



בית הדין להגבלים עסקיים ירושלים

01 מרץ 2011

ה"כ 804/08 תאגיד איסוף מיכלי משקה בע"מ ואח' נ' הרשות להגבלים עסקיים
ה"כ 806/08 תאגיד איסוף נ' הממונה על ההגבלים העסקיים

1

בפני כב' השופטת תמר בזק-רפפורט, משנה לא' בית הדין להגבלים עסקיים

המבקשות
1. תאגיד איסוף מיכלי משקה בע"מ
2. החברה המרכזית לייצור משקאות קלים בע"מ
3. טמפר משקאות בע"מ
4. יפאורה- תבורי בע"מ

נגד

המשיבה הרשות להגבלים עסקיים

המצטרפת אדם טבע ודין – אגודה ישראלית להגנת הסביבה

2

3

פסק דין

4

5 בקשה לאישור הסדר כובל בדבר איסוף ומיחזור מכלי משקה ריקים, קטנים וגדולים,
6 כהגדרתם בחוק הפיקדון על מכלי משקה, התשנ"ט – 1999 (להלן – חוק הפיקדון או
7 החוק).

8 מבקשת 1 (להלן – תאגיד האיסוף או התאגיד) הינה תאגיד שבעלי מניותיו הן חברות
9 משקאות – המבקשות האחרות בבקשה דנן (להלן – חברות המשקאות), ועיסוקו בתחום
10 איסוף מכלי משקה והעברתם למיחזור. בפני בקשה לאישור הסדר כובל כאשר לפעילותו
11 של תאגיד האיסוף.

12 פעילות תאגיד האיסוף על רקע חוק הפיקדון ותיקוניו

13 1. לפני כעשור נחקק חוק הפיקדון, אשר חייב גבייה או זיכוי של דמי פיקדון עבור
14 מיכלי משקה שנפחם הוא 0.1 ליטר עד 1.5 ליטר (אלו כונו בחוק מכלי משקה, וכך נכנה
15 אותם כאן).

1 מתוך 13



בית הדין להגבלים עסקיים ירושלים

01 מרץ 2011

ה"כ 804/08 תאגיד איסוף מיכלי משקה בע"מ ואח' נ' הרשות להגבלים עסקיים
ה"כ 806/08 תאגיד איסוף נ' הממונה על ההגבלים העסקיים

2. בשנת תש"ס חוקק תיקון מס' 2 לחוק (חוק הפיקדון על מכלי משקה (תיקון מס' 2) (הקמת תאגיד מיחזור), התש"ס-2000; להלן – תיקון מס' 2 לחוק), על מנת לאפשר ליצרנים, יבואנים ובתי עסק להפעיל את הוראות החוק באמצעות תאגיד וולונטרי, אשר יפעל לאיסוף מכלי משקה, לאחר שיוכר כ"תאגיד מיחזור" לפי החוק.
3. ביום 14.10.01 יוסד תאגיד האיסוף על ידי חברות המשקאות וגורמים נוספים. זאת, במטרה שהתאגיד יוכר בידי השר לאיכות הסביבה (כתוארו אז) כ"תאגיד מיחזור" לפי החוק; ואכן, ביום 4.10.02 הוכרה מבקשת 1 כתאגיד מיחזור לפי סעיף 8א' לחוק הפיקדון.
4. ביום 5.11.01, במסגרת תיק ה"ע 4445/01, אושרה בתנאים הקמתה ופעילותה של מבקשת 1, לתקופה של שלוש שנים; ביום 13.5.05, במסגרת תיק ה"ע 508/04, אושר בתנאים המשך פעילות שלוש שנים נוספות (להלן – פסק הדין הקודם). בתיק זה, שהוגש ביום 28.7.08, התבקש בית הדין לשוב ולאשר את פעילות תאגיד האיסוף לתקופה נוספת, כשבד בבד עם הגשת הבקשת לאישור ההסדר הכובל, הוגשה גם בקשה להיתר זמני. הבקשה להיתר זמני נענתה וההיתר הווארך, כך שכיום פועל תאגיד האיסוף על פי היתר זמני, הכל בכפוף לתנאים.
5. ביום 1.2.10 תוקן החוק פעם נוספת (חוק הפיקדון על מכלי משקה (תיקון מס' 4), התש"ע – 2010; להלן – תיקון מס' 4 לחוק). עיקרו של תיקון זה הם בהחלת אחריות ישירה על יבואן ויצרן לאיסוף ומיחזור מכלי משקה; הרחבת תחולת החוק על מכלי משקה שנפחם 1.5 ליטר ומעלה (להלן – מכלים גדולים); והעלאת שיעור דמי הפיקדון.
6. בקשת המבקשות במתכונתה דהיום הינה לאישור פעילות איסוף ומיחזור מכלי משקה, גדולים וקטנים גם יחד, בהתאם להוראות החוק הפיקדון, לרבות התחייבות שנטלו על עצמן חברות המשקאות, במסגרת הסדר שגובש ביום 28.1.10 עם המשרד להגנת הסביבה. לפי התחייבות זו, יוקדם המועד בו יחל איסוף מכלי משקה גדולים לראשית שנת 2010, אף שתיקון מס' 4 לחוק הפיקדון מטיל חובה זו החל משנת 2014



