



בבית המשפט העליון בשבתו כבית משפט גבוה לצדק

בג"ץ 1530/21

לפני: כבוד השופט י' עמית
כבוד השופט נ' סולברג
כבוד השופט א' שטיין

העותרים: 1. פורום קהלת (ע"ר)
2. האינטרס שלנו (ע"ר)

נ ג ד

המשיבים: 1. משרד החקלאות ופיתוח הכפר
2. שר החקלאות ופיתוח הכפר
3. ועדת המכסות לפי חוק תכנון משק החלב
4. מועצת החלב חל"צ
משיבה פומלית: 5. התאחדות מגדלי הבקר בישראל - אגודה
חקלאית שיתופית מרכזית בע"מ

עתירה למתן צו על-תנאי

בשם העותרים: עו"ד מאיר בוחניק; עו"ד אריאל ארליך

בשם המשיבים 1-3: עו"ד רועי שויקה

בשם המשיבה 4: עו"ד שאול פלס

פסק-דין

השופט נ' סולברג:

"וְהָיָה בַּיּוֹם הַהוּא, יִתְּיָה אִישׁ עֲנֵגְלַת בֶּקֶר וּשְׂתֵי צֹאן. וְהָיָה מִרְבַּע עֲשׂוֹת תְּלָב יֹאכֵל תְּמָאָה, כִּי תְמָאָה וּדְבָשׁ יֹאכֵל כָּל הַנּוֹתֵר בְּקֶרֶב הָאָרֶץ" (ישעיהו ז, כא-כב).

1. עניינה של העתירה, בשתי סוגיות שונות, הנוגעות לתכנון משק החלב בישראל: האחת – עניינה בהיקף הייצור המקומי של חלב גולמי, כפי שנקבע לשנת 2021; האחרת – נוגעת למנגנון חלוקת מכסות הייצור, ליצרני החלב השונים.

2. העותר 1, 'פורום קהלת', פועל, בין היתר, כלשונו, "להקטנת נזקיה של רגולציה בלתי יעילה וחסמים הפוגעים ברווחת הציבור ללא הצדקה". בתוך כך, "הפורום עוסק מאז שנת 2014 בנושא תכנון משק החקלאות בישראל, ותכנון משק החלב בפרט". העותר 2, ארגון 'האינטרס שלנו', פועל "לקידום התחרות והאינטרס הציבורי בתחומי הסחר החופשי, התחבורה ושוק העבודה", ועוסק בין היתר "במחקר ומעקב אחר המשק החקלאי המתוכנן". העותרים מציינים, כי פרסמו מחקרים וניירות עמדה בנוגע למשק החלב; כי העותר 1 היה מעורב במספר הליכים משפטיים שעסקו בתחום זה; וכי העותר 2 גיבש ממצאים ותובנות בסוגיה, שאותם העמיד לעיון הציבור, לוועדת הכלכלה של הכנסת, ולגורמים נוספים.

3. נקדים ונאמר, כי מחמת כמה וכמה מאפיינים יחודיים לתחום זה, ראה המחוקק לנכון, להסדיר את ענף משק החלב ולפקח עליו, באמצעות קביעת מכסות יצור, ויסות חומרי גלם, ופיקוח על מחירים. ענף החלב מוסדר אפוא כיום, בעיקרו, באמצעות חוק תכנון משק החלב, התשע"א-2011 (להלן: החוק); תקנות תכנון משק החלב (קביעת מכסות חלב), התשע"ד-2014 (להלן: תקנות מכסות החלב); וכן באמצעות תקנות שעתיות וצווים שונים, המתפרסמים מעת לעת.

