

1. תנו לחיות לחיות

2. אנונימוס – עמותה לזכויות בעלי-חיים

ע"י ב"כ עוה"ד יוסי וולפסון

מנהמחלקה המשפטית של תנו לחיות לחיות

רח' דב פרידמן 8, ת.ד. 3602, רמת-גן 52136

טל': 03-6241776; פקס: 03-6241779

נייד: 052-2598773

העותרות

נ ג ד

1. מנהל השירותים הווטרינריים במשרד החקלאות ופיתוח הכפר

על ידי פרקליטות המדינה, משרד המשפטים ירושלים

טל': 02-6466687; פקס: 02-6467011

2. חב' דה לוי תוצרת חקלאית בע"מ

3. חב' איילות תוצרת חקלאית בע"מ

4. אמפ"י התאחדות מפטמים ישראלית

ע"י ב"כ עוה"ד אמיר רנן

רח' כנרת 5 ת"ד 909 בני ברק 5110804

טל': 03-5788770; פקס: 03-5788771

5. חב' עגלי תל שיווק בקר בע"מ

6. חב' ראשי בקר בע"מ

7. חב' משק תמיר נהלל בע"מ

8. אלי לוין

ע"י ב"כ עוה"ד גיל להב

בית מישורים, רח' השילוח 4, ת.ד. 6907, פתח תקווה 4934829

טל': 03-6128040; פקס: 077-5558075

9. בית מטבחים דבאח בע"מ

10. סאלח דבאח ובניו בע"מ

11. בקר וכבשים דבאח בע"מ

ע"י ב"כ ענת לזר

רח' מעלה השחרור 15, חיפה 3328439

טל: 04-8371505; פקס: 04-8370231

12. בקר תנובה שותפות מוגבלת רשומה

ע"י ב"כ עוה"ד איתמר ענבי, נירה קורי ו/או יונתן פרידמן

רח' סחרוב 9, ת.ד. 15065, חיפה 3508409

טל': 04-8546666; פקס: 04-8546677

דוא"ל: [Haifa@friedman.co.il](mailto:Haifa@friedman.co.il)

## ה מ ש י ב י ם

### תגובה מטעם המשיב 1 להודעה המעדכנת מטעם העותרות

בהתאם להחלטת בית המשפט הנכבד מיום 25.12.16 ולארכה שניתנה, מתכבד המשיב 1 (להלן: 'המשיב') להגיש את תגובתו להודעה המעדכנת מטעם העותרות, כדלקמן:

1. הודעתן המעדכנת של העותרות מתמקדת בטענתן כי יש לאסור על המשלוחים החיים כיוון שקיימת חלופה לצורך בהם, בדמות יבוא בשר מצונן. עוד מתייחסת ההודעה המעדכנת לאירועים של תמותה חריגה במשלוחים החיים. העותרות מוסיפות וטוענות לאי אכיפה לכאורה של החוק: זאת הן באשר לתקנות הבהמות והעופות (הובלה בדרך הים), 1936 (להלן: 'תקנות 1936'), והן באשר לתקנה 5 לתקנות צער בעלי חיים (הגנת בעלי חיים)(הובלת בהמות), התשס"ו-2006 (להלן: 'תקנות הובלת בהמות').

להלן יתייחס המשיב לטענות שמעלות העותרות, אחת לאחת.

### דרישת העותרות לאסור על המשלוחים החיים, לאור טענתן כי יבוא בשר מחליף את הצורך בהם

#### א. כללי

2. כפי שפירט המשיב בתגובתו המקדמית לעתירה, אין חולק כי האינטרס בדבר צמצום הסבל לבעלי החיים הינו אינטרס כבד משקל, אולם אינטרס זה אינו עומד לבדו, ויש מקום לאזנו עם צרכים ואינטרסים ציבוריים אחרים (אשר יפורטו להלן), שמשקלם הסגולי אינו פחות בהכרח. אינטרסים ציבוריים אלה, ייפגעו באם יבוטלו או יוגבלו המשלוחים החיים.

3. המשיב יטען כי אין עילה משפטית למנוע, במישרין או בעקיפין, את יבוא בעלי חיים לצרכי שחיטה. העותרות אף לא הצביעו על כל מדינה בעולם אשר אסרה יבוא כאמור. כפי שעולה מסקירה שערכה החטיבה למחקר, כלכלה ואסטרטגיה במשרד החקלאות בינואר 2016, ברחבי העולם כולו, מתבצע יבוא ויצוא של מקנה חי בהיקפים נרחבים (ר' נספח מ/ש/5 לתגובה המקדמית מטעם המשיב).

יוער כי אמנם ניו זילנד הגבילה את יצוא בעלי חיים ממנה למטרת שחיטה, כך שזו טעונה אישור מיוחד ואולם, היא עדיין מייצאת למדינות אחרות בעלי חיים למטרות גידול ורבייה וכאמור ייצוא למטרת שחיטה לא נאסר על ידה באופן גורף.

התקנות הניו זילנדיות בדבר רווחת בעלי חיים לשנת 2016 מצורפות ומסומנות **מ/ש/1**.

4. יתר על כן, כפי שהבהיר המשיב בתגובתו המקדמית לעתירה, מדיניות הממשלה, לעת הזו, הינה לאפשר יבוא עגלים באמצעות הובלה ימית. לשם הורדת יוקר המחיה, הממשלה אף פטרה את המשלוחים החיים ממכס לתקופה של שבע שנים החל ממאי 2014.

5. לאור האמור, הרי שמוקד הדיון צריך להיות בצמצום, ככל הניתן, של הסבל הנגרם לבעלי החיים בדרכם ארצה, מהלכים המבוצעים במספר אפיקים, כפי שפורטו בתגובתו המקדמית של המשיב.

6. כפי שפורט בתגובתו המקדמית של המשיב לעתירה, בין המהלכים לקידום רווחתם של בעלי החיים, עומדת החלטת הממשלה מס' 833 מיום 13.12.15, במסגרתה נקבע, בין היתר, כי תוקם ועדה מייעצת - המורכבת מנציגי הממשלה ונציגי ציבור - לתחום צער בעלי חיים, שתפקידיה ליעץ לשר החקלאות ופיתוח הכפר ולממשלה בגיבוש מדיניות בתחום ההגנה על חיות משק וחיות בית וקידום רווחתם; להוות גורם שיש להיוועץ בו בטרם התקנת תקנות וקידום הצעות חוק ממשלתיות בתחום ההגנה על בעלי חיים; לקבל דיווחים עיתיים מהגורמים העוסקים בתחום בעניין יישום החוק והתקנות ולהגיש דיווחים לממשלה בהתאם.

**בהקשר זה, יבקש המשיב לעדכן כי הוועדה המייעצת הוקמה, וקיימה ישיבה ראשונה ביום 23.1.17.** הוועדה כוללת נציגים ממשרד החקלאות, משרד הבריאות, משרד האוצר, משרד המשפטים, המשרד לשירותי דת, המשרד לביטחון פנים, התאחדות התעשיינים, והסתדרות הרופאים הווטרנריים.

בהתאם להנחיית שר החקלאות, הוחלט כי לנושא המשלוחים החיים תינתן קדימות בדיוני הוועדה.

ב. מגמת הגידול ביבוא בשר מצונן

7. לעניין טענת העותרות לפיה מגמת הגידול ביבוא בשר מצונן היא תחליף למשלוחים החיים, ולאורה ניתן לאסור עליהם, יבהיר המשיב כי אלו אינם פני הדברים. כפי שיפורט, יבוא בשר מצונן הוא אכן במגמת גידול משמעותית – הוגדלו המכסות לייבוא בשר מצונן בפטור ממכס, והופחת המכס על יבוא מחוץ למכסה. עם זאת, חרף הגידול, יבוא הבשר עדיין אינו מהווה, וספק אם יהווה בעתיד, תחליף מלא ליבוא בקר חי.

פירוט בנקודה זו ניתן למצוא אף בתגובת המדינה שהוגשה לאחרונה במסגרת עתירת העותרות בבג"ץ 7516/16 **תנו לחיות לחיות נ' שר הכלכלה** (שעניינה בתקיפת העותרות את החלטת שר הכלכלה להעניק סיוע להקמת בית מטבחיים, במטרה לשבור את המונופול בשוק הבשר הטרי, על מנת להביא להורדת יוקר המחיה).

תגובת המדינה לעתירה בבג"ץ 7516/16 מצורפת ומסומנת מש/2.

8. בביום 3.11.16, פרסם שר האוצר את צו תעריף המכס והפטורים ומס קניה על טובין (תיקון מס' 3), התשע"ז 2016 (להלן: **צו תעריף המכס 2016**), ובו נקבעה הגדלה הדרגתית של מכסות לייבוא בקר מצונן בפטור ממכס.

נוסיף כי מעבר להגדלת המכסות ליבוא בקר מצונן בפטור ממכס, הורה צו הפחתת המכס אף על הפחתה בשיעור המכס הכללי ביבוא בשר מצונן, בארבע פעימות החל משנת 2017. כפועל יוצא, בשנת 2020 המכס על יבוא בשר מצונן יעמוד על 12% בלבד לעומת 12% ו-13 שקלים לק"ג כפי שהיה טרם חתימת הצו.

העתק תיקון מס' 3 לצו תעריף המכס 2016 מצורף ומסומן מש/3.

9. על מנת לסבר את האוזן, בשנת 2016 עמדה המכסה בהתאם לצו תעריף המכס 2016 על 7,500 טון בשר בפטור ממס (אם כי מכסה זו נקבעה כאמור רק לקראת סיומה של השנה, ביום 3.11.16. קודם התיקון עמדה המכסה לשנת 2006 על 5000 טון).

10. בנוסף למכסה המוגדלת מכוח צו תעריף המכס 2016, קיימת אף מכסת יבוא וולונטרית בפטור ממכס במסגרת הסכמי סחר בין לאומיים שישראל צד להם, כדלקמן:

המדינה	כמות המכסה שעמדה לחלוקה בטון
איחוד אירופי	1,120
ארה"ב	1,424

400	אורוגוואי
600	פרגוואי

11. בפועל, סך היבוא של בשר מצונון בפטור ממכס בשנת 2016 עמד על כ-6,400 טון.
12. בשנה זו, יובאו למעלה מ-236 אלף עגלים חיים מחו"ל. ההערכה היא שמכל ששה עגלים ניתן להפיק כטון בשר. משמעות הדבר היא שמהעגלים שיובאו ארצה בשנת 2016 ניתן להפיק סדר גודל של כ-39,300 טון בשר בקר.
- כלומר: חרף הגידול בהיקף יבוא הבשר המצונון, היקפו עדיין מהווה אחוזים נמוכים מכלל תצרוכת הבשר המקומית.
13. כאמור, לאחר שתושלמנה הפעילות להגדלת המכסה לפטור מיבוא, תעמוד המכסה בשנת 2020 על 17,500 טון בשר ובמקביל המכס מחוץ למכסה יעמוד על 12% בלבד. אף מספר זה, רחוק מלספק את צרכי השוק ולייתר את הצורך במשלוחים החיים.
14. יובהר, כי במקביל לגידול בייבוא בשר מצונון, ניתן לראות בשנת 2016 גם גידול משמעותי ביבוא מקנה חי, המלמד על המשך ביקוש ער. אף עובדה זו מרמזת כי לעת הזו, הגדלת שיעורי יבוא בשר מצונון רחוקה מלהחליף את צרכי השוק ביבוא חי.
15. יצוין כי הצורך בהמשך משלוחים חיים לצד יבוא בשר טרי, מתבסס גם על הצורך בשמירה על גיוון מקורות האספקה. גיוון זה נחוץ לשם הבטחת אספקה רציפה. לצד הרצון לאפשר לצרכן חופש בחירה בין מגוון מוצרים, הצורך בגיוון מקורות אספקה מתחדד אף משום שתנודות ותמורות שונים מביאים, מעת לעת, לקושי לייבא בשר ממדינות שונות. זאת, הן בשל שיקולים של מניעת הפצת מחלות בעלי חיים, והן בשל התנגדותן של מדינות מסוימות לאפשר שחיטה כשרה בתחומן. התנגדויות לשחיטה כשרה בחו"ל קיימות הן מטעמים של רווחת בעלי חיים, והן מטעמים כלכליים: השוק הישראלי הוא שוק קטן וזניח בקנה מידה עולמי, וכדאיות ההשקעה הנדרשת מבתי מטבחיים בחו"ל על מנת לאפשר שחיטה כשרה בתחומן, מוגבלת. לפיכך, האפשרות לייבא בשר מצונון מלכתחילה מוגבלת ותלויה באפשרות לשחיטה כשרה בחו"ל.
16. מן האמור עולה כי לא ניתן כיום לספק את הביקוש לבשר טרי באמצעים אחרים, וספק אם ניתן יהיה לעשות כן בעתיד. בנסיבות אלה, הפחתת מקורות הבשר הטרי בדמות המשלוחים החיים, תביא לעליית יוקר המחיה, וזאת בניגוד למדיניות המוצהרת של הממשלה.

17. עוד יצוין בהקשר זה כי לא זו בלבד שהמשיב רשאי לשקול גם שיקולים כלכליים, במסגרת מערך השיקולים למתן היתרי יבוא לבעלי חיים, אלא שהוא מחויב לעשות כן (לצד שיקולים של מניעת הפצת מחלות בעלי חיים ושמירה על רווחתם במהלך ההובלה). זאת במסגרת אחריותו כעובד ציבור וכנציג הממשלה בתחום, לשקול את צרכי הציבור ואת מדיניות הממשלה.

בית משפט נכבד זה קבע לא אחת כי רשויות המדינה אינן יכולות לפעול במנותק משיקולי תקציב ושיקולים כלכליים, ובמקרה דנן, שיקולי יוקר מחיה, אספקת מוצרי מזון בסיסיים וצרכי הציבור, כחלק ממילוי חובותיה כלפי הציבור (ר' למשל: בג"ץ 3472/92 ברנד נ' שר התקשורת ואח', פ"ד מז(3) 43; עע"מ 662/11 יהודית סלע נ' ראש המועצה המקומית כפר ורדים, סיון יחיאלי (פורסם בנבו, 09.09.2014).

#### ג. פגיעה בציבור הצורך בשר שאינו כשר

18. יתר על האמור, הפסקת המשלוחים החיים כמבוקש על ידי העותרות תפגע פגיעה חריפה בציבור המעוניין בצריכת בשר שאינו כשר. צרכנים אלה, תלויים כמעט לחלוטין במשלוחים החיים, זאת לאור חוק בשר ומוצריו, התשנ"ד-1994 (להלן: 'חוק הבשר'), המתנה ייבוא בשר לישראל בתעודת כשרות.

האיסור על ייבוא בשר שאינו כשר, מצמצם את מקורות האספקה לבשר שאינו כשר לשחיטה מקומית בלבד, למעט מקרים מיוחדים (ראו: סעיף 3 לחוק הבשר). כזכור, השחיטה המקומית מבוססת ברובה הגורף על המשלוחים החיים, באשר בקר מגידול מקומי מספק אחוזים נמוכים בלבד מהצריכה: בשנים האחרונות עמד נתח הבקר הישראלי על כ-16-19% מסך צריכת בשר הבקר בישראל.

העתק טבלה המפרטת נתוני אומדן של היצע בשר בקר בישראל מצורף ומסומן מש/4.

19. בהקשר זה יש לציין, כי בימים אלה, תלויה ועומדת בפני בית המשפט הנכבד עתירה במסגרתה דורשים העותרים, חברה בבעלות ערבית העוסקת בייצור ושיווק בשר בקר טרי וצרכני בשר מקרב האוכלוסייה הערבית, את ביטולו של חוק הבשר, או את החרגת תחולתו באופן שלא יחול על הציבור הערבי (בג"ץ 3986/16 אחמד אפנדי בע"מ נ' משרד הכלכלה).

#### ד. פגיעה במי שעיסוקם כרוך במשלוחים החיים

20. בהיעדר עילה בדין לאסור על יבוא מקנה חי, יבוא המתקיים בכל העולם ולא הוטל עליו איסור, תיתכן טענה כי מניעת המשלוחים החיים תפגע בפרנסתם ובחופש העיסוק של עוסקים רבים – יבואנים, מפטמים ובתי מטבחיים.

21. להשלמת התמונה, יצוין כי בפני בית המשפט הנכבד תלויה ועומדת עתירה מן העת האחרונה, במסגרתה עותרים מגדלי ומפטמי בקר, נגד התיקון לצו תעריף המכס לשנת 2016, במסגרתו הוגדלה מכסת יבוא הבשר בפטור ממכס (בג"ץ 9/17 **קיבוץ ניר עוז נ' שר האוצר**). בגדרי אותה עתירה, טוענים העותרים כי התיקון לצו יפגע בקניינם ובחופש עיסוקם.

העתק העתירה בבג"ץ 9/17 מצורף ומסומן **מש/5**.

#### ה. יחסי סחר החוץ של מדינת ישראל

22. כפי שפורט אף בתגובתו המקדמית של המשיב, מניעת המשלוחים החיים כמבוקש על ידי העותרות עשויה להשליך גם על יחסי סחר החוץ של מדינת ישראל, ועל עמידתה במחויבויותיה של מדינת ישראל בהסכמי ה-WTO ובהסכמי הסחר הבינלאומיים שלה עם מדינות שונות בעולם המבוססים על עקרונות דומים לאלה הקיימים ב-WTO.

על פי תנאי חלק מהסכמי ה-WTO הנוגעים בין היתר ליבוא בעלי חיים (ההסכם בדבר חסמי סחר טכניים הידוע כהסכם ה-TBT (Technical Barriers to Trade), וההסכם בנושא יישום אמצעים סניטריים ופיטו-סניטריים הידוע כהסכם ה-SPS (Application of Sanitary and Phytosanitary Measures on the WTO Agreement) קיימת עדיפות להחלת כללי יבוא (כמו גם תקינה וחסימים טכניים אחרים) התואמים סטנדרטים בינלאומיים והמבוססים על ראיות מדעיות, גם ביחס למוצרים מן החי.

על כן, מכיוון שכמפורט לעיל, לאוסטרליה ולאיחוד האירופי רגולציה לעניין תנאים לאישור משלוחי יצוא בעלי חיים, ששמירה על רווחתם היא בין מטרותיה המרכזיות, וכאשר היא מבוססת בין היתר על המלצות ארגונים וגופים בינלאומיים, עמדת המשיב היא כי דרך המלך אינה לפסול באופן גורף את יבוא בעלי החיים מאוסטרליה ומהאיחוד האירופי, אלא לקבוע מסגרת כללי יבוא של בעלי חיים שיתבססו על אותם סטנדרטים בינלאומיים. זאת, בדומה לכללי היצוא המקובלים במדינות מהן מיובא הבקר, שתאפשר יבוא בעלי חיים תוך שמירה מרבית על רווחתם. זאת, ככל הניתן בהתאם למחויבויותיה ב-WTO ובהסכמי סחר בינלאומיים אשר היא צד להם ותוך שמירה על יחסי מסחר תקינים עם אוסטרליה והאיחוד האירופי והמדינות החברות בו.

#### טענות לפגיעה בבעלי חיים גם בהקשר ליבוא בשר מצונן

23. יש לציין, כי לעמדת העותרים גם החלופה של יבוא בשר מצונן, אינה חפה מטענות לפגיעה בבעלי חיים במדינות שבהן מתבצעת השחיטה. בהקשר זה, הגישו העותרות דכאן עתירה

נוספת התלויה ועומדת בפני בית המשפט הנכבד, בגדרה הן מבקשות כי המשיב דכאן יתנה את אישורם של בתי מטבחיים בחו"ל מהם מתבצע יבוא לישראל בקיומם של סטנדרטים ישראליים לצמצום סבלם של בעלי החיים (בג"ץ 8488/16 תנו לחיות לחיות נ' מנהל השירותים הוטרינריים). טרם הוגשה תגובת המדינה לעתירה שם.

24. לאור כל האמור לעיל, יטען המשיב כי יבוא בשר מצוון אינו מהווה, לעת הזו, תחליף לצורך במשלוחים חיים לשם הספקת צרכי השוק הישראלי.

### טענות העותרות לאירועים של תמותה חריגה

25. העותרות מעלות בהודעתן המעדכנת טענות באשר לתמותה חריגה של בעלי חיים במהלך המשלוחים החיים. בהקשר זה, יטען המשיב כי התמונה המוצגת על ידי העותרות אינה משקפת נכונה את המצב בפועל, כפי שיפורט להלן.

26. בהתאם לנתונים שהעביר המשיב לעותרות במסגרת חוק חופש המידע, שיעור תמותה הממוצע במשלוחים החיים עומד על 0.53% למשלוח. מדובר בשיעור תמותה אשר אף בסטנדרטים בינלאומיים, הינו שיעור תמותה סביר ומטה.

בהתאם לחקיקה באוסטרליה, שיעור תמותה חריג המחייב דיווח וחקירה הוא שיעור תמותה העולה על 1% במשלוח. בהקשר זה יצוין כי מתוך 22 משלוחי בקר לישראל שבוצעו בין החודשים 3/2015-12/2016, רק ב-4 מהם עלה שיעור התמותה על 1% ולגבי צאן רק ב-3 מתוך 15 משלוחים.

27. עוד יובהר כי תמותה חריגה אמנם עשויה להעיד על פגיעה ברווחת בעלי חיים בהובלה, אולם היא עשויה להיות גם תוצאה של מחלה שפשתה במקנה.

28. מכל מקום, האירועים החריגים המעטים נחקרים על ידי המשיב, הן מול היבואן הישראלי והן מול השירותים הוטרינריים במדינת המוצא. אירועים אלו מצולמים ומתוקשרים ע"י העותרות כאילו הם המקרה השכיח, ולא היא. יצוין כי היו מקרים בהם כשלים טכניים בלתי צפויים עיכבו את המסע. עם זאת, כשלים אלה הם נדירים ביחס לכמות המשלוחים הכללית.

דווקא אותם מקרים חריגים, ממחישים כיצד מפעיל המשיב שיקול דעת לשם מתן מענה למקרים חריגים, ומדוע אין הוא רשאי לאסור כליל את היבוא.



