



**פורום קהלת (ע"ר)**  
עם ועולמו 8 ירושלים  
משרד 026312720  
פקס 026312724  
[office@kohelet.org.il](mailto:office@kohelet.org.il)  
[www.kohelet.org.il](http://www.kohelet.org.il)

תמוז תשע"ג  
יוני 2013  
[מספרנו 1אא]

# הסדרת משק הדבש בישראל

## יו"ר

פרופ' משה קופל

## ראשי מחלקות

עו"ד אריאל ארליך  
ד"ר אביעד בקשי  
ד"ר יצחק קליין

## עמיתים בכירים

מיכאל איתן  
פרופ' אבי בל  
פרופ' אבי דיסקין  
ד"ר אשר מאיר  
ד"ר עמיחי מגן  
ד"ר עמנואל נבון  
פרופ' גידי ספיר

## עמיתי מחקר

עו"ד דן אילוז  
עו"ד אסף הדני  
רמי סדן

## צוות מחקר

יצחק בנון  
עו"ד אביטל בן-שלמה  
נירן דור  
שי ניצן כהן  
אלעד מלכא  
בעז לוי  
דני לסמי  
עו"ד מורן נגיד  
אורי עקביה  
יאר שפירא  
נטע שפירא  
עו"ד נעם שרייבר

## מדיה

יהושע בלס

## מנהלה

דבי בן הרב

## מנכ"ל

עו"ד מאיר רובין (נריה)

עו"ד אריאל ארליך, ד"ר אשר מאיר

עו"ד נעם שרייבר, נירן דור, נטע שפירא, אורי עקביה, עו"ד דן אילוז, עו"ד מאיר רובין

## הקדמה

מוגשים בזאת לפני הקורא מחקר מפורט על משק הדבש בישראל והצעה לרפורמה.

משק הדבש בישראל – גידול דבורים, ייצור הדבש, שיווק וייבואו – מתאפיין מזה שנים רבות בריכוזיות יוצאת דופן ובחסמים כבדים על חופש העיסוק ועל התחרות. הצעת חוק שמגבש משרד החקלאות בימים אלו, אשר קדם-תזכיר שלה פורסם לאחרונה, מציעה אמנם פתרון לחלק זוט מן הבעיות הקיימות בהסדר הנוכחי, אך בעיקר מציעה לקבע את ליקויי בחקיקה ראשית.

המחקר דן סוקר את האסדרה (רגולציה) הקיימת בענף כיום; בוחר את תועלותיה ואת נזקיה; סוקר את ההסדרים המשפטיים הקיימים בתחום ייצור הדבש במגוון מדינות בעולם; מנתח את הצעת החוק של משרד החקלאות; ומניח מסד להסדרה חדשה של התחום, תוך מתן משקל ראוי לשיקולים חוקתיים וכלכליים לצד משקל ראוי לאינטרסים הראויים להגנה בתחום ייצור הדבש.

מחקר זה הוכן על-ידי מחלקת הליטיגציה של פורום קהלת, בשיתוף וסיוע המחלקה הכלכלית של הפורום. פורום קהלת הוא מכון מחקר המאוגד כעמותה, הפועל לעיגון מעמדה של ישראל כמדינת לאום של העם היהודי, לחיזוק הדמוקרטיה הישראלית, לקידום חירות הפרט ועידוד יישום עקרונות השוק החופשי בישראל. הפורום הוקם בתחילת שנת 2012 על-ידי קבוצה של אקדמאים מתחום המשפט החוקתי, מדע המדינה והכלכלה, וחברים בו מומחים שונים ואנשי ציבור.

אנו תקווה כי מסקנות מחקר זה, לצד העובדות והניתוחים שהוא מציג, יסייעו למקבלי ההחלטות במשרדי הממשלה לגבש בהקדם חלופה ראויה להסדרה הלקויה של משק הדבש בישראל.

ירושלים  
תמוז התשע"ג  
יוני 2013

## תוכן

5	א. מבוא
8	ב. משק הדבש בישראל: מאפיינים ונתונים כלליים
9	ג. משק הדבש בישראל: סקירת ההסדרים החוקיים החלים כיום
9	1. כללי
9	2. מועצת הדבש
10	3. משטר רישיונות גידול הדבורים בישראל
11	4. משטר היתרי רעיית הדבורים בישראל
12	5. משטר היתרי הצבת כוורות להאבקה
12	6. משטר היתרי שיווק ומכירת הדבש בישראל
12	7. סמכויות אכיפה
13	8. משטר ייבוא הדבש בישראל
15	ד. ניתוח אסדרת משק הדבש בישראל
15	1. פגמים חוקתיים מהותיים בהסדר הקיים
15	1.1. פגיעה חמורה בחופש העיסוק
16	1.2. פגיעה חמורה בזכויות קניין ובחופש החוזים
16	1.3. פגיעה בשוויון ההזדמנויות בהקצאת משאבים
16	1.4. הפגיעה בזכויות איננה מכח חוק
17	2. פגמים מינהליים בהסדר הקיים
17	2.1. הוצאת הצו מכוח חוק הפיקוח על מצרכים ושירותים
17	2.2. חריגה מסמכות ושיקולים זרים בהתקנת התקנות
17	2.3. אסדרה ואכיפה המבוצעות על-ידי חברה פרטית
18	3. פגמים כלכליים בהסדר הקיים
18	3.1. שוק ייצור ושיווק הדבש – מאפייני השוק ותוצאות האסדרה
20	3.2. שוק ההאבקה – מאפייני השוק ותוצאות האסדרה
20	3.3. יצירת בועה כלכלית של נקודות מרעה
21	4. התועלות שההסדר הקיים מבקש להשיג
21	4.1. ההצדקות הנטענות על-ידי מועצת הדבש ודברי ההסבר להצעת החוק
21	4.2. משטר היתרי המרעה כמשטר זיכיונות
22	4.3. הצוף כמשאב מוגבל ומדיניות ההקצאות
23	4.4. הבחנה בין מקרקעין ציבוריים לפרטיים
23	4.5. ההגנה על הצרכנים: הצורך לווסת את ההיצע ולפקח על איכות הדבש
23	4.6. הגנה על ענפי חקלאות שונים: הצורך להבטיח שירותי האבקה וריבוי דבורים
24	4.7. הגנה על הדבוראים: יציבות ענף ושוק חופשי
24	4.8. הגנה על הטבע
25	4.9. הגנה על הדבורים
25	4.10. סיכום
26	ה. הסדרי גידול הדבורים וייצור הדבש במדינות שונות – סקירה משווה
26	1. ארצות הברית: מדינת פנסילבניה
27	2. ארצות הברית: מדינת קליפורניה
28	3. ארצות הברית: מדינת מיין
28	4. ארצות הברית: מדינת צפון דקוטה

29	5.	ארצות הברית : מדינת ויומינג
29	6.	אוסטרליה : מדינת ניו סאות' ויילס
30	7.	אוסטרליה : מדינת מערב אוסטרליה
30	8.	צרפת
31	9.	בלגיה
31	10.	בריטניה
32	11.	סיכום
34	1.	<b>סקירה משווה – הסדרי חלוקת משאבי הציבור במרעה צאן ובקר</b>
34	1.	הסדרי המרעה בבקר ובצאן
34	1.1.	היתר רעייה
35	1.2.	הקצאת הקרקע הציבורית
35	2.	רעיית בהמות ורעיית דבורים – השווה והשונה
35	2.1.	שיקולי תועלת סביבתית
35	2.2.	שיקולי נזק סביבתי
36	2.3.	תחימת אזורי הרעייה
36	3.	הצעת חוק הרעייה, התשס"ט-2009
36	4.	מסקנות
38	2.	<b>קדם-תזכיר החוק: ניתוח ומשמעויות</b>
38	1.	עיקרי ההסדרים שבהצעה
38	1.1.	מועצת הדבש
39	1.2.	היתרי הרעייה
39	1.3.	זכויות במקרקעין
39	1.4.	הצבת כוורות להאבקה
40	1.5.	שיווק דבש
40	1.6.	הגבלות על ייצור דבש
40	1.7.	פיקוח ואכיפה
40	1.8.	עונשין
40	1.9.	תקנות
41	2.	ההסדרים המוצעים לעומת ההסדרים הקיימים
41	2.1.	רישיון ייצור דבש
41	2.2.	היתרי רעייה
41	2.3.	רישיונות שיווק
42	2.4.	מועצת הדבש
42	3.	ביקורת הפרדיגמה העומדת מאחרי ההצעה
42	3.1.	הגבלות מספר נקודות הרעייה והפגיעה בתחרות
42	3.2.	משטר נקודות המרעה והפגיעה בחופש העיסוק
43	3.3.	פגיעה בקניין
43	3.4.	שימוש בלתי יעיל במקרקעין
43	3.5.	חלוקה בלתי צודקת של משאבי ציבור
44	4.	ביקורת ההסדרים לגופם
44	4.1.	מעמדה של מועצת הדבש
45	4.2.	שיקולים של וועדת ההיתרים לשקול בדונה בבקשה להיתר רעייה
45	4.3.	זכותו של מחזיק במקרקעין ציבוריים
45	4.4.	פיקוח ואכיפה
45	5.	סיכום

	<b>ח. סיכום המחקר והמלצותיו</b>
47	1. הפגמים במשטר הקיים
48	2. העדר התועלת במשטר הקיים
48	3. הסדרת משק הדבש במדינות העולם
48	4. קדם תזכיר הצעת החוק
	<b>ט. הצעה חלופית להסדרת משק הדבש</b>
49	1. העקרונות המנחים בגיבוש ההצעה
49	2. מבנה השוק וחלוקת משאבי הציבור
49	2.1. ביטול משטר הרישיונות
49	2.2. זכויות קניין וחופש ההתקשרות החוזית
49	2.3. הקצאת משאבי ציבור
50	2.4. יבוא דבש
50	3. האינטרסים הראויים להגנה בתחום הדבורים והדבש
50	3.1. הגנה על החי – מניעת מחלות דבורים והתפשטותן
50	3.2. הגנה על הציבור – מניעת מטרדים ומפגעים
51	3.3. הגנה על הצרכן – שמירה על בריאות הציבור
51	3.4. הגנה על הצרכן – הגנה מפני זייפני דבש

”מה מתוק מדבש ומה עז מארי”

(שופטים יד יח)

מאז תקופות קדומות הדבש משמש את האדם, למאכל ולרפואה. הדבש מופק מצוף פרחים על-ידי דבורי הדבש, כדי שישמש מזון להן ולזחליהן. כמאה סוגים של מיני פרחים שונים הגדלים בישראל משמשים את הדבורים להפקת הדבש, חלקם פרחי בר וחלקם פרחים של גידולים חקלאיים. סוג הפרחים קובע את סוג הדבש וטעמו.

לצד התועלת שמפיקות הדבורים מן הצוף שבפרחים בייצור הדבש, הן משמשות גם מאביקות, ובכך תורמות את תרומתן לפריון הצמחים הללו. גידולים חקלאיים מסוימים זקוקים לנוכחותן של כוורות דבורים בקרבתם לצורך האבקה זו, ובלעדיה יבולם יהיה דל.

\* \* \*

גידול דבורים, ייצור דבש, החזקת דבש, מכירת דבש, שיווק דבש, רעיית דבורים והצבת כוורות להאבקה, אינם מותרים בישראל באופן חופשי. כלל הפעולות הללו נתונות תחת אסדרה (רגולציה) הדוקה וטעונית רישיון או היתר, וחלקן אף בלתי אפשריות למעשה. הגוף המוסמך, מכוחה של חקיקת-משנה, לקבוע את הכללים ולאכוף אותם הוא מועצת הדבש, חברה פרטית. הרישיונות לביצוע כל אחת מן הפעולות המנויות לעיל ניתנים על-ידי מועצת הדבש. מועצת הדבש מתקיימת מן האגרות שהיא הטילה על כלל הדבוראים, סכום קבוע עבור כל מכוורת. התוצאה של משטר זה היא משק ריכוזי, חסר תחרות וחסום מפני כניסת עוסקים חדשים, כאשר הנתונים לפיקוחו של בעל הסמכות הם גם מקורות המימון שלו. מערכת זו פועלת כאמור שלא מכוחה של חקיקה ראשית.

בפרקים שלהלן נבחן היטב את רכיביו ומאפייניו של משטר זה. נעמוד בפירוט על הבעיות הקשות שהוא מעורר מבחינה חוקתית, חוקית ומינהלית, וננתח את ההיבטים הכלכליים שלו, מבחינת נקודות המבט של הצדדים השונים. בהמשך נבחן האם ההצדקות שנשמעות – מטעם מועצת הדבש עצמה ומטעם גורמים אחרים – למצב החוקי הקיים ולקיבועו בחוק, עומדות במבחן הביקורת. לשם כך נפרוט את האינטרסים השונים שנשמעת הטענה כי יש להגן עליהם, ונבדוק אם אמנם מוצדקים המה, ואם אינם ניתנים להגנה בדרך אחרת, פוגענית פחות. אחר כך, כדי לקבל השראה על הדרך להתמודד עם צרכי משק הדבש, נציג סקירה משווה של המצב המשפטי בעשר מדינות שונות בעולם. סקירה זו תלמדנו, בעיקר, כי האסדרה הקיימת במדינות העולם נועדה להגן על הדבורים ולאפשר לרשויות להתמודד עם מגפות ומחלות הפוגעות באוכלוסייתן, ולא כדי לשלוט בשוק ולהגן על הדבוראים הקיימים, כפי שנעשה בישראל. נמשיך ונשווה את הקצאת משאב מרעה הצוף להקצאת משאב מרעה הבקר והצאן, וניווכח כי ניתן להסדיר משק דומה בדרך פוגענית פחות ושוויונית יותר.

\* \* \*

רבים לפנינו השכילו לעמוד על חסרונותיה של האסדרה הקיימת בישראל בתחום הדבש וחוסר התוחלת שבה. כבר לפני כמעט שנות דור ניסח זאת היטב מבקר המדינה, בדוח ביקורת המדינה 42 לשנת 1991, וכך כתב:

"מאחר שהדבש אינו מצרך יסוד, אין הצדקה לקיומה של יד מכוונת בענף... מן הראוי שמשרד החקלאות ישקול שינוי ההסדרים החוקיים בענף: ביטול הצורך במתן רישיונות ייצור, ביטול הצורך בהקצאת שטחי מרעה, הסרת ההגבלות החלות על שיווק הדבש ומתן אפשרות לסחר חופשי בו, ואם בנסיבות אלה יהיה עדיין צורך בקיומה של המועצה... עוד על המשרד להביא בחשבון קיומן של תלונות רבות של מגדלים על קיפוח ואפליה בהקצאת שטחי מרעה".

הדברים הללו נכתבו עוד קודם שנחקקו חוקי היסוד בישראל, המגנים על הקניין ועל חופש העיסוק. ברם, המצב לא השתנה גם לאחר שנכתבו, וגם לאחר שנחקקו חוקי היסוד. כשבע שנים לאחר מכן שב ונדרש לסוגיה דוח מבקר המדינה מס' 49 לשנת 1998. הדוח הזה ביקר גם את המתחולל בתחום ייבוא הדבש, כשחשף כי גם מכסות היבוא שניתנו למשווקי מזון לא ניתנו כי אם למראית עין בלבד, ולמעשה דאגה מועצת הדבש כי לא תהיה תחרות בענף. עוד כתב המבקר בדוח ההוא כדברים הללו:

"למועצה לייצור ולשיווק של דבש סמכויות רחבות. המועצה תורמת לחוסר תחרות בענף הדבש. בשל העדר תחרות ופערי תיווך גדולים, מחירי הדבש לצרכן בארץ גבוהים בהרבה מהמחירים בחו"ל. על משרד החקלאות ופיתוח הכפר לבחון את הנעשה בענף הדבש כדי לפעול להפחתת ההתערבות הממסדית בייצור ובשיווק, וכדי לעודד תחרות והתייעלות...".

אך גם הדברים האלה נותרו קול קורא במדבר. ביום 9 בנובמבר 2010 כתב היועץ המשפטי של משרד החקלאות מכתב למנכ"ל המשרד, ובו מסקנות עמדתה של הלשכה המשפטית על אודות האסדרה הקיימת בתחום. מכתב זה, שנכתב לאחר שניתנה עמדתה של מועצת הדבש ונבחנה בתשומת-לב, סוקר את המצב המשפטי הקיים ומבקר אותו באופן חריף:

"האם בנוגע לענף הדבש מתקיימת הצדקה לפגיעה כה מהותית בחופש העיסוק באמצעות קביעת חובת רישוי? ספק בדבר... תועלות משנה מושגות לא אחת גם ללא התערבות רגולטורית וזאת באמצעות כוחות השוק בלבד... בנוסף, ניתן גם לנקוט צעדים שונים, מתונים יותר...

לסיכום, עמדתנו היא, כי ספק רב אם הטיעונים שהעלתה מועצת הדבש בדבר הצורך בעיגון חובות הרישוי בחקיקה ראשית חדשה ובמסגרת זו עיגון סמכויות מועצת הדבש, הם חזקים דיים..."

\* \* \*

חרף הדברים הללו, הצעת חקיקה (קדם תזכיר) שפרסם משרד החקלאות באפריל 2013 תומכת דווקא בהנצחת ההסדרים הקיימים, בכפוף לכמה שיפורים, ובעיגונם בחקיקה. הצעה זו תיבחן ותנותח במסמך זה. נעמוד על מאפייניה ופרטיה, וניווכח כי אין עמה בשורה של שינוי ומרפא למצב הקיים, כי אם קיבועו. נבקש לבקר את הפרדיגמה העומדת מאחרי הצעת החוק, ולהוסיף ולבקר כמה מן ההסדרים המוצעים בה באופן פרטני.

לבסוף נציע מתווה להסדרה חדשה, צנועה בממדיה, המבקשת להגן על האינטרסים הראויים להגנה בתחום גידול הדבורים וייצור הדבש, לצד עמידה על עקרונות של זכויות יסוד – חופש העיסוק, ההתקשרות וזכות הקניין, עקרונות של שוויון בהקצאת משאבי ציבור, ועקרונות של יעילות כלכלית; והכל כראוי לה לחברה שוחרת חרות ושגשוג במדינה יהודית ודמוקרטית.



## **ב. משק הדבש בישראל: מאפיינים ונתונים כלליים**

הנתונים הידועים<sup>1</sup> לגבי היקף שוק הדבש בישראל הם אלו: כמאה אלף כוורות רשומות ישנן בישראל, והן שייכות לכ-500 מגדלים רשומים. המגדלים הגדולים, כעשרה אחוזים מכלל המגדלים, מחזיקים קרוב לשמונים אחוזים מן הכוורות בישראל.<sup>2</sup> צריכת הדבש במדינת ישראל מגיעה לכמות של כ-3,800 טון בשנה. כמות הדבש המופקת בישראל עומדת על כ-3,000 טון, ויתרת הכמות הנצרכת מיובאת מארה"ב, ממדינות דרום אמריקה ומאירופה.

שיווק הדבש הקמעונאי נעשה על-ידי כארבעים משווקים מורשים, אולם למעשה זהו כמעט דואופול. כ-63% מן הדבש הנמכר על-ידי קמעונאים משווק על-ידי משווק אחד – מכוורת יד מרדכי שבבעלות קונצרן שטראוס.<sup>3</sup> ביחד עם משווק נוסף, דבש עמק חפר, חולשים שני משווקים אלה על כ-80% משוק הדבש הקמעונאי.<sup>4</sup>

כמות מסוימת של דבש, שיש המשערים את היקפה בכ-20% מן השוק, נמכרת ונצרכת בדרך שאינה מפקחת, כלומר שלא בהתאם להסדרים החלים כיום לגבי ייצור ושיווק דבש אשר שיפורטו להלן.

מחיר הדבש לצרכן, בממוצע הכולל את כלל הסוגים והאריזות, עומד כיום על 54.42 ₪ כולל מע"מ.<sup>5</sup> דבוראי מקבל, בממוצע, 18 ₪ לפני מע"מ עבור כל קילוגרם דבש לא ארוז שמייצר.

מאפיינים אלו מצביעים על ריכוזיות גבוהה בשוק, הן מבחינת ייצור הדבש והן מבחינת שיווקו.

---

<sup>1</sup> הנתונים על-פי אתר מועצת הדבש <http://www.honey.org.il>; תשובת מועצת הדבש לבית המשפט העליון בבג"ץ 9022/11 מיום 26.12.2011.

<sup>2</sup> לפי אתר שירות ההדרכה והמקצוע של משרד החקלאות:

<http://www.shaham.moag.gov.il/search/unit.asp?unitid=13>

<sup>3</sup> נתונים נכונים לשנת 2011, על-פי תשובת מועצת הדבש הנ"ל.

<sup>4</sup> בנוסף לשוק הקמעונאי, כלומר מכירת דבש בחנויות לצרכנים, משווק דבש גם למוסדות, לתעשייה, ולבתי-אוכל.

<sup>5</sup> לפי נתונים גולמיים של קנייני הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה לשנת 2012. הנתון אינו משקף בהכרח את מחירה של צנצנת דבש של ק"ג אחד, שמכירה על-פי רוב נמוך יותר.

## ג. משק הדבש בישראל: סקירת ההסדרים החוקיים החלים כיום

### 1. כללי

ייצור ושיווק דבש מוסדר בישראל באמצעות אסדרה מפורטת. המקורות החוקיים המרכזיים של אסדרה זו הם תקנות להשבחת ייצור חקלאי (בעלי חיים) (דבורים), התשכ"ח-1968<sup>6</sup> (להלן – **תקנות הדבש או התקנות**) וצו הפיקוח על מצרכים ושירותים (ייצור הדבש ומכירתו), התשל"ז-1977<sup>7</sup> (להלן – **צו הדבש או הצו**). סמכותו של מתקין התקנות נגזרת מן החוק להשבחת ייצור חקלאי (בעלי חיים), התשי"ב-1952, וסמכותו של מוציא הצו נובעת מחוק הפיקוח על מצרכים ושירותים, התשי"ח-1957. חוק זה מתנה את תחולתו בקיומו של מצב חירום בישראל,<sup>8</sup> וקובע כי "לא ישתמש שר בסמכותו לפי חוק זה, אלא אם היה לו יסוד סביר להניח שהדבר דרוש לקיום פעולה חיונית, למניעת הפקעת שערים וספסרות או למניעת הונאת הציבור".<sup>9</sup>

### 2. מועצת הדבש

מועצת הדבש (או בשמה המלא "המועצה לייצור ושיווק של דבש") היא חברה פרטית אשר התאגדה בישראל בשנת 1969, מוגבלת בערבות וללא הון מניות. מוסדותיה העיקריים של מועצת הדבש על-פי תזכיר ההתאגדות הם האסיפה הכללית ומועצת המנהלים. מועצת המנהלים מונה 14 חברים, מרביתם מגדלי דבורים בעצמם,<sup>10</sup> מהם 4 נציגי ממשלה. בראש מועצת המנהלים מכהן נציג משרד החקלאות.<sup>11</sup>

הן הצו, הן התקנות, מעניקים סמכויות בלעדיות למועצת הדבש. סעיף 2 לצו הדבש ממנה את מועצת הדבש להיות 'רשות מבצעת' לצורך הצו. רישיון לגידול דבורים, הפקת דבש, החזקתו ואריזתו לצרכי עסק, הובלת דבש ושיווק דבש – נתינתם של הרישיונות לפעולות הללו מסורה למועצת הדבש בלבד, כמו גם הזכות לביטול הרישיונות. האגרה לקבלת רישיון ייצור משולמת למועצת הדבש. גם תקנות הדבש מגדירות את מועצת הדבש כרשות מבצעת, ומוסיפות לה את הסמכות לאשר שטחי מרעה להצבת כוורות, ליתן אישור לאדם לשנות את מספר הכוורות שברשותו, לאשר העברת כוורות, לאשר הקמת כוורות רביה וטיפוח, ועוד כהנה וכהנה סמכויות.

