

ירושלים, ח' טבת תשפ"ג

01 ינואר 2023

לכבוד

לירן אבישר בן חורין

מנכ"לית משרד התקשורת

ירושלים

שלום רב,

הנדון: עמדת רשות התחרות ביחס לטיוטת הצעת חוק עקרונות האסדרה של אספקת תכנים אודיו

ויזואליים לציבור, התשפ"ב – 2022

פתיחה

1. להלן תובא עמדת רשות התחרות ביחס למסמך "שימוע – טיוטת הצעת חוק עקרונות האסדרה של אספקת תכנים אודיו-ויזואליים לציבור, התשפ"ב-2022" (להלן הצעת החוק) שהופץ להערות הציבור ביום 9.8.2022.
2. להלן נציג את עיקרי עמדתנו, מבלי לגרוע מהערות שהעברנו אליכם בהתכתבויות קודמות. עמדתנו כוללת שני סוגי הערות. הראשון מתייחס לחלקים בהצעת החוק שנוגעים ישירות לתחומי פעילותה של רשות התחרות; לחוק התחרות הכלכלית, תשמ"ח-1988 (להלן חוק התחרות); ולחוק לקידום התחרות ולצמצום הריכוזיות, תשע"ד-2013 (להלן חוק הריכוזיות). הערות אלה נוגעות בעיקר לכך שהצעת החוק כוללת סעיפים שונים שלא מתאימים למצב החוקי הקיים ומייצרים כאוס אסדרתי שיקשה על פעילות בתחום. בעניינים אלו נדרש תיאום מלא בין משרד התקשורת לבין רשות התחרות בגיבוש וניסוח הוראות החוק הרלוונטיות כדי לשמור על מסגרת חוקית אחידה וקוהרנטית. סוג שני

של הערות נוגע באופן ממוקד יותר בסוגיות המקצועיות בתחום השידורים שהצעת החוק מבקשת להסדיר, והשפעת ההסדרה המוצעת על התחרות בתחום.

3. אנו ערים לכך שלאור תחילת כהונת הממשלה החדשה וחילופי השרים, ייתכן שיערכו שינויים משמעותיים בהצעת החוק, עם זאת העמדה שתוצג להלן כוללת הערות הנוגעות לכל שינוי שיקודם בתחום שידורי הטלוויזיה גם בעתיד.

### סמכויות תחרותיות

4. סעיפים שונים בהצעת החוק ובפרט פרק ח' להצעת החוק עוסקים בסמכויות שיינתנו ליו"ר המועצה לצורך שמירה על התחרות בתחום השידורים. בתוך כך האמור בפרק זה יחייב את יו"ר המועצה לבצע ניתוח של ההשפעות התחרותיות של התנהגויות שונות בתחום. הסעיפים הרלוונטיים בהצעת החוק מייצרים בלבול וחוסר בהירות ביחס לדיני התחרות כפי שהם מעוגנים בחוק התחרות. בין היתר, נוצרת סמכות אכיפה מקבילה על סוגיות תחרותיות, תוך שלא ברור היחס בין החוקים והסטנדרטים השונים שקבועים בכל חוק וההיגיון הכלכלי בבסיסי הפערים. הדבר יוביל בסבירות גבוהה, לפסיקות סותרות של בתי המשפט ואי בהירות אסדרתית. כך למשל, סעיפים אלה חלים באופן רחב על כל הגורמים בתחום מסוים על אף שמנקודת מבט תחרותית נכון יותר להחיל אותם רק על גורמים "דומיננטיים" מבחינה כלכלית.

5. כך לדוגמה, סעיף 75 מתייחס לגורם ש"פועל באופן העלול לפגוע באופן משמעותי בתחרות בתחום" וסעיף 76 מתייחס לגורם ש"מנצל לרעה את מעמדו בשוק התכנים האודיו-ויזואליים באופן העלול להפחית משמעותית את התחרות". שני הסעיפים מתייחסים להתנהגות חד-צדדית של שחקן בתחום. הסעיפים מקנים ליו"ר המועצה סמכות למתן הוראות לגורמים שניקטו בהתנהגויות אלה. בנוסף, הצעת החוק מקנה גם אפשרות של הטלת עיצום כספי על הפרת הוראות החוק, ביניהן גם הפרת הוראות שעניינן פגיעה בתחרות.

