



רשומות

הצעות חוק

ה מ מ ש ל ה

9 ביוני 2014

871

י"א בסיון התשע"ד

עמוד

הצעת חוק מועצת הצמחים (ייצור ושיווק) (תיקון מס' 10), התשע"ד–2014 778

הצעת חוק מועצת הצמחים (ייצור ושיווק) (תיקון מס' 10), התשע"ד-2014

תיקון סעיף 36

1. בחוק מועצת הצמחים (ייצור ושיווק), התשל"ג-1973¹ (להלן – החוק העיקרי), בסעיף 36 –

(1) בסעיף קטן (א) –

(א) במקום הרישה יבוא "המועצה", לאחר התייעצות עם הוועדה הענפית, באישורו השר ושר האוצר, רשאית, בכללים-;

(ב) במקום פסקה (1) יבוא:

"(1) להטיל היטלים על מגדלים, משווקים מורשים או יצואנים, לפי ענף, מין או מינים של צמחים, בהתאם לשטח גידולם או משקלם, ויכול

ד ב ר י ה ס ב ר

כפופים גם הם להסכמת שר האוצר ולאישור ועדת הכספים של הכנסת. נדמה כי לנוכח ההגבלות הקבועות בחוק, החשיבות בהכפפת המועצה בקביעת הכללים לאישור ועדת הכספים של הכנסת היא נמוכה ועשויה להקשות שלא לצורך על יכולתה של המועצה לעדכן את ההיטלים במסגרת המצומצמת שהותר לה החוק. עם זאת יודגש, כי יותר פיקוח מיניסטריאלי של שר החקלאות ושל שר האוצר על כללים שתקבע המועצה בעניין ההיטלים.

כמו כן, כדי לעמוד בתנאי של גביית היטל שלא יפחת ולא יעלה על השיעורים הקבועים בסעיף 36(א1) כאמור, סביר להניח כי יהיה על המועצה לתקן, מדי שנה בשנה את הכללים בדבר היטלים שתקבע בתוקף סמכותה לפי סעיף 36(א) לחוק. כפי שיפורט להלן בדברי ההסבר לפסקה (א3) המוצעת בסעיף 3(ו) לחוק זה, מוצע, כי בחישוב ההיטלים, תתבסס המועצה על ממוצע של הפרדיון השנתי, שטח הגידול והיקף השיווק, על בסיס נתוני הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה (להלן – הלמ"ס). בשלוש השנים הראשונות מתוך ארבע השנים שקדמו לקביעת ההיטלים. זאת, משום שנתוני הלמ"ס ביחס לכל שנה נתונה, מתפרסמים רק לקראת אמצע השנה שלאחריה. נוסף על כך סעיף 40 לחוק מחייב הגשת תקציב המועצה לאישור שר החקלאות ושר האוצר חודשיים לפחות לפני תחילת שנת הכספים. כך, ייוותרו למועצה חודשים ספורים לעדכון כללי ההיטלים לשנה העוקבת.

הכפפת המועצה, בקביעת הכללים, להליך אישורים כה מורכב, עלול להקשות עליה מאוד בעדכון כללי ההיטלים במסגרת המועדים כאמור.

מהטעמים המפורטים לעיל, מוצע לבטל את הדרישה לקבלת אישור ועדת הכספים של הכנסת כתנאי להתקנת הכללים על ידי המועצה.

לפסקת משנה (ב)

סעיף 36(א1) לחוק קובע כי המועצה רשאית "להטיל היטלים על מגדלים, משווקים מורשים או יצואנים, ויכול שההיטל יהיה כללי לכמה ענפים, לענף מסוים או למין או

כללי במסגרת חוק מועצת הצמחים (ייצור ושיווק), התשל"ג-1973 (להלן – החוק). הוקמה המועצה לייצור צמחים ולשיווקם (להלן – המועצה או מועצת הצמחים). בסעיף 36 לחוק, מוסמכת המועצה להטיל היטלים על מגדלים, משווקים מורשים או יצואנים.

