



מדינת ישראל
משרד החקלאות ופיתוח הכפר
לשכת סמנכ"ל בכיר למחקר כלכלה ואסטרטגיה



17 נובמבר 2014

כ"ד חשוון תשע"ה

הודעה בדבר הנחיות המפקח על המחירים בעניין אכיפת הוראות החוק בעניין "מצרך דומה"
לעניין מוצרי חלב - עדכון

ביום 27.5.2014 פורסמה עמדת המפקח על המחירים במשרד החקלאות ופיתוח הכפר לעניין מוצרי חלב שהם "מצרך דומה" לפי חוק פיקוח על מחירי מצרכים ושירותים, התשנ"ו-1996 (להלן - החוק).

במסמך זה, פורטו העקרונות המנחים לקביעת היותו של מצרך "מצרך דומה", וכן הודע כי היחידה לאכיפת החוק במשרד הכלכלה תונחה לפעול לאכיפת הוראות החוק בעניין זה החל מיום 1 לאוגוסט 2014.

לאחר קבלת עמדותיהן של המחלבות המייצרות מוצרי חלב שיכולים להיחשב כ"מצרך דומה", פורטו בהודעתי מיום 5.8.2014, הנחיות לאכיפת הוראות החוק על ידי משרד הכלכלה. לאחר השלמת קבלת עמדות המחלבות, להלן ההנחיות המעודכנות.

ההנחיות משקפות הן את העקרונות שפורטו בעמדת המפקח מיום 27.5.14, לרבות חוות הדעת המשפטית שהתקבלה ממשרד האוצר המוזכרת בעמדה זו, והן את עמדות המחלבות בנושא שינויים בלתי נראים בתכונותיו של מצרך מסוים ביחס לתכונותיו של המצרך המנוי בצו פיקוח על מחירי מצרכים ושירותים (מחירים מרביים לחלב ומוצריו וקביעת רמת פיקוח), התשע"ד-2014 (להלן - הצו), שהם בעלי תוספת תועלת מהותית לצרכן.

לפי סעיף 1 לחוק :

"מצרך דומה" – מצרך שמבחינת השימוש בו בידי רוכש סביר הינו בעל תכונות דומות ביותר למצרך פלוני, אף אם אינו זהה מכל הבחינות, ואף אם הוא שונה מאותו מצרך במשקלו, בגודלו, באריזתו או בשמו."

כפי שפורט בעמדת המפקח מיום 27.5.14, לאחר שקוימה בחינה מעמיקה בנושא גובשו מספר עקרונות לקביעת היותו של מוצר חלב "מצרך דומה" למוצר חלב המנוי בצו מכוח החוק -

א. מצרך זהה למצרך בצו, או מצרך זהה מלבד היותו שונה בגודלו, משקלו ו/או באריזתו.

מצרך יוגדר כדומה אם הוא זהה למצרך המופיע בצו מלבד היותו שונה בגודלו או במשקלו לפי העניין.

חריגים:

(1) מוצרים שנועדו לשימוש שונה מבחינת הצרכן הסביר (לדוגמא: חמאת 10 גר' למלונות ולמטוסים).

(2) מצרך הקטן מהמצרך המפוקח בשיעור של 50% לפחות לא יחשב מצרך דומה.



מדינת ישראל

משרד החקלאות ופיתוח הכפר

לשכת סמנכ"ל בכיר למחקר כלכלה ואסטרטגיה



ב. מצרך בעל אותן תכונות ובעל מותג שונה ו/או יצרן שונה הינו מצרך דומה.

חריגים:

(1) מצרך חדש, שנקבע או הותר לו מחיר אחר. על מצרך חדש שנקבע או הותר לו מחיר אחר תימסר הודעה מטעם המפקח.

(2) מוצרים שמכירתם מהווה נתח שוק קטן ושולי, ובנוסף- הם אינם מיוצרים על ידי אחת משלוש המחלבות הגדולות (תנובה, שטראוס, טרה) אלא אם כן הם מופיעים ברשימת המוצרים הדומים בטורים ב', ג', או ד' בטבלה שלהלן.

ג. מצרך שיש בו תוספות או שקיימת במרכיביו שונות (ביתר או בחסר) ביחס למצרך המנוי בצו, וזאת במידה ובהיקף שאינם נראים לעין ואינם גורמים לשוני מהותי בתכונותיו של המצרך מבחינת התועלת לצרכן הסביר (כגון: תוספות ויטמינים או מינרלים שאין בהם תוספת תועלת מהותית, שינויים מזעריים בהרכב או בתכולה או שינויים ברמת כשרות המוצר).

