



החלטה בתיק מזג 10543: גברעם מעטפות איכות בע"מ  
אמקה מעטפות 1994 בע"מ

בהתאם לסעיף 20 (ב) לחוק ההגבלים העסקיים, התשמ"ח – 1988, ולאחר התייעצות עם הועדה לפטורים ולמיוזגים, אני מודיעה על התנגדותי למיוזג בין החברות כמפורט להלן:

מספר התיק	שמות החברות
מזג 10543	גברעם מעטפות איכות בע"מ אמקה מעטפות 1994 בע"מ

נימוקי ההחלטה יינתנו בנפרד.

החלטה זו נתונה לערר בפני בית הדין להגבלים עסקיים, בהתאם להוראות סעיף 22(א) לחוק.

מיכל הלפרין  
הממונה על הגבלים עסקיים

ירושלים, כ"ו אלול התשע"ו  
29 בספטמבר, 2016



## נימוקי התנגדות הממונה על הגבלים עסקיים

### למיזוג בין גברעם מעטפות איכות בע"מ אמקה מעטפות 1994 בע"מ

#### **א. מבוא**

ביום 5.6.2016 הונחו בפניי הודעות מיזוג מטעם גברעם מעטפות איכות בע"מ (להלן: "גברעם"), ומטעם אמקה מעטפות 1994 בע"מ (להלן: "אמקה" ולהלן יחד: "הצדדים") בגין הסכם מיום 29.3.2016 במסגרתו תרכוש גברעם מאמקה את המכונות המשמשות לייצור והדפסת מעטפות, מידע הקשור למכונות, ללקוחות ולספקים וכן את ההסכמים החלים על פעילות המעטפות של אמקה (להלן: "הסכם המיזוג").

ענייננו במיזוג אופקי בין שתי חברות דומיננטיות בתחום המעטפות הלבנות ובתחום המעטפות המודפסות. קיים חשש סביר, כי כתוצאה מהמיזוג תיפגע באופן משמעותי התחרות ויפגע הציבור בשל הפעלת כוח שוק חד צדדי על ידי החברה הממוזגת במקטעי פעילות מסוימים בתחומים אלו.

לאור זאת, לאחר ששמעתי את טענות הצדדים, נועצתי בוועדה לפטורים ומיזוגים ובהתאם לסמכותי על-פי סעיף 21 לחוק ההגבלים העסקיים, התשמ"ח-1988 (להלן: "החוק") הודעתי לצדדים ביום 29.9.16 על החלטתי להתנגד למיזוג. להלן נימוקי ההתנגדות.

#### **ב. הצדדים למיזוג**

**גברעם** מעטפות איכות בע"מ היא חברה פרטית בבעלות מלאה (100%) של קיבוץ גברעם. גברעם עוסקת בייצור, יבוא ושיווק של מעטפות לבנות ומודפסות.

**אמקה** מעטפות (1994) בע"מ היא חברה פרטית הנמצאת בבעלות מלאה (100%) של אמקה תשלובת תעשיות מוצרי נייר בע"מ (להלן: "תשלובת אמקה"). תשלובת אמקה היא חברה פרטית הנמצאת בשליטת עידו קליין.<sup>1</sup> אמקה מעטפות עוסקת בייצור, יבוא ושיווק מעטפות לבנות ומודפסות. כמו כן, לתשלובת אמקה יש אחזקות בחברות נוספות העוסקות בתחומים של דיור ישיר, ייצור ושיווק גלילי נייר, כרטיסים מגנטיים, דפוס דיגיטלי ושקיות מודפסות.<sup>2</sup>

#### **ג. השוק הרלוונטי ומאפייניו**

סעיף 21(א) לחוק קובע כי על הממונה להתנגד למיזוג חברות או להתנותו בתנאים אם לדעתו קיים חשש סביר, כי כתוצאה מן המיזוג תיפגע באופן משמעותי התחרות באותו ענף או שייפגע

<sup>1</sup> עידו קליין מחזיק בתשלובת אמקה ישירות (50%) ובאמצעות אמקה-קליין תעשיות ושיווק בע"מ (50%).  
<sup>2</sup> תחומים אלו אינם חלק מהממכר על פי הסכם המיזוג.

הציבור. המתודולוגיה המקובלת לניתוח תחרותי של מיזוגים אופקיים ובחינת השפעתם על התחרות מפורטת בהרחבה בגילוי דעת 1/11.<sup>3</sup>

בחינת השפעתו של מיזוג על התחרות נערכת ככלל בהתייחס לשוק הרלוונטי, כלומר השוק שבו שליטה של פירמה יכולה לאפשר לה לנצל כוח שוק, למשל על ידי העלאת מחירים בהשוואה לאלו שהיו שוררים בתנאי תחרות. לפיכך, בחינת השפעותיו התחרותיות של מיזוג תתחיל, על פי רוב, בהגדרת השוק הרלוונטי.

נקודת המוצא להגדרת השוק הרלוונטי היא המוצר אותו מספקות החברות המתמזגות. גברעם ואמקה מספקות שני סוגי מוצרים עיקריים: מעטפות לבנות ומעטפות מודפסות. בחינת המיזוג תיעשה ביחס לכל אחד מסוגי המוצרים שצוינו לעיל, בשני שלבים: בשלב הראשון יוגדרו שוקי המוצר הרלוונטיים שנבחנו על ידי הרשות, ביחס לכל סוג מוצרים, ותיבחן התחליפיות בינם לבין מוצרים אחרים; בשלב השני תיבחן השפעת המיזוג בכל אחד מהשוקים הרלוונטיים.

### **1.1 ג. מעטפות לבנות נדירות**

מעטפות לבנות הן מעטפות חלקות ללא הדפסה.<sup>4</sup> מעטפות לבנות יכולות להימכר כמוצר סופי או כחומר גלם המשמש לייצור מעטפות מודפסות. על פי רוב, מעטפות לבנות נמכרות כחומר גלם והמוצרים הסופיים הנרכשים על ידי הצרכן הם מעטפות מודפסות.

