



נימוקי התנגדות הממונה על הגבלים עסקיים למיזוג בין יוניון מדיה ישראל בע"מ ו-טי.אם.אף מדיה פורס (שותפות מוגבלת)

א. מבוא

ביום 17.1.2018 הוגשו לרשות ההגבלים העסקיים (להלן: "הרשות") הודעות מיזוג מטעם יוניון מדיה ישראל בע"מ (להלן: "יוניון") ומטעם טי.אם.אף מדיה פורס (שותפות מוגבלת) (להלן: "TMF") (יוניון ו-TMF ביחד להלן: "הצדדים") למיזוג ביניהן.

ענייננו במיזוג אופקי בין חברות רכש ותכנון מדיה, תחום ריכוזי בו מספר המתחרים המרכזיים מצומצם. בדיקת הרשות העלתה, כי המיזוג מעלה חשש סביר לפגיעה משמעותית בתחרות ובציבור, הן במקטע התחרות שבין חברות רכש ותכנון מדיה מול ערוצי הטלוויזיה המסחריים, והן במקטע התחרות שבין חברות רכש ותכנון מדיה מול המפרסמים.

במקטע מול ערוצי הטלוויזיה המסחריים עולה חשש, כי המיזוג יקנה לצדדים כוח שוק משמעותי אשר יאפשר לפירמה הממוזגת להוריד את המחירים שיקבלו ערוצי הטלוויזיה עבור פרסום (הנמדד במחיר לנקודת רייטינג). ההורדה במחיר לנקודת רייטינג עלולה להוביל, בתורה, להפחתת תמריצי הערוצים להשקיע בתכנים מבוקשים במטרה לגרוף רייטינג, ולהביא לפגיעה באיכות התכנים.

במקטע מול המפרסמים, עולה חשש כי הפירמה הממוזגת תאחוז בכוח שוק משמעותי אשר יאפשר לה להעלות את המחירים שהיא גובה מהמפרסמים, או לפגוע בדרך אחרת באיכות השירותים הניתנים להם.

נוכח האמור, ובהתאם לסמכותי לפי סעיף 21 לחוק ההגבלים העסקיים, התשמ"ח-1988 (להלן: "החוק") הודעתי לצדדים ביום 11.7.2018 על החלטתי להתנגד למיזוג. להלן נימוקי ההתנגדות.

ב. המיזוג והצדדים לו

יוניון היא חברה פרטית המוחזקת, בבעלות מלאה, בידי חברת 26 ארניו בע"מ, חברה פרטית בבעלותו ושליטתו המלאה והבלעדית של מר אורן יוניוב. יוניון עוסקת בתכנון ורכישת פרסום באמצעי המדיה השונים, ובכלל זה בטלוויזיה, ברדיו, בעיתונות הכתובה, בשילוט חוצות, בבתי קולנוע ובאינטרנט (להלן: "אמצעי מדיה").

TMF היא שותפות מוגבלת בבעלות יהושע טי בי דבליו איי פרסום ושיווק בע"מ (להלן: "יהושע") וגיתם בי בי די או בע"מ (להלן: "גיתם"), הפועלת בתחום רכש המדיה מאז שנת 2005. יהושע וגיתם הם משרדי פרסום העוסקים בתכנון המסר הפרסומי, גיבושו והפקתו, מתן ייעוץ אסטרטגי, בניית מותגים ורכישת מדיה באמצעות TMF.

במסגרת עסקת המיזוג, יעבירו הצדדים את מלוא נכסיהם בתחום רכש המדיה לחברות שהוקמו לצורך המיזוג, יוניון מדיה כללי בע"מ ואף.אם.טי.אם מדיה בע"מ. במועד השלמת המיזוג, תתמוזג הראשונה אל תוך השנייה (להלן: "הפירמה הממוזגת") בתמורה להקצאת 50% מהון המניות של הפירמה הממוזגת, כך שהצדדים יחזיקו בחלקים שווים ממניות הפירמה הממוזגת.

ג. תיאור ענף הפרסום

ענף הפרסום מורכב מארבעה גורמים עיקריים: מפרסמים; משרדי פרסום; חברות רכש ותכנון מדיה; ואמצעי מדיה. לצד אלה פועלות חברות בקרה.

מפרסמים הם גופים המעוניינים לקדם מודעות למוצריהם, למתגם או לקדם את מכירותיהם בקרב קהל היעד באמצעות השימוש באמצעי המדיה השונים. לצורך כך, מפרסמים מתקשרים לרוב עם משרד פרסום וחברת רכש ותכנון מדיה.

משרדי פרסום אחראיים, ככלל, על תחום הקריאייטיב, הכולל, בין היתר, גיבוש של המסר הפרסומי ואסטרטגיית הפרסום, דרכי העברת המסר ועוד. תחום משרדי הפרסום מאופיין בריבוי מתחרים. לצד מספר משרדי פרסום עם היקף פעילות נרחב, קיימים עשרות משרדי פרסום עם היקף פעילות מצומצם יותר.

חברות רכש ותכנון מדיה (להלן: "**חברות רכש מדיה**") עוסקות ברכישת פרסום מאמצעי המדיה השונים ומכירתם למפרסמים. נוסף על כך, הן מעניקות שירותי תכנון, שיבוץ ומעקב (להלן: "**שירותי תכנון**") ביחס למדיה הנרכשת בעבור מפרסמים, שמטרתם להבטיח חשיפה מירבית של המסר הפרסומי בפני קהל היעד, בהינתן תקציב הפרסום שהוגדר, תוך שהן מוודאות כי התכנון יצא אל הפועל כפי שהוסכם.

אל מול המפרסמים הרבים ניצבות חמש חברות רכש מדיה מרכזיות, החולשות על מרבית תחום רכש המדיה: יוניברסל מקקאן ישראל בע"מ (להלן: "**יוניברסל**"), Publicis Groupe Holdings BVP (להלן: "**זניט**"), מדיה קום קונקשנס בע"מ (להלן: "**מדיה קום**"), יוניון ו-TMF (להלן: "**חברות רכש המדיה הגדולות**"). בדיקת הרשות העלתה כי חמש חברות רכש המדיה הגדולות הן השחקניות המרכזיות ברכישת מדיה מהערוצים (כהגדרתם להלן) ומכירתה למפרסמים.

