

י"ז תמוז תשפ"ד

23 יולי 2024

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

בדבר מתן פטור בתנאים מאישור הסדר כובל להסדר בין ת.מ.י.ר. - תאגיד מיחזור יצרנים

בישראל (חברה לתועלת הציבור) לבין בעלי מניותיה

1. פתח דבר

לפניי בקשה למתן פטור לפי סעיף 14 לחוק התכרורות הכלכלית, התשמ"ח-1988 (להלן **החוק**) מאישור הסדר כובל להסדר בין ת.מ.י.ר. - תאגיד מיחזור יצרנים בישראל (חברה לתועלת הציבור) (להלן **תמיר**) ובעלי מניותיה, שכיום כוללים את התאגידים הבאים:

- א. שטראוס גרופ בע"מ (להלן **שטראוס**)
- ב. החברה המרכזית לייצור משקאות קלים בע"מ (להלן **החברה המרכזית**)
- ג. תנובה מרכז שיתופי לשיווק תוצרת חקלאית בע"מ (להלן **תנובה**)
- ד. אסם השקעות בע"מ (להלן **אסם**)
- ה. יונילור ישראל מזון בע"מ (להלן **יונילור**)
- ו. שופרסל בע"מ (להלן **שופרסל**)
- ז. סנו מפעלי ברונוס בע"מ (להלן **סנו**)
- ח. יפאורה תבורי בע"מ (להלן **יפאורה**)
- ט. טמפו משקאות בע"מ (להלן **טמפו**)
- י. קימברלי-קלארק ישראל בע"מ (להלן **קימברלי-קלארק**)
- יא. זנלכל בע"מ
- יב. שלמה א. אנג'ל בע"מ
- יג. גן שמואל מזון בע"מ (להלן **גן שמואל**)

עניינו של ההסדר בפעילותה של תמיר בהתאם לחוק להסדרת הטיפול באריזות, התשע"א-2011 (להלן **חוק האריזות**).

הקמתה ופעילותה של תמיר עמדו במרכזן של שלוש החלטות מתן פטור קודמות: הראשונה מיום 30 ביוני 2011,¹ השנייה מיום 5 בינואר 2015² והשלישית מיום 8 במרץ 2018³ (להלן **החלטות הפטור הקודמות**). בעת, בחלוף תקופת הפטור האחרונה, הובא ההסדר לבחינה מחדש.

לאחר שבחנתי את ההסדר ואת הכבילות המצויות בו, כמו גם את השפעתם האפשרית על התחרות בשווקים הרלוונטיים, ולאחר שנועצתי בוועדה לפטורים ומיזוגים, שוכנעתי כי בעת הנוכחית ההסדר והכבילות שבו אינם פוגעים פגיעה של ממש בתחרות בשוק המושפע מההסדר בהשוואה למצב אלמלא ההסדר; כי עיקרו של ההסדר אינו בהפחתת התחרות או במניעתה; וכי אין בו כבילות שאינן נחוצות למימוש עיקרו. מטעמים אלה ראוי ההסדר לפטור לפי סעיף 14 לחוק, בשל הנימוקים המפורטים להלן.

2. ההסדר והצדדים לו

2.1 רקע – חוק האריזות

חוק האריזות מסדיר את הטיפול בפסולת אריזות בישראל, במטרה להקטין את ההשפעה הסביבתית השלילית של פסולת זו. החוק מתבסס על העיקרון של "אחריות יצרן מורחבת", לפיו האחריות למיחזור פסולת האריזות מוטלת על היצרן או היבואן של המוצרים הארוזים, והוא נושא בעלות הטיפול בה. לשם כך נקבעו בחוק חובות שונות לטיפול בפסולת אריזות, ובכלל כן:

א. **חובות מחזור או השבה לאנרגיה** – החוק מחייב יצרנים ויבואנים ששיווקו מוצרים ארוזים ואריזות שירות לעמוד ביעדי מיחזור או השבה לאנרגיה.⁴ היעדים שבחוק מחולקים בהתאם לחומרים מהם מיוצרות האריזות – זכוכית, נייר או קרטון (60%), מתכת (50%), פלסטיק (22.5%) ועץ (15%) – וכן כוללים יעד מצרפי למיחזור מתוך כלל פסולת האריזות החד פעמית של יצרן או יבואן (60%).

¹ החלטת הממונה על התחרות בעניין פטור מאישור הסדר כובל בין: ת.מ.י.ר. – תאגיד מחזור יצרנים בישראל (חברה לתועלת הציבור) תנובה תעשיות מזון בע"מ החברה המרכזית לייצור משקאות קלים בע"מ שטראוס גרופ בע"מ יוניליוור ישראל בע"מ שופרסל בע"מ, מיום 30.6.2011, רשות התחרות (8509): <https://www.gov.il/he/pages/8509>

² החלטת הממונה על התחרות בעניין פטור מאישור הסדר כובל בין: ת.מ.י.ר. – תאגיד מחזור יצרנים בישראל (חברה לתועלת הציבור) ובעלות מניותיה, מיום 5.1.2015, רשות התחרות (9673): <https://preview.newgov.gov.il/he/pages/decisions9673>

³ החלטת הממונה על התחרות בעניין פטור מאישור הסדר כובל בין: ת.מ.י.ר. – תאגיד מחזור יצרנים בישראל (חברה לתועלת הציבור) ובעלות מניותיה, מיום 8.3.2018, רשות התחרות (501482): <https://www.gov.il/he/pages/tamirrecycling>

⁴ למעט יצרנים ויבואנים שמשקל האריזות של המוצרים הארוזים או של אריזות השירות שמכרו בשנה אינו עולה על 1,000 ק"ג.

