



רשומות

הצעות חוק

ה מ מ ש ל ה

13 בדצמבר 2011

637

י"ז בכסלו התשע"ב

עמוד

הצעת חוק ההגבלים העסקיים (תיקון מס' 14) (עיצום כספי), התשע"ב-2011 240

הצעת חוק ההגבלים העסקיים (תיקון מס' 14) (עיצום כספי), התשע"ב-2011

הוספת פרק ז' 1. בחוק ההגבלים העסקיים, התשמ"ח-1988¹ (להלן – החוק העיקרי), אחרי סעיף 50 יבוא:

“פרק ז' 1: עיצום כספי

עיצום כספי 750. (א) הפר אדם הוראה מההוראות לפי חוק זה כמפורט להלן, רשאי הממונה להטיל עליו עיצום כספי לפי הוראות פרק זה, בסכום של עד מיליון שקלים חדשים; היה לאדם, 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 עשרה אחוזים ממחזור המכירות כאמור, ובלבד שסכום העיצום לא יעלה על 30 מיליון שקלים חדשים:

(1) היה צד להסדר כובל, כולו או מקצתו, בלא אישור, היתר זמני, פטור או פטור סוג, או הפר תנאי מהתנאים שבהם הותנה אישור, היתר או פטור כאמור, בניגוד להוראות סעיף 4;

ד ב ר י ה ס ב ר

יצוין כי ועדת התחרות של ארגון ה-OECD (Organization for Economic Co-operation and Development) אשר בדקה את פעילות רשות ההגבלים העסקיים (להלן – הרשות) במסגרת הליך הקבלה של ישראל לארגון, הביעה תמיכה חד משמעית באימוץ מנגנון עיצום כספי בחוק ההגבלים העסקיים. תמיכה כאמור ניתנה גם במסגרת דוח מבקר המדינה לשנת 2009 שעסק ברשות ההגבלים העסקיים.

החוק המוצע מוסיף לחוק ההגבלים העסקיים את הוראות פרק ז' 1 הקובעות את סמכויות הממונה על הגבלים עסקיים (להלן – הממונה) להטיל עיצום כספי ואת המנגנון להטלתו. ההוראות המוצעות דומות בעיקרן להוראות בעניין זה הקיימות בחקיקה אחרת (ר' למשל פרק צ' לחוק ניירות ערך, התשכ"ח-1968 (להלן – חוק ניירות ערך)), תוך התאמתן למאפיינים הפרטניים של האכיפה בתחום ההגבלים העסקיים, כפי שיפורט להלן:

סעיף 750 המוצע קובע, בסעיף קטן (א) שבו, כי בהתקיים אחת מההפרות המפורטות בסעיף הקטן המוצע יהיה הממונה רשאי להטיל על המפר עיצום כספי בסכום של עד מיליון שקלים חדשים, או, אם היה למפר, בשנה שקדמה להפרה, מחזור מכירות בסכום העולה על עשרה מיליון שקלים חדשים – בשיעור של עד עשרה אחוזים ממחזור המכירות אך בסכום שלא יעלה על שלושים מיליון שקלים חדשים. בין ההפרות המנויות בסעיף קטן (א) המוצע: היות המפר צד להסדר כובל בלא אישור,

סעיף 1 התיקון המוצע נועד להוסיף לחוק ההגבלים העסקיים, התשמ"ח-1988 (להלן – חוק ההגבלים העסקיים או החוק), מנגנון להטלת עיצום כספי.

מערך האכיפה של דיני ההגבלים העסקיים עומד כיום על שני אדנים, המוסדרים בחוק ההגבלים העסקיים: הפלילי (ר' למשל בפרק ז' לחוק), והאזרחי-מינהלי (ר' למשל פרקים ה', ו' וז' לחוק).

מנגנוני האכיפה האזרחית-מינהלית הקבועים כיום בחוק אינם מספקים ואינם נותנים מענה שלם למגוון הרחב של הפרות החוק האפשריות. אימוצו של מנגנון להטלת עיצום כספי בחוק יהווה כלי משלים למנגנוני האכיפה האמורים, שיאפשר מתן מענה אפקטיבי, מהיר ויעיל למגוון ההפרות כאמור.

