

דוח מבקר המדינה | אייר התשפ"ב | מאי 2022



משרד החקלאות ופיתוח הכפר

ייצור ביצים בישראל - יישום הרפורמה בלולי הטלה



ייצור ביצים בישראל - יישום הרפורמה בלולי הטלה

רקע

ביצי מאכל משמשות מקור לחלבון מן החי בתזונה האנושית. ענף ההטלה בישראל מתוכנן וניתן לייצר ולשווק ביצים רק בהתאם למכסה שהוקצתה למגדל. המטילות גדלות בסוגי לולים שונים: לולי כלובים ישנים, לולי כלובים גדולים יותר הניתנים לאבזור, או שכבר אובזרו (מועשרים) (להלן לולים חדשים) ולולים ללא כלובים. מרבית לולי ההטלה בישראל הם לולים ישנים שהוקמו בשנות החמישים והשישים של המאה העשרים, שבהם המרווח למטילה הוא כ-400 סמ"ר. בשנים 2007 ו-2010 קיבלה הממשלה החלטות, ובהן נקבע כי יינתן סיוע במענקים למגדלים לביצוע השקעות הון בענף ביצי המאכל, במטרה להוציא את לולי ההטלה ממרכזי היישובים. באוגוסט 2021 קיבלה הממשלה החלטה נוספת, ובה נקבע כי יבוטל משטר המכסות בענף ההטלה, אך החלטה זו טרם יושמה. בשלהי שנת 2021 פרצה בישראל מגפת שפעת העופות המסוכנת גם לבני האדם. בעקבות זאת השמיד משרד החקלאות יותר ממיליון עופות בכל סוגי הלולים ואף עשה טיפול מונע במאות אנשים, לצורך מניעת התפרצות המחלה בבני אדם.

נתוני מפתח



41%

הפער בין מחיר הביצה לצרכן (הגבוה) בישראל ביחס לממוצע במדינות ה-OECD



9 מיליון

מספר המטילות בישראל



100 מיליון ביצים

מספר הביצים הממוצע שישראל מייבאת בכל שנה



2.2 מיליארד ביצים

מספר הביצים הממוצע המיוצר בישראל מידי שנה



7%

מלולי ההטלה בישראל הם לולי מעוף, אורגניים או חופש זאת בהשוואה ל- 52% במדינות האיחוד האירופי. 93% מהלולים בישראל הם לולי כלובים



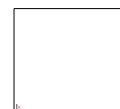
1,653 לולים

מספר לולי ההטלה בישראל



400 סמ"ר

שטח המחיה הנפוץ למטילה בישראל לעומת התקן האירופי המחייב 750 סמ"ר למטילה



ל-92%

מלולי ההטלה בישראל אין רישיון עסק



כ-36%

מלהקות ההטלה בישראל היו נגועות בסלמונלה בשנת 2020



150,000 טונות זבל

מלולי ההטלה בצפון אינם (83%) מסולקים כדין למתקני טיפול מורשים בכל שנה



500-250 מיליון ש"ח

העלות העודפת שנושא בה הצרכן הישראלי בכל שנה בשל מחיר הביצים הגבוה בישראל



71%

מלולי ההטלה נמצאים בצפון הארץ



89% מהתמיכות בחקלאים בישראל

הן תמיכות עקיפות בהשוואה לשיעורן במדינות ה-OECD העומד על 35%



250 ביצים

הצריכה הממוצעת השנתית לאדם



250-200 ביצים

הממוצע השנתי למטילה



77 משטחים ללולי הטלה

נדרשים בצפון הארץ כדי לרווח את צפיפות הלולים הקיימת ועד כה תוקצבו 24 מהם



פעולות הביקורת

בחדשים מאי עד אוקטובר 2021 בדק משרד מבקר המדינה היבטים הנוגעים ליישום החלטות הממשלה לקידום הרפורמה בענף ההטלה ולהעברת הלולים ממרכזי היישובים. הביקורת נעשתה במשרד החקלאות ופיתוח הכפר (להלן - משרד החקלאות) ובמועצה לענף הלול. בדיקות השלמה נעשו במשרד האוצר, בחברת קנט ובמשרד להגנת הסביבה.



תמונת המצב העולה מן הביקורת



תנאי גידול המטילות - 94% מהמטילות בישראל משוכנות בלולי כלובים. שיעור זה גדול במידה ניכרת משיעור המטילות המשוכנות בלולי כלובים במדינות האיחוד האירופי (48% כולן בלולים מועשרים) ומשיעורן בארצות הברית (70%). 76% מכלל המטילות משוכנות בלולים ישנים שבהם המרווח למטילה הוא כ-400 סמ"ר בלבד, ו-18% בלולי כלובים חדשים. זאת לעומת לולי כלובים מועשרים באירופה, שלגביהם התקן הוא 750 סמ"ר למטילה. מצב דברים זה אינו עולה בקנה אחד עם הצורך בשמירה על בריאות הציבור ומניעת מפגעים, בשיפור היעילות הכלכלית ורווחת העוף ובפיתוח יישובי הצפון.



מחירי הביצים - אף שהביצים הן מוצר יסוד הנתון בישראל לפיקוח מחירים, שאת ממטרותיו היא להגן על הצרכן מפני עלויות מחירים בלתי סבירות, מחיר הביצים בישראל לצרכן גבוה במידה ניכרת - 41%, ממחירן הממוצע במדינות ה-OECD ו-72% ממחירן בארצות הברית.



סוגי התמיכות בחקלאים בישראל - למרות המלצות ה-OECD, ההסכמות בין משרדי החקלאות והאוצר משנת 2016 והחלטת הממשלה משנת 2021 - שיעור התמיכות העקיפות בחקלאות נותר כפי שהיה במשך השנים והוא מסתכם ב-89% מכלל התמיכות בחקלאים, זאת לעומת שיעור התמיכות העקיפות במדינות ה-OECD שמסתכם ב-35% בלבד.



רישיון עסק ללולי הטלה - באוגוסט 2021 לא היה רישיון עסק לכ-91% מהלולים בישראל. הדבר מעלה חשש כי מרבית ביצי המאכל מיוצרות בלולים שאינם עומדים בדרישות בסיסיות של סניטריות ובטיחות ביולוגית באופן שגורם לפגיעה ביכולת למנוע התפשטות מחלות של עופות, ובכך לשמור על בריאות הציבור והמטילות ולמנוע מפגעים. כמו כן, כשבע שנים לאחר המלצות צוות היגוי על עדכון התקנות לרישוי עסקים לצורך התאמתן לדרישות הווטרינריות העדכניות, טרם עודכנו הוראות הדין הרלוונטיות.



החלטות הממשלה לביצוע הרפורמה בענף ההטלה - אי-ההסכמות עם ארגוני המגדלים הביאו לכך שהחלטות הממשלה מהשנים 2007, 2010 ו-2021, שנועדו להביא לשדרוג לולי ההטלה, לא יושמו. הועלה כי הרפורמה בנושא זה ביישובי הצפון תושלם לכל המוקדם בשנת 2027.





קידום הרפורמה בלולים שאינם בצפון הארץ - מלבד התוכנית שקידמה המועצה האזורית מטה יהודה, לא משרד החקלאות ולא אף גורם אחר קידמו תוכנית לבניית מתחמי לולים ביישובים שאינם בצפון, שאליהם ניתן להעתיק את הלולים הישנים. רובם של יישובים אלו ממוקמים במרכז הארץ, והמחסור בשטחים מתאימים במרכז הארץ להענקת הלולים מודגש בהם ביתר שאת. במצב דברים זה כשליש מהלולים בישראל ייוותרו בשנים הקרובות ללא מענה וללא מתווה ישים של פתרון בטווח הנראה לעין, ולפיכך לא יוכלו לקבל היתרי אכלוס ולהמשיך לגדל מטילות.

פינוי וטיפול בפסולת לולים בצפון הארץ - בכל שנה מטופלות באזור מרום הגליל 30,000 טונות של זבל (17%) מכ-180,000 טונות הנוצרות בלולי ההטלה. יתר הזבל (כ-150,000 טונות) אינו מסולק כדין למתקני טיפול מורשים אלא מפוזר ללא תיאום עם הגורמים המוסמכים בשטחים הפתוחים במרחב הצפון. הפתרון המתוכנן להיות מיושם בקרוב ייתן מענה לכמחצית הכמות בלבד. יישומה של הרפורמה בכללותה נתון לסיכון, שכן קשיי היישום בנושא פינוי הפסולת מלולי ההטלה משפיעים על לוח הזמנים וקצב ההתקדמות ועלולים לסכל את מימוש הרפורמה.

התקנת תקנות בנושא רווחת המטילות - הליך התקנת תקנות שיבטיחו תנאי מחיה מינימליים למטילות נמשך זה כעשור ולא הסתיים. המצב הנוכחי מביא לכך שמרבית המטילות (76%) ממשיכות להיות מוחזקות בתנאים שאינם עומדים בתקנים בין-לאומיים בסיסיים של שטח מחיה ראוי, ושמוסכם על כלל משרדי הממשלה שאין להם עוד מקום בישראל. כמו כן, אי-התקנת התקנות מביא לחוסר ודאות רב-שנים בענף ההטלה, המקשה על המגדלים לתכנן כראוי את צעדיהם לעתיד, ובעיקר את ההשקעות שלהם בשדרוג הלולים.

מחלות בלולי ההטלה - שיעור התחלואה במחלות העופות הנפוצות בישראל, למעט הסלמונלה, בלולי הצפון גבוה במידה ניכרת משיעור התחלואה בלולים שביתר חלקי הארץ - 90% מלהקות המטילות שהיו נגועות במחלת ניוקאסל, 78% מהלהקות שהיו נגועות במיקופלסמה, 88% מהלהקות שהיו נגועות בברונכיטי מידבקת, ו-100% מהלהקות שהיו נגועות בשפעת העופות מסוג H9 גודלו בלולי הצפון. מצב דברים זה משית על ענף ההטלה ועל הציבור (הנושא במחירי הביצים הגבוהים, כאמור לעיל), עלויות כלכליות נוספות, הנובעות מהצורך להשמיד להקות מטילות ולהשבית לולים. המחלות הזואוונטיות (העלולות לעבור לבני אדם), כמו שפעת העופות והסלמונלה, אף עלולות לפגוע בבריאות הציבור.

התפרצות שפעת העופות בשלהי שנת 2021 - בדצמבר 2021 פרצה בישראל מגפת שפעת העופות המסוכנת גם לבני האדם. מקורה של השפעת היה, ככל הנראה, בעופות נודדים. בעקבות זאת השמיד משרד החקלאות כמיליון עופות בכל סוגי הלולים, ונעשה טיפול מונע במאות אנשים למניעת התפרצות המחלה בבני אדם. חוסר היכולת למנוע את התפשטות שפעת העופות בין הלולים הקיימים הבנויים בצפיפות, מנע בידוד יעיל של מוקד התפרצות וממחיש את החשש מפני פגיעה בבריאות הציבור.



הנחיית "גיל אחד" - ההיבט הביטוחי - משרד החקלאות ומשרד האוצר לא גיבשו הסדר ביטוחי מתאים למגדלים ליישום הנחיית גיל אחד¹ בלולים סמוכים. במצב דברים זה יש חשש כי מגדלים שיידרשו להשמיד להקות או להותיר לולים ריקים כדי להגיע לתאריך אכלוס אחד של מטילות בלולים הסמוכים, לא יוכלו לעמוד בהנחיה ולפיכך יפרו אותה, יחליטו על פרישה מהענף או אף יקרוסו כלכלית.



קידום התוכנית להקמת משטחים שעליהם ייבנו הלולים - משרד מבקר המדינה מציין לחיוב את יוזמת משרד החקלאות לקידום תוכניות מתאר למתחמים אשר יוכלו לשמש את הלולים העתידיים ביישובי הצפון.

קידום הרפורמה באמצעות הנחיות השירותים הווטרינריים (שו"ט) - משרד מבקר המדינה מציין לחיוב את החלטת השו"ט להתנות את היתרי האכלוס ללולים בהתקדמות המגדלים בתכנון ובהקמה של לולים חדשים שיעמדו בתקנות רישוי עסקים. להחלטה זו יש השפעה ישירה על קידום הרפורמה בענף ההטלה

עיקרי המלצות הביקורת



נוכח האיסור של האיחוד האירופי לפני עשור לגדל מטילות בלולים ישנים שבהם המרווח למטילה קטן מ-750 סמ"ר, ונוכח עמדת משרד החקלאות שאימץ מגמה זו - מומלץ כי הוא יגבש תוכנית רב-שנתית למעבר ללולי הטלה שאינם לולי כלובים ישנים. על משרד החקלאות, בשיתוף המשרד להגנת הסביבה ומשרד האוצר, להשלים את הליך התקנת התקנות בנוגע לרווחת המטילות, זאת לצד קידום הרפורמה לשדרוג לולי ההטלה, שתאפשר ליישם את דרישות התקנות בין היתר בהיבטי שטח המחיה המינימלי הנדרש למטילות.



מומלץ כי משרד החקלאות ומשרד האוצר יפעלו לקדם את יישומן של המלצות ה-OECD, הסכמות המשרדים והחלטת הממשלה, כדי להביא להחלת מחיר הביצים בישראל, כך שיקטן הפער בין ובין מחירן בארה"ב ובאירופה.



יישום הרפורמה בענף ההטלה, שעליה הוחלט בשנת 2007, נועד להביא למעבר של כל המגדלים ללולי הטלה חדשים שיש להם רישיונות עסק כנדרש בחוק, ולכן על מועצת הלול ומשרד החקלאות להוסיף ולפעול ליישומה. כמו כן, מוצע שמשרד החקלאות יקדם עדכון להוראות הדין, כדי שיתאימו לדרישות הווטרינריות העדכניות.



מומלץ כי משרד החקלאות, שהשקיע בבניית משטחים כ-50 מיליון ש"ח לפי נוהל משנת 2019 ומתעתד להשקיע סכום דומה לפי נוהל משנת 2021, יוודא שהמשטחים לא ייוותרו ללא שימוש. לצורך כך יש לגבש פתרונות אפשריים לקשיים שהועלו, כדי שהלולים

1 הנחיה ולפיה כל לול יאוכלס בעופות שבקעו בהפרש של לא יותר מעשרה ימים זה מזה. הדרישה של גיל אחד היא על רקע וטרינרי, לשם מניעת התפרצויות והתפשטות של גורמי מחלות.



הנדרשים אכן ייבנו. כמו כן, מאחר שהקול הקורא להגשת הבקשות לתמיכות בשנת 2021 כבר פורסם והיישובים הגישו בקשות לתמיכה, ונוכח החשיבות שבהמשך קידום הרפורמה - מוצע כי משרדי החקלאות והאוצר יקצו תקציב ליישום נוהל 2021 או לחלופין יתנו מענה לנושא במסגרת הרפורמה הכוללת בענף ההטלה.

על משרד החקלאות לפעול להבטחת עמידתם של לולי ההטלה בישראל בהוראות הדין. בד בבד, על משרד החקלאות לתת את הדעת על היבטי התעסוקה והתכנון באזור הצפון בעקבות יישום הרפורמה, ולשקוד עם כלל הגורמים הנוגעים בדבר, ובכללם משרד האוצר, על מתן מענה מתאים לסוגיה זו, לרבות בהיבט התקציב.

מומלץ למשרד החקלאות לבחון את מגבלות היישובים שאינם בצפון הארץ בנוגע ליישום הרפורמה ולקבוע אם הלולים ביישובים אלה אכן יוסיפו להתקיים או שאין מנוס מסגירתם, ואם יוחלט על סגירה לבחון מה תהיה המשמעות של צעד זה לגבי המגדלים. לגבי היישובים שבהם יהיה ניתן לקדם בניית לולים שיעמדו בתנאים הנדרשים, מוצע שמשרד החקלאות ומשרד האוצר, בשיתוף הרשויות המקומיות הרלוונטיות, יכינו תוכנית מתאימה לשדרוג הלולים, שתבטיח שמירה על בריאות הציבור, מניעת מטרדים והתייעלות הייצור בענף.

על הגורמים הרלוונטיים, ובראשם משרד החקלאות והמשרד להגנת הסביבה, להשלים את גיבושו של פתרון הולם לטיפול בפסולת שתפונה מהלולים הקיימים ומהלולים החדשים שייבנו, כדי שכל הפסולת שתיווצר בלולים הקיימים ובלולים שייבנו תטופל בהתאם לנדרש.

מומלץ כי משרד החקלאות ייתן את דעתו לגורמים לשיעורי הנגיעות הגבוהים במחלות עופות של מטילות בלולי הצפון, לממצאיו בדבר העדר שמירה על בטיחות ביולוגית בלולים אלו ולצעדים הנדרשים לצמצום שיעורי הנגיעות. על משרד החקלאות להמשיך ולקדם את הרפורמה בענף ההטלה, האמורה לשפר את בריאות הציבור והמטילות, אך בד בבד להבטיח שיינקטו הצעדים הנדרשים כדי לוודא שתישמר הבטיחות הביולוגית בחוות הלולים הגדולות.

ההתפרצות הנרחבת של שפעת העופות בסוף שנת 2021 מחדדת הצורך בקידום הרפורמה, בהסדרת לולים חדשים ובנקיטת צעדי בקרה וניטור מבעוד מועד למניעת התפשטות כה חמורה העלולה אף לפגוע בבריאותם של בני אדם.

מומלץ כי משרד החקלאות יבחן מהם הנזקים הכלכליים והבריאותיים הצפויים מאי-יישום ההחלטה בדבר גיל אחד וישווה אותם לעלות יישומה - למגדלים ולמדינה. אם מהבדיקה יעלה שיש תועלת רבה יותר בביצוע ההנחיה, יש לבחון את אופן יישומה ומציאת פתרונות למגדלים, ולשתף בעניין זה גם את משרד האוצר. אם תוצאות הבדיקה יצביעו על תועלת שאינה מצדיקה את יישום ההחלטה, מוצע כי המשרד יבחן הנחייתו בשנית.



לול כלובים



צולם על ידי צוות הביקורת באפריל 2021.



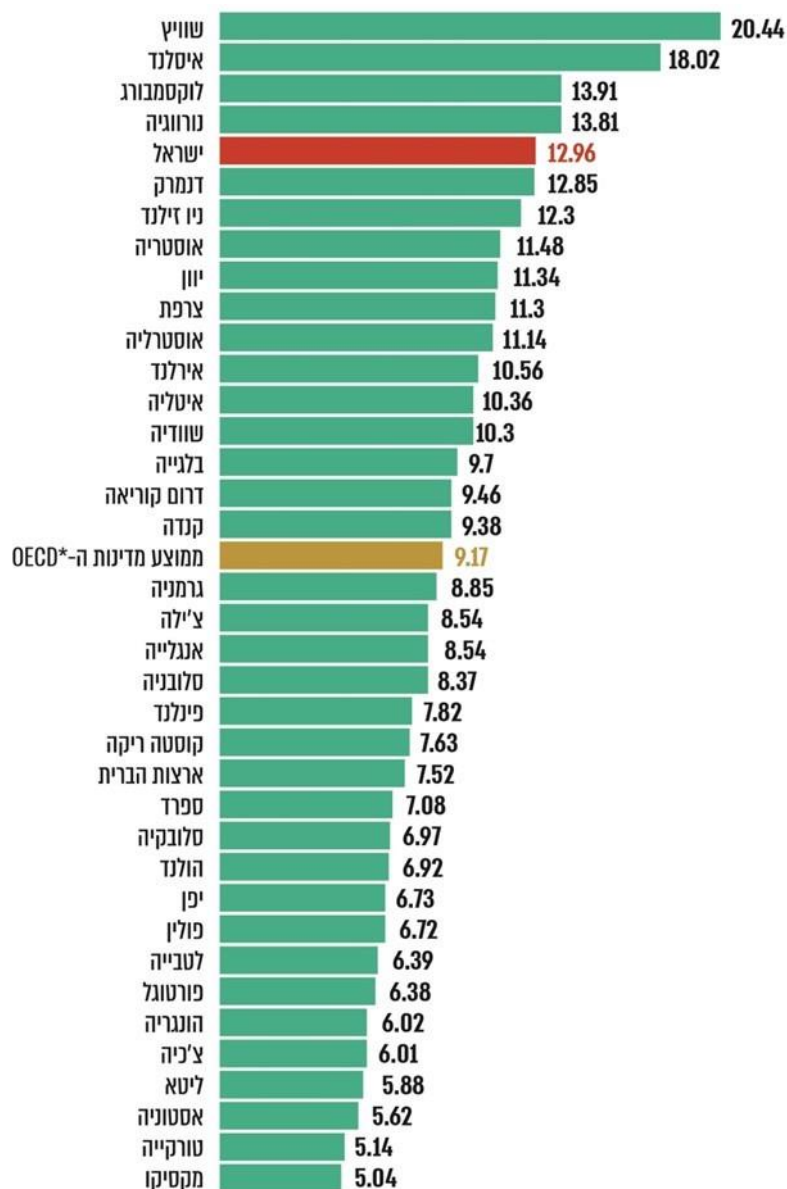
לול כלובים חדש הניתן לאבזור



צולם על ידי צוות הביקורת באפריל 2021.



המחיר הממוצע של ארזת 12 ביצים בגודל M ברשתות שיווק גדולות במדינות ה-OECD, פברואר 2022 (בש"ח)*



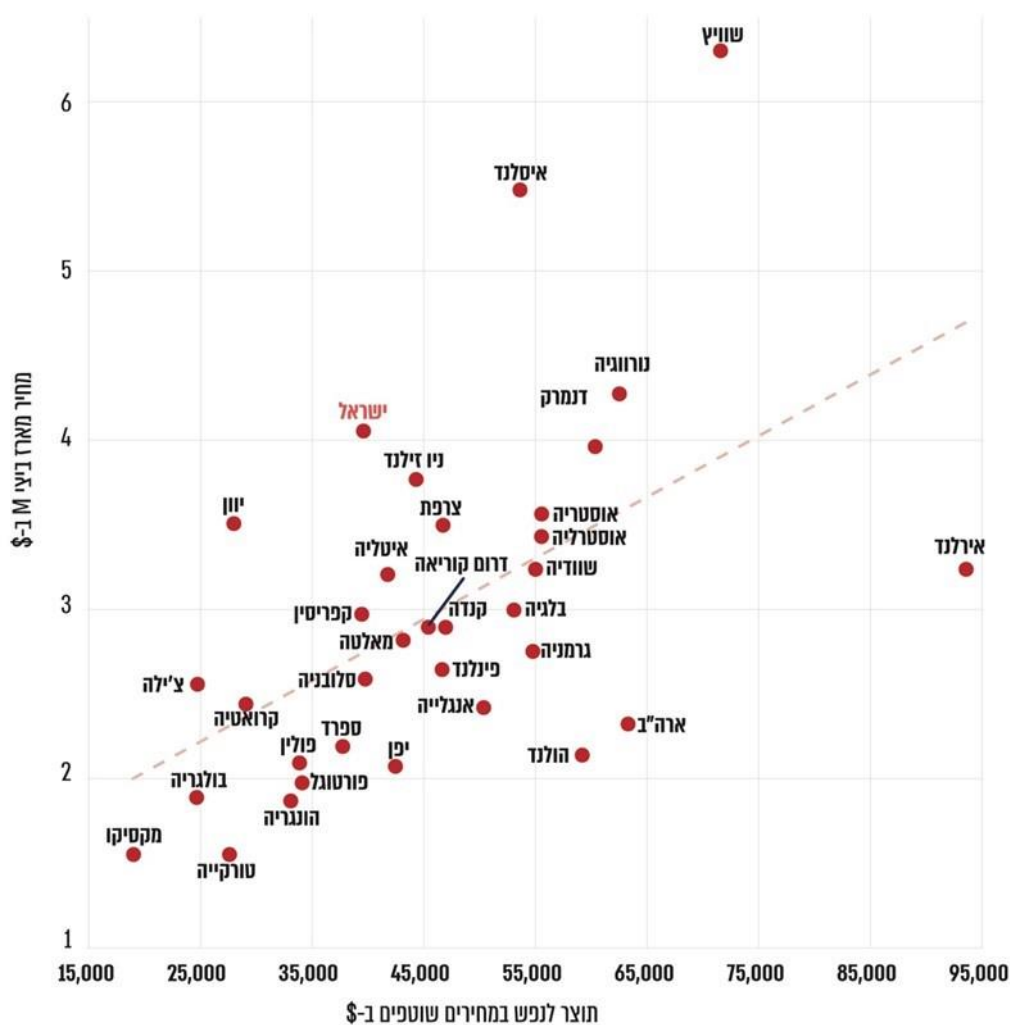
על פי אתר NUMBEO נכון ליום 14.2.22.

* הממוצע במדינות ה-OECD לא כולל את ישראל.

https://www.numbeo.com/cost-of-living/country_price_rankings?itemId=11



**השוואת התוצר הגולמי לנפש במחירים שוטפים במדינות
ה-OECD בשנת 2020 ביחס למחיר הממוצע של תבנית ביצים
בגודל M במדינות אלו בפברואר 2022 (בדולר אמריקני)**



בהתאם לנתוני ה-OECD² ונתוני אתר NUMBEO למחירי ביצים מיום 8.2.22.



סיכום

מרבית לולי ההטלה בישראל הוקמו בשנות החמישים והשישים של המאה העשרים, בעיקר באזור הצפון. זה עשרות שנים הלולים בישראל אינם עומדים בהוראות הדין שבהן נקבעו סטנדרטים מחייבים בהיבטי רישוי, תכנון ובנייה ובריאות הציבור, ואינם עונים על הדרישות המקובלות במדינות המפותחות בנוגע לרווחת המטילות. 76% מכלל המטילות משוכנות בלולי כלובים שבהם המרווח למטילה הוא כ-400 סמ"ר בלבד. רבים מהלולים ממוקמים שוכנים במרכזי היישובים ויוצרים בהם מפגע סביבתי בהם, וכן פוגעים באפשרויות הפיתוח שלהם ובאיכות החיים של תושביהם.

בלולי הצפון, הצפופים יותר מהלולים שביתר חלקי הארץ, שיעור התחלואה במרבית מחלות העופות הנפוצות בישראל, גדול במידה ניכרת, לעומת משיעור התחלואה בלולים שביתר חלקי הארץ. התפרצות שפעת העופות בשלהי שנת 2021 ממחישה את חוסר היכולת לבודד ביעילות את מוקד ההתפרצות ולמנוע את התפשטות שפעת העופות בין הלולים למנוע את התפשטות שפעת העופות בין הלולים ובידוד יעיל של מוקד ההתפרצות.

זאת ועוד, בשל מדיניות המכסות הנהוגה בענף, מחיר הביצה בארץ הוא מהגבוהים בעולם, אף שהממשלה מפקחת על המחירים. כך למשל, מחיר ממוצע לתבנית 12 ביצים בינוניות בישראל הוא 12.96 ש"ח ואילו המחיר הממוצע לתבנית דומה במדינות ה-OECD (ללא ישראל) הוא 9.17 ש"ח ובארה"ב 7.52 ש"ח. הצרכן הישראלי הוא הנושא בנטל המחיר הגבוה.

מאז שנת 2007 קיבלה הממשלה החלטות שונות הנוגעות לביצוע רפורמה בענף ההטלה, וחלק מרכזי בהן נוגע לפינוי הלולים הישנים ממרכזי היישובים ולהקמת לולים חדשים ומודרניים במקומם, מחוץ ליישובים. אף שכלל הנוגעים בדבר מסכימים כי המשך המצב הקיים פוגע בבריאות הציבור, בחזות יישובי הצפון ובאפשרויות הפיתוח שלהם, ברווחת העוף וביעילות הכלכלית של ענף ההטלה, במועד סיום הביקורת טרם יושמו ההחלטות בנוגע להוצאת הלולים ממרכזי היישובים לא יושמו עד היום.

יש לציין לחיוב את העובדה שבשנים האחרונות מקדם משרד החקלאות את שדרוג לולי ההטלה. זאת הן באמצעות השו"ט, המניעים את המגדלים לעמוד בהדרגה בתנאי גידול המטילות המחייבים בישראל, והן באמצעות רשות התכנון, המממנת ומקימה משטחים בשולי יישובי הצפון, המיועדים לשמש בסיס לבניית לולים בעתיד. עם זאת, במצב הדברים הקיים תושלם הרפורמה לכל המוקדם בשנת 2027, 20 שנה לאחר החלטת הממשלה משנת-2007 בנושא. נוסף על כך היעדר נורמה מחייבת בנוגע לאופן אכלוס המטילות תוך התחשבות ברווחתן, יוצר חוסר ודאות בענף ומקשה על המגדלים לתכנן את צעדיהם ובעיקר להשקיע את הממון הנדרש לשדרוג הלולים.

נוכח האמור לעיל, על משרד החקלאות בשיתוף משרד האוצר להמשיך לפעול להסרת החסמים לקידום הרפורמה ובכלל זה בהיבטים התקציביים, התכנוניים והנורמטיביים. מאחר שחלק לא-מבוטל מלולי ההטלה הישנים נמצאים בצפון הארץ (71% מלולי ההטלה בישראל ו-65% מכלל המגדלים נמצאים ביישובי הצפון), יש לתת את הדעת גם על סוגיות הנוגעות להיבטי התעסוקה של אימוץ הרפורמה, ולשקוד על מתן מענים מתאימים על סוגיות אלו.



ייצור ביצים בישראל - יישום הרפורמה בלולי הטלה

מבוא

ביצי מאכל משמשות מקור לחלבון מן החי בתזונה האנושית. במשך השנים התפתחו טכנולוגיות ייצור מתקדמות בלולי תרנגולות מטילות (להלן - מטילות), והן שיפרו את היעילות בתחום, הביאו לייצור אינטנסיבי של ביצים והוזילו באורח ניכר את העלויות, כך שביצים נמכרות בשווקים במחיר השווה לכל נפש.

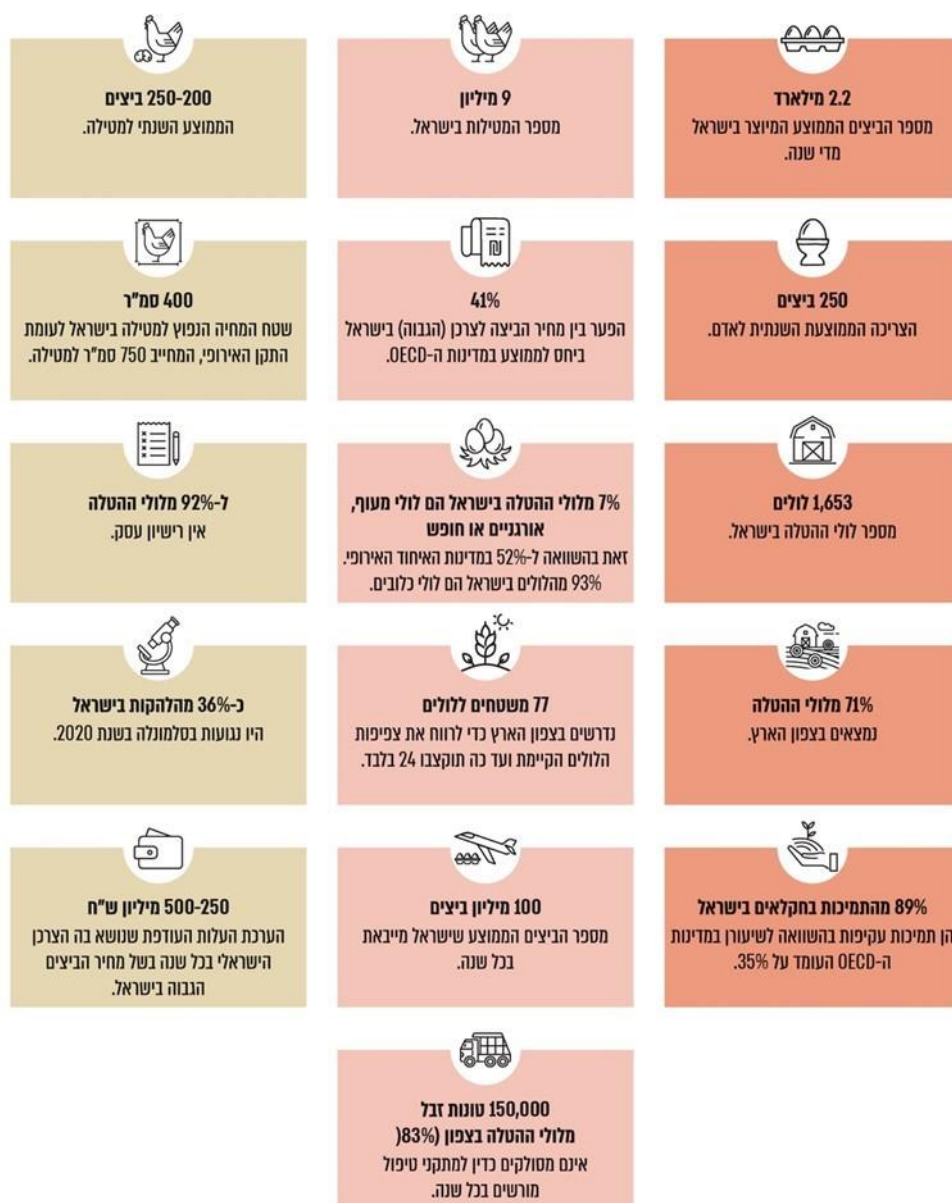
משרד החקלאות ופיתוח הכפר (להלן - משרד החקלאות) פועל לביסוס החקלאות, לפיתוח ההתיישבות הכפרית-חקלאית, להבטחת אספקתו של מזון טרי לתושבי המדינה, למתן שירותים וטרינריים ולהבטחת רווחת חיות המשק. השירותים הווטרינריים (להלן - השו"ט) הם יחידת סמך במשרד החקלאות הכוללת, בין היתר, את מערך בריאות העופות, המופקד על הפיקוח, האכיפה והאסדרה בענף הלול. המערך פועל להשגת שלוש מטרות מרכזיות: בריאות העופות, בריאות הציבור ורווחת העופות.

לצד משרד החקלאות פועלות כמה מועצות סטטוטוריות, ובהן המועצה לענף הלול (להלן - מועצת הלול או המועצה), שהוקמה מכוח חוק המועצה לענף הלול (ייצור ושיווק), התשכ"ד-1963 (להלן חוק המועצה לענף הלול או החוק). המועצה אחראית, בין היתר, לתכנון וביצוע התכנון בענף ההטלה (ראו להלן). במועצה מיוצגים כל הגופים הקשורים לענף הלול: המגדלים, המשווקים, הצרכנים, התעשייה ומשרדי הממשלה. מועצת הלול גם מפעילה שתי מעבדות לבריאות העוף ומערך רופאים וטרינרים, המספקים שירות וטרינרי מקיף לכלל מגדלי העופות במדינה. תקציבה של מועצת הלול מקורו בהיטלים המושגים על המגדלים מכוח החוק. בשנת 2020 היה תקציב המועצה כ-125 מיליון ש"ח. כן פועלים בענף ארגונים וולונטריים שונים שבהם מאוגדים חקלאים.

לענף הלול בישראל תחומים אחדים, המכונים שלוחות: שלוחת ההטלה, המייצרת ביצי מאכל; שלוחת הפטם (עוף צעיר) ושלוחת תרנגולי הודו, המספקות בשר עופות למאכל; ושלוחת הרבייה, המספקת את האפרוחים לשלוחות האחרות. להלן בתרשים 1 נתוני יסוד בענף ההטלה הישראלי:



תרשים 1: נתוני יסוד על ענף ההטלה הישראלי



על פי החוק, שר החקלאות רשאי לקבוע את היקף המכסה הארצית לייצור ביצי מאכל. בהתאם לכך, בכל שנה מתקין שר החקלאות את תקנות המועצה לענף הלול לאחר התייעצות עם מועצת הלול ובאישור ועדת הכלכלה, אשר קובעות את מכסת הייצור השנתית של הביצים בישראל. האחרונות שבהן הן תקנות המועצה לענף הלול (כללים בדבר מכסות לייצור ביצי מאכל לשיווק



בשנת 2022), התשפ"ב-2021 מדצמבר 2021¹ (להלן - תקנות המועצה לענף הלול). לאחר קביעת המכסה מתכנסת ועדת המכסות, המורכבת ברובה מנציגי המגדלים, וקובעת לכל מגדל מכסה אישית על פי העקרונות שקבע שר החקלאות. לפי חוק המועצה לענף הלול, בתקופה שבה חלה מכסה ארצית להטלה, אסור לעסוק בייצור ובשיווק של תוצרת בענף ללא מכסה אישית. הפרת האיסור עשויה לגרור קנס ואף חילוט של התוצרת. בשנת 2021 הסתכמה המכסה השנתית ב-2.44 מיליארד ביצים, אשר חולקה ל-2,867 בעלי מכסות. בפועל בשנת 2021 יוצרו 2.27 מיליארד ביצים בישראל. בהתאם לתקנות המועצה לענף הלול, בשנת 2022 גדלה המכסה השנתית בכ-25% והיא מסתכמת ב-3.055 מיליארד ביצים.

במכסה נקבעת כמות הביצים השנתית שאותה מחויב המגדל לייצר ולשווק. כל ביצה המשוקת למשווק מורשה² נמנית, ונתוני השיווק של כל מגדל מועברים למועצת הלול, המוודאת שכל מגדל עומד במכסותו. מתוך מכסת הביצים השנתית נגזרת כמות המטילות שאותה זכאי המגדל לרכוש בעת אכלוס לול הטלה³. מחזור חיי מטילות הוא על פי רוב 24 חודשים⁴. בעתות מחסור חלקי זמני בביצים (לרוב בפסח ובחגי תשרי) משרד החקלאות נותן אישור מיוחד למשווקים לייבא ביצים בפטור ממכס⁵.

לפי החלטת ועדת המחירים הבין-משרדית של משרד האוצר ומשרד החקלאות (להלן - ועדת המחירים)⁶ לעניין בדיקת בסיס מחיר ביצה מאפריל 2018 (להלן - בדיקת בסיס מחיר הביצה (2018)) היקף הביצים המיובאות בפטור ממכס⁷ מוגבל, ונקבע בכל שנה בהתאם לביקוש ולמחסור בביצים מייצור מקומי. הביצים המיובאות נמכרות לצרכן במחיר זהה למחירי ביצים מקומיות אך המחיר למשווק נמוך יותר ממחיר ביצים מקומיות. לכן, מכירת ביצים מיובאות מותירה למשווק רווח גדול יותר ממכירת ביצים מקומיות⁸.

נוסף על המגדלים, בענף פועלים 24 משווקים מורשים, אשר מטפלים בביצים החל מאיסופן מלולי המגדלים, דרך העברתן לתחנת מיון, ועד אריזתן והפצתן לנקודות המכירה הקמעונאיות. את הביצים השלמות מחלקים לשלושה גדלים לפי משקל: (M) [Medium] - ביצים בינוניות, L [Large] - ביצים גדולות, XL [Extra Large] - ביצים גדולות מאוד, ובהמשך חותמים על הביצים⁹ ואורזים אותן בתבניות¹⁰. על פי נתוני מועצת הלול, 94% מהביצים בישראל מיוצרות בלולי כלובים, ורק 6% מהביצים מיוצרות בלולים אורגניים או בלולי חופש (ראו להלן).

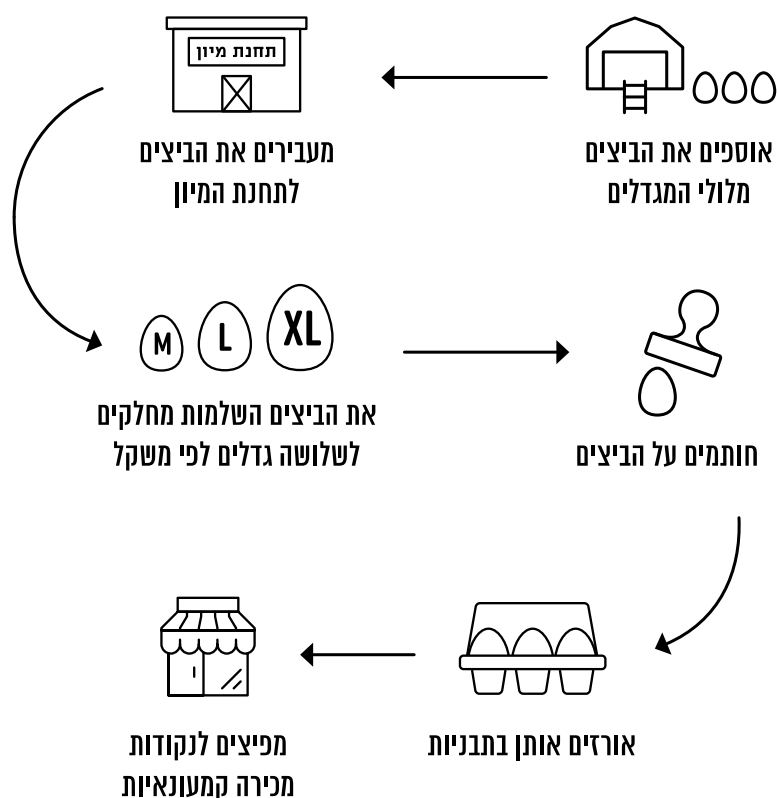
- 1 ק"ת 9876, עמ' 1530.
- 2 בהתאם לחוק המועצה לענף הלול שיווק ביצים בישראל מתבצע באמצעות משווקים מורשים לשיווק ביצי מאכל שקיבלו הסמכה לכך משר החקלאות.
- 3 לפי חישוב של 250 ביצים בשנה למטילה בלול ישן ו-200 בלול נטול כלובים.
- 4 דברי ההסבר לתקנות המועצה לענף הלול (כללים בדבר מכסות לייצור ביצי מאכל לשיווק בשנת 2018), התשע"ח-2017.
- 5 חגית ארזי ודן בכרך, **גידול מטילות לביצי מאכל**, משרד החקלאות (2019) (להלן - ארזי ובכרך, **גידול מטילות**).
- 6 ראו פרוט בפרק מחירי הביצים.
- 7 קיים מכס של 40 אגורות לביצה מיובאת, לרוב כאשר מייבאים ביצים כדי לספק את הביקוש המקומי, בעיקר בתקופות החגים, הייבוא נעשה במכסה פטורה ממכס.
- 8 החלטת ועדת מחירים - בדיקת בסיס מחיר ביצה, 16.4.18.
- 9 ההחתמה מעידה שהביצה משוקת על ידי משווק מורשה. בביצים המיובאות מציינים גם את ארץ הייצור.
- 10 ועדת המחירים של משרד האוצר ומשרד החקלאות, **החלטת ועדת המחירים - בדיקת בסיס מחיר ביצה** (2018).



תרשים 2: הליכי העבודה של המשווקים המורשים

24

משווקים מורשים מבצעים את התהליך הבא:



על פי נתוני משרד החקלאות, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

בלולי הטלה מתפרצות מידי פעם מחלות עופות כפי שיפורט להלן בדוח זה. בשלהי שנת 2021 פרצה בישראל מגפת שפעת העופות המסוכנת גם לבני האדם. מקורה של השפעת היה, ככל הנראה, בעופות נודדים. בעקבות זאת השמיד משרד החקלאות עופות בכל סוגי הלולים ואף עשה טיפול מונע במאות אנשים (עובדי לולים, גורמים שונים שטיפלו בהתפרצות, עובדי משחטות ומי שבא במגע עם עופות בר נגועים), לצורך מניעת התפרצות המחלה בבני אדם (ראו פירוט להלן).



כדי להוציא את לולי ההטלה ממרכזי היישובים, בשנת 2007 קיבלה הממשלה החלטה על רפורמה בענף ההטלה שעניינה עידוד התייעלות במשק הייצור והשיווק בענף ביצי המאכל (להלן - הרפורמה בענף ההטלה או הרפורמה). בהחלטה נקבע כי לצורך כך יינתן סיוע במענקים לביצוע השקעות הון בענף ביצי המאכל (ראו להלן).

פעולות הביקורת

בחודשים מאי עד אוקטובר 2021 בדק משרד מבקר המדינה היבטים הנוגעים ליישום החלטות הממשלה לקידום הרפורמה בענף ההטלה והעברת הלולים ממרכזי היישובים; הביקורת נעשתה במשרד החקלאות ובמועצה לענף הלול. בדיקות השלמה נעשו במשרד האוצר, בחברת קנט¹¹ ובמשרד להגנת הסביבה.

11 חברת ביטוח ממשלתית עסקית שבה שותפים ממשלת ישראל ועוד 14 ארגונים חקלאיים, שהוקמה בשנת 1967. החברה עוסקת בביטוח נזקי טבע בחקלאות (להלן - חברת קנט). ראו להלן בפרק בנושא "הנחיית גיל אחד, ההיבט הביטוחי".



תנאי גידול המטילות

יש כ-7.47 מיליארד מטילות בעולם. המדינות שבהן מספר מטילות גדול הן: 3.13 מיליארד מטילות בסין, 375 מיליון במדינות האיחוד האירופי, 319 מיליון בהודו, 399 מיליון בארצות הברית ו-207 מיליון במקסיקו¹². המטילות מאוכלסות בסוגי לולים שונים, כמפורט להלן.

