

סיכום דוח הערכת השפעת הרגולציה (RIA)

הרשות להגנת הצרכן ולסחר הוגן

תקנות הגנת הצרכן (ביטול עסקה) (תיקון)

(תיקון מס'), התשע"ח 2018

טיוטה להערות הציבור

דצמבר 2018

עורכי הדוח: הרשות להגנת הצרכן

זמין לעיון הציבור באתר הרשות להגנת הצרכן ולסחר הוגן



מדינת ישראל
הרשות להגנת הצרכן ולסחר הוגן



הערת פתיחה:

מסמך זה הנו טיוטת RIA, המהווה בסיס לשיח עם הציבור. הבדיקה המצורפת, שנערכה על ידי חברת BDI, נעשתה על חנויות הצעצועים בלבד, לאור העדר נתונים על חנויות הבזארים והסטוקים. אנו מזמינים את הציבור להגיב לטיוטה זו, ובפרט לבעלי חנויות המוכרות תחפושות לפורים אשר אינן חנויות צעצועים.

מסמך RIA סופי צפוי להתפרסם לאחר קבלת ההערות והשיח עם הציבור.



מדינת ישראל
הרשות להגנת הצרכן ולסחר הוגן



תוכן עניינים

4.....	חלק א: הגדרת תכלית והצורך בהתערבות.....
4.....	רקע.....
5.....	זיהוי הבעיה וסיבותיה.....
6.....	סקירה משווה בינלאומית.....
6.....	תכליות ויעדים.....
7.....	חלק ב: ניסוח חלופות.....
8.....	חלק ג: ניתוח חלופות.....
8.....	אינטרסים ציבוריים.....
9.....	חלק ד: השוואה בין חלופות ובחירה.....
10.....	חלק ה: שיח עם בעלי עניין, עם מומחים ועם יחידים וקבוצות.....
11.....	חלק ו: מתודולוגיה ותהליך הכנת הדוח.....



חלק א: הגדרת תכלית והצורך בהתערבות

רקע

הרקע לעבודת ה- RIA מציג בקצרה את תקנות ביטול עסקה, המחייבות את העוסק לאפשר לצרכן ביטול עסקה והשבת כספו. ברקע מוצגים המקור החוקי, ההצדקה הנורמטיבית והשפעת התקנות על המשק. בחלק הבא, העוסק בזיהוי הבעיה, מוצג החוסר הקיים בתקנות באשר להוראה ברורה וייחודית לביטול עסקת תחפושות.

תקנות ביטול עסקה

חוק הגנת הצרכן, התשמ"א – 1981 (להלן – החוק), הינו חוק קוגנטי שמטרתו חיזוק כוחו של הצרכן במערכת היחסים שלו מול עוסק. החוק יוצא מנקודת הנחה כי במערכת יחסים זו קיים חוסר שוויון מובנה, וכי לעוסק קיים באופן טבעי יתרון משמעותי על פני הצרכן.

תקנות הגנת הצרכן (ביטול עסקה), תשע"א-2010 מקנות לצרכן זכות לבטל עסקה מהסוג המפורט בתוספת, ולקבל את כספו בחזרה. ביטול העסקה נעשה במסגרת הזמנים הקבועים בתקנה 2 לתקנות ובהתאם לתנאים המפורטים בה. התקנות גם מסדירות את זכות הביטול לגבי עסקאות שונות, ובכלל זה מסדירות את זכות הביטול לגבי עסקה לרכישת ביגוד והנעלה וכן את זכות הביטול לגבי טובין באריזתם המקורית.

התקנות מתבססות על הנחת היסוד כי קבלת החלטות מושכלות של צרכן מבוססת על קבלת מידע מלא ונטול לחצים אגרסיביים מצד עוסקים. קבלת מידע מלא גורם לתחרות על האטרקטיביות של המוצרים, מחירים ואיכותם, ולא על שיבוש דעתם של הצרכנים והבאתם לרכישות שאין הם מעוניינים בהן באמת.

תקנות ביטול העסקה מאפשרות לבטל עסקת רכישה במשך פרק הזמן ובתנאים שבתוספת עבור מוצרים שמחירם מעל 50 ₪ בלבד. כמו כן התקנות מאפשרות לעוסק לגבות דמי ביטול בסך 5% מערך העסקה או 100 ₪- הנמוך מבין השניים.