אכיפה באמצעות עיצומים כספיים הפכה בעשור האחרון לרווחת בחקיקה הישראלית, ובמיוחד בחוקים העוסקים בתחומים כלכליים. העיצום הכספי הוא אמצעי אכיפה רגולטורי יעיל ומהיר, המוטל על ידי הרשות המינהלית ומטרתו להביא להגברת הציות של ציבור המפוקחים. לנוכח העובדה שמדובר בהליך מינהלי, עשויה יעילותו ומהירותו לשמש גורם מרתיע ולהביא להקטנת השכיחות של הפרת החובות שבגינן ניתן להטילו. הטלת העיצום הכספי נבדלת מהטלת סנקציה פלילית בכך שהיא אינה מלווה בקלון החברתי שכרוכה בו הרשעה בפלילים, והיא אף אינה גוררת אחריה רישום פלילי.

¹ ס"ח התשמ"ח עמ' 128; התשע"א, עמ' 984.

(2) עשה מעשה שיש בו משום מיזוג, מלא או חלקי, שלא בהתאם להוראות לפי פרק ג', ובכלל זה הפר תנאי שקבע בית הדין או הממונה לפי סעיפים 21(א) או 22(ג);

(3) עשה מעשה או מחדל המהווה סירוב בלתי סביר לספק או לרכוש נכס או שירות שבמונופולין, בניגוד להוראות סעיף 29, או המהווה ניצול לרעה של מעמדו, בניגוד להוראות סעיף 29א, ובלבד שהמעשה או המחדל כאמור הם מסוג המעשים או המחדלים שקבע לעניין זה הממונה, ברשומות;

(4) הפר הוראה שנתן הממונה לגבי מונופולין לפי סעיף 30;

(5) הפר הוראה שנתן הממונה לגבי קבוצת ריכוז לפי סעיף 31ג;

(6) הפר הוראה מהוראות צו מוסכם שניתן לפי סעיף 50ב.

(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 שלוש מאות אלף שקלים חדשים; היה לאדם, 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 עשרה מיליון שקלים חדשים.

(ג) בסעיף זה, "מחזור מכירות" – כמשמעותו לפי סעיף 17.

ד ב ר י ה ס ב ר

קיומן של הוראות החוק בידי כלל הגופים במשק, גדולים קטנים. כדי לייצר הרתעה אפקטיבית, ובה בעת להימנע מחיוב המפר בסכומים שבהם לא יוכל לעמוד, יש צורך בהתאמת גובה העיצום הכספי לזהותו של המפר. מכאן, יוצר החוק זיקה בין מחזור המכירות של התאגיד, המהווה אינדיקציה חזקה להיקף פעילותו, ובין העיצום המרבי שניתן להטיל עליו.

עוד מוצע כי סכומי העיצום הכספי הקבועים בסעיף 50 יהיו סכומים מרביים, כך שגובה העיצום שיוטל בפועל יותאם לנסיבותיו של כל מקרה ומקרה, לפי שיקול דעתו של הממונה.

ויובהר כי בשל מתן שיקול הדעת לממונה כאמור לא נכללו בפרק ז' המוצע סעיפים שעניינם הפרה חוזרת והפרה נמשכת וסמכות הפחתת סכומי העיצום הכספי – סעיפים הקבועים בהקשר דומה בחקיקה אחרת (ר' למשל סעיפים 52 ו-52א לחוק ניירות ערך).

היתר זמני או פטור או פעילות בניגוד לתנאים שנקבעו בהם; עשיית מעשה שיש בו משום מיזוג, שלא בהתאם להוראות החוק; סירוב בלתי סביר של בעל מונופולין או ניצול לרעה של מעמדו; הפרת הוראות הממונה לפי החוק או הפרת צו מוסכם.

סעיף קטן (ב) של סעיף 50 המוצע, קובע עיצום כספי בשיעור נמוך יותר על הפרה שעניינה הפרת דרישת הממונה למסירת ידיעות או מסמכים – לפי הסעיף הקטן המוצע יהא הממונה רשאי להטיל על המפר עיצום כספי בסכום של עד שלוש מאות אלף שקלים חדשים, אם היה למפר, בשנה שקדמה להפרה, מחזור מכירות בסכום העולה על עשרה מיליון שקלים חדשים – בשיעור של עד שלושה אחוזים ממחזור המכירות, אך בסכום שלא יעלה על עשרה מיליון שקלים חדשים.

העיצום הדיפרנציאלי המוטל על תאגידיים מבטא את עיקרון המידתיות. רשות ההגבלים העסקיים מפקחת על

הודעה על כוונת חיוב 150. (א) היה לממונה יסוד סביר להניח כי אדם הפר הוראה מההוראות לפי חוק זה, כאמור בסעיף 150 (בפרק זה – המפר), ובכוונתו להטיל עליו עיצום כספי לפי אותו סעיף, ימסור למפר הודעה על הכוונה להטיל עליו עיצום כספי (בפרק זה – הודעה על כוונת חיוב).

