



## בבית המשפט העליון בשבתו כבית משפט גבוה לצדק

בג"ץ 3815/08

לפני :  
כבוד הנשיא א' גרוניס  
כבוד השופטת א' חיות  
כבוד השופטת ד' ברק-ארז

העותרים :  
1. איאד מג'יס  
2. המרכז לפיתוח קהילתי חיפה  
3. עדאללה המרכז המשפטי לזכויות המיעוט  
הערבי בישראל  
4. גאזי עבד אלגני  
5. באסם פדלי

נגד

המשיבים :  
1. שר החקלאות  
2. שר התעסוקה מסחר והתעשייה  
3. שר האוצר  
4. המועצה לענף הלול

עתירה למתן צו על תנאי

תאריך הישיבה : כ"ו בתמוז התשע"ב (16.7.2012)

בשם העותרים : עו"ד זהר סאוסן, עו"ד חסן ג'בארין

בשם המשיבים 1-3 : עו"ד דנה בריסקמן

בשם המשיבה 4 : עו"ד טומי מנור

### פסק-דין

השופטת ד' ברק-ארז:

1. כיצד יש ליישם את חובתה של המדינה לנהוג בשוויון בכל הנוגע להקצאת מכסות לפעילות בענפים חקלאיים מפוקחים? שאלה זו נדונה בפנינו בנוגע לענף הביצים למאכל, בשים לב להקצאות שנעשו בעבר ושהובילו לתוצאות לא שוויוניות

בהתייחס לחלקם של חקלאים בני האוכלוסייה הערבית, הדרוזית והצ'רקסית בכלל המכסות, כמו גם להשלכות שיש להענקת תמיכות מטעם המדינה על יכולתם של אותם חקלאים לעמוד בתנאים הנדרשים לצורך קבלת המכסות.

רקע כללי וההליכים עד כה

2. את העתירה שבפנינו הגישו חקלאים בני האוכלוסייה הערבית המתגוררים באזור הגליל, כמו גם שני ארגונים – המרכז לפיתוח קהילתי, חיפה (העותר 2) וארגון עדאלה – המרכז המשפטי לזכויות המיעוט הערבי בישראל (העותר 3). העתירה, כפי שהוגשה בראשית שנת 2008, הצביעה על מציאות מפלה בתחום הקצאת מכסות לייצור ושיווק ביצי מאכל (הידועות כמכסות הטלה), בהתייחס לכך שמכסות כאלה לא הוקצו בפועל לחקלאים בני האוכלוסייה הערבית, הדרוזית והצ'רקסית, וכוונה לכך שיוקצו מכסות כאלה גם להם (לפי סעיף 32 לחוק המועצה לענף הלול (ייצור ושיווק), התשכ"ג-1963) (להלן: חוק מועצת הלול)). לעותר 1 שהוא חקלאי המתגורר ביישוב עראמשה בסמוך לגבול הצפון, כמו גם לעותרים 4-5, חקלאים המתגוררים ביישוב אחר בגליל, לא הוקצו מכסות הטלה למרות פנייתם לרשויות. כמו כן, במועד הגשת העתירה החזיק במכסת הטלה חקלאי ערבי בודד. נתונים אלה לא היו שנויים במחלוקת. העתירה הוגשה נגד שר החקלאות, שר התעסוקה, המסחר והתעשייה ושר האוצר (המשיבים 3-1, בהתאמה, שיכנונו להלן: המדינה) וכן כנגד המועצה לענף הלול (להלן: מועצת הלול). לטענת העותרים אי-הקצאת המכסות מהווה הפליה פסולה על רקע לאום וכן פגיעה בזכות החוקתית לחופש עיסוק ובזכות החוקתית לקניין של החקלאים שאינם זכאים לקבל את המכסות. בהתאמה, הסעדים שהתבקשו במסגרת העתירה, כפי שהוגשה, היו: הענקת מכסה לעותר 1; הכללתו של היישוב עראמשה ברשימת היישובים הזכאים לקבלת מכסות; קביעת קריטריונים פורמאליים שוויוניים וברורים שלפיהם תיקבע רשימת היישובים הזכאים למכסות; וכן ביטולם של סעיף 2 לחוק הגליל, התשמ"ח-1988 (להלן: חוק הגליל) והתוספת שנקבעה לפיו, שעניינם רשימת היישובים הזכאים לקבל מכסות, אלא אם כן תורחב תחולתם כך שהכפר עראמשה ייכלל במסגרת יישובים אלו.