בית הדין להגבלים עסקיים ירושלים

01 מרץ 2011

ה"כ 804/08 תאגיד איסוף מיכלי משקה בע"מ ואח' נ' הרשות להגבלים עסקיים
ה"כ 806/08 תאגיד איסוף נ' הממונה על ההגבלים העסקיים

- 1 בלבד, וזאת, בין היתר, כתקופת התארגנות לקראת תחילת תוקפה של החובה החוקה
2 בענין.
- 3 דיון
- 4 7. נקודת המוצא ממנה יצאו הצדדים היא, כי פעילות תאגיד האיסוף הינה הסדר
5 כובל. מנקודת מוצא מוסכמת זו אצא גם אני.
- 6 8. משמדובר בהסדר כובל הדורש אישור, על בית הדין לבחון האם תרומתו של
7 ההסדר הנדון לטובת הציבור עולה על חסרונותיו (סעיפים 9 ו-10 לחוק ההגבלים
8 העסקיים, תשמ"ח – 1988; להלן – חוק ההגבלים).
- 9 9. המבקשות, הממונה על ההגבלים העסקיים (להלן – הממונה) והמצטרפת, אדם
10 טבע ודין אגודה ישראלית להגנת הסביבה (להלן – המצטרפת או אטד), תמימי דעים כי
11 מדובר בהסדר הראוי לאישור, בהיותו תואם את טובת הציבור. זאת, בכפוף לתנאים בהם
12 הותנתה פעילות התאגיד עד כה, ובתוספת תיקון טכני לנוסח התנאים כפי שנקבעו
13 בהחלטות קודמות של בית הדין להגבלים עסקיים בתיק ה"ע 4445/01 (החלטה מיום
14 5.11.01) ובתיק ה"ע (ירושלים) 508/04 תאגיד איסוף מיכלי משקה בע"מ נ' ריבוע
15 כחול (פורסם במאגרים, 13.9.05) (להלן – פסק הדין הקודם). אולם המבקשות
16 והמשיבה חלוקות בנימוקיהן לכך. המצטרפת מצידה סבורה, כי יש להתנות את ההסדר
17 בתנאי, אשר המשיבה סבורה כי איננו נצרך אך אינה מתנגדת לו, ואשר עניינו התחייבות
18 התאגיד בדבר מתן בונוס לאספנים מקצועיים של מיכלים.
- 19 10. בפסק הדין הקודם, העריך בית הדין את יתרונותיו וחסרונותיו של פעילות תאגיד
20 האיסוף, הגיע למסקנה כי רבים יתרונותיה של פעילות תאגיד האיסוף מחסרונותיה,
21 ומשכך אישר את ההסדר. אלא שמאז ניתן פסק הדין הקודם ועד עתה חלו שינויים
22 מהותיים בחוק הפיקדון, הנוגעים לשיקולים שעמדו בבסיס החלטת בית הדין לאישור
23 ההסדר בעבר, כך שהענין טעון הערכה מחדש.



בית הדין להגבלים עסקיים ירושלים

01 מרץ 2011

ה"כ 804/08 תאגיד איסוף מיכלי משקה בע"מ ואח' נ' הרשות להגבלים עסקיים
ה"כ 806/08 תאגיד איסוף נ' הממונה על ההגבלים העסקיים

