



Sela Kolker
יועצים פיננסיים

חוות דעת מומחה כלכלי

אמידת הנזק הכלכלי שנגרם לצרכני

גבינה צהובה

כתוצאה מניצול לרעה של מעמד מונופוליסטי
וגביית מחיר מופרז על ידי תנובה

22 בינואר 2020

חוות דעת מומחה כלכלי

אמידת הנזק הכלכלי שנגרם לצרכני גבינה צהובה
כתוצאה מניצול לרעה של מעמד מונופוליסטי וגביית מחיר מופרז על ידי תנובה

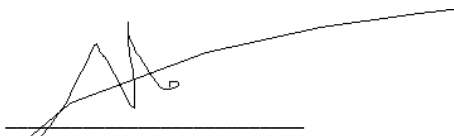
שם המומחה: סלע קולקר
מקום עבודתו: סלע קולקר יועצים פיננסיים בע"מ
ח.פ. 515220366
רחוב יגאל אלון 65, תל אביב

אני החתום מטה, סלע קולקר, נתבקשתי על-ידי עוה"ד דוד מזרחי, לבחון האם חברת "תעשיות מזון תנובה אגודה שיתופית חקלאית בישראל בע"מ" (להלן: "**תנובה**") ניצלה לרעה את מעמדה כמונופול בתחום הגבינה צהובה, וגבתה מן הצרכנים מחיר מופרז, לאמוד את הנזק שנגרם לצרכנים כתוצאה מאותה מדיניות נצלנית לכאורה, ולחוות את דעתי כמומחה כלכלי.

אין לי כל קשר או תלות בחברה או במזמיני העבודה או במי מטעמם, במישרין או בעקיפין. שכר הטרחה בגין הכנת חוות דעת זו, כפי שסוכם ביני ובין מזמיני העבודה, הינו קבוע מראש ואינו מותנה במישרין או בעקיפין בהצלחת ההליך המשפטי.

אני נותן חוות דעתי זו במקום עדות בבית משפט ומצהיר בזאת כי ידוע לי היטב שלעניין הוראות החוק הפלילי בדבר עדות שקר באזהרה בבית המשפט, דין חוות דעתי זו כשהיא חתומה על ידי כדין עדות באזהרה שנתתי בבית המשפט.

להלן חוות דעתי:


סלע קולקר

22 בינואר 2020

תאריך

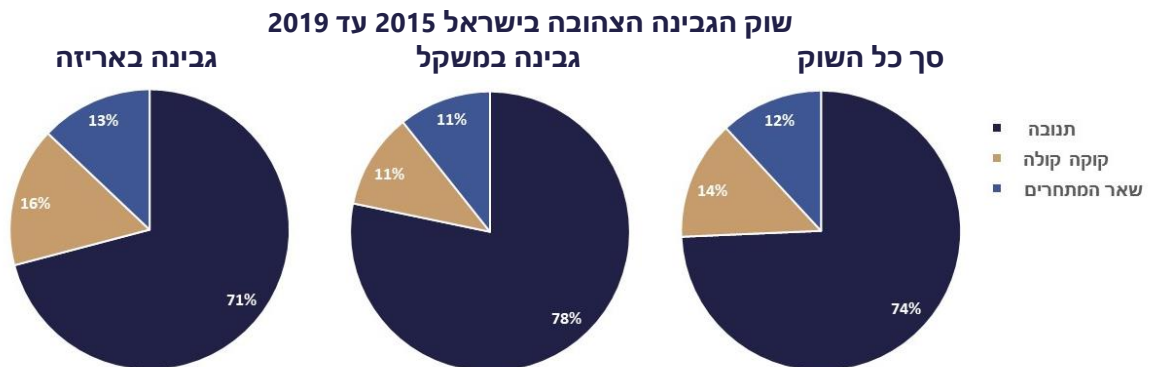
תוכן העניינים

4.....		1. תקציר מנהלים	
4.....	תנובה כמונופול	1.1	
4.....	שוק הגבינה הצהובה	1.2	
4.....	פיקוח מחירים	1.3	
5.....	מוצר במשקל ומוצר באריזה	1.4	
5.....	עלית מחירים לאחר הסרת הפיקוח	1.5	
6.....	קיומו של כח השוק	1.6	
6.....	סיכום ואומדן הנזק	1.7	
8.....		2. רקע	
8.....	מטרות חוות הדעת	2.1	
9.....	יוקר המחייב בישראל	2.2	
11.....	הריכוזיות בשוק המזון	2.3	
12.....	בקשה דומה משנת 2014	2.4	
13.....		3. רקע משפטי	
13.....	העילה החוקית	3.1	
14.....	זיהוי מונופול	3.2	
14.....	זיהוי מחיר מופרז	3.3	
15.....	הצורך לבחון את קיומו של כח שוק	3.4	
16.....	אופן בחינת כח שוק	3.5	
17.....		4. תיאור הסביבה העסקית	
17.....	ענף החלב בישראל	4.1	
18.....	פיקוח מחירים	4.2	
19.....	תנובה כמונופול	4.3	
21.....	שוק הגבינה הצהובה	4.4	
23.....		5. ניתוח המחיר	
23.....	פיקוח מחירים	5.1	
25.....	עלית מחירים לאחר הסרת הפיקוח	5.2	
27.....		6. קיומו של כח שוק	
27.....	עדויות לקיומו של כח השוק	6.1	
27.....	הקשר בין המחיר לנתח השוק	6.2	
30.....		7. אומדן הנזק	
30.....	עמק	7.1	
31.....	טל העמק	7.2	
32.....	גלבוע	7.3	
33.....	סיכום	7.4	
34.....		8. אודות המומחה	

1. תקציר מנהלים

1.1 תנובה כמונופול

שוק מוצרי החלב בישראל, מאופיין במיעוט מתחרים, רמת ריכוזיות גבוהה וחסמי כניסה גבוהים. השוק נשלט על ידי חברת תנובה, המחזיקה בנתח שוק של מעל ל- 50% במשך עשרות שנים. בשנת 2019 החזיקה תנובה בנתח של 74% מסך הגבינות הצהובות בשוק. בקטגוריית גבינות צהובות במשקל, נתח השוק של תנובה עומד על כ- 78%, ובקטגוריית גבינות צהובות באריזה הוא כ- 71%. משנת 1988 תנובה מוכרזת כמונופול בתחום החלב ומוצריו. תנובה גם רוכשת 75% מהחלב הגולמי המיוצר בישראל, ומהווה מונופסון. במצב זה, שבו מתקיים מונופול דו צדדי, לא יכולה להתקיים תחרות חופשית.

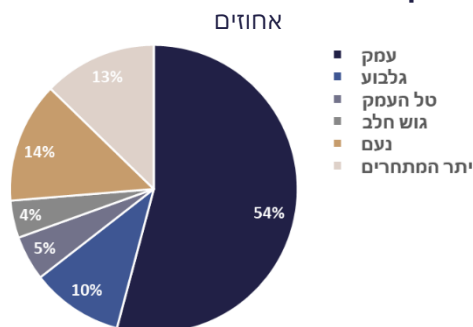


בבדיקה כלכלית מקיפה שערכה הרשות לתחרות בחודש ספטמבר 2011, ובחודש יולי 2012 נמצא כי תנובה הפרה פעמיים את חוק התחרות הכלכלית, בגין שני הסדרים כובלים מול רשתות שיווק.

1.2 שוק הגבינה הצהובה

שוק הגבינה הצהובה בישראל הסתכם בשנת 2019 בכמיליארד שקלים. מתוכם כ- 400 מיליוני שקלים עבור גבינה צהובה שנמכרת במשקל, וכ- 600 מיליוני שקלים עבור גבינה צהובה שנמכרת באריזה על המדף. ארבעת המותגים הבולטים של תנובה: עמק, טל העמק, גלבוע ו- גוש חלב. ארבעת מותגים אלה מהווים יחדיו כ- 73% מכלל השוק.

מותגים בשוק הגבינה הצהובה בישראל 2015 עד 2019



1.3 פיקוח מחירים

עד סוף שנות ה- 80 של המאה הקודמת, ארבעת המותגים של הגבינות הצהובות של תנובה היו תחת פיקוח מחירים. לכל מותג נקב מחיר מפקח הן עבור קילוגרם במשקל, והן עבור מוצר באריזת 200 גרם. פיקוח המחירים הוסר בהדרגה, וכיום ישנו פיקוח פעיל על המותגים: עמק, וגלבוע של תנובה, ורק על המוצרים שנמכרים במשקל.

1.4 מוצר במשקל ומוצר באריזה

החל משנות ה-80 פיקוח המחירים הוסר בהדרגה מהמוצרים השונים. לאחר שנת 1995, המותג "גלבוט" הוא המותג היחיד שעבורו נשאר פיקוח מחירים הן עבור המוצר במשקל והן עבור המוצר באריזה. המחיר המפוקח עבור המוצר באריזה נשאר עד שנת 2007, ועבור המוצר במשקל נשאר עד למועד חוות דעת זו. מכיוון שפיקוח המחירים משקף את עלויות המוצר בתוספת מרווח סביר, ניתן לחשב על סמך מחירי הפיקוח, מהם עלויות האריזה של גבינת 200 גרם גלבוט נכון לשנת 2007.

גלבוט – מחירי פיקוח

שקלים כולל מע"מ לצרכן, ואחוזים

מחיר מפוקח לקילו במשקל	מחיר מפוקח לקילו במשקל מחושב ל- 200 גרם
38.10	7.62
	מחיר מפוקח לאריזת 200 גרם
	9.44
הפער בשקלים – מיוחס לאריזה	1.82

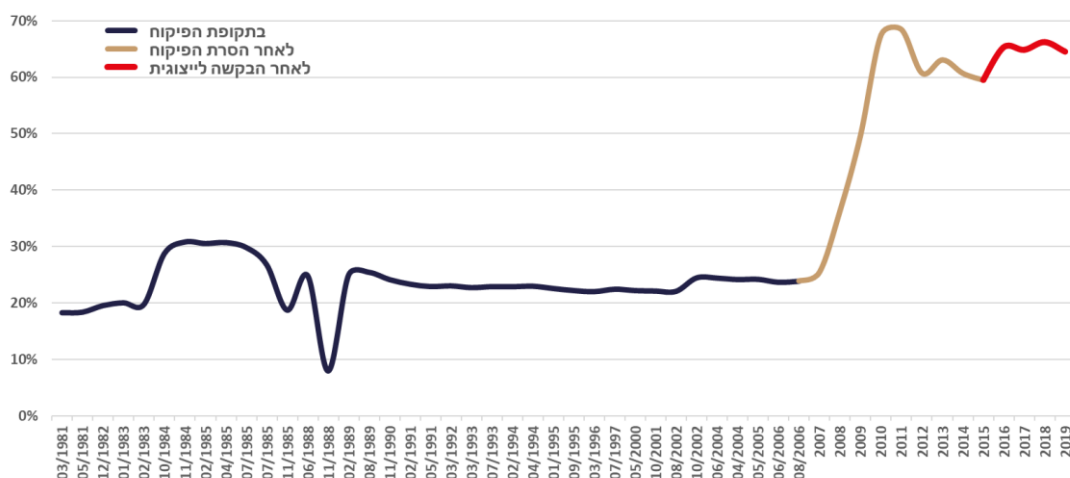
התוצאה היא, שסך העלויות של האריזה בשנת 2007, במונחי מחיר לצרכן לסופי כולל מע"מ עמדו על 1.82 שקלים.

1.5 עלית מחירים לאחר הסרת הפיקוח

לאורך השנים בהם שני המוצרים היו בפיקוח, הפער בין מחיריהם עמד בממוצע על כ- 24%. מרגע שהוסר הפיקוח על המוצר באריזה, גדל הפער בין שני המוצרים לכ- 70%.

גבינת גלבוט של תנובה – הפער בין המחיר באריזה למחיר במשקל

אחוזים



גם לאחר שהוגשה נגד תנובה בקשה לתביעה ייצוגית באותו נושא בשנת 2014, תנובה לא הורידה את מחירי הגבינה הצהובה באריזה, ואף המשיכה להעלותם. הבקשה אושרה בבית המשפט המחוזי בת"א ותנובה הגישה ערעור לבית המשפט העליון.

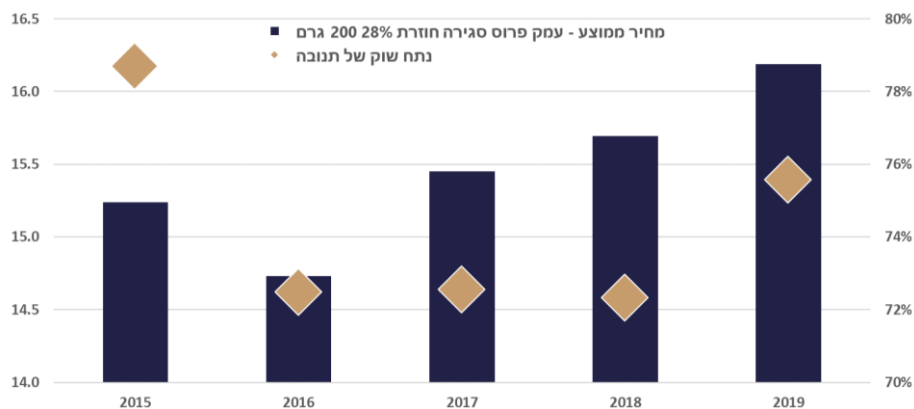
העובדה כי לאחר הסרת הפיקוח, התפתח פער של עשרות אחוזים בין מחיר המוצר שאיננו מפוקח למחיר המוצר המפוקח, מהווה אינדיקציה מובהקת לכך שמחירו של המוצר שאיננו מפוקח – הוא מחיר מופרז.

1.6 קיומו של כח השוק

בכדי לקבוע אם יש בידי תנובה כח שוק, יש לבחון את רגישות נתח השוק של החברה לשינויים במחירים. בהתאם לכך, בחנתי, כיצד השפיעו השינויים במחירי מוצריה השונים של תנובה על נתחי השוק שלה. בפרט, בחנתי את השינויים במחירה של גבינת "עמק פרוס באריזת 200 גרם" בהשוואה לשינויים בנתחי השוק של תנובה.

