



רשות ההגבלים העסקיים

**הכרזה על בעל מונופולין לפי סעיף 26(א) לחוק ההגבלים העסקיים,
התשמ"ח-1988:**

החברה לשירותי איכות הסביבה בע"מ – בעלת מונופולין באספקת שירותי הטמנה של פסולת מסוכנת, אספקת שירותי טיפול ביולוגי לבוצות, אספקת שירותי שריפה של פסולת מסוכנת

בהתאם לסמכותי לפי סעיף 26 לחוק ההגבלים העסקיים, התשמ"ח-1988 (להלן "חוק ההגבלים
העסקיים" או "החוק"), אני מכריז בזאת על החברה לשירותי איכות הסביבה בע"מ (להלן גם
"החברה") כעל בעלת מונופולין בשוקי השירותים שלהלן -

1. הטמנה של פסולת מסוכנת ;
 2. טיפול ביולוגי בבוצות שהינן פסולת מסוכנת ;
 3. שריפה של פסולת מסוכנת, למעט שפכים המכילים עד 10% חומרים אורגניים ולמעט
פסולות מסוכנות המשמשות כתחליף לדלק.
- לעניין הכרזה זו, "פסולת מסוכנת" – פסולת המכילה חומרים מסוכנים והחייבת בסילוק על-
פי מדיניות המשרד להגנת הסביבה, כפי שהיא באה לידי ביטוי, בין היתר, בהיתרי רעלים
הניתנים למפעלים ועסקים בהתאם לסמכות הקבועה בחוק החומרים המסוכנים, התשנ"ג-
1993.

הכרזה זו באה חלף הכרזה מיום 11.3.1991 על החברה לשירותי איכות הסביבה בע"מ כעל בעלת
מונופולין לגבי קליטה, איחסון, טיפול וניטרול של פסולת רעילה, ועניינה באותם שירותים
הניתנים כיום באופן בלעדי על-ידי החברה לשירותי איכות הסביבה. בדיקה שנערכה על-ידי רשות
ההגבלים העסקיים (להלן: "הרשות") העלתה כי אין מקום להכריז על החברה לשירותי איכות
הסביבה כעל בעלת מונופולין בשירותים אחרים זולת אלה המפורטים כאן.

א. מבוא

ענף הטיפול בפסולת מסוכנת בישראל התפתח בעקבות החקיקה והתקינה המסדירה תחום זה. כל
מפעל או עסק אשר עושה שימוש בחומרים מסוכנים נזקק להיתר רעלים וכיו"ב אישורים מאת
הגורמים המוסמכים לכך (להלן: "היתרים לשימוש בחומר מסוכן"). מפעלים ועסקים הנזקקים
להיתרים לשימוש בחומר מסוכן, מחויבים לפעול גם לסילוק הפסולת המסוכנת המצטברת
בחצריהם בין היתר בהתאם לאמור בתקנות רישוי עסקים (סילוק פסולת חומרים מסוכנים),
התשנ"א-1990 (להלן: "תקנות הסילוק"). הרגולציה בתחום זה, שחייבה מפעלים ועסקים לטפל

בפסולת מסוכנת שנוצרת אגב פעילותם, יצרה ביקוש, וכך גם שווקים, לשירותי הטיפול בפסולת מסוכנת על סוגיה השונים.

כך נוצרה מציאות שבה שירותי הטיפול בפסולת מסוכנת מהווים תשומה חיונית בפעילותם של מפעלים ועסקים מסוימים. קיומה של תחרות בריאה בשווקים אלה עשוי להביא לירידה במחירי השירותים האמורים ולשיפור איכותם באופן שייטיב עם העסקים אשר צורכים את שירותי הטיפול בפסולת, ועם הצרכנים הסופיים של המוצרים שייצורם כרוך בהיווצרה של אותה פסולת מסוכנת. זאת שכן ירידה במחירי התשומות צפויה להתגלגל, בסופו של דבר, לכיסו של הצרכן.

אולם הברכה שיכולה התחרות להביא לענף זה אינה מתמצית אך ורק באפשרות הורדת המחירים לצרכן. קיומה של תחרות בשוקי הטיפול בפסולת מסוכנת, עשויה לקדם את יישומם ואכיפתם של דיני איכות הסביבה על-ידי הקטנת כדאיות ההפרה של אותם דינים. שכן, מחירים נמוכים יותר ושירות טוב יותר – פרי התחרות – עשויים לחזק את התמריץ לטיפול נאות בפסולת מסוכנת, ולמזער את כדאיות נטילת הסיכון שבהפרת הדינים המסדירים את הטיפול בה. כך עשויים הסביבה והציבור המבקש לשמור על איכותה לצאת נשכרים מקיומה של תחרות בענפים אלה.

כפי שיפורט להלן, החלטתי זו מתייחסת למספר שווקים של שירותי טיפול שונים בפסולת מסוכנת, אשר בהם חלקה של החברה לשירותי איכות הסביבה באספקת השירותים עולה על מחצית.

