



החלטה לפי סעיף 14 לחוק ההגבלים העסקיים, התשמ"ח-1988 בדבר מתן פטור מאישור הסדר כובל להסדר בין:

ת.מ.מ. תעשיות מיחזור משולבות בע"מ ו-TAHAL Group Assets B.V.

א. פתח דבר

לפניי בקשה למתן פטור מהחובה לקבל אישור בית הדין להסדר כובל שבין ת.מ.מ. תעשיות מיחזור משולבות בע"מ (להלן: "ת.מ.מ.") לבין TAHAL Group Assets B.V (להלן: "תהל"), שעניינו הגשת הצעה משותפת במכרז להקמה והפעלה של מתקן טיפול בפסולת עירונית באזור השפד"ן.

לאחר שבחנתי את ההסדר ואת הכבילות המצויות בו, כמו גם את השפעתן האפשרית על התחרות בשווקים הרלוונטיים, ולאחר שנועצתי בוועדה לפטורים ולמיזוגים, הגעתי למסקנה כי בנסיבות כמותאור בהחלטה זאת להלן, אין הכבילות שבהסדר פוגעות פגיעה של ממש בתחרות בשווקים הרלוונטיים, כי עיקרו של ההסדר אינו בהפחתת התחרות או במניעתה, וכי אין בו כבילות שאינן נחוצות למימוש עיקרו. מטעמים אלה, מצאתי כי יש להעניק לצדדים פטור לפי סעיף 14 לחוק ההגבלים העסקיים, התשמ"ח-1988 מהנימוקים המפורטים להלן.

ב. הצדדים להסדר

ת.מ.מ. היא חברה פרטית בבעלות ואוליה שירותי איכות הסביבה ישראל בע"מ (להלן: "ואוליה"). ואוליה עוסקת בעצמה או באמצעות חברות בבעלותה בשירותי איסוף והובלה של פסולת לתחנות מעבר ומיון, לאתרי טיפול או להטמנת פסולת, בהקמה והפעלה של תחנות מעבר ומיון, בטיפול ובהטמנת פסולת. בתחום הטמנת הפסולת ת.מ.מ. מחזיקה באמצעות חברת בת ב-25% ממניות מטמנת אפעה בדרם הארץ,¹ וכן מפעילה את תאי ההטמנה במטמנה מכוח הסכם עם המטמנה. בנוסף, היא מחזיקה במטמנת עברון בצפון,² ובמטמנת גני הדס בדרום.³ בתחום תחנות המעבר, ואוליה מפעילה תחנת מעבר ממיינת בעפולה ותחנת מעבר שאינה ממיינת בבית שמש. ואוליה מפעילה מתקן טיפול בפסולת יבשה (לייצור RDF) באתר חירייה, ומספר מתקני טיפול בפסולת רטובה (אורגנית) - בטובלן שבבקעת הירדן (שהינה גם מטמנה), בעברון בצפון, ועתידה להכשיר גם המתקן שבבעלותה בקיבוץ גבים בדרום הארץ לטיפול בפסולת אורגנית (להלן: "מתקן גבים").

¹ ת.מ.מ. מחזיקה ב-25% ממניות מטמנת אפעה, באמצעות חברת בבעלות מלאה שלה אמניר תעשיות ושירותי סביבה בע"מ ("אמניר"). החברה הכלכלית חבל ים המלח בע"מ מחזיקה ב-75% הנוותרים מחברת מטמנות אפעה, המפעילה את מטמנת אפעה.

² ואוליה מחזיקה 50% וקיבוץ עברון מחזיק ב-50% הנוותרים ממטמנת עברון באמצעות חברת מטמנת עברון אגודה חקלאית שיתופית בע"מ.

³ ואוליה מחזיקה 33% וקבוצת תעבורה בע"מ וחברת כי"ל בע"מ (באמצעות חברת הבת שלה מפעלי תובלה בע"מ), מחזיקות כל אחת ב-33% בחברת מ.מ.מ. מפעלי מטמנות (1998) בע"מ, המפעילה את מטמנת גני הדס.

כמו כן, ואוליה מספקת שירותי איסוף והובלת פסולת מעורבת לתחנות מעבר באמצעות חברת הבת י.ר.א.ב שירותי נוי 1985 בע"מ (להלן: "יראב").

תהל – תכנון המים לישראל בע"מ, היא חברה הולנדית פרטית אשר משמשת כזרוע הביצועית של קבוצת Kardan ההולנדית. תהל עוסקת בתכנון הקמה וניהול פרויקטים בתחום המים, גז טבעי והסביבה. בישראל תהל מפעילה ומספקת שירותי תכנון של מתקני טיפול בשפכים (מט"ש), באמצעות חברת הבת פלגי מים בע"מ. בנוסף, תהל מחזיקה ומפעילה את אתר הטמנה חגל שנמצא בצפון הארץ באמצעות חברת בת בבעלותה.

במסגרת ההסדר, מבקשות ת.מ.מ ותהל (להלן: "הצדדים") להגיש הצעה משותפת במכרז להקמת מתקן טיפול בפסולת עירונית, כפי שיפורט להלן.

ג. הרקע להסדר ותיאור ההסדר

במדינת ישראל מיוצרים כ-6 מיליון טון פסולת עירונית מעורבת לשנה. מדובר בפסולת מוצקה ממגוון מקורות, המכילה רכיבים אורגאניים ואנאורגאניים מעורבים (כגון שאריות מזון, אריזות פלסטיק, גזם ועוד).

