

ירושלים, י"ב אייר תשפ"ג
03 מאי 2023

לכבוד

באמצעות דוא"ל

שלום רב,

הנדון: בקשתכן לפי חוק חופש המידע

סימוכין: פנייתכן מיום 1.3.23

1. בפנייתכן בסימוכין שהוגשה בשם מרשתכן בהתאם לחוק חופש המידע, התשנ"ח-1998 (להלן **החוק**) לרשות התחרות (להלן **הרשות**), בקשת לקבל מידע ומסמכים שונים הנוגעים להחלטת הממונה על התחרות (להלן **הממונה**) לבטל את כללי קידום התחרות בענף המזון (פטור לפעולות ולהסדרים שעניינם סידור מצרכים בחנות של קמעונאי גדול) (הוראת שעה), תשע"ז-2017 (להלן **פטור הסדרנות**), הכל כמפורט להלן:

1.1. כלל החומרים, המידע והמסמכים לרבות חוות דעת אשר עמדו בפני הרשות עובר לקבלת ההחלטה.

1.2. כל המסמכים, התכתבויות, היוועצויות, סיכומי דיון, פרוטוקולים והחלטות הנוגעות להחלטה לביטול פטור הסדרנות.

1.3. כל תיעוד, פירוט ומידע העומדים בבסיס ההחלטה לביטול פטור הסדרנות.

2. לאחר שבחנו את בקשתך לאור השיקולים השונים אשר יש לאזן ביניהם בהתאם להוראות סעיף 10 לחוק, וכן לאחר שפנינו לצדדים שלישיים שמסרו מידע ומסמכים במסגרת

בדיקת הממונה את המיזוג, ואשר היו עלולים להיפגע ממסירת המידע, וזאת בהתאם להוראות סעיף 13(א) לחוק, מצאנו כי ניתן להיעתר לבקשה באופן חלקי ולהעביר לידך חלק מן המידע המבוקש, הכל מן הטעמים המפורטים לעיל.

3. בכל הנוגע לבקשתך באשר לתיעוד או לפרוטוקולים של שיחות אשר נערכו עם צדדים שלישיים או מידע שהתקבל מהם, חלק משמעותי מעבודתה השוטפת של הרשות מבוסס על עריכת שיחות ופגישות עם צדדים שלישיים בקשר לעסקאות הנבחנות. במסגרת שיחות אלה מעבירים הצדדים מידע רב ובצורה פתוחה. העברת תרשומת השיחה עלולה לגרום לכך שגופים יחששו לנהל שיחות פתוחות מול הרשות ויימנעו ממתן מידע חיוני. משכך, עלולה להיפגע יכולתה של הרשות לבצע את תפקידיה, וכן עלול להימנע המשך קבלת המידע בדרך זו, דבר אשר יפגע ביכולת הרשות לבסס תמונה עובדתית מלאה טרם קבלת ההחלטות. לפיכך ולנוכח הוראות סעיף 9(ב)(1) ו-9(ב)(7) לחוק, מסמכים אלה לא יועברו לעיון.

4. עם זאת, מועברות אליכם עמדות צדדים שלישיים שלא התנגדו לחשיפת התייחסותם במסגרת השימוע הציבורי.

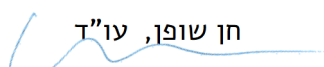
5. בנוגע למסמכים פנימיים ובכלל זה סיכומי דיונים ופרוטוקולים של ישיבות פנימיות, לא ניתן להיעתר לבקשתך שכן מדובר במידע ומסמכים פנימיים של הרשות כאמור בסעיף 9(ב)(4) לחוק, שמסירתו אף עלולה לפגוע בתהליכי העבודה הפנימיים של הרשות ובכך לשבש את התפקוד התקין של הרשות ואת יכולתה לבצע את תפקידיה כאמור בסעיף 9(ב)(1) לחוק.

מחלקת שווקים

6. בהתאם לסעיף 7(ו) לחוק, הריני ליידע אותך כי באפשרותך לעתור נגד החלטה זו, לפי הוראות חוק בתי משפט לעניינים מנהליים, התש"ס-2000 בתוך 45 ימים מיום קבלת מכתב זה.

אנו מודים לכן על פנייתכן, ועומדים לרשותכן בכל שאלה או הבהרה, ככל שתידרשנה.

