



## רשות ההגבלים העסקיים

החלטה לפי סעיף 14 לחוק ההגבלים העסקיים, התשמ"ח-1988

**בדבר מתן פטור בתנאים מאישור הסדר כובל להסדר בין חברי הוועדה הישראלית**

### למדרוג

#### א. פתח דבר

ביום 29 באפריל 2012 הונחה לפניי בקשת פטור לפי סעיף 14 לחוק ההגבלים העסקיים, התשמ"ח-1988 (להלן: "החוק" או "חוק ההגבלים העסקיים") להסדר שעניינו הסדרת פעילות הוועדה הישראלית למדרוג (להלן: "הוועדה למדרוג" או "הוועדה").

לאחר שבחנתי את ההסדר, ולאחר שנועצתי בוועדה לפטורים ולמיזוגים, שוכנעתי כי אף שההסדר מתפרש על חלק ניכר של השוק וכורך את עיקר המתחרים בענפים שונים, אין הוא צפוי לפגוע בגיעה של ממש בתחרות בשווקים הרלוונטיים. כן שוכנעתי כי עיקרו של ההסדר אינו בהפחתת התחרות או במניעתה, וכי אין בו כבילות שאינן נחוצות למימוש עיקרו. מטעמים אלו מצאתי כי ההסדר, בכפוף לתנאים שלהלן, ראוי לפטור לפי סעיף 14 לחוק.

#### ב. ההסכם

על נסיבות ההסדר, כמו גם על תיאור הרקע ליסודו של ההסדר עמדו קודמיי, במסגרת פירוט הנמקותיהם לבקשות פטורים קודמים. המבקש להרחיב בדבר פירוט הרקע להסכם מופנה לקריאת הפטור האחרון שניתן בעניינה של הוועדה למדרוג בשנת 2007 (להלן: "הפטור האחרון").<sup>1</sup>

המבקשת בפניי, הוועדה הישראלית למדרוג, מאגדת קבוצת חברים מסוגים שונים. מקצתם – רשויות ויחידות סמך שבדין: רשות השידור, הרשות השניה לטלוויזיה ורדיו (להלן: "הרשות השניה"), והטלוויזיה החינוכית הישראלית (להלן: "טח"י"); יתרתם – מתחרים מענף הטלוויזיה המסחרית: רשת – נגה בע"מ (להלן: "רשת"), שידורי קשת בע"מ (להלן: "קשת"), ישראל 10 – שידורי הערוץ החדש בע"מ (להלן: "ערוץ 10"), ערוץ המוסיקה הישראלית-מוסיקה 24 (להלן: "ערוץ 24") וערוץ 9 וש טלקנאל בע"מ (להלן: "ערוץ 9"); ואחריתם – איגודים עסקיים מתחום הפרסום בכללותו: איגוד חברות הפרסום בישראל ואיגוד המפרסמים בישראל.

<sup>1</sup> החלטה לפי סעיף 14 לחוק ההגבלים העסקיים, התשמ"ח – 1988 בדבר מתן פטור בתנאים מאישור בית הדין להסדר כובל בעניין הוועדה הישראלית למדרוג; 2007 הגבלים עסקיים 5000600



## רשות ההגבלים העסקיים

בקצרת האומר אזכיר, כי עוד ביום 16.2.1995, נחתם הסכם בין מרבית המבקשים<sup>2</sup> אליהם הצטרפה גם המועצה לשידורי כבלים ולווין (להלן: "**ההסכם המקורי**") ובו הוקמה "הוועדה הישראלית למדרוג", הפועלת ללא מטרת רווח וממונת מכספי חבריה (להלן: "**וועדת המדרוג**" או "**הוועדה**"). עיקר תפקידה של וועדת המדרוג הוא לערוך סקרי צפייה בשיטת מדי הצפייה (People Meter) עבור חבריה, וזאת באמצעות גורם חיצוני הנבחר במכרז. הוועדה מספקת לחבריה ולמשתמשים חיצוניים נתונים מגוונים (הלקוחים ממדגם) בדבר הרגלי הצפייה של הצופים השונים בתכניות הטלוויזיה. נתונים אלה משמשים את הפועלים בשוק הפרסום לקבלת החלטות מושכלות בנושא פרסום, ובראש ובראשונה – בקביעת שיבוצן של פרסומות ומחירו של זמן השידור בו שובצו הפרסומות.<sup>3</sup>

ביום 23.10.2006, החליטו חברי וועדת המדרוג להתקשר ביניהם בהסכם (להלן: "**ההסכם האחרון**") אשר תוקפו עתיד לפוג ביום 31.12.2013. הסכם זה קיבל פטור בתנאים מאת הממונה על הגבלים עסקיים (להלן: "**הממונה**") בהחלטת הפטור האחרון, ומשתקופת פטור זה עמדה להסתיים הובא ההסכם שוב בפני.

