

בעניין:

1. התנועה הליברלית החדשה
 2. בועז ארד
 3. ירון לרמן
 4. אמיר וייטמן
 5. מוטי היינריך
- באמצעות ב"כ ד"ר אבי נוב, עו"ד
ת.ד. 371, רמת השרון
טל: 050-5228192 פקס: 09-9712630

העותרים

- נ ג ד -

1. **שר האוצר**
משרד האוצר, מקריית הממשלה, ירושלים
2. **שר התעשיה, המסחר והתעסוקה**
משרד התעשיה, המסחר והתעסוקה
מקריית הממשלה, ירושלים
3. **שרת החקלאות ופיתוח הכפר**
משרד החקלאות, מת.ד. 30, דרך המכבים ראשון
לציון, בית דגן 50250
- שלושתם ע"י פרקליטות המדינה, מחלקת בג"צים
מרח' צאלח א-דין 29 ירושלים
טל': 02-6466666 ; פקס': 02-6467011
4. **המועצה לייצור ולשיווק דבש בישראל**
"בית יחזקאל", רח' יוני נתניהו 5
אור יהודה.
5. **מכוורת יד מרדכי שטראוס בע"מ**
ד.נ חוף אשקלון יד מרדכי

המשיבים

עתירה למתן צו ביניים וצו על תנאי

מוגשת בזאת עתירה למתן צו ביניים וצו על תנאי המופנים למשיבים והמורים להם להתייצב וליתן טעם, אם רצונם בכך :

מדוע משיב 1 לא יפעיל את שיקול דעתו על בסיס תשתית עובדתית מתאימה ומהימנה, ויעשה שימוש בסמכותו לפי פקודת המכס והפטורים, ויבטל את המכס בשיעור של עד 255%, המוטל על ייבוא דבש (ולא יסתמך על עמדת משיב מס' 4 בעניין זה), שכן המכס על הדבש נגוע בחוסר סבירות קיצוני, ופוגע באופן בלתי מידתי בזכויות יסוד המעוגנות בחוק יסוד: כבוד האדם וחירותו ובחוק יסוד: חופש העיסוק.

- בנוסף -

מדוע לא תורה המשיבה מס' 3 על ביטול צו הפיקוח על מצרכים ושירותים (ייצור דבש ומכירתו), התשל"ז-1977.

- בנוסף -

מדוע לא תורה המשיבה מס' 3 למשיבה מס' 4 לחדול מפעולות שונות של הסדרת ענף הדבש בלתי – חוקתיות, בניגוד לחוק יסוד: חופש העיסוק.

- בנוסף -

מתבקש בית המשפט הנכבד להוציא מלפניו צו ביניים אשר יורה למשיבים 1-2 להקפיא את פרסום המלצות ועדת קדמי (בראשות מנכ"ל המשרד, מר שרון קדמי), בכל הנוגע למכס המוטל על ייבוא דבש, עד להכרעה סופית בעתירה זו. לחילופין, במידה ובית המשפט יחליט כי אין מקום להוצאת צו ביניים, מבוקש להוציא צו על תנאי בעניין זה.

פרולוג

עתירה זאת היא ייחודית בכך שהיא מייצגת עוול מתמשך בנושא "יוקר המחיה" ונטל המסים בישראל, אשר בגינם יצאו אלפים לרחובות העיר ודרשו מהממשלה, בין היתר, להקטין את יוקר המחיה ואת נטל המסים. יוקר המחיה ונטל המסים הם שני גורמים אשר שילובם מוביל להתמרמרות מוצדקת במיוחד אצל מעמד הביניים. המיסים הישירים גורמים לכך שיהיה פחות כסף בנטו, ואז כאשר לוקחים את הנטו לבצע קניות במכולת ובחנויות נתקלים במוצרים יקרים בהשוואה בינלאומי.

העתירה עוסקת במוצר מסוים, הדבש, אך לפסיקה בנושא זה יהיו השלכות על מוצרים אחרים בישראל שהם יקרים בצורה משמעותית מהמקובל במדינות מפותחות אחרות. כפי שיובהר בעתירה, מחירי המזון הגבוהים, בכלל, ומחיר הדבש הגבוה (לעיתים פי 3 מהמקובל במספר מדינות) בפרט, נובעים מחסימת השוק המקומי לייבוא באמצעות מכסים דרקוניים, וכן מרגולציה רחבה המחזקת את כוחם של התאגידים הגדולים במשק, תוך פגיעה בעקרונות חוקתיים בכלל ובחופש העיסוק בפרט.

עתירה זאת היא ייחודית גם בכך, שלראשונה התכנסו מאות אנשים המאוגדים בתנועה הליברלית החדשה (עותרת מס' 1), ודורשים מהממשלה לנקוט במספר פעולות אשר יקטינו את נטל המסים ויפתחו את שווקי המזון בישראל לתחרות, לטובת הצרכנים בישראל.

עתירה זאת מבוססת על טיעונים משפטיים, אך גם על מחקרים כלכליים המראים כי הורדת מכסים ופתיחת שווקים לתחרות היא הדרך הטובה ביותר להביא לגיוון במוצרים ולהוזלת המחירים. בנוסף לכך, הטיעונים המובאים להלן מקבלים חיזוק משמעותי מהוועדה לשינוי כלכלי וחברתי (וועדת טרכטנברג), אשר פרסמה את המלצותיה לאחרונה וקבעה כי ענף המזון הוא הענף עם כשלי התחרות הגדולים ביותר וכי בעוד שבשאר העולם מחירי המזון התייצבו ממחצית 2007 עד סוף 2010, בישראל המחירים עלו מהר יותר ולא רק שלא התייצבו אלא המשיכו לעלות.

לדברי הוועדה, הדבר נובע, בין היתר, מרמת ריכוזיות גבוהה במקטע הייצור והיבוא של מוצרי מזון ובהגנות מכסיות ואחרות שמעניקה המדינה לענף המזון מזה שנים רבות: "ענף זה מהווה דוגמא למארג החלטות רגולטיביות שנתקבלו בכנסת ישראל, ממשלת ישראל ואצל רבים מפקידיה, המעניקים למעשה, גם אם לא תמיד בכוונת מכוון, מעטפת הגנה תחרותית למספר מצומצם של יצרנים ויבואנים מקומיים".

למרות דברים חשובים אלה, וועדת טרכטנברג לא המליצה על שינויים הכרחיים אשר יביאו לתחרותיות ולהוזלת מחירים, אלא העבירה את ממצאיה אל הוועדה לבחינת שוק המזון ומוצרי הצריכה בראשותו של משרד התמ"ת בהמלצה לפעול לחשיפת הענף ליבוא מתחרה תוך הפחתת הריכוזיות הקיימת במקטע הייצור והיבוא. אלא, שהוועדה לבחינת שוק המזון הוטעתה בנושא פתיחת שוק הדבש לתחרות, כפי שיפורט להלן.

הנימוקים לבקשה למתן צו הביניים

כפי שיפורט בעתירה זו, משיבה מס' 4 הטעתה את ועדת קדמי, ועדה בינמשרדית (בראשות מנכ"ל המשרד, מר שרון קדמי) לבחינת רמת התחרותיות והמחירים בתחום מוצרי המזון, אשר מונתה על ידי משיבים 1-2, בכל הקשור למכס על ייבוא דבש לישראל, וזאת במטרה להצדיק את "מכס המגן" הגבוה המוטל על ייבוא דבש. משיבה מס' 4 טענה בפני הוועדה כי הורדת המכס תוביל לפגיעה בתעשיית הדבורים המקומית, שתוביל לפגיעה בכושר ההאבקה הכלל משקי. אלא, שהעובדות הן שונות לחלוטין כפי שיפורט להלן.

ועדת קדמי העבירה לעיון הגופים הנוגעים בדבר דו"ח ביניים, והיא עומדת לפרסם את המלצותיה הסופיות בקרוב, ובנסיבות אלו ברי כי קיים חשש ממשי כי באם לא יינתן צו ביניים, אשר יקפיא את פרסום מסקנות הוועדה עד להכרעה סופית בעתירה זו, נהיה מצויים במצב בו באם תתקבל העתירה, יהיה זה מעט מדי ומאוחר מדי.

אשר על כן, ולאור סיכוייה הטובים של העתירה להתקבל בשים לב לנימוקים שיפורטו להלן, מתבקש בית המשפט הנכבד להוציא מלפניו בדחיפות את צו הביניים כמבוקש. לחילופין, במידה ובית המשפט יחליט כי אין מקום להוצאת צו ביניים, מבוקש להוציא צו על תנאי בעניין זה.

הצדדים

1. עותרת מס' 1 היא התנועה הליברלית החדשה, תנועה בלתי מפלגתית, רעיונית-חברתית אקטיביסטית הפועלת במרחב התרבותי והציבורי לקידום רעיונות החופש בישראל. האנשים הפועלים בשם התנועה עובדים עבורה בהתנדבות מוחלטת.

2. עותרים 2-5 הם המייסדים של העותרת מס' 1 - כולם פועלים בהתנדבות כדי לקדם, בין היתר, את הפחתת יוקר המחיה בישראל.

3. המשיב מס' 1, שר האוצר (**"המשיב 1"**), הינו השר הממונה על מדיניות הכלכלית של מדינת ישראל, לרבות הכנסותיה ממסים שונים. במסגרת תפקידו מוסמך המשיב 1 בפקודת תעריף המכס והפטורים (כהגדרתה להלן) לקבוע ולהטיל מכס על טובין שיובאו בהתאם לשיעורים שנקבעו בתוספת, וכן מוסמך הוא לקבוע הוראות בדבר סיווג הטובין שיובאו.

4. המשיב מס' 2, שר התעשייה, המסחר והתעסוקה (**"המשיב 2"**), הינו השר הממונה, בין היתר, על הגברת הצמיחה וקידום התעשייה בישראל, שיפור כושר התחרות של המשק הישראלי כולו, כמו גם על הגנת הצרכן. לצורך כך קנויה למשיב 2, בין היתר, סמכות על-פי פקודת הייבוא והיצוא (כהגדרתה להלן), לקבוע בצו הוראות לפיקוח ולהסדרה של ייבוא, ייצוא והובלת טובין. ודוק: סמכותו זאת של המשיב 2 הינה סמכות המשלימה את סמכותו של המשיב 1 לקבוע ולהטיל מכס על טובין שיובאו (כמבואר להלן).

5. המשיבה מס' 3, שרת החקלאות ופיתוח הכפר (**"המשיבה 3"**), הינה השרה הממונה על החקלאות והחקלאים בישראל, עיסוק אשר, מטבע הדברים, כולל את הגידולים החקלאיים השונים על היבטיהם השונים, לרבות דבש.
6. המשיבה מס' 4, מועצת הדבש (**"המשיבה 4"**), הינה גוף אשר קיבל סמכויות בהתאם לצו ייצור דבש ומכירתו, בשנת 1977, כמפורט להלן.
7. המשיבה מס' 5, מכוורות יד מרדכי שטראוס בע"מ (**"המשיבה 5"**) אשר פועלה מתואר להלן, צורפה כמשיבה לעתירה שכן באם תתקבל העתירה, היא עשויה להיפגע מתוצאותיה.

העובדות

8. רקע כללי לעתירה :

בישראל מייצרים כ- 2,000 טון דבש בשנה בעוד הצריכה עומדת על כ- 3,500 טון בשנה¹. כמחצית מכמות זו משווקת לקראת ראש השנה. 500 דבוראים מאוגדים תחת ארגון מגדלי הדבורים בישראל – אגודה חקלאית שיתופית בע"מ וכ- 25 משווקים מורשים לשווק דבש תחת ניהול ופיקוח מועצת הדבש.

היקף מכירות הדבש במחירי מדף הוא 150 מיליון ₪. כ- 63% מהמכירות מיוצרות במכוורת יד מרדכי ותחת מותג יד-מרדכי, כ- 25% ע"י מגדלי דבורים עמק חפר בע"מ ונמכרים בעיקר תחת מותגי רשתות השיווק ומיעוטם תחת מותג עמק חפר. היתרה כ- 12% מיוצרים ומשווקים ע"י יצרנים רבים.

במחקר שנערך על ידי מכון ירושלים לחקר שווקים עולה כי בהשוואה בינלאומית, הדבש בארץ עולה במוצע פי 3.5 מהדבש בארה"ב ופי 2 מהדבש באנגליה. מחיר הדבש הממוצע בארה"ב (כ-6 ש"ח) הינו 28% ממחיר הדבש הממוצע בארץ (כ-21 ש"ח). באנגליה מחיר הדבש הוא חצי ממחירו בארץ, כאשר מחיר דבש ממוצע עומד על כ- 10.7 ש"ח. למעשה, ניתן למצוא בבריטניה דבש שמחירו 16% ממחיר הדבש הממוצע בארץ (כ-3.5 ש"ח), כאשר דבש בקבוק לחיץ הינו 47% מהמחיר בארץ (כ-10 ש"ח). כמו-כן, מחירי היבוא של דבש מקנדה, מקסיקו, ארגנטינה, וסין הינם כ-15% מהמחיר הממוצע של דבש בארץ (בין 5.69 שקלים ל-6.29 שקלים).

