

בבית המשפט העליון בשבתו כבית משפט גבוה לצדק

[8.12.93]

לפני: המשנה לנשיא א' ברק, והשופטים י' מלץ, א' מצא

בג"צ 4746/92

בג"צ 3385/93

בג"צ 4534/93

1. G.P.S AGRO EXPORTS L.T.D

נגד

1. שר החקלאות
2. שר התעשייה והמסחר
3. מועצת הפירות (יצוא ושיווק)
4. אגרקסקו, חברה ליצוא חקלאי בע"מ
5. המועצה לייצור ולשיווק של ירקות
6. מר מנשה משולם, רשות מוסמכת על-פי פקודת היבוא והיצוא [נוסח חדש], תשל"ט – 1979

בג"צ 4746/92

1. חנן שמש
2. ד"ר משה אהרון
3. א.ש. סאנפרוט, מגדלים ויצואנים בע"מ

נגד

1. שר החקלאות
2. שר התעשייה והמסחר
3. מועצת הפירות (יצוא ושיווק)
4. אגרקסקו, חברה ליצוא חקלאי בע"מ

בג"צ 3385/93

1. גיורא אלמגור ו- 199 אח'

נגד

1. שר החקלאות
2. שר התעשייה והמסחר
3. מועצת הפירות (יצוא ושיווק)
4. "מור-אור" התארגנות לשיווק אפרסמון

בג"צ 4534/96

מ' סלע, ד' שטרום – בשם העותרת בבג"צ 4746/92 ;
ע' פוגלמן – בשם המשיבים 1, 2 ו- 6 בבג"צ 4746/92 והמשיבים 1-2
בבג"צ 3385/93, 4534 ;
ש' פלס – בשם המשיבה 3 בבג"צ 4746/92 (המשיבה 3 בבג"צ 3385/93, 4534) ;
י' רוזין, פ' ברודר – בשם המשיבה 4 בבג"צ 4746/92 ; 3385/93 ;
ע' דינאי, ד' דינאי – בשם המשיבה 5 בבג"צ 4746/92 ;
ג' אהרוני – בשם העותרים בבג"צ 3385/93 ;
ש' שפיר, ג' טיכו – בשם העותרים בבג"צ 4534/93 ;
א' פישר, ר' גוברין – בשם המשיבה 4 בבג"צ 4534/93.

פסק – דין

השופט א' מצא:

1. עניינן של שלוש עתירות אלו – שבכולן הוצאו צווים-על-תנאי – בהחלטת הממשלה מס' 131 מיום 8.9.92, בדבר הסדרי היצוא של פירות וירקות. עיקרה של ההחלטה – שנוסחה המלא יובא להלן – הוא, ש"החל מעונת היצוא 1992/93 תינתן למגדלי הפירות והירקות אפשרות ליצוא עצמאי שלא באמצעות אגרקסקו, ובלבד שהמבקשים לפעול שלא באמצעות אגרקסקו מגדלים 30% לפחות מהכמות המיוצאת".
על יישומה של החלטה זו השיגו העותרים שלפנינו, מעברים שונים ומנוגדים.
בבג"צ 4534/93 נתאגדו מאה ועשרים מגדלים של פרי האפרסמון. אלה כופרים בחוקיותו ובסבירותו של ההסדר שהנהיגה הממשלה בעקבות החלטתה האמורה ותובעים לקיים בעינם את הסדרי היצוא שקדמו להחלטה. כן, ובייחוד, מלינים הם על יישומו של ההסדר החדש באשר ליצואו של פרי האפרסמון, שמכוחו הוכרה זכאות המשיבה 4 ("מור-אור") לקבל רישיון יצוא. העותרת בבג"צ 4746/92 היא חברה פרטית המבקשת לעסוק ביצוא של פירות וירקות. גישתה הפוכה לגישת העותרים דנא. את עמדתה סומכת היא, בעיקר, על חוק-יסוד: חופש העיסוק. לטענתה, דין כל ההסדרים המגבילים את הזכות לעסוק ביצוא של פירות וירקות – חדשים כישנים – להיבטל, באופן שהיא, וכל אדם, יהיו חופשיים לעסוק ביצוא זה כרצונם. קרובה לעמדה זו (אך לא זהה) היא גישת העותרים בבג"צ 3385/93. עותרים אלה עוסקים ביצוא של פירות המכונים "אקזוטיים". בשנים עברו הורשו לייצא את פירות הקומקוואט והלימקוואט, ולאחרונה קיבלו רישיון לייצא את פרי הקרמבולה. אך בשל תנאיו המגבילים של ההסדר החדש סורבה בקשתם לקבלת רישיון יצוא לפרי הליצי. בעתירתם, המופנית כנגד סירוב זה, מבקרים הם את סבירות תנאיו של ההסדר החדש.
2. בתום שמיעת הטענות, ביום 6.9.93, פסקנו לדחות את העתירה שבבג"צ 4534/93 ולחייב את בעליה בהוצאות. פסיקה זו מוטל עלינו לנמק. לאחר שעיינו בשתי העתירות האחרות (בג"צ 4746/92 ובג"צ 3385/93), שבהן לא הכרענו על אתר, הגענו לכלל מסקנה כי גם דין להידחות. עד שאתייחס לעתירות גופן, אקדים ואסקור את עיקרי הרקע העובדתי והנורמאטיבי הדרושים

לבירור.

סדר קיים

3. זה שנים רבות שהשליטה ביצוא של פירות וירקות, רובו ועיקרו, מרוכזת על-פי דין בידי מועצות הייצור: המועצה לייצור פירות ולשיווקם (להלן – מועצת הפירות), שכוננה בחוק מועצת הפירות (ייצור ושיווק), תשל"ג – 1973 (להלן – חוק הפירות); והמועצה לייצור ולשיווק של ירקות (להלן – מועצת הירקות), שכוננה בחוק המועצה לייצור ולשיווק של ירקות, תשי"ט – 1959 (להלן – חוק הירקות). בפועל מבוצע היצוא על-ידי אגרקסקו חברה ליצוא חקלאי בע"מ (להלן – אגרקסקו), שהיא חברה מעורבת כמשמעה בחוק החברות הממשלתיות, תשל"ה – 1975, ושלעניין זה פועלת כזרוען הארוכה של מועצות הייצור.

פראקטיקה זו מעוגנת חקיקה הראשית ובחקיקת משנה. ככלל, היצוא מישראל טעון רישיון (סעיף 2 לפקודת היבוא והיצוא [נוסח חדש], תשל"ט – 1979, וצו מתן רשיונות יצוא, 1940). היצוא של ירקות ופירות מוסדר מכוח הוראות מיוחדות שבחוק הירקות ובחוק הפירות. על ביצועם של חוקים אלה ממונים שר החקלאות ושר המסחר והתעשייה (להלן – השרים). בחוקים אלה, כל אחד בתחומו, נכללו הוראות מסמיכות לקביעת הסדרי היצוא של ירקות (כמשמעם בתוספת לחוק הירקות) ושל פירות (כמשמעם בתוספת לחוק הפירות). ההוראות המסמיכות אינן זהות, אך ההסדרים שעוצבו על פיהן דומים.