ב. פסולת מסוכנת וסילוקה

החשיפה לפסולת מסוכנת, השימוש בה ופליטה בלתי מבוקרת שלה טומנים בחובם סכנה ממשית לבריאות האדם, לבריאותם של בעלי חיים ולאיכות הסביבה באופן כללי. מפאת חשיבותו, זכה הנושא לאסדרה בחקיקה ובשורה של אמנות בינלאומיות שישראל היא צד להן.¹ תקנות הסילוק, קבעו את חובתם של בעלי עסקים מסוימים לסלק פסולת מסוכנת המצויה בעסקם או שמקורה בו. התקנות האמורות קבעו, בין היתר, הוראות לעניין אופן סילוק הפסולת המסוכנת והיעד אליו תסולק. כך, סעיף 2 לתקנות קובע -

"(א) בעל מפעל יסלק כל פסולת שמקורה במפעל או המצוייה בו, בהקדם האפשרי ולא יאוחר מתום ששה חדשים ממועד היווצרותה, למפעל לניטרול וטיפול בפסולות תעשייתיות ופסולות חומרים מסוכנים שברמת חובב (להלן – אתר הפסולת הרעילה), כשהיא ארוזה ומשונעת בהתאם להוראות כל דין ובכפוף להנחיות המנהל.

(ב) לא יסלק בעל מפעל ולא ירשה לאחר לסלק פסולת ממפעלו באופן או למקום שלא נקבעו בתקנות אלה, אלא אם כן הסילוק נעשה לצורך

¹ ראו למשל אמנת רוטרדם בדבר תהליך הודעת הסכמה מראש לסחר בין-לאומי של חומרים כימיים מסוכנים וחומרי הדברה, אמנת שטוקהולם בדבר מזהמים אורגניים שרידים ועוד.

מיחזור של הפסולת או שימוש חוזר בה, או מטעם אחר, ובלבד שניתן לכך אישור מראש מאת המנהל".

מכאן, תקנות הסילוק, קובעות כי היעד לסילוקה של פסולת מסוכנת הוא מפעל הניטרול והטיפול בפסולות תעשייתיות ופסולות חומרים מסוכנים שברמת חובב. כפי שנרחיב בהמשך, מפעל זה הוא מפעלה של החברה לשירותי איכות הסביבה, אשר טיפול בפסולת מסוכנת במקום אחר זולתו אסור, וזאת למעט העברת הפסולת למיחזור, שימוש חוזר או טיפולים במתקנים אחרים בכפוף לאישור מאת המנהל הכללי של המשרד להגנת הסביבה.

על-פי מדיניות המשרד להגנת הסביבה באשר לטיפול האופטימלי בפסולת מסוכנת, תינתן ככלל עדיפות לטיפול על-ידי שימוש חוזר במרכיבה, מיחזור או שריפתה לשם הפקת אנרגיה. מקום בו לא ניתן לטפל בפסולת מסוכנת באחת מן הדרכים הנ"ל, תטופל הפסולת באופן אשר ינטרל או למצער ימזער את השפעותיה השליליות עד כמה שניתן.

הרכב הפסולות המסוכנות ומצבי הצבירה שלהן שונים ומגוונים, ואלה משליכים על שיטות הטיפול המתאימות לשם נטרולן או למצער מזעור השפעותיהן השליליות. ניתן באופן גס להבחין בין ארבעה סוגים עיקריים של פסולת מסוכנת: פסולת אורגנית נוזלית, פסולת אורגנית מוצקה, פסולת אנאורגנית נוזלית ופסולת אנאורגנית מוצקה². סוגי הפסולת האמורים נחלקים אף הם לתתי קבוצות לפי ההרכב הייחודי של הפסולת. לרוב, בהתאם למשתנים אלה, היינו סוג הפסולת והרכבה המיוחד, נקבע הטיפול המתאים או סדרת הטיפולים המתאימה עבורה. אמות המידה לקביעת שיטת הטיפול המתאימה לפסולת נתונה קבועות בין היתר, בהיתרי הרעלים שניתנים על-ידי המשרד להגנת הסביבה לכל גורם העוסק בטיפול בפסולת מסוכנת, ובכלל זה לחברה לשירותי איכות הסביבה. הניתוח כאן אינו מבקש להתחקות אחר סוגי הפסולת המסוכנת לפי תכונותיה ומרכיביה אלא מתמקד בטיפולים המתאימים לפסולות מסוימות ושלגביהם לחברה מעמד של בעל מונופולין.

כאמור, ההכרזה דנא עוסקת באותם שירותי טיפול בפסולת מסוכנת שנכון להיום, החברה לשירותי איכות הסביבה היא בעלת מונופולין באספקתם. בפרט, עסקינן בטיפולים המתאימים לפסולות המסוכנות הבאות: (1) פסולת מסוכנת אנאורגנית המכילה שיעור שאינו עולה על 6% של חומרים אורגניים אשר הטיפול האפשרי היחיד בה הוא על דרך ההטמנה; (2) בוצות המכילות חומרים מסוכנים המצריכות טיפול ביולוגי; (3) שריפה של פסולת מסוכנת - למעט שפכים המכילים עד 10% חומרים אורגניים ולמעט פסולות מסוכנות המשמשות כתחליף לדלק.