חלק ממשרדי הפרסום מקיימים זיקה עם חברת רכש מדיה (למשל על דרך קשרי בעלות או הסכמי בלעדיות). למעט יוניון,¹ כל חברות רכש המדיה הגדולות מצויות בקשרי בעלות עם משרדי פרסום, והן משתייכות לקבוצות פרסום בינלאומיות.²

אמצעי מדיה הם אמצעי תקשורת שונים באמצעותם מועברים מסרים פרסומיים לציבור הרחב. מפרסמים שונים רואים באמצעי המדיה כמוצרים תחליפיים או משלימים, בין היתר, בהתאם לסוג הפרסומת, קהל המטרה, היקף ההשקעה בקמפיין הפרסומי ועוד. בדיקת הרשות העלתה כי, ככלל, הטלוויזיה היא אמצעי מדיה מרכזי עבור המפרסמים. נמצא כי הפרסום בטלוויזיה חולש על הנתח המשמעותי ביותר מתוך פעילות חברות רכש המדיה. כמו כן, כבר בשלב המוקדמים של בדיקת הרשות, נמצא כי חששות תחרותיים מהותיים צפויים להתעורר ביחס לאמצעי מדיה זה. משום כך, בדיקת הרשות התמקדה בפרסום בטלוויזיה. שלושת ערוצי הטלוויזיה המסחריים המרכזיים

¹ עד פברואר 2017, 75% ממניות יוניון הוחזקו בידי משרד הפרסום שלמור אבנון עמיחי פרסומאים בע"מ, מקבוצת WPP הבינלאומית. כיום ליוניון אין קשרי בעלות עם משרד פרסום והיא אינה חברה ברשת פרסום בינלאומית, ואולם יוניון התקשרה עם משרד פרסום בהסכם בלעדיות.

² קבוצות פרסום בינלאומיות הן רשתות המעניקות שירותי פרסום במספר מדינות ברחבי העולם, באמצעות משרדי פרסום מקומיים, חברות רכש מדיה מקומיות או שניהם. בחלק מהמקרים, מפרסמים בינלאומיים יתקשרו עם קבוצת פרסום בינלאומית וירכשו שירותי פרסום במדינות היעד הרלוונטיות עבורן באמצעות החברות החוסות תחתיה, הן שירותי קריאייטיב והן שירותי תכנון מדיה.

המשדרים פרסומות הם שידורי קשת בע"מ (להלן: "קשת"); רשת מדיה בע"מ (להלן: "רשת"); וערוץ 10 החדש בע"מ (להלן: "ערוץ 10") (קשת, רשת וערוץ 10 ביחד להלן: "הערוצים").³

חברות בקרה פועלות בתחום התכנון והבקרה, ומייעצות למפרסמים ביחס לאופן פריסת התקציב, כדאיות מחירי הפרסום המוצעים להם, ומוודאות כי הפרסום שרכש המפרסם אכן סופק לו כפי שסוכם. אחד הגורמים שעורר את הצורך ביעוץ של חברות בקרה הוא "בעיית הסוכן", העלולה להתקיים אצל חברת רכש מדיה, אשר מצד אחד ממליצה למפרסם על אופן תכנון תקציב הקמפיין שלו, ומן הצד השני עשויה ליהנות בעצמה מרווחים גדולים יותר אם תמליץ לפרסם באמצעי מדיה (לדוגמה טלוויזיה או אינטרנט) או ספק מדיה (לדוגמה קשת, רשת או ערוץ 10) מסוימים על פני אחרים. חלק נרחב מפעילותן של חברות הבקרה מסתכם בהצגת מידע מצרפי למפרסם על פעילותם של מפרסמים מקבילים בתחום. בין חברות הבקרה נמנות ליבר – בקרה, ניהול ותכנון מדיה בע"מ (המכונה "בקר"), יפעת בקרת פרסום בע"מ ואובג'קטיב מדיה בע"מ.

בפני חלק מהמפרסמים עומדת האפשרות לרכוש פרסום ישירות מאמצעי מדיה ללא כל מעורבות מצד חברות רכש המדיה, או מעורבות חלקית בלבד (להלן: "רכישה ישירה"). בדיקת הרשות העלתה שתי דרכים מרכזיות לרכישה ישירה מהערוצים:

האחת, הערוץ מוכר זמן פרסום ישירות למפרסם, וחברת רכש המדיה ממשיכה ללוות את המפרסם בשירותי התכנון שהיא מעניקה. המפרסם ינהל עצמאית או בשיתוף עם חברת רכש המדיה משא ומתן מול כל ערוץ בנפרד על תנאי ההתקשרות, וביתר שלבי ההליך חברת רכש המדיה תהא אמונה על ניהולם השוטף של שירותי התכנון, כמו כל לקוח מן המניין (להלן: "רכישה ישירה משולבת").

השנייה, הערוץ מוכר זמן פרסום ישירות למפרסם ללא כל מעורבות מצד חברת רכש מדיה בכל שלבי ההליך. כל ערוץ ינהל עצמאית משא ומתן מול המפרסם על תנאי ההתקשרות, והאחרון יידרש נוסף לכך לבצע עצמאית ניהול שוטף של שירותי התכנון (להלן: "רכישה ישירה מלאה").

אולם, בדיקת הרשות העלתה כי לרכישה הישירה, על שני סוגיה, מאפיינים ייחודיים, כך שהיא משמשת בעיקר סוגים מסוימים של מפרסמים. על כך יורחב בהמשך.

ד. המיזוג מעלה חשש סביר לפגיעה משמעותית בתחרות בין חברות רכש המדיה אל

מול הערוצים

בדיקת הרשות העלתה כי המיזוג מעלה חשש סביר לפגיעה משמעותית בתחרות בין חברות רכש המדיה על רכישת מוצרי פרסום מן הערוצים. זאת, נוכח מבנה הענף ומאפייניו, עליהם יורחב עתה.

1.ד. הגדרת השוק הרלוונטי וזיהוי השחקנים הפועלים בו

השוק הרלוונטי לחשש זה הוא שוק מכירת מוצרי פרסום טלוויזיוניים על-ידי הערוצים. בין מוצרי הפרסום הטלוויזיוניים נמנים זמן שידור פרסומות (להלן: "זמן פרסום"), חסויות, תוכן שיווקי ופרויקטים שונים לשיתופי פעולה בין המפרסם לערוץ. מוצר הפרסום הטלוויזיוני המרכזי הוא זמן פרסום, המתומחר בהתאם לרצועות השידור במהלך יום השידורים (פריים טיים, פרה פריים וכו');³

³ נוסף על הערוצים פועלים שלושה ערוצי טלוויזיה מסחריים נוספים: ערוץ 24 בבעלות קשת, הערוץ בשפה הרוסית והערוץ בשפה הערבית. נמצא כי היקף הפרסום של אלה זניח ביחס לזה של הערוצים, ומשכך הבדיקה התמקדה בערוצים.

ולשיעור הצופים בערוץ או בתוכנית במהלך פרק זמן מסוים, מתוך כלל בתי האב המחזיקים בטלוויזיה (רייטינג).

בשוק זה פועלות, כאמור, חמש חברות רכש המדיה הגדולות, ומספר חברות רכש מדיה קטנות יותר, עם היקף פעילות זניח. לצד זאת, לערוצים עומדת, כאמור, האפשרות למכור זמן פרסום ישירות למפרסמים, במסגרת רכישה ישירה מלאה או משולבת, כפי שתואר לעיל.

