

**דו"ח הועדה לבחינת מדיניות**  
**המקרקעין בתחום המחצבות**

**ניסן תשע"ה**

**אפריל 2015**

## פתיח

מועצת מקרקעי ישראל החליטה בישיבתה מיום כ"ח בטבת תשע"ד, 31 בדצמבר 2013 (החלטה מספר 1309), למנות ועדה לבחינת מדיניות המקרקעין בתחום המחצבות. ועדה זו נועדה לבחון את אופן ההקצאה המיטבי ואת דרכי ההקצאה הראויים למחצבות, תוך בחינת הכללים הראויים למניעת ריכוזיות בענף המחצבות. שר הבינוי, ח"כ אורי אריאל, בתפקידו כיו"ר מועצת מקרקעי ישראל, מינה ביום ט' באדר א' תשע"ד, 9.02.2014, את הוועדה, אשר בראשה מונה לעמוד מר **רם בלינקוב** (כתב מינוי הוועדה מצ"ב<sup>1</sup>).

### בוועדה שותפו נציגי הגופים הבאים:

משרד המשפטים  
משרד הפנים, מינהל התכנון  
רשות מקרקעי ישראל  
משרד השיכון  
המשרד להגנת הסביבה  
משרד התשתיות הלאומיות  
רשות ההגבלים העסקיים  
משרד האוצר, אגף התקציבים  
משרד האוצר, אגף החשב הכללי

במהלך תקופה של 13 חודשים התכנסה הוועדה 26 פעמים, וחבריה יצאו לשני סיורים במחצבות ברחבי הארץ; הראשון במודיעים ובמחצבת המהפך, והשני במחצבת ורד בוואדי ערה, בחנתון ובבית אלפא. בחודש מרץ 2014 פורסם קול קורא ראשון מטעם הוועדה, לבחינת עמדות הציבור בנושא. לאחר בחינת עמדות הציבור נערכו עשרה שימועים לגורמים אשר ביקשו להעלות את עמדותיהם בפני הוועדה. בחודש דצמבר 2014 פרסמה הוועדה דו"ח ביניים לעיני הציבור, ובעקבותיו קול קורא נוסף לבחינת תגובות הציבור לדו"ח הביניים. הוועדה ריכזה את תגובות

---

<sup>1</sup> ראה כנספה מס' 1 המצ"ב

הציבור וערכה ששה שימועים עם נציגי החברות והארגונים אשר ביקשו להופיע בפני הועדה. בתאריך 16.03.15, התכנסה הועדה לפגישת סיכום בה סקרה את כל התגובות וההערות שהתקבלו מהמגיבים השונים וסיכמה את החלטותיה הסופיות לגבי כל נושא. יש לציין כי הועדה התייחסה לעמדותיהם של גורמים מרכזיים מענף המחצבות, מאיגוד המחצבות, גורמים סביבתיים וגורמים כלליים במדינה.

הדוח אשר מובא לפניכם מציג את מסקנות והמלצות הועדה הנוגעות למדיניות המקרקעין בתחום המחצבות בישראל.

## 1. כללי

ענף המחצבות מספק חומרי גלם לשימושים מגוונים הכוללים בינוי והקמת תשתיות. תוצרי הענף מהווים גורם ייצור חיוני בתחומי התשתיות והבינוי, לפיכך ישנה חשיבות אסטרטגית להתנהלות הענף ולתפקודו התקין במשק. תוצרי המחצבות משמשים את ענף הבנייה (באמצעות תעשיית הבטון המסופק ישירות לקבלני הבנייה), ייצור אלמנטים שונים מבטון, וכן למצעים ולאספלט בתשתיות בסלילה ובבנייה. תוצרי הענף כוללים סוגים שונים של חצץ וחול מחצבה (לייצור בטון ואלמנטים מבטון) וחומרים המשמשים כמצעים לסלילה, החיוניים ביותר לענפי הבנייה והתשתיות, ובלעדיהם ענפים אלה אינם מסוגלים לתפקד.

היקפו הכספי של הענף הוא כ- 1.6 מיליארד ₪ בשנה בשער המחצבה, והוא מהווה את התשתית שעליה מונח כל סקטור הבנייה והסלילה בישראל, שהיקפו מגיע לכ- 100 מיליארד ₪ בשנה.

התלות בייצור המקומי של ענף המחצבות היא כמעט מוחלטת, וזאת בשל הוצאות ההובלה אשר מייקרות באופן משמעותי מחירי מוצרים דומים מיבוא, ומורידות מעל הפרק אפשרות של יבוא, גם לא ממדינות שכנות, כגון ירדן (בתובלה יבשתית), או מצרים, קפריסין ותורכיה (בתובלה ימית).

במשך עשרות שנים נעשו פעולות לייזום, תכנון והקמה של מחצבות בדרך משולבת בין הממשלה לסקטור הפרטי. יזמים היו מבצעים סקרים גיאולוגיים כדי לאתר שטחים מתאימים לחציבה, ולאחר מכן פונים לגורמים הרלבנטיים במדינה (המפקח על המכרות במשרד התעשייה, משרד הפנים ומינהל מקרקעי ישראל – להלן: ממ"י. כיום רשות מקרקעי ישראל – להלן: רמ"י) לקבלת הרשאה לתכנון. ההרשאה ניתנה בפטור ממכרז, ולאחר השלמת התכנון, שנעשה על ידי היזם, אפשרה לפתוח מחצבה באתר שעליו ניתנה ההרשאה. לאחר אישור התוכנית היה ניתן רישיון לחיצוב על ידי המפקח על המכרות למחצבה המאושרת. היזם היה פועל לביצוע התכנון והיזמות, והממשלה היתה אחראית על הרגולציה, בכלל זה על מתן הרישיונות באמצעות משרד התעשייה והמסחר (שהיה המשרד האחראי על המפקח על המכרות דאז), על גביית תמלוגים ועל כל ההסדרים הקרקעיים באמצעות ממ"י (חוזי חכירה מתחדשים, פיקוח על הפעילות בשטח המוכר, גביית דמי חכירה וכו').

בתקופה ההיא, ממ"י היה הגורם שנתן ליזמים הרשאה לתכנון, שבהמשך, לאחר הכנת התוכנית המפורטת על ידי היזם וקבלת תוקף לתכנית בנין עיר, הפכה להסכם חכירה מתחדש לטווח ארוך.

לנוכח ההשקעות הניכרות הדרושות לתכנון ופיתוח מחצבה וההשקעות בציוד להפעלתה, פעלו היזמים מתוך ראייה של הטווח הארוך למיצוי מרבי של פוטנציאל חומר הגלם במחצבה שהוקצתה להם, ובכלל זה ביצעו תכנון מושכל של החציבה, השקעות תקופתיות, השקעות שנועדו להגנת הסביבה, העמקה והרחבת שטח המחצבות בדפנות בהליך תכנוני כדי להגדיל את הרזרבות של חומר הגלם הניתן לחציבה ועוד.

### **כניסתו לתוקף של חוק חובת המכרזים בשנת 1993 הביאה לשינויים בהתנהלות הענף.**

החוק החדש שינה את דרך ההקצאה של הקרקע והביא להפסקת היזמות והתכנון באמצעות הסקטור הפרטי, כיוון שאף יזם לא ראה לנכון לקדם תכנון ויזום פרויקטים שאין ביטחון שיוקצו לו בתום תקופת התכנון, שהרי יצטרך להתחרות עליהם עם יזמים אחרים בהליכי מכרז.

עם כניסתו לתוקף של חוק חובת המכרזים נקבעה בתחילה תקופת מעבר לשם הסתגלות הענף למצב החדש. כבר עם כניסתו לתוקף של החוק הותקנה תקנה שדחתה את תחולתו על ענף המחצבות ב- 5 שנים.

אולם, גם עם סיום תקופת המעבר בשנת 1998 התקשה ענף המחצבות להסתגל למעבר לשיטת ההקצאה החדשה המתבססת על פרסום מכרזים. בחלק מן המקרים בתקופה זו סירב ממ"י להאריך את הסכמי ההרשאה לחציבה. כתוצאה מכך, המפקח על המכרות (שבשנת 1997 הועבר משרד המסחר והתעשייה למשרד התשתיות הלאומיות) לא יכול היה להעניק רישיונות לחיצוב למחצבות אשר ממ"י כבעל הקרקע סירב להאריך את הרשאות החציבה שלהן. מפעילי מחצבות רבים המשיכו לפעול בהיעדר ההרשאות, וזאת בניגוד לחוק, ובו בזמן מפעילי המחצבות ניסו לפעול לתיקון התקנות ולהתקנת תקנה שתפטור את הענף מחובת המכרז.

בשנת 2003 הותקנה תקנה 25(29) לתקנות חובת המכרזים. לפי תקנה זו, מפעילי מחצבות רשאים היו להגיש בקשה להרשאה לחציבה בלא מכרז עד ליום 10.8.2003, באם עמדו בתנאים שלהלן: ב-16.5.1993 הייתה להם הרשאה לחציבה וזו הוארכה עד ל-16.5.1998 (או עד תאריך מוקדם יותר, ככל שהם המשיכו לחצוב עד ל-16.5.1998 בלא התנגדות ממ"י). אכן, מפעילי מחצבות רבים הגישו בקשות בהתאם לתקנה זו ואלו נדונו בפני ועדה מקצועית בראשות השופט בדימוס דן ביין (ועדה זו מכונה להלן "ועדת ביין").

שלוש החברות הגדולות בענף, שפיר הנדסה אזרחית וימית בע"מ, תעשיות אבן וסייד בע"מ (השייכת לחברת רדימיקס) והנסון ישראל בע"מ לא פעלו לפי תקנה

25(29) והמשיכו וטענו שיש להן זכויות קודמות בקרקע, ועל כן חוק חובת המכרזים אינו חל עליהן וממילא אין צורך בהליך לפטור ממנו. על מנת ליישב את הסכסוך בין חברות אלו ובין המדינה בעניין הקרקע טענותיהן נדונו בפני "וועדת השניים" הפועלת מכוח תקנה 25(4) לתקנות חובת המכרזים במקרה של הסדר בעניין סכסוכי קרקעות.

בתקנה זו נקבע:

**"נוסף על האמור בתקנה 3, התקשרות של מינהל מקרקעי ישראל (להלן - המינהל) לביצוע עיסקה במקרקעין של המדינה, רשות הפיתוח או קרן קיימת לישראל, אינה טעונה מכרז כאשר נושא ההתקשרות הוא אחד מאלה:**

....

**(4) הענקת זכויות במקרקעין במסגרת הסדר של סכסוכי קרקעות, או במסגרת פינוי מפעל שמיקומו מהווה מטרד ובלבד שהחשב הכללי או נציגו וכן היועץ המשפטי של המינהל אישרו כי הענקת הזכויות נחוצה וצודקת בנסיבות הענין;"**

וועדת השניים מורכבת מסגן החשב הכללי במשרד האוצר ומהיועמ"ש של מינהל מקרקעי ישראל, ובסמכותה ליישב סכסוכים לגבי מקרקעין בדרך של פשרה.

בסופו של יום, מכח החלטותיהן של הוועדות האמורות, כל ועדה לפי החברות שנידונו בפניה, המחצבות הפעילות קיבלו הארכה של תקופות ההרשאה בפטור ממכרז לשנים נוספות מעבר לתקופה המקורית. בעוד החברות הקטנות שעניינן נדון בוועדת ביין קיבלו הרשאה לתקופה שלא עלתה על 12 שנים, החברות הגדולות שעניינן נדון בוועדת השניים הגיעו לפשרה עם המדינה וכל אחת מהן קיבלה הרשאה לתקופות ארוכות יותר, עד ל-25 שנה, וזאת בתמורה להשבת מחצית מהעתודות במחצבות שהן הפעילו באותה עת לממ"י.

בד בבד אירעו שני תהליכים מהותיים נוספים שהביאו לצמצום עתודות החציבה הזמינות ולהקטנת מספר המחצבות הפעילות. קודם כל פסקה, כאמור, הפעילות של הסקטור העיסקי לייזום ותכנון אתרי חציבה חדשים. בנוסף לכך, המדינה לא הצליחה לשווק מחצבות שהוחזרו לידיה עם תום תקופת הזיכיון של היזם המקורי, או מחצבות שהוחזרו לידיה במסגרת ההסדרים של "וועדת השניים" עם החברות הגדולות, וזאת למרות שנותר פוטנציאל של חומר לחציבה במחצבות אלו.

