

**דרישת תשלום לפי סעיף 50ח(ב)(1) לחוק התחרות הכלכלית, התשמ"ח-1988**  
**שופרסל בע"מ – אי מענה לדרישות נתונים שנשלחו בהתאם לסעיף 46(ב) לחוק**

**א. פתח דבר**

1. עניינה של החלטה זו הוא הטלת עיצום כספי על שופרסל בע"מ (להלן החברה או שופרסל או המפרה) בגין אי מענה לדרישות למסור מידע ונתונים לממונה על התחרות (להלן הממונה) על פי סעיף 46(ב) לחוק התחרות הכלכלית, התשמ"ח-1988 (להלן חוק התחרות הכלכלית או החוק).
2. ביום 22.5.2025 הודעתי לחברה על אודות כוונתי לעשות שימוש בסמכותי על פי סעיף 150 לחוק ולהטיל עליה עיצום כספי בסכום של 8,091,626 ש"ח. כעת, לאחר שמיעת ושקילת טענות החברה, באתי לכדי מסקנה כי יש מקום להטיל על החברה עיצום כספי בגין הפרה זו.
3. על כן, מתוקף סמכותי לפי סעיף 50ד(א)(1) לחוק ולאחר שמצאתי שהחברה הפרה את החובה למסור ידיעות, מסמכים, פנקסים או שאר תעודות שיש במסירתם כדי להבטיח או להקל את ביצועו של החוק, כאמור בסעיף 46(ב) לחוק, החלטתי להטיל על החברה עיצום כספי בסך של 8,091,626 ש"ח.
4. הנימוקים להחלטה זו יפורטו להלן. ראשית יוצגו האירועים והעובדות המלמדים על הפרת החוק, לאחר מכן הנימוקים לקביעת גובה העיצום הכספי ולבסוף הטענות העיקריות של שופרסל בשימוע.
5. מסמך זה הוא דרישת תשלום בהתאם להוראות סעיף 50ח(ב)(1) לחוק.

**ב. רקע עובדתי**

6. במכתב מיום 6.9.2023 נדרשה החברה על ידי למסור מידע ונתונים שיש בהם כדי להבטיח או להקל את ביצועו של החוק, בהתאם לסעיף 46(ב) לחוק (להלן דרישת הנתונים הראשונה). המידע והנתונים כאמור נדרשו לצורך ביצוע מחקר שעורכת רשות התחרות (להלן גם הרשות) מכוח סעיף 44א לחוק, אשר עוסק בענף המזון (להלן מחקר המזון). במסגרת המחקר נשלחו בין היתר דרישות נתונים למספר קמעונאי מזון וביניהם שופרסל ומנהלה הכללי דאז, מר אורי וטרמן (להלן המנכ"ל הקודם).

7. בהתאם לסעיף 3 לדרישת הנתונים הראשונה, נדרשו שופרסל והמנכ"ל הקודם למסור את הנתונים הבאים בנוגע למוצרי הספקים שהוגדרו בנספח א' לדרישה ובנוגע למוצרי המותג הפרטי שלה:

"עבור כל אחד מהמוצרים שפורטו בסעיף 1, נא פרטו עבור כל חודש קלנדרי בין התאריכים 1.1.2019–30.6.2023 את כלל העלויות התפעוליות של חברתכם הנובעות מפעילות מכירת המוצרים בש"ח וללא מע"מ. רכיבי העלויות התפעוליות יכללו את הפריטים הבאים: 3.1. חודש; 3.2. שנה; 3.3. מק"ט 3.4. שם פריט; 3.5. סך עלות תפעולית (ש"ח, ללא מע"מ); 3.6. סך עלות חודשית בכלל פעילות החברה בשיווק המוצרים [...] 3.7. עלויות אחרות [...]" (להלן **סעיף 3**).

8. ביום 28.9.2023, בשלושה שבועות לאחר שליחת דרישת הנתונים הראשונה, התקיימה שיחה בין נציגי רשות התחרות לבין נציגי שופרסל. שיחה זו התקיימה במסגרת הליך שגרתי בו ערכה הרשות שיחות עם כלל הקמעונאים והספקים שנשלחו אליהם דרישות דומות לדרישת הנתונים הראשונה, כדי לתת הבהרות ככל שנדרשו, ולהבין אם עלו קשיים בטיפול במענה עד לאותו השלב.

9. במהלך אותה שיחה הביעו נציגי שופרסל ספק באשר ליכולתם למסור את המענה לנדרש בסעיפים 1 ו-2 לדרישת הנתונים הראשונה, אשר עוסקים בהיקף המכירות החודשיות נטו ובנתוני עלויות המכר, שניהם ברמת מק"ט מוצר.

10. בהתייחס לסעיף 3, לפיו נדרש כאמור למסור את נתוני העלויות התפעוליות ברמת מק"ט מוצר, נטען שהנתונים המצויים בידי החברה הם ברמת פילוח לפי מגזרים (קמעונאות, BE ונדל"ן) ולא ברמת פילוח לפי ספק ומק"ט כפי שנדרש בסעיף 3.

11. בעקבות שיחה זו נקבעה שיחה נוספת ביום 8.10.2023, אולם עקב פרוץ המלחמה השיחה נדחתה והתקיימה ביום 13.11.2023. בשיחה זו נציגי שופרסל טענו, כי משחלף זמן ובתקופה זו ערכה הרשות שיחות עם קמעונאים וקיבלה נתונים מהם, ומאחר שהנתונים אשר קיימים אצל שופרסל מפורטים יותר בהשוואה לקמעונאים אחרים, אזי אין צורך למוסרם לרשות. זאת לפי הטענה, מכיוון שעל מנת לערוך את מחקר המזון על הנתונים שנמסרים לרשות מהקמעונאים להיות זהים. בהתאם, ביקשו נציגי שופרסל לצמצם את דרישת הנתונים, אף על פי שברשותה הנתונים הרלוונטיים שנדרשו.

12. ביום 29.11.2023 התקיימה שיחה נוספת בה נציגי שופרסל פרשו את האתגרים לשיטתם במענה לדרישת הנתונים הראשונה, בחלוקה לכל סעיף בנפרד. בהתייחס למענה שופרסל לסעיפים 1 ו-2 – אלה נענו לבסוף ביום 31.1.2024.

