

צו תקשורת (בזק ושידורים) (קביעת שירות חיוני שנותנת "בזק", החברה הישראלית לתקשורת בע"מ) (תיקון), התשפ"ג-2023

הצעה להחלטה

מ ח ל י ט י ס, בהתאם להוראות סעיף 4ד(ב)(1) לחוק התקשורת (בזק ושידורים), התשמ"ב-1982 ("חוק התקשורת" או "החוק"), לאשר תיקון לצו התקשורת (בזק ושידורים) (קביעת שירות חיוני שנותנת "בזק", החברה הישראלית לתקשורת בע"מ), התשנ"ז-1997 ("צו התקשורת" או "הצו"), בהתאם להצעת ראש הממשלה ושר התקשורת, כמפורט בצו התקשורת (בזק ושידורים) (קביעת שירות חיוני שנותנת "בזק", החברה הישראלית לתקשורת בע"מ) (תיקון), התשפ"ג-2023, המצורף בזה ("התיקון").

הממשלה רושמת לפניה כי לאור האמור בסעיף 5 להחלטת מספר ב/41 של ועדת השרים לענייני ביטחון לאומי (הקבינט המדיני-ביטחוני) מיום 12.10.2022, משרד התקשורת יפנה לוועדה המייעצת כמשמעותה בהחלטה זו על מנת לתאם עמה את הקף העברות אמצעי השליטה והמקרים בהם ייפנה להיוועצות ביחס לצו התקשורת, ובשים לב לעמדות גורמי החוץ והביטחון בעניין זה כפי שהובאו בפני הממשלה ושר התקשורת.

דברי הסבר

רקע כללי

סעיף 4ד(א) לחוק התקשורת מסמך את ראש הממשלה ושר התקשורת (ביחד "השרים"), ובאישור הממשלה, לקבוע בצו כי שירות בזק מסוים, שנותן ספק מורשה, הוא שירות חיוני. סעיף 4ד(ב)(1) לחוק התקשורת מסמך את השרים, באישור הממשלה, לקבוע הגבלות, תנאים והוראות בצו שנקבע לפי סעיף 4ד(א) לחוק התקשורת, בין היתר, ביחס לאחזקת אמצעי שליטה והשפעה ניכרת בספק המורשה, ביחס לזהות השולטים בספק המורשה, ביחס לחובות הפיקוח והדיווח של הספק המורשה.

בהתאם לכך, נקבע בצו התקשורת כי שירות טלפון בסיסי, שירות תשתית, שירות תמסורת ושירות תקשורת נתונים, ושירותים הנלווים לשירותים אלה, שמספק הספק המורשה, "בזק", החברה הישראלית לתקשורת בע"מ ("בזק"), מהווים שירותים חיוניים.

בעלת השליטה בבזק, בי קומיוניקישנס בע"מ ("ביקום")¹, פנתה ביום 14 ביולי 2021 למשרד התקשורת ("המשרד"), בין היתר בבקשה כי יתוקן צו התקשורת באופן שיאפשר לה בעתיד למכור את אחזקותיה בבזק באופן הדרגתי, כך שבסופו של התהליך לא תהיה עוד בעלת השליטה בבזק ("הבקשה"). תיקונים המוצעים בתיקון נוגעים למספר הוראות בצו התקשורת אשר בנוסחן הנוכחי מונעות את מכירת האחזקות של ביקום בבזק כמבוקש. לאחר בחינת הבקשה, ובכלל כך התייעצות עם משרד הביטחון, משרד החוץ, שירות הבטחון הכללי ומשרד המשפטים, משרד התקשורת ומשרד ראש הממשלה, מוצע לבצע מספר תיקונים בצו התקשורת, בהתאם להוראות סעיף 4ד(ב)(1) לחוק התקשורת כמפורט להלן:

1. צו התקשורת לא מכיר במצב של העדר שליטה בבזק. אומנם בצו, אין הוראה פוזיטיבית המחייבת קיומו של בעל שליטה בבזק, אך הוא מניח קיומו של בעל שליטה כאמור ובהתאם לכך נוסחו הוראות הצו.

נציין כי בצווי אינטרסים אחרים שנקבעו מכוח פרק ח2 לחוק החברות הממשלתיות, התשל"ה-1975, במועדים מאוחרים להתקנת הצו, אין דרישה או הנחה כי יהיה בעל שליטה בחברה שעליה חל הצו.²

לאחר קיום דיונים עם גורמי הביטחון הרלוונטיים נמצא כי אין מניעה כי צו התקשורת יאפשר מצב של העדר שליטה בבזק.

לאור זאת, מוצע לתקן את צו התקשורת כך שלא תחול דרישה משתמעת לקיום בעל שליטה בבזק, ושלשון הצו תאפשר מצב של העדר שליטה בבזק.

¹ בעלת השליטה שולטת בעקיפין גם בחברת די.בי.אס. שרותי לוויין (1998) בע"מ ("ייס"), בזק בינלאומי בע"מ, ופלאפון תקשורת בע"מ, המצויות בשליטת בזק.

² ראו לעניין זה, בין היתר: צו החברות הממשלתיות (הכרזה על אינטרסים חיוניים למדינה בחברת בתי זיקוק לנפט בע"מ), תשס"ז-2007; צו החברות הממשלתיות (הכרזה על אינטרסים חיוניים למדינה בתעש מערכות בע"מ), תשע"ו-2016.

2. סעיף 3 לצו התקשורת קובע כי באישור לשליטה שניתן לבעל השליטה, ייקבע גם שיעור החזקות מזערי שעל בעל השליטה להחזיק בכל אחד מסוגי אמצעי השליטה בבזק, וקובע כי אם בעל השליטה ירצה לרדת מתחת לשיעור מזערי זה, הגם שיישאר בעל שליטה, עליו לקבל אישור השרים לכך מראש.

מדובר בהסדר ייחודי שאינו קיים בצווי אינטרסים אחרים.