11. כך, בצד היתרונות - עיקר הטעם לאישור ההסדר בפסק הדין הקודם נעוץ היה
בהערכה, כי אם לא תאושר פעילות תאגיד המיחזור לא יקומו תחתיו מספר תאגידים אשר
יתחרו זה בזה, אלא חברות המשקאות תעדיפנה להעביר את דמי הפקדון לקרן לשמירת
הניקיון, ובכך לצאת ידי חובתן, תחת מיקסום המיחזור כפי שמחייבת טובת הציבור.
המצב התהיקתי כיום שונה. תיקון מס' 4 החיל אחריות ישירה על היצרנים לעמידה ביעדי
האיסוף והמיחזור הקבועים בחוק. במסגרת זו, נקבעו חיובים כספיים בהם יישא יצרן
אשר לא יעמוד ביעדי האיסוף. משאלו הם פני הדברים, לא נראה כי קיים חשש רציני כי
ללא תאגיד המיחזור, לא יוצרו מנגנונים אלטרנטיביים ליישום יעדי החוק, כפי שהעריך
בית הדין על יסוד המצב התהיקתי הקודם.
12. מאידך גיסא, שונה המצב גם באשר להערכת החסרונות שבהסדר. כעולה מפסק
הדין הקודם, בזמנו התנגד הממונה לאישור פעילות תאגיד האיסוף לנוכח אי עמידתו של
התאגיד ביעדי האיסוף המקוריים שהוצבו בחוק במקור; ההפחתה העקבית של יעדי
האיסוף מכוח תקנות, על רקע אי העמידה ביעדים שבחוק; ובנוסף, אי עמידת התאגיד גם
באותם יעדי איסוף מופחתים שנקבעו מכוח התקנות. תאגיד האיסוף נימק את קשייו
לעמוד ביעדי האיסוף בפרדוקס שבפעילותו, הנעוץ בכך שמקור המימון העיקרי לפעילות
תאגיד האיסוף הוא הפרשי דמי הפיקדון בין הסכום שנגבה לבין הסכום המוחזר
לצרכנים. משכך, ככל ששיעור האיסוף גדל, יקטן סך המשאבים העומד לרשות התאגיד,
אף שההוצאות תגדלנה, עד כדי כך שלא יוותרו מקורות למימון כל פעילות התאגיד.
טענת הממונה בהקשר זה היתה, כי התאגיד פועל כמונופול בזבזני, ומשמדובר במונופול
ועל רקע המצב החוקי, התאגיד וחבריו אינם משלמים את מחיר הזבזבו המונופוליסטי
ואף נמנעים בגינו מלעמוד ביעדי המיחזור. כלומר, בעת שניתן פסק הדין הקודם, ראו
שני הצדדים, מנקודות מבט שונות, קושי במצב החוקי שנהג בזיקה לעמידת התאגיד
ביעדי האיסוף.
- עתה שונה המצב – בעקבות התיקון לחוק, החיוב לעמוד ביעדי האיסוף הוחל על
היצרנים וכך גם הסנקציות בגין אי עמידה ביעדים. יש להעריך כי נתון זה יחזק את
העמידה ביעדי האיסוף. בנוסף, יעדי האיסוף שבחוק קשיחים מכפי שהיו, ושינויים
מחייב שינוי בהקיקה. לנוכח אלו, הל שינוי גם באשר לחסרונות בהם לקה, כנטען, הסדר



בית הדין להגבלים עסקיים ירושלים

01 מרץ 2011

ה"כ 804/08 תאגיד איסוף מיכלי משקה בע"מ ואח' נ' הרשות להגבלים עסקיים
ה"כ 806/08 תאגיד איסוף נ' הממונה על ההגבלים העסקיים

- 1 החוקי בדבר מיחזור מיכלים, אשר השליך, לגישת הממונה ולמעשה גם לגרסת התאגיד,
2 על חסרונות שבפעילות תאגיד המיחזור. משכך, אף בהיבט זה מחייב ההסדר הערכה
3 מחדש.
- 4 13. נתייחס איפוא ליתרונותיו ולחסרונותיו של ההסדר במצב הקיים, כפי שטוענים
5 להם תאגיד האיסוף והממונה.
- 6 יתרונותיו של ההסדר
- 7 14. לטענת תאגיד האיסוף, ריכוז פעילות האיסוף בידי תאגיד אחד, תחת פיצולו בין
8 מספר תאגידי איסוף, מאפשר יתרונות גודל, מהם נובע חיסכון בעלויות וממילא חסכון
9 בהוצאות כלל משקיות. הממונה איננה חולקת על כך, ובפסק הדין הקודם אף הוכר
10 בקיומו של חסכון אפשרי כתוצאה מפעילותו של תאגיד איסוף בודד (ראו בסעיף 30
11 לפסק הדין). כך הוא בהיבט חסכון בעלויות הובלה ואף בחסכון בהצבת כלובי איסוף.
12 בשני אלו ניתן, במתכונת הקיימת, לחסוך בהוצאות הנובעות מכפל ומחפיפה בין פעילות
13 של מספר תאגידי מיחזור, ובכך להקטין את ההוצאה הכלל משקית בגין פעילות האיסוף.
- 14 15. ככלל, טענה זו מקובלת עלי. אכן נראה כי פעילותו של תאגיד איסוף בודד תפחית
15 את סך ההוצאה הכלל משקית בגין איסוף. כן מקובל עלי, כי נתון זה הינו מיתרונותיו של
16 ההסדר, באשר מדובר ביתרון ובחסכון אשר עשוי לתרום לציבור בכללותו, ולא רק
17 לגורמים עסקיים מסויימים. עם זאת, וכפי שיבואר, דרך כלל משקלו של יתרון מסוג זה
18 כנימוק לאישור הסדר כובל איננו רב, ותמיכת בקשה לאישור הסדר כובל בנימוק זה,
19 כשלעצמו, מעוררת קושי, כפי שיפורט בהמשך.
- 20 16. בנוסף טוען תאגיד האיסוף, כי קיומו של תאגיד איסוף אחד אשר ירכז את איסוף
21 המיכלים הגדולים, ללא שניגבים בגינם דמי פקדון, מאפשר ביתר קלות העמדתם של
22 כלובי איסוף במקומות פתוחים, כנדרש לצורך איסוף מיכלים גדולים. שהרי אילו פעלו
23 מספר תאגידים, החשש מגניבות היה מסכל מהלך זה.