¹ משרד החקלאות ופיתוח הכפר, הודעה לעיתונות – "דגים, רימונים, דבש ותפוחים", 30 באוגוסט 2010.

עוד עולה מהמחקר כי צנצנת דבש (350 גרם) מיצור מקומי נמכרת לצרכן בישראל במחיר ממוצע של 21 שקלים (כולל מע"מ).² כאמור, זאת בהשוואה לאנגליה, בה הדבש עולה חצי מבראץ, כאשר מחיר דבש ממוצע עומד על כ-10.7 ש"ח. למעשה, ניתן למצוא באנגליה דבש הזול פי 7 מאשר בארץ. כמו-כן, ניתן למצוא בבריטניה בקבוק לחיץ של דבש הזול פי 3 ממחירו בארץ המתקרב לכ-30 ש"ח.³

זאת גם בהשוואה למדינות אחרות כמו ארה"ב. לפי נתוני משרד החקלאות האמריקאי, בארה"ב המחיר הממוצע של דבש ב-2010 הוערך ב-160.3 סנט לפאונד (450 גרם), כלומר כ-6 שקלים לכמות הגדולה מצנצנת דבש ממוצעת בישראל. וזאת, לאחר שחלה עליה במחירים בארה"ב, שכן ב-2009 המחיר נמוך אף יותר - 147.3 סנט לפאונד (כ-5.5 שקלים).⁴

מאתר מועצת הדבש הלאומית של ארה"ב עולה כי מחירי היבוא של דבש ממדינות כמו קנדה, מקסיקו, ארגנטינה, וסין נעים בין \$1.53 ל-\$1.69 (דהיינו, בין 5.69 שקלים ל-6.29 שקלים).⁵ בהתאם למחירי היבוא הנמוכים של מדינות אלו המייצאות לארה"ב, ניתן לראות כי במהלך 2011 ישנה מגמת ירידה בארה"ב בייצור המקומי של דבש לעומת מגמת עלייה בייבוא דבש מארצות אחרות.

העתק המחקר מצ"ב ומסומן **כנספת א'** לעתירה זו.

בישראל עוסקים ביצור דבש 500 משקים חקלאיים וברחבי הארץ מפוזרות כ-100,000 כוורות. סך הכנסות הכוורנים ממכירת דבש ב-2011 הסתכמו בכ-55 מיליון שקל - גידול של 25% לעומת אשתקד. מהערכת מועצת הדבש, צפוי השנה גידול חד במכירות דבש לצרכנים כאשר סך מכירות הדבש יגיע לכ-130 מיליון ש"ח, גידול של 6.5% לעומת המכירות ב-2010 וגידול של 13% בהשוואה למכירות ב-2009.⁶

² פורטל החקלאות הישראלי, "מועצת הדבש : ועדת קדמי בוחנת ביטול המכסים על יבוא דבש", 7 בספטמבר 2011, ראו :

<http://www.israel.agrisupportonline.com/news/csv/csvread.pl?show=2101&mytemplate=tp2>

³ מבוסס על מחירי רשת טסקו בבריטניה, נתוני ספטמבר 2011,

[http://www.mysupermarket.co.uk/grocery-](http://www.mysupermarket.co.uk/grocery-categories/Honey_In_Tesco.html)

⁴ National Agricultural Statistics Service (NASS), Agricultural Statistics Board, U.S.

Department of Agriculture

<http://usda.mannlib.cornell.edu/usda/nass/Hone/2010s/2011/Hone-02-25-2011.pdf>

⁵ National Honey Board, Honey Industry Resources, International Bulk Prices CIF המחירים מעודכנים למאי 2011, כמפורט להלן : קנדה – \$1.69, מקסיקו – \$1.66, ארגנטינה – \$1.51, סין –

[http://www.honey.com/nhb/industry/industry-](http://www.honey.com/nhb/industry/industry-statistics)

⁶ עמירם כהן, "פריחה בענף הדבש : הכנסות הכוורנים ממכירת דבש ב-2011 יגיעו ל-55 מיליון שקל - גידול של

כ-25%", דה מרקר, 25 במאי 2011, <http://www.themarker.com/news/1.646967>

מבדיקת מבקר המדינה עולה כי מחיר הדבש בארץ גבוה מאד בהשוואה למחיר הדבש הבינלאומי. בתגובה לממצאים אלו קבע משרד החקלאות כי: "אין הצדקה למחירי הדבש בארץ, שעה שבעולם קיימת ירידה ריאלית במחירי הדבש ובכל המוצרים החקלאיים". בנוסף, הדו"ח ביקר את העובדה, שענף הדבש מוגן באמצעות מכסי מגן גבוהים מפני יבוא של דבש מארצות אחרות.

בדבר פתיחת ענף הדבש לשיווק חופשי, טען המבקר עוד בשנת 1998, כי "שיווק הדבש ויבוא הדבש הם בידי משווקים מועטים, דבר שמונע תחרות בענף, וגורם לכך שמחירו של הדבש לצרכן גבוה בהרבה לעומת מחירו בארצות אחרות. ההגנה על המגדלים נעשית באמצעות מועצת הדבש והמגבלות המוטלות על היבוא מכוח הצו. מכסות היבוא מושפעות מהחלטות מועצת הדבש. ההגבלה על יבוא דבש ארוז אף היא מכשול בפני תחרות מחו"ל".⁷

דו"ח מבקר המדינה מצורף ומסומן כנספח ב' לעתירה.

9. מועצת הדבש :

המועצה לייצור ושיווק של דבש נתאגדה ב- 1969, גוף סטטוטורי אשר נועד להסדיר את התנהלות הענף. המועצה מונתה מכוח צו הפיקוח על המצרכים ושירותים (ייצור דבש ומכירתו), התשל"ז-1977 (להלן: "צו הפיקוח") ובעלת הסמכות להסדרת ענף הדבש בישראל. סמכויותיה של המועצה כוללות : רישוי מגדלים, רישוי משווקים, מתן היתרי הובלה, אריזה ואגרות רישוי. כמו כן, פועלת המועצה להסדרת מרעה הדבורים על פי התקנות להשבחת ייצור חקלאי (בעלי חיים) (דבורים), התשכ"ח-1968.

להלן מספר ציטוטים מתוך פרסומי מועצת הדבש ביחס לתפקידיו: "המועצה מקצה שטח מרעה צופני לדבוראים בכל חלקי הארץ". "המועצה פועלת עם יד על הדופק למען יציבות הענף". "המועצה דואגת לאספקה שוטפת לשווקים ודואגת לאזן בין הצריכה להיצע הדבש הקיים בשוק".

מועצת הדבש שולטת ביד רמה בכל הקשור לעיסוק בתחום הדבש. היא אמנם הממונה על אישור הנחת כוורות, אף שהיא נמנעת מלהעניק אישורים חדשים בטענה שכל ישראל מחולקת לשטחי מרעה, והיא גם קובעת מי רשאי ומי אינו רשאי לייצר דבש, לייבא דבש ולשווק דבש. הסמכויות של מועצת הדבש מעוגנות בעיקר בצו הפיקוח על מוצרים ושירותים, המוגדר כחקיקה לשעת חירום, למרות שלא ברור מדוע קיים מצב חירום בשוק הדבש. נהפוך הוא, בחוות דעת של ערן אטינגר, היועץ המשפטי של משרד החקלאות, נאמר כי דבש אינו

⁷ דו"ח המבקר, בע' 255.

מוצר יסוד הראוי להתייחסות אחרת ממוצרי צריכה אחרים בשוק, לפיכך קשה לראות מהו אותו אינטרס ציבורי חזק שמצדיק רגולציה בתחום זה.

חוות הדעת היועץ המשפטי מצורפת ומסומנת **בנספח ג'** לעתירה.

10. **מכורות יד מרדכי שטראוס בע"מ - משיבה מס' 5:**

מכורות יד מרדכי שטראוס בע"מ מהוותיקות והגדולה במכורות ישראל, בשליטת קבוצת שטראוס, שולטת ללא עוררין על שוק הדבש⁸. בהתאם להערכות שונות, כ- 63% ממכירות הדבש בישראל מבוצעות תחת מותג יד מרדכי. זאת ועוד, יד מרדכי מתווה את מדיניות הרכש הן במחיר והן בכמות מהדבוראים. הפער בין התוצר המקומי כ- 2,000 טון לבין הצריכה מושלם באמצעות יבוא מימנו נהנית בעיקר יד מרדכי, ובהטבת מכס שנתי של כ- 10 מיליון שקלים. כפי שנטען להלן, רוב היבוא מתבצע במסגרת מכסות פטורות ממכס **באמצעות מכורות יד מרדכי שטראוס בע"מ הינו גם היצרן הדומיננטי בשוק המקומי.**

11. **מכס:**

על יבוא דבש חל מכס שנע בין 11 ל- 17 ₪ לק"ג אך לא יותר מ- 255%. מכס בשיעור הזה הינו יוצא דופן גם בתחום החקלאות בו ישנם מכסים גבוהים. מבדיקה שערכנו עולה כי זה המצב במדינות האחרות, כאשר הדבוראים מציעים את שירותיהם לחקלאים, גם בהיעדר חסמי יבוא משמעותיים. כך לדוגמא, שיעורי המכס באוסטרליה, ארגנטינה, האיחוד האירופאי, קנדה, מקסיקו, וארה"ב הם 0%, 16%, 17.3%, 0%, 20%, וכ- 7 אגורות לק"ג, בהתאמה. **מדובר בשיעורי מכס נמוכים משמעותית מהמכס המוטל על יבוא דבש לישראל העומד היום על 255%.** מכס בשיעור הזה הינו יוצא דופן גם בתחום החקלאות בו ישנם מכסים גבוהים.

נציין כי בשנת 1998 בדק משרד מבקר המדינה את פעולות מועצת הדבש, בנושאים שונים, והמליץ על פתיחת שוק הדבש לסחר חופשי. גם משרד החקלאות בתשובתו מנובמבר 1998 למשרד מבקר המדינה, ציין כי אין הצדקה למחירי הדבש בארץ, שעה שבעולם קיימת ירידה ריאלית במחירי הדבש ובכל המוצרים החקלאיים. אלא, שעד היום לא נעשה דבר בעניין זה, ושוק הדבש חסום בפני יבוא ותחרות.

בשל חוסר הכדאיות לייבא דבש מחו"ל (מכס עד שיעור של 255%), ישראל ייבאה ב- 2010 מ- 7 מדינות בלבד בכמויות מוגבלות, למרות שישנה רשימה של יותר מ- 55 מדינות המייצאות דבש, שכולן מאושרות על-ידי האיחוד האירופי לאחר שעברו בדיקה מקיפה ועמדו בכל הקריטריונים הדרושים.

⁸ מכורות יד מרדכי נרכשה בשנת 2003 על-ידי עלית (שטראוס היום).

לשם הסדרת הפער בין הייצור המקומי לבין הצריכה נוצרו מכסות היבוא, כפי שנפרט להלן.

12. מכסות היבוא:

סך הדבש המיובא לישראל עומד על כ-1000 טון בכדי לספק את כל הביקושים. כ-780 טונות מהדבש מיובא ללא תשלום מכס ממדינות האיחוד ודרום אמריקה, כמתחייב מהסכמי הסחר בין ישראל למדינות הללו והיתרה מיובאת בעיקר מארה"ב בתשלום מכס מופחת של 2.125 שקלים לקילו דבש.

היתרי היבוא לדבש מארה"ב במכס מופחת ניתנים לתקופה של 3 חודשים (ינואר-מרץ) בלבד מדי שנה. כמויות שוליות של דבש מיובאות ממדינות אחרות ללא הגבלה כמותית אך בתשלום מכס של כ-11 שקל לקילו באריזות גדולות (חביות) ו-15 שקל לקילו באריזות קטנות (צנצנות).

למעשה, קיימים שני סוגי מכסות יבוא לדבש הניתנים באמצעות קבלת רישיון יבוא תחת מכסה. מכסות המעוגנות בהסכמי סחר בינלאומיים ומכסות הנקבעות על פי שיקול דעת משרד החקלאות או מועצת הדבש. המכסות על פי ההסכמים, לעיתים אינן מנוצלות (דוגמת מכסת הסכם מרקסור) היות ואינן אטרקטיביות.

