

שאול פלס - משרד עורכי דין
SHAUL PELLEES - LAW OFFICE

Shaul Pelles
Gilad Gleitman
Ronen Cohen (1964-2017)

רח' בלוך 2 תל אביב 6416108
2 Bloch St. Tel Aviv 6416108
טל. 03-5240130
פקס. 03-5237530
www.pelles-sh.com

שאול פלס
גלעד גלייטמן
רון כהן (1964-2017)

15 בינואר 2020

לכבוד
רשות המיסים
המחלקה לתכנון וכלכלה
רח' בנק ישראל 5
ת.ד. 320
ירושלים 91002
שלום רב,

בדואר רשום+אישור מסירה
[ובדוא"ל RonitEL2@taxes.gov.il](mailto:RonitEL2@taxes.gov.il)

הנדון: ביטול שיעורי המכס ביבוא חמאה

בשם מרשתנו, המועצה לענף החלב בישראל (ייצור ושיווק)(חל"צ) (להלן: "המועצה"), הננו מתכבדים להציג בזאת את הערות המועצה ביחס להודעת רשות המיסים שהתפרסמה ביום 6.1.2020 ולפיה משרד האוצר עומד לבטל את שיעורי המכס ביבוא חמאה וזאת בהוראת שעה עד סוף שנת 2020.

1. כבר בראשית הדברים נבקש להדגיש, כי המועצה מתנגדת באופן מוחלט לביטול המתוכנן של שיעורי המכס ביבוא חמאה. לדעת המועצה, מהלך מהפכני זה, אשר ניזום במפתיע, עומד בסתירה לחוק כמו גם להסדרים שנהגו עד כה ביחס לענף. המועצה סבורה, כי מדובר במהלך בלתי מידתי ומיותר אשר אם יוגשם, יסב נזקים אדירים ובלתי הפיכים לענף, לעוסקים בו ולציבור כולו. לטענת המועצה, הגשמת מהלך זה והוצאתו אל הפועל תהיה בחוסר סמכות ובחריגה ממתחם הסבירות. המועצה קוראת למשרד האוצר לזנוח כוונה זו ולנקוט בצעד היחיד הראוי והמתחייב מן החוק דהיינו, לקבוע מכסות פטורות מכס ליבוא חמאה שולחנית ותעשייתית בכמויות מוגבלות ובהתאם לקריטריונים שהומלצו זה מכבר על ידי משרד החקלאות והמועצה. להלן נבאר דברים אלה.

2. ענף החלב מתנהל בהתאם להוראות חוק תכנון משק החלב, תשע"א-2011 (להלן: "חוק החלב").

3. מטרות חוק החלב נקבעו בסעיף 1 כדלקמן:

"(1) לפתח, לייעל ולבסס את משק החלב בישראל, תוך הבטחת איכות ובטיחות ייצור החלב ושיווקו;
(2) להבטיח אספקה סדירה של חלב ומוצרים, תוך הבטחת מחירים נאותים ליצרנים, למחלבות ולציבור ותנאים הולמים לפעילות היצרנים והמחלבות".

4. כדי להגשים את מטרות חוק החלב נקבע כי הענף חייב להתנהל כענף מתוכנן :

”הסעיף המוצע קובע את מטרות החוק, אשר לשם השגתם נחוצים התכנון וההסדרה האמורים בענף החלב. כאמור, תכנון משק החלב נדרש לשם פיתוחו, ייעולו וביסוסו של הענף ולשם הבטחת אספקה סדירה של חלב לציבור הצרכנים, במחירים נאותים ליצרנים ולציבור ותנאים הולמים לפעילות המחלבות”
(הצ”ח הממשלה תשס”ח מס’ 405 עמ’ 704 בעמ’ 705).

עוד נקבע, כי התכנון וההסדרה בענף החלב דרושים גם כדי לשמר ולחזק את הפריסה ההתיישבותית באמצעות הגנה על משקי החלב הפעילים :

”בנוסף לנימוקים האמורים בדבר הצורך בתכנון והסדרה בענף החלב, שעיקרם נימוקים כלכליים, יש לתכנון בענף זה היבט משמעותי נוסף: התכנון בענף שבו ייצור החלב מוסדר ומכסות ייצור חלב מוענקות ליצרנים המתגוררים במשקים חקלאיים ומתפרנסים מייצור חלב כעיסוק עיקרי, מאפשר לקיים את מדיניותה של הממשלה לשמר ולחזק את הפריסה ההתיישבותית, באמצעות הגנה על משקי החלב הפעילים, ויצירת עוגן כלכלי להתיישבות בפריפריה” (הצ”ח הנ”ל, שם בעמ’ 704).