לאור זאת מוצע לתקן את צו התקשורת ולבטל את הסדר שיעור האחזקות המזערי.

3. בסעיף 4 לצו התקשורת קבועה כיום דרישת ישראליות ביחס לבזק. לפי סעיף זה, בין היתר, השליטה בבזק תהיה בידי מי שקיבל אישור לשליטה ושמתיימרים בו כל אלה:

(1) אם הוא יחיד - הוא גורם ישראלי;

(2) אם הוא תאגיד - הוא חברה שהתאגדה בישראל לפי חוק החברות אשר מרכז עסקיה בישראל, ואשר גורם ישראלי מחזיק, במישרין, באמצעי השליטה שבה כמפורט בפסקת משנה (א) או (ב) (להלן - החברה בעלת השליטה):

(א) 19% לפחות, בכל עת, מכל אחד מסוגי אמצעי השליטה בחברה בעלת השליטה;

(ב) שני אלה:

(1) 19% לפחות, בכל עת, מהזכויות להצביע באסיפה הכללית ומהזכויות למנות דירקטורים בחברה בעלת השליטה;

(2) הזכות למנות, בכל עת, חמישית לפחות ממספר הדירקטורים בחברה ובחברות הבת של החברה, ולא פחות מדירקטור אחד, בכל אחת מהן, שימונו על ידו, ובלבד ששיעור החזקותיו בחברה, בין במישרין ובין בעקיפין, לא יפחת בכל עת מ-3% מכל סוג של אמצעי שליטה בחברה; לענין זה – החזקה בעקיפין תחושב כמכפלת שיעור החזקת הגורם הישראלי בכל אחד מאמצעי השליטה בחברה בעלת השליטה, לפי השיעור הנמוך מביניהם, בשיעור החזקת החברה בעלת השליטה בכל אחד מאמצעי השליטה בחברה.

בשנת 2018 התקיימה בשירות הביטחון הכללי בחינה של הצורך המקצועי העומד בבסיס דרישות הישראליות. בהמשך לבחינה זו, תוקנו הוראות אסדרה שונות - ובהם רישיונות חברות הרט"ן ("סלולר") ותקנות המסדירות, בין היתר, את פעילותה של הוט טלקום שותפות מוגבלת והכירו באפשרות לקביעת הוראות חליפיות לדרישת הישראליות, אשר יושתו על ספקים מורשים באמצעות הוראות לפי סעיף 13 לחוק התקשורת ובהליך הקבוע שם.³

³ סעיף 13 לחוק התקשורת מסמך את ראש הממשלה, בהתייעצות עם שר התקשורת, ולבקשת גורמי בטחון שונים – להורות לספקים מורשים, ובכללם בזק, הוראות שונים בעניינים הנוגעים לביטחון המדינה ושלוש הציבור.

כמו כן, בהמשך לבקשה, התקיימו דיונים עם גורמי הביטחון הרלוונטיים לעניין דרישת הישראליות בהסדרים שונים בתחום התקשורת וכן בצו התקשורת, ועמדתם היתה כי במקרים מתאימים, ניתן לקבוע הוראות חליפיות לדרישת הישראליות, אשר יושתו על ספקים מורשים, ובהם גם חברת בזק באמצעות הוראות מכוח סעיף 13 לחוק התקשורת.

לאור זאת מוצע לתקן את צו התקשורת כך שתינתן אפשרות להמיר את דרישת הישראליות הקבועה בסעיף 4 לצו התקשורת בנוסחו הקיים בהוראה לפי סעיף 13 לחוק, אשר תחיל על בזק הוראות חליפיות לדרישת הישראליות.

4. לפי סעיף 3(ב) לצו התקשורת, החזקת אמצעי שליטה בבזק בשיעור של 5% או יותר טעונה אישור מראש של השרים.

מוצע לתקן את הצו ולאפשר למשקיעים מוסדיים לרכוש ולהחזיק באמצעי שליטה בבזק בשיעור קטן מ-7.5%, ללא צורך בקבלת אישור השרים מראש לשם כך; זאת, בשל העובדה כי נוכח הרגולציה והפיקוח הייעודיים להם כפופים המשקיעים המוסדיים, הם מוגבלים ביכולתם להשפיע אקטיבית על חברות בהן הם מחזיקים אמצעי שליטה.

5. סעיף 7(ז) לצו התקשורת מטיל חובות דיווח נרחבות על כל מי שמחזיק ב-2.5% או יותר מאמצעי השליטה בבזק, שנכנסות לתוקף כאשר 75% לפחות של אמצעי השליטה בה מוחזקים בידי הציבור. כמו כן, הסעיף קובע כי מי שהיה עליו לדווח ולא עשה כן, יראו אותו כמי שמחזיק החזקות חורגות, על כל הכרוך בכך. מוצע למחוק את סעיף 7(ז), כאשר הסדרים אחרים, המפורטים בהמשך, יגנו על האינטרסים הביטחוניים שסעיף זה נועד להגן עליהם.

6. צו התקשורת מטיל איסורים רבים ודרישות פיקוח מחמירות ביחס למדינות עוינות ולישויות משפטיות בעלות זיקה למדינות עוינות: סעיף 4א לצו התקשורת אוסר על מי מהם להיות בעל ענין או בעל השפעה ניכרת בבזק; סעיף 5(ג) מחייב מי שמבקש לקבל אישור לשליטה או אישור החזקה בבזק לפרט בבקשתו אודות אחזקותיו בתאגידים שהתאגדו או נרשמו במדינה עוינת או שהשליטה בהם בידי מדינה עוינת או אזרח או תושב מדינה עוינת; סעיף 7(ה) מחייב בעלי עניין בבזק לדווח לבזק אודות אחזקותיו בתאגידים כאמור; סעיף 10(ג) מסמך את השרים לבטל אישור החזקה או להתנותו בתנאים, של מי שמחזיק אחזקות בתאגידים כאמור.

