

**בבית המשפט העליון
בשבתו בית משפט גבוה לצדק**

בג"ץ 1716/20

בג"ץ 1737/20

התאחדות מגדלי הבקר בישראל
ע"י ב"כ ארדינסט, בן נתן טולדאנו ושות', משרד עו"ד
רכ' ברקוביץ 4, תל אביב 6423806 ; פקס : 03-7770101
טל' : 03-7770111 ; פקס : 03-5240130

העותרת בג"ץ 1716/20

המועצה לענף החלב בישראל (יצור ושיווק) (חל"צ)
ע"י ב"כ עו"ד שאול פלס ואח'
רכ' בלוך 2, תל אביב 64161 ; פקס : 03-5237530

העותרת בג"ץ 1737/20

והמשיבה בג"ץ 1716/20

נג ז

1. שר האוצר
2. שר החקלאות
על ידי פרקליטות המדינה,
משרד המשפטים, ירושלים
טלפון : 073-3925059 ; פקס : 02-6467011

המשיבים

תגובה מקדמית מטעם המשיבים

1. בהתאם להחלטות כבוד השופט ג' קרא מיום 4.3.20, 5.3.20 ו- 5.4.20, מוגשת בזאת תגובתכם המקדמית של המשיבים 1-2 (להלן : **המשיבים**) לעתירות.

2. עניין של העתירות בבקשת העותרות כי בית המשפט הנכבד יורה על ביטול צו تعريف המכס והפטורים ומס קנייה על טובין (הוראת שעה מס' 3, התש"ף-2020 (להלן : **הצז**) – המענייק פטור ממכס לייבוא חמאה עד ליום 31.12.20 – אשר נחתם על ידי שר האוצר ביום 26.2.20, והתפרסם ברשומות ביום 3.3.20.

בד בבד עם הגשת העתירות הגיעו העותרות בקשה לממן צווי-בינויים, אשר יתלו את תוקפו של הצז עד להכרעה בעתירה. לחופון, ביקשו העותרות כי בית המשפט הנכבד יקבע דין דחווף בעתירות. בחhaltenותיו מיום 4.3.20 ומיום 5.3.20 קבע כבוד השופט ג' קרא, בין היתר, "לא מצאתי לנכון ליתן צו בינויים".

3. עמדת המשיבים היא כי דין העתירות להידחות, תוך חיוב העותרות בהוצאות.

כפי שיוסבר להלן בהרבה, בהתאם לעמדת הגורמים הממצועים במשרד האוצר ובמשרד הכלכלה, לאור מחסור שהתגלה בשנת 2019 בhammadah שלוחנית ובחמאת תעשייה, ובשל צפי בהמשך המחסור בhammadah בשנת 2020, החליט שר האוצר לחתום על הצז מושא העתירות, המבטל את המכס על ייבוא חמאה לתקופה קצרה של עשרה חודשים – החל מחודש מרץ 2020 ועד סוף חודש דצמבר 2020.

כפי שיפורט להלן, החלטה זו התקבלה, לאחר בחינת כלל התשתיות העובדתית הרלוונטית; ולאחר עיריכת הליך מנהלי תקין עבר לקבالت ההחלטה. במסגרת זו, נשמעו העורות הציבורו על חתימה על הצע, ובכלל זה העותרות בעתיות דן. מעבר לאמור, במסגרת בחינת הדברים ועבר לחתימת שר האוצר על הצע התקיים הליך סדר ומוקצועי בו נשמעו כלל עדות הוגמים המקצועים הפנים ממשלטיים בהם – משרד החקלאות, משרד הכלכלה וה תעשייה (להלן: **משרד הכלכלה**), רשות המסים ורשות התחרות. בנוסף, התקיימה התייעצות עם משרד המשפטים בקשר לתיקון הצע בתקופת בחירות.

4. עדות המשיבים היא כי בהחלטת שר האוצר, אשר זכתה לתמיכת מנכ"ל משרד החקלאות, משרד הכלכלה רשות התחרות ורשות המסים, לא נפל כל פגם המקיים עיליה להתערבות שיפוטית. ביסודות של הצע מושא העתרות עומדים שיקולי מדיניות כלכלית, שמטרתם למנוע מחסור בחמאה בישראל. בשים לב לשיקול הדעת הרחב הנanton לממשלה בהתוויות מדיניות כלכלית, בהתאם לראייתה את צרכי המדינה והמשק, וכן בשים לב לנסיבות הקונקרטיות שהובילו לתיקון הצע – בלימת המחסור במוצר בסיסי בישראל, באמצעות הוראת שעה התקפה עד ליום 31.12.20 – יטענו המשיבים כי לא נפל כל פגם בתיקון הצע מושא העתרות. לפיכך לעמדת המשיבים, אין כל מקום להתערבות בית המשפט הנכבד בצו מושא העתרות, ודין להידחות.

5. דרך היילכנו בתגובה זו תהיה כדלקמן: תחילת נפרט את הרקע הכללי הנוגע לייצור חמאה בישראל והסיבה למחסור בו, וכן את המסדרת הנורמטיבית הרלוונטיות לעניינו; לאחר מכן, נסקור את הרקע העובדתי שעמד בסיס לתיקון הצע; ולבסוף נפרט את עמדת המשיבים ונדון בטענות העולות מן העתרות – תוך שנראה כי דין של אלה להידחות.

(א) רקע כללי

על החלב וייצור חמאה

6. שוק החלב ומוצריו מצוי בפיקוח הדוק ונתנו להסדרה על כלל היבטים, בכלל זה ייצורי של החלב הגלמי בהתאם למיניות, ייסות כמות החלב וחומר הגלם החלביים המצוויים בשוק, וכן הפקוח על מחירו של חלב בקר גולמי ושל מסטר מוצרי יסוד המיוצרים ממנו, ובכללם החמאה.

פעילות ענף החלב בישראל נחלקת לשישה מקטעים עיקריים: הראשון, מקטע הרפתות, בהן מיוצר חלב בהתאם למיניות ייצור הנקבעות על ידי משרד החקלאות ופיתוח הכפר ומוועצת החלב; השני, מקטע המחלבות, בהן מעובד החלב; השלישי, המקטע הקמעוני.

7. החלב הגלמי מכיל ארבעהרכיבים: חלבון (בשיעור 3.4% לליטר), שומן (בשיעור 3.8% לליטר), לקטו ומים. את החלבון מפרידים ומיבשים לצורך ייצור של אבקת חלב, ואת השומן מפרידים וחובצים לחמאה. מעבר לכך, מחלב גולמי מייצרים עוד מוצרי חלב. לחלב הגלמי חי מדף קצרים, ועל כן החלבון והשומן, שהם בני איסום (קרוי, ניתן לאחסנים לתקופות ממושכות יחסית), מהווים את חומר הגלם מהם מיוצרים רוב מוצרי החלב.

.8. בשנים האחרונות, בהתאם למגמות עולמיות, גדל בישראל הביקוש לשומן מן החיים, ובתוך כך, גדל גם הביקוש לחמאה. כמו כן, ובעולה מן העתירות, בישראל הביקוש לשומן גבוה מהביקוש לחלבון (ממונו מייצרים אבקת חלב).

.9. יובהר, כי הייצור המקומי יכול בפועל לספק את כמות השומן הנדרשת לצורכי מתח מענה לביקוש לחמאה בישראל. עם זאת, בשל העבודה שמ-12 מיליון ליטר חלב גולמי ניתן לייצר 1,000 טון אבקת חלב (חלבון) ו-500 טון חמאה (שומן), הרי שלהייצור שומן מהחלב המקומי מתלווה הייצור של אבקת חלב בכמות כפולה. כיוון שהשימושים באבקת החלב מוגבלים ויש לכך פחותה ביקוש בישראל, וכן לאור העובדה שעליונות הפינוי של עוזדיי אבקת החלב גבוההות (10 מלש"ח ל-1,000 טון), וכי להימנע מייצור עוזדיי אבקת חלב בשוק המקומי, היקף מכוסות הייצור שחולקו היה נמוך מהיקף הייצור הנדרש לחמאה ואף היוצרים המקומיים ייצרו בהיקף נמוך מהיקף המכסה שחולקה להם. משכך, הלכה למעשה, קיימים קושי להסתמך על הייצור המקומי בלבד של חמאה בישראל כדי לענות על הביקוש של הצרכנים לחמאה.

משמעות הדברים היא כי לו יצרני החלב בישראל היו מייצרים חלב גולמי בהתאם לביקוש לשומן בלבד, היו נוטרים מיליון ליטרים של חלב גולמי מהם היו מפיקים שומן בלבד, בעוד שהוא נדרש להיפטר מהחלבון שבום בשל העדר ביקוש. מסיבה זו כאמור, לא מייצרות בישראל כמויות השומן הנדרשות וכפועל יוצא מכך לא מיוצרות כמויות החמאה הנדרשות. לא לモתר לציין, כי בעולה מן העתירות, העותרות בעצמן סברו כי אין מקום לתכנן את הענף לפי הביקוש לשומן בשל העלות הגבוהה אשר תושת על מועצת החלב לפינוי העוזדים, ואף לשיטתן יש מקום לייבוא חמאה במקום להגדיל את הייצור המקומי בעצמן.

בנסיבות אלה, לאחר שההייצור המקומי אינו מספק את כמות החמאה הנדרשת, הסטמך הת鹠נו בענף החלב בשנים האחרונות על ייבוא של חמאה מחו"ל, במסגרת מכוסות הפטורות ממכס.

.10. בהתאם לכך, בשנים האחרונות פרסם משרד הכלכלה הליכים תחרותיים לחלוקת מכוסות וולונטריות לייבוא חמאה בפטור ממכס. במסגרת הליכים אלה, זכו היובאים שהצעו למכור את החמאה לצרכן במחיר הנמוך ביותר, וזאת הן כדי שהפחחתת המכס תתבטא במחיר הסופי הצרכן, הן כדי להגן על הייצור המקומי המחייב במחיר הפיקוח. כפי שיפורט בהמשך, במסגרת המכוסות שחולקו בחודשים אפריל וNovember 2019 נדרשו היובאים להתחייב למכור את החמאה במחיר שאינו גבוהה ממחיר הפיקוח, וזאת בניסיון להבטיח שהפחחתת המכס תתבטא במחיר הסופי לצרכן, וכן על מנת שיבואנים שזכו בהליך התחרותי לא יפגעו.

יעזין כי לצד ייבוא חמאה במכוסות הפטורות ממכס, ניתן היה גם לייבוא חמאה במכס מלא וללא הגבלת כמות, אולם על ייבוא כאמור הוTEL מכס בשיעור שנוו בין 140% ל-160%.

כפי שנפרט בהמשך הדברים, למטרות שיעור הניצול הגבוה של המכשות הפטורות ממכס לייבוא חמאה, לא היה זה פתרון משכער רצון לביעית מחסור החמאה בישראל. משכך, עלה הצורך בצו מושא העתירות. בטרם נפרט את העובדות הפרטניות הרכיקות לעניין וההיליך שקדם לתיקו הצו, נעמוד בתמצית על המסדרת הנורומטטיבית הרלוונטיות.

(ב) המסדרת הנורומטטיבית

דבר החקיקה המרכזי המסדיר את משק החלב בישראל הוא חוק תכנן משק החלב, התשע"א-2011 (להלן: **חוק משק החלב**). סעיף 1 לחוק קובע את מטרותיו של החוק, כדלקמן:

”מטרותיו של חוק זה הן:

- (1) לפתח, ליעיל ולבסס את משק החלב בישראל, תוך הבטחת איכות ובטיחות ייצור החלב ושיווקו;
- (2) להבטיח אספקה סדירה של חלב ומוצריו, תוך הבטחת מחירים נאותים ליוצרים, למחלבות ולציבור ותנאים הולמים לפועלות היוצרים והמחלבות.”

סעיף 3 לחוק משק החלב קובע את ייחוד השיווק בישראל, לצד חריג המאפשר ייבוא מהויל:

- ”(א) שיווק חלב ומוצרי חלב בישראל יהיה מייצור מקומי בלבד, או **מייבוא שהותר על פי סעיף קטן (ב) או לפי כל דין**.
(ב) **שר התעשייה המסחר והתעסוקה רשייא, בהתאם עם השו, להתייר ייבוא מוצרי חלב לישראל, בכפוף להוראות כל אמונה בין-לאומית שמדינת ישראל צד לה**” [ההדגשות שלעיל ומכאן ואילך הוספו על ידי הח'ם].

סעיף 4 לחוק קובע את היקף הייצור הכלול:

”4. (א) השו יקבע, בצו, מדי שנה, את היקף הייצור המקומי הכלול לאוთה שנה לכל היוצרים (להלן – היקף הייצור הכלול), על פי ההיקף החזוי של מלאה הצריכה של חלבון חלב ומוצריו או של שומן חלב ומוצריו, לפי הגובה מביניהם.
(ב) השו רשאי, בצו, לשנות את היקף הייצור הכלול שקבע לפי סעיף קטן (א), במהלך השנה, אם ראה שנוצרו תנאים המצדיקים זאת.”

סעיף 2 לפקודת היבוא והיצוא [נוסח חדש], התשל"ט-1979 מורה כדלקמן:

”שר התעשייה, המסחר והתיירות (להלן בסעיף זה ובסעיפים 3 עד 6 – שר החטבאות) רשאי לקבוע בצו הוראות שייראו לו מועילות לאיסור או להסדרה של יבוא טוביין בכלל או טוביין שפורשו בצו, או שירותים או ידע בכלל או ככלה שפורשו בצו, ייצואם, הובלתם לאורך החוף או הטענתם בכל שיט המשמש לספנות לצרכי כלי השיט, דרך כלל או לסוגי עניינים מפורשים, ובכפוף לחריגים שייקבעו בצו או מכוחו; צו כאמור (להלן – צו פיקוח) יכול להיות כללי או מסויג, הכל לפי מבחנים שייראו לשור התעשייה בנסיבות העניין.”

מכוח הוראות פקודה זו הותקן בראשית שנת 2014 צו יבוא חופשי, התשע"ד-2014 (להלן:
צו יבוא חופשי) בו נקבע בסעיף 2(א) כך:

"על אף האמור בצו מタン רישיונות יבוא, 1939, מותרים בייבוא כל הטעビין
המסוגים בפרקם 1 עד 97 ובפרטם [...] שבתוספת הריאונה לתעריף המכס,
למעט אלה אשר יבואם אסור לפי צו המכס ואלה המפורטים בתוספת
הריאונה, שלגביהם חלה חובת הצגתו של רישיון יבוא"

בහינתן כי פרט המכס בו מסוגת חמאה אינו מופיע בתוספת הריאונה לצו יבוא חופשי,
הרי שהיא מותרת בייבוא ללא רישיון יבוא ובכפוף לאישורי משרד הבריאות כמפורט
בתוספת השנייה לצו יבוא חופשי.

.15 כמו כן, החוק מסדיר עניינים נוספים בمشק החלב – קביעה מי רשאי לישור ולשוק חלב;
קביעת מכסות חלב לייצרנים; הקמת מועצת החלב (העוטרת בג"ץ 1737/20; להלן: מועצת
החלב) ועוד.

.16 הסמכות להפחית מכסים על יבוא טובין, או להוראות על ביטולים, נתונה לשר האוצר.
מתוקף סמכותו של שר האוצר לפי סעיפים 3 ו-5 לפקודת תעריף המכס והפטורים מס' 24
לשנת 1937, לפי סעיף 1 לחוק מסי מכס ובלו (שינוי תעריף), התש"ט-1949, ולפי סעיף 3
לחוק מס קנייה (טובין ושירותים), התש"י-ב-1952, רשאי שר האוצר, בצו שיפורסם
ברשותם, להגדיל את היקף מכסות החמאה הפטורות ממכס, או לבטל את המכס על יבוא
חמאה.