להלן, בקצרה, עיקרי הדברים: הסמכות להסדיר בכללים את היצוא של ירקות, ובכלל זה ריכוז היצוא בידיה בלבד, הופקדה בידי מועצת הירקות (סעיף 36 לחוק הירקות), שכלליה טעונים אישור השרים (סעיף 38 לחוק). מכוח סמכות זו קבעה מועצת הירקות (באישור השרים), עוד בשנת 1964, כי "ייצואם של ירקות יהיה בידי המועצה בלבד" (כלל 2 לכללי המועצה לשיווק של ירקות (הסדר הייצוא), תשכ"ד – 1964). ואשר לפירות: הסמכות לקבוע את הסדרי היצוא של פירות הונחה בידי השרים עצמם. סעיף 31 לחוק הפירות, בחלקיו הנוגעים לענייננו, קובע לאמור:

"קביעת יצואן יחיד

31. (א) השרים רשאים להורות, ברשומות, כי המועצה, או גוף משפטי אחר שבשליטתה של הממשלה בלבד או שלה ביחד עם מועצה לייצור ולשיווק של תוצרת חקלאית, יהיה היצואן היחיד לכל הפירות או של מין פירות פלוני שיוצרו בישראל (להלן – יצואן יחיד); הוראה כאמור תובא לידיעת ועדת הכלכלה של הכנסת לפני פרסומה.

(ב) השרים רשאים לשוב ולהורות, כי הוראה שניתנה כאמור בסעיף קטן (א) לא תחול על מין פלוני של פירות, או שעל אף הוראה שניתנה כאמור יהיה יצואו של מין פירות פלוני מותר לפי היתר מטעם המועצה ובהתאם לתנאים ולהגבלות שבהיתר".

בשנת 1974 עשו השרים שימוש בסמכותם לפי סעיף 31(א) לחוק הפירות והורו, בידיעת ועדת הכלכלה של הכנסת, כי "מועצת הפירות שהוקמה לפי סעיף 2(א) לחוק תהיה היצואן היחיד לכל הפירות שיוצרו בישראל" (סעיף 1 להוראת מועצת הפירות (ייצור ושיווק) (יצואן יחיד), תשל"ה – 1974).

4. הסדרים תחיקתיים אלה נועדו להגשים את התפיסה הכלכלית שעמדה ביסוד מדיניות היצוא

של תוצרת חקלאית שננקטה, הלכה למעשה, על-ידי כל ממשלות ישראל. תפיסה זו גרסה, כי ריכוז היצוא בידי גורם מרכזי אחד מעניק יתרונות לתוצרת החקלאית הישראלית. מאז ומתמיד כווננו מאמצי היצוא, עיקר, לארצות יעד באירופה. בכמה סוגי פירות וירקות נחשבה ישראל (לפחות בחלק מעונות השנה) לספק עיקרי, או אף בלעדי, לארצות אלה. ריכוז ההיצע בידי גורם מרכזי אחד מנע תחרות על כיבוש שווקים, בין מגדלים או גורמי שיווק פרטיים. כן הביא לחיסכון בהוצאות. בכך הבטיח, לכאורה, השגת מחירים מרביים. עד לאחרונה הכתיבה תפיסה זו את מדיניות הממשלה. יישומה של מדיניות זו, בעיני הדוגלים בה, הבטיח הישגים כלכליים בביצועו של יצוא חקלאי רווחי. כן הבטיח תשואה נאה למגדלים.

החלטות הממשלה

5. בשנים האחרונות הסתמן שינוי בתנאי השוק. עם הופעתם של ספקי פירות וירקות נוספים, בעיקר מארצות אסיה והמזרח הרחוק, איבדו כמה סוגי פירות וירקות מתוצרת ישראל את מעמדם כמוצרים בלעדיים בארצות היעד. גם מערך היבוא האירופי, שהתארגן בינתיים במה שניתן לכנות "קרטלים של קונים", שינה את תנאי המיקוח והכביד עליהם. תמורות אלו עודדו נעימות חדשות בדבר מדיניות היצוא הרצויה מבחינתה של ישראל. נשמעה דרישה להתייעלות ולגיוון אפשרויות החדירה של הפירות והירקות מתוצרתנו לשוקי אירופה. נראה שמועצות הייצור ואגרקסקו, שהורגלו לנוחות הנובעת מהיותם גופים מונופוליסטיים הנהנים מגיבוי חקיקתי, לא גילו – או לא הוחזקו כמסוגלות לגלות – את התושייה הנדרשת להתמודדות בתנאים החדשים.

נמצא שדרוש שינוי. פחות ברור היה מה וכיצד יש לשנות, באיזה היקף ובאיזה קצב.

6. הממשלה שכיהנה בשנת 1990 סברה, כנראה, כי הגיעה השעה להפוך את הקערה (כמעט) על פיה. בגדר הצעת תקציב המדינה לשנת 1991 החליטה הממשלה, ביום 27.11.90, על "רפורמה ביצוא החקלאי". וכך נאמר בהחלטתה האמורה (מס' 577) של הממשלה:

"מחליטים:

א. לפתוח את יצוא התוצרת החקלאית מישראל לתחרות ולבטל את המונופול של מועצות הייצור ואגרקסקו לגבי ארגון היצוא של תוצרת חקלאית ושיווקה לחו"ל, החל מ-1.5.91.

ב. להסמיך את שר החקלאות למנות ועדה בראשות שופט בדימוס, אשר תוכל לקבוע מעמד של 'מוצר בלעדי' ישראלי אשר לו השפעה מכרעת על המחיר בשוק היעד, ולמסור את זכות היצוא שלו לידי משווק אחד.

ג. להטיל על משרדי החקלאות והאוצר לגבש בתוך 90 יום: –

(1) קריטריונים לרישוי יצואני תוצרת חקלאית;

(2) הצעות לשינויי חקיקה הנדרשים לביצוע החלטה זו."

החלטה זו לא יושמה מעולם. הנחת היסוד הייתה שביצועה מצריך שינויי חקיקה, וכן קביעת כללים לרישוי יצואנים, וההצעות הדרושות לכך, שהכנתן הוטלה על משרדי החקלאות והאוצר, לא גובשו ולא הוגשו.

7. במסגרת הצעת תקציב המדינה לשנת 1993, ועל רקע גישה עקרונית שונה מזו של קודמתה,

קיבלה הממשלה הנוכחית, ביום 8.9.92, שתי החלטות. נושא ההחלטה הראשונה (מס' 130) הוגדר כ"מועצת הפירות", וזו לשון ההחלטה:

"מחליטים:

להטיל על שר החקלאות ושר האוצר להקים צוות משותף אשר יגיש בתוך 90 יום המלצות בנושאים הבאים:

- (1) הגדרת תפקידיה של מועצת הפירות.
 - (2) רישוי משווקים ויצואנים על-ידי משרד החקלאות.
 - (3) מתכונת למימון הפעולות הענפיות בדרך שתאפשר את ביטול הצורך בתעודות משלוח".
- נושא ההחלטה השנייה (מס' 131) הוא "יצוא חקלאי". החלטה זו, שעל יישומה סבות העתירות, קובעת לאמור:
- "מחליטים (ברוב קולות):

א. החל מעונת היצוא 1992/93 תינתן למגדלי הפירות והירקות אפשרות ליצוא עצמאי שלא באמצעות אגרקסקו, ובלבד שהמבקשים לפעול שלא באמצעות אגרקסקו מגדלים 30% לפחות מהכמות המיוצאת.

שר החקלאות, בהתייעצות עם שר האוצר, יוסמך לקבוע כללים למתן רשיון יצוא כאמור. במקרים מיוחדים יהיה שר החקלאות רשאי לתת היתר יצוא גם אם יבקשו זאת מגדלים המייצאים פחות מ- 30% מסך היצוא של גידול מסוים.

