



איגוד לשכות המסחר

ארגון הגג של המגזר העסקי החופשי בישראל

29 בדצמבר 2014
794447

התייחסות לתיקון מוצע לפקודת בריאות הציבור מזון

הקדמה

התיקון המוצע לפקודת בריאות הציבור מזון מהווה הזדמנות היסטורית לייצר שינוי שישגי מחד הסדרה עם שקיפות, הגדרה ברורה של דרישות וכלים אפקטיביים לאכיפה כנגד אלו שאינם עומדים בדרישות ומאידך, יאפשר העברה ברורה של האחריות ליבואנים, ישחרר את המפקחים של משרד הבריאות מאחריות לנושאים שאינם נוגעים ישירות בבטיחות מזון וימנע עיכובים לא נחוצים של משלוחים בנמלים. **בדרך זו תושג מטרה חשובה נוספת והיא הגברת התחרות בשוק המזון וצמצום יוקר המחיה.**

התזכיר כולל תיקונים שמהווים בשורה בהקשר של **יבוא מזון רגיל**, אך התזכיר נמנע מלהתמודד עם שורה של חסמים משמעותיים שקיימים בשיטת הפיקוח הנוכחית ובפרט ביחס למוצרי מזון המוגדרים **כרגישים ובכלל זה גם תוספי תזונה**, כפי שיפורט להלן.

להבנתנו מוצרי מזון המוגדרים כרגישים מהווים כיום **כמעט מחצית** מהמוצרים המיובאים והם גם המוצרים אשר חווים את מרבית הקשיים בתהליך היבוא.

במידה והאיזונים יישארו כפי שהם כיום כשמצד אחד משרד הבריאות מקבל בתיקון המוצע כלי אכיפה ומנגנוני הסדרה מגובשים ומחמירים ומצד שני לא ניתנות בהתאמה הקלות ביבוא מוצרי מזון רגישים תוחמץ ההזדמנות להביא שינוי אמיתי.

נציין כי התייחסות זו מועברת אליכם בלוחות זמנים צפופים (ביחס למורכבות התזכיר) תוך שבקשתנו לארכה נדחתה. אשר על כן טרם הספקנו לגבש בצורה מלאה את מלוא הערותינו וסביר שנאלץ להעביר הערות נוספות בהמשך.

הערות לגופו של עניין

1. **הוספת מטרה** - כדרך לשקף את חשיבות האיזון הנדרש בין החמרות להקלות, אנו מבקשים לתקן בעמוד 10 לתזכיר את סעיף המטרה ולהוסיף מטרה נוספת: "לצמצם את ההליכים הבירוקרטיים הנוגעים לייצור וליבוא מזון". (כמפורט בסעיף ב' לתזכיר- (עמ' 1) תחת הכותרת: מטרת החוק המוצע והצורך בו).

2. **בחינה מחדש של מודל ניהול הסיכונים ביחס למזון רגיש** – כאמור לצד ההחמרה וכלי האכיפה הנוקשים נדרשות הקלות ביבוא גם של מוצרים רגישים.

אין זה סביר שמוצר מזון, רגיש ככל שיהיה צריך להיבדק באותו האופן פעם אחר פעם, בלי שום התייחסות להיסטוריה החיובית של היבואן, היצרן והמוצר.

אין זה סביר שלא יתאפשר ליבואן עם היסטוריה טובה וערבות, לשחרר באופן מיידי את משלוחי המזון למחסן שלו כחלופה לעיכוב יקר ומיותר.

2.1 **בחינה מחדש של רשימת המזונות המוגדרים כרגישים** – בדיקה שערכנו מלמדת שבישראל, רשימת המזונות הרגישים, רחבה בצורה משמעותית מהמקובל במדינות המתקדמות בעולם. פועל יוצא מכך הוא כמות גדולה של מוצרים שבמרבית מדינות העולם אינם נחשבים כרגישים, אשר היבוא שלהם לישראל כתוצאה מקביעה זו יקר, עם עיכובים וחסמים שאינם קיימים ביבוא של מזון רגיל.

