

1. איאז מג'יס, ת.ז. 034360230
2. המרכז לפיתוח קהילתי, חיפה (ע.ר. 580324572)
3. עדאלה- המרכז המשפטי לזכויות המיעוט הערבי בישראל
ע"י ב"כ עו"ד סאוסן זהר ו/או חסן ג'בארין ו/או ארנה כהן
ו/או סוהאד בשארה ו/או מוראד אלסאנע ו/או עאדל בדיר
ו/או עביר בכר ו/או נביל דכואר ו/או פאטמה אלעג'ו
מעדאלה- המרכז המשפטי לזכויות המיעוט הערבי בישראל
רחוב יפו 94, ת.ד. 8921, חיפה 31090
טל': 04-9501610; נייד: 052-6399147, פקס: 04-9503140

העותרים

נ ג ד

1. שר החקלאות
2. שר התעסוקה, מסחר והתעשייה
3. שר האוצר
ע"י פרקליטות המדינה, משרד המשפטים
רח' צלאח א-דין 29, ירושלים
4. המועצה לענף הלול
ת.ד. 7133, תל אביב 61071

המשיבים

תגובה מקדמית מטעם פרקליטות המדינה

1. בהתאם להחלטת בית המשפט הנכבד מיום 20.5.08, והחלטה בבקשה לדחיית מועד, מוגשת בואת תגובה מקדמית מטעם המשיבים 1-3.
2. עניינה של העתירה בבקשת העותרים כי בית המשפט הנכבד יורה על הוצאת צו על-תנאי המופנה אל המשיבים, המורה להם לבוא וליתן טעם:

1. מדוע לא ייקבע כי העותר מס' 1 זכאי לקבלת מכסה אישית לייצור ושיווק ביצי מאכל;
 2. מדוע לא ייקבע כי הכפר עראמשה שבגליל העליון זכאי להיכלל ברשימת היישובים הזכאים למכסות לייצור ושיווק ביצי מאכל;
 3. מדוע לא ייקבעו קריטריונים שוויוניים, ברורים וכתובים שלפיהם תיקבע רשימת היישובים הזכאים למכסות לייצור ושיווק ביצי מאכל;
 4. מדוע לא ייקבע כי סעיף 2 לחוק הגליל, התשמ"ח-1998 והתוספת שנקבעה לפיו וכן החלטת משרד החקלאות הקובעת את רשימת היישובים הזכאים לקבלת מכסות לייצור ושיווק ביצי מאכל, הינם בלתי חוקיים אלא אם כן תורחב תחולתם בבחינת READING IN כך שהכפר עראמשה ייכלל ברשימת היישובים הזכאים למכסות לייצור ושיווק ביצי מאכל.
3. עמדת המשיבים היא שאין מקום לקבל את הסעדים המבוקשים על ידי העותרים. עם זאת, המשיבים אכן סבורים כי המצב הקיים, הנובע מסיבות היסטוריות, לפיו אין חקלאים ערבים בין הזכאים למכסות לייצור ושיווק ביצי מאכל אינו ראוי ואינו תקין. בנסיבות אלה, פועלים המשיבים, כפי שיפורט להלן, על מנת לאפשר לחקלאים ערבים לקבל מכסות לייצור ושיווק ביצי מאכל. להלן תפורט עמדת המשיבים.

הרקע

4. סעיף 31 לחוק המועצה לענף הלול (ייצור ושיווק), תשכ"ד-1964 (להלן – החוק) קבע, בין היתר, כי המועצה, בהתחשב עם הנחיות שר החקלאות בדבר התכנון החקלאי, רשאית לקבוע, מזי שנה בשנה, מכסה ארצית להטלה ועקרונות לקביעת מכסות ייצור ושיווק אישיות לביצים.
5. בסעיף 32 לחוק נקבע, בין היתר, כי המועצה תמנה מבין חבריה ועדת מכסות, אשר תהא מוסמכת לקבוע מכסות אישיות או לסרב לקבען, וזאת בכפוף לעקרונות שנקבעו מכוח סעיף 31 לחוק. מכוח סמכות זו, נקבעו, עם חקיקת החוק, מכסות אישיות למגדלים. מכסות אלו נקבעו תוך צילום מצב קיים, במובן זה שהן הוקצו למי שגידל בפועל באותה עת. כך שבהיבט זה, החוק לא שינה מן הנוהג ביחס לגידול תוצרת לול. בהקשר זה יצוין כי עד לשנת 1994, מרבית המכסה הוקצתה לאגודות שיתופיות, וזאת בהסתמך על סעיף 34 לחוק, אשר קבע כדלקמן:

"מכסות 34. (א) אגודה שיתופית יראו כמייצגת את כל חבריה לענין מכסות משותפות אישיות ורק לה תיקבע, בהתאם לסעיפים 32-33, מכסה לאגודות אישיות משותפת בשביל כלל חבריה (להלן - מכסה משותפת), אם ביקשה זאת האגודה על פי החלטה של האסיפה הכללית שקבעה גם עקרונות בדבר חלוקת המכסה המשותפת בין חבריה.

