

העותרת: המועצה לענף החלב בישראל (ייצור ושיווק)

ע"י ב"כ עוה"ד ש. פלס  
ו/או ר. כהן ו/או ט. לוי ו/או נ. סרוק  
מרח' בלוך 2, תל אביב 64161  
טל. 03-5240130 פקס: 03-5237530

- נ ג ד -

- המשיבים: 1. ממשלת ישראל  
2. ראש הממשלה מר בנימין נתניהו  
3. שר האוצר ד"ר יובל שטייניץ  
4. שר התמ"ת מר שלום שמחון  
5. שרת החקלאות גב' אורית נוקד

כולם ע"י ב"כ מפרקליטות המדינה, משרד המשפטים  
רחוב צאלח א - דין 29, ירושלים  
טל': 02-6466590 פקס: 02-6466655

### בקשה מחודשת ודחופה למתן צו ביניים

בית המשפט הנכבד מתבקש ליתן צו ביניים המופנה אל המשיבים והמורה להם להימנע מלקבל החלטות כלשהן בדבר שינוי המדיניות הנוהגת בענף החלב עד למתן פסק דין בעתירה זו.

ואלה נימוקי הבקשה:

#### כללי

1. ביום 27.7.2011 הגישה העותרת (להלן – "מועצת החלב" או "המועצה") את העתירה בבג"צ 5587/11 הנ"ל (העתירה ללא נספחיה מצ"ב כנספח א').
2. העתירה עוסקת בהליך שקיימה ועדת המשנה לבדיקת שוק מוצרי החלב והיא מכונה בעתירה "ועדת קדמיי", ובמסקנות אליהן הגיעה – נספח יד' לעתירה. ועדת קדמי הוקמה ביום 27.6.2011 כועדת משנה של ועדה בינמשרדית לבחינת רמת התחרותיות והמחירים בתחום מוצרי המזון.

המלצות ועדת קדמי הוגשו לראש הממשלה ביום 17.7.2011. מדובר בהמלצות הרסניות, העומדות בסתירה לחוק תכנון משק החלב, התשע"א – 2011 שאך זה עתה התקבל בכנסת, העומדות בניגוד מוחלט לכל ההסדרים הנוהגים במשק החלב מזה עשרות שנים, ואשר החלק האופרטיבי שלהן, המכוון להשגת תוצאות מיידיות, מתייחס למקטע הרפתניים בלבד. לטענת המועצה, אם תיושמה המלצות אלה, הן תבטלנה למעשה את התכנון בענף החלב ותאיינה את מטרותיו, והן תסבנה נזקים כבדים ובלתי הפיכים לציבור כולו ולעוסקים בענף.

לטענת המועצה, המלצות אלה הן פרי הליך מינהלי חפוז, קלוקל, בלתי תקין, חשאי, חסר תום לב שנועד כל כולו לצרכים פופוליסטיים בלבד. בהליך זה לא התקיימה בחינה עניינית, הוגנת ושיטתית של הנושא הנדון. זאת, בין היתר, בשל כך שהוועדה לא קיימה את חובתה להתייעץ עם המועצה בהיות המועצה הרשות המוסמכת, בהיותה הגורם המייעץ לפי חוק ובהיותה הגורם המקצועי הראשון במעלה בתחום, וכן בשל כך שהוועדה נמנעה מלקיים שימוע כדין לכל העוסקים בענף העתידיים להיפגע מהחלטותיה (ר' סעיף 8 לעתירה).

3. בנסיבות אלו התבקש בית המשפט הנכבד להוציא מלפניו צו על תנאי שתמציתו היא כי יורה למשיבים ליתן טעם מדוע לא יוועצו במועצה בטרם תתקבל החלטה בדבר שינוי במדיניות הנוהגת ביחס לענף החלב וכן מדוע לא יקיימו שימוע כדין לכל הגורמים העוסקים בענף החלב טרם קבלת החלטה כאמור (ר' הסעדים א'-ה' ברישת העתירה).

