

בעניין:

תאגיד איסוף מכלי משקה בע"מ (אל"ה)  
ע"י משרד עוה"ד רון גזית, רוטנברג ושות'  
משרד רוטשילד 46, תל אביב 6688312  
טל': 03-7111711; פקס: 03-7111700

("המבקשת")

- נגד -

הממונה על הגבלים עסקיים  
מרח' העם ועולמו 4, ירושלים

("הממונה")

### בקשה לאישור הסדר כובל

בהתאם לסעיף 14 לחוק ההגבלים העסקיים, התשמ"ח-1988 (להלן: "החוק" או "חוק ההגבלים העסקיים"), המבקשת מתכבדת להגיש לבית הדין הנכבד בקשה לאישור הסדר כובל, שפרטיו כלהלן:

1. **הצדדים להסדר המבקשים את הפטור:** תאגיד איסוף מיכלי משקה בע"מ, מרח' שהם 5, רמת גן.
  2. **הצדדים להסדר:** החברה המרכזית לייצור משקאות קלים בע"מ (ח.פ. 513153791), מרח' כהנמן 129, בבני ברק; טמפו חברה למשקאות קלים בע"מ (ח.פ. 510125834), מרח' גיבורי ישראל 2, אזור התעשייה החדש, נתניה; יפאורה תבורי בע"מ (ח.פ. 511455685), מרח' דרך יבנה, רחובות; ומי עדן ייצור (2007) בע"מ (ח.פ. 513998963), מרח' לח"י 19, בני ברק.
  3. **צורת ההסדר:** בכתב. פעילות באמצעות חברה בעירבון מוגבל – תאגיד איסוף מיכלי משקה בע"מ (להלן: "אל"ה" או "החברה").
  4. **תיאור המסמכים הקובעים את ההסדר והנוגעים לו:** תקנון החברה המצורף בזאת כנספח 1 לבקשה זו.
  5. **הנכס או השירות נושא ההסדר:** איסוף ומיתזור מיכלי משקה ריקים (קטנים וגדולים), כהגדרתם בחוק הפיקדון על מכלי משקה, התשנ"ט-1999 (להלן: "חוק הפיקדון").
  6. **מהות הכבילה ופרטים עליה:** המבקשות, גורמים בתחומי ייצור, ייבוא ושיווק של מכלי משקה, משתפות ביניהן פעולה במסגרת החברה. החברה פועלת בהצלחה רבה מזה 13 שנים, והמבקשות מעוניינות להמשיך ולשתף פעולה במסגרת החברה גם בעתיד.
  7. **תקופת ההסדר הכובל:** מבוקש פטור לתקופה של 5 שנים נוספות.
  8. **הנימוקים המצדיקים פטור מאישור בית הדין יפורטו להלן.**
- בד בבד עם בקשה זו מוגשת לבין הדין הנכבד בקשה למתן היתר זמני לפי סעיף 13 לחוק ההגבלים העסקיים. הבקשה להיתר זמני הועברה לממונה לקבלת המלצתו.

## תוכן עניינים

|  |    |
|--|----|
| א. פתח דבר.....  | 3  |
| ב. הנסיבות שהובילו להגשת הבקשה דנן .....   | 4  |
| ג. חוק הפיקדון – רקע כללי.....   | 4  |
| ד. המודל הכלכלי שבבסיס פעילות אל"ה.....  | 5  |
| ה. פעילות אל"ה באיסוף ומיחזור מכלי משקה.....   | 5  |
| ו. התחרות בשוק איסוף ומיחזור מכלי המשקה.....   | 8  |
| ז. התנאים לאישור הסדר כובל על ידי בית הדין הנכבד.....                                | 9  |
| ח. חסרונותיו של ההסדר הנדון מינימליים (אם בכלל).....                                 | 10 |
| ח. I. הפגת החשש כי אל"ה תחסום תחרות עתידית (או קיימת) בשוק.....                      | 11 |
| ח. II. הפגת החשש מ- "שולחן משותף" באמצעות תנאי האישור.....                           | 11 |
| ח. III. הפגת החשש כי בעלי המניות של אל"ה ינצלו את בעלותם באל"ה כדי לפגוע בתחרות .... | 13 |
| ט. יתרונותיו של ההסדר הנדון.....   | 13 |
| ט. I. תרומתה של אל"ה לקידום תכליות חוק הפיקדון, ובראשן הגנה על הסביבה.....           | 13 |
| ט. II. חיסכון בעלויות והוצאות כלל משקיות.....  | 15 |
| י. מאפייניו הייחודיים של השוק הרלבנטי – אין מדובר ב- "שוק תחרותי".....               | 15 |
| יא. גוף מיחזור בבעלות יצרנים ויבואנים – הפרקטיקה המקובלת ברחבי העולם.....            | 17 |
| יב. כוונת המחוקק – הגשמת העיקרון הסביבתי של אחריות יצרן מורחבת.....                  | 18 |
| יג. "היום שאחרי" אל"ה: חיוניותה של אל"ה לפעילות האיסוף והמיחזור.....                 | 21 |
| יד. סיכום הדברים.....  | 23 |



## א. פתח דבר

1. עניינה של הבקשה דנן הוא המשך פעילות אל"ה בשוק איסוף ומיחזור מכלי המשקה.
2. פעילות אל"ה אושרה על ידי בית הדין הנכבד כבר שלוש פעמים: ביום 5.11.2001 לתקופה של שלוש שנים מיום הגשת הבקשה; ביום 13.9.2005 לתקופה של שלוש שנים נוספות (להלן: **"האישור השני"**); וביום 1.3.2011 לתקופה של חמש שנים נוספות (להלן: **"האישור השלישי"**).
3. האישורים השני והשלישי ניתנו בפסקי דין מנומקים, בהם דחה בית הדין הנכבד התנגדויות שהוגשו, ואישר את המשך פעילות אל"ה בשוק איסוף ומיחזור מכלי המשקה.  
ראו: ה"ע 508/04 **תאגיד איסוף מכלי משקה נ' הממונה על הגבלים עסקיים ואח'** (פורסם בנבו, 13.9.2005); ה"כ 804/08 **תאגיד איסוף מכלי משקה בע"מ נ' הממונה על הגבלים עסקיים ואח'** (פורסם באתר רשות ההגבלים העסקיים, מס' פרסום 500426, 1.3.2011). פסקי הדין בנוגע לאישור השני והשלישי מצורפים בזאת כנספת 2 לבקשה זו.
4. האישורים הנ"ל ניתנו בכפוף לתנאים המסדירים את מערכת היחסים בין אל"ה לבעלי מניותיה, וכן בין אל"ה ליצרנים ויבואנים המבקשים לקבל ממנה שירותים (להלן: **"תנאי האישור"**). תנאי האישור, כפי שניתנו על ידי בית הדין הנכבד במסגרת האישור השלישי, מצורפים בזאת כנספת 3 לבקשה זו.
5. אל"ה ממלאת אחר תנאי האישור במלואם, ואף מקבלת על עצמה להמשיך ולפעול לפי תנאי האישור גם בהמשך פעילותה.
6. המשך פעילותה של אל"ה חיוני להגשמת תכליות חוק הפיקדון וכוונת המחוקק: ניקיון רשות הרבים; הקטנת כמות האשפה המופקת ונטמנת; יישום שיטה שתעודד מיחזור מכלי משקה (קטנים וגדולים) וכן הגשמת העקרונות הסביבתיים של **"אחריות יצרן מורחבת"** ו- **"המזהם משלם"** בכל הנוגע למכלי משקה.
7. מנגד, אין בהסדר שבנדון כל חשש לפגיעה בתחרות, וככל שקיים חשש כזה – הוא מקבל מענה מפורש וישיר בתנאי האישור החלים על פעילות אל"ה. סיכם זאת היטב בית הנכבד בפסק דינו בנוגע לאישור השלישי:  
**"במקרה דנן, מעטים הם חסרונותיו של ההסדר הנדון, בהינתן התנאים אשר התאגיד מסכים להחילם עליו כתנאי לאישורו".**
8. דברים אלה יפים, כמובן, גם היום.
9. לפיכך, אל"ה סבורה כי ההסדר שבנדון הינו **"לטובת הציבור"**, כמצוות סעיף 10 לחוק, והוא ראוי לקבלת אישור בית הדין כהסדר כובל.
10. צריך לציין, שבמקרה דומה לענייננו, העניק לאחרונה הממונה פטור מאישור הסדר כובל חברת ת.מ.י.ר. – תאגיד מיחזור יצרנים בישראל בע"מ (חל"צ), גוף מוכר בבעלות יצרנים ויבואנים, הפועל בשוק המיחזור של פסולת אריוות. בעניין זה, קבע הממונה כי הכבילות

שבהסדר זה, שכבילותיו ונסיבותיו דומות לענייננו, אינן פוגעות פגיעה של ממש בתחרות, ולפיכך ניתן להעניק לו פטור לתקופה של חמש שנים.

ראו החלטה בדבר מתן פטור בתנאים מאישור הסדר כובל להסכם בין: ת.מ.י.ר. - תאגיד מחזור יצרנים בישראל (חברה לתועלת הציבור) ובעלות מניותיה **הגבלים עסקיים** 2015, מס' פרסום 500738 (5.1.2015) (להלן: "**עניין תמיר**"). החלטת הממונה בעניין תמיר מצורפת בזאת כנספח 4 לבקשה זו.

11. החלטת הממונה בעניין תמיר מעידה על כך שמיזם משותף מהסוג הנדון בבקשה דנן אינו פוגע פגיעה ממשית בתחרות.

12. טרם נפנה לנימוקי הבקשה עצמם, נציג בפרקים הראשונים את הרקע להגשת הבקשה דנן (פרק ב') ואת פעילות אל"ה בשוק איסוף ומיחזור מכלי המשקה (פרקים ג'-ו').

## **ב. הנסיבות שהובילו להגשת הבקשה דנן**

13. ביום 2.3.2016 צפוי לפוג תוקפו של האישור השלישי שנתן בית הדין הנכבד להסדר שבנדון.

14. אל"ה סבורה כי ההסדר הנדון ראוי לקבל פטור מהממונה מאישור הסדר כובל לפי סעיף 14 לחוק, וזאת בשים לב לכך שבית הדין הנכבד קבע בפועל בהחלטותיו בעניין שאין בפעילות אל"ה כדי לפגוע "פגיעה של ממש" בתחרות.

15. ב"כ אל"ה פנו לפיכך אל הממונה כבר בראשית חודש נובמבר, והציעו כי הממונה יבחן הפעם הזו אפשרות ליתן פטור אשר ייתר את ההליך בפני בית הדין הנכבד.

16. באמצע חודש דצמבר השיבה נציגת הממונה, כי הממונה יבחן כמובן בקשת פטור ככל שזו תוגש. ב"כ אל"ה ביקש להגיע עם הממונה להסכמה "דיונית", לפיה ככל שלא תסתיים בדיקת הממונה עד תום תקופת האישור הנוכחי של אל"ה ו/או ככל שיחליט הממונה שלא ליתן פטור, יתן הממונה פטור זמני שיספק שהות לאל"ה לפנות לבית הדין הנכבד בבקשת אישור (וזאת על-מנת להימנע מהצורך להגיש בקשת אישור לבית הדין הנכבד במקביל לבקשת הפטור). הממונה דחה בקשה זו, ולכן מוגשת כעת לבית הדין הנכבד בקשת אישור במקביל לבקשת הפטור שהוגשה לממונה (להלן: "**בקשת הפטור**"). בקשת הפטור שהגישה אל"ה לממונה מצורפת בזאת כנספח 5 לבקשה זו.

17. קבלת בקשת הפטור על ידי הממונה עשויה לייתר את הצורך לדון בבקשת האישור דנן.

