



2 פברואר, 2022, א' אדר א תשפ"ב

לכבוד

עו"ד מיכל כהן

הממונה על התחרות

רשות התחרות

ירושלים

מכובדת שלום רב,

הנדון: הכרזה על עשרת הספקים הגדולים בענף המזון קבוצת ריכוז

בשם התנועה למען איכות השלטון בישראל, ע"ר (להלן: "התנועה"), הרינו מתכבדים לפנות אליכם כדלהלן:

1. עניינה של פניה זו הוא בקשה להכריז על עשרת הספקים הגדולים בענף המזון ובתחום מוצרי צריכה (להלן: "עשרת הספקים") כקבוצת ריכוז בהתאם לסעיף 31א לחוק התחרות הכלכלית, התשמ"ח-1988 (להלן: "חוק התחרות").
2. לאחרונה פורסם כי חלק מעשרת הספקים מתכוונים לעלות את מחירי מוצריהם.¹ כמו כן, שר האוצר ושרת הכלכלה פנו ביום 30.1.2022, לפי הפרסומים בעיתונות,² לבכירי חברות המזון בדרישה שלא יעלו מחירים. מדובר בשבע חברות: סנו, אסם-נסטלה, ליימל-שליסל, רסטרטו, שטראוס, דיפולמט ושסטוביץ. בין היתר, השרים קראו לחברות "לגלות אחריות" ולא להעלות מחירים בשעה זאת. למכתבים נלוותה גם אזהרה כי "לא נהסס לנקוט צעדים הנדרשים להבטחת כלכלה תחרותית והוגנת".
3. אולם, הצורך בהתערבות הממשלה למען צמצום ריכוזיות שוק המזון והיעדר התחרות בו, עלה כבר בדו"ח מבקר המדינה לשנת 2021,³ אשר קבע, כי הרגולטורים הרלבנטיים, ובראשם רשות התחרות, לא משתמשים מספיק בכלים הנתונים להם על מנת לטפל במצב בעייתי זה, המהווה אחד מהגורמים העיקריים לעלייה המתמשכת של יוקר המחיה בישראל.⁴
4. כך, בין היתר, קבע המבקר כי "על רשות התחרות להשתמש בכלים שהעניק לה המחוקק בהתאם לצורך לשם הסרת חסמים לקידום התחרות בענף המזון והורדת יוקר המחיה

¹ מיכל רו-חיימוביץ במבה, קטשופ וטייסטורס צ'ויס: אסם מעלה מחירים למאות מוצרים (גלובס; 28.12.2021); עידן ארץ גם פרינגלס וסוכרזית מתייקרים: דיפולמט ושטראוס מצטרפות לגל העלאות המחירים (גלובס; 25.1.2022).

² נתי טוקר ליברמן וברביבאי מאיימים על חברות המזון: אל תעלו מחירים – אחרת "ננקוט צעדים" (דה מרקר; 30.1.2022).

³ "הטיפול במונופולין ובריכוזיות בענף המזון" דוח ביקורת שנתי 71ג (התשפ"א-2021) (להלן: "דו"ח מבקר המדינה").

⁴ שם, עמ' 31.

התנועה למען איכות השלטון בישראל (ע"ר)

الحركة من أجل جودة السلطة في إسرائيل The Movement for Quality Government in Israel



בישראל, כמו הכרזה על מונופולין וקבוצת ריכוז ומתן הוראות במקרים מתאימים, כדי לרסן את כוחם".⁵

5. לפי דו"ח מבקר המדינה, "במקטעי היבוא והתעשייה פועלים יצרני מזון מקומיים ויבואני מזון (להלן – הספקים), והוא מאופיין בריכוזיות רבה. על פי נתוני חברה מתחום המחקר והניתוח של שוק מוצרי הצריכה (להלן - חברת המחקר), בשנים 2015-2020 נתח השוק הממוצע של עשרת הספקים הגדולים בענף המזון ובתחום מוצרי הצריכה היה כ- 54% מכלל השוק האמור; הספק בעל נתח השוק הגדול ביותר מחזיק בכ-12% מכלל שוק המזון".⁶ כן צוין שם, כי ישנם 10 ספקים בענף המזון שהוכרו כבעלי מונופולין ב-15 ענפי מזון נכון ל-2020.⁷