חריג:

מוצרים שנמסרו לגביהם נתונים למפקח, והוכח לו לגביהם כי הם כוללים שינויים בלתי נראים שהם בעלי תוספת תועלת מהותית לצרכן ובלבד ששינויים אלה יודגשו ויבודלו באופן ניכר על גבי אריזת המצרך. מוצרים אלה מפורטים בטור ו' בטבלה שלהלן כמוצרים שאינם "מצרך דומה".

ד. מצרך מפוקח אשר בעמדת המכירה עובר תהליך עיבוד נוסף כלשהו הינו מוצר מפוקח לכל דבר ועניין. כדוגמא: גבינה שנפרסה או רוסקה במעדניה.



מדינת ישראל
משרד החקלאות ופיתוח הכפר
לשכת סמנכ"ל בכיר למחקר כלכלה ואסטרטגיה



יובהר כי העקרונות שבסעיפים א' עד ד' לעיל מהווים את הבסיס לקבלת ההחלטה על קביעת מוצר כמצרך דומה.
ככל שיייוספו שיקולים ועקרונות נוספים תצא על כך הבהרה נפרדת.

טור ו' מוצרים מוחרגים – שאינם "מצרך דומה"	טור ה' הערות	טור ד' מוצר דומה (שטראוס- יטבתה)	טור ג' מצרך דומה (טרה)	טור ב' מצרך דומה (תנובה)	טור א' המצרך שבפיקוח לפי הגדרתו בצו
					חלב שתיה
חלב מועשר תנובה 1%	כל גודל אחר הגדול מחצי	חלב אילת רגיל לא	חלב 1% שומן – 2 ליטר (קרטון)	חלב שתיה בכד ובקרטון דל שומן- 2 ליטר	חלב טרי 1% שומן (רגיל)- 1 ליטר (קרטון)
חלב מועשר יטבתה 1%, 2%, 3%	ליטר יחשב לדומה וימכר במחיר מרבי יחסי למוצר	בשקית או בקרטון לפי המחיר	חלב 3% שומן – 2 ליטר (קרטון)	חלב שתיה בכד- 2 ליטר בקרטון ובכד	חלב טרי 3% שומן (רגיל)- 1 ליטר (קרטון)
חלב טרי אורגני 3% הרדוף תנובה-משקה	המפוקח של קרטון/כד ב 3% וב 1%	בהתאמה		חלב שתיה- 1.5 ליטר (קרטון)	
חלב בטעם וניל 1%, 3% שומן ובלבד שעל גבי האריזה יצוין בכיתוב ברור כי החלב הוא חלב מועשר					



מדינת ישראל
משרד החקלאות ופיתוח הכפר
לשכת סמנכ"ל בכיר למחקר כלכלה ואסטרטגיה



טור ו' מוצרים מוחרגים – שאינם "מצרך דומה"	טור ה' הערות	טור ד' מוצר דומה (שטראוס- יטבתה)	טור ג' מצרך דומה (טרה)	טור ב' מצרך דומה (תנובה)	טור א' המצרך שבפיקוח לפי הגדרתו בצו
					חמאה
תנובה- חמאה מלוחה 200 גר'	חמאה במשקל הנמוך מ- 50 גר' אינה "מצרך דומה"		חמאה - 200 גרם	חמאה- 200 גרם	חמאה רגילה- 100 גרם
					תוצרת חלב ניגרת
יטבתה-לבן 4.5% שומן- מועשר D בוויטמין ובסיבים, ובלבד שהדבר יצוין עד ליום 1.11.14, בכיתוב ברור ובולט על גבי האריזה.			לבניה 4.5% שומן 150 מ"ל	אשד 4.5% שומן	אשל 4.5% שומן- גביע 200 מל"ל
יטבתה- לבן 3% מועשר D בוויטמין ובסיבים, ובלבד שהדבר יצוין עד ליום 1.11.14, בכיתוב ברור ובולט על גבי האריזה.		לבן 3% שומן	לבן 3% שומן 150 מ"ל	גילה 3% שומן- 200 מ"ל	גיל 3% שומן- גביע 200 מל"ל
			לבן 3% שומן 125 מ"ל	גילה 3% שומן- 125 מ"ל	



