

בעניין:

התנועה למען איכות השלטון בישראל (ע"ר) 580178697

ע"י ב"כ עוה"ד צרויה מידד-לוזון ו/או נילי אבן-חן ו/או דניאל דושניצקי ו/או
תומר נאור ו/או יעל קריב-טייטלבוים ו/או טליה יהודה ו/או איתמר שחר

מרח' יפו 208 ירושלים

ת.ד. 4207 ירושלים 91043

טל': 02-5000073 ; פקס : 02-5000076

המבקשת

ובעניין:

בועז יפעת

ע"י ב"כ עוה"ד צביקה מצקין ו/או אלרון שפירא בר-אור
ממשרד שפירא בר-אור מצקין ושות', עורכי דין
מרחוב אבא הלל סילבר 110, רמת גן 5262329
טל': 03-5513013 ; פקס : 03-6776272

המשיב

- נגד -

1. המועצה לענף הלול
2. אפרוחי נשר-אמי – אגודה שיתופית חקלאית בע"מ
3. אפרוחי פלא – אגודה שיתופית חקלאית בע"מ
4. אפרת רביית פטם שותפות מוגבלת
5. מדגרות בן אהרון
6. י. בראון ובניו בע"מ
7. אפרוחי ג.ש.ם אגודה שיתופית בע"מ
8. מדגרית קבוצת יבנה
9. מילועוף אינטגרית פטם אגודה שיתופית חקלאית
10. א.מ.י. אפרוחי משואות יצחק
11. אפרוחי משמר העמק – קיבוץ משמר העמק אגש"ח בע"מ
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

כולן ע"י ב"כ עוה"ד טומי מנור ואח'

ממשרד נשיץ, ברנדס, אמיר ושות'

רח' תובל 5 תל-אביב, 6789717

טל': 03-6235000 ; פקס : 03-6235005

וע"י ב"כ מהרצוג פוקס נאמן, עורכי דין

מבית אסיה, רחוב ויצמן 4, תל אביב, 64239

טל': 03-6925960 ; פקס : 03-6966464

המשיבות

בקשה להשתתף בדיוני הבקשה לאישור התובענה הייצוגית שבכותרת לפי סעיף 15 לחוק תובענות ייצוגיות תשס"ו-2006

מוגשת בזאת בקשה לפי סעיף 15 לחוק תובענות ייצוגיות, תשס"ו-2006 מאת התנועה למען איכות השלטון בישראל (ע"ר) (להלן: "המבקשת"). המבקשת היא ארגון אזרחי א-פוליטי ותיק, העוסק רבות בסוגיית יוקר המחיה והריכוזיות במשק הישראלי, בזירה הציבורית והמשפטית. בין היתר, הייתה המבקשת מעורבת באופן פעיל והדוק בהליכי החקיקה של תיקון מס' 14 לחוק ההגבלים העסקיים, תשמ"ח-1988 (להלן, בהתאמה: "תיקון מס' 14" ו-"חוק ההגבלים העסקיים" או "החוק"), אשר נועד לצמצם את תחולת הפטור מכוח סעיף 3(4) לחוק (להלן: "הפטור החקלאי" או "הפטור"), ועמדה בקשר בעניין זה עם חברי כנסת ועם נציגי רשות ההגבלים העסקיים (להלן: "הרשות").

המבקשת בקיאה ובעלת מומחיות בסוגיות הרלוונטיות לבקשה לאישור התובענה הייצוגית שבכותרת ("בקשת האישור"), דוגמת הכשלים שנפלו בניסוחו הקודם של הפטור החקלאי והשלכותיהם על המשק הישראלי, תכליתו של תיקון מס' 14 ופרשנות הפטור החקלאי בנוסחו הנוכחי בדגש על הגדרת המונחים "מגדל" ו"תאגיד מגדלים" כפי שעוצבה בו על ידי המחוקק. בשים לב לנוסחו של סעיף הפטור החקלאי לאחר התיקון, ובפרט בשים לב למגמת המחוקק והפסיקה לצמצם את תחולת הפטור החקלאי, להוציא מתחולתו משווקים סיטונאיים וצדדים הקשורים בהם, ולהחילו רק על הזקוקים לו באמת – קרי, החקלאים – אין ספק לעמדת המבקשת כי ההסדר הכובל נשוא בקשת האישור אינו חוסה תחת הפטור החקלאי המתוקן.

הצגתם הסדורה של עניינים אלו, המצויים בלב בקשת האישור, על ידי ארגון הפועל לקידום מטרה ציבורית בקשר לעניין שבו עוסקת בקשת האישור, צפויה לסייע לבית המשפט לפסוק בסוגיות העומדות לפתחו בהתאם לרצון המחוקק ולתכליתו של תיקון מס' 14, ובכך לסייע לניהולה היעיל וההוגן של בקשת האישור ולעניינה של הקבוצה המיוצגת. לפיכך תבקש המבקשת מבית המשפט הנכבד לעשות שימוש בסמכותו לפי סעיף 15 לחוק תובענות ייצוגיות להתיר לה להשתתף בדיונים המתקיימים בפניו בעניין בקשת האישור, וכן לקבוע הוראות בדבר האופן בו ייעשה הדבר.

ואלה טעמי הבקשה

א. פתח דבר

1. ההליך שבכותרת עוסק בהתאגדות קרטליסטית של כלל הגופים העוסקים בייצור חומרי רבייה ואפרוחי פטם בישראל בהסדר שזכה לכינוי "קרטל הפטם" (או, כלשון של המשיבות, "הסדר התיאום").

2. בלב המחלוקת המשפטית בין הצדדים, עומדת השאלה: האם קרטל הפטם חסה תחת "הפטור החקלאי" בחוק ההגבלים העסקיים, לאחר כניסתו לתוקף של תיקון מס' 14.
3. כמפורט בכתבי הטענות מטעם המבקש – בקשת האישור, התשובה לתגובה לבקשה לאישור תובענה ייצוגית (להלן: "התשובה לתגובה") והתצהיר המשלים מיום 30.4.17 (להלן: "התצהיר המשלים") – קיימים שני טעמים מובהקים בגינם **קרטל הפטם אינו חוסה תחת הפטור החקלאי לאחר תיקון מס' 14: האחד**, היות המועצה לענף הלול (להלן: "המועצה") אחד מן הצדדים להסדר, על אף שאיננה "מגדל" כהגדרתו בסעיף הפטור; **והשני**, העובדה שלפחות שתיים מבין המשיבות, שהינן צד להסדר, אינן יכולות לחסות תחת סעיף הפטור עקב נגיעתן לתחום השיווק הסיטונאי (המשיבות 4 ו-9).¹
4. המשיבות השיבו לטענות אלו, ובין היתר נימקו לראשונה במסגרת התשובה המשלימה – לאחר שעד כה נמנעו מלעשות זאת – מדוע לשיטתן הן חוסות תחת הפטור החקלאי; וטענו, כי הן חוסות תחת החלופה הראשונה של הגדרת "מגדל" בסעיף הפטור המתוקן: "מי שעוסק בגידול תוצרת חקלאית לשיווק".
5. **כפי שיפורט בבקשה להלן, פרשנותן של המשיבות חסרת כל שחר: מדובר בפרשנות הנוגדת הן את לשון סעיף הפטור המתוקן, הן את תכליתו של הסעיף לאור תיקון מס' 14 והן את כוונת המחוקק כפי שהובעה מפורשות בדיוני ועדת הכלכלה בהן נדון התיקון. פרשנות זו אף סותרת את עמדת רשות ההגבלים העסקיים (כפי שהובאה במסגרת נספחי המשיבות עצמן), ובעיקר: עומדת בסתירה למעשיהן של המשיבות, אשר הגישו בקשת פטור לפי סעיף 14 לחוק ההגבלים העסקיים ובכך הודו בהודאת בעל דין כי לשיטתן ההסדר ביניהן מהווה הסדר כובל (הזקוק לפטור).**
6. כמפורט להלן, המשיבות אינן יכולות לחסות תחת סעיף הפטור משלושה טעמים מרכזיים²:
- א. ראשית, סעיף הפטור חל על רשימה סגורה של סוגי תוצרת חקלאית, המיועדים לשיווק לצרכן – ואילו המשיבות 2-15 עוסקות בייצור חומר רבייה (ביצים מופרות ואפרוחים בני יומם), אשר **כלל אינו נכלל בהגדרת "תוצרת חקלאית" עליה חל סעיף הפטור.**
- ב. שנית, הפטור החקלאי לא חל מקום בו אחד המגדלים החברים בהסדר (או צד קשור לו) הוא **גוף סיטונאי שמרבית שיווקו נוגע לתוצרת שלא גודלה על ידו** – ובענייננו המשיבה 4 היא שותפות שבה יש לחברת 'תנובה' 50%;
- ג. ושלישית, המשיבות 2-15, שהינן תאגידי עסקיים, **חייבות לעמוד בתנאים המפורטים בסעיף ביחס ל"תאגיד מגדלים"**, והן אינן עומדות בהם ולו משום זיקתן של המשיבות 4 ו-9 למקטע השיווק הסיטונאי;
7. המבקשת היא עמותה ציבורית הפועלת מזה 27 שנים לקידום האינטרס הציבורי, ואשר עוסקת רבות בין היתר בתחומי הריכוזיות, כשלי שוק, הסדרים מבניים במשק המדינה והמועצות

¹ יצוין כי במסגרת "תשובה מטעם המשיבות ל"תשובה לתגובה לבקשה לאישור תובענה ייצוגית", מיום 15.6.17 (להלן: "התשובה המשלימה"), סעיף 25, הוסיפו המשיבות וציינו בהקשר זה את המשיבה 13, הקשורה באינטגרציית העוף 'עוף עוז'.

² וזאת נוסף על הטעם הנוגע להיות המועצה חלק מהקרטל – טעם אשר בקשה זו אינה מתמקדת בו.

החקלאיות. מעורבותה של המבקשת בתיקון מס' 14, אשר קדמו לה שנים של ליווי המאמצים הממושכים לתיקון סעיף הפטור החקלאי, מציב את המבקשת בעמדה ייחודית כמי שיכולה להעיד מכלי ראשון, מתוך היכרות ומעורבות ארוכות שנים בסוגיות נשוא בקשת האישור, על הכשלים שהביאו לצורך בתיקון, על הרציונלים שליוו את הליך החקיקה, ועל כוונתם של המעורבים בתיקון – מחוקקים ורגולטורים כאחד.

8. המבקשת תטעים כי עניינה של הסוגיה אשר בה מתמקדת בקשה זו – היקף תחולתו של סעיף הפטור החקלאי המתוקן – חורג מעניינה של בקשת האישור הקונרקטית נשוא הליך זה, ולמעשה עשויה להיות לו השפעה מזיקה לא רק על חברי הקבוצה בהליך זה כי אם גם על הציבור הרחב כולו. זאת, שכן אימוץ פרשנותן השגויה והמעוותת של המשיבות לתנאי סעיף הפטור עלולה לרוקן מתוכן את מטרת תיקון מס' 14 ולשים לאל את כוונת המחוקק – ותאפשר לגופים סיטונאיים מובהקים (דוגמת חברת תנובה) "להלבין" עצמם ולחסות תחת הפטור החקלאי, גם במקרים בהם הגידול החקלאי הוא אחוז זעורי מכלל פעילותם ויש להם זיקה משמעותית למקטע הסיטונאי.

9. השתתפותה של המבקשת צפויה לתרום אפוא להגנה על עניינם של חברי הקבוצה, ולפיכך יתבקש בית המשפט הנכבד לאשר את השתתפותה בדיונים ולהביא את עמדתה בפני בית המשפט הנכבד.

ב. הפטור החקלאי: רקע היסטורי, והכשלים שנוצרו בגינו

1.ב. הפטור החקלאי - כללי

10. במדינות רבות ניתן למצוא התייחסות מיוחדת לתחום החקלאות במסגרת חוקי קידום התחרות וההגבלים העסקיים. ככלל, ישנם טעמים עניינים בהגנה על ציבור החקלאים-המגדלים באמצעות מתן לגיטימציה להסכמים כובלים בין המגדלים לבין עצמם. זאת, לאור המאפיינים המיוחדים של ענף החקלאות – המספר הרב של מגדלים, חוסר יכולת אובייקטיבית להתאים את ההיצע בטווח הקצר, ובפרט העובדה שמדובר בתוצרת עונתית ומתכלה. ההסדרים הנובלים מאפשרים לחקלאים-המגדלים לתאם ביניהם את הסדרי השיווק לפינוי עודפים וגורמים להם להתארגן יחד על מנת לחזק את כוח המיקוח שלהם מול קוני התוצרת (רשתות שיווק וסיטונאים).

11. בישראל, מסיבות היסטוריות, המחוקק לקח את "הפטור החקלאי" צעד אחד קדימה – והחיל אותו לא רק על מגדלי התוצרת אלא גם על המשווקים הסיטונאים (ובשלב מוקדם יותר של החקיקה: גם על המשווקים הקמעונאים). זאת, כחלק ממדיניות ארוכת שנים של מעורבות אינטנסיבית בתכנון ענפי החקלאות השנים (מדיניות הכוללת גם את הקמת המועצות החקלאיות השונות, התערבות בקביעת המחירים, הקצאת מכסות ייצור, הגבלת היבוא והייצוא ועוד).³

³ ראו: ורד דשא "הפטור החקלאי בחוק ההגבלים העסקיים: מחקר השוואתי והרהורים על היקף תחולת הפטור" הפרקליט נא 349, 367 (התשע"א) (להלן: "ורד דשא") – המאמר זמין בלינק: <http://www.hapraklit.co.il/Uploads/dbsAttachedFiles/ptorhaklai.pdf>

"כל אלה הובילו למצב שבו נדרשה התערבות ממשלתית בדמות יד מכוונת אשר מטרתה לווסת את השוק החקלאי ולהסדירו. שאיפת הממשלה הייתה להגן על ענפים חלשים ולווסת את השוק באמצעות מדיניות מכוונת שנועדה להסדיר את הפעילות השוטפת בענפי החקלאות השונים על מנת למנוע מצב שבו ענפי החקלאות נשלטים על ידי כוחות השוק בלבד. זאת, במטרה להבטיח את כדאיותם הכלכלית ואת המשך הפעילות היצרנית המקומית וגם על מנת לבסס רמה מסוימת של עצמאות באספקת מזונותיה של המדינה.

12. ברבות השנים, הביאה עובדה זו לעיוות מבני, אשר פגע גם בסקטור החקלאים המגדלים וגם בציבור הרחב.

13. כמעט בכל שוק ישנו ניגוד עניינים מובנה בין האינטרסים של היצרנים לאינטרסים של המשווקים – שהרי כל אחד מהצדדים מעוניין למקסם את רווחיו באמצעות הקטנת רווחי חברו. במקרה של השוק החקלאי בישראל נטייה זו מובאת לקיצוניות, שכן השוק בנוי כך שיש הרבה יצרנים ומעט מאוד קונים (אוליגופסוניסטי), ולכן למשווקים יש יכולת התארגנות וכוח רב הרבה יותר ביחס ליצרנים-המגדלים.

14. לאור המאפיינים הייחודיים של השוק, המגדל הוא החוליה החלשה ובעלת כוח המיקוח הקטן ביותר בשרשרת הייצור והשיווק של התוצרת החקלאית. **העובדה שהפטור החקלאי חל, עקב עיוות היסטורי, גם על סיטונאים – פגע בראש ובראשונה בציבור המגדלים (שעליהם מלכתחילה נועד הפטור החקלאי להגן!).**

15. זאת ועוד: **ככל שכוחם של המשווקים גדל, כך נפגע גם ציבור הצרכנים הרחב** – שכן התאגדותם של הסיטונאים מאפשרת להעלות את פערי התיווך ולהעלות את מחיריהם של מוצרי התוצרת החקלאית (אשר ככלל, הביקושים לה קשיחים).

