



רשות ההגבלים העסקיים

החלטה לפי סעיף 14 לחוק ההגבלים העסקיים, התשמ"ח-1988:

מתן פטור בתנאים מאישור הסדר כובל

בזק החברה הישראלית לתקשורת בע"מ, הוט טלקום שותפות מוגבלת,

פלאפון תקשורת בע"מ, סלקום ישראל, סלקום תקשורת קווית שותפות

מוגבלת, פרטנר תקשורת בע"מ, פרטנר תקשורת נייחים שותפות

מוגבלת, מירס תקשורת בע"מ, 012 טלקום וגלובל תקשורת שותפות

מוגבלת

לפניי בקשה לפי סעיף 14 לחוק ההגבלים העסקיים, התשמ"ח – 1988 (להלן: "החוק") למתן פטור מן החובה לקבל את אישור בית הדין להגבלים עסקיים להסדר שעניינו הפעלה של מודיעין טלפוני ואתר אינטרנט משותף לכלל החברות המחזיקות ברישיון להפעלת רשת טלפוניה נייחת (מפ"א – מפעיל פנים ארצי) וכלל החברות המחזיקות ברישיון להפעלת רשת טלפוניה ניידת (רט"ן – רדיו טלפון נייד) (מפ"א ורט"ן יחדיו להלן: "המפעילים").

לאחר שבחנתי את ההסדר ואת הכבילות המצויות בו, כמו גם את השפעתם האפשרית על התחרות בשוק הרלוונטי, ולאחר שנועצתי בוועדה לפטורים ולמיזוגים, שוכנעתי כי הכבילות אינן פוגעות פגיעה של ממש בתחרות בשוק כאמור, כי עיקרו של ההסדר אינו בהפחתת התחרות או במניעתה, וכי אין בו כבילות שאינן נחוצות למימוש עיקרו, וזאת בכפוף לתנאים המפורטים בהחלטה זו. בשל הנימוקים שיפורטו להלן מצאתי כי ההסדר ראוי לפטור בתנאים לפי סעיף 14 לחוק.

2. ההסכם

2.1 רקע

בחודש נובמבר 2006 תוקנו רישיונותיהם של המפעילים, באופן שהוכנסה בהם החובה לספק (בעצמם או באמצעות אחרים) שירותי מודיעין אחדים, דהיינו שירות מודיעין המכיל את נתונים לגבי מנויי כל המפעילים, ולא רק מפעיל ספציפי זה או אחר (ראו, למשל, תיקון 35 לרישיון בזק, תיקון מס' 9 לרישיון הוט טלקום וכו') (להלן: "תיקון הרישיונות"). במקביל חייב תיקון

רח' כנפי נשרים 22, ת.ד. 34281 ירושלים 91341 טלפון: 6556111-02 פקס: 6515330-02

lishka@antitrust.gov.il

הרישיונות את המפעילים למסור את הנתונים הנדרשים הנוגעים למנוייהם לכל מפעיל אחר לצורך הפעלת מודיעין אחוד גם על ידו. במילים אחרות, כל המפעילים חויבו להעביר האחד לשני את הנתונים הנדרשים לצורך הפעלת מודיעין אחוד על ידי כל אחד מהם.

תיקון הרישיון בא על רקע מצב ששרר קודם לכן, לפיו כל מפעיל הפעיל מודיעין שריכוז את הנתונים הנוגעים למנויו בלבד, וזאת למעט בזק החברה הישראלית לתקשורת (להלן: "**בזק**"), אשר המודיעין אשר היא מפעילה – הידוע כמודיעין 144 – ריכוז נתונים גם של מפעילים אחרים, אולם באופן חלקי וולונטרי. מצב זה הקשה על מי שביקש לברר מספר טלפון של מאן דהוא אך ללא ידע לאיזה מפעיל הוא שייך.

תיקון הרישיונות העניק למפעילים שהות של כשלושה חודשים, קרי עד חודש פברואר 2007, לצורך הפעלת המודיעין האחוד.

2.2 הבקשה הנוכחית

עניינה של הבקשה הנוכחית ברצונם של המפעילים לקיים מודיעין אחוד אחד, אשר יופעל על ידי בזק הן כמרכז שירות טלפוני (1344) והן כאתר אינטרנט (להלן: "**אתר האינטרנט**" ו-"**המוקד הטלפוני**"); שניהם יחד להלן "**המודיעין האחוד**"). כאמור, תיקון הרישיונות איפשר למפעילים להפעיל את המודיעין האחוד בו הם מחויבים בעצמם או באמצעות אחרים. עניינה של בקשה זו ברצונם של המפעילים כולם לקיים מודיעין אחוד משותף, שיופעל על ידי בזק.