הצו והתקנות אינם מסדירים את התנאים שבהם תנפיק מועצת הדבש את הרישיונות שבסמכותה, למעט רישיון השיווק.<sup>12</sup> ההוראות המפורטות לעניין גידול דבורים והצבת כוורות מצויות ב"הוראות ונהלים למתן רישיון לגידול דבורים ולקבלת התרי רעייה", אשר מתעדכנות מעת לעת על-ידי מועצת

<sup>6</sup> פורסם ק"ת תשכ"ח מס' 2228 מיום 16.5.1968 עמ' 1527.

<sup>7</sup> פורסם ק"ת תשל"ז מס' 3741 מיום 22.7.1977 עמ' 2236.

<sup>8</sup> סעיף 2.

<sup>9</sup> סעיף 3.

<sup>10</sup> על-פי דו"ח רשם החברות.

<sup>11</sup> ראה דו"ח מבקר המדינה 49, עמ' 256.

<sup>12</sup> סעיף 5 לצו הדבש.

הדבש (להלן – הנהלים או מסמך הנהלים).<sup>13</sup> סמכות המועצה לקבוע נהלים נגזרת מהצו והתקנות, המסמיכים אותה להיות הגוף האחראי על יישומן. סעיף 3 לצו אף מזכיר באופן מפורש את החובה לקיים "את הוראות המועצה בדבר גידול דבורים, הפקת דבש".

לצד הסמכויות הנתונות לה לפי הדין עוסקת מועצת הדבש גם בתחומים נוספים, ובין היתר בגיבוי סטנדרטים, ייצוג הענף מול רשויות הממשלה, בקרה ופיקוח.

באופן מעשי, קבלת ההחלטות בתחומים המסורים למועצה לפי הדינים הנ"ל נעשית על-ידי שני עובדי המועצה היחידים,<sup>14</sup> מנכ"ל המועצה וסגנו. הללו מוסמכים – מכוח הנהלים שקבעה המועצה – ליתן רישיונות ייצור והיתרי רעייה,<sup>15</sup> לאשר העברת זכויות מרעה בין דבוראים, וכן לבצע את יתר הסמכויות המוקנות למועצה. ערעור על החלטותיהם נידון ב"וועדת נדידה".

### 3. משטר רישיונות גידול הדבורים בישראל

לפי הדין בישראל כיום אסור לאדם לעסוק בגידול דבורים, להפיק דבש ולהקים או להחזיק מכוורת, ללא רישיון מאת מועצת הדבש.<sup>16</sup> הרישיון הוא רישיון אישי שאינו ניתן להעברה,<sup>17</sup> ויש לחדשו מדי שנה.<sup>18</sup> הצו והתקנות אינם מפרטים את התנאים למתן הרישיון או לסירוב לתתו, מלבד אגרת בקשת הרישום.<sup>19</sup> שיעורה של אגרה זו עומד היום על כ-32 ₪ לכל כוורת לשנה, בתוספת 3 ₪ עבור כל העברה של כוורת. סכום זה עשוי להגיע לאחוזים ניכרים מתוך היבול השנתי של הכוורת, וכפי שיפורט להלן הוא גבוה ביותר לעומת המקובל בעולם.

רישיון הייצור והקמת המכוורת כולל את מניין הכוורות המותרות<sup>20</sup> ואת מקום הקמת הכוורת.<sup>21</sup> שינוי במניין הכוורות או העברה של כוורות מחייבים אישור בכתב.

על-פי הנהלים, על המבקש למלא ולחתום על הצהרה המופקת על-ידי המועצה, כעין חוזה התחייבות, ובה על המבקש להצהיר אודות מספר הכוורות שברשותו, וידעתו כי אי-עמידה בתנאי הרישיון תביא לשלילת הרישיון.

עיון בנוהל מלמד כי מועצת הדבש לא קבעה קריטריונים למתן אישור לאדם שמבקש להצטרף לקהילת מגדלי הדבורים ויצרני הדבש. למעשה, מועצת הדבש תולה את מתן הרישיון בקיומה של נקודת מרעה מאושרת: "נקודות המרעה הינן חלק בלתי נפרד מהרישיון לגידול דבורים ולהפקת דבש",<sup>22</sup> כלומר, רישיון יהיה בר תוקף רק עבור בעל היתר לנקודת מרעה.<sup>23</sup>

<sup>13</sup> הנהלים מפורסמים באתר מועצת הדבש:

[http://honey.org.il/download/procedures\\_updated%2021\\_11\\_12.pdf](http://honey.org.il/download/procedures_updated%2021_11_12.pdf)

<sup>14</sup> בנוסף לעובדי מזכירות ומנהלה.

<sup>15</sup> קובץ הנהלים, פרק 1 סעיף 3.

<sup>16</sup> סעיף 3 לצו וסעיף 2(א) לתקנות. הדברים נאמרים תחת הסתייגות שכן ספק אם יש תוקף חוקי להוראות אלו הנוגדות זכויות יסוד חוקתיות, כפי שיפורט להלן.

<sup>17</sup> סעיף 10 לצו וסעיף 10 לתקנות.

<sup>18</sup> סעיפים 9 ו-15 לצו, סעיף 3(ב) לתקנות.

<sup>19</sup> סעיף 14 לצו.

<sup>20</sup> סעיף 2(ב) לתקנות.

<sup>21</sup> סעיף 4 לתקנות.

<sup>22</sup> הנהלים, פרק 1, סעיף 1 (מבוא).

#### 4. משטר היתרי רעיית הדבורים בישראל

גידול דבורים והפקת דבש מחייבים שטח נרחב שבו תוכלנה הדבורים לרעות ולאגור צוף. לפי הדין בישראל היום אסור לאדם לרעות את דבוריו בשטח כלשהו, אף לא בשטח שבבעלותו או החזקתו, ללא קבלת אישור לכך ממועצת הדבש. סעיף 5 לתקנות הדבש קובע כי "לא יעמיד אדם ולא יחזיק את מכוורתו בשטח מרעה לדבורים למעט השטח שאושר לו להקמת מכוורת והחזקתה, אלא אם קיבל מראש אישור בכתב לכך מאת הרשות המבצעת [=המועצה] ובהתאם לתנאיו". כדי שיוכל אדם לגדל דבורים ולייצר דבש בישראל הוא זקוק אפוא לא רק לרישיון גידול כנ"ל, אלא גם להקצאה של שטח מרעה.

גם כאן, התנאים המפורטים מצויים בנהלי המועצה. פרק 2 לנהלים, המכונה "קריטריונים למתן היתרים", קובע כי נקודות מרעה ייקבעו בריחוק של 1500 מ' אחת מחברתה; את מספר הכוורות שניתן להציב בנקודת מרעה מאושרת; את המרחק הנדרש מכביש ומבתי מגורים; את הצורך בזכויות שימוש בקרקע; באילו מצבים יינתן אישור להיזיז כוורות; והוראות נוספות.

פרק 1 לנהלים קובע את הנוהל לרישום נקודת מרעה חדשה.<sup>24</sup> על-פי הנוהל, יש להגיש בקשה בכתב עם פרטי הבקשה ונימוקיה, וההחלטה לגביה תיעשה לאחר קבלת עמדותיהם של בעלי נקודות מרעה שכנות. אם תאושר הבקשה, יינתן אישור זמני לשנתיים, והנקודה תהפוך לנקודת קבע החל מהשנה השלישית. למעשה, מזה שנים אחדות ישנה החלטה של המועצה על הקפאת כל הליכי אישור של נקודות חדשות, כך שהאפשרות לקבל נקודת רעייה חדשה אינה קיימת.

עוד קובעים הנהלים בפרק 1 את ההסדרים להעברת היתרי רעייה מדבוראי אחד לאחר. על אף שהתקנות קובעות כי היתר רעייה הוא "אישי ואינו ניתן להעברה",<sup>25</sup> מאפשרים הנהלים העברת זכויות על-ידי הבטחת 'זכות קדימה' למי שהגיש בקשה לרישיון אם בעל הזכויות המקורי מכר לו את הכוורות.<sup>26</sup> בכך מאפשרים הנהלים לעקוף את האיסור הקבוע בתקנות. בדומה לכך מאפשרים הנהלים העברת זכויות ליורשים, גם כן על-ידי הבטחת 'זכות קדימה'.<sup>27</sup> הנהלים קובעים כי אם התפנתה נקודת מרעה שלא מחמת מכירתה לאחר או פטירת בעליה תפרסם המועצה הודעה על כך ותזמין מעוניינים לבקש לזכות בהיתר לרעות בה.<sup>28</sup> יש לשער שמצב כזה הוא תיאורטי בלבד, שהרי כיום ערכה הכלכלי של נקודת מרעה רב מאד, כמפורט להלן.

<sup>23</sup> גם דבוראים חובבים מחויבים לקבל רישיון וגם עליהם ישנן מגבלות לא מעטות. הדבוראי החובב, המוגדר כאדם המחזיק מכוורת שמספר הכוורות שבה אינו עולה על 10, רשאי להקים את כוורתו ליד מכוורתיו של דבוראי אחר כל עוד קיים מרחק של לפחות 300 מטר מהדבוראי האחר. כמו כן, על הדבוראי החובב לחתום על מסמך התחייבות שבו הוא מצהיר כי הרישיון שניתן לו לא ישמש כבסיס להגדלת המכוורת וכי לא תהיה לו כל טענה בעניין זה (פרק 2 סעיף 5 למסמך הנהלים).

<sup>24</sup> הנהלים, פרק 1 סעיף 2.

<sup>25</sup> סעיף 22 לתקנות.

<sup>26</sup> הנהלים, פרק 1 סעיף 5.3. להלכה מצהיר הנוהל כי "למען הסר ספק, אין כל תוקף להסכם להעברת נקודות רעייה בין דבוראים" (שם, סעיף-קטן ד), אולם למעשה ברור כי מדובר בהעברת זכויות לכל דבר ועניין, בפיקוח המועצה. בד-בבד, שמרה המועצה לעצמה זכות לבטל עד 30% מנקודות רעייה באזור מסוים בהזדמנות זו של העברת זכויות, אם לדעתה באותו אזור ישנה רעיית יתר' (פרק 1, סעיף 5.6, ס"ק ה).

יצוין כי בעבר (גרסת הנהלים מיוני 2009) יוחד פרק שלם בנהלים להעברת זכויות שימוש בנקודות מרעה בין דבוראים, אולם בגרסה הנוכחית הוא הושמט. ההשמטה היא בעיקרה למראית עין, שכן חלק הפרק הזה נוסף סעיף 5 לפרק הראשון המאפשר את העברת הזכויות דה פקטו באמצעות מנגנון 'זכות הקדימה' הנ"ל.

<sup>27</sup> הנהלים, פרק 1 סעיפים 5.2-5.3.

<sup>28</sup> שם, סעיף 5.5.

## 5. משטר היתרי הצבת כוורות להאבקה

מאז שנת 2009 מפעילה המועצה מדיניות המחייבת הגשת בקשה בכתב מבעוד מועד וקבלת היתר לצורך הצבת כוורות להאבקת גידולים. מסמך הנהלים כנוסחו היום קובע בפרק 4 נהלים בעניין זה. ככלל, המועצה מפרסמת מעת לעת "הודעה על מדיניות אכיפה בתחום הצבת דבורים להאבקה בענף הדבש וגידול דבורים",<sup>29</sup> ובו פירוט הנהלים להגשת הבקשות וקבלת היתר האבקה, וכן הבהרה על מדיניות אכיפה.

במסמך הבקשה לקבלת היתר להעברת כוורות לצרכי האבקה נדרש הדבוראי לדווח על אודות פרטיו של החקלאי מזמין ההאבקה, סוגי הגידולים וגודל השטח, מספר הכוורות ומועדי ההאבקה. במסמך הנהלים מובהר כי היתר ההאבקה אינו משליך על היתר רעיית הדבורים ה'רגיל' באזור, וכן כי "הדבוראי לא ינצל לרעה היתר להצבת כוורות להאבקת גידולים לצורך רעיית דבורים והפקת דבש בניגוד להוראות המועצה ושלא בהתאם לרישיון שניתן לו מהמועצה".<sup>30</sup>

## 6. משטר היתרי שיווק ומכירת הדבש בישראל

לכאורה, לפי הדין בישראל היום אסור לאדם להחזיק, לרכוש או לארוז דבש לצרכי עסק ללא הרשאה ממועצת הדבש.<sup>31</sup> סיטונאי או קמעונאי רשאים להחזיק דבש בצנצנות שגודלן אינו עולה על 3 ק"ג, בתנאי שביכולתם להוכיח כי רכשו אותן ממשווק מורשה, ואסור לאדם להעביר דבש בכמות כוללת העולה על 6 ק"ג אם לא קיבל לשם כך אישור בכתב מהמועצה. לדבוראי עצמו אסור להחזיק כמות העולה על 100 ק"ג לצריכה עצמית, ומותר לו למכור דבש אך ורק למשווק מורשה.<sup>32</sup> ההרשאה להיות 'משווק' תלויה בקיום שורה של תנאים מצטברים. לצד תנאי סף הקשורים ברישוי עסקים וניהול חשבונות, על מבקש ההרשאה חדש להוכיח יכולת פיננסית וכן כי התקשר עם כוורנים שהתחייבו לשווק באמצעותו את כל תוצרתם באותה השנה, בהיקף כולל של לפחות 30 טון דבש.<sup>33</sup> גם ההרשאה לשיווק דבש תוקפה שנה, היא אינה ניתנת להעברה, ובסמכות המועצה לשלול אותה אם המשווק אינו עומד בתנאים שנקבעו לו. משווק מורשה מחויב לנהל רישום על אודות מלאי הדבש ולדווח למועצת הדבש, ולהחזיק מחסן שיעמוד בהוראותיה.<sup>34</sup> למעשה, בניגוד ליתר המשטרים שתוארו לעיל, כיום משטר זה אינו נאכף כלל. דבוראים משווקים את תוצרתם כפי ראות עיניהם ללא הגבלה.

## 7. סמכויות אכיפה

סמכויות חיפוש ותפיסה מוקנות למועצת הדבש מכוח הסמכת שר החקלאות, בהתאם לחוק הפיקוח על מצרכים ושירותים.<sup>35</sup> סמכות זו מאפשרת כניסה לחצרים לצורך חיפוש, ותפיסה של כל חפץ שיש

<sup>29</sup>ההודעה האחרונה היא מיום 5 בדצמבר 2012.

<sup>30</sup>שם, פרק 4 סעיף 1.3.

<sup>31</sup>סעיף 4 לצו.

<sup>32</sup>סעיף 7 לצו. מכירה עצמאית ישירה על-ידי הדבוראי מותרת רק ל'כוורן משווק', כלומר דבוראי אשר הוכיח למועצה "כי עסק באריזה ובשיווק מרבית הדבש מתוצרתו לפני יום י' בטבת תשכ"ט (31 בדצמבר 1968)" (סעיף 6 לצו).

<sup>33</sup>סעיף 5 לצו.

<sup>34</sup>סעיפים 9-12 לצו.

חשד שנעברה בו עבירה. לאחר התפיסה מוסמכת המועצה להחזיק בו עד שיחליט בית המשפט מה יעשה בו. בנוסף, לאחר חקירה פלילית שעושה המועצה, היא מגישה לעיתים כתבי אישום נגד המפר באמצעות הלשכה המשפטית של משרד החקלאות.<sup>36</sup> מועצת הדבש נוהגת לתפוס כוורות המונחות ללא היתר מטעמה, ולמכרן לאחר קבלת אישור בית המשפט.

מנגנון אכיפה נוסף הוא מנגנון הקנסות המנהליים. בשנת 2008 הותקנו תקנות העבירות המנהליות (קנס מנהלי – ייצור דבש והשבחת ייצור חקלאי – דבורים), התשס"ט-2008. התקנות הללו קובעות רשימה של פעולות כיעבירה מנהלית לצורך חוק העבירות המנהליות, התשמ"ו-1985. ברשימה זו כלולים מעשים העומדים בניגוד לצו ולתקנות הדבש: גידול דבורים ללא רישיון או בניגוד אליו, רעייה ללא רישיון או בניגוד אליו, חריגה ממספר הכוורות שהותר, העברת כוורות ללא אישור, ורעייה ללא אישורו של בעל הקרקע. התקנות קובעות לגבי הפעולות הללו קנסות בשיעור ממוצע של 1100-1500 ₪ לכל 15 כוורות. עבירות נוספות הן אי-סימון כוורות כנדרש, ויבוא דבורים לצרכי רבייה. התקנות הללו מסמיכות מפקחים שהם עובדי מדינה או עובדי תאגיד שהוקם בחוק (כיום מסורה הסמכות לעובדי יחידת הפיצו"ח של משרד החקלאות), ובסמכותם להטיל את הקנסות הללו. הנקנס רשאי לפנות לתובע בבקשה לבטל את הקנס, או לבקש להישפט.

## 8. משטר יבוא הדבש בישראל

כאמור, הפער בין כמות הדבש הנצרכת לבין זו המיוצרת בישראל עומד בממוצע על כ-800 טון. יבוא דבש במסלול הרגיל כרוך בתשלום מכס ששיעורו עומד, מאז שנת 2011, על 12 עד 17 ₪ לק"ג, בהתאם למשקל הכולל המיובא.<sup>37</sup> שיעור זה, כלומר כ-100% מכס, הוא גבוה בכל קנה מידה, גם ביחס למוצרים חקלאיים אחרים.

בד בבד, כדי להשלים את הפער בין צריכת הדבש וכושר הייצור של השוק הישראלי, נקבעות מכסות של פטור ממכס או שיעורי מכס מיוחדים בהתאם להסכמי סחר בין-לאומיים שיש לישראל. כך, למשל, על-פי צו היטלי סחר ואמצעי הגנה (היטל יבוא הנובע מהסכם העדפה) (הוראת שעה) (מס' 2), התשע"א-2011,<sup>38</sup> המשווקים המורשים בענף הדבש רשאים לייבא דבש גולמי בחביות מארה"ב בשיעור מכס העומד על 75% מהשיעורים הכלליים.

בהתאם להסכמי סחר אחרים, ניתן לייבא דבש מהאיחוד האירופי וממדינות דרום אמריקה עם פטורים משמעותיים ממכס. הסכם הסחר עם האיחוד האירופי, קובע מכסה פטורה ממכס של 480 טון. על-פי נהלי פטור ממכס מאת משרד החקלאות,<sup>39</sup> 180 טון מתוך כמות זו הם של דבש ארוז,

<sup>35</sup> סעיף 30 לחוק. במסמך "הודעה על מדיניות אכיפה בתחום הצבת דבורים להאבקה בענף הדבש וגידול דבורים", מיום 5 בדצמבר 2012, מפרטת המועצה את הפעולות שבגינן תיעשה אכיפה, תוך שמצוין כי "יתר העבירות על-פי החוק ימשיכו להיאכף באופן שוטף ובכלל אלה, גידול דבורים ללא רישיון, הצבה במקום שלא הותר להציב בו כוורות לפי הרישיון, הצבה במקום גדול יותר מזה שהותר ברישיון, או הצבה במועד שלא הותר להציב בו על-פי הרישיון". בנוסף לכך, המועצה עורכת מבצעים נגד זייפני דבש, לפי צו הפיקוח על מצרכים ושירותים (תחליף דבש) התשכ"א-1960, ובהם תופסת דבש ומשמידה אותו.

<sup>36</sup> ראה למשל ת"פ (רמלה) 1867/08 **מדינת ישראל נ' יצחק גולדברג** (ניתן ביום 18 בפברואר 2009).

<sup>37</sup> קובץ תקנות 1628 מיום 4 בינואר 2011. הצו מוסיף וקובע כי שיעור המכס על דבש לא יעלה על 255% ממחיר המוצר. שיעור המכס על דבש מצוי תחת פרט המכס 04.09 (דבש טבעי), בתוספת הראשונה לצו תעריף המכס והפטורים ומס קניה על טובין, התשס"ז-2007, אשר הוצא מכוחה של פקודת תעריף המכס והפיטורין, 1937, ובהתאם לסעיף 10(ג) לצו התעריף הוא מתעדכן ב-1 בינואר בכל שנה.

<sup>38</sup> הצו הוצא מכוח חוק היטלי סחר ואמצעי הגנה, תשנ"א-1991.

<sup>39</sup> ראה נהלי משרד החקלאות ופיתוח הכפר <http://www.moag.gov.il/NR/rdonlyres/8E03F4E0-F79C-4459-B2A3-3071B12CC46E/0/importadvertisement2013final020113.pdf>

והזכות לייבאו מוגרלת בין כל סוחרי המזון בישראל המעוניינים בכך, וכמות של 300 טון היא של דבש גולמי, והיא מחולקת בין משווקי הדבש המורשים.<sup>40</sup>

הסדר דומה חל לגבי יבוא דבש ממדינות דרום אמריקה, הכולל 100 טון של דבש ארוז ו-200 של דבש גולמי בחביות. על-פי נהלי פטור ממכס, מתוך כמות זו, 180 טון היא של דבש ארוז, והזכות לייבאו מוגרלת בין כל סוחרי המזון בישראל המעוניינים בכך, ו-300 טון היא של דבש גולמי, והיא מחולקת בין משווקי הדבש המורשים.<sup>41</sup>

המפתח לחלוקה בין המשווקים המורשים הוא החלק היחסי של המשווק בשוק המקומי. בנוסף לכך, על-פי נהלי המכס של משרד החקלאות הנ"ל "רישיונות שלא ינוצלו עד לתאריך הנקוב, יחולקו למשווקי הדבש המורשים לפי חלקם היחסי". כלומר, הסדר המכס הקיים היום מעניק למשווקים הגדולים יתרון משמעותי ביחס למשווקים הקטנים.