בחוק מועצת הצמחים (ייצור ושיווק) (תיקון מס' 8), התשס"ז-2007 (פורסם בס"ח התשס"ז, עמ' 422) (להלן – תיקון מס' 8), תוקן סעיף 36 לחוק, ונקבע בו שיעור מרבי להיטלים שתוכל המועצה לגבות, במטרה למנוע גביית יתר ולהפחית את הנטל המוטל על המגדלים (ר' דברי ההסבר להצעת החוק כפי שפורסמה בה"ח הממשלה התשס"ז, בעמ' 644). ואולם לשונו של תיקון מס' 8, אינה ניתנת ליישום הלכה למעשה, מהטעמים שיפורטו להלן. לפיכך מוצע לתקן את החוק באופן שיהיה ניתן ליישמו כלשונו, וכדי שמטרת תיקון מס' 8 תושג בפועל. כמו כן מוצע לבצע תיקונים נוספים, כפי שיפורט להלן.

סעיף 1 לפסקה (1)

לפסקת משנה (א)

במסגרת תיקון מס' 8 נקבעו בסעיף 36(א1) לחוק שיעורי מינימום ומקסימום להיטלים שרשאית המועצה להטיל בכללים. כמו כן נקבע בסעיף זה כי שינוי השיעורים כאמור כפוף להסכמת שר האוצר ולאישור ועדת הכספים של הכנסת. נוסף על כך קבועות בחוק מגבלות נוספות לשימוש שיכולה המועצה לעשות בכספי ההיטלים. לדוגמה, סעיף 37(א1) הקובע שיעור מדויק של היטלים שישמשו לכיסוי הוצאות המינהל של המועצה; סעיף 37(א2) הקובע כי יתרת כספי ההיטלים לאחר הניכויים לפי פסקה (1) תועבר לחשבון קרן מיוחדת של כל אחד מהענפים או מיני הצמחים שלגביהם הוטלו, ותשמש למימון פעולות המיועדות לקידום ענייניו של הענף או המין בלבד, ועוד.

לצד הגבלות אלה הקבועות בחקיקה הראשית, קובע סעיף 36(א) לחוק, כי כללים של המועצה לעניין ההיטלים

¹ ס"ח התשל"ג, עמ' 310; התשע"א, עמ' 1081.

שההיטל יהיה מסויג או מדורג לפי עונת שיווקם, ייעודם, מחירם או צורת אריזתם של הצמחים; היטל לפי מין או מינים יוטל לאחר שנתנה המועצה הזדמנות למגדלי המין או המינים להשמיע את עמדתם, בדרך שתקבע המועצה;

(ג) בפסקה (3), אחרי "דינים וחשבונות" יבוא "מסמכים ונתונים";

(2) בסעיף קטן (א1), במקום "שיעור ההיטלים שייקבעו" יבוא "ההיטלים שתקבע המועצה", במקום "יפחת" יבוא "יפחתו", במקום "מסך הפדיון במכירה בסיטונות של הצמחים באותם ענפים או מינים שלגביהם נקבע ההיטל, ששווקו בעונה הקודמת לקביעת ההיטלים" יבוא "מהפדיון לשטח או מהפדיון למשקל, לפי העניין" ובמקום "יעלה" יבוא "יעלו";

(3) אחרי סעיף קטן (2א) יבוא:

"(3א) המועצה תקבע את הפדיון השנתי, את שטח הגידול ואת היקף השיווק בהתאם לנתוני הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, ורשאית היא להסתייע בנתונים שבידה ושבידי משרד החקלאות ופיתוח הכפר; המועצה תפרסם לעיון הציבור במשרדיה ובאתר האינטרנט שלה את הפדיון השנתי במכירה בסיטונות, שטח הגידול השנתי והמשקל השנתי של הצמחים שבשלהם נקבע ההיטל, בכל אחת מהשנים בתקופה הקובעת.

(4א) בסעיף זה –

"הפדיון לשטח" – הסכום המתקבל מחלוקת הפדיון השנתי בשטח הגידול;

"הפדיון למשקל" – הסכום המתקבל מחלוקת הפדיון השנתי בהיקף השיווק;

"הפדיון השנתי" – ממוצע הפדיון השנתי במכירה בסיטונות, בתקופה הקובעת, של הצמחים שבשלהם נקבע ההיטל;

ד ב ר י ה ס ב ר

עם זאת מוצע לחייב את המועצה, לפני הטלת ההיטלים, לאפשר לכלל ציבור המגדלים להשמיע את עמדתם בנוגע להיטל שבכוונת המועצה להטיל עליהם.

כמו כן, מוצע לבצע תיקונים נוספים בנוסחה של פסקה (1) לנוכח אי-בהירותה ולמחוק תנאים וביטויים שמופיעים בה ושאינם רלוונטיים.

