

ספטמבר 2020

לכבוד : רשות התחרות הכלכלית

לידי : הממונה על התחרות הכלכלית, עו"ד מיכל הלפרין

נייר עמדה בנושא :

אכיפת תקנים ביבוא לישראל

1

כותבות :

השופטת בדימוס ד"ר איריס סורוקר

עו"ד ענבר גוטליב ריבקין

מרכז חת

לחקר התחרות והרגולציה המסלול האקדמי המכללה למינהל



מרכז חת הינו מוקד אקדמי רב תחומי של המסלול האקדמי המכללה למינהל. המרכז נוסד ביוזמתם והודות לתרומתם של גב' רנה ופרופ' מאיר חת. תכליתו של מרכז חת היא פיתוח והעברת ידע בתחומי התחרות והרגולציה, על היבטיהם התיאורטיים והמעשיים. המרכז הוקם מתוך רצון לחקור ולהעמיק את ההבנה על אודות התחלופה וההפעלה של אמצעי התחרות והרגולציה בשווקים שונים בישראל. המטרה היא לחדד בעיות הטעונות פתרון, ולגבש המלצות לשיפור המדיניות הרגולטורית הראויה.

השופטת בדימוס ד"ר איריס סורוקר

מרכז רנה ומאיר חת לחקר התחרות והרגולציה

facebook.com/hethcenter 03-9634104 📞
colman.ac.il/heth_center 🌐 hethcenter@colman.ac.il

פתח דבר

ביולי 2020 פרסמה רשות התחרות טיוטת גילוי דעת לשימוע ציבורי בנושא משטר אכיפת תקנים ביבוא טובין לישראל.¹ הרשות מבקשת להרחיב את האפשרות לייבא מוצרים לישראל על סמך הצהרת יבואן בדבר עמידתם של המוצרים המיובאים בתקנים הישראליים. לצד הסתמכות על הצהרת היבואן, הרשות ממליצה לחזק את מערך האכיפה על מנת לוודא שהיבואנים לא ינצלו לרעה את ההפחתה בהיקף הבדיקות השלטוניות המבוצעות כיום על ידי מכון התקנים והמעבדות המורשות. נייר העמדה מטעם הרשות מציין כי ההמלצות נועדו להפחית חסמי יבוא ולהקל בעומס הברוקרטי העומד בפני מי שמייבא טובין לישראל. המלצות הרשות מבוססות על הכרה בחשיבות הייבוא להגברת התחרות במשק הישראלי, להפחתת יוקר המחיייה ולשיפור רווחת הצרכן.²

מרכז חת לחקר התחרות והרגולציה תומך בהמלצת רשות התחרות הכלכלית ומציע בהקשר זה לבצע מהלך מדורג ומפוקח. נייר העמדה שלהלן יתבונן בענף המזון, משום חשיבותו של ענף זה למשק הישראלי ומשום יוקר המחירים היחסי ממנו הוא סובל לאורך שנים.

רקע, מהלכי חקיקה והשפעתם האמפירית

במישור הנורמטיבי, נצביע על שני מהלכי חקיקה שנועדו להגביר את רמת התחרותיות בענף המזון, בין השאר באמצעות ייבוא: חוק קידום התחרות בענף המזון, התשע"ד–2014 וחוק הגנה על בריאות הציבור (מזון), התשע"ו–2015. חוקים אלה נולדו בין השאר בעקבות המלצות של שורת ועדות שעסקה במצבו הריכוזי של ענף המזון ובחסימי יבוא המאפיינים אותו: ועדת טרכטנברג (2011), ועדת קדמי (2012) וועדת לנג (2014). אלה דנו במחירי המזון בישראל ובחנו דרכים להגברת התחרות בענף המזון.

כידוע, **ועדת טרכטנברג** הוקמה בשנת 2011 בעקבות המחאה החברתית של קיץ 2011, לבדיקת הצורך בהגברת התחרות במשק כאמצעי העתיד לתרום להורדת מחירי המזון.³ המלצות הוועדה התייחסו להורדת חסמי ייבוא באמצעות אימוץ תקינה בינלאומית, ובתוך כך: אימוץ שינויים בתקנים בינלאומיים החלים על מוצר המיובא לישראל (למעט במקרים חריגים); אימוץ תקן ישראלי מקורי כתקן רשמי רק לאחר שהובהר כי אין תקן בינלאומי שניתן לאמץ במקומו וזאת כדי

¹ רשות התחרות "משטר אכיפת תקנים הרשמיים והשפעתו על התחרות" (2020), זמין ב: www.gov.il/he/departments/legalInfo/positionpaper-importstandarts.

² ראו גילוי דעת של רשות התחרות: www.gov.il/BlobFolder/legalinfo/positionpaper-importstandarts/he/publications_%D7%9E%D7%93%D7%99%D7%A0%D7%99%D7%95%D7%AA%20%D7%90%D7%9B%D7%99%D7%A4%D7%AA%20%D7%AA%D7%A7%D7%A0%D7%99%D7%9D%20%D7%A8%D7%A9%D7%9E%D7%99%D7%99%D7%9D_0720.pdf.

³ אייל גרוס וחלי בוזחיש ששון, "ממחאת הקוטג' עד חוק המזון: ביטחון תזונתי והזכות למזון בישראל" **משפט, חברה ותרבות** 35, 38 (יופי תירוש ואייל גרוס עורכים, 2017), זמין ב: law.tau.ac.il/sites/law.tau.ac.il/files/media_server/law_heb/Law_Society_Culture/books/lehem_hok/3%D7%90%D7%99%D7%99%D7%9C%20%D7%92%D7%A8%D7%95%D7%A1%20%D7%95%D7%97%D7%90%D7%99%D7%99%D7%9C%20%D7%91%D7%95%D7%96%D7%97%D7%99%D7%A9.pdf; ראו גם הוועדה לשינוי חברתי כלכלי דו"ח הוועדה (2011) (להלן: "ועדת טרכטנברג").

מרכז רנה ומאיר חת לחקר התחרות והרגולציה, המסלול האקדמי – המכללה למינהל

טלפון: 03-9634104 | דוא"ל: hethcenter@colman.ac.il

רח' אלי ויזל 2, ראשון לציון | בקרו אותנו באתר: www.colman.ac.il/heth_center

פייסבוק: <https://www.facebook.com/hethcenter>

לא להגביל יבוא סחורות העומדות בתקנים בינלאומיים; וכן אימוץ המדיניות האירופאית הנוגעת למתן אישורים על בסיס הצהרת יצרן או יבואן.⁴

ועדת קדמי, בשנת 2012, דנה בחשיפת ענף המזון לייבוא מתחרה במטרה להפחית את הריכוזיות בענף ולהגביר את התחרות.⁵ ועדת קדמי ציינה "כי הליכי יבוא מזון לישראל מסובכים, באופן החוסם באופן מעשי אפשרות לייבוא מקביל של מזון, העשוי להביא להפחתת מחירי המזון לצרכן. לפיכך, הצוות החוקר המליץ על אימוץ מערכת פיקוח על הייבוא הדומה יותר למערכת הפיקוח בארצות הברית או באיחוד האירופי בכל הקשור למזון רגיל (שאינו רגיש), בהתבסס על ניתוח סיכונים".⁶