כיום, בחלוף 5 שנים ממועד מתן הפטור האחרון, ערכתי בחינה מחודשת של הפטור המבוקש, על תנאיו.

### ג. השפעת ההסכם על התחרות

כפי שכבר הובהר בהחלטות הפטור הקודמת, וועדת המדרוג מהווה מיזם משותף בין מתחרים (joint venture) החייב בקבלת אישור או פטור לפי החוק. ככלל, למיזמים משותפים בין מתחרים קיימים במקרים מסוימים גם יתרונות לא מבוטלים, ובמקרים מעין אלה הם לא יהיו כבילה עירומה.<sup>4</sup> יחד עם זאת במיזם משותף בין מתחרים מתקיימים – באופן כמעט אינהרנטי – גם חששות תחרותיים, שיש לבחון אותם בכל מקרה ומקרה.

בענייננו, בבסיס פעילות הוועדה עומדת יצירתו של מידע זמין ואמין באשר לנתוני הצפייה בטלוויזיה של פלחי אוכלוסיה שונים. מידע זה מאפשר למכלול הגורמים הפעילים בתחום הפרסום בטלוויזיה לתכנן את פעילותם ביחס למועדי הפרסום, שוויו של הפרסום וכדומה. וכך, כתוצאה מקבלת הנתונים שמפיקה ועדת המדרוג, מתאפשר לתמחר באופן מדויק יותר את ערכו זמן הפרסום עבור המפרסם. בהתאם, קובעים גופי השידור את המחיר שהם גובים עבור זמן הפרסום. בנסיבות המיוחדות כאן, יש בכך יתרון פרו-תחרותי, משום שהיכולת לגבות מן

<sup>2</sup> ערוץ 10, ערוץ 24 וערוץ 9, שלא היו קיימים בשנת 1995, לא היו צד להסכם המקורי. לעומת זאת, חברת טלעד אולפני ירושלים בע"מ, הזכיינית השלישית באותה עת, הייתה צד להסכם המקורי ופרשה מהוועדה לאחר פקיעת זיכיונה לשדר בערוץ 2.

<sup>3</sup> בנוסף, נתוני המדגם משמשים לתמיכה בקבלת החלטות הנוגעות להכנת לוח שידורים ורכישת תוכן.

<sup>4</sup> מ' מזרחי, מיזם משותף כהסדר כובל, **משפטים** כג (תשנ"ד) 231.



## רשות ההגבלים העסקיים

המפרסם לפי מידת הפופולאריות של התכנים המשודרים מתמרצת את גופי השידור להשקיע בתכנים שציבור הצופים חפץ יותר לצפות בהם. נקודת המוצא היא שתמרוץ מעין זה משפר את רווחת ציבור הצופים. ההנחה הסבירה היא ש"המוצר" אותו מספקת הועדה לא היה קיים אלמלא פעילות הוועדה, וזאת משני טעמים: ראשית, בשל עלותו הגבוהה של ייצורו אל מול התועלת האישית לכל חבר; ושנית, בשל העובדה שערכו של המידע מצוי באמינותו, אשר ניתן היה להשיג אך ורק בזכות המיזם המשותף, והכל כפי שיובהר להלן.

מעצם טיבו, השגת מידע כרוכה בהשקעה כספית. כך למשל, על מנת להפיק מידע בדבר נתוני צפיה בפילוח לקבוצות אוכלוסיה שונות יש צורך, בין היתר, במימון הקמתה, תפעולה ואחזקתה של מערכת מדידת צפיה מקצועית ואמינה בטכנולוגיה עדכנית ("People Meter"), אשר לפיה מוצבים מכשירים בבתים של אוכלוסיית המדגם המודדים את נתוני הצפיה בטלוויזיה. פעילות חברי הוועדה במשותף באמצעות המיזם המשותף לצורך השגת המידע, מאפשרת להם לחלק ביניהם את העלויות האמורות, אשר אילו היו מועמסות על כל חבר ועדה (בנפרד) היתה עלות השגת המידע נמוכה מהתועלת המופקת ממנו.

