

**החלטה לפי סעיף 14 לחוק התחרות הכלכלית, התשמ"ח-1988 בדבר אי מתן  
פטור מאישור הסדר כובל להסדר שבין איגוד תעשיות המזון של התאחדות  
התעשיינים בישראל לחברים בו**

**1. פתח דבר**

לפני מונחת בקשה למתן פטור לפי סעיף 14 לחוק התחרות הכלכלית, תשמ"ח-1988 (להלן חוק התחרות או החוק) מאישור הסדר כובל בין איגוד תעשיות המזון של התאחדות התעשיינים בישראל (להלן איגוד המזון) לחברים בו (להלן הצדדים להסדר), שעניינו עריכת בדיקה בדבר סכום הפיקדון הראוי שיגבה על מכלי משקה לפי חוק הפיקדון על מכלי משקה, תשנ"ט-1999 (להלן חוק הפיקדון) ואמנה לקביעת סכום הפיקדון, שבכוונת איגוד המזון לקרוא לחבריו וליבואני המשקאות להצטרף אליה (להלן: ההסדר).

לאחר שבחנתי את ההסדר, ולאחר שנועצתי בוועדה לפטורים ומיזוגים, לא שוכנעתי כי ההסדר עומד בהוראת סעיף 14(א)(1) לחוק. לפיכך, לא מצאתי לנכון להעניק להסדר פטור מאישור הסדר כובל על ידי בית הדין לתחרות לפי סעיף 14 לחוק. נימוקי החלטתי יפורטו להלן.

**2. ההסדר והצדדים לו**

איגוד המזון הוא ארגון, המתנהל תחת התאחדות התעשיינים, המייצג את יצרני המזון בישראל ומונה כ-200 חברים – יצרני מזון ומשקאות. במסגרת ההסדר שמונה לפניי, בכוונת האיגוד להתקשר עם מומחה על מנת שיערוך חוות דעת כלכלית בנוגע לסכום הפיקדון המתאים שיוטל על מכלי משקה לפי חוק הפיקדון; לפרסם המלצה בדבר סכום פיקדון זה; ולהזמין את היצרנים החברים באיגוד, וכן את יבואני המשקאות, להצטרף לאמנה בדבר סכום הפיקדון שנקבע.

**3. רקע לניתוח השפעתו של ההסדר על התחרות – חוק הפיקדון**

**א. חוק הפיקדון ומכלי משקה קטנים**

חוק הפיקדון חוקק בשנת 1999 ומאז עבר מספר שינויים עד למתכונתו הנוכחית. חוק הפיקדון קובע חובת הטלת פיקדון על מכלי משקה.<sup>1</sup> חובה זו חלה על יצרנים ויבואנים, המשווקים מכלי משקה.

<sup>1</sup> ס' 2 ו-3 לחוק הפיקדון.



במסגרת החוק, נקבעה ראשית חובת תשלום פיקדון בגובה מינימלי של 25 אגורות על מכלי משקה, אלא אם השר להגנת הסביבה קבע אחרת. בשנת 2010 הועלה הפיקדון המינימלי ל-30 אגורות למכל. תחילה, חובת הטלת הפיקדון חלה על מכלים שגודלם גדול מ-0.1 ליטר וקטן מ-1.5 ליטר (להלן מכלי משקה קטנים) בלבד. בנוסף לאמור, במסגרת החוק חלה בכלל חובה על מקומות בהם נמכרים מכלי משקה (להלן בתי עסק), כדוגמת רשתות שיווק מזון, לגבות פיקדון על מכלי המשקה שמכרו, וכן להשיב את הפיקדון תמורת מכלי משקה ריקים שנמסרו להם.

