

ירושלים, ט"ו אלול תשפ"ד  
18 ספטמבר 2024

לכבוד  
ישי לוי, ראש תחום מחצבות  
רשות מקרקעי ישראל  
רחוב הצבי 15  
ת.ד. 2600  
ירושלים 9438622

באמצעות דוא"ל: [ishail@land.gov.il](mailto:ishail@land.gov.il)

שלום רב,

### **הנדון: מכרז להרשאת כריה וחציבה במחצבת חנתון**

סימוכין: מכתבכם מיום 03.07.2023

ביום 3 ביולי 2024 פנתה רשות מקרקעי ישראל (להלן **רמ"**) לרשות התחרות (להלן **הרשות**) והודיעה כי בכוונתה לפרסם מכרז לכרייה וחציבה באתר מחצבת חנתון (להלן **מחצבת חנתון** או **המחצבה**). להלן מסקנות בדיקתנו:

### **רקע ותוכן המכרז**

1. מחצבת חנתון היא מחצבת גיר ודולומיט הממוקמת בקרבת העיר שפרעם. מנתונים שהועברו על ידי רמ" עולה כי התפוקה השנתית במחצבת חנתון עומדת על כמיליון טון וכי העתודות הקיימות בה הן כ-16 מיליון טון.<sup>1</sup>
2. מחצבת חנתון שווקה במכרז בשנת 2017 והזוכה נבחר בשנת 2020,<sup>2</sup> אז זכתה בהפעלתה תעשיות חולות לבנים בע"מ (להלן **חולות לבנים**). בעקבות ביטול העסקה עם חולות לבנים מסיבות שונות, הוציאה רמ" את המחצבה למכרז חדש. המכרז הנוכחי הוא על זכויות להפעלת המחצבה לתקופה של 20 שנה, או עד מיצוי העתודות – המוקדם מביניהם.

<sup>1</sup> קשיי מדידה הנובעים מפעילות המלחמה בצפון מגבילים את היכולת לבצע מדידה מסודרת. עתודות המחצבה כפי שהוצגו במסמך מתבססות על אומדן בלבד.

<sup>2</sup> המועד האחרון להגשת הצעות במכרז היה באוגוסט 2018 אך ועדת המכרזים התכנסה להודיע על הזוכה בשנת 2020.

3. ההליך התחרותי במכרז להרשאת כריה וחציבה במחצבה הנזכרת מתבצע על גובה דמי ההרשאה שישולמו לרמ"י. בנוסף, יידרש הזוכה לשלם לרמ"י תמלוג מינימלי של 5.6 ש"ח לטון, בהתאם לתפוקה החודשית המדווחת ו-0.46 ש"ח לטון לקרן לשיקום מחצבות.
4. יודגש כי ההמלצות במסמך זה גובשו בהתייחס לתנאי המכרז, במסגרתו החברות מתחרות על גובה דמי ההרשאה שישולמו לרמ"י, כמצב נתון. לעמדת רשות התחרות, במכרזים הבאים מסוג זה יש לשקול שינוי בתנאי המכרז באופן שיביא לשיפור התוצאה התחרותית המתקבלת תוך המשך השגת מטרותיה של רמ"י, זאת באמצעות עריכת המכרז על המחיר הנמוך ביותר שיגבו המחצבות ממפעלי הבטון. עריכת המכרז על המחיר שיגבו חברות החציבה מלקוחותיהן צפויה להוריד את מחירי האגרגטים ובכך להגביר את התחרות הן בתחום האגרגטים והן בתחום הבטון.