לפסקת משנה (ג)

מוצע להסמיך את המועצה, נוסף על סמכותה הקיימת בסעיף 36(א), לחייב את הגורמים המפורטים בסעיף האמור, למסור גם מסמכים ונתונים לצורכי ההיטלים כאמור בסעיף.

לפסקאות (2) ו-(3)

תקנות מועצת הצמחים (ייצור ושיווק) (היטלים), התשס"ז-2007 (פורסמו בק"ת התשס"ז, עמ' 649) (להלן – התקנות), אשר נקבעו מכוח סעיף 36 לחוק, בנוסחה לפני כניסתו לתוקף של תיקון מס' 8, קבעו את ההיטלים ביחס לשטח הגידול (סכום לדונם) או ביחס למשקל התוצרת (סכום לטון) היות שאלה הם הנתונים הנמצאים בידי המועצה.

מינים של צמחים שהוקמו לגביהם ועדות משנה לפי סעיף 10א(ד), או מסויג או מדורג לפי אזורים, לפי מיני צמחים, וכן לפי עונת שיווקם, ייעודם, מחירם, שטח גידולם, משקלם או צורת אריזתם של הצמחים;

סעיף 10א(א) לחוק מחייב את שר החקלאות למנות ועדה ענפית לכל ענף. לעומת זאת, לא הוטלה חובה דומה בחוק להקים ועדות משנה לכל מין או לחלק מהם. וכך קובע לעניין זה סעיף 10א(ד) לחוק:

"(ד) הוועדה הענפית רשאית, ואם דרש השר – חייבת היא, למנות לעצמה ועדת משנה לכל מין של צמחים (בחוק זה – ועדת משנה)."

עמדת המועצה היא, כי הקמת ועדת משנה, שמשמעותה למעשה היא העברת הניהול, לגבי אותו מין צמחים, מהדרג הענפי לדרג המשני, היא בבחינת חריג לכלל המתקיים רק בנסיבות מיוחדות. נסיבות כאלה לא התקיימו ולכן לא הוקמו עד היום ועדות משנה. לעומת זאת, קיים צורך תדיר לקבוע היטל שונה על מיני צמחים שונים בתוך אותו ענף. לפיכך התניית אפשרות זו בהקמת ועדת משנה היא שגויה.

”שטח הגידול” – ממוצע שטח הגידול השנתי, בתקופה הקובעת, של הצמחים שבשלהם נקבע ההיטל;
”היקף השיווק” – ממוצע המשקל השנתי של הצמחים שבשלהם נקבע ההיטל, ששווקו בתקופה הקובעת;
”התקופה הקובעת” – שלוש השנים הראשונות מתוך ארבע השנים שקדמו לקביעת ההיטלים.”

הוספת סעיף 77 2. אחרי סעיף 76 לחוק העיקרי יבוא:

”כללים ראשונים 77. כללים ראשונים לפי סעיף 36(א) ייקבעו בתוך שישה חודשים מיום תחילתו של חוק מועצת הצמחים (ייצור ושיווק) (תיקון מס' 10), התשע"ד–2014; עד להתקנת כללים ראשונים כאמור, ימשיכו לעמוד בתוקפן תקנות מועצת הצמחים (ייצור ושיווק) (היטלים), התשס"ז–2007.”

ד ב ר י ה ס ב ר

על כן מוצע כי בחישוב ההיטלים, תתבסס המועצה על ממוצע של הפדיון השנתי, שטח הגידול והיקף השיווק בשלוש השנים הראשונות מתוך ארבע השנים שקדמו לקביעת ההיטלים (להלן – התקופה הקובעת). הנתונים יילקחו מהלמ"ס, אך לאור הערת הלמ"ס לעניין הנתונים המפורסמים על ידה, מוצע לקבוע כי המועצה תהיה רשאית להסתייע בנתונים שבידה ושבידי משרד החקלאות ופיתוח הכפר. כמו כן, לשם השקיפות, מוצע לחייב את המועצה, לפרסם לציבור את הפדיון השנתי במכירה בסיטונות, שטח הגידול השנתי והמשקל השנתי של הצמחים שבשלהם נקבע ההיטל, בכל אחת מהשנים בתקופה הקובעת.