התוצאה שהתקבלה היא, שבשנים הרלבנטיות, הורדת מחיר הגבינה לא העלתה את נתחי השוק של תנובה, והעלאת מחיר הגבינה, לא פגעה בנתחי השוק שלה. למרות שתנובה העלתה את מחיר המוצר ב-10%, מכ-14.70 שקלים לכ-16.20 שקלים, נתחי השוק שלה לא ירדו, ואף עלו מכ-73% לכ-79% באותה תקופה.

מחיר "עמק פרוס 200" ונתח השוק של תנובה
בשקלים ואחוזים



המסקנה המתבקשת היא, כי ביכולתה של תנובה להעלות את מחירה של גבינת עמק באריזת 200 גרם, מבלי שתפגע במכירותיה. לצרכני גבינת עמק פרוס באריזת 200 גרם, יש ביקוש מספיק קשיח, בשביל שלא יעברו לא לגבינת עמק במשקל שמחירה מפוקח, ולא לגבינה אחרת של יצרן שאיננו תנובה.

1.7 סיכום ואומדן הנזק

כדי לחשב את הנזק לצרכני גבינת עמק באריזת 200 גרם, התבססתי על מחירה המפוקח של גבינת עמק במשקל, בתוספת המחיר הראויה המשוויכת לאריזה. המחיר ההוגן של גבינת עמק באריזת 200 גרם בשנים אלו עומדת על כ-8.66 שקלים בתוספת עלות האריזה של 2.15 שקלים, ובסך הכל עומדת על כ-10.81 שקלים. בפועל, מוצרים אלו נמכרו לצרכן במחיר ממוצע של כ-16.34 שקלים, הגבוה בכ-34% מהמחיר ההוגן.

גבינה צהובה עמק באריזת 200 גרם – אומדן הנזק בין השנים 2015-2019
מחיר בשקלים, מיליוני שקלים

סה"כ	2019	2018	2017	2016	2015	
8.66	8.65	8.59	8.43	8.55	9.08	מחיר המוצר במשקל מחושב ל-200 גרם
2.15	2.18	2.16	2.14	2.13	2.15	שיוך עלויות אריזה
10.81	10.82	10.75	10.57	10.68	11.23	מחיר הוגן
16.34	16.80	16.33	16.12	16.05	16.43	מחיר בפועל
5.53	5.97	5.58	5.54	5.37	5.21	הפרזה בשקלים
34%	36%	34%	34%	33%	32%	הפרזה באחוזים
526	107	113	109	101	97	מכירות עמק 200 גרם
178	38	39	37	34	31	נזק מיליוני שקלים

הנזק שנגרם לצרכני גבינת "עמק" באריזת 200 גרם בשנים 2015 עד 2019 נאמד בכ-178 מיליוני שקלים.

באופן דומה בחנתי את הנזק שנגרם לצרכני גבינות עמק באריזת 400 גרם, טל העמק במשקל, טל העמק באריזת 200 גרם, וגבינת גלבוע באריזות 200 ו- 400 גרם.

סך הנזק שנגרם לצרכני גבינה צהובה של תנובה בשנים 2015 - 2019 מיליוני שקלים

המוצר הנבדק	אומדן הנזק
עמק באריזת 200 גרם	178.3
עמק באריזת 400 גרם	130.8
טל העמק במשקל	36.8
טל העמק באריזת 200 גרם	22.8
גלבוע באריזת 200 גרם	29.4
גלבוע באריזת 400 גרם	14.8
סה"כ	412.9

סך הנזק לצרכן, כתוצאה מניצול כוחה המונופוליסטי של תנובה לרעה, וגביית מחיר מופרז עבור גבינה צהובה עמק, טל העמק וגלבוע בשנים 2015 עד 2019, נאמד לכל הפחות בכ- 413 מיליוני שקלים, לפני תוספת בגין הצמדה וריבית.

בברכה, ובכבוד רב
סלע קולקר

2. רקע

2.1 מטרת חוות הדעת

נתבקשתי לבחון האם תנובה ניצלה לרעה את מעמדה כמונופול בענף החלב ומוצריו וגבתה מן הצרכנים מחיר מופרז עבור גבינה צהובה, וכן לאמוד את היקפו הכולל של הנזק שנגרם לכלל הצרכנים כתוצאה מאותה מדיניות של ניצול לרעה בין השנים 2015 ועד 2019.

מטרת חוות דעת זו:

1. לבחון האם תנובה ניצלה לרעה את מעמדה כמונופול מוכרז בתחום החלב ובמוצרי החלב, כדי לגבות מן הצרכנים מחיר מופרז.
2. בהנחה שכן, לאמוד את הנזק שנגרם לצרכנים כתוצאה מאותה מדיניות נצלנית לכאורה.

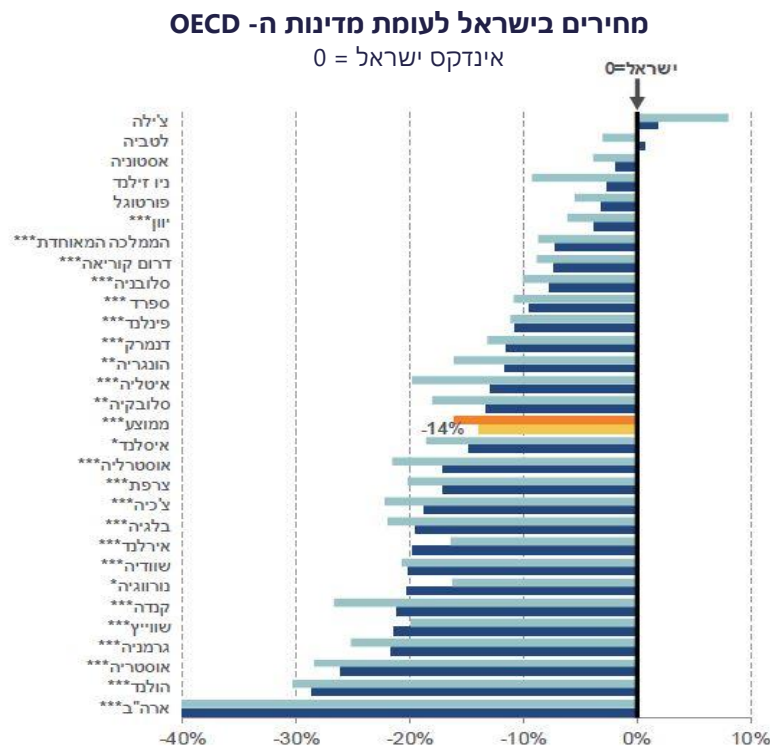
לצורך ביצוע חישוב מדויק של מידת הנזק, נדרשים נתונים אודות מבנה העלויות בפועל של המוצר. מידע זה קיים ברשותה של החברה, אולם איננו מידע גלוי ולא קיים ברשותי.

כדי לאמוד את מידת הנזק, השתמשתי במספר הנחות יסוד, מוסברות ומנומקות, המבוססות על השוואות למקרים דומים ועל מיטב ניסיוני כמעריך שוויו וכמומחה כלכלי. יחד עם זאת, ככל שיתקבלו נתוני אמת מהחברה אודות העלות האמיתית הכרוכה בייצור המוצר, ניתן יהיה לעדכן את האומדן, ולשפר את רמת הדיוק של הבדיקה.

2.2 יוקר המחיה בישראל

יוקר המחיה הוא מושג תאורטי המתייחס להשוואה בין עלות של סל מוצרי הצריכה של משקי בית, באזור גיאוגרפי מסוים, לרמת השכר הממוצעת של התושבים באותו מקום. בישראל, התפתחו בעשור האחרון רמות מחירים ויוקר מחיה מהגבוהים בעולם.

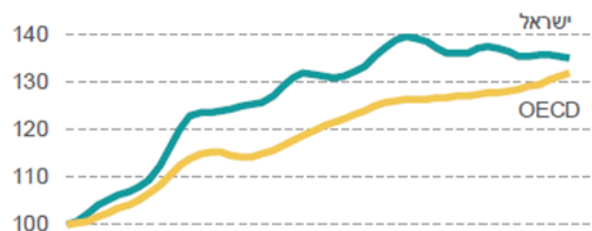
בשנים 2008 עד 2011, האמירו מחיריהם של מוצרי מזון רבים בישראל בעשרות אחוזים, עד שבחודש יולי 2011 פרצה מחאה חברתית כנגד יוקר המחיה, ובעיקר כנגד מחירי הדיור ומחירי המזון. בחודש מאי 2018 התפרסם דוח מרכז טאוב לחקר המדיניות החברתית בישראל וקבע כי רמת המחירים בישראל ביחס למדינות ה-OECD עדיין גבוהה ועומדת על כ-14% מעל ממוצע מדינות ה-OECD וגבוהה בכ-40% יותר מארצות הברית.



מקור: תמונת מצב המדינה 2018, מרכז טאוב לחקר המדיניות החברתית בישראל

משנת 2005 ועד שנת 2008, בעקבות התרופפות מנגנון פיקוח המחירים כמתואר בהמשך, עלו מחירי המזון בישראל בכ-25%, וזאת לעומת התייקרות מתונה בלבד בממוצע מדינות ה-OECD. הפער בין מחירי המזון בישראל למדינות ה-OECD הגיע לשיאו בשנת 2013. מאז ועד שנת 2018 חלה ירידה קלה במחירי המזון בישראל, אך עדיין, לאורך העשור האחרון רמת מחירי המזון בישראל גבוהה מאשר בעולם המערבי, במיוחד בקטגוריית המשקאות הקלים, ו**מוצרי החלב**.

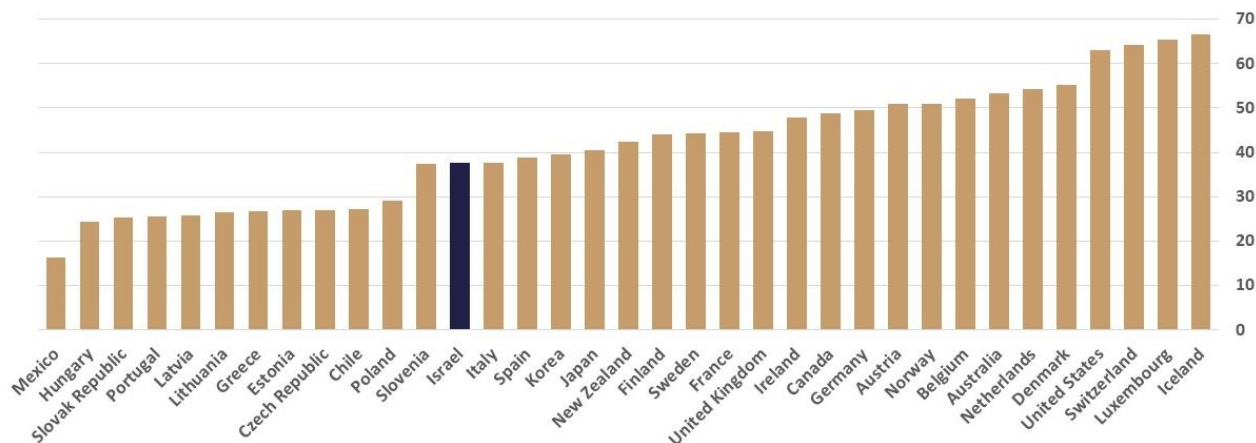
מחירי מזון ומשקאות בישראל לעומת מדינות ה-OECD, 2005 עד 2018



מקור: תמונת מצב המדינה 2018, מרכז טאוב לחקר המדיניות החברתית בישראל

בחדש מרץ 2018 התפרסם דוח יוקר המחייה של אקונומיסט, לפיו תל אביב היא העיר **התשיעית** היקרה בעולם, והיא יקרה יותר, בין השאר, מערים כמו ניו יורק, לוס אנג'לס, טוקיו ולונדון. מנגד, השכר הממוצע בישראל איננו מהגבוהים בעולם, וישראל ממוקמת נכון לשנת 2018 רק במקום ה-23 מבין 35 מדינות ה-OECD, עם שכר ממוצע הנמוך בעשרות אחוזים מאשר השכר בארה"ב, אנגליה ויפן, שהערים המרכזיות בהן, יותר זולות מאשר בישראל.

שכר ממוצע לשנת 2018 - ישראל מדורגת במקום ה-23 מתוך 35 מדינות ה-OECD
אלפי דולרים



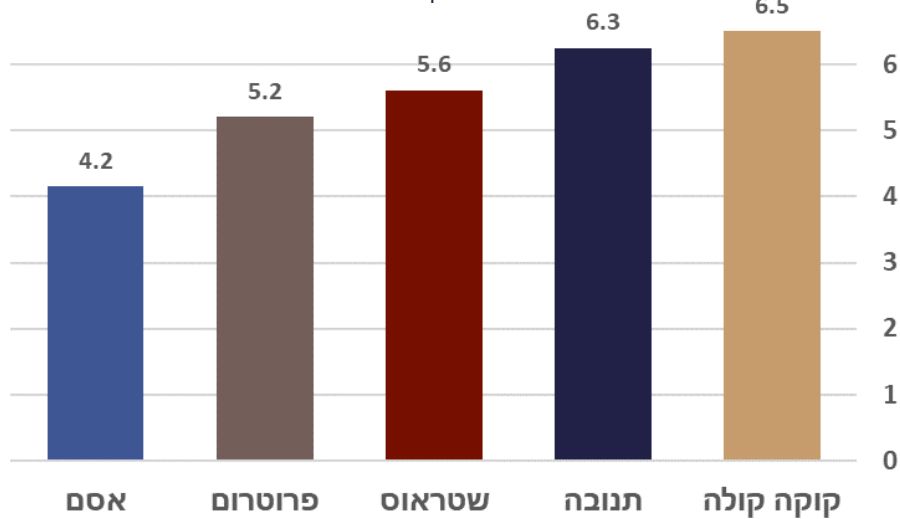
שיעור ההוצאה על מזון בישראל הינן מהגבוהים במדינות המערב, בשל שילוב של מחירי מזון גבוהים ורמת הכנסה לנפש נמוכה. מרכיבי סל הצריכה הממוצע בישראל בהשוואה לארה"ב, מראה כי תחום המזון ותחום הדיור מהווים שני תחומים מרכזיים שבהם הצרכן הישראלי סובל משיעור הוצאה גבוה ביחס לצרכן האמריקאי. שני מרכיבים אלו הם חלק מסל הצרכים הבסיסיים, וההוצאה הגבוהה בגינם, הינה ביטוי לתופעת יוקר המחייה בישראל.