16. במילותיה התמציתיות של ורד דשא, אשר נכתבו טרם תיקון מס' 14:

"הענקת הפטור למשווקים מרעה עם המגדלים אשר מקבלים תמורה נמוכה על תוצרתם ובמקביל פוגעת בצרכנים אשר משלמים מחיר גבוה עבור התוצרת".⁴

2.2. סעיף הפטור בחוק והניסיונות לצמצמו

17. במהלך השנים ניכרת מגמה ברורה ומדורגת של צמצום תחולת הפטור החקלאי:

א. **חוק ההגבלים העסקיים הישן** (חוק ההגבלים העסקיים, תשי"ט-1959) (להלן: **"החוק הישן"**) קבע בסעיף 8 נוסח רחב מאוד של "הפטור החקלאי", הן מבחינת סוג ההסדר הרלוונטי והן מבחינת הצדדים הרלוונטיים אשר יכולים ליהנות ממנו. הפטור חל על כל הסדר שנוגע לגידולי שדה (נוסח רחב ביותר), וחל על "יצרנים או משווקים" כך שכלל כל "משווק" באשר הוא, ואפילו משווקים קמעונאיים.

ב. **בשנת 1963, במסגרת תיקון מס' 2 לחוק הישן**, צומצם נוסח הסעיף כך שיוציא מתחולתו משווקים קמעונאיים ויחול רק על "יצרנים או משווקים בסיטונות". גם הנוסח הנוגע לסוג

הנחת היסוד הייתה כי מאחר שמדובר בתוצרת אשר תוחלת החיים שלה קצרה, נדרש, מחד גיסא, "שיווק מהיר" שלה, אך מאידך גיסא, היכולת לווסת את שיווקה מוגבלת וכך גם מכירתה. כיוון שכך, תיאום מהלכי הייצור והגידול השונים: תכנון מועדי זריעה וגידול, היקף הגידולים לרבות זני הגידול וסוגיהם, כמו גם תיאום השיווק בין המגדלים לבין המשווקים ובין המשווקים עצמם: היקפי הרכישה, השווקים שבהם תופץ התוצרת וחלוקת נתחי שוק – הם תנאי לקיומו של ענף יצרני זה.

על כן, ועל מנת לאפשר לסקטור החקלאי לווסת את כמויות הגידול והשיווק כדי למנוע תנודות חדות בכמות התוצרת החקלאית, ביחס שבין ביקוש להיצע ובמחירה של התוצרת בעונות השנה השונות, הוחלט על מדיניות של מעורבות ממשלתית חריגה יחסית, שמטרתה תכנון, הכוונה ופיקוח של השוק החקלאי.
(- ההדגשות במסמך זה הוספו על ידי הח"מ, אלא אם צוין אחרת).

⁴ ורד דשא, שם, עמ' 386.

ההסדר שונה באופן שהבהיר כי הסעיף נועד לחול רק על חקלאות מקומית ("לתוצרת מקומית או לגידול מקומי"), באופן המחריג תוצרת חקלאית שמקורה ביבוא.⁵

ג. **בחוק ההגבלים העסקיים, תשמ"ח-1988 המקורי** (כנוסחו לפני תיקון מס' 14) נעשה צמצום נוסף של סעיף הפטור, בחלק הנוגע לסוג ההסדר⁶ – לא עוד הנוסח הרחב העוסק בהסדר "שכבילותיו נוגעות לתוצרת מקומית וכו'", אלא פירוט ספציפי של שני עניינים בהם יכול לעסוק ההסדר הפטור: גידול ושיווק: "הסדר שכל כבילותיו נוגעות לגידול ושיווק של תוצרת חקלאית מגידול מקומי".

18. הווי אומר – עוד לפני חקיקת תיקון מס' 14 ניכרה מגמה ברורה של צמצום תחולת הפטור החקלאי; ברם, גם לאחר הצמצום המדובר, הפטור החקלאי עדיין כלל את הסיטונאים – על אף שאלה כללו גופים עסקיים שלא עסקו כלל בגידול תוצרת חקלאית, ועל אף ניגוד האינטרסים בינם לבין האינטרס של המגדלים, והנזק שנגרם בשל כך הן למגדלים והן לציבור הצרכנים.

• השוואת שלושת נוסחיו הראשונים של סעיף הפטור מצ"ב **כנספח 1**.

19. **כבר בשלב זה, זמן רב לפני תיקון מס' 14, היה ברור לכל כי אין כל הצדקה להכללתם של סיטונאים תחת הפטור החקלאי**. נביא בעניין זה מתוך דבריו הנכוחים של הממונה על ההגבלים העסקיים לשעבר, דוד תדמור, בישיבת ועדת הכספים של הכנסת מיום 6.12.1999:

"כאשר מסתכלים בפרקטיקה הנוהגת בעולם מגלים, למשל, שאותן הסכמות ואותם אישורים לא חלים על קביעת מחירים, לא חלים על שיווק מוצרים.

אני רוצה להזכיר שעד תחילת שנות ה-70, הפטור שקיים כאן חל גם על תוצרת קמעונאית. אפשר היה להתקרטל באופן חופשי וחוקי גם בשיווק תוצרת קמעונאית. הפטור הזה בוטל ב-1971.⁷ היום הוא עדיין קיים על שיווק סיטונאי.

אני לא מכיר אף סיבה לגיטימית, ולו אחת, שמכוחה גופים משווקים יכולים ליצור להם קרטל מחירים בתחום החקלאות, ולצאת נקיים כאילו לא אירע דבר.

20. ואכן, בשנים הבאות נעשו ניסיונות רבים לסייג ולצמצם את הפטור החקלאי כך שלא יכלול עוד את המשווקים הסיטונאיים. ברם, על אף שהיו אלה יוזמות חקיקה ממשלתיות, אשר נתמכו בהחלטות ממשלה, ונעשו לאורך תקופה של עשור – כל יוזמות החקיקה התנפצו אל מול "הלובי החקלאי" אשר עמד איתן כנגדן, ולא התגבשו לכדי חקיקה.

21. נצטט בעניין זה מתוך מאמרה של ורד דשא:

"במהלך השנים נעשו ניסיונות רבים לצמצם את תחולת הפטור ולהוציא מתוכו את המשווקים הסיטונאיים:

א. **ביום 22 באוגוסט 1999** קיבלה ממשלת ישראל את החלטה מס' 152 שלפיה יצומצם הפטור מהסדר כובל החל על משווקים סיטונאיים. [...]

ב. **ביום 16 בספטמבר 2000** קיבלה ממשלת ישראל את החלטה מס' 2209 שעל פיה יצומצם הפטור, כאמור בהחלטה מס' 152.

ג. בהחלטה מס' 837 מיום **15 בספטמבר 2003** החליטה שוב הממשלה על צמצום

⁵ ראו: עפ 7014/06 מדינת ישראל נ' אהרון לימור (פורסם בנבו; 4.9.07), פסקה 12 לפסק דינו של כב' השופט גיובראן (להלן: "עניין לימור").

⁶ זאת בניגוד לנטען בסעיף 75 לתשובת המשיבות לבקשת האישור.

⁷ ככל הנראה מדובר בטעות, שכן כאמור החרגת המשווקים הקמעונאיים נעשתה כבר בשנת 1963.

הפטור על פי החלטה מס' 152.

ד. בהחלטה מס' 2309 מיום 30 ביולי 2002 (שנה קודם לכן), בדבר הגברת התחרות במשק, קיבלה ממשלת ישראל החלטה שלשונה כדלקמן:

"מחליטים: לתקן את סעיף 3(4) לחוק ההגבלים העסקיים, התשמ"ח-1988, באופן שיצמצם הפטור מתחולת החוק [...]

ה. ביום 15 באוגוסט 2004, בהחלטה מס' 2434, קבעה הממשלה כי יבוצעו תיקוני החקיקה הדרושים לשם הקטנת פער התיווך הסיטונאי בענפי החקלאות בדרך של הגבלת הפטור הקבוע בסעיף 3(4) לחוק ההגבלים העסקיים.

ו. בהחלטה מס' 444 מיום 12 בספטמבר 2006, שעניינה עידוד התחרות בשיווק תוצרת חקלאית צמחית, שוב החליטה הממשלה על צמצום תחולת הפטור הקבוע בסעיף 3(4) לחוק.

ז. בהצעת חוק התקציב לשנת 2007 שוב החליטה הממשלה לאשר את צמצום הפטור, תוך שהיא מאזכרת את החלטה מס' 444 מיום 12 בספטמבר 2006 [...]

ח. בהצעת חוק התקציב לשנת 2008 שוב החליטה הממשלה לצמצם את תחולת הפטור [...]

אלא שאף על פי כן, אף אחת מן ההצעות הנזכרות לעיל לא אושרה בכנסת.

22. התיאור הנ"ל מלמדנו על עוצמתו של האינטרס הכלכלי האדיר שהיה לגופי השיווק הסיטונאי בהתמשכותו של הפטור החקלאי.⁸ אינטרס כלכלי זה בא לידי ביטוי באופן מובהק, בין היתר, באירועים נשוא בקשת האישור בהליך שבכותרת – אשר כיוונה זרקור על האופן בו אחד מבין אותם קרטלים, שהתיימרו לפעול בחסות החוק, הזיק לכיסו של הציבור בהיקף של עשרות מיליוני שקלים, ולרוע המזל המשיך לעשות כן גם לאחר שהמחוקק הצליח סוף סוף לעמוד בפרץ ולצמצם את תחולת הפטור החקלאי.

ג. המחאה החברתית ותיקון מס' 14 לחוק

ג.1. הנסיבות שהובילו לתיקון מס' 14

23. ההזדמנות לתיקון נוסחו של סעיף הפטור החקלאי נקרתה לבסוף בעקבות המחאה החברתית אשר פרצה בשנת 2011, על רקע יוקר המחיה המאמיר.

24. המחאה החברתית הביאה לעיסוק ציבורי מוגבר וחסר תקדים בגורמים השונים ליוקר המחיה בישראל, דוגמת הריכוזיות במשק. הלחץ הציבורי שנוצר על מקבלי ההחלטות, לצד שינוי השיח הציבורי והתקשורתי, הביאו למינוי ועדות שונות וגופים שונים, ובמקרים מסוימים אף לחקיקת חוקים, שמטרתם לטפל בגורמים ליוקר המחיה, ובכלל זאת בתחום המזון. במסגרת פעילות זו, יוחד הדיבור, בין השאר, לצורך בתיקונו של סעיף הפטור החקלאי.

⁸ ייתכן עוד, כי העובדה שהתיקון כשל מלהתקבל בכנסת קשורה לעובדה שלאורך תקופות ארוכות ועדת הכלכלה נשלטה על ידי חברי כנסת מסיעת העבודה, אשר באופן מסורתי תומכת בעמדת "הלובי החקלאי" – המייצג בעיקר את הגופים הגדולים והחזקים ופחות את החקלאים-המגדלים הקטנים.

25. בהקשר זה תציין המבקשת את דוח הוועדה לשינוי כלכלי חברתי ("ועדת טרכטנברג"), אשר הוגש לראש הממשלה ביום 26.9.11. הדוח ציין את הפטור מחוק ההגבלים העסקיים אשר ניתן לענף החקלאות, כאחד הגורמים להתייקרות החדה במחירי המזון:

"ענף זה הוא אחד הענפים בהם ניתוח יוקר המחיה לעיל מגלה את כשלי התחרות הגדולים ביותר. [...] על סמך ניתוח מפורט שערכה הוועדה, ההסבר לממצאים אלו מצוי, בין היתר, ברמת הריכוזיות הגבוהה במקטע הייצור/הייבוא של מוצרי המזון במשק הישראלי ובהגנות מפני תחרות, הן הגנות מכסיות והן הגנות אחרות, שמעניקה המדינה לענף מזה שנים רבות. החל בחוקי ההסדרה של ענפי הגידול החקלאי והפטור מחוק ההגבלים העסקיים וכלה במכסי מגן גבוהים במיוחד ומכסות יבוא קבועות."

26. בהקשר זה יש לציין גם דוח בנושא "מחירי הפירות והירקות בישראל ובמדינות אירופה" אשר הוכן על ידי מרכז המחקר והמידע של הכנסת והוגש לוועדת הכלכלה ביום 2.1.12.¹⁰ לאחר שהדוח דן בריכוזיות הגבוהה בתחום רשתות השיווק, צוין הפטור החקלאי כאחד מן הגורמים לרמת הריכוזיות בענף התוצרת החקלאית, ונאמר כי המדינה נערכת לשינוי חקיקה בנושא:

"נוסף על רמת הריכוזיות הגבוהה בשוק רשתות השיווק בישראל, מגזר שיווק התוצרת החקלאית פטור מדיני הגבלים עסקיים, והדבר מוסיף לרמת הריכוזיות בענף. [...]"

הפטור הניתן היום הן לחקלאים והן לסיטונאים מפחית את כוחם של החקלאים ומחזק את כוחם של המשווקים, שעומדים ממילא בעמדת כוח. הפחתת המחיר על-ידי המשווקים – רשתות השיווק, אשר קשורות בחברות סיטונאיות – אינה מתורגמת להורדת המחיר לצרכן, אלא מעלה את כוחם של המשווקים והקמעונאים בענף.

בשנים האחרונות הכניסה הממשלה סעיף להצעת חוק ההסדרים לביטול הפטור למשווקים של תוצרת חקלאית, אולם סעיף זה לא אושר בכנסת. משרד החקלאות והרשות להגבלים עסקיים נתונים בימים אלו בדיונים למציאת פתרונות ולשינוי המצב."

27. בהמשך לאמור, המלצות הדו"ח הסופי של הצוות לבדיקת התחרותיות והמחירים בשוק מוצרי המזון והצריכה ("ועדת קדמי"), אשר הוגש ביום 18.7.12 לשרי התמ"ת והאוצר,¹¹ המליצו באופן חד משמעי (בעמוד 19) על צמצום היקפו של הפטור החקלאי:

"המקטע החקלאי בישראל פועל תחת רגולציה והינו מסודר ומנוהל. הצוות סבור כי יש לפעול לצמצום היקפו של הפטור החקלאי המאפשר לבצע הסדרים כובלים."

28. המלצות דוח ועדת קדמי אומצו בהחלטת הממשלה מס' 5176 מיום 21.10.12,¹² ובמסגרתה נאמר:

"9. לשם הגברת התחרות במגזר החקלאי, הממשלה רושמת את הודעת הממונה, כי יפרסם בתוך 30 יום ממועד קבלת החלטה זו, טיוטת תזכיר חוק לצמצום סעיף (4) לחוק ההגבלים העסקיים, התשמ"א-1988, אשר חל כיום גם על כל המשווקים בסיטונות של תוצרת חקלאית. התזכיר יפורסם לאחר התייעצות עם

⁹ הפרק הרלוונטי זמין בלינק: <http://www.teammanuel2011.org.il/wp-content/uploads/2011/09/%D7%AA%D7%97%D7%A8%D7%95%D7%AA%D7%99%D7%95%D7%AA-%D7%95%D7%99%D7%95%D7%A7%D7%A8-%D7%94%D7%9E%D7%97%D7%99%D7%94.pdf>

¹⁰ הדוח זמין בלינק: <https://www.knesset.gov.il/mmm/data/pdf/m02990.pdf>

¹¹ הדוח זמין בלינק: <http://economy.gov.il/publications/publications/documents/kedmiereport2012.pdf>

¹² החלטת הממשלה זמינה בלינק:

<http://www.pmo.gov.il/Secretary/GovDecisions/2012/Pages/des5176.aspx>

משרד החקלאות ופיתוח הכפר.

