



רשות ההגבלים העסקיים

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

בדבר מתן פטור מאישור הסדר כובל

להסדר בין חברי וועדת מדרוג לסקרי שיעורי גלישה באינטרנט

1. פתח דבר

לפניי בקשה לפי סעיף 14 לחוק ההגבלים העסקיים, התשמ"ח-1988 (להלן: "**החוק**") למתן פטור מן החובה לקבל את אישור בית הדין להגבלים עסקיים להסדר בין חברי וועדת מדרוג לסקרי גלישה באינטרנט (להלן: "**הוועדה**"), שהיא עמותה בתהליכי רישום. עניינו של ההסדר, המעוגן בתקנונה של הוועדה, הוא בהקמת עמותה שתכליתה לייסד מנגנון מוסכם למחקר, הערכה וקביעה של שיעורי גלישה באינטרנט, לרבות השימושיות באינטרנט ודירוגם של אתרי אינטרנט. על מייסדי העמותה נמנים משרדי פרסום וגורמי מדיה המפעילים אתרים באינטרנט.

במסגרת הטיפול בבקשת הפטור התייחסו אנשי צוות רשות ההגבלים העסקיים (להלן: "**הרשות**") לחששות התחרותיים שעלו ממספר הסדרים שנקבעו בנוסחים המוקדמים של תקנון הוועדה. כפי שיובהר להלן, כל החששות עליהם הצביעה הרשות זכו למענה בנוסח התקנון הסופי והמעודכן שבפניי. למען הסר ספק אבהיר כי פטור זה מתייחס אך ורק להסדר כפי שהוא עולה מהתקנון המעודכן שהוצג בפני הרשות, וכי כל שינוי בתקנון באותם עניינים להם נדרשה הרשות במהלך הבדיקה, או בעניינים אחרים בעלי השלכות תחרותיות, אינו חוסה תחת פטור זה.

לאור זאת, ולאחר שבחנתי את ההסדר, כמו גם את השפעתו האפשרית על התחרות בשווקים הרלוונטיים, ולאחר שנועצתי בוועדה לפטורים ולמיזוגים, שוכנעתי כי הכבילות שבהסדר אינן פוגעות פגיעה של ממש בתחרות בשווקים המושפעים מן ההסדר, כי עיקרו של ההסדר אינו בהפחתת התחרות או במניעתה, וכי אין בו כבילות שאינן נחוצות למימוש עיקרו. מטעמים אלו מצאתי, כי ההסדר ראוי לפטור לפי סעיף 14 לחוק ההגבלים העסקיים, התשמ"ח-1988 (להלן: "**החוק**"), בשל הנימוקים שיפורטו להלן.

2. ההסכם והצדדים לו

תקנון הוועדה מסדיר את הקמתו ואת הפעלתו של מיזם משותף, אשר תכליתו לאסוף ולייצר מידע אשר יוכל לייעל את השימוש באינטרנט ככלי פרסום. במיזם זה חברים, נכון להיום, משרדי

פרסום ואתרי אינטרנט, ובעקבות הערות הרשות, תתאפשר גם חבירתם של מפרסמים. מטרתה העיקרית של הוועדה היא למדוד צריכה של אתרי אינטרנט, בין היתר על-ידי מדידה ודירוג של התעבורה בהם, של הפופולאריות שלהם, ושל הערכת הגולשים אותם. בנוסף תפעל הוועדה לדירוג אתרי אינטרנט על-פי תוצאות המדידה הנ"ל, תבצע מחקרים ותספק לחבריה נתונים שונים אודות השימוש באינטרנט. על-מנת להגשים מטרות אלו, הוועדה מייסדת מנגנון מוסכם למחקר, הערכה וקביעה של שיעורי גלישה באינטרנט, לרבות השימושיות באינטרנט ודירוגם של אתרי אינטרנט. בפועל תיערך המדידה על-ידי חברה חיצונית עמה תתקשר וועדת המדרוג. הנתונים שיפיקו יתבססו על שלושה רכיבים: מדידת התנהגות גולשים באמצעות פאנל (רכיב ה-user centric), מדידת תנועת והתנהגות גולשים באתרים חברי הוועדה (רכיב ה-site centric), וסקרים שיופנו באופן אקראי אל גולשים שיגיעו לאתרים החברים.

