

ירושלים, כ"ד בכסלו תשפ"א

10 בדצמבר 2020

רשימת זכויות

מכח החוק לקידום התחרות ולצמצום הריכוזיות, התשע"ד-2013

פרק ב' בחוק לקידום התחרות ולצמצום הריכוזיות, התשע"ד-2013¹ (להלן החוק) עוסק בחובה החלה על מאסדרים לשקול שיקולי ריכוזיות כלל-משקית ושיקולי תחרותיות ענפית בהקצאת זכויות. הקצאה של זכות מוגדרת בפרק כמתן רישיון או התקשרות בחוזה בתחומי תשתית חיונית (שהוגדרו בתוספת לחוק) או העברת החזקה בשיעור משמעותי של זכויות בתאגיד שבידי המדינה.²

סימן ג' לפרק עוסק בשיקולי תחרותיות ענפית. ביחס לשיקולים אלו הגדרת "זכות" רחבה יותר וכוללת מעבר לאמור לעיל, גם רישיונות שמחמת טבעם, ערכם הכלכלי או הדין החל עליהם, מספר הפועלים בענף שבו ניתנים הרישיונות מוגבל.³ זאת, אף אם לא מדובר ברישיונות בתחומי תשתית חיונית שהוגדרו בתוספת לחוק.

הוראות סימן ג' מחייבות מאסדר שמבקש להקצות זכות או לקבוע תנאים להקצאה לשקול, בין יתר השיקולים שהוא נדרש לשקול, שיקולים של קידום התחרותיות הענפית.⁴ אם הזכות המוקצית כלולה ברשימת הזכויות שפרסמה הממונה על התחרות (להלן הממונה) בהתאם לסעיף 13 לחוק, נדרש המאסדר להיוועץ בממונה ביחס לשיקולי קידום התחרותיות הענפית לפני הקצאת הזכות.

מיהו המאסדר שנדרש להיוועץ, מתי הוא נדרש להיוועץ וכיצד הוא נדרש להיוועץ?

מאסדר מוגדר בחוק כמי שמוענקת לו לפי דין סמכות ההקצאה של הזכות, לרבות שר משרי הממשלה ומי ששר אצל לו את הסמכות להקצות את הזכות, ולעניין חוזה ועדת המכרזים העורכת או מאשרת את ההליך לפי חוק חובת המכרזים, התשנ"ב-1992 או גורם אחר שהוסמך לערוך הליך לפי חוק חובת המכרזים.

החוק אינו קובע על מי חלה חובת ההתייעצות במקרה שקיים יותר ממאסדר אחד שמטפל בהקצאה מסוימת, למשל במקרה שנערך מכרז להתקשרות בחוזה על ידי וועדת המכרזים ואותה הקצאה דורשת גם רישיון שמוענק על ידי שר, או שמועברת החזקה בשיעור משמעותי

¹ ס"ח התשע"ד, עמ' 92.

² ההגדרות שבחוק כוללות גם אישורים שנוגעים לעניינים אלו (אישור להעברת זכויות בבעל רישיון, אישור להעברת התקשרות בחוזה לאחר ואישור הנדרש להעברת זכויות בחברה ממשלתית או בתאגיד שהיה במועד כלשהו חברה ממשלתית, חברת בת ממשלתית, חברה מעורבת, או תאגיד אחר שחלות עליו הוראות חוק החברות הממשלתיות).

³ סעיף 10 לחוק.

⁴ סעיפים 12-13 לחוק.

בחברה ממשלתית שגם דורשת אישור להעברת רישיונות שבה החברה פועלת או במצב שנדרש רישיון מכמה מאסדרים ביחס להקצאה.

פרשנות שלפיה כל מאסדר שעוסק בהקצאה יצטרך לפנות להיוועצות ולהמתין לעמדת הממונה עלולה לסרב לליכי הקצאת זכויות שלא לצורך, שהרי עמדת הממונה על התחרות ביחס להקצאה מסוימת תהא אותה עמדה ביחס לכלל המאסדרים שעוסקים בהקצאה (גם אם מדובר בהקצאה של יותר מזכות אחת כהגדרתה בחוק).

לכן, במקרים שבהם יותר ממאסדר אחד מקצה זכות ביחס לאותה הקצאה, נכון שהמאסדר העיקרי שעוסק בהקצאת הזכות יפנה להיוועץ בממונה. עמדת הממונה שתועבר אליו תוכל לשמש גם את יתר המאסדרים המעורבים.