ב. להגיש לכנסת הצעה לתיקון חוק מועצת הפירות (ייצור ושיווק), התשל"ג – 1973, וחוק המועצה ליצור ולשיווק של ירקות, התשי"ט – 1959, בהתאם להחלטה זו, וכן הצעה לתיקון חוק ההגבלים העסקיים, התשמ"ח – 1988, באופן שהוראותיו לענין הסדר כובל יחולו גם על שיווק תוצרת חקלאית; האמור – כך שענף החקלאות יוכל להתמודד עם אלה:

- (1) התרת התארגנות מגדלים ליצוא משותף לשווקים בהם קיים יתרון ליצוא ביד אחת.
- (2) מספר רב של מגדלים מול מספר משווקים מצומצם (מצב של קרטל קונים)".

ביצוע החלטה מס' 131

8. שר החקלאות ושר האוצר – שעליהם הוטל לבצע החלטות אלה – סברו, כי את חלקה האופראטיבי של החלטה מס' 131, לפחות בכל הנוגע ליצוא של פירות, יש בידם ליישם גם במסגרת התחיקתית הקיימת, בלא להיזקק ולהמתין לתיקוני חקיקה. את עקרונות היישום סיכם שר החקלאות במכתבו אל שר האוצר מיום 1.10.92. במכתבו הודיע השר, כי באשר ליצוא של פירות בכוונתו להפעיל, ביחד עם שר המסחר והתעשייה, את הסמכויות הנתונות להם בסעיף 31(ב) לחוק הפירות וכן את הסמכויות הנתונות לרשות המוסמכת במשרד החקלאות לעניין יצוא תוצרת חקלאית. לעניין יצוא ירקות הציע השר להמתין עד לגמר הדיון המתוכנן במליאת מועצת הירקות, שהיא המוסמכת (לפי חוק הירקות) לשנות את הסדרי היצוא של ירקות; והיה אם מועצת הירקות לא תפעל ליישום החלטת הממשלה, ייזום הצעה לתיקון חוק הירקות, שישווה את סמכויות השרים, לעניין הסדרי היצוא של ירקות, לאלה הנתונות להם בחוק הפירות.

כעולה מן האמור בו, סיכם מכתב זה את המוסכם בעל-פה בין שר החקלאות לבין שר האוצר. ביום

4.10.92 הובא המכתב לפני ועדת השרים לתיקוני חקיקה. בגדר החלטתה לאשר את הצעת חוק הסדרים במשק המדינה (תיקוני חקיקה להשגת יעדי התקציב), תשנ"ג – 1992, רשמה ועדת השרים לפנייה את תוכנו של המכתב ומחקה מהצעת החוק המאושרת את הפרק שעסק ביצוא חקלאי. בכך אימצה ועדת השרים לתיקוני חקיקה, מטעם הממשלה, את החלטתם של שר החקלאות ושל שר האוצר לפעול לביצועה של החלטה מס' 131 במסגרת הדין הקיים. להשלמת התמונה יצוין, כי גם הצורך לתקן לאלתר את חוק הירקות (אפשרות ששר החקלאות עמד עליה במכתבו) לא התעורר, שכן מועצת הירקות קיבלה על עצמה לפעול, מכאן ואילך, בדרך המיישמת את החלטת הממשלה.

9. כפי שכבר צוין בפתח הדברים, החלטת הממשלה מס' 131 והמהלכים שננקטו ליישומה הם שהביאו את העותרים, איש איש מטעמו שלו, לבקש את סעדס בבית-משפט זה. נפנה אפוא אל העתירות.

בג"צ 4534/93

10. עניינה של עתירה זו, כאמור, ביישום החלטה מס' 131 על פרי האפרסמון ובהענקת היתר לייצא פרי זה לחברת "מור-אור". מאה ועשרים העותרים, המציגים עצמם כחקלאים המגדלים ומייצאים את פרי האפרסמון, טענו, כי המהלכים שננקטו על-ידי שרי הממשלה ועל-ידי מועצת הפירות אינם חוקיים ולמצער אינם סבירים. בתום שמיעת הטענות, כפי שכבר צוין, החלטנו לדחות את עתירתם. להלן נימוקינו להחלטה זו.

11. במסגרתה של "מור-אור" התאגדו מגדלים של פרי האפרסמון אשר ביקשו היתר לייצא את תוצרתם בעצמם. "מור-אור" הניחה את דעתו של שר החקלאות, שכמות הפרי שיוצאה על-ידי חבריה בשנה שעברה (עונת 1991/92) לא פחתה מ- 30% מכלל הכמות המיוצאת. כדי שאפשר יהיה למלא את בקשתה של "מור-אור" – ברוח החלטת הממשלה מס' 131 – החליטו השרים לגרוע את פרי האפרסמון מכלל הפירות שלגביהם הוענק למועצת הפירות מעמד של יצואן יחיד. מכוח סמכותם לפי סעיף 31(ב) לחוק הפירות, ובידיעת ועדת הכלכלה של הכנסת, חתמו השרים (ביום 1.7.93) על הוראת מועצת הפירות (ייצור ושיווק), תשנ"ג – 1993. בהוראה זו, שהתייחסה גם לפרי הצבר התרבותי, נקבע בסעיף 1 כי –

על אף האמור בהוראת מועצת הפירות (ייצור ושיווק) (יצואן יחיד), התשל"ה – 1974, יהיה יצואם של פרי האפרסמון ופרי הצבר התרבותי מותר לפי היתר מטעם מועצת הפירות שהוקמה לפי סעיף 2(א) לחוק, ובהתאם לתנאים שבהיתר".

עם פרסום ההוראה ברשומות (ביום 26.7.93) הנחה שר החקלאות את מועצת הפירות להעניק ל"מור-אור" היתר ליצוא אפרסמון. עמדת מועצת הפירות הייתה, שאין לפצל את היצוא של פרי האפרסמון וכי גם להבא יש לבצעו במרוכז, בשליטתה ובאמצעות אגרקסקו בלבד. אך השר דרש מן המועצה לפעול על-פי הנחייתו, ולנוכח עמדתו, ביטלה מועצת הפירות את רצונה מפני רצונו והתרצתה לפעול כנדרש ממנה.

12. העותרים השיגו על חוקיות מהלכיהם של השרים בשתי טענות: האחת, כי את החלטותיה

מס' 130 ומס' 131 קיבלה הממשלה כמיקשה אחת ומן הדין היה לבצען כמיקשה אחת. מכאן, שכל עוד לא הוגשו לממשלה המלצות הצוות המשותף, שעל הקמתו (בידי שר האוצר ושר החקלאות) הוחלט במסגרת החלטה מס' 130, לא הוכשרה הקרקע להפעלתה של החלטה מס' 131. והשנית, כי מן האמור בפיסקה (ב) של החלטה מס' 131 מתחייב כי גם ביצועה של החלטה זו גופה הותנה על-ידי הממשלה בתיקוני חקיקה.