3. בתגובתה המקדמית לעתירה, מיום 25.9.2008, הסכימה המדינה כי המצב הקיים, לפיו אין חקלאים ערבים בין בעלי המכסות, אינו ראוי ואינו תקין, אולם הוסיפה כי מצב זה נובע מסיבות היסטוריות ולא מתוך מדיניות מכוונת. המדינה התנגדה למתן הסעדים המבוקשים על-ידי העותרים בהתחשב בכך שהיא פועלת לתיקון

העוול על-ידי קביעת אמות-מידה להקצאת מכסות ליצרנים חדשים, שיכללו התייחסות מיוחדות להקצאת מכסות לחקלאים בני האוכלוסייה הערבית.

4. ביום 14.7.2010 הורה בית משפט זה (הנשיאה ד' ביניש, המשנה לנשיאה א' ריבלין, והשופטת מ' נאור, כפי שהיו תואריהם באותה עת) על הוצאת צו-על-תנאי המורה למשיבים לבוא וליתן טעם מדוע לא ייקבעו קריטריונים שוויוניים וברורים, שלפיהם יוקצו מכסות ההטלה.

5. בתצהיר התשובה שהוגש מטעמה עדכנה המדינה על עיגונם של קריטריונים שוויוניים וברורים להקצאת מכסות, הן בתקנות חדשות שפורסמו ביום 30.12.2010 – תקנות המועצה לענף הלול (כללים בדבר מכסות לייצור ביצי מאכל לשיווק בשנת 2011), התשע"א-2010 (להלן: התקנות החדשות) – והן בנוהל של משרד החקלאות שפורסם בסמוך לאחר מכן. בנוסף, נטען כי התקנות החדשות מאפשרות הקצאת מכסות הטלה נוספות על אלה שהוקצו בעבר ואף נוקטות במדיניות של העדפה מתקנת, במובן זה שהן נותנות עדיפות להקצאה למגדלים בני האוכלוסייה הערבית, הדרוזית והצ'רקסית, כחלק מתהליך הדרגתי של פיצוי על כך שלא הוקצו מכסות לאוכלוסייה זו בעבר (תקנה 5 לתקנות החדשות). ליתר דיוק, המדינה הצביעה על כך שהתקנות החדשות מתייחסות להקצאת מכסות נוספות בהיקף של 16 מיליון ביצים, וקובעות כי 6 מיליון מתוכן, כלומר יותר משליש המכסות החדשות, יוקצו לחקלאים בני האוכלוסייה הערבית, הדרוזית והצ'רקסית. יצוין, כי לפי תקנות אלה היקפי המכסות שיוקצו הן בשיעור מקסימלי של 250,000 ביצים למגדל. לשיטת המדינה, בעקבות השינוי שחוללו התקנות החדשות דין העתירה להידחות. יצוין, כי ההסדר שנקבע בתקנות החדשות חזר ועוגן בתקנות בעלות נוסח זהה שהותקנו עבור שנות תקציב מאוחרות יותר – שנת 2012 ושנת 2013 (תקנות המועצה לענף הלול (כללים בדבר מכסות לייצור ביצי מאכל לשיווק בשנת 2012), התשע"ב-2012; תקנות המועצה לענף הלול (כללים בדבר מכסות לייצור ביצי מאכל לשיווק בשנת 2013), התשע"ג-2013)).

6. תשובה זו לא הובילה לשינוי בעמדתם הבסיסית של העותרים, שטענו כי גם לאחר התקנת התקנות החדשות ההפליה שעליה הצביעו נותרה בעינה, ואף הוסיפו והעלו טענות כנגד ההסדרים שנקבעו בתקנות החדשות. ראשית, הם הצביעו על כך שהתקנות החדשות חלות על חלק קטן ביותר מכלל מכסות ההטלה התקפות. אף לאחר התקנת התקנות החדשות, כך נטען, חלקם של החקלאים הערבים מהמכסה הארצית עומד על פחות מאחוז אחד (כפי שמעלה ההשוואה בין תקרה של 6,000,000 ביצים לבין המכסה הארצית העומדת על 1,908,000,000 ביצים). שנית, גודלן של המכסות