לזכות לביטול עסקה ישנן הצדקות נורמטיביות וכלכליות. בין ההצדקות הנורמטיביות, מונה פרופ' סיני דויטש את הבאות: הגנת הצרכן מפני החלטות פזיזות ושגויות, מתן אפשרות לצרכן לשקול מחדש את העסקה לאחר השלמת פרטים, חסכון בהתדיינות משפטית אם היה פגם במוצר, מניעת בזבז כלכלי אם הצרכן יישאר עם נכס שהוא אינו מעניין בו, חסכון בהשקעת זמן וכסף לבירור מלוא העובדות לפני הרכישה (שכן ניתן להשלים את המידע לאחר הרכישה). גם לעוסקים יש אינטרס במתן זכות ביטול שכן יש בה כדי לעודד רכישות, ולאפשר השלמת העסקאות על ידי הצרכן גם כאשר אין לו את מלוא הפרטים¹.

¹ סיני דויטש, זכות הצרכן לחרטה מעסקה: הצדקות, היסטוריה חקיקתית וניתוח כלכלי



מדינת ישראל הרשות להגנת הצרכן ולסחר הוגן



השפעת תקנות ביטול עסקה על המשק²

בשנת 2013, 3 שנים לאחר כניסתן לתוקף של התקנות, ערך פרופ' סיני דויטש בדיקה של השפעות החוק באמצעות סקר עוסקים רחב. מהסקר עלה כי מספר ביטולי העסקה נמוך, ועמד על 2.25%, כאשר בענפי ההלבשה וההנעלה ישנם יותר ביטולים לעומת ענפים אחרים. למעלה מ- 50% מהעוסקים ענו לסקר כי לא חלה עליהם בהיקף ביטולי העסקה בעקבות התקנת התקנות ורק 18% ציינו כי חלה עליהם משמעותית בביטולים. עוד עלה מהסקר כי למעלה מ- 50% מהעוסקים ויתרו על דמי הביטול, וכי שני שליש מהעוסקים אפשרו ביטול עסקה גם במקרים ובתקופות שעל פי חוק אינם חייבים לבטלה.

ממצאים אלו ואחרים, מסיק דויטש כי השפעת התקנות על השוק לא הייתה משמעותית. יתר על כן, יש עוסקים הטוענים כי התקנות אף הועילו למסחר וכי היה גידול מסוים במכירות בעקבות התקנות. לסיום מסכם המאמר, כי החששות שליוו את הליך החקיקה היו משוללות יסוד.

זיהוי הבעיה וסיבותיה

תחום התחפושות אינו מוסדר באופן מובחן בתקנות ביטול העסקה. בשנת 2018 נשאלה הרשות מה חובות ביטול העסקה לעניין התחפושות, והשיבה, כפי שעולה מהתקנות, כי הנושא אינו מוסדר בתקנות ביטול עסקה. לאור תשובה זו של הרשות להגנת הצרכן, קיים חשש שהחל מפורים 2019 ישנו העסקים ממנהגם, ולא יאפשרו ביטול עסקה בתחפושות.

הרשות זיהתה מספר בעיות, אשר העלו את הצורך בהתקנת תקנות אשר יסדירו באופן ספציפי את ביטול העסקאות בתחפושות:

חוסר בהירות בשוק - על פי פרסומים בתקשורת, כמו גם על פי שאלות המופנות מדי שנה לרשות, קיימת בשוק חוסר בהירות לגבי תקנות ביטול העסקה לעניין תחפושות. חלק מהעוסקים מתייחסים אליהן כמו לביגוד - ומאפשרים ביטול במשך היוםיים שלאחר מועד ביצוע העסקה, אחרים מתייחסים לתחפושות כמו למוצר באריזתו המקורית, וחלקם, בהיעדר אריזה, אינם מאפשרים זכות ביטול כלל. בנסיבות אלה, קיים חוסר שוויון בין החנויות, וחוסר שקיפות לצרכנים. לאור המענה שנתנה הרשות בשנת 2018, לפיו התקנות אינן מתייחסות באופן ברור לתחפושות, קיים חשש כי העוסקים לא יאפשרו כלל ביטול עסקת תחפושות.

אופיין המיוחד של התחפושות - בשנת 2017 השיבה הרשות במענה לשאלות בנושא כי הרשות אינה רואה בתחפושות ביגוד לעניין זכות הביטול, זאת לאור אופיין המיוחד של התחפושות.

א. על אף שתחפושות נלבשת על הגוף, אין מדובר בביגוד רגיל, שכן הוא נמכר לרגל אירוע מסוים המתקיים כל שנה ואינו נמכר לרוב במהלך ימות השנה. כמו כן, אין מדובר בביגוד שמקובל למדוד בחנויות: מרבית התחפושות נמכרות בבאזרים, בסטוקים ובחנויות צעצועים, אשר אינם כוללים תאי הלבשה המאפשרים

² על פי מחקרו של פרופ' סיני דויטש, ה"ש 1



מדינת ישראל הרשות להגנת הצרכן ולסחר הוגן



מדירה. כך יוצא שצרכנים רבים נדרשים להגיע לחנות פעם נוספת ולפעמים מספר פעמים נוספות עד למציאת התחפושית הרצויה במידה המתאימה. מטעמים אלו נראה כי לא נכון לפרש את המונח ביגוד ככולל תחפושית ולהחיל עליו את הסדר הביטול לעניין עסקה לרכישת ביגוד.

