



**החלטה לפי סעיף 14 לחוק ההגבלים העסקיים, התשמ"ח-1988 בדבר
פטור בתנאים מאישור הסדר כובל להסדר בין ת.מ.י.ר. – תאגיד מחזור יצרנים
בישראל (חברה לתועלת הציבור) לבין בעלות מניותיה**

א. פתח דבר

לפני בקשה להארכת תוקף הפטור לפי סעיף 14 לחוק ההגבלים העסקיים, התשמ"ח-1988 (להלן: "החוק") להסדר כובל שהצדדים לו הם ת.מ.י.ר. – תאגיד מחזור יצרנים בישראל (חברה לתועלת הציבור) (להלן: "תמיר") ובעלות המניות בה – תנובה מרכז שיתופי לשיווק תוצרת חקלאית בישראל בע"מ (להלן: "תנובה"), אסם השקעות בע"מ (להלן: "אסם"), שטראוס גרופ בע"מ (להלן: "שטראוס"), החברה המרכזית לייצור משקאות קלים בע"מ (להלן: "החברה המרכזית"), יוניליוור ישראל מזון בע"מ (להלן: "יוניליוור"), חוגלה-קימברלי בע"מ (להלן: "חוגלה"), שלמה א. אנגיל בע"מ, שופרסל בע"מ, גן שמואל מזון בע"מ (להלן: "גן שמואל"), יפאורה תבורי בע"מ (להלן: "יפאורה"), סנו תעשיות ברונוס בע"מ (להלן: "סנו"), טמפו משקאות בע"מ (להלן: "טמפו"), זנלכל בע"מ (להלן: "בעלות המניות בתמיר").

עניינו של ההסדר בפעילותה של תמיר, חברה לתועלת הציבור, אשר מטרתה לקיים חובות יצרנים ויבואנים לפי החוק להסדרת הטיפול באריזות, התשע"א-2011 (להלן: "חוק האריזות").

הקמתה ופעילותה של תמיר, עמדו במרכזן של שתי החלטות מתן פטור בעבר. האחת ניתנה ביום 30 ביוני 2011 והשנייה ביום 5 בינואר 2015 (להלן: "ההחלטות הקודמות"), כאשר כל אחת מהן ניתנה לתקופה בת שלוש שנים.¹ עתה, בחלוף תקופת הפטור, הובא ההסדר הכובל, שעניינו בפעילותה של תמיר, לבחינה מחדש.

לאחר שבחנתי את ההסדר, כמו גם את השפעתו האפשרית על התחרות בשוק הרלוונטי, ולאחר שנועצתי בוועדה לפטורים ולמיזוגים, שוכנעתי כי בכפוף לתנאים המפורטים בהמשך החלטה זו, הכבילות בהסדר אינן פוגעות פגיעה של ממש בתחרות בשוק המושפע מן ההסדר, כי עיקרו של ההסדר אינו בהפחתת התחרות או במניעתה, וכי אין בו כבילות שאינן נחוצות למימוש עיקרו. מטעמים אלו מצאתי כי ניתן להאריך את תוקף הפטור, בכפוף לתנאים, לתקופה נוספת.

¹ החלטה לפי סעיף 14 לחוק בדבר מתן פטור מאישור הסדר כובל להסדר בין ת.מ.י.ר. – תאגיד מחזור יצרנים בישראל (חברה לתועלת הציבור), תנובה תעשיות מזון בע"מ, החברה המרכזית לייצור משקאות קלים בע"מ, שטראוס גרופ בע"מ, יוניליוור ישראל בע"מ, שופרסל בע"מ, חוגלה-קימברלי בע"מ, גן שמואל מזון בע"מ והתאחדות התעשיינים בישראל; 2011 הגבלים עסקיים 5001799; ראו גם החלטה לפי סעיף 14 לחוק בדבר תיקון תנאי מתן פטור מאישור הסדר כובל להסדר בין ת.מ.י.ר. – תאגיד מחזור יצרנים בישראל (חברה לתועלת הציבור), תנובה תעשיות מזון בע"מ, החברה המרכזית לייצור משקאות קלים בע"מ, שטראוס גרופ בע"מ, יוניליוור ישראל בע"מ, שופרסל בע"מ, חוגלה-קימברלי בע"מ, גן שמואל מזון בע"מ והתאחדות התעשיינים בישראל; 2011 הגבלים עסקיים 8509; וכן החלטה לפי סעיף 14 לחוק בדבר מתן פטור בתנאים מאישור הסדר כובל להסדר בין ת.מ.י.ר. – תאגיד מחזור יצרנים בישראל (חברה לתועלת הציבור), תנובה מרכז שיתופי לשיווק תוצרת חקלאית בע"מ, אסם השקעות בע"מ, שטראוס גרופ בע"מ, החברה המרכזית לייצור משקאות קלים בע"מ, יוניליוור ישראל מזון בע"מ, חוגלה-קימברלי בע"מ, שלמה א. אנגיל בע"מ, שופרסל בע"מ, גן שמואל מזון בע"מ, יפאורה תבורי בע"מ, סנו תעשיות ברונוס בע"מ וטמפו משקאות בע"מ; 2015 הגבלים עסקיים 500738.

ב. הרקע להסדר

חוק האריזות

תמיר הוקמה על מנת לאפשר ליצרנים ויבואנים של מוצרים ארוזים או אריזות שירות² (להלן: "יצרנים ויבואנים") לקיים את חובותיהם לפי חוק האריזות. חוק האריזות מטיל על יצרנים ויבואנים חובה למחזור פסולת אריזות של המוצרים הארוזים או אריזות השירות שיוצרו או יובאו על ידם, בהתאם ליעדי מיחזור שנקבעו בנוגע לכל אחד מסוגי החומרים מהם עשויות האריזות. כמו כן, חוק האריזות מטיל על יצרנים ויבואנים את החובה לדווח פעמיים בשנה למי שמונה כאחראי על תחום האריזות במשרד להגנת הסביבה (להלן: "מנהל האריזות") על מספר המוצרים הארוזים או אריזות השירות שמכרו, משקלם, סוג החומר ממנו עשויות האריזות וסוג האריזה, משקל פסולת האריזות שאספו ומשקל פסולת האריזות שמוחזרה ואופן מחזוריה.

