

ירושלים, י"ד שבט, תשפ"ג  
5 פברואר, 2023

פטור: 2022-037247

oreng@giladilaw.co.il  
alon@alony-law.com  
agmon@agmon-law.co.il

בדוא"ל:

לכבוד

אגמון, רוזנברג הכהן ושות',  
משרד עורכי דין


עו"ד אורן גלעדי  
עו"ד אלון יפת  
עו"ד יניר הראל

הנדון: החלטה בעניין פטור מאישור הסדר כובל ביו:

חברת הנסון מוצרי מחצבה (ישראל) בע"מ - חברת מחצבי אבן בע"מ

הנני מתבכדת להעביר אליכם את החלטת הממונה על התחרות, לפי סעיף 14 לחוק התחרות הכלכלית  
התשמ"ח - 1988, בדבר מתן פטור מהחובה לקבל את אישור בית הדין להסדר כובל שבין הצדדים בנדון.

בכבוד רב,



אנג'לה טיטלבוואשילי

מנהלת לשכת הממונה

## **החלטה לפי סעיף 14 לחוק התכרות הכלכלית, התשמ"ח-1988 בדבר**

### **מתן פטור מאישור הסדר כובל**

### **להסדר בתחום מחצבות אגרגטים בין הנסון מוצרי מחצבה (ישראל)**

### **בע"מ ומחצבי אבן בע"מ ביחס למכרז להפעלת מחצבת אשרת דרום**

#### **1. פתח דבר**

לפני מונחת בקשה למתן פטור לפי סעיף 14 לחוק התכרות הכלכלית, תשמ"ח-1988 (להלן **חוק התכרות**) מאישור הסדר כובל להסדר בו חוברות הנסון מוצרי מחצבה (ישראל) בע"מ (להלן **הנסון**) ומחצבי אבן בע"מ (להלן **מחצבי אבן**) בהסכם לפיו הן תגשנה הצעה משותפת למכרז שפרסמה רשות מקרקעי ישראל (להלן **רמ"י**) להפעלת מחצבת אשרת דרום (להלן **המכרז**).

לאחר שבחנתי את ההסדר ואת הכבילות המצויות בו, כמו גם את השפעתן האפשרית על התכרות בשווקים הרלוונטיים, ולאחר שנועצתי בוועדה לפטורים ומיזוגים, שוכנעתי כי ההסדר והכבילות שבהסדר אינם מגבילים את התכרות בחלק ניכר של השווקים המושפעים מההסדר ואינם צפויים לפגוע פגיעה של ממש בתכרות, כי עיקרו של ההסדר אינו בהפחתת התכרות או במניעתה, וכי אין בו כבילות שאינן נחוצות למימוש עיקרו. מטעמים אלה ראוי ההסדר לפטור לפי סעיף 14 לחוק התכרות, בשל הנימוקים שיפורטו להלן.

#### **2. ההסדר והצדדים לו**

**הנסון** היא חברה פרטית בשליטת (99.7%) HC Hanson Holding BV, חברה מקבוצת היידלברג העולמית אשר עוסקת בתחומי הבטון והמלט. הנסון עוסקת בייצור ומכירת בטון, אספלט וטיט וכן בהפעלת מחצבות וייצור אגרגטים המשמשים חומרי גלם בייצור הבטון. כמו כן, הנסון מעניקה ללקוחות חיצוניים שירותי הובלה של מוצרים אלה.

**מחצבי אבן** היא חברה פרטית בבעלות מלאה של משפחת לייש. מחצבי אבן עוסקת בהפעלת מחצבות וייצור אגרגטים וכן בייצור ומכירת בטון ואספלט.

בקשת הפטור מאישור הסדר כובל היא על רקע רצונן של הנסון ומחצבי אבן (להלן **הצדדים**) לגשת יחד למכרז (להלן **ההסדר**). בקשת הפטור הוגשה על ידי החברות נוכח האמור בגילוי הדעת 1/21 – חבירה בין מתחרים לצורך הגשת הצעה משותפת במכרז, אשר פורסם על ידי רשות התחרות (להלן **הרשות**) ביום 29 ביולי 2021. גילוי הדעת נועד להבהיר לציבור כי לעמדת הממונה על התחרות, חבירה בין מתחרים לצורך הגשת הצעה במכרז מהווה על פניו הסדר כובל, גם אם החבירה נעשתה טרם שלב המיון המוקדם.

### **3. השפעת ההסדר על התחרות**

#### **3.1. רקע**

בחודשים נובמבר 2021 וינואר 2022 פרסמה רמ"י שני מכרזים להרשאת כריה וחציבה בשני אתרים סמוכים – אתר אשרת צפון (להלן **אשרת צפון**) ואתר אשרת דרום (להלן **אשרת דרום**).