ב. **חובות דיווח** – החוק מחייב את היצרנים והיבואנים לדווח פעמיים בשנה למי שמונה כאחראי על תחום האריזות במשרד להגנת הסביבה (להלן **מנהל האריזות**) על מספר המוצרים הארוזים או אריזות השירות שמכרו, משקלם, סוג החומר ממנו עשויות האריזות וסוג האריזה, משקל פסולת האריזות שאספו ומשקל פסולת האריזות שמוחזרה ואופן מחזוריה. היצרנים והיבואנים אינם רשאים לקיים את החובות האמורות בעצמם אלא הם מחויבים להתקשר עם גוף אשר הוכר על ידי מנהל האריזות כגוף מוכר (להלן **גוף מוכר**). לצד חובות אלה, מטיל החוק חובות להפרדה, פינוי ומחזור של פסולת אריזות במגזר הביתי ובמגזר המסחרי:

א. **המגזר הביתי** – החוק מחייב רשויות מקומיות (וכל מי שאחראי על פינוי פסולת לפי דין) לקבוע הסדרים להפרדת פסולת האריזות בתחומן, ולאסוף ופינוי הפסולת שהופרדה. הרשויות האמורות אינן רשאיות לפנות ולאסוף את הפסולת האמורה בעצמן, אלא עליהן להתקשר עם גוף מוכר. הגוף המוכר אחראי למימון כל עלויות הטיפול בפסולת האריזות הביתית בתחומן של הרשויות שהתקשרו איתו. בנוסף, על הגוף המוכר להציע לכל רשות להתקשר עמו בחוזה התקשרות בתנאים שוויוניים.⁵

ב. **המגזר העסקי** – החוק מתיר לבתי עסק (בתי מלון, ישיבות, בתי עסק במוקדי מסחר, מרכזים לוגיסטיים ועוד) לפנות לגוף מוכר לצורך איסוף ופינוי פסולת האריזות שהצטברה בבית העסק. הגוף המוכר מחויב להתקשר עם בתי העסק האמורים, אולם הוא אינו מחויב במימון עלויות האיסוף והמיחזור של פסולת האריזות האמורה.⁶

2.2 תמיר

תמיר היא חברה שהוקמה לתועלת הציבור על ידי יצרני ויבואני האריזות הגדולים במשק. ביום 4 בדצמבר 2011 תמיר הוכרה לראשונה על ידי מנהל האריזות כגוף מוכר לתקופה בת חמש שנים, ובימים 30 בנובמבר 2016 ו-1 בדצמבר 2021 קיבלה הכרה נוספת, כאשר מועד סיום תקופת ההכרה הנוכחית הוא 30 בנובמבר 2026. על מנת לעמוד בהוראות חוק האריזות פועלת תמיר כגוף מטה אשר מרכז ומתאם את ההתקשרויות הנדרשות עם היצרנים והיבואנים, עם הרשויות המקומיות ועם בתי העסק:

א. **שירות עמידה ביעדים** – תמיר אוספת מהיצרנים והיבואנים שהתקשרו איתה את הנתונים בדבר היקף פסולת האריזות של המוצרים הארוזים או של אריזות השירות שהם מייצרים או מייבאים, בחלוקה לסוגי חומרים שונים. היצרנים והיבואנים משלמים לה דמי טיפול,

⁵ סעיף 17 לחוק האריזות.

⁶ סעיף 26 לחוק האריזות.

ובהתאם להיקפי האריזות שלהם בכל קטגוריה של חומרים תמיר עומדת עבורם ביעדי המיחזור.

ב. **מימון הטיפול במגזר הביתי** – תמיר מתקשרת עם רשויות מקומיות בהסדרי הפרדה, איסוף, פינוי והעברה למיון ולמיחזור של פסולת אריזות מבתי התושבים. מידת המעורבות של תמיר בטיפול בפסולת משתנה בהתאם להסדר ההפרדה שבחרה הרשות ליישם בתחומה, אולם בכלל תמיר אחראית על הצבת מיכלי האצירה, מימון פעילות האיסוף והמיון, העברת הפסולת הממוינת למיחזור (לעתים כשמדובר בפסולת בעלת ערך היא מוכרת אותה תמורת תשלום), והעברת הדיווחים למשרד להגנת הסביבה.⁷

ג. **איסוף במגזר העסקי** – תמיר אוספת פסולת אריזות מבתי עסק באמצעות קבלנים מורשים מטעמה אשר אוספים את הפסולת, מעבירים אותה למיחזור ומדווחים לתמיר על כמות הפסולת שנאספה ומוחזרה.