(ב) בהודעה על כוונת חיוב יציין הממונה בין השאר את אלה:

(1) המעשה או המחדל (בפרק זה – המעשה), המהווה את ההפרה;

(2) סכום העיצום הכספי והתקופה לתשלומו;

(3) זכותו של המפר לקבל לידיו את המידע הנוגע להפרה בהתאם להוראות סעיף 150;

(4) זכותו של המפר לטעון את טענותיו לפני הממונה לפי הוראות סעיף 150.

150. (א) מפר זכאי לעיין במידע שבידי הממונה, הנוגע להפרה שבשלה נמסרה לו הודעה על כוונת חיוב והדרוש לו לשם קיום זכות הטיעון לפי סעיף 150, ולהעתיק מידע כאמור, והכל בתוך פרק זמן סביר לפני מועד הגשת הטענות לפי הסעיף האמור. (ב) על אף הוראות סעיף קטן (א) –

(1) זכות העיון לא תחול לגבי מידע שהוראות סעיפים 9(א) או 14 לחוק חופש המידע, התשנ"ח-1998² (בפרק זה – חוק חופש המידע), חלות לגביו.

(2) הממונה רשאי שלא לאפשר למפר לעיין במידע ולהעתיק מידע, שהוראות סעיף 9(ב) לחוק חופש המידע חלות לגביו, ובלבד שהממונה לא ימנע עיון מטעם זה, אלא במידה הנדרשת על ידי אותו טעם.

150. (א) מפר שנמסרה לו הודעה על כוונת חיוב לפי הוראות סעיף 150, רשאי לטעון את טענותיו, בכתב, לפני הממונה, לעניין הכוונה להטיל עליו עיצום כספי ולעניין סכומו, בתוך 60 ימים ממועד מסירת ההודעה.

(ב) הממונה רשאי להאריך את התקופה האמורה בסעיף קטן (א) בתקופה שלא תעלה על 60 ימים, מנימוקים שיירשמו.

ד ב ר י ה ס ב ר

סעיף 150 המוצע קובע את זכות העיון של המפר, לעניין הודעה על כוונת חיוב שנמסרה לו. מוצע לקבוע כי המפר יטען את טענותיו בתוך 60 ימים מיום מסירת ההודעה, ולאפשר לממונה להאריך תקופה זו בתקופה נוספת שלא תעלה על 60 ימים, זאת כדי לתת אפשרות סבירה לעיין בתשתית הראייתית שבבסיס ההודעה על כוונת חיוב.

סעיף 150 המוצע קובע את זכות העיון של המפר, לצורך מימוש זכותו לטעון את טענותיו לאחר שנשלחה לו הודעה על כוונת חיוב. ויובהר כי זכות זו קיימת מכוח הדין המינהלי הכללי, גם בלא עיגונה בחקיקה. עם זאת מוצע לעגנה במפורש בחוק ההגבלים העסקיים בשל חומרת ההפרות וסכומי העיצום הגבוהים יחסית מחד גיסא, ומאידך גיסא, בשל רגישות המידע המשמש את רשות ההגבלים העסקיים במסגרת קבלת החלטותיה, הכולל פעמים רבות סודות מסחריים.