4. אחת לשנה נדרש שר החקלאות לקבוע בצו, "את היקף הייצור המקומי הכולל לאותה שנה לכלל היצרנים [...] על פי ההיקף החזוי של מלוא הצריכה של חלבון חלב ומוצריו או של שומן חלב ומוצריו, לפי הגבוה מביניהם" (סעיף 4(א) לחוק). לאחר מכן, נחלקת המכסה שנקבעה בין יצרני החלב השונים, הנמנים על שתי קבוצות – יצרנים מושביים, ויצרנים שיתופיים. חלוקת המכסות נקבעת לפי שיקולי מדיניות שונים, שעל אודותיהם אפרט בהמשך. בשלב זה, די שנאמר כי ברבות השנים נתקבע הסדר בעניין זה – אשר זכה לכינוי 'החומה הסינית' – המשמר יחס קבוע בין חלקם של היצרנים המושביים לאלה השיתופיים; 42% לראשונים, 58% לאחרונים. שני העניינים הללו: קביעת היקף מכסת הייצור לשנת 2021, ואופן חלוקת המכסה בין היצרנים השונים, הם כאמור מושא העתירה שלפנינו.

5. בכל הנוגע להיקף המכסה, טוענים העותרים כי המשיב 2, שר החקלאות ופיתוח הכפר, קבע את היקף הייצור לשנת 2021 בניגוד לדין: הן בכך שהותיר את היקף הייצור, כפי השיעור שנקבע לשנת 2020, מבלי להתחשב בגידול שיעור האוכלוסיה; הן בכך שבחר להסתמך על תחזית צריכת החלבון המופק מן החלב, ולא על תחזית צריכת שומן החלב. נטען, כי ההחלטות הללו התקבלו מבלי שהשר הפעיל את שיקול הדעת העצמאי המסור לו, תוך הסתמכות מלאה על המדיניות המצמצמת שהתוותה המשיבה 3, הוועדה

לקביעת מכסות חלב (להלן: ועדת המכסות); מדיניות שלדעת העותרים אינה עולה בקנה אחד עם הוראות הדין, ובפרט עם הוראות סעיף 4(א) לחוק, הנזכר לעיל. לעמדת העותרים, נוכח הגידול הטבעי של האוכלוסייה – אין זה מתקבל על הדעת כי שיעור היקף הייצור לשנת 2021, יהא זהה לזה של שנת 2020. כמו כן, מלשון סעיף 4(א) לחוק עולה, כי היקף הייצור יקבע על יסוד תחזית הצריכה של חלבון או שומן החלב, "לפי הגבוה מביניהם". מכאן, שלא היה מקום לקבוע, לשיטתם, את היקף הייצור לפי צריכתו החזויה של חלבון החלב לשנת 2021, באשר זו נמוכה מתחזית צריכת שומן החלב לשנה זו. על אחת כמה וכמה, שעה שגם בהקשר זה לא הפעיל השר שיקול דעת עצמאי כנדרש, ובחר להסתמך על ועדת המכסות, אשר הסתמכה בתורה על המשיבה 4, היא מועצת החלב. העותרים מוסיפים, כי גם קביעת מכסת הייצור לשנת 2020 נעשתה שלא כדין, תוך התפרקות משיקול דעת, ומבלעדי תשתית עובדתית ראויה.

בהתייחס למנגנון השני – חלוקת מכסות הייצור בין יצרני החלב השונים – נטען כי הסדר 'החומה הסינית' האמור אינו מעוגן בהוראות הדין, והוא פוגע קשות בשוק החלב. לדברי העותרים, אשרורו של מנגנון היסטורי זה נעשה ללא הפעלת שיקול דעת, והוא מונע נידוד יעיל של מכסות לפי צורך; מעוות את מנגנון המחירים; ומשפיע על הצמיחה הכלכלית של המשק, תוך פגיעה באינטרס הציבורי, בחופש העיסוק, וביכולת התחרות של יצרני החלב. לעמדת העותרים, שיטה זו של חלוקת המכסות, מנציחה ומעמיקה את כשלי השוק הנוצרים בעקבות התכנון הריכוזי של משק החלב בישראל. כל זאת, מבלעדי תשתית עובדתית הולמת, ובלא הצדקה ממשית.