<sup>40</sup> האיחוד האירופי :

סוג הדבש	סה"כ כמות	כמות מותרת ליבואן	מי נהנה מהפטור
דבש גולמי	300 טון	הפטור הוא ביחס של 1:4 לכמות ברשימון שהוצג, אך לא יותר מחלקו היחסי בשוק של המשווק, ע"פ הנתונים שהתקבלו ממועצת הדבש	אך ורק משווקים מורשים
דבש באריזה של עד 1.5 ק"ג	100 טון	20 טון	משווקי מזון

<sup>41</sup> מדינות דרום אמריקה :

סוג הדבש	סה"כ כמות	כמות מותרת ליבואן	מי נהנה מהפטור
דבש באריזה של עד 1.5 ק"ג	100 טון	20 טון	משווקי מזון
דבש באריזה מעל 1.5 ק"ג	200 טון	הפטור הוא ביחס של 1:4 לכמות ברשימון שהוצג, אך לא יותר מחלקו היחסי בשוק של המשווק, ע"פ הנתונים שהתקבלו ממועצת הדבש	אך ורק משווקים מורשים

## ד. ניתוח אסדרת משק הדבש בישראל

הסקירה התמציתית מדברת בעד עצמה, וניתן לסכם את המצב שיצרה מערכת הדינים בקצרה: שרשרת ייצור הדבש בישראל נשלטת ומפוקחת על-ידי חברה פרטית אשר הוסמכה, בחקיקת משנה ארכאית המבוססת בחלקה על קיומו של מצב חירום בישראל, לקבוע נהלים וליתן או לשלול רישיונות לגידול דבורים, ייצור דבש, הצבת כוורות למרעה, הצבת כוורות להאבקה, מכירה ושיווק של דבש והעברת הרישיונות הללו מאדם לזולתו.

אסדרה זו מציבה חסמי כניסה גבוהים בפני מי שמבקש לעסוק בייצור דבש או בשיווקו. למעשה, בשנים האחרונות נמנעת המועצה מלאשר נקודות מרעה חדשות, כך שאדם המבקש לעסוק בייצור דבש לא יוכל לקבל אישור לכך אלא אם רכש או ירש נקודת מרעה מדבוראי שחדל מעיסוקו או שצמצם את מספר כוורותיו. להלן נעמוד על הפגמים החוקתיים והכלכליים שבמשטר זה.

### 1. פגמים חוקתיים מהותיים בהסדר הקיים

#### 1.1. פגיעה חמורה בחופש העיסוק

סעיף 3 לחוק יסוד: חופש העיסוק קובע כזאת:

**"כל אזרח או תושב של המדינה זכאי לעסוק בכל עיסוק, מקצוע או משלח יד".**

ההסדרים הקיימים בשוק הדבש פוגעים פגיעה חמורה בחופש העיסוק, בשלל מובנים. הפגיעה החמורה ביותר היא כמובן עצם שלילת החופש מאדם לבחור כרצונו לעסוק בגידול דבורים, בייצור דבש או בשיווק דבש, ללא שיש לכך הצדקה חזקה דיה.<sup>42</sup> משטר של קבלת היתרים קיים אמנם במספר מקצועות בישראל, אולם כמעט שאין הוא קיים בתחומי העיסוק החקלאי.<sup>43</sup> בנוסף לכך, ההסדרים הללו מגבילים את יכולתו של אדם לבחור כרצונו כיצד לנהל את עסקו – מבחינת הגדלת מספר הכוורות, מקום ומועד הנחתן ויכולתו להתקשר עם חקלאים לצרכי האבקה. גם בכך יש משום פגיעה חמורה בחופש העיסוק.

#### 1.2. פגיעה חמורה בזכויות קניין ובחופש התוזים

סעיף 3 לחוק יסוד: כבוד האדם וחירותו קובע כזאת:

**"אין פוגעים בקניינו של אדם".**

משטר היתרי הרעייה הנוהג במשק הדבש פוגע פגיעה חמורה בזכויות קנייניות של בעלי קרקע או בעלי זכויות שימוש בקרקע, שכן הוא מונע מהם לעשות שימוש בפרחים הגדלים בקרקע שברשותם כרצונם. בעל זכויות בקרקע שהוא גם מגדל דבורים אינו רשאי להניח את כוורותיו בנחלתו, ואף לא לרעות את

<sup>42</sup> דיון בהצדקות הנטענות בתמיכה להגבלות הללו ראה להלן.

<sup>43</sup> היוצאים מן הכלל הם משקי החלב והביצים, משקים יחודיים המוסדרים בחקיקה ראשית ייחודית ככל הנראה מן הטעם שמדובר במוצרים חיוניים: חוק תכנון משק החלב, תשע"א-2011; חוק המועצה לענף הלול (ייצור ושיווק), תשכ"ג-1963. חוק מועצת הצמחים (ייצור ושיווק), התשל"ג-1973, מעניק לשר החקלאות סמכות לקבוע מכסות לגידול צמחים, וסמכות לקבוע כללים שיחייבו רישיונות לשווק תוצרת חקלאית. כללים כאלה היו בתוקף לפני עשורים אחדים, וכיום אינם עוד בתוקף.



דבוריו בנחלתו, אלא אם המועצה מאשרת לו לעשות כן. יתר על כן, המועצה רשאית להעניק היתרי רעייה לדבוראי אחר לרעות את דבוריו בנחלתו של בעל הזכויות בקרקע, אף בניגוד לרצונו, על-ידי הענקת היתר רעייה לדבוראי האחר בסמוך לגבול נחלתו של בעל הזכויות בקרקע. עיקרו של דבר, על-פי ההסדרים הקיימים מופקעת הבעלות על הצוף הצומח מן הקרקע מבעל זכויות הקניין או השימוש בקרקע, וכן מופקעת ממנו הזכות להחליט האם והיכן יונחו כוורות על גביה. גם משטר היתרי ההאבקה פוגע בזכויות קניין, שהרי אף לצורך האבקה מנוע בעל זכויות הקניין או השימוש בקרקע מלהניח את כוורתיו בנחלתו, והוא זקוק לאישור המועצה. יתירה מכך, הוא אינו רשאי להתקשר כרצונו עם דבוראי ולשכור ממנו שירותי האבקה כרצונו, אלא לפי אישורה של המועצה. בכך נפגע קניינו, ונפגע גם חופש החוזים של שני הצדדים, המוכר כמשקף זכות חוקתית.<sup>44</sup> בכך נפגע גם חופש התחרות, שאף הוא משקף זכות חוקתית.<sup>45</sup>

### 1.3. פגיעה בשוויון ההזדמנויות בהקצאת משאבים

כאמור, ההסדר הקיים מתייחס אל הצוף המופק ממקרקעין כרכיב נפרד מן הזכויות במקרקעין עצמם. אם נתעלם מן הקשיים העולים מהסדר זה מבחינת הפגיעה בקניין כנ"ל, התוצאה היא שהצוף בישראל כולה הפך להיות משאב ציבורי, ולאור המגבלות שקבעה המועצה על קביעת נקודות מרעה הרי שמדובר גם במשאב מוגבל. ככל משאב ציבורי מוגבל, חובה על בעל הסמכות להקצותו לציבור המשתמשים בהליך שוויוני ושקוף, תוך יישום עקרונות של צדק חלוקתי.<sup>46</sup> מנגנון הקצאת נקודות המרעה כיום אינו עומד בתנאים הללו, שכן הוא איננו מאפשר הזדמנות שווה לכל מבקש, ובוודאי שהאפשרות דה-פקטו לסחור בנקודות מרעה סותרת עקרונות של צדק חלוקתי. דבוראים וותיקים שברשותם נקודות מרעה הפכו לבעלי זכויות שערך הכלכלי גבוה מאד, על חשבון משאב שחלקו ציבורי וחלקו בבעלות פרטית של אחרים.

### 1.4. הפגיעה בזכויות איננה מכח חוק

פסקאות ההגבלה המצויות בחוק יסוד: חופש העיסוק ובחוק יסוד: כבוד האדם וחירותו<sup>47</sup> קובעות כי **"אין פוגעים בזכויות שלפי חוק-יסוד זה אלא בחוק ההולם את ערכיה של מדינת ישראל, שנועד לתכלית ראויה, ובמידה שאינה עולה על הנדרש, או לפי חוק כאמור מכוח הסמכה מפורשת בו"**. כלומר, אין די בכך שהסדר יפגע בזכויות יסוד כדי לשלול את תוקפו. הסדר העומד בתנאי פיקטת ההגבלה הוא הסדר חוקי. האסדרה הקיימת פוגעת בזכויות בעלות מעמד חוקתי על-פי חוקי היסוד, אולם איננה מעוגנת בחוק. עיגונה הוא בתקנות ובצו בלבד, ולפיכך נראה כי מדובר בהסדר בלתי חוקתי ונעדר תוקף.<sup>48</sup> בהמשך הדברים נתייחס גם ליתר תנאיה של פסקת ההגבלה.

<sup>44</sup>רע"א 5248/90 אנטין נ. פרנקל, פ"דמה(5) 139, 144 (1991); ע"א 6601/96 AES system Inc נ' משה סער, פ"ד נד(3) 862, 850 (2000).

<sup>45</sup>עניין AES הנ"ל, עמוד 863.

<sup>46</sup>ראו דפנה ברק ארז **משפט מינהלי** ג 559 (התשע"ג-2013). ראו להלן דיון בהשוואה המתבקשת למשטר חלוקת היתרי מרעה לבקר וצאן במקרקעי ציבור.

<sup>47</sup>סעיף 4 וסעיף 8, בהתאמה.

<sup>48</sup>קדם-תזכיר החוק שפורסם על-ידי משרד החקלאות ואשר יידון להלן נועד, בין היתר, לרפא פגם זה.

## 2. פגמים מנהליים בהסדר הקיים

### 2.1. חריגה מסמכות בהוצאת הצו מכוח חוק הפיקוח על מצרכים ושירותים

הסדרת ענף הדבש מכוח חוק הפיקוח על מצרכים ושירותים מעוררת שני קשיים. ראשית, תכליתו של החוק היא לקיים אספקה סדירה של מוצרים ושירותים חיוניים בתנאים של מצב חירום. דבש אינו מוצר יסוד ואינו מצרך חיוני. שנית, החוק קובע במפורש כי "לא ישתמש שר בסמכותו לפי חוק זה, אלא אם היה לו יסוד סביר להניח שהדבר דרוש לקיום פעולה חיונית, למניעת הפקעת שערים וספסרות או למניעת הונאת הציבור". אף לא אחד מן התנאים הללו מתקיים בעניינו של משק הדבש. שיקולי מניעת הפקעת שערים ומניעת הונאת ציבור אינם רלוונטיים לייצור ושיווק דבש יותר מאשר לייצור ושיווק של כל מזון או תוצרת חקלאית אחרים. לפיכך, חוקיותו של הצו מפקפקת.

### 2.2. חריגה מסמכות ושיקולים זרים בהתקנת התקנות

סעיף 3 לחוק להשבחת הייצור החקלאי (בעלי חיים) תשי"ב-1952 מעניק לשר סמכות להתקין תקנות הנוגעות להסדרת העיסוק ברביית בעלי חיים בלבד. התניה של הקמתן והצבתן של מכוורות בהיתר מאת מועצת הדבש אינה יכולה להיכלל באחד מסעיפי המשנה של הסעיף הזה. היא משיגה מטרות אחרות, הזרות לתכליתו של החוק המסמך, ולפיכך אין מנוס מהמסקנה כי התקנות הותקנו שלא בסמכות והן נעדרות תוקף.

בנוסף לכך, המועצה קבעה את המרחקים בין הכוורות בהתאם להבנתה את "המצאיאות הקיימת לפיה המרעה לדבורים הינו אמצעי מוגבל".<sup>49</sup> בשנים האחרונות הוגדל המרחק פעמים אחדות. השיקולים המנחים את המועצה הם אפוא שיקולים של חלוקת משאבים, שיקולים זרים לחוק המסמך, וגם מטעם זה נראה כי התקנות תוקנו שלא בסמכות והן נעדרות תוקף.

### 2.3. אסדרה ואכיפה המבוצעות על-ידי חברה פרטית

כאמור לעיל, מועצת הדבש, המוגדרת 'רשות מבצעת' בצו ובתקנות, ובידיה סמכויות ביצוע ואכיפה, היא חברה פרטית. נקודת המוצא היא כי אסדרה תיקבע ותיאכף על-ידי גוף ממשלתי, רשות, או תאגיד סטטוטורי שהוקמו לשם כך. הטלת תפקידי אסדרה על חברה פרטית שאינה עומדת לפיקוח הציבור, ואשר אופן פעולתה ומבנה הדירקטוריון שלה אינם מוסדרים בדין נוגדת את המינהל התקין. הדבר חמור במיוחד כאשר מדובר בפגיעה בזכויות יסוד, וכאשר החברה האוכפת קובעת לעצמה את סמכויותיה ואופן פעולתה. יתירה מכך, אי-כפיפותה של חברה זו לנורמות המחייבות גופים ציבוריים (כגון חוק חופש המידע) שוללת את הביטחונות כי היא תנהג בשקיפות ובתקינות מנהלית, ובכך מועצמת הפגיעה בזכויות היסוד.

<sup>49</sup> מסמך הנהלים, פתח דבר.

### 3. פגמים כלכליים בהסדר הקיים

לגידול דבורים שני תפקידים חשובים מבחינה כלכלית: ייצור דבש, והספקת שירותי האבקה לחקלאות מסחרית. נדון להלן בקצרה במאפייני כל אחד מן השווקים הללו, ובתוצאותיה של האסדרה הקיימת.

#### 3.1. שוק ייצור ושיווק הדבש – מאפייני השוק ותוצאות האסדרה

גידול דבורים אפשרי גם בקנה מידה קטן של עשרות או מאות כוורות, ויתרונותיו של משק ייצור דבש גדול אינם מובהקים. מאפיין זה מונע התהוות כשל-שוק של מונופול טבעי, ולפיכך אין צורך באסדרה אשר תתמודד עם כשל שוק מסוג זה.

מנגד, תוצאתה של האסדרה המתוארת לעיל היא מבנה קרטלי של שוק הדבש, הן בייצור והן בשיווק, ומשמעותו היא מניעת כניסתם של שחקנים חדשים לתחום. יתר על כן; בתחום שיווק הדבש נוצר מצב של כמעט דואופול, כאשר חל איסור על שיווק דבש שלא באמצעות משווקים מורשים, וכ-80% מן הדבש משווק על-ידי שני משווקים גדולים, כמתואר לעיל. באין אפשרות כניסה של שחקנים חדשים לשוק הדבש נמנעת במידה רבה תחרות בין יצרנים ומשווקים מקומיים. תחרות בין יצרנים מקומיים הייתה מביאה קרוב לוודאי לידי הוזלה במחירי הדבש, לצד הרחבה של מגוון מוצרי הדבש המוצעים לצרכנים.

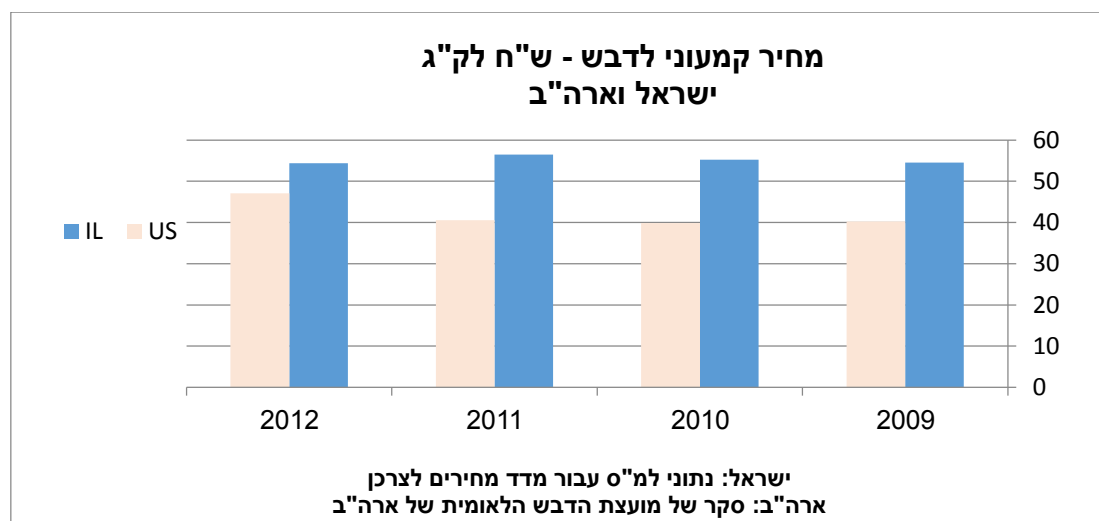
בנוסף לכך, קיומם של מכסות ומכסים על יבוא כמתואר לעיל, מגבילים אף הם את התחרות בענף, שכן נמנעת תחרות חופשית בין יצרנים מקומיים לבין יבואנים. גם תחרות זו, לו הייתה קיימת, הייתה מביאה קרוב לוודאי לידי הוזלה במחירי הדבש, לצד הרחבה של מגוון המוצרים המוצעים לצרכנים. הנפגע הישיר מן האסדרה והמכסות הוא אפוא הצרכן.

כדי לכמת את ההוזלה הצפויה נציג שתי השוואות. ההשוואה הראשונה היא של מחירים בישראל מול מחירי יבוא בשוק העולמי. דוח רשמי של USAID, סוכנות לפיתוח בינלאומי בארה"ב, מדווח כי 'מחיר הרציף' (CIF) של דבש בסחר בינלאומי בשנת 2011 היה כשלושה דולר לק"ג דבש, כלומר פחות מ-12% לק"ג. מחיר זה תקף לכלל השוק וגם לארה"ב ולאירופה בנפרד, כך שהוא משמש מדד טוב למחיר יבוא צפוי בישראל. היחס הטיפוסי במוצרי מזון בין מחיר הרציף לבין המחיר הקמעוני עומד על 270%-250%, וגם בדבש זהו היחס בשוק העולמי. מנגד, המחיר הממוצע של דבש באותה שנה בישראל היה למעלה מ-56 ש"ח לק"ג,<sup>50</sup> כלומר כ-450% ממחיר הרציף. לו דבש היה נמכר אפילו ב-300% ממחיר הרציף, היה מחירו נמוך בכ-35% מן המחיר ששילם הצרכן הישראלי בשנים האחרונות.

<sup>50</sup> מחירי הדבש בארץ נאספו מנתוני הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה אשר משמשים בסיס למדד המחירים לצרכן. מדובר ביותר מארבע מאות תצפיות בכל שנה, אשר נבחרו בקפדנות על-ידי הלמ"ס לשמש מדגם מייצג של הסוגים השונים של הסוחרים הקמעוניים ושל אריות דבש שבשימוש על-ידי הצרכן הישראלי על גווניו. עם זאת יש לציין כי נתון זה מתייחס גם לדבש הנמכר ביחידות משקל קטנות. לפיכך בפועל רכישת ק"ג דבש נעשית לרוב במחיר נמוך יותר, וכיום המחיר הממוצע לצרכן לצנצנת של ק"ג דבש קרוב יותר ל-45 ש"ח.

מחירי הדבש הקמעוניים בארה"ב מתפרסמים על-ידי מועצת הדבש הלאומית (National Honey Board) של ארה"ב. ארגון זה מאגד את רוב הדבוראים בארה"ב, גוף פרטי אשר פועל בפקוחו של משרד החקלאות של ארה"ב. המועצה מפרסמת מחירים קמעוניים חודשיים. המחירים מייצגים מחירים ממוצעים עבור כל האזורים אשר מדווחים, כאשר גדלים שונים נכנסים בשקלול בבסיס שווה. זו בדיוק שיטת החישוב שיישמו על מסד הנתונים בארץ.

השוואה השנייה היא של מחירי הדבש בארץ עם מחיריו בארה"ב. ההשוואה מלמדת כי הדבש בארה"ב זול באופן משמעותי ביחס לישראל. בארבע השנים שבין 2009-2012 היו המחירים בארץ גבוהים ביותר מ-36% בממוצע מן המחירים בארה"ב.



אם נמקד את העניין באחוז הצרכנים אשר מצליחים לרכוש דבש במחיר זול, מתברר כי פחות מ-10% מן הצרכנים הישראלים משיגים דבש במחיר שמגיע לממוצע המחירים בארה"ב. המחקר דן לא השווה את איכות הדבש, כך שלא ניתן לשלול את האפשרות כי הדבש בישראל בעל איכות גבוהה יותר. אולם השאלה איננה רק האם ישראלים משלמים מחיר גבוה יותר עבור אותו מוצר. המחקר מוכיח שדבש סביר במחיר סביר, כפי שמצוי בארה"ב, אינו בנמצא בישראל, אם מפני שסוגים של דבש 'בר השגה' אינם בנמצא בארץ, אם משום שאותו דבש בישראל פשוט יקר בשיעור משמעותי.

היבט נוסף של האסדרה הקיימת בתחום ייצור הדבש הוא גם הפגיעה הכלכלית בדבוראים קטנים, שכן היא פוגעת ביכולתו של דבוראי להגדיל את היקף הייצור שלו. בהקשר זה נפנה לדברים שפורטו לעיל בעניין הפגיעה בחופש העיסוק.

האיסור המוטל על דבוראים למכור דבש בעצמם, וכן המגבלות החמורות המוטלות על החזקת והובלת דבש, במידה שיאכפו, יפגעו בצרכנים ובדבוראים הקטנים מצד אחד, ויעודדו את פעולתו של מסחר 'שחור' בדבש מצד שני. הפער בין התמורה שיקבל דבוראי ממכירת דבש באופן ישיר לצרכן, לעומת התמורה שיקבל ממכירתו למשווק, עומד על קרוב ל-200%. במצב דברים זה אכיפת האיסור על המכירה תפגע בדבוראים, ותשלול מהם אפיק השתכרות משתלם ולגיטימי. היא תפגע גם בצרכנים, שבוודאי יוכלו לרכוש דבש זול יותר ללא פערי התיווך. כמו כן היא תעודד עבריינות מס, שכן דבוראי שמוכר באופן עצמאי לא ירצה להותיר עקבות למכירה, ובכך תפגע במשק.