השילוב של רמת מחירים גבוהה עם רמת השתכרות נמוכה הפך בעשור האחרון לנטל כבד על החברה הישראלית

2.3 הריכוזיות בשוק המזון

שוק המזון בישראל נאמד בכ- 50 מיליארד שקלים בשנת 2019 הוא מאופיין בריכוזיות גבוהה, בכשלי שוק רבים, ולא מתקיימים בו תנאי תחרות חופשית. שוק המזון והמשקאות מהווה כ-85% משוק ה-FMCG¹ והוא נשלט על ידי 5 חברות מזון: תנובה, קוקה קולה, שטראוס, פרוטרום ואסם. 5 חברות אלו מחזיקות יחדיו כבר מעל עשור בשוק המזון והמשקאות בנתח שוק של כ-45%. מבין 5 החברות, החברה עם מחזור המכירות הגבוה ביותר היא קוקה קולה אשר מכירתיה הסתכמו בשנת 2019 בכ- 6.5 מיליארדי שקלים. במקום השני נמצאת **תנובה** עם מחזור מכירות של כ- 6.25 מיליארדי שקלים. ביחד עם שטראוס, פרוטרום ואסם, מחזור המכירות המצרפי של חמש ענקיות המזון הסתכם בשנת 2019 בכ- 28 מיליארדי שקלים.

חמש ענקיות המזון בישראל - מחזור מכירות לשנת 2019
מיליארדי שקלים



מקור: 2019 dun's100

עבור מוצרי צריכה בסיסיים רבים, חברות אלו שולטות בנחתי שוק של 50% עד 90% ומהוות מונופול כלכלי כהגדרתו על פי **חוק התחרות**². בין הדוגמאות הבולטות למוצרים שאין להם מוצר מתחרה המהווה איום ממשי ניתן למנות את "קוקה קולה" של החברה המרכזית לייצור משקאות, "מילקי" של שטראוס, קוטג' וגבינה צהובה של תנובה, "מטרנה" של אסם ועוד³.

כאשר מתקיים מונופול בשוק של מוצר מסוים, החברה היצרנית יכולה לגבות מחירים הגבוהים בהרבה מעלויות הייצור. המבנה הריכוזי של השוק, מכסי יבוא כבדים, חסמי כניסה גבוהים והעדר רגולציה ממשלתית משמעותית המלווה באכיפה אפקטיבית, גורמים לכך שבמוצרי מזון רבים נגבו בעבר ונגבים עד היום, על ידי חברות המזון הגדולות, מחירים מופרזים, דבר המאפשר להן לגרוף רווחים עודפים ובלתי סבירים על חשבון רווחת הצרכנים, במיוחד כאשר מדובר במוצרי צריכה בסיסיים.

עשיית רווחים כאלה, עלולה להיחשב בנסיבות מסוימות, כניצול המעמד המונופוליסטי לרעה.

¹ Fast Consumer Goods - הכולל מזון, משקאות ומוצרים לבית ולטיפוח הפרט.

² לשעבר "חוק ההגבלים העסקיים", שביום 1 בינואר 2019 שונה שמו ל"חוק התחרות הכלכלית". כמפורט בפרק 2.5 לחוות דעת זו

³ גילוי נאות: החתום מטה ביצע בדיקות כלכליות, והכין חוות דעת מומחה, המצורפות לתביעות ייצוגיות בחלק ממוצרים אלו.

2.4 בקשה דומה משנת 2014

בשנת 2014 הגישה המועצה הישראלית לצרכנות בקשה לתובענה ייצוגית נגד תנובה, בטענה שתנובה הינה מונופול בעל כח שוק בשוק הגבינה הצהובה. על פי הבקשה, תנובה הפרה את האיסור הקבוע בסעיף 29א לחוק ההגבלים העסקיים בכך שניצלה את מעמדה לרעה בדרך של גביית מחיר מופרז עבור גבינה צהובה. הבקשה עוסקת במחירים של גבינות צהובות מהמותגים "עמק", "גלבע ו" טל העמק" בשנים 2007 עד 2014.

בהחלטתו מה-16 ביוני 2019 אישר בית המשפט את בקשת התובע לכרר את התובענה כתובענה ייצוגית.

2.4.1 חוות דעת שפיגל 2014

הבקשה משנת 2014 נתמכת בחוות דעת של פרופסור יוסי שפיגל. (להלן: "חוות דעת שפיגל") חוות דעת שפיגל עוסקת בשאלה, האם תנובה גבתה מחיר מופרז בגין גבינה צהובה בישראל החל משנת 2007 ועד לשנת 2014. שפיגל מיישם מתודולוגיה שמטרתה לקבוע את ה"מחיר המפוקח הרעיוני" של הגבינות, קרי המחיר שהיה נקבע לגבינה ארוזה לו הייתה נתונה תחת פיקוח מחירים פעיל. פרופסור שפיגל מראה כי בתקופה האמורה תנובה גבתה מחירים הגבוהים בעשרות אחוזים מאותו "מחיר רעיוני", שהגיעו לכדי 64% בגבינת עמק 200 גרם.

פרופסור שפיגל כותב במסקנות חוות הדעת, כי פער זה איננו מוסבר על ידי עלויות הייצור, שכן המחיר המפוקח הרעיוני לוקח בחשבון את הפרשי עלויות הייצור בין גבינה באריזה וגבינה במשקל, והוא לוקח גם בחשבון רווח הוגן בשווי של בין 6% ל- 12% מההון הפעיל, בהתאם למתודולוגיית פיקוח המחירים. פער נוסף, בלתי מוסבר, של עשרות אחוזים, משקף את הרווחיות העודפת של תנובה אשר נובעת מניצול כח השוק שלה בשוק הגבינות הצהובות.

אקדים את המאוחר:

מבדיקה של המחירים של כל הגבינות הצהובות מכל הסוגים משנת 2005 ועד לשנת 2019 עולה כי לא חל שום שינוי במדיניות התמחור של תנובה בין התקופה של התביעה משנת 2014, כלומר בין השנים 2007 לשנת 2014, ובין התקופה הרלוונטית לחוות דעת זו, כלומר בין השנים 2015 לשנת 2019. זאת כפי שיפורט בהמשך חוות הדעת.

3. רקע משפטי

3.1 העילה החוקית

3.1.1 רשות התחרות

רשות התחרות (להלן: "הרשות"), פועלת כרשות מקצועית עצמאית שייעודה המוצהר הינו להגן על הציבור מפני פגיעה בתחרות, ולקדם תחרות לטובת הציבור. הרשות פועלת בהתאם ל"חוק התחרות הכלכלית" (להלן: "החוק"), ובראשה עומד הממונה על התחרות (להלן: "הממונה")⁴.

3.1.2 מחיר בלתי הוגן

בעל מונופולין ייראה כמי שמנצל לרעה את מעמדו בשוק, באם יפעל להפחתת התחרות באופן שיפגע בציבור. על פי סעיף 29 לחוק, אחת הפעולות האסורות המצוינות בחוק היא "קביעה של רמת מחירי קניה או מכירה **בלתי הוגנים** של הנכס או של השירות שבמונופולין". עד לשנת 2014, היה מקובל לפרש "מחיר בלתי הוגן" אך ורק כמחיר נמוך ("מחיר טורפני"), שנקבע במטרה להדיר מתחרים מהענף. בשנת 2014 התקבלה לחוק פרשנות מרחיבה, לפיה מחיר בלתי הוגן הוא גם מחיר בלתי הוגן גבוה.

3.1.3 גילוי דעת 1/14

בחודש אפריל 2014, פרסם הממונה באותה עת, המשפטן פרופסור דיויד גילה, את גילוי דעת 1/14 בדבר האיסור על גביית מחיר מופרז על ידי בעל מונופול. על פי גילוי הדעת מונופול שיגבה מחיר בלתי הוגן גבוה, יחשב כמי שניצל את מעמדו לרעה, וצפוי לקנסות. גילוי הדעת מעניק למונופול הגנת "נמל מבטחים" כל עוד הפער בין מחיר המוצר לעלות ייצורו אינו עולה על 20%.

לא מצוין בגילוי הדעת, האם הרווחיות תחושב מהמחיר או מהעלות, אולם, בדוח הרשות לשנת 2014 מצוין כי "הגנה זו תעמוד למונופול, כאשר הפער בין מחיר המוצר לעלות ייצורו, אינו עולה על 20% מעלות הייצור"⁵. בהתאם לכך, הניתוח בחוות דעת זו, בוחן את תמחור המוצרים השונים ביחס למחירים המפוקחים כיום ובעבר. וזאת בשונה מאופן חישוב שיעור רווחיות תפעולית המקובל בעולם העסקי לצרכים חשבונאיים, המחושב מתוך סך המכירות.

3.1.4 גילוי דעת 1/17

בחודש פברואר 2017, פרסמה הממונה הנוכחית, עוה"ד מיכל הלפרין את גילוי דעת 1/17 שכותרתו: "שיקולי הממונה על הגבלים עסקיים באכיפת האיסור על מחיר בלתי הוגן גבוה". גילוי דעת זה איננו משנה מהותית את עמדת הרשות על פי גילוי דעת 1/14, בדבר האיסור החל על מונופול לגבות מחיר בלתי הוגן גבוה, והעונשים הצפויים, אך מבטל את ההתייחסות לרף ה- 20% שנקבע בגילוי הקודם. מאידך הממונה לא קבעה רף חדש לבחינת הוגנות המחיר לצרכן.

⁴ רשות התחרות נודעה במשך עשרות שנים בשם "רשות הגבלים עסקיים". ביום 1 בינואר 2019 נכנס לתוקפו תיקון מספר 21 לחוק ההגבלים העסקיים, אשר בין השאר שינה את שמה של "רשות ההגבלים העסקיים" ל- "רשות התחרות", את שמו של "חוק ההגבלים העסקיים תשמ"ח 1988" ל- "חוק התחרות הכלכלית". ואת שמו של "הממונה על ההגבלים העסקיים" ל- "הממונה על התחרות".
⁵ דוח שנתי של רשות ההגבלים העסקיים לשנת 2014, עמוד 32

3.2 זיהוי מונופול

על פי סעיף 26 לחוק, חברה המרכזת יותר ממחצית מכלל המוצרים בענף - יש להכריז עליה כבעלת מונופולין. כדי לבחון קיומו של מונופולין יש להגדיר את השוק הרלבנטי לבחינה. השוק הרלבנטי מוגדר על ידי קבוצת המוצרים או השירותים הקטנה ביותר, באזור גאוגרפי נתון, שביחס אליה תגובת הצרכנים מאפשרת הפעלת כוח שוק.

אם חברה מוכרת למעלה מ- 50% מהמוצרים או השירותים בענף שהוגדר, היא תוכרז כמונופול, ויחולו עליה סעיפי החוק, וביניהם האיסור לגבות מחיר בלתי הוגן. אופייה של ההכרזה הינו הצהרתי ואין בהיעדרה של הכרזה כדי לגרוע מהחובות המוטלות על בעל המונופולין.⁶ כך גם לעמדת הרשות. אם מבחינה עובדתית חברה היא בעלת מעל ל- 50% מהשוק, אז החוקים המיוחדים שחלים על מונופול - חלים גם עליה, אף אם היא לא הוכרזה ככזו.

3.3 זיהוי מחיר מופרז

3.3.1 המבחנים המקובלים

עפ"י הספרות המקצועית בתחום ההגבלים העסקיים, פסיקת בתי משפט בישראל, וכן על פי עמדת הרשות ניתן לזהות מחיר מופרז על ידי המבחנים הבאים:

1. בחינת הפער בין מחיר המוצר לעלות הייצור שלו.
2. בחינת שיעורי הרווחיות של החברה ביחס לשיעורי הרווחיות המקובלים בענף.
3. השוואת מחיר המוצר למחירו, בשווקים אחרים, בתקופות אחרות למחירי מוצרים מתחרים זהים או דומים.

בגילוי דעת האחרון מטעם הרשות, גילוי דעת 1/17, חזרה הממונה על רשימת מבחנים אלו.

3.3.2 פסק דין נאור נגד תנובה

בפסק דין נאור נגד תנובה⁷, השופטת שטמר, בוחנת מספר גישות ומבחנים לזיהוי מחיר מופרז, ולסיכום דבריה, קובעת כבוד השופטת, כי כאשר ניתן לבחון את השוואת מחירו של מוצר אל מול מוצר אחר, דומה בתכונותיו, באותו שוק, מחירים של מוצרים דומים אצל אותו יצרן, וכדומה, התשובה על מבחנים אלה "תביא ישירות למענה על השאלה המרכזית: האם בעל המונופולין גבה מחיר גבוה ממחירו של המוצר בתנאי תחרות". (עמוד 16 לפסק הדין).

3.3.3 מאמר של דיויד גילה משנת 2018

פרופסור דיויד גילה, במאמר שפורסם בשנת 2018⁸, מתאר מסלול לבחינת קיום מחיר מופרז בשלושה שלבים: שלב ראשון הוא קביעת "מחיר תחרותי" בדרך של השוואה למוצרים דומים אחרים בשווקים קרובים. בשלב שני, יש לבחון האם ישנו פער משמעותי בין מחיר המונופול למחיר התחרותי. בשלב שלישי, במידה ונמצא פער משמעותי, יש לבחון האם הפער נובע כתוצאה מהשקעות ושיפורים במוצר שבוצעו על ידי המונופול, כך שרווח הצרכן הסופי לא נפגע, אם לאו.

על פי גילה, מבחן המבוסס על מדידת הפער בין מחירו של המוצר המסופק על ידי המונופול, לבין מחיר תחרותי שנמצא, הוא עדיף על פני המתודולוגיה של הערכת עלות הייצור עבור המונופול, בתוספת רווחיות סבירה, וכל שניתן למצוא מחיר תחרותי שכזה, עדיף להשתמש במתודולוגיה זו.

⁶ דוח שנתי לשנת 2017, רשות ההגבלים העסקיים.