6. קודם להגשת העתירה, הקדימו העותרים ופנו למשיבי הממשלה; אך לטענתם – הושבו פניהם ריקם. כך, בכל הקשור לקביעת היקף הייצור לשנת 2021, פנה העותר 2 לשר החקלאות, ביום 24.9.2021, וביקש להורות על הגדלת היקף הייצור הכולל לשנה זו, בהתאם לתחזית צריכת שומן החלב, ובהתחשב בקצב גידול האוכלוסייה. בהמשך, לאחר שביום 31.12.2020 חתם השר על צו תכנון משק החלב (קביעת היקף הייצור המקומי הכולל לשנת 2021), התשפ"א-2020 (להלן: צו תכנון משק החלב), בהיקף שתוכנן מראש, פנה העותר 2 פעם נוספת, ביום 6.1.2021, וביקש להורות על הגדלת היקף הייצור לשנת 2021. שתי הפניות לא נענו.

בכל הנוגע למנגנון 'החומה הסינית', פנה העותר 1 למשרד החקלאות ביום 18.7.2017, ביקש לקבל מידע באשר לדרך חלוקת המכסות בין היצרנים השונים, ובתוך כך, ביקש כי יוצגו לו מכלול השיקולים העומדים ביסוד הסדר החלוקה. גם לאחר שניתן מענה מאת משרד החקלאות לפניה זו, סבר העותר 1 כי לא הוצגה בו תשתית עובדתית

מספקת, אשר יש בה כדי להצדיק את החלוקה הספציפית שנקבעה בין סוגי היצרנים השונים. על כן, פנה העותר 1 ביום 1.7.2018 פעם נוספת, וביקש כי יפורט המצע העובדתי העומד ביסוד מנגנון 'החומה הסינית'. העותרים טוענים, כי מתשובת מנכ"ל משרד החקלאות לפניה זו, מיום 17.7.2018, ניתן ללמוד כי המנכ"ל סבור שמנגנון החלוקה הקיים אינו ראוי, ואף נוגד את מדיניות המשרד. מכל מקום, העותר 1 לא הסתפק גם במענה זה, וביום 28.10.2020, למעלה משנתיים לאחר מכן, פנה פעם נוספת, וביקש לקבל פירוט ביחס לנתונים העובדתיים שביסוד ההסדר. פניה אחרונה זו – לא נענתה.

7. מכאן העתירה שלפנינו, בגדרה מבקשים העותרים כי נורה למשיבים לבוא וליתן טעם, מדוע לא יבוטל צו תכנון משק החלב לשנת 2021; מדוע לא יקבע היקף הייצור המקומי של חלב בקר גולמי, בהתאם להיקף הצריכה החזוי של שומן חלב ומוצריו, שלא על-פי ההיקף החזוי של חלבון חלב ומוצריו, ששיעורו נמוך יותר; וכך מדוע לא יבוטל מנגנון 'החומה הסינית'.

8. בתגובתם טוענים המשיבים 1-3 כי דין העתירה להידחות; על הסף ולגופה. תחילה נטען, כי יש לדחות את העתירה על הסף, על שני ראשיה, מחמת השיהוי שדבק בה. באשר לקביעת היקף הייצור לשנת 2021, צוין כי פניה ראשונה בעניין זה נעשתה ביום 24.9.2020, ופניה שנייה ביום 6.1.2021, ימים ספורים לאחר כניסת צו תכנון משק החלב לתוקף. אף על-פי כן, הוסיפו העותרים להמתין, והגישו את העתירה אך ביום 3.3.2021, בחלוף כמעט חודשיים-ימים ממועד פנייתם האחרונה. גם בכל הנוגע להסדר 'החומה הסינית', נטען כי העתירה הוגשה בשיהוי ניכר, שכן עסקינן, כידוע, בהסדר הנוהג זה עשרות שנים, אשר גם מאז הסדרתו בחוק ובתקנות, חלפו כמה וכמה שנים.