המכסות המהוות את עיקר יבוא הדבש הן מכסות ה"רשות" אשר עליהן חלים העקרונות הבאים:

- יבוא במכס 0 ₪ לק"ג – קרי הטבה מנמלית של כ-11 ₪ לק"ג.
 - **כמות היבוא ניתנת על פי חלקו של היבואן בשוק.**
- המחיר המקובל בעולם לדבש באריזות גדולות לתעשייה הוא כ-2.5 \$ בעוד המחיר אותו מקבל הדבוראי בישראל הוא יותר מכפול, 18.5 – 20 ₪ לק"ג.

לאור הכלל לפיו **כמות היבוא ניתנת על פי חלקו של היבואן בשוק**, יד מרדכי-שטראוס זוכה שנה אחר שנה בהטבה כספית של מיליוני שקלים בעוד היצרנים הקטנים אינם זוכים ברישיונות כלל. תופעה זו מונעת כל תחרות ואינה מאפשרת הצגת מחיר מתחרה על המדף.

בעיה נוספת ביחס למכסות היבוא היא חוסר השקיפות בחלוקת המכסות. אחד המשווקים הקטנים של דבש טען: "אין לי מושג מתי מתפרסמות המכסות, מה היקפן, מה הקריטריונים לזכייה ומי זכה בהן בפועל. במועצת הדבש אומרים שיש הודעות באינטרנט, אבל אני לא מצאתי אותן. בפועל, המכסות מחולקות לשחקנים הגדולים, אני קיבלתי מכסה של 5 טונות

ואין לי מה לעשות עם זה. זה לא מצדיק בכלל את הנסיעה לחו"ל לסגור עסקה. כאשר הודעתי למועצה שאני מוותר על המכסה, הן חילקו אותה לשחקנים הגדולים.⁹

מסתבר כי המכסות הולכות לשחקנים הגדולים בענף על פי חלקם היחסי בשוק. שיטה זאת משמרות את כוחם של המשווקים גדולים ומונעת מהשחקנים הקטנים יותר לצמוח.

ועדת טרכטנברג לשינוי כלכלי וחברתי כתבה בדו"ח שהגישה לאחרונה, כי "לאור נתונים שהציגה רשות המיסים לפיהם בחינת היבוא בענף הדבש בו שיעור המכס הקיים מהווה חסם סחר (כ 78% שיעור מכס אפקטיבי) מראה כי רוב היבוא מתבצע במסגרת מכסות פטורות ממכס באמצעות יבואן אחד אשר הינו גם היצרן הדומיננטי בשוק המקומי. הכוונה, היא למכוורת יד מרדכי שטראוס בע"מ.

13. האם קיימת הצדקה של המכס הגבוה ומכסות הייבוא?

משיבה מס' 4 סבורה כי הורדת המכס תוביל לפגיעה בתעשיית הדבורים המקומית, שתוביל לפגיעה בכושר ההאבקה הכלל משקי. לדבריה, באין יכולת האבקה, ייפגע כלל הייצור החקלאי והמגוון הטבעי בארץ.

העותרים בדקו את נושא ההאבקה של גידולים חקלאיים על ידי דבורים, לרבות המקובל במדינות אחרות בעולם בנושא זה, וגילו כי העובדות הן שונות לחלוטין. כידוע, בפני הדבורה שתי משימות: המשימה הראשונה היא ההאבקה של הצמחים, והמשימה השנייה היא ייצור דבש. המטרה הראשונה חשובה בהרבה מהמטרה השנייה, ויש לה ערך כלכלי גדול יותר. בעוד הערך הכלכלי של הדבש עומד על כ-100 מליון שקלים, הערך הכלכלי של ההאבקה עומד על כ-2.5 מיליארד שקלים. המסקנה המתבקשת היא שהשרות העיקרי של הדבוראי הוא אותו שרות האבקה שהוא מספק למגדלים, כאשר הדבש הוא תוצר לוואי אשר בכוחו לתרום לרווחיות הכוורן.

ההיגיון מחייב שהחקלאים יישאו בנטל ההאבקה של הגידולים החקלאיים, ולא הציבור באמצעות הטלת מכסים. אם החקלאים ישלמו לדבוראים עבור שירותי האבקה, זה יגביר את כושר התחרות של הדבוראים הישראלים ויוריד עוד יותר את המחירים המקומיים.

⁹ ראו: <http://www.calcalist.co.il/Ext/Comp/ArticleLayout/CdaArticlePrintPreview/1,2506,L-3529150,00.html>

14. ועדת קדמי :

ועדת קדמי, היא ועדה בינמשרדית (בראשות מנכ"ל המשרד, מר שרון קדמי) לבחינת רמת התחרותיות והמחירים בתחום מוצרי המזון, אשר מונתה על ידי משיבים 1-2, ביום 27 ליוני 2011. הוועדה דנה בדרכים להורדת מחירי מוצרי המזון כולל מוצרי בסיס בתחום ההיגיינה והניקיון. תפקידי הוועדה, כוללים בין היתר, את בחינת השווקים השונים בתחום המזון, ובמסגרת זו את מקטעי הייצור, **חסמי היבוא**, ההפצה והשיווק לצרכן, לרבות באמצעות רשתות המזון. **ניתוח זה ייעשה על בסיס נתוני המשק הישראלי והמגמות בו, תוך התייחסות להשוואה לשווקים דומים במדינות אחרות.** הוועדה גם התבקשה **לאתר כשלי שוק המונעים הגברת תחרות וירידת מחירים בשווקי המוצרים, לרבות חסמים להגברת היבוא בתחום.** [ההדגשות שלי א.ג.]. מכאן עולה, כי שוק הדבש נמצא במנדאט שקבלה הוועדה. ראו להלן את פניית העותרים לוועדה.

עוד נציין כי בתאריך 7 בספטמבר 2011 פורסם בתקשורת כי גובשה טיוטת ביניים עם ההמלצות של ועדת המזון, הפועלת בראשותו של שרון קדמי, מנכ"ל משרד התמ"ת. בטיטה נאמר כך :

"...תעשיית הדבש נהנית ממכס מגן גבוה, אולם הורדת המכס תוביל לפגיעה בתעשיית הדבורים המקומית, שאין לה יכולת להתחרות בתוצרת המיובאת. פגיעה בתעשיית הדבורים פירושה פגיעה בכושר ההאבקה הכלל משקי, שהרי לדבורים, מעבר ליצור דבש, תועלת בכך שהן מפרות את כלל הפריחה. באין יכולת האבקה ייפגע כלל הייצור החקלאי והמגוון הטבעי בארץ. שיקולים שכאלו צריכים להילקח בחשבון בבחינת הפחתת המכסים".

משיבה מס' 4 טענה בפני הוועדה כי הורדת המכס תוביל לפגיעה בתעשיית הדבורים המקומית, שתוביל לפגיעה בכושר ההאבקה הכלל משקי, ועמדה זאת התקבלה על ידי הוועדה כאמור. אלא, שהעובדות הן שונות לחלוטין, כמפורט לעיל.

פניות העותרים

15. ביום 5.9.2011 פנו העותרים למשיב מס' 1, וביקשו לברר האם ישנם תנאים מיוחדים בישראל שמצדיקים מחיר לדבש שהוא גבוה משמעותית מרוב המדינות האחרות במערב, ואם כן, מהם התנאים האלו? ובפרט - מדוע לא יבוטל המכס המוטל על ייבוא דבש?

מכתב העותרים מצורף ומסומן כנספח ד' לעתירה.

16. ביום 16.9.11 פנו העותרים למנכ"ל משרד התמ"ת (משיבה מס' 2) מר שרון קדמי, וטענו כי מבדיקה שערכו עולה כי משרד החקלאות, מועצת הדבש והדבוראים הטעו את וועדת קדמי בכל הקשור למכס על ייבוא דבש לישראל, וזאת במטרה להצדיק את "מכס המגן" הגבוה המוטל על ייבוא דבש. ראו על כך לעיל.

מכתב העותרים מצורף ומסומן כנספח ה' לעתירה.

17. ביום 4.10.2011 פנו העותרים למשיבה מס' 3, וטענו כי משיבה מס' 4, מועצת הדבש, האחראית על הרגולציה בענף הדבש, שולטת ביד רמה בכל הקשור לעיסוק בתחום הדבש, ובפעולותיה היא פוגעת פגיעה חמורה בזכויות המוגנות בחוק יסוד חופש העיסוק, כפי שיפורט להלן.

מכתב העותרים מצורף ומסומן כנספח ו' לעתירה.

18. ביום 6.10.11 לאחר שלא נתקבלה תשובת מנכ"ל משרד התמ"ת (משיבה מס' 2) מר שרון קדמי שלחה העותרת מכתב תזכורת, ובו גם ביקשה להופיע בפני הוועדה ולהציג את עמדתה.

מכתב העותרים מצורף ומסומן כנספח ז' לעתירה.

19. הפניות לא נענו.

20. בנסיבות אלה, לא נותר לעותרת אלא לפנות לבית המשפט הנכבד בעתירה זו.

המסגרת הנורמטיבית

21. ענף הדבש רווי ברגולציות. נסקור להלן בתמצית את המערכת הנורמטיבית שחלה על ענף הדבש. בפרק הבא (הטיעון המשפטי) נדון בהבטים החוקתיים של ההוראות הנסקרות כאן.

22. שיווק הדבש בישראל נעשה מכוח צו הפיקוח על מוצרים ושירותים (הסחר בדבש), התשכ"ג-1963, וכן מכוח צו הפיקוח על מצרכים ושירותים (ייצור דבש ומכירתו), התשל"ז-1977 (להלן - הצו). בצו נקבע, כי "לא יעסוק אדם בגידול דבורים או בהפקת דבש, אלא אם קיבל

רישיון ייצור מאת המועצה ומקיים את התנאים הכלולים ברישיון הייצור וכן את הוראות המועצה בדבר גידול דבורים, הפקת דבש, ומדווה למועצה על כמות הדבש שהפיק".

23. הרגולציה על תחום הדבש ע"י צו הפיקוח מתוקף "חקיקה הקיימת דווקא בשעת חרום" חורגת מהסמכות שניתנה בחוק לשר החקלאות. טענה זאת מקובלת אף לדעת משרד החקלאות, כפי שעולה ממכתבו של היועץ המשפטי של משרד החקלאות מיום 9.11.10 אל מנכ"ל משרד החקלאות. חוות דעת צורפה כנספח ג'.

24. בחוות הדעת נכתב על צו הפיקוח כי: "המדובר ב'חקיקת שעת חרום' שהגיע העת לבטלה". וכך נכתב על הרגולציה בתחום הדבש בכלל: "האם בנוגע לענף הדבש מתקיימת הצדקה לפגיעה כה מהותית בחופש העיסוק באמצעות קביעת חובת רישוי? ספק בדבר" וכן "ראשית ועיקר אין חולק על כך (ונדמה כי גם המועצה אינה מבקשת לטעון זאת), כי דבש אינו 'מוצר יסוד' הראוי להתייחסות אחרת ממוצרי הצריכה האחרים בשוק. דבש אינו דומה לחלב וביצים ולפיכך קשה לראות מהו אותו אינטרס ציבורי חזק שמצדיק רגולציה בתחום זה." וכן "ספק אם תועלת ציבורית זו מצדיקה קביעת חובת רישוי... לסיכום, עמדתנו היא, כי ספק רב אם הטיעונים שהעלתה מועצת הדבש בדבר הצורך בעיגון חובת הרישוי בחקיקה ראשית חדשה ובמסגרת זו עיגון סמכויות מועצת הדבש, הם חזקים דיים". העולה ממסמך זה כי גם העומד בראש מערכת החקיקה במשרד החקלאות מסכים כי אין קשר בין החקיקה לבין תקנות שנועדו להגן על המדינה בשעת חרום.

25. ביחס למכס החל על הדבש, נשוא עתירה זאת, פקודת תעריף המכס והפיטורין, 1937 קובעת בסעיף 3 (א): "מכס יוטל על טובין שיובאו, בשיעורים שנקבעו בתוספת." בסעיף 5, מסמיכה הפקודה את שר האוצר, "להוסיף על התוספת לפקודה זו לתקנה."

26. סמכות זו מפורשת ומפורטת בחוק מסי מכס ובלו (שינוי תעריף), תש"ט - 1949, בסעיף 1, כאשר בסעיף 2 (א), החוק קובע שכל צו שכתוצאה ממנו מוגדל מס, תוקפו יפקע בתום חודשיים, אלא אם אושר על ידי הכנסת.

27. על סמך אלו, פירסם שר האוצר את צו תעריף המכס והפיטורים ומס קניה על טובין, התשס"ז - 2007. בתוספת הראשונה לצו, המחליפה את התוספת בפקודה, תחת פרט המכס 04.09 (דבש טבעי), מופיעים שיעורי המכס עבור יבוא דבש.

