

## טיוטת כללים

### א. שם הכללים המוצעים

טיוטת כללי קידום התחרות בענף המזון (פטור לפעולות ולהסדרים שעניינם סידור מצרכים בחנות של קמעונאי גדול) (הוראת שעה)(מס'2) (תיקון), התשפ"ה-2025

### ב. מטרת הכללים המוצעים והצורך בהם

1. סעיפים 7(א)(1) ו- 7(א)(2) לחוק קידום התחרות בענף המזון, תשע"ד- 2014 ("חוק המזון"), אוסרים על ספק גדול לעסוק או להתערב בסידור מצרכים אצל קמעונאי גדול הנכלל ברשימה, להמליץ או להתערב בכל דרך אחרת בעניין סידור המצרכים וכן אוסרים על קמעונאי גדול להיות צד להסדר עם ספק גדול הנכלל ברשימה הנוגע לסידור מצרכים בחנותו ("איסור הסדרנות").

2. התחרות בין ספקי המזון על לבו של הצרכן מתבססת על נוכחות של מצרכי המתחרים השונים בשטחי התצוגה אצל הקמעונאים. להתערבות של ספק אצל קמעונאי לגבי תנאי מסחר של ספקים אחרים, או לגבי היקף נוכחות מוצריהם על מדפי החנות, יש השלכות על התחרות ועל המחירים לצרכן. התערבות של הספק הגדול בסידור מצרכים טומנת בחובה פוטנציאל ליצירת כוח שוק בידי הספק המתערב, על ידי דחיקת מוצרי המתחרים ממדפי הקמעונאי.

3. בקטגוריות לא מעטות בענף המזון מספר הספקים הוא מצומצם יחסית ומידת הריכוזיות בהן היא גדולה יחסית. קיים חשש ששליטה של ספק גדול בסידור המוצרים במדף תביא להפחתת התחרות ותקשה על כניסתם של ספקים קטנים לחנויות.

4. איסור הסדרנות נועד על מנת למנוע התערבות של הספקים הגדולים בסידור מדפי הקמעונאים ולמנוע חשש לפגיעה בנגישות של ספקים קטנים למדפים בחנויות כך שתתקיים תחרות בין הספקים השונים על לבו של הצרכן ללא אפשרות להתערבות מצד גופים עסקיים חזקים שאינם מעוניינים בקיומה של תחרות מצד הספקים הקטנים.

5. כללי קידום התחרות בענף המזון (פטור לפעולות ולהסדרים שעניינם סידור מצרכים בחנות של קמעונאי גדול) (הוראת שעה), תשפ"ד – 2024 ("הפטור הקודם"), עמד בתוקפו ביחס לכלל המצרכים עד ליום 31.12.2024 ואיפשר לספקים גדולים לסדר את מצרכיהם על המדפים של קמעונאים גדולים בכפוף להתקיימותם של שלושה תנאים:

- סידור המצרכים נעשה לפי הוראות הקמעונאי על פי תכנית כתובה ומפורטת לסידור שטחי מכירה (פלנוגרמה);
- הספק הגדול מסדר רק את המצרכים שלו ולא מצרכים של ספקים אחרים;
- הקמעונאי הגדול מפקח באופן שוטף שמעורבות הספק הגדול אינה חורגת מהתנאים שלעיל.

6. נוכח הריכוזיות בתחום ספקי המזון והחשש התחרותי הנובע מסידור מצרכים על ידי ספקים גדולים, ולאחר הליך ציבורי ארוך ומעמיק, שכלל קול קורא, שיחות עם גורמים בענף וחשיבה פנימית על האסדרה הרצויה, הגיעה הממונה על התחרות למסקנה כי פטור הסדרנות הקודם לא הפיג את החשש מהפעלת כוח

של הספקים הגדולים ולכן נדרש מנגנון שיבטיח מחד את הגברת התחרות בין ספקי המזון ומאידך יאפשר לקמעונאים שמקיימים את תכלית החוק, היינו שהיקף המכר של מוצרי ספקים קטנים ברשת השיווק שלהם הוא משמעותי, להיעזר בשירותי הסדרנות שמציעים הספקים הגדולים על מנת למנוע מהם את הנטל הכרוך בכך.

