



בית המשפט המחוזי בתל אביב - יפו

ת"צ 12879-01-16 יפעת נ' המועצה לענף הלול ואח'

לפני כבוד השופט רחמים כהן

מבקשת התנועה למען איכות השלטון בישראל (ע"ר)
ע"י ב"כ עוה"ד איתמר שחר ונילי אבן-חן

המבקש בבקשת האישור בועז יפעת
ע"י ב"כ עוה"ד צביקה מצקין ואלרן שפירא בר-אור

נגד

המשיבות

1. המועצה לענף הלול
 2. אפרוחי נשר בע"מ
 3. אפרוחי פלא- יסכה איגוד חקלאי בע"מ
 4. אפרת רביית פטם שותפות מוגבלת
 5. מדגרות בן אהרון
 6. י בראון ובניו בע"מ
 7. אפרוחי ג.ש.ס. אגודה שיתופית בע"מ
 8. מדגרות קבוצת יבנה
 9. מילועוף אינטגרציית פטם אגודה שיתופית חקלאית בע"מ
 10. א.מ.י. אפרוחי משואות יצחק
 11. אפרוחי משמר העמק
 12. משק קלומק בע"מ
 13. אפרוחי רביבים אגודה שיתופית חקלאית בע"מ
 14. מדגרות שרייבר בע"מ
 15. מדגרת ע.מ. אגודה שיתופית חקלאית בע"מ
- ע"י ב"כ עוה"ד טומי מנור ואסף שפירא ממשד נשיץ, ברנדס אמיר ושות'
עוה"ד טליה סולומון ולירון צור נוימן ממשד הרצוג פוקס נאמן
עוה"ד איילת רייך מיכאלי

החלטה

בקשת התנועה למען איכות השלטון בישראל לפי סעיף 15 לחוק תובענות ייצוגיות, תשס"ו – 2006 (להלן – **חוק תובענות ייצוגיות**), להשתתף בדיונים בבקשה לאישור תובענה ייצוגית.

ביום 7.1.2016 הוגשה נגד המשיבות, העוסקות בענף הפטם בתעשיית העופות, בקשה לאישור תובענה ייצוגית (להלן – **בקשת האישור**).

עניינה של בקשת האישור בטענה, שבזמנים הרלוונטיים לתובענה, המשיבות ניהלו ביניהן הסדר תיאום מחירים (להלן – **הסדר ויסות**), העומד בניגוד לקבוע בחוק ההגבלים העסקיים, תשמ"ח – 1988 (להלן – **חוק ההגבלים העסקיים**).



בית המשפט המחוזי בתל אביב - יפו

ת"צ 12879-01-16 יפעת נ' המועצה לענף הלול ואח'

על פי הנטען בבקשת האישור, תיקון מס' 14 לחוק ההגבלים העסקיים משנת 2014, צמצם את תחולת הפטור החקלאי הקבוע בסעיף 4(3) (להלן – **תיקון מס' 14** ו- **הפטור החקלאי**, בהתאמה). על כן, הסדר הוויסות בין המשיבות לא חסה עוד תחת הפטור החקלאי ועמד, בזמנים הרלוונטיים לתובענה, בניגוד לחוק ההגבלים העסקיים.

המשיבות הגישו תשובה לבקשת האישור וטענו, שתיקון מס' 14 לא היה רלוונטי להן או להסדר הוויסות והפטור החקלאי בנוסחו המצומצם המשיך לחול עליו גם לאחר תיקון מס' 14.

המחלוקת בין הצדדים לבקשת האישור עוסקת בשאלה – האם הסדר הוויסות חסה תחת הפטור החקלאי הקבוע בסעיף 4(3) לחוק ההגבלים עסקיים.

לאחר שהתקיים קדם משפט הגישה התנועה למען איכות השלטון בישראל (להלן – **המבקשת** או **התנועה למען איכות השלטון**), בקשה לפי סעיף 15 לחוק תובענות ייצוגיות להשתתף בדיונים ולהציג את עמדתה ביחס לתחולת הפטור החקלאי על הסדר הוויסות (להלן – **בקשת ההשתתפות**). מר בועז יפעת, המבקש בבקשת האישור, תמך בבקשת התנועה למען איכות השלטון. המשיבות התנגדו.