5. לצורך ההסדרה והתכנון האמורים, נקבעו בסעיף 3 לחוק החלב, שכותרתו היא **”ייחוד השיווק”**, הדברים הבאים :

”(א) שיווק חלב ומוצרי חלב בישראל יהיה מייצור מקומי בלבד, או מייבוא שהותר על פי סעיף קטן (ב) או לפי כל דין.
(ב) שר התעשייה המסחר והתעסוקה רשאי, בהתייעצות עם השר, להתיר ייבוא מוצרי חלב לישראל, בכפוף להוראות כל אמנה בין-לאומית שמדינת ישראל צד לה.”

6. כמתחייב מהוראת ייחוד השיווק כאמור לעיל, מורה סעיף 4(א) לחוק החלב כי היקף הייצור המקומי הכולל השנתי יקבע על פי ההיקף החזוי של מלוא הצריכה המקומית :

”השר יקבע, בצו, מדי שנה, את היקף הייצור המקומי הכולל לאותה שנה לכלל היצרנים (להלן – היקף הייצור הכולל), על פי ההיקף החזוי של מלוא הצריכה של חלבון חלב ומוצריו או של שומן חלב ומוצריו, לפי הגבוה מביניהם.”

7. **הכלל** הוא איפה, כי שיווק חלב ומוצרי חלב בישראל יהיה מייצור מקומי בלבד. **החריג לכלל** הוא יבוא חלב ומוצרי חלב לישראל וזאת בהתאם לאמנות בין-לאומיות או במקרה של מחסור או במקרים אחרים כשהדבר מתחייב מתוקף נסיבות מיוחדות.
8. אכן, בהתאם לרציונאל זה העומד בבסיס החוק, באותם מקרים בהם התעורר צורך להתיר יבוא של מוצרי חלב נעשה הדבר רק באמצעות מכסות פטורות ממכס, מלא או חלקי, בכמויות מוגבלות ולתקופות קצובות. מעולם לא בוטלו שיעורי המכס על יבוא מוצר חלב כלשהו ללא מכסות ובכמויות בלתי מוגבלות ובלתי ידועות מראש.
9. ההצדקה הנשמעת לביטול שיעורי המכס ביבוא חמאה היא המחסור החלקי שנוצר בשנים האחרונות. יש אפוא להבהיר את הסיבות להיווצרות המחסור ואת היקפו האמיתי.
- א. חלב גולמי מורכב ממים (כ-85%), שומן (כ-4%), חלבון (כ-3.5%) ולקטוז (כ-5%). הרכיבים הרלבנטיים הם שומן וחלבון מהם מייצרים מגוון מוצרים (לרבות חמאה).
- ב. הביקוש השנתי לשומן החלב עומד על כ- 60 אלף טון בשנה והביקוש לחלבוני החלב עומד על כ-50 אלף טון בשנה. יש לציין כי התופעה של העלייה בביקוש לשומן חלב היא תופעה גלובלית הבאה לידי ביטוי בעליית מחירים של מוצרים עתירי שומן. בישראל הוחרף חוסר האיזון בשל העלייה בהיקף יבוא הגבינות (בעקבות הסכם לוקר) אשר באופן יחסי תכולת החלבון בהן גבוהה כך שהביקוש לחלבון מייצור מקומי דוכא.
- ג. על מנת לספק מייצור מקומי את מלוא הביקוש לשומן יש צורך בייצור של 1,560 מיליוני ליטרים חלב גולמי, בעוד שעל מנת לספק את מלוא הביקוש לחלבון יש צורך בייצור של 1,465 מיליוני ליטרים. מדובר בחוסר איזון של 95 מיליון ליטרים שהם כ- 6.3% מהיקף הייצור המקומי.
- ד. לענף החלב יש כמובן את כל האמצעים והיכולת לספק את מלוא הביקושים לשומן ולייצר 1,560 מיליון ליטרים (הייצור המקומי בשנת 2019 הסתכם ב-1,500 מיליוני ליטרים ולכן מדובר בהגדלה של 4% בלבד). אולם, במקרה כזה, במונחי חלבון, יצטברו עודפים של 95 מיליון ליטרים מהם יהיה צורך לייצר 8,000 טון אבקת חלב. עלות הפינוי של אבקת חלב נאמדת בכ- 10,000 ש"ח לטון כלומר, על מנת לפנות את עודפי החלבון שיצטברו בשל ייצור מלוא הביקושים לשומן יהיה צורך במקורות כספיים של כ-100 מיליון ש"ח מדי שנה ומקורות כאלה אין.
- ה. המועצה פועלת לשינוי היחסים בין חלבון לשומן בחלב הגולמי כדי להגיע לאיזון אל מול היחסים בביקוש. אולם, מדובר בתהליך ממושך הכרוך בתהליכי טיפוח ואסטרטגיות של הזנה. נציין כי בשני תחומים אלו (טיפוח והזנה) ישראל נמצאת בחזית הטכנולוגית והגיעה להישגים מרשימים ברמה העולמית.