קיים מגוון רחב של מעטפות שנבדלות זו מזו במספר פרמטרים: גודל, קיומה ומאפייניה של חלופית על גבי המעטפה, סוג הדבק המשמש לסגירת המעטפה ועוד. החברות המתמזגות מייצרות מגוון רחב של מעטפות לבנות. בדיקת רשות הגבלים עסקיים העלתה, כי באופן רחב ניתן לחלק את המעטפות הלבנות לשני סוגים עיקריים: מעטפות שנמצאות בשימוש תדיר ונפוץ ("מעטפות נפוצות") ומעטפות שנצרכות לעתים רחוקות ובכמויות קטנות יותר ("מעטפות נדירות"). המעטפות הנפוצות הן בעיקר מעטפות המגיעות בגדלים סטנדרטיים כגון מעטפות בגודל 11\*23 או 24\*34 אך בפועל ישנם כמאה גדלים שונים הנמכרים בארץ. כאמור, מעבר לגודל, מורכב מגוון המעטפות גם מפרמטרים נוספים.

נוכח המגוון הרחב של מעטפות הנמכרות בישראל, הגדרת שוק מתאימה עבור כל סוג של מעטפה נדירה מהווה משימה מורכבת במיוחד. מטעמי נוחות מנהלית ומאחר שאין בהכרעה בשאלת התחליפיות בין מעטפות נדירות שונות כדי לשנות את הניתוח התחרותי, נבחנו כלל המעטפות הנדירות יחד, למרות השונות הקיימת ביניהן.<sup>5</sup>

מבדיקת הרשות עולה כי עבור חלק משמעותי מהלקוחות של מעטפות נדירות, מעטפות נפוצות, אף אם דומות בגודלן, אינן מהוות תחליף קרוב דיו. זאת מאחר שהשימוש הפונקציונלי בחלק מהמעטפות הנדירות אינו אפשרי במעטפות נפוצות הקרובות אליהן בגודלן (לדוגמא, בשל שוני

<sup>3</sup> גילוי דעת 1/11 בעניין הנחיות לניתוח תחרותי של מיזוגים אופקיים (23.1.2011) הגבלים עסקיים 5001710 (להלן: "גילוי דעת 1/11").

<sup>4</sup> מעטפות לבנות יכולות למעשה להיות עשויות גם מניירות שאינם לבנים.

<sup>5</sup> ראו לעניין זה גילוי דעת 1/11, עמ' 9.

בכיוון הפתיחה של המעטפה), ומאחר שעבור לקוחות מסוימים שינוי גודל המעטפה אפילו במעט כרוך בעלויות התאמה משמעותיות.

חלק משמעותי מהמעטפות הנדירות נמכר במחירים גבוהים בהרבה ממחירי המעטפות הנפוצות הקרובות אליהן בגודלן. פערים אלו במחירים מהווים אף הם אינדיקציה לכך שחלק משמעותי מהלקוחות אשר צורכים מעטפות נדירות אינם רואים במעטפות הנפוצות תחליף קרוב, אף שלעיתים ההבדלים ביניהם נראים כלפי חוץ כמינוריים.<sup>6</sup>

מכל האמור ניתן להסיק, כי המעטפות הנפוצות אינן מהוות תחליף קרוב עבור חלק משמעותי מהלקוחות של מעטפות נדירות, גם אם הן דומות במאפיינים מסוימים.

## ג. מעטפות מודפסות ללקוחות גדולים

### מעטפות מודפסות

מעטפות מודפסות הן מעטפות לבנות שעליהן מודפסים כיתובים שונים, סמלילים של חברות, מסרים שיווקיים, בולים מודפסים וכדומה.

בחלוקה גסה, הדפסה על מעטפות מבוצעת בשלוש שיטות עיקריות: הדפסת אופסט (offset), הדפסה דיגיטלית ופלקסו (flexo).

**הדפסת אופסט** היא שיטת הדפסה שמבוססת על לוחות צבע. חלק ממכונות הדפוס הקיימות בשוק הן בעלות יכולת הדפסה במגוון צבעים, ובחלק מהמכונות ניתן להדפיס רק בצבע אחד או שניים. חלק ממכונות האופסט מיועדות להדפסה של מספר רב של מוצרים: עלונים, כרטיסי ביקור ועוד, כמו גם על מעטפות. מכונות אופסט מסוימות מיועדות להדפסה על מעטפות בלבד, ומאפשרות הדפסה מהירה בכמה סדרי גודל מאשר המכונות שמשמשות לכמה צרכים שונים.

**הדפסה דיגיטלית** היא שיטה מתקדמת יותר, שמאפשרת הדפסה באמצעות מחשב. הדפסה בשיטה זו כרוכה בתשלום על תחזוקת המכונות עבור פעימות מונה של שימוש, ולכן משמשת להדפסה של כמויות קטנות ונחשבת לא משתלמת בהדפסת כמויות גדולות של מעטפות.

**פלקסו** היא שיטת הדפסה בשני צבעים, לכל היותר, בה משתמשים בגלופה מחומר פולימרי. שיטה זו נחשבת לזולה אך מעט פחות איכותית מהדפסת אופסט או דיגיטלית.

מאחר ששיטת ההדפסה תלויה במידת מה גם בשיטת ייצור המעטפה, אקדים הסבר קצר ביחס לכך. קיימים שני סוגי מכונות לייצור מעטפות. מכונות לייצור מעטפות מגלילי נייר ומכונות לייצור מעטפות מגליונות נייר. ייצור מגליונות דורש חיתוך מוקדם של הגליון לצורה המתאימה

<sup>6</sup> ע"פ 2560/08 מדינת ישראל - רשות ההגבלים העסקיים נ' ירון וול, פסי' קכו לפסק דינו של השופט רובינשטיין וכן ערר (י-ם) 1/00 פור קלאב בע"מ נ' הממונה על ההגבלים העסקיים, פסי' 15 לפסק דינה של השופט עדיאל. ראה גם כן גילוי דעת 1/11 בעניין הנחיות לניתוח תחרותי של מיוזגים אופקיים (23.1.2011) **הגבלים עסקיים** 5001710, עמ' 8 (להלן: "גילוי דעת 1/11").