מדינת ישראל
משרד החקלאות ופיתוח הכפר
לשכת סמנכ"ל בכיר למחקר כלכלה ואסטרטגיה



מוצרים מוחרגים שאינם דומים	הערות	טור ד' מוצר דומה (שטראוס- יטבתה)	טור ג' מצרך דומה (טרה)	טור ב' מצרך דומה (תנובה)	טור א' המצרך שבפיקוח לפי הגדרתו בצו
יטבתה-שמנת 15% שומן – שמנת מועשרת בסידן וויטמין D ובלבד שהדבר יצוין עד ליום 1.11.14, בכיתוב ברור ובולט על גבי האריזה.		שמנת שומן 15%	שמנת חמוצה 15% 125 מ"ל	שמנית 15% שומן	שמנת חמוצה 15% שומן (רגילה)- גביע 200 מ"ל
		שמנת להקצפה 38% מהדרין (יטבתה)	שמנת מתוקה עמידה לקצפת 250 38% מ"ל	שמנת להקצפה 38%	שמנת מתוקה 38% שומן, קרטון 250 מ"ל
					גבינות קשות
גבינה צהובה 28% שומן – חריץ מסוג נעם (טרה)		-----	-----	-----	גבינה חצי קשה עמק (רגילה) 28% שומן
גבינה צהובה 22% שומן- חריץ מסוג נעם (טרה)		-----	-----	-----	גבינה חצי קשה גלבוץ- 22% שומן
					גבינות רכות
גבינה לבנה 5% מועשרת בסידן ובויטמין D (טרה)		גבינת סקי 5%	-----	גבינה לבנה 5% 250 גרם מהדרין	גבינה לבנה 5% - גביע 250 מ"ל

*יצוין כי רשימה זו הינה רשימה בסיסית ולדוגמה בלבד.

יוסבר כי מוצרים שאינם נחשבים "מצרך דומה", על אף שיש בהם תוספות בלתי נראות כמוסבר בסעיף ג' לעקרונות, מנויים במפורש בטור ו' לעיל **בלבד**. יפורטו להלן את הנימוקים שהיוו את הבסיס לקבלת החלטה זו.



מדינת ישראל

משרד החקלאות ופיתוח הכפר

לשכת סמנכ"ל בכיר למחקר כלכלה ואסטרטגיה



1. מוצרי תנובה-

א. **חלב אורגני** – חלב אורגני מיוצר ברפת ייחודית הפועלת לפי ממשק אורגני לפי חוק להסדרת תוצרת אורגנית, תשס"ה-2005, שהוא שונה מהותית מממשק ייצור של חלב רגיל. סך החלב האורגני בישראל מהווה פחות מאחוז מהצריכה הארצית.

בשל תכונותיו הייחודיות של מוצר זה, המותאמות לאוכלוסייה מסוימת הדוגלת בהקפדה על מקור המזון ואופן גידול הפרות, נוצרה נישה צרכנית ייחודית של מוצרים מסוג זה בכל העולם. המוצר האורגני מבודל הן באזורי המכירה ברשת והן בהליך השיווקי שלו.

בהתאם לנתונים שנמסרו על ידי המחלבה נלמד כי עבור צרכני התוצרת האורגנית מדובר במוצר ייחודי בעל תועלת מהותית לצרכן, שלאורה מוכנים צרכנים אלה לשלם על המוצר פרמיה מיוחדת.

ב. **משקה חלב מועשר- תוספת סידן, ויטמין D וסיבים תזונתיים.**

בהתאם לנתונים שהועברו על ידי המחלבה נראה כי ישנן תוספות משמעותיות של סידן, ויטמין D וסיבים תזונתיים במוצר.

בהתאם לסקרי צרכנים שהוצגו, נראה כי צרכני מוצרי חלב מועשרים רואים בהם כמוצרים בעלי יתרונות בריאותיים ביחס למוצרי חלב שאינם מועשרים.

נלמד כי פלח הצרכנים שצורך מוצר זה, בוחר בו על אף שנתונה בידי אפשרות קניית המוצר ללא כל תוסף. עוד נלמד, כי צרכנים אלו מוכנים לשלם על מוצר זה פרמיה גבוהה יותר מהמוצר שבצו, מה שמהווה ראייה נוספת לכך שהצרכן מוצא בשינויים האמורים תועלת מהותית.

ג. **משקה חלב בטעם וניל** – מצרך זה הינו מצרך חלב אשר הוסף לו טעם. יודגש כי ניתן ללמוד על שוני

המצרך גם לפי שמו שכן מצרך זה מוגדר כ"משקה חלב" ולא חלב.