לצד חובת הטלת פיקדון, חלה חובה על יצרנים ויבואנים לאסוף מכלי משקה בשיעור מוגדר מהכמות ששווקה על ידם בכל שנה.<sup>2</sup> חובה זו חלה גם על מכלי משקה שלא הוטל עליהם פיקדון. דהיינו, החובה חלה גם על מכלי משקה שנפחם 1.5 ליטר ומעלה (להלן מכלי משקה גדולים), כפי שיפורט בהמשך. יצרן רשאי לאסוף מכלי משקה ששווקו על ידי יצרן אחר. אי עמידה בחובת האיסוף גוררת חובת תשלום לקרן לשמירת ניקיון.<sup>3</sup> גובה התשלום נקבע לפי שיעור האיסוף בפועל ביחס ליעד ולפי גובה הפיקדון, ויכול להגיע עד פי 2 מגובה הפיקדון.<sup>4</sup> בכך חוק הפיקדון מביא הלכה למעשה ליצירת שוק לאיסוף מכלי משקה.

בעבר, חוק הפיקדון הטיל חובה על יצרנים ויבואנים להתקשר עם תאגיד מיחזור שהוכר על ידי המשרד להגנת הסביבה, שיישא באחריות למילוי הוראותיו. אי לכך, בשנת 2001 הוקם תאגיד איסוף מכלי משקה בע"מ (להלן אל"ה) על ידי ארבעת יצרני המשקאות הגדולים – החברה המרכזית, טמפו, יפאורה ומי עדן בשיתוף עם רשתות המזון הגדולות,<sup>5</sup> כתאגיד ללא כוונת רווח, והוכר בסמוך להקמתו כתאגיד מיחזור מכוח החוק.<sup>6</sup>

כיום, החוק אינו מטיל עוד חובה להתקשר עם תאגיד מיחזור, אך מרבית היצרנים והיבואנים עדיין פועלים באמצעות אל"ה לשם עמידה בהוראות חוק הפיקדון. לצדה, פועלת גם אסופת תאגיד

<sup>2</sup> החל משנת 2014 כל יצרן או יבואן חייב לאסוף מכלים בני פיקדון בשיעור של לפחות 73% מהכמות ששווק באותה שנה, ולפחות 77% בממוצע דו-שנתי, בכפוף לאמור להלן ביחס למכלי משקה גדולים.

<sup>3</sup> קרן שהוקמה במסגרת המשרד להגנת הסביבה, מכח חוק שמירת הניקיון, התשמ"ד-1984.

<sup>4</sup> ס' 7ב לחוק הפיקדון.

<sup>5</sup> שופרסל, קלאבמרקט והריבוע הכחול. הרשתות עזבו את אל"ה בהדרגה בשנים 2002-2004.

<sup>6</sup> פעילות אל"ה כהסדר כובל אושרה במספר החלטות של הממונה על התחרות ובית הדין לתחרות. האישור האחרון בעניין ניתן בהליך ה"ע (הגבלים עסקיים) 01-16-34330 תאגיד איסוף מיכלי משקה בע"מ נ' הממונה על ההגבלים העסקיים (נבו 26.07.2017), במסגרתו הוסכם בין היתר על מכירת החזקותיה של טמפו באל"ה.



מיחזור בע"מ, וכן ישנם יצרנים אשר אוספים בעצמם (או באמצעות קבלנים) (להלן יצרנים עצמאיים).

בשונה מאיסוף באופן עצמאי, תאגיד המיחזור מספק שירותי איסוף למספר יצרנים ויבואנים במקביל ומדווח בשמם למשרד להגנת הסביבה באופן מצרפי, ובהתאם לכמויות שכל יצרן או יבואן משווק. על פי הסכמים בין תאגידי המיחזור ללקוחותיהם, הפיקדון שיצרנים גובים בעת השיווק, מועבר על פי רוב לתאגידי המיחזור לשם מימון מערך האיסוף והחזרת הפיקדון לציבור בתמורה למכלי משקה ריקים. לצד דמי הפיקדון, תאגידי המיחזור עשויים לגבות דמי טיפול בעד כל מיכל נוסף ששווק על ידי לקוחותיהם.

האיסוף נעשה לרוב באמצעות קבלני איסוף, תוך התקשרות של תאגידי המיחזור עם בתי עסק, מוסדות, אספנים עצמאיים ותחנות מעבר (להלן ביחד מקורות איסוף). הפיקדון על מכלי משקה קטנים עומד על 30 אגורות, אך קבלני משנה של תאגידי המיחזור עשויים לקבל תשלום בגובה נמוך או גבוה יותר מ-30 אגורות, כאשר רשתות שיווק מזון מקבלות פעמים רבות תשלום הגבוה מ-30 אגורות בתמורה להחזרת מכלי משקה.