10. על כל פנים, בטווח הקצר נוצר מחסור חלקי באספקת חמאה מייצור מקומי. כך, בשנת 2019 המחסור בשומן, המתנקז כולו למחסור בחמאה, עמד על 2,500 טון שהם פחות מ-4% בלבד מהביקוש לשומן. הגם שמדובר היה במחסור מצומצם, ראתה המועצה מתפקידה לנקוט את הצעדים הדרושים כדי למנוע אותו. לפיכך, המליצה המועצה (בתמיכת משרד החקלאות) על קביעת מכסות פטורות מכס ליבוא חמאה בשנת 2019 בכמויות הדרושות למניעת המחסור.
11. למרבה הצער, חלוקת המכסות ליבוא חמאה על ידי ועדת המכסות במשרד הכלכלה נעשתה באיחור ובניגוד לאופן עליו המליץ משרד החקלאות: כך, החליטה הועדה להצמיד את מחיר היבוא למחיר המפוקח בעוד שמשרד החקלאות המליץ לקבוע את מחיר החמאה המיובאת במכרזה למחיר מינימום אך ללא מגבלת מחיר מקסימום; כך, הועדה החליטה לחלק מכסות קטנות ליבואנים רבים בעוד שמשרד החקלאות המליץ לאפשר למספר מצומצם של יבואנים ליהנות מיתרון לגודל; כך, הועדה החליטה שלא לאפשר למחלבות לקבל מכסות ליבוא חמאה בעוד שמשרד החקלאות המליץ לאפשר זאת.
- המגבלות שנקבעו על ידי ועדת המכסות כאמור, בנוסף על עלויות היבוא שהאמירו מפאת עליית המחיר העולמי של החמאה, הובילו לכך שהיבואנים לא מימשו את מכסתם בתחילת שנת 2019 וכתוצאה נגרם מחסור מסוים של חמאה ברשתות השיווק.
12. לקראת שנת 2020, ונוכח המחסור הצפוי, המליצה המועצה שוב על קביעת מכסות פטורות מכס ליבוא חמאה בכמויות מתאימות. משרד החקלאות תמך בעמדה זו ופנה לרשות המיסים. אכן, ביום 24.11.2019 התקין שר האוצר צווים בהתאם להמלצות אלה. לאחר מכן, אגף היבוא במשרד הכלכלה פרסם את העקרונות לחלוקת הרישיונות.
13. נבקש להדגיש, כי לדעת כל גורמי המקצוע במועצה ובמשרד החקלאות, קביעת מכסות היבוא באופן האמור תפתור כליל את בעיית המחסור בחמאה והתופעה שהתרחשה ב-2019 לא תחזור על עצמה. זאת, בין היתר, מהסיבות הבאות:
- א. הכמות הכוללת של המכסות האמורות מסתכמת ב-6,250 טון המהווים כ-45% מעל למחסור הצפוי.
- ב. הרף למחיר מקסימאלי הועלה ל-3.94 ש"ח ל-100 גר'.
ג. הקצאת החמאה התעשייתית תעשה בהתאם להמלצות משרד החקלאות.
ד. בשווקים העולמיים יש ירידה מסוימת במחירי החמאה.
14. בנסיבות אלה, בהן כבר נקבעה השיטה ה**יחידה**, הראויה והמתחייבת בהתאם להוראות החוק, דהיינו יבוא כמויות מוגבלות וידועות מראש במסגרת מכסות, קם לפתע משרד האוצר ומבקש להפוך את הקערה על פיה ולנקוט צעד מהפכני בדמות ביטול שיעורי המכס שיאפשר יבוא כמויות בלתי מוגבלות.