למעטפה, וקיפול לצורת המעטפה בתהליך נפרד. ככל שנדרשת גם הדפסה על המעטפה, הרי היא מבוצעת במכונת דפוס, כשלב נוסף נפרד. ייצור במכונות לייצור מעטפות מגלילי נייר משלב את שלושת התהליכים – חיתוך, קיפול והדפסה (בשיטת פלקסו) בפס ייצור אחד, בתהליך מהיר הרבה יותר. בעוד שבמכונות ייצור מגלילונות נייר קצב הייצור השעתי עומד על כ-5,000 מעטפות, מכונות ייצור מגלילים יכולות להגיע לכמות של בין 30 ל-50 אלף מעטפות בשעה. טכנולוגיית הייצור מגלילים כרוכה בפחת של כמה מאות מעטפות בכל תחילת פעולה, מה שהופך אותה למתאימה יותר לייצור מעטפות בכמויות גדולות.

בנוסף ליתרונות במהירות הייצור של מכונות הייצור מגלילים, להדפסה במהלך הייצור יש יתרון בכך שהיא מאפשרת הדפסה על גבי כל שטח המעטפה. לעומת זאת, כאשר מדפיסים על גיליון ישנם תופסנים אשר מחזיקים את הגיליון, מה שגורם להיווצרותו של חלל עליון ריק מהדפסה ("גריפר").

לקוחות שרוכשים מעטפות מודפסות נבדלים זה מזה בכמות ובמגוון המעטפות שהם קונים. בקצה אחד מצויים לקוחות קטנים, שקונים אלפים בודדים של מעטפות בשנה בהזמנה בודדת, ובקצה השני מצויים לקוחות גדולים, הרוכשים מיליוני מעטפות בשנה, ומזמינים סלים של מעטפות מסוגים שונים.

הבדלי היכולות בין מכונות הדפוס ושיטות ההדפסה השונות רלבנטיים עבור הלקוחות של מעטפות מודפסות, במגוון דרכים. כך למשל: חלק ממכונות הדפוס מאפשרות הדפסה בצבע מלא, ואחרות אינן מאפשרות זאת; חלק מהמכונות מאפשרות הדפסה בצידה הפנימי של המעטפה ואחרות לא; דפוס אופסט כרוך בתשלום ראשוני עבור הלוחות, כך שמחיר ההדפסה פר מעטפה יורד ככל שההזמנה גדולה יותר. לעומת זאת בדפוס דיגיטלי התשלום קבוע עבור כל כמות ומשתלם רק בהזמנות קטנות, ואילו דפוס פלקסו משמש במקרים של הזמנות גדולות מאד ואינו כדאי עבור הזמנות קטנות; כמו כן, מכונות דפוס מסוימות מאפשרות הדפסה משני צדי המעטפה בריצה אחת, ואילו במכונות אחרות יש צורך להפוך את המעטפה ידנית בין הדפסת צד אחד להדפסת צד שני. גם להבדל זה יש השפעה על תמחור של מעטפות מסוגים שונים.

לפיכך, בעוד שללקוחות קטנים יכולים לרכוש מעטפות מודפסות מבתי דפוס, מאפייני הרכישה של לקוחות גדולים דורשים על פי רוב ציוד ייעודי ומתקדם יותר המצוי בעיקר אצל יצרני מעטפות כפי שיפורט להלן.

אופן ההתקשרות בין לקוחות גדולים של מעטפות וספקי מעטפות משתנה בין לקוח ללקוח. חלק מהלקוחות המוסדיים כפופים לחובות מדיני המכרזים ומחויבים בפרסום מכרז פומבי. לקוחות עסקיים שאינם כפופים לדיני המכרזים מתקשרים עם ספקים באמצעות בקשות להצעת מחיר או באמצעות בקשות לקבלת מחירונים. כך או כך, מדובר בהליך המתבצע אחת לתקופה מסוימת,

וקובע את זהות הספק למשך כל אותה תקופה. על כן, תחימת זירת התחרות הרלוונטית לכל מכרז נעשית על ידי עורך המכרז.<sup>7</sup>

### **מעטפית ומעטפה רציפה אינם תחליפיים למעטפה מודפסת**

אחד השימושים המרכזיים במעטפות של לקוחות שצורכים כמות גדולה של מעטפות קשור בתחום הדיוור הישיר. דיוור ישיר הינו תת תחום בענף הדפוס, שעוסק בהפקה והפצה של מסמכים עם מידע. חברות בתחום הדיוור הישיר מקבלות קבצי נתונים מלקוחותיהן והופכות אותם למוצר מוכן למשלוח אל הלקוח הסופי הכולל את נתוני האישיים. לעתים קרובות המוצר שנשלח כולל מסרים שיווקיים מתחלפים ונתונים שצריכים להישלח בטווחי זמן מוגדרים וצפופים, כך שתחום הדיוור הישיר מתאפיין בצריכה של כמויות גדולות של מוצרי עיטוף בטווחי זמן קצרים.

בתחום זה קיימים מספר מוצרי עיטוף אחרים מלבד מעטפות מודפסות וביניהם מעטפית ומעטפה רציפה. המעטפית מיוצרת בטכנולוגיה ייחודית, כך שהתוכן הנשלח מודפס על גבי נייר המעטפה עצמו. כיום הטכנולוגיה מאפשרת גם הכנסה של נייר נוסף אל תוך המעטפית, אולם כמות הצרופות שניתן להכניס מוגבלת. מעטפה רציפה, הנקראת גם מעטפה אינטגרלית, עשויה מגיליון נייר מקופל שמודבק בקצותיו, כאשר בתהליך הייצור מתאפשרת הדפסת מסרים שיווקיים שונים על גבי המעטפה כמו גם של שם הנמען וכתובתו. אל תוך המעטפה האינטגרלית מכניסים דפים שעליהם מודפס תוכן המכתב.