בטענה הראשונה אין מאומה. המדובר בשתי החלטות שקבלה הממשלה, בזו אחר זו, באותו מועד ובנושאים קרובים, אך שתי אלה הינן החלטות נפרדות שכל אחת מהן עומדת לעצמה: החלטה מס' 130 עוסקת בצורך לחזור ולבדוק את מעמדה, ולהגדיר את תפקידיה, של מועצת הפירות. כהחלטה הצופה פני עתיד אין היא מורה מאומה לגופו של עניין אלא מסתפקת בבקשת המלצות מצוות מקצועי שיתמנה לבדיקת השאלות שהממשלה סוברת כי יש מקום לבדוק. עניינה של החלטה מס' 131 הוא שונה לחלוטין. בהחלטה זו הגדירה הממשלה קווי יסוד להנהגתה של מדיניות חדשה בתחום היצוא של פירות וירקות. מן האמור בה נובע, כי המדיניות החדשה תונהג לאלתר ("החל מעונת היצוא 1992/93"). ההחלטה מגדירה את התנאי שבו יאופשר למגדלים לייצא את תוצרתם בעצמם; מורה על הסמכתו של שר החקלאות (בהתייעצות עם שר האוצר) לקבוע כללים למתן רישיון יצוא למגדלים; וכן מורה, כי במקרים מיוחדים יהיה שר החקלאות רשאי לתת היתר ליצוא עצמאי גם למגדלים שאינם מקיימים את התנאי. ביצועה של החלטה זו איננו מותנה או תלוי, כל עיקר, בהמלצות הצוות המקצועי שעל הקמתו הורתה הממשלה בהחלטה מס' 130. הדעת אף נותנת, שאם קיימת תלות בין שתי ההחלטות הריהי תלות הפוכה; לאמור, לא יישום המדיניות החדשה שעליה הורתה הממשלה תלוי במה שימליץ הצוות המקצועי על אודות מעמדה והגדרת תפקידיה של מועצת הפירות, אלא קביעת מעמדה והגדרת תפקידיה של מועצת הפירות הן העשויות להיות מושפעות ממהלכיה של המדיניות החדשה.

13. גם הטענה השנייה דינה להידחות. החלטה מס' 131 (שלעיל הבאנו את נוסחה המלא) מורכבת משני חלקים, א' ו-ב'. חלק א', שהוא חלקה האופראטיבי של ההחלטה, מונה את ההוראות המתוות את מדיניותה החדשה של הממשלה. בחלק ב' הימנה עומדת ההחלטה על הצורך להגיש לכנסת הצעה לתיקוני חקיקה. העותרים טענו, כי שני חלקי ההחלטה הם בבחינת דבקים שאינם ניתנים להפרדה. ותשובת המדינה לטענה זו הייתה, כי משהחליטה ועדת השרים לתיקוני חקיקה לאשר, מטעם הממשלה, את האמור (על דעתו של שר האוצר) במכתבו של שר החקלאות מיום 1.10.92, נתייתר הצורך בתיקוני חקיקה ונתבטל, במשתמע, חלק ב' של החלטת הממשלה מס' 131; הא ראייה, שבהחלטתה לאשר את הצעת חוק הסדרים במשק המדינה (תיקוני חקיקה להשגת יעדי התקציב) מחקה ועדת השרים לתיקוני חקיקה מן ההצעה את הפרק העוסק ביצוא החקלאי.

בענייננו אין מתעורר צורך לקבוע מהם החלקים שבהחלטת הממשלה מס' 131, אשר ביצועם אכן מותנה בתיקוני חקיקה. כשלעצמי הנני נכון להניח שאכן מצויים בה גם חלקים כאלה, ומהנחה זו מתבקש כי ועדת השרים שגתה בסברתה ששוב אין מתעורר צורך בתיקוני חקיקה, ואם אמנם אלה הם פני הדברים, הרי שגם תשובת המדינה איננה מניחה את הדעת. אלא שהנחות אלו אינן מועילות לעניינם של העותרים. הטעם לכך הוא, שלמהלכים אשר ננקטו על-ידי השרים לשינוי הסדרי היצוא

של פרי האפרסמון, ושבעטיים הוכרה זכאותה של "מור-אור" לייצא פרי זה בעצמה, מצויה תשתית מספקת גם בדין הקיים, היינו בסעיף 31(ב) לחוק הפירות. למאי אפוא חשיבותה של החלטת ועדת השרים לענייננו? רק לכך שהמהלכים האמורים, אשר ננקטו ביוזמת שר החקלאות, אושרו מראש מטעם הממשלה. ממילא אין לטעון כנגדם, כי גם אם עלו בקנה אחד, הן עם הדין הקיים והן עם עקרונות המדיניות החדשה, חרגו מן התנאים שקבעה הממשלה לביצוע החלטתה.

14. כנגד ההחלטה להתיר ל"מור-אור" לייצא את פרי האפרסמון בעצמה היו בפי העותרים שתי

טענות עיקריות, ורק עליהן מצאתי טעם להתעכב.

עמדת מועצת הפירות הייתה, כזכור, שאת יצוא האפרסמון יש להותיר בשליטתה בלבד, אלא שלנוכח הנחייתו המפורשת של שר החקלאות חזרה בה והחליטה להעניק ל"מור-אור" את ההיתר המבוקש בכך, טענו העותרים, נכנעה מועצת הפירות לתכתיבו של השר וחדלה מחובתה להפעיל שיקול-דעת עצמאי. לכך השיבו המדינה ומועצת הפירות, כי משהחליטו השרים, בגדר סמכותם כדין, שמועצת הפירות חדלה מלהיות יצואן יחיד של פרי האפרסמון, נצטמצם גם שיקול-דעתה של המועצה. מכאן ואילך שוב אינה רשאית לסרב, מכול וכול, להתיר יצוא שלא באמצעותה, ובידה רק לקבוע את התנאים להענקת היתר ליצוא עצמאי (כאמור בהוראה שפירסמו השרים). ואשר לקביעת התנאים לא ראתה מועצת הפירות מקום לסטות מן התנאים שהתוותה הממשלה בהחלטה מס' 131.

בנסיבות העניין הנדון יש בתשובה זו כדי להניח את הדעת. לפנים נפסק, כי אין שר רשאי לתת הוראות לרשות מוסמכת ביחס לביצוע תפקידה, אף שהתפקיד מצוי בתחום אחריותו (ראה בג"צ 70/50 מיכלין ואח' נ' שר הבריאות ואח' [1]; ובג"צ 193/58 חברת אורטופדיה רוזנברג בע"מ נ' הרופא הראשי המוסמך ואח' [2]). ואולם הלכה זו, במתכונתה המקורית והגורפת, אינה מקובלת על הכול. כך, למשל, מציין פרופ' י' זמיר (במאמרו "הסמכות המינהלית" משפט וממשל א (תשנ"ב-ג) 81, 109-108), כי "הלכה זאת איננה מציאותית, ובפועל אין נוהגים כך". אך לא כאן המקום לעסוק בשאלה עקרונית זו, בהיבטה הרחב; שכן סמכותם של השרים להתערב בקביעת הסדרי היצוא של פירות נובעת מהוראתו המפורשת של סעיף 31(ב) לחוק.

15. הטענה השנייה הופנתה כנגד סבירות ההחלטה. העותרים דוגלים בריכוז היצוא של פרי

האפרסמון בידי גורם מרכזי אחד. יתרונותיה של שיטה זו, שנהגה עד להחלטת הממשלה, הם, לדידם, גלויים וברורים. ישראל, שעד לעונה הקודמת הייתה הספקית היחידה של אפרסמון לארצות אירופה, עודנה ספקיתו העיקרית של פרי זה. ריכוז היצוא מנע תחרות בין גורמים אחדים. בכך הוביל להשגת מחירים מרביים והיטיב עם החקלאים המגדלים. התנאים שהצדיקו את ריכוז היצוא בעבר מוסיפים להתקיים, ואף ביתר שאת. יכולת הקליטה של שוקי היעד אמנם לא הצטמצמה, אך מערך היבוא האירופי, המתאגד והולך במסגרות גדולות מבעבר, מקשה על המיקוח. בנסיבות אלו, טענו העותרים, נודעת חשיבות מיוחדת לריכוז היצוא בידי גורם בעל מונופולין, שרק לו היכולת להכתיב ולהשיג מחירים גבוהים. בטענות אלו הסתייעו העותרים במה שאמרה וטענה מועצת הפירות עצמה להנמקת עמדתה המקורית, כי באשר לאפרסמון אין לסטות מן השיטה הקודמת.

