

16 בפברואר 2026  
כ"ט שבט תשפ"ו

לכבוד  
חבר הכנסת אוהד טל  
יו"ר הוועדה למיזמים ציבוריים

**בדוא"ל:**  
vmeizamim@knesset.gov.il

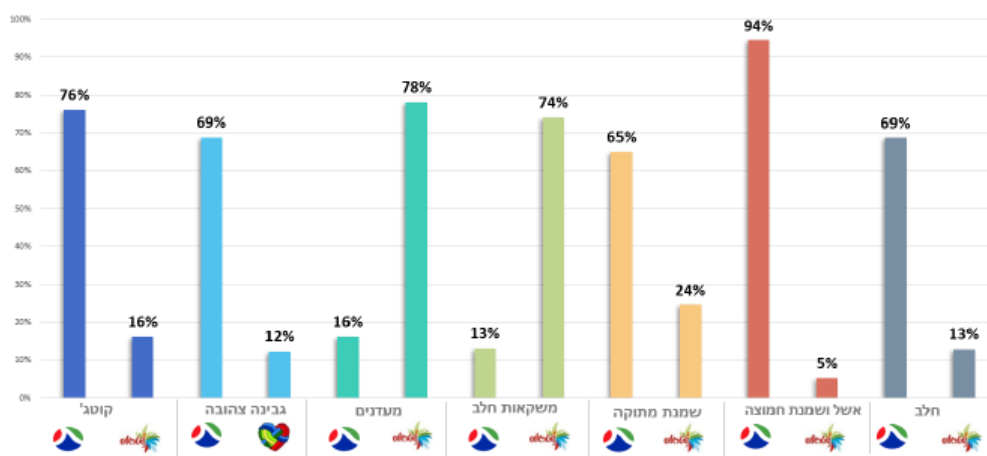
שלום רב,

**הנדון: התייחסות מחלבת טרה להצעת חוק התכנית הכלכלית – רפורמה מבנית במשק החלב**

בשם מרשתנו, מחלבת טרה, הרינו מתכבדים לפנות אליכם בעניין שבנדון כדלקמן:

1. טרה מצטרפת לעמדת מועצת החלב כמו גם לעמדת יצרני החלב ואף לעמדת היועצת המשפטית של הכנסת. הצעת החוק היא הצעה לרפורמה שגויה, מזיקה, שבכל מקרה אין מקום לדון בה במסגרת חוק ההסדרים. בנייר עמדה זה לא נחזור על העמדות האמורות, אלא נתמקד בעניינה של טרה.
2. הגדרת טרה בהצעת החוק כאחת משלוש "המחלבות הגדולות" היא אחיזת עיניים. לפי הנתונים שהציג משרד האוצר עצמו בנייר הרקע לוועדה, לטרה יש נתח שוק של 10% בלבד (שקרוב לזה של מחלבת גד); לעומת זאת תנובה, היא בעלת מונופולין עם נתח שוק שגדול פי 4.6 מטרה, ושטראוס היא בעלת מונופולין נוספת שלה נתח שוק גדול פי 2.5 מטרה. גם כאשר מציג האוצר מיהם "שני השחקנים הגדולים ביותר" בקטגוריות שונות של מוצרי חלב, ניתן לראות שמכל הקטגוריות שהוצגו טרה מופיעה רק בקטגוריית "גבינה צהובה" – שם לטרה יש 12% למול 69% של תנובה:

**ניתוח ריכוזיות, קטגוריית מוצר, שני השחקנים בעלי נתחי השוק הגדולים ביותר**



ודוק: אם היה משרד האוצר כולל בגרף את קטגוריית "הגבינות המלוחות", ניתן היה לראות שבקטגוריה זו מובילה מחלבת גד לצד תנובה (עם נתחי שוק דומים של כ-40% כל אחת).

3. באף ניתוח כלכלי-תחרותי סביר ומוכר, לא היה מכונה יצרן דוגמת טרה, עם נתח שוק של 10% בלבד כאחד היצרנים הגדולים, קל וחומר כשיש באותו שוק ממש שני בעלי מונופולין, שאחד גדול פי 4.6 והשני גדול פי 2.5.
4. כפי שנפרט להלן ההצעה בחוק לחייב את "המחלבות הגדולות" לרכוש מיצרני החלב "חלב מוגן" במחיר מינימום מפוקח, הינה הצעה חסרת תקדים ובלתי חוקתית בעליל, שאינה עומדת בהוראות חוקי היסוד. כך ביחס לכל "המחלבות הגדולות" וכך בפרט בכל הנוגע לטרה. מדובר בהסדר חריג שיחייב תעשיינים (המחלבות) לרכוש חומרי גלם (ובמחיר מחייב) – אין זאת פתיחה של השוק ודה-רגולציה אלא נהפוך הוא. זהו הסדר שפוגע פגיעה קשה בזכויות היסוד הקנייניות ובחופש העיסוק, שלא לתכלית ראויה וללא מידתיות.
5. לפי משרד האוצר עצמו, לאחר הרפורמה צפויה טרה לתחרות עזה מול מוצרי מחלבות מאירופה, שרוכשות במדינותיהן חלב גולמי במחיר זול משמעותית; טרה רוכשת חלב גולמי במחיר שיקר לדוגמה ב- 25% מהמחיר בפולין ו- 54% מהמחיר ברומניה. עוד לפי משרד האוצר עצמו, מדובר במחלבות שנהנות במדינותיהן מעלויות ייצור נמוכות בהרבה בהשוואה לעלות הייצור בישראל; די אם נזכיר לעניין זה, שמחיר חלב שתיה ומחיר גבינה צהובה בישראל כיום הם מחירים מפוקחים שנקבעו על-ידי משרד האוצר עצמו בועדות המחירים.
6. ועוד: לאחר הרפורמה תצטרך טרה להתחרות גם מול מחלבת גד ומחלבות "קטנות" נוספות, אשר לפי משרד האוצר עצמו(!) צפויות לרכוש חלב גולמי נוסף שייצרו הרפתות הישראליות הגדולות מעבר למכסות "המוגנות" ואשר ימכר לאותן מחלבות במחיר זול מהמחיר שתחייב טרה בחוק לשלם על "חלב מוגן".
7. למעשה משרד האוצר מניח בצדק שלא תהיה כדאיות כלכלית למחלבות לרכישת "החלב מוגן" במחיר מוגן" מיצרני החלב "המוגנים", והפתרון שהוא מציע הינו לכפות על חלק מהמחלבות – כולל טרה שמכונה באחיזת עיניים אחת משלוש "הגדולות" – לרכוש את החלב (ובתשלום עודף) ליצרנים שהמדינה החליטה להגן עליהם.
8. מנגנון חסר תקדים כזה יטיל נטל ציבורי על תעשיינים פרטיים ובה בעת יצור הפליה תחרותית בלתי מוצדקת בין המחלבות: מחלבות שאינן מוגדרות "גדולות" ירכשו חלב שאינו "מוגן" (ככל שיהיה) במחיר נמוך יותר ולהתחרות כאשר הן אינן נושאות בעלות "ההגנה" על היצרנים, בעוד שמחלבות גדולות יישאו בנטל עודף ויאלצו להתחרות הן במחלבות פטורות מחובה זו והן ביבוא שייכנס בתנאים מקלים.
9. ההסדר צפוי לגרום לטרה נזקים כבדים במיוחד: טרה אינה בעלת כוח שוק והיא מתחרה לאורך שנים מול מחלבות, המחזיקות בנתחי שוק גדולים משמעותית. אף שטרה אינה מגיעה ל-10% בנתח השוק הכספי במכירת חלב ומוצרים, שיעור רכש החלב הגולמי שלה גבוה משמעותית בשל תמהיל מוצריה – בפרט מוצרים בסיסיים ומפוקחים! – באופן שעלול להביא לכך שטרה תסווג כ"מחלבה גדולה" ותישא בנטל שאינו תואם את מעמדה התחרותי.
10. בפשטות, לא ניתן להטיל על טרה חובה להמשיך לרכוש "חלב מוגן" במחיר מוגן", כאשר מצב התחרות יגרום לכך שנכון יהיה לטרה לצמצם את פעילותה ולהפחית רכישת "חלב מוגן" עקב כניסה נרחבת של יבוא. הרי הצפוי ואף הרצוי לפי משרד האוצר, לשם השגת יעילות כלכלית ומחירים נמוכים לצרכן, הוא שלישראל יובאו מוצרי חלב שיוצרו במדינות אחרות על בסיס החלב הגולמי הזול במדינות אחרות (לרבות בזכות תמיכות ישירות של המדינות בחקלאים באותן המדינות).
11. בה בעת, גם לא ניתן גם לכפות על טרה להתחרות במחלבת גד ובמחלבות ישראליות אחרות, תוך שהן רוכשות בישראל חלב גולמי זול יותר ואילו טרה מחוייבת להתחרות על בסיס חלב גולמי יקר (במחיר "המוגן") ואפילו לא רשאית לצמצם את פעילותה בשים לב לתחרות זו.