בהתאם להוראות חוק האריזות, יבואנים ויצרנים ככלל אינם רשאים לקיים את החובות המוטלות עליהם מכוח חוק האריזות בכוחות עצמם, אלא מחויבים להתקשר עם גוף אשר הוכר על ידי מנהל האריזות כגוף מוכר, כמשמעו בסעיף 12 לחוק האריזות (להלן: "גוף מוכר"),³ על מנת שזה יהיה אחראי לקיום כל חובות היצרנים והיבואנים מכוח חוק האריזות. יצרנים ויבואנים אף חייבים בתשלום דמי טיפול לגוף המוכר, אשר בהתאם להוראות חוק האריזות נקבעים על בסיס שוויוני ובהתחשב בסוג חומר האריזות ומשקלו.

לצורך ביצוע המוטל עליו ועמידה ביעדי המחזור של היצרנים והיבואנים עמם התקשר, הגוף המוכר אוסף וממחזר פסולת אריזות משני מגזרים – הביתי והמסחרי. במגזר הביתי, מחויב הגוף המוכר להתקשר עם רשויות מקומיות ועם כל מי שאחראי לפינוי פסולת על פי דין ואשר יבקש להתקשר עמו (להלן ביחד לשם הנוחות: "רשויות מקומיות"), על מנת ליישם הסדרי איסוף ופינוי פסולת אריזות בתחומן. ככלל, הגוף המוכר הוא שיהיה אחראי למימון העלויות הדרושות לטיפול בפסולת האריזות שהופרדה ונאספה בתחומי הרשויות המקומיות עמן התקשר. במגזר המסחרי, מחויב הגוף המוכר להתקשר עם בתי עסק הצוברים פסולת אריזות אשר פנו אליו, אך אינו מחויב במימון עלויות האיסוף והמחזור של פסולת האריזות מבתי העסק.

יצוין כי הפרה של הוראות חוק האריזות היא עבירה פלילית. בנוסף, חוק האריזות מקנה למנהל האריזות סמכות להטיל עיצומים כספיים בגין הפרת החוק.

בשנים הראשונות לכניסתו של חוק האריזות לתוקף, רק תאגיד שהוקם לא למטרת רווח יכול היה לקבל את אישור מנהל האריזות ולשמש כגוף מוכר לפי חוק האריזות. החל מיום 31 בינואר 2015 הוסרה מגבלה זו, וכיום החוק מתיר גם לתאגידים שהוקמו למטרת רווח לשמש כגוף מוכר. בעקבות הסרת המגבלה כאמור, ביום 8 בפברואר 2015 פרסם מנהל האריזות הודעה על גיבושם של כללים שמטרתם התאמת תנאי הפעילות הקיימים לפעילות בשוק רב-משתתפים.⁴ כללים שכאלו לא גובשו עד מועד כתיבת שורות אלה, ובמהלך חודש אוגוסט 2017 פרסם מנהל האריזות

² בסעיף 1 לחוק האריזות - "אריזות שירות" – אריזה המיועדת למכירה או לשיווק בישראל, שהשימוש בה לאריזות המוצר מתבצע שלא בעת הייצור.

³ סעיף 9(ח) לחוק האריזות מאפשר ליצרן או יבואן לקבל, בהתקיים תנאים מסוימים, פטור מהתקשרות עם גוף מוכר.

⁴ הודעת מנהל האריזות בדבר כללים לפעילות גופים מוכרים בשוק רב משתתפים (8.2.2015), ניתן לצפייה: <http://www.sviva.gov.il/subjectsenv/waste/beverage/documents/packaging-multiplayers.pdf.pdf>

הודעה במסגרתה נמסר כי מתן הכרה לגוף מוכר נוסף בעת הזו מעלה חשש ממשי לפגיעה ביישום מטרות חוק הארזיות.⁵

תמיר ובעלות מגוונת

תמיר היא חברה שהוקמה לתועלת הציבור על ידי יצרני ויבואני הארזיות הגדולים במשק, מתוך מטרה לסייע להם ליישם את חובותיהם לפי חוק הארזיות. ביום 4 בדצמבר 2011 תמיר הוכרה לראשונה על ידי מנהל הארזיות כגוף מוכר, האחראי לקיום חובות של יצרנים או יבואנים, זאת לתקופה בת חמש שנים בהתאם לסעיף 12 לחוק הארזיות. ביום 30 בנובמבר 2016 תמיר קיבלה הכרה נוספת ממנהל הארזיות להמשיך ולשמש כגוף מוכר, תוך עדכון תנאי ההכרה הקודמים (להלן: "תנאי ההכרה המחודשים").⁶

תמיר היא גוף מטה אשר מרכז ומתאם את ההתקשרויות הנדרשות עם היצרנים והיבואנים, עם רשויות מקומיות ועם בתי עסק. פעילות איסוף ומחזור של פסולת ארזיות מתבצעת בפועל על ידי הרשויות המקומיות ועל ידי בתי העסק (באמצעות קבלנים עצמאיים), ולא על ידי תמיר עצמה. כמו כן, תמיר אחראית על העברת דיווחים למנהל הארזיות.