בחינה בפועל של הליכי בקשות להצעות המחיר ומכרזים שקיימו לקוחות גדולים של מעטפות מודפסות מעלה, כי עבור קבוצת לקוחות משמעותית מוצרי העיטוף האלטרנטיביים אינם מהווים תחליף קרוב למעטפה מודפסת. מסקנה זו עולה בבירור מהנתונים שבידי הרשות לפיהם במכרזים שפרסמו לקוחות גדולים התבקשו מעטפות בלבד ובקשות להצעות מחיר הופנו למשווקי מעטפות בלבד.

מעבר להעדפת הלקוח מטעמים של אסתטיקה (שעשויה לנבוע מטעם אישי או מרצון לשדר תדמית מכובדת), ישנן מספר סיבות פונקציונליות נוספות המביאות את הלקוחות לעשות שימוש במעטפות ולא במוצרי עיטוף אחרים. בין הסיבות לשימוש במעטפות ניתן למנות ביצוע עבודה שלא ברצף, ייצור מוצרי דיוור בעלי מספר צרופות גדול במיוחד, מערכות נתונים שאינן מאפשרות חילוף של שם הנמען וכתובתו על מנת להדפיס אותו על גבי הצד החיצוני של מוצר העיטוף האלטרנטיבי, וכן מקרים בהם המידע שנשלח רגיש במיוחד והלקוחות מבקשים להימנע מאפשרות שיחול בלבול בין שם הנמען ובין תוכן המכתב עצמו.

לסיכום, בדיקת הרשות העלתה כי עבור קבוצה משמעותית של לקוחות בתחום הדיוור הישיר ועבור שימושים מסוימים אין במוצרי העיטוף האלטרנטיביים כדי לשמש תחליף קרוב לשימוש במעטפות מודפסות.

<sup>7</sup> ע"פ 2560/08 מדינת ישראל - רשות ההגבלים העסקיים נ' ירון וול (פורסם בנבו 6.7.2009), פסי' צו לפסק דינו של השופט רובינשטיין (להלן: "עניין וול"). כך, גם הליך תיחור באמצעות בקשות להצעות מחיר, מעצם טיבו, תוחם את גדרי השוק הרלוונטי לספקים שמהם התבקשו ההצעות.

באשר לשימושים של מעטפות בתחומים שאינם דיוור ישיר, מוצרי העיטוף האחרים אינם מהווים תחליף ראוי כלל. ראשית, חברות הדיוור לא מוכרות את המוצרים בפני עצמם. שנית, קיימים שימושים של מעטפה מודפסת אשר לא ניתנים להיעשות במוצרים אחרים. זהו המצב עבור לקוחות הצורכים מעטפות מודפסות לצורך שימושים כגון דואר פנימי, מעטפות בחירות ומכתבים שנשלחים באופן פרטני ולא במסות גדולות, כולם שימושים שהולמים מעטפה מודפסת ולא מוצרי עיטוף האחרים.<sup>8</sup>

### **פיצול רכישות בין ספקים אינו תחליפי לרכישה מספק בודד**

לקוח שצורך כמות גדולה וסוגים שונים של מעטפות יכול לקנות את כל כמות המעטפות מספק אחד על בסיס One Stop Shop, או לפצל את הרכישה בין כמה ספקים שונים. פיצול מאפשר פניה גם אל ספקים בעלי יכולות מצומצמות יותר ולפיכך מגדיל את מספר הספקים הפוטנציאליים ואת התחרות על ליבו של הלקוח. יחד עם זאת, לרוב הפיצול כרוך בעלויות נוספות (כגון ניהול מספר הליכי רכש, פיקוח על קבלת המוצרים ממספר ספקים, בירור בדבר זהות הספקים והתאמת המוצר לצרכי הלקוח), כמו גם בוויתור אפשרי על הנחות כמות, העשויות להוזיל את עלות הסל הכולל ברכישה מספק יחיד. מבדיקת הרשות עלה כי עבור רוב הלקוחות הגדולים התועלת מפיצול הסל נמוכה יותר מהתועלת שברכישה המרוכזת מספק יחיד.

### **ייבוא מעטפות מודפסות אינו תחליפי**

בתחום המעטפות המודפסות קיימת אפשרות לייבא את המעטפות מספקים מארצות אחרות. עם זאת, אפשרות זו כרוכה בקשיים רבים ואיננה מהווה תחליף קרוב לרכישה מיצרן מקומי.

הקושי המרכזי שעולה מבדיקת הרשות נובע מזמני האספקה הארוכים שכרוכים בהזמנות מיבוא, העולים על חודש ימים, בשוק שמתנהל בקבועי זמן קצרים בהרבה. בנוסף, ייבוא של מעטפות מודפסות איננו כלכלי, אלא אם מדובר בהזמנה בסדר גודל יוצא דופן של מעטפות שהצריכה שלהן מתוכננת וקבועה זמן רב מראש. בנוסף, גרפיקה בשפה העברית עלולה להשתבש בעבודה מול גורמים מארצות אחרות. כאשר זמני ההגעה של הסחורה ארוכים והיכולת לעשות בקרת איכות מוגבלת לעומת יצרן מקומי, גדל הסיכון שבהזמנת עבודת דפוס ביבוא. ואכן, בחינה בפועל של הליכי התייחור של מעטפות מודפסות ללקוחות גדולים מעלה כי באף אחד מההליכים לא נתבקשה הצעה מיבואן. אף במעט ההליכים שבהם ניגש מציע שאיננו נמנה על החברות המתמזגות, היה זה יצרן מקומי של מעטפות מודפסות.