6. על פניו איסורים דומים כבר קיימים היום בחוק התחרות, לדוגמה, סעיף 29(א) לחוק התחרות הכלכלית, שמתייחס לניצול מעמד לרעה של בעל מונופולין. אך הצעת החוק מגדירה סטנדרט שונה מאוד מזה שקיים בחוק התחרות הכלכלית והדבר עלול להקשות על בהירות החובות החוקיות שחלות על השחקנים הפועלים בענף, לייצר פסיקות סותרות של בתי המשפט ולהביא לריסון יתר של פעולות שעשויות להגביר תחרות מחשש לאכיפה.

7. האמור לעיל הוא בבחינת דוגמה בלבד, והקושי המתואר מתקיים ביחס לסעיפים נוספים בהצעת החוק. מכילי להתייחס באופן פרטני לכל אחד מסעיפי הצעת החוק הרלוונטיים להערתנו לעיל אבקש להדגיש כי קביעת אסדרה חדשה שבבירור מקבילה לסמכות שבידי רשות מנהלית אחרת חייבת

להיעשות במשותף, תוך התייעצות והסכמה על פרטי האסדרה ועל הנחיצות שלה, ולא כפי שנעשה במקרה זה.

8. בהקשר זה אציין שהאפשרות של מינוי עובד רשות התחרות לחבר במועצה (סעיף 4) מחייבת בחינה משפטית ברשות התחרות, כך שגם ביחס לעניין זה נדרש תיאום טרם הפצת תזכיר החוק.

### ריכוזיות כלל משקית

#### התייחסות כללית

9. סעיפים 34, 37(ב), 39 ו-40 להצעת החוק קובעים כללים שונים שעניינם שקילת שיקולי ריכוזיות וחובת התייעצות עם הוועדה לצמצום הריכוזיות (להלן הוועדה) ביחס למתן רישיון לאספקת שידורי חדשות או פעולות שונות הנוגעות לבעל רישיון לאספקת חדשות.

10. הסדר זה בחוק המוצע לא רק שאינו דרוש (שכן הוראות חוק הריכוזיות מאפשרות הרחבת ההסדרים הקבועים מכוחו על תחומי פעילות נוספים), אלא שהוא מייצר חוסר אחידות ומעלה קשיים מהותיים ביישומו והפעלתו, כפי שיפורט להלן.

11. לפי חוק הריכוזיות, מאסדר שמבקש להקצות זכות לגורם ריכוזי נדרש לשקול שיקולי ריכוזיות כלל-משקית בהתייעצות עם הוועדה לצמצום הריכוזיות.

12. מדובר בהסדר חדשני, ייחודי, רגיש ומרוסן שלא קיים בעולם כולו, והוא מוגבל רק לזכויות מסוימות שהוגדרו במפורש בחוק, ורק ביחס לגורמים ריכוזיים שמנויים ברשימת הגורמים הריכוזיים.

13. לפי החוק שיקולי ריכוזיות הם "שיקולים של מניעת הרחבת הפעילות של הגורם הריכוזי, בשים לב לתחומי הפעילות הנוגעים לעניין ובהתחשב בזיקה ביניהם" (סעיף 5(ד) לחוק הריכוזיות). החוק מדגיש כי הפעלת סמכויות שנוגעות לשיקולי ריכוזיות כלל משקית תעשה באופן שיבטיח שלא תגרם פגיעה משמעותית ברווחת הצרכנים (סעיף 5(ה) לחוק הריכוזיות). לצורך, יישום חוק הריכוזיות, הוועדה נסחה ופרסמה מתודולוגיה לבחינת שיקולי ריכוזיות כלל-משקית ביום 3.3.2019.