על מנת לאזן את ההקלות המוצעות בהסדרים אחרים בצו התקשורת המגנים על אינטרסים ביטחוניים, מוצע לקבוע הגדרה נוספת של "גורם עוין" - גורם שדומה למדינה עוינת במאפייניו שמצדיק את סיווגו כ"עוין" למדינת ישראל, אך שאינו בעצמו מדינה, ולהוסיף אותו לרשימת הגורמים שביחס אליהם חלים האיסורים והחובות בסעיפים שאוזכרו לעיל.

מוצע להרחיב את הגדרת "החזקות חורגות" כדי שתחול ביחס לכל החזקת אמצעי שליטה האסורה לפי כל הוראה בחוק או בצו. כך, שאפילו החזקה של 1% מאמצעי

השליטה בידי מדינה עוינת או גורם עוין, תיחשב להחזקה חורגת ויחולו כל ההוראות בצו שמבטלות את הכוח והזכויות שנובעות מהחזקת אמצעי שליטה במקרה של חריגה.

7. כחלק מהסיווג של החזקת אמצעי השליטה האסורה כאמור לעיל, תחול החובה הקבועה בסעיף 7(ד) על מזכיר החברה, לדווח לשרים מיד אם נודע לו כי גורם כלשהו מחזיק החזקות כאמור בבזק. תיקון מוצע זה יהווה תחליף יעיל וישיים יותר מההסדר הקבוע בסעיף 7(ז) לצו התקשורת, שמוצע למוחקו כאמור לעיל, וזאת משתי סיבות: הוא אוכף איסור קפדני יותר ביחס להחזקת אמצעי שליטה בידי מי שאסור לו להחזיק בהם, כיון שיש לדווח על כל החזקה חורגת, ולא רק החל מ-2.5%. בנוסף, החובה תיכנס לתוקף רק כאשר נודע למזכיר החברה על ההחזקות החורגות, בניגוד להסדר בסעיף 7(ז) שמחייב דיווחים אודות מידע שקיים לבזק קושי ממשי להשיגו.

נתונים כלכליים וההשפעה על משק המדינה

לא רלוונטי.

גורם אחראי למעקב

לא רלוונטי.

תקציב

אין.

השפעת ההצעה על מצבת כח האדם

אין.

עמדת שרים אחרים שההצעה נוגעת לתחום סמכותם

ראש הממשלה – תומך.

החלטות קודמות של הממשלה בנושא

החלטה מס' 718 של הממשלה מיום 16 בספטמבר, 2001.

החלטה מס' 1439 של הממשלה מיום 1 בפברואר, 2004 – בהחלטה זו אישרה הממשלה את סעיפים 3(א) – 3(א3) ו-7(ז), אותם מציעים למחוק.

החלטה מס' 3550 של הממשלה מיום 17 באפריל, 2005.

החלטה מס' 4151 של הממשלה מיום 5 באוקטובר, 2008.

עמדת היועצת המשפטית של המשרד יוזם ההצעה

אין מניעה משפטית לקבלת ההחלטה.

חוות דעת משפטית מצורפת.

סיווגים

סיווג ראשי : 01ביצועי ;.

סיווג משני : (ככל שיש כזה. יש לבחור מרשימת הסיווגים הראשיים באותו אופן)

תחום פעולה עיקרי : 05תשתיות וסביבה ;

מגיש : שר התקשורת

ח' באדר התשפ"ג
01 במרץ 2023

צו תקשורת (בזק ושידורים) (קביעת שירות חיוני שנותנת "בזק", החברה הישראלית לתקשורת בע"מ) (תיקון), התשפ"ג-2022

בתוקף סמכותנו לפי סעיף 4ד לחוק התקשורת (בזק ושידורים), התשמ"ב-1982¹ (להלן - החוק), ובאישור הממשלה, אנו מצווים לאמור:

תיקון סעיף 1 1. בצו התקשורת (בזק ושידורים) (קביעת שירות חיוני שנותנת "בזק", החברה הישראלית לתקשורת בע"מ), תשנ"ז-1997² (להלן - הצו העיקרי), בסעיף 1-

(1) במקום ההגדרה "בעל השליטה" יבוא:

"בעל שליטה" - מחזיק בשליטה שמתקיימים לגביו התנאים בסעיף 4(א) או 4(א1); "

(2) אחרי ההגדרה "גורם מחזיק" יבוא:

"גורם עוין" - גורם, שאינו מדינה עוינת, ששר הביטחון, בהתייעצות עם שר החוץ, הודיע בכתב לחברה, כי הוא גורם עוין; "

(3) בהגדרה "החזקות חורגות", במקום המילים "בלא אישור כנדרש לפי החוק או צו זה" יבוא "בניגוד לחוק או לצו זה; "

(4) במקום ההגדרה "מדינה עוינת" יבוא:

"מדינה עוינת" - מדינה אשר אינה מקיימת יחסים דיפלומטיים עם מדינת ישראל, או מדינה ששר הביטחון, לאחר התייעצות עם שר החוץ, מסר בהודעה לחברה כי היא מדינה עוינת; "

(5) בהגדרה "משקיעים מוסדיים" הקטע החל במילים "או תאגיד שהתאגד במדינה זרה" עד המילים "למסחר בבורסה" - יימחק.

2. בסעיף 3 לצו העיקרי-

(1) סעיף קטן (א) - יימחק.

(2) בסעיף קטן (א1) -

(א) בתחילתו, במקום "בעל השליטה" יבוא "לא ירכוש אדם שליטה ולא יחזיק שליטה בחברה, ובעל שליטה";

¹ ס"ח התשמ"ב, עמ' 218; התשנ"ז, עמ' 258; התשפ"ב, עמ' 934.
² ק"ת התשנ"ז, עמ' 396; התשי"ע, עמ' 1015.