### מתודולוגיה

5. בחינת תמונת המצב התחרותית נערכה על ידי הרשות תוך שימוש במתודולוגיה שפותחה במחקר שממצאיו פורסמו בדו"ח "הגברת התחרותיות בענף מחצבות האגרגטים: מתודולוגיה לבחינת ריכוזיות גיאוגרפית והמלצות מדיניות" (להלן **דו"ח האגרגטים**).<sup>3</sup>
6. על פי מתודולוגיה זו נבחנת השפעת הזכייה של חברות שונות במכרז על מספר ספקי האגרגטים השונים שיתחרו על לב מפעלי הבטון הפעילים באזור הרלוונטי ושאינם מצויים בקשרי בעלות עם מחצבה באזור (להלן **מפעלי בטון עצמאיים**). לאחר בחינה שערכה רשות התחרות בהתבסס על נתוני מכירות בפועל כפי שתוארה בדו"ח האגרגטים, נמצא כי מפעלי בטון עצמאיים שבסביבתם קיים היצע סביר של מחצבות, היינו שלוש מחצבות ומעלה, ככלל יירכשו אגרגטים ממחצבות הנמצאות במרחק של עד כ-33 ק"מ מהם,<sup>4</sup> ואילו מפעלים שבסביבתם קיים היצע נמוך של מחצבות (פחות משלוש מחצבות) ירכשו אגרגטים גם ממחצבות מרוחקות יותר, במרחק של עד כ-53 ק"מ.<sup>5</sup>
7. בהתאם, במקרה שלפנינו נבחנו מפעלי הבטון העצמאיים שנמצאים במרחק של עד כ-33 ק"מ ממחצבת חנתון, כאשר היא מהווה עבורם ספקית רלוונטית. כמו כן, מאחר שמפעלי בטון עצמאיים שבפניהם היצע נמוך של מחצבות ייסעו גם למחצבות מרוחקות יותר, כמתואר לעיל, נבחנו כל

---

<sup>3</sup> רשות ההגבלים העסקיים, הגברת התחרות בענף מחצבות האגרגטים: מתודולוגיה לבחינת ריכוזיות גיאוגרפית והמלצות מדיניות (9.10.2017).

<sup>4</sup> 33.18 ק"מ.

<sup>5</sup> 52.88 ק"מ. להרחבה על אופן חישוב המרחקים ראו עמ' 30-18 בדו"ח האגרגטים.

מפעלי הבטון העצמאיים שנמצאים במרחק של עד כ-53 ק"מ ממחצבת חנתון ובפניהם היצע נמוך של מחצבות בסביבתם הקרובה, כך שמחצבת חנתון הינה ספקית רלוונטית גם עבורם. מפעלי בטון עבורם מחצבת חנתון היא ספקית רלוונטית צפויים להיות מושפעים מהקצאת המחצבה. לכן, נבחנה ההשפעה של תוצאות המכרז על מספר ספקי האגרגטים להם הם צפויים להיות חשופים.

8. המתודולוגיה של דו"ח האגרגטים מתמקדת בהיבט האופקי נוכח חשיבותו הגבוהה, אך לצורך שלמות הייעוץ וכן נוכח שיעורי מכירות פנימיות גבוהים,<sup>6</sup> רשות התחרות ממליצה, בנוסף להמלצה הפרטנית שתפורט בהמשך, להעדיף זוכה שאינו מצוי בקשרי בעלות עם מפעל בטון. זאת, מאחר שלמחצבה המצויה באינטגרציה אנכית עם מפעל בטון עלול להיות אינטרס להפלות לרעה יצרני בטון מתחרים מבחינת זמינות ומחיר המכירה של האגרגטים מהמחצבה.

### **מסקנת בדיקת רשות התחרות**

9. מהבדיקה שערכה רשות התחרות עלה כי ישנם 26 מפעלי בטון עצמאיים אשר מחצבת חנתון נמצאת באזור הביקוש שלהם, כלומר במרחק של כ-33 ק"מ (להלן **אזור הביקוש המצומצם**). מתוכם, עבור 13 קיים היצע סביר של מחצבות ועבור 13 קיים היצע נמוך. בנוסף עלה כי ישנם 5 מפעלים עצמאיים נוספים עבורם קיים היצע נמוך של מחצבות הממוקמים עד כ-53 ק"מ ממחצבת חנתון (להלן **אזור הביקוש המורחב**). בהתאם למתודולוגיית דו"ח האגרגטים, מפעלים בעלי היצע נמוך של מחצבות בקרבתם יהיו מוכנים לנסוע למרחק רב יותר לצורך רכישת אגרגטים, עד מרחק של כ-53 ק"מ. מפעלים אלה נכללו בבדיקה אף הם.

10. תחילה נתייחס לבדיקת 26 מפעלי הבטון העצמאיים באזור הביקוש המצומצם של מחצבת חנתון, ובשלב השני נתייחס ל-18 המפעלים העצמאיים להם היצע נמוך של מחצבות, המצויים בכלל אזור הביקוש המורחב (כאשר 13 מפעלים עצמאיים נכללים בשתי הבדיקות).

