

י"ג כסלו, תשפ"א

29 נובמבר, 2020

לכבוד

חה"כ ישראל כץ, שר האוצר

רח' אליעזר קפלן 1

ירושלים

באמצעות דוא"ל

נכבדי,

**הנדון: ירקות וטוגנים קפואים**

הריני לפנות אליך בנושא שבנדון כדלקמן:

1. רשות התחרות (להלן הרשות) ערכה בחודשים האחרונים בדיקה של מספר תחומים בענף המזון על מנת לאתר קטגוריות בעלות היקף מכר משמעותי בהם פועלים שחקנים דומיננטיים ואשר קיימים בהם חסמי יבוא ממכסים על מנת לבחון אפשרות להסרת חסמי היבוא בהם.
2. כפי שיוסבר להלן, בדיקת הרשות התמקדה בתחום הירקות הקפואים והעלתה כי בצד קיומם של גורמים דומיננטיים בייצור מקומי ושיווק של ירקות וטוגנים קפואים – סנפרוסט בע"מ (להלן סנפרוסט) ותעשיות תפוגן בע"מ (להלן תפוגן) – קיים מכס בשיעור ניכר המהווה, הלכה למעשה, חסם משמעותי בפני יבוא.
3. לפיכך, עמדת הרשות היא כי ביטול המכס על יבוא ירקות וטוגנים קפואים, או למצער פתיחת מכסות יבוא בהליך וולונטרי בהיקפים משמעותיים, עשוי להיות בעל השפעה חיובית על רמת התחרות בקטגוריה, ועל רווחת הצרכן.

---

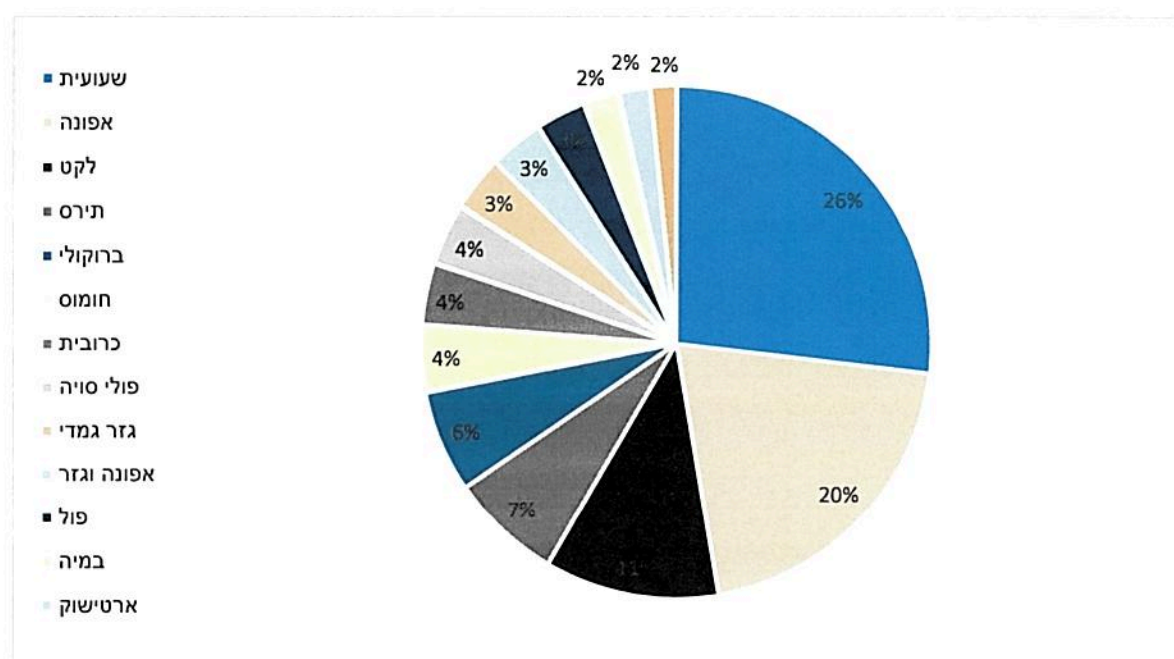
<sup>1</sup> חברת בת של תנובה מרכז שיתופי לשיווק תוצרת חקלאית בע"מ.