יתרונן המרכזי של המיזם מתבטא בתרומתו לאמינות המידע בדבר נתוני הצפיה הנאסף על ידי ועדת המדרוג, באופן המעלה את ערכו, והופכו לכלי מועיל יותר. כך, אילו היה המידע האמור מושג על ידי אחד הצדדים למיזם בלבד – היה ערכו פוחת במידה רבה. הדעת נותנת כי במקרה כזה רב הסיכוי שהמידע היה נתפס כמוטה לטובת הגורם אשר אסף אותו. היות ההסדר בין מוכרי זמן פרסום לרוכשי זמן פרסום מעניק לו את יתרונן המשמעותי ביותר. שהרי אילו היה כל המידע מצוי בידי הרוכשים (או מי מהם), ניתן להניח כי למוכרי זמן הפרסום היו חששות וספקות לגבי מהימנות המידע המשמש לקביעת מחירו של זמן הפרסום, ולהפך. שיתופם של שני הצדדים לעסקה במיזם מאפשר יצירת מעין "בורסה" של זמן פרסום, ומאפשר לכל הצדדים להסתמך על המידע המופק כדי לכלכל את צעדיהם.

לכאורה אפשר היה להשיג יתרון זה של אמינות המידע גם על ידי שיתוף פעולה נפרד בין כל מפרסם לבין כל זכיון. כל צמד כזה הבנוי ממפרסם כלשהו וזכיון כלשהו היה יכול למדוד את אחוזי הצפייה בתכנים השונים מצד קהלי היעד השונים ולהגיע להסדר בעניין מחיר זמן הפרסום. אולם, במקרה כזה המידע היה צריך להיאסף מספר רב של פעמים במקביל, על ידי כל הציורפים של צמדי מפרסם-זכיון. החשש הוא שאילולא הפעילות המשותפת, ניתן להניח כי איסוף המידע היה נעדר הצדקה כלכלית, וסביר להניח שהמידע לא היה כלל מופק. שיתוף הפעולה בין כל הגורמים הרלוונטיים – מפרסמים וזכיינים כאחד, מאפשר לחלק את עלויות איסוף המידע בין כל הגורמים המעורבים, באופן ההופך את איסוף המידע לכדאי כלכלית.

יחד עם זאת, בצד היתרונות המתוארים שבמיזם המשותף טמונות בו גם סכנות של ממש לתחרות, אשר גם עליהן כבר עמדנו בפטור האחרון. להלן אשוב ואציין בקצרה את החששות התחרותיים שבענייננו.



## רשות ההגבלים העסקיים

השותפים למיזם שבפניי ממוקמים בחוליות שונות של תחום הפרסום: הן בצד המוכרים והן בצד הרוכשים של זמן פרסום בטלוויזיה. על הצדדים למיזם נמנים מספר שחקנים המתחרים **בכל אחת משתי החוליות**. החששות התחרותיים מתמקדים במספר היבטים של פעילות המיזם.

ההיבט הראשון הינו הפגיעה האפשרית בתחרות בשווקים שבהם מתחרים **הורי המיזם עצמם**. כלומר, חשש לפגיעה תחרותית בין הזכיינים בשוק הטלוויזיה המסחרית (בינם לבין עצמם), וכן חשש לפגיעה תחרותית בין המתחרים בשוק הפרסום (בינם לבין עצמם). הקרבה הנוצרת עקב המיזם בין המתחרים בשווקים אלה, ביחס לתשומה חשובה ומרכזית המהווה תשתית לפעילותם, אינה זניחה או קלת ערך. ככל שעסקי המיזם המשותף הם בעלי משקל כלכלי רב יותר עבור הורי המיזם, אם בשל גודלו הכלכלי ואם בשל חיוניותו לפעילותם, החשש לריסון התחרות בין השותפים למיזם המשותף בשווקים האמורים צפוי להיות משמעותי יותר. במסגרת זו, ישיבה משותפת במסגרת פעילות המיזם מזמנת למתחרים היושבים יחדיו הזדמנויות שונות לדון בעניינים החורגים מענייני המיזם המשותף ("זליגה", או spill-over), באופן שעלול להפחית את התחרות ביניהם ויקל על תיאום ביניהם בתחומים השונים בהם הם מתחרים.<sup>5</sup>