במסגרת בקשת הפטור, שהוגשה על ידי בזק, הוגשה טיוטת הסכם שעליו מעוניינת בזק לחתום עם כל אחד ואחד מהמפעילים האחרים, בו יוסדרו התנאים להפעלתו של המודיעין האחוד. ההתקשרות אינה בלעדית, כך שכל מפעיל רשאי להתקשר גם עם מפעילי מודיעין אחוד אחרים, ככל שיהיו כאלה.

3. השפעת ההסכם על התחרות

החששות התחרותיים הנובעים מן ההסכם נעוצים בכך שכפועל יוצא מן ההסכם, יהיו ברשות בזק בכל עת נתונים מעודכנים בנוגע למספר הלקוחות של המפעילים האחרים.

המפעילים מצויים, אמנם, בשני שווקים נפרדים: מפ"א ורט"ן, ואולם בזק פעילה בשני שווקים אלה, בין בעצמה (כמפ"א) ובין באמצעות פלאפון תקשורת בע"מ (רט"ן), שהיא חברת בת בבעלות מלאה של בזק.

החזקה בנתונים עדכניים על מספר הלקוחות של מתחריה, לרבות תנודות ושינויים במספר הלקוחות של כל מפעיל, עלולה להעניק לבזק יתרונות תחרותיים משמעותיים. כך, למשל, תוכל

בזק להעריך את מידת האפקטיביות של פעולות שיווקיות, בין שלה ובין של מתחריה, על ידי בחינה של מעבר של לקוחות ממפעיל אחד למשנהו נוכח ביצועו של מהלך שיווקי זה או אחר.

עשויה להישמע הטענה, כי מכורתו של חשש תחרותי זה מצויה כבר בתיקון הרישיונות, ולמעשה אין ההסדר מוסיף עליו דבר. טענה זו אינה נכונה, ולו רק משום שתיקון הרישיונות איננו נותן יתרון תחרותי כלשהו לבזק על פני מתחריה, אלא מחייב אך ורק העברה הדדית של הנתונים הני"ל. לפיכך, יכלו המפעילים לקיים את הוראות תיקון הרישיונות בהקמה של מודיעין אחד כל אחת בעצמה, בהקמה של מודיעין אחד אצל מפעיל אחר שאינו בזק, או כל הסדר ביניים בין שתי אפשרויות אלה. בהקשר זה יש לזכור כי בזק הנה מונופולין מוכרז בין השאר בתחום שירות טלפון בסיסי ומתן שירותי תשתית תקשורת, כך שהקניית היתרון התחרותי דווקא לה איננה עניין של מה בכך בשדה ההגבלים העסקיים.

חששות אלה זכו למענה מסוים בהסדר, שם נקבעו שורה של מנגנוני אבטחה, אשר נועדו למנוע מבזק את האפשרות לעשות שימוש כלשהו במאגר הנתונים של המודיעין האחד, או בכל חלק ממנו שאיננו נתונים שמקורם בבזק, לצורך כלשהו למעט הפעלת המודיעין האחד.

הגם שאני רואה חשיבות בקיומם של הסדרי אבטחה קפדניים אלה, אין בהם די על מנת להפיס את החששות התחרותיים שתוארו לעיל. בהחלטות אחרות כבר עמדתי על כוחם המוגבל של הסדרים חוזיים לרפא חששות תחרותיים הנובעים מאותה התקשרות עצמה.¹

אף על פי כן, מצאתי שניתן ליתן פטור להסדר דנא. ראשית, אין מדובר בהסדר עירום, אלא בהסדר שבסיסו תכלית עניינית לגיטימית. קיום הוראות התיקון לרישיונות בדרך של הקמת מודיעין אחד יחיד המופעל על ידי בזק, חלף הקמה של מספר מודיעינים אחדים, יוצר חסכון משמעותי בעלויות לכל המפעילים. זאת ועוד, העובדה שבזק מפעילה זה מכבר את מודיעין 144, המגנון הקרוב ביותר למודיעין אחד טרם תיקון הרישיונות, עשויה להפוך את השימוש בחלק מהמנגנון הקיים של בזק, לזול יותר בהשוואה לאלטרנטיבות.

שנית, הטעם המרכזי להחלטתי נעוץ בעמדתם של המפעילים האחרים, אשר ניאותו להיכנס להסדר חרף הפגיעה הפוטנציאלית שהוא עלול להסב להם. במסגרת בחינת הבקשה נערכה בדיקה עם מרבית המפעילים והוצג בפניהם החשש התחרותי האמור. מהתשובות שהתקבלו עולה, כי הגם שחלקם מכירים בפגיעה שעלולה להיגרם להם, הרי שבשלב זה התועלת שבשיתוף הפעולה עם בזק עולה על הנזק הפוטנציאלי.

¹ ראו, למשל: החלטה בדבר מתן פטור מאישור הסדר כובל בין סלקום ישראל בע"מ, פרטנר תקשורת בע"מ, פלאפון תקשורת בע"מ ו-LECG LTD.