על מנת שהיצרנים והיבואנים שהתקשרו עם תמיר יעמדו ביעדי המחזור הקבועים בחוק הפיקדון, תמיר פועלת בשני מישורים:

(א) איסוף ומחזור פסולת ארזיות מהמגזר הביתי – תמיר מתקשרת עם רשויות מקומיות בהסדרי הפרדה, איסוף, פינוי והעברה למיון ומחזור של פסולת ארזיות. הסדרים אלו מספקים מענה לפסולת ארזיות מבתי התושבים. לצורך כך, הרשות המקומית, בעזרתה של תמיר, מקימה תשתית המאפשרת איסוף פסולת באופן שניתן יהיה להפריד ממנה את פסולת הארזיות, מציבה כלי אצירה מתאימים ודואגת לפינויים.⁷ פעילות האיסוף והמחזור נעשית בפועל על ידי קבלנים עצמאיים שנבחרים על ידי הרשות המקומית בהליך מכריז. תמיר מממנת את פעילות ההפרדה, האיסוף והפינוי של פסולת הארזיות,⁸ ומדווחת למשרד להגנת הסביבה על כמות פסולת הארזיות שהועברה למחזור.

(ב) איסוף פסולת ארזיות מבתי עסק באמצעות קבלנים מורשים אשר אוספים את הפסולת, מעבירים אותה למחזור ומדווחים לתמיר על כמות הפסולת שנאספה ומוחזרת. יצוין כי חלק

⁵ הודעת מנהל הארזיות בעניין הכרה בגופים מוכרים נוספים (16.8.2017). ניתן לצפייה: <http://www.sviva.gov.il/subjectsenv/waste/beverage/documents/packages-recognized-entity.pdf>

⁶ ראו: החלטת מנהל הארזיות "הכרה בגוף מוכר" לפי החוק להסדרת הטיפול בארזיות התשע"א-2011" (30.11.2016). ניתן לצפייה: <http://www.sviva.gov.il/subjectsEnv/Waste/beverage/Documents/tamir-recognition-terms2016.pdf>

⁷ ביום 14 בדצמבר 2011 פרסם האגף לטיפול בארזיות פירוט על הסדרי ההפרדה השונים, ומרביתם הוטעמו בתנאי ההכרה המחודשים כמובא להלן: (א) הפרדה במקור של פסולת ארזיות - הרשות המקומית מציבה פחים ייעודיים לפסולת ארזיות (פחים כתומים). קבלן עצמאי מפנה את פסולת הארזיות לתחנות מיון. תחנות מיון מעבירה את הפסולת הממוינת לידי תמיר וזו מעבירה אותה למחזור. (ב) הפרדה במקור לשני זרמים - הרשות המקומית מציבה ליד כל בית שני מכלי אצירה, האחד לפסולת רטובה (אורגנית) והשני לפסולת יבשה (כל מה שלא אורגני). הפסולת היבשה מועברת למתקן מיון בו מפרידים את פסולת הארזיות. (ג) הפרדה במקור לשלושה זרמים - הפרדה לפסולת רטובה ויבשה, וכן הפרדה של פסולת ארזיות בפח כתום. על אף הוראות סעיף 23(א) לחוק הארזיות, האפשרות להפריד את פסולת הארזיות בתחנות המיון, ולא בתחום הרשויות המקומיות, אינה קיימת בפועל.

⁸ בבחינת התשלום הגמיע לרשויות המקומיות תמיר מפעילה את "מודל הקיזוז" שאושר על ידי המשרד להגנת הסביבה, לפיו תמיר משלמת לפי אחוז פסולת הארזיות שנאספה בפועל מתוך כלל הפסולת שנאספה, כך שפסולת אורגנית שנמצאה בפחים הכתומים מקווצת מהמיון של הרשויות המקומיות.

הארי של מחזור הארזות, באמצעותו מצליחה תמיר להגיע ליעדי המחזור הנדרשים, מקורו במחזור מהמגזר העסקי, המספק מעל 90% מסך מחזור הארזות.

בעלות המניות בתמיר הן חברות המתחרות זו בזו במגוון תחומי פעילות. כך למשל ובלי למצות, תנובה, שטראוס והחברה המרכזית (באמצעות חברות בת) מתחרות בתחום החלב ומוצרי חלב, החברה המרכזית, טמפו משקאות בע"מ, יפאורה וגן שמואל מתחרות בענף המשקאות, חוגלה, יוניליוור וסנו מתחרות בענף מוצרי נייר וניקיון ויוניליוור ואסם מתחרות אף הן במספר שווקי מוצר שונים. בעלות המניות בתמיר הן חברות בעלות נתחי שוק משמעותיים בתחומי פעילות שונים וחלקן בעלות מונופולין מוכרז (בין בעצמן ובין באמצעות חברות קשורות).⁹

לחלק מבעלות המניות חברות קשורות העוסקות בטיפול בפסולת ובמיחזור. כך למשל, לחברה המרכזית וליפאורה¹⁰ מניות בתאגיד מחזור מכלי משקה בע"מ (אל"ה) ואילו חוגלה קימברלי היא חברה קשורה לאמניר תעשיות מיחזור בע"מ, העוסקת במתן שירותי איסוף ומחזור של פסולת נייר, קרטון וחומרים נוספים למחזור.

הנה כי כן, עסקינן בהסדר בין מתחרות אשר עיקרו אינו בהפחתת התחרות ביניהן, כי אם יצירת פלטפורמה לעמידה בחובותיהן, כמו גם בחובות יצרנים ויבואנים נוספים, על פי הוראות חוק הארזות. עיקרו של ההסדר שבפנינו, כמו אלו שקדמו לו, היא חבירה משותפת לשם הקמת גוף מוכר, כהגדרתו בחוק הארזות, שיהיה אמון על פעילות איסוף, מיון ומחזור הארזות ואין בו כבילות שאינן נחוצות למימוש עיקרו. בראי דברים אלה נפנה לבחון את השפעתו של ההסדר על התחרות בשוק הרלוונטי.

ג. השפעת ההסדר על התחרות

במסגרת ההחלטות הקודמות פורטו החששות התחרותיים המתעוררים כתוצאה מההסדר הכולל במסגרתו הוקמה ופועלת תמיר.

