

**קביעה בדבר ניצול מעמד לרעה בניגוד להוראות סעיף 29א לחוק התחרות הכלכלית, תשמ"ח-1988 ודרישת תשלום לפי הוראות סעיף 50ח לחוק – בזק החברה הישראלית לתקשורת בע"מ ונושא משרה בה**

- א. פתח דבר.....4
- ב. רקע רלוונטי – תחום התקשורת הקווית לבתי אב.....5
- ב.1. תשתית תקשורת קווית ותשתית תקשורת אלחוטית.....5
- ב.2. אספקת שירותי תקשורת על גבי רשת תקשורת קווית בישראל.....6
- אספקת שירותי תקשורת באמצעות שירות ה-BSA.....6
- אספקת שירותי תקשורת באמצעות הקמת רשתות תקשורת קוויות עצמאיות.....8
- מיפוי רשתות התקשורת הקוויות בישראל.....9
- ג. בזק בעלת מונופולין בתחום התשתיות הפסיביות.....10
- ד. אספקת שירותי תקשורת.....11
- ד.1. טלויזיה.....12
- ד.2. טלפוניה קווית.....12
- ד.3. גישה לאינטרנט.....13
- ה. החובות החלות על בזק כבעלת מונופולין – מסגרת נורמטיבית.....13
- ו. חסימת המעבר אל מקטע הגישה לבניין – ניצול מעמד לרעה וסירוב בלתי סביר לספק.....14
- ו.1. העובדות בבסיס ההפרה.....14
- ו.2. חסימת המעבר אל מקטע הגישה לבניין – פוטנציאל הפגיעה בתחרות.....18
- ו.3. חסימת המעבר אל מקטע הגישה לבניין עולה כדי ניצול לרעה של בעל מונופולין וסירוב בלתי סביר לספק.....22
- בזק היא בעלת מונופולין בתחום התשתיות הפסיביות באזורים הבלעדיים.....22
- חסימת המעבר אל מקטע הגישה לבניין – ניצול לרעה של מעמד בזק בתחום התשתיות הפסיביות באזורים הבלעדיים.....22
- חסימת המעבר מתשתית בזק אל מקטע הגישה לבניין עולה כדי הפרה של סעיף 29א(ב)(3).....28
- חסימת המעבר מתשתית בזק אל מקטע הגישה לבניין עולה כדי סירוב בלתי סביר לספק בניגוד לסעיף 29 לחוק.....29
- ז. סירוב בזק להשחלה בשיטה הרציפה והתניית הפריסה בהשחלת כבלי הסיבים תוך חיתוך המלא – ניצול מעמד לרעה וסירוב בלתי סביר לספק.....29

1.ז.	העובדות בבסיס ההפרה.....	29
2.ז.	סירובה של בזק להשחיל בשיטה הרציפה נעשה ללא כל הצדקה לגיטימית.....	35
3.ז.	סירוב בזק להשחלה בשיטה הרציפה והתניית הפריסה בהשחלת כבלי הסיבים תוך חיתוכם המלא – פוטנציאל הפגיעה בתחרות.....	38
4.ז.	סירוב בזק להשחיל בשיטה הרציפה והתניית הפריסה בהשחלת כבלי הסיבים תוך חיתוכם המלא עולה כדי ניצול לרעה של בעל מונופולין וסירוב בלתי סביר לספק.....	40
	בזק היא בעלת מונופולין בתחום התשתיות הפסיביות באזורים הבלעדיים.....	40
	סירוב בזק להשחיל בשיטה הרציפה והתניית הפריסה בשיטת החיתוך המלא עולה כדי ניצול לרעה של מעמד בזק בתחום התשתיות הפסיביות באזורים הבלעדיים.....	40
	סירוב בזק להשחיל בשיטה הרציפה והתניית הפריסה בחיתוך מלא עולה כדי סירוב בלתי סביר לספק.....	41
5.ז.	טענת בזק בעניין שיטות הפריסה שעמדו לרשות ספקיות השירותים המתחרות.....	41
ח.	טענות נוספות של בזק.....	46
1.ח.	הטלת עיצום כספי בגין כל אחת מההפרות בנפרד.....	46
2.ח.	קיומו של מאסדר ייעודי.....	47
3.ח.	נקיטת הליכי אכיפה על רקע מהלך רחב היקף של פתיחת השוק לתחרות הנמצא בהליכי התהוות.....	47
ט.	הטלת עיצום כספי.....	48
1.ט.	קביעת גובה העיצום – בזק.....	49
	חסימת המעבר אל מקטע הגישה לבניין – הפרת הוראות סעיפים 29, 29א(א) ו-29א(ב)(3).....	49
	סכום העיצום המרבי.....	49
	קביעת עיצום הבסיס.....	49
	נסיבות הנוגעות להתנהגות בזק ביחס להפרה.....	50
	נסיבות חיצוניות להפרה.....	50
	סירוב להשחיל בשיטה הרציפה והתניית הפריסה בחיתוך מלא של הסיבים – הפרת הוראות סעיפים 29 ו-29א(א) לחוק.....	51
	סכום העיצום המרבי.....	51
	קביעת עיצום הבסיס.....	51
	נסיבות הנוגעות להתנהגות בזק ביחס להפרה.....	52
	נסיבות חיצוניות להפרה.....	52
2.ט.	קביעת גובה העיצום – נושא המשרה.....	53
	חסימת המעבר אל מקטע הגישה לבניין – הפרת הוראות סעיפים 29, 29א(א) ו-29א(ב)(3).....	55
	סכום העיצום המרבי.....	55

55	..... סכום עיצום הבסיס
55	..... נסיבות הנוגעות להתנהגות נושא המשרה ביחס להפרה
56	..... נסיבות חיצוניות להפרה
29	סירוב להשחיל בשיטה הרציפה והתניית הפריסה בחיתוך מלא של הסיבים – הפרת הוראות סעיפים
56	..... ו-29א(א) לחוק
56	..... סכום העיצום המרבי
56	..... סכום עיצום הבסיס
56	..... נסיבות הנוגעות להתנהגות המפר ביחס להפרה
56	..... נסיבות חיצוניות
57	..... י. סוף דבר

***"Any delay only serves to block competition. In the current environment, competition delayed is competition denied."***

(Susan Ness, Commissioner of the Federal Communications Commission during 1994-2001)

## **א. פתח דבר**

בזק החברה הישראלית לתקשורת בע"מ (להלן **בזק** או **החברה**) מוכרזת כבעלת מונופולין לפי סעיף 26 לחוק התחרות הכלכלית, תשמ"ח-1988 (להלן **החוק** או **חוק התחרות הכלכלית**) במספר שווקים בתחום התקשורת.<sup>1</sup> בזק מחזיקה בתשתית תקשורת המגיעה למספר הרב ביותר של בתי אב בישראל. בנוסף היא פעילה בעצמה או באמצעות חברות בנות באספקת שירותי תקשורת לצרכנים, ובהם שירותי אינטרנט, טלפוניה וטלוויזיה רב ערוצית.

החלטה זו עוסקת בשתי הפרות של בזק, אשר באמצעות שליטתה בתשתית תקשורת, הציבה חסמים בפני מתחרים ומתחרים פוטנציאליים מלהשתמש בתשתית של בזק על מנת לפרוס כבלי תקשורת עד לבתי הצרכנים. כבלי התקשורת נועדו לאפשר לשחקנים לספק לצרכנים על גביהם שירותי תקשורת, המתחרים בשירותי התקשורת שמציעה בזק.

כפי שיובא להלן בזק חסמה את מעבר מתחרותיה מהתשתית הפסיבית שלה אל מקטע הגישה לבניין. בנוסף, בזק סירבה להשחיל כבלים בשיטה הרציפה והתנתה את הפריסה בשיטת השחלה נחותה, יקרה ובעייתית ללא הצדקה ממשית. פעולות בזק היו עלולות לעכב שחקנים חדשים המבקשים לפרוס כבלי תקשורת ולהקים רשת תקשורת קווית ואף להרתיע שחקנים חדשים מלהקים רשת תקשורת קווית עצמאית או להרחיבה. כתוצאה, מצאתי כי בפעולותיה בזק ניצלה מעמדה לרעה באופן שעלול להפחית את התחרות ולפגוע בצרכנים הצורכים שירותי תקשורת.

לאחר שבחנתי את פעולות בזק הגעתי להחלטה שלהלן, שעניינה שתי קביעות מכוח הוראת סעיף 43(א)(5) לחוק בדבר ניצול מעמד לרעה בניגוד להוראות סעיף 29א לחוק מצד בזק; החלטה על הטלת שני עיצומים כספיים על בזק ונושא משרה בה (להלן **המפריים**) לפי סעיף 250(א)(3) לחוק בגין הפרת הוראות סעיפים 29 ו-29א לחוק ודרישת תשלום.

ביום 7 במרץ 2018 הודעתי לבזק על כוונתי לקבוע כי במניעת המעבר אל מקטע הגישה לבניין ובסירובה להשחלה בשיטה הרציפה והתניית הפריסה בהשחלת כבלי הסיבים תוך חיתוכם המלא, בזק הפרה פעמיים את חובתה כבעלת מונופולין וניצלה לרעה את מעמדה המונופוליסטי בתשתיות הפסיביות שבשליטתה. כן הודעתי למפריים במסגרת הודעה על כוונת חיוב כי בכוונתי לעשות שימוש בסמכותי לפי סעיף 250(א)(3) לחוק ולהטיל עיצומים כספיים על בזק ועל נושא המשרה בגין שתי ההפרות. לאחר שמיעת בזק בכתב ובעל פה, עריכת בדיקות נוספות ושמיעת בזק בכתב ובעל פה פעם נוספת ביחס לעיקרי הממצאים החדשים שעלו מהבדיקות הנוספות, הגעתי לכלל מסקנה כי יש לקבוע שבזק ניצלה את מעמדה לרעה. בנוסף, לאחר שהתייעצתי בוועדה לפטורים ולמיזוגים, הגעתי לכלל מסקנה כי יש להטיל עיצומים כספיים בסך כולל של 30,000,000 ש"ח על בזק, וכן עיצומים כספיים בסך כולל של 500,000 ש"ח על נושא המשרה, והכל כפי שיפורט

<sup>1</sup> הכרזה על קיום מונופולין, בזק החברה הישראלית לתקשורת בע"מ, (30.7.1995) **רשות התחרות** 3001314; הכרזת מונופולין, בזק החברה הישראלית לתקשורת בע"מ, (10.11.2004) **רשות התחרות** 5000002; ביטול ההכרזה על בעל מונופולין – בזק בינלאומי בע"מ, בזק החברה הישראלית לתקשורת בע"מ, (29.4.2001) **רשות התחרות** 4989.

להלן. במסגרת נימוקי ההחלטה אתחיל מהרקע הרלוונטי הנדרש להחלטה. לאחר מכן אפרט את שתי הקביעות בדבר ניצול מעמדה של בזק לרעה ואת דרישות התשלום מהמפרים בהתאם לסעיף 50ח(ב)(1) לחוק.

## **ב. רקע רלוונטי – תחום התקשורת הקווית לבתי אב**

1. רשת תקשורת מאפשרת העברת שירותי תקשורת שונים מסוג של טלפוניה, טלוויזיה ואינטרנט (להלן **שירותי תקשורת**) ללקוחות. על שירותי התקשורת יפורט בהמשך.

### **1.ב. תשתית תקשורת קווית ותשתית תקשורת אלחוטית**

2. ישנם שני סוגים עיקריים של תשתיות המשמשות להעברת שירותי תקשורת: תשתית תקשורת קווית ותשתית תקשורת אלחוטית. רשתות תקשורת אלו נבדלות ביניהן במהירות ובאיכות העברת הנתונים אל הלקוח וממנו.<sup>2</sup>

3. ניתן להעביר שירותי תקשורת ללקוחות באמצעות רשת תקשורת קווית אשר עוברת על גבי כבלים דוגמת סיבים אופטיים או כבלי נחושת (להלן **כבלי תקשורת**). על מנת לחבר בתי אב לרשת תקשורת קווית, נדרש לפרוס את כבלי התקשורת עד לבתי המגורים (להלן **רשת תקשורת קווית**).

4. סוג נוסף של תשתית המשמשת להעברה של שירותי תקשורת היא רשת אלחוטית, באמצעות רשת תקשורת לוויינית ורשת תקשורת סלולרית. רשת תקשורת לוויינית מאפשרת העברת נתונים אל בתי הלקוחות ומהם באמצעות לוויין. רשת תקשורת סלולרית מאפשרת העברת קול, תמונה ונתונים, והיא מבוססת בחלקה על שידור אותות רדיו, קליטתם והמרתם לאותות דיגיטליים, ללא צורך בכבל רשת הפרוס עד לבית הלקוח.

5. מבדיקת הרשות עלה כי שירותי תקשורת הניתנים על גבי תשתית תקשורת אלחוטית אינם משמשים תחליף קרוב לאספקת שירותי תקשורת על גבי רשת תקשורת קווית.

6. כך, רשת תקשורת סלולרית אינה משמשת תחליף קרוב לרשת תקשורת קווית מבחינת מהירות ואיכות הגלישה וזאת ממספר סיבות: ראשית, הקיבולת המרבית שמאפשרת הרשת הסלולרית נגזרת מקיומו של אתר סלולרי באזור מסוים, כאשר היקף הקיבולת מתחלק בין מספר המשתמשים באזור האתר הסלולרי הרלוונטי. בפועל, בכל אתר סלולרי קיבולת הרשת המוצעת למשתמשים מוגבלת בשל הוראות משרד התקשורת. בנוסף, חלה מגבלה גם על היכולת להקים אתרים סלולריים נוספים בשל הוראות המשרד להגנת הסביבה ונכונות תושבים להקמת אתרים סלולריים בקרבת בתי מגוריהם. באשר למהירות הגלישה, אספקת שירותים על גבי רשת תקשורת קווית גבוהה משמעותית ממהירות אספקתם על גבי רשת סלולרית בדור הרביעי.

7. גם תקשורת לוויינית אינה משמשת תחליף לרשת תקשורת קווית. שימוש ברשת זו לצורך תקשורת נתונים דו כיוונית הוא יקר, מורכב ומוגבל ביכולת לספק שירותי תקשורת מסוימים באיכות דומה לאלה המסופקים על גבי רשת תקשורת קווית.

8. אם כן, שירותי תקשורת הניתנים על גבי רשת תקשורת אלחוטית, לרבות רשתות תקשורת קוויות בחלקן שמשלבות מקטעים אלחוטיים אינם תחליפים קרובים לשירותי תקשורת הניתנים על גבי רשת תקשורת קווית.

<sup>2</sup> נהוג למדוד את היקף הקיבולת שניתן להעביר בזמן נתון ביחידות MBPS. איכות העברת הנתונים נמדדת ביציבות העברת המידע.

## **2.ב. אספקת שירותי תקשורת על גבי רשת תקשורת קווית בישראל**

9. שחקנים המבקשים להתחרות באפקטיביות על אספקת שירותי תקשורת לצרכנים, נדרשים לעשות שימוש ברשת תקשורת קווית, כפי שהוסבר לעיל.
10. דרך מקובלת לפריסת תקשורת קווית היא על גבי תשתית תקשורת פסיבית. תשתית פסיבית היא מכלול הצינורות, העמודים, ארונות התקשורת ועוד מתקנים בהם עוברים כבלי התקשורת של רשת התקשורת הקווית. תשתית תקשורת פסיבית מגנה על כבלי התקשורת ומאפשרת גישה אל רשת התקשורת הקווית לצורך תחזוקה, ביצוע התקנות ושדרוגים עתידיים ועוד (להלן **תשתית פסיבית**).
11. תשתית פסיבית נחלקת למספר סוגים: תשתית פסיבית תת קרקעית כוללת צינורות הנקראים קנים דרכם ניתן להשחיל כבלי תקשורת; מתקני תשתית תת קרקעיים הנקראים גוברים המשמשים כנקודות פיצול או מעבר של כבלי התקשורת העוברים דרך הקנים; וכן מתקני תשתית נוספים. תשתית פסיבית עילית כוללת עמודים ביניהם מתוחים כבלי תקשורת ומתקנים נוספים.
12. כמו כן, קיימות תשתיות נוספות שאינן מיועדות להעברת תשתית תקשורת קווית, אך הן עשויות לשמש לכך.
13. תשתית החשמל מחברת כל בית, וניתן להעביר על גבי חלק ממנה כבלי תקשורת. על תשתית זאת יפורט בהרחבה במשך.
14. במדינות מסוימות בעולם מקובל לפרוס רשתות תקשורת קוויות על ידי הנחה של צינורות דקים בתוך צנרת הביוב והניקוז בתוכם עוברים כבלי תקשורת עד בית הלקוח. פריסת רשת תקשורת קווית מתאפשרת בעיקר על גבי צנרות שקוטרן רחב בעוד שבשראל קוטר הצנרות צר יחסית, דבר הגורר התנגדות של רשויות מקומיות בישראל לפריסה בצנרות אלה מחשש שתימנע האפשרות לעשות בהן שימוש למטרה הראשונית לשמה הוקמו. כמו כן, פריסה בצנרות אלה היא מורכבת ודורשת שימוש באמצעים טכנולוגיים מיוחדים שעלות השימוש בהם גבוהה.
15. במקומות בעולם בהם קיימת תשתית גז עירונית מקובל לעיתים לפרוס רשת תקשורת קווית על גבי תשתית זו. בישראל לא קיימות תשתיות גז עירוניות.
16. דרך נוספת לפריסת רשת תקשורת קווית, נעשית ללא שימוש בתשתית פסיבית, וזאת באמצעות חריצה בכביש או במדרכה והטמנת כבלים קשיחים שבתוכם עוברים כבלי התקשורת. אולם אפשרות העברת כבלי תקשורת לבתי אב בשכונות מאוכלסות בדרך זו היא בעייתית. זאת בין השאר מכיוון שפריסת רשת בשיטה זאת מצריכה חריצה של הכביש וקבלת אישורים מעיריות ורשויות מקומיות עברה.

### **אספקת שירותי תקשורת באמצעות שירות ה-BSA**

17. בעקבות רפורמה שהוביל משרד התקשורת בשנת 2012 במטרה להגביר את התחרות בענף התקשורת (להלן **רפורמת השוק הסיטונאי**)<sup>3</sup>, ניתן כיום לרכוש בסיטונאות שירותי רשת תקשורת קווית מבעלי רשתות התקשורת הקוויות הקיימים ולשווק באמצעותם שירותי תקשורת לצרכן הסופי (להלן **שירות**

<sup>3</sup> החלטה של שר התקשורת "הרחבת התחרות בתחום התקשורת הנייחת – שוק סיטונאי" (2.5.2012) [www.gov.il/BlobFolder/policy/2824/he/%D7%9E%D7%A1%D7%9E%D7%A%20%D7%9E%D7%93%D7%99%D7%A0%D7%99%D7%95%D7%AA%20%D7%91%D7%A0%D7%95%D7%A9%D7%90%20%D7%94%D7%A8%D7%97%D7%91%D7%AA%20%D7%94%D7%AA%D7%97%D7%A8%D7%95%D7%AA%20%D7%91%D7%AA%D7%97%D7%95%D7%9D%20%D7%94%D7%AA%D7%A7%D7%A9%D7%95%D7%A8%D7%AA%20%D7%94%D7%A0%D7%99%D7%99%D7%97%D7%AA%20%20%D7%A9%D7%95%D7%A7%20%D7%A1%D7%99%D7%98%D7%95%D7%A0%D7%90%D7%99.pdf](http://www.gov.il/BlobFolder/policy/2824/he/%D7%9E%D7%A1%D7%9E%D7%A%20%D7%9E%D7%93%D7%99%D7%A0%D7%99%D7%95%D7%AA%20%D7%91%D7%A0%D7%95%D7%A9%D7%90%20%D7%94%D7%A8%D7%97%D7%91%D7%AA%20%D7%94%D7%AA%D7%97%D7%A8%D7%95%D7%AA%20%D7%91%D7%AA%D7%97%D7%95%D7%9D%20%D7%94%D7%AA%D7%A7%D7%A9%D7%95%D7%A8%D7%AA%20%D7%94%D7%A0%D7%99%D7%99%D7%97%D7%AA%20%20%D7%A9%D7%95%D7%A7%20%D7%A1%D7%99%D7%98%D7%95%D7%A0%D7%90%D7%99.pdf)

ה-BSA).<sup>4</sup> בפועל, שירותי ה-BSA ניתנים כיום באמצעות רשת משולבת נחשבת. חלקה השני של הרפורמה העמיד בפני שחקנים חדשים, בין היתר, את האפשרות לפרוס רשת תקשורת קווית עצמאית בהיקף שיבחרו באמצעות שימוש בתשתיות הפסיביות של בעלות התשתית הקיימות (להלן **שימוש בתשתיות פסיביות**).<sup>5</sup>

18. במסגרת רפורמת השוק הסיטונאי פרסם משרד התקשורת תיק שירות המסדיר את האופן שבו יינתנו שירותי ה-BSA ותיק שירות נוסף המסדיר את השימוש בתשתיות הפסיביות של בעל התשתית הקיימת על ידי שחקן המעוניין לפרוס רשת תקשורת קווית עצמאית.