14. כך, לפי החוק, מאסדר שמבקש להקצות זכות בתחום תשתית שנקבע בתוספת לחוק לגורם ריכוזי שהוגדר בחוק ומופיע ברשימת הגורמים הריכוזיים, נדרש לשקול שיקולי ריכוזיות כלל-משקית (שהוגדרו בחוק) ולהתייעץ עם הוועדה. הוועדה שהיא בעלת אופי כלכלי-משקי בוחנת את הריכוזיות הכלל-משקית שטמונה בהקצאה ואת הריכוזיות הכלל-משקית של הגורם הריכוזי שמבקש לזכות בה, בהתאם למתודולוגיה שפרסמה.

15. הוועדה התייחסה במתודולוגיה וביעוצים שפרסמה לתחום התקשורת ולתחום החדשות בפרט, בתחומים בעלי משמעות מיוחדת בחוק שעשויים לשמש כ"מכפיל כוח" לתשתיות שבידי גורם ריכוזי. לכן, לרישיון שידור חדשות בהחלט עשויה להיות השפעה על הריכוזיות הכלל-משקית, ולכן

בהחלט ראוי להוסיף את הרישיון לתוספת לחוק הריכוזיות, כך שההסדר הייחודי שנקבע בחוק הריכוזיות יחול לגביו. ניתן להוסיף "רישיון לאספקת חדשות" לחלופות שבהגדרת "גורם בעל השפעה בתחום השידורים או העיתונות הכתובה" שבסעיף 4(ו) לחוק, כך שכל גורם שהוא בעל רישיון לאספקת חדשות ייחשב לגורם ריכוזי.

16. יחד עם האמור לעיל, לא נכון ליצור הסדר מיוחד בחוק שאינו חוק הריכוזיות שמחייב פנייה לוועדה ביחס לשיקולי ריכוזיות כלל-משקית או ביחס לשיקולי ריכוזיות בחדשות. ההסדר כפי שעולה מטיוטת הצעת החוק אינו מבהיר אלו שיקולים בדיוק על הוועדה לשקול, כיצד עליה לשקול שיקולים אלו, האם יש לה סמכויות לדרוש נתונים ביחס לסמכויות אלו, מהי הפרוצדורה של ההיוועצות ועוד.

17. כמו כן, ככל שמדובר בשיקולי "ריכוזיות בחדשות" שאינם שיקולים של קידום התחרותיות הענפית או שיקולי ריכוזיות כלל-משקית, לא ברור מה המונח מבקש לבטא והאם מדובר בתחומים שלוועדה שהיא בעלת אופי כלכלי-משקי כאמור מומחיות בה. זאת ועוד, סעיפי ההתייעצות אינם מסמיכים מאסדר לשקול שיקולים אלו, ולפעול בהתאם להמלצת הוועדה, והיעוץ בהצעה מנותק מהסדרי הרישוי.

#### התייחסות לסעיפים ספציפיים

18. יש לנסח את ההסדר שבסעיפים 34 ו-37(ב) להצעת החוק בתיקון עקיף לתוספת לחוק הריכוזיות, ולהוסיף לתוספת לחוק הריכוזיות "רישיון לאספקת חדשות לפי חוק עקרונות האסדרה..." בתחום תשתית חיונית. תיקון כזה, יחייב את המועצה לשקול שיקולי ריכוזיות כלל-משקית ולהתייעץ עם הוועדה טרם הקצאת רישיון לאספקת חדשות לגורם ריכוזי. באופן זה, ההסדר המיוחד שנקבע בחוק הריכוזיות שכולל היבטים מהותיים ופרוצדורליים יחול באופן מלא ביחס לרישיון לאספקת חדשות.

19. סעיף 39 להצעת החוק קובע רגולציה על עיסוק בעיתונות או באתרי תוכן חדשותיים, ודורש אישור מיוחד מגורמים מסוימים לעסוק בהם. הצעת החוק לא מסבירה את הצורך ברגולציה חדשה ביחס לעיתונות ולאתרי תוכן חדשותיים. ואולם, אם לדעת משרד התקשורת יש הצדקה להסדיר פעילויות אלו, ולבחון אותן מבחינת ריכוזיות כלל-משקית, יש לקבוע בתיקון עקיף כי האישור הנדרש יופיע בתוספת לחוק הריכוזיות. כך, יחול גם על אישור זה ההסדר המאוזן שנקבע בחוק הריכוזיות.