שיוקצו לפי התקנות החדשות הוא קטן יותר מגודלן של המכסות למגדלים הקיימים (התקנות מתייחסות להקצאת מכסה אישית של עד 250,000 ביצים בלבד למגדל לעומת מכסה ממוצעת של כ-606,993 ביצים עבור מגדל קיים, לפי תחשיבי העותרים). שלישית, כך נטען, נכון למועד שבו הוצג הטיעון בעניין זה – אמצע שנת 2011 – טרם אושרה, ולו מכסת הטלה נוספת אחת, לחקלאי ערבי. רביעית, העותרים סברו כי ההבחנה שיוצרות התקנות החדשות בין מגדלים קיימים למגדלים חדשים מהווה הבחנה לא רלוונטית ופסולה. חמישית, העותרים הוסיפו והצביעו על כך שמימוש המכסות מותנה בעמידה בתנאי סף שיש להם משמעות כלכלית (הגשת תוכניות למבני לול, לרבות הצגת היתרי בנייה). נטען כי תנאים אלו מקשים עליהם במימוש האפשרויות שפותחות בפניהן התקנות החדשות, גם במתכונתן המוגבלת – בשים לב לכך שהתקנות אינן מזכות את המגדלים החדשים, ובכללם המגדלים מקרב האוכלוסייה הערבית, הדרוזית והצ'רקסית, בתמיכות שיסייעו להם "להיכנס לשוק". זאת, בשונה ממגדלים ותיקים שהוקצו להם מכסות בעבר ומקבלים תמיכות לפי חוק הגליל בגין מכסות אלה.

7. לנוכח המצב החוקי העדכני שעוגן בתקנות החדשות, ובשים לב לטענות הצדדים, הוחלט ביום 29.6.2011, כי המשיבים יגישו הודעה משלימה, הנתמכת בתצהיר, ובה יפרטו את תוצאות ההחלטה בדבר חלוקת המכסות החדשות לאחר בדיקת הבקשות. כמו כן, נדרשו המשיבים לכלול בהודעותיהם התייחסות למקור הסמכות למתן התמיכות הנלוות למכסות הקיימות, הן מבחינת הבסיס המשפטי והן מבחינת הנתונים העובדתיים.

8. על-פי הודעת העדכון של המשיבים מיום 25.10.2011 התקנות החדשות אכן אינן מובילות, בעת הזו, לשינוי רחב היקף במצב הקיים. עם זאת, לשיטתם, התקנות החדשות מבטאות את המרב שניתן לעשות לעת עתה בהתחשב בכך שענף ההטלה הוא ענף מפוקח ולא ניתן להגדיל באופן משמעותי את המכסות בו או לקצץ ממכסות של מגדלים קיימים. בעניין זה הסבירו המשיבים כי סך המכסות הקיימות במשק איננו מספר שרירותי הניתן להרחבה, אלא נובע באופן ישיר מנתונים בדבר ביקוש וצריכה, כמתחייב מאופיו המפוקח של הענף. עוד ציינו המשיבים כי למעשה התקנות החדשות מייעדות יותר משליש מהמכסות החדשות למגדלים ערבים (6 מיליון מכסות מתוך 16 מיליון), ובנוסף לכך אין מניעה שמגדלים הנמנים עם אוכלוסייה זו יגישו בקשות גם לקבלת מכסות נוספות מתוך כלל המכסות החדשות. באשר לתמיכות, המדינה חזרה והבהירה כי אלה ניתנות לפי חוק הגליל, המגדיר באופן מפורש את היישובים שהמגדלים הפועלים בהם יקבלו תמיכות. עם זאת, המדינה הצביעה על כך שהתמיכות

הניתנות לפי החוק הוקטנו בהדרגה, וכי הענקת התמיכות למגדלים בענף הביצים מיועדת להיפסק כליל בשנת 2017, על פי נוסח החוק כיום. לשם השלמת התמונה העובדתית, ביקשה המדינה להבהיר כי אף שהתמיכות לפי חוק הגליל מהוות הטבה משמעותית, אין מדובר ב"תנאי-סף" אשר בלעדיו לא ניתן לנצל את המכסות המוקצות, ויש דוגמאות לכך שניתן לקיים משק לול גם ללא תמיכות. הא ראייה – החקלאים הפועלים במרכז הארץ אינם מקבלים תמיכות כלל, ואף-על-פי-כן למעלה ממחצית הביצים במשק מגיעות ממשקים אלו.

