

החלטה לפי סעיף 14 לחוק התחרות הכלכלית, התשמ"ח-1988

בדבר מתן פטור מאישור הסדר כובל להסכם בין משאב ייזום ופיתוח בע"מ וי.ש. אחים יעקובי בע"מ

1. פתח דבר

לפני בקשה למתן פטור לפי סעיף 14 לחוק התחרות הכלכלית, תשמ"ח-1988 (להלן **חוק התחרות**) להסדר כובל בין משאב ייזום ופיתוח בע"מ (להלן **משאב**) לבין י.ש. אחים יעקובי בע"מ (להלן **יעקובי** ולהלן **הצדדים**). בקשת הפטור נוגעת למיזם משותף שמטרתו לספק פתרונות לשיקום קרקעות מזהמות.

לאחר שבחנתי את ההסדר והכבילות המצויות בו ואת השפעתו על התחרות בשווקים הרלוונטיים, ולאחר שנועצתי עם הוועדה לפטורים ולמיזוגים, שוכנעתי כי אין בכבילות שבהסדר כדי לפגוע פגיעה של ממש בתחרות בשווקים הרלוונטיים. כמו כן, שוכנעתי כי עיקרו של ההסדר הכובל אינו בהפחתת התחרות או במניעתה וכי אין בהסדר כבילות שאינן נחוצות למימוש עיקרו. על כן ועל יסוד הנימוקים שיפורטו בהמשך מצאתי כי ההסדר ראוי לפטור לפי סעיף 14 לחוק התחרות.

2. ההסדר והצדדים לו

משאב היא חברת החזקות פרטית הנמצאת בבעלותה המלאה (100%) של כלל תעשיות בע"מ. החברה מחזיקה בבעלותה המלאה (100%) את נשר מפעלי מלט ישראליים בע"מ (להלן **נשר**), המוכרזת כבעלת מונופולין בתחום המלט.¹ מפעל נשר ברמלה עושה שימוש בכבשנים לצורך ייצור קלינקר שהוא חומר הגלם העיקרי בייצור מלט. בין היתר, ניתן להזין לכבשנים קרקעות המכילות מזהמים בדמות מתכות כבדות וחומרים אורגניים.

יעקובי היא חברה ציבורית, המוחזקת על ידי מר פני יעקובי (45.33%), מר אמיר יעקובי (30.31%), גופים מוסדיים מבית ההשקעות אלטשולר שחם (9.62%) והציבור (14.74%). החברה וחברות באחזקתה פועלות בתחום הקמה וביצוע פרויקטים של בניה, פיתוח, תשתיות ופרויקטים נוספים ומספקות שירותי אחזקה ותפעול של מערכות, תשתיות ומבנים.

כמו כן, החברה מפעילה, באמצעות חברות המוחזקות על ידה, מתקני טיפול בפסולת. במסגרת זו, זכתה יעקובי במכרז לשכירת שטח ומתקנים המצויים במתחם של החברה לשירותי איכות

¹ ראו: הכרזה על קיום מונופולין לפי סעיף 26 לחוק התחרות הכלכלית, התשמ"ח-1988: נשר מפעלי מלט ישראליים בע"מ (26.3.89), רשות התחרות 4100054.

הסביבה בנאות חובב, למשך עשר שנים החל מיום 1 בינואר 2020. מתקנים אלו משמשים לצורך טיפול ביולוגי בקרקעות המכילות מזהמים בדמות חומרים אורגניים.

הצדדים להסדר מבקשים לייסד חברה פרטית אשר תנוהל במשותף על ידי הצדדים ובה יחזיק כל אחד מהצדדים ב-50% מהון המניות. מטרת המיזם המשותף היא לפעול בתחום ביצוע פרויקטים שמטרתם לספק פתרון כולל בתחום שיקום קרקעות מזהמות, אשר לעתים מכילות מספר מזהמים הדורשים טיפול שונה כל אחד. המיזם המשותף יאפשר יצירה של "One Stop Shop" כך שלקוחות יוכלו לפנות לגורם אחד במקום לפצל את הפניה. על פי ההסכם, מתקני הטיפול בפסולת שברשות הצדדים (להלן **מתקן נשר ומתקן יעקובי** וביחד **מתקני הקצה**) ימשיכו לפעול באופן עצמאי שלא באמצעות המיזם המשותף. בין המיזם המשותף למתקני הקצה יתקיימו קשרי ספק-לקוח כאשר החברה המשותפת תהיה רשאית להתקשר עם מתקנים אחרים ככל שמחירם יהיה נמוך מהמחיר שמציעים לה מתקני הקצה.

