



## רשות ההגבלים העסקיים

### הכרזת מונופולין בהתאם לסעיף 26 לחוק ההגבלים העסקיים תשמ"ח - 1988 על זכייניות הכבלים בישראל.

בהתאם לסמכותי לפי סעיף 26 לחוק ההגבלים העסקיים, התשמ"ח - 1988 (להלן "חוק ההגבלים העסקיים"), אני מכריז בזאת על כל אחת מבין החברות הבאות (אשר תכוננה להלן "זכייניות הכבלים") –

1. גוונים - טלוויזיה בכבלים בע"מ;
2. ט.ל.מ טלוויזיה למנויים בע"מ;
3. מת"ב - מערכות תקשורת בכבלים בע"מ;
4. עידן - מערכות כבלים ישראל בע"מ;
5. ערוצי אדום בע"מ (באשר לפעילותה בשטח בה חל החוק הישראלי);
6. ערוצי זהב ושות';
7. תבל תשדורת בינלאומית לישראל בע"מ.

כעל בעלת מונופולין בתחום אספקת שידורי טלוויזיה רב-ערוצית בתשלום, בכל אחד מאזורי הזכיון לשידורי טלוויזיה בכבלים בו היא פועלת.

#### 1. מבוא

מונופולין, במיוחד כזה הפועל בתחום התקשורת, הוא אבן נגף הניצב על דרכה של תחרות חופשית; מונופולין מושלם, של 100% משוק נתון, הוא האנטיתיזה לתחרות. לקיומו של מונופולין בתחום התקשורת השפעה קשה על טובת הציבור, שהרי האינטרס בקיומה של תחרות חופשית אינו נופל בחשיבותו ובמעמדו הנורמטיבי מאינטרסים חוקתיים באופיים, דוגמת חופש הביטוי וחופש העיסוק; מדובר בזכויות חוקתיות המעוגנות באותו מקור. "חופש העיסוק וחופש הביטוי של אמצעי התקשורת האחרים, אינו נופל בחשיבותו מההגנה על מונופול התקשורת, ואולי אף עולה עליה... החשש לפגיעה עקב קיומו והתנהגותו של מונופולין הנו קשה במיוחד בתחום התקשורת שבו "הסכנה לשוק הרעיונות, נובעת, בראש ובראשונה, מריכוזיות בשליטה באמצעי התקשורת"....<sup>1</sup>

לקראת כניסת מתחרה נוסף לשוק הטלוויזיה הרב ערוצית, פניתי אל מנהלי זכייניות הכבלים, והודעתי להם כי אני שוקל להכריז על כל אחת מזכייניות הכבלים כעל בעלת מונופולין, במספר

<sup>1</sup> מוני 2/96 הממונה על הגבלים עסקיים נ' ידיעות אחרונות בע"מ ואח' (4 בנובמבר 1999), בע"מ 17.



## רשות ההגבלים העסקיים

תחומים. על הודעתי זו בחרו הן להשיב בצוותא חדא, ותשובתן נתקבלה במשרדי רשות ההגבלים העסקיים ביום 9 באוגוסט 1999.

לאחר שהונחה בפני התשתית הנדרשת לשם הכרזה על זכייניות הכבלים כעל בעלות מונופולין, ולאחר שעיינתי היטב בהערותיהן ובטענותיהן ובשים לב להן, מצאתי לנכון להפעיל את סמכותי שבדין, ולהכריז על זכייניות הכבלים כעל בעלות מונופולין כאמור לעיל.

### 2. המסגרת המשפטית

סעיף 26(א) לחוק ההגבלים העסקיים מתווה את המסגרת המשפטית להכרזה על גוף עסקי כעל בעל מונופולין. הסעיף קובע:

”יראו כמונופולין ריכוז של יותר ממחצית מכלל אספקת הנכסים או מכלל רכישתם, או של יותר ממחצית מכלל מתן שירותים, או מכלל רכישתם בידיו של אדם אחד (להלן - בעל המונופולין). על קיומו של מונופולין כאמור יכריז הממונה בהודעה ברשומות.”