20. סעיף 39 משתמש במונח "שיקולי ריכוזיות בחדשות". המונח לא ברור והוא לא מוגדר במקום כלשהו בהצעת החוק. ככל שיש צורך בשקילת שיקולים כאלה, יש להגדיר מהם אותם שיקולים ובאיזה אופן יש לשקול אותם. נחזור ונציין, כי כלל לא ברור שלוועדה שלה אופי כלכלי-משקי היא הגורם שמתאים לשקילת שיקולים אלו.

21. סעיף 40(א) קובע כי לצורך ייעוץ ביחס לרישיונות לאספקת חדשות (ואולי גם לצורך ייעוץ בענייני עיתונות ואתרי תוכן חדשותיים), הוועדה תתייעץ עם מאסדר תחום התשתית החיונית שמבקש רישיון או תאגיד קשור אליו עוסק בו. הסעיף אינו מבהיר לשם מה נחוצה ההתייעצות, ומה תוכנה, וגם ההיבטים הפרוצדורליים של אותה התייעצות לא הובהרו. הסדר כזה לא קיים בחוק הריכוזיות, ומניסיון רב שנים ביישום חוק הריכוזיות הצורך בו לא ברור. אנו מבקשים למחוק את הסעיף.
22. סעיף 40(ב) קובע כי אם נוכח מאסדר של תחום תשתית חיונית ש"אין מניעה להענקת רישיון לאספקת חדשות בכפוף לקביעת הוראות בתחום התשתית החיונית בהתאם לסמכותו, יינתן לו פרק זמן של תשעים ימים לקבוע הוראות כאמור, טרם הענקת הרישיון". גם סעיף זה, לא ברור כלל ועיקר. לא ברור איזה שיקולים מאסדר התשתית החיונית נדרש לבחון, אילו סמכויות יש לו לבחון מתן רישיון לאספקת חדשות או לתקן רישיון בתחום תשתית חיונית אחר משיקולים שנוגעים לרישיונות לאספקת חדשות, וכן לא ברור אלו כלים יש למאסדר שעוסק בתחום תשתית חיונית (למשל, בתחומי האנרגיה, התחבורה או הפיננסיים לקבוע כללים שנועדו לפתור חשש שנובע ממתן רישיון לאספקת חדשות). אנו מבקשים למחוק את הסעיף.

#### פרק ג' – אספקת תכנים אודיו-ויזואליים לציבור

23. האסדרה המוצעת של מרשם של ספקי תכנים עם היקף פעילות בינוני-גבוה, לעומת חובת רישיון היא טובה, ותקל על פעילותם של שחקנים בתחום. בפרט, שחקנים חדשים יוכלו לפעול אף ללא חובת רישום וללא צורך לעמוד באסדרה שעשויה להתלוות לחובת הרישום, כך שהכניסה לשוק תהיה קלה יחסית.
24. גם עבור אותם ספקי תכנים שידרשו להירשם במרשם חשוב לשמור על תנאי סף מינימליים לרישום, ולדאוג למנגנון פשוט ויעיל. בהקשר זה, ההצעה לאסור על "תאגיד שאחת ממטרותיו או מפעולותיו העיקריות היא רכישת אמצעי פרסום" (סעיף 25(ב)) להירשם במרשם אינה ברורה, על פניו איסור זה מייצר חסמי כניסה לשחקנים שונים שעשויים לפעול בענף ולא ברור מה ההצדקה לכך.

#### פרק ד' – אספקת חדשות

##### התייחסות כללית

25. האסדרה הנוגעת לאספקת חדשות היא מחמירה ורחבה מדי, עשויה לייצר חסמי כניסה לשוק החדשות עבור שחקנים רבים ותביא להפחתת התחרות בתחום. הדרך הנכונה יותר להסדיר את התחום כדי להשיג את המטרות המוצעות בדברי ההסבר ולצמצם ריכוזיות בענף היא למקד האסדרה בספקי חדשות מסוימים ולא בכלם. האבחנה יכולה להיעשות למשל – לפי רייטינג או מדד אחר לבחינת

כוח שוק של ספקי חדשות, ולא להחיל אסדרה רחבה על התחום כולו, בדומה למוצע לגבי תכני ספורט, שם האסדרה המוצעת תחול על "מפעל ספורט בסיסי" בלבד.

