

יו"ר המועצה לשידורי כבלים ולשידורי לוויין, מר ניר שוויקי

חברי המועצה לשידורי כבלים ולשידורי לוויין

עו"ד איתמר חרמון, יועמ"ש המועצה לשידורי כבלים ולשידורי לוויין

באמצעות כתובת המייל

MeitalA@moc.gov.il

הנדון: תגובת לובי 99 לשימוע הציבורי לגבי עסקת קשת-RGE

בשם לובי 99 (חל"צ) אנו מתכבדות לפנות אליכם בהמשך להחלטת המועצה לשידורי כבלים ולשידורי לוויין (להלן: "מועצת הכבלים והלוויין") מס' 1-2 מיום 11.05.2022 בעניין שימוע ציבורי לגבי עסקת קשת-RGE – בבקשה כי תביעו התנגדות נחרצת לאישור הקמת המיזם FREETV בידי מועצת הרשות השנייה לטלוויזיה ורדיו (להלן: "מועצת הרשות השנייה"), וכי לא תתנו היתר להעברת 25% ממניות RGE, בעלת השליטה בערוץ הכנסת, לידי קשת, במסגרת העסקה.

זאת, לנוכח מספר טעמים:

1. מתן אישור למיזם, עומד בניגוד לתפקידכם להבטיח שוק שידורים תחרותי, מרובה שחקנים, פלורליסטי ואיכותי ובניגוד לעקרונות שעניינם הגבלת בעלויות צולבות בכלי התקשורת.
2. תפקידכם מחייב שקילת שיקולים רחבים של טובת הציבור, ומתן היתר למיזם, אינו עולה בקנה אחד עם טובת הציבור.
3. מתן אישור למיזם יעצים את כוחה המונופוליסטי ממילא של קשת, השולטת בפלטפורמות רבות בעלות נתחי שוק משמעותיים, באופן שיפגע בקיומו של "שוק דעות ורעיונות".
4. מתן אישור להעברת 25% ממניות RGE, בעלת השליטה בערוץ הכנסת לידי קשת, עלול לפגוע במעמד של ערוץ הכנסת כערוץ בעל אופי ציבורי, ועומד בניגוד לעקרונות שבבסיס דו"ח של הוועדה הציבורית לבחינת ההסדרה של שידורי הכנסת.

והכל כמפורט להלן:

רקע

1. לובי 99 הינו הלובי הציבורי הראשון בישראל, ארגון ללא מטרת רווח אשר שם לו למטרה לייצג את האינטרסים של הציבור הרחב בהליכי חקיקה בנושאים כלכליים וחברתיים. לובי 99 הוא מיזם מימון ההמונים הקבוע הגדול בישראל, בו חברים מעל 9000 חברים הבוחרים את הנושאים אותם יקדם הארגון. בין הנושאים שנבחרו, גם נושא ה"הון-שלטון-עיתון", הכולל מאבק בניצול כלי התקשורת לטובת קידום האינטרסים הכלכליים של בעלי השליטה בהם, תוך ניסיון להשפיע על רגולטורים ופוליטיקאים.
2. על שולחנכם מונחת פנייתה של מועצת הרשות השנייה בבקשה לקבל את עמדתכם בנוגע לבקשתן של קשת-RGE לקבל אישור להקמה של מערכת OTT, כאשר חברות אלו כבר הקימו את חברת FREETV, הצפויה להפעיל את הפלטפורמה במידה ואישור מועצת הרשות השנייה יינתן.
3. פניית מועצת הרשות השנייה אליכם מגיעה על רקע עמדתה של היועצת המשפטית לממשלה לפיה יש מקום לבחון את הרחבת היקף השיקולים לאורם תיבחן בקשת קשת-RGE, ובתוך כך, האופן בו ישפיע אישור הבקשה על שוק השידורים. כן נאמר כי יש לבחון אם יש לשקול את תרומת אישור הבקשה להגשמת תכליות היסוד שבבסיס האסדרה, ולשם כך יש לשקול להיוועץ עם רשויות נוספות העוסקות בתחום השידורים.

4. בהמשך לפניית הרשות השנייה אליכם, אנו סבורות כי תפקידכם מחייב אתכם להביע עמדה נחרצת נגד עסקת קשת-RGE, וזאת על מנת להגשים את העקרונות עליהם אתם אמונים מכוח החוק באופן מיטבי, ובתוך כך: קיומו של שוק תחרותי, מגוון, מרובה שחקנים ואיכותי; הגבלת בעלויות צולבות בתחום השידורים, במטרה למנוע ריכוזיות בענף וצבירת כוח מונופוליסטי, שבתורו עלול להקנות למחזיק בו מנוף לחץ על קובעי המדיניות; על מנת לאפשר קיומה של רפורמה מקיפה בשוק השידורים, בהתאם להמלצות דו"ח הוועדה לאסדרת העל בתחום השידורים (להלן: "ועדת פולקמן"), רפורמה המקודמת בימים אלו במשרד התקשורת.
5. אף אם לטווח הקצר המיזם צפוי לחולל תחרות בענף הטלוויזיה הרב-ערוצית (ואנו מטילות ספק האם קשת-RGE תהווה שחקן מחולל תחרות בשוק, והאם תחרות זו לא תתקיים ממילא גם בלעדיה), לטווח הארוך הוא עלול להגדיל את כוחה המונופוליסטי של קשת באופן שיפגע בתחרות, יגביר את הריכוזיות ויפגע בצרכנים.
6. אישור הבקשה לעת הזו, שעה שהמלצות של ועדה ציבורית מונחות על שולחנו של שר התקשורת – לרבות המלצה חד משמעית כי יש לשמור על העקרונות והערכים המוגנים שבבסיס חקיקת איסור הבעלויות הצולבות בתקשורת, והחלתה גם על שידורים על גבי האינטרנט – הינו בלתי סביר בעליל.
7. בנוסף לאמור, נציין כי ועדת פולקמן בחנה את טענת ערוצי הברודקאסט לפיה לשינויים בטכנולוגיות ובהרגלי הצפייה יש השפעה משמעותית על מצבם באופן שעלול להוביל אותם לקריסה פיננסית, ואולם מצאה כי "הנתונים אינם מראים כי המודל הכלכלי של הערוצים המסחריים המבוסס בעיקרו על הכנסות מצפייה ליניארית אינו בר קיימא ועתיד להוביל לקריסה, וזאת אף ללא התחשבות בהכנסות הערוצים המסחריים ממכירת התוכן לשידור בפלטפורמות ה-OTT"¹. הוועדה ציינה כי לא נצפתה ירידה בהכנסות משוק הפרסום בטלוויזיה וכי בפני הערוצים קיימים אפיקי הכנסה חדשים שלא היו קיימים בעבר. הוועדה אף התייחסה לצורך בביצוע "עסקת חבילה", וכריכת כלל שינויי הרגולציה אחד בשני, על מנת שלא לפגוע באיזון היחסי שנוצר בין ערוצי הברודקאסט לפלטפורמות הרב-ערוציות.
8. מתן אפשרות להקמת הפלטפורמה בעת הזו בידי קשת, עלול להפר איזון זה ולפגוע בהיתכנות לבצע רפורמה משמעותית ומאוזנת.