נבקש לתקן בעמוד 94 את הוראת המעבר שבסעיף 19 ולהגביל את הוראת המעבר לתקופה של חצי שנה שבסיומה תפורסם רשימת מזונות רגישים, עדכנית, מנומקת, מבוססת מודל ניהול סיכונים ותואמת את המקובל במדינות המפותחות לפי המפורט בסעיף 3 כה לתזכיר. בנוסף בעמוד 19 סעיף 3 כה (א) – אחרי סוף השורה הרביעית להוסיף – ובלבד שיעשה שימוש מצומצם בהכרזה זו ותוך הבאה בחשבון את הצורך בצמצום דרישות הרגולציה. בנוסף אחרי המילה "ההמלצה" להוסיף "תנומק בכתב ו". ובהמשך לאחר המילים "הכרזה בדבר מזון רגיש" להוסיף: "לרבות הנימוקים".

2.2 **בחינה מחדש של שיעורי הבדיקות ביחס למזונות רגישים** – נכון להיום משלוחי מזון רגישים נדרשים לבדיקה מדי 3 חודשים בהתאם להנחיה שמתחדשת מאז קיץ 2008. יש לבחון מחדש את ההנחיה ובמסגרת התקנות שיוצאו בהקשר זה יש להתאימה למציאות בשטח ולבחון אילו מוצרים ניתן לבדוק בתדירות פחותה יותר (גם בלי קשר למסלול ירוק).

2.3 **יצירת מסלול ירוק ליבואנים אמינים מאד** (שיהיה תמונת ראי של סעיף 3 לח המתייחס ליבואן מפר אמון). הסעיף יכלול בחקיקה ראשית (בדיוק כמו לגבי יבואן מפר אמון) את התנאים להיכנס למסלול זה, מה יביא להוצאה מהמסלול ומה יהיו ההקלות (פחות בדיקות, שחרור מיידי למחסן היבואן ועוד) להם יזכה מי שנמצא במסלול ירוק. יצוין כי גם במכון התקנים המפקח על מוצרים המהווים סיכון לבריאות הציבור, מכירים בהיגיון זה ויצרו מסלולי הקלות ייעודיים – **קישור**.

2.4 **קביעת מסלול של שחרור טובין למחסן היבואן** במקרה של מחלוקת בשחרור המזון מול גורמי הפיקוח – גם יבואן שלא ימצא במסלול הירוק, כל עוד הוא אינו מפר אמון, צריך להיות מסוגל להעביר משלוח מזון (גם רגיש) למחסניו כנגד ערבות, עד להסדרת מחלוקת מול תחנת ההסגר. יצוין כי הפרקטיקה במכון התקנים שמהווה גורם מפקח דומה למשרד הבריאות, היא לשחרר את המשלוח כבררת מחדל (אם היבואן אינו מפר אמון) למחסני היבואן ושם לבצע תהליך סילוק לקויים לפי הצורך.

3. מתן מענה לתחום תוספי התזונה

מוצרי תוספי התזונה, שונים ממוצרי מזון רגילים ובהסדרה של פקודת בריאות הציבור מזון יש לתת לכך מענה מתאים. ההסדרה הקיימת של התחום נמצאת בפיגור של שנים רבות מול המקובל בעולם המערבי. בהמשך לכך נבקש :

3.1 **הבחנה בין סוגי תוספי תזונה שונים** – הסיכון הנשקף מתוספי תזונה פשוטים יחסית כמו ויטמינים, וודאי אינו עולה על הסיכון הנשקף ממוצרי מזון רגילים ולכן יש לאפשר יבוא של מוצרים אלו במסלול של מזון רגיל.

3.2 **מסלול רישום חלופי** - מתן אפשרות, בנוסף על המסלול הרגיל של רישום תוסף תזונה כמזון רגיש, לרשום תוספי תזונה מורכבים יותר ומזון ייעודי בתהליך של קבוצה שלישית שאינה תרופות אך גם אינה מזון. – יש לייצר את התשתית לכך בחוק.

3.3 **מסרים** – המצב כיום ביחס למסרים שונה שנות אור מהמקובל באירופה ובארה"ב והתזכיר עשוי להחמיר את המצב עוד יותר, על רקע הוספת המינוח "חיזוק" לצד ייחוס סגולות ריפוי.