בנוסף, התבקש בית המשפט הנכבד ליתן צו ביניים אשר יופנה אל המשיבים ויורה להם להימנע מלקבל החלטות כלשהן בדבר שינוי המדיניות הנוהגת בענף החלב עד למתן פסק דין בעתירה.

4. באותו היום, 27.7.2011, החליט בית המשפט הנכבד (כב' השופט י. עמית) כי:

"המשיבים יגישו תגובה מקדמית עד ליום 15.8.11. בשלב זה איני רואה ליתן צו ביניים או צו ארעי"

5. נראה כי בית המשפט הנכבד הורה כי המשיבים יגישו תגובתם בתוך כשבועיים ימים מתוך הנחה כי בפרק זמן קצר זה לא תתקבלנה החלטות. אולם, מתברר, למרבה הצער, כי **בכונת המשיבים 3 ו-4 ליצור עובדות מוגמרות ולהניח על שולחן הממשלה, כבר בישיבתה הקרובה ביום 7.8.2011, הצעת החלטה לשינוי יסודי במדיניות הנוהגת ביחס לענף החלב** (עותק פרסום מיום 2.8.2011 מאתר TheMarker מצ"ב **נספח ב'**).

מובן, כי אם תתקבל החלטת ממשלה ביום 7.8.2011 המקבלת את ההמלצות הנ"ל, **תתייתר העתירה** המיועדת לחייב את המשיבים להיוועץ עם המועצה ולקיים שימוע לכל העוסקים בענף קודם לקבלת ההחלטה.

6. בנוסף, התברר כי המשיב 3 (שר האוצר) אינו ממתין אף להחלטת הממשלה שתאשר את ההמלצות וכבר ביום 2.8.2011 הופחתו תעריפי המכס כדי לאפשר יבוא מידי של מוצרי חלב (עותק מקטע מתעריף המכס באתר משרד האוצר מצ"ב **נספח ג'**). המועצה רואה להבהיר כי לדעתה הפחתת תעריפי המכס, כאמור, היא בלתי חוקית ובדעתה לנקוט בכל ההליכים המשפטיים הדרושים כדי לבטלה לאתגר והיא שומרת על מלוא זכויותיה בענין זה.

7. **בנוסף**, בימים אלה נודעו למועצה **עובדות חדשות**, שלא היו ידועות לה בעת הגשת העתירה, ביחס לדיוני ועדת קדמי והאופן שבו התגבשו המלצותיה. עובדות אלה מלמדות כי ההליך שקיימה ועדת קדמי היה פגום **מיסודו באורח קיצוני**. כך, בין היתר, מתברר כי הועדה פעלה בניגוד לכתב המינוי שלה, **בחוסר סמכות או בחריגה מסמכות**, וכי **משרד החקלאות, המשרד הממשלתי האמון על הנושא, לא שותף באופן אמיתי בהליך, עמדתו לא נשמעה והוא לא נטל חלק בגיבוש ההמלצות. מתברר כי משרד החקלאות דורש לקיים הליך חדש וסדור כדי לגבש המלצות כדין.**

8. על רקע **שינוי נסיבות קיצוני** זה, ולנוכח **העובדות החדשות** שהתגלו אך זה עתה, מחדשת המועצה את בקשתה הדחופה למתן צו ביניים.

9. להלן תוצגנה העובדות החדשות והמשמעות הנודעת להן.

### כתב המינוי

10. בימים אלה הגיע לידי המועצה כתב המינוי שנחתם ע"י משיבים 3 ו 1 – 4 ביום 27.6.2011 (להלן – "כתב המינוי"). כתב המינוי מצ"ב **נספח ד'**.

11. לפי כתב המינוי, הוקם צוות "לבחינת רמת התחרותיות והמחירים בתחום מוצרי המזון והצריכה" (להלן – "הועדה הרחבה"). בנוסף, הוקמה ועדת משנה לענייני משק החלב ומוצריו (היא "ועדת קדמי") והוקם צוות לענייני מיסוי.