בשנת 2014 הוקמה **ועדת לנג**, שפעלה לבדוק חסמי יבוא ולהציע דרכים להפחתת מחירי מוצרי הצריכה בישראל, תוך הגברת התחרותיות.⁷ ועדת לנג המליצה להתאים את מדיניות היבוא בישראל ואת דרישות חוקיות הייבוא לסטנדרטים בינלאומיים הנהוגים במדינות מפותחות בעלות שוק משמעותי כמו השוק האירופי והשוק האמריקני. בשל היותו של השוק הישראלי שוק קטן הומלץ למצוא דרכים להגדיל את התחרות על ידי הרחבת היקף היבוא.⁸ בדוח מצוין כי "המשק הישראלי הוא משק קטן בהשוואה בינלאומית. גודלו של המשק מוביל לכך שענפים רבים בו מאופיינים במספר קטן של ספקים דומיננטיים. ספקים אלו יכולים להיות יצרנים מקומיים או יבואנים של מוצרים המיוצרים על ידי יצרנים בינלאומיים. הוועדה בחנה ענפים מוטי יבוא במטרה לזהות חסמים שונים, רגולטוריים ואחרים, שהסרתם תקל על תהליך הייבוא ותתרום להגברת התחרותיות במאמץ להוביל להפחתת יוקר המחייב בישראל".⁹ בנוסף, המליצה הוועדה לרכז את דרישות חוקיות הייבוא ולהנגישן לציבור, ליבואנים ולרגולטור. כן הומלץ להעניק לרגולטור כלים באמצעותם יפעל נגד מי מהיבואנים שינצל את כוח השוק שלו.¹⁰

שלוש הוועדות הנ"ל הגיעו לכלל מסקנה כי פתיחת המשק הישראלי ליבוא צפויה להגביר את רמת התחרותיות, להביא לגידול במגוון המוצרים המוצעים לצרכנים ולעלייה באיכות המוצרים, וכן לאפשר ירידת מחירים. זוהי גם העמדה שהוצגה במחקר של הכנסת משנת 2011.¹¹

מקובל לסבור כי גורם מרכזי לרמת מחירים גבוהה הוא ריכוזיות והעדר תחרותיות; בתוך כך יש ליתן משקל להגבלות ולחסמי כניסה המוטלים על היבוא.¹² ועדת לנג עמדה על כך שבישראל קיימים חסמי יבוא משמעותיים המונעים "ניצול היתרונות הכלכליים ביבוא חופשי לשם עידוד התחרות,

⁴ שם, בעמ' 180.

⁵ הצוות לבדיקת התחרותיות והמחירים בשוק מוצרי המזון והצריכה **זו"ח הוועדה** (2012) (להלן: "ועדת קדמי").

⁶ דברי הסבר להצעת חוק התכנית הכלכלית (תיקוני חקיקה ליישום המדיניות הכלכלית לשנות התקציב 2015 ו-2016) התשע"ב-2015, ה"ח 1352, בעמ' 1401-1402 זמין ב: www.nevo.co.il/Law_word/law15/memshala-951.pdf.

⁷ גרוס ובוזחיש ששון, לעיל ה"ש 3, בה"ש 128; ראו גם הוועדה להגברת התחרות והסרת חסמים בתחום הייבוא **זו"ח הוועדה** (2014) (להלן: "ועדת לנג").

⁸ שם, בעמ' 11-12.

⁹ שם, בעמ' 27.

¹⁰ שם, בעמ' 6.

¹¹ תמיר אגמון ועמי צדיק **עליית מחירי מוצרי המזון בישראל** 19 (הכנסת, מרכז מחקר ומידע, 2011).

¹² ועדת קדמי, לעיל ה"ש 5.

מרכז רנה ומאיר חת לחקר התחרות והרגולציה, המסלול האקדמי – המכללה למינהל

טלפון: 03-9634104 | דוא"ל: hethcenter@colman.ac.il

רח' אלי ויזל 2, ראשון לציון | בקרו אותנו באתר: www.colman.ac.il/heth_center

פייסבוק: <https://www.facebook.com/hethcenter>

הורדת מחירים והעלאת רווחת החיים".¹³ צוין הפער בין הדרישות המכבידות הנוהגות בישראל בנושא יבוא לבין אלה הנוהגות במדינות מפותחות, דבר היוצר נטל רגולטורי עודף בישראל. אחת מהמלצות ועדת לנג היתה לאמץ מדיניות יבוא שתבסס על הצהרת היצרן או היבואן באשר לעמידתו ברגולציה המחייבת לשם ייבוא טובין.¹⁴

המלצותיהן של הוועדות הנ"ל המריצו לבצע מהלכי חקיקה. נציין את **החוק לקידום תחרות בענף המזון, התשע"ד-2014**, שמטרתו – כאמור בסעיף 1 לחוק – היא "הגברת התחרותיות בענף המזון ובתחום מוצרי הצריכה, לשם הפחתת המחירים לצרכן". חוק זה נכנס לתוקפו בינואר 2015, והמלצותיה של ועדת קדמי מבוטאות בו, כפי שניתן ללמוד מדברי ההסבר להצעת החוק:

"הצוות מצא כי שוק מוצרי המזון והצריכה נשלט בידי מספר מצומצם של ספקים בעלי נתח שוק גדול. נמצא, בין השאר, כי בין מקטע האספקה למקטע השיווק מתקיימים קשרים, הסדרים ונהגים שונים, העלולים לחזק את מעמדם של הגורמים הדומיננטיים בענפים השונים, ולהפחית את התחרות ברמת הספקים או הקמעונאים. פגיעה בתחרות בשווקים אלה מביאה באופן ישיר להעלאת המחירים לצרכן ולפגיעה במגוון העומד לבחירתו. נוכח האמור, מוצע לקבוע בחוק זה כללים חדשים להתנהגות בשווקים אלה. עוד מצא הצוות כי השונות ברמת המחירים בכל סניף וסניף ברשתות השיווק והסיבוכ הנובע משיטת התמחור והמבצעים השונים מקשים מאוד על הצרכן להבין את המחירים ולהשוות את רמת המחירים בין קמעונאים שונים. לפיכך מוצעות הוראות בדבר חיוב הקמעונאים להגביר את שקיפות המחירים ולפרסם את מחירי כל המצרכים שהם מציעים למכירה באופן שיאפשר השוואה עדכנית שוטפת של מחירי סלי מצרכים, באמצעות יישומים שיפותחו לשם כך".¹⁵

חוק זה כולל שלושה פרקים מרכזיים: איסור על הסדרים אנכיים שונים בין ספקים לקמעונאיים, ובמיוחד איסור ביצוע שלומים מספק לקמעונאי; שמירה על תחרות גיאוגרפית; ושקיפות מחירים (הטלת חובה על הקמעונאי לפרסם מחירים באתר אינטרנט ולסנכרן בין המחיר באתר למחיר בקופה).¹⁶ החוק לעידוד תחרות בענף המזון אינו עוסק ביבוא, ואולם הוא מבטא ניסיון חשוב לחלץ את ענף המזון ממצבו הריכוזי ולהמריץ בו תחרות, לטובת הוזלת מחירים.