29. כך, במקרה של האנייה Ocean Back מאוסטרליה אשר נתקעה בים בשל תקלה מכאנית (סעיף 19 להודעה), החליט המשיב על ביטול היבוא ועל השבת האנייה לנמל המוצא. החלטה זו התקבלה עוד קודם לפניית העותרת למשיב בעניין זה.
30. במקרה של האונייה מפורטוגל Holstein Express (סעיף 20 להודעה), אכן אירעו תקלות טכניות אשר הביאו להתארכות המסע. עם זאת, כפי שעולה מתגובת המשיב 8 לעתירה, לאחר שהתברר דבר התקלה המאריך את משך המסע, התנה המשיב את המשך המסע לישראל בביקורת שערכו השירותים הוטרינריים בספרד באניה, במקום עגינתה בעקבות התקלה. על מנת שהתארכות המסע לא תפגע בעלי החיים פעלה המשיב 8 לספק תוספת אספקת מזון ולריפוד המרבצים באניה. במקרה זה, התארכות המסע לא התבטאה בכל תמותה חריגה, וזאת לפי כל סטנדרט בינלאומי מקובל בתחום רווחת בעלי חיים.
31. באשר לאירוע של תמותת העגלים בטיסת אל על מהונגריה לפני חודש, יובהר כי אכן מדובר באירוע חריג בחומרתו, ובהתאם, ננקטו בעקבותיו מהלכים חריפים: בעקבות אירוע זה, ובשים לב להתראות שניתנו לחברות התעופה בעבר, הורה המשיב על הפסקה מוחלטת של היבוא בטיסות, זאת עד לסיום החקירה בנושא. לעת הזו, טרם הושלמה החקירה ואין מתבצע יבוא מוטס של בעלי חיים.
32. תקלות עשויות להתרחש ולא תמיד יש להן קשר לאורך המסע. לפיכך, מפעיל המשיב את שיקול דעתו בכל מקרה קונקרטי, באופן מידתי ולאחר בחינה של הדברים.
33. באשר לטענות העותרות לעניין היעדר אכיפה בעת הפריקה בנמלים, הרי שכפי שהובהר בתגובתו המקדמית של המשיב, בנושא פריקת בעלי חיים בנמל היבוא והובלתם בכלי רכב, מקצה המשרד גם את פקחי יחידת הפיצו"ח (פיקוח על הצומח והחי) אשר לעתים מתלווים אל הרופא הוטרינר הממשלתי בנמל ומקיימים פיקוח "בזמן אמת" (להבדיל מבדיקה בדיעבד של תלונות).
34. כאשר נחשפים ליקויים נקודתיים, ננקטים לאלתר אמצעים נקודתיים לתיקונם, כפי שעולה אף מן הדו"חות שצורפו כנספח ע/9 לעתירה, כגון: עצירת העמסת בעלי חיים במקרה של צפיפות או מניעת הובלה במשאית עם רשת קרועה והחרמת אמצעים לא תקינים או שנעשה בהם שימוש יתר לדרבון בעלי החיים. כאמור, המשיב סבור כי ככל שהעותרות מבקשות לתקוף ממצאים שהובאו בדו"ח זה או אחר, מקומה של תקיפה כאמור תקיפת בעתירה פרטנית מתאימה, תוך צירופם של הגורמים העלולים להיפגע הימנה כמשיבים לעתירה.
35. מלבד האכיפה הישראלית שניתן לבצע בשטח ישראל, יכולות הרשויות הרלבנטיות במדינת המוצא – אוסטרליה או מדינות האיחוד האירופי – לקיים בירור בדיעבד של נסיבות אירוע חריג, וזאת על מנת לצמצם את הסיכון להישנותו. על מנת להמחיש זאת נפנה כדוגמא לרגולציה באוסטרליה. וכך נאמר:

"The Australian standards for the export of livestock (ASEL) defines a reportable mortality level by species on a voyage or air journey as, the percentages listed below or 3 animals, whichever is the greater number of animals

Sheep and goats: 2%

Cattle and buffalo on a voyage less than 10 days:  
0.5%

Cattle and buffalo on a voyage more than 10 days: 1%

Camelids: 2%

Deer: 2%"

וראו : <http://www.agriculture.gov.au/export/controlled-goods/live-animals/livestock/regulatory-framework/compliance-investigations/investigations-mortalities#consignment-51-cattle-and-sheep-exported-to-israel-and-jordan-in-january-2014>

36. להשלמת התמונה, יצוין כי חלה ירידה משמעותית בשיעור היבוא מאוסטרליה, המחייב מסע ממושך של כ-3 שבועות. כיום מרבית היבוא נעשה מאירופה, מסע הנמשך כ-5 ימים.

דו"ח יבוא בקר וצאן לחודשים ינואר-נובמבר 2016 מצורף ומסומן מש/6.

37. עוד יצוין כי המשיב, יחד עם שר החקלאות ופיתוח הכפר, קיימו בתודשים האחרונים פגישות עם נציגים אוסטרליים (כדוגמת נציגי משרד החקלאות האוסטרלי, שר המסחר והתעשייה האוסטרלי ושגריר אוסטרליה בישראל) בנושא רווחת בעלי חיים ביבוא מאוסטרליה בדרך הים. במסגרת פגישות אלה הובהר כי משך ההובלה מאוסטרליה אמנם ארוך יחסית להובלה מאירופה, אולם משכו מקובל בין מדינות בעולם, וכי ניתן לקיים את היבוא כל עוד תנאי ההובלה על האנייה תקינים. עוד הובהר כי מקרים נדירים של תמותה חריגה, מדווחים ונחקרים ע"י הרשויות האוסטרליות.

בפגישות אלה סוכם על הגברת ממשק הדיווחים והניתוח של כל משלוח, לפי מדדים של תמותה ותחלואה חריגה. כן הוחלט על הגברת ההסברה לגבי תנאי יבוא תקינים.

38. להשלמת תמונת האכיפה, יצוין כי המשיב קיים ומוסיף לקיים ביקורות בנמל היבוא, לרבות ביקורות פתע. ביקורות אלה מחזקות את הטענה, כי ברובם המוחלט של משלוחי היבוא אין אירועים חריגים; זאת הן במהלך המסע והן במסגרת ההסגר.

אף שר החקלאות ופיתוח הכפר עצמו, בליווי גורמים מקצועיים בשירותים הווטרנריים, ערך שתי ביקורות פתע במהלך החודשים האחרונים: האחת באנייה שהגיעה מאירופה לנמל אשדוד באוגוסט 2016, והאחרת באנייה שהגיעה מאוסטרליה לנמל אילת בספטמבר 2016. במהלך ביקורות אלה, לא נצפו ליקויים בנושא רווחתם של בעלי החיים, כמתואר על ידי העותרות.

39. לעניין הדו"ח של ד"ר לין סימפסון אשר צורף להודעתן המעדכנת של העותרות, יובהר כי דו"ח זה כלל אינו עוסק במשלוחים לישראל: מן הדו"ח עצמו לא עולה מתי נערך ולגבי אלו שנים ולאילו מדינות. מכל מקום, משלוחים לישראל לא מוזכרים בו. מבדיקת משרד החקלאות לגבי מספרי האוזן של בעלי החיים בתמונות המצורפות, עולה כי לא ניתן לזהות בעלי חיים ממשלוחים לישראל.

#### טענות העותרות לאי אכיפה של החוק

##### תקנות 1936

40. העותרות טוענות לאי אכיפה של תקנות הבהמות והעופות (הובלה בדרך הים) משנת 1936.

כפי שצוין בתגובתו המקדמית של המשיב, תקנות אלה, הכוללות הוראות מנדטוריות בדבר תנאי ההחזקה של בעלי-חיים על גבי ספינות, הן תקנות מיושנות מלפני 80 שנה, שאין פועלים לפיהן בעשורים האחרונים וספק אם פעלו לפיהן קודם לכן, בין היתר נוכח היעדר הלימה לימינו אנו, לרבות קשיים המתעוררים בכל הנוגע לתחולת הדין הטריטוריאלי על כלי שיט זרים.

41. יובהר כי הסטנדרט הקבוע בתקנות אלה הוא מיושן ותואם מבנה אנייה משנות ה-30 של המאה הקודמת. בפועל, התנאים באניות ליבוא בעלי חיים בעשורים האחרונים עולים על הסטנדרט הקבוע בתקנות 1936.

42. כפי שפורט בתגובתו המקדמית של המשיב, במסגרת תיקון מס' 10 לחוק צער בעלי חיים, התשע"ו-2015 (להלן- תיקון מס' 10 לחוק), שפורסם ברשומות ביום 23.12.15, העניק המחוקק לשר החקלאות ופיתוח הכפר סמכות מכוח סעיף 19(7) לחוק זה להתקין תקנות בעניין תנאים והגבלות על יבוא ויצוא בעלי חיים. שר החקלאות הנחה את הגורמים המקצועיים לשקוד על גיבוש נוסח מוצע לתקנות בהקדם האפשרי. עם זאת, הואיל

ונדרשת עבודה מקצועית ומשפטית נרחבת לגיבוש הדרישות שיעוגנו בתקנות, לא ניתן כעת להתחייב למועד קונקרטי לגבי התקנתן של התקנות.

43. עד להתקנת התקנות, קיימות אמות מידה בנושא במסגרת הרגולציה האוסטרלית והאירופית, החלות על המשלוחים כבר כעת בהתאם למדינת היצוא. בנוסף, בכוונת השירותים הווטרינריים לערוך עבודת מטה להטמעת הוראות הרגולציה, האוסטרלית או האירופית בהתאמה, בנוסחם של רישיונות היבוא, כתנאים לרישיון.

#### תקנה 5 לתקנות הובלת בהמות

44. המשיב יבקש להבהיר כי תקנות הובלת בהמות, אינן מתייחסות כלל ליבוא והובלה בדרך הים והאוויר, אלא להובלת בהמות בכלי רכב בתוך שטח ישראל. כך עולה בבירור מן התקנות עצמן, במסגרתן מוגדרת "הובלה" כ"העברת בהמה ממקום אחד למשנהו באמצעות כלי רכב לרבות טעינתה ופריקתה". כן מוגדר "היתר" בתקנות אלה כ"היתר שניתן לפי תקנות מחלות בעלי חיים (הסדרת תנועת בעלי חיים בישראל)".

45. כיוון שתקנות אלה עוסקות בהובלת בעלי חיים בתוך ישראל, ואינן נוגעות ליבוא בעלי חיים באמצעות כלי שיט או בהטסה, הרי שטענות העותרים בעניין כלל אינן רלוונטיות לעתירה זו.

#### סוף דבר

46. לאור כל האמור לעיל, סבור המשיב כי החלטתו שלא למנוע יבוא בקר מאוסטרליה, ממדינות האיחוד האירופי או מכל מדינה אחרת לצורך שחיטתו בארץ הינה חוקית וסבירה. החלטה אחרת תהא בניגוד למדיניות הממשלה, תגרום לעליית יוקר המחייה ותפגע פגיעה בלתי מידתית בצרכני הבשר הטרי, כמו גם בעוסקים בתחום.

47. תגובה זו נתמכת בתצהירו של ד"ר שלמה גראזי – רופא וטרינר ראשי ליבוא ויצוא בשירותים הווטרינריים, - משרד החקלאות ופיתוח הכפר.

היום, כ"ח טבת תשע"ז

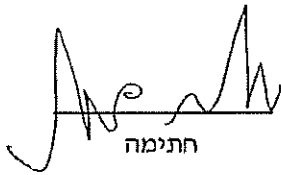
26 ינואר 2017

מיטל בוכמן-שינדל, עו"ד  
סגנית בכירה בפרקליטות המדינה

## תצהיר

אני הח"מ, שלמה גראזי, ת.ז. 013822408 מצהיר בזאת כדלקמן:

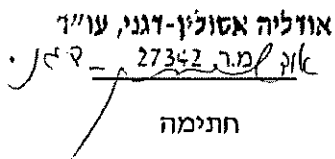
1. הנני משמש כרופא וטרינר ראשי ליבוא ויצוא בשירותים הווטרינריים במשרד החקלאות ופיתוח הכפר.
2. תצהירי זה ניתן בתמיכה לתגובה מטעם המשיב 1 בבג"ץ 7622/15 (להלן: "התגובה").
3. האמור בתגובה נכון למיטב ידיעתי ואמונתי.
4. הנני מצהיר כי זה שמי וזו חתימתי ותוכן תצהירי אמת.

  
חתימה

## אישור

אני הח"מ, אודליה אסולין-דגני, עו"ד, מאשר/ת בזה כי ביום 26.1.17 הופיע בפני מר שלמה גראזי, המוכר לי אישית ולאחר שהזהרתיו כי עליו לומר את האמת שאם לא יעשה כן יהיה צפוי לעונשים הקבועים בחוק, חתם בפני על תצהירו.

היום, 26.1.17

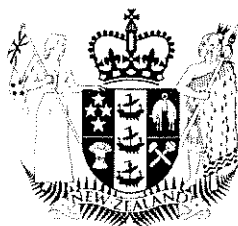
אודליה אסולין-דגני, עו"ד  
א.ג.מ.ר. 27342 - א.ג.ר.  
  
חתימה

**תוכן עניינים נספחים**

עמוד ראשון	שם הנספח	נספח
1	התקנות הניו זילנדיות בדבר רווחת בעלי חיים לשנת 2016	מש/1
5	תגובת המדינה לעתירה בבג"ץ 7516/16	מש/2
32	העתק תיקון מס' 3 לצו תעריף המכס 2016	מש/3
36	העתק טבלה המפרטת נתוני אומדן של היצע בשר בקר בישראל	מש/4
38	העתק העתירה בבג"ץ 9/17	מש/5
57	דו"ח יבוא בקר וצאן לחודשים ינואר-נובמבר 2016	מש/6

## מש/1

התקנות הניו זילנדיות בדבר  
רווחת בעלי חיים לשנת 2016



## Animal Welfare (Export of Livestock for Slaughter) Regulations 2016

Jerry Mateparae, Governor-General

### Order in Council

At Wellington this 25th day of July 2016

Present:

His Excellency the Governor-General in Council

These regulations are made under sections 183 and 183C of the Animal Welfare Act 1999—

- (a) on the advice and with the consent of the Executive Council; and
- (b) on the recommendation of the Minister for Primary Industries, made after complying with section 184 of that Act.

### Contents

		Page
1	Title	2
2	Commencement	2
3	Transitional, savings, and related provisions	2
	<i>Conditional prohibition on export of livestock for slaughter</i>	
4	Meaning of livestock	2
5	Livestock must not be exported for slaughter without approval	2
6	Offence and penalty	2
7	Offence is strict liability offence	2
	<b>Schedule 1</b>	<b>3</b>
	<b>Transitional, savings, and related provisions</b>	



## Regulations

### 1 Title

These regulations are the Animal Welfare (Export of Livestock for Slaughter) Regulations 2016.

### 2 Commencement

These regulations come into force on 21 December 2016.

### 3 Transitional, savings, and related provisions

The transitional, savings, and related provisions (if any) set out in Schedule 1 have effect according to their terms.

#### *Conditional prohibition on export of livestock for slaughter*

### 4 Meaning of livestock

In these regulations, **livestock** means cattle, deer, goats, or sheep.

### 5 Livestock must not be exported for slaughter without approval

- (1) A person must not export livestock for slaughter without the prior approval of the Director-General.
- (2) The Director-General may give his or her approval subject to conditions.

### 6 Offence and penalty

- (1) A person commits an offence if the person—
  - (a) exports livestock for slaughter in breach of regulation 5(1); or
  - (b) breaches a condition imposed under regulation 5(2).
- (2) A person who commits an offence under this regulation is liable on conviction,—
  - (a) in the case of an individual, to a fine not exceeding \$5,000; or
  - (b) in the case of a body corporate, to a fine not exceeding \$10,000.

### 7 Offence is strict liability offence

- (1) In a prosecution for an offence against regulation 6(1), it is not necessary for the prosecution to prove that the defendant intended to commit the offence.
- (2) It is a defence to a prosecution if the defendant proves,—
  - (a) for an offence against regulation 6(1)(a), that the defendant took all reasonable steps to ensure that the livestock would be used after its exportation for a purpose other than slaughter (for example, breeding);
  - (b) for an offence against regulation 6(1)(b), that the defendant took all reasonable steps to comply with the condition.

**Schedule 1**  
**Transitional, savings, and related provisions**

r 3

**Part 1**  
**Provisions relating to these regulations as made**

There are no transitional, savings, or related provisions relating to these regulations as made.

Michael Webster,  
Clerk of the Executive Council.

**Explanatory note**

*This note is not part of the regulations, but is intended to indicate their general effect.*

These regulations come into force on 21 December 2016. They prohibit the export of cattle, deer, goats, and sheep for slaughter, except with the approval of the Director-General of the Ministry for Primary Industries. These regulations prescribe a strict liability offence for the breach of that prohibition, along with an associated defence.

These regulations are the first to be made under section 183C of the Animal Welfare Act 1999, which was inserted by amendment to that Act in 2015. They take over from the Customs Export Prohibition (Livestock for Slaughter) Order 2013. That order was made under section 56 of the Customs and Excise Act 1996 and is revoked at the end of 20 December 2016.

Issued under the authority of the Legislation Act 2012.

Date of notification in *Gazette*: 28 July 2016.

These regulations are administered by the Ministry for Primary Industries.

## מש"2

תגובת המדינה לעתירה בבג"ץ

7516/16

88-ני-312

בג"ץ 7516-16

בבית המשפט העליון  
בשבתו כבית משפט גבוה לצדק

תנו לחיות לחיות (ע"ר)

על ידי ב"כ עוה"ד יוסי וולפסון ואו נטע יגר ואו לימור קרוכמל-  
שניידר ואו שגיב לוי

טלפון: 03-6241776; פקסי: 03-6241779

העותרות

נ ג ד



1. שר הכלכלה והתעשייה
  2. שר החקלאות ופיתוח הכפר
  3. שר הבריאות
  4. השר להגנת הסביבה
- על ידי פרקליטות המדינה,  
משרד המשפטים, ירושלים

טלפון: 02-6466590; פקסי: 02-6467011

המשיבים

תגובה מקדמית לעתירה מטעם המשיבים

בהתאם להחלטת בית המשפט הנכבד (כ"י השופט סי' ג'ובראן) מיום 27.9.16 ובהתאם לארכות שניתנו, מתכבדים המשיבים להגיש תגובתם כדלקמן.

פתח דבר

1. עניינה של העתירה בבקשת העותרים לבטל את ההחלטה שקיבל המשיב 1 להעניק סובסידיה בסך של עד 20 מיליון ₪ לבתי מטבחים על מנת להגביר את התחרות בשוק הבשר הטרי הכשר המפורק.

העותרים טוענים כי מתן סובסידיה לבתי המטבחים תגדיל את המשלוחים החיים של בני בקר מרחבי העולם לישראל (להלן: 'המשלוחים החיים'), וכן תביא להגדלה בצריכת בשר אדום.

2. המשיבים יטענו כי דין העתירה להידחות כיוון שהיא אינה מבססת את החשש אותו מעלים העותרים: מטרת הוראת מנכ"ל 4.36 – מסלול לעידוד התחרות בשוק בשר בקר טרי כשר מפורק (להלן: "ההוראה") והסיוע הכספי הניתן מכוחה, היא הגברת התחרות בשוק הבקר הטרי, על מנת להוריד את יוקר המחיה עבור הצרכן הישראלי.

3. ענף הבשר הטרי בישראל הוא ענף אוליגופולי, הנשלט כיום על ידי שני שחקנים עיקריים. המסלול שבהוראה נועד להוסיף לשוק שחקנים נוספים, אשר יתחרו בשני השחקנים הקיימים. המשיבים יטענו כי הגדלת התחרות בין השחקנים השונים בשוק הבשר הטרי, תכניס שחקנים נוספים לשוק, זאת לצד יצירת תחרות בין השחקנים הקיימים, אשר תביא להורדת מחירים לציבור. קרי: חלק משחיטת בני בקר בישראל תבוצע על ידי תאגידים נוספים, ולא על ידי שני התאגידים השולטים היום בשוק. עם זאת, ובין היתר בשים לב להגדלת המכסות המוענקות על ידי המשיב 1 לשם עידוד ייבוא בשר מצוון בפטור ממכס, **אין הכרח כי יגדל מספר בני בקר הנשחטים בישראל. ממילא, אף אין אינדיקציה כי יגדלו המשלוחים החיים.**
4. בדו"ח רשות הגבלים עסקיים- "בחינה של ענף בשר הבקר הטרי" מאוגוסט 2016 (להלן: "דו"ח הרשות"), עמדה רשות הגבלים עסקיים על כך שענף הבשר הטרי הכשר בישראל מתאפיין בריכוזיות גבוהה בשל שליטה של שני גורמים בשחיטה הכשרה.
5. על מנת להפחית את הריכוזיות הגבוהה בשוק הבשר הטרי הכשר, ובמטרה להביא לירידה במחירי הבשר הטרי הכשר לציבור, כלל סיכום הדו"ח שתי המלצות: הומלץ להגדיל את מכסות הייבוא בפטור ממכס של בשר מצוון **ובמקביל** לקדם מסגרת מתאימה לבחינה של הקצאת משאבים לתאגידים שהם בתי מטבחיים קטנים ובינוניים במטרה לצמצם את הפער ביכולת ובתשתיות בינם לבין תנובה ודבאח.
- החלטת המשיב 1 הנתקפת בעתירה מבוססת, אם כן, על המלצות דו"ח הרשות. דו"ח הרשות הוא פרי של מחקר מעמיק וניתוח כלכלי של הגורמים המקצועיים האמונים על הנושא.
- העתירה מצטטת בהרחבה מטיטוט דו"ח הרשות, אולם אינה מראה ולו בשמץ מדוע מסקנות הדו"ח, הממליץ כאמור על הקצאת משאבים לבתי מטבחיים קטנים ובינוניים במטרה לצמצם את הריכוזיות, שגויות.
6. העותרים טוענים כי התכלית של הפחתת הריכוזיות הושגה כבר על ידי הרחבת יבוא הבשר הטרי מבתי מטבחיים בחו"ל. אכן, המשיבים פועלים להורדת מחירי הבשר גם באמצעי של הגדלת מכסות לייבוא בשר מצוון בפטור ממכס, כמו גם בהורדת שיעור המכס על ייבוא בשר מצוון והגדלת מכסות לייבוא בשר בקר מצוון בפטור ממכס. כאמור, אף אלה אמצעים עליהם המליץ דו"ח הרשות, **לצד ובמקביל לאמצעי של עידוד השקעות בבתי מטבחיים בינוניים וקטנים.**
- ברי כי הפעלתו של אמצעי אחד, אינה מוציאה את הצורך בהפעלת אמצעי נוסף. נקיטה בשני האמצעים במקביל היא החלטה מקצועית הנגזרת ממדיניות הממשלה להורדת יוקר המחיה, ונטועה בלב שיקול הדעת המסור למשיב 1.

7. למעלה מן הצורך, יטענו המשיבים כי גם לו היה הסיוע במסגרת ההוראה מביא להגדלת המשלוחים החיים, עדיין לא היה בכך כדי לבסס עילה להתערבות בהחלטת המשיב 1. דרישת העותרת לחדול ממתן רישיונות ליבוא בעלי חיים המיועדים לשחיטה תלויה ועומדת בפני בית משפט נכבד זה בגדרי בג"ץ 7622/15 תנו לחיות לחיות נ' מנהל השירותים הווטרינריים במשרד החקלאות ופיתוח הכפר (להלן: בג"ץ 7622/15). בתגובת המשיבים לעתירה שם, צוין כי האינטרס בצמצום הסבל לבעלי החיים הינו אינטרס כבד משקל, אולם יש לאזנו עם צרכים ואינטרסים ציבוריים נוספים, שמשקלם הסגולי אינו פחות בהכרח. בעריכת האיזון יש לתת משקל לכך שבמצב הדברים הנוכחי השוק המקומי לגידול בקר או יבוא בשר טרי אינם מסוגלים לספק את הביקוש המקומי לבשר טרי, ולכן לא קיימת חלופה ממשית ומלאה ליבוא ארצה של בקר לצורכי שחיטה. במצב דברים כזה, הימנעות, ישירה או עקיפה מיבוא בקר חי תביא לפגיעה בצרכנים המבקשים לאכול בשר טרי, ולעליית יוקר המחיה, וזאת בניגוד למדיניותה המוצהרת של הממשלה. לצד האמור, הרי שכפי שפורט בתגובת המדינה לבג"ץ 7622/15, פועלים המשיבים בערוצים שונים לצמצום הסבל הנגרם לבעלי החיים בדרכם ארצה.