28. סעיף 10 (ג) בכללי צו תעריף המכס והפיטורים הנ"ל קובע שהסכומים הקצובים המפורטים לגבי פרטי מכס ובכללם פרט 04.09 יעודכנו ב-1 לינואר בכל שנה לפי השינוי במדד המחירים לצרכן ובניכוי מקדם התייעלות של 1.5%. ואכן פורסם בחוברת קובץ התקנות מספר 1628, ב-4 לינואר, 2011, שבהתאם לסעיף זה שונו הסכומים הקצובים לגבי מוצרי הדבש הטבעי לשיעורים הנוכחיים, שהם:

- פרט 04.09.0020, דבש טבעי; באריזות שמשקלן עולה על 1.5 ק"ג ואינו עולה על 50 ק"ג: 11.73 ש"ח לק"ג אבל לא יותר מ-255% ממחיר המוצר המיובא.

- פרט 04.09.0030, דבש טבעי; באריזות שמשקלן עולה על 50 ק"ג: 11.08 ש"ח לק"ג אבל לא יותר מ-255% ממחיר המוצר המיובא.
 - פרט 04.09.0090, דבש טבעי; אחר (דהיינו באריזות שמשקלן עד 1.5 ק"ג): 17.08 ש"ח לק"ג אבל לא יותר מ-255% ממחיר המוצר המיובא.
29. לאחרונה, ב-10 לאפריל 2011, נשמרו שיעורים אלו בצו תעריף המכס והפטורים ומס קניה על טובין, התשע"א-2011 שהחליף את הצו הקודם משנת 2007.
30. מלבד השיעורים הכללים שנוכרו לעיל, קיימים גם שיעורים מיוחדים עבור דבש המיובא מארצות הברית ומארצות אחרות שעמם יש לישראל הסכמי סחר חופשי. לדוגמה, ע"פ צו היטלי סחר ואמצעי הגנה (היטל יבוא הנובע מהסכם העדפה) (הוראת שעה) (מס' 2), התשע"א-2011, שיעורי המכס עבור דבש המיובא מארה"ב נקבעו ב-75% מהשיעורים הכללים.

הטיעון המשפטי

א. מכס המוטל על ייבוא דבש

31. המכס המוטל על ייבוא דבש לישראל בשיעור של עד 255% נגוע בחוסר סבירות קיצוני, ופוגע באופן בלתי מידתי בזכויות יסוד המעוגנות בחוק יסוד: כבוד האדם וחירותו ובחוק יסוד: חופש העיסוק. ההחלטה להותיר את המכס על ייבוא דבש התקבלה בניגוד לחובה לאסוף את מלוא הנתונים העדכניים ולשקול את מלוא השיקולים הענייניים, כפי שיפורט. משיב מס' 1 לא אסף את הנתונים העדכניים כמתחייב לצורך קבלת ההחלטה כדין.
32. כלל ידוע הוא כי חובת הרשות המינהלית לאסוף את מלוא הנתונים בטרם קבלת החלטה. בית המשפט העליון עמד על חובה זו, כדלקמן:
- "הלכה היא, שעל מנת שרשות ציבורית תמלא תפקידה כהלכה, עליה לדאוג תחילה שכל העובדות והנתונים הנוגעים לעניין יהיו לפנייה..."
- (ראה: בג"צ 2013/91 עיריית רמלה נ' שר הפנים, פ"ד מו(1) 271, 279).
33. על חובת הרשות לאסוף את הנתונים, כותב גם פרופ' י' זמיר בספרו "הסמכות המינהלית", בע' 738-739:

"אם מתברר כי בנסיבות המקרה לא שקדה הרשות המינהלית לאסוף את הנתונים השייכים לעניין ולבדוק אותם לקראת קבלת ההחלטה, כפי שרשות סבירה היתה נוהגת, עשוי בית המשפט לפסול את ההחלטה..."

יתירה מזאת. החלטה מינהלית שהתקבלה ללא איסוף סביר או ללא בדיקה סבירה של נתונים, עשויה, בשל כך, לגרום נזק כספי או אחר... במקרה כזה, לא זו בלבד

שניתן לבטל את ההחלטה המינהלית, אלא אפשר גם שבית המשפט יחייב את הרשות המינהלית בתשלום פיצויים על הנזק שנגרם ברשלנותה".

34. יתר על כן, **במסגרת בדיקה מחדש של החלטה שניתנה על ידי הרשות המנהלית זה משכבר**, מוטל על הרשות **לחזור ולבדוק את מצב העובדתי העדכני** כאשר נדרש הדבר.

עמד על כך הנשיא שמגר בבג"צ 852/86 ח"כ שולמית אלוני נ' שר המשפטים פ"ד מא(2)1, 51, לאמור:

"...גם כאשר המחוקק לא קבע חובה להפעיל סמכות בדרך מוגדרת, נולדת וקמה יחד עם הקניית הסמכות גם החובה לשקול את עצם הצורך וההצדקה להפעלתה של הסמכות.

... החלטה חייבת להיות, בכל מקרה, תוצאה של בדיקה עניינית, הוגנת ושיטתית; ואם, לאור אופיו של העניין, נדרשות **בדיקה ומחשבה חוזרות ונשנות**, אין לדחות את הפנייה החדשה במחי יד ובלי עיון הולם, תוך הסתמכות בלעדית על העובדה, כי לבעל הסמכות הוענק שיקול הדעת להחליט בעניין, או תוך דבקות בהחלטה הקודמת, אשר ייתכן שהיא טעונה שינוי.

(ההדגשות לא במקור)

"שיקול דעת שאינו נתון לעיון מחדש ולביקורת הוא שיקול דעת מוחלט, ועל-כן הוא נוגד את טובת הציבור".

(הש' נתניהו בבג"צ 844/86 איתי דותן נ' היועץ המשפטי לממשלה פ"ד מא(3)219)

ניתח סוגיה זו באופן מעמיק הנשיא שמגר, בפסק דין בבג"צ 297/82 עזרא ברגר ואח' נ' שר הפנים, (להלן: "**פרשת ברגר**") בע' 45-59:

הקניית סמכות, כגון זו שלפנינו, מחייבת, כאמור, מיניה וביה, גם נקיטת עמדה פעילה מצד מי שהסמכות הוענקה לו: נקיטת עמדה עניינית בדיקתו של הצורך בהפעלת הסמכות, ואם בעל הסמכות מחליט להשיב על שאלה זו בחיוב, צריכה גם להישקל דרך הפעלתה של הסמכות. **בעל הסמכות עלול להיחשב למי שחוטא לחובתו, אם הוא מותיר את הסמכות, שהוקנתה לו, כאבן שאין לה הופכין במובן זה, שאינו נותן דעתו עליה מטוב ועד רע, בין לחיוב ובין לשלילה, ואינו שוקל כלל, אם ואימתי יפעילנה ... נטילת סמכות על-מנת לא להשתמש בה לעולם היא פסולה מעיקרה ... , והוא הדין כאשר להזנחת התחום, אשר הקניית הסמכות נועדה לשרתו.**

מעת שהוקנתה לשר הפנים הסמכות להורות על הקדמת השעון ובשל כך שהיא הוענקה לו, קמה ונוצרת חובתו לנקוט עמדה בשאלת הפעלתה של הסמכות האמורה. עליו היה לאסוף את הנתונים הרלוואנטיים מיוזמתו ולהגיע להכרעה לגוף העניין על יסוד נתונים בדוקים, ללא קשר לבקשה בעניין הפעלת הסמכות, ואף אם זאת לא הייתה באה בכלל. חובה זו אינה נובעת רק מהגיונם של סדרי מינהל תקינים, אשר אחד מן התנאים לקיומם הוא, שבעל הסמכות גם יידע דבר מהותו, אופיו ושימושו של הנושא,

שהופקד בידי הנאמנות, אלא היא גם נובעת מחלוקת התחומים החוקתית, אשר במסגרתה אוצלת הרשות המחוקקת את הסמכות לרשות המבצעת.

ההחלטה חייבת להיות בכל מקרה תוצאה של בדיקה עניינית, הוגנת ושיטתית, ואם מתחייבים לאור אופיו של עניין או לאור נימוקיה של הבקשה בדיקה, עיון ומחשבה חוזרים, אין לדחות את הפנייה החדשה במחי-יד ובלי עיון הולם, תוך הסתמכות בלעדית על העובדה, כי לבעל הסמכות הוענק שיקול הדעת להחליט בעניין, או תוך דבקות בהחלטתה משכבר הימים, אשר ייתכן שהיא טעונה בחינה מחדש.

כאשר באה בקשה, שאין בה על פניה משום חידוש מבחינת השיקולים שהועלו בעבר, ייתכן שדי, לצורך הפעלת שיקול הדעת, אם נפנים להחלטה העקרונית מן העבר, בתנאי שזו הייתה מעוגנת בשעתו בבדיקה עניינית, הוגנת ושיטתית. אך כאשר באה לפני השר פנייה חדשה של אנשי מדע, רשויות יצרניות וכדומה, הכוללת נתונים נוספים ובעיקר נתונים המתייחסים להווה, הרי מתחייבת בדיקה טרומית, לפני שהשר מגבש דעתו לחיוב או לשלילה, ובית המשפט לא ייתן ידו לדחייה על אתר, אשר לה לא קדמו בדיקה ועיון כנדרש. כך אין השר יוצא ידי חובתו, אם הוא דוחה חוות-דעת כגון זו של פרופסור רחמימוב, שהוגשה לשר בשנת 1982, רק בהסתמך על כך, שהשר זוכר חוות-דעת רפואיות אחרות, שניתנו ביוני 1952, היינו חוות-דעת מלפני לא פחות ולא יותר משלושים שנה. ... הרי ייתכן שהתפתחות הרפואה והמדע בדרך כלל, במשך שלושים השנה שחלפו, חידשה משהו, הראוי לבחינה חוזרת.

... תהליך קבלת ההחלטה על-ידי מי שהוקנתה לו סמכות על-פי חוק מן הראוי שיהיה מורכב, בדרך כלל, ממספר שלבים בסיסיים חיוניים, אשר הם הביטוי המוחשי להפעלת הסמכות המשפטית תוך התייחסות לנושא מוגדר, ואלו הם: איסוף וסיכום הנתונים (לרבות חוות הדעת המקצועיות הנוגדות, אם ישנן כאלה), בדיקת המשמעויות של הנתונים (דבר הכולל, במקרה של תיזות חלופות, גם את בדיקת מעלותיהן ומגרעותיהן של התיזות הנוגדות) ולבסוף, סיכום ההחלטה המנומקת.

... החובה לנקוט דרך פעולה, שתהיה כרוכה בשקילתם ובבחינתם העניינית של כל הנתונים הרלוואנטיים, ואשר לפיה הבדיקה של הנתונים הנוגעים לעניין קודמת להחלטה, היא הדרך ההוגנת להבטחת זכויותיו על-פי דין של הפרט, אשר לשם שמירה על ענייניו ולשם שירות צרכיו הוקנתה הסמכות למינהל.

המשיב לא צריך היה כלל לחכות לכך, שמאן זהו אחר יגיש לו נתונים מדעיים בתחום, אשר עליו הוא מופקד. מן הרגע, שהוקנתה לו הסמכות לפי הפקודה, ובשל עצם הקניית הסמכות - חייב היה לפעול מיוזמתו, כדי שיהיה בידי כל החומר הרלוואנטי, המאפשר החלטה לכאן או לכאן. הוא הרשות שהופקדה על העניין על-ידי המחוקק והוא שחייב היה לפעול למען איסוף המידע בסוגיה זו, בו יוכל להיעזר לצורך החלטתו.

אם לא היו בידי השר נתונים מספיקים, לרבות חוות-דעת מקצועיות, בעלות רמה ראויה, שיהיה בהן כדי לשלול גירסת העותרים או להעמיד את משקלה ואת כוח השכנוע שבה בספק, הרי חייב היה לפעול לקבלת חוות-דעת כדי לקיים בכך את תהליך איסוף הנתונים, וכדי שיהיה בידי חומר מספיק, אשר על יסודו יוכל להכריע בעניין.

אם לא נקט אף צעד לאיסוף נתונים, גם לא יכול היה ממילא לעבור לשלב השני של העיון והשקילה - החייב להקדים את מתן ההחלטה, היינו לשלב

של השוואת דעות המומחים ושקילתן זו מול זו, הנעשית, בין היתר, תוך בחינת מעלותיה ומגרעותיה של כל גישה. **בשל כך נעדר הבסיס החיוני לגיבושה של החלטה...**

(ראה פסק דינו של מ"מ הנשיא שמגר, בפרשת ברגר) (ההדגשות לא במקור).

35. מהפסיקה עולה בבירור **כי די בהימנעותו של המשיב 1 מאיסוף הנתונים העדכניים, מיוזמתו, בכדי ללמד כי תהליך קבלת החלטת המשיב 1 היה פסול**. יתר על כן, מהפסיקה עולה אף כי ללא איסוף הנתונים, כנדרש, מניה וביה לא היה יכול המשיב 1 לקיים הליך תקין של שקילת מלוא השיקולים הרלוונטיים ולבסס את החלטתו כדין.