תהליך הטיפול והמחזור של פסולת מעורבת מורכב ממספר מקטעים: תחילתו באיסוף הפסולת מהרשות המקומית באמצעות קבלני איסוף והובלתה לתחנת מעבר המצויה בקרבת הרשות המקומית, שם מרוכזת כמות פסולת גדולה. בחלק מתחנות המעבר מתבצע מיון של הפסולת המעורבת לשלושה זרמים שונים: פסולת יבשה, פסולת רטובה (המכונה גם פסולת אורגנית) - המועברים לטיפול ולמחזור, וזרם שלישי של פסולת המיועד להטמנה. בתחנות מעבר פשוטות לא מתבצע מיון, אלא הפסולת נשלחת ישירות להטמנה באמצעות משאיות גדולות או רכבת.

המקטע השלישי הוא הטיפול בפסולת במתקן לטיפול בפסולת אורגנית או במתקן טיפול בפסולת יבשה. טיפול בפסולת הוא למעשה מחזור וניצול חוזר של הפסולת לצורך הפקת חומרי גלם או אנרגיה בעלי ערך כלכלי. טיפול בפסולת אורגנית מהווה חלופה להטמנה לכ-60% עד 70% מכמות הפסולת האורגנית. ישנן רשויות מקומיות המובילות פסולת מבתי התושבים ישירות למתקן הטיפול שלא דרך תחנת מעבר. זאת, במידה שבאותה רשות מקומית הפסולת מופרדת במקור לפסולת אורגנית ויבשה על-ידי התושבים, או כאשר מתקן הטיפול מבצע מיון של הפסולת בעצמו.

השלב האחרון בשרשרת הוא הטמנת השאריות שנותרו לאחר תהליכי המיון והטיפול בקרקע. בעקבות מבנה השוק הנוכחי ועלויות הטיפול הגבוהות, כ-80% מהפסולת המעורבת נשלחת להטמנה עוד בטרם שלב המיון או שלב הטיפול,⁴ כך שאחוז הפסולת המטופלת בישראל עומד נכון להיום על כ-20% בלבד.

⁴ בחלק מהרשויות המקומיות הסמוכות לאתרי ההטמנה, הרשויות מעדיפות לשלוח את הפסולת ישירות להטמנה, במקום לשלוח לתחנת מעבר או למתקן טיפול.

תחום הטיפול בפסולת נמצא בשלבי התהוות בימים אלה. הליכי מיון, טיפול ומחזור מתרחשים היום במשורה. לכן, בדיקת הרשות נעזרה, בין היתר, בתכניות רגולטוריות להקמת מתקני טיפול בפסולת בעתיד ובתרחישים עתידיים סבירים לשינויים בשוק זה.⁵

מושא ההסדר שלפניי הוא תכנית להקמת מתקן גדול וחדשני לטיפול בפסולת עירונית. בשנת 2014 פרסמה ועדת מכרזים בין-משרדית של משרד האוצר והמשרד להגנת הסביבה מכרז למימון, הקמה, ותפעול של מתקן קצה למיון וטיפול בפסולת עירונית באזור השפד"ן⁶ לתקופת זיכיון בת כ-25 שנים (להלן: "המכרז"). המתקן שיוקם, עתיד לפעול כתחנת מעבר הקולטת פסולת מעורבת מרשויות מקומיות וממיינת אותה, וכן כמתקן טיפול בפסולת אורגנית ממוינת המתקבלת לאחר תהליך מיון (להלן: "המתקן" או "מתקן השפד"ן").⁷ בתום תקופת הפעלה של 25 שנים, יימסר המתקן למדינה.

ת.מ.מ ותהל ניגשו בנפרד לשלב המיון הראשוני של המכרז ועברו אותו בהצלחה. לאחר שלב זה, פנתה וועדת המכרזים לרשות ההגבלים העסקיים בבקשה לקבל את עמדתה המייעצת לגבי ההשלכות התחרותיות של התמודדותן של קבוצות מסוימות במכרז, וביניהן הצדדים להסדר. ביום 1.4.2015 העבירה הרשות לוועדת המכרזים את מסקנתה המייעצת. מסקנתה היתה, כי זכייתה של ואוליה (באמצעות ת.מ.מ) במכרז עלולה לפגוע בתחרות, בשל אחזקותיה במטמנות והתלות של מתחרי המתקן באזור השפד"ן בשירותי ההטמנה שואוליה מספקת. לגבי תהל לא נמצא שזכייתה מעלה חששות תחרותיים. לאחר קבלת מכתב הרשות ושמיעת עמדת ת.מ.מ, החליטה וועדת המכרזים לאפשר לת.מ.מ להשתתף במכרז, בכפוף למכירת אחזקותיה במטמנת אפעה וכן בכפוף לכך שתחדל מהפעלת המטמנה.

כעת, משעומדים כלל המציעים בפני שלב הגשת ההצעה, מבקשים הצדדים לשתף פעולה ולהגיש הצעה אחודה להקמה ולהפעלה של המתקן. וועדת המכרזים מצאה כי מבנה האחזקות במציע המשותף ממלא את דרישות המיון המוקדם, וכי היא תדון בבקשה בהתאם להחלטתי בעניין.

לפי ההסדר, הצדדים יחזיקו בחלקים שווים בחברת פרויקט אשר תגיש את ההצעה במכרז, בקבלן ההקמה ובקבלן התפעול והתחזוקה. החלטות בגופים האמורים יתקבלו פה אחד. כן יחזיקו הצדדים בחלקים שווים בזכויות, בהכנסות וברווחים, וכן בהוצאות הכרוכות בו, ובהפסדים הנובעים מהפרויקט ומההליך המכרזי.