29. על רקע התפתחויות אלו, ביום 10.2.13 פרסם הממונה על ההגבלים העסקיים תזכיר חוק בעניין תיקון סעיף הפטור החקלאי. במסגרת סעיף 77 להצעת חוק לשינוי סדרי עדיפויות לאומיים (תיקוני חקיקה להשגת יעדי התקציב לשנים 2013 ו-2014), התשע"ג-2013 ("הצעת החוק"), אשר פורסמה ביום 11.6.13, נכלל נוסח הזהה במהותו לתזכיר החוק, למעט מספר שינויים סמנטיים.¹³

30. התיקון שהוצע במסגרת הצעת החוק כלל שלושה רכיבים עיקריים:

- א. האחד, שינוי מיקום המונח "בסיטונות" כך שיחול לא על הצדדים להסדר (מגדלים או משווקים בסיטונות) כי אם על סוג ההסדר ("שכל כבילותיו נוגעות לגידול ושיווק בסיטונות");
- ב. השני, התרת שני סוגים בלבד של הסדרים כובלים – או בין מגדלים לבין עצמם, או בין המגדל של תוצרת חקלאית לבין הרוכש של אותה תוצרת בהסדר שנוגע לשיווק בסיטונות, ולמעט הסדר בין משווקים בסיטונאות לבין עצמם;
- ג. השלישי, הוספת הגדרה של המונח "מגדל", לפי אחת מארבע חלופות, שמטרתן להבטיח כי אכן מדובר במי שעיסוקו כחקלאי-מגדל הוא עיקרי.

• תזכיר החוק מצ"ב **כנספח 2**.

• הודעה לעיתונות שפרסמה הרשות יום לאחר פרסום התזכיר מצ"ב **כנספח 3**.

• הצעת החוק מצ"ב **כנספח 4**.

31. וכך נכתב בדברי ההסבר להצעת החוק האמורה:

"הפטור הסטטוטורי הקבוע בסעיף 43(4) לחוק ההגבלים הוא רחב מידי, באשר הוא חל, שלא לצורך, גם על הסדרים כובלים לשיווק תוצרת חקלאית, בין מי שהם אינם מגדלי התוצרת אלא משווקים בסיטונות.

מצב זה הוא בלתי מידתי והוא פוגע שלא לצורך בתחרות ובציבור צרכני התוצרת החקלאית ואף בציבור המגדלים. ההצדקות העקרוניות לפטור הסטטוטורי ביחס לגידול תוצרת חקלאית ולהגנה על פעילות החקלאים אינן קמות ביחס לפעילות השיווק לבדה, באמצעות גופים עסקיים לחלוטין, שאינם חקלאים.

לפיכך מוצע לצמצם את הפטור הקיים כיום בסעיף 43(4) לחוק ההגבלים, ולקבוע כי יחול רק על הסדר שכל כבילותיו נוגעות לגידול ושיווק בסיטונות של תוצרת חקלאית שכל הצדדים לו הם המגדלים של התוצרת החקלאית שאליה נוגע ההסדר או שהם מגדל אחד או יותר ורוכש תוצרת חקלאית של אותו מגדל או של אותם מגדלים" (בעמ' 762; פורסמה ביום 11.6.2013).

32. להשלמת התמונה, נציין כי במקביל לדיוני ועדת הכלכלה בתיקון מס' 14 התקיימו בין חודש דצמבר 2013 לחודש מרץ 2014 דיוניה של ועדה משותפת לוועדת הכלכלה ולוועדת הכספים, אשר דנה ואישרה את החוק לקידום התחרות בענף המזון, תשע"ד-2014 (להלן: "חוק המזון"). מטרת חוק זה, אשר התבסס על מסקנות ועדת קדמי, הייתה הגברת התחרותיות במשק והורדת יוקר המחיה, בדגש על מקטע השיווק לצרכן, תוך התמקדות בהחלשת כוחם המונופוליסטי של ספקים גדולים

¹³ יצוין כי ביום 31.7.13 הונחה על שולחן הכנסת הצעת חוק פרטית של ח"כ מיקי רוזנטל: "הצעת חוק ההגבלים העסקיים (תיקון – פטור לתוצרת חקלאית), התשע"ג-2013" ("הצעת החוק הפרטית"), הדומה במהותה ובפרטיה להצעת החוק הממשלתית. הדיון בשתי הצעות החוק אוחד מאוחר יותר בהחלטת ועדת הכנסת מיום 21.1.14.

וקמעונאים גדולים (כרשתות השיווק). בהקשר זה יוער כי, כפי שיפורט להלן, **אין שחר לטענת המשיבות כאילו "על הכוונת" של תיקון מס' 14 עמדו רשתות השיווק** (סעיף 118 לתשובה לבקשת האישור) – המחוקק התמודד עם הכשלים שנוצרו בשוק הקמעונאי במסגרת חוק המזון, ואילו תיקון מס' 14 העמיד במוקדו את המשווקים הסיטונאיים.

2.ג. הדיונים בהצעת החוק ומעורבותה של המבקשת

33. הצעת החוק המתקנת נדונה במסגרת שלושה דיונים בוועדת הכלכלה: ביום 6.1.14, ופעמיים ביום 5.3.14 ("הדיונים").

34. **המבקשת, אשר כאמור לעיל עוסקת באופן נרחב בנושאים הקשורים לריכוזיות, לכשלי שוק ולהסדרים מבניים במשק המדינה, נערכה לדיונים אלו והשתתפה בהם באופן פעיל.**

35. בין היתר, לקראת הדיון הראשון בהצעת החוק, פרסמה המבקשת, בשיתוף עם תנועות אזרחיות נוספות, נייר עמדה מפורט, בו הוצגה עמדת המבקשת ביחס לתיקון המוצע. המבקשת הצביעה על העובדה שהצעת החוק "אנמית" מדי בצעדים שהיא נוקטת לצמצום הפטור החקלאי, ופירטה את הצעדים הנחוצים לדעתה על מנת לתת מענה לכשלים שטמונים בהצעת החוק.¹⁴

• נייר העמדה מיום 5.1.14 מצ"ב **כנספח 5**.

36. בדיונים עצמם נכחו נציגים מטעם המבקשת, ומנהלת המחלקה הכלכלית של המבקשת, עו"ד נילי אבן-חן, אף הציגה בפני חברי הכנסת והנוכחים את עמדת המבקשת ואת השינויים הנדרשים בהצעת החוק. לצד פעילותם בדיונים, נפגשו נציגי המבקשת גם עם חברי כנסת, במטרה להסביר להם על אודות הכשלים הנובעים מן הפטור החקלאי ולשכנעם לתמוך בצמצום הפטור.

37. למותר לציין כי כנגד עמדת המבקשת, וארגונים חברתיים וצרכניים אחרים, הופעלו **לחצים כבדים מצד ארגוני המשווקים והמועצות החקלאיות, אשר חששו מפני צמצום הפטור ועשו מאמצים כבירים על מנת "למסמס" את הצעת החוק** – כפי שעלה בידם לעשות במשך עשרות השנים הקודמות. ואכן, בשלב מסוים בין הדיון הראשון לבין דיוני ההמשך, התפרסמו ידיעות על כך שהלובי החקלאי מטיל את מלוא כובד משקלו ונציגיו נפגשים עם נציגי רשות ההגבלים העסקיים וחברי ועדת הכלכלה במטרה להגיע לנוסח "מרוכך" של התיקון.

• אורה קורן, "הלובי החקלאי נגד הממשלה: מנסה לצמצם את החלת חוק ההגבלים על הענף", **The Marker**, 6.2.14, מצ"ב **כנספח 6**.

• אורה קורן, "ביטול הפטור לסיטונאים מחוק ההגבלים טוב לחקלאים ולצרכנים, **The Marker**, 9.2.14, מצ"ב **כנספח 7**.

¹⁴ בהקשר זה ציינה המבקשת כי יש לבצע שינויים משמעותיים בהצעת החוק, ובין היתר: להחיל את הפטור רק על מגדלים שנתח השוק שלהם אינו עולה על 15% מכלל השוק בישראל; לבטל כליל את הפטור למשווקים בסיטונאות, אף אם מדובר בהסדר אנכי בין משווק ומגדל; לצמצם את הגדרת "מגדל" כך שתחול רק על מי שלפחות 75% מעיסוקו הוא בתחום הגידול (ולא רק 25% כפי שהוצע במקור); ולכלול בחוק סמכויות פיקוח של הממונה על ההגבלים העסקיים.

38. יצוין כי פרסומים אלו ממחישים את הקשר ההדוק בין סעיף הפטור החקלאי לבין קרטל הפטם נשוא בקשת האישור: על פי הפרסום מיום 6.2.14, מחירי העוף זינקו בסוף 2012 ב-40%, מכוח הסדר כובל שזכה לחסות תחת הפטור החקלאי – ועובדה זו נקשרה להתנגדות לתיקון סעיף הפטור אותה ביטאו הקיבוצים, "שמחזיקים בגופים עסקיים שיש להם פעילות המשכית לגידולים חקלאיים, כמו גרנות ומילואות"¹⁵.

39. המבקשת הוסיפה ופעלה אפוא אל מול חברי הכנסת הרלוונטיים, חברי ועדת הכלכלה, ושלחה אליהם מכתב בו הדגישה כי הגורמים המתיימרים לדבר בשם החקלאים (קרי "הלובי החקלאי") – אינם למעשה מייצגים את ציבור המגדלים, אלא את גורמי השיווק הסיטונאי, וכי ציבור המגדלים דווקא תומך בצמצום סעיף הפטור.

• מכתב לחברי הכנסת מיום 13.2.14 מצ"ב כנספת 8.

40. יצוין כי לפני קיום הדיונים הנוספים ביום 5.3.14, פורסם נוסח מעודכן של הצעת החוק על ידי רשות ההגבלים העסקיים, שהינו קרוב ביותר לנוסח אשר עוגן בחוק הסופי.

• נוסח רשות ההגבלים העסקיים לדיון ב-5.3.14 מצ"ב כנספת 9.

3.ג. נוסח החוק הסופי

41. באופן גס, ניתן לחלק את סעיף הפטור המתוקן לשני חלקים: חלקו הראשון מגדיר שלושה סוגי הסדרים עליהם חל הפטור (ס"ק (א)(4) עד (ג)(4)), וחלקו השני מגדיר את סוגי הצדדים אשר יכולים ליהנות מהפטור (ס"ק (ד)(4)). נמצא, כי כדי לצלוח את מבחני הסעיף ולחסות תחת הפטור החקלאי, נדרש ראשית כי הצדדים להסכם יהיו אלה שהסעיף נועד לחול עליהם ושנית כי ההסדר עצמו יהיה מאחד משלושת הסוגים הנזכרים בסעיף (ובכל מקרה, עליו לעסוק ב"תוצרת חקלאית").

42. באשר לסוגי ההסכמים, נקבע כי הפטור יחול רק על אחד משלושה סוגי הסכמים¹⁶, אשר רק השניים הראשונים מתוכם רלוונטיים לענייננו¹⁷ (סעיפים (א)(4)3 ו- (א)(4)2 לחוק; להלן, בהתאמה: "חלופת ההסדר הראשונה" ו"חלופת ההסדר השנייה"):

¹⁵ מילואות הוא קואופרטיב המחזיק במשיבה 9 - מילועוף.

¹⁶ בהקשר זה ציין היועץ המשפטי של הרשות, עו"ד אורי שוורץ, בדיון הראשון מיום 5.3.14:

"יש לנו בעצם שלוש קבוצות:

קבוצה מספר 1 מדברת על הסדר שבו הצדדים הם המגדלים שעושים את ההסדר על התוצרת שהם עצמם מגדלים. זאת אומרת קבוצה של מגדלים התאספה – כל אחד מביא את מה שהוא גידל, ועל זה הם עושים ההסדר.

סעיף (2) מדבר על מצב קצת שונה. זאת אומרת כשחקלאים עושים את ההסדר לא רק על התוצרת שהם עצמם מגדלים. [...] אנחנו יודעים שבתעשייה הזאת יש ביזנס של משווקים שהם אולי קצת מגדלים, אבל הם עושים עוד הרבה דברים, למשל משווקים דברים שאין להם שום קשר אליהם. זה אנחנו רוצים להגביל. לכן הסעיף הזה מסייג ומגביל את היכולת של משווקים סיטונאים לקחת חלק בהסדרים מהסוג הזה.

סעיף (3) הוא בעצם הסעיף האנכי. הוא מגדיר שהפטור חל, כמובן, על הסדרים אנכיים – מה שנקרא, הסדרים בין המגדל לבין המשווק."

¹⁷ החלופה השלישית עוסקת בהסדר בין מגדל לרוכש – סעיף (א)(4)3(3).

- (1) הסכם שהצדדים לו הם המגדלים של כלל התוצרת החקלאית בה עוסק ההסדר ;
- (2) הסכם שהצדדים לו הם מגדלים של תוצרת חקלאית מהסוג בו עוסק ההסדר – תוך שנקבע כי הפטור לא יחול במידה ואחד מהצדדים להסדר, או צד קשור לו, הוא סיטונאי של תוצרת מהסוג בו עוסק ההסדר ומרבית התוצרת שהוא משווק מקורה במגדלים שאינם צד להסדר.
43. יובהר כבר כעת, כי חלופת ההסדר השנייה מנוסחת באופן רחב יותר מחלופת ההסדר הראשונה, והאמור בה חל אפוא על כל מצב בו אחד מחברי ההסדר איננו רק מגדל אלא גם משווק סיטונאי (או קשור במשווק סיטונאי) – בעוד שחלופת ההסדר הראשונה רלוונטית רק מקום בו מדובר במגדלים שאינם משווקים.
44. באשר להגדרת ה"מגדל" – נקבעה בסעיף 3(ד)(4) הגדרה שכללה שתי חלופות (כפי שיפורט להלן בחלק הבא): **חקלאי בשר ודם או "תאגיד מגדלים"** (להלן, בהתאמה: **"חלופת המגדל הראשונה"** ו"חלופת המגדל השנייה"):
- (1) **"מי שעוסק בגידול תוצרת חקלאית לשיווק"** – חלופה זו מתייחסת לחקלאי הבודד והבלתי מאוגד, העוסק בגידול תוצרת חקלאית (להלן: **"חקלאי-מגדל"**).
- (2) **"תאגיד מגדלים"** המוחזק בשיעור של 75% לפחות ע"י מגדלים. חלופה זו מתייחסת לתאגיד, בין אם הוא עצמו עוסק בגידול תוצרת חקלאית ובין אם לאו, והוא נדרש לעמוד בתנאים המצטברים הבאים:
- (א) התאגיד לא יישלט ע"י מי שאינו חקלאי-מגדל; וגם:
- (ב) התאגיד לא יוחזק בשיעור כלשהו על ידי משווק (סיטונאי או קמעונאי) שאינו חקלאי-מגדל; וגם:
- (ג) במקרה שהתאגיד עוסק בשיווק סיטונאי ויש לו בעל שליטה – בעל השליטה יהיה המגדל של רוב התוצרת המשווקת על ידי התאגיד.
45. תיקון מס' 14 התקבל בכנסת, פורסם בספר החוקים ביום 26.3.14 ונכנס לתוקף ביום 26.3.15.