בית הדין להגבלים עסקיים ירושלים

01 מרץ 2011

ה"כ 804/08 תאגיד איסוף מיכלי משקה בע"מ ואח' נ' הרשות להגבלים עסקיים
ה"כ 806/08 תאגיד איסוף נ' הממונה על ההגבלים העסקיים

17. אינני מקבלת טענה זו. החשש מגניבות מכלובי איסוף המוצבים במקומות פתוחים קיים גם כאשר מדובר בתאגיד איסוף בודד. הן על שום ערך המיכלים שנאספו כחומר גלם למיחזור, ובעיקר על שום שעצם העובדה שהמחוקק מטיל קנסות על מי שאינו עומד ביעדי איסוף, יוצרת למיכלים ערך המגביר חשש מפני גניבות. זאת, בין אם היצרנים יחברו לתאגיד איסוף אחד ובין אם יפעלו בשוק מספר תאגידי איסוף. גם תאגיד איסוף בודד צפוי להעזר, במקרה המתאים, באספנים מקצועיים, כדי להימנע מקנסות. כמו כן, בהחלט ייתכן שתאגיד בודד כזה ישלם תמורה למי שביכולתו לספק לו כמות גדולה של מיכלים גדולים – כגון מוסדות חינוך, אולמות אירועים וכיו"ב, על מנת לעמוד ביעדי האיסוף. נכונות לשלם עבור מיכלים ריקים יוצרת למיכלים הריקים ערך של ממש, בנוסף לערכם כחומר גלם למיחזור, וממילא מייצרת מוטיבציה לגניבות. אמנם תאגיד בודד, ככזה, מסוגל לאמץ אסטרטגיה של הימנעות גורפת ותקיפה מתשלום עבור מיכלים גדולים, אשר יתכן שיהיה בה כדי להקטין את התמריץ לגניבתם. אלא שלא מצאתי כי תאגיד האיסוף דנן הצהיר כי זו כוונתו, ומשכך אינני סבורה כי ניתן לייחס לתאגיד האיסוף יתרון של ממש, בשל הקטנת החשש מגניבות והיזוק האפשרות להצבת כלובים ברשות הרבים.

18. מוסיף תאגיד האיסוף וטוען, כי המהלך המתהווה עתה בתחום האיסוף – חיוב במיחזור מיכלים גדולים, ללא גביית דמי פקדון בגין מיכלים אלו – מעמיד את היצרנים בפני תלות קריטית בגורמים היצרניים, כגון: רשויות מקומיות, שהסכמתן תידרש לצורך הצבת כלובי איסוף על מדרכות, ואשר להן כוח מונופוליסטי בהיבט זה; אספנים מקצועיים בולטים; ורשתות המזון. גורמים אלו עלולים, לטענת תאגיד האיסוף, לנצל את הכוח שיווצר בידיהם לרעה ולדרוש מן היצרנים דרישות מופרזות. שיתוף הפעולה בין היצרנים בפעילות התאגיד יפחית את מידת התלות של היצרנים בגורמים אלו, ואת יכולתם של גורמים אלו לגבות סכומים גבוהים מן היצרנים.

19. הממונה איננה מקבלת טיעון זה, על שום שלא הוכח דיו. לא הוכח כי לגורמים הנוכחים כוח מונופוליסטי המצדיק מתן כוח נגדי ליצרנים, על דרך התאגדות בתאגיד האיסוף. עם זאת מקובל על הממונה, כי התאגיד עשוי להפחית עלויות כלל משקיות בהיבט זה, וזהו שיקול נוסף לטובת אישור ההסדר.



בית הדין להגבלים עסקיים ירושלים

01 מרץ 2011

ה"כ 804/08 תאגיד איסוף מיכלי משקה בע"מ ואח' נ' הרשות להגבלים עסקיים
ה"כ 806/08 תאגיד איסוף נ' הממונה על ההגבלים העסקיים