(ב) אגודה שיתופית שנקבעה לה מכסה משותפת תקבע לחברה מכסות אישיות נפרדות לפי החלוקה שקבעה כאמור, ובלבד שכל חבר הרואה עצמו נפגע על ידי החלוקה יוכל להשיג עליה ותוראות תקנות האגודה יחולו על ההשגה כאילו נתגלע על ידי כך סכסוך בין האגודה לבין החבר.

(ג) אגודה שיתופית שחילקה לחבריה, בין בחלוקה הראשונה ובין כתוצאה מהשגות חברים, מכסות אישיות נפרדות בכמות כוללת העולה על המכסה המשותפת שנקבעה לה, דינה - קנס חמשת אלפים לירות."

6. בשנת 1994, בעקבות רפורמה שהונהגה בענף הלול, תוקן החוק, במסגרת תיקון שנעשה בחוק ההסדרים במשק המדינה (תיקוני חקיקה להשגת יעדי התקציב), התשנ"ד - 1994, כך שבוטלה ההוראה ביחס למכסה המשותפת לאגודות שיתופיות, והחל ממועד זה, המכסה נקבעת, ככלל, ישירות למגדלים (יצוין כי הוראה זו אינה חלה ביחס לאגודה שיתופית המסווגת כקיבוץ ומושב שיתופי וכן ביחס לכמה תריגים שנקבעו בזמנו בכללים).

בחלוף השנים, לאור הגידול בצריכה הארצית, הוגדלה, בהתאמה, המכסה הארצית להטלה, והיא הוקצתה, בעיקרה למגדלים הקיימים. הטעם לכך נעוץ בעובדה שעלות ההרחבה של משק לול קיים, קטנה ביחס לעלות ההקמה של לול חדש, ובכך שהתוספת למכסה אישית מעודדת התייעלות, תוך הפנמת יתרונות לגודל, ומשפרת את הרווחיות של יחידת הייצור.

7. בשוליים, נקבעו, במרוצת השנים, מכסות הטלה גם למגדלים חדשים ובהם: נכי צה"ל ומגדלי ביצים אורגניות מאזור יהודה ושומרון.

8. בנוסף, הוקצו מכסות הטלה למגדלים חדשים על פי החלטות הממשלה שעסקו בישובי קו העימות בצפון. המדובר בחלטות ממשלה מס' 838 מיום 12.5.96, מס' 4829 מיום 31.1.99, ומס' 1626 מיום 17.5.00. ויודגש, שתי החלטות הראשונות נקבו בשמות הישובים, כאשר השנייה מביניהן אף קבעה מספר המכסות לכל ישוב, והאחרונה קבעה כי יחולקו 105 מכסות בהתאם לקביעת משרד החקלאות (בפועל חולקו 120 מכסות). כמו כן, יוער כי יישום ההחלטה הראשונה נעשה על בסיס הגדלת מכסה ארצית ושתי האחרונות כנגד רכישת מכסות מחקלאים שמשקם מצוי מתוך למרום הגליל. העתקי החלטות הממשלה מצורפים ומסומנים מש/1 ו מש/2 - מש/3 בהתאמה.


9. בשנת 2003 שונה המצב המשפטי במסגרתו נקבעו המכסות לייצור ושיווק הביצים על ידי המועצה, באשר החוק תוקן והסמכות לקביעת המכסה הארצית ועקרונות לקביעת מכסות אישיות הועברה לשר החקלאות ופיתוח הכפר.