9. כאשר להפעלת התקנות החדשות הלכה למעשה, עדכנה מועצת הלול כי נכון לשנת 2012 הוגשו 324 בקשות למכסות חדשות, חציין על-ידי מגדלים ערבים. ועדת המכסות החליטה לאשר הקצאה של שתי מכסות בלבד, שתיהן למגדלים מקרב אוכלוסיה זו, ו-11 בקשות נוספות של מגדלים ערבים נמצאות עדיין בבדיקה. שאר הבקשות נדחו בשל אי-עמידתן בתנאים להקצאה שנקבעו בתקנות (כדוגמת, בעלות על קרקע שניתן להקים עליה לול כדין ומגורי קבע בסמוך לאותה קרקע, מגבלות שלטענת המשיבים אינן מיוחדות למגדלים ערביים). המשיבה 4 הוסיפה ועדכנה כי בשים לב לניסיון שהצטבר בינתיים, התקנות עודכנו כך שהן מקלות על אישור בקשות במובן זה שהן מאפשרות לעשות כן גם כאשר הבעלות בקרקע שהבקשה נסבה עליה משותפת למבקש ולאחרים וגם כאשר המבקש זכאי להירשם כבעלים בקרקע – כל זאת כדי להפחית בחסמים לקבלת מכסות.

המסגרת הנורמטיבית: הסדרתו של ענף הביצים בחוק ובתקנות

10. הדיון בעתירה שבפנינו מחייב להבין את האופן שבו חלים ההסדרים על ענף הביצים, כתולדה של הסדרה כללית לפי חוק מועצת הלול, ולצידה הסדרים משלימים לפי חוק הגליל.

11. חוק מועצת הלול מסמך את מועצת הלול, שהיא רשות מינהלית, להקצות מכסות ביצים למגדלים (לפי סעיף 32 לחוק זה), בהתחשב בנתוני הכלכליים של הענף המחייבים פיקוח (ראו גם: בג"ץ 467/87 התאחדות האיכרים בישראל נ' שר החקלאות, פ"ד מג(1) 309 (1989)).

12. הסדר זה, שהוא בעל אופי ניטראלי, זכה להשלמה המעוגנת בחוק הגליל – אשר שוקד באופן כללי על פיתוח הגליל, ובהקשר זה מבקש לסייע לחקלאים באזור הפריפריה המכונה בחוק "מרום הגליל" (בהתאם לרשימת היישובים המופיעה בתוספת

לחוק זה). בהתאם לכך, סעיף 2(ג) לחוק הגליל מורה כי "בקביעת המכסות לפי חוק המועצה לענף הלול, תינתן למרום הגליל עדיפות לקיום משק הלול, באופן שכל תוספת למכסה ארצית תיוסף תחילה למשקי הלול שבמרום הגליל" (סעיף משנה (1)). בהמשך לכך, החוק מונה היקפי מכסות מכסימליות שיוקצו למשקים באזור זה (ובאופן ספציפי, 500,000 ביצי מאכל לשנה ליחידת משק הטלה).

13. מעבר להסדרת הקצאת המכסות לטובת משקי מרום הגליל, חוק הגליל מוסיף וקובע כי לבעלי המכסות במרום הגליל, שנקבעה להם מכסה אישית כבר בתקופה הנקובה בו (1 באפריל 1988 עד 31 במרץ 1989) יינתנו תמיכות בשיעורים הנקובים בסעיף – בהתאם לפירוט שנים עד לשנת 2008. בתיקון מאוחר יותר שהוכנס בחוק (חוק הגליל (תיקון מספר 11), התשס"ח-2008, שתיקן את נוסחו של סעיף 2(א) לחוק (הגליל) הוספה זכאות לתמיכות למגדלים כאמור גם לשנים 2009 ועד 2017, וזאת בשיעורים הולכים ופוחתים.

14. התקנות החדשות אינן גורעות מן ההסדר הנורמטיבי הבסיסי שנקבע בחוק מועצת הלול ובחוק הגליל, אלא מסדירות את הקצאתן של מכסות חדשות בלבד, להבדיל מהענקת תמיכות למגדלים, תוך התייחסות להקצאת מכסות המיועדות למגדלים חדשים מקרב האוכלוסייה הערבית, הדרוזית והצ'רקסית כמפורט לעיל.