1. לולי כלובים

א. **לולי כלובים ישנים¹³ (להלן - לולים ישנים):** המטילות מאוכלסות בכלובים שבהם שטח המחיה למטילה הוא לא יותר מ-550 סמ"ר. בישראל השטח הנפוץ הוא 400 סמ"ר למטילה. הלולים מאופיינים בשורות של כלובים המכונות "סוללות". בלולים יש מעברי בטון בין הסוללות, והשלשלת נופלת על האדמה שמתחת לסוללות ונאספת ידנית. גם איסוף הביצים וחלוקת התערובת למאכל המטילות מבוצעים באופן ידני. הדירקטיבה האירופית משנת 1999 (להלן - הדירקטיבה האירופית)¹⁴ קבעה שהחל ב-1 בינואר 2003 ואילך לא ייבנו לולי כלובים אלו במדינות האיחוד האירופי, ומינואר 2012 לכל המאוחר לא יהיה אפשר להשתמש בלולים ישנים.

תמונה 1: לולי כלובים ישנים



צולם על ידי צוות הביקורת באפריל 2021.

12 Food and Agriculture Organization, Livestock manure (27.10.21), retrieved from FAOSTAT: <https://www.fao.org/faostat/en/#data/EMN>.

13 Un-enriched cages.

14 Council directive, **Laying down minimum standards for the protection of laying hens** (1999).



ב. **לולי כלובים הניתנים לאבזור (להלן - לולי כלובים חדשים)**¹⁵: לולים שבהם המטילות מאוכלסות בכלובים שבהם מוקצה לכל מטילה שטח של 750 סמ"ר לפחות. לולים אלו ניתן לאבזר באמצעי העשרה לשיפור רווחת המטילה כגון קן, מוט לעמידה, מתקנים לשחיקת ציפורניים, גישה חופשית להזנה ואמבט חול להתפלשות. לולים אשר כוללים את האבזור מכונים לולים מועשרים (להלן - לולים מועשרים).

תמונה 2: לול כלובים חדש



צולם על ידי צוות הביקורת באפריל 2021.

Enriched cages. 15



2. לולים ללא כלובים: את הלולים ללא כלובים מקובל לסווג לשלושה סוגים:

- ג. לול אסם¹⁶: מבנה סגור בעל משטח אחד ללא מפלסים וללא חצר. המרווח למטילה בלולים אלו הוא עד תשע מטילות למטר רבוע.
- ד. לול מעוף¹⁷: מבנה סגור ללא חצר ובו עד ארבעה מפלסים של תאי הטלה, מזון ומים. המעבר בין המפלסים חופשי, והצפיפות המרבית היא תשע מטילות למטר רבוע.
- ה. לול חופש¹⁸: לול שיש בו אפשרות יציאה של העופות לחצר. המרווח למטילה הוא עד שש מטילות למטר רבוע בתוך המבנה ועד שתי מטילות בכל מטר רבוע בחצר. יש גם לולי חופש אורגניים שבהם התזונה של המטילות אורגנית.

תמונה 3: לול מעוף



צולם על ידי צוות הביקורת באפריל 2021.

- 16 באנגלית - Barn. בלולים החדשים תאי ההטלה אינם נמצאים על הרצפה אלא במפלס גבוה יותר (שאינו מחושב כמפלס נוסף, שכן אין לתרגולות גישה אל השטח שמתחתיו).
- 17 באנגלית - Aviary.
- 18 ארזי ובכר, **גידול מטילות**.



תמונה 4: לול אסם



המקור: ארזי ובכרך, גידול מטילות.

תמונה 5: לול חופש



המקור: ארזי ובכרך, גידול מטילות.



סוגי הלולים באירופה

כאמור, מינואר 2012 במדינות האיחוד האירופי מותר לגדל תרנגולות רק בלולי כלובים מועשרים או בלולים נטולי כלובים. על פי נתוני הנציבות האירופית¹⁹, בכל המדינות החברות באיחוד האירופי לא מאוכלסות מטילות בלולים ישנים. יתרה מזאת, נכון לאוקטובר 2021 מרבית המטילות במדינות האיחוד האירופי (52% מהן) אינן משוכנות כלל בלולי כלובים אלא רק בלולים ללא כלובים, שבהם השטח המוקצה למטילה גדול מ-1,100 סמ"ר - תשע מטילות למטר רבוע. להלן לוח המשווה את סוגי הלולים המותרים לשימוש במדינות שונות באיחוד האירופי ובאנגליה בשנת 2021 ותרשים המציג את התפלגות המטילות באיחוד האירופי (במיליונים), על פי סוגי הלולים שבהם הן מאוכלסות.

לוח 1: השוואה בין סוגי הלולים המותרים לשימוש במדינות שונות באיחוד האירופי ובאנגליה, 2021

הערות	לולים ללא כלובים	לולים מועשרים	לולים ישנים	
	✓	X	X	לוקסמבורג 
	✓	X	X	נורבגיה 
	✓	X	X	אוסטריה 
	✓	X	X	שווייץ 

19 הנציבות האירופית היא גוף של האיחוד האירופי שמטרתו להתוות עקרונות לפעולה, להגדיר סדרי עדיפויות וליישם במדינות האיחוד השונות.

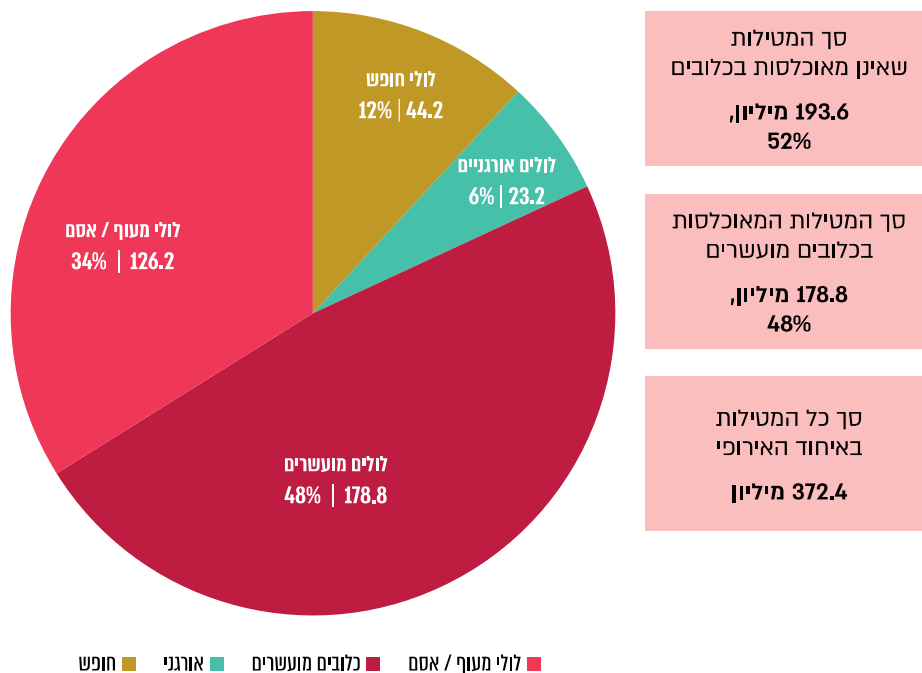


הערות	לולים ללא כלובים	לולים מועשרים	לולים ישנים	
בשנת 2015 נחקק חוק האוסר על החזקת מטילות בלולי כלובים, שייכנס לתוקף בשנת 2025.	✓	✗	✗	גרמניה 
בשנת 2020 נחקק חוק האוסר על החזקת מטילות בלולי כלובים, שייכנס לתוקף בשנת 2027.	✓	✗	✗	צ'כיה 
בשנת 2020 נחתם הסכם ולפיו עד שנת 2030 יגודלו כל המטילות במדינה בלולים ללא כלובים.	✓	✗	✗	סלובקיה 
בשנת 2018 נחקק חוק האוסר על בנייה ותיקון של לולי כלובים. כמו כן, הממשלה הכריזה שעד שנת 2022 מקורן של כל הביצים המשווקות ברשתות, כולל אלה המיובאות, יהיה בלולים ללא כלובים, והוקצתה תמיכה כלכלית של הממשלה לעניין זה.	✓	✗	✗	צרפת 
	✓	✓	✗	בריטניה 

על פי נתוני דוח מרכז המידע והמחקר של הכנסת, הסדרת תנאי גידול התרנגולות המטילות בישראל ובמבט השוואתי (2019) (להלן - דוח מרכז המידע, 2019), [European commission, laying hen by way of keeping \(2020 - 2011\)](#), סקירה משווה שערכה הקליניקה לצדק סביבתי והגנה על זכויות בעלי חיים, מדינות שאסרו על לולי כלובים - ינואר 2022, [Scientific briefing on caged farming \(2021\)](#) בעיבוד משרד מבקר המדינה.



תרשים 3: התפלגות המטילות באיחוד האירופי, לפי סוגי לולים, 2021 (במיליונים)



על פי נתוני הנציבות האירופית: European commission, **EU Market Situation for Eggs** (2021), p. 5, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

מהתרשים ניתן לראות כי יותר ממחצית הלולים במדינות האיחוד האירופי הם לולים נטולי כלובים וכי גם לולי הכלובים במדינות אלה הם לולים מועשרים, שבהם התנאים למטילות משופרים באופן יחסי.

סוגי הלולים בארצות הברית

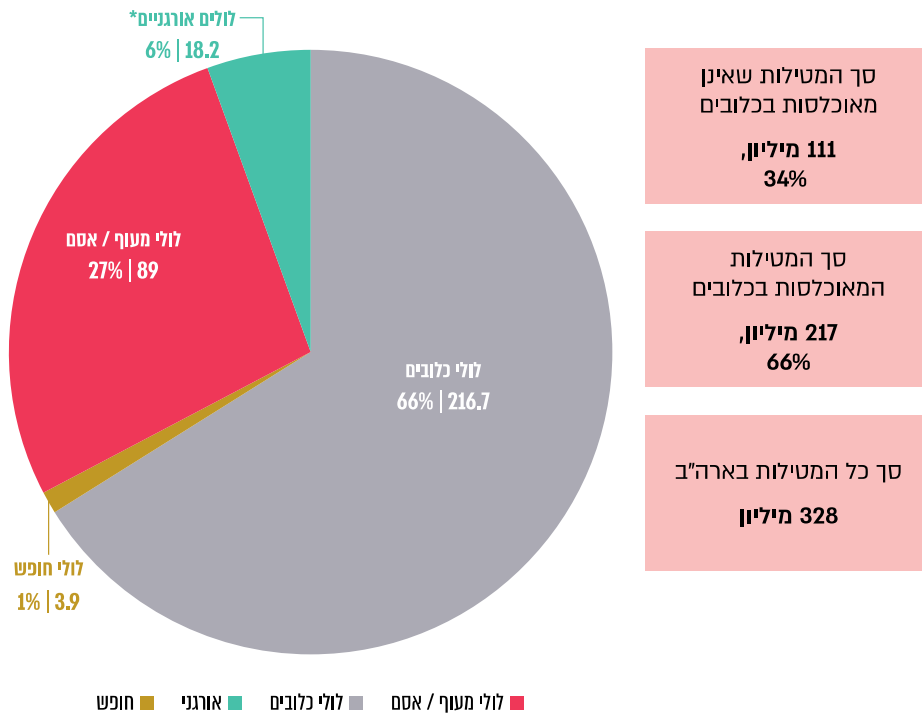
בארצות הברית (להלן - ארה"ב) עומד השטח המוקצה למטילה על 432 סמ"ר בלולים ישנים, 748 סמ"ר בלולים מועשרים, 929 סמ"ר בלולי חופש ומעוף ו-1,394 סמ"ר בלולי אסם²⁰.

במועד סיום הביקורת מרבית המטילות בארה"ב עדיין מאוכלסות בלולי כלובים. להלן תרשים המציג את התפלגות המטילות על פי סוגי לולים בארה"ב בשנת 2021.

The Humane League Labs, **US egg production data set** (2019; Revised 8.3.21), No. 2 20
<https://www.greenerchoices.org/united-egg-producers-certified/>



תרשים 4: התפלגות המטילות בארה"ב על פי סוגי לולים, 2021 (במיליונים)



על פי נתוני מחלקת החקלאות של ארה"ב: USDA, **Egg Markets Overview**, 3 (2021), בעיבוד משרד מבקר המדינה.

* מתוך סך הלולים האורגניים, 21% הם לולי חופש ו-15% הם לולי מרעה²¹.

סוגי הלולים בישראל

בישראל יש 1,653 לולי הטלה לייצור ביצים לשיווק, ורובם הגדול הם לולים ישנים שהוקמו בשנות החמישים והשישים של המאה העשרים²². השטח הנדרש שלפיו קובע השו"ט כמה מטילות ניתן לאכלס בכל אחד מלולים אלה הוא 350 סמ"ר למטילה, אך בשל מבנה הכלובים השטח הנפוץ למטילה בלולים הישנים בישראל הוא 400 סמ"ר (ראו להלן בפרק "התקנת תקנות בנושא רווחת מטילות")²³. להלן תרשים המציג את התפלגות המטילות בשנת 2021 על פי סוגי הלולים.

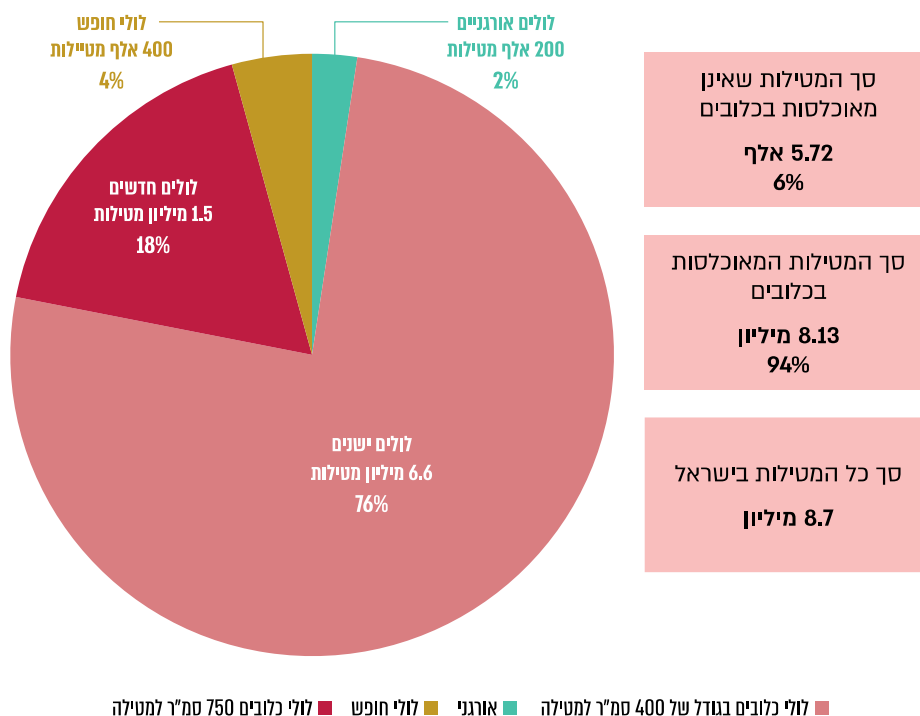
21 לולי מרעה הם לולים ללא כלובים, המאפשרים למטילות להיות בחצר זמן ניכר במשך היום. השטח המוקצה לכל מטילה בחצר הוא 10 מ"ר למטילה: <https://thehumaneleague.org/article/cage-free>.

22 למועצת הלול ולמשרד החקלאות אין פרטים על שנת הקמת הלול, אם הוקם לפני שנת 2005.

23 בכלובים ששטחם 40X30 ס"מ ניתן לאכלס שלוש מטילות בכל כלוב, ואילו בכלובים ששטחם 40X40 ס"מ ניתן לאכלס ארבע מטילות בכל כלוב.



תרשים 5: התפלגות המטילות בישראל, לפי סוגי הלולים, 2021 (במיליונים)

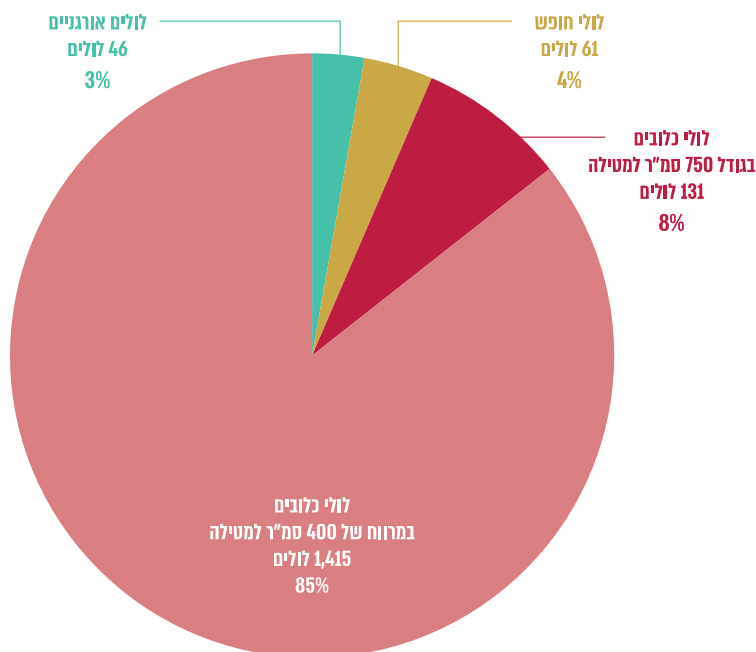


על פי נתוני מועצת הלול, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

מהתרשים עולה כי 94% מהמטילות בישראל משוכנות בלולי כלובים. שיעור זה גדול במידה ניכרת משיעור המטילות המאוכלסות בלולי כלובים במדינות האיחוד האירופי (48%, כולן בכלובים מועשרים) ומשיעורן בארה"ב (70%). יצוין כי 76% מכלל המטילות משוכנות בלולים ישנים שבהם המרווח למטילה הוא כ-400 סמ"ר בלבד, ו-18% בלולי כלובים חדשים.



תרשים 6: התפלגות סוגי הלולים בישראל, ינואר 2022



■ לולי כלובים בגודל של 400 סמ"ר למטילה ■ לולי חופש ■ לולים אורגניים ■ לולי כלובים בגודל 750 סמ"ר למטילה

על פי נתוני מועצת הלול בעיבוד משרד מבקר המדינה.

מהתרשים עולה כי 93% מלולי ההטלה בישראל הם לולי כלובים. כמו כן, 86% מכלל הלולים הם לולים ישנים שבהם המרווח למטילה הוא כ-400 סמ"ר בלבד. רק 7% מהלולים בישראל נטולי כלובים.

מלבד ההתפתחויות העולמיות בתחום רווחת המטילות בהיבטי החקיקה והאסדרה, שהשפיעו גם על הנעשה בישראל²⁴, כפי שיפורט להלן, יש מגמות עולמיות במישור המסחרי והצרכני של מעבר ספקיות מזון עולמיות לשימוש בביצים שמקורן אינו בלולי כלובים²⁵. נכון לשנת 2020, 1,700 תאגידים בעולם התחייבו להפסיק בהדרגה להשתמש בביצים שמקורן בלולי כלובים²⁶.

24 ראו למשל דיון בוועדת החינוך של הכנסת, **ליקויים בתנאי אחזקה של תרנגולות מטילות** (18.10.21).

25 **דוח מרכז המידע, 2019.**

26 גדי רוזנטל, **"לולים ללא כלובים - ניתוח כלכלי על בסיס ניסיון בי"ל, מוגש לארגון 'תנו לחיות לחיות' ולקליניקה לצדק סביבתי ולהגנה על זכויות בעלי חיים באוניברסיטת ת"א"** (מאי 2020).



המגמות האמורות עשויות להשפיע באמצעות כוחות השוק על אופני הייצור של הביצים בעתיד, ובין היתר על תעשיית ייצור הביצים בישראל.

יצוין כי תוספת המכסות שאושרה בתקנות המועצה לענף הלול לשנת 2022, ששיעורה היה כ- 25% מכלל המכסות, אושרה רק ללולים חדשים.

נוכח האיסור של האיחוד האירופי לפני עשור לגדל מטילות בלולים ישנים שבהם המרווח למטילה קטן מ-750 סמ"ר, ונוכח עמדת משרד החקלאות בנושא זה, כפי שיפורט להלן, מומלץ כי משרד החקלאות יגבש תוכנית רב-שנתית למעבר ללולי הטלה שאינם לולים ישנים.

משרד החקלאות ציין בתשובתו מינואר 2022 על ממצאי דוח הביקורת (להלן - תשובת משרד החקלאות) כי הוא פועל להתקנת תקנות צער בעלי חיים בנושא רווחת מטילות, שבהן תיאסר בניית לולי כלובים בישראל וינתן פרק זמן מוגבל להמשך פעילות לולי הכלובים הקיימים עד מעבר הפעילות ללולים ללא כלובים. המשרד הוסיף כי העבודה על גיבוש טיוטת התקנות נמצאת בשלבי סיום, לקראת העברתן למשרד המשפטים.



מחירי הביצים

נוסף על אסדרת שלוחת ביצי המאכל באמצעות מכסות ייצור, גם מחירי הביצים בישראל מפוקחים. ועדת המחירים, מפקחת על מחירי הביצים באריזה קמעונאית לקמעונאי ולצרכן, וכן על הביצים באריזה סיטונאית, לפי פרק ה' לחוק פיקוח על מחירי מצרכים ושירותים, התשנ"ו-1996 (להלן - חוק הפיקוח) ומגבשת המלצות על מחירי הביצים - בהתאם לתשומותיהם²⁷. על פי פרק ב' לחוק הפיקוח, ועדת המחירים כוללת ארבעה נציגים, שניים ממשרד האוצר ושניים ממשרד החקלאות. ועדת המחירים מעבירה את המלצותיה לאישור שר החקלאות ושר האוצר (להלן - השרים הממונים). השרים חותמים על צו לעדכון מחירי הביצים, צו המתעדכן לעיתים מזומנות על פי השינויים במחירי התשומות ובעלויות הגידול. הצו עודכן לאחרונה בינואר 2019²⁸.

מחיר הביצה המפוקח מגלם, בין היתר, את מידת היעילות בממשק הייצור. לפי עמדת משרד האוצר, התכנון הכולל של הייצור בענף ההטלה, שהוא חריג וייחודי בעולם, מעודד תופעות של חוסר יעילות, ובכללן הישארות מגדלים בענף גם אם הם אינם מייצרים בפועל; השכרת מכסות; ובעיקר הנצחת קיומם של לולים קטנים, שאינם מאפשרים לנצל את היתרונות לגודל. בטיטה של הצעת מחליטים משנת 2016 (להלן - טיוטת הצעת מחליטים משנת 2016) ציין משרד האוצר כי גודל הלול בישראל קטן מהותית מהמקובל בעולם, ועומד בממוצע על פחות מרבע מהממוצע באיחוד האירופי ופחות מעשירית מהממוצע באוסטרליה²⁹.

יש שני סוגים של אפשרות גידול מטילות לבעלי מכסות:

1. גידול משותף: כמה בעלי מכסות החוברים יחד לגידול משותף. בעל הלול מכונה "מגדל ראשי", ובעלי המכסות שחוברים אליו מכונים "מגדלים שותפים"³⁰. על פי נתוני מועצת הלול, נכון ליולי 2021, 9% מהמגדלים מכונים מגדלים ראשיים ו-45% מגדלים שותפים.
2. גידול פרטני: בעל המכסה מגדל את המטילות בלול שבבעלותו ללא שותפות עם בעלי מכסה נוספים. על פי נתוני מועצת הלול, נכון ליולי 2021, 46% מהמגדלים הם מגדלים פרטניים.

להלן תרשים המציג את התפלגות הלולים לפי מספר המטילות בכל לול בשנת 2021.

27 **סיכום דיון ועדת המחירים בנושא מנגנון עדכון אוטומטי למחירי ביצי המאכל ולמוצרי החלב (2019).**

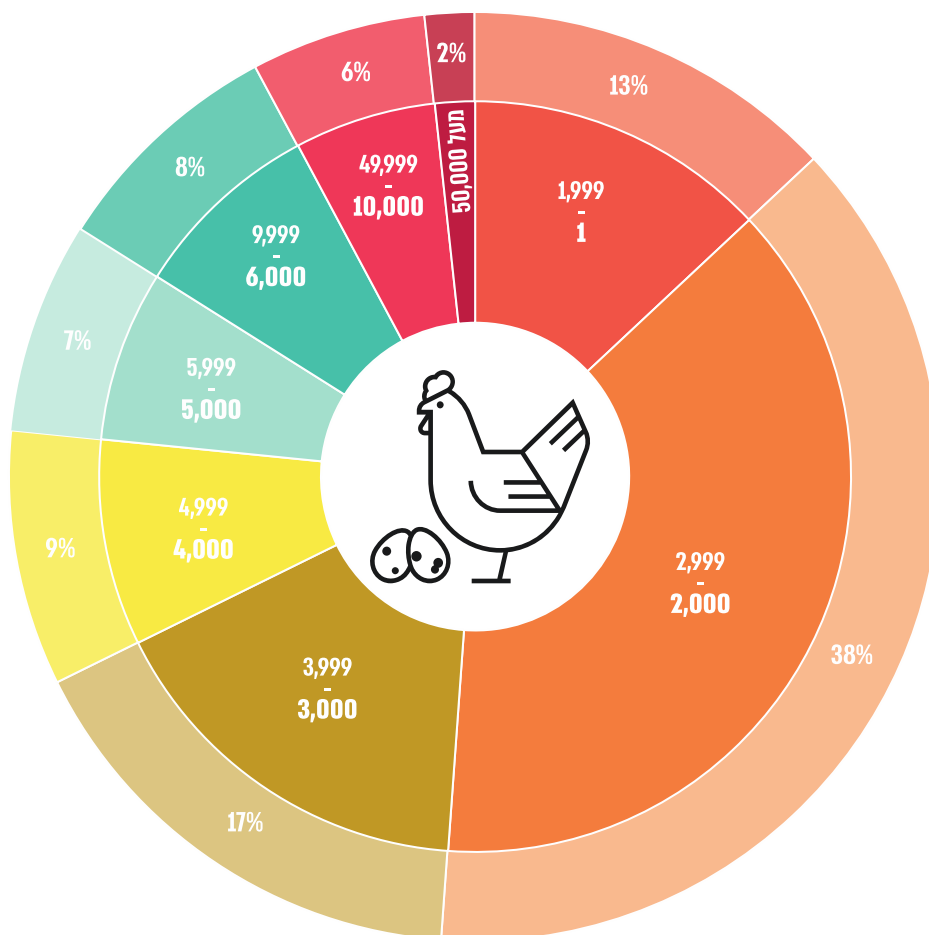
28 **צו פיקוח על מחירי מצרכים ושירותים (מחירים מרביים לביצי מאכל) (תיקון), התשע"ט-2019, ק"ת 8154, עמ' 1897.**

29 **משרד האוצר**, טיוטת הצעת מחליטים לרפורמה בענף ההטלה (2016), עמ' 3.

30 כמפורט להלן, יש בעלי מכסות שמשכירים את מכסתם לבעל לול, המגדל את כל המטילות בלול שבבעלותו ללא מעורבותם.



תרשים 7: התפלגות הלולים לפי מספר המטילות בכל לול, 2021

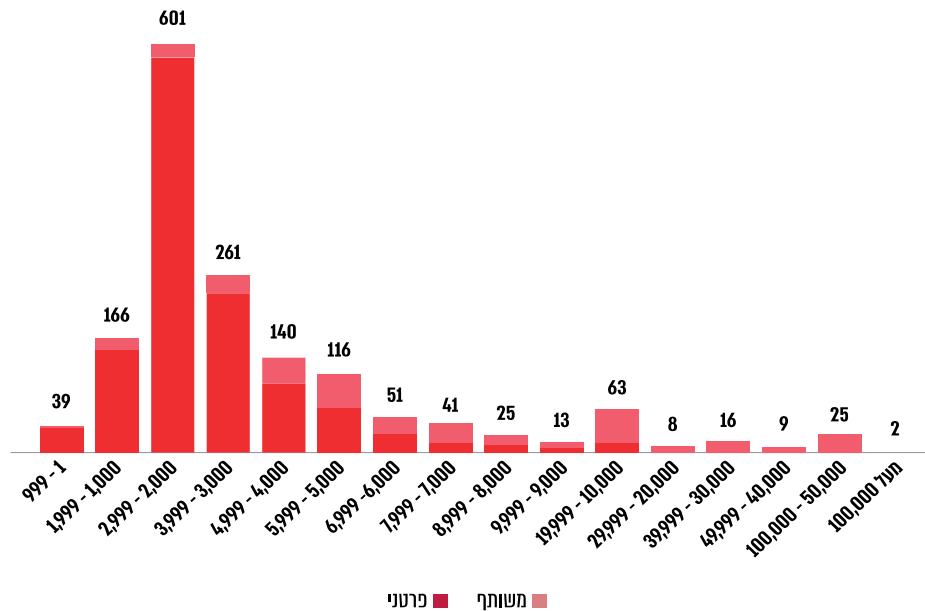


על פי נתוני מועצת הלול, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

מהתרשים עולה כי כ-51% מהלולים בישראל מאכלסים עד 3,000 מטילות, ו-8% הם לולים שמאכלסים יותר מ-10,000 מטילות.

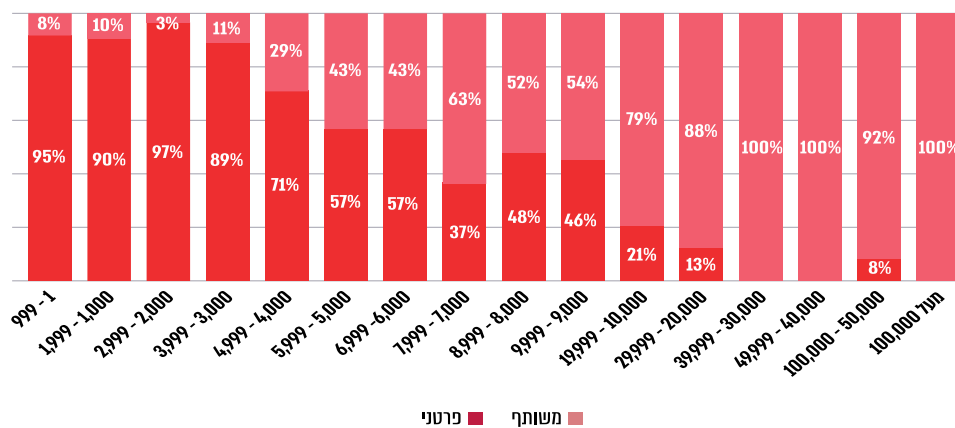


תרשים 8: התפלגות הלולים בישראל לפי מספר המטילות הממוצע בלולים בגידול משותף ובגידול פרטני, 2021³¹



על פי נתוני מועצת הלול, בעיבוד משרד מבקר המדינה

תרשים 9: התפלגות הלולים שבהם הגידול הוא פרטני או משותף, לפי מספר המטילות בכל לול, 2021



על פי נתוני מועצת הלול, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

31 לא נכללו בתרשים 77 לולים שבמועד שליפת הנתונים מהמערכת היו ריקים. רובם של לולים אלו היו בין שני מחזורי הטלה.



מהתרשימים עולה כי הלול השכיח בישראל מכיל 2,000 - 3,000 מטילות, וכי הגידול ברובם המוחלט של הלולים הוא פרטני ולא משותף. מבין הלולים שבהם כמה מגדלים משותפים, הלולים השכיחים מאכלסים 5,000 - 6,000 מטילות ו-10,000 - 20,000 מטילות. כן עולה כי ככל שמספר המטילות גדל, שיעור הלולים שבהם הגידול משותף עולה גם הוא.

בשנת 2018 המליצה ועדת המחירים להוריד את מחירי הביצים לצרכן בכ-9% בעקבות הערכה מחודשת של תחשיבי עלויות משווקי הביצים. להחלטה זו התנגדו משווקי הביצים ורשתות שיווק שונות, ובמסגרת שימוע שנערך הועלו טיעונים³² כנגד התחשיב והנתונים שבבסיס ההחלטה. הוועדה דחתה את מרבית הטענות³³ אך החליטה, לפני משורת הדין, להכיר ב-75% מההוצאות שדווחו על ידי המשווקים. בעקבות זאת, הוועדה המליצה להוריד את מחירי הביצים אך במעט מהמחיר הקיים - 1.9% בלבד, ולא כפי שהומלץ בטרם קיום השימוע³⁴.

בחודש מאי 2021 הגיש ארגון מגדלי עופות בישראל, המייצג את מגדלי הביצים, בקשה למפקח על המחירים במשרד החקלאות³⁵ להעלות את מחירן של ביצי המאכל המפוקחות. בעקבות הבקשה בחנה ועדת המחירים את הנושא והחליטה להמליץ להעלות את המחיר המפוקח של ביצים לצרכן בשיעור ממוצע של 6.5%, שהם כ-74% אג' לאריזה של 12 ביצים³⁶. זאת בעיקר בשל התייקרות בעלויות התערובת לבעלי חיים (להלן גם - בע"ח) והתייקרות במדד העבודה בתעשייה. נכון למועד סיום הביקורת, השרים הממונים לא חתמו על צו מחירים מעודכן, כך שבפועל לא בוצעה העלאת המחיר.

32 עיקרי טענות המשווקים היו אלו: (1) הנתונים שעליהם הסתמכה הוועדה התבססו על עלויות שדווחו בשנת 2015, ולא כללו עלויות שנוספו לענף עד שנת 2018, בעיקר כתוצאה משינויים בהוראות השירותים הוטרנריים; (2) שיעור הרווחיות התפעולית שבה הכירה הוועדה אינו מגלם את היקף הסיכונים בענף, לרבות בתחומי המחלות והייבוא; (3) חישוב העלויות אינו כולל את ההנחות שנותנים המשווקים לקמעונאיות, באופן שמקטין את רווחיותם, [המחירים, סיכום השימוע בנושא בדיקת בסיס מחיר ביצה \(2018\)](#).

33 למעט הגידול בעלויות המשווקים כתוצאה מהשינויים בדרישות האסדרה שנוצרו לאחר שנת 2015, [מתור ועדת המחירים, סיכום השימוע בנושא בדיקת בסיס מחיר ביצה \(2018\)](#).

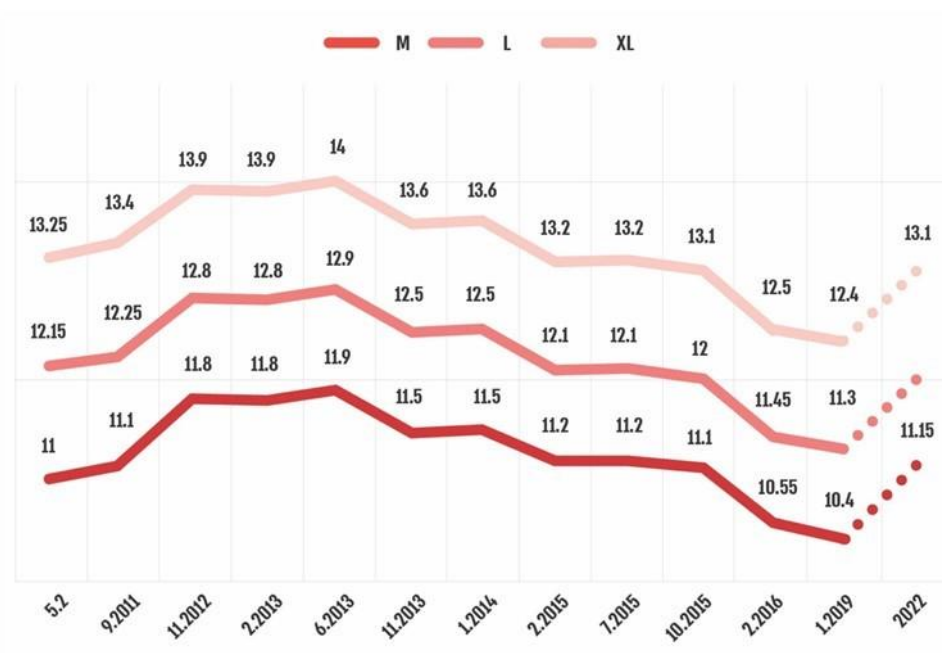
34 שם.

35 המפקח על המחירים מתמנה לתפקידו לפי סעיף 2 לחוק הפיקוח. רק הוא או ועדת המחירים, בהתאם לתנאים שנקבעו בחוק, רשאים לאשר העלאה במחירי המוצרים שבפיקוח.

36 [המחיר לביצה שנקבע בשנת 2019 היה 95.25 אג', ובשנת 2022, אם תאושר ההעלאה, הוא יהיה 101.4 אג' לביצה.](#)



תרשים 10: המחיר המפוקח בש"ח לאריזה קמעונאית של 12 ביצים בגדלים שונים בישראל בנקודות זמן שונות, 2011 - 2022



על פי החלטות ועדת המחירים, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

* הקו המקווקו מבטא את המלצת ועדת המחירים משנת 2021, שטרם אושרה על ידי השרים, להעלאת מחירי הביצים.

מהתרשים עולה כי עד אמצע שנת 2013 עלו מחירי הביצים ביחס לשנת 2011³⁷, ומאז ירדו המחירים עד שנת 2019. בינואר 2019 נמדד המחיר הנמוך ביותר לצרכן בעשור זה בעבור ביצים בכל הגדלים³⁸. בעקבות בקשת המגדלים בשנת 2021 לעדכון המחירים, בשנת 2022 עשוי המחיר לעלות חזרה ולהיות קרוב למחיר שנקבע בשנת 2011.

השוואה בין מחיר הביצים בישראל למחירן בעולם

מסמך שהתפרסם על ידי מרכז המחקר והמידע של הכנסת בשנת 2018³⁹, הצביע על כך שמחירי המזון והמשקאות בישראל גבוהים ב-24% ממחירים הממוצע באירופה וב-25% ממחירים הממוצע

37 העלייה נבעה מעליית מחירי תערובות המזון למטילות.

38 הירידה נבעה מירידת מחירי תערובות המזון למטילות.

39 מרכז המידע והמחקר של הכנסת, [נתונים על יוקר המחיה בישראל בהשוואה למדינות המפותחות \(2018\)](#), עמ' 4, לוח 3.



במדינות ה-OECD⁴⁰. כמו כן, בסעיף המזון בולטים מוצרי החלב, הגבינות והביצים, שמחיריהם גבוהים ב-68% ממחירם הממוצע במדינות ה-OECD וב-73% ממחירם הממוצע במדינות האיחוד האירופי וב-70% מהמחיר במדינות האיחוד האירופי ללא מדינות מזרח אירופה. בשנת 2020 פרסם ה-OECD דוח שהסתמך על הנתונים לשנת 2017 ובו צוין כי הפער בין ישראל למדינות ה-OECD במחירי מוצרי החלב, הגבינות והביצים הוא 79%. בשנה זו התוצר לנפש בישראל היה 4187%⁴¹ בקירוב מהתוצר הממוצע לנפש במדינות ה-OECD⁴². להלן תרשים המציג את המחיר הממוצע⁴³ לצרכן בש"ח של חבילת 12 ביצים בגודל M, אשר מקורן מכל סוגי הלולים, ברשתות שיווק גדולות במדינות ה-OECD, נכון לחודש נובמבר 2021.

40 Organization for Economic Co-operation and Development - ארגון בין-לאומי שחברות בו 34 מדינות מפותחות המייצרות יותר מ-60% מהתוצר העולמי. מדינות אלו חולקות ערכים משותפים של דמוקרטיה וכלכלת שוק חופשי ומשתפות פעולה זו עם זו כדי להתמודד עם אתגרים כלכליים, חברתיים וסביבתיים. ישראל הצטרפה ל-OECD בספטמבר 2010.

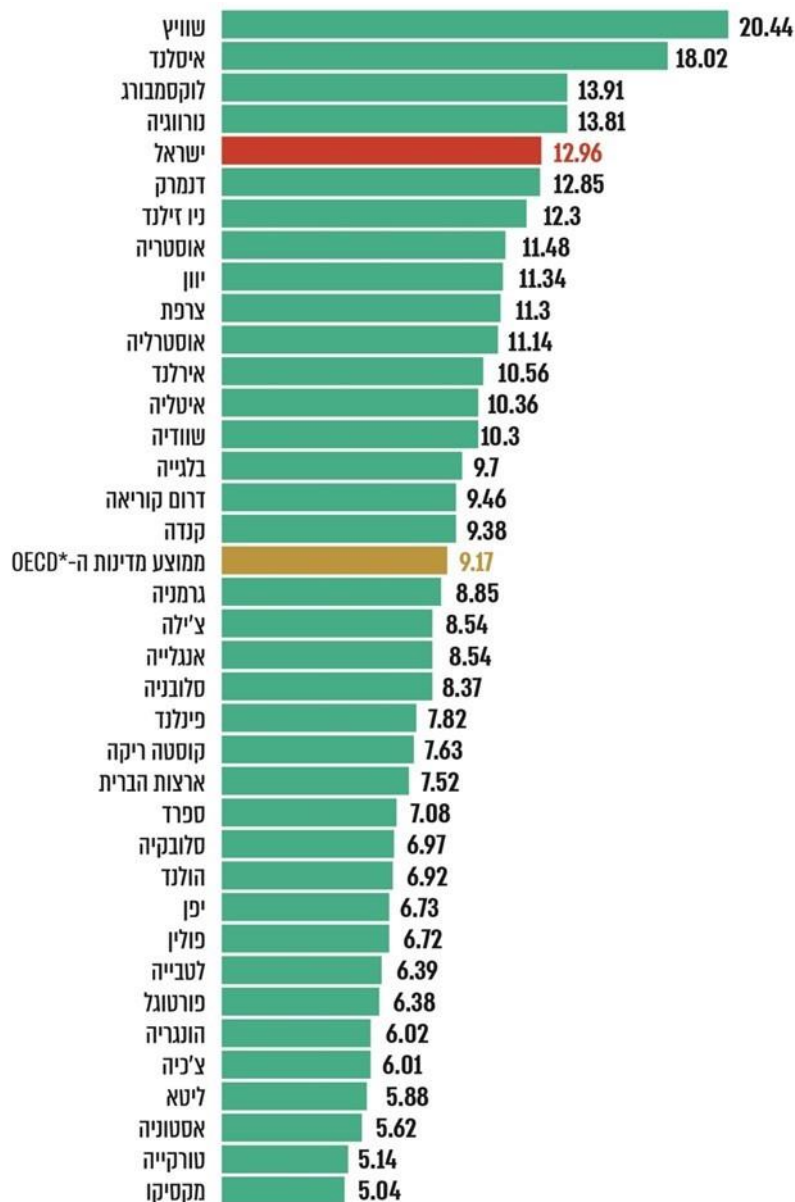
41 הלמ"ס, הודעת לתקשורת, "התמ"ג לנפש בישראל הוא 87% מהתמ"ג לנפש במדינות ה-OECD - מתוך ממצאי פרויקט ההשוואה הבינלאומי של שווי כוח הקניה (PPP) - לסבב 2017", 17 ביוני 2020.

42 OECD.Stat. <https://stats.oecd.org/Index.aspx?QueryId=95748>

43 מלולי כלובים, לולי חופש ולולים אורגניים.



תרשים 11: מחיר ממוצע של ארזית 12 ביצים בגודל M ברשתות שיווק גדולות במדינות ה-OECD, פברואר 2022 (בש"ח).



על פי אתר NUMBEO⁴⁴ נכון ל-14.2.22.