את החלל שנוצר, עקב הפסקת היזמים הפרטיים מעיסוק בייזום ותכנון של מחצבות, לא הצליחה הממשלה למלא באופן מיטבי. פעולות התכנון שביצעה הממשלה במסגרת אגף התכנון של ממ"י לא הניבו תוצאות, ולא נתנו מענה נכון לביקושים לתוצרת הענף. הדבר הביא לצמצום עתודות החציבה הזמינות, לתחילתו

של עידן של עודף ביקוש למול היצע הולך ומצטמצם, וכתוצאה מכך לעלייה רציפה ועקבית במחירי התוצרים של הענף. בחמש השנים האחרונות חלה עליית מחירים בשיעור ריאלי של למעלה מ- 30% (מקור: נתוני ל.מ.ס.<sup>2</sup>). במקביל, הקושי בשיווק מחדש בדרך של מכרז של מחצבות שהוחזרו למדינה (בעיקר עקב התנגדויות של גורמים סביבתיים, תושבים ורשויות מקומיות הסמוכים למחצבות) החריף את הצמצום בעתודות החציבה הזמינות ובייצור השוטף של חומר החציבה, ותרם אף הוא לעליית המחירים של תוצרי הענף.

## 2. תיאור מצב נוכחי

### תפוקות וביקושים

המאפיין העיקרי של ענף המחצבות כיום הוא הגידול בביקוש לחומרי מחצבה מדי שנה, וזאת כפועל יוצא של הגידול בהתחלות בנייה לכל השימושים וגידול בהשקעות בבניית כבישים ותשתיות אחרות. מנגד, מספר המחצבות הפעילות הולך וקטן. זאת כתוצאה מסגירת מחצבות עם ניצול עתודות החציבה שלהן, השבתת מחצבות עם החזרתן למדינה בלי שניתן יהיה למעשה להוציאן למכרז מחדש, וכאמור הכשל בהכנת תכניות למחצבות חדשות, בהיעדר גורם יוזם, מגיש ומקדם תכניות. בשנת 2014 פעלו בענף 27 מחצבות חצץ ברחבי הארץ (בתחומי מדינת ישראל, לא כולל מחצבות הפועלות בתחומי יהודה ושומרון), אשר הפיקו כ-35 מיליוני טון חומרי מחצבה בשנה - גיר, דולומיט ובזלת. חשוב לציין כי תפוקת המחצבות במהלך השנים האחרונות נעה סביב כמות תפוקה שנתית של 30 - 35 מיליון טון, אך התפוקה המשוקת בפועל מקורה במספר מחצבות הולך וקטן. בראשית שנות ה-2000 עמד מספר המחצבות הפעילות על כ-50, ואילו כיום מספר מחצבות החצץ הפעילות עומד על 27 בלבד. בנוסף לאספקת חומר שמקורו במחצבות, קיימת אספקה שנתית של כ-4 מיליוני טון של חומרי גלם נחותים (מילוי ומצעים) שמקורם מעודפי עפר הנוצרים בעיקר מפיתוח כבישים ומסילות ברזל.

היקף הכנסות הענף בשנת 2014 נאמד בכ- 1.6 מליארדי ש"ח, מזה כ- 20% ממחצבות ביו"ש (ראה להלן).

---

<sup>2</sup> ראה נספח מס' 2 המצ"ב

סה"כ הביקושים לחומרי חציבה, המיועדים לכלל השימושים של ענפי הבנייה והסלילה, מוערך בכ 45 – 50 מליוני טון בשנה, כאשר החלוקה בין שני תחומים אלה מוערכת בכמחצית לכל תחום. ביקושים אלה באים ישירות מהפרויקטים השונים, פרויקטים של תשתית (בעיקר כבישים), וכן ממפעלי הבטון והאספלט הפזורים ברחבי הארץ. הביקושים מסופקים על-ידי כ- 30 – 35 מליוני טון שמקורם במחצבות בתחומי מדינת ישראל, 10 – 12 מליוני טון בשנה מקורם במחצבות שבשטחי יו"ש והיתרה מסופקת מעודפי חומרי מילוי שמקורם בפרויקטים של תשתית.

הענף מספק חומרי גלם בלתי מעובדים ישירות לפרויקטים בתחומי הבנייה והתשתיות, וגם למפעלי המשך בשרשרת הייצור, ובהם כ- 160 מפעלי בטון ו- 22 מפעלי אספלט. במפעלי האספלט רכיב החצץ המסופק הוא הקובע את סוג ואיכות האספלט שייצור. מפעלי הבטון המוכן פזורים ברחבי הארץ כאשר חלקם אף מוקם באופן ייעודי, בצמוד לפרויקטים ספציפיים בתחום התשתית, הצורכים בטון רב בתקופת קצרה יחסית. בנוסף מסופקים תוצרי הענף למפעלים לייצור מוצרי בטון מגוונים, הפזורים ברחבי הארץ, ובהם אלמנטים טרומיים, גשרים, צינורות וכד'.<sup>3</sup>

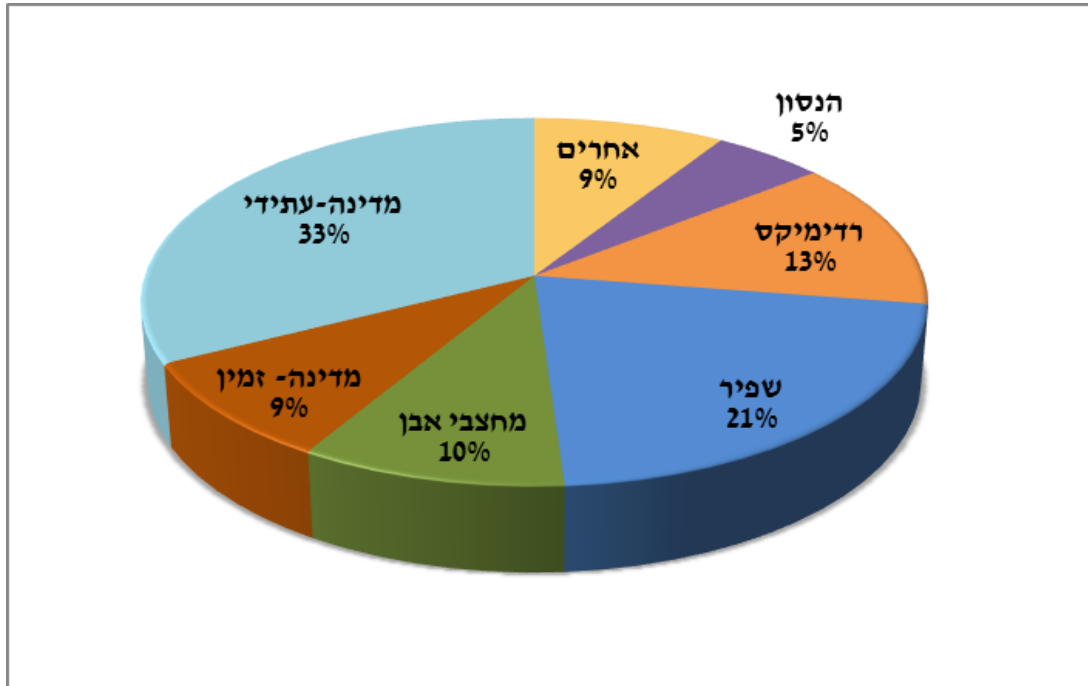
במקביל לבדיקת הענף על פי הביקושים והתפוקות השנתיות, ראוי לבחון גם את היקף עתודות החומר במחצבות. דרך בחינה זו מאפשרת לבחון את הצפי העתידי בענף המחצבות, בנוסף לבחינת היקף הייצור הנוכחי. יש להבחין בין עתודות מאושרות – אלה הן עתודות שיש לגביהן תכנון מפורט אשר מאפשר חציבה ושיווק מיידית, לבין עתודות שטרם אושרו - אשר ניתן יהיה לעשות בהן שימוש עתידי, אף אם לא מיידית, בהתאם לתמ"א 14ב'. מטבע הדברים, פוטנציאל החציבה במדינת ישראל גדול ממה שמאפשרת תמ"א 14ב', אולם הוועדה לקחה כנקודת המוצא לדיוניה שפוטנציאל זה אינו רלוונטי לצורך פתרון הבעיות והכשלים שמצאה במהלך דיוניה.

---

<sup>3</sup> ראה נספח מס' 3 המצ"ב – מבנה שוק תוצרי המחצבות



מצב פריסת העתודות מתואר בתשריט שלהלן :



(מקור - מינהל אוצרות טבע במשרד התשתיות הלאומיות).

ניתן לראות כי עתודות הגיר והדולומיט לחצץ מרוכזות בידיהן של ארבע חברות אשר מחזיקות יחדיו בכ- 49% מהעתודות בראיה כלל ארצית, כמות הנאמדת בכ- 550 מיליון טון חצץ. חברות אלה הן **שפיר הנדסה אזרחית וימית בע"מ, תעשיות אבן וסייד בע"מ (השייכת לחברת רדימיקס (ישראל) בע"מ), מחצבי אבן בע"מ** וחברת **הנסון ישראל בע"מ**. חברות אלו מרכזות כיום כ- 80% מתפוקת הענף בתחומי מדינת ישראל או כ- 60% אם מצרפים גם את תפוקת המחצבות ביו"ש המשוקות לתחומי מדינת ישראל, וכן את השימוש בחומרי מחצבה הזמינים מפרויקטים של תשתית.

בראייה כלל ארצית, מחזיקה המדינה בנוסף לארבע חברות אלה, בכ-9% מהעתודות הזמינות לשיווק כיום. עתודות אלו מרוכזות בדרום המדינה במחצבות ערוער, צפרים והר שחר. המדינה אמנם מחזיקה בעוד כ-33% מהעתודות הכלל

ארציות (ובסה"כ כ- 42% מהעתודות), אך אלה עתודות שאינן ניתנות לשיווק כיום מפאת הסכמי הרשאה ומגבלות סטטוטוריות.

מלבד זאת, מתאפיינות ארבעת חברות אלו באינטגרציה אנכית: הן בעלות מפעלי המשך של בטונים, אספלט, וחלק מהן מחזיקות בבעלות על מפעלים לחומרי בנייה, חברות תובלה וחברות העוסקות גם בקבלנות תשתיות. למעשה, רוב החברות המפעילות מחצבות נמצאות באינטגרציה אנכית עם גורמים הפעילים בתחום חומרי הבניה, התובלה וקבלנות (כדוגמת גילי ויואל עזריה, בן-ארי, כפר גלעדי ואחרים). לשם המחשה, כ- 60% ממפעלי הבטון נמצאים באינטגרציה אנכית ומהווים כ-80% מהיקף הרכישות של חומרי גלם לייצור בטון.<sup>4</sup>

האינטגרציה האנכית עשויה להביא תועלת כלכלית למשק עקב יתרונות הנובעים מביטול או הקטנת המרווח הכפול, חיסכון בהוצאות תפעול והובלה ועילות הליכי הייצור. עם זאת, אינטגרציה אנכית, בתנאים מסוימים, עלולה להוביל לפגיעה בתחרות בדרכים שונות, ביניהן דחיקת מתחרים ממקטע ייצור חומר הגלם (מחצבות) וכן דחיקה של מתחרים במקטעי פעילות ההמשך (לקוחות חומרי מחצבה). חששות אלו תלויים ביכולתה של החברה להפעיל כוח שוק בכל אחד מהמקטעים.

כדי לנצל את יתרונות האינטגרציה האנכית, ועל מנת להפיג את החששות לכשלים העלולים לנבוע ממנה, יש להבטיח קיומה של תחרות במקטע המחצבות. זאת, כדי למנוע דחיקה של מתחרים בפעילות ההמשך, למנוע רווחי יתר בייצור חומרי גלם העלולים לשבש את התחרות בפעילות ההמשך, וכדי למנוע מצב של מחסור בחומר גלם המשפר את מצבן של החברות שהן בעלות מחצבות, העלולות לנצל את כוחן ויתרוןן באופן לא תחרותי לעומת חברות מתחרות אחרות.

