



החלטה לפי סעיף 14 לחוק ההגבלים העסקיים, התשמ"ח-1988 בדבר מתן פטור מאישור הסדר כובל להסדר שהצדדים לו הם: בזק החברה הישראלית לונקשורת בע"מ, 012 סמיל טלקום בע"מ, פרטנר פתרונות תקשורת נייחים (שותפות מוגבלת), פרטנר תקשורת בע"מ, השיקמה א.ג.י.אן תקשורת בינלאומית 015 בע"מ, טלזר 019 שירותי תקשורת בינלאומיים בע"מ, עזי תקשורת בע"מ, בזק בינלאומי בע"מ, אקספון 018 בע"מ, מרתון 018 אקספון בע"מ, פלאפון תקשורת בע"מ, הוט טלקום (שותפות מוגבלת), הוט מובייל, גולן טלקום בינלאומי בע"מ, גולן טלקום בע"מ, פרי טלקום בע"מ, סלקט תקשורת בע"מ, בינת עסקים בע"מ, סלקום ישראל בע"מ, ועידן פתרונות קונפרנסים שותפות מוגבלת, סלקום תקשורת קווית (שותפות מוגבלת) והם סלולר בע"מ

## 1. פתח דבר

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 (להלן: "ההסדר") לחברות המחזיקות ברישיון להפעלת רשת טלפוניה נייחת (מפ"א – מפעיל פנים ארצי) ולחברות המחזיקות ברישיון להפעלת רשת טלפוניה נידת (רט"ן – רדיו טלפוני ניד) (מפ"א ורט"ן יחדיו להלן: "המפעילים" או "הצדדים").

בגין ההסדר מושא הבקשה שבפניי ניתן בעבר שלושה פטורים אשר הותנו בתנאים לפי סעיף 14 לחוק. הפטור הראשון ניתן ביום 12.8.2008 למשך 3 שנים.<sup>1</sup> ביום 28.7.2011 ניתן הפטור השני למשך 3 שנים.<sup>2</sup> הפטור השלישי ניתן ביום 5.11.2014 גם הוא למשך 3 שנים.<sup>3</sup> (להלן ביחד: "החלטות הפטור הקודמות"). על רקע פקיעתו של הפטור האחרון שניתן, הוגשה בקשת הפטור דנן.

לאחר שבחנתי את ההסדר ואת הכבילות המצויות בו, כמו גם את השפעתם האפשרית על התחרות בשוק הרלוונטי, ולאחר שנועצתי בועדה לפטורים ולמזיגים, שוכנעתי כי אין הכבילות שבהסדר פוגעות פגיעה של ממש בתחרות בשוק המושפע מן ההסדר, כי עיקרו של ההסדר אינו בהפחתת התחרות או במניעתה, וכי אין בו כבילות שאינן נחוצות למימוש עיקרו. מטעמים אלה ובהתאם לנימוקים שיפורטו להלן, מצאתי כי ההסדר ראוי לפטור לפי סעיף 14 לחוק.

<sup>1</sup> החלטה בדבר מתן פטור בתנאים מאישור הסדר כובל להסדר שבין בזק החברה הישראלית לתקשורת בע"מ לבין סלקום ישראל, סלקום תקשורת קווית שותפות מוגבלת, פרטנר תקשורת בע"מ, פרטנר תקשורת נייחים שותפות מוגבלת, מירס תקשורת בע"מ, 012 טלזר וגולב תקשורת שותפות; (12.8.2008) הגבלים עסקיים 5001336.

<sup>2</sup> החלטה בדבר מתן פטור בתנאים מאישור הסדר כובל להסדר שבין בזק החברה הישראלית לתקשורת בע"מ לבין 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, גולבוקל תקשורת שותפות מוגבלת ובי.איי.פי פתרונות תקשורת שותפות מוגבלת; (28.7.2011) הגבלים עסקיים 5001812.

<sup>3</sup> החלטה בדבר מתן פטור בתנאים מאישור הסדר כובל להסדר שבין בזק החברה הישראלית לתקשורת בע"מ לבין הוט טלקום שותפות מוגבלת, פלאפון תקשורת בע"מ, סלקום ישראל בע"מ, סלקום תקשורת קווית שותפות מוגבלת, פרטנר תקשורת בע"מ, פרטנר פתרונות תקשורת נייחים שותפות מוגבלת, הוט מובייל בע"מ, טלקום 012 בע"מ, עידן פתרונות קונפרנסים שותפות מוגבלת, בי.איי.פי פתרונות תקשורת שותפות מוגבלת, עזי תקשורת בע"מ, גולן טלקום בע"מ, הוט סלולר בע"מ, אלון סלולר בע"מ ורמי לוי שיווק השקמה תקשורת בע"מ; (5.11.2014) הגבלים עסקיים 500710.