והכל כפי שיפורט להלן.

## תמצית העובדות הצריכות לעניין

### רקע כללי

8. קיימים שלושה מקורות לצריכת בשר טרי, עליהם נרחיב להלן.

### (1) גידול מקומי

9. בקר הגדל בישראל הינו מקור לבשר טרי. מדובר בבקר שגדל באופן ייעודי לשם יצור בשר או בבקר שגדל ברפתות לשם הפקת חלב ואשר בסופו של יום מהווה מקור נוסף לבשר.

10. בשנת 2015 נשחטו 44,954 ראשי בקר מגידול מקומי כאמור, המהווים סדר גודל של כ- 7,490 טון בשר. המדובר בסדר גודל של כ- 19% מסך היקף הבשר הטרי בארץ (כשר ושאינו כשר) בשנת 2015 (על שלושת מקורותיו). בסך הכל, נשחטו בישראל בשנת 2015 140,726 ראשי בקר (מגידול מקומי ויבוא גם יחד).

11. עוד חשוב לציין כי חקלאים רבים בישראל עוסקים לפרנסתם בגידול עגלי יבוא במשקי פיטום לתקופה של מספר חודשים עד לשחיטה, זאת משום שאין מספיק עגלים מקומיים ואין די שטחי מרעה לגידול עגלים.

### (2) יבוא עגלים באנייה והעברתם בארץ לפיטום או לשחיטה

12. מקור מרכזי של בקר לבשר טרי הוא יבוא עגלים באנייה לישראל, גידולם במשקי פיטום ושחיטתם בארץ. מרבית העגלים המגיעים לישראל מועברים למשקי פיטום ושחיטתם

מתבצעת לאחר מספר חודשים מהיבוא במשקל של כ-500 ק"ג לראש. רק מקצתם של העגלים המיובאים מגיעים ממדינות המוצא במשקל זה ועוברים לשחיטה מידית.

לשלמות התמונה יובהר, כי לא כל העגלים המיובאים ארצה מושטים באניות. לאחרונה הופסק יבוא המקנה בכלי טייס מטעמים של חשד לפגיעה בלתי מידתית ברווחתם של בעלי החיים המוטסים, וזאת עד לתחקור האירוע.

13. אין חולק כי ביבוא בדרך הים במשך כחמישה ימי הפלגה ממדינות אירופה וכ- שלושה שבועות מאוסטרליה, נגרמת פגיעה ברווחת העגלים. מכאן החשיבות לקביעת סטנדרטים בנוגע לתנאים בהם מוחזקים בעלי החיים באנייה, וזאת על מנת לצמצם את הפגיעה ברווחתם במהלך השייט, כפי שפורט בתגובת המדינה בבג"ץ 7622/15.

14. בשנת 2016 יובאו כ-236 אלף ראשי בקר מחו"ל. ההערכה היא שמכל ששה עגלים ניתן להפיק כטון בשר. משמעות הדבר היא שמהעגלים שיובאו ארצה בשנת 2016 ניתן להפיק סדר גודל של כ-39,300 טון בשר.

עוד נציין כי בשנת 2015 יובאו ארצה כ-184 אלף ראשי בקר מחו"ל (שמהם ניתן להפיק כ-30,500 טון בשר).

בשנת 2014 יובאו ארצה כ-122 אלף ראשי בקר מחו"ל (שמהם ניתן להפיק כ-20,300 טון בשר).

בשנת 2013 יובאו ארצה כ-156,000 ראשי בקר מחו"ל (שמהם ניתן להפיק כ-26,000 טון בשר).

15. בעבר נעשה עיקר יבוא העגלים מאוסטרליה. כיום ניכר כי קיימת מגמה של גידול ביבוא העגלים מאירופה, תוך צמצום היקף היבוא מאוסטרליה.

16. יבוא עגלים מאירופה נעשה, בין היתר, מהמדינות: הונגריה, רומניה, ליטא ופורטוגל.

בשנת 2016 (בחודשים ינואר-נובמבר) יובאו כ-156,000 ראשי בקר ממדינות אירופה (שמהם ניתן להפיק כ-26,000 טון בשר).

בשנת 2015 יובאו 97,139 ראשי בקר ממדינות אירופה (שמהם ניתן להפיק סדר גודל של כ-16,190 טון בשר).

בשנת 2014 יובאו 53,272 עגלים ממדינות אירופה (שמהם ניתן להפיק סדר גודל של כ-8,880 טון בשר), ובשנת 2013 יובאו 69,293 עגלים ממדינות אירופה (שמהם ניתן להפיק סדר גודל של כ-11,550 טון בשר).

(3) יבוא בשר טרי

17. מקור נוסף לבשר טרי הוא יבוא בשר המצונן בטמפרטורה שלא עלתה על ארבע מעלות צלזיוס ולא פחתה מאפס מעלות צלזיוס סמוך לאחר שחיטת ראשי בקר במדינת המוצא. כאמור, השחיטה מתבצעת בבית מטבחים במדינת המוצא, וזאת לאחר שהיבטים של בריאות הציבור, מניעת הפצת מחלות בעלי חיים ורווחתם, לאורך כל שרשרת היצור והפיקוח, הן במדינת המוצא והן בבית המטבחים הספציפי, אושרו על-ידי מנהל השירותים הווטרנריים לפי תקנות מחלות בעלי חיים (יבוא בשר), התשל"ד – 1974.
18. יתרונו של יבוא זה בגיוון ערוצי האספקה של בקר בשר טרי לצרכן הישראלי, באופן התורם להפחתת יוקר המחיה, וכן בעובדה שבעל החיים נשחט במדינת המוצא ונמנעת ממנו הפגיעה ברווחתו הכרוכה בעצם השטתו ארצה. החיסרון שביבוא כזה הוא שיש לשמור על שרשרת הקירור לכל אורכו הן מבחינת שמירה על בריאות הציבור והן בכדי שלא לפגוע במרקמו ובטעמו. אורך חיי המדף של בשר טרי מצונן נע בין 14 יום עד 45 ימים מהשחיטה (אם כי יש לציין, כי נושא זה נמצא כעת בבחינה מקצועית בינמשרדית, באשר לאפשרות להארכת משך חיי המדף), תלוי בטמפרטורת האחסון וההובלה. בהקשר זה יש לציין, כי היקף הייבוא מושפע גם מהיבט הכדאיות הכלכלית של הייבוא, וממסטר המכסות.
19. (א) בנוגע להיקף יבוא הבשר המצונן ניתן לזהות מגמת עליה: כפי שיפורט להלן, ביום 4.5.14 קיבלה הממשלה החלטה מסי 1584 בנוגע, בין היתר, לענף הבקר לבשר (להלן: **החלטת הממשלה**). בהמשך לכך, ביום 3.11.16 פרסם שר האוצר את צו תעריף המכס והפטורים ומס קניה על טובין (תיקון מסי 3), התשע"ז 2016 (להלן: **צו תעריף המכס 2016**), ובו נקבעה הגדלה הדרגתית של מכסות לייבוא בקר מצונן בפטור ממכס.
- (ב) נוסף כי מעבר להגדלת המכסות ליבוא בקר מצונן בפטור ממכס, הורה צו הפחתת המכס אף על הפחתה בשיעור המכס הכללי ביבוא בשר מצונן, בשלוש פעימות החל משנת 2017.
- (ג) כמו כן, קיימת מכסת יבוא וולונטרית בפטור ממכס. על פי הנתונים שפורטו בתגובת המדינה לבג"ץ 7622/15 (המצורפת להלן), החל משנת 2014 עמדה המכסה על כמות מרבית של 3,500 טון, מכל מדינות החברות בארגון הסחר העולמי (World Trade Organization – WTO), אשר ישראל נמנית על 164 המדינות החברות בו). כן, מתקשרת מדינת ישראל בהסכמי סחר בילטרליים ובהם נקבעות מכסות ליבוא טובין שונים בפטור ממכס או במכס מופחת. באשר לבשר מצונן, ישנן מכסות שנקבעו בהסכמים בין לאומיים שונים. בעיקר נעשה שימוש במכסת היבוא בהתאם להסכם עם האיחוד האירופי, העומדת על פטור ממכס בכמות מרבית של 1,201 טון.
- (ד) על פי הנתונים שפורטו בתגובת המדינה לבג"ץ 7622/15 (המצורפת להלן), בשנת 2011 יובאו כ- 0.25 טון; בשנת 2012 יובאו כ-39 טון; בשנת 2013 יובאו כ-13 טון; בשנת 2014



יבואו כ-19 טון ובשנת 2015 היקף היבוא כבר עמד על כ-1,566 טון מהמדינות אורוגוואי, פולין וארגנטינה.

20. בהתאם למפורט ולמכסות היבוא שהוגדלו, בשנת 2016 עמדה המכסה לייבוא בקר מצונן בפטור ממכס על 7500 טון, ועוד 1,100 טון של מכסת יבוא על פי הסכם הסחר עם האיחוד האירופי. היקף שוק הבשר הטרי הקמעונאי עומד ע"פ ההערכות על כ-20,000 טון לשנה. כלומר: כבר ב-2016, עמדו המכסות ליבוא בשר מצונן בפטור ממכס על למעלה משליש מסך כל השוק הקמעונאי. מכסות אלה לא נוצלו במלואן. בהתאם לצו, מכסות אלה עתידות להוסיף ולגדול, כפי שיפורט בהמשך. בנוסף, גורמים שונים בממשלה פועלים להגדלת אחוז הניצול מתוך המכסה.

21. יבוא הבשר המצונן צפוי להוסיף ולעלות בשנת 2017. עם זאת, בשלב זה עדיין מוקדם להעריך האם ובאיזו מידה יכול יבוא זה להחליף את שחיטת הבשר הטרי בישראל.

**סיכום ביניים: המסקנה העולה מהפירוט העובדתי לעיל היא כי במצב הדברים הנוכחי, הגידול המקומי של בקר לבשר ויבוא בשר מצונן אינם מסוגלים לספק את הביקוש לבשר טרי בשוק המקומי ולכן, לא קיימת כיום חלופה לייבוא עגלים לצורך שחיטה.**

### **התחרות בענף בשר הבקר טרי**

22. בשר בקר טרי כשר שיוצר בישראל הוא בשר שלא עבר עיבוד כלשהו למעט צינון ונשחט בשחיטה כשרה שהתבצעה בישראל על ידי שוחט ומשגיח מוסמכים מטעם הרבנות הראשית. תהליך הייצור של בשר בקר טרי כשר לשם שיווקו לצרכן הסופי מורכב ממספר שלבים, אותם ניתן לחלק לארבעה מקטעים עיקריים: **אספקה, פיטום, שחיטה ושיווק.**

23. בין בתי המטבחיים המוסמכים לבצע שחיטה כשרה ישנו בידול המתבטא בסוג מוצרי הבשר שביכולתו של בית המטבחיים לייצר בהתאם לחלקו בשרשרת הייצור, בעיקר במקטע השחיטה והשיווק. כפועל יוצא מכך, ישנו מספר מועט של בתי מטבחיים המסוגלים לספק מוצרי בשר המפורקים לנתחים וארוזים בוואקום (בשר מפורק) ולשווקו לקמעונאים, אטליזים, מפעלים לייצור מוצרי בשר או ללקוחות מוסדיים.

24. השחקנים הגדולים בענף בשר הבקר הטרי הכשר שולטים במקטעים המפורטים לעיל, תוך קיומה של אינטגרציה אנכית בין המקטעים, ובכך נהנים מיתרונות תחרותיים על פני בתי מטבחיים אחרים.

25. בדו"ח רשות הגבלים עסקיים (מיום 3.5.2016), עמ' 17, נכתב:

**"עידוד השקעות בבתי מטבחיים בינוניים וקטנים**

במסגרת הבדיקה נמצא כי תנובה ודבאח נהנות מיתרונות תחרותיים על פני בתי מטבחיים אחרים, הנובעים בין היתר מקיומם של יתרונות לגודל בשחיטה, מהיכולת לייצר מגוון רחב של מוצרי בשר ובכלל זה מוצרי בשר מפורק, מאחזקתם במערך הפצה בקירור בפריסה ארצית וממוניטין טוב. בנוסף, האינטגרציה האנכית המלאה של גורמים אלו תורמת לחסכון בעלויות.

לאור היתרונות התחרותיים המובנים מהם נהנות תנובה ודבאח אל מול בתי המטבחיים האחרים, הרשות רואה במתן תמיכה ממשלתית לבתי מטבחיים קטנים ובינוניים צעד לצמצום הפער ביכולת ובתשתיות בינם לבין תנובה ודבאח, אשר יכול לתרום לשיפור המצב התחרותי. הרשות סבורה כי תמיכה כאמור תוכל לסייע לבתי מטבחיים אלו להתחרות באופן אפקטיבי יותר בתנובה ודבאח, לנצל את כושר הייצור העודף שלהם, להגדילו וייתכן שאף להיכנס לתחום שיווק בשר טרי מפורק, ובכך להקטין את החשש מהפעלת כוח שוק מצד דבאח ותנובה.

בהתאם, הרשות המליצה למרכז ההשקעות במשרד הכלכלה לבחון את כדאיות ההשקעה בבתי מטבחיים שאינם נמנים על שני בתי המטבחיים הגדולים (תנובה ודבאח) לשם הגברת התחרותיות בשוק מוצרי הבשר הטרי בישראל.

בפרט, הרשות המליצה לתמוך בבתי המטבחיים לשם השגת המטרות הבאות:

א. שדרוג תשתית הייצור באופן שיאפשר לבית המטבחיים לקבל רישיון בית מטבחיים תעשייתי.

ב. פיתוח או שדרוג מערכות בטיחות מזון ובקרה עצמית לקראת כניסתו לתוקף של חוק הגנה על בריאות הציבור (מזון), תשע"ו-2015.

ג. פיתוח תשתיות פירוק בשר ואריזתו בוואקום.

ד. רכישת מלאי עגלים ראשוני – לשם כניסה של בתי מטבחיים גם למקטע השיווק.

ה. הקמת מערך ארצי של הפצה בקירור. [ההדגשות הוספו, מ.ב.ש.]

יוער, כי בעתירתה ציינה העותרת כי ניתנה לה הזדמנות להגיב לטיטוט הדו"ח, כשזה פורסם לעיון הציבור, זו והיא אף הגיבה לטיטוטה, כך שניתנה לה זכות הטיעון.

26. בדו"ח הסופי של רשות ההגבלים העסקיים מיום 1.8.2016, נשמרה ההמלצה של הרשות לתמוך בבתי מטבחיים מקומיים במקביל להמלצות לעניין ייבוא בשר בקר טרי:

"שיעור המכס המוטל על יבוא בשר בקר טרי מהווה חסם משמעותי ליבוא וזאת בנוסף לעלויות הנוספות הכרוכות בהובלת הבשר הטרי לישראל ולעלויות ההכשרה של בית מטבחיים מחוץ לגבולות ישראל. לאור מספר מהלכים רגולטוריים שקודמו בתקופה האחרונה היקף היבוא של בשר טרי גדל משמעותית במחצית הראשונה של שנת 2016. מדובר במהלך שתורם משמעותית לשיפור התחרות בענף. עם זאת, מדובר במהלך בתחילת דרכו ויש להבטיח שיתייצב באופן שיהווה רסן תחרותי של ממש על השחקנים הפועלים בייצור מקומי של בשר טרי ויביא להורדה ניכרת של מחירי הבשר הטרי לצרכן.

במקביל, הרשות המליצה לקדם מסגרת מתאימה לבחינה של הקצאת משאבים לבתי מטבחיים קטנים ובינוניים במטרה לצמצם את הפער ביכולת ובתשתיות בינם לבין תנובה ודאבה."

## התשתית הנורמטיבית

### מדיניות הממשלה בנוגע לענף הבקר לבשר ויישומה

#### החלטה 1584

27. כאמור, ביום 4.5.14 קיבלה הממשלה החלטה מס' 1584 בנוגע, בין היתר, לענף הבקר לבשר. החלטה זו נתקבלה – כפי שעולה מפתח ההחלטה – "בהמשך לעבודת הצוות הבינמשרדי המשותף למשרדי האוצר, הכלכלה והתעשייה, החקלאות ופיתוח הכפר והממונה על הגבלים עסקיים, בראשות מנכ"לית משרד האוצר, אשר דן בדרכים להפחתת מחירים במוצרי מזון נבחרים ובעיקרם מוצרי החלב ובשר הבקר ...".

בהמשך כללה ההחלטה התייחסות לענף החלב, שאינה מעניינה של העתירה, ולענף הבקר לבשר, המצויה במוקד עתירה זו, ולכן חלק זה נצטט במלואו:

"9) הממשלה רושמת לפניה את הודעת שר האוצר על כוונתו לפרסם בימים הקרובים הוראת שעה לגבי צו

עדכני לתעריפי המכס על עגלים, כך שהמכס על עגלים ישונה לרמת הפטור.

טרם חתימת הצו ישמע שר האוצר את טענות ארגוני מניעת צער בעלי חיים וידווח על כך לראש הממשלה.

10) הממשלה רושמת לפנייה את הודעת שר האוצר על כוונתו לפרסם בימים הקרובים צו המורה על פתיחת מכסה וולונטרית לייבוא בשר בקר טרי בפטור ממכס, אשר גדלה במתווה הדרגתי כפי שהוסכם בין משרדי האוצר והחקלאות ופיתוח הכפר.

11) להטיל על שר החקלאות ופיתוח הכפר להקצות סך של 45 מלש"ח (במצטבר) על פני השנים 2015-2018 מתקציבו לטובת הסתגלות לענף הבקר לבשר, שיועברו למטרה זו.

12) להטיל על משרד החקלאות ופיתוח הכפר להקצות תמיכה שנתית בסך של 24 מלש"ח לתמיכה בענף רעיית הבקר. תוספת התקציב מעבר למתקצב בבסיס תקציב משרד החקלאות ופיתוח הכפר למטרה זו תועבר למשרד החקלאות ופיתוח הכפר על ידי משרד האוצר בהמשך לכניסה לתוקף של מתווה הפחתת המכסים. בשנת 2018 לא יעלה גובה התמיכה על סך של 18 מלש"ח.

13) להטיל על משרד החקלאות ופיתוח הכפר להקצות מדי שנה 2015, 2016 ו- 2017 סך של 1.5 מלש"ח לטובת שיווק ומיתוג מכירת הבשר הטרי, שיועברו למטרה זו על ידי משרד האוצר... "

#### **העתק החלטת ממשלה מס' 1584 מצורף ומסומן מ/ש/1**

בהחלטת הממשלה מגולמת תפיסה – שיסודה בהוולת יוקר המחיה, בדרך של הפחתת מחירי מוצרי החלב ובשר הבקר. להלן נפרט את שנקבע בהחלטת הממשלה ואת יישומה בשטח.

28. (א) **יבוא בקר חי - שינוי צו המכס לרמת הפטור**: בהחלטת הממשלה נרשמה הודעת שר האוצר על כוונתו לפרסם הוראת שעה אשר תשנה את תעריף המכס על עגלים מיובאים – בכפוף לשמיעת טענות ארגוני צער בעלי חיים - לרמת פטור (סעיף 9 להחלטה).

בהיבט היישומי נציין כי, בהתאם להחלטת הממשלה, ביום 15.5.14 נשמעו, בין היתר, נציגי העותרת בעל פה בפני נציגי האוצר. לאחר שהובאו טענותיהם בפני שר האוצר ונשקלו על ידו, החליט השר לפעול לפרסום תיקון כאמור לתעריף המכס. בהמשך לכך, הותקן ביום 26.5.14 צו תעריף המכס והפטורים ומס קנייה על טובין (תיקון מס' 10), התשע"ד-2014 (להלן: **תיקון מס' 10**), במסגרתו נקבע כי המכס על עגלים מיובאים שישוחררו מפיקוח המכס עד לתאריך 31.12.2021 הינו ברמת הפטור.

העתק צו תעריף המכס והפטורים ומס קניה על טובין, תשע"ד-2014 מיום 26.5.14 ומיום 24.7.14 מצורף ומסומן מ/ש/2

(ב) בשר טרי ומצונן – מכסות/שיווק : בהחלטת הממשלה נרשמה הודעת שר האוצר על כוונתו לפרסם צו המורה על פתיחת מכסה וולונטרית לייבוא בפטור ממכס של בשר טרי. נקבע שהמכסה תגדל במתווה הדרגתי כפי שסוכם בין משרד האוצר והחקלאות (סעיף 10 להחלטה).

ביום 3.11.16 פרסם שר האוצר את צו תעריף המכס 2016 לעיל, ובו נקבעה הגדלה הדרגתית של מכסות לייבוא בקר מצונן בפטור ממכס. המכסות יגדלו בהדרגה מ-7,500 טון בשנת 2016 ועד 17,500 טון בשנת 2020 ואילך. עוד נקבעה בצו הפחתה בתעריף המכס לייבוא בקר מצונן בלא מכסה, וזאת בשלוש פעימות, בשנים 2017, 2018 ו-2019.

להשלמת התמונה, יצוין כי בפני בית המשפט הנכבד תלויה ועומדת עתירה שעניינה בתקיפת הצו, בג"ץ 9/17 קיבוץ ניר עוז נ' שר האוצר, שם טוענים העותרים כי הצו יפגע במטה לחמם של מגדלי הבקר.

העתק צו תעריף המכס והפטורים ומס קנייה על טובין (תיקון מס' 3), התשע"ז-2016 מיום 3.11.16 מצורף ומסומן מ/ש/3

בנוסף, בהחלטת הממשלה הוחלט להקצות משאבים לשם עידוד צריכת הבשר המצונן בדרך של שיווקו ומיתוגו (סעיף 13 להחלטה). ביחס לסעיף 13 להחלטת הממשלה נציין בהיבט היישומי כי הוקצו המשאבים לשם כך למשרד החקלאות.

(ג) גידול בקר מקומי – מענק הסתגלות/ תמיכה : בהתאם להחלטת הממשלה כאמור (סעיף 11 להחלטה) יקצה משרד החקלאות סך של 45 מלש"ח (במצטבר) מתקציבו על פני השנים 2015-2018 לטובת מענקי הסתגלות לענף הבקר לבשר, שיועברו למטרה זו על ידי משרד האוצר ותמיכה שנתית של 24 מלש"ח בענף רעיית הבקר (סעיף 12 להחלטה).

בהיבט היישומי נציין כי, בהתאם להחלטת הממשלה, וכפועל יוצא מהסכם הורדת המכסים לבקר מיבוא, תמך עד כה משרד החקלאות במגדלי בקר במרעה, באמצעות מענקים בסך כולל של 21 מיליון ₪. סה"כ נתמכו עד כה כ-220 מגדלים המחזיקים בכ-50 אלף ראשי בקר רשומים מתוך כ-75,000 ראשי בקר במרעה.

29. הנה כי כן, הממשלה גיבשה מדיניותה בהחלטה ממאי 2014 והיא פועלת ליישומה על מנת להביא להוזלת יוקר המחייה. במסגרת זו ניתנו תמריצים והקלות שונות לכל אחד משלושת מקורות הבשר הטרי: יבוא עגלים, יבוא בשר מצונן וגידול מקומי.