ההסדר אינו מוגבל בזמן, אולם ההסכם קובע מנגנון היפרדות לפיו בתום 18 או 36 חודשי פעילות כל אחד מהצדדים רשאי למסור, לפחות 180 יום מראש, הודעה בדבר הפסקת הפעילות המשותפת.

במסגרת ההסדר נקבעה תניית אי תחרות, שלפיה הצדדים לא יתחרו במיזם המשותף כל עוד הם בעלי מניות בחברה, ושלושה חודשים נוספים לאחר מכן (להלן **תניית אי התחרות**). כמו כן, נקבעה במסגרת ההסדר תניית לקוח מועדף, שלפיה החברה המשותפת תהיה זכאית לקבל את המחירים הטובים ביותר עבור שירותי מתקני הקצה (להלן **תניית הלקוח המועדף**).

3. נחיצות ההסדר והשפעת ההסדר על התחרות

עסקינן בהסדר של מיזם משותף שבו חוברים הצדדים על מנת להציע ללקוחות סל כולל של טיפול בקרקעות מזהמות. לפיכך אין עסקינן בהסדר שעיקרו בהפחתת התחרות ומניעתה, וכפי שיובהר להלן אין בו כבילות שאינן נחוצות למימוש עיקרו. לפיכך מתקיימים בהסדר תנאי סעיף 14(א)(2) לחוק התחרות ואין עסקינן בהסדר ערום.

לפיכך יש לבחון את השפעתו של ההסדר על התחרות.

עסקים העושים שימוש בחומרים מסוכנים מחויבים, על פי הוראות רגולטוריות, לפעול לסילוק הפסולת המסוכנת המצטברת בחצרותיהם, לרבות בקרקע המשמשת אותם. בשנה ממוצעת, כ-200,000 טון קרקעות מזהמות מפונות לאתרי טיפול והטמנה שונים בישראל.

רוב הקרקע המזוהמת המפונה היא בריכוז מזהמים נמוך יחסית ולפיכך מפונה למטמנות כאדמת כיסוי, שמטרתה כיסוי פסולת אחרת שמוטמנת באתרים אלו. קרקע המזוהמת אשר

בעלת ריכוזי מזהמים גבוהים יותר, מפונה למספר אתרים, המציעים טיפולים שונים, שמטרתם להפחית את ריכוזי המזהמים בקרקע לקראת שימוש חוזר והשבה. בשנים האחרונות החמיר המשרד להגנת הסביבה את ערכי הסף לקליטה במטמנות לרמת זיהום נמוכה יותר, מה שהגדיל את הביקוש לטיפולים המיועדים להפחתת ריכוז המזהמים.² כמו כן, היצע הקרקעות המזהמות גדל בשנים האחרונות וצפוי להמשיך לגדול בעקבות התכנית לפינוי בסיסי צה"ל במרכז הארץ.

מבדיקת הרשות עולה כי אתרי הטיפול המרכזיים המאושרים כיום לקליטת קרקעות מזהמות לטיפול הם:

- א. **מתקן החברה לשירותי איכות הסביבה בנאות חובב**, אשר עושה שימוש בטכניקת "מיצוב-מיצוק", שמתאים בעיקר למזהמים מסוג מתכות כבדות;
- ב. **מתקנים הפועלים בשיטת טיפול ביולוגית**, אשר מתאימה למזהמים שמקורם בחומרים אורגניים:

1) מתקן יעקובי בנאות חובב כמפורט לעיל;

2) מתקן איזיטופ (מטמנת אפעה);

3) מתקן קומפוסט אור.

בנוסף, מתקן קרקע טובה מאוד לישראל בע"מ נמצא בהליכי קבלת היתר.³

- ג. **מפעל נשר**, אשר בו מתבצע טיפול תרמי והשבה לתעשיית המלט כמפורט לעיל, ומתאים בעיקר לקרקעות המכילות מזהמים מסוג מתכות כבדות וחומרים אורגניים. כמו כן, לאחרונה פורסם מכרז של החברה לשירותי איכות הסביבה להקמת מתקן שטיפה במסגרת פרויקט שיקום קרקעות המדינה. על פי המשרד להגנת הסביבה השימוש בשיטת השטיפה בישראל צפוי להתפתח באופן ניכר בשנים הקרובות. טכנולוגיית שטיפה מיועדת בעיקר לטיפול בקרקעות המכילות מזהמים מסוג מלחים מתכות כבדות וחומרים אורגניים (פחמימנים, חומרי הדברה ועוד).