ואולם, כאשר מפרסם בוחר בדרך הרכישה הישירה המשולבת, הוא נותר תלוי בחברת רכש המדיה אשר תספק לו את שירותי התכנון, ובכך תוקנה לה היכולת להשפיע במידה מסוימת על אופן הפרסום של המפרסם. בשל כך, לצורך בחינת הכוח שבידי כל חברת רכש מדיה, נמצא כי יש לכלול גם את היקף הפרסום של המפרסמים המשולבים המנוהלים בידי אותה חברת רכש מדיה.

2. מבנה ההוצאות וההכנסות של הערוצים

בדיקת הרשות העלתה כי החלק הארי של הכנסותיהם של הערוצים מקורו במכירת מוצרי פרסום. ממצאי הבדיקה מצביעים על כך שמעל לשלושה רבעים מתוך סך הכנסות הערוצים מפרסום מקורן במכירות למפרסמים בתיווך חברות רכש המדיה הגדולות (לרבות היקף הרכישה המשולבת המנוהלת על-ידן). שאר מכירות מוצרי הפרסום של הערוצים מבוזרות בין עשרות רבות של רוכשים מסוגים שונים – חברות רכש מדיה קטנות, משרדי פרסום ומפרסמים ישירים מלאים – כאשר לכל אחד מן השחקנים היקף רכישות מצומצם משמעותית מאלו של כל אחת מחברות רכש המדיה הגדולות.

צד ההכנסות של הערוצים מתאפיין בחוסר ודאות כתוצאה מהביקוש התנודתי לזמן פרסום הנמכר בדרך כלל בסמוך למועד השידור. בשלב זה, היכולת של הערוצים לדחות את מועד השידור מוגבלת, ובהתאם לכך, זמן פרסום שלא נמכר כלה באופן מיידי, וההשקעה שכבר נעשתה בתכנים יורדת לטמיון. נוסף על כך, הוראות האסדרה החלות על הערוצים, בין היתר, מכוח חוק הרשות השנייה לטלוויזיה ורדיו, התש"ן-1990, מציבות בפניהם מגבלות שונות ביחס למבנה לוח השידורים שלהם, כמו לדוגמה, מספר הפרסומות שמותר לשדר בטווח זמן נתון; מספר מקבצי הפרסומות המותר בטווח הזמן; ועוד. מגבלות אלו מצמצמות את הגמישות הנתונה לערוצים לצורך הגדלת הכנסותיהם.

בד בבד, צד ההוצאות של הערוצים מתאפיין במבנה קשיח למדי, בייחוד בטווח הקצר. כחלק טבעי מהתחרות בין ערוץ לבין הערוצים האחרים, משקיע הערוץ בהפקות ורכישות של תכנים. ההתחייבויות בגין תכנים אלה מוסכמות מראש, ובכללן התשלום בעדן. בעוד שההכנסות מזמן הפרסום המוצע אינן ודאיות, התכנים שנרכשו משודרים בין אם נרכש זמן הפרסום המוצע ובין אם לאו. ירידה בביקוש לזמן פרסום, אם כן, אינה מיתרגמת במקביל לירידה בהוצאות בטווח הקצר. נוסף על כך, חלות על הערוצים הוראות אסדרה, כאמור לעיל, אשר מצמצמות את גמישות הערוצים גם ביחס להשקעותיהם, כמו לדוגמה, מחויבות להשקיע בהפקות של תכנים מסוגים שונים; מספר השידורים החוזרים המותר (המשליך על היקף ההשקעה הנדרש בתכנים חדשים); ועוד.

כלל מאפיינים אלה מסבים לערוצים רגישות יתרה לאובדן הכנסות מפרסום.

בתוך כך, הפקדת תקציב הפרסום של המפרסמים בידי חברת רכש מדיה מקנה לה היכולת להסיט חלק ממנו בין אמצעי המדיה השונים, לרבות על דרך תיעול רכש זמן הפרסום מערוץ לערוץ, או במידה מסוימת אל אמצעי המדיה הנוספים, כמו האינטרנט, הרדיו ועוד. כפי שצוין לעיל, יכולת זאת קיימת, במידה מסוימת, גם ביחס למפרסמים משולבים הרוכשים שירותי תכנון על-ידי חברת רכש המדיה.

היכולת להסיט תקציבים ולפגוע במכירות זמן הפרסום של הערוצים היא מקור כוח שבידי חברות רכש המדיה הגדולות במסגרת מערכת המשאים והמתנים שלהן עם הערוצים.

יכולת הסטה זאת אינה גורפת: נמצא, למשל, כי חלק מהמפרסמים מעורבים יותר בבחירת אמצעי המדיה בהם יעלה הקמפיין; יכולת ההסטה פחותה גם בקרב לקוחות הרכישה הישירה המשולבת, אשר מתקשרים ישירות עם הערוצים לרכישת זמן הפרסום, כאשר התכנון נעשה על-ידי חברת רכש המדיה; ומידת התחליפות בין אמצעי מדיה שונים אינה מלאה בקרב מרבית המפרסמים ומשתנה ממפרסם למפרסם. אולם גם הסטה חלקית עלולה להשפיע משמעותית על הכנסות הערוצים, במיוחד על רקע מבנה ההוצאות וההכנסות שלהם, כאמור.

מאז פיצול הערוץ השני שהתרחש בנובמבר 2017, קשת ורשת משדרות לאורך כל ימות השבוע, נוסף על ערוץ 10. בהתאם לכך, גדל זמן השידור אשר הן נדרשות למלא, ובהתאם לכך גדלות הוצאותיהן, כמו גם היצע זמן הפרסום בטלוויזיה שעל מכירתו מתחרים הערוצים. כל אלה מחזקים גם הם את הצורך של הערוצים בחברות רכש המדיה הגדולות.

גם לחברות רכש מדיה קיים צורך במוצרי הפרסום בטלוויזיה, על רקע הביקוש הקיים מצד המפרסמים למוצרים אלה. לפיכך, גם לערוצים קיים כוח מיקוח במשאים והמתנים מול חברות רכש מדיה. התיאור לעיל לא נועד להכריע בשאלת צורכו של איזה צד גדול יותר; זאת אינה השאלה העומדת בפני בעת בחינתי אם מיזוג מעלה חשש סביר לפגיעה משמעותית בתחרות אם לאו. האמור לעיל נועד לשמש כרקע למסקנתי לפיה המיזוג מעלה חשש סביר לפגיעה משמעותית בתחרות שרואים כיום לנגד עיניהם הערוצים, כפי שיוצג עתה.