⁷ ת"צ 46010-07-11 נאור נ' תנובה - מרכז שיתופי לשיווק תוצרת חקלאית בישראל בע"מ ואח'

⁸ A Coherent Approach to the Antitrust Prohibition of Excessive Pricing by Dominant Firms, דיויד גילה

3.4 הצורך לבחון את קיומו של כח שוק

3.4.1 לשון החוק

על פי לשון החוק, אין צורך לבחון את קיומו של כח שוק, לצורך השאלה האם רשאי מונופול לגבות מחיר בלתי הוגן.

על פי סעיף 26(א) לחוק התחרות "יראו כמונופולין ריכוז של יותר ממחצית מכלל אספקת נכסים בידיו של אדם אחד", ובסעיף 29(א) נקבע כי בעל מונופולין, כהגדרתו בסעיף 26(א), לא ינצל לרעה את מעמדו בשוק באופן העלול להפחית את התחרות בעסקים או לפגוע בציבור, בין השאר על ידי קביעה של רמת מחירי קניה או מכירה בלתי הוגנים. ביסוס קיומו של מעמד מונופוליסטי בדין הישראלי שעמד על נתח שוק בלבד, היה חריג ביחס למקובל בעולם. המחוקק בחר במבחן מדיד ומוחלט זה, מתוך הנחה שנתח שוק גבוה הוא אינדיקציה טובה לקיומו של כוח שוק משמעותי, ושהיתרונות שבבחירת מדד שרירותי המספק וודאות ופשטות עולות על החסרונות שבו.

3.4.2 תיקון 21 לחוק

ביום 10 בינואר 2019 נכנס לתוקפו תיקון מספר 21 לחוק ההגבלים העסקיים (להלן: "**תיקון 21**"). בתיקון 21 נקבעה הגדרה חדשה למונח בעל מונופולין, הכוללת שתי חלופות:

1. אדם שחלקו בכלל האספקה של נכסים או בכלל רכישתם, או בכלל מתן שירותים, או בכלל רכישתם, עולה על מחצית.
2. אדם המחזיק כוח שוק משמעותי ביחס לאספקת נכסים או רכישתם, או ביחס למתן שירותים או רכישתם.

בזאת הגדרת המונופול הורחבה, כך שתכלול בכל מקרה את כל מי שמחזיק מעל ל- 50% מהשוק, ותכלול בנוסף גם את מי שמחזיק בפחות 50% אם יש בידו כוח שוק משמעותי.

כלומר, גם לאחר התיקון – אין צורך לבחון כח שוק, עבור פירמה המחזיקה בנתח של מעל ל- 50% מהשוק.

3.4.3 פסיקת בית המשפט – ינואר 2019

ביום 16 בינואר 2019 פרסם כבוד השופט עופר גרוסקופף שתי החלטות בעניין שתי בקשות לאישור תובענות כייצוגית בעילת מחיר מופרז. האחת, בעניין: צדוק נגד שטראוס, בנושא הקקאו, והשנייה בעניין גפניאל נגד החברה המרכזית (להלן: "**קוקה קולה**"). שתי ההחלטות עוסקות בשאלת ניצול כוחן המונופוליסטי של שטראוס ושל קוקה קולה לגביית מחיר בלתי הוגן גבוה.⁹

בשתי החלטות אלו, קובע גרוסקופף כי בחינת עילה של תמחור מופרז על ידי מונופול מכח סעיף 29(א) לחוק התחרות הכלכלית, מחייבת בחינה דו שלבית: תחילה יש לבחון את התקיימות תנאי הסף בדבר קיומו של בעל מונופולין כהגדרתו בחוק. לאחר מכן יש לבחון האם בעל המונופולין ניצל לרעה את מעמדו בשוק לצורך פגיעה בציבור על דרך של קביעת מחיר מופרז, וזאת תוך התייחסות לשני פרמטרים המקיימים ביניהם יחס של "**מקבילית כוחות**":

- (א) כח שוק של המונופול.
- (ב) הפער שבין התמחור בפועל לבין תמחור מבוסס עלויות.

בכך, פסק בית המשפט לראשונה, כי לצורך החלת עילת תמחור מופרז, יש לבחון במקביל למבחן הפער, את קיומו של כח שוק, ולא רק קיומו של נתח שוק.

⁹ גילוי נאות: לכל אחד מבקשות לאישור תובענה כייצוגית אלו, מצורפות חוות דעת מומחה מטעמי.

3.5 אופן בחינת כח שוק

3.5.1 גילוי דעת 2/19

כח שוק אינו מושג דיכוטומי אלא ענין של מידה. לאחר שתוקן חוק התחרות בתחילת 2019 באופן שמרחיב את הגדרת המונופול גם לחברה שאוחזת בנתח שוק של פחות מ- 50%, אך יש בידיה "כח שוק משמעותי" פרסמה הרשות לתחרות את גילוי דעת 2/19, ממנו ניתן ללמוד את יחסו של הדין בישראל לשאלה זו.

על פי גילוי דעת 2/19 "כוח שוק משמעותי" פירושו היכולת של גורם לקבוע תנאי אספקה נחותים באופן משמעותי מאלה אשר היו שוררים בשוק תחרותי, בשל היעדר רסנים תחרותיים מספקים על פעולותיו, הן מצד הביקוש והן מצד ההיצע. גילוי הדעת מפרט מספר אינדיקציות, לזיהוי כח שוק משמעותי.

עפ"י הספרות המקצועית בתחום ההגבלים העסקיים, וכן על פי עמדת הרשות כפי שעולה מגילוי דעת 2/19 ניתן לזהות כח שוק משמעותי על פי המבחנים הבאים:

- (א) קיומו של נתח שוק גבוה לאורך זמן.
- (ב) קיומם של חסמי כניסה.
- (ג) היכולת של המונופול לנקוט בפרקטיקות מסוימות כגון מדיניות אפליית מחירים.

כאשר מתקיימות אינדיקציות אלה בכפיפה אחת עם פער בלתי מוסבר, בין עלות הייצור לבין מחירו בפועל, מתקיימת מקבילית הכוחות, המקימה את עילת התביעה.

3.5.2 אכיפת מחיר בלתי הוגן גבוה על ידי הרשות

נהוג לחלק את החששות שעלולים לנבוע מהתנהגות המונופול לשתי קטגוריות: הדרה וניצול.

שאלת המחיר הבלתי הוגן הגבוה שייכת לתחום הניצול. ככלל, ברשות קיימת העדפה לאכיפה מכוונת תחרות, על פני אכיפה מכוונת ניצול. אכיפת האיסור על גביית מחיר בלתי הוגן גבוה נעשית כמוצא אחרון, כאשר אין תרופה עדיפה לתיקון מבנה השוק. הרציונל הוא, שאכיפה נכונה כנגד פעולות הדרה, וכנגד היווצרותם של חסמי כניסה, וכן הלאה, תוליד מצב אופטימאלי שבו מתקיימת תחרות, וממילא יתייתר הצורך באכיפה כנגד עשיית רווחים בלתי הוגנת.

הנימוק המרכזי לכך, הוא שיש לתמרץ פירמות להשקעות בפיתוח, בין השאר על ידי אופק שביום מן הימים יהפכו למונופול, שהוא דבר חוקי, ויוכלו לגבות פרמיה מונופוליסטית הוגנת, שתפצה על ההשקעות בתחילת הדרך. ואכן, הרשות נמנעת מלאכוף מחיר בלתי הוגן גבוה, כי ישנה הנחה, שאכיפתו בזמן אמת, מייצרת נזקים לרווחה הכוללת, ופוגעת בתמריץ של פירמות לבצע השקעות.

בפועל, הרשות ממעטת להשתמש בכלי אכיפה כנגד מחיר בלתי הוגן גבוה העומד לרשותה, ולמיטב ידיעתי, עד היום נמנעה מלהשתמש בו כליל. תפקוד מיטבי של הרשות, אמור למנוע מצב שבו מחיר בלתי הוגן גבוה שורר לאורך זמן, וזאת גם ללא שימוש באמצעי האכיפה הישיר של הטלת עיצומים, אלא רק על ידי פעילות נכונה של עידוד התחרות והסרת כשלי שוק וחסמים.

4. תיאור הסביבה העסקית

4.1 ענף החלב בישראל

4.1.1 רקע כללי

המחזור הכספי של שוק החלב במונחי מחירים לצרכן מוערך בכ- 7.8 מיליארד שקלים בשנת 2017, מתוכם מוצרי חלב לשתיה מהווים 26%, תוצרת ניגרת ומעדנים 31%, גבינות 40% וחמאה 3%. ענף החלב בישראל מוסדר במסגרת חוק תכנון משק החלב, התשע"א 2011, כאשר הייצור מתבצע על פי מכסות שנקבעות ליצרני החלב, המאוגדים באמצעות "מועצת החלב". מועצת החלב הינה חברה לתועלת הציבור, בה חברים נציגי הממשלה, ארגוני החקלאים והמחלבות, הדואגת להבטחת איכות ובטיחות בייצור החלב ואספקה סדירה של חלב ומוצרי, תוך הבטחת מחירים ראויים ליצרני החלב, למחלבות ולציבור. קביעת המדיניות בענף, הפיקוח עליו והסדרתו מבוצעת על ידי הממשלה באמצעות שרי החקלאות או האוצר, לפי העניין, בדרך של קביעת תקנות. יישום וביצוע המדיניות, מופקד בידי מועצת החלב.

4.1.2 מבנה הענף

משק החלב בישראל מאופיין בריכוזיות גבוהה, ובנוי משלושה מקטעים: מקטע הרפתות העוסק בייצור חלב גולמי, מקטע המחלבות העוסק בייצור מוצרי חלב והמקטע הקמעונאי העוסק בשיווק מוצרי החלב לציבור.

א. **מקטע הרפת** – ייצור החלב הגולמי נתון לתכנון מלא באמצעות קביעת היקף הייצור הכולל של חלב גולמי, קביעת מכסות חלב גולמי ליצרנים, הסדרת הייצור והשיווק של חלב גולמי, ויסות של כמויות החלב הגולמי במשק, וקביעת "מחיר המטרה".

ב. **מקטע המחלבות** – ייצור מוצרי החלב מתבצע בעיקר ע"י שלוש היצרניות הגדולות במשק: תנובה, שטראוס וטרה, החולשות על מרבית השוק ורוכשות מעל ל- 90% מהחלב הגולמי¹⁰. חברת תנובה מהווה מונופסון ברכש חלב גולמי ומונופול מוכרז ב"חלב ומוצרי" וחברת שטראוס מהווה מונופול מוכרז בתחום מעדני החלב.

ג. **המקטע הקמעונאי** – נכון לשנת 2018, חמש רשתות השיווק הגדולות מהוות למעלה מ- 40% מנתח השוק הקמעונאי, והמכולות השכונתיות מהוות את יתרת השוק. רמת הריכוזיות בתחום זה היא מהגבוהות מקרב מדינות ה-OECD¹¹.

4.1.3 ריכוזיות בשוק החלב

שוק החלב מאופיין על ידי מיעוט ספקים המספקים מגוון רחב של מוצרים. מדובר בתחרות אוליגופוליסטית של מוצרים מבודלים, המקטינה את התחרות. בשנת 2010¹² נמדדה הריכוזיות לכל אחד מענפי החלב באמצעות מדד הרפינדל ("HHI") ונמצא כי הוא נע בין 0.35 עבור גבינה לבנה, ועד 0.85 עבור חמאה. ענף עם HHI מעל 0.18 נחשב לענף ריכוזי. בענף השמנת החמוצה, מדד HHI הינו 0.67 המצביע על ריכוזיות גבוהה ביותר.

4.1.4 מחיר מטרה

מחיר מטרה הוא המחיר אותו משלמות המחלבות ליצרנים עבור החלב הגולמי. קודם לחקיקת חוק החלב, קביעת מחיר המטרה והחובה של המחלבות לרכוש את החלב הגולמי במחיר שאינו נמוך ממנו לא הוסדרו בחקיקה ונשענו על הסכמות בין הגורמים בענף. בחוק החלב ובתקנות שהותקנו מכוחו נקבע, כי במהלך תקופת מעבר של שמונה שנים

¹⁰ הכנסת, מרכז המחקר ומידע, ניתוח עליית מחירי מוצרי המזון ובחינת הצעת חוק קידום התחרות בענף המזון, התשע"ג – 2013

¹¹ דו"ח צוות המשנה לבדיקת משק החלב, הצוות לבדיקת התחרותיות והמחירים בשוק מוצרי המזון והצריכה, 2012.

¹² בחינת הצורך בפיקוח מוצרי חלב, ד"ר יעל קהל, מאי 2011

מיום תחילת החוק, מחיר המטרה ייקבע בהתאם למחיר המטרה האחרון שייקבע ערב כניסת החוק לתוקף, כשהוא יעודכן מעת לעת לפי נוהל העדכון שנהג קודם לחקיקת החוק. בתום שמונה השנים האמורות, ייקבע מחיר המטרה בצו שיוציאו שרי האוצר והחקלאות על פי חוק הפיקוח על מחירי מצרכים ושירותים, התשנ"ו – 1996.

בעקבות חקיקת חוק החלב הותקנו באפריל 2012 תקנות תכנון משק החלב¹³, במסגרתן עוגן אופן חישוב, פרסום ועדכון מחיר המטרה. בהתאם, החל מינואר 2013 מתבסס מחיר המטרה על סקר עלויות החלב לשנת 2011. על פי ההסכם להתייעלות בענף החלב נערך סקר ענפי בשנת 2015 ויושם בשנת 2017.

4.2 פיקוח מחירים

המחירים המרביים למוצרי החלב בפיקוח פעיל נקבעים על-ידי וועדת מחירים משותפת למשרדי האוצר והחקלאות ופיתוח הכפר. מנגנון הפיקוח על המחירים נעשה על ידי הגבלת התשואה של החברה המפוקחת ובדיקתה על ידי הועדה לפיקוח על מחירים. הנתונים שלפיהם נקבע מחיר מוצר חלב המיוצר בכל המחלבות בישראל הם נתוני המונופול. קביעת המחיר מתבססת על מחירו של סל התשומות בייצור לעומת רווחיותו הכוללת של המונופול מכל מגזרי פעילותו בענף החלב.

המחיר מתעדכן לפי השוואה של התשואה על ההון הפעיל (ROCE) של המונופול לעומת תחום תשואות נורמטיביות. על פי עקרונות שנקבעו בדו"ח סוארי בשנת 1996 התשואה ההולמת על ההון הפעיל בייצור חלב הינה 6%-12%, והתשואה על ההון הפעיל במגזר ייבוש החלב, המתאפיין ברמת סיכון נמוכה יותר הינה בשיעור 6%.