תמיכה בבקשה עומדת בניגוד לחובת מועצת הכבלים והלווין להבטיח שוק שידורים מגוון ומרובה שחקנים

9. חוק התקשורת (בזק ושידורים), תשמ"ב-1982 (להלן: "חוק התקשורת"; "החוק") קובע כי במסגרת שיקולי מתן רישיון שידורים, תבחן מועצת הכבלים והלווין "שיקולים שבטובת הציבור", ואת "תרומת מתן הרישיון לתחרות בתחום השידורים, ריבויים וגיוונים, ולרמת השירותים בהם"².
10. כן קובע חוק התקשורת בסעיף שכותרתו "בעלויות צולבות", כי לא יינתן מתן רישיון שידורים לבעל רישיון לשידורי טלוויזיה או תאגיד המחזיק בכלי תקשורת אחר.
11. לנוכח עקרונות אלו, מתן "אור ירוק" מטעמכם להקמת המיזם, תחטא לתפקידכם הקבוע בחוק.
12. כפי שנתאר בהמשך, קשת, שהינה בעלת רישיון לשידורים מסחריים, היא גם בעלת השליטה בפלטפורמות חדשותיות שונות, בעלות נתחי שוק גבוהים. מתן במה נוספת לקשת, בדמות הפלטפורמה הרב-ערוצית שמבקשת להקים, תעצים את כוחה בתחום החדשותי-אקטואלי.
13. שוק התוכן החדשותי-אקטואלי אינו שוק רגיל שניתן לבחון באמות מידה רגילות של יעילות כלכלית, שכן מדובר בתחום המשפיע באופן ישיר על קיומו של הליך דמוקרטי תקין, על זעת הקהל, על המוסדות הפוליטיים ועל

¹ דוח הוועדה לאסדרת-העל של תחום השידורים (להלן: "דוח פולקמן"), בעמ' 65-67, כאן.
² סעיף 1ח6 לחוק התקשורת (בזק ושידורים), תשמ"ב – 1982.

כלל הציבור³. מצב בו קבוצה עסקית אחת מחזיקה בכוח ריכוזי משמעותי בענף התוכן החדשותי-אקטואלי, עלול לעורר חשש משמעותי בדבר יכולת ההשפעה המצרפית של אותה הקבוצה, על אלו.

14. את תכלית החקיקה בדבר המגבלות על בעלויות צולבות, ניתן ללמוד מדברי ההסבר לחוק, לפיהם:

"נקודת המוצא היא כי אין די בריבויין של במות תקשורת או כלי תקשורת שונים, ויש צורך להבטיח מגוון בעלויות וריבוי שחקנים על מנת להגשים את העקרונות הטמונים בזכות לחופש הביטוי ובזכות הציבור לקבל מידע ותכנים ממקורות ומטעמים שונים. הסעיף המוצע בא למנוע מצב בו מי שמחזיק, במישרין או בעקיפין, ב-25% או יותר בכלי תקשורת כלשהו, יחזיק גם באמצעי שליטה בבעל רישיון כללי לשידורים."⁴

15. המחוקק ביקש, באמצעות הוראות אלו, להבטיח כי ענף התקשורת יהיה שוק מבוזר, בו יישמעו מגוון קולות ובו יתקיים "שוק רעיונות" חופשי ורחב. הדבר אפשרי אך ורק כל עוד נמנע מצב של ריכוזיות בשוק זה⁵.

