השונות ישתנה בתלות בחלופה שתבחר. היישום של החלופות המערכתיות יתבצע בעיקר באמצעות חקיקה:

144.1. חלופה 4 מצריכה תיאום בין המועצה לענף לול ובין היחידה המרכזית לאכיפה ולחקירות במשרד החקלאות. לחלופין, ניתן לתקן את התקנות בכדי להעניק לפקחי היחידה סמכות לדרוש דיווח על מספר הביצים שיצאו מידי של המגדל, שהגיעו לתחנת מיון ושיצאו ממנה. מוצע לקבוע שחובת הדיווח לא תהיה עיתית אלא לפי דרישה של גורם הפיקוח. כך תדרש פעולה אפקטיבית ויזומה של הרגולטור בכדי להטיל עלות על המפוקחים. בנוסף, משטר דיווח כזה מטיל את הנטל הרגולטורי על גורמים חשודים ולא על כלל השוק. עוד מוצע לקבוע בהנחיות או בנהלי העבודה להעביר למפוקחים דרישות דיווח מרוכזות, ובכך לאחד דיווחים על תקופות שונות יחד בכדי לצמצם את מספר הפניות למפוקחים. הטלת חובת דיווח היא חלופה נחותה ביחס לאפשרות שפקחי היחידה המרכזית לאכיפה ולחקירות יקבלו גישה למערכת המידע של המועצה לענף הלול. הסיבות לכך נעוצות בנטל הרגולטורי שכרוך בחובת דיווח והן בסרבול ובאפקטיביות הפחותה.

144.2. יישום חלופה 5 מחייב תיקוני חקיקה ראשית ומשנית כדי ליצור מסלולי אכיפה מנהליים, להקנות סמכויות ולשפר את מערך הטיפול בחילוט.

144.3. יישום חלופה 6 מחייב חקיקה ראשית שתעגן בחוקי החקלאות השונים את משטר העקיבות או תסמיך את השר להתקין תקנות בעניין זה. נוסף על מנגנון העקיבות עצמו, נדרש להעניק סמכויות

פיקוח מתאימות ולקבוע עבירות ועונשים – בדומה להסדרים שנכללו בחוק בריאות הציבור. תיקון חקיקה מעין זה כבר מצוי בתכנית העבודה של משרד החקלאות לשנת 2016.

145. כאמור לעיל, חלופות הסימון נועדו להתמודד עם פעילות עבריינית מכוונת. על מנת להתמודד עם הפרה שיטתית (ואף מאורגנת) של הוראות החוק נדרש שהסימון יהיה מחייב. לכן יישום החלופות הנבחרת יעשה באמצעות כלל כופה שיטיל חובת סימון אחידה על כל קבלני השיווק המורשים ותחנות המיון. יש להבטיח שהנורמה הכופה מתואמת עם מערך הפיקוח והרישוי – באמצעות תיקון תקנות המועצה ותקנות רישוי עסקים. במסגרת תיקון התקנות תקבע חובה לסמן את הביצים בשיטה שתבחר, באמצעות ספק מאושר שיוגדר על-ידי משרד החקלאות והמועצה לענף הלול.

146. כיוון שנדרש אימוץ ויישום של טכנולוגיה חדשה, יש לבצע התקשרות מרוכזת באמצעות המועצה לענף הלול (ייתכן שבשיתוף משרד החקלאות). משרד החקלאות והמועצה יערכו מכרז ויתקשרו עם ספק שיבחר. המועצה היא גוף סטטוטורי ולכן היא מתאימה לשמש הן כגורם מפקח מטעם משרד החקלאות והן כגורם מתאם מול קבלני השיווק המורשים ותחנות המיון. תנאי ההתקשרות המרוכזת יאפשרו לכל תחנות מיון להצטייד בטכנולוגיה ובציוד הנדרש. ההתקשרות של משרד החקלאות תאפשר זכויות משפטיות שונות והצטיידות במערכות פיקוח ובקרה מתאימות.