כשהרווח של מוצר חלב גבוה מהתשואה הנורמטיבית המרבית, מתבקשת הורדת מחירים עד לגבול העליון של תחום התשואה הנורמטיבית. עדכון מחירים של מוצרים מפוקחים ייעשה ביחס לשינוי בסל התשומות של החברה המפוקחת או שינוי במחירים בינלאומיים של המוצר.

מכאן, שהמחיר המירבי שנקבע על-ידי ועדת המחירים מספק תשואה הוגנת לפירמות השולטות השוק.

¹³ תקנות תכנון משק החלב (מנגנון לעדכון מחירים מזעריים של ליטר חלב, תשע"ב 2012)

4.3 תנובה כמונופול

4.3.1 אודות החברה

תנובה היא תאגיד המזון הגדול ביותר בישראל, החברה הוקמה בתחילת שנות ה-20 של המאה הקודמת, על-ידי התאגדות של משקים חקלאים ומחלבות. בתחילת דרכה, שיווקה בעיקר חלב ומוצרי, ובתחילת שנות ה-30 החלה לשווק גם תוצרים טריים כמו: עופות, ביצים, ירקות ופירות. כיום, עוסקת בעצמה ובאמצעות חברות קשורות בשיווק והפצת תוצרת חקלאית ובתחום המזון. מחודש מרץ 2015 מוחזקת בכ- 77% על ידי "ברייטפוד" חברת השקעות סינית המתמחה בחברות מזון, השנייה בגודלה בסין, והנמצאת בבעלות ממשלת סין. רכישת תנובה על ידי ברייטפוד בוצעה לפי שווי חברה של 8.6 מיליארד שקלים. יתרת 23% ממניות תנובה מוחזקות על ידי תאגיד אחזקות של הקיבוצים. מכירותיה **מסתכמות בכ- 6.25 מיליארדי שקלים בשנת 2019.**

4.3.2 מונופול מוכרז

כבר בשנת 1924 פעלה בירושלים מחלבה מקומית על ידי חברי הקיבוצים השכנים ששיווקה את החלב של הקיבוצים תחת השם "תנובה". תנובה איגדה את כל היישובים החברים בהסתדרות שהתחילו לשווק את תוצרתם דרך תנובה-70 השנים הראשונות לפעילותה, הייתה תנובה אגודה שיתופית חקלאית בבעלות איגוד קיבוצים ומושבים. משנות ה-30 תנובה פעלה להרחיב עד כמה שניתן את פעילותה ושיווקה תוצרת גם של משקים שלא היו חברים בה. תנובה השיגה את מעמדה כמונופול בזכות המעמד המיוחד שהיה לה עוד לפני קום המדינה. היא התפתחה במקביל להתפתחות היישוב היהודי בארץ, ולאחר קום המדינה היה לה חלק חשוב בהתפתחות כלכלת ישראל. הקבוצה מוכרזת משנת 1988 כבעלת מונופולין לפי סעיף 26 לחוק התחרות בתחום של חלב ומוצרי.

4.3.3 מונופסון בפועל

בנוסף להיותה מונופול מוכרז, תנובה רוכשת כ- 75% מהחלב הגולמי המיוצר בישראל, ומהווה גם מונופסון כלכלי. מונופול שהוא גם מונופסון, עשוי לגבות מחירים גבוהים יותר ממונופול הרוכש תשומות בשוק שקיימת בו תחרות. מבקר המדינה קבע בדוח מחודש ספטמבר 2012, שלא יכולה להתקיים תחרות במצב בו המונופול הינו דו צדדי, כלומר, שולט במעל 50% בשוק רוכשי החלב מהרפתנים ושולט במעל 50% בייצור ושיווק חלב ומוצרי.

4.3.4 דוח מקינזי

תנובה נרכשה על ידי קרן אייפקס הבריטית בתחילת ינואר 2008. קודם לרכישת השליטה ולדרישתה של אייפקס, תנובה שכרה את שרותי חברת הייעוץ מקינזי וקיבלה דוח שכותרתו "**הגשמת מצוינות בתמחיר**". דוח מקינזי, לא נמצא ברשותי, אולם מבקר המדינה ציטט קטעים ממנו בשנת 2008. עלפי דוח מקינזי הביקוש למוצרים של תנובה הינו קשיח ולכן עליית מחירים לצרכן לא תפגע בהיקף המכירות ובביקוש למוצר. תנובה פעלה בהמלצת מקינזי ומיד לאחר שעברה לבעלותה של קרן אייפקס מחירי מוצרי החלב של תנובה עלו בעשרות אחוזים, עד לתקופת המחאה החברתית בחודש יולי 2011.

4.3.5 חקירת הרשות לתחרות

בספטמבר 2011, פתחה רשות התחרות בחקירה גלויה נגד תנובה בקשר למענה תנובה לדרישות נתונים מטעם הרשות. במסגרת החקירה, ערכו נציגי הרשות חיפוש במשרדי תנובה, מצאו מסמכים וחומרי מחשב וחקרו שורה של בעלי תפקידים בתנובה. בדצמבר 2012 חתמה תנובה על צו מוסכם מול רשות התחרות ובו התחייבה לשלם 3 מיליון שקלים בתמורה לאי נקיטת הליכים נגד תנובה ונושאי המשרה בה.¹⁴

14 ראה סעיף מח.3 בדו"חות הכספיים של תנובה נכון ל-31.12.2013.

4.3.6 הצו המוסכם

בחודש יולי 2012 פתחה רשות התחרות בחקירה גלויה נוספת שבמסגרתה שוב ערכו נציגי רשות התחרות חיפוש במשרדי תנובה. סופה של החקירה היה בצו מוסכם באוגוסט 2018 בו תנובה התחייבה לשלם פיצויים בסך 25 מיליוני שקלים, הסכום הגבוה ביותר ששולם על-ידי מפר בודד של חוק התחרות הכלכלית, בגין שני הסדרים כובלים, מול רשתות השיווק: "שופרסל" ו"מגה". במסגרת ההסדר כובל תנובה סיכמה עם שתי הרשתות להעלות את המחיר לצרכן של מוצריה, כאשר הסיכום עם מגה היה ביחס למרבית מוצרי הגבינה הצהובה של תנובה ולמספר מוצרים אחרים.

4.3.7 בקשות לתובענות ייצוגיות

כנגד תנובה הוגשו בשנים האחרונות מספר בקשות לאישור תביעה ייצוגית בטענה כי תנובה מנצלת את כוחה לרעה כדי לגבות מהצרכנים מחיר מופרז עבור מוצרי חלב רבים וביניהם: קוטג', גבינה צהובה, גבינה לבנה, שמנת חמוצה ושמנת מתוקה.¹⁵ בפרט, בחודש אפריל 2014 הוגשה בקשה לתביעה ייצוגית כנגד תנובה בטענה שגבתה מחיר מופרז עבור גבינה צהובה. לתביעה צורפה חוות דעת מומחה מאת פרופסור יוסי שפיגל.

4.3.8 מבקר המדינה 2011

הוועדה לענייני ביקורת המדינה בכנסת שדנה בנושא התייקרות מחירי המזון בישראל ביוני 2011 פנתה למבקר המדינה בבקשה להכין חוות דעת על תפקוד ועדות המחירים. ובספטמבר 2012 אכן זו האחרונה פרסמה את חוות דעתה בנושא בשני חלקים:

1. פיקוח על מחירי המזון
2. פיקוח על מחירי מוצרי החלב. חוות הדעת לא חסכה ביקורת על המפקחים על המחירים מטעם משרד החקלאות וקבעה על המפקח בין השאר כי:

"בישיבות של ועדת המחירים משנת 2006 ואילך הציג עמדה שונה ותמך בהורדת רמת הפיקוח, אף שלא חלו בשוק החלב שינויים מבניים כלשהם, ולא נמצאו נימוקים הולמים ששימשו ביסוס להמלצתה של ועדת המחירים להוריד את רמת הפיקוח. מכאן שהמלצות ועדת המחירים להוריד את רמת הפיקוח לא נעשו על סמך עבודת מטה מסודרת ומבוססת."

(דוח מבקר המדינה, שנת 2012 עמוד 35)

כמו כן המבקר קבע:

"משנת 2007 ועד סוף שנת 2010 לא דרש המפקח הקודם דיווח שנתי מהמחלבות על רווחיות המוצרים שהועברו מפיקוח פעיל לפיקוח ברמה נמוכה יותר, כנדרש בחוק הפיקוח. רק בפברואר 2011 דרש המפקח החדש על המחירים במשרד החקלאות, מר אורי צוק בר (להלן המפקח החדש), דיווח כזה. מנתונים שמסר משרד החקלאות על סמך דוחות שקיבל בחודשי אפריל מאי 2011 מרוב המחלבות התברר ששיעורי הרווחיות ברוב המוצרים שרמת הפיקוח על מחיריה הורדה נעו בשנת 2010 בין 20% ל-30%, במחירי ינואר 2011."

(דוח מבקר המדינה, שנת 2012 עמוד 35)

4.3.9 לסיכום פרק זה

תנובה הוא מונופול רב עוצמה בשוק מוצרי החלב בישראל. עוצמתו של מונופול זה ידוע לכל מזה עשרות שנים, כפי שמשקף גם מפעולות הרשות לתחרות, וגם מעמדתו של מבקר המדינה. שוק החלב מאופיין בחסמי כניסה גבוהים, שמאפשרים לתנובה לצבור כח שוק. ביכולתה של תנובה לנצל את כוחה זה להדרת מתחרים וגביית מחיר מופרז מהצרכנים.

¹⁵ גילוי נאות: לשתי בקשות לתביעה ייצוגית שהוגשו כנגד החברה בטענה למחיר מופרז של שמנת חמוצה ושל שמנת מתוקה, וכן לבקשה שהוגשה כנגד סנפרוסט, חברה בת בבעלות מלאה של תנובה, בטענה לגביית מחיר מופרז, צורפו 3 חוות דעת מומחה מטעמי.

4.4 שוק הגבינה הצהובה

4.4.1 גודל השוק ומתחרים

שוק הגבינה הצהובה בישראל הסתכם בשנת 2019¹⁶ בכמיליארד שקלים¹⁷ מתוכם, כ- 400 מיליוני שקלים עבור גבינות שנמכרות במעדנייה על פי משקל (להלן: "במשקל"), וכ- 600 מיליוני שקלים עבור גבינה צהובה הנמכרת באריזה על המדף (להלן: "באריזה"). בסך הכל שווקו בישראל בשנת 2019 כ- 20 אלפי טונות של גבינה צהובה, במחיר ממוצע של כ- 50 שקלים לקילו.

שוק הגבינה הצהובה בישראל בשנת 2019
מיליוני שקלים

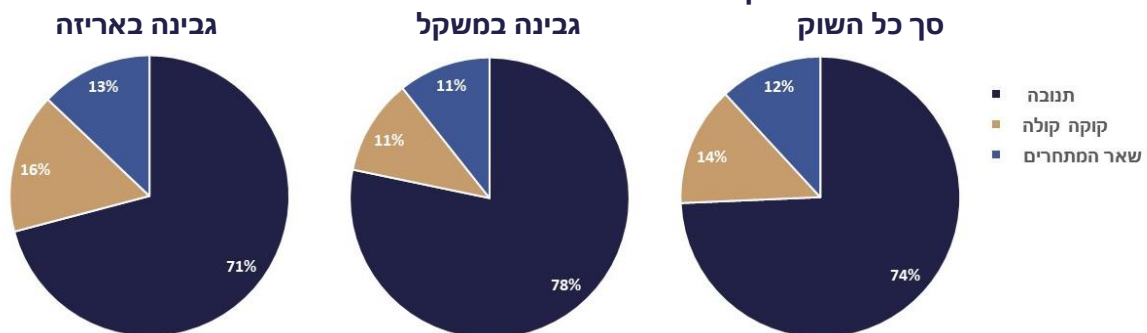
סה"כ	במשקל	באריזה	סה"כ
תנובה	338	416	754
קוקה קולה	39	99	139
מותג פרטי	8	23	31
נטו	3	26	28
צי תעשיות מזון	9	15	23
יתר המתחרים	13	10	23
סה"כ	410	588	998

מכירות תנובה בשנה זו הסתכמו בכ- 750 מיליוני שקלים, מתוכם יותר מ- 400 מיליוני שקלים עבור גבינה צהובה באריזה. המתחרה השני בגודלו לאחר תנובה, הינו המותג "טרה" המשווק על ידי החברה המרכזית למשקאות קלים (להלן: "קוקה קולה"). מכירות קוקה קולה בשוק הגבינה הצהובה הסתכמו בשנת 2019 בכ- 140 מיליוני שקלים. מתחרים קטנים נוספים הם "נטו" ו- "צי תעשיות מזון" שמכירותיהם הסתכמו בכ- 25 מיליוני שקלים בלבד כל אחד.

4.4.2 נתחי שוק

תנובה מחזיקה בנתח שוק של כ- 74% מסך הגבינות הצהובות. בקטגוריית גבינות צהובות במשקל, נתח השוק של תנובה עומד על כ- 78%, ובקטגוריית גבינה צהובה באריזה, נתח השוק שלה עומד על כ- 71%. נתחי שוק אלו מצביעים על שליטה מוחלטת בשוק הגבינה הצהובה, בכל חתך.

שוק הגבינה הצהובה בישראל עד 2019



תנובה, ביחד עם המתחרה השני בגודלו – קוקה קולה – מחזיקות יחד בנתח שוק של כ- 88% ומהווים דואופול השולט בשוק שליטה מוחלטת. כל שאר המתחרים יחד, מחזיקים בכ- 12% מהשוק בלבד.

¹⁶ כל הנתונים בחוות דעת זו המתייחסים לשנת 2019, הינם נתונים עבור החודשים ינואר עד נובמבר בלבד.