16. אמנם אנו מצויים בעידן בו ישנו ריבוי של ערוצים לקבלת מידע, ואולם – לא דומה מידע המתקבל מרשתות חברתיות, שהינו מידע לא אמין, לא מבוסס, לעיתים קרובות מוטה וחלקי, מידע שאיננו מידע עיתונאי – למידע עיתונאי המתקבל בערוצים המסורתיים יותר, הכפופים לרגולציה ולכללי אתיקה. כך נאמר בדו"ח ועדת פולקמן בעניין זה:

"הממד הנוסף והחשוב לבחינת מצבו של שוק שידורים הוא מגוון הדעות והפלורליזם על המסך. המציאות הכלכלית המאתגרת בשוק השידורים, כמו בענפים אחרים בכלכלה, מעודדת קונסולידציה של יצרנים והיווצרות של קבוצות כוח גדולות. תופעות אלו של ריכוזיות עשויות לייצר תועלות לצרכן בטווח הקצר אך בסופו של יום הן עשויות לטמון בחובן נטל עודף משמעותי. בשוק השידורים המצב רגיש עוד יותר. העדר רגולציה אשר יאפשר מצב שבו מספר מצומצם מאוד של גופים חזקים ישלטו באופן מלא בתוכן המשודר זו תוצאה שאין להסכים לה בתחום השידורים שכן מדובר במוצר שמעבר ליעודו המסחרי, יש לו תפקיד ציבורי משמעותי בהיותו מתווך מידע וידע לציבור כחלק מאבני היסוד של הדמוקרטיה. גם אם ניתן לטעון שחלה "דמוקרטיזציה" מסוימת בשוק הדעות בדמות פלטפורמות של מדיה חברתית ופלטפורמות אינטרנטיות בכלל, אשר מקטינות באופן משמעותי את חסמי הכניסה ומאפשרות לכל מאן דהוא להביע עמדות ולהעמיד תוכן מקורי לצופים, בימינו אנו, ערוצי הטלוויזיה עדיין מהווים נדבך חשוב בשיח הציבורי. לפיכך נרצה לראות שוק שידורים שבו מתקיימים מספיק שחקנים ובעלי תפקיד המקבלים החלטות על אודות תכנים, ולמנוע ריכוז של כוח עודף בקרב מספר מצומצם של שחקנים אשר יוכלו להשפיע על כלל התכנים המשודרים."⁶

17. בענייננו אין מדובר בבקשה לקבלת רישיון, שכן כיום שידורי OTT אינם כפופים למשטר רישוי. ואולם, דו"ח ועדת פולקמן כבר קבע המליץ לשנות את ההגדרה של "ספק תכנים" בהתאם לעקרונות הטכנולוגית לפיו:

"יש להחיל רגולציה על גופים שונים בהתאם לאופי השירות שהם מציעים ולא בהתאם לטכנולוגיה שעליה הם מתבססים. בידי ספקי התכנים השונים קיימת הבחירה האם לספק שירות טלוויזיה רב-ערוצית מבוסס תשתית ייחודית או שירות המבוסס OTT (או ליצור שילוב בין השניים בהתאם לאופי המנוי)."

18. אף כי מגבלות הקבועות היום בחוק, אינן כוללות הגבלות על שידור טלוויזיה רב ערוצית על גבי האינטרנט, שכן הטכנולוגיה מקדימה את החקיקה בעניין זה – חשיבות העקרון בדבר מניעת הריכוזיות באמצעות הגבלות על

³ ריכוזיות בשוק התוכן העיתונאי-חדשותי, אסף וינר ותהילה שורץ אלטשולר, המכון הישראלי לדמוקרטיה, בעמ' 22.

⁴ הצעת חוק הבזק (תיקון מס' 26), התשס"א – 2001, הצ"ח 2973, בעמ' 430, כאן.
⁵ ראו בהקשר זה את דבריה של דוידה לחמן-מסר, המשנה ליועץ המשפטי לממשלה (כלכלי-פיסקאלי) לשעבר, ב"חופש העיתונות: על התלות בתשתית כלכלית ועל חסרונם של מודלים מבניים אל מול המציאות" בתוך "האם התקשורת הכלכלית בישראל חופשית? – כנס אלי הורביץ לכלכלה וחברה", 2012, בעמ' 33: "על מנת שיתקיים שוק חופשי שבו יוכלו להישמע מגוון דעות יש חשיבות לשאלה מי מחזיק ושולט בכלי התקשורת השונים. יש לזכור שכלי התקשורת הם המקור לזכות הציבור לדעת, אך לא פחות מכך הם חיוניים לכל העוסקים בפוליטיקה ומתמודדים לכנסת. אלו הן "הבמות" המודרניות המהוות רכיב חשוב בתהליך הדמוקרטי... הרציונל היה אחד ואחיד וזו הפעם הראשונה שהוא נשמע בקול: למען שמירת הדמוקרטיה יש למנוע ריכוזיות ובעלות צולבת בתחום התקשורת – הן של בעלי עיתונים והן של גורמים כלכליים לבל ירכזו בידיהם כוח רב מדי בתחום זה, שהוא חיוני להליך הדמוקרטי", כאן.
⁶ דו"ח פולקמן, בעמ' 19, כאן.

בעלויות צולבות, נותרה בעינה, כפי שנקבע אך לאחרונה בדו"ח ועדת פולקמן, ואף מחייבת בחינה של דרכים חדשות לשמר את העיקרון:

"במהלך עבודתה בחנה הוועדה את ההגבלות בנושא בעלויות החלות על בעלי רישיונות בשוק השידורים. בבחינה עלה כי ההיגיון הרגולטורי העומד בבסיס ההגבלות הקיימות כיום בחקיקת התקשורת, אף כי הן מגבילות במידת מה התפתחויות של שחקנים בשוק השידורים, עודנו תקף. מטרת ההגבלות על הבעלויות הצולבות בין שחקנים שונים בשוק השידורים היא מניעת ריכוזיות ושמירה על הפלורליזם בשוק התקשורת ובשוק השידורים ועל כן אין מקום להמלצה על ביטולן. עם זאת, בהתאם להמלצות בפרק של המודלים הכלכליים, השוק עובר וסביר שעוד יעבור שינויים רבים במבנה השוק, באופי ובהגדרות של השחקנים הפועלים בו, ועל כן הוועדה סבורה כי ייתכן שבעתיד יהיה צורך בשינויים באופן ההגבלות (המתבססות כיום לרוב על קיומם של רישיונות שידורים כאלה או אחרים) לצורך שמירה על אותן מטרות. כמו כן, יש צורך לבצע את ההתאמות הנדרשות בהתאם לסוגי שחקנים הפועלים כיום בשוק, ובכללן התייחסות לכלל ספקי התכנים בהתאם להגדרה לעיל, ולא רק לפלטפורמות המסורתיות."⁷