תמצית טענות המבקשת

המבקשת היא עמותה ציבורית הפועלת מזה 27 שנים לקידום האינטרס הציבורי ועוסקת, בין היתר, בתחומי הריכוזיות, כשלי שוק, הסדרים מבניים במשק המדינה ובמועצות החקלאיות.

בקשת ההשתתפות הוגשה לפי סעיף 15 לחוק תובענות ייצוגיות והיא עומדת בכל התנאים הקבועים בו. סעיף 15 מעיד על מגמת המחוקק להרחבת זכות העמידה וזכות ההשתתפות בתובענה ייצוגית למי שעניינו ועיסוקו בהגנה על הנושאים הנדונים בתובענה.

השתתפות המבקשת בדיונים תתרום לניהולה היעיל וההוגן של התובענה הייצוגית. המבקשת בקיאה ובעלת מומחיות בסוגיות הרלוונטיות לתובענה. מעורבותה בתיקון מס' 14, אשר קדמו לה שנים של ליווי הגורמים שפעלו לתיקון סעיף הפטור החקלאי, מציב אותה בעמדה ייחודית כמי שיכולה להעיד מכלי ראשון, מתוך היכרות ומעורבות ארוכת שנים בסוגיות נשוא התובענה הייצוגית, על הכשלים שהביאו לצורך בתיקון, על הרציונאליים שליוו את הליך החקיקה ועל כוונת המעורבים בתיקון – מחוקקים ורגולטורים כאחד. מעיון בכתבי הטענות עולה, שיש טעם לאפשר למבקשת להשתתף בדיונים ולהציג לבית המשפט היבטים, שלא הוארו בכתבי הטענות. הצגתן הסדורה של הסוגיות העולות מבקשת האישור ובפרט שאלת תחולת הפטור החקלאי על המשיבות על ידי ארגון הפועל לקידום מטרה ציבורית בקשר לעניין שבו עוסקת התובענה הייצוגית, צפויה לסייע לבית המשפט להכריע בשאלה שבמחלוקת באופן הוגן ויעיל.



בית המשפט המחוזי בתל אביב - יפו

ת"צ 16-01-12879 יפעת נ' המועצה לענף הלול ואח'

השתתפותה של המבקשת צפויה לתרום להגנה על עניינם של חברי הקבוצה – הציבור בכללותו. לצד זאת, בשלב בו מצויה בקשת האישור, לא ייגרם נזק למי מהצדדים.

מבקש בקשת האישור הצטרף לטענות המבקשות והוסיף, שלהבדיל מהמשיבות, הוא לא נטל חלק בישיבות הוועדה לכלכלה שדנה בתיקון 14 לחוק ההגבלים העסקיים (להלן – **דיוני ועדת הכלכלה**) ולא היה שותף פעיל בהליך חקיקתו. משכך, על מנת להציג תמונה מאוזנת, הכוללת גם עדות מפורטת ממקור ראשון על הליך החקיקה, קיים צורך ממשי בצירוף המבקשת לדיונים.

תמצית טענות המשיבות

יש לדחות את בקשת ההשתתפות, שלא נתמכה תצהיר כדין וכוללת טיעונים החורגים באופן משמעותי מגדר בקשת האישור והתובענה הייצוגית.

המבקשת לא עומדת בתנאים הקבועים בסעיף 15 לחוק תובענות ייצוגיות, עליו מושתתת הבקשה.

המבקשת אינה ארגון הפועל לקידום מטרה ציבורית הקשורה לעניין בו עוסקת התובענה הייצוגית.

המבקשת באה לעולם כדי למנוע שחיתות שלטונית. כך על פי הצהרותיה ופועלת בתחומים הנוגעים לשלטון בישראל על ענפיו השונים. אולם, אין קשר בין פעילות זו לבין הבקשה לאישור התובענה הייצוגית, שעניינה בהשבת כספים בשל נזקים שנגרמו לכאורה מקיומו של הסדר כובל ולא ברור, מה הקשר בין הטענות הנטענות בבקשת האישור לבין שחיתות שלטונית.