¹³ ועדת לנג, לעיל הי"ש 7, בעמ' 6.

¹⁴ שם, בעמ' 7.

¹⁵ דברי הסבר להצעת חוק קידום התחרות הכלכלית בענף המזון, התשע"ג-2013, ה"ח 830, זמין ב: www.nevo.co.il/Law_word/law15/memshala-769.pdf, במסגרת זו נחקק חוק הגנה על בריאות הציבור (מזון), התשע"ו-2015.

¹⁶ כרקע לחקיקת החוק לקידום התחרות הכלכלית בענף המזון נציין את נייר העמדה שרשות התחרות הכלכלית פרסמה בינואר 2005 (הממונה על התחרות הכלכלית, עו"ד דרור שטרומ): "עמדת הממונה על הגבלים עיסקיים בעניין הסדרי סחר בין ספקים ורשתות קמעונאיות". בבסיס נייר העמדה עומדת חקירה שהרשות ערכה בשנים 2000-2002 ואשר הצביעה על הסדרים כובלים ונהגים פסולים הפוגעים בתחרותיות בתחום מוצרי המזון והמכולת. ראו: hegbelim.bvtech.co.il/subject/128/item/26049.aspx.

מרכז רנה ומאיר חת לחקר התחרות והרגולציה, המסלול האקדמי – המכללה למינהל

טלפון: 03-9634104 | דוא"ל: hethcenter@colman.ac.il

רח' אלי ויזל 2, ראשון לציון | בקרו אותנו באתר: www.colman.ac.il/heth_center

פייסבוק: <https://www.facebook.com/hethcenter>

נציין שני מחקרים אמפיריים שבוצעו על מנת להעריך את הישגיו של החוק לקידום התחרות הכלכלית בענף המזון:

ד"ר איטי אטר וד"ר אורן רגבי בחנו את השפעת החובה שהוטלה על רשתות השיווק לשקף מחירים מדויקים. החוקרים בדקו את השפעת פרק שקיפות המחירים בחוק המזון על מחירי המזון; לשם כך נאספו מחירים של למעלה מ-100 מוצרים החל מיולי 2014 ועד יולי 2016. ממצאי המחקר מלמדים על ירידה של ארבעה עד חמישה אחוזים במחירי מוצרי המזון לאחר שנכנס לתוקפו פרק שקיפות המחירים. מה שמצביע על רווח של כ-100 שקלים למשק בית בחודש. ממצאים נוספים נוגעים לעובדה כי ירידת המחירים נצפתה יותר ברשתות השיווק הגדולות והיקרות מאשר ברשתות זולות. כמו כן, ירידת מחירים בסניפים להם מעמד מונופוליסטי היתה גדולה יותר מאשר בסניפים בהם רמת תחרות גבוהה. נוסף לכך, נמצא כי רשתות השיווק אימצו מדיניות תמחור אחידה בין הסניפים שלהן. ניכר כי אמצעי התקשורת אשר בחנו את סלי מוצרי המזון הציעו השוואה נרחבת יותר בעקבות שקיפות במחירים שהתאפשרה הודות לפלטפורמות הטכנולוגיות של כל אחת ואחת מרשתות השיווק. רשתות שזכו בדירוג מחמיא אף הגדילו לפרסם זאת.¹⁷

רשות התחרות הכלכלית ערכה מחקר אמפירי לבחינת ההשפעה של החוק לעידוד תחרות בענף המזון בחלוף ארבע שנים מתחילתו. הדוח שהגישה עוסק בהשפעת האיסור שהוטל בחוק על עריכת הסדרים בין ספקים לקמעונאיים (סעיף 8(ד)) על מחירי מוצרים, המרווח הקמעונאי, המחירים הסיטונאיים, וכן גם על נתחי השוק של הספקים.¹⁸ הרשות ביצעה במסגרת מחקר זה כ-110 מיליון תצפיות של כ-79 מוצרי מזון שונים, ב-13 חנויות קמעונאיות בגדלים שונים ומ-10 ספקי מזון שונים בענף החל מינואר 2012 ועד יולי 2018.¹⁹ תוצאות המחקר מלמדות כי יישומו של סעיף 8(ד) לחוק המזון הביא לירידת מחיר סיטונאי ממוצעת של 1.1 אחוזים וכן לירידת מחירים ממוצעת לצרכן בשיעור של 3.0 אחוז.²⁰ עם זאת, יישומו של סעיף 8(ד) לחוק לא השפיע על רמת הריכוזיות בקטגוריות השונות בקרב הרשתות.²¹ ממצא נוסף מתייחס לקשר הפוך בין גודלם של הספקים (כתלות בהיקף המכר) לבין השפעת יישומו של סעיף 8(ד) לחוק על המחיר הסיטונאי. כלומר, בקרב הספקים הגדולים נרשמה ירידה במחיר הסיטונאי לעומת הספקים הקטנים יותר, שם יישום סעיף 8(ד) הוביל לעלייה במחיר הסיטונאי.²²

¹⁷ Itai Ater and Oren Rigbi, *Informative Advertising and Consumer Search: Evidence from a Price Transparency Regulation in Supermarkets*, Discussion Paper No. 18.04 (December, 2018), זמין ב: https://falk.huji.ac.il/sites/default/files/falkheh/files/paper_18-04a.pdf

¹⁸ רשות התחרות דוח רשות התחרות 35–36 (2019), זמין ב: www.gov.il/BlobFolder/reports/annualreport2019/he/publications_rashut%20hatacharut_2019_nagish-.pdf

¹⁹ רשות התחרות מחקר השפעת סעיף 8(ד) לחוק המזון 10–11 (2020), זמין ב: https://www.gov.il/BlobFolder/reports/marketresearch-foodlawfinal/he/marketresearch_%D7%9E%D7%97%D7%A7%D7%A8%20%D7%94%D7%A9%D7%A4%D7%A2%D7%AA%20%D7%A1%D7%A2%D7%99%D7%A3%208%D7%93%20%D7%9C%D7%97%D7%95%D7%A7%20%D7%94%D7%9E%D7%96%D7%95%D7%9F%20-%D7%A1%D7%95%D7%A4%D7%99%200820.pdf

²⁰ שם, בעמ' 27.

²¹ שם, בעמ' 29.

²² שם, בעמ' 31.