כאמור לעיל, כבר היום חברים בוועדה משרדי פרסום ואתרי אינטרנט. על משרדי הפרסום החברים בוועדה נמנים גם משרדי פרסום מהגדולים בארץ, ומכאן שנתח השוק המצרפי של משרדי הפרסום החברים במיזם בשוק הפרסום הוא משמעותי.

שונים הם פני הדברים באשר לאתרי האינטרנט, הואיל ושניים מן השחקנים המשמעותיים ביותר – אתרי האינטרנט ynet ו-walla!, אינם חברים בוועדה נכון להיום. כן נעדרים מהוועדה אתרים זרים פופלאריים אליהם גולשים גם ישראלים, המספקים גם הם תוכן ופרסום המיועדים לקהל הישראלי. יחד עם זאת, מצאנו לנכון להניח לחומרא בהמשך הניתוח, שנתח השוק המצרפי של חברי הוועדה בתחום האינטרנט יהיה משמעותי אף הוא. זאת, כפי שעוד יפורט להלן, הן משום שלוועדה עצמה עניין בצירוף כמה שיותר אתרים אליה, והן משום החשיבות, בראי התחרות, לאפשרות החברה של אתרים, שבהם גדולים כקטנים, למיזם מעין זה.

בנוסף לכך ניתן להניח כי, עם תחילת הפעילות, תתפוס הוועדה עצמה חלק משמעותי בפעילות המדידה והמדרוג של אתרי אינטרנט.

מהאמור עד כאן עולה שפעילות הוועדה, כמו גם ההשפעות התחרותיות הנובעות ממנה, נוגעת לשלושה תחומים עיקריים – תחום הפרסום, תחום התוכן באינטרנט ותחום מדידת ומדרוג אתרי האינטרנט. כן עולה שהוועדה והחברים בה מחזיקים, או צפויים להחזיק, באופן מצרפי, בנתח שוק משמעותי בכל אחד מתחומי הפעילות הנזכרים.

להשלמת התמונה יוזכר כי, בעקבות הערות הרשות, נכללו בתקנון הסדרים המאפשרים גם למפרסמים להיות חברים בוועדה, כפי שיפורט להלן.

3. השפעת ההסדר על התחרות

כאמור, הקמת הוועדה כרוכה בשיתוף פעולה בין מתחרים, הן בתחום הפרסום והן בתחום הפעלת האתרים. שיתוף פעולה זה מעורר מספר חששות לפגיעה בתחרות, בין חברי הוועדה לבין עצמם, ובין חברי הוועדה למתחריהם שאינם חברים בה. בפרט קיים חשש שמא ישתמשו חברי הוועדה בפלטפורמה של וועדת המדרוג לשם העברת מידע, שיתוף פעולה או תיאום בתחומים החורגים מתחום פעילות הוועדה, באופן העלול לפגוע בתחרות. עוד קיים חשש מפני מניעת הצטרפותם של מתחריהם של חברי הוועדה אל הוועדה. לבסוף קיים חשש נוסף מפני פגיעה בתחרות בתחום פעילות המיזם המשותף עצמו – תחום מדידת ומדרוג אתרי האינטרנט.

אולם, על אף החששות הנ"ל, מצאתי לנכון להשתמש בסמכות הנתונה לי לפי סעיף 14 לחוק, ולפטור את ההסדר, וזאת מן הטעמים שיפורטו להלן.

3.1 העברת מידע, שיתוף פעולה ותיאום

בדרך כלל, ומטבע הדברים, העברות מידע, שיתופי פעולה או תיאומים אסורים נעשים בסתר, הרחק מעיני מי שצפוי להיפגע מהפעלת כוח שוק. לפעולות אסורות שכאלה חוברים בדרך כלל גורמים בעלי אינטרסים דומים או זהים. בהתאם לנוסחו הקודם של התקנון, בטרם זה תוקן בעקבות הערות הרשות, התאפשרה חברותם של משרדי פרסום ושל אתרי אינטרנט בלבד. מכאן עלה החשש שמא תשמש הוועדה – שהייתה עלולה לשמש מקום מפגש סגור בין משרדי פרסום ואתרי אינטרנט – כפלטפורמה להעברת מידע או לשיתוף פעולה החורגים מעבר לעניינים הקשורים להתנהלות הוועדה, ואף כפלטפורמה לתיאום אסור כלפי המפרסמים.