(ב) במקום "יחזיק בעל השליטה בסוג כלשהו של אמצעי שליטה בחברה בשיעור הנמוך מהשיעור המזערי או שיחדל להיות בעל השליטה" יבוא "יחדל להיות בעל שליטה";

(ג) לאחר "אלא באישור" יבוא "לפי סעיף 4(א1) לחוק";

(ד) בסיפה יבוא "להלן – אישור לשליטה".

(3) בסעיף קטן (א2), במקום "יחזיק בעל השליטה בסוג כלשהו של אמצעי שליטה בחברה בשיעור הנמוך מהשיעור המזערי או שכתוצאה ממנה" יבוא "בעל שליטה"

(4) סעיף קטן (א3) - יימחק.

(5) סעיף קטן (א4) - יימחק.

(6) במקום סעיף קטן (ב) יבוא:

"(ב) כל אלה טעונים אישור מראש ובכתב מאת השרים:

(1) עשיית מינוי משותף;

(2) החזקת השפעה ניכרת בחברה;

(3) החזקת אמצעי שליטה מסוג מסוים בחברה בידי הגורמים המפורטים להלן בשיעורים המפורטים בצדס:

(א) משקיע מוסדי - 7.5% או יותר;

(ב) כל מחזיק אחר - 5% או יותר."

(7) בסעיף קטן (ב2), במקום המילים "בעל השליטה" יבוא "בעל שליטה".

תיקון סעיף 4 3. בסעיף 4 לצו העיקרי-

(1) בסעיף קטן (א), במקום הרישה, יבוא "אישור לשליטה לא יינתן אלא למי שמתקיים בו האמור בפסקה (1) או האמור בפסקאות (2) ו-(3), לפי העניין:"

(2) אחרי סעיף קטן (א) יבוא:

"(1א) הוראות פסקה (א) לא יחולו אם ניתנה לחברה הוראה לפי סעיף 13 לחוק, לבקשת שירות הביטחון הכללי, ושירות הביטחון הכללי אישר שהיא כוללת דרישות חלופיות להוראות פסקה (א).";

(3) במקום סעיף קטן (ב) יבוא :

"(ב) הוראות פסקאות (א) ו-(1א) יהיו תנאי לתוקפו של אישור לשליטה".

תיקון סעיף 4א 4. בסעיף 4א לצו העיקרי :

(1) בסעיף קטן (א), במקום המילים "בבעל השליטה בחברה יתקיימו, בכל עת, אלה" יבוא "בבעל שליטה בחברה שמתקיים בו האמור בסעיף 4, למעט סעיף קטן (1א) שבו, יתקיימו, בכל עת, אלה" ובמקום המילים "אם חדל להתקיים בבעל השליטה האמור" יבוא "אם חדל להתקיים באותו בעל שליטה האמור";

(2) בסעיף קטן (1א), ברישה-

(א) במקום "להחזיק בבעל השליטה בחברה" יבוא "להחזיק בבעל שליטה בחברה כאמור בסעיף קטן (א)"
(ב) במקום "והוא לא ישלוט בבעל השליטה" יבוא "והוא לא ישלוט באותו בעל שליטה";

(3) בסעיף קטן (ב)-

(א) ברישה, במקום המילים "אחד מאלה:" יבוא "תאגיד ממשלתי, אלא אם כן אישרו זאת השרים, בהסכמתו של שר הביטחון.";

(ב) פסקה (1) - תמחק;

(ג) פסקה (2) - תמחק.

הוספת סעיף 4ב 5. אחרי סעיף 4א לצו העיקרי יבוא :

"איסור החזקת 4ב. לא יחזיק אמצעי שליטה בחברה מי שהוא אחד אמצעי שליטה מאלה :

(א) גורם עוין;

(ב) תאגיד שהשליטה בו היא בידי גורם עוין או מדינה עוינת ;

- (ג) מדינה עוינת;
- (ד) אזרח או תושב מדינה עוינת;
- (ה) תאגיד שנרשם או התאגד במדינה עוינת;
- (ו) תאגיד אשר השליטה בו היא בידי מי שהוא אזרח או תושב מדינה עוינת."

תיקון סעיף 5 6. בסעיף 5 לצו העיקרי :

(1) בסעיף קטן (ג) :

(א) בפסקה (4א), אחרי "או תושב מדינה עוינת" יבוא "או בידי גורם עוין";

(ב) בפסקה (8), במקום "מידע על פרטי רישום כאמור בסעיף 2 לחוק המרשם הפלילי ותקנת השבים, תשמ"א-1981" יבוא "מידע פלילי, כהגדרתו בסעיף 1 לחוק המידע הפלילי ותקנת השבים, תשע"ט-2019³,"

(2) בסעיף קטן (ג1) :

(א) בפסקה (1), בהגדרה "מבטח", במקום "עסקי ביטוח" יבוא "שירותים פיננסיים (ביטוח)";

(ב) בפסקה (5)(א2), אחרי "ואין בו בעל ענין שהוא" יבוא "גורם עוין או".

(3) בסעיף קטן (ג2) :

(א) בפסקה (3)(ב), אחרי "בתאגיד שהשליטה בו היא בידי אחד מאלה:" יבוא "גורם עוין,";

(ב) בפסקה (3)(ד)-

(1) אחרי "בתאגיד שהשליטה בו היא בידי אחד מאלה : מדינה עוינת" יבוא "גורם עוין".

(2) בסופה יבוא "או גורם עוין ;".

(4) בסעיף קטן (ה1) אחרי "נקבעה מדינה עוינת" יבוא "או נקבע גורם עוין".

³ ס"ח התשע"ט, עמ' 298.