6. ועוד, דו"ח מבקר המדינה הדגיש את הפערים העצומים בקטגוריה של "מזון ומשקאות שאינם אלכוהוליים" בין המחירים בישראל, במונחי כוח קנייה, לעומת מדינות ה-OECD וכן מדינות אירופה (37%-1-51%, בהתאמה).⁸

7. כידוע, סעיף 31 לחוק התחרות מעניק לממונה על התחרות סמכות להכריז כי קבוצה מצומצמת של בני אדם המנהלים עסקים, ובידיהם נתון ריכוז של יותר מ-50% מכלל אספקת נכסים או מכלל מתן שירותים או מכלל רכישתם, היא קבוצת ריכוז. סעיף 31 לחוק מסמך את הממונה לתת הוראות לחברי קבוצת ריכוז בדבר צעדים שעליהם לנקוט, אם מתן ההוראות עשויות למנוע פגיעה או חשש לפגיעה של ממש בציבור או בתחרות בעסקים בין חברי הקבוצה או בענף שבו הם פועלים, או כדי להגביר באופן ניכר את התחרות בין חברי הקבוצה או בענף או ליצור תנאים להגברה ניכרת של התחרות בענף.

8. נדגיש, כי מעבר למניעת פגיעה בציבור או בתחרות, יתרונות מרכזיים נוספים בהכרזה כזו הם "לאותת" לשחקנים הרלוונטיים כי פעילותם נמצאת תחת ביקורת רגולטורית ואזרחית, ולאפשר גם הקלה על "אכיפה אזרחית" ככלי משלים לפעילות הרשויות. כלומר, הדבר יקל על הציבור לשמור על זכויותיו. מדובר ביתרון טבוע וייחודי להכרזה או קביעה של הממונה, בשונה ממתן הוראות אסדרתיות בלבד. כאמור בדו"ח מבקר המדינה, רשות התחרות ציינה ב-2019 כי "חלק מהתובענות הייצוגיות בגין הפרת הוראות חוק התחרות הכלכלית מוגשות לאחר שהפעילה הממונה את סמכותה לפי סעיף 43(א) או לפי סעיף 26".⁹

9. מכאן שהיתרון הייחודי האמור מעניק תועלת נוספת רבה לציבור, ומוסיף לצעדים אחרים שהרשות נדרשת לנקוט על מנת למנוע או לצמצם את הפגיעה בתחרות. כלי ההכרזה יאפשר אפוא קיומו של "מכפיל כוח" בשוק המזון באמצעות כלי התביעה הצרכני. למשמעות זו

⁵ שם, עמ' 29.

⁶ שם, עמ' 46.

⁷ שם, עמ' 26; לרשימת הספקים ר' דו"ח מבקר המדינה, עמ' 66.

⁸ שם, עמ' 25.

⁹ שם, עמ' 65. כידוע סעיף 43(א) ענייניו קביעה של הממונה כי התנהגות מסוימת היא הגבל עסקי, ועניינו של סעיף 26 הוא הכרזת הממונה על בעל מונופולין ופרסומה לציבור.



יכולות להיות השלכות מרחיקות-לכת במערכת היחסים שבין הצרכן לבין הספקים הגדולים בענף המזון.