סיעון זה נועד לשכנענו, כי הסדרי היצוא החדשים, שעל הנהגתם הורתה הממשלה במסגרת החלטה מס' 131, משקפים מדיניות יצוא בלתי סבירה. ציפיית העותרים הייתה, כי נורה לשרים הממונים על

חוק הפירות, וכן למועצת הפירות, לחדול מביצועה של מדיניות זו ולהעדיף על פניה את מדיניות היצוא הקודמת. אין צריך לומר, כי התערבות מסוג זה בהתוויית מדיניותה של הממשלה, בתחום כלשהו, איננה ממידותיו של בית-משפט זה (השווה בג"צ 2926/90, 3039 בן-חיים נ' שר החקלאות ואח'; קבוצת דגניה א', אגודה חקלאית שיתופית בע"מ ואח' נ' שר החקלאות ואח' [3]). אכן, הכלל הוא, שאף דרכי הנהגתה והפעלתה של מדיניות כלכלית חדשה – ככל החלטה ומעשה של רשויות השלטון – אינן חסינות מפני ביקורת שיפוטית (בג"צ 332/78, המ' 73/79 סאי-טקס קורפורייט בע"מ נ' שר האוצר ואח' [4], בעמ' 598; בג"צ 198/82 מוניץ נ' בנק ישראל [5], בעמ' 471). אך במקרה שלפנינו לא הראו העותרים כי מדיניותה החדשה של הממשלה הונהגה, או שהיא מופעלת, תוך הפרת כללי המינהל הציבורי. גם בחששם של העותרים, שהמדיניות החדשה לא תיטיב עמם ככל שהיטיבה המדיניות הקודמת, אין כדי להעמיד להם עילה להתערבותנו; שהלוא לשום אדם אין זכות קנויה במדיניות כלכלית המיטיבה עמו (ראה בג"צ 402/89 ההתאחדות לכדורגל בישראל נ' שר החינוך והתרבות ואח' [6], בעמ' 182). אך הערה מתבקשת, בהקשר זה, היא, כי גם המתאגדים במסגרתה של "מור-אור" הינם חקלאים אשר כבר התנסו בגידול אפרסמון ליצוא. ובעצם דרישתם של אלה לאפשר להם לייצא פרי זה באורח עצמאי, יש משום ראייה כי בשאלת מדיניות היצוא המועדפת, מבחינתם של המגדלים, יש בקרב המגדלים עצמם יותר מגישה אחת.

בג"צ 4746/92

16. העותרת היא חברה פרטית. ביום 28.7.92 פנתה העותרת לרשות המוסמכת במשרד החקלאות בבקשת רישיון יצוא "לכל מיני הפירות והירקות". בקשה זו סורבה מן הטעם שעל-פי הדין מועצת הפירות ומועצת הירקות הן היצואניות הבלעדיות של פירות וירקות. על רקע סירוב זה הוגשה העתירה. בעתירה נטען, כי העותרת משמשת כנציגתן בישראל של רשתות שיווק שמרכזיהן בגרמניה ובאוסטריה. עד כה מיעטו רשתות אלו ברכישת פירות וירקות מתוצרת ישראל. עם זאת נטען, כי אם יותר לעותרת (כנציגתן) לרכוש את התוצרת מן המגדלים במישרין ולייצאה אליהן בעצמה, יגדילו את היקף רכישותיהן. דא עקא, שהסדרי היצוא, שנקבעו מכוח חוק הפירות וחוק הירקות, מונעים מן העותרת לעסוק ביצוא של פירות וירקות כאוות נפשה העותרת משיגה על תקפותם, ולחלופין על סבירותם, של הסדרי יצוא אלה; ובטענותיה משליכה היא את יהבה, בעיקר, על חוק-יסוד: חופש העיסוק. סעיף 1 לחוק היסוד, המצהיר על זכות יסוד זו ("כל אזרח או תושב של המדינה זכאי לעסוק בכל עיסוק, מקצוע או משלח יד..."), מוסיף וקובע, כי "אין מגבילים זכות זו אלא בחוק, לתכלית ראויה ומטעמים של טובת הכלל". טענת העותרת היא, כי הסדרי היצוא, אשר נקבעו מכוח חוק הירקות וחוק הפירות, מגבילים את חופש עיסוקה ביצוא של פירות וירקות. הגבלה זו אינה כדין. היא נובעת מקביעתם של הסדרים מונופוליסטיים, שרק אגרקסקו נהנית, למעשה, מקיומם. הסדרים אלה אינם לתכלית ראויה ולטובת הכלל. לפיכך יש, וגם ניתן, לבטלם ולהנהיג במקומם הסדרים המגשימים את חופש העיסוק.

למען השלמות העובדתית יצוין, כי בין המועד שבו סורבה בקשת העותרת, על-ידי משרד החקלאות, ולבין המועד שבו הוגשה העתירה, קיבלה הממשלה את החלטתה מס' 131. אך החלטה זו, ויישומה למעשה, אינם מיטיבים במאומה את סיכוייה של העותרת לעומת ההסדרים הקודמים. בפועל לא

ניסתה העותרת להסתמך עליה ובטיעונה לפנינו ביקרה גם אותה.

17. ענייננו, לאמיתו של דבר, מתגדר בתקפותם של הסדרי היצוא. הסדרים אלה נקבעו בחקיקה ראשית ובחקיקת משנה שבמועד תחילתו של חוק-יסוד: חופש העיסוק כבר עמדו בתוקפן. על אלה פרוסה חסותו של סעיף 6 לחוק-יסוד: חופש העיסוק, הקובע לאמור:

"הוראת שעה

הוראת הוראות חיקוק שהיו בתוקף ערב תחילתו של חוק-יסוד שעה זה, והן עומדות בסתירה להוראותיו, יעמדו בתקפן עד תום שנתיים מיום תחילתו של חוק-יסוד זה; ואולם פירושן שלל ההוראות האמורות ייעשה ברוח הוראות חוק-יסוד זה."

העותרת מודעת, אמנם, לכך שעל-פי סעיף 6 לחוק היסוד נשמר תוקפן של הוראות חיקוק קיימות, הסותרות את הוראותיו, למשך שנתיים מיום תחילתו. על קושי זה מבקשת היא להתגבר בטענות שונות, הנאחזות, בין היתר, גם בסעיף 6 סיפה.