9. מעבר לכך נטען, כי דין העתירה להידחות גם לגופה, בהעדר עילה להתערבות שיפוטית. צוין, כי בכל הנוגע לצו תכנון משק החלב, הטענה שהיקף הייצור נקבע על יסוד תחזית החלבון – אינה נכונה. לדברי המשיבים 1-3, היקף הצריכה החזוי של חלבון החלב לשנת 2021 עומד על 1,495 מיליון ליטר, בעוד שהיקף הייצור נקבע על 1,538 מיליון ליטר. מכאן, שמכסת הייצור אינה נגזרת מהיקף הצריכה החזוי של החלבון. עוד נטען, כי מדי שנה נותרים עודפי חלבון משמעותיים לפינוי. נתון זה, לדעת המשיבים 3-1, מעיד על כך שהמכסה איננה מתוכננת בהתאם לצריכת החלבון הצפויה. מעבר לכך נטען, כי סעיף 4 לחוק – מטרתו מניעת מחסור בחלב, ובחומרי גלם לייצור מוצרי חלב. משכך, ברי כי אין בכוונת המחוקק לקבוע באופן שרירותי, כי חישוב היקף הצריכה יעשה בהתאם להיקף הייצור המקומי בלבד, תוך התעלמות מנתוני שוק נוספים. לדברי המשיבים 1-3, לשון הסעיף – "מלוא הצריכה" – משמיעה אותנו, כי נדרש לחשב את

היקף הצריכה החזוי של הייצור המקומי, לאחר שקלול מכלול ההיצע החזוי; הן זה שמקורו בייצור מקומי, הן זה שמקורו ביבוא. אלמלא חישוב שכזה, עלול השוק 'לסבול' מעודף תוצרת, כגובה היבוא, ויפגע שוק החלב; לכך ודאי לא כיוון המחוקק. בהתאם, בענייננו, קודם שניתן צו תכנון משק החלב, הובאו בחשבון, בין היתר, היקפי היבוא של מוצרי שומן חלב; לאחר מכן נקבע ההיקף החזוי של הצריכה מהייצור המקומי; ורק לבסוף נקבעה מכסת הייצור לשנת 2021. חישוב זה, לדעת המשיבים 1-3, עולה בקנה אחד עם הוראות הדין, ואף ניתן לומר, כי כל חישוב אחר, חותר תחת תכליותיו. המשיבים 1-3 מוסיפים, כי בעת חישוב היקף מכסת הייצור, אין כל פסול בשקילת עלות פינוי עודפי הייצור; בפרט נוכח האמור בסעיף 1 לחוק, שממנו עולה כי המחוקק ביקש להבטיח, בין היתר, קיומם של "תנאים הולמים לפעילות היצרנים והמחלבות". ברי כי התרת יצור בהיקף גבוה יתר על המידה, תגרור עלויות פינוי גבוהות, ותפגע בפעילות היצרנים והמחלבות.

בהתייחס למנגנון 'החומה הסינית', מציינים המשיבים 1-3, כי בניגוד לטענת העותרים, הסדר זה מעוגן הן בחקיקה ראשית, הן בחקיקת-משנה, והוא נשען על יסודות איתנים: על תפיסה ערכית והתיישבותית, ועל הרצון להגן על הגיוון היצרני בקרב שני מגזרי הייצור, זה השיתופי וזה המשפחתי. נטען אפוא, כי משעה שהעותרים אינם תוקפים את ההסדר החוקי במישרין, ומשלא עלה בידיהם להצביע על הצדקה ממשית להתערבות בחקיקת-משנה, בפרט מקום שבו עסקינן בעניינים שבמדיניות כלכלית-כללית, לא קמה עילה להתערבות שיפוטית; אף לא לגופו של עניין.