19. רפורמת השוק הסיטונאי מוחלת כיום על בזק ועל הוט טלקום שותפות מוגבלת (להלן **הוט**) – השחקניות המחזיקות בתשתיות פסיביות וברשתות תקשורת קוויות עצמאיות בהיקפים שונים.

20. בהתחשב בקשיים לפריסת רשת תקשורת קווית לבתי אב בשכונות מאוכלסות, כפי שיוסבר בהמשך, שחקנים חדשים ניצבים בפני חסם כניסה משמעותי להקמת רשת תקשורת קווית. משכך, שחקנים המבקשים להתחרות בתחום אספקת שירותי תקשורת לצרכנים עשויים להסתמך על שירותי ה-BSA.<sup>6</sup>

21. אולם מתחרים העושים שימוש בשירותי ה-BSA מוגבלים באיכות שירותי התקשורת שביכולתם להציע, המושפעת ממאפיינייה הטכנולוגיים של רשת התקשורת הקווית של בעל הרשת. בנוסף, המחיר שיכולים מתחרים אלה להציע נגזר מהמחיר הסיטונאי שהם משלמים לבעל הרשת על פי תמחור של משרד התקשורת, ויש במחיר זה משום חסם תחתון למחיר שהם יכולים להציע ללקוחותיהם מבלי שיפסידו על המכירה.

22. כמו כן, איכות השירות הטכני שמתחרה העושה שימוש בשירותי BSA יכול להציע ללקוחותיו בהליך ההתקנה הראשוני ובתיקון תקלות תלוי ברמת השירות הטכני הניתנת על ידי בעל רשת התקשורת הקווית. בנוסף, עקב התלות הטכנית נדרש מגע ישיר של בעל רשת התקשורת הקווית עם הלקוחות של המתחרה החוכר ממנו שירותי רשת התקשורת הקווית והדבר עלול ליצור מגרש משחקים לא מאוזן בתחרות בין בעל רשת התקשורת הקווית והמתחרה החדש.<sup>7</sup>

23. לעומת זאת, רשת תקשורת קווית עצמאית מפחיתה משמעותית את התלות שתהיה לספק שירותי תקשורת בבעל רשת התקשורת הקווית ועדיפה מבחינת מתחרה המבקש להעניק שירותי תקשורת לבתי אב ממספר טעמים: ראשית, בהיבט האיכות, פריסת רשת תקשורת קווית עצמאית מאפשרת לבעלי הרשת לבדל את שירותי התקשורת המוצעים על ידם לצרכן הסופי.<sup>8</sup> ככל שרשת התקשורת הקווית, ובפרט כבלי התקשורת, מתקדמת יותר, כך שירותי התקשורת שניתן להציע לצרכנים איכותיים יותר.

<sup>4</sup> החלטה של משרד התקשורת "תיק שירות סיטונאי BSA-Bit Stream Access+ Telephony" (8.2014) [www.gov.il/BlobFolder/rfp/3790/he/3790%D7%A1%D7%A8%D7%95%D7%A7.pdf](http://www.gov.il/BlobFolder/rfp/3790/he/3790%D7%A1%D7%A8%D7%95%D7%A7.pdf)

<sup>5</sup> החלטה של משרד התקשורת "תיק שירות סיטונאי שימוש בתשתיות פיזיות Dark Fiber, Virtual Dark Fiber, Man-hole, Box access, Ducts & Poles" (1.2015) (להלן **תיק השירות**) [www.gov.il/BlobFolder/policy/4248/he/%D7%A9%D7%99%D7%9E%D7%95%D7%A9%20%D7%91%D7%AA%D7%A9%D7%AA%D7%99%D7%95%D7%AA%20%D7%A4%D7%99%D7%96%D7%99%D7%95%D7%AA.pdf](http://www.gov.il/BlobFolder/policy/4248/he/%D7%A9%D7%99%D7%9E%D7%95%D7%A9%20%D7%91%D7%AA%D7%A9%D7%AA%D7%99%D7%95%D7%AA%20%D7%A4%D7%99%D7%96%D7%99%D7%95%D7%AA.pdf)

<sup>6</sup> קיימות בישראל חלופות נוספות למתן שירותי תקשורת באמצעות רשת תקשורת קווית של אחר וביניהן באנדל הפוך לפיו בעל רשת התקשורת הקווית משווק את שירותי התקשורת של הספקים המתחרים ושירותי ה-ISP בו הלקוח רוכש את שירותי התקשורת בנפרד משירותי התשתית הקווית. חלופות אלו נחותות משמעותית מחלופת ה-BSA, כך שמתן שירותי תקשורת במסגרת חלופות אלה ובמסגרת חלופת ה-BSA כפי שיתואר בהמשך, נחותות בהשוואה לשירותי תקשורת הניתנים על גבי רשת תקשורת קווית עצמאית.

<sup>7</sup> הוועדה לגיבוש המלצות מפורטות בדבר מדיניות וכללי התחרות בתחום התקשורת בישראל דו"ח הוועדה 62-61, 77 (2008) (להלן **גרונאו**)

[www.gov.il/BlobFolder/policy/5380/he/Rules%20of%20communication%20competition%2003.2008.pdf](http://www.gov.il/BlobFolder/policy/5380/he/Rules%20of%20communication%20competition%2003.2008.pdf)

<sup>8</sup> שם, בעמ' 62 ו-77.

כך הדבר ביחס לשימוש בכבלי סיבים אופטיים המאפשרים, בין היתר, קצב מהיר יותר של תעבורת נתונים לעומת הקצב המתאפשר בשימוש בכבלי נחושת.

24. השנים האחרונות, כמו גם התקופות הרלוונטיות להפרות, מאופיינות בצריכה הולכת וגדלה של שירותים עתירי נתונים בעיקר בתחומי האינטרנט והטלוויזיה תוך עלייה מתמדת באיכות השידור, המצריכה נפח גלישה הולך וגדל. במצב דברים זה, הולך ומתחדד הפער בין איכות השירותים שיוכל להציע שחקן החוכר רשת תקשורת קווית של אחר לבין השירותים שיכול להציע שחקן בעל רשת תקשורת קווית עצמאית.

25. שנית, בהיבט המחיר, מתן שירות על בסיס רשת תקשורת קווית עצמאית כרוך בעיקר בעלויות קבועות. בהשוואה לכך, עלות מתן שירותי תקשורת ללקוח הקצה באמצעות שירות BSA על גבי רשת תקשורת קווית משולבת נחושת כוללת בנוסף לרכיב של עלות קבועה ללקוח גם רכיב עלות משתנה בהתאם לנפח התעבורה של המשתמשים ברשת והדבר כרוך בעלויות משמעותיות.<sup>9</sup> כך, למתחרה חדש המקים רשת עצמאית יש גמישות בקביעת המחיר לצרכן, מכיוון שהעלויות שלו רגישות פחות לנפח הגלישה של לקוחותיו. לעומתו, מתחרה החוכר שירותי רשת תקשורת קווית גובה מלקוחותיו מחיר שכולל בחובו את המחיר שמשולם לבעל רשת התקשורת על פי היקף הגלישה. מבדיקת הרשות עלה כי בהיבט המחיר, ככלל, חלופת ה-BSA נחותה מנקודת מבטו של מתחרה המבקש להציע שירותי תקשורת ללקוחות.

26. שלישית, בקשר לתלות הטכנית, השימוש בתשתית הפסיבית בלבד מאפשר למתחרה החדש לפרוס רשת לשימוש ולתפעל אותה בעצמו באופן עצמאי יותר (התקנה, תיקון תקלות ועוד).<sup>10</sup>

27. אם כן, עבור מתחרה המבקש להציע שירותי תקשורת על בסיס רשת תקשורת קווית לבתי אב שירות ה-BSA אינו משמש תחליף קרוב לאספקת השירותים על גבי רשת תקשורת קווית עצמאית.<sup>11</sup>

#### **אספקת שירותי תקשורת באמצעות הקמת רשתות תקשורת קוויות עצמאיות**

28. על מנת להתחרות באספקת שירותי תקשורת על בסיס רשת תקשורת קווית עצמאית נדרש להעביר כבלי תקשורת עד לבתי הלקוחות. מבדיקת הרשות עולה כאמור כי התשתיות הקיימות שאינן תשתית תקשורת פסיבית אינן תחליף קרוב לפריסת כבלי תקשורת על גבי תשתית פסיבית המגיעה עד לבניינים, שייעודה מעבר של כבלי תקשורת.<sup>12</sup> כמו כן, נמצא כי אפשרות העברת כבלי תקשורת לבתי אב בשכונות מאוכלסות שלא באמצעות תשתית פסיבית (לדוגמה על ידי הטמנת הכבל באדמה), אף היא אינה תחליף קרוב לפריסת רשת תקשורת קווית על גבי תשתית פסיבית שייעודה מעבר כבלי תקשורת.

29. מבחינה תיאורטית יכולים שחקנים חדשים להקים בעצמם תשתית פסיבית אשר תשמש אותם לפריסת רשת תקשורת קווית עצמאית. אולם החסמים לפריסת תשתית פסיבית עצמאית באזורים מאוכלסים

<sup>9</sup> רשת נחושת היא רגישה יותר לתעבורת נתונים ומשכך עלויות החכירה משתנות באופן נרחב יותר מאשר בשימוש ברשת תקשורת קווית מבוססת סיבים.

<sup>10</sup> גרונאו, לעיל ה"ש 7, בעמ' 71.

<sup>11</sup> אין להוציא מכלל אפשרות שקיימים בתי אב שעלויות פריסת רשת תקשורת קווית אליהם גבוהות במיוחד ועל כן ביחס אליהם ספק שירותי תקשורת יעדיף לספק שירותי תקשורת תוך שימוש ברשת תקשורת קווית קיימת של אחר (או לא לתת שירות כלל) על פני פריסת רשת תקשורת קווית עצמאית.

<sup>12</sup> אין כדאיות לפריסה לפי שיטת IBC בשל החובה לפריסה אוניברסלית וראו הוועדה לבחינת מבנה תעריפי חברת "בזק" ועדכונם ולקביעת תעריפי שירותים סיטונאיים בתחום התקשורת הניחת **דוח הוועדה** 60, 81 (2011) (להלן **דו"ח חייק**).  
[www.mayafiles.tase.co.il/RPdf/679001-680000/P679872-00.pdf](http://www.mayafiles.tase.co.il/RPdf/679001-680000/P679872-00.pdf)





34. כך גם הוט מספקת שירותי תקשורת על גבי רשת התקשורת הקווית שבבעלותה. להוט רשת התקשורת הקווית השנייה בהיקפה בישראל המבוססת ברובה על רשת הכבלים,<sup>18</sup> וחלק ניכר מהרשת שלה פרוס על גבי התשתית הפסיבית של בזק.

35. בשנת 2011 אישרה הממשלה פריסה של סיבים אופטיים על גבי תשתית חברת החשמל לישראל בע"מ ובשנת 2013 הוענק לחברת אי. בי. סי. איזרל ברודבאנד קומפני (2013) בע"מ (להלן **IBC**) רישיון בלעדי מסוג מפ"א תשתית לצורך כך.<sup>19</sup> IBC מספקת שירותי רשת תקשורת קווית לשחקנים המעוניינים לספק שירותי תקשורת ללקוחות קצה. עם זאת, יצוין שהיא בעלת רשת תקשורת קווית עם היקף פריסה נמוך מאוד לבתי אב בישראל.<sup>20</sup>

36. במועד החלטתי זו, נוסף על בזק, הוט ו-IBC, מתחרות המעוניינות להרחיב את רשת התקשורת הקווית העצמאית שלהן ולהתחרות באמצעותה באזורים נוספים על אספקת שירותי תקשורת הן סלקום ישראל בע"מ (להלן **סלקום**) ופרטנר תקשורת בע"מ (להלן **פרטנר**) (סלקום ופרטנר ביחד להלן **ספקיות השירותים המתחרות או הספקיות**). אלו מחזיקות ברשתות תקשורת קוויות הפרוסות בשטחים בינעירוניים אשר מגיעות למרכזי עסקים ברחבי הארץ, ובאמצעותן הן מתחרות על לבם של לקוחות עסקיים באספקת שירותים. במועד הרלוונטי להפרות, הן הסתמכו בעיקר על שירות ה-BSA לצורך התחרות באספקת שירותי תקשורת לבתי אב.

## ג. בזק בעלת מונופולין בתחום התשתיות הפסיביות

37. מבין התשתיות הפסיביות הקיימות המיועדות למעבר כבלי תקשורת המגיעות אל בתי אב בשכונות מאוכלסות, לבזק התשתית הפסיבית העצמאית היחידה המגיעה כמעט לכל בתי האב בישראל.

38. להוט פריסה חלקית בלבד של תשתית פסיבית בישראל וחלקים נרחבים מרשת התקשורת הקווית שלה נפרסו ללא שימוש בתשתית פסיבית אלא בשיטת הטמנה, המאפשרת שיתוף מצומצם ביותר, אם בכלל, לצורך השחלת כבלי תקשורת נוספים.<sup>21</sup> בעיקר בשל כך, שחקן המעוניין לפרוס רשת תקשורת קווית עצמאית על גבי התשתית של הוט עשוי להיתקל בקשיים לא מועטים.

<sup>18</sup> איתמר מילרד **הדדיות בשימוש בתשתיות הפסיביות בשוק התקשורת הנייחת – מעודכן 3** (הכנסת, מרכז המחקר והמידע, 2016). [www.fs.knesset.gov.il/globaldocs/MMM/b6650305-20b6-e611-80ca-00155d020699/2\\_b6650305-20b6-e611-80ca-00155d020699\\_11\\_9287.pdf](http://www.fs.knesset.gov.il/globaldocs/MMM/b6650305-20b6-e611-80ca-00155d020699/2_b6650305-20b6-e611-80ca-00155d020699_11_9287.pdf)

<sup>19</sup> לאחרונה אישרתי מיזוג בין סלקום ל-IBC. ראו החלטה בעניין הודעת מיזוג בין החברות: סלקום ישראל בע"מ, קרן תשתיות ישראל III, אי. בי. סי. איזרל ברודבאנד קומפני (2013) בע"מ, חברת החשמל לישראל בע"מ, ויה אירופה בע"מ, באטמ תקשורת מתקדמת בע"מ, נכסי זיסאפל (1992) בע"מ, רפק תקשורת ותשתיות בע"מ (19.6.2019) **רשות התחרות** 042777.

<sup>20</sup> יש לציין כי נאסר על IBC להתקשר ישירות עם צרכנים פרטיים, אלא רק דרך ספקיות שירותי התקשורת. כמו כן, הוטלו עליה מגבלות בהתקשרות ישירות עם לקוחות עסקיים. עוד יצוין כי נאסר עליה לספק שירותי תקשורת כגון טלוויזיה. באוגוסט 2018 החליט שר התקשורת לצמצם את חובת הפריסה הכלל-ארצית (אוניברסלית) שהוטלה על IBC כך שהיקף חובת הפריסה החדש יעמוד על לא פחות מ-40% ממשקי הבית בישראל. ראו החלטה שלמנכ"ל משרד התקשורת "שינויים בחובת הפריסה האוניברסלית החלה על IBC - החלטה" (8.8.2018).

[www.gov.il/BlobFolder/policy/08082018\\_5/he/IBC%20Universal%20retirement%20decision%2008.08.18.pdf](http://www.gov.il/BlobFolder/policy/08082018_5/he/IBC%20Universal%20retirement%20decision%2008.08.18.pdf)

מכתב מעופר רז-דרור, סמנכ"ל בכיר ומנהל מינהל כלכלה במשרד התקשורת לנתנאל כהן, מנכ"ל משרד התקשורת בנושא "שינויים בחובת הפריסה האוניברסלית החלה על IBC – המלצה" (8.8.2018). [www.gov.il/BlobFolder/policy/08082018\\_5/he/recommendation%20for%20IBC%20Universal%20retirement%2008.08.18.pdf](http://www.gov.il/BlobFolder/policy/08082018_5/he/recommendation%20for%20IBC%20Universal%20retirement%2008.08.18.pdf)

<sup>21</sup> מכתב מעופר רז-דרור, סמנכ"ל בכיר ומנהל מינהל כלכלה במשרד התקשורת לאיוב קרא, שר התקשורת ונתנאל כהן, מנכ"ל משרד התקשורת בנושא "המלצה בדבר קביעת תשלומים מרביים לשימוש הדדי של בעלי התשתית בשירות גישה לתשתית פסיבית" (30.7.2018).

[www.gov.il/BlobFolder/rfp/16082018/he/Setting%20a%20mutual%20tariff%20recommendaation%2030.7.18.pdf](http://www.gov.il/BlobFolder/rfp/16082018/he/Setting%20a%20mutual%20tariff%20recommendaation%2030.7.18.pdf)  
מילרד, לעיל ה"ש 18, בעמ' 12: "לחברת בזק פריסה אוניברסלית, והתשתיות הנוכחיות של חברת הוט בעיקרן טמונות באדמה, כך שניתן להניח כי לחברת בזק לא יהיה שימוש רב בתשתיות של חברת הוט." ובעמ' 15.