"האסטרטגיה האמפירית שיושמה במחקר מאפשרת הסקה ישירה אודות השפעתו של סעיף 8(ד) לחוק המזון על שיעור המרווח הגולמי הממוצע של קמעונאי המזון, וזו מצביעה על עלייה ממוצעת של 9.0 נקודות אחוז. בתוך כך, ניתן ללמוד מתוצאה זו כי כחמישית מהעלייה בשיעור הרווחיות הגולמית של קמעונאי המזון בישראל בתקופה הנבחנת מוסברת על ידי השינוי שהביא עמו יישומו של סעיף 8(ד)".²³

בהמשך נכתב כי: "יש לציין כי ההטבה היחסית במצבם של הספקים הקטנים בהשוואה לגדולים, כפי שהיא משתקפת בהשפעה של יישום סעיף 8(ד) על המחירים הסיטונאים לא באה לידי ביטוי בשינוי משמעותי בנתחי השוק. בחינה נוספת שנערכה העלתה כי הסעיף לא הגדיל משמעותית את חלקם של הספקים הקטנים בענף על חשבון הגדולים, או להיפך".²⁴

ניתן אם כן לציין כי חוק המזון, למצער בשלב זה, לא השיג את התוצאות המקוות.

בשנת 2015 יזמה הממשלה תזכיר הצעת חוק שנגע לאסדרה של ייבוא מזון לישראל, המוגדר מזון רגיל, וזאת בהתאם לעקרונות יבוא מזון הנוהגות באיחוד האירופי ואשר מאפשרות להסתפק בהצהרת יצרן או יבואן לאישור היבוא. יוזמה זו הבשילה לחוק הגנה על בריאות הציבור (מזון), התשע"ו–2015, המוכר גם בכינויו "חוק הקורנפלקס". מטרתה המוצהרת של "רפורמת הקורנפלקס" הייתה להוריד מחירים באמצעות הגברת ייבוא ומתן הקלות לרשתות השיווק לבצע יבוא מקביל, בכל הנוגע למוצרי מזון "ייבשים".²⁵ חוק זה מעדכן את פקודת הגנה על בריאות הציבור שנהגה עוד מימי המנדט הבריטי.²⁶ מטרתו מפורשת בסעיף 1:

- (1) להסדיר את אחריותם של יצרן מזון ויבואן מזון, את הפיקוח על ייצור מזון ועל ייבואו, והכול כדי להבטיח כי המזון מסופק ברמת איכות, תקינות ובטיחות נאותים, ובכלל זה בתנאי ייצור נאותים, המתאימים לאמות המידה שנקבעו בחקיקת המזון;
 - (2) להסדיר את אחריותו של משווק מזון וחובותיו בכל שלב משלבי העברת המזון מעת ייצורו, דרך ייבואו ועד מקום המכירה ישירות לצרכן ולפקח על קיומן, והכול כדי להבטיח כי המזון הנמכר יוצר בידי גורם המורשה לכך, ואם יובא – שהיבואן בעל תעודת יבואן רשום, וכן כדי להבטיח כי המזון משווק ברמת איכות, תקינות ובטיחות נאותים המתאימים לאמות המידה שנקבעו בחקיקת המזון;
 - (3) לקבוע אמות מידה לאיכות, תקינות ובטיחות המזון בישראל, בהתאם למקובל באסדרה במדינות המפותחות, לרבות בתקנים בין-לאומיים מקובלים ולפיקוח המבוסס על ניהול סיכונים ליישום עקרונות ההסדרים כפי שנקבעו לפי חוק זה;
- והכול במגמה לאפשר זמינות והנגשה של מגוון מזון בעלויות סבירות לכלל הציבור, תוך שמירה על בריאות הציבור".

²³ שם, בעמ' 39.

²⁴ שם, בעמ' 40.

²⁵ גרוס ובזחיש ששון, לעיל ה"ש 3, בעמ' 69–73.

²⁶ פקודת בריאות הציבור (מזון), 1935. ראו בחוק הגנה על בריאות הציבור (מזון), התשע"ו–2015 "תחילת הנוסח החדש חודש מיום פרסומו. נוסח זה בא במקום פקודת בריאות הציבור (מזון), 1935".

חוק הקורנפלקס נחקק בעקבות המלצות ועדת קדמי אשר התכנסה – כאמור בדברי ההסבר להצעת החוק – "כדי ללמוד את מאפייניהם של שוקי המזון ומוצרי הצריכה, לאתר כשלי שוק, ולגבש המלצות לצורך שיפור רווחת הצרכן, בין היתר, על ידי הגברת התחרותיות".²⁷ החוק נכנס לתוקפו במאי 2016.²⁸ הוא נועד לגרום להפחתת מחירים לצרכן על ידי הגברת התחרותיות בענף המזון ובתחום מוצרי הצריכה באמצעות פתיחת השוק הישראלי ליבוא מזון.²⁹ כפי שעולה מדברי ההסבר לחוק:

"חלק אחר מהמלצות הצוות [ועדת קדמי], עוסק בכל הקשור לייבוא מזון, ועל כך הפרק המוצע. בעניין זה מצא הצוות כי הליכי יבוא מזון לישראל מסובכים, באופן החוסם באופן מעשי אפשרות לייבוא מקביל של מזון, העשוי להביא להפחתת מחירי המזון לצרכן. לפיכך, המליץ הצוות על אימוץ מערכת פיקוח על הייבוא הדומה יותר למערכת הפיקוח בארצות הברית או באיחוד האירופי בכל הקשור למזון רגיל (שאינו רגיש), בהתבסס על ניתוח סיכונים".³⁰

בחוק הוגדר מהו "מזון רגיש" וכהגדרה שירית הוגדר "מזון רגיל" – כל מה שאינו מזון רגיש. מדברי ההסבר עולה כי ההגדרה של סוג המזון נעשתה "בהתבסס על ניתוח סיכונים המיוחסים להיבטים שונים של בטיחות המזון, דוגמת מזהמים כימיים ומיקרוביאליים, מקור חומרי גלם, ייעוד המוצר, סיווג המזון המיובא לישראל לשתי קבוצות מוגדרות ב'נוהל יבוא מזון רגיל – רישום מוקדם ושחרור מהנמל'. בנספח ז' לנוהל זה מפורטות קבוצות מזונות בעלי סיכון גבוה (מזון רגיש) לפי דרגת סיכון, רמת רגישותן ובהתחשב באוכלוסיות היעד הצורכות אותם. דוגמאות למוצרי מזון רגישים הם מוצרי חלב, מזון לתינוקות, מזון ייעודי וכו'".³¹

סימן ד' לחוק עוסק בייבוא מזון. "על פי ההסדר המוצע, תתאפשר כניסה קלה יותר של מזון רגיל לישראל מחד גיסא, ללא חסמים ביורוקרטיים משמעותיים בשער הכניסה לישראל, באמצעות הצהרת יבואן על עמידתו בכל הוראות הדין הרלוונטיות למזון שבכוונתו לייבא, וזאת בלי לפגוע ביכולת הפיקוח והשמירה על בריאות הציבור ועל תקינות, בטיחות ואיכות המזון הנכנס לישראל מאידך גיסא".³²

סעיף 102 לחוק, העוסק בהצהרה בדבר יבוא מזון רגיל הוא דוגמה לשינוי "שיטת פיקוח על הייבוא מזון רגיל, כך שהיא תתבסס על הצהרת היבואן, בדומה למדינות מפותחות אחרות, ובכך תקל על יבואנים לייבא מזון רגיל לארץ בהשוואה להיום שהיבואן נדרש להגיש בקשה לרישום בנוגע למזון

²⁷ דברי הסבר להצעת חוק התכנית הכלכלית, לעיל ה"ש 6, בעמ' 1401.