18. נבהיר, למען הסר ספק, שאין בהגשת בקשת האישור דנן כדי לגרוע מנימוקי בקשת הפטור, ועמדת אל"ה היא כי ההסדר שבנדון ראוי לקבלת פטור מהממונה בהתאם לסעיף 14 לחוק.

19. כמו כן, אל"ה שומרת לעצמה האפשרות לתקן או להשלים את בקשת האישור דנן ולהוסיף חוות דעת כלכלית, בהתאם להתקדמות ההליך מול הממונה.

## **ג. חוק הפיקדון – רקע כללי**

20. לחוק הפיקדון שתי תכליות: האחת, שיפור רמת הניקיון ברשות הרבים; השנייה, הקטנת כמות האשפה המופקת ומוטמנת, והנהגת שיטה שתעודד ותמריץ מחזור מכלי משקה (ראו



הצעת חוק הפיקדון על מכלי משקה, התשנ"ט-1998, ה"ח 922, המצורפת בזאת כנספח 6 לבקשה זו).

21. החובות העיקריות שמטיל חוק הפיקדון על יצרנים ויבואנים של מכלי משקה הן:
- 21.1. לגבות דמי פיקדון בשל כל מכל משקה שהם מוכרים (סעיפים 2, 4 ו-5 לחוק);
- 21.2. להטביע או להדפיס על מכלי משקה או על תוויות שעליהם, בצורה הנראית לעין, את המילים "חייב בפיקדון" וכן את סכום הפיקדון (סעיף 3 לחוק);
- 21.3. לאסוף, באופן אקטיבי ופסיבי, את מכליו מכל בתי העסק בישראל (סעיף 7 לחוק). נהוג לכנות חובה זו "חובת האוניברסליות", שכן מהותה לחייב את היצרן והיבואן לפעול לאיסוף בכל רחבי הארץ ולא רק באזור מוגבל לפי בחירתו;
- 21.4. לעמוד ביעדי האיסוף של מכלי משקה (קטנים וגדולים) בהתאם ליעדים הקבועים בחוק (סעיף 7א לחוק);
- 21.5. לאסוף מכלי משקה ריקים בהתאם ליעדים הקבועים בחוק (סעיף 7ד לחוק);
- 21.6. למחזר מכלי משקה ריקים בהתאם ליעדים הקבועים בחוק (סעיף 7ד לחוק);
- 21.7. לדווח לממונה, אחת לרבעון ובתום כל שנה, על היקפי המכירה, האיסוף והמחזור של מכלי המשקה שברשותו (סעיף 10 לחוק);
- 21.8. לנהל רישום מלא ומפורט של העניינים הכלולים בחובת הדיווח הנ"ל (סעיף 9ד לחוק).
22. החובה המשמעותית ביותר, הן מבחינת המשאבים הנדרשים לקיומה והן מבחינת היותה לבו של החוק, היא כמובן חובת העמידה ביעדי האיסוף והמחזור הקבועים בחוק.
23. לפי סעיפים 7א' ו-7ד' לחוק הפיקדון, משנת 2013 ואילך יעדי המחזור למכלי המשקה הקטנים (עד ליטר וחצי) עומדים על 77%, כך שיצרן שייצר 100 מכלי משקה יידרש לאסוף לפחות 77 מכלי משקה ריקים. מתוך מכלי המשקה הריקים שאסף, יהא חייב היצרן למחזר לפחות 90%, קרי, 69 מכלים בדוגמה לעיל.
24. אי עמידה ביעדי האיסוף והמחזור הנקבעים בחוק גוררת אחריה קנסות כבדים שיוטלו על היצרנים והיבואנים.

#### **ד. המודל הכלכלי שבבסיס פעילות אל"ה**

25. היצרנים והיבואנים המקבלים שירותים מאל"ה מעבירים לה לשם כך 32 אג' (כולל מע"מ) בגין כל מכל משקה מלא שיוצר או יובא על ידם (להלן: "התמורה"). התמורה נחלקת לשני רכיבים:

(1) מקבלי השירותים מעבירים לידי אל"ה את דמי הפיקדון (30 אג' בגין כל מיכל) שהם גובים בעת מכירת מכלי המשקה המלאים, וזאת בגין כל כמות מכלי המשקה שנמכרת על ידם. אל"ה משיבה דמי פיקדון בגין מכלי המשקה שהיא אוספת מגופים שונים,

כאשר יתרת דמי הפיקדון, בגין ההפרש בין מספר המכלים המלאים שנמכרו לכמות למספר המכלים הריקים שנאספו, נותרת בידי אל"ה למימון פעילותה.

(2) ככל שאחוזי המיחזור גדלו, אל"ה נוכחה שלא די בהפרש דמי הפיקדון לשם מימון פעילותה, והחלה לגבות ממקבלי השירותים דמי טיפול. דמי הטיפול לשנת 2015 עמדו על גובה של 1.8 אג' למיכל משקה בתוספת מע"מ (במידה שבסוף השנה מתחוויר לאל"ה כי נותרו עודפים, היא מפחיתה בהתאמה את דמי הטיפול ברבעון האחרון של השנה או משיבה ליצרנים ויבואנים את דמי טיפול, כך שאל"ה לא תצבור רווחים).

26. בנוסף לתמורה הנ"ל, לאל"ה הכנסה נוספת ממכירת חומרים מסוימים אשר יש להם ערך בשוק הסחורות (כגון פלסטיק או אלומיניום). זו, כמובן, שולית ביחס לתמורה שמשלמים היצרנים והיבואנים בגין שירותי אל"ה, והיא מחושבת כחלק מהכנסותיה של אל"ה.

27. חשוב לציין, שעל פי תקנונה, אל"ה היא חברה ללא מטרות רווח, ולפיכך כל הכנסה מופנית אך ורק לביצוע משימותיה בתחום מיכלי המשקה הריקים. בכל מקרה, מעמדה של אל"ה כחברה ללא מטרות רווח מבטיח שרווחי אל"ה לא מחולקים לבעלי המניות, אלא מופנים להגשמת תכליות חוק הפיקדון.

#### **ה. פעילות אל"ה באיסוף ומיחזור מכלי משקה**

28. להלן נעבור לפרט את פעילותה של אל"ה כתאגיד איסוף ומיחזור של מכלי משקה.

29. מטרת אל"ה היא לשמש כידם הארוכה של כ- 100 יצרני ויבואני משקאות בביצוע חובותיהם על פי חוק הפיקדון.

30. אל"ה פועלת מאז סוף שנת 2001, והגיעה להישגים גדולים: בשנים אלה אל"ה אספה ומיחזרה מיליארדי מכלי משקה (גדולים וקטנים כאחד), וכפי שיכול להעיד כל אדם – ניקתה את הרחובות מכל זכר למכלי המשקה הקטנים והטמיעה מודעות בקרב הציבור על אודות הרגלי מיחזור של מכלי המשקה הגדולים.

31. כדי לסבר את האוזן, אל"ה אוספת מדי שנה מאות מיליוני מכלי משקה "קטנים" (עד ליטר וחצי), ומצליחה לעמוד לחלוטין ביעדי האיסוף והמיחזור שנקבעו בחוק. ראו לעניין זה את הנתונים בטבלה הבאה בנוגע למכלי המשקה "הקטנים" (עד ליטר וחצי):

| 2015 * | 2014 | 2013 | 2012 | 2011 |                         |
|--------|------|------|------|------|-------------------------|
|        |      |      |      |      | מכירות (במיליונים)      |
|        |      |      |      |      | איסוף (במיליונים)       |
| 74%    | 79%  | 77%  | 77%  | 77%  | שיעור האיסוף בפועל      |
| 77%    | 77%  | 77%  | 73%  | 73%  | שיעור האיסוף הנדרש בחוק |

\* - הנתונים לשנת 2015 מתייחסים לחודשים ינואר עד ספטמבר בלבד, ואינם כוללים את נתוני הרבעון האחרון שטרם דווחו למשרד להגנת הסביבה.



32. לשם מילוי חובותיהם של מקבלי שירותיה, ובפרט החובה לעמוד ביעדי האיסוף והמיתוזר של מכלי המשקה הקטנים, אל"ה נוקטת בין היתר בפעולות שלהלן:
- 32.1. מפעילה מרכז שירות טלפוני שמקבל קריאות מבתי עסק, מרשתות שיווק, ממוסדות חינוך, ממוסדות ציבוריים, מאספנים מקצועיים ומאנשים פרטיים בבקשה לאיסוף שקים של מכלי משקה. שירותי האיסוף של אל"ה ניתנים חינם – כל בית עסק שמעוניין בכך פונה למוקד השירות של אל"ה ופותח כרטיס לקוח. לאחר מכן, לפי מצב מלאי מכלי המשקה המצויים ברשותו, מזמין בית העסק פינוי דרך המוקד;
- 32.2. מעסיקה קבלני שינוע, אשר תוך 48 שעות מקבלת קריאה, מגיעים לאספנים מקצועיים, בתי עסק ואנשים פרטיים ברחבי הארץ ואוספים מהם את המכלים שברשותם;
- 32.3. מספקת ללקוחותיה שקים לאיסוף מכלי המשקה בעלות של מיליוני שקלים בשנה;
- 32.4. מפעילה תחנות איסוף עירוניות, לטובת הציבור, אליהן יכולים אנשים פרטיים להחזיר מכלים שנאספו על ידם;
- 32.5. מפעילה מכוונות אוטומטיות ברשתות השיווק שבאמצעותן הציבור יכול להחזיר מכלי משקה שנאספו על ידו;
- 32.6. מחזירה את מלוא דמי הפיקדון, בשיעור של 30 אג' למיכל משקה, כנגד מכלי המשקה שמוסרים לה בתי עסק, אספנים מקצועיים ואנשים פרטיים;
- 32.7. מוודאת באמצעות בדיקות מדגמיות כי לא נמסרו לה בין מכלי המשקה גם מכלים שחוק הפיקדון לא חל עליהם, וכי "השקים" שנמסרו לה אכן מכילים את כמויות המכלים המוצהרות;
- 32.8. אל"ה מפעילה מרכזי מיון ועיבוד בהם היא ממיינת את המכלים שהתקבלו, ומפרידה, למשל, בין אלומיניום לפח, בין זכוכית לפי צבעיה ועוד, ובסיום התהליך מעבירה את המכלים למפעלי מחזור מורשים לפי דין;
- 32.9. אל"ה, באמצעות עיבוד מכלי המשקה במרכזי העיבוד, טרם העברתם למחזור, דואגת למנוע מצב בו מכלי משקה שנמסרו למחזור מוצאים את דרכם חזרה לשוק ב- "דלת מסתובבת", במסגרתה ידווחו פעם נוספת אותם מכלים כמכלים שזה עתה נאספו, ובכך יפגעו יעדי האיסוף בפועל (עקב הדיווח הכפול) ותיפגע יעילות ואמינות מערך האיסוף;
- 32.10. אל"ה משקיעה משאבים ניכרים בחינוך והסברה, בין היתר בבתי ספר, מוסדות ציבוריים, אמצעי תקשורת וכיוצ"ב כדי לעודד את השבת מכלי המשקה כנגד דמי הפיקדון.
- 32.11. אל"ה משלמת דמי עידוד של 5 אג' לרשתות השיווק כדי שהללו ישפרו את תהליך קבלת מיכלי הפיקדון מציבור הצרכנים וינגישו עבור הצרכנים תהליך זה;

32.12. בהתאם לתנאי האישור (סעיף 9), פעילויותיה המרכזיות של אל"ה מבוצעות באמצעות מכרזים, באופן המאפשר לאל"ה לקבל את ההצעות הטובות ביותר, הן מבחינת איכות והן מבחינת מחיר. כך, למשל, אל"ה בחרה את החברות שיספקו את שירותי השינוע אל מפעלי המיון באמצעות מכרז רחב היקף. כמו כן, אל"ה ניהלה שני הליכי התמחרות לרכישת שקי האיסוף המחולקים לגורמים שונים, וביניהם אספנים מקצועיים, משנעים, בתי עסק וכיוצ"ב.