39. בדיקת הרשות העלתה כי ביחס לשיעור ניכר מבתי האב בישראל הממוקמים בשכונות מאוכלסות, בזק היא בעלת התשתית הפסיבית הבלעדית אשר מובילה אליהם. אל חלק מבתי אב אלה לא מגיעה רשת תקשורת קווית של הוט, ואל חלקם האחר מגיעה רשת הוט הפרוסה על גבי התשתית הפסיבית של בזק.<sup>22</sup>
40. החסמים להקמת תשתיות פסיביות באזורים מאוכלסים גבוהים כאמור, ועל כן למעשה אין בידי הספקיות אפשרות לפרוס באזורים אלה תשתיות פסיביות עצמאיות.
41. אם כן, באזורים אלה התשתית הפסיבית שבבעלות בזק היא התשתית הפסיבית היחידה העומדת בפני ספקיות השירותים המתחרות לצורך פריסת רשת תקשורת קווית עצמאית אשר תגיע לבתי האב הממוקמים בהם.
42. האפשרויות של הצרכנים בבניין מסוים לקבל שירותי תקשורת על בסיס רשת תקשורת קווית נגזרות מרשתות התקשורת הקוויות המגיעות לאותו בניין. לכן, זירת התחרות הרלוונטית שעומדת בפני כל בניין היא זירת תחרות נפרדת.
43. בניינים בשכונות מאוכלסות אשר התשתית הפסיבית התת קרקעית היחידה הקיימת בהן היא של בזק יכנו להלן **האזורים הבלעדיים**.<sup>23</sup> באזורים אלה לא עומדות בפני הצרכנים אפשרויות נוספות לקבלת שירותי תקשורת על גבי רשת תקשורת קווית, מלבד באמצעות רשתות הפרוסות על גבי התשתית הפסיבית של בזק השייכות לבעלות רשת התקשורת הקווית (ובכלל זאת באמצעות שירות ה-BSA).
44. הרי כי כן, עבור מתחרה המעוניין לספק שירותי תקשורת באזורים הבלעדיים בזק היא בעלת מונופולין בתחום התשתיות הפסיביות.<sup>24</sup>
45. כאן המקום להתייחס לטענה שטענה בפניי בזק לפיה היא אינה בעלת מונופולין בשוק הרלוונטי. לטענתה בבדיקה שערכה בזק לאחרונה בנוגע לקבוצת בקשות לפריסת סיבים שהגישה פרטנר לבזק, נמצא כי ברבות מהשכונות בהן ביקשה פרטנר לפרוס רשת, קיימת תשתית חלקית לפחות של הוט. אין בטענה זו כדי לשנות את תמונת הדברים. ההפרות בקביעה זו מתייחסות אל האזורים הבלעדיים בלבד. קרי, האזורים בהם לא קיימות כלל תשתיות פסיביות מלבד זו של בזק. ברור כי באזורים אלה לא היה תחליף לשימוש בתשתית הפסיבית של בזק לשם פריסת רשתות תקשורת קוויות אל בתי אב ואין חולק כי בזק היא בעלת מונופולין בהם. כפי שיתואר בהמשך החלטה זו – התנהלותה של בזק, בחסימת מקטע הגישה לבניין ובסירוב להשחלה רציפה והתניית הפריסה בחיתוך מלא של כבלי הסיבים, נעשתה כמדיניות כללית והייתה וודאי תקפה באזורים הבלעדיים.

#### **ד. אספקת שירותי תקשורת**

46. שירותי התקשורת אשר מסופקים ללקוחות סופיים על גבי רשת תקשורת קווית הם טלוויזיה, טלפוןיה קווית, וגישה לאינטרנט.

<sup>22</sup> פריסת רשת הוט על גבי התשתית הפסיבית של בזק נעשתה במסגרת הסכמים מסחריים בין החברות.

<sup>23</sup> קיימים גם אזורים בהם התשתית הפסיבית העילית של בזק היא התשתית היחידה המגיעה לבניינים אולם קביעה זו, כפי שיובא להלן, עניינה בפריסת המתחרות בתשתית הפסיבית התת קרקעית של בזק.

<sup>24</sup> דומה כי גם בחלק מהאזורים בהם פרוסה תשתית פסיבית של הוט, פריסה על גבי התשתית של הוט אינה תחליפית לפריסה על גבי התשתית של בזק (בעיקר כאשר רשת התקשורת של הוט נפרסה בשיטת ההטמנה). עם זאת, קביעה זו מתייחסת לאזורים בהם לא פרוסה תשתית פסיבית של הוט.

## 1.ד. טלוויזיה

47. שירותי הטלוויזיה הרב ערוצית מספקים תכנים אודיו ויזואליים למנויים, הניתנים לצפייה על גבי מסך הטלוויזיה באמצעות ערוצים לינאריים ובאמצעות שירותי צפייה לפי דרישה (VOD). ערוצים לינאריים מועברים באמצעות תקשורת חד כיוונית לבתי הקוחות, בעוד ששירות צפייה לפי דרישה דורש תקשורת דו כיוונית.

48. נכון למועד ההפרות מושא קביעה זו, ניתן להעביר שירותי טלוויזיה לינאריים באמצעות רשת תקשורת קווית, באמצעות רשת לוויינית, באמצעות פרוטוקול אינטרנטי (IPTV או OTT) ובאמצעות רשת אלחוטית על ידי שידורי טלוויזיה דיגיטליים קרקעיים (DTT). בתחום שידורי הטלוויזיה הרב ערוצית פועלות די.בי.אס שירותי לוויין (1998) בע"מ, שהיא חברה בת של בזק, המשדרת טלוויזיה בלוויין (להלן יס); הוט, המשדרת טלוויזיה על גבי רשת הכבלים; סלקום ופרטנר שמספקות שידורי טלוויזיה על גבי האינטרנט ועידן פלוס המספקת את השירות באופן אלחוטי.

49. נוכח הצורך בשירותי "צפייה לפי דרישה" במסגרתם יש צורך בתקשורת דו כיוונית, והעלייה בצפייה בערוצים לינאריים באיכות גבוהה (לדוגמה HD או 4K) הדורשים רוחב פס גבוה, גוברת החשיבות של שירות גישה לאינטרנט באמצעות רשת תקשורת קווית מתקדמת. כך עולה גם מפרסומיה של חברת בזק לאחרונה, לפיהם יס, החברה הבת, שמספקת כיום שירות צפייה לפי דרישה על גבי האינטרנט, מתכוונת להעביר את כלל שידוריה על גבי האינטרנט ולהפסיק את העברתם באמצעות לוויין בתהליך הדרגתי שיימשך מספר שנים.<sup>25</sup> שירותי עידן פלוס שונים ונחותים באופן מהותי משירותי הטלוויזיה הניתנים בידי החברות האחרות בשל מספר הערוצים המצומצם אותה הם מציגים, איכות השידורים ושידור חד כיווני בלבד. בדיקת הרשות העלתה כי רמת התחרות בתחום הטלוויזיה הרב ערוצית אינה גבוהה.

## 2.ד. טלפוניה קווית

50. קיימים שני סוגי טכנולוגיה לאספקת שירותי טלפוניה קווית. האחד הוא שירות טלפוניה המסופק על גבי רשת הטלפוניה של בזק (רשת הנחושת) ורשת הכבלים של הוט, והשני הוא שירות טלפוניה קווית בפרוטוקול אינטרנטי שעובר על גבי רשת האינטרנט (VOB או VOIP), שמסופק על ידי סלקום ופרטנר ומתחרים קטנים נוספים.

51. בדיקות שערך משרד התקשורת וכן ועדות שקמו בישראל על מנת לעודד תחרות בתחום שירותי התקשורת מצאו כי מידת התחרות בתחום הטלפוניה הקווית נמוכה וכי לבזק מעמד דומיננטי בשירות זה.<sup>26</sup> נוכח העובדה ששירותי טלפוניה קווית על גבי קווי הטלפון המסורתיים (מכבלי נחושת) בעלי יתרון מסוים באיכותם בהשוואה לשירותי טלפוניה קווית על גבי האינטרנט (באמצעות סיבים אופטיים) ונוכח מגמת צמצום השימוש בשירותי טלפוניה קווים ומעבר לשימוש בשירותי טלפון סלולרי, המרחב

<sup>25</sup> "דיווח מיידי – מתווה מעבר לשידורי OTT בדי.בי.אס" [mayafiles.tase.co.il/rpdf/1217001-1218000/P1217895-00.pdf](http://mayafiles.tase.co.il/rpdf/1217001-1218000/P1217895-00.pdf); בחודש מרץ 2019 אישר דירקטוריון חברת יס מתווה להעברת כלל שידוריה של יס מהלוויין לשידור באמצעות רשת האינטרנט (OTT). כמו כן, בדוח שהכינה חברת ייעוץ כלכלי לחברת יס ושעמד, בין היתר, בבסיס המתווה הנשקל להעברת כל שידוריה של יס מהלוויין לשידור על גבי האינטרנט נכתב כי: "הנחה מרכזית בבסיס התחזית הינה כי הטכנולוגיה העתידית הרלוונטית תהיה אינטראקטיבית ודו סיטרית וכי מוצר לווייני אינו יכול להתחרות במוצר IP לאורך זמן בשל הפער המתרחב בחוויית הלקוח. כפועל יוצא, משקפת התחזית הרב שנתית תהליך הגירה הדרגתי (משידור לווייני להפצת שידורים על בסיס רשת האינטרנט)..." וראו "די.בי.אס שירותי לוויין (1998) בע"מ הערכת שווי פעילות החברה, ל-31.12.2018" - [mayafiles.tase.co.il/rpdf/1220001-1221000/P1220581-01.pdf](http://mayafiles.tase.co.il/rpdf/1220001-1221000/P1220581-01.pdf).

<sup>26</sup> משרד התקשורת נתח השוק של חברת "בזק" בתחום הטלפוניה הפנים-ארצית הנייחת בחודשים יוני 2016 – דצמבר 2017 [www.gov.il/BlobFolder/reports/16052018/he/telephony%20market%202012.2017.pdf](http://www.gov.il/BlobFolder/reports/16052018/he/telephony%20market%202012.2017.pdf) (2018).

להתפתחות התחרות בשירות הוא מוגבל. יחד עם זאת, שירות טלפוניה קווי עודנו חלק מסל שירותי התקשורת שלקוחות ביתיים רבים צורכים בישראל, כך שיש לו חשיבות לתחרות בין סלי שירותי תקשורת. הסתמכות מתחרים על שירות ה-BSA מגבילה את עצמאותם בהתקנת שירות הטלפוניה הקווית ובתחזוקה השוטפת שלו כמו גם בהיבט קביעת המחיר, ופוגעת ביכולת של ספק שירותי תקשורת להתחרות באופן אפקטיבי על אספקת שירותי תקשורת במסגרת הסל.

#### **3.ד. גישה לאינטרנט**

52. שירותי גישה לאינטרנט בישראל מפוצלים בין ספק תשתית האינטרנט, אשר מספק את רשת התקשורת הקווית שמשמשת לגישה לאינטרנט, וספק הקישוריות לאינטרנט (ISP), אשר מספק קישוריות לרשת האינטרנט המקומית והבינלאומית. הרכיב המהותי בעלות הגישה לאינטרנט ללקוחות הוא רכיב שירותי התשתית. כאמור לעיל, באספקת שירותי תקשורת קווית יש יתרון משמעותי לשחקן בעל רשת תקשורת קווית עצמאית. נכון למועד ההפרות, בזק והוט שיווקו לצרכנים שירותי גישה לאינטרנט על גבי רשתות התקשורת הקוויות העצמאיות שלהן. ספקיות השירותים המתחרות העניקו שירותי גישה לאינטרנט, כאשר אספקת שירותי התשתית מבוססת על שירות ה-BSA, ושאפו להרחיב את פריסת רשת התקשורת הקווית העצמאית שלהן על מנת לספק על גביה באופן עצמאי שירותי תשתית אינטרנט.<sup>27</sup>

53. נוכח מיעוט בעלי רשתות תקשורת קוויות ונחיתות שירות ה-BSA קיימת חשיבות רבה לפריסת רשתות תקשורת קוויות עצמאיות נוספות לצורך קיומה של תחרות אפקטיבית על ליבם של צרכני שירותי תקשורת. עניינה של קביעה זו בשתי פרקטיקות התנהגות שננקטו על ידי בזק ואשר היו עלולות לפגוע ואף פגעו בפועל בפריסת הסיבים על ידי ספקיות השירותים המתחרות. כל אחת מהפרקטיקות בהן נקטה בזק הייתה עלולה לפגוע ביכולתן של ספקיות השירותים המתחרות להתחרות באספקת שירותי תקשורת לצרכנים ולהפחית את התחרות בתחום.

54. הכל כפי שיפורט להלן.

#### **ה. החובות החלות על בזק כבעלת מונופולין – מסגרת נורמטיבית**

55. נוכח מעמדה המונופוליסטי של בזק בתחום התשתיות הפסיביות באזורים הבלעדיים חל עליה פרק ד' לחוק התחרות הכלכלית אשר עוסק בבעלי מונופולין. החוק אינו אוסר על עצם קיומו של מונופולין – זאת מתוך הכרה כי השאיפה של חברה להגדיל את חלקה בשוק היא חלק מההליך התחרותי, שכן היא מתמרצת את כלל המתחרים בשוק בין היתר להתייעלות, לחדשנות ולשיפור המוצר שניתן ללקוח. יחד עם זאת, החוק מחיל על בעל מונופולין חובות מיוחדות הנובעות ממעמדו הייחודי אשר תכליתן למנוע ממנו לנקוט בדרכי פעולה העלולות לפגוע בתחרות או בציבור.<sup>28</sup>

56. נורמות ההתנהגות המיוחדות החלות על בעל מונופולין מפורטות בהוראות סעיפים 29 ו-29א לחוק. סעיף 29א(א) קובע איסור כללי על בעל מונופולין לנצל את מעמדו לרעה; סעיף 29א(ב) קובע רשימה של פרקטיקות אסורות המוסיפות על האיסור הכללי שבסעיף 29א(א).

<sup>27</sup> מספר חברות נוספות פעילות במתן שירותי גישה לאינטרנט על בסיס רשתות התקשורת הקוויות הקיימות במסגרת הבאנדל ההפוך או בנפרד ממכירת תשתית אינטרנט, ראו ה"ש 6 לעיל.

<sup>28</sup> מונ (י-ס) 1/93 הממונה על הגבלים עסקיים נ' חברת דובק בע"מ, פס' 9 (פורסם בנבו, 17.1.1995) (להלן עניין דובק).

57. סעיף 29 לחוק מונה חובה מיוחדת נוספת החלה על בעל מונופולין בדמות איסור על סירוב בלתי סביר לספק את המוצר שבמונופולין.
58. במוקד החלטה זו שתי פרקטיקות בהן נקטה בזק אשר מצאתי כי הן עולות כדי הפרות של החובות המוטלות על בזק כבעלת מונופולין.
59. להלן אעבור לפירוט ההפרות.

## **ו. חסימת המעבר אל מקטע הגישה לבניין – ניצול מעמד לרעה וסירוב בלתי סביר לספק**

### **1.1. העובדות בבסיס ההפרה**

60. תשתית פסיבית פרוסה בשני מקטעים עיקריים – המקטע הבינעירוני והמקטע העירוני. התשתית הפסיבית במקטע העירוני מתאפיינת במספר רב של הסתעפויות (פיצולים) בשל הצורך בהגעה למספר רב של נקודות חיבור עד למבנים. התשתית הפסיבית במקטע העירוני פרוסה לאורך שדרת הרחוב, ומשדרת הרחוב אל המבנים.
61. ככלל, ממבני מגורים פרוסה תשתית פסיבית רציפה המגיעה מהמבנים ועד למתקן תשתית פסיבית של בזק הממוקם בשטח הציבורי הסמוך לבניין (להלן **מתקן אפס** או **גוב אפס**) ואשר דרכה ניתן לחבר רשת תקשורת קווית עד לבניין ולבתי האב (להלן **מקטע הגישה לבניין**).
62. מקטע הגישה לבניין חולש על שני שטחים: שטח ציבורי ושטח פרטי. השטח הציבורי מתחיל ממתקן אפס ומסתיים בקו גבול הכניסה לשטח הפרטי. השטח הפרטי מתחיל מקו גבול הכניסה לשטח הפרטי ומסתיים בנקודת הסיום בבניין.<sup>29</sup> ככל התקשורת נפרס על גבי תשתית פסיבית העוברת לכל אורכו של מקטע הגישה לבניין, ממתקן האפס ועד לנקודת הסיום בבניין. לעתים ככל התקשורת הנפרס עובר דרך מתקן תשתית פסיבית נוסף הממוקם בשטח הפרטי.
63. בזק טענה בפניי כי מקטע הגישה לבניין "אינו שלה" וכי "תשתית המצויה בשטח פרטי אינה תשתית של בזק".
64. בזק עושה שימוש במקטע הגישה לבניין ופורסת בו את רשת התקשורת הקווית שלה עד לבניין והלאה אל בתי האב. ספקיות השירותים המתחרות המעוניינות לספק שירותי תקשורת לבתי אב על גבי רשת תקשורת קווית עצמאית נדרשות גם הן לעשות שימוש במקטע הגישה לבניין.
65. הספקיות מכינות תוכניות פריסה הכוללות את מתקני התשתית (לדוגמה גוב משלהן) שיחוברו לתשתית בזק ואת התוואי שבו ייפרס הכבל האופטי בין מתקנים אלה. על מנת לממש את התוכניות הספקיות נדרשו לאישור התוכניות, בין היתר, על ידי בזק.
66. בנוסף, בתקופה הרלוונטית להפרה בזק הייתה קבלנית השחלה יחידה בתשתית הפסיבית שלה, ובכלל זה באזורים הבלעדיים,<sup>30</sup> וספקיות השירותים המתחרות נדרשו שבזק תשחיל עבורן את הכבלים

<sup>29</sup> לדוגמה ארון תקשורת מבני בלובי הבניין.

<sup>30</sup> תיק השירות אפסר למתחרות להשחיל בעצמן (באמצעות קבלנים מטעמן) או באמצעות בזק, את סיביהן בתשתית הפסיבית של בזק לאחר תיאום עמה. אולם, במועד כניסת תיק השירות לתוקף (אוגוסט 2015), פרסם משרד התקשורת נספח לפיו השחלת כבלי הסיבים של מתחרות תבצע באמצעות בזק בלבד מטעמים ביטחוניים. כעבור כשנה, ביולי 2016, עדכן המשרד את הנספח כאמור ובעקבות זאת התגלעו מחלוקות בין בזק לבין ספקיות השירותים המתחרות ומשרד התקשורת. לבסוף בהוראת משרד התקשורת החל מאוקטובר 2017 התאפשר למתחרות להשחיל באמצעות קבלנים נוספים בלבד בזק.



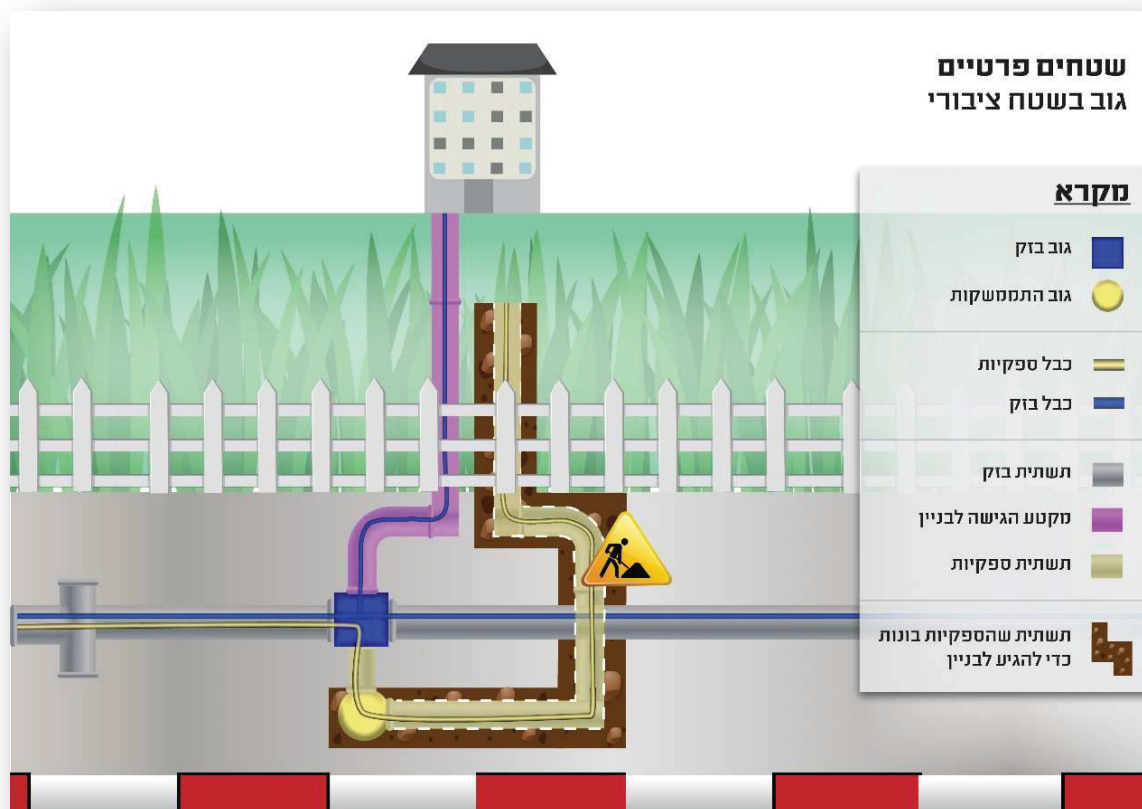
האופטיים גם במקטע הגישה לבניין, או לכל הפחות תאפשר להן לפרוס את הכבל בעצמן מפתח גוב האפס אל מקטע הגישה לבניין, שמחובר אליו ושאינו בבעלותה של בזק לטענתה, עד ההגעה לבניין.