147. יוער כי יישום של תת-החלופה של סימון ברקוד ברמת האריזה עשוי להיות כרוך במעבר מאריזות קרטון לאריזות פלסטיק שקופות. מדובר בהחלטה בעלת משמעויות רוחביות, שמצריכה בחינה נפרדת של הנטל הרגולטורי הכרוך בה.

ב.3. צעדים לא רגולטוריים

148. לצד החלופות שהוצגו לעיל חשוב להצביע על מהלכים שלא בהכרח יצמצמו את מספר הביצים המוברחות, אך ישפרו את ההתמודדות עם התופעה. אחד הצעדים המעניינים שעלו במסגרת הכנת הדוח הוא לדאוג לשיפור איכות הביצים ברשות הפלסטינית.

149. מדובר במהלך מורכב לשיפור הפיקוח הווטרנרי והרפואי על ענף הלול ברשות הפלסטינית, בשאיפה שיהיה תואם לסטנדרטים הישראליים והבין-לאומיים. לצעד כזה יהיו שלוש תועלות מרכזיות. ראשית, צעד זה יצמצם את הסיכון הרפואי שיוצרות ביצים מוברחות. שנית, לשיפור הפיקוח על ענף הלול הפלסטיני תהיה עלות כלכלית. שיפור איכות הביצים תהיה כרוכה בהתייקרות מסוימת במחיר הביצים הפלסטיניות שתגרום לצמצום התמריץ הכלכלי להבריון לישראל. שלישית, ככל שאיכות ענף הביצים ברשות הפלסטינית תהיה תואמת לסטנדרטים הישראליים והבין-לאומיים, ייתכן שלא יהיה צורך באיסור על ייבוא הביצים לישראל. משמע, שיפור איכות הביצים תפתור מן השורש את הסיבה שבעטיה הביצים מוברחות ולא מיובאות לישראל באופן מוסדר.

150. מבדיקה עם נציגי משרד הבריאות עולה שהרשות הפלסטינית וארגונים בין-לאומיים החלו בביצוע צעדים במטרה לשפר את הפיקוח והבקרה על ענף הלול ברשות הפלסטינית. לישראל יכולה להיות תרומה למהלך כזה ועל-פניו נראה שקיים גם אינטרס ישראלי בכך. מהלך זה לא נבחן כחלופה רגולטורית, כיוון שמדובר בהשקעה תקציבית ובשיתוף פעולה בין-לאומי ולא ברגולציה. מוצע שמקבלי ההחלטות יבחנו מהלך זה בטרם הטלת רגולציות נוספות על המשק הישראלי.