השר נמנע מלשקול מחדש את החלטתו במקום בו חייב היה לעשות כן

36. בעוד המשיב 1 נמנע מלבצע איסוף נתונים עדכניים, כמתחייב לצורך הפעלת שיקול דעת סביר, הובאו הנתונים לידיעת המשיב 1 בידי העותרים, כאמור לעיל.

37. על חובתה של הרשות לעיין מחדש בהחלטתה, בהתאם למידע שאספה ולנסיבות העניין, ולשקול את החלטתה מחדש, כותב גם פרופ' י' זמיר בספרו "הסמכות המינהלית", בע' 701 :

"הוא הדין אף לאחר שהרשות עיינה והחליטה בעניין מסויים, אם בנסיבות העניין יש מקום לשוב ולשקול, שמא נשתנו הנסיבות וראוי לשנות גם את ההחלטה".

ובע' 742 :

"כלל הענייניות אינו מסתפק בכך שהוא מחייב את הרשות המינהלית לבסס את החלטתה על שיקולים ענייניים. הוא מחייב אותה, למעלה מכך, לבסס החלטתה על כל השיקולים הענייניים. ... התעלמות משיקול ענייני היא פגם שיש בו כדי לפסול את ההחלטה".

החלטת השר עומדת בסתירה להוראות חוקי היסוד ועל כן דינו בטלות

ההלכה הפסוקה לעניין פגיעה בזכויות יסוד בהחלטה מנהלית שנתקבלה מכוח חוק שנחקק טרם חקיקת חוקי היסוד

38. חוק יסוד: חופש העיסוק וחוק יסוד: כבוד האדם וחירותו (להלן: "חוקי היסוד"), מעגנים את חובת השמירה על זכויות היסוד (בכפוף לסייגים המפורטים שם), ומחילים אותה על המחוקק ועל רשויות המדינה. חוק "רגיל" של הכנסת לא יפגע בזכויות שונות, וביניהן חופש העיסוק והזכות לקניין, המוגנות במסגרת חוקי היסוד, אלא אם תנאיה של פסקת ההגבלה

(שתוכנה דומה בין חוקי היסוד) מתקיימים בו. סעיפי התחולה של חוקי היסוד קובעים כי כל רשות מרשויות השלטון חייבת לכבד את חופש העיסוק ואת כבוד האדם של כל אזרח או תושב (ראה: סעיף 5 לחוק יסוד: חופש העיסוק וסעיף 11 לחוק יסוד: כבוד האדם וחירותו).

כידוע, ההגבלות על הפגיעה בזכויות יסוד, אשר עוגנו בחוקי היסוד, חלות על חוקי מדינת ישראל אשר חוקקו לאחר חקיקת חוקי היסוד, ואילו חוקים שנחקקו לפני חקיקת חוקי היסוד מפורשים לאורם של חוקי היסוד.

הפסיקה קובעת כי גם על תקנות משנה ועל אקטים מינהליים חלות ההגבלות המעוגנות בחוקי היסוד. מגבלות אלו חלות על פעולת הרשות המנהלית, וזאת גם אם זו נעשית מתוקף חוק אשר נחקק לאחר חקיקת חוקי היסוד, וגם אם נחקק טרם לכן. עמדה על כך השופט דורנר:

“...פיסקת ההגבלה חלה רק על סמכויות שיסודן בחוקים שהתקבלו לאחר חקיקת חוק היסוד. ואולם ראוי הוא, מכוח היקש, להחיל את עיקריה לעניין חובתן של רשויות השלטון מכוח סעיף 11 לחוק היסוד, החלה אף על סמכויות שיסודן בדינים שקדמו לחוק היסוד. לכך שני טעמים: ראשית, ראוי הוא כי ההגנה על זכויות היסוד בישראל תיעשה על יסוד אמות מידה דומות, בין שהנורמה המשפטית שתוקפה נבחן היא חוק ובין שהמדובר בנורמה משפטית אחרת. שנית, ההסדר הקבוע בפיסקת ההגבלה – המבחין, בין השאר, בין תכלית הפגיעה בזכות לבין מידת הפגיעה – הולם ביסודו את מכלול הנורמות המשפטיות ולא חוקים בלבד...”

...

יסודותיה של פיסקת ההגבלה דומים למדיי לאמות המידה שגיבשה הפסיקה לעניין פגיעה של רשות מינהלית בזכות יסוד של האדם.”

(ההדגשה לא במקור)

(ראה: בג”צ 4541/94 מילר נ’ שר הביטחון ואח’, בעמ’ 138).

הנשיא ברק עמד אף הוא על סוגיה זו, בבג”צ 5016/96 ליאור חורב ואח’ נ’ שר התעבורה ואח’ (להלן: פרשת חורב”), לאמור:

“אמת-המידה המקובלת כיום – בעקבות חקיקת היסוד, בעניין זכויות האדם – הינה זו הקבועה בפיסקת ההגבלה (סעיף 8 לחוק-יסוד: כבוד האדם וחירותו)...”

בעניינו השאלה הינה, אם הצו של המפקח על התעבורה, מכוחו נסגר חלקית רחוב בר-אילן לתנועה בערב שבת ובשבת, הוא צו ההולם את ערכיה של מדינת ישראל; אם הוא נועד לתכלית ראויה, והאם הפגיעה שהוא פוגע בחופש התנועה אינה במידה העולה על הנדרש? מותר לנו להיזקק לאמת-מידה זו, אף שהפקודה שמכוחה הוצא הצו על-ידי המפקח על התעבורה היא פקודת התעבורה [נוסח חדש], הנהנית מכלל שמירת הדינים (סעיף 10 לחוק-יסוד: כבוד האדם וחירותו). אכן, הדין הישן – ובתוכו פקודת התעבורה [נוסח חדש] – מוגן בפני ביקורת חוקתיותו. עם זאת, יש לפרשו ברוח הוראות חוק היסוד. עמדתי על כך באחת הפרשות, בצייני:

"מעמדו החוקתי של חוק היסוד מקרין עצמו לכל חלקיו של המשפט הישראלי. הקרנה זו אינה פוסחת על הדין הישן. אף הוא חלק ממשפט של מדינת ישראל. אף הוא רקמה מרקמותיה. ההקרנה החוקתית הבאה מחוק היסוד משפיעה על כל חלקי המשפט הישראלי. היא בהכרח משפיעה גם על הדין הישן. אמת, תוקפו של הדין הישן נשמר. עוצמת ההקרנה של חוק היסוד כלפיו היא, על-כן, חזקה פחות מעוצמת ההקרנה על דין חדש. זה האחרון עשוי להתבטל אם יעמוד בניגוד להוראות חוק היסוד. הדין הישן מוגן לפני הביטול. עומדת לו מטרייה חוקתית המגינה עליו. **אך הדין הישן אינו מוגן מפני תפיסה פרשנית חדשה באשר למובנו...** אין כל אפשרות להבחין בין דין ישן לדין חדש באשר להשפעות הפרשניות של חוק היסוד. **אכן, כל שיקול-דעת מינהלי המוענק על-פי הדין הישן, יש להפעילו ברוח חוקי היסוד; כל שיקול-דעת שיפוטי המוענק על-פי הדין הישן, יש להפעילו ברוח חוקי היסוד; ובכלל, כל נורמה חקוקה צריכה להתפרש בהשראתו של חוק היסוד.**

...

אכן, מאז כוננה הכנסת את חוקי היסוד בדבר זכויות האדם, אנו משתמשים באמות-המידה הקבועות בהם לשם פירושן של הסמכויות השלטוניות אשר הוענקו בחקיקה (ראשית או משנית), וזאת בין בחקיקה שהוחקה לפני יסוד אלה ובין חקיקה שהוחקה אחריהם;

... עקרון המידתיות, הקבוע בחוק היסוד, הוא ביטוי נוסף לעקרון הסבירות שעל-פיו נהגנו, גם בעבר, לפרש כל דבר חקיקה. הנה-כי-כן, המעבר מהדין הקודם לפיסקת ההגבלה הוא "נקי" ו"מהיר" ללא כל קושי".

(ההדגשות לא במקור) (ראה: פיסקה 54 לפסק דינו של הנשיא ברק).

39. כך, למשל, קבעה הפסיקה מפורשות כי תחולת עיקרון המידתיות, המעוגן בחוקי היסוד, הינה רחבה ביותר במשפט המנהלי הישראלי, וכוללת הן חוקים רגילים, הן חקיקת משנה והן כל פעולה של רשות מינהלית, כדלקמן:

"חקיקת משנה הפוגעת בערכים הראויים להגנה מעבר למידה הדרושה, אינה חוקית, גם אם היא נעשית לתכלית ראויה. זהו עקרון המידתיות השולט בכל החקיקה הישראלית ... הוא חל לעניין חוקתיות של חוק הפוגע בזכות אדם המוגנת בחוק-יסוד: כבוד האדם וחירותו (סעיף 8) וחוק-יסוד: חופש העיסוק (סעיף 4). הוא חל לעניין חוקתיות של אקט מינהלי אינדיווידואלי. הוא חל ממילא גם לעניין חוקיותה של חקיקת משנה. אכן, כל פעולת שלטון צריך שתהא מידתית. כל פעולת מינהל צריך שלא תפגע בערכים הראויים להגנה מעבר למידה הדרושה. עמד על כך השופט זמיר, בציינו:

"המידתיות היא כלל מקובל וחשוב במדינות שוות, בענפי משפט שונים, ובכלל זה במשפט המינהלי. היא נוהגת במשפט ישראל מאז ומתמיד, בענפים שונים, לעתים מכוח התחיקה ולעתים מכוח הפסיקה. לאחרונה הוכרה המידתיות על-ידי בית-משפט זה כעיקרון שיש בו כדי להנחות ולהגביל את הרשות המינהלית בהפעלת סמכויותיה" ...

וברוח דומה עמדתי בפרשה אחרת בצייני:

"עקרון המידתיות מקובל, הלכה למעשה, במשפטה של מדינת ישראל. הוא מופעל בענפי המשפט השונים..."

בוודאי כך הדבר לאור המעמד החוקתי שניתן לעילה זו בפיסקת ההגבלה... משהוכר עיקרון זה במשפט החוקתי, אך טבעי הוא שבכך נפתח הפתח הפורמאלי להכרה במבחן זה בתחומי המשפט השונים. ראש וראשון להם הוא המשפט המינהלי..."

עקרונות כלליים אלה – החלים על כל פעולת מינהל – חלים כמובן גם לעניין חקיקת משנה".

(ההדגשה לא במקור) (ראה: בג"צ 4330/93 פריד גאנס נ' ועד מחוז תל-אביב של לשכת עורכי הדין פ"ד נ(4) 221, פסקה 10 לפסק דינו של הנשיא ברק).

40. לאור האמור לעיל, יש לבחון את החלטת המשיב 1 בהתאם לעקרונות המעוגנים בחוקי היסוד.

החלטת המשיב 1 פוגעת בחופש העיסוק

41. החלטת המשיב 1, להותיר את המכס הגבוה על ייבוא דבש בשיעור של עד 255%, פוגעת באורח משמעותי ביותר ביכולתם של אנשים לייבא דבש לישראל. בכך יצר המשיב 1 חסם ממשי בפני המבקשים לייבא דבש, באופן הפוגע באורח קשה ביותר בחופש העיסוק.

42. הלכה פסוקה היא כי **פגיעה בחופש העיסוק** יכולה להיעשות באחד משני אופנים: האחד, בדרך של שלילת עיסוק או פגיעה באפשרות להיכנס אליו או לבחור בו, והשני, בדרך של הגבלת אופן המימוש של עיסוק על ידי הטלת מגבלות על דרך הגשמתו וביצועו.

ראה לעניין זה: בג"צ 4769/95 רון מנחם ואח' נ' שר התחבורה ואח', פ"ד נ(1) 235 (להלן: "**פרשת רון מנחם**").

אותם מקרים בהם קבע בית המשפט כי מדובר בפגיעה בחופש העיסוק, מלמדים כי מכוח קל וחומר תקף הדבר שבעתיים בענייננו.

43. במקרה שלפנינו, החלטת המשיב 1 מגבילה באופן קשה ומשמעותי ביותר את אופן המימוש של העיסוק **ומשכך, פוגעת בהחלטה בחופש העיסוק פגיעה משמעותית ביותר**. לפיכך, על החלטת המשיב 1 לעמוד בעקרונות המעוגנים בפיסקת ההגבלה, שכן אחרת, דינה בטלות.

מבחני פסקת ההגבלה בענייננו – מחמירים במיוחד

44. כפי שפורט לעיל המכס מהווה פגיעה קשה ביותר ובלתי מידתית בזכות היסוד לחופש העיסוק. פגיעה זו מביאה אנשים רבים להימנע ולוותר מראש על העיסוק בענף הדבש, ולעתים היא אף מובילה לנטישת העיסוק בענף הדבש.