2.3 בעלי המניות בתמיר

בעלי המניות בתמיר הם חברות המתחרות זו בזו במגוון תחומי פעילות, ובכללם תחומים המשיקים לפעילות תמיר, בכך שהמוצרים בשווקי המוצר שבהם החברות מתחרות נארזים באריזות החייבות במחזור על פי חוק האריזות. כך, בין השאר, תנובה, שטראוס והחברה המרכזית (באמצעות חברות בת) מתחרות בתחום החלב ומוצרי חלב; החברה המרכזית, טמפו, יפאורה וגן שמואל מתחרות בענף המשקאות; קימברלי קלארק, יוניליוור וסנו מתחרות בענף מוצרי נייר וניקיון, ויוניליוור ואסם מתחרות אף הן במספר שווקי מוצר שונים. החברות האמורות הן בעלות נתחי שוק משמעותיים בתחומי פעילות שונים וחלקן בעלות מונופולין מוכרז (בין בעצמן ובין באמצעות חברות קשורות).⁸

2.4 העדר תחרות בתחום הגופים המוכרים

להשלמת התמונה יצוין כי אף על פי שחוק האריזות מאפשר הכרה במספר גופים, עד היום מנהל האריזות סירב להכיר בגופים נוספים, ועמדו היא כי לפני שניתן יהיה להכיר בגוף נוסף, נדרש יהיה לקבוע כללים שיסדירו את העבודה בין הגופים המוכרים השונים.⁹ על רקע זה אף הוגשה עתירה מינהלית מטעם חברת נטלי תאגיד מיחזור אריזות לישראל בע"מ, שביקשה לקבל הכרה כאמור

⁸ הכרזה על קיום מונופולין: **החברה המרכזית לייצור משקאות קלים**, י"פ התשנ"ח 3803; הכרזה על קיום מונופולין: **שטראוס אחזקות בע"מ**, י"פ התשנ"ח 3803; הכרזה על קיום מונופולין: **תנובה מרכז שיתופי לשיווק תוצרת חקלאית בע"מ**, י"פ התשמ"ט 2365; הכרזה על קיום מונופולין: **תוצרת מזון ישראלית בע"מ**, י"פ התשמ"ט 2365; הכרזה על קיום מונופולין: **אסם תעשיות מזון בע"מ**, י"פ התשמ"ט 2365.

⁹ להרחבה ראו: עת"מ 34186-12-22 **נטלי תאגיד מיחזור אריזות לישראל בע"מ נ' "המנהל" במשרד להגנת הסביבה, מכוח החוק להסדרת הטיפול באריזות ואח'** (12 בינואר 2024).

וסורבה מספר פעמים (להלן **עתירת נטלי**).¹⁰ במהלך הדיון שנערך בעתירה בינואר 2024 ציין מנהל האריזות כי הוקם צוות בין-משרדי ייעודי לנושא, ובית המשפט הורה לצוות להשלים את בדיקותיו ומסקנותיו עד יולי 2024, תוך שאיפה כי תיסלל הדרך להוספת גוף מוכר נוסף עד תום תקופה ההכרה הנוכחית של תמיר (להלן **פסק הדין**).

כפי שנכתב בפסק הדין:

" [...] בעת הדיון בעתירה דיווח ב"כ המנהל כי הוקם צוות בין משרדי ייעודי לנושא. צוות בו נמצאים נציגים מהמשרד להגנת הסביבה, משרד האוצר, אגף התקציבים, החשב הכללי ורשות התחרות. הצוות הוקם ביוני 2022, פעילותו התעכבה לאחרונה מחמת המלחמה, אך יש כוונה לשוב ולהתכנס והתקווה היא כי בתוך חצי שנה הוא יוכל לגבש מסקנותיו. יש להצטער הן על המועד המאוחר בו החלה עשייה זו והן על כך שההתחייבות היא רק לגבש מסקנות ובעוד חצי שנה. עת שלא ידוע מה תהיינה אותן מסקנות ומה הצעדים הנוספים אשר ידרשו בעקבותיהן, ממילא קיים קושי לתחום בזמן את המשך הטיפול.

[...]

אני סבורה שקיים קושי לקבוע, בשלב זה, מועד לסיום ההליך כולו. בטרם נודעו המסקנות באשר לדרך בה ראוי ללכת, ממילא עולה קושי להעריך זמן סביר ביחס לאותו נתיב. עם זאת, יצוין כי עת מדובר בבחינה שהחלה עוד בשנת 2014; עת שאין חולק כי מטרת המחוקק הייתה להכיר בעוד גופים מוכרים; עת עולה כי החוק לא מגשים בצורה מיטבית את מטרותיו כעת והעותרת ממתינה כבר מעבר לזמן הסביר – טוב יעשה המנהל אם יעשה מאמץ לכך שעד לתום תקופת ההכרה הנוכחית של תמיר (דצמבר 2026), תיסלל הדרך להוספת גוף מוכר נוסף ולשינוי כל תנאי נדרש בהכרת תמיר, מתוספת אותו גוף אחר.¹¹

בהמשך לכך לאחרונה פרסם הצוות הבין משרדי האמור – בו כלולים גם נציגי רשות התחרות (להלן **הרשות**) – את המלצותיו, בראשן ההמלצה לפיה יש לפתוח את שוק מחזור האריזות לתחרות כדי להביא להתייעלות במנגנון התפעולי והניהולי וכדי להעלות את כמות האריזות הנאספת ומועברת

¹⁰ שם.

¹¹ שם, סעיף 22.

למחזור. בהמלצות האמורות אף הומלץ כי תזכיר חוק הכולל את השינויים במודל ההפעלה יוגש בתוך שנה.¹²

3. הניתוח התחרותי

3.1. עיקרו של ההסדר ונחיצות הכבילות

מהאמור לעיל עולה כי ההסדר מכוחו פועלת תמיר הוא הסדר בין מתחרים – יצרנים ויבואנים של מוצרים ארוזים בישראל – להקמת גוף מוכר שיהיה אמון על עמידתם בחובותיהם לפי חוק האריזות, ובחובות יצרנים ויבואנים נוספים. לטענת הצדדים מודל זה של גוף מוכר המוחזק בידי יצרנים ויבואנים מתחרים קיים במקומות רבים בעולם, ביניהם צרפת, ספרד, איטליה, סלובקיה, הולנד, אוסטריה, בלגיה, שוודיה ועוד.