החשש הראשון נוגע לכך שמיזם משותף בין מתחרים עשוי להוות הסדר כובל, אף אם אין בהסדרי המיזם המשותף הגבלות מפורשות על התחרות. הסיבה לכך היא שדי בחבירה בין חברות המתחרות זו בזו לכדי מיזם משותף המקדם את ענייניהן כדי לעורר חשש להשפעות שליליות על התחרות ביניהן או בינן לבין חברות אחרות שאינן חלק מההסדר.

בענייננו מתעורר חשש מעצם הישיבה של בעלות מניות תמיר, שהן מתחרות בחלקן, סביב "שולחן משותף", אשר יכול להביא לזליגה של שיתוף הפעולה לתחומים אחרים וכן לחילופי מידע אסורים. אזכיר כי החשש מפני חילופי מידע משמעותי, שכן לצורך מילוי תפקידי תמיר על בעלות מניותיה ועל מקבלי השירותים להעביר לתמיר מידע אודות פעילותם העסקית, ובכלל זה מידע על

⁹ הכרזה על קיום מונופולין: **החברה המרכזית לייצור משקאות קלים**, י"פ התשנ"ח 3803; הכרזה על קיום מונופולין: **שטראוס אחזקות בע"מ**, י"פ התשנ"ח 3803; הכרזה על קיום מונופולין: **תנובה מרכז שיתופי לשיווק תוצרת חקלאית בע"מ**, י"פ התשמ"ט 2365; הכרזה על קיום מונופולין: **תנובה מרכז שיתופי לשיווק תוצרת חקלאית בע"מ**, י"פ התשמ"ט 2365; הכרזה על קיום מונופולין: **תוצרת מזון ישראלית בע"מ בע"מ**, י"פ התשמ"ט 2365; הכרזה על קיום מונופולין: **אסם תעשיות מזון בע"מ**, י"פ התשמ"ט 2365; הכרזה על קיום מונופולין: **טמפו תעשיות בירה בע"מ**, י"פ התשמ"ט 2365.

¹⁰ בהתאם לפסק הדין בהליך הי"ע 34330-01-16 תאגיד איסוף מכלי משקה בע"מ נ' הממונה על ההגבלים העסקיים (פורסם בנבו, 26.7.2017), טמפו חדלה מלהיות בעלת מניות בתאגיד האיסוף אל"ה החל מיום 22.1.2018.

אודות כמות, משקל, נפח או מספר הארזיות שיוצרו, יובאו, שווקו או נמכרו על-ידי בעלות המניות ועל ידי מקבלי שירותים מתמיר.¹¹

חשש נוסף שמתעורר בנסיבות העניין הוא כי בעלות המניות בתמיר תמצאנה דרך לנצל את בעלותן בתמיר על מנת לפגוע בחברות המתחרות בהן, אשר אף הן נדרשות לשירותיה של תמיר. חשש מפגיעה אנכית שכזו מוגבר לאור העובדה, כי תמיר היא היחידה הפועלת כגוף מוכר, וכפי שעולה מהודעת מנהל הארזיות המתוארת לעיל, לא נראה כי שינוי בעניין זה צפוי להתרחש בתקופה הקרובה.

כמו כן, מתעורר החשש כי עצם קיומה של תמיר והמשך פעילותה כגורם יחיד בשוק ימנע או יקשה באופן משמעותי את כניסתם של גופים מוכרים נוספים לשוק. כאמור, גוף מוכר אמור לפעול במקביל מול שני קצוות אשר האחד אינו מתקיים ללא השני – הכנסות גוף מוכר תלויות בהתקשרות עם יצרנים ויבואנים, כאשר מנגד, העמידה ביעדי המחזור (וכן הוצאות הגוף המוכר) תלויה בהתקשרות עם רשויות מקומיות וכן בהתקשרות עם הזרם המסחרי.

בצד היצרנים והיבואנים, החשש הופך ממשי ככל שאחוז הארזיות המיוצרות על ידי בעלות מניות תמיר מתוך סך כמות הארזיות הקיימת בשוק גבוה יותר. כמו כן ככל שתמיר תתקשר עם יותר יצרנים ויבואנים, ההסכמים עמם יקשו על ההתנתקות ומעבר לגופים אחרים.¹²

בצד הרשויות המקומיות החשש חלש יותר, נוכח אפשרות הרשויות להתקשר עם מספר גופים מוכרים במקביל.¹³ עם זאת, חשש זה עדיין מתקיים, שכן סביר כי רשות מקומית תעדיף להתקשר עם גוף מוכר אחד. חשש זה עלול להפוך ממשי יותר אם בהסכמים בין הרשויות המקומיות לבין תמיר, יכללו מגבלות המונעות או מגבילות התקשרות עם ספקים כגון קושי בסיום ההתקשרות הגם שמגבלות כאלה לא קיימות היום. בנוסף, תמיר, יחד עם הרשויות המקומיות, אחראית על הקמת תשתית לאיסוף פסולת ארזיות בשטחי הרשויות המקומיות, קרי הצבת פחים כתומים. שליטתה של תמיר על התשתית עשויה אף היא להוות חסם משמעותי בפני מתחרים פוטנציאליים. מצאתי כי ההסדרים הקבועים בחוק הארזיות ובתנאי ההכרה המחודשים, בתקנון תמיר ובהסכם המייסדים וכן התנאים להחלטת הפטור מפיגים במידה רבה את החששות האמורים, וזאת בכפוף לדברים שיוסברו להלן.

החשש כי בעלות המניות ידחקו את מתחריהן באמצעות תמיר מופג גם הוא ממספר טעמים. ראשית, חוק הארזיות מחייב את הגוף המוכר להתקשר עם כל יצרן ויבואן בתנאים שוויוניים.