13. אשר למענה על סעיף 3 לדרישת הנתונים הראשונה, שופרסל המשיכה לטעון שיש בידה נתונים ברמת מגזרים בלבד בחלוקה לקמעונאות, BE ונדל"ן, ללא חלוקה למק"טים ולספקים, כפי שנדרשה באותו סעיף. בנוסף, שופרסל העלתה את הטענה שהנתונים שבידיה מפורטים ברמה רבעונית ולא חודשית, כפי שנדרשה בסעיף 3. בהתאם ובכפוף למצגים האמורים, אישרו נציגי הרשות לשופרסל מסירת מענה מצומצם יותר, כאמור, על אף שאינו תואם את הנדרש. המענה המצומצם נמסר גם הוא ביום 31.1.2024.

14. עם ניתוח המענים לדרישת הנתונים הראשונה אשר נמסרו מהשחקנים בענף, עלה חשש שהמענה של שופרסל לסעיף 3 מיום 31.1.2024 חסר. במסגרת המענה, שופרסל הפנתה לדוחותיה התקופתיים אשר מפורסמים בבורסה, מה שהעלה אצל נציגי רשות התחרות חשד ששופרסל מחזיקה בידה נתונים מפורטים יותר, בהם עשתה שימוש לצורך הצגת השורות התחתונות בדוחות התקופתיים אליהם הפנתה.

15. למען הזהירות, קיימו נציגי הרשות שיחות נוספות עם נציגי שופרסל, בבקשה לוודא כי המענה לדרישת הנתונים הראשונה שלם, ואף הצביעו במפורש על פירוט דל שנמסר ביחס לעלויות התפעוליות, זאת גם בהשוואה למענים שהתקבלו מאת קמעונאים אחרים. בהתאם ביקשו נציגי רשות התחרות מפורשות כי שופרסל והמנכ"ל יערכו בירור נוסף באשר לאפשרות למסור פירוט רב יותר של העלויות התפעוליות. נציגי שופרסל ענו לנציגי הרשות במספר מועדים, פעם אחר פעם, כי המידע שנמסר במענה לסעיף 3 הוא המפורט ביותר שקיים.

16. בעקבות זאת, ביום 21.5.2024 נשלחה לשופרסל ולמנכ"ל הקודם דרישת נתונים שנייה בדואר האלקטרוני לפיה הם נדרשים לאשר:

"כי במענה לדרישת הנתונים שנשלחה ביום 6 בספטמבר 2023, אין בידי החברה את המידע ברמת הפירוט המופיעה בסעיף 3 לדרישה, ולפיכך, הנתונים שנמסרו במענה מיום 31.1.2024 לסעיף 3 לדרישה (דהיינו, הנתונים המופיעים בדו"חות התקופתיים של החברה כפי שתוארו בסעיף 4 למכתב הנלווה למענה) הם ברמות הפירוט והפילוח הקרובות ביותר לנדרש בדרישה,

וכל ספק ביחס לעדיפות של אפשרות פירוט או פילוח אחרת הוצג בפני הממונה על התחרות טרם שליחת המענה לדרישה" (להלן **דרישת הנתונים השנייה**; דרישת הנתונים הראשונה ודרישת הנתונים השנייה ביחד להלן **דרישות הנתונים**).

17. ביום 28.5.2024 שופרסל ומנהלה הכללי הנוכחי, מר שלומי אמיר (להלן **המנכ"ל הנוכחי**), השיבו לדרישת הנתונים השנייה בדואר אלקטרוני באמצעות קצינת הציות והרגולציה בשופרסל, דאז, בזו הלשון:

"למיטב הבנת החברה ומר שלומי אמיר (המנכ"ל הנוכחי של שופרסל אשר התחיל בתפקידו לאחר מועד המענה לדרישת הנתונים הראשונה), ועל בסיס המידע שנמסר לו, אין בידי החברה את המידע ברמת הפירוט המופיעה בסעיף 3 לדרישה או מידע אחר בנוגע לעלויות התפעוליות של כל מוצר שלהבנת החברה רלוונטי לדרישה ברמת פירוט או פילוח קרובות יותר מהמענה שניתן, והכל כפי שהוצג לרשות, לרבות במסגרת המענה ולרבות בנוגע לקיומן של חלופות רלוונטיות אחרות, ככל שהיו."

18. ביום 9.6.2024 התקיימה שיחה טלפונית בין נציגי הרשות לבין נציגי שופרסל שבה הובהר על ידי נציגי הרשות שעל אף הודעתו של המנכ"ל הנוכחי במסגרת המענה לדרישת הנתונים השנייה, ניכר שהמענה חסר ונראה ששופרסל לא השיבו בצורה מלאה לדרישת הנתונים הראשונה, ונוכח זאת גם לדרישת הנתונים השנייה. ואולם גם בשיחה זו חזרו וטענו נציגי שופרסל שאין בידם את הנתונים הנדרשים בסעיף 3.

19. נוכח ספק שעלה ביחס לסבירות המאמצים בהם נקטה שופרסל על מנת למצות את איתור הנתונים הרלוונטיים ולהשלים את המענה לנדרש בסעיף 3, נערכה ביום 26.06.2024 שיחת המשך. במסגרת שיחה זו הסבירו נציגי שופרסל לראשונה שיש ברשותם נתונים מפורטים יותר מאלה שמופיעים בדוחות הכספיים אליהם הפנו במענה לסעיף 3 לדרישת הנתונים הראשונה, הכוללים: טבלה עם עלויות של מגזר הקמעונאות המפרטות את העלות התפעולית של סניפי שופרסל ברמה חודשית (להלן **טבלת העלויות החודשיות**). טבלת העלויות החודשיות מכילה פירוט של רכיבי העלות התפעולית, לרבות עלויות שכר עבודה, שכר דירה, חשמל, מיסי עירייה ועוד. בנוסף, נציגי שופרסל מסרו לידי הרשות טבלה בה נמצא פילוח של סך העלות התפעולית עם פירוט לרכיבי העלות (חשמל, ניקיון, מיסי עירייה ועוד) ברמת מחלקות מוצרים (קטגוריית משקאות, קטגוריית חלב ומוצרי, קטגוריית מזון יבש ועוד) (להלן **טבלת העמסת עלויות**). טבלת העלויות החודשיות

וטבלת העמסת העלויות עונות לנדרש בסעיף 3 בדרישת הנתונים הראשונה ולדרישת הנתונים השנייה.