ההוראות הרגולטוריות החלות על תמיר – מכוח חוק האריזות, תנאי ההכרה שקבע המשרד להגנת הסביבה והתנאים שנקבעו בהחלטות הפטור הקודמות (כולל החלטה זו) – מצמצמות את היכולת של תמיר לכבול את עצמה במגוון דרכים. כך לדוגמה, חוק האריזות מחייב את תמיר להתקשר עם כל יצרן ויבואן – גם אלה שאינם מחזיקים בה – בתנאים שוויוניים ומפוקחים (ר' פירוט להלן). משכך התרשמתי, כי נכון לעת הנוכחית אין מדובר בהסדר שעיקרו בהפחתת התחרות או במניעתה ואין בו כבילות שאינן נחוצות למימוש עיקרו.

3.2. השפעת ההסדר על התחרות

מדובר בהסדר אופקי, שכן כפי שצוין לעיל בעלי המניות בתמיר מתחרים בחלקם זה בזה. בנוסף, להסדר היבט אנכי שכן תמיר – המוחזקת כאמור בידי יצרנים ויבואנים – גם מספקת שירות עמידה ביעדים ליצרנים וליבואנים, ובכלל כך גם ליצרנים וליבואנים שאינם מחזיקים בה. נוכח זיקות אלה, וכפי שצוין גם בהחלטות הפטור הקודמות, ישנם מספר חששות תחרותיים העולים מההסדר שמכוחו פועלת תמיר, והכל כמפורט להלן.

א. חשש אופקי ביחס לתחומי הפעילות של בעלי מניות תמיר

החשש הראשון נובע מעצם השולחן המשותף שנוצר בין בעלי המניות, שהם כאמור מתחרים בחלקם, שיכול להביא לזליגה של שיתוף הפעולה לתחומים אחרים ולחילופי מידע אסורים. החשש מפני חילופי מידע הוא רלוונטי במיוחד לפעילות של תמיר, שכן לצורך מילוי תפקידיה על מקבלי השירותים – ביניהם גם בעלי מניות תמיר – להעביר לתמיר מידע על אודות פעילותם העסקית,

¹² המשרד להגנת הסביבה: <https://www.gov.il/he/pages/interagency-team>.

ובכלל זה מידע בנוגע לכמות, משקל, נפח או מספר האריזות שיוצרו, יובאו, שווקו או נמכרו על ידיהם.

בהחלטות הפטור הקודמות, נקבע כי חשש זה הופג במידה רבה ממספר טעמים:

ראשית, חוק האריזות אוסר על הגוף המוכר לחשוף מידע שהגיע אליו בדיווחים של היצרנים והיבואנים, אלא בהתאם לתנאים המפורטים בחוק. בנוסף, תנאי ההכרה והתנאים שנקבעו בהחלטות הפטור הקודמות כוללים הוראות האוסרות על העברות מידע מסוימות, ותמיר אף קבעה נוהל כתוב להבטחת קיום התנאים וכן נקטה באמצעים שונים על מנת להבטיח את אי-העברת המידע כאמור (בדרך של אפיון מערכות מידע וקביעת הגבלות על דיונים הנוגעים למידע רגיש בישיבות דירקטוריון). בנוסף, תמיר קיבלה את אישור מנהל האריזות להעביר דיווח על נתוני מכר ביחס לכל "משפחת מוצר" ולא על כל מוצר בנפרד. כך התאפשר לתמיר להימנע מלהחזיק ברשותה מידע רגיש לגבי מכירות בפועל של מקבלי השירותים.

שנית, החלטות הפטור הקודמות קבעו הגבלות על נושאי משרה של בעלי המניות בתמיר או מקבלי השירותים שלה לכהן כנושאי משרה בתמיר – שנועדו אף הן לצמצם את החשש מחילופי מידע אסורים. עם זאת, החלטות אלה החריגו את הדירקטורים של תמיר מהאיסור האמור, ולאורך השנים התאפשר לנושאי משרה כאמור לכהן במקביל כדירקטורים בתמיר.

מבדיקת הרשות עלה כי החרגה זו נעשתה לבקשת תמיר – עוד טרם החלה לפעול – שנימקה את הצורך בהחרגה בכך שנדרש למנות אנשי מקצוע שלהם היכרות עם התעשייה לניהול הפרויקט החדשני שהיא אמונה עליו – יישום הוראות חוק האריזות. עוד עלה מבדיקת הרשות כי נכון להיום מתוך 14 חברי הדירקטוריון של תמיר, 12 מכהנים במקביל בבעלי תפקידים בבעלי המניות (רובם אם לא כולם בתפקידים בכירים בחברות אלה). שני הדירקטורים הנותרים הם הדירקטורים החיצוניים.