¹¹ ס' 52 לחוק הארזיות. חובת הדיווח של יצרנים ויבואנים קבועה בסעיף 7(א) לחוק הארזיות, אשר קובע כי על יצרן ויבואן לדווח על כל אלה: (1) מספר המוצרים הארוזים או ארזיות השירות שמכרו ומשקלם, סוגי החומר שממנו עשויות הארזיות של המוצרים הארוזים או ארזיות השירות כאמור, קיבולתן, משקלן והיותן ארזיות חד-פעמיות או רב-פעמיות, ולגבי הארזיות של המוצרים הארוזים – גם היותן ארזיות מכירה, ארזיות קבוצתיות או ארזיות הובלה; (2) משקל פסולת הארזיות של המוצרים הארוזים או של ארזיות השירות שאספו, בעצמם או באמצעות אחר, וכן פרטי אחראים לפינוי פסולת או גורם אחר שמהם נאספו וסוגי החומר שממנו עשויה פסולת הארזיות כאמור; (3) משקל פסולת הארזיות של המוצרים הארוזים או של ארזיות השירות שמכרו, אשר אותה מיחזרו או השיבו, וכן אופן מיחזור או השבתה ופרטי מפעל המיחזור או ההשבה, וסוגי החומר שממנו עשויה פסולת הארזיות כאמור.

¹² חשש זה מתחזק אף לנוכח תנאי סעיף 12(א)(4) לחוק הארזיות, המציב כתנאי להכרה בתאגיד כגוף מוכר (ככל שתהיה אפשרות בעתיד לקבלת הכרה כזו ממנהל הארזיות) כי סמוך למועד ההכרה התאגיד המבקש הכרה יתקשר עם יצרנים ויבואנים שסך משקל חומר הארזיות שייצרו או ייבאו לא יפחת מ-10% מסך משקל חומר הארזיות במשק. כמו כן, על התאגיד המבקש הכרה להראות תכנית עסקית לפיה תוך שלוש שנים ממועד ההכרה יתקשר עם יצרנים ויבואנים האחראים ל-25% לפחות מסך משקל חומר הארזיות במשק.

¹³ סעיף 23(ב)(2) לחוק הארזיות קובע כי על אחראי לפינוי פסולת (רשות מקומית או בית עסק) להתקשר עם גוף מוכר אחד לפחות.

ומפוקחים.¹⁴ ההתקשרות נעשית על בסיס חוזה אחיד, בנוסח שאושר על ידי מנהל הארזות. כלומר, יכולתה של תמיר להתאים את תנאי ההתקשרות או את מחירי השירותים באופן שייטיבו עם בעלות המניות שלה או יפגעו בחברות שמתחרות בבעלות המניות שלה, הינה מוגבלת. שנית, על-פי המצגים של תמיר, התשלום שנגבה עבור שירותיה מחושב בהתאם לסוג החומר ממנו מיוצרת האריזה ומשקל הארזות של כל יצרן ויבואן, ללא רכיב של תשלום קבוע. כלומר, גובה התשלום אותו משלם כל יצרן ויבואן לתמיר מושפע אך ורק מכמות הארזות שהוא מייצר וסוגן. כך מופג גם החשש כי גבייה של רכיב תשלום קבוע תפגע ביכולת של יצרנים או יבואנים מסוימים להתקשר עם תמיר לשם קבלת שירותיה. כמו כן, סעיף 21 לחוק הארזות קובע כי הגוף המוכר יכנס אחת לשנה לפחות אסיפה של יצרנים ויבואנים הקשורים עמו בהסכם ואינם בעלי מניותיו, כאשר אסיפת זו תהיה אורגן של הגוף המוכר בעניינים מסוימים.

לבסוף, ובדומה למסקנה שעלתה במסגרת הבדיקה שקדמה להחלטה הקודמת, מצאתי כי גם החשש מפני פגיעה בכינונה של תחרות בעתיד מופג בנסיבות העניין נוכח ההסדרים שבדין ועל ידי קביעת תנאים למתן פטור. על פי בדיקת רשות ההגבלים העסקיים, משקל הארזות שייצרו או ייבאו בשנים האחרונות בעלות המניות בתמיר מהווה 22% ממשקל כלל הארזות, ומשקל הארזות שייצרו או ייבאו כלל מקבלי השירותים בתמיר עומד על כ-47% ממשקל כלל הארזות. מכאן נראה שעל פניו קיימים יצרנים ויבואנים רבים עימם תוכלנה להתקשר חברות נוספות שתבקשנה לקבל הכרה כגוף מוכר. מעבר לכך, בהתאם להסכם ההתקשרות בין תמיר ומקבלי שירותיה, מקבלי השירותים רשאים להודיע על סיום ההסכם עם תמיר בהודעה של 120 ימים מראש. באשר לרשויות המקומיות, תמיר התקשרה עד כה עם כ-240 מתוך כ-255 רשויות בישראל. לכאורה אחוז הרשויות הגבוה (94%) שהתקשר עם תמיר עלול להציב חסם כניסה לגופים מוכרים פוטנציאליים אחרים שירצו לפעול בשוק, אך כאמור ההתקשרות בין תמיר לרשויות המקומיות לא מונעת התקשרות עם גוף מוכר נוסף במקביל. כמו כן, רשות מקומית רשאית לסיים את ההתקשרות עם תמיר מכל סיבה שהיא בהתראה של שישה חודשים מראש. בנסיבות העניין ועל-פי המידע שבפניי חסמי המעבר של מקבלי שירותי תמיר אינם גבוהים, וממילא תמיר אינה רשאית לשנות את תנאי המעבר למקבלי שירותיה על דעתה בלבד, שכן הם חלק מהסכמי התקשרות אחידים המאושרים על ידי מנהל הארזות.

