



החלטת הממונה על הגבלים עסקיים להטיל עיצום כספי
לפי סעיף 150ד(א)(1) לחוק ההגבלים העסקיים, התשמ"ח-1988
על בית מילאנו בע"מ

א. פתח דבר

1. עניינה של החלטה זו הוא הטלת עיצום כספי על בית מילאנו בע"מ (להלן: "החברה" או "המפרה") בגין אי מענה לדרישות למסור מידע ונתונים לממונה על הגבלים עסקיים (להלן: "הממונה") על פי סעיף 46(ב) לחוק ההגבלים העסקיים, התשמ"ח-1988 (להלן: "חוק ההגבלים העסקיים" או "החוק").
2. ביום 4.2.15 הודעתי לחברה אודות כוונתי לעשות שימוש בסמכותי על פי סעיף 150 לחוק ולהטיל עליה עיצום כספי בסכום של 45 אלף ש"ח. כעת, לאחר שמיעת ושקילת טענות החברה, ולאחר שהתייעצתי עם הוועדה לפטורים ולמיזוגים, באתי לכדי מסקנה כי יש מקום להטיל על החברה עיצום בגין הפרה זו, בסכום מופחת מזה הנזכר בהודעתי.
3. על כן, מתוקף סמכותי לפי סעיף 150ד(א)(1) לחוק ולאחר שמצאתי שהחברה הפרה את החובה למסור לממונה ידיעות, מסמכים, פנקסים או שאר תעודות שיש במסירתם כדי להבטיח או להקל על ביצועו של החוק, כאמור בסעיף 46(ב) לחוק, החלטתי להטיל על החברה עיצום כספי בסך של 20,000 ש"ח.
4. הנימוקים להחלטה זו יפורטו להלן. ראשית יוצגו האירועים והעובדות המלמדים על הפרת החוק ולאחר מכן הנימוקים לקביעת גובה העיצום הכספי.
5. מסמך זה מהווה דרישת תשלום בהתאם להוראות סעיף 50ח(ב)(1) לחוק.

ב. רקע עובדתי

6. במכתב מיום 2.12.2013 נדרשה החברה על ידי הממונה למסור עד ליום 12.12.2013 מידע ונתונים שיש בהם כדי להבטיח או להקל על ביצועו של החוק, בהתאם לסעיף 46(ב) לחוק (להלן: "דרישת הנתונים"). המידע והנתונים כאמור נדרשו לצורך הפעלת סמכות הממונה לפי סעיפים 19-21 לחוק, במסגרת בחינת הודעות מיזוג שהוגשו לממונה על ידי דלתא גליל תעשיות בע"מ, ארגמן תעשיות בע"מ ולודז'יה רוטקס ברשת חנויות בע"מ (להלן: "המיזוג" או "עסקת המיזוג").
7. המידע והנתונים שנדרשו לא נמסרו לידי הממונה ורשות ההגבלים העסקיים (להלן: "הרשות") במועד שנקבע וזאת חרף מספר תזכורות ודרישות חוזרות, בכתב ובעל פה, מצד נציגי הממונה, לרבות בשיחות טלפוניות עם בעלי תפקיד שונים בחברה (להלן: "ההפרה").



8. בעקבות זאת, ביום 30.12.2013 התייצבו חוקרים מטעם הממונה בחצרי החברה וערכו חיפוש במשרדי החברה בהתאם לסעיף 46(א) לחוק. במהלך החיפוש בחצרי החברה, מסרו נציגי החברה את המידע שנדרש בדרישת הנתונים.

ג. אכיפת הוראות החוק באמצעות הטלת עיצום כספי

9. בהחלטתי מיום 14.12.2014 בענין הטלת עיצום כספי על תנובה אגודה שיתופית לשיווק תוצרת חקלאית בע"מ וטירת צבי 2000 שותפות מוגבלת¹ (להלן: "ענין תנובה") פורטו הרקע ותכלית מתן הסמכות להטיל עיצומים כספיים בידי הממונה במסגרת תיקון מספר 13 לחוק. כפי שפורט שם, סמכות זו נועדה להוסיף על אמצעי האכיפה הפליליים והמינהליים שבידי הממונה לשם קידום הציות להוראות החוק.