26. בתוך כך, חובת הרישוי לספק חדשות לצד התנאים לקבלת הרישיון, חורגים משאר חלקי הצעת החוק בהם קיים מנגנון של רישום בלבד עם תנאי סף נמוכים יחסית. אנו סבורים כי נדרשת חשיבה נוספת על פרק זה בהצעת החוק ושינוי יסודי של כללי האסדרה שמבוקש להחיל במסגרתו.

#### התייחסות לסעיפים ספציפיים

27. סעיף 31(א) – חובת רישוי לספק חדשות שמעוניין שתכניו ישודרו על גבי ספק תכנים רשום אינה סבירה. חובת רישוי כזו תקשה על שחקנים חדשים בתחום החדשות להפיץ את שידוריהם על גבי ספקי תכנים רשומים שהם באופן טבעי בעלי מספר מנויים גדול ותפוצה רחבה, וכך תקשה על כניסתם לתחום.

28. סעיף 31(ב) – האפשרות למועצה לחייב כל ספק חדשות "בתפוצה רחבה" לקבל רישיון אף היא אינה סבירה ותקשה על כניסה לתחום.

29. כאמור לעיל, במקום מערך רישוי עדיף לנהל מרשם של ספקי חדשות שמשדרים על גבי ספקי תכנים רשומים, כאשר למועצה תינתן סמכות לקבוע כי בהתקיים תנאים שיעידו על נחיצות התכנים של ספק חדשות רשום, תחול עליו אסדרה שתמנע פגיעה בתחרות בתחום.

30. סעיף 33 – השיקולים המנויים בסעיף זה צריכים להיות נקודת המוצא לדיון ולא מרכיב שיהיה על המועצה לשקול אותו. בתוך כך, כל ספק חדשות נוסף בהכרח תורם לתחרות בתחום ומסייע להגדלת המגוון החדשותי המסופק לציבור. סעיף זה יכול לשמש כבסיס לשיקול דעת שתפעיל המועצה בבואה לשקול האם להגדיר ספק חדשות מסוים ככזה שיש להחיל עליו את אותה אסדרה רחבה יותר. כלומר, המועצה תצטרך לשקול האם פעילות חופשית של ספק חדשות עשויה להביא לפגיעה בתחרות בתחום או לפגיעה במגוון החדשותי, ולא לשקול האם כניסה של שחקן נוסף תביא לשיפור מצב התחרות בתחום.

31. סעיף 35 – תנאי הסף לקבלת הרישיון שמפורטים בסעיף זה עשויים למנוע את כניסתם לתחום דווקא של אותם גורמים הנמצאים "על סיפו של השוק", וכך עשויה להימנע תחרות בתחום שתקל על אותם גופים שכבר פעילים בו היום. בפרט, ס"ק (ד)-(ה) עוסקים בגורמים הפעילים כבר בתחום החדשות באמצעות רדיו, עיתונות מודפסת או על גבי האינטרנט, ומניעת פעילות שלהם בשידור אודיו-ויזואלי של חדשות אינה מוצדקת ולא תתרום להגברת התחרות אלא תמנע אותה. גם ס"ק (ו) האוסר על תאגיד שעוסק ברכישת אמצעי פרסום לקבל רישיון לאספקת חדשות אינו ברור, בדומה למה