### יהודה ושומרון

בנוסף למחצבות בתחומי מדינת ישראל פועלות ברחבי יהודה ושומרון 11 מחצבות נוספות, שתפוקתן מופנית לסיפוק ביקושים בתחומי יהודה ושומרון ובתוך שטחי מדינת ישראל. תפוקה זו עומדת על כ- 10-12 מליוני טון בממוצע בשנה, שמתוכם כ-10 מליוני טון מופנים לשטחי מדינת ישראל. שוק החצץ בישראל מושפע מהיצע חומרים שמקורו במחצבות (בבעלות ישראלית) מאזורי יהודה ושומרון (אזור C). כפי שיוסבר להלן משק החצץ הינו אזורי, ולכן אזור ירושלים, דרום הארץ ומרכזה

<sup>4</sup> לפי נתונים שנאספו על-ידי רשות ההגבלים העסקיים

מושפעים באופן משמעותי ביותר מאספקת חומרי גלם שמקורה ביהודה ושומרון. לולא פעילות המחצבות ביו"ש היה הענף נקלע כבר לפני שנים למשבר של חוסר בהיצע, אשר לו השלכות חמורות אף מעבר לעליית המחירים (כגון פגיעה ביכולת להוציא אל הפועל מקצת מהפרויקטים בתחום הבניה ו/או התשתית בהיעדר חומרי גלם מספיקים). ההיצע המגיע מיו"ש הוא משמעותי מבחינת הביקושים באזור ירושלים והדרום. במאמר מוסגר יש לציין כי אזורי יהודה ושומרון אכן מספקים חצץ לתחומי מדינת ישראל, אך במקביל קיימת אספקת חול ומלט ממחצבות ומפעלים בישראל לתחומי יו"ש.

יחד עם זאת, קיים קושי להיסמך על היצע חומרי המחצבה שמקורם ביו"ש לטווח הארוך, בשל העובדה כי לא ניתן לפתוח באזור זה מחצבות ישראליות חדשות על רקע עמדת המדינה ופסיקת בג"צ בנושא (בג"צ 2164/09 – יש דין נ' מפקד כוחות צה"ל בגדה המערבית (26.12.2011) - להלן: בג"צ יש דין).

### **ראייה אזורית**

ראוי לציין כי יש לנתח ולהבין את התחרות בענף על בסיס אזורי שכן עלויות ההובלה של חומר הגלם מוערכות בכחצי שם לטון לק"מ. עלויות הובלה אלו מהוות מרכיב ניכר במחיר הכולל של המוצר בשער מפעל הבטון או באתר התשתית. מקובל לחשוב כי התחרות בין מחצבות מתקיימת ברדיוס של כ- 50 ק"מ משטח המחצבה ועד למקום האספקה, כסדר גודל של מרחק ההובלה המקובל.<sup>5</sup> כדי לאפשר תחרות בין המחצבות יש לשאוף למצב דברים שבו בכל מרחב גיאוגרפי נתון תהיה לצרכן חומר הגלם אפשרות לרכוש אגרגטים ממספר מחצבות שונות הנמצאות ברדיוס הנתון ונמצאות בבעלות שונות.

לכן, בצד הצורך להגדיל את ההיצע של הענף, ואת כושר הייצור השנתי בהסתכלות ארוכת טווח של צורכי המשק בכללותו, יש לבחון את התנהלות התחרות באזורים הגאוגרפיים השונים כדי להבטיח קיום תחרות באזורים אלו, להבטיח מחירים תחרותיים, תחרות על איכות ושירות והבטחת היצע של חומר גלם.

### **שיטת המכרז הנוכחית**

בשיטת המכרז הנהוגה כיום, מתקיימת תחרות בין המתמודדים על גובה התמלוגים המשולמים למדינה לכל טון חצץ בעת שיווק החומר. בהקשר זה ניתן להזכיר כי

---

5 לפי מידע שנמסר על-ידי הרשות להגבלים עסקיים נתון זה דומה למרחקים ששימשו להגדרת השוק הגיאוגרפי במחקר שבוצע על-ידי רשות התחרות הבריטית בתחום האגרגטים – מחצבה באזור עירוני רואה רדיוס של כ- 20 מייל ומחצבה באזור שאינו עירוני רואה רדיוס של כ- 28 מייל.

במכרז שנערך בשנת 2013 על הרשאה למחצבה לאבן בזלת באזור הצפון, הוצע על ידי הזוכה, סך של 70 ₪ לטון כתמלוג לאוצר המדינה. יתר המציעים הציעו תמלוג בגובה של כ- 40 ₪ לטון, וזאת בשעה שרוב המחצבות משלמות כיום תמלוג של כ-4 ₪ לטון. נתונים אלו מבטאים את המחסור הקיים בשוק לחומרי חציבה ואת קשיחות הביקוש לחומרים אלה.

### **3. תיאור וניתוח הכשלים בענף**

הועדה מצאה וניתחה כשלים שונים בדרך תפקודו הנוכחי של ענף המחצבות, אשר יוצרים בעיות וכשלים בהתנהלותו, ומשפיעים על ענפי המשק בתחומי הבנייה והסלילה. כשלים אלו מתקיימים כבר כיום וצפויים להתעצם בעתיד אם לא ייערכו שינויים בהתנהלות הענף.

עיקרי הכשלים שנצפו בתפקודו של הענף הם כדלקמן:

#### **א. ריכוזיות בענף**

##### קיומה של ריכוזיות אזורית

להוצאות ההובלה של חומרי המחצבה ישנה השפעה ניכרת על מחירם לצרכן. הועדה שמעה עדויות לפיהן רדיוס האספקה האפקטיבי מבחינת לקוח חומרי המחצבה הוא מרחק של עד כ- 50 ק"מ מהמחצבות מהן הוא יכול לרכוש חומרי גלם. זאת עקב העלות הגבוהה של הוצאות ההובלה ומשקלן בעלות הכוללת של החומר. לפיכך לא יהיה זה נכון, מבחינת שאלת הריכוזיות בענף, לבחון את מקורות ההיצע רק בראייה כלל ארצית אלא יש לעשות זאת גם, ואולי בעיקר, בראייה אזורית. מסיבה זו יש להתייחס לשאלת הריכוזיות בהתאם למיקום המחצבות וכושר הייצור שלהן ומיקום הלקוחות.

מהמידע שהוצג בפני הועדה עולה אינדיקציה כי במספר אזורי ייצור בארץ קיימת ריכוזיות אזורית המתבטאת בכך ששיעור המחצבות (במונחי תפוקה ועתודות) המרוכזות בידי מפעיל יחיד הוא גבוה. מציאות זו נוצרה עקב יציאת מתחרים כתוצאה מהחזרת מחצבות למדינה וסגירתן בפועל (דבר

שהביא לצמצום ההיצע), וכן רכישות ומיזוגים של חברות מחצבות שהביאו להגדלת מספר המחצבות המופעלות בידי אותם מפעילים. ריכוזיות של מחצבות באזור גיאוגרפי מהווה אינדיקציה לריכוזיות מצד ההיצע עבור לקוחות שאזור זה משרת אותם. כלומר, יש לבחון כיצד ריכוזיות באזור גיאוגרפי משליכה על מידת התחרות שרואים לקוחות שונים הממוקמים באותו אזור.

להלן מספר אינדיקציות לאזורים המאופיינים בריכוזיות של מחצבות. יש לציין כי סף הריכוזיות אשר מהווה אינדיקציה לבעיה תחרותית ידון במסגרת המודל שמפותח על-ידי הרשות להגבלים עסקיים בימים אלו וישמש ככלי למדידת ריכוזיות גיאוגרפית.

1. אזור הגליל המערבי בו חברת **מחצבי אבן** מחזיקה את שתי מחצבות אשרת.

2. אזור הגליל המרכזי והגליל העליון בו חברת **תעשיות אבן וסייד** מחזיקה בשלוש מחצבות (גולני, קדרים ושגב), וחברת **מחצבות כפר גלעדי** מחזיקה בשתי מחצבות (כפר גלעדי/תל חי ועמיעד).

3. אזור ירושלים: חברת **שפיר** הנדסה מחזיקה בשתי מחצבות (עציונה וזנוח).

בנוסף לעתודות אלה קיימות עתודות נוספות במחצבות ביו"ש המספקות חומרי מחצבה לשטחי מדינת ישראל (אזור ירושלים, המרכז והדרום). עתודות אלה מוערכות בכ- 120 מליוני טון.

מצב דברים זה מהווה אינדיקציות לריכוזיות באזורים מסוימים, משמע בעלות של אותו גורם על היקף משמעותי מההיצע באותו אזור (בין אם בשל בעלות על מספר מחצבות או בשל בעלות על מחצבה אחת בעלת היקף משמעותי ביחס לכלל ההיצע באזור). לפיכך ראוי שתיערך בחינה מדויקת לריכוזיות גיאוגרפית על-ידי הרשות להגבלים עסקיים המפתחת בימים אלה מודל אשר מגדיר באופן אנליטי אמפירי ומדיד, מהי מידת הריכוזיות בכל אזור גיאוגרפי, ומהו סף הריכוזיות שמעבר לו מומלץ כי תיערך בחינה

פרטנית על-מנת להכריע האם יש צורך בנקיטת צעדים רגולטורים לשינוי המצב הקיים והנחיות לגבי מכרזים חדשים שיוצאו באזורים אלו.

## **ב. רגולציה ופיקוח**

### **1. היעדר גורם אחראי מרכזי שיטפל בכל ההיבטים הקשורים לענף**

כיום אין גורם ממשלתי אחראי אחד, אשר מרכז בידיו את הסמכויות ומטפל בכלל ההיבטים הקשורים לענף. רשות מקרקעי ישראל היא הגורם האחראי בפועל על שיווק מחצבות חדשות, או אישור הרחבות של מחצבות קיימות. רמ"י היא הגורם אשר מקצה אתרי מחצבות ליזמים בהליך מכרז ומנהל את גביית התמלוגים מהן, אך משרד התשתיות הלאומיות הוא אשר מופקד על צרכי הענף ומתן מענה לביקושים לחומרי מחצבה במשק. לעמדת הוועדה, עובדה זו היא אחת הסיבות שהביאו לצמצום מספר המחצבות הפעילות והקטנת היצע חומרי המחצבה. שכן, מחצבות שהוחזרו למדינה לא הופעלו מחדש, כמעט ולא תוכננו ולא שווקו מחצבות חדשות עקב כשלים בשלב התכנון והמיכרוז, וכתוצאה מכך, כמפורט לעיל, מתנהל כיום שוק בו קיים מחסור בחומרי מחצבה. במהלך דיוני הוועדה התברר כי לחלק מהמחצבות הפעילות אין חוזים חתומים מול רמ"י. במקרים שונים הוארכו ההרשאות למחצבות ע"י משלוח הודעה מרמ"י לגורם המוסמך במשרד התשתיות הלאומיות, שעקב כך האריך את רישיון החיצוב לחברות המפעילות מחצבות, אך לא הוסדרה באופן חוזי ההתקשרות עם מפעיל המחצבה.

בענין גביית תשלומי התמלוגים המגיעים למדינה מהמחצבות הפעילות, נמסר לוועדה כי המחצבות הפעילות מעבירות לאוצר המדינה דרך רמ"י את התשלומים בגין התמלוגים. אולם במקרים רבים, לא נעשתה בדיקה לאימות הסכומים ששולמו בפועל לאוצר המדינה. בנוסף, לא נדרשו אישורי רואי חשבון של מפעילי המחצבות כי הסכומים ששולמו למדינה תואמים את המתחייב מהכמויות ששווקו בפועל ע"י אותן מחצבות. כלומר, אין בקרה מספקת על כך שהסכומים ששולמו לאוצר המדינה ע"י המחצבות, בגין תמלוגים, הם הסכומים המלאים שהיה על המחצבות לשלם.

התנהלות זו נמשכת לאורך שנים רבות ונובעת מן העובדה שלרמ"י (ובעבר ממ"י), שהיא הגוף הגובה את התמלוגים, אין הידע המקצועי והכלים הדרושים לפקח על ענף המחצבות בכל הקשור לתמלוגים המגיעים למדינה. התמחות זו, לבקרה על גביית תמלוגים ממשאבי טבע, כגון חומרי חציבה, שונה משאר התחומים בהם מתמחה רמ"י ושבהם היא גובה תשלומים מבעלי הרשאות וחוכרים.

## **2. חוסר תכנון לטווח בינוני וארוך**

מאז שנת 1998, בה פסק למעשה הסקטור הפרטי מלעסוק בתכנון וייזום מחצבות חדשות והרחבה של מחצבות קיימות, אמור היה מינהל מקרקעי ישראל להיות הגוף הבלעדי אשר עוסק בתכנון מחצבות חדשות בשם המדינה, על פי צרכי המשק ולצורך אבטחת התחרות בענף. אולם, בפועל כמעט שלא אושרו אתרי חציבה חדשים או הרחבה משמעותית של אתרי חציבה קיימים, והדבר הביא למצב בו היצע חומרי מחצבה אינו תואם את הגידול בביקושים במשק. גם אותן מחצבות שתכנון הושלם או מחצבות שהוחזרו לרשות מקרקעי ישראל והוצעו מחדש במכרז, לא פועלות כיום עקב חוסר כדאיות כלכלית ליזמים או ליקויים בעריכת המכרזים.