ב. נראה כי גם לא נכון להתייחס לתחפושיות כאל טובין הארוז באריזתו המקורית, מהטעם שלא תמיד התחפושית ארוזה, ולעיתים קרובות לא ניתן לדעת האם האריזה המקורית נפתחה והדבר עלול להביא למחלוקות רבות בין העוסק לצרכן.

הצורך להגן על העוסקים - בגלל אופי התחפושיות, המיועדות ליום מסוים בשנה בלבד, החלת התקנות כפי שהן על התחפושיות עלול לפגוע בעסקים ולהביא לניצול לרעה של צרכנים, אשר יבטלו את העסקה יום לאחר חג הפורים. לפיכך, יש צורך בקביעת הסדר מיוחד לעניין זה.

סקירה משווה בינלאומית

לאור ייחודיותן של תקנות ביטול עסקה, לא נערכה השוואה בין לאומית.

תכליות ויעדים

תכלית הרגולציה היא מתן זכות ביטול עסקה בתחפושיות, באופן שיסדיר את זכות הצרכנים לבטל עסקה, יתווה כללים ברורים ושוויוניים בשוק לעניין זה, ויגן על העוסקים מפני ניצול לרעה של זכות הביטול.



מדינת ישראל
הרשות להגנת הצרכן ולסחר הוגן



חלק ב: ניסוח חלופות

חלופה 0 :

השארית המצב על כנו.

חלופה 1 :

החלת ההסדר הקבוע לגבי ביגוד על תחום התחפושות. ההסדר יקבע, כפי שקבוע בביגוד, כי ביטול עסקה בתחפושות יעשה בתוך 48 שעות.

חלופה 2 :

קביעת הסדר ייחודי לביטול עסקה לרכישת תחפושת, אשר יורכב משני עקרונות :

1. זכות ביטול תעמוד לצרכן בתוך 14 ימים מיום רכישת המוצר במכר פרונטלי.

2. זכות הביטול תפסק, ללא קשר למועד הרכישה, 3 ימים לפני חג הפורים.

משמעות ההצעה היא כי ניתן יהיה לבטל עסקה לרכישת תחפושת בתוך 14 ימים מיום שרכש הצרכן את התחפושת אולם לא יוכל לבטל את העסקה 3 ימים לפני חג הפורים. הסדר זה יאפשר לצרכן לבטל עסקה כאמור בזמן סביר מבלי לפגוע באופן בלתי מידתי בעוסק.



מדינת ישראל
הרשות להגנת הצרכן ולסחר הוגן



חלק ג: ניתוח חלופות

תועלות	עומסים / חסרונות	
	<ul style="list-style-type: none">• חוסר וודאות לצרכנים• יתכן כי לא תינתן כלל אפשרות לבטל עסקה• העוסקים חשופים לתביעות ולתובענות ייצוגיות• הסיכון כי צרכנים יבקשו לבטל עסקה מיד לאחר החג	חלופה 0: השארת המצב הקיים
<ul style="list-style-type: none">• ביטול עסקה לתקופה של 48 שעות ייתן וודאות גדולה לעוסקים	<ul style="list-style-type: none">• מדובר בפרק זמן קצר, שאינו תואם את מאפייני שוק התחפושות, כפי שנסקרו בפרק הגדרת הבעיה• קיים סיכון כי צרכנים ירכשו את התחפושות יום לפני מועד החג, ויבקשו לבטל את העסקה מיד לאחר החג	חלופה 1: ביטול עסקה תוך 48 שעות
<ul style="list-style-type: none">• תחרות- יצירת כללים שקופים וזהים לכלל השוק יאפשרו תחרות שקופה והוגנת על המחיר.• בהירות לצרכנים- מתן אפשרות לצרכנים לרכוש, למדוד ולבטל, באופן שהכללים ידועים מראש ותוך מתן פרק זמן מספיק- יסייעו לצרכנים לבצע רכישה מושכלת ולקבל החלטה מיטבית וללא לחץ זמן.• הגבלת זכות הביטול עד שלושה ימים לפני פורים תגן על העוסקים מפני שימוש בתחפושות וביטול העסקה.	<ul style="list-style-type: none">• חובת ביטול עסקה תוך 14 יום מיום הרכישה- עלולה להטיל נטל על העוסקים, שכן מדובר בהארכה של תקופת הביטול המוצעת כיום לצרכנים.	חלופה 2: ביטול עסקה תוך 14 יום, ועד 3 ימים לפני חג הפורים