67. מהראיות שנאספו ברשות עולה כי לכל המאוחר מיולי 2015 ועד לכל המוקדם מרץ 2018 נקטה בזק במדיניות לפיה לא תאפשר לספקיות השירותים המתחרות לעבור מהתשתית הפסיבית שלה אל מקטע הגישה לבניין, והבהירה זאת לספקיות השירותים המתחרות. בכך, חסמה בזק בפני ספקיות השירותים המתחרות את המעבר אל מקטע הגישה לבניין דרך התשתית הפסיבית שלה לצורך העברת כבלי תקשורת לחצרי הלקוח.

68. בהתאמה, בזק פסלה תוכניות של ספקיות השירותים המתחרות שכללו מעבר אל מקטע הגישה לבניין.

69. בדיקת הרשות העלתה מספר דרכי גישה אפשריות, אשר בזק מנעה מספקיות השירותים המתחרות את השימוש בהן.

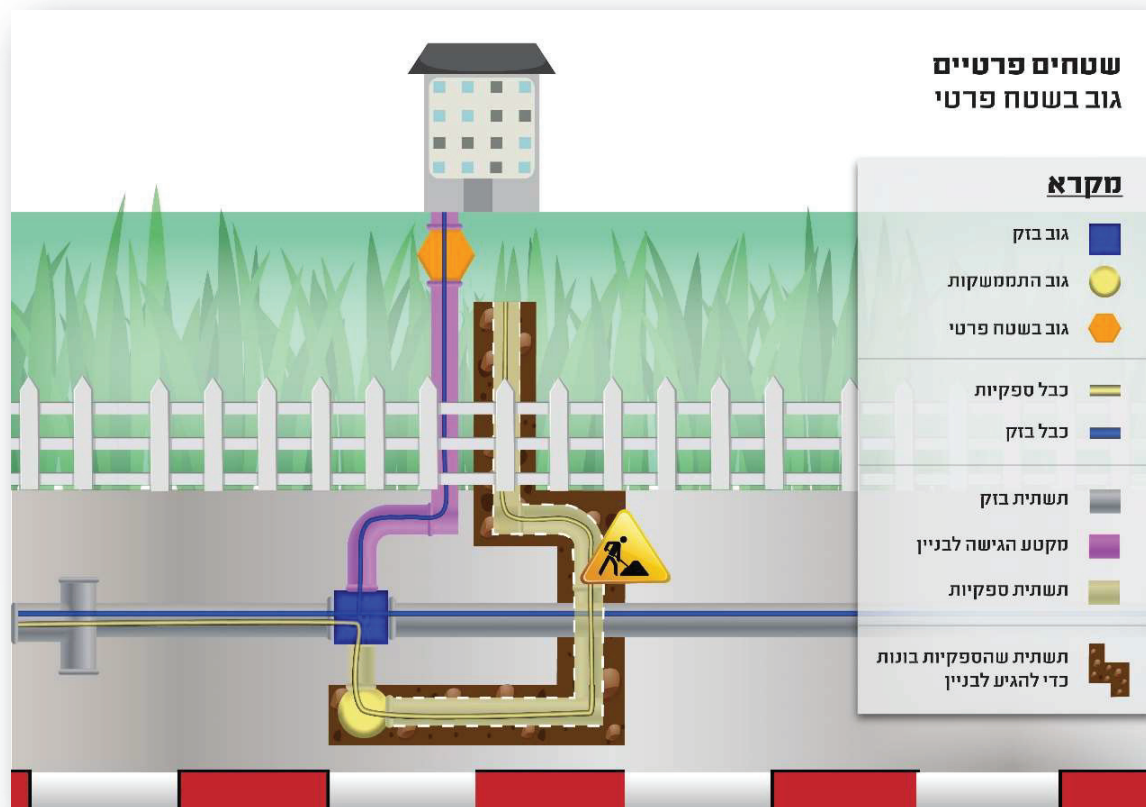
70. **חסימת המעבר מגוב אפס שבשטח ציבורי**: בזק מנעה מעבר מגוב האפס שלה אל מקטע הגישה לבניין. כבר מראשית המגעים בעניין השימוש בתשתית הפסיבית שלה בזק מסרה לספקיות השירותים המתחרות כי יוכלו לתכנן השחלות סיבים רק עד לגוב האחרון הסמוך לגבול חצר הנכס בלבד. כלומר, בזק תאפשר השחלת סיבים עד לגוב האפס של בזק וממנו לגוב של ספקית השירותים המתחרה ולא תאפשר להשחיל מגוב האפס של בזק לקנה המוביל לבניין. להלן איור להמחשה:



איור מספר 1: חסימת מעבר מגוב אפס בשטח ציבורי.

71. **חסימת המעבר אל גוב אפס שבשטח פרטי**: בזק מנעה מעבר אל גוב הממוקם בשטח פרטי בסמוך לבניין ובכך חסמה את המעבר אל כל מקטע הגישה לבניין. כך, בהתאם למדיניותה, כאשר ספקיות

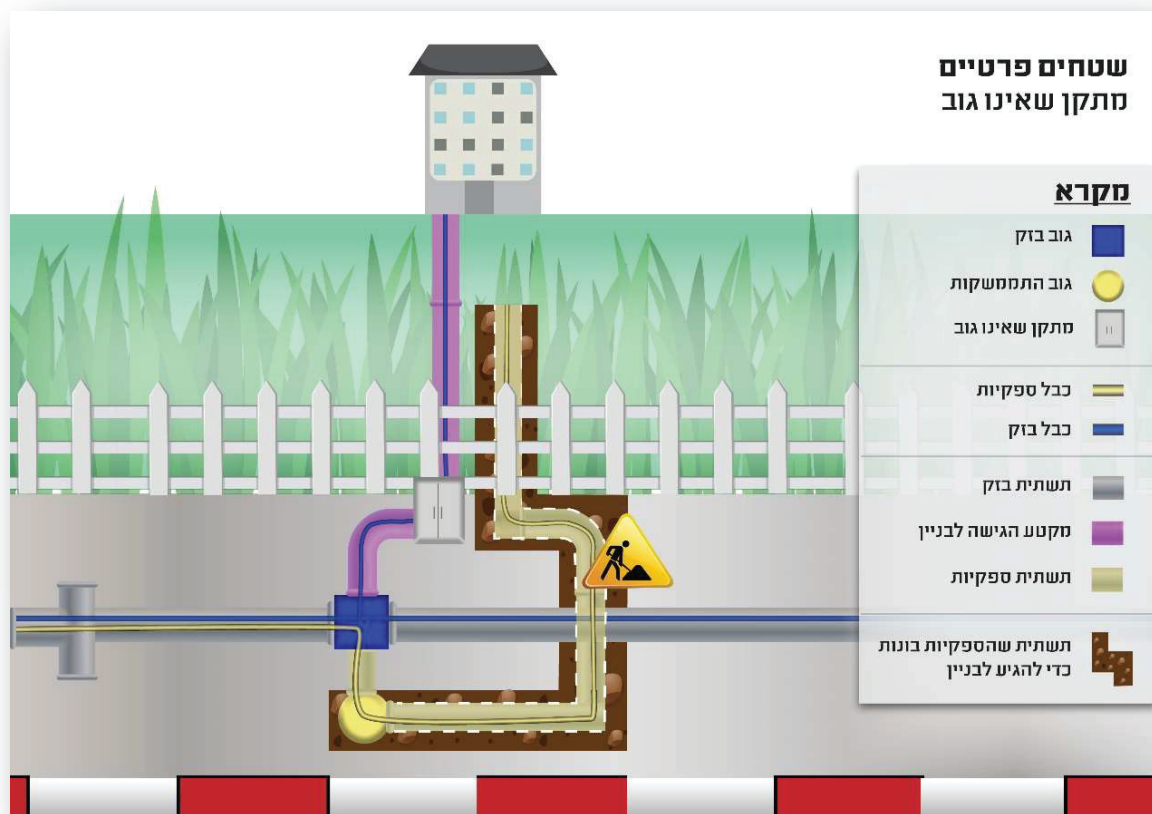
השירותים המתחרות תכננו את תוואי הרשת שלהן, בזק סירבה לאשר תוכניות שכללו גובים בשטח פרטי בנימוק כי ההשחלה המבוקשת היא ל"מקטע שאינו בזק". היינו: לגוב המצוי בחצר פרטית המחובר למקטע הגישה לבניין. להלן איור להמחשה:



איור מספר 2: חסימת מעבר אל גוב אפס שבשטח פרטי.

72. **חסימת המעבר אל מתקן אפס שאינו גוב:** בזק מנעה גישה למתקני אפס שאינם גובים (פילר לדוגמה) ואשר סמוכים לבניין וכך חסמה את המעבר אל כל מקטע הגישה לבניין. כך כמדיניות, בזק פסלה תוכניות של ספקיות השירותים המתחרות הכוללות מעבר סיבים דרך מתקני אפס אלו אל מקטע הגישה לבניין. להלן איור להמחשה:





איור מספר 3 : חסימת מעבר אל מתקן שאינו גוב.

73. במדיניות זו מנעה בזק מעבר מהתשתית הפסיבית הבלעדית שלה ברחוב לתשתית הקיימת במקטע הגישה לבניין המובילה לחצר הלקוח על ידי סירוב להשחלה מגובי אפס ; תשתית זו דרושה למתחרים לצורך פריסת רשת תקשורת קווית עד לבתי הלקוחות. נוכח התנהלותה זו, בתקופה הרלוונטית להפרה השחלת כבלי התקשורת באזורים הבלעדיים נעצרה בגוב אפס הממוקם כאמור ברחוב מחוץ לחצרי הלקוחות.

74. להשלמת התמונה אציין כי לא ניתן היה לגשת אל מקטע הגישה לבניין גם באזורים בהם התשתית הפסיבית של בזק היא תשתית עילית, משום שבזק לא אפשרה לספקיות השירותים המתחרות להשתמש בתשתית זו בנימוק שטרם הוכן מסמך עבודה המסדיר את הגישה לתשתית העילית. מטעם זה כלל לא התאפשר לתכנן תוואי הכולל שימוש ברשת העילית גם במקומות בהם היא קיימת.

75. בניגוד למדיניות שנקטה בזק כלפי ספקיות השירותים המתחרות ובניגוד לטענת בזק שנטענה בפניי כי מתן גישה לספקיות השירותים המתחרות עשויה להיות כרוכה בקשיים משפטיים ואחרים, מהחומר שבידי עולה כי בזק אפשרה או שקלה לאפשר מעבר אל מקטע הגישה לבניין לחברות אחרות. כך, כאשר חברות הכבלים האזוריות לשידור טלוויזיה בכבלים, שמוזגו בהמשך לחברת הוט, פרסו כבלי תקשורת בתחילת שנות ה-90, בזק אפשרה להן להשתמש בתשתית הפסיבית לצורך העברת כבלי התקשורת שלהן עד לחצרות הבניינים כך שנקודות הסיום יהיו בבניינים. היום, כמו אז, בזק מוסיפה לאפשר להוט מעבר אל מקטע הגישה לבניין דרך התשתית הפסיבית שלה ועד לנקודת הסיום בבניין לשם העברת כבלים.

76. בזק הייתה נכונה לאפשר לעבור מהתשתית הפסיבית שלה אל מקטע הגישה לבניין גם לחברת הבת שלה יס, המספקת שירותי טלוויזיה רב ערוצית באמצעות לוויין. לפי חומר הראיות שבידיי, במקרים מסוימים בהם נדרשה יס לחיבור באמצעות כבלי תקשורת, בזק הייתה נכונה לאפשר לה להגיע עם כבלי התקשורת דרך התשתית הפסיבית של בזק עד לנקודת הסיום בבניין.
77. בסמוך לתחילת שנת 2018, בהנחיית בית הדין האזורי לעבודה, התקיימו מגעים בין ספקיות השירותים המתחרות לבין בזק בנוגע להשחלת כבלי התקשורת שלהן בתשתית הפסיבית של בזק.<sup>31</sup> במשא ומתן שהתקיים עם סלקום הסכימה בזק, לראשונה, לאפשר לסלקום מעבר אל מקטע הגישה לבניין דרך התשתית של בזק, וזאת בין היתר בתנאי שסלקום תסכים שבזק תבצע באופן בלעדי את עבודות השחלת הסיבים של סלקום. בסופו של דבר, משא ומתן זה לא הבשיל לכדי הסכם.
78. בדיקת הרשות העלתה כי נכון למועד הודעתי על כוונת חיוב במרץ 2018 בזק דבקה במדיניותה שלא לאפשר לספקיות השירותים המתחרות לעבור מהתשתית הפסיבית שלה אל מקטע הגישה לבניין.
79. נוכח סירובה של בזק, המחלוקת בעניין הגיעה להכרעת משרד התקשורת. באפריל 2018 ניתנה הכרעת משרד התקשורת במחלוקת לפיה בזק לא תמנע השחלת כבל דרך גוב האפס של בזק אל מקטע הגישה לבניין שבשטח הפרטי. כן הכריע המשרד כי בזק לא תפסול תוכניות של ספקיות השירותים המתחרות מהסיבה שמתקן תשתית פסיבית מצוי במקרקעין פרטיים.
80. לסיכום עובדות ההפרה, מהראיות שנאספו ברשות עולה כי כעניין שבמדיניות, בזק חסמה מעבר מהתשתית הפסיבית הבלעדית שבשליטתה לתשתית אליה בזק מחוברת במקטע הגישה לבניין. בזק נקטה במדיניות זו מתחילת המגעים עם ספקיות השירותים המתחרות ביחס לשימוש בתשתית הפסיבית שבעלותה – לכל הפחות מיולי 2015. כבר בראשית הדרך, החל מהשלב בו ספקיות השירותים המתחרות החלו לתכנן את תוואי הרשת שלהן, בזק הבהירה כי לא תאפשר מעבר מגוב האפס הסמוך לבניין לעבר מקטע הגישה לבניין. כמו כן, בזק פסלה תוכניות שכללו מעבר לגוב הממוקם בשטח פרטי או למתקן אפס שאינו גוב (פילר לדוגמה) המוביל לתוך חצרות הבניינים. מדיניות זו הייתה תקפה כמובן גם באזורים הבלעדיים. סיכומו של דבר, בזק כבעלת תשתית בלעדית מנעה השחלה מהתשתית הפסיבית שלה אל הבניין בכך שחסמה בפני הספקיות את המעבר מהתשתית הפסיבית שלה אל מקטע הגישה בבניין. מדיניות זאת נמשכה לכל הפחות עד למועד הודעתי על כוונת חיוב במרץ 2018.

## 2.1. חסימת המעבר אל מקטע הגישה לבניין – פוטנציאל הפגיעה בתחרות

81. סירוב בזק לאפשר למתחריה מעבר אל מקטע הגישה לבניין עלול היה להביא לפגיעה משמעותית בתחרות באספקת שירותי תקשורת לצרכנים באזורים הבלעדיים. כפי שיוסבר בהרחבה בפרק זה, מדיניות זו של בזק הייתה עלולה להביא לעיכובים בפריסת רשתות תקשורת קוויות על ידי הספקיות ומתחרים פוטנציאליים ואף עיכבה בפועל את פריסתן של הספקיות. כמו כן, מדיניותה של בזק עלולה הייתה להשית עלויות כבדות על מתחריה המבקשים לפרוס רשת תקשורת קווית עצמאית. כל אלה באופן שהיה עלול להרתיע אותם ואף למנוע מהם להקים רשת תקשורת קווית.

<sup>31</sup> המגעים בין בזק לספקיות השירותים המתחרות היו תולדה של הוראת בית הדין האזורי לעבודה שניתנה סביב סכסוך עבודה שהכריזו עובדי בזק עקב השימוש של ספקיות השירותים המתחרות בקבלנים שאינם של בזק לפריסת סיבים בתשתיות בזק. ראו בר"ע (ארצי) 15004-11-17 הסתדרות העובדים הכללית החדשה - בזק החברה הישראלית לתקשורת בע"מ (פורסם בנבו, 27.11.2017).

82. עקב סירובה של בזק לאפשר מעבר אל מקטע הגישה לבניין, לא התאפשר לספקיות השירותים המתחרות להשחיל כבלי תקשורת מהתשתית הפסיבית הבלעדית של בזק אל התשתית בחצרי הלקוח המחוברת אליה. בהינתן מדיניות בזק, הרי שעל מנת לפרוס כבלי תקשורת עד לבניין באזורים הבלעדיים היה על ספקיות השירותים המתחרות להקים תשתית פסיבית עצמאית במקטע זה – הן בשטח הציבורי והן בשטח הפרטי.
83. בדיקת הרשות מעלה כי האילוצים הנובעים מהקמת מקטע הגישה לבניין היו עלולים לגרום ואף גרמו לספקיות השירותים המתחרות קשיים רבים, החל משלב התכנון של הקמת מקטע הגישה לבניין ועד לשלב הביצוע, הן בשטח הציבורי והן בשטח הפרטי.
84. קשיים אלה שנבעו ממדיניות בזק יצרו הכבדה משמעותית על פריסת רשת התקשורת הקווית של ספקיות השירותים המתחרות הבאה לידי ביטוי בשתי דרכים עיקריות: עיכוב משמעותי בפריסת רשת התקשורת הקווית; והשתת עלויות כבדות על ספקיות השירותים המתחרות. ההכבדה אף עלולה הייתה לחסום גישה לבניינים ובתי אב מסוימים באזורים הבלעדיים. להלן אעמוד על שני חסמים אלה.
85. ראשית, תהליך הקמת תשתית פסיבית עצמאית במקטע הגישה לבניין, החל משלב התכנון ועד לשלב הביצוע, עלול לגרום לעיכובים משמעותיים במשך פריסת רשת התקשורת הקווית. לפי בדיקת הרשות, הקמה עצמאית של מקטע הגישה לבניין יוצרת עיכוב מצטבר העלול להאריך את משך הזמן לחיבור בניין בודד עד כדי מספר חודשים.
86. בשלב תכנון פריסת רשת התקשורת הקווית נדרש לקבל היתרים מרשויות ובעלי תשתית שונים לצורך חיבור לתשתית בזק בשטח ציבורי.<sup>32</sup> הקמת מקטע גישה לבניין בשטח הציבורי מאריכה את משך הטיפול בהשגת אישורים מנהליים והופכת את התכנון למורכב וממושך הרבה יותר. זאת למשל מן הטעם שבחלק לא מבוטל מהרחבות הקמת מקטע גישה לבניין משמעותה להקים תשתית היוצאת מן העבר האחד של הכביש ומתחברת לבניינים בעבר השני, תוך אפשרות לחציית תשתיות נוספות כאמור.
87. נוסף על כך, נדרש להשיג הסכמה מצד הדיירים להקמת מקטע גישה לבניין בשטח הפרטי, וזאת מעבר לקבלת הסכמתם להשחלת כבלי תקשורת בתוך התשתית הקיימת בבניין המאפשרת הגעה אל הקומות בבניין ובתי האב. השגת הסכמת וועדי הבניינים לחפירה או קדיחה בשטחם לצורך ההקמה יוצרת שיהוי רב בפריסת רשת התקשורת הקווית והיא קשה הרבה יותר מהשגת הסכמתם להשחלת סיבים בתשתית הקיימת.
88. גם בשלב הביצוע, הקמת מקטע הגישה לבניין יוצרת עיכובים בפריסת רשת התקשורת הקווית: נדרש לעיתים ציוות של גורמי פיקוח והסדרת התנועה; ביצוע חפירה או קידוח תת קרקעי, הן בשטח הציבורי והן בשטח הפרטי; התאמת התוואי התכנוני לתנאי השטח; שיקום התוואי לאחר החפירה או הקידוח; ועוד.
89. בשל חוסר הוודאות בנוגע למשכי הזמן הצפויים לקבלת אישורים מנהליים או אם יתקבלו כלל, שיטת העבודה הופכת לטורית וארוכה יותר – רק לאחר השלמת ההליכים המנהליים והידיעה בדבר לוחות הזמנים הצפויים לתכנון המקטע בשטח הציבורי, ניתן לפנות לתכנון בשטח הפרטי.
90. התמשכות הליך חיבור הלקוחות הפוטנציאליים, מרגע נכונות דיירי הבניין להתחבר לשירותי התקשורת ועד לחיבורם בפועל היא משמעותית. התמשכות זו, המתווספת למטרדים הנובעים מהצורך

<sup>32</sup> כגון עיריות, חברות תקשורת, תאגידי מים, חברת החשמל, רשות העתיקות ועוד.