33. להלן נפרט על פעילות אל"ה בנוגע לאיסוף מכלי משקה "גדולים" (מעל ליטר וחצי).

34. כידוע, יצרני המשקאות המרכזיים בישראל הסכימו עם השר להגנת הסביבה על תכנית פעולה, במסגרתה מוסדרת התחייבות היצרנים והיבואנים להתחיל לפעול באופן מידי לאיסוף ומיחזור מכלי משקה גדולים בשיטה המבוססת על השתתפות מרצון של הציבור באיסוף מכלי המשקה (להלן: "ההסכם עם הממשלה"). הרציונל שבבסיס ההסכם הוא, ששיטת הפיקדון על מיכלי המשקה הגדולים תיכנס לתוקף אך ורק אם היצרנים והיבואנים לא יצליחו להגיע ליעד איסוף של 55% ממכלי המשקה הגדולים עד סוף שנת 2016.

35. בעקבות ההסכם עם הממשלה, פרסה אל"ה ברחבי הארץ אלפי כלי אצירה (המכונים "מיחזוריות") בעלות של עשרות מיליוני שקלים, המהווים תשתית לאיסוף מכלי משקה גדולים.

36. בנוסף, אל"ה ביצעה הסברה נרחבת בקהילה בעלות של עשרות מיליוני שקלים, שכללה קמפיינים פרסומיים בשלטי חוצות ובאמצעי התקשורת השונים, ובמסגרתה הטמיעה אל"ה בקרב הציבור הרחב מודעות והרגלי מיחזור של מיכלי המשקה הגדולים.

37. צעדים אלה נשאו פרי, וכיום מתבצע איסוף משמעותי ביותר של מכלי המשקה הגדולים ברחבי מדינת ישראל. ראו לעניין זה את הנתונים בטבלה הבאה בנוגע למכלי המשקה "הגדולים" (מעל ליטר וחצי):

| 2015   | 2014 | 2013 | 2012 | 2011 |                         |
|--|------|------|------|------|-------------------------|
|  |      |      |      |      | מכירות (במיליונים)      |
|  |      |      |      |      | איסוף (במיליונים)       |
| 53%  | 52%  | 51%  | 47%  | 41%  | שיעור האיסוף בפועל      |
| יש להגיע לשיעור איסוף של 55% עד סוף שנת 2016 |      |      |      |      | שיעור האיסוף הנדרש בחוק |

\* - הנתונים לשנת 2015 מתייחסים לחודשים ינואר עד ספטמבר בלבד, ואינם כוללים את נתוני הרבעון האחרון.

## ו. התחרות בשוק איסוף ומיחזור מכלי המשקה

38. בימים אלה פועל בשוק איסוף ומיחזור מיכלי המשקה, במקביל לאל"ה, גורם נוסף – אסופתא פתרונות מיחזור מתקדמים בע"מ (להלן: "אסופתא"), המתפקד כתאגיד איסוף ומיחזור של מיכלי משקה קטנים.



39. אסופתא, ככל הידוע, היא חברה בבעלות גורם "פרטי" לחלוטין, והיא אינה בבעלות יצרנים ויבואנים המחויבים לפי חוק הפיקדון. בניגוד לאל"ה, היצרנים והיבואנים אף אינם יכולים לקבל בה מניות ולהשתתף בהכוננת פעילותה בשוק איסוף ומיחזור מכלי המשקה.
40. בשנים האחרונות החליטו מספר יצרנים ויבואנים לקבל שירותים מאסופתא, ולא מאל"ה, ובכלל זאת: יקב טפרברג, יקב יפן, יקב דלתון, אנטיפוד השקעות, יקבי רמת הגולן, הכרם משקאות חריפים, יקב קסטל, יקב ציון, יקב ארזה, יקב הכורמים, אדיר סחר, מזרח ומערב, דולינה גרופ, ונורמן פרמיום ועוד.
41. למיטב ידיעת אל"ה, היצרנים שהחליטו לקבל שירותים מאסופתא, בחרו לעשות זאת מן הטעם שאסופתא לא גובה דמי טיפול, אלא רק גובה את דמי הפיקדון בגין המכלים.
42. אל"ה סבורה שאסופתא מצליחה להציע ליצרנים וליבואנים מחיר זול יותר בגין שירותיה מאחר שהיא "רוכבת על גבה" של אל"ה במתן שירותים למקבלי שירותיה ובין היתר נהנית, ללא תשלום, מהשירותים שאל"ה מספקת ממילא ללקוחותיה.
43. אל"ה סבורה שהתחרות בשוק זה צריכה להתבצע באופן הוגן, שוויוני ובמסגרת "כללי משחק" ברורים ומוגדרים. סוגיה זו אף הייתה נושא לשני הליכים משפטיים.
- ראו: ת"א (תל אביב) 28875-08-12 אסופתא – פתרונות מיחזור מתקדמים בע"מ נ' תאגיד איסוף מכלי משקה בע"מ; וגם ה"ע 42204-08-13 תאגיד איסוף מכלי משקה בע"מ נ' הממונה על הגבלים עסקיים.
44. מכל מקום, כיום פועלים בשוק איסוף ומיחזור מכלי המשקה שני הגופים במקביל – אל"ה ואסופתא, בהתאם לכללי תחרות שהתווה הממונה. ראו: קביעה בדבר ניצול לרעה של מעמד בשוק: שירותי המיחזור של מכלי משקה החייבים בפיקדון הגבלים עסקיים 500426 (2013).
45. בנוסף, לפי הוראות חוק הפיקדון (בניגוד לחוק האריזות), כל יצרן או יבואן יכול לבצע את חובותיו בעצמו, ואין הכרח לבצע את החובות באמצעות תאגיד מיחזור.

#### ז. התנאים לאישור הסדר כובל על ידי בית הדין הנכבד

46. עד כאן הצגנו את הרקע העובדתי הנדרש לבחינת הבקשה דנן. בפרקים הבאים נפרט את הנימוקים והטעמים למתן אישור בית הדין הנכבד להסדר שבנדון.
47. תחילה, נסקור בקצרה את המסגרת הנורמטיבית לאישור הסדר כובל על ידי בית הדין.
48. סעיף 9 לחוק ההגבלים העסקיים קובע, כי המבחן לאישור של הסדר כובל על ידי בית הדין הנכבד, הוא מבחן "טובת הציבור". כך בלשון סעיף 9 לחוק:
- "בית הדין יחליט לאשר הסדר כובל, כולו או חלקו, אם הוא סבור כי הדבר הוא לטובת הציבור, ורשאי הוא להתנות את אישורו בתנאים".
49. על פי סעיף 10 לחוק, עת נדרש בית הדין הנכבד לבחינת "טובת הציבור" בקיומו של הסדר כובל, עליו לשקול את מידת הפגיעה בתחרות ובציבור אל מול תרומתו של ההסדר לעניינים המפורטים בסעיף הנ"ל.

50. בין רשימת העניינים המפורטים בסעיף 10 לחוק ניתן למנות את העניינים הבאים: ייעול הייצור והשיווק של נכסים או שירותים; הבטחת איכותם או הורדת מחיריהם לצרכן; הבטחת היצע מספיק של נכסים או שירותים לציבור; ומניעת פגיעה חמורה בענף חשוב למשק המדינה.

51. רשימת עניינים זו אינה רשימה ממצה, ובית הדין הנכבד רשאי לשקול אף שיקולים אחרים, בבואו לבחון האם ההסדר הינו לטובת הציבור.

52. "טובת הציבור" תיבחן על ידי בית הדין הנכבד גם על פי כוונת המחוקק, אשר באה לידי ביטוי בדבר החקיקה הרלבנטית (ה"ע 455 אי. סי. אס. מערכות כבלים בישראל בע"מ ואח' נ' הממונה על הגבלים עסקיים (פורסם באתר רשות ההגבלים העסקיים, מס' פרסום 525, ביום 10.1.94; וגם ה"ע 508/04 תאגיד איסוף מכלי משקה נ' הממונה על הגבלים עסקיים ואח' (פורסם בנבו, 13.9.2005)).

53. על יסוד דברים אלה, נפרט להלן את היתרונות והחסרונות (ככל שקיימים) של ההסדר שבנדון, ונראה כי היתרונות הגלומים בהסדר עולים באופן משמעותי על חסרונותיו.

#### ח. חסרונותיו של ההסדר הנדון מינימליים (אם בכלל)

54. אליה היא מיזם משותף בבעלות ארבעה יצרני המשקאות המשמעותיים במשק, ולפיכך חסרונותיו התחרותיים של ההסדר הנדון הם החששות הכלליים מפני שיתוף פעולה בין מתחרים.

55. החששות התחרותיים העיקריים הנובעים ממיזם משותף בין מתחרים הנם:

55.1. חשש שמא המיזם המשותף יחסום כינונה של תחרות עתידית (או אף תחרות קיימת) בשוק;

55.2. חשש כי החברה בין החברות המייסדות ושיבתן סביב שולחן משותף עלולות להשפיע באופן שלילי על התחרות ביניהן או בינן לבין מתחרות אחרות, לרבות על דרך של חילופי מידע ותיאום התנהגות;

55.3. חשש שמא "הוריי" המיזם (בעלי המניות) ינצלו את בעלותם במיזם כדי לפגוע במתחרים בהם, אשר ידרשו גם הם לשירותי המיזם המשותף.

56. החששות הנ"ל מקבלים מענה מפורש וישיר בתנאי האישור החלים על פעילות אליה, ולפיכך חסרונותיו של ההסדר הנדון מינימליים ביותר. למסקנה זו גם הגיע בית הדין הנכבד בפסק דינו בנוגע לאישור השלישי:

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

57. ובהמשך הדברים:

"נמצא אפוא כי חסרונותיו של ההסדר הנדון, בכפוף לתנאים שהוצבו, מינימליים".



58. להלן נציג כיצד תנאי האישור מפיגים את החששות התחרותיים הנובעים משיתוף הפעולה בין מתחרים, ולמעשה מאיינים את חסרונותיו של ההסדר.

#### ח.1. הפגת החשש כי אל"ה תחסום תחרות עתידית (או קיימת) בשוק

59. כאמור, אחד החששות הטמונים במיזם המשותף הוא החשש שמא המיזם המשותף ייצור חסמים בפני חברות אחרות אשר יבקשו לפעול בשוק.

60. להלן נתייחס לחשש זה, ונראה כי החשש אינו מתממש בפועל בענייננו.

61. ראשית, אין כל חסם יציאה בפניי כל יצרן או יבואן המבקש לחדול להיות בעל מניות באל"ה. המשמעות היא, שכל בעל מניות באל"ה יכול לעבור ולקבל שירותים מתאגיד מתחרה, לבצע את פעילות האיסוף בעצמו או אף להקים גוף מתחרה באל"ה.

62. שנית, בהתאם להסכם ההתקשרות בין אל"ה ומקבלי שירותיה, מקבלי השירותים רשאים להודיע על סיום ההסכם עם אל"ה תוך זמן סביר, שעומד כיום על 30 יום מראש, וללא קנסות. המשמעות היא, שאין חסמי מעבר משמעותיים בפני מקבלי שירותים באל"ה המבקשים לעבור לקבל שירותים מגופים מתחרים. לראייה, כפי שצוין, בשנים האחרונות "נטשו" את אל"ה מספר יצרנים ויבואנים, שעברו לקבל שירותים מאסופתא (ראה פירוט בסעיף 40 הנ"ל).