¹⁷ ניתוח שוק הגבינה הצהובה בחוות דעת זו מבוסס על נתוני חברת סטורנקסט, החברה המובילה בישראל בתחום המחקר והניתוח של שוק מוצרי הצריכה. הנתונים מתבססים על קהילה של כ- 2,450 חנויות המורכבת מרשתות ארציות, סופרמרקטים, מינימרקטים וחנויות נוחות. נתוני מכר אמת מועברים על בסיס יומי מן הקופות לסטורנקסט ומהווים כ- 80% מסך המכר בשוק ה-FMCG המבורקד בישראל. על בסיסם ובאמצעות מודל סטטיסטי מתקדם מבוצעת אקסטרפולציה סטטיסטית לכלל 100% המכר בשוק הקמעונאי המבורקד בישראל, לא כולל פיצוציות ומגזר ערבי.

לאורך השנים החל משנת 2005 עד לשנת 2012, נתח השוק של תנובה נשמר ביציבות ברמה של 90%, ונתח השוק של קוקה קולה עמד על כ- 3% בלבד. בשנים 2012 עד 2014, הגדילה קוקה קולה את נתח השוק שלה מכ- 3% לכ- 14%.

נתח שוק כספי בשוק הגבינה הצהובה בשנים 2005 עד 2019

אחוזים

2019	2018	2017	2016	2015	2014	2013	2012	2011	2010	2009	2008	2007	2006	2005	ספק
76%	72%	73%	72%	79%	81%	87%	91%	90%	88%	89%	89%	87%	86%	85%	1 תנובה
14%	14%	15%	14%	12%	14%	7%	3%	4%	4%	4%	3%	4%	5%	5%	2 קוקה קולה
2%	2%	3%	3%	3%	4%	4%	5%	5%	6%	6%	7%	7%	8%	8%	3 צי תעשיות
3%	4%	4%	5%	3%	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%	4 נטו
3%	6%	5%	4%	1%	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%	5 ספק מותג פרטי
1%	1%	1%	1%	1%	1%	1%	1%	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%	6 ג. וילי פוד
1%	1%	1%	1%	1%	1%	1%	1%	1%	1%	1%	1%	1%	1%	1%	7 אחר
100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	סה"כ

בחודש ספטמבר 2014, משרד הכלכלה הוריד את המכסים על יבוא גבינות קשות במשקל, מתוך מטרה לפתוח את השוק לתחרות ולהוזיל מחירים בשוק, אולם התוצאה המיוחלת לא קרתה, ולא חל שינוי בריכוזיות השוק. בספטמבר 2016 משרד הכלכלה הכריז על הורדת המכסים גם על גבינות קשות באריזה. משנת 2015 ועד לשנת 2019, נתחי השוק של כל המתחרות נשארו יציבים. תנובה נשארה בעלת נתח שוק ברמה של כ- 75%, וקוקה קולה נשארה בעלת נתח שוק ברמה של כ- 14%.

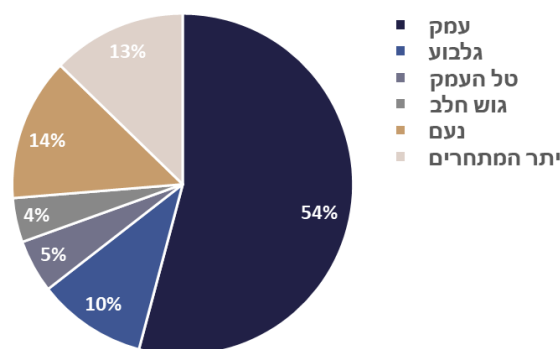
אדרבא, משנת 2016 ועד לשנת 2019 תנובה אף הגדילה את נתח השוק שלה מכ- 72% לכ- 76%.

4.4.3 מותגים

ארבעת המותגים הבולטים בשוק הגבינה הצהובה הם מותגים של תנובה: **עמק, טל העמק, גלבוע ו- גוש חלב**. כל ארבעת המותגים הללו הם מותגים של תנובה. נתח שוק של המותג **עמק** לבדו עומד על יותר ממחצית מכלל הגבינות הקשות בישראל. המותג הבולט היחיד שאיננו של תנובה, הוא המותג "**נעם**" של קוקה קולה, בעל נתח שוק של כ- 14%. כל יתר המותגים יחד מחזיקים בנתח שוק של כ- 13% בלבד.

מותגים בשוק הגבינה הצהובה בישראל 2015 עד 2019

אחוזים



ארבעת המותגים המובילים של תנובה, מהווים יחדיו כ- 73% מכלל שוק הגבינה הצהובה.

5. ניתוח המחיר

5.1 פיקוח מחירים

5.1.1 מחירי פיקוח ומועדי הסרה

עד סוף שנות ה-80 של המאה הקודמת, ארבעת המותגים של גבינות קשות של תנובה: עמק, גלבוע, טל העמק וגוש חלב - היו נתונים תחת פיקוח מחירים. לכל מותג נקב מחיר מפוקח הן עבור קילוגרם במשקל, והן עבור מוצר באריזת 200 גרם. המחיר המפוקח של אריזת 200 גרם, בשנת 1988 עמד על כ- 2.90 שקלים.

מחיר מפוקח של גבינות צהובות בשנת 1988

שקלים כולל מע"מ

גוש חלב	טל העמק	גלבוע	עמק	
12.90	12.95	10.60	12.00	מחיר מפוקח לקילו במשקל
3.00	3.30	2.67	2.85	מחיר מפוקח לאריזת 200 גרם

המחיר המפוקח של גבינות עמק וטל העמק באריזת 200 גרם עודכן בפעם האחרונה בשנים 1990 ו-1996 בהתאמה, והוסר בסמוך לאחר מכן. בשנת 2006 עודכן המחיר המפוקח האחרון על גבינה צהובה גלבוע באריזה, ומאז שנת 2007 לא חל פיקוח מחירים פעיל על אף מוצר גבינה צהובה באריזה.

גבינה צהובה באריזה – מחיר פיקוח

שקלים כולל מע"מ

גוש חלב	טל העמק	גלבוע	עמק	
3.00	3.30	2.67	2.85	מחיר מפוקח בשנת 1988
			3.55	מחיר מפוקח אחרון בשנת 1989
	8.15			מחיר מפוקח אחרון בשנת 1995
10.26		9.44		מחיר מפוקח אחרון בשנת 2006

המחיר המפוקח של הגבינות גוש חלב, ו- טל העמק במשקל, הוסר בשנים 1996 ו-2009 בהתאמה, כך שנכון למועד חוות דעת זו, ישנו פיקוח מחירים פעיל רק עבור גבינות עמק ו- גלבוע במשקל. מחירה המירבי של גבינת עמק במשקל הוא 42.70 שקלים לקילו, ושל גבינת גלבוע הוא 40.59 שקלים לקילו.

גבינה צהובה במשקל – מחיר פיקוח

שקלים כולל מע"מ

גוש חלב	טל העמק	גלבוע	עמק	
12.90	12.95	10.60	12.00	מחיר מפוקח בשנת 1988
34.30				מחיר מפוקח אחרון בשנת 1996
	49.76			מחיר מפוקח אחרון בשנת 2008
		40.59	42.70	פיקוח פעיל

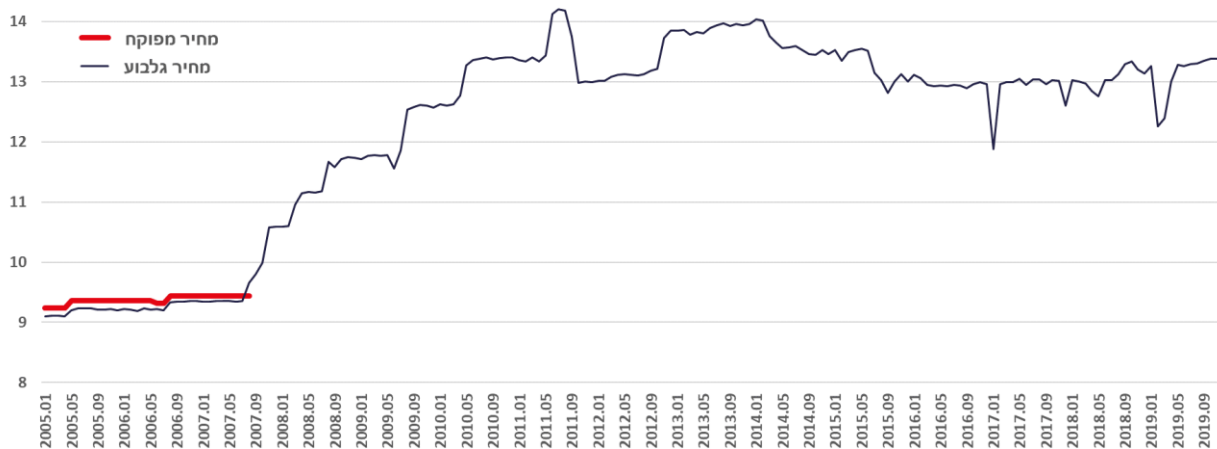
מלבד גבינה צהובה של תנובה, בעבר חל גם פיקוח מחירים על גבינה צהובה של טרה מהמותגים: "כתר", "פאר", ו-"הדר" והוסר בהדרגה בשנים 1995 עד 1997. כיום טרה משווקת בעיקר את המותג "נעם" שאיננו נתון לפיקוח מחירים.

5.1.2 עלית מחירים לאחר הסרת הפיקוח

בכל אחד מהמקרים, שבהם הוסר פיקוח המחירים ממוצר מסוים, חלה עליה במחיריו, בסמוך לאחר ההסרה. למשל: המחיר המפוקח של גבינת גלבוע באריזת 200 גרם עמד על 9.44 בשנת 2007, ומחירה הממוצע בפועל היה אכן מעט נמוך יותר מהמחיר המפוקח. בסמוך לאחר מועד הסרת הפיקוח על מחירי גבינת גלבוע באריזת 200 גרם בשנת 2007, זינק מחירה בפועל ביותר מ-13% בתוך ארבעה חודשים והגיע לכ-10.60 בחודש דצמבר של אותה השנה. עד לשנת 2011 המחיר השלים זינוק של יותר מ-50% והגיע לשיא של 14.20 שקלים לאריזת 200 גרם בחודש יולי 2011.

בקיץ 2011, פרצה המחאה החברתית, בתגובה ליוקר המחיה בישראל, ובפרט בתגובה למחירי המזון, במחאה התייחסה באופן ממוקד למחיריהם של מוצרי החלב של תנובה, ואף כונתה "מחאת הקוטג'".

המחיר של גבינה צהובה גלבוע באריזת 200 גרם, והמחיר המפוקח 2005 עד 2019
שקלים כולל מע"מ



מיד לאחר המחאה החברתית, נקטה תנובה במדיניות של "ריסון עצמי" ומחירי הגבינה ירדו מעט, אולם נכון לסוף שנת 2019, שב מחירה של גבינת גלבוע באריזת 200 גרם לעמוד על 13.38 שקלים, שהם כ-67 שקלים לקילו, וזאת בהשוואה למחיר מפוקח של כ-40 שקלים בלבד עבור אותה גבינה כשהיא נמכרת במשקל, תחת פיקוח מחירים.

5.2 עלית מחירים לאחר הסרת הפיקוח

5.2.1 גבינת גלבוע

הגבינה האחרונה שהייתה נתונה תחת פיקוח, גם עבור המוצר במשקל, וגם עבור המוצר באריזה, היא גבינת גלבוע, אשר רק בשנת 2007 הוסר הפיקוח ממחיר הגבינה באריזה. נכון לאותו מועד הפער בין שני המוצרים עמד על 1.82 שקלים, והוא משקף את סך עלויות האריזה נכון לשנת 2006. הפער בין מחיר גבינת גלבוע באריזה לבין מחיר גבינת גלבוע במשקל בתקופת הפיקוח היה בממוצע כ- 24%.

גלבוע – מחירי פיקוח

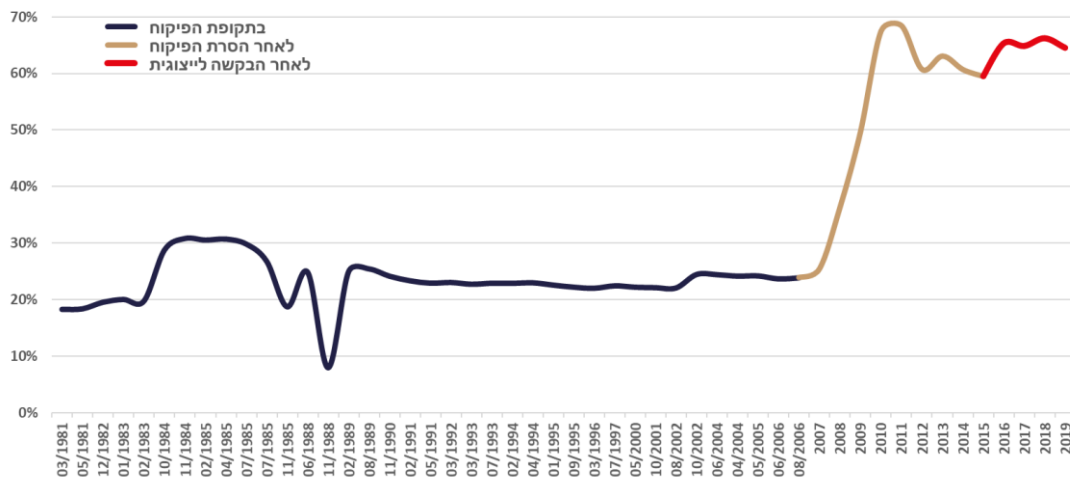
שקלים כולל מע"מ לצרכן, ואחוזים

גלבוע	
29/08/2006	מועד עדכון מחיר אחרון למוצר במשקל ולמוצר באריזה
38.10	מחיר המוצר במשקל לקילו
7.62	מחיר המוצר במשקל מחושב ל- 200 גרם
9.44	מחיר ממוצע מוצר באריזה 200 גרם
1.82	הפער בשקלים
23.9%	הפער באחוזים

לאחר הסרת הפיקוח בשנת 2007, מחיר הגבינה באריזה זינק בחדות, כך שהפער באחוזים בין מחיר גבינה ארוזה למחיר גבינה במשקל זינק מכ- 22% לכ- 70%, ובהמשך התייצב על כ- 60%.

גבינת גלבוע של תנובה – הפער בין המחיר באריזה למחיר במשקל

אחוזים



בשנת 2014 הוגשה תובענה ייצוגית נגד תנובה בנוגע למחיר המופרז של גבינות צהובות באריזה. גם לאחר שהוגשה הבקשה, תנובה לא הורידה את מחירי הגבינה הצהובה באריזה, ואף המשיכה להעלותם. הפער באחוזים בין גבינה באריזה לגבינה במשקל עלה מכ- 60% בשנת 2015 לכ- 65% בשנת 2019. (הפס האדום בתרשים).