להקים תשתית פסיבית חדשה בשטח הפרטי, עלולה להביא לכדי פגיעה גם במוניטין ספקיות השירותים המתחרות. זאת בפרט בהשוואה לבזק ולהוט, להן היכולת לחבר לקוחות בתשתית קיימת בהליך קצר הרבה יותר.

91. כל זאת כאשר החלופה הקיימת היא הסכמת בזק לאפשר לספקיות התקשורת להוציא את כבלי התקשורת מהפתח המצוי בתשתית הפסיבית שלה, שמעברו השני מצוי מקטע הגישה לבניין – מתן מעבר שלא מעמיס על בזק ולא פוגע בתמריצי ההשקעה והחדשנות שלה.

92. שנית, נוסף על העיכובים, ספקיות השירותים המתחרות ניצבות בפני השתת עלויות כבדות הכרוכות בהקמת מקטע הגישה לבניין. הנתונים שהתקבלו ברשות מראים כי אורכם המצטבר של מקטעי הגישה לבניין מהווה חלק ניכר מתוך אורכם המצטבר של כלל מקטעי התשתית הפסיבית. עוד נמצא, כי העלות הממוצעת להקמת "מקטע גישה לבניין" לבניין בודד נאמדת באלפי שקלים. כמו כן, בהתחשב בהתפלגות מספר הדירות בבניינים באזורים הבלעדיים בישראל ובשיעור הממוצע של הדירות שעשויות להתחבר לספקית שירות מתחרה, נמצא כי הקמת מקטע הגישה לבניין עשויה להגיע לעלות של למעלה מאלף ש"ח ללקוח בודד.

93. נוסף על עלויות אלו, כתוצאה מהקשיים שתוארו בקבלת אישורים להקמת מקטע הגישה לבניין, ביצוע עבודות תשתית במקטע הגישה לבניין נעשה טלאי על טלאי ולא במרוכז בשלב הפריסה בשכונה. אופן הביצוע פוגע ביכולת ספקיות השירותים המתחרות להשיג את היתרונות לגודל הנובעים מחלוקת העלויות הקבועות על כלל עבודות התשתית הנדרשות לצורך חיבור שכונה.

94. ההכבדה הנוצרת מסירובה של בזק לאפשר מעבר אל מקטע הגישה לבניין עלולה הייתה להוביל בחלק מן המקרים למניעת חיבור של בניינים על ידי ספקיות השירותים המתחרות. פועל יוצא במקרים אלה הוא הדרת שחקנים נוספים מלהתחרות על ליבם של בתי האב על בסיס רשת תקשורת קווית עצמאית.

95. זהו המקרה למשל, אם לא מתקבלת הסכמתם של דיירי הבניין לביצוע חפירה או קידוח לצורך הקמת מקטע הגישה לבניין בשטח פרטי שבנייתו ופיתוחו הושלמו. לא מן הנמנע כי הסכמה כאמור לא תינתן משום שהעבודות ההנדסיות הרבות במקטע הגישה לבניין בשטח הפרטי עולות כדי מטרד העלול להרתיע לקוחות פוטנציאליים. ואכן, מחומר הראיות עולה כי בחלק מן המקרים קמה התנגדות מצד ועדי הבניינים להקמת תשתית פסיבית נוספת בשטחם. קשיים להקמה עצמאית של מקטע הגישה לבניין עשויים להתעורר גם ככל שהקמת המקטע בשטח הציבורי מצריכה עבודות תשתית מורכבות בשונה מהקמת גוב נקודתי בסמוך לתשתית בזק.

96. בד בבד, אילוצים פיזיים, כמו סוג הקרקע או סוג החיפוי בבניין העולים מן השטח בחלק מן המקרים, עלולים להקשות מאוד עד כדי לחסום הקמת מקטע גישה לבניין. כך הוא הדבר למשל כאשר הקמת המקטע בשטח הציבורי מצריכה קידוח תת קרקעי, אשר אינו תמיד אפשרי.

97. מכל האמור עולה כי סירובה של בזק לאפשר מעבר מהתשתית הפסיבית שלה אל מקטע הגישה לבניין הציב בפני ספקיות השירותים המתחרות ומתחרים פוטנציאליים נוספים קשיים משמעותיים לפריסת רשתות תקשורת קוויות עד לבתי הלקוחות. הסירוב גרם להעלאת עלויות, לעיכוב בפריסה והפך את הפריסה לבלתי אפשרית במקומות מסוימים.

98. החסמים המתוארים הנובעים ממדיניות בזק בעניין מקטע הגישה לבניין שהביאו לעיכובים בפריסה ובחיבור לקוחות, עלולים היו לגרום לשיהוי רב בקבלת התמורה עבור השקעה במיזם לפריסת סיבים המגלם בתוכו השקעות הון גבוהות ולקידחת סיכונים משמעותיים.
99. חסמים אלה עלולים היו לעכב את הספקיות המבקשות לפרוס כבלי תקשורת ולהקים רשת תקשורת קווית עצמאית ואף להרתיע שחקנים נוספים מלעשות כן. כך, פעולות בזק היו עלולות להוביל להפחתה משמעותית של התחרות בתחום אספקת שירותי תקשורת ללקוחות או לעיכוב בהתפתחותה.
100. כל עוד מתעכבת פריסת רשת תקשורת קווית עצמאית על ידי ספקיות השירותים המתחרות, הן מוסיפות להתבסס על שירות ה-BSA לשם אספקת שירותי תקשורת לצרכנים. בהשוואה לאפשרות החזקת רשת תקשורת קווית עצמאית שתונח בתשתית פסיבית של בזק, חכירת שירות ה-BSA מבזק משמשת חלופה נחותה משמעותית מבחינת יכולתן של הספקיות להתחרות ביעילות באספקת שירותי תקשורת לצרכנים.
101. כאמור לעיל, יכולתם של המתחרים המתבססים על שירות ה-BSA להציע מחירים תחרותיים לצרכנים עבור שירותי התקשורת הייתה מוגבלת בשל עלויות התשומה שלהם בגין חכירת הרשת. בנוסף, הפגיעה בפריסת רשת תקשורת קווית מתחרה עלולה הייתה להביא גם להפחתת התחרות על איכות שירותי התקשורת שיכלו המתחרים להציע ללקוחות, שכן הם היו מוגבלים באפשרות לקבוע את איכות הרשת והייתה להם תלות גבוהה בבזק לשם תיקון תקלות ברשת.
102. זאת ועוד, בשל מבנה העלויות של בעל רשת עצמאית לעומת זה של מתחרה המתבסס על שירות ה-BSA, למתחרה בעל רשת עצמאית יש תמריצים חזקים יותר לגייס לקוחות באזורים בהם פרס רשת בהשוואה למתחרה המסתמך על שירות ה-BSA, הנושא בעלויות הרגישות למספר המשתמשים ובמיוחד לנפח התעבורה שלהם על גבי הרשת.
103. התפיסה לפיה רמת התחרות בין חברות תקשורת עולה ככל שהחברות "מתקרבות" לבעלות על רשת תקשורת קווית עצמאית עמדה בבסיס רפורמת השוק הסיטונאי שערך כאמור משרד התקשורת. במסגרת הרפורמה, משרד התקשורת אימץ את גישת "סולם ההשקעות" לפיה השירותים הסיטונאיים המוצעים על ידי בעל התשתית הוותיק מאפשרים למתחרים "לטפס בסולם" עד לפריסת רשת תקשורת קווית עצמאית על ידם.<sup>33</sup> כך בהתאם לסולם, שימוש בתשתית פסיבית של אחר נמצאת שלב אחד מתחת לבעלות על תשתית פסיבית עצמאית, בעוד שרכישת שירותי תקשורת בסיטונאות ממוקמת מספר שלבים מתחת במדרג התחרות.<sup>34</sup>

<sup>33</sup> החלטה של מנכ"ל משרד התקשורת "שוק סיטונאי- רשימת שירותים ל"הצעת מדף" – החלטה" (14.1.14)

[www.gov.il/BlobFolder/policy/5380/he/Wholesale%20market%2014.01.14.pdf](http://www.gov.il/BlobFolder/policy/5380/he/Wholesale%20market%2014.01.14.pdf)

גישה סולם ההשקעות אשר פותחה על-ידי איגוד הרגולטורים לתקשורת אלקטרונית באירופה, מקדמת את האפשרות לפרוס רשת תקשורת קווית עצמאית על גבי תשתית פסיבית קיימת, מתוך הכרה שאפשרות זו מכוננת רמת תחרות גבוהה משמעותית מהאפשרות לחכור שירותי רשת מבעל תשתית מתחרה. זאת בשל היכולת לחולל תחרות בשני מקטעים: המקטע של אספקת שירותי התקשורת לצרכנים והמקטע של התשתית הפסיבית. ראו:

Body of European Regulators for Electronic Communications, *Next Generation Access – Implementation Issues and Wholesale Products*, (March 2010), p. 11-12.

ראו גם: Body of European Regulators for Electronic Communications, broadband market competition report (Oct. 10, 2006) p.31

<sup>34</sup> "המלצה בדבר קביעת תשלומים מרביים לשירותים סיטונאיים ברשת "בזק" (חוות דעת של ראובן גרונאו ושל סמנכ"ל בכיר כלכלה במשרד התקשורת, 16.11.2014).

104. על כן, מדיניותה של בזק בחסימת המעבר אל מקטע הגישה לבניין מקימה עלילות לפגיעה משמעותית בתחרות באספקת שירותי תקשורת לבתי אב באזורים הבלעדיים. נוכח חסמי הכניסה וההתרחבות שהציבה בזק לפריסת רשת תקשורת קווית עצמאית, פעולותיה הקשו על ספקיות השירותים המתחרות וספקים פוטנציאליים נוספים לחבר לקוחות לרשת תקשורת קווית עצמאית בבעלותם. מדיניות בזק הציבה מגבלה על כושר התחרות של מתחרותיה, כפי שתואר לעיל.
105. בכך, הציבה בזק בפני ספקיות השירותים המתחרות חסם התרחבות שאפשר לבזק עצמה או לחברות בנות שלה להמשיך ליהנות מרסן תחרותי מופחת באספקת שירותי תקשורת לבתי אב.
106. בשל חשיבותו של שוק התקשורת לצרכנים ובשל מיעוט רשתות תקשורת קוויות, הפוטנציאל לפגיעה בצרכנים כתוצאה מהתנהלותה של בזק משמעותי במיוחד.
107. מעשיה של בזק נושאים חומרה מיוחדת נוכח מועד ביצועם, ממש על סיפה של תמורה משמעותית ברמת התחרות באספקת שירותי תקשורת, והיו עלולים להיתפס כ"תמרוק אזהרה" למתחרים חדשים מפני התקדמות בתחום שנשלט על ידי בזק.<sup>35</sup>

### **3.1. חסימת המעבר אל מקטע הגישה לבניין עולה כדי ניצול לרעה של בעל מונופולין וסירוב לבתי סביר לספק**

108. כפי שיוצג להלן, במעשים ובמחדלים המתוארים לעיל בזק הפרה את הוראות סעיפים 29 ו-29א לחוק.
109. סעיף 29א(א) לחוק קובע כי אסור לבעל מונופולין לנצל לרעה את מעמדו באופן העלול להפחית את התחרות בעסקים או לפגוע בציבור. סעיף זה מורכב משלושה יסודות אשר צריכים להתקיים לצורך הקמת עילה לפי הסעיף: בעל מונופולין; ניצול מעמד לרעה; באופן העלול להפחית את התחרות בעסקים או לפגוע בציבור. כמפורט להלן ולעיל, כל שלושת היסודות מתקיימים בנסיבות העניין.

#### **בזק היא בעלת מונופולין בתחום התשתיות הפסיביות באזורים הבלעדיים**

110. כפי שעולה מן האמור לעיל, בזק היא בעלת מונופולין ולמעשה ספק יחיד בתחום התשתיות הפסיביות באזורים הבלעדיים. העברת כבלי התקשורת מהתשתית הפסיבית באזורים הבלעדיים אל מקטע הגישה לבניין מאפשרת את המשך השחלתם ברציפות עד לבניינים.

#### **חסימת המעבר אל מקטע הגישה לבניין – ניצול לרעה של מעמד בזק בתחום התשתיות הפסיביות באזורים הבלעדיים**

111. המדיניות בה נקטה בזק ועל פיה חסמה בפני ספקיות השירותים המתחרות את המעבר מהתשתית הפסיבית הבלעדית שבבעלותה אל התשתית הנמצאת במקטע הגישה לבניין היא ניצול לרעה של מעמד בזק כבעלת מונופולין בתשתית הפסיבית באזורים הבלעדיים, המונעת ממתחריה גישה לתשומה הנחוצה להם על מנת להתחרות בחוליות עוקבות בשרשרת האספקה.
112. כפי שעולה מהעובדות שתוארו לעיל בזק לא אפשרה לספקיות השירותים המתחרות (אשר כבר מחזיקות בזכות להשתמש בתשתית הפסיבית שלה ולו מכוח דיני התקשורת) לצאת מהתשתית הפסיבית של בזק ולעבור אל התשתית של הבניין – הוא מקטע הגישה לבניין. מדובר למעשה בחסימת

<sup>35</sup> השוו קביעה לפי סעיף 43(א) לחוק ההגבלים העסקיים, התשמ"ח-1988 בדבר ניצול לרעה של מעמד בשוק: בזק בינלאומי בע"מ (09.11.1997) רשות התחרות 3010364, בעמ' 17 (להלן **קביעה בזק בינלאומי**); ה"ע 801/08 **בזק החברה הישראלית לתקשורת בע"מ נ' הממונה על הגבלים עסקיים**, פס' 30, 66 (פורסם בנבו, 16.12.2009).



האפשרות או לכל הפחות בהערמת קושי משמעותי על יכולתן של ספקיות השירותים המתחרות להתחבר לבניינים.

113. בזק טענה כי חסימת המעבר מתשתיותיה אל מקטע הגישה לבניין התבססה על קיומם של קשיים משפטיים. לטענתה, מתן המעבר מעמיד אותה בחשיפה לתביעות מצד בעלי הנכס. זאת לדבריה, הן על עצם הסגת הגבול והן על אחריותה לנזקים, ככל שיתרחשו מקרים שבהם העבודות יגרמו לנזק כלשהו.

114. אין בידי לקבל את טענת בזק כי חסימת המעבר אל מקטע הגישה לבניין הייתה מוצדקת בנסיבות העניין.

115. ספק רב בעיניי אם בזק אכן ראתה קשיים משפטיים במתן המעבר אל מקטע הגישה לבניין. בזק לא הביאה בפניי או בפני משרד התקשורת אסמכתאות מזמן אמת או חוות דעת המצביעות על קיומם של קשיים כאמור, ולא מצאתי בחומר העומד בפניי אינדיקציות לכך שהתנהלותה נבעה מקיומם של חששות משפטיים כאלו.

116. ואכן לא נראה כי לבזק הייתה סיבה לחשוש מקשיים משפטיים. כאמור, בזק אפשרה בעבר לחברות הכבלים לפרוס בתשתיתה ולהגיע עד לחצרות הבניינים. שנים חלפו מאז. חרף זאת, לא הובאו בפניי ראיות ל"קשיים משפטיים" מצד בעלי נכסים בגין מתן מעבר למתחרים אל מקטע הגישה לבניין או לקיומם של נזקים מפניהם בזק טוענת שחששה. הדעת נותנת כי לו היו מתגלים קשיים משפטיים כפי שטענה הרי שהיו בידה אסמכתאות כלשהן לעניין זה וכי אלו היו מובאות בפניי.

117. לתובנה דומה הגיע גם משרד התקשורת אשר נדרש לעניין באפריל 2018 לאחר שבזק וספקיות השירותים המתחרות לא הגיעו להסכמות. בעמדתו, ציין משרד התקשורת כי אי מתן גישה לתשתית במקרקעין פרטיים יוצר חסם משמעותי ומנוגד לתכלית האסדרה, שמטרתה לאפשר פריסה של תשתית עצמאית של הספקיות עד לבית הלקוח. כל זאת כאשר הוא דוחה מכל וכל את טענתה של בזק בדבר קשיים משפטיים כאמור.

118. יתרה מכך, גם אם חששה של בזק מקשיים משפטיים היה חשש אמיתי, הרי שאין בו כדי להצדיק חסימה מוחלטת של המעבר אל מקטע הגישה לבניין מתשתית בזק. על פי גישת המשפט בישראל כמו גם על פי פסיקת בית הדין של האיחוד האירופי, לא כל צידוק של בעל מעמד דומיננטי ייחשב כצידוק לגיטימי לפעולה שעלולה לפגוע בתחרות. בעל מעמד דומיננטי רשאי לפעול בהתאם לצידוק מסחרי או חוקי רק ככל שהפעולות פעולתו אינן חורגות מעבר לנדרש כדי להגן על הצדקותיו.<sup>36</sup> רוצה לומר – צריך להיות יחס סביר בין החשש מקשיים משפטיים ובין הצעדים אותם נוקטת בזק כדי להגן על עצמה מפני קשיים משפטיים אלה, לא כל שכן כאשר על פניו לא נראים קשיים חמורים ומידיים. לא כל חשש רחוק מצדיק מדיניות חמורה וגורפת של איסור וחסימה של המעבר והשימוש. לפיכך, אין לקבל את טענותיה של בזק להצדקות לחסימת המעבר.

