



חטיבת פיקוח ואכיפה האגף להגנה על החי והצומח

שימוע ציבורי: 23/1/19

כניסת המדיניות לתוקף: 1/1/21

מדיניות לגבי סחר ואחזקה בשנהב

ד"ר סיימון נמצוב, חטיבת מדע

יתיר שמיר, חטיבת פיקוח ואכיפה

א. הקדמה

רשות הטבע והגנים (להלן רט"ג) תפעל לצמצם את הסחר (בכלל זה יבוא ויצוא) של שנהב בישראל, במטרה להבטיח את השמירה על אוכלוסיית הפילים ומערכות אקולוגיות רגישות בארצות מקור השנהב. בכך תסייע רט"ג בשמירה על מיני חיות בר הנמצאות בסכנת הכחדה בעולם, פעילות רט"ג כאמור תכלול הסברה, פרסום, אכיפה וכן כל דרך אחרת אשר תביא למימוש המדיניות בנושא.

רט"ג תפעל בהתאם לכתוב בחוק להגנת חיות הבר הקובע בהגדרות כי חיות בר הינה "יונק, עוף, זוחל או דו חיים, או כל חלק ממנו, או תולדה שלו, שמקורו בשטח המדינה או מחוצה לו, שאין טבעו לחיות במחיצתו של אדם". יתרה מכך, רט"ג תפעל מתוך המחויבות של ישראל כמדינה החתומה על אמנת CITES והמשתמעת מההחלטות של אמנה זו הקובעות, בין היתר, כי סחר בינלאומי של שנהב פילים אסור (ברוב המקרים). כמו כן, האמנה המליצה לכל המדינות להפסיק את הסחר הפנים-ארצי. כמו כן בהתאם להחלטה של החברים בארגון IUCN (בוועידה שנערכה בהוואי, בספטמבר 2016) הקוראת לכל מדינות העולם לעצור את הסחר הפנים ארצי בשנהב¹. רט"ג מתוקף סמכותה ותפקידה תחמיר את הקבוע באמנה ותאסור את הסחר הפנים ארצי בשנהב ובשנהב ממותות².

ב. רקע למדיניות

ישנם שני מינים של פילים בעולם: האפריקאי, *Loxodonta africana*, וההודי, *Elephas maximus*. הסחר החוקי והלא חוקי בשנהב של שני המינים פוגע באוכלוסיותיהם בארצות המקור באסיה ובאפריקה. לאורך השנים ננקטו גישות שונות באשר לסחר החוקי בשנהב. בשנת 1989 אמנת CITES קבעה מורטוריום עולמי על סחר בשנהב שנמשך כעשור. לאחר מכן, החליטו המדינות החברות באמנת CITES כי הסדרת סחר חוקי תביא לצמצום הפגיעה בפילים בארצות המקור ואישורו סחר

¹ IUCN Resolution WCC-2016-Res-011-EN. "Closure of domestic markets for elephant ivory" https://portals.iucn.org/library/sites/library/files/resrecfiles/WCC_2016_RES_011_EN.pdf

² סעיף 14 באמנת CITES (Article XIV) מאפשר לכל מדינה את הזכות להחמיר על כללי האמנה.

חוקי מצומצם, בפעם הראשונה בשנת 2000 ושוב ב-2008 (יש לציין שמדינת ישראל הצביעה נגד פתיחת הסחר בשני המקרים, אך רוב המדינות החברות באמנה הצביעו בעד).

התברר שפתיחת הסחר החוקי בשנהב העלתה את הביקוש במזרח הרחוק וחיזקה את התפיסה שמדובר במוצר צריכה מקובל ורצוי, דבר שתורם לעליה ניכרת של ציד לא חוקי בפילים בבר. לאור האמור, המדינות החברות באמנה החליטו לאסור כליל את הסחר הבינלאומי בשנהב למטרות מסחריות והמליצו על מניעת סחר פנים ארצי³ (המלצתם נבעה מחוסר סמכות של האמנה להחליט עבור המדינות בנושאי סחר פנים ארצי). בעקבות זאת, יותר ויותר מדינות מאמצות בשנים האחרונות המלצה זו ואוסרות על סחר בינלאומי ופנים ארצי, וזאת במטרה להפחית את הביקוש בשנהב ולצמצם את התפיסה כי השנהב הוא מוצר צריכה מקובל.

מסמך מדיניות זה מאמץ גישות אלה ומגדיר את הקווים המנחים לסחר ואחזקה בשנהב פילים וממותות בישראל.