ד. יישום בענייננו והיעדר תחולת הפטור על המשיבות

ד.1. המשיבות הודו בהודאת בעל דין שקרטל הפטם היה הסדר כובל

46. בטרם נפנה לבחינת הוראות סעיף הפטור החקלאי המתוקן ויישומן בנסיבות העניין, יודגש כי הדברים להלן נאמרים למען הזהירות בלבד, ועל פניו אין בהם צורך – זאת, שכן **המשיבות עצמן העידו בזמן אמת, בכתב ובמעשה, בהודאת בעל דין, כי אפילו לשיטתן (וכמו כן: לשיטת רשות ההגבלים העסקיים כפי שנודעה למשיבות בזמן אמת) קרטל הפטם נחשב להסדר כובל לאחר כניסתו לתוקף של תיקון הפטור החקלאי.**
47. הדבר עולה באופן ישיר מעצם הגשת בקשת הפטור על ידי המשיבות לרשות ההגבלים העסקיים. לו היה ההסדר חוסר תחת הפטור החקלאי, לא היה כל צורך להגיש בענייננו בקשה לפטור מאישור.

בית הדין, לפי סעיף 14 לחוק ההגבלים העסקיים, שכן הוא לא היה נחשב כהסדר כובל.¹⁸ עצם הגשת בקשת הפטור מוכיחה אפוא כי המשיבות ידעו שקרטל הפטס אינו חוסה תחת הפטור החקלאי, ולפיכך סברו שיש צורך לאשרו על ידי בקשת פטור (שלבסוף לא ניתן להן). **הדבר מהווה הודאת בעל דין ברורה וחד משמעית.**

48. מעבר לכך – מן האמור בבקשת הפטור עצמה, עולה כי במועד הגשתה (כשנה לאחר חקיקת תיקון מס' 14) **המשיבות ידעו כי גם רשות ההגבלים העסקיים סבורה שקרטל הפטס מהווה הסדר כובל.** כך, בסעיף 14 לבקשת הפטור (נספח 5 לתשובה לבקשת האישור) ציינו המשיבות במפורש כי רשות ההגבלים העסקיים הבהירה למשרד החקלאות כי –

"כל עוד לא התקבל התיקון לחוק המועצה לענף הלול יש לפנות בבקשה פרטנית לקבלת פטור מאישור הסדר כובל להסכם במתכונתו הנוכחית, ולא ניתן להכשירו באמצעות סעיפים 3(1) ו-3(4) לחוק ההגבלים העסקיים".

49. יודגש כי בניגוד למצג שמנסות המשיבות להציג, המשיבות לא קיבלו בשום שלב את אישור הרשות לחוקיותו של ההסדר. ההיפך הוא הנכון – מכתבו של עו"ד ברקוביץ מהרשות מיום 30.6.15 זכה מפורשות את בקשת המשיבות להימנע מנקיטת צעדי אכיפה עד מועד תום ההסדר או עד הסדרת החקיקה בנושא.¹⁹

50. הרשות הסכימה להימנע מנקיטת צעדי אכיפה באופן זמני ותחום, רק עד מועד החלטת הממונה בבקשת הפטור או כל החלטה אחרת, לפי המוקדם. מנספחי בקשת האישור עולה כי (א) הרשות מתחה ביקורת על כך שבקשת האישור הוגשה בשיהוי רב ו-(ב) עו"ד ברקוביץ מהרשות ביקש, כבר בשיחה עם ב"כ המשיבות מיום 2.6.15,²⁰ **את התייחסות המועצה בדבר השאלה האם ההסדר עומד ביתר התנאים המנויים בסעיף הפטור החקלאי** – קרי בנוגע לעמידתן של המשיבות 2-15 ושל ההסדר בתנאי הסעיף; לאחר מכן נאלץ לתזכר אותם מספר פעמים; **עד שכחלוף כארבעה חודשים מהגשת הבקשה, המועצה הודיעה במפתיע על משיכת הבקשה.**

51. לו היו המשיבות 2-15 סבורות בזמן אמת, כטענתן כיום, כי הן עומדות בתנאים השונים המפורטים בסעיף הפטור החקלאי – מדוע הן העדיפו לגרור רגליים במשך חודשים ונמנעו ממתן מענה ישיר לבקשת ההבהרה של הרשות בנוגע לעמידתן בתנאי הסעיף? ולא זו בלבד, אלא שאף העדיפו למשוך את בקשת הפטור (!) ובלבד שלא ייאלצו להציג בפני הרשות את פרשנותן לסעיף ולהבהיר אם הן חוסות תחתיו?

52. אין זאת אלא שהמשיבות ידעו היטב שפרשנותן לסעיף, אשר מבקשת להסתייע בו על מנת להחסות תחת כנפיו משווקים סיטונאיים וגופים שהמחוקק לא העלה על דעתו להכלילם תחת הפטור (כנראה להלן), תידחה על ידי הרשות.

53. **המשיבות נקטו כל תכסיס אפשרי על מנת למשוך זמן ולהימנע ממתן התייחסות לבקשת ההבהרה של הרשות, תוך שהן גורמות לציבור נזק בסך עשרות מיליוני שקלים – ומשכלו כל הקיצין, העדיפו למשוך את בקשת הפטור ובלבד שלא תיאלצנה להציג בפני הרשות פרשנות מעוותת זו.**

¹⁸ בהתאם להוראות סעיף 3 רישא לחוק ההגבלים העסקיים, לפיו הסדר העומד בהוראות אחד מחריגי סעיף 3 אינו נחשב להסדר כובל.

¹⁹ ראו גם סעיפים 114 עד 120 להלן.

²⁰ כך על פי מכתבו מיום 30.6.15 – נספח 7 לתשובה לבקשת האישור.

54. לצד האמור לעיל, יודגש כי גם לאורך תשובתן הארוכה לבקשת האישור, נמנעו המשיבות באופן בולט מלטעון, ולו ברמז, כי המשיבות 15-2 כלולות בהגדרת "מגדל" לפי סעיף הפטור. אף לשיטת המשיבות, לפיה בקשת האישור כוונה כנגד חברותה של המשיבה 1 בהסדר – ניתן היה לצפות כי המשיבות תבהרנה במסגרת תשובתן על מה ולמה חל הפטור לטעמן על המשיבות 15-2; אלא שהן העדיפו להימנע מכך, ורק כאשר "נדחקו אל הקיר", עקב הטענות המפורטות שהופנו כלפיהן בהקשר זה בתשובה לתגובה ובתצהיר המשלים – "נזכרו" לפתע להצהיר כי הן סבורות שהן חוסות תחת הגדרת החלופה של "מי שעוסק בגידול תוצרת חקלאית לשיווק".

55. הימנעותן של המשיבות מלטעון כן בשלב מוקדם יותר, וכחלק אורגני מכתב התשובה לבקשת האישור, אומרת דרשני ומלמדת כי הן פונות לפרשנות דחוקה זו של סעיף הפטור רק כמוצא אחרון ומשכלו כל הקיצין.

56. בהקשר זה יוער כי עד לרגע זה, לא טרחו המשיבות לבאר איזה מבין סוגי ההסדרים (המנויים בסעיף 3(4)(א) לחוק) חל לשיטתן על הסדר התיאום, והתמקדו רק בחלקו השני של סעיף הפטור (סעיף 3(4)(ד)), העוסק בחלופות להגדרת הצדדים.

2. ד. גם לגופו של עניין, ההסדר אינו עומד בתנאי סעיף הפטור החקלאי המתוקן

57. נוכח האמור לעיל – ברי כי המשיבות עצמן סברו בזמן אמת כי קרטל הפטם לא חסה תחת הפטור החקלאי המתוקן. עם זאת, נוכח הטענות שהועלו על ידן במענה לבקשת האישור, תציג המבקשת להלן את פרשנותו הנכונה של סעיף הפטור ותבהיר מדוע אין לו כל תחולה בנסיבות העניין.

58. במסגרת התשובה המשלימה, טוענות המשיבות 15-2 כי לעמדתן הפטור חל עליהן אך משום שהן כלולות בחלופה הראשונה של הגדרת "מגדל", דהיינו "מי שעוסק בגידול תוצרת חקלאית לשיווק".

59. לדברים אלה אין כל שחר. מדובר במשאלת לב של המשיבות, הסותרת חזיתית הן את לשון החוק והן את כוונת המחוקק אשר הובעה באמירות מפורשות בדיוני ועדת הכלכלה של הכנסת. לו תאומץ פרשנות זו של המשיבות, הדבר ירוקן לחלוטין מתוכן את תיקון מס' 14 ויאפשר באופן מעשי לכל משווק סיטונאי לחמוק בקלות מתחולת התיקון ולהמשיך ליהנות מהפטור החקלאי.

60. להלן יפורטו שלושה טעמים בגינם הקרטל נשוא בקשת האישור אינו יכול לחסות תחת הפטור החקלאי. זאת, נוסף על הטעם הנוסף והמרכזי שפורט על ידי המבקש, קרי העובדה שהמשיבה 1 (מועצת הלול) מהווה אחד מצדדי הקרטל, אליו תתייחס המבקשת בקצרה בלבד.

2. ד. (1) ראשית, המשיבות 15-2 כלל אינן עוסקות בגידול "תוצרת חקלאית" כמשמעות המונח בחוק ההגבלים

61. המשיבות 15-2 הן "קבלני רבייה" אשר לפי עדותם "עוסקים בהגדרת ביצים מופרות עד לבקיעתן, ובשיווק אפרוחי הפטם לחוות גידול (לולים)".²¹ המוצרים אותם המשיבות 15-2 מייצרות ומשווקות בסיטונות הינם ביצי רבייה מופרות ואפרוחים בני יומם (סעיפים 35 ו-40 לתשובה לבקשת האישור).

62. **אלא שמוצרים אלה אינם כלולים בהגדרת "תוצרת חקלאית" על פי חוק ההגבלים העסקיים, לא על פי לשון החוק ולא על פי מהותו ותכליתו.**

63. סעיף הפטור החקלאי נפתח ברשימה סגורה של עשרה סוגים של תוצרת חקלאית, אשר רק הסדר כובל העוסק בגידולם ושיווקם עשוי ליהנות מתחולת הפטור החקלאי: "תוצרת חקלאית מגידול מקומי מסוגים אלו: פירות, ירקות, גידולי שדה, חלב, ביצים, דבש, בקר, צאן, עופות או דגים".

64. לענייננו, רלוונטיים הסוגים "ביצים" או "עופות". בחינת משמעותם של מונחים אלו כפי שהוגדרו בחוק הרלוונטי – הוא חוק המועצה לענף הלול (ייצור ושיווק), תשכ"ד-1963 (להלן: "חוק המועצה") – מוכיחה כי המוצרים בהם עוסקות המשיבות 15-2 כלולים תחת ההגדרה של "חומר רבייה", **ואינם כלולים לא תחת הגדרת "ביצים" ולא תחת הגדרת המונח "עופות":**

"הגדרות

1. בחוק זה –

"עופות" – תרנגולים, אווזים, ברווזים, ברבורים, ברברים, מולרדים, יענים ותרנגולי הודו מכל גזע, מין וגיל;

"ביצי דגירה" – ביצי עופות המשמשות לדגירה;

"חומר רבייה" – **ביצי דגירה ואפרוחים בני יומם;**

"ביצים" – ביצי עופות שאינן ביצי דגירה, לרבות מוקפאות בכל צורה שהיא;

65. נמצא, כי החוק הרלוונטי עורך הפרדה ברורה בין ביצי מאכל ועופות למאכל (שהם אלה המוגדרים כ-"ביצים" וכ-"עופות"), לבין ביצי דגירה ואפרוחים בני יומם, אשר כלולים בהגדרת "חומר רבייה". ומכאן, כי המונחים "עופות" ו-"ביצים" הכלולים ברשימת התוצרת החקלאית בסעיף הפטור החקלאי – **אינם חלים על "חומר רבייה", שהוא, ורק הוא, סוג המוצר בו עוסקות המשיבות 15-2.**

66. לסיבור האוזן, ניתן להמשיל את המוצרים הכלולים במונח "חומר רבייה" לזרעים של צמחים, או לזרע של בהמות משק (דוגמת שוורים) – אלה גם אלה אינם מהווים מוצר מוגמר המשווק לצרכנים, אלא מהווים שלב בעיבוד החקלאי. כשם שזרעים, או זרע, אינם "תוצרת חקלאית" (ואכן, הם אינם כלולים ברשימה הסגורה המנויה לעיל), כך גם חומר רבייה.

67. ראיה נוספת לכך שהמחוקק ביקש לצמצם את סוגי "תוצרת החקלאית" לגביה יחול הפטור החקלאית היא בכך שלא הסתפק בצמצום האמור, אלא הבהיר במסגרת הגדרת "מגדל", כי מגדל לצורכי הפטור הינו "מי שעוסק בגידול תוצרת חקלאית לשיווק". דהיינו, ובהניחנו כי המחוקק לא ביקש להשחית את מילותיו לריק, אף הסיפא הנ"ל מבהירה, כי הפטור אינו חל על תוצרים שאינם מיועדים לשיווק, כדוגמת "חומר רבייה" המשמש, כאמור, כחומר גלם.

²¹ סעיף 34 ל"תשובה מטעם המשיבות לבקשה לאישור תובענה ייצוגית" מיום 4.9.16 (להלן: "התשובה לבקשת האישור"). כן מצוין בתשובה לבקשת האישור, בסעיף 34, כי המשיבה 12 עוסקת רק "בגידול להקת האמהות ושיווק הביצים המופרות למי מן הקבלנים האחרים".

68. ודוק: הרשימה הסגורה של עשרה סוגי גידולים הוספה לסעיף הפטור החקלאי רק בגלגולו השלישי, עם חקיקת החוק הנוכחי בשנת 1988,²² וזאת כחלק מהמגמה לצמצם את הפטור החקלאי. הסעיף לא נועד לפטור כל מי שעוסק בחקלאות ובתוצרי לוואי של הפעילות החקלאית על כל שלביה (כך), הפטור לא יחול על יצרנים ומשווקים של זבל עופות, זבל פרות, דשנים, ציוד השקיה, חממות, זרעים וכן הלאה). הפטור יוחד רק לחקלאים העוסקים בגידול תוצרת המשווקת לצרכן. בית המשפט העליון אף קבע מפורשות כי:

"את המונח 'מוצר שיוצר מתוצרת חקלאית', יש לפרש איפוא בצמצום, שאחרת לא רק שתסוכל התכלית בדבר קידום התחרות, אלא אף שיהיה בו כדי לפגוע במי שעליו נועד הפטור להגן."²³

69. לאור האמור והמפורט לעיל, נמצא כי המשיבות 15-2 כלל אינן עוסקות ב"תוצרת חקלאית" כמשמעותה בחוק (ובוודאי שלא ב"תוצרת חקלאית לשיווק") – וזאת בניגוד לטענתן במסגרת התשובה לבקשת האישור – ומכאן כי הפטור החקלאי לא חל ואינו יכול לחול עליהן, וקרטל הפטם היה בלתי חוקי.