- תיקון סעיף 7 7. בסעיף 7 לצו העיקרי, סעיף קטן (ז) – יימחק.
- תיקון סעיף 8 8. בסעיף 8 לצו העיקרי, במקום הרישה של סעיף קטן (א) יבוא:
- "(א) לא יהא תוקף להפעלת זכות כלפי החברה מכוח החזקות חורגות, בין שהוגשה בקשה לשרים לאישורן ובין שלא, בין שנדחתה ובין שטרם אושרה, לרבות לעניין קבלת דיבידנד, ובלבד שהחברה ידעה על קיומן של ההחזקות החורגות, ובלי לגרוע מכלליות האמור:".
- תיקון סעיף 10 9. בסעיף 10 לצו העיקרי, בסעיף קטן (ג) אחרי "בידי אזרח או תושב מדינה עוינת" יבוא "או בידי גורם עוין".
- תיקון סעיף 12 10. בסעיף 12 לצו העיקרי, בסעיף קטן (א) במקום "בנוסף לחובות המפורטות בתקנות הבזק (הפיקוח על פעולותיו של בעל רשיון), תשמ"ו-1986, ובכל דין אחר" יבוא "מבלי לגרוע מכל דין אחר".

ב _____ התש _____ (ב _____ 20)

[תאריך עברי] ([תאריך לועזי])

(חמ 2728-3)

_____[חתימה] _____[חתימה]

[שם מלא של המתקין]

[שם מלא של המתקין]

שר התקשורת

ראש הממשלה

דברי הסבר

כללי

סעיף 4ד(א)(1) לחוק התקשורת (בזק ושידורים), התשמ"ב-1982 ("חוק התקשורת") קובע כי ראש הממשלה ושר התקשורת רשאים באישור הממשלה לקבוע בצו כי שירות בזק הוא שירות חיוני.

מכוח סעיף זה הותקן צו התקשורת (בזק ושידורים) (קביעת שירות חיוני שנותנת "בזק" החברה הישראלית לתקשורת בע"מ), התשנ"ז-1997 ("הצו" או "צו התקשורת"). צו התקשורת קובע, בין היתר, הוראות שונות בנוגע לשליטה ב"בזק" החברה הישראלית לתקשורת בע"מ ("בזק" או "החברה") ולהחזקה באמצעי שליטה בבזק והעברתם לאחר.

בעלת השליטה בבזק ובעקיפין בחברת די. בי. אס. שרותי לוויין (1998) בע"מ ופלאפון תקשורת בע"מ, בי קומיוניקישנס בע"מ, פנתה למשרד התקשורת בבקשה, בין היתר, לתקן את צו התקשורת באופן שיאפשר לה בעתיד למכור את החזקותיה בבזק באופן הדרגתי לציבור, כך שבסופו של התהליך לא תהיה עוד בעלת שליטה בבזק ("הבקשה"). בהמשך לכך, מוצע, בין היתר, לתקן את צו התקשורת באופן שיאפשר לבעל שליטה, בכפוף לקבלת אישור מתאים לפי סעיף 3 לצו, מראש הממשלה ושר התקשורת לאחר שהתייעצו עם שר הביטחון, להעביר אמצעי שליטה לאחר אם כתוצאה מההעברה יחדל להיות בעל שליטה.

תיקון זה עולה בקנה אחד עם צווים עדכניים להגנה על אינטרסים חיוניים של המדינה שהותקנו לפי פרק ח'2 לחוק החברות הממשלתיות, התשל"ה-1975.⁴

בנוסף, מוצע לתקן את סעיף 4 לצו התקשורת, הקובע כי השליטה בחברה תהיה בידי מי שקיבל אישור לשליטה ואשר הוא אזרח ישראל ותושב בה אם הוא יחיד, ואם הוא תאגיד - הוא חברה שהתאגדה בישראל לפי חוק החברות אשר מרכז עסקיה בישראל ואשר גורם ישראלי מחזיק, במישרין, בשיעור מסוים מאמצעי השליטה שבה ובחברה כמפורט בפסקאות משנה (א) או (ב) לאותו סעיף, בדומה לתיקון שפורסם בשנת 2020 להתייחסויות הציבור⁵ אשר התקנתו לא הושלמה.

התיקון מוצע בהמשך לבחינה של הצורך המקצועי העומד בבסיס דרישות הישראליות, בה נמצא כי ניתן, במקרים מתאימים, לקבוע הוראות חליפיות לדרישת הישראליות, אשר יושתו על החברה באמצעות הוראות לפי סעיף 13 לחוק התקשורת ובהליך הקבוע בו.

נציין כי תיקונים דומים נערכו בשנת 2020 ברישיונות הרט"ן, בתקנות התקשורת (בזק ושידורים) (הליכים ותנאים לקבלת רישיון כללי אחוד), התשע"ע-2010 ובתקנות התקשורת (בזק ושידורים) (הליכים ותנאים לקבלת רישיון כללי למתן שרותי בזק פנים ארציים נייחים), התש"ס-2000.

בהתאם לאמור, מוצע לתקן את הסעיפים הרלוונטיים בצו התקשורת. להלן פירוט דברי ההסבר לכל סעיף מוצע:

לסעיף 1 -

מוצע לתקן את ההגדרות הקבועות בסעיף 1 לצו התקשורת בהתאם לשינויים המוצעים בצו. כך מוצע לתקן את ההגדרה של "בעל השליטה" ל-"בעל שליטה" באופן שיתאים למצב בו ייתכן ולא יהיה בעל שליטה בחברה וכן למצב בו מקיים בעל שליטה בחברה את דרישת הישראליות בהתאם להוראות חלופיות שניתנו לו מכוח סעיף 13 לחוק התקשורת בהתאם לסעיף 4(א)(1) המוצע לצו התקשורת, ולא מכוח סעיף 4(א) לצו הקיים היום. כמו כן, מוצע להוסיף

⁴ ראו לדוגמה צו רשות הספנות והנמלים (הכרזה על אינטרסים חיוניים למדינה בחברת נמל חיפה בע"מ), התשפ"ב-2022, ק"ת התשפ"ב, עמ' 1686; צו החברות הממשלתיות (הכרזה על אינטרסים חיוניים למדינה בתעש מערכות בע"מ), התשע"ו-2016, ק"ת התשע"ו עמ' 598.