מהלך הדיון בעתירה

15. העתירה שבפנינו כוונה כנגד הפליה היסטורית נטענת של חקלאים שאינם יהודים בכל הנוגע להקצאת מכסות הטלה, וזאת בשם לב לפן התוצאתי של הקצאת המכסות – אי-הקצאה דה-פקטו של מכסות לחקלאים ערבים, דרוזים וצ'רקסים. ואמנם, בהתאם לפסיקתו של בית משפט זה, השוויון המחייב את רשויות המדינה אמור להיבחן בהתאם לאמת מידה תוצאתית (ראו: בג"ץ 11163/03 ועדת המעקב העליונה לענייני הערבים בישראל נ' ראש ממשלת ישראל (27.2.2006)).

16. בעקבות הגשת העתירה הכירה המדינה בקיומה של ההפליה הנטענת והחלה לפעול לתיקונה באמצעות התקנת התקנות החדשות, שקבעו מכסות הטלה נוספות על אלה הקיימות ובהקשר לחלוקתן הכירו בעדיפות שצריכה להינתן לחקלאים מהאוכלוסייה הערבית, הדרוזית והצ'רקסית. על כן, השאלה שבפנינו היא, למעשה, האם די בפעולות שנקטה המדינה לצורך תיקון ההפליה אם לאו. העותרים מצביעים על כך שהתקנת התקנות החדשות לא הובילה לשינוי תוצאתי משמעותי במציאות הנוהגת,

ולכן אין די בכך. בנוסף, הם טוענים שללא שינוי במערך התמיכות המסייע למגדלים – כך שיוחל אף הוא על מגדלים חדשים – אין תועלת בכך שמבחינה פורמאלית נקבעו מכסות חדשות העומדות לחלוקה, אך מימושן אינו מעשי.

הכרעה: הצורך בשינוי ותיקון הדרגתי

17. לאחר שבחנו את הדברים הגענו לכלל דעה כי בעת הזו, לנוכח הפעולות שננקטו לשיפור המצב הקיים, דין העתירה, כפי שהוגשה, להידחות. עם זאת, יש להודות שהמצב הנוהג אינו מניח את הדעת וראוי כי הרשויות יוסיפו לשקוד לתיקון ההפליה ההיסטורית – ולו בהיבט התוצאתי – בהקצאת מכסות גידול. דחיית העתירה מתייחסת לפעולות שנעשו מאז הגשת העתירה, מתוך הנחה שפעילותם של המשיבים לא תתמצה בהן, והם יוסיפו לשקוד על תיקון המצב הקיים.

18. כנקודת מוצא לפסק דיננו משמש עקרון השוויון, המחייב גישה שוויונית בחלוקתם של משאבים ציבוריים. נושא זה נדון בפסיקתו של בית משפט זה בהקשרים רבים, כדוגמת הקצאת קרקעות (ראו למשל: בג"ץ 5023/91 פורז נ' שר הבינוי והשיכון, פ"ד מו(2) 793 (1992); בג"ץ 244/00 עמותת שיח חדש, למען השיח הדמוקרטי בישראל נ' שר התשתיות הלאומיות); וחלוקת כספי תמיכות (ראו למשל: בג"ץ 59/88 צבן נ' שר האוצר, פ"ד מב(4) 705 (1989)). החלתו יפה כמובן גם להקצאת מכסות ורישיונות (ראו למשל: בג"ץ 5871/92 מיטראל בע"מ נ' שר המסחר והתעשייה, פ"ד מז(1) 521 (1993); בג"ץ 1030/99 אורון נ' יושב-ראש הכנסת, פ"ד נו(3) 640 (2002)). על כן, על המדינה ורשויותיה לשקוד על חלוקתן של מכסות אלה באופן שוויוני והוגן (ראו גם: דפנה ברק-ארז משפט מינהלי כרך ג' – משפט מינהלי כלכלי 542-509 (2013) (להלן: משפט מינהלי כלכלי)). לעניין זה יפים דבריה של הנשיאה בדימוס ד' ביניש בבג"ץ 8300/02 נסר נ' ממשלת ישראל (22.5.2012):