63. מעבר לכך, נציין שבניגוד לחוקי מיחזור מקבילים, כגון חוק האריזות וחוק פסולת אלקטרונית, בחוק הפיקדון לא נקבע מנגנון "הכרה" בגוף המבקש לתפקד כתאגיד מיחזור של מכלי משקה. המשמעות היא, שכל אדם יכול להקים חברה ולפעול כתאגיד מיחזור, מבלי שנדרשות הוכחות איתנות כלכלית, הצגת תכנית עסקית, הצגת הון עצמי מספק, יכולת לספק שירותים בפריסה ארצית, הגעה לנתחי שוק מסוימים תוך פרק זמן מסוים וכיוצ"ב.<sup>1</sup> לפיכך, בפני מי שמבקש לפעול כתאגיד מיחזור לא ניצבים חסמי כניסה רגולטוריים כלשהם, ואף כל יצרן או יבואן, בפני עצמו, יכול באופן תיאורטי להקים "תאגיד מיחזור".

64. לאור האמור, אין כל חשש כי אישור ההסדר יחסום או יסכל תחרות עתידית (או קיימת) בשוק איסוף ומיחזור פסולת האריזות.

#### ח.2. הפגת החשש מ- "שולחן משותף" באמצעות תנאי האישור

65. שיתוף הפעולה בין יצרנים ויבואנים עלול לעורר חשש מפני השפעות שליליות שיהיו ל- "שולחן המשותף" בו ישבו נציגי יצרנים ויבואנים שונים.

66. בענייננו, חששות אלה מוקהים לנוכח הוראות תנאי האישור שקבע בית הדין הנכבד. להלן נפרט:

---

<sup>1</sup> ראו והשוו לעומת סעיף 12 לחוק להסדרת הטיפול באריזות, תשע"א-2011, המסדיר מנגנון "הכרה" בגוף שמבצע עבור יצרנים ויבואנים את חובותיהם לפי החוק. מבקש הכרה נדרש, בין היתר, להציג הצגת תכנית עסקית, הון עצמי מינימלי, אישור על היעדר הרשעות, תקנון, תקציב ופרטי מידע נוספים כפי שיקבע השר להגנת הסביבה. מנגנון דומה ניתן למצוא גם בסעיף 14 לחוק לטיפול סביבתי בצידוד חשמלי ואלקטרוני ובסוללות, תשע"ב-2012.

- 66.1. המגעים בין החברים בתאגיד חייבים להתבצע באופן המצמצם כל חשש להפחתת התחרות בין החברים באל"ה, ובכלל זה:
- 66.1.1. החברים לא יעבירו לאל"ה, ואל"ה לא תקבל מחבריה, כל מידע שעניינו עלויות, רווחיות או תמחור הנוגעים לפעילות מי מחברי אל"ה ו/או למתחרה של מי מהם;
- 66.1.2. מידע שהועבר לאל"ה הנוגע לעניינו של חבר באל"ה לא יועבר לחבר אחר של אל"ה;
- 66.1.3. מגעים בין החברים באל"ה ייערכו בין בעלי התפקידים ההכרחיים לשם תפעולה השוטף של אל"ה, ולשם כך בלבד;
- 66.1.4. מנהל אל"ה, מנהל התפעול, מנהל הכספים והאדם האחראי מטעם אל"ה על הדיווחים לפי סעיף 10 לחוק הפיקדון לא יהיו בעלי זיקה כלשהי למי מחברי אל"ה.
- 66.2. מבלי לגרוע מהאמור, אל"ה מחויבת לא להעביר לחבריה מידע, במישרין או בעקיפין, לרבות מידע בדבר היקף מכלי המשקה המלאים הנמכרים על ידי החברים באל"ה ו/או על ידי מי ממקבלי השירותים של אל"ה, ובדבר כמות המכלים הריקים הנאספים על ידי אל"ה או מי מטעמו, למעט הכמות המרבית של אלה.
- 66.3. ככלל, אדם שהוא נושא משרה או עובד מנהלי בכיר במי מחברי אל"ה לא יהיה נושא משרה, עובד או יועץ באל"ה, והכול במישרין או בעקיפין.
67. כל אלה מאיינים למעשה כל חשש תחרותי מפניי החלפת מידע במסגרת "שולחן משותף" בין בעלי המניות של אל"ה.
68. בית הדין הנכבד כתב בעניין זה בפסק דינו בנוגע לאישור השלישי כך (שם, סעיף 29):
- "אשר לחשש מפני שיתוף פעולה בין מתחרים – בכך מטפלים התנאים בהם מקובל על התאגיד כי יותנה ההסדר, הכוללים הוראות בדבר החרקת הדרג הבכיר בחברות המשקאות מדיקטוריון תאגיד האיסוף, וכן הוראות בדבר פעילות התאגיד מול חברות המשקאות, באופן שיפיג את החשש מפני הפחתת תחרות כתוצאת 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".
69. כאמור, אל"ה ממלאת אחר תנאי האישור, ואף מקבלת על עצמה להמשיך ולפעול לפי תנאי האישור גם בהמשך פעילותה.
70. כמו כן, נציין כי במהלך שנות הפעילות של אל"ה לא עלתה כל טענה כי הוחלף מידע כלשהו בין החברות המייסדות או אף עלה החשש כי מידע כלשהו זלג במסגרת פעילות אל"ה. נוכח האמור, ברי כי החשש התיאורטי מפניי החלפת מידע לא התממש בפועל.



### ח. III. הפגת החשש כי בעלי המניות של אל"ה ינצלו את בעלותם באל"ה כדי לפגוע בתחרות

71. הממונה הביע בעבר חשש כי בעלי המניות באל"ה ינצלו את הבעלות באל"ה על מנת לפגוע בתחרות המתחרות בהם, אשר אף הן תיזרזנה לשירותיה של אל"ה.
72. חשש זה מופג במלואו באמצעות תנאי האישור.
73. לפי תנאי האישור, כל יצרן, יבואן או בית עסק יהיה רשאי להצטרף בכל עת כחבר באל"ה ויהיה זכאי לייצוג בניהול ענייניה (סעיף 3). תנאי האישור אף מחייבים את אל"ה לנהוג בכל חברי אל"ה ומקבלי השירותים באופן שוויוני, לרבות בגביית דמי הטיפול (סעיף 9). מכוח סעיף זה, מתקשרת אל"ה עם כל חברה ומקבלי שירותיה בהסכמים אחידים.
74. יתרה מכך, גובה דמי הטיפול שייגבו מחברי אל"ה וממקבלי השירותים ייקבעו על ידי מומחים חיצוניים, שאינם קשורים במי מהחברים באל"ה או בבעל עניין באחד או יותר מהם או שיש להם זיקה למי מהם (סעיף 7).
75. זו גם הייתה עמדת בית הדין בפסק הדין בנוגע לאישור השלישי (שם, סעיף 30 לפסק הדין):

"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 ממקבלי שירותי; הוראות בדבר בחירת קבלני משנה במכרז תחרותי וכיו"ב. כל אלו מפיגים במידה רבה מאוד את החשש מפני פגיעתו של הכוח המונופוליסטי בידי תאגיד האיסוף".

76. כמובן, שדברים אלה רלבנטיים גם בנוגע לבקשה זו.

### ט. יתרונותיו של ההסדר הנדון

77. עד כאן הצגנו כי להסדר הנדון חסרונות מינימליים, אם בכלל, לאור תנאי האישור החלים על פעילותו. להלן נדון ביתרונות שמגלם ההסדר הנדון עבור הציבור.
78. תחילה, נציין שאל"ה סבורה כי המשך פעילותה בשוק איסוף ומיחזור מכלי המשקה חיוני ביותר להמשך פעילות המיחזור של מכלי משקה בישראל, ואם תפורק אל"ה – אין כל וודאות שתקום אלטרנטיבה ראויה לפעילות אל"ה, וקיים חשש שהציבור יינזק. על כך נרחיב בהמשך בפרק נפרד (פרק יג'). לפיכך, בפרק זה נתמקד ביתרונות המרכזיים הנוספים של ההסדר הנדון.

### ט. I. תרומתה של אל"ה לקידום תכליות חוק הפיקדון, ובראשן הגנה על הסביבה

79. פעילותה של אל"ה מקדמת את תכליות חוק הפיקדון, ובראשן הגנה על הסביבה.
80. אין צורך להכביר מילים על החשיבות שבשמירה על איכות הסביבה. סביבתו של האדם, ובה הקרקע, המים והאוויר, היא הבסיס לקיומו הפיזי והרוחני כאחד. איכות חייו של אדם

מושפעת במידה לא מבוטלת מאיכות סביבתו (ראו בג"צ 4128/02 אדם טבע ודין – אגודה ישראלית להגנת הסביבה נ' ראש-ממשלת ישראל ואח', פ"ד נח(3) 503, 512-513; ה"ע 508/04 תאגיד איסוף מכלי משקה נ' הממונה על הגבלים עסקיים ואח' (פורסם בנבו, 13.9.2005), פסקה 18).

81. בין היתר, פעילות אל"ה מגבירה את שיעורי איסוף מכלי המשקה, משפרת את רמת הניקיון ברשות הרבים, מסייעת לחיסכון בנפח הטמנה באתרי הפסולת, מקדמת את המיחזור לרבות הפחתת צריכת הדלק וזיהום האוויר במפעלים המשתמשים בחומר הממוחזר, מגבירה מודעת בקרב האוכלוסייה לנושא איכות הסביבה בכלל ולמיחזור בפרט.

82. ספק אם תכליות אלה היו מושגות, ולבטח לא באותה מידה, לולא פעילותה המאומצת של אל"ה בתחומים אלה.

83. בהקשר זה, נבקש לשים דגש מיוחד על נושא הגברת המודעות בקרב האוכלוסייה לנושא המיחזור, ובפרט של מכלי המשקה הגדולים.

84. כאמור, בעקבות ההסכם על הממשלה נפרסו ברחבי הארץ אלפי "מיחזוריות", המהוות תשתית לאיסוף מכלי משקה גדולים. צעדים אלה נשאו פרי, וכיום מתבצע איסוף משמעותי ביותר של מכלי המשקה הגדולים ברחבי מדינת ישראל.

85. ולא בכדי. אל"ה השקיעה סכומי עתק בהסברה נרחבת על חשיבות המיחזור ו- "חינוך" הציבור להרגלי מיחזור נכונים. להלן טבלה המפרטת את הסכומים שהשקיעה אל"ה בחינוך, שיווק והסברה בחמש השנים האחרונות:

| שנה                       | 2011 | 2012 | 2013 | 2014 | 2015 |
|---------------------------|------|------|------|------|------|
| השקעה בשיווק<br>(באלפי ₪) |      |      |      |      |      |

86. לא מדובר בהשקעה חד-פעמית. הישגי אל"ה בכל הנוגע לאיסוף מכלי משקה גדולים הגיעו בעקבות פעילויות הסברה מתמשכות. מערך האיסוף של מכלי המשקה הגדולים לא יוכל להתקיים ללא השקעה בתשתיות מיחזור והשקעה נרחבת בחינוך והסברה.

87. פעילויות הסברה אלה חיוניות כדי לשמר את השתתפות הציבור בפעילות האיסוף והמיחזור של מכלי המשקה הגדולים.

88. בניגוד לחוק האריזות, חוק הפיקדון אינו מחייב את תאגידי המיחזור להשקיע בחינוך והסברה, ולכן אין כל וודאות שגוף אחר, שאינו אל"ה ואינו בבעלות יצרנים ויבואנים, ישקיע את הסכומים הנדרשים כדי להמשיך ולתחזק את הישגי אל"ה ב- "חינוך" הציבור להרגלי מיחזור נכונים.