ד. ניתוח השפעתו התחרותית של ההסדר

ההסדר שלפניי נוגע, כאמור, להגשת הצעה משותפת על-ידי הצדדים במכרז להקמה והפעלה של מתקן מיון וטיפול בפסולת עירונית באזור השפד"ן.

⁵ השוו: Guidelines on the assessment of non-horizontal mergers under the Council Regulation on the EU Guidelines on the control of concentrations between undertakings (2008/C 256/07), para 20 (להלן: "Guidelines on the assessment of non-horizontal mergers").

⁶ מכון טיהור שפכי דן, ממוקם בחולות ראשון לציון.

⁷ לזוכה במכרז תינתן אפשרות להקים גם קו טיפול בורס פסולת יבשה, ללא תמיכה כספית מצד וועדת המכרזים.

ההסדר הוא, אם כן, מיזם משותף בין שני מציעים במכרז. הגשת הצעה במכרז כרוכה בסיכונים עבור כל אחת מהמזעירות החברות בהסדר. לטענת הצדדים, החבירה שבין תהל לת.מ.מ. תאפשר לכל אחת מהן לצמצם את סיכונה בהגשת הצעה למכרז, ובכך לשמר את שני הצדדים כמציעים בעלי ניסיון רלוונטי למכרז.

ההסדר שלפניי מעלה ארבעה סוגי חששות תחרותיים. נדון בחששות כסדרם.

ד.1. חשש מפגיעה בתחרות על המכרז

החשש הראשון הוא מפני השפעת החבירה בין הצדדים לצורך המכרז על התחרות במכרז עצמו. החשש נובע מכך שעניינו של ההסדר בחבירה בין שתי מציעות פוטנציאליות במכרז, כך שאישור ההסדר יצמצם את מספר המציעים הפוטנציאליים שיתחרו על הגשת הצעה במכרז. בהקשר זה, נבחנה האפשרות כי כל אחת מהמזעירות בהסדר תגיש הצעה למכרז אם לא יאושר הפטור. על רקע החלטת וועדת המכרזים, נראה כי הסיכוי שואוליה תיגש למכרז באופן עצמאי הוא נמוך. תחת הנחה זאת, אישור החבירה המבוקשת לא מפחית את מספר המתחרים ביחס למצב שבו לא מתקיימת חבירה. בנוסף, הרשות בחנה האם קבוצות נוספות שעברו את שלב המיון המוקדם במכרז עשויות להמשיך בהליך המכרזי ולהגיש הצעה במכרז. בדיקת הרשות העלתה, כי ככל הנראה ישנן שלוש קבוצות נוספות אשר עתידות להתמודד במכרז. משכך, אישור החבירה המבוקשת בפטור אינו מקים חשש לפגיעה של ממש במצב התחרותי במכרז.

ד.2. חשש מפגיעה בתחרות בין המטמנות בצפון

החשש השני הנובע מההסדר הוא מיצירת "שולחן משותף" ומפני זליגת שיתוף הפעולה בין תהל לבין ת.מ.מ. במכרז לתחומים אחרים מלבד ההסדר, בהם הן מתחרות ביניהן. חשש זה נובע מהעובדה ששתי המזעירות מחזיקות במטמנות באזור צפון הארץ. ת.מ.מ. מחזיקה 50% במטמנת עברון בצפון ליד נהריה, ותהל מחזיקה ומפעילה באמצעות חברת "סיתהל חגל טבריה" שבבעלותה את מטמנת חגל, הממוקמת בסמוך לטבריה.

בדיקת הרשות העלתה כי קיומו של שולחן משותף בין ת.מ.מ. לתהל אינו מקים חשש של ממש לפגיעה בתחרות ביניהן בתחום ההטמנה בצפון. הביקוש להטמנת פסולת הוא בעל מאפיינים גיאוגרפיים, נוכח חלקן המשמעותי של עלויות הובלת הפסולת מהעלות הכוללת של ההטמנה. בנוסף, למטמנות קיימת יכולת אפליית לקוחות. לכן, הרשות בחנה את התחרות בין שתי המטמנות שבאחזקת הצדדים מנקודת מבטם של הלקוחות באזור הצפון: תחנות מעבר ויישובים השולחים פסולת ישירות להטמנה עקב קרבתם לאתר ההטמנה.⁸ בדיקת הרשות העלתה, כי נוכח המרחק הגיאוגרפי הרב בין שתי המטמנות, תחנות מעבר ספורות בלבד רואות מולן הן את מטמנת

⁸ עבור עיריות הסמוכות לאתרי הטמנה, אתר הטמנה עשוי להיות פתרון תחליפי לתחנת מעבר שמעבירה את הפסולת להטמנה, ככל שהעלות הכוללת שהן משלמות לטיפול בפסולת באתר הטמנה קרובה לעלות הכוללת לטיפול בתחנת המעבר.

חגל והן את מטמנת עברון כמתחרות פוטנציאליות, וכולן רואות לפחות מתחרה נוסף אחד שאינו קשור באחד מהצדדים.

עוד נמצא בבדיקה כי ישנם פערים גבוהים בין המחרים שמציעות שתי המטמנות, המלמדים על היעדר תחרות גבוהה ביניהן כבר היום.

בנוסף, הבדיקה העלתה כי החשש המתואר מופחת באופן משמעותי, שכן התמריץ להפחתת התחרות בין שתי המטמנות בצפון מוגבל לפרק הזמן בו תתקיים חפיפה בין החבירה של הצדדים לצורך המכרז, לבין פעילות שתי המטמנות של הצדדים.