## 2. הבקשה והרקע לה

נסיבות ההסדר מושא הבקשה שבנניי פורטו בהחלטות הפטור הקודמות. בתמצית, מדובר בהסדר שבבסיסו תיקון רישיונות המפעילים על-ידי משרד התקשורת משנת 2006. במסגרת תיקון זה חויבו המפעילים לספק, בעצמם או באמצעות אחרים, שירותי מודיעין טלפוני אחודים, היינו שירותי מודיעין הכוללים את נתוני המנויים של כלל המפעילים. במקביל ולשם מטרה זאת, חויבו המפעילים למסור זה לזה את נתוני המנויים לצורך הפעלת מודיעין אחוד על-ידי כל אחד מהם. לצורך עמידה בחובתם של כל אחד מהמפעילים להפעיל מודיעין אחוד, ביקשו המפעילים להפקיד הפעלת מודיעין אחוד משותף בידי בזק – החברה הישראלית לתקשורת. בע"מ (להלן: "בזק"), ולצורך כך הגיעה בזק להסדר עם כל אחד מהמפעילים. כאמור, בקשת המפעילים למתן פטור מאישור בית הדין להגבלים עסקיים להסדר נענתה בעבר בחיוב על-ידי הממונה על הגבלים עסקיים.

## 3. העברות מידע בין מתחרים

כאמור לעיל, בקשת הפטור דן מוגשת זאת הפעם הרביעית. החששות התחרותיים המרכזיים בהם התמקדו החלטות הפטור הקודמות נבעו בעיקר מן ההחזקה של בזק במידע רב ומעודכן בנוגע ללקוחות של מתחרות, מידע אשר מועבר לבזק באופן שוטף על-ידי המפעילים. חששות אלה זכו למענה בתנאים שנקבעו בהחלטות הפטור הקודמות, אשר אסרו על בזק לעשות כל שימוש במידע, אלא לצורך תפעולו ועדכונו של המודיעין האחוד; וכן אסרו על העברת המידע לצדדים שלישיים. מגבלות דומות נכללו בגוף ההסדר הנוכחי המובא בזאת לאישור.

לסוגיית העברות המידע בין מתחרים (להלן: "העברות מידע") פנים שונות – הן טומנות בחובן יתרונות וגם חסרונות תחרותיים.<sup>4</sup> דו"ח ה-OECD<sup>5</sup> שנערך בנושא נותן ביטוי לאינטרסים התחרותיים שמונחים על הכף: שקיפות רבה יותר בשוק עשויה לתרום לשיפור היעילות, ועל-כן יש לעודדה. יחד עם-זאת, חילופי מידע עלולים גם להעלות חששות תחרותיים:

"Greater transparency in the market is generally efficiency enhancing and, as such, welcome by competition agencies. However, it can also produce anticompetitive effects by facilitating collusion or providing firms with focal points around which to align their behavior."

ככלל, זרימה מלאה של מידע נתפסת כתנאי חיוני לקיומו של שוק תחרותי. מידע מלא שהוא נחלת הכלל יאפשר לפירמות ולצרכנים הבנה טובה יותר של השוק ויתרום להתייעלות, קידום יוזמות חדשות, שקיפות ועוד.<sup>6</sup>

**בצד הביקוש**, הגברת הידע על תנאי השוק מקנה יתרונות לצרכנים, אשר יכולים לבחור בין מוצרים מתחרים תוך הבנה טובה יותר של מאפייני המוצר; וכן מקנה יכולת להשוות בין מאפייני העסקאות השונות ותנאיהן. כמו-כן, שקיפות רבה יותר מצמצמת פערי מידע ועלויות חיפוש. צמצום זה יביא

<sup>4</sup> OECD, Policy Roundtables: Information Exchanges Between Competitors Under Competition Law, <http://www.oecd.org/competition/cartels/48379006.pdf>, בקישור: DAF/COMP (2010) 37 (July 11, 2010).

<sup>5</sup> OECD, Policy Roundtables: Unilateral Disclosure of Information with Anticompetitive Effect, <http://www.oecd.org/competition/Unilateraldisclosureofinformation2012.pdf>, בקישור: DAF/COMP(2012)17 (October 11, 2012), עמ' 11 לדו"ח, בקישור:

<sup>6</sup> גילוי דעת 2/14 של הממונה על ההגבלים העסקיים "חשיפת מידע טרם עסקה בין מתחרים" (19.5.2014) **הגבלים עסקיים 500618**. (להלן: "גילוי דעת 2/14, חשיפת מידע טרם עסקה בין מתחרים").