מהתיאור שלעיל ניתן להבחין כי גם מתקן יעקובי וגם מתקן נשר מתאימים לשיקום קרקעות המכילות מזהמים מסוג חומרים אורגניים ולפיכך קיימת חפיפה חלקית בין המתקנים של הצדדים. לפיכך, כתוצאה מהגבלת התחרות בין מתקני הקצה עולה חשש מפגיעה בתחרות בתחום שיקום קרקעות מזהמות המכילות מזהמים בתחום חומרים אורגניים.

² ראו: "מדיניות המשרד בנושא קרקעות מזהמות" (28.8.17), המשרד להגנת הסביבה.

³ ראו: "טיטוט היתר פליטה לפי חוק אוויר נקי, התשס"ח-2008 – מפעל קרקע טובה מאוד לישראל בע"מ" (22.1.19), המשרד להגנת הסביבה.

מבדיקת הרשות עולה כי בתחום שיקום הקרקעות המכילות מזהמים בדמות חומרים אורגניים לא קיימת חפיפה מלאה בין הצדדים. במקרים מסוימים, כגון רמות גבוהות של חרסית בקרקע, לא ניתן לעשות שימוש בטיפול התרמי במתקן נשר, בעוד הטיפול הביולוגי נשמר יעיל. זאת ועוד, בשל דרישותיו המיוחדות של המתקן בנשר לקבלת קרקעות בעלות מאפיינים מובחנים וספציפיים, עולה כי הטיפול במתקן דורש בדיקות נוספות של הקרקע אשר אינן נדרשות לצורך הטיפול הביולוגי במתקנים האחרים, מה שמאריך את זמני ההמתנה לפינוי הקרקע. זמן ההמתנה לפינוי הקרקע הוא קריטי ללקוחות מסוימים שנדרשים לפנות את הקרקע במהרה מחשש להתפשטות הזיהום באזור. לכן, המתקן במפעל נשר לא יכול לשרת לקוחות הדורשים פינוי מהיר במיוחד.

באשר לתחום החפיפה הצר שישנו בין מתקני הקצה, בדיקת רשות התחרות העלתה כי במקרה הנוכחי החשש התחרותי מופג. כמתואר לעיל, קיימים מתחרים משמעותיים נוספים בתחום שיקום הקרקעות המכילות מזהמים מסוג חומרים אורגניים, אשר עבורם קיימת חפיפה בין פעילות הצדדים, ובשנים הקרובות צפויים להיכנס לתחום מתחרים נוספים. לאור כל זאת, קיומו של ההסדר לא מקים חשש לפגיעה של ממש בתחרות בתחומי הפעילות המשותפים לצדדים.

אשר לתניית אי התחרות, תנייה זו נחוצה למימוש עיקרו של ההסדר. שני הצדדים, עומדים מתוקף ההסכם בקשר עסקי רציף עם לקוחות והצעה עצמאית מצדם עשויה לעקוף את החברה המשותפת ובכך לרוקן מתוכן את ההסדר. באופן דומה, תניית הלקוח המועדף מונעת ממתקני הקצה להציע את שירותיהם במחיר זול מהמחיר שמציעה החברה המשותפת, וכך למשוך אליהם את לקוחותיה. לפיכך, תנייה זו נחוצה אף היא למימוש עיקרו של ההסדר.

לאור כל האמור, נחה דעתי כי ההסדר אינו פוגע פגיעה של ממש בתחרות, כי עיקרו אינו בהפחתת התחרות או מניעתה וכי אין בו כבילות שאינן נחוצות למימוש עיקרו. מצאתי לנכון אפוא להעניק פטור כמבוקש.

4. סוף דבר

לאחר שנועצתי עם הוועדה לפטורים ולמיזוגים, ראיתי לנכון להשתמש בסמכות הנתונה לי בסעיף 14 לחוק התחרות ולהעניק את הפטור המבוקש. בהתאם לסעיף 15(א) לחוק התחרות נתונה החלטתי זו לערר בפני אב בית הדין לתחרות על ידי איגוד עסקי, ארגון צרכנים או כל אדם העלול להיפגע מההסדר הכובל עליו ניתן הפטור.

מיכל הלפרין
נ.י.י.י.
הממונה על התחרות

ירושלים, כ"ד סיון, תשע"ט

27 יוני, 2019