² האבחנה המוצעת בין סוגי הפסולת המסוכנת אינה מוחלטת, ולעיתים הרכבה הייחודי של פסולת מסוימת מקים קושי לסווגה תחת אחד הסוגים המפורטים.

ג. החברה לשירותי איכות הסביבה

החברה לשירותי איכות הסביבה הינה חברה ממשלתית העוסקת בטיפול בפסולות אורגניות ואנאורגניות מסוכנות ורעילות המיוצרות בישראל ובמתן שירותים נוספים בתחום איכות הסביבה, כגון שירותי מעבדה, ייעוץ אקולוגי, אנליזה וניטור אוויר, שירותי מיחזור ועוד. על לקוחות החברה נמנים בעיקר מפעלי תעשייה, מכוני מחקר, מעבדות וכיו"ב.

החברה מטפלת בפסולת המסוכנת של לקוחותיה בשיטות שונות, בהתאם לסוג הפסולת והרכבה. החברה מספקת ארבעה שירותי טיפול עיקריים, בין בעצמה ובין באמצעות קבלני משנה שלהם מתקנים בחצריה: טיפול בהטמנה, טיפול על-ידי שריפה מבוקרת, טיפולים פיסיקליים-כימיים שונים (ניטרול, דטוקסיפיקציה או מיחזור) וטיפול ביולוגי. בנוסף לכך עוסקת החברה ביצוא של פסולת מסוכנת.

כפי שהסברנו לעיל, על דרך הכלל, אדם הנזקק לשירותי סילוק פסולת מסוכנת יעביר דגימה שלה למעבדת החברה ברמת חובב, שם תיערך אנליזה לפסולת המסוכנת שבהתאם לתוצאותיה תנותב הפסולת לשיטת הטיפול המתאימה. מטבע הדברים, מקום בו נערכה אנליזה לפסולת מסוימת ונמצא כי מאפייניה מאפשרים טיפול בשיטות שונות, תיבחר השיטה שעלותה היא הנמוכה ביותר.

ד. הגדרת שוק רלוונטי – כללי

סעיף 26(א) לחוק קובע כי -

"יראו כמונופולין ריכוז של יותר ממחצית מכלל אספקת נכסים או מכלל רכישתם, או של יותר ממחצית מכלל מתן שירותים, או מכלל רכישתם, בידי של אדם אחד".

המבחן הקבוע בחוק לקיומו של בעל מונופולין הוא מבחן **מבני-עובדתי**, לפיו כל אדם אשר חלקו **באספקה** (או ברכישה, לפי העניין) עולה על מחצית מכלל הנכסים או השירותים בשוק הוא בעל מונופולין.

הגדרת השוק הרלוונטי הינה פרי של ניתוח מתודולוגי של המציאות הכלכלית, החותר לאיתור קבוצת המוצרים או השירותים המצומצמת ביותר, אשר, לו הייתה בשליטתו של ספק יחיד, אותו ספק יחיד יכול היה להעלות את מחירו של לפחות אחד ממוצרי או משירותי הקבוצה מעבר למחיר הנקבע בתנאי תחרות, בשיעור קטן אך משמעותי ולפרק זמן שאיננו בר חלוף, ובכך להגדיל את רווחיו. יכולת זו מכונה כוח שוק.

בחינת קיומו של מונופולין במוצר או בשירות מסוים מתחילה מהמוצר או השירות הנבחן, כאשר המטרה היא לבחון אם יש מקום להרחיב את גבולות השוק הרלוונטי אל מעבר לאותו מוצר או שירות, באופן שייכללו בו תחליפים קרובים למוצר הנבחן, אם לאו.

המבחן המקובל בדין הישראלי, כמו גם בעולם, להגדרת השוק הרלוונטי לצורך דיני המונופולין הוא מבחן "המונופול ההיפותטי". מבחן זה בודק האם במקרה בו יעלה ספק את מחירו, ולו במעט, אך באופן ממשי ולאורך זמן, של מוצר או שירות אשר הספק הנבחן הוא השולט באספקתו, יהא הדבר רווחי עבורו, וזאת בהינתן כי מחירי מוצרים או שירותים אחרים נותרו

קבועים וכי נקודת המוצא להעלאת המחיר היא המחיר הנקבע בתנאי תחרות. אם העלאת המחיר בתנאים האמורים רווחית עבור הפירמה הנבחנת, אזי בפנינו שוק רלוונטי מובחן. אם העלאת המחירים אינה רווחית, אזי יש לבחון את התחליפים למוצר או לשירות הנבחן, ואפשרות הכללתם באותו שוק רלוונטי.