ג. רקע על שנהב ממותה

ממותות הן קבוצת מינים, קרובי משפחה של הפילים, אשר נכחדו בעולם לפני כ-10 אלפים שנה. מין אחד של ממותה (*Woolly mammoth, Mammuthus primigenius*) השאיר חיטי שנהב ענקיים וחזקים המתאימים עד היום לייצור מוצרי שנהב. לא מדובר בחומר מאובן (עצם שהפכה להיות אבן באמצעות תהליך טבעי וארוך), אלא בשנהב של ממש. במשך שנים רבות סוחרים מחפשים אחר חיטים אלה בסיביר (צפון רוסיה) לצורך מכירתם כשנהב. עקב התחממות גלובאלית וצמצום בכיסוי הקרחונים, מתגלים בשנים האחרונות יותר ויותר חיטים וכמויות גדולות מהם נכנסות לסחר. מרבית הסחר הבינלאומי מתקיים ביצוא מרוסיה לסין, לצורך עיבוד למוצרי צריכה.

ממותות אינן נכללות בנספחי אמנת CITES ולכן מדינות העולם נאלצו להתיר את הסחר בשנהב ממותה (אלא אם הן החמירו על כללי האמנה). לאחרונה הוכח⁴ שסחר בשנהב ממותה מהווה דרך להלבנת שנהב פילים⁵. יתרה מכך, סחר בשנהב הממותות ממריץ את כלל שוק השנהב ולכן קראה האמנה למדינות העולם בוועידה בשנת 2016 לחוקק חוקים או לקבוע מדיניות המאפשרים להן לבדוק שפריטי שנהב הנמצאים בסחר, המוכרזים כממותה, אינם שנהב פילים.

³ Conf. 10.10 (Rev. CoP17). Trade in elephant specimens.
<http://cites.org/sites/default/files/document/E-Res-10-10-R17.pdf>

⁴ ראה כתבה בנושא זה בנשיונל ג'יאוגרפיק:
<http://news.nationalgeographic.com/2016/08/wildlife-woolly-mammoth-ivory-trade-legal-china-african-elephant-poaching>

⁵ ראה מסמך שהוגש ע"י מדינת ישראל לוועידה ה-17 של אמנת CITES בשנת 2016 על סחר בשנהב ממותות (מסמך מספר: 38 CoP17).
<https://cites.org/sites/default/files/eng/cop/17/WorkingDocs/E-CoP17-38.pdf>

על אף שנכחדו בעולם, שנהב שמקורו בממותות נחשב על פי החוק הישראלי כחיות בר מוגנות וכערכי טבע מוגנים, שהרי ההגדרות של המושגים "חיית בר מוגנת" ו-"ערך טבע מוגן" בחוקים אלה כוללים גם את כל חלקי חיות הבר המוגנים, ללא הבחנה אם המין עדיין קיים בבר או שנכחד.

ד. טבלה: סיכום הקווים המנחים לסחר ואחזקה של שנהב

החזקה בארץ והעברה פנים ארצית למטרה לא-מסחרית	יבוא, יצוא ויצוא חוזר למטרה לא-מסחרית	העברה למטרה מסחרית (ליבוא, יצוא, יצוא חוזר ולסחר פנים ארצי)	
מותר בהיתר כללי	אסור, אלא בהיתר פרטני – ראה פירוט (סעיפים 5, 13, 14)	אסור *למעט לפי הבהרה בסעיף 12	שנהב ישן ("Preconvention")
אסור	אסור, אלא בהיתר פרטני – ראה פירוט (סעיף 5)	אסור	שנהב חדש (תחת כללי האמנה)
מותר בהיתר כללי	אסור, אלא בהיתר פרטני – ראה פירוט (סעיף 5)	אסור	שנהב ממותה

ה. פירוט הקווים המנחים

כללי

- לפי כללי האמנה ולפי החוק הישראלי כל העברה בינלאומית (כלומר, יבוא, יצוא ויצוא חוזר), נחשבת ל"סחר". רט"ג מפרידה במדיניות זו בין סחר למטרות מסחריות, לבין סחר למטרות לא מסחריות, כגון: שימוש מדעי, שימוש לצרכי אכיפה ושימוש לשמירת טבע.
- אבחנה חד משמעית אם העברה כל שהיא מהווה העברה למטרה מסחרית או לא-מסחרית אינה תמיד פשוטה. ההחלטה תקבע על ידי מנהל חטיבת אכיפה כאשר קביעה זו תסתמך בעיקר על החלטת אמנת CITES בעניין זה.⁷ החלטה זו של האמנה מסבירה שיש מקרים

⁶ יצוא חוזר (re-export) הוא מקרה של יצוא מארץ אחת לשנייה כאשר הארץ המייצאת אינה ארץ המקור של הפריט, אלא הפריט הגיע אליה קודם מארץ שלישית. לפי האמור, "יצוא" הוא במקרים שמקור הפריט בישראל, בלבד, אחרת מדובר ב-"יצוא-חוזר".