פעולת ההאבקה מאופיינת מבחינה כלכלית בקיומו של אינטרס ברור של שני הצדדים, הדבוראי והחקלאי. הדבוראי מבקש מקורות צוף לדבוריו. החקלאי מבקש שירותי האבקה. הואיל והפעולה נעשית בשטח מוגדר ומזוהה, על אף שהדבורים מתעופפות באופן חופשי, ניתן להסדיר את מערכת היחסים שבין החקלאים בעלי המרעה והדבוראים באמצעות חוזים אכיפים. במקרים שבהם הגידול החקלאי זקוק להאבקה, אולם אינו מניב כמות משמעותית של צוף טוב לדבש, החוזה יכול תשלום שישלם החקלאי לדבוראי תמורת ההאבקה. במקרים אחרים, של גידולים בעלי צוף איכותי אשר אינם זקוקים להאבקה הדבורים, ייתכן שיכללו חוזים אלו תשלומים מן הדבוראים לחקלאים. בשני סוגי ההתקשרויות אין השפעה משמעותית על צד שלישי אשר תצדיק מעורבות בשוק או אסדרה מעבר להסדרת זכויות חוזיות מהסוג שקיים בכלל המשק. במקרים קיצוניים, שבהם יסבור חקלאי או דבוראי כי דבוראי אחר מקפח את זכויותיהם על-ידי רעיית דבוריו ללא רשותו של בעל הצוף, ניתן לעשות שימוש בכלים המשפטיים המקובלים, כגון דיני עשיית עושר שלא במשפט ודיני הנזיקין.<sup>51</sup>

יצירת אסדרה בתחום, כפי שקיים כיום, משפיעה ללא צורך על ההתקשרויות הכלכליות הללו, מטילה עליהן מגבלות שונות ובייחוד מונעת התקשרויות רצוניות באופן חופשי. דבוראים, כמו כל נותני שירות אחרים במשק, נבדלים אחד מן השני ביכולת, במחיר ובטיב השירות. האחד יכול להיות זול יותר מן השני, זמין יותר, גדול יותר, יסודי יותר או אמין יותר. חקלאי המעוניין לרכוש שירותי האבקה לצורך טיפוח הגידולים שלו, למכור שירותי מרעה לצורך רווחים, או לנהל תמהיל של עסקאות אלו, יהיה מעוניין לעשות זאת עם הדבוראי שמעניק לו את השירות והמחיר הטובים ביותר לפי צרכיו ושיקול דעתו. האסדרה בתחום פוגעת אפוא ביעילות השוק בתחום שירותי ההאבקה.

### 3.3. האמרה מלאכותית של מחירי נקודות המרעה

האסדרה הקיימת בתחום הפכה את נקודות המרעה המאושרות למשאב מוגבל. כתוצאה מכך האמיר ערכן. כיום מוערך ערכה של נקודה בכ-1000 ₪ לכל כוורת (!). נקודת מרעה יכולה להחיל 40 כוורת. הואיל והמועצה אינה מאשרת נקודות חדשות, דבוראי המבקש להרחיב את עסקו ולזכות בנקודת מרעה נוספת, או דבוראי חדש המבקש להיכנס לתחום, חייב לרכוש נקודה מדבוראי אחר. כך התפתח בין הדבוראים שוק של סחר בנקודות מרעה (אף כי באופן פורמאלי, המכר הוא של הכוורת בלבד, והיתר הרעייה עובר לידי הקונה מכוח 'זכות קדימה', כפי שמתואר לעיל).

התוצאה היא שמגדלים וותיקים אשר לא קנו נקודות מרעה, אלא אך שילמו במהלך השנים אגרות בגין השימוש בהן, זוכים מן ההפקר בנכס יקר ערך. לא זו בלבד, אלא שהתמורה עבור נקודת מרעה מגיעה לידיהם של בעל הזכויות בנקודה ולא לבעל הקניין בקרקע, ויהא זה אדם פרטי או הציבור. האמרת ערכן הכלכלי של נקודות המרעה היא תוצאה ישירה ומלאכותית לחלוטין של מדיניות מועצת הדבש לצמצום מספר נקודות המרעה. מדיניות זו מיטיבה עם כוורנים וותיקים בעלי נקודות מרעה ובייחוד עם כוורנים גדולים שיש להם נקודות מרעה רבות.

<sup>51</sup> כפי שהדבר נעשה בכל מדינות העולם שנבדקו.

דוגמא מאלפת להסדרה נזיקית של יחסי שכנות בין מגדלי דבורים וחקלאים מצויה במסכת בבא בתרא בתלמוד הבבלי (דף יח, דף כה), בסוגיה העוסקת בטענות של מגדל דבורים ומגדל חרדל לנוקים הדדיים.

אסדרת יתר המתבטאת באיסור גורף להציב כוורות בלא היתר ובצמצום נקודות מרעה סוגרת את הענף בפני דבוראים חדשים, מונעת את התפתחותם של כוורנים קטנים, מיטיבה עם הכוורנים הגדולים והוותיקים, ובכך מצמצמת את התחרות בענף ופוגעת בצרכנים.

#### 4. התועלות שההסדר הקיים מבקש להשיג

##### 4.1. ההצדקות הנטענות על-ידי מועצת הדבש ודברי ההסדר להצעת החוק

מועצת הדבש סבורה כי כדי למנוע תרחישים אפוקליפטיים חיוני להמשיך ולקיים אסדרה כבדה בתחום. לשיטתה, ללא אסדרה ייווצר כאוס בענף הדבש, תיפגע הרווחיות, הענף יקרוס ותיפגע ההאבקה בחקלאות ובטבע בישראל בכלל. מדברי ההסבר שצורפו לקדם תזכיר הצעת החוק עולה כי אף משרד החקלאות מאמץ את קו החשיבה הזה. בהזדמנויות שונות<sup>52</sup> הציגה המועצה את הטעמים המצדיקים, לעמדתה, את האסדרה הקיימת. הטעמים נסמכים, בעיקר, על ההנחה כי הצוף הוא משאב המצוי במחסור, וכי הפוטנציאל שלו הצטמק בשנים האחרונות. הצדקת האסדרה נסמכת על הטענה כי היא מגינה, כביכול, על חמישה אינטרסים: א. הגנה על הצרכנים, המחייבת את וויסות ההיצע ואת הפיקוח על איכות הדבש; ב. הגנה על ענפי חקלאות שונים, כלומר שמירה על האינטרס הציבורי החיוני בהאבקה; ג. הגנה על הדבוראים, המחייבת שמירה על יציבות העיסוק בשל מאפייניו והמשאבים שהוא דורש; ד. הגנה על הטבע, כלומר שמירה על קיומה של האבקה סדירה בטבע; ה. הגנה על הדבורים, בדרך של מניעת הפצת מחלות.

##### 4.2. משטר היתרי המרעה כמשטר זיכיונות

להלן נראה כי האינטרסים הללו, ככל שיש צורך להגן עליהם, אינם מבססים הצדקה למשטר הקיים, מבחינה עובדתית, כלכלית או משפטית. כתשתית לדיון נבחין בין שלוש רמות שונות של התערבות שלטונית במשלח-יד. הרמה הראשונה, הנמוכה ביותר, היא הטלת חובות על מי שעוסק בעיסוק מסוים, כגון חובת רישום, או החובה לעמוד בתנאים מסוימים במהלך העיסוק. משטר זה רווח בישראל בתחום ייצור, אחסון והובלת המזון.<sup>53</sup> כך, למשל, ישנה בישראל חובה על יצרני ומשווקי גלידה לעמוד בתנאי סניטציה מסוימים, כגון ניקוי וחיטוי ציוד הייצור והאחסון. כמוכן, משטר כזה פוגע במידה מסוימת בחופש העיסוק, אולם אין הוא מונע מכל המעוניין לעסוק במשלח יד אלה, ובלבד שיעמוד בתנאים שנקבעו, על-פי רוב, כדי לשמור על בריאות הציבור.

<sup>52</sup>ראו, למשל, מכתבו של בא-כוח מועצת הדבש, עו"ד גיל להב, אל מנכ"ל משרד החקלאות ופיתוח הכפר מיום 6.12.2010; תשובת מועצת הדבש לבית המשפט העליון בבג"ץ 9022/11 מיום 26.12.2011.

<sup>53</sup>דוגמאות לכך ניתן למצוא בשורה של צווי פיקוח: צו הפיקוח על מצרכים ושירותים (בשר טחון חי מתובל), תשל"ו-1975; צו הפיקוח על מצרכים ושירותים (בשר טחון), תשל"ו-1975; צו הפיקוח על מצרכים ושירותים (נקניק ונקניקיות), תשל"ו-1975; צו הפיקוח על מצרכים ושירותים (קציץ בשר וקציץ, תשל"ו-1975); צו הפיקוח על מצרכים ושירותים (ייצור גלידה ומכירתה), תשכ"ג-1963; צו הפיקוח על מצרכים ושירותים (כעכים), תשכ"ג-1963; צו הפיקוח על מצרכים ושירותים (מאפה), תשכ"ג-1963; צו הפיקוח על מצרכים ושירותים (תבלין), תשכ"ג-1963; צו הפיקוח על מצרכים ושירותים (הובלת לחם), תשכ"א-1960; צו הפיקוח על מצרכים ושירותים (תחליף דבש), תשכ"א-1960; צו הפיקוח על מצרכים ושירותים (איכות מזון), תשי"ח-1958.

הרמה השנייה היא חובת קבלת רישוי מרשות מוסמכת כתנאי מוקדם לעיסוק בתחום כלשהו. רישוי זה יכול להיות חד פעמי, ומעת שאדם זכה בו רשאי הוא להוסיף ולעסוק בעיסוק הזה ליתר ימי חייו, ויכול להיות רישוי תקופתי, שזו רמת התערבות מעט גבוהה יותר שהרי היא מאלצת את בעליו לשוב ולקבל רשות מידי תקופה. המאפיין של משטר הרישיונות הוא שכל אדם זכאי להוכיח כי הוא עומד ברף שנקבע לקבלת הרישיון, לקבל את הרישיון ולעסוק במשלח היד הנדון. משטר זה של קבלת חובת רישוי מאפיין מקצועות חופשיים רבים בישראל.

הרמה השלישית, הגבוהה ביותר מבחינת ההתערבות השלטונית, היא קבוצת המשטרים של זיכיונות, מכסות, הקצאות או היתרים. משטרים כאלה מתאפיינים בקביעת מכסה מוגבלת של אנשים שלהם בלבד יותר לעסוק בתחום מסוים, וקביעת מנגנון לבחירת אלו אשר יזכו בהיתר זה. משטרים אלו מאפיינים עיסוקים התלויים במשאב שיש הכרח לנהלו בקיצוב מטעמים שונים, אם כדי שלא יתכלה, או מפני שהפחתתו תגרור נזקים עקיפים, או מחמת אינטרס חיוני אחר. משטר זה מונהג בחברה חופשית במשורה, שכן פגיעתו בחופש העיסוק רבה. הנטל על הרשויות להצדיק את הנקיטה בו הוא נטל כבד ביותר.

נקודת המוצא היא כי ייצור ושיווק מזון בישראל פתוחים לכל החפץ לעסוק בהם, ולכל היותר כפופים לחובות מן הסוג הראשון, כגון חובות לעמוד בתנאים תברואתיים בסטנדרטים מסוימים שנקבעו כדי לשמור על בריאות הציבור. בתחום התוצרת החקלאית גם מגבלות כאלה נדירות הן (לבד מחובות הרישום).<sup>54</sup> גם בתחום השיווק, המצב בדרך כלל דומה. המגבלות המצויות על שיווק מזון הן מגבלות המטילות חובות על המשווק, ואינן מתנות את האפשרות החוקית לעסוק בשיווק בקבלת היתר מן הרשויות.

עם זאת, המשטר הנוהג כיום בתחום הדבש הוא למעשה משטר מן הסוג השלישי, משטר של הקצאות וזיכיונות. מעת שמספר נקודות המרעה שנקבעו על-ידי המועצה מוגבל, ולמעשה לא ניתן להוסיף נקודות מרעה חדשות, הפך תחום הדבש לתחום שמספר השחקנים בו קבוע, והעיסוק בו כרוך בקבלת או רכישת זיכיון לנקודת מרעה. יש אפוא לבחון האם מוצדק לראות בייצור הדבש תחום חריג אשר יש להחיל לגביו משטר מהסוג השלישי, הפולשני והפוגעני ביותר, של היתרים וזיכיונות.

#### 4.3. הצוף כמשאב מוגבל ומדיניות ההקצאות

כאמור לעיל, המרחק בין נקודות המרעה המאושרות נקבע על-ידי המועצה. בעבר עמד המרחק על טווח של 300 מטרים. אחר כך, לפני למעלה מעשור, הועלה הטווח ל-1,000 מטרים, וכחלוף זמן לא רב הועלה שוב, עד שהיום הוא עומד על 1500 מטרים. ברור כי העלאת הטווח בשיעור כזה צמצמה באופן דרסטי את מספר נקודות המרעה האפשריות (ביחס של נקודה אחת ל-25 נקודות שהיו בעבר!). בשילוב עם הגבלת מספר הכוורות המותרות בנקודה, הפך מהלך זה את משטר היתרי הרעייה מהסדר שנועד כביכול להכניס סדר בענף להסדר שנועד להגביל את מספר העוסקים בענף.

<sup>54</sup> היוצאים מן הכלל הם, כאמור לעיל, ענף הביצים וענף החלב, אשר מחמת הגדרתם כמוצרי יסוד חיוניים המשטר הנוהג לגביהם הוא משטר של מכסות. בנוסף אליהם, פקודת הדיג ותקנות הדיג, 1937 קובעות משטר של רישיונות לעסוק בדיג בשטחים ציבוריים (להבדיל מבריכות דגים). גם לענף זה מאפיינים ייחודיים. מעבר לכך שהדגים בטבע הם משאב ציבורי המצוי במחסור, דיג יתר עלול להביא להכחדת הדגה כולה או לפגיעה באיזונים אקולוגיים, ומכאן ההכרח לשמור על דיג מבוקר. מאפיין זה כמובן אינו קיים בצוף. בנוסף לאלו, כאמור, חוק מועצת הצמחים מקנה לשר החקלאות סמכויות לקבוע מכסות ייצור לגבי כלל סוגי התוצרת החקלאית, אולם סמכויות אלו אינן ממומשות מזה זמן רב.

האמירה כי "המרעה לדבורים הינו אמצעי יצור מוגבלי"<sup>55</sup> אין די בה כדי להצדיק את מדיניות היתרי המרעה הקיימת. כלל הענפים במשק נשענים על אמצעי ייצור מוגבלים. עובדת יסוד זו אינה יכולה לשמש הצדקה להתערבות ולמדיניות הקצאות. אדרבה, היא זו שמחייבת שוק חופשי, כדי לנתב את האמצעים הללו לשימוש הראוי והאופטימאלי.

#### 4.4. הבחנה בין מקרקעין ציבוריים לפרטיים

הטענה כי יש צורך לקבוע הסדרים הוגנים לחלוקת משאב הצוף אינה קשורה אפוא לעובדת היותו משאב מוגבל, אולם היא רלוונטית ביותר לעובדת היותו, בחלק מן המקרים, משאב ציבורי. צוף הצומח על גבי מקרקעין ציבוריים, ככל משאב ציבורי, חובה לחלקו או להקצותו באופן שוויוני ושקוף. כדי לבחון את השאלה איזה צוף הוא משאב ציבורי, נתייחס להלן לשלושת סוגי המקרקעין – מקרקעין בבעלות פרטית; מקרקעין בבעלות הציבור שהוקצו לעיבוד חקלאי פרטי; ומקרקעין בבעלות הציבור שאינם מעובדים.

במקרקעין פרטיים הקניין כולל כמובן גם את הבעלות על כל תנובתם, ובכלל זה הצוף, ולא ניתן להצדיק התערבות שלטונית לגבי סוג השימוש החקלאי שיעשה במקרקעין או ביבולם, בכפוף לחוקי התכנון והבנייה.

גם אדמות המנוהלות על-ידי מינהל מקרקעי ישראל שהוקצו לשימוש חקלאי למתיישבים פרטיים או לאגודות שיתופיות, בחכירה או במתן רשות, יש לראות בהן מקרקעין פרטיים לעניין זה. הקצאת מקרקעין מעניקה לחקלאי את כל זכויות השימוש במקרקעין,<sup>56</sup> והוא רשאי לבחור בעצמו כיצד לנצלם ולהפיק מהם תועלת חקלאית. קשה למצוא יסוד להבחנה בין כלל היבול החקלאי ואפשרויות השימוש שמקרקעין אלו מניבים, לבין יבול הצוף. אדרבה, הבחנה בין שימושים שונים במקרקעין והגבלת סוגי השימוש החקלאי שזכאי החקלאי לעשות בחלקותיו פוגעת ביעילות השימוש בהם. היא מונעת מן החקלאי את היכולת לתכנן ניצול מקסימאלי של המשאב לטובתו, וכופה עליו להתחשב בהחלטות של גורמים אחרים.

לפיכך, לעניין חלוקת משאב שטח המרעה הצופני (ככל שהוא אכן מוגבל) יש להחשיב אך ורק את שטחי הציבור הראויים לשמש לרעייה אשר אינם מעובדים על-ידי חקלאים, כלומר שטחים פתוחים שאינם מעובדים.

#### 4.5. ההגנה על הצרכנים: הצורך לווסת את ההיצע ולפקח על איכות הדבש

הבטחת הספקה סדירה של דבש אינה מחייבת צמצום מספר נקודות המרעה והכוורות. אם, נניח, כמות הצוף בשטח מסוים מספיקה להפקת 15 טון דבש, כמות זו יכולה להיות מופקת על-ידי 3 מגדלים אשר יפיקו 5 טון כל אחד, או 5 מגדלים אשר יפיקו 3 טון כל אחד. ככל שכמות הדבש המופק מכל כוורת יהיה נמוך מן הרף המשתלם, יש להניח כי השוק החופשי יעשה את שלו, ודבוראי אשר ירצה יחס משתלם יותר ירחיק את כוורתיו לאזור אחר. אפשרות אחרת היא כי הדבוראים יגיעו

<sup>55</sup> כלשון נהלי המועצה, פתח דבר.

<sup>56</sup> למעשה, הקצאת מקרקעין זו קרובה מאד למתן בעלות. ראו בג"ץ 1027/04 פורום הערים העצמאיות נ' מועצת מקרקעי ישראל, 59-60 (ניתן ביום 9.6.2011); בג"ץ 244/00 עמותת שיח חדש נ' שר התשתיות הלאומיות, פ"ד נו(6) 25, 63 (2002); דפנה ברק-ארזי "צדק חלוקתי במקרקעי ישראל" המשפט י (תשס"ה) 291.



להסדר ביניהם, באופן שעסקיהם של כולם לא ייפגעו. כך או כך, הצורך בהספקת דבש סדירה אינו מצדיק התערבות רגולטורית המונעת משחקנים חדשים לעסוק בייצור דבש, או לכפות הסדרים של פיזור כוורות.

באשר לפיקוח על איכות הדבש, איכותו נקבעת על-ידי מכון התקנים, (ת"י 373), כמו מוצרי צריכה רבים. אין הצדקה לייחד את הדבש מיתר מוצרי הצריכה או מיתר מוצרי המזון ולחייב את שיווקו באמצעות משווקים מורשים. די במשטר מן הרמה הראשונה, המטיל על העוסק בשיווק דבש עמידה בתנאי התקן לצד תנאי תברואה נאותים להגנה על בריאות הציבור, (ככל שיש בכך צורך).

#### 4.6. הגנה על ענפי חקלאות שונים: הצורך להבטיח שירותי האבקה וריבוי דבורים

חיוניותה של ההאבקה למשק החקלאי אינה הופכת אותה לאינטרס שראוי להגן עליו תוך הטלת נטל על הציבור ופגיעה בזכויות. הצורך בהאבקה הוא צורך כלכלי, כמו כל משאב אחר שהחקלאות זקוקה לו כדי להניב תוצרת. צורך זה שווה כסף, ולפיכך מתקבל על הדעת כי תשולם תמורה בעבורו. קשה אפוא לראות כיצד ריבוי דבורים מעבר למכסת נקודות המרעה הקיימת כיום יפגע בהאבקה. התוצאה הטבעית של ריבוי דבורים, בטווח המייד, תהיה כמובן הגדלת אפשרות ההאבקה, והגדלת ההיצע תוריד ממילא גם את מחירי ההאבקה. גם אם נקבל את הטענה כי התחרות תגרום לשחקנים מסוימים לקרוס ולצאת מהשוק, סך כל הדבורים בשוק יגדל עם התחרות המקומית. לאור העובדה כי הביקוש לדבש בישראל גדול מיכולת התפוקה של משק הדבורים כיום, אין סיבה להניח כי מספרן של הדבורים במצב של שוק מקומי פתוח יהיה קטן ממספרן היום.

גם אילו היה צדק בחשש שמעלה המועצה, ובטווח הרחוק תפגע התחרות בכדאיות ייצור הדבש עד כדי מיעוט מספרן של הדבורים בישראל, הרי שהצורך החקלאי בהאבקה יממן את גידול כמות הדבורים הנדרשת לצרכי ההאבקה. אם אכן זו תהיה המציאות, ומחיר ההאבקה יעלה, אין כל פסול בכך שצרכני התוצרת החקלאית יממנו את מחיר ההאבקה. אדרבה, הסדר זה שיתגבש כתוצאה מן השוק החופשי הוא נכון וצודק יותר מאשר הסדר המממן את ההאבקה בדרך של הגבלת העיסוק בגידול דבורים, על משמעויותיו הכלכליות.

#### 4.7. הגנה על הדבוראים: יציבות ענף ושוק חופשי

הטענה כי הכנסת מתחרים נוספים לשוק תגרור אי יציבות בענף עד כדי קריסתו איננה הולמת משטר של משק חופשי. טענה זו יכולה להישמע באותה מידה ביחס לכל עיסוק אחר, וייצור הדבש אינו שונה לעניין זה מנגרות, שרברבות, או גידול אשכוליות. כמובן, בכל ענף שבו נוצרת תחרות בין העוסקים ישנו גם חשש לאי יציבות. אין זה 'כשל שוק'<sup>57</sup>, זהו השוק עצמו. האינטרס של בעלי מקצוע מסוים להתאגד בגילדה ולמנוע מאחרים לעסוק בעיסוקם הוא עתיק יומין, אולם כדי שחברה חופשית תסכים לממשו יש צורך בהצדקות יוצאות דופן.

<sup>57</sup> כלשון בא-כוח המועצה, עו"ד גיל להב, בסעיף 9 למכתבו הנ"ל מיום 6 בדצמבר 2010 אל מנכ"ל משרד החקלאות ופיתוח הכפר.