4. כפי שיוסבר, ככל שייפתח הליך כאמור אנו ממליצים להימנע מלהקצות מכסות יבוא לגורם דומיננטי בקטגוריית הירקות והטוגנים הקפואים – הנשלטת על ידי שחקנים דומיננטיים זה זמן רב. הכל מן הטעמים שיפורטו להלן.
5. בישראל פועלים מספר מצומצם של יצרני ירקות קפואים וכן יצרנים המתמקדים בייצור טוגנים קפואים: סנפרוסט; תפוגן; פרי הגליל (תעשיות) בע"מ (להלן פרי הגליל) וגרין פרוסט בע"מ (להלן גרין פרוסט). האחרונה משווקת את מוצריה תחת המותג "מילוטל". סנפרוסט מייצרת ירקות קפואים בלבד ותפוגן מייצרת טוגנים קפואים בלבד. פרי הגליל ומילוטל מייצרות גם ירקות קפואים וגם טוגנים קפואים. נוסף לייצור בישראל ארבע החברות מייבאות ירקות קפואים שלא גדלים בישראל, והן מייבאות ירקות כחומר גלם הדורש אריזה בלבד כאשר הביקוש למוצריהן עולה על הכמות שביכולתן לייצר<sup>2</sup>.
6. בנוסף, פועלים בישראל מספר יבואנים, המייבאים ירקות וטוגנים קפואים אם במסגרת מכסות שמחלקת הוועדה ואם במכס מלא: טלפרוסט בע"מ, קפוא-זן בע"מ, בלדי בע"מ, עת רן בע"מ, דין שיווק וקליה בע"מ, ד.ר. שירותים לוגיסטיים בע"מ, פסקוביץ' ובניו בע"מ, שופרסל בע"מ, ועוד.
7. על פי הנתונים שיש בידי הרשות, היקף המכירות של ירקות קפואים בשנת 2019 עמד על כ-380 מיליון ש"ח במונחים כספיים ובמונחים כמותיים על כ-25 אלף טון. מתוך היקף המכירות השנתי של ירקות קפואים סך המכר לשוק הקמעונאי מוערך ב-275 מיליון ש"ח.
- היקף המכירות של טוגנים בשנת 2019 עמד על כ-300 מיליון ש"ח במונחים כספיים, ובמונחים כמותיים על כ-17 אלף טון. מתוך היקף המכירות השנתי של טוגנים סך המכר לשוק הקמעונאי מוערך ב-110 מיליון ש"ח.

<sup>2</sup> הירקות המובאים לארץ בהקשר זה הם ירקות קפואים לאחר חליטה ואינם עוברים תהליך עיבוד נוסף מלבד אריזה.

8. בקטגוריית הירקות הקפואים קיימים מספר רב של מוצרים: אפונה, שעועית, במיה, ברוקולי, גזר וכדומה. סוגי הירקות הקפואים השונים נמכרים באריזות קמעונאיות של 600 גרם, 800 גרם ו-1000 גרם. המוצרים המובילים במכירה קמעונאית במונחי כמות הם שעועית עם כ-26% מהמכירות, אפונה כ-20% מהמכירות, לקטים כ-11%, תירס כ-7% וברוקולי כ-6%. טוגנים מוקפאים נמכרים בחיתוכים שונים ובשקיות של 800 גרם, 1000 גרם, 1.5 ק"ג ו-2 ק"ג.

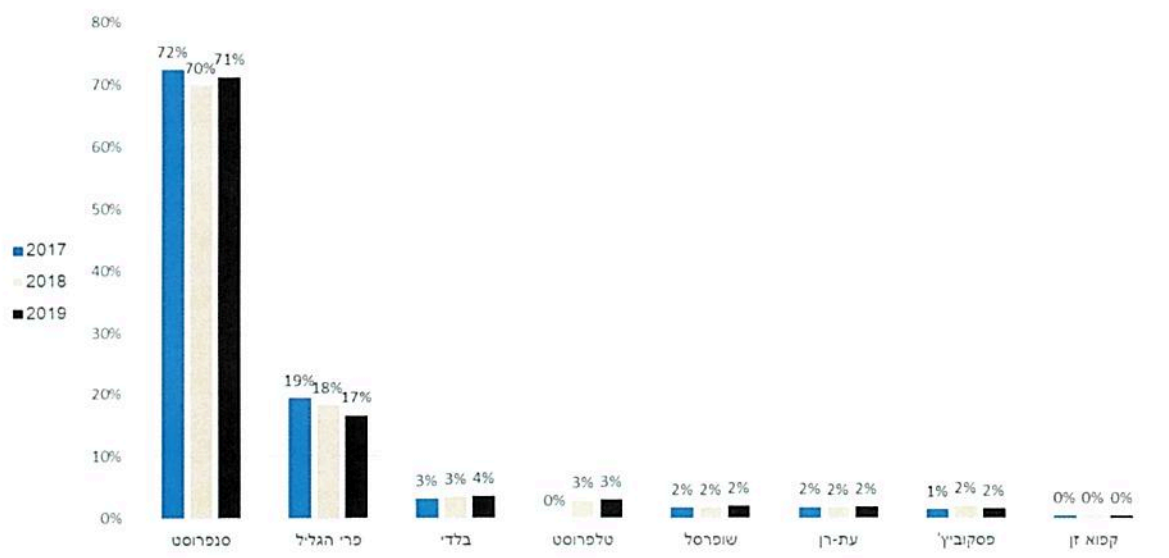
9. תרשים 1- חלוקת סוגי הירקות הקפואים לפי היקף מכירה במגזר הקמעונאי נכון לשנת 2019



נעבור עתה להצגה פרטנית של חלקם של השחקנים הפועלים בכל אחד מן הקטגוריות האמורות.