²⁸ צו הגנה על בריאות הציבור (מזון) (תחילת החוק), התשע"ו–2016, זמין ב: www.nevo.co.il/Law_word/law06/tak-7664.pdf.

²⁹ גרוס ובוזחיש ששון, לעיל ה"ש 3, בעמ' 69–73.

³⁰ דברי הסבר להצעת חוק התכנית הכלכלית, לעיל ה"ש 6, בעמ' 1401.

³¹ שם, בעמ' 1407.

³² שם, בעמ' 1430.

שברצונו לייבא³³. לעומת זאת, כאשר עסקינן במזון רגיש, על היבואן לקבל אישור מקדים לכך, בהתאם לסעיף 91 לחוק.

שני המהלכים החקיקתיים הנ"ל מבטאים ניסיונות לפתוח את שוק המזון לתחרות ובתוך כך לייבוא, במטרה לייצר דינמיקה של הפחתת מחירים. ואולם הבדיקות האמפיריות שבוצעו בשטח מלמדות על אכזבה. לפי נתונים של משרד הכלכלה, בשנים האחרונות חלה אמנם ירידה מסוימת במחירי המזון, ואולם רמת המחירים עודנה גבוהה בהשוואה לממוצע במדינות ה-OECD. נכון לשנת 2018 מחירי המזון בישראל, ביחס למדינות ה-OECD, ירדו ב-5%, אך עדיין גבוהים בכ-19% מהממוצע במדינות ה-OECD³⁴. בינואר 2020 נרשמה ירידה של 1% בסל המוצרים הנבחר³⁵. לכך מתווספת הירידה בהמשך השנה, והנתונים מראים כי עלות סל ממוצע, בהתאם לפרסומי משרד הכלכלה, עומדת על כ-864 שקלים בחודש אפריל 2020, לעומת 938 שקלים בחודש דצמבר 2018 – זוהי ירידה של כ-8% בעלות הסל הממוצע³⁶. ואולם, רמת המחירים בענף המזון עדיין גבוהה מזון הקיימת במדינות ה-OECD.

אנו בדעה כי הקלות רגולטוריות, כגון הסתמכות על הצהרת יבואן בדבר עמידה בתקנים, הן חשובות להגברת היבוא ועשויות לסייע להפחית עלויות ולהוות מנוע להורדת מחירים.

מחקר של מרכז חת לחקר התחרות והרגולציה: חסמי יבוא בענף המזון

במחקר אמפירי של מרכז חת לחקר התחרות והרגולציה משנת 2020, שבוצע על ידי הכלכלן דוקי איתי אטר, נסקרו חסמי היבוא בענף המזון בישראל בשלושה היבטים³⁷. ההיבט הראשון הוא מדיניות המכס בישראל. המחקר מצביע על כך שבישראל נגבים שיעורי מכס גבוהים בכל הנוגע למוצרי מזון פופולריים. שיעורי מכס גבוהים ולא אחידים אשר יוצרים עיוותים. אחת הדוגמאות מתייחסת למשק החלב, למשל, כאשר שיעור המכס עומד על 140% אין זה משתלם לייבא חמאה כלל³⁸.

בענף המזון נמצאו שיעורי המכס האפקטיביים הגבוהים ביותר מכלל הענפים – דבר שיוצר מצב של מונופול או קרטל של החברות הגדולות אשר "מנהלות" את ענף המזון שהוא ריכוזי מלכתחילה³⁹.

³³ שם, בעמ' 1438.

³⁴ משרד הכלכלה פעילותם המאומצת של משרדי האוצר והכלכלה הובילה לירידה במחירי המזון בישראל (2018), זמין ב: www.gov.il/he/departments/news/food_prices_decline_israel.

³⁵ משרד הכלכלה התחרות משתלמת! רשתות השיווק והפארם מורידות מחירים (2020), את אותותיה, המחירים יורדים והצרכנים יוצאים נשכרים. הוראות שקיפות המחירים שבתוקף מאפשרות לצרכנים להשוות בין הרשתות השונות. אני קורא להם להשתמש באפליקציות השונות שעומדות לרשותם, באופן שיסייע להם לבצע צרכנות נבונה. המשרד ימשיך לקדם את התחרות ויפעל למול גופים בעלי נתח שוק גבוה המנצלים זאת לגביית מחירים מופרזים".

³⁶ משרד הכלכלה השוואת עלות סל המוצרים הנבחר 6 (2020), www.gov.il/BlobFolder/news/economy-news-100520/he/april2020.pdf.

³⁷ איתי אטר "חסמי יבוא בענף המזון בישראל" מחקרי רגולציה ב 217 (יוני 2020), זמין ב: www.colman.ac.il/sites/default/files/images/2020/b_hasamey.pdf.

³⁸ שם, בעמ' 242.

³⁹ שם, בעמ' 243.

מרכז רנה ומאיר חת לחקר התחרות והרגולציה, המסלול האקדמי – המכללה למינהל

טלפון: 03-9634104 | דוא"ל: hethcenter@colman.ac.il

רח' אלי ויזל 2, ראשון לציון | בקרו אותנו באתר: www.colman.ac.il/heth_center

פייסבוק: <https://www.facebook.com/hethcenter>

"קיימת ריכוזיות בהכנסות ממכס על מוצרי מזון פופולריים, משמע שגובים מכס גבוה יותר בהרבה עבור מוצרי מזון לעומת קטגוריות אחרות [...] בענף המזון נמצאים שיעורי המכס האפקטיביים הגבוהים ביותר מכלל הענפים, מעל 22 מוצרי מזון שלהם מכס אפקטיבי הגבוה מ-50%, לשבעה מוצרי מזון מכס אפקטיבי של מעל 100% שלגביהם אין יבוא כלל. חסם זה סוגר לחלוטין את השוק המקומי ויוצר מצב של מונופול או קרטלים שמנהלים את הענף".⁴⁰

לפיכך: " [...] המצב הנוכחי של שיעורי מכס גבוהים, כך שלא משתלם לייבא בגינם במקביל למכסות יבוא, מביא למצב שליבואנים גדולים כוח מונופוליסטי ויתרון גדול בשימור כוחם דרך המכסות להשלמת ביקושים".⁴¹

ההיבט השני במחקר נוגע לנוהל מכסות יבוא בפטור ממכס או מכס מופחת. זהו כלי לוויסות הייבוא שנועד להגן על התעשייה המקומית ומשמש ככלי משלים למדיניות המכס. המחקר מצביע על בעיות של יעילות בהפעלתו של כלי זה, שכן הוא מצריך התערבות של המדינה באופן המגביר את נטל הבירוקרטיה. הנטל הרגולטורי מוכבד לאור כפילות הרגולטורים והעדר התאמה בין דרישות משרד הכלכלה מזה ומשרד החקלאות מזה. בעיה עיקרית המוצגת בהקשר זה היא של יבואנים קטנים החוששים מסנקציות בגין אי-עמידה בתנאי המכסות ומהעלויות הכרוכות בהליך קבלת הרישיון. הוצע להגדיר את חלוקת המכסות בין משרד הכלכלה למשרד החקלאות בצורה ברורה ולפרסם נתונים אודות ניצול המכסות בפועל או פרטים על היבואנים שזכו במכסות.⁴²