45. בפרשת רון מנחם, קבע בית המשפט העליון כי הגבלת אופן המימוש של עיסוק, באופן כה מקיף ועמוק, עד שחומרתה מגיעה כדי שלילת עיסוק או מניעת הכניסה אליו, תביא לבחינת הפגיעה על-פי רמת בדיקה מחמירה יותר. על פי המבחן שיחול במקרה זה, אין לפגוע בחופש העיסוק, אלא אם יוכח צורך חברתי מהותי או מטרה חברתית חשובה המצדיקים את הפגיעה. במקרה דנן, נפסק כי במקרה שהוראת חוק מתנה קבלת רישיון להפעלת מונית בתשלום אגרה למדינה, הפגיעה באופן מימוש העיסוק כמוה כפגיעה ביכולת להיכנס לעיסוק, והוחל על הוראת החוק מבחן מחמיר.

46. במקרה שלפנינו, כאשר נבחנת החלטת המשיב 1, יש להחיל את המבחן המחמיר ביותר, ולבדוק האם קיים צורך חברתי או מטרה חברתית חשובה המצדיקים את הפגיעה בדבוראי.

אי עמידה בעקרונות המעוגנים בפיסקת ההגבלה שבחוקי היסוד

47. כפי שהובהר לעיל, החלטת המשיב 1 להותיר את המכס הגבוה על ייבוא דבש בשיעור של עד 255%, פוגעת פגיעה קשה ביותר בזכויות היסוד המוגנות בחוקי היסוד. בהינתן פגיעה זו בזכויות יסוד, מוטל הנטל על המשיב 1 לשכנע שהאמצעי שנבחר על ידו הינו מידתי ונועד לתכלית ראויה, שכן אחרת, דין ההוראה – בטלות (ראה: עמדות השופטים ברק, ד' לוי, שמגר וחשין בפרשת בנק המזרחי; דברי כב' השופטת דורנר בבג"צ 4541/91 מילר נ' שר הביטחון, פ"ד מט (4) 94, 136).

על החלטת המשיב 1 לעמוד בעקרונות המעוגנים בפיסקת ההגבלה שבסעיף 8 לחוק יסוד: כבוד האדם וחירותו ובסעיף 4 לחוק יסוד: חופש העיסוק (להלן: "פיסקת ההגבלה"). העקרונות המעוגנים בפיסקת ההגבלה שבשני חוקי היסוד זהים, ולפיכך, לאחר שהצגנו את האופן בו פוגעת החלטת המשיב 1 בזכויות המוגנות מכוחם, נדון באי עמידת ההחלטה בעקרונות המעוגנים בפיסקת ההגבלה במאוחד. להלן נטען כי החלטת המשיב 1 אינה מקיימת את העקרונות המעוגנים בפיסקת ההגבלה, בדבר תכלית ראויה ובדבר פגיעה במידה שאינה עולה על הנדרש.

החוק הפוגע לא נועד ל"תכלית ראויה"

48. תכלית המכס הגבוה על הדבש, כפי שפורט לעיל, הוא לשמור על כושר ההאבקה הכלל משקי. באין יכולת האבקה, ייפגע כלל הייצור החקלאי והמגוון הטבעי בארץ. אלא, שהעותרים בדקו את נושא ההאבקה של גידולים חקלאיים על ידי דבורים, לרבות המקובל במדינות אחרות בעולם בנושא זה, וגילו כי העובדות הן שונות לחלוטין.

49. ההיגיון מחייב שהחקלאים יישאו בנטל ההאבקה של הגידולים החקלאיים, ולא הציבור באמצעות הטלת מכסים. אם החקלאים ישלמו לדבוראים עבור שירותי האבקה, זה יגביר את כושר התחרות של הדבוראים הישראלים ויוריד עוד יותר את המחירים המקומיים.

50. נציין עוד כי בשנת 1998 בדק משרד מבקר המדינה את פעולות מועצת הדבש, בנושאים שונים, והמליץ על פתיחת שוק הדבש לסחר חופשי. מבקר המדינה התייחס גם לנושא ההאבקה וכתב כי רק שליש מהכוורות בישראל משמשות להאבקה, כך שאין כל סכנה בפתיחת השוק ליבוא חופשי.

החלטת המשיב 1 אינה מקיימת את עקרון המידתיות

51. החלטת המשיב 1 פוגעת בזכויות היסוד, וזאת מבלי לקיים את עקרון המידתיות, על שלושת מבחני המשנה שלו: מבחן הקשר הרציונאלי; מבחן הפגיעה הפחותה; ומבחן המידתיות במובנה "הצר" (ראה פרשת חורב, בע' 53-54). הפסיקה הגדירה דרישה זו כדרישת "המינון" או "המידתיות", וכלשונו של כבוד הנשיא ברק, בפרשת מנהלי ההשקעות:

"דרישת המידתיות מתמקדת באמצעים שנבחרו על ידי המחוקק. על פיה לא די בכך שתכליתו של החוק ראויה היא. נדרש כי האמצעים שנבחרו להגשמת התכלית הראויה הם מידתיים."

ב. צו הפיקוח על מצרכים ושירותים (ייצור דבש ומכירתו), התשל"ז-1977

52. צו הפיקוח, אשר הינו חקיקת משנה המגבילה את חירויות היסוד, הותקן בחריגה מהסמכות המוקנית בחוק הפיקוח על מצרכים ושירותים, תשי"ח-1957 (להלן "חוק הפיקוח"), כפי שיפורט להלן. צו הפיקוח הוא מקור הסמכות של הרשות המבצעת (מועצת הדבש) והוא הבסיס לכל הרגולציה על ענף הדבש.

53. סעיף 2 לחוק הפיקוח קובע כי " חוק זה לא יחול אלא בתקופה שקיים במדינה מצב של חירום בתוקף אכרזה לפי סעיף 9(א) לפקודת סדרי השלטון והמשפט, תשי"ח-1948."

54. על פי סעיף 2 לחוק הפיקוח יטען כי תקנות וצווים שהותקנו מתוקף חוק זה שקיים "אלא בתקופה שקיים במדינה מצב של חירום" מחייבות זיקת-סבירות ישירה בין הצו בו מדובר לבין שעת החירום (בג"צ 2740/96 עזיז שנסי נ' המפקח על היהלומים ואח'). לפיכך, יטען כי רגולציה על תחום הדבש, שאין כל קשר בינה ובין שעת חרום, מתוקף צו הפיקוח, חורגת מהסמכות שניתנה בחוק הפיקוח לשר החקלאות.

55. כבר בפרשת אוסטרייכר (בג"ץ 156/63 היועץ המשפטי לממשלה נ' אוסטרייכר) הורה כבוד השופט אגרנט כי

"רצוי הדבר שאותם העניינים, אשר תובעים הסדרים ללא זיקה כלשהי לסכנות הנובעות ממצב חירום, יוסדרו על-פי החקיקה הרגילה של הכנסת, שאיננה מיועדת לשעת חירום דווקא...."

56. וכך קבע כבוד השופט חשין בבג"צ 2740/96 עזיז שנסי נ' המפקח על היהלומים ואח'

" דומה כי לימינו אלה יש לעטוף עצה טובה זו, סביב-סביב, בעטיפה נורמטיבית-אופרטיבית, ולתרגמה לכללי פירוש מצמצם לסמכות. נאמר, איפוא, כי תיִדרש זיקת-סבירות ישירה בין הצו בו מדובר לבין שעת החירום, לאמור: נבקש למצוא קשר בין תוכנו של הצו בו מדובר לבין שעת החירום..." בדרך זו הלך הנשיא שמגר בפרשת ח.ס.ה., בג"צ 344/89 ח.ס.ה. - סחר בינלאומי בע"מ נ' שר התעשייה והמסחר קובעו כך (שם, 465): "הנושא, אשר אותו מבקשים להסדיר לפי הוראותיו של החוק האמור [חוק הפיקוח], צריך להיות בעל מהות המשקפת במידה סבירה את שם התואר 'חיוני', המשולב במונח 'פעולה חיונית'. עליו להיות בעל זיקה הגיונית לצרכים המיוחדים אשר היו מונחים ביסודה של הגבלת תחולתו של החוק לשעת החירום.... בית-משפט זה [הביע] פעמים מספר את דאגתו מן הנטייה של הרשות המבצעת להרחיב את השימוש במטרות שבחוק הפיקוח, באופן שיש בו כדי להביא להפעלת הוראותיו של חוק הפיקוח - ללא הגבלה ותיחום - לגבי נושא כלכלי כלשהי שמבקשים להסדירו. הוצבע על כך כי מחובת הרשות לתת את הדעת לשאלה, אם אכן מדובר על נושא בעל חיוניות, מרכזיות או חשיבות, אשר מן הראוי לטפל בו בדרך של חקיקה הנושאת עימה תואר של פעולה חיונית וסממן של שעת חירום. חובה זו נלמדת מן התכלית החקיקתית המשתמעת מהצגת נושאי ה'פעולה החיונית', כמובא בהגדרתו של המונח האמור ומן האמור בסעיף 2 לחוק הפיקוח... מאידך גיסא, אין להבין מדוע ייחשב הנושא של יבוא מכשירי וידאו כנושא הראוי והמתאים להסדרים הנשענים על חוק הפיקוח." כן אמרו השופטים זוסמן וויתקון בפרשת עירית פתח-תקווה (בג"צ 266/68 עירית פתח-תקווה נ' שר החקלאות): "אכן ענין אחד עורר בלבנו דאגה והיסוס. הסמכויות הרחבות שניתנו לשרים בחוק הנ"ל לא ניתנו להם אלא לשעת חירום בלבד, כאמור בסעיף 2 לחוק הנ"ל..." (הדגשה הוספה א.נ.).

57. בשונה מחלב או ביצים שהנם מוצרי יסוד והרגולציה בתחומם הוסדרה בחקיקה ראשית, אין להגדיר את הדבש ככזה. אם כן מה ראה שר החקלאות צורך להתקין צו מיוחד מתוקף חוק הפיקוח דווקא לדבש ולא לריבה או לשמן זית הדומים לדבש באופיים? וכי מה בין תקנות

שמטרתם להכין את המדינה למצב מלחמה ושעת חרום לבין גידול דבורים וייצור דבש; לפיכך, יטען כי רגולציה על תחום הדבש ע"י צו הפיקוח מתוקף "חקיקה הקיימת דווקא בשעת חרום" חורגת מהסמכות שניתנה בחוק לשר החקלאות.

58. טענה זאת מקובלת אף לדעת משרד החקלאות, כפי שעולה ממכתבו של היועץ המשפטי של משרד החקלאות מיום 9.11.10 אל מנכ"ל משרד החקלאות (ראו נספח ג' לעתירה), חוות דעת של העומד בראש מערכת החקיקה במשרד החקלאות.

59. בחוות הדעת אשר עומד על חוסר ההצדקה והצורך שברגולציה בתחום הדבש, נכתב על צו הפיקוח כי: "המדובר ב'חקיקת שעת חרום' שהגיע העת לבטלה". וכך נכתב על הרגולציה בתחום הדבש בכלל: "האם בנוגע לענף הדבש מתקיימת הצדקה לפגיעה כה מהותית בחופש העיסוק באמצעות קביעת חובת רישוי? ספק בדבר" וכן "ראשית ועיקר אין חולק על כך (ונדמה כיגם המועצה אינה מבקשת לטעון זאת), כי דבש אינו 'מוצר יסוד' הראוי להתייחסות אחרת ממוצרי הצריכה האחרים בשוק. דבש אינו דומה לחלב וביצים ולפיכך קשה לראות מהו אותו אינטרס ציבורי חזק שמצדיק רגולציה בתחום זה." וכן "... ספק אם תועלת ציבורית זו מצדיקה קביעת חובת רישוי... לסיכום, עמדתנו היא, כי ספק רב אם הטיעונים שהעלתה מועצת הדבש בדבר הצורך בעיגון חובת הרישוי בחקיקה ראשית חדשה ובמסגרת זו עיגון סמכויות מועצת הדבש, הם חזקים דיים". העולה ממסמך זה כי גם העומד בראש מערכת החקיקה במשרד החקלאות מסכים כי אין קשר בין החקיקה לבין תקנות שנועדו להגן על המדינה בשעת חרום.

60. לאור הספקות הרבות שמעלה יועמ"ש משרד החקלאות ב"מסמך" לגבי הצורך ברגולציה על ענף הדבש יטען כי שר החקלאות בתקנו את "צו הפיקוח" חרג גם מסעיף 3 ל"חוק הפיקוח" הקובע את היסוד לשימוש בסמכות בחוק זה: **"לא ישתמש שר בסמכותו לפי חוק זה, אלא אם היה לו יסוד סביר להניח שהדבר דרוש לקיום פעולה חיונית, למניעת הפקעת שערים וספסרות או למניעת הונאת הציבור."** (ההדגשה הוספה א.ג.). על פי חוות הדעת יטענו העותרים כי לשרה לא היה יסוד סביר להניח כי צו הפיקוח דרוש לקיום פעולה חיונית, וכן כי ניתן היה להשיג את מטרות הצו בדרכים אחרות שאינם פוגעות בחופש העיסוק.