19. נדגיש כי חוות הדעת מטעם היועצת המשפטית לממשלה שהועברה למועצת הרשות השניה בסוגיה זו, תמכה בצורך לשקול שיקולים רחבים לרבות השפעת המיזם על שוק השידורים, מתוך תפישה זו, של נייטרליות טכנולוגית, אליה מתקדם השוק:

"אנו נוטים לעמדה כי בימים אלה שבהם ניצב שוק השידורים בפני תהליך שינוי מתמיד, הכולל מעבר ממודל הפעילות המסורתי למודל פעילות המבוסס על נייטרליות טכנולוגית, על המועצה האמונה על הגשמת האינטרס הציבורי בתחום השידורים לשקול שיקולים רחבים ברוח הדברים האמורים ולתת דעתה גם לאופן שבו ישפיע אישור הבקשה על שוק השידורים."⁸

20. לא זו אף זו, נאמר בדו"ח פולקמן, ברחל בתך הקטנה כי בכדי להבטיח מגוון דעות יש לקחת בחשבון גם החזקה באתרי אינטרנט חדשותיים, כך:

"בהקשר לערך של הבטחת מגוון הדעות (פלורליזם) המהווה גם תכלית מרכזית לקביעת איסורי בעלויות צולבות, יש לשקול להתייחס גם לאתרי אינטרנט חדשותיים בהקשר של איסורי בעלויות צולבות (סוגיה שנבחנה גם בדו"ח הוועדה הציבורית לבחינת ההסדרה של שידורי ערוץ הכנסת)⁸."

21. היענות לבקשת קשת-RGE, תוביל למצב בו יופר העיקרון בדבר מניעת בעלות צולבת, ותגביר את הריכוזיות בשוק התקשורת וזאת בניגוד מוחלט להמלצות ועדת פולקמן, שמבקשות למצוא דרכים חדשות לשמור על אותן המטרות, וקוראות להחיל את המגבלות הללו על כלל ספקי התכנים.

אין להעצים את כוחה המונופוליסטי של קשת

22. כידוע, קשת היא בעלת כוח מונופוליסטי רב עוצמה ושולטת במרבית רצועות השידור בערוצים המסחריים. רשות התחרות אף ציינה כי "תכני קשת נחשבים לתכני עוגן באופן ברור עבור כל הפלטפורמות וכי בעיני הצרכנים לא קיימת תחליפיות חזקה בין ערוץ 12 לבין ערוצים מסחריים אחרים... פלטפורמה ללא תכני קשת עשויה להימצא בנחיתות תחרותית למול מתחרותיה"⁹. גם בתחום החדשותי-אקטואלי, חברת החדשות המוחזקת ע"י קשת (חדשות 12), מובילה ברייטינג על פני שאר חברות החדשות באופן שיטתי¹⁰.

23. בנוסף לערוץ המסחרי ולחברת החדשות, לקשת אתר חדשות N12 וכן אפליקציה בשם זה, וכן היא מחזיקה בפלטפורמת תוכן דיגיטלית נוספת – Mako – בין אתרי החדשות הגדולים בישראל.

24. לא רק שקשת עצמה היא מונופול רב עוצמה, למעשה היא מונופול המוחזק בידי מונופול, שכן בעלת השליטה בקשת, משפחת ורטהיים, היא בעלת השליטה בחברה המרכזית לייצור משקאות קלים בע"מ (להלן: "קוקה

⁷ שם, בעמ' 77.

⁸ שם, בעמ' 99.

⁹ החלטת פטור מאישור להסדר כובל בין שידורי קשת בע"מ, נפתלי ש.ש. השקעות בע"מ, ואר.גי.אי גרופ בע"מ, מ"מ הממונה על התחרות (כתוארה דאז) מיכל כהן מיום 02.09.2021, אתר רשות התחרות, בפס' 3.5, כאן; עוד נאמר בהחלטה כי "על תכנים ושירותים מסוימים שמספקת קשת עשויים לחול דיני המונופולין".

¹⁰ לפי נתוני הוועדה הישראלית למדרוג, אתר הוועדה הישראלית למדרוג, כאן.