5.2.2 הסרת הפיקוח מגבינת עמק

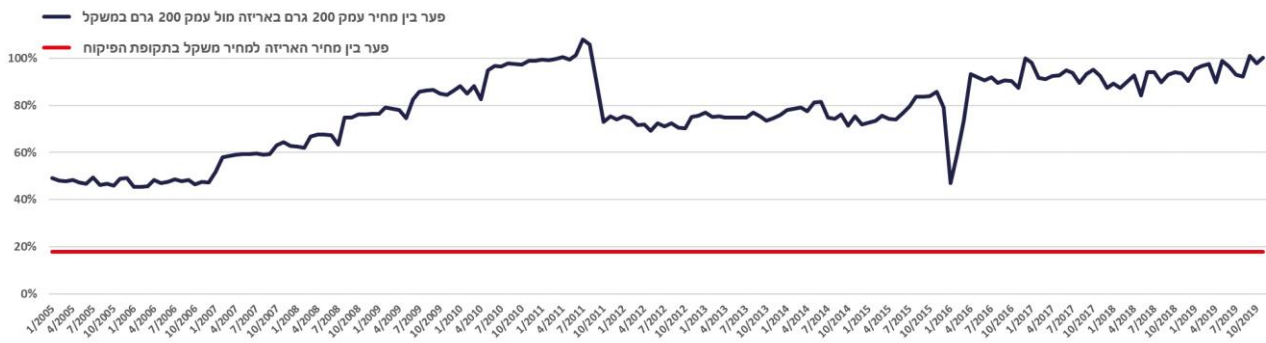
פיקוח המחירים על גבינת עמק באריזה הוסר בשנת 1989. לפני הסרת הפיקוח, הפער בין מחירה של גבינה באריזה לגבינה במשקל עמד במוצע על כ- 18%.

עמק – מחירי פיקוח שקלים כולל מע"מ לצרכן, ואחוזים

עמק	
31/08/1989	מועד עדכון מחיר אחרון למוצר באריזה
14.99	מחיר המוצר במשקל לקילו
3.00	מחיר המוצר במשקל מחושב ל- 200 גרם
3.55	מחיר ממוצע מוצר באריזה 200 גרם
0.55	הפער בשקלים
18.4%	הפער באחוזים

בשנת 2005, שנים לאחר הסרת הפיקוח, פער זה עמד על כ- 50%. פער זה המשיך לעלות בחדות והגיע לשיא בשנת 2011 של מעל ל- 100%. באותה שנה פרצה המחאה החברתית שהתמקדה בין השאר במוצרי החלב, ולאחריה, הפער בין המוצרים באריזה והמוצרים במשקל, שמהווים אינדקסיה למחיר המופרז, ירדו מכ- 100% לכ- 70% "בלבד".

עמק: הפער בין מחיר אריזה למחיר במשקל עד 2019 אחוזים



מאז שהוגשה הבקשה לייצוגית בשנת 2014 ועד לשנת 2019, פער זה המשיך לעלות בהתמדה מכ- 70%, בחזרה למעבר ל- 100%. בתקופה הרלבנטית לתביעה זו, הפער בין מחירי עמק באריזה לעמק במשקל, גבוה יותר מכשהיה בתקופה הרלבנטית לבקשה של שנת 2014.

6. קיומו של כח שוק

6.1 עדויות לקיומו של כח השוק

ניתן למצוא אינדיקציות לקיומו של כוח השוק של תנובה בשוק הגבינות הצהובות במסקנות של ועדת קדמי. בדו"ח קדמי נקבע, כי הריכוזיות הגבוהה בתחום ייצור מוצרי החלב גורמת להעדר תחרות אמיתית על המחיר לצרכן.

הנסיבות שהובילו לצו המוסכם של רשות התחרות מ-2018 והקנס של 25 מיליוני שקלים שהושת על תנובה מעידים שלא רק שתנובה בעלת כוח שוק, אלא גם שרשות התחרות הגיעה למסקנה שהיא ניצלה לרעה את כח השוק הזה במספר נסיבות. גם מדו"ח מבקר המדינה עולה כי בידי החברה ישנו כח שוק משמעותי.

בפס"ד המועצה לצרכנות קבעה השופטת כי מהראיות שבתיק מתבקשת המסקנה כי בידי המשיבה כוח שוק המאפשר לה לנצל את מעמדה לרעה. מסקנה זו של בית המשפט מתקבלת עבור תקופה בה נתח השוק של תנובה בגבינות צהובות ירד מכ-93% בשנת 2007 לפחות מ-80% בתחילת שנת 2014.

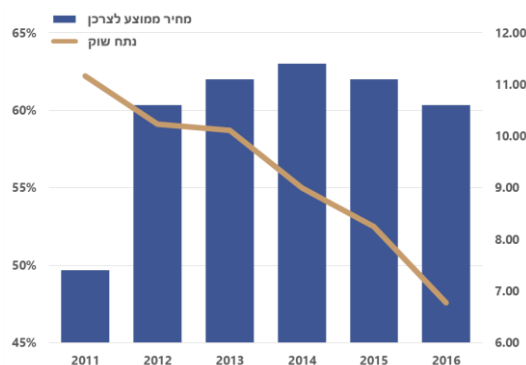
6.2 הקשר בין המחיר לנתח השוק

בכדי לקבוע אם יש בידי תנובה כח שוק, יש לבחון את רגישות נתח השוק של החברה לשינויים במחירים. גורם מזוהה כבעל כח שוק אם הוא קובע את מחיר מוצרו בשוק (price maker). לעומת זאת גורם הפועל בשוק בו שוררים תנאי תחרות משוכללת מתייחס למחיר כנתון בפניו (price taker) וסבור שכל תזוזה שלו מהמחיר המקובל בשוק תקטין את נתח השוק שלו.

התנאי שנקבע על-ידי בית המשפט בפסק דין צדוק לא מסתפק בהיותו של הגורם price maker אלא דורש שהביקוש העומד בפניו מגלה קשיחות רבה, דהיינו נתח השוק של הגורם משתנה אך במעט או בכלל לא עם שינויים במחיר המוצר. מצב זה יכול להיווצר בפרט כאשר אין למוצר תחליפים מספיק טובים. לכן התנאי שנקבע בפסקי דין צדוק וגפניאל הם שילוב עובדת היותו של היצרן price maker וביקוש קשיח יחסית. בית המשפט קבע שכלל שמוכח שלמונפול כח שוק משמעותי יותר, הרף הנדרש לקביעה האם המחיר הנקבע על-ידו מופרז, נמוך יותר.

החלטתו של גרוסקופף לדחות את הבקשה לתביעה ייצוגית בענין מחירי הקקאו של שטראוס, מבוססת בעיקרה על ניתוח הקשר בין מחיר הקקאו לנתח השוק של שטראוס. על פי הניתוח של כבוד השופט, עולה כי לאחר ששטראוס העלתה את מחירי הקקאו בשנת 2012, היא החלה לאבד נתח שוק משמעותי על פני 4 השנים הבאות.

דוגמא לכח שוק מוגבל – אבקת קקאו של שטראוס
שקלים כולל מע"מ

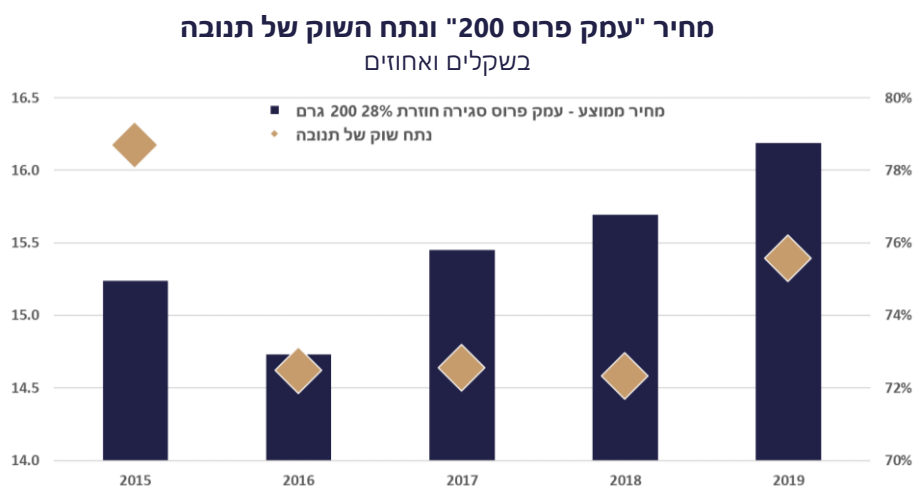


בהתאם לכך, בחנתי, כיצד השפיעו השינויים במחירי מוצריה השונים של תנובה על נתחי השוק שלה. הבדיקה נעשתה בחיתוכים רבים על פני תקופות רבות ומוצרים רבים. כל הבדיקות הובילו לאותה מסקנה – שבידי תנובה כח שוק משמעותי שמאפשר לה להעלות את המחיר, מבלי לחשוש לפגיעה בכמות הנמכרת. להלן 2 דוגמאות הממחישות את תוצאות הבדיקה:

6.2.1 מוצר נבחר ונתח השוק

לצורך הבחינה, בחרתי במוצר המשמעותי ביותר מבין מוצרי הגבינה הצהובה של תנובה באריזה והוא: "עמק פרוס סגירה חוזרת באריזת 200 גרם" (להלן: "עמק פרוס 200"). מוצר זה נמכר בשנים האחרונות בהיקף של כ- 20 מיליוני שקלים בשנה, ומחירו לצרכן נע סביב 15.00 ~ 16.00 שקלים למוצר המכיל 200 גרם גבינה.

בשנת 2016 חלה ירידה במחיר המוצר לעומת שנת 2015. משנת 2016 עלה מחירו של המוצר בהדרגה ובהתמדה מכ- 14.70 שקלים בשנת 2016 לכ- 16.20 בשנת 2019. בהנחה, שלתנובה אין כח שוק – היה צפוי שנתחי השוק שלה יתנהגו באופן הופכי למחירו של המוצר, כלומר יעלו בשנת 2016, ויוכלו לרדת בשנים 2016 עד 2019. אולם התוצאה מראה את ההיפך:



עליה במחירי "עמק פרוס 200" לא פגעה כלל בנתחי השוק של תנובה, והם אפילו המשיכו לעלות כל עוד מחיר הגבינה עלה. בשנת 2019 הגיע מחירו של המוצר לשיא של 16.20 שקלים, ונתח השוק של תנובה הגיע בו זמנית לשיא לעומת השנים האחרונות, של כ- 79%.

6.2.2 קטגוריה נבחרת

לחילופין בחנתי, האם אמנם אין פגיעה בנתחי השוק של תנובה, אך יש פגיעה במכירות הקטגוריה. כלומר, בהנחה שלתנובה אין כח שוק, הייתי מצפה שכאשר תנובה מעלה את מחירי המוצרים באריזת, תהיה תנועה של צרכנים לכיוון רכישת מוצרים במשקל שמחיריהם מפוקחים.

לצורך הבחינה השתמשתי הפעם לא רק במק"ט בודד, כמו בדוגמא הראשונה, אלא במחיר המצרפי של חמשת המק"טים הבולטים בקטגוריית גבינת עמק פרוסה באריזת 200 גרם. היקף המכירות השנתי של חמשת מק"טים אלה עומד על כ- 80 מיליוני שקלים בשנה.

בדומה לדוגמה הקודמת, גם כאן, המחיר הממוצע של עמק 200 גרם עלה מכ- 15.70 שקלים בשנת 2016 לכ- 16.50 שקלים בשנת 2019. בחנתי, כיצד משתנה באותה תקופה אחוז המכירות של גבינת עמק במשקל של תנובה, מתוך סך מכירות גבינת עמק של תנובה, לרבות עמק במשקל ועמק באריזה.

מחיר ממוצע של גבינת עמק 200 גרם, ושיעור מכירות עמק במשקל מתוך סך מכירות עמק בשקלים ואחוזים



התוצאה היא, ששיעור מכירות עמק במשקל דווקא ירד. כלומר אין נדידה של צרכנים מגבינת עמק באריזת 200 גרם כאשר מחירה עולה, לכיוון גבינת עמק במשקל שמחירה מפוקח.

שתי הדוגמאות הללו יחד ממחישות מעל כל צל של ספק, שביכולתה של תנובה להעלות את מחירה של גבינת עמק באריזת 200 גרם, מבלי שתפגע במכירותיה. לצרכני גבינת עמק פרוסה באריזת 200 גרם, יש ביקוש קשיח מספיק, בשביל שלא יעברו לא לגבינת עמק במשקל שמחירה מפוקח, ולא לגבינה אחרת של יצרן שאיננו תנובה. כמו כן יש להתחשב בעובדה שבחלק ניכר מנקודות המכירה הקמעוניות, נמכרות גבינות באריזה בלבד, שכן אין כלל מעדניה בחנויות אלה.

7. אומדן הנזק

7.1 עמק

כדי לחשב את הנזק לצרכני גבינת עמק באריזת 200 גרם, התבססתי על מחירה המפוקח של גבינת עמק במשקל, בתוספת המחיר הראויה המשוייכת לאריזה. מחירה המפוקח של גבינת עמק במשקל עמד לאורך השנים האחרונות על כ- 42 שקל לקילו, כלומר מחיר של כ- 9.00 שקלים ל- 200 גרם, כאשר הגבינה נרכשת במשקל.

האינדיקציה הטובה ביותר לעלות האריזה, נלקח ממחיריהם המפוקחים של גבינת גלבו, וזאת משום שהמחיר המפוקח על גבינות גלבו הוסר רק בשנת 2007. נכון למועד האחרון שבו מחירים אלו היו מפוקחים, העלות המשתמעת של האריזה לצרכן הסופי נאמדת ב- 1.82 שקלים לשנת 2007. לצורך אומדן עלות האריזה בשנים הבאות השתמשתי במדד המחירים לצרכן. התוצאה היא שהעלות לצרכן שיש לשייך לאריזה נאמדת בכ- 2.15 שקלים בשנים 2015 עד 2019.