12. כדי לסבר את האוזן, נניח (הנחה שאינה בלתי-מבוססת), שלאחר הרפורמה לא תהיה לטרה כל אפשרות כלכלית למכור גבינה צהובה בישראל, אלא במחירי הפסד. לפי החוק המוצע, כדי להמשיך להפעיל מחלבה שתייצר חלב שתיה טרי, טרה תהיה חייבת למעשה לרכוש "חלב מוגן" ישראלי ולייצר מממנו גם גבינה צהובה (הרי יש גבול לביקוש בישראל לחלב שתיה) שתימכר במחירי הפסד. מה אז?! האם ועדת המחירים תתחשב בקביעת המחיר המפוקח של חלב השתיה, "בעלות" הגבוהה שיש ליצור ומכירה בהפסד של גבינה צהובה?!
13. ככל שהמדינה מבקשת להבטיח "רשת בטחון" ליצרני החלב, הרפתנים, בתקופת מעבר בעקבות פתיחה ליבוא, המימון לכך צריך להיעשות באמצעות אוצר המדינה – מנגנון אפשרי ומעשי – או למצער באמצעות מנגנון ענפי רוחבי ומידתי החל על כלל השחקנים. מנגנון כזה יכול להיות מבוסס על מס קניה שיחול גם על היבוא; סוף כל סוף, אם על ענף מוצרי החלב לשאת בנטל של הגנה על יצרני החלב הישראליים הוותיקים, מדוע שישאו בנטל רק המחלבות הישראליות ולא גם מחלבות הענק הזרות שייצאו מוצרי חלב לישראל?
14. נציין שיש לשים לב היטב, שפתיחה נרחבת ליבוא, ובפרט בקטגוריות מוצרים בעלות חיי מדף ארוכים כמו גבינות צהובות, צפויה לפגוע במנגנוני הוויסות בין עונות השנה ולהשליך בפועל גם על מוצרים נוספים. צמצום יכולת הוויסות עלול להקטין את כדאיות קליטת החלב הגולמי ואת הביקוש לתשומה זו. במצב כזה, חיוב מחלבה לרכוש "חלב מוגן" בהיקפים מחייבים – כאשר ההקצאה נקבעת בעיקר לפי נתוני השנה הקודמת ותוך הנחה שגויה כי ביקוש במחיר "מוגן" שקול לביקוש במחיר "חופשי" – עלול להוביל להפסדים מתמשכים ולפגיעה בכושר התחרות וביכולת לתכנן פעילות עסקית.
15. לפיכך, טרה קוראת לשנות את המנגנון שבבסיסו החובה על "מחלבות גדולות" בלבד לרכוש "חלב מוגן", לקבוע הסדר מעבר ברור וישים, ולבחון חלופות פחות פוגעניות ומידתיות לחלוקת הנטל, כך שהגנה על היצרנים תמומן מתקציב המדינה או למצער באמצעות מנגנון רוחבי ושווייני בענף (החל גם על יבוא), ולא באמצעות מנגנון הקצאה שנגזר בעיקר משנת הבסיס ואינו מבטיח התאמה לביקוש אפקטיבי בשנה העוקבת.
16. להלן יוצגו הדברים ביתר פירוט.

#### **א. תמצית רקע עובדתי אודות מחלבת טרה**

17. מחלבת טרה קולטת חלב גולמי ומייצרת מוצרי חלב במחלבה בפארק התעשיות נ.ע.ם בנתיבות, אשר הקמתה הושלמה לפני מעט למעלה מעשור. מחלבת טרה גם מייבאת מוצרים ומוכרת מוצרים שהיא רוכשת ממחלבות ישראליות אחרות.
18. נתח השוק הכספי של מחלבת טרה בחלב ומוצריו עומד על פחות מ-10%, והוא קרוב יותר לזה של מחלבת גד, מאשר הוא קרוב לנתח השוק של שטראוס, שלא לדבר על תנובה. לגד מכירות בהיקף של 6% מכלל השוק, ולטרה מעט יותר – כ-9.9% מהשוק. לעומת זאת, לשטראוס מכירות בהיקף גדול פי 2.5 מטרה ולתנובה בהיקף גדול פי 4.6 מטרה.
19. בכל הנוגע לרכש חלב גולמי מיצרני החלב בישראל, שיעור הרכש של טרה גבוה יותר מנתח השוק הכספי ועומד על כ-17.3%; שיעור דומה לזה של שטראוס, ופחות משליש משיעור הרכש של תנובה. יצויין שכ-6% מתוך רכש החלב של טרה אינו משמש כלל את טרה עצמה אלא מועבר למחלבות קטנות, שאינן קולטות חלב ישירות מיצרני החלב (הרפתות). כ-6% נוספים משמשים בין היתר לייצור שמנת גולמית לתעשיית הגלידות ולמחלבות קטנות.