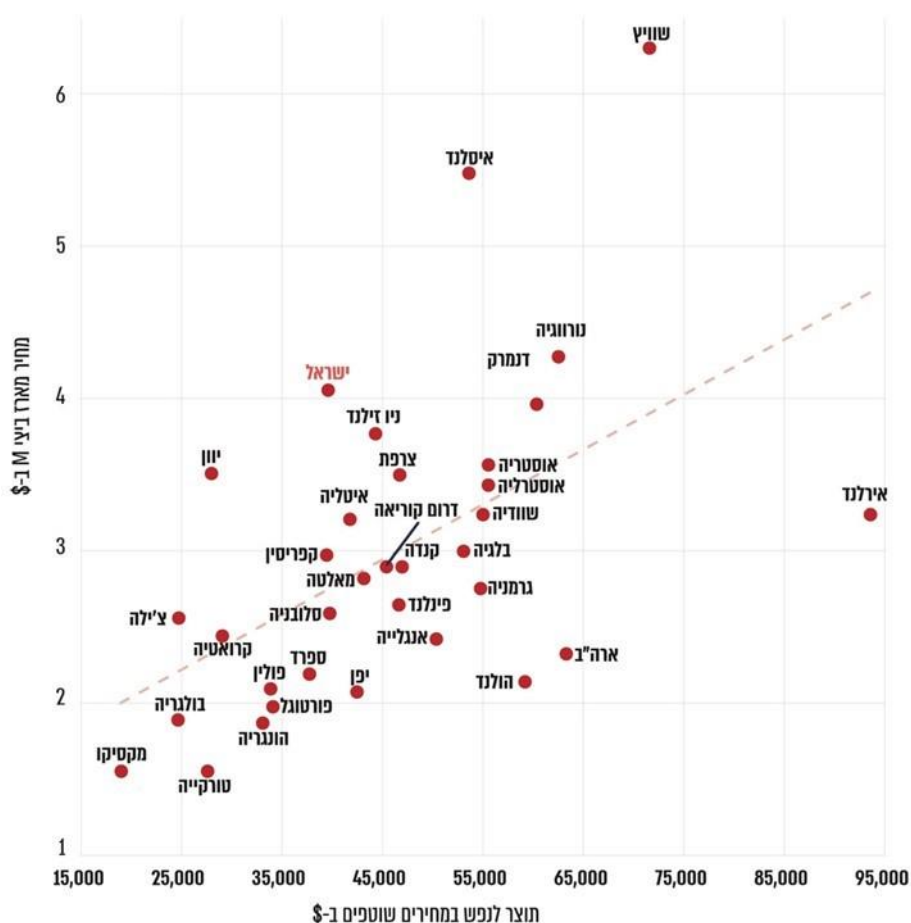
* הממוצע במדינות ה-OECD לא כולל את ישראל.



מהתרשים עולה כי נכון לשנת 2022, מחיר ממוצע של תבנית עם 12 ביצים בגודל M בישראל (12.96 ש"ח) גבוה בכ-41% ממחירה הממוצע במדינות ה-OECD (9.17 ש"ח) ובכ-72% ממחירה הממוצע בארה"ב (7.52 ש"ח).

גם בדיקת מחיר הביצה בהשוואה לתוצר הגולמי לנפש במדינות ה-OECD מעלה כי מחירי הביצים במדינות ה-OECD, נמוכים יותר ממדינת ישראל בעוד התוצר לנפש בהן גבוה יותר מהתוצר לנפש במדינת ישראל, כמפורט בתרשים להלן:

תרשים 12: השוואת התוצר הגולמי לנפש במחירים שוטפים במדינות ה-OECD בשנת 2020 ביחס למחיר הממוצע של תבנית ביצים בגודל M במדינות אלו בפברואר 2022 (בדולר אמריקני).





בהתאם לנתוני ה-OECD⁴⁵: ונתוני אתר NUMBEO למחירי ביצים מיום 8.2.22.

מהתרשים עולה כי ברבות ממדינות ה-OECD ובהן: אוסטרליה, אוסטרליה, קנדה, שוודיה, גרמניה, פינלנד, אנגליה, אירלנד, ארה"ב והולנד מחירי הביצים נמוכים יותר ממדינת ישראל בעוד התוצר לנפש בהן גבוה יותר מהתוצר לנפש במדינת ישראל. גם השוואת מחיר הביצים בישראל למחירן במדינות עם תוצר לנפש דומה כגון: קפריסין, סלובניה וספרד, מעלה כי המחיר בישראל גבוה באופן ניכר גם מהמחיר במדינות אלו.

צוין כי בטיטות הצעת מחליטים משנת 2016 העריך משרד האוצר כי אף שהממשלה מפקחת על מחיר הביצה בישראל, הוא גבוה לעומת מחירה בעולם, והצרכן הישראלי נושא בעלות עודפת של כ-250 מיליוני ש"ח בשנה למקטע הייצור באמצעות תשלום מחיר זה. בתשובת משרד האוצר מה-13.2.22 בעניין ממצאי דוח הביקורת צוין כי העלות העודפת המושתת על הצרכן בגין המחיר הגבוה של הביצים בכל המקטעים (הייצור, השיווק והקמעונאי) יכולה אף להגיע לכ-500 מיליון ש"ח לשנה.

ממועצת הלול נמסר כי ככל שיש עלות עודפת חלקה הגדול נובע מפערי התיווך ומהפרשים בגובה המע"ם בין ישראל למדינות אחרות.

השוני בעלויות הייצור בין הלולים השונים

השוואת עלויות ייצור ביצים בלולים עם כלובים לעלויות ייצור ביצים בלולים נטולי כלובים, מעוף או אסם⁴⁶, שנעשתה במשרד החקלאות בסוף שנת 2020, העלתה את הנתונים האלה:

מספר הביצים לשנה שמספקת מטילה בלולי הכלובים גדול ב-5% ממספר הביצים שמספקת מטילה בלול נטול כלובים ⁴⁷ .	
מספר המטילות למ"ר קטן יותר בלולים נטולי כלובים, והפער יכול להגיע ל-22% פחות מטילות למ"ר בלולים נטולי כלובים ⁴⁸ .	
עלות התשומות בלול נטול כלובים יכולה להגיע ל-14% יותר מעלות התשומות בלולי כלובים ⁴⁹ .	

45 <https://stats.oecd.org/>

46 חגית ארזי, **דוח השוואה מעוף וכלובים בגדלים שונים**, משרד החקלאות (דצמבר 2020). בדוח זה נעשה שימוש בנתונים הנוגעים ללולים הגדולים בלבד: לולי כלובים שמאכלסים 17,647 מטילות ולולי מעוף/אסם שמאכלסים 18,610 מטילות. הדוח מבוסס על דיווחי המגדלים.

47 החישוב שבוצע בדוח היה לפי 283 ביצים לשנה בלול כלובים לעומת 269 ביצים לשנה בלול נטול כלובים. חישוב זה שונה מהמפורט בתקנות המועצה לענף הלול ולפיו בלול כלובים תפוקת המטילות היא 250 ביצים לשנה, ואילו תפוקת המטילות בלול נטול כלובים היא 200 ביצים לשנה.

48 22 מטילות למ"ר בלולים עם כלובים לעומת 18 מטילות למ"ר בלולים נטולי כלובים.

49 33 אג' לביצה בלול כלובים ו-37.5 אג' לביצה בלולים נטולי כלובים.



הרווח הכספי שנשאר בידי המגדל בלול כלובים יכול להיות גבוה ביותר מ-50% מהרווח שיישאר בידי מגדל בלולים נטולי כלובים ⁵⁰ .	
אם מוסיפים לתחשיב את פערי ההשקעה בבניית הלול, היתרה שנותרת אצל המגדל בלולי כלובים גדולה במידה ניכרת מזו הנותרת בידי מגדל בעל לולים נטולי כלובים. הפער ביתרה יכול להגיע ליותר מ-150% לביצה.	

סקירה בין-לאומית משנת 2014⁵¹ של עלויות הייצור של ביצים בשלוש צורות גידול - לולי כלובים ישנים, כלובים מועשרים ולולי מעוף - העלתה כי עלויות הייצור בלולים מועשרים ובלולי מעוף גבוהות לעומת הלולים הישנים. בלולים מועשרים העלויות התפעוליות גבוהות ב-4% ובלולי מעוף ב-23% - בעיקר בשל תוספת האבזור למטילות וכוח האדם הנדרש.

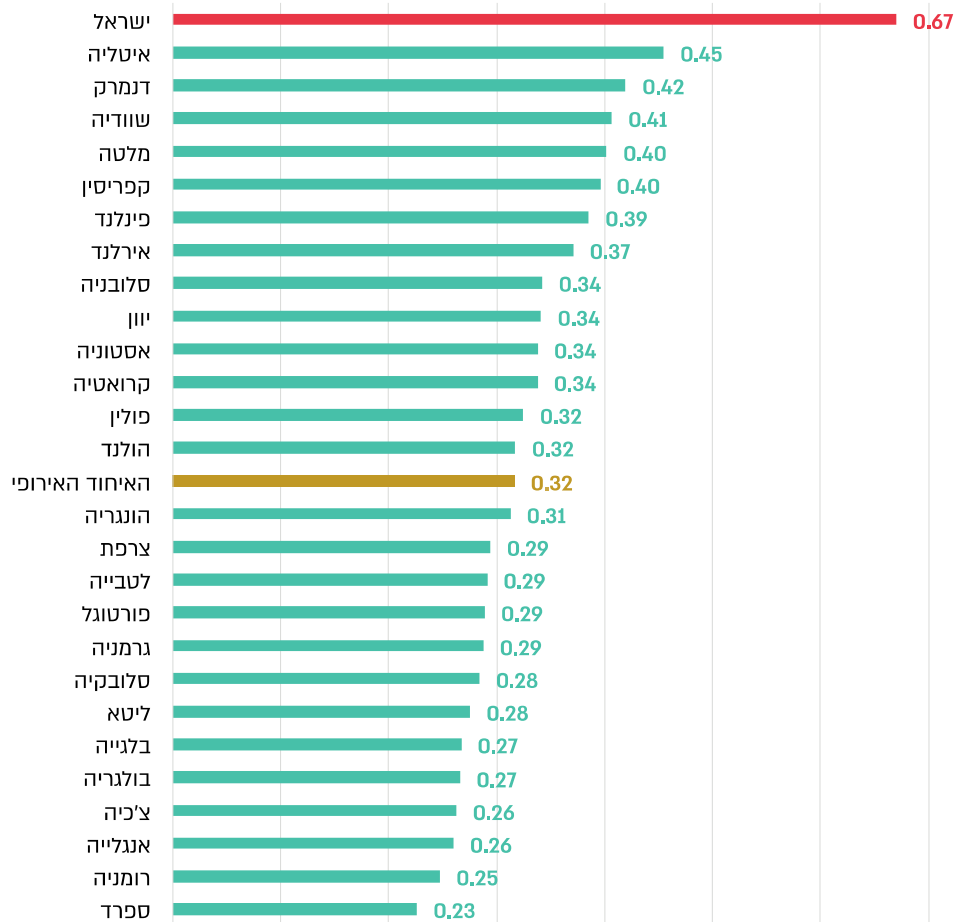
כאמור, במדינות האיחוד האירופי גידול המטילות נעשה ברובו בלולים נטולי כלובים, אשר עלויות הגידול בהם גבוהות יותר, לעומת מדינת ישראל, שבה 93% מהלולים הם לולי כלובים. כאמור, יש רק שלוש מדינות ב-OECD (כולן באירופה) שבהן מחיר תבנית ביצים גבוה יותר מהמחיר בישראל כאשר בשתיים מתוכן חל איסור על אכלוס מטילות בלולי כלובים. העובדה שעלויות ההקמה של לולים ללא כלובים וגידול מטילות בהם, גבוהות יותר מעלויות ההקמה של לולי הכלובים אשר נפוצים בישראל וגידול המטילות בהם, מדגישה ביתר שאת את מחירן הגבוה של הביצים בישראל ביחס למחירן בעולם.

50 אג' לביצה בלול עם כלובים לעומת 4.3 אג' לביצה בלול נטול כלובים.

51 Matthew. W.A. & Sumner. D.A., Effects of housing system on the costs of commercial egg production, *Poultry Science*.



תרשים 13: המחיר הסיטונאי⁵² של ביצה שמקורה בלולי כלובים בישראל במדינות האיחוד האירופי ובאנגליה, 2020 (בש"ח)



על פי נתוני הנציבות האירופית והחלטת ועדת מחירים, בדיקת בסיס מחיר ביצה (2018).

https://ec.europa.eu/info/food-farming-fisheries/animals-and-animal-products/animal-products/eggs_en

מועצת הלול ציינה בתשובתה בעניין ממצאי הדוח מ-19.12.21 (להלן - תשובת מועצת הלול) כי עלות ייצור ביצים בישראל גבוהה, זאת בשל שיעור המע"ם הגבוה (17%) הנהוג בישראל ועלויות התשומות הגבוהות, ובהן עלות המזון למטילות, שרובו מיובא מחו"ל. עוד ציינה המועצה בתשובתה כי על פי נתונים בין השנים 2000-2020 עלו מחירי הביצים בכחצית מעליית מחירי התשומות הכלליים בחקלאות.

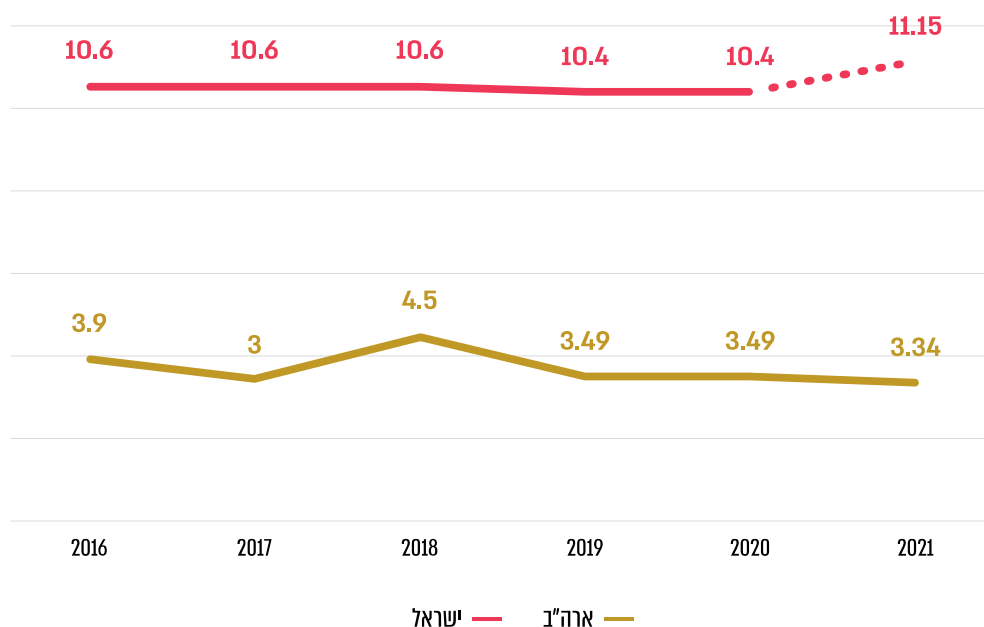
52 המחיר של ביצי כלובים הנמכרות בכמויות גדולות לצרכים מסחריים, לרוב לרשתות שיווק קמעונאיות.



המחיר הסיטונאי בישראל של ביצה שמקורה בלולי כלובים, הוא הגבוה ביותר בהשוואה למדינות האיחוד האירופי ולאנגליה, והוא גבוה ביותר מפי שניים (109%) מהמחיר הסיטונאי הממוצע במדינות האיחוד האירופי. הפער אף מתחדד כשמביאים בחשבון שלולי הכלובים במדינות אלו הם לולים מועשרים, שעלויות הייצור בהם גבוהות יותר מעלויות הייצור בלולים ישנים.

נוכח העובדה שבארה"ב, בדומה לישראל, הלולים הנפוצים הם לולי כלובים, להלן בתרשים השוואה בין מחיר הביצה לצרכן בישראל לבין מחירה בארה"ב.

תרשים 14: השינויים במחיר לצרכן של ארזת 12 ביצי כלובים בישראל ובארה"ב, 2016 - 2021 * (בש"ח)



על פי נתוני מחלקת החקלאות של ארצות הברית ו**בדיקת בסיס מחיר ביצה** (2018).
 * הקו המקווקו מבטא את החלטת ועדת המחירים, שעוד לא אושרה על ידי השרים, להעלאת מחירי הביצים בשנת 2021.

מהתרשים ניתן ללמוד כי לאורך השנים 2016 - 2020 המחיר המפוקח לצרכן של ביצי כלובים בישראל היה גבוה באופן משמעותי מהמחיר הממוצע לצרכן של ביצי כלובים בארה"ב (ב-136% -209%). כמו כן, ניתן לראות כי המחירים של ביצי כלובים בארה"ב נמצאים במגמת ירידה מאז שנת 2018, ואילו המחיר של ביצי כלובים בישראל, נמצא במגמת עליה מאז 2019.



מועצת הלול ציינה בתשובתה כי במדינת ישראל, הנחשבת "מדינת אי", יש חשיבות לרציפות האספקה המקומית של מוצרי מזון לאוכלוסייה, בפרט לאספקת ביצים שנדרש לצרוך אותן טריות. כדי לשמור על אספקת ביצים סדירה לציבור גם בתנאי מלחמה, התפרצות מחלות ופגעי מזג אוויר יש להבטיח ייצור מקומי של ביצים על ידי מספר גדול של מגדלים ומשווקים. אם השוק ינוהל באופן חופשי (ללא מכסות), ייצור הביצים ירוכז בידי מספר קטן של יצרנים ויתר הביצים ייובאו ממדינות שבהן מחיר הביצים זול ולא מתקיים פיקוח וטרינרי הולם. הריכוזיות בענף תשפיע גם היא על המחירים, והם יעלו. כמו כן ציינה מועצת הלול, כי חשוב שהלולים יהיו פזורים ברחבי המדינה, הן לשם חיזוק הפריפריה והן לשם הפחתת הסיכונים הווטרינריים הכרוכים בריכוז הלולים באזורים סמוכים.

לעומת זאת, משרד האוצר ציין בתשובתו, כי ייצור מקומי של ביצים על ידי מגדלים אשר יגדלו מטילות רבות וינצלו את היתרונות לגודל, וכן מתן אפשרות לייבוא חופשי של ביצים ממדינות שבהן קיים פיקוח וטרינרי ראוי, כפי שקיים בענף הבשר, עשויים להביא לירידת מחירים לצרכן ללא סיכון בריאותי.

הביצים הן מוצר יסודי, הנתון בישראל לפיקוח מחירים, שאחת ממטרותיו היא להגן על הצרכן מפני עלויות מחירים בלתי סבירות. למרות זאת, מהנתונים שהוצגו לעיל עולה כי מחיר הביצים בישראל גבוה במידה ניכרת ממחירן במדינות שונות: המחיר הממוצע לצרכן בישראל גבוה ב-41% מהמחיר הממוצע במדינות ה-OECD; המחיר הסיטונאי של ביצים בישראל גבוה ב-109% מהמחיר הסיטונאי במדינות האיחוד האירופי; המחיר לצרכן של ביצי כלובים בישראל גבוה ב-136% עד 209% ממחירן בארה"ב.

סוגי תמיכות בחקלאים בישראל

הממשלה תומכת בענף החקלאות בשתי דרכים עיקריות:

1. תמיכות ישירות: תמיכות הניתנות מתקציב המדינה הן כמענקים לחקלאים והן כתמיכה כללית בענף החקלאות. תמיכות מסוג זה מגיעות לחקלאי במלואן, מוענקות על פי אמות מידה אובייקטיביות, וסכומיהן מצוינים בתקציב המדינה.
2. תמיכות עקיפות: תמיכות במחירי השוק של תוצרת חקלאית. תמיכות אלה ניתנות הן באמצעות הטלת מכסי מגן על מוצרים חקלאיים מיובאים במגוון של ענפים והן באמצעות קביעת מחיר מטרה ומכסות ייצור ליצרנים חקלאיים בענפי החלב והביצים. התמיכות העקיפות אינן משולמות מתקציב המדינה אלא על ידי הצרכנים, הקונים תוצרת חקלאית במחירים גבוהים יותר⁵³. הן גם אינן מגיעות לחקלאים במלואן, אלא נחלקות בין כמה גורמים בשרשרת הערך החקלאי (כגון יבואנים וקמעונאים). התמיכות העקיפות עלולות לגרום לעיוות בהחלטות של החקלאי בנוגע לכמות הייצור ולאופיו, ובכך לפגוע ביעילות של הענף ובתחרותיות שלו (להלן - תמיכות עקיפות)⁵⁴.

53 רבות מחירים גבוהים יותר ממחירי המוצרים המיובאים אילולא מכסי המגן.

54 ראו משרד מבקר המדינה, **דוח שנתי 168** (2018), "תמיכות הממשלה בענף החקלאות והשפעתן על מחירי התוצרת החקלאית" (להלן - מבקר המדינה, "תמיכות הממשלה בחקלאות"), עמ' 867.



בשנת 2013 החליטה הממשלה⁵⁵ להטיל על מנכ"ל משרד החקלאות ועל הממונה על התקציבים במשרד האוצר למנות צוות שתפקידו לגבש המלצות ולבחון את הכלים לשינוי מדיניות התמיכה בענף החקלאות ואת ישימותם. זאת במטרה לפעול לייעול מבנה התמיכות בחקלאות בהתאם לקווים המנחים של ה-OECD בעניין מדיניות תמיכה נכונה בחקלאות וכדי להפחית את יוקר המחיה לצרכן ולעודד חקלאות איכותית וצומחת בישראל. הצוות שהוקם ביוני 2013 לא השלים את עבודתו, מפני שלא הגיע להסכמות מקצועיות על אופן הפעולה הנדרש. צוות נוסף שהוקם בשנת 2014 לא הגיע אף הוא להסכמות מקצועיות. במסמך משרד האוצר, "הצעת תקציב משרד החקלאות לשנים 2017 ו-2018" מאוקטובר 2016, נכתב כי משרדי האוצר והחקלאות הסכימו כי ככלל, יש לעבור מתמיכה עקיפה לתמיכה ישירה כדי להבטיח הקצאת מקורות יעילה לחקלאי ולמשק; להבטיח שהתמיכה תגיע במלואה לחקלאי; לאפשר שקיפות ובהירות בנוגע לסכום התמיכה המושקעת בכל ענף; ולסייע בהפחתת המחירים לצרכן⁵⁶.

בהקשר זה יצוין כי ארגון ה-OECD ציין בדוח הסקירה הכלכלי השנתי שלו על ישראל⁵⁷ מספטמבר 2020 כי נדרשת רפורמה במגזר החקלאי, אשר תחליף את שיטת המכסות, את הפיקוח על המחירים ואת תעריפי המכס בתמיכות ישירות לחקלאים כדי למנוע עיוותים בשווקים. על פי אומדני ה-OECD, בשנת 2020 שיעור התמיכות העקיפות מסך התמיכות בחקלאים בישראל היה 89% מסך התמיכות, שיעור הגדול במידה ניכרת משיעורו במדינות ה-OECD שהוא 35% בלבד⁵⁸. התמיכות העקיפות באות לידי ביטוי בין היתר בפיקוח על המחירים ובמכסי מגן על יבוא מוצרי בשר, עוף דגים, חלב, דבש, פירות וירקות⁵⁹.

באוגוסט 2021 קיבלה הממשלה החלטה שכותרתה "תוכנית להגברת התחרות בחקלאות ותיקון החלטת ממשלה", אשר כללה גם התייחסות לענף ההטלה (להלן - החלטת הממשלה משנת 2021)⁶⁰. בהחלטה נקבע כי יוטל על שר האוצר לקבוע בצו פטור ממכס על כל ביצי העופות; יוטל על שר האוצר ושר החקלאות לקבוע מתווה תמיכה נוסף על התמיכות הקיימות בחוק הגליל לבעלי מכסות לייצור ביצי מאכל; יתוקן חוק המועצה לענף הלול (ייצור ושיווק), התשכ"ד-1963, באופן שיבוטל התכנון בענף ההטלה, וכן יבוצעו תיקוני חקיקה אחרים הנדרשים ליישום החלטה זו.

בהמשך להחלטת הממשלה, בסוף אוגוסט 2021 הוגשה לאישור הממשלה הצעת חוק התוכנית הכלכלית (תיקוני חקיקה ליישום המדיניות הכלכלית לשנות התקציב 2021-2022), התשפ"א-2021⁶¹. בהצעת החוק נכללו סעיפים שמשמעותם ביטול התכנון בענף ההטלה - המכסות האישיות והכלליות - כך שיתאפשר לכל אדם לגדל ביצים בלא מגבלה כמותית.

בהצעת החוק צוין כי "הבעיות העיקריות בתכנון מרכזי הן ייקור מחירים לצרכן וכן תקופות מחסור [של ביצים]... נוכח חסרונות אלה, שיטת הייצור במעורבות הממשלה כמתכנן מרכזי

55 החלטת הממשלה 159, "שיפור וייעול במבנה התמיכות בענף החקלאות" (13.5.13).

56 ראו מבקר המדינה, "תמיכות הממשלה בחקלאות", עמ' 868.

57 OECD, **Economic Surveys - Israel**, p. 42

58 OECD. "Agricultural Policy Monitoring and Evaluation 2021", No. 104, 349

59 שם, עמ' 347 - 349.

60 החלטה 213 (1.8.21).

61 הצעה 1443 (31.8.21).



אינה מקובלת בעולם המערבי, והופסקה גם בישראל בכל הענפים, למעט ענפי הביצים והחלב⁶². לכן הוצע להפסיק את התכנון ואת המכסים בענף ההטלה, ולתמוך במגדלים באופן ישיר ולא עקיף באמצעות סובסידיה לכל המגדלים ומענקים נוספים למגדלים הזכאים להטבות לפי חוק הגליל, התשמ"ח-1988 (להלן - חוק הגליל; בעניין זה ראו להלן). בעקבות התנגדויות של נציגי החקלאים, הרפורמה הוצאה מהצעת החוק והיא אמורה להיות מקודמת בנפרד, תוך הידברות עימם.

למרות המלצות ה-OECD, ההסכמות בין משרדי החקלאות והאוצר משנת 2016 והחלטת הממשלה משנת 2021, שיעור התמיכות העקיפות נותר כפי שהיה במשך השנים והוא מסתכם ב-89% מכלל התמיכות בחקלאים, זאת לעומת שיעור התמיכות העקיפות במדינות ה-OECD שמסתכם ב-35% בלבד.

על משרד החקלאות ומשרד האוצר לקדם את יישומן של המלצות ה-OECD, הסכמות המשרדים והחלטת הממשלה בנוגע למעבר מתמיכות עקיפות לתמיכות ישירות, כדי להביא להוזלת מחיר הביצים בישראל, כך שיקטן הפער בינו ובין מחירן בארה"ב ובאירופה, מבלי לפגוע במגדלים הרלוונטיים.

משרד החקלאות ציין בתשובתו כי בהצעת התקציב לשנים 2017 ו-2018⁶³ הובאה בחשבון כוונת המשרד לעבור מתמיכות עקיפות לתמיכות ישירות על פי הגדרת ה-OECD, אך שיעור התמיכה העקיפה הגדול לא השתנה בסופו של דבר. כמו כן ציין המשרד כי הרפורמה שאותה הוא מקדם בימים אלו תואמת את המלצת מבקר המדינה.

62 הצעת חוק התוכנית הכלכלית (תיקוני חקיקה ליישום המדיניות הכלכלית לשנות התקציב 2021 - 2022), התשפ"א-2021, הצעה 1443 (31.8.21), עמ' 965 - 972.

63 משרד החקלאות ופיתוח הכפר, הצעת תקציב ודברי הסבר לשנות הכספים 2017 - 2018 (אוקטובר 2016).



קידום הרפורמה להקמת לולי הטלה חדשים - היבטי תכנון ורישוי

ההנחיות לבניית לולי הטלה והפעלתם

הקמת לול חדש והפעלתו מותנות בקבלת אישורים שונים ובהם אלו: היתר בנייה למבנה הלול, רישיון עסק להפעלת הלול והיתר אכלוס להכנסת להקת מטילות חדשה ללול כשמחזור ההטלה של הלהקה הקודמת מסתיים. להלן הפרטים על התנאים לקבלת האישורים האמורים:

היתר בנייה לבניית לולי הטלה: על פי סעיף 145 לחוק התכנון והבניה, התשכ"ה-1965 (להלן - חוק התכנון והבניה), הקמת מבנה, ובכלל זה מבנה חקלאי, מחייבת קבלת היתר בנייה מהוועדה המקומית או מרשות הרישוי המקומית⁶⁴ לפי העניין. היתרי בנייה ניתן להוציא רק מתוקף תוכנית⁶⁵ הכוללת הוראות מפורטות, המאפשרות הוצאת היתרים.

עוד נקבע בסעיף כי לא יינתן היתר על ידי מוסד תכנון אלא אם העבודה או השימוש שבעדם מבוקש ההיתר מתאימים לתוכנית ולהוראות אחרות לפי חוק התכנון והבניה, החלות על הקרקע או הבניין. לפי נוהל משרד החקלאות משנת 2017 בנושא⁶⁶, המשרד מחווה את דעתו לפני מוסדות התכנון וממליץ אם לאשר או לדחות בקשות לקבלת היתרי בנייה עבור מבנים חקלאיים⁶⁷. בהתאם לנוהל, כל בקשה להיתר להקמת לול לסוגיית מחייבת הצגת אישור השו"ט לעניין התאמת הבקשה להוראות הדין, לרבות תקנות רישוי עסקים (תנאים לרישוי משקי עופות ולולים), התשמ"א-1981 (להלן - תקנות רישוי עסקים), בעניין רישוי משקי עופות ולולים.

רישיון עסק ללולי הטלה: על פי פרט 2(3)(ח) לתוספת של צו רישוי עסקים (עסקים טעוני רישוי), התשע"ג-2013, לול הטלה טעון רישיון עסק מרשות הרישוי המקומית⁶⁸ שבתחומה הוא נמצא. על פי סעיף 6 לחוק רישוי עסקים, התשכ"ח-1968 (להלן - חוק רישוי עסקים), מתן הרישיון מותנה באישור מוקדם של השר להגנת הסביבה (להלן - הג"ס) ושל שר החקלאות.

64 רשות הרישוי היא הגורם המוסמך להעניק היתר בנייה אם הבקשה להיתר אינה כוללת הקלות ו/או שימושים חורגים. ברשות הרישוי חברים מהנדס הוועדה המקומית ויו"ר הוועדה.

65 חוק התכנון והבניה קובע היררכיה של תוכניות, שהגבוהה בהן היא תוכנית מתאר ארצית, הקובעת את תכנון שטח המדינה כולה, ובין השאר את ייעוד הקרקע והשימוש המותר בה, תוך שמירה על ייעוד חקלאי של קרקעות המתאימות לכך. השנייה במדרג היא תוכנית מתאר מחוזית (שרשאית לקבוע הוראות לייעודי קרקע שונים, כולל לשטחים חקלאיים. התוכנית השלישית בהיררכיה היא תוכנית מקומית, שגם היא יכולה לקבוע הוראות לשימוש בשטחים חקלאיים.

66 הנוהל "מתן חוות דעת משרד החקלאות ופיתוח הכפר להיתרי בנייה עבור מבנים חקלאיים ומבנים לשימושים נלווים לפעילות חקלאית" (אוגוסט 2017).

67 ראו בהקשר הזה את המסמך של משרד החקלאות, **מדיניות, הנחיות וקריטריונים לתכנון מבנים חקלאיים**, עמ' 26.

68 רשות המוסמכת, על פי חוק רישוי עסקים, התשכ"ח-1968, להעניק רישיון עסק.



עיקרי ההנחיות למיקום לולי ההטלה ולמרחקים הנדרשים ביחס לסביבתם מופיעים בתקנות רישוי עסקים, והם תקפים עבור לולים שמועד הקמתם היה לאחר התקנת התקנות היינו מרץ 1981, לעומת לולים שהוקמו קודם לכן.

היתר אכלוס: היתר מוטריר ממשלתי להובלה ולהכנסה של להקות חדשות לשם הפעלה חד-פעמית של משק עופות (כולל לולי מטילות) (להלן - היתר אכלוס). למעשה, היתר אכלוס ניתן להכנסת **להקה מסוימת ללול מסוים במועד מסוים**. הלול נדרש לעמוד בשורת דרישות כתנאי לקבלת ההיתר מהשו"ט. הדרישות האמורות מבוססות, בין היתר, על תקנות רישוי עסקים ומסמך ההנחיות לגידול בעלי כנף (ראו להלן), והעמידה בהן היא תנאי של השו"ט למתן היתר אכלוס לבעלי לולים (להלן - הנחיות השו"ט).

עיקרי ההנחיות בתקנות רישוי עסקים, החלות על לולים שהוקמו לאחר מרץ 1981

המרחק בין לול לדרך: המרחק של לול מדרך יהיה 30 מטרים לפחות. זאת לשם הרחקת מטרדי ריח, רעש ומחלות מדרך ציבורית שבה עוברים בני אדם ובעלי חיים.

המרחק בין לולים: המרחק בין שני לולים שסוג העופות, השלוחה⁶⁹ או גיל העופות בהם שונים, לא יפחת מ-300 מטר⁷⁰. זאת מאחר שיש מחלות שתפוצתן גבוהה יותר בגילים שונים של המטילות. כן יש להפריד בין סוגי עופות ושלוחות בשל אותה סיבה.

המרחק בין לולים באותו משק: המרחק בין שני לולים באותו משק יהיה 12 מטר לפחות, וזאת כדי למזער את ההדבקות במחלות מלול ללול.

המרחק בין לול לגבול המשק: המרחק בין הלול לגדר המקיפה את המשק יהיה שישה מטרים לפחות, וזאת לשם הרחקת מטרדי ריח, רעש ומחלות מהשטח שאינו בגבול הלול.

רצפת בטון: רצפת הלול תהיה עשויה בטון או אספלט הניתנים לניקוי ולחיטוי בקלות.

69 השלוחות הקיימות הן פטם, רבייה והטלה.

70 הצוות להסדרת הלולים (ראו בהמשך) ציין כי מחקרים מצביעים על כך שהמרחק הרצוי בין מתחמים לשם הקטנת הסיכונים להידבקות במחלות הוא 1,000 מטר, וכי המרחק המינימלי הנדרש הינו 500 מטר. אבל מרחקים אלו אינם מעשיים במדינה קטנה כמו ישראל, ולכן נקבע מרחק מינימלי של 300 מטר בין מתחמי לולים (מסמך **תכנוני כולל**, כרך 1', חלק א', עמ' 22).



תמונה 6: רצפת בטון בלול כלובים חדש



צולם על ידי צוות הביקורת באפריל 2021.

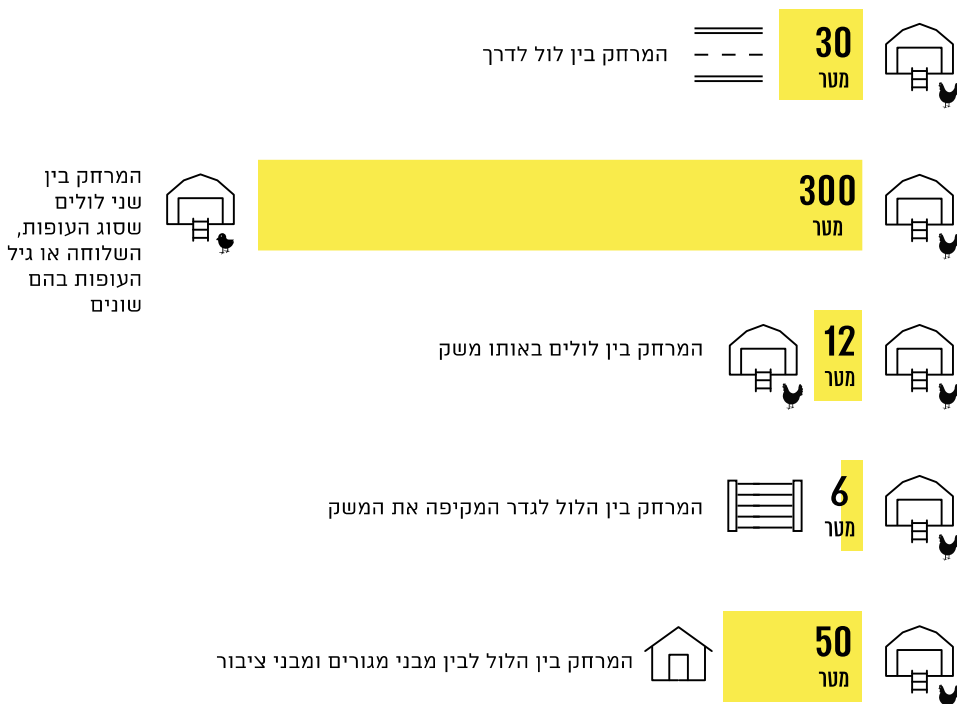
גיל אחד: עופות בגיל אחד הם עופות שבקעו בפרק זמן של לא יותר מעשרה ימים⁷¹ זה מזה. בהתאם לתקנות רישוי עסקים, יינתן רישיון למשק רק אם יוחזקו בו עופות מסוג אחד⁷², שלוחה אחת וגיל אחד. הדרישה של גיל אחד היא על רקע וטרינרי, לשם מניעת התפרצויות והתפשטות של גורמי מחלות. זאת, כיוון שבכל שלב של הכנסת להקה חדשה לאזור גידול קיים סיכון שיוכנסו גורמי זיהום חדשים, ולא יתאפשר להיפטר מגורמי מחלה וטפילים בשל רצף הגידול והיעדר תקופת השבתה בלול. כמו כן, בגילים שונים קיים שוני גדול ביחס לרגישות למחלות ולהדבקה בהן, ולכן כל גיל מקבל תנאים שונים וטיפולים אחרים בנושאי תאורה, הזנה, חיסונים, קיטום ועוד. כאמור, המרחק הנדרש בין לולים עם סוג אחר של עופות, שלוחה שונה, או גיל אחר הוא לפחות 300 מטר.

71 תקנות רישוי עסקים, סעיף 1.

72 סוגי עופות: תרנגולים, תרנגולי הודו, שלווים, פסיונים, יונים, ברווזים, אווזים, ברבורים, פניניות ומולרדים.



תרשים 15: עיקרי ההנחיות בתקנות רישוי עסקים, החלות על לולים חדשים



נוסף על התנאים המפורטים בתקנות רישוי עסקים, בשנת 2008 חתמו נציגי המשרד להג"ס, נציגי משרד החקלאות, נציגי מועצת הלול ונציגי ארגון מגדלי העופות על מסמך "הנחיות סביבתיות לגידול בעלי כנף"⁷³, המפרט את תנאי המסגרת שקבעו הנציגים לשם קבלת רישיון עסק והיתר בנייה ללולים (להלן - ההנחיות הסביבתיות לגידול בעלי כנף).

עיקרי ההנחיות הסביבתיות לגידול בעלי כנף

מרחק מבתי מגורים ומבני ציבור: המרחק בין מבני מגורים ומבני ציבור לבין לול הטלה לא יקטן מ-50 מטר.

פינוי פסולת: זבל העופות יפונה מהלול למוכלה שתוצב בסמוך לו ומשם יפונה ליעד שיאושר על ידי המשרד להג"ס, כגון:

1. אתר להכנת קומפוסט, מתקן לייצור ביוגז או אתר מאושר אחר לעיבוד פסולת אורגנית (ראו בהמשך בפרק "פינוי וטיפול בפסולת לולים בצפון").

2. פיצור והצנעה בשדות חקלאיים בהתאם לתוכנית שתוגש מדי שנה לאישור המשרד להג"ס ובתנאי שלא ייגרמו זיהומים ומפגעים סביבתיים ותברואתיים.

73 הנחיות סביבתיות לגידול בעלי כנף, תנאי מסגרת לרישיון עסק והיתר בנייה (3.9.08).



יצוין כי בשנת 2015 ציין מבקר המדינה⁷⁴ כי המועצה האזורית מבואות החרמון לא אכפה את הוראות החוק על בעלי הלולים, וכי 261 לולים מתוך 262 בתחום המועצה פועלים ללא רישיון עסק וללא אישור של כל הגורמים המוסמכים.

בתשובת המועצה האזורית מבואות חרמון מ-27.12.21 בנוגע לממצאי דוח הביקורת (להלן - תשובת מועצת מבואות חרמון) צוין כי בתחומי המועצה יש כיום 118 לולי הטלה, וכי 114 מהם אין רישיון עסק. חלק ניכר מלולי ההטלה נבנו בשנות השישים של המאה העשרים, קודם להתקנת התקנות לרישוי עסקים שהותקנו בשנת 1981 וקשה לתת רישיונות עסק ללולים אלו אשר כבר הוקמו. המועצה האזורית הוסיפה כי מדובר בבעיה ארצית שהיא תומכת בפתרונה, וכי השלמת הרפורמה תביא להסדרה כוללת ותאפשר למגדלים לעמוד בתנאים הקבועים בתקנות.

1. מנתוני מועצת הלול עולה כי נכון לחודש אוגוסט 2021 פועלים 1,478 מגדלים שבבעלותם לולים ומתוכם רק ל-102 יש רישיון עסק תקף להפעלת לול. כמו כן, מועצת הלול מסרה כי 17 מגדלים נוספים הם בעלי רישיון עסק, אף שאינם מופיעים ברישומיה ככאלה⁷⁵. לפיכך, גם בהנחה מיטיבה שאכן לכל 119 המגדלים יש רישיון עסק, רק ל-8% מכלל המגדלים שבבעלותם לול יש רישיון עסק.

לוח 2: נתוני המגדלים בעלי רישיון עסק וללא רישיון עסק

מספר המגדלים	סך הכל	מתוכם בעלי רישיון עסק	מתוכם ללא רישיון עסק
מספר המגדלים	1,478	119 (8%)	1,357 (92%)
מספר הלולים	1,653	143 (9%)	1,499 (91%)

על פי נתוני מועצת הלול, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

באוגוסט 2021 לכ-91% מהלולים בישראל לא היה רישיון עסק. הדבר מעלה חשש כי מרבית ביצי המאכל מיוצרות בלולים שאינם עומדים בדרישות בסיסיות של סניטריות ובטיחות ביולוגית באופן שגורם לפגיעה ביכולת למנוע התפשטות מחלות עופות ובכך לשמור על בריאות הציבור והמטילות ולמנוע מפגעים.

יישום הרפורמה בענף ההטלה, שעליה הוחלט בשנת 2007 (ראו להלן), נועד להביא למעבר של כל המגדלים ללולי הטלה חדשים שיש להם רישיונות עסק כנדרש בחוק, ולכן על משרד החקלאות להוסיף ולפעול ליישומה.

74 דוחות על הביקורת בשלטון המקומי לשנת 2015, "מועצה אזורית מבואות החרמון - רישוי עסקים ואכיפת הוראות דיני רישוי עסקים", עמ' 529.

75 ממועצת הלול נמסר כי היעדר תיעוד לרישיון עסק בנתוני מועצת הלול לבעלי לולים אלו נובע מסיבות שונות, כגון אי-חידוש הרישיון במועד שליפת הנתונים מהמערכת הממוחשבת של מועצת הלול. עם זאת, בידי מועצת הלול אינדיקציות כי מגדלים אלה הם בעלי רישיון עסק.



2. בביקורת הועלה כי התקנות הקובעות את התנאים הנדרשים לקבלת רישיון עסק עבור לולי הטלה - תקנות רישוי עסקים, שהותקנו לפני כ-40 שנה, אינן מתאימות לתנאים הווטרינריים הנדרשים בזמן הנוכחי. ואכן, כבר בשנת 2014 ציין צוות שמינה מנכ"ל משרד החקלאות ובו נציגים ממשרד החקלאות, מהשירותים הווטרינריים וממועצת הלול (להלן - צוות ההיגוי לעדכון התוכנית לשדרוג ענף ההטלה)⁷⁶, כי יש לתקן את תקנות רישוי עסקים. הצוות ציין שהתיקון נדרש שכן רק חלק מהוראות התקנות חלות גם על לולים שהוקמו לפני תחילת תוקפן (היינו לפני מרץ 1981). כך למשל, ההנחיות הקובעות את המרחק המינימלי הנדרש מלול אחר או מדרך ציבורית חלות רק על לולים שהוקמו אחרי 1981. לפיכך הציע הצוות לקבוע כי בתוך תקופה שתיקבע יחולו על **כל הלולים כלל התנאים הנדרשים** בהתאם לדרישות הווטרינריות העדכניות.

עד מועד סיום הביקורת, כשבע שנים לאחר המלצות צוות ההיגוי משנת 2014, לא עודכנו תקנות רישוי עסקים לצורך התאמתן לדרישות הווטרינריות העדכניות.

משרד החקלאות מסר בתשובתו כי האכסניה הנכונה להתאמה לעיגון הדרישות הווטרינריות היא בתקנות מכוח חוק צער בעלי חיים.

מוצע שמשרד החקלאות יקדם עדכון להוראות הדין, בשביל שיתאימו לדרישות הווטרינריות העדכניות, זאת כדי שכלל לולי ההטלה בישראל יעמדו בדרישות הבסיסיות, שנועדו לקדם את בריאות הציבור והעוף ולמנוע הפצת מחלות.

76 משרד החקלאות, ד"ח צוות ההיגוי לעדכון התוכנית לשדרוג ענף ההטלה (13.3.14), עמ' 9, סעיף 26ה'.



הניסיונות לקידום הרפורמה בענף ההטלה במהלך השנים

החלטות הממשלה לביצוע הרפורמה בענף ההטלה

בישראל רוב הייצור של ביצי המאכל נעשה בלולי כלובים ישנים בני עשרות שנים. רמת בטיחותם הביולוגית של לולים אלו נמוכה לעומת לולים חדשים, הבנויים באזורי גידול נפרדים, מבודדים ומגודרים. הלולים הישנים נמצאים בחצרות בתי מגוריהם של המגדלים, ואין הפרדה בין העופות לבין בני האדם ביישוב; כמו כן, יעילות הייצור בלולים נמוכה, היות שהיא מבוססת בעיקר על עבודות אדם ידניות בהזנה, באיסוף ביצים, בהוצאת זבל וכדומה; גם איכות הביצה המופקת בלולים אלו נמוכה יותר מן האיכות שניתן להשיגה⁷⁷. נוסף על כך, בעשור האחרון התפתחה מודעות למחלות זואוונטיות⁷⁸, כגון בעקבות הידבקות בני אדם בחיידק הסלמונלה (בעניין זה ראו להלן) ושפעת העופות.