בתורו לבחירה מושכלת של הצרכנים התואמת במידה רבה יותר את צרכיהם, תוך חיסכון בעלויות עסקה הכרוכות בכך – ובכלל זה זמן, כסף ומאמץ.<sup>7</sup>

דוגמה בולטת לתועלת הגלומה בהעברות מידע ניתן לראות בתפקיד שיש בשוק ההון לגילוי מידע הנוגע לביצועי החברות הציבוריות והאסטרטגיות העסקיות שלהן. המידע מאפשר לציבור משקיעים קיים או פוטנציאלי לשקול את כדאיות ההשקעה בפירמה, ומשמש אמצעי משמעותי בהבטחתו של שוק הון מושכל.

בנוסף, קיימות נסיבות אשר בהתקיימן, בכוחן של התועלות הגלומות בהעברות מידע לסייע לתחרות. כך **בצד ההיצע**, ידע על השוק ועל תכונותיו העיקריות, כגון מאפייני הביקוש, כושר הייצור הזמין, תוכניות השקעה במחקר ופיתוח ועוד, תורם לפיתוח מוצרים המותאמים לצרכי הלקוחות, ומסייע לפיתוח אסטרטגיות מסחריות ולקידום שיתופי פעולה יעילים ומועילים על-ידי פירמות בשוק. לעתים מידע זה מעצם טיבו נמצא כבר בידיהן של הפירמות הוותיקות והגדולות; בשל כך, זרימה חופשית של מידע עשויה לסייע לצמצם את החזמים העומדים בפני מתחרים חדשים או פירמות קטנות לכניסה לשוק בצורה יעילה יותר, וכן להתחרות ביתר שאת בפירמות הפועלות בו.<sup>8</sup>

החשש העיקרי העולה מקיומן של העברות מידע טמון בפוטנציאל של אלו להקל על יצירת שיווי משקל על-תחרותי בין פירמות או על שימורו, בעיקר בשווקים ממועטי מתחרים.

בנוסף, במקרים חריגים העברות המידע עלולות אף להקל על פירמה להפעיל כוח שוק באופן חד-צדדי לצורך פגיעה במתחרים ובתחרות בשוק. הפגיעה בתורה עלולה להרחיב את האפשרות של הפירמה הדומיננטית לפעול באופן חד-צדדי, בין היתר, על-מנת להעלות את המחירים בשוק. הכל כפי שיפורט בהמשך.

היתרונות הגלומים בהעברות מידע ומסוגים שונים קיבלו ביטוי בהתייחסויות קודמות מטעם הרשות. כך לדוגמה, בדיקת נאותות הכוללת חשיפת מידע טרם עסקה בין מתחרים מצמצמת את פערי המידע בין צדדים לעסקה, ולמעשה חיונית לצורך קבלת החלטה מושכלת באשר לכדאיות ההתקשרות בעסקה, הסיכון הגלום בה והתמורה המתאימה בגינה.<sup>9</sup>

חבירת שחקנים במסגרת איגוד עסקי, הכוללת רתימת ידע וניסיון מקצועי של החברים לטובת שיפור הענף על-ידי הפועלים בו, תוך איסוף מידע על-ידי האיגוד העסקי, עשויים להביא לחיסכון בעלויות המשמעותיות הכרוכות לעתים בהשגת המידע.<sup>10</sup> לצד זה, המידע הנאסף על-ידי האיגוד העסקי עשוי להיחשב כאובייקטיבי ואמין יותר.<sup>11</sup>

<sup>7</sup> Andrew M. Rosenfield, Dennis W. Carlton, Robert H. Gertner, *Communication among Competitors: Game Theory and Antitrust Application of Game Theory to Antitrust*, University of Chicago Law School, Chicago Unbound, vol 5: 3, 423, 433 (1997). (להלן: "Communication among Competitors").

<sup>8</sup> Communication among Competitors, בעמ' 433-434.

<sup>9</sup> גילוי דעת 2/14, חשיפת מידע טרם עסקה בין מתחרים, בעמ' 2.

<sup>10</sup> גילוי דעת 3/14 של הממונה על הגבלים העסקיים בעניין "איגודים עסקיים ופעילותם" (4.9.2014) **הגבלים עסקיים** 500682, בעמ' 2-3.