ד.3. המיזוג מעלה חשש להפעלת כוח שוק חד צדדי מול הערוצים

כפי שתואר לעיל, השיעור הגבוה של ההוצאות הקשיחות וההשקעה מראש בתכנים, המקדימים במועד את ההכנסות הלא וודאיות מזמן הפרסום; העובדה שזמן פרסום שלא נמכר כלה באופן מיידי, ולא ניתן למכרו בעתיד; הגמישות המצומצמת בהגדלת ההכנסות; היכולת של חברות רכש המדיה הגדולות להסיט במקרים מסוימים תקציבי פרסום; ופיצול הערוץ השני – על רקע כל אלה המיזוג מעלה חשש סביר לפגיעה משמעותית בתחרות אל מול הערוצים.

לצורך בחינת החששות ליצירת כוח שוק כתוצאה ממיזוג, נתח השוק המאוחד של הצדדים לו עשוי לשמש כסממן. יחד עם זאת, יש לזכור כי מדובר בסממן אחד מתוך סממנים רבים, כאשר קביעת משקלו של כל אחד מהם תלוי בנסיבות הפרטניות של אותו שוק. כפי שהובהר בגילוי הדעת בדבר הנחיות לניתוח מיזוגים אופקיים:⁴

”ניתוח מלא של החששות התחרותיים ממיזוגים אופקיים אינו מתמצה באמידת הריכוזיות הצפויה אלמלא המיזוג או זו הצפויה מיד לאחר המיזוג, שכן לעיתים נתח השוק שמחזיקה החברה הממוזגת לא יעיד על יכולתה להפעיל כוח שוק, לבדה או בשיתוף עם אחרים.”

בענייננו, תחת הגדרת שוק רחבה הכוללת את כל סוגי השחקנים הרוכשים מוצרי פרסום מהערוצים, אמידת הרשות את נתח השוק שתאחז הפירמה הממוזגת במקטע מול הערוצים (לרבות היקף הרכישה הישירה המשולבת המנוהלת על-ידה) מובילה למסקנה כי שיעורו מעל 20% מסך רכישות

⁴ גילוי דעת 1/11 מאת הממונה על הגבלים עסקיים “הנחיות לניתוח תחרותי של מיזוגים אופקיים” (23.1.2011) **הגבלים עסקיים** 5001710, עמ' 15.

מוצרי הפרסום מהערוצים. שני הצדדים למיזוג מחזיקים בנתחי שוק דומים, ומשכך נתח השוק המאוחד שלהם יגדל באופן משמעותי, והפירמה הממוזגת תמוקם כחברת רכש המדיה השנייה בגודלה בישראל אחרי יוניברסל. בתוך כך, יקטן מחמש לארבע מספר חברות רכש המדיה הגדולות המתחרות על רכישה מהערוצים.

נוכח האמור, ועל רקע מאפייני השוק עליהם עמדנו לעיל, הפירמה הממוזגת – אשר תרכז תחתיה מפרסמים רבים, וכפועל יוצא מכך תחזיק בצבר רכישות משמעותי מהערוצים – עלולה לאחוז בכוח שוק משמעותי אשר יופעל כלפי הערוצים.

החשש מאישור המיזוג מקבל משנה תוקף בשעה שהפירמה הממוזגת תאחוז בהיקף רכישות מהערוצים המקרב אותה לזה של יוניברסל. נתח השוק של יוניברסל היה מושא לטענות רבות לאורך השנים בדבר התנהלותה בשוק בשל כוח השוק הנטען שבו היא אווזת. טענות אלו נשמעו מכל אחת מארבע חברות רכש המדיה הגדולות הנוספות, ששתיים מהן הן הצדדים עצמם. אף במסגרת בדיקת המיזוג דנן, עלו טענות מצד חברות רכש המדיה על כוח השוק הנתון בידי יוניברסל, המאפשר לה להשיג תנאים מסחריים משופרים במשאים ומתנים מול הערוצים. לטענת חברות רכש המדיה, אופן ההתנהלות של יוניברסל יוצר תלות מוחלטת של הערוצים ביוניברסל הפוגע בערוצים.

אמירות אלה מלמדות על האופן שבו הגורמים הפועלים בענף – ובהם הצדדים עצמם – תופסים את הכוח שיש בידי גורם המרכזי נתח רכישות משמעותי מהערוצים. ברי, כי מיזוג שיביא להיווצרות חברת רכש מדיה עם נתח שוק המתקרב לזה של יוניברסל, עלול לגרור עימו תופעות דומות.

בדיקת הרשות העלתה כי היקף הרכישות המרוכז בידי יוניברסל מאפשר לה לקבל מהערוצים תנאים מסחריים משופרים. לא מצאתי, כי תנאים משופרים אלה נובעים מיתרונות משמעותיים לגודל, בהשוואה לחברת רכש מדיה גדולה אחרת. נתון זה משמש כסממן נוסף לכוח שתאחוז הפירמה הממוזגת, אשר יקנה לה אפשרות להשיג תנאים מסחריים משופרים, ובכללם להוריד את המחיר שתשלם לערוצים בעבור זמן הפרסום.

זאת ועוד, שתיים מחברות רכש המדיה הגדולות האחרות (זניט ומדיה קום) אך לאחרונה הגישו בקשה לפטור להסדר כובל ביניהן, שעניינו שיתוף פעולה ברכישת מוצרי פרסום בטלוויזיה. מטרתו המוצהרת של ההסדר היתה להקנות להם כוח שוק מול הערוצים. בקשתן זאת, אשר נדחתה, מעידה אף היא על תפיסת הגורמים הפועלים בענף את הכוח הצפוי להיווצר כתוצאה מאיחוד כוחות של שתי חברות רכש מדיה גדולות.⁵

הממצאים והמסקנות העולים מן הבדיקה מצביעים על כך שהמיזוג מעלה חשש סביר לפגיעה משמעותית בתחרות אל מול הערוצים. קיים חשש לגידול משמעותי בכוח המיקוח שתאחוז הפירמה הממוזגת, העלול להתרגם לכך שהיא תאחוז בכוח שוק חד צדדי משמעותי שיפועל במשאים ומתנים מול הערוצים.

ד.4. השלכות הגידול המשמעותי בכוח השוק של הצדדים על הערוצים וציבור הצופים

דיי בחשש זה, אשר לא הופג בניתוח הדינמי כפי שיפורט בהמשך, על-מנת להתנגד למיזוג. בבחינת למעלה מן הצורך, החשש מפגיעה בתחרות אל מול הערוצים אינה נעצרת בדי אמותיהם, והיא מעלה

⁵ החלטה לפי סעיף 14 לחוק ההגבלים העסקיים, התשמ"ח-1988 בדבר אי מתן פטור מאישור הסדר כובל להסדר בין Publicis Groupe Holdings BVP לבין מדיה קומיוניקיישנס לינקס בע"מ (16.5.2018) **הגבלים עסקיים** 501506.