במקרה שהזכויות שקשורות בהקצאה ניתנות בשלבים, למשל, הזוכה זוכה בהקצאה שמקצה וועדת מכרזים ורק לאחר מכן ניתן רישיון, נכון שוועדת המכרזים שהיא הראשונה שמקצה זכות ביחס לאותה הקצאה תפנה להיוועץ בממונה, ומעניק הרישיון יוכל להסתמך על אותה עמדה ולא יידרש להיוועצות נוספת. כלומר, המאסדר הראשון שנדרש לשקול שיקולים של קידום התחרותיות הענפית יפנה להיוועץ, ופנייתו תייתר פנייה של המאסדר השני ותייעל את הליך ההקצאה.

מועד ההיוועצות נקבע בחוק: "בעת גיבוש התנאים להקצאה כאמור או בשלב אחר מוקדם ככל האפשר". התייעצות מוקדמת מסייעת לוודאות העסקית של שחקנים ששוקלים להתמודד בהליכי הקצאה של זכות, להתקשר בחוזה או לבקש רישיון, והיא מייעלת את הליך ההקצאה. יחד עם זאת, לעיתים, לא ניתן לשקול שיקולים של קידום התחרותיות הענפית בשלב מוקדם, שכן על מנת לגבש המלצה מושכלת בעניין השפעה תחרותית של הקצאה, יש צורך במידע בסיסי על זהותם וטיבם של המשתתפים בהליך התחרותי או לקבל תמונה ברורה יותר של הזכות המוקצית. לכן, ככלל, נכון יותר שההתייעצות בממונה ומסירת עמדתה תיעשה רק לאחר סיום שלב המיון המוקדם ובחינת עמידת המשתתפים הפוטנציאליים בתנאי הסף (אם מתקיים שלב כזה), ולאחר שהמאסדר מסוגל להבהיר לממונה את מהות הזכות המוקצית ואת היקפה.⁵

באשר לצורת ההיוועצות, החוק קובע שמאסדר יפנה בהתייעצות לממונה בכתב ויצרף את נימוקיו. על מנת לייעל את הליך ההתייעצות ראוי שהמאסדר יכלול בפנייתו את מלוא המידע שברשותו ביחס לזכות המוקצית, ביחס למבקשים לזכות בה וביחס לשיקולי התחרותיות הענפית ששקל טרם פנייתו.

⁵ השווה עמ' 17-16 במתודולוגיה לבחינת ריכוזיות כלל-משקית שפרסמה הוועדה לצמצום הריכוזיות ביום 3 במרץ 2019.

רשימת הזכויות

בתוקף סמכותי לפי סעיף 13 לחוק, להלן רשימת זכויות החייבות בהתייעצות עם הממונה על התחרות לפי סעיף 11(ב) לחוק:

מספר סידורי	תחום	הזכות
1.	שירותי בזק פנים ארציים נייחים	תחום הפעילות שלגביו נדרש רישיון כללי הניתן בהתאם לתקנות התקשורת (בזק ושידורים) (הליכים ותנאים לקבלת רישיון כללי למתן שירותי בזק פנים-ארציים נייחים), התש"ס-2000 ⁶
2.	שירותי רדיו טלפון נייד	תחום הפעילות שלגביו נדרש רישיון כללי משולב למתן שירותי רדיו טלפון נייד בשיטה התאית (רט"ן) לפי חוק התקשורת (בזק ושידורים), התשמ"ב-1982 ⁷ (להלן חוק התקשורת (בזק ושידורים)) ולפי פקודת הטלגרף האלחוטי [נוסח חדש], התשל"ב-1972 ⁸ (להלן פקודת הטלגרף) ושאינו רשיון רט"ן ברשת אחרת (להלן רישיון רט"ן), למעט אישור הנדרש לצורך העברת שליטה או אמצעי שליטה בבעל רישיון הרט"ן כאמור בהגדרת "רישיון" בחוק. הקצאת תדרים לפי סעיף 5ד(ג) לפקודת הטלגרף האלחוטי, לשימוש בעל רישיון רט"ן, כאמור, תהיה זכות החייבת בהתייעצות רק ככל שהיא שוות ערך, בהיקף ובמהות, למתן רישיון רט"ן, ובהתקיים אחד התנאים האלה: (1) הקצאת התדרים נעשית במסגרת הליך מכרזי פתוח גם לגורם שאינו פועל בתחום בעת פרסום ההליך המכרזי; (2) הקצאת התדרים נעשית במסגרת הליך מכרזי שבו ראוי להשתתף רק מי שפועל בתחום בעת פרסום המכרז, אך הקצאת התדרים אינה נעשית בהיקף דומה מבחינת איכות וכמות לכלל הגופים או אינה ניתנת לכלל גופים אלו.
3.	דואר	תחום הפעילות שלגביו נדרש רישיון כללי לפי סעיף 5א לחוק הדואר, התשמ"ו-1986 ⁹

⁶ ק"ת התש"ס, עמ' 886.