119. אם בזק חששה מפני קשיים משפטיים העולים ממתן מעבר אל מקטע הגישה לבניין, כדי שחששות אלו יצדיקו את התנהלותה, לכל הפחות היה עליה להעלות חששות אלו בפני הספקיות המבקשות לפרוס על

<sup>36</sup> עניין **דובק**, לעיל ה"ש 28, פס' 15 לפסק הדין; הכרזה בדבר של הסדר כובל וקיום מונופולין: נצב"א החזקות 1995 בע"מ, מפעלי תחנות בע"מ, אמות השקעות בע"מ, קרן גמלאות של חברי "אגד" בע"מ, אגד – אגודה שיתופית לתחבורה בישראל בע"מ, שירותי תחבורה ציבוריים באר שבע בע"מ (26.5.1999) **רשות התחרות** 3003820 בעמ' 32 (להלן **עניין נצבא**); RICHARD WHISH & DAVID; BAILEY, COMPETITION LAW, p.217 (8<sup>th</sup> ed.' 2018)

גבי התשתית הפסיבית שלה באופן שיאפשר לצדדים לנסות ולהגיע לפתרונות שימנעו את חסימת המעבר.

120. לא למותר לציין, כי תיק השירות ורישיונה של בזק חייבו אותה לאפשר לספקיות השירותים המתחרות מעבר אל מקטע הגישה לבניין.<sup>37</sup> מחומר הראיות העומד בפניי עולה כי בזק עצמה ידעה זאת כבר בסמוך לכניסת תיק השירות לתוקף בשנת 2015. האמור רק מוסיף ומחזק את המסקנה, אליה הגעתי ממילא, כי חששה של בזק, אף אם אניח שהתקיים, לא הצדיק את חסימת המעבר של הספקיות אל מקטע הגישה לבניין.

121. עוד טוענת בזק כי בסירובה לאפשר מעבר מתשתיתה אל מקטע הגישה לבניין התייחסה לבקשות הספקיות במסגרת תיק השירות בלבד. אם ירדתי לסוף דעתה של בזק, הרי שהיא טוענת שתיק השירות של משרד התקשורת לא חייב אותה לאפשר את המעבר אל מקטע הגישה לבניין, ולכן היא סירבה סירוב גורף, אך אין משמעות הדבר, כך לגישת בזק בעת השימוע, שאין היא מוכנה להגיע להסדר חוזי עם הספקיות או מי מהן באשר לתנאים שתחתם היא תאפשר מעבר אל מקטע הגישה לבניין.

122. אני דוחה טענה זאת משני טעמים: ראשית, כשבזק כבעלת מונופולין מסרבת, סירובה כפוף גם לדיני התחרות. תיק השירות אינו פוטר את בזק מן החובות החלות על בעל מונופולין לפי פרק ד' לחוק התחרות הכלכלית. בזק אינה רשאית לסרב – ובענייננו לסרב סירוב גורף – ובדיעבד לטעון להבחנות כי סירובה כלל לא נגע לחובותיה לפי דיני המונופולין, אלא שהוא נעשה באצטלה של תיק השירות.

123. אף אם נניח כי סירובה הגורף של בזק נגע "רק לתיק השירות", היה עליה להסביר זאת לספקיות ולציין כי סירובה הגורף לאו גורף הוא. אולם סירובה של בזק נעשה מבלי שנעשה מצידה דבר על מנת להגיע להבנות עם הספקיות שיאפשרו את ביצוע ההזמנות ואף מבלי לאותת להן בדרך כלשהי כי הבנות כאלו אפשריות מבחינתה ולא ייתקלו בתגובה דומה. בזק בחרה לסרב בצורה גורפת ועקרונית בציינה באופן לקוני כי מדובר ב"תשתיות שאינן בזק" תוך שהיא חוסמת את המעבר אליהן.

124. שנית, וזאת למעלה מן הצורך, כאמור תיק השירות חייב גם חייב את בזק לאפשר את המעבר לשטח הפרטי. ההתייחסות שהוציא משרד התקשורת באפריל 2018 לא מותירה מקום לספק בדבר החובה שחלה על בזק בהקשר זה ללא שום תנאי. כך גם מורה רישיונה של בזק. תכלית עיקרית של תיק השירות היא לפתור את החסם המשמעותי בפריסת רשת תקשורת קווית עצמאית, הנמצא במקטעי הרשת המסתעפים לבנייני המגורים, ובהם המקטע הסופי של הגישה לחצר הלקוח. ברי, כי חסימת המעבר אל מקטעי הגישה לבניין פוגעת באופן משמעותי במהלך של משרד התקשורת כולו וכי הכוונה בבסיס תיק השירות היא שיתאפשר לספקיות לעבור אל מקטעי הגישה לבניין.

125. הרי כי כן, מהראיות שנאספו ברשות עולה כי בזק חסמה את המעבר מתשתיתה אל מקטע הגישה לבניין ללא הצדקה, ולמצער באופן שחורג מההצדקות הנטענות. כפי שהראיתי לעיל נראה שאין ממש בטענותיה של בזק לקיומם של צידוקים להתנהלותה. יתרה מכך, במענה לבקשות הספקיות בזק לא גילתה לספקיות כי סירובה אינו סירוב גורף וכי ביכולתן להגיע להסכמה עימה; לא פירטה בפניהן את הקושי המשפטי שלטענתה כרוך במתן מעבר לקרקע בבעלות פרטית; לא הציעה הסדר כללי או פרטי שיפתור את הקושי הנטען בעניין מתן המעבר לבניין; ולא הבהירה מהם התנאים בהם תהיה מוכנה לאפשר מעבר.

<sup>37</sup> סעיף 22 לנספח א' לרישיון כללי ל"בזק", החברה הישראלית לתקשורת בע"מ למתן שירותי בזק פנים ארציים נייחים.



126. רק בעקבות החלטת משרד התקשורת לאפשר גם לקבלנים חיצוניים לבצע עבודות בתשתית בזק בעבור המתחרים, ונוכח התחרות הממשמשת ובאה בפריסה של סיבים בתשתיותיה, הציגה בזק לראשונה מנגנון המיישב לשיטתה את הקושי המשפטי, וזאת במסגרת המשא ומתן שניהלה עם סלקום בראשית שנת 2018, בהנחיית בית הדין האזורי לעבודה, על ביצוע העבודות בתשתיתה בבלעדיות על ידי אנשי בזק.
127. בזק חסמה את מעבר הספקיות מהתשתית הפסיבית שלה אל מקטע הגישה לבניין. לבזק לא היה צידוק לגיטימי למדיניותה ובשימוע בפני תירצה את התנהגותה בתירוצים ואמתלות חסרי בסיס. ממילא סירובה של בזק לא הניב לה יעילות או תועלת לגיטימית. די באמור כדי לראות בהתנהגות של בזק כניצול מעמד לרעה של בעל מונופולין.
128. בזק טענה בפני כי בעל מונופולין חייב לספק למתחריו גישה לנכסיו רק בהתקיים תנאים חריגים המתחייבים מכוח דוקטרינת המשאב החיוני. תנאים, אשר לשיטתה אינם חלים בענייננו ומשכך אין לה חובה לאפשר מעבר למתחריה מהתשתית הפסיבית שלה אל מקטע הגישה לבניין.
129. כפי שהראיתי לעיל, בזק מחוייבת לתת ונותנת למתחרותיה גישה לתשתית הפסיבית שלה, אך חוסמת בפניהן את היציאה מהתשתית שלה אל מקטע הגישה לבניין – מקטע שהוא כדבריה "אינו תשתית של בזק". מצאתי כי התנהלותה זו עולה כדי ניצול מעמדה המונופוליסטי לרעה. בנסיבות העניין בזק כלל אינה מתבקשת להתקשר עם מתחריה ולספק להם גישה לנכסיה. חובתה על פי דיני התחרות היא שלא למנוע ממי שכבר זכאי לפרוס כבלי תקשורת בתשתיתה (ולו מכוח דיני התקשורת) להמשיך מתשתית בזק ולעבור אל מקטע הגישה לבניין. הא ותו לא. בזק הפרה חובה זו.
130. אולם אף אם נאמר, כטענת בזק, כי יש לבחון את החובה לאפשר מעבר מהתשתית הפסיבית של בזק אל מקטע הגישה לבניין כהטלת חובה על בזק להתקשר עם מתחריה ולספק להם נכס שבמונופולין, הרי שזו קמה לה בנסיבות העניין.
131. דיני התחרות מכירים בכך שתחול חובה מכוח הדין על בעל מונופולין להתקשר עם מתחריו וכי הימנעות מכך עשויה להיחשב, בנסיבות מסוימות, כניצול מעמד לרעה. הימנעותו של בעל המונופולין להתקשר עם מתחריו ולספק להם תשומה בחולייה שבמעלה הזרם עלולה לשמש ככלי למנף את כוחו בשוק זה על מנת למנוע או להגביל את התחרות בחוליות שבמורד הזרם.
132. בבחינה האם סירוב בעל מונופול לספק למתחריו עולה כדי ניצול מעמד לרעה, יש לשקול את התכלית שבבסיס החוק – ההגנה על התחרות, אשר נועדה להבטיח הקצאה יעילה של משאבים והגברת היעילות.<sup>38</sup>
133. מידת הפגיעה בתחרות שעלולה להיגרם כתוצאה מהסירוב תיבחן אל מול מידת ההשפעה שיש לקיומה של חובה לספק על תמריצים להשקיע במוצרים שבמונופולין ולפתחם, וכן אל מול ההצדקות האובייקטיביות והלגיטימיות העומדות לבעל המונופולין לסירובו.<sup>39</sup> במקרים בהם הטלת חובה על בעל מונופולין לספק למתחרים אינה משפיעה לרעה על התמריצים להשקעה וחדשנות ואילו הימנעות מאספקה למתחרים אינה נשענת על הצדקות של ממש ומן הצד השני מקימה עלילות להפחתת התחרות או לפגיעה בציבור, סירובו של בעל המונופולין יעלה כדי ניצול לרעה, כקבוע בסעיף 29א(א) לחוק.

<sup>38</sup> ה"ע 8011/03 תנובה מרכז שיתופי לשווק תוצרת חקלאית בע"מ נ' נציגי מובילי החלב העצמאיים (פורסם בנבו, 20.1.2005), תא (ת"א) 1921-12-09 פרו' יונה תדיר נ' אסותא מרכזים רפואיים בע"מ (פורסם בנבו, 6.1.2015).

<sup>39</sup> השוו לעניין דובק, לעיל ה"ש 28, בפס' 15.

במקרים בהם הכרה בקיומה של חובה המוטלת על בעל המונופולין עשויה לפגוע בצורה משמעותית בתמריצים להשקעה וחדשנות, אזי תידרש הסתברות גבוהה יותר להפחתת התחרות או הסתברות לפגיעה משמעותית יותר בתחרות כתוצאה מהסירוב על מנת להכיר בקיומה של חובה כאמור.

134. בנסיבות ענייננו, הכרה בקיומה של חובה המוטלת על בזק מכוח חוק התחרות הכלכלית לאפשר למתחרות לצאת מהתשתית של בזק ולעבור אל מקטע הגישה לבניין אינה משפיעה לרעה על התמריץ לפרוס תשתיות.

135. על בזק מוטלת כבר חובה לשתף את ספקיות השירותים המתחרות בתשתיות הפסיביות שלה, מכוח חוק התקשורת ורישיונה.<sup>40</sup> אם כך – האיזון הראוי שבין אינטרס הכלל בקיומה של תחרות לבין הפגיעה האפשרית בתמריצים להשקעה ולחדשנות נערך כבר על ידי המחוקק והמאסדר הייעודי.

136. נוסף על כך, בזק הייתה מונופול סטטוטורי שנהנה בעבר מבלעדיות שנקבעה בחוק. התשתיות הפסיביות בהחזקת בזק אשר הוקמו בעבר, מומנו באמצעות כספי ציבור, בתחילה על ידי משרד הדואר ולאחר מכן על ידי בזק כחברה ממשלתית.<sup>41</sup> אם כן, מדובר בתשתיות שנבנו על ידי המדינה ובמונופול שנוצר כתוצאה מנסיבות היסטוריות וסביבה רגולטורית שהגבילה את התפתחותה של תחרות ולא כתוצאה מניצול של יתרונות תחרותיים וחדשנות. לכך נוסף כי האסדרה החלה על בזק מכוח דיני התקשורת מחייבת את בזק להוסיף ולפרוס רשתות תקשורת קוויות העוברות על גבי תשתית פסיבית לכל בית אב בישראל.

137. על רקע האיזון שנערך על ידי המחוקק והמאסדר ובנסיבות העבר שתוארו, הטלת חובה על בזק לשתף בתשתיות הפסיביות אינה משפיעה באופן משמעותי על התמריצים להשקעה וחדשנות. מן הצד השני, הימנעות משיתוף זה עלולה להפחית את התחרות בעסקים. בנסיבות אלו, הטלת חובה כאמור מכוח דיני התחרות היא מוצדקת. ודאי כך הוא הדבר כאשר הימנעות משיתוף זה או התנייתו בתנאים בלתי סבירים עלולה לפגוע פגיעה משמעותית בתחרות.

138. הדברים נכונים על אחת כמה וכמה בנסיבות הפרה זו. מתן אפשרות למתחרים לעבור מהתשתית שלה – שבה ממילא היא מחויבת לשתף – אל מקטע הגישה לבניין שלטענתה אינו נמצא בבעלותה, אינו מטיל על בזק נטל כבד ואינו פוגע בתמריצים להשקעה. מדובר בהטלת חובה מזערית, המתמצית במתן אפשרות לצאת מתשתיתה ולעבור אל מקטע הגישה לבניין, שאינה דורשת מבזק השקעת משאבים משמעותיים, אם בכלל, וכאמור לעיל הסירוב לאפשרו לא נשען על הצדקות של ממש.

139. לצד זאת, סירובה של בזק לאפשר למתחריה מעבר אל מקטע הגישה לבניין מקים עלילות לפגיעה משמעותית בתחרות ובציבור, כפי הוסבר בהרחבה לעיל. בנסיבות של פגיעה בתחרות, לא כל שכן פגיעה

<sup>40</sup> דברי ההסבר לתיקון חוק התקשורת, לעיל ה"ש 13. "שוק תשתיות התקשורת מתאפיין בחסמי כניסה גבוהים. בעל רישיון אשר מעוניין לפרוש תשתית נדרש להוצאות מימון גבוהות, תשומות ניהול וכוח אדם וכל זאת כאשר מדובר בפרויקט בעל החזר תשואה נמוך, שכן עצם פרישת תשתית פס רחב עד למשק בית מסוים אינה מחייבת כי אותו משק בית יצרוך שירותים מאותו בעל רישיון. בנוסף, בהתאם למצב הדברים בשוק זה, פרישת רשת בידי מפעיל תקשורת שאינו המפעיל המסורתי (incumbent) אינה מתבצעת תמיד באופן עצמאי אלא במקרים רבים בתוך רשת קיימת של מפעיל אחר, וזאת בשל העובדה כי אין היתכנות, לא כלכלית, לא סביבתית ולא הנדסית-תכנונית לביצוע חפירות בהיקף של אלפי קילומטרים, ואף למעלה מכך....".

מתן גישה לתשתיות פסיביות של בעל רישיון הוא סוג של "שימוש" כהגדרתו בסעיף 5 לחוק התקשורת. שימוש מסוג זה מאפשר לבעל רישיון אחד להעביר את קווי התקשורת שלו בתשתיות הפסיביות של הרשת של בעל רישיון אחר, תוך צמצום הצורך בביצוע עבודות הנדסה אזוריות על ידו. בכך נחסכות לבעל הרישיון העלויות הגבוהות של ביצוע עבודות אלה, המהוות חסם כניסה משמעותי בשוק התקשורת".

<sup>41</sup> למשקלה של הקמת התשתית על ידי או בסבסוד המדינה ראו עניין נצבא, לעיל ה"ש 36, בעמ' 35.

משמעותית בתחרות, קמה חובה על בזק לאפשר למתחריה מעבר אל מקטע הגישה לבניין וסירובה עולה כדי ניצול מעמדה לרעה.

140. מסקנה זו בדבר חובתה של בזק להתקשר עם מתחרותיה ולהעניק להן גישה לתשתיות הפסיביות שלה, עולה בקנה אחד גם עם גישת המשפט באיחוד האירופי, ממנו אומץ סעיף 29א(א) לחוק.

141. סעיף 102 לאמנה המסדירה את פעילות האיחוד האירופי אוסר על בעל מעמד דומיננטי בשוק מסוים או בחלק ממנו לנצל את מעמדו לרעה.

142. לפי הנחיות האכיפה של הנציבות האירופית בנוגע לסעיף 102 לאמנה האירופית, מקום בו הטלת חובה על בעל המעמד הדומיננטי להתקשר עם מתחרים אינה כרוכה בהשלכות שליליות על תמריצי בעל המעמד הדומיננטי או על תמריצי חברות אחרות להשקיע, נדרש לעמוד בסטנדרט הרגיל של פגיעה תחרותית מסתברת. כך הוא הדבר במיוחד במצב דברים בו מעמדה הדומיננטי של החברה בשוק התפתח תחת הגנה של זכויות מיוחדות או בלעדיות, או מומן באמצעות משאבי המדינה.

143. נציבות התחרות האירופית הבהירה כי הדבר נכון במיוחד במקרים בהם האסדרה הקיימת מטילה כבר חובת אספקה וברור מהשיקולים העומדים ביסוד הטלת חובה זו כי האיזון הדרוש נעשה על ידי הרשות הציבורית שהטילה את החובה האמורה:

"In certain specific cases, it may be clear that imposing an obligation to supply is manifestly not capable of having negative effects on the input owner's and/or other operators' incentives to invest and innovate upstream, whether ex ante or ex post. The Commission considers that this is particularly likely to be the case where regulation compatible with Community law already imposes an obligation to supply on the dominant undertaking and it is clear, from the considerations underlying such regulation, that the necessary balancing of incentives has already been made by the public authority when imposing such an obligation to supply. This could also be the case where the upstream market position of the dominant undertaking has been developed under the protection of special or exclusive rights or has been financed by state resources. In such specific cases there is no reason for the Commission to deviate from its general enforcement standard of showing likely anti-competitive foreclosure, without considering whether the three circumstances referred to in paragraph 81 are present."<sup>42</sup>

144. עמדה זו של נציבות התחרות האירופית אומצה לאחרונה גם בפסיקת בית הדין האירופי בעניין Slovak Telecom שאישר את החלטת הנציבות בדבר ניצול מעמד לרעה של חברת התקשורת הוותיקה בסלובקיה.<sup>43</sup>

<sup>42</sup> Communication from the Commission — Guidance on the Commission's enforcement priorities in applying Article 82 of the EC Treaty to abusive exclusionary conduct by dominant undertakings (EC) 2009 O.J.C45/7 para. 82

<sup>43</sup> Case T-851/14, Slovak Telekom v. Commission 2018 para. 92-129, 141-170; Commission Decision of 15 October 2014 relating to a proceeding under Article 102 of the Treaty on the Functioning of the European Union and Article 54 of the EEA Agreement (Case AT.39523 — Slovak Telekom), (O.J. C 314, 23.9.2015, para. 370-371) (**Slovak Telekom** (להלן)).

ראו גם:

Francesco Liberatore, Kety Tsochas and Matthew Buckwell *Slovak Telekom/Deutsche Telekom AG: The Interplay Between EU Competition Law and Sector Specific Rules in the Electronic Communications Sector* JOURNAL OF EUROPEAN COMPETITION LAW & PRACTICE. 1 (2019).

145. אם כן, ההלכה האירופית תומכת במסקנתי בעניין מתן הגישה לתשתיות הפסיביות של בזק. חובתה של בזק, כבעלת מונופולין כאמור, לספק גישה לתשתיות הפסיביות תוך אפשרות למעבר אל מקטע הגישה לבניין, מסתמכת על החובה שמוטלת עליה ממילא בחוק התקשורת וברישיון מכוחו, אינה משפיעה לרעה על התמריצים להשקעה, ובחסימת המעבר אל מקטע הגישה לבניין עלולה להיפגע התחרות כפי שאראה להלן ואף בצורה משמעותית.