10. המשיבה 4, המועצה לענף החלב בישראל, טוענת גם היא בתגובתה, כי דין העתירה להידחות; הן על הסף, הן לגופה. לשיטתה, העותרים בחרו להעלים מעתירתם עובדות הידועות להם היטב, באשר להשפעת היבוא של מוצרי החלב על קביעת היקף הייצור בישראל. בכך הציגו העותרים לפני בית המשפט מצג מעוות וחסר, העולה כדי חוסר תום לב ואי-ניקיון כפיים. התנהלות זו כשלעצמה, כך המשיבה 4, מצדיקה כשלעצמה את דחיית העתירה על הסף. בנוסף, גם המשיבה 4 טוענת לשיהוי שדבק בהגשת העתירה, כפי טענת המשיבים 1-3. כמו כן, לגופו של עניין, בפי המשיבה 4 טענות דומות לאלה שנטענו על-ידי המשיבים 1-3, ומכוון סבורה גם היא, כי יש לדחות את העתירה כולה, אף לגופה.

11. גם המשיבה 5, התאחדות מגדלי הבקר בישראל, סבורה כי יש לדחות את העתירה, על הסף ולגופה. במישור טענות הסף, טוענת המשיבה 5 כי יש לדחות את העתירה בהיותה כוללנית. לדבריה, העתירה מערבת שני עניינים שונים, כאשר כל אחד מהם עוסק במסכת עובדתית שונה, ובטענות משפטיות שונות. המשיבה 5 מדגישה, כי

מיצוי ההליכים ביחס לשני ראשי העתירה נעשה בנפרד, כל אחד על ידי עותר אחר; וגם המשיבים לכל אחת מן הסוגיות שבעתירה – שונים זה מזה. נטען, כי המכנה המשותף היחיד לשני חלקי העתירה, אינו אלא הקרבה הרעיונית הביקורתית, המתקיימת בין עמדות העותר 1 והעותר 2, באשר לדרך שבה מוסדר כיום משק החלב בישראל. לשיטתה, הלכה למעשה, לפנינו שתי עתירות עצמאיות, אשר אוחדו יחד ללא הצדקה עניינית. על כן, כבר מטעם זה יש לדחות את העתירה במתכונתה הנוכחית על הסף. עוד טוענת המשיבה 5, כי דין העתירה להידחות על הסף גם מחמת העדר זכות עמידה. לדבריה, במסגרת העתירה נטען, פעמים הרבה, לפגיעה בזכויות יסוד של יצרני החלב. דא עקא, העותרים לא השכילו לצרף לה עותר קונקרטי, הטוען כדברים האלה. אם יש ממש בטענות העותרים, אם סבור מי מיצרני החלב כי זכויותיו נפגעו – עליו להגיש את העתירה בכוחות עצמו, כך שטענותיו תישמענה מפיו-שלו. משלא נעשה כן, משלא צורף עותר קונקרטי, אין לשעות לעתירה במתכונתה הנוכחית. מלבד כל זאת, המשיבה 5 טוענת גם היא לדחיית העתירה מחמת השיהוי שדבק בה, וכן לדחייתה לגופה, מטעמים דומים לאלה שהוצגו בתגובות המשיבים 1-4.

דיון והכרעה

12. לאחר שבחנתי את טענות הצדדים, מזה ומזה, באתי לכלל מסקנה כי דין העתירה להידחות, על הסף ולגופה.

