

מדינת ישראל

משרד המשפטים

ייעוץ וחקיקה (משפט ציבורי-מנהלי)

ירושלים: ג' בטבת תשפ"ב
7 בדצמבר 2021

לכבוד
מר עודד פורר
שר החקלאות ופיתוח הכפר

שלום רב,

הנדון: ביטול משטר התכנון בענף ההטלה

בהמשך לשיחה שקיימתי בנושא עם מנכ"לית משרדך ביום 25.10.21, ולפניויותיי בכתב למנכ"לית המשרד בנושא זה מהימים 31.10.21 ו-21.11.21, אני פונה אליך, על דעת היועץ המשפטי לממשלה, בנושא שלהלן:

- ביום 1.8.21, התקבלה החלטת הממשלה מס' 213 "תכנית להגברת התחרות בחקלאות" (להלן: "החלטת הממשלה" או "ההחלטה"). בסעיף 17 להחלטה, הטילה עליך הממשלה "לתקן את חוק המועצה לענף הלול (ייצור ושיווק), התשכ"ד-1963, במסגרת חוק התכנית הכלכלית, באופן שמבטל את התכנון בענף ההטלה, וכן לבצע תיקוני חקיקה אחרים הנדרשים ליישום החלטה זו".
- בהמשך להחלטת הממשלה, גובשה טיוטת פרק החקלאות לחוק התכנית הכלכלית (תיקוני חקיקה ליישום המדיניות הכלכלית לשנות התקציב 2021 ו-2022), התשפ"א-2021 (להלן: "חוק ההסדרים"). טיוטת החוק כללה תיקונים לחוק המועצה לענף הלול (ייצור ושיווק), תשכ"ד-1963 (להלן: "חוק המועצה לענף הלול"), אשר נועדו לבטל את הסמכויות המכוננות את משטר התכנון בענף ההטלה, ולהפוך את שוק ביצי המאכל לשוק חופשי. תחת המשטר הרגולטורי החדש אשר ביקשה טיוטת החוק לייצר, כל מגדל יוכל לעסוק בייצור ביצים, ללא צורך להחזיק במכסת ייצור אישית. עוד כללה טיוטת החוק תיקונים מוצעים לחוק הגליל, תשמ"ח-1988, אשר נועדו להתאים את הסדר הסובסידיות הכלול בו, למצב הרגולטורי החדש המוצע.
- לאחר עבודה על הצעת החוק מול מחלקתנו, וטרם הגשתה לוועדת השרים לענייני חקיקה, ביקש משרד האוצר לבחון את האפשרות המשפטית לבטל את התכנון בענף ההטלה ללא תיקון חקיקה, בדרך של הימנעות מקביעת מכסה ארצית, וממילא גם מכסות אישיות, שיסדירו את התכנון בענף בשנת 2022. כלומר, הצעת משרד האוצר הייתה ששר החקלאות ימנע מהתקנת תקנות לפי סעיף 31 לחוק המועצה לענף הלול, לשנת 2022, וכתוצאה מכך, יבוטל בדרך של מחדל משטר התכנון הקיים מזה עשרות שנים בשוק ביצי המאכל.
- בדיון שנערך בראשותי ביום 18.8.21, הובהר כי ההחלטה אם לבטל את משטר התכנון בשוק ביצי המאכל היא החלטת מדיניות מובהקת הנתונה לשיקול הדעת של הדרג המדיני. ואולם, שאלת האופן בו תבוצע החלטה זו היא שאלה משפטית מובהקת, הקשורה בהשלכות כבדות המשקל של ביטול התכנון על זכויותיהם של החקלאים, לאור מדיניות הממשלה בנושא מזה עשרות שנים. לאחר ששמעתי את עמדת משרד האוצר ואת עמדת משרדכם, הכרעתי לטובת העמדה שהוצגה על ידי משרד החקלאות, ולפיה ביטול של משטר התכנון יכול להיעשות רק בדרך של חקיקה ראשית, ולא בדרך של

הימנעות מהפעלת הסמכות האמורה. כאמור לעיל, הכרעה זו תואמת גם את החלטת הממשלה האמורה, בהתייחס לאופן ביטול משטר התכנון. משרד האוצר, אשר הציג כאמור את העמדה הנוגדת, הודיע בתום הדיון, כי הוא לא מתכוון לערער על ההכרעה ליועץ המשפטי לממשלה. על כן, היא עומדת בעינה.