15. יובהר, כי נקיטת צעד זה בפועל **תשבש את התכנון ותסב נזקים אדירים** ובלתי הפיכים לענף, לעוסקים בו ולציבור כולו. נפרט כאן את עיקרי הדברים:

- א. גם אם מדובר בהוראת שעה שתפוג ב-31.12.2020, הרי שפוטנציאל הנזק לענף החלב עלול להשתרע גם על תקופות שלאחר מכן. זאת, בשל חיי המדף הארוכים של החמאה. כך, חמאה שתיובא ללא מכס בדצמבר 2020 תוכל להישאר במקפיאים 18 חודשים כלומר השפעת יבוא זה עלולה להימשך גם בשנים 2021 ו-2022.
- ב. קיימת סבירות כי המחירים העולמיים ימשיכו לרדת ואז כמויות החמאה שתיובא תהייה גדולה והענף יצטרך להתכווץ. יבוא עודף בהיקף של 3,000 טון יחייב קיצוץ בייצור המקומי בהיקף של למעלה מ-70 מיליון ליטרים.
- ג. יבוא חמאה בכמויות בלתי מוגבלות ובלתי ידועות מראש ישבש את תכנון הענף ויצור חוסר ודאות לגבי אומדן הביקוש לשומן מקומי. 40% מערך החלב מיוחסים לשומן דהיינו, היכולת לאמוד את הביקוש לגבי חלק מהותי זה תיפגע קשות וכפועל יוצא תסוכל האפשרות לקבוע את היקף הייצור המקומי הכולל השנתי כמתחייב מהוראות חוק החלב.
- ד. חמאה ואבקת חלב הם מוצרים המאפשרים לענף להתמודד עם העונתיות בייצור, בחורף ובאביב. כאשר היצע החלב גדול מהביקוש מייצרים אבקות חלב וחמאה ומשתמשים בהם לשחזור מוצרים בעונות המחסור. דחיקת החמאה המקומית בפני חמאת יבוא זולה ומסובסדת בארצות המקור תקשה על הענף להתמודד עם העונתיות בייצור ותגדיל את ההסתברות לתסריט של מחסור חלב בתקופת הקיץ.
- ה. יבוא כמויות בלתי מוגבלות ובלתי ידועות מראש ייצור חוסר ודאות ויפגע ביכולת היצרנים לתכנן את פעילותם ולבצע השקעות שתקופת החזר שלהן ארוכה.

16. מן המקובץ עולה, כי מדובר במהלך מהפכני ובלתי מידתי העתיד לגרום נזקים כבדים ובלתי הפיכים. כל זאת, שעה שהמהלך היחיד, הראוי והנכון גובש זה מכבר והצווים בעניינו כבר הותקנו ופורסמו. אין להבין את המניעים שבעטיים מבקש משרד האוצר לחולל תפנית פתאומית והרסנית זו. אכן, גורמי המקצוע הבכירים ביותר במשרד החקלאות כבר הבהירו כי הצעת משרד האוצר "משולה להצעתו של רופא לבצע כריתה של ידו של מטופל, שהגיע אליו בתלונה על קוץ באצבעו". מצורף כאן מכתבם המשותף של ה"ה צ.כהן, סמנכ"ל בכיר השקעות ומימון, א.צוק בר, סמנכ"ל בכיר אסטרטגיה כלכלה ומחקר, וד"ר א.לוי, מנהל אגף בכיר גורמי ייצור, שנשלח ביום 31.12.2019 אל מנכ"ל משרד החקלאות.

17. בנסיבות אלה, נראה כי שיקוליו של משרד האוצר אינם קשורים במחסור שנוצר ובדרכים הראויות למניעתו וכי רצונו האמיתי הוא לעשות במחסור שימוש ציני כאמתלה לחיסול התכנון על דרך ריקון חוק החלב מתוכנו, בעקיפין ולא באמצעות תיקוני חקיקה. ניתן לסבור כמובן כי יש לבטל את התכנון בענף החלב אולם הדרך היחידה לעשות זאת היא באמצעות תיקון החוק.