טענות סף

13. תחילה – כריכת שני עניינים זה בזה. כפי שטוענת המשיבה 5, העתירה מאגדת תחתיה שני ראשים, נפרדים ומובחנים, ללא הצדקה עניינית. התשתית העובדתית הנוגעת לשני חלקי העתירה – שונה, נבדלת; הטענות המשפטיות – אינן חופפות; מיצוי ההליכים – נעשה בנפרד; וגם המשיבים לשני חלקי העתירה – שונים זה מזה. לא זו אף זו: מקריאת העתירה עולה, כי ישנה 'חלוקת עבודה' ברורה בין העותרים השונים; העותר 2 פעל לבדו למצות הליכים לגבי ראשה הראשון של העתירה, ואילו העותר 1 התמקד במיצוי ההליכים ביחס לראשה השני. דומה אפוא, כטענת המשיבה 5, כי המכנה המשותף העיקרי, שהביא לאיחוד שתי הטענות להליך אחד, הריהו "הקירבה האידיאולוגית בין עמדותיהן של שתי העותרות נגד הסדרת ענף החלב כענף מתוכנן". זאת אין לקבל. כפי שציינתי בעבר, "הלכה פסוקה היא כי דינה של עתירה שבה נתקבצו ובאו עותרים שונים ונכרכו בה עניינים נפרדים, להידחות על הסף. כל עניין קובע פרק לעצמו, אי-אפשר ואין הצדקה לדון בַּתְּדָא מִתְּתָא (באריגה אחת; בבלי, ברכות כד, א) [בכולם] (בג"ץ 3758/13 בשאראת נ' ועדת המשנה לפיקוח על הבנייה, פסקה 5(א) (25.8.2013)). היה על העותרים 'להפריד כוחות', ללכת

כל אחד לדרכו-שלו. משלא נעשה כן, יש לדחות את העתירה על הסף, ולו מטעם זה בלבד.

14. טעם נוסף לדחיית העתירה על הסף – נוגע לשיהוי שדבק בהגשתה, ביחס לשני ראשיה. באשר לצו תכנון משק החלב, כפי שציינו המשיבים, עמדת השר ומשרדו היתה ידועה לעותרים, לכל המאוחר מאז חודש ספטמבר 2020, עת פנו לראשונה בעניין זה. אמנם, פנייתם הנוספת למשרד החקלאות, ימים מספר לאחר פרסום הצו, היתה גם היא במקומה. ברם, את המתנת העותרים, משך חודשיים נוספים, מאותו מועד ועד להגשת העתירה – אין לקבל. כאמור, ענייננו בצו שתוקפו משך שנה בלבד, ועל כן, פנייה לבית המשפט במועד כה מאוחר, למעלה מחודשיים לאחר כניסתו לתוקף, פוגעת בגורמים הנוגעים בדבר, אשר הסתמכו על האמור בו, 'חישבו מסלול' על-פיו, וכלכלו את צעדיהם בהתאם להוראותיו.

15. הוא הדין גם באשר לראשה השני של העתירה – מנגנון 'החומה הסינית'. כטענת המשיבים, עסקינן בהסדר הקיים זה שנים ארוכות, אשר לפני כמה שנים גם הוסדר ועוגן בחקיקה ובחקיקת-משנה. מנגנון חלוקה זה מוכר היטב לעותר 1, למצער מאז שפנה לראשונה למשרד החקלאות בעניין זה, בשנת 2017. אמנם, במהלך שנת 2018 נמשכה ההתכתבות, אך אין בעתירה כל מענה לשאלה המתבקשת, מדוע בתום התכתבות זו שקט העותר 1 אל שמריו, משך יותר משנתיים, ורק בחודש אוקטובר 2020 פנה פעם נוספת למשרד החקלאות, בבקשה לקבלת פרטים ומידע על אודות ההסדר. הרושם הנוצר הוא כי פניה מחודשת זו, לא נועדה אלא 'להחיות' את הסוגיה מחדש, לקראת הגשת העתירה. בנסיבות הללו, ברי כי אין בה כדי להועיל, והיא אינה מאיינת את השיהוי הניכר. נוכח האמור, נראה כי העתירה לוקה בשיהוי, הן במישור הסובייקטיבי, הן במישור האובייקטיבי, ועל כן, דינה להידחות על הסף גם מטעם זה.