ירקות קפואים.

10. מבדיקת הרשות עולה כי חלקה של סנפרוסט במגזר הקמעונאי נכון לשנת 2019 עמד על כ-71% במונחים כספיים וכ-62% במונחים כמותיים, פרי הגליל עם נתח שוק של כ-17% כספי וכ-22% כמותי. יתר השחקנים בשוק הקמעונאי הם יבואנים המחזיקים בנתח שוק שאינו עולה על ארבעה אחוזים.<sup>3</sup>
11. תרשים 2 להלן מציג את חלקם, במונחים כספיים, של השחקנים בתחום הירקות הקפואים בשוק הקמעונאי בשנים 2017-2019 בהתאם למידע שנאסף על ידי הרשות:

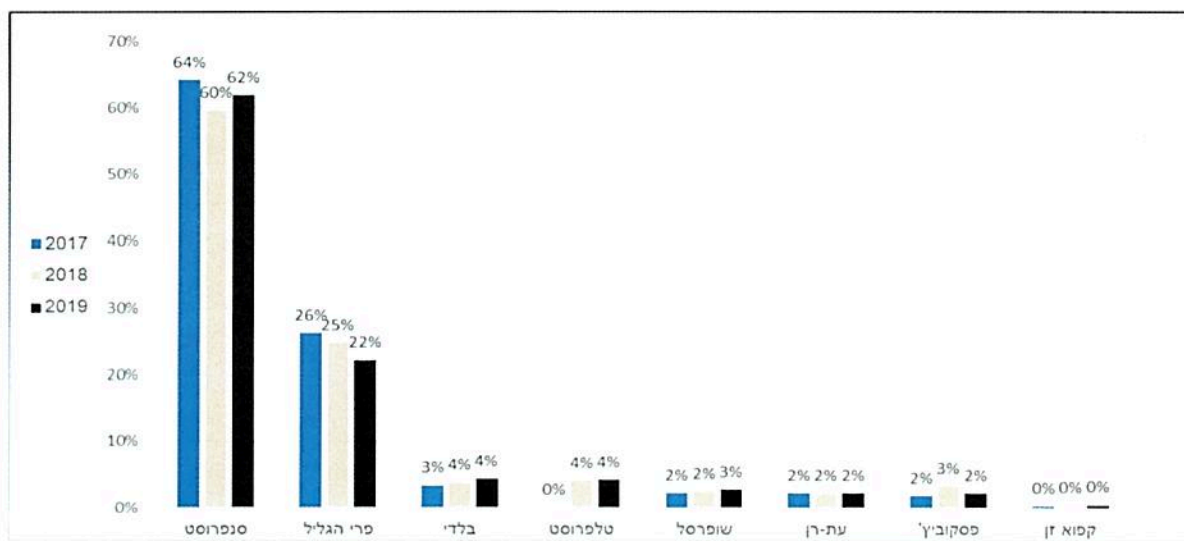


\*עיבוד רשות התחרות

12. תרשים 3 להלן מציג את חלקם, במונחים כמותיים, של השחקנים בתחום הירקות הקפואים בשוק הקמעונאי בשנים 2017-2019 בהתאם למידע שנאסף על ידי הרשות:

<sup>3</sup> על פי נתוני "נילסן" נתח השוק הכספי של סנפרוסט בתחום הירקות הקפואים לשנת 2019 עומד על כ-69% בעוד נתח השוק הכמותי עומד על כ-59%. על פי נתוני "סטורנקסט" לשנת 2018 נתח השוק הכספי של סנפרוסט הוא כ-67% ואילו הכמותי עומד על כ-58%.