בהתחשב בנפח ההטמנה הקטן הנותר למטמנת חגל, החפיפה הצפויה בין פעילות מטמנת חגל המופעלת על-ידי תהל לבין תקופת שיתוף הפעולה בין הצדדים בהקמת והפעלת מתקן השפד"ן צפויה להיות קצרה. לכן ההשפעה של השולחן המשותף על תמריצי הצדדים שלא להתחרות זה בזה מוגבלת לפרק זמן המוערך בשנים ספורות, תקופת הפעילות המרבית הצפויה למטמנת חגל.

לאור כל האמור, מצאתי כי החשש מפני צינון התחרות עקב שיתוף הפעולה במכרז אינו מעלה חשש לפגיעה של ממש בתחרות ביניהן בתחום זה.

שני סוגי החששות הנוספים שעלו מההסדר נוגעים לאחזקותיה הנוספות של קבוצת ואוליה בלבד לאורך שרשרת הטיפול בפסולת. חששות אלה, אף שאינם נובעים מהחבירה בין הצדדים, עולים גם הם מן ההסדר שלפניי – אשר עוסק בחבירה לצורך הגשת הצעה במכרז השפד"ן. שהרי על רקע התנאים שקבעה ועדת המכרזים ביום 31.1.2016 ת.מ.מ. לא תוכל להגיש הצעה במכרז, אלא אם קבוצת ואוליה תנתק את קשריה עם מטמנת אפעה. לפיכך הגשת הצעה משותפת שבה לואוליה החזקות של 50% במציע מחייבת בחינת החששות הנובעים מהשתתפותה של ויאוליה (באמצעות ת.מ.מ.) במכרז.

ד.3. חשש אופקי נוכח פעילות ואוליה במקטע המיון וטיפול בפסולת אורגנית

לואוליה ארבעה מתקני טיפול בפסולת אורגנית הקיימים או עתידים לקום – טובלן, עברון, מתקן גבים ואפעה.⁹ החשש השלישי הנובע מההסדר שלפניי הוא חשש אופקי, כי עקב הגדלת כוח השוק שבידי קבוצת ואוליה במקטע הטיפול בפסולת אורגנית בו גם יפעל המתקן, היא עלולה להפעיל כוח שוק חד צדדי כלפי לקוחות שיראו הן את מתקן השפד"ן והן מתקני טיפול נוספים שבבעלותה כמתחרים.

⁹ אתר טובלן (קומפוסט משואה) מטפל בפסולת בשיטת קומפוסטציה, ממוקם באזור הצפון כ-100 ק"מ מהשפד"ן באזור בקעת הירדן; אתר עברון לטיפול בשיטה אנאירובית, עתיד להיפתח בשנת 2017, וממוקם כ-130 ק"מ מהשפד"ן בסמוך לנהריה; אתר גבים עתיד להיפתח בשנת 2018 על-ידי חברת יראב בסמוך לקיבוץ גבים בדרום, ולטפל בשיטה אנאירובית; מטמנת אפעה מתכננת להקים מתקן טיפול באמצעות קומפוסטציה.

הלקוחות של מתקני טיפול בפסולת אורגנית הם גורמים המחזיקים בפסולת אורגנית, הכוללים בעיקר תחנות מעבר ממיינות ועיריות המפרידות פסולת במקור. עבור לקוחות אלה באזור השפד"ן, אישור ההסדר וזכיית ת.מ.מ. במכרז השפד"ן משמעותה גריעת מתחרה מהשוק.

לצורך בדיקת חשש זה, הרשות בחנה את מספר מתקני הטיפול שרואים הלקוחות הפוטנציאליים של מתקן השפד"ן, והאם הם בבעלות או עתידים לקום על ידי קבוצת ואוליה – טובלן, עברון, גבים ואפעה. על אף אי הוודאות באשר למתקני הטיפול שיפעלו בעתיד, הבדיקה נערכה על יסוד ההנחה לפיה כל מתקני הטיפול המתחרים המתוכננים באזור המרכז אכן יקומו, לרבות מתקן גבים שמתוכנן לקום על-ידי ואוליה.

בדיקת הרשות העלתה כי מרבית הלקוחות לא רואים יותר ממתקן טיפול אחד בבעלות ואוליה. ישנו מיעוט לקוחות הרואים גם את מתקן הטיפול בשפד"ן וגם את מתקן טיפול גבים שואוליה עתידה להקים באזור הדרום, כמתחרים פוטנציאליים. לקוחות אלה רואים מולם מספר מתקני טיפול מתחרים שאינם בבעלות ואוליה וביניהם לכל הפחות שני מתקני טיפול מתחרים נוספים בעלי קיבולת קליטה משמעותית.¹⁰ משכך, נמצא שהחשש להפעלת כוח שוק חד צדדי מצד ואוליה במקטע המיון והטיפול בפסולת אורגנית מופג.

ד.4. חששות אנכיים נוכח אחזקות ואוליה במקטעים נוספים

אשכול החששות הרביעי נוגע לפעילותה של קבוצת ואוליה במקטעים בעלי קשרים אנכיים לפעילות של מתקן השפד"ן. החששות הם, כי לאחר הזכייה במכרז, לואוליה יהיו התמריץ והיכולת להפעיל את כוח השוק שבידה במקטעים שבמעלה או במורד שרשרת הטיפול בפסולת עירונית, באופן שיפגע בתחרות. באשכול חששות זה נבחנו חמישה היבטים אנכיים, מתוכם נמצאו שלושה חששות תחרותיים הנובעים משני קשרים אנכיים. אקדים ואומר כי בדיקת הרשות העלתה, שכל שלושת החששות מופגים בשים לב למבנה האחזקות הקיים של ואוליה באפעה ולמבנה האחזקות במתקן השפד"ן על פי ההסדר שלפני (ככל שהצדדים יזכו במכרז). אדון עתה בחששות אלה.