- קולה ישראל**). גם טייקון הגז יצחק תשובה מחזיק מניות בקשת, באמצעות חברת G.N קומיוניקישנס אינדסטריז בע"מ של בתו, גל נאור. על פי כתב טענות של בעל מניות בקשת, כפי שעולה מפרסומים, בין השנים 2016-2018 בלבד הזרימו אל קשת בעלי המניות כ-160 מיליון ₪, לנוכח ההפסדים המשמעותיים של קשת¹¹ – בין היתר לאור ה"נגיסה" של הפרסום באינטרנט, בחוזי הפרסום של הערוצים המסחריים.
25. גם RGE, המוחזקת ע"י משפחת רקנאטי, הינה שחקן משמעותי, בעודה חולשת על ערוצי ספורט 5 שאף הם מהווים תכני עוגן.
26. כפי שאנו למדים מפרשות הון-שלטון-עיתון שונות, לרוב מהתיקים המתבררים בימים אלו בבית המשפט המחוזי בירושלים - **בעלי השליטה בכלי התקשורת לעיתים קרובות מחזיקים בהם (לעיתים למרות שאלו הפסדיים), לא ממניעים פילנתרופים, אלא מכיוון שהם רואים בכלי התקשורת נכס אסטרטגי רב עוצמה בכדי להשביח את נכסיהם הכלכליים.**
27. כך גם קשת היא במה תקשורתית משמעותית ביותר, שיכולה לרומם ולהעצים מקבלי החלטות ופוליטיקאים או להוות מנוף לחץ משמעותי כנגדם, בין היתר, בהתאם לאינטרסים של בעלי השליטה בערוץ. כיום ברור לחלוטין כי החשש מניצול הבמות התקשורתיות לשם מינוף אינטרסים כלכליים צרים של בעלי השליטה, בין אם באמצעות מעורבות ישירה בתכנים ובין אם בעצם היותם בעלי השליטה בנכס רב העוצמה, אינו מהווה חשש בעלמא.
28. ראו בהקשר זה את דבריו של כב' השופט מזוז בבג"ץ 2996/17 ארגון העיתונאים בישראל - הסתדרות העובדים הכללית החדשה נ' ראש הממשלה (נבו 23.01.2019):
- "המציאות התקשורתית החדשה מתאפיינת גם במישור המבני בתהליך של ריכוזיות, כאשר יותר ויותר כלי תקשורת - עיתונות, טלוויזיה ואינטרנט - נשלטים על ידי פחות ופחות גורמים, לרוב בעלי אינטרסים עיסקיים-כלכליים מובהקים, העושים לא פעם שימוש בשליטה באמצעי התקשורת כמנוף להשפעה על גורמי השלטון לקידום אינטרסים כלכליים (או אחרים) שלהם. ההשלכות השליליות של ריכוזיות כזו מועצמות במדינות קטנות בהן השוק מוגבל ממילא... תהליך זה מלווה גם בהיחלשות השידור הציבורי והעיתונות המסורתית המחויבת לערכים ולסטנדרטים עיתונאיים..." (פס' 4 לפסק דינו).
29. נציין כי חשש זה בא לידי ביטוי באופן הסיקור של חברת החדשות של ערוץ 12, את נושא "מס הקוקה קולה" – המס שהוטל לאחרונה על משקאות ממותקים. כך, למשל, נמתחה על ידי המגישים ובכתבות השונות ביקורת על המס, ונטען כי אין להטיל אותו על משקאות דיאט¹².
30. בענייננו מבקשת קשת לאשר לה לשדר בפלטפורמת OTT יחד עם חברות נוספות בתחום התקשורת RGE השולטת בערוצי ספורט 5 (שהינם "תכני עוגן" על פי עמדת רשות התחרות¹³), ערוצי ילדים ואף בערוץ הכנסת – ערוץ המסקר את הפעילות הפרלמנטרית לרבות דיונים בנוגע לרגולציה בתחום התקשורת.
31. מתן אישור לשילוב כוחות זה תוך הקמת פלטפורמה רב-ערוצית, עלול ליצור שחקן רב עוצמה, תמנון רב זרועות בתחום התקשורת, שהינו בעל יכולת השפעה בלתי סבירה הן על דעת הקהל והן על מקבלי ההחלטות.
32. הדבר נכון ביתר שאת, כלפי המפיקים, הבמאים והמפרסמים – שאף מולם קשת תגדיל את כוחה, מה שיאפשר לה להשתלט על השוק, להכתיב מחיר, ולפגוע במתחרים ובמתחרים פוטנציאליים בשוק השידורים.
33. נדגיש כי הפטור מהסדר כובל שנתנה הממונה על התחרות (מ"מ הממונה על התחרות, כתוארה דאז)¹⁴, אין בו לטעמנו בכדי להשקיט את החששות התחרותיים שעולים, שכן כפי שהממונה עצמה קובעת בחוות דעתה, בשל

¹¹ ראו כתבתו של נתי טוקר "סכסוך חריף בקשת חושף: הסכום העצום שהזרימו הבעלים – וכמה היא באמת שווה" מיום 27.08.2017 באתר "TheMarker", כאן.

¹² ראו בהקשר זה כתבתו של אורן פרסיקו "בשירות בעלי הבית, בחדשות 12 הכריזו מלחמה במס על משקאות ממותקים" מיום 04.08.2021 באתר "העין השביעית", כאן.

¹³ החלטת פטור מאישור להסדר כובל בין שידורי קשת בע"מ, לעיל הי"ש 9.

¹⁴ שם.

מצב האסדרה הקיים, על קשת לא חלה החובה לספק שידורי צפיה נדחית לפלטפורמות הרב ערוציות, ועל-RGE לא חלה כיום החובה לספק את תכני העוגן לכלל הפלטפורמות הרב ערוציות, כמו פרטנר וסלקום. הממונה מסתפקת, בהקשר זה בטענה בעלמא לפיה "חובות דומות עשויות לחול על תכנים מרכזיים מכוח פרק המונופולין בחוק התחרות" – כאשר רשות התחרות במשך שנים נמנעת מהכרזה על בעלי מונופולין, מה שמייצר מכשול נוסף לאכיפה אזרחית בידי שחקנים בשוק.

34. בהקשר זה, עולה החשש כי קשת יכולה "לשחק" עם התוכן שמחליטה לספק לפלטפורמות אחרת, ולהביא מוצר משופר לפלטפורמה שלה – הן על פני ערוץ הברודקאסט בו מחזיקה, מה שינתב את הצופים לשירות סטרימינג בדמי מנוי (כאשר קשת מחזיקה נכס ציבורי של רישיון שידורים, אותו עלולה להחליט שלא לתעדף) – והן על פני פלטפורמה רב-ערוצית אחרת.

