



מסמך שאלות ותשובות

האם הרשות בדקה האם המיזוג בין רשת לבין ערוץ 10 באמת פוגע בתחרות?

מהיכרותה של רשות ההגבלים העסקיים עם התחומים הרלוונטיים למיזוג מתיקים קודמים, נראה כי המיזוג עשוי להעלות חששות לפגיעה בתחרות. אולם לאור דחיפות הבדיקה, נוכח מצבו הכלכלי הקשה של ערוץ 10, החליטה הרשות להתחיל בבדיקת טענת "הפירמה הכושלת" – כלומר, הטענה שערוץ 10 צפוי לצאת מהשוק אם המיזוג לא יאושר. לאור ממצאי הבדיקה לפיהם בהיעדר המיזוג עלול ערוץ 10 לצאת מהשוק בסבירות גבוהה וכן כי תרחיש זה נחות מבחינה תחרותית בהשוואה למיזוג (בכפוף לתנאי שהוטל), התייטר הצורך להתעמק בבדיקת השפעותיו התחרותיות של המיזוג: גם בהנחה שהמיזוג מעלה חשש לפגיעה בתחרות, ההתנגדות למיזוג – ויציאת ערוץ 10 מהשוק כתוצאה ממנה – צפויה לגרום לפגיעה חמורה יותר, ולכל הפחות דומה.

מדוע אישרה הרשות את המיזוג אם לפי הניתוח שלה הוא פוגע בתחרות?

בדיקות הרשות העלו שאם המיזוג לא יאושר, ערוץ 10 עלול בסבירות גבוהה להפסיק את פעילותו בשוק בטווח המידי. תרחיש הפסקת פעילותו של ערוץ 10, אם היה מתממש, היה מותיר רק שני ערוצי טלוויזיה מסחריים (רשת וקשת) – בדומה למצב אחרי אישור המיזוג. אך, בניגוד למיזוג, תרחיש זה היה מעלה סיכוי לא מבוטל כי בשנים הקרובות תיוותר בשוק חברת חדשות מרכזית יחידה (שתוחזק במשותף על ידי רשת וקשת עד לסוף 2020). יתרה מכך, עצם השותפות של רשת וקשת בחברת חדשות ובהפקה של תוכניות אקטואליה מפחיתה את התמריצים שלהם להתחרות זו בזו בכלל השידורים. המדובר במצב תחרותי נחות בהשוואה למיזוג. התנאי שהוטל על ידי הממונה, אשר דורש מרשת להשלים את מכירת חלקה בחברת חדשות 2 טרם ביצוע המיזוג עם ערוץ 10, יבטיח קיומן של שתי חברות חדשות מרכזיות ועצמאיות. נוכח האמור, מצאה הממונה שאישור המיזוג יטיב עם התחרות ועם הציבור בהשוואה להתנגדות אליו, וזאת גם בהנחה שהמיזוג מעלה חששות לפגיעה בתחרות ובציבור.

מהי דוקטרינת הפירמה הכושלת?

דוקטרינת הפירמה הכושלת עוסקת במקרה שבו חברה טוענת שהיא עומדת לסיים את חייה העסקיים ובשל כך מבקשת שיאושר לה מיזוג למרות שהוא צפוי לפגוע בתחרות. הדוקטרינה נועדה לבחון מה צפוי להיות המצב התחרותי אם המיזוג לא יאושר. אם החברה ממילא עומדת לסיים את חייה כמתחרה בשוק ויציאתה צפויה לגרום לפגיעה בתחרות, אזי אין טעם להתנגד למיזוג ולעיתים עדיף אף לאשרו.

לדוקטרינה שלושה תנאים עיקריים שעל החברה הכושלת לעמוד בהם:

1. החברה היא כושלת, היינו שצפוי שלא תהיה מסוגלת להמשיך בפעילותה בשוק הרלוונטי אלמלא המיזוג;
2. לא קיים קונה חלופי שמיזוג איתו עדיף מבחינה תחרותית על פני המיזוג שבפנינו;
3. המיזוג אינו גרוע יותר, מבחינה תחרותית, לעומת יציאת החברה הכושלת מהשוק.

בהתקיים תנאים אלה, הממונה תאשר גם מיזוג שמעלה חשש לפגיעה בתחרות. אישור כזה יינתן מתוך הבנה שהפגיעה אינה נובעת מהמיזוג אלא היא תוצאה בלתי נמנעת מיציאתה של החברה הכושלת מהשוק.

מצבים שבהם מאושר מיזוג על בסיס דוקטרינת הפירמה הכושלת הם נדירים. המקרה הבולט האחרון שבו אישרה הרשות מיזוג על סמך התקיימות דוקטרינת הפירמה הכושלת היה בעת מיזוג שופרסל וקלאבמרקט בשנת 2005. ברובם של המקרים בהם נטענת טענת פירמה כושלת על ידי צדדים למיזוג, הרשות מוצאת כי טענה זאת היא בלתי מבוססת ומסרבת לקבלה.

מה גרם הפעם לרשות להאמין לערוץ 10 שבאמת מדובר בפירמה כושלת?

הרשות בוחנת טענות להתקיימות דוקטרינת הפירמה הכושלת בעין קפדנית. מטבע הדברים, טענה זאת עולה כאשר נמצא שמדובר במיזוג שטומן בתוכו סכנה תחרותית. צד למיזוג שטוען שאף על פי שהמיזוג פוגע בתחרות, יש לאשר את מיזוג – נדרש לשם כך להרים נטל משמעותי וכבד על מנת לשכנע את הממונה שיש בכל זאת מקום לאישור.