(א) מקטע קבלני איסוף

קבלני איסוף אוספים פסולת מעורבת מרשויות מקומיות באמצעות משאיות ומובילים אותה לתחנת מעבר. קבלני איסוף הפעילים באזור השפד"ן הם נתיב אספקת הפסולת לתחנת המעבר הממיינת במתקן השפד"ן, שעתידיה לקלוט עד כ-1000 טון פסולת ביום. קבוצת ואוליה פעילה במקטע איסוף הפסולת באזור השפד"ן באמצעות חברת י.ר.א.ב. נוי 1985 בע"מ (להלן: "יראב"), המצויה בבעלותה המלאה. חשש אחד המתעורר מאינטגרציה אנכית בין מתקן השפד"ן לבין קבלן איסוף, הוא מפני הצרת צעדיהם של קבלני איסוף המתחרים ביראב, על-ידי חסימת האפשרות להוביל פסולת לתחנת המעבר שתפעל במתקן השפד"ן, אם היא תוחזק על-ידי ואוליה. החשש

¹⁰ שני המתקנים המתחרים יכולים לקלוט כ-1100 טון קיבולת קליטה יומית של פסולת אורגנית.

הוא לפגיעה בתחרות בין קבלני איסוף המתחרים בואוליה באמצעות תחנת המעבר במתקן השפד"ן.

בדיקת הרשות העלתה, כי קיימות תחנות מעבר נוספות באזור הקרוב למתקן השפד"ן שיכולות לקלוט מקבלני איסוף כמות של כ-6000 טון פסולת מעורבת ליום. ולכן החשש, כי ואוליה עלולה לדחוק קבלני איסוף רק באמצעות הקיבולת שתהיה באחזקתה לאחר שתחזיק במתקן השפד"ן מוגבל.

חשש שני המתעורר עקב אינטגרציה אנכית בין מתקן השפד"ן לבין קבלן איסוף הוא מפני פגיעה בתחרות בין תחנות מעבר באמצעות מניעת אספקת פסולת מעורבת לתחנות מעבר מתחרות בתחנת המעבר שבשפד"ן על-ידי קבלן האיסוף יראב שבעלות ואוליה. היינו, חשש זה הוא מהצד השני - כי ואוליה תשתמש בכוחה במקטע קבלני האיסוף כדי לחזק את מעמדה כתחנת מעבר בשפד"ן ביחס למתחרותיה.

מבדיקת הרשות עלה, כי קיים מספר לא מבוטל של קבלני איסוף הפועלים באזור השפד"ן בהובלת פסולת מעורבת. עוד עלה כי מבין כלל תחנות המעבר, ישנן כאלה שמוחזקות בבעלות פרטית וישנן כאלה בבעלות הרשות המקומית המובילה אליה פסולת. חלק מהבעלים של תחנות המעבר הפרטיות באזור מספקים שירותי איסוף לתחנות שבעלותם בעצמם. עובדות אלה מלמדות על תלות לא גבוהה של תחנות מעבר מתחרות באזור בקבלן האיסוף של ואוליה. לפיכך, נחה דעתי כי בנסיבות העניין החשש שואוליה תוכל לדחוק תחנות מעבר מתחרות על-ידי העברת כלל הפסולת שהיא אוספת באמצעות יראב למתקן השפד"ן מופג גם הוא.

(ב) מקטע ההטמנה

חשש שלישי נובע מהאינטגרציה בין מתקן השפד"ן שעתיד לפעול כתחנת מעבר וכמתקן לטיפול בפסולת אורגנית לבין מטמנת אפעה, באמצעות אחזקות ואוליה במטמנה. כמצוין לעיל, ואוליה מחזיקה (באמצעות אמניר) 25% ממניות מטמנת אפעה הממוקמת בשטחה של מועצה אזורית תמר ליד ים המלח, ומפעילה את תאי ההטמנה במטמנה. 75% ממניות מטמנת אפעה מוחזקות בידי החברה הכלכלית חבל ים המלח של מועצה אזורית תמר. במטמנת אפעה מוטמנת פסולת שלא טופלה או מוחזרה שמגיעה ישירות מתחנות מעבר וכן, שאריות הפסולת מתהליך הטיפול שמועברות ממתקני טיפול.

נכון לשנת 2016 פעילים בישראל 14 אתרי הטמנה. מתוכם, קבוצת ואוליה פועלת בעצמה או באמצעות חברות בבעלותה בארבע מטמנות בארץ, בהן מטמנת אפעה. רובן של המטמנות צפוי להיסגר בשנים הקרובות בשל מיצוי נפח ההטמנה באתר, ונוכח מדיניות המשרד להגנת הסביבה לצמצם את מספר המטמנות.