בכבוד רב ובברכה,



חן שופר, עו"ד
רשות התחרות



איגוד לשכות המסחר

ארגון העסקים הגדול בישראל

19 באוקטובר, 2022
1457506

לכבוד

עו"ד חן שופן

רשות התחרות

- באמצעות מייל: chensh@competition.gov.il

התייחסות ענף המזון לקול קורא- עיון מחדש בפטור הסוג לסדרנות

להלן עמדת ענף המזון שבאיגוד לשכות המסחר בנוגע לקול קורא- עיון מחדש בפטור הסוג לסדרנות, אשר פורסם להערות הציבור ביום 7.9.2022, שעניינו תנאי פטור הסדרנות, שינויים הנחוצים בפטור הסדרנות ובאם יש צורך להאריך את תחולתו עד ליום 2 באפריל 2023:

יוקר המחיה בישראל מכבד בראש החדשות, כמעט באופן קבוע מאז המחאה החברתית של קיץ 2011 ובייחוד בתקופה האחרונה. אין מחלוקת, כי נכון שהמדינה תנקוט בצעדים שיגבירו את התחרות ויביאו להפחתה של יוקר המחיה.

אני משוכנע, כי למשל המשך הפחתת מכסים על מוצרי מזון וצמצום הקשיים הכרוכים ביבוא מוצרי מזון לישראל, הם הצעדים שיתרמו יותר מכל להגברת התחרות ולעידוד כניסת מתחרים נוספים לשוק.

לגופו של עניין, מאחר וענף המזון שפועל תחת איגוד לשכות המסחר מורכב ממאות רבות של חברות מזון- קטנות, בינוניות וגדולות אשר מייבאות (ואף מייצרות) מוצרי מזון וחלקן נחשבות כ"ספק גדול" בהתאם להגדרה אשר מופיעה במסגרת חוק קידום התחרות בענף המזון, תשע"ד- 2014, וחלקן לאו, הרי שמצב דברים זה יוצר ניגוד עניינים בקרב חברי הענף.

בנסיבות אלה ולאור ניגוד העניינים, כאמור, בין ספקים קטנים וגדולים אשר מיוצגים ופועלים תחת ענף המזון, בשלב זה אנו סבורים כי אין זה נכון יהיה לגבש עמדה רוחבית שתהא מוסכמת על כלל הענף.

יחד עם זאת, ועל מנת לאפשר דיון פתוח ומעמיק וכדי שתוכלו להשלים את כל התמונה, אני סבור שהדרך הטובה ביותר הינה בקיום פגישות פרטניות שלכם עם נציגי חברות מזון, קטנות, בינוניות וגדולות, כל נציגות באופן נפרד.

אשמח לסייע בייזום מפגשים כאלה, כדי שתוכלו לקבל החלטות מיטביות, בין היתר בדבר הפטור מסדרנות.

אנו נמשיך לעמוד לרשותכם לכל דבר ועניין.

בכבוד רב,

עו"ד עמיר עופר
מנהל ענף המזון

הנדון: תגובת לובי 99 לקול הקורא בעניין "עיון מחדש בפטור הסוג לסדרנות"

בשם ארגון לובי 99 (חל"צ), אנו מתכבדות להגיש את תגובתנו לקול הקורא שבכותרת, העוסק בכללי קידום התחרות בענף המזון (פטור לפעולות ולהסדרים שעניינם סידור מצרכים בחנות של קמעונאי גדול) (הוראת שעה), התשע"ז-2017 (להלן – "פטור הסדרנות").

בתמצית, אנו תומכות בביטול פטור הסדרנות, שהלכה למעשה לא השיג את מטרתו – למנוע את דחיקת מוצריהם של ספקי המזון הקטנים ממדפי רשתות השיווק בידי מונופולי המזון – ובמקום זאת לעמדתנו מנציח את הדומיננטיות של ספקי המזון הגדולים. לגישתנו, יש לחזור להסדר שנקבע בחוק לקידום התחרות בענף המזון, התשע"ד-2014 (להלן – "חוק המזון"), האוסר על ביצוע סדרנות על-ידי ספקי מזון גדולים אצל קמעונאים גדולים. עם זאת, ככל שלאחר עיון מחדש יוחלט על הותרת הפטור על כנו, אנו סבורות כי יש לחזור לנוסח פטור הסדרנות הקודם משנת 2014, שאיפשר ביצוע סדרנות על-ידי ספקי מזון גדולים רק בתנאי שיוכח כי עיקר המכירות של הקמעונאי הגדול הן של ספקי מזון קטנים, דבר שעשוי להוביל להגברת התחרות בשוק.