בתקנות בריאות הציבור (מזון) איסור ייחוס סגולות ריפוי למצרך מזון, ההתייחסות היא לריפוי ולמניעת מחלות. הנוסח המוצע בסעיף 21ב (ב) מרחיב מאד את האיסור כשהוא מגביל גם את השימוש במינוח "חיזוק". מדובר בהרחבה משמעותית של האיסור, באופן שאינו סביר או מידתי **ושאינו תואם את המקובל בעולם**. יצוין עוד, כי התקנות הנוכחיות ממילא אינן מעודכנות ביחס להסדרת המסרים בעולם וחינוכי שהתקנות יעודכנו לפני תיקון פקודת בריאות הציבור בהקשר זה.

בהמשך לכך, נבקש לתקן בעמוד 62 סעיף 121ב – לא ייחס אדם ... סגולה של ריפוי מחלה או מניעתה בדרך של סימון או פרסום אלא אם כן הותר הדבר על ידי מנהל שירות המזון, בהיתר מנומק שפורסם באתר האינטרנט או בתקנות לפי סעיף 3. סעיף זה ייכנס לתוקף עם כניסתו לתוקף של תקנות המתירות את ייחוס הסגולות כאמור בסעיף זה. (יש לבצע התאמות דומות גם בעמוד 65 (15) ועמוד 72 (18)).

יצויין כי קיימות קטגוריות מזון נוספות דוגמת תמי"ל ומזון ייעודי שנדרשות גם הן לרגולציה נפרדת ומוסדרת בדומה לתוספי תזונה וגם לכך יש לתת מענה.

4. אורך חיים מדף של מוצר

להבנתנו באירופה בוחנים איך נכון להתייחס לנושא ציון תאריך מומלץ לשימוש על גבי המוצרים. נדרש איזון בין הרצון למנוע מכירה של מזון שאינו באיכות המיטבית לבין הרצון למנוע בזבוז של מזון. המלצתנו היא ללמוד את הנעשה באירופה ולבסס את הדרשות בישראל בהתבסס על ממצאי בדיקה זו (גם לעניין אילו מוצרים נדרשים לאיזה סימון וגם ביחס לאילו מוצרים יהיה איסור שיווק לאחר מועד אחרון לשיווק).

5. הוספת מנגנון אישור תווית פוזיטיבי

אחת הטענות החוזרות מיבואנים היא שעל אף ששירות המזון בודק את תוויות המוצר שלהם בהליך מתן אישור היבוא, על אישור היבוא נרשם "תווית המוצר לא נבדקה". מבקשים לכלול תהליך של אישור פוזיטיבי של תווית המוצר על ידי משרד הבריאות באופן שגם יצמצם בעיות עתידיות מול תחנות ההסגר וגם יצמצם את החשיפה לתביעות ייצוגיות. פעילות כאמור תשפיע בצורה חיובית על הודאות העסקית, מה שבוודאי יסייע גם בהקשר של מחירי המוצרים.

6. ייעול תהליך הפיקוח וצמצום נזקים מיותרים

6.1 הורדת האחריות ממפקחי משרד הבריאות לעסוק בנושאים צרכניים בעיקרם גם לעניין זה מדובר בטענות חוזרות מיבואנים שמרבית הדחיות והעיכובים שהם חווים אין בינם ובין בריאות הציבור דבר וחצי דבר. סביר שהקושי המובן מבחינת המפקחים שיצרה "פרשת רמדיה" נותן אותותיו עד היום.

היקף השתרעותה של סמכות משרד הבריאות, כפי שהדבר עולה מהתיקון לפקודה, הינו רחב ואינו נוגע רק בתחומי בטיחות המזון ואיכותו, אלא מתייחס גם לעניינים צרכניים במהותם כמו חשש להטעיה צרכנית, שמות מוצרים ועוד. עניינים אלו דורשים זווית ראייה רחבה ומקצועית הכוללת גם אספקטים משפטיים, מסחריים ועוד, שאינה נמצאת בהכרח בתחום הידע המקצועי של מהנדסי המזון.