- שכתבנו ביחס לאיסור על תאגיד כזה להירשם במרשם של ספקי התכנים. על תנאי הסף להיות מצומצמים ככל הניתן, ולאפשר פעילות של מגוון שחקנים בתחום ללא הגבלות מיותרות.
32. סעיפים 36-40 – כללים אלו ראוי שיופעלו במשורה ונכון יותר שיחולו רק על ספקי חדשות מסוימים ולא על כל גורם שפועל בתחום. כך למשל, קביעת תנאים (סעיף 36) ושקילת שיקולי ריכוזיות בחדשות (סעיף 39) יחולו רק על אותם ספקי חדשות מסוימים שיש להם כוח שוק.
33. סעיף 39 – כאמור לעיל, החזקה של גורם במגוון אמצעי תקשורת עשויה דווקא לתרום לתחרות בענף, על ידי התרחבות של גורם שכבר מספק חדשות מסוג מסוים (למשל עיתון) לסוג נוסף (למשל שידורים). לאור זאת יש לבטל את ס"ק (א). דווקא הגורמים המנויים בס"ק זה הם בעלי פוטנציאל גדול להגביר תחרות בתחום שידורי החדשות האודיו-ויזואליים. לגבי ס"ק (ב) מיזוג בין ספק חדשות לבין גוף חדשות אחר אכן עשוי בתנאים מסוימים להפחית תחרות בתחום, אך מדובר בהקשר של תחרות ענפית (שתיבחן לפי חוק התחרות ולפי הסימן שעוסק בשקילת שיקולים של קידום התחרות הענפית בחוק הריכוזיות) ולא דווקא בהקשר של ריכוזיות כלל משקית שמצריך את עמדתה של ועדת הריכוזיות.
34. רגולציה על חברת החדשות – סעיפים 41-46: עיקרי האסדרה בחלק זה, ככל שהם נדרשים, צריכים לחול רק על אותם ספקי חדשות מסוימים המחזיקים בכוח שוק כפי שהוצע לעיל ולא על כל גורם שפעיל בתחום. בנוסף, גם על ספק חדשות שרצוי להחיל עליו רגולציה ניתן לחשוב על אסדרה מקלה יותר שתשיג את מטרות חלק זה בהצעת החוק, לדוגמה, במקום הקמה של ועדת מינוי דירקטורים על ידי המועצה ניתן להחיל על חברת החדשות את סימן ה' בפרק הראשון שבחלק השישי של חוק החברות, התשנ"ט-1999, יחד עם סעיף בחוק שיגדיר את שיעור הדירקטורים החיצוניים שימונה לדירקטוריון חברת החדשות, כפי שקבע בית הדין לתחרות בתנאים לפעילותה של אקו"ם (ואושרר בידי בית המשפט העליון).
35. סעיף 50 – סעיף זה למעשה מחיל חובת מכירה של תכני חדשות לכל ספקי התכנים (נוסח הסעיף בהצעת החוק מדבר למעשה על כל ספק תכנים ולא רק על ספק תכנים רשום). בהתאם לאמור לעיל גם סעיף זה צריך לחול באופן מצומצם יותר רק על חלק מספקי החדשות להם יש כוח שוק ולא על כל גורם שפועל בתחום.
36. סעיפים 51-55 – החשש התחרותי העיקרי שעשוי לעלות מאחזקה משותפת של חברת חדשות ושל פלטפורמת שידור (ספק אחוד) הוא של דחיקת פלטפורמות שידור מתחרות או חברות חדשות מתחרות באמצעות נקיטה בפרקטיקות כמו בלעדיות בשידור חדשות על גבי הפלטפורמה של הספק האחוד, סירוב לספק שידור חדשות של הספק האחוד לפלטפורמות מתחרות (למשל בדרך של



קביעת מחירים גבוהים), או מניעת שידור של תכני חדשות אחרים על גבי הפלטפורמה של הספק האחד. חשש זה עשוי להתעורר רק במקום שבו לפחות באחד מהמקטעים שבהם פועל הספק האחד הוא מחזיק בכוח שוק. ללא קיומו של כוח שוק לספק האחד לא יהיו יכולת ותמריץ לפגוע בתחרות. לאור האמור, האסדרה שהצעת החוק מבקשת להחיל על ספק אחד צריכה להתמקד באותם גורמים שאכן סביר לצפות שיוכלו לפגוע בתחרות. בהתאם לכך אנו סבורים שהאסדרה צריכה להתמקד בספקי תכנים רשומים בלבד, שהם בעלי היקף פעילות גדול, ובספקי חדשות מסוימים החזיקים בכוח שוק כפי שהוצע לעיל. בפרט, אין מקום לחייב כל ספק אחד באישור טבלת תעריפים, בחובת מכירה לספקי תכנים אחרים או בחובת שידור של תכני חדשות אחרים. החלת אסדרה רחבה על כל גורם שהוא ספק אחד, עשויה להקשות על כניסת גורמים חדשים לשוק ולמנוע בידול בין פלטפורמת השידור וכך להביא לצמצום התחרות בניגוד להגיון שעומד בבסיס הצעת החוק. זאת, מעבר לפגם שטמון בעצם קביעת רגולציה שכוללת נטל בירוקרטי מיותר.