החלטת הממשלה נועדה להפחית את יוקר המחיה, ולשם כך פועלת במספר חזיתות במקביל. ראשית, ביטול המכס שהיה קיים על ייבוא עגלים חיים וזאת עד סוף שנת 2021. דהיינו, הממשלה החליטה לאפשר ייבוא עגלים ללא מכס על מנת להפחית את יוקר המחיה. שנית, הוגדלה המכסה הפטורה ממכס לייבוא בשר טרי. לפיכך, ניתן לראות כי הממשלה גילתה את דעתה כי ברצונה להפחית את העלות של צריכת בשר טרי, וזאת באמצעות מתן פטור על ייבוא עגלים והגדלת המכסות לייבוא בשר מצונן.

30. מדיניות משרד הכלכלה והתעשייה, כחלק ממדיניות הממשלה בנושא הפחתת יוקר המחיה, צמצום הריכוזיות והגדלת התחרות בכלל ו-"הגברת התחרותיות בשוק הבקר" בפרט, הינה טיפול בהגברת התחרות בשוקי המזון במקטע התעשייתי.

31. משרד הכלכלה והתעשייה, באמצעות מרכז ההשקעות, בתיאום עם משרד האוצר ולאחר בדיקות מקצועיות, פעל להקמת מסלול שמטרתו קידום מבנה של שוק תחרותי, הפחתת הריכוזיות והגברת כושר התחרות, לשם הקטנת יוקר המחיה בתחום של ענף הבשר הטרי הכשר המפורק הארוז בשוק המקומי.

**הוראת מנכ"ל 4.36 "מסלול לעידוד התחרות בשוק בשר בקר טרי כשר מפורק" (כאמור לעיל):**  
**(ההוראה)**

32. הוראת מנכ"ל 4.36 מיום 18.8.2016 והנוהל הצמוד אליה- מעגנות את תנאי המסלול וקבלת ההטבות מכוחו.

33. כאמור, מטרת ההוראה כחלק מצעדי הממשלה ומדיניות הממשלה היא להסיר את החסם התחרותי לשחקנים נוספים בתחום בשר בקר טרי כשר ומפורק, כדי להביא להורדת יוקר המחיה. המסלול דן מאפשר הקמה או הרחבה של בית מטבחים ו/או מפעל פירוק ואריזה, העוסק או שיעסוק בפעילות לייצור מוצרי בשר בקר טרי וכשר. ראו סעיף 1 להוראה:

**"משרד הכלכלה והתעשייה באמצעות מרכז ההשקעות, בתיאום עם משרד האוצר, מבקש להגביר את התחרות בענף הבשר המפורק בדרך של עידוד כניסתם של תאגידי נוספים לשוק מוצרי הבשר הטרי המפורק אשר יאגדו בתוכם פעילות של בית מטבחים כשר ומפעל פירוק ואריזה של בשר כשר."**

34. יצוין כי בין תנאי הסף במסלול, ישנו גם תנאי סף לעניין מחזור מכירות, ולפיו, מחזור המכירות של מבקש הסיוע ושל תאגיד קשור לו, לא יעלו על 150 מלש"ח בתחום בשר בקר טרי בלבד, ולא יעלו על 300 מלש"ח בתחום המזון. תנאי הסף של מחזור המכירות תומכים במדיניות לפיה לצורך הגברת התחרותיות, יש לאפשר כניסת שחקנים שהם לא

רק תאגידי ענק, אלא תאגידיים בעלי מחזור מכירות שיכול להיות גם קטן או בינוני, ואף כאלה המעוניינים להיכנס לשוק כשחקנים חדשים.

35. המסלול מאפשר תמיכה בהשקעות הון (ציוד, מכונות, ציוד שינוע במפעל, רכישת קרקע, הוצאות תכנון וכו') והשקעות רכות (כדוגמת הוצאות שיווק ומיתוג). לקראת כתיבת ההוראה נעשתה במשרד הכלכלה והתעשייה עבודה פנימית המבוססת על עבודה מקצועית של רשות הגבלים עסקיים, כאשר המטרה המרכזית העומדת בבסיס העבודה הינה עידוד תחרות בשוק המקומי כפועל יוצא מדו"ח הרשות המצביע על ריכוזיות גבוהה בשוק. במסגרת העבודה הפנימית, שבוצעה על ידי אגף אסטרטגיה ותכנון מדיניות במשרד נבחנו היקפי הצריכה של בשר בקר בישראל, בוצע מיפוי אודות השחקנים המרכזיים בשוק ומבנה השוק על מקטעיו השונים וזוהו חסמי הכניסה העיקריים.

יובהר, כי ההוראה נכתבה בתיאום עם הגורמים הממשלתיים הרלוונטיים: רשות הגבלים עסקיים ומשרד האוצר ותוך התייעצות עם גורמי מקצוע במשרד הבריאות ומשרד החקלאות.

**הוראת מנכל 4.36- מסלול לעידוד התחרות בשוק בשר בקר טרי כשר מפורק מצורפת ומסומנת**

**מ/ש 4**

### **המשלוחים החיים**

36. כאמור, עמדת המשיבים היא כי מתן הסובסידיה מושא העתירה אינו אמור להביא כלל לגידול במשלוחים החיים, כטענת העותרת. ברם, בבחינת למעלה מן הצורך, יטענו המשיבים כי אף אם יחול ברבות הימים גידול כאמור לא יהיה בדבר כדי להקים עילה להתערבות בהחלטת המשיב 1 בדבר הענקת הסיוע מכוח ההוראה.

התשתית המשפטית למשלוחים, כמו גם עמדת המדינה בעניינם, פורטו בהרחבה בגדרי תגובת המדינה לבג"ץ 7622/15, העוסק בעניין זה בדיוק.

תגובת המדינה לבג"ץ 7622/15 מצורפת ומסומנת **מ/ש 5**.

37. הסמכות ליתן רישיון ליבוא בעל חיים קבועה בתקנות מחלות בעלי החיים (יבוא בעלי חיים), תשל"ד-1974 (להלן: התקנות) אשר הותקנו מכוחה של פקודת מחלות בעלי חיים (נוסח חדש), התשמ"ה-1985 (להלן- הפקודה או פקודת מחלות בעלי חיים). תכליתה הישירה של פקודה זו היא מניעת הפצה של מחלות בעלי חיים, שמירה על בריאות הציבור ובריאות בעלי החיים.

לאורך השנים סבר משרד החקלאות כי שיקול של מניעת צער בעלי חיים, על אף שאינו בין מטרותיה המוצהרות של הפקודה, הוא שיקול לגיטימי ובעל משקל שעל כל בעל סמכות בתחום הטיפול והרגולציה על בעלי חיים לשיקול כשיקול רלבנטי.

ביום 14.12.15 תוקן החוק ובמסגרתו תוקנה גם הפקודה, כך שלמען הסר ספק נוסף בה סעיף 34 ובו נקבע כך:

**"מי שניתנה לו הסמכות לפי פקודה זו, רשאי בעת הפעלת סמכותו לשקול שיקולים לצמצום פגיעה ברווחתם של בעלי החיים בהגדרתם בחוק צער בעלי חיים (הגנה על בעלי חיים), תשנ"ד-1994 ולקידום מטרותיו של החוק האמור".**

38. לא למותר לציין, כי בהחלטת ממשלה 833 נקבע כי, תוקם ועדה מייעצת לתחום צער בעלי חיים, שתפקידיה ליעץ לשר החקלאות ולממשלה בגיבוש מדיניות בתחום ההגנה על חיות משק וחיות בית וקידום רווחתם; להוות גורם שיש להיוועץ בו בטרם התקנת תקנות וקידום הצעות חוק ממשלתיות בתחום ההגנה על בעלי חיים; לקבל דיווחים עיתיים מהגורמים העוסקים בתחום בעניין יישום החוק והתקנות ולהגיש דיווחים לממשלה בהתאם. הוועדה תמנה 20 חברים: 2 נציגי אקדמיה, 11 עובדי משרדי הממשלה מקרב משרד החקלאות, המשרד להגנת הסביבה, משרד הכלכלה והתעשייה, משרד הבריאות, המשרד לשירותי דת, משרד האוצר, משרד המשפטים ומשטרת ישראל. בנוסף, יהיו חברים בוועדה 7 נציגי ציבור, ביניהם: נציגי ארגונים למען בעלי חיים, נציגי התאחדות התעשיינים, ארגוני חקלאים ורופאים וטרינרים. בהתאם להחלטת הממשלה, הליך התקנת התקנות מכוח סעיף 19(7) לפקודה צפוי לכלול היוועצות גם עם הוועדה המייעצת לאחר כינונה.

#### היבטים אכיפתיים

39. באופן כללי נציין כי כל התלונות שמגיעות למשרד החקלאות בנושא צער בעלי חיים נבדקות ומטופלות על ידי הגורמים המוסמכים בשירותים הווטרינריים לפי תחומם.

בנוסף, בנושא אכיפת תקנות צער בעלי חיים (הובלת בהמות), התסס"ו-2006 (להלן – תקנות הובלת בהמות) על פריקת בעלי חיים בנמל היבוא והובלתם בכלי רכב, מקצה משרד החקלאות גם את פקחי יחידת הפיצו"ח (פיקוח על הצומח והחי) אשר לעתים מתלווים אל הרופא הווטרינר הממשלתי בנמל ומקיימים פיקוח "בזמן אמת" (להבדיל מבדיקה בדיעבד של תלונות).

40. מלבד האכיפה הישראלית שניתן לבצע אך בשטח ישראל, יכולות הרשויות הרלבנטיות במדינת המוצא – אוסטרליה או מדינות האיחוד האירופי לקיים בירור בדיעבד של נסיבות אירוע חריג, וזאת על מנת לצמצם את הסיכון להישנותו. על מנת להמחיש זאת נפנה כדוגמא לרגולציה באוסטרליה. וכך נאמר:

**"The Australian standards for the export of livestock (ASEL) defines a reportable mortality level by species on a voyage or air journey as, the percentages listed below or 3 animals, whichever is the greater number of animals**



Sheep and goats: 2%

Cattle and buffalo on a voyage less than 10 days: 0.5%

Cattle and buffalo on a voyage more than 10 days: 1%

Camelids: 2%

Deer: 2%''

וראו גם :

<http://www.agriculture.gov.au/export/controlled-goods/live-animals/livestock/regulatory-framework/compliance-investigations/investigations-mortalities#consignment-51-cattle-and-sheep-exported-to-israel-and-jordan-in-january-2014>

בנוסף, האוסטרלים מדווחים באופן תקופתי לפרלמנט על כל היצוא שלהם לפי שנים.

### טענות העותרים

- א. הפחתת הריכוזיות הושגה - העותרים טוענים כי הגברת התחרות בשוק הבשר הטרי באמצעות הקמת בתי מטבחים חדשים או הרחבה של בתי מטבחים קיימים אינה מעשית, שכן הפחתת הריכוזיות בענף כבר הושגה באמצעות הרחבת ייבוא הבשר הטרי מבתי מטבחים בחו"ל.
- ב. הסובסידיה לא תביא להוזלת הבשר הטרי - עוד טוענים העותרים כי הקמת בתי מטבחים חדשים לא תוריד את מחירי בשר הבקר, שכן יש טעמים אובייקטיביים לכך שבשר בקר משחיטה בישראל יקר יותר מבשר בקר מיובא.
- ג. הגדלת המשלוחים החיים – העותרים טוענים כי הקמת בתי מטבחים חדשים בארץ תגדיל את המשלוחים החיים האכזריים של בעלי חיים מחו"ל בניגוד למדיניות הממשלה ותוך התעללות קשה.
- ד. בריאות הציבור – העותרים טוענים כי סובסידיה לתעשיית בשר הבקר היא סובסידיה מזיקה שתומכת בתעשייה המייצרת מזון החשוך כמסרטן ושידוע כמגביר את הסיכון למחלות לב וכלי דם.
- ה. פגיעה באיכות הסביבה - העותרים טוענים כי סובסידיה לתעשיית בשר הבקר היא סובסידיה מזיקה שכן מדובר באחת התעשיות המזיקות ביותר לסביבה, לרבות בהקשר של שינוי האקלים. הגדלת היקף תעשיית הפיטום של בקר מיובא בישראל כרוכה בזיהום ובמטרדים.

ו. חוסר סבירות - החלטת המשיב 1 לוקה בחוסר סבירות וחוסר מידתיות בשל אי שקילת השיקולים המצוינים לעיל.

### עמדת המדינה

41. המשיבים יטענו כי דין העתירה להידחות על הסף כיוון שהעותרים לא הניחו תשתית עובדתית לתמיכה בטענתם הבסיסית, לפיה החלטת המשיב 1 להעניק סיוע לבתי מטבחיים על מנת להגביר את התחרות בענף הבשר תביא להגדלת המשלוחים החיים.

42. על פי הלכה פסוקה, יש להניח תשתית עובדתית ולתמוך אותה בראיות אשר יש בהן כדי לבסס את הטענות הנטענות בעתירה.

ראו לעניין זה בפסק דינו של כבי השופט זמיר בבג"ץ 1759/94 סרוזברג נ' שר הבטחון, פ"ד נה(1) 625, כדלקמן:

"כידוע, ראשית חכמה היא, בכל עניין המובא בפני בית משפט, להניח תשתית עובדתית, ולתמוך אותה בראיות. כך בכל עניין ובכל בית משפט, וכך במיוחד בעתירות לבית המשפט הגבוה לצדק. שהרי בית משפט זה אינו נוהג לשמוע עדים, ולקבוע בעצמו את העובדות, אלא הוא מסתמך בעיקר על דברי הצדדים. מכאן החשיבות המיוחדת שבית משפט זה מייחס להצגה מלאה ואמינה של העובדות הנוגעות לעניין, הן על ידי העותר והן על ידי המשיב. מטעם זה נדרש העותר, לפי תקנה 4 לתקנות סדר הדין בבית המשפט הגבוה לצדק, התשמ"ד-1984, לתמוך כל עתירה בתצהיר המאמת את העובדות המובאות בעתירה. כמו כן, מקובל להוסיף לעתירה מסמכים אחרים, ככל שהם מצויים בידי העותר או ניתנים באופן סביר להשגה על ידי העותר, לצורך ביסוס העובדות הנטענות בעתירה. והרי אלה מושכלות ראשונים.

לכן, אם התשתית העובדתית של עתירה רעועה, אפשר שיהיה בכך בלבד כדי לדחות את העתירה. וכך אמר לעניין זה השופט ח' כהן בבג"ץ 276/69 הסתדרות המהנדסים נ' שר העבודה, פ"ד כד(1) 281, 282."

43. מירב טענות המשיבים מבוססות על החשש שמא הכנסת שחקן נוסף לשוק הבקר הטרי תגדיל את המשלוחים החיים וכך תפגע בסביבה, בבריאות הציבור, ובעלי החיים. טענה זו של העותרים הינה בגדר חשש ואינה מבוססת בתשתית עובדתית כפי שנדרשת בבית משפט נכבד זה.

44. אשר על כן, המשיבים יטענו כי דין העתירה להידחות על הסף.

#### התחרות בענף הבקר

45. העותרת טוענת כי הרחבת היבוא של בשר טרי באמצעות פתיחת מכסת היבוא המיושמת על ידי משרד הכלכלה והתעשייה, מכניסה לשוק הבשר הטרי שורה של בתי מטבחיים מחו"ל וכבר שברה בפועל את השליטה בשוק של שני בתי המטבחיים הישראליים הגדולים - כך שלכאורה אין צורך במסלול דן להגברת התחרותיות וצמצום הריכוזיות בשוק.

המשיבים יטענו כי מדובר בכלי מדיניות שהנם משלימים ולא תחליפיים. יתרה מכך, בדו"ח הסופי של רשות הגבלים עסקיים (מיום 1.8.16) נכתב מפורשות כי על מנת למגר את הריכוזיות הגבוהה של שני בעלי השליטה בענף בשר הבקר הטרי, יש לפעול גם בעניין ייבוא בשר בקר טרי וגם בעידוד השקעות בבתי מטבחיים בינוניים וקטנים.

ונזכיר, חרף הגדלת המכסות לייבוא בשר מצונן בפטור ממכס, והורדת המכס על ייבוא בשר טרי מעבר למכסות, עדיין היקף היבוא של בשר טרי אינו נותן מענה בלעדי לסך צריכת הבשר בישראל. כן, יש לזכור כי על אף שמסתמנת מגמת עליה ביבוא בשר מצונן, המכסות השנתיות לייבוא בשר מצונן בפטור ממכס עדיין אינן מנוצלות במלואן.

46. עוד טוענת העותרת כי כניסת גורם מקומי שיתחרה בתנובה ובדבאח אינה מעשית מכיוון שהדבר כרוך בהשקעת הון גדולה מאוד וגם לאחר שההשקעה תמומש, השחקן החדש יתקשה להתחרות מול תנובה ודבאח בשל יתרונות הגודל והוותק שלהם.

אכן, דו"ח רשות הגבלים עסקיים עמד על הקשיים שיעמדו בפני שחקנים חדשים המבקשים להתחרות בבעלי השליטה בענף. עם זאת, הדו"ח עדיין המליץ לנקוט במהלכים לעידוד סיוע לבתי מטבחיים בינוניים וקטנים, שיסייעו בצמצום הפער ביכולת ובתשתיות בין בתי המטבחיים הללו ובין בעלי השליטה בענף, ותסייע להם להתחרות באופן אפקטיבי יותר.

יתרה מזאת, המשיבים יטענו כי למסלול אשר נקבע בהוראה הוגשו ארבע בקשות. דבר זה מעיד על כך שיש היתכנות מצד חברות בשוק. החברות שהגישו בקשה וזכו הן חברות קיימות העוסקות בתחום הבשר או המזון ושיש להן כבר מוניטין, כך שיחד עם הסיוע הממשלתי עד לסך של 15 מלשי"ח לזוכה אחד שזכה לניקוד הגבוה ביותר, הכולל השתתפות בהוצאות הזוכה (שיוכרו ויאושרו על ידי וועדה) בשיעור של עד 20%

מההשקעות ההוניות ועד 10% מהוצאות השיווק והמיתוג, ויחד עם ההתחייבות של הזוכה לעמוד בתנאי סף של פעילות בת לפחות 5% מהשוק (על פי נתוני השוק לשנת 2015) של בשר כשר טרי מפורק בכל שנה בישראל, יש היתכנות מעשית לשלב שחקן או שחקנים שיתחרו גם בדבאח וגם בתנובה.

### הורדת יוקר המחייה

47. העותרת טוענת כי מבחינת יוקר המחיה, הקמת בתי מטבחים חדשים לא תוריד את מחירי בשר הבקר, שכן יש טעמים אובייקטיביים לכך שבשר בקר משחיטה בישראל יקר יותר מבשר בקר מיובא.

המשיבים יטענו כי אף אם בקר משחיטה בישראל יקר יותר מבשר בקר מיובא, הרי שניתן להוזילו באמצעות נקיטת אמצעים מתאימים. כאמור, השוק המקומי נשלט בידי שני שחקנים, ויש צורך בשחקנים נוספים שיתרמו לתחרות בשוק הקיים. השוק המקומי לא בוטל עקב פתיחת מכסות הייבוא של בשר מצונן. עוד יוער, כי גם לאחר הגדלת המכסה הפטורה ממכס של בשר מצונן, צפויה להמשיך שחיטה מקומית וזאת של עגלים ממין זכר הנוולדים ברפתות החלב, של עגלים מעדרים מקומיים ושל עגלים מיובאים.

### צער בעלי חיים - המשלוחים החיים

48. באשר לטענת העותרים בעניין הגדלת המשלוחים החיים בעקבות ההוראה, המשיבים יטענו כי עמדת אגף האסטרטגיה במשרד הכלכלה מתבססת על כך שהיקף יבוא העגלים החיים הקיים כבר כעת, יתחלק בין שלושה גורמים במקום בין שני הגורמים המרכזיים בשוק זה. כלומר, הוספת שחקנים לשוק ריכוזי לא יביא בהכרח להגדלת יבוא העגלים מחו"ל.

בנוסף, יצוין כי בעת השחיטה כ-60% מחלקי העגל כשרים ואילו היתר שאינם כשרים נמכרים במחירים נמוכים יותר לשוק הצורך בשר שאינו כשר ולמסעדות שאינן כשרות. מסלול הסיוע המוצע יאפשר לזוכים להשקיע בתשתית שתאפשר להם להפיק יותר בשר בקר טרי כשר מחלקי העגל, כך שלא בהכרח יגדל יבוא העגלים החיים.

49. מכל מקום תהליך הגדלת הייבוא באמצעות הגדלת המכסות והפחתת המכס, עוד בהתהוות. במצב הדברים הנוכחי, השוק המקומי לגידול בקר או יבוא בשר מצונן אינם מסוגלים לספק את הביקוש המקומי לבשר טרי, ולכן לא קיימת חלופה ממשית ומלאה ליבוא ארצה של בקר לצורכי שחיטה. משכך, הימנעות מיבוא בקר חי תביא לפגיעה בצרכנים המבקשים לאכול בשר טרי, ולעליית יוקר המחיה, וזאת בניגוד למדיניותה המוצהרת של הממשלה.

50. המשיבים יוסיפו ויטענו כי אחת מאמות המידה אשר בה נבחן מגיש הבקשה לסיוע, היא אמת מידה של "חדשנות טכנולוגית": על פי אמת מידה זו תיבחן התכנית העסקית של

מגיש הבקשה ויינתן ניקוד גבוה יותר לבקשה אשר תכלול חדשנות בתהליכים של מערך שירותי השחיטה הכשרה, הפירוק, האריזה והשיווק. בתוך אמת מידה זו, יינתן ניקוד גבוה יותר לתכנית אשר בה נרכשת טכנולוגיה חדשה או מבוצע מחקר ופיתוח איכותי בתחום השחיטה, ההכשרה, הפירוק והאריזה. (ראו סעיף 7.2.3.5. להוראה).

51. אף שעמדת המשיבים היא כי אין בסובסדיה מושא העתירה כדי להביא להגדלה בכמות המשלוחים החיים, למעלה מן הצורך נתייחס לגופן של הטענות אשר העלו העותרים בעניין המשלוחים החיים.

52. נקודת המוצא היא כי אין חולק שהובלה ממושכת דרך היס, במשך מספר שבועות, פוגעת ברווחתם של בעלי החיים, שהרי תנאים מעין אלה אינם טבעיים להם והיא אינהרנטית לעצם ההובלה בים.

יחד עם זאת, אין חולק כי בפיקוח רפואי וטרינרי והקפדה על תנאי אוורור, הזנה וצפיפות נאותים, ניתן לצמצם את הפגיעה ברווחת בעלי החיים, אף אם לא למנוע אותה לחלוטין.

53. עמדת המשיב היא כי האינטרס בצמצום הסבל לבעלי החיים הינו אינטרס כבד משקל, אך הוא אינו חזות הכל. משכך, יש מקום לאזנו עם צרכים ואינטרסים ציבוריים אחרים וכבדי משקל.

54. כאמור, בענייננו, בעריכת האיזון יש לתת משקל בראש ובראשונה לכך שבמצב הדברים הנוכחי השוק המקומי לגידול בקר לבשר או יבוא בשר מצונן אינם מסוגלים לספק את הביקוש המקומי לבשר טרי, ולכן לא קיימת חלופה ממשית ומלאה ליבוא ארצה של בקר לצורכי שחיטה. במצב דברים כזה לא ניתן לחדול מייבוא בעלי חיים לצרכי שחיטה. למעשה, הימנעות, ישירה או עקיפה מיבוא בקר, תביא לפגיעה בצרכנים המבקשים לאכול בשר טרי. בנוסף, היא תביא לעליית יוקר המחיה, וזאת בניגוד למדיניותה המוצהרת של הממשלה.