חשש לפגיעה בציבור צופי הטלוויזיה כולו. זאת, מאחר שהטלוויזיה המסחרית היא בגדר שוק דו-צידי, היינו שוק שבו שחקנים פונים לשני סוגים מובחנים של לקוחות, כאשר מספר הלקוחות מקבוצה אחת ישפיע על הביקוש של הקבוצה השנייה (ולעתים גם להיפך).

כוח השוק המשמעותי שתאחוז הפירמה הממוזגת, המשפר את התנאים המסחריים שתשיג במשאים ומתנים מול הערוצים גורר כמובן הרעת התנאים המסחריים של הערוצים, ובכללם הורדת מחירי המכירה של זמן הפרסום הנמדד במונחי נקודות רייטינג.

הפחתת ערך זמן הפרסום שתבטא בהורדה של המחיר לנקודת רייטינג, עלולה לפגוע בתמריצים של הערוצים להפנות מהכנסותיהם לטובת השקעה בתכנים איכותיים, על-מנת להשיא את רייטינג הצפייה בערוצים.

אם כן, ערך נמוך יותר לנקודת רייטינג מנקודת מבטם של הערוצים עלול לפגוע בכדאיות השקעתם בתכנים. צמצום ההשקעה בתכנים מקפל בתוכו ירידה באיכות התכנים המשודרים, והוא מתאפשר באמצעות מגוון דרכים, וביניהן צמצום ההשקעה ברכישות תכנים זרים; צמצום ההשקעה בהפקות או ברכישות של תכנים מקומיים; הרחבת היקף השידורים החוזרים; ועוד.⁶ הפועל היוצא של הירידה באיכות התכנים הוא פגיעה ישירה וברורה בציבור הצופים, וצמצום סך הרייטינג.

מכל האמור לעיל, עולה כי המיזוג מעלה חשש סביר לפגיעה משמעותית בתחרות המתקיימת בין חברות רכש המדיה אל מול הערוצים, דבר הצפוי לפגוע גם בצופי הטלוויזיה. כפי שיוצג בהמשך, חשש זה אינו מופג גם בבחינה דינמית של השוק.

ה. המיזוג מעלה חשש סביר לפגיעה משמעותית בתחרות בין חברות רכש המדיה אל

מול המפרסמים

נוסף על החשש מול הערוצים, בדיקת הרשות העלתה כי המיזוג מעלה חשש סביר לפגיעה משמעותית בתחרות בין חברות רכש המדיה הגדולות אל מול המפרסמים הרוכשים מוצרי פרסום ושירותי תכנון. כפי שהורחב לעיל, במקטע זה בחינת הרשות התמקדה ברכישת מוצרי פרסום בטלוויזיה, אשר נמצאו כאמצעי מדיה מרכזי לפרסום.

ה.1. הגדרת השוק הרלוונטי וזיהוי השחקנים הפועלים בו

מפרסמים מבקשים לרכוש מוצרי פרסום בטלוויזיה. חלק מן המפרסמים מתקשרים ישירות עם חברת רכש המדיה, בעוד שאחרים מקבלים את שירותי רכש המדיה באמצעות משרד הפרסום עמו הם עובדים הקשור לחברת רכש מדיה. תשלום המפרסמים בגין זמן הפרסום שרכשו מועבר לרוב לאמצעי המדיה באמצעות חברת רכש המדיה, כאשר המפרסמים משלמים לחברת רכש המדיה דמי טיפול ומקבלים לעתים החזרי עמלות מצידה.

נוסף על כך, קיימת אפשרות לרכוש מוצרי פרסום ישירות מאת הערוצים (רכישה ישירה מלאה או משולבת). אולם, בדיקת הרשות העלתה כי הרכישה הישירה המלאה אינה משמשת כתחליף עבור חלק גדול מהמפרסמים, וכי הרכישה הישירה המשולבת משמשת תחליף רק עבור חלק מוגבל מהמפרסמים.

⁶ ההפחתה בהוצאות כפופה, כאמור, לעמידה בהוראות האסדרה החלות על הערוצים.

רכישה ישירה מלאה דורשת מהמפרסמים תשומות משמעותיות נוספות בשל היותור על שירותי התכנון שמעניקות חברות רכש המדיה הגדולות. ויתור כאמור מחייב לפתח מומחיות בתכנון השיבוצים של הפרסומות, ולעקוב באופן תדיר אחר התוכנית שנקבעה לפריסת התקציב: השיבוצים שניתנו למעשה למפרסם, והחיובים שהערוצים דורשים מהמפרסם בגין זאת.

נמצא כי כל אלה דורשים הקמה של מחלקה מקצועית שתשולב בעסקו של המפרסם ותעסוק בכך, או לכל הפחות נדרש להקצות כוח אדם ייעודי על-ידי המפרסם לצורך כך. כמו כן נדרשות השקעות נוספות במערכות מחשוב ובאמצעים טכנולוגיים שונים. עוד נמצא, כי חברות הבקרה מסייעות לצורך כך במידה חלקית בלבד שאינה מבטלת את הצורך בתשומות האמורות.

בדיקת הרשות העלתה, כי חלופה זאת תחליפית בעיקר עבור מפרסמים מזדמנים שהיקף רכישותיהם זניח, או שנטייתם היא לרכוש יותר מוצרי פרסום מסוג חסויות ושיתופי פעולה, אשר דורשים יכולות תכנון ומעקב פחותות. עבור מפרסמים אלה, התשומות הנדרשות מאותם מפרסמים לתכנון הן מצומצמות יותר. נמצא, אם כן, כי רכישה ישירה מלאה אינה משמשת כתחליף קרוב עבור חלקם הגדול של המפרסמים.

באשר לרכישה ישירה משולבת, ראשית, המחירים אותם משיגות חברות רכש המדיה הגדולות לרוב משקפים את כוח המיקוח שבידיהן – כוח אשר ככלל אין למפרסם יחיד. לפיכך, עולה כי מרבית המפרסמים רוכשים זמן פרסום בטלוויזיה באמצעות חברות רכש המדיה, בעיקר בשל הצעות המחיר שלהן. מיעוט של מפרסמים פונים לאפיק הרכישה הישירה המשולבת ומתקשרים באופן ישיר עם הערוצים לגבי מחירי מוצרי הפרסום, בעוד חברות רכש המדיה מספקות להם את שירותי התכנון. ככלל, מפרסמים הרוכשים מדיה באפיק הרכישה הישירה המשולבת, רוכשים מוצרי פרסום בהיקפים גדולים ביותר.