<sup>11</sup> **שם**, בעמ' 8; מאזכר את: החלטה לפי יזעף 14 לחוק ההגבלים העסקיים, התשמ"ח-1988 בדבר מתן פטור מאישור הסדר כובל להסדר בין חברי הוועדה הישראלית למדרוג (17.4.2007) **הגבלים עסקיים** 5000600; והחלטה לפי סעיף 14 לחוק ההגבלים העסקיים, התשמ"ח-1988 בדבר מתן פטור בתנאים מאישור הסדר כובל להסדר בין חברי הוועדה הישראלית למדרוג (11.4.2013) **הגבלים עסקיים** 500375.

בתחום הגנת הסייבר, להעברות מידע בעלות ערך אבטחתי עשויות להיות השפעות פרו-תחרותיות, כחלק ממדרכי ההתמודדות עם מתקפות ואיומי סייבר.<sup>12</sup>

יחד עם זאת, ולצד היתרונות שבהעברות מידע, הרשות הביעה דעתה בכל אחת מההזדמנויות שאוזכרו לעיל, גם ביחס לחששות ולפגיעה האפשרית בתחרות כתוצאה מהן, תוך מתן כללים לנקיטה באמצעים סבירים שנועדו לצמצם את החשש לפגיעה בתחרות.

מהאמור עולה כי הגם שהעברות מידע משמשות חלק בלתי נפרד מהפעילות בשווקים רבים, הן עלולות בנסיבות מסוימות לפגוע בתחרות ולעלות כדי הסדר כובל כמשמעו בסעיף 2 לחוק.<sup>13</sup> מסקנה זו עולה בקנה אחד עם עמדות שהבעתי בעבר, על כך שהעברות מידע אינן עשויות כולן מקשה אחת, וכי כל מקרה יבחן לגופו בהתאם לנסיבותיו:

"...ישנם שווקים שבהם שקיפות ומידע מקדמת את התחרות והופכת את השוק למשוכלל ויעיל יותר. זירות מסחר (market places) מבוססות לרב על העברה חופשית ומלאה של מידע מפורט ומלא. השאלה, אם העברת מידע מקימה חשש לתחרות צריכה להיבחן בכל מקרה על-פי נסיבותיו. קיומם ועוצמתם של חששות מפני העברות מידע בין מתחרים תלויים בנסיבותיו של השוק שבו מדובר, כמו למשל, האם עסקינן בשוק מרובה מתחרים, האם יש בגילוי המידע כדי להועיל ללקוח להתגבר על פערי מידע. בנוסף, קיומם ועוצמתם של החששות מושפעים גם מנסיבות המקרה, בשים לב, בין היתר לזהות הגורמים המחליפים ביניהם מידע, למעמדם בשוק או בשווקים הרלוונטיים, למהותו וגילו של המידע המועבר ביניהם, למנגנוני העברת המידע וכיו"ב."<sup>14</sup>

הרי כי כן, כאשר פונים לבחון את ההשפעה התחרותית הצפויה של העברות מידע, ככל שבנסיבות המקרה נדרש ניתוח תחרותי, יש לתת את הדעת, בין היתר, למבנה השוק הרלוונטי והשווקים המשיקים לו, כמו גם למצב התחרותי השורר בהם; מעמד הצדדים בשוק; מאפייני המידע המועבר: סוג המידע המועבר, היקפו, דרך העברתו, מידת עדכניותו, מידת פומביותו; ועוד.<sup>15</sup>

**מבנה השוק** הוא נדבך חשוב ומרכזי כאמור לצורך הערכת ההשפעות התחרותיות שיש בהעברות מידע. מבני שוק מסוימים מעצם טיבם וטבעם יקימו חששות תחרותיים בסבירות גבוהה יותר, שעה שפירמות הפועלות בשוק יחשפו למידע של מתזרתייהן.

דוגמה לכך הם שווקים ריכוזיים ממועטי מתחרים, או שווקים בעלי מאפייני התנהגות אוליגופוליסטית.<sup>16</sup> מאפיין נוסף שנילקח בחשבון הוא קיומם של חסמי כניסה, מעבר או התרחבות בשוק. בשוק המאופיין בחסמים גבוהים מתחרים פוטנציאליים אינם משמשים רסן תחרותי משמעותי לפירמות הפועלות בשוק.

בשווקים כגון אלה, המידע המועבר עלול להקל על תיאום בין המתחרים או לסייע ביצירת שיווי משקל מתואם ובשימורו. זאת, בין השאר, משום שהמידע המועבר עלול להקל על פירמות מתחרות לעקוב

<sup>12</sup> גילוי דעת 3/17 של הממונה על ההגבלים העסקיים "שיתוף מידע לצורך התמודדות עם איומי סייבר" (23.7.2017) **הגבלים עסקיים** 501281, בעמ' 2-1.