המבקשת לא הרימה את הנטל להראות, שצירופה נדרש לצורך הגנה לחברי הקבוצה ושהשתתפותה בדיונים תתרום תרומה משמעותית לקבוצה. לטענת המשיבות, ההליך יתנהל באופן יעיל והוגן גם ללא הצטרפותה, בפרט כשכתבי הטענות הוגשו ונערכו חקירות.

השתתפות המבקשת בדיונים תגרום להאטת ההליך וסרבול הדיון.

עיון בבקשת ההשתתפות מעלה, שמעורבות המבקשת בהליך החקיקה, כפי שנטען על ידה, התבטאה בפעילות "לובינג" של נציגי המבקשת מול חברי הכנסת השונים ונוכחותם בדיוני ועדת הכלכלה.

בקשת ההשתתפות היא המשך פעילות ה"לובינג" של המבקשת וניסיון לבצע מקצה שיפורים של בקשת האישור שיש בו משום הרחבת חזית אסורה של יריעת המחלוקת.



בית המשפט המחוזי בתל אביב - יפו

ת"צ 12879-01-16 יפעת נ' המועצה לענף הלול ואח'

דיון

סעיף 15 לחוק תובענות ייצוגיות מתיר לבית המשפט לאפשר לצד, שאינו צד ישיר להליך הייצוגי, לקחת בו חלק כמעין "ידיד בית המשפט". בקשה להשתתף בדיונים בתובענה ייצוגית ובשלב הבקשה לאישור, יכול שתוגש על ידי חבר הקבוצה המיוצגת, רשות ציבורית או ארגון.

סעיף 15 קובע את התנאים לבחינת בקשה להשתתפות בהליך הייצוגי ואת סמכותו של בית המשפט לעצב את אופן והיקף ההשתתפות:

15. (א) בית המשפט רשאי להתיר לחבר קבוצה שבשמה מנוהלת תובענה ייצוגית, וכן לרשות ציבורית הפועלת לקידום מטרה ציבורית בקשר לענין שבו עוסקת התובענה הייצוגית או לארגון הפועל לקידום מטרה כאמור, אשר אינם התובע המייצג, להשתתף בדיונים בתובענה הייצוגית, אם מצא כי הדבר דרוש לשם ניהולה היעיל וההוגן של התובענה הייצוגית, וכן, לענין חבר קבוצה – לשם הגנה על ענינו של אותו חבר קבוצה, ולענין רשות ציבורית או ארגון – לשם הגנה על ענינם של חברי הקבוצה.

(ב) נעתר בית המשפט לבקשה להשתתף בדיונים כאמור בסעיף קטן (א), רשאי הוא ליתן הוראות בדבר אופן ההשתתפות כאמור.

(ג) הוראות סעיף זה יחולו, בשינויים המחויבים, גם לענין השתתפות בדיונים בבקשה לאישור.

בע"א 7842/16 אדם טבע ודין – אגודה ישראלית להגנת הסביבה נ' צדוק לוי פירסק ואח' (מיום 27.9.2017, להלן – עניין אדם טבע ודין) דן בית המשפט בהסדר הקבוע בסעיף 15 ועמד על שלושה תנאים מצטברים הקבועים בסעיף, בשים לב למיחות המבקש להצטרף להליך: חבר קבוצה, רשות ציבורית או ארגון. בית המשפט נתן דעתו למאפיינים המיוחדים של ארגונים והגדרתם בהליכי תובענות ייצוגיות:

"הנה כי כן סעיף 15(א) לחוק קובע שלושה מבחנים מצטברים בהם נדרש המבקש להצטרף להליך הייצוגי לעמוד, על מנת שיותר לו להשתתף בהליך הייצוגי: זיקה לתובענה; תרומה להליך; והגנה על ענינם של חברי הקבוצה (במקרה של ארגון או רשות) או על ענינו של חבר הקבוצה הפרטני. במסגרת תנאים אלו, נדרש בית המשפט לבחון שיקולים שונים הקשורים למבקש עצמו, כמו גם שיקולים החיצוניים לו, לרבות שיקולים הנבחנים במסגרת בקשת הצטרפות כ"ידיד בית משפט" יציר הפסיקה. ראוי להדגיש כי רשימת השיקולים אותה נדרש בית



בית המשפט המחוזי בתל אביב - יפו

ת"צ 12879-01-16 יפעת נ' המועצה לענף הלול ואח'

המשפט לבחון במסגרת התנאים הקבועים בסעיף 15(א) לחוק אינה מהווה רשימה סגורה, ועל בית המשפט לשקול את השיקולים הרלבנטיים בהתאם למקרה שלפניו ולנסיבותיו. (פסקה 15, הדגשות הוספו).