10. החובה הקבועה בסעיף 46(ב) לחוק למסור מידע לממונה הדרוש לשם קיום הוראות החוק הינה כלי חיוני לצורך הפעלת הסמכויות המוקנות לממונה על פי חוק. הפגיעה ביכולתו של הממונה לאסוף מידע ונתונים פוגעת בעצם יכולתו לבצע תפקידו ולאכוף את הוראות החוק.

11. במקרה זה, על פי המידע שהיה מצוי בידי הממונה בעת בחינת המיזוג, הנתונים והמידע אותם נדרשה החברה להעביר לידי הממונה היו בעלי חשיבות לצורך קבלת החלטתו במיזוג. בפרט, ממידע זה עלה, ולו באופן ראשוני, כי המפרה פעילה בתחום מושא עסקת המיזוג וכי לא ניתן לשלול כי לפעילותה השלכות על מעמדו בשוק של הצדדים למיזוג. על כן, משלא הועברו הנתונים לידי הממונה במועד שנקבע, אף נשלחו לחברה מספר תזכורות והתראות בענין, אשר כאמור הושבו ריקם.

12. נוכח נסיבות אלו, מן הראוי לנקוט בצעדי אכיפה בעניינה של המפרה בגין העובדות המתוארות לעיל.

13. סעיף 50ד לחוק קובע את המקרים שבעניינם יוכל הממונה להטיל עיצום כספי. הסעיף כולל שורה של הפרות של חוק ההגבלים העסקיים, ובכלל זה הפרת הוראת סעיף 46(ב) לחוק, כבענייננו:

"50ד. (ב) הפר אדם דרישה למסור ידיעות, מסמכים, פנקסים או שאר תעודות, שניתנה לפי סעיף 46(ב), רשאי הממונה להטיל עליו עיצום כספי לפי הוראות פרק זה, בסכום של עד 300 אלף שקלים חדשים; היה המפר תאגיד והיה לו, בשנה שקדמה לשנת הכספים שבה בוצעה ההפרה, מחזור מכירות בסכום העולה על עשרה מיליון שקלים חדשים, רשאי הממונה להטיל עליו עיצום כספי בשיעור של עד שלושה אחוזים ממחזור המכירות כאמור, ובלבד שסכום העיצום לא יעלה על שמונה מיליון שקלים חדשים.

¹ החלטת הממונה על הגבלים עסקיים להטיל עיצום כספי לפי סעיף 50ד(1) לחוק ההגבלים העסקיים, התשמ"ח-1988 על תנובה אגודה שיתופית לשיווק תוצרת חקלאית בישראל בע"מ וטירת צבי 2000 שותפות מוגבלת (14.12.2014) הגבלים עסקיים 500728.



14. אופן הפעלת שיקול דעתם של הרשות והממונה בבחירה בין כלי האכיפה השונים העומדים לרשותם הותווה ב"גילוי דעת 1/12: הנחיות רשות ההגבלים העסקיים בדבר השימוש בהליכי אכיפה של עיצומים כספיים"² (להלן: "גילוי דעת 1/12").

15. גילוי דעת 1/12 מבהיר מהן ההפרות ובאלו נסיבות יהיה העיצום הכספי כלי האכיפה המרכזי בו ייעשה שימוש על ידי הממונה. בין המקרים בהם יינקטו צעדי אכיפה מינהליים בדרך של הטלת עיצום כספי מונה גילוי הדעת את המקרה הבא:

"7. על אדם שהפר דרישה למסור ידיעות, מסמכים, פנקסים או שאר תעודות, שניתנה לפי סעיף 46(ב) לחוק, למעט כאשר המידע שבידי הרשות מלמד כי מתקיים אחד מאלו:

(א) ההפרה בוצעה במטרה למנוע מהממונה לקבל ידיעות, מסמכים, פנקסים או תעודות כלשהם;

(ב) ההפרה בוצעה בכדי להשפיע על תוצאות בדיקתו או החלטתו של הממונה."

16. עולה מכאן כי ככלל, הפרת סעיף 46(ב) לחוק תיאכף באמצעות כלי אכיפה מנהליים על ידי הטלת עיצום כספי, וזאת למעט מקרים בהם יש בידי הממונה מידע המלמד כי ההפרה בוצעה במטרה למנוע מהממונה לקבל ידיעות או מסמכים, או כי ההפרה בוצעה בכדי להשפיע על תוצאות בדיקתו או החלטתו של הממונה.