על פי בדיקת הרשות, התלות של מתקני טיפול ותחנות מעבר במטמנת אפעה צפויה לגדול עם השנים. בשנת 2020, מועד תחילת הפעילות המשוערת של המתקן, נתח השוק הארצי של מטמנות בהן לואוליה יש אחזקות יעלה מעל 50.11%¹¹ בעוד כעשר שנים הנתח של המטמנות בהן לואוליה אחזקות צפוי להיות דומיננטי מאוד, כשלצידה ייתכן ותפעל מטמנה נוספת אחת באזור הדרום. בעוד כעשרים שנים, אפעה, בה מחזיקה ואוליה ב-25% מהמניות, עשויה להיות המטמנה היחידה שתפעל בארץ, בהתאם לתכניות המשרד להגנת הסביבה ועל פי שיחות עם המטמנות הפעילות בשוק. אולם, מועדי הסגירה של המטמנות הפעילות כיום אינם וודאיים, בין היתר משום שהקמת אתרי המיון והטיפול המתוכננים יצמצמו את היקפי ההטמנה הנדרשים ועשויים להאריך את אורך חיי המטמנות.

זכייתה של ואוליה (באמצעות ת.מ.מ) במכרז השפד"ן מעלה חשש להפעלת כוח השוק שלה בתחום ההטמנה, כלפי מתחרי מתקן השפד"ן, כתחנות מעבר וכמתקני טיפול בפסולת אורגנית. החזקה במקביל באתר ההטמנה הדומיננטי אפעה עשויה ליתן בידי ואוליה את התמריץ והיכולת להשתמש בהטמנה, כדי להקשות על התחרות מול מתקן השפד"ן. כתוצאה, ואוליה תוכל להסיט את הפסולת, המצויה במחסור, ממתחריה לתחנות המעבר ומתקני הטיפול שבבעלותה ובכך, להגדיל את שליטתה במקטע זה, באופן שיפגע בתחרות בשוק.

הרשות בחנה את סבירות התממשותו של החשש המתואר, כי אם תזכה ואוליה במכרז, יהיו לה היכולת והתמריץ לנצל את הדומיננטיות שלה בתחום ההטמנה כדי להפנות פסולת למתקן השפד"ן, בין באמצעות העלאת מחירי הטמנת הפסולת למתחריה או הפחתת מחיר ההטמנה למתחריה בבעלותה, ובין באמצעות פגיעה בטיב השירות שיקבלו מתחריה במטמנה. מסקנת הרשות היא, כי במבנה האחזקות הקיים במטמנת אפעה ובהינתן שואוליה לא תעלה את אחזקותיה במתקן השפד"ן (ככל שהצדדים יזכו במכרז) הסבירות להתממשות החשש נמוכה.

העלאת מחירי ההטמנה

ואוליה בעלת רבע ממניות המטמנה ומיוצגת בידי שני דירקטורים בדירקטוריון המטמנה. הבדיקה העלתה, כי עלולה להיות לואוליה יכולת להשפיע על קביעת המחירים ללקוחות של אפעה, באמצעות ישיבתה בדירקטוריון ובוועדותיו השונות.

יחד עם זאת, התמריץ של ואוליה לנקוט בפרקטיקות האמורות פוחת באופן ניכר בעקבות החבירה עם תהל לצורך הקמת מתקן השפד"ן, בהשוואה לתמריץ שהיה קיים לה אילו היתה זוכה במכרז לבדה ומחזיקה במתקן לבדה. כזכור, 75% מהאחזקות במטמנת אפעה אינן מוחזקות בידי ואוליה אלא בידי החברה הכלכלית של מועצה אזורית תמר. על מנת שאפעה תנקוט בפרקטיקות האמורות כלפי מתחרי השפד"ן, סביר שואוליה תידרש לפצות את אפעה על הנחות שתיתן למתקן השפד"ן או על הפסדים אחרים שייגרמו לה מהעלאת מחירים ללקוחותיה שהם מתחרי השפד"ן. בהינתן תנאי ההסדר לפיהם ואוליה (באמצעות ת.מ.מ) ותהל, שאינה בעלת זיקה למטמנת אפעה, יישאו בחלקים שווים בהכנסות וברווחים ממתקן השפד"ן – הפיצוי שתצטרך ואוליה לפצות את

¹¹ על פי אחזקות ואוליה במטמנת עברון, אפעה, ובגני הדס.

אפעה יבוא רק כנגד 50% מהרווחים מהמתקן. בנסיבות אלו, החבירה של ת.מ.מ עם תהל להקמת המתקן מקטינה את התמריץ של ואוליה לגרום להעלאת מחירים למתחרי השפד"ן או להפחתת מחירים למתקן ביחס למחירי המתחרים.¹²

לצד האמור, בדיקת הרשות העלתה כי היכולת של ואוליה להשפיע על מחירי ההטמנה למתקנים המתחרים במתקן השפד"ן מרוסנת בחלקה בזכות אפשרות הכניסה למטמנת אפעה על-ידי קבלן הרכבת. על פי המידע שבידי הרשות, ישנו קבלן הובלות אשר מוביל בשנים האחרונות כמות הולכת וגדלה של פסולת שמגיעה אליו מתחנות מעבר מתחנות הרכבת בחיפה, חדרה ובני ברק, באמצעות הרכבת למסוף צפע שליד אפעה (להלן: "**קבלן הרכבת**"). על פי המידע שבידי הרשות, הכמות המקסימאלית שביכולתו להוביל לאפעה היא כמות בלתי מבוטלת ביחס לכלל הפסולת המוטמנת באפעה ביום. המחיר של קבלן הרכבת לתחנות המעבר כולל הובלת הפסולת מתחנות המעבר והטמנתה. משכך, מנקודת ראותן של תחנות המעבר המתחרות בשפד"ן, הסטת הפסולת לקבלן הרכבת תחליפית לשינוע הפסולת במשאיות לאפעה ולכניסה למטמנת אפעה.