ד.2.2 (2) שנית, ההסדר נדרש לעמוד בתנאי סעיף 3(4)(א)(2), והוא אינו עומד בתנאי סעיף זה מאחר שחלק מהמשיבות 15-2 קשורות במשווקים סיטונאיים דוגמת 'תנובה'

70. גם אם נניח שהמוצרים בהם עוסקות המשיבות 15-2 (ביצי דגירה ואפרוחים בני יומם) כלולים בהגדרת "תוצרת חקלאית" כמשמעותה בסעיף הפטור – וכאמור לעיל אין הדבר כן – עדיין יש לקבוע כי קרטל הפטם נשוא בקשת האישור היה בלתי חוקי משעה שתיקון מס' 14 נכנס לתוקף. זאת, משום שההסדר כולל את המשיבה 4, שחברת 'תנובה' שותפה בה בשיעור של 50% – ותנובה היא משווק סיטונאי שמשווק בעיקר, או רק, תוצרת שלא גודלה על ידו.

71. כאמור לעיל, מטרתו העיקרית של תיקון סעיף הפטור החקלאי הייתה להרחיק מתחולת הפטור את המשווקים הסיטונאיים. לצורך כך, נקבעו בסעיף שתי 'מסננות': האחת, בסעיף 3(4)(ד), מטפלת בהגדרת הצדדים להסדר באמצעות הגדרת "תאגיד מגדלים", וביקשה להבטיח שכאשר תאגיד נוטל חלק בהסדר מי שעומד מאחורי מסך ההתאגדות הוא מגדל (ועל מסננת זו נרחיב להלן), והשנייה, בסעיף 3(4)(א), מטפלת בהגדרת סוגי ההסדרים, וביקשה להבטיח שכאשר צד להסדר העוסק בתוצרת חקלאית הוא גם משווק סיטונאי של תוצרת מאותו סוג – הפטור יוכל לחול רק אם אותו מגדל-משווק משווק בעיקר תוצרת עצמית שלו.

72. כך נאמר בסעיף 3(4)(א)(2):

"כל הצדדים להסדר הם מגדלים של תוצרת חקלאית מאותו סוג שאליו נוגע ההסדר; ובלבד שלא יהיה צד להסדר מי שהוא או אדם קשור אליו הוא משווק סיטונאי של תוצרת חקלאית מאותו סוג שאליו נוגע ההסדר, אשר למעלה ממחצית התוצרת החקלאית כאמור שהוא משווק מקורה במגדלים אחרים, ואם הוא תאגיד מגדלים – מקורה של למעלה ממחצית התוצרת החקלאית כאמור שהוא משווק במגדלים שאינם מחזיקים בתאגיד"

²² ראו לעיל, סעיף 17.

²³ עניין לימור, פסקה 16 לפסק דינו של כב' השופט גיבוראן. וראו לעניין זה גם להלן, סעיפים 125 עד 131.

73. במילים פשוטות: כאשר צד להסדר הוא לא רק מגדל אלא גם משווק סיטונאי של תוצרת מהסוג בה עוסק ההסדר, עלינו לבחון את אופי ה"כובע" הסיטונאי שלו: אם כסיטונאי הוא משווק בעיקר תוצרת עצמית שלו – הוא רשאי להשתתף בהסדר; **אך אם מדובר בסיטונאי שמשווק בעיקר תוצרת שלא הוא גידל – אזי לא נאפשר לו לקחת חלק בהסדר וליהנות מהפטור החקלאי.**

74. במילותיו של היועץ המשפטי של הרשות, עו"ד אורי שוורץ, בדיון הראשון מיום 5.3.14:

סעיף (2) מדבר על מצב קצת שונה. זאת אומרת כשחקלאים עושים את ההסדר לא רק על התוצרת שהם עצמם מגדלים. [...] **אנחנו יודעים שבתעשייה הזאת יש ביזנס של משווקים שהם אולי קצת מגדלים, אבל הם עושים עוד הרבה דברים, למשל משווקים דברים שאין להם שום קשר אליהם. זה אנחנו רוצים להגביל. לכן הסעיף הזה מסייג ומגביל את היכולת של משווקים סיטונאים לקחת חלק בהסדרים מהסוג הזה.**

ובהמשך דבריו באותו דיון:

"אנחנו ניסינו בהצעת החוק הזאת להעביר את הקו. אנחנו רוצים מגדלים בפנים ומשווקים בחוץ, אבל מה לעשות? יש אנשים שהם גם וגם. ואז אתה צריך להחליט לגבי כל בן-אדם מהו. אנחנו החלטנו מהו, לפי מה שהוא יותר. כל עוד הוא משווק 51% שלו ו-49% של אחרים אנחנו נתעלם מ-49% של האחרים ונגיד: אתה מגדל. ברגע שנחצה הקו, ברגע שאתה משווק יותר אחרים מאשר את עצמך אנחנו נתעלם מ-49% גם כאן, ונגיד: אתה יותר משווק. שם העברנו את הקו."

75. לעניין הרציונל העומד מאחורי הגבלתם של סיטונאים שעיקר שיווקם אינו תוצרת עצמית, התייחסה הכלכלנית מעיין נשר (מאגף התקציבים במשרד האוצר) בדיון השני מיום 5.3.14:

"אני חוזרת לכלכלה מאחורי הדברים. אם יש חקלאי, מה שמעניין אותו זה למקסם את הרווח שלו על הגזר או הפלפל. לא מעניינת אותו העמלה שהוא יכול לקבל כמשווק עבור מישהו אחר, מעניין אותו למקסם את הרווח עבור התוצרת.

אם הוא חקלאי שהוא גם משווק, אז מה שמעניין אותו זה עדיין למקסם את הרווח עבור התוצרת שלו ולכן אם הוא עושה הסדר עם מישהו אחר, זה לא מפריע לנו, כי אנחנו מסכימים שחקלאי עם חקלאי יעשה הסדר.

אם הוא חקלאי שהוא בעיקר משווק, מעניין אותו מה שנקרא הקומיסיון הזה, כמו סיטונאי בשוק הסיטונאי. אם הוא מצא עוד שלושה חברים שמוכנים לתת לו יחד את התוצרת והוא ישלח את של כולם במשאית, הוא לא עושה את זה כי הוא חבר טוב ונחמד, זה כי מעניין אותו העמלה. ואם הוא עכשיו רוצה לתאם עם מישהו אחר על העמלה הזאת, לא משנה שהוא מושבניק מסכן או מישהו שמוכר את מרכולתו בצד הדרך, זה מה שאנחנו רוצים למנוע"

76. יודגש, למען הסר ספק, כי חלופת ההסדר השנייה מנוסחת באופן רחב יותר מחלופת ההסדר הראשונה: חלופת ההסדר השנייה עוסקת במקרה שבו "כל הצדדים להסדר הם מגדלים של תוצרת חקלאית מאותו סוג שאליה נוגע ההסדר", ואילו חלופת ההסדר הראשונה עוסקת במקרה שבו "כל הצדדים להסדר הם המגדלים של כל התוצרת החקלאית שאליה נוגע ההסדר". הסיטואציה המתוארת בחלופת ההסדר הראשונה כלולה בזו המתוארת בחלופת ההסדר השנייה, וממילא, גם עליה חל הסייג המפורט במסגרת חלופת ההסדר השנייה בנוגע למשווק סיטונאי ("ובלבד שלא יהיה צד להסדר...").

77. בענייננו, כאמור בכתבי הטענות מטעם המבקש – וכפי שמאשרות המשיבות עצמן בתשובה לתצהיר המשלים – לפחות 3 מבין המשיבות (המשיבות 4, 9 ו-13) פועלות בעצמן או קשורות לחברות

שפועלות בעצמן במקטע השחיטה והשיווק הסיטונאי. כך, כאמור בתצהיר המשלים מטעם המבקש, המשיבה 4 היא שותפות שחברת 'תנובה' חברה בה בשיעור של 50%.

78. 'תנובה' היא משווק סיטונאי מהגדולים בארץ, והיא איננה עוסקת בגידול פטם – כך שכסיטונאי היא משווקת בעיקר (אם לא רק) תוצרת של מגדלים אחרים. יישום התנאים הקבועים בחלופה (2) על מצב עניינים זה, מורה אפוא כי הכללתה של המשיבה 4 בהסדר מכתימה אותו באי חוקיות.

79. מכאן, כי הסדר התיאום נשוא בקשת האישור – היה הסדר כובל, שלא נהנה מתחולת הפטור החקלאי לאחר תיקונו, ועל כן היה בלתי חוקי.

ד.2. (3) המשיבות 15-2 נדרשות לעמוד בתנאי ההגדרה של "תאגיד מגדלים" בסעיף 3(4)(ד), מאחר שהן תאגידיים – והן אינן עומדות בתנאי הגדרה זו

80. גם אם נניח כי המשיבות יכולות להתעלם מן האמור בחלופת ההסדר השנייה ולהסתמך על חלופת ההסדר הראשונה – וכאמור לעיל, לא ניתן לעשות זאת שכן חלופת ההסדר השנייה רחבה יותר וחלה בנסיבות העניין שלנו – קרטל הפטם נשוא בקשת האישור עדיין הינו בלתי חוקי תחת סעיף הפטור המתוקן. זאת, משום שהמשיבות 15-2, בהיותן תאגידיים, חייבות לעמוד במבחנים המצטברים שנקבעו בסעיף הפטור המתוקן לעניין "תאגיד מגדלים" – והן אינן עומדות בהם.

81. קריאת דיוני ועדת הכלכלה בעניין סעיף הפטור מעלה באופן מובהק וחד משמעי כי המחוקק ביקש להפריד בין שני סוגים של ישויות שיכולות להיכלל בהגדרת "מגדל": הראשונה, חקלאי בשר ודם, העוסק למחייתו בגידול תוצרת חקלאית; השנייה, תאגיד. ובמילות החוק: "מגדל" – מי שעוסק בגידול תוצרת חקלאית לשיווק א תאגיד מגדלים".

82. ודוק: בניגוד לטענת המשיבות בתשובה המשלימה, ובפרט בה"ש 2 שם, החלופה הראשונה ("מי שעוסק בגידול תוצרת חקלאית לשיווק") לא נועדה לחול על תאגידיים, אלא על חקלאים בשר ודם, העוסקים בגידול תוצרת חקלאית באופן פרטי ולא מאוגד.

83. ראשית, הדבר עולה מלשונו של החוק. לו חפץ המחוקק להכליל בחלופה הראשונה גם תאגידיים (או חבר בני אדם), היה משתמש במונח המקובל בחקיקה למצב זה וכותב: "אדם העוסק בגידול תוצרת חקלאית לשיווק" – ביודענו, שלפי חוק הפרשנות, תשמ"א-1981, המונח "אדם" כולל גם תאגידיים.²⁴ משבחר המחוקק, ביודענו, להימנע מן השימוש במונח המקובל בחקיקה "אדם", ברי כי התכוון לכלול בחלופה זו רק יחידים שאינם מאוגדים.

84. בחירתו של המחוקק להתנסח בחלופה זו באופן שאינו מכליל תאגידיים (כפי שיכול היה לעשות באמצעות השימוש במילה "אדם"), מתחדדת לאור הסביבה המילולית שבתוכה נטועה חלופה זו: החל מן העובדה שסעיף 2 לחוק, המגדיר את עבירת ההסדר הכובל, עושה שימוש במונח "אדם",²⁵ וכלה בעובדה שהחלופה השנייה עוסקת ב"תאגיד מגדלים" באופן המנגיד בין "תאגיד" לבין מי שאינו תאגיד. בהקשר זה יצוין כי הגדרת "תאגיד מגדלים" כשלעצמה – "תאגיד שמי שעוסקים

²⁴ סעיף 4 לחוק הפרשנות: "מקום שמדובר באדם - אף חבר-בני-אדם במשמע, בין שהוא תאגיד ובין שאינו תאגיד".

²⁵ "הסדר כובל הוא הסדר הנעשה בין בני אדם המנהלים עסקים, לפיו אחד הצדדים לפחות מגביל עצמו באופן העלול למנוע או להפחית את התחרות בעסקים בינו לבין הצדדים האחרים להסדר, או חלק מהם, או בינו לבין אדם שאינו צד להסדר".

בגידול תוצרת חקלאית לשיווק מחזיקים לפחות 75% [...] – מורה על הנגדה בין ה"תאגיד" לבין "מי שעוסקים בגידול", קרי מי **שאינם** תאגידיים.

85. **שנית**, הדבר עולה באופן מפורש מאמירות רבות במהלך דיוני הוועדה, אשר נביא להלן מקצתן על מנת שלא להאריך:

86. **מדבריו של ח"כ יצחק וקנין**, אשר הנגיד בין "הטייקונים" (קרי, תאגידי השיווק הגדולים) לבין "החקלאי הקטן":

[...] **אני מסכים איתכם ללכת על הראש של הטייקונים כמה שאתם רוצים. מי שלא חקלאי, מי שמתחבר לטייקון, מסכים איתכם, אל תלכו על החקלאי הקטן.** החקלאי הקטן לא יכול לעשות קומבינות עם אף אחד, הוא בקושי מקבל את המחיר לתוצרת. רבותיי, אני אומר לכם, חקלאות זה לא דבר מובן מאלי. כולם הולכים רואים מה שיש על הבסטות, החקלאי הוא בשורה התחתונה תמיד הנפגע הראשי.²⁶

87. וכן מדבריו של מר אלון מסר ממשרד האוצר:

"אני יודע מה החשש, בסוף רוצים שהמגדלים יהיו בתאגיד שיהיה מורכב ממגדלים, זה בסדר. ככל שיש לך יותר הון זר, התאגיד הוא פחות בבעלות של מגדלים וזה יכול להיות **אנשים שיש להם אינטרסים שהם לא בהכרח זהים לאינטרסים של מגדלים**"²⁷

88. וכן מדבריו של היועץ המשפטי של הרשות, עו"ד אורי שוורץ:

"אורי שוורץ:

הבנתי, אני רוצה לשאול שאלה. **האם תאגיד המגדלים הזה, שיש לו את מניית הזהב, מבחינתי אם אני משרשר אותו למגדלים שבסוף יושבים למעלה, בסוף ישנם מגדלים, אם אני אשרשר אני אמצא שהמגדלים האלה מגדלים את רוב התוצרת החקלאית שמשווק התאגיד הזה?**

דיויד גילה:

אם כן, הם בפנים. **אם לא, הם בחוץ.** זה הכול, בלי הרבה סיפורים.

אורי שוורץ:

נכון. אני משרשר את התוצרת החקלאית מעבר למבנה התאגיד."²⁸

89. מדברים אלה עולה במפורש שיש לבחון את "ראש הפירמידה", ואם מי שמצויים בראש אינם חקלאים-מגדלים – אזי, כלשונו של פרופ' גילה, "הם בחוץ", היינו מחוץ להגדרת "מגדל" והם אינם חוסים תחת הפטור החקלאי.

90. כן עולים הדברים מדבריו של פרופ' דיויד גילה, יו"ר הרשות בזמנו:

"דיויד גילה:

חברת הכנסת גמליאל, אני חושב שמה שהיא מתכוונת זה שאם יש משווקים שנמצאים לכאורה בפטור, כלומר משווקים שמשווקים בעיקר את התוצרת של עצמם, ולא מדובר בתאגידי מגדלים, **אלא מישהו בודד, אדם** - - -

²⁶ דיון שני מיום 5.3.14, עמ' 23.

²⁷ דיון שני מיום 5.3.14, עמ' 38.

²⁸ דיון שני מיום 5.3.14, עמ' 43.

היו"ר אבישי ברוורמן :

מגדלים שמשווקים את התוצרת של עצמם.

דיויד גילה :

כן, מישהו בודד, אדם. שחמישה מהם עוברים ביחד יותר מ-50% מהשוק, ושוק זה לפי מבחן התחליפיות".²⁹

- פרוטוקולי ועדת הכלכלה מהימים 6.1.14, 5.3.14 (דיון ראשון) ו-5.3.14 (דיון שני) מצ"ב, בהתאמה, כנספחים 10, 11 ו-12.

