

רטף, הספקת מזון בע"מ נגד שר המסחר והתעשייה ומנהל אגף יבוא מזון במשרד המסחר והתעשייה

בבית-המשפט העליון בשבתו כבית-משפט גבוה לצדק

[28.11.63, 10.9.63]

לפני מ"מ הנשיא (אגרנט), והשופטים זוסמן, הלוי

א' פרוסט - בשם המבקשת; צ' טרלו, סגן פרקליט המדינה - בשם המשיבים.

צ ו

השופט זוסמן: המבקשת עוסקת ביבוא מזון מחוץ לארץ ובשיווקו בישראל, והיא טוענת שקיבלה בעבר רשיונות ליבוא מוצרי מזון שונים. כאשר פנתה המבקשת אל המשיב השני כדי לקבל רשיון-יבוא למרקים מתוצרת "קנור" משוויץ, ניתן לה הרשיון המבוקש אלא תנאי מגביל נקבע בו בזו הלשון: "שחרור הסחורה מהמכס טעון תעודת כשרות מאושרת על ידי הרבנות הראשית לישראל". שאלה אחת ויחידה עומדת עכשיו לפנינו, והיא אם רשאי היה המשיב השני להגביל את הרשיון בדרך שהגבילו.

2. על פי סעיף 2 לצו מתן רשיונות יבוא 1939, אשר ניתן מכוח סעיף 3 לפקודת הסמכויות בענין היבוא, היצוא והמכס (הגנה), 1939, אסור יבוא כל סחורה לישראל, אלא שלפי סעיף 3 לצו הנ"ל רשאית רשות מוסמכת ליתן רשיון-יבוא, ומשנתנו, רשאית היא להצמיד אליו תנאים כאמור בסעיף 3 (2) לצו הנ"ל.

סעיף 3 (2) לצו הנ"ל אומר, וזו לשונו:

"(2) התנאים שמנהל המכס והבלו או רשות מוסמכת רשאים להתנות לפי סעיף-קטן (1) יכול שיהיו בנוגע לענינים אלה, כולם או מקצתם:

(א) כמויות הטובין, איכותם ומועד ייבואם;

- (ב) תקופת תוקפו של הרשיון ;
- (ג) מימון היבוא וביטוחו ;
- (ד) הבטחת הגעת הטובין המיובאים למקום יעודם במועד שייקבע ;
- (ה) מוצא הטובין המיובאים, מועד ייצורם או מקום ייצורם ;
- (ו) שימוש בטובין המיובאים לאחר ייבואם ;
- (ז) דרכי הובלתם ואופן הבאתם של הטובין מחוץ-לארץ לישראל ;
- (ח) כל ענין אחר שלא פורט בסעיף-קטן זה, ובלבד שיראה למנהל המכס והבלו או לרשות מוסמכת כי התנאת אותו תנאי דרושה או מועילה להשגת מטרתה של הפקודה".

3. מתשובת המשיב השני מתברר כי זה שנים רבות אין משרד המסחר-והתעשייה נוהג "בדרך כלל" ליתן רשיונות-יבוא למצרכי מזון שאינם כשרים, ובהתאם לנוהג זה פעל גם כאשר ביום 2.11.62 נתן למבקשת רשיון-יבוא אחד, שאינו הרשיון נשוא הבקשה שלפנינו. מן הטעם האמור סירב המשיב השני בתאריך הנ"ל להתיר למבקשת יבואם של מרקי בשר לא כשרים שביקשה לייבאם, ועל כך לא ערעה.

מאוחר יותר, בחודש ינואר 1963, הפנתה הרבנות הראשית את תשומת לבו של משרד המסחר והתעשייה לכך שגם שאר המרקים מתוצרת "קנור" משוויץ, אשר המבקשת חפצה לייבא, אינם כשרים. כתוצאה מפניית הרבנות קבע המשיב השני את המצאת תעודת הכשרות של הרבנות הראשית לישראל כתנאי לשחרור הסחורה מן המכס, כאמור.

4. סגן פרקליט המדינה לא חלק לפנינו על כך שקביעת התנאי המגביל האמור עקב התערבות הרבנות הראשית אין לה צידוק כל-שהוא, ואומנם אין ספק בכך : עניני הכשרות, אשר הרבנות הראשית מצווה על שמירתם, אינם מענינו של משרד המסחר-והתעשייה. אלא המשיב השני ממשיך ואומר בתצהירו, כי לאחר שקיבל שני מכתבים ששוגרו אליו על-ידי המבקשת, שקל את הענין מחדש בדעתו והפעם "מבחינה כלכלית טהורה", והגיע למסקנה שגם טעמים כלכלים תומכים בקביעת התנאי המגביל האמור.