על הועדה הרחבה הוטל לגבש המלצות ביחס לכל תחום מוצרי המזון ובכלל זאת משק החלב:

"הצוות יפעל במטרה למפות את הנעשה בשווקים אלו, לאתר כשלי שוק ככל שישנם, ולגבש המלצות לצורך הגברת התחרות ושיפור רווחתו של הצרכן" (פסוק אחרון במבוא לכתב המינוי).

בהגדרת התפקידים הוטל על הועדה הרחבה:

"להמליץ, ככל שידרש, על הפעולות הנדרשות להגברת התחרות לשם רווחת הצרכנים בשווקי החלב בפרט והמזון בכלל, לרבות שינויי החקיקה הנדרשים" (סעיף ד' בעמ' 1 לכתב המינוי).

ביחס למשק החלב, נאמר:

"לדון באופן פרטני בתחום משק החלב ומוצריו ולפרט את שרשרת הערך במוצרי החלב. לענין משק החלב **יגבש הצוות, באמצעות צוות משנה**, המלצות להגברת התחרות בתחום לצורך הנחת תשתית להפחתת המחיר הסופי לצרכן, בטווח הקצר ובטווח הארוך" (סעיף ג' בעמ' 1 לכתב המינוי) (ההדגשות הוספו).

12. כעולה מכתב המינוי, הועדה הרחבה מונה 7 חברים בכירים ואילו ועדת המשנה (ועדת קדמי) מונה 5 חברים זוטרים (זולת היו"ר קדמי) (ר' עמ' 2 לכתב המינוי).

13. באשר ללוח הזמנים, נקבע כי הועדה הרחבה תגיש "דו"ח התקדמות" בתוך 8 שבועות ותשלם את עבודתה ותגיש המלצותיה בתוך 4 חודשים, אך אם תזקק לארכה, תגיש דו"ח ביניים במועד האמור.

### המלצות ועדת קדמי – מסמך חדש

14. כאמור, המלצות ועדת קדמי הוגשו לראש הממשלה ביום 17.7.2011 (נספח יד' לעתירה) (להלן – "המסמך הראשון") ומסמך זה עמד ביסוד הדברים האמורים בעתירה.
15. והנה, בימים אלה, הגיע לידי המועצה מסמך מסקנות אחר של הועדה, שתאריכו הוא אותו תאריך (17.7.2011), שמספרו הוא אותו מספר (17.7.2011-0046-603), והנדון בו הוא אותו נדון ("הגשת מסקנות ועדת המשנה לבדיקת שוק מוצרי החלב") (להלן – "המסמך החדש") מצ"ב נספח ה'.
- מן המסמך החדש עולה כי **ועדת קדמי שינתה את המלצותיה** לאחר הדיון שהתקיים אצל ראש הממשלה ביום 17.7.2011.
16. **השינוי העיקרי והמרכזי** שחל במסמך החדש לעומת המסמך הראשון נוגע **לנושא היבוא** :  
 בסעיף 7 למסמך הראשון, נקבע כי :  
 א. שיעור המכס על המכסה הקיימת של W.T.O. (1,080 טון) יופחת מ – 50% ל – 0.  
 ב. צוות המסים בועדת המזון הרחבה יקבל החלטות גם על משק החלב.
17. לעומת זאת, בסעיף 5 למסמך החדש **השתנתה התמונה מקצה לקצה**. ועדת קדמי החליטה שלא להשאיר את הענין לשם דיון בהמשך בצוות המסים בועדה הרחבה, וקבעה בעצמה המלצות מפורטות ומרחיקות לכת ביותר בדבר **הפחתת מכסים לשם חשיפה מיידית של הענף ליבוא בכמויות אדירות**. כך, נקבע מסלול מואץ לייבוא גבינות קשות, ללא מכס אפקטיבי, בכמויות גדולות והולכות, עד 9,000 טון בשנת 2015 ומשנת 2016, ללא כל הגבלה. כך, נקבע גם יבוא של חומרי גלם חלביים (אבקות חלב), כשהיעד לשנת 2015 עומד על לפחות 4,000 טון.
18. **שינויים נוספים** שקבעה ועדת קדמי במסמך החדש הם :  
 א. במבוא למסמך הראשון נאמר כי חברי הועדה היו נציגי כל שרשרת הערך ובהם גם נציגי הרפתנים, נציגי המחלבות ונציגי רשתות השיווק. לעומת זאת, במבוא למסמך החדש נאמר כי חברי הועדה היו רק נציגי משרדי הממשלה הרלוונטיים. זאת, כפי שטענה המועצה בסעיף 47 לעתירתה וכפי שטען מנכ"ל המועצה במכתבו מיום 18.7.2011 (נספח טו' לעתירה).
- ב. בסעיף 1(ה) למסמך הראשון פורטו עמדות המשרדים ביחס להפחתת מחיר המטרה ונקבע מנגנון להפחתת התייעלות עד לשנת 2015. לעומת זאת, בסעיף 2 למסמך החדש שוב לא מפורטות עמדות המשרדים ונקבע מסלול מואץ עוד יותר להפחתת מחיר המטרה.
- ג. בסעיף 3 למסמך החדש חל שינוי נוסח בקשר לסובסידיה לרפתות הקטנות לעומת האמור בסעיף 1(ו) למסמך הראשון.