א. רקע עובדתי ומשפטי:

1. בראשית שנות ה-2000 מצאה רשות התחרות לקבוע, בתום חקירה ממושכת ולאחר שימוע ציבורי, כי אין כל הצדקה לשימוש שעושים ספקי המזון הגדולים בסדרנים הנשלחים מטעמם לצורך הסידור הפיזי של מדפי רשתות השיווק. כך, קבעה הרשות כי "ספקים דומיננטיים רואים בסדרנים כמנוף "למינוף עוצמתם" בנקודות המכירה, על חשבון ספקים מתחרים שאין להם סדרנים קבועים".¹ הממונה דאז אף קבע כי מדובר בהסדר כובל אסור על-פי חוק.
2. בהמשך לכך, נחקק בשנת 2014 חוק המזון, אשר אסר במפורש על ביצוע סדרנות על-ידי ספק גדול בחנות של קמעונאי גדול. כך קובע סעיף 7(א)(1)(א) לחוק המזון: "ספק גדול לא יעסוק בסידור מצרכים בחנות של קמעונאי גדול הנכלל ברשימה ולא יכתוב, ימליץ או יתערב בדרך אחרת בעניין סידור מצרכים".
3. בבסיס איסור גורף זה עמד החשש, שבוסס גם בחקירות הרשות, כי הספקים הגדולים משתמשים בסידור המדפים על מנת להשיג בהם שליטה ולדחוק מהם, הלכה למעשה, את הספקים הקטנים. פרקטיקה זו עלולה, בסבירות מוחשית וגבוהה, להקטין את התחרות בענף ולהגביה חסמי כניסה למוצרים מתחרים, קיימים או עתידיים.

¹ "עמדת הממונה על ההגבלים העסקיים ביחס לנוהגים מסחריים בין ספקים דומיננטיים בתחום המזון לרשתות השיווק הגדולות", 29.5.2003, בעמ' 15. [קישור](#)