.17 יותר, כאמור לעיל, כי המכסות לייבוא חמאה מחולקות על ידי הוועדה לחלוקת מכסות
לייבוא בפטור ממכס או בשיעור מופחת (להלן: ועדת המכסות), אותה מינה שר הכלכלנה
בהתאם להוראות סעיף 3 להוראת מנכ"ל משרד הכלכלנה מס' 2.7 שכורתה "חלוקת מכסות
לייבוא בפטור ממכס או במכס מופחת". הוועדה מרכיבת מנציגי משרד הכלכלנה, נציג אגף
התקציבים במשרד האוצר ונציג רשות התחרות (המשמש כיווץ לוועדת המכסות).

צילום הוראת מנכ"ל משרד הכלכלנה מס' 2.7 מצורף ומיסומן מש/1

.18 להשלמת התמונה נציין, כי חוק פיקוח על מחירי מוצרים ושירותים, התשנ"ו-1996 (להלן:
חוק הפיקוח), מסדר את סמכות הממשלה להפעיל פיקוח על מחירים של מוצרים
ושירותים, ביניהם חמאה. מחירה של החמאה קבוע בצו פיקוח על מחירי מוצרים
ושירותים (מחירים מרביים לחלב ומוצריו) התשע"ט-2019. כפי שיפורט בהמשך הדברים,
בימים אלה נבחנת סוגיות הפיקוח על מחיר החמאה השולחנית.

.19 מ شأنחנו את הרקע הכללי בדבר בעיית מחסור החמאה וכן את התשתיות הנורמטטיבית
הRELONET, נбурר לבחון את התשתיות העובdotית הצריכה לעניין, שהובילה לקבלת
ההחלטה מושא העתירה.

(ג) עיקרי העובדות הכספיות לעניין

בשנת 2019 נוצר מחסור חמור בחמאה שלוחנית ובחמאה תעשייתית בישראל. כמוות המכוסות לייצור חלב שנקבעה לשנת 2019 לא נתנה מענה להיקף הביקוש לשומן שמננו מייצרים חמאה, ואף הייצור בפועל היה נמוך מהיקף המכוסות שחולקו. מעבר לכך, אף צירוף מכוסות הייבוא שאושרו לא ענה על ביקוש הצרכנים לחמאה. בطلبת שלහן, ניתן לראות את הפערים שבין הגידול בтикוש לשומן לפי תחזיות הביקוש לחלב גולמי בשנים האחרונות, לבין היקף המכוסה המחולקת והייצור בפועל בישראל (הנתונים במיליאוני ליטרים). הطلبת מביאה בחשבון את מכסת הייבוא הבסיסית של חמאה בשנים האחרונות (כ-2,250 טון), ובוחנת את תוספת הייבוא הנדרשת מעבר לאותה מכסת ייבוא בסיסית, כלהלן :

2019	2018	2017	2016	
1,521	1,520	1,458	1,415	מכסה מחלוקת
1,495	1,549	1,513	1,450	ייצור
1,465	1,446	1,441	1,406	תיקוש לפי חלבון
1,560	1,530	1,500	1,455	תיקוש לשומן
30	103	72	44	עודף חלבון
2,500	8,583	6,000	3,667	במונייחי אבקת חלב – טון
-65	19	13	-5	מחסור בשומן
-2,940	860	588	-226	במונייחי חמאה – טון

הנתונים מהטבלה מצבעים על כך שבשנת 2019 הייצור הנדרש לפי היקף הביקוש לשומן עמד על 1,560 מיליון ליטר חלב, בעוד שפיקוס המכסה שנקבעה עמד על 1,495 מיליון ליטר חלב, ואילו הייצור בפועל עמד על 1,465 מיליון ליטר חלב. כלומר, המחסור עמד על פער של כ-3000 טון מהייצור וממכסת הייבוא הבסיסית. כך, אם מבאים בחשבון את מכסת הייבוא הבסיסית של חמאה בשנים האחרונות (כ-2,250 טון), תוך בחינת התוספת הייבוא שנדרשה בשנת 2019 – מעבר לאותה מכסת ייבוא בסיסית – משמעות הדברים היא כי נוצר פער של למיניהם של 5,000 טון חמאה בסך הכל מהייצור (כ-2,250 טון מבוסס ייבוא בשגרה + 3,000 טון פער מהייצור). זאת ועוד, להערכת משרד האוצר, הפער בפועל אף הוא גבוה יותר, לאחר שטבלה זו אינה מתבססת בגידול באוכלוסייה ובעליה בтикוש לשומן שחלה בעולם.

להערכת גורמי המקצוע משרד האוצר, המחסור נבע ממספר טעמים, ביניהם היותו של שוק החלב בישראל שוק מתוכנן, וכמוות המכוסות לייצור שנקבעה לשנת 2019 לא נתנה מענה להיקף הביקוש לשומן שמננו מייצרים חמאה. כך, כיוון שייצור החלב בפועל ירד מכ-1.55 מיליארד ליטר בשנת 2018 ל-1.495 מיליארד ליטר, נוסף על שינויים אחרים במשק החלב, חלה ירידה בייצור המקומי של חמאה משנה 2018 לשנת 2019 **בכ-30%**. ראו

טבלה המסכםת את הירידה בהיקף הייצור המקומי של חמאה בשנת 2019 (הנתונים בטונור) :

2019	2018	2017	2016	2015	" יצור מקומי של חמאה
5,948	9,253	9,443	7,930	7,240	

.22 כדי לחתת מענה למבחן שנותר בחמאה, חתם שר האוצר ביום 17.3.19 על צוים שהגדילו את היקף מכסות החמאה הפטורות ממכס – מכסה בהיקף של 2,250 טון למכסה בהיקף של 5,050 טון (צו תעריף המכס והפטורים ומס קנייה על טובין (הוראת שעה מס' 15), התשע"ט-2019, פורסם ביום 18.3.19 ; צו תעריף המכס והפטורים ומס קנייה על טובין (הוראת שעה מס' 19), התשע"ו-2016 (תיקו), התשע"ט-2019, פורסם ביום 18.3.19) (להלן : **הצווים מחודש מרץ**).

.23 בהמשך לכך, פרסמה ועדת המכוסות הליך מעודכן לחלוקת מכסה וולונטרית של חמאה שלוחנית ותעשייתית, בהתאם לצווים מחודש מרץ (יצוין כי בחודש דצמבר 2018 ובchodש ינואר 2019 חולקו המכוסות הוולונטריות המוחולקות מזה מספר שנים ללא קשר למבחן בחמאה, כמפורט לעיל). במסגרת הצווים מחודש מרץ, נדרש היובאים למכור את החמאה השולחנית המיובאת לצרכן במחיר שלא עלה על 3.80 ש"ל-100 גרם, המחיר המפוקח דאז. גם היובאים שזכו במכסת החמאה התעשייתית התחייבו כי אם מכסה זו תימכר לצרכן היא תימכר במחיר שלא עלה על 3.80 ש"ל, כאשר חלק מהייבאים התחייבו למחיר נזק יותר. ביום 30.4.19 פורסמו הזוכים בהליך.

.24 על פי הנ מסר ממועדת המכוסות, היערכות לייבוא מכוסות חמאה כרוכה ב비רוקרטיה רבה מצדם של היובאים, הנדרשים, בי היתר, להתקשרות עם ספקים ועם חברות ספנות, לקבל אישורים ממשרד הבריאות, לשולח משגיחי שירות (לצורך ייבוא חמאה כשרה) ועוד. נוסף על האמור, על היובאים במכוסות לעמוד בתנאים שנקבעו על ידי ועדת המכוסות, ובכלל זה, משך הזמן לניצול המכסה וההליך הכרוך בכך. בנסיבות אלה, ועל אף שמועדת המכוסות פרסמה את תוכניות חלוקת המכוסות ביום 30.4.19, עלה חשש, שה坦מש, כי יידרשו מספר חודשים עד שרוב המכוסות ימומשו בפועל, כאשר במהלך חודשים אלה המבחן ימשיך לשזור.

יעור, כי במהלך החודשים אוגוסט-ספטמבר 2019, עמדה ועדת המכוסות בקשר עם הזוכים וקיבלה מהם עדכוניים כי ניצול המכוסות התעכב במספר חודשים לאור האמור לעיל, אולם בכוונתם לנצל את המכוסות עד סוף השנה וביקשו להשאיר להם את המכוסות.

.25 ביום 28.10.19 פנה יו"ר ועדת המכוסות למשרד החקלאות בקשה כי משרד החקלאות יסקול בחוב את ביטול מכוסות החמאה והמכס על ייבוא חמאה, זאת לאור המבחן הקיים בשוק החמאה המקומי, וכן צוין במכtabו :

"במהלך לדינום המשותפים בין משרד החקלאות למשרד הכלכלה והתעשייה על הוספת מכשות חמהה פטורות ממכס לשנת 2020 ולאור המחסור הקיים בשוק החמהה המקומי, נבקשכם לשקל בחוב את המלצתנו להמיר את שיטת חלוקת מכשות החמהה הנוכחית הפטורות ממכס בביטול גורף של שיעורי המכס על חמהה ופתחת שוק החמהה ליבוא חופשי.

לעמדתנו, חלוקת מכשות החמהה, יוצרת יעויות בשוק וביטול במקביל לביטול המכס, מאפשרת את פיתוח המשק ליבוא חמהה, גיוון מקורותיו ומניעת מחסור עתידי במוצר צריכה בסיסי זה אותו אין יכולת המשק לספק ממוקורות עצמאיים.

אין לנו ספק כי תמייתם בעמדה מקצועית זו תביא למניעת מחסור בשוק החמהה המקומית, להגברת התחרות, להפחחת מחيري החמהה השולחנית לצרכן ואף תסייע לפיתוח העצמאות הכלכלית של מחלבות קטנות וביטול התלות ביצורו מקומי אחד באספקת החמהה המשמשת כחומר גלם מרכזី בהילך הייצור שלחן.

שיעוריו המכס על יבוא חמהה לישראל נעים בין 140%-126% לחמהה שולחנית ובין 144%-160% לחמהה תעשייתית. מדובר בשיעורי נכס גבוהים מאוד המיקרים את מחיר המוצר הסופי המি�ובא" בהתאם לכך, המלצתנו היא ביטול מיד של המכס וכתוואה מכך ביטול שיטת המכשות ופתחת השוק באופן מלא".

צילום פנימית יויר ועדת המכשות מיום 28.10.19 צורף לבג"ץ 1716/20 וסומן **נספח 31**.

.26. באותו היום, 28.10.19, השיב ראש תחום בכיר סחר שוק במשרד החקלאות כי להערכתנו המקצועית, המחסור בחמהה אינו נובע מהמכשות בחמהה אלא באופן חלוקתן על ידי משרד הכלכלה. עוד צוין במסמך, בין היתר, כי :

...
המלצתכם, כפי שבאה לידי ביטוי במסמך, אינה יכולה להתישב עם עניין מתוכנן (ואף עומדת בניגוד להבנות המקדומות ביננו), מה גם שהחמהה המיובאת משמשת כחומר גלם לייצור חלב ומוצריו, עד שלא יוחלט אחרת בחקיקה, שיטת המכשות היא השיטה היחידה האפשרית לפיתוח הייבוא. לעמדתנו המקצועית, לא המכסה היא הבעה, אלא אופן חלוקתה, ולכן לאחר מדובר בחומר גלם לייצור חלב ומוצריו, אנו מציעים כי האחריות על חלוקת המכשות החמהה תועבר למשרד החקלאות, שהוא המשרד המקצועי הקשור באופן ישר לענף החלב ויכול לתת מענה לכל הסוגיות המקצועיות המצוינות במסמך".

צילום המענה מטעם ראש תחום בכיר סחר שוק במשרד החקלאות מיום 28.10.19 צורף לבג"ץ 1716/20 וסומן **נספח 29**.

.27. ביום 3.11.19 העביר שר החקלאות דאז לשר הכלכלה מכתב שענינו "מידניות יבוא חמהה, ללא מכשות ולא מכס", בו מסר כי הוא תומך במהלך ביטול המכשות והמכס על יבוא חמהה למשך חצי שנה, כדלקמן :

"נושא המכס במוצרי החלב השונים, ככל נושא מכס אחרים, הינו בסמכות בלעדית של משרד האוצר. אופן ושיטת הקצאת המכשות הניל – הינה בסמכות בלעדית של משרד הכלכלה.

לאור המחסור החמור בחמאה לשנה הנוכחית (2019), ולאור המחסור הצפוי לשנה הבאה (2020), הוצע על ידי משרד לבטל כליל את המכס והמכסה על יבוא החמאה, וזאת רק למשך חצי שנה, כניסיון, שבסופה תיבדק השפעתו על המשק ותתקבל החלטה להמשך.

לאור כלל הנטיות, ולאחר התייעצויות עם גורמים שונים בענף, הריני להשיבן כי הני תומך בהצעתך".

צילום מכתבו של שר החקלאות דאז מיום 19.11.2019 מצורף ומוסמן מש/2.

.28. ביום 19.11.2019 שלחו העותרת בג"ץ 1716/20 (להלן : **התאחדות מגדרי החקלא**) והתאחדות חקלאי ישראל מכתב לשר החקלאות ולשר הכלכלה, בו צינו את הסיבות שלטענתן הובילו למחסור בחמאה, וכן פירטו את האופן בו יש לטפל המחסור. במסגרת המכתב התבקשו השרים להימנע מביטול גורף של המכס.

צילום המכתב מיום 19.11.2019 צורף לבג"ץ 1716/20 ומוסמן נספח 32

.29. על אף הגדלת היקף המכוסות לייבוא חמאה בפטור ממכס, בהתאם לצוים מחודש מרץ, לא נבלם המחסור בחמאה בישראל. מן הנתונים שהיו מצויים בידי משרד האוצר באותה העת עולה כי כמות החמאה שיוצרה בישראל בשנת 2019, יחד עם הייבוא בפועל של חמאה, הייתה נמוכה מכמות החמאה ששווקה בישראל בשנת 2018, כפי שנitinן לראות מהטבלה להלן :

2019	2018	2017	2016	2015	
5,948	9,253	9,443	7,930	7,240	ייצור מקומי
5,035	2,251	2,344	2,665	1,490	ייבוא בפטור בפועל
10,983	11,504	11,787	10,595	8,730	סה"כ

*נתוני הייבוא בפטור בפועל כוללים גם את הייבוא במסגרת מכוסות פטורות ממכס מהאיחוד האירופי ומארה"ב.