20. לעניין טבלת העלויות החודשיות, בסעיף 3 לדרישת הנתונים הראשונה שופרסל נדרשה כאמור למסור את העלויות התפעוליות לגבי מוצרים של מספר ספקים שהוגדרו בנספח א' לדרישה, ולגבי מוצרי המותג הפרטי שלה, ברמה חודשית וברמת מק"ט. בפועל, עד להשלמת המענה, שופרסל הפנתה לדוחות הכספיים המפורסמים בבורסה, המפרטים את העלות התפעולית הכוללת ביחד עם עלות המכר ללא יכולת להפרידן, ברמת פילוח לפי מגזרי פעילות (הפעילות הכוללת של BE, הפעילות הכוללת של קמעונות, הפעילות הכוללת של נדל"ן) ברמה שנתית ולא חודשית, וללא פילוח לספקים כפי שנדרשה בדרישת הנתונים הראשונה. לעומת זאת, טבלת העלויות החודשיות, ענתה על הנדרש מבחינת הפירוט החודשי.

21. כמו כן, בטבלת העלויות החודשיות מפורטים רכיבי העלות התפעולית של מגזר הקמעונאות (כאמור, חשמל, שכר עבודה, מיסי עירייה ועוד) ולא רק סך העלות התקופתית הכוללת ביחד עם עלות המכר כפי שנמסר לכתחילה. אם כן, על שופרסל היה למסור את טבלת העלויות החודשיות במסגרת המענה הראשון לדרישת הנתונים. המידע שכן נמסר במענה הראשון אינו עונה כפי הנדרש בסעיף 3 לדרישת הנתונים הראשונה.

22. אשר לטבלת העמסת העלויות, טבלה זו מפרטת את רכיבי העלות התפעולית (כאמור, חשמל, ניקיון, מיסי עבודה ועוד) ברמת קטגוריות של מוצרים (כאמור, קטגוריית משקאות, קטגוריית חלב ומוצרים, קטגוריית מזון יבש ועוד) של כלל פעילות קמעונאות הסניפים של שופרסל. זאת, להבדיל, מסך העלות התפעולית הכוללת ביחד עם עלות המכר, כפי שכאמור מופיע בדוחות הכספיים אליהם הפנתה שופרסל במענה הראשון לדרישת הנתונים, ואשר, כאמור אינו עונה כפי הנדרש בסעיף 3 לדרישת הנתונים הראשונה. אם כן, היה על שופרסל להעביר גם את טבלת העמסת העלויות במענה לדרישת הנתונים הראשונה.

23. הנה כי כן, שופרסל לא השיבה באופן מלא לדרישת הנתונים הראשונה עד להשלמת המענה מטעמה. המענה של שופרסל לדרישה הושלם רק לאחר מספר שיחות טלפוניות, במסגרתן נדרשו נציגי שופרסל לוודא שהמענה שניתן מלא ושלם, ושאין בידם את הנתונים הנדרשים; לאחר ששופרסל והמנכ"ל הנוכחי אישרו בכתב פעם נוספת, לאחר שנדרשו לכך מפורשות בדרישת הנתונים השנייה, שלא קיימים בשופרסל הנתונים ברמת פירוט גבוהה יותר מזאת שנמסרה לרשות ביום 31.1.2024 במענה לסעיף 3 לדרישת הנתונים הראשונה.

24. רק לאחר מספר רב של שיחות שהתקיימו לבקשת נציגי הרשות, משחלף זמן רב, הושקעו מאמצים רבים מצד נציגי הרשות ולאחר שליחת דרישת נתונים נוספת, מסרה שופרסל את הנתונים הרלוונטיים שנדרשו, וזאת בניגוד לנטען על ידה שנתונים אלה לא קיימים אצלה. על נציגי הרשות היה לוודא חזור ושנה כי המענה שנמסר הוא מלא ושלם, ולשם כך לפנות אל נציגי שופרסל פעם אחר פעם.

25. ביום 26.8.2024 התקיימה שיחה טלפונית בין נציגי הרשות לבין נציגי שופרסל, בה טענה שופרסל שהיועץ המשפטי של שופרסל לא הכיר את טבלת העלויות החודשיות, ורק לאחר מספר שיחות עם סמנכ"לית שופרסל ועם כלכלן שעבר לתפקיד אחר בשופרסל, נמצאה הטבלה המדוברת.

26. אשר לטבלת העמסת עלויות, טענו נציגי שופרסל שידעו על קיומה של הטבלה אך החליטו שלא למוסרה לרשות כיוון שאינם יודעים לעמוד על דיוקם של הנתונים הנכללים בה. כל זאת על אף שאין מחלוקת שהמסמך עונה לדרישות הנתונים.

27. עד להשלמת המענה, המענים שמסרו שופרסל והמנכ"לים לדרישות הנתונים לא ענו על הנדרש. שופרסל מסרה את המידע שנדרשה רק כעבור כחמישה חודשים מהמועד האחרון למענה לדרישת הנתונים הראשונה, ורק לאחר מאמצים רבים שנעשו מצד הרשות. כל זאת, בניגוד להוראות סעיף 46(ב) לחוק התחרות.

## **ג. אכיפת הוראות החוק באמצעות הטלת עיצום כספי**

28. הסמכות לחייב למסור מידע לממונה הדרוש לשם קיום הוראות החוק, הקבועה בסעיף 46(ב) לחוק, היא כלי חיוני לצורך הפעלת הסמכויות המוקנות לממונה על פי חוק. הפגיעה ביכולתה של הממונה לאסוף מידע ונתונים פוגעת בעצם יכולתה לבצע את תפקידה ולאכוף את הוראות החוק. בנסיבות העניין, הנתונים והמידע אותם נדרשה שופרסל להעביר היו בעלי חשיבות לצורך ביצוע מחקר המזון.

29. נוכח האמור, מצאתי כי מן הראוי לנקוט בצעדי אכיפה בעניינה של שופרסל בגין העובדות המתוארות לעיל.

30. סעיף 50ד לחוק קובע את המקרים שבעניינם יוכל הממונה להטיל עיצום כספי. הסעיף כולל שורה של הפרות של החוק, ובכלל זה הפרת הוראת סעיף 46(ב) לחוק, כבענייננו. 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 356,980 ש"ח, ולעניין 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 9,519,560 ש"ח. סכומי העיצומים המרביים עודכנו בינואר 2026, אך בשל קיומו של השימוש באוגוסט 2025, בנסיבות העניין, סכום העיצום המרבי לא עודכן בהתאם.

31. אופן הפעלת שיקול הדעת בבחירה בין כלי האכיפה השונים העומדים, הותווה ב"גילוי דעת 1/12: הנחיות רשות ההגבלים העסקיים בדבר השימוש בהליכי אכיפה של עיצומים כספיים" (להלן **גילוי דעת 1/12**).