כאמור, בעקבות הערות הרשות, נוסח התקנון המעודכן מאפשר גם למפרסמים לחבור לוועדה ולפעול בה ובמסגרת הגופים שלה. נוכחותם של שלושה סוגי חברים אשר להם אינטרסים שונים, ולעיתים אף נוגדים – משרדי הפרסום מזה, אתרי האינטרנט מזה, והמפרסמים מזה, תקהה את החשש שמא קבוצת חברים אחת תנצל את הוועדה כפלטפורמה ליצירה והפעלה של כוח שוק כלפי קבוצה אחרת, וזאת בשל הפיקוח של האחרונה על הקבוצות האחרות.

בעקבות הערות הרשות נקבעו בתקנון הסדרים נוספים אשר מטרתם למנוע את זליגת שיתוף הפעולה בין החברים בוועדה לתחומים נוספים. בין היתר אוסר התקנון המעודכן שבפניי על העברת מידע שאינו נוגע למדידת אתרי אינטרנט או למטרות הוועדה המפורטות בתקנון, בין חברי הוועדה. כן קובע התקנון כי הוספת מטרות לתקנון הוועדה תובא לבחינת הממונה ותהא כפופה להחלטתו.

3.2 חסימת מתחרי חברי הוועדה מפני חברות בוועדה

חסימת מתחרי חברי הוועדה מפני חברות בה עלולה להביא לפגיעה קשה בהם. בהיעדר גישה לנתוני הוועדה, עלול תחום האינטרנט להיחסם בפני משרדי הפרסום שאינם חברים בוועדה, שכן היעדר הנתונים האמורים עלול להשפיע לרעה על איכות השירותים שיוכלו לספק ללקוחותיהם. באופן דומה, חסימת החברות של אתרי האינטרנט בוועדה עלולה למנוע מהם הכנסות מפרסום, ולהקשות על התחרות בינם לבין האתרים חברי הוועדה, שכן המידע והכלים שמציעה הוועדה לשם תכנון והערכת אפקטיביות הפרסום באינטרנט, לא יהיו זמינים עבורם. לשם המחשה, אתר אינטרנט שלא יהיה חבר בוועדה ולא ייכלל במדרוג, יתקשה להציג נתונים על שיעור החשיפה לאתר, או על פילוח הגולשים באתר, ובוודאי יתקשה להציג נתונים ברי השוואה לאלה של האתרים אשר כן חברים בוועדה. בכך עלולה להיגרם לאתר שנותר מחוץ לוועדה נחיתות תחרותית בהשוואה לאתרים הנמדדים על-ידי הוועדה. מסיבות אלו נודעת חשיבות רבה, בראי התחרות, להבטחת גישה פתוחה לחברות בוועדה הן למשרדי הפרסום, הן לאתרי האינטרנט.

גם בהקשר זה, הפיקוח ההדדי של קבוצות החברים השונות צפוי להקהות את החשש מפני חסימת דרכם של מצטרפים חדשים אל המיזם. משרדי הפרסום (והמפרסמים, ככל שאלה יבחרו להצטרף לוועדה) מעוניינים להשיא את יעילות הפרסום באינטרנט ולהוזיל את עלותו. צירוף אתרים נוספים יאפשר להם להשוות בין מספר גדול יותר של אתרים ולתחר ביניהם ביתר קלות, ישפר את איכות המדידה ויחזק את תוקף הנתונים. משכך, לא יהיו משרדי הפרסום מעוניינים להערים חסמים על כניסתם של אתרי אינטרנט.

מנגד, אתרי האינטרנט מעוניינים להגדיל את מספר רוכשי שטחי הפרסום שבבעלותם. כמו כן, הסתמכותם של יותר ויותר משרדי פרסום ומפרסמים על תוצאות המדידה בוועדה תאות על תוקפם של הנתונים, ועל יעילות הפרסום באתרי האינטרנט השונים. משכך, גם אתרי האינטרנט לא יהיו מעוניינים בחסימת דרכם של משרדי פרסום אל המיזם, ויהיו צפויים למנוע יצירתם של חסמים בפני כניסתם של משרדי פרסום או מפרסמים.