<sup>13</sup> ראו לדוגמה: החלטה לפי סעיף 14 לחוק ההגבלים העסקיים, התשמ"ח-1988 בדבר מתן פטור מאישור הסדר כובל להסדר בין World Liner Data Limited ובין Limited Container Trade Statistics ובין חברות ספנות בינלאומיות (17.4.2016) **הגבלים עסקיים** 500965, (להלן: "**החלטת מתן פטור WLDL**"); החלטה לפי סעיף 14 לחוק ההגבלים העסקיים, התשמ"ח-1988 בדבר מתן פטור בתנאים מאישור הסדר כובל להסדר שצדדים לו כלל חברה לביטוח בע"מ, מגדל חברה לביטוח בע"מ, הראל חברה לביטוח בע"מ, מנורה מבטחים ביטוח בע"מ, הפניקס חברה לביטוח בע"מ וסומך חייקין-KPMG (4.4.2011) **הגבלים עסקיים** 5001769; גילוי דעת מאת הממונה על ההגבלים עסקיים: פטור לחילופי מידע הכרחיים לפתרון בעיות שנת ה-2000 בתחום מערכות המחשוב (2.3.1999) **הגבלים עסקיים** 3002201.

<sup>14</sup> החלטת מתן פטור WLDL, בעמ' 3.

<sup>15</sup> גילוי דעת 2/14, חשיפת מידע טרם עסקה בין מתחרים, בעמ' 7.

<sup>16</sup> ה"ע 469/98 **דלק חברת הדלק הישראלית בע"מ נ' תחנת דלק באר-יעקב**, פס' 132 (פורסם בנבו 25.3.2001).



אחר מתחרותיהן ולהתכנס לרמת מוזירים גבוהה יותר; משנוצר שיווי משקל מתואם, המידע המועבר עלול לאפשר או להקל, על זיהוי סטייה ממנו. אם כן, ככל שמדובר בשוק בעל נטייה גבוהה יותר לתיאום – ובפרט שוק ריכוזי ממוינט מתחרים עם חסמים גבוהים – כך יגדל הפוטנציאל האנטי-תחרותי שבהעברות מידע.

זאת ועוד, בשווקים בהם פועלת פירמה דומיננטית בעלת כוח שוק, ייתכנו מקרים חריגים בהם הפירמה עלולה לעשות שימוש במידע המועבר על-מנת להקשות על המתחרים הפועלים בשוק להתחרות ולהביא לפגיעה בתחרות השוררת בו.

הפגיעה התחרותית בתורה עלולה לררחיב את היכולת של הפירמה הדומיננטית לפעול באופן חד-צדדי, בין היתר, על-מנת להעלות את המחירים בשוק.

לעומת זאת, בשווקים בהם לא מתקיים שיווי משקל על-תחרותי ושאינם מוטים לתיאום, בשווקים בהם קיימים מתחרים רבים ובשווקים בהם אין קושי למתחרים חדשים להיכנס, העברות המידע עשויות לתרום ליתר תחרות ולדינמיקה התחרותית ועשויות לטמון בתוכן תועלות ויעילויות נוספות.

לממצאים ולמסקנות על אודות מנגנון השוק ורמת הריכוזיות בו, תהא השפעה גם על המשמעות התחרותית שיש למאפיינים נוספים של המידע המועבר, כגון סוג המידע המועבר והיקפו.

כך למשל, ככל שיימצא כי הדינמיקה התחרותית בשוק הנבחן טובה יותר, כמו גם בשווקים המשיקים לו, היקף המידע שניתן יהיה להעביר, מבלי שיהיה בכך לעורר חשש לפגיעה בתחרות, יהיו רבים יותר; ולהיפך, ככל שיימצא כי הדינמיקה התחרותית בשוק הנבחן ריכוזית יותר, היקף המידע שניתן יהיה להעביר מבלי להקים חשש לפגיעה בתחרות, אם בכלל, יהיה מצומצם יותר. כך גם סוגי המידע שהעברתם תעלה בקנה אחד עם הוראות החוק יהיו מצומצמים.

באשר לאופן העברת המידע, העברות מידע הנעשות במחשכים מעלות תמיד ספק בדבר הלגיטימיות שלהן גם כאשר מדובר בשוק מרובי מתחרים. בשווקים ריכוזיים, בהם כאמור תגבר רמת הרגישות התחרותית הגלומה במאפייני המידע המועבר, גם מסרים והתבטאויות הנעשים בצורה פומבית עלולים לגלם בתוכם פוטנציאל אנטי-תחרותי, וזאת בהתאם לנסיבות מתן המידע הפומבי.