17. בעניינה של המפרה, אין בידי הממונה מידע המלמד כי ההפרה בוצעה במטרה למנוע מהממונה לקבל ידיעות או מסמכים, או בכדי להשפיע על תוצאות בדיקתו או החלטתו של הממונה.

18. לאור האמור, הגעתי למסקנה כי מן הראוי לעשות שימוש בכלי העיצום הכספי במקרה זה.

19. בטרם מתן החלטה זו, הודעתי למפרה אודות כוונתי להטיל עליה עיצום כספי בסך 45,000 ש"ח וזכותה לטעון טענותיה בפני, בהתאם לסעיף 50(א) לחוק. בעקבות זאת, המפרה הגישה בפני מסמך טענות בכתב וכן התקיימה ישיבה במסגרתה הועלו טענות המפרה בעל פה.

20. בין היתר, המפרה טענה כי הנתונים שנדרשו על ידי הממונה בדרישת הנתונים לא הועברו לממונה משום שמנכ"ל החברה שהה בחו"ל בתקופת ההפרה ועובדיו לא היו מוסמכים למסור את הנתונים וכי ההפרה בוצעה בתום לב ובשל הבנה שגויה של חשיבות הנתונים שנדרשו בדרישת הנתונים. עוד נטען כי מחזור המכירות של החברה ירד בצורה משמעותית בשנים 2013 ו-2014 וכי הטלת עיצום כספי בשיעור של 45 אלף ש"ח עלול להביא להפסקת פעילותה.

21. כפי שיבואר להלן, לא מצאתי בטענות המפרה טעם להימנעות מהטלת עיצום כספי בעניינה. יחד עם זאת, מצאתי כי יש מקום להפחית את סכום העיצום, כפי שיפורט עתה.

² (24.7.2012) הגבלים עסקיים 5001998.



ד. קביעת גובה העיצום והתייחסות לטענות המפרה

22. סעיף 50ד(ב) לחוק קובע כי הממונה רשאי להטיל על אדם וחברה שהפרו דרישה למסור ידיעות על פי סעיף 46(ב) לחוק עיצום כספי בסכום מירבי של 300 אלף ש"ח, ולענין תאגיד שהיה לו, בשנה שקדמה לשנת הכספים שבה בוצעה ההפרה, מחזור מכירות העולה על 10 מיליון ש"ח, עיצום כספי בסכום מירבי העומד על שלושה אחוזים ממחזור המכירות של התאגיד, ובלבד שסכום העיצום הכספי לא יעלה על שמונה מיליון ש"ח.
23. על פי המידע שבידי הממונה מחזור המכירות השנתי של החברה בשנת 2012, השנה שקדמה להפרה, עמד על סכום של כ- [REDACTED] ש"ח. מכאן, ובהתאם להוראות סעיף 50ד(ב) לחוק, סכום העיצום המקסימאלי אותו ניתן להטיל על החברה עומד על 300 אלף ש"ח בגין ההפרה.
24. השיקולים שינחו את הממונה בקביעת גובה העיצום הכספי מפורטים בסעיף 50 לחוק וכן בגילוי דעת 2/12 בעניין "שיקולי הממונה על הגבלים עסקיים בקביעת גובה עיצום כספי".³ פירוט נוסף בענין אופן יישומם של שיקולים אלו מצוי בהחלטתי בענין תנובה. ככלל, בבואו לקבוע את גובה העיצום הכספי יבחן הממונה את נסיבותיו של המקרה הספציפי שבפניו על רקע תכליתו של חוק ההגבלים העסקיים, היא השמירה על התחרות החופשית.
25. מידת הפגיעה בתחרות או בציבור שעלולה היתה להיגרם כתוצאה מן ההפרה היא הפרמטר המרכזי לאורו ישקול הממונה את סכום העיצום שיוטל (ראו: סעיף 50ה(2) וגילוי דעת 2/12, בעמ' 2).
26. כפי שצויין לעיל, החובה הקבועה בסעיף 46(ב) לחוק למסור מידע לממונה הדרוש לשם קיום הוראות החוק, הינה כלי חיוני לצורך הפעלת הסמכויות המוקנות לממונה על פי חוק. המידע והנתונים הנדרשים מגורמים שונים, יחידים וחברות, משמשים את הממונה לשם הערכת תמונת התחרות בשוק הרלבנטי והכרעה האם בנסיבותיו של שוק זה ניתן, למשל, לאשר מיזוג או שמא יש להתנגד לו; האם בשוק זה קיימים כשלים בתחרות או חסמים לתחרות המצדיקים נקיטת צעדים על ידי הממונה ועוד. מידע ונתונים כאמור נדרשים, בין היתר, מעסקים המתחרים בשוק הנבחן, מספקים בשוק, מלקוחות או מכל גורם אחר שיכול להביא בפני הממונה מידע שיש בו להבטיח או להקל על אכיפת הוראות החוק.
27. הפגיעה ביכולתו של הממונה לאסוף מידע ונתונים פוגעת בעצם יכולתו לבצע תפקידו, להפעיל את סמכויותיו על פי חוק ולהגשים את תכלית החוק – הגנה מפני פגיעה בתחרות ובציבור.
28. במקרה דנן, ועל פי המידע שעמד בפני הממונה באותה העת, הנתונים שאותם נדרשה החברה להעביר הם בעלי חשיבות להליך בחינת המיזוג על ידי הממונה. יחד עם זאת, יש ליתן משקל לעובדה שהחברה לא הייתה צד ישיר להליך אשר התקיים בפני הרשות אלא צד שלישי אליו פנתה הרשות במהלך בדיקת המיזוג וכן כי לא נמצא שההפרה בוצעה במטרה למנוע מן הממונה קבלת ידיעות או מסמכים, או כדי להשפיע על החלטתו של הממונה.