הרי כי כן, לקוחות גדולים של מעטפות מודפסות אינם רואים יבוא של מעטפות מודפסות כתחליף קרוב לרכישת מעטפות מודפסות מיצרנים מקומיים.

<sup>8</sup> וראו את עמדת בית המשפט העליון בנושא זה בעניין וול, פסקאות קמג-קמה לפסק דינו של השופט רובינשטיין.

## **ד. השפעת המיזוג על התחרות והציבור**

מבין תחומי הפעילות המשותפים של הצדדים, בדיקת הרשות העלתה כי המיזוג מעלה חשש סביר לפגיעה משמעותית, לכל הפחות, בתחרות בתחום המעטפות הלבנות הנדירות ובתחום המעטפות המודפסות ללקוחות גדולים, וזאת כפי שיפורט להלן.

### **1.ד מעטפות לבנות**

מלבד הצדדים קיים כיום יצרן מקומי נוסף המספק מעטפות לבנות ללקוחות בישראל. גורם נוסף רכש מכונה לייצור מעטפות בשנת 2016 שמשמשת כרגע לייצור עצמי בלבד. בנוסף, ישנו יצרן הפועל בשטחי הרשות הפלסטינית המשוקק מעטפות לשוק הישראלי.

בנוסף ליצרנים אלו, מתקיים ייבוא מעטפות, בעיקר מאירופה. יבוא של מעטפות מתרכז ככלל בסוגי מעטפות מסוימים, לרוב מעטפות נפוצות שנמכרות באופן סדיר ובכמויות גדולות.

בחינת נתחי השוק בנוגע לכלל המעטפות הלבנות מראה שהמיזוג מצמצם את מספר המתחרים המשמעותיים בשוק המעטפות הלבנות משלושה לשניים בלבד, וכי הפירמה הממוזגת צפויה להחזיק בנתח שוק של יותר מ-40% משוק המעטפות הלבנות, והיא תהיה השחקן הגדול ביותר בשוק.

### **ד. 2 מעטפות נדירות**

מבדיקת הרשות עלה כי לא כל ספקי המעטפות הלבנות מספקים את כל סוגי המעטפות. בעוד שמעטפות נפוצות מסופקות על ידי כל הספקים שצינו לעיל, מעטפות נדירות מסופקות רק על ידי חלקם. יתרה מכך, חלק משמעותי מהמעטפות הנדירות מסופק בפועל רק על ידי הצדדים למיזוג - אחד מהם או שניהם. דבר זה נובע הן מהבדלים ביכולות הייצור והן ממגבלות על יבוא.

#### **• הבדלים ביכולת הייצור**

היצרנים השונים נבדלים זה מזה ביכולות הייצור שלהם. מעבר להבדלים ביעילות ובקצב הייצור שתוארו לעיל, מכונות לייצור מעטפות נבדלות ביניהן גם ביכולת לייצר מעטפות בעלות מאפיינים שונים (כמו למשל קיומה או העדרה של חלונת או שימוש בדבקים שונים). מעבר מייצור בגודל אחד לייצור בגודל אחר באמצעות אותה מכונה כרוך בתהליך כיוול שמשבית את המכונה לפרק זמן שיכול להגיע ל-12 שעות. ההשלכה של תהליך זה היא הפסקת ייצור של מעטפות נפוצות, שמהווה את מקור ההכנסה העיקרי של הספקים, לפרק זמן משמעותי. זהו תהליך שעבור יצרנים בעלי מכונות מעטות איננו כלכלי. ככל שיש ברשות יצרן יותר מכונות, גדלה יכולתו להרחיב את מגוון הגדלים שהוא מייצר.

בדיקת הרשות העלתה, כי כמות המכונות שברשות גברעם ואמקה גדולה משמעותית מאלה המוחזקות על ידי שאר הגורמים המספקים מעטפות וכי גם מגוון המכונות שברשותם רחב משל שאר הגורמים, כאשר רק לגברעם ואמקה מספר מכונות לייצור מעטפות מגלילי נייר. בכך נוצר



לצדדים למיזוג יתרון משמעותי על פני שאר היצרנים, הן בכמות המכונות שברשותם והן בסוג המכונות. לכן, ייצור מגוון רחב יחסית של מעטפות נדירות כדאי כלכלית רק עבור החברות המתמזגות ונכון להיום, סוגים רבים של מעטפות נדירות מיוצרות רק על ידי גברעם, אמקה או שתייהן יחד. לאחר המיזוג יעמוד בפני לקוחות רבים של מעטפות נדירות מסוגים שונים ספק אחד בלבד – הפירמה הממוזגת.

מבדיקת הרשות עלה כי היצרן משטחי הרשות הפלסטינית רכש לאחרונה מכונה נוספת לייצור מעטפות מגיליונות, שמרחיבה את יכולות הייצור שלו לכמויות וסוגי מעטפות נוספים. עם זאת, אף אם רכישת המכונה החדשה תשמש אותו לייצור מעטפות נדירות ומכירתן בישראל בלבד, מה שנראה כתרחיש רחוק – עדיין, נוכח כמות המכונות המצומצמת שברשותו וסוגיהן, המיזוג מותיר את השוק עם מתחרה רחוק שאיננו מרסן את כוח השוק שתחזיק בידיה הפירמה הממוזגת.

#### • **מגבלות יבוא**

בעוד שעבור מעטפות נפוצות ניתן להחזיק מלאים בידיעה שיהיה שימוש במלאי בתוך זמן סביר, בדיקת הרשות העלתה כי בתי דפוס ומשווקים נמנעים מלהחזיק מלאים של מעטפות נדירות, שההזמנות שלהן אינן סדירות. זאת, בין היתר, נוכח אורך החיים הקצר של המעטפות ועלויות האחסון שלהן, שהינן משמעותיות ביחס למחירן. מאחר שככלל הלקוחות מעוניינים באספקה מהירה ויבוא של מעטפות אורך בין חודש לחודשיים, מעטפות לא נפוצות כמעט ואינן מיובאות כיום.