20. אף כי הטיעון, בפרט ככל שהוא נוגע לרשויות מקומיות, עשוי להיות רציני, מקובלת עלי עמדת הממונה, כי הוא לא הוכח ברמה הנדרשת לצורך ביסוס אישור הסדר כובל בהסתמך על נתון זה. מאידך, יש בדברים כדי לתרום לטענת החסכון בעלויות, שנזכרה לעיל, בכפוף להערה בדבר משקלו של יתרון זה.
21. טענה נוספת של תאגיד האיסוף מתייחסת למיכלים קטנים, אשר כנגדם משולמים דמי פקדון. פעילות התאגיד, ביחס למיכלים אלה, היא גורם מרסן לתופעה אפשרית של שונות בדמי הפקדון, אשר עשויה לפגוע ביצרנים החלשים, ומאידך לעודד "טרמפיסטים". הממונה איננה מקבלת טיעון זה במלואו. מקובל עליה כי שונות בדמי פקדון עשויה ליצור קשיים שונים, אולם מפקקת היא בסיכוי לכך שהשוק יאפשר שיעורי דמי פקדון שונים.
22. אכן, התאגיד לא פרט מנין החשש הממשי לגביית דמי פקדון שונים בידי יצרנים שונים במבנה השוק הקיים. אין טענה כי פרקטיקה זו מתקיימת כיום, אף שהתנאים בהם הותנתה פעילות תאגיד האיסוף עד כה איפשרו זאת. משכך, אינני סבורה כי ניתן לייחס משקל רב ליתרון זה כנימוק לאישור הסדר כובל.
23. עוד נטען בידי המבקשות, כי פעילות נפרדת מעניקה יתרונות ליצרנים הגדולים, וקשיים ליצרנים קטנים, ויש בכך כדי לפגוע בעמידה ביעדי האיסוף.
24. לכך משיבה הממונה כי נטל האיסוף הרובץ על יצרנים קטנים תואם את גודלם, ובהתאם להערכתה אין הם צפויים לקשיים מיוחדים, גם אלמלא תאגיד האיסוף המרכזי. הממונה מצרפת טיעון זה לטיעונים בדבר יתרונות לגודל, המקובלים עליה ככאלה התומכים באישור ההסדר, אך לא מעבר לכך.
25. ברי כי מתן אפשרות לכלל היצרנים ליהנות משירותי תאגיד האיסוף, משפר את מצבם של היצרנים הקטנים, הנהנים כך מיתרונות הגודל של היצרנים הגדולים. אף היצרנים הגדולים נהנים מיתרון הגודל של הקבוצה בשלמותה. אלא שבדוננו בבקשה לאישור הסדר כובל, אין עניינו ביתרונותיו של גורם עסקי זה או אחר מן ההסדר, אלא ביתרונות הניתנים לציבור בכללותו ובתרומה לטובת הציבור. משכך, כדי להסתמך על



בית הדין להגבלים עסקיים ירושלים

01 מרץ 2011

ה"כ 804/08 תאגיד איטוף מיכלי משקה בע"מ ואח' נ' הרשות להגבלים עסקיים
ה"כ 806/08 תאגיד איטוף נ' הממונה על ההגבלים העסקיים

1 נימוק זה, היה צורך לבסס ולפרט את הקשיים בהם עלולים לעמוד היצרנים הקטנים
2 ביישום פעילות האיסוף המוטלת עליהם, כשהם לבדם, ולבאר כיצד קשיים אלו מגיעים
3 כדי העדר יכולת לעמוד במטלות. משלא הוצגו נתונים בענין זה, לא ניתן להסתמך על
4 נימוק זה ככזה המצדיק ותומך באישור ההסדר.

5 26. מן המקובץ עולה, כי יתרונו העיקרי של ההסדר הנדון הוא ביתרונות לגודל
6 ובחסכון בהוצאות כלל משקיות. אלא, שכנרמז מקודם, יתרון זה לבדו מעורר קושי.
7 ראשית, בענייננו לא ידוע ולא הוערך מה היקף החסכון הצפוי וממילא משקלו של שיקול
8 זה, כשלעצמו, איננו מכומת. שנית, וכאן העיקר, ברור, לטעמי, כי דרך כלל נימוק שכזה
9 כשלעצמו אין בו כדי להצדיק ריכוז פעילות האיסוף בידי תאגיד אחד, אשר חברות
10 המשקאות הגדולות כולן שותפות בו. בתחומי משק רבים – אם לא בכולם ממש – ניתן
11 להשיג יתרונות לגודל משיתוף פעולה בין מתחרים ומריכוז הפעילות המשקית בידי
12 תאגיד בודד ובכך להביא לחסכון בהוצאות. אולם דרכם של דברים, שאין די בחסכון זה
13 כדי להצדיק חבירתם של מתחרים בכוח לתאגיד אחד, אשר ירכז את הפעילות בתחום
14 ויהא בעל מונופולין בו, יהא החסכון הכספי משמעותי ככל שיהיה. כלכלת שוק חופשי
15 ודיני התחרות אשר נועדו ליישומה המיטבי, גורסים כי ככלל טובת המשק תצא נשכרת
16 כתוצאה מקיומם של מספר מתחרים בתחום, זאת הרבה למעלה מן החסכון הכלכלי משקי
17 האפשרי, בהוצאות, בשל שיתוף פעולה ואיחוד כוחות בין מתחרים. נמצא, איפוא, כי
18 ביסוס אישור הסדר כובל על יסוד נימוק בדבר חסכון בעלויות מעורר קושי עיוני ורעיוני
19 ניכר.