32. 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 מנהליים 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."

33. 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.

34. בעניינה של המפרה, אין בידי מידע המלמד כי ההפרה בוצעה במטרה למנוע קבלת ידיעות או מסמכים, או בכדי להשפיע על תוצאות מחקר המזון או החלטתו. לפיכך כלי העיצומים הכספיים הוא הרלוונטי בענייננו.

---

<sup>1</sup> הגבלים עסקיים (24.7.2012) 5001998.

35. בטרם מתן החלטה זו, הודעתי למפרה על אודות כוונתי להטיל עליה עיצום כספי ועל זכותה לטעון טענותיה בפניי, בהתאם לסעיף 50(א) לחוק. בעקבות זאת, המפרה הגישה מסמך טענות בכתב וכן התקיימה ישיבה במסגרתה הועלו טענות המפרה בעל פה.

36. בעקבות השימוע שנערך למפרה שקלתי את טענותיה ונערכו בדיקות נוספות. נוכח כל האמור לעיל, הגעתי לכלל מסקנה כי מן הראוי לעשות שימוש בכלי העיצום הכספי במקרה זה. טענותיה מרכזיות של המפרה בשימוע והמענה לטענות אלה יובא בהמשך.

## **ד. דרישת תשלום**

37. סעיף 50 לחוק מפרט רשימה בלתי ממצה של השיקולים שהממונה תשקול בבואה לקבוע את סכום העיצום הכספי שיוטל לפי סעיף 50 לחוק. גילוי דעת 1/16 המתוקן מוסיף ומתווה את אופן הפעלת שיקול דעת הממונה בקביעת סכום העיצום הכספי, תוך שמירה על יכולתה לקבוע עיצום בהתאם לנסיבות הייחודיות של כל מקרה ומקרה.

38. כפי שצוין לעיל, הסמכות לחייב למסור מידע לממונה הדרוש לשם קיום הוראות החוק, הקבועה בסעיף 46(ב) לחוק, היא 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 הרלוונטי והכרעה אם בשוק זה קיימים כשלים בתחרות או חסמים לתחרות, המצדיקים נקיטת צעדים על ידי הממונה. 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 את ביצועו של החוק.

39. הפגיעה ביכולתה של הממונה לאסוף מידע ונתונים פוגעת בעצם יכולתה לבצע את תפקידה, להפעיל את סמכויותיה על פי חוק ולהגשים את תכלית החוק הגנה מפני פגיעה בתחרות ובציבור.

40. במקרה דנן, הנתונים שאותם נדרשה החברה למסור הם בעלי חשיבות למחקר המזון אותו ערכה הרשות, והתנהלות שופרסל המתוארת לעיל גרמה לעיכובים בהתקדמות המחקר, הקשתה על עורכי המחקר ושיבשה את עבודתם.

41. להלן יפורטו השיקולים שעומדים בבסיס החלטתי על גובה העיצום המוטל על שופרסל.

### **ד.1. מסגרת העיצום**

42. בשלב הראשון, נקבעה מסגרת העיצום עבור שופרסל בגין אי המענה. מסגרת העיצום מחושבת לפי 3% ממחזור המכירות הרלוונטי בשנה שקדמה לשנת הכספים שבה בוצעה ההפרה. בענייננו,



בשנת 2024 השיבה שופרסל לדרישות הנתונים מושא ההפרה באופן חלקי ושגוי. בהתאם, מחזור המכירות בשנה שקדמה להפרה, שנת 2023, עומד על כ-15 מיליארד ש"ח. 3% ממחזור המכירות הם כ-450 מיליון ש"ח.

## ד.2. עיצום הבסיס

43. בשלב השני, נקבע "עיצום הבסיס" כשיעור באחוזים מתוך סכום העיצום המרבי בהתאם לחומרת ההפרה, הבאה לידי ביטוי במידת הפגיעה הפוטנציאלית בהליך הבדיקה שאותו מקיימת הממונה. בענייננו, נשקלו מכלול נסיבות העניין, ובכללן מספר המסמכים הרלוונטיים שלא נמסרו, מידת חשיבותם למחקר המזון, הזמן הרב והמשאבים שהשקיעה הרשות בקבלת המסמכים והשלכת התנהלות שופרסל על התקדמות המחקר.

44. נתוניה של שופרסל היו דרושים לרשות במחקר המזון, [REDACTED], העיכובים שיצרה שופרסל בשליחת המענים כמו גם הפניית עורכי המחקר לנתונים שאינם עונים על הנדרש, גרמו בפועל לשיבוש בעבודת הרשות על המחקר ועיכוב [REDACTED].

45. הרשות השקיעה מאמץ רב באיסוף הנתונים שנדרשו משופרסל, במשך כחמישה חודשים מן המועד האחרון למענה לדרישת הנתונים הראשונה, ובסך הכל כעשרה חודשים מעת שליחת דרישת הנתונים הראשונה.

46. [REDACTED]  
[REDACTED]  
[REDACTED] ולהשקיע זמן ומאמץ על מנת לקבל לבסוף את הנתונים הדרושים כמתואר לעיל. העיכוב במענה של שופרסל וההפניה לנתונים שאינם עונים על הנדרש הביאו לפגיעה בעבודתה של הרשות.

47. ודוק, על מנת ששופרסל תשלם באופן מלא את המענה לסעיף 3 נערכו שיחות ארוכות חוזרות ונשנות על מנת להבין, בין היתר, כיצד מתפרסמים דוחותיה המפורטים של שופרסל בבורסה בהיעדר נתונים גולמיים מפורטים; נשלחה דרישת נתונים נוספת אשר נענתה גם היא בשלילה על ידי המנכ"ל, תוך מסירת מידע שגוי; נערכו שיחות נוספות, בין היתר, לשם הבנת הנעשה בשופרסל לצורך המענים לדרישות הנתונים ועוד. [REDACTED]  
כל אלה גרמו לעיכוב ושיבוש עבודת הרשות תוך השקעת זמן ומאמץ רב ומיותר.

48. לצד אלה, נלקחה בחשבון העובדה ששופרסל מסרה חלק מהנתונים שנדרשה למסור כבר במענה לדרישת הנתונים הראשונה (מענה לסעיפים 1, 2 ו-4),

כמו כן, נשקלה לקולה גם העובדה שבסופו של דבר, שופרסל מסרה את המידע הנדרש בסעיף 3.

49. בהתאם לאמור, גובה עיצום הבסיס הועמד על 50% ממסגרת העיצום, שהם כ-225 מיליון ש"ח.