4. **אלא שההסדר הסטטוטורי שנקבע בחוק המזון לא יושם מעולם.** ב-15.1.2015, היום שבו הוא היה אמור לחול, נכנסו לתוקף כללי קידום התחרות בענף המזון (פטור לפעולות ולהסדרים שעניינם מחיר לצרכן) (הוראת שעה), התשע"ה-2014 (להלן – "פטור הסדרנות הקודם").
 5. פטור הסדרנות הקודם איפשר לקמעונאי גדול להמשיך להסתמך על סידור המצרכים על-ידי ספקים גדולים בכפוף לתנאים המצטברים הבאים: ראשית, סידור המצרכים נעשה לפי הוראות הקמעונאי הגדול ועל-פי תכנית כתובה ומפורטת לסידור שטחי מכירה (פלנוגרמה), הקובעת את סידור שטחי המכירה בחנות באופן מדויק; שנית, מעורבות הספק הגדול בסידור המצרכים מוגבלת רק לסידור המצרכים של אותו ספק גדול; שלישית, פיקוח שוטף של הקמעונאי הגדול על מילוי תנאים אלו; ורביעית, הקמעונאי הגדול נדרש להראות כי יותר ממחצית ממכירותיו הן של ספקים שאינם גדולים.
 6. אלא שגם פטור הסדרנות הקודם כמעט שלא הספיק להיות מיושם בשטח. ב-2.4.2017 נכנס לתוקף פטור הסדרנות הנוכחי, אשר דומה לפטור הקודם בהבדל אחד מהותי: הוא אינו כולל את התנאי האחרון, אשר נועד להגן על קיומם של ספקי המזון הקטנים ולחזק את מעמדם.
 7. ניתן לראות, אם כן, כי באורח פלא, וכנראה לנוכח לחצים מתמידים שהופעלו ל"ריכוך" מצד חברות המזון הגדולות, האיסור הגורף שהטיל חוק המזון על ביצוע סדרנות על-ידי ספקים גדולים הלך וצומצם עם הזמן, כך שבכל פעם נפגעה עוד ועוד כוונת המחוקק המקורית שבחוק המזון.
- ב. עיקרי העמדה ונימוקה:**
8. בנוסח הקול הקורא התבקשו עמדות הציבור במספר שאלות, ביניהן, "אילו תועלות ואילו חסרונות יש בפטור הסוג, עבור הקמעונאי ועבור הספק?". כארגון צרכנים יציג, ² אנו סבורות כי **השאלה המרכזית צריכה להיות איך משפיע הפטור האמור על ציבור הצרכנים בישראל**, שנפגע מהריכוזיות הגבוהה והתחרות המעטה בשוק המזון והטואלטיקה, אשר נשלט על-ידי קומץ מצומצם של מונופולים (יצרנים ויבואנים כאחד).
 9. ניתן לעמוד במפורט על מדדי הריכוזיות בשוק המזון, על הכוח המצרפי של מונופולי המזון שלמעשה הינם "מגה-מונופולים" כשלכל אחד מהם שליטה במספר מותגים דומיננטיים בתחומים שונים, ועל הריכוזיות בקמעונאות המובלת על-ידי מונופול של רשת גדולה אחת. ואולם כל אלה פורטו כבר בעבר על-ידי מוסדות שונים, לרבות מרכז המחקר והמידע של הכנסת ובדו"ח מיוחד של מבקר המדינה. ככל שנידרש לכך נשמח להופיע בפני הרשות ולתאר זאת לפרטי פרטים.
 10. **לעת הזו די אם נאמר כי חוסר התחרותיות בשוק המזון, שבא לידי ביטוי בשליטת הספקים הגדולים במדפי רשתות השיווק, משפיע במישרין על המחיר אותו הצרכן נאלץ לשלם.**
 11. **החששות התחרותיים שעולים מהפטור בנוסחו הקיים:**
 12. איננו סבורות כי משמעותה של סדרנות מדפי רשתות השיווק הגדולות בישראל על-ידי ספקי המזון המונופוליסטיים הינה טכנית בלבד, ומכל מקום לעמדתנו גם **מעורבות שכזו עשויה להטות את בחירת**

² לפי חוק התחרות הכלכלית, התשמ"ח-1988; חוק הגנת הצרכן, התשמ"א-1981; וחוק החוזים האחדים, התשמ"ג-1982.

הצרפנים – לספקים הגדולים יש את המשאבים הלוגיסטיים והכלכליים לדאוג כי המוצרים שלהם יהיו מסודרים למשעי, בשטחים אטרקטיביים יותר, ולא יהיה בהם מחסור במדפים, מה שבתורו עשוי להשפיע לחיוב על מכירותיהם. התוצאה היא כי מוצרים מתחרים של ספקים קטנים יהיו בזמינות נמוכה יותר, דבר המעמיד אותם בנחיתות תחרותית של ממש.

13. לכך מתווספת המסקנה הבאה: המעבר מהאיסור המוחלט על סדרנות בידי ספקים גדולים שבחוק המזון, שהינו פשוט יחסית לאכיפה, להוראות פטור הסדרנות, שתחולתו מותנית בקיומם של מספר תנאים מצטברים, מקשה מאוד על האכיפה, שלהבנתנו מתבססת עתה באופן בלעדי על "הפיקוח השוטף" מצד הקמעונאי הגדול.

14. בהקשר זה קשה שלא לתמוה כיצד הרשות, שבעצמה טענה בפנינו מספר טעמים כי לא ניתן לפקח פיקוח התנהגותי מתמיד ברזולוציה גבוהה על פעילות השחקנים בשוק – מסתמכת על פטור הסדרנות, אשר מתבסס אך ורק על תנאים התנהגותיים כדי להבטיח שהסדרנות תהיה "טכנית" בלבד. לטעמנו, הרשות אינה מסוגלת באמת לפקח על טוהר ה"טכניות" של הסדרנות ובפועל הניסיון מלמד כי הנוכחות בשטח של המונופולים חזקה יותר מכל פיקוח פוטנציאלי.

15. בפרט כך, כאשר **פטור הסדרנות קיים במציאות של תלות הדדית בין הספקים הגדולים לרשתות השיווק**. כל אחד מספקי המזון הגדולים מספק לרשת השיווק מגוון רחב של מוצרים דומיננטיים, הנמצאים בכל בית בישראל, מה שמקנה להם כוח שוק מצרפי המאפשר להם לשלוט במדפי הרשתות.