20 חסרונותיו של ההסדר

21 27. בעת שקילת בקשה לאישור הסדר כובל, אין נבחנים אך יתרונותיו של ההסדר,
22 אלא נבחנים אף משקלם של החסרונות והסביבה העיסקית בה נעשה ההסדר.

23 במקרה דנן, מעטים הם חסרונותיו של ההסדר הנדון, בהינתן התנאים אשר התאגיד
24 מסכים להחילם עליו כתנאי לאישורו.



בית הדין להגבלים עסקיים ירושלים

01 מרץ 2011

ה"כ 804/08 תאגיד איסוף מיכלי משקה בע"מ ואח' נ' הרשות להגבלים עסקיים
ה"כ 806/08 תאגיד איסוף נ' הממונה על ההגבלים העסקיים

28. חסרונותיו של ההסדר הנדון, ממבט על, הם החששות הכלליים מפני השלכותיו העקיפות של שיתוף פעולה בין מתחרים וחוסר היעילות בה עשויה ללקות פעילותו של מונופול.
29. אשר לחשש מפני שיתוף פעולה בין מתחרים – בכך מטפלים התנאים בהם מקובל על התאגיד כי יותנה אישור ההסדר, הכוללים הוראות בדבר הרחקת הדרג הבכיר בחברות המשקאות מדיקטטוריון תאגיד האיסוף, וכן הוראות בדבר פעילות התאגיד מול חברות המשקאות, באופן שיפיג את החשש מפני הפחתת תחרות כתוצאה לוואי של שותפותן של חברות משקאות מתחרות בתאגיד. כך, נקבעו מגבלות ניכרות באשר להעברת מידע, ריחוק בין מנכ"ל תאגיד המיחזור ומנהליו לבין חברי התאגיד, נהלי עבודה כתובים בנושאים אלו ועוד.
30. אשר לחשש מפני כוחו המונופוליסטי, לכאורה, של תאגיד האיסוף – גם בעניין זה מטפלים התנאים המוצעים, הכוללים את הסכמת התאגיד להכרזתו כבעל מונופולין – נתון המקל על בקשת סעד בידי מי שחש עצמו נפגע שלא כדין מהתנהלות התאגיד; פתיחת שורות התאגיד לכל יצרן, יבואן או בית עסק המעוניין להיות חבר בתאגיד; אי אפליה; הוראות בדבר אופן קביעת דמי הטיפול שייגבה התאגיד ממקבלי שירות; הוראות בדבר בחירת קבלני משנה במכרז תחרותי וכיו"ב. כל אלו מפיגים במידה רבה מאוד את החשש מפני פגיעתו של הכוח המונופוליסטי שבידי תאגיד האיסוף.
31. נמצא איפוא כי חסרונותיו של ההסדר הנדון, בכפוף לתנאים שהוצבו, מינימליים.
- תנאיו המיוחדים של שוק איסוף מיכלי המשקה
32. לא זו אף זו: את כל אלו שומה עלינו לראות בראיה כוללת ומקיפה, המתייחסת לשוק בו מדובר ולתנאיו המיוחדים.
- על פי דו"ח חברת היעוץ האנגלית Perchards, העוסקת בתחום איכות הסביבה באירופה, אשר הובא מטעם התאגיד, הפרקטיקה המקובלת ב- 13 מתוך 17 מדינות אירופה אשר נסקרו בדו"ח, היא כי פעילות איסוף מיכלי פלסטיק נעשית בידי תאגיד אחד



בית הדין להגבלים עסקיים ירושלים

01 מרץ 2011

ה"כ 804/08 תאגיד איסוף מיכלי משקה בע"מ ואח' נ' הרשות להגבלים עסקיים
ה"כ 806/08 תאגיד איסוף נ' הממונה על ההגבלים העסקיים

בלבד, ולא בידי מספר תאגידי איסוף המתחרים ביניהם (מדובר בבליגיה, אוסטרליה, לוקסמבורג, שבדיה, איטליה, אירלנד, צרפת, ספרד, פורטוגל, פינלנד, יוון, נורבגיה ושווייץ). בארבע המדינות הנוספות שנסקרו, קיימים הבדלים במשטר איסוף מיכלי המשקה, שיש בהם כדי להסביר איסוף בידי מספר תאגידי מיהזור שם. כך, בדנמרק המבנה שונה מזה הישראלי ועל היצרנים לא מוטלות מטלות כאשר לאיסוף; בהולנד מרכזת קרן ממשלתית את הפעילות; באנגליה נוהג משטר איסוף שונה בתכלית, המטיל את חובת האיסוף על הרשויות המקומיות ואשר איננו נוגע לענייננו, לדעת מחברי הדו"ח, בין היתר לנוכח הבדלים בהיקפי השווקים; גם בגרמניה שונים היקפי האוכלוסיה באופן מהותי מאלו המקומיים. שם הונהג לא מזמן משטר תחרותי בתחום האיסוף, בו פעילות מספר חברות, אך מדובר במהלך המצוי בחיתוליו, אשר בא על רקע רפורמות קודמות וכושלות בתחום במדינה זו ועל רקע מאפייניה היחודיים.