יתירה מכך, לכל חבר קיים עניין בכניסתם של חברים נוספים מאותה קבוצת חברים עליהם הוא נמנה, משום שכאמור, לכל אחד מהחברים עניין בשיפור המדידה ובחיזוק תוקפם של הנתונים, אשר צפויים להביא יותר ויותר גורמים בתחום להסתמך על הנתונים אשר יופקו בוועדה.

בנוסף לתמריצים האינהרנטיים של חברי הוועדה לפעול להרחבת שורות החברים בה, נקבעו בתקנון הוועדה הוראות שעניינן הסדרת החברות וההצטרפות לוועדה, ואשר גם הן מסייעות להפיג את החשש השני מפני חסימת דרכם של מתחרים של חברי הוועדה מפני הגישה למיזם. בעקבות הערות הרשות, תוקן נוסחו הקודם של התקנון כך שמרחב שיקול הדעת של הוועדה בקבלת חברים חדשים צומצם עד מאד, והחברות מותנית בעמידה באמות מידה אובייקטיביות - הצהרת המועמד על היעדר הרשעות שיש עמן קלון, פעולת המועמד בישראל דרך קבע ולמשך שנה מיום הרישום כדיון, וכן נטילת התחייבויות שונות, כמפורט להלן. בתקנון אף נקבע מפורשות כי

החברות בוועדה לא תותנה בגודלו של החבר, גודל המחזור הכספי שלו, מספר העובדים בו, או תחום התמחותו.

עוד נקבעו בתקנון ההסדרים הנוגעים לחלוקת נטל המימון בין חברי הוועדה. בדיקת הסדרים אלה, אשר חלקם תוקן בעקבות הערות הרשות, העלתה כי הם אינם מציבים חסם משמעותי בפני גורמים חדשים המבקשים לחבור לפעילות הוועדה, אפילו מדובר בגורמים קטנים יחסית לשוק שבו הם פועלים.

על-פי התקנון, כל משרד פרסום החבר באיגוד הפרסום, ואשר קיבל על עצמו את ההתחייבויות הקבועות בתקנון, יוכל להיות חבר בוועדה וליהנות מכל הזכויות המוקנות לחברי הוועדה. בנוסף לכך, משרד פרסום המבקש לחבור לוועדה אך אינו יכול לעמוד בהתחייבויות בהן נדרש לעמוד חבר רגיל, יוכל להתקבל לוועדה כחבר מיוחד, אשר ייהנה מכל הזכויות של חבר רגיל למעט זכות הצבעה בוועדה ובגופיה, ואשר נטל ההתחייבויות המושת עליו קטן מזה אשר היה מוטל עליו לו היה חבר רגיל.

עבור אתרי האינטרנט נקבע מדרג הכולל שלושה סוגי חברויות שונים: חברות מלאה, חברות נלווית, וחברות מיוחדת. התנאים לחברות מלאה, נלווית או מיוחדת בוועדה הם בעיקרם דומים, לרבות חובת עמידה בתנאי בדבר מינימום תנועת גולשים לאתר, אשר יידון בנפרד בהמשך. כל סוג חברות מקנה את הזכות לקבל שירותי מדידה ומדרוג, אולם רק חברי וועדה מלאים זכאים להצביע במוסדות הוועדה. כן קיימים הבדלים בנטל ההתחייבויות המושת על כל סוג חברים, אשר נועדו להקל על אותם חברים מיוחדים ונלווים, המתקשים לעמוד בנטל המושת על חברים רגילים. עוד ראוי לציין כי גם נציגים של אתרי אינטרנט זרים יוכלו לחבור לוועדה או להשתלב בפעילותה בדרכים אחרות, כמפורט בתקנון.