89. היבט ההשקעה בהסברה וחינוך הציבור רק ממחיש את התרומה של אל"ה לקידום התכליות של חוק הפיקדון ופעילותה הענפה להגנה על הסביבה.



## ט. II. חיסכון בעלויות והוצאות כלל משקיות

90. פעילותה של אל"ה, המתפקדת כאחד משני גופי המיחזור בישראל (הגדול מבניהם), משקפת חיסכון בעלויות והוצאות כלל משקיות.

91. לכך מסכימים הן הממונה והן בית הדין הנכבד. כך ציין בית הדין הנכבד בפסק דינו בנוגע לאישור השלישי (סעיף 15):

"לטענת תאגיד האיסוף, ריכוז פעולות בידי תאגיד אחד, תחת פיצולו בין מספר תאגידי איסוף, מאפשר יתרונות לגודל, מהם נובע חיסכון בעלויות וממילא חיסכון בהוצאות כלל משקיות. הממונה אינה חולקת על כך... כך הוא בהיבט חיסכון בעלויות הובלה ואף בחיסכון בהצבת כלובי איסוף. בשני אלו ניתן, במתכונת הקיימת, לחסוך בהוצאות הנובעות מכפל ומחפיפה בין פעילות של מספר תאגידי מיחזור, ובכך להקטין את ההוצאה הכלל משקית בגין פעילות האיסוף.

ככלל, טענה זו מקובלת עלי. אכן נראה כי פעילותו של תאגיד איסוף בודד תפחית את סך ההוצאה הכלל משקית בגין איסוף. כן מקובל עלי, כי נתון זה הינו מיתרונותיו של ההסדר, באשר מדובר ביתרון ובחיסכון אשר עשוי לתרום לציבור בכללותו, ולא רק לגורמים עסקיים מסוימים [...]"

92. יתרה מכך, מגודלה של אל"ה נהנים יצרנים גדולים ויצרנים קטנים כאחד. דהיינו, לא רק הציבור מיתרונות הגודל של אל"ה, אלא גם יצרנים ויבואנים קטנים. במצב ללא תאגיד מיחזור כמו אל"ה, כל יצרן וכל יבואן נדרש לעמוד בעצמו בדרישות החוק, ולפיכך יצרנים ויבואנים "קטנים", אשר מטבע הדברים רגישים יותר לעלויות הכרוכות בציות להוראות החוק, נפגעים יותר לעומת יצרנים ויבואנים גדולים ומבוססים. עבור יצרנים ויבואנים אלה, אל"ה משקפת יתרון משמעותי.

### י. מאפייניו הייחודיים של השוק הרלבנטי – אין מדובר ב- "שוק תחרותי"

93. מעבר לבחינת מאזן היתרונות והחסרונות של ההסדר הנדון, בית הדין הנכבד נדרש לבחון את ההסדר בראייה כוללת ומקיפה, המתייחסת לשוק בו מדובר ולתנאיו המיוחדים.

94. בענייננו, שוק איסוף ומיחזור מכלי המשקה מתאפיין בתנאים מיוחדים ביותר.

95. שוק איסוף ומיחזור מכלי המשקה אינו "שוק תחרותי" במובנו המקובל של דיני ההגבלים העסקיים. איסוף ומיחזור מכלי משקה על פי חוק הפיקדון איננו פעילות מסחרית כלכלית רגילה המונעת באמצעות כוחות השוק החופשי ועונה לביקושים בהיצעים מתאימים. מדובר בשוק מלאכותי, יציר המחוקק, שנועד לתקן כשל שוק. לפיכך, הפעילות בשוק אינה מוכתבת על ידי ביקוש למוצר או שירות מצד הצרכנים, אלא מוכתבת באופן מלאכותי על ידי המחוקק, ונאכפת בסנקציות הקבועות בחוק הפיקדון.

96. מסיבה זו, תכליות היסוד של דיני ההגבלים העסקיים ממילא אינן מתקיימות במקרה זה. ודוק, בשוק "אמיתי" דיני ההגבלים העסקיים שואפים לשמר את כוחות השוק שימקסמו

את עודף הצרכן. בענייננו, המטרה היא לקדם את איכות הסביבה באמצעות איסוף ומיחזור מכלי משקה בהתאם ליעדים שקבע המחוקק – וכל זאת במינימום עלות למשק הישראלי.

97. רציונל זה התקבל על-ידי בית הדין להגבלים עסקיים במסגרת פסק הדין בו ניתן האישור השלישי. כך כתב בית הדין בנושא זה:

”34. [...] לטענת המבקשות, ריכוז פעילות האיסוף בידי גורם אחד, אשר כאמור מקובל ברבות ממדינות אירופה, נובע מאופייה של פעילות האיסוף. כפי שהסביר המומחה מטעם התאגיד, מר מנחם פרלמן, איסוף ומיחזור מיכלים על פי חוק המיחזור איננו פעילות מסחרית כלכלית רגילה המונעת באמצעות כוחות השוק החופשי ועונה לביקושים בהיצעים מתאימים. מדובר בשוק מלאכותי, יציר המחוקק, שנועד לתקן כשל שוק [...]”

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 יקטינן. הוא הדין באיכות השירות לצרכנים: הצרכנים אינם משלמים עבור שירות האיסוף וממילא לא יתגמלו – בוודאי שלא במישרין – יצרן שיעמיד לרשותם שירות איסוף נוח יותר. ”התגמול” היחיד הוא הגברת האיסוף ובכך מתן אפשרות לעמידה ביעדים שהוצבו בעניין זה, והימנעות מסנקציות בגין אי עמידה ביעדים. בתנאי שוק אלה, ועל רקע המצב החוקי דהיום, לא נראה כי קיומו של תאגיד איסוף בודד יפגע בתחרות וייגרע מטובת הציבור.”

98. וזו גם תפיסת המחוקק ביחס לשווקים אלה. כך התבטא השר להגנת הסביבה (דאז), מר גלעד ארדן, בנוגע ל- ”תחרות” בשוק איסוף ומיחזור פסולת האריזות בדיוני ועדת הכלכלה בחוק האריזות מיום 11.8.2010 (פרוטוקול הדיון מיום 11.8.2010 מצורף בזאת כנספח 7 לבקשה זו):

”כל תחרות בעניין הזה היא תחרות מדומה, כי בסופו של דבר זה אומר שהיא תבוא על חשבון הצרכנים שמשלמים את מחיר המוצרים שהאריזות עוטפות אותם. אמרתי הבוקר גם לממונה, יש ביטויים שכשהם אומרים אותם, קשה לך להתמודד נגדם, כי הממונה אמרה לי 'אתם שמים חסם כניסה'. חסם כניסה זה ביטוי שלילי, אתה שומע אותו, אתה נבהל, מי רוצה לשים חסמי כניסה? ואז אתה מבין שבעצם כשאתה נותן רישיון לבנק או לחברת ביטוח או לערוץ טלוויזיה, חייב שיהיה לך חסם כניסה, אתה לא מעוניין שכל אחד, לא משנה מי הוא ומה הוא, יתעסק בתחום כזה שיש לו השלכות ציבוריות משמעותיות. אז לפעמים הנתונים מטעים. גם המלה 'תחרות' לא רלוונטית לפה.”



99. הדברים הללו ישימים, כמובן, גם לעניין פסולת מכלי משקה.
100. יוצא, כי בענייננו הצטרפותם של היצרנים להקמת אלי"ה אינה פוגעת בדרך כלשהי "בתחרות" – זאת בוודאי לא כמשמעותו של מונח זה בחוק ההגבלים העסקיים.
101. בשל נסיבותיו ומאפייניו הייחודיים של שוק איסוף ומיחזור מכלי משקה, אנו סבורים כי שיש מקום לאשר את המשך פעילות אלי"ה בשוק זה.

#### **יא. גוף מיחזור בבעלות יצרנים ויבואנים – הפרקטיקה המקובלת ברחבי העולם**

102. הפרקטיקה המקובלת במדינות רבות באירופה היא כי פעילות האיסוף והמיחזור של פסולת אריזות (הכוללת גם מיכלי משקה) נעשית, בין היתר, באמצעות גוף בבעלות יצרנים ויבואנים, וזאת בין אם מתנהלת בשוק תחרות ברמת גופי המיחזור ובין אם לאו.
103. כך נכתב לעניין זה בנייר עמדה של הנציבות האירופית משנת 2005 שניתח סוגיות תחרותיות בתחום ניהול הפסולת:

"In nearly all Member States the obliged companies cooperate in order to establish a system for the management of packaging waste. Most of these systems are nonprofit legal entities. Shareholders are often the obliged companies".<sup>2</sup>

104. לפי בדיקתנו, גופי איסוף ומיחזור של פסולת אריזות בבעלות יצרנים ויבואנים פועלים כיום, בין היתר, באנגליה, ספרד, סלובקיה, רומניה, נורבגיה, הולנד, מלטה, מקדוניה, לוקסמבורג, אירלנד, איטליה, יוון, צרפת, דנמרק, צ'כיה, קפריסין, בולגריה ובלגיה.
105. זאת, כאמור, אף במדינות בהן האיסוף והמיחזור של פסולת אריזות נעשה באמצעות מספר גופים המתחרים ביניהם, כגון איטליה, אנגליה, בולגריה וסלובקיה.
106. ראוי לציין, שישנן מדינות בהן הפרקטיקה המקובלת היא שפעילות האיסוף והמיחזור של פסולת אריזות נעשית בידי תאגיד אחד בלבד, ולא בידי מספר תאגידי איסוף מתחרים ביניהם. מדובר בין היתר בבלגיה, צרפת, קפריסין, צ'כיה, אירלנד, לוקסמבורג, הולנד וספרד. ההערכה היא, שבמחצית ממדינות אירופה לא מתקיימת כלל תחרות ברמת גופי המיחזור.<sup>3</sup>
107. העובדה כי פרקטיקה מסוימת נוהגת בתחום הנתון לרגולציה במדינות רבות, היא נתון בעל משקל, שעשוי ללמד כי הרשויות באותן מדינות לא ראו כל פסול בפרקטיקה זו, ובוודאי שלא ראו בהקמת גוף בבעלות התעשייה כאמצעי שנועד להפחתת התחרות או מניעתה.

<sup>2</sup> ראו: European Commission, *DG Competition Discussion Paper Concerning Issues of Competition in Waste Management* (2005)

<sup>3</sup> Spasova, Bilyana. "Competition among Producer Responsibility Organisations and Role of Municipalities in an EPR System." *IIIEE Master Thesis* (2014)

## **יב. כוונת המחוקק – הגשמת העיקרון הסביבתי של אחריות יצרן מורחבת**

108. בבואו לבחון את שאלת "טובת הציבור", בית הדין הנכבד צריך לתת דעתו גם לכוונת המחוקק, אשר באה לידי ביטוי בדברי החקיקה הרלבנטיים.
109. בענייננו, אנו סבורים שיש לתת משקל לכוונת המחוקק, כפי שבאה לידי ביטוי בחוק הפיקדון וכן בחוקים אחרים הנוגעים למטריה הסביבתית.
110. חוק הפיקדון מושתת על העקרונות הסביבתיים של "אחריות יצרן מורחבת" ו- "המזהם משלם".
111. דוקטרינות אלה סוכמו לאחרונה באופן ממצה בפסק דינו של בית המשפט העליון בבג"ץ 6971/11 **איתנית מוצרי בניה בע"מ נ' מדינת ישראל** (פורסם בנבו, 2.4.13), שם כתב בית המשפט העליון כדלקמן:

"עיקרון 'המזהם משלם' הוא פשוט: מי שיצר את הזיהום – יממן את סילוקו ויישא באחריות לנזקים שנגרמו ושייגרמו. עיקרון זה נובע גם משיקולי יעילות, מתוך הנחה שחיוב הגורם המזהם להפנים את עלויות הזיהום יביא אותו להפחית את היקף הזיהום למינימום ההכרחי. המטרה היא להפחית את כמות הפסולת המיועדת לסילוק, ולעודד את המזהם לנקוט אמצעי זהירות ולפתח טכנולוגיה 'ירוקה'. תפיסה כלכלית זו מוצאת עיגון כאמור ברעיון של הפנמת עלויות. לכך מצטרף גם שיקול של צדק, לפיו אין זה צודק שהגורם המזהם שהרוויח מפעולת הזיהום אך יסיט את העלויות אל כתפי הציבור [...]"