10. כפי שעולה מנתוני המבקר המוזכרים לעיל, עשרת הספקים הגדולים בתחום המזון מחזיקים בריכוז של למעלה מ-50% משוק המזון ומוצרי הצריכה. עוד עולה, כי רשות התחרות בדקה ומצאה בעצמה כי מקטע הספקים בתחום המזון הוא מקטע ריכוזי, הדורש נקיטת צעדים.¹⁰

11. עם זאת, רשות התחרות השתמשה בסמכותה להכרזה על קבוצת ריכוז ומתן הוראות לחבריה על מנת למנוע פגיעה בתחרות ובציבור פעם אחת בלבד בשנת 2013, בתחום שירותי נמל. כמו כן, בפברואר 2014 נתן בית הדין לתחרות תוקף של צו להסכם בין הממונה על התחרות וחברות תחליפי מזון לתינוקות. הצו המוסכם בא חלף קביעה כי החברות מהוות קבוצת ריכוז.¹¹

12. זאת ועוד, לפי דו"ח מבקר המדינה, בתגובה לפעולת הביקורת, הרשות ציינה כי "אם תמצא שבשוק כלשהו יתמלאו התנאים להכרזה על חברי קבוצת ריכוז, ובפרט ככל שיימצא כי קיימות הוראות מתאימות שיש בהן להסיר פגיעה בתחרות או לקדם אותה, היא לא תהסס לעשות כן".¹²

13. עם זאת, פורסם בימים האחרונים, לנוכח הסערה הציבורית על העלאת המחירים הצפויה, כי רשות התחרות מבצעת בשבועות האחרונים בדיקה לגבי המהלכים של חברות המזון דיפלומט ואסם.¹³ ברשות התחרות פנו לחברות אלה בשבועות האחרונים בדרישה לקבלת נתונים בנושא. המטרה של הרשות היא לבחון אם החברות עומדות בהוראות חוק המזון. עם זאת, מדובר בשלב זה בבדיקה כללית בלבד, ללא ממצאים או חשדות מסוימים לגבי חריגה מהוראות החוק.

14. כמו כן, כאמור לעיל, מבקר המדינה המליץ גם כי מלבד הכרזה על קבוצת ריכוז, על הממונה להשתמש גם בסמכותה להכרזה על בעלי מונופולין בתחום המזון; סמכות בה לא נעשה שימוש למעלה מ-20 שנים.¹⁴ וזאת, כאמור, על מנת להקל על הציבור לעמוד על זכויותיו.

15. לנוכח האמור לעיל, הימנעותה של רשות התחרות מלנקוט בצעדים ממשיים – ובפרט הכרזה על עשרת הספקים הגדולים בתחום המזון כקבוצת ריכוז, ומתן הוראות לצמצום הפגיעה הנובעת מכך – מעלה תהיות רבות. כמו כן, לנוכח הממצאים על-אודות הריכוזיות בענף המזון ובתחום מוצרי הצריכה, ולנוכח כשליה, לכאורה, של הרשות לפעול בדחיפות ובאופן מידי בעניין זה, ייתכן כי עליה לשקול שוב את עמדתה בעניין הכרזה על בעלי מונופולין.

¹⁰ שם, עמ' 48.

¹¹ שם, עמ' 73.

¹² שם, שם.

¹³ ר' הי"ש 2 לעיל.

¹⁴ דו"ח מבקר המדינה, עמ' 27.

התנועה למען איכות השלטון בישראל (ע"ר)

الحركة من أجل جودة السلطة في إسرائيل The Movement for Quality Government in Israel



16. אנו קוראים לממונה על התחרות להשתמש בסמכויותיה ולפעול באופן רציני ואמיתי לצמצום הפגיעה בציבור ולהורדת יוקר המחייה. כמו כן, על הממונה לפרט מדוע לא תשתמש בהקדם בסמכותה להכרזה על עשרת הספקים כקבוצת ריכוז, וככל שאין בדעתה לעשות כן, מהם הצעדים האחרים שבדעתה לנקוט.

בכבוד רב,

תמר באום, עו"ד
האגף הכלכלי

אריאל ברזילי, עו"ד
ראש האגף הכלכלי

העתק:

מר אביגדור ליברמן, שר האוצר
גב' אורנה ברביבאי, שרת הכלכלה