בדיני התחרות מקובל לערוך את בחינת התחליפיות מנקודת המבט של הצרכן הנזקק לאותם מוצרים או שירותים. בהתאם, הקריטריון המרכזי להכללת מוצרים או שירותים בשוק אחד הוא **מידת התחליפיות** ביניהם בעיני הצרכן. כלל הוא, כי לא כל מידה של תחליפיות תביא להכללת מוצר או שירות בשוק הרלוונטי. כדי לכלול מוצרים או שירותים בשוק אחד נדרשת **תחליפיות קרובה**³ ביניהם, שיש בה לרסן כוח שוק.

לו ניתן היה לבחון את השינוי הצפוי בביקוש למוצר או לשירות א' בתגובה לעלייה במחיר מוצר או שירות ב', דהיינו את גמישות הביקוש הצולבת, תוצאות בחינה כאמור היו עשויות ללמד על הקשר בין המוצרים והשירותים השונים ועל השאלה האם המוצרים או השירותים הנבדקים הינם באותו שוק. אלא שקיים קושי ממשי לאמוד ישירות את גמישות הביקוש הצולבת. לכן, נעשה שימוש במבחנים מסייעים, אשר יכולים ללמד על מידת התחליפיות, כאשר בין היתר נבחנים הייעוד הפונקציונאלי של המוצרים והשירותים (ככלל ועבור קהלים שונים); הבדלי איכות בין המוצרים והשירותים; מחירי המוצרים והשירותים והתנודות בהם על פני זמן; התחליפיות בין המוצרים והשירותים מנקודת המבט של הנפשות הפועלות בשוק.⁴

נעבור עתה ליישום המתודולוגיה שפרסנו לעיל על השווקים בהם נמצא כי החברה הנה בעלת מונופולין.

ה. הטמנת פסולת מסוכנת

כללי

מבחינת ההגנה על הסביבה מהווה הטמנת פסולת מסוכנת שיטה נחותה. הטמנת פסולת מסוכנת יוצרת נזק בלתי הפיך בשטח בו היא מוטמנת ומונעת שימוש עתידי בקרקע לצרכים אחרים. לפיכך, וכפי שיוסבר להלן, הטיפול על דרך ההטמנה נעשה בלית ברירה, כטיפול סופי ולעתים משלים, ובלבד שמאפייני הפסולת המסוכנת המיועדת להטמנה מתאימים לסטנדרט להטמנת פסולת מסוכנת כפי שנקבע בדירקטיבה האירופית⁵ (להלן: "**הדירקטיבה האירופאית**") אשר

³ הי"ע 1/00 פוד קלאב בע"מ נ' הממונה על ההגבלים העסקיים, תק-מח 2003(2) 5587, ס' 11 לפסק הדין (2003).

⁴ לפירוט נוסף בעניין מבחן המונופול ההיפותטי ראו למשל הי"ע 3/97 מגל מערכות בטחון בע"מ נ' הממונה על ההגבלים העסקיים, תק-מח 2001(3), 39047, בסעיף 27-32 וההפניות שם.

⁵ COUNCIL DECISION of 19 December 2002, establishing criteria and procedures for the acceptance of waste at landfills pursuant to Article 16 of and Annex II to Directive 1999/31/EC (2003/33/EC).

בהתאם לעקרונותיה ניתנו ההיתרים לפעילות ההטמנה המתבצעת על-ידי החברה לשירותי איכות הסביבה.

ככלל, כאשר הפסולת המסוכנת אינה מתאימה במאפייניה להטמנה, ובפרט בכל הנוגע לרמת הסיכון שבה, היא מועברת לטיפול בשיטות אחרות כגון טיפול ביולוגי, שריפה או טיפול פיסיקלי-כימי שמטרתם לנטרל את הסיכון לפני ההטמנה, ולצמצם את נפח הפסולת המיועדת להטמנה. שאריות הפסולת הנותרות לאחר השלמת טיפולים אלה, מועברות להטמנה כאשר הן עומדות בסטנדרט להטמנה.⁶ במובן זה, הטיפול על דרך ההטמנה נעשה בליט ברירה, כאשר לא ניתן באמצעות טיפולים אחרים למזער את רמת הסיכון מהפסולת.

בנוסף לטיפולים האמורים, ננקטות לעתים פעולות שונות על-מנת לצמצם את הנזק הכרוך בהטמנה. כך לדוגמה, עוברת הפסולת המסוכנת לעתים תהליך של ייצוב ומיצוק בטרם הטמנתה, במסגרתו מעורבת הפסולת המסוכנת עם מלט בכדי למנוע חלחול של חומרים מסוכנים לאדמה.

קיים שוק רלוונטי מובחן ונפרד לאספקת שירותי הטמנת פסולת מסוכנת

אמת המידה שנקבעה בישראל להטמנת פסולת מסוכנת היא שיעור החומרים האורגניים הכלולים בה. על פי הוראות המשרד להגנת הסביבה, שכאמור אימצו את הסטנדרט שנקבע בדירקטיבה האירופאית, ניתן להטמין פסולת מסוכנת ובלבד שאינה מכילה למעלה מ- 6% חומרים אורגניים.⁷ הוראה זו נובעת מן העובדה שממילא לא קיים טיפול מתאים ופוגעני פחות לסביבה זולת הטמנתה של פסולת מסוכנת מסוג זה באדמה. בנסיבות אלה ברי כי שיטות טיפול אחרות אינן יכולות לשמש תחליף להטמנה עבור פסולת מסוכנת שעונה על קריטריון זה.