.30. להערכת גורמי המקצוע משרד האוצר, המחסור בחמאה לשנה 2019 לא נבלם על אף הגדלת היקף המכוסות הפטוריות ממכס ממספר טעמי :

א. **מנגנון ההקצאה של ועדת המכוסות גורם לתת ביצוע (ייבוא בחסר) באופן מבני** – כיוון שהמכוסות שחולקו הן מכוסות המוגבלות בהיקפו, והביקורת למכוסות עולה על ההיקף, אמות המידה לחילוקת המכוסות (הקביעות בהוראת מנכ"ל משרד הכלכלה מס' 2.7 לעיל) כוללות, בין היתר, שיקולי תחרות בהקצת המכוסות ומטען אפשרות לשחקנים חדשים וקטניים להציג הצעות ולפעול בשוק. מכוסות החמאה שחולקו בשנת 2019 חולקו מתוך מטריה לקדם תחרות כנדשך, ועל כן התחרו בו גם יבואנים חדשים או קטניים שאינם מיומנים, על אף שבפועל לא עמדם להם יכולת לייבא את הכמות אותה ביקשו, או יכולת לייבא בכלל. יzion, כי בחלוקת חדשה קשה להבחין בין יבואנים בעלי כושר ייבוא לבין אחרים, כיוון שהנתונים המלאים אינם זמינים מיד עם תום השנה הראשונה להליך. כך, שבעוד ש מרבית מהיבואנים הצליחו לייבא 100% ממכסתם,

יבואנים אחרים הצלחו לנצל אחזois נוכחים בלבד. בעניינו, על אף שהיקף המכוסות הוגדל בסוף חודש אפריל 2019, עד לסוף חודש נובמבר 2019 יובאו 44% מהמכוסות בלבד, כאשר 34% מהיקף המכסה הוקצה ליבואנים שעדי לחודש זה לא הצלחו ליבא ولو טוں אחד של חמאה. בהקשר זה יוער, כי על מנת להגדיל את כושר הייבוא במחצית שנת 2019, נשללו חלק מהמכוסות מהיבואנים הלא מיומנים והוקצו מחדש ליבואנים מיומנים, וזאת כדי לנסות ולגשר על המהesor שעוזר שרד בשוק. מטיב הדברים, המנגנון הבירוקרטי הכרוך בגריעת מכוסות וחלוקתן מחדש אינו מיטבי בטיפול בmahosor. כך, אם מראש המכסה הייתה מוקצת רק ליבואנים בעלי המומחיות, ניתן היה למנוע חקל גдол מהmahosor ששרר ב-2019. בכך יש להוסיף, לעמדת משרד האוצר, אף את הצמדת מחיר הייבוא למחריר המפקחת, אשר מחד מטרתו הייתה למנוע האמרת מחירים, ומайдך ייתכן שהקשה על יבואנים לא מיומנים.

ב. **הגדלת היקף המכוסות בשלב מאוחר בשנת 2019** – פרסום הצווים מחודש מרץ פגע ביכולתם של היבואנים הקטנים להתקשרות עם ספקים בחו"ל, ולהביא חמהה לאירוע עד לסופ' השנה. עם זאת, יוער, שכיוון שיבואנים מסוימים הצלחו ליבא 100% המכוסות, נראה שسد הזמנים שניתן היה מספק ליבואנים בעלי ניסיון.

ג. **עליה משמעותית בביקושים בשל חשש ממחסור** – לצד הגורמים המציגים לעיל, ניתן להניח כי צרכנים שחששו ממחסור עתידי קנו מספר גדול של חבילות חמאה (שכן היא בעלת חיי מדף ארוכים מאוד ביחס למוצרים אחרים), והדבר הוביל להקמתה ביקושים לחמהה, שיצרה ביקוש גדול יותר ברגע נתון מאשר בשנים עברו.

עוד נזכיר כי אף לעמדת משרד הכלכללה, במקتابו של יו"ר ועדת המכוסות כי "חלוקת המכוסות החמהה יוצרת עיונותים בשוק וביטולן במקביל לביטול המכסה, תאפשר אתפתיחה המשק ליבוא חמאה, גיון מקורותיו ומניעת מהesor עתידי במוצר צריכה בסיסי זה אותו אין יכולת המשק לספק ממקורות עצמאיים. אין לנו ספק כי תמיכתם בעמדה מ Każעתית זו תביא למניעת מהesor בשוק החמהה המקומית, להגברת התחרות, להפחמת מחירי החמהה השולחנית לצרכן ואף תסייע לפיתוח העצמאות הכלכלית של מחלבות קטנות וביטול התלות ביצירות מקומי אחד באספקת החמהה המשמשת חומר גלם מרכזי בהליך הייצור שלהן".

על רקע האמור, ביום 24.11.19, משעה חשש כי mahosor בחמהה שאירע בשנת 2019 עלול להימשך גם לשנת 2020 (מאחר שהיקף המכוסות הייצור שהוקצו לחקלאים נמוך מהיקף הביקוש הצפוי לשומן, בדומה לשנת 2019), חתם שר האוצר על צוועים נוספים, אשר הגידלו את היקף המכוסות ליבוא חמאה בפטור ממכס עד לסוף שנת 2020, להיקף של 6,250 טוּן (צו תעריף המכסה והפטוריהם ומס קנייה על טובין (הוראת שעה מס' 2, התש"ף-2019, פורסם ביום 24.11.19; צו תעריף המכסה והפטוריהם ומס קנייה על טובין (הוראת שעה מס' 19, התשע"ו-2016 (תיקו), התש"ף-2019, פורסם ביום 24.11.19) (להלן: **הצווים מחודש נובמבר**).³¹

בהמשך לכך, ביום 26.11.19 פורסמה ועדת המכוסות הודעה על חלוקת מכוסות נוספת ליבוא חמהה לשנת 2019, כאשר במסגרת הליך זה נדרשו היבואנים למכור את החמהה המיובאת

.32

במחיר 3.94 ל-100 גרם, המחיר המופיע העדכני. ביום 10.12.19 פורסמה רשימת הזכאים בהליך.

.33. בין לבייני, ביום 19.12.3, לקרה ההיערכות לשנת 2020 ובהתאם לצוים מחודש נובמבר, פרסמה ועדת המכוסות הליך תחרותי לייבוא חמאה לשנת 2020. במסגרת הליך זה זכו היבואנים אשר הציעו למכור את החמאה במחיר הנמוך ביותר לצרכן.

.34. נכון הנתונים המפורטים מעלה, אשר נותרו בעינם, והחשש כי קצב הייבוא ישאיר את המשק במחסור לפרקי זמן מסוימים, סברו הגורמים המקצועיים במשרד האוצר ובמשרד הכללה כי הגדלת מכוסות הייבוא לא נזנת מענה הולם למחסור הקיים. בהמשך לכך, הערכו הגורמים המקצועיים במשרד האוצר כי המחסור שנוצר במשק בשנת 2019 עלול להימשך גם בשנת 2020, והצוויים שפרסם שר האוצר בחודש נובמבר 2019 לא צפויים לתות מענה כולל למצב.

.35. נכון האמור, וכי למנוע את המשך המחסור בחמאה לשנת 2020, שהוא מוצר צריכה בסיסי לצרכנים, ובabbo יצרנים של מוצרי חלב – חומר גלם; ומתוך ראייה רוחנית ועתידית לминית מתחסור בחמאה; בהינתן העובדה שהצווים מחודש מרץ לא נתנו את אוטותיהם והוכחו כלל יעילים, ומתווך הערכה מקצועית לכך שהצווים מחודש נובמבר לא ישנו את התמונה בצורה משמעותית מאותן הסיבות שפורטו לעיל, סברו הגורמים המקצועיים במשרד האוצר ובמשרד הכללה כי יש צורך דחוף וחוניין לבטל את המכס על החמאה כהוראת שעה לשנת 2020. יצוין, כי תהליך זה נתמך אף על ידי מנכ"ל משרד החקלאות וכן על ידי רשות התחרות. האחרונה, הביעה את תמיכתה בביטול המכס על החמאה במסגרת מכתב שנשלח למשרד הכללה והוא עבר לכנסת כمعנה לשאלתא של ח'כ' מקלב.

צילום מכתבה של רשות התחרות מיום 19.11.20 מצורף ומוסמן מש/3.

.36. בהקשר זה יוער, כי הייבוא בשנת 2020 שהטאפשר מכוח הצווים מחודש נובמבר טרם יצא לפועל במלואו, אולם, כאמור, מתוך ראיית הרוחב ונוכח המידע שעמד באותה העת ביחס לשנת 2019 על חוסר היעילות של חלוקת המכוסות, החלו משרד האוצר ומשרד הכללה, בתמיכה מנכ"ל משרד החקלאות,קדם תחילק לביטול המכס על ייבוא חמאה לשנת 2020.

.37. על רקע האמור, ביום 30.12.19 שלחו התאחדות מגדי הbakar והתאחדות Chkaliyi ישראל מכתב לשר האוצר ולמנכ"ל משרד האוצר, בעניין "התיקשות כללית ומקצועית של Chkaliyi ישראל להצעה להוריד את הגבלות הייבוא לחלוון בנושא החמאה והתיקשות נקודתית לתמיכה שר החקלאות במהלך". במסגרת המכתב צינו בין היתר הסיבות שלטענתם הובילו למחסור בחמאה, וכן פירטו את האופן בו יש לטפל במחסור. עוד הודגש בכתב כי יש לשמור את האחיזה בעיקרונות ההגנה על הייצור המקומי.

צילום המכתב מיום 30.12.19 מצורף לבג"ץ 1716/20 ומוסמן נספח 33.

.38. בין לבייני, פנו נציגי אגף התקציבים במשרד האוצר למנכ"ל משרד החקלאות, בבקשתה לקבל את התיאחסותו להצעה לביטול המכס על יבוא חמאה לשנת 2020. ביום 30.12.19 הודיע מנכ"ל משרד החקלאות למשרד האוצר כי הוא תומך בהצעה לביטול המכס ביבוא חמאה, ובלבך שהדבר יוסדר בהוראה שעה למשך שנה, כדלקמן :

**"אני תומך בהצעה לביטול המכס על יבוא חמאה לישראל, ובלבד שתהא -
בהוראה שעה, למשך שנה (2020).**

מכיר אני את העמדות השונות במשרד החקלאות, بعد ונגד ההצעה שבנדון. כשאני מכיר את כל העמדות, ולונגד עניינן עומדת המטרה של מצאי מספיק של חמאה/שומן לצרכנים בישראל, ולאור המחשור בחמאה שהיה בשנת 2019 והצפי למחסור בחמאה בשנת 2020, אני מציע לקבל את ההצעה שבנדון.

כידוע לכל, במשרד החקלאות ישנן[!] שתי אסכולות. האחת, רואה בעיקירה את טובת החקלאים, והשנייה רואה בעיקירה את טובת הרכנים. **במובן
שהאסכולות מתחדשות בעיתות של קונפליקט בין טובת החקלאים לבין טובת
הרכנים. אם טובת הרכנים עומדת לנגד עיננו, זה יהיה עמדתי - מוצע לקבל את
ההצעה שבסתייחסת למכתב זה.**

צילום הודעתה מנכ"ל משרד החקלאות מיום 30.12.19 צורף לבג"ץ 1716/20 וסומן **נספח .34**

.39. כעולה ממכתבו של מנכ"ל משרד החקלאות, חלק מגורמי המקצוע במשרד החקלאות הביעו את התנגדותם הנחרצת להצעה לביטול המכס על יבוא חמאה ופנו בעניין מספר פעמים. כך למשל, ביום 31.12.19 שלחו גורמים מקצועיים במשרד החקלאות (סמנכ"ל בכיר השקעות ומימון; סמנכ"ל בכיר אסטרטגיה כלכלת ומחקר ומנהל אגף בכיר גורמי ייצור) מכתב למנכ"ל משרד החקלאות ול尤יצת המשפטית של משרד החקלאות, ובו פירטו את הפגמים שנפלו לטענותם באופן חולקת המכסות, ואת הצעתם לפתרון המחשור בחמאה.

צילום המכתב מטעם הגורמים המקצועיים במשרד החקלאות צורף לבג"ץ 1716/20 וסומן **נספח .30**

בקשר זה יובהר, כי המכתבים מטעם חלק מגורמי המקצוע במשרד החקלאות, המפורטים בתגובה זו, לא היו על דעת מנכ"ל משרד החקלאות, שהוא, כפי שיפורט להלן, הגורם המקצועי הבכיר ביותר אשר הכרעתו מחייבת את כלל עובדי המשרד, ומשקפת את עמדת משרד החקלאות.

.40. ביום 5.1.20 פנתה התאחדות מגדרי הבקר, באמצעות בא-כוחה, במסמך נוסף לשר האוצר, במסמךנו נטען כי מדובר במהלך זה-צדדי העומד בוגוד לכללים המשפטיים המחייבים, אף עשוי להסביר נזקים אדירים ובלתי הפיכים לעסוקים בענף החלב. שר האוצר התבקש להימנע מקבלת החלטה הפוגעת באינטרסים ובזכויות הייסוד של יצרני החלב, שעולות להיות לה השפעות מרחיקות לכת על ענף החלב כולו, בייחוד נוכח העובדה שלא קיים שימוש, וההחלטה אינה מותבשת על תשתיות עובדתית מספקת.

בנוסף, באותו היום שלח מנהל אגף בכיר גורמי ייצור במשרד החקלאות מכתב ליוועצת המשפטית של משרד החקלאות שכותרתו: "התיחסות נוספת לתגובה האוצר לעמדת המקצועית של משרד החקלאות" בו הוצגה עמדתו לפיה אין מחסור בחמאה בראשות השיווק וכי יש להמשיך ליבא כמותות מודדות של חמאה על מנת שלא לפגוע בענף החלב. בהקשר זה, לא לモור יהיה לצין, כי מכתב זה עלה כי אף לדעת גורמי מקצועי אלה במשרד החקלאות, בשנת 2020 צפוי פער של אלפי טון חמאה.

צילום המכתב מיום 5.1.20 צורף לבג"ץ 1716/20 וסומן **נספח 36**.
צילום מכתבו של מנהל אגף בכיר גורמי ייצור במשרד החקלאות מיום 5.1.20 צורף לעתירה בbg"ץ 1716/20 וסומן **נספח 35**.

במקביל, פנו הגורמים הרלוונטיים לקבל את עמדת המשנה ליוועץ המשפטי לממשלה (משפט כלכלי) (להלן: **המשנה או המונה ליוועץ כלכלי**), לגבי תיקון הצו בתקופת בחירות. עמדת המשנה הייתה, נכון עמדת הגורמים המקצועיים בדבר הדחיפות והמחסור, כי נראה שלא תהיה מניעה לחותם על הצו בתקופת הבחירות. יחד עם זאת, הוסיף כי יש מקום לפרנסם להענות הציבור את טוויות הצו, נכון ההשלכות של סוגיה זו, וכי אין מניעה לפרסם את טוויות הצו להענות הציבור בעת הזו. כך גם הוסכם על כלל גורמי הממשלה הרלוונטיים.

עוד הוחלט על ידי המשנה ליוועץ כלכלי, כי לאחר משרד האוצר ישמע את כל העמדות הנדרשות ולאחר מכן ישקלו מכול השיקולים על ידי שר האוצר, ובכפוף לדברים שייעלו במסגרת הליך שמיית הערות הציבור, ולאחר מכן ישחנו הנימוקים שייעלו במסגרת זו, אין מניעה לקדם את תיקון הצו, בתקופת בחירות. הבהיר כי האמור נכון ככל שלא יعلו נימוקים חדשים במהלך שמיית הציבור שישנו את הבדיקה המשפטית. כן הודגש כי החלטת המשנה, ניתנה בשים לב לעומת משרד האוצר בנוגע לחייביות ולדחיפות בהתקנת הצו, ובהינתן שמדובר בהוראת שעה לשנה אחת, שכبيلת שיקול דעת הממשלה הבאה כתוצאה מהתקנתה היא מצומצמת.

בהתאם לאמור, ביום 6.1.20 פרסמה רשות המסים הודעה לציבור בדבר "ביטול שיורי המכס ביבוא חמאה". במסגרת הודעה זו צוין כי בכוונת משרד האוצר לבטל את שיורי המכס ביבוא חמאה בהוראת שעה עד לסוף שנת 2020. במסגרת הודעה הזמין רשות המסים כל גורם שיש לו עניין בדבר להעביר הערות בכתב עד ליום 21.1.20.

צילום ההודעה לציבור מיום 6.1.20 צורף לבג"ץ 1716/20 וסומן **נספח 37**.

ביני לבני, ביום 13.1.20 פורסמו שמות הזכאים בהליך התחרותני לייבוא חמאה בהתאם לצוים מחודש נובמבר. עם זאת, במסגרת הודעה הזכייה, יידעה ועדת המכוסות את הזכאים על הודעה להציג של רשות המסים בדבר הכוונה לbijtol המכס על ייבוא חמאה. עוד נמסר כי ככל שיבוטל המכס על ייבוא חמאה, הוועדה תודיע על bijtol ההליך התחרותי, והודעה על כך תפורסם באתר משרד הכלכלה. ככלומר, ועדת המכוסות הודיעה לזכאים באופן

ברור ומפורש שקיים סיכוי לא מבוטל שיבוטל המכס וועליהם לחתן זאת בחשבון ולהיערך בהתאם.