## **3. שיטת המכרז הקיימת להקצאת מחצבות - תחרות על גובה התמלוגים**

במצב הנוכחי, בו קיים מחסור בחומרי מחצבה מחד גיסא וביקוש קשיח לחומרים אלה מאידך גיסא, מביאה שיטת התחרות הקיימת במכרז, על גובה התמלוגים לטון שישלם מפעיל המחצבה למדינה, לנזקים למשק הלאומי. הגורמים המתמודדים במכרזים על קבלת הרשאה לחציבה במחצבות אינם מהססים להציע סכומי תמלוגים גבוהים, בודעים כי לאור המחסור בתוצרי מחצבה והביקוש הקשיח להם יוכלו "לגלגל" את מרבית עלות התמלוג, וייתכן אף את כולה, על הלקוח. הדבר מביא לעלייה במחירי תשומות הבנייה והתשתיות, כאשר הלקוח העיקרי של התשתיות הוא המדינה, אשר נאלצת לשאת בעלויות הגדלות של התשתיות. יוצא איפוא שביד אחת המדינה גובה סכומים גבוהים יותר מתמלוגים שמשלמים מפעילי מחצבות, וביד שניה מוצאת עצמה משלמת סכומי יתר במימון ביצוע פרויקטים של תשתיות לאומיות.

#### 4. תוחלת זמן אספקת חומרי מחצבה מיהודה ושומרון

חומרי חציבה ממחצבות ביהודה ושומרון מהווים מרכיב חשוב בהיצע חומרי החציבה באזור ירושלים, מרכז הארץ ודרומה. במסגרת בג"צ יש דין התקבלה עמדת המדינה לפיה המשך פעילות המחצבות הקיימות ביו"ש אינה מנוגדת לכללי המשפט הבין-לאומי, שכן קיימות גישות במשפט הבין לאומי המתירות שימוש במשאבי השטח התפוס בתפיסה לוחמתית כל עוד אין מדובר בשימוש בזבזני, רשלני, או כזה המכלה משאבים אלו, ונוכח התמשכות התפיסה הלוחמתית באזור.

פסיקה זו התקבלה, בין היתר, בהסתמך על שינוי מדיניות המדינה כפי שהוצהרה בפני בית המשפט, לפיה ככלל לא תאושר הקמת מחצבות ישראליות חדשות באיו"ש אשר עיקר תוצרתן מיועד לשיווק לישראל, וזאת להבדיל מהמחצבות הפעילות הקיימות, אשר תמשכנה לפעול תחת מגבלות מסוימות. בתוך כך, נקבעו קריטריונים לאישור פתיחת מוקדי חציבה חדשים למחצבות הישראליות הקיימות, הן בתוך תכנית מאושרת, והן תוך הרחבת מחצבה קיימת, וזאת רק במקום שימצא כי המחצבה מיצתה את פוטנציאל החציבה במוקדי החציבה הקיימים, תוך הקפדה יתרה על התכליות שצוינו בפסיקת בג"צ.

#### 5. פיקוח לבדיקת עמידת המחצבות בתנאי ההרשאה

למעשה הפיקוח הקיים כיום על פעילות המחצבות אינו אפקטיבי לפחות באספקטים הבאים:

- בקרה על היקף התמלוגים המשולמים לאוצר המדינה, והאם התשלום תואם את הכמויות ששווקו ע"י המחצבה בפועל, (כפי שצויין בפסקה 1 לעיל).
- התברר כי כלפי מחצבות שאינן עומדות בדרישות איכות הסביבה, ובכך מפרות את תנאי רישיון העסק שניתן להן, כמעט ולא ננקטו פעולות אכיפה.
- התברר כי במקרים שונים חרגו יזמים וחצבו מתחת לגובה פני הקרקע המאושר לחציבה, ובעבר היותר רחוק אף היו חריגות מגבולות השטח שהוקצה להם.



## 6. רישיון עסק והיתר בנייה

רישיון העסק ניתן למפעיל ולא למחצבה, וכאשר מתבצעים חילופי מפעיל במחצבה קיימת (שהוחזרה למדינה) מוטל על היזם החדש לפעול לקבלת רישיון עסק מחדש (בעיקר אם נערך שינוי בבינוי בשטח, דבר המחייב קבלת היתר בנייה). לעיתים נתקל הניסיון לקבלת רישיון עסק חדש או היתר בנייה בהתנגדות גורמים שונים (תושבים סמוכים, גורמים סביבתיים ורשויות) ועקב כך הדבר מאריך את תקופת האבטלה החיכוכית של המחצבה ומאריך את תקופת השבתתה בעת תחלופה בין מפעיל למפעיל, ובכך קטן היצע חומרי המחצבה.

## ג. כלכלה

### 1. בעיית היצע העונה על הביקושים בטווח הארוך

מצב דברים זה, שבו מחצבות שהוחזרו למדינה הופכות להיות מחצבות מושבתות, הנגרעות מרשימת המחצבות הפעילות, ומנגד העובדה שלמעשה לא תוכננו אתרי חציבה חדשים בשנים האחרונות, צפוי לגרום בטווח הקרוב לבעייתיות בהיצע של הענף. התחזית הצפויה, אם ימשיך מצב הדברים הנוכחי, היא כי תפוקות חומר הגלם של ענף המחצבות לא יענו על כלל הביקושים. כתוצאה מכך צפוי להיווצר מחסור בחומרי חציבה, אשר יפגע באופן חמור בתפקודם של ענפי הבנייה והתשתיות במשק. כל זאת בנוסף לבעיית עליית מחירי חומר הגלם, שהיא בעייתית בפני עצמה, אך תיהפך לבעיה משנית במציאות של מחסור פיסי חמור באגרטים לבנייה.

### 2. מחירים מעל הסביר

בעבודה שהכין הכלכלן יהודה מלול עבור ועדת ששינסקי 2, נמצא כי ענף המחצבות גובה כיום מהגורמים הצורכים את מוצריו מחירים עודפים בשיעור של כ- 15% מהמחיר לצרכן.

במונחים של מחיר ממוצע לטון חצץ (ממוצע מחיר לטון של כל תוצרי המחצבה בשער המחצבה) מדובר בגביה עודפת של כ- 5 ₪ לטון. בפועל נרשמה עליית מחיר של כ- 10 ₪ לטון בחמש השנים האחרונות. גם אם מניחים כי חלק מעלית מחיר זו נועדה לפצות על מחיר נמוך ששרר לפני

כן, אין ספק בכך שרמת המחירים הנוכחית משקפת רווחיות יתר שמקורה בהיעדר תחרות, ריכוזיות, מגבלות על כניסת מתחרים לשוק זה וצמצום מספר המחצבות הפעילות, כשבחלק מהמקרים מדובר במחצבות עם עתודות זמינות לחציבה.

### 3. משך זמן זיכיון משפיע על איכות סביבה, מחירים, תחרותיות

ככל שהתקופה בה ניתנת ההרשאה לחציבה, ובודאי יתרת תקופת ההרשאה, קצרה יותר, יש לכך השפעות שליליות על התנהלות המחצבות. מאחר וההשקעות בציוד במחצבות כבדות ויקרות, נמנעים יזמים, הרואים לנגד עיניהם תקופת פעילות קצרה, מלהשקיע בחידוש ציוד, בהגדלת כושר הייצור ובטכנולוגיות חציבה ידידותיות יותר לסביבה.

בנוסף, ככל שתקופת ההרשאה מתקרבת לסיימה חוצבים בעלי המחצבות חומר חציבה בהתאם לשיקולי הטווח הקצר שלהם, על-מנת למקסם את רווחיהם, ולא דווקא על-פי שיקולים של ניצול מושכל של יתרת העתודות. כך לעתים ישנה העדפה לחציבת חומר "איכותי" יותר, אשר מחירו בשוק גבוה יותר, תוך זניחת עתודות חציבה "איכותיות" פחות, ולעתים בשל כך לא נחצב כל החומר הפוטנציאלי הקיים במחצבה.

במקרים בהם נותרת יתרת עתודות חומר לחציבה בתום תקופת ההרשאה גורם הדבר לעיוותים בשני מישורים:

א. במקרים בהם כמות החומר שנותרה קטנה, לא ניתן יהיה לשווק את המחצבה שהוחזרה למדינה לאף גורם, וזאת בהיעדר כדאיות כלכלית לכניסת יזם חדש. עקב כך לא מנוצלות יתרות חומר חציבה והן יורדות לטמיון.

ב. במידה שבהתאם לעתודות החומר שטרם נחצבו, ניתן עדיין לשווק את המחצבה במכרז חדש, עלולה להיווצר תקופה של "אבטלה חיכוכית" בין יציאת המפעיל המקורי ועד לכניסת המפעיל החדש. עובדה זו גורמת להקטנת היצע החומר לשוק. יתר על-כן, במקרים רבים התברר כי למעשה לא ניתן היה בפועל לשווק במכרז חדש מחצבה שהוחזרה למדינה עקב התנגדות גורמים סביבתיים ותושבים המתגוררים בסמוך למחצבה.

## 4. המלצות הועדה

### מבוא

המלצות הוועדה נשענות על ניתוח מושכל של מצב ענף המחצבות כיום, לימוד הסיבות והנסיבות שהביאו למצב הדברים הנוכחי, והצפי העתידי.

הענף נמצא במשבר קשה מזה מספר שנים, כאשר המאפיין העיקרי של מצב הענף הוא היצע בלתי מספק של חומרי גלם לענפי הבנייה והתשתיות במשק, אשר אינו עונה על הביקושים בענף. הדבר מצא ביטויו בעליית מחירים מהירה ומשמעותית בשנים האחרונות.

הסיבות העיקריות שהביאו למצב דברים זה הן קיפאון בהשקעות חדשות במחצבות, כשמוזה שנים רבות לא נפתחה מחצבה חדשה בישראל. גם לא מתבצעות השקעות במחצבות קיימות, כפי שנדרש כדי לקיים את הענף ברמה נאותה, כך שימלא את ייעודו במשק.

בנוסף לכך, מספר המחצבות הפעילות הולך ופוחת, כושר הייצור בענף יורד ועימו היקף ההיצע, כאשר מנגד הביקוש לתוצרי הענף גדל באופן עקבי ויציב. הדבר הביא לעליית מחירים, אשר צפויה להחריף, ואף חמור מכך, למחסור בחומר גלם, שילך ויחריף עם המשך הגידול בביקושים והמשך הקטנת ההיצע.

כמו-כן, קיימת תלות משמעותית, בעיקר באזורי ירושלים, מרכז הארץ ודרומה, בייצור במחצבות בבעלות ישראלית באיו"ש ובהיצע המוצרים המגיע מהן, שהיקפו כיום מהווה כ- 20% מתפוקת הענף. היצע החומרים המגיע מאיו"ש לתחומי מדינת ישראל משמעותי מאד לקיום אספקה סדירה וסיפוק הביקושים בענפי הבנייה והתשתיות, אך קיימת אי-בהירות באשר להמשך אספקת חומרי מחצבה שמקורם באיו"ש לטווח הבינוני והארוך.

יצוין שחלק מההמלצות המפורטות להלן מחייב תיקון של חקיקה ראשית או חקיקת משנה (ראה להלן בפרק ההמלצות).

## פתרונות והמלצות

### א. קביעת גורם ממשלתי אחד שיהיה אחראי על פעולת הענף

כלל ידוע בניהול הוא הצורך ליתן סמכות לגורם הנושא באחריות. סמכות היא הכח להוציא אל הפועל מדיניות המותווית על ידי הגורם הנושא באחריות. כיום תחום המחצבות נופל למעשה בין הכיסאות, כאשר רמ"י היא הגורם המופקד על השיווק, אך אין לה הכלים והידע הדרושים להבין ולדאוג לצרכי הענף. יתרה מכך, היא לא באמת הגורם האחראי על המדיניות בתחום. לעומת זאת, על צרכי ענפי הבנייה והתשתיות במשק ואספקת חומרי הגלם הדרושים להם, מופקד משרד התשתיות הלאומיות.

לפיכך ממליצה הועדה להפוך את אגף המחצבות במשרד התשתיות הלאומיות ליחידת מטה – להלן "יחידת המחצבות" – אשר תרכז את הטיפול בנושא. ליחידה זו יועמדו המשאבים הדרושים לניהול ענף המחצבות, כולל כוח האדם בהיקף הדרוש ובכלל זה כלכלנים, משפטנים, גיאולוגים, אנשי איכות הסביבה ואנשי תכנון ותקציב ההולם את צרכי האגף החדש והמטלות שעליו לשאת בהן. היחידה תעסוק בהכנת תוכניות למחצבות חדשות ובהרחבת מחצבות קיימות, בין ע"י המדינה ובין ע"י השוק הפרטי בפקוח ממשלתי, על פי תחזיות היצע וביקוש באזורים השונים, בהסדרה שוטפת של פעילותן של המחצבות, במתן רישיונות ופיקוח על הפעילות השוטפת של המחצבות. כמו-כן תפקח היחידה על עמידת בעלי המחצבות בתנאי הזיכיון שניתן להן, ועל קבלת מלוא התשלומים המגיעים לאוצר המדינה מבעלי המחצבות.