לפי הצרופות וההסברים שהוגשו, המצרך נבדל ממצרך חלב שבצו בשל תוספת טעם הוניל, מתיקות הסוכר, וכן בשל היותו מועשר בסידן, סיבים תזונתיים וויטמין D.

כמו כן, יודגש כי בהתאם לעמדת המפקח מיום 27.5.2014, מצרך שיש בו שינויים מהותיים בתכונותיו, הבאים לידי ביטוי בתוספת טעם, צבע, מרקם וכדומה, ייחשב כמצרך בעל שינויים הנראים לעין ולכן לא יוכר כמצרך דומה כהגדרתו בחוק.

ד. **חמאה מלוחה** – מדובר במצרך השונה מהחמאה הרגילה, הן בשל טעמה המלוח והן בשל הגדרת התקן

הישראלי השונה מהתקן של החמאה הרגילה.

תכונותיה של החמאה המלוחה שונות באופן מהותי מהחמאה הרגילה, וכך גם השימושים לשמם נדרשת. נמצא כי התועלת המהותית לצרכן הסביר נעוצה בשימוש החמאה המלוחה בעיקר למריחה ופחות לבישול ואפיה. למעלה מכך, יצוין כי שינויים אלה הודגשו באופן ניכר על גבי אריזת המצרך.



מדינת ישראל

משרד החקלאות ופיתוח הכפר

לשכת סמנכ"ל בכיר למחקר כלכלה ואסטרטגיה



2. מוצרי יטבתה:

חלב מועשר - תוספת סידן, ויטמין D וסיבים תזונתיים

מהמסמכים שהועברו בנושא עולה שהמצרך מכיל תוספות משמעותיות של סידן, ויטמין D וסיבים תזונתיים במוצר.

לפי סקרי הצרכנים שהוצגו נמצא כי בעיני הצרכנים קיימים יתרונות ממשיים במוצר על פני המוצר הרגיל ללא התוספות. על פי נתוני השיווק שהוצגו, הצרכנים מוכנים לשלם על מוצר זה פרמיה גבוהה יותר מהמוצר שבצו.

עם זאת, לגבי חלק מהמצרכים נדרשה המחלבה לבצע מספר שינויים בכיתוב על גבי אריזתם, כמפורט להלן:

1. שמנת מועשרת בסידן וויטמין D

הנימוקים שצוינו לעיל בעניין חלב מועשר תקפים גם במקרה זה.

עם זאת, כדי להבטיח את מודעותו של הצרכן לכך שמדובר במוצר שונה מהותית מהמוצר המפוקח, יש להדגיש ולבדל את היות המצרך "מועשר" באופן ניכר על גבי אריזתו. כמו כן גודל האותיות של שתי המילים "שמנת מועשרת" צריך להיות זהה.

יצוין כי אם לא יבוצע שינוי האריזות כנדרש לעיל, לצורך בידול המוצר המועשר והדגשת שונותו מהמוצר המנוי בצו, עמדתי היא שלא ניתן יהיה לקבוע שבעיני הצרכן הסביר מדובר במוצר שונה בתכונותיו מהמוצר המנוי בצו. במצב זה – כאמור ללא שינוי הכיתוב על האריזות כנדרש - המוצר יחשב כ"מצרך דומה", ואכיפת החוק ביחס אליו תחל ביום 1.11.2014.

2. לבן 3% ו 4.5% שומן מועשר בסידן וויטמין D

הנימוקים שצוינו לעיל בעניין חלב מועשר תקפים גם במקרה זה.

עם זאת, עובדת היותם של מוצרים אלה מוצרים מועשרים ושונים מהמוצרים המנויים בצו אינה מובלטת כראוי על גבי אריזתם, וניתן ללמוד זאת רק מעיון מדוקדק והשוואה בין רשימת הרכיבים של כל מוצר.

גם בעניין זה, כדי להבטיח את מודעותו של הצרכן לכך שמדובר במוצר שונה מהותית מהמוצר המפוקח, יש להדגיש ולבדל את היות המצרך "מצרך מועשר" באופן ניכר על גבי אריזתו.