התפשטותן של מחלות עופות והישארותן לאורך זמן, ללא יכולת למניעתן ולמיגורן, היו המניע העיקרי להחלטה על רפורמה בענף ההטלה, והתפרצות שפעת העופות בשנת 2006 שימשה זר משמעותי לקידומה.

בשנת 2007 קיבלה הממשלה החלטה⁷⁹ שעניינה עידוד התייעלות במשק הייצור והשיווק בענף ביצי המאכל (להלן - החלטת הממשלה מ-2007). ההחלטה קבעה כי יינתן סיוע במענקים בסך כולל של 260 מיליון ש"ח לביצוע השקעות הון בענף ביצי המאכל במטרה להוציא את לולי ההטלה ממרכזי היישובים. מטרתה העיקרית של ההחלטה הייתה העברת הלולים הקיימים מתוך מרכזי היישובים אל מתחמי לולים (להלן - גם חוות) חדשים⁸⁰, ובתוך כך להביא להתייעלות בממשק הייצור והשיווק של הביצים, תוך הפנמת היתרונות לגודל, השמירה על איכות הסביבה, שיפור התנאים התברואתיים והוטרנריים ושיפור תנאי אחסון הביצים בלולים. ההחלטה גם נועדה להביא לידי כך שניתן יהיה, בטווח הארוך, להזיל את מחיר הביצה לצרכן.

לפי החלטת הממשלה מ-2007, גובה המענקים למגדלים שישדרגו את לוליהם יהיה בשיעור של 20% מגובה ההשקעה, ובעלי לולים באזור מרום הגליל⁸¹ יהיו זכאים למענק נוסף של 30% (ובסך הכול 50% מגובה ההשקעה). המענקים יינתנו לתוכניות לבניית לולים חדשים שיוגשו עד תום שלוש שנים מיום ההחלטה, ובלבד שההשקעה המאושרת תבוצע בפועל, לא יאוחר מתום חמש שנים מיום ההחלטה, או בתום שלוש שנים ממועד אישור תוכניות הבנייה, המאוחר בהם.

77 מסמך תכנוני כולל, כרך 1, חלק א', עמ' 15.

78 מחלות המועברות מבעלי חיים לבני אדם.

79 החלטת הממשלה 1855, "עידוד התייעלות במשק הייצור והשיווק בענף ביצי מאכל" (24.6.07).

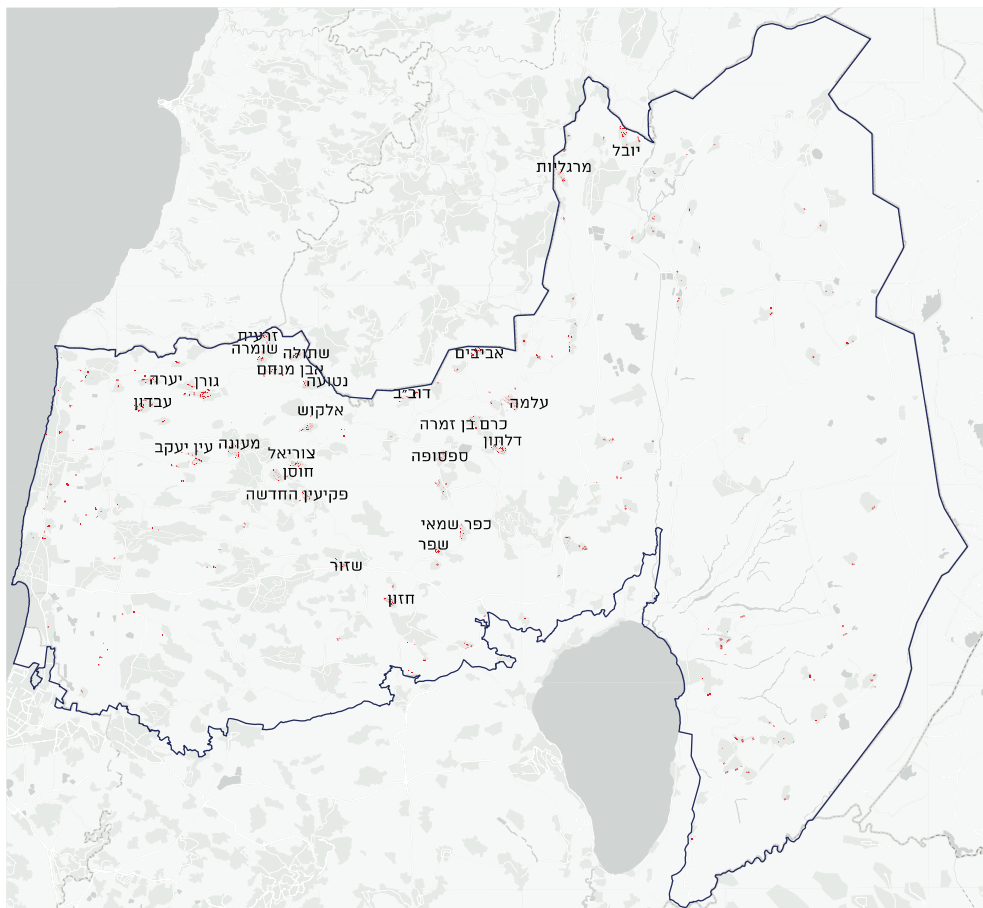
80 דוח מרכז המידע, 2019.

81 שמות היישובים פורטו במפה שצורפה לחוק הגליל, התשמ"ח-1988. מדובר ביישובים שבמועצות האזוריות גולן, גליל עליון, מבואות החרמון, מרום גליל, מעלה יוסף, מטה אשר ומשגב בעיריות ומועצות מקומיות נוספות באזור.



עוד נקבע בהחלטה כי הסובסידיה שניתנת למגדלים מכוח חוק הגליל תימשך עשר שנים נוספות (ראו להלן), עד שנת 2017. כן הוחלט כי יישמר התכנון בענף ביצי המאכל.

תרשים 16: מפת היישובים הזכאים לסובסידיה מתוקף חוק הגליל



על פי התוספת לחוק הגליל, בעיבוד משרד המבקר המדינה. רשימת היישובים המלאה בנספח לדוח.

החלטת הממשלה מ-2007 הטילה על שר הפנים לפעול למתן עדיפות וקדימות לדיון של מוסדות התכנון והבנייה בתוכניות בנייה להעתקת הלולים אל מחוץ למרכזי היישובים לאתרים שיאושרו, ובפרט ביישובי מרום הגליל. על משרד החקלאות הוטל לפעול להכשרת הקרקע ולביצוע התשתיות באתרים שאליהם יועתקו הלולים, אם יאושרו על ידי מוסדות התכנון. לשם כך הקצתה המדינה בהחלטה 40 מיליון ש"ח, נוסף על התקציב בסך 260 מיליון ש"ח.

מתוך הבנה כי מהלך של הריסת לולים ובנייתם מחדש מצריך חשיבה גם על היבטים של רווחת המטילות ומניעת צער בעלי חיים, משרד החקלאות הקים בשנת 2009 צוות מקצועי בראשות מנכ"לית משרד החקלאות דאז ובהשתתפות נציגים של משרדי ממשלה, רשויות מקומיות וגופים



ציבוריים רלוונטיים לבחינת הנושא. באותה שנה הקימה מנכ"לית משרד החקלאות דאז צוות נוסף בהשתתפות נציגים של משרד החקלאות ומועצת הלול (להלן - צוות רווחת המטילות). המלצות הצוות הוגשו בדוח מסכם⁸².

יישומה של החלטת הממשלה מ-2007 דרש שלבי תכנון והכנה ברבדים שונים, החל מעידוד התארגנות המגדלים למעבר לאזורי גידול משותפים, דרך איתור שטחים להקמת לולים, הכנת חקיקה חדשה והתאמת חקיקה קיימת וכלה בקידום הליכי רישוי ותכנון סטטוטוריים להקמת מבני לול, תוך מתן מענה לדרישות וטרינריות חיוניות⁸³.

החלטת הממשלה מ-2007 לא יושמה. אי-מימושה נבע מהתנגדות לה, הן של חלק בלתי מבוטל מן המגדלים והן של ארגונים חוץ-ממשלתיים שפעלו לקידום רווחת בע"ח ואף הגישו עתירות לבג"ץ בנושא⁸⁴ (ראו להלן בפרק "התקנת תקנות בנושא רווחת מטילות"). לפיכך החליטה הממשלה ביולי 2010⁸⁵ (להלן - החלטת הממשלה מ-2010) לתקן את החלטת הממשלה משנת 2007 בכמה נושאים ובהם: לדחות את תאריכי היעד ליישום תוכנית השדרוג, להגדיל את תקציב המענקים שנקבע בהחלטתה מ-2007 מ-260 מיליון ש"ח ל-289 מיליון ש"ח, להגדיל את שיעור המענק שיינתן למגדלים בכל הארץ מ-20% ל-35% - 45% מגובה ההשקעה, בהתאם לגודל הלול, והגדלת התקציב הממשלתי שיוקצה למימון הפעולות להכשרת הקרקע ולביצוע תשתיות ללולים החדשים מ-40 מיליון ש"ח ל-60 מיליון ש"ח.

בשנת 2015 ציין מבקר המדינה בדוח על ענף הלול⁸⁶ כי נעשה מעט מאוד ליישום ההחלטות מ-2007 ומ-2010. עוד צוין כי טרם החלה אכיפה בתחומי בריאות הציבור, איכות הסביבה ובריאות בעלי החיים; טרם אושרו תקנות לרווחת בעלי החיים; טרם פורסמו נהלים למתן המענקים להקמת לולים חדשים, ולכן גם לא ניתנו מענקים כאלה ומשרד האוצר טרם שב ותקצב (בשנת 2014) את תוכנית השדרוג, כמתחייב מהחלטת הממשלה מ-2010; סיוע להקמת תשתיות ללולים חדשים ניתן במתחם אחד בלבד, אך גם בו טרם נבנו לולים על התשתית שהוקמה. בהמשך לכך המליץ מבקר המדינה למשרד החקלאות לפעול לקידום תוכנית השדרוג וליישום החלטות הממשלה בעניין זה.

יצוין כי 71% מהלולים בישראל (1,167 לולים) נמצאים ב-26 יישובים בתחום המועצות האזוריות מרום הגליל, מעלה יוסף ומבואות החרמון (להלן - יישובי הצפון). 99% מהלולים ביישובי הצפון הם לולי כלובים. מתוך 2.2 מיליארד ביצים המיוצרות בישראל בשנה, כ-1.54 מיליארד ביצים (68%) מיוצרות בלולים ביישובי הצפון. בשל האמור ובשל העובדה שהחלטות הממשלה נתנו עדיפות לקידום הרפורמה ביישובי מרום הגליל, גם משרד החקלאות כיוון את עיקר מאמציו לשדרוג הלולים ביישובים אלה.

82 דוח הצוות המקצועי לבחינת רווחת המטילות במסגרת תוכנית שדרוג לולי ההטלה (להלן - דוח רווחת המטילות) (1.7.09).

83 דוח רווחת המטילות.

84 דו"ח צוות ההיגוי לעדכון התוכנית לשדרוג ענף ההטלה (13.3.14).

85 החלטת הממשלה 2083 (15.7.10).

86 דוח שנתי 2015, "ענף הלול - היבטים באסדרה, בטיפול ובפיקוח" (5.5.15), עמ' 990.



התוכנית הארצית להסדרת לולים במסגרת הרפורמה בענף ההטלה

במהלך השנים נקט משרד החקלאות יוזמות אחדות כדי לקדם את הליך שדרוג לולי ההטלה בהתאם להחלטות הממשלה. להלן פרטים על היוזמות השונות שנקטו ועל תוצאותיהן.

בשנת 2009 יזם משרד החקלאות תוכנית ארצית להסדרת הלולים (להלן - התוכנית להסדרת הלולים), אשר לוותה על ידי ועדות וצוותים: ועדת היגוי עליונה⁸⁷, ועדת עבודה וצוות תכנון רב-תחומי. כן הוקם צוות מקצועי למציאת פתרונות מעשיים ללולים הקיימים (להלן - הצוות להסדרת הלולים). הצוות להסדרת הלולים התרכז בעיקר במציאת פתרונות ללולים ביישובי הצפון. לפיכך, משרד החקלאות החל לקדם בראש ובראשונה את התכנון להוצאת לולים ממרכזי 26 יישובי הצפון.

עבודת הצוותים והוועדות האמורים גובשה לכדי מסמך תכנוני כולל, ובו המלצות להסדרת לולים חדשים ביישובי הצפון וכן הערכת אפשרויות להוצאת הלולים מיישובים במרכז הארץ⁸⁸.

בבסיס תהליך התכנון של הצוות להסדרת הלולים עמדו הנחיות מקצועיות, שנגזרו משיקולים וטרינריים, בריאותיים ותפעוליים. שני המקורות העיקריים שעליהם מתבססות ההנחיות הם אלו: 1. תקנות רישוי עסקים; 2. ההנחיות הסביבתיות לגידול בעלי כנף. התקנות וההנחיות יצרו את המסגרת התכנונית לאיתור שטחים מתאימים עבור חוות הטלה מודרניות והן תנאי לקידום הרפורמה (להלן - תנאי הרפורמה). נוסף על כך, נקבעו בהנחיות המקצועיות כמה דרישות נוספות שהצוות הביא בחשבון בבואו לגבש את המלצותיו למשרד החקלאות. להלן דוגמאות לדרישות אלה:

מספר המטילות במשק: הצוות להסדרת לולים ציין כי 65,000 מטילות הוא המספר המרבי שהתשתית הקיימת של מדגירות (המספקות את העופות ללולי ההטלה) במדינת ישראל מסוגלת לספק בגיל אחד. לפיכך הוחלט כי גודל חוות הגידול החדשות יחושב ככלל לפי 65,000 מטילות במתחם⁸⁹. כן נקבע כי ההתארגנות המקסימלית כוללת עשרה מגדלים, וההתארגנות המינימלית היא שלושה מגדלים. חווה תכלול דו-לול⁹⁰ אחד עד חמישה דו-לולים, ובכל לול יגודלו כ-6,500 מטילות.

מספר הלולים בכל משק: המתחם יכול לול אחד עד עשרה לולים, תלוי בהצלחת המגדלים ליצור שותפויות. מאחר שמכסת הביצים הממוצעת של מגדל בארץ שוות ערך לכ-3,000 מטילות, כדי להקים חוות גידול, חייבים המגדלים להתאגד יחדיו ללול משותף, דבר המחייב יחסי אמון ושיתוף פעולה.

שטח המחיה למטילה: צוות רווחת המטילות קבע כי יש להגדיל את שטח הכלובים בלולים ישנים ל-550 סמ"ר למטילה, עם אופציה להגדלתם לשטח התקן האירופי, המסתכם ב-750

87 אשר היו חברים בה נציגים ממשרדי ממשלה, מרשויות מקומיות, ממועצת הלול ומהגופים הציבוריים הרלוונטיים.

88 משרד החקלאות, **תוכנית להסדרת לולים - מסמך מסכם** (דצמבר 2010).

89 במסמך צוין כי הגודל הממוצע של חוות באירופה (אז) הוא 20,000 מטילות ובארה"ב 63,000 מטילות.

90 לול כפול המאכלס כ-13,000 מטילות.



סמ"ר למטילה. לכן החליט הצוות להסדרת הלולים כי השטח הנדרש למשק יהיה מותאם לקליטתן של 65,000 מטילות, לפי 750 סמ"ר למטילה.

בהתאם להנחיות המקצועיות וכן לאור שיקולים סביבתיים, אקולוגיים ואחרים, איתר הצוות להסדרת לולים חלופות שונות להעתקת הלולים ממרכזי יישובי הצפון ודירג אותן. הצוות איתר והמליץ לקדם 64 מתחמים שבהם מתאפשר קידום סטטוטורי של חוות לולים ב-11 יישובים מתוך 26 יישובי הצפון. משמע, התוכנית לא הציגה פתרונות ל-15 יישובים, ונדרשו 18 מתחמים נוספים⁹¹ לשדרוג לולי ההטלה של כל המטילות באזור זה. בהתאם לכך, הוגשו לוועדה המחוזית צפון, שבתחום סמכותה המועצות האזוריות מבואות חרמון, מעלה יוסף ומרום גליל, תוכניות שמטרתן הקמת חוות לולים שיותקנו בהם אמצעים מתאימים למניעת מטרדים סביבתיים. בעקבות זאת אישרה הוועדה את הקמתם של 58 מתחמים (ראו להלן).

עדכון התוכנית הארצית להסדרת לולי ההטלה

לאחר שפורסמה התוכנית להסדרת לולים (בשנת 2010), הביעו המגדלים את התנגדותם לנורמות החדשות בתחום רווחת המטילות שנדרשו ליישם בלולים החדשים, תוך הוצאה כספית ניכרת, ולהגבלות שביקשה הממשלה להטיל בתחום הגידול המשותף ואפשרויות ההתאגדות בלולים החדשים. המגדלים דרשו להגמיש את אפשרויות ההתאגדות שלהם במתחמי ההטלה. כדי לבחון מחדש את הדרכים להשגת יעדיה של תוכנית השדרוג, מינה מנכ"ל משרד החקלאות דאז את צוות ההיגוי לעדכון התוכנית לשדרוג ענף ההטלה (כאמור לעיל).

הקווים שהנחו את הצוות בתהליך עבודתו כללו כמה עקרונות בסיסיים ובהם אלו: שמירה על בריאות הציבור ורווחת המטילות, חשיבות עידוד ההתיישבות, התחשבות באפשרויות התעסוקה החלופיות המצומצמות ביישובי הצפון, אי-כפיית שותפויות על המגדלים מחד גיסא תוך הבהרת יתרונות הגודל מאידך גיסא, מתן חלופות לשדרוג מחוץ ליישוב או בתוכו⁹², הסדרת נושא הביטוח למקרים של מחלות והשמדות שיחייבו המתנה לחידוש הלהקה (ראו להלן בפרק "הנחיית גיל אחד - ההיבט הביטוחי"), והבנה כי ראוי שהמהלך יעשה בתמיכה ממשלתית משמעותית.

עיקרי המלצות צוות ההיגוי לעדכון התוכנית לשדרוג ענף ההטלה: אפשרות לשדרוג הלולים מחוץ ליישובים או בתוך היישובים או במשולב; מתן סמכות בחוק רישוי עסקים לשו"ט לנקוט פעולות אכיפה נגד מפרים של התקנות בנושא בניית לולים; תיקון תקנות רישוי עסקים ללולים ישנים וחדשים באופן שיתאימו לדרישות השו"ט; תקצוב התוכנית בסכום של 300 מיליון ש"ח למענקים בשיעור 36% - 50% מסך ההשקעה, בהתאם לגודל הלולים החדשים; ו-100 מיליון ש"ח נוספים להשקעות הון ובניית תשתיות עבור לולים; מתן תוספת מכסות ללולים משודרגים; תמיכה במגדלים מבוגרים שיבקשו לפרוש מגידול מטילות ובמקביל - פיתוח תשתיות ואטרקציות תיירותיות אשר יספקו תעסוקה חליפית.

צוות ההיגוי לעדכון התוכנית לשדרוג ענף ההטלה הגיש את מסקנותיו והמלצותיו במרץ 2014, ואלו אומצו על ידי מנכ"ל המשרד דאז (להלן - הדוח המסכם). בדוח צוין כי אף שחלפו יותר

91 זאת כדי לתת פתרון לכל המטילות ביישובים, על בסיס החישוב שבכל מתחם ניתן לאכלס עד 65,000 מטילות.

92 בחלק מהיישובים עמידה בדרישות תקנות רישוי עסקים לשמירה על מרחק של 300 מטר בין המתחמים תהיה כרוכה בהגדרת כל היישוב כמתחם גידול אחד, דבר שיחייב גיל אחד בתוך היישוב.



משש שנים מאז שהתקבלה החלטת הממשלה מ-2007, ביצע המשרד מעט מאוד פעולות לקידום תוכנית השדרוג, ועיקר ההתקדמות הייתה במישור התכנוני, בהתאם למסמך מדיניות התכנון הארצי. המפגעים שהממשלה עמדה עליהם בעת אישור החלטתה מ-2007 עומדים בעינם, והצורך הציבורי בקידום תוכנית השדרוג לא פחת ואף גבר במהלך השנים. למרות זאת, נכון לאותו מועד, ניתן סיוע ממשלתי להקמת תשתיות במתחם אחד בלבד⁹³. כן צוין כי לא החלה אכיפה של תנאי רישוי העסקים ללולים בנושאי בריאות הציבור, איכות הסביבה ובריאות בעלי החיים, שחשיבותם רבה.

החלטות הממשלה משנת 2007 ומשנת 2010, שנועדו להביא להתייעלות בממשק הייצור והשיווק של הביצים, לא יושמו. גם מסקנות של צוות מקצועי שמינה מנכ"ל משרד החקלאות בשנת 2013, ונועד לבחון את הדרכים להשגת יעדי התוכנית לשדרוג ענף ההטלה, לא יושמו עקב אי-הסכמה בין משרדי האוצר והחקלאות על תקצוב התוכנית. זאת אף על פי שמסקנות הצוות אומצו על ידי מנכ"ל משרד החקלאות דאז, ואף קיבלו את תמיכת המגדלים. בפועל, עד שנת 2014 הוקמה תשתית להקמת מתחם משודרג אחד בלבד.

מתווה משרד האוצר לביצוע רפורמה בענף ההטלה

בהמשך להחלטות הממשלה הקודמות בנושא, גיבש משרד האוצר את טיוטת הצעת מחליטים משנת 2016 בנושא הרפורמה בענף ההטלה. זאת לצורך פיתוח ענף ההטלה והתאמתו לסטנדרטים הנוגעים להגנה על בריאות הציבור, לרווחת המטילה ולהגנת הסביבה, לצורך התייעלות ענף ההטלה והפחתת המחירים לצרכן ולצורך שמירה על ההתיישבות בפריפריה.

על פי הטיוטה: 1. משרד החקלאות ישלים פיתוח והקמה של משטחים ללולי הטלה מחוץ ליישובי מרום הגליל ביישובים שבהם מגדלים יותר מ-70,000 מטילות. לצורך כך יוקצה תקציב של 50 מיליון ש"ח; 2. משרד החקלאות ייתן מענקים בסך כולל של 255 מיליון ש"ח למגדלים לשם הקמת לולים חדשים בגודל שלא יפחת מ-6,000 מטילות לכל לול; 3. החל משנת 2019, מתן מכסות ביצים יותנה בעמידה של מקבל המכסה בתנאי רישיון עסק ובהוראות הדין בנוגע לבריאות הציבור ובריאות בע"ח ורווחתם; 4. משרד החקלאות ימליץ, החל בשנת 2017, להפחית את המחיר שמשולם למגדל עבור ביצה בסכום כולל של 15 אגורות; 5. ועדת המחירים תדון, בהתאם לסמכותה לפי חוק הפיקוח על מחירי מצרכים ושירותים, התשנ"ו-1996, בהפחתת המחיר לצרכן הנובעת מהפחתת המחיר למגדל.

ההצעה כללה צעדים משלימים ובהם המלצה שיוענקו מענקים גבוהים יותר למגדלים שיקימו לולים נטולי כלובים, הפוגעים פחות ברווחת המטילה, בשל עלויות ההקמה הגבוהות של לולים מסוג זה. עוד הומלץ לעודד הקמת שותפויות בין מגדלים באמצעות מתן מענקים בשיעור גדול יותר⁹⁴ ללולים גדולים, שיש בהם 40,000 מטילות לפחות.

93 במושב נטועה.

94 50% מגובה ההשקעה ללולים גדולים ו-15% ולא יותר מ-100,000 ש"ח ללולים קטנים.



הצעת החלטת ממשלה בנושא הרפורמה בענף ההטלה, שגובשה על ידי משרד האוצר ב-2016 במטרה לקדם התייעלות בענף ההטלה והפחתת מחירי הביצים לצרכן, לא קודמה בשל אי-הסכמות בין הגורמים השונים.

מתווה הסכם 2018 לקידום הרפורמה בענף ההטלה

בשנת 2018 נעשה ניסיון נוסף לקדם את הרפורמה. במתווה שהוצע לאחר דיונים רבים בין משרד החקלאות, משרד האוצר ונציגי המגדלים⁹⁵ (להלן - מתווה 2018) הוגדרו 13 עקרונות ובהם אלו: (א) סך התקציב שיוקצה למענקים למגדלים יעמוד על 280 מיליון ש"ח לבניית לולים חדשים ו-80 מיליון ש"ח לבניית משטחים; (ב) המענק יהיה עד 50% מגובה ההשקעה של המגדל; (ג) מחיר הביצה לצרכן יוזל בחמש אגורות בסה"כ בארבע פעימות; (ד) היקף המענקים שיוענקו ללולים הקטנים מ-6,000 מטילות מתוך סך התקציב לא יעלה על 16.8 מיליון ש"ח; (ה) יוקם צוות לעניין דרישת "גיל אחד"; (ו) משרד החקלאות יבטל את דרישתו לתיקון חוק המועצה לענף הלול, כך שיו"ר ועדת המכסות, המוסמכת לקבוע את המכסות האישיות לכל מגדל, יישאר נציג המגדלים, ולא יהיה נציג משרד החקלאות כמבוקש.

המתווה שגיבשו משרד החקלאות ומשרד האוצר בשנת 2018 במטרה לקדם את הרפורמה בענף ההטלה לא יושם. זאת מאחר שרק שלושה מבין ארבעת נציגי המגדלים חתמו על ההסכם וכן משום שמשרד החקלאות סירב לוותר על דרישתו לתיקון חוק המועצה לענף הלול באופן שיו"ר ועדת המכסות יהיה נציג המשרד ולא נציג מועצת הלול.

ניסיונות חוזרים ונשנים לחתום על מתווה שיוסכם על משרדי החקלאות והאוצר וארגוני המגדלים לקידום הרפורמה כפי שנקבעה בהחלטות הממשלה לא צלחו. כתוצאה מכך, גם התקציב שהוקצה בשנת 2018 לתמיכה במגדלים לבניית לולי ההטלה המשודרגים, בסך 280 מיליון ש"ח, לא מומש. בשנת 2021 חודשו המאמצים להניע רפורמה בענף ההטלה, אך כאמור בסופו של דבר פוצלה הרפורמה מהצעת חוק התוכנית הכלכלית (תיקוני חקיקה ליישום המדיניות הכלכלית לשנות התקציב 2021 - 2022), התשפ"א-2021, שהוגשה לממשלה. נכון לינואר 2022 החקיקה אושרה בקריאה ראשונה וממתינה לדיונים בוועדת הכלכלה לקראת קריאה שנייה ושלישית. כך למעשה, מאז שנת 2007 ועד למועד סיום הביקורת לא אושר מתווה לקידום הרפורמה. נוכח האמור, משנת 2019 פועל משרד החקלאות לקידום שדרוג הלולים באמצעות תמיכות להקמת משטחים ללולים חדשים (ראו להלן).

95 ממועצת הלול וארגון מגדלי העופות בישראל.



ניסיונות הממשלה במשך כ-15 שנה ליישם רפורמה בענף ההטלה בישראל לא צלחו, וזאת חרף ההסכמה של כלל הנוגעים בדבר כי המשך המצב הקיים בלולי הטלה בישראל פוגע בבריאות הציבור, בחזות יישובי הצפון ובאפשרויות הפיתוח שלהם, ברווחת העוף וביעילות הכלכלית. אי-הסכמות בין משרדי החקלאות, האוצר וארגוני המגדלים מונעות במשך שנים את מימושה של הרפורמה הנחוצה לענף.

מועצת הלול מסרה בתשובתה כי לא ניתן לקדם רפורמה בענף ההטלה ללא תקצוב מתאים של המדינה בגין הוצאות המגדלים להקמת לולים חדשים והמעבר אליהם.

בתשובת משרד האוצר מ-3.1.22 בעניין ממצאי דוח הביקורת (להלן - תשובת משרד האוצר) צוין כי "משנת 2007 משרדי הממשלה פועלים ליישום רפורמה משמעותית בענף ההטלה. הניסיונות השונים לא צלחו, במידה רבה בשל הרצון להגיע להסכמות עם ארגוני המגדלים. לאחר יותר מ-14 שנים שבהם פרקטיקה זו לא מצליחה להניב תוצאות, ניתן לשקול גישה אחרת לנושא". עוד צוין כי האינטרסים של ארגוני המגדלים מתנגשים עם האינטרס הציבורי ולכן, נוכח הליקויים החמורים בענף אשר מסכנים את בריאות הציבור ורווחת בעלי החיים ומשפיעים על יוקר המחיה, יש ליישם את הרפורמה באופן מיידי.

על שרי החקלאות והאוצר לבחון את הדרכים המתאימות לקידומה של הרפורמה לצד המשך האכיפה באמצעות פעילות השו"ט ועל מנת להביא לשדרוג לולי הטלה בהקדם.

תכנון מתחמי הטלה חדשים ביישובי הצפון

במהלך השנים, ובמקביל לניסיונות להגיע למתווה מוסכם ליישום הרפורמה, יזם משרד החקלאות ומימן הכנת תוכניות מתאר מקומיות מפורטות (להלן - תוכניות מפורטות) לשטחים ביישובי הצפון. זאת כדי ליצור תשתית תכנונית מתאימה להקמת חוות לולים חדשות, בהתאם לדרישות הדין, ולפירוק של מבני הלולים הישנים על מטרדיהם⁹⁶.

מתחמים שיש להם תוכניות

בהתאם לתקנות המועצה לענף הלול (כללים בדבר מכסות לייצור ביצי מאכל לשיווק בשנת 2021), תשפ"א-2020 מועצת הלול רשאית להתיר למגדל לגדל את מכסתו גם מחוץ ליישוב שבו הוא מתגורר, בהתקיים התנאים הקבועים בתקנות. עם זאת בתיקון לחוק הגליל שהתקבל בשנת 2017 נקבע כי החל מינואר 2022 מגדל שיפעל כך לא יהיה זכאי להטבות לפי חוק הגליל⁹⁷. נוכח זאת, משרד החקלאות בודק את התקדמות תכנון המתחמים, תוך השוואה בין היקף מכסות המגדלים בכל יישוב לבין מספר המטילות שיוכלו לאכלס את המתחמים החדשים המתוכננים

96 ביישובים שבהם לא ניתן היה להשאיר את הלולים במקומם.

97 סעיף 2(ה) לחוק הגליל. דרישה זו הוספה להצעת החוק במסגרת דיוני ועדת הכספים של הכנסת ומטרתה לסיים את תופעת השכרת המכסות של בעלי לולים קטנים, לבעלי לולים גדולים שנהנו מהסובסידיות לפי חוק הגליל. בתיקון נקבע כי הוראה זו תיכנס לתוקפה ב-1.1.22 על מנת לתת למגדלים פרק זמן להתארגנות לחזור ולגדל בפועל ביישובם.



בו, באופן שכל יישוב יאכלס את כל המטילות המצויות כיום ביישוב, ולא מתוכננים לולים שבהם יגודלו מטילות מיישובים סמוכים.

הצוות להסדרת לולים הצביע על אזורים מתאימים, ובהתאם לכך, בשנים 2013 - 2018 סייע משרד החקלאות ל-23 יישובים לקבל את אישור הוועדה המחזית צפון ל-23 תוכניות מפורטות ובהן 58 מתחמי הטלה חדשים. במקביל לכך, 11 יישובים קידמו באופן עצמאי תוכניות מפורטות ל-12 מתחמים נוספים, שאף נבנו בחלקם לולים⁹⁸. במתחמים אלו לא נקבעה מגבלת מטילות, וניתן לאכלס בהם את כמות המטילות המרבית האפשרית לאכלוס בשטח הלול, ובתנאי שנשמר הכלל של 750 סמ"ר מרווח מחיה למטילה. נכון למועד סיום הביקורת, לא ניתן לדעת בוודאות אם כלל המתחמים האמורים יספיקו לאכלוס המטילות שיש בכל יישוב. זאת עד לביצוע התכנון המפורט של הלולים במתחמים, שבו ייקבע כמה מטילות ניתן לאכלס בכל מתחם. משרד החקלאות חישב כמה מתחמים יש להקים בהתאם לשלוש חלופות הנבדלות במספר המטילות במתחם. להלן לוח המפרט את המתחמים שאושרו והמחסור במתחמים בחלק מהיישובים, בהתאם לחלופות השונות.

לוח 3: פירוט המתחמים הקיימים והנדרשים בהתאם לאפשרויות האכלוס השונות של הלולים וכן סטטוס המתחמים המצויים עדיין בהליכי תכנון

שם הישוב	מגדלים רשמיים לשנת 2020	מכסת הביצים הרשומה לשנת 2020 (באלפים)	מטילות רשומות לשנת 2020 (באלפים)	מתחמים שאושרו ביזמת משרד החקלאות	מתחמים נוספים שיש להם תוכנית מאושרת והוקמו בהם לולים ללא סיוע משרד החקלאות	סה"כ מתחמים מאושרים	פערי מתחמים (במינוס עורך לפי מתחמים) 70,000 מטילות למתחם	פערי מתחמים לפי 100,000 מטילות למתחם	פערי מתחמים לפי 150,000 מטילות למתחם	סטטוס תהליך המתחמים החסרים נכון לאוגוסט 2021
פקיעין החדשה	58	50,986	204	0		0	2.9	2	1.4	היישוב בתהליך מול הוועדה המקומית להוצאת היתר בנייה למתחמים שמתוכננים בתוך קו התיחום של היישוב ולא דרוש אישור הוועדה המחזית.
שפר	49	33,258	133	0		0	1.9	1.3	0.9	משרד החקלאות סייע במימון תכנון למתחם אחד ובבחינת חלופות למיקומו.
כרם בן זמרה	62	39,860	159	0	1	1	1.3	0.6	0.1	משרד החקלאות סייע במימון תכנון לשלושה מתחמים נוספים והיישוב מקדם תהליך מול ועדות התכנון

⁹⁸ התוכניות שאושרו למתחמי הטלה בסמוך ליישובים כללו, בין היתר, הוראות לשלבי ביצוע, הגדרת מועד לפקיעת תוקף התוכנית ומנגנון להארכתו. בעקבות פנייה של משרד החקלאות, החליטה הוועדה המחזית צפון בשנים 2020 ו-2021 על הארכת תוקפן של כמה תוכניות ושינוי שלבי הביצוע.



שם הישוב	מדגלים רשומים לשנת 2020	מכסת הביצים הרשומה לשנת 2020 (באלפים)	מטילות רשומות לשנת 2020 (באלפים)	מתחמים מאושרת ביזורת החקלאות	מתחמים נוספים שיש להם תוכנית מאושרת והוקמה בהם לולים ללא סיוע משרד החקלאות	סה"כ מתחמים מאושרים	פערי מתחמים (במינוס) - עודף (מתחמים) לפי 70,000 מטילות למתחם	פערי מתחמים לפי 100,000 מטילות למתחם	פערי מתחמים לפי 150,000 מטילות למתחם	סטטוס תהליך במתחמים החסרים נכון לאוגוסט 2021
חזון	70	66,568	266	1		1	2.8	1.7	0.8	הישוב מקדם עצמאית תכנון מתחם נוסף.
שזור	57	62,001	248	2		2	1.5	0.5	-0.3	הפתרון המסתמך הוא תכנון של המתחמים המאושרים כך שיעליו לאכלס את כל המטילות ביישוב.
מרגליות	95	82,326	329	2	1	3	1.7	0.3	-0.8	היישוב מקדם עצמאית תכנון מתחם נוסף.
זרעית	78	53,869	215	2		2	1.1	0.2	-0.6	הפתרון המסתמך הוא תכנון של המתחמים המאושרים כך שיעליו לאכלס את כל המטילות ביישוב.
אביבים	102	75,688	303	2	1	3	1.3	0	-1	
שתולה	71	46,307	185	2		2	0.6	-0.1	-0.8	
דלתון	97	95,186	381	4		4	1.4	-0.2	-1.5	
עלמה	99	94,322	377	4		4	1.4	-0.2	-1.5	
עבדון	73	65,627	263	3		3	0.8	-0.4	-1.2	
חוסן	58	38,485	154	2		2	0.2	-0.5	-1	
יערה	60	37,906	152	2		2	0.2	-0.5	-1	
יובל	59	37,688	151	2		2	0.2	-0.5	-1	
נטועה	77	61,595	246	2	1	3	0.5	-0.5	-1.4	
שומרה	72	52,771	211	3		3	0	-0.9	-1.6	
עין יעקב	67	50,208	201	2	1	3	-0.1	-1	-1.7	
גורן	97	74,080	296	3	1	4	0.2	-1	-2	
כפר שמאי	52	48,613	194	3		3	-0.2	-1.1	-1.7	
צוראל	59	46,343	185	1	2	3	-0.4	-1.1	-1.8	



שם הישוב	מגדלים רשומים לשנת 2020	מכסת הביצים הרשומה לשנת 2020 (באלפים)	מטילות רשומות לשנת 2020 (באלפים)	מתחמים מאושרת ביזומת החקלאות	מתחמים נוספים שיש להם תוכנית מאושרת והוקמו בהם לולים ללא סיוע משרד החקלאות	סה"כ מתחמים מאושרים	פערי מתחמים (במינוס מתחמים) לפי 70,000 מטילות למתחם	פערי מתחמים לפי 100,000 מטילות למתחם	פערי מתחמים לפי 150,000 מטילות למתחם	סטטוס תהליך במתחמים החסרים נכון לאוגוסט 2021
מעונה	61	44,218	177	3		3	-0.5	-1.2	-1.8	
אלקוש	70	55,387	222	3	1	4	-0.8	-1.8	-2.5	
אבן מנחם	68	54,275	217	3	1	4	-0.9	-1.8	-2.6	
דוב"ב	100	77,328	309	*4	1	5	-0.6	-1.9	-2.9	
ספסופה	65	49,736	199	3	1	4	-1.2	-2	-2.7	
סה"כ	1,876	1,494,630	5,979	58	12	70	15	-10	-30	

על פי נתוני מועצת הלול ומשרד החקלאות, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

* המשרד קידם ואישר תוכנית לאיחוד שני מתחמים בדוב"ב למתחם אחד שיכיל כמות מטילות של שני מתחמים.

מהלוח עולה כי לשני יישובים אין מתחמים מאושרים. כמו כן, לשני יישובים יש מתחם מאושר אחד, אשר גם אם יאכלס את כמות המטילות המקסימלית (150,000 מטילות) לא יספיק לכמות המטילות הקיימת ביישוב. לכן גם על פי האפשרות האופטימית, שבה כל המתחמים יאכלסו 150,000 מטילות, יהיה מחסור במתחמים בארבעה יישובים. משרד החקלאות סבור כי בפועל המתחמים שיוקמו יאכלסו כ-100,000 מטילות. במקרה כזה, נדרש לייצר מתחמים עבור שבעה יישובים. אם המתחמים יאכלסו כ-70,000 מטילות בלבד, יהיה מחסור במתחמים ב-17 יישובים.

מועצת הלול ציינה בתשובתה כי בלולים שמשוכנות בהם יותר מ-100,000 מטילות יהיה קשה ליישם את הנחיית "גיל אחד". כמו כן, רוב המתחמים תוכננו עבור לולי כלובים שבהם המרווח למטילה יהיה 750 סמ"ר, אף שכיום המגמה הרווחת היא לבנות לולים נטולי כלובים שבהם המרווח למטילה גדול יותר. כמו כן, להערכתה, אם המדינה תשתתף בעלות ההשקעה, הרי שתעשה זאת בעיקר בלולים נטולי כלובים ששטחם שונה. לכן, לדעת המועצה, נדרש לבצע כבר היום עדכון של התוכניות לבניית הלולים באזורים שאושרו לכך.

משרד החקלאות סבור כי אם ייווצרו פערים בין מספר המטילות ביישוב לבין מספר המטילות שיאכלסו במתחמים החדשים, יש שתי אפשרויות להסדרת הפער:

1. הסדרת חלק מהלולים הישנים בתוך היישובים;
2. חלק מהמגדלים יגדלו מטילות ביישובים אחרים. יש לציין כי החל מינואר 2022 אפשרות זו עלולה לגרום לכך שהמגדל לא יקבל תמיכה בגין חוק הגליל⁹⁹.

99 תקנה 9(ב) לתקנות המועצה לענף הלול.



מבקר המדינה מציין לחיוב את יוזמת משרד החקלאות לקידום תוכניות מתאר למתחמים שיוכלו לשמש את הלולים העתידיים ביישובי הצפון. עם זאת, מצב הדברים הקיים, שבו חוק הגליל מתנה מתן מענק בכך שהמגדלים מגדלים את מכסתם ביישובם ולא ביישוב סמוך, עלול להוביל למצב של מתחמים שלא יאוכלסו במלואם בחלק מהיישובים, ולעומתם מגדלים ביישובים אחרים שלא ייצא להם פתרון בלול משודרג ביישובם אך הם יסרבו לקבל פתרונות לבניית לולים שלא ביישוב מגוריהם מחשש שיפסידו את המענקים לפי חוק הגליל. במצב זה יהיו חסרים מתחמים ביישובים רבים: אם יבנו מתחמים שיאכלסו 70,000 מטילות יהיה מחסור במתחמים ב-16 יישובים בצפון; אם יבנו מתחמים שיאכלסו 100,000 מטילות יהיה מחסור במתחמים בשבעה יישובים בצפון; ואם יבנו מתחמים שיאכלסו 150,000 מטילות יהיה מחסור במתחמים בארבעה יישובים בצפון.

כיוון שלא בכל היישובים יש שטחים מתאימים לבניית לולים שיענו על כל צורכי המגדלים באותם יישובים, מוצע כי משרד החקלאות, בשיתוף הגורמים הרלוונטיים, יבחן את האופן שבו ניתן יהיה לאפשר למגדלים ביישובי הצפון לייצר את מכסתם גם ביישוב סמוך בגליל, מבלי שיאבדו את ההטבות שהם זכאים להן לפי חוק הגליל, ובכך לייעל את בניית המתחמים החדשים (לעניין מניעת השכרת מכסות, ראו להלן). כמו כן, מוצע לבחון את התאמת תכנון הלולים החדשים עבור מגדלים שיבחרו לבנות לולים נטולי כלובים, המאכלסים פחות מטילות בשטח נתון.

קידום התוכנית להקמת משטחים ללולים

המועד למימוש התקציבים שעוגנו במסגרת החלטות הממשלה בעניין הרפורמה מ-2007 ומ-2010 לטובת הקמת התשתיות והלולים חלף לפני שנים. כאמור, כדי לקדם את הרפורמה ואת שדרוג הלולים למרות חילוקי הדעות, החליטו משרד האוצר ומשרד החקלאות לקדם את בניית המשטחים ופיתוח התשתיות עבור הלולים ביישובים שבהם אושרו תוכניות כצעד ראשון בקידום הרפורמה. בסיכום התקציבי בין משרדי החקלאות והאוצר מינואר 2018 נקבע כי יוקצו תמיכות להקמת משטחים למתחמי הטלה חדשים למגדלים שיעמדו בתנאים להחזקת מטילות על פי דין כפי שנקבע בהחלטות הממשלה מהשנים 2007 ו-2010 (אשר הקצו לכך בזמנו 40 מיליון ו-60 מיליון בהתאמה). בסופו של דבר, לאחר דיונים, נקבע כי היקף התקציב יהיה 50 מיליון ש"ח לשנת 2019, כמפורט להלן. כמו כן הוחלט כי יוקצו לכל מתחם עד שני מיליון ש"ח.

נוהל תמיכות להקמת משטחים לשנת 2019

בינואר 2019 פרסם משרד החקלאות "נוהל תמיכה 2019 - פיתוח מתחמים עבור לולי הטלה" (להלן - נוהל 2019). על פי הנוהל, המשרד או מי מטעמו יבצע עבודות פיתוח ותשתיות במתחמי לולי הטלה ביישובים שיגישו בקשות לכך במועדים שנקבעו בנוהל ובהתאם להיקף התקציב שאושר. כמו כן, צוין בנוהל כי צפיפות גידול המטילות בלולים העתידיים לא תפחת מ-750 סמ"ר



למטילה, ובלולים נטולי כלובים לא תפחת מ-1,111 סמ"ר למטילה (9 מטילות למ"ר). הנוהל ציין כי מספר המטילות המינימלי יהיה 40,000 מטילות לכל מתחם¹⁰⁰ ו-7,500 מטילות בכל לול.