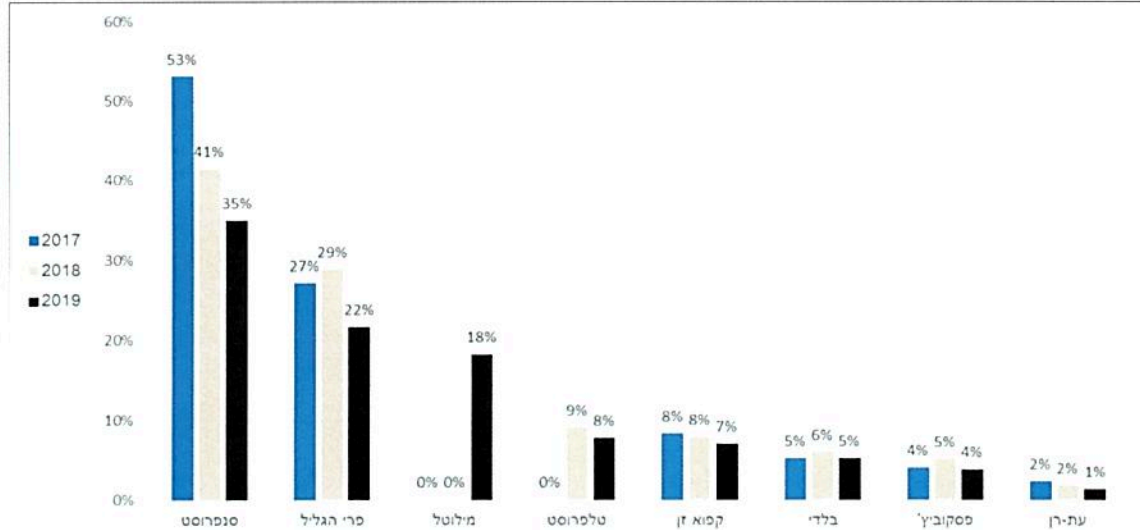


\*עיבוד רשות התחרות

13. באשר לתחום המוסדי, בשנת 2017 היה חלקה של סנפרוסט כ-53% במונחים כספיים וכ-57% במונחים כמותיים. בשנת 2019 עמד חלקה של סנפרוסט על כ-36% במונחים כספיים ועל כ-39% במונחים כמותיים. הירידה בנתחי השוק נובעת מכניסתם של שני שחקנים חדשים במהלך 2018 – טלפרוסט בע"מ ומילוטל – שחלקם במונחים כספיים בשנת 2019 עמד על כ-8% וכ-19% בהתאמה.

14. תרשים 4 להלן מציג את חלקם, במונחים כספיים, של השחקנים בתחום הירקות הקפואים בשוק

המוסדי בשנים 2017-2019 בהתאם למידע שנאסף על ידי הרשות:



\*עיבוד רשות התחרות

15. הפער שבין חלקה הכמותי לחלקה הכספי של סנפרוסט בשוק הקמעונאי ובשוק המוסדי מלמד ככל

הנראה על מחירים גבוהים יחסית שגובה סנפרוסט בשוק הקמעונאי. בשוק הקמעונאי חלקה של

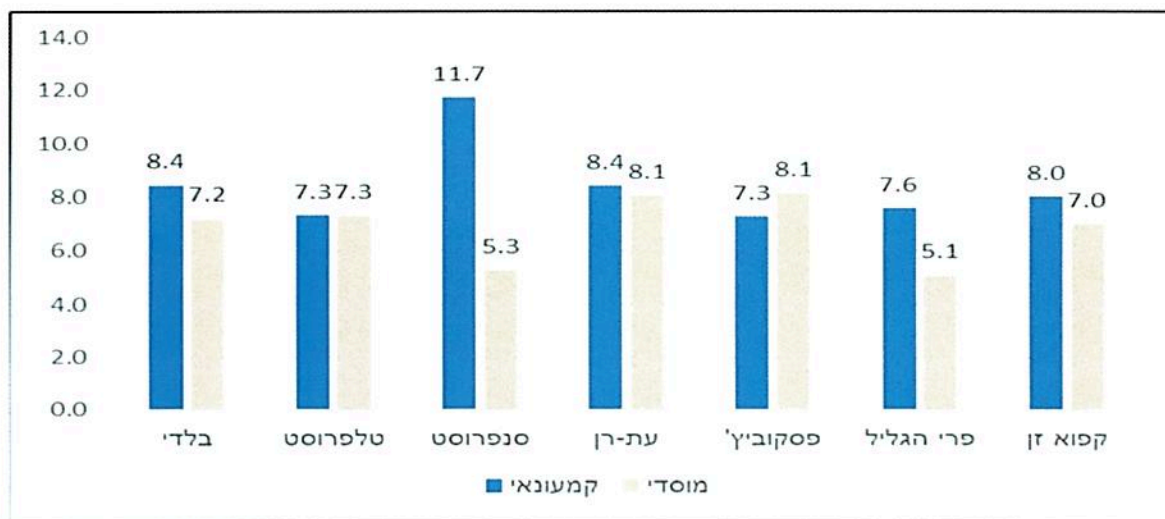
סנפרוסט בשנת 2019 במונחים כספיים גדול בכ-10% מחלקה במונחים כספיים. לעומת זאת, בשוק

המוסדי חלקה של סנפרוסט בשנת 2019 במונחים כספיים קטן בכ-3% מחלקה הכמותי. המחיר של

מוצרי סנפרוסט בשוק הקמעונאי גבוה בכ-220% ממחירי מוצרי השוק המוסדי, כפי שיוצג בתרשים

5 להלן, מדובר בפער משמעותי ביחס לשחקנים האחרים בשווקים אלו.