הועדה ממליצה כי גביית כל התשלומים למיניהם, המגיעים מהמחצבות לאוצר המדינה, תיעשה בידי משרד התשתיות, כאשר בידי היחידה שתוקם יהיו הכלים הדרושים לפקח על קבלת מלוא הסכומים המגיעים לאוצר המדינה, תוך הפעלת בקרה ופיקוח. יחד עם זאת, אין בכך כדי לשנות את מבנה ההכנסות של רמ"י וכל התשלומים שייגבו ע"י יחידת המחצבות יועברו לידי רמ"י.

השיווק יישאר בידי רמ"י, אשר תפעל בתיאום ובעצה אחת עם יחידת המחצבות החדשה במשרד התשתיות.

היחידה תעקוב מקרוב אחר פעילות כלל המחצבות בישראל, תהיה אחראית על כל החוזים בין המדינה לכל אחת מהמחצבות, ויהיו לה סמכויות, בתיאום והסכמת רמ"י, לשלול רישיון ממחצבה ואף לבטל הסכם חכירה במקרים של הפרת תנאי הרישיון.

ליד יחידת המחצבות תפעל ועדה בין-משרדית - מקצועית קבועה, בעלת מעמד סטאטוטורי, שתורכב מנציגי משרד התשתיות - יו"ר, משרד האוצר, משרד הפנים (אגף התכנון), רמ"י, והמשרד להגנת הסביבה. מתפקידה ובאחריותה של הועדה הבין-משרדית יהיה להנחות את יחידת המחצבות ולטפל ביישום המלצות הועדה ביחס למחצבות שיהיה צורך לפעול מולן בהסדרת המשך פעילותן, מתן פטור ממכרז, וכן לטיפול בבעיות שיתעוררו מעת לעת.

הוועדה תהיה, אם כך, גוף מטה בין-משרדי העוסק בקביעת מדיניות ופיקוח על פעילות יחידת המחצבות, שתהיה יחידת ביצוע העומדת מול כלל המחצבות, כתובת אחת ויחידה, גוף המיישם את המדיניות שתקבע הוועדה, שתפקח על יחידת המחצבות.

הוועדה ממליצה כי הועדה הבין-משרדית תיוועץ מעת לעת עם הממונה על הגבלים עסקיים בכל ענין שיתעורר, ואשר יש בו משום קביעת מדיניות שלרשות להגבלים עסקיים ישנו הידע המקצועי והניסיון באשר לאותו ענין<sup>6</sup>. במיוחד אמור הדבר בכל החלטה אשר בבסיסה מונחים שיקולי תחרות ומניעת ריכוזיות, וכן באשר לצעדים הדרושים לשמירה על התחרותיות או הגברתה.

## **ב . מדיניות ייזום ותכנון בענף המחצבות**

האחריות לניהול תקין של הענף, ובכלל זה דאגה להבטחת היצע חומרי חציבה התואם את מצב הביקושים במשק, תוטל כאמור על יחידת המחצבות במשרד התשתיות הלאומיות. יחידה זו תכלול כאמור מחלקה שתעסוק בתכנון ההרחבה של מחצבות קיימות, וכן בתכנון מחצבות חדשות.

לאור המחסור הקיים בהיצע של חומרי מחצבה, תינתן עדיפות גבוהה לתכנון מחצבות חדשות והוצאתן למכרז, וכן להרחבת מחצבות קיימות.

ככלל, התכנון יהיה באחריות המדינה, אך יחד עם זאת תישקל האפשרות לאפשר לסקטור הפרטי לעסוק גם כן בתכנון, ע"י הוצאת מכרזי תכנון של אתרי חציבה, בהתאם למדיניות התכנון התקפה של תחום החציבה, ולאחר מכן הפעלת המחצבה ושיווק התוצרים בידי גורמים פרטיים.

יחד עם זאת, במתן הרשאה לתכנון ע"י הסקטור הפרטי חייבים להילקח בחשבון, כבר בעת פרסום מכרזי התכנון, שיקולי תחרות ומניעת היווצרותם של מוקדי

<sup>6</sup> כמו-כן יש לפעול על פי החוק לקידום התחרות ולצמצום הריכוזיות, התשע"ד-2013 ("חוק הריכוזיות")

ריכוזיות, שכן הגורם שיקבל את ההרשאה לתכנון יהפוך לבעל רישיון חציבה עם סיום שלב התכנון ולשחקן פעיל המספק חומרי מחצבה.

גורם שיזכה יקבל הרשאה לתכנון, ועם גמר התכנון יקבל רישיון לחיצוב. בקביעת משך רישיון החיצוב על הועדה הבין-משרדית לאזן בין הצורך ליצור תמריץ לתכנון, יזום ותפעול יעיל על ידי היזם באמצעות מתן רישיון לתקופה ממושכת, על מנת שיוכל לנצל את העתודות במחצבה באופן מיטבי, לבין הרצון להימנע מקיבוע מבנה השוק באופן העלול לפגוע בתחרות בטווח הארוך.

בעניין זה, לעיתים יהיה צורך לקבל את אישור ועדת הכספים של הכנסת להתקשרות העולה על 20 שנה כנדרש לפי סעיף 5(ג) לחוק נכסי המדינה, תשי"א-1951. לחילופין, ממליצה הוועדה לשקול לתקן הוראה זו על מנת לאפשר הענקת הרשאות לתקופה ארוכה יותר ככל שהדבר נדרש בהתאם למאפייני המחצבה ולשם מיצוי העתודות שבה. כך, ניתן יהיה לאפשר הארכה נוספת של תקופת ההרשאה בדומה למתן חזקה לפי חוק הנפט.

ניתן יהיה לקבל הרשאה לתכנון בכל אזורי הארץ, גם מחוץ לפוליגונים שסומנו בתמ"א 14, לאחר שהדבר ייבדק על ידי הגיאולוגים, המשפטנים, המתכננים והכלכלנים של יחידת המחצבות, ותוך התחשבות בשיקולים סביבתיים.

במחצבות הקיימות, שבהן יש יתרונות ליזם שכבר פועל בשטח, ואשר אינו ריכוזי באותו אזור גיאוגרפי, תישקל האפשרות למתן היתר ליזם להמשיך ליזום ולתכנן הרחבה בשטחן, וגם בשטחים קרובים/צמודים להן (מה שקרוי בעגה המקצועית "הרחבה צמודת דופן").

המדינה תשלם את התכנון של מחצבות חדשות שכבר נמצאות היום בתכנון באגף התכנון של רמ"י.

האחריות להמשך פעולות התכנון תועבר כאמור במלואה מרמ"י ליחידת המחצבות במשרד התשתיות (ויועמדו לה, כאמור, האמצעים הדרושים לביצוע מטלה זו). אמנם עפ"י המצב העכשווי, האחריות על תכנון המחצבות הועברה מרמ"י למינהל אוצרות טבע במשרד התשתיות הלאומיות, אך העברה זו לא לוותה בהבטחת המשאבים הדרושים ועדיין נותרו סמכויות שונות בידי רמ"י. הועדה בדעה שיש צורך לבצע העברה מסודרת, הכוללת הגדרה של תחומי האחריות וקווי הפרדה, וקביעה ברורה של תחומי האחריות בין שני המשרדים.

## **ג. מכרזים**

על-פי כתב המינוי אין הועדה רשאית לעסוק בסוגיית התמלוגים, אשר נבחנה ע"י ועדת ששינסקי 2. אולם, הועדה ממליצה כי לא יתקיימו יותר מכרזים על גובה

התמלוגים, שכן התמלוג נקבע ע"י ועדת ששינסקי 2, וישקף גם את עלות ההשפעות הסביבתיות (externalities) ויהיה אחיד.

מחצבות חדשות יוקצו בהליך של מכרז, בהתאם לחוק חובת המכרזים, כאשר בשנים הראשונות ועד להרחבת ההיצע באופן משמעותי, כך שיבוטל או יצומצם באופן משמעותי הפער הקיים כיום בין ההיצע לביקוש, התחרות תהיה בראש ובראשונה על המחיר המרבי המינימאלי שתגבה המחצבה מלקוחותיה בשער המחצבה. המכרזים ייעשו כך שהתחרות לא תהיה על מחיר וגובה התשלום לאוצר המדינה, אלא על היכולת המקצועית לתכנן, ליזום ולתפעל מחצבה, וכן על התחייבות לשווק כמויות מינימליות ובמחיר מרבי מינימאלי של תוצרי המחצבה לצרכן בשער המחצבה. חומרי הגלם המשווקים מהמחצבה יחולקו למספר קטגוריות של חומרים, אשר על פי יחידת המטה יוחלט לכל מחצבה ומחצבה מה הם חומרי הגלם הרלבנטיים ומה האחוז שיינתן לכל חומר בשקלול המכרז. מחיר מקסימאלי זה יוצמד למדד אשר ייקבע בעת המכרז.

היזם שיזכה במכרז יחויב לשווק מדי שנה כמויות חומר שלא יפחתו מהכמויות שייקבעו ע"י יחידת המחצבות או ממה שהתחייב במכרז, לפי הגבוה מביניהן.

מאחר והתברר, על-פי המידע שנמסר לוועדה, כי בעלי מחצבות אינם מחויבים בדמי הרשאה על השטח הנחצב (אלא רק על שטח המתקנים), יהיה על היזם להציע במכרז **תשלום נוסף** לטון חומר מחצבה (להלן: "**התשלום הנוסף**"), אשר ישקף את השווי הכלכלי הנובע ממתן הזכות לחצוב ולשווק אגרגטים. (כל עוד התשלום הנוסף לא ייקבע במכרזים, ייקבע שיעורו ע"י הוועדה הבין-משרדית. כיום נאמד גובה התשלום הנוסף בכ- 1 ₪ לטון).

התשלום הנוסף ישולם למדינה מראש ויהיה בגובה הסכום פר טון, כשהוא מוכפל בכמות המיועדת לשיווק במשך 10 שנים (או במכפלת עתודות החציבה, אם תקופת השיווק נאמדת בפחות מ- 10 שנים). התשלום יהיה מראש על-מנת שזו תהיה הוצאה קבועה, ולא הוצאה משתנה, שהיזם ינסה "לגלגל" אותה ללקוחות, ואף תביא לתימרוץ היזם לשווק חומר מחצבה בהיקף גבוה ככל שיוכל, כדי להחזיר השקעה זו מהר ככל האפשר. ככלל, לא יינתנו הרשאות לחציבה מתוקף חוזים חדשים ללא התשלום הנוסף מראש, והדבר יחול גם על הגדלת הרשאה לבעלי מחצבות קיימות.

גורם שיזכה במכרז, ובכפוף לעמידה בתנאי הזיכיון, יוכל לפעול לתקופות ארוכות של עשרות שנים, מתוך מגמה להביא לניצול מלא של הרזרבות המאושרות הקיימות במחצבה, ובהתאם לכמויות אשר נקבעו במכרז. (כפי שצויין לעיל, יהיה צורך

באישור ועדת כספים בהתאם לסעיף 5(ג) לחוק נכסי המדינה או בהתאמת הוראות חוק נכסי המדינה כך שיאפשרו מתן הרשאות לתקופות ארוכות יותר מהמצב כיום לגבי מחצבות).

באשר למחצבות קיימות, יכול שבחלקן, בהתקיים נסיבות מיוחדות, יתבצע הליך פטור ממכרז ותניתן הרשאה לחצוב תקופה נוספת (ראה להלן סעיף ה': מחצבות קטנות). במקרה כזה ישלם הזכייין תשלום חד פעמי בגין תוספת התקופה, אשר גם כן ישקף את שווי ההטבה הכלכלית הניתנת לו, וזאת בנוסף לתמלוג שהוא מחויב בתשלומו כיום. שווי ההטבה נאמד בכ- 1 ש"ח לטון מכל יתרת העתודות, וסכום זה ייגבה ע"י המדינה מראש, עם הענקת תקופת ההרשאה הנוספת.