16. במציאות שבה לקמעונאים הגדולים אין אינטרס לצמצם את נוכחות הספקים הגדולים במדפיהם, ויש להם אינטרס לחסוך בעלויות הסדרנות שלהם וליהנות מסדרנות הממומנת על-ידי מונופולי המזון – נראה כי היחידים שיש להם תמריץ לאכוף את הוראות פטור הסדרנות הם הספקים הקטנים. אלא שכוח ההשפעה של הספקים הקטנים הוא ממילא דל וגם הם פועלים במאזן אימה וברצון שלא להרגיז את רשתות השיווק, שבחסדן הם עולים על המדף ונהנים ממכירות. בוודאי שאין להם את המשאבים לבדוק את ההתאמה בין הפלנוגרמה לסידור המדף בפועל בכל סניף וסניף של רשת השיווק.

17. **בעובדה, בחלופה 8 שנים מחקיקת חוק המזון, ברור כי הדומיננטיות של הספקים הגדולים לא פחתה ובתחומים מסויימים אף עלתה:** בדיקה שערכנו לאחרונה הראתה כי מוצרים של ספקים קטנים נמצאים בפחות סניפים של רשתות השיווק ממוצרים מתחרים (ויקרים יותר) של ספקים גדולים, שהנוכחות שלהם דומיננטית יותר, ופעמים רבות אף לא מופיעים באתר האינטרנט של רשת השיווק.³ אמנם בדיקה זו לא עסקה בשטח המדף שמקבל כל מוצר, עקב מחסור בנתונים, אך סביר להניח שגם שם הדומיננטיות של הספקים הגדולים נשמרת. על כן, **אנו סבורות שיש להמשיך עם האיסור הגורף על ביצוע סדרנות על-ידי ספקים גדולים אצל קמעונאים גדולים, שנקבע בחוק המזון.**

³ כך, למשל, קפה טורקי עלית של חברת "שטראוס" נמצא ב-59 סניפים של רשת "שופרסל", לעומת קפה שחור של היצרן רוני רגיאן, שנמצא ב-21 סניפים של הרשת בלבד; קטשופ אסם נמצא ב-69 סניפים של רשת "שופרסל", לעומת קטשופ של היצרן "מיטב" שנמצא בסניף 1 של הרשת בלבד, ואינו מופיע באתר "שופרסל אונליין"; סכיני גילוח בלו חד-פעמיים של גילט, המיובאים על-ידי דיפלומט, נמצאו ב-20 סניפים של רשת "שופרסל", לעומת סכיני גילוח של היבואן "אריסטוקרט", שנמצאו ב-3 סניפים בלבד ולא הופיעו באתר "שופרסל אונליין".

18. לקראת סיום, נציין כי ב"קול הקורא" שפורסם לא הובאו נתונים בסיסיים הנוגעים לאופן יישום פטור הסדרנות. כך, למשל, לא ידוע לנו כמה קמעונאים גדולים וספקים גדולים עושים בו שימוש, האם עלו בעבר טענות להפרת הוראותיו, האם וכיצד מתבצע הפיקוח על העמידה בהוראותיו ועוד. לגישתנו, מדובר בפגם מהותי בניסיון של הרשות לבצע שיתוף ציבור, שכן לצורך שיתוף ציבור בעל-ערך דרוש מידע נוסף. **אם יש בידי הרשות מידע שכזה אותו ניתן יהיה לפרסם – נשמח להגיש לרשות עמדה משלימה בהמשך.**
19. לסיכום, **אנו תומכות בביטול פטור הסדרנות, אשר מנציח את הדומיננטיות של ספקי המזון הגדולים. ככל שלאחר עיון מחדש יוחלט על הותרת הפטור על כנו, זאת כמובן בהתבסס על נתונים שהרשות תאסוף תוך מעקב וביקורת סדורה, אנו סבורות כי יש לחזור לנוסח הפטור הקודם, אשר יצר תמריץ לקמעונאים הגדולים להגדיל את המכירות של מוצרי הספקים הקטנים.**

בברכה,



עו"ד נועה זלצמן
לוביסטית ציבורית



עו"ד נעמה וייס
מנהלת תחום ממשלה