

ירושלים, י"ט באלול תשפ"ג

5 בספטמבר 2023

לכבוד

יוניליוור ישראל מזון בע"מ
יוליוס סימון 52
חיפה

מר ג'ם ט. יוקסל, מנכ"ל
יוניליוור ישראל מזון בע"מ
יוליוס סימון 52
חיפה

בדוא"ל

שלום רב,

הנדון: הודעה על כוונת חיוב ודרישת תשלום

הריני להודיעכם על כוונת הממונה על התחרות (להלן **הממונה**) לעשות שימוש בסמכותה מכוח סעיפים 27(א)(3) ו- 27(א)(9) לחוק קידום התחרות בענף המזון, התשע"ד-2014 (להלן **חוק המזון**) ולהטיל על יוניליוור ישראל מזון בע"מ (להלן **יוניליוור**) עיצום כספי בסך 4,297,096 ש"ח בגין הפרות של הוראות סעיפים 7(א)(1) ו-8(ד) לחוק המזון.

סך העיצום המופיע בהודעת חיוב זו גובש בהסכמה, לאחר דין ודברים שהתקיים בין רשות התחרות (להלן **הרשות**) לבין יוניליוור. הצדדים הגיעו להסכמה על תשלום סכום העיצום כאמור ללא הודאה של יוניליוור בהפרה של הוראות חוק המזון.

הכל כפי שיפורט להלן.

א. מעשי ההפרה

1. יוניליוור היא "ספק גדול" כהגדרתו בסעיף 2 לחוק המזון.¹
2. בהתאם למידע שבידי הרשות, במהלך שנת 2022, הועברו תשלומים בשווה כסף מיוניליוור לקמעונאים גדולים שונים.

¹ יוניליוור מופיעה ברשימת הספקים הגדולים שמפרסמת הממונה, החל משנת 2015.

3. סעיף 8(ד) לחוק המזון קובע כי "ספק לא יעביר תשלומים לקמעונאי גדול הנכלל ברשימה, בבסוף או בשווה כסף, וקמעונאי גדול לא יקבל תשלומים כאמור", והכל בכפוף לסייגים המופיעים בסעיפים קטנים (1) עד (3).

4. לעמדת הממונה, בהעברות התשלומים באופן המתואר מעלה, כלומר בשווה כסף וללא קישור התשלום ליחידת מצרך כלשהי, יש משום הפרה של הוראת סעיף 8(ד) לחוק המזון. העברות התשלומים אינן חוסות תחת אחד הסייגים הקבועים כאמור.

5. כמו כן, במהלך שנת 2022 המליצה יוניליוור או התערבה בדרך אחרת בתצוגות שונות לקמעונאים גדולים שונים.

6. סעיף 7(א)(1) לחוק המזון קובע כי "ספק גדול לא יעסוק בסידור מצרכים בחנות של קמעונאי גדול הנכלל ברשימה ולא יכתיב, ימליץ או יתערב בדרך אחרת בעניין סידור מצרכים". לעמדת הממונה, בהמלצות או בהתערבות בדרך אחרת כאמור יש משום הפרה של סעיף זה.

ב. הטלת עיצום כספי

7. סעיף 27 לחוק המזון מקנה לממונה סמכות להטיל עיצום כספי על המפר את הוראות חוק המזון, המפורטות בסעיף. לפי סעיפים 27(א)(3) ו-27(א)(9) לחוק המזון, הממונה רשאית להטיל עיצום כספי על ספק גדול שפעל בניגוד להוראות סעיפים 7(א)(1) ו-8(ד) (בהתאמה) לחוק המזון. סעיף 28 לחוק המזון קובע שעל הטלת העיצום יחולו הוראות סעיפים 50 עד 50טז לחוק התחרות הכלכלית, התשמ"ח-1988 (להלן **חוק התחרות**) בשינויים המחויבים.

8. בהתאם לסעיף 27(א) לחוק המזון, הממונה רשאית להטיל על תאגיד שמחזור המכירות שלו בשנה שקדמה למועד ההפרה עלה על 10 מיליון ש"ח עיצום כספי בשיעור של עד שמונה אחוזים ממחזור המכירות שלו, ובלבד שסכום העיצום לא יעלה על 25,947,640 ש"ח, לכל הפרה.

9. סעיף 50 לחוק התחרות מפרט רשימה בלתי ממצה של שיקולים אותם תשקול הממונה בבואה לקבוע את סכום העיצום הכספי.