בענייננו, כאמור, המידע המופק על-ידי הוועדה למדרוג, המשמש לקביעת מחירו של זמן הפרסום, הוא בעל חשיבות כלכלית עליונה עבור חברי הוועדה כרוכשי ומוכרי זמן פרסום. המיזם המשותף המייצר עבור הורי המיזם תשומה חיונית וחשובה זו, עלול לצנן את התחרות בשוק בו פועלים הורי המיזם. בשל כך, נקבע כבר בהחלטות קודמות, וחזרתי וקבעתי בהחלטתי זו, תנאי האוסר על חברי הוועדה להעביר מידע שאינו מידע הדרוש לצורך פעילותה של הוועדה, וכן תנאי לפיו כל ישיבות הוועדה יתועדו בפרוטוקול שמי מלא. באופן זה, ניתן יהיה לצמצם את החשש מזליגת שיתוף-הפעולה מתחום המיזם לתחומים אחרים.

פן נוסף של השלכות המיזם על התחרות המצוי במסגרת השווקים הרלוונטיים של הורי המיזם (כאמור, שוק הטלוויזיה המסחרית מזה, ושוק שירותי הפרסום מזה), עניינו **באלה שאינם חברים במיזם**.

מכיוון שהמידע המופק על ידי הוועדה הינו מידע חיוני לפעילותם של העוסקים בתחומי הטלוויזיה והפרסום בטלוויזיה, מתעורר חשש שיכולתם של מי שאינם חברים בוועדה להשיג את המידע החיוני תוגבל. במקרה שכזה, מתעורר החשש כי תיגרם פגיעה משמעותית במתחרים בשוק הרלוונטי, אשר בשל חוסר נגישותם לתשומה מרכזית – הוא המידע המופק על-ידי הוועדה – יסבלו מנכות ממשית מול מתחריהם, ויתקשו להתחרות במסגרת השוק הרלוונטי בגורמי שיוכו לנגישות מלאה לנתונים המופקים על-ידי הוועדה. בהקשר זה, אזכיר כי היתרון הגדול ביותר של

<sup>5</sup> ר' החלטה לפי סעיף 14 לחוק ההגבלים העסקיים, התשמ"ח – 1988 בדבר מתן פטור בתנאים מאישור בית הדין להסדר כובל בין עשר חברות בעניין פעילות חברת יעדים תיור בע"מ; 2001 **הגבלים עסקיים** 3013693 בעמ' 5.



## רשות ההגבלים העסקיים

המיזם המשותף – הוא הפקת המידע האמין והאובייקטיבי – מציג גם את החשש התחרותי האמור. דווקא בשל החשיבות הגדולה של נתוני וועדת המדרוג לגורמי הפרסום ולגופי השידור, הרי שמניעת המידע ממפרסם או מגוף שידור עלולה לעלות למעשה כחסם כניסה עבור גורמים אשר יבקשו להיכנס ולהתחרות בשווקים הרלוונטיים. בשל חשש זה, נקבע כתנאי לפטורים הקודמים, שהמידע המופק על ידי הוועדה יהיה זמין לכל דורש בצורה שוויונית. תנאי זה עומד בעינו גם בהחלטת הפטור הנוכחית.

נגישותו של המידע למתחריהם של הצדדים למיזם תלויה, בין היתר, באפשרויות העומדות בפני גורם פלוני להצטרף כחבר בוועדת המדרוג. ההסדר נשוא בקשת הפטור כולל מנגנונים שונים אשר נועדו לאפשר לגורמים נוספים להצטרף לוועדה כחברים מלאים או כחברים ייעודיים, בכפוף להשתתפות בהוצאות הוועדה<sup>6</sup>, ואף כחברים נלווים זמניים, ללא דרישה לתשלום חד פעמי<sup>7</sup>. למצטרף חדש קיימת כיום בנוסף, בתנאי שיעמוד בקריטריונים הדרושים, האפשרות להצטרף כ"חבר ייעודי", ולשלם סכום מופחת. על בסיס כלל עקרונות אלה, ומהתייחסותה של וועדת המדרוג עצמה לסוגיה<sup>8</sup> חזרתי והתניתי את הפטור בפתיחת התברות בוועדה על סוגיה השונים בפני כל גורם מתחום השידור והפרסום, ללא כל הפליה מכל סוג שהוא, ובתנאי שוויון מהותיים.

