**בבית המשפט העליון בירושלים בג"ץ 14/ 1228**

**בשבתו כבית משפט גבוה לצדק**

**תקציר העתירה**

**בעניין**:

**העותר**: **איגוד לשכות המסחר,**

**ע"י לשכת המסחר תל-אביב והמרכז, א.ע. 1207/99**

ע"י ב"כ עוה"ד דן כרמלי ו/או שלומי לויה

ו/או שוש רבינוביץ ו/או סיגל סודאי

מרח' החשמונאים 84, תל-אביב 67132

טלפון: 03-5631003, פקס: 03-5631080

[danc@chamber.org.il](mailto:danc@chamber.org.il) ; [shlomil@chamber.org.il](mailto:shlomil@chamber.org.il)

**- נ ג ד -**

**המשיבים**: **1. מכון התקנים הישראלי**

מרח' חיים לבנון 42, תל-אביב

טל': 03-6465154; פקס': 03-6419683

**2. שר הכלכלה**

**3. משרד הכלכלה**

המשיבים 2-3, על ידי פרקליטות המדינה

מרח' צלאח אדין 29, ירושלים

טלפון: 02-6466480; פקס': 02-6467011

**משיב 4. התאחדות התעשיינים בישראל**

**פורמאלי:**

מרח' המרד 29, תל-אביב

טל': 03-5198833; פקס': 03-5103154

**עתירה למתן צו על-תנאי**

**הסעדים המבוקשים**:

1. **כי על המשיב 1 להגדיל את הייצוג של איגוד לשכות המסחר (המייצג את מגזר המסחר והשירותים, ובכלל כך את היבואנים) בכל מוסדות מכון התקנים, לרבות במועצת המכון, הוועד הפועל של המכון, וועדות התקינה המרכזיות והוועדות הטכניות, באופן שהייצוג של איגוד לשכות המסחר יהלום את חלקו של מגזר המסחר והשירותים במשק, ולחילופין בצריכת שירותי מכון התקנים, ולכל הפחות לא יפחת מן הייצוג של מגזר התעשייה המקומית**.
2. **כי על המשיב 2 להפעיל סמכותו להציע למשיב 1 שינויים ותיקונים בתקנונו ובכלליו, שעניינם הגדלת ייצוג איגוד לשכות המסחר במוסדות המשיב 1**.

**תמצית הטענות בקליפת אגוז:**

1. העותר, **איגוד לשכות המסחר הוא ארגון גג של לשכות מסחר אזוריות**: לשכת המסחר תל-אביב והמרכז, לשכת המסחר והתעשייה חיפה והצפון, לשכת המסחר והתעשייה באר-שבע והנגב, לשכת המסחר ירושלים, לשכת המסחר נצרת ולשכת המסחר אילת. העותר מייצג את מגזר המסחר והשירותים, **סובל מייצוג חסר במוסדות מכון התקנים ובוועדותיו, האמונות על הליכי התקינה בהתייחס למשקלו וגודלו של מגזר המסחר והשירותים במשק והדברים מתחדדים ביתר שאת עת בוחנים את הייצוג ביחס למגזר התעשייה, הנהנה מייצוג גדול פי שניים עד שלושה** (בהתאם לסוג המוסד או הוועדה).
2. איגוד לשכות המסחר רואה חשיבות גדולה בייצוגו ההולם במוסדות מכון התקנים ובוועדותיו, וזאת בשל ההשפעה הגדולה של עבודת המכון על התנהלותו של מגזר המסחר והשירותים, **ובייחוד על תחום הייבוא הנכלל במגזר זה**. כפי שיפורט בהמשך, החלטות מכון התקנים והתנהלותו עשויות ליצור חסמים בפני ייבוא, ולהטיל על כתפי היבואנים אילוצים שונים, כספיים ומעשיים, המשפיעים על יכולתם להתחרות בשוק.
3. **הרכב מוסדות מכון התקנים וועדותיו מתבסס על העיקרון של השתתפות רשויות המדינה ונציגי הגורמים הנוגעים בהליך התקינה. תכליתו של עקרון זה היא ליצור גוף ייצוגי, במסגרתו יינתן ביטוי מאוזן למכלול האינטרסים של הגורמים בעלי עניין בפעילות מכון התקנים**.
4. ***תכליתה של עבודת יצירת התקינה הישראלית, המתקיימת בוועדות התקינה המרכזיות והוועדות התקינה הטכניות***, היא להגן על הצרכן ולהבטיח רמה נאותה של בטיחות המוצרים הנמצאים בשימוש הציבור. בהתאם, במוסדות מכון התקנים ובוועדותיו ייצוג למגוון רחב של גורמים בעלי נגיעה בהליך התקינה, כגון נציגי משרדי הממשלה השונים, נציגי מוסדות להשכלה גבוהה, נציגי ארגוני צרכנים וכו'. לצד גורמים אלה, שאינם בעלי אינטרסים מסחריים או כלכליים, לא ניתן להתעלם מכך, ***שהליכי התקינה הם גם כר פורה לתחרות בין אינטרסים מנוגדים, בדגש על האינטרסים של התעשייה המקומית, מחד, ושל היבואנים מאידך***.