10

"השינויים האחרונים בהחלת החוק הביאו לשיפורים גדולים בנוהל, ובפרט עבור מזון רגיל, כך ששיטת היבוא הותאמה למקובל בארצות הברית ובאירופה, ושחרור מוצרים מהמכס הוא על בסיס הצהרה ללא אישור מוקדם, יחד עם נטילת דגימות ומעבר פיקוח בשווקים. עם זאת, בהקשר של יבוא מזונות רגישים, התהליך נותר ארוך, ידני ויוצר כפל בירוקרטיות".⁴³

ההיבט השלישי במחקר מתייחס לנוהל יבוא מזון לישראל אשר שופר בחלוף השנים בכל הנוגע למזון המוגדר "מזון רגיל". שיטת היבוא הותאמה לזו המקובלת באירופה ובארצות הברית לפיה שחרור מוצרים מהמכס נעשה באופן מקוון ועל בסיס הצהרה של היבואן. אלא שבכל הנוגע למזונות המוגדרים "מזונות רגישים" התהליך עודנו ארוך ומסועף, ידני ויוצר כפל בירוקרטיה. הגדרת מזון רגיש היא ייחודית לישראל, למרות שלמרבית מוצרי המזון הרגישים כבר קיים תקן מזון בישראל. נוסף לכך, הגדרת מזון רגיש בישראל אינה ברורה ולא נעשית על פי קריטריונים "איכותיים" וניתוח

⁴⁰ שם, בעמ' 242–243.

⁴¹ שם, בעמ' 248.

⁴² שם, בעמ' 219–220.

⁴³ שם, בעמ' 259.

סיכוני המוצר; ליקוי זה מאריך את תהליך הייבוא, מקשה על כניסת יבואנים לשוק ופוגע בתחרותיות.⁴⁴

בהיבט משווה נציין, כי באיחוד האירופי מוגדרים נוהלי פיקוח על יבוא מזון בדירקטיבה 854/2004 ובדירקטיבה 99/2002. דירקטיבה 854/2004 עוסקת במגוון נושאים החל מהגדרת התנאים לאישור מפעלי ייצור מזון, המשך בעקרונות לבקרה על מוצרים מן החי, וכלה בנהלי ייבוא, בתוך כך מפורטים סוגי המסמכים הנלווים אותם יש להמציא לפי סוגי המזון המיובאים.⁴⁵ דירקטיבה 99/2002 עוסקת באסדרת שלבי ייצור של מזון מן החי המיועדים למאכל אדם.⁴⁶ בשנת 2017 פרסם האיחוד האירופי הודעה בדבר יישום עקרונות של הצהרת יצרן על רכיבים כמותיים (quantitative ingredients declaration (QUID)), ומטרתה לספק הנחיות לעסקים ולרשויות לאומיות בנושא יישום עיקרון ההצהרה. לפי עיקרון זה, קיימת חובה לציין את כמות המרכיבים המסוימים או קטגוריות מרכיבים המשמשות לייצור או להכנה של כל המזון הארוז מראש.⁴⁷ דירקטיבה 1169/2011 כוללת את הפרטים עליהם צריך להצהיר היצרן או היבואן; נספח 2 לדירקטיבה מפרט אודות מזונות מעוררי אלרגיה.⁴⁸ נערכות בקרות רשמיות לפיהן כל משלוחי המזון בביקורת הגבולות עוברים בדיקות תיעודיות זהות, ובדיקות פיזיות מתבצעות בהתאם לסיכון הקשור בסחורה הספציפית.⁴⁹ כלומר, ניכר כי קיימת הסתמכות על הצהרת יצרן או יבואן, אך בכל הנוגע למזונות בהם רמת סיכון גבוהה נעשות בדיקות קפדניות יותר טרם כניסת הסחורה.

בארצות הברית ובאירופה ישנן קטגוריות מסוימות ורשימת מזונות וארצות אשר נבדקות ביתר זהירות לאור היסטוריה של אירועי בטיחות.⁵⁰ למשל, הפרדה מוחלטת בין מוצרים שהם 100% מן החי לבין מוצרים המכילים רכיבים מן החי. רק מוצרים בהם למעלה מ-50% רכיבים מן החי נדרשים לבקרה ביבוא. בדומה, תוספי תזונה אינם משויכים לקטגוריה של מזונות רגישים ולא חלה עליהם חובה לעמוד בבדיקות טרם היבוא.⁵¹ מדוח מבקר המדינה לשנת 2016 עולה כי קביעת

⁴⁴ שם, בעמ' 220–221.
⁴⁵ Regulation (EC) No 854/2004 of the European Parliament and of the Council of 29 April 2004
<https://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2004:226:0083:0127:EN:PDF>
⁴⁶ Council Directive 2002/99/EC of 16 December 2002
https://www.fsai.ie/uploadedFiles/Dir2002_99.pdf
⁴⁷ Commission Notice on the application of the principle of quantitative ingredients declaration (QUID)
[https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:52017XC1121\(01\)&from=GA](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:52017XC1121(01)&from=GA)
 393/05, 2017/C
 בישראל קיים תקן 1154 שעוסק בסימון מזון ארוז מראש, סי 8.3 לתקן מציין תכולת רכיבים, ראו: www.chamber.org.il/media/147272/%D7%92%D7%99%D7%9C%D7%99%D7%95%D7%9F-%D7%AA%D7%99%D7%A7%D7%95%D7%9F-%D7%9E%D7%A1-6.pdf
⁴⁸ Regulation (EU) No 1169/2011 of the European Parliament and of the Council of 25 October 2011
<https://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2011:304:0018:0063:EN:PDF>
⁴⁹ EUROPEAN UNION, FOOD AND AGRICULTURAL IMPORT REGULATIONS AND STANDARDS COUNTRY REPORT (2020)
https://apps.fas.usda.gov/newgainapi/api/Report/DownloadReportByFileName?fileName=Food%20and%20Agricultural%20Import%20Regulations%20and%20Standards%20Country%20Report_Brussels%20USEU_European%20Union_12-31-2019
⁵⁰ FDA's Voluntary Qualified Importer Program, Guidance for Industry (2016)
https://downloads.regulations.gov/FDA-2011-N-0144-0058/attachment_1.pdf
⁵¹ Commission Regulation (EC) No 669/2009 of 24 July 2009
<https://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2009:194:0011:0021:EN:PDF>
 אטר, לעיל ה"ש 37, בעמ' 263.