ציינתי בהכרזת המונופולין על חברת החשמל, כי ”המבחן בו בחר המחוקק להכרזתו של מונופול הוא מבחן מבני עובדתי... מבחן זה מקים חזקה כי אחיזתו של גוף במחצית מכלל אספקת הנכסים או השירותים משוק נתון, כפי שהוא בפועל, מבטאת שליטה ומעמד כאלה המצדיקים לבסס קביעה רגולטורית בדבר קיום המונופולין.”

כל אחת מזכייניות הכבלים היא הגורם היחיד באזור המספק לציבור באותם אזורים שידורי טלוויזיה רב ערוצית.

### 3. תחום ההכרזה - אספקת שידורי טלוויזיה רב-ערוצית בתשלום

בהתאם לזיכיון לשידורי טלוויזיה רב ערוצית בתשלום, אשר ניתן לזכייניות הכבלים כאמור בסעיף 6 לחוק הבזק, התשמ”ב - 1982 (להלן: ”חוק הבזק”), ואשר אמור להסתיים בין השנים 2002 - 2005, משדרות זכייניות הכבלים - כל אחת באזוריה - שידורי טלוויזיה רב ערוצית בתשלום. חוק הבזק קובע כי לא יעשה אדם פעולת בזק (ובכלל זה שידורי טלוויזיה רב ערוצית) בלא זיכיון שניתן לכך על ידי שר התקשורת. החוק קובע אפוא חסם רגולטורי מוחלט לכניסה לשוק משדרי הטלוויזיה הרב ערוצית. באף לא אחד מאזורי זכייניות הכבלים ניתן, מאז תחילת



## רשות ההגבלים העסקיים

פעולתן, כל זיכיון לאדם כלשהו זולת הזכייניות,<sup>2</sup> לספק שידורי טלוויזיה רב ערוצית. בכך הוקם לכל אחת מהזכייניות מונופולין סטטוטורי באזוריה.

מכוח הוראות חוק הבזק העניק כאמור שר התקשורת זיכיונות אזוריים להקמת תחנות שידור אזוריות –<sup>3</sup> בכל אזור זיכיון אחד. בסמוך לשנת 1990 החלו שמונה חברות לספק שידורי טלוויזיה רב-ערוצית בתשלום. עם קבלת הזיכיון הקימה כל אחת מזכייניות הכבלים, באזוריה, רשת כבלים, שבאמצעותה היא מעבירה את שידוריה לציבור המנויים. רשת הכבלים היא תשתית להולכת שידורי טלוויזיה רב ערוצית בתשלום לבית המנוי. מספרם הכולל של המנויים בפועל לזכייניות הכבלים עולה על 1.1 מליון בתי אב. אחוז החזירה שלהן בפועל קרוב ל – 70% מבתי האב, ושיעור הגעתן למנויים בכוח ("home pass") גבוה בהרבה. רשתות הכבלים מחוברות לרשת בין-אזורית באמצעות מערכת בין-מוקדית (הקרויה "רשת הסיפון"), בהתאם להוראות הדין.<sup>4</sup>

כיום נותרו שלוש חברות – זכייניות הכבלים – המספקות בעצמן ובאמצעות חברות בנות שידורי טלוויזיה רב ערוצית: תבל, ערוצי זהב ומת"ב. עיקר פעילותה של תבל, במישרין או בעקיפין, באזורים תל אביב – גבעתיים, אשדוד – אשקלון, עמק יזרעאל, ראשון לציון, לוד והסביבה. עיקר פעילותה של ערוצי זהב, במישרין או בעקיפין, באזורים רמת גן – פתח תקווה, ירושלים, באר שבע והדרום, אזור רחובות ואזור עכו. עיקר פעילותה של מת"ב באזורים בת – ים, חולון, חיפה, נתניה, קרית שמונה, צפת, רמת הגולן ואזור כנרת.

מעת הענקת הזיכיונות, ועל רקע הוראות חוק הבזק, פעלה כל אחת מזכייניות הכבלים לבדה בכל אזור בו ניתן לה זיכיון, מבלי שיקום לה מתחרה בשידורי טלוויזיה רב ערוצית – בכבלים, באוויר או בכל דרך אחרת. בין הזכייניות אין תחרות ישירה בצד התפוקות, שכן כל אחת בלעדית באספקת המוצר באזוריה, ואין חפיפה בין אזוריהן של הזכייניות. לכל היותר ניתן לומר כי מתקיימת ביניהן מידה של תחרות מוגבלת על דרך ההשוואה – yardstick competition, אך זו אינה תחרות הממקמת אותן באותו שוק, שהרי לציבור צופי זכיינית אחת, אין כל גישה לשידורי זכיינית אחרת, זולת אם יעתיקו את מקום מגוריהם. זהו, כמובן, מונופולין אזורי, כמשמעו בסעיף 26 לחוק ההגבלים העסקיים.