### **ד.3. נסיבות הנוגעות להתנהגות שופרסל ביחס להפרה**

50. בשלב השלישי, נבחן האינטרס של שופרסל בביצוע הפרה והאם היא צד ישיר להליך או צד שלישי. בענייננו, מדובר במחקר שוק שערכה הרשות מסמכותה לפי סעיף 44א, שבו שופרסל, כמו צדדים אחרים מהם נדרשו הנתונים, אינם צדדים מעוניינים בהליך הספציפי, אלא שחקנים בתחום הנחקר. אמנם, כפי שעלה מבדיקת הרשות שופרסל ידעה לפחות על מסמך אחד שקיים אצלה, העונה לדרישות הנתונים ובחירה שלא למוסרו לרשות, אך לא מתוך כוונה להשפיע על החלטת הרשות או להפריע לעבודתה באמצעות אי מסירת הנתונים. לפיכך, ובנסיבות העניין, הופחת סכום העיצום ב-5%, כך שגובה עיצום הבסיס הועמד על כ-213.75 מיליון ש"ח.

### **ד.4. נסיבות חיצוניות להפרה**

51. בשלב הרביעי, נבחנו נסיבות חיצוניות להפרה, וביניהן הפרותיה הקודמות של שופרסל. ביום 28.5.2025 הגעתי להסכמה עם שופרסל במסגרתה בין היתר היא תשלם לאוצר המדינה בגין המיזוג בפועל שביצעה עם סניף פיין מרקט ברמת אביב, מבלי שהגישה תחילה הודעות מיזוג ומבלי שהמתינה לקבלת החלטתי במיזוג.<sup>2</sup> הצו המוסכם אינו כולל הודאה של שופרסל כי הפרה את הוראות החוק. לפיכך, ובהתאם למדיניות המשתקפת בגילוי דעת 1/16 המתוקן, לא מצאתי מקום להקל או להחמיר בגובה העיצום.

### **ד.5. שיקולים נוספים**

52. בשלב החמישי, נבחן האם מתקיימים שיקולים נוספים, ולא נמצאו כאלה הרלוונטיים לנסיבות המקרה.

### **ד.6. סכום עיצום מקסימלי וסכום עיצום מינימלי**

53. בשלב השישי, נבחן מהו סכום העיצום המקסימלי שניתן להטיל על התאגיד. גובה העיצום שחושב עומד על כ-213.75 מיליון ש"ח, והוא עולה על הסכום המרבי הקבוע בחוק התחרות. בהתאם,

<sup>2</sup> נוסח הצו שפורסם להערות הציבור זמין בקישור הבא: [www.gov.il/he/pages/order-shufersal](http://www.gov.il/he/pages/order-shufersal)

סכום העיצום המקסימלי שניתן להטיל על שופרסל בגין הפרה זו, בנסיבות העניין, כאמור, הוא הסכום המקסימאלי בחוק התחרות – 9,519,590 ש"ח.

#### **ד.7. פעולות שנקטה שופרסל למניעת הישנות ההפרה או להפסקתה**

54. בשלב השביעי, נבחנו המאמצים שהשקיעה שופרסל על מנת לעמוד בחובתה למסור את הנתונים. בענייננו, לאחר הגילוי על קיומה של טבלת העלויות החודשיות, שופרסל מסרה ללא דיחוי ומיזמתה את הטבלה לנציגי הרשות. בנסיבות העניין, הופחת סכום העיצום ב-15%, כך שגובה העיצום הועמד על 8,091,626 ש"ח. אשר לטבלת העמסת עלויות, טענו נציגי שופרסל, כאמור לעיל, שידעו על קיומה של הטבלה אך החליטו שלא למוסרה לרשות כיוון שאינם יודעים לעמוד על דיוקם של הנתונים הנכללים בה. משכך ההקלה ברכיב זה לא רלוונטית למסמך זה.

55. בשים לב למכלול השיקולים שלעיל, גובה העיצום הכספי עומד על סך של 8,091,626 ש"ח.

#### **ה. טענות שופרסל בשימוע**

56. ביום 4.8.2025 העבירה שופרסל את טענותיה בכתב, וביום 10.8.2025 נערך לשופרסל שימוע בעל פה. חלק מהטענות זכו למענה לעיל. אתייחס להלן לטענות עיקריות נוספות שהעלתה שופרסל.

57. שופרסל טענה בכתב שענתה כנדרש לדרישות הנתונים שנשלחו אליה, ובנוסף העלתה טענות המתמקדות בעיקר בגובהו של העיצום שהוטל עליה ובפגמים בשיקול הדעת המנהלי של הרשות באשר לאכיפת החוק במקרה זה, וכן בפגמים שנפלו לטענתה בהליך השימוע.

58. לטענת שופרסל, היא ענתה כנדרש על סעיף 3 לדרישת הנתונים בכך שהפנתה לדוחותיה הכספיים המפורסמים בבורסה. בהקשר זה נטען כי בשיחה מיום 29.11.2023 בין שופרסל לנציגי הרשות, סוכם ששופרסל תפנה לדוחותיה הכספיים במקום הנתונים שנדרשו בסעיף 3. אלא שהסכמה זו של נציגי הרשות ניתנה נוכח הטענה של שופרסל שאין בידיה נתונים ברמת הפירוט הנדרשת, או ברמה מפורטת יותר מזו שמפורסמת בדוחות האמורים (כאמור, לאחר מכן נמצאו בידיה נתונים מפורטים יותר).

59. עוד טענה שופרסל, כי דרישת הנתונים השנייה נשלחה בחוסר סמכות. לטענת שופרסל סעיף 46(ב) לחוק התחרות מסמיך את הממונה לדרוש מידע השמור על גבי אמצעי תיעוד שונים בלבד, ולא הייתה בכוונת המחוקק להסמיך את הממונה לדרוש מידע שאינו מתועד. עוד נטען כי דרישת מידע שאינו מתועד היא "מעשה חקירה" – סמכות הנתונה לממונה לפי סעיף 46(א) לחוק התחרות. לטענת שופרסל למרות שדרישת הנתונים השנייה נשלחה בחוסר סמכות, שופרסל עדיין ענתה כפי שנדרש, שכן להבנתה לא היו בידיה נתונים רלוונטיים לדרישה ברמת פירוט או פילוח

קרובה יותר מהמענה שניתן. משכך, לטענת שופרסל היא ענתה גם לדרישת הנתונים השנייה כראוי וזאת אף על פי שדרישת נתונים זו נשלחה כאמור, בחוסר סמכות לטענתה.