⁵ <https://www.tazkirim.gov.il/s/law-item/a093Y00001RFMTxQAH/%D7%98%D7%99%D7%95%D7%98%D7%AA-%D7%A6%D7%95-%D7%94%D7%AA%D7%A7%D7%A9%D7%95%D7%A8%D7%99%D7%9D-%D7%A7%D7%91%D7%99%D7%A2%D7%AA-%D7%A9%D7%99%D7%A8%D7%95%D7%AA-%D7%97%D7%99%D7%95%D7%A0%D7%99-%D7%A9%D7%A0%D7%95%D7%AA%D7%AA-%D7%91%D7%96%D7%A7-%D7%94%D7%97%D7%91%D7%A8%D7%94-%D7%94%D7%99%D7%A9%D7%A8%D7%90%D7%9C%D7%99%D7%AA?language=iw>

הגדרה של "גורם עוין" - הגדרה זו מוסיפה על ההגדרה של "מדינה עוינת" באופן בו שר הביטחון בהתייעצות עם שר החוץ יוכל להודיע לחברה על גורם עוין, גם אם אינו מדינה עוינת. בנוסף ובהתאם לכך, שונתה ההגדרה של "החזקות חורגות" משום שבהתאם לתיקונים המוצעים, ייתכנו מצבים כדוגמת החזקה בידי גורם עוין ומדינה עוינת בהם קיים איסור מוחלט על החזקה באמצעי שליטה, ללא אפשרות לקבלת אישור להחזקות אלו. בנוסף, מוצע לדייק את ההגדרה של "מדינה עוינת" ולקבוע מראש כי כל מדינה שאינה מקיימת יחסים דיפלומטיים עם ישראל היא מדינה עוינת. עוד מוצע להחריג מההגדרה של "משקיעים מוסדיים" את המשקיעים המוסדיים שאינם ישראלים וכך להחיל את ההקלה הניתנת לגורמים אלו בהמשך התיקון המוצע, רק על גורמים ישראלים.

לסעיף 2 -

מוצע לתקן את סעיף 3 לצו התקשורת כמפורט להלן:

לסעיף קטן 1:

מוצע לבטל את סעיף 3(א) לצו התקשורת הקובע:

"(א) באישור לשליטה כאמור בסעיף 4(א1) לחוק שניתן לבעל השליטה (להלן – אישור לשליטה), ייקבע שיעור ההחזקות המזערי של מקבל האישור בכל אחד מסוגי אמצעי השליטה בחברה (להלן – השיעור המזערי)." בהתאם למתווה המוצע, כמפורט לעיל, ועל מנת לאפשר מצב בו לא יהיה בחברה בעל שליטה עיקרי או בעלי שליטה בכלל, מתייחד הצורך בקביעת שיעור החזקות מינימלי לגורם מסוים ואין צורך בהוראות הנוגעות בשיעור מזערי זה, שאף אינו קיים בצווים אחרים. בהתאם לכך, מוצע למחוק את סעיף קטן (א).

לסעיף קטן 2:

בהמשך לתיקון המוצע לסעיף קטן (א), מוצע להתאים את סעיף קטן (א1) כך שיחול על כלל המצבים שבהם מועברים אמצעי שליטה וכן מועברת שליטה. לפי נוסח הסעיף, העברות אמצעי שליטה ושליטה יהיו כפופים, לאישור בכתב ומראש, מאת השרים, ובתנאים שקבעו.

לסעיף קטן 3:

סעיף 3(א2) לצו קובע בהתאם לקבוע בסעיפים קטנים (א) ו-1(א1) כי החברה לא תבצע הקצאת מניות בגינה בעל השליטה יחזיק בשיעור הנמוך מהשיעור המינימלי הנקבע לו באישור השליטה. בהתאם לאמור, מוצע להתאים את נוסח הסעיף כך שהמגבלה שבו תחול על הקצאת מניות אשר כתוצאה ממנה בעל שליטה יחדל מלהיות בעל שליטה, אלא באישור בכתב ומראש מאת השרים ובתנאים שקבעו.

לסעיף קטן 4:

סעיף 3(א3) לצו קובע כי העברת אמצעי שליטה או הקצאתם שכתוצאה ממנה בעל השליטה יחזיק בסוג של אמצעי שליטה בשיעור נמוך מהשיעור המינימלי הקבוע באישור השליטה שניתן לו, אינה טעונה אישור אם בעל השליטה לא חדל להיות בעל השליטה ואם היא נעשתה באחת מהדרכים הקבועות בסעיף. בהתאם לתיקון המוצע לסעיף קטן (א), סעיף זה מתייחד ומוצע למחוק.

לסעיף קטן 5:

סעיף 3(א4) לצו קובע כי הוראות סעיפים קטנים (א1) עד (א3) יחולו על כל העברה או הקצאה של אמצעי שליטה, אף אם טרם ההעברה או ההקצאה, שיעור ההחזקה של בעל השליטה היה נמוך מהשיעור המינימלי שקבוע באישור השליטה שניתן לו. בהתאם לתיקון המוצע לסעיפים קטנים אלו, מוצע למחוק סעיף זה.