#### 4.8. הגנה על הטבע

הטענה כי פתיחת שוק גידול הדבורים וייצור הדבש למצטרפים חדשים תגרום דווקא להקטנת נוכחותן של דבורי-דבש בטבע הארץ-ישראלי היא טענה מוזרה. בדומה לאמור בסעיף 4.6 לעיל, הסרת חסמי הכניסה תגרום באופן ישיר לריבוי נוכחותן ולא להמעטתה לעומת המצב הקיים היום. גם אילו היה צדק בחשש שמעלה המועצה, וניתן היה לקבל את ההנחה כי התחרות תגרום למיעוט נוכחותן של דבורים בישראל, הטענה כי הטבע הארץ ישראלי ייפגע מכך נראית רחוקה וקלושה. מעבר לכך שביסוסה המדעי של הטענה מוטל בספק, אם האחראים על משאבי הטבע של המדינה (כגון המשרד להגנת הסביבה, רשות הטבע והגנים הלאומיים וכדומה) ימצאו כי אכן קיים צורך בהאבקת הצומח הטבעי בישראל דווקא על-ידי דבורי-הדבש הרי שיהיה מקום לשקול את הסדרת הדבר באמצעות חוזים ומכרזים, כפי שפועלת המדינה בכל תחום שבו היא זקוקה לקבל שירותים מקבלנים פרטיים.

#### 4.9. הגנה על הדבורים

הצורך לעקוב אחר התפתחות מחלות בקרב אוכלוסיית הדבורים והצורך להגן על הדבורים מפני הידבקות במחלות אינם נתונים במחלוקת. למעשה, היא מוסדרת באופן נפרד, גם אם חלקי, בפקודת הגנת הדבורים [נוסח חדש], התשמ"ג-1983.<sup>58</sup> דבר חקיקה זה מעניק סמכות למפקחים להיכנס לחצרים ולבדוק מכוורות וכוורות כדי לוודא שאינן נגועות, להורות כיצד לטפל במחלות שונות, ולהשמיד כוורות נגועות במחלות מידבקות בצורה חמורה. הוא גם מטיל מגבלות על מכירה וייבוא של ציוד שעשוי להיות מזוהם במחלות מידבקות.

עם זאת, חסימת האפשרות לעסוק בתחום בפני שחקנים חדשים איננה פתרון ראוי. כפי שנראה להלן בסקירה המשווה, ניתן לקיים בקרה ומעקב אחר כוורת ומקומן בדרכים פוגעניות הרבה פחות, כגון בדרך של הטלת חובת רישום, דיווח וסימון הכוורות.

#### 4.10. סיכום

המשטר הנוהג כיום במשק הדבש בישראל הוא למעשה משטר של זיכיונות בנקודות רעייה לדבורים, משטר שהוא ברמת ההתערבות הגבוהה ביותר בחירותו של הפרט לעסוק במשלח יד כרצונו. שלל הטיעונים הנשמעים על-ידי בעלי העניין בתחום להצדקת משטר זה – שמירה על אספקת דבש רצופה לצרכנים, הגנה מפני פגיעה בכושר ההאבקה בחקלאות ובטבע, הגנה על הדבורים והגנה על מגדלי הדבורים – נמצאו בלתי מבוססים עובדתית, לא עולים בקנה אחד עם ניתוח כלכלי פשוט, בלתי ראויים מבחינה כלכלית וציבורית, או שניתן להגשימם בדרך אחרת ללא המחיר הכרוך במשטר הנוכחי.

<sup>58</sup> פקודה זו החליפה את פקודת מחלות הדבורים המנדטורית משנת 1936.

## ה. הסדרי גידול הדבורים וייצור הדבש במדינות שונות – סקירה משווה

לצורך בחינת התמונה בשלמותה נציג להלן מחקר משווה, שבו נבחנו ההסדרים החוקיים הקיימים במדינות שונות בסוגיית גידול הדבורים וייצור הדבש. במסגרת המחקר נבחנו חמש מדינות בארצות הברית (התחום מוסדר בחקיקה מדינתית ולא פדרלית), שתי מדינות מאוסטרליה, ושלוש מדינות אירופאיות – צרפת, הולנד ובריטניה. המחקר משקף אפוא נציגות נכבדה ביותר של מדינות ממשפחת המשפט המקובל, לצד מדינות אירופאיות. בפתח הדברים נציין כי המרכיבים הבולטים בהסדרת התחום במדינות השונות הם ההימנעות מפגיעה בחופש העיסוק, ההימנעות מהתערבות בזכויות קנייניות של בעלי מקרקעין או בעלי זכויות השימוש בהן, וההתמקדות ביצירת מנגנונים שיאפשרו בקרה ופיקוח על הדבורים לשם מניעת התפשטות מחלות. סיכום המחקר על גבי טבלה תמציתית מצורף כנספח למסמך זה.

### 1. ארצות הברית: מדינת פנסילבניה

החוק במדינת פנסילבניה מחייב בעלי כוורות לרשום את אזור המרעה. עלות הרישום היא 10 דולר ארה"ב לשנה.<sup>59</sup> בעת רישום אזור המרעה, על הרושם למלא ולחתום על מעין חוזה התחייבות<sup>60</sup> המסדיר את חובותיו של הדבוראי. החוזה אינו מעוגן בחוק, אלא בסמכות הכללית של הרשות להסדיר את שוק הדבש והדבורים.<sup>61</sup> החוזה מסדיר, בין היתר, את המרחק שבין אזור המרעה לאדמות פרטיות (10 רגל), חובת גידור, וסוג הדבורים שמותר להחזיק. הרשות המוסמכת בפנסילבניה מחויבת לבדוק את כל הכוורות הנושאות מלכה אם הן נדבקו במחלה, לפחות פעמיים בקיץ. אם נמצאה מחלה, על הבודק להודיע מיידי לבעל הכוורת ולאסור את השימוש בה. כוורות שאינן מודרניות ויבילות, רשאית הרשות להשמידן.<sup>62</sup> הרשות המוסמכת רשאית להטיל קנסות אזרחיים עד לסכום של אלף דולר. בעל כוורת מפר שקיבל הודעה אודות ההפרה והקנס רשאי להשיג עליו תוך עשרה ימים.<sup>63</sup> בנוסף, הפרה של אחד מסעיפי החוק מהווה עבירה פלילית.<sup>64</sup>

P.A. STAT. ANN. tit. 3, § 2105 (a)-(c): "The owner of an apiary located in this Commonwealth shall<sup>59</sup> register the apiary with the department".

"Beekeeper Compliance Agreement". ההסכם נגישי באתר האינטרנט של המחלקה לחקלאות:

[www.agriculture.state.pa.us](http://www.agriculture.state.pa.us)

P.A. STAT. ANN. tit. 3, § 2103: "The Secretary and the bureau are charged with the enforcement of this<sup>61</sup> chapter".

P.A. STAT. ANN. tit. 3, § 2109(c)<sup>62</sup>

P.A. STAT. ANN. tit. 3, § 2114(a)-(c)<sup>63</sup>

P.A. STAT. ANN. tit. 3, § 2113<sup>64</sup>

## 2. ארצות הברית: מדינת קליפורניה

החוק במדינת קליפורניה בתחום הדבש מפורט ביותר. על מנת להקים כוורת במדינת קליפורניה, על בעל הכוורת להגיש בקשת רישום עם צירוף של אגרת רישום בסך של 10 דולר ארה"ב,<sup>65</sup> בלי קשר למספר הכוורות.<sup>66</sup>

על אדמתו הפרטית ראשי כל אדם להקים כוורת בתנאי שיסמך.<sup>67</sup> גם על אדמות פרטיות של אחרים ראשי אדם להקים כוורות, לאחר קבלת הסכמתם,<sup>68</sup> וגם על אדמה ציבורית לאחר קבלת הסכמתה של הרשות הציבורית.

החוק בקליפורניה אוסר על החזקת כוורות הנושאות מספר סידורי למי שאינו בעליהן<sup>69</sup> ואין בידו הסכם מכירה, ובכך מגן מפני גניבות.<sup>70</sup>

החוק בקליפורניה מכוון להגנת אוכלוסיית הדבורים, מפני מחלות ומפני חומרים חקלאיים מזיקים. כך מטיל החוק חובה על החקלאי להודיע לבעלי כוורות שבאזור על כוונותיו להשתמש בחומרים מזיקים בשדותיו.<sup>71</sup> לרשות המוסמכת מעניק החוק סמכויות חיפוש רחבות, אף ללא הודעה מוקדמת, כדי לאכוף את הוראותיו, וכן מוסמכת הרשות להתקין תקנות כדי ליישם ולאכוף את החוק.<sup>72</sup> הרשות מוסמכת להטיל קנס מנהלי בשיעור של 500 דולר בגין כל יום של הפרת סעיף מסעיפי החוק, לבקש סעדים מניעתיים נגד המפר,<sup>73</sup> ולהשמיד כוורות אם לקו במחלה מידבקת. בית המשפט בקליפורניה דחה עתירה חוקתית נגד החוק, תוך שקבע כי ההגנה על אוכלוסיית הדבורים היא מטרה לגיטימית ולכן מניעת התפשטות של מחלות דבורים באמצעות השמדת כוורות היא חוקתית, על אף שמחלות אלו אינן משפיעות על בני אדם.<sup>74</sup>

CAL. [AGRIC.] CODE § 29040 (West)<sup>65</sup>

CAL. [AGRIC.] CODE § 29044 (West): "Each beekeeper, apiary owner, apiary operator, or person in<sup>66</sup> possession of any apiary, shall pay, in addition to any other fees imposed under this chapter, an annual registration fee of ten dollars (\$10) to the commissioner of the county where the bees reside on January 1, to cover the cost of apiary registration".

CAL. [AGRIC.] CODE § 29046(a) (West)<sup>67</sup>

CAL. [AGRIC.] CODE § 29046(b) (West): "No person shall locate or maintain an apiary on private land not<sup>68</sup> owned or leased by the person unless the person has approval from the owner of record, or an authorized agent thereof, and can establish approval upon demand of the director or commissioner".

CAL. [AGRIC.] CODE § 29049 (West)<sup>69</sup>

CAL. [AGRIC.] CODE § 29055 (West)<sup>70</sup>

Ann N. Coenen-Davis, *The Mystery of the* גם CAL. [AGRIC.] CODE § 29100-29102 (West)<sup>71</sup> *Disappearing Honeybee: Will Government Intervention Save this Important Pollinator?*<sup>14</sup> DRAKE J. AGRIC. L. 175,193 (2009)

CAL. [AGRIC.] CODE § 29301 (West): "The director may make any regulations that are reasonable and<sup>72</sup> necessary to carry out this chapter".

CAL. [AGRIC.] CODE § 29304(a)-(c) (West)<sup>73</sup>

בית המשפט הפדרלי קיבל עתירה דומה והחליט כי ההוראה המעניקה סמכות לערוך חיפושים בכוורות פרטיות ללא צו בית משפט סותרת את החוקה האמריקנית ודינה להיבטל (*Allinder v. Ohio*, 614 F.Supp 282 (N.D. Ohio, 1985))<sup>74</sup>

### 3. ארצות הברית: מדינת ניו ג'רזי

במדינת ניו ג'רזי, המדינה השנייה בארה"ב מבחינת צפיפות אוכלוסין (459 איש לכל ק"מ רבוע)<sup>75</sup>, ישנה אסדרה מקילה ביותר כלפי דבוראים, המעודדת יוזמה פרטית של גידול דבורים והפקת דבש. החוק אינו מטיל חובת רישיון, אלא רק חובה לקבל רשות מבעל המקרקעין.<sup>76</sup> החוק מטיל על הדבוראי חובת רישום תוך ציון מקום הכוורת וכן חובה לסמן את הכוורת, והרשות המוסמכת רשאית להיכנס לחצרים לשם פיקוח וטיפול במחלות דבורים. החוק בניו ג'רזי מאפשר גידול דבורים בכל מקום, ללא התניות מרחק, לרבות בחצרות בתים ועל גבי גגות. אין חקיקה המסדירה גידול דבורים באזורים מאוכלסים, וההנחיות למגדלים הן באמצעות פרסום "Best Management Practices"<sup>77</sup>. לפי מדיניות זו, שחוקים עירוניים מושפעים ממנה, ניתן להניח כוורת במרחק 10 רגל מגבול המגרש כל עוד יש גדר שגובהה 6 רגל סמוך בלבול. בנוסף, יש להרחיק כוורת לפחות 25 רגל משטחים ציבוריים כמו כבישים, מדרכות וכדומה.

### 4. ארצות הברית: מדינת צפון דקוטה

החוק בצפון דקוטה מחייב אדם המבקש להקים כוורת לקבל רישיון.<sup>78</sup> עלות הרישיון היא 5 דולר ויש לחדשו בכל שנה. הרישיון הוא אישי ואינו ניתן להעברה. כמו כן, על הדבוראי לרשום את הכוורת.<sup>79</sup> אין מגבלה על כמות הכוורת, וניתן לרשום כוורת חדשות בכל עת.<sup>80</sup> עלות רישום הכוורת היא 15 סנט.

החוק אינו מגביל את מקום הקמת הכוורת. הנחת כוורת אפשרית גם בקרקע פרטית שאינה של הדבוראי, לפי הסכם שייכרת ביניהם. בעבר היתה מגבלה שחייבה ריחוק של 2 מייל בין נקודות רעייה, אולם היא בוטלה ונמחקה מן החוק, וכיום אין הגבלה לגבי מרחק בין נקודות.<sup>81</sup> הרשות האחראית על ביצוע החוק רשאית לעשות חיפושים בשטח הפרטי של דבוראי כדי לבדוק את כוורתיו, אם קיבלה תלונה מחקלאי או דבוראי אחר. סמכות הפיקוח קשורה במובנים רבים בדיני הנזיקין הקלאסיים. כך, למשל, הסמכות לבטל רישום של כוורת מותנית בכך שהיא מהווה "מטרד" על-פי הוראות חוק הנזיקין של המדינה.<sup>82</sup>

<sup>75</sup> לשם ההשוואה, צפיפות האוכלוסייה בישראל היא 359 נפש לקמ"ר.

<sup>76</sup> N.J. Admin. Code tit. 2, 2:24-3.1

<sup>77</sup> ראו באתר האינטרנט של משרד החקלאות של מדינת ניו ג'רזי:

<http://www.state.nj.us/agriculture/divisions/pi/pdf/beeguidelines.pdf>

<sup>78</sup> N.D. CENT. CODE § 4-12.2-04: "No person may maintain bees in this state without first obtaining a valid beekeeper's license".

<sup>79</sup> N.D. CENT. CODE § 4-12.2-07: "Each beekeeper shall register all apiaries that are or will be maintained by the beekeeper within the state at the same time an application for license is made".

<sup>80</sup> N.D. CENT. CODE § 4-12.2-07: "New apiaries may be registered with the department at any time".

<sup>81</sup> מעניין לציין כי כאשר ההגבלה הייתה קיימת, הוגשה עתירה מנהלית נגד חוקתיותו של החוק. בפרשת *Knoefler*, העותר עתר לפסילת החוק בטענה כי החוק פוגע בתחרות ומיטיב עם בעלי הכוורת הגדולות הקיימים כבר במדינה. בית המשפט דחה את העתירה בנימוק כי מטרת החוק הייתה למנוע מחלות של דבורים ולכן מנע מלפסול את ההסדר. *State v. Knoefler*, 279 N.W.2d 658 (N.D. 1979).

<sup>82</sup> N.D. CENT. CODE § 4-12.2-08.1: "The agriculture commissioner may cancel the registration of an apiary when the bees located on the apiary site are causing a nuisance as defined in chapter 42-01".

הפרת אחד מסעיפי החוק מהווה עבירה פלילית.<sup>83</sup> הרשות מוסמכת להגיש תביעה נגד דבוראי המפר בשם המדינה, ולסרב להעניק או לחדש רישיון לדבוראי שלא שילם קנס שהוטל עליו.<sup>84</sup>

## **5. ארצות הברית: מדינת ויומינג**

החוק בווימינג מחייב את הדבוראים לרשום את כוורתיהם כתנאי לחוקיותן. הנחת כוורת מותרת בכל מקום שבו ניתנת רשות מבעל הקניין בקרקע.<sup>85</sup> אולם החוק בווימינג קובע כי רישום מכוורת יתאפשר רק אם נקודת המרעה רחוקה לפחות 2 מיל מנקודת רישום קיימת,<sup>86</sup> אלא אם כן הנקודה הנוספת אף היא בבעלותו של אותו הדבוראי.<sup>87</sup> הסדר זה אינו חל לגבי הנחת כוורת שלא לצרכי ייצור דבש מסחרי, כגון לתחביב או לצרכי האבקה,<sup>88</sup> אף שגם לגביה קיימות הוראות רישום ספציפיות. החוק קובע גם זכות קדימה לעניין רישום, כך שבעל הזכות רשומה גובר על דבוראים אחרים המבקשים לרשום את כוורתיהם באותו מקום. תכליתה של הרחקת הכוורת, כפי שמוצהר בחוק,<sup>89</sup> היא להגן על הדבורים מפני התפשטות מחלות ומפני חוסר במזון לכוורת.<sup>90</sup>

## **6. אוסטרליה: מדינת ניו סאות' ויילס**

ניו סאות' ויילס<sup>91</sup> הסדירה את גידול הדבורים בחוק מיוחד ומפורט ובתקנות שהותקנו מכוחו,<sup>92</sup> שעיקרם בחובת רישום הדבוראים (ולא רישום כוורת).<sup>93</sup> הרישום כרוך בתשלום אגרה בשיעור של 40

---

N.D. CENT. CODE § 4-12.2-22(1): "A person who violates this chapter or any rules adopted under this chapter is guilty of a class A misdemeanor".

N.D. CENT. CODE § 4-12.2-22(4)<sup>84</sup>

WYO. STAT. § 11-7-201(b)(iv): "Application for registration shall be made to the department on forms it prescribes and furnishes and shall include... The name of the owner, renter or occupant of the land on which the apiary is located and, if the application is for an apiary being registered for the first time, it shall also show that the owner, renter or occupant of the land has consented to the apiary being located on his land".

WYO. STAT. § 11-7-202(a): "The department shall not register or issue a certificate of registration for any general apiary that is located less than two (2) miles from a general apiary registered to another person, except as otherwise provided in this section".

WYO. STAT. § 11-7-202(b): "Any person may register a general apiary that is situated less than two (2) miles from another general apiary he has registered, if the location of the general apiary being applied for is at least two (2) miles from general apiaries registered to other persons".

WYO. STAT. § 11-7-202(c): "A general apiary may be registered even though it is less than two (2) miles from any registered pollination apiary, landowner apiary or hobbyist apiary". WYO. STAT. § 11-7-206: "Pollination apiaries, landowner apiaries and hobbyist apiaries may be located less than two (2) miles from pollination apiaries, landowner apiaries, hobbyist apiaries and general apiaries registered to other persons. General apiaries may be located within two (2) miles of one another only under the provisions of W.S. 11-7-202".

<sup>89</sup> הוראות זהות קיימות בחוק המדינתי של מדינת מונטנה שבארה"ב. החוק של מונטנה אינו מסתפק במרחק של 2 מיל ממכוורת למכוורת אלא דורש 3 מיל. MONT. CODE ANN. § 80-6.

WYO. STAT. § 11-7-202: "In order to control, limit and prevent the spread of bee diseases, bee parasites or bee pests among bees, hives and apiaries and to control, limit and prevent interference with proper feeding and honey flow of established apiaries".

<sup>91</sup> ניו סאות' ויילס היא המדינה הגדולה והוותיקה באוסטרליה.

\$ אוסטרלי למגדל עבור שנתיים, בתוספת של שלושה דולרים עבור כל עשר כוורות. האגרה מיועדת לפיצוי דבוראים שכוורותיהם נפגעו מאחת מן המחלות שהחוק מגדיר. גם שותף במכירת חייב רישום.<sup>94</sup> במסגרת הרישום יש להודיע על מקום הכוורות, ולעדכן על שינוי במקומן, כדי שניתן יהיה לעקוב אחר התפשטות מחלות ומידת הסיכון הנשקפת לכל כוורת. החוק אוסר גם הפקרת כוורות ימתות, מחשש להדבקה.

הרשות חייבת לרשום את המבקש רישום, אלא אם הוא הורשע פעמיים בעבירות על-פי החוק בחמש השנים הסמוכות, ובכפוף לשימוע.<sup>95</sup> תוקף הרישום הוא לשנתיים בלבד והרשות רשאית להתנות את הרישום בתנאים שונים, ולבטל רישום של דבוראי שאינו מקיים את תנאי הרישום.<sup>96</sup> סעיף 18 לחוק מעניק לרשות סמכות כללית להגביל את הקמת כוורת או הגבלת הכמות של כוורת על שטחים שונים מן הטעם שהשטח אינו מתאים לגידול דבורים. הן החוק והן התקנות אינם מפרטים את הנסיבות שבהן הרשות רשאית להגביל הקמת כוורות מכוח סעיף 18, אולם מפקי דין של בתי המשפט עולה כי הוא מיושם במצבים שבהם גרמה הנחת הכוורות נזק סביבתי חמור, כגון כאשר הונחו בסמיכות לשכן הרגיש באופן מיוחד לעקיצות דבורים.<sup>97</sup> ההגבלה על מיקום כוורות היא אפוא מתחום דיני הנזיקין.

#### **7. אוסטרליה: מדינת מערב אוסטרליה**

גם במדינת מערב אוסטרליה הוסדר גידול הדבורים בחוק.<sup>98</sup> החוק מקנה למפקח הממונה סמכויות כניסה וחקירה נרחבות כדי לפקח על הטיפול בדבורים ועמידה בסטנדרטים של שמירה על הדבורים מפני מזיקים ומחלות.<sup>99</sup>

החוק מחייב רישום של בעל הכוורות, וקובע כי גידול דבורים ללא רישום הוא עבירה פלילית. בנוסף לכך, ישנה חובה לדווח על העברת כוורות ממקום למקום או על מכירתן. החוק מתייחס גם לייבוא ייבוא של דבורים, כוורות או ציוד המשמש לתהליך הפקת הדבש וגידול הדבורים צריך לעבור אישור של המפקח על הדבורים. החוק מאפשר גביית אגרה שגובהה נקבע בתקנות.

#### **8. צרפת:**

החוק בצרפת מחייב את בעלי כוורות, בין אם כוורות פרטיות ובין אם של תאגידים, להצהיר על הכוורות שלהם מדי שנה. כוורות המוחזקות לצורך מסחרי מחויבות, מעבר להצהרה, גם ברישום מפורט. רישום מפורט זה חייב לכלול גם דוחות על אודות המצב הסניטארי של הכוורות.<sup>100</sup>

---

Apiaries Act 1985- Regulation (Apiaries Regulation 1995) [Published in Gazette ;<sup>92</sup>Apiaries Act of 1985 No. 105 of September 1995]

<sup>93</sup>על אף שגובה האגרה נקבע גם בהתאם למספר הכוורות.