60. לשונו של סעיף 46(ב) לחוק היא כדלקמן "כל אדם חייב, לפי דרישתו של הממונה, או מי שהוא הסמיך לכך מבין עובדי המדינה, למסור לו את ידיעות, המסמכים, הפנקסים, ושאר התעודות שלדעת הממונה יש בהם כדי להבטיח או להקל את ביצועו של חוק זה". סעיף זה מציין מפורשות את המילה "ידיעות" לצד המילה מסמכים, משמע שלא היה בכוונת המחוקק להגביל את סמכות הממונה לאמצעי תיעוד פיזיים בלבד שכן המילה ידיעות כוללת כל מידע המצוי בידיעת האדם, בין שהוא מתועד ובין אם לאו. משכך, דרישת הנתונים השנייה שדרשה ממנכ"ל שופרסל למסור ידיעות שקיימות בידו הייתה בסמכות הממונה.<sup>3</sup>

61. בנוסף, שופרסל טענה כי ביום 1.7.2024 נשלחה אליה דרישת נתונים שלישית בה נדרשה למסור את טבלת העמסת העלויות ואת טבלת העלויות החודשית, ולטענתה רק במענה לאותה דרישת נתונים שלישית מסרה שופרסל לרשות ביום 11.7.2024 את טבלת העמסת העלויות וטבלת העלויות החודשית.

62. אני דוחה את טענתה של שופרסל. ביום 1.7.2024 נשלח אל שופרסל דוא"ל מנציגת הרשות שכלל הבהרות לנתונים שנדרשו בדרישת הנתונים הראשונה, וזאת בעקבות השיחות שהתקיימו עימה ביוני 2024. חיזוק לכך עולה מתרשומת השיחה מיום 26.6.2024 (מספר ימים לפני שליחת הדוא"ל) בה מתועד שנציגי שופרסל מבהירים כי לאחר שיחות אלו התבהר להם לטענתם מה נדרש בדרישת הנתונים הראשונה, ובסיומה ציינה נציגת הרשות שיישלחו הבהרות לנציגי שופרסל. אם כן לא נשלחה לשופרסל דרישת נתונים שלישית, אלא שתי דרישות הנתונים מושא החלטה זאת, כאשר הנתונים שנמסרו לבסוף הם חלק מהמענה לדרישת הנתונים הראשונה.

63. יש לציין ששופרסל שינתה את גירסתה לאורך הזמן. טרם השימוע טענה שופרסל שבשוגג לא מסרה את הנתונים שנדרשו: את טבלת העלויות החודשיות לא מסרה כי לטענתה לא ידעה על קיומה; ואת טבלת העמסת העלויות לא מסרה, כי החליטה שלא למסור כיוון שלא ידעה לעמוד על דיוקם של הנתונים בטבלה, כאמור. רק במהלך השימוע העלתה שופרסל את הטענה כי קיימת דרישת נתונים שלישית (טענה שנדחתה, כאמור) וכי היא מסרה את הנתונים במסגרתה. לראיה, כך אמר בא כוח שופרסל בשיחה עם נציגי הרשות סמוך להשלמת המענה:

---

<sup>3</sup> ר' גם גילוי דעת 3/23 של הממונה על התחרות "קבלת מידע ברשות התחרות ועיון בו על ידי גורמים שאינם מוסרי המידע" (27.9.2023) **רשות התחרות**, עמ' 4-5.

”לסיכום מנקודת מבטנו, את התשובות קיבלתם לכל אורך הדרך, אם המידע חשוב לכם אז הוא חשוב והיה צריך להעביר אותו. בסוף טעויות אנוש קורות, יקרו, קרו בעבר, קרו לשופרסל, ולכם, ולכל מקום בהמשך...”

64. לטענת שופרסל העיצום שנקבע בהודעה על כוונת החיוב גבוה באופן לא מידתי. בהקשר זה תוקפת שופרסל הן את הוראות גילוי דעת 1/16 המתוקן,<sup>4</sup> אשר לשיטתה סותר את הדין הכללי ואת יישומו במקרה זה.

65. לטענת שופרסל, גילוי דעת 1/16 המתוקן לוקה בפגמים מהותיים שנובעים מתהליך פיתוח דין מהיר יחסית ושאינן לראות בגילוי דעת זה את התיקון האחרון לגילוי דעת, וכי יש מקום לשיפורים והתאמות לטענתה. בתוך כך שופרסל מפרטת את הפגמים בגילוי הדעת הנוגעים לגובה העיצום בעניינה:

66. לטענת שופרסל גילוי דעת 1/16 המתוקן משית סנקציה אוטומטית על חברות בעלות מחזור גבוה העולה על 6.4 מיליארד ש”ח, תוך הפרת עיקרון המידתיות וההלימה שהוכר בפסיקה, זאת לטענתה משום ש”השלב השישי” (תקרת העיצום) גובר למעשה על כל יתר השיקולים, לקולה ולחומרה (שלבים 2-5), ומה שנותר לשיקול דעת המחייב את הממונה לטענתה הוא השלב השביעי, פעולות שנקט המפר להפסקת ההפרה. לפיכך, לטענת שופרסל הממונה אינה שוקלת בנדרש את השיקולים המפורטים בגילוי הדעת.

67. לא מצאתי מקום לקבל את טענותיה של שופרסל. גילוי דעת 1/16 המתוקן משקף התפתחות טבעית המבוססת על הניסיון המקצועי המצטבר שרכשה הרשות לאורך השנים, אגב יישום גילויי הדעת הקודמים בהליכי אכיפה שונים. עדכון גילוי הדעת נגזר מחובתה של הרשות לעדכן הנחיות מנהליות מעת לעת, בהתאם לסוגיות וללקונות המתעוררות, כאשר המטרה העומדת בבסיס העדכון היא שיפור מדיניות האכיפה לטובת הציבור ויצירת מתווה שלם ויעיל יותר לאכיפה. לפיכך, גם אם נניח כי המדיניות עשויה להתעדכן בעתיד, אין בכך כדי להצדיק סטייה ממדיניות האכיפה הנוכחית. הדבר נכון על אחת כמה וכמה מאחר ש”הפגם” בביכול לו טוענת שופרסל אינו נעוץ בגילוי הדעת אלא שהוא תוצאה של קטימת גובה העיצום בהתאם לסכום המקסימלי הקבוע בחוק.