16. תרשים 5- השוואה בין המחיר הממוצע של הספקים השונים הפועלים הן במגזר הקמעונאי והן במוסדי לק"ג ירק קפוא לשנת 2019



\*עיבוד רשות התחרות

17. נתון זה עשוי ללמד על קיומו של כוח שוק בידי סנפרוסט במקטע הקמעונאי (ממנו מושפע הצרכן), בעוד שבשוק המוסדי המפה התחרותית שונה. לפיכך, נראה כי טיפול בשוק הקמעונאי חשוב יותר מטיפול בשוק המוסדי ואם תיפתח מכסת ייבוא אנו ממליצים לקבוע שהיא תופנה לשיווק בשוק הקמעונאי.

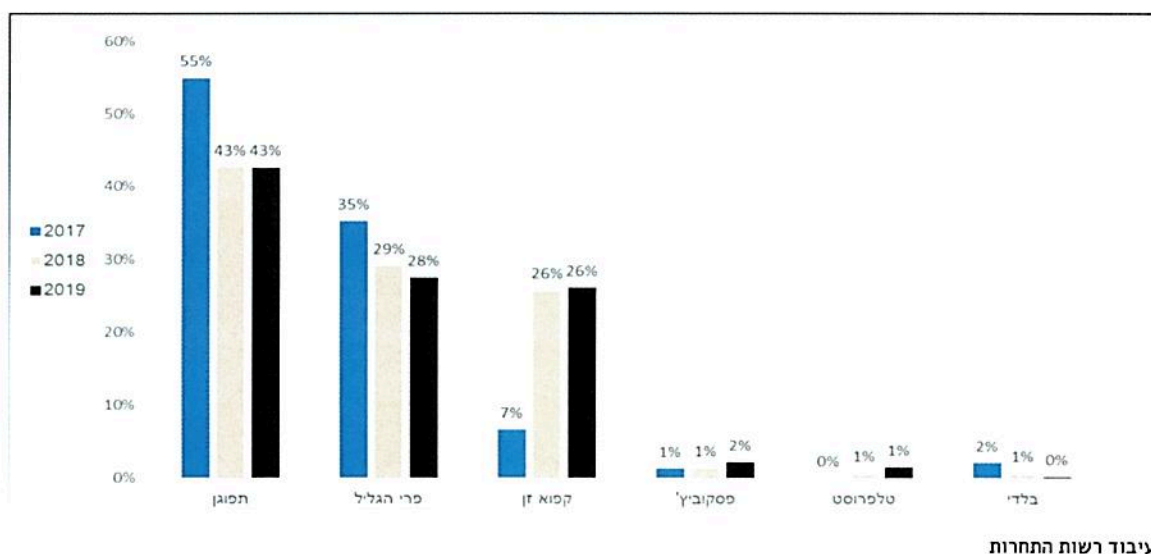
טוגנים (צ'יפס)

18. מבדיקת הרשות עולה כי בכל השוק הקמעונאי, בשנת 2019, ישנם שלושה שחקנים עיקריים: תפוגן, שחלקה במנוחים כספיים עומד על כ-43%, פרי הגליל שחלקה במנוחים כספיים עומד על כ-28% וקפוא זן תעשיות בע"מ, המייבאת טוגנים קפואים בין היתר עבור המותג הפרטי של רשת רמי לוי שיווק השקמה בע"מ שחלקה במנוחים כספיים עומד על כ-2.6%.

<sup>4</sup> על פי נתוני סטורנקסט לשנת 2018 חלקה של תפוגן בשוק הטוגנים במנוחים כספיים עומד על כ-74% וכ-64% במנוחים כמותיים.

19. מבדיקת החלק הכמותי, עולה כי תפוגן מחזיקה נתח שוק של כ-45%, פרי הגליל עם נתח שוק של כ-27% וקפוא זן תעשיות בע"מ כ-25%.

20. תרשים 6- נתח שוק כספי לשנים 2017-2019 בתחום הטוגנים על פי נתוני הרשות.