ככל שמדובר ב**ארגון** המבקש להשתתף בדיונים, עליו להוכיח התקיימותם של התנאים הבאים:

זיקה לתובענה – בית המשפט יבחן את מהות הגוף המבקש להשתתף בדיונים והאם פעילותו הציבורית קשורה לעניין שבו עוסקת התובענה הייצוגית. כאשר מדובר בארגון (להבדיל מחבר קבוצה) נדרשת בחינה מעמיקה יותר. ככל שהסוגיה הנדונה בתובענה הייצוגית מצויה בליבת עיסוקו של הגוף, הרי שמומחיותו, ניסיונו והעובדה שהשקיע בעבר משאבים לצורך טיפול ועיסוק בנושא התובענה, מלמדים על זיקה בין הארגון לבין התובענה (עניין אדם טבע ודין, פסקה 15).

תרומה להליך – הארגון צריך לשכנע, שהשתתפותו נדרשת לשם ניהול התובענה הייצוגית ביעילות, בהוגנות ובאופן שיועיל ויתרום להכרעה צודקת יותר. תרומתו של ארגון לתובענה הייצוגית עשויה להיגזר ממומחיותו ומניסיונו בתחום. בית המשפט בעניין אדם טבע ודין עמד על כך, שיש לשקול שיקולים חיצוניים ובכלל זה את יכולתם של מייצגי הקבוצה (המבקש המייצג ובא כוח המייצג), לייצג את הקבוצה בצורה מיטבית. שיקולים אלה נבחנים באופן של "מקבילית כוחות": ככל שמייצגי הקבוצה מייצגים את אינטרס הקבוצה באופן יעיל והוגן, הצורך בצירוף הארגון לדיונים – פוחת ובית המשפט ייטה לדחות את בקשת ההשתתפות. אולם, ככל שבית המשפט ישתכנע, שמייצגי הקבוצה אינם מצליחים לנהל את התובענה בצורה יעילה והוגנת ושהשתתפותו של הארגון תסייע ותתרום לניהולה, כך יגדלו הסיכויים לצירופו כצד להליך.

שיקול נוסף בהקשר זה הוא השלב בו מצוי ההליך בעת הגשת בקשת ההשתתפות וזאת על מנת שלא לפגוע ביעילות ההליך. ככל שבקשת ההשתתפות מוגשת בשלב מתקדם בניהול התובענה ויהיה בצירופו של הארגון כדי להאריך ולסרב את ההליך או לפגוע ביעילותו, ייטה בית המשפט לדחות את בקשת ההשתתפות (עניין אדם טבע ודין, פסקה 15).

הגנה על עניינם של חברי הקבוצה – בית המשפט יאשר השתתפותו של ארגון כאשר השתתפותו נדרשת לשם הגנה על עניינם של חברי הקבוצה המיוצגת. תנאי זה נבחן ביחס למייצגי הקבוצה. גם בתנאי זה פועלת מעין "מקבילית כוחות": ככל שעיסוקו של הארגון קרוב יותר לנושא התובענה הוא עשוי לסייע יותר במומחיותו, ניסיונו ומשאביו כדי לשמש כ"קול" עבור חברי הקבוצה. גם בהתייחס לתנאי זה, ככל שיש בידי מייצגי הקבוצה להגן באופן מלא על האינטרסים של חברי הקבוצה, יפחת הצורך בהשתתפות הארגון (עניין אדם טבע ודין, פסקה 15).



בית המשפט המחוזי בתל אביב - יפו

ת"צ 12879-01-16 יפעת נ' המועצה לענף הלול ואח'

בנוסף לתנאים האמורים וככל שבקשת ההשתתפות היא של ארגון, נדרש הארגון לעמוד בהגדרה הקבועה בסעיף 2 לחוק תובענות ייצוגיות:

'ארגון' – תאגיד, למעט תאגיד שהוקם על פי דין, או הקדש, הקיים ופועל באופן סדיר וממשי במשך שנה לפחות לקידום מטרה ציבורית, אחת או יותר, ושנכסיו והכנסותיו משמשים להשגת המטרות הציבוריות בלבד, ובלבד שפעילותו אינה מטעם מפלגה או גוף פוליטי אחר או בזיקה למפלגה או לגוף כאמור או לשם קידום מטרותיהם.