נוכח האמור לעיל, ראיתי חשיבות מיוחדת להקל על כל מפעיל שיחפוץ בכך לצאת מן ההסדר בצורה מהירה וזולה, ובהתאם שינוי הצדדים את תנאי ההסכם והוקלה אפשרות היציאה מן ההסדר של המפעילים שאינם בזק. ההנחה היא כי כל ניצול לרעה על ידי בזק של הנתונים שבידה, על הנזק הגלום בכך למתחרים, תזוהה על ידי המפעילים ותוביל אותם לרצות לסיים את ההסדר. על כן, אפשרות יציאה קלה ומהירה של המפעילים, יציאה שאינה כרוכה ב"קנסות" כאלו ואחרים, הנה חשובה במיוחד למניעת גלישה של ההסדר לנתיבים אנטי תחרותיים.

חשש נוסף העלול לעלות במסגרת ההסדר הוא החשש מהשימוש שתעשה בזק (המחזיקה במלוא הבעלות בחברת הסלולאר "פלאפון") במידע על מנת "לשטר" שיווי משקל אוליגופולי בשוק הסלולאר, שהוא שוק המאופיין במספר מועט של מתחרים המחזיקים נתחי שוק דומים. יחד עם זאת, בנסיבות העניין חשש זה אינו משמעותי, באשר חלק נכבד מהמידע הדרוש לביצועו של "שיטור" כאמור מצוי כבר ממילא בידי הגורמים בשוק. כך, למשל, נוהגות החברות הסלולאריות לפרסם את מספר לקוחותיהם אחת לרבעון. זאת ועוד, בעידן של ניידות מספרים קיימות בידי כל חברה אינדיקציות מסוימות, גם אם לא מלאות, לגבי מעבר לקוחות ממנה אל מי ממתחרותיה. על כן אין בחשש זה כדי להצדיק את אי מתן הפטור.

4. סוף דבר

לאחר שנועצתי בוועדה לפטורים ומיזוגים, ראיתי לנכון להשתמש בסמכות הנתונה לי בסעיף 14 לחוק ההגבלים העסקיים ולהעניק את הפטור המבוקש בכפוף לתנאים הבאים:

1. בזק לא תעשה כל שימוש במידע שהועבר אליה, או מועבר אליה מעת לעת, במסגרת הסדר זה, אלא לצורך תפעולו ועדכונו של המודיעין האחד.
2. המידע המתקבל אצל בזק במסגרת ההסדר הנדון לא יועבר לכל צד שלישי, וכן לא יועבר לכל גורם בחברה, זולת ארבעה בעלי תפקידים העוסקים ישירות ובאופן אישי בתפעולו וניהולו של המודיעין האחד. מבלי לפגוע בכלליות תנאי זה, לא יועבר המידע, או חלק כלשהו ממנו, לכל גורם הנמנה על הנהלת החברה, ולכל גורם הנמנה על חטיבות, אגפים, מחלקות ו/או כל מסגרת ארגונית אחרת בבזק העוסקת באיזה מהתחומים הבאים: כספים, כלכלה, שיווק, פיתוח עסקי, רגולציה, מכירות, שירות לקוחות, לשכת מנכ"ל ודירקטוריון החברה.

מבלי לגרוע מכלליות האמור לעיל מובהר, כי אין בתנאים אלה כדי לאסור גישה למידע על אנשי תמיכה טכנית של המודיעין האחד, וכן עובדי חברות המספקות לבזק את התוכנה ו/או החומרה לצורך הפעלת המודיעין האחד, כמו גם בעלי תפקידים בחברות תמיכה חיצוניות לבזק אשר יש להם נגישות לתוכנה ו/או החומרה כאמור מכוח תפקידיהם בחברות התומכות בתוכנה ובחומרה, והכל בתנאי שגישה למידע כאמור מתחייבת ממתן שירותי התמיכה ובהיקף הדרוש לשם כך בלבד.

3. בזק תצרף כל מפעיל נוסף שירצה להצטרף להסדר, והנו בעל רישיון מפ"א או רט"ן, או כל רישיון דומה שיוצא בעתיד על ידי המדינה, וזאת ללא דיחוי ובתנאים מסחריים זהים לאלה הקיימים בין הצדדים להסדר עובר לבקשת ההצטרפות.

4. כל מחלוקת בנוגע לפרשנות תנאים אלה תובא להכרעתה הבלעדית של הממונה.

תוקפו של פטור זה לשלוש שנים.

החלטתי זו נתונה לערר בתוך 45 יום בפני אב בית הדין להגבלים עסקיים על ידי איגוד עסקי, ארגון צרכנים או כל אדם העלול להיפגע מההסדר הכובל עליו ניתן הפטור.

רונית קן

הממונה על הגבלים עסקיים

ירושלים, י"א באב תשס"ח

12 באוגוסט 2008