#### ב. מכלי משקה גדולים

ביום 1.1.2016 נכנס לתוקפו תיקון לחוק הפיקדון אשר קבע כי אם בשנה מסוימת לא ייאספו לפחות 55% ממכלי המשקה הגדולים יוחל חוק הפיקדון גם עליהם.<sup>7</sup>

עקב אי עמידה ביעד האיסוף החל על מכלי משקה גדולים, אישרה ועדת הכלכלה ביום 1.12.2020 את צו הפיקדון על מכלי משקה (דחיית מועד תחולת החוק על מכלי משקה גדולים ריקים), תשפ"א-2020 (להלן צו הפיקדון). לפי צו הפיקדון, החל מיום 1.12.2021 תחול חובת פיקדון גם על מכלי משקה גדולים. לאור צו הפיקדון, לקראת תחולת חוק הפיקדון גם על מכלי משקה גדולים, פנה איגוד המזון בבקשה זו, על מנת לבחון את גובה הפיקדון הרצוי ולהמליץ עליו לחבריו וליבואני המשקאות. חוק הפיקדון קובע, כי בארבע השנים הראשונות לחובת הפיקדון על מכלי משקה גדולים, יעדי האיסוף שלהם יהיו נמוכים יותר: בשנתיים הראשונות יעד האיסוף הממוצע יעמוד על 68% ובשנתיים

<sup>7</sup> חוק הפיקדון על מכלי משקה (תיקון מס' 4), התש"ע-2010; ס' 59 לחוק להסדרת הטיפול באריזות, התשע"א-2011 (תיקון עקיף לחוק הפיקדון על מכלי משקה (תיקון מס' 4), התש"ע-2010).



שלסחר מכן יעד הסיסוף הממוצע יעמוד על 71.8%<sup>8</sup>, זאת, לעומת יעד איסוף ממוצע של 77% כפי שחל על מכלי משה קטנים ויחול לסחר תום ארבע השנים הראשונות גם על מכלי משה גדולים.<sup>9</sup>

#### 4. השפעת ההסדר על התחרות – פגיעה בתחרות בתחום המשקאות הקלים ובשוק איסוף מכלים

איגוד המזון הוא 'איגוד עסקי' שכן הוא עונה על הגדרת המונח בסעיף 1 לחוק. לפיכך, האמנה מושא בקשה זאת עשויה לעלות לכדי הסדר כובל לפי סעיף 5 לחוק, בהיותה קו פעולה עליו ממליץ האיגוד העסקי לחבריו, בין אם יאומץ על ידי חבריו ובין אם לאו.<sup>10</sup> האמנה היא, הלכה למעשה, המלצה של איגוד המזון שעשויה להגביל את מידת התחרות בין יצרני המשקאות החתומים עליה. זאת, מפני שבחתימתם על האמנה מקבלים על עצמם יצרני המשקאות מגבלה אשר קשורה לגובה המחיר לצרכן, נושא שבליבת התחרות בניהם.

התועלת מההסדר – מהות הפטור המבוקש היא תיאום בין היצרנים והיבואנים השונים לשם קביעת גובה הפיקדון הרצוי עבורם. במצב הקיים כל יצרן או יבואן רשאי לקבוע בעצמו פיקדון על מכלי המשה שהוא משווק, העומד על המינימום הקבוע על פי חוק הפיקדון או גבוה ממנו. עם זאת, נראה כי ליצרן בודד אין תמריץ מובהק להעלות לבדו את גובה הפיקדון מעבר למינימום, משום שהביקוש למוצריו ירד בעקבות העלייה בפיקדון, בעוד שכל היצרנים – ולא רק הוא – ייהנו מהתמריץ המוגבר של הצרכנים להחזיר את אותם מכלים עם הפיקדון הגבוה יותר.<sup>11</sup> לכן, קיימת סבירות לא מבוטלת שאלמלא מתן הפטור, גובה הפיקדון של כלל היצרנים והיבואנים יתקבע על המינימום הקבוע בחוק הפיקדון, במיוחד לאור החשיבות של אחדות בגובה הפיקדון לשם יעילות מנגנון האיסוף.<sup>12</sup> לפיכך, נראה כי מטרתו של הפטור המבוקש היא לבחון את הצורך להגדיל את גובה הפיקדון על ידי כלל היצרנים והיבואנים, ולהעלותו לסכום הרצוי עבורם, תוך שמירה על אחדות בגובה פיקדון זה.