18. עוד נבקש להדגיש, כי השימוש ששר האוצר ושר הכלכלה עושים בסמכויות הנתונות להם בענייני יבוא ומכס של חלב ומוצריו חייב להיעשות **בכפוף** להוראות חוק החלב ו**בהתאם** לצורכי התכנון המיועד להגשים מטרות חוק זה. זאת, בהיות חוק החלב חוק ספציפי ומאוחר לפקודת המכס והחוקים האחרים הנוגעים לעניין.

נציין עוד, כי לא קיימת סתירה בין מטרות חוק החלב למטרות פקודת המכס שהרי שניהם מיועדים להגן על תוצרת הארץ:

“התכלית המרכזית שבהטלת מכס והיטל ביטחה הינה להגן על תוצרת הארץ מפני יבוא של מוצרים מתחרים” (ע”א 9647/05 פוליבה בע”מ נ’ מדינת ישראל אגף המכס ומע”מ - פורסם בנבו).

על כל פנים, העיקרון בדבר חוקיות המינהל מחייב כפיפות של הרשות המינהלית למשפט כולו:

“העיקרון בדבר חוקיות המנהל אינו מסתפק בכך שהחוק העניק לרשות המינהלית סמכות לעשות מעשה מסוים. כדי שהמעשה יעמוד במבחן של חוקיות המינהל נדרש נוסף על כך שהמעשה יהיה בהתאמה לחוק, הן בביצוע והן בתוצאה... אולם אין די בכך שהמעשה המינהלי יהיה בהתאמה לחוק המסמיך. עקרון חוקיות המנהל דורש התאמה גם לחוקים אחרים. אכן, החוק המסמיך אינו עומד ברשות עצמו, אלא הוא אבן אחת בפסיפס המורכב של המשפט. העיקרון בדבר חוקיות המינהל דורש כפיפות של הרשות המנהלית למשפט כולו.

ביטוי להיבט זה של עיקרון חוקיות המינהל ניתן בסעיף 16(4) לפקודת הפרשנות [נוסח חדש] הקובע לאמור: **“לא תהא תקנה סותרת הוראותיו של כל חוק”**. הווי אומר, **אין די בכך שתקנה תהיה מצויה בד’ אמות של החוק המסמיך, אלא נדרש ממנה, נוסף על כך, שלא תהא סותרת הוראותיו של כל חוק אחר. מכאן שאם תקנה סותרת חוק אחר, אין לה תוקף; ואם כך לגבי תקנה, כך גם לפי הגיון הדברים, לגבי כל מעשה מינהלי אחר.**” (י. זמיר, הסמכות המינהלית, מהדורה שנייה, כרך א’ 2010 עמ’ 81-80).

וכן:

“עיקרון חוקיות המנהל מורכב מנדבך שני לפיו, מעשי הרשות המנהלית חייבים להיעשות בהתאם להוראות כל דין אחר, לרבות הלכות בית המשפט. לפיכך, אין די בכך שהמעשה המנהלי עולה בקנה אחד עם הוראות החוק המסמיך, אלא על הרשות להבטיח כי אינו עומד בניגוד להוראות חוקים אחרים” (ע”א 1644/04 עיריית רמלה נ’ מרכז סליקה בנקאית בע”מ (פורסם בנבו) פסקה 6 בעמ’ 9).

19. **כללו של דבר**, המועצה בדעה כי הצעת משרד האוצר פסולה מכל וכל בהיותה הצעה בלתי מידתית העומדת בניגוד לחוק, לוקה בחוסר סבירות קיצוני ואשר קיים חשש כבד כי הנימוקים העומדים ביסודה הם נימוקים זרים ופסולים. לא למותר להוסיף, כי המהלך המתוכנן, המהווה גם שינוי מדיניות קיצוני, אינו עולה בקנה אחד עם ההוראות המחייבות ממשלת מעבר לנהוג איפוק וריסון בהפעלת סמכויותיה השלטוניות.

20. על יסוד האמור לעיל, מבקשת המועצה כי משרד האוצר יחזור בו מכוונתו, יגנוז הצעה זו וישוב לנתיב היחיד הראוי והמתחייב מן החוק דהיינו, קביעת מכסות ליבוא חמאה בפטור ממכס בשנת 2020 בכמויות מוגבלות וידועות מראש בהתאם לצווים שכבר פורסמו.

בכבוד רב,

שאול פלס, עו"ד