לסעיף קטן 6:

סעיף 3(ב) לצו קובע כי לא יחזיק אדם השפעה ניכרת או אמצעי שליטה בשיעור של 5% או יותר ולא יעשה מינוי משותף, אלא באישור בכתב ומראש מהשרים. מוצע לתקן סעיף זה ולקבוע כי לעניין משקיע מוסדי רף החובה בקבלת אישור השרים לעניין החזקת אמצעי שליטה או השפעה ניכרת יהיה גבוה יותר וייקבע על 7.5%. משקיעים מוסדיים כפופים גם לרגולציה ופיקוח הייעודיים להם והמאסדרים את תחום פעילותם. כמו כן, מתוך רצון להקל

אשר השליטה בו היא בידי מי שהוא אזרח או תושב מדינה עוינת. בהתאם למתווה המוצע בתיקון זה, תתאפשר החזקה של מלוא מניות החברה בידי הציבור, ללא בעל שליטה. כמו כן, יוקל רף החובה לקבלת אישור להחזקת אמצעי שליטה, בהתייחס לגורם מוסדי כמפורט לעיל ובנוסף, יבוטל סעיף 7(ז) לצו הקובע חובות דיווח, תנאים ומגבלות על כל גורם המחזיק ב-2.5% ויותר בסוג כלשהו של אמצעי שליטה, כמפורט להלן.

נוכח ההקלות המוצעות, מוצע, מטעמים בטחונים, להרחיב את האיסור המוחלט לגבי החזקת אמצעי שליטה מכל סוג שהוא בידי מדינה עוינת גם ל-גורם עוין וזאת בכל רף החזקת אמצעי שליטה (לרבות נמוך מ-2.5%). עם זאת וכמפורט בסעיף 8(א) המוצע, הוראות שונות הנוגעות להחזקות אלו יחולו רק בכפוף לידיעה עליהן וזאת מכיוון שהחזקות כאמור יכולות להיות בעקיפין, ובאופן שאינו גלוי במישרין.

לסעיף 6 -

סעיף 5 לצו התקשורת עוסק בבקשה לקבל אישור שליטה, בתנאים שעל המבקש לקיים לצורך קבלת אישור שליטה ובאפשרויות המבקש לקבל פטור ממסירת פרטים והכל בכפוף לאישור השרים ולתנאים שקבעו. בהתאם לכך, מוצע להתאים את הסעיף להגדרות המוצעות ולהרחבת המגבלה החלה על גורם עוין.

לסעיף קטן (1):

לפסקה (1) - מוצע להרחיב את פסקה (4א) בסעיף 5(ג) לצו ולקבוע כי גורם המבקש לקבל אישור לשליטה או להחזיק השפעה ניכרת או אמצעי שליטה בחברה לפי צו זה, יחויב בנוסף לקבוע בסעיף קטן (ג) לדוח, בין היתר, גם על החזקותיו בתאגיד אשר השליטה בו היא בידי גורם עוין.

לפסקה (2) - מוצע לתקן את פסקה (8) בסעיף 5(ג) לצו, כך שהפסקה תפנה לחוק המידע הפלילי במקום לחוק המרשם הפלילי נוכח כניסתו לתוקף של חוק המידע הפלילי וביטולו של חוק המרשם הפלילי.

לסעיף קטן (2):

לפסקה (1) - מוצע לתקן את ההגדרה "מבטח" שבפסקה (1) בסעיף 5(ג) לצו, כך שתותאם לשם החוק הרלוונטי "חוק הפיקוח על שירותים פיננסיים (ביטוח), התשמ"א -1981".

לפסקה (2) - מוצע לתקן את פסקה (5א)(2) בסעיף 5(ג) לצו ולקבוע כי "מוסד השקעות" אינו יכול להיות מוסד שגורם עוין הוא בעל עניין בו.

לסעיף קטן (3):

לפסקה (1) - מוצע לתקן את פסקה (3)(ב) בסעיף 5(ג) לצו ולקבוע כי מבקש הפטור ממסירת פרטים לפי פסקאות (4), (4א) ו-(6) (בהתאם לתנאים המפורטים בפסקאות אלו) יחויב בפירוט החזקותיו במישרין בתאגיד שנשלט בידי גורם עוין.

לפסקה (2) - מוצע לתקן את פסקה (3)(ד) בסעיף 5(ג) לצו ולכלול בהגדרה של "השקעות בפעילות במדינה עוינת" גם השקעות בתאגיד שבשליטה של גורם עוין או בתאגיד שהשליטה בו היא בידי אזרח תושב מדינה עוינת.

לסעיף קטן (4):

מוצע לתקן את סעיף 5(ה1) ולקבוע כי ככל שנקבע כי גורם מסוים הוא "גורם עוין" כהגדרתו בסעיף 1 לצו, על שר הביטחון ליידע בכך את מי שהגיש בקשה לקבל אישור שליטה או להחזיק השפעה ניכרת או אמצעי שליטה בחברה.

לסעיף 7 -

סעיף 7(ז) לצו קובע הוראות למצב בו למעלה מ-75% ממניות החברה יהיו בידי הציבור ובכלל כך חובות דיווח, תנאים ומגבלות על כל גורם המחזיק ב- 2.5% ויותר בסוג כלשהו של אמצעי שליטה. בנוסף, קובע סעיף זה, כי למזכיר החברה חובות ריכוז נתונים, דיווח וקבלת אישור לביצוע פעולות על ידי מחזיקים כאמור.

סעיף זה מעורר קושי יישומי משמעותי שכן החברה היא חברה ציבורית והחזקה בשיעור שנמוך מ-5% אינה מצויה בהכרח בידעיתה ואינה מחייבת את המחזיקים לזהות את עצמם, על פי דיני החברות. על מנת לאפשר מצב בו יותר מ-75% ממניות החברה מוחזקות בידי הציבור ובד בבד לעודד כניסת משקיעים ולא להשית עליהם חובות דיווח נרחבות, מוצע למחוק סעיף זה ולהשאיר את חובת קבלת אישור השליטה לגורם המחזיק ב- 5% ומעלה באמצעי שליטה מסוג כלשהו ו-7.5% ומעלה בגורם מוסדי כמפורט לעיל.