בדיקת הרשות העלתה כי היחס בין הטיפול בהטמנה לשיטות הטיפול האחרות אינו יחס של תחליפיות כאשר לעתים קרובות מתקיים יחס של השלמה בין הטמנה לטיפולים אחרים. שכן, כאמור, מקור חלק מהפסולת המסוכנת המוטמנת הוא בשיירים הנותרים לאחר השלמת הטיפולים האחרים. לשם המחשה, חומרים מסוכנים שנותרים לאחר טיפול פיסיקלי-כימי נשלחים בסופו של תהליך להטמנה ובכך מסתיימת שרשרת הטיפולים בפסולת זו.

במסגרת בדיקת הרשות נבחנה גם האפשרות שמא השימוש שעושים אתרים שונים להטמנת פסולת בקרקע מזוהמת לכיסוי הפסולת המוטמנת בהם מהווה תחליף לשירותי הטמנת פסולת מסוכנת.

⁶ במידה שהפסולת לא עומדת בסטנדרט להטמנה, עשויה הפסולת לעבור שורה של טיפולים נוספים עד להתאמתה לסטנדרט האמור. ראה לעניין זה איור מס' 1 בדירקטיבה האירופאית.

⁷ במקרים חריגים ובכפוף לאישור מיוחד מאת המשרד להגנת הסביבה ניתן להטמין פסולת אנאורגנית מוצקה המכילה עד 12% חומר אורגני.

תחילה יובהר, כי השימוש כאמור בפסקה הקודמת נעשה אך ורק בפסולת מסוג קרקע מזוהמת, ומשכך ברי כי שימוש זה אינו מהווה תחליף להטמנת כלל הפסולת המסוכנת המיועדת להטמנה. יתירה מכך, בדיקת הרשות העלתה כי ריכוז המזהמים המקסימאלי המותר בקרקע המשמשת לכיסוי פסולת במטמנות אלה עומד על 5,000 TPH (Total Petroleum Hydrocarbons) בלבד. על-פי מדיניות המשרד להגנת הסביבה, קרקע עם ריכוז מזהמים הנמוך מ-5,000 TPH אינה באה בגדר הפסולת המסוכנות בהן עסקינן בהכרזה דנן. משכך ברי כי השימוש בקרקע מזוהמת לכיסוי פסולת כאמור אינו מהווה כל תחליף – בוודאי לא תחליף קרוב – לשירותי הטמנת פסולת מסוכנת.

סיכומו של דבר, בהיעדר כל תחליף לשירותי הטמנת פסולת מסוכנת אנאורגנית המכילה עד 6% חומרים אורגניים, ברי כי קיים שוק רלוונטי מובחן ונפרד לשירותים אלה.

החברה לשירותי איכות הסביבה בעלת מונופולין באספקת שירותי הטמנת פסולת מסוכנת
המתקן היחיד בישראל המאושר על-ידי המשרד להגנת הסביבה להטמנת פסולת מסוכנת הוא זה שברמת חובב המצוי בבעלות החברה לשירותי איכות הסביבה.

למעשה, החברה לשירותי איכות הסביבה הינה היחידה שמספקת שירותי הטמנת פסולת מסוכנת בישראל, ולפיכך מתקיים לגביה האמור בסעיף 26 לחוק בכל הנוגע לאספקת שירותי הטמנת פסולת מסוכנת, ומהווה היא בעלת מונופולין באספקת שירות זה.

ו. שירותי טיפול ביולוגי בבוצות שהינן פסולת מסוכנת

כללי

שיטת הטיפול הביולוגי בפסולת מסוכנת מבוססת על שימוש בחיידקים המפרקים חומר אורגני. שיטה זו מתאימה למגוון פסולות כגון שפכים אורגניים, פסולת מוצקה המכילה יותר מ-6% חומרים אורגניים, אדמות מזוהמות, גזים ובוצות.

התאמת הטיפול הביולוגי לפסולת מסוכנת מסוימת ויעילותו בניטרול מושפעות מהרכב ותכונות הפסולת המסוכנת, ובפרט, משלוש תכונות עיקריות: גודל המולקולות ומורכבותן, ריכוז המלחים, ומידת ההידרופוביות⁸ של הפסולת המסוכנת. ככלל, ככל שהמולקולות פשוטות וקטנות יותר, ככל שריכוז המלחים נמוך יותר וככל שהחומר הידרופילי יותר (או הידרופובי פחות), כך תהא שיטת הטיפול הביולוגי אפקטיבית ויעילה יותר. ככל שהתנאים הללו אינם מתקיימים, עשוי הטיפול הביולוגי להימשך זמן רב מדי (לעיתים, אף כמה שנים) ולהיות בלתי יעיל ובלתי ישים.