חלק ה' – שיח עם בעלי עניין, עם מומחים ועם יחידים וקבוצות מהציבור

א. תיאור הליך השיח

151. בשל ההליך המקוצר נעשתה פניה ממוקדת לבעלי עניין וקבוצות רלוונטיות. הצוות פנה למועצה לענף הלול, כגוף שמייצג ומשקף את האינטרסים של תעשיית הלול וענף ההטלה. יצוין כי למועצה, בהיותה תאגיד סטטוטורי המייצג ומפקח על הענף, מומחיות וידע בתחום.
152. גורם נוסף שהצוות נעזר בו הוא האגף לתכנון, תקצוב ותמחור במשרד הבריאות וכן במומחי משרד הבריאות. משרד הבריאות ייצג את האינטרס הציבורי להגן על בריאות הציבור ואת מערכת הבריאות בהקשר של עלויות האשפוז כתוצאה מתחלואה. נערכה היועצות עם רשות המזון הארצית ונאספו נתונים ממנה ומהאגף לאפידמיולוגיה במשרד הבריאות.
153. כמו כן נעשתה פניה לארגון אמון הציבור, כארגון צרכני, אך הארגון לא הגיב לפניה.
154. בנוסף נערכו פגישות עם חברות ומומחים שונים שהציגו בפני הצוות טכנולוגיות ופתרונות אפשריים שונים. מגורמים אלו נאספו חומרים ונתונים.
155. טיוטה חלקית של הדוח (פרקים א' ו-ב') הועברו לעיון הרגולטורים וגורמי האכיפה במשרד החקלאות, כמו גם ללשכה המשפטית של משרד החקלאות, לרשות המזון הארצית במשרד הבריאות ולתחום טיוב רגולציה במשרד הבריאות. במקביל, הטיוטה החלקית הועברה למועצה לענף הלול – הן כגורם מסדיר והן כגורם המאגד את העוסקים בענף. המועצה התבקשה לערוך שיח פנימי ולהעביר את הטיוטה החלקית לקרן הביצים, היא הפורום המייצג את ענף ההטלה בתוך המועצה.
156. טיוטה של הדוח המלאה הועברה לעיון הגורמים הרלוונטיים לצורך קבלת התייחסותם.
157. לקראת השלמת הדוח נערכה פגישה מסכמת עם המועצה לענף הלול, כגורם המייצג את החקלאים ואת תחנות מיון הביצים. המועצה העבירה הערותיה במסגרת הפגישה המסכמת בה נדונו הניתוח והמלצות הדוח.

ב. תוצרי השיח

158. בעקבות הפנייה למועצה לענף הלול התברר שהמועצה בחנה בעיה זו פתרונות אפשריים לה לפני מספר שנים. לבקשת הצוות המועצה העבירה לעיון את כל החומרים בקשר עם הליכי בחינת הבעיה והפתרונות שנערכו על-ידי המועצה בשנים 2012-2013. מסמכים אלו אפשרו בחינה של החלופות שנבחנות עתה (חלקן עלו בעבר בגרסאות שונות), של נקודות החולשה של כל אחת מהן ושל הניתוח שערכו המציעים באותו הליך.
159. במסגרת ניתוח הפתרונות שהמועצה בחנה בשעתו, נעשו פניות לחלק מן החברות שהיו מעורבות באותו תהליך על מנת לברר איתן סוגיות שונות ולעמוד באופן נקודתי על היתרונות והחסרונות שבהצעות שהגישו. מומחים וגורמים נוספים במשק הציגו והעבירו אף הם מידע ונתונים על פתרונות אפשריים לסימון ואימות הביצים.
160. משרד הבריאות הועברו נתונים אפידמיולוגיים שונים על תחלואה.

161. הלשכה המשפטית של משרד החקלאות והיחידה המרכזית לאכיפה ולחקירות מסרו נתונים ומידע על סוגית האכיפה, הפרת החוק, התמריצים ודפוסים הפעילות של המבריחים. היחידה המרכזית לאכיפה ולחקירות העבירה מסמכים שונים אודות אופן הפעילות שלה בתחום הברחת הביצים, הקצאת המשאבים, מבצעי תפיסה וניהול סיכונים.

162. היחידה המרכזית לאכיפה ולחקירות בדקה את תוכן הדוח והעבירה מספר הערות מסכמות מנקודת מבטה. בין היתר העירה היחידה כי לשיטתה יש לאמץ סימון ברמת הביצה הבודדת, כי על הסימון לכלול זיהוי של תחנת המיון ושל מגדל הביצים וכי המהלך חייב לכלול פרסום מידע והדרכה לציבור.

חלק ו' – מתודולוגיה לתהליך הכנת הדוח

א. מתודולוגיה

163. העבודה על דוח זה החלה בשנת 2015 כפיילוט לביצוע הערכה של השפעות רגולציה (RIA) בישראל, בהתאם להחלטת ממשלה מס' 2118. לכן הוגדר היקף תחום ביותר למסגרת העבודה ונקבע שהדוח יעסוק בתופעת הברחת הביצים ולא בשינויים רגולטוריים משיקים שמתוכננים.