7. לפיכך, ביוני 2024 פרסמה הממונה על התחרות את כללי קידום התחרות בענף המזון (פטור לפעולות ולהסדרים שעניינם סידור מצרכים בחנות של קמעונאי גדול) (הוראת שעה) (מס'2), תשפ"ד-2024 ("הפטור החדש"). אשר נכנס לתוקף החל מיום 1 בינואר 2025.

8. על פי הפטור החדש, ספקים גדולים רשאים לסדר מצרכים רק אצל קמעונאי גדול שסך המכירות של ספקים שאינם גדולים (למעט מכירות של פירות וירקות טריים) עומד על לפחות חמישים וחמישה אחוזים מסך המכירות בחנויותיו, כאשר שיעור זה יעלה בכל שנה בנקודת אחוז ועד לשישים אחוז.

9. הפטור החדש צפוי להביא להגברת התחרות בין ספקי המזון ולהבטיח שתכלית החוק תתקיים. אצל קמעונאים שסך המכירות של ספקים שאינם ספקים גדולים מסך מכירותיהם אינו גדול, לא מתקיים סידור מצרכים על ידי ספקים גדולים וכך צפויה להתאפשר ביתר קלות כניסה של ספקים קטנים לחנויותיהם של קמעונאים אלו. אצל קמעונאים גדולים שחלק משמעותי ממכירותיהם הוא של מוצרי ספקים קטנים, תכלית החוק מתקיימת גם ללא איסור הסדרנות, כך שאין מניעה לסידור מצרכים של ספקים גדולים בחנויותיהם.

10. הפטור החדש ייצר מצב לפיו קמעונאי המזון נדרשו לגייס עובדים רבים שיסדרו את המצרכים על מדפיהם וספקי המזון נפרדו ממספר רב של סדרנים.

11. תקופת ההתארגנות שניתנה על ידי הממונה על התחרות, עד ליום 1 בינואר 2025, נועדה לאפשר לקמעונאים להתארגן ולסדר בעצמם, בכלל חנויותיהם, את כלל המצרכים, למעט מצרכי החלב.

12. נכון להיום, הקמעונאים שאינם עומדים ברף הקבוע בפטור החדש, מסדרים בעצמם את כלל המצרכים בחנויותיהם למעט מצרכי החלב המקוררים. ביחס למצרכי החלב המקוררים (כהגדרתם בפטור הקודם), ניתנה על ידי הממונה על התחרות ארכה של שישה חודשים, כך שספק גדול יורשה לסדר אותם, עד ליום 30.6.25, בכפוף לעמידה בתנאי הפטור הקודם.

13. יחד עם זאת, ממשלת ישראל הכריזה על מצב מיוחד בעורף בכל שטח המדינה לפי סעיף 9(ד) לחוק ההתגוננות האזרחית, התשי"א-1951 עד ליום 26 ביוני 2025.<sup>1</sup> המצב המיוחד מייצר קושי בגיוס עובדים על ידי הקמעונאים לצורך השלמת העברת מערך הסדרנות של מצרכי החלב המקוררים אל הקמעונאים. נוכח החשיבות הרבה של סדרנות רציפה של מצרכי חלב מקוררים על גבי המדפים של הקמעונאים, בפרט בתקופת מלחמה, מוצע להאריך את הפטור הקודם ביחס למצרכי חלב מקוררים בחודש נוסף, עד ליום 31 ביולי 2025 ולהחיל את הוראות הפטור החדש על מצרכי חלב מקוררים ומצרכים נלווים לאלה, החל מיום 1 באוגוסט 2025.

---

<sup>1</sup> י"פ 13546 (15 ביוני 2025), בעמ" 7596

14. יובהר למען הסר ספק, כי הארכת הפטור כמוצע אינה מונעת מעבר לסדרנות עצמית על ידי קמעונאים שחפצים בכך.

### ג. להלן נוסח טיוטת הכללים המוצעים:

**טיוטת כללי קידום התחרות בענף המזון (פטור לפעולות ולהסדרים שעניינם סידור מצרכים בחנות של קמעונאי גדול) (הוראת שעה) (מס' 2) (תיקון מס' 2), התשפ"ה-2025**

בתוקף סמכותי לפי סעיף 7(ג) לחוק קידום התחרות בענף המזון והפארם, התשע"ד-2014<sup>2</sup>, אני קובעת כללים אלה:

1. תיקון סעיף 7 בכללי קידום התחרות בענף המזון (פטור לפעולות ולהסדרים שעניינם סידור מצרכים בחנות של קמעונאי גדול) (הוראת שעה) (מס' 2), התשפ"ה-2024<sup>3</sup>, בסעיף 7, במקום "ד' בתמוז התשפ"ה (30 ביוני 2025)" יבוא "ז' באב התשפ"ה (1 באוגוסט 2025)".