⁸ חומר הידרופובי הוא חומר שלא מתמוסס במים או לא מתערבב במים, לעומתו חומר הידרופילי הוא חומר שמתמוסס ומתערבב במים.

בדיקת הרשות העלתה כי לגבי חלק מהפסולות המסוכנות המתאימות לטיפול ביולוגי, אשר אינן בוצות, קיימים גורמים נוספים בענף אשר מספקים טיפול ביולוגי המתחרה בשירותי החברה לשירותי איכות הסביבה וכי חלקה של החברה באספקת טיפולים אלה אינו מצדיק הכרזה עליה כבעלת מונופולין. יחד עם זאת, לגבי סוג מסויים של פסולת מסוכנת: בוצות המכילות חומרים מסוכנים שעל-פי הרגולציה של המשרד להגנת הסביבה הרכבן ותכונותיהן מתאימים לטיפול ביולוגי, החברה לשירותי איכות הסביבה הינה היחידה המספקת טיפול ביולוגי. לכן, וכפי שיובהר להלן, החברה הינה בעלת מונופולין באספקת טיפול ביולוגי לסוג זה של בוצות.

קיים שוק רלוונטי מובחן ונפרד לאספקת שירותי טיפול ביולוגי בבוצות שהינן פסולת מסוכנת

בדיקת הרשות העלתה כי קיימות בוצות שהינן פסולות מסוכנות, אשר עבורן, על-פי הרגולציה של המשרד להגנת הסביבה, אין למעשה כל תחליף לטיפול ביולוגי. משכך, ברי כי קיים שוק רלוונטי מובחן ונפרד לאספקת שירותי טיפול ביולוגי לפסולת מסוג זה.

החברה לשירותי איכות הסביבה הינה בעלת מונופולין באספקת שירותי טיפול ביולוגי בבוצות שהרכבן ותכונותיהן מתאימים לטיפול ביולוגי

החברה לשירותי איכות הסביבה הינה הספקית הבלעדית של שירותי טיפול ביולוגי בבוצות המכילות חומרים מסוכנים, אשר על-פי הרגולציה של המשרד להגנת הסביבה, הרכבן ותכונותיהן מתאימים לטיפול ביולוגי. זאת, באמצעות מתקן הטיפול הביולוגי שברמת חובב, שהוא היחיד המורשה לספק שירותי טיפול ביולוגי בבוצות בישראל.

בהתאם, מתקיים בחברה לשירותי איכות הסביבה האמור בסעיף 26 לחוק בכל הנוגע לאספקת שירותי טיפול ביולוגי בבוצות המכילות חומרים מסוכנים ושהינן בעלות הרכב ותכונות המתאימים לטיפול ביולוגי. משכך, מהווה החברה בעלת מונופולין באספקת שירות זה.

ז. שירותי שריפת פסולת מסוכנת

כללי

הטיפול בשריפה מתאים פונקציונלית למגוון רחב של פסולות מסוכנות. למעשה, למעט פסולת מסוכנת אותה חובה להטמין (פסולת המכילה שיעור הקטן מ-6% של חומרים אורגניים, בה דנו למעלה), ניתן לשרוף כמעט כל סוג פסולת מסוכנת. אולם בדיקת הרשות העלתה כי תהליך שריפת החומרים המסוכנים הוא תהליך עתיר אנרגיה ויקר, במסגרתו נשרפת הפסולת המסוכנת במתקן מיוחד המצויד במערכת של קולטים ומסננים שתפקידם לצמצם את הנזק שנוצר כתוצאה מפליטת גזים רעילים בתהליך השריפה.

כפי שנסביר בהמשך, קיימים סוגי פסולת מסוימים הניתנים לשריפה, אשר בהם ניתן לטפל במתקנים אחרים זולת זה של החברה. בדיקת הרשות לגבי חלקה של החברה באספקת שירותי שריפה עבור סוגים אלה של פסולת מסוכנת לא הצדיקה הכרזה עליה כבעלת מונופולין בשווקים

אלה. בפרק זה אתמקד באותם סוגי פסולת אשר לגביהם שריפה במתקני החברה לשירותי איכות הסביבה היא שיטת הטיפול היחידה בישראל.⁹

קיים שוק רלוונטי מובחן ונפרד לאספקת שירותי שריפה של פסולת, למעט שפכים המכילים עד 10% חומרים אורגניים ולמעט פסולת מסוכנות המשמשות כתחליף דלק

במסגרת הבדיקה שערכה הרשות נבחנה מידת התחליפיות בין טיפול בשריפה לבין שיטות הטיפול האחרות וכן בין טיפול בשריפה לשירותי יצוא של פסולת מסוכנת. הממצאים מלמדים כי עבור פסולת מסוכנת מסוגים מסוימים, אין תחליפיות קרובה בין שריפה לבין שיטות טיפול אחרות.