61. **"יסוד סביר"** – על פי פסיקתו של כבוד השופט חשין (בבג"צ 2740/96 עזיז שניסי נ' המפקח על היהלומים ואח') את פרשנות המושג "יסוד סביר" ו"דרוש לקיום פעולה חיונית" יש לפרש בהתאם לאכרזה על "שעת חרום". ועוד - בצווים שהותקנו מתוקף חוק הפיקוח, בשונה מצווים אחרים, יהא על הממשל להוכיח להסביר ולהצדיק קיומו של אותו "יסוד סביר". ומכאן כי על שרת החקלאות להוכיח את אותו "יסוד סביר" לקיום "פעולה חיונית" המצדיק את סעיפי צו הפיקוח.

"בהמשך לכך, יש וראוי להדגיש-ביתר את המושג של "יסוד סביר" ... ואולם הנטל יהא על המימשל, להסביר ולהצדיק קיומו של אותו "יסוד סביר". כך יהא באשר לעצם הצורך "להסביר בצו" עניינו של מצרך פלוני או של שירות פלמוני, וכך יהא באשר לכל הוראה והוראה שבאותו צו. לא די יהא בקיומו של "יסוד סביר להניח" כי הסדר לפי חוק הפיקוח - לעניינו של מצרך או של שירות - דרוש לקיום פעולה חיונית. על המימשל יוטל הנטל להצביע על "יסוד סביר" העשוי לתמוך בכל הוראה והוראה בהסדר שנקבע". (בג"צ 2740/96 עזיז שנסני נ' המפקח על היהלומים ואח'; הדגשה הוספה א.ג.)

62. גם מכאן יטענו העותרים כי לאור האמור בחוות הדעת, שר החקלאות חרג מאותו "יסוד סביר" הנדרש בתקנו את צו הפיקוח.

63. בהתאם לכך את המושג "דרוש לקיום פעולה חיונית" יש לפרש האם ניתן להסתדר בלעדיו אם לאו. לעניין זה ראה דברי כבוד השופט חשין בבג"צ 2740/96 עזיז שנסני נ' המפקח על היהלומים ואח':

"באותו הקשר עצמו, ראוי כי נשקול פירוש מצמצם לביטוי "דרוש לקיום פעולה חיונית" על שני חלקיו. ראשית, באשר למושג "דרוש". המושג "דרוש" הינו רב-משמעי בהקשרו, ויש יסוד לסברת-פרשנות כי ראוי לפרשו בצמצום, להיותו קרוב (אם גם לא זהה) לסיבה המכרעת. "דרוש לקיום פעולה חיונית", קרי, קרוב להניח כי בלעדיו לא תתקיים פעולה חיונית, או, למיזער, ייפגע באורח ממשי מהלכה התקין של פעולה חיונית. הוא הדין באשר למושג "חיונית" בהגדרת "פעולה חיונית". בבג"צ 271/67, 269 חברת פאקא להשקעות בע"מ נ' שר החקלאות ("תקציר פסקי-דין" בעריכת עורך-דין נוח סביר, כרך ב', 243), דיבר השופט חיים כהן במושג ה"חיונית" שב"פעולה חיונית", וכה היו דבריו: "לכאורה נראה לי כי פעולה יכול ותיקרא 'חיונית' למטרה פלונית, אם בלעדיה עלולה המטרה להכשל ולהסכל. 'חיוני' הוא, פשוטו כמשמעו, דבר שהחיים תלויים בו..." ואולם אפילו לא נרחיק-לכת כפירושו של השופט כהן, ניתן וראוי למלא תוכן-של-ממש את מושג ה"חיונית", להיותו קרוב לדבר שהחיים תלויים בו. פירושו של המושג כך יקרבו לשעת חירום שהוא אמור לשמש בה מדד לסמכות." (הדגשה הוספה א.ג.)

64. גם כבוד השופט חיים כהן בבג"צ רוזן קבע כי :

"שם שללנו את "חיוניותו" של הצו בעיני השר שעשאו, משום שראה לעשותו לתקופת ניסיון של שנה אחת, והודה בספקותיו "אם אמנם עשוי הצו להשיג

מטרתו" – שאם לא ישיגה, לא יחודש הצו עם פקיעתו; סימן וראיה שניתן "לחיות" בלעדיו. גם פה מצינו בגוף הצו ועל פניו, סימן וראיה שהשר לא ראה כפעולה חיונית, להגדלת הייצוא או בכלל, את משלוח היהלומים אך בדרך ההובלה האווירית בלבד – והוא בהסכמת המפקח, לפי שיקול דעתו, לפטור הובלת יהלומים מההוראות הצו. ממה נפשך: אם ההובלה האווירית של היהלומים "חיונית" היא להגדלת הייצוא, ובלעדיה ימצא הייצוא קופא על שמריו, כיצד זה מוקנה למפקח שיקול דעת להרשות הובלתם בדרך אחרת? ואם המפקח מרשה – כפי שהוא אמנם מרשה, ואפילו דרך קבע – משלוח היהלומים אף שלא בדרך ההובלה האווירית, ובכל זאת יצוא היהלומים על תילו עומד, ואף גדל והולך, סימן הוא שלא נראה האיסור דרוש לקיום פעולה "חיונית". לכן חוששני שבעשותו את הצו חרג השר מסמכותו לפי חוק הפיקוח. (בג"צ 790/78 חיים רוזן נ' . שר המסחר התעשייה והתיירות; הדגשה הוספה א.ג.)

65. על פי דברים אלו יטען כי עצם הטלת ספק בצורך ברגולציה על ענף הדבש מפי העומד בראש מערכת החקיקה במשרד החקלאות מעיד כי התקנת צו הפיקוח במתכונתו, מהווה חריגה מהגדרתו כ"פעולה חיונית", ומכאן שלא היה לשר יסוד סביר להתקין את "צו הפיקוח".

66. כאמור, נטען כי דבש הוא מצרך שאין במהותו באופיו ובסדרי הספקתו כדי להצדיק הכללתו בצו לפי חוק הפיקוח. נוסף על כך, העולה מן מחוות הדעת הוא כי הן האמצעי והן שיקול הדעת של שר החקלאות בתקנו את צו הפיקוח הנם קיצונים ומרחיקים לכת באופיים. יטען כי גם מסיבה זו יש לבטל את צו הפיקוח. לעניין זה יפנה לדברי הנשיא שמגר בבג"צ 344/89 ח.ס.ה. - סחר בינלאומי בע"מ נ' שר התעשייה והמסחר:

"לצורך בחינתה של השאלה, אם הסמכויות הופעלו כדין, נפנה תחילה לחוק הפיקוח... הרי לצורך הפעלתו כדין של חוק הפיקוח, צריכים להתקיים שלושה יסודות עיקריים: מטרה ספציפית כדין, אמצעי כדין ושיקול דעת כדין בדבר היחס בין המטרה לבין האמצעי. רק אם שלושת היסודות הללו מתקיימים בצוותא, ניתן לראות את הצו, שניתן מכוח הוראותיו של סעיף 5 הנ"ל, כצו שניתן כדין... אשר לכך, עולה מן האמור לעיל, כי חוק הפיקוח הופעל לצורך קיום אספקה של מצרך, שאין במהותו ובאופיו ובסדרי הספקתו כדי להצדיק הכללתו בצו לפי חוק הפיקוח. זאת ועוד, האמצעי שננקט – היינו, הגבלת מקור הרכישה לסוכן ראשי בישראל דווקא – הוא מרחיק לכת וקיצוני באופיו ואינו קשור להשגת הביטחונות הדרושים לצרכן או למניעת הונאה. ממילא עולה מן האמור לעיל, כי שיקול הדעת, שהופעל על ידי עצם הפעלתו של חוק הפיקוח, במקרה שלפנינו, היה שגוי." (הדגשה הוספה א.ג.)

67. העותרים יטענו כי על אף האכרזה על שעת חרום השרירה וקיימת, איננו נמצאים כעת בשעת חרום אמיתית. המצדיקה פגיעה בחופש העיסוק בדמות רגולציה על גידול דבורים, ואף מכאן שצו הפיקוח הותקן בחריגה מסמכות. אפנה לדברי כבוד השופט חשין בבג"צ 2740/96 עזיז שנסי נ' המפקח על היהלומים ואח', שם הוא קובע כי על אף האכרזה על מצב חרום איננו נמצאים כעת באותה שעת חרום אמיתית אשר הצדיקה אצילה גורפת של סמכויות כמותווה בחוק הפיקוח.

"תקנות ההגנה...אמורות היו להכין את ארץ-ישראל לקראת המלחמה. למטרה ולתכלית אלו העניקו התקנות סמכויות-חירום לשלטון ולמינהל הבריטי בארץ, כראוי לשעת-חירום-של-אמת... מה היה לנו שהארכנו לדבר והיינו לטורח על הקורא הנאמן? עשינו כל זאת כדי שנדע וניודע כי אבי-אבות-אבותיו של חוק הפיקוח - ובאותה מתכונת - היה חוק בריטי שנתקבל ערב מלחמת העולם השנייה (כפי שנודעה לימים), חוק שתכליתו היתה להכין תשתית משפטית לבריטניה ולמושבות - לרבות לארץ-ישראל המנדטורית - לקראת המלחמה הגדולה. אווירת החירום שהחוק הבריטי - ובעקבותיו דבר המלך ותקנות ההגנה - נולדו בה, מרחפת על-פני חוק הפיקוח ומנשבת בעוז בין הוראותיו. למעלה מחמישים שנה עברו מאז תמה מלחמת העולם השנייה, ונורמות-של-מלחמה חיות עימנו במשפט ישראל כמו לא אירע דבר... אך הוראות אלו היו ראויות לשעתן ולמקומן. כך היה בשעת התקנתן של תקנות ההגנה, 1939, ועל עת אשר כזו ייאמר: "כל קורבן - יירצה, כל מתת - נאמנה, אין בודקים בשעת הסכנה". כך הוא לעת חירום. לא כך הוא לעיתות שאינן עיתות-חירום... ואם לעת מלחמת סיני - בסוף חודש אוקטובר 1956 - היה הצדק לתקנות-שעת-חירום שהותקנו, ספק בעינינו אם בימינו אלה יש הצדק לאותה אצילה גורפת של סמכויות כמותווה בחוק הפיקוח." (הדגשה הוספה א.נ.)

– ועוד –

כבר בשנת 63' בפרשת אוסטרייכר (בג"ץ 156/63 היועץ המשפטי לממשלה נ' אוסטרייכר) העיר כבוד השופט אגרנט על מצב חרום זה:

"אהדתי זו נובעת מהעובדה, כי המצב של חרום קיים, מכוח האכרזה הנ"ל, זה יותר מחמש עשרה שנים... קשה להחזיק את אזרחי המדינה, במשך תקופה כה ארוכה, בהרגשת ה"מתח", הנעוץ כרגיל בקיום המצב הנ"ל, לגבי כל עניין ועניין..."

68. ואכן מאז פסיקתו של הנשיא אגרט ב - 1963 חלפו למעלה מארבעה עשורים, ומצב החרום בו מצויה המדינה כיום איננו עוד כאותו מצב חרום שהיה בזמנו, אשר הצדיק אצילה גורפת של סמכויות כמותווה בחוק הפיקוח, ומכאן יטען כי צו הפיקוח הותקן בחריגה מסמכות.

69. בנוסף לאמור, צו הפיקוח פוגע אף בעקרונות שלטון החוק - על פיו הכנסת ולא הרשות המבצעת יקבעו את ההסדרים הראשוניים, וגם מסיבה זו יש לבטל את צו הפיקוח. לעניין זה אפנה לדברי הנשיא אהרון ברק בבג"צ 2740/96 עזיז שניסי נ' המפקח על היהלומים ואח':

חוק הפיקוח על מצרכים ושירותים מעניק סמכויות חקיקה רחבות לרשות המבצעת. בכך פוגע חוק הפיקוח הן בעקרון הפרדת הרשויות והן בעקרון שלטון החוק. בעקרון הפרדת הרשויות כיצד? על פי עקרון הפרדת הרשויות, הכנסת היא

הרשות המחוקקת (ראה סעיף 1 לחוק-יסוד: הכנסת; סעיף 7(א) לפקודת סדרי השלטון והמשפט, התש"ח 1948-, וסעיף 1 לחוק המעבר, התש"ט 1949-). מתבקש מכך כי ההסדרים הראשוניים של מותר ואסור ייקבעו בחוקי הכנסת. ההסמכה הרחבה של הרשות המבצעת לחקיקת משנה, הקבועה בחוק הפיקוח על מצרכים ושירותים, פוגעת בסמכות החקיקה של הכנסת, כפי שזו מתבקשת על פי עקרון הפרדת הרשויות. זוהי חקיקה סתומה (vague) - שכן אין היא קובעת את ההסדרים הראשוניים - הפוגעת בעיקרון הפרדת הרשויות. בעקרון שלטון החוק כיצד? שלטון החוק המהותי דורש, כי חקיקה תהא כללית, פומבית, ידועה ומפורסמת; שהחוק יהא ברור וודאי וניתן להבנה באופן שבני הציבור יוכלו לנהל על פיו את ענייניהם. שלטון החוק דורש כי החוק - הוא ולא חקיקת משנה על פיו; הכנסת ולא הרשות המבצעת - יקבעו את ההסדרים הראשוניים. מן הראוי הוא, איפוא, שהכנסת תעיין מחדש בחוק הפיקוח ובצווים שנעשו מכוחו. כך הציע בית משפט זה לא פעם בעבר. כך ראוי גם כיום. (הדגשה הוספה א.ג.).