20. הבדלים בין שיעור רכש החלב הגולמי לבין נתח השוק במכירות, נובעים מתמהיל המוצרים וחומרי הגלם שבהם נעשה שימוש. טרה מרבה יחסית לייצר מוצרים "בסיסיים" בכלל ומפוקחים בפרט, שמצריכים כמות גדולה של חלב ואילו מחירים לצרכן נמוך יחסית; למעשה כ- 40% מהחלב הגולמי שבשימוש טרה מופנה לייצור מוצרים מפוקחים. מחלבות אחרות בחרו להתרכז במוצרים בסיסיים פחות, שמצריכים כמות פחותה של חלב ואשר מחירים לצרכן גבוה, ואשר גם מאפשרים יותר שימוש בחומרי גלם חלביים (חלבונים) ולא דווקא בחלב טרי.

21. טרה, כמי שהקימה מחלבה גדולה לפני מעט למעלה מעשור, באזור הנגב המערבי, בצמוד לעיר נתיבות ולישובי העוטף, מהווה מעסיק גדול ומשמעותי באזור כולו, וכמי שמרבה לייצר כאמור מוצרי חלב בסיסיים, היא מחלבה שבסופו של יום פעילותה היא הפסדית לאורך שנים. כאמור, היא מחזיקה נתח שוק נמוך מ- 10% בחלב ומוצריו בישראל ואין לה "כוח שוק" לפי כל מבחן כלכלי מוכר. לכן, הבחירה להגדיר "מחלבה גדולה" לפי היקף הרכש ולא נתח השוק, אינה נכונה ופוגעת בטרה פגיעה קשה.

22. נזכיר כי טרה ממלאת תפקיד מרכזי בהבטחת רציפות אספקת מוצרי חלב בסיסיים לציבור בישראל. פעילותה תורמת לשמירה על מחירים סבירים לצרכנים וליציבות משק החלב כולו. בכך, טרה אינה רק שחקן עסקי אלא גורם בעל חשיבות ציבורית מהמעלה הראשונה, שתורם לביטחון התזונתי ולחוסן הכלכלי של המדינה.

## **ב. מנגנון הטלת חובה על "מחלבה גדולה" לרכוש "חלב מוגן" הוא בלתי חוקתי בעליל**

### **ב.1. המנגנון המתוכנן והשפעתו על טרה**

23. התוכנית הכוללת למשק החלב היא ביטול גורף של המכסים, כאשר על רקע זה מוצע להעניק ליצרני חלב בישראל המשך הכנסה בדרך הבאה: יינתן להם מעמד "מוגן", ו"המחלבות הגדולות" יחוייבו לרכוש מהם "חלב מוגן" במחיר מזערי שיובטח לאותם יצרנים, בהיקפים שייקבעו מדי שנה בידי שר החקלאות.

24. החובה תוטל רק על "המחלבות הגדולות", שיוגדרו כמי שרכשו בשנה הקודמת 10% לפחות מהיקף הרכישה הכולל של חלב גולמי; בפועל מדובר בתנובה, שטראוס וטרה. מחלבת גד, כמו גם מחלבות קטנות יותר, תהיה פטורה מחובה זו, אף שהחשוב של ה"חלק היחסי" ושל "היקף הרכישה הכולל" נעשה ביחס לכלל רכש החלב בארץ (כלומר כולל החלב שרוכשות כיום מחלבות אלה).<sup>1</sup>

25. ההנחה מאחורי הסדר זה היא, שאלמלא החובה בחוק, המחלבות כלל לא ירכשו במצטבר את מלא "החלב המוגן" שייצור בישראל (למצער לא במחיר המחייב שיהיה לרכישה). אלמלא כן, לא היה צורך לקבוע חובה לרכוש.

26. עוד נראה שההנחה בהצעת החוק היא, שבישראל יהיה ייצור חלב מעבר למכסות "החלב המוגן" - שאותו נכנה להלן "חלב חופשי" - ושמחירו של "החלב החופשי" יהיה נמוך מהמחיר המחייב שיקבע בהתאם לחוק ל"חלב המוגן". כלומר, המחלבות שיהיו פטורות מההסדר, ירכשו רק "חלב חופשי" בזול, בעוד שטרה שמוגדרת (באופן מופרך) כמחלבה גדולה, תאלץ לרכוש את כל כמות "החלב המוגן" בה תחוייב לפי החוק, ורק אז - אם בכלל יהיה לה צורך נוסף - תוכל לרכוש "חלב חופשי" זול יותר.

<sup>1</sup> על אף שקיימת אפשרות לחייב גם מחלבה שאינה גדולה בהחלטת הרים בהסתמך על המלצת הוועדה המייעצת.

27. כמו כן יש לציין, שהחוק לא רק יכפה על טרה לרכוש "חלב מוגן", אלא גם לא יאפשר לה יכולת תכנון עתידית, שכן הדברים לא יהיו בידיה והתנהלות מערכת "החלב המוגן" לא תהיה צפויה. אין לדעת האם וכמה כסף יקצה בפועל האוצר ל"פדיון מכסות", ובכל מקרה אין לדעת האם ומתי יפרשו בפועל "יצרנים מוגנים".
28. במצב דברים זה, טרה עלולה גם למצוא עצמה נאלצת במשך שנים רבות מאוד להמשיך ולרכוש "חלב מוגן", כאשר המנגנון מנציח את עצמו: ההקצאה נשענת על נתוני השנה הקודמת, והחוק כולל ברירת מחדל של המשכיות בחלק היחסי ואף הוראת מעבר המשמרת היקפים היסטוריים. היא תהיה תלויה בהחלטות של יצרני חלב ובהחלטות של משרד האוצר במשך השנים להקצאת כספים ל"פדיון מכסות" מהיצרנים.
29. טרה, אם כן, תמצא עצמה לאורך שנים, ללא כל שליטה מצידה וללא מגבלת זמן, נאלצת לרכוש "חלב מוגן" יקר, ועל-בסיסו להתחרות הן במחלבות "קטנות" שירכשו "חלב חופשי" זול יותר והן במחלבות הזרות ברחבי העולם, שייצרו על-בסיס חלב גולמי זול יותר וייצאו לישראל ללא כל מכס, כאשר מנגנון הקצאת החובה אפילו אינו מבטיח התאמה לשינויים בביקוש או להתכווצות הרכש המקומי בעקבות היבוא.
30. טרה תחוייב בחוק להתמיד בכך עד כדי הפסדים של ממש, תוך שהיא נאלצת לרכוש "חלב מוגן" ובאופן אבסורדי, אפילו מעבר להיקפי הייצור שהיא תרצה בהם. זאת במיוחד אם לא יחול פדיון מכסות בהיקף משמעותי, שכן חלוקת "החלב המוגן" בין המחלבות הגדולות נעשית לפי חלקן היחסי ברכש בשנה הקודמת ולא לפי ביקוש לשנה הבאה במחיר "מוגן". במצב כזה טרה תאלץ לרכוש חלב מיותר, ואולי למכור אותו בזול יותר למחלבות אחרות, לייצא או למכור לתעשייה חומרי גלם חלביים בהפסד.
31. ונדגיש: כל אלה אינן "השערות" אלא תוצאה ישירה של הנחות שמצויות בבסיס ההצעה. ההצעה היא לחייב מחלבות גדולות לרכוש "חלב מוגן" ב"מחיר מוגן", מכיוון שמניחים שבהיעדר חובה כזו לא תהיה רכישה עקב חוסר כדאיות כלכלית.