סעיף 2 כאמור לעיל, תיקון מס' 8 החליף את סמכותו של קבוע תקנות, בסמכותה של המועצה לקבוע כללים, ואולם עד היום טרם נקבעו כללים כאמור. לפיכך מוצע לקבוע כי כללים ראשונים לפי סעיף 36(א) כנוסחו בסעיף 1 לחוק זה ייקבעו בתוך שישה חודשים מיום תחילתו של חוק זה.

מוצע להבהיר, כי בהתאם לסעיף 23 לחוק הפרשנות, התשמ"א–1981 (להלן – חוק הפרשנות), אשר קובע כי ”מקום שהחיקוק המבטל קובע הוראות במקום המבוטלות – התקנות והמינויים שנעשו מכוח ההוראות המבוטלות יעמדו בתוקפם עד שיבוטלו בתקנות ובמינויים מכוח החיקוק המבטל”, התקנות יעמדו בתוקפן עד שתקבע המועצה את הכללים החדשים כאמור.

בפסק דינו של בית המשפט העליון מיום י"ב באייר התשע"ד (12 במאי 2014) דן בית המשפט העליון באופן יישומו של סעיף 36 לחוק לעניין קביעת ההיטלים וגבייתם וקבע כי יישום סעיף 23 לחוק הפרשנות והרציונל העומד ביסודו, מוביל למסקנה כי התקנות ימשיכו לעמוד בתוקפן (ראו ע"א 9208/12 מזרחי נ' מועצת הצמחים, פורסם בתק-על 2014/2), בעמ' 5919).

הצעת חוק זו פורסמה בעבר בהצעות חוק הממשלה התשע"ג, בעמ' 134 ומפורסמת כעת בשנית.

סעיף 36(א1) בנוסחו כיום, כפי שתוקן במסגרת תיקון מס' 8 לחוק קובע לאמור:

”1(א) שיעור ההיטלים שייקבעו לפי סעיף קטן (א) לא יפחת מ-0.25% מסך הפדיון במכירה בסיטונות של הצמחים באותם ענפים או מינים שלגביהם נקבע ההיטל, ששווקו בעונה הקודמת לקביעת ההיטלים (בסעיף קטן זה – רצפת ההיטל), ולא יעלה על 0.8% מסך הפדיון כאמור (בסעיף קטן זה – תקרת ההיטל)....”

מן הקביעה כי התקרה תחושב במונחים של פדיון במכירה בסיטונות באותם ענפים או מינים שלגביהם נקבע ההיטל, מתחייב כי גם ההיטל עצמו ייקבע במונחים מתאימים, כלומר לפי הפדיון האישי של כל מגדל, ואולם קביעת ההיטל בדרך האמורה אינה אפשרית וזאת משום שלא קיימים בנמצא, לא בלמ"ס ולא במועצה, נתוני פדיון אישיים של המגדלים.

בעיה נוספת המחייבת תיקון בעניין זה היא הזיקה ל”עונה הקודמת” הקבועה בסעיף 36(א1) האמור; ראשית, המונח ”עונה” אינו ישים לענף, היות שלמיני צמחים שונים באותו ענף, עונת גידול שונה. שנית, הנתונים הקיימים הן בלמ"ס והן במועצה מתייחסים לשנה קלנדרית ולא לעונה. יתרה מזאת, הנתונים המתייחסים ל”שנה” מתפרסמים, ביחס לכל שנה נתונה, רק לקראת אמצע השנה שלאחריה וקביעת ההיטלים מחייבת ידיעת הנתונים מראש. יצוין לעניין זה, כי סעיף 40 לחוק מחייב הגשת תקציב המועצה לאישור שר החקלאות ושר האוצר חודשיים לפחות לפני תחילת שנת הכספים.

על כן, לא זו בלבד שבעקבות תיקון מס' 8 נוצרה אי-התאמה בין חישוב ההיטל לפי התקנות לבין תקרת ההיטל המתחייבת על פי החוק, אלא שלשון תיקון מס' 8 לחוק אף אינה מאפשרת התקנת כללי היטלים מהטעמים אשר פורטו לעיל.

לפיכך, מן ההכרח לתקן את החוק כדי ליצור מכנה משותף בין תקרת ההיטל, שנקבעה במונחי פדיון, לבין ההיטל עצמו שנקבע במונחי שטח או משקל.

² ק"ת התשס"ו, עמ' 649.