עניין נוסף אשר נדרש לדון בו בהקשר זה הוא התניית החברות המלאה, הנלווית או המיוחדת של חברת מדיה בתנועה של לפחות 10,000 משתמשים ייחודיים (unique users) (להלן: "uu") ביום, והתניית החברות כאמור של קבוצת מדיה בתנועה של 20,000uu ביום.¹ מבדיקת הרשות עולה כי הרף האמור מהווה חסם נמוך ביותר. אתר שאליו גולשים רק 10,000uu ביום נחשב אתר בעל תנועה מצומצמת ביותר, וממילא קיימת סבירות נמוכה לאפשרות שמשרדי הפרסום או המפרסמים יתעניינו בפרסום באתרים מעין אלה. כך גם לגבי קבוצת מדיה הנהנית מתנועה הנמוכה מ-20,000uu ביום. תנאי זה יקל על פעולת הוועדה, ימנע ממנה את הסיכון הכרוך בהתקשרות ובהתמודדות עם אתרים קטנים אשר תרומתם למדידה מועטה, ומנגד אינה יוצרת חסם של ממש בפני כניסת אתרים חדשים.

¹ על-פי התקנון, חברת מדיה מוגדרת כיחיד או תאגיד שמקום מושבו או התאגדותו בישראל, ושעיסוקו בהפעלת אתר אינטרנט בודד, ואילו קבוצת מדיה מוגדרת כשתי חברות מדיה או יותר, המתנהלות כהתאגדות תפעולית וממשית, למטרות עסקיות ולא רק לצורכי מדידה.

כאמור לעיל, בעקבות הערות הרשות, התקנון המעודכן מאפשר גם למפרסמים לחבור אל הוועדה, בין כחברים רגילים, בין כחברים נלווים או מיוחדים, על כל הזכויות והחובות הנלוות בהתאם לסוג החברות.

לאור כל זאת נראה כי ההסדרים הקבועים בתקנון אכן מפיגים את החשש מפני חסימת ההצטרפות של משרדי פרסום, אתרים, או מפרסמים לוועדה או לנתונים המופקים בה. בהקשר זה יוזכר כי אף לוועדה עצמה אינטרס בהגדלת מספר החברים בה, בעיקר משום שכל שיצטרפו אליה יותר גורמים, כך צפוי לעלות ערך הנתונים המופקים על-ידה, הן בשל השיפור בדיוק המדידה הנובע מגידול במדגם האתרים הנמדדים, הן בשל הרחבת בסיס ההסכמה סביב שיטת המדידה, הנובעת מעצם הצטרפותם של אותם גורמים למיזם.

בנוסף להסדרים הנוגעים לחברות בוועדה, התקנון מאפשר מכירת נתונים אד-הוק לגורמים חיצוניים, שאינם משרדי פרסום או אתרי אינטרנט. בעקבות הערות הרשות, נקבעה בתקנון נוסחה קבועה לפיה יחושבו מחירי הנתונים, ואשר תבטיח אפשרות אמיתית לרכישתם גם על-ידי מי שאינו חבר בוועדה.

3.3 פגיעה בתחרות בתחום פעילות הוועדה

מבדיקת הרשות עולה כי לא קיים חשש לפגיעה בתחרות בתחום מדידת ומדרוג אתרי האינטרנט. ראשית, אין כיום גורמים המציעים שירותים המהווים תחליף מספק לשירותים המוצעים על-ידי הוועדה: שיטת המדידה המוצעת על-ידי הגורמים הפועלים היום בתחום, מהווה תחליף חלקי בלבד למדידה המקיפה אשר תבוצע על-ידי הוועדה. בנוסף, תוקפם של הנתונים המופקים באמצעות השימוש בשיטות המדידה הנ"ל נמצא במחלוקת, וזאת בניגוד לתוקפם של הנתונים הצפויים להיות מופקים על-ידי וועדת המדרוג, ששיטת המדידה שלה היא פרי הסכמתם של חלק גדול מצרכני הנתונים. עוד ראוי להזכיר את האפשרות של גורמים חיצוניים, שאינם משרדי פרסום או אתרי אינטרנט, לרכוש נתונים אד-הוק, כמפורט לעיל.

כמו כן, אין כל חשש מפני הפעלת כוח מונופסוני על-ידי חברי הוועדה כלפי ספק שירותי המדידה, וזאת הואיל והגורמים המציעים שירותי מדידה ומדרוג פועלים ומתחרים בשוק עולמי. קיומה של תחרות עולמית בין גורמים המציעים שירותי מדידה ומדרוג מעקרת גם את החשש מפני הפעלת כוח מונופוליסטי על-ידי החברה המודדת כלפי חברי הוועדה.