⁷ ס"ח התשמ"ב, עמ' 218.

⁸ דיני מדינת ישראל, נוסח חדש 25, עמ' 505.

⁹ ס"ח התשמ"ו, עמ' 79.

4.	שידורי טלוויזיה	תחום הפעילות שלגביו נדרש רישיון לשידורי טלוויזיה לפי חוק הרשות השנייה לטלוויזיה ורדיו, התש"ן-1990 ¹⁰
5.	שידורי טלוויזיה	תחום הפעילות שלגביו נדרש רישיון לשידורי טלוויזיה באמצעות לוויין לפי פרק ב'2 לחוק התקשורת (בזק ושידורים)
6.	שידורי כבלים	תחום הפעילות שלגביו נדרש רישיון כללי לשידורי כבלים, לפי פרק ב'1 לחוק התקשורת (בזק ושידורים)
7.	שידורי ערוץ ייעודי	תחום הפעילות שלגביו נדרש רישיון מיוחד למשדר ערוץ ייעודי, לפי סעיף 6לדו לחוק התקשורת (בזק ושידורים)
8.	שידורי ערוץ נושאי	תחום הפעילות שלגביו נדרש רישיון לשידורו של ערוץ נושאי לפי סעיף 13 לחוק הפצת שידורים באמצעות תחנות שידור ספרתיות, התשע"ב-2012 ¹¹ (להלן חוק הפצת שידורים באמצעות תחנות שידור ספרתיות)
9.	תחנות שידור ספרתיות	תחום הפעילות שלגביו נדרש רישיון כללי לשידורים באמצעות תחנות השידור הספרתיות לפי סעיף 12 לחוק הפצת שידורים באמצעות תחנות שידור ספרתיות
10.	תחנות שידור ספרתיות	תחום הפעילות שלגביו נדרש היתר להפעלת תחנות שידור ספרתיות לפי חוק הפצת שידורים באמצעות תחנות שידור ספרתיות
11.	תחנות שידור ספרתיות	מינוי לגורם מפעיל פרטי לפי חוק הפצת שידורים באמצעות תחנות שידור ספרתיות
12.	תחנות שידור ספרתיות	רישיון כללי לשידורים באמצעות תחנות השידור הספרתיות לפי חוק הפצת שידורים באמצעות תחנות שידור ספרתיות
13.	התפלת מי-ים	תחום הפעילות שלגביו נדרש רישיון הפקה לפי סעיף 23 לחוק המים, התשי"ט-1959 ¹² , לעניין התפלת מי-ים, למעט הארכה או חידוש של רישיון המוענק לבעל רישיון שזכה במכרז להקמת אותו מתקן התפלה לפני 20 ביוני 2017
14.	שירותי איכון רכב	הקצאת תדרים לפי סעיף 5ד(ג) לפקודת הטלגרף לשימוש בעל רישיון למתן שירותי איכון רכב
15.	שירותי זימון	הקצאת תדרים לפי סעיף 5ד(ג) לפקודת הטלגרף, לשימוש בעל רישיון למתן שירותי זימון

¹⁰ ס"ח התש"ן, עמ' 59.

¹¹ ס"ח התשע"ב, עמ' 286.

¹² ס"ח התשי"ט, עמ' 169.