ד. סעיף 1(ז) למסמך הראשון בדבר מענקי השקעות להגדלת הרפת המשפחתית הקטנה נמחק מן האמור במסמך החדש.

### מסמך משרד החקלאות

19. לידי המועצה הגיע העתק מכתב מיום 27.7.2011 אל שרת החקלאות מאת ד"ר תניב רופא, סגן בכיר למנהל הרשות לתכנון במשרד החקלאות ויו"ר מועצת החלב ומר אורי צוק-בר, המפקח על המחירים וסמנכ"ל מחקר, כלכלה ואסטרטגיה במשרד החקלאות (העתק המכתב מצ"ב נספח ו'). כעולה מכתב המינוי, ד"ר תניב רופא מונתה לשמש כנציגת משרד החקלאות בועדת קדמי.

20. המכתב שכותרתו היא "עמדת משרד החקלאות ופיתוח הכפר לענין מסקנות ועדת המשנה לבדיקת שוק מוצרי החלב", פותח במילים הבאות:

- "נציגי משרד החקלאות אכן מונו לועדת המשנה לחלב על-ידי שר התמ"ת ושר האוצר אך בפועל לא מעט מהדיונים התקיימו **ללא נוכחות** נציגי המשרד.
- כמו כן יש לציין כי נציגי המשרד **לא שותפו** בקבלת ההחלטות ובכתיבת ההמלצות.
- לצערנו, בפועל, נציג המשרד שימשו **מעין משקיפים**, וגם זאת **באופן חלקי**, כאשר אף לא עמדה מהותית אחת מאלו שהוצגו על-ידי נציגי המשרד נכללה במסגרת ההמלצות הסופיות" (ההדגשות הוספו).

21. בהמשך הדברים, בסעיפים 9-1 למכתב, מוצגת עמדת משרד החקלאות במספר עניינים שנדונו בועדה ותמציתם היא כי **הצעדים הדרסטיים המדוברים יגרמו לפגיעה אנושה ברפתנים מבלי שיביאו להורדה משמעותית במחירי לצרכן והם אף יביאו להפחתה מיידית בייצור המקומי של חלב, יסכנו את האספקה הסדירה ויקטינו את היעילות במשק החקלאי.**

22. בסיכום המכתב נאמרים הדברים הבאים:

"שלושת ההמלצות העיקריות: הפחתת מחיר המטרה, הרחבת יבוא קיצונית, וביטול הפטור להסדר כובל לחקלאות:

1. התקבלו **שלא על דעת משרד החקלאות.**
2. **ללא בדיקת השלכות המרחיקות לכת שלהן על שוק החלב ועל ענף הרפת.**
3. התקבלו על-ידי המשרדים שאינם אמונים על ענף החלב וללא היכרות מעמיקה של הענף.
4. התקבלו בחופזה, בניגוד לעבודת המטה הבינמשרדית המעמיקה של מעל ל – 3 שנים בהם הוכן חוק תכנון משק החלב אשר אושר רק לפני חודשים ספורים בכנסת.

נוכח האמור לעיל, עמדתנו היא, כי יש לחדש את עבודת הועדה, להשלים עבודת מטה מסודרת בהשתתפות מלאה של כלל הגורמים השלטוניים, ותוך

**השענות על נתונים מלאים ומפורטים, ולבחון באופן יסודי את ההשלכות של  
ההצעות השונות בטרם תתקבלנה החלטות** (ההדגשת הוספו)

**המשמעות - בית-דין שדה לענף החלב**

23. עולה כי ועדת קדמי פעלה בניגוד לכתב המינוי שמכוחו הוקמה.  
לפי כתב המינוי, על הועדה הרחבה, היא הועדה הבכירה, הוטל לגבש ולהגיש את ההמלצות בתוך 4 חודשים. אולם, הועדה הרחבה לא קיימה כל דיון בנושא. תחת זאת, ועדת המשנה הזוטררה היא שדנה בנושא והיא שגיבשה והגישת את ההמלצות! את זאת היא עשתה בתוך שבועיים!  
אם לא די בכך, ובניגוד לדבריה שלה עצמה, ראתה ועדת המשנה הזוטררה, בתוך פרק זמן קצר נוסף, לייתר את הדיון (בצוות לענייני מיסוי ובעדה הרחבה), גם לענין המכסים והייבוא, ולשנות את ההמלצות כדי לכלול בהן גם צעדים מפורטים ביחס להפחתת מכסים לשם פתיחה מיידית של היבוא בכמויות מאסיביות.  
יתרה מזו, מתברר כי שר האוצר מיישם המלצות אלה, ביחס ליבוא, באופן מיידי ומבלי להמתין להחלטת הממשלה בענין.
24. אולם, על כל אלה מאפיל המסמך של משרד החקלאות והמשתמע ממנו.  
יש לזכור, כי שר החקלאות הוא המופקד לפי חוק על משק החלב: סעיף 2 לחוק תכנון משק החלב, התשע"א – 2011 קובע כי "השר" הוא "שר החקלאות ופיתוח הכפר"; סעיף 38 לחוק זה קובע כי "השר ממונה על ביצוע חוק זה והוא רשאי להתקין תקנות לביצועו" (ור' גם הוראות סעיף 1 וסעיף 5 לחוק תכנון משק החלב בישראל, תשנ"ב -1992).  
ממסמך משרד החקלאות ברור, באופן חד-משמעי, כי משרד זה מודר במתכוון מדיוני ועדת קדמי. כאמור שם, נציגו לא נכחו בחלק נכבד מהדיונים, הם שימשו מעין משקיפים, וגם זאת באופן חלקי, הם לא שותפו בקבלת ההחלטות ובכתיבת ההמלצות.  
לפיכך, וכעולה מן המסמך, ההמלצות התקבלו על-ידי משרדים שאינם אמונים על ענף החלב וללא היכרות מעמיקה שלו, הן התקבלו בחופזה, ללא בדיקת ההשלכות מרחיקות הלכת שלהן על שוק החלב ועל ענף הרפת. כל זאת, בניגוד לעבודת המטה הבינמשרדית המעמיקה של מעל ל – 3 שנים בהן הוכן חוק תכנון משק החלב אשר אושר רק לפני חודשים ספורים בכנסת.  
אשר על כן, מסכם המסמך ואומר, יש לחדש את הדיון כדי לקיים הליך תקין וראוי לצורך גיבוש מסקנות קודם לקבלת החלטות.
25. אין לך עדות נאמנה מזו. ברור לחלוטין כי ההליך שקיימה ועדת קדמי פגום מיסודו באורח קיצוני. כמוהו כהליך בבית-דין שדה.  
אכן, במקור הכוונה היתה כי ועדה רחבה ובכירה תשב על המדוכה במשך 4 חודשים קודם שתוציא מסקנותיה. אולם עוד לא יבש הדיו על כתב המינוי וכבר קמה הועדה הזוטררה, ובנסיבות בלתי