צילום הודעת ועדת המכוסות מיום 13.1.20 צורף לבג"ץ 1716/20 וסומן **נספח 15**.

ביום 19.1.20 הגישה מועצת החלב, באמצעות בא-כוחה, את העורותיה להודעת רשות המסים. במסגרת העורותיה טענה מועצת החלב כי היא מתנגדת באופן מוחלט למHALK, תוך שהבהירה כי מדובר בצעד מהפכני ובلتוי מידתי אשר יسب נזקים אדירים לענף, לעוסקים בו, ולציבור כולו. עוד צוין כי המHALK עומד בסתייריה לחוק משק החלב, וכי הוצאתו אל הפועל תהא בחסר סמכות ובחירה קיצונית מתחום הסבירות.

צילום ההערות מטעם מועצת החלב צורף לבג"ץ 1737/20 וסומן **נספח יי**.

ביום 21.1.20 הגיעו התאחדות מגדרי הבקר והתאחדות חקלאי ישראל את העורותיהם להודעת רשות המסים. השתיים טענו, בין היתר, כי פтиחת השוק לייבוא חמאה בפטור מכס ללא מגבלת כמות, ولو לשנה אחת בלבד, לעומת נתיחה לדין; מפרה הבטחות שליטוניות קודומות שניתנו להתאחדות במסגרת הסכם העקרונות משנת 2018; עלולה להשפיץ נזקים אדירים ובلتוי הפיכים לעוסקים בענף החלב; ואינה מתיאשבת עם חובתה של ממשלה מעבר לנוהג באיפוק בהפעלת סמכויות לגבי עניינים שאין כורח ודחיפות מיוחדת לפעול בהם בתקופה מעבר.

צילום ההערות מטעם התאחדות מגדרי הבקר והתאחדות חקלאי ישראל צורף לבג"ץ 1716/20 וסומן **נספח 38**.

ביום 26.1.20 קיימה רשות המסים דיון בהשתתפות נציגי משרד האוצר, משרד החקלאות ומשרד הכלכללה, שבו נבחנו הטענות שהועברו בעניין פרסום הצו מושא העתירות, לרבות עדמת גורמי מקצוע משרד החקלאות שהסתיגו מביטול המכס, במפורט לעיל. מסיקום הדיון עולה כי ניתנו התייחסויות משרד האוצר הכלכללה ורשות המסים לטענות שהועלו כנגד ביטול המכס:

- טענה כי אין מחסור בחמאה – התקבלו התייחסויות ממשרד החקלאות ממשרד האוצר ורשות המסים וצוין בסיקור נקודה זו כי: "יש הסכמה כי הנתונים הכוללים ל-2019 מלמדים על מחסור בחמאה, וכי למרות העלייה בהיקפי ייבוא בפטור, האמצעי להבטחת פתרון מלא למחסור ב-2020 הוא ביטול המכס. מובן מאליו שמניעת מחסור בחמאה היא מטרה אליה מחויבים כל משרד הממשלה".
- טענה כי ניתן לפטור את המחסור בחמאה באמצעות הקצת מכוסות הפטורות מכוס – עדמת างף תקציבים במשרד האוצר הייתה כי מנגנון הקצת המכוסות לא נותן מענה מספק למחסור שהיה בשנת 2019, וכי הניסיון מלמד כי ניצול המכוסות אינו מלא בשל מספר נימוקים, ובכללם העובדה שהמכוסות חולקו גם ליבואנים שאינם מיומנים. משרד הכלכללה סבר שמקור הפער בין היעצ' לבקש אינו בשיטת הקצת המכוסות,

אך הסכים כי הדרך הטובה ביותר לטיבול ביחסור בחמאה היא ביטול המכס על יבוא חמהה. צוין כי רשות המסים העלתה רזיהנות לפתרונות שונים להקצתה עיליה יותר לדעתה של המכסות הקימיות, שאם ניתן יהיה ליישם לא יהיה צורך בצו. לעמדת אגף התקציבים, פתרונות אלה חלקיים ולא ישימים, בין היתר מאחר שבמועד האמור כבר פורסמה רשימת הזוכים במכסוט הפטורות ועל כן הפתרונות המוצעים אינםatri已經在實務上被採用。

- **הטענה כי יישום הצו עלול לגרום לעיוותים בשוק ולנזקים אחרים בענף החלב –** לעמדת אגף התקציבים, בשים לב לכך שמדובר בהוראה תחומה בזמן לשנה אחת בלבד, אין היא צפואה לגראום נזק ארוך טוח למשק החלב או להיבטי התכנון שלו. הודגש כי **מדובר בצו שאמור לתת מענה למחסור, ולא בצו שמשנה את תכנון הענף.** על פי התרחש החמור ביוטר שאגף התקציבים צפה, צפואה הפחתה של 2.5% ביחסור החלב בישראל כתוצאה מהצוו. צוין כי מועצת החלב מעריצה את הפגיעה המקסימלית בהפחיתה של הייצור בשיעור של 5%, אולם היא עצמה ביקשה להפחית מהייצור לשנת 2020 ברמת הרפת הבודדת ולהמירו לרזיהה שאותה ייצרו ורק לרפותות שיוכלו לייצר במחיר מטרה מופחת, כך שגם לפי התרחש של מועצת החלב הפגיעה בפועל תהיה מצומצמת. כך, שפגיעה בהיקף של 2.5% לתקופה של שנה אחת בלבד, לא צפואה להוביל לסגירה של רפותות וצמצום מקומות עבודה. אכן לחמאה יש חיידר ארכויים, אבל לא כל החמאה תיובא עם תוקף מקסימלי ולאחסן החמאה בקיורו ישן עלויות שטפוחיות את הכספיות הכלכליות, ולכן, לעמדתם, ההשפעה של הצו לשנת 2021 לא צפואה להיות משמעותית.
לעמדת נציג משרד החקלאות שנכח בישיבה, "אין חשש שהצוו יגרור עודפים בחלב, חוסרים, והעלאות מחירים בענף החלב, כפי שנטען בחלק מההערות שהוצעו".
לעמדת רשות המסים, ביטול המכס מייצר אי-ודאות מסוימת, אך לא ניתן לקבוע שלא תהיה פגעה ברפותות, כפי שלא ניתן לקבוע בוודאות שתיהיה פגעה. אולם גם אם תהיה פגעה, זו תהיה פגעה מוגבלת, ואין בה כדי לעכב את קידומו של הצו מקום בו יש מחסור בחמאה.
- **הטענה כי ייווצר פער בין מחיר הייצור המקומי ליבוא –** הוסכם כי יתרון שיינוצר פער בין הייצור המקומי שנמכר במחיר מפוקח, לבין ייבוא בפטור ממכס, שנמכר ללא פיקוח על המחיר. צוין כי ועדת המחירים המשותפת למשרד האוצר ולמשרד החקלאות (להלן – יעדת המחירים) צפואה להתכנס בחודש פברואר 2020 ותידרש לעניין זה.

צילום סיכום הדיון מיום 26.1.20 צורף לבג"ץ 1716/20 וסומן **נספח 39**.

לאחר שנשמעו כל הגורמים הרלוונטיים, בוחן שר האוצר את הדברים. בחולף חודש ימים ממועד הדיון, ביום 26.2.20 (ימים ספורים לפני מועד הבדיקות) ולאחר שעלה כי יש צורך בפתרונו מלא ליחסור בחמאה הצפוי בשנת 2020, שלא ניתן להשיגו באמצעות החלטה הקיימת של הקצתה מכסוט, חתם שר האוצר על הצו מושיא העתירות, המעניק פטור ממכס ליבוא חماءה לתקופה קצרה, עד ליום 31.12.20 (תקופה של 10 חודשים). ביום 3.3.20 (יום לאחר הבדיקות) פורסם הצו ברשומות. .47

על החלטה זו הוגשה העתירה שבפניו.

.48 להשלמת התמונה העובדתית נצין, כי ככל הנוגע לבחינת הפיקוח על מחיר החמאה השולחנית המיצרת בישראל, ביום 31.3.2020 התכנסה ועדת המחירים לדון בעניין, בהמשך לדיוונית מחודש ינואר ופברואר. זאת, בין היתר לבקשת המפקח על המחירים במשרד החקלאות. ביום 2.4.2020 ניתנה המלצת ועדת המחירים לשנות את אופן הפיקוח על מחיר החמאה השולחנית המיצרת בישראל, בהוראת שעה לתקופה שבה מבוטל המכס על ייבוא החמאה, כדלקמן :

"לאור זאת, ולאור ביטול המכסים ממשך שנת 2020, הוועדה סבורה כי ניתן לשנות את אופן הפיקוח מפיקוח על פי פרק ה' לחוק הפיקוח (קביעת מחירי מרבי) לפיקוח על פי פרק ז' לחוק הפיקוח (דיווח על רווחיות ומחרירים) על חמאה, בהוראת שעה לתקופה שבה מבוטל המכס. על פי המלצה זו, לא יקבע מחיר מרבי לחמאה בחלוקת אף הוועדה תמשיך במיעקב אחר רמת הרווחיות ועל מחיר החמאה בשוק, על מנת לבחון האם המחירים הנקבעים בשוק הינם גבוהים באופן המשקף גבית רנטה מונופוליסטית. הוועדה ממליצה לקבוע כי יצרנים ויבואנים בעלי נתח שוק כספי הגבוה מ- 40% – 12 החודשים שקדמו לדיות. אחת לשנה ידועחו לוועדה נתונים על מחירים ורווחיות, בהתאם לדיווח החל ביום על יצירני מוצר החלב. יצוין כי על רשותות השיווק הגדולות (כהגדרתן בחוק המזון) חל צו פיקוח על מחירי מצרכים ושירותים (חוות דיווח על רווחיות של קמעוני גודל במכירת לחם, חלב ומוצריו, ביצים ומלח) התשע"ז-2016, במסגרתו נקבעה חובת דיווח בעניין רווחיות קמעוניים גדולים ממכירות מוצרים מסוימים בפיקוח מחירים, ובهم חמאה. עם תפוגת הוראת השעה יחוור הפיקוח לרמת 'קביעת מחיר' לפי פרק ה' לחוק, בכפוף למנגנון העדכון השוטף למחרירים. מוצרי החלב ובהתרומות הנדרשות למחיר האחרון שנקבע טרם הוצאתו מפיקוח".

.49 כעולה מההחלטה הוועדה, בטרם מתן המלצה סופית לשרים בעניין שינוי אופן הפיקוח על החמאה מפיקוח לפי פרק ה' לפיקוח לפי פרק ז', ההחלטה הוועדה כי יש לקיים שימוש ציבורי על ההחלטה, ויש לאפשר לכל הגורמים המעניינים לשלוות התייחסות כתובה עד ליום 20.5.2020. כן צינה הוועדה, כי לאחר קבלת התייחסות בכתב, תשקל הוועדה לאפשר לבני עניין להופיע בפנייה ולהציג את עמדתם גם בעלפה.

צילום החלטת ועדת המחירים מיום 2.4.2020 מצורף ומוסמן מש/4.

(ד) עמדות המשיבים

.50 המשיבים יטנו כי אין העתירות ליחסות תוך חיוב העותרות בהוצאות, בהיעדר עילה להתרבותו שיפוטית בצו מושא העתירות אין. כפי שפורט לעיל, הצו מושא העתירות תוכנן על מנת להתמודד עם הצפי במחסור בחמאה, שהינו מצרך בסיסי, בשנת 2020 – מחסור שהחל עוד בשנת 2019 כמפורט בהרבה לעיל.

לפיכך הוחלט, לאחר שמייעת העורות הציבור, ובתיואום עם משרד החקלאות (תוך שימוש קולות חלק מגורמי מקצוע משרד המתנגדים לחקיקת הצו), משרד הכלכלה, רשות המסים ורשות התחרות, כי לצורך מתן פתרון מלא ויעיל למחסור בחמאה בישראל יש לבטל את המכס על ייבוא חמאה, וזאת בדרך של הוראות שעה המוגבלת לשנה אחת בלבד.

.51

כידוע, בחקיקה כלכלית וחקיקה פיסקאלית מסור לmachokek שיקול דעת **רחב** במציאות דרך הפעולה המתאימה, ובית המשפט לא ישים עצמו בעליו של המחוקק ולא יבחר עבورو את הפתרון הרואי לדעתו. לעניין זה ראו, למשל, את פסיקתו של בית המשפט הנכבד בברג'ץ 6304/09 לה"ב - **לשכת ארגוני העצמאים והעסקים בישראל נ' הייעץ המשפטי לממשלה,** תק-על 2010(3) 3029 (2010), כדלקמן :

"כל שהתערבות שיופטית במעשה חקיקה של הכנסתה הינה צרה ומוגבלת, אך מצומצמת היא פי כמה בנושאי חקיקה העוסקים בתחוםי משק וכלכלה, הכרוכים בהיבטים חקלאיים וככלכליים רוחבי-היקף. קביעת מדיניות בנושאי חברה וככללה נתונה לרשות המבצעת, ובתחומים מסוימים נדרשת חקיקת הכנסתת כדי לענן מדיניות זו בתשתייה חוקית מחייבת. החומרים אלה נתונים במובhawk לקביעי המדיניות, שלהם הראייה הכלולית, בצד המידע החדש לעניין, המומחוות בקביעת סדרי העדיפות הלאומיים והלאומיות הפנימיים הנדרשים ביניהם. אכן,

' בתחוםי משק וכלכלה, שכרכוכים בהם היבטים חקלאיים וככלכליים רוחבי היקף, ניתן לנעים קרובות מגוון מטרות ודרכי פעולה אפשרויות. ההכרעה ביןיהן עשויה להיגזר מההשקפות חברות-כלכליות שונות, אשר עשויות כוון להתקיים במסגרת חוקי היסוד. על-כן בתחוםים אלה יש ליתן לרשויות המופקדות על המדיניות הכלכלית - הדשות המבצעת והדשות המחוקקת - מודח ביחידة רחבה בהיוטן קבועות את המדיניות הכלולית ונושאות באחריות הציבורית והלאומית למשק המדינה ולכלכלה. לפיכך הדגשנו בפסקתנו לא פעם כי אף שבית-המשפט לא ימושך ידו מהביקורת השיפוטית על חוקתיות החוק, הוא ינהג באיפוק שיופט, בზירות ובbriscon מיזוחדים בתחוםים אלה וימנע מעיצוב מחדש של המדיניות שראה המחוקק לאמץ (הנשיאה בינייש בבלג'ץ 4885/03 ארגון מגדי העופות בישראל אגודה שיתופית חקלאית בע"מ נ' ממשלה ישראל, פ"ד נט(2) 14, 60 (2004), להלן: עניין ארגון מגדי העופות).

ואמנם, אין זה מתפרקido של בית המשפט לעצב מחדש את המדיניות החברתית-כלכלית שהmachokek בקש לקדם, או לבקר את תכנית לגופם, ואף לא לקבע לה סדרי עדיפות ולשנות את איזוניה הפנימית; הדבר בולט במיוחד כאשר חקיקה הנבחנת משקפת מדיניות כלכלית-משקית, המתאפיינת בקיים מגוון דרכי פעולה אפשריות, ובמורכבות השיקולים הנדרשים לצורך בחירה ביניהן..."