² ס"ח התשנ"ט, עמ' 226

- החלטת הממונה ודרישת תשלום (א) 150. הממונה יחליט, לאחר ששקל את הטענות שנטענו לפי סעיף 150, אם להטיל על המפר עיצום כספי, ורשאי הוא להפחית את סכום העיצום הכספי.
- (ב) החליט הממונה לפי הוראות סעיף קטן (א) –
- (1) להטיל על המפר עיצום כספי – ימסור לו דרישה, בכתב, לשלם את העיצום הכספי (בפרק זה – דרישת תשלום); בדרישת התשלום יציין הממונה, בין השאר, את סכום העיצום הכספי המעודכן והתקופה לתשלום;
- (2) שלא להטיל על המפר עיצום כספי – ימסור לו הודעה על כך, בכתב.
- (ג) בדרישת התשלום או בהודעה, לפי סעיף קטן (ב), יפרט הממונה את נימוקי החלטתו.
- (ד) לא טען המפר את טענותיו לפי הוראות סעיף 150, בתוך 30 ימים מיום שנמסרה לו ההודעה על כוונת חיוב או בתוך תקופה ארוכה יותר שנקבעה לפי סעיף 150(ב), ככל שנקבעה, יראו את ההודעה על כוונת החיוב, בתום התקופה האמורה, כדרישת תשלום שנמסרה למפר במועד האמור.
- סכום מעודכן של העיצום הכספי (א) 150. העיצום הכספי יהיה לפי סכומו המעודכן ביום מסירת דרישת התשלום, ולגבי מפר שלא טען את טענותיו לפני הממונה כאמור בסעיף 150 – ביום מסירת ההודעה על כוונת החיוב; הוגש ערר לפי סעיף 150 או ערעור לפי סעיף 39 ועוכב תשלומו של העיצום הכספי – יהיה העיצום הכספי לפי סכומו המעודכן ביום ההחלטה בערר או בערעור.
- (ב) סכומי העיצום הכספי הקבועים בסעיף 150 יתעדכנו ב־1 בינואר בכל שנה (בסעיף קטן זה – יום העדכון), בהתאם לשיעור עליית המדד הידוע ביום העדכון לעומת מדד חודש דצמבר 2011; הסכום האמור יעוגל לסכום הקרוב שהוא מכפלה של 10 שקלים חדשים; לענין זה, "מדד" – מדד המחירים לצרכן שמפרסמת הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה.
- (ג) הממונה יפרסם הודעה ברשומות על סכומי העיצום הכספי המעודכנים לפי סעיף קטן (ב).
150. העיצום הכספי ישולם בתוך 30 ימים מיום מסירת דרישת התשלום כאמור בסעיף 150.
- 150א. לא שולם עיצום כספי במועד, ייוספו עליו, לתקופת הפיגור, הפרשי הצמדה וריבית כהגדרתם בחוק פסיקת ריבית והצמדה, התשכ"א-1961³ (בפרק זה – הפרשי הצמדה וריבית), עד לתשלומו.

³ ס"ח התשכ"א, עמ' 192.

50יב. עיצום כספי ייגבה לאוצר המדינה, ועל גבייתו תחול פקודת המסים (גבייה)⁴.

ערר לבית הדין

50יג. (א) על דרישת תשלום רשאי מפר לערור לפני בית הדין בתוך 30 ימים מיום מסירת הדרישה למפר, ויחולו על ערר כאמור הוראות סעיף 43(ג) בשינויים המחויבים.

(ב) אין בהגשת ערר לבית הדין לפי סעיף קטן (א) או בהגשת ערעור על החלטת בית הדין בערר, לבית המשפט העליון, לפי סעיף 39, כדי לעכב את תשלום העיצום הכספי, אלא אם כן הסכים לכך הממונה או אם הורה בית הדין או בית המשפט אחרת.

(ג) החליט בית הדין לקבל את הערר שהוגש לפי סעיף קטן (א) או החליט בית המשפט העליון לקבל ערעור שהוגש לפי סעיף 39, לאחר ששולם העיצום הכספי לפי הוראות פרק זה, יוחזר העיצום הכספי או כל חלק ממנו אשר הופחת על ידי בית הדין או בית המשפט, לפי העניין, בתוספת הפרשי הצמדה וריבית מיום תשלומם עד יום החזרתו.

פרסום

50יד. (א) הטיל הממונה עיצום כספי לפי הוראות פרק זה, יפרסם בציבור את הפרטים שלהלן, בדרך שתבטיח שקיפות לגבי הפעלת שיקול דעתו בקבלת ההחלטה להטיל עיצום כספי:

(1) דבר הטלת העיצום הכספי;

(2) מהות ההפרה שבשלה הוטל העיצום הכספי ונסיבות ההפרה;

(3) סכום העיצום הכספי שהוטל;

(4) פרטים על אודות המפר, הנוגעים לעניין;

(5) שמו של המפר – ככל שהמפר הוא תאגיד.

(ב) הוגש ערר לבית הדין על דרישת התשלום, לפי סעיף 50יג, או הוגש ערעור על החלטת בית הדין בערר, לבית המשפט העליון, לפי סעיף 39, יפרסם הממונה את דבר הגשת הערר או הערעור, לפי העניין, ואת תוצאותיו.

(ג) על אף הוראות סעיף קטן (א)(5), רשאי הממונה לפרסם את שמו של מפר שהוא יחיד, אם סבר שהדבר נחוץ לצורך אזהרת הציבור.