21. באשר לתחום המוסדי, בשנת 2017 היה חלקה של תפוגן כ-60% במונחים כספיים וכ-61% במונחים כמותיים. אולם, בשנת 2019 עמד חלקה של תפוגן על כ-28% במונחים כספיים וכ-17% במונחים כמותיים. הירידה בנתחי השוק נובעת מכניסתו של מילוטל לתחום בשנת 2019 שחלקו בשוק בשנה זאת עמד על כ-43% במונחים כספיים ו-50% במונחים כמותיים.

22. על פי המידע שהוצג לעיל ניתן ללמוד כי כניסתו של מתחרה חדש לשוק המוסדי בקטגוריית הטוגנים הביאה אותו לצבירת נתחי שוק גדולים בפרק זמן קצר מה שעשוי ללמד כי מדובר בשוק תחרותי. לעומת זאת, בשוק הקמעונאי נראה שהתמונה שונה הואיל וישנם מספר מועט של שחקנים ותפוגן היא השחקן הגדול והמשמעותי, בייחוד בהתמקדות על רשתות השיווק הגדולות - הנסקר על ידי נתוני סטורנקסט.



23. עד כאן, הצגנו סקירה של השוק הקמעונאי של הירקות הקפואים והטוגנים והראנו כי מדובר בשוק ריכוזי הנשלט על ידי יצרנים מקומיים. כעת נבחן חסמי ייבוא אשר יכולים להכניס מתחרים נוספים לתחום.

#### קיומם של חסמי יבוא

24. עלויות המכס בגין יבוא ירקות וטוגנים קפואים מהווה חלק ניכר מעלות ייבוא המוצרים. מן המידע שיש בידי הרשות עולה כי לעיתים עלות המכס עשויה להגיע לכדי 100% מעלות המוצר בחו"ל. כך למשל עלות ק"ג טוגנים קפואים בחו"ל עומדת על כ-2.5 ש"ח בעוד המכס המוטל על ק"ג הוא בגובה 2.39 ש"ח לק"ג. מכאן, אנו למדים כי המכס עלול להוות חסם משמעותי מפני ייבוא.

25. הטבלה הבאה מתארת את שיעורי המכס המעודכן על הירקות הקפואים השונים.

מספר פריט מכס	פירוט	שיעור מכס כללי	אל"פ (ש"ח לק"ג)
2004-1090	תפוחי אדמה (טוגנים)	-	2.39
0710-8090	אחרים: אספרגוס, ארטישוק, דלעת, קישואים, נבטים סיניים	30%	-
0710-2990	אחרים: חומס, פול, עדשים, סויה	20%	-
0710-3000	תרד	20%	-
0710-8010	כרובית, ברוקולי, כרוב, פלפל או סלרי	20%	-
0710-2100	אפונים	12%	1.20
0710-2200	שעועית	12%	1.20
0710-4000	תירס מתוק	12%	1.60
0710-8040	גזר	12%	0.95
0710-9000	תערובת של ירקות	12%	1.49
0710-2920	פול הגינה	8%	-
0710-8020	פטריות	8%	-
0710-8030	כרשה, במיה	8%	-

26. למיטב ידיעתה של הרשות, נכון לשנת 2019 חולקה מכסה של 1100 טון שעועית בהליך תחרותי שהיוו כ-17% מהיקף המכירות של המוצר בישראל, במונחים כמותיים. בנוסף ישנן מכסות מנדטוריות כדלקמן: 240 טון ירקות קפואים מארה"ב ובמכסה נפרדת בגובה 619 טון ירקות קפואים מארה"ב נוספים עם קוד מכסה שונה, 1400 טון ירקות קפואים מהאיחוד האירופי ובנוסף 546 טון אפונה קפואה גם הם מהאיחוד האירופי, 100 טון תפוחי אדמה קפואים מקנדה ו-200 טון תפוחי אדמה קפואים מהאיחוד האירופי.<sup>5</sup>