<sup>2</sup> ראה להלן, באשר לרשיון שניתן לשידורי לוויין.

<sup>3</sup> מיתקן או התקן המשמש או המיועד לשמש בעיקר לצורכי שידורים, לרבות מוקד תפעול ורשת כבלים, כהגדרתה בסעיף 6א לחוק הבזק.

<sup>4</sup> על פי תקנות הבזק (זיכיונות), התשמ"ח – 1987 (שהותקנו מכוח סעיף 6לחוק הבזק).



## רשות ההגבלים העסקיים

לא כאן המקום לפרט את מכלול ההתפתחויות בתחום זה. די לציין כי חוק הבזק תוקן בכדי לאפשר הקמת תחרות לזכייניות הכבלים. בעוד שבלעדיות "קרקעית" נשמרה בשלב זה לזכייניות הכבלים, צפויה לקום להן תחרות מן האוויר בדמות שידורים באמצעות לוויין. מכוח התיקון לחוק הבזק העניק שר התקשורת זכיון אחד לשידורי לוויין - לחברת די. בי. אס. שירותי לוויין (1998) בע"מ. האחרונה טרם החלה בשידוריה, אולם היא מצויה בשלבי התארגנות לקראת תחילתם.

כך, זכייניות הכבלים מהוות היום ספק יחיד של שידורי טלוויזיה רב-ערוציים. הן מחזיקות בכל השוק הרלוונטי ואין להן מתחרה – נתח השוק שלהן עומד על 100%. בחלק מתחומי פעילותן יש לזכייניות הכבלים הגנה סטטוטורית מכוח הוראות חוק הבזק (בכל הנוגע להעברה קרקעית של שידורי טלוויזיה רב ערוצית למנויים), אך גם בתחומים בהם אין להן הגנה כזו (שידורים כאמור שמקורם בלוויין או במשדרים קרקעיים), הן מהוות מונופולין מלא בפועל.

#### 4. על ההכרזה ופתיחת השוק לתחרות

נוהג הוא ברשות ההגבלים העסקיים, להידרש להכרזת מונופולין מקום בו עומד להיות מוסג גבולו של מונופולין מוחלט, ועתיד לבוא לשוק מתחרה חדש. "עת פתיחתו של ענף מסוים במשק לתחרות, נקודת זמן קרדינלית ומהותית היא... בעת כזו אך מתגבר הצורך בהגנה על התחרות המתפתחת. עמד על כך בית הדין להגבלים עסקיים בערר 7/95 בעניין **בזק**." <sup>5</sup> בעת הזו נדרש מערך ההגבלים העסקיים לשים אל ליבו את הנעשה בענף הנשלט על ידי גוף אחד בעל מעמד מונופוליסטי עם פתיחתו לתחרות." <sup>6</sup> שם, בעניין **בזק**, קבע בית הדין להגבלים עסקיים כי "תהליך הפתיחה לתחרות של תחום כלכלי שהיה נתון לשליטתו של מונופולין, כאשר בעל המונופולין משמר עדיין בידו שליטה מלאה או חלקית באותו שוק, בין בתחומים שטרם נפתחו לתחרות ובין בתחומים שכבר נפתחו לתחרות, בשעה שהמתחרים החדשים טרם ביססו את מעמדם בשוק, טומן בחובו פוטנציאל של פגיעה בתחרות. לפיכך, מחייב תהליך כזה פיקוח והגנה מפני פגיעה אפשרית בתחרות." <sup>7</sup>

קבעתי בהכרזה על חברת החשמל כעל בעלת מונופולין, ויפים הדברים גם לכאן, כי הכרזת מונופולין -

<sup>5</sup> ערר 7/95, **בזק החברה הישראלית לתקשורת בע"מ נ' הממונה על הגבלים עסקיים**, דינים מחוזי, ל"ב(1), עמ' 66 (להלן - "פס"ד **בזק**"), בעמ' 11 לפסק הדין כפי שפורסם. וראה להלן.