³ גילוי דעת 2/12 של הממונה על הגבלים עסקיים "שיקולי הממונה על הגבלים עסקיים בקביעת גובה עיצום כספי" (24.7.2012) **הגבלים עסקיים** 5001999 (להלן: "גילוי דעת 2/12").



29. כן יש לשקול, בקביעת גובה העיצום, קיומן של הפרות קודמות של החוק שביצע המפר (סעיף 50ה(4) לחוק). במקרה דנן לא ידוע לממונה על הפרה קודמת העומדת לחובתה של החברה.
30. בקביעת גובה העיצום יובאו בחשבון פעולות שנקט המפר להפסקת ההפרה (סעיף 50ה(5) לחוק). במקרה נשוא החלטתי זו, החברה לא פעלה להפסקת ההפרה, וזאת חרף מספר התראות. הנתונים הנדרשים הועברו לממונה רק לאחר ביצוע פעולות תפיסה במשרדי החברה על ידי חוקרים מטעמו.
31. שיקול רלוונטי נוסף בקביעת גובה העיצום הוא קיומו של חשש משמעותי כי כתוצאה מהטלת העיצום לא יוכל המפר לפרוע את חובותיו ופעילותו תופסק (סעיף 50ה(7) לחוק). במקרה דנן, החברה טענה בפניי כי מצבה הכספי אינו יציב ועשוי להיפגע פגיעה נוספת כתוצאה מהטלת העיצום. מן הראיות שבפניי עולה כי חלה ירידה משמעותית בהכנסותיה של המפרה בשנת 2013 ובשנת 2014, לעומת הכנסותיה בשנת 2012. טעם זה, בצירוף עם יתר נסיבות המקרה עליהן עמדתי לעיל, מצדיק הפחתת סכום העיצום שיוטל על המפרה.
32. יחד עם זאת, יצויין כי ספק האם די בראיות שהניחה המפרה בפניי להוכחת חשש לפיו כתוצאה מהטלת העיצום לא תוכל לפרוע את חובותיה ופעילותה תופסק בהסתברות גבוהה (ראו סעיף ב(7) בגילוי דעת 2/12). בהקשר זה אף היה על המפרה להראות כי אין די בפריסת התשלומים בגין העיצום על מנת להסיר חשש זה (ראו: סעיף ב(7) בגילוי דעת 2/12).
33. לא מצאתי ביתר טענותיה של המפרה טעמים המצדיקים אי הטלת עיצום בעניינה או הפחתה נוספת בסכום העיצום שיוטל. שהותו של מנהל המפרה מחוץ לישראל במועד בו נתבקשה המפרה למסור את הנתונים והידיעות או בסמוך לו אינה מעלה או מורידה מאחריותה של החברה להעברת הנתונים לידי הממונה כנדרש על פי חוק. באופן דומה, מסירת הנתונים והמידע הנדרש בדרישת הנתונים לחוקרי הרשות ביום 30.12.2013 אינה מפחיתה מאחריות החברה להפרת הדין, שכן נתונים אלו נמסרו רק לאחר ביצוע ההפרה ובעקבות ביצוע פעולות תפיסה בחצרי החברה מכוח סעיף 46(א) לחוק.
34. שקילת מכלול השיקולים המפורטים לעיל ביחס לחברה בנסיבות המקרה מצדיקים קביעת עיצום כספי בשיעור נמוך בתוך המתחם הקבוע בחוק. בעוד שלחובתה של החברה עומדת העובדה כי היא לא נקטה כל פעולה להפסקת ההפרה – שנפסקה רק משהתייצבו חוקרי הרשות בחצרי החברה – לטובת הפחתת סכום העיצום עומדת העובדה כי לא ידוע לממונה על הפרה קודמת מצד החברה וכן כי החברה לא הייתה צד ישיר למיזוג אשר נבדק על ידי אלא צד שלישי, אליו פניתי במהלך בדיקת המיזוג. כך גם העובדה, עליה עמדתי לעיל, כי בפרק הזמן שחלף מאז ההפרה חלה ירידה משמעותית בהכנסותיה של החברה.
35. בנוסף, יש ליתן משקל גם לעובדה כי אנו מצויים בראשית האכיפה באמצעות הטלת עיצומים כספיים על תאגיד בהתאם לפרק ז'1 לחוק ובפרט בנוגע לאכיפה שעניינה הפרת החובה למסור ידיעות לממונה. העובדה כי מדובר באחד המקרים הראשונים בהם מוטל עיצום כספי מכוח החוק מהווה שיקול משמעותי לטובת הפחתת העיצום הכספי בנסיבות מקרה זה.
36. בשים לב למכלול השיקולים שלעיל, החלטתי להטיל על החברה עיצום כספי בסך 30,000 (שלושים אלף) ש"ח.