68. לא למותר לציין שהסרת הקטימה שבחוק הייתה מביאה לעיצום גבוה יותר בעניין שופרסל. כך, ככלל, גובה העיצום המושג על חברה נגזר בין היתר ממחזור המכירות של החברה על מנת לאמוד את גודלה ויכולותיה הכלכליות ולהרתיעה באופן פרופורציונאלי ליכולותיה. ואולם בעניין שופרסל

---

<sup>4</sup> תיקון גילוי דעת 1/16: שיקולי הממונה על התחרות בקביעת גובה עיצום כספי (24.11.2019) **רשות התחרות** 501683 (להלן **גילוי דעת 1/16 המתוקן**).

מחזור המכירות שלה גבוה במידה כזאת שהיא חוצה את רף העיצום המרבי הקבוע בחוק. לולא קביעת רף העיצום המרבי בחוק היה מוטל על שופרסל עיצום גבוה יותר באופן שהיה פרופורציונלי ומידתי לחברות שאינן חוצות את הרף. אם כן אופן חישוב גובה העיצום המוטל על שופרסל דווקא מקל עימה ביחס לחברות שאינן חוצות את רף העיצום המרבי שבחוק.

69. דברים אלה מקבלים משנה תוקף בפסיקת בית המשפט העליון בפרשת נמל אשדוד,<sup>5</sup> שם בית המשפט ציין כי העובדה שגובה העיצום הכספי המקסימלי הוגבל מלכתחילה בתקרה, מביאה לכך שכאשר מדובר בהפרה על ידי גוף בעל היקף פעילות החורג מזה שלפיו חושבה התקרה, קיים חשש כי הסנקציה שתקבע לא תהיה מרתיעה דייה.

70. בנוסף, שופרסל טענה שנפלו כשלים מהותיים ביישום גילוי הדעת בעניינה, המחייבים הפחתה דרמטית בעיצום. אשר ליישום השלב השני הקובע את חומרת ההפרה, נטען כי מדובר בהפרה טכנית שחומרתה צריכה לעמוד על 5% בלבד ולא על 50% כפי שנקבע. זאת שכן החוסר התמצה בשני מסמכים "זניחים", לטענתה, של "מידע גולמי" שניתן להפקה בלחיצת כפתור, לעומת משאבי העתק שהושקעו לטענתה בעיבוד הנתונים המורכב לסעיפים 1 ו-2. עוד לעניין החומרה, טענה שופרסל כי משך העיכוב במענה לדרישת הנתונים הראשונה היה קצר (פחות מחודש וחצי) ומספר השיחות שהתקיימו והמשאבים שהרשות השקיעה לצורך השלמת המענה אינם רבים.

71. איני מקבלת את טענות שופרסל. בהתייחס לטענה שמדובר במסמכים "זניחים", כפי שהוצג לעיל, הרשות נזקקה לנתונים של שופרסל, הרשת הקמעונאית הגדולה בישראל, במחקר המזון. העיכובים בשליחת המענים והפניית עורכי המחקר לנתונים שאינם עונים על הנדרש, גרמו כאמור לשיבוש עבודתם ועיכוב [REDACTED]. לא בכדי השקיעו נציגי הרשות משאבים לאורך תקופה כה ארוכה לצורך קבלת הנתונים משופרסל.

72. אשר למשך העיכוב במענה, כפי שצוין לעיל, המענה שנמסר לרשות ביולי 2024 הוא חלק בלתי נפרד מהמענה לדרישת הנתונים הראשונה (שנענתה שלא כנדרש בינואר 2024). הואיל וטבלת העמסת העלויות וטבלת העלויות החודשיות נמסרו לנציגי הרשות רק ביולי 2024, הרי שמדובר בעיכוב של כ-5 חודשים ממועד המענה לדרישת הנתונים הראשונה ובסך הכל כעשרה חודשים (או כתשעה חודשים, בקיזוז העיכוב בקיום השיחה עמה נוכח הפתיחה במלחמה כאמור) מעת שליחת דרישת הנתונים הראשונה. כאמור, הדוא"ל שנשלח ביולי 2024 אינו דרישת נתונים

<sup>5</sup> ע"א 8387/20 חברת נמל אשדוד בע"מ נ' הממונה על התחרות (פורסם בנבו 08.01.2024) (להלן עניין נמל אשדוד)

חדשה, אלא הבהרה נוספת (מבין כמה וכמה הבהרות שכבר ניתנו) ביחס לחומרים שנדרשו מלכתחילה וטרם נמסרו.

73. עוד טענה שופרסל שהחומר שהועמד לעיונה במסגרת הליך השימוע אינו מבסס את טענת הרשות בדבר המאמצים והמשאבים שהושקעו על מנת לוודא כי המענה של שופרסל לסעיף 3 מלא ושלם.

74. במהלך השימוע שופרסל לא חלקה על העובדה כי בין נציגי הרשות לשופרסל התקיימו שש שיחות שעסקו במענה שלה לסעיף 3 לדרישת הנתונים הראשונה. בנוסף, על בסיס המידע ששופרסל עצמה נדרשה למסור במסגרת הבדיקות הנוספות שנערכו לאחר השימוע, נמצא כי בסך הכל התקיימו לפחות 11 שיחות בקשר למענה לסעיף 3 לדרישות הנתונים, בהן שיחות מהותיות שעסקו בפגמים במענה וכן שיחות טכניות נוספות (לדוגמה, לצורך תיאום שיחות מהותיות). לזאת מתווספת כאמור דרישת הנתונים השנייה שנשלחה על מנת שמנכ"ל שופרסל יוודא שוב שהשיבו כנדרש.

75. ודוק, מאמצי נציגי הרשות לעמוד על מצב הדברים לאשורו ולוודא כי כלל הנתונים העונים לסעיף 3 בדרישה אכן נמסרו לרשות, נעשו לאחר שהושקעו משאבים וזמן [REDACTED] , והעיכוב במענה תוך הפניה לנתונים שאינם עונים על הנדרש, הביאו לפגיעה ושיבוש בעבודתה של הרשות.

76. אשר ליישום השלב השלישי בגילוי דעת 1/16 המתוקן בו נבחן האינטרס להפרה, שופרסל טוענת כי יש להפחית 10% מהעיצום שכן הנתונים נדרשו במסגרת מחקר שוק שבו היא צד שלישי נטול אינטרס להסתיר מידע, כפי שהרשות עצמה ציינה, בשונה מהליכי אכיפה או מיזוג בהם הנבדק הוא צד ישיר בעל אינטרס.