⁷ Resolution Conf. 5.10 (Rev. CoP15) - Definition of 'Primarily Commercial Purposes'
<https://cites.org/sites/default/files/document/E-Res-05-10-R15.pdf>

רבים בהם העברה יכולה לכלול אלמנטים מסחריים ולא-מסחריים בכפיפה אחת, ומסבירה כיצד לקבוע מה מטרתה העיקרית של הפעולה המבוקשת.

3. אמנת CITES קובעת שכל שנהב אשר מקורו לפני שהמין נרשם בנספחי האמנה נחשב לשנהב הקודם לאמנה "Preconvention", שיש בו מגבלות ותנאים שונים לעומת שנהב שמקורו אחרי שהחלה הגנת האמנה על המין. רט"ג מאמצת גישה זו ומפרידה בכך בין "שנהב ישן" ("Preconvention"), לבין "שנהב חדש", על פי התאריכים שהאמנה קובעת:

○ 1/7/1975 לגבי הפיל האסיאתי

○ 26/2/1976 לגבי הפיל האפריקאי

ו. העברה למטרה מסחרית

4. רט"ג תאסור כל יבוא, יצוא ויצוא חוזר למטרות מסחריות של שנהב פילים ושל תוצרים אחרים הדומים במראה לשנהב פילים (כגון שנהב ממותה) ללא קשר למוצאו ו/או לגילו של השנהב, אלא בהיתר מיוחד שניתן בהתאם לפרק י"ג למדיניות זו.

ז. יבוא, יצוא ויצוא חוזר למטרה לא-מסחרית

5. רט"ג תתיר יבוא, יצוא ויצוא חוזר למטרות לא-מסחריות בתנאים מגבילים מאוד של שנהב. רט"ג תנפיק היתרים פרטניים מיוחדים ליבוא, יצוא או יצוא חוזר לא מסחרי של שנהב חדש, ישן וממותות רק למטרות אכיפה, שמירת טבע ומדע. במקרה של בקשה לשנהב ישן, המבקש יספק מראש מסמכים המוכיחים שמקור שנהב הפילים לפני התאריכים שנקבעו באמנה (ראה סעיף 3 לעיל). במקרה של בקשה לשנהב ממותה, יספק הוכחה לכך שמדובר בשנהב ממותה (כאשר האחריות לזיהוי מין חיית הבר ממנה השנהב, תהיה של המבקש ובאחריותו). בהיעדר הוכחות, לא יוכל בעל הפריט לקיים יבוא, יצוא או יצוא חוזר.

ח. העברה למטרה פנים ארצית לא-מסחרית

6. כל העברה של שנהב פנים ארצית למטרות מסחריות, תיאסר באופן מוחלט ובכלל זה הצעה לסחר בחנויות, סחר באמצעות מכירות פומביות וסחר דרך האינטרנט. איסור זה חל על שנהב חדש, ישן ושנהב ממותה כאחד.

7. העברה פנים ארצית לא-מסחרית של שנהב ישן ושנהב ממותה תותר בהיתר כללי. רט"ג שומרת לעצמה את הזכות לדרוש הוכחות שהעברה כל שהיא היתה ללא תמורה.

8. העברה פנים ארצית של שנהב חדש תיאסר באופן מוחלט.

ט. החזקת שנהב בארץ

9. אחזקה בארץ של שנהב חדש תיאסר אלא אם הגיע לידי המחזיק בו באופן חוקי ערב אישור מדיניות זו. המחזיק בשנהב חדש ערב אישור מדיניות זו, יוכיח שהשנהב הגיע לידיו באופן חוקי על מנת לקבל היתר מיוחד לאחזקה. בהיעדר הוכחה כאמור, רט"ג לא תתיר את אחזקת השנהב, ושומרת לעצמה את הזכות לפתוח בהליכים משפטיים נגד המחזיק.
10. רט"ג תתיר לאדם להחזיק בשנהב ישן ובשנהב ממותה בהיתר כללי ולהעבירו לבעלותם של אחרים, בתנאי שמדובר בהעברה לא-מסחרית (כלומר, ללא תמורה כל שהיא). בעל השנהב יחזיק ברשותו תיעוד המוכיח כי השנהב הנמצא בבעלותו הינו שנהב ישן ויצג אותו לרט"ג כאשר יידרש לכך.
11. ניווד בתוך הארץ (כלומר שינוי מקום החזקה על ידי בעל הפריט, ללא שינוי בבעלות), של כל שנהב ישן ושל שנהב ממותה יותר תחת היתר כללי, ללא צורך בהיתר העברה פרטני ("היתר ניווד").