"מן החובה החלה על המדינה לנהוג בשוויון בהקצאת משאבים – או למצער לחלקם בהתאם להבחנות רלוונטיות – נגזרת החובה להנהיג קריטריונים על-פיהם יוגדרו תנאי הזכאות והיקפם המשתנה של המשאבים המוקצים... חלוקת משאבים ללא קריטריונים יוצרת מראית עין של חלוקה שהיא שרירותית, שאין בה הגיון פנימי ושאינה מבוססת על הבחנות רלוונטיות. מנגד, חלוקת משאבים הנסמכת על קריטריונים מחזקת את אופייה האובייקטיבי של החלוקה ומסייעת בהגשמת עקרון השוויון. היא אף מוצדקת מבחינה תועלתנית, שכן היא מבטיחה את שימוש היעיל של המשאב החברתי ואת ניצולו המיטבי" (שם, בפסקה 36).

19. בכל המקרים שבהם חלה החובה לנהוג בשוויון, מתעוררת השאלה היישומית הנוגעת לתיקון מצבים של אי-שוויון. שאלה זו נוגעת לקשר שבין הזכות לבין הסעד. כך למשל, עמדה שאלה זו במרכז פסק דינו של בית משפט זה בבג"ץ 637/89 חוקה למדינת ישראל נ' שר האוצר, פ"ד מו(1) 191 (1991) (להלן: עניין חוקה לישראל), שהבחין בין מצבים שבהם ניתן לקבל "סעד חיובי" (היינו מתן טובת הנאה גם למי שלא קיבלו אותה בעבר) לבין מצבים שבהם ניתן לקבל "סעד שלילי" בלבד (היינו לתקן את העוול על דרך הפסקת ההענקה למי שקיבלו אותה בעבר). היבט לא פחות חשוב בכל הנוגע ליישום של עקרון השוויון במישור הסעדים נוגע לתיקון עוול שנדרש לזמן. כאשר הוענקו טובות הנאה לגורמים שהסתמכו עליהם, ולא כל שכן כאשר הוענקו הטבות שיש להן מעמד קנייני (ולו מן הסוג של "קניין חדש") חלות מגבלות על תיקונו של עוול ההפליה על דרך פגיעה בזכויותיהם של גורמים תמי לב שקיבלו ומסתמכים על זכויות אלה.

20. לא אחת, בית משפט זה הורה על תיקונה של הפלייה היסטורית בהקצאת משאבים בהליך מדורג – הן משיקולים תקציביים (ראו למשל: בג"ץ 5631/01 אקים ישראל – אגודה לאומית לקימום מפגרים בישראל נ' שר העבודה והרווחה, פ"ד נח(1) 936 (2003); בג"ץ 727/00 ועד ראשי הרשויות המקומיות הערביות בישראל נ' שר הבינוי והשיכון, פ"ד נו(2) 79 (2001)), והן לנוכח החשיבות הנודעת לתקופת הסתגלות (ראו למשל: בג"ץ 10296/02 ארגון המורים בבתי הספר העל יסודיים נ' שרת החינוך, פ"ד נט(3) 224 (2004)). במקרה שבפנינו, התקנת התקנות החדשות מהווה צעד חשוב בכיוון של הגדלה הדרגתית של הקצאת מכסות גידול גם למגזר הערבי. בהקשר זה יש להדגיש כי סך מכסות ההטלה הכולל במשק אמנם נקבע על-ידי המדינה, אך הדבר אינו נעשה באופן שרירותי או נטול מגבלות אלא כפוף למידת הצריכה הארצית, כמתחייב מאופיו המפוקח של ענף ביצי המאכל.

21. אכן, לכאורה אין די בהקצאות שעוגנו בתקנות החדשות כדי להביא לתיקון תוצאתי מלא של המצב הקיים, בהתחשב בכך שאפילו הקצאה מלאה בהתאם להן לא תהווה מענה מספק לחלק שראוי שייטלו מגדלים ערבים בחלוקת המכסות, ולא כל שכן בשים לב לכך שבפועל הן לא הביאו לשינוי משמעותי במספר המכסות שניתנו למגדלים הערבים. אולם, הנתונים שנמסרו מצביעים לא רק על כך שטרם הושג התיקון המקווה, אלא גם על מורכבות כניסתם של מגדלים חדשים, באשר הם, לענף הביצים בשל כך שמספר המכסות הכללי כפוף למגבלות הנובעות מכמות הצריכה הארצית, כמפורט לעיל. זאת ועוד: כל מסע לתיקונה של הפליה חייב להתחיל בצעד ראשון, וזהו



צעד ראשון חשוב. במועד שבו נדונה בפנינו העתירה לא הוקצו כל המכסות האפשריות אף במסגרת ההסדר שבתקנות החדשות. על כן, בשלב זה אין מקום לצו שיפוטי בעניין זה.