ניתוח המידע שבידי הרשות העלה, כי ככל שאפעה תעלה את מחירי ההטמנה לתחנות מעבר או למתקני טיפול שיתחרו בשפד"ן, חלק מתחנות המעבר תוכלנה להסיט את הפסולת הנדרשת להן להטמנה לקבלן הרכבת,¹³ במקום לשאת בתשלום מחיר הכניסה שתגבה מהן אפעה. במצב כזה, ואוליה תתקשה לנקוט בפרקטיקה של הפליית מחירים למתחרי השפד"ן. ראשית, לואוליה יהיה קושי להשפיע על מחיר הכניסה למטמנה של קבלן הרכבת הקבוע בחוזה. שנית, ואוליה תתקשה להעלות את מחיריו באופן ממוקד שישפיע רק על מתחריה מתוך כל לקוחות קבלן הרכבת, משום שהמחיר שמקבל קבלן הרכבת הוא אחד לכל הפסולת שמוביל ואינו מזוהה עם מקור הפסולת.

הקושי להשפיע באופן ממוקד על מחירי מתחרי המתקן, מצטרף לעובדה שלמתקן השפד"ן מגבלת קיבולת ויכולת ההתרחבות שלו מוגבלת. משמעות הדבר היא שמתקן השפד"ן לא יוכל לקלוט את כל הפסולת באזור הגיאוגרפי הרלוונטי גם אם הוא יצליח לדחוק את כל המתחרים שלו באמצעות מטמנת אפעה.

בנוסף, באזור הגיאוגרפי הרלוונטי קיימים מספר מתחרים ולכן, גם אם ואוליה תצליח להביא לדחיקת מתחרים באמצעות העלאת המחירים במטמנה, היא לא בהכרח תקצור את הפירות הכלכליים הנובעים מדחיקה זאת. יתכן שחלק מלקוחות תחנות המעבר שידחקו יעברו למתחרי השפד"ן ולא לשפד"ן עצמו. קרי, יתכן שכפועל יוצא מפעולות הדחיקה דווקא מתחרים אחרים של השפד"ן ייהנו.

היות שעלויות ההובלה לתחנות מעבר ולמתקני טיפול הן רכיב משמעותי, התחנות המצויות בסיכון גדול יותר להיפגע הן אלו הקרובות למתקן השפד"ן. לצורך בדיקת החשש כי ואוליה תפעל להעלאת מחירים למתחרים הסמוכים אליה כדי להסיט את הפסולת שלהם למתקניה, נעשה

¹² השו" : Guidelines on the assessment of non-horizontal mergers under the Council Regulation on the control of concentrations between undertakings; (2008/C 256/07), para 45.

¹³ לקוח המעוניין להשתמש בשירותי הרכבת נדרש להמכיל את הפסולת במכולה ייעודית שתועמס על קרונות הרכבת ולהוביל אותה למסוף הקרוב. לכן, הובלה ברכבת תהיה אלטרנטיבה עבור מתקנים ככל שהם קרובים למסוף הרכבת. ביחס למתקנים באזור השפד"ן, נמצא שהרכבת היא אלטרנטיבה עבור ראשון לציון, לוד, חירייה, וירושלים.

מיפוי של הלקוחות של תחנות המעבר או של מטמנות הקרובות לשפד"ן שעשויות להתחרות במתקן - הם רשויות מקומיות ומועצות אזוריות המובילות פסולת לתחנת המעבר או למטמנה. עבור כל לקוח, נבדק אילו מתחרים פוטנציאליים הלקוח יראה מולו בשוק הגיאוגרפי שלו, אילו אפעה תעלה מחיר לתחנת המעבר שאליה הוא מעביר.

הבדיקה העלתה כי כמעט כל הרשויות המקומיות רואות לפחות שלוש מתחרות קרובות יותר ממתקן השפד"ן, כאשר על פי מידע שהתקבל אצל הרשות חלק ממתחרות אלה מתכננות להרחיב את מתקניהן. בנוסף נמצא כי מרבית הרשויות המקומיות רואות בשוק הרלוונטי שלהן גם את תחנת המעבר בחירייה. בדיקת הרשות עוד העלתה כי תחנת המעבר בחירייה בעלת קיבולת משמעותית כך שגם אם מתקן השפד"ן יצליח למלא את כל הקיבולת שלו על-ידי הסטת לקוחות חירייה אליו, עדיין תיוותר לה קיבולת לא מבוטלת. בנוסף, בשל כמות הפסולת הגדולה שמובילה חירייה להטמנה במטמנת אפעה, התמריץ של אפעה לפגוע בה נמוך. לפיכך, גם ביחס למעט הרשויות הסמוכות יותר למתקן השפד"ן, תחנת חירייה היא מתחרה קרובה שתוכל לקלוט את הפסולת שלהן, אילו אפעה תעלה מחירים לתחנות המעבר אליהן הן מובילות כיום.¹⁴

במצב הדברים המתואר, נוכח קיומם של מתחרים נוספים ובהתחשב במגבלת הקיבולת וההתרחבות של המתקן, התמריץ של ואוליה להביא להעלאת מחירי ההטמנה לתחנות המעבר המתחרות בשפד"ן נמוך, כיוון שהיא תידרש לפצות את אפעה בגין הפסדים שעשויים להיגרם לאפעה מהעלאת המחירים ללקוחותיה, בעוד שכלל לא בטוח שדווקא מתקן השפד"ן הוא שיזכה לקלוט את הפסולת.