מחצבות אשרת צפון ואשרת דרום הן מחצבות גיר ודולומיט הממוקמות בצפון הארץ. מנתונים שהועברו על ידי רמ"י עולה כי התפוקה השנתית במחצבת אשרת צפון עומדת על 243 אלף טון ובאשרת דרום על כ-3 מיליון טון והעתודות הקיימות בהן הן כ-25 מיליון טון ו-50 מיליון טון, בהתאמה. שתיהן מוחזקות כיום על ידי מחצבי אבן, אך אשרת צפון איננה פעילה. המכרזים כוללים הרשאות לכרייה וחציבה במחצבות, כאשר לאחר מספר דחיות מכרז אשרת צפון עתיד להסתיים ביום 20 בפברואר 2023 ואילו מכרז אשרת דרום עתיד להסתיים ביום 27 במרץ 2023. תקופת ההרשאה בשני המכרזים היא 20 שנים ממועד הזכייה או עד מועד מיצוי העתודות, המוקדם מבניהם.

ביעוצים שנתנה הרשות ביחס למתמודדים במכרז, קבעה הרשות כי המצב התחרותי המיטבי יתקבל אם בשני המכרזים יקבע זוכה שאינו תעשיית אבן וסיד בע"מ, מחצבות כפר גלעדי אגש"ח בע"מ, תעשיות חולות לבנים בע"מ או נשר מפעלי מלט ישראליים בע"מ,

זאת מטעמים אופקיים. כמו כן, ועדת הריכוזיות המליצה לפסול במכרז את שפיר הנדסה ותעשייה בע"מ מטעמי ריכוזיות כלל משקית.

במסגרת פעילותן של מחצבי אבן והנסון בתחום המחצבות, מחצבי אבן איננה מפעילה מחצבות נוספות מלבד אשרת צפון ואשרת דרום והנסון מפעילה שתי מחצבות באזור המרכז, מחצבת נחל רבה ומחצבת מגדל צדק, כאשר האחרונה צפויה לצאת למכרז בחודשים הקרובים. נוסף על כך, מפעילות השתיים מפעלי בטון באזורים שונים ברחבי הארץ ובכלל זה גם באזור הביקוש של מחצבת אשרת דרום. כך, מפעילה הנסון 24 מפעלים ברחבי הארץ, כאשר 6 מתוכם ממוקמים באזורי הביקוש של אשרת דרום ושניים נוספים ממוקמים אף הם באזור הצפון.<sup>1</sup> מחצבי אבן מפעילה 4 מפעלים, כולם באזורי הביקוש של אשרת.<sup>2</sup>

ביום 27 ביולי 2022 פנו הצדדים לרשות בבקשה לשלב כוחות ולגשת יחד למכרז כאשר המועד האחרון להגשת הצעות במכרז נדחה מספר פעמים וכעת הוא ביום 27 במרץ 2023.

### 3.2. ניתוח תחרותי

שני חששות מרכזיים עלולים לעלות בעקבות החבירה בין שני הגורמים לצורך הגשת הצעה משותפת במכרז. שני חששות אלו מופגים נוכח הנימוקים המפורטים להלן:

א. תחרות על השוק – התחרות בין המציעים השונים בהליך המכרז עצמו. ככל שיתאפשר למספר רב יותר של שחקנים להתמודד במכרז, כך ההצעות צפויות להיות תחרותיות יותר. החשש שעלול לעלות בעקבות החבירה בין הנסון למחצבי אבן הוא כי בעקבותיה יצומצם מספר המתחרים במכרז באופן שיוביל לפגיעה בתחרות ובציבור מאחר שרמ"י תקבל הצעות נמוכות יותר במכרז. עם זאת, לאורך הבדיקה עלה כי החבירה בין הנסון ומחצבי אבן לא צפויה להקטין את מספר הניגשים למכרז ועל כך איננה צפויה לפגוע בתחרות על המכרז.

---

<sup>1</sup> שני מפעלים באזור הביקוש למפעלים אשר רואים היצע סביר של מחצבות וארבעה מפעלים באזור הביקוש למפעלים הרואים היצע נמוך של מחצבות, זאת בהתאם להגדות בדו"ח "הגברת התחרות בענף מחצבות האגרגטים: מתודולוגיה לבחינת ריכוזיות גיאוגרפית והמלצות מדיניות" שפרסמה הרשות בשנת 2017.

<sup>2</sup> שני מפעלים באזור הביקוש למפעלים הרואים היצע סביר של מחצבות ושני מפעלים באזור הביקוש של מפעלים הרואים היצע נמוך של מחצבות.

ב. תחרות בתוך השוק – תחרות בשוק היא התחרות בשווקים הרלוונטיים בהם פעילות שתי החברות המבקשות להגיש את ההצעה במשותף. במקרה הנדון השווקים המושפעים מן ההסדר הם תחום המחצבות ותחום ייצור הבטון.