עקרון 'המזהם משלם' מיתרגם לעיקרון דומה של 'אחריות יצרן'. המשמעות המעשית היא שעלויות הטיפול והמחזור של פסולת יושתו, בדרך כלל, על המפעל שהפיק תוצרים מזהמים במסגרת תהליכי הייצור [...]. לכך יש היבטים רבים בחקיקה הסביבתית החדשה בישראל.

נזכיר כאן את החוק לטיפול סביבתי בצידוד חשמלי ואלקטרוני ובסוללות, התשע"ב-2012; החוק להסדרת הטיפול בארזיות, התשע"א-2011; חוק הפיקדון על מכלי משקה, התשס"א-2001, אשר תוקן בשנת 2010 ונקבעו בו מכסות איסוף בקבוקים על ידי היצרנים; החוק לסילוק ולמיחזור צמיגים, התשס"ז-2007; וחוק שמירת הנקיון, התשמ"ד-1984, אשר תוקן בשנת 2007 ונקבע בו מנגנון של היטלי הטמנה".

112. מימוש אמיתי, ולא מלאכותי, של האחריות המורחבת של היצרנים והיבואנים אינה יכולה להישען אך ורק על מימון עלויות פעילות האיסוף והמיחזור, אלא אף צריכה לכלול פיקוח ואחריות על פעילותו של תאגיד המיחזור ועמידתו ביעדים הסביבתיים שהוגדרו בחוק הפיקדון.



113. הסתפקות במימון עלויות גוף המיחזור בלבד, תחמיץ את המהות והחשיבות של עיקרון אחריות היצרן המורחבת, שכן משמעות הדברים תהיה כי יצרן או יבואן יוצא ידי חובה על ידי קניית "תעודת ביטוח" מגוף המיחזור באמצעות תשלום חודשי.
114. לא לכך כיוון המחוקק בהטלת אחריות מורחבת על היצרנים והיבואנים.
115. יצרן או יבואן בוחר להחזיק מניות באל"ה על מנת להיות שותף להתוויית דרכה ופעילותה, בשים לב לכך שאם תיכשל אל"ה במשימתה לעמוד ביעדי האיסוף והמיחזור – עלול אותו יצרן או יבואן למצוא את עצמו חב במישרין בתשלום קנסות כבדים.
116. הבחירה להחזיק מניות היא לפיכך דרכו של היצרן או היבואן להשתתף באופן מלא בתהליך של מילוי החובות שהחוק הטיל עליו.
117. לכך גם כיוון בית הדין בפסק דינו בנוגע לאישור השלישי, באומרו שהמוטיבציה של היצרן לשיפור שירותי איסוף מכלי המשקה נובעת מהרגולציה, ולא מכוחות השוק (שם, סעיף 34):
- "המוטיבציה של היצרן לשיפור שירותי האיסוף איננה נמצאת במגרש הצרכנים, אלא במגרש הרגולציה. חובתו של היצרן לעמוד ביעדים, והקנסות הצפויים לו אם לא יעשה כן, הם אשר מתמרצים את היצרן, ולא כוחות השוק".
118. מדיניות סביבתית וכלכלית רצויה תשאף להפקיד על הבעלות בתאגיד המיחזור דווקא בידי היצרנים והיבואנים, שלהם אינטרס ראשון במעלה לכך שתאגיד המיחזור יעמוד ביעדים הקבועים בחוק הפיקדון.
119. זו אף הייתה, לדעתנו, כוונתו הברורה של המחוקק עת חוקק את חוק הפיקדון וכן חוקים נוספים הנוגעים למיחזור פסולת.
120. על הכוונה המובהקת של המחוקק שיקום גוף בבעלות יצרנים ויבואנים ניתן ללמוד מדבריו של השר להגנת הסביבה (דאז), מר גלעד ארדן, במסגרת דיוני ועדת הכלכלה בתיקון מס' 4 לחוק הפיקדון מיום 8.12.2009. בשל חשיבות הדברים לענייננו, נביאם בהרחבה להלן (פרוטוקול הדיון מיום 8.12.2009 מצורף בזאת כנספח 8 לבקשה זו):
- "הוסמכתי על-ידי ועדת השרים לענייני חקיקה לגבש מודל לגבי החוק הזה, גם לגבי הרחבת תחולתו על בקבוקים גדולים, כולל המודל הכלכלי. התייעצתי גם עם ארגוני הסביבה, וכמובן בראש ובראשונה עם המשרד להגנת הסביבה ועם אגף הפסולת וסמנכ"ל התשתיות, בדקנו גם מה קיים באירופה. בכל המקומות שבהם פועלים מודלים דומים למודל שאנו מביאים כאן הם פועלים על-ידי כך שיצרני משקאות ויבואני משקאות, ולא רק בתחום המשקאות אלא גם בתחומים האחרים שלצערי עוד לא חוקקנו אותם בישראל, היצרנים והיבואנים משתפים פעולה במקטע של איסוף הפסולת ומיחזור. אני מזכיר, יש הבדל עצום בין מקרה שמתחרים מעוניינים לשתף פעולה ובאים לבקש שיאפשרו להם את זה ובין מקרה שהמדינה אומרת להם: אני מטילה עליכם בחקיקה להתעסק במשהו

שבאופן רגיל לא מתחשק לכם להרוויח ממנו כסף, אלא אני כופה עליכם לעסוק בו ומטילה עליכם יעדים.

לכן סברנו שניתן – בעיקר לאור התיקונים שאנחנו מציעים כאן שמחייבים את שיתוף הפעולה הזה להיות יעיל ולא בזבזני, שרוב הכסף בו אמור להיות מוצא כדי להשיג את היעדים לאיסוף ולמיחזור, כי אחרת הם משלמים מכיסם – ניתן לאפשר להם את שיתוף הפעולה.

לאור ההתנגדות של הממונה על ההגבלים העסקיים להכליל את זה בחקיקה ראשית, אנחנו מקבלים את הדרישה שלה. היא תאמר כמובן את עמדתה. אבל אנו עדיין סבורים שזאת הדרך הנכונה במודל שאנו מציעים לגבי הבקבוקים הגדולים, כאשר הרעיון הוא להביא לשיתוף הציבור ולהצבת כלובים בכל רחבי המדינה, שהיבואנים והיצרנים יהיו אחראים על המימון של הרכישה והתפעול של אותם כלובים. אין מודל אחר שלא כולל בתוכו שיתוף פעולה, כי לא יתכן שיהיו כלובים מטעם "קולה" ומטעם "פפסי" ומטעם "טמפו" וכל אחד מהם ירצה להגיע ליעדים ויגנבו זה מהכלובים של האחר. הרי זה דבר שנמצא ברחובות. לכן המודל היחיד האפשרי, כפי שאנחנו רואים את היישום, הוא זה שיש בתוכו שיתוף פעולה.

אם הממונה על ההגבלים העסקיים, אחרי שתטיל את כל המגבלות ביחד עם בית-הדין להגבלים העסקיים – אולי קודם כול נשמע אותה ואז אגיד את דעתי. אבל כך אנחנו רואים את הקיום של הפעילות הזאת בעתיד. צריך כמובן למנוע כל זליגת מידע בין המקטע שאמורה להתקיים בו תחרות ביניהם, בתחום של ייצור משקאות ומכירתם, ובין המקטע של איסוף פסולת והעברתה למיחזור, וזה כמובן התחום המקצועי של הממונה כפי שנעשה כאשר חברות הסלולר משתפות פעולה בפורום או הבנקים או כל גוף אחר שיושב סביב שולחן אחד בנושא כזה או אחר."

121. תפיסה זו של השר להגנת הסביבה (דאז), מר גלעד ארדן, אף קיבלה ביטוי בתהליכי החקיקה של חוק האריזות. כך התבטא השר הנכבד בדיוני ועדת הכלכלה בחוק האריזות מיום 11.8.2010 :

"[...] אותו תאגיד שיפעל והוא יהיה גדול יקיים תחרות. הוא יקיים תחרות, האם אמנר תאסוף עבורו קרטון או חברה אחרת, הוא יקיים תחרות האם קוקה קולה או מישהו מטעמה יאסוף בקבוקים, או מישהו אחר. הרי הוא ירצה להוזיל את העלויות עבור החברים בו, כי אחרת החברים בו יילכו ויקימו גוף אחר שאוסף יותר בזול. זה העניין של התחרות. לכן אין פה שום מניעה לאפשר להם לשותף פעולה, כי האינטרס שלהם זה לייצר מנגנון הכי יעיל שמוזיל את השירות לחברים. את זה עוד לא הצלחנו להסביר. נקווה שבמהלך הפגרה נצליח להסביר את זה [...] ושוב, ככל שאנחנו רוצים למנוע זליגת מידע, בגלל הישיבה שהם מתחרים סביב שולחן אחד, בזה השמים הם הגבול. מצדי, שהממונה על ההגבלים תאסור עליהם, לא יודע, את כל



הטלפונים הניידים ישימו כמו בישיבות ממשלה בכניסה, ושלא יסמסו ביניהם".

122. וראו גם הדברים שאמר השר הנכבד (דאז) בדיוני ועדת הכלכלה בחוק האריזות מיום 22.11.2010 (פרוטוקול הדיון מיום 22.11.10 מצורף בזאת כנספת 9 לבקשה זו):

"אני מנסה להפסיק את דעתך שבנושא של הכרה של מתחרים שמשתפים פעולה שיוכלו לא ללכת לבית הדין אלא לקבל את הפטור דרך הרשות להגבלים העסקיים – עשינו בזה כברת דרך מאוד ארוכה עם הממונה, והיו מספר פגישות עם ההתאחדות לבינה.

הכללים והעקרונות ידועים וברורים בין השניים. מי שישלם את המחיר אם לא תהיה הכרה כזאת זה קודם כול הציבור והמשרד להגנת הסביבה, כי לא יהיה גוף מוכר שאוסף. רשות להגבלים עסקיים מבינה את זה; היא מבינה שמחובתה לקבוע להם כללים שימנעו מעבר של מידע בין מתחרים, והדברים האלה קבועים. הבחור כאן, בצדק מבחינתו, לא רוצה לקבוע עקרונות ברזל כי צריך לשמור על שיקול הדעת של הממונה. הרי עדיין החוק לא עבר, אז הם עוד לא הגישו בקשה להכרה בתאגיד; הם גם לא יודעים אם יהיו אצלם רק "שטראוס", "תנובה" ו"קוקה קולה" או יהיו שם גם עוד. ככל שיש שם יותר שחקנים סביב השולחן יש פחות חשש לזרימת מידע בין מתחרים כי כל השוק יושב שם למטרה אחת. בעניין הזה אני מבקש שאדוני יגבה אותנו שהתהליך הזה בוצע. אי אפשר להכניס לחוק מהם תנאי הברזל [...]"