**היקף המידע** – בחינה נוספת, נוגעת להיקף המידע המועבר כתלות בנחיצותו לצורך מימוש התועלות שבהסדר במסגרתו מועבר מידע.

על היקף המידע המועבר להיות תחום מוגבל: הגבלת היקף המידע המועבר תשמש, בין היתר, למניעה מבעוד מועד של העברות מידע העלולות להביא לפגיעה בתחרות, מבלי שיש בצדן כל תועלת תחרותית. על-כן, נדרש לצמצם את המידע המועבר, לאותו מידע הנחוץ לצורך מימוש התועלות שבהסדר לשמן מועבר המידע.

כאשר מזהים כי העברות מידע מעלות חששות תחרותיים, במקרים מסוימים ניתן במסגרת עריכת ההסדר להציב תנאים אשר יהיה בכוחם להפיג את אותם החששות, כך שלא יהיה בהסדר כדי לפגוע בתחרות.

כאשר חששות תחרותיים הנובעים מהעברות מידע זוכים למענה מלא ומוקפד במסגרת ההסדר החוזי, בכוחו של מענה זה להפיג החששות, או למזער את חלקם, כך שההסדר לא יימצא עוד ככזה הפוגע בתחרות.

להלן מספר דוגמאות שאינן ממצות: לתנאים אשר ניתן לקבוע במסגרת עריכת הסדר לצורך הפגת חששות תחרותיים: מגעים בין צדדים ייערכו בין בעלי תפקידים הנחוצים לשם ביצוע ההסדר; תותר הצטרפותם של מתחרים נוספים להסדר, למשל באותם מקרים בהם המידע אליו נחשפים צדדים המשתפים פעולה במסגרת ההסדר מקנה להם יתרון בלתי הוגן על-פני מתחרים שאינם צד לו; מפגשים יתועדו בפרוטוקול מפורט אשר יירשש בזמן אמת וישמר; וכיו"ב.

**התועלות והיעילויות** הנובעות מהעברות מידע הן חלק בלתי נפרד ממנין השיקולים שיש להביא בחשבון כחלק מהניתוח התחרותי. כך למשל, החשש התחרותי כתוצאה מחשיפת עלויות, או מחשיפה של מגמות הביקוש בשוק עשוי להיות ומוך מן התועלות התחרותיות הגלומות בפעולות מעין אלו.<sup>17</sup> על שקילת היעילויות הגלומות בהסדר כחלק מן הניתוח התחרותי כבר עמדתי בעבר:

"...היעילויות הנובעות מהסדר כובל הן חלק בלתי נפרד ממנין השיקולים אשר יובאו על ידי בחשבון בזמן הבדיקה הכוללת שנערכת להשפעת ההסדר והכבילות שבו על התחרות, ובטרם אחליט בבקשת פטור המונחת לפתחי. שקילת היעילויות היא חלק בלתי נפרד מהניתוח התחרותי של הסדר כובל."<sup>18</sup>

לתועלות המושגות מההסדר, ואשר נלקחות בחשבון בעת עריכת הניתוח התחרותי כחלק ממנין השיקולים, צריכה להיות השפעה חיובית על התנהלותו של השוק. התועלות עשויות לדוגמה לאפשר לפירמות להגביר ייצור לשווקים עם ביקושים גבוהים; לייעל את הליך הייצור תוך שיפור כושר התחרות בשוק ועידוד התחרות בו;<sup>19</sup> ועוד.

הנה כי כן, העברות מידע רב-גוניות הן, ובכוחן במקרים מסוימים להועיל לתחרות ולקדמה. השאלה האם העברות מידע מעלות חשש לפגיעה בתחרות, צריכה להיבחן בהתאם להשפעות הצפויות של העברות המידע על השווקים הרלוונטיים ועל המתחרים בהם. השפעות אלה תלויות רבות במבנה השוק ומאפייניו, כמו גם במאפייני המידע המועבר כמפורט לעיל. בד בבד, השפעות אלה תלויות גם במידת היעילויות והתועלות הפרו תחרותיות. שההסדר מגלם בתוכו.

לפיכך, לא ניתן לומר על כל העברת מידע בין מתחרים כי היא פוגעת בתחרות. אמירה מסוג זה היא פשטנית מידי ומייצרת כלל גורף ראוסר על העברות מידע מזיקות ומועילות כאחד. העברות מידע יכולות לעלות כדי הפרה חמורה של דיני התחרות אשר פוגעת בערכים המוגנים העומדים בבסיס חוק ההגבלים העסקיים. מקרים כאלה יצדיקו אכיפה במלוא חומרת הדין. עם-זאת, העברות מידע יכולות להיות מועילות ואף משפרות את התוצאות ומרבות אותה. אין כל סיבה להתייחס להעברות מידע מהסוג השני כהפרה של הדין, ואף אין כל זיבה לדרוש כי העברות מידע מסוג זה יצריכו תמיד קבלת היתר מוקדם.