22. **הטענה שלאמיתו של דבר אין די בהענקתן של מכסות נוספות עבור מגדלים חדשים מבלי שצעד זה יהיה מלווה בהענקת תמיכות שיסייעו להם "להיכנס" לשוק, בהתחשב בהשקעות הדרושות לצורך עמידה בתנאים לקבלת מכסות, הועלתה רק בשלב מאוחר של הדיון בעתירה. טענה זו אינה טענה מופרכת על פניה. עם זאת, היא מחייבת בירור שלא נערך בפנינו, ומכל מקום, חורגת מגבולותיה של העתירה הנוכחית. הסעד שהתבקש על-ידי העותרים נסב על הענקת מכסות למגדלים ערבים ולא על הענקת תמיכות. בהתאם לסעד המבוקש, הוצא גם הצו על תנאי. מלכתחילה, העותרים לא כיוונו את עתירתם לקבלת תמיכות, וממילא לא יוכלו לקבל סעד זה. קביעה זו מושתתת הן על כללי הדיון בבית משפט זה והן על טעמים מהותיים. הטענות שעניינן חסמי הכניסה לשוק והצורך בקבלת תמיכות לצורך כך נטענו בשלב מאוחר, לאחר שניתן הצו על תנאי בעתירה, ובאופן כללי בלבד. לכך ניתן להוסיף, כי בכל הנוגע לטענת העותרים לפיה מתן תמיכות הוא אינהרנטי למתן מכסות (במובן זה שללא תמיכות לא יתאפשר, הלכה למעשה, מימוש של מכסות ההטלה) עומדת טענת המשיבים כי אין קשר מחייב בין הענקת מכסת למתן תמיכות, וכי למעשה כמחצית ממגדלים בענף פועלים אף ללא קבלת תמיכות.**

23. התוצאה היא, שהמדיניות בנושא הענקת תמיכות לבעלי מכסות הטלה אינה בפנינו, וממילא לא נוכל לעסוק בה לגופה, אלא רק לחזור ולהתוות את העקרונות שצריכים לחול עליה. ככלל, הענקת תמיכה למגדלים ותיקים ושלייתה ממגדלים חדשים, כקריטריון יחיד, עלולה להוות הבחנה בלתי רלוונטית ופסולה (ראו: בג"ץ 3792/95 תיאטרון ארצי לנוער נ' שרת המדע והאומנויות, פ"ד נא(4) 259 (1997)). עם זאת, ההבחנה בין מי שקיבלו בעבר טובת הנאה מן השלטון לאחרים עשויה להיות מוצדקת במסגרת הנהגתה של תקופת מעבר, בבחינת "עד כאן ולא יותר" (ראו למשל: עניין חוקה לישראל, בעמ' 207; בג"ץ 5339/00 דוסק נ' המועצה להשכלה גבוהה, פ"ד נד(4) 827, 836 (2000)). אכן, גם לעיקרון של תקופת מעבר צריכות להיות מגבלות, ויש להיזהר משימוש גורף בו לשם הנצחתה של הפליה (עניין חוקה לישראל, בעמ' 207). דווקא משום כך, נודעת חשיבות לכך שחוק הגליל, אשר מכוחו מוענקות תמיכות למגדלים שקיבלו מכסות הטלה בעבר, קובע זמן תפוגה לזכאות זו – בשנת 2017. לקראת מועד זה יוכלו הגורמים המתאימים לשקול האם הם מצדדים בהמשך מתן תמיכות למגדלים בעלי מכסות הטלה. למותר לציין שסדרי עדיפויות בהענקת תמיכות

ובהפסקתן הם לעולם עניין של מדיניות, והרשויות רשאיות לשנות ממדיניותן גם בתחום זה, בכפוף לכללים החלים על שינוי החלטות ועל אי-החלתן למפרע (ראו: משפט מינהלי כלכלי, בעמ' 357-359).