משכך שוכנעתי כי היכולת והתמריץ של ואוליה להשפיע על מחירי מתחרי מתקן השפד"ן בו תחזיק ב-50% באמצעות החזקתה ב-25% ממניות מטמנת אפעה, פוחת באופן משמעותי לעומת מצב בו הייתה מחזיקה לבד במתקן, כך שאינו מעלה חשש לפגיעה של ממש בתחרות.

פגיעה בשירותי ההטמנה

עוד בחנה הרשות את החשש, האם ואוליה עלולה להערים קשיים בגישה למטמנה או לפגוע באיכות השירות שמקבלים מתקני טיפול ותחנות מעבר מתחרים שמשתמשים בשירותי מטמנת אפעה. פגיעה בשירותי ההטמנה עלולה להיתרגם לפגיעה ברווחי המתחרים, ולגרום להפניית מקורות הפסולת למתקן השפד"ן. חשש זה עולה הואיל ואוליה (באמצעות אמניר) מתפעלת את תאי ההטמנה על פי הסכם עם אפעה.

בדיקת הרשות העלתה כי עובדי ואוליה נמצאים בתאי ההטמנה, מורים למשאיות היכן לפרוק הפסולת, ומסייעים בפריקת המשאית במקרה הצורך. עובדי ואוליה מפוקחים על ידי עובדי אפעה, אשר עומדים בשער המטמנה. בנוסף, ואוליה התחייבה בפניי כי היא תוותר על המשקיף לו היא זכאית בשער המטמנה לפי ההסכם עם אפעה - מקום שקילת וזיהוי הפסולת הנכנסת למטמנה.

¹⁴ ביחס לתחנת המעבר בראשון לציון, מתקן השפד"ן צפוי להיות תחנת המעבר הקרובה ביותר אולם, תחנת חירייה מרוחקת מראשון לציון במרחק של ק"מ בודדים בלבד לעומת השפד"ן. בנוסף, ביחס לתחנת המעבר בחולון, ממילא תחנת המעבר בחירייה קרובה יותר ממתקן השפד"ן.

משיחות עם גורמים שונים בשוק, וביניהם תחנות מעבר, מתקני טיפול וקבלני הובלה המובילים לאפעה, עולה כי לעובדי ואוליה יהיה קשה להפלות בשירות ההטמנה מהטעם שעיקוב משאיות או פגיעה אחרת בשירות תהיה קלה ומחירה לזיהוי על-ידי נהגי המשאיות ועל-ידי אפעה.

עוד נמצא בבדיקה כי הובלת פסולת לאפעה מתחנות מעבר באמצעות קבלן הרכבת, מקשה על עובדי ואוליה לפגוע באופן ממוקד בשירות ההטמנה שניתן לתחנות המעבר שיתחרו במתקן השפד"ן. קבלן הרכבת מוביל לאפעה פסולת ממספר תחנות מעבר, גם כאלו שאינן סמוכות למתקן השפד"ן, ולכן לואוליה ולאפעה תמריץ נמוך לפגוע בשירות שניתן לו.

במצב הדברים הנוכחי - בו ואוליה אינה מציבה עובדים בשער המטמנה - היכולת של ואוליה להפלות לרעה את המשאיות המגיעות ממתחרי מתקן השפד"ן נותרת בסימן שאלה.

לקושי לפגוע בשירותי הטמנה ללקוחות שהם מתחרי השפד"ן מצטרף תמריץ נמוך לעשות זאת. בדומה לתמריץ הנמוך להעלות מחירי הטמנה למתחרי השפד"ן, כך גם התמריץ של ואוליה לפגוע בשירות ללקוחות המטמנה נמוך בשים לב לפיצוי שואוליה תיזרש לשלם לשותפתה המחזיקה ב-75% ממניות המטמנה בגין הפסדים שייגרמו לאפעה. כמו כן, פגיעה בשירות ההטמנה למתחרי השפד"ן לא בהכרח תביא לקליטת הפסולת של לקוחותיהם על-ידי מתקן השפד"ן, עקב מגבלת הקיבולת שלו והמתחרים באזור, אלא היא עשויה להיקלט דווקא על-ידי מתחרי השפד"ן.

בהינתן כלל הנסיבות המתוארות, ובפרט, מבנה האחזקות באפעה לפיו ואוליה (באמצעות אמניר) מחזיקה עד 25% ממטמנת אפעה ומבנה האחזקות במתקן השפד"ן לפי ההסדר שלפניי (ככל שהצדדים יזכו במכרז), אני מוצאת כי הכבילות שבהסדר אינן מגבילות את התחרות בחלק ניכר של השוק שבנדון, עיקרו של ההסדר אינו בהפחתת התחרות או במניעתה ואין בו כבילות שאינן נחוצות למימוש עיקרו. לפיכך, ראיתי לנכון לפטור את הצדדים מהחובה לקבל את אישור בית הדין להסדר שלפניי.

ה. סוף דבר

לאחר שנועצתי בוועדה לפטורים ולמיזוגים ראיתי לנכון להשתמש בסמכות הנתונה לי בסעיף 14 לחוק ולהעניק את הפטור המבוקש. בהתאם לסעיף 15(א) לחוק נתונה החלטתי זו לערר בתוך 45 יום בפני אב בית הדין להגבלים עסקיים על ידי איגוד עסקי, ארגון צרכנים וכל אדם העלול להיפגע מההסדר הכובל.

מיכל הלפרין
הממונה על הגבלים עסקיים

ירושלים, כ"ז בחשוון תשע"ז

28.11.2016