10. בהינתן העובדה כי מדובר בעיצומים המוטלים מכח חוק המזון (ולא מכח חוק התחרות) וכן עוד בטרם נשלחה ליוניליוור הודעה על כוונת חיוב, הביעה יוניליוור נכונות להגיע להסכמה עם הממונה בדבר הטלתם, לפיכך חושב סכום העיצום לפי גילוי דעת 1/16: שיקולי הממונה על הגבלים עסקיים בקביעת גובה עיצום כספי (26.10.2016) תחרות כלכלית 501072 (להלן **גילוי הדעת**), ולא לפי תיקון גילוי דעת 1/16: שיקולי הממונה על התחרות בקביעת גובה עיצום כספי (24.11.2019) תחרות כלכלית 501683. זאת, שכן המחוקק לא ראה לנכון להעלות את רף העיצום המקסימלי בחוק המזון, כפי שעשה בתיקון מספר 21 לחוק התחרות,² וכל זאת כאמור אך ורק במסגרת הסכמות שיסיימו את ההליך כבר בשלב מוקדם זה.

11. שיקולי הממונה לקביעת סכום העיצום הכספי לפי חוק התחרות פורטו בגילוי הדעת. שיקולי הממונה לקביעת סכום העיצום בגין הפרת חוק התחרות, ישמשו גם לקביעת סכום העיצום בגין הפרת חוק המזון, בשינויים המחויבים. גילוי הדעת מתווה ארבעה שלבים לקביעת סכום העיצום הכספי עבור תאגיד כדלקמן:

12. **בשלב הראשון**, נקבע העיצום המרבי האפשרי עבור יוניליוור. לעניין זה ובהתאם לסעיף 27(א) לחוק המזון, הממונה רשאית להטיל על תאגיד שמחזור המכירות שלו בשנה שקדמה למועד ההפרה עלה על 10 מיליון ש"ח, עיצום כספי בשיעור של עד שמונה אחוזים ממחזור המכירות שלו, ובלבד שסכום העיצום לא יעלה על הסכום המרבי הקבוע בחוק המזון.

13. סכום העיצום המרבי הנגזר ממחזור המכירות השנתי של יוניליוור בשנה שקדמה להפרה עולה על הסכום המרבי הקבוע בחוק המזון. בהתאם, סכום העיצום המקסימלי

² חוק ההגבלים העסקיים (תיקון מס' 21), התשע"ט-2019.

שניתן להטיל על יוניליוור בגין כל הפרה הוא הסכום המקסימאלי בחוק המזון – 25,947,640 ש"ח.

14. **בשלב השני**, נשקלו הנסיבות הנוגעות להיקף ההפרה עצמה, ועיקרן משך ההפרה, מספר ההפרות שהתבצעו בפועל, ומספר הגורמים מולם התבצעו ההפרות. בהתאם לחומרת ההפרה נקבע "עיצום הבסיס", כשיעור באחוזים מתוך סכום העיצום המרבי. האיסורים הקבועים בסעיפים 7 – 8 לחוק המזון אינם מחייבים הוכחת עלילות לפגיעה בתחרות. בענייננו האכיפה התבצעה במסגרת הליך אכיפה נרחב שכוון כלפי כלל הספקים הגדולים, ושמטרתו היא הבטחת הציות לחוק המזון, ויצירת הרתעה מפני שימוש בפרקטיקות האסורות בו – פרקטיקות אשר עלולות ליצור סיכון לתחרות בענף המזון. מהאינדיקציות הראשוניות שעמדו בפני הממונה בשלב ההגעה להסכמות, נראה כי לא קיים במעשים אלה חשש לפגיעה בתחרות. לפיכך, ובשים לב למכלול נסיבות העניין, ובכלל זאת החיסכון בזמן ובמשאבים והשלכתם על יעילות מהלך האכיפה והאפקטיביות שלו, גובה עיצום הבסיס הועמד על 25% מסכום העיצום המרבי לעניין הפרות סעיף 7(א)(1) לחוק המזון, ועל 5% מסכום העיצום המרבי לעניין הפרות סעיף 8(ד) לחוק המזון.

15. **בשלב השלישי**, נבחנו נסיבות הנוגעות להתנהגות המפר ביחס להפרה. בשלב זה נבחנו, בין היתר, פעולות שנקט המפר למניעת הישנות ההפרה או להפסקתה, לרבות דיווח מיוזמתו על ההפרה או פעולות שנקט לתיקון תוצאות ההפרה. בענייננו, יוניליוור לא דיווחה מיוזמתה לממונה על הפעולה, ובשים לב לכך לא הופחת גובה העיצום. לטענת יוניליוור, בעקבות הבדיקה החברה אינה ממשיכה בפרקטיקות האמורות מעלה ופועלת למניעת הישנות.

