

י"ט באלול, תשפ"ג

5 בספטמבר, 2023

## התייחסויות להערות הציבור לטיוטות ההודעות על כוונות החיוב שפורסמו ביום 17 במאי 2023

ביום 17 במאי 2023 פרסמה הממונה על התחרות להערות הציבור הודעות מוסכמות על כוונות חיוב. יוזכר, כי במסגרת ההסכמות אליהן הגיעה הממונה עם שבעה מספקי המזון הגדולים, הוסכם כי הספקים ישלמו סך מצטבר של מעל 23 מיליון ש"ח לאוצר המדינה, בגין הפרות לכאורה של הוראות חוק קידום התחרות בענף המזון, תשע"ד-2014 (להלן **החוק** או **חוק המזון**). הודעות אלה פורסמו להערות הציבור למשך 30 יום, על אף שהדבר לא נדרש על פי חוק המזון.

מספר מגיבים הגישו הערות על טיוטות ההודעות המוסכמות, ונערכו עימם פגישות או שיחות. להלן יפורטו ההתייחסויות המרכזיות שהתקבלו והמענה להן.

**טענה:** בשל העובדה שספקי המזון הם בעלי מחזורי מכירות של מאות מיליוני ואף מיליארדי שקלים בשנה, עמדה לפיה תשלום של כמה מאות אלפי שקלים או מיליוני שקלים בודדים יבטיח ציות לחוק וייצור הרתעה כלשהי היא מוקשית.

מענה: מגמת הקשחת מדיניות האכיפה של הממונה משתקפת בין היתר בהגדלה בסכומי העיצומים שהיא שוקלת להטיל על מפרי חוק מקום בו מתעורר חשש לפגיעה של ממש בתחרות, וכן באכיפה קפדנית. בכלל זאת, אכיפה קפדנית גם כנגד הפרת הוראות החוק שמטילות איסורים פרטניים על גורמים בענף המזון. ואכן כחלק ממגמה זו של הממונה, נערך, זוהי הפעם הראשונה, הליך אכיפה רוחבי להבטחת הציות להוראות חוק המזון. יחד עם זאת, חשוב להדגיש כי הפרות החוק לגביהן הגיעה הממונה להסכמות עם הספקים המפרים הן אלו שעל פני הדברים לא הקימו חשש לפגיעה של ממש בתחרות. נוכח האמור, ועל רקע הנכונות של הספקים להגיע להסכמות – הסכמות שחוסכות הליכים ארוכים ומורכבים מול הממונה ובערכאות ומאפשרות לעובדי רשות התחרות למקד את מאמציהם בבחינה של הפרות חוק אחרות ולהביא למיצוי הדין עם מפרים נוספים, נכונה הייתה הממונה להקל על ספקי המזון המפרים. הקלה זו התבטאה בחישוב העיצום בהתאם לגילוי דעת 1/16, ובנכונות ליתן הנחה נוספת על הסכום שחושב. בנסיבות אלו, ובפרט בהתחשב באופי ההפרות, הליך האכיפה הנוכחי משקף הרתעה הולמת.

במסגרת מהליך האכיפה דגן התפרסמו דוגמאות להפרות שנתגלו, על מנת לוודא שהשחקנים בענף המזון מבינים את גישת הממונה ביחס להוראות החלות עליהם. גילוי הפרות נוספות דומות בעתיד יגרור החמרה משמעותית בעיצום שיוטל, שתבוא לידי ביטוי בין היתר באופן חישוב גובה העיצום. כמובן שבמקרים המתאימים הפרות חוק יובילו גם להטלת עיצומים אישיים או נקיטה בהליכים פליליים. קביעת אפיק האכיפה ועוצמתה תלויים תמיד בחומרת ההפרה המדוברת ונסיבותיה הפרטניות, וכך היה גם במקרה זה.

**טענה: בקשה לעיין בחומרי הראיות שעמדו בבסיס הליך האכיפה.**

מענה: המבקש לא הפנה למקור המשפטי המקנה סמכות למתן עיון בחומרי הראיות. בתוך כך, החומרים שנמסרו לרשות במסגרת הליך האכיפה כוללים בין היתר הסכמות מסחריות על מחירים, כמויות, תנאי אספקה, תנאי תשלום ועוד, כך שלפחות חלק מחומרי הראיות מכיל סודות מסחריים.