33. העובדה כי פרטיקה מסויימת נוהגת בתחום הנתון לרגולציה במדינות רבות, היא נתון בעל משקל, שעשוי ללמד כי הרשויות באותן מדינות ראו בפרקטיקה זו דרך יעילה לקידום טובת הציבור. לכן, ככלל, יש לבחון את הדברים ולראות כיצד יש ללמוד מניסיונם של אחרים בתחום, בשם לב להבדלים בין השווקים השונים. מובן, כי העובדה שהפרקטיקה מקובלת במדינות אחרות, איננה סוף פסוק ואיננה חורצת את דינה ככזו שיש לאמצה גם בישראל, אולם בוודאי שמדובר בנתון בעל משקל שיש לבוחנו לגופו, על הנמקותיו, ולהכריע אם ניתן לאמצו לתנאי הארץ, או שמא אלו דורשים הסדר שונה.

34. מן הכלל וממהוונות רחוקים לעניינו אנו – לטענת המבקשות, ריכוז פעילות האיסוף בידי גורם אחד, אשר כאמור מקובל הוא ברבות ממדינות אירופה, נובע מאופיה של פעילות האיסוף. כפי שהסביר המומחה מטעם תאגיד האיסוף, מר מנחם פרלמן, איסוף ומיהזור מיכלים על פי חוק המיהזור איננו פעילות מסחרית כלכלית רגילה המונעת באמצעות כוחות השוק החופשי ועונה לביקושים בהיצעים מתאימים. מדובר בשוק מלאכותי, יציר המחוקק, שנועד לתקן כשל שוק, על פיו כוחות השוק אינם מגינים דיים על מוצר ציבורי – שמירת איכות הסביבה על דרך מיהזור מיכלי משקה. בשוק רגיל יצרן המעניק שירות טוב וזול יותר, מתוגמל בידי הצרכנים באמצעות הגדלת ביקושים. לעומת זאת, בשוק הנדון לא ייוזבה יצרן שישפר את שירות האיסוף בתיגמול מן הצרכנים.



בית הדין להגבלים עסקיים ירושלים

01 מרץ 2011

ה"כ 804/08 תאגיד איסוף מיכלי משקה בע"מ ואח' נ' הרשות להגבלים עסקיים
ה"כ 806/08 תאגיד איסוף נ' הממונה על ההגבלים העסקיים

משכך, המוטיביציה של היצרן לשיפור שירות האיסוף איננה נמצאת במגרש הצרכנים, אלא במגרש הרגולציה. חובתו של היצרן לעמוד בייעדים, והקנסות הצפויים לו אם לא יעשה כן, הם אשר מתמרצים את היצרן, ולא כוחות השוק.

35. לאור זאת, ועל רקע תנאיו של שוק האיסוף במתכונתו הרגולטורית העדכנית, החשש מפני הקטנת תפוקות כתוצאה מאיחוד כוחות של מתחרים, או מפני פגיעה באיכות השירות הניתן לצרכנים כתוצאה מכך, נראה על פני הדברים רחוק ותיאורטי. יעדי האיסוף נקבעים בחוק ובהסדר קיים, והם אשר יכתיבו את איכות השירות שיינתן לצרכנים ואת היקף התפוקות. אינני רואה סיבה להעריך, כי קיומם של מספר תאגידי איסוף יגביר תפוקות, וקיומו של תאגיד בודד יקטין. הוא הדין באיכות השירות לצרכנים: הצרכנים אינם משלמים עבור שירות האיסוף וממילא לא ייתגמלו – בודאי שלא במישרין – יצרן שיעמיד לרשותם שירות איסוף נוח יותר. ה"תגמול" היחיד הוא הגברת האיסוף ובכך מתן אפשרות לעמידה בייעדים שהוצבו בענין זה, והימנעות מסנקציות בגין אי עמידה בייעדים. בתנאי שוק אלה ועל רקע המצב החוקי דהיום, לא נראה כי קיומו של תאגיד איסוף בודד יפגע בתחרות וייגרע מטובת הציבור.

36. משאלו הם פני הדברים, ואף שכלל אינני סבורה כי די בהסכון בהוצאה הכלל משקית כדי להצדיק אישור הסדר כובל, הרי שעל רקע תנאיו המיוחדים של השוק הנדון והמצב הרגולטורי, ניתן לאשר את ההסדר הנדון בתנאים המוסכמים על התאגיד והממונה ואשר צורפו לבקשה כנספה ו'. זאת, תוך תיקון סעיף 2(3) לתנאים, אשר נוסחו העדכני לאור עדכוני החקיקה, יהיה "ארגון המייצג יצרנים, יבואנים או בתי עסק לא יהיה חבר בתאגיד המיחזור".