\_\_\_\_\_ ב. התש. \_\_\_\_\_ ( \_\_\_\_\_ ב. \_\_\_\_\_ 20\_\_\_\_\_)

[תאריך עברי] [תאריך לועזי]

(חמ 3-4976)

\_\_\_\_\_  
מיכל כהן

הממונה על התחרות

<sup>2</sup> ס"ח התשע"ד, עמ' 438

<sup>3</sup> ק"ת התשפ"ד 2649; התשפ"ה, עמ' 378.

## דברי הסבר

1. סעיפים 7(א)(1) ו- 7(א)(2) לחוק קידום התחרות בענף המזון, תשע"ד- 2014 ("חוק המזון"), אוסרים על ספק גדול לעסוק או להתערב בסידור מצרכים אצל קמעונאי גדול הנכלל ברשימה, להמליץ או להתערב בכל דרך אחרת בעניין סידור המצרכים וכן אוסרים על קמעונאי גדול להיות צד להסדר עם ספק גדול הנכלל ברשימה הנוגע לסידור מצרכים בחנותו ("איסור הסדרנות").
2. התחרות בין ספקי המזון על לבו של הצרכן מתבססת על נוכחות של מצרכי המתחרים השונים בשטחי התצוגה אצל הקמעונאים. להתערבות של ספק אצל קמעונאי לגבי תנאי מסחר של ספקים אחרים, או לגבי היקף נוכחות מוצריהם על מדפי החנות, יש השלכות על התחרות ועל המחירים לצרכן. התערבות של הספק הגדול בסידור מצרכים טומנת בחובה פוטנציאל ליצירת כוח שוק בידי הספק המתערב, על ידי דחיקת מוצרי המתחרים ממדפי הקמעונאי.
3. בקטגוריות לא מעטות בענף המזון מספר הספקים הוא מצומצם יחסית ומידת הריכוזיות בהן היא גדולה יחסית. קיים חשש ששליטה של ספק גדול בסידור המוצרים במדף תביא להפחתת התחרות ותקשה על כניסתם של ספקים קטנים לחנויות.
4. איסור הסדרנות נועד על מנת למנוע התערבות של הספקים הגדולים בסידור מדפי הקמעונאים ולמנוע חשש לפגיעה בנגישות של ספקים קטנים למדפים בחנויות כך שתתקיים תחרות בין הספקים השונים על לבו של הצרכן ללא אפשרות להתערבות מצד גופים עסקיים חזקים שאינם מעוניינים בקיומה של תחרות מצד הספקים הקטנים.
5. כללי קידום התחרות בענף המזון (פטור לפעולות ולהסדרים שעניינם סידור מצרכים בחנות של קמעונאי גדול (הוראת שעה), תשפ"ד – 2024 ("הפטור הקודם"), עמד בתוקפו ביחס לכלל המצרכים עד ליום 31.12.2024 ואיפשר לספקים גדולים לסדר את מצרכיהם על המדפים של קמעונאים גדולים בכפוף להתקיימותם של שלושה תנאים:
  - סידור המצרכים נעשה לפי הוראות הקמעונאי על פי תכנית כתובה ומפורטת לסידור שטחי מכירה (פלנוגרמה);
  - הספק הגדול מסדר רק את המצרכים שלו ולא מצרכים של ספקים אחרים;
  - הקמעונאי הגדול מפקח באופן שוטף שמעורבות הספק הגדול אינה חורגת מהתנאים שלעיל.
6. נוכח הריכוזיות בתחום ספקי המזון והחשש התחרותי הנובע מסידור מצרכים על ידי ספקים גדולים, ולאחר הליך ציבורי ארוך ומעמיק, שכלל קול קורא, שיחות עם גורמים בענף וחשיבה פנימית על האסדרה הרצויה, הגיעה הממונה על התחרות למסקנה כי פטור הסדרנות הקודם לא הפיג את החשש מהפעלת כוח של הספקים הגדולים ולכן נדרש מנגנון שיבטיח מחד את הגברת התחרות בין ספקי המזון ומאידך יאפשר לקמעונאים שמקיימים את תכלית החוק, היינו שהיקף המכר של מוצרי ספקים קטנים ברשת השיווק שלהם הוא משמעותי, להיעזר בשירותי הסדרנות שמציעים הספקים הגדולים על מנת למנוע מהם את הנטל הכרוך בכך.