מכאן, שהמחיר ההוגן של גבינת עמק באריזת 200 גרם בשנים אלו עומדת על כ- 8.66 שקלים בתוספת עלות האריזה של 2.15 שקלים, ובסך הכל עומדת על כ- 10.81 שקלים. בפועל, מוצרים אלו נמכרו לצרכן במחיר ממוצע של כ- 16.34 שקלים, הגבוה בכ- 34% מהמחיר ההוגן.

גבינה צהובה עמק באריזת 200 גרם – אומדן הנזק בין השנים 2015-2019 מחיר בשקלים, מיליוני שקלים

סה"כ	2019	2018	2017	2016	2015	
8.66	8.65	8.59	8.43	8.55	9.08	מחיר משקל ל- 200 גרם
2.15	2.18	2.16	2.14	2.13	2.15	שיוך עלויות אריזה
10.81	10.82	10.75	10.57	10.68	11.23	מחיר הוגן
16.34	16.80	16.33	16.12	16.05	16.43	מחיר בפועל
5.53	5.97	5.58	5.54	5.37	5.21	הפרזה בשקלים
34%	36%	34%	34%	33%	32%	הפרזה באחוזים
526	107	113	109	101	97	מכירות עמק 200 גרם
178	38	39	37	34	31	נזק מיליוני שקלים

הנזק לצרכן כתוצאה מגבינת עמק באריזת 200 גרם, משנת 2015 ועד שנת 2019 נאמד בכ- 180 מיליוני שקלים.

באופן דומה חישבתי את הנזק לצרכן עבור עמק באריזת 400 גרם. המחיר ההוגן עומד על כ- 19.47 שקלים, בעוד שהמחיר הממוצע בפועל עמד על 23.89 שקלים

גבינה צהובה עמק באריזת 400 גרם – אומדן הנזק בין השנים 2015-2019 מחיר בשקלים, מיליוני שקלים

סה"כ	2019	2018	2017	2016	2015	
17.32	17.30	17.18	16.87	17.10	18.16	מחיר משקל ל- 400 גרם
2.15	2.18	2.16	2.14	2.13	2.15	שיוך עלויות אריזה
19.47	19.47	19.34	19.01	19.24	20.31	מחיר הוגן
23.89	24.69	24.06	23.38	23.35	23.98	מחיר בפועל
4.42	5.22	4.72	4.37	4.12	3.67	הפרזה בשקלים
19%	21%	20%	19%	18%	15%	הפרזה באחוזים
714	129	134	131	156	164	מכירות עמק 400 גרם
131	27	26	25	27	25	נזק מיליוני שקלים

התוצאה היא, שהנזק הכולל לצרכן כתוצאה מגבינת עמק באריזת 400 גרם, משנת 2015 ועד שנת 2019 נאמד בכ- 130 מיליוני שקלים.

7.2 טל העמק

7.2.1 טל העמק במשקל

גבינת טל העמק במשקל נמכרה בין השנים 2015 – 2019 בהיקף של כ- 40 מיליוני שקלים בשנה. גבינת טל העמק לא נמצאת תחת פיקוח. לכן, לצורך אומדן הנזק, התבססתי על מחירה של גבינת עמק, תוך ההתאמה המתבקשת בהתאם לפערים שבין גבינת עמק לגבינת טל העמק שהיו בעבר, בתקופות הפיקוח. המחיר של טל העמק במשקל היה גבוה בכ- 35% מהמחיר של גבינת עמק במשקל. וגבוה בכ- 20% מהמחיר ההוגן.

גבינה צהובה טל העמק במשקל – אומדן הנזק בין השנים 2015-2019 מחיר בשקלים, מיליוני שקלים

סה"כ	2019	2018	2017	2016	2015	
43.34	43.25	42.96	42.16	42.75	45.40	מחיר מפוקח עמק במשקל לקילו
47.44	47.34	47.02	46.16	46.80	49.70	מחיר הוגן טל העמק לקילו
58.29	59.32	58.50	57.88	57.24	58.67	מחיר בפועל
10.85	11.98	11.48	11.72	10.44	8.97	הפרזה בשקלים
19%	20%	20%	20%	18%	15%	הפרזה באחוזים
199	36	38	38	41	45	מכירות טל העמק במשקל
37	7	7	8	8	7	נזק מיליוני שקלים

הנזק הכולל לצרכן כתוצאה מגבינת מחיר מופרז עבור גבינה צהובה טל העמק במשקל, משנת 2015 ועד שנת 2019 נאמד בכ- 40 מיליוני שקלים.

7.2.2 טל העמק באריזה

הנזק לצרכן עבור גבינת טל העמק באריזה חושב באופן דומה למתואר בחישוב הנזק של גבינת עמק באריזה. המחיר ההוגן לצרכן נאמד בכ- 9.48 שקלים ל- 200 גרם בתוספת של כ- 2.15 שקלים עבור האריזה, ובסך הכל בכ- 11.63 שקלים. בפועל נמכרה גבינה זו בכ- **18.28 שקלים** המהווים תוספת של 36% ביחס למחיר ההוגן.

גבינה צהובה טל העמק באריזה 200 גרם – אומדן הנזק בין השנים 2015-2019 מחיר בשקלים, מיליוני שקלים

סה"כ	2019	2018	2017	2016	2015	
47.44	47.34	47.02	46.16	46.80	49.70	מחיר הוגן טל העמק לקילו
9.49	9.47	9.40	9.23	9.36	9.94	מחיר הוגן ל 200 גרם
2.15	2.18	2.16	2.14	2.13	2.15	שיוך עלויות אריזה
11.64	11.64	11.56	11.37	11.49	12.09	מחיר הוגן טל העמק אריזה 200 גרם
18.30	18.82	18.39	17.97	18.07	18.15	מחיר בפועל
6.66	7.17	6.82	6.60	6.57	6.06	הפרזה בשקלים
36%	38%	37%	37%	36%	33%	הפרזה באחוזים
63	14	13	10	13	14	מכירות עמק 200
23	5	5	4	5	5	נזק מיליוני שקלים

הנזק הכולל לצרכן כתוצאה מגבינת מחיר מופרז עבור גבינה צהובה טל העמק באריזה 200 גרם, משנת 2015 ועד שנת 2019 נאמד בכ- 20 מיליוני שקלים.

7.3 גלבוע

הנזק לצרכן עבור גבינת גלבוע באריזת 200 גרם חושב באופן דומה למתואר בחישוב הנזק של גבינת עמק באריזה. המחיר ההוגן לצרכן נאמד בכ- 7.95 שקלים ל- 200 גרם בתוספת של כ- 2.15 שקלים עבור האריזה, ובסך הכל בכ- 10.10 שקלים. בפועל נמכרה גבינה זו בכ- 13.04 שקלים המהווים תוספת של 23% ביחס למחיר ההוגן.

גבינה צהובה גלבוע באריזת 200 גרם – אומדן הנזק בין השנים 2015-2019

מחיר בשקלים, מיליוני שקלים

סה"כ	2019	2018	2017	2016	2015	
7.95	7.94	7.86	7.79	7.84	8.31	מחיר מפוקח במשקל, מחושב לפי 200 גרם
2.15	2.18	2.16	2.14	2.13	2.15	שיוך עלויות אריזה
10.10	10.12	10.01	9.93	9.98	10.46	מחיר הוגן
13.04	13.07	13.06	12.85	12.97	13.26	מחיר בפועל
2.94	2.95	3.05	2.92	2.99	2.80	הפרזה בשקלים
23%	23%	23%	23%	23%	21%	הפרזה באחוזים
130	25	26	25	26	28	מכירות גלבוע 200
29	6	6	6	6	6	נזק מיליוני שקלים

הנזק הכולל לצרכן כתוצאה מגביית מחיר מופרז עבור גבינה צהובה גלבוע באריזת 200 גרם, משנת 2015 ועד שנת 2019 נאמד בכ- 30 מיליוני שקלים.

הנזק לצרכן עבור גבינת גלבוע באריזת 400 גרם חושב באופן דומה. המחיר ההוגן חושב כ- 18.00 שקלים, בעוד שהמחיר הממוצע בפועל עלה על 22.00 שקלים.

גבינה צהובה גלבוע באריזת 400 גרם – אומדן הנזק בין השנים 2015-2019

מחיר בשקלים, מיליוני שקלים

סה"כ	2019	2018	2017	2016	2015	
15.90	15.88	15.71	15.59	15.68	16.63	מחיר מפוקח במשקל, מחושב לפי 400 גרם
2.15	2.18	2.16	2.14	2.13	2.15	שיוך עלויות אריזה
18.05	18.06	17.87	17.73	17.82	18.78	מחיר הוגן
22.12	22.53	21.91	21.22	22.13	22.81	מחיר בפועל
4.07	4.47	4.04	3.50	4.31	4.04	הפרזה בשקלים
18%	20%	18%	16%	19%	18%	הפרזה באחוזים
81	18	17	17	15	14	מכירות גלבוע 400 גרם
15	3	3	3	3	2	נזק מיליוני שקלים

הנזק הכולל לצרכן כתוצאה מגביית מחיר מופרז עבור גבינה צהובה גלבוע באריזת 400 גרם, משנת 2015 ועד שנת 2019 נאמד בכ- 15 מיליוני שקלים.

7.4 סיכום

נמצא כי מחירי גבינה צהובה עמק באריזות 200 גרם ו- 400 גרם, מופרזים בשיעורים של עשרות אחוזים מגבינת עמק במשקל, וכי הנזק לצרכן הסופי ב- 5 שנים האחרונות כתוצאה מגביית מחיר מופרז על ידי תנובה נאמד בכ- 312 מיליוני שקלים.

נמצא כי מחירי טל העמק במשקל, גבוהים ממחירי עמק במשקל בכ- 35% לאורך התקופה, ומחירי טל העמק באריזת 200 גרם, גבוהים ממחירי טל העמק במשקל בכ- 36%, וכי הנזק לצרכן הסופי ב- 5 שנים האחרונות כתוצאה מגביית מחיר מופרז על ידי תנובה נאמד בכ- 60 מיליוני שקלים.

נמצא כי מחירי גבינה צהובה גלבוע באריזות 200 גרם ו- 400 גרם, מופרזים בשיעורים של יותר מ- 50% מגבינת גלבוע במשקל, וכי הנזק לצרכן הסופי ב- 5 שנים האחרונות כתוצאה מגביית מחיר מופרז על ידי תנובה נאמד בכ- 45 מיליוני שקלים.

סך הנזק הכלכלי שנגרם לצרכני גבינה צהובה של תנובה

מיליוני שקלים

אומדן הנזק	
178.3	עמק באריזת 200 גרם
130.8	עמק באריזת 400 גרם
36.8	טל העמק במשקל
22.8	טל העמק באריזת 200 גרם
29.4	גלבוע באריזת 200 גרם
14.8	גלבוע באריזת 400 גרם
412.9	סה"כ

סך הנזק עבור עמק באריזה, טל העמק במשקל ובאריזה, וגלבוע באריזה, נאמד לכל הפחות, בכ- 413 מיליוני שקלים.

בברכה, ובכבוד רב
סלע קולקר

8. אודות המומחה

סלע קולקר



בעל ניסיון של למעלה כ- 20 שנים בייעוץ כלכלי ופיננסי, ביצוע הערכות שווי, וכתיבת חוות דעת כלכליות, מתוכם כ- 10 שנים בתפקידים בכירים. בעל תואר שני **MBA** במנהל עסקים מאוניברסיטת תל אביב, עם התמחות במימון ותואר ראשון **BA** בכלכלה וניהול מאוניברסיטת תל אביב.

לסלע ניסיון עשיר בשוק ההון. סלע שימש במשך 3 שנים כסמנכ"ל שוק ההון של אמפא, וגייס מהשוק המוסדי כ- 700 מיליוני שקלים בכ- 10 סבבי גיוס, באמצעות אגרות חוב מגובות נכסים ומכשירים פיננסיים מגוונים.

שימש כשותף בפירמת ראיית החשבון בייקר טילי, הקים וניהל את חברת הייעוץ "בייקר טילי פיננסיים". בייקר טילי הינה אחת מ- 8 הפירמות הגדולות בישראל ואחת מ- 8 הפירמות הגדולות בעולם. בשנים אלו, חברת הדירוג BDI הגדירה את בייקר טילי כפירמת ראיית החשבון הצומחת ביותר בישראל.

החל משנת 2014 משמש כיועץ לחברות ציבוריות ופרטיות בתחומים של ליווי תהליכים עסקיים, כתיבה של חוות דעת כלכליות וחוות דעת מומחה לבית משפט, ביצוע הערכות שווי, לרבות הערכות שווי אופציות תוך שימוש במודלים כגון מודל בלק אנד שולס, מודל מרטון, מודל OPM, המודל הבינומי, וסימולציית מונטה קרלו.

שימש כמומחה כלכלי וכיועץ כלכלי עבור חברות רבות כגון: פועלים IBI, לאומי קארד, התעשייה האווירית, DB, מפעלי מגנזיום ים המלח מקבוצת כיל, פלאזה סנטרס, קבוצת סבן, ההתאחדות לכדורגל, אזורים, אלמוגים, אמפא מליבו, ברנמילר אנרגיה, גלעם, גפן ביומד, בנק מרכנתיל, BRM ועוד.

לסלע ניסיון רב בכתיבת חוות דעת כלכליות במגוון תחומים, ניסיונו כולל כתיבה של חוות דעת מומחה כלכלי לבתי משפט בתחומים של הערכות שווי, אומדן נזקים, וחדלות פרעון.

לסלע התמחות ספציפית בתחום של הגבלים עסקיים. ניסיונו כולל בחינה של עשרות שווקים מענף המזון ומענפים נוספים, בהיבט של הגדרת השוק הרלבנטי, בחינת קיומו של מונופול, ניתוח מחיר מופרז, והיבטים כלכליים נוספים של הגבלים עסקיים. בין השאר, חוות דעת מומחה מטעמו צורפו לתביעות ייצוגיות ונגזרות שהוגשו נגד החברות: בזק, ארקיע, אל על, שותפות הגז רציו, שטראוס, קוקה קולה, אסם, יוניליוור, מטרנה, סנפרוסט, ועוד. ניסיונו כולל בחינה של ענפים נוספים, מוצרים נוספים, ומתן ייעוץ ללקוחות פרטיים.