נתייחס תחילה בקצרה להיעדר התחליפיות בין טיפול בשריפה לבין יצוא פסולת מסוכנת. יצוא פסולת מסוכנת מוסדר בתקנות החומרים המסוכנים (יבוא ויצוא פסולת חומרים מסוכנים), התשנ"ד-1994, אשר הוראותיהן נקבעו ברוח אמנת באזל לפיקוח על תנועות בין גבולות של פסולת מסוכנות וסילוקן. מבדיקת הרשות עולה כי יצוא פסולת מסוכנת הינו תהליך מורכב וארוך הכרוך בקבלת אישורי יצוא מתאימים, וכי היצוא אפשרי רק למדינות החתומות על האמנה הנ"ל. מדיניות המשרד להגנת הסביבה היא שלא להתיר יצוא פסולת מסוכנת כאשר ניתן לטפל בה בתחומי המדינה. למעשה, חלופת היצוא רלוונטית כאשר לא קיימת בישראל שיטת טיפול מתאימה לפסולת מסוכנת מסוימת, או עבור היקף מצומצם של פסולת מסוכנת, שיצואה נועד להתמודד, בין היתר, עם מגבלת הקיבולת של מתקני החברה לשירותי איכות הסביבה. בנסיבות אלה, ברי כי אפשרות היצוא אינה מהווה תחליף קרוב לשירותי השריפה שמוצעים על-ידי החברה. נציין עוד כי על-פי רוב, הפסולת המסוכנת המיוצאת היא פסולת המיועדת לשריפה במתקנים מתאימים בחו"ל.

כפי שצינו לעיל, מדיניות המשרד להגנת הסביבה היא להימנע מליתן אישורי יצוא לפסולת בה ניתן לטפל בישראל. לכן, ככלל, פסולת הניתנת לטיפול בישראל, ובכלל זה לטיפול בשריפה בישראל, לא תיוצא לחו"ל.

יחד עם זאת, במקרים חריגים ניתנים אישורים ליצוא פסולת מסוכנת הניתנת לשריפה בישראל, וזאת כאמור על-מנת להתמודד עם מגבלת הקיבולת של מתקני החברה, וכן מתוך מטרה לשמור על ערוצי יצוא פתוחים. לנוכח האמור, על-פני הדברים נדמה כי שירותי היצוא ושריפת הפסולת המסוכנת בחו"ל עשויים להקים תחרות לשירותי השריפה הניתנים על-ידי החברה לשירותי איכות הסביבה. אולם מבט מעמיק יותר מגלה כי גם במקרים בהם היצוא נחזה כתחליף לשירותי השריפה, הרי שמדובר בתחליפיות מוגבלות ביותר, שכן יצוא הפסולת תלוי באופן מוחלט

⁹ ניתן במקרים מסוימים לייצא פסולת מסוכנת לחו"ל, אולם, כפי שנסביר להלן, אפשרות זו מוגבלת ואין בה כדי לשנות מן המסקנה כי החברה לשירותי איכות הסביבה הינה בעלת מונופולין בשירותי שריפת פסולת מסוכנת.

באישורים מאת המשרד להגנת הסביבה, אשר ניתנים במשורה ולתקופה מוגבלת של שנה בלבד. לפיכך, יתקשה מי שחייב בסילוק הפסולת לסמוך על היצוא כחלופה.

מכל מקום, אף אם למען הזהירות בלבד נראה ביצוא תחליף קרוב לשירותי שריפת פסולת מסוכנת, ולא כך הדבר, הרי שגם אז, חלקה של החברה בטיפול בפסולת מסוכנת המיועדת לשריפה עדיין עולה בהרבה על מחצית. זאת לנוכח הכמויות הזניחות של פסולת הניתנת לשריפה במתקן החברה אשר מיוצאות בפועל לחו"ל.

מעבר ליצוא, בחנה הרשות את התחליפיות בין שירותי השריפה הניתנים על-ידי החברה לשירותי איכות הסביבה ובין שיטות טיפול אחרות. באשר לטיפול ביולוגי, נמצא כי, ככלל, פסולת המנותבת לשריפה אינה מתאימה לטיפול ביולוגי בין משום שהרכבה ותכונותיה אינן מתאימות כלל לטיפול ביולוגי, ובין משום שהטיפול הביולוגי אינו כדאי מבחינה כלכלית עבורה (ראו לעניין זה החלק הכללי בפרק ו' לעיל). כפי שהסברנו, תהליך שריפת הפסולת המסוכנת הינו תהליך הכרוך בעלויות גבוהות. טיפול בשריפה יקר במידה ניכרת מטיפול ביולוגי. כתוצאה מכך טיפול ביולוגי בפסולת מסוכנת יועדף בכל מקום בו טיפול זה הינו בר ביצוע. במילים אחרות, פסולת מסוכנת המנותבת לשריפה הינה פסולת מסוכנת אשר על פי הרכבה ומאפייניה ממילא לא ניתן או לא כדאי מבחינה תפעולית וכלכלית לטפל בה בטיפול ביולוגי. ברי אם כן, כי ביחס לפסולות בעלי הרכב ותכונות שאינם מתאימים לטיפול ביולוגי, הטיפול הביולוגי אינו תחליפי לשריפה.