## **2. ב. תיאור מלא של הבעיה והנזקים הצפויים, בשים לב לצורך בויסות החלב בין עונות השנה**

32. הצורך בויסות החלב בין עונות השנה מוביל לכך שפתיחה מלאה ליבוא - בפרט של גבינות צהובות - תוביל לירידה חריפה בכדאיות קליטת חלב גולמי אצל טרה גם עבור מוצרים בעלי חיי מדף קצרים, דוגמת חלב לשתיה וגבינת קוטג'. מצב זה עלול לגרור חוסרים משמעותיים לצרכן במוצרים מסוג זה. הנזקים שיגרם המנגנון המוצע בחוק יהיו לכן גבוהים עוד יותר משיכול להיות נדמה במבט ראשון.
33. תנובת החלב הטבעית של הפרות גורמת לכך שבהכללה, הרבעון הראשון והאחרון של השנה (חורף) מתאפיינים בעודפי חלב גולמי, ואילו הרבעון השני והשלישי בשנה (קיץ) מתאפיינים במחסור בחלב גולמי.
34. אחד הכלים המשמעותיים לויסות הפער בין תנובת החלב הגולמי לבין הביקוש בשוק הוא ייצור גבינות צהובות בחודשי השפע ומכירתן בתקופה בה חסר חלב גולמי.
35. ואולם מאימתי שיפתח לחלוטין היבוא, הכלכלה המורכבת של ענף המחלבות תוביל להשפעה דרמטית על טרה גם בכל הנוגע לאותם מוצרים שעקב חיי מדף קצרים יהיו חשופים תחרותית פחות ליבוא. פתיחה מוחלטת ליבוא, בפרט של גבינות צהובות, תוביל לירידה משמעותית בביקוש של טרה לחלב גולמי לייצור כלל המוצרים, שכן טרה לא תהיה כדאיות לקליטת כמויות גדולות של חלב גולמי מקומי יקר בחודשי החורף, כאשר הגבינה הצהובה שתיוצר ממנו תצטרך להתחרות בגבינה הצהובה שמיוצרת במדינות אחרות מחלב גולמי זול הרבה יותר.

36. במלים אחרות, כל עוד ענף החלב הישראלי ימשיך להתאפיין בהשוואה לעולם בעלות גבוהה של החלב הגולמי (ללא תמיכה ישירה בחקלאים) ובעלויות גבוהות נוספות (עצירת פעילות מוחלטת בשבת, ארנונה גבוהה ועוד), הפתיחה ליבוא תגרום לצמצום דרמטי בכל הפעילות – כולל במוצרים טריים בעלי חיי מדף קצרים.

37. הדבר מדגיש את הפסול והנזק החמור במנגנון שמוצע בתזכיר, לפיו ייכפה על טרה להמשיך לרכוש "חלב גולמי מוגן" בהיקפים דומים לאלו שהיא רוכשת כיום.

### **3.3. המנגנון המוצע הוא חסר תקדים ובלתי חוקתי מיסודו**

38. מנסחי הצעת החוק החליטו להבטיח ליצרני החלב הוותיקים, אשר ימשיכו לייצר, שהחלב הגולמי "המוגן" יירכש מהם ובתמורה ישולם להם מחיר מזערי מובטח שקובעת המדינה, מבלי שהמדינה היא שתישא בעלות ההשלמה הנובעת מהבטחת המחיר, ובאופן שמטיל את עלות ההגנה על חלק מהמחלבות בלבד.

39. את הפסול שבמנגנון המוצע, נוח לתאר בעזרת הצגת מנגנון אלטרנטיבי – "מכרז מחיר מובטח ע"י המדינה": זהו מכרז למכירת "החלב המוגן" למחלבות, שבסיומו אוצר המדינה משלים את התמורה ליצרני "החלב המוגן" למחיר המובטח שקובעת המדינה. כך שאם לדוגמה המדינה החליטה להבטיח ליצרן החלב 2 ₪ לכל ליטר "חלב מוגן", ובעקבות המכרז שילמה מחלבה ליצרן רק 1.5 ₪ לליטר, המדינה היא שתשלם ליצרן 0.5 ₪ נוספים לכל ליטר.

40. נשים עצמנו כעת בשנת 2028, כאשר לאור הגידול ביבוא ממדינות עם מחלבות ענק וחלב גולמי זול, לטרה לא כדאי לרכוש ליטר חלב גולמי אם המחיר הוא מעל 1.5 ₪. ממול נמצא יצרן חלב ישראלי, שהיה רוצה לקבל 2 ₪ לליטר.

41. במנגנון "מכרז מחיר מובטח", לכשיתברר שטרה מוכנה לרכוש את החלב רק במחיר של 1.5 ₪, המדינה משיקוליה שלה תשלם ליצרן החלב (אם תחליט לעשות זאת) 0.5 ₪ לכל ליטר חלב שייצר.

42. בחוק המוצע לעומת זאת, יקבע שמבין שני בעלי העסקים - מחלבה ויצרן החלב - המחלבה (ולא המדינה) היא שחייבת לשלם ליצרן את הפער שנובע מהמחיר המוגן, ואף לרכוש חלב בהיקפים שייקבעו לה בהקצאה מנהלית שנתית שאינה מבוססת על ביקוש מחייב לשנה העוקבת.

43. ההשוואה למנגנון "מכרז מחיר מובטח ע"י המדינה", ממקדת וממחישה שהשאלה היחידה היא מי יישא בתשלום הנוסף ליצרן שעליו בחרה המדינה להגן: האם טרה, שהיא מחלבה פרטית, או אוצר המדינה? והתשובה אינה יכולה להיות "טרה", שלא היא מי שהחליטה "להגן" על אותו יצרן חלב, ואשר בכל הכבוד קניינה וכספה זכאים להגנה החוקתית לא פחות מיצרן החלב.

44. ברי שזכויות היסוד החוקתיות, אינן מאפשרות הוראה כזו בחוק, שתכפה על בעל עסק אחד (טרה) לרכוש מוצר מבעל עסק אחר (יצרן החלב) ולהעביר לו תמורה כספית, כאשר במחיר כזה בעל העסק הראשון (טרה) כלל לא מעוניין לרכוש את המוצר. מדובר בפגיעה ברורה, חסרת תקדים והצדקה בזכות הקניין החוקתית של טרה וגם בזכות החוקתית לחופש עיסוק.

45. ובמלים פשוטות: אם המדינה החליטה להבטיח בכל זאת הכנסה ליצרני חלב ישראלים ("ירשת ביטחון"), בשים לב לפתיחה כוללת של השוק ליבוא ותחרות, הרי שהמדינה היא שצריכה לממן זאת – באמצעות סובסידיות, באמצעות מכרזים כפי שהוצע לעיל ובכל דרך אחרת שאינה על חשבונם של גופים פרטיים.