55. בשולי הדברים יצוין כי ביום 23.12.15 חוקק תיקון מס' 10 לחוק צער בעלי חיים, התשנ"ד-1994, ממנו עולה כי שר החקלאות הוסמך להתקין תקנות בהן, בין היתר, ייקבעו תנאים והגבלות ליבוא בעלי חיים. הדעת נותנת כי התקנות לכשיוקמו תיתנה ביטוי נוסף לצורך בצמצום, ככל הניתן, של הפגיעה ברווחתם של בעלי החיים המיובאים לישראל.

### בריאות הציבור

56. העותרת טוענת כי הקמת בתי מטבחים נוספים תעודד צריכה מוגברת של בשר אדום וכתוצאה מכך, תהיה השפעה "מזיקה" על בריאות הציבור.

המשיבים יטענו כי מדובר בדיון תאורטי בלבד אשר אין לו ביסוס. זאת בעיקר נוכח כך שכאמור ההוראה לא נועדה להגדלת ייצור הבקר, אלא לחלוקת הייצור בין יותר גורמים בשוק ושבירת הדואופול של תנובה ודבאח.

57. למעלה מן הצורך, יובהר כי העותרים מפנים בעתירה להנחיות ארגון הבריאות העולמי בנוגע לצריכה מרובה של מוצרי בשר מעובד על מנת לבסס את טענתם כי יש להפחית את צריכת הבשר האדום.

58. סעיף 9 לחוק ההגנה על בריאות הציבור (מזון), התשע"ו – 2015 מגדיר "בשר טרי" ו"מוצר בשר מעובד" ואף מתייחס לאופן ותנאי עיבוד בשר:

**"בשר טרי" - בשר שלא עבר עיבוד כלשהו, למעט צינון בטמפרטורה שלא עלתה על ארבע מעלות צלסיוס ולא פחתה מאפס מעלות צלסיוס, ובלבד שנשמרו טעמו, צבעו, ריחו ומרקמו הטבעיים של הבשר;**

**"מוצר בשר מעובד" - מוצר המיוצר מבשר טרי או מבשר קפוא שעבר עיבוד, ושאינו מוכן לאכילה, לרבות מוצר המכיל בשר;**

הנחיות ארגון הבריאות העולמי מתייחסות לסכנות בצריכתו של בשר מעובד ולא בצריכתו של בשר בקר טרי שהוא מושא עתירה זו.

59. העותרים גם מפנים להמלצה של משרדו הבריאות בדבר תזונה ים תיכונית. המשיבים יטענו כי מדובר בהמלצה שהיא חלק ממדיניות משרד הבריאות להנחלת אורח חיים בריא, וכי אין מדובר בקביעה רגולטורית. זאת בעיקר נוכח העובדה כי בשר אדום מהווה מקור זמין וחשוב לחלבון, ברזל וויטמינים נוספים.

#### הגנת הסביבה

60. כאמור, עמדת המשיבים היא כי ההוראה לא תביא להגדלת המשלוחים החיים ולכן אין בסיס לטענה בעניין הפגיעה באיכות הסביבה.

#### סבירות

61. בסעיף 11(א) לחוק לקידום התחרות ולצמצום הריכוזיות, התשע"ד-2013, נקבע כי:

**"11. (א) בהקצאת זכות ובקביעת התנאים באותה זכות יביא המאסדר בחשבון, נוסף על כל שיקול אחר שעליו לשקול לפי דין לעניין ההקצאה, שיקולים של קידום התחרותיות הענפית."**

החוק אמנם מגדיר זכות בסעיף 2 כ: "רישיון, חוזה או החזקה בשיעור משמעותי", הגדרה שאינה כוללת את הסיוע שיינתן לבתי מטבחים לפי ההוראה מושא העתירה, אך אפשר ללמוד מהסעיף לעיל כי אחד מהשיקולים שיש לשקול בעת מתן הטבה כלשהי הוא קידום תחרותיות ענפית. ניתן להקיש מהרציונל של חוק זה שעל הרשויות, בעת פעילותן, לשים לנגד עיניהן את המטרה של צמצום הריכוזיות במשק ועידוד התחרות.

62. קידום התחרותיות בענף הבקר הטרי הינו שיקול ראוי וחשוב שיש לשקול אותו, והוא שהוביל את המשיבים בקביעת ההוראה מושא העתירה. המשיבים יטענו כי המדיניות הכלכלית המיושמת במסגרת החלטת המשיב 1 נטועה בלב סמכותו לפעול לצמצום הריכוזיות ולהורדת יוקר המחיה. ההחלטה משקפת שיקול דעת שהתבסס על מחקר מעמיק ומסד עובדתי רחב, תוך היוועצות עם כלל משרדי הממשלה הרלוונטיים. מדובר בהחלטה הנטועה עמוק במתחם הסבירות, ואינה מקימה כל עילה להתערבותו של בית המשפט הנכבד.

### מידתיות

63. מבחן המידתיות הוא מבחן חשוב בפסיקה הישראלית והוא מכיל שלושה מבחני משנה. ראו: בג"ץ 9333/03 קניאל נ' ממשלת ישראל, פ"ד ס(1) 277 (2005):

"הפסיקה הישראלית – בעקבות המשפט המשווה – פיתחה שלושה מבחני משנה המהווים קונקרטיזציה של דרישת המידתיות (ראו: פרשת בנק המזרחי המאוחד [3], בעמ' 436; פרשת דיזיין [6], בעמ' 51-53). על פי מבחן המשנה הראשון, מבחן ההתאמה, על האמצעי הפוגע שנקט בחוק להתאים רציונלית להשגת התכלית שנועד לה. על פי מבחן המשנה השני, מבחן האמצעי שפגיעתו פחותה, על האמצעי הפוגע שנקט בחוק לפגוע בצורה הפחותה ביותר בהשוואה לאמצעים אפשריים אחרים שמגשימים את התכלית. על פי מבחן המשנה השלישי, מבחן המידתיות במובן הצר או מבחן היחס הראוי, על האמצעי הפוגע שנקט לקיים יחס ראוי בין הפגיעה לבין התכלית והתועלת הציבורית הנובעת ממנה."

[ההדגשות אינן במקור- הח"מ].

64. בענייננו, ההוראה עונה על כל שלושת מבחני המשנה. תכלית ההוראה הינה להגביר את התחרות בשוק בשר הבקר הטרי הכשר המפורק ולצמצם את הריכוזיות בשוק זה אשר נשלט על ידי הדואופול הקיים. ההוראה, אשר מאפשרת הקמת בית מטבחים בעל כושר להתחרות בדואופול הקיים של תנובה ודבאח, מגשימה תכלית זו. זהו האמצעי בעל הפגיעה הפחותה כיוון שאין אמצעי אחר אשר הוכח כאפקטיבי מספיק בשלב זה על מנת להגשים את התכלית לבדו, ומבלי להזדקק למהלך זה. אף האמצעי, אותו הציעו העותרים ואותו מקיימים המשיבים במקביל להוראה, של הגדלת המכסות ליבוא בקר

מצונן אינו אפקטיבי לבדו בשלב זה. מבחן המידתיות הצר מתקיים גם הוא כיוון שהתועלת אשר תצמח לציבור מהגברת התחרות והקטנת יוקר המחיה קטנה מהנזק אשר יגרם, וזאת מכיוון שכפי שהראו המשיבים לעיל החששות אותם מעלים העותרים הם בגדר חששות בעלמא כיוון שאין אינדיקציה כי ההוראה תגדיל את ייצור בשר הבקר הטרי הכשר הארוז המפורק.

### סיכום

65. לאור האמור לעיל, מתבקש בית המשפט הנכבד להיעתר לבקשה ולדחות את העתירה על הסף, תוך חיוב העותרים בהוצאות המדינה.

66. העובדות בסעיפים 23-24, 30-31, 33-35, 45-50, 54, 62 לתגובה זו נתמכות בתצהירה של לימור ניסן, מנהלת מסלול לפי הוראת מנכ"ל 4.36- מסלול לעידוד התחרות בשוק בשר הבקר הטרי הכשר במשרד הכלכלה והתעשייה.

העובדות בסעיף 20 לתגובה זו נתמכות בתצהירה של יאיר שירן, מנהל מינהל תעשיות במשרד הכלכלה והתעשייה ממשרד הכלכלה.

העובדות בסעיפים 9-18, 22, 28(ג), 37-40, 52, 55 נתמכות בתצהירו של סרחיו דולה, מנהל החלקה לפיקוח על מוצרים מן החי בשירותים הווטרinariים במשרד החקלאות ופיתוח הכפר.

העובדות בסעיף 28(א), 29 לתגובה נתמכות בתצהירו של עלי בינג, רפרנט חקלאות באגף התקציבים במשרד האוצר.

העובדות בסעיף 59 לתגובה נתמכות בתצהירו של פרופ' איתמר גרוטו- ראש שירותי בריאות הציבור במשרד הבריאות.

היום, כ' טבת תשע"ז

18 ינואר 2017

מסל/נוכמן שינדל, עו"ד  
סגנית בכירה במפקלנטות המדינה



## תצהיר

אני הח"מ, לימור ניסן ת.ז. \_\_\_\_\_ 022094262 מצהירה בזאת כדלקמן:

1. הנני משמשת כמנהלת המסלול לפי הוראת מנכ"ל 4.36 – מסלול לעידוד התחרות בשוק בשר הבקר הטרי הכשר במשרד הכלכלה והתעשייה.
2. תצהירי זה ניתן בתמיכה בסעיפים 23-24, 30-31, 33-35, 45-50, 54, 62 לתגובה מטעם המשיבים בבג"ץ 7516/16.
3. האמור בתגובה נכון למיטב ידיעתי ואמונתי.
4. הנני מצהירה כי זה שמי וזו חתימתי ותוכן תצהירי אמת.

לימור ניסן

### אישור

האצווה'ם בא"מ/א"ש

קלוז'מן לויסה, ע"י  
רשיון מס' 10214

אני הח"מ, \_\_\_\_\_, עו"ד, מאשר/ת בזה כי ביום 18.1.17 הופיעה בפני גבי לימור ניסן אשר הודה/התה בפני לפי תעודת זהות מספר 022094262, ולאחר שהזהרתיה כי עליה לומר את האמת שאם לא תעשה כן יהיה/תהיה צפויה לעונשים הקבועים בחוק, חתם/ה בפני על תצהיר/ה.

קלוז'מן לויסה, ע"י  
רשיון מס' 10214

18.1.17 באישור/א"ג

## תצהיר

אני הח"מ, יאיר שירן ת.ז. 059-173807 מצהירה בזאת כדלקמן:

1. הנני משמש כמנהל מינהל תעשיות במשרד הכלכלה והתעשייה.

2. תצהירי זה ניתן בתמיכה לסעיף 20 לתגובה מטעם המשיבים בבג"ץ 7516/16.

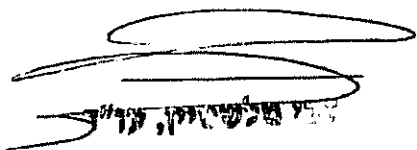
3. האמור בסעיף זה נכון למיטב ידיעתי ואמונתי.

4. הנני מצהיר כי זה שמי וזו חתימתי ותוכן תצהירי אמת.



## אישור

אני הח"מ, ד"ר אלסט, עו"ד, מאשרת בזה כי ביום 18.1.17 הופיעה בפני מו"גבי יאיר שירן, המזכרת לי אישית/אשר הזדהותה בפני לפי תעודת זהות מספר \_\_\_\_\_, ולאחר שהזהרתיו/ה כי עליה לומר את האמת שאם לא יעשה/תעשה כן יהיה/תהיה צפויה לעונשים הקבועים בחוק, חתם/ה בפני על תצהירו/ה.

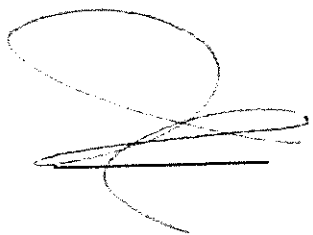


ד"ר אלסט, עו"ד

## תצהיר

אני הח"מ, סרחיו דולב, ת.ז. 015899180 מצהיר בזאת כדלקמן:

1. הנני משמש כמנהל המחלקה לפיקוח על מוצרים מן החי בשירותים הווטרינריים במשרד החקלאות ופיתוח הכפר.
2. תצהירי זה ניתן בתמיכה בסעיפים 9-18, 22, 28(ג), 37-40, 52, 55 לתגובה מטעם המשיבים בבג"ץ 7516/16.
3. האמור בתגובה נכון למיטב ידיעתי ואמונתי.
4. הנני מצהיר כי זה שמי וזו חתימתי ותוכן תצהירי אמת.



## אישור

אני הח"מ, אודליה אסולין-דגני, עו"ד, מאשרת בזה כי ביום 18.1.17 הופיעה בפני מר סרחיו דולב, המוכר לי אישית ולאחר שהזהרתיו כי עליו לומר את האמת שאם לא יעשה כן יהיה צפוי לעונשים הקבועים בחוק, חתם בפני על תצהירו.

אודליה אסולין-דגני, עו"ד  
ת.ז. 2722-2722

תוצה עיר

התחלת הליכי הרכישה והתחלת ההקמה של הפרוייקט

התחלת הליכי הרכישה והתחלת ההקמה של הפרוייקט

התחלת הליכי הרכישה והתחלת ההקמה של הפרוייקט

התחלת הליכי הרכישה והתחלת ההקמה של הפרוייקט

התחלת הליכי הרכישה והתחלת ההקמה של הפרוייקט



תוצה עיר

התחלת הליכי הרכישה והתחלת ההקמה של הפרוייקט

התחלת הליכי הרכישה והתחלת ההקמה של הפרוייקט

התחלת הליכי הרכישה והתחלת ההקמה של הפרוייקט

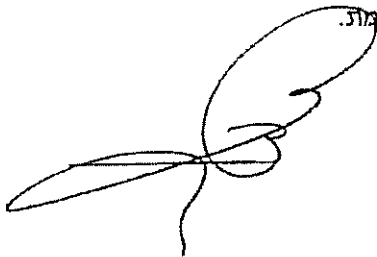
דוד קובל, עירי  
DAVID KOBEL



## תצהיר

אני הח"מ, פרופ' איתמק גרוטו, ת.ז. 059034694 מצהיר בזאת כדלקמן:

1. הנני משמש כ ראש שירות בטיחה ציבור.
2. תצהירי זה ניתן בתמיכה בסעיף 59 לתגובה מטעם המשיבים בבג"ץ 7516/16.
3. האמור בתגובה נכון למיטב ידיעתי ואמנותי.
4. הנני מצהיר כי זה שמי וזו חתימתי ותוכן תצהירי אמת.



## אישור

אני הח"מ, C.D. / 22.11.17, עו"ד, מאשרת בזה כי ביום 17.1.17 הופיע בפני מר איתמק גרוטו, (המוכר לי אישית) אשר הזדחה בפני לפי תעודת זהות מספר \_\_\_\_\_, ולאחר שהוזהרתו כי עליו לומר את האמת שאם לא יעשה כן יהיה צפוי לעונשים הקבועים בחוק, חתם בפני על תצהירו.

מיטל גבאי עו"ד  
ת.ז. 48674

## מש/3

העתק תיקון מס' 3 לצו תעריף  
המכס 2016



רשומות

# קובץ התקנות

שיעורי מבס, מס קנייה ותשלומי חובה

3 בנובמבר 2016

1800

ב' בחשוון התשע"ז

עמוד

4 ..... צו תעריף המכס והפטורים ומס קנייה על טובין (תיקון מס' 3), התשע"ז-2016

**צו תעריף המכס והפטורים ומס קנייה על טובין (תיקון מס' 3),  
התשע"ז-2016**

בתוקף סמכותי לפי סעיפים 3 ו-5 לפקודת תעריף המכס והפטורים, 1937<sup>1</sup>, לפי סעיף 1 לחוק מסי מכס ובלו (שינוי תעריף), התש"ט-1949<sup>2</sup>, ולפי סעיף 3 לחוק מס קנייה (טובין ושירותים), התשי"ב-1952<sup>3</sup>, אני מצווה לאמור:

1. בתוספת הראשונה לצו תעריף המכס והפטורים ומס קנייה על טובין, התשע"ב-2012<sup>4</sup> (להלן – הצו העיקרי), בפרט 02.01, בפרטי משנה 1000, 2000 ו-3000, בטור ג', במקום "13+12% שקלים חדשים לק"ג" יבוא "12%".
2. בתוספת השלישית לצו העיקרי, במקום פרט 02.01 יבוא:

טור ד' הערות	טור ג' שיעור המכס הנקוב	טור ב' כמות מכסה (טון)		טור א' פרט המכס
		שנה	כמות	
.	פטור	2016	7,500	"02.01.0000"
		2017	10,000	04.09.0090
		2018	12,500	
		2019	15,000	
		2020 ואילך	17,500	

3. תחילתם של סעיפים 1 ו-4 ביום ג' בטבת התשע"ז (1 בינואר 2017).
4. על אף האמור בתוספת הראשונה לצו העיקרי, בפרט 02.01, כנוסחו בסעיף 1 לצו זה, יראו כאילו בטור ג' –
- (1) בתקופה שמיום ג' בטבת התשע"ז (1 בינואר 2017) עד יום י"ג בטבת התשע"ח (31 בדצמבר 2017), במקום "12%" בא "9.75+12% שקלים חדשים לק"ג";
- (2) בתקופה שמיום י"ד בטבת התשע"ח (1 בינואר 2018) עד יום כ"ג בטבת התשע"ט (31 בדצמבר 2018), במקום "12%" בא "6.5+12% שקלים חדשים לק"ג";
- (3) בתקופה שמיום כ"ד בטבת התשע"ט (1 בינואר 2019) עד יום ג' בטבת התש"ף (31 בדצמבר 2019), במקום "12%" בא "3.25+12% שקלים חדשים לק"ג".

י"א בתשרי התשע"ז (13 באוקטובר 2016)

משה כחלון  
שר האוצר

(חמ 1906-3)

<sup>1</sup> ע"ר 1937, תוס' 1, עמ' 183; ס"ח התשכ"ה, עמ' 118.  
<sup>2</sup> ס"ח התש"ט, עמ' 154; התש"ך, עמ' 18; התשמ"ד, עמ' 161.  
<sup>3</sup> ס"ח התשי"ב, עמ' 344; התש"ן, עמ' 190.  
<sup>4</sup> ק"ת – שיעורי מק"ח, התשע"ב, עמ' 77 ועמ' 1174; התשע"ד, עמ' 164 ועמ' 180; התשע"ו, עמ' 118.



תדפיס מן הרשומות

## מכס מס קנייה ותשלומי חובה

מק"ת - מק"ח 1800, ב' בחשוון התשע"ז, 3.11.2016

מס' 1800

(תפוצה 037 לחלוקה מיידית  
אף אם מס' קודם טרם הגיע)

צו תעריף המכס והפטורים ומס קנייה על טובין (תיקון מס' 3), התשע"ז-2016 ..... 4

## מש/4

העתק טבלה המפרטת נתוני  
אומדן של היצע בשר בקר  
בישראל

184,093 122,229

		ראשי בקר						
	2015	2014	2013	2012	2011	2010		
	97,139	53,272	69,293	54,039	51,827	49,472	יבוא מאירופה	
	86,954	68,957	88,580	58,440	56,895	41,175	יבוא מאוסטרליה	
	<b>174,888</b>	<b>116,118</b>	<b>149,979</b>	<b>106,855</b>	<b>103,286</b>	<b>86,115</b>	ס"ה יבוא בנייני תמזחה	
	34,500	34,500	34,500	34,500	34,500	34,500	ראשי בקר מעודרי מבקר לרטר	
	61,000	61,844	59,792	59,378	56,078	53,626	עגלים מעולות מרפת החלב	
	34,000	32,558	32,322	31,385	31,099	29,256	פרות מרפת החלב	
	<b>129,500</b>	<b>128,902</b>	<b>126,614</b>	<b>125,263</b>	<b>121,677</b>	<b>117,381</b>	ס"ה היצע של בקר מקומי	
	<b>304,388</b>	<b>245,020</b>	<b>276,594</b>	<b>232,118</b>	<b>224,963</b>	<b>203,496</b>	ס"ה היצע ראשי בקר	
	39,200	37,924	35,709	34,505	15,476	15,212	העברה לעזרה	
	73,575	73,759	62,809	54,687	35,327	38,825	העברה ליי"ש	
	<b>112,775</b>	<b>111,683</b>	<b>98,518</b>	<b>89,192</b>	<b>50,803</b>	<b>54,037</b>	ס"ה העברה לרש"פ	
	<b>191,613</b>	<b>133,337</b>	<b>178,076</b>	<b>142,926</b>	<b>174,160</b>	<b>149,459</b>	ייצוא לציניקה בישראל	
	השתיה בכל שנה לאו דוקא בהתאם לשורת היצוא של בקר חי העובר תשנה לשנה							הערה:
	טו							
	95,807	66,668	89,038	71,463	87,080	74,729	משקל חי	
	52,694	36,668	48,971	39,305	47,894	41,101	משקל טבחה	
	<b>44,790</b>	<b>31,168</b>	<b>41,625</b>	<b>33,409</b>	<b>40,710</b>	<b>34,936</b>	משקל איכיל	

ללא חלקי פנים

	65,758	69,775	75,000	65,000	74,000	71,000	יבוא	לת"ס
	<b>110,548</b>	<b>100,942</b>	<b>116,625</b>	<b>98,409</b>	<b>114,710</b>	<b>105,936</b>	סך הכל מקורות בשר בקר	לת"ס
	8,370	8,216	8,060	7,901	7,766	7,624	אולוסיה - אלפים	
	13,21	12,29	14,47	12,46	14,77	13,90	ציניקה שנתית מחושבת לופש - ק"ג	
	36	34	40	34	40	38	ציניקה יומית מחושבת לופש - גרם	
	41%	31%	36%	34%	35%	33%	אחוז הבשר הנשחט בישראל	
	43%	53%	46%	54%	54%	58%	מזה אחוז הבקר הישראלי	
	17%	16%	16%	18%	19%	19%	נמת הבקר הישראלי מצריכת בשר בקר	

70

75

65

74

71

נמנו שחיטות - אלפי ראש

ש"ס

37,979 4.3%

36,396 -3.0%

37,517 1.2%

37,059 -2.0%

37,823

ממוצע נע שנתיים

מש/5

העתק העתירה בבג"ץ 9/17

בג"ץ 9/17

בבית המשפט העליון

בשבתו כבית משפט גבוה לצדק

1. קיבוץ ניר עוז

2. חברת איילות תוצרת חקלאית בע"מ (ח.פ. 9-108229-51)

ע"י ב"כ עוה"ד רנאטו יאראק (מ.ר. 5815) ו/או מתן ספקטור (מ.ר. 74364)  
ו/או אח'

ממשרד מ. פירון ושות' עורכי דין ונוטריונים

רח' השלושה 2, תל אביב 6706054

טל': 03-7540000; פקס: 03-7540011

### העותרים

- נגד -

1. שר האוצר

2. שר החקלאות

ע"י פרקליטות המדינה

משרד המשפטים, רח' צלאח-א-דין 29, ירושלים

טל': 02-6466302; פקס: 02-6467011

3. בסט מייסטר הבשר בע"מ, ח.פ. 51473436

עמק האלה 250, מודיעין, 7173000

טל': 03-9418888; פקס: 03-9618222

4. נטו מלינדה סחר בע"מ, ח.פ. 511725459

מאיר עזרא 5/27, קרית מלאכי, 69672

טל': 08-8608585; פקס: 08-8601161

5. עוף ירושלים בע"מ, ח.פ. 513153957

מפעלות 9, ירושלים, 9780079

טל': 02-5852336; פקס: 02-5852492

6. לוי עמיאל בע"מ, ח.פ. 511635120

הלוי 10, פתח תקווה, 4955910

טל': 03-9331149; פקס: 03-9332330

7. שופרסל בע"מ, ח.פ. 520022732

שמוטקין בנימין 30/27, ראשון לציון, 7536333

טל': 03-9481527; פקס: 03-9505817

8. חי מעדני גורמה בע"מ, ח.פ. 514291129

דרך נגבה 34, רמת גן, 5233709

טל': 03-9647964

9. טעמן-שיווק מזון בע"מ, ח.פ. 510872641

עצמונה 9, מעלה אדומים, 9851378

טל': 02-5901681; פקס: 02-5901622

10. רשת חנויות רמי לוי שיווק השיקמה 2006 בע"מ, ח.פ. 513770669

האומן 15, ירושלים, 9342110

טל': 076-8888686; פקס: 02-6791860

### המשיבים

## עתירה למתן צו על תנאי וצו ביניים

מוגשת בזאת עתירה למתן צו על תנאי המורה למשיבים לבוא וליתן טעם, אם יש בידם, מדוע לא יבוטל התיקון לשנת 2016 בצו תעריף המכס והפטורים ומס קניה על טובין, התשע"ב-2012, אשר פורסם ברשומות ביום 3.11.16 (ק"ת 1800, עמ' 4), בהיותו בלתי-חוקתי.