לפי נוהל 2019 אושרו תמיכות לתכנון מפורט וביצוע משטחים ב-24 מתחמים ב-17 יישובים מתוך 58 מתחמים ב-23 היישובים שהמשרד סייע בקידום תוכניות מפורטות בהם¹⁰¹. תמיכת המשרד כללה תכנון מפורט לביצוע, הוצאת היתר בנייה וביצוע בפועל של תשתיות למתחם בסכום של עד שני מיליון ש"ח, ובסך הכול 48 מיליון ש"ח. יתרת התקציב - שני מיליון ש"ח מתוך 50 מיליון ש"ח שהוקצו לנושא, נוצלה לפיקוח ומעקב משרד החקלאות אחר התכנון והיישום של תוכנית הקמת המשטחים.

100 במקרה של מתחם אחד ביישוב, אם נדרשים מתחמים נוספים אזי גודלו המינימלי של המתחם ביישוב יהיה עבור 70,000 מטילות.

101 כן קיימים 17 מתחמים שהיישובים בנו עליהם לולים. ב-12 מהם אישרו היישובים את התוכניות המפורטות באופן עצמאי, וחמישה נוספים הם חלק מ-58 המתחמים שהמשרד סייע לאישור התוכניות המפורטות שלהם.



תרשים 17: סטטוס המתחמים שהוגשו לתמיכה לפי נוהל 2019



על פי נתוני משרד החקלאות, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

* היתר לביצוע תשתיות ודרכי גישה שמשרד החקלאות מסייע בהכנתו. על היתר הבנייה והיתר התשתיות חותמים המשרד להג"ס ומשרד החקלאות.

נוהל תמיכות להקמת משטחים לשנת 2021

בשנת 2020 לא ניתנו תמיכות להקמת משטחים נוספים. בפברואר 2021 פרסם המשרד נוהל תמיכה לשנת 2021 למגדלים לתכנון וביצוע של משטחי הטלה כדי לקדם את המשך יישום המהלך לשדרוג לולי ההטלה בצפון. בשונה מנוהל 2019 שכלל תכנון וביצוע של תשתיות בתקציב של עד 2 מיליון ש"ח למתחם, נוהל 2021 הוא נוהל תמיכה בהכנת תכנון ראשוני בלבד ואינו כולל תכנון מפורט לביצוע, הוצאת היתר בנייה והקמת התשתיות בפועל. התכנון הראשוני שיבוצע במסגרת נוהל זה ישמש בסיס להגשת בקשה להיתר בנייה. היקף התמיכה למתחם לפי



הנוהל יהיה כ-1.55 מיליון ש"ח, ובסך הכול 50 מיליון ש"ח. היעד שנקבע היה אישור 30 מתחמים נוספים שיש להם תוכניות מפורטות.

לוח 4: פירוט כלל המתחמים שאושרו ביישובי הצפון והסטטוס של המתחמים שקיבלו תמיכה לפי נוהלי 2019 ו-2021

שם הישוב	סה"כ מתחמים	מתחמים שכבר בנו עליהם לולים	מתחמים שקיבלו תמיכה לבניית משטח בנוהל התמיכה 2019	סטטוס המתחמים שקיבלו תמיכה בנוהל 2019	מתחמים שאושרו בנוהל 2021	מתחמים בתהליך אישור נוהל 2021	מתחמים שנדחו או שלא הוגשו לקבלת תמיכה בנוהל ויש להם תוכניות מפורטות
פקיעין החדשה	2	0	0				
שפר	1	0	0				
כרם בן זמרה	4	1	0				
חזון	2	0	1	קיבל היתר תשתיות.			
שזור	2	0	0				2
מרגליות	4	2	0				1
זרעית	2	1	1	בתהליך תכנון מפורט וממתין להיתר תשתיות.			
אביבים	3	1	0		2		
שתולה	2	0	2	קיבלו היתר תשתיות והם בשלבי ביצוע.			
דלתון	4	1	1	קיבל היתר תשתיות והיתר בנייה וצפוי להתאכלס במטילות בינואר 2022.	2		1
עלמה	4	0	2	למתחם אחד היתר תשתיות והשני בתהליך תכנון מפורט וממתין להיתר תשתיות.			2
עבדון	3	0	2	בתהליך תכנון מפורט וממתנים להיתר תשתיות.			1
חוסן	2	0	1	נמסר ליישוב ויש לו היתר תשתיות.	1		
יערה	2	0	0		2		
יובל	2	0	2	קיבלו היתר תשתיות והם בשלבי ביצוע.			
נטועה	3	1	1	בתהליך תכנון מפורט וממתין להיתר תשתיות.			1
שומרה	3	1	1	בתהליך תכנון מפורט וממתין להיתר תשתיות.			1
עין יעקב	3	1	2	בתהליך תכנון מפורט וממתנים להיתר תשתיות.			
גורן	4	1	2	מתחם אחד נמסר ליישוב ויש לו היתר תשתיות. המתחם השני בתהליך תכנון מפורט וממתין להיתר תשתיות.			1
כפר שמאי	3	1	2	מתחם אחד קיבל היתר תשתיות והיתר בנייה וכבר מאוכלס במטילות. השני בתהליך תכנון מפורט וממתין להיתר תשתיות.			1



שם הישוב	סה"כ מתחמים	מתחמים שכבר בנו עליהם לולים	מתחמים שקיבלו תמיכה לבניית משטח בנוהל התמיכה 2019	סטטוס המתחמים שקיבלו תמיכה בנוהל 2019	מתחמים שאושרו בנוהל 2021	מתחמים בתהליך אישור נוהל 2021	מתחמים שנדחו או שלא הוגשו בקשות לקבלת תמיכה בנוהל 2021
צוראל	3	2	1	בתהליך תכנון מפורט וממתין להיתר תשתיות.			
מעונה	3	0	1	בתהליך תכנון מפורט וממתין להיתר תשתיות.			2
אלקוש	4	1	0				3
אבן מנחם	4	1	1	בתהליך תכנון מפורט וממתין להיתר תשתיות.			2
דוב"ב	5	1	0		1		2
ספסופה	4	1	1	בתהליך תכנון מפורט וממתין להיתר תשתיות.		1	1
סה"כ	78	17	24		3	6	21

על פי נתוני משרד החקלאות, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

1. עד חודש אוגוסט 2021 הוגשו עשר בקשות לקבלת תמיכה בהתאם לנוהל 2021 לבניית משטחים בשמונה יישובים. שלוש תוכניות אושרו, שש תוכניות מצויות בתהליך בחינה ותוכנית אחת נדחתה בשל אי-עמידה בתנאי הסף. עם זאת, עלה כי לגבי 20 מתחמים לא הוגשו בקשות לקבלת תמיכה בנוהל 2021 אף שיש להם תוכניות מפורטות מאושרות וההליך בעניינם לא קודם.

משרד החקלאות ציין בתשובתו כי אומנם נוהל התמיכה לשנת 2019 כלל ערבות בנקאית של המגדלים בסך 100,000 ש"ח, אבל מנגד כלל מתן הטבות משמעותיות במימון תוכניות מתאר מפורטות וביצוע של הקמת תשתיות במתחמים, הטבות שכאמור נוהל 2021 אינו כולל.

משרד מבקר המדינה ממליץ למשרד החקלאות לבחון דרכים להנעת המגדלים להקמת משטחים ולמעבר ללולים חדשים בהקדם כדי להבטיח את השגת מטרות הרפורמה.

2. מגדלים ואנשי מקצוע במשרד החקלאות העלו טענות ולפיהן נדרשת תמיכה ממשלתית לא רק להקמת המשטחים אלא גם לבניית הלולים עצמם, כפי שנקבע בהחלטות הממשלה ובתוכניות שהוצעו לקידום הרפורמה בשנים עברו, אשר לא מומשו. זאת מכיוון שלחלק מהמגדלים אין ההון הדרוש לבניית הלולים החדשים, ובשל כך יש חשש כי חלק מהמשטחים יינחו ולא ייבנו עליהם לולים.

מועצת הלול ציינה בתשובתה כי ללא השתתפות כספית של המדינה בהוצאות בניית הלולים החדשים, לא יהיה שימוש במשטחים, כיוון שלמגדלים אין יכולת לממן בעצמם את הקמת הלולים.



משרד החקלאות ציין בתשובתו כי הקושי של המגדלים במעבר למתחמים הוא היעדר הוודאות בדבר המשך התכנון בשלוחת ההטלה. זאת מאחר שהסדרת שלוחת ההטלה והפסקת התכנון נמצאות כרגע במשא ומתן עם נציגי המגדלים. עוד צוין כי ההנחיה לקידום סטטוטורי כפי שפורטה בהחלטה משנת 2007 התקיימה כמעט במלואה. נוסף על כך הקצה המשרד 50 מיליון ש"ח להקמת תשתיות ב-24 מתחמי הטלה. יתר המגדלים יוכלו לקבל סיוע להקמת המתחמים הפוטנציאליים הנותרים בהתאם לנוהל 2021.

מומלץ כי משרד החקלאות, שהשקיע בבניית משטחים כ-50 מיליון ש"ח לפי נוהל 2019, ומתעתד להשקיע סכום דומה לפי נוהל 2021, יודא שהמשטחים לא ייוותרו ללא שימוש. לצורך כך, יש לגבש פתרונות אפשריים לקשיים שהועלו, כדי שהלולים הנדרשים אכן ייבנו. יצוין כי לפי הנוהל, מגדלים שלא יקדמו את בניית הלולים כנדרש, עלולים להיות חשופים לקיזוז של חלק מכספי התמיכות שניתנו לשם בניית המשטחים.

3. עלה כי עד מועד סיום הביקורת לא הועמד התקציב בסך 65 מיליון ש"ח לקידום ביצוע התשתיות לתוכניות שהוגשו לבניית משטחים במסגרת תוכנית 2021. נמצא כי משרד החקלאות לא הגיש את הבקשה לתקציב למשרד האוצר.

משרד החקלאות כתב בתשובתו כי משרד האוצר לא היה מוכן למהלך הנוסף. משרד האוצר ציין בתשובתו כי הוא סבור שיש להקצות תקציבים לנושא רק במסגרת יישום הרפורמה אשר כוללת הפחתת מחיר ביצה, עמידה בתנאי השו"ט ועמידה בחוק צער בעלי חיים.

מאחר שהקול הקורא להגשת הבקשות לתמיכות בשנת 2021 כבר פורסם, והיישובים הגישו בקשות לתמיכה, ונוכח החשיבות שבהמשך קידום הרפורמה, מוצע כי משרדי החקלאות והאוצר יקצו תקציב ליישום נוהל 2021 או לחלופין יתנו לנושא מענה במסגרת הרפורמה הכוללת בענף ההטלה.



תרשים 18: סיכום הניסיונות לקידום הרפורמה





על פי נתוני משרד האוצר ומשרד החקלאות, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

קידום הרפורמה באמצעות הנחיות השו"ט

בשנת 2014 ציין צוות ההיגוי לעדכון התוכנית לשדרוג ענף ההטלה כי יש לקבוע תקופת מעבר, שבסופה יידרשו כלל הלולים במדינת ישראל לעמוד בהוראות הדין החלות עליהם ובכלל זה בריאות הציבור, בריאות בע"ח ורווחתם, חוקי התכנון והבנייה, רישוי עסקים ותקנות המועצה לענף הלול. עוד קבע הצוות כי בכל מקרה ראוי שתקופת המעבר לא תעלה על שבע שנים. בהתאם בינואר 2014 פרסמו השו"ט איגרת לציבור מגדלי המטילות בעניין "תגבור הפיקוח והאכיפה הוטרנירית בשלוחת תרנגולות המטילות ביצי מאכל" (להלן - האיגרת). באיגרת צוינו שני שלבים לתיקון הליקויים הקיימים בלולי ההטלה כך שיעמדו בדרישות הוטרניריות, שרובן נקבעו זה מכבר בתקנות רישוי עסקים.

**השלב הראשון שנקבע באיגרת - עד יוני 2014**

הדרישות שעל המגדלים ליישם עד יוני 2014 התייחסו בעיקר לנושאים הקשורים לאופן הטיפול בביצים הנאספות וכן לתנאי גידול המטילות בלולים הקיימים. הדרישות מבוססות על הסעיפים בתקנות רישוי עסקים שמחייבים לול קיים, כלומר שהוקם לפני התקנת התקנות (בשנת 1981). עמידה בדרישות השלב הראשון אינה מחייבת הקמת לול חדש, אלא שיפור של הלול הקיים. השו"ט ציינו באיגרת כי החל מיוני 2014 יינתן היתר אכלוס מוטריר ממשלתי להובלה ולהכנסה של להקות חדשות רק למשק שמתקיימות בו דרישות השלב הראשון. עם זאת, ממשרד החקלאות נמסר כי הוא לא הטיל קנסות על משקים שלא עמדו בדרישות שלב זה.

השלב השני שנקבע באיגרת

הדרישות בשלב השני התבססו גם הן על תקנות רישוי עסקים, אך עניינן ההוראות שחייבו רק לולים שהוקמו לאחר מרץ 1981 ונוגעות בעיקר למיקום הלולים. גם דרישות אלו לא נאכפו קודם לכן, ובאיגרת לא צוין מועד התחלת אכיפת הדרישות של שלב זה. כמו כן צוין כי לאחר שייקבע מועד לאכיפת הדרישות של שלב ב', יינתן היתר אכלוס רק למשק שמתקיימות בו דרישות השלב הראשון והשני גם יחד, ללא קשר לשנת ההקמה של הלול.

עלה כי עד שנת 2014 לא נאכפו תקנות רישוי עסקים שהותקנו בשנת 1981. משנת 2014 נאכפו אותן תקנות החלות על לולים שהוקמו לפני שנת 1981. עוד עלה כי מאמצע שנת 2018, כמעט 40 שנים לאחר שהותקנו התקנות, החלו השו"ט לאכוף את ההוראות תקנות רישוי עסקים החלות על לולים שהוקמו אחרי 1981, וגם זאת רק על לולים שטרם נבנו, ולא על כל הלולים שנבנו לאחר שנת 1981. האכיפה בוצעה באופן שהשו"ט הודיעו למגדלים שביקשו להקים לולים חדשים כי לא יקבלו את אישור משרד החקלאות הנדרש לצורך קבלת היתר בנייה אם הלולים המתוכננים לא יעמדו בדרישות אלו וכן לא ניתנו היתרי אכלוס ללולים שנבנו משנת 2018 שלא בהתאם להנחיות גם אם לא ביקשו רישיון עסק. כתוצאה מכך, האכיפה של כלל ההוראות המחייבות, שנועדו בעיקר להגן על בריאות הציבור, לא יושמה.

עוד עלה כי החל בשנת 2013 אוכפים השו"ט את הנחיית "גיל אחד" בכל לול בפני עצמו, כלומר - השו"ט אינם נותנים היתר אכלוס ללול שיש בו מטילות בגילים שונים. עם זאת, ההוראות המחייבות גיל אחד בכל הלולים שהמרחק ביניהם קטן מ-300 מטר (כלומר - בלולים סמוכים באותו יישוב) אינן נאכפות (ראו פירוט נוסף בפרק "הנחיית גיל אחד - ההיבט הביטוחי").

נוכח זאת, יישום הרפורמה מקבל משנה חשיבות, שכן היא תביא לכך שהלולים החדשים שיוקמו במסגרתה, תחת הלולים הקיימים, יעמדו בכלל ההוראות שבתקנות רישוי עסקים.



עוד נמצא כי במערכת המידע הממוחשבת המשותפת של משרד החקלאות ומועצת הלול אין מידע על שנת ההקמה של לולים שהוקמו לפני שנת 2005, שהיתה שנת הקמת המערכת¹⁰². לכן לא ניתן לדעת כמה לולים הוקמו לפני מרץ 1981 וכמה לאחר מועד זה. כמו כן, אין מידע לכמה לולים קיים היתר בנייה ולכמה לולים אין היתר בנייה. קיום מידע זה במערכת יוכל לאפשר להבחין בין לולים, שנבנו ללא היתרים, לבין לולים העומדים בחוקי התכנון והבנייה.

מומלץ כי מועצת הלול תפעל לעדכון נתוני מועד ההקמה של הלולים במערכת הממוחשבת כדי שניתן יהיה לאכוף את הדרישות שבתקנות על כלל הלולים שהוקמו מאז מרץ 1981. כמו כן, מומלץ לעדכן במערכת באשר לקיומו או להיעדרו של היתר בנייה, עבור כל הלולים, ללא קשר למועד הקמתם (בעניין פעולות השו"ט בנוגע לתקנות רישוי עסקים, ראו להלן).

משרד החקלאות מסר בתשובתו כי הוא פועל להקמת מערכת מידע עצמאית שתרכז את הנתונים של כל המשקים בישראל ובכלל זה נתונים על לולי ההטלה וכן מידע על מידת עמידתם בדרישות השו"ט.

הנחיות השו"ט ליישום תקנות רישוי עסקים

בדצמבר 2017 פרסמו השו"ט לציבור המגדלים מכתב המתייחס לאיגרת¹⁰³. במכתב צוין כי נוכח המצב הקשה שבו נמצאים לולי ההטלה שמסכנים את בריאות העופות ובריאות הציבור, הוחלט להורות על יישום הדרישות הקבועות בשלב השני של האיגרת בשתי פעימות. על המגדלים, ללא קשר למועד הקמת לוליהם, לקיים את הנדרש בפעימה הראשונה תוך 12 חודשים מיום כתיבת המכתב (דהיינו עד דצמבר 2018) ואת הדרישות שנקבעו בפעימה השנייה - תוך 18 חודשים (עד יוני 2019).

הדרישות שהיה על המגדלים לבצע במסגרת לוח הזמנים של הפעימה הראשונה:

1. לאכלס להקות חדשות רק בלולים שהמרחק ביניהם לבין לול שבו סוג עופות ושלוחה שונים הוא לפחות 300 מטר;
2. בתום עונת ההטלה כל הלולים בטווח של 300 מטר ירוקנו, ינוקו ויחוטאו;
3. לול יהיה בנוי בצורה שתמנע חדירת בע"ח.

הדרישות שהיה על המגדלים לבצע בהתאם ללוח הזמנים של הפעימה השנייה:

1. רצפות הלולים יהיו יצוקות מבטון, אספלט או חומר אחר שאינו חדיר למים וניתן לניקוי בקלות;
2. שולי הלולים החיצוניים יהיו עשויים בטון;

102 ברירת המחל במערכת לציון שנת ההקמה עבור לולים שהוקמו לפני שנת 2005 היא שנה זו.

103 מכתב בנושא "תגבור הפיקוח והאכיפה הווטרינרית בשלוחת תרגולות המטילות ביצי מאכל".



3. מכלי המזון יותקנו על גבי שטח מוצק הניתן לניקוי וחיטוי בנקל.

בשנת 2019 נחתם מתווה הבנות בין משרד החקלאות, נציגי המגדלים, מועצת הלול והמועצות האזוריות בצפון בנוגע לשדרוג ענף ההטלה. לדברי משרד החקלאות בעקבות הסכמות אלה שלח המשרד למגדלים באוקטובר 2019 מכתב שדוחה את המועדים ליישום הדרישות של השלב השני, שחלקן היו אמורות להיכנס לתוקף בדצמבר 2018 והיתר ביוני 2019. **במכתב צוין כי נקבעה החלה הדרגתית של דרישות השלב השני על הלולים הקיימים, וזאת בהתאם למצב התכנוני של הלול החדש שאליו מיועד המגדל לעבור. דהיינו, היתרי אכלוס ללולים קיימים יינתנו רק למגדלים שיוכחו התקדמות הדרגתית בהליכי האישור וההקמה של לולים חדשים.** הדבר נעשה כדי להניע את המגדלים לקדם את הקמת הלולים החדשים. במכתב צוין כי לאחר המועד האחרון שנקבע לצורך המעבר ללול משודרג, לא יינתנו היתרי הובלה¹⁰⁴ והיתרי אכלוס לכלל הלולים, ישנים כחדשים, שלא יעמדו בכל דרישות האיגרת.

על פי המכתב, החל בספטמבר 2021 לא יינתנו היתרי אכלוס ללולים קיימים שיש לבעליהם היתר בנייה לבניית לולים חדשים תחתיהם. היתרי אכלוס ניתן יהיה לקבל רק עבור הלולים החדשים שיעמדו בכל דרישות האיגרת. ביחס ללולים שאין עדיין לבעליהם היתרי בנייה ללול חדש, החל מ-1.3.21 יינתנו היתרי אכלוס ללולים הקיימים, גם ללא עמידה בדרישות שלב ב', רק אם המגדל יציג אישור בדבר הגשת בקשה לתוכנית מאושרת או לתוכנית הגשה¹⁰⁵ ללול החדש. עוד קבע המכתב לגבי לולים שעבורם הוגשה בקשה לתוכנית מאושרת: החל במרץ 2023 יינתנו היתרי אכלוס בלול קיים רק למי שיש לו תוכנית מאושרת ללול חדש; החל בספטמבר 2024 יינתן היתר אכלוס למי שציג אישור בדבר הגשת תוכנית לוועדות התכנון; החל בספטמבר 2025 יינתן היתר אכלוס רק למי שקיבל היתר בנייה; והחל בספטמבר 2027 יינתן היתר אכלוס רק ללול שעומד בכל דרישות האיגרת. במכתב נקבע עוד לגבי לולים שהוגשה בגינם בקשה לתוכנית הגשה: החל במרץ 2022 מחויבים בעליהם להציג היתר בנייה כתנאי לקבלת היתר אכלוס ללול הקיים, והחל במרץ 2024 הם מחויבים לעמוד בכל דרישות האיגרת כתנאי לקבלת היתר אכלוס.

104 היתר להובלת מטילות מלול אימון המשמש לגידול הפרגיות, ללול הטלה.

105 תוכנית ההגשה מכונה "גרמושקה", והיא מכלול של התוכניות והטפסים המוגשים לוועדות התכנון המקומיות לקבלת היתר בנייה.



לוח 5: אבני דרך למתווה



קבלת היתר אכלוס
ללול קיים שאין לבעליו
תוכנית מאושרת ללול
חדש



קבלת היתר אכלוס ללול
קיים שיש לבעליו תוכנית
מאושרת ללול חדש



קבלת היתר אכלוס
ללול קיים שיש
לבעליו היתר בנייה
ללול חדש

1.3.21	אם הוגשה בקשה לתוכנית הגשה (היתר בנייה)	אם הוגשה תוכנית מפורטת
1.9.21	אם הוגשה בקשה לתוכנית הגשה (היתר בנייה)	אם הוגשה תוכנית מפורטת
1.3.22	אם התקבל היתר בנייה	אם הוגשה תוכנית מפורטת
1.3.23	אם התקבל היתר בנייה	אם קיימת תוכנית מאושרת
1.3.24	אם הוגשה בקשה לתוכנית הגשה (היתר בנייה)	אם קיימת תוכנית מאושרת
1.9.24	אם הוגשה בקשה לתוכנית הגשה (היתר בנייה)	אם הוגשה בקשה לתוכנית הגשה (היתר בנייה)
1.9.25	אם הוגשה בקשה לתוכנית הגשה (היתר בנייה)	אם הוגשה בקשה לתוכנית הגשה (היתר בנייה)
1.9.27	אם הוגשה בקשה לתוכנית הגשה (היתר בנייה)	אם הוגשה בקשה לתוכנית הגשה (היתר בנייה)

על פי נתוני משרד החקלאות, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

משמעות המכתב היא שכל הלולים חייבים להתקדם לפי אבני הדרך בתהליך הקמת הלולים החדשים. ללא התקדמות זו, הם לא יקבלו היתרי אכלוס ללולים הקיימים, ולא יוכלו לשכן בהם מטילות חדשות. כמו כן, בהתאם למתווה, עד ספטמבר 2027 כל הלולים יהיו לולים העומדים בהוראות הדין.



עלה כי ממרץ 2021 ועד אוגוסט 2021 נתנו השו"ט היתרי אכלוס ל-286 לולים, אשר אכלסו כ-850,000 מטילות. אף שהחל במרץ 2021 השו"ט חייבו את הלולים להציג היתר בנייה או התקדמות בתהליך לקבלת היתר בנייה כתנאי לקבלת היתר אכלוס, נתוני השו"ט על הלולים שקיבלו היתר אינם כוללים תיעוד בדבר ההתקדמות שביצעו בעלי לולים אלו בתהליך בניית הלולים החדשים. בהיעדר נתון זה, לא ניתן לעקוב אחר התקדמות התהליך של בעלי לולים אלו.

מועצת הלול מסרה בתשובתה כי אי מתן היתרי אכלוס במצב דברים זה עשוי להביא לקריסה של ענף ההטלה. משרד החקלאות ציין בתשובתו כי היתרי האכלוס ניתנו למגדלים בהתאם למידת עמידתם באבני הדרך שפורטו באיגרת. בשל היעדר מערכת ממוחשבת אין תיעוד לגבי השלבים שבהם עומדים המגדלים, אבל אלה שלא עמדו באבן הדרך החדשה לא קיבלו היתר אכלוס.

משרד מבקר המדינה מציין לחיוב את החלטת השו"ט להתנות את היתר האכלוס בהתקדמות המגדלים בתכנון ובהקמה של לולים חדשים שיעמדו בתקנות רישוי עסקים. להחלטה זו יש השפעה ישירה על קידום הרפורמה בענף ההטלה. עם זאת, יצוין כי החלטת הממשלה בנושא הרפורמה התקבלה בשנת 2007, ואם יעמדו המגדלים בתנאי האיגרת, משמעות הדבר היא שיישום החלטת הממשלה בנושא יסתיים 20 שנים לאחר שהתקבלה.

משרד מבקר המדינה ממליץ כי השו"ט יקפידו לתעד את אופן יישום תנאי האיגרת על ידי המגדלים טרם מתן היתרי אכלוס מטילות בלולים ישנים, כך שניתן יהיה לעקוב אחר מתן היתרי אכלוס ללולים, ולוודא שלא ניתן היתר ללולים שאינם עומדים בתנאים. כמו כן, על השו"ט לוודא כי המידע שהוצג לפניו לגבי השלב שבו נמצא כל מגדל בתהליך בניית הלולים החדשים, ושעל בסיסו התקבל היתר האכלוס, יתועד באופן שתתאפשר בקרה עתידית על ההתקדמות בתהליך.

נוכח מספרם הרב של הלולים החדשים הנדרשים כמפורט לעיל, ושלבי ההתקדמות התכנונית השונים של כל לול, מומלץ כי משרד החקלאות יפעל להקמת ממשק ממוחשב משותף עם מינהל תכנון שיאפשר ביצוע בקרה שוטפת על שלבי ההתקדמות בתהליכי התכנון והאישור של הלולים החדשים.

פינוי וטיפול בפסולת לולים בצפון

כפועל יוצא של כל פעילות הייצור החקלאי, מתקבלים תוצרי לוואי המוגדרים לרוב כפסולת (להלן גם - זבל). אי-טיפול בזבל עלול לגרום למטרדים ולמפגעים הסביבתיים הבאים: הפצת ריחות רעים; התפתחות והפצה של זבובים; זיהום הקרקע; זיהום מקורות מים עיליים ומי תהום; זיהום התוצרת החקלאית ועוד. בהתאם לסעיף 3 לחוק למניעת מפגעים, התשכ"א-1961, "לא יגרום אדם לריח חזק או בלתי סביר, מכל מקור שהוא, אם הוא מפריע, או עשוי להפריע, לאדם המצוי בקרבת מקום או לעוברים ושבים".



בדוח מנובמבר 2013 (להלן - דוח ניהול תוצרי לוואי בחקלאות)¹⁰⁶ שפרסם משרד החקלאות צוין כי בישראל נוצרים מדי שנה יותר מ-16 מיליון מ"ק של פרש בע"ח¹⁰⁷, מתוכם כשני מיליון מ"ק מקורם בעופות. עלות הנזק הסביבתי בענף הלול מסתכמת בכ-2.3 מיליון ש"ח בשנה. לפי נתוני הדוח, עלות פינוי הזבל מלול הטלה של 6,000 מטילות מסתכמת בכ-25,000 ש"ח בשנה¹⁰⁸, וכך גם עלות פינוי הפסדים (פגרי בע"ח), כך שהוצאות אלו מסתכמות יחד לכ-50,000 ש"ח בשנה.

השיטות לפינוי פרש לולים

הדוח לניהול תוצרי הלוואי בחקלאות פירט את השיטות השונות לפינוי הפרש מהלולים:

שיטה ידנית: פרש הלולים מוצא מהלול פעם עד פעמיים בשנה. הוצאת הפרש בלולים הישנים מתבצעת בעבודה ידנית של העמסתו על גבי מריצה והוצאתו אל מחוץ ללול. את ערמת הפרש הנמצאת מחוץ ללול יש לסלק תוך 24 - 36 שעות. בפועל, קיימים מצבורים גדולים של פרש עופות בשולי הלולים ואף בשולי היישוב, הגורמים למטרדים קשים של ריחות רעים ומושכים בע"ח מזיקים.

תמונה 7: לול ישן שבו הפרש מצטבר מתחת ללולי המטילות וניתן לפנותו באופן ידני



צולם על ידי צוות הביקורת באפריל 2021.

106 משרד החקלאות, ניהול תוצרי הלוואי בחקלאות ישראל והגדלת כושר הטיפול במשאביהם - מסמך עזר לקביעת מדיניות והערכת עלויות ראשוניות (נובמבר 2013).

107 פרש עופות היא השלשלת המופרשת על ידי העופות.

108 לעיתים הפרש היבש משמש כמקור מזון לבעלי חיים, וניתן לפנותו ללא עלות.



תמונה 8: פרש שהושאר בסמוך ללול ישן שממנו הוצא



צולם על ידי צוות הביקורת באפריל 2021.

המשרד להג"ס ציין בתשובתו כי בלולי ההטלה הישנים הפרש מצטבר מתחת לכלובי המטילות ונוצרות ערמות אשר משמשות מצע לגידול רימות של זבובים מעבירי מחלות. נוסף על כך הפרש נערם ומגיע עד לביצים עצמן, והן מתלכלכות ומזדהמות.

שיטה ממוכנת רציפה: בלולי כלובים חדשים קיים מסוע הנמצא בתוך הלול ומסיע את הזבל באופן רציף אל תוך מכולה או סככת אחסון מקורה מחוץ ללול. הסעה רציפה של הזבל מביאה לאוורור ולייבוש ובכך מפחיתה מטרדי ריח זבובים.



תמונה 9: כלוב בלול חדש שטרם אוכלס ומתחתיו מסוע



צולם על ידי צוות הביקורת באפריל 2021.

תמונה 10: מכולת פסולת מחוץ ללול חדש ומסוע המוביל את הזבל לתוכה



צולם על ידי צוות הביקורת באפריל 2021.

הטיפול בפסולת

ב-26 יישובי הצפון מצויות כשישה מיליון מטילות, שהן כשני שלישים ממספר המטילות בישראל. לפי מסמכי משרד החקלאות, משקל הפסולת הנגזרת מכמות זו של מטילות הוא כ-180,000



טונות¹⁰⁹ בשנה¹¹⁰. במסמכי המשרד אף צוין כי מתוך כמות זו, כמות זבל העופות הצפויה להיווצר ב-24 המתחמים שאושרו בנוהל 2019 וצפויים לקום עד תחילת 2025 היא 64,000 טונות.

בשנת 2015 ציין מבקר המדינה¹¹¹ בנוגע למועצה האזורית מבואות החרמון כי "הלולים הפועלים במרחב המועצה מייצרים זבל גולמי שנזרק לסביבה, מחלחל לקרקע ומזהם את מי התהום, וכי הלולים הוקמו בלי לקיים את הנחיות המשרד. המועצה גם לא טיפלה בפסולת של העופות ולא נקטה אמצעים למניעת חלחולה למי התהום, לוואדיות ולנחלים. כתוצאה מכך עלולים להיפגע איכותם של מי הכינרת ושל מי השתייה המסופקים מהבארות שבתחומה".

בתשובת מועצת מבואות חרמון צוין כי היא פועלת למניעת מפגעים העלולים להיווצר מפסולת עופות, לשיח עם המגדלים ולהגברת האכיפה בשיתוף גורמים נוספים הקשורים לנושא.

במועד הביקורת הנוכחית נמצא כי בכל שנה מטופלות באזור מרום הגליל 30,000 טונות של זבל (17%) מכ-180,000 טונות הנוצרות בלולי ההטלה¹¹². יתר הזבל אינו מסולק כדין למתקני טיפול מורשים אלא מפוזר ללא תיאום עם הגורמים המוסמכים בשטחים הפתוחים במרחב הצפון¹¹³. היעדר טיפול הולם בזבל המטילות מביא לפגיעה תברואתית וסביבתית חמורה, הפוגעת באיכות חיי תושבי האזור והסביבה¹¹⁴. לדברי משרד החקלאות, לפי חישובים שערך קיים פער של כ-150,000 - 160,000 טונות בשנה בין כמות זבל העופות לבין קיבולת הטיפול על בסיס הפתרונות הקיימים¹¹⁵.

אחד התנאים לקבלת היתר בנייה ללולים שקבע המשרד להגנת הסביבה בהנחיות הסביבתיות לגידול בעלי כנף משנת 2008 הוא מתן פתרון ישים לטיפול בפרש העופות, שיפונה מהלולים החדשים ליעדים שיאושרו על ידי המשרד להג"ס. מאחר שאין בנמצא מתקן היכול לתת מענה לפסולת שתפונה מהלולים החדשים, בקשות להיתרי בנייה שהגישו המגדלים מתחילת שנת 2020 אינן מאושרות על ידי המשרד להג"ס עד להצגת פתרון לנושא.

מועצת הלול ציינה בתשובתה כי מגדלים שרוצים לעמוד בכללים המחייבים לפינוי פסולת עופות אכן נדרשים לשנע אותה למתקן רחוק. כמו כן, מגדלים אשר מעוניינים לעבור לאזור גידול מאושר אינם מקבלים את אישור המשרד להג"ס.

109 ק"ג למטילה לשנה. כל ק"ג גולמי מחושב לפי 0.75 ק"ג משקל סגולי.

110 ההסכם בין משרד החקלאות למועצת מרום הגליל לתכנון מתקן קומפוסטציה מיום 7.7.21, וכן מסמך של משרד החקלאות, **פתרונות טיפול בזבל מטילות ביישובי הצפון** (ספטמבר 2021) (להלן - **פתרונות טיפול בזבל**).

111 **דוחות על הביקורת בשלטון המקומי לשנת 2015**, "מועצה אזורית מבואות החרמון - רישוי עסקים ואכיפת הוראות דיני רישוי עסקים", עמ' 529.

112 במתקן אבן מנחם ובמתקן מרגליות.

113 **פתרונות טיפול בזבל**.

114 ההסכם בין משרד החקלאות למועצת מרום הגליל לתכנון מתקן קומפוסטציה מיום 7.7.21.

115 **פתרונות טיפול בזבל**.



הקמת מתקן ביוגז

כדי לקדם מענה לסוגיה וכחלק מהמהלך התכנוני הכולל, יזם משרד החקלאות תוכנית בינוי לאתר מרכזי לטיפול בזבל עופות ובפסולת חקלאית אחרת באזור דלתון, שיספק מענה אזורי ללולי ההטלה¹¹⁶ (להלן - מתקן הביוגז). התוכנית אושרה בוועדה המחוזית לתכנון ובנייה מחוז צפון ביוני 2018. במועד סיום הביקורת המתקן טרם הוקם והמועצה האזורית מרום הגליל היתה בשלבי ביצוע תכנון מפורט למתקן זה.

מתקן הביוגז משמש פתרון סביבתי לטיפול בזבל עופות תוך ייצור אנרגיה מתחדשת. המתקן ייתן מענה לפסולת לולים (חדשים, ישנים ולולי פטם) בהיקף של כ-80,000 טונות בשנה. אומדן עלות הקמת המתקן בסך 70 - 80 מיליון ש"ח¹¹⁷ אך הוא טרם תוקצב.

הקמת מתקן קומפוסטציה

נכון לאוקטובר 2021, המכרז להקמת מתקן הביוגז בתהליך הכנה וטרם פורסם. מנהל הפרויקט מטעם המועצה האזורית מרום הגליל סבר כי המכרז יחל במרץ 2021, והקמת המתקן תושלם שנתיים לאחר השלמת ההליך המכרזי, במרץ 2023. אבל חברת הייעוץ שמלווה את התהליך מטעם משרד החקלאות ציינה¹¹⁸ כי בשל הזמן הארוך הצפוי לביצוע ההליך המכרזי לבחירת הזכיין שיתכנן ויקים את המתקן, להערכתה יושלם מתקן הביוגז ויחל לפעול באופן סדיר בסוף שנת 2025. משמעות הדבר היא שמתקן הביוגז לא יהיה זמין במועד לטיפול בזבל העופות שיפונה ממתחמי הלולים שאושרו לפי נוהל 2019, אלא רק למתחמים שיוקמו בשלבים הבאים¹¹⁹.

לפיכך, משרד החקלאות מממן בעלות של כ-500,000 ש"ח ובאמצעות המועצה האזורית מרום הגליל תכנון מפורט להקמת מתקן לטיפול בזבל הלולים בטכנולוגיית עיכול אירובי (להלן - מתקן הקומפוסטציה)¹²⁰ באזור המושב דלתון, סמוך לשטח שעליו מתוכנן מתקן הביוגז. לפי עמדת משרד החקלאות, ניתן לקצר את תהליכי אישור המתקן ולאפשר זמינות שלו בטווח זמן קצר יחסית, נוכח העובדה שיעוד הקרקע באזור מאפשר להקים את המתקן ללא צורך בתוכנית סטטוטורית חדשה. לפי עמדת המשרד, מתקן הקומפוסטציה ייתן מענה לכ-70,000 טונות פסולת בשנה, ולכן יוכל לספק פתרון לכל הלולים החדשים המתוכננים ב-24 המתחמים של נוהל 2019. באוקטובר 2021 פרסמה המועצה האזורית מרום הגליל מכרז לביצוע תכנון מפורט של המתקן.

נוכח העלויות לשינוע זבל העופות ממתחמי הלולים למתקן הטיפול, יש משמעות כלכלית למיקום המתקן. לכן במסמך הסיכום שהכין משרד החקלאות¹²¹ צוין כי יש צורך לקדם גם פתרון

116 **תוכנית מתאר מקומית 209-0271445**, תוכנית ג/22033, "רמת דלתון - מתקנים הנדסיים, הרחבת מתקן לטיפול בשפכים קיים והקמת מתקן לטיפול בפסולת חקלאית".

117 חברת ביוגז מרום הגליל בע"מ, **מתקן ביוגז מפסולת חקלאית באתר דלתון - בקשת מידע לקראת מכרז תכנון-ביצוע תפעול**.

118 **פתרונות טיפול בזבל**.

119 **שם**.

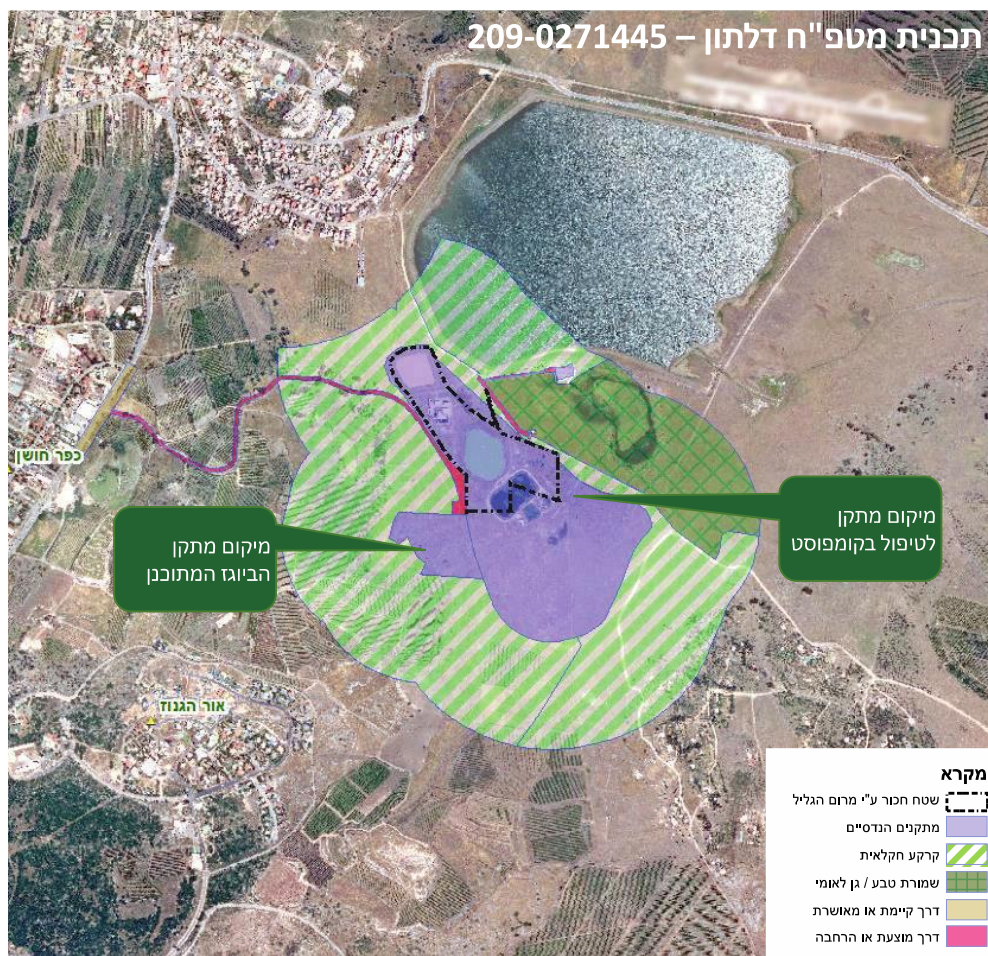
120 תהליך פירוק ביולוגי של חומרים אורגניים באמצעות אורגניזמים כגון בקטריות וחיידקים. בתהליך זה מתפרק החומר האורגני והופך לחומר אורגני מיוצב, מים, פחמן דו-חמצני ומינרלים.

121 **פתרונות טיפול בזבל**.



משלים למענה הקיים¹²², שמטפל ב-10,000 טונות זבל באזור מעלה יוסף. הפתרון המשלים יטפל בכמות של 40,000 טונות הצפויה במתחמי הלולים המיועדים להקמה בתמיכת משרד החקלאות ביישובי המועצה האזורית מעלה יוסף.

תמונה 11: מיקום מתקן הביוגז ומתקן הקומפוסטציה



על פי נתוני משרד החקלאות, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

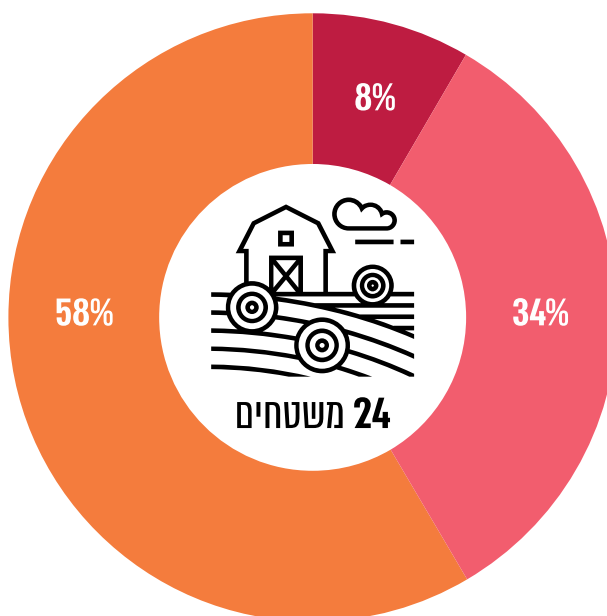
מתקן הקומפוסטציה צפוי לתת מענה לזבל שייווצר בלולים שבתחומי המועצה האזורית מרום הגליל וכן ללולים שבחלק מיישובי המועצה האזורית מעלה יוסף, ולא יספק מענה ללולים במועצה האזורית מבואות החרמון.

122 מלבד המתקן הקיים כבר באבן מנחם.



כדי לאפשר למגדלים להמשיך את תהליך התכנון והביצוע של משטחי ההטלה על אף היעדר פתרון לטיפול בפרש העופות, הגיעו משרד החקלאות והמשרד להג"ס להסכמות בנושא. באוקטובר 2020 הופץ למגדלים מכתב מטעם נציגי שני המשרדים שבו מצוין כי היתרי הבנייה לתשתיות מתחמי ההטלה לא יעוכבו, אך מתן היתרי בנייה למבני הלולים עצמם מותנה בהצגת פתרון ישים לטיפול בפרש המטילות, לשביעות רצון המשרד להג"ס ומשרד החקלאות. משמעות ההחלטה היא כי היתרי הבנייה יופרדו לשני היתרים: א. היתרי בנייה עבור התשתיות ודרכי הגישה בלבד, שמתוכננות ומבוצעות באמצעות משרד החקלאות; ב. היתרי בנייה עבור מבני הלולים שיבוצעו על ידי היישובים עבור קבוצות המגדלים בכל מתחם ומתחם. שני ההיתרים מותנים באישור משרדי החקלאות והג"ס.