הקריטריונים בישראל עד כה לא התבססה על סיווג על פי ניתוח סיכונים וקביעת קריטריונים "איכותיים" לסיווג מזון כרגיש על סמך רכיביו, רשימת המזונות שמשרד הבריאות מגדיר כ"מזונות רגישים" ארוכה ומתייחסת למשל למוצרים מן החי (חלב, בשר, דגים), שימורים בעלי חמיצות גבוהה מ-4.5%, מזון תינוקות, מים מינרלים ועוד. כמו כן, לעיתים נמצאים במזונות רכיבים שיש באפשרותם לפגוע בבריאות הציבור.⁵²

המחקר הנ"ל של מרכז חת מוכיח כי בישראל קיימים מכשולים רגולטוריים משמעותיים המקשים על יבואנים לייבא מוצרי מזון לישראל – דבר שבאופן טבעי עלול להתבטא ברמה גבוהה יחסית של מחירי המזון.

המלצות: מהלך הדרגתי ומפוקח

בטיטת גילוי הדעת, רשות התחרות ממליצה כי אכיפת התקנים תתבצע בהתאם לארבע קבוצות סיכון, כך שמוצרים בעלי סיכון גבוה יזכו לאכיפה מחמירה, בעוד מוצרים בעלי סיכון נמוך ייהנו מאכיפה מקלה.⁵³ מוצרים בענפים בהם קיים רישום דגם, ואשר מסווגים בדרגת סיכון גבוה, יידרשו לבדיקת דגם ובדיקת משלוח. הקבוצה השנייה, מוצרים ברמת סיכון בינונית, יידרשו לבדיקת דגם ולהצהרה. מוצרים המשתייכים לקבוצה השלישית הם בעלי דרגת סיכון נמוכה ובהם די יהיה בהצהרת היבואן. ומוצרים המשתייכים לקבוצה הרביעית לא יזדקקו לבדיקות וינתן לייבואן פטור מראש.⁵⁴ המלצת הרשות מתייחס להעברת מרבית התקנים לקבוצה השלישית, על מנת לחסוך עלויות ליבואנים ולהקל על הייבוא, זאת לצד חיזוק מערך האכיפה.⁵⁵

12

"העברת כלל התקנים מקבוצות ייבוא 1 ו- 2 לקבוצת ייבוא 3 תחסוך חלק משמעותי מהעלות העודפת של הבדיקות לאישור הדגם ואישורי המשלוח, הנאמדת בכ-150 מיליון ₪. כמו כן, שינוי מעין זה יחסוך ליבואנים אחסנה של טובין מיובאים הנובעת מעיכוב בקבלת האישורים הנדרשים, יאפשר להגדיל את מגוון המוצרים המיובאים לישראל ויקל על יבואנים קטנים להתחרות בשחקנים גדולים יותר שעלות התקינה פחות משמעותית עבורם".⁵⁶

אנו בדעה כי ההמלצה של רשות התחרות עשויה להקל על הנטל הרגולטורי בייבוא טובין ובדרך זו לחזק את היבוא כאמצעי לעידוד תחרות ולהפחתת מחירים.

הסתמכות על הצהרת יבואן מעוררת את השאלה אם הציבור יהיה מוגן דיו בהיבטים של בריאות ובטיחות. שני האינטרסים המושכים לצדדים עליהם יש לתת את הדעת הם האינטרס של הגברת תחרותיות והפחתת מחירים, אל מול הגנה על בריאות הציבור ובטיחותו. ארגון הסחר העולמי ציין בהסכם אודות חסמי סחר טכניים (The Technical Barriers to Trade (TBT) Agreement) כי

⁵² שם, בעמ' 264; ראו גם מבקר המדינה ד"ח שנתי 66ג – משרד הבריאות - סוגיות בפיקוח על מזון 3 (2016)
⁵³ שם, בעמ' 2, 4
⁵⁴ שם, בעמ' 4
⁵⁵ שם, בעמ' 10
⁵⁶ שם, שם.

מחד גיסא יש להבטיח שהתקנים והליכי הערכת התאימות לא יצרו חסמים מיותרים לסחר בינלאומי, ומאידך גיסא יש להבטיח את בריאות הציבור ובטיחותו.⁵⁷ הסכם זה הוא אחד מהסכמי היסוד של הארגון, שישראל חברה בו, והוא מתייחס לחסמי סחר לא-מכסיים כמו תקנות, תקנים והליכי בדיקה אשר יש בכוחם לפגוע בסחר חופשי.⁵⁸

אנו שותפות לדעה כי יש לתת משקל נאות לכל אינטרס ולאזן ביניהם באופן מושכל, תוך נכונות לבצע מהלך של ניהול סיכונים מחושב. אכן, אם רוצים לתת משקל לאינטרס התחרות, יש לדעת לנהל סיכונים ולא להימנע מהם כליל. פרט למזונות רגישים ולתרופות – אשר ברגיל משתייכים לקטגוריית סיכון גבוה – אנו רואות יתרונות ברפורמה המוצעת על ידי רשות התחרות. שימוש בהצהרה יפחית את הנטל הרגולטורי, וימזער התנהגות לא-אתית. אין פירוש הדבר היעדר פיקוח אלא שינוי נקודת האיזון: היבואן לא יוכל להישען על בדיקות הרגולטור אלא יצטרך לוודא בעצמו עמידה בתקנים.

על מנת לאזן באופן מידתי בין האינטרסים אנו מציעות לפעול באופן דינמי, תוך בחינה תקופתית של סיווג התקנים לרמות הבדיקה השונות בהתאם לרמת הסיכון הידועה הטמונה בהם. לדעתנו, חלף העברה גורפת של תקנים לרמת בדיקה 3, ראוי להפקיד בידי הממונה על התקינה את התפקיד לבחון אחת לתקופה ובאופן פוזיטיבי את סיווג התקנים, וזאת בהתאם לידע ולניסיון המצטבר, לרבות פניות מצד יבואנים ומצד צרכנים. שעה שמדובר בטובין ברמת סיכון גבוהה, יאומץ סיווג המחייב לבצע בדיקות שלטוניות טרם הכנסת הטובין לישראל. רמת סיכון פחותה – תאפשר להסתפק בהצהרת יבואן. מהלך משולב של העברת עיקר הנטל אל המגזר הפרטי (במוצרים שאינם רגישים), לצד הגברת האכיפה המנהלית, יאפשר להקל על הנטל הרגולטורי, ובה בעת לחזק את דרכי האכיפה במקרה של הפרות חוק.