7. לפיכך, ביוני 2024 פרסמה הממונה על התחרות את כללי קידום התחרות בענף המזון (פטור לפעולות ולהסדרים שעניינם סידור מצרכים בחנות של קמעונאי גדול) (הוראת שעה) (מס'2), תשפ"ד-2024 ("הפטור החדש"). אשר נכנס לתוקף החל מיום 1 בינואר 2025.
8. על פי הפטור החדש, ספקים גדולים רשאים לסדר מצרכים רק אצל קמעונאי גדול שסך המכירות של ספקים שאינם גדולים (למעט מכירות של פירות וירקות טריים) עומד על לפחות חמישים אחוזים מסך המכירות בחנויותיו, כאשר שיעור זה יעלה בכל שנה בנקודת אחוז ועד לשישים אחוז.
9. הפטור החדש צפוי להביא להגברת התחרות בין ספקי המזון ולהבטיח שתכלית החוק תתקיים. אצל קמעונאים שסך המכירות של ספקים שאינם ספקים גדולים מסך מכירותיהם אינו גדול, לא מתקיים סידור מצרכים על ידי ספקים גדולים וכך צפויה להתאפשר ביתר קלות כניסה של ספקים קטנים לחנויותיהם של קמעונאים אלו. אצל קמעונאים גדולים שחלק משמעותי ממכירותיהם הוא של מוצרי ספקים קטנים, תכלית החוק מתקיימת גם ללא איסור הסדרנות, כך שאין מניעה לסידור מצרכים של ספקים גדולים בחנויותיהם.
10. הפטור החדש ייצר מצב לפיו קמעונאי המזון נדרשו לגייס עובדים רבים שיסדרו את המצרכים על מדפיהם וספקי המזון נפרדו ממספר רב של סדרנים.
11. תקופת ההתארגנות שניתנה על ידי הממונה על התחרות, עד ליום 1 בינואר 2025, נועדה לאפשר לקמעונאים להתארגן ולסדר בעצמם, בכלל חנויותיהם, את כלל המצרכים, למעט מצרכי החלב.
12. נכון להיום, הקמעונאים שאינם עומדים ברף הקבוע בפטור החדש, מסדרים בעצמם את כלל המצרכים בחנויותיהם למעט מצרכי החלב המקוררים. ביחס למצרכי החלב המקוררים (כהגדרתם בפטור הקודם), ניתנה על ידי הממונה על התחרות ארכה של שישה חודשים, כך שספק גדול יורשה לסדר אותם, עד ליום 30.6.25, בכפוף לעמידה בתנאי הפטור הקודם.
13. יחד עם זאת, ממשלת ישראל הכריזה על מצב מיוחד בעורף בכל שטח המדינה לפי סעיף 9(ד) לחוק ההתגוננות האזרחית, התשי"א-1951 עד ליום 26 ביוני 2025.<sup>4</sup> המצב המיוחד מייצר קושי בגיוס עובדים על ידי הקמעונאים לצורך השלמת העברת מערך הסדרנות של מצרכי החלב המקוררים אל הקמעונאים. נוכח החשיבות הרבה של סדרנות רציפה של מצרכי חלב מקוררים על גבי המדפים של הקמעונאים, בפרט בתקופת מלחמה, מוצע להאריך את הפטור הקודם ביחס למצרכי חלב מקוררים בחודש נוסף, עד ליום 31 ביולי 2025 ולהחיל את הוראות הפטור החדש על מצרכי חלב מקוררים ומצרכים נלווים לאלה, החל מיום 1 באוגוסט 2025.
14. יובהר למען הסר ספק, כי הארכת הפטור כמוצע אינה מונעת מעבר לסדרנות עצמית על ידי קמעונאים שחפצים בכך.

---

<sup>4</sup> י"פ 13546 (15 ביוני 2025), בעמ" 7596