91. ודוק: חלקים נרחבים בדיוני הוועדה (בפרט בשני הדיונים שנערכו ביום 5.3.14) נגעו לסוגיית תאגידי המגדלים: מטרת הכנסת מודל זה לחקיקה הייתה לאפשר מימון הפעילות החקלאית באמצעות השקעות חיצוניות, שיכניס "הון חיצוני" למערכת; ברם, לצד יתרון זה של המודל התאגידי על פני החקלאי הפרטי, ביקש המחוקק לוודא שהדבר לא יהווה פתח להסתננות אל תחת כנפיו של הפטור החקלאי מצד גורמים אינטרסנטיים (דוגמת משווקים סיטונאיים), בחסות מסך ההתאגדות.

92. כדברי היועץ המשפטי של הרשות:

"אנחנו לא רוצים שיהיה מצב שבו, בסדר, הכנסנו הון חיצוני, אבל בעל ההון החיצוני נהפך גם לשולט של התאגיד. כי זו לא המטרה, המטרה לאפשר זרימה של הון לחקלאות, אבל לא שליטה בחקלאות".³⁰

93. לפיכך הוקדשו בדיונים מאות ואלפי מילים,³¹ במטרה להבטיח שמי שיהנה מתחולת הפטור הוא רק מי שעוסק בעצמו, כחקלאי בודד, בגידול תוצרת חקלאית – או לחלופין, תאגיד שמוחזק בסופו של דבר, בראש הפירמידה, על ידי רוב של בני אדם שעוסקים בעצמם בגידול תוצרת חקלאית – ולהבטיח שתאגידיים שעיסוקם בפעילויות אחרות לא יוכלו "להלבין" את עצמם ולחדור אל תחולת הפטור באמצעות רכישת גופים העוסקים בגידול או רכישת חלקה חקלאית בודדת.

94. כך נאמר בדבריו של היועץ המשפטי לרשות, עו"ד אורי שוורץ:

"אורי שוורץ :

אדוני, עכשיו אנחנו מגיעים לשאלה, זה בעצם קצת דומה למה שדיברנו עליו קודם, נאמר יש לנו תאגיד ויש לו בעלי מניות או שותפים רבים, והשאלה איך אנחנו מוודאים שאין עליו, במרכאות כפולות ומכופלות, השתלטות עוינת של גורם שלא עוסק בגידול, או אני אגיד יותר מזה, גורם שמנסה להלבין את עצמו באמצעות איזה חלקה קטנה, ואז הוא כבר מגדל

היו"ר אבישי ברוורמן :

אבל זה לא שייך למה שקורה כאן, וחס וחלילה שלא תגידו, אני ראיתי בימי חלדי, בעברי, איך ששחקנים מושחתים היו לוקחים כל מיני דברים ומלבינים. לא מדברים כאן במקום הזה, אנחנו רוצים הון חיצוני חיובי, אבל חובתו גם של המחוקק להתייחס לאפשרויות האלה שדברים כאלה קורים.

אורי שוורץ :

אז מה שכאן הכנסנו, שהמבחן שמי ששולט בתאגיד הזה, אם יש מי ששולט בתאגיד הזה, הוא גם זה שמגדל, הוא מגדל הכי הרבה בין כל המגדלים

²⁹ דיון שני מיום 5.3.14, עמ' 78.

³⁰ דיון שני מיום 5.3.14, עמ' 35.

³¹ בפרט במסגרת הדיון הגדרת "תאגיד מגדלים"; דיון שני מיום 5.3.14, עמ' 33 עד 46.

וכן בדבריו של סמנכ"ל משרד החקלאות, אורי צוק-בר :

"כל החוק הזה הוא בשביל שלא תהיה שליטה של מישהו שהוא לא חקלאי"³³

95. עיינו הרואות כי הממונה על ההגבלים העסקיים ויתר המשתתפים בדיונים, הבהירו והנגידו באופן מפורש ועקבי בין החקלאי הבודד, שהוא יחיד (ולא תאגיד), לבין תאגיד המגדלים. ומכאן, כי תאגיד ייבחן בכלים שנועדו לו – קרי, בהתאם לתנאים שנקבעו בהגדרת "תאגיד מגדלים" בסעיף 3(4)(ד). המשיבות 4 ו-9 (ועל פניו גם 13) אינן עומדות בתנאים אלו, עקב זיקתן למקטע הסיטונאי – ולפיכך הסדר בהשתתפותן אינו יכול ליהנות מתחולת הפטור.

ד.2.4 (4) פרשנותן של המשיבות נוגדת את גישת דיני ההגבלים ואת תכלית תיקון מס' 14

96. פרשנותן של המשיבות, לפיה יש להתעלם כביכול מפעילותן הסיטונאית (של המשיבות 4, 9 ו-13 או של החברות הקשורות בהן) – אינה מתיישבת עם הגישה הכוללת המאפיינת את דיני ההגבלים העסקיים בכלל ואת חוק ההגבלים העסקיים בפרט, המתעלמת מהפרדות תאגידיות מלאכותיות ובוחנת את המהות הכלכלית של הפעילות העסקית הנבחנת.

97. כך, למשל, סעיף 3(5) לחוק ההגבלים העסקיים פוטר מעולו של חוק ההגבלים העסקיים: "הסדר שהצדדים לו הם חברה וחברת בת שלה"³⁴. צדו השני של אותו מטבע הוא, כי רואים מעשי חברת בת כחלק ממעשי ישות כלכלית אחת (single undertaking), הכוללת את חברת האם (ראו: בקשה י-ס) 35/00 הממונה על ההגבלים העסקיים נ' בזק החברה הישראלית לתקשורת בע"מ (פורסם בנבו; החלטה מיום 31.1.02), פסקה 13).

98. על כך שבחוק ההגבלים העסקיים מושם הדגש על ה"ישות הכלכלית" בראיה רחבה וכוללת עמד הממונה על ההגבלים העסקיים, ד"ר יורם טורבוביץ, בהחלטתו בעניין "רכישת מניות חברת נחושתן על ידי מר גרשון זלקינד" מיום 26.7.1992 :

"החוק, לאור מטרתו ותכליתו, ממקד מבטו אל אותם גורמים עסקיים, בעלי עוצמה כלכלית, אשר בכוחם להשפיע על ההתחרות... עקרון זה, מוצא את ביטויו גם בהוראת החוק הפוטרת חברה וחברת בת מהאיסור לעשות בינהן הסדר כובל; סעיף 3(5) לחוק, בהוראת החוק הקובעת כי בעבירה שנעברה לפי החוק, בידי חבר בני אדם, יואשם גם כל אדם אשר בשעת ביצוע העבירה היה מנהל פעיל; סעיף 48 לחוק. גם במדינות אחרות מקובל העיקרון של אישיות כלכלית כיחידה הרלוונטית בחוק ההגבלים העסקיים."

99. תפיסתן של המשיבות, לפיה יש ליצור חוצץ בין לבין בעלות השליטה בהן, מנוגדת, אפוא, לא רק ללשון החוק ולתכליתו, כפי שעולה מהדיונים שנערכו בוועדות הכנסת (כמפורט לעיל), אלא אף אינה

³² דיון שני מיום 5.3.14, עמ' 36

³³ דיון שני מיום 5.3.14, עמ' 41

³⁴ ראו: דני"א 4465/98 טבעול (1993) בע"מ נ' שף-הים (1994) בע"מ, פ"ד נו(1) 56, 93; ת"פ 149/96 מ"י נ' תנובה מרכז שיתופי ואח', עמ' 38 (2001); ת"פ 1126/00 מדינת ישראל נ' אברהם בלילי; הגבלים עסקיים 5000141, פסקאות 33-34 (2005); פטור מאישור בית הדין להסדר כובל לעסקאות אלסינט בע"מ - Picker International Inc. ואלסינט בע"מ - GE Medical Systems, הגבלים עסקיים 3001950 (1999). הסדר דומה בארה"ב: Copperweld Corp. v. Mitchael v. Intracorp, Inc., 179 F.3d 847, ; Independence Tube Corp., 467 U.S. 752, 771-772 (U.S. 1984) (10th Cir. Kan. 1999). 857

עולה בקנה אחד עם גישתם העקרונית והבסיסית של דיני ההגבלים העסקיים לבחון את הישות הכלכלית המהותית ולהתעלם מהפרדות תאגידיות מלאכותיות.

100. בענייננו, המשיבות 2-15 הן תאגידיים שעוסקים בייצור חומר רבייה. בהתאם לאמור בתצהיר המשלים, לפחות אחת מהן, המשיבה 9, היא תאגיד העוסק בעיסוקים רבים אחרים מלבד ייצור חומר רבייה ובכלל זאת בשחיטה, עיבוד מוצרי עוף, שיווק והפצה. כמו כן, המשיבה 4 היא שותפות ש-50% ממנה בידי חברת תנובה – שהיא חברה הנשלטת על ידי קונצרן סיני, שאין לה פעילות בתחום הגידול החקלאי – ומכל מקום, לא בתחום מוצרי חומר הרבייה.³⁵

101. אין זה אלא אבסורד לטעון כי המשיבות 4 ו-9, הנמנות על תאגידי ענק עסקיים וקשורות בהם בשרשרת אינטגרטיבית, הן "מגדל" נפרד ומובחן שזכאי ליהנות מהגנת הפטור. קריאה זו של התיקון לחוק תאפשר להכניס את האינטגרציה כולה לאותו קרטל, באופן שמאפשר לה לנווט את הקרטל לתועלת האינטגרציה כולה, להרוויח ממנו ולסכל את כל מטרת התיקון.

102. בעניין הכשלים והחסרונות שבמתן פטור מהחוק למשווקים סיטונאיים ולאינטגרציות אנכיות שעוסקות גם בשיווק סיטונאי, תפנה המבקשת לטענות, לאסמכתאות ולציטוטים מאירי העיניים שהובאו במסגרת תשובת המבקש לתגובה לבקשה לאישור (סעיפים 59 עד 67). חקיקת תיקון מס' 14 ביקשה להוציא מגדר הפטור את המשווקים הסיטונאיים בדיוק בשל אותם כשלים: המחוקק לא העלה על דעתו לאפשר לפתוח את שערי הפטור החקלאי בפני אינטגרציה השולטת בכל שרשרת ייצור הפטם, כולל במקטע השיווק הסיטונאי (דוגמת המשיבה 9), או לאפשר מצב בו מי שייחוו מן הפטור הם לא חקלאים כי אם בעלי המניות של תשלובת מזון סינית (כדוגמת המצב בעניין המשיבה 4), והכל תוך פגיעה בציבור הצרכנים!

103. מטעם זה, נקבע (בסעיף 3(ד)(4) מסלול אחד לחקלאים קטנים ובלתי מאוגדים ("מי שעוסק בגידול תוצרת חקלאית לשיווק", ומסלול שני לתאגידיים ("תאגיד מגדלים"), בו נקבעו תנאים מפורטים לעניין בעלי העניין בתאגיד; ומטעם זה צוין מפורשות (בסעיף 3(א)(4) כי כאשר אחד המגדלים החבר בהסדר הינו גם משווק סיטונאי, המשווק בעיקר תוצרת חיזונית – הפטור לא יחול.

104. מטרת העל הינה להבטיח שמי שנהנה בסופו של דבר מפרותיה של ההתאגדות, ומן הפטור החקלאי, הם רק חקלאים העוסקים בגידול, אשר אינם סיטונאים שמשווקים בעיקר תוצרת שלא גודלה על ידם. לא יכול להיות ספק שהכללתן של המשיבות 4 ו-9 בקרטל הפטם אינה יכולה לעלות בקנה אחד עם לשון החוק ועם תכליתו.

105. לו תתקבל פרשנותן של המשיבות לסעיף הפטור, יימצא כי כל תאגיד העוסק בשיווק סיטונאי (שלא לדבר על תאגיד שעוסק בנושאים אחרים לגמרי, כייצור מכונות דפוס או מתן שירותי ביטוח) יוכל "להלבין" עצמו ולהיכלל בהגדרת "מי שעוסק בגידול תוצרת חקלאית לשיווק" בקלות רבה: כביכול, די בכך שיגדל כמות קטנה של תוצרת חקלאית לשיווק, ומיד ייחשב התאגיד כולו כ"מגדל" הזכאי ליהנות מהפטור החקלאי ולהתקשר בהסדרים כובלים בתחום החקלאות. פרשנות זו סוטה באופן פרוע מכוונת המחוקק, ואין לקבלה.

³⁵ כן צוין בתצהיר המשלים כי ייתכן שקיימות משיבות נוספות שלהן זיקה לעוסקים בתחום השיווק הסיטונאי, והמשיבות עצמן ציינו בהקשר זה את המשיבה 13 הקשורה באינטגרציית עוף עוז (סעיף 25 לתשובה המשלימה).

106. לו נאפשר למשווקים סיטונאיים דוגמת תנובה ומילועוף לקחת חלק בהסדרים מסוג זה, ולמעשה נאפשר קיומו של הסדר כובל במקטע השיווק הסיטונאי, הרוכש מן המגדלים את התוצרת החקלאית – נמצאנו חוטאים למטרתו העיקרית של תיקון 14, שהייתה הרחקת המשווקים הסיטונאיים מתחולת הפטור החקלאי. בעניין זה ציין הממונה על ההגבלים העסקיים דאז פרופ' גילה בדיון השני מיום 5.3.14:

”מותר למגדלים להכתיב לרוכש מה לעשות, למשל מותר למגדלים להכתיב לרוכש את המחיר לצרכן, מותר להם להכתיב לרוכש בלעדיות וכל מיני דברים שברגיל יכול להיות שאסור לפי החוק, זה מותר, אבל אסור ששני רוכשים יהיו שניהם צד להסדר. אם שני רוכשים הם צד לאותו הסדר, אז זה כבר הסדר בין הרוכשים וזה מה שרצינו למנוע. רצינו לאפשר הסדר בין המגדלים לרוכש, אבל לא בין הרוכשים לבין עצמם.”

107. לאור האמור, יש לקבוע כי גם אם ייצור חומר רבייה נחשב כגידול “תוצרת חקלאית”, כמובנה בסעיף הפטור החקלאי – וכאמור לעיל, אין הדבר כך – הרי שנוכח זהותן ומאפייניהן של המשיבות 2-15, ובפרט המשיבות 4 ו-9, הן אינן יכולות להיכלל בגדר “מי שעוסק בגידול תוצרת חקלאית לשיווק”, אינן עומדות בתנאים המפורטים הנוגעים ל“תאגיד מגדלים”, ואינן יכולות להיכלל בפטור שכן הן סיטונאים המשווקים בעיקר תוצרת של אחרים.

3. ד. הכללתה של המשיבה 1 בהסדר התיאום, כשלעצמה, נגועה באי-חוקיות

108. להשלמת התמונה, תעיר המבקשת כי הכללתה של המשיבה 1 כצד להסדר התיאום, כשלעצמה, אינה מאפשרת להסדר לחסות תחת סעיף הפטור. המבקשת לא תאריך בעניין זה, שכן טענה זו פורטה באופן נרחב בכתב הטענות מטעם המבקש,³⁶ ועם זאת תבקש לציין בהקשר זה מספר הערות קצרות:

109. ראשית, אין כל שחר לטענת המשיבות כאילו מי ממאפייניה של המשיבה – העובדה שהיא כביכול לא “מנהלת עסקים” לא “מגבילה עצמה”, וכן הלאה – מונע את עמידתה בתנאי האיסור על עשיית הסדר כובל. בעניין זה נפסק ברורות, כי עבירת ההסדר הכובל היא עבירה שמטיבה מבוצעת בצוותא, וכי אין דרישה כי כל תנאי הסעיף יחולו על כל אחד ואחד מן המבצעים (כמפורט בתשובת המבקש לתגובת המשיבות, סעי' 74-77, ובפסיקת בית המשפט העליון בעניין סבירסקי המובאת שם).