<sup>8</sup> ס' 7ה(ד)(1) לחוק הפיקדון.

<sup>9</sup> ס' 7א לחוק הפיקדון.

<sup>10</sup> ראו גילוי דעת 3/14 (נוסח מתוקן) בעניין איגודים עסקיים ופעילותם (15.10.2019) רשות התחרות 501682.  
<sup>11</sup> כל יצרן או יבואן רשאי לאסוף מכלי משה ששווקו על ידי יצרנים אחרים, וכפי שהוסבר מעלה – הרוב המכריע של היצרנים והיבואנים פועלים באמצעות תאגיד מחזור, אשר אוסף ומדווח עבור כל לקוחותיו באופן מצרפי.

<sup>12</sup> ככלל, גובה פיקדון אחיד בין מכלים של יצרנים ויבואנים שונים, מביא לוודאות, נוחות ויעילות תפעולית לאורך שרשרת האיסוף, החל בצרכן, בתי העסק, האספנים וכלה בתאגידי המיחזור.



ההסדר כולו והאמנה בפרט, מעוררים חששות תחרותיים משמעותיים. ראשית, מתעורר חשש לפגיעה בצרכני המשקאות עקב העלאת המחיר המשקאות וגובה הפיקדון הכלול בו; שנית, מתעורר חשש משולחן משותף; ושלישית, מתעורר חשש שכתוצאה מההסדר תיפגע התחרות בשוק איסוף מכלי המשקה. להלן יפורטו חששות אלו:

**עליה במחיר לצרכן בעקבות עליה בגובה הפיקדון** – איגוד המזון הינו איגוד עסקי כאמור, ולכן מטרתו העיקרית היא לשמש פלטפורמה לקידום עסקיהם של חבריו. לכן, אם היה ניתן הפטור המבוקש, איגוד המזון היה צפוי להמליץ על סכום פיקדון אשר היה מניב לחבריו רווח מרבי תוך התחשבות במספר פרמטרים ובהם: המחיר לצרכן, יכולת היצרנים להטיל את נטל הפיקדון על הצרכן והעלויות המוטלות על היצרנים במקרה של אי עמידה ביעדי האיסוף. גובה הפיקדון שייקבע על ידי איגוד המזון עשוי להוביל לנטל גדול יותר על הצרכן מאשר אם היה נקבע סכום הפיקדון תוך התחשבות בשיקולים סביבתיים בלבד, ולא תוך שקילת שיקולי רווח. לשון אחר, מתן הפטור יאפשר לאיגוד לקבוע פיקדון בסכום אופטימלי עבור החברים בו, תוך פגיעה אפשרית בצרכן. לצד האמור, קיים החשש שכחלק מתיאום גובה הפיקדון, מתחרים יבקשו לתאם היבטים נוספים בתחרות בניהם, להחליף מידע רגיש מבחינה תחרותית ולגשר על פערי מידע. במסגרת זו יש להדגיש כי לאחר קביעת גובה הפיקדון על ידי איגוד המזון, יהיה קושי משמעותי להחזיר את הגלגל לאחור גם אם יתברר בדיעבד שהפיקדון נקבע במחיר גבוה מדי לצורך עמידה ביעדי האיסוף. זאת משום שליצרנים ויבואנים לא יהיה אינטרס להוריד את הפיקדון ולקחת את הסיכון הנובע מאי עמידה ביעד, כשבמקום זאת הם יוכלו לצמצם את הוצאות האיסוף שלהם. בכך, מתן הפטור עשוי להביא לעלייה מיותרת במחירי המשקאות ובעלויות האיסוף. סוגיה זו מתחדדת נוכח היעדים המופחתים שנקבעו לאיסוף מכלי משקה גדולים בארבע השנים הראשונות לתחולת חובת הטלת פיקדון על מכלי משקה גדולים.<sup>13</sup>