התנאים הכלכליים אשר לפיהם פועל המשיב בדונו בבקשה להתרת "יבוא מתחרה" לתעשייה המקומית מפורטים במכתבו אל בא-כוח המבקשת מיום 15.8.63, המוצג ד', והם שניים, היינו ראשית. לאלץ את התעשיינים בישראל להשביח תוצרתם ולהשוותה מבחינת הטיב לתוצרת חוץ, ושנית, לבלום עליית מחירים ולהביא על ידי ההתחרות להוזלת התוצרת המקומית. אני מסכים לטענתו של סגן פרקליט המדינה, ששיקולים אלה גופם כשרים הם כאשר רשות מוסמכת באה לדון מה יבוא תתיר ובאלו תנאים תגביל רשיון-יבוא שנתנה. ואין צריך לומר שאין אני בא לערער עליהם. אין לו לשיקול דעת זה למעשה כל גבולות זולת אלו אשר פורשו בסעיף 3 (2) (ח) לצו הנ"ל, היינו, שייראה "לרשות מוסמכת כי התנאת אותו תנאי דרושה ומועילה להשגת מטרתה של הפקודה". כן מסכים אני לטענתו של סגן פרקליט המדינה, שאפילו נפגמה החלטתה של רשות מוסמכת לראשונה מחמת שנתבססה על יסוד רעוע ושיקול פסול, אלא שלאחר מכן חזרה הרשות ושקלה את הענין מחדש, והגיעה לאותה מסקנה על יסוד שיקולים כשרים, החלטתה בעינה תעמוד. אולם אין אני מסכים לטענתו

הנוספת שבענין שלפנינו שקל המשיב השני את הענין כראוי, כאשר תשומת לבו הופנתה לכך, כי לענייני כלכלה מצווה הוא לדאוג, וכי פנייתה של הרבנות הראשית אינה ענין לכאן. המשיב השני נחקר לפנינו ולמעשה מתגלה מעדותו שאין בידו כל נתונים כדי לקבוע שענין הכשרות של המוצר הנדון מהווה גורם כלכלי בכלל. הועדה המייעצת לענין התרת היבוא המתחרה או "חשיפת תוצרת הארץ", לא חיוותה דעתה לענין קביעת תנאי לגבי הכשרות. כל מה המשיב השני יודע לענין הכשרות הוא, שלפני שנים אחדות, כשהצרכנים נדרשו להתקשר אם אטליו מסויים לשם קבלת מנות הבשר, הרוב בחר באטליוזים כשרים. עובדה זו אינה יכולה לשמש, ולדעתי אף לא שימשה, למשיב השני גורם אשר יכול לחרוץ את גורל הבקשה שלפנינו, הן מפני ריחוק הזמן הן מפני שוני המוצר.

5. מתברר שהתעשיינים המקומיים אינם מייצרים אלא מרקים כשרים. יש בציבור בישראל מי שמקפיד על כשרות המזון, ויש מי שאינו מקפיד על כך. אלה המקפידים לא יקנו ולא יצרכו מזון שאינו כשר, ואלה שאינם מקפידים, אוכלים מזון כשר ולא כשר כאחד. כאשר המדיניות המוצהרת של הממשלה היא להתיר התחרות עם תוצרת הארץ, כדי לאלץ את היצרנים להשביח את טיב תוצרתם ולהוריד את המחירים, לכאורה הדעת נותנת שיבוא תוצרת מתחרה, אפילו תתקבל רק על ידי אותו חלק מהציבור שאינו מקפיד יעמיד את התעשיינים בסכנה של איבוד אותו חלק של השוק המקומי; להלכה ייתכן שרק מי שחפץ מזון כשר יקנה עוד תוצרת מקומית. אין בידי המשיבים כל חומר לסתירת מסקנה זו המתבקשת לכאורה על-ידי ההגיון. לא נאמר לנו שלעומת המבקשת החפצה ביבוא מזון לא כשר ישנו מועמד אחר החפץ להביא מזון כשר, שאילו העדיפו המשיבים את זה האחרון, יכלו אולי להצדיק את הדבר בכך שתוצרתו תימכר בשוק רחב יותר. בענין של העדפה כזו אין אנו חייבים לפסוק במקרה דנא. בענין שלפנינו רוצה המבקשת לייבא סחורה אשר יבואה תואם את מדיניות המשיבים. על כך מעידה העובדה שהרשיון ניתן לה. התנאי המגביל שהוצמד לרשיון איננו תנאי העשוי לאלץ את התעשייה המקומית להשביח את תוצרתה ולהוזיל את המחירים.