46. עלולה להישמע טענה, כאילו החוק "רק" מחייב את טרה להמשיך לרכוש חלב ישראלי כפי שעשתה בשנים קודמות, אולי אף בכמות קטנה יותר מבעבר, ואמנם עדיין במחיר מזערי מפוקח – אבל כזה שיהיה נמוך יותר מהמחיר כיום.
47. טענה זו, בכל הכבוד, היא טענה מיתממת ושגויה בעליל. כיום אין כל חובה חוקית המוטלת על טרה לרכוש כמות כלשהי של חלב, והחוק החדש ייטול ממנה את החופש הבסיסי הזה, עד כדי חיובה לרכוש חלב שהשימוש בו יוביל את טרה להפסדי עתק. הענף מבוסס כיום על משטר מכסים, שמטרתו להבטיח את פעילות יצרני החלב שמוכרים את החלב הגולמי ב"מחיר מטרה" הגבוה יחסית למחירי העולם; רק בזכות המכסים יש היתכנות כלכלית למחלבה כמו טרה, שנדרשת להתחרות במחלבות אחרות שגם הן רוכשות חלב גולמי בישראל במחיר יקר מהמחיר במדינות אחרות. לפי התוכנית שלצד הצעת החוק, לא יהיה עוד משטר מכסים, וכפי שצוין לעיל, הצעת החוק מניחה שבמצב החדש לא תהיה כדאיות כלכלית לרכישת החלב הגולמי ה"מוגן" והיקר, ולכן נקבעת לראשונה חובה לרכוש חלב כזה.
48. זאת ועוד: כמתואר לעיל, בשל אובדן מנגנון הוויסות בין עונות השנה הביקוש של טרה בחלב גולמי ירד באופן דרמטי, ולכן הפגיעה תהיה חריפה במיוחד.
49. טענה אחרת שעלולה להישמע היא, שהמנגנון המוצע מוצדק מכיוון שטרה "נהנתה" בשנים קודמות מהמבנה המפוקח של משק החלב הישראלי ולכן כביכול ראוי שהיא – במקום המדינה – תממן בשנים הבאות "רשת ביטחון" ליצרני החלב.
50. טענה כזו שקולה למעשה לחקיקה של המדינה, שהייתה מטילה על המחלבות, ובהן טרה, "מס יתר על רווחי עבר". ההבדל כביכול הוא שבמנגנון שמוצע כאן, המדינה אינה גובה את המס לאוצר המדינה (ואז אולי משתמשת בו למימון הטבות ליצרני החלב), אלא היא כופה על טרה לשלם את "מס היתר" ישירות ליצרני החלב.
51. דא עקא, שכפי שכבר ציינו לעיל, טרה היא מחלבה שמחזיקה נתח נמוך מ-10% בחלב ומוצריו, ופעילותה היא פעילות מפסידה לאורך שנים! טרה אמנם לא התחרתה למול יבוא למעט במסגרת הפטורים ממכס כל השנים, אבל היא כן הקימה מחלבה חדשה בפריפריה בסכומי עתק והתחרתה כל השנים מול תנובה, בעלת מונופולין עם נתח שוק שגדול פי 4.6 מטרה, ועם שטראוס, בעלת מונופולין נוספת שלה נתח שוק גדול פי 2.5 מטרה.
52. זאת ועוד: טרה גם מייצרת מוצרי יסוד מפוקחים, שלהם המדינה קבעה כל השנים מחירי פיקוח על-בסיס עלויות. ודוק: על בסיס עלויות תנובה, שכאמור גדולה מטרה פי כמה. נושא המוצרים המפוקחים מדגיש את מופרכות ההצעה, בפרט שכן אצל טרה הם מחזיקים קרוב לכ-40% מהחלב הגולמי שבשימוש טרה. טרה מייצרת כל השנים את המוצרים הללו מחלב גולמי שהיא רוכשת ב"מחיר מטרה" שקובעת המדינה. היא נאלצת למכור אותם על-בסיס מחיר מפוקח, שוועדת פיקוח המחירים קבעה שאינו מניב רווח מופרז לתנובה. כלומר במחיר מפוקח, שמבוסס על עלויות תנובה, שגדולה פי כמה מטרה ויעילה ממנה. ובפועל, מכיוון שלטרה יש נתח שוק נמוך, ומכיוון שלמולה ניצבות רשתות שיווק גדולות וחזקות, נאלצת טרה כל השנים כידוע למכור את המוצרים במחירים נמוכים אפילו יותר מהמחיר המפוקח.
53. לפיכך, אין כל הצדקה להטיל על טרה נטל עתידי כלשהו בנסיבות כאלה, קל וחומר בשים לב לכך שטרה תאלץ להמשיך להתחרות לא רק ביבוא המקביל אלא גם במחלבת גד ובמחלבות נוספות, שיהיו חופשיות לקנות (אם ירצו, בניגוד לטרה), חלב גולמי ישראלי זול יותר.

54. **ודוק: בסיכום האמור עולה שההצעה בתזכיר החוק היא כה קיצונית וחריגה, עד שאינה עומדת כבר בדרישת "התכלית הראויה" שבפסקאות ההגבלה בחוקי היסוד.**

55. לא יכולה להישמע בעניין זה טענה כאילו ברמת הפשטה גבוהה המטרה היא להגן על יצרני החלב, החקלאים, והרי זו מהווה כשלעצמה לכאורה "תכלית ראויה". כפי שקבעו בתי המשפט, מבחן "התכלית הראויה" אינו יכול להתבסס על הפשטה כה גבוהה של תיאור מטרה עקרונית של המחוקק, מה שיעקר מתוכן את המבחן. מבחן "התכלית הראויה" מיועד לבחון, כבר בשלב המקדמי (עוד לפני מבחני ההתאמה לתכלית והמידתיות), האם יש במקרה המסוים צידוק עקרוני ראוי לפגיעה בזכויות היסוד באופן שקבע המחוקק, ומבחן זה לא מתבסס על "הצהרה עקרונית" של מהי המטרה המופשטת שהציב לנגד עיניו המחוקק.<sup>2</sup>

56. למעשה, במקרה חסר תקדים זה של הצעה **לכפות** על חברה פרטית לרכוש תשומה על כורחה, הנכון הוא לומר שהתכלית האמיתית אינה "להגן על יצרני החלב" אלא לפטור את אוצר המדינה **מחובתו שלו** לפצות את יצרני החלב בגין פתיחה פתאומית וחסרת כל הדרגתיות של משטר המכסים שתחתיו פעלו במשך שנים. הרצון לפטור את אוצר המדינה מהחובה לפצות את יצרני החלב בעקבות רפורמה דרסטית אינו מהווה תכלית לגיטימית להוראה למחלבה, כדוגמת טרה, להעביר את כספה ליצרני החלב; הרי לא טרה היא שקבעה את משטר המכסים וגם לא את ביטולו באבחה אחת.

#### **4. ב. אין מקום להטלת הנטל על טרה לפי חלקה ברכש חלב גולמי בעבר**

57. מבלי לגרוע מהאמור לעניין הפסול היסודי שבמנגנון המוצע, ההצעה לבסס את החובה שתוטל על המחלבות על שיעור רכש החלב הגולמי פסולה גם בשל הנטל המפלה וחסר ההצדקה שהיא תטיל על טרה.