**השפעה על שוק האיסוף** – יעדי האיסוף המוטלים במסגרת חוק הפיקדון על יצרנים ויבואנים, הביאו ליצירת שוק איסוף מכלי משקה. כפי שהוזכר מעלה, ליצרן או יבואן עומדות בפועל שתי חלופות: איסוף באופן עצמאי (או על ידי קבלנים האוספים עבורו), או איסוף באמצעות תאגיד מיחזור, שמספק את שירותי האיסוף למספר יצרנים או יבואנים ומדווח בשמם למשרד להגנת הסביבה באופן מצרפי. כפי שצוין, התשלום שמשלמים היצרנים או תאגידי המיחזור למקורות האיסוף שלהם מושפע

<sup>13</sup> לעיל ה"ש 8.



מגובה הפיקדון. כך למשל, אם תאגיד מיחזור ירצה לאסוף מבלי משקה ריקים מסניף של רשת שיווק, הסכום שהסניף יהיה מוכן לקבל יהיה דומה לסכום שהוא עצמו נאלץ לשלם לצרכנים שביקשו להחזיר לו מבלי משקה ריקים – מכפלת מספר המכלים בגובה הפיקדון. מכאן, ככל שהפיקדון גבוה יותר, הרי שהלכה למעשה, עלות האיסוף צפויה להיות גבוהה יותר. לפיכך, תיאום העלאת גובה הפיקדון עשוי לייקר את עלויות האיסוף גם עבור יצרנים או תאגידי מיחזור שיש ביכולתם לעמוד ביעד האיסוף מבלי להעלות את הפיקדון. כלומר, גובה הפיקדון האופטימלי עשוי להיות שונה בין יצרנים שונים ותאגידי מיחזור שונים. במסגרת זו, העלות השולית באיסוף מבלי משקה צפויה לעלות עם הגדלת כמות המכלים הנאספים, וזאת החל מכמות איסוף מסוימת. לכן, פיקדון גבוה, שנקבע כדי להתאים לעלות השולית של תאגיד מיחזור או יצרן אשר נדרש לאסוף כמות מכלים גדולה, עשוי להיות מופרז וליצור עלות מיותרת עבור יצרנים או תאגידי מיחזור שנדרשים לאסוף כמות בקבוקים מצומצמת יותר. במסגרת זו יש לזכור כי יצרנים ותאגידי מיחזור יכולים להפעיל אמצעים אחרים מלבד פיקדון כדי לעמוד ביעדי האיסוף. למשל הם יכולים להשקיע בהסברה או במתן תמריצים לבתי עסק, מוסדות או קבלני איסוף. לכן, העלאת הפיקדון לכלל השוק אינה הפתרון הבלעדי לשם עמידה ביעדים של יצרנים ספציפיים.

מהאמור לעיל עולה כי מתן הפטור יאפשר ליצרני ויבואני המשקאות לתאם יחדיו העלאה של גובה הפיקדון. מתן פטור כמבוקש יאפשר ליצרני ויבואני המשקאות לפעול כדי לקבוע את המחיר האופטימלי עבורם באופן שעשוי להטיל עלויות עודפות על הצרכן, לתאם סוגיות נוספות בתחרות בינם, ולמנוע התייעלות ותחרות בשוק האיסוף. לפיכך, נראה כי בליבה של הבקשה דנן טמונה פגיעה משמעותית בתחרות.

## 5. התייחסות לטענות הצדדים

לאחר שהוסברו לאיגוד המזון החששות התחרותיים שפורטו לעיל, הציע איגוד המזון להטיל תנאים התנהגותיים שלתפיסתו יביאו לאיון חששות אלו ובכך יאפשרו אישור של הבקשה תחת אותם תנאים. במסגרת התנאים המוצעים, יצרני המשקאות הגדולים יתחייבו כי כל דמי הפיקדון הנגבים על ידם בעת שיווק מבלי המשקה לצרכנים, יועברו במלואם לתאגיד המיחזור איתו הם מתקשרים. בכך, לטענת איגוד המזון, יתבטל התמריץ להעלות את מחיר הפיקדון מעבר לנדרש לשם עמידה ביעדי האיסוף הקבועים בחוק הפיקדון.