שנית, התקשרות ישירה עם הערוצים כוללת לרוב התחייבות לרכישת היקף זמן פרסום מסוים מצד המפרסמים לצורך עמידה ביעדים שהוסכמו לשם קבלת ההנחה. התחייבות זאת מפחיתה במידה מסוימת את גמישותם של המפרסמים להגיב לשינויים המתרחשים, ובכללם ביקוש ורייטינג. להבדיל מכך, הרכישה באמצעות חברת רכש מדיה גדולה, המאפשרת גמישות בהסתת זמן פרסום בין לקוחותיה המפרסמים, אינה מאלצת את המפרסם להתחייב להיקף רכישה מסוים.

שלישית, על המפרסמים לבצע התקשרות נפרדת עם כל מדיה, נוסף על ההתקשרות עם חברת רכש מדיה, אשר תעניק להם שירותי תכנון. חלקם של המפרסמים והערוצים הצביעו על קושי בהתקשרות מול גורמים רבים, ועל ההעדפה לרכוש שירותי רכש ותכנון כסל מחברת רכש מדיה גדולה.

בשל כך, הרכישה הישירה המשולבת אף היא אינה תחליף קרוב לרכישה באמצעות חברת רכש מדיה בעיניהם של מפרסמים רבים.

נוכח האמור, נמצא כי הרכישה הישירה המלאה אינה חלק מהשוק הרלוונטי עבור חלק גדול מהמפרסמים. באשר לרכישה הישירה המשולבת, נמצא שאף היא רלוונטית עבור קבוצה מצומצמת של מפרסמים, הנדרשים להתקשר עם חברת רכש מדיה אשר תעניק להם שירותי תכנון. משכך, היקף הרכישות הנעשות באפיק הרכישה הישירה המשולבת נכלל בהגדרת השוק הרלוונטית למיזוג זה: שוק רכישת מדיה ושירותי תכנון מאת חברת רכש מדיה.

בשוק זה פועלות, כאמור, חמש חברות רכש המדיה הגדולות, ומספר חברות רכש מדיה קטנות יותר, עם היקף פעילות זניח.

ה.2. המיזוג מעלה חשש חד צדדי מול המפרסמים

כפי שיוצג להלן, המיזוג מעלה חשש ליצירת כוח שוק משמעותי בידי הפירמה הממוזגת אל מול המפרסמים, אשר יאפשר לה לשפר את תנאיה המסחריים מולם, ובכללם לגבות רנטה עודפת מהם בעת מכירת זמן פרסום בערוצים, או לפגוע באיכות השירותים שיוענקו למפרסמים. איון התחרות בין הצדדים מעלה, אם כן, חשש משמעותי להפחתת התחרות על המפרסמים.

אמידת הרשות את נתח השוק של הפירמה הממוזגת במקטע המפרסמים (לרבות מפרסמים הרוכשים שירותי תכנון בלבד), מובילה למסקנה כי שיעורו מעל רבע מסך המכירות הכמותיות (במונחי נקודות רייטינג) של זמן הפרסום בטלוויזיה הנמכר למפרסמים, ומעל שליש מסך המכירות הכספיות של מוצרי הפרסום בטלוויזיה הנמכרים למפרסמים, וכי היא תמוקם כחברת רכש המדיה השנייה בגודלה בישראל אחרי יוניברסל (במונחים כספיים). יתרה מכך, במקטע המפרסמים שתי חברות רכש המדיה הגדולות בישראל יחזיקו לאחר המיזוג בכשני שליש מכלל מכירת מוצרי הפרסום מהערוצים, וימכרוהו למפרסמים הרבים הניצבים מולם.

מספר חברות רכש המדיה הגדולות המציעות שירותים לכל מפרסם יקטן. מנקודת מבטם של המפרסמים, המיזוג יותיר ארבע חברות רכש מדיה גדולות מתחרות לכל היותר – ובעיני חלק מהמפרסמים עוד פחות. חלק מהמפרסמים נמנעים מלהתקשר עם חברות רכש מדיה המשרתות את מתחריהם הקרובים. לכל הפחות, הם רואים בהן כחלופה נחותה לחברת רכש מדיה שלא משרתת מתחרה. חששם של מפרסמים אלה נובע בדרך כלל מחשיפת מידע עסקי רגיש אליו נחשפת חברת רכש המדיה, ובכלל זה אסטרטגיית הפרסום; מידע על מוצר חדש שהמפרסם צפוי להשיק; קהל היעד אליו פונה המפרסם; ועוד. בשל כך, חלק מחברות רכש המדיה הגדולות אינן משמשות תחליף, או שהן בגדר תחליפים רחוקים ונחותים יותר בעיני מפרסמים מסוימים, בהתאם לתמהיל לקוחותיהן.

על רקע החשש מניגודי עניינים היכולים להיווצר לחברת רכש מדיה אם תשרת מפרסמים שהם מתחרים קרובים זה לזה, מפרסמים אלה רואים לנגד עיניהם, עוד טרם המיזוג, פחות מחמש חלופות אפשריות להתקשרות עם חברת רכש מדיה, או למצער רואים חלק מהמתחרות כחלופות רחוקות ונחותות יותר. המיזוג יביא להורדת מספר המתחרים האפקטיבי עבור מפרסמים אלה.

אף הצדדים עצמם הכירו בחשש זה ביחס ללקוחותיהם הקיימים, וביצעו הערכות לקראת המיזוג לצורך אמידת מספר המפרסמים שהפירמה הממוזגת תימצא בעיניהם בניגודי עניינים כתוצאה מאיחוד רשימות הלקוחות של הצדדים. הפתרון שהציעו הצדדים הוא הפרדה באמצעות "חומות סיניות", כך שיוקמו צוותי עבודה שונים בתוך הפירמה הממוזגת, וכל צוות ישרת את אחד המפרסמים המתחרים. ואולם, אין מדובר בפתרון הנותן מענה מלא לפחות עבור חלק מהמפרסמים.

סוגיית ניגודי העניינים אינה תמיד השיקול המכריע בבחירה של חברת רכש מדיה, והיא נחשבת כשיקול מהותי אחד מבין מכלול שיקולים, מהותיים יותר ומהותיים פחות, ובכללם מחיר ומומחיות. המשקל שיינתן לכל שיקול ייקבע לפי העדפותיו האישיות של כל מפרסם, ובהתאם תוכרע הכף.

משמעות הדבר היא כי למעשה בעקבות המיזוג המפרסמים לא יראו לנגד עיניהם ארבע חלופות שוות ערך, אלא פחות מכך. נוכח האמור, יגדל כוח השוק של הפירמה הממוזגת ושל מתחרותיה בעוצמה

רבה יותר, כלפי אותם מפרסמים השואפים להימנע מניגודי עניינים, וזאת כתלות במספר האפקטיבי של חברות רכש המדיה הגדולות המשמשות כחלופה בעיניהם.