מצב דברים זה בו בכירים בחברות המתחרות זו בזו יושבים במשותף בדירקטוריון תמיר, ודנים יחד על עלויות הטיפול שהם נדרשים לממן, הוא בעייתי מבחינה תחרותית – גם בראי כל ההגבלות שנקבעו בנושא בהחלטות הקודמות. יתרה מכך, נראה כי הנסיבות ההיסטוריות שהובילו להחרגת הדירקטורים אינן קיימות עוד. תמיר פועלת זה מכבר למעלה מעשור, ולא מדובר בפרויקט חדשני שנדרש לפתח מהיסוד. סביר אף להניח שישנם מספיק פרטים שצברו ניסיון בתחום ואינם מכהנים היום בבעלי המניות או מקבלי השירותים של תמיר, שיוכלו ליטול על עצמם את תפקיד הדירקטורים האמורים.

משכך מצאתי לנכון להרחיב את האיסור על כהונת נושאי משרה בתמיר, כך שתחול גם על חברי דירקטוריון תמיר. עוד מצאתי לנכון להבהיר את הנוסח של ההגדרה העוסקת במידע שתמיר יכולה לאסוף לצורך פעילותה (ראו את נוסח התנאים העדכניים בסוף החלטתי זו).

יצוין כי גם לאחר שינויים אלה, לא ניתן לקבוע כי החששות העולים מהשולחן המשותף של היצרנים והיבואנים הגדולים במשק הופגו לחלוטין. כל ההגבלות האמורות מהוות תנאים התנהגותיים, שאין בכוחם להבטיח ביטול מוחלט של החשש התחרותי, כמו שניתן היה באמצעות חיוב שינויים מבניים או איסור גורף על מתחרים לחבור יחד בצורה הזו. כל עוד תמיר מוחזקת על ידי היצרנים והיבואנים לא ניתן יהיה להפיג חששות אלה באופן מוחלט וזהו אחד מהטעמים המחייבים את שינוי המדיניות הקיימת בשוק. כאמור לעיל בסעיף 2.4, בפסק הדין שניתן בעתירת נטלי האיץ בית המשפט במנהל האריזות כי יעשה מאמץ להשלים את האסדרה שבמסגרתה ישתנה מצב הדברים בשוק, ותינתן הכרה לעוד גופים – וזאת עד תום תקופה ההכרה הנוכחית של תמיר. בשוק מרובה גופים מוכרים, ייתכן והיו אמצעים יעילים יותר לאיון החשש האמור (לדוגמה, חיוב חלק מבעלי המניות להפסיק להחזיק בתמיר, ולעבור לקבל שירותים מגוף אחר שאינו מוחזק בידי מתחריהם). משכך כאשר יוכרו גופים נוספים בעתיד, ניתן יהיה לבחון מחדש גם את האחזקה המשותפת של מתחרים בגוף מוכר במתכונת של תמיר.

ב. חשש אנכי בתחומי הפעילות של מקבלי השירותים של תמיר

כאמור, כלל היצרנים והיבואנים (למעט מי שהוחרג בחוק האריזות) נדרשים להתקשר עם גוף מוכר – והוא מספק להם את שירות העמידה ביעדים. חלק ממקבלי השירותים האמורים עשויים להיות מתחרים של בעלי המניות בתמיר, ולכן נוצר מצב בו הם תלויים במתחרים שלהם לצורך עמידה בהוראות בחוק.

בעייתיות זו מתחזקת נוכח העובדה שהיצרנים והיבואנים גם נדרשים להעביר לתמיר מידע על אודות פעילותם העסקית (כמפורט לעיל). משכך עולה חשש כי בעלי המניות בתמיר ימצאו דרך לנצל את זכויותיהם בתמיר על מנת לפגוע במתחרים שלהם. לדוגמה, יתמחרו את דמי הטיפול של סוגי אריזות השכיחות יותר בקרב המתחרים שלהם באופן יקר יותר. החשש מפגיעה זו מתגבר לנוכח העובדה שתמיר היא כרגע הגוף המוכר היחיד בתחום.

עם זאת, כפי שצוין בהחלטת הפטור הקודמת חשש זה מצומצם ממספר טעמים:

ראשית, כאמור לעיל חוק האריזות מחייב את הגוף המוכר להתקשר עם כל יצרן ויבואן בתנאים שוויוניים ומפוקחים,¹³ וההתקשרות נעשית על בסיס חוזה אחיד, בנוסח שאושר על ידי מנהל

¹³ סעיף 16(א) לחוק האריזות.

האריזות. ביחס לדמי הטיפול בפרט, על תמיר להודיע מראש למנהל על כוונתה לבצע שינוי בדמי הטיפול 30 ימים לפני מועד הדיון בדירקטוריון, יחד עם מסמך המפרט את הבסיס לשינוי. משכך, יכולתה של תמיר להתאים את תנאי ההתקשרות או את מחירי השירותים באופן שייטיבו עם בעלי מניותיה או יפגעו בחברות המתחרות בבעלי מניותיה, היא מוגבלת.

שנית, מהבדיקה עלה כי דמי הטיפול הנגבים מהיצרנים והיבואנים מחושבים כמחיר לטון בהתאם לסוג החומר ממנו מיוצרת האריזה, ומגזר הפעילות שאליו היא מיועדת (ביתי או עסקי), ללא רכיב של תשלום קבוע.

שלישית, בהתאם לתקנון של תמיר, כל יצרן או יבואן יכול להפוך לבעל מניות בתמיר, כאשר מניות ההצבעה מתחלקות לחמש קבוצות, שאמורות לשקף את סוגי חומרי האריזות השונים, וקבוצה אחת אף נועדה לייצג יצרנים ויבואנים שמשקל האריזות שלהם נופל מ-2,500 טון בשנה. חלוקה זו נועדה לאפשר למגוון רחב של יצרנים ויבואנים להשפיע על ההחלטות המתקבלות בדירקטוריון תמיר, ולהגביל עוד יותר את היכולת של תמיר לפעול כלפיהם באופן מפלה.