35. עוד נוסף, כי כלי התקשורת הגדולים אינם נוהגים לפרסם תחקירים משמעותיים על בעלי השליטה בכלי תקשורת אחרים ועסקיהם, אלא נוצר מעין "מאזן אימה" שמתמרץ שתיקה בכל הנוגע לאלו. כך, ככל שעוצמתה של קשת גדלה, כך קטן הסיכוי שקבוצת התקשורת תהיה נתונה לביקורת עיתונאית משמעותית – מה שכמובן מעצים את כוחה אף יותר.

הנזק שבהעצמת כוחה המונופוליסטי של קשת גובר על התועלת לצרכן

36. על פי פרסומים, ישנם שחקנים רבים שמבקשים להיכנס בטווח הקרוב לזירת שידורי הסטרימינג בחבילות מוזלות, ביניהם: דיסני פלוס, HOT (באמצעות נקסט TV), וזאת בנוסף לשחקנים נוספים שכבר מצויים בענף וצפויים להוריד מחירים בזמן הקרוב, לאור התחרות המתחוללת¹⁵.

37. רשות התחרות כתבה בהחלטת הפטור כי "ההסדר הנדון יאפשר כניסה של מתחרה נוסף לענף וכתוצאה מכך היצע המוצרים הזמין לצרכן יגדל והתחרות צפויה להשתפר"¹⁶. ייתכן והכשרת המיזם של קשת-RGE תוסיף שחקן לשוק הסטרימינג, ואולם, לאור התחרות שמתחילה להתחולל בו ממילא, ספק גדול האם מדובר בשחקן מחולל תחרות באופן משמעותי, שיוביל להוזלה משמעותית של השירות לצרכנים (בוודאי לטווח הארוך). מה שבטוח, שהדבר יוביל להעצמת כוחה הריכוזי בכלל פלטפורמות התקשורת השונות, ומנקודת מבט של "נייטרליות טכנולוגית" – מדובר בכוח ריכוזי רב, בניגוד לתכליות החוק.

38. בוודאי כאשר מאזנים את התועלת לצרכן מול הנזק שבהעצמת כוחה המונופוליסטי של קשת, אין לאשר את הקמת המיזם.

אין לאפשר לקשת דריסת רגל בערוץ הכנסת

39. בשימוע הציבורי מזכירה מועצת הכבלים והלוויין את העובדה שרכישת 25% ממניות RGE ע"י קשת, מהווה רכישה בעקיפין של החזקה דומה בערוץ הכנסת, דבר המחייב את אישורה של מועצת הכבלים והלוויין, לפי סעיף 10 לחוק שידורי ערוץ הכנסת, התשס"ד-2003. סעיף זה קובע שהעברת מעל 10% מאמצעי שליטה בגוף המשדר או העברת אמצעי שליטה שיהפכו אדם לבעל ענין בגוף המשדר – מחייבים אישור מראש של המועצה.

40. גם הרישיון לשידור בערוץ הכנסת שניתן לחברת "ערוץ 10 – כנסת ישראל בע"מ" קובע כך:

"איסור העברה, שעבוד או עיקול של הרישיון

הרישיון, לרבות זכות מהזכויות המוקנות בו, אינו ניתן להעברה, לשעבוד או לעיקול או לעשיית כל פעולה אחרת המקנה בו זכות כלשהי לצד שלישי ובכלל כך בעל הרישיון לא יהיה רשאי להעביר ו/או להמחות את חובותיו ו/או את זכויותיו על פי הרישיון **אלא אם נקבע במפורש אחרת ברישיון, או אם ניתן לכך אישור המועצה מראש ובכתב** ולעניין התמורה שמשלמת הכנסת לבעל הרישיון – גם באישור צוות התיאום."

¹⁵ ראו למשל כתבתה של רפאלה גויכמן "השקת דיסני פלוס בישראל ביוני מלבה מלחמת מחירים בשוק הסטרימינג" מיום 18.05.2022, באתר "TheMarker", כאן
¹⁶ החלטת פטור מאישור להסדר כובל בין שידורי קשת בע"מ, לעיל ה"ש 9.

41. גם בהיבט זה, אנו סבורות שאין לאפשר לקשת לרכוש החזקה כה משמעותיות בערוץ הכנסת, וזאת לנוכח החשש ממעורבות של שיקולים זרים בהפעלת הערוץ, ובפרט – שיקולים כלכליים של בעלי השליטה בקשת.

42. ערוץ הכנסת הוא ערוץ ציבורי באופיו, כפי שקבעה הוועדה הציבורית לבחינת ההסדרה של שידורי הכנסת:

"בדיון בנושא זה נשמעו בוועדה דעות ולפיהן הפעלת ערוץ הכנסת בידי גוף פרטי מסחרי יוצרת אתגרים אינהרנטיים. מטבע הדברים, גוף פרטי מסחרי שוקל שיקולי רווח והפסד בפעילותו ולא תמיד די ברגולציה – הדוקה ככל שתהיה – כדי להבטיח שתמיד יעמדו השיקולים הציבוריים בראש סדר העדיפויות שלו... הפעלת ערוץ הכנסת בידי גוף תקשורת פרטי, ללא הפרדה מבנית (תאגידית) בינו לבין הגוף המשדר של ערוץ הכנסת, מעלה קשיים גם בשל קונפליקט אפשרי בין פעילותו כבעל הרישיון לשידורים בערוץ הכנסת לבין פעילותו כגוף תקשורת המשדר שידורי טלוויזיה מסחריים (broadcast)... באופן עקרוני הוועדה הציבורית סבורה כי ערוץ הכנסת, במהותו, הוא ערוץ בעל מאפיינים של ערוץ ציבורי לכל דבר ועניין. לפיכך, ראוי כי בעתיד יועברו השידורים מהכנסת במסגרת השידור הציבורי, שכן לדעת חברי הוועדה, הדבר עשוי לתת מענה לקשיים הנובעים כאמור מהפעלת הערוץ על-ידי גוף פרטי-מסחרי. עם זאת, מאחר שבעת הזו טרם הוקם תאגיד השידור הישראלי ואין היתכנות לשילוב שידורי ערוץ הכנסת במסגרת שידורי התאגיד, ובהתחשב בלוחות הזמנים המתחייבים מסיום תקופת הרישיון הנוכחית, הוועדה ממליצה כי תקופת הרישיון לשידורים בערוץ הכנסת תיקבע בחוק ותהיה לארבע שנים..."¹⁷