הפגיעה בחופש העיסוק

70. הרגולציה בתחום הדבש מתוקף חקיקות המשנה "צו הפיקוח" ו-"תקנות ההשבחה" פוגעת קשות בחופש העיסוק. כעולה מ"המסמך" - "נכון להיום, עיסוק בייצור דבש מחייב רישיון... כן יש צורך בקבלת היתר רעייה לצורך הצבת הכוורות... אין צורך לומר כי התניית עיסוק בקבלת רישיון היא הפגיעה המובהקת ביותר בחופש העיסוק של הפרט (בג"צ 540/97 תנופה שרותי אדם נ' שר התעבורה)".

71. סעיף 4 לחוק-יסוד: חופש העיסוק קובע כדלקמן: "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." סעיף 10 לחוק-יסוד: חופש העיסוק קובע כדלקמן "הוראות חיקוק שאלמלא חוק-יסוד זה או חוק-היסוד שבוטל כאמור בסעיף 9, היו תקפות ערב תחילתו של חוק-יסוד זה יעמדו בתוקפן עד יום א' בניסן תשס"ב (14 במרס 2002), אם לא בוטלו קודם לכן, ואולם פירושן של ההוראות האמורות ייעשה ברוח הוראות חוק-יסוד זה". כבר נפסק לא אחת, כי מושכלות ראשוניים הם כי ניתן לפגוע בזכויות אדם רק בתנאי פסקת ההגבלה ובראשם הדרישה כי צריך שהפגיעה תיעשה בחוק או לפי חוק: עמד על כך אף הנשיא ברק בבג"ץ 3267/97 רובינשטיין נ' שר הביטחון:

"הפגיעה בזכויות האדם, אפילו היא מקדמת את ערכיה של המדינה, אפילו היא לתכלית ראויה, ואפילו היא לא מעבר למידה הדרושה – צריכה להיקבע בחוק הקובע את ההסדרים הראשוניים ואין להסתפק בהסמכתה הפורמאלית של הרשות המבצעת למעשה חקיקה. הנה-כי-כן, הדרישה כי החקיקה הראשית תקבע את ההסדרים הראשוניים וחקיקת המשנה או הוראות המינהל יעסקו אך בהסדרי הביצוע, מעוגנת בצורך להגן על חירותו של הפרט. אמת, במשטר דמוקרטי יש לא פעם צורך – למען הגשמת אינטרס הכלל – בפגיעה בזכויות הפרט. עם זאת, דרישה היא כי פגיעה זו, אפילו מוצדקת היא, תיקבע בחקיקה הראשית, ולא תימסר לידיה של הרשות המבצעת עצמה."
(הדגשה הוספה א.נ.)

בפרשת לס (בג"ץ 5936/97 לס נ' מנכ"ל משרד החינוך, התרבות והספורט) הטעימה כבוד השופט דורנר בדבר חשיבות הפגיעה בזכויות יסוד בכלל ובחופש העיסוק בפרט, בחוק בלבד:

"אמנם, ייתכן כי פגיעה בחופש העיסוק בתחיקת משנה, ולא כל שכן בחוזרי מנכ"ל או בסוגים אחרים של הנחיות מינהליות, היא יעילה יותר. שכן, במרבית המקרים הליך החקיקה בכנסת הוא מורכב, ממושך ויקר יותר מן ההליך המינהלי, אך יעילות אינה דווקא יתרון מקום שבו עומדת על הפרק פגיעה בזכויות האדם. דווקא 'סרבולה' של פעולת החקיקה הראשית, והתנאתה של קבלת חוק בהשגת רוב בקרב נבחרי העם, מהווים ערובה מוסדית מסוימת לכך שזכויות יסוד לא ייפגעו אלא כאשר הדבר דרוש."
(הדגשה הוספה א.נ.)

דברים דומים העירה כבוד השופט דורנר בפרשת אליס מילר:

"סמכות להפלות נשים לרעה חייבת אפוא להיות מפורשת בחוק, ואין די בהוראה כללית המעניקה לרשות שיקול-דעת." (בגץ 4541/94 אליס מילר נ' שר הביטחון; הדגשה הוספה א.נ.)

72. כעולה מחוות הדעת - נספח ג' לעתירה - הרי שהיועץ המשפטי של שר החקלאות העומד בראש מערכת החקיקה במשרד החקלאות, מעלה ספקות רבות על הצורך שבתקנות אלו ועל המידתיות שבתקנות אלו. מכאן יטען כי התקנות אינם עומדות בתנאי פסקת ההגבלה ועל כן יש לבטלם.

73. בנוסף לאמור, על הפגיעה של צו הפיקוח בחופש העיסוק העותרים מפנים לדברי כבוד הנשיא אהרון ברק בבג"צ 2740/96 עזיז שנסי נ' המפקח על היהלומים ואח':

" עם חקיקתו של חוק-יסוד: חופש העיסוק חל שינוי מהותי בכוחה של חקיקה רגילה להסדיר עיסוק או מקצוע. שינוי זה צופה פני עתיד ועבר גם יחד. אשר לעתיד, כל חקיקה חדשה חייבת להתאים עצמה לדרישות חוק-היסוד. אשר לעבר, אף שכוחה של החקיקה הישנה נשמר (סעיף 10 לחוק-יסוד: חופש העיסוק), הרי מובנה מושפע מההסדר החוקתי החדש. סעיף 10 לחוק-היסוד קובע במפורש - וכך היינו נוהגים גם בלא הוראה מפורשת: ראה דנ"פ 2316/95 עימאד גנימאת נ' מדינת ישראל, פ"ד מט(4) 589 - כי "פירושן של ההוראות האמורות ייעשה בכוח הוראות חוק-יסוד זה". מכוחם של אלה, על בתי המשפט לבחון מחדש הפירוש שניתן בעבר להוראות חוק הפיקוח על מצרכים ושירותים, התשי"ח 1958- והצווים שניתנו מכוחו, ולבחון אם ניתן בהם משקל ראוי לחופש העיסוק, לאור מעמדו החוקתי החדש. גישתו הפרשנית של חברי, השופט מ. חשין, לעניין זה, נראית לי, והיא מהווה, על פי השקפתי שלי, ביטוי לשינוי הנורמטיבי אשר התרחש עם חקיקתם של חוקי היסוד החדשים בדבר זכויות האדם. אכן, אני עצמי פסקתי בפסק הדין בבג"ץ 790/78 רוזן נ' שר המסחר והתעשייה והתיירות, פ"ד לג(3) 281. מוכן אני ומזומן עתה לעיין בפסיקתתי זו מחדש, שמא אין בה ביטוי ראוי בעוצמתו למשקל החוקתי הכבד של חופש העיסוק, כפי שהוא מתייצב בפנינו עתה, עם חקיקתם של חוקי היסוד. מבקש אני, כמובן, להשאיר בצריך עיון את התוכן הנורמטיבי המדויק שניתן בעתיד להכללות העמומות של חוק הפיקוח, כגון הדיבור "פעולה חיונית".... צורך זה לעיין בחוק הפיקוח הופך אקטואלי לאור הוראת חוק-יסוד: חופש העיסוק באשר לשמירת הדין הישן. הוראה זו קובעת (סעיף 10) כי: "הוראת חקיקה

שאלמלא חוק-יסוד זה או חוק-היסוד שמוטל כאמור בסעיף 9, היו תקפות ערב תחילתו של חוק-יסוד זה יעמדו בתוקפן עד תום ארבע שנים מיום תחילתו של חוק-יסוד זה". יום תחילתו של חוק-יסוד: חופש העיסוק (החדש) הוא ה-10.3.1994. נמצא כי במרץ 1998 תפקע המטריה הנורמטיבית שמעניק חוק היסוד לחקיקה הישנה, ותוקפה ייבחן לאור הוראות חוק-יסוד: חופש העיסוק. (הדגשה הוספה א.נ.)

ג. החלטת ועדת קדמי

74. כל החלטה מינהלית חייבת להסתמך על תשתית עובדתית מוצקה ולתת משקל ראוי לכל הנתונים העובדתיים הרלוונטיים (ראו, למשל: בג"ץ 2355/98 סטמקה נ' שר הפנים, פ"ד נג(2) 728, 775). היא אינה יכול להתקבל באופן שרירותי (בג"ץ 6249/96 התאחדות הקבלנים והבונים בישראל נ' ראש עיריית חולון, פ"ד נב(2) 42, 47). העותרים יטענו כי ההסתמכות של ועדת קדמי על הנתונים שנתקבלו ממשיבה מס' 4, בנושא המכס המוטל על הדבש, היא בעייתית מהטעם הזה.

75. התשתית העובדתית הראויה נבחנת במספר היבטים: האם נאספו כל הנתונים הרלוונטיים, והושמו בצד נתונים שאינם שייכים לעניין; האם הנתונים הנם אמין, כאשר המבחן הנו האם אדם סביר היה סומך עליהם לצורך קבלת החלטה ("כלל הראיה המנהלית"); וקיומן של ראיות מהותיות – היינו האם תשתית הראיות מוצקה במידה מספקת לצורך קבלת ההחלטה, בהתאם למהותה (י' זמיר, הסמכות המינהלית (כרך א', תשנ"ו) בעמ' 734; עש"ר 10-08-31876 אינטרמאן ניהול ייזום וייצוא בע"מ – מדינת ישראל, מיום 2.11.2010; להלן – עניין אינטרמאן).

76. כאמור לעיל, בטיוטת דו"ח ועדת קדמי נאמר כך:

"...תעשיית הדבש נהנית ממכס מגן גבוה, אולם הורדת המכס תוביל לפגיעה בתעשיית הדבורים המקומית, שאין לה יכולת להתחרות בתוצרת המיובאת. פגיעה בתעשיית הדבורים פירושה פגיעה בכושר ההאבקה הכלל משקי, שהרי לדבורים, מעבר ליצור דבש, תועלת בכך שהן מפרות את כלל הפריחה. באין יכולת האבקה ייפגע כלל הייצור החקלאי והמגוון הטבעי בארץ. שיקולים שכאלו צריכים להילקח בחשבון בבחינת הפחתת המכסים".

77. משיבה מס' 4 טענה בפני הוועדה כי הורדת המכס תוביל לפגיעה בתעשיית הדבורים המקומית, שתוביל לפגיעה בכושר ההאבקה הכלל משקי, ועמדה זאת התקבלה על ידי הוועדה כאמור. אלא, שהעובדות הן שונות לחלוטין, כמפורט לעיל.

78. ההסתמכות של ועדת קדמי על הנתונים שנתקבלו ממשיבה מס' 4, בנושא המכס המוטל על הדבש, מפרה גם את חובתה הבסיסית של הרשות לפעול בהגינות. חובה זו, "אבן פינה היא בדיני המינהל הציבורי" (בג"ץ 164/97 קונטרס בע"מ נ' משרד האוצר, פ"ד נב(1) 289, 319).

סיכום

79. עתירה זו נתמכת בתצהירו של מנכ"ל העותרת _____.

80. אשר על כן, מתבקש בית המשפט הנכבד להוציא מלפניו את הצווים המבוקשים בראש העתירה, לעשות את הצו על תנאי למוחלט ולחייב את המשיבים בהוצאות העתירה לרבות שכר טרחת עו"ד.

ד"ר אבי נוב, עו"ד

ב"כ העותרים

היום, 15 באוקטובר 2011

רשימת הנספחים לבג"ץ

נספח א' - העתק המחקר של מכון ירושלים לחקר שווקים

נספח ב' - דו"ח מבקר המדינה מצורף ומסומן לעתירה.

נספח ג' - חוות דעת היועץ המשפטי במשרד החקלאות.

נספח ד' - מכתב העותרים

נספח ה' - מכתב העותרים

נספח ו' - מכתב העותרים

נספח ז' - מכתב העותרים