ה. היועצות בוועדה לפטורים ולמיזוגים

37. בהתאם לסעיף 50(א)(1) לחוק, החלטת הממונה בדבר הטלת עיצום כספי וסכום העיצום הכספי שיוטל תינתן לאחר שקילת הטענות שהעלו הצדדים בפניו ולאחר התייעצות עם הוועדה לפטורים ולמיזוגים.
38. ביום 20.5.2015 נועצתי בוועדה לפטורים ולמיזוגים בענין החלטתי להטיל עיצום כספי על המפרה בסכום של 30 אלף ₪ (30,000).
39. הוועדה סברה כי החברה הפרה את הוראת סעיף 46(ב) לחוק.
40. חברי הוועדה סברו כי בנסיבותיו של המקרה דנן, נוכח ראשוניותה של הפעלת סנקציה מסוג עיצום כספי בגין הפרת החובה למסור מידע לממונה ונוכח טענותיה של המפרה בדבר החשש מפגיעה ביכולותיה הכלכליות, בשים לב לירידה בהיקף מחזורת הכספי בתקופה שחלפה מאז ההפרה, מן הראוי להפחית בסכום העיצום שיוטל עליה.
41. לאחר שקילת טענות הצדדים ולאחר שנטלתי את עצת הוועדה לפטורים ולמיזוגים, החלטתי על הפחתה נוספת בגובה העיצום הכספי שיוטל על החברה – שיעמוד על 20 אלף ש"ח (20,000).

ו. סוף דבר - דרישת תשלום

42. לאחר ששקלתי את הטענות שהעלתה בפני המפרה ולאחר שהתייעצתי עם הוועדה לפטורים ולמיזוגים, מצאתי לנכון להטיל על המפרה עיצומים כספיים מכוח סעיף 50(ב) לחוק בגין אי מענה לדרישת נתונים שניתנה מכוח סעיף 46(ב) לחוק.
43. בהתאם, על החברה לשלם לאוצר המדינה סכום של עשרים אלף ש"ח (20,000) ש"ח עד ליום 30.6.2015.
44. בהתאם לסעיף 50(א) לחוק, החברה רשאית לערור על החלטה זו לפני בית הדין להגבלים עסקיים בתוך 30 ימים.

פרופ' ד"ר גיטל
הממונה על הגבלים עסקיים

ירושלים, י"ג סיון, תשע"ה

31 במאי 2015