11. מהבדיקה עלה כי באזורי הביקוש של מפעלי הבטון העצמאיים מצויות מספר מחצבות והן: מחצבות גולני, קדרים א', קדרים ב' ועין חרוד בבעלות אבן וסיד; מחצבת אושרת דרום בבעלות משותפת של הנסון מוצרי מחצבה (ישראל) בע"מ (להלן **הנסון**) (70%) ומחצבי אבן (30%);<sup>7</sup> מחצבת אשרת

---

<sup>6</sup> מכירות פנימיות הן מכירות אגרגטים של מחצבות למפעלי בטון אשר מצויים בקשרי בעלות עמן.  
<sup>7</sup> מחצבת אשרת דרום מוחזקת כאמור על ידי שתי חברות בשותפות – הנסון (70%) ומחצבי אבן (30%). מאחר שאחזקות אלה צפויות להשפיע על מערך התמריצים של הזוכה במחצבת חנתון וגם עשויות להקנות כוח השפעה על ההחלטות העסקיות במחצבת אשרת דרום (כוח השפעה שאופן הפעלתו יושפע מהתמריצים שיווצרו כתוצאה מהזכייה במחצבת חנתון), הרי שאנו מתייחסים לכל אחת מהמחזיקות – הנסון ומחצבי אבן – כמחזיקות מחצבת

צפון בבעלות אוליצקי עבודות עפר כבישים ופיתוח בע"מ (להלן **אוליצקי**); מחצבת עמידה בבעלות מחצבות כפר גלעדי – שותפות מוגבלת (להלן **כפר גלעדי**); מחצבת ורד בבעלות שפיר תעשיות בע"מ (להלן **שפיר**); ומחצבת סחנה-בית אלפא בבעלות מחצבות בית אלפא אגש"ח בע"מ (להלן **מחצבות בית אלפא**).<sup>8</sup>

12. כאן המקום להעיר כי באזור פועלת מחצבה נוספת – מחצבת תמרה בבעלות חברת נשר מפעלי מלט ישראלים בע"מ (להלן **נשר**). למחצבת תמרה הרשאה להפיק אבן למלט. לבקשתה של נשר, ובעקבות הפסקת הפעלת מפעלי המלט של נשר באזור חיפה, אישרה המדינה לחברת נשר להפיק במחצבה גם גיר לחצץ. עניין זה נדון בבג"ץ 9101/20. על פי מידע שנמסר מרמ"י ומהמפקח על המכרות במשרד האנרגיה תפוקות הגיר לחצץ נמוכות יחסית ובשלב זה ישנו חוסר וודאות ביחס לתנאים שיחולו לאחר שנת 2027 וזאת לאור הערתה של כבוד השופטת ד' ברק ארז בבג"ץ הנ"ל.<sup>9</sup> בהתאם לאמור, מחצבת תמרה לא נלקחת בחשבון כספק אגרגטים רלוונטי עבור מפעלי הבטון בבדיקה זו. עם זאת, בגלל סמיכותה של המחצבה למחצבת חנתון, ולאור כך שאין וודאות כי נשר אכן לא תוכל לספק אגרגטים למפעלי בטון גם לאחר 2027 – **מוצע למנוע מנשר לזכות במכרז על מחצבת חנתון**.

13. על מנת לבחון את השפעת הזכייה של חברות שונות במכרז על התחרות בין המחצבות באזור, נבחנו מספר חברות החציבה שיעמדו בפני כל אחד ממפעלי הבטון בהינתן זכייה של חברות חציבה שונות.

14. מבחינת המפעלים הנמצאים באזור הביקוש המצומצם של מחצבת חנתון, המחצבות הבולטות הנוספות בטווח המצומצם של המפעלים הן גולני (אבן וסיד, 20 מפעלים),<sup>10</sup> אושרת דרום (הנסון ומחצבי אבן, 15 מפעלים), אושרת צפון (אוליצקי, 13 מפעלים) קדרים ב (אבן וסיד, 12 מפעלים), וקדרים א (אבן וסיד, 9 מפעלים). בהתאם, זכייה של אבן וסיד, הנסון, מחצבי אבן או אוליצקי

---

אשרת דרום לצורך הניתוח. זאת בפרט בשים לב לכך שמחצבת אשרת דרום היא מחצבה גדולה בעלת עתודות משמעותיות, כמפורט בטבלה 2.

<sup>8</sup> כל מפעל בטון ראה בפועל חלק מהמחצבות המפורטות ברשימה זו. המחצבות שרואה כיום כל מפעל מפורטות בטבלאות בהמשך המסמך.