#### **ד. עריכת מכרזים**

כאמור, הועדה ממליצה כי הוצאת המכרזים תמשיך להיות מנוהלת בידי רמ"י, בהתאם לתפקידו לפי חוק רשות מקרקעי ישראל. הכנת המכרזים תיעשה בידי יחידת המחצבות, והפרסום והשיווק ייעשו בידי רמ"י. נציג יחידת המחצבות במשרד התשתיות יהיה משקיף בועדת המכרזים של רמ"י (כפי שמקובל במכרזי המקרקעין של משרד השיכון). כמו כן, עיתוי שיווק המחצבה ייקבע על ידי יחידת המחצבות, ולאחר היוועצות בוועדה הבין-משרדית.

#### **ה. ריכוזיות**

בימים אלה עוסקת רשות ההגבלים העסקיים בפיתוח מודל גיאוגרפי לזיהוי ריכוזיות אזורית בענף המחצבות. מטרת מודל זה היא לשמש כלי אפקטיבי בגיבוש החלטות ביחס לגורמים להם יוקצו מחצבות במכרז, זיהוי אזורים בהם קיימת ריכוזיות ובהם יש לשקול להורות על סיום רישיון חציבה למי מהגורמים הפעילים באותו אזור, זיהוי מחצבות קיימות שיש מקום לתת למפעיליהן הרשאה להמשיך חציבה ללא מכרז ועוד.

צמצום בעיית הריכוזיות יכול שיעשה הן בדרך של צמצום חלקם של שחקנים ריכוזיים באזור מסוים והן בדרך של הכנסת שחקנים חדשים. כניסה של שחקנים חדשים יכולה להיעשות בדרך של הוצאה למכרז של מחצבות נוספות או בדרך של העברת מחצבות קיימות מידיהם של גורמים ריכוזיים לידיהם של גורמים חדשים. הוועדה סבורה כי יש מקום להניח תשתית שתאפשר מהלך משולב – הן הגדלת מספר המחצבות והן העברה של מחצבות קיימות לידיהם של שחקנים חדשים. זאת כדי לתת מענה מהיר יחסית ומקיף לבעיית הריכוזיות נוכח האינדיקציה למספר



מקרים של ריכוזיות אזורית המעלים חשש לפגיעה בתחרות. כן בהתחשב בחסמים הטבעיים לפיתוח מחצבות חדשות אשר מביאים לכך שהוספת מחצבות חדשות עתידה לקחת פרק זמן לא מבוטל.

כאמור, הוועדה זיהתה מספר אזורים שבהם יש מספר מחצבות בעלות תפוקה ועתודות משמעותיים, ואשר בהם יש דומיננטיות לגורם אחד שמפעיל יותר ממחצבה אחת באזור, וכל אלה מהווים אינדיקציה לריכוזיות מצד ההיצע עבור לקוחות שאזור זה משרת אותם.

במקרה שהמודל שיפותח על ידי רשות ההגבלים העסקיים אכן יצביע על ריכוזיות באזורים אלה ובאזורים גיאוגרפים אחרים יש לפעול לצמצומה, וככל האפשר לביטול השפעתה על המחירים באזור.

הוועדה ממליצה לשקול נקיטת צעדים שונים :

- פניה לחברות בעלות ריכוזיות בשוק אזורי מסוים, שבבעלותן יותר ממחצבה אחת, כדי להחזיר לידי המדינה מחצבה, אחת או יותר, מתוך המחצבות שבבעלותן באותו אזור. מול גורמים אלה ינוהל משא ומתן, על ידי יחידת המחצבות, בפיקוח הוועדה הבין-משרדית, על החזרת מחצבות למדינה בדרך של "תן וקח". תמורת החזרת מחצבה/ות למדינה תוארך להם תקופת הפטור ותינתן הרשאה לחציבת יתרת הכמות המאושרת לחציבה, במחצבה/ות שיישארו בידיהן. היה ודרך המו"מ לא תביא להסכמה להחזרת מחצבה, תמורת הארכת ההרשאה במחצבה אחרת, בתוך פרק זמן של שישה חודשים, יהיה על המדינה לפעול בדרך של חקיקה לשם מימוש המלצה זו.
- באזורים שבהם כבר פועל יזם מסוים, השתתפותו במכרזים על מחצבות חדשות תהיה בכפוף לאישור רשות ההגבלים העסקיים.
- תישקל האפשרות לא להאריך תוקפם של הסכמי חכירה קיימים לגורמים בעלי ריכוזיות בשוק אזורי, כפי שתוגדר על ידי הממונה על ההגבלים העסקיים.
- תישקל אפשרות להטיל פיקוח על המחירים באזורים בהם יאובחנו מחירים מופרזים בהיעדר תחרות, וזאת ככל שיתבסס הצורך לכך לאחר קבלת דיווחים ומידע על רווחיות ומחירים כמפורט להלן, ולאחר שכל הצעדים האחרים שינקטו לא ישיגו את התוצאה המבוקשת.

הועדה ממליצה כי הועדה הבין-משרדית ויחידת המחצבות ייוועצו בכל הקשור לריכוזיות בענף המחצבות עם הממונה על ההגבלים העסקיים, בטרם יגבשו את עמדתם האופרטיבית ויקבעו את המדיניות לענף המחצבות. הועדה מוצאת לנכון לציין כי הן הועדה הבין-משרדית והן יחידת המחצבות יקיימו התייעצות עם הממונה על ההגבלים עסקיים כל אימת שעל הפרק תעמוד קבלת החלטה המשפיעה על הריכוזיות בענף.

### **ו. מחצבות קטנות קיימות**

למחצבות הקטנות הפעילות כיום, ואשר הן בבעלות של גורם שבידיו (במישרין ובעקיפין) מחצבה אחת בלבד, באזור אחד (כפי שיוגדר ע"י רשות ההגבלים העסקיים), תישקל האפשרות להאריך את תקופת ההרשאה עד לניצול מלוא העתודות המאושרות לחציבה. הארכה זו תינתן בכדי למנוע השבתת פעילות החציבה (לתקופת ביניים, בין מפעיל למפעיל) שמביאה להקטנת היצע חומרי המחצבה לשוק, וזאת לאור הבעייתיות הקיימת באשר להמשך פעולת החציבה ע"י מפעיל חדש בעת החזרת מחצבה לידי המדינה.

**מחצבה קטנה** היא מחצבה אשר אין הצדקה להשקעה הכלכלית שתידרש ממפעיל חדש. זאת נוכח היקף העתודות המצויות בה (בדרך כלל מקובל לחשוב כי היקף עתודות לתקופה של עד 7 שנים, עפ"י ממוצע התפוקה של המחצבה בחמש השנים הקודמות לתום ההרשאה, אינו מצדיק כלכלית כניסת מפעיל חדש), ובהתחשב בכך שישנה בעיה של אבטלה חיכוכית במעבר בין מפעילים בשל הצורך להוציא היתר בנייה חדש. יצוין כי בעיית האבטלה החיכוכית אינה קיימת במקום בו המפעיל החדש רוכש את המתקנים הקיימים במחצבה מהמפעיל היוצא.

הארכת תקופת החכירה תיעשה גם כן כנגד תשלום "תשלום נוסף" למדינה. גם במקרים כאלה ישולם התשלום הנוסף מראש במועד ההארכה, בהתאם לאמור לעיל. בנוסף לכך יחויב המפעיל בהפקדת ערבות לשיווק תפוקה מינימאלית כפי שייקבע ע"י יחידת המחצבות.

יחד עם זאת, ביחס למחצבות המופעלות ע"י יזמים שיוגדרו כריכוזיים באזור מסוים, אשר ברשותם הרשאות ליותר ממחצבה אחת באזור, לא תוארך תקופת ההרשאה אלא כנגד החזרת מחצבה או מחצבות שבידיהם, כמפורט בפסקה לעיל.

## ז. פיקוח על מחירים

אם בתוך תקופה קצרה לא יחול שינוי במצב ההיצע של חומרי המחצבה במשק, שיתבטא בבלימת מגמת עליית המחירים (ואף שמגמה זו תתהפך), או אם תיתקל המדינה בקשיים בקבלת מחצבות חזרה לידיה מבעלי מחצבות שלהם שליטה בשוק אזורי כלשהו, ממליצה הוועדה לשקול הטלת פיקוח על המחירים, בין ברמה הארצית ובין ברמה האזורית, וזאת כצעד חריג שיוחל לתקופה מוגבלת, ועד אשר תוסדר התחרות בענף מבחינת היצע החומרים והמחירים בשוק. לשם קבלת מידע שיאפשר קבלת החלטות לגבי השוק והצורך בקביעת מחיר, מוצע בשלב ראשון להכריז על המוצר כמוצר מפוקח ולקבוע רמת פיקוח לפי פרק ז' לחוק הפיקוח על מחירי מצרכים ושירותים, תשנ"ו-1996. לאחר קבלת מידע לפי פרק זה לעניין רווחיות ומחירים ניתן יהיה לשקול האם יש צורך בשינוי רמת הפיקוח. לשם ההשוואה, צעד דומה נערך לפני כשנתיים בתחום הגז הטבעי.

## ח. רישוי ופיקוח

כפי שהתברר לוועדה, במקרים בהם הוחזרה מחצבה לרשות המדינה, לא ניתן היה להחזירה לפעילות ע"י הוצאתה למכרז מחדש, והתוצאה היתה הקטנת מספר המחצבות הפעילות וירידה בהיקף היצע חומרי המחצבה בשוק.

הוועדה בדעה כי אחד הגורמים אשר אחראי לעיכוב בפתיחת מחצבות, וממילא לבעיית ההיצע בענף המחצבות, נעוץ בהליכים הנוגעים לרישוי עסקים ולעובדה שבעל מחצבה נדרש במקרים רבים להתחיל "מבראשית" את הליכי הרישוי כל אימת שהוא נכנס לפעול בשטח מחצבה שהיתה פעילה בעבר. לפיכך, הוועדה ממליצה כי ייבחנו דרכים להקלת ההליכים בהקשר זה ולקיצור הזמנים לטיפול בבקשות לרישוי עסקים בענף המחצבות, וזאת מבלי לגרוע כמובן בתכליות הבסיסיות של רישוי העסק, ובכלל זה הגנה על הסביבה ועל בטיחות העובדים.

בנוסף לכך, לפי סעיף 109 לפקודת המכרות רשאי שר הפיתוח (כיום, שר התשתיות הלאומיות, האנרגיה והמים) להעניק לאדם מתאים ששילם את האגרות הנדרשות רישיון לפתוח מחצבה, והוא יפעל לפי רישיון זה, לרבות לעניין סוג החומרים המורשים בחציבה.

תקנות המכרות (רשיונות חציבה), תשל"ח-1978 קובעות את התנאים העקרוניים שיחולו על הרישיון ומעניקות שיקול דעת רחב לאנשי משרד התשתיות לדרוש פרטים נוספים.

בנוסף, התקנות קובעות כי יש להמציא את הסכמת בעל הקרקע למתן הרישיון, וזה הקישור לרמ"י כנציגי בעלי הקרקע שהיא המדינה.

התקנות מעניקות למפקח מטעם משרד התשתיות סמכויות פיקוח נרחבות (המכונות בתקנות "סמכויות ביקורת"). לפי תקנה 8 בעל הרישיון ימסור פעמים בשנה דיווח בדבר כמות המחצבים שנחצבו ומספר העובדים שהעסיק וכן ניהול רישומים בדבר מחצבים שנחצבו, וכן למי הועברו ואילו כמויות הועברו. בנוסף, התקנות קובעות בסעיף 9 סמכויות כניסה, נטילת דוגמאות וסמכות לדרישת פרטים נוספים ועיון בפנקסים.

סמכויות אלו הינן סמכויות רגולציה משמעותיות המאפשרות לבעל הסמכות במשרד התשתיות הלאומיות לקבוע תנאים מתאימים ולפקח על ביצועם, וזאת על בסיס הדין הקיים כיום.

לכן, ממליצה הועדה כי הרישיון לחציבה שמעניק משרד התשתיות יהפוך להיות מסמך הרגולציה המרכזי להסדרת פעילות זו. מסמכי המכרז וכתב ההרשאה ינוסחו בהתאם, כך שייכללו בהם רק נושאי הליבה המתאימים להסדרה בידי רמ"י. טיוטת רישיון החציבה תצורף למסמכי המכרז על מנת לתת ודאות מסוימת למציעים בדבר דרישות הרגולציה בתחום.