123. גם מדברים אלה ניתן ללמוד היטב כי כוונת המחוקק הייתה שיקום גוף בבעלות יצרנים ויבואנים, אף אם הדבר לא נקבע בחקיקה ראשית כדי לא "לסנדל" את שיקול דעתו של הממונה.

124. אם לא תימשך פעילות אל"ה בשוק איסוף ומיחזור מכלי המשקה, תסוכל מצוותו ותפוסת עולמו של המחוקק בחוק הפיקדון.

### יג. "היום שאחרי" אל"ה: חיוניותה של אל"ה לפעילות האיסוף והמיחזור

125. מעבר לאמור עד כאן, מן הראוי שנשלים בשאלת "היום שאחרי" פירוקה של אל"ה, ככל שהממונה או בית הדין להגבלים עסקיים לא יאשרו את המשך פעילותה.

126. בפסק דינו של בית הדין להגבלים עסקיים בנוגע לאישור השני, עמד בית הדין על כך שישנו חוסר וודאות באשר לדינאמיקה הצפויה כתוצאה מפירוקה של אל"ה, והחשש כי איסוף המכלים ייפגע קשות בעקבות זאת. כך בלשון בית הדין הנכבד (שם, פסקה 42):

"[...] אם לא אישור המשך פעילותו של תאגיד האיסוף הנזק שייגרם לציבור יעלה על הנזק כתוצאה מהמשך פעילותו כתאגיד יחיד. חוסר הוודאות באשר לדינאמיקה הצפויה כתוצאה מפירוקו של התאגיד הוא רב, ובהחלט תיתכן תקופה בה לא תתקיים תחרות ולא יפעל כל תאגיד מיחזור. במקרה

זה קיים חשש ממשי, כי איסוף המכלים ייפגע קשות לאורך תקופה משמעותית, ובכך יצא הציבור ניזוק. לחצים לפתרונות מהירים עשויים להביא להסדרים אד-הוק שיפעלו בתועלתם מההסדר הנוכחי".

127. דברים אלו של בית הדין הנכבד נכונים גם כיום.
128. הממונה, מטבע הדברים, לא יכול להעריך מה הסבירות להקמת מספר גופים נוספים, לכשתופסק פעילותה של אלי"ה.
129. העובדה שפועל גורם נוסף (אסופתא) בשוק אינה משנה את מסקנה זו. אסופתא פועלת בהיקף נישתי ובסדרי גודל שכלל אינם מתקרבים לאלה של אלי"ה. אלי"ה מחזיקה מערך לוגיסטי מורכב כדי לעמוד בדרישות החוק ולפעול בהיקפים גדולים אשר נותנים מענה למלוא היקף האיסוף בכל רחבי הארץ, ולאסופתא אין את התשתית הלוגיסטית לפעילות בהיקף שכזה.
130. הדברים הללו נכונים ביתר שאת בנוגע לאיסוף ומיחזור של מכלי המשקה הגדולים.
131. פעילות זו, אשר נושאת פרי בימים אלה ממש, מושתתת כל כולה על שיתוף פעולה בין היצרנים והיבואנים. וכפי שהטיב לבטא השר להגנת הסביבה (דאז), מר גלעד ארדן, ללא שיתוף פעולה בין היצרנים והיבואנים – הפרויקט "ימות" (כך במילותיו). נביא את הדברים באריכות, מפאת חשיבותם (פרוטוקול דיון ועדת הכלכלה בחוק הפיקדון מיום 8.12.2009, עמ' 39 ואילך, מצורף כנספח 10 לבקשה זו):

"בנלווה לחוק הזה יש גם הסכם שאנו שואפים לחתום עליו עם יצרני המשקאות לפני שהחוק יעבור. למה נכתב ההסכם הזה? כאשר מטילים עליהם יעדים לגבי בקבוקים גדולים, עם סוג של סנקציה, בין אם בכסף ובין אם בהחלת פיקדון שייקר את מחיר הבקבוקים הגדולים לציבור, לא קובעים להם איך להגיע ליעדים הללו. אבל אנחנו כן רוצים לקבוע להם כיצד, כי אמרנו כל הזמן שחשוב לנו כאן לקבל את שיתוף הציבור. אנחנו לא רוצים שיהיו רק אספנים מקצועיים שעושים את זה בשביל כסף. כהכנה להעברת מודל האיסוף והמיחזור לכל האריזות בישראל רוצים כבר שהציבור כולו יתחיל לקחת את הבקבוקים שבביתו ולשים אותם בתוך תשתיות שפרושות בכל רחבי המדינה. לכן צירפנו הסכם שמחייב את יצרני ויבואני המשקאות לפרוש את התשתיות הללו, שלכל 400 נפשות יהיה כלוב והם אחראים לממן את הכלוב הזה, את קיומו, את עיצובו, את תפעולו ולהשקיע עוד 4 מיליון שקל מידי שנה בחינוך והסברה לציבור.

אם בית-הדין לא יאשר להם לשתף פעולה, כל המודל הזה, שאנחנו לא המצאנו אותו, ראינו אותו באירופה, ימות. זה יגרום לכך שגם לגבי חוק האריזות לא תהיה אפשרות ליישם אותו מודל".



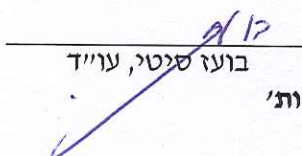
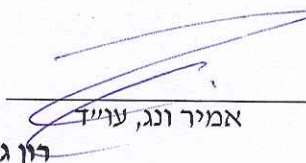
132. אכן, אלו הם פני הדברים: איש אינו סבור שיש מודל אמיתי בו הפעילות איסוף מכלי המשקה הקטנים והגדולים תוכל להתקיים באופן יעיל ומיטבי ללא גוף בבעלות יצרנים ויבואנים.

#### יד. סיכום הדברים

133. נמצאנו למדים שחסרונותיו של ההסדר שבנדון לתחרות ולציבור הם מינימליים, ומנגד כי פעילותה של אל"ה חיונית להגשמת התכליות של חוק הפיקדון, שבראשן הגנה על הסביבה וניקוי הרחובות ממכלי משקה.

134. לפיכך, ועל בסיס הנימוקים והטעמים המפורטים לעיל, מתבקש בזאת בית הדין הנכבד לאשר את ההסדר שבנדון לתקופה של 5 שנים.

135. בקשה זו נתמכת בתצהירו של מר חיים זרביב, מנכ"ל אל"ה.

|   |   |
|---|---|
| <br>_____<br>בועז שיטזי, עו"ד | <br>_____<br>אמיר ונג, עו"ד |
| רון גזית, רוטנברג ושות'<br>ב"כ אל"ה   |   |

היום, תל אביב, 18 בינואר 2016

## תצהיר

אני הח"מ, מר חיים זרביב, נושא ת"ז מס' 23661796, לאחר שהוזהרתי כי עליי להצהיר אמת וכי אהיה צפוי לעונשים הקבועים בחוק אם לא אעשה כן, מצהיר בזאת בכתב כדלקמן:

1. אני עורך תצהירי זה במסגרת בקשת האישור לאישור הסדר כובל (להלן: "**בקשת האישור**") שהגישה אל"ה – תאגיד איסוף מכלי משקה בע"מ (להלן: "**אל"ה**").
2. אני משמש כמנכ"ל אל"ה.
3. העובדות המפורטות בתצהיר זה ידועות לי מידיעתי האישית מתוקף תפקידי באל"ה ו/או ממסמכים המצויים ברשות אל"ה ו/או שהובאו לידיעתי על ידי יועציה המשפטיים של אל"ה. הטענות המשפטיות הנטענות בתצהירי (ככל שנטענות) הן בהתאם לייעוץ משפטי שקיבלתי.

### א. פתח דבר

4. פעילות אל"ה אושרה על ידי בית הדין הנכבד כבר שלוש פעמים: ביום 5.11.2001 לתקופה של שלוש שנים מיום הגשת הבקשה; ביום 13.9.2005 לתקופה של שלוש שנים נוספות (להלן: "**האישור השני**"); וביום 1.3.2011 לתקופה של חמש שנים נוספות (להלן: "**האישור השלישי**").
5. האישורים הנ"ל ניתנו בכפוף לתנאים המסדירים את מערכת היחסים בין אל"ה לבעלי מניותיה, וכן בין אל"ה ליצרנים ויבואנים המבקשים לקבל ממנה שירותים (להלן: "**תנאי האישור**").
6. אל"ה ממלאת אחר תנאי האישור במלואם, ואף מקבלת על עצמה להמשיך ולפעול לפי תנאי האישור גם בהמשך פעילותה.

### ב. הנסיבות שהובילו להגשת הבקשה דנו

7. ביום 2.3.2016 צפוי לפוג תוקפו של האישור השלישי שנתן בית הדין הנכבד להסדר שבנדון.
8. ב"כ אל"ה פנו אל הממונה כבר בראשית חודש נובמבר, והציעו כי הממונה יבחן הפעם הזו אפשרות ליתן פטור אשר ייתר את ההליך בפני בית הדין הנכבד.
9. באמצע חודש דצמבר השיבה נציגת הממונה, כי הממונה יבחן כמובן בקשת פטור ככל שזו תוגש. ב"כ אל"ה ביקש להגיע עם הממונה להסכמה "דיונית", לפיה ככל שלא תסתיים בדיקת הממונה עד תום תקופת האישור הנוכחי של אל"ה ו/או ככל שיחליט הממונה שלא ליתן פטור, יתן הממונה פטור זמני שיספק שהות לאל"ה לפנות לבית הדין הנכבד בבקשת אישור (וזאת על-מנת להימנע מהצורך להגיש בקשת אישור לבית הדין הנכבד במקביל לבקשת הפטור). הממונה דחה בקשה זו, ולכן מוגשת כעת לבית הדין הנכבד בקשת אישור במקביל לבקשת הפטור שהוגשה לממונה (להלן: "**בקשת הפטור**").



### ג. המודל הכלכלי שבבסיס פעילות אל"ה

10. היצרנים והיבואנים המקבלים שירותים מאל"ה מעבירים לה לשם כך 32 אג' (כולל מע"מ) בגין כל מכל משקה מלא שיוצר או יובא על ידם (להלן: "התמורה"). התמורה נחלקת לשני רכיבים:

(1) מקבלי השירותים מעבירים לידי אל"ה את דמי הפיקדון (30 אג' בגין כל מיכל) שהם גובים בעת מכירת מכלי המשקה המלאים, וזאת בגין כל כמות מכלי המשקה שנמכרת על ידם. אל"ה משיבה דמי פיקדון בגין מכלי המשקה שהיא אוספת מגופים שונים, כאשר יתרת דמי הפיקדון, בגין ההפרש בין מספר המכלים המלאים שנמכרו לכמות למספר המכלים הריקים שנאספו, נותרת בידי אל"ה למימון פעילותה.

(2) ככל שאחוזי המיחזור גדלו, אל"ה נוכחה שלא די בהפרש דמי הפיקדון לשם מימון פעילותה, והחלה לגבות ממקבלי השירותים דמי טיפול. דמי הטיפול לשנת 2015 עמדו על גובה של 1.8 אג' למיכל משקה בתוספת מע"מ (במידה שבסוף השנה מתחוויר לאל"ה כי נותרו עודפים, היא מפחיתה בהתאמה את דמי הטיפול ברבעון האחרון של השנה או משיבה ליצרנים ויבואנים את דמי טיפול, כך שאל"ה לא תצבור רווחים).

11. בנוסף לתמורה הנ"ל, לאל"ה הכנסה נוספת ממכירת חומרים מסוימים אשר יש להם ערך בשוק הסחורות (כגון פלסטיק או אלומיניום). זו, כמובן, שולית ביחס לתמורה שמשלמים היצרנים והיבואנים בגין שירותי אל"ה, והיא מחושבת כחלק מהכנסותיה של אל"ה.