בידי חברת רכש המדיה היכולת לזהות מפרסמים עם מאפיינים ייחודיים, ובהתאם לקבוע תנאים מסחריים שונים. כך לדוגמה, להרע את תנאיהם המסחריים של מפרסמים שאינם יכולים לעבור לרכישה ישירה מלאה מהערוצים משום שהם זקוקים לשירותי התכנון של חברות רכש המדיה, כמו גם מפרסמים שהאפשרות שלהם לעבור לחברת רכש מדיה אחרת מוגבלת בשל העדפה להימנע מניגודי עניינים.

מן האמור עולה כי מתן הכשר להמשך מגמת ההתכנסות של רכש המדיה מהערוצים, צפוי להגביל משמעותית את אפשרות המפרסמים לתחרות בין חברות רכש המדיה הגדולות, ומנגד תיגבר היכולת להפעיל כוח שוק כלפי המפרסמים.

מבט כולל על ממצאי הפעילות בענף רכש המדיה מגלה כי רוב חברות רכש המדיה הגדולות גובות מלקוחותיהן מחירים אשר מאפשרים להן ליהנות מרווחיות גבוהה ביחס להוצאות התפעול שלהן. התנהלות זו משמשת כסממן העולה בקנה אחד עם המסקנה בעניין הריכוזיות השוררת במקטע רכש המדיה מול המפרסמים, המאופיין בתחרות מוגבלת.⁷

1. הניתוח הדינמי אינו מפיג את החששות העולים מהמיזוג

הניתוח הדינמי אינו מפיג את החששות העולים מן המיזוג, משלא זוהתה חלופה אחרת אשר יש בכוחה כדי לרסן את הגידול המשמעותי בכוח השוק של הפירמה הממוזגת.

כאמור לעיל, לצד חמש חברות רכש המדיה הגדולות, קיימות חברות רכש מדיה קטנות עם היקפי פעילות זניחים. בדיקת הרשות העלתה כי אין ביכולתן של חברות רכש המדיה הקטנות להציב רסן מפני החשש לגידול משמעותי בכוח השוק של הפירמה הממוזגת. זהו הדין גם באשר לכניסה של חברות רכש מדיה חדשות לשוק.

ראשית, חלק גדול מחברות רכש המדיה הקטנות למעשה אינו מתחרה באופן עצמאי על רכישת זמן פרסום. חלקן רוכשות מדיה באמצעות אחת מחמש חברות רכש המדיה הגדולות, וחלקן אף נמצאות בקשרי בעלות עמן. מכאן שהן אינן עומדות על רגליהן ואין לראות בהן כשחקנים נוספים בשוק, אף לא קטנים.

שנית, מבדיקת הרשות עולה כי חברת רכש מדיה נדרשת לבסס מאגר לקוחות גדול דיו כדי שהיא תוכל לרכז היקף משמעותי של רכישות, וכך תוכל לרכוש זמן פרסום במחירים אטרקטיביים דיים, שיוצעו על-ידה למפרסמים. מאחר שמחירי הפרסום משמשים כשיקול מהותי בבחירת חברת רכש מדיה על-ידי מפרסם, חברה המבקשת להיכנס לשוק תתקשה לגייס לקוחות ולשמש חלופה ראויה לחמש חברות רכש המדיה הגדולות, וזאת עד שתוכל להציע מחירים אטרקטיביים כאמור. נוצרת, אם כן, בעיית "ביצה ותרגולת" היוצרת חסם משמעותי.

שלישית, נדרשות יכולות מקצועיות: כוח אדם איכותי ומקצועי בעל מומחיות וידע רב בתחום רכש המדיה בכלל ובשירותי התכנון בפרט, על-מנת שיתאפשר לחברת רכש מדיה להתחרות בחברות רכש המדיה הגדולות האוצרות ידע רב בתחום. מומחיות חברת רכש מדיה נמצאה כשיקול מהותי בעיני

⁷ עם-זאת, ירידה בעלויות הרכש של חברות רכש המדיה מהערוצים עשויה להביא לירידה במחירים שהן מציעות למפרסמים.

המפרסמים בעת בחירתם בחברת רכש מדיה. עוד נדרש להשקיע ברכישה ופיתוח של תוכנות עבודה מקצועיות.

מסקנה זאת בעניין קיומם של חסמי כניסה והתרחבות, עולה בקנה אחד עם בדיקת הרשות, אשר הצביעה על כך שהלכה למעשה במהלך השנים האחרונות לא נכנסה חברת רכש מדיה עצמאית לשוק, המרכזת היקפי רכישה משמעותיים, ולא זוהתה התרחבות בולטת של אחת או יותר מחברות רכש המדיה הקטנות. כל זאת, חרף הרווחיות הגבוהה של חברות רכש המדיה הגדולות, כפי שהעלתה הבדיקה. עוד הצביעה הבדיקה על כך שמפרסמים נוטים להחליף משרד פרסום וחברת רכש מדיה בתדירות נמוכה; וכן כי משרדי פרסום (שאינם בזיקה אנכית) נוטים להחליף חברת רכש מדיה בתדירות נמוכה.

באשר לאפשרות שהערוצים יוכלו להגדיל את היקף המכירות למפרסמים במסגרת רכישה ישירה, על שני סוגיה – בתגובה להפעלת כוח שוק על-ידי הפירמה הממוזגת, נמצא כי אין בכך כדי להפיג את החשש להפעלת כוח שוק כאמור. כפי שכבר הורחב לעיל, נמצא כי הרכישה הישירה, על שני סוגיה, אינה משמשת כתחליף קרוב בעיניהם של חלק גדול מהמפרסמים, כך שאין בידי הערוצים להגדיל את המכירות באפיק זה באופן המפיג את החששות העולים מן המיזוג. באשר לרכישה הישירה המשולבת, כאמור אפיק זה מותיר תלות מצד המפרסמים בחברת רכש המדיה ובשירותי התכנון שהיא מציעה, כפי שהורחב לעיל.

באשר לאפשרות כי מפרסמים יעברו לרכוש מוצרי פרסום שאינם טלוויזיוניים (כמו עיתונות, רדיו וכו') שלא באמצעות חברות רכש המדיה, נמצא כי מוצרים אלה אינם משמשים כתחליפים קרובים עבור חלקם של המפרסמים.

ז. עמדות גורמי ממשלה

במסגרת בדיקת המיזוג פנתה הרשות למשרד התקשורת לקבלת עמדתו. משרד התקשורת הביע עמדתו כי להענקת כוח שוק לצדדים תהא השפעה שלילית, הן במעלה הזרם והן במורדו. אישור המיזוג, לדברי המשרד, יאפשר לצדדים לרכז בידם כוח שוק רב, אשר סביר כי יופנה הן כלפי הערוצים והן כלפי המפרסמים.