ידועות, נטלה לידיה את סמכויות הועדה הבכירה, ראתה עצמה כ"צוות פעולה מיידי" והוציאה מסקנות בזק בתוך 14 יום (ר' לענין זה נספח ז' לעתירה).

צוות הפעולה המיידית, לא זו בלבד שלא קיים שימוע כדין לעוסקים בענף העתידיים להיפגע מהמלצותיו, ולא זו בלבד שלא נועץ בעותרת - הרשות המוסמכת לפי חוק והגורם המקצועי המייעץ המוסמך - אלא שעתה מתברר שהוא גם מידר את השר הממונה לפי חוק על הענין!

26. אין זה פרי המקרה. ברי, כי הועדה פעלה כפי שפעלה משיקולים פסולים ולמטרות זרות ופופוליסטיות. דרך הילוכה זה של הועדה מעיד כאלף עדים כי מטרתה היתה חרוצה מראש והדיונים שניהלה התקיימו רק למראית עין. הועדה הפרה את הכללים האלמנטריים של צדק טבעי, היא רמסה את כל כללי המשפט המינהלי, היא פעלה בחוסר סמכות או בחריגה מסמכות והיא הציגה המלצות בלתי סבירות באורח קיצוני. בעשותה כן, הטעתה הועדה את ראש המשלה ואת השרים המופקדים על הענין והיא מובילה את המשלה לקבלת החלטות הרסניות שתוצאותיהן מי ישרן.

27. בהתאם לתקנה 19 לתקנות סדר הדין בבית משפט הגבוה לצדק, תשמ"ד-1984, מתבקש בית המשפט הנכבד ליתן צו ביניים כאמור לעיל. הלכה היא כי מקום בו חל שינוי נסיבות או נודעו עובדות חדשות, וכדי למנוע תוצאות בלתי הפיכות, יתן בית המשפט צו ביניים כאמור (ר' לענין זה: שרגא ושחר **המשפט המינהלי סדרי הדין והראיות בבג"צ** חלק חמישי מהדורת 2010, סעיף 9 בעמ' 217; בג"צ 244/00 **עמותת שיח חדש נ' שר התשתיות הלאומיות** פד"י נה(5) 847, 854 א'-ד'; הר-זהב **סדר הדין בבית המשפט הגבוה לצדק** 1991 סע' 090 בעמ' 92-93; זוסמן **סדר הדין האזרחי** מהדורה שביעית 1995 עמ' 578, 579; ע"א 450/64 **פרל אייזנר ואח' נ' שושנה פינקלשטיין אח'** פד"י יט(1) 655, 657 ה'-ז'; ע"א 9396/00 **קרנית קרן לפיצוי נפגעי תאונות דרכים נ' זנגי פד"י נה(3) 537, 540 ז'.**

### סיכום

28. בקשה זו נתמכת בתצהירו של מר ישעיהו (שייקה) דרורי מנכ"ל המועצה.

29. אשר על כן מתבקש בית המשפט הנכבד ליתן צו ביניים כמבוקש.

---

רונן כהן, עו"ד

---

שאול פלס, עו"ד

ב"כ העותרת