תרשים 19: התפלגות המשטחים שאושרו בנוהל 2019 בהתאם למצבם התכנוני



■ משטחים שטרם קיבלו היתרים ■ משטחים שקיבלו היתר תשתיות ■ משטחים שקיבלו היתר בנייה

על פי נתוני משרד החקלאות, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

מהתרשים עולה כי עד מועד סיום הביקורת, מתוך 24 משטחי ההטלה שאושרו לקבלת תמיכה לפיתוח התשתיות לפי נוהל 2019, שני משטחים קיבלו היתר בנייה מלא¹²³. 14 מתחמים, שהם 58% מסך המתחמים שאושרו, לא קיבלו היתרי תשתיות או היתר בנייה.

123 מתחם בדלתון ומתחם בכפר שמאי שקיבלו היתרי בנייה לפני שהמשרד להג"ס התנה את ההיתר במציאת פתרונות לפסולת הלולים. אחד מהם אוכלס והשני מתוכנן להתאכלס בינואר 2022.



מהאמור עולה כי יישומה של הרפורמה בכללותה נתון לסיכון שכן הקשיים שיש ביישום נושא פינוי הפסולת מלולי הטלה, משפיעים על לוח הזמנים וקצב ההתקדמות ועלולים לסכל את מימוש הרפורמה. זאת משום שעד ליישום פתרון לטיפול בפסולת, אף מתחם נוסף לא יקבל היתר בנייה להקמת הלולים החדשים, אף שקיימים מתחמים שכבר יש להם תוכניות מפורטות מאושרות. עוד עולה כי קיים פער של כ-150,000 - 160,000 טונות בשנה בין כמות זבל העופות המיוצרת, לבין קיבולת הטיפול על בסיס הפתרונות הקיימים וכי הפתרון המתוכנן להיות מיושם בקרוב ייתן מענה לכמחצית הכמות בלבד.

משרד החקלאות ציין בתשובתו כי בשל בעיית פינוי הפסולת, בעלי לולים לא יקבלו היתרי בנייה, וכאשר יגיעו לאבן דרך המחייבת זאת לפי האיגרת, הם לא יקבלו היתרים לאכלוס הלול הקיים.

על הגורמים הרלוונטיים, ובראשם משרד החקלאות והמשרד להג"ס, להשלים את גיבושו של פתרון הולם לטיפול בפסולת שתפונה מהלולים הקיימים ומהלולים החדשים שייבנו, כדי שכל הפסולת שתיוצר בלולים הקיימים ובלולים שייבנו תטופל בהתאם לנדרש. כמו כן יש לוודא שנושא זה לא ישמש חסם למימוש הרפורמה לשדרוג הלולים ביישובי הצפון. מוצע שמשרד החקלאות ייטול חלק ביוזום מתקנים לטיפול בפסולת, בתיאום עם רשויות התכנון, כדי לסייע בקידום הנושא.

קידום הרפורמה בלולים שאינם ביישובי הצפון

שיעור הלולים שאינם ביישובי הצפון ביחס לכלל הלולים בישראל הוא כ-29%. בלולים אלו מגדלים כ-32% מכלל המטילות. החלטות הממשלה התייחסו לכל הלולים בישראל (תוך מתן עדיפות בסכום המענקים, בקדימות לדיון בתוכניות הבנייה ובמתן מימון לפורשים מהענף לבעלי לולים ביישובי הצפון), וכך גם ההנחיות בתקנות רישוי עסקים ובאיגרות למגדלים. אך בשלב זה משרד החקלאות מקדם את הרפורמה רק בלולים שביישובי הצפון.

המשימה שהוגדרה לצוות להסדרת הלולים, שפעל בשנת 2010, ביחס ללולים ביישובים שאינם נמנים עם 26 יישובי הצפון (להלן - יישובים אחרים), הייתה להכין מסמך פרוגרמתי כולל ברמה הארצית בדבר הוצאת לולים מחוץ ליישובים, או לחלופין, בחינת האפשרות להשאיר חלק מהם במקומם. לצורך כך ביצע הצוות מיפוי של פריסת לולי המטילות בארץ, נסקרו היישובים שבהם יש מספר גדול של מטילות ונבדקו בהם ההשפעות וההגבלות הסטטוטוריות ברמה המקומית והאזורית (תוכניות מתאר מחוזיות ותוכניות מקומיות). בעקבות זאת, הצוות גיבש פרוגרמה¹²⁴ מנחה בדבר שינויים אפשריים במיקום לולי הטלה ביישובים האחרים או בחינת האפשרות להשאיר את חלקם במקומם.

הצוות ציין כי בחלק מן היישובים לא ניתן יהיה למצוא פתרון לשדרוג משקי לולים קיימים באופן שיעמדו בסטנדרטים של הרפורמה בענף הטלה, והדבר יחייב חשיבה על פתרונות יצירתיים. הצוות ציין עבור כל יישוב את החלופות האפשריות להמשך הפעלת לולים שיעמדו בתנאים שקבע משרד החקלאות ובהן אלו:

124 מסמך כולל המפרט גודל שטחים, שימושים וכדומה.



השארית הלולים במקומם: אם מתקיימים בחוות לולים קיימות תנאים פיזיים נאותים העומדים בסטנדרטים שבתקנות רישוי עסקים ובהנחיות משרד החקלאות, הלולים יוכלו להישאר במקומם, באותם מבנים או במבנים שיוקמו תחתיהם, על פי התנאים הבאים: הגדרת כלל הלולים ביישוב כ"חוזה אחת", אשר תעמוד בכל התנאים הווטרינריים הנדרשים¹²⁵; התאמת הלולים לכללי הרפורמה, ובכלל זה היעדר בעלי כנף משלוחות אחרות ובגילים אחרים במרחק מינימלי של 300 מטר בתוך היישוב;

הקמת חוות לולים חדשות בתוך קווי התייחום של היישובים: איתור שטח מתאים בתוך קווי התייחום של היישובים, בחלקות המיועדות למבני משק חקלאיים או בצמוד לדופן היישובים.

הקמת חוות לולים משותפות לכמה יישובים: הצטרפות של מגדלים ביישוב אחד לחווה קיימת או חדשה ביישוב סמוך או הקמת חווה במקום מרכזי עבור כמה יישובים, שבהם קיימת כמות קטנה של מטילות.

למרות החלופות המוצעות המליץ הצוות "לפנות את כל מבני לולי ההטלה הקיימים [במרכז הארץ] ממקומם, וזאת כדי למנף את פיתוח היישובים ולשדרג את חזותם הכוללת"¹²⁶. עם זאת, הצוות ציין כי ביישובים שבהם מספר המטילות אינו עולה על 65,000 קיימת כאמור האפשרות, בתנאים מסוימים, ובכפוף לעמידה בתנאי הרפורמה, שהלולים ישודרגו במקומם ויוכנו תוכניות מפורטות לשינוי ייעוד הקרקע בהתאמה לצרכים החדשים של הלולים. לגבי יישובים עם מכסות נמוכות במיוחד, הומלץ לאפשר למגדלים למכור את המכסות למגדלים אחרים. עוד המליץ הצוות כי היתרי הבנייה שיוצאו להקמת לולי הטלה חדשים יכללו תנאי המחייב את מבקשי ההיתר להרוס את הלולים הקיימים לא יאוחר מתום שנתיים מיום אכלוס לול הטלה חדש.

המועצה האזורית מטה יהודה, שבתחומה מצויים רוב לולי ההטלה שאינם ביישובי הצפון (139 לולים ובהם מאוכלסות כ-740,000 מטילות), קידמה, באמצעות סיוע כספי של המשרד, תוכנית מתאר מקומית להקמת מבנים חקלאיים ותיירות כפרית במטה יהודה¹²⁷. בחלק מיישובי המועצה. התוכנית הצביעה על אזורים שבהם ניתן לקבל היתרי בנייה ללולי הטלה. מתוך 24 יישובים במטה יהודה שיש בהם לולי הטלה¹²⁸, לשישה יישובים¹²⁹ אין פתרון ולא ניתן להוציא את הלולים מחוץ ליישובים אלו. מעבר לכך לא החל תהליך לפיתוח וקידום משטחי הטלה בתחומי המועצה האזורית.

125 ובכלל זה מרחק 50 מטר ממבני מגורים. ניתן לתת הקלות מהמרחק המינימלי של 50 מטר ממבני מגורים, בתנאי שבעל הלול נקט אמצעים נוספים למניעת ריחות (מעבר למצוין ברפורמה), והוכיח שגם במרחק קטן יותר אין מטירי ריח, וזאת לאחר שהגיש את התוכנית לאישור המשרד להג"ס לצורך קבלת הקלה כזו.

126 משרד החקלאות, **תוכנית להסדרת לולים במסגרת הרפורמה בענף ההטלה** (2010), כרך 3 חלק א', עמ' 105.

127 תוכנית 0387068 - 151, שפורסמה לציבור בנובמבר 2019.

128 אבן ספיר אורה, אשתאול, בית מאיר, בית נקופה, בקוע, בר גיורא, גבעת יערים, גבעת ישעיהו, זכריה, כסלון, מחסיה, מטע, מסילת ציון, נווה מיכאל, נחם, נס הרים, עמינדב, צלפון, צפרירים, רמת ריאל, שדות מיכה, תירוש ותרום.

129 אבן ספיר, אורה, בית נקופה, עמינדב, צפרירים ושדות מיכה.



עלה כי בניגוד לתכנון הפרטני והתוכניות המפורטות שיש עבור הלולים ביישובי הצפון והפעילות שמקדם משרד החקלאות לשדרוג הלולים שם, ומלבד התוכנית שקידמה המועצה האזורית מטה יהודה, לא המשרד ולא אף גורם אחר לא קידמו תוכניות למתחמים ביישובים אחרים שאליהם ניתן להעתיק את הלולים הישנים. רובם של יישובים אלו ממוקמים במרכז הארץ, והמחסור בשטחים מתאימים במרכז הארץ להעתקת הלולים מודגש בהם ביתר שאת. בנסיבות אלה נראה כי המגדלים ביישובים אלו לא יעמדו בלוחות הזמנים שנקבעו בשלבים הראשון והשני של איגרת השו"ט אשר מחייבים כי עד ספטמבר 2027 יעמדו כל הלולים בהוראות הדין. במצב דברים זה כשליש מהלולים בישראל ייוותרו בשנים הקרובות ללא מענה וללא מתווה ישים של פתרון בטווח הנראה לעין, ולפיכך לא יוכלו לקבל היתרי אכלוס ולהמשיך לגדל מטילות.

משרד החקלאות ציין בתשובתו כי הוא פועל בכל חלקי הארץ לאכיפת דרישות השו"ט, להתיעלות בענף ההטלה, לשמירה על בריאות הציבור והמטילות ולמניעת מטרדים.

תקנות רישוי עסקים ודרישות השו"ט המבוססות עליהן מחייבות את כל הלולים בישראל. משרד מבקר המדינה ממליץ למשרד החקלאות לבחון את מגבלות היישובים האחרים ולקבוע אם הלולים ביישובים אלה אכן יוסיפו להתקיים, או שאין מנוס מסגירתם, ואם יוחלט על סגירה לבחון מה תהיה המשמעות של צעד זה לגבי המגדלים. לגבי היישובים שבהם יהיה ניתן לקדם בניית לולים שיעמדו בתנאים הנדרשים, מוצע שמשרד החקלאות ומשרד האוצר, בשיתוף הרשויות המקומיות הרלוונטיות, יכינו תוכנית מתאימה לשדרוג הלולים, שתבטיח שמירה על בריאות הציבור, מניעת מטרדים והתיעלות הייצור בענף.

גידול משותף בלולי ההטלה ביישובי הצפון

בדוח הצוות המקצועי לבחינת רווחת המטילות במסגרת תוכנית לשדרוג לולי הטלה שפרסם משרד החקלאות ב-1.7.09 (דוח רווחת המטילות), צוין כי פרנסתם העיקרית של תושבי המועצות האזוריות מעלה יוסף, מרום הגליל והיישובים כפר יובל ומרגליות במועצה האזורית מבואות החרמון מבוססת על ההכנסות משלוחת הביצים וכי "לשלוחת ביצי המאכל בגליל אין תחליף מבחינת מרכזיותה וחשיבותה, והיא מהווה עוגן בסיסי לפרנסת תושבי יישובי הגליל ומרום הגליל".

הכרת המדינה בצורך לחזק את שלוחת ההטלה כחלק בסיסי ומרכזי לקיום ההתיישבות בגליל התבטאה בחקיקת חוק הגליל, ולפיו ניתנה עדיפות ליצרנים ביישובי הצפון בהגדלת מכסות הייצור, וזאת עד לשנת 2017. לפי החוק, כל תוספת למכסה הארצית לייצור ביצים תיווסף תחילה למגדלים ביישובי הצפון, עד שמכסת הייצור של כל לול תגיע ל-500,000 ביצי מאכל לשנה. עוד נקבע בחוק כי ביישובי הצפון תינתן ללול שמייצר 500,000 ביצים סובסידיה בשיעור של 17% מעלות הייצור המחושבת. סכום הסובסידיה הממוצע המשולם למגדלים מסתכם ב-28,000 ש"ח לשנה. בשנת 2017 תוקן החוק¹³⁰ (להלן - התיקון לחוק הגליל), ותוקפו הוארך עד לשנת 2027.

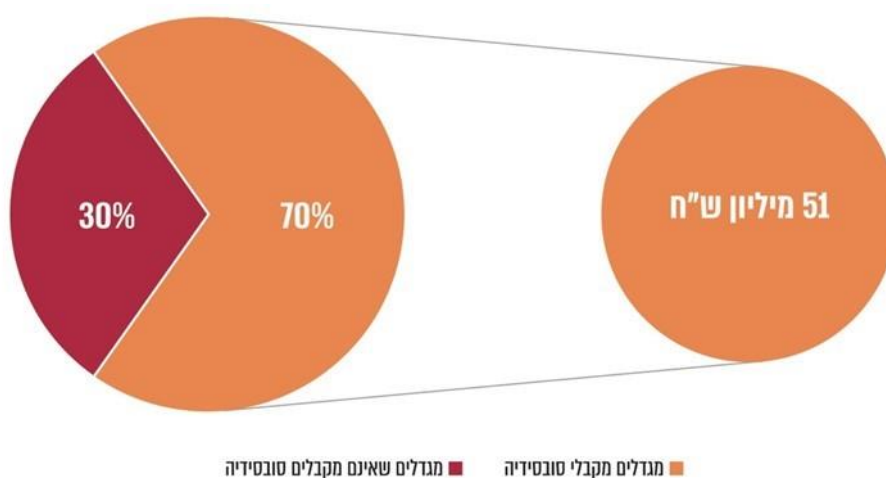
130 חוק הגליל (תיקון מס' 12), התשע"ז-2017, ס"ח 2631, עמ' 624.



בשנים 1996 עד 2000 פעלה המדינה לחיזוק שלוחת ההטלה בגליל גם באמצעות החלטות ממשלה¹³¹ ולפיהן הוגדלו מכסות ההטלה בגליל, על ידי מעורבות המדינה בהעברת מכסות ייצור ממרכז הארץ ליישובי הצפון ועל ידי הקצאת מכסות חדשות למגדלים ביישובים אלו¹³².

סך תשלומי הסובסידיה ששילמה המדינה למגדלים ביישובי הצפון בשנת 2020 היה כ-51.4 מיליון ש"ח. להלן תרשים שיעור המגדלים המקבלים סובסידיה ביחס לכלל המגדלים.

תרשים 20: שיעור המגדלים המקבלים סובסידיה לפי חוק הגליל וסך התשלום שהועבר להם



על פי נתוני מועצת הלול, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

יש שלושה סוגי מגדלים של מטילות: **מגדל פרטני** הוא בעל מכסה משל עצמו המגדל מטילות בלול בבעלותו. **מגדל ראשי** מגדל את המטילות שבמכסתו ואת המטילות שבמכסות של אחרים בלול שבבעלותו (מכונה גם גידול משותף). **מגדל שותף** מגדל את המטילות שבמכסתו בלול של מגדל ראשי.

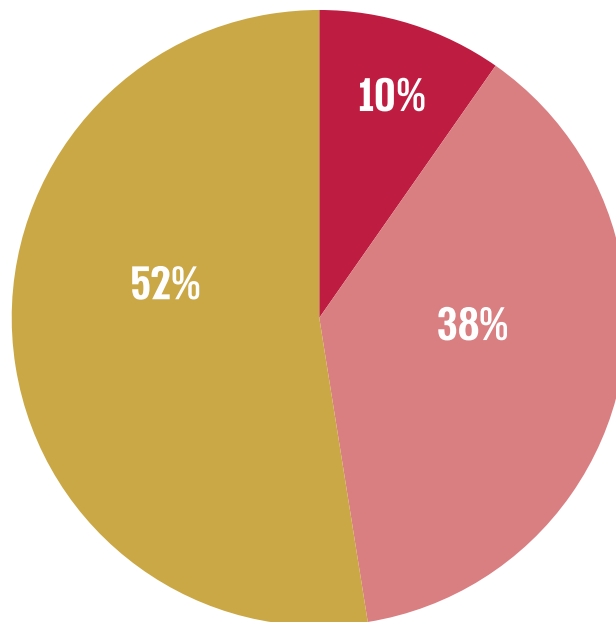
כאמור, בתיקון לחוק הגליל משנת 2017 נקבע כי החל מינואר 2022 תינתן סובסידיה רק לבעל מכסה המתגורר מגורי קבע באחד מיישובי הצפון, ומייצר את הביצים בלול שלו או בלול של בעל מכסה אחרת (מגדל ראשי) **באותו יישוב**.

131 החלטת הממשלה 838, "שיקום וביסוס קו העימות בצפון בעקבות מבצע ענבי זעם" (12.5.96); החלטה 4829, "תוכנית פיתוח ליישובי קו העימות צפון - המשך" (31.1.99); החלטה 1626, "חיזוקם של יישובי קו העימות בצפון בתחום הכלכלי-חברתי" (7.5.00).

132 **דוח רווחת המטילות**, עמ' 11.



תרשים 21: התפלגות מגדלי המטילות ביישובי הצפון, לפי סוגי מגדלים, 2020



■ מגדלים ללא שותפים ■ שותפים בלול עם מגדל ראשי ■ מגדל ראשי

על פי נתוני מועצת הלול, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

מהתרשים עולה כי מרבית המגדלים בצפון (62%) מגדלים את מכסתם באופן פרטני בלולים משלהם. 38% מהמגדלים הם שותפים בלולים ואינם נחשבים המגדלים הראשיים. חלקם משכירים את מכסתם לבעלי לולים ואינם מעורבים כלל בגידול המטילות, וחלקם שותפים המעורבים בגידול המטילות ובניהול הלולים. משכך, סביר להניח כי יש מגדלים שיש באפשרותם להתאגד, לעמוד בכלל התנאים הנדרשים, ולגדל במשותף את המטילות שבמכסתם בלולים גדולים, כפי שנדרש במסגרת מימוש הרפורמה, מאחר שהם ממילא חלק מגידול משותף.

בהתאם להחלטת הממשלה מ-2007, על משרדי החקלאות והאוצר, בהתייעצות עם המועצה לענף הלול, לגבש כללים לצמצום הגידול מחוץ ללול הבסיס¹³³, כלומר לצמצם את התופעה של גידול במשותף מחוץ לאותו יישוב. זאת כדי לבלום את התופעה של בעלי מכסות שלמעשה משכירים את מכסתם תמורת תשלום במסווה של "גידול משותף" וכדי לשמור על הייצור המשפחתי בענף¹³⁴. עם זאת, הרפורמה מניעה את מגדלי הצפון לרכז לולים משפחתיים קטנים בחוות גידול משותפות ולסגור את לולי ההטלה הישנים והקטנים כדי לייעל את עלויות הייצור ולשפר את איכות החיים ביישובי הצפון.

133 לול הבסיס כהגדרתו בתקנות המועצה לענף הלול (כללים בדבר מכסות לייצור ביצי מאכל לשיווק בשנת 2007), התשס"ז-2007 (שהיו בתוקף באותה עת), הוא לול המצוי במשקו של בעל המכסה או במשק אחר בתחום אותו יישוב.

134 משרד החקלאות, **דוח צוות ההיגוי לעדכון התוכנית לשדרוג ענף ההטלה** (13.3.14), עמ' 2.



ההטבות שמעניקה הממשלה למגדלים ביישובי הצפון נועדו לעודד ולחזק את המגדלים ובני משפחותיהם באזור קו העימות ולסייע בצמצום הפערים בין הפריפריה למרכז הארץ. הטבות אלה, שחלקן ניתנות באופן ישיר וחלקן עקיפות בדמות מכסות וקביעת מחיר הביצה, נקבעו כדי לסייע למגדלים הפעילים ולא כדי ליצור מקור הכנסה נוסף למי שאינם מגדלים בפועל. ואכן, הצורך בצמצום תופעת השכרת המכסות עלה בהחלטת הממשלה משנת 2007.

מועצת הלול ציינה בתשובתה כי אינה מכירה תופעה של השכרת מכסות. יש גידולים משותפים שבהם מספר השותפים קטן, ויש גידולים משותפים שבהם מספר השותפים גדול ובהכרח מעורבות השותפים בגידול קטנה יותר.

בביקורת נמצא כי עד למועד סיום הביקורת, כ-14 שנים לאחר החלטת הממשלה מ-2007, משרד החקלאות לא גיבש כללים לצמצום הגידול מחוץ ללולי הבסיס, הגם שתופעת השכרת המכסות צוינה גם בדוח צוות ההיגוי משנת 2014. עוד נמצא כי נתוני מועצת הלול באשר למגדלים במשותף אינם מבחינים בין מגדל השותף לגידול זהו עיסוקו לבין מגדל שאינו שותף לגידול. גם למשרד החקלאות אין מידע בנושא. לפיכך, לא ניתן לקבל תמונה מהימנה באשר להיקף תופעת השכרת המכסות. כמו כן, למועצת הלול ולמשרד החקלאות אין נתונים בדבר מספר המגדלים בצפון שזוהו עיסוקם היחיד, ואם לא יצליחו לשדרג את הלולים שברשותם, ייתקלו בקושי לפרנס את משפחותיהם.

מועצת הלול ציינה בתשובתה כי המגדלים מעוניינים בלולים קטנים של 10,000 - 20,000 מטילות כדי לשמר את המשק המשפחתי, ולעומת זאת הרפורמה מקדמת מעבר ללולים גדולים של 100,000 מטילות אשר בהכרח מעורבות המגדלים בהם קטנה. לדברי המועצה אין היגיון לצאת חוצץ נגד התופעה הנטענת של השכרת המכסות ומאידך לתמוך במעבר ללולים גדולים. לשיטתה, משרד החקלאות מנסה לגשר על פני הפערים ולמצוא את נקודות האיזון הראויות בין הגישות.

מומלץ כי משרד החקלאות ומועצת הלול יפעלו לאסוף את מלוא הנתונים הנדרשים כדי לקבל תמונה מדויקת על פילוח המגדלים ביישובי הצפון, ובין היתר נתונים על המגדלים שזוהו מקור פרנסתם העיקרי ועל המגדלים העוסקים בפועל בחקלאות, לעומת אלה המשכירים את מכסותיהם ואינם שותפים לגידול המטילות באופן פעיל. בהתאם לנתונים שייאספו, ובפרט לקראת יישומה של הרפורמה בשנים הקרובות, מומלץ כי המשרד יגבש כללים לצמצום תופעת השכרת מכסות הגידול, לצד עידוד גידול מטילות במשותף בלולים גדולים, כדי להבטיח שהשקעות המדינה בענף יגיעו לתושבי הצפון שאכן עוסקים בפועל בגידול מטילות.

מועצת הלול ציינה בתשובתה כי נדרשת תוכנית מקיפה לשדרוג לולי ההטלה אשר תיתן מענה הן להיבטי התכנון והמחסור בשטחים פנויים להעברת הלולים אליהם, והן להיבטי התקציב הנדרש למימון בניית הלולים החדשים. אם לא יימצאו דרכים להסרת שני חסמים אלו, לא תקודם תוכנית הרפורמה או לחלופין המגדלים יקרו, והענף ייגרר למחסור, לחוסר יציבות באספקה ולעליות מחירים.



משרד החקלאות ציין בתשובתו כי לפי עמדתו יש לעודד מעבר לגידול משותף בלולים מודרניים בתחום יישוב המגורים של בעלי המכסות, למעט במקרים של מיעוט מגדלים, שבהם יתאפשר גידול בלולים ביישובים סמוכים. כמו כן הוא ציין כי הוא פועל ליישום החלטת הממשלה משנת 2021 לביטול התכנון בענף ההטלה. יישום ההחלטה להפסקת משטר התכנון יסיר את החסמים לקידום הרפורמה בהיבטים התכנוניים והנורמטיביים.



מרבית לולי ההטלה בישראל אינם עומדים, זה עשרות שנים, בהוראות הדין שקבעו סטנדרטים מחייבים ללולים בישראל בהיבטי רישוי ותכנון ובנייה. מצב דברים זה אינו עולה בקנה אחד עם הצורך בשמירה על בריאות הציבור ומניעת מפגעים, בשיפור היעילות הכלכלית ורווחת העוף ובפיתוח יישובי הצפון. אי-ההסכמות עם ארגוני המגדלים הביאו לכך שהחלטות הממשלה מהשנים 2007, 2010 ו-2021, שנועדו להביא לשדרוג לולי ההטלה, לא יושמו. עלה כי הודעת השו"ט על הפסקת מתן היתרי האכלוס, לצד השתתפות המדינה במימון התשתיות הנדרשות לבניית הלולים החדשים, הן המניע העיקרי להתחלת יישומה של הרפורמה. עם זאת, עלה כי הרפורמה בנושא זה תושלם לכל המוקדם בשנת 2027. נוכח זאת, על משרד החקלאות לפעול להבטחת עמידתם של לולי ההטלה בישראל בהוראות הדין. בד בבד על משרד החקלאות לתת את הדעת על היבטי התעסוקה והתכנון באזור הצפון בעקבות יישום הרפורמה ולשקוד עם כלל הגורמים הנוגעים בדבר, ובכללם משרד האוצר, על מתן מענה מתאים לסוגיה זו, לרבות בהיבט התקציב.

התקנת תקנות בנושא רווחת המטילות

בשנים האחרונות עלתה מודעות הציבור בעולם המערבי לנושא רווחת העופות עקב פעילותם של גופים חברתיים העוסקים במניעת צער בע"ח, בעיקר במדינות האיחוד האירופי. בשנת 1999 חוקקה הדירקטיבה האירופית¹³⁵, שעניינה שינוי שיטות גידול המטילות ושיכוון תוך התחשבות ברווחתן. השינויים האלה כרוכים בהשקעות כספיות גבוהות, המייקרות באורח משמעותי את ייצור הביצים¹³⁶.

כאמור, שטח המחיה הנהוג בארץ בלולי הכלובים הישנים הוא 400 סמ"ר למטילה. כיום אין בישראל נורמה המחייבת להקצות למטילה שטח מינימלי כלשהו, אף שלפי הדירקטיבה האירופית, השטח המינימלי המחייב הוא 750 סמ"ר. יצוין כי בהיתר אכלוס ללול שמעניקים השו"ט מחושב מספר המטילות שניתן לאכלס בלול לפי מינימום של 350 סמ"ר למטילה.

The Council of the European Union, **Council directive 1999/74/EC - Laying down minimum standards for the protection of laying hens** (19.7.99)

משרד החקלאות, **התוכנית להסדרת לולים במסגרת הרפורמה בענף ההטלה: מסמך תכנוני כולל - הקמת חוות לולים חדשות מחוץ ליישובי היעד**, כרך 1 (7.11.10).



החלטות הממשלה בדבר שדרוג לולי ההטלה לא התייחסו במישרין לסוגיית רווחת המטילות¹³⁷, והיא עלתה במסגרת פעולות משרד החקלאות ליישום. מנכ"לית המשרד דאז הנחתה את הגורמים הרלוונטיים, לפני יותר מעשור, להמשיך לפעול לקידום הרפורמה בלא להכריע בסוגיית רווחת המטילות. בעקבות פניות של ארגונים להגנת בעלי-חיים אל משרד החקלאות בעניין זה, מינתה המנכ"לית דאז בשנת 2009 את צוות רווחת המטילות במסגרת הרפורמה.

בדוח הצוות לרווחת המטילות¹³⁸ נסקרו היתרונות והחסרונות של שיטות הגידול השונות בהיבטי איכות הביצים, בריאות ורווחת המטילות, מחיר הביצים, גובה ההשקעה הנדרשת למעבר ללולים מתאימים, היבטי הגנת הסביבה ועוד. הצוות הגיע למסקנה כי שטח המחיה הנהוג בארץ, של 350 - 450 סמ"ר למטילה, אינו הולם את צרכיה. הצוות המליץ כי השטח לא יפחת מ-550 סמ"ר למטילה, כפי שנקבע בתקופת המעבר¹³⁹ בדירקטיבה האירופית, וכי משרד החקלאות יקדם חקיקה שתאסור החזקת מטילות בשטח קטן יותר החל במועד שייקבע. עוד המליץ הצוות כי המדינה תתמוך בהקמת לולים שהתשתית שלהם תאפשר בעתיד הרחבה של השטח למטילה, כך שיעמוד על 750 סמ"ר, השטח המחייב משנת 2012 לפי הדירקטיבה, ושהלולים יהיו מאובזרים במתקנים לרווחת המטילות.

בספטמבר 2009 עתרה עמותה לבג"ץ¹⁴⁰ בדרישה שהרפורמה לא תקודם מבלי שתוסדר סוגיית רווחת המטילות. בעתירה נטען כי חוק צער בעלי חיים (הגנה על בעלי חיים), התשנ"ד-1994 (להלן - חוק צער בעלי חיים), מסמך¹⁴¹ את שר החקלאות להתקין תקנות לעניין תנאי ההחזקה של בע"ח, אך הדבר לא נעשה במשך שנים רבות. בנובמבר 2009 הוציא בג"ץ צו ביניים, האוסר על שר החקלאות ומשרד האוצר להעביר תקציבים למגדלים לצורך ביצוע הרפורמה בענף ההטלה; לחתום על חוזים או להתחייב כלפי בעלי לולים המבקשים להשתתף ברפורמה; או לקדם במוסדות התכנון תוכניות מתאר שיזם משרד החקלאות שעניינה ביצוע הרפורמה, וזאת עד לדיון בעתירה¹⁴².

בעקבות זאת הניח משרד החקלאות במאי 2010 את טיוטת תקנות צער בעלי חיים (הגנה על בעלי חיים) (גידול מטילות והחזקתן), התש"ע-2010 (להלן - טיוטת התקנות) על שולחן ועדת החינוך, התרבות והספורט של הכנסת (להלן - ועדת החינוך) לאישורה. בטיטות התקנות צוינו הדרישות הכלליות להחזקה ותפעול של לולים בנושאי ניקיון והיגיינה, בקרת אוויר, טמפרטורה ואור, תקינות הציוד ושלמותו, תברואת העופות, הזנתם והטיפול בהם, וכן הוגדרו סוגי הלולים המותרים. בלולים קיימים נקבע שטח מינימלי מחייב של 550 סמ"ר למטילה (350 סמ"ר בתקופת

137 נושא ההחלטה הראשונה משנת 2007 הוא "עידוד התייעלות במשק היצור והשיווק בענף ביצי המאכל". בסעיף 1 להחלטה נכתב כי ההחלטה נועדה "לשם התייעלות בממשק הייצור והשיווק, תוך הפנמת יתרונות לגודל, שמירה על איכות הסביבה, ושיפור התנאים התברואתיים, הווטרינריים ותנאי אחסון הביצים בלולים".

138 **דוח רווחת המטילות**, עמ' 5 - 6.

139 ממועד פרסום הדירקטיבה בשנת 1999 ועד ינואר 2012.

140 בג"ץ 7154/09 **עמותת "אנונימוס" לזכויות בעלי חיים נ' שר החקלאות ופיתוח הכפר** (פורסם במאגר ממוחשב, 29.3.17).

141 סעיף 19 לחוק נוקט בלשון "השר... רשאי... להתקין תקנות לביצוע ולשם השגת מטרתו של חוק זה". בעתירה נטען כי אף שהחוק נוקט בלשון רשות, בפסיקה נקבע כי עצם העובדה שההסמכה שניתנה לרשות להתקין נורמה כללית נוקטת בלשון רשות, אין משמעה כי הרשות רשאית להימנע מהפעלת סמכותה זו מבלי להציג טעמים ענייניים לכך. ראו בהקשר זה בג"ץ 297/82 **ברגר ואח' נ' שר הפנים** (פורסם במאגר ממוחשב, 12.6.83).

142 בהחלטה מיום 29.11.09. ב-13.4.10 הצו צומצם מעט, והתאפשר המשך הליכי תכנון מבלי שימומשו בפועל.



מעבר של חמש שנים), ובלולי כלובים חדשים נקבעו תקנים נוספים בנוגע למרחקים בין הכלובים ולמערכות מזון ושתייה. כמו כן, הוגדר התקן ללול חדש מאובזר במתקנים לרווחת המטילות, כגון מוט לינה וקן הטלה, והתקן ללול נטול כלובים.

בין השנים 2010 - 2018 קיימה ועדת החינוך כמה דיונים בטיטות התקנות. משרד החקלאות הביע את עמדתו בדיונים כי יש להתקין את התקנות רק אם ימצא מקור תקציבי ליישומן¹⁴³. באוגוסט 2012¹⁴⁴ החליטה הממשלה שיש להשלים את הליך התקנת התקנות בתוך 60 ימים. בדצמבר 2013 התקבלה החלטת ממשלה משלימה¹⁴⁵ להחלטה זו ונקבע בה, בין היתר, כי התקנות יובאו לאישור ועדת החינוך בתוך 45 יום. בינואר 2016 העביר משרד החקלאות לוועדה נוסח של התקנות שהוסכם על דעת כל גורמי הממשלה, ובו נקבעה חובת מעבר ללולים מאובזרים עם מרחב מינימלי של 750 סמ"ר למטילה החל מתום חמש שנים מהתקנתן¹⁴⁶. עם זאת, משרד האוצר ומשרד החקלאות לא הגיעו להסכמה על המקור התקציבי למימוש הוראותיהן של התקנות. מטעם זה, גם הפעם לא אישרה הוועדה את טיטות התקנות¹⁴⁷.

במרץ 2017 ניתן פסק דין ולפיו בית המשפט החליט למחוק את העתירה נוכח העברת נוסח התקנות לאישור ועדת החינוך ומיצוי העתירה כלפי הממשלה. בית המשפט ציין בפסק הדין כי הוא סבור שחוק צער בעלי חיים וההגנות מצדיקים כי הנושא יוסדר בהקדם. עוד ציין בית המשפט כי אין באי-אישור התקנות לפי שעה כדי למנוע מן המדינה לנקוט צעדי אכיפה בנושא צער בע"ח, או מגורמים אחרים שהחוק התיר להם לנקוט צעדים כאלה¹⁴⁸. בפסק הדין נכתב באמרת אגב, כי הליכה בדרך זו עשויה לזרז את התקנת התקנות.

בישיבת ועדת החינוך בדצמבר 2018 ביקש יו"ר הוועדה כי משרד החקלאות יעביר בתוך 30 יום מסמך המפרט את מדיניותו ביחס ליישום הרפורמה, ובכלל זה פרטים על לוחות הזמנים, אבני הדרך והתקציב הנדרש. משרד האוצר התבקש לחוות את עמדתו המקצועית בשאלה אם, כאשר יהיה הסכם בין הצדדים, ניתן יהיה לחדש את ההבנות ביחס לתקצוב המדינה את בניית לולי ההטלה. גם המשרד להג"ס התבקש להעביר לוועדה מסמך באשר לעמדתו בדבר יישום הרפורמה. יו"ר הוועדה קבע כי 30 יום ממועד הדיון ייקבע דיון המשך. הדיונים בנושא בוועדת החינוך לא חודשו, עם ההחלטה על פיזור הכנסת ה-20 בסמוך לאחר מכן.

באוקטובר 2021 חודש העיסוק בנושא, והתקיים בוועדת החינוך דיון בנושא "ליקויים בתנאי אחזקה של תרנגולות מטילות"¹⁴⁹. בדיון ציין מנהל השו"ט (בפועל) כי משרד החקלאות מקדם תקנות חדשות ולפיהן כל הלולים החדשים שייבנו יהיו לולים ללא כלובים. כמו כן תיקבע תקופת

143 ראו, למשל, פרוטוקולים של ועדת החינוך התרבות והספורט בנושא תקנות צער בעלי חיים (הגנה על בעלי חיים) (גידול תרנגולות מטילות והחזקתן) מ-1.12.14 ומ-2.11.16.

144 החלטת הממשלה 5052, "הסדרת ענף ביצי המאכל - היבטי רווחת בעלי חיים ועידוד התייעלות" (9.8.12).

145 החלטת הממשלה 1083, "הסדרת ענף ביצי המאכל - היבטים של רווחת בעלי חיים ועידוד התייעלות" (18.12.13).

146 להרחבה בדבר השתלשלות העניינים ראו מרכז המחקר והמידע של הכנסת, **הסדרת תנאי גידול התרנגולות המטילות בישראל ובמבט השוואתי** (מרס 2019).

147 פרוטוקול ועדת החינוך מ-2.11.16.

148 לרבות ארגון למען בעלי חיים כהגדרתו בחוק.

149 פרוטוקול ועדת החינוך מ-18.10.21.



מעבר בה ניתן יהיה לשכן את המטילות בלולי כלובים קיימים בשטח מחיה שלא יפחת מ-750 סמ"ר למטילה, עד לשדרוגם ללולים חדשים.

הליך התקנת תקנות שיבטיחו תנאי מחיה מינימליים לרווחת המטילות נמשך זה כעשור ולא הסתיים. המצב הנוכחי מביא לכך שמרבית המטילות (76%) ממשיכות להיות מוחזקות בתנאים שאינם עומדים בתקנים בין-לאומיים בסיסיים של שטח מחיה ראוי (כ-400 סמ"ר למטילה לעומת 750 סמ"ר למטילה), ושמוסכם על כלל משרדי הממשלה שאין להם עוד מקום בישראל.

משרד החקלאות ציין בתשובתו כי הוא הגיש את התקנות כמה פעמים לוועדת החינוך של הכנסת, אך תהליך החקיקה לא הסתיים בשל דרישת נציגי המגדלים לפיה שדרוג הלולים הנדרש לפי התקנות ימומן מתקציב המדינה. התהליך התחדש לאחרונה ונדון שוב בוועדת החינוך, והמדיניות המקדמת מעבר ללולים חדשים באה לידי ביטוי גם בתיקון תקנות המועצה לענף הלול לשנת 2022.

אי-התקנת התקנות מביא לחוסר ודאות רב-שנים בענף ההטלה, המקשה על המגדלים לתכנן כראוי את צעדיהם לעתיד, ובעיקר את ההשקעות שלהם בשדרוג הלולים. זאת נוכח העובדה שהכללים המחייבים לגבי מבני הלולים שיאושרו טרם נקבעו באופן רשמי, והם עלולים להשתנות לאחר שהמגדלים יוציאו ממון רב לטובת שדרוג הלולים¹⁵⁰.

יצוין כי המגדלים עלולים להיחשב כבר כיום כמי שמפרים את הוראות חוק צער בעלי חיים, אף שהתקנות טרם הותקנו. זאת בין היתר נוכח אמירות בית המשפט העליון לעניין היכולת לאכוף את רווחת המטילות גם במצב החוקי הנוכחי.

משרד החקלאות ציין בתשובתו כי אכלוס מטילות בשטח הקטן מ-350 סמ"ר למטילה נחשב כבר כיום להתעללות המנוגדת לחוק צער בעלי חיים, ללא צורך בתיקון התקנות. השירותים הווטרינריים אוכפים את חוק צער בעלי חיים ומונעים התעללות בגידול מטילות בכך שהם מונעים אכלוס מטילות בשטח הקטן מ-350 סמ"ר למטילה, אף שאין תקנות המחייבות זאת במפורש, וזאת בהתאם לאמור בטיטת התקנות שהוגשה לכנסת.

על משרד החקלאות, בשיתוף המשרד להג"ס ומשרד האוצר, להשלים את הליך התקנת התקנות, לצד קידום הרפורמה לשדרוג לולי הטלה, שתאפשר ליישם את דרישות התקנות, בין היתר, בהיבטי שטח המחיה המינימלי הנדרש למטילות.

משרד החקלאות ציין בתשובתו כי הוא פועל להתקנת תקנות שיאסרו על בנייה של לולים חדשים עם כלובים, ובתום תקופת מעבר תיאסר גם החזקת מטילות בלולי כלובים שכבר נבנו.

150 למשל, הגדלת המרחב למטילה בלולי כלובים, ולאחר מכן ייאסר גידול מטילות בלולים מסוג זה.



רווחת המטילות בראייה לעתיד

בהתאם לדירקטיבה האירופית, החל בינואר 2012 נאסר על מדינות האיחוד האירופי להחזיק בלולי כלובים שמרחב המחיה בהם למטילה קטן מ-750 סמ"ר, ויותר מ-50% מהלולים במדינות האיחוד האירופי כיום הם לולי מעוף, חופש או אורגני. כמו כן, נראה כי קיימת מגמה ברשתות שיווק מזון ובסופרמרקטים במדינות שונות במערב אירופה ובארצות הברית לפעול למעבר לשיווק ביצים שמקורן בלולים נטולי כלובים בלבד, וחלקם עושים זאת כבר כיום. אומנם בישראל רשתות שיווק המזון הגדולות הן בבעלות מקומית, אך למגמה זו עשויות להיות השלכות בעתיד גם בישראל¹⁵¹.

נקודת המוצא של צוות רווחת המטילות הייתה שיש לקבוע כללים בנושא תשתית מבני הלולים באופן שיוכלו להתאים בעתיד לדרישות האיחוד האירופי בנושא רווחת מטילות¹⁵². במסקנות הצוות צוין כי נראה שבעשור הקרוב ימשיכו ברוב מדינות העולם להשתמש בלולים הישנים. עם זאת, הצוות המליץ להמשיך לעקוב אחר המחקר והפיתוח במדינות העולם ולבחון שוב את שיטות הגידול האופטימליות בעוד שנים אחדות. כן המליץ הצוות כי משרד החקלאות והמועצה ייזמו מחקרים ותצפיות בנוגע לרווחת העוף ושיפורה בתנאים הייחודיים לארץ, וכן יעודדו וירחיבו את המחקרים בנושא רווחת העוף¹⁵³. גם בסעיף 2 לטיטות התקנות נכתב כי התקנות יותקנו "תוך בחינה מתמדת של הדרך הראויה וההולמת להחזקת תרנגולות מטילות בישראל".

בהקשר זה יצוין כי במכתב¹⁵⁴ של מנהלת הרשות לתכנון במשרד החקלאות ממאי 2021 נכתב: "המדיניות של משרד ראש הממשלה ומשרד האוצר הינה לתעדף לולי מעוף באופן מובהק ומסתמן כי ככל שיאושר מימון לבניית מבני הלולים עצמם, הוא יהיה עבור לולי מעוף בלבד".

מוצע כי משרד החקלאות ימשיך לעקוב באופן עיתי אחר התפתחות הנושא בעולם ויודא כי דרישותיו בדבר תנאי הגידול של מטילות ייקבעו בשים לב הן למקובל במדינות מתקדמות בעולם והן לתנאים הייחודיים לענף בישראל. פעולה זו תבטיח כי המגדלים יפעלו בהתאם לחוק צער בעלי חיים ולסטנדרטים המקובלים כיום בעולם, ותיצור ודאות למגדלים בתכנון לולי ההטלה החדשים שייבנו במסגרת הרפורמה. במצב דברים זה יובטח שהשקעות המגדלים וסיוע המדינה להקמת לולים חדשים יתבצעו בצורה מושכלת ומותאמת לסטנדרטים מתקדמים.

משרד החקלאות ציין בתשובתו כי אגף רווחת בעלי חיים בשו"ט נמצא בקשר עם מוסדות מובילים בעולם ועם מובילי דעה בנושאים הקשורים ברווחת בעלי חיים ובכלל זה רווחת מטילות. המשרד הוסיף כי טיטות התקנות שבכוונתו להניח על שולחן ועדת החינוך תבטיח עמידה בתנאים המחמירים ביותר המקובלים כיום לרווחת המטילות.

151 דוח מרכז המידע, 2019.

152 דוח רווחת המטילות, עמ' 18.

153 שם עמ' 55.

154 מכתבה של מנהלת הרשות לתכנון מ-12.5.21 לקליניקה לצדק סביבתי והגנה על זכויות בעלי חיים.