באשר לתחום המחצבות, בדיקת הרשות העלתה כי שתי החברות אינן מפעילות מחצבות נוספות באזור הצפון, ועל כן לא עולה חשש מן החבירה בהיבט זה.

עם זאת, בתחום מפעלי הבטון החשש העיקרי הנובע מן החבירה בין הנסון לבין מחצבי אבן הוא חשש מדחיקת מפעלי בטון מתחרים על ידי הגבלת אספקת אגרגטים. כך, לאחר החבירה ובמקרה של זכייה של הנסון ומחצבי אבן במכרז, עלולות השתיים להרע את תנאי המסחר למפעלי הבטון הנמצאים באזור הביקוש של המחצבה ומתחרים במפעלי הבטון שלהן.

בהתייחס לחשש זה, בדיקת הרשות העלתה כי בכל אחד מהאזורים בהם פועלים מפעלי בטון של הצדדים פועלים מפעלים רבים נוספים, וביניהם הן מפעלי בטון המצויים באינטגרציה אנכית עם מחצבות אשר אינם צפויים להיות מושפעים משינוי הבעלות באשרת דרום, והן מפעלי בטון עצמאיים אשר קיימות עבורם חלופות מספקות או שכלל אינם רוכשים ממחצבת אשרת. לא זו בלבד, חלק גדול ממפעלי הבטון באזורי התחרות אף אינם נמצאים באזור הביקוש של המחצבה.<sup>3</sup>

מאחר שצפויים להיות מתחרים רבים בכל אחד מאזורי התחרות של מפעלי הצדדים, נראה כי גם לא קיים עבורן תמריץ להרע את תנאי המסחר לאספקת אגרגטים למפעלי בטון מתחרים. יתרה מכך, מבנה העלויות של הפעלת מחצבה הכולל עלויות קבועות רבות מגדיל את התמריץ להפקת כמות מרבית של אגרגטים.

כמו כן, מן הבדיקה עלה כי פעילותה הצפויה של מחצבת אשרת צפון צפויה להפיג גם היא את החשש מהגבלת אספקה למפעלים מתחרים. יודגש כי במסגרת הבדיקה נבחנו טענות ביחס לעיכוב תחילת הפעילות באשרת צפון עקב העדר מתקנים קיימים במחצבה או צורך בהנפקת אישורים חדשים, אך מן הממצאים עלה כי אין בכך כדי להביא לדחיית תחילת הפעילות בהשוואה לאשרת דרום.

---

<sup>3</sup> אזור הביקוש של המחצבה הוגדר בדו"ח האגרגטים ועומד על 33.18 ק"מ למפעל בטון שרואה היצע סביר של מחצבות או 52.88 ק"מ למפעל הרואה היצע נמוך של מחצבות. האזור הרלוונטי לתחרות בין מפעלי הבטון עומד על רדיוס של 20 ק"מ מכל מפעל בטון. מאחר ששני מפעלים של מחצבי אבן ממוקמים מחוץ לאזור הביקוש של אשרת דרום קיימים מפעלים עצמאיים רבים אשר מתחרים בהם ואינם נמצאים באזור הביקוש של המחצבה.

נוכח כל האמור לעיל, החשש מהגבלת אספקת האגרגטים למפעלי בטון מתחרים בעקבות החבירה בין הנסון למחצבי אבן הופג.

### 3.3. היעילות שבחבירה

לגבי היעילות הטמונה בחבירה, לאורך בדיקת הרשות עלה כי קיימת יעילות מסוימת בחבירה של הצדדים להגשת הצעה משותפת במכרז, ובפרט תביא החבירה לחלוקת הסיכונים וההשקעה הכרוכים בהגשת הצעה למכרז ועל כן תאפשר הגשת הצעה גבוהה יותר אשר תגדיל את התחרות על המכרז. לכן, אין מדובר בעסקה שעיקרה בהפחתת התחרות או במניעתה כך שמתקיים התנאי הקבוע בסעיף 14(א)(2) לחוק התחרות.

לאור כל האמור, נחה דעתי כי חבירת הנסון ומחצבי אבן לצורך הגשת הצעה במכרז בהסדר שהובא לפניי אינה מגבילה את התחרות בחלק ניכר של השוק המושפע ממנו, 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.

### 4. סוף דבר

לאחר שנועצתי עם הוועדה לפטורים ולמיזוגים, ראיתי לנכון להשתמש בסמכות הנתונה לי בסעיף 14 לחוק התחרות ולהעניק את הפטור המבוקש. בהתאם לסעיף 15(א) לחוק התחרות 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.

מיכל כהן



הממונה על התחרות

ירושלים, י"ד שבט תשפ"ג

05 פברואר 2023