58. אין כל הצדקה מהותית לכך שמחלבה שלה נתח שוק של 10% תישא בעלויות כבדות של מימון "רשת בטחון" ליצרני החלב, ואילו מחלבה שלה נתח שוק של 8%, או 6, או אפילו פחות – לא תישא בנטל כלל.

59. טרה, שאינה המובילה באף קטגוריה של מוצרי חלב בישראל ושאינה אפילו השניה בקטגוריות המוצרים למעט גבינה צהובה (שם יש לה נתח שוק של כ- 12% בלבד), נמצאת בתחרות משמעותית מול מחלבות שלפי החוק יהיו רשאיות לרכוש חלב גולמי ישראל שאינו מוגן ואשר לפי משרד האוצר עצמו צפוי להיות זול משמעותית. לא ייתכן לכפות על טרה להתחרות כאשר היא מייצרת את המוצרים "מחלב מוגן" יקר שהחוק יכפה עליה לרכוש.

60. אפליה שכזו אינה חוקתית, באשר היא אינה עומדת במבחן פסקת ההגבלה אשר דורש כי הפגיעה תהיה אמצעי אשר דרוש להשגת התכלית הראויה (אם הייתה תכלית שכזו), וגם אינו עומד במבחן המידתיות, לפיו יש לבחור באמצעי שפגיעתו פחותה.

61. קרי, אפילו תאמר שאכן ענף המחלבות – ולא אוצר המדינה – יממן לאחר פתיחת הענף לתחרות את "היצרנים המוגנים", הרי שאת הנטל יש לחלק בין כל המחלבות בענף באופן מידתי ולכך יש אמצעי אפשרי: גביית "מס קניה" על מוצרי החלב ושימוש בתקבולים למימון "היצרנים המוגנים" (לדוגמה על דרך הבטחת מחיר). בדרך זו, יתחלק הנטל בין כל המתחרים בענף. ודוק: הנכון הוא שהנטל יתחלק בין כל מי שימכרו בישראל מוצרי חלב בשנות הרפורמה, לרבות מיבוא.

<sup>2</sup> אהרן ברק, חוק-יסוד: כבוד האדם וחירותו וחוק-יסוד: חופש העיסוק (כרך ד') (פירוש לחוקי היסוד, בעריכת פרופ' י. זמיר) (2023), עמ' 1841-1843, 1879-1878.

62. גם כאן, האמצעי האלטרנטיבי, של הטלת מס קניה, ממחיש ומבליט את הפסול במנגנון אשר מוצע בתזכיר. הטלת "מס קניה" על כל המוצרים בענף, תחלק את הנטל בין כל המתחרים לפי חלקם. לעומת זאת המנגנון המוצע בחוק, יטיל את הנטל רק על חלק מהמחלבות – ובכלל כך על טרה, שחלקה בשוק עוד טרם הפתיחה ליבוא הוא רק כ- 10% – בעת שהיא נדרשת להתחרות במתחרים שאינם נושאים בנטל ואינם צריכים להפנים כל עלות נוספת בפעילותם הכלכלית, ובכלל כך בתמחור המוצרים ללקוחותיהם.

### **5.ב. קביעת "היקף הביקוש" על-ידי שר האוצר – אחיזת עיניים ולא פתרון**

63. במעבר מתזכיר החוק להצעת החוק, נוסף מנגנון אשר נראה כניסיון לאחז עיניים כאילו "מגבילים" את היקף הפגיעה ב"מחלבות הגדולות". בפועל מדובר באחיזת עיניים ובמנגנון שיוצר עיוותים.

64. לפי ההצעה בסעיפים 112 ו-121 ו-14א, השר יקבע בכל שנה מהו "היקף רכישה כולל [של חלב גולמי בישראל] הצפוי בשנה עוקבת", אשר יכלול הן "חלב מוגן" והן "חלב חופשי". לאחר מכן יקבע לכל "מחלבה גדולה", מה יהיה "חלקה היחסי" בתוך "היקף הרכישה הכולל", על-בסיס הנחה שהחלק יהיה זהה לחלקה בשנה הקודמת. החובה לרכוש את "החלב המוגן", תחולק אז בין "המחלבות הגדולות" כך שכל "מחלבה גדולה" תחוייב לרכוש כמות של "חלב מוגן" לפי חלקה היחסי, אך בכל מקרה לא תחוייב בכמות שהיא גדולה יותר מהחלק הצפוייה שלה "בהיקף הרכישה הכולל".

65. לפי דברי ההסבר, נראה שהטענה היא שבאופן זה "על המחלבות הגדולות" לא ייכפה לרכוש חלב גולמי שאינן זקוקות לו; "רק" יחייבו אותן, אם החליטו לרכוש חלב גולמי בישראל, לרכוש תחילה "חלב מוגן" (במחיר המוגן), ורק לאחר מכן, אם הן זקוקות ורוצות חלב גולמי נוסף, יוכלו להמשיך ולרכוש "חלב חופשי".

66. **מדובר במנגנון בלתי אפקטיבי, שייצור מערכת תמריצים מעוותת לחלוטין למחלבות, ואשר בכל הכבוד אינו אלא ניסיון קלוש להסוות ולהטעות.**

67. דומה שראשית יש לומר, שאם ישנה כוונת אמת מאחורי המנגנון, הרי המשמעות היא שרשת ההגנה ליצרני החלב אינה מובטחת. אם שר האוצר ימצא, שבהינתן כל העלויות הגבוהות בישראל (שמשרד האוצר עצמו מכיר בהם!), המחלבות הישראליות אינן "צפויות" לרכוש בשנה הבאה חלב גולמי בהיקף של מלא מכסות "החלב המוגן" – התוצאה תהיה ש"המחלבות הגדולות" אכן לא יחוייבו לרכוש את כל "החלב המוגן".

68. למעשה אפילו אם ימצא השר האוצר שהמחלבות הישראליות בכללותן – גדולות ושאינן גדולות לפי ההצעה – צפויות לרכוש בכמות ששווה לכמות "החלב המוגן", התוצאה תהיה שחלק מהיצרנים "המוגנים" לא ימצאו "מחלבה גדולה" שחייבת לרכוש מהם "במחיר המוגן" (או בכלל). כך מכיוון שהרי חלק "מהרכש הכולל הצפוי" הוא של מחלבות שאינן גדולות, והמנגנון המוצע הוא כזה שכל "מחלבה גדולה" לא תחוייב לרכוש יותר מכפי חלקה שלה באותו רכש כולל.