מחלות בלולי ההטלה

כאמור, רוב לולי ההטלה במדינת ישראל הם לולים ישנים שהוקמו לפני עשרות רבות של שנים. מרביתם מבנים ישנים, נמוכים וצפופים המצויים בלב היישובים שהם הוקמו בהם וצמודים לבתי מגורים. לולים אלה אינם עומדים בדרישות שנקבעו בחקיקים השונים המסדירים את הענף - דרישות שנועדו, בין היתר, למנוע הפצת מחלות בע"ח, פגיעה בבריאות הציבור וזיהום הסביבה¹⁵⁵.

השפעת סוגי הלולים על מחלות ותמותה של מטילות

הקשר הישיר בין תשתיות גידול המטילות לבין בריאות הציבור צוין במכתב מאת מנהל השו"ט (בפועל) דאז למגדלים מדצמבר 2017, ובו נכתב כי "בחלק גדול ממשקי ההטלה לביצי מאכל, התשתית, המבנים, הממשק ותפעול הלולים מהווים כיום סיכון לבריאות הציבור, לבריאות העופות ולרווחתם. צפיפות רבה בלולים, רב-גילאיות, אי-שמירה על גהות ובטיחות ביולוגית וממשק לקוי, מהווים קרקע פורייה לשגשוג גורמי מחלה והתפרצות מחלות. במבנה ובתפעול הנוכחיים יש קושי רב למנוע מגפות וכן לפקח ולשלוט בהן אם יתפרצו. לדוגמה, מחלות הגורמות לסיכון בריאות הציבור או לנזק כלכלי ניכר כגון מחלת ניוקאסל ושפעת עופות". מנהל השו"ט הדגיש כי הדבר מחייב לפעול בדחיפות ובנחישות להשגת היעדים של שדרוג ענף ההטלה, כדי לייצר מזון בטוח ואיכותי יותר.

בסקירת ספרות מדעית שבה הושו סוגי לולי הטלה שונים בעולם נמצא, בין היתר, כי תמותת המטילות בארה"ב ובאירופה מושפעת באופן ניכר מסוגי הלולים¹⁵⁶, באופן שהתמותה בכלובים מועשרים היא הנמוכה ביותר. נוסף על כך, יש הבדל משמעותי בגורמי התמותה בסוגי הלולים השונים:

לולי אסם, מעוף וחופש: תמותת המטילות בלולים אלו נובעת בעיקר מנגיפים שונים, בין היתר נגיפי ניוקאסל ושפעת העופות, היות שקיים מגע ישיר עם קרקע, פסולת, צואה ובע"ח אחרים, שעלולים להעביר מחלות זיהומיות. מטילות עם גישה לחצר - דהיינו, בלולי חופש - אף חשופות לסיכון רב יותר¹⁵⁷. עם זאת, ניתן להוריד את רמות הסיכון על ידי חיסונים, טיפולים אנטי-נגיפיים ושמירה על הבריאות וההיגיינה של המטילות.

לולי כלובים: המטילות המוחזקות בכלובים עלולות לחוות הפרעות מטבוליות הנובעות מחוסר בפעילות גופנית. כך יכולות להיווצר להן בעיות שלד בעקבות חוסר תנועה לאורך זמן, שגורמות לחולשת העצם, לשברים בחוליות החזה, לדחיסה של חוט השדרה ולבסוף לשיתוק. מחלות אלו נפוצות בשיעורים הגדולים ביותר בלולי כלובים יחסית ללולי אסם, מעוף וחופש.

155 נוהל תמיכות 2019.

156 לולים ישנים, לולי כלובים מועשרים, לולי מעוף, לולי אסם ולולי חופש.

157 Poultry Science, "Hen welfare in different housing systems", Volume 90 Issue 1 (2011), pp. 278-294.



במחקר אחר שבוצע באוניברסיטת קיימברידג' ופורסם בשנת 2017 צוין כי כלובים מועשרים שומרים על היתרונות של לולים ישנים בהיבטים של היגיינה ויעילות בייצור, ומציעים כמה יתרונות הקיימים בלולים ללא כלובים, לרבות הגדלת השטח למטילה והוספת אבזור המשמש לה למימוש צרכיה הטבעיים (כגון קן, מוט לעמידה, מתקן לשחיקת ציפורניים). כתוצאה מכך, מטילות המוחזקות בכלובים מועשרים הן בעלות שרירים חזקים יותר וסובלות מהמספר הקטן ביותר של שברים לעומת מטילות המוחזקות בלולים ישנים ובלולי חופש¹⁵⁸.

יצוין כי בנוגע למחלת הסלמונלוזיס, מחקרים שהתבצעו במדינות שונות בעולם הגיעו לתוצאות שונות ואף הפוכות לעיתים בנוגע להשפעתם של סוגי לולים על שכיחות נגיף הסלמונלה במטילות, ואין הכרעה חד-משמעית בנושא זה¹⁵⁹. ניתן לחלק את תוצאות המחקרים לשלוש קבוצות מרכזיות: (1) נגיף הסלמונלה שכיח יותר בלולי כלובים מאשר בלולים ללא כלובים; (2) נגיף הסלמונלה שכיח יותר בלולים ללא כלובים מאשר בלולי כלובים; (3) נגיף הסלמונלה אינו מושפע מסוגי הלולים השונים.

מהאמור עולה כי בהיבטי בריאות העוף, למעבר ללולי כלובים מועשרים מתקדמים יתרונות רבים יחסית ליתר הלולים, והוא עשוי להביא לצמצום הנזק הכלכלי הנגרם כתוצאה מתמותה ומחלות. עם זאת, עלה כי בנוגע למחלת הסלמונלוזיס אין הכרעה חד-משמעית בנושא.

משרד החקלאות ציין בתשובתו כי בכמה מחקרים עלה שהנגיעות בסלמונלוזיס נמוכה יותר במטילות בלול ללא כלובים. ממצא זה תואם את הממצא שעלה מהשוואה שבוצעה בארץ.

השפעת המרחק בין הלולים על מחלות ותמותה של מטילות

השו"ט סבורים כי אין הכרח מבחינת בריאות המטילות והציבור לבנות דווקא לולים חדשים וגדולים. לשיטתם, גם אם ייבנה לול חדש אבל לא יישמרו בו הכללים לשמירה על בטיחות ביולוגית (כגון החלפת בגדים במעבר בין לול ללול, התקנת רשתות שימנעו חדירה של ציפורים וזבובים, טיפול נאות בפסולת ושמירה על היגיינה טרם הכניסה והיציאה), יתפרצו בו מחלות. לעומת זאת, שמירה על כללי הבטיחות הביולוגית יביאו לצמצום הדבקות גם בלולים ישנים וצפופים. עם זאת, השו"ט מדגישים כי בניית לולים חדשים מאפשרת את יישום ההנחיות בדבר מרחקים נדרשים בין לולים ללולים אחרים ולדרך, שלא ניתן לעמוד בהן במרבית הלולים הקיימים.

כאמור, הצוות להסדרת לולים ציין כי מחקרים מצביעים על כך שהמרחק הרצוי בין מתחמים לשם הקטנת הסיכונים להידבקות במחלות הוא 1,000 מטר, וכי המרחק המינימלי הנדרש הוא

¹⁵⁸ <https://www.cambridge.org/core/journals/world-s-poultry-science-journal/article/welfare-of-layer-hens-in-cage-and-cagefree-housing-systems/35FB8DB602AF9AE7C44C00FA3A20D67B>

¹⁵⁹ EFSA Panel on Biological Hazards (2019), **Salmonella control in poultry flocks and its public health impact**, pp. 47-51



500 מטר. מכיוון שמרחקים אלו אינם מעשיים במדינת קטנה כמו ישראל, נקבע שיש להקפיד על מרחק מינימלי של 300 מטר בין מתחמי לולים¹⁶⁰.

במערכת הממוחשבת לבריאות העוף שבשימוש השו"ט ומועצת הלול אין מידע ממוחשב באשר לסוגי הלולים וגילם. כתוצאה מכך, לא ניתן לדעת אם לול שפרצה בו מחלה הוא לול ישן או לול חדש ולכן לא ניתן להסיק מה השפעת גיל הלול או סוג הלול על נתוני התחלואה באותו הלול.

מוצע כי משרד החקלאות יפעל להקמת המערכת הממוחשבת נוכח נחיצותם של הנתונים האמורים לפיקוח הולם על ענף ההטלה.

כדי לבדוק את השפעת צפיפות לולי ההטלה על תפוצת מחלות של מטילות ביצעו השו"ט, לבקשת משרד מבקר המדינה, השוואה בין תפוצת כמה מחלות עופות נפוצות ב-26 יישובי הצפון שבהם הלולים סמוכים זה לזה לבין תפוצת המחלות ביתר הלולים בארץ, שככלל צפיפותם פחותה מזו שבצפון¹⁶¹. להלן הפרטים.

סלמונלוזיס

לפי ארגון הבריאות העולמי, חיידק הסלמונלה הוא מבין המזהמים הנפוצים ביותר המועברים באמצעות מזון ועלולים לגרום למקרי מוות, ונחשפים אליו מיליוני בני אדם ברחבי העולם מדי שנה¹⁶². חיידקי הסלמונלה חיים במערכת העיכול של בע"ח שונים¹⁶³ ויכולים לגרום למחלת הסלמונלוזיס בבני אדם ובבע"ח. קיימים יותר מ-2,300 סוגים של החיידק. מכל הסוגים הידועים, רק כ-10% יכולים לגרום להתפתחות המחלה בבני אדם¹⁶⁴. חמשת סוגי הסלמונלה השכיחים ביותר בבני אדם (72.5%) הם גם השכיחים ביותר בבע"ח.

חיידקי סלמונלה מחוללי המחלות באדם עשויים להופיע באופן טבעי במוצרים מהחי, כמו בשר וביצים. בהתאם לפקודת מחלות בעלי חיים (נוסח חדש), התשמ"ה-1985 (להלן - פקודת המחלות), כל מי שמחזיק בע"ח או מפקח עליהם מחויב לדווח לווטרינר הרשות המקומית או למזכיר שלה, וכל וטרינר המעלה חשד או מאבחן סלמונלה מכל סוג חייב בדיווח לשו"ט. סלמונלה באדם נגרמת מחדירת החיידק למעי, והסימנים הקליניים שלה כוללים שלשולים, כאבי בטן מלווים בהתכווצויות, חום גבוה, כאבי ראש, בחילות והקאות¹⁶⁵. חלק ממחלות המעי קלות וחולפות ללא כל טיפול, וחלקן קשות יותר ועלולות להוביל לסיבוכים מסכני חיים, במיוחד

160 מסמך תכנוני כולל, כרך ז', חלק א', עמ' 22.

161 מכתב של הרופא הראשי לבריאות העוף בשו"ט למנהל השו"ט בפועל, "הצורך בשדרוג ענף ההטלה בישראל - היבטי בריאות ציבור, בריאות ורווחת העוף והגנת הסביבה" (1.10.20).

162 מרכז המידע והמחקר של הכנסת, תחלואה הנגרמת מחשיפה לליסטריה, לסלמונלה ולקמפילובקטר במזון בישראל ובמדינות נוספות (22.4.21).

163 ד"ר שקד אשכנזי, "סלמונלה החיידק שמעורר בהלה", מכון דוידסון (18.8.16).

164 אתר משרד הבריאות:

<https://www.health.gov.il/Subjects/FoodAndNutrition/food/BacteriaAndFoodPoisoning/Pages/Salmonella.aspx>

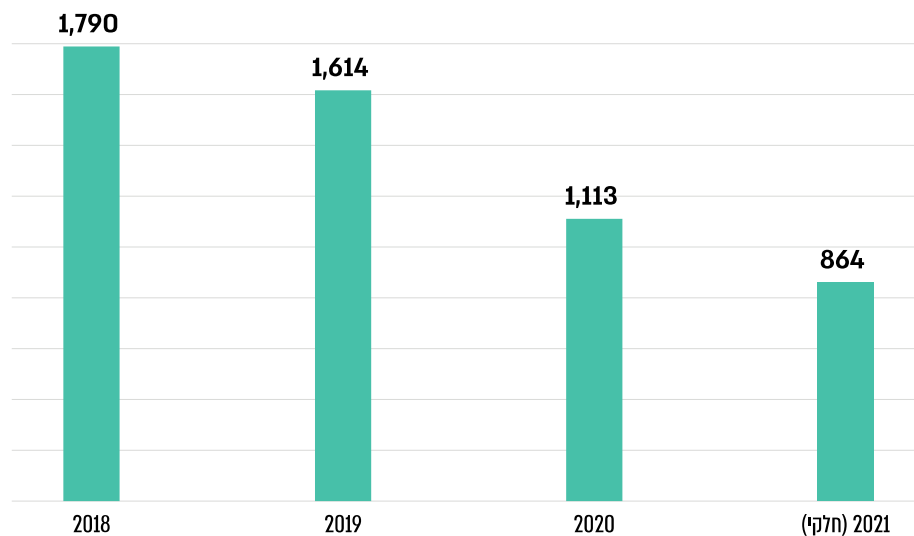
165 שם.



בקרב תינוקות ופעוטות, נשים בהיריון (שהמחלה עלולה לסכן גם את עובריהן), קשישים ואנשים שהמערכת החיסונית שלהם חלשה¹⁶⁶.

להלן בתרשים יוצג מספר מקרי התחלואה בסלמונלה בבני אדם בשנים האחרונות בישראל.

תרשים 22: מספר מקרי התחלואה בסלמונלה בבני אדם, 2018 - 2021¹⁶⁷



על פי הדוחות האפידמיולוגיים של משרד הבריאות, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

מהתרשים עולה כי התחלואה בסלמונלה בבני אדם במגמת ירידה בין שנת 2018 לשנת 2020. מסתמן כי נתוני התחלואה בשנת 2021 דומים לנתוני התחלואה שהיו בשנת 2020.

תפוצת הסלמונלה בלולי הטלה

כאמור, קיימים זנים שונים של סלמונלה הנפוצים בביצים. השו"ט מבצעים בדיקות דיגום לגילוי סלמונלה כללית¹⁶⁸. כן מבוצעת בדיקה פרטנית לזיהוי שני זנים נפוצים: סלמונלה אנטריטידיס (להלן - SE), העוברת לבני אדם בצריכת ביצים נגועות וגורמת לתחלואה, וסלמונלה טיפמוריום (להלן - ST), שהיא פחות נפוצה בביצים אך נחשבת מסוכנת מאוד לבני אדם.

ניטור הסלמונלה בשלוחת ההטלה החל ביוני 2017, ובמסגרתו כל להקת מטילות בישראל נדגמת לסלמונלה כל כ-15 שבועות החל בגיל 24 שבועות¹⁶⁹. שיווק ביצים מלהקות נגועות ב-ST או ב-SE מופסק מייד עם האבחון. בלהקות החיוביות לזנים אלה העופות מומתים, והלול עובר

166 אתר קופת חולים כללית: <https://www.clalit.co.il/he/lifestyle/nutrition/Pages/salmonella.aspx>.

167 עד 2.10.21.

168 כל סוגי הסלמונלה הקיימים, ללא שיוך לזן מסוים.

169 הבדיקות נעשות גם בסביבת הלול.



ניקוי וחיטוי טרם אכלוס להקה חדשה. להקות שנמצאו חיוביות לסלמונלה כללית ממשכות להטיל ביצים המשווקות לציבור, והן אינן מומתות.

תפוצת הסלמונלה בלולים בעולם ובישראל

מחקר אמריקאי מצא כי ביצים ומזונות אחרים המבוססים על ביצים הם המזונות העיקריים דרכם מועבר נגיף ה-SE. בין השנים 1990 - 2015 מזונות אלו גרמו ל-24% מכלל התפרצויות ה-SE בארה"ב, לעומת מזונות אחרים כגון בשר, ירקות ועוף, אשר גרמו ל-11%, 8% ו-8% מהתפרצויות ה-SE, בהתאמה¹⁷⁰. על פי הערכה שנעשתה ב-2009 על ידי ה-FDA¹⁷¹, בכל שנה כ-142,000 בני אדם בארצות הברית חולים במחלה בעקבות אכילת ביצים הנגועות בסלמונלה¹⁷². כמו כן, על פי דוח של האיחוד האירופי, 17.9% מכלל המחלות בתחום הרעלת המזון בשנת 2019 נגרמו מנגיף הסלמונלה, ובפרט מסוג SE, אשר מועבר לרוב דרך ביצים ומוצרים המבוססים על ביצים¹⁷³. על פי דוח משותף של ה-Ecdc¹⁷⁴ וה-Efsa¹⁷⁵, בין השנים 2007 - 2018 חלו באירופה בממוצע כ-40,000 בני אדם בסלמונלה מסוג SE מדי שנה¹⁷⁶. ניתן לראות מתאם בין שכיחות המחלה במטילות לבין מספר המקרים שדווחו¹⁷⁷.

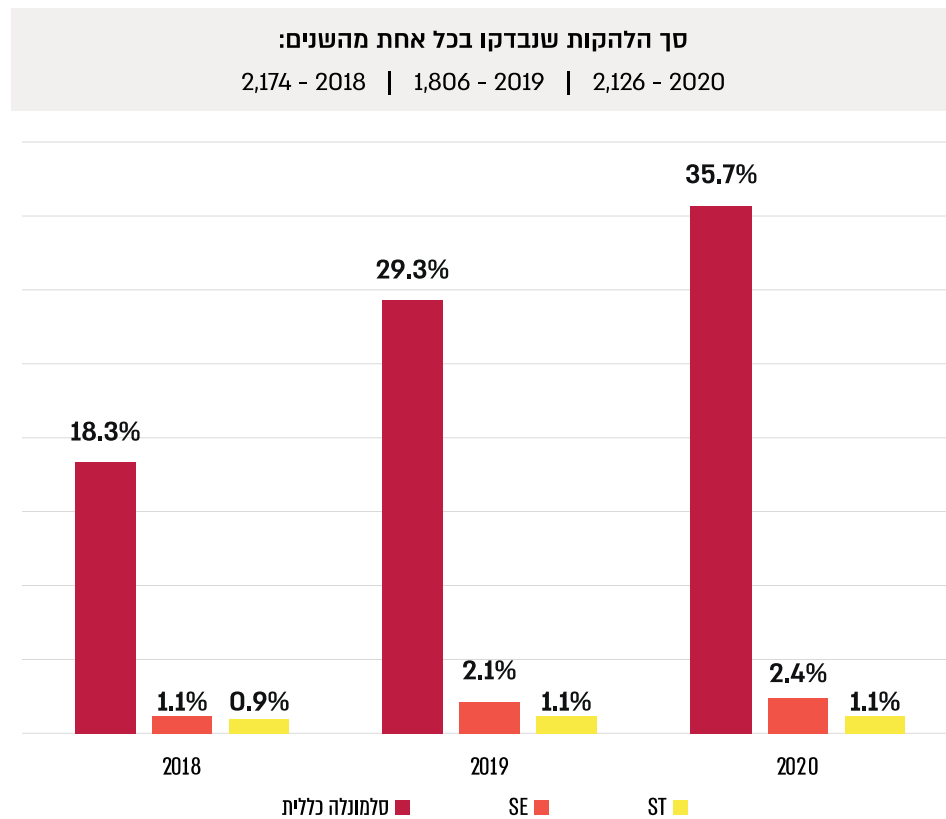
בדוח מבקר המדינה בנושא "הפיקוח על מוצרי מזון מן החי"¹⁷⁸ שפורסם בשנת 2014 המליץ משרד מבקר המדינה להרחיב את פעולות ניטור הרעלים בביצי מאכל. בדוח שפורסם בשנת 2020¹⁷⁹ ציין מבקר המדינה כי על פי נתוני המועצה לענף הלול בשנת 2017, כ-30% מהלולים היו נגועים בסלמונלה¹⁸⁰. עוד צוין בדוח כי בישראל תועדו זני סלמונלה עמידים לאנטיביוטיקה שמקורם בענף הלול, אשר גרמו לתחלואה וצפויים לסכן את בריאות הציבור.

להלן תרשים שיעור הלהקות בישראל שנמצאו חיוביות לסלמונלה כללית, ל-ST ול-SE בשנים 2018 - 2020.

-
- 170 <https://www.sciencedirect.com/science/article/pii/S1201971221001089>
- 171 מינהל המזון והתרופות האמריקאי - Food and Drug Administration
- 172 U.S. Food and Drug Administration, **FDA Improves Egg Safety** (2009) <https://www.thepoultrysite.com/news/2009/07/fda-improves-egg-safety>
- 173 **The European union one health 2019 Zoonoses Report** (2019), p. 31
- 174 המרכז האירופי לבקרת מחלות ומניעתן, שהיא סוכנות עצמאית של האיחוד האירופי.
- 175 הרשות האירופית לבטיחות מזון.
- 176 Joint Ecdc-Efsa rapid outbreak assessment, **Multi-country outbreak of Salmonella Enteritidis infections linked to eggs** (2020)
- 177 **The European union one health 2019 Zoonoses Report** (2019), p. 64
- 178 **דוח שנתי 164** (2013), עמ' 1030.
- 179 **דוח שנתי 170** (2019), "פעולות משרד הבריאות למניעת פגיעה בבריאות מחשיפה למוזהמים ולחומרי הדברה במוצרי מזון", עמ' 39 - 40.
- 180 המועצה לענף הלול, המעבדות לבריאות העוף, **ניטור סלמונלה במשקי מטילות לביצי מאכל** (2017).



תרשים 23: שיעור הלהקות שנמצאו חיוביות לסלמונלה כללית, ל-ST ול-SE, 2018 - 2020



על פי נתוני משרד החקלאות, **דוח סלמונלה שנתי 2020**, 13.6.21, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

מהתרשים עולה כי שיעור הלהקות הנגועות בסלמונלה ST ו-SE בישראל היה בשנת 2020 כ-3.5% מכלל הלהקות. בין השנים 2018 - 2020 גדל שיעור הלהקות הנגועות בסלמונלה כללית וסלמונלה SE בלולי הטלה. עוד עולה כי בשנת 2020 כ-36% מהלהקות נמצאו חיוביות לסלמונלה.

לשם השוואה, שיעור להקות המטילות שהיו נגועות ב-ST באירופה בשנת 2019 היה 0.3%, ושיעור הנגועות ב-SE היה 0.95%. כמו כן, שיעור להקות המטילות שנמצאו חיוביות לסלמונלה כללית שאינה SE או ST בשנת 2019 היה 3.9% יחסית ל-4.04% בשנת 2018¹⁸¹.



מהאמור עולה כי תפוצת מחלת הסלמונלה בלולי הטלה בישראל גדולה בהרבה מאשר במדינות אירופה, והיא עולה עם השנים. שיעור התחלואה בסלמונלה כללית שאינה SE או ST בישראל בשנת 2019 היה גדול פי 7.5 משיעור התחלואה באירופה באותה שנה. כמו כן, שיעורי התחלואה בסלמונלה SE ו-ST בישראל היו גדולים יותר בשנת 2019 מאלה שבאירופה ביותר מפי שניים.

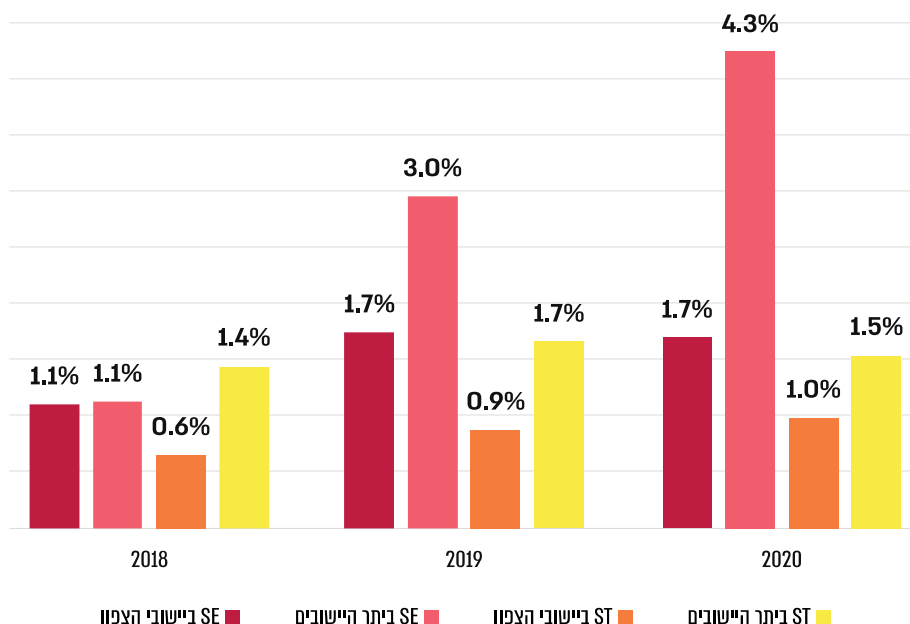
משרד החקלאות ציין בתשובתו כי הוא פועל ליישום אגרת מנהל השו"ט מאוקטובר 2019 שבה מפורטים כללי הבטיחות הביולוגית והסניטציה הנדרשים מלולי ההטלה. יישום כללים אלו מסייע אף הוא להורדת הנגיעות בסלמונלה.

משרד מבקר המדינה ממליץ למשרד החקלאות להמשיך לפעול להורדת שיעור תפוצת הסלמונלה בישראל, כדי להבטיח את השמירה על בריאות הציבור.

תפוצת הסלמונלה בלולי ההטלה ביישובי הצפון

להלן השוואה בין תפוצת מחלת הסלמונלה בלולים ביישובי הצפון, אשר צפופים יותר מאשר הלולים ביתר חלקי הארץ, לבין תפוצתה ביתר הלולים בישראל.

תרשים 24: שיעור התחלואה ב-SE וב-ST בלולים ביישובי הצפון וביתר היישובים ביחס לסך המטילות שבקעו באותה שנה, 2018 - 2020

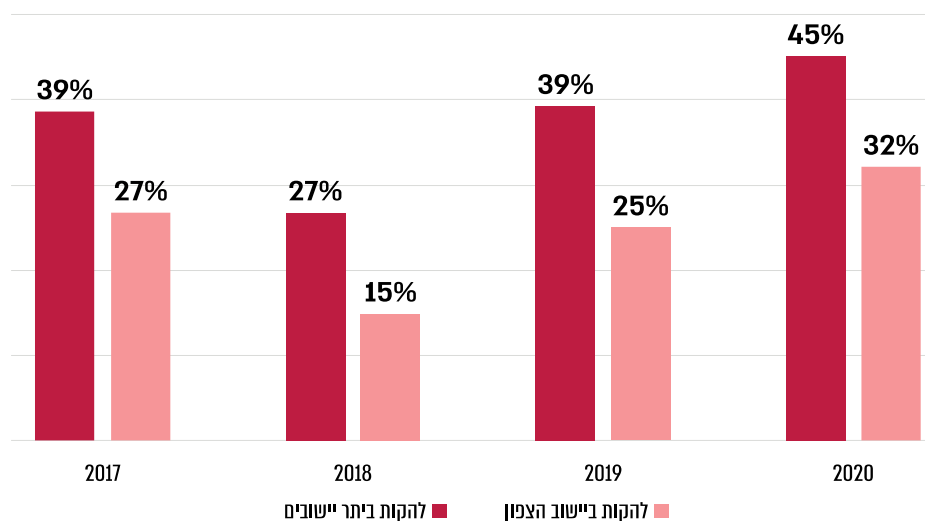


על פי נתוני השו"ט, בעיבוד משרד מבקר המדינה.



מהתרחשים עולה כי למעט שנת 2018, שבה שיעור הנגיעות ב-SE ברחבי הארץ היה זהה, בכל השנים ובשני סוגי הסלמונלה שיעור הנגיעות מחוץ לצפון הארץ היה גדול בהרבה משיעור הנגיעות בצפון, עד כדי יותר מפי שניים.

תרשים 25: שיעור הלהקות שנמצאו חיוביות לסלמונלה כללית ביישובי הצפון וביתר חלקי הארץ בשנים 2018 - 2020



על פי נתוני השו"ט, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

מהתרחשים עולה כי שיעורי הנגיעות בסלמונלה כללית קטנים ביישובי הצפון בכ-12% - 14% יחסית לשיעורי התחלואה ביתר חלקי הארץ.

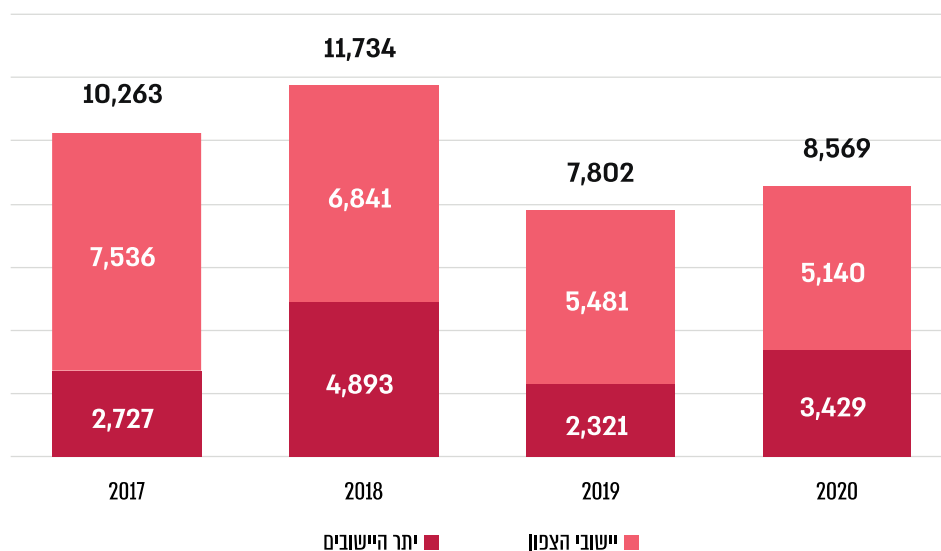
מומלץ כי השו"ט יפעלו לקיום פיקוח רב יותר בלולים המצויים באזורים שבהם היקף הנגיעות במחלת הסלמונלה גדול יותר, כדי להביא לצמצומה.

משרד החקלאות ציין בתשובתו כי מספר הדגימות שהוא מבצע גדל משנה לשנה. לול שנמצא נגוע בסלמונלה ST או SE מושמד, עובר חיטוי ומאוכלס רק לאחר שנבדק ונמצא נקי מסלמונלה. כמו כן, אכלוס כל לול מחדש מותר רק משנמצא שהלול אינו נגוע בסלמונלה. כך יוצא שממילא הניטור באזורים עם נגיעות רבה יותר תכוף יותר.

משרד מבקר המדינה מציין כי נוכח שיעור הנגיעות הגדול בישראל של מחלת הסלמונלה יחסית למדינות אירופה, מומלץ כי השו"ט יגביר הפיקוח באזורים מועדים, ולא רק על הלולים הנגועים, ויפעלו כדי לצמצם את תפוצת הסלמונלה באזורים אלו.



תרשים 26: פירוט הפיצויים ששילמה קנט למגדלים בגין התפשטות הסלמונלה, 2014 - 2019 (באלפי ש"ח)



על פי נתוני קנט, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

מהתרשים עולה כי מאז שנת 2017 ועד שנת 2020 שילמה קנט¹⁸² למגדלים כ-38 מיליון ש"ח. 65% מהפיצויים שולמו למגדלים ביישובי הצפון ו-35% למגדלים ביתר היישובים. יש לציין כי שיעור הלולים ביישובי הצפון הוא 71% מכלל הלולים בארץ.

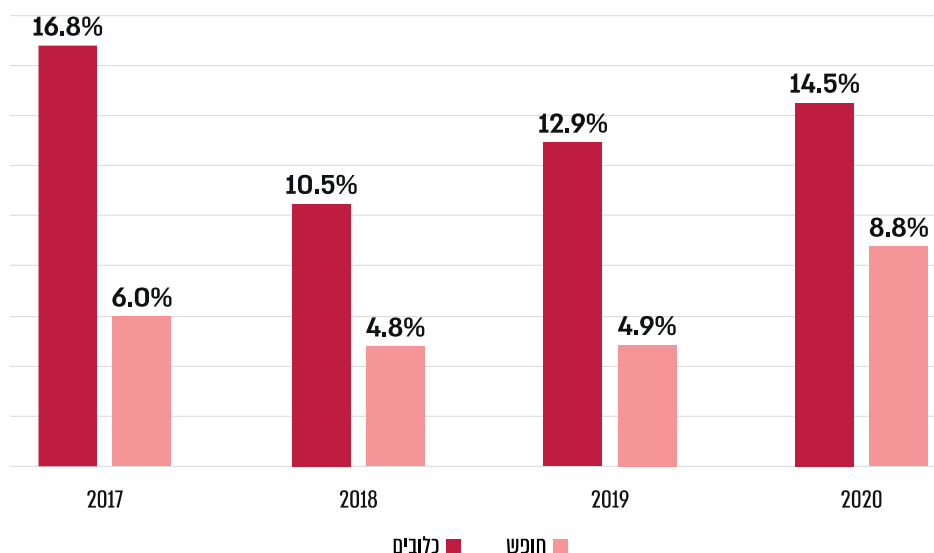
הועלה כי במערכת המידע של מועצת הלול נחלקים הלולים לשני סוגים בלבד - לולי כלובים ולולי חופש. לולי חופש כוללים את כל סוגי הלולים שאינם כלובים, כגון מעוף ואסם. להלן תרשים המציג את שיעור תפוצת מחלת הסלמונלה בלולי כלובים¹⁸³ ושיעור תפוצתה בלולי חופש.

¹⁸² ראו פרוט על חברת קנט בפרק הנחיית "גיל אחד" - ההיבט הביטוחי.

¹⁸³ החישוב בוצע לפי שיעור הבדיקות שנמצאו חיוביות בכל סוג לול מסך הבדיקות שנעשו באותו סוג לול.



תרשים 27: שיעור תפוצת מחלת הסלמונלה בישראל לפי סוגי לולים, 2017 - 2020¹⁸⁴



על פי נתוני מועצת הלול, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

מהתרשים עולה כי תפוצת חיידק הסלמונלה בישראל רבה יותר בלולי כלובים לעומת התפוצה בלולי חופש (לסוגיהם), עד כדי יחס של יותר מפי שניים. חשוב לציין כי 93% מלולי ההטלה בישראל הם לולי כלובים.

משרד הבריאות ציין בתשובתו מדצמבר 2021 בנוגע לממצאי דוח הביקורת כי צמצום שיעורי התחלואה בלולים יצמצם במידה ניכרת את הנגיעות בשני סוגי הסלמונלה בקרב האוכלוסייה בישראל ויקל את הנטל על מערכת הבריאות.

מוצע כי משרד החקלאות ומועצת הלול יוודאו כי במערכת הממוחשבת לבריאות העוף שבשימוש השו"ט ומועצת הלול ייכלל מידע שיאפשר לעקוב אחר תפוצת המחלות בלולים, גם לפי סוגיהם, תוך הבחנה בין כלל סוגי הלולים - לולים ישנים, לולי כלובים חדשים, לולי אסם, לולי מעוף ולולי חופש. מידע כזה יוכל לטייב את הליכי קבלת ההחלטות בדבר שדרוג לולי ההטלה.

184 מועצת הלול, דוח המעבדות לבריאות העוף לשנת 2020, עמ' 41.



מחלת ניוקאסל

מחלת ניוקאסל גורמת לפגיעה חמורה בבריאות העוף ולנזק כלכלי חמור. עופות בלהקה נגועה יכולים לחלות במחלה ללא סימנים קליניים כלל או עם סימנים קליניים קלים (כגון ירידה בהטלה), אך גם עלולים להגיע לתמותה בשיעורים גדולים (בעיקר אם לא חוסנו נגד מחלה זו). ניוקאסל אינה מחלה זואונוטית, כלומר אינה פוגעת בבני אדם. מחלת ניוקאסל מופיעה גם היא בפקודת המחלות, וכל חשד או אבחון שלה מחייב דיווח לשו"ט¹⁸⁵.

בכל מקרה של אבחון מחלת ניוקאסל, השו"ט מכריזים על האזור כנגוע, ומוטלת הגבלה על תנועת עופות - חל איסור על הכנסת עופות לאזור הנגוע, וכל הוצאה מהאזור מחייבת בדיקה ואישור של רופא וטרינר ממשלתי. עד שנת 2017 בכל אבחון להקה נגועה הומתו כל בעלי הכנף במוקד הנגוע, תוך פיצוי המגדל בהתאם לפקודת המחלות באמצעות חברת קנט (ראו פירוט בפרק "הנחיית גיל אחד - ההיבט הביטוחי").

בהתאם למכתבו של הרופא הראשי לבריאות העוף בשו"ט למנהל השו"ט בפועל מאוקטובר 2020 (להלן - מכתב הרופא הראשי), זה כמה שנים לולי ההטלה ביישובי הצפון נגועים בחיידק ניוקאסל ומדביקים גם את הלולים של השלוחות האחרות בענף. כתוצאה מהתפשטות מחלת ניוקאסל בישראל הטילה הנציבות האירופית בשנת 2015 מגבלות על הייבוא מישראל בדרך של בדיקות נוספות שיש לבצע לעופות ומוצריהם והגבלה על הייבוא של מוצרים מסוימים¹⁸⁶. כך צוין במכתב כי מכיוון שרוב להקות ההטלה בצפון נדבקות בשלב כלשהו במחזור חייהן, ההטלה יורדת בעשרות אחוזים בממוצע לתקופה של כמה שבועות. עוד צוין כי כתוצאה מהמחלה, הביצים שמטילות התרנגולות הנגועות קטנות יותר. המכתב פירט כי מגדל העריך את הנזק מניוקאסל בכ-14 ש"ח למטילה, ולכן בלול שבו 2,000 מטילות הנזק למגדל יכול להגיע לידי כמעט 30,000 ש"ח למחזור הטלה. זאת מלבד הנזק הכלכלי למדינת ישראל הנובע מצמצום היצוא.

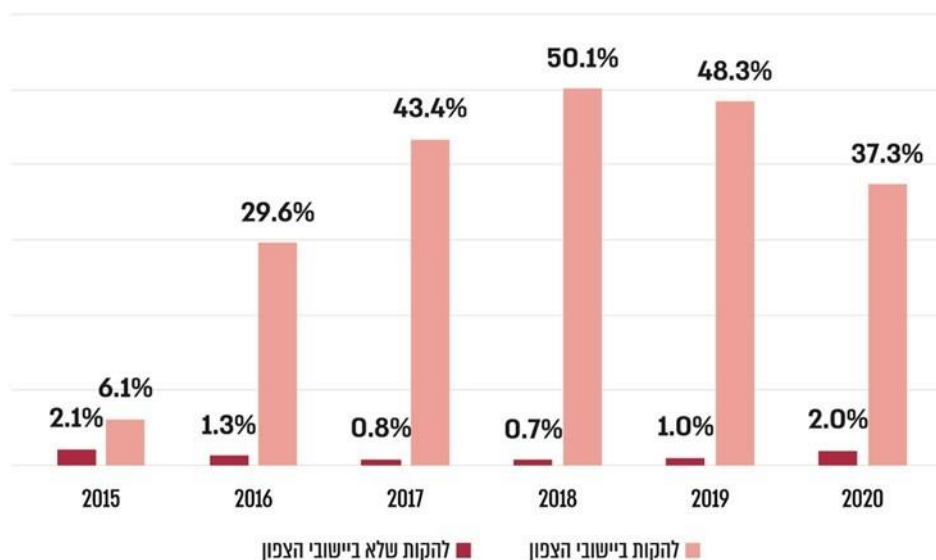
להלן בתרשים שיעור הלהקות שנמצאו חיוביות בלולי הצפון מתוך כלל הלהקות בצפון שנבדקו וכן שיעור הלהקות שנמצאו חיוביות ביתר חלקי הארץ מתוך כלל הלהקות שנבדקו באותם אזורים.

185 מכתב למגדלים בנושא "שינויים בדרכי ההתמודדות עם מחלת ניוקאסל" מאת הרופא הראשי במערך בריאות העוף במשרד החקלאות (12.2.17).

186 Commission Implementing Regulation (EU) 2015/608 (14.4.15).



תרשים 28: התפלגות שיעור הלהקות שנמצאו חייבויות לניוקאסל מתוך הלהקות שבקעו באותה שנה, לפי אזורים, 2015 - 2020



על פי נתוני משרד החקלאות, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

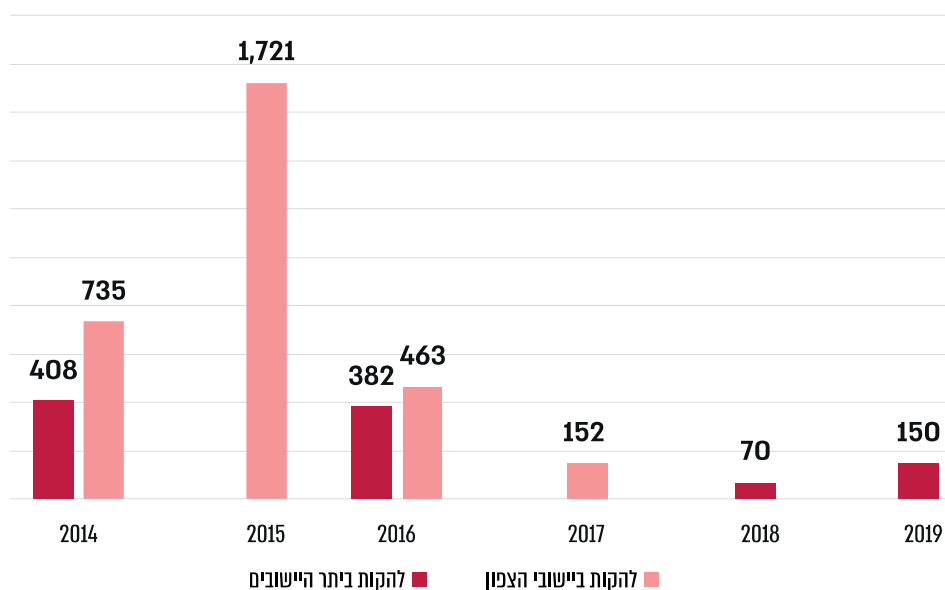
מהתרשים עולה כי רובן המוחלט של הלהקות שנבדקו במחלת ניוקאסל גודלו בלולי הצפון. אומנם בשנת 2020 חלה ירידה בשיעור 11%, אך מתוך הלהקות שנבדקו, שיעור הלהקות שחלו ביישובי הצפון הוא עדיין גדול מאוד (37%).

למרות השמדות הלהקות באזור הצפון עד שנת 2017, המחלה לא בוערה והיקפה לא פחת. הנגיף נותר בלולים הסמוכים למשק שהומת, ולאחר פתיחת הסגר ואכלוס הלול במטילות חדשות נדבקו הלהקות מחדש. לכן החליטו השוט"ט על שינוי במדיניות, וקבעו כי לא כל להקה שתאובחן כנגועה תומת. ההחלטה אם להוציא צו להמתת הלהקה בהתאם לפקודת המחלות ותקבל על ידי רופא וטרינר ממשלתי לאחר בחינת מאפייני הלהקה הנגועה והתנאים האפידמיולוגיים, כגון גיל הלהקה, שלוחת הגידול, המיקום הגיאוגרפי של המשק ומאפיינים נוספים. בשנת 2018 הוכרז כל אזור הצפון כנגוע בניוקאסל. האזור מקיף את כל היישובים בצפון שיש בהם לולי הטלה וכולל רדיוס הגנה של 10 ק"מ סביבם. בתוך האזור מתקיימות פעולות ניטור ופיקוח ע"י השוט"ט, אך ניתנים אישורי אכלוס, גם בזמן אירועי תחלואה, וקיימת הגבלה על תנועת עופות מאזור זה ליתר חלקי הארץ.



כתוצאה מהתפרצויות של המחלה שילמה מדינת ישראל בשנים האחרונות עשרות מיליוני ש"ח מדי שנה כפיצויים למגדלים¹⁸⁷. לאחר ההחלטה משנת 2017 על השינוי במדיניות, ולפיה לא כל להקה שתאובחן כנגועה תומת, תשלומי הפיצויים למגדלים בצפון פחתו משמעותית.

תרשים 29: פירוט הפיצויים ששילמה קנט למגדלים בגין התפשטות ניוקאסל, 2014 - 2019 (באלפי ש"ח)



נתוני קנט, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

מהאמור עולה כי מחלת ניוקאסל נפוצה ביישובי הצפון, וכמעט כל הלהקות הנגועות במחלה מגודלות בצפון. לעומת זאת, שיעור התפוצה של המחלה ביתר יישובי הארץ קטן, ובשנת 2020 היה 2%. לאורך השנים לא עלה בידי השו"ט למגר את המחלה ביישובי הצפון בשל צפיפותם של הלולים בהם. עוד עולה כי תשלומי הפיצויים למגדלים בצפון קטנו עם השנים. יש להניח כי קיטון זה נבע מההחלטה שלא להשמיד את הלהקות הנגועות בצפון.