#### 4. ההסדר ותועלותיו

עניינה של הבקשה הנוכחית ברצונם של המפעילים להמשיך בהפעלת המודיעין האחד על ידי בזק, הן כמרכז שירות טלפוני והן כאתר אינטרנט. קיום חובתם בדרך של הקמת מודיעין אחד יחיד המופעל על-ידי בזק, חלף הקמה של מספר מודיעינים אחדים, יוצר חסכון בעלויות לכל המפעילים. במרוצת

<sup>17</sup> Communication among Competitors, בעמ' 426.

<sup>18</sup> החלטה לפי סעיף 14 לחוק ההגבלים העסקיים, התשמ"ח-1988 בדבר מתן פטור בתנאים מאישור הסדר כובל שהצדדים לו הם הוצאת עיתון הארץ בע"מ ובר בי.ט.די בע"מ (25.4.2017) **הגבלים עסקיים** 501233.

<sup>19</sup> ערר 1/97 איסור שירותי פלדוט בע"מ נ' הממונה על הגבלים עסקיים (פורסם באתר הרשות, 12.11.1997) **הגבלים עסקיים** 3002667, פס' 13.



השנים הצטרפו למפעילים, אשר היו צד להסדר המקורי להפעלת שירות המודיעין, מפעילים נוספים אשר הגיעו לאותו הסדר עם בזק והכו מנויים כצד להסדר שלפניו.

בהתאם למידע שהובא בפניי, ההתקשרות של המפעילים עם בזק אינה בלעדית, כך שכל מפעיל רשאי להתקשר גם עם מפעילי מודיעין אחד אחרים, ככל שיהיו כאלה. בנוסף, על-פי נוסחו של ההסדר הצדדים רשאים לבטל את ההתקשרות בכל עת, בכפוף למתן הודעה מוקדמת בת 60 יום.

נוכח האמור, מצאתי כי עיקרו של הווסדר אינו בהפחתת התחרות או במניעתה.

## 5. השפעת ההסדר על התחרות

החששות התחרותיים הנובעים מן הווסדר נדונו בהחלטות הפטור הקודמות ובאותן החלטות נמצא, כי משקלם של חששות אלה אינו מכריע את הכף כנגד מתן הפטור המבוקש. במרוצת התקופה שחלפה מאז לא נתקבלו אינדיקציות כי איזור מהחששות התממש.

החשש שעמד במרכזן של החלטות הפטור הקודמות התייחס להחזקת מידע רב ומעודכן בנוגע ללקוחות של המפעילים בידי בזק, אשר מוכרזת כבעלת מונופולין במספר שווקים בתחום התקשורת ובהם תחום שירותי טלפון בסיסי,<sup>20</sup> וכן מחזיקה בחברת רט"ן, באופן שיקל על הפעלת כוח שוק חד-צדדית.

בהסדר בו עסקינן נקבעו שורה של הונחיבויות אשר נועדו, בין היתר, למנוע מבזק את האפשרות לעשות שימוש כלשהו במאגר הנתונים של המודיעין האחד, או בכל חלק ממנו שאינו נתונים שמקורם בבזק, לצורך כלשהו למעט הפעלת המודיעין האחד.

כך, מנוסחו של ההסדר עולה, בין היתר, כי בזק התחייבה לא לעשות כל שימוש שהוא בנתונים הנמסרים לה במסגרת ההסדר, אלא אך ורק למטרת מסירת מידע לפונה, במסגרת אספקת שירותי המודיעין האחד; המידע יישמר על-ידי בזק בסודיות, ולא יימסר לצד שלישי כלשהו לרבות חברות בנות; המידע יחשף בפני העובדים של בזק אך ורק ככל שהגילוי לאותם עובדים נדרש לצורך ביצוע ההסדר, תוך הקפדה על כך שהעובדים ישמרו על המידע בסודיות, יעשו בו שימוש אך ורק לביצועו של ההסדר, ולא יעבירוהו לעובדים אחרים. ההתחייבויות תעמודנה בתוקפן גם לאחר סיומו או ביטולו של ההסדר, מכל סיבה שהיא.