**ולמתן צו ביניים** האוסר על המשיבים או מי מהם, או על כל הבא מטעמם, להוציא אל הפועל (או להמשיך בהוצאה לפועל) של התיקון מיום 3.11.16 בצו תעריף המכס והפטורים ומס קנייה על טובין, התשע"ב-2012 עד להכרעה בעתירה, ולחלופין – עד למתן החלטה אחרת ע"י בית המשפט הנכבד.

## ואלה טעמי העתירה:

### פתח דבר

1. העותרים עוסקים בתחום גידול הבקר בישראל ושיווקו במשך שנים רבות.
2. העותר מס' 1, קיבוץ ניר עוז, הינו אחד מיישובי קו העימות שבחבל אשכול והוא עוסק בענף גידול העגלים לבשר מזה עשרות שנים. קיבוץ ניר עוז מפעיל את אחת המפטמות הגדולות במדינת ישראל, בעלת כושר פיטום של כ-5,000 עגלים בו זמנית, וענף פיטום העגלים נמנה על אחד מהענפים הכלכליים החשובים ביותר שעליו מתבסס משק הקיבוץ.
3. העותרת מס' 2, חברת איילות תוצרת חקלאית בע"מ, ממושב כפר יהושע הינה חברה משפחתית ותיקה בתחום (דור שלישי) העוסקת בגידול ובפיטום של בקר מזה עשרות שנים.
4. המשיבות מס' 3-10 הינן חברות העוסקות ביבוא מוצרי בשר מיובא לישראל, ובהתאם לפרסומי משרד הכלכלה, יותר להם לייבא בשנת 2017 בשר מצונן לישראל הפטור מתשלום מכס. משום שיש בעתירה דנא כדי להשפיע על תחום יבוא הבשר המצונן לישראל, צורפו החברות הללו כמשיבות לעתירה זו.
5. יצויין כבר בפתח הדברים, בשביל למנוע בלבול, כי קיים שוני בין "הבשר הטרי" אשר מגודל במדינת ישראל, נשחט בישראל ומשווק לצרכנים, לבין בשר שנשחט ומוכשר בחו"ל ומיובא לישראל כבשר מצונן (CHILLED) -- להבדיל מקפוא - ארוז באריזות ואקום ("הבשר המצונן" או "הבשר המיובא").
6. חרף ניסיונותיהם של גורמים מסויימים ליצור זהות בין הבשר הטרי לבין הבשר המצונן, אין מדובר באותו סוג של בשר, והעותרים, בתור מגדלים ותיקים של בקר וכמני שמבינים בתחום הבשר, מודעים היטב להבדל הניכר בין שני סוגי הבשר המתוארים לעיל, הן מבחינת האיכות והן מבחינת חשיפתו הרבה של הבשר המיובא-מצונן להתרבותם של חיידקים (על בדיקות המעבדה שנעשו בעניין, המגלות כי הבשר המצונן אכן חשוף הרבה יותר להתפתחות חיידקים וקוליפורמים, יורחב בהמשך).
7. עניינה של עתירה זו בתיקון שהתקין שר האוצר בצו תעריף המכס והפטורים ומס קניה על טובין, התשע"ב-2012, מכוח הסמכות הנתונה לו בסעיפים 3(ב) ו-5 לפקודת תעריף המכס והפטורים,

1937; בסעיף 1 לחוק מסי מכס ובלו (שינוי התעריף), התשי"ט-1949, סעיפים 1 עד 3 ו-31 לחוק מס קניה (טובין ושרותים), התשי"ב-1952; ובחוק המכס, הבלו ומס קניה (ביטול פטור מיוחד), התשי"ז-1957.

6. תיקון זה פורסם כאמור ברשומות ביום 3.11.16 תחת הכותרת: צו תעריף המכס והפטורים ומס קנייה על טובין (תיקון מס' 3), התשע"ז-2016 (לעיל, להלן: "התיקון" או "תיקון הצו"), והוא עתיד להיכנס לתוקף ביום 1.1.17.

העתק התיקון מצורף ומסומן 1.

9. התיקון קובע הסדר חדש ביחס להגדלת היקף מכסות יבוא הבשר המצוין המיובא הפטורות ממכס, ובד בבד מקטין את שיעור המכס שיוטל על הבשר שייובא, מעבר למכסה הפטורה ממכס שהייתה קיימת ערב תיקון הצו.

10. יוטעם כי הצו האמור קובע לכאורה מנגנון מזורג, המגדיל מדי שנה את מכסת הבשר המיובא הפטור מתשלום מכס. ואולם, כפי שיוסבר בהמשך, המדובר במנגנון לא מידתי, שיש בו כדי להביא להתמוטטות של חלק לא מבוטל מהעסקים בשוק המקומי ואף לגרום לנזק מיידי למגזרים רבים בציבור, ובטווח הארוך גם לכלל ציבור צרכני הבשר במדינת ישראל.

11. זאת ועוד. הנתונים שיוצגו בהמשך אף מצביעים על כך כי התיקון האמור כלל לא משיג את התכלית שלשמו הותקן, שעניינה הוזלת מחירי הבשר לצרכן הישראלי.

12. יצויין כי חוסר המידתיות מתבטא גם בפער בין התיקון הקודם לצו, הוא צו תעריף המכס והפטורים ומס קנייה על טובין (תיקון מס' 8 והוראת שעה מס' 11), התשע"ו-2016 ("התיקון הקודם לצו") לבין התיקון נשוא העתירה דנן.

העתק התיקון הקודם לצו מצורף ומסומן 2.

13. אומנם גם התיקון הקודם לצו הגדיל משמעותית את מכסות יבוא הבשר הפטורות מתשלום מכס (מעשה אשר כלל לא גרם להוזלת המחירים לצרכן), אולם התיקון נשוא העתירה דנן הרחיק לכת באופן קיצוני.

14. התיקון הקודם לצו קבע מכסות פטור כדלקמן:

סדר ג' שיעור המכס הנקוב פטור	סדר ב' כמות במכסה (טון)		"סדר א" פרט המכס 02.01.0000
	כמות	שנה	
	2,500	2014	
	3,000	2015	
	5,000	2016	
	5,500	2017	
	5,700	2018, ראילך	

## 15. ואילו תיקון הצו נשוא העתירה דנן קובע:

1. בתוספת הראשונה לצו העריף המכס והפטורים ומס קנייה על טובין, התשע"ב-2012 (להלן - הצו העיקרי), בפרט 02.01, בפרטי משנה 1000, 2000 ו-3000 בטור ג', במקום "12%+13 שקלים חדשים לק"ג" ובוא "12%".
2. בתוספת השלישית לצו העיקרי, במקום פרט 02.01 ובוא:

סדר ה' הערות	סדר ג' שיעור המכס הנקוב	סדר ב' כמות מכסה (טון)		סדר א' פוט המכס
		שנה	כמות	
	פטור	2014	7,500	02.01.00000
		2017	10,000	04.09.0090
		2018	12,500	
		2019	15,000	
		2020 ואילך	17,500	

3. תחילה של סעיפים 1 ו-4 ביום ג' בטבת התשע"ז (1 בינואר 2017).
4. על אף האמור בתוספת הראשונה לצו העיקרי, בפרט 02.01, כנוסחו בסעיף 1 לצו זה, יראו כאילו בטור ג' -
- (1) בתקופה שמיום ג' בטבת התשע"ז (1 בינואר 2017) עד יום י"ג בטבת התשע"ח (31 בדצמבר 2017), במקום "12%" בא "12%+9.75 שקלים חדשים לק"ג";
- (2) בתקופה שמיום ד' בטבת התשע"ח (1 בינואר 2018) עד יום כ"ג בטבת התשע"ט (31 בדצמבר 2018), במקום "12%" בא "12%+6.5 שקלים חדשים לק"ג";
- (3) בתקופה שמיום כ"ד בטבת התשע"ט (1 בינואר 2019) עד יום ג' בטבת התש"ף (31 בדצמבר 2019), במקום "12%" בא "12%+5.25 שקלים חדשים לק"ג".
- ד"א בתשרי התשע"ז (31 באוקטובר 2015)

16. עיינו הרואות כי בעוד שבתיקון הקודם מכסת הפטור עמדה על 5,000 טון והיתה אמורה לגדול להיקף מרבי של 5,700 טון, הוחלט בתיקון נשוא העתירה דנן להגדיל מיידית את מכסת הפטור ל- 7,500 טון, ולשנת 2018 - ל- 12,500 טון, קרי הגדלת המכסה בלמעלה מ- 100%, כאשר מספר זה אמור עוד לגדול הלאה, עד 17,500 טון!

17. ואם לא די בכך, התיקון החדש הקטין בד בבד את שיעור המכס שיוטל על הבשר שייבא מעבר למכסה הפטורה ממכס, כך שבחלוף כל שנה יפחת המכס על יבוא הבשר לישראל.

18. כבר בפתח הדברים ניתן אפוא להתרשם מהשינוי הקיצוני שמבקש התיקון החדש לקבוע, שינוי אשר טומן בחובו חוסר מידתיות קיצוני.

19. כפי שיובהר בהמשך, על התיקון מן ההכרח לומר אחת מן השתיים: אם, כפי שארע בעבר, הוא לא יוריד את המחיר לצרכן, שכן את פירות המחיר הזול של הבשר המיובא יקטפו רשתות שיווק או גורמים אחרים "בדרך אל הצרכן", הרי שתהא בו פגיעה קשה ובלתי-הפיכה בייצור הבשר הטרי המקומי, בלא להביא מזור לצרכן, ככוונתו המוצהרת של התיקון; ואם אפילו תושג הוזלה במחיר, הרי יהיה הדבר על חשבון הייצור המקומי, העתיד בסבירות גבוהה להתמוטט ברובו, מחוסר יכולת לעמוד בתחרות.

20. במקרה כזה, מעבר לפגיעה הלא-מידתית בקניינם ובחופש עיסוקם של העותרים ושאר הענף - הרי שבמהרה, כתוצאת ההתמוטטות הזאת, יוותר במהרה שוק הבשר בישראל תלוי-יבוא ברובו, ובהעדר מתחרים משמעותיים ביבוא, ישונו ועלו במהרה המחירים (אם כלל ירדו קודם לכן), ולטווח הארוך תסוכל כליל תכליתו המוצהרת של המהלך.

21. אלא שאז כבר יהיה מאוחר מדי לשוב "ולקומס" את הייצור המקומי.

22. אך טרם הצגת פרטי ההשלכות כבדות המשקל נשוא התיקון, תוצג להלן השתלשלות האירועים שהובילה בסופו של דבר את העותרים להגיש את העתירה דנן.



## רקע עובדתי

23. ביום 5.9.16 פרסמה רשות המיסים, בשם שר האוצר, הזמנה לקבל התייחסות מהציבור בנוגע לכוונת משרד האוצר להפחית את שיעור המכס ביבוא בשר טרי או מצונן, וכן להקטין את שיעור המכס שיוטל על הבשר שייבוא מחוץ למכסת הפטור האמורה. לפיכך, הוזמן הציבור להעביר את הערותיו בעניין עד יום 25.9.16.

העתק ההודעה לציבור כפי שפורסמה ביום 5.9.16 באתר רשות המיסים, מצורף ומסומן 3.

24. בנוסף, ביום 6.9.16 פרסמה רשות המיסים הודעה לעיתונות בדבר כוונת שר האוצר לקדם מהלך של הפחתת שיעורי המכס ביבוא בשר טרי או מצונן. בפתח הודעה זו הוסברה התכלית העומדת בבסיס המתווה המוצע (ההדגשה הוספה):

"במסגרת המאמצים להפחתת יוקר המתייה, בוחן שר האוצר, משה כחלון, הפחתה של שיעור המכס ביבוא בשר טרי או צונן. לצורך זה, פרסמה אמש רשות המיסים פניה לציבור הכוללת את פרטי המהלך המוצע והזמנה להתייחסות של הגורמים הרלוונטיים אליו תוך 20 יום."

בשלהי הודעה זו הוסבר (ההדגשה הוספה):

"בסופו של המהלך יבוטל כליל המכס הקבוע על יבוא בשר טרי לישראל (דהיינו יבוטל המכס של 13 ₪ לק"ג ויישאר רק מכס של 12%) ובשנים הקרובות צפויה המכסה לגדול באופן משמעותי (בשנת 2016 תגדל המכסה ב- 2,500 טון, ובשנים 2017-2018 תגדל המכסה ב- 5,000 טון כל שנה."

העתק ההודעה לציבור מיום 6.9.16, כפי שפורסמה באתר רשות המיסים, מצורף ומסומן 4.

25. בהתאם לכך, פנו העותרים ביום 21.9.16 אל רשות המיסים והציגו את הסתייגויותיהם מהמתווה המוצע על ידי שר האוצר.

העתק מכתב העותרים מיום 21.9.16 אל רשות המיסים, אליו צורפה חוות דעת כלכלית מינואר 2016 של מר שאול צבן, מצורף ומסומן 5.

26. כאמור, צידפו העותרים למכתבם האמור חוות דעת כלכלית התומכת את טענתם כי קיים חשש לפגיעה בלתי מידתית במטה לחמן של אלפי משפחות בישראל כתוצאה מיישום המתווה האמור של שר האוצר. יצויין בהקשר זה כי הנתונים נשוא חוות הדעת האמורה מחודש ינואר 2016 שונים בחלקם מהנתונים המצויים בחוות הדעת הכלכלית מחודש דצמבר 2016 התומכת בעתירה דן (נספח 9 להלן), שכן זו החדשה מחודש דצמבר 2016 כוללת משתנים נוספים, ומתמקדת בחלקה בסוגיות אחרות הנוגעות לשוק המקומי.

27. יוסף כי לאור לוח הזמנים הקצר שעמד לרשות העותרים, ציינו העותרים בפנייתם האמורה כי מתעורר צורך לערוך השלמות בחוות הדעת הכלכלית, שהרי הליך של איסוף נתונים, ניתוחם והסקת מסקנות באופן מקיף, אורך זמן לא מועט.

28. העותרים אף נימקו מדוע המתווה האמור כלל לא משיג את התכלית שלשמה מצא שר האוצר לנכון לקדמו, ואף הסבירו באריכות כי קיים חשש לכך שיישומו בפועל ישיג תוצאה הפוכה של התייקרות מחירי הבשר לצרכן.
29. בהתאם לכך, פנו נציגי משרד האוצר אל נציגי העותרים ביום 25.9.16 (כזכור, היה זה המועד האחרון להגשת התייחסות הציבור בכתב) וביקשו לקיים עמם פגישה עוד באותו יום. ואולם, לאור ההתראה הקצרה, ולבקשת העותרים, נדחתה הפגישה ליום 27.9.16.
- העתק הזימון של משרד האוצר מיום 25.9.16 ותשובת הח"מ בדוא"ל, מצורף ומסומן 6.
- העתק ההתכתבויות הנוספות בדוא"ל בין נציגת משרד האוצר לבין הח"מ, אשר נועדו לתאם מועד חדש לקיום הפגישה, מצורף ומסומן 7.
30. מעניין לדעת בהקשר זה מה האיץ בנציגי משרד האוצר לקיים את הפגישה בדחיפות ובהתראה כה קצרה. דומה כי רצון השר לקדם את המתווה מהר ככל הניתן, בידיעה שחגי תשרי בפתח, על כל המשתמע מכך, דחקה בנציגי משרד האוצר לסיים מהר ככל הניתן את הליך שמיעת התייחסויות הציבור למתווה הקיצוני האמור.
31. ואכן ביום 27.9.16 התקיימה בסופו של דבר פגישה בין נציגי העותרים לבין נציגי משרד האוצר, במהלכה שטחו נציגי העותרים את כלל טענותיהם בנוגע לנזק שייגרם כתוצאה מיישום המתווה האמור בפועל וכן הציגו נתונים המצביעים על כך שמתווה זה כלל לא ישיג את התכלית של הוזלת מחירי הבשר הטרי לצרכן הישראלי.
32. נציגי העותרים אף הציעו חלופות שונות שיאפשרו את השגת התכלית האמורה, אך יצמצמו בד בבד את הנזקים שיגרמו כתוצאה מיישום המתווה בפועל (על החלופות השונות יורחב בהמשך).
33. יממה לאחר ישיבת השימוע כאמור, פנו העותרים שוב אל נציגי משרד האוצר וריכזו את עיקר הטענות וההצעות לפתרון שהועלו בישיבה.
- העתק מכתב העותרים מיום 28.9.16 מצורף ומסומן 8.
34. על אף שחששו כי הליך השימוע נעשה מטעמים פורמאליים בלבד – כאשר בפועל הפור נפל עוד במועד פרסום ההודעה לציבור (יום 5.9.16) – קיננה בלבם של העותרים התקווה כי דבריהם אכן נשמעו בלב פתוח ובנפש הפצה.
35. אך דומה שהיו אלה תקוות שווא, שכן בחלוף מספר שבועות, ביום 3.11.16, פורסם ברשומות התיקון נשוא העתירה דנן, והעותרים לא התקשו לגלות כי התיקון שפורסם נותר דומה מאוד למתווה שפורסם להתייחסות הציבור.....
36. עם היוודע פרסום התיקון לצו לעותרים, ניסו העותרים לזרז את גורמי המקצוע בתחום הכלכלה לשם איסוף נתונים ועיבודם לחוות דעת כלכלית. אולם גיבוש חוות דעת כלכלית כגון דא מחייב בדיקות רבות של נתונים והסקת מסקנות על בסיסם, ולכן רק כעת מצויידיים העותרים בחוות דעת הנצרכת לאישוש הטענות הכלכליות בעתירה.
37. זו הסיבה שעתירה זו מוגשת רק כעת.

העתק חוות הדעת הכלכלית של שאול צבן שכותרתה "פטור גורף ממכס על יבוא בשר בקר טרי: אומדן ההשפעה הכלכלית" ממוחשף דצמבר 2016 ("חוות דעת צבן"), מצורף ומסומן 9.

38. ואכן, חוות הדעת האמורה מאששת את טענות העותרים כי התיקון נשוא העתירה כלל לא משיג את התכלית שלשמו הותקן, וכן כי יש בו כדי לפגוע באופן לא מידתי בזכויות יסוד חוקתיות, ולגרום בסופו של דבר לנוק העולה באופן ברור על כל תועלת אפשרית, אשר עשויה, אם בכלל, לצמוח מיישומו בפועל.

### הטיעון המשפטי

39. יש בתיקון האמור לצו – בעיקר העובדה כי יישומו יביא לקריסת חלקו הארי של השוק המקומי – כדי לפגוע פגיעה קשה ובלתי מידתית בזכות הקניין ובחופש העיסוק של קבוצת העוסקים בתחום, ובכללם המגדלים, עובדי בתי המטבחיים, בעלי האטלזים והמשווקים.

40. מכאן שקיים חשש קונקרטי כי התיקון האמור לצו יפגע בקניינם ובחופש עיסוקם של אותם מועסקים בתחום ובעלי העסקים המתפרנסים מכך. בשל הפגיעה הקשה בקבוצה זו, פגום התיקון לצו מעיקרו ודינו בטלות (או ביטול), בעיקר בשל היותו בלתי-חוקתי.

41. זכות הקניין היא זכות חוקתית המעוגנת בסעיף 3 לחוק יסוד: כבוד האדם וחירותו, הקובע כדלהלן:

**"אין פוגעים בקניינו של אדם."**

42. סעיף 8 לחוק יסוד: כבוד האדם וחירותו קובע את ההגבלות על פגיעה בזכויות היסוד המעוגנות בו:

**"אין פוגעים בזכויות שלפי חוק-יסוד זה אלא בחוק ההולם את ערכיה של מדינת ישראל, שנועד לתכלית ראויה, ובמידה שאינה עולה על הנדרש, או לפי חוק כאמור מכוח הסמכה מפורשת בו."**

43. חופש העיסוק אף הוא זכות על חוקתית המעוגנת בהוראות חוק יסוד: חופש העיסוק. סעיף 4 לחוק יסוד: חופש העיסוק קובע את ההגבלות על פגיעה בחופש העיסוק:

**"אין פוגעים בחופש העיסוק אלא בחוק ההולם את ערכיה של מדינת ישראל, שנועד לתכלית ראויה, ובמידה שאינה עולה על הנדרש, או לפי חוק כאמור מכוח הסמכה מפורשת בו."**

44. אמנם ניתן לפגוע בזכויות יסוד בחוק ההולם את ערכיה של מדינת ישראל, אך נדרש כי הפגיעה תהיה בחוק או לפי חוק מכוח הסמכה מפורשת בו, לתכלית ראויה ובמידה שאינה עולה על הנדרש. יוער, כי האיסורים הקבועים במסקת ההגבלה חלים לא על חוקים בלבד, אלא על מכלול הנורמות המשפטיות, ובהן כמובן גם פגיעה בחוקי היסוד הנעשית באמצעות תקנה, כדוגמת זו נשוא התיקון דנן. כך נקבע, בין היתר, בבג"ץ 10203/03 "המפקד הלאומי" בע"מ נ' היועץ המשפטי לממשלה, פ"ד סב (4) 715 (2008), בעמ' 72 (ההדגשה הוספה):

"פיסקת ההגבלה נועדה בראש ובראשונה להגביל את כוחו של המחוקק הראשי. עם זאת, ברי כי מה שאסור למחוקק הראשי לפי פיסקת ההגבלה, אסור בוודאי למחוקק-המשנה ואף לרשות המנהלית במעשיה המנהליים (ראו: יצחק זמיר הסמכות המינהלית כרך א' 135, 138, 154 (1996); להלן: זמיר). בהתחשב בכך, אף אני בדעה כי על הכללים הנדונים לפנינו להיבחן במשקפיה של פיסקת ההגבלה."