כן ראו והשוו : בברג'ץ 3734/11 **דוידיאן נ' הכנסת ישראל** (פורסם בארא"ש, 15.8.12) ; ע"א 6821/93 **בנק המזרחי המאוחד בע"מ נ' מגדל כפר שיתופי**, פ"ד מט(4) 221 (1995) ; בברג'ץ 1715/97 **לשכת מנהלי ההשקעות בישראל נ' שר האוצר**, פ"ד נא(4) 367 (1997) ; בברג'ץ 4769/95 **מנחם נ' שר התעשייה**, פ"ד נז(1) 235 (2002).

.52

הדברים האמורים יפים, בשינויים המחייבים, גם ביחס להתערבות בחקיקת משנה בעילה של חוסר סבירות, כבעניינו. בהקשר זה נפנה כאמור בברג'ץ 6407/06 **מזרחי ערבFI דין נ' שר האוצר** (פורסם בארא"ש, 23.9.07) :

"...ההלכה המנהה אותנו הינה כי בית המשפט לא יפסול חקיקת משנה אלא אם נפל בה פגם היורד לשורשו של עניין וועלה כדי איסבירות מהותית או קייזונית [...]. הדבר יעשה אך [...] אמצעוני אחרון במקורה קיזוני ביותר, שבו נושא להיגרם עולם בולט שאין לו תקנה בדרך אחרת..., שכן בית המשפט נמנע מלשימים עצמו בנסיבות של הרשות [...].

66. כלל אי התערבות בחchlטת הרשות כל עוד זו אינה חרוגת מתחום הסביבות מנהה את הביקורת השיפוטית במיחוד בבחינת עניינים שבמדיניות כלכלית כבענייננו. אכן, למשל שיקול דעת רחב בתוויות המדיניות הכלכלית בהתאם לראיותה את צרכי המדינה והמשק, סדרי העדויות, שיקולי תקציב ומכול ההייבותים הנוגעים לעניין. התערבות בעניינים שבמדיניות כלכלית יכולה שתהיה לה השלכה ממשית על יציבות המשק ומשכך מדובר בנושא שהרשויות המופקדות עליו – הכנסת והממשלה – הן שיעצבוו והן גם שתישאנה באחריות הציבורית لتוצאתוony [...] לפיכך תהא התערבותו של בית משפט זה שמורה אך לאוthon נסיבות חריגות המצדיקות התערבות, גם איזה היא נועשת בזירות, באפקט, ברISON ובהתאם לאמות המדינה המשפטיות [...]. באותו מקרים בהם ימצא בית המשפט להתערב, יהא זה לא מפאת שהמדיניות עצמה אינה מקובלת עליו מושיקולים כלכליים, אלא מפאת שאין היא עומדת באמות מידת משפטיות להפעלת שיקול הדעת המנהלי, עניין אותו הוא יכול לבחון באמצעות מומחיותו המקצועית."

עוד יזכיר כי בשאלות מקצועיות רגולטוריות, מתחם שיקול הדעת הוא רחב יותר. ראו בהקשר זה את פסקתו של בית המשפט הנכבד בג"ץ 6271/11 **זלך חברה הדלק** הישראלית בע"מ נ' שר האוצר (פורסם באר"ש, 26.11.12) שם נקבע כדלקמן :

"במוקד העתרות - אם נפשיט אותנו ממלחמותיהן - עומד ניסיון של העותרות לשכנענו כי יש להעדיר את עדותן המקצועית בסוגיות השינויים בחלוקת על פני קבועותה של ועדת המחירים כפי שאומצו על ידי השירותים והוא לכו המתכן. אין בידנו לעשות כן. נקודת המוצא הכללית היא במושכלות היסוד של הביקורת השיפוטית, שיעלהון ועל הטעמים העומדים בנסיבות למוטר להרחיב את הדיון. בית משפט זה אינו משתמש ערכאה המחליטה במקומה של הרשות בעניינים מקצועיים שבתחום סמכותה; בית המשפט אינו בוחן את הבונחה או עיליותה של החלטה; הוא לא ימיר את שיקול דעתה של הרשות בשיקול דעתו שלו; ואפ אם היה מחייב אחרת לו היה בנסיבות הרשות, הוא לא ישנה מחלוקת כל עוד לא נפל בה פגם במשמעותו החקיקת המქם עילה להתערבות במעשה המינהלי... אכן, ההחלטה המינהלית כפופה לביקורת שיפוטית גם בעילה של חוסר סביבות. אולם, במידע, תחום פרישתו של מתחם הסביבות משתנה בהתאם לניסיונו של כל מקרה נתנו, והוא נגזר - בין היתר - מטיב העניין העומד לדין ומאפייניה של רשות המוסמכת (בל"ץ 2534/97 יhab נ' פרקליטות המדינה, פ"ד נא(3), 1, 28 (1997); בל"ץ 2533/97 התנוועה למען איזות השלטון בישראל נ' ממשלה ישראל, פ"ד נא(3), 46-57 (1997)). כאשר מדובר בשאלת מקצועית רגולטורית - הכרוכה בשיקולים מקצועיים מובהקים שיקילות מצריכה מומחיות מיוחדת והם מצויים בגרעין שיקול הדעת הרגולטורי המוקנה לרשות המוסמכת - מתחם שיקול הדעת המוקנה לרשות הוא רחב יותר. ככל שמתוחם הסביבות רחב יותר, נכוונו של בית המשפט להתערב במעשה המינהלי מצומצמת יותר. אכן, 'ברוחם הסמכות.cn רוחבו של מתחם הסביבות'."

בענייננו, בשים לב לשיקול הדעת הרחב הנתון לממשלה בתוויות מדיניות כלכלית, בהתאם לראיותה את צרכי המדינה והמשק, וכן בשים לב לנסיבות הקונקרטיות שהובילו לתיקון הצו – בLIMITת המבחן במוצר בסיסי בישראל, באמצעות הוראת שעה המוגבלת לשנת 2020 בלבד – יטנו המש��ים כי לא נפל כל פגם בתיקון הצו מושא העתרות. לפיכך לעומת המש��ים, אין כל מקום להתערבות בית המשפט הנכבד בצו מושא העתרות, ודין להידחות.

.55

לפני שנתייחס לטענות הפרטניות בעתיות נבקש להתייחס כבר בפתח הדברים לחלוקת שהתעוררה במקרה זה בין גורמי המוצע במשרד החקלאות לבין גורמים ממשלטיים אחרים. אכן, כפי שעולה מהתשתיית העובדת שתוארה לעיל וכעולה מן העתיקות, ישנו גורמים מڪוציאים במשרד החקלאות אשר התנגדו לתקן הצו דן, תוך שפרשו את טיעוניהם בעניין זה בפני הגורמים הרלוונטיים, זאת בגין העובדה שהתקבלה בסופו של יום בה תמכו מנכ"ל משרד החקלאות, משרד האוצר משרד הכלכלה רשות התחרות ורשות המיסים. מطبع הדברים, במסגרת בחינתם של נושאים המשלבים בחינה משקית וכלכליות עשויות לצוץ מחלוקת שונות בעניינים מסוימים בין גורמים שונים. במקרה שלפנינו, מידת גורמי המוצע במשרד החקלאות נשמעה, ובסופו של יום החליט מנכ"ל משרד החקלאות, שהוא הגורם המڪוציע הבכיר ביותר במשרד החקלאות, לתמוך בצו מושא העתיקות. **מבחן, שהצו מושא העתיקות מקובל על כל משרד הממשלה הנוגעים בדבר.** אשר לחלוקת בסוגיות מڪוציאות ראו והשו, בשינויים המחויבים : בג"ץ 5263 נshr - מפעלי מלט ישראליים בע"מ נ' המשרד להגנת הסביבה (פורסם בא"ש, 23.7.18).

כאמור, בסופו של יום, הכריע שר האוצר, שהוא בעל הסמכות, לאחר שמייעת העמדות השונות, לקדם את הצו לביטול המכס לתקופה קצרה של שנה. זאת, גם לאחר קבלת חוות דעת המשנה ליום"ש כלכלי כי אין מניעה משפטית לתקן הצו הנתקף בעתיקות בתקופת בחירות. לעומת המשיבים אין כל עילה להתרבעות שיפוטית בהחלטה זו.

בהתנחת האמור, נפנה לבחון את הטענות העולות בעתיקות.

**(ד)(1) טענה כי אין מחסור בחמאה, והחלטת שר האוצר לחותם על הצו נעדרת תשתיית עובדתית
וראייתית מספקת**

.56

לטענת העתיקות, אותה חן תומכות במידת הגורמים המڪוציאים במשרד החקלאות, כיום כלל אין מחסור בחמאה, ואף אין אינדיקציה כי צפיי מחסור בזמן הקרוב. עוד Natürlich, כי "ההחלטה נעדרת תשתיית עובדתית וראייתית מספקת [...]" משרד האוצר כלל לא בחן אם יש כום מחסור בחמאה, והוא לא יכול להיות כזה לנוכח העלייה המשמעותית בכמות החמאה שיובאה לארץ במחצית השנה של שנת 2019. לו משרד האוצר היה בוחן הנושאים האמורים, הוא היה מגיע למסקנה כי אין כל צורך בביטול גורף של שיעור המכס ביבוא חמאה" (בג"ץ 20/1716, פסקה 13.3).

לחילופין, טוען כי אילו משרד האוצר היה בוחן את קביעות משרד הכלכלה, הוא היה מגיע לידי מסקנה כי לכל היותר יש לעורך חלקה מחודשת של מכוסות הייבוא, בהתאם להמלצת חלק מגורמי המוצע במשרד החקלאות; או כי יש לבטל את החזמה של החמאה המיובאת למחיר המפוקח, כל עוד מחיר החמאה העולמי גבוה.

.57

дин הטענות להידחות. כפי שפורט בתשתיית העובדת לעיל, הנתונים שבידי משרד האוצר הצביעו על כך כי **הבחינה הועבדתית היה מחסור בחמאה במחצית השנה של 2019**, מחסור אשר לא היה צפוי כי יוכל אף במסגרת המכוסות המודוזות. לא זו אף זו, אלא אף מהטבלה שהזגה

על ידי גורמי המקצוע במשרד החקלאות עלה כי לפי ההצעה לשנת 2020, כמות המכוסות שחולקו **לייצור חלב גולמי** בישראל לשנת 2020 לא הייתה צפוייה לענות על הביקוש לשומן, ו אף היה צפוי לגדיילתו לשנת 2019. משכך, ברι כי הייצור המקומי לא היה יכול לבדוק לענות על המחסור של החמאה, וממילא היה צורך בייבוא חמאה להתמודד עם בעיית המחסור.

עמדת הגורמים המקצועיים במשרד האוצר ובמשרד הכלכלה הייתה אפוא, כי המחסור שאירע בשנת 2019 עלול להימשך גם בשנת 2020, בהיעדר התערבות ממשלתית משמעותית. זאת, משום שהיקף המכוסות לייצור שחולקו לשנת 2020 נמוך מהיקף הביקוש הנוכחי לשומן (בזומה לשנת 2019), וכן מפני שבשנת 2019 הליך המכוסות לא נתן מענה מלא למחסור בחמאה.

בקשר זה נDIGISH, כי אף הגדלת המכוסות לייבוא חמאה בפטור ממכס שבועוצה בשנת 2019 לא הביאה לבליית המחסור בשנה זו. כמפורט ברקע העובדתי, להערכת גורמי המקצוע במשרד האוצר, המחסור בחמאה בשנת 2019 לא נבלם על אף הגדלת היקף המכוסות הפטורות ממכס מספר טעמי שפורטו בהרחבה בסעיף 30 לעיל ובהם: מגנון ההקצאה של ועדת המכוסות גרם למתת ביצוע (ייבוא בחסר) באופן מבני; הגדלת היקף המכוסות בשלב מאוחר בשנת 2019; ניפוח ביקושים בשל חשש מחסור. כאשר חלק מגורמים אלה צפויים להביא למחסור גם בשנת 2020.

58. יזכיר, כאמור לעיל, כי עד לחודש נובמבר 2019 יובאו רק 44% מהמכוסות שחולקו בשנת 2019, בעוד שעד לסוף חודש דצמבר 2019 רוב המכוסות נוצלו במלואן. כך, למשל, ראו את הנתונים שהועברו משרד הכלכלה, המתיחסים לייבוא חמאה שולחנית בפטור ממכס לשנת 2019 (שמות היבואנים הושמו מטעמי פרטיות):

שם יבואן	כמות שולחנית	כמות שנוצאה	% ניצול באחזoisם
א	295,000	295,000	100%
ב	402,875	391,680	97%
ג	141,427	141,427	100%
ד	50,000	43,227	86%
ה	232,875	64,441	28%
ו	4,000	2,400	60%
ז	1,047,106	1,029,534	98%
ח	10,000	9,856	99%
ט	20,000	19,840	99%
י	43,800	28,839	66%
יא	155,000	155,000	100%
יב	125,200	124,364	99%
סה"כ	2,527,283	2,305,608	91%

כך גם באשר למכסות לייבוא חמאה תעשייתית בפטור ממכס שחולקו בשנת 2019, במוגרتن נצלו 80% מהמכסות. עוד יש לציין, כי היו יבואנים אשר ייבאו גם חמאה במחריר ממלא, מכס מלא. עם זאת, על אף שהמכסות מולאו על הצד הגבוהה, ולצד ייבוא נוסף במחריר מלא, אמנים היה בכך כמובן לשפר את מצב אספקת החמאה, עדין לא היה בכך כדי להביא לפתרון מלא למחסור בחמאה, אשר נותר על כנו ללא שיפור נicer.

59. yczin, כי על אף שהמכסות שחולקו בשנת 2019 נצלו בסופו של דבר כמעט במלואן, הדבר אינו מצביע על כך כי אספקת החמאה בשנת 2019 הייתה תקינה. כך, בין החודשים אפריל לנובמבר 2019 שרר מחסור משמעותי בחמאה שבא לידי פתרון רק בחודש דצמבר 2019, באמצעות הקצתה מחדש המכסה ליובאים מיומנים וכן הגדלתה. אין ערכיה כי בהיעדר ביטול המכס, ומטע הזדמנויות ליובאים להתחרות ביניהם באופן מלא, הדבר לא יחוור על עצמו. لكن, עמדת גורמי המוצע במשרד הכלכלה היא כי בהיעדר יכולת לשנות על הגידול בצד הביקוש, ובשים לב לעיוותים בשוק הנוצרים מהתערבות המדינה בהקצת מכסות ליובאים – אין מקום להשיט מכס על ייבוא חמאה ויש לאפשר ייבוא חופשי של מוצר זה. מטעמים אלה, ועל בסיס הנתונים הרלוונטיים משנת 2019, הוחלט על קידום צו לביטול המכס על ייבוא חמאה לזמן מוגבל, לתקופה של שנה.

60. ודוק: לעומת משרד האוצר, ביטול המכס על ייבוא חמאה יפתר את הבעיה המבניות שנבעו מחלוקת מכסות בפטור ממכס, כמוポート להלן:

- ביטול הגבלות הכמות ליבוא בפטור ממכס תמנע את המחסור שנגרם בשל חלוקת מכסות לשחקנים לא מיומנים בייבוא, שכן שחקנים אחרים, מיומנים יותר, יוכלו ליבוא את הכמות הנדרשת להם מותאמת, ללא תשלום מכס.
- ברגע שתכנס לישראל כמות משמעותית של חמאה בבת אחת, הציבור לא ימשיך באגירת חמאה וכך גם בעיית ניופח הביקושים תיפטר.
- בעת בה צפוי מחסור (ואף מחסור משמעותי) בחמאה, פתיחת השוק לתחרות והסרת התערבות הממשלה בתכנון השוק היא נדרשת בראש ובראשונה על מנת להבטיח כי מלאה הביקוש לחמאה יענה בהיעץ מצד יצרכי ויובאי החמאה, ולא ייווצר מצב בו הציבור עומד בפני מדפים ריקים (שמביאים כאמור, להגדלה משמעותית של הביקוש). בצד הדברים, פתיחת השוק לתחרות צפואה להביא לצינרת שווי משקל תחרותי יותר, להיטיב עם הצרכן הישראלי ולמנוע עיוותים בשוק.