משרד החקלאות ציין בתשובתו כי המבנה הפיזי של לולי ההטלה הקיימים והיעדר ההקפדה מצד המגדלים על תנאי הבטיחות הביולוגית מביאים לכך שהמשרד אינו יכול לשלוט בהפצת

¹⁸⁷ מכתב של הרופא הראשי לבריאות העוף בשו"ט למנהל השו"ט בפועל בנושא "הצורך בשדרוג ענף ההטלה בישראל - היבטי בריאות ציבור, בריאות ורווחת העוף והגנת הסביבה" (1.10.20). פיצויים ישירים הם פיצויים שמשולמים בגין המתת המטילות במקרה של מחלה, והפיצויים העקיפים הם התשלומים שמקבלים המגדלים בגין נזקים נלווים שנגרמו להם, כגון פיצוי ללולים שנפגעו מסגרים באזור הסגר, השמדת ביצי רבייה, פיצוי על ירידה בהטלה, פיצוי על פינוי רפד, ניקוי וחיטוי הלול וכדומה.



מחלות דוגמת ניוקאסל. לפיכך, השו"ט פועל לשדרוג הענף ולמעבר למתחמי גידול חדשים שיעמדו בתנאי הסניטציה והבטיחות הביולוגית.

שפעת העופות

שפעת העופות היא מחלה נגיפית העוברת באמצעות עופות הנוודים ממדינה למדינה. חשיפה לעופות בר נשאים גוררת הדבקה של לולי עופות מסחריים. הנגיף נחלק לשלוש קבוצות: אחת מהן מחוללת מחלות בבע"ח ובבני אדם, והשתיים האחרות בבני אדם בלבד. בשנים האחרונות¹⁸⁸ לא היו מקרי תחלואה בנגיף שפעת העופות בבני אדם בישראל. נהוג לסווג את נגיף שפעת העופות לשני סוגים, על פי רמת האלימות של הנגיף. הסוג הראשון הוא LPAI¹⁸⁹. סוג זה לרוב פוגע בעוף בצורה מקומית, במערכת הנשימה, ולעיתים יכול לגרום לתמותה בשיעור גדול בלול. הזן הנפוץ בישראל השייך לסוג הראשון הוא H9. הסוג השני הוא HPAI¹⁹⁰. סוג זה גורם למחלה סיסטמית בעוף, שהיא לרוב קטלנית וגורמת לשיעור תמותה גדול בלול במשך זמן קצר. כיום ידועים שני זני H השייכים ל-HPAI : H5¹⁹¹ ו-H7. זנים אלו עלולים לעבור לבני אדם ולגרום לתחלואה קשה¹⁹².

חיסונים כנגד שפעת HPAI אינם בשימוש בישראל, כמו ביתר המדינות המפותחות, מחשש שעופות מחוסנים לא יגלו סימני מחלה, ברם, ידביקו אחרים בנגיף, בין היתר באמצעות הפרשותיהם, תוך סיכון בריאות הציבור. אך קיימים כמה תרכיבים כנגד שפעת העופות מסוג H9 הנמצאים בשימוש במרבית הלולים בישראל וניתנים על פי המלצות השירותים הווטרינריים, או על פי שיקול דעתו של הרופא הווטרינר המטפל במשק העופות¹⁹³. אופן הטיפול המקובל במקרה של גילוי הנגיף בלול הוא הטלת הסגר על הלול וכן על לולים סמוכים. על פי שיקול דעת השו"ט, מתבצעת המתה של כל העופות בלול, ונבחן הצורך בהשמדה בלולים סמוכים בהתאם למצב בשטח, לממצאי תחקיר אפידמיולוגי ולהערכת סיכון ההתפשטות בין הלולים. שפעת העופות HPAI מתגלה כמעט מדי שנה בישראל בעופות בר ובעופות משק וגורמת נזקים למשק הישראלי. למשל, עלות הטיפול בהתפרצות הנגיף H5N8 והפיצויים למגדלים בישראל בחורף 2020/21 הגיעה לכמעט 20 מיליון ש"ח.

בהתאם למכתב הרופא הראשי, המחלה היא בעלת פוטנציאל סיכון לבריאות הציבור, ונדרשים שינויים קטנים בלבד כדי שזני המחלה המועברים על ידי עופות בר יהפכו למדבקים ביותר לאדם. אם המחלה תתפרץ ביישובים שבהם יש ריבוי לולי הטלה, יהיה קושי לעצור את ההתפרצות בתנאי הגידול הקיימים. כמו כן, אם יתגלה נגיף שפעת העופות היכול להדביק בני אדם, ייתכן שיהיה צורך לפנות יישובים מתושביהם למשך תקופה ארוכה - הזמן הנדרש להמתה, פינוי, הטמנה, ניקוי וחיטוי של כל הלולים בשטח היישוב.

188 לכל הפחות משנת 2016 ועד אוקטובר 2021.

189 Low pathogenic avian influenza.

190 High pathogenic avian influenza.

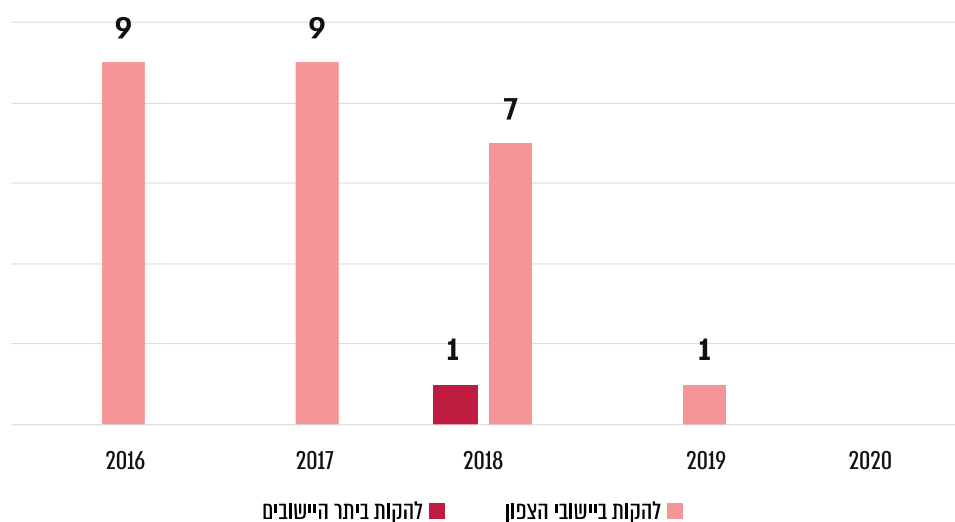
191 יש זנים שונים של נגיפי H5, ובהם, H5N1.

192 מתוך אתר משרד החקלאות: <https://www.gov.il/he/departments/general/information-avian-influenza>

193 אתר משרד החקלאות.



תרשים 30: מספר הלהקות שבהן התפרצה מחלת שפעת העופות מזן H9N1¹⁹⁴, לפי מיקומן, 2016 - 2020



על פי נתוני משרד החקלאות, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

מהתרשים עולה כי עד שנת 2020 היה מיעוט מקרים (עד תשעה בשנה) של התפרצות מחלת שפעת העופות בלולי ההטלה בשנים האחרונות, אך רובם ככולם היו ביישובי הצפון. בשנים 2016, 2017 ו-2019 שיעור התפוצה בצפון היה 100% ביחס לתפוצה ביתר חלקי הארץ ובשנת 2018 הוא היה 77% כלומר גדול משיעור הלולים בצפון ביחס לכלל לולי ההטלה. כמו כן, משנת 2017 ועד שנת 2019 חלה ירידה במספר ההתפרצויות, ובשנת 2020 לא נמצאו מקרי תחלואה.

194 לא היו התפרצויות של זנים אחרים בשנים האחרונות.



עם זאת, בשלהי שנת 2021 פרצה בישראל מגפת שפעת העופות מזן H5N1, המסוכנת גם לבני האדם. אירופה התמודדה גם היא בחודשים האחרונים עם התפרצות נרחבת של הנגיף. משרד החקלאות מסר כי שיעור תמותת בני האדם שנדבקו בעולם בנגיף, עומד על 53% מתוך 860 הנדבקים. מקורה של השפעת היה, ככל הנראה, בעופות נודדים. בעקבות זאת השמיד משרד החקלאות עופות בכל סוגי הלולים. נכון ל-23.1.22 השמיד משרד החקלאות יותר ממיליון עופות - מהם כ-668,600 תרנגולות, כ-360,000 תרנגולי הודו, וכ-17,000 ברווזים. יצוין כי ההתפרצות היתה נרחבת ופגעה גם בעופות בר. כך באגמון החולה מתו כ-8,000 עגורים שנדבקו בשפעת העופות ועופות דורסים שונים שיתכן וניזונו מעופות נגועים נמצאו אף הם מתים. יתכן וחיות בר אחרות העלולות להיות רגישות לנגיף נחשפו אליו תוך כדי אכילת פגרי העופות. התפשטות המגפה אף הובילה למתן אישור לייבוא מידי של ביצי מאכל בפטור ממכס, כדי למנוע מחסור בביצים בישראל. כמו כן נמסר ממשרד החקלאות כי נעשה טיפול מונע במאות אנשים (עובדי לולים, גורמים שונים שטיפלו בהתפרצות, עובדי משחטות ומי שבא במגע עם עופות בר נגועים) למניעת התפרצות המחלה בבני אדם.

משרד החקלאות ציין בתשובתו כי חוסר היכולת למנוע את התפשטות שפעת העופות בין הלולים הקיימים מונע בידוד יעיל של מוקד התפרצות ומסכן את בריאות הציבור. נגיפים אלו מסוגלים גם לעבור שינוי גנטי ועלולים להפוך למדבקים מאדם לאדם, ובכך להיות הגורם למגפה. לכן חשוב להמית את העופות הנגועים.

ברונכיטיס מידבקת

מחלת הברונכיטיס נגרמת על ידי נגיף ממשפחת הגמא-קורונה. המחלה אינה זואונוטית ואינה פוגעת בבני אדם. קיימים כמה זנים של הנגיף, והמחלה מידבקת מאוד ועוברת בקלות בין העופות ובין לולים סמוכים. התחלואה מתבטאת במערכת הנשימה ובירידה במספר הביצים המוטלות ובאיכותן. אופי התחלואה תלוי בגיל העופות, רמות הנוגדנים והזן שנגדו חוסנו¹⁹⁵. כאשר ההדבקה מתרחשת בגיל צעיר של המטילה, היא עלולה לסבול משינויים כרוניים במערכת המין ולא לחזור להטלה תקינה. רוב אבחוני הברונכיטיס המידבקת הם בשלוחות ההטלה. במכתב הרופא הראשי צוין כי ייתכן ששלוחות ההטלה משמשת מאגר של הנגיף הפוגע גם בשלוחות אחרות.

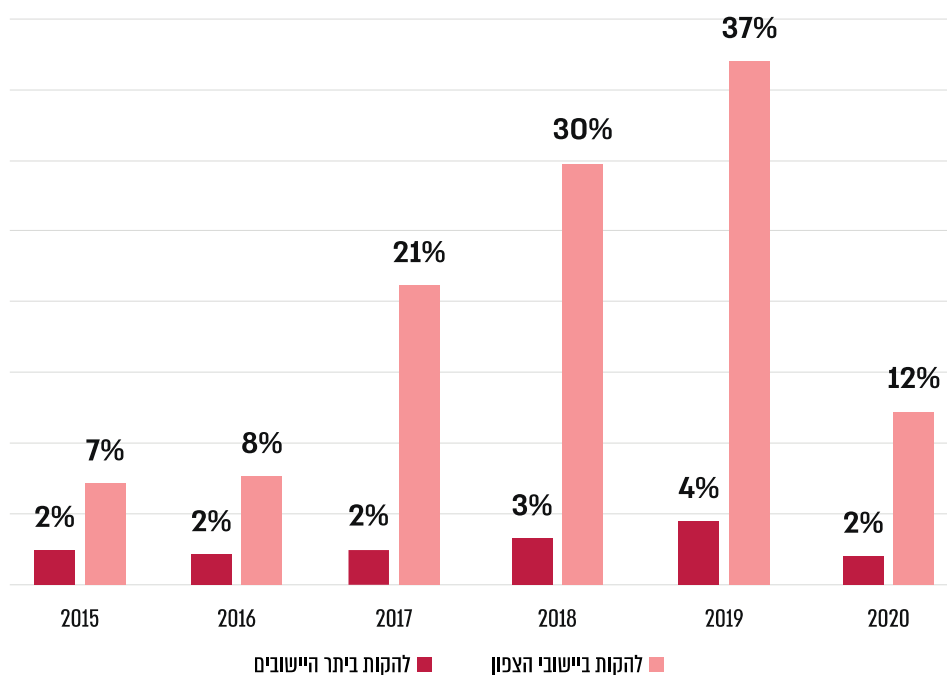
195 בעופות שלא חוסנו או חוסנו בתרכיב שאינו מעניק הגנה מספקת נגד הזן שגרם לתחלואה, תיתכן תמותה גבוהה.



תרשים 31: שיעור הלהקות שנמצאו חיוניות לברונכיטיס מידבקת מתוך כלל הלהקות שבקעו באותה שנה, 2015 - 2020

מספר הלהקות שנמצאו חיוניות:

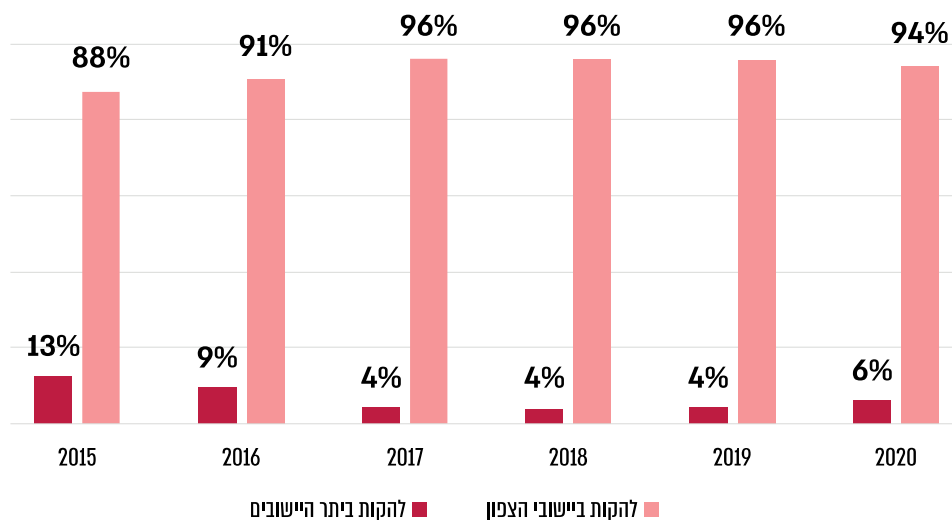
64 - 2015 | 54 - 2016 | 146 - 2017 | 234 - 2018 | 218 - 2019 | 84 - 2020



על פי נתוני משרד החקלאות, בעיבוד משרד מבקר המדינה.



תרשים 32: התפלגות שיעור הלהקות שנמצאו חיוביות לברונכיטיס מידבקת לפי מיקומם של הלולים, 2015 - 2020



על פי נתוני משרד החקלאות, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

מהתרשים עולה כי יותר מ-90% מלהקות המטילות שנמצאו נגועות בנגיף הברונכיטיס המידבקת היו להקות מיישובי הצפון. שיעור זה גדול יותר משיעורם של לולי הצפון בכלל הלולים בישראל, שהוא כ-71%. מכאן שתפוצת הנגיף בלולי הצפון גדולה יותר מתפוצתו ביתר הלולים בארץ. בשנת 2020 הייתה ירידה של 2% בתפוצת המחלה בלולי הצפון ביחס ליתר הלולים בארץ.

משרד החקלאות ציין בתשובתו כי הפתרון למניעת התפשטות ברונקיטיס מדבקת טמון בבטיחות הביולוגית שתושג עם שדרוג הענף בתום יישום המתווה שפורט באיגרת.

מיקופלסמה

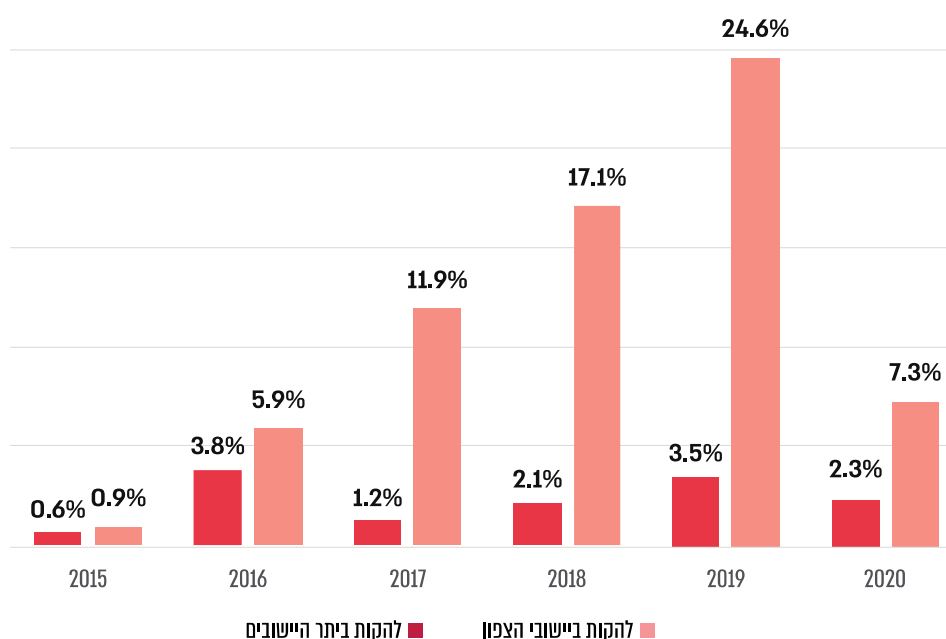
מיקופלסמה גליספטיקום (להלן - MG) היא מחלה שאינה זואונוטית, הנגרמת מהדבקה בחיידק המיקופלסמה. חיידקים מקבוצה זו מדביקים ביותר ומתפשטים בתוך הלהקה ובין לולים. בשלוחת ההטלה חיידק ה-MG גורם לירידה בהטלה ולסימני תחלואה במערכת הנשימה. אומנם קיים טיפול אנטיביוטי המותר לשימוש בתקופת ההטלה, אך לפי מכתב הרופא הראשי, תפוצה גדולה של החיידק מביאה לשימוש גם בתרופות שאינן מותרות לשימוש ועלולות לזהם את הביצה בשאריות כימיות. עוד צוין במכתב כי שלוחת ההטלה בצפון משמשת מאגר של MG, אשר מדי פעם גורם להתפרצויות בשלוחות אחרות. בשל חומרת ההשלכות של ההדבקה ב-MG, להקת רבייה שנמצאה בה תרנגולת חיובית לחיידק מושמדת באופן מיידי. לעומת זאת, בלהקת הטלה לא מבוצעת השמדה.



תרשים 33: שיעור הלהקות שנמצאו חיוביות ל-MG מתוך כלל הלהקות שבקעו באותה שנה, 2015 - 2020

מספר הלהקות שנמצאו חיוביות:

9 - 2015 | 47 - 2016 | 82 - 2017 | 135 - 2018 | 146 - 2019 | 53 - 2020



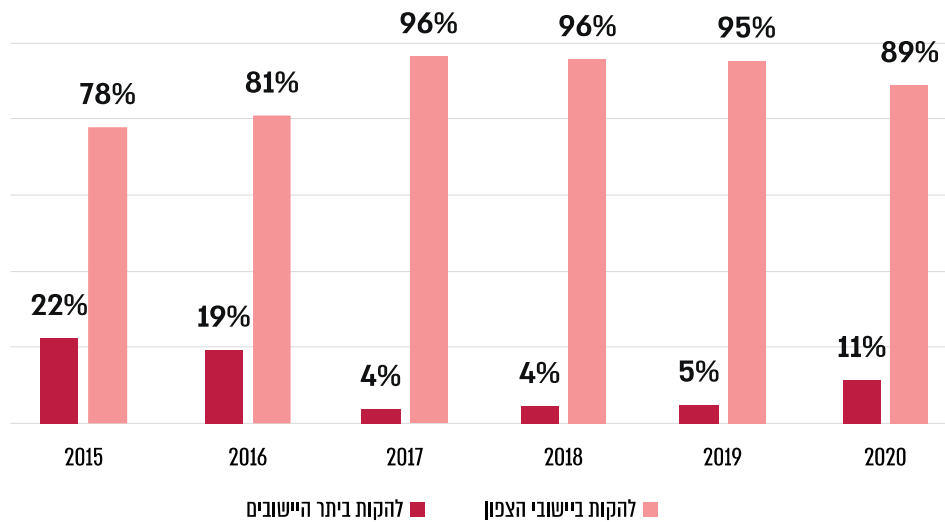
על פי נתוני משרד החקלאות, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

מהתרשים עולה כי שיעורי התחלואה בחיידק ה-MG עלו משמעותית בין שנת 2015 לשנת 2019. ביישובי הצפון היה שיעור התחלואה בשנת 2019 פי 27 משיעורה בשנת 2015¹⁹⁶ (עלייה של כ-2630%). בשנת 2020 הייתה ירידה של 70% בתפוצת המחלה ביישובי הצפון לעומת שנת 2019.

¹⁹⁶ נתוני התחלואה נמדדו לפי שנת הבקיעה של הלהקות. מחלת המיקופלסמה לרוב אינה מתפרצת בשנת הבקיעה הראשונה. לכן נתוני התחלואה בשנת 2020 נמוכים, ואולי עדיין אינם משקפים את התחלואה שתהיה בלהקות הרלוונטיות בפועל.



תרשים 34: התפלגות שיעור הלהקות שנמצאו חיוביות ל-MG לפי מיקומן, 2015 - 2020



על פי נתוני משרד החקלאות, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

מהתרשים עולה כי מאז שנת 2017 יותר מ-90% מהלהקות שנמצאו נגועות ב-MG הן להקות מיישובי הצפון. עוד עולה כי שיעורי הנגיעות נותרו גדולים לאורך השנים, למעט שנת 2020 שבה מסתמנת ירידה קטנה בשיעור הלהקות הנגועות ביישובי הצפון, וביתר חלקי הארץ - עלייה בשיעור הלהקות הנגועות.

משרד החקלאות ציין בתשובתו כי חלק עיקרי במניעת הפצת חיידקי MG טמון בשמירה על כללי הבטיחות הביולוגית שתושג עם יישום המתווה המחייב באגרת ועם שדרוג הענף. נוסף על כך ציין המשרד כי ריכוז של לולי הטלה בתא שטח קטן מסכן את בעלי החיים ומקטין את היכולת לשלוט בהתפשטות מחלות. עוד ציין כי הנגיעות במחלות עופות שונות גבוהה בלולי הצפון לא רק בגלל הקרבה בין הלולים אלא גם בגלל המבנה שלהם וחוסר עמידתם בדרישות הווטרינריות. לדידו, ללא שדרוג הלולים אין היתכנות למניעת התפשטות המחלות המצוינות בפרק זה בין הלולים, והסיכון להתפשטות המחלות בין הישובים גדל אף הוא.

☆



מהנתונים שבפרק זה עולה כי שיעור התחלואה במחלות העופות הנפוצות בישראל, למעט הסלמונלה, בלולי הצפון גבוה במידה ניכרת משיעור התחלואה בלולים שביתר חלקי הארץ - 90% מלהקות המטילות שהיו נגועות במחלת ניוקאסל, 78% מהלהקות שהיו נגועות במיקופלסמה, 88% מהלהקות שהיו נגועות במחלת ברונקיט מדבקת, ו-100% מהלהקות שהיו נגועות בשפעת העופות מסוג H9 גודלו בלולי הצפון. מצב דברים זה משקף על ענף ההטלה ועל הציבור (הנושא במחירי הביצים הגבוהים, כאמור לעיל), עלויות כלכליות נוספות, הנובעות מהצורך להשמיד להקות מטילות ולהשבית לולים.

המחלות הזואונוטיות, כמו שפעת העופות והסלמונלה, אף עלולות לפגוע בבריאות הציבור וההתפרצות הנרחבת של שפעת העופות בסוף שנת 2021 רק ממחישה חשש זה, ומחדדת הצורך בקידום הרפורמה, בהסדרת לולים חדשים ובנקיטת צעדי בקרה וניטור מבעוד מועד למניעת התפשטות כה חמורה העלולה אף לפגוע בבריאותם של בני אדם.

ההבדל בשיעורי הנגיעות במחלות עוף נפוצות, ועודף התחלואה הקיים בלולי הצפון, יכולים לנבוע מהקרבה היחסית של לולי הצפון זה לזה, ממבני הלולים הקיימים ומהיעדר הקפדה על כללי הבטיחות הביולוגית כפי שציין משרד החקלאות בתשובתו, אך ייתכנו גורמים נוספים. עם זאת, אין מחלוקת כי הטיפול במחלות העוף כדי למגרן מורכב יותר בשלוחת ההטלה שביישובי הצפון נוכח הקרבה שבין הלולים והקושי לבודד ביניהם.

משרד מבקר המדינה ממליץ כי משרד החקלאות ייתן את דעתו לגורמים לשיעורי הנגיעות הגבוהים בלולי הצפון, לממצאיו בדבר היעדר השמירה על בטיחות ביולוגית בלולים אלו ולצעדים הנדרשים לצמצום שיעורי הנגיעות. יצוין כי הרפורמה אמורה לקדם גידול מטילות בחוות לולים גדולות ומודרניות, שיאפשרו בטיחות ביולוגית ברמה גבוהה, ואולם התפרצות של מחלות בחוות אלה עלולה לגרום נזק כלכלי רחב היקף. משכך, על משרד החקלאות להמשיך לקדם את הרפורמה בענף ההטלה, האמורה לשפר את בריאות הציבור והמטילות, אך בד בבד להבטיח שיינקטו הצעדים הנדרשים כדי לוודא שתישמר הבטיחות הביולוגית בחוות הלולים הגדולות.



הנחיית "גיל אחד" - ההיבט הביטוחי

כאמור, בהתאם לתקנות רישוי עסקים, יינתן רישיון ללול רק אם יוחזקו בו עופות מסוג אחד, משלוחה אחת ובגיל אחד, דהיינו - שבקעו בפרק זמן של לא יותר מעשרה ימים. כמו כן, המרחק של לול מלול אחר עם סוג, שלוחה או גיל שונים יהיה 300 מטר לפחות. מהאמור עולה שאם מושמדות מטילות בלול מסוים בשל מחלה, לא ניתן לאכלס את הלול עד שיסתיים מחזור ההטלה בכל הלולים שהמרחק שלהם מהלול שבו הושמדו המטילות קטן מ-300 מטר. נוסף על כך, הנחיות האיגרת של הש"ט משנת 2014, המבוססות על תקנות רישוי עסקים ונועדו ליישום בשלב ב' (ראו לעיל בפרק "קידום הרפורמה להקמת לולי הטלה חדשים"), קובעות כי "בתום עונת ההטלה, כל המשקים בטווח של 300 מטר יהיו ריקים, ינוקו ויחוטאו טרם אכלוס נוסף. לא יותר אכלוס מטילות במשקים עד לסיום חיטוי וניקוי כל הלולים בטווח זה ולאחר קבלת היתר בכתב מרופא וטרינר ממשלתי".

יצוין כי צפיפות הלולים, בעיקר בצפון הארץ, אינה מאפשרת ליישם את הנחיית "גיל אחד" בכל לול בנפרד, ולכן נדרש להתייחס ללולים סמוכים, שהוקמו במרחק של פחות מ-300 מטר זה מזה, כמשק אחד שצריכים להיות בו עופות מסוג אחד, משלוחה אחת ובגיל אחד (להלן - לולים סמוכים). יצוין כי לא נמצאו הנחיות דומות להנחיית "גיל אחד" בעולם, ואין חובה על מגדלים באירופה ובארה"ב לאכלס לולים סמוכים במטילות באותו גיל. עם זאת, ייתכן כי במדינות אלו לא נדרשו לסוגיה מאחר שהלולים שם פחות קרובים זה לזה.

עד שנת 2021 לא נאכפה הנחיית "גיל אחד" בלולים סמוכים. במכתב למגדלים מיום 24.10.19 צוין כי נקבעה החלה הדרגתית של דרישות שלב ב' באיגרת של הש"ט, כך שהחל ב-1.9.21 בעלי לולים שיש להם היתר בנייה ללול חדש נדרשים לעמוד בכל דרישות שלב ב', ובהן הנחיית "גיל אחד". הש"ט סבורים כי יישום הנחיית "גיל אחד" תביא להפחתה עתידית בשיעור התחלואה במחלת ניוקאסל (ראו לעיל).

הסדרת "גיל אחד" בפעם הראשונה אפשרית לביצוע בשני אופנים:

1. קביעת מועד אכלוס לכל יישוב והשמדה יזומה של הלהקות הקיימות במטרה לאכלס את כל הלולים הסמוכים ביישוב במטילות באותו הגיל.
2. ביצוע מדורג ובו ייקבע מועד אכלוס עתידי בכל יישוב, ובתקופת הביניים - לולים שסיימו את תקופת ההטלה ייוותרו ריקים עד המועד שנקבע לאכלוסם.

ענף החקלאות חשוף תמידית לנזקי טבע העלולים לגרום לאובדן הכנסה חמור למגדלים. כדי לסייע לחקלאים להתמודד עם נזקי טבע, החליטה כאמור הממשלה בינואר 1967 להקים את חברת קנט¹⁹⁷ כחברת ביטוח ממשלתית עסקית. קנט מנפיקה פוליסות ביטוח למגדלים המיועדות להגן עליהם מפני נזקי טבע והשמדות בע"ח בשל מחלות.

המעבר ל"גיל אחד" הוא הליך יזום שעלותו גבוהה ונכון למועד הביקורת, אינו מכוסה בתוכנית ביטוח. חברת קנט העריכה את עלות הסדרת "הגיל האחד" ביותר מ-100 מיליון ש"ח¹⁹⁸, וציינה

197 בשנת 2018 שונה שם החברה לקנט - קרן לביטוח נזקי טבע בחקלאות.

198 קנט, שלוחת הטלה - ביטוח להסדרת תאריך אכלוס אחיד בשלוחות ההטלה (ללא תאריך).



כי כדי להקטין את העלויות, יש לחשב עבור כל יישוב בנפרד מהו התאריך שבו המספר הגדול ביותר של להקות מגיעות לסיום מחזור החיים, ולקבוע אותו כתאריך שבו תחל מדיניות "גיל אחד".

מעבר לקושי ביישום "גיל אחד" בכל הלולים בפעם הראשונה והעלויות הנלוות לכך, קיימות עלויות עתידיות שוטפות. חברת קנט מבטחת את המגדלים מנזקי מחלות ניוקאסל והסלמונלה (ראו לעיל בפרק "מחלות בלולי הטלה") במסלול ביטוח אסונות טבע. לאחר יישום הנחיית "גיל אחד" בפעם הראשונה, אם תתפרץ מחלת הסלמונלה ובמקרים מסוימים גם מחלת ניוקאסל, אירוע המחייב השמדת לולים ביישוב שקיימים בו לולים סמוכים, יהא צורך לקבל החלטה על מועד האכלוס של כלל הלולים הסמוכים, לעיתים כל הלולים באותו יישוב. מצב דברים זה מחייב רכישת כיסוי ביטוחי לשתי אפשרויות:

1. פיצוי למגדלים שזוהו את הלולים ריקים עד תאריך האכלוס בכל הלולים הסמוכים.
2. אם מספר המטילות הנותרות ביישוב קטן ואינו מצדיק המתנה, יושמדו יתר הלהקות בהליך יום, המגדלים יפוצו, ויוקדם תאריך האכלוס בכל הלולים ביישוב.

בדוח צוות ההיגוי לעדכון התוכנית לשדרוג ענף ההטלה משנת 2013 צוין, כי יישום הנחיית "גיל אחד" מחייב תוכנית ביטוח שתיתן פיצוי ביטוחי לנזק שייגרם בשל השמדות ולהיעדר ההכנסות בתקופת ההמתנה עד שיאוכלסו כל הלולים הסמוכים. במסקנות הדוח צוין כי "משרד החקלאות בשיתוף קנט, יפעלו להקים למגדלים פוליסת ביטוח, שתאפשר השתכרות חליפית גם למי שחויב לחסל את הלהקה לפני סיום ה'גיל אחד' באזור הגידול". כאמור, בעקבות האיגרת והמכתבים למגדלים בדבר יישום הנחיות האיגרת, נכנסה ההנחיה ל"גיל אחד" לתוקף החל ב-1.9.21.

קנט ביצעה חישוב של העלות למשק ביישום הנחיית "גיל אחד" לאחר התפרצות מחלה, בהתאם לנתוני השמדות המטילות ממחלת הסלמונלה בשנת 2017. על פי התחשיב, העלות להשבתת הלולים ואי-אכלוס מטילות לאחר התפרצות מחלה יעמוד על כ-10 מיליון ש"ח בשנה. סכום זה יגולם בפרמיות משלמים המדינה והמגדלים לקנט עבור הביטוח. בעניין מחלת הסלמונלה - 35% מהפרמיות משלמים המגדלים ו-65% המדינה משלמת, ואילו בפוליסה המגינה מפני נזקי מחלת ניוקאסל, 80% מהפרמיה משלמת המדינה ואת היתר משלמים המגדלים. אם הכיסוי הביטוחי בשל הנחיית "גיל אחד" יהיה בשיעור דומה לכיסוי מפני סלמונלה, משמעות הדברים היא שבכל שנה המגדלים ישלמו תוספת ביטוח בעלות של 3.5 מיליון ש"ח, והמדינה תישא בעלות נוספת בסך 6.5 מיליון ש"ח. אם הכיסוי הביטוחי יהיה בהתאם לכיסוי הביטוחי הקיים למחלת ניוקאסל, אזי תוספת עלות הביטוח היא שמונה מיליון ש"ח למדינה ושני מיליון ש"ח למגדלים.

במסמך שהכינה חברת קנט עבור משרד החקלאות בנושא "גיל אחד" היא ציינה כי מצבים שבהם יקבלו המגדלים פיצוי עבור תקופה ארוכה של השבתת לולים עלולים לעורר תרעומת רבה מצד המגדלים האחרים ומצד הציבור כולו, דבר העשוי להוביל להעלאת דרישות לשינויים באסדרה של הענף, לרבות בנושא המכסות. עוד צוין במסמך כי יש למצוא פתרון לאירוע שאינו מבוטח כיום על ידי קנט, שבו יושמד לול בשל מחלה שאינה סלמונלה או ניוקאסל.

מנהל תחום הביטוח החקלאי במשרד החקלאות מסר לצוות הביקורת כי להנחיית "גיל אחד" קיימות משמעויות כלכליות נכבדות. לדבריו, השו"ט לא סיפקו אסמכתאות לכך שהנחיית "גיל



אחד" אכן מפחיתה מחלות, וכי על פניו מסתמן כי העלות הכלכלית המסתמנת גבוהה מהתועלת הכלכלית שתיווצר למשק כתוצאה מקיום ההנחיה.

נוסף על עלויות הביטוח, למעבר ל"גיל אחד" קיימת השפעה על כל שרשרת הייצור בענף. כך למשל, במסמך ששלחה למשרד החקלאות ציינה קנט כי יש להתאים את ענף הרבייה המספק פרגיות עבור ענף ההטלה לתאריכי האכלוס בכל הלולים הסמוכים. כמו כן, במקרה של השמדה ואכלוס מחדש של משק בעל מספר מטילות גדול, יש חשש למחסור בפרגיות בשל הביקוש הפתאומי וכן למחסור זמני בביצים עד אכלוס הלולים שהושמדו בהם המטילות.

מועצת הלול ציינה בתשובתה לגבי ממצאי הדוח כי יישום הנחיית "גיל אחד" תתרום להפחתה ניכרת של התחלואה בעופות וכי היא תומכת ביישום הנחיית "גיל אחד" כחלק מתוכנית כוללת לשדרוג ענף ההטלה.

הנחיית "גיל אחד" קיימת בתקנות רישוי עסקים כבר משנת 1981 אך לא נאכפה עד עתה. בשנת 2013 הכיר משרד החקלאות בצורך ליצור הסדר ביטוחי מתאים כדי להגן על המגדלים מהמשמעותיות הכלכליות הרחבות שיש להנחיה זו. אף על פי שהשו"ט הודיעו לבעלי המכסות שהמגדלים בלולים שהוקמו לאחר מרץ 1981 נדרשים לעמוד בהנחיה, משרד החקלאות ומשרד האוצר לא גיבשו הסדר ביטוחי מתאים למגדלים. במצב דברים זה יש חשש כי מגדלים שיידרשו להשמיד להקות או להותיר לולים ריקים כדי להגיע לתאריך אכלוס אחד בלולים הסמוכים, לא יוכלו לעמוד בהנחיה ולפיכך יפרו אותה או יחליטו על פרישה מהענף, או אף יקרוסו כלכלית.

משרד מבקר המדינה ממליץ למשרד החקלאות לבחון מהם הנזקים הכלכליים והבריאותיים הצפויים מאי-יישום ההחלטה בדבר "גיל אחד" ולהשוותם לעלות יישומה - למגדלים ולמדינה, אם יוחלט שהמדינה תשתתף בעלויות הפוליסה. מוצע לבצע בחינה זו תוך איסוף הנתונים הנמצאים בקנט. אם מהבדיקה יעלה שיש תועלת רבה יותר בביצוע ההנחיה, יש לבחון את אופן יישומה ומציאת פתרונות למגדלים, ולשתף בעניין זה גם את משרד האוצר. אם תוצאות הבדיקה יצביעו על תועלת שאינה מצדיקה את יישום ההחלטה, מוצע כי המשרד יבחן הנחייתו בשנית.



סיכום

מרבית לולי ההטלה בישראל הוקמו בשנות החמישים והשישים של המאה העשרים, בעיקר באזור הצפון. זה עשרות שנים הלולים בישראל אינם עומדים בהוראות הדין שבהן נקבעו סטנדרטים מחייבים בהיבטי רישוי, תכנון ובנייה ובריאות הציבור, ואינם עונים על הדרישות המקובלות במדינות המפותחות בנוגע לרווחת המטילות. 76% מכלל המטילות משוכנות בלולי כלובים שבהם המרווח למטילה הוא כ-400 סמ"ר בלבד. רבים מהלולים שוכנים במרכזי היישובים ויוצרים בהם מפגע סביבתי בהם, וכן פוגעים באפשרויות הפיתוח שלהם ובאיכות החיים של תושביהם.

בלולי הצפון, הצפופים יותר מהלולים שביתר חלקי הארץ, שיעור התחלואה במרבית מחלות העופות הנפוצות בישראל, גדול במידה ניכרת, משיעור התחלואה בלולים שביתר חלקי הארץ. התפרצות שפעת העופות בשלהי שנת 2021 ממחישה את חוסר היכולת לבדוד ביעילות את מוקד ההתפרצות ולמנוע את התפשטות שפעת העופות בין הלולים.

זאת ועוד, בשל מדיניות המכסות הנהוגה בענף, מחיר הביצה בארץ הוא מהגבוהים בעולם, אף שהממשלה מפקחת על המחירים. למשל, מחיר ממוצע לתבנית 12 ביצים בינוניות בישראל הוא 12.96 ש"ח ואילו המחיר הממוצע לתבנית דומה במדינות ה-OECD (ללא ישראל) הוא 9.17 ש"ח ובארה"ב 7.52 ש"ח. הצרכן הישראלי הוא הנושא בנטל המחיר הגבוה.

מאז שנת 2007 קיבלה הממשלה החלטות שונות הנוגעות לביצוע רפורמה בענף ההטלה, וחלק מרכזי בהן נוגע לפינוי הלולים הישנים ממרכזי היישובים ולהקמת לולים חדשים ומודרניים במקומם, מחוץ ליישובים. אף שכלל הנוגעים בדבר מסכימים כי המשך המצב הקיים פוגע בבריאות הציבור, בחזות יישובי הצפון ובאפשרויות הפיתוח שלהם, ברווחת העוף וביעילות הכלכלית של ענף ההטלה, במועד סיום הביקורת טרם יושמו ההחלטות בנוגע להוצאת הלולים ממרכזי היישובים.

יש לציין לחיוב את העובדה שבשנים האחרונות מקדם משרד החקלאות את שדרוג לולי ההטלה. זאת הן באמצעות השו"ט, המניעים את המגדלים לעמוד בהדרגה בתנאי גידול המטילות המחייבים בישראל, והן באמצעות רשות התכנון, המממנת ומקימה משטחים בשולי יישובי הצפון, המיועדים לשמש בסיס לבניית לולים בעתיד. עם זאת, במצב הדברים הקיים תושלם הרפורמה לכל המוקדם בשנת 2027, 20 שנה לאחר החלטת הממשלה משנת 2007 בנושא. נוסף על כך היעדר נורמה מחייבת בנוגע לאופן אכלוס המטילות תוך התחשבות ברווחתן יוצר חוסר ודאות בענף ומקשה על המגדלים לתכנן את צעדיהם ובעיקר להשקיע את הממון הנדרש לשדרוג הלולים.

נוכח האמור לעיל, על משרד החקלאות בשיתוף משרד האוצר להמשיך לפעול להסרת החסמים לקידום הרפורמה ובכלל זה בהיבטים התקציביים, התכנוניים והנורמטיביים. מאחר שחלק לאמבוטל מלולי ההטלה הישנים נמצאים בצפון הארץ (71% מלולי ההטלה בישראל ו-65% מכלל המגדלים נמצאים ביישובי הצפון), יש לתת את הדעת גם על סוגיות הנוגעות להיבטי התעסוקה של אימון הרפורמה ולשקוד על מתן מענים מתאימים על סוגיות אלו.



נספח

רשימת היישובים הזכאים לסובסידיה מתוקף חוק הגליל

אבו סנאן	גורן	כווכב אבו אל-היג'א	מנרה	עראמשה
אבטליון	גרנות הגליל	כברי	מסעדה	פלך
אביבים	ג'ש (גוש חלב)	כורזים	מעונה	פסוטה
אבירים	גשור	כחל	מעין ברוך	פקיעין החדשה
אבן מנחם	גשר הזיו	כישור	מעלה גמלא	פקיעין
אבני איתן	גיתה	כליל	מעליא	פרוד
אודם	דוב"ב	כלנית	מצובה	צביה
אדמית	דיר אל-אסד	כמון	מצפה אבי"ב	צבעון
אור הגנוז	דיר חנא	כנף	מרגליות	צוראל
אורטל	דישון	כסרא-סמיע	מרום גולן	צורית
אחיהוד	דלתון	כפר בלום	משגב עם	קדמת צבי
אילון	דמידה	כפר גלעדי	משמר הירדן	קדרים
איילת השחר	דן	כפר הנשיא	מתת	קורנית
אל-רום	דפנה	כפר חנניה	נאות גולן	קלע
אלוני הבשן	הגושרים	כפר חרוב	נאות מרדכי	קשת
אלי עד	הילה	כפר יאסיף	נוב	ראמה
אליפלט	הררית	כפר מסריק	נוה אטי"ב	ראש פינה
אלקוש	חג'יראת(זהרה)	כפר סאלד	אשבל	רגבה
אמירים	חד-נס	כפר ראש הנקרה	נמרוד	ריחאניה
אמנון	חולתה	כפר רוזנואלד(זרעית)	נחף	רמות
אניעם	חזון	כפר שמאי	נטועה	רמות נפתלי
אעבלין	חלוץ	כרכום	נטור	רמת מגשימים
אפיק	חניתה	כרם בן זמרה	נס עמים	רקפת
אפק	חוסן	לבון	נתיב השירה	שאר ישוב
אשחר	חספין	לבנים	סאג'ור	שבי ציון
אשרת	חרפיש	להבות הבשן	סאסא	שגב
בוסתן הגליל	חרשים	לוחמי הגיטאות	סואעד(כמאנה)	שדה אליעזר



שדה נחמיה	סח'נין	לוטם	טובא-זנגריה	בירייה
שומרה	סלאמה	לימן	טל אל	בית ג'ן
שזור	סער	לפידות	טמרה	בית הלל
שיח' דנון	ספסופה	מבוא חמה	טפחות	בית העמק
שכניה	עבדון	מג'דל שמס	יאנוח-ג'ת	בן עמי
שמיר	עברון	מר'אר	יובל	בני יהודה
שמרת	ר'ג'ר	מג'ד אל-כרום	יובלים	בענה
שניר	עין אל-אסד	מורן	יודפת	בצת
שעב	עין המפרץ	מורשת	יונתן	בקעאת'א
שעל	עין זיון	מזרעה	יחיעם	בר יוחאי
שפר	עין יעקב	מחניים	יסוד המעלה	ברעם
שורשים	עין קיניא	מטולה	יסעור	גבעת יואב
שתולה	עלמה	מיצר	יעד	גדות
תובל	עמוקה	מירון	יערה	ג'דידה-מכר
	עמיעד	מכמנים	יפתח	ג'ולס
	עמיר	מלכיה	יראון	גונן
	עמקה	מנוף	ירכא	גילון
	עראבה	מנות	כאבול	געתון