<sup>9</sup> "משקל מיוחד נוסף אני מייחסת להדגשה בפסק דינו של חברי השופט עמית כי לעת הזו אנו מחליטים רק ביחס לתקופתו של הסכם החכירה הנוכחי, אשר אמור להגיע לסופו בשנת 2027. באותו שלב יהיה על רשות מקרקעי ישראל לשקול את הסוגיה של הארכת החוזה, וחזקה עליה שתביא בחשבון את כלל הנסיבות הרלוונטיות".

<sup>10</sup> יצוין כי מחצבת גולני המופעלת על ידי אבן וסיד צפויה לסיים את פעילותה לצמיתות בסוף שנת 2025. בשל היותה של גולני מחצבה רלוונטית עבור חלק גדול ממפעלי הבטון העצמאיים באזור הביקוש של חנתון, וכן בשל העובדה שבתום תקופת הפעלה תיסגר המחצבה לצמיתות, ערכה הרשות בדיקה של תמונת המצב התחרותית גם בהתעלם ממחצבת גולני, על מנת לבחון האם גריעה של המחצבה מהבדיקה תשפיע על מסקנות הניתוח התחרותי. הבדיקה העלתה שגריעה של מחצבת גולני לא משפיעה באופן מהותי על מסקנות הניתוח התחרותי.

במחצבת חנתון תביא לשיפור הקטן ביותר במצבם של כלל מפעלי הבטון. כך, אם תזכה אחת מ-4 החברות הללו, מעל מחצית ממפעלי הבטון יראו היצע נמוך של חברות חציבה כאשר יהיו להם פחות משלושה ספקי אגרגטים באזור הביקוש המצומצם. ככל שכפר גלעדי יזכו, 14 מפעלים יראו באזור הביקוש המצומצם 3 ספקי אגרגטים ומעלה; ככל שבית אלפא יזכו 15 מפעלים יראו באזור הביקוש המצומצם 3 ספקי אגרגטים ומעלה; וככל שחברה אחרת תזכה בהפעלת מחצבת חנתון – 17 מפעלים יעמדו בפני 3 ספקים ומעלה, 8 בפני 2 ספקים, ומפעל אחד יעמוד בפני ספק אחד בלבד באזור הביקוש המצומצם. על כן, על מנת לשפר את התמונה התחרותית עבור מפעלי הבטון העצמאיים באמצעות צמצום הריכוזיות בתחום המחצבות, קיימת חשיבות למנוע זכייה של אבן וסיד, הנסון, מחצבי אבן ואוליצקי. כמו כן, על מנת להביא לתמונה תחרותית מיטבית, רצוי להעדיף זכייה של מתחרה שאיננו שפיר, כפר גלעדי ובית אלפא.

15. באשר ל-18 המפעלים הנמצאים באזור הביקוש המורחב ורואים היצע נמוך של מחצבות, מאחר שאזור הביקוש שלהם רחב יותר הרי שגם לזכייה של חברות חציבה המפעילות מחצבות רחוקות יותר ישנה השפעה על רמת התחרות. כך למשל, זכייה של 4 החברות שנמנו לעיל, וכן זכייה של כפר גלעדי, של בית אלפא ושל שפיר, תותיר בין 9-5 מפעלים עם 4 חברות חציבה או פחות באזור הביקוש המורחב שלהם, זאת לעומת זכייה של חברה אחרת, שתותיר רק 2 מפעלים עם 4 חברות חציבה או פחות.

16. טבלה 1 להלן מסכמת את היצע חברות החציבה שיעמוד בפני כל אחד ממפעלי הבטון העצמאיים שנבחנו בבדיקה, במקרה של זכייה של כל אחת מן החברות.

#### טבלה 1: מספר חברות החציבה באזורי הביקוש של המפעלים העצמאיים עבור זוכים שונים

##### במחצבת חנתון<sup>11</sup>

זוכה	1	2	3	4	5	6	7	סה"כ
אבן וסיד	9	7	10	0	0	0	0	26
הנסון	1	17	8	0	0	0	0	26
מחצבי אבן	1	17	8	0	0	0	0	26

<sup>11</sup> כאמור, עבור 4 מתוך המפעלים באזור הביקוש המצומצם קיים היצע נמוך של מחצבות ועל כן הם כלולים גם בניתוח של אזור הביקוש המורחב.