עמדת הלשכה הינה כי בכל העניינים הצרכניים הנוגעים ליבוא ושיווק מוצרי מזון, סמכות הפיקוח תינתן למשרד הכלכלה שהינו בעל המומחיות בעניין, ולא למהנדסי המזון. הפועל היוצא של קביעה כאמור הוא כי לא יעוכב אישור ליבוא מזון וכי לא יעוכב מזון שנמל בעטיין של טענות במישור הצרכני וכי האכיפה תעשה על ידי מפקחי משרד הכלכלה **בדומה לנעשה ביחס ליתר מוצרי הצריכה בשוק**.

כיום המשרד מבזבז משאבים רבים בהתעסקות עם סוגיות אלו ובמקביל נגרמים ליבואנים נזקים כספיים משמעותיים על רקע מחלוקות שהן צרכניות בעיקרן.

התיקון לפקודת בריאות הציבור מזון מהווה הזדמנות מצוינת לקבוע בחקיקה ראשית כי מפקחי משרד הבריאות אינם אחראים בהליך הפיקוח על מזון לבחינת נושאים שאינם נוגעים בהיבטים של FOOD SAFETY. גם לסוגיה זו השפעה ישירה על הודאות העסקית ועל מחירי המוצרים וזאת נוסף על החיסכון הברור במשאבי הפיקוח של משרד הבריאות תוך ניתוב אותם משאבים לנושאים הקשורים קשר ישיר לבטיחות המוצר.

6.2 **קביעת הירארכיה מקצועית ברורה** בין גורמי הפיקוח השונים על מנת למנוע מצב שבו מחלוקות בין גורמי הפיקוח השונים יעכבו מתן אישור ו/או שחרור משלוח מזון.

7. **מתן מענה לפערים בין דרישות רגולציה מקומיות לדרישות במדינות מתקדמות.**
בהמשך להחלטת הממשלה בהקשר זה, ליישור קו של התקינה והתקנות המקומיות לאלו המקובלות במדינות המתקדמות, חשיבות רבה. במקביל לעדכון תקנות ותקנים כנדרש (ועד שהתהליך יושלם), מוצע להוסיף בפקודה סעיף שמאפשר למנהל לאשר יבוא מוצרים שעומדים בדרישות רגולציה של מדינות מתקדמות, גם אם אלו אינם עומדים בדרישות מקומיות, אם המנהל מצא שאין בכך כדי להביא לפגיעה בבריאות הציבור. החלטות אלו של המנהל יפורסמו באתר משרד הבריאות. תיקון כזה ימנע מצב (עליו מדווחים יבואנים לא מעט) לפיו במשרד הבריאות לא רואים סכנה לבריאות הציבור אך משיבים בשלילה לבקשה לאישור יבוא היות והמצב המשפטי כיום אינו מאפשר להם לתת אישורים כאלו.

8. הערות נוספות

כללי – בסעיפים המתייחסים לרישיון יצרן, צריך להבין שהמצב כיום הוא שלעיתים עקב עומס במשרד הבריאות בסוף שנה קלנדרית יכול להיווצר עיכוב של מספר חודשים בחידוש אישור היצרן וכך הרציפות נפגעת. צריך לוודא שכל עוד יצרן עומד בדרישות והגיש את הבקשה במועד, הוא לא יחשב כמפר ולא יהיה חשוף לסנקציות בהקשר של תוקף רישיון יצרן.

ע' 6 הגדרה "מזון" – נראה כאילו יש שתי הגדרות שונות למזון, נבקש הבהרה.

ע' 9 – תיקון סעיף 3 הנוגע בסמכות השר להתקין תקנות לעיסוק במזון – (ב) להוסיף את המילה "או יתירו כל עניין שנקבע בהם במפורש" (לא רק יאסרו ויגבילו) – אין סיבה לכבול את ידי השר מהאפשרות לתת הקלות בתקנות וצריך לוודא שהאפשרות להקלות לא תהיה רק בהקשר של סימון ופרסום אלא גם בהקשרים של תהליכי פיקוח על יבוא ייצור ושיווק המוצרים.

ע' 13 סעיף 3י – לאחר המילים "ינומק בכתב" יתווסף "ויקבל את אישור המנהל כתנאי לתוקפו של אותו תנאי" – על מנת לייצר אחידות בין דרישות היחידות השונות, כך שלא יהיו דרישות שלא קיבלו את אישור הגורם עם הראיה הרחבה שאמור לתאם ולהנחות מבחינה מקצועית את הגופים השונים – המנהל.