ד ב ר י ה ס ב ר

כי חוק בתי דין מנהליים, התשנ"ב-1992, ובכלל זה סדרי הדין הקבועים בו, וההוראה כי בית הדין רשאי לאשר החלטה, לבטלה או לשנותה, חל על בית הדין ועל הדיונים לפניו. עם זאת מוצע להבהיר במפורש כי על ערר לפי הסעיף המוצע יחולו הוראות סעיף 43(ג) לחוק, כלומר – חובת הראיה בפני בית הדין היא על העורר, ואת בשל

סעיף 50יג המוצע קובע כי ניתן להגיש ערר לבית הדין להגבלים עסקיים, על דרישה לתשלום עיצום כספי שנמסרה לפי הוראות פרק ז' המוצע. בית הדין להגבלים עסקיים המוקם בחוק, דן במגוון העניינים המהווים הגבל עסקי. אשר על כן מן הראוי כי גם עררים על החלטות לעניין עיצום כספי הנוגעות להגבלים עסקיים, יידונו לפניו. יצוין

⁴ ח"א"י, כרך ב' עמ' (ע) 1374, (א) 1399

(ד) על אף האמור בסעיף זה, לא יפרסם הממונה פרטים שהם בגדר מידע שרשות ציבורית מנועה מלמסור לפי סעיף 9(א) לחוק חופש המידע, וכן רשאי הוא שלא לפרסם פרטים לפי סעיף זה, שהם בגדר מידע שרשות ציבורית אינה חייבת למסור לפי סעיף 9(ב) לחוק האמור.

50טו. (א) תשלום עיצום כספי לא יגרע מאחריותו הפלילית של אדם בשל הפרת הוראה מההוראות לפי חוק זה, המנויות בסעיף 50טו, המהווה עבירה.

(ב) הוגש נגד אדם כתב אישום בשל הפרה המהווה עבירה כאמור בסעיף קטן (א), לא יחויב בשל אותה הפרה בתשלום עיצום כספי, ואם שילם המפר עיצום כספי – יוחזר לו סכום העיצום הכספי ששולם, בתוספת הפרשי הצמדה וריבית מיום תשלומו עד יום החזרתו.

50טז. (א) על אף האמור בכל דין, ובלי לגרוע מהוראות סעיפים 262 עד 264 לחוק החברות –

(1) אין לבטח, במישרין או בעקיפין, הליך לפי פרק זה (בסעיף זה – הליך);

(2) חוזה לביטוח למקרה ביטוח של הליך – בטל;

(3) תאגיד לא ישפה ולא ישלם, במישרין או בעקיפין, עיצום כספי שהוטל בהליך על בעל השליטה בו, נושא משרה או על עובד שלו;

(4) בעל שליטה בתאגיד לא ישפה ולא ישלם, במישרין או בעקיפין, עיצום כספי שהוטל בהליך על התאגיד, על נושא משרה או על עובד בתאגיד;

(5) הוראה או התחייבות לשיפוי בשל הליך – בטלה.

(ב) (1) על אף האמור בסעיף קטן (א), תאגיד או בעל שליטה בו רשאי לשפות או לבטח אדם בשל הוצאות שהוציא בקשר עם הליך שהתנהל בעניינו של האדם, לרבות הוצאות התדיינות סבירות, ובכלל זה שכר טרחת עורך דין, ולרבות בדרך של שיפוי מראש.

(2) לא יהיה תוקף להתחייבות לשיפוי או לביטוח לפי פסקה (1) של נושא משרה בתאגיד, אלא אם כן נקבעה בתקנון החברה הוראה המתירה זאת.

ד ב ר י ה ס ב ר

אנרגיה בישראל (1988) בע"מ, (2006) (לא פורסם) (פסקה 27 לפסק הדין).

סעיף 50טו המוצע אוסר על הסדרי שיפוי וביטוח בהקשר של הליכי עיצום כספי. הוראה דומה קיימת בסעיף 56 לחוק ניירות ערך.

אי-בהירות הקיימת בנושא ביחס להליכי ערר מסוימים לפי חוק ההגבלים העסקיים. ראו לעניין זה, בין השאר, ע"א 2082/09, יורוקום די.בי.אס בע"מ נ' בזק חברת התקשורת הישראלית בע"מ, (2009) (לא פורסם) (פסקה 28 לפסק הדין), וכן ע"א 3398/06, הרשות להגבלים עסקיים נ' דור-אלון

ד ב ר י ה ס ב ר

בין הממונה לבין אדם אחר תוקף של צו מוסכם. מוצע לעדכן את רשימת ההליכים המנויים בסעיף האמור, שניתן להחליפם בצו מוסכם, כך שתכלול גם הליכי עיצום כספי.

סעיף 2 בסעיף 50ב לחוק קובע כי בית המשפט המוסמך לדון בעבירות לפי חוק ההגבלים העסקיים ובית הדין להגבלים עסקיים רשאים, לפי בקשת הממונה וחלף הליכים מסוימים המנויים בסעיף, לתת להסכמה