69. אפילו נניח שהכוונה היא אכן ששר האוצר ינסה באופן כן לחלוטין לקבוע את "הרכש הכולל הצפוי", הרי ברור שמדובר במנגנון של קביעה בלתי אפשרית במהותה. האם שר האוצר "יאסוף" מכל מחלבה כמה היא מבקשת לרכוש בשנה הבאה? אין מנגנון כזה בחוק. ואפילו נניח שהשר היה מבקש מטרה לדוגמה הערכה כזו – האם מדובר בהערכה מה יהיה הביקוש של טרה לחלב "במחיר מוגן" או "לחלב חופשי" שמחירו זול יותר? הרי "ביקוש" אינו נתון בודד אלא פונקציה, והכמות הנרכשת תלויה במחיר (מפגש היצע וביקוש).

ונניח לרגע ששר האוצר יבקש לתקוף את הבעיה מכיוון אחר: להעריך את סך הביקוש שיהיה בישראל למוצרי החלב, ולמולו את היקף היבוא הצפוי. אך כיצד יעריך השר את היקף היבוא הצפוי? הרי הוא תלוי בפעילות של

מחלבות בשלל מדינות העולם, ומנגד בייצור הצפוי בישראל – שהוא עצמו תלוי בהחלטת השר לגבי היקפי הרכש הצפוי בישראל של החלב, וזהו הרי הנתון שהשר מנסה להעריך.

70. מדובר במנגנון חסר היגיון ובלתי מעשי לחלוטין. זו אינה "הערכה מקצועית" שיוכל שר האוצר לעשות טוב יותר או פחות, אלא במשימה חסרת היגיון מיסודה.

71. ובשורה התחתונה, מה לי מנגנון כזה ומה לי מנגנון אחר, אם סופו בכפייה על טרה לרכוש "חלב מוגן במחיר מוגן" שהיא אינה מעוניינת בו כלכלית? מדוע תשלם טרה בהפסדים על הערכות שגויות של שר אוצר? ובה בעת, כל מטרת המנגנון היא אכן באופן כן להבטיח, שגם "מחלבה גדולה" לא תצטרך לרכוש חלב מעבר לביקוש שלה – לשם מה יש צורך בכלל בכל השיטה? הרי אם יהיה ביקוש – יירכש חלב גולמי.

72. לפי דברי ההסבר, "הרציונל" הוא כביכול, ש"המחלבות הגדולות" לא יחוייבו לרכוש יותר חלב גולמי מכפי שהן מבקשות, אלא "רק" יכפו על כל "מחלבה גדולה" לרכוש קודם "חלב מוגן". ואולם למרות שמ"חלב יקר" אפשר לייצר בדיוק את אותה גבינה כמו מ"חלב זול", הרי מבחינה כלכלית מדובר בשני מוצרים שונים לחלוטין מבחינה כלכלית; אם אפשר להתחרות ביבוא רק עם "החלב הזול", ברור שהביקוש לו יהיה שונה לחלוטין "מהחלב היקר". לכן העובדה שלמחלבה אין ביקוש לכמות מסוימת של "חלב מוגן" אינה אומרת שאין לה ביקוש לכמות של חלב גולמי "במחיר חופשי". המנגנון לא פותר לכן את הקושי היסודי: מדוע ימנע מטרה להתחרות באמצעות חלב "במחיר חופשי", אל אם לפי מנגנון הקצאה שמבוסס כולו על רכישותיה בעבר, היא תספק קודם כול – היא ולא האוצר – הגנה ליצרני החלב שהחוק ישמר להם מכסות "מוגנות"?

73. זאת ועוד: המנגנון מוסיף עיוות קשה, שלא יאפשר לטרה לגדול. שכן לפי המנגנון, אם בשנה מסוימת טרה גם תרכוש את כל "החלב המוגן" בו תחוייב, וגם תצליח לגדול באמצעות מכר מוצרים שיוצרו מ"חלב חופשי זול" יותר, התוצאה תהיה שבשנה העוקבת תחוייב טרה לרכוש יותר "חלב מוגן יקר". איזה היגיון כלכלי יהיה לנסות להתחרות ולגדול, רק כדי למצוא עצמה מחוייבת בשנה הבאה לרכישת "חלב מוגן" במחירים שיגרמו הפסדים? הרי החוק יקבע כך את מצב השוק של "המחלבות הגדולות", כולל טרה שלה נתח שוק של 10% בלבד.

## **ג. הצורך ברפורמה הדרגתית, בהיבטי המכס בפרט, תוך בחינה מפורטת ושיח עם כל הגורמים בענף**

74. אמנם תזכיר החוק כשלעצמו אינו עוסק בהורדת המכסים, אך ברי שנכון להתייחס להצעת הרפורמה בכללותה.

75. ניכר שהתזכיר נכתב מתוך מודעות לכך שפתיחה גורפת של היבוא תוביל לצמצום משמעותי מאוד ומהיר מאוד של היקף פעילות משק החלב בישראל. הרי על רקע זה, מוצעים בתזכיר מנגנונים שמטרתם "לבדוד" את יצרני החלב מהשפעות השוק התחרותי החדש וליצור עבורם "מתחם" מוגן שיצמצם בהדרגה – כאשר "המחלבות הגדולות" נדרשות לממן אותם, ובמהלך הזמן האוצר יקצה סכומים לא ידועים ל"פדיון" מכסות עבר.

76. ההבנה כי פתיחה גורפת של היבוא תוביל לצמצום משמעותי מאוד ומהיר מאוד של היקף פעילות משק החלב בישראל אינה יכולה להיעצר רק אצל יצרני החלב ולהתעלם מהמחלבות. אך משרד האוצר לא ניהל דיון רציני עם טרה (ולמיטב הידיעה גם לא עם מחלבות אחרות) על המשמעות הקשות שיהיו לרפורמה כה אגרסיבית על פעילותן. מדובר בפגיעה קשה בטרה עצמה, ובהשפעה לרעה על תעסוקה בפריפריה (מחלבת טרה ממוקמת כאמור, בנתיבות). על בטחון המזון בישראל ועל האספקה השוטפת של מוצרי חלב בסיסיים במשק. חובת השיח והבחינה מתחדדת גם לנוכח עיצוב מנגנון "היקף רכישה כולל צפוי בשנה עוקבת" ללא פירוט שיקולים וללא מסלול מחייב לאיסוף ביקוש מהמחלבות והערכת השפעת המחיר על הביקוש.