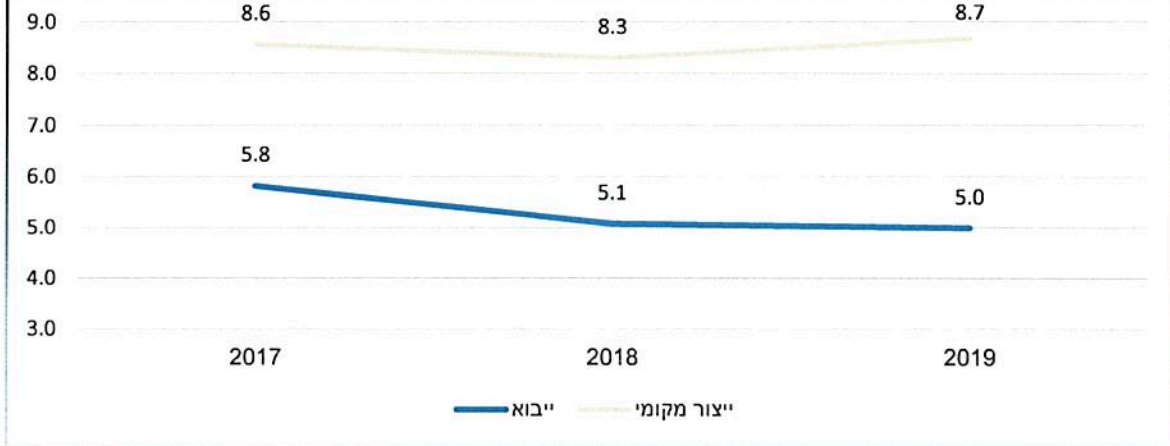
27. היקף המכסות הקיימות הממוצע בישראל עומד על כ-8% אחוז מסך המכר. ברי כי מדובר בשיעור נמוך מאוד מסך היקף המכר.

28. על פי הנתונים שבידי הרשות קיים פער משמעותי בין המחיר לק"ג של יצרנים מקומיים לבין מחירי היבואנים. המחיר הנבחן הוא המחיר בו הספק מכר את המוצר לקמעונאי. להלן יוצגו פריטים נבחרים.

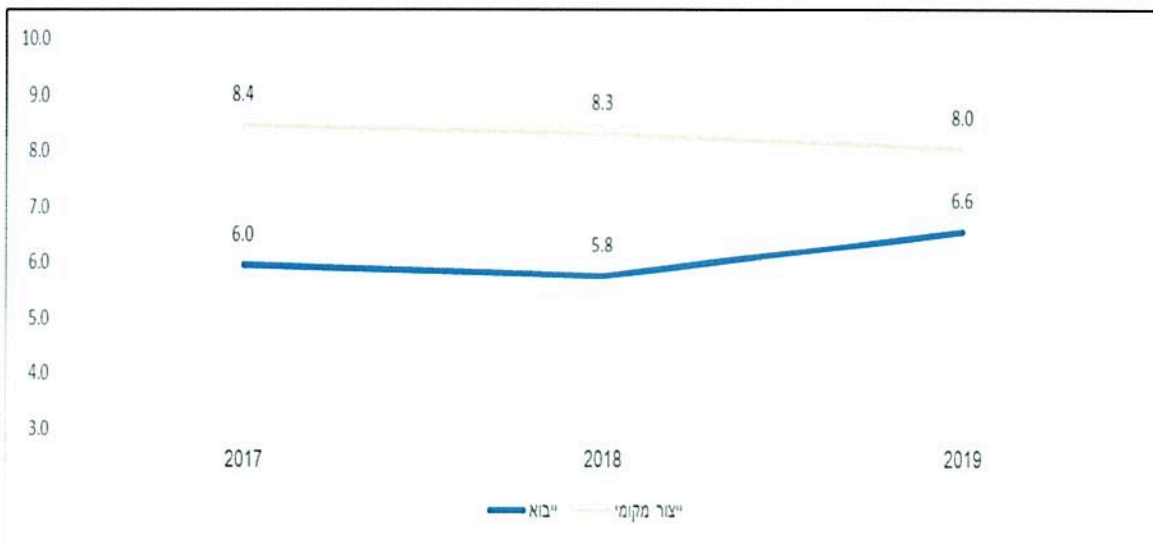
---

<sup>5</sup> 240 טון ירקות קפואים מארה"ב - קוד מכסה 2006, 1400 טון ירקות קפואים מהאיחוד האירופי - קוד מכסה 7111, 100 טון תפוחי אדמה קפואים מקנדה - קוד מכסה 2004, 619 טון ירקות קפואים מארה"ב - קוד מכסה 722, 200 טון תפוחי אדמה קפואים מהאיחוד האירופי - קוד מכסה 7104, 546 טון אפונה קפואה מהאיחוד האירופי - קוד מכסה 7105.

29. תרשים 7- מחיר סיטונאי ממוצע לק"ג של אפונה בשנים 2017-2019 בש"ח



30. תרשים 8- מחיר סיטונאי לק"ג של שעועית למגזר הקמעונאי בשנים 2017-2019 בש"ח



31. בתרשימים 7 ו-8 שהוצגו לעיל, ניתן לזהות כי אפונה קפואה מיצרן מקומי יקרה בכ-70% מאפונה קפואה שמקורה ביבוא, ושעועית קפואה מיצרן מקומי יקרה בכ-20% משעועית קפואה שמקורה



ביבוא. על כן, נראה כי פתיחת מכסות בהיקף משמעותי יכול להביא לכניסת מתחרים ולהעניק להם כלים להתמודדות מול הדומיננטיות של היצרנים בשוק המקומי.