## ספורט

### התייחסות כללית

37. פרק הספורט בהצעת החוק מציג אסדרה מאוזנת שמצד אחד מאפשרת חופש פעולה גבוה לשחקנים השונים – בדגש על ספקי התכנים, ומצד שני נותנת מענה למצבים בהם עלולה להתרחש פגיעה בתחרות בין ספקי התכנים באמצעות אספקת תכני ספורט בעלי ביקוש גבוה. קיימת חשיבות רבה לכך שקביעת רשימת התכנים שיוגדרו כ"מפעל ספורט בסיסי" תתמקד באותם מפעלי ספורט בעלי הביקוש הגבוה ביותר בקרב הציבור בישראל ולא תורחב יתר על המידה, אחרת עשויות להיות לאסדרה המוצעת השלכות שליליות על התחרות בתחום.

### התייחסות לסעיפים ספציפיים

38. סעיף 56(ב) – הסעיף מתנה את ההצעה למכור שידור בטכנולוגיה מסוימת בבקשתו של ספק התכנים. פשוט יותר לחייב את בעל הזכות להציע לכל ספקי התכנים את מפעל הספורט הבסיסי בכל הטכנולוגיות בהן הוא רשאי לשדר, ללא תלות בבקשת ספק כזה או אחר.

39. סעיף 59(ג) – הסטנדרט שנקבע בסעיף זה של בדיקה האם "אין בפעילותו של ספק התכנים האמור כדי לפגוע בתחרות" הוא חריג ביחס לנוסח הוראות דומות בחוק התחרות. הגדרת סטנדרטים שונים מייצרת בלבול וחוסר ודאות בקרב החברות הפועלות בשוק. יש לקבוע נוסח אחיד שיתאים לאמור בחוק התחרות בתיאום עם רשות התחרות.

40. סעיף 60(א) – הסעיף לא מקובל עלינו בנוסח הנוכחי. לא ברור איזו מומחיות יש לממונה על התחרות ביחס לקביעת קיומה של חשיבות תרבותית באירוע ספורט מסוים, או במידת העניין



הציבורי שיש באירוע ספורט מסוים. אלו לא נושאים שנמצאים בתחום המומחיות או הסמכות של הממונה. ככל שאתם סבורים שלממונה יש את הכלים והסמכות לסייע בעניין זה נדרשים תיאום והסכמה מראש עם הרשות לגבי האופן שבו תידרש מעורבות של הממונה בהקשר זה, אם בכלל.

## הפקות מקור

### התייחסות כללית

41. המלצות ועדת פולקמן עמדו על כך שקיימת חשיבות לשמור על היקף השקעה יציב לאורך זמן של תוכן מסוגה עילית. הצעת החוק קובעת אמנם חובת השקעה רק בתכני סוגה עילית בהתאם להמלצות, אך מנגנון התשלום עשוי לייצר מצב של כפל תשלום על הפקות מסוימות, ואף להביא להיקף השקעות שילך ויתרחב מה שיתרום אמנם להפקת תכני סוגה עילית אך יכול לייצר נטל על הגורמים המממנים שיקשה עליהם להמשיך לפעול כספקי תכנים ויהווה תמריץ שלילי להתרחבות עבור שחקנים חדשים. לצד שמירה על היקף ההשקעות לפחות ברמה הקיימת, יש לוודא גם שלא מייצרים תמריצים שליליים לפעילות גורמים שונים בענף.