דחיית העתירה לגופה

16. בהתייחס לראשה הראשון של העתירה, העוסק בצו תכנון משק החלב לשנת 2021. סעיף 4(א) לחוק, שהובא לעיל, משמיענו כך: "השר יקבע, בצו, מדי שנה, את היקף הייצור המקומי הכולל לאותה שנה לכלל היצרנים [...], על פי ההיקף החזוי של מלוא הצריכה של חלבון חלב ומוצריו או של שומן חלב ומוצריו, לפי הגבוה מביניהם". העותרים טוענים, כי לשון הסעיף מחייבת את השר להסתמך על היקף הצריכה החזוי של חלבון החלב, או שומנו, לפי הגבוה מביניהם. חרף זאת, נטען כי השר בחר לקבוע את היקף הייצור המקומי, על-פי הצריכה החזויה של חלבון החלב, ולא על-פי צריכת שומן החלב, הצפויה להיות גבוהה ממנו. עוד נטען, כי השר הותיר את היקף הצריכה, כפי השיעור שנקבע לשנת 2020, מבלי

להתחשב בגידול באוכלוסיה. בכך, לשיטתם, סטה השר מהוראות הדין. דא עקא, כפי טענת המשיבים, בדרך הילוכם זו, מתעלמים העותרים מהשפעת היבוא על היקף הצריכה המקומית. המשיבה 4 מציינת למשל, כי "בשנת 2020 יובאה חמאה בכמות כוללת של 9,421 טון", ומוסיפה כי ביום 14.1.2021 "נחתם סיכום בין משרדי בעניין 'מדיניות ייצור מקומי ויבוא חלב'. בסיכום זה נקבעו הוראות בדבר הגדלת היבוא בשנים 2021-2023". בסעיף 6 לסיכום הבין-משרדי נקבע, בין השאר, כי לשם בחינת היקף צריכת מוצרי החלב, יש לסכום את צריכת החלב מייצור מקומי, את צריכת מוצרי החלב מיבוא, ואת הפרשי הנטו של המלאי הקיים. ברי כי דרך חישוב זו, עולה בקנה אחד עם הוראות הדין; עם הדרישה לחישוב "מלוא הצריכה", על כל המסתעף ממנה. כל פרשנות אחרת – עלולה להביא לפגיעה קשה בשוק החלב, לעודף משמעותי של סחורה מיותרת, שלא ימצא לה דורש; ברי כי לא לכך כיוון המחוקק.

17. זאת ועוד. גם טענתם העובדתית של העותרים, כי חישוב היקף הצריכה הכולל נעשה לפי חיזוי צריכת החלבון – התבררה כשגויה. כפי שצוין לעיל, המשיבים 1-3 טוענים כי היקף הצריכה החזוי של חלבון החלב לשנת 2021 עומד על 1,495 מיליון ליטר, בעוד שהיקף הייצור נקבע על 1,538 מיליון ליטר. ניתן להיווכח אפוא, כי אין קשר בין השניים. נראה אם כן, כי היקף הצריכה השנתית נקבע, כטענת המשיבים, לאחר בחינת מכלול מרכיבי הביקוש, תוך הסתמכות על היקפי הצריכה והיבוא, ובהלימה להוראות הדין. על כן, נראה כי יש לדחות ראש זה של העתירה, גם לגופו.