המכשול, לדידה של העותרת, איננו בחקיקה הראשית. זו איננה מחייבת קביעתם של הסדרי יצוא מונופוליסטיים, אלא אך מסמיכה את השרים (בעניין הפירות) ואת מועצת הירקות (בעניין הירקות) לקבוע את הסדרי היצוא בכללים. מכוח הסמכות שהוענקה לה קבעה מועצת הירקות (כמובא בפירוט בפתח הדברים), כי "ייצואם של ירקות יהיה בידי המועצה בלבד", ואילו מכוח הסמכות שהוענקה להם קבעו השרים, כי "מועצת הפירות ... תהיה היצואן היחיד לכל הפירות שיוצרו בישראל". במועדי קביעתם, טוענת העותרת, עלו הסדרים אלה בקנה אחד עם מדיניות הממשלה ונועדו להגשימה. אך מאז נשתנתה מדיניות הממשלה. עדות לכך מצויה בהחלטת הממשלה (הקודמת) מס' 577 מיום 27.11.90. בהחלטה זו (שנוסחה הובא לעיל) נקבע, כי יש "לפתוח את היצוא מישראל לחרות ולבטל את המונופול של מועצות הייצור ואגרוסקו". החלטה זו אמנם לא יושמה, אך מעולם גם לא בוטלה. מכאן שעודנה שרירה וקיימת, ועל השרים והמועצה, שבידם הסמכות לעשות כן, הייתה מוטלת חובה לבטל את הסדרי היצוא הישנים ולהמירם בהסדרים חדשים, שיגשימו את החלטת הממשלה. משלא עשו כן יש לחייבם בכך. מכל מקום, להסדרים הישנים אין עוד כל תוקף. זאת ועוד: חובת השרים (ואף חובת מועצות הייצור עצמן) לפעול לביטול הסדרי היצוא נובעת גם מפירושם של חוק הפירות וחוק הירקות ברוח הוראותיו של חוק-יסוד: חופש העיסוק, כמצוות סעיף 6, סיפה, לחוק היסוד. החלטת הממשלה מס' 131 – מוסיפה העותרת – היוותה מהלך בכיוון הפוך מחיובי חוק-יסוד: חופש העיסוק. לאמיתו של דבר, לא הייתה אלא בגדר ניסיון לעקוף את הוראותיו של חוק היסוד ולהתחמק מקיומן. אך בהחלטה זו אין להתחשב כלל. היא אינה מאזכרת את קודמתה (החלטה מס' 577) ולפיכך אף אינה מתיימרת לבטלה. ומשנתקבלה לאחר תחילתו של חוק-יסוד: חופש העיסוק, הרי היא עצמה, והסדרי יצוא שנקבעו (או ייקבעו) מכוחה, אינם מוגנים על-פי סעיף 6 לחוק היסוד.

18. בניסיון העותרת להיתלות בהחלטת הממשלה הקודמת (מס' 577) אין כל ממש. מלכתחילה הניחה החלטה זו, כי ביצועה מצריך תיקוני חקיקה, ותיקונים כאלה אף לא הוצעו. גם מהלכים מינהליים, לקידום ביצועה של ההחלטה, לא ננקטו. גם אם מניחים שלהלכה נותרה החלטה זו בעינה, שוב אין מקום לפקפק שבהחלטתה החדשה (מס' 131) הביאה הממשלה לביטולה. שאלת תקפותם של הסדרי היצוא צריכה אפוא להיבחן רק על רקע הוראתו של

סעיף 6 לחוק-יסוד : חופש העיסוק.

הוראת השעה שבסעיף 6 מותירה בתוקפן למשך שנתיים (היינו עד ליום 12.3.94) כל "הוראות חיקוק" (לאמור, לרבות חקיקת משנה) שהיו בתוקף ביום תחילתו של חוק היסוד (12.3.92), גם אם הן סותרות את הוראותיו של חוק היסוד. לפי תכליתה, הגלויה לעין, מכוונת הוראה זו לאפשר לרשויות המדינה ולרשויות ציבוריות להיערך, מבעוד מועד, לקראת החלתו הרחבה של חוק-יסוד : חופש העיסוק. הסיפה לסעיף 6 אכן מחייבת כי פירושן של הוראות החיקוק האמורות "ייעשה ברוח הוראות חוק-יסוד זה". כשנזקקנו להוראת סעיף 6 לראשונה (בבג"צ 5871/92 [7]), לא נדרשנו, בהיעדר טיעון לכך מצד בעלי הדין, לשאלת פירושן של הוראות החיקוקים שעמדו על הפרק. אך אין כל יסוד לפקפק שכלל הפרשנות, הקבוע בסעיף 6 סיפה, איננו גורע משלמותה ומתקפותה (הארעי) של התשתית התחקיתית, שהייתה בתוקף ביום תחילתו של חוק היסוד, גם מקום שהוראת חיקוק אינה ניתנת לפירוש ברוח הוראותיו של חוק היסוד.

לא כאן המקום להרחיב בדבר פרשנותו של חוק-יסוד : חופש העיסוק (לעניין זה ראה א' ברק, "פרשנותם של חוקי-היסוד" משפטים כב (תשנ"ג-נ"ד) 31). אך מן הראוי לשים לב (כדרוש לענייננו), כי לא הרי פרשנותן של הוראות חיקוק העומדות בסתירה להוראותיו של חוק היסוד, בדרך כלל, כהרי פרשנותן של אותן הוראות חיקוק, כל עוד חוסות הן בצל קורתו של סעיף 6 רישה לחוק היסוד. מאז הכירה הפסיקה בחופש העיסוק כזכות יסוד (מפי השופט חשין בבג"צ 1/49 בז'רנו ואח' נ' שר המשטרה ואח' [8]), פורשו הוראות חיקוק המגבילות חופש זה על דרך הצמצום. לאמור : הגבלת חופש העיסוק שאיננה מעוגנת בחוק מפורש היא חסרת תוקף (בג"צ 413/73 פ' ביקל ואח' נ' שר החקלאות ואח' [9]). גם מקום שלאיסור או להגבלה יש אחיזה בחוק, אך אין הם מתחייבים מלשון החוק באורח חד-משמעי, מעמידים את המחוקק בחזקתו שלא התכוון להגביל זכות זו (ראה, למשל, בג"צ 252/77 בבאג'ני נ' עיריית תל-אביב-יפו ואח' [10], בעמ' 404, דברי השופט ח' כהן, בעמ' 415-416, ופסק-דין של מ"מ הנשיא, שופט שמגר, בבג"צ 337/81 מיטרני ואח' נ' שר התחבורה ואח' [11]). ואולם, אם הכוונה להגביל את הזכות בוטאה בחוק בלשון ברורה וחד-משמעית, נסוגה הזכות מפני רצונו המפורש של המחוקק (השווה בג"צ 338/87 מרגליות נ' שר המשפטים ואח' [12]). עם עיגונה של הזכות לחופש העיסוק בחוק-יסוד קם לה מעמד-על חוקתי. אחד מביטויי המובהקים של מעמד מיוחד זה (בסעיף 5) הוא בשיריונה היחסי של הזכות אף מפני עוצם ידו של המחוקק. שוב אין די לו לחוק המגביל את הזכות, שיהיה מפורש וחד-משמעי ; וכדי שיעמוד לו כוחו, להגביל את חופש העיסוק, עליו לעמוד גם במבחנו של סעיף 1 סיפה, לאמור, כי ההגבלה דרושה "לתכלית ראויה ומטעמים של טובת הכלל" (ראה א' ברק, פרשנות במשפט, כרך ב, פרשנות החקיקה (נבו, תשנ"ג) 563-564). אלא שנדבך נוסף זה איננו חל על בדיקת תקפותן של הוראות חיקוק הסותרות את הוראותיו של חוק היסוד, כל עוד חלה עליהן חסותו המגוננת של סעיף 6 רישה.

הנה כי כן, אך לאחרונה דחה בית-משפט זה עתירה שכוונה כנגד כללי המועצה לייצור ושיווק צמחי נוי (ייצור ושיווק) (הרשאת יצואנים), תשנ"ב – 1992 (בג"צ 5658/93 [13]). עתירה זו נדחתה חרף קבלת הטענה, כי "יש בכללים האמורים להגביל את חופש העיסוק". בפסק הדין צוין, כי בחוק המועצה לצמחי-נוי (ייצוא ושיווק), תשל"ו – 1976, נאמר במפורש, כי "המועצה תהיה יצואן יחיד של צמחי נוי" וכי רישיון יצוא לצמחי-נוי לא יינתן "אלא על פי כללים שקבעה המועצה באישור השרים

ובאישור ועדת הכלכלה של הכנסת". דין זה יפה גם לענייננו. אמנם, הסדרי היצוא של פירות וירקות לא נקבעו בחקיקה הראשית (בחוק הפירות ובחוק הירקות), אלא בחקיקת משנה. אך לעניין הוראתו המחסנת של סעיף 6, רישה, לחוק היסוד, אין בין החקיקה הראשית ולבין חקיקת משנה ולא כלום.