<sup>94</sup>Sec. 6(1)-(2) of the Apiaries Act of 1985

<sup>95</sup>Sec. 8(1)-(2) of the Apiaries Act of 1985

<sup>96</sup>Sec. 9 & 12(3)(a) of the Apiaries Act of 1985

<sup>97</sup>Vince v. Director-General, NSW Agriculture, 2001 NSWADT 78, 2001 WL 577167 (2001); Bauskis v. Director-General, NSW Agriculture, 2003 NSWADT 228, 2003 WL 22324036 (2003); Branezac v. Director-General, NSW Agriculture, 2003 NSWADT 237, 2003 WL 22481399 (2003)

<sup>98</sup>Beekeepers Act 1963

<sup>99</sup>סעיף 6 לחוק.

מפגעים ומטרדים שעלולים להיגרם מגידול דבורים מוסדרים על-פי החוק בתקנות של השלטון המקומי בכל מחוז. על מושל המחוז להתקין תקנות שבהן ייקבע המרחק המינימאלי בין כוורת למקומות ציבוריים, שבילים וכבישים. הנחת כוורות במקום חסום ומגודר פוטרת את בעליהן ממגבלות אלו.<sup>101</sup>

חוק מיוחד בצרפת מסדיר את הליך הטיפול במחלות דבורים. אם מתעורר חשש לקיומה של מחלת דבורים, החוק אוסר להוציא את הדבורים מן הכוורת או להכניס אליה דבורים אחרות. אם הבדיקה מעלה כי אכן קיימת מחלה, מוגדר אזור סגור שאסור להכניס אליו דבורים או להוציא ממנו. אם ניסיון לטפל במחלת הדבורים אינו עולה, יושמדו הכוורות.<sup>102</sup>

## 9. בלגיה:

גם בבלגיה ישנה חובת רישום לכוורות, אלא שחובת הרישום במדינה זו שונה בכל אזור, הקובע לעצמו תנאים מיוחדים. כך, למשל, באזור ולוניה חובת הרישום קיימת רק לכוורות המצויות באזור שאיננו אזור חקלאי. אזור המרוחק 50 מ' מכביש יכול להיחשב אזור חקלאי.<sup>103</sup> בנוסף להסדרי הרישום, גם בבלגיה החוק קובע הסדרים למניעת מפגעים ומטרדים תוך הטלת סנקציות. הנחת כוורות במרחק קטן מ-20 מ' ממקום ציבורי תגרור קנס.<sup>104</sup> בדומה לצרפת, גם בבלגיה חוק מיוחד מסדיר את ההתמודדות עם מחלות דבורים. חובת הדיווח על חשש לקיומה של מחלה מוטלת על בעל הכוורת, ועליו להצהיר על כך לפני גוף מיוחד. לאחר בדיקה, אם אכן ישנה מחלה יוסגר האזור והכוורות החולות יושמדו.<sup>105</sup>

## 10. בריטניה

יחוק הדבורה<sup>106</sup> האנגלי מתאפיין בהגנת הדבורים מפני מחלות והתפשטותן, כפי שמעידה כותרתו.<sup>107</sup> לחוק נספח ובו רשימה של נושאים שבהם יש לשרים סמכות להתקין תקנות. נושאים אלו כוללים, בין היתר, את נושא הייבוא של דבורים ממדינות אחרות, הצעדים שבהם ניתן לנקוט נגד דבורים וכוורות נגועות, טיהור וניקוי כוורות, סימון כוורות ועוד כהנה וכהנה.

<sup>100</sup> "code rural" סעיף 2-253.

<sup>101</sup> קיר שגובהו לפחות שני מטרים ואורכו לפחות שני מטרים בכל צד, המבודד את הכוורת. "code rural", סעיף 6-211.

<sup>102</sup> Arrêté du 23 décembre 2009 établissant les mesures de police sanitaire applicables aux maladies réputées contagieuses des abeilles et modifiant l'arrêté interministériel du 11 août 1980 relatif à la lutte contre les maladies réputées contagieuses des abeilles

<http://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=JORFTEXT000021534246>

<sup>103</sup> "Décret relatif au permis d'environnement", סעיף 14.

<sup>104</sup> סעיף 88 של ה"code rural".

<sup>105</sup> Arrêt royal relatif à la lutte contre les maladies contagieuses des

abeilles: <http://www.ejustice.just.fgov.be/cgi/api2.pl?lg=fr&pd=2007-03-22&numac=2007022374>

The Bee Act 1980 c. 12<sup>106</sup>

"An Act to make new provision for the control of pests and diseases affecting bees"<sup>107</sup>. וכן סעיף 1 לחוק, הקובע כי

"The Minister of Agriculture, Fisheries and Food, the Secretary of State for Scotland and the Secretary of State for Wales, acting jointly, may by order make such provision as they think fit for the purpose of preventing the introduction into or spreading within Great Britain of pests or diseases affecting bees".



לשם הגשמת המטרה העומדת בבסיס החוק, נקבעה בו שורה של הסדרים המיועדים להגן על אוכלוסיית הדבורים, הן על-ידי פיקוח ובידוק של דבורים וכוורות, והן על-ידי בדיקה קפדנית של דבורים המיובאים לבריטניה ממדינות אחרות.

בשנת 2010 קלטה בריטניה<sup>108</sup> את התקנות שאימץ האיחוד האירופי באותה שנה להסדרת נהלי הכניסה של חיות ובהמות לתוך האיחוד ממדינות שאינן חברות באיחוד,<sup>109</sup> המפרטות את תנאי הכניסה ואת הבדיקות השונות שעל החיות לעבור טרם הבאתן לתוך גבולות האיחוד, ובכלל זה תנאים לגבי הכנסת דבורים.

## **11. סיכום**

מדינות רבות מסדירות היבטים שונים של משק הדבש בחקיקה. המשותף לרוב המדינות הוא קיום מנגנון של רישום, וקיומה של רשות מוסמכת הרשאית לנקוט פעולות לבקרה, פיקוח ואכיפה. עם זאת, ההסדר הנוהג בישראל הוא הסדר ייחודי ויוצא דופן, בכמה היבטים.

ראשית, תכלית ההסדרה. בכלל המדינות שנסקרו תכלית החקיקה היא ההגנה על אוכלוסיית הדבורים במדינה. הגנה זו באה לידי ביטוי, בין היתר, על-ידי הוראות שונות הנועדות להגן על הדבורים, בייחוד מפני מחלות ומזיקים העושים שמות באוכלוסיית הדבורים. במדינות מסוימות נעשה גם מאמץ להגן על הדבורה המערבית מפני הדבורה האפריקאית. שלא כמו בישראל המתיימרת להגן על שוק הדבש והדבורים על-ידי חקיקה כלכלית, הכוללת חובת רישוי והקצאה של אזורי מרעה, המדינות שנסקרו משיגות את מטרתן על-ידי יצירת יכולת מעקב והתמודדות אפקטיביים, באמצעות הסדרים שונים של חובת רישום הכוורות. במילים אחרות, החקיקה במדינות שנסקרו מגינה על הדבורים, בעוד החקיקה בישראל מגינה על הדבוראים, כלומר על הדבוראים הוותיקים.<sup>110</sup>

שנית, ההסדרים המהותיים. הסקירה העלתה כי אף שמדינות רבות<sup>111</sup> מסדירות את משק הדבש באמצעות חקיקה, לא נמצאו מדינות שבהן ההגבלה על הדבוראים דומה לזו שנהוגה בישראל. מבחינת החירות לעסוק בגידול דבורים ולהגדיל את מספר הכוורות לא נמצאה מדינה המגבילה את העיסוק בישראל. אף שנמצא במדינה אחת הסדר המתייחס למגבלות מרחק בין נקודות רעייה, מדובר במדינה דלילת אוכלוסייה במיוחד ובעלת שטח גדול, כך שהגבלת המרחק איננה משליכה כלל על האפשרות לעסוק בתחום או על מספר הכוורות שמותר לדבוראי להחזיק. מבחינת השימוש בקרקע, ההסדרה במדינות שנסקרו נמנעת מפגיעה בקניין ובחופש החוזים של בעלי מקרקעין. לא נמצאה גם מדינה המגבילה על ההתקשרות החופשית בין בעלי גידולים הדורשים האבקה לבין מגדלי דבורים. מבחינת סמכויות האכיפה, הרי שבמדינות שנסקרו הללו נוגעות לאכיפת תברואה ומניעת מחלות דבורים או מטרדים לציבור, ולא אכיפה שתכליתה הגבלת הפעילות הכלכלית. גם מבחינת אגרות הרישום, במדינות שנסקרו האגרה על כל כוורת וכוורת (ככל שיש כזו) היא בשיעור נמוך באופן ניכר מזו הנהוגה בישראל.

<sup>108</sup> The Bee Diseases and Pests Control (England) (Amendment) Order 2010, S.I. 2010/2363  
<sup>109</sup> Commission Regulation (EU) No 206/2010 of 12 March 2010, OJ L 73 20.3.2010, available at <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2010:073:0001:0121:EN:PDF>

<sup>110</sup> וראו בנהלי המועצה, פרק מס' 4 סעיף 1: "המועצה מייחדת פרק זה להצבת כוורות להאבקה גידולים באמצעות דבורי הדבש, על רקע החשיבות שבהאבקה גידולים חקלאיים רבים והיותה מרכיב חשוב בפרנסת הדבוראים" (ההדגשות אינן במקור).

<sup>111</sup> אף שנמצאו מדינות שבהן אין הסדרה של התחום, מטבע הדברים הסקירה לא התמקדה בהן.

בנוסף לכך, המדינות שנסקרו קבעו את ההסדר בחקיקה ראשית. המגבלות בישראל מרחיקות לכת ופוגעניות במיוחד, אך מעוגנות בחקיקת משנה בלבד.

## 1. סקירה משווה – הסדרי חלוקת משאבי הציבור ברעיית צאן ובקר

כאמור לעיל, ככל שיש הצדקה לחלוקת נקודת רעייה היא נוגעת למקרקעי ציבור פתוחים בלבד, ולא לשטחים שבעיבוד חקלאי. גם בתחום רעיית בקר וצאן ישנם הסדרים העוסקים בחלוקת המשאב הציבורי. בחינתה עשויה להועיל לגיבוש הסדר ראוי לרעיית דבורים, שכן אלו שני תחומים דומים: שימוש במשאבי צומח לטובת הפקת יבול מבעלי חיים. נציג בתחילה את ההסדר החל לגבי רעיית בקר וצאן, ואחר כך נאבחן את השונה והשווה בין שני התחומים מבחינת מאפייניהם.

### 1. הסדרי המרעה בבקר ובצאן

#### 1.1. היתר רעייה

ההסדרה החוקית של רעיית בקר וצאן נשענת על שני דברי חקיקה – פקודת הרועים (מתן רישיונות), 1946, וחוק להגנת הצומח (נזקי עיזים), 1950. ניסיונות שנעשו לחקיקת חוק חדש להסדרת התחום לא צלחו.<sup>1</sup>

גידול בקר וצאן אינו מחייב היתר, וגם האכלתם במזון קנוי אינה מחייבת היתר. אולם כדי לרעות בקר וצאן בשטח ציבורי יש צורך ב'רישיון רועה' או 'היתר רעייה'<sup>2</sup> מאת משרד החקלאות, ובהקצאה של שטח מסוים. הרישיון מוסדר בפקודת הרועים, והוא תנאי לרעייה בשטח שהוכרז על ידי שר החקלאות כשטח שבו נתונה רעייה לפיקוח.<sup>3</sup> בקשה לרישיון מוגשת בכתב, והרשות מוסמכת להעניק רישיון רועה "בכפוף לאותם תנאים כלליים או מיוחדים שתמצא לנאות להטילם".<sup>4</sup> רשות המרעה במשרד החקלאות קובעת את מדיניות הענקת רישיון הרועה,<sup>5</sup> והיא מפרסמת את נהליה באתר האינטרנט שלה. התנאים שבהם ניתן לקבל היתר רעייה נקבעים על-ידי רשויות המרעה המחוזיות. הללו מוסמכות להוציא מעין מכרזים על הקצאת קרקעות ציבוריות לצורך רעייה, ורועי בקר מצדם רשאים להגיש בקשות להיתרי רעייה בהתאם לכל מכרז.

כך, למשל, ביום 21 בפברואר 2013 הוציאה רשות המרעה של מחוז הנגב "קול קורא – המלצה להרשאה לרעייה בחורשות קק"ל לשנת 2013: תנאים וסדרי רישום".<sup>6</sup> קול הקורא הזה מעמיד בפני מגיש הבקשה תנאים פרוצדורליים בלבד.<sup>7</sup> בנוסף לכך, מסמך זה מעיד על עצמו כי הוא מיועד לאוכלוסייה המקומית, שהרי קבועה בו העדפה למבקשים שם תושבי הנגב.<sup>8</sup> עוד קובע המסמך כי היתר הרעייה הוא זמני בלבד, בלי לציין את משך זמנו.

<sup>1</sup> ראו להלן.

<sup>2</sup> "אותו רישיון רועה שבו עוסקת פקודת הרועים הוא, ככל הנראה, היתר הרעייה נשוא העתירה שלפנינו", בג"ץ 1953/09 **חליל אלואלידי ואח' נ' שר החקלאות** (ניתן ביום 8.7.2009 [נבו], סעיף 19 (להלן: "פרשת חליל").

<sup>3</sup> סעיף 4 לפקודת הרועים; סעיפים 3 ו-4 לחוק להגנת הצומח (נזקי עיזים).

<sup>4</sup> סעיף 25(2) לפקודת הרועים; סעיפים 4 ו-10 לחוק להגנת הצומח (נזקי עיזים).

<sup>5</sup> **פרשת חליל** קבע בית המשפט העליון כי אין פסול בהחלטת הרשות להתנות מתן רישיון רועה בניהול ספרים כדין, וקביעתו נתונה בסמכות רשות המרעה, וכי פגיעתו של תנאי זה בחופש העיסוק היא מידתית.

<sup>6</sup> קול קורא מ-2013.2.21 "המלצה להרשאה לרעייה בחורשות קק"ל לשנת 2013 – תנאים וסדרי רישום" (מתוך האתר של משרד החקלאות).

<sup>7</sup> התנאים הם אישור על חיסון, אישור מאת רשויות המיסים, שאלון לגבי עבר פלילי, אישור על ניהול ספרים וכדומה.

<sup>8</sup> סעיף 2ב.

## 1.2. הקצאת הקרקע הציבורית

החלטת רשות המרעה ליתן רישיון רועה היא המלצה בלבד כלפי מנהלי הקרקע הציבורית – מינהל מקרקעי ישראל או הקרן הקיימת לישראל. כדי לרעות בשטח הציבורי שהם מנהלים יש לקבל מהם הסכמה ולהתקשר עמם בחוזה.

הקצאת קרקעות שבניהול מינהל מקרקעי ישראל לרעייה נעשית במכרז. מינהל מקרקעי ישראל מפרסם מעת לעת מכרזים על השכרת קרקע מרעה לפרקי זמן מוגבלים. על-פי נהלי מינהל מקרקעי ישראל, תקופת ההשכרה לא תעלה תקופה של שנה הושכרה למטרת מרעה.<sup>9</sup>

על המבקשים להתמודד במכרז על שטחי מרעה לצרף המלצה מאת רשות המרעה, כלומר רישיון רועה. מינהל מקרקעי ישראל בוחן, בין היתר, האם השטח הנדון מתאים למרעה, האם ישנה הוכחה לקיומו של עדר ולגודלו, האם ישנה התאמה בין כמות הנשיאה של יחידות המזון בשטח המבוקש לסוג העדר וגודלו, וכן אישור על טיפול וטרינרי.<sup>10</sup> יש לציין כי החוזה שנחתם בסופו של דבר בין ממ"י למבקש שטח למרעה זהה להסדר שבין ממ"י לדבוראי שקיבל היתר רעייה על אדמות ממ"י.

## 2. רעיית בהמות ורעיית דבורים – השווה והשונה

### 2.1. שיקולי תועלת סביבתית

ברעיית צאן ובקר בשטחים הפתוחים כרוכה תועלת שכמעט ואינה ברעיית דבורים. רעיית בקר וצאן מסייעת למדינה לשמור על השטחים הפתוחים שבבעלותה, על-ידי מניעת השתלטות גורמים בלתי מורשים על שטחים אלה, שמירה על שיווי משקל אקולוגי, ומניעת הוברת הקרקע.<sup>11</sup> מאידך גיסא, רעיית דבורים תורמת תרומה מסוימת לצומח, בכך שתורמת להאבקה, בייחוד באזורים הסמוכים לאזורים חקלאיים. טעמים אלה עשויים להצדיק אמנם פעולה מטעם המדינה לעידוד הרעייה בשטחים פתוחים, אולם אינם מצדיקים מנגנון חלוקה זה או אחר של משאבי הציבור.

### 2.2. שיקולי נזק סביבתי

בשונה מרעיית דבורים, ברעיית בקר וצאן ישנה סכנה של רעיית יתר. רעיית יתר באזור מסוים עלולה להפר את האיזון האקולוגי בו, להכחיד מיני צומח, ולהאיץ תהליכי מדבור. טעם זה מצדיק פיקוח הדוק על מידת הרעייה ובקרתה על-ידי הרשויות אגב הענקת ההיתרים. ברעיית דבורים טעם זה אינו קיים. כמות יתירה של דבורים תשליך על תפוקת הדבש של כל כוורת, אך לא תסב נזק ארוך טווח לאזור הרעייה.

### 2.3. תחימת אזור הרעייה

<sup>9</sup> מתוך האתר של ממ"י "השכרת קרקע חקלאית לזמן קצר" (<http://www.mmi.gov.il/static/p43.asp>)  
<sup>10</sup> נוהל מס' 21.01 בנושא השכרת קרקע חקלאית לזמן קצר, 9.2.2000. נגיש באתר האינטרנט של מינהל מקרקעי ישראל.  
<sup>11</sup> כך מוגדרות מטרות אלה בפרסומים רבים מטעם משרד החקלאות, כגון נהלים, והנחיות. ראו למשל, קול קורא, משרד החקלאות, מיום 31.10.2010. [www.moag.gov.il/NR/rdonlyres/.../kol\\_kore\\_reya\\_ramat\\_hagolan.doc](http://www.moag.gov.il/NR/rdonlyres/.../kol_kore_reya_ramat_hagolan.doc).

רעיית בקר וצאן ניתנת לתחימה בקלות יחסית, על-ידי הקמת גדרות בקר בגבולות השטח. בכך נמנעת השפעה על שטחים גובלים. בדבורים הדבר אינו אפשרי. לא ניתן לשלוט באופן אפקטיבי על אזור תעופתן, והן תאסופנה צוף מהשטח הסובב את הכוורת בטווח של אלפי מטרים. עובדה זו צריכה להילקח בחשבון בעיקר ביחס לרעייה בשטחים פרטיים, שכן הנחת כוורות בשטח פרטי משפיעה גם על שטחים פרטיים אחרים שבסביבתו. היא צריכה להילקח בחשבון גם בהקצאת מקרקעי ציבור פתוחים לרעיית דבורים בסמוך לשטחים פרטיים.

### 3. הצעת חוק הרעייה, התשס"ט-2009

במהלך תקופת כהונתן של הכנסות ה-17 וה-18 הונחו כמה הצעות חוק להסדרה חדשה של תחום הרעייה בבקר ובצאן.<sup>12</sup> מטרת ההצעה האחרונה שנדונה, הצעת חוק הרעייה, התשס"ט-2009, מוגדרת בסעיף 1 "להסדיר את השימוש בשטחי מרעה, על מנת לווסת את ניצול שטחי המרעה, למנוע שימוש יתר ושימוש לא ראוי בהם, למנוע מחלוקות בין חקלאים, להיאבק בגניבות החקלאיות, בהסגות גבול ובעבריינות בתחום החקלאי ולהגביר את אכיפת החוק ואכיפת דיני המס בענף גידול בקר וצאן". למעשה, אין מדובר בשינוי מהותי של המצב החוקי הקיים כיום, כי אם בעדכונו והתאמתו לצרכים הקיימים כיום לצד הענקת כלי אכיפה אפקטיביים.

לפי ההצעה תוקם רשות רעייה בת 17 חברים, וועדות רעייה אזוריות בנות 13 חברים. הללו ינהלו על-ידי נציגים שימנה שר החקלאות, ויהיו חברים בהן נציגי משרד החקלאות לצד נציגי גופים קשורים ונציגי הסקטורים החקלאיים הרלוונטיים, שכולם ימונו על-ידי השר. הוועדות האזוריות יוסמכו לתת המלצות למתן היתר רעייה, בכפוף לתנאי סף ולאמות מידה שתקבע רשות הרעייה. היתרי הרעייה עצמם יינתנו על סמך ההמלצה על-ידי מינהל מקרקעי ישראל, לתקופה בת שנה עד שלוש שנים. בסוף התקופה ניתן יהיה לחדשו, והדבר יישקל ככל בקשת היתר. אם לא יוארך ההיתר, בעליו יפנה את השטח. הצעת החוק קובעת גם הסדרי פיצוי אזרחיים והסדרי פיקוח, הכוללים סמכויות תפיסה ועיכבון.

### 4. מסקנות

ההסדר הקיים בתחום הקצאת מקרקעי הציבור לרעיית בקר וצאן מהווה מסגרת סבירה לחלוקת משאבי הציבור. לאחר בחינה מוקדמת של התאמת המבקש לקבלת היתר, מוענק ההיתר על ידי בעלי הקרקע, קרי, מינהל מקרקעי ישראל או הקרן הקיימת לישראל, לתקופה מוגבלת, בתמורה, ובדרך שוויונית ושקופה. הצעת חוק הרעייה המונחת על שולחן הכנסת מציעה שינויים והתאמות מתבקשים לחוק הקיים, וכוללת גם עיגון בחקיקה של הליך ההקצאה על-ידי מינהל מקרקעי ישראל.

הסדר זה, כמסגרת, עונה גם על צרכי הסדרת חלוקת זכויות רעיית הדבורים במקרקעין ציבוריים. מאפייני הרעייה של בקר וצאן אינם שונים באופן מהותי ממאפייני רעיית הדבורים. בד בבד, הייחוד ברעיית דבורים, קרי, חוסר היכולת לתחום את שטח הרעייה, מחייב הרחקה ממשית של נקודות הרעייה

<sup>12</sup> הצעת חוק הרעייה, התשס"ח-2007 מיום 26.11.2007 מטעם חברי הכנסת אורי אריאל, משה כחלון ושי חרמש; הצעת חוק הרעייה, התשס"ח-2008 מיום 2.4.2008 מטעם חברי הכנסת אורי אריאל, אורית נוקד ושי חרמש; הצעת חוק הרעייה, התשס"ט-2009 מיום 1.4.2009 מטעם חבר הכנסת אורי אריאל והצעת חוק הרעייה, התשס"ט-2009 מיום 18.5.2009 מטעם חבר הכנסת שי חרמש. ההצעות מהשנים 2007-2008 הוסרו מסדר היום.