16.	משק החשמל	תחום הפעילות שלגביו נדרש רישיון לניהול המערכת לפי חוק משק החשמל, התשנ"ו-1996 ¹³ (להלן חוק משק החשמל)
17.	משק החשמל	תחום הפעילות שלגביו נדרש רישיון הולכה לפי חוק משק החשמל
18.	משק החשמל	תחום הפעילות שלגביו נדרש רישיון חלוקה לפי חוק משק החשמל, למעט בכל הנוגע ל"מחלק היסטורי" כהגדרת מונח זה בהחלטה מס' 6 משיבה 272 של רשות החשמל מיום 11 באוגוסט 2009 בנושא "מתווה להסדרת פעילותם החוקית של מחלקי חשמל היסטוריים"
19.	משק החשמל	תחום הפעילות שלגביו נדרש רישיון ייצור לפי חוק משק החשמל, ובלבד שרישיון הייצור עניינו בהקמה ובהפעלה של תחנת כוח לייצור חשמל בהיקף העולה על 30 מגה וואט ¹⁴
20.	משק החשמל	תחום הפעילות שלגביו נדרש רישיון הספקה לפי חוק משק החשמל
21.	נפט וגז	תחום הפעילות שלגביו מוענקת זכות נפט כהגדרתה בחוק הנפט, התשי"ב-1952 ¹⁵ (להלן חוק הנפט)
22.	נפט וגז	תחום הפעילות שלגביו מוענק היתר מוקדם, ובלבד שניתנת עמו זכות קדימה לפי סעיף 7א לחוק הנפט
23.	מחצבים	תחום הפעילות שלגביו מוענק רישיון חיפוש כמשמעותו לפי פקודת המכרות ¹⁶
24.	מחצבים	תחום הפעילות שלגביו מוענקת זכות כרייה, כמשמעותה לפי פקודת המכרות
25.	מחצבים	תחום הפעילות שלגביו מוענקת זכות יחיד או זכות בכורה להשיג רישיון לחיפוש לפי סעיף 17 לפקודת המכרות
26.	מחצבים	תחום הפעילות שלגביו מוענק רישיון חיצוב, לגבי אותו סוג מחצב, לפי סעיף 109 לפקודת המכרות
27.	משק הדלק	תחום הפעילות של חברת דלק הרשומה במרשם חברות הדלק לפי סעיף 12 לחוק ההסדרים במשק המדינה (תיקוני

¹³ ס"ח התשנ"ו, עמ' 208.

¹⁴ בתחום פעילות זה, חובת ההתייעצות לפי סעיף 11 לא תחול על "הזמנה להציע הצעות בהליך מספר 1 לקביעת תעריף לייצור חשמל בטכנולוגיה פוטו-וולטאית", שפורסמה ביום 10.1.17, בכל הנוגע למתקנים שיחברו למתח נמוך בלבד.

¹⁵ ס"ח התשי"ב, עמ' 322.

¹⁶ חוקי א"י, כרך ב', עמ' (ע) 910, (א) 938.

		חקיקה להשגת יעדי התקציב והמדיניות הכלכלית לשנת הכספים (2001), התשס"א-2001 ¹⁷
28.	משק הדלק	זיקוק של דלק כהגדרתו בסעיף 9 לחוק ההסדרים במשק המדינה (תיקוני חקיקה להשגת יעדי התקציב והמדיניות הכלכלית לשנת הכספים 2001), התשס"א-2001
29.	גז פחמימני מעובה	תחום פעילות ייצור שלגביה נדרש רישיון ספק גז לפי חוק הגז (בטיחות ורישוי), התשמ"ט-1989 ¹⁸
30.	משק הגז טבעי	תחום הפעילות שלגביו נדרש רישיון הולכה לפי חוק משק הגז הטבעי, התשס"ב-2002 ¹⁹ (להלן חוק משק הגז הטבעי)
31.	משק הגז טבעי	תחום הפעילות שלגביו נדרש רישיון חלוקה לפי חוק משק הגז הטבעי
32.	משק הגז טבעי	תחום הפעילות שלגביו נדרש רישיון למיתקן גז"ן לפי חוק משק הגז הטבעי
33.	משק הגז טבעי	תחום הפעילות שלגביו נדרש רישיון אחסון לפי חוק משק הגז הטבעי
34.	זיכיון ים המלח	תחום הפעילות שעליו חל חוק זיכיון ים המלח, התשכ"א-1961 ²⁰
35.	שדות תעופה	תחום הפעילות שלגביו נדרש רישיון להפעלת שדה תעופה לפי סעיף 31 לחוק הטיס, התשע"א-2011 ²¹
36.	מחסני מסוף מטענים אווירי	תחום הפעילות שלגביו נדרש רישיון מחסן מסוף מטענים אווירי לפי תקנות המכס, התשכ"ו-1965 ²²
37.	קווי שירות באוטובוסים	תחום הפעילות שלגביו נדרש רישיון קו להפעלת קו שירות באוטובוסים, לפי פרק שני בחלק ה' לתקנות התעבורה, התשכ"א-1961 ²³ , ובלבד שאורכם הכולל בקילומטרים של קווי השירות שלגביהם חל רישיון הקו הוא 5% לפחות מאורך כלל קווי השירות באוטובוסים שלגביהם ניתנו רישיונות קו

¹⁷ ס"ח התשס"א, עמ' 227.

¹⁸ ס"ח התשמ"ט, עמ' 108.

¹⁹ ס"ח התשס"ב, עמ' 55.

²⁰ ס"ח התשכ"א, עמ' 130.

²¹ ס"ח התשע"א, עמ' 830.