77. כפי שפורט בפרק חישוב העיצום הכספי, שופרסל, כמו צדדים אחרים מהם נדרשו נתונים, אינם צדדים מעוניינים בהליך ספציפי אלא שחקנים בתחום הנחקר. בנוסף, לא נמצא אינטרס להשפיע על החלטת הממונה באי מסירת המסמכים. יחד עם זאת, שופרסל ידעה לפחות על מסמך אחד שקיים אצלה אשר עונה לדרישות הנתונים ובחרה שלא למוסרו לרשות. לפיכך, בשקלול נסיבות העניין, הופחת סכום העיצום ב-5% בגין רכיב זה.

78. בהתייחס ליישום השלבים הרביעי והחמישי בגילוי דעת 1/16 המתוקן, נטען כי יש להפחית את העיצום לאור שיתוף הפעולה השיטתי והחריג של שופרסל לטענתה (מענים רבים לדרישות נתונים לאורך השנים) והעומס הבלתי סביר המוטל עליה לשיטתה באיתור חומרים במסגרת המענים לכל דרישות הנתונים. בד בבד נטען גם כי אין לשלול הפחתה בגובה העיצום בגין ההגעה לצו המוסכם

במיזוג בפועל בין שופרסל לסניף פיין מרקט רמת אביב מיום 28.5.2025, נוכח שיתוף הפעולה של שופרסל עם הרשות כאמור.

79. איני מקלה ראש עם שיתוף הפעולה של שופרסל עם הרשות לאורך השנים במסירת מידע אשר נדרש ממנה. לצד זאת, הליך האכיפה נפתח לאחר עיכוב משמעותי במסירת המידע כאמור, שבמהלכו נעשו פניות חוזרות ונשנות לשופרסל מטעם נציגי הרשות, ולאחר שליחת דרישת הנתונים השנייה אשר נועדה בין היתר להתריע בפני שופרסל כי קיים חשש שהמידע שנמסר הוא חלקי, ושעליה לבחון בקפידה את המענה שלה לדרישת הנתונים הראשונה. לפיכך, לא מצאתי מקום להקל בעניין זה. אשר להפרות הקודמות ועניין פיין מרקט, אמנם לא מצאתי מקום להקל בגובה העיצום, אולם גם לא מצאתי מקום להחמיר עמה בשל המיזוג בפועל וההגעה לצו המוסכם.

80. כמו כן, שופרסל טענה כי נפלו פגמים בהליך השימוע:

81. ראשית, טוענת שופרסל כי בקשתה לעיין בטבלאות המענים שנמסרו לרשות במסגרת מחקר המזון על ידי כלל הגורמים אליהם נשלחו דרישות הנתונים במסגרת המחקר (קמעונאים וספקים), נענתה באופן חלקי.

82. במענה לבקשת העיון של שופרסל הרשות העמידה לעיונה, למעלה מן הצורך ועל אף שאין מדובר בעיקר החומר לצורך השימוע, את כלל דרישות הנתונים שנשלחו במסגרת מחקר המזון; מבנה הטבלאות של הקמעונאים אשר נמסרו לרשות, עם הותרת הכותרות ותוך השמטת הנתונים הרגישים שנכללו בהן; מועדי המענים של הגורמים שעליהם מתבסס המחקר [REDACTED]; ותרשומות השיחה הקיימות של הרשות עם שופרסל. בכל הכבוד, הציפייה של שופרסל להעמיד לעיונה את כלל הטבלאות עם נתוני המכירות וההוצאות של מתחרים וספקים אינה מתקבלת כלל.

83. שנית, לטענת שופרסל, הרשות השתתה במשך כמעט חודש במענה לבקשת העיון במסמכים, ובכך הפרה בפועל את החובה להעמיד לרשותה פרק זמן מלא של שישים ימים לגיבוש טענותיה כנדרש. חוסר הסבירות בהתנהלות הרשות מתחדד לטענתה נוכח העובדה שבסופו של יום ניתנה לשופרסל ארכה של ארבעה עשר ימים, שלטענתה היוותה ארכה של שלושה ימים לאחר קיזוז ימי מבצע "עם כלביא".

84. אין בידי לקבל טענות אלה. סעיף 50(ב) לחוק קובע כי הממונה רשאי לתת ארכה לתקופה שלא תעלה על 90 ימים, מנימוקים שיירשמו. החוק אינו מחייב מתן ארכה אוטומטית לצורך השלמת 60 ימים מעת סיום העמדת המסמכים לעיון.



85. חלק מנימוקי שופרסל לקבלת ארכה אף אינם רלוונטיים ומתבססים על ההנחה כי כל המידע שביקשה להעמיד לעיונה אכן יועמד. בהתאם לכך ולאחר שקילת נימוקי הבקשה הוחלט לאשר לשופרסל חלק מתקופת הארכה אותה ביקשה, ולא את כולה. לשופרסל עמד פרק זמן כולל של חודשיים וחצי על מנת להיערך לשימוע מושא הליך אכיפה זה בגין אי המענה לדרישות הנתונים.

## **1. היועצות בוועדה לפטורים ולמיזוגים**

86. בהתאם לסעיף 50ח(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.

87. ביום 20.1.2026 נועצתי בוועדה לפטורים ולמיזוגים בעניין החלטתי להטיל עיצום כספי על שופרסל בסכום של 8,091,626 ש"ח.

88. הוועדה סברה פה אחד שיש לקבל את עמדת הממונה כמפורט בהחלטה זו, וכי בנסיבות העניין גובה העיצום הכספי הולם את ההפרה, ולפיכך המליצה להטיל עליה את העיצום הכספי.

## **2. סוף דבר – דרישת תשלום**

89. לאחר ששקלתי את הטענות שהעלתה בפניי שופרסל ולאחר שהתייעצתי עם הוועדה לפטורים ולמיזוגים, מצאתי לנכון להטיל על שופרסל עיצומים כספיים מכוח סעיף 50ד(ב) לחוק בגין אי מענה לדרישות נתונים שנשלחו בהתאם לסעיף 46(ב) לחוק.

90. על שופרסל לשלם לאוצר המדינה סכום עיצום כספי של 8,091,626 ש"ח. בהתאם להוראות סעיף 50(א) לחוק העיצום הכספי ישולם בתוך 30 ימים מיום מסירת דרישת תשלום זו.

91. בהתאם לסעיף 50ג(א) לחוק, שופרסל רשאית לערור על דרישת תשלום זו לפני בית הדין לתחרות בתוך 30 ימים.

מיכל כהן  
הממונה על התחרות

ירושלים, ג' שבט, תשפ"ו

21 בינואר 2026