לבית המשפט מסור שיקול הדעת להחליט, אם לאשר בקשה להשתתף בדיונים אם לאו, זאת אף בהתקיים התנאים הקבועים בסעיף 15 לחוק תובענות ייצוגיות (עניין אדם טבע ודין, פסקה 15).

בנוסף, רשאי בית המשפט לקבוע את אופן השתתפות המבקש והיקפה, באלו סוגיות יוכל מבקש ההשתתפות להביע את עמדתו ואלו מסמכים הוא רשאי להציג לבית המשפט.

התנועה למען איכות השלטון ותנאי סעיף 15 לחוק תובענות ייצוגיות

המבקשת היא עמותה רשומה שהוקמה על פי דין, פועלת כגוף בלתי תלוי, ממומנת על ידי תרומות ופועלת ללא מטרת רווח מזה כ-27 שנים. משכך, עונה המבקשת על הגדרת 'ארגון' לפי סעיף 2 לחוק תובענות ייצוגיות.

המשיבות טוענות, שהמבקשת עוסקת בתחומים של מנהל ציבורי ושלטון ונעדרת זיקה בין פעילותה הציבורית לבין התובענה הייצוגית. טענת המשיבות אינה מתקבלת.

המבקשת מבססת את בקשתה ואת זיקתה לתובענה הייצוגית במעורבותה הפעילה בדיוני ועדת הכלכלה.

המשיבות אינן חולקות על מעורבות המבקשת בדיוני ועדת הכלכלה. אף אם מעורבות המבקשת התבטאה בפעילות "לובינג", כפי שטוענות המשיבות, סעיף 15 לחוק תובענות ייצוגיות אינו קובע דרישת "אובייקטיביות". אף אם מבקש ההשתתפות הוא "צד" שאינו אובייקטיבי, אין בכך כדי להביא לדחיית בקשתו.

המבקשת טוענת, שהשתתפותה תתרום תרומה משמעותית לניהול התובענה הייצוגית בעילות, בהוגנות ובאופן שיועיל ויתרום להכרעה צודקת יותר. המבקשת עומדת על פערי המידע הקיימים בין המבקש לבין המשיבות: המבקש לא נכח בדיוני ועדת הכלכלה, הוא לא ליווה את תיקון מס' 14 ולא טוען למומחיות בתחום ההגבלים העסקיים.



בית המשפט המחוזי בתל אביב - יפו

ת"צ 12879-01-16 יפעת נ' המועצה לענף הלול ואח'

לטענת המבקשת, השתתפותה בדיונים תוסיף לאיזון בין הצדדים נוכח מעורבותה בדיוני ועדת הכלכלה וליווי הליך חקיקת תיקון מס' 14, אף שנים קודם לכן.

בשים לב ל"מקבילית הכוחות" שעל בית המשפט לשקול בבחינת התרומה האפשרית של מבקש ההשתתפות ביחס לאופן ייצוג הקבוצה, יש להביא בחשבון שהמבקש עצמו עמד על פערי המידע בינו לבין המשיבות ועל כך שהמבקשת יכולה להוסיף מידע בדבר כוונת המחוקק בתיקון מס' 14, נוכח השתתפותה בדיוני ועדת הכלכלה:

"המרכז הוא פרשנות סעיף 3(4) לחוק ההגבלים העסקיים. כפי שכולם כאן יודעים, אחד הנדבכים בפרשנות דבר חקיקה זו כוונת המחוקק. כוונת המחוקק לא ניתן תמיד ללמוד מעיון בפרוטוקולים, היו שם חוץ מהמשיבות, באי כוחם, הלוביסטים שלהם, עוד גורמים ובהם גורמים מהמגזר השלישי ובראשם התנועה לאיכות השלטון שהתייצבה לכל אחד מהדיונים, שכתבה מכתבים, שדיברה עם הממונה על ההגבלים העסקיים, שהייתה מעורבת בכל אחד ואחד משלבי החקיקה. המידע הזה אינו ברשות המבקש ולא היה לולא יצרה איתי התנועה קשר. המידע הזה וההיסטוריה ארוכת השנים של פעילות המועצות החקלאיות הן נדבך חשוב בפרשנות הסעיף... במקרה הספציפי הזה אני סבור שיש שיקול שאמנם לא נזכר שם אבל יכול להועיל בצורה ניכרת לייצוג ראוי והולם של הקבוצה והוא העובדה שאנחנו – המבקש וב"כ – לא נכחנו בכל ההיסטוריה הזאת שהובילה לשינוי חוק ההגבלים העסקיים. כאן, שמה התנועה דגש משמעותי בבקשה לאישור, ויש משום גישור של פער שהיה קיים בנינו לבין המשיבות כמי שכן היו באותו הליך ויודעות את ההיסטוריה של ההליך הזה על בוריה." (ב"כ המבקש, בעמוד 8 לפרוטוקול).

באשר לתנאי שעניינו הגנה על חברי הקבוצה, יש להביא בחשבון שהתובענה הייצוגית נוגעת בסוגיה רלוונטית לכלל הציבור בישראל. השתתפותה של המבקשת בדיונים יכולה לפרוס בפני בית המשפט היבטים נוספים הקשורים בתיקון 14 לחוק ועל ידי כך תסייע להבהיר את הסוגיות הקונקרטיות שעל הפרק.

אמנם מדובר בשלב בקשת האישור ובית המשפט אינו נדרש להכריע סופית בשאלות שבמחלוקת. אולם, הדיון בבקשת האישור מתמקד בעיקרו בשאלה משפטית ולפיכך, ראוי להיכנס בעובי הקורה כבר בשלב זה כדי לייעל את ניהול ההליך בהמשך ככל שהבקשה תאושר (ת.א. 1327/04 בלום נ' מקורות חברת המים בע"מ, מיום 31.1.2013). לצורך בחינה יסודית של בקשת האישור כאשר מדובר בשאלה משפטית עקרונית של פרשנות, ייטב אם כל החומר הנדרש להכרעה בשאלה המשפטית יהיה מצוי בפני בית המשפט.



בית המשפט המחוזי בתל אביב - יפו

ת"צ 12879-01-16 יפעת נ' המועצה לענף הלול ואח'

מתן אפשרות למבקשת להשתתף בדיונים אין בה כדי להרחיב את חזית המחלוקת ואין בה כדי לעכב או לפגוע בניהול ההוגן והיעיל של התובענה. יריעת המחלוקת נותרה בעינה והיא תחומה ומוגדרת על ידי כתבי הטענות.

השתתפות המבקשת בתובענה לא תסרבל את ההליך ולא תגרום להתארכותו שלא לצורך. עמדתה תוצג בדרך של סיכומים בכתב והמשיבות תוכלנה להתייחס לטענותיה במסגרת הסיכומים מטעמן.

תיקון מס' 10 לחוק תובענות ייצוגיות הסיר את הדרישה לקבל את אישורו של שר המשפטים קודם לצירופו של ארגון לתובענה ייצוגית. ארגונים אינם נדרשים עוד לקבל את אישורו של שר המשפטים. הסרת מחסום דיוני זה היא ביטוי לגישה לפיה, יש להקל על דרכם של ארגונים בדרך להשתתפות בהליך הייצוגי (**עניין אדם טבע ודין**, פסקה 20). על חשיבות שילובם של ארגונים בהליך הייצוגי ראו פסקה 21 (**שם**).

המסקנה הנלמדת מיישומם של תנאי סעיף 15 היא שיש מקום לצירוף המבקשת להליך זה.

סוף דבר

דין הבקשה להתקבל.

המבקשת תשתתף בדיונים בבקשת האישור.

אין בהשתתפות המבקשת בדיונים משום היתר להרחבה או לשינוי חזית.

סיכומי המבקשת יוגשו עד ליום 2.9.2018.

ניתנה היום, ז' תמוז, תשע"ח, 20 יוני, 2018, בהעדר הצדדים.

רחמים כהן
 רחמים כהן, שופט