24. אין צריך לומר שהשאלה של הענקת תמיכות גם לבעלי מכסות חדשות תצטרך להיות לנגד עיניהם של מקבלי ההחלטות בתחום ככל שאלה יחליטו לחדש את משטר התמיכות לחקלאים הפועלים בענף לאחר שנת 2017. בשלב זה, נראה כי המדינה מכירה בכך שעליה להתגייס ולסייע לכך שחקלאים בני האוכלוסייה הערבית, הדרוזית והצ'רקסית ייטלו חלק משמעותי בענף הלול. אין ספק כי חוק הגליל מהווה כיום את המכשיר המרכזי לעידוד ענף הלול. על כן, אם תחליט המדינה להמשיך ולתמוך בענף זה באמצעות חוק הגליל גם לאחר שנת 2017, בין על דרך מענקים כספיים ובין בדרך אחרת, שילובם של חקלאים ערבים, דרוזים וצ'רקסים במעגל הנהנים מתמיכות אלה תהיה תוצאה מתחייבת של התאמתו של החוק למציאות המשתנה.

25. בנוסף לכך, ראוי שהמדינה תבחן בנפש חפצה האם ישנם צעדים נוספים שהיא יכולה לקדם כבר כיום לצורך שילוב חקלאים בני אוכלוסייה זו בענף הלול – מטרה אשר היא אינה חולקת על חשיבות השגתה. במסגרת חובתן הכללית של הרשויות להעמיד לנגד עיניהן את קידום השוויון, שומה עליהן לעקוב אחר תהליך שילובם של מגדלים אלו בקבלת מכסות, ולבחון את מדיניותן בהתאם, על מנת שיצומצם אי-השוויון בהקצאתן הלכה למעשה. אנו מניחים שכך יעשו. דרך אפקטיבית לעשות כן יכולה להיות קביעת יעדים ברורים וקונקרטיים בכל הנוגע לשילובם של מגדלים הנמנים על האוכלוסייה הערבית, הדרוזית והצ'רקסית במכסות ההטלה. אכן, תיקונה של ההפליה צריך להיות הדרגתי, אך המעקב הנמשך אחר התהליך הוא חשוב, וכפי שצוין, מעקב זה איננו צריך להיות רק מנת חלקם של העותרים, אלא אמור להיות גם, ולמעשה בעיקר, תפקידה של המדינה.

לסיכום

26. העתירה שבפנינו נסבה על יישומו של עקרון השוויון בכל הנוגע לתחום מוסדר, שבו כבר הוענקו זכויות במתכונת שאינה מאפשרת התעלמות מן המצב הקיים לצורך "חלוקה מחדש" של "העוגה" על אתר. בכך היא היוותה דוגמה להתמודדות הקשה עם האתגר של צדק חלוקתי בנסיבות שבהן נדרש תיקון של עוול שהורתו בעבר, אך זה אינו יכול להיעשות "באבחת חרב". הגשת העתירה הובילה להתקנת תקנות חדשות הפותחות את הדלת בפני הקצאת מכסות ביצים למגדלים חדשים בכלל,

ולמגדלים מקרב אוכלוסיית בני האוכלוסייה הערבית, הדרונית והצ'רקסית בפרט. שינוי זה הוא מבורך, והוא מצדיק את דחיית העתירה בעת הזו, מבלי לגרוע מחובתן של הרשויות לפעול באופן מתמיד לצמצום הפערים הקיימים – הן בתחום המכסות והן בתחום התמיכות.

27. בנסיבות העניין, ובשל כך שהגשת העתירה הביאה לשינוי מדיניות בנוגע להקצאת מכסות ולהתקנת התקנות החדשות, תשא המדינה בהוצאות העותרים בסך של 10,000 שקל כל אחד.

ש ו פ ט ת

הנשיא א' גרוניט:

אני מסכים.

ה נ ש י א

השופטת א' חיות:

אני מסכימה.

ש ו פ ט ת

הוחלט כאמור בפסק-דינה של השופטת ד' ברק-ארז.

ניתן היום, ט"ו בתמוז התשע"ג (23.6.2013).

ש ו פ ט ת

ש ו פ ט ת

ה נ ש י א