146. הרי כי כן, גם אם נבחן את החובה שמוטלת על בזק לאפשר מעבר מהתשתית הפסיבית שלה אל מקטע הגישה לבניין כהטלת חובה על בזק להתקשר עם מתחריה ולספק להם נכס שבמונופולין, הרי שזו קמה בנסיבות העניין. סירובה של בזק לאפשר למתחריה את המעבר כאמור עולה כדי ניצול מעמד לרעה.

147. בעוד הגברת התחרות מצד בעל המונופולין היא תגובה לגיטימית ורצויה, בעל מונופולין הדוחק את רגלי מתחריה או פוגע בכושר התחרות שלהם מנצל את מעמדו לרעה בניגוד להוראות סעיף 29א(א) לחוק.

148. **לסיכום כל האמור בפרק זה**, מכוח סמכותי לפי סעיף 43(א)(5) לחוק אני קובעת כי נוכח מעמדה המונופוליסטי של בזק בתחום התשתית הפסיבית באזורים הבלעדיים, התנהגות בזק שחסמה את מעבר מתחרותיה מהתשתית הפסיבית שלה אל מקטע הגישה לבניין עולה כדי ניצול מעמד מונופוליסטי לרעה באופן העלול להפחית את התחרות בעסקים ולפגוע בציבור, תוך הפרה של הוראות סעיף 29א(א) לחוק.

#### **חסימת המעבר מתשתית בזק אל מקטע הגישה לבניין עולה כדי הפרה של סעיף 29א(ב)(3)**

149. כאמור, בהתנהגותה המתוארת בזק לא אפשרה מעבר אל מקטע הגישה לבניין לספקיות השירותים המתחרות. לעומת זאת, עבור עצמה בזק עברה מהתשתית הפסיבית שלה אל מקטע הגישה לבניין ופרסה במקטע הגישה לבניין. בכך, בזק קבעה תנאי התקשורת מסוימים עבור עצמה ותנאים שונים עבור ספקיות השירותים המתחרות. תנאים מפלים אלה עשויים היו להעניק לבזק יתרון בלתי הוגן על פני ספקיות השירותים המתחרות בתחום מתן שירותי התקשורת, בהם הם התחרו.

150. סירובה של בזק יצר לה יתרון תחרותי לא הוגן מול ספקיות השירותים המתחרות אשר היו מעוניינות לפרוס רשת תקשורת קווית שתאפשר להן לספק שירותי תקשורת באמצעותה.

151. כאמור, חסימת המעבר אל מקטע הגישה לבניין בפני ספקיות השירותים המתחרות הייתה עלולה לגרום לספקיות עיכוב רב והכבדה משמעותית נוכח הצורך באישורים של ועדי הבתים, קבלת היתרים מגורמים שונים ועבודות חפירה באזורים הבלעדיים, ואף לאיין את פריסתן באזורים מסוימים.

152. בכך למעשה יצרה לעצמה בזק יתרון בלתי הוגן כלפי ספקיות השירותים המתחרות, וזאת בניגוד להוראות סעיף 29א(ב)(3) לחוק.<sup>44</sup>

153. גם מבט בדין המשווה מעלה כי פירמה דומיננטית הפועלת גם כבעלת מונופולין במקטע העליון אינה רשאית ליצור לעצמה יתרון בלתי הוגן כלפי המתחרים בה בחוליות האספקה במורד השרשרת.

154. כך, בהחלטת נציבות התחרות האירופית בעניין Sealink נקבע כי בעל מעמד דומיננטי בשוק אחד אינו רשאי להפלול עצמו לטובה ובכך להגן על מעמדו או לחזקו בשוק אחר קשור.<sup>45</sup>

<sup>44</sup> ראו גם **עניין נצבא**, לעיל ה"ש 36, בעמ' 59.

<sup>45</sup> Commission Decision 94/19/EC of 21 December 1993 in Case IV/34.689 Sea Containers v Stena Sealink — Interim Measures (O.J. L 15, 18.1.1994, para 66).

155. גם במסמך המדיניות של נציבות האיחוד האירופי לעניין תקשורת הודגשה החשיבות של מניעת אפליה על ידי בעל המונופולין, כך שהוא ימנע מלהעדיף את החטיבה הקמעונאית שלו על פני מתחרים חדשים.<sup>46</sup>
156. בשל כך, מכוח סמכותי לפי סעיף 43(א)(5) לחוק אני קובעת כי במעשיה, בזק פעלה בניגוד להוראות סעיף 29א(ב)(3) לחוק.

#### **חסימת המעבר מתשתית בזק אל מקטע הגישה לבניין עולה כדי סירוב בלתי סביר לספק בניגוד לסעיף 29 לחוק**

157. סעיף 29 לחוק אוסר על בעל מונופולין לסרב סירוב בלתי סביר לספק את הנכס או השירות שבמונופולין.
158. האיסור על סירוב לספק זכה לפרשנות רחבה בפסיקה ובהחלטות שונות של הממונה על התחרות, לפיה הוא אינו מתמצה בסירוב מלא ומוחלט אלא עניינו בקשת של מצבי סירוב.<sup>47</sup> ברי כי בנסיבות העניין מניעת האפשרות להוציא את כבלי התקשורת מהפתח המצוי בתשתית הפסיבית של בזק שמעברו השני מצוי מקטע הגישה לבניין עולה כדי סירוב.
159. כפי שהובא בהרחבה לעיל, מחומר הראיות שבפניי לא עולה כי לבזק עמד צידוק סביר לסירובה.
160. עוד הראיתי כי סירובה של בזק לאפשר מעבר אל מקטע הגישה לבניין דרך התשתית שלה היה עלול להפחית את התחרות באספקת שירותי תקשורת ללקוחות באזורים הבלעדיים. בכך הפרה בזק את האיסור הקבוע בסעיף 29 לחוק. בענייננו נזכיר, הפגיעה הפוטנציאלית בתחרות מהתנהלות זו של בזק אף עולה כדי פגיעה משמעותית.
161. מעבר לדרוש, וכפי שהוסבר לעיל, בנסיבות העניין חלה על בזק, שהיא בעלת מונופולין בתשתית פסיבית באזורים הבלעדיים, החובה להתקשר עם מתחריה ולהעניק להם גישה לתשתיות הפסיביות שלה תוך מתן מעבר אל מקטע הגישה לבניין, הנדרש להם לצורך פריסת רשת תקשורת קווית עצמאית, שתקנה להם האפשרות להתחרות בצורה יעילה על לבם של הצרכנים באספקת שירותי תקשורת.
162. בהתאם לאמור, מצאתי כי בזק סירבה סירוב בלתי סביר לאפשר לספקיות השירותים המתחרות מעבר אל מקטע הגישה לבניין לצורך קידום פריסת רשת התקשורת הקווית שלהן שהחלה בתשתית הפסיבית הבלעדית שלה. כל זאת, בניגוד להוראות סעיף 29 לחוק.

#### **ז. סירוב בזק להשחלה בשיטה הרציפה והתניית הפריסה בהשחלת כבלי הסיבים תוך חיתוך המלא – ניצול מעמד לרעה וסירוב בלתי סביר לספק**

##### **1.ז. העובדות בבסיס ההפרה**

163. כאמור לעיל, ספקיות השירותים המתחרות שואפות כל אחת להרחיב את רשתות התקשורת הקוויות העצמאיות שלהן על מנת להתחרות באספקת שירותי תקשורת לבתי אב. לצורך כך, באזורים הבלעדיים היה עליהן לפרוס סיבים אופטיים בתשתית הפסיבית של בזק.
164. סיבים אופטיים בנויים מזכוכית ומשמשים להעברת אותות אור מקצה אחד (נקודת שידור) לקצה השני (נקודת קליטה) לצורך העברת נתוני תקשורת. ככלל, כבל סיבים אופטיים מאגד בתוכו מספר מסוים של סיבים אופטיים, כך שבעת פריסת כבל הסיבים ניתן לפצל מתוכו מספר סיבים אופטיים בודדים לפי הצורך (להלן **נקודות פיצול**) ולהשמיטם בנקודות הסתעפות שונות לאורך תוואי הפריסה. בכלל זה

<sup>46</sup> Enhancing the broadband investment environment – policy statement by Vice President Kroes (EC) MEMO/12/554. [europa.eu/rapid/press-release MEMO-12-554\\_en.htm](http://europa.eu/rapid/press-release_MEMO-12-554_en.htm)

<sup>47</sup> ראו למשל תא (חי) Tower Air 1114/99 נ' שירותי תעופה פסי 129 (פורסם בנבו, 6.5.2007).

בנקודות החיבור למבנים לאורך תוואי הפריסה ניתן לפצל מהכבל ולהשמיט רק מספר סיבים בודדים המשמשים לחיבור המבנים ולקוחות הקצה.

165. לצורך פריסת סיבים בתשתית הפסיבית של בזק, ספקיות השירותים המתחרות ומתחרים פוטנציאליים נדרשו להקים בנקודות הפיצול גוב משלהם הממוקם בסמוך לגוב של בזק ומתממשק אליו (להלן **גוב התממשקות**).

166. כפי שהוזכר לעיל, החל מאוגוסט 2015<sup>48</sup> ועד לאוקטובר 2017 בזק שימשה כקבלנית ביצוע השחלות יחידה ובלעדית עבור ספקיות השירותים המתחרות אשר ביקשו לפרוס סיבים על גבי התשתית הפסיבית שלה.

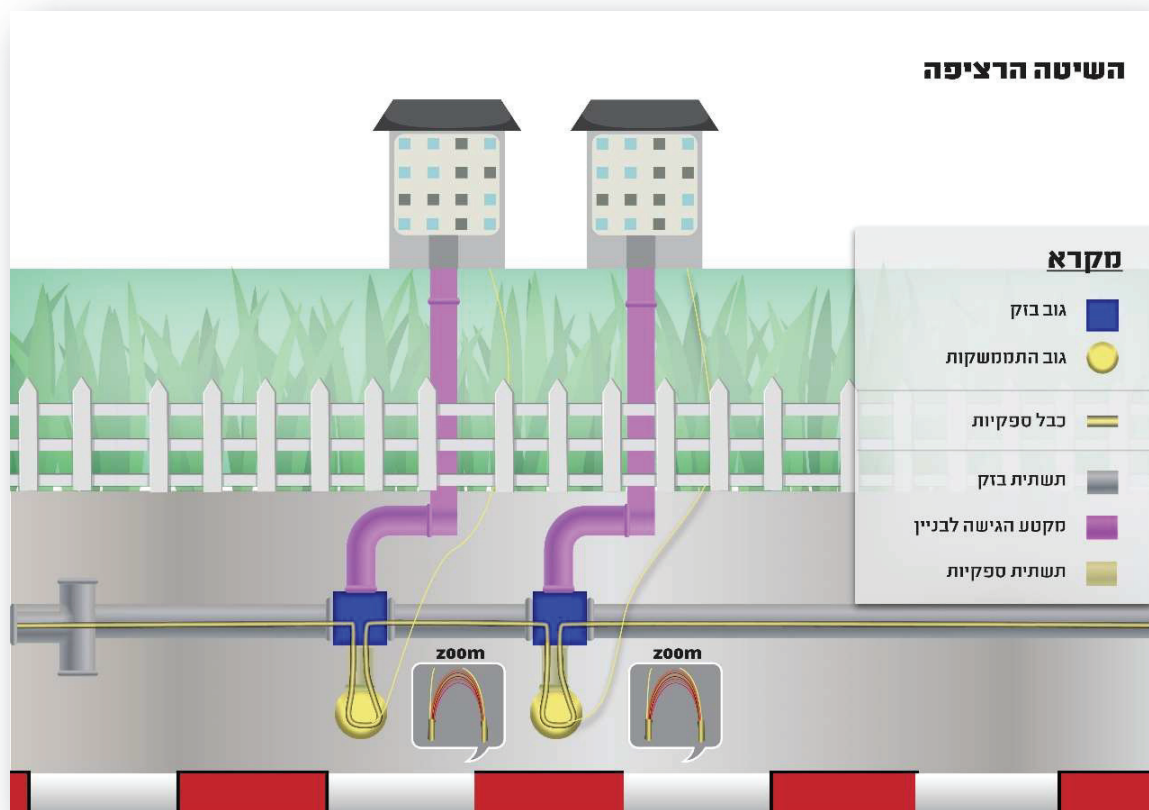
167. הרי כי כן, במועדים הרלוונטיים להפרה, כפי שיוצגו בהמשך, ספקיות השירותים המתחרות היו זקוקות לתשתית הפסיבית של בזק למצער באזורים הבלעדיים ולשיתוף פעולה מצד בזק בכל שלב בשרשרת העבודה לפריסת רשת תקשורת קווית עצמאית של סיבים אופטיים.

168. סמוך ליולי 2016 החלו ספקיות השירותים המתחרות להגיש לבזק בקשות לפריסת כבלי סיבים אופטיים בתשתית הפסיבית שלה בשיטה הרציפה.<sup>49</sup> בשיטה זאת התבקשה בזק להשחיל את כבל הסיבים בתשתית הפסיבית שלה באופן רציף, כך שכבל הסיבים מושחל לאורך תוואי המתוכנן בין מספר גובי התממשקות עוקבים ללא צורך בחיתוכו המלא והיתוכו בכל גוב התממשקות, תוך מתן אפשרות להשמיט חלק מהסיבים מתוך הכבל בנקודות הפיצול (להלן **השיטה הרציפה**). להלן איור להמחשה:

<sup>48</sup> מועד כניסת תיק השירות לתוקף.

<sup>49</sup> תחילה פנתה פרטנר לבזק בבקשות לפריסה בתשתיתה ולאחריה גם סלקום.





איור מספר 4 : השיטה הרציפה.

169. במסגרת בקשותיהן ביקשו ספקיות השירותים המתחרות כי בחלק התוואי שבו ממוקמות נקודות פיצול למבנים יחתכו רק סיבים בודדים מתוך הכבל, אשר מיועדים להתפצל מתוכו בגוב האפס ולהתחבר למבנים, ואילו סיבי הכבל הנוותרים (שלא הושמטו) ייוותרו שלמים וימשיכו באופן רציף לגוב הבא ברחוב (להלן **השמטה**), וחוזר חלילה בחיבורי המבנים הבאים. השמטת חלק מסיבי הכבל יכולה להיעשות בנקודות פיצול נוספות לאורך תוואי הכבל ולא רק בנקודות הפיצול אל הבניינים.

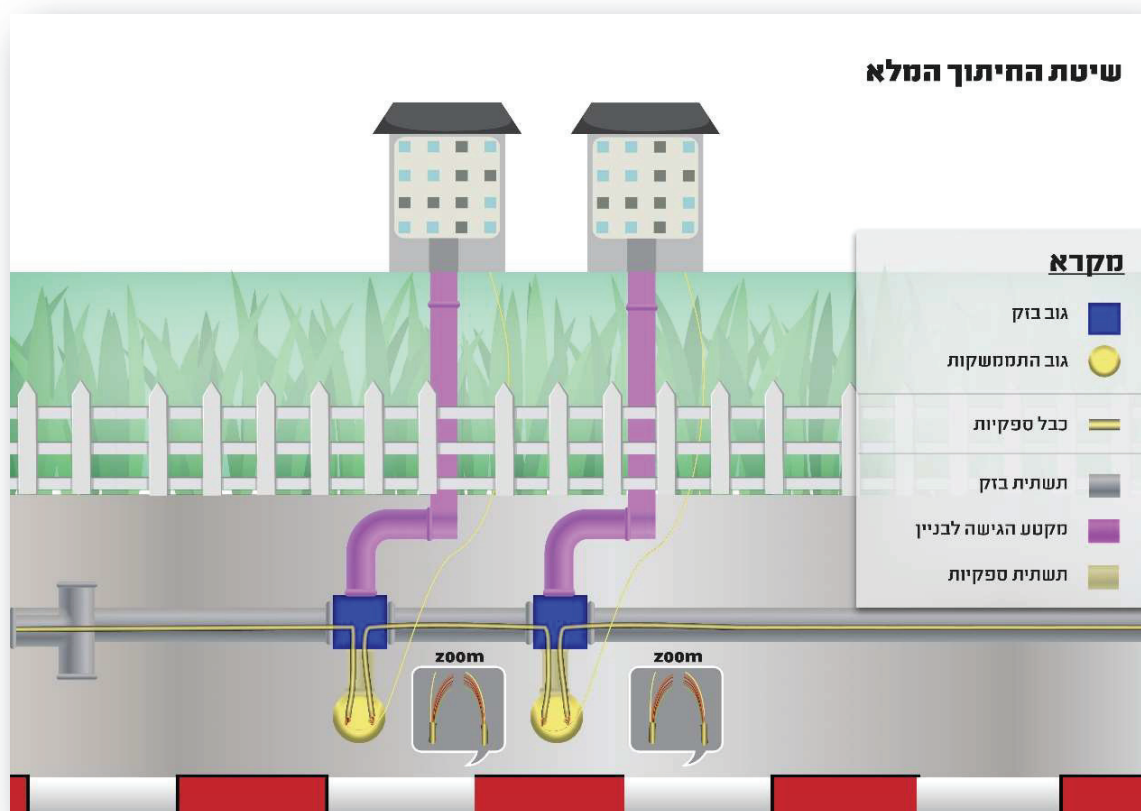
170. פריסה באופן רציף תוך השמטת חלק מהסיבים מתוך הכבל בנקודות הפיצול היא דרך מקובלת ומוכרת לפריסת סיבים אופטיים. כך, הספרות המקצועית לפריסת רשתות סיבים אופטיים מכירה בצורך לפרוס באופן רציף ולהימנע מחיתוך מלא של כל הסיבים בכבל:<sup>50</sup>

"Certain networks may require the use of mid-span joints, which enable fibres to be continued through the joint un-spliced; only the required fibres are intercepted for splicing."

<sup>50</sup> FTTH COUNCIL EUROPE: FTTH HANDBOOK (8<sup>th</sup> ed. 2018). (להלן **FTTH**)  
[www.ftthcouncil.eu/documents/Publications/FTTH%20Handbook\\_2017\\_V8\\_FINAL.pdf](http://www.ftthcouncil.eu/documents/Publications/FTTH%20Handbook_2017_V8_FINAL.pdf)

171. כמו כן, יצרנים של מארזי מחברים<sup>51</sup> מייצרים אותם עם פתח בצורה אובלית הממוקם בדרך כלל בבסיס המארז ומיועד להעביר דרכו את הסיבים הנותרים (אלה שאינם מתפצלים ומושמטים) ברציפות לגוב הבא. כך, גם בזק עושה שימוש בפתח האובלי בין היתר על מנת לפרוס לעצמה סיבים באופן רציף.

172. בזק, אשר כאמור שימשה באותה תקופה כקבלנית ביצוע השחלות יחידה, דחתה את בקשות ספקיות השירותים המתחרות להשחיל בשיטה הרציפה. בתוך כך, בזק, הגם שהבינה כי ספקיות השירותים המתחרות מבקשות להימנע מחיתוך מלא של הכבל, התנתה פריסה באופן רציף בתשתית בזק בהשחלת כבל סיבים חתוך במלואו בשני קצותיו בין כל שני גובי התממשקות עוקבים, כך שלשם יצירת רצף סיבים על ספקיות השירותים המתחרות להתך את הקצוות בכל גוב התממשקות (להלן **שיטת החיתוך המלא**). להלן איור להמחשה:



איור מספר 5: שיטת החיתוך המלא.