יצוין כי אם לא יבוצע שינוי האריזות כנדרש לעיל, לצורך בידול המוצר המועשר והדגשת שונותו מהמוצר המנוי בצו, עמדתי היא שלא ניתן יהיה לקבוע שבעיני הצרכן הסביר מדובר במוצר שונה בתכונותיו מהמוצר המנוי בצו. במצב זה – כאמור ללא שינוי הכיתוב על האריזות כנדרש - המוצר יחשב כ"מצרך דומה", ואכיפת החוק ביחס אליו תחל ביום 1.11.2014.



מדינת ישראל

משרד החקלאות ופיתוח הכפר

לשכת סמנכ"ל בכיר למחקר כלכלה ואסטרטגיה



3. מוצרי טרה

1. גבינה לבנה 5% מועשרת בסידן ובוויטמין D

מהמסמכים שהועברו בנושא עולה שהמצרך מכיל תוספות משמעותיות של סידן וויטמין D. לפי סקרי הצרכנים שהוצגו נמצא כי בעיני הצרכנים קיימים יתרונות בריאותיים ממשיים במוצר על פני המוצר הרגיל ללא התוספות.

עם זאת, נדרשה המחלבה לבצע מספר שינויים בכיתוב על גבי אריזתם, כמפורט להלן:

כדי להבטיח את מודעות הצרכן לכך שמדובר במוצר שונה מן המוצר המפוקח, יש להדגיש ולבדל את היות המוצר "מועשר", באופן ניכר על גבי אריזתו. נדרש שהמילה "מועשרת" יופיע כחלק משם המוצר, קרי על גודל האותיות של שתי המילים "גבינה" ו"מועשרת" להיות זהה.

יצוין כי אם לא יבוצע שינוי האריזות כנדרש לעיל, לצורך בידול המוצר המועשר והדגשת שונותו מהמוצר המנוי בצו, עמדתי היא שלא ניתן יהיה לקבוע שבעיני הצרכן הסביר מדובר במוצר שונה בתכונותיו מהמוצר המנוי בצו. במצב זה - כאמור ללא שינוי הכיתוב על האריזות כנדרש - המוצר יחשב כ"מצרך דומה", ואכיפת החוק ביחס אליו, ככל שיימכר מעל המחיר המפוקח, תחל ביום 20.1.2014.

יש לציין כי כיום המוצר המועשר בסידן ובוויטמין D אינו מהווה את החלק העיקרי מתוך שוק הגבינות הלבנות הנמכרות בישראל. אם בעתיד יהפוך מוצר זה למוצר העיקרי בשוק, תשקול ועדת המחירים לקבוע לו מחיר מפוקח בהתאם.

2. גבינת נועם 28%/22% שומן

לפי סקרי צרכנים שהוצגו, גבינה ללא חומרים משמרים נתפסת כבריאה יותר על ידי הצרכן. כמו כן, בחוות דעת מקצועיות שהוצגו נטען שיש בכך תועלת מקדמת בריאות לכלל האוכלוסייה ובפרט לאוכלוסיות רגישות לחומרים משמרים.

גם המתואר על ידכם בדבר היות תהליך הייצור ללא חומרים, תהליך מורכב אשר דרש השקעה כספית גבוהה בהקמת קו ייצור בטכנולוגיה מתאימה ובתפעולו השוטף, תורם לחיזוק תפיסת המוצר על ידי הצרכן כבריאה יותר.

יש לציין כי כיום נתח המוצר מכלל הגבינות הצהובות הנמכרות בשוק הינו קטן יחסית. אם בעתיד יהפוך מוצר זה למוצר העיקרי בשוק, תשקול ועדת המחירים לקבוע לו מחיר מפוקח בהתאם.

עוד נדרש כי הכיתוב על אריזת המוצר בדבר היעדרם של חומרים משמרים, יוסיף ויופיע באופן מודגש וברור כפי שהוא כיום, בכדי להבטיח את מודעות הצרכן לכך שמדובר במוצר שונה בתכונותיו מהמוצר המנוי בצו.



מדינת ישראל
משרד החקלאות ופיתוח הכפר
לשכת סמנכ"ל בכיר למחקר כלכלה ואסטרטגיה



יובהר כי כל מצרך חדש אשר עונה על העקרונות המפורטים לעיל, או מצרך באריזה חדשה, מהווה מצרך דומה, כל עוד לא הותר או נקבע לו מחיר אחר על ידי המפקח.

בברכה,

אורי צוק בר
המפקח על המחירים

מכותבים :

יו"ר ועדת המחירים, משרד האוצר - גב' איריס גינזבורג
היועצת המשפטית, משרד החקלאות - עו"ד אפרת אביאני