החשש להפעלת כוח שוק חד צדדי מצד חברות רכש המדיה כלפי הערוצים עולה גם ממסקנות הועדה לבחינת תחום שידורי הטלוויזיה בישראל ("ועדת שחם"), אשר אומצו על-ידי מועצת הרשות השנייה, לפיהן מתן כוח מיקוח בידי חברות רכש מדיה עלול להביא לפגיעה בפעילות הערוצים.⁸

ח. עיקרי טענות הצדדים

בשלב השימוע שנערך לצדדים טרם התנגדותי למיזוג, הצדדים העלו מספר טענות. עיקר טענות הצדדים קיבלו מענה בנימוקיי לעיל. אתיחס לשתי טענות מרכזיות נוספות שהעלות הצדדים:

ח.1. צמיחת הפרסום באמצעי המדיה הדיגיטליים

הצדדים סבורים כי הפרסום באמצעי המדיה הדיגיטליים צמח בשנים האחרונות וכבר תופס חלק משמעותי מעוגת הפרסום, וכי הוא ימשיך לצמוח בקצב מהיר במהלך השנים הקרובות, כך שנתחו

⁸ דיו וחשבון הועדה לבחינת תחום שידורי הטלוויזיה בישראל ("ועדת שחם") ינואר 2014.
www.rashut2.org.il/editor/UploadFiles/%D7%93%D7%95%D7%97%20%D7%94%D7%95%D7%A2%D7%93%D7%942212014.pdf

בעוגת הפרסום צפוי לגדול אף יותר ולעבור את נתח הפרסום בטלוויזיה. משכך, על-פי הטענה, התמקדות הרשות בתחום הטלוויזיה אינה מוצדקת, וכוח השוק לו טוענת הרשות בתחום הטלוויזיה אין משמעותו פגיעה בתחרות בתחום הפרסום כולו.

טרם אתייחס לטענה זאת לגופה, יוער כי היא רלוונטית רק לחשש שמקים המיזוג אל מול המפרסמים. מבחינת הערוץ, הגידול של אמצעי מדיה אחרים על חשבון הטלוויזיה, ככל שהוא קיים, אינו מפחית את הכוח שתחזיק הפירמה הממוזגת מולו; אדרבה, הוא עלול רק להגביר אותו.

לגופה של הטענה וכאמור לעיל, בדיקת הרשות העלתה כי הטלוויזיה עודנה אמצעי מדיה מרכזי בעוגת הפרסום, וכי צמיחת המדיה הדיגיטלית היא ברובה על חשבון אמצעי מדיה אחרים ובראשם העיתונות (ממצא זה הוצג גם על-ידי הצדדים עצמם). בשל כך, וכפי שהוסבר לעיל, בדיקת הרשות התמקדה באמצעי מדיה זה. התפלגות המכירות של חברות רכש המדיה לפי אמצעי המדיה השונים, מצביעה על כך שהטלוויזיה תופסת את הנתח הגדול ביותר.

הטלוויזיה נתפסת בעיני המפרסמים כאמצעי פרסום המאפשר הגעה מהירה ויעילה אל מספר רב של צופים. היבט זה משליך על מרכזיותה של הטלוויזיה בתמהיל הפרסום בעיני מפרסמים רבים, אשר מאפשר להם להשיג באמצעותה השפעה משמעותית על קהל היעד אליו הם מבקשים לפנות. לא הוצגו על-ידי הצדדים ראיות המבססות את טענתם כי מאפיין זה צפוי להשתנות משמעותית בשנים הקרובות; גם אם היו מצביעים על שינוי כאמור, ספק אם יש בכוחו להפג החששות העולים מהמיזוג.

ח.2. הפרסום אינו משמש עוד כמקור ההכנסה העיקרי של הערוצים

הצדדים סבורים כי הפרסום בטלוויזיה אינו משמש עוד את הערוצים כמקור ההכנסה העיקרי שלהם, ולטענתם קיימים מקורות הכנסה נוספים, ובהם, ייצוא הפקות לחו"ל; פרסום בדיגיטל; ותמורה שמתקבלת משידור על-גבי פלטפורמות שידור אינטרנטיות (OTT). משכך, לטענתם, הגיוון בהכנסות מבטל את תלות הערוצים בחברות רכש המדיה ומפג את החשש להפעלת כוח שוק מולם כתוצאה מהמיזוג. כן נטען שגם אם תיפגענה הכנסות הערוצים ממכירת פרסום, לא יהיה בכך כדי לפגוע בתמריצם להשקיע בתכנים, שכן ההשקעות כאמור נעשות גם לצורך המכירה לחו"ל.

בדיקת הרשות העלתה כי הכנסותיהם העיקריות של הערוצים הן הכנסות מפרסום, ותשדירי הפרסומות בראשם. אמנם לצד ההכנסות מפרסום, נמצא כי בשנים האחרונות לערוצים מקורות הכנסה נוספים מסוגים שונים, אולם נמצא כי עיקר הכנסותיהם של הערוצים עודנו ממכירת פרסום בטלוויזיה, ובפער גדול משאר ההכנסות.

לעניין הטענה בעניין תמריצם של הערוצים להשקיע בתכנים, אציין כי על פני הדברים, הייצוא לחו"ל רלוונטי לסוגים מסוימים של תכנים בלבד. כך, למשל, לא נראה שאפשרות זאת תשפיע על התמריץ להשקיע בתכנים חדשניים, ברכישת תכנים זרים איכותיים, בהפקת תכנים מקומיים על סמך פורמטים זרים ועוד. גם ביחס לתכנים עבורם אפשרות המכירה לחו"ל קיימת, המיזוג עדיין צפוי לצמצם את התמורה השולית שהערוצים מקבלים בעבור כל צופה (נקודת רייטינג) ובהתאם את תמריציו להשקיע, גם אם מערך השיקולים שלו כולל בתוכו משתנים נוספים.

ט. סוף דבר

ענייננו במיזוג אופקי בין שתי חברות לרכש ותכנון מדיה. בדיקת הרשות העלתה כי המיזוג מעלה חשש סביר לפגיעה משמעותית בתחרות ובציבור, הן במקטע מול ערוצי הטלוויזיה, והן במקטע מול המפרסמים הנזקקים לשירותי חברות רכש המדיה.

המדובר בענף ריכוזי עם מספר מתחרים מצומצם, המאופיין בחסמי כניסה והתרחבות, אשר הובילו לכך שלא נכנסה אליו חברת רכש מדיה חדשה מזה זמן רב. מתן הכשר להמשך מגמת ההתכנסות של הענף עלול להקנות לפירמה הממוזגת יכולת להפעיל כוח שוק משמעותי הן כלפי הערוצים והן כלפי המפרסמים.

לנוכח האמור, ובהתאם לסמכותי לפי הוראת סעיף 21 לחוק, החלטתי להתנגד למיזוג. 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 אב תשע"ח
23 יולי 2018

ההחלטה תוקנה –
ירושלים, א באדר א תשע"ט
6 בפברואר 2019