61. אשר לטענת העותרות כי גם חלק מגורמי המוצע במשרד הכספיות סבורים כי אין מחסור בחמאה, ולכן אין מקום לבטל את המכס על ייבוא חמאה, זיכרו המשבירים כי לאחר שנשמעה עדותם של גורמי המוצע במשרד הכספיות, החליט מנכ"ל משרד הכספיות – הגורם המוצע הבכיר ביותר במשרד – כי הוא תומך בעמדה לפיה יש לבטל את המכס על ייבוא חמאה כהוראת שעה למשך שנה, כפי שאף עולה מכתבו לשר האוצר מיום 30.12.19 (נספח 32 בבג"ץ 1716/20): "...במשרד הכספיות יש[ן] שתי אסcoleות. האחת, רואה בעיקרה את טובת הכספיים, והשנייה רואה בעיקרה את טובת הצרכנים. כמובן שהאסcoleות מתהדרות בעיותם של קונפליקט בין טובת הכספיים לבין טובת הצרכנים. אם

טובת הרכנים עומדת נגד עיננו, וזהי עמדתי - מוצע לקבל את הצעתי שפתייחת מכתב

זה".

כך, שעל אף שהעתורות חוזרות פעמי לאחר פעם על הטענה כי משרד החקלאות אינו תומך בעמדה כי קיים מחסור בשוק, הרי שעמדת מנכ"ל משרד החקלאות, שהוא הגורם הבכיר במסדר החקלאות, היא שנוכח המחסור בשוק החמאה וראית טובת הרכנים הסובלים ממחסור זה, היה מקוםקדם את הצו מושא העתירה. בהקשר זה יובהר, כי מכל מקום, הסמכות בעניין המכס מסורתה לשר האוצר.

טענה מרכזית נוספת היא כי החלקה שערכה ועדת המכוסות בין היובאים אינה יعلاה וכי יש לעורך חלוקה מחודשת של מכוסות הייבוא, כך שחלוקת המכוסות תעשה רק ליובאים גדולים ומנוסים; טענה נוספת בפי העותרות היא כי היה מקום לבטל את החצמדה של החמאה המיובאת למחיר המפקח במסגרת המכוסות.

דין הטענות להידחות. ועדת המכוסות במסדר הכלכלת היא הגורם המקצועי אשר חילוקת המכוסות היא בתחום מומחיותו, ולה הראייה המקצועית והרחבה בתחום זה. בהקשר זה, לא לモותר יהיה להפנות להחלטת ממשלה 1584 מיום 4.5.14, אליה גם מפנה העותרת בבע"ץ 20/1716, המורה לשר הכלכלת "לפרנס נהלי חלוקה חדשנית למכוסות במוציאי הלב מיובאים במכס מופחת, כך שיקדמו באופן מיטבי שימוש במכוסות אלו, בין היתר להגברת התחרות במשק או להפחיתה ביוקר המchia באיכות הייבוא". ואכן, ועדת המכוסות פועלת בהתאם לשיקול דעתה המקצועי אשר פורסם והובחר במסגרת ההליכים התחרותיים ליבוא גבינות וchemeah בפטור מכס.

בעניינו, ניתן שנייתו היה לנקט בדרך אחרת, אלא שבנסיבות במקרה דין, הוחלט הן על ידי משרד האוצר והן על ידי ועדת המכוסות במסדר הכלכלת, לאחר בחינת מכלול הדברים, כי אין טעם בחלוקת נוספת של מכוסות הייבוא וכי ניסיון עבר הוכיח שנקייטה פעם נוספת במכוסות ייבוא אף תוך שינוי חלוקת שיטת המכוסות, אינה יعلاה להתמודדות עם מחסור החמאה. וסביר.

במסגרת הצעדים מרדץ ומוחודש נובמבר 2019, בחרה ועדת המכוסות לחלק את המכוסות ליבוא חמאה בפטור מכס בין יובאים רבים וזאת מותוך ראייתה המקצועית וניסיונה. בכלל, בעת חלוקת מכוסות, ניצבת ועדת המכוסות בפני התלבבות קבועה בין הרצון לחלק את המכסה לבוואנים רבים, על מנת לצור תחרות, לבין הרצון לחלק את המכסה למעט יובאים, כדי ליצור ליבוואנים יתרון לגודל. במקרה זה, סברה הוועדה כי יש להכנס יובאים חדשים לשוק, לאחר שמספר יובאי החמאה היה מצומצם. יוער כי המהלך אכן הביא להוספת יובאים חדשים לתחרום. עניין זה הוא בלב ליבת המקצועי של ועדת המכוסות ואין כל עילה להתערב בו.

בהקשר זה יצוין, כי טענת התאחדות מגדי הAKER לפיה "ועדת המכוסות החליטה שלא לאפשר למחלבות לקבל מכוסות ליבוא חמאה" (סעיף 68 לעתירתה) אינה מדוייקת, שכן

לפי צווי תעריף המכס נפתחו שני סוגים של מכוסות – מכסה לייבוא חמאה שולחנית ומכסה ליבוא חמאה תעשייתית. מרבית המכסה של חמאה תעשייתית חולקה למחלבות, ואילו המכוסות של ייבוא חמאה שולחנית המחלבות כלל לא ניגשו.

עוד יצוין כי נוכחות החשיבות של החמאה – הוא כמוצר צריכה על ידי הציבור, הוא כמוצר תשומת בייצור מוצרי חלב (ומוצרים נוספים על ידי מאפיות לדוגי) – ועדת המכוסות שקרה, בין היתר, שיקולי תחרות בהקצת המכוסות. על כן מצאה ועדת המכוסות, שימושי תחרות מוטב לחלק את מכוסות הייבוא, בין היתר, למחלבות המייצרות חמאה בישראל, וליבואנים אחרים.

בתוך כך, במהלך שנת 2019 ערכה ועדת המכוסות ישיבות מעקב רבות אחרי החמאה שחולקה בעקבות החלטות ועדת המכוסות. חלק מישיבות המעקב שערכה ועדת המכוסות, נלקחו מכוסות מיבואנים שלא ניצלו את המכוסות שחולקו להם, והועברו ליבואנים אשר ייטיבו לנצלן. באופן זה, עשתה ועדת המכוסות כל שביכולתה על מנת שהניצול של המכוסות יהיה מיטבי. ככלומר, הוועדה נקטה בצעדים על מנת ליעיל את חלוקת המכוסות במקרים לרצון יצירת תחרות ביבוא.

אשר להצמדת מחירי החמאה המיובאת למחירי הפיקוח – בכלל, ועדת המכוסות מחלקת מכוסות ייבוא בפטור מכיס בדgesch על מאבק ביוקר המchiaה, וזאת על פי מדיניות הממשלה והнациית שר הכלכללה, ועל פי מדיניות הוועדה, כפי שצוין לעיל. لكن, ועדת המכוסות קבעה כי המחיר בו תימכר החמאה המיובאת לצרכן לא יעלה על המחיר המפוקח. קביעה זו נועדה לאזן בין הרצון להכנס חמאה לישראל במחיות האפרירית, לבין הרצון לוודא שהפחחת המכוס תגעה גם לכיסו של הצרכן ולא רק לכיסו של היבואן, בתחשב בכך כי ניתן ליבוא לישראל חמאה במכס מלא ללא הגבלה.⁶⁵

לעומת ועדת המכוסות, לא ניתן להתחשב בכך בראצון למש את כל המכוסות שחולקו, ואין טעם בהקצת מכוסות אם בסופו של יום המחיר לצרכן של חמאה שתיזובה בפטור מכיס יהיה דומה למחיר לצרכן של חמאה שתיזובה במכס מלא. כמו כן, אם הוועדה הייתה מחלקת את המכוסות המעודכנות שחולקו בהמשך 2019 ללא הצמדת המחיר למחיר המפוקח, הדבר היה פוגע במימוש המכסה שחלוקת תחילת השנה בהליך תחרותי, במסגרת התחייבו היבואנים למחיר המפוקח.

במסגרת ישיבות המעקב בשנת 2019 עקרה הוועדה אף אחרי סוגית המחיר, ובדקה שהמחיר המפוקח אינו מונע מהיבואנים למש את המכוסות.⁶⁶

במאמר מוסגר ולהשלמת התמונה העובדתית יצוין, כי בסוגיית הצמדת החמאה המיובאת למחירי הפיקוח בישראל קיימות דעות לכאן ולכאן, אשר הובעו בעניין על ידי גורמים שונים במשרדיה הממשלה. נכוון למועד כתיבת שורת אלה, החמאה המיובאת אינה צמודה למחיר הפיקוח. בה בעת, וכפי שצוין לעיל, ביום 2.4.20 המליצה ועדת המחירים לשקלול לשנות את אופן הפיקוח על מחיר החמאה השולחנית המיוצרת בישראל בהוראות שעה, לתקופה שבה

מבוטל המכס על ייבוא החמאה. בשלב זה ובטרם מתן המלצה לשרים בעניין, ניתנה לציבור ההזדמנות להשמיע את טענותיו בכתב. יובהר, כי מדובר בהליך מנהלי תלוי ועומד בפני הרשות שאינו עומד במקוד העתירות, ואין מקום להידרש לו במסגרת תגובה זו.

.67 **לסיכום אפוא, לעומת עמדת המכוסות, על אף ניסיונותיה לחלק את מכוסות החמאה באופן מיטבי וייעיל, הליך המכוסות – אשר מהווה התערבות ותובנו שוק ברמה מסוימת – אינו יעיל דיו ועלול, כפי שנלמד, ליצור עיוותים בשוק.** לפיכך, חלוקת מכוסות לייבוא חמאה בפטור מכוס איננה יכולה לתת פתרון מלא למחסור בחמאה. מנגד, פתיחת השוק לייבוא, ביחסเฉพาะה של מחסור צפוי (שנוצר, בין היתר, נוכח התערבות הממשלה בשוק), היא הפתרון המיטבי והיעיל ביותר בנסיבות העניין. לפיכך, עמדתה המקצועית של ועדת המכוסות הייתה כי יש לתמוך בביטול המכס לתקופה קצרה.

.68 הנה כי כן, כלל משרדיה הממשלה הרלוונטיים לעניין (בהסתיגות גורמי מקצוע במשרד החקלאות) סברו כי המחסור בחמאה שהחל בשנת 2019 צפוי להמשיך בשנת 2020, וזאת בהתאם על חלוקת המכוסות לייצור שנקבעה לשנת 2020 ; על נתוני הייצור והייבוא של חמאה בפטור מכוס בשנת 2019 ; ועל רקע הניסיון משנה 2019 להגדיל את מכוסות הייבוא, אשר הוביל למסקנה כי מדובר בהליך שטובעים בו כשלים שונים, ואין ביכולתו לתת פתרון מלא למחסור הצפוי בחמאה.

.69 מן האמור עולה, כי החלטת שר האוצר לחותם על הצוו התקבלה בסמכות ועל בסיס תשתיתית ראייתית מספקת ממנה עליה כי ישנו מחסור בחמאה בישראל. רק לאחר שהתקבלו עדותות הגורמים הרלוונטיים – וביניהם משרד החקלאות, משרד הכלכלה, רשות המסים ורשות התחרות – ולאחר שטיות הצוו פורסמה להערות הציבור, הוחלט כי יש לבטל את המכס על ייבוא חמאה לשנה אחת, וזאת כדי למנוע את המחסור הצפוי בחמאה בשנת 2020.

.70 בעניין אחרון זה לא לモתר יהיה לציין, כי החל מחודש מרץ 2020 מתמודדת המדינה עם מצב חירום שנגרם בשל התפשטות נגיף הקורונה. בהמשך לכך, על פי דיווחי רשות השיווק והיצרנים למשרד האוצר, **חללה תופעת אגירת מזון על ידי הציבור מחושש למחסור, וכך שבימים מסוימים המכירות ברשות השיווק השונות הוכפלו ואף שולשו**. בהינתן האמור, הנسبות הייחודיות והחריגות שנוטרו בעת הזו, יש לבחן אך לחזק את הצורך בצו הנתקף בעתירות, אשר מטרתו למנוע החרפת המחסור בחמאה.

(ד)(2) הטענה כי החלטת שר האוצר לחותם על הצוו אינה מיידנית

.71 לעומת זאת, ניתן היה לבחור בפתרונות אחרים שפגיעתם ביצרני החלב ובענף החלב בכללתו פחותה מביטול מוחלט של המכס על ייבוא חמאה – כפי שפורט לעיל. עוד נטען, כי יבוא חמאה בפטור מכוס הוא בעל עלות כלכלית אדירה לענף החלב המקומי, פוגע בתכנונו הענף, ועלול להביא לירידה בביקוש לחלב ולממי מייצור מקומי. כך, שלטענו, הפתרון שהתקבל בסופו של יום – פתיחת השוק לייבוא חמאה בפטור מכוס – הוא פתרון אגרסיבי, פוגעני ולא מיידתי.

המשיבים סבוריים, כי טענות העותרת בדבר פגיעה מהותית בתכנון הענף וירידה בביטחון החלב גולמי אינן ברורות, והעותרות כלל לא הרימו את הנטול להוכחה כי לביטול המכס בשנת 2020 יהיו השכבות מהותיות על משק החלב בישראל (ר': סעיף 99 לעתירה בבג"ץ 1716/20 וסעיף 51 לעתירה בבג"ץ 1737/20). המשיבים סבוריים כי לא ניתן הסבר מספק לטענה לפיה ייבוא חמאה יביא לפגיעה בתכנון הענף כמו גם בביטחון החלב גולמי.

.72 לא זו אף זו, בחינת הדברים על ידי הגורמים המקצועיים במשרד האוצר העלתה, כי העריכה של גורמי המקצוע במשרד האוצר היא כי ככל שתיגרם פגיעה למשק החלב, מדובר בפגיעה מצומצמת ביותר, אם בכלל, בשנים 2020 ו-2021, כפי שיפורט להלן:

שנת 2020 – להערכת גורמי המקצוע במשרד האוצר ייתכן שתנאי הביקוש לחלב מייצור מקומי יפחח, שכן המחלבות והיבואנים יוכל לספק את צרכי החמאה באמצעות ייבוא. יחד עם זאת, ההשפעה הפוטנציאלית על השוק המקומי היא של אחויזם זניחים בלבד. להערכתם, הייצור המקומי של חמאה לא יופסק, וזאת הן מאחר שישנו ביקוש לחמאה מקומית, הן מאחר שהחמאה היא תוצר לוואי בתהליך ייצור של מוצרי חלב אחרים. בשנת 2019 הייצור בפועל של חמאה בארץ היה 6,500 טון, שהם כ-150 מיליון ליטר חלב, כך שפוטנציאל הפגיעה המקסימלית בהיקף הביקוש לחלב מקומי הוא כ-150 מיליון ליטר. בהמשך כאמור, **בתறיש קייזוני, 25% מייצור החמאה המקומי ייפסק, ומשמעותו היא שה ביקוש לחלב מקומי יופחת בהיקף של 37.5 מיליון ליטר חלב, המהווים 2.5%** בלבד מהיקף הייצור הבפועל (היקף הייצור הכולל של חלב גולמי בשנת 2019 היה 1.5 מיליארד ליטר חלב). כמובן, אין מדובר בהשלכה ממשמעותית וקייזונית כפי שמתואר בעתרות.