עם זאת, לאחר שבחנתי את התנאים מצאתי כי הם אינם מונעים את החששות התחרותיים, ולפיכך אינם מאפשרים את מתן הפטור המבוקש, וזאת ממספר טעמים. ראשית, וכפי שצוין קודם לכן, גובה הפיקדון האופטימלי עשוי להיות שונה בין יצרנים ותאגידי מיחזור שונים. התנאים המוצעים אינם מונעים קביעת פיקדון שיטיב דווקא עם היצרנים הגדולים, אשר צריכים לעמוד בכמות איסוף גדולה יותר, על חשבון יצרנים קטנים או תאגידי איסוף קטנים, שעשויים לעמוד ביעדי איסוף תוך שימוש בפיקדון נמוך יותר. בכך נפגעת התחרות בשוק האיסוף. בנוסף, נותר החשש מתיאום היבטים נוספים בתחרות בין יצרני ויבואני המשקאות, שעשוי לפגוע בצרכנים בהיבטי מחיר, כמות ואיכות.

שנית, התנאים המוצעים הם תנאים התנהגותיים. תנאים מסוג זה הם קשים לאכיפה וניתן יחסית בקלות למצוא התנהגות אחרת אשר תעקוף את האיסור הטמון בהם.<sup>14</sup> בשנים האחרונות נמנעתי כמעט לחלוטין מהטלת תנאים מסוג זה ואני סבורה כי מדיניות זאת נכונה גם במקרה דנן. כדי לוודא כי יצרני המשקאות הגדולים עומדים בתנאים, נדרש לפקח ולעקוב אחריהם ואחרי תאגידי המיחזור באופן הדוק, מתמשך ולתקופה בלתי מוגבלת. ביצוע פיקוח ממין זה אינו מתפקידה של רשות התחרות ואינו בתחום מומחיותה. בנוסף, גם אם אכן ימולאו התנאים על ידי יצרני המשקאות הגדולים, לרשות לא תהיה יכולת למנוע העברת תמורה, שאינה ישירה או ניתנת לכימות מדויק, מאל"ה או כל תאגיד מיחזור אחר ליצרני המשקאות, ולפיכך הפיקוח על מילוי התנאים אינו ישים או אפקטיבי.

איגוד המזון העלה את החשש כי אם לא יועלה הפיקדון על מכלי משקה גדולים, לא יצליחו היצרנים והיבואנים לעמוד ביעדי האיסוף הקבועים בחוק הפיקדון. עם זאת וכפי שצוין לעיל, ככל שאכן קיים חשש מאי-עמידה ביעדי האיסוף, היצרנים, היבואנים ותאגידי המיחזור יכולים לנקוט באמצעים נוספים, שאינם העלאת הפיקדון, על מנת לעמוד ביעדי האיסוף, כפי שנעשה כיום לשם איסוף מכלי משקה קטנים.

משאלו הם פני הדברים ונוכח החששות התחרותיים שפורטו לעיל, אני סבורה כי ההסדר שהובא לפניי עשוי להגביל את התחרות בחלק ניכר של השווקים המושפעים ממנו. לפיכך הוא אינו ראוי למתן פטור לפי סעיף 14 לחוק.

<sup>14</sup> ראו גילוי דעת 2/11: הנחיות בדבר תרופות למיזוגים המעלים חשש סביר לפגיעה משמעותית בתחרות, 18.07.2011. 5001804.

6. סוף דבר

לאחר שבחנתי את ההסדר, ולאחר שנועצתי בוועדה לפטורים ולמיזוגים, לא שוכנעתי כי ההסדר עומד בתנאים הקבועים בסעיף 14 לחוק, ומטעם זה אין ההסדר ראוי לפטור.

מיכל הלפרין  
הממונה על התכרות

ירושלים, י"ב ניסן תשפ"א

25 מרץ 2021