בעניין החשש מפני חילופי מידע אסורים, חוק הארזות אוסר על הגוף המוכר לגלות מידע שהגיע אליו במסגרת חובות דיווח יצרנים ויבואנים אלא בהתאם לתנאים המפורטים בחוק. בנוסף, תנאי ההכרה המיוחדים והתנאים המפורטים בהחלטה זו מצמצמים עוד את החשש מחילופי מידע אסורים, ובכלל זה הגבלות על מינוי נושאי משרה של בעלות המניות או מקבלי השירותים לכהן כנושאי משרה בתמיר וכן הוראות האוסרות על העברות מידע שעלולות לפגוע בתחרות. כפי שפורט בהחלטה הקודמת, תמיר קבעה נוהל כתוב להבטחת קיום התנאים שפורטו בהחלטה הקודמת וכן נקטה באמצעים שונים על מנת להבטיח אי העברת מידע כאמור (בדרך של אפיון מערכות המידע וקביעת הגבלות על דיונים הנוגעים למידע רגיש בישיבות דירקטוריון). כמו כן, תמיר קיבלה את אישור מנהל הארזות להעביר דיווח על נתוני מכר ביחס לכל "משפחת מוצר"

¹⁴ פעילותה של תמיר מפוקחת ע"י הרגולטור הייעודי, המשרד להגנת הסביבה. לפי תנאי ההכרה, נדרשת תמיר להודיע למנהל על כוונתה לבצע שינוי בדמי הטיפול 30 יום לפני מועד הדיון בדירקטוריון, יחד עם מסמך המפרט את הבסיס לשינוי האמור.

ולא על כל מוצר בנפרד. כך התאפשר לתמיר שלא להחזיק ברשותה מידע רגיש לגבי מכירות בפועל של מקבלי השירותים. החלטה זו בדבר הארכת תקופת הפטור מותנית אף היא בתנאים הדומים במהותם לתנאים בהם הותנתה ההחלטה הקודמת.

במסגרת התנאים בהם הותנתה ההחלטה הקודמת, נקבע כי תמיר אינה רשאית להחזיק בבעלותה מכלי אצירה לפסולת אריזות או להחזיק בכל זכות בהם אלא אם ניתן לכך אישור של הממונה. תנאי זה נועד להפיג את החשש כי תמיר תחסום התפתחות של תחרות עתידית על ידי שליטה בתשתיות המחזור וראיתי לנכון לשוב ולהטילו גם בסוף החלטתי זו.

למעשה, נראה כי כיום החסם העיקרי להתפתחותה של תחרות הינה חסם רגולטורי. לא ניתן לסיים מבלי להביע את השאיפה כי כבר בעת הקרובה ובטרם יפוג תוקף הפטור שניתן לפעילותה של תמיר בזו הפעם, ישתנה המצב התחרותי בשוק כך שיוכנסו גופים מוכרים נוספים שייצרו תחרות לתאגיד תמיר.

אין חולק כי תחום איכות הסביבה ככלל, ואיסוף ומחזור אריזות בפרט, טומנים בחובתם תועלות רבות לציבור הרחב. חוק האריזות נועד להביא לניקיון רשות הרבים, להגביר את שיעור איסוף האריזות ולקדם את המחזור שלהן. אני סבורה כי הדרך המיטבית להגשים מטרות אלה היא באמצעות תחרות בין גופי היישוב, אשר בדומה לרגולציה סביבתית, שואפת למקסם את הרווחה המצרפית. היא מתמרצת התייעלות וחדשנות מצד שחקנים בשוק, דרך עידוד עמידה ביעדים וייעול האופן שבו תהליך האיסוף והמחזור מתבצע.¹⁵

הכנסת תחרות בתחום גופי היישוב במחזור אריזות הוכרה במדינות מסוימות כבעלת יתרונות משמעותיים, ובכלל זה הובילה לשיפורים טכנולוגיים משמעותיים באמצעות השקעות מאומצות ביכולות מיון והקמת מערכות זיהוי; הביאה לעלייה בשיעורי מחזור בשל יכולת גבוהה יותר להניב ערך כלכלי מהפסולת; וכן נצפתה ירידה בעלויות התפעול של סך הגופים המוכרים במשק.¹⁶ המשק הישראלי רחוק מעמידה ביעדי המחזור שנקבעו בחוק האריזות ותחרות בין מספר גופים עשויה להגביר את התמריצים לעמוד ביעדי האיסוף והמחזור.

נוכח מורכבות הפעילות של גופי היישוב, יש לתת את הדעת גם לבעיות שעלולות להיווצר כתוצאה מפעילותם של מספר גופי יישוב. אעמוד להלן על הבעיות המרכזיות שהוצגו בפני בקשר עם פעילותם של מספר גופי יישוב. אקדים ואומר, כי אני סבורה שאף אחת מבעיות אלה אינה צריכה למנוע כניסתם של מתחרים נוספים לשוק ובחלק מן המקרים התחרות אף עשויה לטמון בתוכה פתרון לבעיות שהוצגו.

עולה השאלה האם הגדלת מספר גופי היישוב מצריכה יצירת מנגנון סליקה בין הגופים השונים על ידי הרגולטור, שתפקידו יהיה לאזן בין הכנסות גוף היישוב מדמי הטיפול ובין הוצאותיו במימון פעילות הרשויות המקומיות. על פניו, בשל תפקידו של גוף היישוב כפי שתואר לעיל, עשוי

¹⁵ ראו: מייקל פורטר וקלאס ון דר לינדה "ירוק ותחרותי: קץ לקיפאון" מייקל אי פורטר על התחרות 315, 334 (מהדורה רביעית, ד"ר זאב רותם, 2008).

¹⁶ Arno Rasek & Florian Smuda, Ex-Post Evaluation of Competition Law Enforcement Effects in the German Packaging Waste Compliance Scheme Market, *De Economist*, Vol. 166, pp 89–109 (2018).

לעלות חשש הוא כי ככל שיפעלו בשוק מספר גופי יישום, גוף יישום מסוים עשוי להתקשר עם מספר גדול של רשויות מקומיות כאשר מן הצד השני לא יצליח להתקשר עם מספיק יצרנים ויבואנים על מנת שיממנו את הפעילות, וכן החשש מן המצב ההפוך – גוף מסוים אשר התקשר עם יותר מדי יצרנים ויבואנים ופחות רשויות מקומיות, באופן שלא יצליח לעמוד ביעדי האיסוף.