45. וככל שאכן נועד התיקון האמור לצו לשרת תכלית ראויה של הורדת מחירי הבשר הטרי בישראל – כפי שנוכח בהודעת משרד האוצר לציבור, לפיה "במסגרת המאמצים להפחתת יוקר המחייה, בוחן שר האוצר, משה כחלון, הפחתה של שיעור המכס ביבוא בשר טרי או צונן" (נספח 5 לעיק) – הרי שמעבר לחוסר הסבירות נשוא התיקון, כפי שיפורט בהמשך, הפגיעה בזכויות החוקתיות שתיגרם כתוצאה מיישום התיקון בפועל, איננה עומדת בדרישת המידתיות.
46. אין חולק כי שר האוצר אכן אוחד בסמכות לקבוע את התיקון האמור בצו, ולפיכך התיקון נעשה פורמאלית מכוח הסמכה בחוק. העותרים אף מסכימים להניח כי התכלית העומדת בבסיס התיקון אכן ראויה, ככל שאכן מדובר בשאיפה להפחית את יוקר המחייה, ובכלל זה גם את מחירי הבשר במדינת ישראל.
47. דא עקא, התיקון האמור איננו מתיישב עם האמור בפסקת ההגבלה החוקתית מחמת שהוא איננו עומד בדרישת המידתיות, על שלושת מבחני המשנה שלה.
48. מושכלות יסוד לעניין מבחני המידתיות המעוגנים בחוק יסוד: חופש העיסוק נחרטו עוד בבג"ץ 1715/97 לשכת מנהלי ההשקעות בישראל נ' שר האוצר, פ"ד נא(4) 367 (1997), והלכה זו השתרשה גם בפסיקותיו המאוחרות יותר של בית משפט נכבד זה.
49. מבחני המידתיות נחרטו גם בפסקת ההגבלה הקבועה בחוק יסוד: כבוד האדם וחירותו, כאשר בענייננו מדובר בפגיעה בזכות הקניין. נא לראות בבג"ץ 5239/11 אורי אבנרי נ' הכנסת (פורסם בנבו, 15.04.2015), פס' 22, 36 לפסק הדין של כב' השופט מלצר:
- "התנאי הרביעי והאחרון לבחינת חוקתיות הפגיעה בזכות יסוד הינו שהפגיעה נעשית ב'מידה שאינה עולה על הנדרש'. את מידתיותו של החוק יש לבחון לאור שלושת מבחני המשנה של המידתיות, כפי שהללו נקבעו בפסיקה: מבחן הקשר הרציונלי, מבחן האמצעי שפגיעתו פחותה, ומבחן המידתיות בימובן הצר – המכונה לעתים 'מבחן היחסיות', שיש בו מעין בדיקה של 'עלות' מול 'תועלת'."
50. וכך גם בבג"ץ 6133/14 גורביץ טניה ואחרים נ' כנסת ישראל (פורסם בנבו, 26.03.2015):
- "...בפסיקה פותחו שלושה מבחני משנה לצורך בחינת מידתיות הפגיעה: מבחן הקשר הרציונלי, שבמסגרתו יש לבחון את ההתאמה שבין החוק לתכלית; מבחן האמצעי שפגיעתו פחותה, שבמסגרתו יש לבחון האם מבין שלל האמצעים האפשריים להגשמת התכלית נבחר זה אשר פגיעתו בזכות החוקתית המוגנת היא הקטנה ביותר; ומבחן המידתיות במובן הצר, במסגרתו יש לבחון האם ישנו יחס ראוי בין התועלת הצומחת מדבר החקיקה הפוגע בזכות החוקתית המוגנת לבין

הנזק שנגרם כתוצאה מהפגיעה בזכות (ראו למשל עניין התנועה לאיכות השלטון, פסקאות 57-61 לפסק דינו של הנשיא ברק). מבחני המידתיות אינם מחייבים הגעה לתוצאה אחת נכונה, וזאת הואיל ולמחוקק נתון "מתחם מידתיות" שבמסגרתו מספר אפשרויות. 'מתחם מידתיות' זה נקבע על-ידי בית המשפט נוכח מהות האינטרסים והזכויות העומדים על הפרק. התערבות בית המשפט תהא רק כאשר האמצעי שנבחר על ידי המחוקק יחורג באופן משמעותי מגדריו של מתחם התמרון החקיקתי הנתון לו והוא בלתי מידתי באופן ברור".

51. אם נסקור שלושה מבחני משנה אלו ביחס לתיקון נשוא העתירה דנן, נגלה שהוא כושל כבר – אך לא רק – במבחן המשנה הראשון, שכן לא קיים קשר רציונאלי בין התיקון לבין התכלית שלשמו הוא נועד.
52. בראש ובראשונה, התיקון כלל לא ישיג את התכלית הראויה של צמצום יוקר המחייה, כי אם תוצאה הפוכה של התייקרות הבשר הטרי בישראל.
53. זאת ועוד. ניתן לראות כי היצע הבשר הטרי הכשר עמד בשנת 2015 על 11,000 טון, מהם כ-9,500 טון בשחיטה מקומית וכ-1,500 טון מיבוא בשר מצוין. בשנת 2016 עלה היצע הבשר הטרי הכשר ב-50%, והגיע ל-16,600 טון עוד בטרם הסתיימה השנה, מזה 11,100 טון בשחיטה מקומית ועוד 5,500 טון באמצעות יבוא בשר מצוין.
54. מכאן שחרף השינוי דרמטי ביחסי היצע למול ביקוש של בשר זה, ניתן היה לצפות לירידה דרמטית במחירו לצרכנים, אלא שלא כך קרה (נא לראות סעיף 4.4 ונספח ד' לחוות דעת צבן; פרק 5 לחוות דעת צבן).
55. הנתונים בפועל מלמדים כי השינוי בהיצע והגדלת מכסות יבוא הבשר הפטורות מתשלום מכס, כלל לא השיג את התוצאה המתבקשת של הורדת מחירי הבשר לצרכן. לפי נתוני הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, בשנים בהן החלה המדינה לקבוע מכסות פטור ממכס ליבוא בשר מצוין לישראל, עמד בשנת 2016 מחיר הבשר הבקר הטרי לסטייק על סכום של 110 ₪ לק"ג בממוצע, וכן 112 ₪ לק"ג בממוצע בשנת 2015.
56. לעומת זאת, בשנים שקדמו לתקופה בה החלה המדינה להעניק מכסות פטור על הבשר המצוין המיובא לישראל, כאשר טרם ניתן פטור ליבוא, היה מחיר בשר הבקר הטרי לסטייק 110 ₪ לק"ג בשנת 2013, ו-107 ₪ לק"ג בשנת 2014.
57. גם נתונים שנמסרו ממשד החקלאות מצביעים על מגמה דומה. מחיר משוקלל של כל מוצרי הבשר הטרי, על נתחיו, עמד בשנת 2016 על סכום של 57 ₪ לק"ג ו-60 ₪ לק"ג בשנת 2015. ואילו בשנים בהן לא נקבעו מכסות פטור על יבוא הבשר המצוין, היה המחיר דומה: 60 ₪ לק"ג בשנת 2013 ו-57 ₪ לק"ג בשנת 2014 (נא לראות פרק 1, סעיפים 5-7 לחוות דעת צבן).
58. ואם לא די בכך, תיקון כה קיצוני זה עלול דוקא להביא לעליית מחירים ניכרת בטווח הארוך, ואף לקריסת שוק הבשר הטרי המקומי, עובדה אשר תגרום להשתלטות על השוק של תאגידים רבי עוצמה מקרב רשתות השיווק ויבואני הבשר הטרי או המצוין.

59. מתקבל הרושם הברור כי התכלית המוצהרת של הורדת יוקר המחיה ומחירי הבשר הטרי נסמכת על שאיפה כי הסרת החסמים (חומות המכס) תגדיל את ההיצע ותגביר את התחרות. אלא שהסדרים העשויים אולי להיראות טובים ומוצלחים על גבי הנייר, לא בהכרח ישימים ומשיגים את התוצאות המקוות בעומדם במבחן המציאות. למירב, ואף זה בספק רב, הם עשויים אולי להביא תועלת-מה בטווח הקצר, אך בטווח הארוך יותר – נוקס עולה על כל תועלת קצרת-ימים, שאולי הצליחו להביא.
60. למותר לציין כי רשתות השיווק הישראליות ויבואני בשר הבקר המצונן הינם גורמים בעלי עוצמה כלכלית רבה, המונעים משיקולים עסקיים גרידא, ומאחר והם מבוססים ובעלי אורח נשימה כלכלי רב, בודאי ישמחו למכור את הבשר המיובא במחירים גבוהים ככל הניתן.
61. אלא שכמו כל גורם חדש בשוק, המעוניין לצבור מוניטין בתחום ולהעמיק את את אחיזתו בשוק, אכן סביר להניח כי רשתות השיווק והיבואנים הללו ימכרו תחילה את התוצרת המיובאת במחירים זולים ככל הניתן, ולו בשביל להביא להתמוטטות מרבית הגורמים הפועלים בשוק המקומי כדוגמת העותרים ודומיהם, דבר שיאפשר להם בהמשך להפוך לשולטים, למעשה שליטים, בשוק הישראלי ולמכתיבי המחירים בו.
62. אין ספק כי המתואר לעיל יביא לחיסולם הכלכלי של מרבית העוסקים בתחום הבשר הטרי בשוק המקומי, שכן אלה נעדרים את אורח הנשימה הכלכלי של היבואנים, עובדה אשר תגרום בסופו של יום לקריסת חלקו הארי של השוק המקומי, כך שכל, או למצער מרבית, הבשר שאינו קפוא, שיימכר לצרכן, יהיה מיובא.
63. וכאמור, יבואני הבשר המצונן הארוז בואקום, כאנשי עסקים, יוכלו - באשר יוותרו בלעדיים בשוק - להעלות את מחירי התוצרת המיובאת באופן משמעותי, עובדה אשר תביא לעליית מחירים ניכרת של הבשר שאינו קפוא בישראל בחלוף זמן קצר יחסית מתחילת ה"רפורמה" (נא לראות סעיף 23 לחוות דעת צבן המוטיחס להגדלת הריכוזיות כתוצאה מהגדלת יבוא הבשר המצונן).
64. כך לבטח לא יושג האינטרס הציבורי של הורדת יוקר המחיה, וככל שהתיקון האמור נועד להוריד את מחירי הבשר שאינו קפוא בישראל, הרי שהוא יביא לתוצאה הפוכה לחלוטין. וזאת עוד מבלי ליתן את הדעת לפגיעה הקונקרטיית והמשמעותית בזכויות היסוד החוקתיות של רבים המתפרנסים מתחום הבשר הטרי המקומי, ובכללם מאות חקלאים ומאות עובדים בתעשיית הבשר (נא לראות פרקים 5-6 לחוות דעת צבן).
65. זאת ועוד. וככל שנועד התיקון לתכלית של הורדת מחירי הבשר, הרי שהעותרים ודומיהם אינם הכתובת הנכונה. הגורם המרכזי להתייקרות מחירי הבשר הטרי בישראל הינו מספר רשתות שיווק מועטות הפועלות בתחום – שחלקן אף עוסק ישירות ביבוא בשר מצונן – והעושות ככל הניתן כדי לשמור על רמת המחירים הגבוהה של הבשר, על-מנת להגדיל כמובן את רווחיהן. בכך אין הצו מטפל, כמובן, ואף אין כל טיפול בנושא קריטי זה בכל מישור חקיקתי או מינהלי אחר.
66. טענות אלה, המזהירות מפני הגברת הריכוזיות במשק הישראלי והתחזקות רשתות שיווק המזון כתוצאה מיישום התיקון האמור בפועל, אינן נאמרות בעלמא.

67. הנתונים מצביעים על כך שרשת שיווק המזון "שופרסל" דיווחה על עליה ברווחיות הגולמית במוצרי הבשר. בשנת 2014 דווח על 17% בעוד שבשנת 2015 (כאשר החל שר האוצר לקבוע מכסות יבוא בשר מצונן הפטורות מתשלום מכס) דווח על עליה של 20%. רשת "שופרסל" הסבירה כי העלייה ברווחיות הגולמית כאמור הושגה בזכות "שוני תמהילי לטובת בקר טרי, בעקבות השקת מותג פרטי בקטגוריית הבשר, ושיפור במחירי הקנייה". גם רשת שיווק המזון "רמי לוי שיווק השקמה" דיווחה על שיפור ברווחיות הבשר וציינה: "בשנת 2015 החלה החברה לייבא בשר וגבינות קשות. מהלכים אלו עשויים לצמצם את תלות החברה בספקים הקיימים של החברה ולהגדיל את כוח המיקוח שלה מולם" (נא לראות בפרק 1, עמ' 3 לחוות הדעת, נספח 9 לעיל).
68. נתונים אלה מצביעים על כך שמדיניות הגדלת מכסות הפטור ממכס הגדילה את כוחן של רשתות השיווק למול הספקים, ובכך הגבירה את עוצמתן הכלכלית – גם מול הצרכן – ואת הריכוזיות שלהן, בניגוד מוחלט לשאיפותיו של שר האוצר והממשלה להוזיל את מחירי הבשר לצרכנים.
69. דומה שמושרד האוצר מודע היטב לבעיית התמחור הגבוה של רשתות השיווק, ואף לא מסתיר מהציבור את ניסיונותיו מזה שנים לטכס עצה כדי להביא לירידת מחירי המזון לצרכן.
70. הביטוי הטוב ביותר לשליטה המוחלטת של רשתות השיווק הגדולות במחירי הבשר, הוא הפער הבלתי נתפס בין רמת מחירי הבקר החי בארץ, לרמת מחירי הבשר הטרי. לכאורה, היה ניתן לצפות, בתנאי שוק נורמאלי, כי ירידת מחירי הבקר החי ותבטא מיד בירידת מחירי הבשר הטרי, אלא שאף כאן לא כך הם הדברים בפועל!
71. במהלך החודשים האחרונים ירדו מחירי הבקר החי בישראל עד כדי התמוטטות, ממחיר של כ- 16 ש"ח לק"ג, למחיר של 12 ש"ח לק"ג (ירידה של 25%). דא עקא, כאשר בודקים את מחירי הבשר הטרי ברשתות השיווק, מגלים שכלל לא חלה ירידה במחיר!
72. מסתבר, שלא במפתיע אך למרבה הצער, כי רשתות השיווק גרפו לכיסן את הפער, בעוד שציבור הצרכנים כלל לא נהנה מירידת מחירים זו, אלא ממשיך לשלם את המחיר ששילם טרם ירידת המחירים. כך יוצא שבמקום להתמודד עם רשתות השיווק, ולהטיל פיקוח על מחירי המזון, קובע המתווה הוראות המכוונות את האש לכתובת הלא נכונה.
73. ביטוי לטענה זו ניתן למצוא גם בחוות הדעת המצורפת לעיל (נספח 9 לעיל). מדובר בענף בעל ערך מוסף של כמעט שלושה מיליארד ש"ח בשנה למשק הישראלי (פרק 7 לחוות דעת צבן). בעוד שהתיקון האמור ימוטט חלק לא מבוטל מהענף המקומי (נא לראות סעיפים 19-22 לחוות דעת צבן בנוגע לצמצום היקף הענף) ויביא לפגיעה במטה לחמם של אלפי מועסקים בתחום, רשתות השיווק כמובן לא ייפגעו, שכן אלה כבר החלו לייבא בשר בקר מצונן!
74. עיננו רואות כי הגורם העיקרי להעלאת מחירי הבשר הטרי בישראל אינם העותרים ודומיהם, אלא רשתות השיווק הפועלות בתחום באופן כמעט בלעדי ומנצלות את עוצמתן על-מנת להכתיב מחירים ולייקר את הבשר הטרי ככל העולה על רוחן (ראה סעיף 23 לחוות הדעת ונספח א' שצורף לה).
75. התיקון האמור רק יצרף שחקן תזק נוסף – יבואני הבשר המצונן, בהם גם רשתות שיווק – אשר עלולים חלילה לפעול בדרך שתוארה לעיל, כלומר להשתלט על השוק, ולהגיע למצב שיאפשר להם להעלות את מחירי הבשר לצרכן.

76. התיקון אף אינו עומד במבחן המשנה השני של חובת המידתיות, שהרי ניתן היה לנקוט באמצעים שפגיעתם בזכות הקניין וחופש העיסוק פחותה. עצם הכוונה לאפשר יבוא של כמויות אדירות של בשר מצוץ ארוז בואקום ללא הטלת מכס מצביעה על נקיטה באמצעי הפוגעני ביותר, הטומן בחובו נזק בלתי הפיך ולפיכך אין להוציאו לפועל.

77. הרי אם עוד ניתן היה להתמודד במידת מה עם האפשרות של הגדלה מוגבלת בכמות ובזמן של היקף הבשר המיובא הפטור ממכס, מבקש התיקון להחיל הסדר בלתי מידתי בעליל, כאשר כוונתו של שר האוצר בסופו של דבר, כפי העולה מתוך הודעתו לציבור **"בסופו של המהלך יבוטל כליל המכס הקבוע על ייבוא בשר טרי לישראל"** - (נספח 4 לעיל) ולפתוח לרווחה את שערי המדינה בפני תוצרת זרה, מבלי לתת את הדעת למחיר שהעותרים ודומיהם ואף המשק בכללותו ישלמו.

78. בפגישתם האמורה עם נציגי האוצר, הציעו העותרים מספר חלופות אשר יסייעו בצמצום הנזק שייגרם להם ולדומיהם היה ויוחלט להגדיל את המכסות הפטורות מתשלום:

א. קביעת מנגנון פיצויים כולל - משום שכבר נחתם הסכם פיצויים עם ארגון מגדלי הבקר לבשר ("אמב"ל"), המייצג 8% בלבד מכלל המגדלים, לפיו יקבלו חברי אמב"ל סכום של 1,000 ₪ בעבור כל ראש בקר שיש כיום בידם, הציעו העותרים לקבוע מנגנון פיצוי דומה גם לשאר הענף, הכולל את אותם 92% מגדלים נוספים, שיתרו כעת ללא פיצויי כתוצאה מחיסולו העתידי של הענף.

העותרים סבורים כי יש לתיקון האמור השלכות רבות, ולפיכך חויב שר האוצר לכלול במשוואה תשלום פיצויים לכל הגורמים בענף הבשר הטרי שעתידים לאבד את פרנסתם, שהרי נוכח הזכויות החוקתיות לחופש העיסוק ולקניין, לא ניתן לגדוע בנקל את מטה לחמם של המועסקים בתחום.

לאור הנתונים המוצגים בחוות הדעת, לפיהם התיקון האמור יגרום לעליית מחירים ניכרת בטווח הארוך, נשאלת השאלה מי יפצה את ציבור הצרכנים לכשיידרשו לשלם יותר עבור הבשר שהם צורכים בעודם הופכים למעין שבויים בידי יבואני הבשר ורשתות השיווק!?

ב. הפתרון המוצג לעיל איננו תלוש מהמציאות, והוא מיושם באופן נרחב ומשמעותי במדינות רבות החברות באיחוד האירופי, הן לעניין פיצוי ותמיכה לפי ראש בקר והן תמיכות על עצם פעילותם של המגדלים והמפטמים (נא לראות סעיפים 24-26 לחוות דעת צבן).

מצב זה לפיו המגדלים בישראל נאלצים להתחרות עם חקלאיים אירופאיים הנהנים מתמיכה כלכלית שבבסיסה החלטות פוליטיות, מהווה תחרות בלתי חוגנת שיש בה בסופו של דבר להאיץ את התמוטטות מגדלי הבקר הישראליים היה ויוחלט להגדיל את מכסות היבוא.

ג. מתן תקופת הסתגלות סבירה - כפתרון מידתי וסביר לנזקים שייגרמו כתוצאה מיישום התיקון האמור לצו, הציעו העותרים לקבוע תקופת הסתגלות בת 7-12 שנים, שכן תקופת הסתגלות הקצרה של ארבע שנים הקבועה כעת בתיקון, איננה סבירה בעליל. אומנם גם בתקופת מעבר זו ייסגרו עסקים בשוק המקומי, אך יש תקוה מסויימת שמרביתם יצליחו לנקוט באמצעים שיאפשרו להם להסתגל לתנאי השוק החדשים.



יצויין כי מדינת ישראל קבעה בעבר הסדרים רבים שעניינם ברפורמות ושינויים במשק הכלכלי. ואולם, תקופת המעבר שניתנה לאותם מגזרים, אשר עלולים להיפגע מיישום הרפורמות הללו, בעיקר עת דובר ברפורמות מרחיקות לכת כגון דא, היה סביר דיו כדי לאפשר להם לנסות ולהסתגל לשינויים החדשים ולהתאים את עצמם לכללים החדשים שנקבעו ברפורמות הללו.

העותרים אומנם ערים לכך שביטול המכס על ייבוא הבשר הטרי לישראל מתוכנן להתבצע לכאורה באופן מדורג, עד אשר יוחלט כאמור לבטל כליל את המכס, אלא שמדובר במנגנון מלאכותי, שאין בו כדי לצמצם, ולו במעט, את הפגיעה בזכות הקניין וחופש העיסוק. רוצה לומר, הוצאה להורג הנעשית "בהדרגה", היא עדיין הוצאה להורג, ושנא אף אכזרית יותר.....

ד. **ביטול, או למצער צמצום אגרות** – משום שהתיקון האמור יגרום לעותרים הפסדים כלכליים ניכרים, ובשביל שיתאפשר להם בכל זאת להסתגל למציאות החדשה שתכפה עליהם כתוצאה מיישום התיקון בפועל, הציעו העותרים לבטל, או למצער לצמצם, את האגרות המוטלות עליהם כיום.

מגדלי הבקר, והעותרים בניהם, נאלצים כיום לשלם אגרות שונות על הבקר (אגרות רישום הבקר, הובלתו וכדומה), ולפיכך הציעו להפחית באופן ניכר את שיעור האגרות הללו, עובדה אשר כאמור תעניק להם מרווח נשימה כלכלי להתמודדות עם הנזקים נשוא התיקון.

ה. הפתרון היעיל והפרקטי ביותר להשגת התכלית של הוזלת מחירי הבשר הטרי הינו פיקוח על מחירי הבשר שקובעות רשתות השיווק כראות עיניהן. למעשה, מתעורר הצורך לשמור שלא מתקיים פער קיצוני, כפי שקיים כיום, בין המחיר הנמוך של הבשר הטרי אשר נרכש על ידי רשתות השיווק לבין המחיר הגבוה של אותו בשר טרי שהן מוכרות לצרכן. לצד הפיקוח על רשתות השיווק והקפדה כי הללו ימנעו מהעלאת מחירים קיצוניים, ניתן להמשיך ולהותיר את היקף המכסות הפטורות ממכס בשיעור שהיה נהוג ערב התיקון האחרון של הצו.

79. למותר לציין שהחלופות האמורות לא קיבלו כל ביטוי בנוסחו הסופי של התיקון עליו חתם שר האוצר, ומכאן שבסופו של דבר נקבע הסדר המתעלם כמעט כליל ממצוקותיהם של העותרים ודומיהם.