43. עוד הוסיפה הוועדה הציבורית לבחינת ההסדרה של שידורי הכנסת, ותיארה את הקושי שבמעורבות של ספק חדשות, במכרז להפעלת ערוץ הכנסת:

"לפי המצב המשפטי היום, בזהות הגורם שרשאי לגשת למכרז קיים קונפליקט מובנה: מטרת הערוץ לשקף ולהנגיש את פעילות הכנסת, פעילות שהיא במהותה פרלמנטרית-פוליטית, ונמצאת במרכז החיים ותשומת הלב הציבוריים. עם זאת, הדיווח והפרשנות של הנושאים שבהם עוסקת הפעילות הפרלמנטרית-פוליטית מחייב מקצועיות בתחומי החדשות והאקטואליה. הקונפליקט הוא בכך שמחד גיסא, ראוי ונכון שהגורם המשדר יהיה בעל סדר יום ציבורי וללא אינטרסים מסחריים ואחרים, אך מאידך גיסא, ברור שדווקא גופי תקשורת, בעלי ידע וניסיון המאפשר להם להעמיד לרשות הציבור שירות איכותי, הם אלה שיוכלו להפעיל את ערוץ הכנסת באופן מיטבי. הוועדה הציבורית סבורה כי כדי לאזן בין שתי המטרות האלה, ראוי כי הגוף שיהיה רשאי להתמודד במכרז יהיה גם גוף מקצועי בתחום השידורים וגם נטול אינטרסים מסחריים. מאחר שהגוף היחיד היכול לעמוד בדרישות אלו במלואן הוא תאגיד השידור הציבורי, ומאחר שכאמור לא ניתן בעת הזו לשלב את שידורי ערוץ הכנסת בשידוריו (ראו סעיף 14 לעיל), נותר אפוא ליצור את האיזון הראוי בין אותן מטרות, באמצעות קביעת הסדר חדש שיפחית את עוצמת הקונפליקט המובנה כאמור...

הוועדה הציבורית סבורה, כי יש לקבוע עקרונות חדשים לבחירת הגוף המשדר בערוץ הכנסת, שיאפשרו לגופים נוספים לגשת למכרז, תוך הגבלת מידת השפעה של ספקי תוכן חדשותי ושל גופים כלכליים גדולים (גורמים שנקבע לגביהם כי הם גורמים ריכוזיים לפי החוק לקידום התחרות ולצמצום הריכוזיות, התשע"ד–2013) שאינם גופי תקשורת, על הגורמים שיהיו רשאים להגיש הצעות במכרז. לעניין זה, "ספק תוכן חדשותי" הוא כל גוף תקשורת המספק תוכן חדשותי ותוכן בענייני היום באמצעות פלטפורמות שונות ובכללן טלוויזיה, רדיו ואינטרנט. הגדרה זו אינה כוללת את תאגיד השידור הישראלי, שכן בהתחשב במעמדו המיוחד אין צורך בהטלת הגבלות על השתתפותו במכרז, מה גם שהוועדה הציבורית סבורה כי באופן עקרוני, ראוי היה לשלב את שידורי ערוץ הכנסת במסגרת שידוריו של תאגיד השידור הישראלי..."

- הוועדה אף הציגה מספר עקרונות לבחירת הגוף שישדר את ערוץ כנסת, שאף כי לא כולם עוגנו בתיקון החקיקה, מצביעים הם על התפישה של ערוץ כנסת כערוץ בעל אופי ציבורי, שצריך להיות נטול אינטרסים זרים ולשרת אך ורק את תכליותיו הציבוריות: מתן עדיפות במכרז לגורם שאין בו השפעה ניכרת של ספק תוכן חדשותי, וכן של מי שהוא בעל השפעה ניכרת בספק תוכן חדשותי; ייאסר על ספק תוכן חדשותי וכן על בעל רישיון או זיכיון לשידורים על פי כל דין להיות בעל שליטה בגוף המשדר בערוץ הכנסת, לרבות מי שהוא בעל השפעה ניכרת בכל אחד מהמנויים לעיל; ייאסר על ספק תוכן חדשותי דומיננטי (אחד משני הגדולים בשוק הרלוונטי) להיות בעל השפעה ניכרת בגוף המשדר בערוץ הכנסת (ואולם, אם המועצה נוכחה שתתקיים הפרדה מבנית, או, אם תחליט כך – הפרדה חשבונאית, בין ספק החדשות הדומיננטי ובין הגוף

¹⁷ הוועדה הציבורית לבחינת ההסדרה של שידורי הכנסת, דו"ח מסכם, 14.02.2016, כאן, בעמ' 70-71.

המשדר, תהיה המועצה רשאית לתת רישיון גם לבעל השפעה ניכרת כאמור; **היה ספק תוכן חדשותי, או בעל השפעה ניכרת בו, בעל עניין במשתתף, לא יהיה ספק תוכן חדשותי אחר, או בעל השפעה ניכרת בו, בעל אחזקה במשתתף**¹⁸.