לסיכום, בחלק לא מבוטל מהמקרים, תוצאת המיזוג היא איחוד בין שני המתחרים הקרובים ביותר, כאשר הפער לשחקן הבא בתור הוא רחוק, עד כדי שבמקרים רבים הספק הרלוונטי היחיד תהיה החברה הממוזגת. להלן יפורט מדוע אין בשינויים דינאמיים כדי להפיג את החששות הנובעים מהמיזוג.

#### • **היבט דינמי**

ההיבט הדינמי נוגע לפוטנציאל השינוי בתמונת השוק, ובפרט, להערכת ההסתברות לכניסה של מתחרים חדשים לשוק או הסתברות התרחבותם של מתחרים קיימים, באופן המסכל את האפשרות להפעלת כוח שוק כתוצאה מהמיזוג.

בענייננו, בפני מי ששוקל להיכנס לתחום המעטפות הלבנות בישראל או להרחיב את פעילותו בו עומדות שתי אפשרויות – רכישת מכונות לייצור מעטפות או יבוא מעטפות מחו"ל. בדיקת הרשות העלתה כי היתכנותו של תרחיש לכניסת שחקן חדש לתחום המעטפות הנדירות בתגובה למיזוג או להתרחבות הפעילות של שחקן קיים, איננה סבירה ואין בה כדי להפיג את החששות התחרותיים העולים מהמיזוג.

כאמור לעיל, יבוא של מעטפות נדירות סובל מנחיתות משמעותית לעומת אספקה על ידי ספק מקומי, בין היתר נוכח העובדה שמעטפות נדירות נדרשות לרב בכמויות שאינן גדולות מספיק על מנת להצדיק יבוא מחו"ל. באשר לרכישת מכונה לייצור מעטפות, מעבר לעלות המכונה, מבדיקת

הרשות עולה כי הירידה בהיקף הפעילות בתחום המעטפות לאורך השנים האחרונות,<sup>9</sup> בשילוב עם עודף כושר הייצור שמצוי בידי הצדדים למיזוג, מרתיעים שחקנים חדשים מכניסה לתחום.

בנוסף עולה מבדיקת הרשות, כי יצרן מתחיל נדרש לערוך תהליך הכשרה ממושך לעובדיו. בהקשר זה עלה כי יצרני המכונות אינם מעניקים תמיכה טכנית מסודרת ליצרנים בישראל. אמקה טענה, כי גם במפעלים מיומנים שמכירים את מכונות הייצור שברשותם, ההכשרה של עובד חדש עד לנקודה שבה הוא מוסמך לתפעל את המכונה באופן עצמאי לחלוטין אורכת כשנתיים. כאמור, לא די ברכישת מכונה אחת על מנת לייצר מגוון רחב של מעטפות נדירות, נוכח הצורך בכיול המכונה במעבר בין גודל לגודל, פעולה שעל פי רוב אינה כדאית עבור מי שמחזיק במכונות מעטות.

לאור כל האמור המיזוג מעלה חשש סביר לפגיעה משמעותית בתחרות ובציבור בתחום המעטפות הלבנות הנדירות. בנוסף עולה כי שינויים דינאמיים הצפויים בשוק אינם צפויים לרסן את הפגיעה המסתברת בתחרות בשוק זה.

אינדיקציה תומכת למסקנה זו עולה גם ממסמכים פנימיים של גברעם, שהאמור בהם שימש אותה בהחלטת הרכישה. ממסמכים אלו עולה, כי לראיית הרוכשת, המיזוג יקנה לה שליטה בייצורן ושיווקן של מעטפות קצה מסוימות.

## **ד. מעטפות מודפסות ללקוחות גדולים**

### **• היבט סטטי**

לחברות המתמזגות יתרון משמעותי באספקת מעטפות מודפסות ללקוחות גדולים, הנובע בין היתר מהציוד שברשותן, התואם את הצורך של לקוחות גדולים בהדפסה מהירה של כמויות גדולות של מעטפות. הצדדים למיזוג מחזיקים במירב המכונות הפועלות בשוק ומאפשרות הדפסה מהירה של כמויות גדולות. הדבר אמור הן בנוגע למכונות הדפסת אופסט ייעודיות למעטפות, להן יתרון במהירות ההדפסה כאמור, והן בנוגע למכונות גלילים, שמאפשרות הדפסת פלקסו תוך כדי ייצור המעטפה. מלבד הצדדים למיזוג, קיים יצרן מקומי אחד בלבד שמחזיק במכונה בודדת לייצור בטכנולוגיית פלקסו, ואשר לא משתמש כלל ביכולות ההדפסה שלה. לעומת זאת, גם גברעם וגם אמקה מחזיקות כל אחת במספר מכונות כאלו. גם ביחס למכונות אופסט ייעודיות למעטפות בידי הצדדים למיזוג כמות משמעותית של מכונות לעומת אלו המצויות אצל יתר הספקים בשוק.

מאפיין מרכזי נוסף המקנה יתרון לגברעם ואמקה על פני ספקים אחרים נעוץ בעובדה שהן המבצעות הן את ייצור המעטפה והן את ההדפסה עליה. בהדפסות בכמויות גדולות מחיר ההדפסה עבור כל מעטפה יורד, כך שמרכיב העלות של המעטפה עצמה הופך להיות מרכזי יותר.

<sup>9</sup> לשוק בדעיכה כמפתית את ההסתברות לכניסה ראו :

European Commission, Guidelines on the assessment of horizontal mergers under the Council Regulation on the control of concentrations between undertakings, ¶72 (2004/C 31/03)

בנוסף ראו : ICN MERGER GUIDELINES WORKBOOK (APRIL 2006) PP.56-57.