12. אל"ה היא חברה ללא מטרות רווח, ולפיכך כל הכנסה מופנית אך ורק לביצוע משימותיה בתחום מיכלי המשקה הריקים. רווחי אל"ה לא מחולקים לבעלי המניות, אלא מופנים להגשמת תכליות חוק הפיקדון.

### ד. פעילות אל"ה באיסוף ומיחזור מכלי משקה

13. מטרת אל"ה היא לשמש כידם הארוכה של כ- 100 יצרני ויבואני משקאות בביצוע חובותיהם על פי חוק הפיקדון.

14. אל"ה פועלת מאז סוף שנת 2001, והגיעה להישגים גדולים: בשנים אלה אל"ה אספה ומיחזרה מיליארדי מכלי משקה (גדולים וקטנים כאחד), וכפי שיכול להעיד כל אדם – ניקתה את הרחובות מכל זכר למכלי המשקה הקטנים והטמיעה מודעות בקרב הציבור על אודות הרגלי מיחזור של מכלי המשקה הגדולים.

15. כדי לסבר את האוזן, אל"ה אוספת מדי שנה מאות מיליוני מכלי משקה "קטנים" (עד ליטר וחצי), ומצליחה לעמוד לחלוטין ביעדי האיסוף והמיחזור שנקבעו בחוק. ראו לעניין זה את הנתונים בטבלה הבאה בנוגע למכלי המשקה "הקטנים" (עד ליטר וחצי):

| 2015 * | 2014 | 2013 | 2012 | 2011 |                    |
|--------|------|------|------|------|--------------------|
|        |      |      |      |      | מכירות (במיליונים) |
|        |      |      |      |      | איסוף (במיליונים)  |

|     |     |     |     |     |                         |
|-----|-----|-----|-----|-----|-------------------------|
| 74% | 79% | 77% | 77% | 77% | שיעור האיסוף בפועל      |
| 77% | 77% | 77% | 73% | 73% | שיעור האיסוף הנדרש בחוק |

\* - הנתונים לשנת 2015 מתייחסים לחודשים ינואר עד ספטמבר בלבד, ואינם כוללים את נתוני הרבעון האחרון שטרם דווחו למשרד להגנת הסביבה.

16. לשם מילוי חובותיהם של מקבלי שירותיה, ובפרט החובה לעמוד ביעדי האיסוף והמחזור של מכלי המשקה הקטנים, אליה נוקטת בין היתר בפעולות שלהלן:

- 16.1 מפעילה מרכז שירות טלפוני שמקבל קריאות מבתי עסק, מרשתות שיווק, ממוסדות חינוך, ממוסדות ציבוריים, מאספנים מקצועיים ומאנשים פרטיים בבקשה לאיסוף שקים של מכלי משקה. שירותי האיסוף של אליה ניתנים חינם – כל בית עסק שמעוניין בכך פונה למוקד השירות של אליה ופותח כרטיס לקוח. לאחר מכן, לפי מצב מלאי מכלי המשקה המצויים ברשותו, מזמין בית העסק פינוי דרך המוקד;
- 16.2 מעסיקה קבלני שינוע, אשר תוך 48 שעות מקבלת קריאה, מגיעים לאספנים מקצועיים, בתי עסק ואנשים פרטיים ברחבי הארץ ואוספים מהם את המכלים שברשותם;
- 16.3 מספקת ללקוחותיה שקים לאיסוף מכלי המשקה בעלות של מיליוני שקלים בשנה;
- 16.4 מפעילה תחנות איסוף עירוניות, לטובת הציבור, אליהן יכולים אנשים פרטיים להחזיר מכלים שנאספו על ידם;
- 16.5 מפעילה מכונות אוטומטיות ברשתות השיווק שבאמצעותן הציבור יכול להחזיר מכלי משקה שנאספו על ידו;
- 16.6 מחזירה את מלוא דמי הפיקדון, בשיעור של 30 אג' למיכל משקה, כנגד מכלי המשקה שמוסרים לה בתי עסק, אספנים מקצועיים ואנשים פרטיים;
- 16.7 מוודאת באמצעות בדיקות מדגמיות כי לא נמסרו לה בין מכלי המשקה גם מכלים שחוק הפיקדון לא חל עליהם, וכי "השקים" שנמסרו לה אכן מכילים את כמויות המכלים המוצהרות;
- 16.8 אליה מפעילה מרכזי מיון ועיבוד בהם היא ממיינת את המכלים שהתקבלו, ומפרידה, למשל, בין אלומיניום לפח, בין זכוכית לפי צבעיה ועוד, ובסיום התהליך מעבירה את המכלים למפעלי מחזור מורשים לפי דין;
- 16.9 אליה, באמצעות עיבוד מכלי המשקה במרכזי העיבוד, טרם העברתם למחזור, דואגת למנוע מצב בו מכלי משקה שנמסרו למחזור מוצאים את דרכם חזרה לשוק ב- "דלת מסתובבת", במסגרתה ידווחו פעם נוספת אותם מכלים כמכלים שזה עתה נאספו, ובכך יפגעו יעדי האיסוף בפועל (עקב הדיווח הכפול) ותיפגע יעילות ואמינות מערך האיסוף;



16.10. אל"ה משקיעה משאבים ניכרים בחינוך והסברה, בין היתר בבתי ספר, מוסדות ציבוריים, אמצעי תקשורת וכיוצ"ב כדי לעודד את השבת מכלי המשקה כנגד דמי הפיקדון. [REDACTED];

16.11. אל"ה משלמת דמי עידוד של 5 אג' לרשתות השיווק כדי שהללו ישפרו את תהליך קבלת מיכלי הפיקדון מציבור הצרכנים וינגישו עבור הצרכנים תהליך זה;

16.12. בהתאם לתנאי האישור (סעיף 9), פעילויותיה המרכזיות של אל"ה מבוצעות באמצעות מכרזים, באופן המאפשר לאל"ה לקבל את ההצעות הטובות ביותר, הן מבחינת איכות והן מבחינת מחיר. כך, למשל, אל"ה בחרה את החברות שיספקו את שירותי השינוע אל מפעלי המיון באמצעות מכרז רחב היקף. כמו כן, אל"ה ניהלה שני הליכי התמחרות לרכישת שקי האיסוף המחולקים לגורמים שונים, וביניהם אספנים מקצועיים, משנעים, בתי עסק וכיוצ"ב.

17. כידוע, יצרני המשקאות המרכזיים בישראל הסכימו עם השר להגנת הסביבה על תכנית פעולה, במסגרתה מוסדרת התחייבות היצרנים והיבואנים להתחיל לפעול באופן מידי לאיסוף ומיחזור מכלי משקה גדולים בשיטה המבוססת על השתתפות מרצון של הציבור באיסוף מכלי המשקה (להלן: "ההסכם עם הממשלה").

18. בעקבות ההסכם עם הממשלה, פרסה אל"ה ברחבי הארץ אלפי כלי אצירה (המכונים "מיחזוריות") בעלות של עשרות מיליוני שקלים, המהווים תשתית לאיסוף מכלי משקה גדולים.

19. בנוסף, אל"ה ביצעה הסברה נרחבת בקהילה בעלות של עשרות מיליוני שקלים, שכללה קמפיינים פרסומיים בשלטי חוצות ובאמצעי התקשורת השונים, ובמסגרתה הטמיעה אל"ה בקרב הציבור הרחב מודעות והרגלי מיחזור של מיכלי המשקה הגדולים.

20. צעדים אלה נשאו פרי, וכיום מתבצע איסוף משמעותי ביותר של מכלי המשקה הגדולים ברחבי מדינת ישראל. ראו לעניין זה את הנתונים בטבלה הבאה בנוגע למכלי המשקה "הגדולים" (מעל ליטר וחצי):

| 2015   | 2014 | 2013 | 2012 | 2011 |                         |
|--|------|------|------|------|-------------------------|
| [REDACTED]                                   |      |      |      |      | מכירות (במיליונים)      |
|  |      |      |      |      | איסוף (במיליונים)       |
| 53%  | 52%  | 51%  | 47%  | 41%  | שיעור האיסוף בפועל      |
| יש להגיע לשיעור איסוף של 55% עד סוף שנת 2016 |      |      |      |      | שיעור האיסוף הנדרש בחוק |

\* - הנתונים לשנת 2015 מתייחסים לחודשים ינואר עד ספטמבר בלבד, ואינם כוללים את נתוני הרבעון האחרון.

21. אל"ה השקיעה סכומי עתק בהסברה נרחבת על חשיבות המיחזור ו-"חינוך" הציבור להרגלי מיחזור נכונים. להלן טבלה המפרטת את הסכומים שהשקיעה אל"ה בחינוך, שיווק והסברה בחמש השנים האחרונות:

| שנה                       | 2011 | 2012 | 2013 | 2014 | 2015 |
|---------------------------|------|------|------|------|------|
| השקעה בשיווק<br>(באלפי ₪) |      |      |      |      |      |

22. הישגי אלי"ה בכל הנוגע לאיסוף מכלי משקה גדולים הגיעו בעקבות פעילויות הסברה מתמשכות. מערך האיסוף של מכלי המשקה הגדולים לא יוכל להתקיים ללא השקעה בתשתיות מיחזור והשקעה נרחבת בחינוך והסברה.

#### ה. התחרות בשוק איסוף ומיחזור מכלי המשקה

23. בשנים האחרונות החליטו מספר יצרנים ויבואנים לקבל שירותים מאסופתא, ולא מאל"ה, ובכלל זאת: יקב טפרברג, יקב יפו, יקב דלתון, אנטיפוד השקעות, יקבי רמת הגולן, הכרם משקאות חריפים, יקב קסטל, יקב ציון, יקב ארזה, יקב הכורמים, אדיר סחר, מזרח ומערב, דולינה גרופ, ונורמן פרמיום ועוד.

#### ו. גוף מיחזור בבעלות יצרנים ויבואנים – הפרקטיקה המקובלת ברחבי העולם

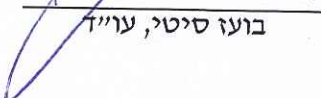
24. לפי מיטב בדיקתנו, גופי איסוף ומיחזור של פסולת אריזות בבעלות יצרנים ויבואנים פועלים כיום, בין היתר, באנגליה, ספרד, סלובקיה, רומניה, נורבגיה, הולנד, מלטה, מקדוניה, לוקסמבורג, אירלנד, איטליה, יוון, צרפת, דנמרק, צ'כיה, קפריסין, בולגריה ובלגיה.
25. זאת, כאמור, אף במדינות בהן האיסוף והמיחזור של פסולת אריזות נעשה באמצעות מספר גופים המתחרים ביניהם, כגון איטליה, אנגליה, בולגריה וסלובקיה.
26. ראוי לציין, שישנן מדינות בהן הפרקטיקה המקובלת היא שפעילות האיסוף והמיחזור של פסולת אריזות נעשית בידי תאגיד אחד בלבד, ולא בידי מספר תאגידי איסוף מתחרים ביניהם. מדובר בין היתר בבלגיה, צרפת, קפריסין, צ'כיה, אירלנד, לוקסמבורג, הולנד וספרד.

  
מר חיים זרביב

#### אישור

הנני מאשר, בזאת, כי ביום 17.1.16 הופיע בפני מר חיים זרביב, המוכר לי אישית, ולאחר שהזהרתיו כי עליו להצהיר אמת וכי יהא צפוי לעונשים הקבועים בחוק אם לא יעשה כן, אישר נכונות תצהירו דלעיל וחתם עליו בפני.

עורך-דין  
שד חסידה 46, ת"א  
מל. 60407

  
בועז סיטי, עו"ד