44. לאחר תהליך ארוך ומורכב שנמשך זמן רב, זכה ערוץ 10 שבבעלות RGE, במכרז להפעלת ערוץ הכנסת עד שנת 2027. **מתן אישור לקשת להחזיק 25% ממניות RGE – משמעו: מתן דריסת רגל משמעותית לגוף נוסף, בעל אינטרסים כלכליים רבי עוצמה, כפי שפורט לעיל, בתאגיד השולט בערוץ כנסת.** זאת, באופן שאינו עולה בקנה אחד עם החששות המובעים בדו"ח הוועדה הציבורית, ועם העקרונות הקבועים בחוק בדבר האיסור על בעלויות צולבות.

45. בשולי הדברים נוסף כי בתנאי המכרז נקבע כי רשאית להשתתף בו **רק חברה בעלת מטרה יחידה שהיא ביצוע וקיום הרישיון נשוא המכרז**¹⁹. בהמשך לכך, קובע המכרז כי "הוקמה חברה כאמור על ידי מי שרשאי על פי דין להפיק ולשדר תכניות חדשות בטלוויזיה בישראל בהתאם לסעיף 8(א)(1) לחוק, **וכל עוד מוחזקת היא על ידו בבעלות מלאה**, הרי שלעניין החוק ורישיון זה, תיחשב החברה כאמור כמי שרשאית על פי דין להפיק ולשדר תכניות חדשות בטלוויזיה בישראל בהתאם לסעיף 8(א)(1) לחוק, כאמור בסעיף 8(ג)(2) לחוק"²⁰.

46. עוד נציין כי סעיף 3.6 למכרז קובע כי "לבעל שליטה בתאגיד תיחוס אחזקת אמצעי השליטה שבידי התאגיד במלואה" וכי "למחזיק שאינו בעל שליטה בתאגיד, שיעור אחזקתו בתאגיד יחושב כמכפלה של אחוז האחזקות בכל שלב בשרשרת הבעלות של המחזיק."

47. מהאמור עולה כי **אך כאשר החברה שהוקמה לשם ביצוע וקיום הרישיון מוחזקת בבעלות מלאה על ידי מי שרשאי על פי דין להפיק ולשדר חדשות בטלוויזיה בישראל, שהקים אותה, תוכל החברה לענות לתנאי הקבוע בסעיף 8(א)(1) לחוק.**

48. בענייננו, על פי פרסומים, במסגרת המיזם מבקשת קשת לרכוש כ-25% ממניות RGE, שאמצעי השליטה בה מוחזקים על ידי נפתלי. נפתלי מחזיקה בכנסת החזקות ודרכה בערוץ 10 כנסת ישראל בע"מ.

49. אם כן, **העברת אמצעי שליטה בבעל השליטה בערוץ הכנסת, מעלה ספק ממשי האם ערוץ 10 כנסת ישראל בע"מ יענה להגדרה, ויהיה זכאי לשדר את ערוץ הכנסת.**

סיכום

50. **היענות לבקשת קשת בעת הזו, שעה שדו"ח ועדת פולקמן מונח על שולחן משרד התקשורת ומתורגם לחקיקה, הינה אבסורדית למדי ועלולה ליצור אנומליה עם הרפורמה הצפויה להיקבע בחקיקה לנוכח "קביעת עובדות בשטח"**, שתקשה בהמשך הדרך על "החזרת הגלגל לאחור" במקרה הצורך.

51. **מכל הטעמים המנויים לעיל, אנו מתכבדות לפנות אליכם ולבקשכם להתנגד בנחרצות בפני מועצת הרשות השנייה, להקמת מיזם הסטרימינג של קשת-RGE, שיעצים את כוחה המונופוליסטי של קשת ויפגע בהיתכנות קיומה של רפורמה מקיפה בשוק השידורים.**

52. **כן נבקשכם שלא לאשר לקשת לרכוש 25% ממניות RGE.**

ברכה,
מרב דוד
סמנכ"לית

עו"ד זמיר אלטמן-רפאל
לוביסטית ציבורית

¹⁸ שם, בעמ' 76-77.

¹⁹ מכרז 1/2016 למתן רישיון לשידור בערוץ הכנסת, אוקטובר 2016, בסעיף 19.1, כאן

²⁰ שם, בסעיף 19.3.



הלובי של הציבור

העתק: עו"ד גלי בהרב-מיארה, היועצת המשפטית לממשלה



מכתב לוואי לעמדה לשימוע המוגשת למועצה לשידורי כבלים ולשידורי לוויין - סודיות

פרטים כלליים

נושא השימוע: RGE קשה סקס
שם מגיש העמדה: סג"ר (תל"צ) ח.ג. 515294171
כתובת: |.il.lobby99@zohar Zohar@lobby99.org.il סג"ר (תל"צ) ח.ג. סג"ר

סודיות

למען הגברת השקיפות בפעילותה כרשות מנהלית, בכוונת המועצה לשידורי כבלים ולשידורי לוויין לפרסם באתר האינטרנט שלה, או בכל דרך אחרת, את כל העמדות המתקבלות לשימועים, למעט עמדות שהדין אוסר על הצגתן.

אם הנך מתנגד לפרסום עמדתך, כולה או חלקה, וסבור כי יש מניעה לפרסמה נא ציין זאת מפורשות ונמק את טעמי התנגדותך.

אני מתנגד לפרסום העמדה מהטעמים הבאים:

אני מתנגד לפרסום החלקים הבאים בעמדה מהטעמים הבאים:

היעדר ציון כלשהו ייחשב כהסכמה לפרסום.

יובהר כי אין באמור לעיל כדי לגרוע מחובתה של המועצה, אם תידרש לכך, לפרסם כל עמדה או חלקים ממנה עפ"י חוק חופש המידע או כל דין אחר.

חתימה: _____

שם: סג"ר (תל"צ) ח.ג. סג"ר