עמדת המצטרפת

37. בתגובתה לבקשה טענה המצטרפת, בין היתר, כי על תאגיד המיחזור לקבוע את שיעור דמי הטיפול המשולמים לאספנים מקצועיים לתקופה של שנה, מראש, כדי לעודד את פעילות האספנים ובכך להגביר את שיעורי האיסוף. תאגיד האיסוף התנגד לכך והמומחה מטעמו, מר פרלמן, הציג נתונים, על פיהם ה"בונוס" עבור האיסוף הינו מרכיב שולי בתשלום לאספנים, שכן זה מגיע לאגורות בודדות, בעוד שעיקר התשלום הינו דמי



בית הדין להגבלים עסקיים ירושלים

01 מרץ 2011

ה"כ 804/08 תאגיד איסוף מיכלי משקה בע"מ ואח' נ' הרשות להגבלים עסקיים
ה"כ 806/08 תאגיד איסוף נ' הממונה על ההגבלים העסקיים

1 הפקדון עצמם. כן הוצג כי שיעורי הבונוס יציבים יחסית, אינם משתנים תכופות, ושיעורי
2 השינוי אינם דרמטיים, בוודאי לא ביחס לסכום הפקדון. תוך כדי התקדמות ההליך,
3 ובעיקר לנוכח שינוי החקיקה, הסירה המצטרפת את רוב הסתייגויותיה מאישור ההסדר,
4 ובסופו של דבר הוסכם על המצטרפת והמבקשת כך:

5 "התאגיד יפרסם באופן שוטף באתר האינטרנט של התאגיד
6 הודעות בדבר שיעורי הבונוס המינימליים שיינתנו לאספנים
7 מקצועיים. כל הודעה כאמור תהא בתוקף למשך ארבעה
8 חודשים לפחות. לענין זה "בונוס" הוא כל סכום המשתלם
9 מעבר לסכום הפקדון, ולרבות סכומים הנתינים בהתאם
10 למספר מיכלים שהשיב האספן המקצועי".

11 המבקשת מסכימה להוספת תנאי זה לתנאי ההסדר, והממונה מצידה איננה מתנגדת, אף
12 שאין היא סבורה כי קיים צורך בהוספת תנאי זה.

13 38. משמסכימה המבקשת לכלול בתנאים לאישור ההסדר תנאי, אשר המצטרפת
14 סבורה כי ישפר את האיסוף וממילא יתרום לטובת הציבור והממונה אינה מתנגדת לו;
15 ומשתקופת ההודעה מראש על בונוס מינימאלי, כפי שהוסכמה, איננה נראית לי תקופה
16 מופרזת, אשר עלולה לגרוע מטובת הציבור ולגרום להוצאות לתאגיד על השבון פעילות
17 האיסוף; נראה כי ניתן לכלול את התנאי המוסכם האמור בין תנאי האישור, וכך אני
18 מורה.

19 10 דבר

20 39. על יסוד כל האמור, מורה אני על אישור ההסדר בדבר פעילות תאגיד האיסוף,
21 בכפוף לתנאים כפי שצורפו לבקשה כנספה ו' על סעיף 2(3) להם, אשר עודכן לעיל,
22 ובתוספת התנאי שהוסכם לבקשת המצטרפת, כאמור לעיל.

23 40. אשר לתקופת האישור - עמדת הממונה והמבקשת היא כי מן הראוי שתוקפו של
24 האישור יהיה לתקופה בת חמש שנים. עמדה זו מקובלת עלי. לנוכח השינויים האחרונים



בית הדין להגבלים עסקיים ירושלים

01 מרץ 2011

ה"כ 804/08 תאגיד איסוף מיכלי משקה בע"מ ואח' נ' הרשות להגבלים עסקיים
ה"כ 806/08 תאגיד איסוף נ' הממונה על ההגבלים העסקיים

1 והדרמטיים בהוראות חוק הפקדון, ומשתקופת המעבר המוסכמת עד לתחילת החיוב
2 החוקי באיסוף מכלים גדולים הינה עד לשנת 2014, מוצדק אישורו של ההסדר לתקופה
3 של חמש שנים. לאחר תקופה זו ניתן יהיה לבחון את התנהלות הדברים בפועל לאחר
4 החלת המשטר החדש ולשנות את ההסדר, במידת הנדרש.

5 בנסיבות העניין אין צו להוצאות.

6 בשולי הדברים יוער, כי בהסכמת הצדדים לאור נסיבות העניין, דנתי בתיק ללא חברי בית
7 דין נוספים.

8 ניתן היום, כ"ה אדר א תשע"א, 1 במרץ 2011, בהעדר הצדדים.

9

תמר בזק רפפורט, שופטת

10

11