תנאי נוסף שנועד למנוע חשש לפגיעה של ממש בתחרות הוא כי הצדדים למיזם לא ימנעו ולא יתחייבו, במישרין או בעקיפין, מצדדים למיזם לאסוף את המידע נשוא המיזם בעצמם, אם הם חפצים בכך. כאמור לעיל, אחד היתרונות של המיזם הוא שהוא מאפשר חלוקה של עלויות איסוף המידע. אולם, אם צדדים מסוימים למיזם יחפצו לאוספו בדרך אחרת, המתחרה במיזם, אל לו למיזם או לחבריו למנוע תחרות מעין זו בשוק איסוף המידע.<sup>9</sup>

## ה. סוף דבר

לאחר שנועצתי בוועדה לפטורים ומיזוגים, ראיתי לנכון להשתמש בסמכות הנתונה לי בסעיף 14 לחוק ההגבלים העסקיים ולהעניק, בכפוף לתנאים שיפורטו להלן, את הפטור המבוקש לשלוש שנים מהיום.

<sup>6</sup> ר' סעיפים 9.9, 11, 12.1 להסכם האחרון

<sup>7</sup> ר' סעיף 11.3.2 להסכם האחרון

<sup>8</sup> ר' בפתיח להסכם האחרון: "ולשם השגת מטרותיה שואפת הוועדה הישראלית למדרוג לצרף את מירב הגורמים והמשאבים כדי לקיים את המערכת, לחזקה, ולהגביר את יכולתה המקצועית לענות על צרכי המדידה."

<sup>9</sup> ר' סעיף 12.2 להסכם האחרון

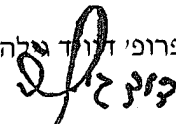


## רשות ההגבלים העסקיים

### וזאת בתנאים הבאים:

1. וועדת המדרוג לא תעסוק בכל עיסוק או עניין להוציא מדידה או הפקה של נתוני צריכת הטלויזיה בישראל. הוועדה לא תעסוק בכל פעילות נוספת, אלא אם ניתן לכך אישור מראש ובכתב מהממונה.
2. חבר בוועדת המדרוג לא יעביר כל מידע לחבר אחר, למעט מידע הדרוש לצורך פעילותה התקינה של הוועדה. מבלי לפגוע בכלליות האמור, חבר וועדה ימנע מהעברתו של מידע שיכול שתהא לו השפעה על התחרות. בכלל זה, צד לא יעביר מידע הכולל פרטים הנוגעים לתוכניות עסקיות כלליות או פרטיות; מידע הנוגע למחירים הנגבים או המשולמים, מידע הנוגע לרווחיות, ומידע על לקוחות.
3. החברות בוועדת המדרוג תהיה פתוחה בפני כל גורם מתחום השידור והפרסום, ללא כל הפליה מכל סוג שהוא ובתנאי שוויון מהותיים. למען הסר ספק, אין בתנאי זה למנוע השתתפות שוויונית של חבר חדש במימון פעילותה השוטפת של הוועדה.
4. המידע המופק על ידי וועדת המדרוג יהיה זמין לכל דורש בתנאי שוויון מהותי, מבחינת טיב, איכות או מחיר.
5. השיטה ודרך הפקת נתוני סקרי הצפייה יוצגו במלואם לכל דורש וללא תמורה.
6. כל הישיבות בוועדת המדרוג ובמליאותיה יתועדו בפרוטוקול שמי מפורט ומלא. פרוטוקול כאמור יישמר במשרדי וועדת המדרוג, ויומצא לממונה תוך שבעה ימים ממועד דרישה מטעמו בעניין זה.
7. בישיבות וועדת המדרוג ובמליאותיה לא ישתתפו בעלי תפקידים בגורמי שידור או פרסום שתפקידם כולל עיסוק בשיווק, מכירות או בקביעת תנאים מסחריים במסגרת גורמי השידור או הפרסום; הוראת סעיף זה לא תחול על מנכ"לים של גורמי שידור או פרסום.
8. כל ספק בדבר תחולתם של תנאים אלה, פרשנותם או בדבר דרך יישומם- יובא להכרעת הממונה.

בהתאם לסעיף 15(א) לחוק ההגבלים העסקיים נתונה החלטתי זו לערר בפני אב בית הדין להגבלים עסקיים על ידי איגוד עסקי, ארגון צרכנים או כל אדם העלול להיפגע מההסדר הכולל עליו ניתן הפטור.

פרופ' דניאל גילה  


הממונה על ההגבלים העסקיים

ירושלים, א' אייר התשע"ג

11 באפריל 2013