16. **בשלב הרביעי**, נבחנו נסיבות חיצוניות להפרה:

א. **קיומן או העדרן של הפרות קודמות ומועד ביצוען** – יש לזקוף לזכותה של יוניליוור את העובדה שלא ידוע לרשות על ביצוע הפרות קודמות של חוק המזון על ידה. לפיכך ובנסיבות העניין, הופחת סכום העיצום ב-15%.

ב. **מחזור מכירות גבוה במיוחד** – מחזור המכירות של יוניליוור עולה על מחזור המכירות ממנו נגזרת תקרת העיצום הכספי בחוק המזון.³ לפיכך, הועלה סכום העיצום בהתאם לחישוב כמתואר בגילוי הדעת.

ג. **ראשית האכיפה באמצעות עיצום כספי** – על-פי גילוי הדעת, המועד אשר עד אליו הכירה הרשות בשיקול זה להקלה בגובה העיצום חלף לפני שנים (ואכן ניכרת מודעות להוראות חוק המזון לכל הפחות בקרב חלק מספקי המזון). בנוסף, אין זו הפעם הראשונה בה נאכפו הוראות חוק המזון, ובנסיבות אלו לא הוקל העיצום בשל שיקול זה.

ג. דרישת תשלום

17. לפני כשנה, החלה הרשות בהליך אכיפה רוחבי שמטרתו הבטחת הציות לחוק והפנמת הנורמות בחוק המזון. בשל העובדה שמדובר בהליך נרחב ביותר, ועל מנת לייעל משאבים, הרשות הייתה פתוחה להגעה להסכמות. עקב זאת, וטרם משלוח הודעה זו על כוונת חיוב, יוניליוור באה בדין ובדברים עם רשות התחרות כאמור.

18. במסגרת הדין והדברים, יוניליוור הסכימה לוותר על הזכות הקבועה בסעיף 50(א) לחוק התחרות לטעון את טענותיה בפני הממונה; הסכימה לראות בהודעה על כוונת חיוב, דרישת תשלום שנמסרה לה במועד משלוח מכתב זה, והסכימה לשלם את סכום העיצום תוך 30 יום וזאת עד ליום 05 באוקטובר 2023. בירור המחלוקות בין יוניליוור לבין הממונה היה מחייב עריכת ניתוח עובדתי ומשפטי רחב והקצאת זמן רב, ובצדו עלויות רבות והשקעה ניכרת של משאבים. הסכמתה של יוניליוור ניתנה בשל החיסכון הניכר שיצמח מהימנעות מבירור מחלוקות ומבלי שיש בה משום הודאה או הסכמה כלשהן, במפורש או במשתמע, של יוניליוור או מי מטעמה, לרבות נושאי משרה,

³ הגדרת החברות הרלוונטיות לצורך קביעת מחזור המכירות הכולל נקבעת על-פי חוק המזון. אולם, במסגרת המגעים להסכמות, קביעת החברות שהן "אדם קשור" לצורך חישוב מחזור המכירות נעשתה לפי הגדרות סעיף 1 לתקנות התחרות הכלכלית (מרשם, פרסום ודיווח על עסקאות), תשס"ד-2004, ולא לפי הגדרות חוק המזון (אשר יכולה להרחיב את מספר החברות אותן יש להחשיב בעת קביעת מחזור המכירות של החברה).

עובדים ובעלי מניות, בעבר או בהווה בהפרת הוראות סעיפים 7(א)(1) ו-8(ד) לחוק המזון.

19. בשים לב למכלול השיקולים המפורטים לעיל ולאמור בפרק י' לגילוי הדעת, נוכח ההסכמה של יוניליוור כאמור לעיל ונוכח חסכון המשאבים המשמעותי הנובע מן ההסכמה האמורה, הממונה הסכימה להפחית באופן ניכר את סכום העיצום הכספי שיוניליוור תשלם ולהעמיד את סכום העיצום הכספי בגין ההפרות שפורטו לעיל על סך כולל של 4,297,096 ש"ח.

20. למען הסר ספק יובהר כי בכפוף לתשלום סכום העיצום, לא ינקטו הממונה או הרשות צעדי אכיפה כנגד יוניליוור או מי מטעמה, לרבות נושאי משרה, עובדים, ובעלי המניות, בעבר או בהווה, במי מהן, בגין הפרה של הוראות סעיפים 7(א)(1) ו-8(ד) לחוק המזון בגין המעשים המפורטים בסעיפים 2-3 לעיל, או בשל כל עניין אחר, אשר נבחן על-ידי הרשות במסגרת הליך האכיפה הרוחבי שמטרתו הבטחת הציות לחוק והפנמת הנורמות בחוק המזון.

בכבוד רב ובברכה,



ניר מיטרני, עו"ד
רשות התחרות