שנת 2021 – מאחר שהחמאה היא מוצר בר איסום, ישנה אפשרות שהמחלבות והיבואנים ירכשו חמאה בכמות גדולה וישמרו אותה לשימוש לשנת 2021. לכן, ובדומה לחשש בשנת 2020, גם הביקוש לחלב מהרפטנים המקומיים יפחח. אולם, להערכת משרד האוצר, הפגיעה הפוטנציאלית ברפטנים בשנת 2021 תהא מועטה ביותר: כאמור, לפי תרשים קיזוני, הפגיעה בביטחון החלב בשנת 2020 תעמוד על 2.5% בלבד. מאחר שהחزو הנתקף בעתרה תקף לתקופה של 10 חודשים בלבד, נוכח עליות האיסום, ניתן להניח שהפגיעה לשנת 2021 – אם תהיה כזו – תהיה פחותה באופן משמעותי. מעבר לכך, לפי המצב החוקי כרגע, בשנת 2021 סך המכסות ליבוא חמאה בפטור ממכס עומד על 2,250 טון בלבד וככל שהיהו עודפים ניתן יהיה להפחית את היקף המכסה האמור.

.73 יתרה מכך, בהקשר זה יוער, כי בשל מצב החירותים הנוכחי, על פי הידוע למשרד האוצר, חלה עלייה משמעותית בכמות המכירות ברטשות השיווק השונות, **ובהתאם חלה עלייה דרמטית בכמות צריכת החלב**. על פי נתונים עדכניים מרשות השיווק הקמעוניות (על פי נתוני קופות רושמות), עולה כי המכyr של חמאה עלה מ-110 ל-180 טון בשבוע השלישי של חודש פברואר 2020 – כ- 70 טון בשבוע השלישי של חודש מרץ 2020. כאמור, כדי שיש צורך בהותרת הצו מושא העתירות על כנו, ומайдך לא נראה שתהייה פגיעה בביטחון החלב מקומי. מועצת החלב אף נקטה פעולות אשר יגדלו את הייצור בפועל של הרפטנים, בשל הגידול

המשמעותי בביטחוןם, כפי שעולה מכתבבה של מנכ"לית מועצת החלב מיום 20.3.2023, בו נמסר כי: "לאור הגידול בצריכה בשל משבר הקורונה עודכנה המדיניות לתשולם.." .

5. צילום מכתבבה של מנכ"לית מועצת החלב מיום 20.3.2023 מצורף ומסומן מש/5.

זאת ועוד, לעומת המשיבים, משרד האוצר נקט בגישה **מידתית והדרגתית** על מנת לטפל במחסור בחמאה. כך, בשנת 2019 הוחלט על הגדלת המחיר המכסות לייבוא חמאה בפטור ממכס, מעבר למכסות שהיו מחייבות על דרכם השגרה. גודל המכסה בשנת 2019 אף נקבע בהתאם להמלצת מועצת החלב. רק לאחר שהמחסור בחמאה לא נפתר בצורה משמעותית רצון – קרי מתן פתרון מלא וכולל למבחן המחסור בחמאה ולאחר שמדובר כי הגדלת חלוקת המכסות לא הייתה עיליה – הוחלט על נקיטת צעד ממשמעותי יותר.

עוד יזכיר, כי הצעו מושא העתירות הוא **הוראת שעה מוגבלת בזמן** – לתקופה של 10 חודשים בלבד – אשר נוצר אך כדי להתמודד עם המבחן הנוכחי בחמאה, ואין בו כדי לשנות את התכנון בענף החלב.

בנוסף, **מדובר בביטול המכס על מוצר אחד בלבד, מותוך מספר רב של מוצרים חלב שעיל ייבוא מסויל מכס**, כאמור, רק לצורך התמודדות עם המבחן הנוכחי בחמאה. ככלומר, אין בצו בכדי להשפיע על יבוא מוצרים נוספים בשוק משק החלב.

מכאן, ובשים לב לכך שהגדלת המכסות בשנת 2019 לא הביאה לבלימת המבחן בחמאה, ולכך שהצוו תחומים נרחבים בהיקף, יטענו המשיבים כי מדובר בחחלה סבירה ביותר למבחן שנוצר במוצר בסיסי כחמאה.

מכלל האמור לעלה, כי עסקינו בהוראת שעה שנועדה להביא לפתרון מלא וכולל למבחן בחמאה שנוצר בישראל, **ותוקפה מוגבל עד ליום 31.12.20 (תקופה של 10 חודשים)**. אמצעים אחרים עליהם הצבעו העותרות, כגון הגדלת מכסות הייבוא בפטור ממכס, כבר יושמו בשנת 2019, אך לא היה בהם כדי להביא לבלימת המבחן. על כן, ומשלא נמצא אמצעי אחר שיפעל באותה מידת של אפקטיביות, החליט שר האוצר לפעול באמצעות המוצרים סמכוותו, ותיקן את הצעו מושא העתירות.

המשיבים סבורים כי מדובר בחחלה סבירה ומידתית שאינה מקימה עילה להתערבות שיפוטית.

(ד)(3) הטענה כי הצעו סותר את חוק משק החלב

לעומת העותרות, תיקון הצעו סותר את אחת ממטרותיו המרכזיות של חוק משק החלב – העדפת הייצור המקומי. בנוסף, נטען כי ביטול שיעור המכס בייבוא חמאה עלול להציג את השוק בחמאה, באופן שייפגע בתכנונו של הענף.

.80. כפי שצוין ברקע הכללי, שוק החלב ומוצריו מצוי בפיקוח נתון להסדרה על כל היבטי, בכלל זה ייצורו של החלב הגולמי בהתאם למכתות, ויסות כמות החלב וחומרי הגלם החלביים המצוים בשוק, וכן הפיקוח על מחירו של חלב בקר גולמי ושל מספר מוצרי יסוד המיוצרים ממנו, ובכללן החמאה.

.81. סעיף (ב) לחוק משק החלב קובע כי:

"(א) שיווק חלב ומוצרי חלב בישראל יהיה מייצור מקומי בלבד, או מייבוא שהותר על פי סעיף קטן (ב) או לפי כל דין.

(ב) **שר התעשייה המשחר והתעסוקה רשאי, בהחלטות עם שר, להתריר יבוא מוצרי חלב לישראל, בכפוף להוראות כל אמנה בין-לאומית שמדינת ישראלצד לה.**

מההסעיף האמור עולה, **בישר הכלכלה רשיי להתריר יבוא החמאה.**

.82. כדיוע, משטר המיסוי בישראל מצוי בסמכותו של שר האוצר. נוכח המחוسر הצפוי בחמאה בשנת 2020, החליט שר האוצר לעשות שימוש בסמכות הננתונה לו וחתם על צו המבטל את המכס על יבוא חמאה לשנת 2020.

.83. לעומת זאת, תיקון הצו אינו סותר את מטרות חוק החלב ואת תכנון הענף, שכן **חוק החלב עצמו מאפשר יבוא חלב שהותר לפי כל דין**. מעבר לכך, גם מבחינה מהותית, המשיבים סבורים כי ישנו מקום לייבוא חמאה ואינם סבורים כי הצו סותר את תכנון ענף החלב: כאמור, הצו יצא כהוראת שעה לשנה אחת בלבד (ותוכפו לתקופה של 10 חודשים, עד ליום 20.12.20); בנוסף, מדובר בביטול מכס על מוצר אחד בלבד, מוטך מספר רב של מוצרי חלב שעל יבואם מוטל מכס.

.84. בנסיבות אלה, בהן מדובר על צו המוגבל בזמן, אשר נוגע רק למוצר אחד מגוון מוצרים החלב, יש קושי בטענה כי הצו ייגע בתכנון ענף החלב כולו. למוטר לציין כי הצו לא נועד להתעורר בתכנון החלב, אלא אך ליתן פתרון נקודתי וזמןני למחוسر בחמאה שצפוי היה להימשך גם בשנת 2020.

(ד) הטענה כי הצו מנוגד להסכם קודמו ומהווה הפרת הבטחה שלטונית

.85. העותרת בבג"ץ 1716/20, התאחדות מגדרי הבקר, טוענת כי הצו מנוגד ל"הסכם העקרונות" שנחתם ביום 28.10.18, במסגרת הווסכם על הגדלה של מכתות הייבוא הפטורות ממכס וכן על הפחתה של שיעור המCASTים – להבדיל מביטולם. לעומת זאת, הצו מהווה הפרה של הבטחה שלטונית שניתנה במסגרת ההסכם, ללא כל סיבה מוצדקת, ובבלתי שקייםות נסיבות המצדיקות השתחררות מההסכם.

צילום סיכום החלב צורף לעתירה בבג"ץ 1716/20 וסומן **נספח 39**.

.86

עמדת המש��בים היא כי דין הטענה להידחות.

"הסכם העקרונות" המדובר הוא מסמך שכותרתו "סיכום בנושא עקרונות למדיניות בעניין מתווה רב-שנתי לייעול ענף הבкар", אשר נחתם ביום 28.10.18 על ידי מנכ"ל משרד האוצר, מנכ"ל משרד החקלאות ופיתוח הכפר, סגנית הממונה על התקציבים במשרד האוצר, מנכ"ל התאחדות מגדלי הבкар ויועיר התאחדות חקלאי ישראל (להלן: **סיכום החלב**). בפתח הסיכום צוין, כי "במטרה לפתח וליעול את ענף הבкар לחלב, להפחית את העלות המומצעת לייצור חלב, להביא להפחחת מחיר החלב ומוצריו לצרכנים ולצורך שמרית ההתיישבות, סוכמו העקרונות בין נציגי החקלאות, מועצת החלב, משרד החקלאות ומשרד האוצר. הוצאה עקרונית נוספת לפועל, יבוצעו בהתאם להנחיות המשפטיות של משרד האוצר והחקלאות ובכפוף לכל דין, באמצעותנו או הסכם מפורט, ככל שיידרש" (יווער כי על אף האמור בפתח, מועצת החלב לא חתומה על הסיכום).

נדגיש גם כן, כי המדובר בסיכום שעיקרו המלצות של הדרג המוצען לדרג השירותים לקידום חקיקה שהחלקת תדרוש גם את אישור הכנסת, וכי הצעדים הכלולים בסיכום החלב הם צעדים שהממשלה מוסמכת ממליא לביצעם וזאת אף ללא הסכמת גורמים מהוצאה לה.

.87

סיכום החלב מחולק לאربعة פרקים שונים, ולמרות שחתומים עליו גם גורמים פרטיים (שני ארגוני המגדלים) הוא כולל, למעשה, הצהרת כוונות של הדרג המוצען במשרד האוצר ובמשרד החקלאות, ואני כולל הוראות מחייבות החלות על ארגוני המגדלים החתוםים עליו. עיקרו של סיכום החלב הוא באפשרות הענקת מענקים לטובת התיעילות רפניות, כל שיתקיימו מספר תנאים ובהם קידום של תיקוני חקיקה מומלצים, ובכללם, הפחתת מכיסים, ועריכת שינויים שונים ביחס ל"מחיר המטרה" (המחיר שעל מחלבה לשלם ליצרן בעבר ליתר חלב גולמי במכסה). קיום התנאים תלוי ברובו בקידום תיקוני חקיקה מכוחו חוק משק החלב וצו תעריף המכס והפטורים ומס קניה על טובין, התשע"ז-2017.

.88

מנוסח סיכום החלב עולה כי הוא כולל **המלצות** לשר החקלאותקדם תיקון של חוק משק החלב, **והמלצות** לשר האוצר לתקן את צו תעריף המכס (לרבות התייחסות להמלצת פרטנית בעניין חמאה בסעיף 10(ז)) והקמת צוותים לבחינת נושאים שונים. המענקים מכוחו, כאמור, מותנים בכינסה לתוקף של תיקוני החקיקה האמורים.

.89

עמדת המש��בים היא כי מן האמור לעיל עולה, כי אינו בסיכום החלב שום התחייבות של משרד האוצר או של גורם אחר להימנע מלקדם צעדים נוספים אחויים בתחום החלב, ומכל וחומר שאינו בו התחייבות להימנע מלקדם צעדים שנועד למתוך מהסור שהתרחש למעלה משנה לאחר הסיכום, ובהוראת שעה עד ליום 20.12.31 (10 חודשים).

.90

זאת ועוד, בשל העובדה שהכנסת ה-20 פוזרה ביום 26.12.18, בחודשים לאחר החתימה על סיכום החלב, הלכה למעשה לא יושט אף לא סעיף אחד ממנו. אף מעתירנה של התאחדות מגדלי הבкар עולה כי הסיכום לא יצא אל הפועל, כך בתיאור העובדתי בעתריה מצינית העותרת כי "אלא שכאמור, הסכם העקרונות טרם אושר על ידי הגורמים

הRELONENTIIM וטרם נכנס לתוקף (בין היתר, כיוון ששינויי חקיקה נדרשים טרם אושרו), בשל התפזרותה של הכנסת ה-20" (סעיף 60 לעתירתה). על כן, כלל לא ברורה טענתה של התאחות מגדי הAKER לPIיה תיקון הצו מהווה הפרה של סיקום החלב, מקום בו גם לשיטתה הסיקום עדין לא יצא אל הפועל וכלהונה "טרם נכנס לתוקף".

לא זו אף זו, יzuן בתמצית כי הסיקום, לפי לשונו ותכליתו, **לא נועד למנוע נקיות צעדים אחרים המצוים בסמכותו של שר האוצר, ואף אין בו כל התחייבות של שר האוצר או של גורם אחר להימנע מלקדם צעדים נוספים אחרים בתחום החלב ובתחום החמאה בפרט.** ברי, כי הסיקום לא נועד למנוע מר שר האוצר לנקטו בצעדים המותרים לו על פי דין, שתכליתם מתן פתרון מיידי למחסור במוצר בסיסי, שהתשתיות העובדתית לגבי התגששה והתחדזה רק לאחר שנחנעם הסיקום האמור. סיקום החלב נועד לתאר את ההסכנות בין הדרגים המڪוציאים ובין ארגוני החקלאים לגבי מכלול של נושאים, וביניהם התמייקה בענף בגין הפחחות מכסים אשר פורטו בסיקום, ככל שיבשילו התנאים שנקבעו בו, שכולים, בין היתר, השלמת חקיקה ממשלטת בכנסת. ההסכנות שבאו לידי ביטוי בסיקום ניתנו לגבי מכלול הנושאים הכלולים בו כמקרה אחד, ולא ניתן להתייחס בנפרד לעניין המכס והתמיכות כשם לבדים. מעבר לאמור, חשוב מכך – סיקום החלב איינו יכול לככול את שיקול דעתה של הרוים והממשלה וגם לא את שיקול דעתו של שר ברגע להפחחות מוסףים. וזאת שסיקום החלב איינו יכול לככול את שיקול דעתו של שר ברגע להפחחות מכסים אחרות, וגם לא זו הייתה כוונתו.

עדמת המשיבים היא אפוא, כי אין כל מניעה שר האוצר, יקדם צעדים שימנו את המחשבור בחמאה: הוא בשל העובדה כי אין בסיקום החלב כל התחייבות של שר האוצר או של גורם אחר להימנע מלקדם צעדים נוספים אחרים בתחום זה (ולכל היוטר המלצה), והוא בשל העובדה שאף לשיטת העותרת, סיקום החלב כולל כלל לא יושם בשל פיזורו של הכנסת ה-20.

מכל מקום, נבקש לציין, כי בטרם ננקטו צעדים כלשהם, יודעה התאחות מגדי הAKER הצעדים שבכוונת משרד האוצר לנקטו. כפי שתואר לעיל, לאחר שנוצר המחשבור בחמאה בשנת 2019, ולאחר שהגדלת התקף המכסות ליבוא חמהה בפטור ממכס לא הביאה לבליית המחשבור, החלוקדם במשרד האוצר את הצו מושא העתרות, במטרה למנוע את הימשות המחשבור לשנת 2020. בהמשך לכך, פורסמה הודעה לציבור, וניתנה לכל הגורמים הנוגעים בדבר – וביניהם העותרת – זכות להישמע. רק לאחר מכן, ומשנמצא כי אין אמצעי אחר אשר יביא לפתרון כולל ומלא של המחשבור בחמאה – הוחלט על תיקון הצו.