26	0	0	0	0	10	15	1	אוליצקי	הביקוש המצומצם
26	0	0	0	3	11	11	1	כפר גלעדי	
26	0	0	0	3	12	10	1	בית אלפא	
26	0	0	0	3	14	8	1	שפיר	
26	0	0	0	3	14	8	1	אחר	
18	0	1	8	7	1	1	0	אבן וסיד	מפעלים באזור הביקוש המורחב שרואים היצע נמוך של מחצבות
18	0	1	11	5	1	0	0	הנסון	
18	0	1	11	5	1	0	0	מחצבי אבן	
18	0	4	8	5	1	0	0	אוליצקי	
18	0	1	10	6	1	0	0	כפר גלעדי	
18	0	1	12	3	2	0	0	בית אלפא	
18	0	6	5	5	1	1	0	שפיר	
18	1	8	7	1	1	0	0	אחר	

17. בנוסף, נערכה בדיקת רגישות הלוקחת בחשבון הגדלה מסוימת של אזורי הביקוש של מפעלי הבטון, בהתאם למתודולוגיה המופיעה בדו"ח האגרגטים. מסקנות הבדיקה לא השתנו בבדיקת הרגישות המרחיבה.

18. הניתוח שהוצג לעיל מצביע על האופן בו ניתן להגביר את התחרות בין המחצבות באזור הרלוונטי, דהיינו ניתוח התחרות "בתוך השוק". עם זאת, במסגרת הבדיקה יש להביא בחשבון גם את ההשפעות שיהיו לפסילת מי מן מהמתמודדות האפשריות על התחרות במכרז עצמו, כלומר על התחרות "על השוק". מאחר שייעוץ זה נערך בשלב מוקדם יחסית בהליך המכרזי, המלצה זו נכתבה טרם קביעת תאריך לסיור מציעים, כך שרשימת המתמודדים הפוטנציאליים אינה ידועה. בשיחה עם רמ"י עלה כי המחצבה הינה מחצבה בינונית בגודלה באזור עם ביקוש גבוה לאגרגטים. על כן, לפי הערכת רמ"י יתאפשר גם לשחקנים בינוניים להגיש הצעה במכרז. מכאן שככל הידוע לרשות התחרות בשלב זה, לא צפוי מיעוט מתמודדים במכרז. עם זאת, מוצע כי המלצות ייעוץ זה יישקלו על ידי רמ"י למול שיקולי התחרות על המכרז, כפי שזו תבוא לידי ביטוי בסיור המציעים ובמכרז עצמו.

19. על כן, ובהתאם לניתוח התחרותי לעיל, המלצת רשות התחרות היא לפסול את אבן וסיד, הנסון, מחצבי אבן ואוליצקי מזכייה במכרז על מחצבת חנתון. כמו כן, וכפי שהובהר לעיל, מוצע לפסול גם את חברת נשר מלזכות במכרז. בנוסף, רשות התחרות מותירה לשיקול דעת רמ"י לשיקול פסילה של החברות שפיר, כפר גלעדי ומחצבות בית אלפא מזכייה במכרז, ככל

**שפסילה זו לא תפגע בתחרות על המכרז. כמו כן, כנזכר לעיל, נוספת המלצה כללית להעדיף**

**זוכה שאינו מצוי בקשרי בעלות עם מפעל בטון.**

20. תשומת לבכם לכך שתחום הפעילות לגביו מוענק רישיון חיצוב לפי סעיף 109 לפקודת המכרות בשלב שלאחר הקצאת הקרקע במסגרת מכרז נשוא הייעוץ הוא תחום תשתית חיונית (פרט 9.1 לתוספת לחוק) וזכות שנמנית ברשימת הזכויות שמפורסמת לפי סעיף 13 לחוק לקידום התחרות ולצמצום הריכוזיות, התשע"ד-2013. משמעות הדבר היא כי מאסדר שמבקש להעניק רישיון חיצוב נדרש לשקול שיקולים של קידום התחרות הענפית ולהיוועץ בממונה על התחרות, וככל שמדובר בהקצאת רישיון חיצוב לגורם ריכוזי המאסדר נדרש גם לשקול גם שיקולי ריכוזיות כלל-משקית ולהיוועץ בוועדה לצמצום הריכוזיות. ההמלצות במכתבנו משפיעות באופן ישיר על יכולתו של המאסדר להקצות רישיונות חיצוב באופן שיש בו כדי לקדם את התחרות הענפית.

21. אנו עומדים לרשותכם לכל שאלה או הבהרה, ככל שתידרשנה.

בכבוד רב,



ד"ר רוני בן פורת, ראשת צוות

רשות התחרות