יצוין כי בדומה לאמור לעיל ביחס לחשש האופקי, כל ההגבלות האמורות נובעות מתנאים התנהגותיים שחלים על תמיר מכח הרגולציה – אלה אכן מצמצמים את החשש מפגיעה אנכית, אולם אינם מאיינים אותו. משכך גם ביחס לחשש זה, בשוק מרובה גופים מוכרים, ייתכן והיו אמצעים יעילים יותר לאיון החשש האמור (לדוגמה, אם ליצרנים וליבואנים הייתה אפשרות להתקשר עם גוף שאינו מוחזק בידי מתחריהם). נוכח זאת, כאשר יוכרו גופים נוספים בעתיד, נדרש יהיה לבחון את החשש האנכי בראי זה.

ג. חשש אנכי בתחומי הפעילות של הגופים המוכרים

מאחר והגוף המוכר מספק שירות ליצרנים וליבואנים, ככל שהיצרנים והיבואנים הגדולים בשוק הם בעלי מניות בתמיר, הדבר עשוי להוות חסם כניסה לגוף חדש שירצה לפעול בשוק – מתוך הנחה סבירה לפיה בעלי המניות של תמיר לא יתקשרו עם גוף מתחרה ולמצער שהתמריץ שלהם לעשות כן יהיה מוחלש.

חשש זה מתחזק לנוכח סעיף 12(א)(4) לחוק האריזות, המציב כתנאי לקבלת הכרה, שסך משקל האריזות של היצרנים והיבואנים שהתקשרו עם הגוף המוכר יעמוד על לפחות 10% מסך משקל האריזות במשק תוך שנה ממועד ההכרה, ותוך 3 שנים הגוף יצליח להתקשר עם יצרנים ויבואנים שהיקף האריזות שלהם מגיע כדי 25% מכלל משקל האריזות לפחות (להלן **רף ההכרה**).

בהתאם לכך, ככל שאחוז האריזות של בעלי המניות בתמיר מתוך כלל היקף האריזות הקיים במשק גבוה יותר, כך יהיה קשה לגוף חדש לעמוד ברף ההכרה האמור (יצוין עוד כי מתחרה חדש עשוי

להיתקל בקושי לגייס באופן כללי לקוחות אחרים של תמיר – גם מי שאינם בעלי מניות – שכן למרות שאין להם זיקה תאגידית לתמיר, ישנם חסמי מעבר מסוימים, כמו הצורך להתאים את הדיווחים לדרישות הגוף החדש ועוד).

בהמשך לכך, מהבדיקה שנערכה ברשות עלה כי מקרב לקוחות תמיר, מרבית היצרנים והיבואנים הגדולים ביותר במשק (מבחינת משקל פסולת האריזות שהם מייצרים) הם בעלי מניות זה מכבר, ולכן גוף מוכר חדש יידרש להתקשר עם מספר גדול של יצרנים ויבואנים (שלכל אחד מהם היקף פסולת מצומצם יותר ממרבית בעלי המניות בתמיר), בפרק זמן קצר יחסית, על מנת לעמוד ברף ההכרה. לקוחות אלה יכולים להיות יצרנים ויבואנים שמעולם לא התקשרו עם תמיר או יצרנים ויבואנים המקבלים מתמיר שירות אבל אינם מחזיקים בה – אולם מכל מקום, הגוף החדש יידרש להתקשר עם רבים מהם וזאת תוך פרק זמן קצר.

עוד עלה מהבדיקה כי לקוחות "קטנים" כאמור לרוב פחות רווחיים לעומת הלקוחות הגדולים – דמי הטיפול שהם משלמים הם נמוכים יותר מאחר וכמות האריזות שלהם קטנה, ואילו עלויות האדמיניסטרציה שלהם אינן נופלות משל לקוחות גדולים ועשויות אף לעלות עליהן, מאחר והשקעת משאבי למידה והתמחות בטיפול באריזות עשויה להיות פחותה בקרבם. משכך, גם אם גוף מוכר יצליח להרכיש מספיק לקוחות קטנים על מנת לעמוד ברף ההכרה – הוא לא בהכרח יוכל להתחרות באמצעותם בגוף כמו תמיר, שבאמור נהנית מהזיקה התאגידית ללקוחות הגדולים.

לסיכום האמור – נוכח שיעור הפסולת הגבוה יחסית לו אחראים בעלי המניות בתמיר, ישנה סבירות גבוהה שגוף מוכר חדש יתקשה לגייס לקוחות חדשים במספר שיאפשר לו לעמוד ברף ההכרה, וכי גם אם הוא יעמוד ביעד זה, לא בטוח שיצליח להתחרות בשוק לאורך זמן. משכך לא הופג החשש לפיו מבנה הבעלות של תמיר מייצר חסם כניסה לגופים מוכרים נוספים.

