

הכנסת העשרים וחמש

יוזמת : חברת הכנסת נעמה לזימי

4578/25/פ

הצעת חוק התחרות הכלכלית (תיקון – הכרזה על קיום מונופולין ואיסור על מחיר מופרז וטורפני),

התשפ"ד–2024

1. תיקון סעיף 1 בחוק התחרות הכלכלית, התשמ"ח–1988¹ (להלן – החוק העיקרי), בסעיף 1, אחרי ההגדרה "מחיר" יבוא :
"מחיר טורפני" – מחיר הנמוך בשיעור של 50 אחוזים או יותר מעלות הייצור של המוצר או עלות אספקתו של השירות, לפי העניין ;
"מחיר מופרז" – מחיר הגבוה בשיעור של 20 אחוזים או יותר מעלות הייצור של המוצר או עלות אספקתו של השירות, לפי העניין ;".
2. תיקון סעיף 29א בסעיף 29א(ב)(1) לחוק העיקרי, בסופו יבוא "ובכלל זה קביעה של מחיר מכירה שהוא מחיר מופרז או מחיר טורפני לנכס או לשירות".
3. תיקון סעיף 44א בסעיף 44א(א) לחוק העיקרי, במקום "רשאי לערוך" יבוא "יערוך" ובמקום "רשאי הוא למסור" יבוא "ימסור".

דברי הסבר

חוק ההתחרות הכלכלית התשמ"ח–1988 (להלן – החוק), במתכונתו הנוכחית מותיר מרחב רב להפעלת שיקול דעתו של הממונה על התחרות (להלן – הממונה) באכיפת החוק ובקביעת סדרי העדיפויות בפעילות רשות התחרות. במרבית המקרים מרחב שיקול דעת זה נחוץ לפעולתו היעילה והגמישה של הממונה, כרגולטור עצמאי ומקצועי. עם זאת, שני מקרים מותירים בידי הממונה שיקול דעת שמן הראוי שיוגבל על ידי המחוקק: הכרזה על קיום מונופולין בעקבות בדיקות לגבי רמת התחרות בענפי המשק ואיסור קביעת מחיר מופרז או טורפני על ידי מונופולין. שני תחומים אלה הם עמודי תווך במאבק ביוקר המחיה ובריכוזיות המשק, ומן הראוי שיעוגנו בחקיקה ולא יהיו נתונים לפרשנות הממונה.

לעניין בדיקות לגבי רמת התחרות בענפי משק והכרזה על קיום מונופולין :

לפי סעיף 44א(א) לחוק, הממונה רשאי לערוך בדיקות לגבי רמת התחרות בענפי משק שונים, לרבות בחינת קיומם של כשלים בתחרות וחסימים לתחרות, ובעקבותיהן להכריז על קיום מונופולין לפי סעיף 26(א) לחוק. בדיקות הממונה והכרזותיו על מונופולין מרכזיות במאבק ביוקר המחיה: הן ממקדות ומחדדות את פעילות הרשות במאבקה בניצול לרעה של מעמד מונופוליסטי, הן מהוות בסיס לתביעות ייצוגיות כנגד מונופולין באופן שתורם למאבק ביוקר המחיה, והן מעודדות אכיפה עצמית של הפירמות.

¹ ס"ח התשמ"ח, עמ' 128.

רשות התחרות היא הגוף המקצועי המרכזי שאמון על ביצוע בדיקות לגבי רמת התחרות בענפי המשק, ולשם כך מעוגנים בחוק כלים אשר עומדים לרשותה. כלים אלו אינם עומדים לרשותו של הציבור הרחב. לכן, הפסקת בדיקות רמת תחרות והפסקת ההכרזות על מונופולין שעלולות לבוא בעקבות אי קיום אותן בדיקות תעביר את נטל הבדיקה בתביעות ייצוגיות לאזרחים פרטיים, שהם נעדרי כלים שעומדים לרשותה של הרשות. הפסקת הבדיקות תפגע אם כך בתביעות ייצוגיות ככלי אכיפה אזרחי, ובפרט ביכולתן להגביל את יוקר המחיה הגואה. זאת ועוד, להכרזה על מונופולין חשיבות שכן היא מתריעה לחברה על מעמדה בראי הרשות, באופן שמתמרץ אותה לבצע אכיפה עצמית בכל הנוגע להגבלות שחלות על מונופולין; האכיפה העצמית חוסכת מרשויות השלטון את המשאבים הכרוכים באכיפת אותן הגבלות. איסור קביעת מחיר מופרז או טורפני:

בהתאם לסעיף 29א(א) לחוק, בעל מונופולין לא ינצל לרעה את מעמדו בשוק באופן העלול להפחית את התחרות בעסקים או לפגוע בציבור. בכלל זה, בהתאם לסעיף 29א(ב)(1), ניצול לרעה של מעמד המונופולין בשוק נחשב בין היתר כקביעה של רמת מחירי קניה או מכירה בלתי הוגנים של הנכס או של השירות שבמונופולין.

מכירה במחיר מופרז, כלומר מכירה של מוצרים או אספקה של שירותים במחיר הגבוה באופן משמעותי ממחיר עלות הייצור של המוצר או האספקה של השירות, היא ללא עוררין ניצול לרעה של יכולת המונופול להשיא רווחים באמצעות קביעת רמת מחירי מכירה בלתי הוגנים. קביעת מחיר מופרז על ידי מונופולין מלבה באופן חד ביותר את בעיית יוקר המחיה וטמונה בה פגיעה ישירה ומיידית בציבור הצרכנים.

מכירה במחיר טורפני, כלומר מכירה של מוצרים או אספקה של שירותים במחיר הנמוך באופן משמעותי ממחיר עלות הייצור של המוצר או האספקה של השירות, נחשב לאמצעי תחרות בלתי הוגן, שכן הוא עלול לפגוע בתחרות על ידי מניעת כניסתם של מתחרים חדשים לשוק והוצאתם מהשוק של מתחרים קיימים. בעל מונופולין הקובע מחיר שכזה, נכון לספוג פגיעה ברווחיו מתוך הנחה כי מתחריו לא יהיו מסוגלים לעמוד ברמת המחירים הנמוכה שקבע לאורך זמן. מהלך זה יוביל לקריסת המתחרים ולאחר מכן, באופן טיפוסי, יוכל בעל המונופולין להשתלט על חלק גדול יותר מן השוק ולהעלות את מחיריו. המצב היום הוא שנותר שיקול דעת רחב בידי של הממונה, כך שהוא רשאי לקבוע כראות עיניו מהי ההגדרה לתמחור לא הוגן, והאם האיסור על קביעת מחיר מופרז או טורפני ייאכף על ידי הרשות אם לאו. אלא שמניעת העוול לצרכנים וחוסר היעילות בהקצאת משאבים, הנגרמים כתוצאה מגביית מחיר מופרז או מחיר טורפני כה מהותית למאבק ביוקר המחיה וריכוזיות המשק, שאין להותירה לשיקול דעתו של הממונה.

מוצע לעגן בחקיקה הן את חיוב הממונה לבצע את בדיקות רמת התחרות ולהכריז על קיום מונופולין בעקבות אותן בדיקות, והן את האיסור על קביעת מחיר מופרז או מחיר טורפני. היבטים אלה של פעילות הרשות הם חשובים מאוד למאבק ביוקר המחיה וריכוזיות המשק. בהתאם לכך, אין להותיר בידי הממונה על התחרות שיקול דעת כה רחב – על הרשות לבצע את הבדיקות שהיא מוסמכת לבצע, ולאכוף איסור על קביעת מחיר מופרז או מחיר טורפני על ידי מונופולין.

הוגשה ליו"ר הכנסת והסגנים
והונחה על שולחן הכנסת ביום
י"ב באייר התשפ"ד (20.05.2024)