**לנקודות המוצא השונות של שני המגזרים, התעשייה המקומית והיבואנים, השפעה ישירה על עמדתם בסוגיות ליבה בפעילות מכון התקנים**.

**קיומו של משקל רב מידי למגזר מסוים (במקרה דנן, לתעשייה המקומית), ובהתעלם לחלוטין ממבנה המשק והכלכלה הישראלית, יוצר "קרקע פורייה" להשפעות מניפולטיביות ויצירת חסמי יבוא "מלאכותיים", פגיעה בעקרון של תחרות שוויונית במשק, פגיעה בתחרות שלה יש השפעה ישירה על יוקר המחייה בישראל**.

1. עפ"י נתוני הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה ובנק ישראל, בשנת 2012, מגזר המסחר והשירותים, המיוצג ברובו ע"י העותר, היה אחראי לכ-67% מהתוצר העסקי הכולל, זאת לעומת התעשייה המקומית שבאותה שנה הייתה אחראית ל- 20% מהתוצר העסקי בלבד. במקביל, מגזר המסחר והשירותים מעסיק 69% מסך כל המועסקים במגזר העסקי, לעומת 20% המועסקים בתעשייה המקומית.
2. **בנסיבות העניין, שיעור נציגי איגוד לשכות המסחר במוסדות המכון לוקה בחוסר סבירות קיצוני, בהשוואה לשיעור הייצוג של מגזר התעשייה. זאת, מאחר שהייצוג היחסי הנוהג כיום מתעלם משני שיקולי מפתח**:
   1. ראשית, הייצוג הנוהג אינו מתחשב בעובדה, כי חלקו של מגזר המסחר והשירותים במשק (במונחים של תוצר עסקי גולמי ובמונחים של שיעור המועסקים) גדול משמעותית מחלקו של מגזר התעשייה. **לפיכך, הייצוג היחסי הנוהג כיום במוסדות מכון התקנים, אשר מעניק יתרון מובנה ומשמעותי למגזר התעשייה, אינו הולם את המציאות במשק ויוצר פתח לעיוותים בתוצרי המכון**.

חוסר הסבירות מחריף לנוכח העובדה, כי באפשרות נציגי מגזר התעשייה לנצל את כוחם העדיף והבלתי פרופורציוני במוסדות מכון התקנים ובוועדותיו על מנת לקדם את האינטרסים שלהם על חשבון אינטרסים של מגזר המסחר, ובכלל כך על מנת לקדם תקינה המציבה חסמים בפני ייבוא ולהגן על עצמם מפני תחרות. נוצר מצב בו מיעוט מכתיב למגזר האחראי על רוב התוצר העסקי ועל מרבית המועסקים במשק כללים שבמציאות נורמאלית, סבירה והגיונית, לא היו יכולים לבוא לאוויר העולם.

בכך נפגעת יכולת התחרות של היבואנים, המהווה חלק מזכותם החוקתית לחופש עיסוק.

* 1. שנית, הייצוג היחסי אינו מתחשב בעובדה, כי מגזר המסחר והשירותים מממן את מרבית הכנסות מכון התקנים באמצעות תשלום על בדיקות עמידה בתקן (וזאת מאחר שמוצרים מיובאים מחויבים לעבור בדיקת עמידה בתקן כתנאי לכניסתם ארצה, ובדיקות אלה מבוצעות כמעט באופן בלעדי על ידי מכון התקנים).

ייצוג סביר של איגוד לשכות המסחר במוסדות ובוועדות מכון התקנים צריך לבטא את מרכזיותו של מגזר המסחר והשירותים בצריכת שירותי מכון התקנים. זאת, על מנת לאפשר למגזר הזדמנות הולמת להשפיע על התנהלות המכון לצורך שיפור רמת השירות.