**טענה: על מנת ליצור הרתעה אפקטיבית, יש לבצע אכיפה נגד הפרות של חוק המזון במסלול הפלילי ולא באכיפה המנהלית.**

מענה: כאמור, במקרים המתאימים הממונה על התחרות לא תהסס לפתוח בחקירה פלילית בשל הפרה של הוראות החוק. הממונה רואה חשיבות רבה גם בכלי אכיפה זה. יחד עם זאת מסלול האכיפה הפלילית אינו מתאים לכל הפרה של החוק, קלה כחמורה. מסלול האכיפה הפלילית שמור לעבירות החמורות והפוגעניות ביותר. במקרה דגן, אופי ההפרות שנאכפו וחומרתן לא הצדיקו שימוש במסלול של אכיפה פלילית.

**טענה: באכיפה במסלול המנהלי יש לחשב כל מעשה מפר בנפרד, ללא קיבוץ לסוגים של מעשים מפרים כפי שנעשה בהודעות המוסכמות (מעשי הפרה של תצוגות, מעשי הפרה של המלצות על מחיר לצרכן וכו'). בנוגע לכל מעשה מפר כאמור יש להטיל את העיצום המקסימלי הקבוע בחוק.**

מענה: בשים לב לטיבן של ההפרות לפי חוק המזון שאותרו, קיבוץ סוגים של אותם מעשים מפרים מאפשר להעריך את השיטתיות שבהם, מספר הגורמים שמולם התבצעו המעשים המפרים ומשך הזמן שהתבצעו. בהתאם למכלול הנתונים האמורים מתאפשר לקבל החלטה מושכלת באשר לחומרה הכוללת של כל סוג הפרה ובהתאם לקבוע את גובה העיצום.

**טענה:** לא ברור מדוע ניתנה הקלה על העדר הפרות קודמות, כאשר מדובר על מהלך אכיפה ראשון מסוגו בחוק המזון ולפני כן לא ידוע על ההתנהלות של הספקים הגדולים.

**מענה:** בעבר התבצעה אכיפה נקודתית של החוק גם טרם הליך האכיפה הרוחבי, בהתאם להפרות שהתגלו. טרם הליך האכיפה הרוחבי, לא נמצאו הפרות של הספקים עמם הגיעה הממונה להסכמות. חשוב להדגיש כי היכולת של הממונה לגלות הפרות אינה מתמצה במהלכים יזומים של בחינת הציות להוראות החוק; ברשות מתקבלות באופן תדיר פניות מן הציבור, שבכוחן להצביע גם על הפרות אפשריות של חוק המזון שעלולות לגרור הליכי אכיפה.

**טענה:** מתבקש לבחון במקרים עתידיים השלת עיצומים כספיים בחוק המזון גם על נושאי משרה. נטען כי זוהי דרך ההרתעה האפקטיבית ביותר.

**מענה:** כאמור, במקרים המתאימים הממונה לא תהסס להטיל עיצומים כספיים על נושאי משרה, והיא רואה חשיבות גם בכלי אכיפה זה. כך לדוגמה כאשר תימצא מעורבות של נושא המשרה במעשים מפרים, אשר מעוררים חשש לפגיעה בתחרות.

**טענה:** המשפט הבא שהופיע בטיטות ההודעות: "מהאינדיקציות הראשוניות שעמדו בפני הממונה בשלב ההגעה להסכמות, נראה כי לא קיים במעשים אלה חשש לפגיעה בתחרות", מונע הגשת תובענות ייצוגיות על פגיעה בתחרות, זאת על-אף שעל פני הדברים לשיטתו, יש במעשים משום פגיעה בתחרות.

**מענה:** לא נערכה בחינה תחרותית באותם מקרים שבהם האינדיקציות הראשוניות שעמדו בפני הממונה הצביעו על פני הדברים כי אין חשש לפגיעה בתחרות. משלא נמצאה הצדקה להעמקה בבדיקה התחרותית, גם לא ניתן ממצא כלשהו בעניין זה.