19. העותרת השיגה על תקפותם של הסדרי היצוא. טענתה היא, שבשל היותם הסדרים מונופוליסטיים הריהם מנוגדים לחוק-יסוד: חופש העיסוק. לפיכך דינם להיבטל, וחובת השרים (הממונים על ביצועם של חוק הפירות וחוק הירקות) לפעול לביטולם.

בחינתה של טענה זו על-פי התשתית התחקיתית כפי שהייתה ביום תחילתו של חוק-יסוד: חופש העיסוק (וכך, כאמור, מן הדין לעשות) מובילה לדחייתה. תקפותם של ההסדרים שנקבעו – לעניין פירות בידי השרים, ולעניין ירקות בידי מועצת הירקות ובאישור השרים – אינה מוטלת בספק. הסדרים אלה מעוגנים היטב בהוראות המסמיכות שבחוקים אלה ולא פעם מדו לביקורתו של בית-משפט זה (ראה, למשל: ד"נ 27/76 "הילרון" בע"מ נ' המועצה ליצור פירות ושיווקם [41]; בג"צ 637/79 יצחק נ' שר החקלאות ואח' [15]; בג"צ 570/85 מור – פירות השרון בע"מ ואח' נ' מועצת הפירות ואח' [16]). גם לטענה, כאילו בפועל משרתים ההסדרים הללו רק את עניינה של אגרקסקו, אין אחיזה. אגרקסקו הינה חברה מעורבת, הנשלטת על-ידי הממשלה, מועצות הייצור וגורמים ציבוריים נוספים. בביצוע היצוא של פירות וירקות משמשת היא כזרוען הארוכה של מועצת הפירות ומועצת הירקות, בעוד שהשליטה ביצוא נתונה בידי המועצות ובידי השרים.

סיכומם של דברים: על-פי הסדרי היצוא אין העותרת יכולה לעסוק ביצוא פירות וירקות כאוות-נפשה. זאת, בעיקרה, היא תמצית עתירתה, ובעניין זה אין חוק-יסוד: חופש העיסוק יכול לסייע לה; שכן, גם אם יונח כי ההסדרים המגבילים סותרים את הוראותיו של חוק היסוד, ושאלו אין הם ניתנים להתפרש (כמצוות סעיף 6 סיפה) ברוח הוראותיו, ברי שהדין הקובע את גורל העתירה איננו חוק היסוד, אלא ההסדרים שנקבעו מכוח חוק הפירות וחוק הירקות.

20. מוסיפה העותרת וטוענת, כי על-פי הדין הקיים היצוא מישראל טעון רישיון, אך את זכותה לרישיון אין, לטענתה, לשלול ממנה אלא בשל הטעמים המנויים בסעיף 2 לחוק-יסוד: חופש העיסוק, הקובע לאמור:

"היה עיסוק מותנה בקבלת רישיון, לא תישלל הזכות לרישיון אלא על פי חוק ומטעמים של בטחון המדינה, תקנת הציבור, שלום הציבור ובריאותו, בטיחות, איכות הסביבה או הגנה על המוסר הציבורי".

בכך מבקשת העותרת ליישב בין הסדרי היצוא המחייבים לבין זכותה הנטענת לעסוק ביצוא עצמאי של פירות וירקות. טענתה היא, שמכלל הטעמים המנויים בסעיף 2 רק הטעם של "תקנת הציבור" עשוי להיות ישים לעניין בירור זכותה. ולדידה, עיסוק עצמאי ביצוא של פירות וירקות איננו סותר את תקנת הציבור.

דעתי היא, כי מקום בו חלה הוראת סעיף 6 לחוק היסוד, אין להיזקק לסעיף 2 לחוק היסוד אלא כאלו אמת מידה פרשנית של הוראות החיקוק, במסגרת סעיף 6 סיפה (ראה והשווה בג"צ 1452/93 איגלו חברה קבלנית לעבודות צנרת בנין ופיתוח בע"מ נ' שר התעשייה והמסחר ואח' [17]), דברי השופט אור בעמ' 621-622. אך בפרשתנו שאלה זו אינה מתעוררת. בקשת העותרת, כזכור, הייתה לקבלת רישיון יצוא "לכל מיני הפירות והירקות". לפי תוכנה אין זו בקשה לקבלת רישיון, אלא דרישה לשחרור

מחובת רישוי. אכן, גם שלא על-פי הוראתו של סעיף לחוק-יסוד: חופש העיסוק, סירוב להעניק רישיון חייב להתבסס על שיקולים ראויים במסגרת הדין המסדיר את הנושא הטעון רישוי (השווה בג"צ 3872/93 מיטראל בע"מ נ' ראש הממשלה ושר הדתות ואח' [18]). כך גם באשר לעותרת: אם וכאשר תגיש בקשה להתיר לה לייצא פרי (או ירק) מסוים, יהיה על המשיבים לבדוק אם על-פי הסדרי הדין הנוגע לעניין ראויה בקשתה להיענות.

21. כאמור, השיגה העותרת גם על סבירות החלטת הממשלה מס' 131 ועל המהלכים שננקטו למימושה. גם בהשגות אלה לא מצאתי טעם, אך כיוון שהביקורת על סבירות ההחלטה האמורה (מאותה נקודת מבט) ניצבת גם במרכז טיעונם של העותרים בבג"צ 3385/93, אנמק את עמדתי כלפיה במסגרת הדיון בעתירה הבאה.

בג"צ 3385/93

22. כנזכר בפתח הדברים, העותרים בעתירה זו עוסקים ביצוא של פירות המכונים "אקזוטיים". בעבר הורשו לייצא קומקוואט ולימקוואט ובעונה הנוכחית קיבלו רישיון לייצא את פרי הקרמבולה. לטענתם, מייצגים הם מגדלים של פרי הליצי, שבשנים עברו ייצאו את תוצרתם באמצעות מועצת הפירות ועתה הם מבקשים לייצאה באמצעות העותרים. על רקע זה ביקשו העותרים, בפתח העונה הנוכחית, רישיון לייצא ליצי. בקשתם סורבה כיוון שלא היה בידם להראות כי הם מקיימים את התנאי שנקבע בהחלטת הממשלה מס' 131, היינו שהם מרכזים בידם 30% לפחות מן הכמות המיוצאת הכוללת של ליצי. העותרים אינם חולקים כי אין בידם לקיים תנאי זה, שכן ציפייתם באשר להיקף היצוא שבידם לרכז אינה עולה על כ- 20% מן הכמות המיוצאת הכוללת. עם זאת חולקים הם על סבירותו של התנאי. דרישה זו, לטענתם, הינה שרירותית, ובאשר ליצוא של פירות "אקזוטיים", שלדבריהם מאפשר לקבוע את הכמות המיוצאת רק בדיעבד, אין היא ישימה כלל. עתירתם כוונה אפוא לשכנענו כי יש להתיר להם לייצא ליצי, כשם שכבר הותר להם לייצא פירות "אקזוטיים" אחרים.