העובדה שגברעם ואמקה מספקות לעצמן את המעטפות כחומר הגלם, בשילוב המומחיות שלהן בתחום ההדפסה על מעטפות, מובילים לכך שבתי דפוס אינם מסוגלים להתחרות במחיר שהן יכולות להציע. בדיקת הרשות העלתה כי במקרים רבים הספקים האחרים רוכשים את המעטפות הלבנות, שהן התשומה המרכזית למעטפות המודפסות, מהצדדים למיזוג. כך למעשה עומדת לחברות מתמזגות השפעה רבה על העלויות של המתחרות שלהן בתחום המעטפות המודפסות.

ייחודן של החברות המתמזגות בתחום זה עלה באופן מובהק גם מבחינה שערכה הרשות של מכרזים והליכי תחרות שערכו לקוחות גדולים לרכישת מעטפות מודפסות. לצורך בחינת השפעת המיזוג על לקוחות גדולים, התמקדה בדיקת הרשות בלקוחות אשר רוכשים מעטפות מודפסות בסדר גודל של 200 אלף ש"ח בשנה ומעלה. בדיקה זו מדגימה באופן ברור את השלכות המיזוג בנוגע לקבוצת הלקוחות, אשר רוכשת מעטפות בסדר גודל משמעותי. ב-12 מתוך 19 הליכי התייחור של הלקוחות הגדולים שנבחנו על ידי הרשות החברות המתמזגות היו המתחרות היחידות ובהליך אחד ניגשה גברעם לבדה. יתרה מכך, גם בששת ההליכים הנוותרים, בהם השתתף מציע שלישי, על פי רוב נבעה השתתפותו מכך שהמכרז אפשר גם זכייה חלקית, ובסופו של יום גברעם ואמקה זכו ברוב מוחלט מההיקף הכספי של מכרזים אלו.

ממכלול הדברים עולה המסקנה כי בתחום המעטפות המודפסות ללקוחות גדולים גברעם ואמקה הן המתחרות הגדולות ביותר והקרובות ביותר זו לזו. ברוב הליכי הרכש הגדולים הן אף המתחרות היחידות. המיזוג המוצע עלול להוביל לכך שבפני לקוחות אלו יעמוד ספק אחד בלבד. עבור יתר הלקוחות, יוביל המיזוג ליצירת ספק דומיננטי מאד ביחס לכל שאר האלטרנטיבות. לפיכך, מתעורר חשש מהפעלת כוח שוק חד צדדי על ידי הפירמה הממוזגת.<sup>10</sup>

#### • היבט דינאמי

כפי שתואר, הדומיננטיות של החברות המתמזגות בתחום המעטפות המודפסות ללקוחות גדולים, אשר באה לידי ביטוי מובהק בנתוני המכרזים והצעות המחיר שנבחנו על ידי הרשות, נובעת משילוב היתרונות שלהם הן בתחום ייצור המעטפות והן בתחום ההדפסה. לפיכך, מתחרה חדש שיבקש להתחרות בפירמה הממוזגת יידרש להחזיק, מעבר לצידוד הדפסה ייעודי למעטפות, גם מכונות ייצור מעטפות בעלות יכולות הדפסה.<sup>11</sup> לפיכך, חסמי הכניסה וההתרחבות שהוזכרו לעיל ביחס ליצרני מעטפות לבנות, עומדים גם בפני יצרן מעטפות מודפסות בקנה מידה גדול. יצרנים שברשותם מכונות ייצור מגיליונות אינם קרובים יותר לסף הכניסה לשוק מכל גורם אחר, שכן למכונות אלו אין יכולות הדפסה.

<sup>10</sup> בשווקי מכרזים קיימת חשיבות מיוחדת לבחינת המרחק בין המתחרים השונים בשוק, כאשר כאן - המתחרים הקרובים והגדולים ביותר מתמזגים, הדבר מהווה חשש תחרותי משמעותי - ראו:

Bellamy and Child, *European Community Law of Competition* (7<sup>th</sup> edition, 2013), Par 4.024

<sup>11</sup> אין די ברכישת מכונה בודדת על מנת להפיג את החששות הנובעים מעליית מחירים כתוצאה מההסדר. אין די בקיומו של שחקן קטן בשוק על מנת לאיין את היכולת של הפירמה הממוזגת לפגוע בתחרות כיוון שהפירמה הממוזגת יכולה להותיר למתחרה הנכנסת פלח שוק מסוים שימצא את כושר הייצור שלו ובו בזמן לפגוע בתנאים הנוגעים ליתר הלקוחות, אשר לא יוכלו להיעזר במתחרה הקטן בעל יכולת הייצור המוגבלת כרסן לחברה הממוזגת. על מנת להפיג את החשש הנובע מהמיזוג יש צורך בכניסה או התרחבות משמעותית של מתחרה חדש באופן שיוכל להיות תחרות לפירמה הממוזגת על מספר רב של לקוחות. לעניין זה ראו:

Phillip E. Areeda & Herbert H. Hovenkamp, *Antitrust Law* §94 (vol. IV, 3<sup>rd</sup> ed. 2009) וכן Richard Whish, David Bailey *Competition Law* (8th Edition, 2015) ¶ 21.164

חסם כניסה נוסף נוגע למאפייני רכש המעטפות המודפסות על ידי לקוחות גדולים, אשר רוכשים לרב את המעטפות בהליך מכרזי. במכרזים לאספקת מעטפות מודפסות (כמו גם בהליכי בקשות להצעות מחיר) לרוב גורף זוכה אחד את כל הזכייה. לכן, מתחרה חדש שירצה להיכנס לתחום יצטרך לעשות זאת בקנה מידה גדול שידרוש השקעה רבה, הן במכונות, הן במקום אחסון והן בהכשרת העובדים.

לאור כל האמור המיזוג מעלה חשש סביר לפגיעה משמעותית בתחרות וביציבור בתחום המעטפות המודפסות ללקוחות גדולים.

גם בתחום זה, מסמכים פנימיים אשר הועברו לרשות על ידי החברה הרוכשת מעלים, כי גם על פי תפיסתה צפוי המיזוג להקנות לחברה הממוזגת דומיננטיות בתחום המעטפות המודפסות.