באשר לטיפול פיסיקלי-כימי, הרי שעל-פי ממצאי הרשות, המשרד להגנת הסביבה מתיר טיפול כאמור בשפכים המכילים ריכוז של חומרים אורגניים אשר אינו עולה על 10% במתקן של חברת אלקון מרכז מיחזור (2003) בע"מ, כתחליף לטיפול בשריפה. על-פי ממצאי הרשות, לגבי פסולות מסוכנות כאמור, לא קמה הצדקה להכריז על החברה כבעלת מונופולין. אולם בפני עסקים הנדרשים לטפל בשפכים המכילים חומרים מסוכנים אשר ריכוז החומרים האורגניים בהם עולה על 10%, קיימת חלופת טיפול אחת ויחידה – היא הטיפול בשריפה בחברה לשירותי איכות הסביבה.

לסיכום האמור עד כאן, עבור פסולת מסוכנת אשר אינה מתאימה לטיפול ביולוגי ואשר אינה בגדר שפכים המכילים שיעור חומרים אורגניים השווה או נמוך מ-10% אין תחליף קרוב לטיפול בשריפה.

בדיקת הרשות העלתה עוד כי באישור המשרד להגנת הסביבה, מפעל נשר תעשיות מלט בע"מ רשאי לעשות שימוש בפסולת מסוכנת בעלת תכונות מסוימות כתחליף לדלק (להלן: "**פסולת מסוכנת המשמשת תחליף לדלק**"). ככלל, פסולת כאמור נדרשת לקיים שני תנאים מצטברים: ערך קלורי מינימאלי כפי שייקבע על-ידי המשרד, על מנת שתוכל לשמש, פונקציונלית, כתחליף

לדלק, וכן כי ריכוז המזהמים שייפלטו כתוצאה משריפתה אושר על-ידי המשרד להגנת הסביבה; פסולת אשר אינה עונה לשני מאפיינים אלה לא תאושר לשריפה אלא במפעלה של החברה לשירותי איכות הסביבה.

מבדיקת הרשות עולה כי אין מקום להכריז על החברה לשירותי איכות הסביבה כעל מונופולין בטיפול בפסולת מסוכנת המשמשת תחליף לדלק ולכן הכרזה זו לא תחול על סוג זה של פסולת מסוכנת.

לסיכום, ממצאי הרשות מלמדים על קיומו של שוק רלוונטי נפרד ומובחן לאספקת שירותי שריפת פסולת מסוכנת, למעט שפכים המכילים עד 10% חומרים אורגניים ולמעט פסולת מסוכנות המשמשות כתחליף לדלק עבור חברות אחרות.

3.ז. החברה לשירותי איכות הסביבה הינה בעלת מונופולין באספקת שירותי שריפה של פסולת מסוכנת, למעט שפכים המכילים עד 10% חומרים אורגניים ולמעט פסולת מסוכנות המשמשות כתחליף לדלק.

החברה לשירותי איכות הסביבה היא היחידה העוסקת באספקת שירותי שריפה של פסולת מסוכנת מהסוג הנ"ל.

בדיקת הרשות העלתה כי בחברה לשירותי איכות הסביבה מתקיים האמור בסעיף 26 לחוק בכל הנוגע לאספקת שירותי שריפה של פסולת מסוכנת, למעט שריפה של שפכים המכילים עד 10% חומרים אורגניים ולמעט שריפה של פסולת מסוכנות המשמשות כתחליף לדלק עבור חברות אחרות. משכך מהווה החברה לשירותי איכות הסביבה בעלת מונופולין באספקת שירות זה.

ח. הכרזה

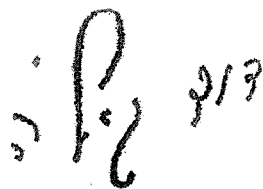
על סמך האמור לעיל, ומתוקף סמכותי לפי סעיף 26(א) לחוק ההגבלים העסקיים, התשמ"ח-1988, אני מכריז בזה כי החברה לשירותי איכות הסביבה בע"מ הינה בעלת מונופולין בשווקים הבאים:

1. שירותי הטמנת פסולת מסוכנת;
2. שירותי טיפול ביולוגי בבוצות שהינן פסולת מסוכנת;
3. שירותי שריפת פסולת מסוכנת למעט שפכים המכילים עד 10% חומרים אורגניים ולמעט פסולת מסוכנות המשמשות כתחליף לדלק.

הודעה על הכרזה זו תימסר לחברה לשירותי איכות הסביבה בע"מ.

ההכרזה מיום 11.3.1991 על החברה לשירותי איכות הסביבה בע"מ כעל בעלת מונופולין לגבי קליטה, איחסון, טיפול וניטרול של פסולת רעילה, בטלה בזה.

הכרזה זו בדבר היותה של החברה לשירותי איכות הסביבה בע"מ בעלת מונופולין תהא ראייה לכאורה בכל הליך משפטי.



פרופ' דיויד גילה

הממונה על הגבלים עסקיים

ירושלים, י"ח טבת תשע"ב
12 ינואר, 2012