במקרה הנוכחי, ערוץ 10 הציג ראיות רבות לכך שמצבו הפיננסי קשה, בפרט בעקבות פיצול ערוץ 2 בנובמבר 2017. מעיון בדו"חות הכספיים של ערוץ 10 ובמסמכים פנימיים שלו ושל מתחריו, כמו גם משיחות עם גורמים הפועלים בענף, נמצא שערוץ 10 בהפסדים משמעותיים ואינו צופה תרחיש שבו הוא יהפוך לרווחי בעתיד הנראה לעין. כן נמצא שהערוץ מיצה את דרכי ההתייעלות האפשריות ונתקל בקשיים לקבל אשראי או להמשיך לפעול מול לקוחותיו. יתר על כן, בחינות הרשות העלו שפעילותו של הערוץ במשך השנים התבססה במידה רבה על הזרמת כספים מצד בעלי מניותיו – אפשרות שכבר אינה קיימת עבורו, נוכח הסיכוי הנמוך שהם רואים להחזרת השקעתם.

הפיצול של ערוץ 2 בנובמבר 2017 החמיר אף יותר את מצבו של ערוץ 10. בעקבות תיקון 33 לחוק הרשות השנייה, שהסדיר את הפיצול, ערוץ 10 מצא עצמו מתמודד מול רשת וקשת בתנאים רגולטוריים בלתי שווים, שכן בעוד וקשת ורשת חלקו ביניהן את ההוצאות של חברת החדשות המשותפת להן ותוכניות אקטואליה שהופקו במסגרת חברת החדשות, הרי שערוץ 10 נשא בהוצאות חברת החדשות שלו בגפו.

בנוסף, הבחינה העלתה כי בהיעדר המיזוג ישנו סיכוי לא מבוטל כי בשנים הקרובות תיוותר בשוק חברת חדשות מרכזית יחידה (שתוחזק במשותף על ידי רשת וקשת), כפי שהורחב לעיל. נמצא כי מדובר במצב תחרותי נחות משמעותית בהשוואה למיזוג, אשר בכפוף לתנאי שהוטל יבטיח קיומן של שתי חברות חדשות מרכזיות ועצמאיות.

למה התניתם את אישור המיזוג במכירת חדשות 2 לקשת טרם ביצוע המיזוג?

כפי שהוסבר לעיל, אחת הסיבות העיקריות שבעטין הממונה השתכנעה שיש לאשר את המיזוג היא מסקנתה שהמצב התחרותי אלמלא המיזוג גרוע יותר, שכן אם ערוץ 10 יפסיק לפעול, תיוותר חברת חדשות טלוויזיונית מרכזית יחידה ואילו המיזוג יגרום לכך שתפעלנה שתי חברות חדשות טלוויזיוניות מרכזיות. ואולם, יתרון זה מתקיים רק אם רשת תתנתק מחברת חדשות 2 לפני שהיא תתמזג עם חברת חדשות 10; בהיעדר התנאי, היה עלול להיווצר מצב שבו רשת מחזיקה גם בחדשות 2 וגם בחדשות 10 – מצב שאינו עדיף, מבחינה תחרותית, על פני חברת חדשות יחידה.

בהתאם למדיניותה של הרשות, כאשר היא מורה שתנאי למיזוג יהיה מכירה של נכס, היא דורשת, ככל שאין מניעה אובייקטיבית לכך, שהמכירה תיעשה לפני שהמיזוג יצא לפועל. הטלת תנאי במתווה של "fix it first" מונעת את הפגיעה בתחרות שצפויה להיגרם מהחזקת החברה הממוזגת בנכס גם בטווח הקצר ומתמרצת את הצדדים להשלים את עסקת המכירה בצורה מהירה ויעילה, על מנת שיוכלו להשלים את המיזוג ביניהם. נוסף על כך, במקרה שבו מסתבר שמכירת הנכס אינה אפשרית מכל סיבה שתהיה, אין זה מאוחר מדי למנוע את המיזוג ואת הפגיעה שצפויה להיגרם מהמיזוג בהיעדר המכירה. כך, למשל, נדרשו ניופארם ושופרסל להשלים את מכירת 10 הסניפים שהיה עליהן למכור לפני שהורשו להשלים את העסקה שבה רכשה שופרסל את ניופארם.

למה המיזוג לא הותנה בתנאים שיבטיחו את עצמאות חדשות 10 או היעדר התערבות פוליטית ועסקית בתכנים של חדשות 10?

תפקידה של הממונה על הגבלים עסקיים הוא למנוע פגיעה בתחרות ואין היא רשאית להתערב בשיקול הדעת של רגולטורים אחרים המופקדים על שמירת אינטרסים ציבוריים אחרים. על השיקולים האחרים בעלי חשיבות ציבורית מופקדת הרשות השנייה לטלוויזיה ולרדיו, שבידיה הסמכות והמומחיות לבחון היבטים נוספים אלה ולפעול בהתאם.

האם האישור שרשות הגבלים עסקיים העניקה למיזוג משמעותו שגם וועדת הריכוזיות תאפשר את העסקה?

לא. השיקולים אותם שוקלת וועדת הריכוזיות אינם זהים לשיקולים אותם שוקלת הממונה בבדיקת בקשת מיזוג, ומשכך גם החלטת הוועדה בעניין ההצדקה לאישור המיזוג ובעניין התנאים הראויים לכך עשויה להיות שונה. יחד עם זאת, ייתכן שתהיה במסקנתה של הממונה לפיה ערוץ 10 וחברת החדשות שבבעלותה עלולים לצאת מן השוק אלמלא המיזוג ובתנאי שהיא הטילה בעניין מכירת אחזקות רשת בחברת החדשות המשותפת, כדי להשליך גם על החלטתה של הוועדה.