ע' 14 להוסיף סעיף נפרד - בהחלטותיו על פי סעיפים 3(ג)-3(י"ז) יביא נותן הרישיון בחשבון את מידת הסכנה לבריאות הציבור כתוצאה ממעשיו או ממחדליו של היצרן. כל זאת כדרך לצמצם את תחומי הסמכות והאחריות של המפקחים לנושאים הקשורים בבריאות הציבור.

ע' 17 כב – אם ניתן פטור שזה יפורסם.

ע' 18 – 3כג – למחוק בסעיף (ג) את כל המלל שלאחר המילים כולן או חלקן בתנאים שייקבע. קשה לצפות מראש את כל הסיבות שיהיו ונדרש לאפשר לשר סמכות לקבוע

תקנות שייצרו הקלות לפי שיקול דעתו בלי להגבילו מראש בחוק (לדוגמא בהקשר של יבוא דוגמאות לא ניתן בסעיף המסמיך מענה).

ע' 21 (ז) לאחר הסוף להוסיף – והכל אם היה בכך כדי להביא לסכנה לבריאות הציבור". מהטעם המפורט לעיל בהקשר של צמצום סמכות ואחריות.

ע' 21 כזו (ג) – נבקש להבין מהות בדיקה זו והיכן מוגדר איך היא תיבדק.

ע' 22 כח – לאחר המילים בהתקיים אחד מאלה להוסיף: "והכל אם היה בכך בכדי לפגוע בבריאות הציבור". מהטעם המפורט לעיל בהקשר של צמצום סמכות ואחריות.

ע' 24 כט (ב)(3) – לא ברור מדוע ההגבלה ליעוד אחד בלבד, יש לאפשר יעוד מזון גם למספר מטרות (שיווק קמעונאי, סיטונאי ומוסדי) – מובן שהמוצר יצטרך לעמוד בדרישות של הייעוד המחמיר יותר במידה ובחר בשימוש במספר ייעודים.

ע' 31 – 33 (ב) – לגבי מזון רגיש אחרי "בהוראות האמורות בו", למען הסר ספק להוסיף: "טרם הוצאתו מהמחסן הרשום בתעודת אישור היבואן".

ע' 47 סעיף 3 נד – איזה צורך יש שמשרד הבריאות יסתייע בגוף אחר לצורך הגביה?

ע' 55 סעיף 4 – הסמכת מפקחים – לאור חשיבות תפקיד המפקח, יש להוסיף תנאי סף לתפקיד מפקח מתוקף חוק זה של תואר אקדמי ממוסד אקדמי מוכר כמהנדס מזון, טכנולוג מזון, ביוטכנולוגיה או רפואה לפי העניין.

ע' 62 21(א)4 – תקנות אלו טרם אושרו וגם לאחר שיאושרו יעבור זמן עד שייכנסו לתוקף. נבקש למחוק את ההתייחסות לתקנות אלו ומובן שכלל שבעתיד יאושרו תקנות אלו ואחרות, הן יהיו מחייבות מתוקף הפקודה גם בלי שיאוזכרו בה בצורה מפורשת.

צריך לייצר מענה לשינויים בהרכב המוצר במוצרים כמו מים מינרלים שהם עונתיים ומושפעים מתנאי סביבה ולכן עשויה להיות סטייה בהרכב המוצרים ובוודאי שלא סביר במצב כזה לדרוש עדכון התווית והגשת המסמכים מחדש.

אישור מחסן – יש לאפשר דרישות מקלות ביחס לאישור מחסן ביבוא מוצרים רגילים בלבד בהיקפים נמוכים.

טרם הספקנו להבין בצורה מעמיקה מספיק את הדרישות ביחס לסעיפים המתייחסים למשווקים, לפיקוח הוטרני, לאכיפה ולענישה.

נשמח לקיים פגישות ולסייע ככל שיידרש, ליצירת תיקון מיטבי לפקודת בריאות הציבור (מזון), לתועלת הבריאות והציבור.