164. בתחילת התהליך נלמדו מאפייני תופעת הברחת הביצים, האינטרס המוגן ותכלית הרגולציה הקיימת והרגולציה המוצעת. בשלב זה גם הוחל ביצוע ניהול הסיכונים בכדי להבין את טיב הבעיה ומורכבות הסוגיה.

165. בחינה זו אפשרה דיון בעומק תהליך הערכת הרגולציה ("עומק" RIA). מחד, היקף וחומרת הנזק לציבור ממחלה הסלמונלה הצדיקו בחינה מעמיקה של הפתרונות האפשריים לבעיה. מאידך, מדובר ברגולציה פשוטה יחסית בתחום צר ומוגדר, ללא השפעות תקציביות חריגות, כאשר הפתרון המוצע אינו כרוך בעלויות ציות יוצאות דופן או בהשפעות כלכליות שליליות (פגיעה בתחרות). בנוסף, נראה שלא מדובר בשינוי הסדרים יסודיים או מהותיים. להיפך, מדובר בפתרון רגולטורי משלים, התומך ברגולציה מהותית קיימת (הפיקוח הווטרנרי והרפואי על ביצי מאכל). גם לא מדובר בהסדר או בסוגיה תקדימית. לכן הוחלט לבצע ניתוח RIA בסיסי.

166. נקבע כי הצוות שיעסוק בנושא יכלול את הגורמים הבאים:

166.1. רואי קליגר – מנהל היחידה המרכזית לאכיפה ולחקירות במשרד החקלאות.

166.2. ד"ר מיכל חנוביץ ציוני – המחלקה לפיקוח על מוצרים מן החי בשירותים הווטרנריים.

166.3. גיא מור – מנהל תחום מדיניות רגולציה, משרד החקלאות.

166.4. טל שמחה – כלכלן, תחום מדיניות רגולציה, משרד החקלאות.

167. בנוסף הוחלט על תיאום והיוועצות שוטפים מול נציגי משרד הבריאות, הן לעניין הבנת היקף וחומרת מחלות שמקורן בביצים מוברחות, והן על מנת לאמוד את ההוצאות הכרוכות בטיפול במחלות אלה. תחום טיוב רגולציה במשרד הבריאות היה שותף לעבודה מול הגורמים המקצועיים במשרד הבריאות.