אינטרסים ציבוריים

א. השפעות כלכליות

השפעה על השוק- אנו מעריכים כי השפעת התקנות על העסקים תהיה נמוכה. זאת בהתבסס על ממצאי חברת BDI – לפיהם אחוז הביטולים נמוך ביותר ולפיה מרבית התחפושות המוחזרות נמכרות שנית. כמו כן, ההערכה מתבססת על מחקרו של פרופ' דויטש לעניין ביטולי עסקה, אשר מראה כי ביטול העסקה אינו פוגע באופן משמעותי בעוסקים והשפעתו על השוק קטנה. עם זאת, עלולה להיות השפעה



מדינת ישראל הרשות להגנת הצרכן ולסחר הוגן



מסוימת אשר תקשה על העוסקים, באם תהיה עליה משמעותית בביטול העסקאות לאחר התקנת התקנות.

תחרות- כללים שוויוניים באשר לביטול עסקת תחפושות צפויים להגביר את התחרות על המחיר. במקום שכל עוסק יציע תנאי ביטול עסקה שונים, תנאים אלו יהיה שווים ושקופים. הדבר יאפשר לצרכנים להשוות בין מוצר זהה בתנאים זהים, ובכך יסייע להגברת התחרות.

חלק ד: השוואה בין חלופות ובחירה

המצב הנהוג היום, קרי חלופה 0, אינו מעניק זכות ביטול עסקה לצרכנים, וכן אינו נותן הגנה לעוסקים מפני ניצול לרעה של זכות הביטול. הרשות רואה חשיבות במתן הזכות לבטל עסקה גם בתחפושות.

חלופה 1, לעומתה, תואמת את המצב הנהוג בשוק (על פי הסקירה המצורפת). עם זאת, לאור העובדה כי ברבות מהחנויות המוכרות תחפושות (חנויות צעצועים ובזארים) אין תאי הלבשה, ומאחר ולתחפושות מאפיינים ייחודיים, הרשות סבורה כי 48 שעות הן פרק זמן קצר מדי. יתר על כן, חלופה זו מאפשרת לצרכנים לרכוש תחפושות יום לפני החג, ולבטל את העסקה יום אחריו. הדבר עלול להביא לניצול לרעה של זכות הביטול ולפגיעה בעוסקים.

באשר לחלופה 2, קשה להעריך מה תהיינה השפעת התקנות על שוק התחפושות, ומה תהא מידת הפגיעה בעוסקים. על פי הניתוח של חברת BDI (נספח מספר 1), מרבית חנויות הצעצועים מאפשרות ביטול עסקה במהלך היוםיים שלאחר הרכישה בלבד (כמו בצעצועים), ושכמחצית מהחברות מאפשרות החלפה או זיכוי בעבור התחפושות לפרק זמן של 14 יום. עוד עולה כי רק כאחוז או שניים מהתחפושות שנמכרות מוחלפות או מוחזרות, ורובן הגדול מוצע למכירה מחדש. הבדיקה האמפירית שערך פרופ' סיני דויטש, מצביעה על כך שתקנות ביטול העסקה לא גרמו לנזק לעוסקים. לפיכך, על סמך ניסיון העבר, הרשות מעריכה כי הפגיעה בעוסקים צפויה להיות מזערית, אם בכלל.

לאור האמור, ולאור מאפייניו הייחודיים של שוק התחפושות, סבורה הרשות כי יש לאפשר ביטול עסקת תחפושות, תוך הגנה על העוסקים מפני ביטול עסקת תחפושות לאחר החג- ומציעה לבחור בחלופה 2.



מדינת ישראל
הרשות להגנת הצרכן ולסחר הוגן



חלק ה: שיח עם בעלי עניין, עם מומחים ועם יחידים וקבוצות

השיח עם בעלי העניין יתבצע לאחר הפצת ה-RIA, ולאור העקרונות המוצעים במסמך זה. ה-RIA הסופית תעודכן בהתאם.



מדינת ישראל
הרשות להגנת הצרכן ולסחר הוגן



חלק ו: מתודולוגיה ותהליך הכנת הדוח

א. מתודולוגיה

- פרסום טיוטת RIA כתשתית לשיח עם בעלי העניין.

ב. מקורות וחומרים

- סקר שוק תחפושות, BDI, יוני 2018
- מאמרו של פרופ' סיני דויטש: זכות הצרכן לחרטה מעסקה: הצדקות, היסטוריה חקיקתית וניתוח כלכלי, 2017 <https://www.netanya.ac.il/ResearchCen/Consumer-protection-laws/Publications/Documents/THE-CONSUMER.pdf>

ג. נספחים

- נספח מספר 1: סקר שוק תחפושות, BDI, יוני 2018