#### **ט. מצב משפטי ותיקוני חקיקה נדרשים**

על פי סעיף 11(א) לחוק לקידום התחרות ולצמצום הריכוזיות, התשע"ד-2013 (להלן – **חוק הריכוזיות**), בעת מתן רישיון חציבה בהתאם לפקודת המכרות, וקביעת תנאיו של רישיון כאמור, יש לשקול שיקולים של תחרות בענף המחצבות. מכוח סעיף זה, רשאי הגורם המוסמך במשרד התשתיות הלאומיות (המפקח על המכרות) להימנע ממתן רישיון לגורם מסוים, אם הוא סבור שמתן הרישיון יפגע בתחרות (לדוגמא אם מדובר בגורם ריכוזי, או שהוא סבור שברגע שאותו גורם יקבל את הרישיון הוא יהפוך לריכוזי באופן הפוגע בתחרות). הסמכות לשקול שיקולי תחרותיות ענפית כאמור מופעלת בשלב הקצאת רישיון החציבה ולא בשלב הקצאת הקרקע. אולם נוכח העובדה שללא רישיון חציבה אין טעם בהקצאת הקרקע (ככל שהקצאה היא למי שאמור להיות בעל רישיון החציבה בעצמו) – כבר היום ניתן לעגן הוראה במסגרת מכרז הקרקע, לפיה הקרקע לא תוקצה למי שאינו זכאי לקבל רישיון חציבה מטעמים הנוגעים לתחרותיות ענפית, בהתאם להודעת הגורם המוסמך לעניין זה במשרד התשתיות הלאומיות.

עוד יצוין, שככל שרישיון חציבה לפי סעיף 109 לפקודת המכרות ייכלל ברשימת הזכויות שיפרסם הממונה על ההגבלים העסקיים בהתאם לסעיף 11(ב) לחוק

הריכוזיות, אזי טרם מתן רישיון יידרש המפקח על המכרות להתייעץ עם הממונה על הגבלים עסקיים בקשר לשיקולי התחרותיות הענפית.

לשם יישום המלצותיה, הוועדה ממליצה על הפעולות הבאות:

#### 1. חקיקה ראשית –

א. יש מקום שלוועדה הבין-משרדית, שתוקם על-פי המלצות דו"ח זה, יהיה מעמד בדין. לפיכך מומלץ לתקן את פקודת המכרות לשם עיגון מעמד הוועדה הבינ-משרדית וסמכויותיה. במסגרת זו ניתן להסמיך את הוועדה הבינ-משרדית להחליט באותם הנושאים שעל-פי המלצות דו"ח זה ייקבעו על ידה. לדוגמא – אופן עריכת מכרזי הקרקע, תקופות החכירה או מתן עדיפות לתכנון מחצבות חדשות. במסגרת זו, תיקבע גם הסמכות לשקול שיקולים של תחרות בענף המחצבות, לרבות תחרות אזורית והחובה להתייעץ עם הממונה על הגבלים עסקיים בעניין זה (ככל שהיא נוגעת לעניינים מעבר לאלה הקבועים בחוק הריכוזיות).

ב. בקשר להוראות הנוגעות לשקילת שיקולי תחרות או ריכוזיות בענף בשלב הקצאת הקרקע, כאמור, ניתן להביא לשקילת שיקולים אלה בהתבסס על חוק הריכוזיות. יחד עם זאת, הוועדה ממליצה כי ייעשה עיגון מפורש בחוק של הסמכות והחובה לשקול שיקולי תחרות או ריכוזיות ענפית בשלב הקצאת הקרקע.

ג. כפי שצוין בגוף ההמלצות, יתכן כי תידרש נטילה של מחצבות מגורמים ריכוזיים שלא בהסכמה. הוועדה ממליצה כי הסמכות בעניין זה תעוגן בחקיקה ראשית.

2. חקיקת משנה – הוועדה ממליצה כי תיערך בחינה האם נדרשים תיקונים לתקנות חובת המכרזים לשם עיגון המלצותיה.

3. לבסוף, הוועדה ממליצה כי המלצותיה במישור המבני יעוגנו בהחלטת ממשלה על מנת להבטיח את ביצוען, לרבות מתן תיקצוב ותקני כ"א כנדרש.

בפרט, מומלץ לעגן בהחלטות ממשלה את הקמת יחידת המוצננות ואת תפקידיה, וכן את הקצאת המשאבים הנדרשים ליחידה.

רם בלינקוב, יו"ר

חברי הוועדה

משרד התשתיות הלאומיות

רשות ההגבלים העסקיים

משרד המים, מינוחל התכנון

משרד האוצר, אגף התשתית הכלכלית

יש להקים גוף ממשלתי  
שילאח סיום האבולוציה  
כאשר בואו מרומחי ארגולו ושוק.

רשות מקרקעי ישראל

משרד השיכון

משרד להגנת הסביבה

משרד המשפטים

משרד האוצר, אגף התקציבים

## הערת נציגת משרד המשפטים בוועדה

אני מצרפת את חתימתי לדו"ח בכפוף להערות הבאות:

1. אנו לא מביעים עמדה לעניין ההמלצה בנושא קביעת גורם ממשלתי אחד שיהיה אחראי על פעולת הענף (המופיעה בעמ' 20-21 לדו"ח).
2. עד לעיגון משפטי של ההמלצות הן אינן בעלות תוקף משפטי מחייב ולא צריכות לעכב את פעילות הגופים המוסמכים בנושא.

מס' החלטה : 1309

תאריך : 31/12/13

**מינוי ועדה לבחינת מדיניות המקרקעי בתחום המחצבות**

מודיעים בזה כי בתוקף סמכותה לפי סעיף 3 לחוק רשות מקרקעי ישראל, התשי"ד - 1960 החליטה מועצת מקרקעי ישראל בשיבתה מיום כ"ח בטבת תשע"ד ( 31 בדצמבר 2013 ) כלולין:

למנות ועדה ציבורית שתבחן את אופן החקצאה המיטבי האת דרכי החקצאה הראויים למחצבות. הועדה תבחן את הנשא תוך בחינת הכללים הראויים למניעת ריכוזיות בענף המחצבות.

הועדה לא תבחן את סוגיית התמלוגים אשר נכנת על ידי ועדת שישיתסקי. הועדה תגיש את מסקנותיה ליו"ר מועצת מקרקעי ישראל תוך שישה חודשים. את הועדה ירכו מר בנימין דרייפוס יקצי שר הביטוי והשיכון.

חברי הועדה יהיו כלולין:

יו"ר הועדה - מר רם בליניקוב.

מנהל רשות מקרקעי ישראל או מי מטעמו

מנכ"ל משרד השיכון או מי מטעמו

המשנה ליועץ המשפטי לממשלה (כלכלי-מיסקל) או מי מטעמו

הממונה על החגבלים העסקיים או מי מטעמו

מנכ"ל משרד המשפטים או מי מטעמו

מנכ"ל משרד להגנת הסביבה או מי מטעמו

מנהל מינהל אוצרות טבע במשרד התשתיות

מנהלת מינהל תחכונן או מי מטעמה

החשבת הכללית או מי מטעמה

הממונה על התקציבים או מי מטעמו

.....

נספח א (9.2.2014)

אורי אריאל

תאריך

יו"ר מועצת מקרקעי ישראל



## הרכב הוועדה

הגורמים השותפים בוועדה

משרד הביטוי והשיכון

רשות מקרקעי ישראל

רשות ההגבלים העסקיים

משרד הפנים

משרד המשפטים

משרד האוצר

המשרד להגנת הסביבה

משרד התשתיות, האנרגיה והמים

(חברי הוועדה (לפי הא"ב

מר אושיק בן עטר, סגן החשכ"ל, משרד האוצר

מר גיא בר צור, סגן הכלכלן הראשי, ממונה על ההגבלים העסקיים

גב חנה ויטלזון, האגף לתכנון נושאי, משרד הפנים

מר יוסי וירצבורגר, מנהל מינהל אוצרות טבע, משרד התשתיות

מר מנחם זלוצקי, ראש אגף שטחים פתוחים, המשרד להגנת הסביבה

מר נתנאל לפידות, מנהל אגף בכיר תכנון אסטרטגי ומדיניות, משרד הביטוי והשיכון

מר אמיר רשף, אגף התקציבים, משרד האוצר

מר שי יפתח, חטיבה הטכנית, רמ"י

עו"ד אורן תמיר, יועץ לחקיקה כלכלית, משרד המשפטים

משתתפים קבועים

מר רם אלמוג, אגף לתכנון סביבתי, המשרד להגנת הסביבה

גב רחל בירנבוים, סגנית היועץ משפטי, רמ"י

מר יוסי בר-ניב, הממונה הארצי על המחצבות, רמ"י

מר אילן דגני, מנהל אגף שיווק ומכרזים, רמ

# נספח א 2

נספח תחזית קצרת טווח לראשית שנת 2011

ז. תחזית תחזירי תשומה בסלילה ובקשור  
 לח 5.4 - מחירים ממוזגים של חומרים ומצרים בכורים להטמנה בסלילה ובקשור  
 (בשקלים חדשים, ללא מע"מ)<sup>(1)</sup>  
 ינואר 2005 - יולי 2014

חומרים													שנה	יחידה	מחיר	קוד
א	ב	ג	ד	ה	ו	ז	ח	ט	י	יא	יב					
21.68	21.70	21.53	21.64	21.80	22.03	22.94	27.85	25.36	25.47	25.36	225.20	2005	מחיר ממוזג ק"ש	250010		
21.60	21.85	21.03	21.84	21.55	21.50	21.97	21.97	21.41	21.36	21.44	21.88	2006				
22.87	22.78	22.75	22.83	22.83	22.48	22.55	22.98	22.96	22.96	22.68	22.78	2007				
25.40	25.44	25.38	25.21	25.31	24.24	23.82	23.28	23.70	23.47	23.60	22.88	2008				
25.17	24.87	22.54	25.10	25.03	25.07	24.23	25.22	24.25	25.19	25.10	25.41	2009				
26.85	26.83	26.29	26.96	26.93	26.24	25.91	25.11	24.83	24.89	25.20	25.18	2010				
24.14	25.05	26.65	26.00	26.87	26.08	25.42	24.97	27.86	27.83	27.86	27.06	2011				
24.83	24.33	24.26	23.74	23.57	23.26	22.83	22.17	21.81	21.87	21.26	20.37	2012				
17.28	17.33	17.36	17.42	17.54	17.30	16.99	16.80	16.02	16.25	16.41	16.89	2013				
					17.03	16.38	16.77	16.28	16.20	17.58	17.43	2014				
23.97	23.80	23.27	23.54	23.26	23.17	23.25	22.28	21.29	22.36	22.74	227.46	2005	מחיר ממוזג ק"ש	250020		
23.79	23.75	22.48	23.25	23.15	23.47	23.26	23.68	23.85	23.78	22.84	23.49	2006				
24.89	24.87	25.33	24.71	24.68	24.35	24.51	24.74	24.82	24.49	24.49	23.73	2007				
26.70	27.79	27.66	27.80	27.73	26.87	26.62	26.40	26.40	25.71	26.29	25.24	2008				
27.71	25.71	26.80	27.56	26.84	26.64	27.22	27.25	27.58	27.58	27.00	24.04	2009				
27.81	26.14	26.76	27.04	27.84	27.81	27.41	27.48	27.35	27.48	27.84	27.24	2010				
24.71	21.83	21.26	21.28	20.82	20.33	20.42	20.75	20.67	20.66	20.84	20.45	2011				
24.23	24.95	22.50	24.49	24.15	24.67	23.75	23.53	23.28	22.86	23.11	22.84	2012				
20.87	20.74	20.51	20.70	20.67	20.77	20.55	20.81	20.89	20.30	21.81	20.50	2013				
					21.24	21.15	20.89	20.72	21.28	20.32	20.85	2014				
13.36	12.98	12.64	12.40	12.19	12.76	12.68	13.01	13.87	13.02	13.82	113.16	2005	מחיר ממוזג ק"ש	250030		
14.76	14.06	13.87	14.18	13.87	13.48	13.72	13.82	13.20	13.81	13.56	12.78	2006				
18.86	15.55	15.79	15.49	15.46	15.21	14.89	15.30	15.11	14.80	14.77	14.07	2007				
18.48	20.22	18.51	18.28	18.30	17.28	17.43	17.29	17.16	16.81	16.34	15.68	2008				
17.43	17.41	17.74	17.67	17.89	17.64	17.77	17.71	17.83	17.75	18.13	18.42	2009				
15.49	15.72	16.94	16.59	16.28	16.25	16.16	16.27	16.34	16.26	16.96	17.87	2010				
21.78	21.20	21.27	21.80	21.28	20.24	19.18	19.20	19.25	19.94	19.16	18.94	2011				
21.82	24.24	24.68	23.47	23.52	22.81	22.97	22.71	22.82	22.68	22.20	22.16	2012				
24.44	24.26	25.53	26.11	25.72	25.47	25.96	25.64	26.11	25.27	26.41	24.76	2013				
					25.71	26.74	26.92	26.40	26.44	26.70	25.84	2014				