5. בהמשך לכך, הוגשה טיוטת פרק החקלאות לוועדת השרים לענייני חקיקה. הטיוטה אושרה על ידי הוועדה בדיון שנערך ביום 19.8.21, ונכללה בהצעת חוק ההסדרים, שהוגשה לכנסת. אולם, ביום 2.9.21, טרם ההצבעה בקריאה ראשונה בכנסת, הוחלט כי פרק החקלאות לא ייכלל בחוק ההסדרים, וזאת על מנת לאפשר בחינה מעמיקה של המדיניות המוצעת וקיום שיח מול כלל הגורמים הצריכים לעניין. בהמשך לכך, פתח משרד החקלאות במשא ומתן מול נציגי המגדלים בענף הביצים, שלמיטב ידיעתנו הסתיים בימים האחרונים.

6. לאור האמור, המצב המשפטי נכון להיום הוא שהמשטר הרגולטורי הנוהג מכוח החקיקה הקיימת ממשך לחול, ובפרט ההסדרים הרלוונטיים בחוק המועצה לענף הלול המכונים את משטר התכנון בענף. משכך, וכל עוד החוק לא תוקן, יש לפעול בהתאם למשטר הרגולטורי הקיים, ולהתקין תקנות להסדרת משטר התכנון לפי סעיף 31 לחוק המועצה לענף הלול, עבור שנת 2022. בהתאם להכרעה המשפטית האמורה לעיל, הימנעות מהתקנת התקנות שמשמעותה המעשית היא ביטול משטר התכנון ללא חקיקה ראשית – אינה חוקית. על כן, יש להימנע מכך, ולפעול בהקדם להתקנת התקנות.

7. יובהר, כי מדובר בתקנות מורכבות, אשר מצריכות עבודה משפטית פנים-ממשלתית אינטנסיבית. כמו-כן, התקנת תקנות כאמור מחייבת אישור של ועדת הכלכלה בכנסת, בהתאם להוראות סעיף 2(ב) לחוק העונשין, התשל"ז-1997.

8. לאור העובדה שהתקנות המסדירות את משטר התכנון בשנת 2021 צפויות לפקוע בסוף החודש, ולאור לוח הזמנים הנגזר מהליך אישור התקנות שתואר לעיל, ובשים לב לפניית הקודמות למנכ"לית משרד הנזכרות בראשית המכתב, בהן עמדתי על הצורך בקידום התקנות האמורות בהעדר חקיקה המבטלת את משטר התכנון, אבקש כי תנחה את גורמי משרדך הנוגעים בדבר לפעול בהקדם לקידום התקנת התקנות, על מנת לעמוד בלוח הזמנים המתואר.

9. חשוב להדגיש כי התקנת התקנות נדרשת לאור המצב המשפטי הקיים, בו לא קיימת חקיקה המבטלת את משטר התכנון כפי שהחליטה הממשלה. מובן כי אין להתקנתן של תקנות אלו כדי לחסום את המשך העבודה הממשלתית על החקיקה הנדרשת כאמור. כן יובהר כי אינני מביע עמדה ביחס לתוכן של התקנות, ואולם, בהינתן המשך קיומו המשפטי של משטר התכנון, נדרש לקבוע את המכסה הארצית ואת המכסות האישיות בהתאם לכללי המשפט המנהלי הרלוונטיים.

בברכה,

ד"ר גיל לימון
המשנה ליועץ המשפטי לממשלה
(משפט ציבורי-מנהלי)

העתק:

ד"ר אביחי מנדלבלית, היועץ המשפטי לממשלה
גב' נעמה קאופמן-פס, מנכ"לית משרד החקלאות ופיתוח הכפר
מר אסי מסינג, היועץ המשפטי של משרד האוצר
גב' אפרת ורד, לשכה משפטית, משרד החקלאות
גב' אביטל שטרנברג, ראש תחום (יעוץ), יעוץ וחקיקה (משפט ציבורי-מנהלי)
מר אור מלכי, רפרנט חקלאות, יעוץ וחקיקה (משפט ציבורי-מנהלי)