²² ק"ת התשכ"ו, עמ' 274.

²³ ס"ח התשכ"ב, עמ' 1425.

38.	מסילות ברזל מקומיות	תחום הפעילות שלגביו נדרש זיכיון להפעלת מסילת ברזל מקומית לפי סעיף 46א לפקודת מסילות הברזל [נוסח חדש], התשס"א-2001 ²⁴ (להלן פקודת מסילות הברזל)
39.	מסילות ברזל שאינן מקומיות	תחום הפעילות שלגביו נדרש אישור הפעלה או ניהול של מסילת ברזל שאינה מסילת ברזל מקומית, לפי סעיף 48 לפקודת מסילות הברזל
40.	מסילות ברזל שאינן מקומיות	תחום הפעילות שלגביו נדרש צו לפי סעיף 48א לפקודת מסילות הברזל
41.	נמלי-ים	תחום הפעילות שלגביו נדרש כתב הסמכה להיות חברת נמל או תאגיד מורשה לפי סעיף 10 לחוק רשות הספנות והנמלים, התשס"ד-2004 ²⁵
42.	כבישים	תחום הפעילות הנוגע להחזקת כביש ומתן שירות בו או להפעלת כביש ומתן שירות בו, לרבות תחום הפעילות שלגביו חלים חוק כביש אגרה (כביש ארצי לישראל), התשנ"ה-1995 ²⁶ חוק כבישי אגרה (מנהרות הכרמל), התשנ"ה-1995 ²⁷ וחוק נתיבים מהירים, התש"ס-2000 ²⁸
43.	ייבוא רכבים	תחום הפעילות שלגביו נדרש רישיון יבואן מסחרי ²⁹ לפי סעיף 41 לחוק רישוי שירותים ומקצועות בענף הרכב, התשע"ו-2016 ³⁰
44.	פיננסים	תחום הפעילות שלגביו נדרש רישיון להפעלת מערכת סליקה פנסיונית מרכזית לפי חוק הפיקוח על שירותים פיננסיים (ייעוץ, שיווק ומערכת סליקה פנסיוניים), התשס"ה-2005 ³¹
45.	פיננסים	רישיון בנק לפי סעיף 4 לחוק הבנקאות (רישוי), התשמ"א-1981 ³² (להלן חוק הבנקאות (רישוי))
46.	פיננסים	בעל רישיון סליקה לפי סעיף 63א לחוק הבנקאות (רישוי), התשמ"א-1981

²⁴ דיני מדינת ישראל, נוסח חדש 23, עמ' 485.

²⁵ ס"ח התשס"ד, עמ' 456.

²⁶ ס"ח התשנ"ה, עמ' 490.

²⁷ ס"ח התשנ"ה, עמ' 493.

²⁸ ס"ח התש"ס, עמ' 199.

²⁹ יבואן זעיר, יבואן ישיר או יבואן עקיף.

³⁰ ס"ח התשע"ו, עמ' 970.

³¹ ס"ח התשס"ה, עמ' 918.

³² ס"ח התשמ"א, עמ' 232.

47.	פיננסים	בעל רישיון שירות נתוני אשראי לפי פרק ד' לחוק שירות נתוני אשראי, התשע"ו-2016 ³³
48.	פיננסים	בעל רישיון שירות מידע על עוסקים לפי פרק י' לחוק שירות נתוני אשראי, התשע"ו-2016 (להלן חוק נתוני אשראי)
49.	פיננסים	בעל רישיון לחברת שירותים משותפת לפי סעיף 4 לחוק הבנקאות (רישוי)
50.	בורסה לניירות ערך	תחום הפעילות שלגביו נדרש רישיון לפתיחה וניהול של בורסה לניירות ערך לפי סעיף 45 לחוק ניירות ערך, התשכ"ח-1968 ³⁴
51.	בתי חולים	תחום הפעילות שלגביו נדרש אישור הקמה לבית חולים לפי סעיף 24א לפקודת בריאות העם ³⁵

רשימת זכויות זו באה במקום רשימת הזכויות שפורסמה בילקוט פרסומים התשע"ז, עמ' 9494, ביום כ"ו באלול התשע"ז (17 בספטמבר 2017).

ירושלים, כ"ד בכסלו תשפ"א
10 בדצמבר 2020

מיכל הלפרין

הממונה על התחרות

טובא הלפרין

³³ ס"ח התשס"ב, עמ' 104.

³⁴ ס"ח התשכ"ח, עמ' 234.

³⁵ ע"ר 1065, 1940, עמ' (ע) 191, (א) 239.