42. לאור האמור, אנו מציעים לרסן את האופן בו תחול חובת התשלום עבור הפקות מקור כדי להימנע בכל הניתן מההשפעות השליליות שעשויות להיות לה על התחרות בתחום. בפרט, לאור ביטול הפטור מתשלום על הערוצים המסחריים ממנו נהנות היום הפלטפורמות הוותיקות מצד אחד, והחלת חובת תשלום להפקות מקור על הפלטפורמות החדשות מצד שני, יש לוודא שלא נוצר כפל בתשלום על הפקות מקור. כך לדוגמה, עד היום הפלטפורמות החדשות שילמו על תכני הערוצים המסחריים, מה שהגדיל את ההכנסות של הערוצים מהן נגזרה חובת ההשקעה בהפקות מקור. כעת לפי הצעת החוק לצד המשך התשלום לערוצים המסחריים, הפלטפורמות החדשות יחויבו גם בתשלום על הפקות מקור, והפלטפורמות הוותיקות יתחילו לשלם לערוצים המסחריים במקביל להמשך התשלום עבור הפקות מקור.

43. ניתן לדוגמה לקבוע תקרה כוללת לחובת ההשקעה בהפקות מקור מסוגה עילית, שתתבסס על כלל התשלומים של הגורמים השונים בהתאם להצעת החוק יחד עם ההשקעה של תאגיד השידור הציבורי. ככל שבשנה מסוימת תשלומי החובה של הגורמים השונים יחצו את תקרת חובת ההשקעה ניתן יהיה להכיר ביתרה עבור השקעות החובה של השנה הבאה.

44. בהקשר זה יש לציין שהוראות המעבר בסעיף 115 מייצרות מגרש משחקים לא זהה בין כלל ספקי התכנים. הפלטפורמות הוותיקות יישארו בתקופה זו במודל הכלכלי הישן בו הן לא משלמות עבור הערוצים המסחריים, אסור להן לשדר פרסומות, וחובות השקעה בהפקות מקור יחולו עליהן. אך הפלטפורמות החדשות יחויבו בהשקעה בהפקות מקור לצד המשך התשלום על תכני הערוצים

המסחריים. יש ליצור מגרש משחקים מאוזן בין כל הגורמים, לדוגמה על ידי דחיית התחלת התשלום עבור הפקות מקור לפלטפורמות החדשות עד תום תקופת המעבר.

#### סיכום

45. הצעת החוק עושה צעדים משמעותיים בדרך לאסדרת תחום השידורים והתאמתו למציאות הקיימת. כדי לוודא שחופש הפעולה של השחקנים השונים נותר גבוה ככל שניתן, והתערבות המועצה ורשות השידורים תיעשה באותם מקומות בהם אכן קיימים כשלי שוק שדורשים זאת יש לאזן זאת בהתאם להערוטינו לעיל. בפרט, האסדרה המוצעת בתחום החדשות היא רחבה מדי ויש להתאימה לאסדרה המוצעת לגבי מפעלי ספורט בסיסיים. בנוסף, יש להתאים את הסמכויות הנוגעות לשמירה על התחרות לסמכויות הקיימות כבר בידי הממונה על התחרות כדי להקנות ודאות לשחקנים השונים בדבר הכללים בהם עליהם לעמוד כדי לא להימצא בהפרה של החוק.

46. חוק הריכוזיות מאפשר למאסדרים לשקול שיקולי ריכוזיות כלל-משקית ושיקולים של קידום התחרותיות הענפית בהקצאת זכויות, והוא קובע מסגרת ברורה לשקילת שיקולים אלו ולהתייעצות עם הוועדה לצמצום הריכוזיות ועם הממונה על התחרות בהקצאת זכויות. יש ליהנות מהניסיון שנצבר משימוש בהסדרים המורכבים שנקבעו בחוק הריכוזיות, במקום לנסות ולקבוע הסדרים חדשים שאינם ברורים.

47. נודה להמשך שיתוף הפעולה אתכם בניסוח הצעת החוק שתובא לאישור הממשלה ובקידום החקיקה בכנסת.

בכבוד רב ובברכה,



עו"ד מיכל כהן

הממונה על התחרות

העתק:

מאיר לזין, משנה ליועמ"ש לממשלה (משפט כלכלי), משרד המשפטים  
לירון נעים, ראש האשכול הכלכלי, ייעוץ וחקיקה, משרד המשפטים  
כפיר בטט, סגן הממונה על התקציבים, אגף תקציבים, משרד האוצר  
אלון סלע, ראש ענף רגולציה, משרד התקשורת