בנוסף, על פי המסמכים הפנימיים הערכת גברעם היא שהמיזוג צפוי לעצור את "הידרדרות המחירים בשוק", בלי קשר לפעולתם של מתחרים אחרים. הערכות פנימיות אלו מהוות תמיכה נוספת למסקנות בדיקת הרשות שצוינו לעיל.

## ה. טענות הצדדים

טרם החלטתי להתנגד למיזוג הוזמנו הצדדים לטעון את טענותיהם ביחס לחששות התחרותיים העולים מהמיזוג. להלן אתמקד בטענות שהעלו הצדדים לפניי בשימוע, ואשר לא קיבלו מענה הולם בדברים שנכתבו עד כה.

### שינויים דינאמיים בשוק

הצדדים טענו בפני כי השוק עומד בפני תמורות דרמטיות וכי שחקנים בשוק השלימו רכישת מכונות הדפסה ייעודיות למעטפות. בטענות אלו, שנטענו בעלמא ומבלי שנתמכו בראיות של ממש, אין בכדי לסתור את הממצאים העובדתיים ביחס לכמות המכונות הקיימות בשוק, שהעלתה בחינת הרשות בטרם השימוע, ומכל מקום אין בה כדי לשנות את המסקנה ביחס לחשש התחרותי הנובע מהמיזוג וזאת משני טעמים: ראשית, היקף ואיכות הראיות הנדרשות לביסוס סבירותה של כניסה עולות ככל שהחשש התחרותי הנובע מהמיזוג הוא ממשי או ודאי יותר.<sup>12</sup> במקרה הנדון, וכפי שנסקר לעיל עולה חשש ממשי מהמיזוג אשר יקנה לפירמה הממוזגת שליטה בלעדית או כמעט בלעדית בנוגע למספר מקטעים רלוונטיים. משכך, נדרשות ראיות ממשיות בנוגע לכניסת שחקנים לשוק על מנת להפיג את החשש הנובע מהמיזוג ואין די בהעלאת ספקולציות שאינן מבוססות. שנית, כפי שנסקר לעיל, על מנת לסכל את האפשרות שהפירמה הממוזגת תפעיל כוח שוק נדרשת כניסה של פירמה או התרחבות של שחקן קיים באופן שיוכל לספק חלק ממשי מהביקוש הקיים בשוק. לכן, במקרה הנדון, יש להראות כי בטווח הזמן הקרוב צפויה כניסה או התרחבות משמעותיים של מתחרים אשר יהיה במהלכיהם כדי להפיג את החששות הנובעים מהמיזוג. גם אם היה ממש בדבר רכישה של מכונה בודדת על ידי שחקן בשוק, אין בה כדי לרסן באופן מלא את כוח השוק שתחזיק הפירמה הממוזגת בידיה.

<sup>12</sup> גילוי דעת 1/11, עמ' 22

## רכישת מעטפות מודפסות מגורמים אחרים

עוד טענו הצדדים כי מבדיקה עצמאית שערכו עולה, כי קיימים לקוחות גדולים נוספים, שנמנו על ידיהם, שרכישת מעטפות על ידם לא נבחנה על ידי הרשות. לשיטת הצדדים, לקוחות אלו רוכשים מעטפות מודפסות גם מספקים נוספים ולא מהצדדים ועל כן פועלים בשוק ספקים מתחרים נוספים, שצפויים לרסן את כוח השוק שתחזיק החברה הממוזגת. לאחר השימוע, נבחנה רשימת הלקוחות האמורה על ידי הרשות, ונמצא כי אין ממש בטענת הצדדים. על קצה המזלג, נמצא כי דפוס הרכישה של הלקוחות האמורים איננו מתאים לדפוס הרכישה של לקוחות גדולים כפי שתואר בגוף החלטה זו; הלקוחות האמורים רוכשים כמויות קטנות בהרבה מהכמות שנרכשת על ידי כל אחד מהלקוחות בקבוצת הלקוחות הרלוונטית; כמו כן נמצא כי חלק מלקוחות אלו רוכשים מעטפות מודפסות ממשווקים אשר רוכשים אותן מהצדדים למיזוג.

### ו. סוף דבר

עניינו במיזוג אופקי בין שתי חברות הפועלות בתחום המעטפות הלבנות והמודפסות. בתחום המעטפות הלבנות הנדירות, המיזוג מעלה חשש תחרותי בשל הדומיננטיות של החברות המתמזגות. בתחום המעטפות המודפסות, לחברות המתמזגות יש יתרונות משמעותיים על פני המתחרות, הן ביכולות ההדפסה, והן יתרונות הנובעים מהיותן דומיננטיות בייצור מעטפות שמשמשות כחומר גלם בייצור מעטפות מודפסות. יתרונות אלו מביאים לכך שעבור לקוחות גדולים של מעטפות מודפסות תוצאת המיזוג תהיה שוק ריכוזי מאוד. יתרה מכך, עבור חלק גדול מהלקוחות הגדולים המיזוג יוצר שוק שיש בו ספק אחד בלבד. משכך, המיזוג מעלה חשש סביר לפגיעה משמעותית בתחרות ולפגיעה בציבור, ובפרט חשש להפעלת כוח שוק חד צדדי על ידי החברה הממוזגת.

ממסמכים פנימיים שהועברו על ידי החברה הרוכשת עולה, כי ההערכות הפנימיות ששימשו אותה בהחלטה להתקשר בעסקת המיזוג, דומות מאוד לתוצאות הבחינה שנערכה על ידי הרשות.

לנוכח האמור, ובהתאם לסמכותי לפי סעיף 21 לחוק, החלטתי להתנגד למיזוג זה.

החלטתי נתונה לערר בתוך 30 יום, בפני בית הדין להגבלים עסקיים, בהתאם להוראות סעיף 22 לחוק.

מיכל הלפרין  
הממונה על הגבלים עסקיים

ירושלים, י"א תשרי, התשע"ז

13 באוקטובר, 2016