לאור כל זאת, נחה דעתי כי אין חשש לפגיעה משמעותית בתחרות באיזה מהשוקים הנוגעים למיזם.

3.4 עיקרו של ההסדר אינו בהפחתת התחרות או במניעתה

כאמור, עניינו של ההסדר בהקמת מנגנון מוסכם למחקר, הערכה וקביעה של שיעורי גלישה באינטרנט, לרבות השימושיות בו, ודירוגם של אתרי אינטרנט. החברה בין הגורמים השונים אשר יטלו חלק בפעילות הוועדה צפויה לסייע בהפקת נתונים עדיפים על-פני החלופות הקיימות כיום,

ואף להביא לחיסכון בעלות המצרפית הכרוכה בהפקת נתונים מסוג זה.² לאור זאת, ולאור האמור לעיל אודות מטרות הוועדה, אופן פעולתה וכו', עיקרו של ההסדר הכובל אינו בהפחתת התחרות או במניעתה, ואין בו כבילות שאינן נחוצות למימוש עיקרו.

יתירה מכך, להצלחת המיזם עשויה להיות השפעה חיובית הן על התחרות בין מפעילות האתרים לבין עצמן, הן על התחרות בין מפעילות האתרים לספקי מדיה פרסומית אחרים: באשר לזירת התחרות בין מפעילות האתרים לבין עצמן, קיומו של מדרוג מוסכם ומקובל של אתרי אינטרנט, המאפשר להשוות את נתוני המדרוג של כל אחד מהאתרים אל מול אלה של מתחריו, צפוי לתמרץ את מפעילות האתרים להתחרות זו בזו על מיקומן במדרוג.³ ככל שתגדל הסתמכות המפרסמים באינטרנט על הנתונים המסופקים על-ידי הוועדה, כך צפויה להתגבר התחרות בין מפעילות האתרים על מיקומן במדרוג, בשאיפה להגדיל בתוך כך את הכנסותיהן מפרסום. לא למותר לציין בהקשר זה כי מבנה הוועדה, כפי שנקבע בתקנון, ובפרט גם צירופם של משרדי פרסום ומפרסמים כחברים בה, מכוונים להבטיח את יצירתם של נתונים אובייקטיביים ובלתי תלויים, אשר עליהם תגבר הנטייה להסתמך.⁴

שנית, נתונים אגרגטיביים, אובייקטיביים ובלתי תלויים אודות צריכת אתרי אינטרנט, יהיו ברי השוואה לא רק עם נתונים אודות צריכת אתרים אחרים, אלא גם עם נתונים אודות צריכת מדיית פרסומיות אחרות – עיתונות, רדיו, טלוויזיה וכו'. יכולת ההשוואה בין נתוני המדיית, לצד השיפור ביכולת התכנון של מהלכי הפרסום באינטרנט והבקרה עליהם בדיעבד, צפויים להביא להגברת התחרות בין אתרי האינטרנט לבין ספקי המדיה האחרים.

4. סוף דבר

לאחר שנועצתי בוועדה לפטורים ומיזוגים, ראיתי לנכון להשתמש בסמכות הנתונה לי בסעיף 14 לחוק ההגבלים העסקיים ולהעניק את הפטור המבוקש.

תוקפו של פטור זה הינו למשך שלוש שנים מהיום.

בהתאם לסעיף 15(א) לחוק, נתונה החלטתי זו לערר בתוך 45 יום בפני אב בית הדין להגבלים עסקיים על-ידי איגוד עסקי, ארגון צרכנים או כל אדם העלול להיפגע מההסדר הכובל עליו ניתן הפטור.

רונית קן

הממונה על הגבלים עסקיים

ירושלים, א' תמוז תש"ע

13 ביוני, 2010

² לעניין זה ראו החלטה לפי סעיף 14 לחוק ההגבלים העסקיים, התשמ"ח-1988: מתן פטור מאישור הסדר כובל להסדר בין חברי הוועדה הישראלית למדרוג (החלטה מיום 17.4.2007), **הגבלים עסקיים** 5000600, בעמ' 3.

³ בעמ' 8.

⁴ ראו שם, בעמ' 3.