80. עובדה זו אף מצביעה על כך שהליך השימוע והזמנת הציבור ליתן עמדתם לטיוטת התיקון המתגבשת, נעשה כדי ליצור מצג של הליך מינהלי תקין וסדור, כאשר בפועל היה זה הליך סרק שנועד להכשיר הסדר קיצוני ובלתי מידתי.

81. התיקון מנוגד גם למבחן המשנה האחרון של חובת המידתיות, שכן הנזק שביישום התיקון עולה על התועלת. מבלי לגרוע מהטענה כי שום תועלת לא תצמח מיישום התיקון, לא ניתן להתעלם מהנזק הקיצוני שביישומו הגוזר כליה על עסקים רבים בשוק המקומי אשר פועלים בתחום הבשר הטרי, וכן פגיעה במטה לחמם של אלפי עובדים.

82. כאמור, סביר כי הבשר המצוין הארוז בואקום ייבא על-ידי תאגידים רבי עוצמה, אשר ערוכים להורדת מחירים קיצוניים, אפילו עד כדי ספיגת הפסדים לטווח הקצר, בשביל למוטט את שוק הבשר הטרי המקומי ולהשתלט באופן בלעדי על התחום.

83. הנתונים שיפורטו בהמשך מלמדים כי הורדת מחירים קיצונית של מחירי הבשר המיובא, תביא בסופו של דבר להתמוטטות חלק משמעותי מהשוק המקומי, כך שמרבית הבשר אשר יימכר לציבור הצרכנים, יהיה מיובא.
84. משמעות כבדה יש לעובדת התמוטטות מרבית שוק הבשר המקומי. הדברים נעוצים בכך שהשוק המקומי מספק עבודה לאלפי תושבים במדינה ותורם לתמ"ג ולפיתוח אזורי הספר בארץ ישראל, לרבות יישובי קו העימות.
85. תחום יבוא העגלים, גידולם ופיטומם תורם באופן משמעותי לתעסוקה ולתוצר במשק הישראלי. הדבר מתבטא בכ-4,720 עובדים בתעשייה, וכן כ-3,180 עובדים בתחום הקמעונאות ומכירות הבשר. פעילות זו מניבה תוספת לתוצר המקומי בישראל בשיעור של 1.3 מיליארד שקלים בשנה (נא לראות פרקים 7-9 לחות הדעת הכלכלית של מר צבן, נספח 9 לעיל).
86. נוכח הנתונים המוצגים לעיל, הרי שקריסת השוק המקומי תגרום לפגיעה ניכרת בבעלי העסקים הפועלים בתחום, ובכללם מגדלי הבקר כדוגמת העותרים, העובדים השונים בתעשיית הבשר ובבתי המטבחים, וכן המטפלים והמשווקים של התוצרת המקומית.
87. פתיחת שוק הבשר ליבוא חופשי כמעט לחלוטין, כפי שמכתיב התיקון נשוא העתירה דנן, יביא כאמור להתמוטטות מרבית העסקים בשוק המקומי. ההערכות הכלכליות מלמדות כי בשוק המקומי יוותרו אותם מגדלי הבקר המשתייכים לארגון מגדלי הבקר לישראל (אמבי"ל) – קבוצה זניחה אשר מונה 8% מכלל מגדלי הבקר בישראל בלבד וזוכה לתמיכה כספית משמעותית מהמדינה. עוד ישרדו את התיקון האמור בעלי הרפתות המגדלים בקר לתוצרת חלב אשר בין כה וכה נאלצים למכור את הבקר לשחיטה מרגע שכבר לא ניתן להפיק ממנו חלב (נא לראות סעיפים 19-22 לחוות דעת צבן).
88. ואולם, כאשר יאלצו בעלי הרפתות למכור את הבשר במחירים זולים יותר (בשל פתיחת שוק הבשר ליבוא חופשי כמעט לחלוטין), תירשם במקביל עליה במחיר החלב. הדברים אמורים בכך שתלק מהכנסותיהם של בעלי הרפתות כיום נשענות על מכירת הבקר שכבר לא מתאים לשמש להפקת חלב. עובדה זו מאפשרת לרפתנים למכור את החלב במחירים נוחים יחסית. ואולם, מעת שמחירי הבקר ירדו, יאלצו בעלי הרפתות לעלות במקביל את מחירי החלב על-מנת להתמודד עם ההפסדים הצפויים כתוצאה מירידת מחיר הבקר. וכך, ככל שמחירי הבקר יצנחו, תירשם עליה תלולה במחירי החלב (נא לראות סעיפים 19-22 לחוות דעת צבן).
89. לא ניתן להישאר אדישים לעובדה כי קריסת השוק המקומי תביא לפיטורי אלפי עובדים, שרבים מהם גם יתקשו למצוא חלופות בשל התמקצעותם הייחודית בתחום!
90. יש להעניק משקל רב לעובדה כי התיקון האמור עלול ליצור נזק בלתי הפיך!
91. בעוד שבמקרים רבים ניתן להחיל הסדר מסוים ולבטלו היה והוכח כי נכשל, הרי שבענייננו סביר להניח כי כישלון התיקון לצו יתגלה רק בחלוף זמן מה, לאחר קריסת עיקר השוק המקומי והתייקרות קיצונית של מחירי הבשר שתבוא בעקבותיה. פירוש הדבר כי בשלב בו ייחשף כישלון המתווה, כבר יהיה קשה, עד בלתי אפשרי, להשיב את המצב לקדמותו, משום שמרבית העסקים בשוק המקומי יהיו אחרי קריסה.

92. זו גם הסיבה שבפגישתם האמורה עם נציגי משרד האוצר, הציעו העותרים את החלופה של פיצוי הולם לעותרים ודומיהם, במטרה לצמצם את הנוק והפגיעה שייגרמו להם כתוצאה מסגירת חלקו העיקרי של ענף הבשר המקומי והתמוטטותם העסקית (חלופה זו אף נזכרה בפנייתם הנוספת של העותרים אל נציגי משרד האוצר, נספח 8 לעיל).
93. כאמור, התיקון האמור הינו קיצוני ומרחיק לכת, כך שהנוק שביישומו עולה, ולמעשה מטשטש כל תועלת שתצמח ממנו, כאשר ממילא קיים כאמור ספק רב אם בכלל תצמח תועלת ממימוש התיקון בפועל.
94. נשוב ונציין כי אף אם היה היגיון כלכלי בחיסול הענף – חרף העובדה שהעותרים סבורים כי אין כל היגיון בקביעת ההסדר נשוא העתירה – הסדרים כגון דא מחייבים למצער הענקת פיצוי הולם לנפגעים, וככל שלא נכלל מנגנון פיצוי בתיקון, הרי שהנוק שביישומו בודאי עולה על התועלת.
95. מבלי לגרוע מכל הטענות שהוצגו לעיל, טומן בחובו הסדר זה גם פגיעה ניכרת בציבור צרכני הבשר הלא כשר. המדובר בציבור המונה כ- 25% מתושבי המדינה, וכולל גם את אזרחי ישראל ותושביה הלא יהודים. זוהי קבוצה משמעותית בחברה ולא ניתן להתעלם מהפגיעה שתגרם לציבור זה כתוצאה מיישום התיקון בפועל!
96. בישראל נמכר בשנת 2016 70,498,171 ק"ג בשר לא כשר, ומכאן שמדובר בהיקף משמעותי ביותר (נא לראות טבלה מס' 4 בפרק 4 לחוות דעת צבן).
97. סעיף 2 לחוק בשר ומוצריו, תשנ"ד-1994 אוסר על ייבוא בשר שאינו כשר, ולכן חלה חובה סטטוטורית שכל הבשר המיובא לישראל יהיה כשר ואף יעבור הליך הכשרה בחו"ל כתנאי לכניסתו ארצה. אשר על כן, התיקון האמור, שתוצאותיו בפועל הינן הגדלה משמעותית של היקף יבוא הבשר המצוין הארוז בואקום, יביא לצמצום משמעותי ביותר בהיצע הבשר הטרי הלא כשר בשוק הישראלי. ובשים לב לניתוח הכלכלי שהוצג לעיל, לפיו שוק גידול הבשר המקומי אכן יתמוטט ברובו, הרי שהיצע הבשר הטרי הלא כשר שגדל בישראל, ייעלם כמעט לחלוטין.
98. בבג"ץ 4676/94 מישראל נ' כנסת ישראל, פ"ד נ(5) 15 (1996) קבע הנשיא ברק את הדברים הבאים לענין טענת הפגיעה בחופש המצפון שמקורה באיסור הסטטוטורי לייבא בשר לא כשר לישראל:
- "אשר לפגיעה האפשרית בחופש המצפון, יש לזכור כי כל מי שרוצה יכול לרכוש בישראל בשר לא כשר. אין כפייה לאכול רק בשר כשר".
99. בנסיבות שאפפו את בג"ץ 4676/94 לעיל אומנם הוטל איסור סטטוטורי על ייבוא הבשר הלא כשר לישראל, אך עדיין עמדה לרשות הציבור חלופה של רכישת הבשר הלא כשר בשוק המקומי. ואילו בענייננו אכן קיים חשש משמעותי לקריסת שוק הבשר הטרי המקומי, בין אם כשר או שאינו כשר. בהקשר זה חשוב לציין כי מחירי הבשר הטרי שאינו כשר (החצי האחורי של הבקר) זולים משמעותית ממחירי הבשר הכשר (שמגיע מהחצי הקדמי של הבקר).
100. וככל שהשוק המקומי יקרוס ברובו, כפי שהוסבר לעיל, כך גם יגדל משמעותית המחסור בבשר הטרי שאינו כשר בישראל, בשר שהוא כאמור זול באופן ניכר מזה הכשר. למוותר לציין שיש בכך כדי להפלות בעיקר את הציבור הלא יהודי בישראל הצורך בשר שאינו כשר ולכפות עליו לרכוש

בפועל בשר כשר בלבד – יקר יותר, עובדה אשר טומנת בחובה גם פגיעה בחופש הדת והמצפון (זאת מעבר לפגיעה בכיסים של הצרכנים מקרב תושבי ישראל הלא יהודים).

101. לאור המתואר לעיל, הרי שהתיקון האמור לצו פוגע בחופש העיסוק ובקניינם של העותרים ודומיהם, וניתן לומר שאף בציבור רחב יותר, ומשום שפגיעה זו איננה מידתית, הרי שהתיקון האמור איננו חוקתי ודינו בטלות.

102. רעיון זה מוצא ביטוי, בין היתר, בבג"ץ 9596/02 פיצוי נמרץ - המומחים למימוש זכויות לפואיות וביטוחים נ"ש המשפטים (פורסם בנבו, 17.06.2004), פסי' 9 לפסק הדין של כב' המשנה לנשיא אור (ההדגשה הוספה):

"עקרון המידתיות קובע, כי חקיקת המשנה, כמו כל מעשה מנהלי בכלל, צריכה לשקף יחס ראוי בין המטרה, הראויה כשלעצמה, לבין האמצעי שבו היא נוקטת לשם הגשמתה של המטרה (וראו: בג"ץ 3477/95 בן עטייה נ' שר החינוך התרבות והספורט, פ"ד מט(5) 1 (להלן: פרשת בן עטייה), בעמודים 9-10). כך, על כללי הלשכה, גם אם נועדו לתכלית ראויה, לקיים את דרישת המידתיות, אשר מבחני המשנה שלה אלה הם: יחס של התאמה בין האמצעי לבין המטרה אותה הוא נועד להגשים, היעדר אמצעים להשגת המטרה שפגיעתם פחותה, וקיומו של יחס ראוי בין התועלת שבכלל לבין הנזק הכרוך בו.."

103. אך מבלי לגרוע מהטענות שהובאו לעיל, גם לא ניתן להתעלם מכך שהתיקון האמור ויישומו בפועל חורגים באופן קיצוני ממתחם הסבירות. כמפורט לעיל, התיקון כלל לא ישיג את התכלית שלשמו הוא נועד – הוזלת מחירי הבשר הטרי בישראל. זאת, בשים לב לכך שיש בתיקון זה כדי למוטט כמעט לחלוטין את ענף הבשר החי בישראל, עובדה אשר תביא להשתלטות היבואנים והתאגידים החוקים שיכפו העלאת מחירים מבלי שניתן יהיה לעשות דבר.

104. משום שהתיקון האמור יגרום למעשה לתוצאה הפוכה לחלוטין מזו שלשמו הוא נועד, ובד בבד לנזק הקשה ביותר לעותרים ודומיהם ולמשק הישראלי בכלל, הרי שמדובר בהסדר החורג באופן קיצוני ממתחם הסבירות.

105. נוכח המתואר לעיל, דומה ששר האוצר לא העניק את המשקל הראוי לנזק הכבד והבלתי הפיך שעלול להיגרם כתוצאה מיישום התיקון האמור לצו. חוסר סבירות זו מתחזקת אף יותר בעקבות העובדה כי הסדר זה שקבע שר האוצר ממילא לא משיג את התוצאה של הורדת מחירי הבשר בישראל.

106. כלל ידוע הוא כי כל פעולה שלטונית באשר היא מחוייבת להיות סבירה, כך שיוענק משקל ראוי ומאוזן למכלול השיקולים נשוא ההחלטה השלטונית. עקרון זה מוצא אחיזה, בין היתר בבג"ץ 389/80 דפי זהב בע"מ נ' רשות השידור, פ"ד לה (1) 421 (1980); בג"ץ 935/89 גנור נ' היועץ המשפטי לממשלה, פ"ד מד (2) 485, 512-513 (1990); וכך נקבע גם בבג"ץ 6163/92 אייזנברג נ' שר הבינוי והשיכון, פ"ד מז (2) 229 (1993):

"אכן, עקרון יסוד של המשפט המינהלי הוא זה המחייב רשות שלטונית לפעול בסבירות.. משמעותה של הסבירות הינה, כי על הרשות השלטונית לאזן בין

השיקולים השונים בהתאם למשקלם הראוי של אלה. 'איוון הוא סביר, אם הרשות המוסמכת נותנת את המשקל הראוי, כלומר, המשקל המתבקש על-פי פירושה של הנורמה החקיקתית אותה מבצעת הרשות המינהלית, לאינטרסים השונים הבאים בחשבון."

107. בנוסף לכל האמור לעיל, יצויין בשולי הדברים, כי בחלק מהבשר המצונן המיובא, שהתיקון האמור יאפשר את כניסתו לישראל כמעט ללא כל הגבלה, נמצאו ספירות של חיידקים וקוליפורמים החורגות מהמותר.

108. הסיבה לכך נעוצה בעובדה שחולף זמן רב ממועד שחיטת הבשר (מדובר לרוב בבשר שנשחט באירופה, בעיקר פולין) למועד שיווקו לצרכן, שכן הדבר כרוך בביצוע הכשרה לבשר בבתי המטבחים בנכר, וכן שינועו ארצה באוניות. למותר לציין שבתקופה ארוכה זו נחשף הבשר האמור לחיידקים רבים יותר, ובחלק לא מבוטל מהמקרים התגלתה בו ספירה חריגה של חיידקים וקוליפורמים. אומנם סוגייה זו איננה בליבת הטענות נשוא העתירה דנן, אך העותרים סבורים שיש ליתן גם לכך את הדעת.

העתק מכתב העותרים מיום 6.12.16 אל מנהל שירות המזון הארצי, אינני אלי גורדון, בצירוף בדיקות המעבדה שביצע פרופ' פרוי בבשר המצונן-מוכשר שיובא לישראל, מצורף ומסומן 10.

109. עוד יצויין בשולי הדברים כי הדרך היחידה למנוע את התמשכות הזמן הרב שבין שחיטת הבשר המצונן לשיווקו ברשתות השיווק, הינה באמצעות הבאתו ארצה בטיסה, כפי שנעשה כיום עם הבשר המצונן שנשחט במדינות דרום אמריקה. ואולם, הדבר מגביל את כמויות הבשר שניתן לייבא במשלוחים המוטסים, ואף כרוך בעלויות רבות המייקרות את מחירי הבשר המיובא ממדינות אלה.

110. עובדה זו יוצרת זהות, או למצער קרבה, בין מחירי הבשר הטרי שנשחט בישראל לבין הבשר המצונן המיובא מדרום אמריקה. ומשעה שבין כה וכה אין הבדל משמעותי בין מחירי הבשר הטרי לצרכן לבין מחירי הבשר המצונן (המיובא), הרי שאין בהגדלת מכסות ייבוא הבשר כדי להביא להוזלת המחיר לצרכן באופן המצדיק את הנזק הכבד שייגרם לשוק המקומי.

### הבקשה למתן צו ביניים

111. כלל ידוע הוא, כי שני שיקולים מרכזיים נשקלים בבוא בית המשפט להכריע בבקשה למתן צו ביניים: סיכוי העתירה להתקבל ומאזן הנוחות, כאשר בין שני אלה מתקיים יחס של "מקבילית נוחות". לשון אחר, ככל שסיכויי העתירה להתקבל גדולים יותר, כך ניתן להקל בדרישה לנטיית מאזן הנוחות לטובת העותר, ולהפך. ראו: בר"ם 8601/10 ק.מ.מ מפעלי מחזור בע"מ נ' עיריית תל אביב (פורסם בנבו, 20.12.2010):

"כידוע, מאזן הנוחות הינו אבן הבוחן המרכזית בהכרעה המתייחסת לסעד הזמני (ראו: בר"ם 5338/10 מנרב הנדסה ובניין בע"מ נ' החברה הלאומית לדרכים בישראל בע"מ (פורסם בנבו), 9.8.10); בר"ם 2860/10 חברת א.ג. אלגר הנדסה בע"מ נ' עיריית תל אביב-יפו (לא פורסם, 9.5.10).

...

כפי שכבר הוזכר, ככל שסיכויי העתירה גבוהים יותר, ניתן למעט בדרישת מאזן הנוחות. בענייננו, בית המשפט קמא קבע כי קיימות שאלות המצדיקות דיון, ואף העיר כי יש לטענות המבקש "סיכוי בלתי מבוטל להתקבל". לטעמי, נוכח קביעה זו – שאינה משוללת יסוד – היה מקום להיעתר לבקשה למתן צו ביניים, גם בהינתן שיקולי מאזן הנוחות שעליהם עמדנו. זאת, בין היתר, בשים לב שמדובר בהותרת המצב הקיים על כנו לפרק זמן קצר".

כך, גם: בר"ם 63/09 קשת שלטים בע"מ נ' עידית פתח תקוה (פורסם בנבו, 15.1.2009), פס' 8 לפסק דינה של כב' השופטת, כתוארה אז, נאור.

112. בענייננו, נוכח כל הטעמים שהובא עד כה, הן סיכויי העתירה להתקבל וודאי כי מאזן הנוחות פועל במובהק לטובת מתן צו ביניים.

113. נוכח החשש מן הנזק העצום שיגרם כתוצאה מיישום ההחלטה בפועל, ולאור העובדה כי לא מתעורר כל חשש מהקפאת כניסת התיקון האמור לתוקף – שכן ממילא לא תלה עד כה הוזהר משמעותית במחירי הבשר על אף שבמהלך השנים 2015-2016 הוגדלו מכסות הבשר המיובא הפטורות ממכס – הוצאת צו הביניים הינה נחוצה ביותר ויש בה כדי למנוע מהעותרים ודומיהם כבר כעת נזק כלכלי כבד.

114. יצויין כי מתן צו הביניים אף ימנע נזקים ליבואני הבשר אשר לבטח מעוניינים להתקשר בהסכמים עם בתי מטבחים בחו"ל. שהרי יש להניח כי היה והתיקון האמור יבוטל, יאלצו היבואנים האמורים להפר את ההסכמים שכרתו, או שהתכוונו לכרות עם בתי המטבחים בחו"ל בהסתמך על המכסות החדשות הפטורות ממכס.

115. על-כן, וגם בשביל למנוע את שינוי מצבם לרעה של אלה אשר עלולים להסתמך על התיקון האמור לצו, מתבקש בית המשפט הנכבד להוציא צו ביניים שישהה את יישום התיקון האמור בפועל.

116. נוכח כל המקובץ לעיל, אין ספק כי מאזן הנוחות נוטה באופן מובהק לטובת העותרים, ולפיכך מתבקש בית המשפט הנכבד להוציא צו ביניים האוסר על המשיבים להוציא אל הפועל (או להמשיך בהוצאה לפועל) של התיקון לצו נשוא העתירה.

117. העתירה והבקשה נתמכות בתצהירו של מר אורי דה-לוי, דירקרטור בעותרת מס' 2, חב' איילות תוצרת חקלאית בע"מ.

אשר על כן, מתבקש בית המשפט הנכבד להורות כאמור בריש העתירה.

היום, ג' בטבת, תשע"ז

1 ביונאר, 2017

מגן סגנר, עו"ד  
רנאטו מאצוק, עו"ד

מ: פירון ושות'  
ב"כ העותרים

## מש/6

דו"ח יבוא בקר וצאן לחודשים

ינואר-נובמבר 2016

**דו"ח יבוא בקר וצאן לחודשים ינואר - נובמבר, 2016**

מחבר	נומבר	אוקטובר	ספטמבר	אוגוסט	יולי	יוני	מאי	אפריל	מרץ	פברואר	ינואר	סוג	ארץ יבוא
61608		4934	6988		21196		10215		10768	7507		בקר	אוסטרליה
41408	5373	3451	1470	4201	3199	4031		3640	4742	4991	6310	בקר	הונגריה
12888		1494		2222	1150	1208	944	2303	3567			בקר	ליטא
41947	8695	1734	8438	2815	4497	3193	4278	3056		5241		בקר	פורטוגל
59845	6434	6139	6636	4920	5037	5609	4159	9773	1965	6672	2501	בקר	רומניה
217696	20502	17752	23532	14158	35079	14041	19596	18772	21042	24411	8811		סה"כ

מחבר	נומבר	אוקטובר	ספטמבר	אוגוסט	יולי	יוני	מאי	אפריל	מרץ	פברואר	ינואר	סוג	ארץ יבוא
118332	0	26479	11600	0	36600	0	17600	0	20155	5898	0	כבשים	אוסטרליה
6022	0	0	0	0	0	3492	0	2530	0	0	0	כבשים	סרביה
22678	5263	1998	11866	1461	0	1593	0	497	0	0	0	כבשים	פורטוגל
11	11											כבשים	קנדה
158606	4322	3332	36023	27861	27404	38626	2860	11022	6160	500	496	כבשים	רומניה
305649	9596	31809	59489	29322	64004	43711	20460	14049	26315	6398	496		סה"כ

**דו"ח יבוא בקר וצאן לרש"פ לחודשים ינואר - נובמבר, 2016**

מחבר	נומבר	אוקטובר	ספטמבר	אוגוסט	יולי	יוני	מאי	אפריל	מרץ	פברואר	ינואר	סוג	ארץ יבוא
3000						1000		2000				כבשים	סרביה
1105					1105							בקר	פורטוגל
8462	4386				4076							כבשים	פורטוגל
15378	2000		1000	7378	3000		2000					כבשים	רומניה
27945	6386	0	1000	7378	8181	1000	2000	2000	0	0	0		סה"כ

*Handwritten signature*

ד"ר שלמה גראזי  
 רופא וטרנר ראשי  
 יבוא-יצוא