32. מנתוני ועדת המכסות המועברים לרשות במסגרת היותנו גורם מייעץ, ניתן לזהות בבירור כי קיים ביקוש גבוה מאוד למכסות של ירקות קפואים מהאיחוד האירופי המהווה מקור אספקה משמעותי לירקות קפואים. דוגמה למכסה מבוקשת ניתן לראות בסבב החלוקה הראשון של מכסת אפונה בשנת 2020 במסגרתו 41 שחקנים שונים הגישו בקשה למכסה. 26 שחקנים זכו במכסה כאשר ועדת המכסות בחרה לחלק את הכמות כך שכל שחקן קיבל 23-18 טון. כפי שהוזכר לעיל, גם במכסה זו אין מדובר בכמות משמעותית הואיל והיקף המכסה הוא כ-10% מהיקף המכירות השנתי של אפונה קפואה בשוק הקמעונאי, לכן המכסה לא תביא לשינוי משמעותי בשוק ולא תביא ליצירת שחקן חדש לאורך זמן, על אחת כמה וכמה כאשר הכמות מתפזרת בין מספר רב של שחקנים. הקושי הוא כפול, אם כן: המכסות המחולקות הן קטנות ומצומצמות חרף הביקוש הברור ופערי המחירים; ובנוסף גם כאשר מחולקת מכסה היא מחולקת לפרוסות דקות באופן שלא מאפשר יצירתו של מתחרה משמעותי נוסף שייצור רסן תחרותי ליצרנים המקומיים.

33. להערכת הרשות, הגדלת היקף המכסות לירקות וטוגנים קפואים, וחלוקת המכסות תוך מתן עדיפות לשחקנים שאינם נמנים על השחקנים הדומיננטיים הפועלים כיום בשוק צפויה לתרום לקידום התחרות ולהפחתת הריכוזיות בתחום ובכך עשויה להביא להורדת מחירי הירקות והטוגנים הקפואים ולהגדיל את רווחת הצרכן.

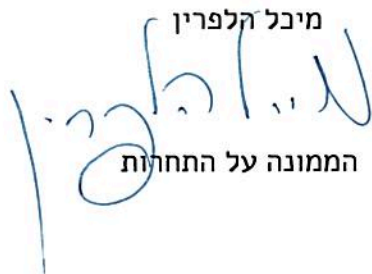
34. כמו כן, הרשות סבורה שכניסה של מתחרה לשוק, הכרוכה מטבע הדברים בהשקעת משאבים, תתאפשר אך ורק אם יחולקו מכסות בסדר גודל משמעותי אשר יצדיק כניסה לשוק והשקעה של משאבים. לאור ניסיון העבר בחלוקת מכסות בכלל ובתחום הירקות הקפואים בפרט, קיימת חשיבות מכרעת לוודאות העסקית הניתנת ליבואנים הפוטנציאליים ולפיכך יש להבטיח כי היקף המכסות



העומד לחלוקה אינו חד פעמי או קצר טווח וכי מכסות בהיקף משמעותי ולתקופה ארוכה דיה יחולקו למספר שחקנים שביכולתם לשנות את הדינמיקה התחרותית בקטגוריה, להביא להתייעלות היצרנים המקומיים ולהיטיב עם התחרות והצרכן.

35. לאור האמור לעיל, הפתרון המוצע כדי לפתוח את שוק הירקות הקפואים והטוגנים לתחרות הוא ביטול המכסים שיביא להסרת חסמים וכניסת שחקנים חדשים לשוק הודות ליתרונות הגלומים בכך.  
36. בכלל, פטור ממכס הוא הפתרון היעיל ביותר, עם זאת קיימת אפשרות חלופית והיא פתיחת מכסות לייבוא ירקות וטוגנים קפואים שצפויה לתרום בהיבט התחרותי. פתרון זה עשוי אף לאפשר לצרכן לרכוש תוצרת טריה במחיר זול יותר (למשל כאשר יותר תוצרת מקומית תועבר לשיווק לצרכן ולא לתעשייה).

אני עומדת לרשותך לכל שאלה או הבהרה, ככל שאלה שתידרשנה.

מיכל הלפרין  
  
הממונה על התחרות

העתק:

מר אלון שוסטר, שר החקלאות ופיתוח הכפר של ישראל

מר עמיר פרץ, שר הכלכלה

מר דוד לפר, מנכ"ל משרד הכלכלה

מר דני טל, מנהל מינהל ייבוא משרד הכלכלה

מר יוגב גרדוס, מ"מ ראש אגף תקציבים