עם זאת, נכון להיום מדובר בחשש תאורטי בלבד, שכן כאמור לעיל, מנהל האריזות סירב להכיר בגופים נוספים, ועמדתו היא כי לפני שניתן יהיה להכיר בגוף נוסף, נדרש יהיה לקבוע כללים שיסדירו את העבודה בין הגופים מוכרים השונים. כל עוד מתקיים מצב דברים זה – בו ישנו חסם רגולטורי המונע את הכניסה של גופים מוכרים חדשים – החשש כי ההסדר יוצר חסם כניסה נותר תאורטי בלבד.

ד. הגבלה לעניין השליטה על תשתיות המיחזור

מאחר ואחת מהחובות של הגוף המוכר היא לממן את הטיפול בפסולת האריזות הביתית, עשוי היה לעלות חשש כי שליטה של תמיר בתשתיות המיחזור במגזר הביתי תיצור חסם כניסה עבור מתחרים חדשים. כדי להתמודד עם חשש זה, נקבע בהחלטות הקודמות תנאי לפיו תמיר אינה רשאית להחזיק

בבעלותה מכלי אצירה לפסולת אריזות או להחזיק בכל זכות בהם אלא אם ניתן לכך אישור של הממונה, וראיתי לנכון לשוב ולהטיל תנאי זה גם בהחלטתי זו.

ה. סיכום בחינת ההשפעה על התחרות

לאור כל האמור, נחה דעתי כי במצב העובדתי והאסדרתי המתקיים כיום, אין בהסדר שהובא לפניי כדי לפגוע פגיעה של ממש בתחרות בשוק המושפע מההסדר בהשוואה למצב התחרותי אלמלא ההסדר, וכן כי עיקרו של ההסדר אינו בהפחתת התחרות או מניעתה וכי אין בו כבילות שאינן נחוצות למימוש עיקרו. מצאתי לנכון אפוא להעניק לצדדים פטור כמבוקש.

עם זאת, כפי שצוין לעיל, הניתוח האמור מתבסס על החסם הרגולטורי המונע כניסה של גופים מוכרים נוספים לצד תמיר. מצב דברים זה צפוי להשתנות, שכן כאמור בפסקה 2.4 לעיל, הצוות הבין משרדי פרסם לאחרונה את המלצותיו בנוגע לשילוב תחרות בשוק פסולת האריזות והמליץ לפרסם תזכיר חוק בנושא תוך שנה. בהקשר זה בית המשפט אף האיץ במנהל האריזות כי ייעשה מאמץ להשלים את האסדרה שתאפשר הכרה בעוד גופים עד תום תקופת ההכרה הנוכחית של תמיר. ככל שאכן תושלם האסדרה האמורה, נדרש יהיה לבחון את הדברים מחדש.

משכן מצאתי כי ניתן להאריך את תוקף הפטור שניתן לפעילות תמיר עד שתיכנס לתוקף אסדרה חדשה לשוק מרובה גופים או עד תום תקופת ההכרה הנוכחית של תמיר ביום 30 בנובמבר 2026, **לפי המוקדם**, וזאת בכפוף לתנאים הדומים במהותם לתנאים בהם הותנתה החלטת הפטור הקודמת ואשר תכליתם להפיג את החששות שפורטו לעיל.

3 סוף דבר

לאחר שנועצתי בוועדה לפטורים ולמיזוגים, ראיתי לנכון להשתמש בסמכות הנתונה לי בסעיף 14 לחוק ולהעניק את הפטור המבוקש בכפוף לתנאים המפורטים מטה.

בהתאם לסעיף 15(א) לחוק נתונה החלטתי זו לערר בפני אב בית הדין לתחרות על ידי איגוד עסקי, ארגון צרכנים או כל אדם העלול להיפגע מההסדרים הכובלים עליהם ניתן הפטור.

ואלו הם התנאים למתן הפטור:

(1) הגדרות:

"אדם קשור" – אדם השולט בתאגיד, תאגיד הנשלט על-ידו וכל תאגיד הנשלט בידי מי מהם;

"בעל תפקיד" – לרבות עובד;

"בעלי מניות" – בעלי מניות בתמיר, בהווה או בעתיד;

"זיקה" – כל אחד מאלה: קיום יחסי עבודה או מתן שירות באופן אחר, קיום קשרים עסקיים, החזקה בזכות בתאגיד או כהונה כנושא משרה כמשמעו בסעיף 1 לחוק החברות;

"זכות בתאגיד" – כל אחת מאלה:

- (א) בעלות במניה, החזקה בה או זכות להורות על מכירתה;
- (ב) זכות להצביע מכוח מניה באסיפה כללית של חברה או בגוף מקביל לאסיפה כללית של תאגיד אחר, או זכות להורות כיצד להצביע מכוח המניה;
- (ג) זכות למנות דירקטור או מנהל כללי, ובתאגיד שאינו חברה – בעלי תפקידים דומים; לעניין זה יראו את מי שמינה דירקטור או מנהל כללי בתאגיד כבעל הזכות למנותו;

(ד) זכות להשתתף ברווחי התאגיד;

(ה) זכות לחלוק ביתרת נכסי התאגיד לאחר סילוק חובותיו בעת פירוקו;

(ו) כל זכות שתוכנה כתוכן זכות כאמור בפסקאות (א) עד (ה), אף אם תוארה שונה.