המדיניות כיום

10. אכן, כפי שצוין בעתירה, מצב הדברים כיום הינו כי ככלל, אין ישוב ערבי או חקלאי ערבי (למעט חקלאי אחד) בעל מכסת הטלה. שלא כבענף הפטם, בו נקבעו, בעבר, מכסות גם למגדלים ביישובים ערביים. בהקשר זה, יצוין כי נכון למועד זה, רק ענף ההטלה נמצא במסגרת תכנון מלא, קרי: קביעת מכסה ארצית וקביעת מכסות אישיות, כאשר, כלל, לא ניתן לחרוג ממכסות אלו, הן ברמה הארצית והן ברמה אישית.
11. בשנה הקרובה, שנת 2009, צפויה הגדלה של כ- 5% בהיקף המכסה הארצית, היינו תוספת של כשמונים מליון ביצים. בהתאם לכך, פועלים המשיבים לקביעת אמות-מידה להקצאת מכסות ליצרנים חדשים. במסגרת מהלך זה תוקדש התייחסות מיוחדת להקצאת מכסות לבני מיעוטים.
12. בחודשים האחרונים, התקיימו במשרד החקלאות ופיתוח הכפר מספר ישיבות, אצל הסמנכ"ל הבכיר לייצור וכלכלה ואצל היועץ המשפטי של המשרד במהלכן נקבעו עקרונות לקביעת אמות המידה לחלוקת מכסות הטלה בענף הלול. בסופו של דבר, בעקבות ישיבות אלה, והעברת ההמלצות שניתנו בהם לשר החקלאות נקבעו עקרונות ראשוניים לדין באמות המידה האמורות לעיל.
13. בין היתר, נקבע כי כניסת יצרנים חדשים לענף ההטלה תתבצע כל אימת שתתאפשר הגדלת המכסה הארצית, עקב עליה בביקוש לביצים. כמו כן, נקבע כי 80% מתוספת המכסה הארצית תוקצה ליצרנים קיימים ואילו עד 20% מתוספת המכסה תוקצה ליצרנים חדשים. יובהר כי בשל המגמה המקצועית השואפת להגדלת לולים, ישנה עדיפות ללולים הקיימים, אולם לא באופן מלא ומוחלט. עוד סוכם על תנאי סף לפיו, מימוש המכסה בפועל יותנה בהקמת לול חדש או בהצטרפות ללול קיים העומדים בכל דרישות רישוי עסקים והיתר בניה. כמו כן הומלץ כי המכסות יוקצו לחקלאים ביישובי המצויים באזור בפיתוח א', כמשמעותו בהצעת צו לעידוד השקעות הון בחקלאות (קביעת תחומי אזורי פיתוח א' ו-ב') (הוראת שעה), התשס"ח – 2008) (להלן – הצו) אשר הונח לאחרונה על שולחן ועדת הכספים, (אך טרם אושר), ובהתאם למדיניות שתקבע על ידי שר החקלאות מעת לעת. בהקשר זה יודגש כי בין היישובים המצויים באזור פיתוח א' ישנם יישובים ערבים רבים, לרבות הישוב עראשמה. העתק הצו כפי שהונח על שולחן הכנסת מצורף ומסומן מש/4. העתק רשימת היישובים מצורף ומסומן מש/5. המכסות אשר יוקצו ליישובי מיעוטים יוקצו ליישובים המצויים במסגרת הצו, כאמור. עוד הוחלט כי במסגרת ההקצאות החדשות יוקצו מכסות ליישובים במגזר הלא יהודי ותינתן להם עדיפות וזאת בעקבות פסיקת בית המשפט בבג"צ 11163/03 וכאמצעי להעדפה מתקנת.

14. בנוסף, בהתייחס לאמות המידה המחתיכות, הועלו שיקולים שונים להם ייתכן כי יינתן משקל להקצאה, במצב בו הביקוש למכסות חדשות עולה על היצע, כדוגמת מתן משקל עודף לכוונת המבקש להתבסס על המכסה כמקור תעסוקה מרכזי, מצבו הסוציו-אקונומי של האזור או היישוב, קיומן או העדרן של מכסות ייצור אחרות, קרי- ביצים או פטם באותו ישוב, חיזוק יישובים חדשים ועוד. לאחר השלמת עבודת הצוות המקצועי במשרד החקלאות בעניין זה, (אשר צפויה להסתיים עד סוף שנה זו) יוצגו המלצותיו הסופיות לשר החקלאות ולאחר מכן תתבצע התייעצות, כנדרש על פי חוק, עם המועצה לענף הלול. במסגרת זו אף ייערך שימוע ציבורי באמצעות פרסום טיוטת אמות המידה. לאחר השלמת ההליך יפורסמו אמות המידה כנוהל פנימי מחייב ולקראת שנת 2010 ההמלצות יעוגנו גם בתקנות. על יסוד אמות מידה אלה תחלק ועדת המכסות את המכסות ליצרנים חדשים.
15. להשלמת התמונה יודגש כי שר החקלאות ופיתוח הכפר אישר את האמור, לרבות ההמלצה בדבר הקצאת 20% מהתוספת למכסות חדשות ומתן העדפה מתקנת למגזר המיעוטים. יצוין כי ההמלצה לפיה 20% מהתוספת למכסה הארצית תוקצה ליצרנים חדשים עתידה להיות מיושמת עוד בשנת 2009. משמעות הדברים היא כי לקביעה בקשר להקצאת המכסות החדשות יינתן ביטוי כבר בתקנות לשנת 2009. היישום, באופן טבעי יהיה מאוחר יותר בשנת 2009 או 2010, בהתאם למציאות בשטח.
16. בנסיבות אלה סבורים המשיבים, כי אין מקום לדון בשלב זה בעתירה, ויש לאפשר להם להשלים את המהלכים בהם החלו להוספת יצרנים חדשים, ביניהם גם יצרנים ומשווקים מן המגזר הערבי. לאחר השלמת המהלך יבקשו המשיבים להגיש הודעה משלימה.
17. הודעה זו נתמכת בתצהירו של מר יצחק בן דוד, סמנכ"ל בכיר לייצור וכלכלה במשרד החקלאות ופיתוח הכפר.

היום: כ"ה אלול תשס"ח
25 ספטמבר 2008


דנה בריסקמן
ממונה על ענייני הבג"צים
בפרקליטות המדינה