י. מוצרים משולבי שנהב⁸

12. יותר סחר בהיתר כללי של שנהב ישן בפרטים משולבי שנהב ישן העומדים בכל הקריטריונים הבאים:
- א. מקורו של הפריט על פי האמור בסעיף 3 למסמך זה.
 - ב. השנהב הינו חלק בלתי נפרד מהפריט המבוקש.
 - ג. השנהב מעובד ואינו במצבו הגולמי.
 - ד. השנהב מהווה פחות מ-50% מנפח הפריט המבוקש וכן מהווה פחות ממחצית ערכו הכספי.
 - ה. המשקל הכולל של כל השנהב בתוך הפריט אינו עולה על 200 גרם.
 - ו. הפריט המבוקש יוצר לפני כניסת מדיניות זו לתוקף.

י"א. כלי נגינה שאינם עומדים בקריטריונים של סעיף י'

13. רט"ג תתיר יבוא, יצוא ויוצא חוזר של כלי נגינה משולבי שנהב ישן המשמשים אומנים למקצועם באומנות הנגינה באמצעות היתר מיוחד לצורך כניסות ויציאות חוזרות של כלי הנגינה לשירות האומן המבוסס על כללי האמנה⁹. היתר זה יונפק לשימוש במשך שלוש שנים ויהווה מעין דרכון לכלי הנגינה לכניסות ויציאות חוזרות. יובהר כי היתרים מסוג זה

⁸ סעיף זה מבוסס על עקרון "זוטי דברים" (*de minimis*) ומסייג כמויות קטנות של שנהב בפרטים משולבי שנהב. הסייג נקבע על פי התקנות של רשות הדיג והצי של ארה"ב מינואר 2106 בחוק לשמירה על מינים בסכנת הכחדה: Endangered Species Act, 50CFR section 17.40(e).

⁹ Resolution Conf. 16.8 (Rev. CoP17) - Frequent cross-border non-commercial movements of musical instruments. <https://cites.org/sites/default/files/document/E-Res-16-08-R17.pdf>

לא ינפקו על יד רט"ג לשנהב חדש. כמו כן, לא תותר כניסה לארץ של כלי נגינה משולבי שנהב חדש בהיתרים מסוג זה ממדינות זרות.

14. יובהר כי בקשות להיתרים לכלי נגינה משולבי שנהב לצרכים אחרים, כולל יבוא, יצוא ויצוא חוזר או החזקה שלא למטרת מקצוע הנגינה, יטופלו בהתאם למדיניות הכללית.

י"ב. תוצרים מחיות בר אחרות

15. בקשות להיתרים לשנהב שמקורם אינו בפילים או בממותות, או לחומרים אחרים הדומים לשנהב (כגון קרני בעלי חיים, עצמות וכדומה) יענו בהתאם למסמך "קריטריונים להיתרי יבוא לפרוות, עורות ותוצרים אחרים שמקורם בחיות הבר". במקרים אלו, האחריות לזיהוי מין חיות הבר ממנה התוצר, תהיה של המבקש ובאחריותו.

16. רט"ג רשאית לבצע, זיהוי של תוצרים לצורך אכיפת חוק.

17. למען הסר ספק, במקרים של בקשה להיתר, רט"ג איננה אחראית לבצע זיהוי של אף תוצר עבור המבקש, והיא רשאית לדחות כל בקשה אם הזיהוי שהוגש על ידי המבקש אינו מקובל עליה מבחינה מקצועית ועל פי שיקול דעתה הבלעדי.

י"ג. וועדת ערערים

18. ניתן יהיה להגיש בקשה לערעור על בקשה להיתר אשר נענתה בשלילה בהתאם למדיניות, או בקשה להקלה בכללי המדיניות בנסיבות מיוחדות.

19. בקשות כאלה יוגשו לרשות ליחידת ההיתרים בכתב, בליווי כל המסמכים הרלוונטיים.

20. הבקשה תדון ע"י וועדת ערערים אשר הרכבה הוא: המדען הראשי, מנהל חטיבת פיקוח ואכיפת חוק והיועץ המשפטי (אנשים אלה רשאים למנות עובדים ביחידה שלהם לייצג אותם בוועדה).

21. בקשה שהוגשה לוועדת ערערים, תענה בתוך 60 יום.