"חוק האריזות" – חוק להסדרת הטיפול באריזות, התשע"א-2011;

"חוק החברות" – חוק החברות, התשנ"ט-1999;

"מידע מפולח" – מידע הנוגע למקבלי השירותים שאינו מידע מצרפי, לרבות מידע על אודות כמות, משקל, נפח או מספר האריזות שיוצרו, יובאו, שווקו או נמכרו על-ידי מקבל שירותים מסוים בתקופה נתונה, או על אודות כמות, משקל, נפח או מספר האריזות של יצרן או יבואן בהן טיפלו תמיר או מי מטעמה, לרבות מידע ממנו ניתן ליצור מידע מפולח;

"מידע מצרפי" – מידע על הכמות האריזות הכוללת אשר לגביהן חל חוק האריזות או אשר בהן טיפלו תמיר או מי מטעמה, במונחים של משקל, נפח או היקף, וכן מידע כאמור ביחס לסוג אריזות מסוים או חומר מסוים;

"מכל אצירה" – כלי קיבול לאצירת פסולת אריזות, בין למיחזור ובין שלא למיחזור;

"מקבל שירותים" – אדם שהתקשר עם תמיר לפי סעיף 9 לחוק האריזות, לרבות בעלי מניות בתמיר, וכן כל אדם קשור למי מהם, במישרין או בעקיפין;

"תמיר" – ת.מ.י.ר. – תאגיד מחזור יצרנים בישראל (חברה לתועלת הציבור) וכל אדם קשור אליה.

כל המונחים שבתנאים אלו שלא הוגדרו בסעיף זה יפורשו בהתאם לכללי התחרות הכלכלית (הוראות והגדרות כלליות), התשס"ו-2006 או בהתאם לסעיף ההגדרות בחוק האריזות, לפי עניין.

(2) אדם שהוא בעל תפקיד במי ממקבלי השירותים או אצל אדם קשור אליהם, לא יהיה בעל תפקיד בתמיר ולא יהיה בעל זיקה לתמיר, במישרין או בעקיפין.

(3) בעל תפקיד בתמיר לא יהיה בעל זיקה למי ממקבלי השירותים או לאדם הקשור אליהם.

(4) על אף האמור בסעיפים (2) ו-(3), דירקטור בתמיר יוכל להיות בעל זיקה למי ממקבלי השירותים, אולם לא יוכל להחזיק בזכות במי מהם או להיות עובד במי מהם, למעט נושא משרה שתפקידו נוגע להנהלת כספים, משאבי אנוש, וייעוץ משפטי (ובכלל כך רגולציה) בלבד.

תנאי זה בלבד ייכנס לתוקף ביום 23 בנובמבר 2024, כאשר עד למועד זה ימשיכו לחול הוראות סעיף 2 להחלטת הפטור הקודמת.

(5) מידע הנוגע למקבל שירותים מסוים לא יועבר למקבל שירותים אחר, או לדירקטור שהוא בעל זיקה למקבל שירותים אחר. למען הסר ספק, אין באמור בתנאי זה כדי למנוע מתמיר להעביר למקבל שירותים מידע מצרפי, מידע מפולח הנוגע כולו למקבל השירות ומידע שהוא נחלת הכלל או כדי למנוע מתמיר להעביר דיווחים כאמור בסעיף 7 לחוק האריזות.

(6) מידע מפולח לא יועבר לדירקטוריון תמיר.

(7) על אף האמור בסעיפים (5) ו-(6), תמיר תוכל להציג לדירקטוריון מידע הנוגע לסך התשלומים ששילם מקבל שירות מסוים, מקום שבו הדבר הכרחי למילוי תפקידה. כמו כן, תמיר תוכל להציג מידע מפולח לדירקטורים חיצוניים בלבד, אך לא תציג להם מידע מפולח על אודות כמות, משקל, נפח או מספר האריזות שיוצרו, יובאו, שווקו או נמכרו על-ידי מקבל שירותים מסוים בתקופה נתונה, או על אודות כמות, משקל, נפח או מספר האריזות של יצרן או יבואן בהן טיפלו תמיר או מי מטעמה או על אודות הכנסותיו של מקבל שירות מסוים.

(8) מקבלי השירותים לא יעבירו לתמיר ותמיר לא תקבל ממקבלי השירותים כל מידע שעניינו עלויות, רווחיות או תמחור הנוגעים לפעילות מי ממקבלי השירותים או למתחרה של מי מהם.

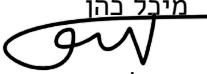
(9) כל החלטה או ישיבה של הדירקטוריון או אסיפת בעלות המניות של תמיר וכן כל החלטת הנהלה שתועדנה בכתב. תיעוד זה יכלול, בין היתר, את שמות המשתתפים, הנושאים

שנדונו, פרוטוקול מלא של הישיבה וההחלטות שהתקבלו. תיעוד כאמור וכן כל תכתובת בין תמיר לבין מי ממקבלי השירותים יישמרו בידי תמיר ויומצאו לממונה מיד על פי דרישה.

(10) תמיר לא תהיה בעלים של מכלי אצירה ולא תחזיק בכל זכות בהם שלא ניתן להביא לסיומה בהודעה של שישה חודשים מראש, או במועד בו יובא לסיומו כדין הסכם בין תמיר לבין אחראי לפינוי פסולת, לפי המוקדם, אלא אם ניתן לכך אישור מראש ובכתב מאת הממונה.

(11) כל ספק בדבר פרשנותם או תחולתם של תנאים אלה יובא להכרעת הממונה.

אין בתנאים אלה כדי לגרוע מהוראות חוק התחרות הכלכלית, התשמ"ח-1988 או מהוראות סעיף 52 לחוק האריזות.

מיכל כהן

הממונה על התחרות