1. **"מכון התקנים הישראלי"**, המשיב 1, **הינו גוף סטטוטורי-ממלכתי, ומונופול סטטוטורי, במרבית שירותיו (פרסום תקנים, בדיקות יבוא, מתן היתרי "תו תקן"), הפועל מכוח חוק התקנים, התשי"ג – 1953,** ועפ"י הוראות חוק זה ותקנות וכללים שנוצרו מכוח החוק.
2. **הלכה למעשה, מרבית היבואנים, החברים אצל העותר, חייבים לעבור בשעריו של העותר על מנת לקיים פעילות עסקית בעסקיהם. המציאות מלמדת, כי החברים אצל העותר אינם יכולים לפעול במסגרת עסקם, לייבא מוצרים ולהכניסם לתוככי מדינת ישראל, מבלי שמכון התקנים בדק אותם או נתן "אישור התאמה לתקן" לצורך שחרור משלוחי היבוא מרשות המכס, לעבור את גדר הנמל (הים או התעופה), למכור, לשווק להפיץ את המוצרים במדינת ישראל, מבלי שמוצרים אלו עברו בדיקות התאמה לתקן וקיבלו את אישור המשיב 1.**
3. היכולת לשלוט באורגני הניהול של המשיב, עת קיים חוסר איזון מובהק בין נציגי המגזר העסקי, התעשייה המקומית אל מול נציגי היבואנים, החל ממנגנוני "המועצה", ו"הוועד הפועל", ועד לוועדות המרכזיות והטכניות, המגבשות ויוצרות את תנאי התקינה, והיכולת ליצור, **באמצעות השפעה ניכרת ובלתי מאוזנת**, מניפולציות המובילות ל"חסמי יבוא" וכתוצאה מכך למניעת או דיכוי עד כדי חיסול תחרות במשק (ובסופו של יום פגיעה בצרכן המשלם על כך בעליית יוקר המחייה בישראל), נוגדת עקרונות יסודיים של שיווין ועקרונות החלים על רשויות ציבוריות-ממלכתיות מעצם היותן כאלה.
4. **בפועל, סקטור עסקי אחד (התעשייה המקומית) שולט ויכול לפעול לרעת סקטור עסקי אחר (יבואנים) ובפועל לפעול בניגוד להחלטות ממשלה ו/או מדיניות כלכלית שהתגבשה ע"י נציגיה המוסמכים של הממשלה ו/או לפעול לטרפד את ההוצאה לפועל של מדיניות כלכלית לאומית-ממשלתית, בין השאר בכל הקשור להפחתת יוקר המחייה בישראל. ככל שיגענו וחיפשנו, לא מצאנו הצדקה מהותית ואמיתית למציאות עגומה זו.**
5. **הלכה למעשה, האורגנים של המשיב 1, הפועלים עפ"י הוראות החוק (המועצה, הוועד הפועל, הוועדות המרכזיות והטכניות), נשלטים כולם היום ברוב של מגזר התעשייה – קיימת אפליה מבנית אצל "קובעי המדיניות" של "מכון התקנים הישראלי"**, המשיב 1.
6. **זאת ועוד, "הוועד הפועל", כהגדרתו בחוק, שהוא הלכה למעשה ה"דירקטוריון" של המשיב 1, הנגוע כאמור אף הוא באותה אפליה מבנית, שהוא זה שבידיו הסמכות לתקן את האפליה המבנית, לא מסכים לבצע ולקבל את השינוי הנדרש והטבעי ולוותר על מעמדו כ"בעל השפעה ניכרת"**. מבחינתו, הנצחת המצב הקיים היא תוצאה רצויה ואין לו שום תמריץ לשינוי.
7. לנוכח זאת, נדרש מכון התקנים לרפא את חוסר הסבירות הקיצוני של הייצוג היחסי הנוהג במוסדותיו ובוועדותיו, באופן שהייצוג של איגוד לשכות המסחר יהלום את חלקו של מגזר המסחר והשירותים במשק ובצריכת שירותי מכון התקנים, ולכל הפחות לא יפחת מן הייצוג של מגזר התעשייה.
8. לחילופין, נדרש שר הכלכלה להפעיל סמכויותיו להציע שינויים ותיקונים בתקנון המכון ובכלליו, שעניינם הגדלת ייצוג איגוד לשכות המסחר במוסדות המכון התקנים ובוועדותיו ועל האורגנים הרלוונטיים של מכון התקנים לקבל החלטות מושכלות מתבקשות על בסיס התשתית העובדתית הרלוונטית בלב קולט ובנפש חפצה על מנת לקיים את הכללים הבסיסיים של המשפט המנהלי. אחרת עולה הריח המבאיש של שיקולים זרים בהחלטה, שהמשפט המנהלי מבקש להקיא מתוכו בשם העיקרון של ההיגיינה הציבורית. זאת, בין היתר, לנוכח המבוי הסתום הנוצר כתוצאה מכך שקביעת הרכב מוסדות מכון התקנים נמסרה לידי מכון התקנים עצמו, באופן היוצר תמריץ חזק לסטגנציה, ומקשה ביותר על שינוי יחסי הכוחות הקיימים במוסדותיו.