18. בכל הנוגע למנגנון 'החומה הסינית': העותרים טוענים, כאמור, כי מדובר בהסדר היסטורי, לא-חוקי, שאינו נסמך על מקורות נורמטיביים או על תשתית עובדתית הולמת. על כן, לגישתם, אין לפעול על-פיו. דא עקא, כפי שהיטיבו המשיבים להראות, שלא כטענת העותרים, קיים עיגון ברור בהוראות הדין להסדר זה. בסעיף 12(א)(1) לחוק, נאמר כי השר יקבע הוראות לעניין מכסות חלב "בהתייעצות עם מועצת החלב ובאישור ועדת הכלכלה של הכנסת [...] ובין השאר בעניינים אלה: (1) עקרונות כלליים ודרכים לקביעת אמות מידה לחלוקה ולקביעה של מכסות חלב ליצרנים קיימים ולמבקשי מכסות חדשים, ובכלל זה הגבלה על קביעת מכסה ליצרן בשל אי-עמידה בהוראות לפי חוק זה, ובלבד שחלוקת המכסות תיעשה על בסיס חלוקת המכסות בשנים הקודמות, לשם השגת מטרת חוק זה ועל פי שיקולים נוספים לרבות פריסת ההתיישבות ופיתוח הכפר וצמצום פערי מכסות בין יצרנים" (ההדגשה הוספה – נ' ס'). כמו כן, מתקנה 2(4) לתקנות מכסות החלב עולה, כי לצורך "שמירה על מגוון יצרנים [...] ייקבעו מכסות נפרדות ליצרנים יחידים, ליצרנים שיתופיים, לבתי ספר ולמכוני מחקר חקלאיים, בשים לב לשמירה על האיזון בין סוגי המשקים כאמור" (ההדגשה הוספה – נ' ס'). עינינו הרואות, כי הפרדה המגזרית מעוגנת במפורש בחקיקת-המשנה, ומעמדה עקרוני, יסודי. עוד למדנו, כי הפרדה אינה נובעת

משיקולי יעילות גרידא; מטרות נכבדות נוספות עומדות בבסיסה, ונראה כי שורשן נטוע ביסוד המדיניות הכלכלית של הממשלה.

19. הלכה למעשה, העותרים מבקשים העותרים לתקוף את ההסדר החוקי הקיים, אך משום שאינו עולה בקנה אחד עם משנתם הכלכלית, בטענה כי הוא יוצר עיוותי שוק, ופוגע באינטרסים ציבוריים. בכל הכבוד, זו איננה אמת המידה להתערבות שיפוטית; בפרט מקום שבו מתבקשת התערבותנו בחקיקת-משנה, ועל אחת כמה וכמה כאשר מדובר בתקנות שאושרו על-ידי ועדה מוועדות הכנסת (בענייננו – ועדת הכלכלה). כפי שנקבע לא אחת, "זהירות מיוחדת ינהג בית המשפט קודם שיתערב בחקיקת-משנה שזכתה לאישורה של ועדה מוועדות הכנסת. הטעם לכך הוא, שחקיקת-משנה אשר נתאשרה כאמור יש שהיא נתפסת כ'חקיקה עקיפה מטעם הכנסת עצמה'" (בג"ץ 4769/90 זידאן נ' שר העבודה והרווחה, פ"ד מז(2) 147, 172 (1993)). דברים אלה נכונים בפרט כאשר מבוקש כי נאמר את דברינו בענייני מדיניות; כלכלית או אחרת. בתחומים הללו, מסור שיקול דעת רחב ביותר למחוקקים, לשרי הממשלה, אשר לשם הגשמת מדיניותם נבחרו על-ידי העם. אל לנו להשיג את גבולם.

אשר על כן, דין העתירה להידחות, על הסף ולגופה – וכך אציע לחברי כי נעשה.

העותרים ישאו בהוצאות המשיבים 1-3 בסך של 3,000 ₪, וכן בהוצאות המשיבה 4 והמשיבה 5, בשיעור זהה.

ש ו פ ט

השופט י' עמית:

אני מסכים.

ש ו פ ט

השופט א' שטיין:

אני מסכים.

ש ו פ ט

לפיכך הוחלט כאמור בפסק הדין של השופט נעם סולברג.

ניתן היום, ז' בתמוז התשפ"א (17.6.2021).

ש ו פ ט

ש ו פ ט

ש ו פ ט