איזון בין הכנסות והוצאות הוא עניין שדורש בקרה מצד כל תאגיד ששאיפתו להמשיך ולהתקיים. מדובר באיזון שיכול להתבצע באופן עצמאי על ידי גופי האיזון וללא התערבות הרגולטור. כך, אם לגוף יישום מסוים יש הכנסות גבוהות כתוצאה מריבוי התקשרויות עם יצרנים ויבואנים, הוא יוכל להציע תנאים מיטיבים לרשויות המקומיות ובכך להגיע ליעדים גבוהים. מן הצד השני, אם לגוף יישום יש הוצאות כבדות נוכח התקשרויות רבות עם רשויות מקומיות, הוא יוכל להפחית את דמי הטיפול ליצרנים וליבואנים ולהציע להם עמידה מובטחת ביעדים, ובכך להגדיל את הכנסותיו. כמו כן יוכל גוף היישום להגדיל את הכנסותיו גם באמצעות הצעות למכירת כמות פסולת מוכרת לצורך עמידה ביעדים לגופי יישום אחרים (בכפוף להוראות הדין). גם במקרה קיצון במסגרתו לא יוכל גוף יישום מסוים לעמוד בהתחייבויותיו ויאלץ להפסיק את פעילותו, הרי שלכל היותר נשוב לנקודת המוצא, קרי קיומו של גוף יישום יחיד. כך או כך, עסקינן במנגנון אשר אינו מחייב התערבות רגולטורית כתנאי להקמתו. נראה כי בהקשר זה ניתן לאפשר לשוק לאזן את עצמו ולפעול באופן חופשי.

ככל שיתעורר צורך עתידי ביצירת מנגנון סליקה כמפורט לעיל, הרי שיהיה ניתן לעשות זאת אף באמצעות האמצעים העומדים כבר היום בפני גופים מתחרים המעוניינים בשיתוף פעולה מסוג זה, ובכפוף להוראות הדין הרלוונטיות ובהן הוראות חוק ההגבלים העסקיים.

חשש נוסף שעלול לעלות נוכח הכנסתו של גוף יישום נוסף ויצירת תחרות בתחום הוא, כי ריבוי גופי יישום יגרום לכל גוף יישום להעדיף להתקשר רק עם רשויות מקומיות חזקות, שעלויות איסוף ומחזור פסולת האריזות שבהן, ובכלל זה עלויות השינוע, נמוכות יחסית ומניבות כמות פסולת משמעותית ("Cherry Picking"), ולהימנע מהתקשרות עם רשויות מרוחקות ורשויות עם דירוג סוציו-אקונומי נמוך. רשויות פריפריאליות ומעוטות אמצעים תיחשבנה ל"לא אטרקטיביות" עבור גופי היישום, שינסו להימנע מלהתקשר עמן ומלהעניק להן שירותים מלאים.

חשש זה מופג אף הוא, ולמצער, אינו מצדיק עיכוב במתן הכרה לגופי יישום נוספים. זאת, שכן חוק האריזות מטיל על גופים מוכרים חובה להתקשר עם כל רשות מקומית הפונה אליהם, כאשר על ההתקשרות להיעשות בתנאים שווים, קרי באותם התנאים שהוצעו ליתר הרשויות המקומיות הקשורות עם אותו הגוף המוכר. הסנקציות להפרת חוק האריזות הן מגוונות, ובהן הטלת קנסות, עיצומים ואף שלילת ההכרה כגוף יישום. מבלי לגרוע מן האמור, ניתן לעשות שימוש במנגנון הטלת הקנסות או העיצומים אשר יהיה בהם כדי לאיין את הכדאיות הכלכלית שבאי התקשרות עם רשות מקומית מסוימת.

לא התעלמתי משיקולים נוספים שחשובים לשוק שבענייננו, ביניהם הבטחת המימון הישיר לרשויות המקומיות, הבטחת קיומה של הסברה, יצירת ודאות בשוק באופן שיבטיח המשכיות בהסכמים בין הרשויות המקומיות וגופי היישום ובין הרשויות המקומיות וקבלני האיסוף, וכן קיומו של אינטרס ציבורי במחזור שמקורו בזרם הביתי תוך הפרדת הפסולת במקור ולא מחזור מאסיבי מהזרם המסחרי בלבד. מדובר בשיקולים כבדי משקל, אך החששות העולים מהם אינם

נובעים מקיומה של תחרות. למעשה, כניסתה של תחרות לשוק גופי היישום בפסולת אריזות עשויה להביא לשיפור בחלק מהנושאים לעיל.

לאור כל האמור לעיל ובשים לב לנימוקי ההחלטה הקודמת, מצאתי כי ניתן להאריך את תוקף הפטור שניתן לפעילותה של תמיר לתקופה נוספת בת שש שנים, וזאת בכפוף לתנאים הדומים במהותם לתנאים בהם הותנתה ההחלטה הקודמת, ואשר תכליתם להפיג את החששות שעלולים להתעורר כמפורט לעיל.

ואלו הם התנאים למתן הפטור:

1. הגדרות:

"אדם קשור" - אדם השולט בתאגיד, תאגיד הנשלט על-ידו וכל תאגיד הנשלט בידי מי מהם ;

"בעל תפקיד" – נושא משרה כמשמעו בסעיף 1 לחוק החברות, תשנ"ט-1999, עובד מנהלי בכיר, ובתמיר גם מנהל התפעול והאדם האחראי על הדיווחים לפי סעיף 7 לחוק האריזות ;

"בעלות מניות" – בעלות מניות בתמיר, בהווה או בעתיד ;

"זיקה" – כל אחד מאלה: קיום יחסי עבודה או מתן שירות באופן אחר, קיום קשרים עסקיים, החזקה בזכות בתאגיד או כהונה כנושא משרה ;

"זכות בתאגיד" - כל אחת מאלה :