ייתאמר מיד, כי בהיתרים שקיבלו העותרים בעבר אין משום אסמכתא לתמיכת עמדתם. קומקוואט ולימקוואט אינם פירות (כמשמעם בחוק הפירות), אלא מיני הדורים שהסדרי יצואם (השוניים מאלה שבענייננו) הריהם קבועים בחוק אחר (ראה סעיפים 24 ו-40 לחוק המועצות למוצרי פירות וירקות (ייצור וייצוא), תשל"ג – 1973, ותוספת א' לחוק האמור). ואילו באשר ליצוא של פרי הקרמבולה, הרי עוד ביום 29.12.91 (בימי כהונתה של הממשלה הקודמת) הורו השרים – בגדר סמכותם לפי סעיף 31(ב) לחוק הפירות ובידיעת ועדת הכלכלה של הכנסת – כי "על אף האמור בהוראת מועצת הפירות (ייצור ושיווק) (יצואן יחיד), תשל"ה – 1974, יהיה יצואו של פרי הקרמבולה מותר לפי היתר מטעם מועצת הפירות שהוקמה לפי סעיף 2(א) לחוק, ובהתאם לתנאים ולהגבלות שבהיתר" (סעיף 1 הוראת מועצת הפירות (ייצור ושיווק), תשנ"ב – 1992). נמצא, שבין הדין המסדיר את היצוא של קרמבולה ולבין החלטת הממשלה מס' 131 (החלה, בעליל, על היצוא של ליצי) אין ולא כלום.

לא למותר להוסיף, כי גם מבחינה עובדתית קיים שוני בין היצוא של פרי הקרמבולה לבין היצוא של פרי הליצי: חלקה של ישראל בהספקת קרמבולה לארצות אירופה הוא קטן וזניח, ואילו בעניין הליצי נהנית ישראל (בחודשי הקיץ) ממעמד של ספק יחיד. הבדל זה הצדיק נקיטת אמות מידה שונות בהסדרי היצוא המתייחסים לכל אחד מסוגי הפרי הללו. כן יש בו כדי להסביר (ולכך יש אחיזה

גם בחומר העובדתי שהוגש לנו), על שום מה לא היה על שר החקלאות לראות בעותרים "מקרה מיוחד" כמשמעו בהחלטת הממשלה מס' 131 (חלק א', סיפה, להחלטה) ולהעניק להם היתר יצוא אף-על-פי שאין בידם לספק 30% לפחות מן הכמות המיוצאת הכוללת.

23. בהשגות על סבירותה של החלטת הממשלה מס' 131- המשותפות לעותרים דנא וכן לעותרת

בבג"צ 4746/92 הנ"ל – אין כדי להצדיק את התערבותנו.

בשיקולי המדיניות הכלכלית, אשר ביסוד ההחלטה האמורה, אינני אומר לעסוק. על הטעמים לכך עמדתי כבר לעיל (בפיסקה 15), במסגרת הדיון בעתירת מגדלי פרי האפרסמון. עמדת העותרים בשתי העתירות הנוספות, באשר למדיניות היצוא הרצויה, היא, אמנם, היפוכה של עמדת העותרים דנא, אך גם בטיעוניהם אין כדי לשכנע כי מבחינת כללי המינהל הציבורי נפל פגם בדרכי הנהגתה או הפעלתה של המדיניות הכלכלית החדשה.

מן ההיבט המשפטי יש לבחון את החלטת הממשלה האמורה, לא לאורו של חוק-יסוד:

חופש העיסוק – כדרך שעושים העותרים – אלא לאור הדין אשר עמד בתוקפו ביום תחילתו של חוק היסוד. הטעם לכך גלוי וברור: הוראת השעה שבסעיף 6 לחוק היסוד הותירה בעינה, למשך שנתיים מיום תחילתו של החוק, את התשתית התחקית הקיימת כמות שהיא. הוראה זו, כפי שכבר צוין, נועדה לאפשר לרשויות להיערך לקראת החלתו הרחבה של חוק היסוד. לכאורה יש כאן מעין "הקפאה" של מסגרת הדין כפי שהייתה ביום תחילתו של חוק היסוד, אך הקפאה זו היא חד-סיטרית: היא אוסרת לגרוע מן הזכות לחופש העיסוק, אך אינה אוסרת לבטל, או לצמצם, הגבלות המוטלות עליה לפי הדין שקדם לחוק היסוד, בין במסגרת החקיקה הראשית ובין במסגרת חקיקת משנה. מנקודת מבט זו, החלטת הממשלה מס' 131 מהווה מהלך בכיוון צמצום המונופולין שבידי מועצות הייצור ואגרוסקו. לפיכך הינה מהלך לגיטימי.

24. בהחלטת הממשלה אין אמנם משום הסרת ההגבלות החלות על העיסוק ביצוא של פירות

וירקות. ההקלה הכלולה בה הינה חלקית ומוגבלת. היא חלה על מגדלים בלבד ומוותנית בכך שהמבקש לייצא סוג של פרי (או ירק) מרכז 30% לפחות מן הכמות המיוצאת הכוללת של הסוג המבוקש. על רקע זה הלינו העותרים, כי ההחלטה מיטיבה רק עם חלק מן המגדלים ומקפחת את האחרים, ושעניינם של מגדלים חדשים – שבשל היותם חדשים נבצר מהם לקיים את התנאי – נשתכח לחלוטין. ואולם, בנסיבות העניין, ועל רקע התשתית התחקיתית המחייבת, אין בהתניות הללו פגם היכול להניענו להתערב בהחלטת הממשלה.

בכתב התשובה מטעם המדינה הוסבר, כי על רקע השינויים שחלו לאחרונה בתנאי השיווק של תוצרת חקלאית בארצות היעד באירופה, סבורה הממשלה כי עליה לכלכל את מהלכיה בזהירות: מחד גיסא, אין היא ממחרת לזנוח את היתרונות שבקיום מערכת שיווק מרוכזת. ומאידך גיסא, מבקשת היא לעודד התייעלות ותחרות תוך מעקב ולימוד אם וכיצד יהיה בשילובם של יצואנים עצמאיים כדי להגביר את אפשרויות החדירה לשוקי היעד. ביסודה של גישה זו ניצבת ההשקפה כי הסרה מוחלטת של ההגבלות, ופתיחת העיסוק ביצוא חקלאי לפני כל דיכפין, עלולה הייתה להוביל לתוצאות קשות ולפגוע, בראש ובראשונה, במגדלים עצמם. החלטת הממשלה מס' 131 מבטאת מדיניות המכוונת לאפשר, בהדרגה, למגדלי פירות וירקות לייצא את תוצרתם בדרכים ובאמצעים בהם יבחרו. על-פי הדין הקיים היה גיבושה של מדיניות זו בגדר סמכותה ושיקול-דעתה של הממשלה. ובנסיבות שתוארו

אין לומר כי החלטת הממשלה אינה סבירה.

25. התוצאה היא, כי גם העתירות שבבג"צ 4746/92 ובבג"צ 3385/93 נדחות. העותרת בבג"צ

4746/92 תשלם הוצאות בסך 3,000 ₪ למשיבים 1, 2 ו- 6, וכן הוצאות בסך 3,000 ₪ לכל

אחת מן המשיבות 3, 4 ו- 5. העותרים בבג"צ 3385/93 ישלמו הוצאות בסך 3,000 ₪ למשיבים

1 ו- 2 וכן הוצאות בסך 3,000 ₪ לכל אחת מן המשיבות 3 ו- 4.

המשנה לנשיא א' ברק: אני מסכים.

השופט י' מלץ: אני מסכים.

הוחלט כאמור בפסק-דינו של השופט מצא.

ניתן היום, כ"ד בכסלו תשנ"ד (8.12.93).