(ד)(5) הטענה כי לא היה מקום לתקן הצו בזמן ממשלה מעבר

העותרות טוענות שיש לבטל את הצו משום שתוקן על ידי שר במשאלת מעבר בהיעדר כל דחיפות בקבלת החלטה הנוגעת לעניין כה מהותי, וזאת בניגוד להלכה כי על השליטון במשאלת מעבר לנוכח באיפוק וביריסון בהפעלת סמכויותיו.

.95. כדיוע, מאז פיזור הכנסת ה-20, ביום 18.12.26, לא הצלicho נבחרי הציבור להקים ממשלה קבועה בישראל. לפיכך, מאז ועד היום מכהנת ממשלה מעבר הפולט מכוח עיקרונו הרציפות.

.96. בהתאם לסעיף 30 לחוק יסוד: הממשלה, במקרה של עירicת בחירות לכנסת או במקרה של התפטרות הממשלה, תישמר רציפות שלטונית, והממשלה היוצאת תמשיך במילוי תפקידיה עד לתחלת הכהונה של הממשלה החדשה. ההלכה בסוגיות הפעלת הסמכות המסורה לממשלה היוצאת ב"תקופת בחירות", נקבעה בפסק הדין המנחה שניתן על ידי בית המשפט הנכבד בג"ץ 5167/00 **ויס' נ' ראש הממשלה פ"ד נ(2) 455** (להלן: **ענין ויס'**).

.97. בהתאם להלכה שנקבעה בענין ויס', הממשלה יוצאת אינה נבדلة מממשלה רגילה מבחינה סמכיוותה, במישור החוקתי, ואולם מתחם הסבירות שהיא נהנית ממנו, צר מזה של הממשלה רגילה. הנפקות המשפחת של קביעה זו נגורת מהתכלית שביסוד המשך כהונתה של הממשלה היוצאת בתקופת הבחירות. תכלית זו היא כפולה: מחד גיסא, למנוע "חיל" שלטוני ולהבטיח יציבות והמשכיות, ומайдך גיסא, "רק" להחזיק בשלטון עד לכינוסת הממשלה החדשה.

.98. לפיכך, על הממשלה היוצאת לנוהג באיפוק, ולפועל על מנת להבטיח יציבות והמשכיות. בצד זאת, חובת האיפוק אינה קיימת מקום **禿公義**, אשר ברור מאליו כי יש לפעול להגשותו, במידה הראויה. מדובר אפוא בגישה גמישה המאזנת בין איפוק לבין עשייה, על פי נסיבות העניין ובהתחשב במצבות המשנה. ככל שמידת החיווןיות בפועל השולטונית גבוהה, כך תקטן מידת האיפוק הנדרש ולהפך. לעניין זה, ראו את שופט בג"ץ 8815/05 **נדשטיין נ' שפיגלד** (פורסם בארכ"ש, 26.12.05).

"למציאות זו שבה מכהנת הממשלה כovernment מכהן הוראות החוק, אך بلا شيئا נהנית מאימון העם, ישנן תוצאות משפטיות. אמן, לא נמצא הגבלה פורמלית בחוק על סמכויות ראש הממשלה והשרים, ואלה לא צומצמו בדיון לפעולות שוטפות בלבד, בין מכח פרשנות הסדר הסטטוטורי החל על העניין ובין מכח עקרון חוקתי כללי של משפט מקובל. אולם, כפיותה של הממשלה מעבר לעקרונות המשפט הציבורי הכללי, מティלים עליה חובה לפעול בתקופת המיעור בסביבות ובמידות, כנגזר מהאופי המיחודה של השלטון בעת זו. חובה זו מצריכה מעורק של איונים אשר נועד, מצד אחד, להבטיח יציבות והמשכיות לביל יוציאר חל שלטוני; מצד שני, להיות ממשלה ממש זמני שאינו ניזון מאימון הכנסת והציבור, מוליד צורך ברישון רב בהפעלת סמכויות השלטון, שנוצעו ביסודן לעתות שגרה. בתקופה זו, מחייב השלטון באיפוק בהפעלת סמכויותיו לגבי כל אותן עניינים שאין כורח ודחיפות מיוחדת לפעול בהם בתקופת המיעור. **דברים אלה אינם חלים על עניינים חיווניים שבהם יש לעסוק גם בתקופת מעבר שלטונית. נדרש, איפוא, איזון עדין בין החובה לפעול במקומות שיש צורך חיווני בכאן, לבין חובת השמירה על איפוק ורישון בהפעלת סמכויות שלטוניות, בהינתן תשתיית הממשלה המיחודה הממשלה בתקופת מעבר [...].**

מיוחסת הסבירות של פעילות גופ השולטוני בתקופת הממשלה מעבר נבחן, איפוא, בשים לב למאפייניה של הסמכות הקונקרטיבית המופעלת, ובהתחשב באיזון הנדרש בין הצורך בעשייה לבין דרישת האיפוק. מהותו של איזון זה מושפע

מטייבו של העניין ומאופי השיקולים הנוגדים הפועלים ברקען (בל"צ 2534/97 חח"כ יhab נ', פרקליטות המדינה, פד"י נא(3) 1, 28). **יונה הדרית בין חובת העשייה לבין הרISON והאיפוק הנדרשים במצבם המתאים. ככל שמידת החינויות בפעולה השלטונית גבוהה, כך תקטן מידת האיפוק הנדרשת, ולהפך.** עניינו, אפוא, בבחינת סבירות שיקוליה של הרשות המוסמכת בדרך הפעלת סמכויותיה על בסיס האיזונים הנדרשים בתקופת ממשלה מעבר, בהינתן העריכים המתנגדים בסוגיה זו, וכונגזר מנסיבותיו המיחודות של העניין".

.99 בעניינו, כמתואר לעיל, החל משנת 2019 מORGASH בישראל מחסור בחמאה, שהוא מוצר צריכה בסיסי, ולהערכת הגורמים המڪוציאים במשרד האוצר מחסור צפוי היה להמשיך גם בשנת 2020 בהיעדר נקיות צעד ממשמעותי. **מצאת עולה, כי הייתה דחיפות לקדם מהלך שייתנו מענה למחסור הצפוי בחמאה בשנת 2020, בהקדם האפשרי.** בנסיבות אלה, נוסף על העבודה כי צעדים אחרים שננקטו בעבר על מנת ליתן מענה למחסור בחמאה הוכחו כלל יעילים מספק, והוחלט כי לא ניתן להמתין עם תיקון הצו עד להקמת ממשלה חדשה, שMOVED הקמתה כלל אינו ידוע.

על כן,يطענו המשיבים כי המחסור בחמאה הוא עניין חיוני שהייתה נחיצות בעשייתו גם בתקופת ממשלה מעבר, וכי **מדובר במהלך שמיטיב עם כל הרכנים** ולא רק עם קבוצה מסוימת.

.100 בהתאם לאמור, סבר משרד האוצר כי אין מניעה לתקן את הצו בתקופת הבחירות, וכש问题是 השאלה לפתחו של המשנה ליום"ש כלכלי חווה המשנה את עמדתו כי אין מניעה לעשות כן. זאת, בין היתר, נוכח העמدة המڪוציאת לפיה קיים צורך ציבורי חיוני בפטור ממכס על יבוא חמהה בשל מצב הדברים שהוא מזה חדשם וביבים; והודעת משרד האוצר כי נבחנו אך לא נמצא חלופות שיש בהן מענה מספק לצורך זה; ובשים לב לכך שמדובר בהוראת שעה בלבד; ובהתאם העובדה שככלות שיקול הדעת של הממשלה הבאה במסגרתה מצומצמת בנסיבות בהן מדובר בחקיקת הניננת לשינוי על ידי הממשלה הבאה.

.101 בנסיבות אלה,يطענו המשיבים כי לא נפל כל פגס בתיקון הצו מושא העתירות בעת כהונתה של ממשלה מעבר, וזאת לאור החינויות בתיקונו.

(ה) תגובה לבקשת מתן צו-בינויים

.102 כדי, שניים הם התנאים המctrיברים הנדרשים להתקיים לטובת מתן צו-בינויים : סיכוי העתירה ומאזן הנוחות. על פי פסיקתו של בית המשפט הנכבד, מאزن הנוחות מהוות אבן הבוחן המרכזי בחלוקת המתייחסת לשעד הזמן, אולם ככל שסיכוי העתירה גבוהים יותר, כך ניתן למעט בדרישת מאזן הנוחות, ולהפך (ראו למשל בר"ם 2860/10 **חברת א.ג אלגור הנדסה בע"מ נ' עיריית תל אביב יפו** (פורסם בארא"ש, 9.5.10)).

.103 בית המשפט הנכבד אף הבHIR, בהזדמנויות שונות, כי יש להישמר מהוצאת צווי-ביניים, שכן אלו עלולים "לפגוע בפעולות התקינה של המינהל, וכתוצאה לכך לפגוע גם בטובות הציבור, לעיתים פגיעה קשה" (בג"ץ 3330/97 עיריית אור יהודה נ' ממשלה ישראל, פ"ד נא(3) 472, 1997).

.104 במקרה דן מתousel למשווה היבט נוסף – העובדה שהצו מושא העתיקות נכנס לתוקפו ביום 20.3.20, ועל כן למעשה מדובר **בקשות למتن צו עשה להורות על שינוי מצב קיים ולהתלות תוקפה של חקיקת משנה, המתקבלות בנסיבות חריגות בלבד**.

כידוע, צווי-הביניים נועד "להקפיא" את המצב הקיימים, ולמנוע את שינויו לרעת אחד מהצדדים בעודם הקיימים תלויים ועומדים (ראו בג"ץ 244/00 **עמותת שיח חדש למען השיח הדמוקרטי נ' שר התשתיות הלאומיות**, פ"ד נה(5) 854, 847 (2001). לפיכך, ولو מכיוון שיש בצווי-הביניים המבוקשים כדי לשנות מהמצב הקיימים ולהשווות תוקפה של חקיקת משנה, יטענו המשיבים כי אין הצדקה להיענות לבקשתו.

מעבר לאמור, הבקשה למتن צו ביניים המבקשת למנוע את ישומו של הצו מושא העתיקות חופפת הלכה למעשה לסייע העיקרי המבוקש בעטירה, שכן משמעות קבלת צו הביניים היא כי לא יהיה ניתן לייבא חמאה בפטור ממכס מכוחו של הצו. אף מן הטעם האמור דין הבקשה להידחות (ראו למשל: בג"ץ 345/61 אל-באזו נ' מנהל שירות השידור, ירושלים, פ"ד טו 2364, 2366 (1961); בג"ץ 11/4961 לאיו נ' שר הפנים (פורסם באר"ש, 23.11.11)).

.105 זאת ועוד, לעומת המשיבים, הבקשות למتن צו-ביניים אין עומדות בדרישות ההחלטה לטובות מتن הצו.

בראש וראשונה, המשיבים יטענו – על יסוד כל האמור בתגובה זו – כי סיכון העתיקות נוכחים, וממילא הסיכויים אינם מגיעים לכדי הרף הגובה המצדיק מتن צו-ביניים.

אשר לשיקולי AMAZON הנוחות, **עמדת המשיבים היא כי AMAZON הנוחות נוטה באופן מובהק לטובת אי-מتن צווי-הביניים המבוקשים, והוותרת המצב הקיימים על בנו, וזאת תוך שkeitל החזק אשר עלול להיגרם לאינטרס הציבורי**. כאמור לעיל, הצו מושא העתיקות תוכן לאחר שהתברר כי המחסור בחמאה שהיה קיים בשנת 2019 צפוי להימשך גם בשנת 2020, בהיעדר נקיות צעדים משמעותיים. בנסיבות אלה, בהן מדובר על מחסור במוצר בסיסי בכל בית בישראל, ועבור יצרני החלב- חומר גלם, הוחלת על תיקון הצו על מנת להטיב עם הציבור. **המשיבים יטענו כי התליית הצו טוביל לפגיעה מובהקת בטובת הציבור, בייחודה בעת הנוכחית, בה, כאמור, חלה עלייה ניכרת בכמויות צרכית מוצר חלב.**

לעומת המדינה אפוא קיים אינטרס ציבוררי מובהק ביחסו של הצו, אשר מטרתו להביא לפתרון בעיית מחסור החמאה בישראל. לעניין שkeitל האינטרס הציבורי בבקשת למتن צו ביניים ראו והשו: החלטת כב' השופט נאור (כתוארה אז) בבר"ם 2077/06 **ימית יהולית 2000 בע"מ נ' עיריית ירושלים** (פורסם באר"ש, 9.3.06); החלטת כב' השופט פוגלמן בע"ם 6832/19 **אברהם נ' ועדת העדר לתכנון ובניה מוזע צפון** (פורסם באר"ש, 11.11.19).

106. נוכח כלל האמור, יבקשו המשיבים כי בית המשפט הנכבד יורה על דוחית הבקשות למתן צווי-ביניים, בהיעדר כל הצדקה להטלות את הצו מושא העתיקות.

(ו) סוף דבר

107. מכל הטעמים שפורטו לעיל, המשיבים יטענו כי לא עלה בידי העותירות להראות כי נפל פגם כלשהו בצו מושא העתיקות המצדיק התערבות שיפוטית. ההחליטה להוציא את הצו לביטול המכס על ייובא חמיהה, כהוראת שעה לשנת 2020 בלבד (תוקפה 10 חודשים), התקבלה על ידי שר האוצר, בתמיכת מנכ"ל משרד החקלאות, משרד הכלכלה, רשות התחרות ורשות המיסים לאחר ביצוע הליך סדור ומחייב, שבמסגרתו נשמעו עדותה הגורמים המקצועים הפנים- ממשלטיים, נשמעו העורות הציבור, ונבחנו ונשקלו כל השיקולים הנדרשים לעניין, ובכללם: הצפי למחסור, המענה החלקי שיש בקביעת מסות לייבוא בפטור ממכס, וההשפעה של ביטול המכס על שוק החלב. רק בתום הליך זה סדור זה, ומשعلاה כי מדובר בצעד חיוני לבליית המחסור, נחתם הצו מושא העתיקות.

108. אשר על כן, يتבקש בית המשפט הנכבד להורות על דוחית העתיקות, תוך חיוב העותירות בחזאות.

109. העבודות המפורטות בתגובה זו, בכלל הנוגע למשרד האוצר, נתמכות בתצהירה של הגבי תמר לוי בונה, רפרנטיתDKLAOT במשרד האוצר.

העבודות המפורטות בתגובה זו, בכלל הנוגע למשרד הכלכלה, נתמכות בתצהירו של מר דני טל, יו"ר ועדת מסות במשרד הכלכלה.

העבודות המפורטות בתגובה זו, בכלל הנוגע למשרד החקלאות, נתמכות בתצהירו של מר שלמה בן אליהו, מנכ"ל משרד החקלאות.

העבודות המפורטות בתגובה זו, בכלל הנוגע לרשויות התחרות, נתמכות בתצהירו של עו"ד יצחק ברקוביץ', ראש צוות מזון וקמעונאות במחלקת שוקים ברשות התחרות.

העבודות המפורטות התגובה זו, בכלל הנוגע לרשויות המיסים, נתמכות בתצהירה של הגבי يولיה אונגר, כלכלנית במחלקת תכנון וכלכלה ברשות המיסים.

היום, יי' בניסן תש"ף
7 באפריל 2020

סיוון דגן, עו"ד
עו"ת במכירת הבג"צים
בפרקיות המדינה

סגנית בכירה במחלקת הבג"צים
מוינה פרימן, עו"ד
בפרקיות המדינה