נהפוך הוא: התוצרת אינה כשרה, ומתן רשיון המותנה בתנאי של השגת הכשר תרתי דסתרי הם. אין זה אלא מניעת יבוא מתחרה, וקביעת התנאי מבטיחה ליצרנים בישראל המונופולין בשוק, שלא יאלצו להשביח תוצרתם ולא להוזיל סחורתם. התנאות התנאי שומרת אותם מפני הסכנה של אבדן הלקוחות שאינם מקפידים על הכשרות, ולא זו בלבד אלא - בדרך אגב ייאמר הדבר - גם ענין הכשרות גופה ייפגע: כאשר יבוא לא-כשר יעמיד את היצרן בהתחרות בשוק לא-כשר, ממילא יאלץ לשפר תוצרתו - הכשרה - כדי למשוך אליו את צרכנים אשר בידיהם הברירה לקנות תוצרת חוץ. נמצא: יבוא לא כשר עשוי דווקא לדרבן תוצרת כשרה בארץ. לפיכך הייתי עושה את הצו-על-תנאי החלטי.

מ"מ הנשיא (אגרנט): אני מסכים.

השופט הלוי: לצערי אינני יכול להסכים לדעת חברי הנכבדים. אין מחלוקת על כך כי רשיון היבוא הנדון הוענק למבקשת במסגרת "התרת יבוא מתחרה", המהווה חלק חשוב ומוגדר של המדיניות הכלכלית של הממשלה. המשיב השני - הוא הרשות המוסמכת - אינו חייב להתיר יבוא כל מוצר ומוצר במסגרת "התרת יבוא מתחרה", אלא רשאי הוא לבחור באותם המוצרים שייבואם נראה לו מועיל להשגת מטרה כלכלית זאת לפי שיקול-דעתו. סעיף 3 (2) (ח) לצו מתן רשיונות יבוא, כפי שתוקן, מאפשר לרשות המוסמכת להתנות את יבואו של כל מוצר בכל תנאי הדרוש או המועיל להשגת מטרתה של הפקודה העיקרית, היינו - לענייננו - לביצור משק הארץ, ובמיוחד לשיפור טיבה של התוצרת המקומית ולהוזלתה על ידי התרת יבוא מתחרה. עובדה, שגם היא אינה שנויה במחלוקת, היא כי כל התוצרת המקומית של מוצרי מרק היא תוצרת כשרה. שיקולו של המשיב השני, כפי שהוסבר במכתבו מיום 15.8.63 לבא-כוח המבקש ובתצהירו בתשובה לצו-על-תנאי, הוא כי לפי דעתו יש מקום להתיר, במסגרת התרת יבוא מתחרה, יבוא מוצרי מרק כשרים, העשויים להתחרות התחרות מלאה עם התוצרת המקומית בשטח זה, אך אין מקום להתיר יבוא מוצרי מרק בלתי כשרים, שלא יהיה להם אלא שוק מוגבל בארץ. נכון הדבר כי גם יבוא מרק בלתי כשר עלול להוות גורם מתחרה מסויים לתוצרת המקומית, אך נראה לי כי קביעת המוצרים שייבואו במסגרת מדיניות התרת יבוא מתחרה היא ענין המסור לשיקול דעתה של הרשות המוסמכת ואין לחייבה להתיר כל מוצר ומוצר העלול להתחרות עם תוצרת הארץ. כשרות המוצר מהווה, לדעתי, גם תנאי הנוגע ל"איכותם של הטובין" בהתאם לסעיף 3 (2) (א) של הצו, ואין לפסול שיקול כלכלי המתיר התחרות מוצרים בעלי איכות דומה, היינו, התחרות תוצרת כשרה עם תוצרת כשרה, ולא אחרת. אין להתעלם מן השיקול הכללי כי התנאת תנאי הכשרות שתפסול אומנם, את יבוא תוצרת "קנור" הנדונה בבקשה זאת, תאפשר יבוא של מרק כשר מתוצרת אחרת מחוץ-לארץ, ושוכנעתי כי זוהי מדיניות הממשלה בנדון זה, המבוססים לפי דעתי על שיקולים כלכליים וחוקיים. מטעמים אלה הייתי מבטל את הצו-על-תנאי ודוחה את הבקשה.

לפיכך הוחלט, ברוב דעות, לעשות את הצו-על-תנאי החלטי. המשיב מס' 2 ישלם למבקשת את הוצאות המשפט בסך כולל של - 300 ל"י.

ניתן היום, י"ב בכסלו תשכ"ד (28.11.1963).