שיאושרו בשטחי ציבור ממקרקעין פרטיים, כדי למנוע מצב שבו היתר שניתן מטעם הרשות הציבורית פוגע בקניין פרטי של אדם.

## ז. קדם תזכיר החוק: ניתוח ומשמעויות

בחודש אפריל 2013 פורסם באתר האינטרנט של משרד החקלאות קדם תזכיר להצעת חוק מטעם הממשלה, "חוק להסדרת רעיית דבורים וייצור דבש, התשע"ג-2013". מטרת ההצעה, כפי שהיא מוגדרת בסעיף 1, היא "להסדיר רעיית דבורים בדרך של הצבת כוורות מאוכלסות, לשם הבטחת קיום האבקה רציפה לצמחי בר ולגידולים חקלאיים, ייצור דבש והגנה על דבורים כערך טבעי", וכן "להסדיר את הפיקוח על ייצור דבש, לשם אספקת דבש איכותי לציבור".  
בד-בבד עם פרסום קדם התזכיר, פורסם גם מסמך "הסבר לעיקרי הצעת החוק".

### 1. עיקרי ההסדרים שבהצעה

ההצעה נוגעת לתחומים אחדים: היתרי הרעייה, מגבלות על ייצור הדבש, מבנה וסמכויות מועצת הדבש, פיקוח ואכיפה ועונשין.

#### 1.1 מועצת הדבש

חלק ניכר מן ההצעה עוסק במיסוד מעמדה של מועצת הדבש. מועצת הדבש, לפי ההצעה, תהיה חברה לתועלת הציבור,<sup>13</sup> שמטרותיה תהיינה לפעול לעידוד פעולות הדרושות לפיתוח משק הדבש, לרבות תמיכה בארגונים העוסקים בתחום; לגבש מחיר מומלץ במכירה מדבוראי למשווק; לעודד צריכת דבש; וליתן ייעוץ מקצועי לרשויות הפועלות לפי דין בתחום הדבש.

ההצעה קובעת כמה הסדרים ייחודיים לגבי מועצת הדבש, המועתקים מן ההסדרים שנקבעו בחוק החלב לגבי מועצת החלב. כך פוטרת ההצעה את מועצת הדבש מכמה מן ההסדרים החלים לפי חוק החברות על חברה לתועלת הציבור, כמו סמכות השר להגביל את שיעור ההוצאות שהיא רשאית להוציא לניהול, לשכר ולגמול ביחס למחזור, וכמו החובה לקבל אישור בית משפט על עסקאות בין החברה לבין דירקטור, חבר ועדת ביקורת או בעל מניה בה.

ההצעה מחייבת – גם כאן בהתאם להסדר החל על מועצת החלב – כי מינוי יו"ר הדירקטוריון, המנכ"ל ודירקטור מטעם המדינה ייעשו לאחר התייעצות עם ועדת המינויים לפי חוק החברות הממשלתיות, התשל"ה-1975, ומכפיפה את עובדי המועצה להוראות חוק שירות המדינה (משמעת), התשכ"ג-1963. בנוסף לכך, מכפיפה ההצעה את המועצה לדינים החלים על חברה ממשלתית ועל אדם הממלא תפקיד ציבורי לפי דין, כגון חוק מבקר המדינה, התשי"ח-1958 [נוסח משולב], חוקי השוויון בעבודה וחוק חופש המידע, התשנ"ח-1988, חוק חובת המכרזים, התשנ"ב-1992,<sup>14</sup> וכן כללי ניגוד עניינים. ההצעה גם מכפיפה את המועצה למשרד החקלאות ופיתוח הכפר מבחינת תכנית שנתית, דיווח וניהול התקציב השנתי שלה.

<sup>13</sup> כמשמעותה בסעיף 345א לחוק החברות, התשנ"ט-1999.  
<sup>14</sup> על הסתירה הברורה שבין חוק חובת מכרזים לבין ההצעה ראה להלן.

## 1.2. היתרי הרעייה

בתחום היתרי הרעייה ההצעה היא להותיר על כנו את האיסור לרעות דבורים בכל מקום שהוא ברחבי ישראל ללא היתר לנקודת רעייה. ההצעה מכוננת משטר של היתרים תקופתיים, שתוקפם לא יעלה על שנה. ההיתרים יינתנו על-ידי ועדת ההיתרים, אשר תהא מורכבת ממנכ"ל מועצת הדבש ושני נציגי משרד החקלאות. תנאי הסף שקובעת ההצעה לקבלת היתר הם תשלום אגרה ואישור מטעם המחזיק בקרקע שלגביה מבוקש היתר. השיקולים שקובעת ההצעה כי על הוועדה לשקול בדונה בבקשה הם ששה: היתרים קודמים שניתנו למבקש, ובפרט באזור המבוקש; כושר הנשיאה של הצומח באזור המבוקש, בהתחשב בסוג הצמחייה, הגידולים, והכוורות הקיימות בו; השפעות סביבתיות ומטרד לציבור; הרשעות קודמות חמורות של המבקש; הצורך בהקצאת היתרים לדבוראים חדשים; והצורך בשירותי האבקה במקום ובמועד המבוקש.

ההצעה מחייבת פרסום שנתי של נקודות המרעה המותרות, לקראת הגשת בקשות. ההצעה אינה קובעת את מנגנון קבלת ההחלטות, אולם קובעת אפשרות לפנות לוועדת ערר.

לעניין העברת היתרים בין דבוראים קובעת ההצעה כי זו תיעשה על-ידי ועדת ההיתרים, וקובעת את סמכותו של השר להתקין תקנות לעניין המנגנונים להעברתם.<sup>15</sup>

## 1.3. זכויות במקרקעין

כאמור, ההצעה קובעת כי כתנאי לקבלת היתר להצבת כוורות על מקרקעי הזולת תידרש הסכמתו. כך לגבי מקרקעין בבעלות פרטית. לגבי מקרקעין שבבעלות המדינה, ובכלל זה כל המקרקעין המוכרים לתקלאים לעיבוד, ההצעה קובעת כי המחזיק בהם אינו רשאי לדרוש תמורה כלשהי עבור הצבתם, והוא מנוע מלסרב לתת את הסכמתו "משיקולים שאינם נוגעים לעניין". אם עשה כן, או אם מצאה הוועדה כי "עניינו של המחזיק, בהתחשב במשך התקופה שבה הוא רשאי לעשות שימוש בקרקע אינו גובר על עניינו של מבקש ההיתר", כי אז רשאית הוועדה לאפשר הצבת כוורות בשטח שבהחזקתו חרף התנגדותו. "הוראת מעבר" הקבועה בהצעה קובעת כי למשך שלוש שנים מיום פרסום החוק יוסיפו בעלי כוורות ותיקים ליהנות מן הזכות להציב את כוורותיהם בנקודות שבהם הם מציבים אותן גם ללא הסכמת המחזיק במקרקעין.

## 1.4. הצבת כוורות להאבקה

על-פי ההצעה הצבת כוורת להאבקה תהא אף היא טעונה היתר. עם זאת, ההצעה קובעת כי השר רשאי, לאחר התייעצות עם המועצה ועם מועצת הצמחים, לקבוע בתקנות כי הצבת כוורות מאוכלסות לצורך האבקה תהיה פטורה מהיתר, בתנאים שייקבעו. בין השיקולים שקובעת ההצעה כי על ועדת ההיתרים לשקול מצוי גם "הצורך בשירותי ההאבקה במקום שלגביו מתבקש ההיתר".

<sup>15</sup>סעיף 3 סעיף 32(ב)(3) להצעה.



#### 1.5. שיווק דבש

ההצעה אינה קובעת הסדר מפורש לגבי שיווק דבש, אולם במספר הוראות קובעת סמכויות הנוגעות לשיווק דבש אשר מאפשרות להותיר את תחום שיווק הדבש תחת פיקוחה של המועצה. כך מעניקה ההצעה סמכות למועצה לגבות אגרות ממשווקים, ולשר להתקין תקנות לגבי דבש "עד לשיווקו לצרכן" ולגבי חובות דיווח של משווקי דבש למועצה.<sup>16</sup> אין בהצעה התייחסות למכירת דבש על-ידי הדבוראים באופן ישיר.

#### 1.6. הגבלות על ייצור דבש

בתחום זה כוללת ההצעה שני איסורים: האחד על הזנת דבורים בסוכר בניגוד למגבלות, והשני על הוספת חומרים לדבש במהלך רדייתו.

#### 1.7. פיקוח ואכיפה

ההצעה קובעת מינוי מפקחים שיפקחו על קיום תנאי ההיתר על-ידי הדבוראים. למפקחים יינתנו סמכויות אכיפה, חקירה ופיקוח רחבות. הם יהיו מוסמכים לדרוש הצגת מסמכים, לעשות בדיקות ומדידות, להיכנס לחצרים שמצויות בהם כוורות אף ללא צו בית משפט, לחקור מעורבים ולגבות עדויות, לתפוס כוורות, מסמכים וחפצים אם ישנו חשד לביצוע עבירה, וכן לעכב את מי שאינו נענה לדרישות המפקח. גם בעניין זה דומות הוראות ההצעה להוראות חוק החלב.

#### 1.8. עונשין

ההצעה קובעת עונש של ששה חודשי מאסר וקנס בשיעור של 226,000 ₪ על אדם שמציב כוורות ללא היתר או בניגוד לתנאיו, או עובר על הוראות ההצעה בעניין הזנת דבורים והוספת חומרים לדבש. נושא משרה בתאגיד חייב למנוע עבירות כאלה בתאגידו, והוא צפוי לקנס של 75,300 ₪ אם לא יעשה כן.

#### 1.9. תקנות

ההצעה מסמיכה את שר החקלאות להתקין תקנות בתחומים שהחוק עוסק בהם, ובין היתר לגבי ההיתרים – תוקפם, שינויים, חידושם, השעייתם, העברתם וביטולם; סימון כוורות; מנגנון העברת היתרים; סדרי עבודת ועדת ההיתרים; הוראות לגבי ייצור דבש עד שיווקו לצרכן; החזקת כוורות שנתפסו והטלת הוצאות; חובות דיווח של דבוראים ומשווקים; וחובות דיווח של ועדת ההיתרים לשר החקלאות.

<sup>16</sup> סעיפים 32(ב) ו-7(7) להצעה.

## 2. ההסדרים המוצעים לעומת ההסדרים הקיימים

ההסדר שבהצעה דומה להסדר הקיים במאפיינים רבים. להלן נציג את עיקרי השינויים.

### 2.1. רישיון ייצור דבש

ראשית, על-פי ההצעה אין עוד צורך לקבל היתר לגדל דבורים, אלא רק היתר רעייה. ברם, שינוי זה הוא חסר משמעות. בין כך ובין כך לא ניתן לגדל דבורים ללא שיש אזור לרעייה, וכבר במצב הנוהג כיום ישנה למעשה זהות בין הקצאת נקודות מרעה למתן רישיון ייצור. גם לפי ההצעה יהיה המגדל כפוף לתנאים שנקבעו בהיתר הרעייה, וועדת ההיתרים תהיה רשאית לשלול את ההיתר ולנקוט באמצעים נוספים נגד מי שלא עומד בתנאיו. לפיכך, ביטול הצורך ברישיון ייצור משפר במעט את הפרוצדורה, אך במהות אינו משנה כלל את המצב.

### 2.2. היתרי רעייה

משטר היתרי הרעייה, המאפשר למועצה לשלוט במספר יצרני הדבש בישראל ובאפשרות הכניסה של שחקנים חדשים, יוותר בעיקרו על כנו, אגב עיגונו בחקיקה ראשית. גידול דבורים ללא היתר רעייה יוותר עבירה פלילית, אלא שהסנקציה שבצדו תיעשה דרקונית. המרחק בין נקודות המרעה אינו קבוע בהצעה אלא ייקבע בתקנות. אם לא ישונה המרחק יישאר המצב הנוכחי – שבו מספר היצרנים קבוע – על כנו.

קביעת השיקולים שעל הוועדה לשקול בבואה לבחון בקשה להיתר רעייה היא חידוש מסוים, אולם ספק אם תהיה בה בשורה. ההצעה קובעת כשיקול ראשון את ההיתרים הקודמים שניתנו למבקש ההיתר, ובפרט לגבי האזור שבו מתבקש ההיתר. משמעות הדבר היא הענקת יתרון גדול, אם לא זכות קדימה, למגדלים קיימים ולבעלי היתרים בנקודות קיימות. יש חשש כי השיקול הנוסף, הנוגע לצורך בהקצאת היתרים לדבוראים חדשים, הקבוע לקראת סופה של הרשימה, ייסוג מפניו ברוב המקרים. הוראת המעבר, המעניקה זכות בלתי ניתנת לערעור למגדלים ותיקים בנקודות הנוכחיות שמוקצות להם, מחריפה את הפער שיווצר לטובת דבוראים ותיקים.

### 2.3. רישיונות שיווק

ההצעה אינה קובעת במפורש את הצורך לקבל היתר לשווק דבש בישראל. עם זאת, כאמור לעיל, היא מניחה את התשתית להמשך קיומו של ההסדר הקיים או חלקים ממנו, על-ידי קביעת סמכות לגביית אגרה ממשווקים, וסמכות לקבוע בתקנות את התהליכים עד להגעת הדבש אל הצרכן. גם חובת הדיווח של משווקי דבש למועצה מותירה את שיווק הדבש תחת שליטת המועצה. העדר הוראה מפורשת האוסרת על מכירת דבש או החזקתו היא שינוי מן המצב הקיים דה-יורה.

#### 2.4. מועצת הדבש

השינוי המרכזי בהצעה נוגע למבנה וסמכויות מועצת הדבש. ההצעה מעגנת את מעמדה וסמכויותיה בחוק, והופכת אותה לגוף סטטוטורי. בד בבד, ההצעה קובעת כי וועדת ההיתרים לא תהיה עוד מנכ"ל המועצה וסגנו, כפי שהמצב כיום, והיא לא תקבל עוד את החלטותיה בדרך שאינה שקופה וידועה לציבור. עם זאת, ההצעה מותירה את תפקיד יו"ר ועדת ההיתרים בידי של יו"ר המועצה, אף שיש במועצה רוב לנציגי משרד החקלאות. בנוסף, ההצעה מטילה על המועצה חובות חשובות מן המשפט הציבורי, וכן מכפיפה את המועצה לחקיקה רלוונטית.

### 3. ביקורת הפרדיגמה העומדת מאחרי ההצעה

ככלל, מותירה ההצעה את עיקרי הפגמים הקיימים בהסדר הקיים כפי שהם, בד בבד עם העלאתם לרמה של הוראות חוק.

#### 3.1. הגבלת מספר נקודות הרעייה והפגיעה בתחרות

ההצעה מקבעת את משטר הגבלת נקודות המרעה לדבורים והקצאתן על-ידי גורם סטטוטורי. כפי שהראנו לעיל באריכות, אין הצדקה כלכלית להגביל את נקודות המרעה. משמעותה היחידה של ההגבלה הזו היא כפיית חלוקת המשאב, ככל שהוא אכן מוגבל, בין דבוראים נבחרים שיזכו ליהנות מנתח גדול ממנו, במקום לאפשר את התחרות עליו באופן חופשי. ההגבלה הזו אינה תורמת דבר לכמות הדבש שיופק בישראל, למשק ההאבקה של ענפי החקלאות השונים או של הצומח הטבעי, אלא אך ורק להגנה על הדבוראים הקיימים מפני תחרות. מניעת התחרות פוגעת כמובן בצרכני הדבש.

#### 3.2. משטר נקודות המרעה והפגיעה בחופש העיסוק

משטר הגבלת נקודות המרעה והקצאתן על-ידי גורם סטטוטורי פוגע גם בחופש העיסוק. ראשית, הוא מונע מדבוראים להפעיל את עסקם כרצונם, ומכפיף כל פעולה הקשורה במיקום הכוורות או במספרן להיתרים שיינתנו מטעם ועדת ההיתרים, על-פי החוק ועל-פי התקנות שיתוקנו מטעמו. שנית, בשל מדיניות הגבלת נקודות המרעה יש חשש כבד כי תימשך המדיניות המונעת הקצאת נקודות מרעה חדשות, וכך דבוראים חדשים לא יוכלו לעסוק בתחום כלל. שתי הפגיעות הללו, ובייחוד האחרונה, הן פגיעה קשה בחופש העיסוק.

מעט שהתכלית הרלוונטית היחידה שמצדיקה מדיניות זו היא מניעת תחרות, כלומר, שמירה על יחס גבוה בין מספר הכוורות לבין תנובת הדבש של כל כוורת, לא ניתן לומר כי הפגיעה בחופש העיסוק היא לתכלית ראויה' כנדרש בחוק יסוד: חופש העיסוק.

### 3.3. פגיעה בקניין

ההצעה מפקיעה מבעלי קניין את קניינם, בשני מובנים. ראשית, בעלי קניין פרטי במקרקעין מנועים על-פי ההצעה מלהניח על אדמתם כוורות לרעייה כפי רצונם, או מלהעניק את הזכות הזו למרבה במחיר, שהרי הנחת כוורות טעונה היתר הניתן בקיצוב. שנית, בעלי קניין פרטי במקרקעין מנועים מלעשות שימוש בצוף שהקרקע שלהם מניבה כרצונם. הם מנועים מלרעות את דבוריהם שלהם בצוף זה ללא קבלת היתר, ומנועים מלהעניק את הזכות להשתמש בו לכל המרבה במחיר לפי ראות עיניהם. למעשה, ההצעה מתבססת על תפיסה שמקורה אינו ברור, ולפיה דינו של הצוף המופק מן הצומח בקרקע שונה מדינה של יתר תנובת הקרקע. ההצעה יוצרת מעין 'שכבה קניינית' ייחודית לצוף, ונותנת לוועדת ההיתרים את הסמכות להעניק זכויות שימוש בשכבה זו באופן נפרד מן הזכויות הקנייניות שבמקרקעין עצמם. בכך נוגדת ההצעה תפיסות יסודיות בהכרה בקניין ובהגנה עליו.

### 3.4. שימוש בלתי יעיל במקרקעין

שלילת זכות השימוש בצוף מבעל זכויות במקרקעין לוקה ברעה נוספת, בכך שהיא מונעת ממנו את היכולת לנצל את הקרקע באופן מיטבי. בעל מקרקעין שאינו יכול להשתמש בצוף כרצונו, לא יעשה בהם שימוש שעשוי להניב תועלת מקסימלית של תנובה. שיקול זה נכון, כאמור, גם לבעל זכויות שימוש במקרקעי ציבור. אדמות חקלאיות רבות מאד בארץ הן מקרקעי ציבור המוחזקות על-ידי חוכרים לחכירה ארוכת טווח או ברי-רשות. הפקעת 'שכבת הצוף' מידיהם פוגעת בזכויותיהם ובציפיותיהם באופן שספק אם עולה בקנה אחד עם הזכויות החוזיות שניתנו להם בקרקע, אשר מוכרות כבעלות תוקף של 'מעין בעלות'.<sup>17</sup> לבד מכך, היעילות הכלכלית מחייבת ליתן להם גם את הזכויות בצוף, מאותו הטעם דלעיל. בדומה לכך, גם הפקעת הזכות מבעלי הקניין להשכיר שטח להנחת כוורות היא פגיעה ביכולתם של בעלי המקרקעין החקלאיים או המחזיקים בהם לנצל ניצול מיטבי את המקרקעין שברשותם.

### 3.5. חלוקה בלתי צודקת של משאבי ציבור

החובה לחלק באופן שוויוני משאבי ציבור היא אחת מאבני היסוד של המשפט המינהלי.<sup>18</sup> לפיכך, הקצאת זכויות רעיית הדבורים בשטחים ציבוריים פתוחים חייבת להיעשות באופן שוויוני. ההצעה שבקדם-התזכיר מחילה על מועצת הדבש את חוק חובת המכרזים, התשנ"ב-1992, אולם נמנעת מלהחיל את החוק הזה על הקצאת המשאבים העיקרית שמסדירה ההצעה, הקצאת משאבי הצוף לרעייה בשטחי ציבור פתוחים. בכך עומדת ההצעה בניגוד מוחלט לחובה מכוח סעיף 2 לחוק חובת המכרזים, הקובע כי "המדינה, כל תאגיד ממשלתי, מועצה דתית, קופת חולים ומוסד להשכלה גבוהה, לא יתקשרו בחוזה

<sup>17</sup> ראו בג"ץ 1027/04 פורום הערים העצמאיות נ' מועצת מקרקעי ישראל, 59-60 (ניתן ביום 9.6.2011); בג"ץ 244/00 עמותת שיח חדש נ' שר התשתיות הלאומיות, פ"ד נו(6) 25, 63 (2002); דפנה ברק-ארז "צדק חלוקתי במקרקעי ישראל" המשפט י (תשס"ה) 291.

<sup>18</sup> ראו דפנה ברק ארז משפט מינהלי ג 559 (התשע"ג-2013).

לביצוע עיסקה בטובין או במקרקעין, או לביצוע עבודה, או לרכישת שירותים, אלא על-פי מכרז פומבי הנותן לכל אדם הזדמנות שווה להשתתף בו".

חלף הקצאה שוויונית במכרז קובעת ההצעה שורה של שיקולים החלים לגבי כל היתר לנקודת ראייה, בין אם מקרקעי ציבור ובין אם מקרקעין פרטיים. השיקולים הללו כוללים שיקולים בלתי שוויוניים, כגון התחשבות בוותקו של דבוראי ובהיתרים קודמים שניתנו לו בנקודה שלגביה הוא מבקש את ההיתר.

סיכומו של דבר, יותר מאשר ההצעה נושאת עמה בשורה של שינוי, היא מנציחה את עיוותי המצב הקיים. עצם עיגון ההסדרים בחוק יתקן את הפגמים המינהליים הקיימים במצב הנוכחי, שבו האסדרה והאכיפה נסמכות על צווים ותקנות שתוקפם מפוקפק, וכן את הפגם החוקתי הכרוך בפגיעה בזכויות יסוד שנושאת שלא בחוק; אולם בכך גם טמון החיסרון, בהנחת הסדרים שפגיעתם רעה בהיבטים חוקתיים וכלכליים בחוק חקוק.

#### **4. ביקורת ההסדרים לגופם**

גם אם נקבל את הנחות היסוד שההצעה מתבססת עליהן, יש להעיר הערות אחדות לגביה.