77. הרפורמה, כפי שהיא מוצעת כיום, צפויה לגרום להפסדים כספיים כבדים למחלבת טרה, אשר פועלת במוצרים מפוקחים ופעילותה הפסדית במשך שנים. יישום הרפורמה במתכונתה הנוכחית עלול לפגוע קשות במחלבות, לערער את עמידותו וחוסנו של משק החלב המקומי, ולפגוע ביכולתו להבטיח אספקה סדירה של חלב ומוצריו בזמני חירום, לרבות בתקופות של מלחמה, מגפות או משברים גלובליים אחרים.
78. בהקשר זה נזכיר כי אחת ממטרות התיקון המוצע היא "הבטחת רציפות האספקה ומחירי תוצרת נגישים לציבור הצרכנים". מעבר לפגיעה הכלכלית הצפויה למחלבות, יש לזכור כי טרה ממלאת תפקיד חיוני בהבטחת אספקה סדירה של מוצרי חלב בסיסיים לציבור הרחב, תוך שמירה על מחירים נגישים (מפוקחים) גם בתקופות של אי-ודאות כלכלית או ביטחונית. החלשתה של טרה עלולה להביא לפגיעה ישירה בציבור הצרכנים, ולהגביר את התלות ביבוא חלב ומוצריו ממקורות חיצוניים.
79. משרד האוצר חייב לשקול אלטרנטיבות שונות. הפתיחה ליבוא תשנה מן הקצה לקצה את משק החלב וצפויה לפגוע באופן משמעותי בענף כולו כמו גם בציבור הרחב אשר עלול להיפגע ממחסור באספקה שוטפת ומעליות מחירים קשות לפחות בחלק מהמוצרים ובחלק מעונות השנה על רקע הפגיעה הקשה במנגנוני הוויסות.
80. אם המדינה בוחרת להפחית מכסים ולפתוח את השוק לייבוא משמעותי, אין זה סביר או מידתי לכפות על טרה רכישת "חלב מוגן" בהפסד ובכך למנוע ממנה בפועל ליהנות מפתיחת השוק; ככל שנדרשת הגנה ליצרנים בתקופת מעבר, עליה להיות ממומנת מתקציב המדינה ולא באמצעות הטלת נטל נקודתי על טרה.

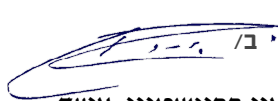
#### **ד. מספר הערות נוספות**

81. מבלי לגרוע מהאמור לגבי הפסול היסודי שבהצעה שבתזכיר, נוסף להלן מספר הערות נקודתיות על ההסדר לגופו.
82. **המחיר המפוקח לחלב המוגן צריך להיות מחיר קבוע ולא מזערי.** מחיר המטרה כיום הוא אמנם מחיר מזערי, אך זאת כאשר אף מחלבה אינה מחוייבת לרכוש כמות כלשהי של חלב במכסה. אם אכן ייקבע שמחלבה גדולה חייבת לרכוש את "החלב המוגן", לא ייתכן ש"יצרן מוגן" יוכל לדרוש ממנה לשלם מחיר שהוא גבוה יותר מהמחיר שנקבע. בנוסף, כל עוד נשמרת בחוק אסימטריה בה היצרן המוגן אינו מחויב למכור למחלבה גדולה במחיר המוגן, ההסדר אינו יוצר ודאות ופותר פתח לסחטנות חוזית והתנהלות בלתי סבירה.
83. **יש להסדיר בחוק את הפסקת ההסכמים שבין המחלבות לבין יצרני החלב.** ההתקשרויות האופייניות של טרה עם יצרני החלב הן לתקופה של שלוש שנים (בהתאם לסעיף 12(ב)(2) לחוק משק החלב). לאור הרפורמה, יש להסדיר בחוק "שחרור" הן של היצרנים והן של המחלבות מההסכמים עם כניסת הרפורמה לתוקף, כדי למנוע מצב בו נותרות על כן התחייבויות היסטוריות שאינן מתיישבות עם משטר יבוא חדש והקצאות מנהליות חדשות.
84. **יש להסדיר פיצוי למחלבות בגין מלאי הוויסות שמנהלת מועצת החלב.** פתיחת הענף ליבוא צפויה להפחית באופן דרמטי את ערך תוצרי הוויסות ואת היכולת לממשם, ומכאן שקיים סיכון ממשי שמועצת החלב לא תוכל לפצות את המחלבות על העלויות שנשארו בהן במסגרת מנגנון ויסות ענפי שנועד לתכלית ציבורית.
- 84.1 במצב הקיים, מועצת החלב מנהלת מאגר ענפי של תוצרי ויסות אשר נועד להבטיח אספקה סדירה במשק, ובו מוחזקים בין היתר באופן שוטף מלאי תוצרי ייבוש (בעיקר אבקת חלב) שטרה שילמה בגינם מעל 100 מיליון ₪. כך מכיוון שטרה כבר שילמה ליצרנים עבור החלב הגולמי ושילמה לתנובה עבור הייבוש של החלב.

- 84.2 כל עוד הענף מתנהל באופן הרגיל והשוטף, כספי ההיטלים שגובה מועצת החלב אמורים לכסות את התשלומים הנדרשים למחלבות בגין פעולת ויסות זו. מועצת החלב מנהלת את המאגר בהתאם לחוק, וכאשר היא מוכרת את תוצרי הויסות (או נאלצת להשמיד אותם) היא משלמת למחלבות האחרות את העלויות בהן נשאו.
- 84.3 אך רפורמה של פתיחת הענף לייבוא תוביל לכך שלא יהיה שימוש בתוצרי הויסות שבמחסנים או שהמחיר בו ניתן יהיה למכור אותם ירד באופן דרסטי, ולהערכת טרה לא יהיו בידי מועצת החלב משאבים מספיקים כדי לפצות את טרה ואת המחלבות האחרות על העלויות בהן נשאו לשם מילוי מחסני הויסות של המועצה.
- 84.4 מכיוון שמדובר בהוצאות בהן נשאו המחלבות במסגרת ניהול המכסות הקיים של הענף, בהתאם לתפקידי המועצה לפי חוק משק החלב ולמטרה ציבורית וענפית של ויסות החלב, יש להבטיח למחלבות פיצוי על העלויות בהן נשאו כאמור כדי למלא את מאגרי הויסות שמנהלת המועצה.

## ה. סיכום הדברים

85. טרה סבורה כי הצעת התיקון לחוק תכנון משק החלב, במתכונתה הנוכחית, יוצרת הסדר חריג וחסר תקדים המטיל על "מחלבות גדולות" חובה לרכוש "חלב מוגן" במחיר מזערי, באופן המהווה כפיית התקשרות וכפיית רכישה של תשומה בהיקפים שייקבעו מנהלית, והפוגע פגיעה קשה בזכות הקניין ובחופש העיסוק. ההסדר מטיל בפועל נטל ציבורי של מימון "רשת ביטחון" ליצרני חלב על חלק משחקני הענף בלבד, במקום על אוצר המדינה או על מנגנון רוחבי ושווייוני, ויוצר עיוותים והפליה תחרותית שאינם מידתיים - לרבות על דרך הגדרת "מחלבה גדולה" לפי היקף רכש היסטורי ולא לפי נתח שוק או ביקוש בפועל.
86. טרה קוראת לקדם רפורמה הדרגתית, מוסכמת ומאוזנת, הנשענת על בחינה מקצועית מלאה, תוך קיום שיח מקצועי עם כלל הגורמים בענף, בחינת חלופות פחות פוגעניות והסדרה של מנגנוני מעבר הולמים. חלוקת הנטל לצורך הגנה על היצרנים, חייבת להיעשות באמצעות אוצר המדינה או באמצעות מנגנון ענפי הוגן, רוחבי ושווייוני, החל על כלל השחקנים הרלוונטיים, ובכלל זה יבוא (לרבות בחינת מנגנון מס קניה ענפי ייעודי).

בכבוד רב,  
  
מעין ברונסטיין, עו"ד

  
אמיר ונג, עו"ד