כמו-כן, בזק הבהירה כי על-מנת למנוש את ההסדר ותועלותיו, אין זה נחוץ כי המידע המתקבל אצלה יועבר לגורמים בחברה, זולת ארבעה בעלי תפקידים העוסקים ישירות ובאופן אישי בתפעולו וניהולו של המודיעין האחד, והכל ככל שגישה למידע כאמור מתחייבת ממתן שירותי התמיכה ובהיקף הדרוש לשם כך בלבד. בזק הבהירה כי לא יועבר המידע, או חלק כלשהו ממנו, לכל גורם הנמנה על הנהלת החברה, ולכל גורם הנמנה על חטיבות, אגפים, מחלקות ואו כל מסגרת ארגונית אחרת בבזק העוסקת באיזה מהתחומים הבאים: כספים, כלכלה, שיווק, פיתוח עסקי, רגולציה, מכירות, שירות לקוחות, לשכת מנכ"ל ודירקטוריון החברה.

חשש נוסף אשר נדון בהחלטות הפטור הקודמות הינו חשש כי ההסדר נתן בידי בזק יכולת "שיטור" על מתחרותיה הנובעת מן השליטה המוקנית לה במידע שמספק המודיעין האחד, שעשויה להקל על יצירת שיווי משקל אוליגופוליסטי בשוק הרט"ן. באשר לחשש מתואם זה נמצא בעבר כי משקלו קטן, בין

<sup>20</sup> הכרזה על קיום מונופולין, בזק החברה הישראלית לתקשורת בע"מ, 4329 הגבלים עסקיים 1995; ביטול ההכרזה על בעל מונופולין – בזק בינלאומי בע"מ, בזק החברה הישראלית לתקשורת בע"מ, 4989 הגבלים עסקיים 2001.

היתר, נוכח העובדה שמידע על אודות שינויים בנתחי שוק ומעברי לקוחות זמין למפעילים בדרכים אחרות – למשל, בשל הצורך לאפשר נידות מספרי טלפון של מנויים בין החברות השונות.

יתר על כן, כפי שצוין בהחלטת הפטור האחרונה שניתנה להסדר, ברבות השנים השתנה שוק הרט"ן שינוי משמעותי בעקבות כניסתם של מתחרים חדשים. חלק מהמתחרים הללו, אשר נתפסים כמחוללי תחרות, הצטרפו כצד להסדר שבפניי. נוכח זאת, ספק אם יש עוד מקום לחשש מפני יצירת שיווי משקל אוליגופוליסטי בשוק הרט"ן.

בזק התחייבה לצרף להסדר כל מועיל מפ"א ניח או נייד שיבקש להצטרף, בתנאים המסחריים הקיימים בין הצדדים להסדר במועד ההצטרפות.

בנוסף, מנוסחו של ההסדר כפי שהובא בפניי, עולה כי בזק התחייבה שלא להפלות לרעה בעל רישיון, ביחס לכל בעל רישיון אחר, בקשר עם אספקת השירותים לפי ההסדר כמו גם מסירת נתונים למי שפונה למודיעין האחד. זאת ועוד, לפי ההסדר עם בזק, עדכון כללי החיוב בקשר עם השירותים או התמורה בעדם יחול באופן שוויוני על כל המפעילים המקבלים שירות מודיעין מבזק.

נוכח האמור, שוכנעתי כי אין הכבילות שבהסדר פוגעות פגיעה של ממש בתחרות בשוק המושפע מן ההסדר, וכי אין בו כבילות שאינן נחוצות למימוש עיקרו.

בהינתן המגבלות שנטלו על עצמם הצדדים במסגרת ההסדר כפי שהוצג בפניי, בכל הנוגע למניעת השימוש במידע ומניעת חשיפתו בפני עובדים או צדדים שלישיים מעבר לנדרש לצורך קיום ההסדר; כמו גם ההתחייבות לצרף כל מפעיל נוסף שירצה בכך בתנאים מסחריים זהים, איני רואה צורך להשית על הצדדים את התנאים שהוטלו בהחלטות הפטור הקודמות, אשר עיקרם היה זהה. ברי כי הפטור דן ניתן ביחס להסדר כפי שהובא בפניי ולא ביחס לכל שינוי שיחול בו.

## 6. סוף דבר

לאחר שנועצתי בועדה לפטורים ולמיזוגים, ראיתי לנכון להשתמש בסמכות הנתונה לי בסעיף 14 לחוק ולהעניק את הפטור המבוקש.

תוקפו של פטור זה למשך שש 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.

מיכל הלפרין  
הממונה על הגבלים עסקיים

ירושלים, י"ז חשוון, תשע"ח  
06 נובמבר 2017