- (1) בעלות במניה, החזקה בה או זכות להורות על מכירתה ;
 - (2) זכות להצביע מכוח מניה באסיפה כללית של חברה או בגוף מקביל לאסיפה כללית של תאגיד אחר, או זכות להורות כיצד להצביע מכוח המניה ;
 - (3) זכות למנות דירקטור או מנהל כללי, ובתאגיד שאינו חברה – בעלי תפקידים דומים ; לעניין זה יראו את מי שמינה דירקטור או מנהל כללי בתאגיד כבעל הזכות למנותו ;
 - (4) זכות להשתתף ברווחי התאגיד ;
 - (5) זכות לחלוק ביתרת נכסי התאגיד לאחר סילוק חובותיו בעת פירוקו ;
 - (6) כל זכות שתוכנה כתוכן זכות כאמור בפסקאות (1) עד (5), אף אם תוארה שונה.
- "חוק האריזות" – חוק להסדרת הטיפול באריזות, התשע"א-2011 ;
- "חוק החברות" – חוק החברות, התשנ"ט-1999 ;

"מידע מפולח" – מידע על אודות כמות, משקל, נפח או מספר האריזות שיוצרו, יובאו, שווקו או נמכרו על-ידי מקבל שירותים מסוים בתקופה נתונה, או על אודות כמות, משקל, נפח או מספר האריזות של יצרן או יבואן בהן טיפלו תמיר או מי מטעמה, לרבות מידע ממנו ניתן ליצור מידע מפולח ;

"מידע מצרפי" – מידע שאינו מידע מפולח, לרבות מידע על סך הכמות, המשקל, הנפח או מספר האריזות אשר לגביהם חל חוק האריזות או אשר בהן טיפלו תמיר או מי מטעמה ולרבות מידע כאמור ביחס לסוג אריזות מסוים או חומר מסוים ;

- "מכל אצירה" – כלי קיבול לאצירת פסולת אריזות, בין למיחזור ובין שלא למיחזור ;
- "מקבל שירותים" – אדם שהתקשר עם תמיר לפי סעיף 9 לחוק האריזות, לרבות בעלות מניות בתמיר ;
- "תמיר" – ת.מ.י.ר. – תאגיד מחזור יצרנים בישראל (חברה לתועלת הציבור) וכל אדם קשור אליה.
- כל המונחים שבתנאים אלו שלא הוגדרו בסעיף זה יפורשו בהתאם לכללי ההגבלים העסקיים (הוראות והגדרות כלליות), תשס"ו-2006 או בהתאם לסעיף ההגדרות בחוק האריזות, לפי עניין.
2. אדם שהוא בעל תפקיד במי ממקבלי השירותים או אצל אדם קשור אליהם, לא יהיה בעל תפקיד בתמיר ולא יהיה בעל זיקה לתמיר, במישרין או בעקיפין. על אף האמור, בעל תפקיד במי ממקבלי השירותים או אצל אדם הקשור אליהם, או בעל זיקה למי מהם, יוכל לכהן כדירקטור בתמיר
 3. בכפוף לאמור בסעיף 2, בעל תפקיד בתמיר לא יהיה בעל זיקה למי ממקבלי השירותים או לאדם הקשור אליהם.
 4. מידע הנוגע למקבל שירותים מסוים לא יועבר למקבל שירותים אחר, לרבות לכל אדם הקשור במקבל שירותים אחר, או לדירקטור שהוא בעל זיקה למקבל שירותים אחר. למען הסר ספק, אין באמור בתנאי זה כדי למנוע מתמיר להעביר למקבל שירותים מידע מצרפי, מידע מפולח הנוגע כולו למקבל השירות ומידע שהוא נחלת הכלל או כדי למנוע מתמיר להעביר דיווחים כאמור בסעיף 7 לחוק האריזות.
 5. מקבלי השירותים לא יעבירו לתאגיד המחזור ותאגיד המחזור לא יקבל ממקבלי השירותים כל מידע שעניינו עלויות, רווחיות או תמחור הנוגעים לפעילות מי ממקבלי השירותים ואו למתחרה של מי מהם.
 6. כל החלטה או ישיבה של הדירקטוריון או אסיפת בעלות המניות של תמיר וכן כל החלטת הנהלה שתועדנה בכתב. תיעוד זה יכלול, בין היתר, את שמות המשתתפים, הנושאים שנדונו, פרוטוקול מלא של הישיבה וההחלטות שהתקבלו. תיעוד כאמור וכן כל תכתובת בין תמיר לבין מי ממקבלי השירותים יישמרו בידי תמיר ויומצאו לממונה מיד על פי דרישה.
 7. תמיר לא תהיה בעלים של מכלי אצירה ולא תחזיק בכל זכות בהם שלא ניתן להביא לסיומה בהודעה של שישה חודשים מראש, או במועד בו יובא לסיומו כדין הסכם בין תמיר לבין אחראי לפינוי פסולת, לפי המוקדם, אלא אם ניתן לכך אישור מראש ובכתב מאת הממונה.
 8. כל ספק בדבר פרשנותם או תחולתם של תנאים אלה יובא להכרעת הממונה.
 9. אין בתנאים אלה כדי לגרוע מהוראות חוק ההגבלים העסקיים, התשמ"ח-1988 או מהוראות סעיף 52 לחוק האריזות.

ד. סוף דבר

לאחר שנועצתי בוועדה לפטורים ומיזוגים ומכוח הסמכות הנתונה לי בסעיף 14 לחוק ההגבלים העסקיים, ניתן בזה לתמיר ולבעלות מניותיה פטור מן החובה לקבל את אישור בית הדין להגבלים עסקיים להסדר הכובל.

תוקפו של הפטור שש שנים ממועד החלטתי זו.

בהתאם לסעיף 15(א) לחוק נתונה החלטתי זו לערר בפני אב בית הדין להגבלים עסקיים על ידי איגוד עסקי, ארגון צרכנים או כל אדם העלול להיפגע מההסדר הכובל עליו ניתן הפטור.

מיכל הלפרין
הממונה על הגבלים עסקיים

ירושלים, כ"א באדר התשע"ח

8 במרץ 2018