לוח 5.4 - מחירים ממוזנים של חוזרים וחוזרים נבחרים למסמכת בכלילה וניסור  
(בשקלים חדשים, ללא מע"מ) (191)

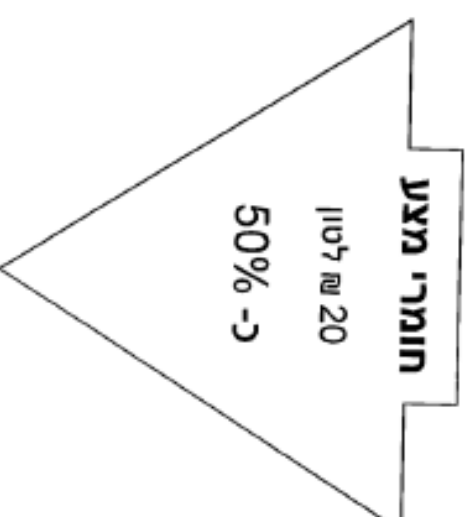
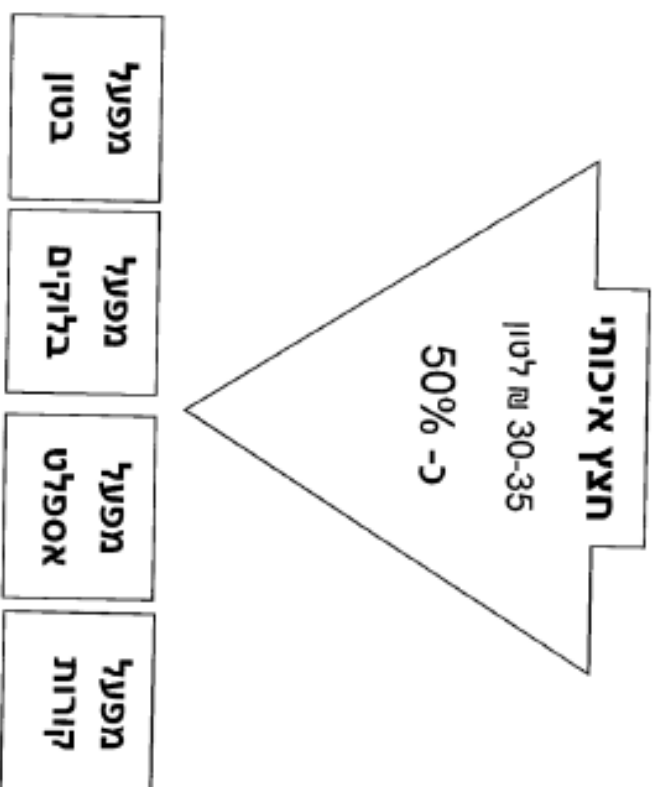
חודש													שנה	קידום	מחיר	ק"מ	
XXI	XX	XIX	XVIII	XVII	XVI	XV	XIV	XIII	XII	XI	X	IX					
196.41	20.20	20.20	20.64	20.25	20.80	20.80	20.43	20.09	20.37	20.24	20.63	2005	קמ 1	מחירי - אגרות החלפת פולדיק	250035		
24.80	25.40	24.74	24.33	24.77	24.11	25.37	25.82	25.15	24.90	25.94	25.17	2006	קמ 5				
26.26	25.24	25.75	25.32	25.74	24.76	24.27	25.32	25.37	26.62	25.18	24.63	2007	קמ 5				
28.86	28.95	28.10	28.11	28.37	27.76	28.27	28.73	28.87	28.17	28.73	28.75	2008	קמ 5				
27.21	27.99	28.24	27.31	27.49	27.49	27.93	27.82	28.46	27.70	28.89	28.46	2009	קמ 1				
28.28	28.81	28.03	28.44	28.76	28.77	28.84	29.14	29.89	29.29	28.41	27.84	2010	קמ 1				
30.83	30.96	30.92	30.97	30.98	30.98	31.88	31.88	32.71	32.81	32.85	30.89	2011	קמ 1				
38.14	38.66	38.18	38.88	37.41	37.47	37.38	38.81	38.37	38.25	38.13	34.28	2012	קמ 1				
38.77	40.17	41.15	41.56	40.78	39.88	39.88	39.88	39.84	38.88	40.20	40.27	2013	קמ 1				
					38.88	38.88	38.88	38.88	38.88	38.88	38.88	2014	קמ 1				
120.37	132.81	129.25	136.37	131.37	133.20	135.80	131.14	117.88	118.44	117.85	119.29	2005	קמ 1			במסמכת החלפת פולדיק (54) 5%-3%	250046
163.81	181.79	182.84	184.40	184.82	188.76	197.82	198.09	197.68	198.44	198.98	197.41	2006	קמ 1				
180.89	182.44	182.82	183.90	183.79	183.11	183.85	183.13	188.84	188.30	189.80	188.39	2007	קמ 1				
173.89	179.81	181.81	184.30	183.50	179.80	174.37	169.25	163.87	163.87	167.20	162.17	2008	קמ 1				
173.06	180.87	186.27	188.85	188.85	184.65	187.81	188.88	187.12	184.31	182.35	189.64	2009	קמ 1				
											171.22	2010	קמ 1				
152.98	157.56	158.67	160.48	163.85	160.92	161.78	160.80	160.80	162.55	161.52	161.88	2005	קמ 1	במסמכת החלפת פולדיק (54) 5%-5%	250050		
188.62	189.71	190.38	193.38	193.22	193.05	193.07	193.65	193.80	193.82	193.85	192.50	2006	קמ 1				
167.77	177.74	177.28	174.13	171.67	164.28	161.63	161.15	157.89	158.31	160.52	154.72	2007	קמ 1				
199.53	204.98	217.08	222.09	228.48	224.09	198.78	193.20	191.49	186.48	186.09	182.21	2008	קמ 1				
197.29	194.82	194.38	196.05	193.38	192.69	188.87	188.24	184.32	185.48	184.48	180.21	2009	קמ 1				
											187.18	2010	קמ 1				

**לוח 5.4 - מחירים ממוצעים של חומרים ומוצרים נבחרים לתוספתה בסלילה וביטור  
(בשקלים חודשים, ללא מע"מ)<sup>(1)</sup>  
ינואר 2005 - יולי 2014**

חודש													שנה	מחיר	מחיר	קוד
א	ב	ג	ד	ה	ו	ז	ח	ט	י	יא	יב					
1,006.48	1,271.01	1,154.53	1,568.25	1,422.02	1,504.91	1,288.81	1,377.12	1,328.27	1,151.52	1,138.85	981.91	2005	1,000	1,000	250005	
1,300.81	1,426.55	1,412.03	1,894.52	1,787.86	1,712.96	1,787.22	1,884.39	1,768.80	1,884.38	1,823.33	1,992.38	2006	1,000	1,000		
2,216.86	2,025.05	1,695.00	1,708.18	2,004.14	1,943.20	1,654.40	1,626.64	1,536.87	1,385.58	1,308.34	1,269.44	2007	1,000	1,000		
1,258.17	1,588.98	2,201.49	2,807.03	2,696.15	2,898.42	2,499.64	2,269.45	2,111.71	2,008.82	1,873.08	2,170.22	2008	1,000	1,000		
2,057.23	2,006.18	1,873.31	1,943.14	1,806.71	1,811.36	1,688.55	1,488.45	1,433.34	1,242.84	1,273.74	1,025.60	2009	1,000	1,000		
-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	1,967.70	2010	1,000	1,000		
206.25	206.25	206.25	206.25	193.89	186.11	183.58	188.86	180.89	177.78	177.78	177.78	2005	950	950	250090	
232.64	232.64	232.64	232.64	213.75	206.25	208.26	208.26	206.25	206.25	206.25	206.25	2006	950	950		
243.08	243.08	243.08	243.08	230.81	222.84	222.64	222.64	222.64	222.64	222.64	222.64	2007	950	950		
293.10	293.10	293.10	293.10	289.10	288.10	282.59	283.75	284.25	288.25	286.46	293.21	2008	950	950		
301.23	301.23	301.23	301.23	298.10	295.10	295.10	295.10	295.10	295.10	295.10	295.10	2009	950	950		
-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	301.23	2010	950	950		
300.00	300.00	300.00	300.00	297.00	297.00	297.00	297.00	297.00	298.00	298.00	298.00	2005	950	950	250093	
300.00	300.00	300.00	300.00	300.00	300.00	300.00	300.00	300.00	300.00	300.00	300.00	2006	950	950		
300.00	300.00	300.00	300.00	300.00	300.00	300.00	300.00	300.00	300.00	300.00	300.00	2007	950	950		
-	-	-	-	300.00	300.00	300.00	300.00	300.00	300.00	300.00	300.00	2008	950	950		

# "שוק תוצרי המתצבות"

הצריכה השנתית של חצץ ומצע בישראל נאמדת בכ-45 מיליון טון  
 כ-35 מיליון טון מסופקים ממתצבות בישראל 10-12 מיליון טון  
 ממתצבות ביו"ש



אתרי בנייה      כבישים גשרים

תשתיות:

כבישים ומסילות ברזל הארץ

חלק מהמפעלים נמצאים במתצבות וחלקם באזורי תעשייה



נספח א' 3

לוח 5.4 - מחירים ממוצעים של חומרים ומוצרים בבתרים לתשומה בסלילה וביסר  
(בשקלים חדשים, ללא מע"מ)<sup>(1)</sup>  
ינואר 2005 - יולי 2014

חודש													שנה	יחידה	פירוט	קוד
אב	ס	א	אק	נוב	אוק	ספט	אוג	יולי	יוני	מאי	אפר					
200.61	206.81	200.61	200.91	188.39	181.03	179.53	179.53	179.53	179.53	179.53	179.53	179.53	2005	ק"מ	סליל קטנטול מ"מ 12	250110
237.78	237.78	237.78	237.78	208.81	200.61	200.61	200.61	200.61	200.61	200.61	200.61	200.61	2006	ק"מ	סליל קטנטול מ"מ 12	250110
252.61	252.61	252.61	252.61	252.61	248.78	248.78	248.78	248.78	248.78	248.78	248.78	248.78	2007	ק"מ	סליל קטנטול מ"מ 12	250110
287.50	287.50	287.50	287.50	287.50	287.50	285.83	278.83	285.83	285.83	285.83	285.83	285.83	2008	ק"מ	סליל קטנטול מ"מ 12	250110
312.87	312.87	312.87	300.67	306.67	297.90	297.90	297.90	297.90	297.90	297.90	297.90	297.90	2009	ק"מ	סליל קטנטול מ"מ 12	250110
-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	2010	ק"מ	סליל קטנטול מ"מ 12	250110
194.89	194.89	185.03	184.19	183.83	184.81	186.99	184.83	188.74	184.83	184.83	184.83	184.83	2011	ק"מ	בגון אספלט סגור חו"מ 37.5	250120
175.90	175.90	175.90	174.66	171.78	183.76	188.82	187.15	184.96	186.31	184.28	182.94	182.94	2012	ק"מ	בגון אספלט סגור חו"מ 37.5	250120
196.30	191.84	192.65	191.50	194.65	182.48	187.27	185.98	188.74	188.25	188.25	188.25	188.25	2013	ק"מ	בגון אספלט סגור חו"מ 37.5	250120
188.83	188.79	188.53	188.80	188.79	188.05	188.70	188.08	188.08	188.79	188.98	188.98	188.98	2014	ק"מ	בגון אספלט סגור חו"מ 37.5	250120
172.08	171.72	172.79	172.68	171.79	172.87	173.88	172.42	179.66	188.80	181.42	-	-	2010	ק"מ	בגון אספלט סגור חו"מ 25	250130
200.12	199.26	198.37	198.00	194.86	199.34	195.02	195.21	189.11	179.94	174.70	173.29	173.29	2011	ק"מ	בגון אספלט סגור חו"מ 25	250130
221.74	223.73	224.72	221.13	214.92	214.87	217.85	212.87	218.47	209.61	204.94	200.86	200.86	2012	ק"מ	בגון אספלט סגור חו"מ 25	250130
218.73	218.00	219.40	219.44	219.53	218.85	221.19	218.83	220.80	223.87	221.14	218.84	218.84	2013	ק"מ	בגון אספלט סגור חו"מ 25	250130
					218.86	218.85	218.54	218.74	217.72	218.75	218.62	218.62	2014	ק"מ	בגון אספלט סגור חו"מ 25	250130

[1] מבוסס על נתוני מחירים ממוצעים של החומר הנמסר בתקופת הזמן שבין החודש הראשון של השנה לבחירת שנת הבסיס.

[2] מחירי חומרים אלו אינם כוללים מע"מ ונתונים הם על בסיס נתונים של מחירים ממוצעים.