<sup>6</sup> **הכרזה על חברת החשמל כעל בעלת מונופולין** (5 בינואר 1999).

<sup>7</sup> פס"ד **בזק** לעיל, בעמ' 15 לפסק הדין כפי שפורסם. וראה לעיל, שם.



## רשות ההגבלים העסקיים

"מקבלת משנה חשיבות בתחום האכיפה הפרטית. משמעות רבה ניתנת להכרזה מעין זו בעיני הציבור. על כך עמד אף בית הדין להגבלים עסקיים בפרשת **בזק** האמורה:<sup>8</sup>

'אכיפה זו, שלהכנתה נועדה ההכרזה, יש להדגיש, כוללת לא רק את האכיפה הציבורית (מתן הוראות לבעל מונופולין) אלא גם את האכיפה הפרטית. בתחום זה אף נודעת להכרזה משנה חשיבות, שכן תובע פרטי יתקשה, מטבע הדברים, בהוכחת קיומו של מונופולין, עובדה שפעמים רבות אינה חד משמעית. קיומה של ראייה לכאורה זו, עשויה לסייע באופן ממשי ליישום האכיפה הפרטית, ורצוי שהממונה יביא בחשבון גם פן זה שבתכלית החקיקה בבואו לשקול עשיית שימוש בסמכותו זו."

הנה כי כן, בעצם ההכרזה ופרסומה ברבים יש כדי לבסס, עבור כל אדם, את היות חברת החשמל בעלת מונופולין לפי החוק ואת תחולת סעיפי החוק עליה ביחסיה עם כל אדם. זהו תמרור לחברת החשמל הקורא לה לבחון בקפידה יתרה פעולותיה בראי חוק ההגבלים העסקיים. זו הודעה לכל אדם כי על חברת החשמל מוטלות החובות המיוחדות שהוטלו על בעל מונופולין בחוק ההגבלים העסקיים, וממילא כי קמות לכל אדם הזכויות שמקנה החוק כלפי בעל מונופולין."

עוד הערתי בהכרזתי על חברת החשמל כבעלת מונופולין, דברים אלה:

"נפקותה של ההכרזה לגבי כל הסעדים הקבועים בחוק בנושא הפיקוח על המונופולין היא בהיותה ראייה לכאורה לקיומו של מונופולין, והיא בבחינת צעד מקדים (אם כי לאו דווקא הכרחי) להפעלתם של הכלים הסטטוטוריים שנקבעו בחוק ליישומם של פיקוח זה. כך, בהליך מכוח סעיף 30 לחוק רשאי הממונה ליתן לבעל מונופולין הוראות בדבר צעדים שעליו לנקוט בכדי למנוע פגיעה בציבור, באחד מהתחומים המנויים בסעיף. הליכים נוספים בהם יש נפקות להכרזת המונופולין הם ההליך של הפרדת המונופולין (מכח סעיף 31 לחוק) והטלת מגבלות על בעל מונופולין (מכח סעיף 27 לחוק).

<sup>8</sup> שם, בעמ' 7.



## רשות ההגבלים העסקיים

---

### 5. סוף דבר- הכרזה

לאור כל האמור לעיל, ובתוקף סמכותי לפי סעיף 26 לחוק ההגבלים העסקיים, התשמ"ח - 1988, אני מכריז על זכייניות הכבלים כעל בעלות מונופולין באספקת שידורי טלוויזיה רב-ערוצית בתשלום, כל אחת באזורי הזכיון שלה.

הודעה על קביעתי זו תימסר לזכייניות הכבלים וכן תפורסם ברשומות.

קביעתי זו בדבר היות זכייניות הכבלים בעלות מונופולין בענפים האמורים תהא ראייה לכאורה בכל הליך משפטי, הכל כאמור בסעיף 43 (ה) לחוק ההגבלים העסקיים.

זכייניות הכבלים רשאיות לערור על קביעתי זו לבית הדין להגבלים עסקיים, בתוך 30 יום ממועד קבלת הודעה בדבר קיומה.

ד"ר דוד תדמור

הממונה על ההגבלים העסקיים

ירושלים, כ"ט חשוון, תש"ס

8 נובמבר, 1999