110. יודגש, כי המשיבות כלל אינן יכולות להיבנות מן הטענה כי המועצה הינה “שקופה מבחינה הגבלית” – שכן, לו נסיר את מסך ההתאגדות מן המועצה (כפי שהן לכאורה מציעות לעשות) נמצא שהמועצה מורכבת לא רק מנציגי ממשלה ומגדלים כי אם גם מנציגי סיטונאים (תנובה, עוף עוז, מילועוף) ואפילו מנציגי קמעונאים (רשתות השיווק 'ויקטורי' ו'הריבוע הכחול').³⁷

111. נמצא, כי ההסדר נרקם ונחתם בין היתר על ידי נציגים של המקטע הסיטונאי ואף של רשתות השיווק, שהם הגורמים המרכזיים אותם ביקש התיקון לחוק להרחיק מתחולת הפטור החקלאי³⁸ – וזאת אף לשיטת המשיבות עצמן (!), אשר טענו בסעיף 118 לתשובה לבקשת האישור כי “על הכוונת

³⁶ ראו: הבקשה לאישור, סעיפים 54 עד 71; “תשובה לתגובה לבקשה לאישור תובענה ייצוגית”, סעיפים 92-68 וסעיפים 112 עד 135.

³⁷ ראו נספח 15 לתשובה לבקשת האישור.

³⁸ ראו הציטוט המובא בסעיף 106 לעיל.

של אותו תיקון היו רשתות השיווק שהן גם סיטונאיות של תוצרת חקלאית". אין ספק שהמחוקק לא התכוון לאפשר לרשתות השיווק ולמשווקים הסיטונאיים לקחת חלק בניסוחו וביישומו של הסדר כובל שמטרתו הגבלת כמות מוצר מסוים באופן שיביא לייקור מחירו!

112. שנית, אין כל יסוד לטענת המשיבות כאילו ניתן להסתמך בהקשר זה על סעיף 3(1) לחוק ההגבלים העסקיים, שעניינו "הסדר שכל כבילותיו נקבעו על פי דין" – זאת, באשר אין כל דבר חקיקה, בפרט לא בחוק המועצה לענף הלול, אשר מתיר מפורשות למועצה להתקשר בהסדר כובל. הסמכויות שניתנו למועצה ברורות ומובחנות – והתקשרות בהסדרים כובלים אינה אחת מהן.

113. המבקשת, העוסקת רבות בנושא המועצות החקלאיות (בתחומים שונים) ובכשלי השוק שנגרמים עקב פעילותן, תדגיש כי מעורבותה של המועצה בהסדר איננה שולית אלא משמעותית ביותר, שכן היא הגורם האוכף והמסדיר שבו תלוי כל תוקפו של ההסדר. העובדה כי נערך שימוש בכוחה של המועצה, שהיא גוף סטטוטורי, והעובדה שההסדר מקיף על פניו את כלל השוק הרלוונטי – מביאות למסקנה כי בנסיבות העניין לא רק הסדר כובל יש כאן אלא הסדר כובל בנסיבות מחמירות, כהגדרתו בסעיף 47א לחוק.

114. שלישית, באשר לטענה כי עמדה זו כביכול "קיבלה גושפנקא" מהרשות – הרי שכאמור לעיל, עמדת הרשות ביחס לחוקיות ההסדר הייתה מסויגת הרבה יותר מן האופן שבו הדבר מתואר על ידי המשיבות, וניתנה למעשה כתשובה חלקית וזמנית רק לתקופת בירור בקשת הפטור.

115. ודוק: הממונה על ההגבלים העסקיים קבע, מכוח סמכותו לפי סעיף 43א לחוק, נוהל מסודר בעניין בקשות ל"חוות דעת מקדמית" ("פרה רולינג"), המכונה: "כללי מתן חוות דעת מקדמיות מטעם הממונה על ההגבלים העסקיים" (להלן: "הנוהל"). בנוהל נקבעו תנאים מפורטים הנוגעים למהות הנושאים בעניינם ניתן לפנות, חובת גילוי מוגברת החלה על מגיש הבקשה, נפקות חוות הדעת המקדמית, וכן הלאה.

• העתק "כללי מתן חוות דעת מקדמיות מטעם הממונה על ההגבלים העסקיים" מצ"ב כנספח 13.

116. בענייננו, אין כל ספק שדברים שנאמרו במסגרת הודעת דוא"ל או שיחה בע"פ מפי אחד מעורכי הדין ברשות – אינם מהווים "חוות דעת מקדמית" כהגדרתה בנוהל – וממילא, לא ניתן להסתמך עליהם כאינדיקציה לעמדתה הרשמית של הרשות בסוגיה משפטית עקרונית.

117. למען הזהירות בלבד תוסיף המבקשת ותציין, כי אף אם ניתן היה לטעון שהדברים שנאמרו למשיבה 1 בהודעת דוא"ל מהרשות היו בבחינת "חוות דעת מקדמית" – וכאמור אין הדבר כך – המשיבות אינן יכולות להיבנות מכך, שכן לאחרונה ניתן פסק דין של בית המשפט העליון, הקובע ברורות כי עמדה שמביע רגולטור במסגרת "פרה רולינג" (קרי, טרם מתן החלטה מנומקת בבקשה שהוגשה לו) אינה בעלת מעמד של אישור או הרשאה חוקית, וממילא אין כוחה יפה כלפי כולי עלמא (ע"א 4154/14 הצלחה התנועה הצרכנית לקידום חברה נ' דוד כהן (פסק דין מיום 16.5.17; פורסם בנבו).

118. בנסיבות העניין שם, נדונה בבית המשפט המחוזי בקשה לאישור תובענה ייצוגית אשר הוגשה על ידי בעלי מניות מקרב הציבור, כנגד קבוצת דלק בע"מ, והתגלעה מחלוקת בשאלת סיווגם של בעלי מניות אחרים בחברה כ"מחזיקים בנפרד" או כ"מחזיקים יחד" – שאלה שיש לה השלכה על חיוב

החברה לפרסם הצעת רכש מיוחדת, אשר הפרתו עשויה להקים עילה נזיקית. בעלי המניות האחרים טענו, כי גם אם אכן היה צורך לפרסם הצעת רכש מיוחדת – הם חוסים תחת הפטור הנקוב בסעיף 6 לפקודת הנזיקין [נוסח חדש], עקב פנייתם לרשות והמענה שקיבלו ממנה:

"אם קביעת בית המשפט המחוזי לפיה היה עליהן לבצע הצעת רכש מיוחדת במועד דיווח אוגוסט תיוותר על כנה, כי אז יש לפטור אותן מאחריות בגין הפרת חובה זו נוכח פנייתן המקדמית לרשות ולאור לשונו ותכליתו של סעיף 6 לפקודת הנזיקין. לטענתן דיווח אוגוסט ניתן, כלשון הסעיף, "בתחום הרשאה חוקית" או למצער "מתוך אמונה סבירה ובתום לב בקיומה של הרשאה חוקית" והן מדגישות בהקשר זה את קביעתו של בית המשפט המחוזי לפיה פנייתן לרשות הייתה "כמצופה וכנדרש" ועמדתה ניתנה לאחר כחצי שנה של מגעים עימה במהלכם העבירו אל הרשות כל מסמך או הבהרה שדרשה."

119. בית המשפט העליון, מפי כב' השופטת חיות, דחה טענה זו. לאחר דיון ממצה בנושא של מוסד הפרה-רולינג בתחומי המשפט והרגולציה בישראל, קבע בית המשפט העליון כי תשובה הניתנת מאת הרשות מחייבת לכל היותר את הרשות – ואינה יוצרת נורמה חוקית מחייבת, החלה כלפי כולי עלמא:

"מענה שניתן על ידי רשות בהליך של פרה-רולינג משקף ככלל את עמדתה המקצועית-המקדמית בעניין הנוגע לפנייה והגם שלעיתים הוא עשוי לכבול את אותה הרשות לעמדה זו (אהרן נמדר מס הכנסה 52 (מהדורה שלישית, 2010)), אין בה כדי ליצור נורמה משפטית חדשה ואין בכוחה לשנות נורמה משפטית קיימת (ראו והשוו: ת"א (ת"א) 1792/09 מנחם נ' אקסלנס נשואה ניהול השקעות בע"מ, בפסקה 28 (4.4.2011)). דברים ברוח זו נכללו במסמך הנוגע לעמדות של סגל הרשות לניירות ערך בנושאים שונים מיום 14.2.2008, אשר פורסם באתר האינטרנט שלה המתייחס, בין היתר, להליך הפרה-רולינג ולכך שעמדות הניתנות על ידי הרשות במענה לפניות בהליך זה אין להן תוקף משפטי מחייב והן "בבחינת תיאור עמדות הגוף המקצועי המופקד על התחום ולא מעבר לכך". ובמילים אחרות, לעמדת הרשות הניתנת במענה לפנייה בהליך של פרה-רולינג מעמד מוגבל המצומצם למישור היחסי שבין הפונה הקונקרטי ובין הרשות ואף זאת אך ורק ביחס לסוגיה הקונקרטית שבה עוסקת הפנייה. מכאן נובע כי בדומה לגישה האמריקאית, עמדה שמביע סגל הרשות במענה לפנייה בהליך של פרה-רולינג אין לה מעמד של אישור או הרשאה חוקית לפעולה שמבקש הפונה לבצע וממילא אין כוחה יפה כלפי כולי עלמא, ובכלל זה כלפי הניזוקים מפעולה או מחדל שמחליט הפונה לנקוט בעקבות אותו המענה. זאת ועוד – לנוכח האמירות המפורשות של הרשות באשר למעמדן המוגבל של עמדות סגל הרשות בהקשר זה, נראה כי לא רק שאין מדובר בהתנהגות המצויה "בתחום הרשאה חוקית", לעניין הוראת הסיפא של סעיף 6 לפקודת הנזיקין, המזיק אף אינו יכול להיחשב כמי שפעל ב"אמונה סבירה ובתום לב בקיומה של הרשאה חוקית". בכך שונה עמדת סגל הרשות הניתנת במסגרת הליך של פרה-רולינג מאישור מפורש הניתן על ידי הרגולטור במסגרת חובה המוטלת עליו, למשל כמפקח על הביטוח, לאשר תנאים של פוליסה (עניין דיקלה), או מפיקוח צמוד והנחיות אקטיביות וכתובות הניתנות על ידי הרגולטור בעניינים שעליהם הוא מופקד (עניין קול ברמה)."

120. וביישום דברים אלו לענייננו: אף אם תתקבל עמדת המשיבות כי הבינו את דבריו של עו"ד ברקוביץ מהרשות כמתן "הרשאה" לפעולתן – וכאמור אין הדבר כן – הרי שמכל מקום, לאור פסיקת בית המשפט העליון, לא ניתן לראות "הרשאה" לכאורית זו כ"מגן" אשר המשיבות יכולות להסתתר תחתיו כאשר הן נתבעות בעילה נזיקית על ידי מבקש המייצג את קבוצת הנפגעים מנזקי הקרטל.

121. לבסוף, כפי שצוין בתשובת המבקש לתגובת המשיבות, המועצה נכנסת להגדרת "איגוד עסקי", כמשמעותו בחוק ההגבלים העסקיים, שכן מטרותיה של המועצה הן, בין השאר, קידום ענייניהם

של החברים בה (ראה, למשל, סעיף 3(8) לחוק מועצת הלול).³⁹ כפי שעולה מתגובת המשיבות,⁴⁰ במועצה חברים נציגי המשווקים הסיטונאים, רשתות השיווק, המשחטות ועוד.

122. בהתאם לסעיף 5 לחוק ההגבלים העסקיים:

"קו פעולה שקבע איגוד עסקי לחבריו או חלקם העלול למנוע או להפחית תחרות בעסקים ביניהם, או קו פעולה כאמור שהמליץ עליו לפנייהם, יראו כהסדר כובל כאמור בסעיף 2, ואת האיגוד העסקי וכל אחד מחבריו הפועל על פיו כצד להסדר כובל."

123. ואכן, אף מכוח היותה "איגוד עסקי" יש לראות את המועצה כצד ישיר ומרכזי לקרטל הפטם.

124. יוער בהקשר זה, כי למגדלי העופות יש ארגון מייצג נפרד: ארגון מגדלי עופות בישראל, אגודה חקלאית שיתופית בע"מ (בשונה מהמועצה, בה יש ייצוג גם לנציגי משחטות, סיטונאים וקמעונאים). העובדה שההסדר נערך בחסותה של מועצת הלול, ולא במסגרת הארגון המייצג את האינטרסים של המגדלים, מוכיחה פעם נוספת כי ההסדר לא נועד להיטיב עם האינטרסים של המגדלים כי אם עם האינטרסים של כלל החברים במועצת הלול ובכללם המשווקים הסיטונאים והקמעונאים; והדבר מצביע שוב על חוסר התחלת בטענה שהפטור החקלאי יכול לחול על הסדר זה.

4.4. הנחיה פרשנית: הפסיקה קבעה כי יש לפרש את סעיף הפטור בצמצום

"עבירת ההסדר הכובל היא עבירת הליבה של חוק ההגבלים העסקיים. היא משקפת בצורה הטובה ביותר את תכלית החוק במובנה הבסיסי ביותר – "לפנות את הדרך לפעילות כלכלית חופשית, על ידי סילוק מכשולים המונעים פעילות כזאת"⁴¹

125. עבירת ההסדר הכובל היא לבו של חוק ההגבלים העסקיים. האיסור להתקשר בהסדר כובל הוא הכללי; אמנם נמנו לו בחוק מספר חריגים, המפורטים בסעיף 3 לחוק – אך כדרכם של חריגים, יש להתייחס אליהם ככאלה ולפרשם בצמצום.

126. באופן ספציפי לגבי הפטור החקלאי, הנקוב בסעיף 3(4) לחוק, קבע בית המשפט העליון בעניין לימור (פסקה 16) כי יש לפרשו בצמצום:

"את הפטור החקלאי, ובכלל זה את המונח "מוצר שיוצר מתוצרת חקלאית", יש לפרש איפוא בצמצום, שאחרת לא רק שתסוכל התכלית בדבר קידום התחרות, אלא אף שיהיה בו כדי לפגוע במי שעליו נועד הפטור להגן"

127. מגמה מצמצמת זו בפרשנות סעיף 3(4) לחוק נובעת בראש ובראשונה מן החשיבות הרבה של התחרות בענף החקלאות להבטחת רמת מחירים נאותה לצרכן – כאמור בעניין לימור בפסקה 7:

"התוצרת החקלאית מהווה, במידה רבה, מצרך יסודי, דבר הגורר עמו ביקוש קשיח באופן יחסי. עליית מחירי התוצרת החקלאית אינה מביאה עמה איפוא ירידה בביקוש באותו היחס, ומכאן החשיבות הרבה של התחרות בענף זה כגורם המבטיח רמת מחירים נאותה. היותם של הירקות והפירות מוצרי יסוד מביאה לכך

³⁹ סעיף 1 לחוק ההגבלים העסקיים: "איגוד עסקי" - חבר-בני-אדם, בין מאוגד ובין שאינו מאוגד, שמטרותיו, כולן או חלקן, הן קידום ענייניהם העסקיים של החברים בו".