לסעיף 8 -

מוצע לתקן את הרישא של סעיף 8 ולקבוע כי לא יהא תוקף להפעלת זכות כלפי החברה אם נעשתה מכוח החזקות חורגות ובלבד שהחברה ידעה על קיומן. כאמור לעיל, בהתאם לכך שיתכנו החזקות חורגות לגביהן נקבע **איסור מוחלט**, שלא יכולים השרים לאשרן, מוצע לתקן ולהבהיר כי ככל שהחברה ידעה על קיומן, לא תהיה נפקות להפעלת זכות כלפי החברה אם נעשתה מכוח החזקות אלו. ידעה כאמור תבחן על פי ידיעתם של נושאי משרה ובעלי תפקידים בחברה עצמה ובפרט כאשר מתעורר חשד שעליהם לברר באשר לזהות גורמים המחזיקים בחברה.

לסעיף 9 -

מוצע לתקן את סעיף 10(ג) לצו התקשורת ולהרחיב את סמכות השרים לביטול אישור החזקה או התנייתו בתנאים לאחר התייעצות עם שר הביטחון, גם למקרה בו מחזיק אמצעי השליטה, מחזיק בתאגיד שהשליטה בו היא בידי גורם עוין.

לסעיף 10 -

מוצע לתקן את סעיף 12(א) לצו התקשורת ולקבוע כי החברה תהא מחויבת למסור לשרים, לפי דרישה, כל מידע בנושא מתן שירות חיוני וזאת מבלי לגרוע מכל דין אחר. בהתאם לנוסח הסעיף הקיים, חובת מסירת המידע היא בנוסף לקבוע בתקנות הבזק (הפיקוח על פעולותיו של בעל רישיון), תשמ"ו-1986 ("תקנות הפיקוח") ובכל דין אחר. תקנות הפיקוח בוטלו ביום ח' בחשוון התשפ"א (26 באוקטובר 2020)⁶. לפיכך, מוצע לדייק את נוסח הסעיף ולקבוע כי החובה האמורה בסעיף זה אינה גורעת מכל חובה אחרת הקבועה בדין אחר.

⁶ תקנות התקשורת (בזק ושידורים) (דיווח של בעל רישיון על אירוע מיוחד), התשפ"א-2022, ק"ת תשפ"א מס' 8856 מיום 28.10.2020, עמ' 284.



ח' אדר תשפ"ג
01 מרץ 2023
5000-2100-2022-009541

חוות דעת משפטית הנלווית להצעת החלטה לצו התקשורת (בזק ושידורים) (קביעת שירות חיוני שנותנת "בזק", החברה הישראלית לתקשורת בע"מ) (תיקון), התשפ"ג-2023

נושא הצעת ההחלטה:

תיקון סעיפים בצו התקשורת (בזק ושידורים) (קביעת שירות חיוני שנותנת "בזק", החברה הישראלית לתקשורת בע"מ, התשנ"ז-1997 ("הצו").

תמצית ההצעה בהתייחס להיבטי המשפטיים:

לפי סעיף 4(ב)(1) לחוק התקשורת (בזק ושידורים), התשמ"ב-1982 ("חוק התקשורת"), שר התקשורת וראש הממשלה ("השרים"), מיזמתם וכן לבקשת שר הביטחון, באישור הממשלה, רשאים לקבוע בצו כי יחולו הגבלות, תנאים והוראות המפורטים בסעיפים 4(ג) ו-4(ד) לחוק התקשורת. בין התנאים כאמור נכללים תנאים לעניין החזקת אמצעי שליטה והשפעה ניכרת בספק המורשה שמספק את השירות החיוני, לעניין זהות המחזיקים והשולטים בו (לרבות לעניין היותם ישראלים), ולעניין חובות דיווח ופיקוח של הספק המורשה, ומכאן גם סמכותם לשנות קביעות אלה. לפיכך, נדרש אישור הממשלה לקביעות המפורטות לעיל.

התיקונים בצו נוגעים, בין היתר, לשליטה בחברת "בזק", החברה הישראלית לתקשורת בע"מ ("בזק") ולחובות דיווח לשרים. בהתאם לתיקון המוצע יתאפשר מצב של העדר שליטה בבזק, וכן תתאפשר החזקת שליטה בבזק בתנאים מסוימים בידי מי שאינו ישראלי כמפורט בדברי ההסבר לתיקון הצו.

לגיבוש תיקון הצו קדמו דיונים עם משרד הבטחון, משרד החוץ, שירות הבטחון הכללי וגורמים נוספים. טיוטת תיקון הצו פורסמה להתייחסות הציבור באתר החקיקה הממשלתי.



קשיים משפטיים, ככל שישנם, ודרכי פתרונם:

משרד התקשורת נמצא בשיח מול מחלקת יעוץ וחקיקה (משפט פלילי) במשרד המשפטים בשאלה האם התיקון המוצע לצו טעון אישור ועדה של הכנסת, בהתאם לסעיף 2(ב) לחוק העונשין, תשל"ז-1977. ככל שהמסקנה תהיה כי נדרש אישור ועדה של הכנסת לתיקון יובא הצו לאישור ועדה של הכנסת.

מבדיקה שנערכה עם המשנה ליועצת המשפטית לממשלה (משפט ציבורי-מינהלי), עולה כי אין מניעה ממעורבות ראש הממשלה בתיקון הצו.

עמדת היועצים המשפטיים של משרדים אחרים שהצעת ההחלטה נוגעת להם:

היועצת המשפטית למשרד ראש הממשלה – אין מניעה משפטית באישור ההצעה.

היועץ המשפטי למערכת הבטחון – אין מניעה משפטית באישור ההצעה.

היועץ המשפטי לשירות הבטחון הכללי – אין מניעה משפטית באישור ההצעה.

היועץ המשפטי למשרד החוץ – אין מניעה משפטית באישור ההצעה.

עמדת היועץ המשפטי של המשרד שהשר העומד בראשו מגיש את ההצעה:

אין מניעה משפטית לקבלת ההצעה.

תפקיד
יועץ משפטי (כסא)

שם
מנחם פרידמן

חתימה
מנחם פרידמן