שוב בענף המזון, נזכיר כי באיחוד האירופי פועלת רשות לבטיחות במזון כגוף עצמאי המספק מידע לגופים המסדירים את הבטיחות במזון ברחבי אירופה.⁵⁹ הרשות פיתחה מדד להערכת סיכונים המוצר הכולל מספר ממדים על פיהם נבחנת רמת הסיכון. ראשית, היררכית פלט (קיבוץ הנתונים, ניתוחם ויצירת טבלאות ומסמכים) לעומת היררכית קלט (ייצור ואחסון נתונים אודות המוצר במאגר נתונים). שנית, סחורות גולמיות, נגזרות ומזון מורכב – כמדד להבחנה בין סוגי מזון ובין רמות שונות בשרשרת המזון. שלישית, דירוג תהליך הדיווח על סחורות גולמיות ונגזרים מעובדים. בשלב זה מקוטלגים המזונות לקבוצות בהתאם לתהליך הייצור. כך, למשל, דג מעושן כבוש ומשומר יכול להיות מקוטלג בשלוש דרכים שונות: (1) קבוצת מזון "דגים כבושים", לה מתווספות הקטגוריות "עישון" ו"שימורים"; (2) קבוצת מזון "דג מעושן" לה מתווספות הקטגוריות "שימורים" ו"כבישה"; ו-(3) קבוצת "שימורי דגים" לה מתווספות הקטגוריות "עישון" ו"כבישה".

⁵⁷ World Trade Organization, Technical Information on Technical barriers to Trade, זמין ב: https://www.wto.org/english/tratop_e/tbt_e/tbt_info_e.htm

⁵⁸ נתי פרלמן תקינה ובדיקות תואמות באירופה ובארה"ב – סקירה משווה 6 (הכנסת, מרכז מחקר ומידע, 2016).
⁵⁹ ראו באתר האינטרנט של European Food Safety Authority, <http://www.efsa.europa.eu>; ראו גם את מדד הערכת סיכונים המוצר שפיתחה רשות האירופית לבטיחות במזון: <https://efsa.onlinelibrary.wiley.com/doi/epdf/10.2903/sp.efsa.2015.EN-804>

מרכז רנה ומאיר חת לחקר התחרות והרגולציה, המסלול האקדמי – המכללה לחינהל

טלפון: 03-9634104 | דוא"ל: hethcenter@colman.ac.il

רח' אלי ויזל 2, ראשון לציון | בקרו אותנו באתר: www.colman.ac.il/heth_center

פייסבוק: <https://www.facebook.com/hethcenter>

רביעית, סיווג לקבוצת המזון לפי המרכיב העיקרי במוצר המזון. חמישית, קטלוג לפי מקור הסחורה ורכיבים, ובהמשך לכך סדר ההופעה שלהם באותו מוצר מזון. שישי, סיווג לחלקים טבעיים ולמזון גנרי כמו מזונות מהצומח. שביעית, שילוב של רשימות מזון המופיעות לא מכבר בדברי חקיקה. כלומר, קיימות רשימות מזון בדברי חקיקה שונים המסייעות לסיווג מזונות אלה ולשם מתן טיפול מיוחד שיאפשר גם אכיפה, כמו מזונות מן החי, מזון לתינוקות ותוספי מזון. שמינית, התמודדות עם תוספות מינוריות לסחורות גולמיות או נגזרות כמו בוטנים מומלחים או שקדים מצופים ותבלינים. בהמשך לכך מוצעות דרכים להתמודדות עם מוצרי מזון ארוזים מראש ומוכנים לאכילה, שם אין מתכון ידוע מראש והמרכיבים לא תמיד נמצאים ביחס זהה בכל המוצרים.⁶⁰

מוצע לאמץ דרישות סיכון בדומה לקיים באירופה, שם נקבעו שמונה רמות של בדיקת תואמות, מהרמה המקלה ביותר, במוצרים שאין בהם סיכון, נעשית בדיקה עצמית של המוצר; ועד הרמה המחמירה ביותר הדורשת אבטחת איכות מלאה בפיקוח גוף בדיקת תואמות מאושר.⁶¹ כך, ברמה הראשונה נדרשת רק בקרת ייצור פנימית של המפעל; ברמה השנייה נעשית בדיקת סוג; השלב השלישי כולל בדיקות תאימות סוג. השלב הרביעי והחמישי מתייחסים לבקרת איכות המוצר בהתאם לתקן ISO 9001. השוני בין השלבים הוא שהשלב הרביעי מתייחס לבקרה גם בתהליך ייצור, בעוד השלב החמישי מתייחס רק לבדיקה איכותית סופית של המוצר. השלב השישי מתייחס לאימות המוצר על ידי הצהרה על תאימות הסוג והדבקת סימון התאמה נדרש. השלב השביעי מתייחס לאימות יחידה. והשלב השמיני, והאחרון, מתייחס לאבטחת איכות מלאה; גם בשלב זה נדרשת עמידה בתקני ה-ISO 9001.⁶² יצוין, כי הערכת תאימות היא התהליך שמבצע היצרן להוכחה אם דרישות מפורטות למוצר הוגשמו. מוצר נתון להערכת תאימות הן בשלב התכנון והן בשלב הייצור.⁶³

14

לסיכום:

א. אנו בדעה כי הסתמכות על הצהרת יבואן אודות עמידה בתקנים היא ככלל מהלך חיובי להפחתת הנטל הרגולטורי, אשר עשוי להקטין עלויות יבוא. יש לעודד מהלך זה כאמצעי למאבק בריכוזיות במשק, עידוד התחרות והפחתת יוקר מחיה.

ב. לצד זאת, ונוכח האינטרס הציבורי בשמירה על בטיחות הציבור ובריאותו, הסתמכות על הצהרת יבואן צריכה להיעשות רק במוצרים שיקוטלגו לרמת סיכון נמוכה. מוצע כי הסיווג לרמת הסיכון יעשה אחת לתקופה, על בסיס ידע שבמומחיות והניסיון המצטבר בשטח.

⁶⁰ לפירוט ולהרחבה ראו שם.

⁶¹ ראו פרלמן, לעיל ה"ש 58, בעמ' 7, 21; Decision No 768/2008/EC of the European Parliament and of the Council of 9 July 2008 on a Common 66 Framework for the Marketing of Products, and Repealing Council Decision 93/465/EEC, זמין ב: <https://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2008:218:0082:0128:en:PDF/>

⁶² שם, בעמ' 126-127; ראו גם European Commission, The 'Blue Guide' on the implementation of EU products rules 2016 70-75 (2016), זמין ב: [https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:52016XC0726\(02\)&from=BG](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:52016XC0726(02)&from=BG)

⁶³ שם, בעמ' 65.

מרכז רנה ומאיר חת לחקר התחרות והרגולציה, המסלול האקדמי – המכללה להינהל

טלפון: 03-9634104 | דוא"ל: hethcenter@colman.ac.il

רח' אלי ויזל 2, ראשון לציון | בקרו אותנו באתר: www.colman.ac.il/heth_center

פייסבוק: <https://www.facebook.com/hethcenter/>

ג. מערך האכיפה יוחזק בדרך של ביקורות פתע בהן תבוצע בדיקה שלטונית מדגמית של עמידה בתקן הרלוונטי. הצהרת יבואן שקרית או בלתי מדויקת תטופל בכלים של אכיפה פלילית או מנהלית, בהתאם לחומרת העניין ולנסיבות המקרה.

נשמח לעמוד לרשותכם בכל שאלה.

בברכה,

השופטת בדימוס ד"ר איריס סורוקר, מנהלת

עו"ד ענבר גוטליב ריבקיין, עוזרת משפטית