⁴⁰ נספח 15 לתשובה לבקשת האישור.

⁴¹ ע"פ 5823/14 שופרסל בע"מ נ' מדינת ישראל (פסק דין מיום 10.8.15; פורסם בנבו) פסקה ל"א לפסק דינו של כבי השופט רובינשטיין.

שהפגיעה בצרכנים אף נושאת אופי גרסיבי, שכן מחקרים כלכליים מלמדים כי האחוזה בהכנסה המוקצה לרכישת מזון גבוה בהרבה בקרב האוכלוסייה הענייה מאשר בקרב האוכלוסייה האמידה, ומכאן שהפגיעה בה בשל הסדרים כובלים בחקלאות חמורה יותר (ראו מחקרו של ד"ר יעקב שיינין בדבר ביטול המע"מ על מזון כתחליף להפחתת המע"מ (2005), www.modelim.co.il/public/vat-food.pdf).

128. דברים אלה נאמרו ונפסקו בטרם תיקון מס' 14 העומד ביסוד ההליך הנוכחי.

129. קל וחומר כי את נוסחו הנוכחי של הפטור החקלאי, לאחר תיקון מס' 14 – אשר כפי שצוין לעיל בא לעולם לאחר חבלי לידה ארוכים וממושכים ולאחר שגורמים עתירי הון והשפעה בחשו בו והפעילו לחצים כבדים במטרה לסרס את כוונתו המקורית – יש לפרש בצמצום ובדוקנות.

130. בענייננו, הפרשנות שמציגות המשיבות משמעותה כי תאגיד דוגמת המשיבה 9, העוסק בשיווק סיטונאי, או תאגיד דוגמת המשיבה 4, שהוא שותפות שמחצית ממנה שייכת לאחד המשווקים הסיטונאיים הגדולים בארץ, אשר אינו עוסק כלל בגידול חקלאי ואשר נשלט על ידי קונצרן סיני – יוכלו לקחת חלק בעריכת ולהתקשר בהסדר כובל להגבלת מספר הפטמים בשוק, באופן המייקר את המוצר, שהם עצמם משווקים! פרשנות זו חורגת באופן פרוע מכוונת המחוקק, אשר ביקש להרחיק את המשווקים הסיטונאיים מתחולת הפטור החקלאי.

131. יוער כי בנסיבות העניין, בהן עולה מחוות דעת המבקש ומשלל ראיות נוספות כי הקרטל הביא להתייקרות מוצרי הפטם יחסית למצב התחרותי – על אחת כמה וכמה כי המחוקק לא התכוון לאפשר למשווקי המוצר להתקשר בהסדר כובל מסוג זה. כדברי כב' השופט גיבוראן בעניין לימור (פסקה 18) – אשר ניתן טרם חקיקת תיקון מס' 14:

”במקרה שבו מתברר כי מחיר המוצר חורג בהרבה מן המחיר התחרותי, יש מקום לשקול היטב האם ראוי לאפשר למשווקי להיקשר בהסדרים כובלים ולהסתכן בעלייה נוספת של מחירו.”

ה. התקיימות תנאי סעיף 15 לחוק תובענות ייצוגיות בנסיבות העניין

132. סעיף 15 לחוק תובענות ייצוגיות קובע כדלקמן:

השתתפות בדיונים

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.

133. הסעיף קובע אפוא כי בית המשפט רשאי לארגון הפועל לקידום מטרה ציבורית בקשר לענין בו עוסקת בקשת האישור להשתתף בדיונים בתובענה הייצוגית, ולקבוע הוראות בענין אופן

ההשתתפות כאמור – וזאת בהתקיים שני תנאים⁴²: (א) **אם הדבר דרוש "לשם ניהולה היעיל וההגון של התובענה הייצוגית"**, ו-(ב) **אם הדבר דרוש "לשם הגנה על עניינם של חברי הקבוצה"**.

134. בית המשפט דימה בהקשר זה את צירופו של ארגון לפי סעיף 15 לצירופו של "ידיד בית המשפט".⁴³ בעניין זה נקבע בפסיקה (מ"ח 7929/96 קוזלי נ' מדינת ישראל, פ"ד נג(1) 529, 555 (1999)) כי בקשה להצטרף כ"ידיד בית משפט" צריכה להיבחן לגופה, על פי נסיבותיו הספציפיות של המקרה, ובהתאם למספר קריטריונים:

"אכן, בטרם תינתן לגוף או לאדם הזכות להביע עמדתו בהליך שבו אין הוא צד מקורי, יש לבחון את תרומתה הפוטנציאלית של העמדה המוצעת. יש לבחון את מהות הגוף המבקש להצטרף. יש לבדוק את מומחיותו, את ניסיונו ואת הייצוג שהוא מעניק לאינטרס שבשמו מבקש הוא להצטרף להליך. יש לברר את סוג ההליך ואת הפרוצדורה הנוהגת בו. יש לעמוד על הצדדים להליך עצמו ועל השלב שבו הוגשה בקשת ההצטרפות. יש להיות ערים למהותה של הסוגיה העומדת להכרעה. כל אלה אינם קריטריונים ממצים. אין בהם כדי להכריע מראש אימתי יהא מן הדין לצרף צד להליך כ"ידיד בית-המשפט", ומתי לאו. בה בעת, יש לשקול קריטריונים אלה, בין היתר, טרם יוחלט על צירוף כאמור".

135. יובהר, כי בענייננו נקבעו בסעיף 15 שני מבחנים ותו לא – וכי בהתאם לכך, ההפניה לקריטריונים שנקבעו בפסיקה בעניין "ידיד בית המשפט" אינם אמורים להתווסף על מבחנים אלו, אלא אך לשמש אמת מידה פרשנית בבואנו לבחון את שני התנאים שנקבעו בסעיף 15.

136. העותרת תטען כי בענייננו מתקיימים שני התנאים הנקובים בסעיף 15.

137. **השתתפותה של המבקשת צפויה לתרום לניהולה היעיל וההגון של התובענה הייצוגית.** זאת, עקב מומחיותה של המבקשת בענייני הגבלים עסקיים בכלל, ובעניין תיקון מס' 14 בפרט – הכל כמפורט לעיל בבקשה זו. מעורבותה של המבקשת בתיקון מס' 14, אשר קדם לה ליווי המאמצים הממושכים לתיקון סעיף הפטור החקלאי, מציב את המבקשת בעמדה ייחודית כמי שיכולה להעיד מכלי ראשון, מתוך היכרות ומעורבות ארוכות שנים בסוגיות נשוא בקשת האישור, על הכשלים שהביאו לצורך בתיקון, על הרציונלים שליוו את הליך החקיקה, ועל כוונתם של המעורבים בתיקון – מחוקקים ורגולטורים כאחד.

138. **השתתפותה של המבקשת צפויה לתרום להגנה על עניינם של חברי הקבוצה.** בפנינו בקשה לאישור שעניינה נזק לכאורה שנגרם לציבור הרחב מקרטל הפטם – ציבור שהמבקשת פועלת מזה עשרות שנים בשמו ולטובתו. הפרשנות המעוותת לתחולת סעיף הפטור, אותה מציעות המשיבות, עלולה להלבין את מעשיהן ואת הקרטל בו נטלו חלק גם לאחר שהתיקון לחוק אסר עליו מפורשות – והדבר עלול לפגוע הן בחברי הקבוצה, אשר ניזוקו מהתנהלותן הבלתי חוקית של המשיבות.

139. למעלה מן הצורך, תוסיף ותטען המבקשת כי גם הקריטריונים השונים שזכרו בענין **קוזלי** – מתקיימים בה, כדלהלן:

⁴² ראו והשוו: ת"צ (ת"א) 2020/09 **הרצל אהרוני נ' יצחק דקל** (פורסם בנבו; 3.7.11) פסקה 11 להחלטתה של כב' השופטת ברון – שם פורטו שני התנאים הנדרשים לפי הסעיף בעניין "השתתפותו של חבר קבוצה שאינו התובע המייצג בדיונים בבקשת האישור או בתובענה הייצוגית".

⁴³ ראו: תצ (מרכז) 2211-09-14 **עמותת "טבקה - צדק ושוויון ליוצאי אתיופיה"** (ע"ר) נ' **מוגוס טמנו** (החלטה מיום 2.12.15; פורסם בנבו), פסקה 11 להחלטתו של כב' השופט קינר.

140. תרומתה הפוטנציאלית של עמדת המבקשת – רבה. המבקשת צברה מומחיות רבה במהלך שנים רבות בהן היא מלווה את הניסיונות לתקן את סעיף הפטור החקלאי, ואת תיקון מס' 14 בפרט, כמפורט לעיל.

141. מהותה של המבקשת, מומחיותה, ניסיונה והייצוג שהיא מעניקה לאינטרס הציבורי בשמו היא פועלת – תומכים כולם בצירופה להליך. העותרת היא עמותה ציבורית הפועלת מזה קרוב לשלושה עשורים לייצוג האינטרס הציבורי בשורה של נושאים העומדים במוקד השיח הציבורי, ובפרט בנושאים בעלי זיקה כלכלית – דוגמת קשרי הון-שלטון, שחיתות שלטונית, רגולציה ופיקוח, שוק ההון (חברות ציבוריות וגופים פיננסיים), מינויים ומכרזים, חברות ממשלתיות, הריכוזיות במשק, שמירה על משאבי הטבע וכספי הציבור, יוקר המחיה, הגבלים עסקיים ועוד.

142. תרומתה של המבקשת לקידום האינטרס הציבורי, בשמו היא פועלת, הוכרה בשורה ארוכה עד מאוד של פסקי דין בעתירות שונות שהגישה לבג"צ ולבתי המשפט המינהליים, ואשר פסיקות בתי המשפט בהן הועילו לאינטרס הציבורי ותרמו לפיתוח הדין והפסיקה.

143. בהקשר זה אף יצוין, כי המבקשת צורפה לא פעם להליכים שונים במעמד של ידיד בית המשפט, לאחר שהוכרה תרומתה הפוטנציאלית לניהולם של הליכים אלו ולקידומו של האינטרס הציבורי במסגרתם: ת"א 16167/08 מועצה מקומית מבשרת ציון נ' כהן; מ (מרכז) 13028-04-09; סע"ש 13265-04-14 מורן גינוסר נ' חברת החשמל לישראל בע"מ; עת"מ 2838-04-15 שלמה נ' מירון; עת"מ 30939-04-15 דרק נ' מדינת ישראל ואח'; ת"א 22755-06-14 ד.ד. מיזמים 2010 בע"מ נ' שרון שפורר; וכן מ' (מרכז) 13028-04-09 אליהו נ' עיריית טבריה (פורסם בנבו 11.3.2010), שם התייחסה השופטת אוהד לצירופה באמרה כי:

"התנועה לאיכות השלטון ידועה כגוף א-פוליטי הפועל למען שמירת טוהר מידות הממשל הציבורי, ולמען מנהל תקין, ואין יסוד לחשש כי צירופם של המבקשים להליך יביא לפגיעה של ממש ביעילות הדיון או, באינטרסים של המתדיינים"

144. גם בחינת הסוגיה העומדת להכרעה מעלה כי יש להורות על צירוף המבקשת. יודגש כי עניינה של הסוגיה אשר בה מתמקדת בקשה זו – פרשנותו של המונח "מגדל" בסעיף הפטור החקלאי המתוקן – חורג מעניינה של בקשת האישור הקונרקטית נשוא הליך זה, ולמעשה עשויה להיות לו השפעה לא רק על חברי הקבוצה בהליך זה כי אם גם על הציבור הרחב כולו.

145. זאת, שכן אימוץ פרשנותן השגויה של המשיבות לתנאי סעיף הפטור עלולה לרוקן מתוכן את מטרת תיקון מס' 14 ולשים לאל את כוונת המחוקק – ותאפשר לגופים סיטונאיים "להלבין" עצמם ולהחשיב עצמם כ"מגדלים" לצורך תחולת הפטור החקלאי, גם במקרים בהם הגידול החקלאי הוא אחוז זעור מכלל פעילותם.

146. לבסוף, השלב בו מוגשת הבקשה מורה אף הוא כי יש לקבלה: בהליך דן התקיים דיון מקדמי אחד בלבד, וטרם התקיים דיון כלשהו לאחר המועד בו נקבעו באופן סופי גדרי המחלוקת המשפטית (שבה גם מתמקדת בקשה זו) – שאלת פרשנות הגדרת "מגדל" – שכן זו עוצבה באופן סופי רק בגדר כתבי הטענות שהוגשו לאחר הדיון שהתקיים, ובפרט בתשובת המשיבות לתצהיר המשלים.

147. בנסיבות אלו, לא ייגרם כל נזק למי מן הצדדים לו יקבע בית המשפט הנכבד לאשר את השתתפות המבקשת בדיונים.

148. המבקשת רואה לנכון לציין כי בהתקיים הנסיבות המתאימות היא מקווה לקבל גמול על השתתפותה בהליך.

ו. סיכום

149. כמפורט לעיל, מעשיהן ודבריהן של המשיבות עצמן, בזמן אמת, מוכיחים כי הן ידעו שסעיף הפטור המתוקן אינו חל על קרטל הפטם – גם לא לדעת הרשות – ועל כן טרחו ופנו בבקשה לקבל פטור מאישור בית הדין להסדר הכובל, לפי סעיף 14 לחוק ההגבלים העסקיים (בקשה אותה משכו לאחר מספר חודשים).

150. גם לגופו של עניין, לא יכול להיות ספק כי המשיבות בענייננו אינן יכולות לחסות תחת הפטור החקלאי משעה שנכנס לתוקפו תיקון מס' 14.

151. זאת, לא רק בשל היות המועצה צד להסדר, אלא אף מחמת מעורבותן של המשיבות 2-15, אשר עוסקות בייצור חומר רבייה אשר אינו "תוצרת חקלאית"; מחמת זיקתה של המשיבה 4 עם 'תנובה', שהיא סיטונאי שמשווק בעיקר תוצרת שאינה מגידול עצמי; ומחמת מעורבותן של המשיבות 4 ו-9, אשר אינן עומדות במבחנים הרלוונטיים ל"תאגיד מגדלים" עקב זיקתן למקטע השיווק הסיטונאי.

152. בנסיבות אלו, ובהתאם לראיות שהוצגו בבקשת האישור, נמצא כי לאחר מועד כניסתו לתוקף של תיקון מס' 14 היו המשיבות מצויות בהפרה של חוק ההגבלים העסקיים – ויש לחייבן אפוא בפיצוי הקבוצה המיוצגת על ידי המבקש על הנזק שגרמו בכך לציבור.

153. המבקשת פירטה באריכות את הטעמים העומדים ביסוד עמדתה, בהדגישה כי אימוץ פרשנותן השגויה של המשיבות לתנאי סעיף הפטור עלולה לרוקן מתוכן את מטרת תיקון מס' 14 ולשים לאל את כוונת המחוקק, באופן שישליך לרעה לא רק על חברי הקבוצה בהליך זה כי אם גם על הציבור הרחב כולו.

154. לאור האמור והמפורט לעיל, יתבקש בית המשפט הנכבד להורות כמבוקש ברישא לבקשה זו.

יום חמישי, י"ח אב תשע"ז (10.8.17)


איתמר שחר, עו"ד


נילי אבן-חן, עו"ד

ב"כ המבקשת