168. נקבע כי הסקירה הבין לאומית תתמקד בהתמודדות של מדינות עם זיוף אמצעי האימות של ביצים, בעיקר בהקשר של הברחת ביצים.
169. בשל ריבוי הגורמים, הוחלט ששיתוף בעלי העניין יתבצע בעיקר החל משלב ניסוח החלופות, זאת כדי לאפשר דיון ענייני באפשרויות שניתן ליישם. ההיוועצות עם בעלי העניין תשמש כדי לבחון חלופות שיועלו על-ידי הצוות, לחשוב על חלופות נוספות ובהמשך לנתח את החלופות, את השלכותיהן ולהשוות ביניהן.
170. לאחר ההחלטה על עומק הניתוח נבחנה תופעת ההברחות ולצידה ההשלכות הבריאותיות והמערכתיות של צריכת הביצים המוברחות.
171. בהמשך בוצע תהליך מעמיק יותר של ניהול סיכונים, אשר אפיין את רמת הסיכון והסיכון להתממשות כל אחד מהסיכונים האפשריים. נמצא שהסיכונים המרכזיים הם פגיעה בבריאות הציבור (שעשויה לעלות כדי סכנה לחיים), הפצת מחלות בקרב בעלי חיים ובפגיעה כלכלית בחקלאים וביתר הגורמים הפועלים בענף הלול.
172. לצורך הבחינה והניתוח, נקבע שמדד התוצאה יהיה הפחתת מספר הביצים המוברחות לישראל. הבחירה להגדיר את התועלת (מדד התוצאה) כהפחתת מספר הביצים המוברחות נובעת מהגדרת היקף העבודה בשל העובדה שמדובר בעבודה שהחלה בשנת 2015, שהייתה בתקופת ניסיון והטמעה של שיטת העבודה.
173. לאחר היוועצות עם השירותים הווטרינריים ועם היחידה המרכזית לאכיפה ולחקירות במשרד החקלאות נמצא שמדובר ברגולציה משלימה, אשר מטרתה להבטיח קיום ועמידה ברגולציה המהותית לעניין טיפול בביצי מאכל. אסטרטגיות הרגולציה נקבעה בהתאם לאינטרס המוגן ולבעיה עמה מבקשים להתמודד. האינטרס המוגן הוא מניעת סכנה לבריאות ולחיי אדם. הרגולציה החדשה נועדה לסייע לגורמי האכיפה במאבק בהפרות חוק מכוונות בעלות אופי פלילי. לכן הוגדר מראש שיש לבחון כלים רגולטוריים מחייבים שיבטיחו עמידה בסטנדרטים המחייבים שנקבעו בחוק וימנעו עקיפה של הנורמות הקיימות.
174. פגישות נוספות נערכו עם אנשי המקצוע של שירות המזון הארצי במשרד הבריאות – על מנת לאסוף מידע, ללמוד מן הניסיון שלהם בניטור מזון וכדי להבטיח תיאום במסגרת התהליך.
175. במקביל וכפועל יוצא מן הפגישות והחומרים שהתקבלו, נוסחו חלופות אפשרויות. ניתוח הבעיה ובחינת החלופות התבצעה גם על סמך ניסיון של המועצה לענף הלול למצוא פתרון לבעיית הברחת הביצים, במסגרת עבודה שנערכה בשנים 2012-2013. במסגרת זו חיפשה המועצה לענף הלול פתרונות טכנולוגיים וארגוניים למאבק בזיוף החתימות ובחנה מספר שיטות שהוצעו לה.
176. חלופות אלו שוכללו ונותחו לאור פגישות עם מומחים וגורמים נוספים העוסקים בפיתוח פתרונות לסימון ואימות מוצרים שונים. ניתוח החלופות אפשר להעריך את הנטל הרגולטורי שכרוך בכל אחת מהן.
177. לאחר ניתוח החלופות הוגדרו שישה מדדים להערכת אפקטיביות האכיפה של כל חלופה – והחלופות קיבלו ניקוד בכל אחד מהמדדים. לאחר מכן נערך חישוב של הציונים והם שוכללו עם ציון בגין הנטל הרגולטורי שכרוך בכל חלופה.
178. לאחר השלמת הדוח, הופצה טיוטה שלו לגורמים הרלוונטיים.

ב. מקורות וחומרים

179. הצוות נעזר תחילה ביחידה המרכזית לאכיפה ולחקירות במשרד החקלאות וזאת על מנת להבין את הבעיה ומאפייניה. בנוסף לפגישות עם היחידה, כגורם פיקוח ואכיפה, נערכו פגישות עם נציגי השירותים הווטרינרים. היחידה המרכזית לאכיפה ולחקירות העבירה מסמכים ונתונים מבצעיים שונים, לרבות ניתוח וניהול סיכונים.
180. בהמשך נבחנו מסמכים ונתונים מתוך עבודת המועצה לענף הלול, בקשר עם בעיה זו. כך נבחנו הצעות לפתרון הבעיה שהוצגו למועצה, וכן נתונים על שוק ההטלה ומערך המיון.
181. נערכו פגישות עם חברות שונות המציעות פתרונות בתחום, ונאספו מהם מידע ומסמכים על הפתרונות השונות והחלופות האפשריות.
182. הסקירה הבין-לאומית שנערכה כללה חיפוש עצמאי ופנייה יזומה לרשויות רגולטוריות זרות. הסקירה לא העלתה מידע רלוונטי על התמודדות עם בעיה מסוג זה במדינות אחרות. מכיוון שהוחלט על ביצוע RIA צרה לא נערך מחקר עומק אודות כלל הברחות המזון בעולם.