##### **4.1 מעמדה של מועצת הדבש**

אין הצדקה שגוף פרטי, הממומן מכספי המפוקחים על ידו, יעסוק בחלוקת היתרים לגבי משאב ציבורי, גם אם מעמדו נקבע בחוק וגם אם הוא כפוף לכללים של המינהל הציבורי. ככל שישנו משטר של היתרים, הם צריכים להינתן על-ידי גורם מדינתי מובהק בלבד. המצב שבו יו"ר ועדת ההיתרים הוא מנכ"ל של חברה פרטית משמעותו דה-פקטו היא חלוקת משאבי ציבור על-ידי גורם פרטי.

גם את סמכויות החיפוש והכניסה לחצרים<sup>19</sup> יש ליתן לעובדי משרד החקלאות ולא לעובדי חברה פרטית. בדומה לכך, גביית אגרות בכפייה על-ידי חברה פרטית לצורך תקציבה מעוררת קשיים עקרוניים, וראוי שהאגרות ייגבו על-ידי המדינה ועבורה. ככל שהמדינה חפצה ליתן תקציב לחברה פרטית, הרי שעליה לעשות זאת בכלים המשפטיים המתאימים.

בנוסף, קובעת ההצעה כי אחת ממטרות המועצה היא איסוף מידע על תשומות בשוק הדבש, כדי לפרסם מחיר מומלץ מהחקלאי למשווק. קביעת מחיר מומלץ מאפיינת כלכלה ריכוזית ומתוכננת, ואינה עולה בקנה אחד עם עקרונות של שוק חופשי.

הפטור שמעניקה ההצעה למועצת הדבש מחובות החלות על חברה לתועלת הציבור לפי חוק החברות אינו מוצדק, וגם דברי ההסבר אינם מנמקים זאת. הוראות החוק הקובעות הסדרים לעניין ניגוד עניינים בעסקאות, ולעניין סמכות השר לקבוע הגבלות על הוצאות הניהול והשכר צריכות לחול על המועצה כמו כל חברה לתועלת הציבור.

<sup>19</sup> סעיף 9(ג) להצעה.

#### 4.2. השיקולים שעל ועדת ההיתרים לשקול בדונה בבקשה להיתר רעייה

על רקע סמכותה הרחבה של הוועדה להעניק זכויות שימוש במשאבי ציבור, שיקול הדעת שמעניקה לה ההצעה רחב יתר על המידה. למעשה, מותירה ההצעה שיקול דעת כמעט בלתי מוגבל בידי הוועדה להעניק היתרים, כלומר זיכיונות להפיק הנאה ממשאב ציבורי, ככל העולה על רוחה. הדבר אינו הולם מנהל ציבורי תקין ואינו תורם לאמון הציבור בו. לפיכך יש לקבוע בחוק קריטריונים ברורים ושוויוניים לחלוקת המשאב.

בפרט, מידת ההתחשבות בהרשעות קודמות<sup>20</sup> ללא קריטריונים ברורים מעניקה כוח מופרז לוועדת ההיתרים, ויש חשש כי ייעשה בו שימוש לרעה. יש לקבוע קריטריון ברור בתחום ההרשעות הפליליות שיהווה תנאי סף להגשת בקשה, לא שיקול גמיש במסגרת שיקוליה. כמו כן, מעמדו של הצורך לאפשר הכנסת דבוראים חדשים לתחום עמום, ויש חשש שלא יינתן לו כל משקל בפועל.

#### 4.3. זכותו של מחזיק במקרקעין ציבוריים

ההצעה שוללת מחקלאי המחזיק בזכויות לעבד מקרקעין ציבוריים את הזכות לאפשר או למנוע הצבת כוורות בשטחו לפי שיקול דעתו. גם אם נצא מנקודת הנחה כי יש הצדקה למשטר של היתרים במקרקעין מסוג זה, קבלת אישורו של החקלאי המחזיק בקרקע חייבת להיות תנאי בלתי מסויג, ואין לשלול מן החקלאי את זכותו לאפשר או למנוע זאת לפי שיקוליו האישיים, לרבות שיקולים כלכליים.

#### 4.4. פיקוח ואכיפה

הסמכויות שמקנה ההצעה למפקחים הן רחבות יתר על המידה. כך, למשל, בלתי מוצדק ליתן סמכות עיכוב לפי חוק סדר הדין הפלילי (סמכויות אכיפה – מעצרים), התשנ"ו-1966 ביחס לאדם החשוד בהנחת כוורות ללא היתר. נזכיר כי סמכות זו שמורה לפי החוק למצבים שבהם נחשד אדם בעבירות אלימות, פשע, גניבה או גרימת נזק של ממש לרכוש.<sup>21</sup> יש להסתפק אפוא בסמכות הנתונה לפי החוק הנ"ל לכל בעל סמכות חיפוש,<sup>22</sup> היינו סמכות לעכב אדם אך ורק כדי לאפשר את החיפוש.

### 5. סיכום

ההצעה שפורסמה על-ידי משרד החקלאות נועדה להנציח ולעגן בחקיקה את עיקריו של ההסדר הקיים, לצד הכנסת תיקונים אחדים במנגנון. ההצעה מושתת על תפיסה ולפיה משאב הצוף אינו קשור לקרקע שהגיבה אותו, ובכך פוגעת בקניינם של בעלי הקרקעות ובעלי זכויות השימוש בהן, וביעילות הכלכלית. ההצעה קובעת בחוק את משטר היתרי הרעייה, ובכך מותירה על כנו את המשטר רווי הפגמים

<sup>20</sup> סעיף 6(א)(4) להצעה.

<sup>21</sup> סעיף 75 לחוק סדר הדין הפלילי (סמכויות אכיפה – מעצרים), התשנ"ו-1996.

<sup>22</sup> סעיף 69 לחוק סדר הדין הפלילי הנ"ל.

והחסרונות, הכלכליים והחוקתיים. היא מעגנת בחוק את מעמדה של מועצת הדבש כגוף האמון על ההוצאה לפועל של האסדרה בתחום, אף שמכפיפה את פעילותו ומדיניותו לשר החקלאות ופיתוח הכפר, ובכך מעניקה סמכויות ביצוע וחלוקת משאבי ציבור לגוף פרטי.

לצד חסרונותיה המהותיים, יש בהצעה התקדמות מעטה לעומת המצב הקיים. היא מכפיפה את מועצת הדבש ואת חלוקת היתרי המרעה לשר החקלאות ופיתוח הכפר, ומטילה על המועצה נורמות אלמנטריות מן המשפט הציבורי, אף כי באופן מסויג. בנוסף, היא מפקיעה את סמכויות הפיקוח והאכיפה ממועצת הדבש ומעבירה אותן לידי אנשי משרד החקלאות.

## **ח. סיכום המחקר ומסקנותיו**

שוק הדבש בישראל נתון תחת אסדרה הדוקה הלוקה בחסרונות כבדים. האסדרה הנוהגת כיום מחייבת רישיון כדי לגדל דבורים ולייצר דבש, והיתר רעייה כדי להניח כוורות, להוסיף על מספרן או להעבירן ממקום למקום. בנוסף לכך מחייב ההסדר רישיון לשם החזקת דבש ושיווקו, ואוסר על מי שאינו משווק מורשה למכור דבש לצרכן, אף כי היבטים אלו של ההסדר אינם נאכפים. הסמכות ליתן את הרישיונות וההיתרים הללו נתונה בידי מועצת הדבש, חברה פרטית הפועלת מכוח צווים ותקנות שהותקנו מכוחה של חקיקת שעת חירום. מכס גבוה מוטל על יבוא דבש למעט מכסות מוגבלות הניתנות, בחלקן, באופן לא שוויוני.

### **1. הפגמים במשטר הקיים**

במסמך זה עמדנו על הפגמים החמורים שבהם לוקה המשטר הנוהג, פגמים מפשטיים וכלכליים. משטר רישיונות הגידול והיתרי הרעייה יוצר חסם כבד מפני כניסת דבוראים חדשים לענף, וחסם התפתחות כבד על דבוראים המצויים בענף. מדיניות מועצת הדבש לגבי קביעת המרחקים בין הנקודות המאושרות אינה מאפשרת אישור נקודות מרעה חדשות, וכתוצאה מכך כניסת דבוראים חדשים או התפתחות דבוראים קיימים נמנעות כמעט לחלוטין. בכך סותר המשטר הזה עקרונות יסוד של חופש העיסוק. משטר זה מתעלם גם מזכויות הקניין – שיש לבעלי הקניין או זכויות השימוש בקרקע – בצוף שהקרקע מניבה. כמו כן, המשטר הזה מונע את האפשרות להפיק את כמות הדבש המקסימאלית שהצוף בישראל מאפשר, וכך נמנעת תחרות חופשית בין היצרנים. בכך פוגע משטר זה ביעילות הכלכלית. משטר היתרי הרעייה יצר האמרה מלאכותית של ערכן הכלכלי של נקודות המרעה הנסחרות בין דבוראים. משטר השליטה בעסקאות ההאבקה מונע ניצול מירבי של השטחים המעובדים ושל הצוף, בכך שמונע עסקאות חופשיות בין החקלאים לבין דבוראים. בכך פוגע משטר זה בזכויות יסוד של חופש קניין, חופש התקשרות וחופש עיסוק, ופוגע ביעילות הכלכלית ובניצול נכון של המשאבים. העדר התחרות תורם גם ליצירתו של קרטל משווקים, המשפיע באופן ישיר על מחירי הדבש לצרכן. משטר רישיונות השיווק והאיסור על מכירה פרטית, לו ייאכף, יאלץ דבוראים למכור באופן עצמאי באופן לא מדווח בלבד. בכך הוא ימנע מהצרכנים אפשרות לקנות דבש זול ללא פערי תיווך, יפגע בהכנסות המגדלים, יעודד עבריינות מס ויפגע בהכנסות המדינה ממסים. בכך סותר משטר זה זכויות יסוד של חופש העיסוק, ויישומו עלול לפגוע פגיעה כלכלית בדבוראים, בצרכנים ובכלל המשק. המשטרים הללו כולם לוקים גם בהעדר סמכות חוקית ליצירתם, שהרי הם קבועים בחקיקת משנה ללא ביסוס בחקיקה ראשית. הדבר חמור שבעתיים כשמדובר בפגיעה בזכויות יסוד. משטר הייבוא מונע תחרות של יצרנים מקומיים עם יצרנים מחו"ל, ובכך פוגע בצרכנים. בנוסף, משטר חלוקת מכסות הייבוא ללא מכס לקוי ולא שוויוני, בכך שמתיר את רוב שוק היבוא הפטור ממכס בידיהם של המשווקים המורשים.



## **2. העדר התועלת במשטר הקיים**

בהמשך הדברים בחנו את הטענות הנשמעות להצדקת המשטר הקיים. הטענה העיקרית מתבססת על היותו של הצוף משאב במחסור, ולפיה הדבר מחייב את חלוקתו באופן מתוכנן ומבוקר על ידי גורם מוסמך. ניתוח הטענות הללו לגופן העלה כי אף אם הצוף הוא משאב במחסור, מדיניות הקצבת היתרי המרעה אינה תורמת אלא לדבוראים הוותיקים. מבחינת הצורך בהאבקה, מתבקשת ההנחה כי פתיחת משק הדבש לתחרות תגביר את מצאי הדבורים, וכך תיעשה ההאבקה זמינה יותר לחקלאות ולצומח הטבעי. כך או כך, ככל שישנו צורך חקלאי במשאב הדבורים, הרי שמימונו יבוא מן החקלאות. ההגנה על דבורים מחייבת אמנם מעקב אחר מחלות ויכולת לטפל בהן, אולם אין בכך כדי להצדיק משטר של היתרים ורישיונות. מסקנת הדברים היא כי משטר קיצוב היתרי הרעייה מועיל אך ורק לשמירה על הדבוראים הקיימים, בדרך של מניעת תחרות ושמירה על תנובה גבוהה לכל כוורת. תכליות אלו אין יכולות להצדיק, במשק חופשי ותחרותי, את הפגמים החמורים שעליהם עמדנו לעיל.

## **3. הסדרת משק הדבש במדינות העולם**

במסגרת המחקר בחנו את משק הדבש בעשר מדינות שונות – חמש מארצות הברית, שתיים מאוסטרליה, בריטניה, צרפת, והולנד. המחקר העלה כי אין אח ורע ליצירת אסדרה לצורך פיקוח כלכלי והגבלת התחרות כפי שהדבר נעשה בישראל. בכל המדינות שנסקרו, לרבות מדינות שבהן צפיפות האוכלוסין דומה לזו שבישראל ואף עולה עליה, נמצא כי תכלית האסדרה היא אך ורק הגנה על החי, כלומר בניית יכולת מעקב, בקרה וטיפול במחלות של דבורים ומניעת הפצתן, לצד מניעת מטרדים ונזקים. לשם כך יוצרות מדינות בחוק מנגנון של רישום כוורות ברשות האמונה על כך, לצד סמכויות מעקב, בדיקה, תפיסה והשמדה הנתונות למפקחי הרשות, והכל כאמור לצורך זיהוי מחלות ומניעת התפשטותן. בנוסף לכך, הוראות נזיקיות מסדירות מנגנונים למניעת נזקים ומטרדים לציבור. במדינות הבודדות שבהן נמצאה מגבלת מרחק בין נקודות הנחת כוורות, כפוף ההסדר לשיקולי קניין בקרקע, והוא קיים במדינות שבהן האוכלוסייה דלילה ביותר, כך שקביעת מגבלת המרחק אינה מהווה חסם כניסה לשוק. במדינות שנסקרו לא נמצאה כל מגבלה על שיווק דבש או מכירתו, וסמכויות הרישום והפיקוח נתונות לגורם מדינתי.

## **4. קדם תזכיר הצעת החוק**

ההצעה שפורסמה בקדם תזכיר הצעת החוק על ידי משרד החקלאות באפריל 2013 מבקשת לעגן בחוק את סמכויות המועצה, להותיר על כנו את משטר היתרי הרעייה, ולבסס את התפיסה המשפטית המפקיעה מבעלי קניין או זכויות במקרקעין את זכות השימוש בצוף. בכך, לצד תועלות מסוימות שיש בה (כמו העברת הסמכות למתן רישיונות לידי וועדה בראשות יו"ר מועצת הדבש ויתר חבריה הם שני נציגי משרד החקלאות) מנציחה ההצעה את הפגיעה בזכות הקניין, בחופש העיסוק, בחופש ההתקשרות ובשוק החופשי. ישנה כמעט ודאות כי המצב שבו שוק הדבש מתנהל כקרטל יוותר על כנו.

## ט. הצעה חלופית להסדרת משק הדבש בישראל

### 1. העקרונות המנחים בגיבוש ההצעה

- א. הגנה על זכויות יסוד של הפרט – חופש העיסוק, קניין, חופש החוזים
- ב. טובת הצרכן, שוק חופשי ויעילות כלכלית
- ג. חלוקה הוגנת ושקופה של משאבי ציבור
- ד. שמירה על האינטרסים הראויים להגנה בתחום הדבורים והדבש

### 2. מבנה השוק וחלוקת משאבי הציבור (יישום עקרונות א-ג)

#### 2.1. ביטול משטר הרישיונות:

לא יהיה צורך ברישיון לגדל דבורים, לרעותן, לייצר דבש, להחזיק דבש, לסחור בדבש או לשווקו.

לשם כך מוצע לבטל את צו הפיקוח על מצרכים ושירותים (ייצור דבש ומכירתו), תשל"ז-1977; כמו כן מוצע לבטל סעיפים רבים בתקנות ייצור חקלאי (בעלי חיים) (דבורים), תשכ"ח-1968. הצעה לתיקון תקנות אלו מצורפת כנספח למסמך זה.

#### 2.2. זכויות קניין וחופש ההתקשרות החוזית:

כל בעל מקרקעין או בעל זכויות שימוש במקרקעין, לרבות במקרקעי ציבור, יהא רשאי לעשות בהם שימוש כפי רצונו, לרבות הנחת כוורות שלו או של זולתו, בתמורה או שלא בתמורה, בכפוף לכל דין.

#### 2.3. הקצאת משאבי ציבור:

מקרקעי ציבור שאינם מוקצים לשימוש חקלאי, כלומר שטחים פתוחים שאינם מעובדים, יוקצו בין הדבוראים המעוניינים בכך באופן המעניק הזדמנות שווה לכל דבוראי. ההקצאה תיעשה על ידי המנהל של הקרקע, כלומר מנהל מקרקעי ישראל או הקרן הקיימת לישראל, באופן שוויוני, באמצעות מכרז או הגרלה, תמורת תשלום, למשך פרקי זמן מוגבלים, בדומה להסדר הקיים בתחום רעיית הבקר והצאן. בהסדר זה יש לקבוע כי לא יונחו כוורות במרחק שייקבע מקרקע פרטית, וכן את המרחק שבין נקודות הרעייה באופן שיאפשר כמות סבירה של נהנים מהמשאב הציבורי. פקודת הרועים (מתן רישיונות) 1946 כנוסחה היום ניתנת להחלה על רעיית דבורים, והיא תספק מסגרת ראויה לכך. בדומה לכך, הצעת חוק הרעייה, התשס"ט-2009, המונחת על שולחן הכנסת, בכפוף לכמה תיקונים והתאמות, תיתן אף היא מסגרת שלמה, עדכנית ומתאימה.

## הצעה לתיקון הצעת חוק הרעייה מצורפת כנספח למסמך זה.

### 2.4. יבוא דבש :

במקביל לרפורמה במשטר מכסי המגן על תוצרת חקלאית בכלל, מומלץ כי יבוטל בהדרגה המכס הגבוה המוטל על דבש ושוק הדבש ייפתח לתחרות על ידי יבוא. כל עוד משטר מכסי המגן ומכסות הפטור נמשך, את כלל מכסות היבוא בפטור ממכס או במכס מופחת יש לפתוח למכרז שוויוני או הגרלה בין כלל יבואני המזון המעוניינים, ולבטל כליל את מעמדם של משווקי הדבש המורשים לעניין זה.<sup>23</sup>

## 3. האינטרסים הראויים להגנה בתחום הדבורים והדבש

### 3.1. הגנה על החי – מניעת מחלות דבורים והתפשטותן :

מחלות דבורים מאיימות על אוכלוסיית הדבורים בעולם ובישראל, ולפיכך ישנו צורך חיוני בקיומו של גורם בעל יכולת אפקטיבית לזהותן, להתריע מפניהן, לטפל בהן ולמנוע התפשטותן. לשם כך דרוש שיהיו לגורם זה הידע והיכולת המקצועיים בתחום, מידע לגבי מגדלי הדבורים בישראל ומקומן של כוורותיהם, ויכולת ביצועית לעשות בדיקות ולנקוט פעולות מניעה. החוק המסדיר זאת בישראל כיום הוא פקודת הגנת הדבורים [נוסח חדש], התשמ"ג-1983.<sup>24</sup> חוק זה מסמך מפקחים שבסמכותם להיכנס לבדוק מכוורות וכוורות כדי לוודא שאינן נגועות, להורות כיצד לטפל במחלות שונות, ולהשמיד כוורות הנגועות במחלות מידבקות בצורה חמורה. החוק גם מטיל מגבלות על מכירה וייבוא של ציוד שעשוי להיות מזוהם במחלות מידבקות. כדי שניתן יהיה לפקח על הכוורות ולעקוב אחר התפתחות מחלות מוצע כי פקודת הגנת הדבורים תתוקן, באופן שיוקם מרשם לכוורות, בדומה למקובל במדינות רבות בעולם. על כל מגדל דבורים תוטל חובה לרשום את כוורתיו תוך ציון מקום הנחתן. ככל שיהיה בכך צורך, תיגבה אגרת רישום בשיעור נמוך. כל כוורת תחויב לשאת סימון שיתאם את שדווח במרשם, ויעיד על בעליה. כוורת שאינה נושאת סימון ניתן יהיה לתפוס או להשמיד.

## הצעה לתיקון הפקודה, וכן הצעה לתקנות שיותקנו, מצורפות כנספח למסמך זה.

### 3.2. הגנה על הציבור – מניעת מטרדים ומפגעים :

<sup>23</sup> כאמור, מוצע לבטל את המשטר המחייב רישיון לשווק דבש.

<sup>24</sup> אשר החליפה את פקודת מחלות הדבורים המנדטורית משנת 1936.

מציאותן של כוורות דבורים בקרבת אוכלוסייה עשויה להוות מטרד, מפגע ואף סכנה במצבים קיצוניים. לשם מניעת קירבה יתרה, מוצע לקבוע בחוק תנאים שבהם גידול דבורים בסמוך למקום בני אדם יהווה מטרד. לשם כך, מוצע כי ההסדרים הקבועים בחוק למניעת מפגעים, התשכ"א-1961, יוחלו גם לגבי דבורים. חוק זה קובע איסורים פליליים על יצירת מפגעים, קובע הליכי אכיפה אזרחיים ופליליים, לרבות הגשת קובלנה פרטית, ולפיכך מתאים גם לאכיפת מפגע דבורים. מוצע כי המרחק המותר להצבת כוורות מאוכלוסייה ייקבע בתקנות ספציפיות שיותקנו מכוח חוק זה בנושא הדבורים.<sup>25</sup>

### **הצעה לתיקון החוק, וכן הצעה לתקנות שיותקנו, מצורפות כנספח למסמך זה.**

#### **3.3. הגנה על הצרכן – שמירה על בריאות הציבור:**

לשם הגנה על בריאות הציבור, וככל שאחסנה או הובלה לא תקינים של דבש עלולים לפגוע בבריאות הציבור, ניתן יהיה להתקין תקנות שייקבעו כיצד יש לאחסן או להוביל דבש.<sup>26</sup>

#### **3.4. הגנה על הצרכן – הגנה מפני זייפני דבש:**

הגנה זו מושגת על ידי הצו הקיים (צו הפיקוח על מצרכים ושירותים (תחליף דבש) התשכ"א-1960, ומומלץ כי היא תישאר על כנה.<sup>27</sup>

<sup>25</sup> בדומה לתקנות למניעת מפגעים (מניעת רעש), התשנ"ג-1992;

<sup>26</sup> תקנות כאלה מותקנות כיום מתוקף חוק הפיקוח על מצרכים ושירותים, התשי"ח-1957. הואיל וחוק זה חל רק בתקופה שקיים במדינה מצב של חירום (סעיף 2), המגמה היא לא להסתמך עליו עוד. יש לשער כי יהיה צורך לחוקק חוק אחר תחתיו אשר יהווה מקור סמכות לתקנות שיסדירו שמירה על בריאות הציבור ברמה ההכרחית בתחום המזון, ומכוחו ניתן יהיה לתקן אף תקנות בענייננו.

<sup>27</sup> כאמור, בתקנות שיבואו תחת הצו הזה לאחר שתהיה הסדרה חוקית יסודית בתחום.