173. בזק אף ערכה באותה תקופה תיקונים במסמך התהליכים<sup>52</sup> על מנת שהכתוב בו יבהיר כי בזק אינה משחילה בשיטה הרציפה. כך על פי מסמך התהליכים המתוקן שבה והדגישה בזק כמענה לבקשותיהן של הספקיות כי על מנת להגיש לבזק בקשה לפריסת כבל סיבים בתשתית הפסיבית שלה נדרש המבקש לציין גוב התחלה וגוב סיום וביניהם יושחל כבל סיבים הנחתך בשני קצותיו. דרישה זו מנעה את האפשרות לפרוס בשיטה הרציפה ולבצע השמטות בגובי ההתממשקות לפי הצורך במהלך הפריסה.

<sup>51</sup> מארז מחברים נועד לארגן בתוכו את אותם סיבים אופטיים אשר נחתכו והותכו ולאטום אותם על מנת להגן עליהם.

<sup>52</sup> מסמך התהליכים נוצר על ידי בזק והוא נועד לפרט את נהלי העבודה שלה בעת מתן גישה למתחרים לתשתיות הפסיביות. הגרסה הראשונה של המסמך נוצרה בסמוך לכניסת תיק השירות לתוקף בשנת 2015.



174. בתקופה הרלוונטית להפרה כעניין שבמדיניות היא לא אפשרה למתחרותיה פריסה בתשתית בשיטה הרציפה (וכלשונה) – היא סירבה להשחיל כבל רציף בין גובי התממשקות שונים על מנת לאפשר ביצוע השמטות בהמשך לאורך התוואי). בזק הציגה את המסמך המתוקן לספקיות השירותים המתחרות (להלן **מסמך התהליכים השני**).

175. בעוד שבשיטה הרציפה החיתוך בנקודות הפיצול נועד רק לפיצול מספר סיבים בודדים מהכבל – בהתאם לצורך – והשמטתם בנקודות הסתעפות שונות (לדוגמה לצורך חיבור בניין מסוים לרשת), בשיטת החיתוך המלא בכל נקודת פיצול כל סיבי הכבל נחתכים ללא כל הבחנה; כך, אותם קצוות סיבים חתוכים אשר מיועדים להמשיך אל נקודות פיצול נוספות בהמשך תוואי הפריסה מחוברים מחדש אל כבל סיבים באמצעות חיתוך הסיבים החתוכים. רוצה לומר, לאחר חיתוך הסיבים נדרש לחברם שוב במטרה לנסות ולהשיב המצב לקדמותו, במקום להימנע מלכתחילה מחיתוכם ומהצורך בשחזורם.

176. בעקבות סירוב בזק לאפשר פריסה בשיטה הרציפה, בספטמבר 2016 פנתה פרטנר אל בזק והבהירה את הקושי שהיא רואה בשיטת החיתוך המלא המחייבת לחתוך את כל סיבי הכבל בכל גוב התממשקות במקום להשחיל את הכבל באופן רציף. באותה הזדמנות הציגה פרטנר את טענותיה בפני בזק:

”דרישת בזק להשחלת כבל נפרד בכל מקטע בין שני גוברים והתעקשותה לחתוך את הכבל בכל גוב במקום להשחיל כבל רציף בין הגוברים, אינה הגיונית ואינה מקובלת על פרטנר.

חברת בזק פרסה במהלך השנים האחרונות ק”מ רבים של סיבים אופטיים ובמסגרת פרויקט ה-Fiber שלה השחילה סיבים דרך גוברים לבניינים – ויודגש, מעולם לא חתכה בזק את כל הכבל בכניסה לכל גוב!

אין, ולא יכולה להיות, כל סיבה לחיתוך הכבל בכל גוב. מובן כי דרישה מלאכותית זו נועדה לגרום לסרבול העבודה, להכבדה בעלויות מיותרות ולפגיעה בביצועי התשתית ובחיוויית הלקוח, וזאת בנוסף על סרבול והכשלת הליך התכנון כמפורט לעיל.”

177. בזק נמנעה מלהגיב לפרטנר על טענותיה.

178. נוכח סירובה של בזק לאפשר למתחרותיה לפרוס בשיטה הרציפה והתניית הפריסה שהתבקשה בכך שתבוצע בשיטת החיתוך המלא, פנתה פרטנר אל משרד התקשורת בבקשה שיכריע בנושא. בד בבד המשיכה פרטנר לנהל מגעים עם בזק על מנת לשכנעה להיעתר לבקשתה ולהימנע מחיתוך הכבל.

179. בזק דחתה גם את בקשותיה של סלקום לפריסה בתשתית בזק. כפי שעולה מהתכתבויות פנימיות בין עובדי בזק, בזק הבינה כי גם סלקום מבקשת להימנע מחיתוך הכבל ולפרוס אותו בשיטה הרציפה בדומה לפרטנר:

”נראה כי סלקום בהזמנה המצ”ב מבקשים לעבוד כפי שפרטנר מבקשת בהזמנות לגבי השכונות. מעבר לאורך התוואי דרך גובי סלקום ללא חיתוך הכבל.”

180. גם סלקום נפגשה עם בזק על מנת שהאחרונה תאפשר לה לפרוס בשיטה הרציפה. סלקום ביקשה מבזק להימנע מחיתוך מלא של הכבל בכל גוב התממשקות ולבצע השחלה רציפה.

181. בזק דחתה את ניסיונות השכנוע של סלקום והתנתה את הפריסה שהתבקשה בכך שתבוצע בחיתוך מלא בכל גוב התממשקות, קרי – בשיטת החיתוך המלא.

182. סלקום, אשר ביקשה להמתיק את התנאי שקבעה בזק, פנתה אל משרד התקשורת שיכריע בנושא:



פרטנר בספטמבר 2016, על אודות החשיבות שרואה פרטנר בפריסה בשיטה הרציפה ועל העיכוב שנגרם לה עד לאותו זמן:

"נושא חוט התפירה (השיטה הרציפה – הח"מ). אנחנו דבקנו בתיק השרות. מבחינתם זה נושא מהותי וכרגע לטענתם מעכב להם כ 10 פרויקטים שהוגשו לבזק (אך לא במתכונת תיק השרות)".

187. וכך כותב מנהל אגף ספקי תקשורת בבזק לסמנכ"ל טכנולוגיות ורשת של החברה, ביום הכרעת הרציפות, על השלכות העיכוב שנוצר בטיפול של בזק בהזמנות בכל התקופה:

"... אני חושש משהו שמא פרטנר תשפוך עלינו כמות גדולה של פרויקטים שבישלו בכל התקופה האחרונה."

188. הרי כי כן, החל בסמוך ליולי 2016 ובמשך כחודשיים בזק גיבשה את מדיניות הפריסה בתשתיתה ופירסמה את מסמך התהליכים השני, במסגרתו חייבה את ספקיות השירותים המתחרות לחתוך את הכבל במלואו בכל גוב התממשקות. בזק הציגה את המסמך בפני ספקיות השירותים המתחרות תוך שהיא מסרבת להשחיל עבורן כבלי סיבים אופטיים בשיטה הרציפה ומתנה את קידום בקשות ספקיות השירותים המתחרות בשיטת החיתוך המלא בלבד.

189. מספטמבר 2016 ועד תחילת מרץ 2017: ספקיות השירותים המתחרות ניסו לבוא בדברים עם בזק על מנת שזו תחזור בה ממדיניותה אולם ללא הצלחה; נוכח סירובה של בזק הן פנו למשרד התקשורת על מנת שיכריע בנושא; משרד התקשורת נתן הכרעתו בנושא בינואר 2017; בזק גיבשה שוב את המדיניות שלה ותיקנה שוב את מסמך התהליכים במשך תקופה של כחודשיים (ינואר עד תחילת מרץ 2017). בהקשר זה חשוב לציין כי בזק לא השחילה בפועל בתשתית הפסיבית שלה עבור הספקיות מבלי שעגינה תחילה את הכללים לכך במסמך התהליכים. לפיכך, הספקיות לא יכלו להשחיל בפועל סיבים בשיטה הרציפה מיד לאחר הכרעת הרציפות, כל עוד בזק לא השלימה את תיקון מסמך התהליכים והתאמתו להכרעת הרציפות. לא למותר לציין כי לו בזק הייתה מגבשת מלכתחילה מדיניות אשר הייתה מאפשרת למתחריה לפרוס בשיטה הרציפה וללא חיתוך מלא, היא לא הייתה נדרשת לגבש שוב את מדיניותה במשך כחודשיים נוספים שתוצאתה חזרה ממדיניותה הקודמת.

190. אם כן, מעת גיבוש מדיניותה לעיל ופרסום מסמך התהליכים השני ובמשך כשישה חודשים בזק סירבה להשחיל כבלי סיבים אופטיים עבור מתחרותיה בשיטה הרציפה, והתנתה את המשך הפריסה עבור המתחרות בשיטת החיתוך המלא. תוצאת הדברים היא שהליך שהיה יכול להסתיים בכחודשיים (בהתאם לפרק הזמן שלקח לבזק להשחיל בפועל מעת מתן הכרעת הרציפות) התפרס על פני תקופת זמן ארוכה משמעותית של כשמונה חודשים.

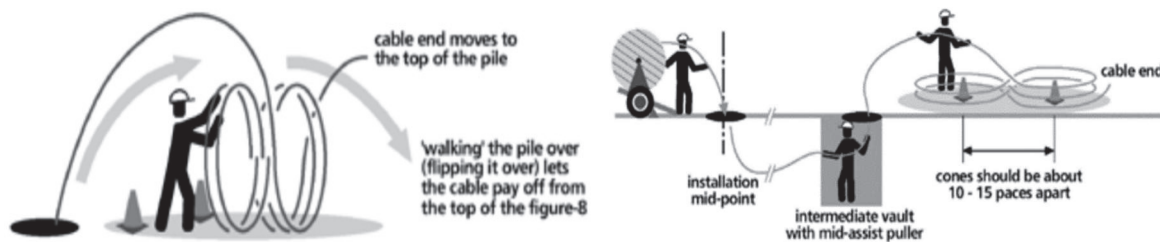
## **2.ז. סירובה של בזק להשחיל בשיטה הרציפה נעשה ללא כל הצדקה לגיטימית**

191. כפי שיוצג מיד, לא היה כל צידוק לגיטימי לסירובה של בזק להשחיל בשיטה הרציפה ולהתניית הפריסה בהשחלת כבלי הסיבים תוך חיתוך המלא (שיטת החיתוך מלא).

192. בזק מנסה להצדיק את סירובה בטענה כי מעולם לא פרסה סיבים בשיטה הרציפה, לא הכירה אותה ולא היה לה כל ניסיון ביישומה; השיטה נראתה לה "זרה ומוזרה", ולטענתה זיהתה בה קשיים וסיכונים מהותיים. בפרט טענה בזק בהקשר זה כי היא לא התנסתה בשיטה שבה כבל הסיבים אינו נמצא כל הזמן על התוף אלא שבשלב מסוימים בתהליך ההשחלה הוא מונח על הקרקע, ולא התנסתה במשיכת הכבל בין הגוב שלה לבין גוב ההתממשקות של המתחרים, תוך סיבוב שלו והחזרתו לקנה בזק.

193. נאמר מיד, גם אם נקבל את טענת בזק כי לא הכירה את כל מרכיבי השיטה הרציפה, אין זאת אלא מאחר שלבזק אין גובי התממשקות אותם נדרשו המתחרים להקים. אולם, כפי שנציג להלן, אין בכך כדי להצדיק את סירובה של בזק, אשר שימשה כקבלנית השחלות יחידה, לאפשר פריסה בשיטה הרציפה בתשתיותיה.

194. בניגוד לטענותיה של בזק בדבר מוזרות השיטה, שיטת השחלה לפיה מניחים את כבל הסיבים על הקרקע, מארגנים אותו בשמיניות ולאחר מכן הופכים אותו וממשיכים להשחילו היא דרך עבודה ידועה ומקובלת בעולם. להלן איורים הממחישים דרך עבודה מקובלת זאת אשר פורסמו במדריך שהוציאה חברת Commscope – חברה ציבורית רב לאומית המתמחה בייצור ובמכירת ציוד לפריסת רשתות תקשורת ועוסקת גם בפריסה:<sup>54</sup>



195. חיזוק לכך ניתן למצוא גם בעובדה ששלוש חברות תקשורת מובילות ומרכזיות, פרטנר, סלקום ו-IBC הגישו לבזק בקשות, אשר נערכו על ידי בעלי מקצוע, ובהן ביקשו לפרוס באותה שיטת פריסה – היא השיטה הרציפה.

196. גם מר דניאל רוזן, מומחה הנדסי בתחום התקשורת, חיווה דעתו בפניי כי אין שום מניעה או סכנה בשיטה הרציפה, והטכניקות הנדרשות על מנת לממש אותה מקובלות בעולם כדרך לפריסת רשתות תקשורת קוויות מבוססות סיבים אופטיים.

197. ואכן, הלכה למעשה, קבלני השחלה, וביניהם כאלה המורשים על ידי בזק עצמה, משחילים בשיטה הרציפה בהתאם לטכניקות המקובלות ללא קושי עבור ספקיות השירותים המתחרות ואף מבלי לדרוש תוספת תשלום.

198. בהתאם ובניגוד לטענותיה של בזק על הסכנה שבהורדת הכבל מהתוף בעת ביצוע השחלה רציפה, הרי שגם אנשי בזק בספטמבר 2016 – אותו החודש שבו בזק הודיעה כי היא מסרבת להשחיל בשיטה הרציפה – ביצעו השחלה יחידה עבור פרטנר אשר כללה שיטות עבודה הנדרשות לפריסה בשיטה הרציפה, ובכללן הנחת כבל הסיבים על הקרקע ומשיכתו בין הגוב שלה לבין גוב ההתממשקות של המתחרים, ודיווחו כי לא נמצא כל קושי:

- ”
1. לא היו אירועים מיוחדים,
2. התואי היה תקין לכל אורכו, (בוצעה ספירלה בקטע אחד לאורך של 50 מטר, לא היה חבל),
3. הושחל כבל רציף לאורך של 1,080 מטר.
4. לא היו בעיות לא לפני ולא במהלך ההשחלה,
5. לא היה קושי,
- נציגי פרטנר ביצעו משיכת הכבל מגוב פרטנר באמצעות חבל משיכה שהיה מחובר לגוב בזק בצנרת שהוכנה על ידם,
- בגוב ישראל גלילי פינת סיגלית – 55 מטר,

<sup>54</sup>COMMSCOPE: BROADBAND APPLICATION & CONSTRUCTION MANNUAL FIBER OPTIC CABLE PRODUCTS (2014) [www.nanopdf.com/downloadFile/broadband-applications-construction-manual\\_pdf](http://www.nanopdf.com/downloadFile/broadband-applications-construction-manual_pdf).

- בגוב יצחק רבין פינת התקומה – 13 מטר,  
 6. ההשחלה בוצעה מגוב בזק,  
 כמובן שבוצעה סריקת השטח לוודא היכן כדאי להציב התוף וזאת על פי תנאי  
 השטח והגובים,  
 התוף הוצב במרחק של - 750 מטר מפינת ישראל גלילי פינת סיגלית,  
 בוצעה השחלה לכיוון זה,  
 לאחר מכן הורד ספייר מהתוף באורך של 330 מטר,  
 והושחל לכיוון השני לגוב יצחק רבין פינת התקומה,  
 7. לא בוצעה אטימה, יש לבדוק שוב הצורך בכך,  
 8. לא היו הערות מיוחדות,  
 ”

199. לא בכדי גם משרד התקשורת – המאסדר האחראי על התחום – קבע כי אין ממש בטענותיה של בזק  
 בדבר הסכנות הטמונות לטענתה בשיטה הרציפה והכריע כי ניתן ויש לפרוס כך.
200. והנה כי כן מיד לאחר הכרעתו של משרד התקשורת, ערכה בזק ניסוי על מנת לבחון את השלכות כיפוף  
 כבל הסיבים והסכנות לשבירתו. הניסוי עבר בהצלחה מלאה ולא אירע כל נזק. יש לתמוה מדוע הניסוי  
 נערך רק לאחר הכרעתו של משרד התקשורת שנדרש לעניין בשל סירובה של בזק חודשים קודם לכן  
 ומדוע לא טרחה בזק לבצע ניסוי כאמור קודם שהודיעה על סירובה.
201. נראה כי בזק סירבה לבקשת הספקיות באצטלה של סיכונים ממשיים לפריסה בשיטה זאת מבלי  
 שטרחה לבדוק זאת מבעוד מועד. לו בזק הייתה מבצעת הניסוי בטרם גיבשה את מדיניותה ומסמך  
 התהליכים והודיעה לספקיות על סירובה, סביר שהייתה מגלה כי אין סכנה בשיטה הרציפה – כפי  
 שנתגלה לה בעת הניסוי המאוחר.
202. בעקבות הכרעת משרד התקשורת ולאחר פרסום מסמך התהליכים השלישי החלה בזק להשחיל עבור  
 הספקיות בשיטה הרציפה. בהליכי השימוע שנערכו לבזק טרם החלטתי זאת, לא רק שבזק לא הציגה  
 בפני ראיות לכשלים כלשהם, אלא שהתחוויר לי כי בזק כלל אינה יודעת על קשיים או נזקים שנגרמו  
 כתוצאה מפריסה בשיטה הרציפה מאז הכרעת משרד התקשורת. אם כן, מרכיבי השיטה הרציפה הם  
 נורמה מקובלת לפריסת סיבים אופטיים. מבנה הרשת של ספקיות השירותים המתחרות שונה משל  
 בזק בשל הדרישה להקים גובי התממשקות ומסיבה זו השחלה בשיטה הרציפה עבורן כוללת מרכיבים  
 שאינם נהוגים בשגרת העבודה בבזק, אולם היא מיושמת ללא קושי, על ידי קבלני השחלה ובזק בפרט.
203. בזק טענה בפניי בין השאר כי לרשות הספקיות עמדה שיטת פריסה בטוחה ויעילה, היא השיטה הענפית  
 אליה אתייחס בהמשך. אקדים ואומר כי לאורך כל תקופת ההפרה בזק נמנעה מלהזכיר שיטה זאת  
 בפני הספקיות ומשרד התקשורת. זמן קצר בטרם הכרעת הרציפות הועבר אל בזק נוסח של טיוטת  
 ההכרעה ממנה למדה בזק כי משרד התקשורת עומד להכריע בניגוד לעמדתה ולהורות על פריסה בשיטה  
 הרציפה. הדעת נותנת כי לו היה ממש בחששות לכאורה שהציגה בזק כצידוק לסירובה, הייתה היא  
 מציעה למשרד התקשורת – לטובתה היא – את השיטה הענפית כשיטה בטוחה וכדרך למנוע את הסכנה  
 הטמונה לשיטתה בשיטה הרציפה. כלומר עצם העובדה שבזק לא הציעה את השיטה הענפית אינה  
 מתיישבת עם טענותיה בדבר הנזק שהיה נגרם לה עצמה מהשיטה הרציפה.
204. מכל האמור לעיל מצטיירת תמונה ברורה שאינה משתמעת לשני פנים – הצידוקים להם טענה בזק  
 בפניי לאו צידוקים הם. לא מצאתי כי התנהגות בזק הניבה יעילות או תועלת לגיטימית, ולמעשה  
 התמצתה בפגיעה במתחרותיה, כפי שיתואר מיד.

### **3.ז. סירוב בזק להשחלה בשיטה הרציפה והתניית הפריסה בהשחלת כבלי הסיבים תוך חיתוך המלא – פוטנציאל הפגיעה בתחרות**

205. על פי שיטת החיתוך המלא, בכל גוב התממשקות שדרכו עובר כבל הסיבים נדרש לבצע חיתוך של כל סיב וסיב בכבל אשר טרם חובר למבנה. ניקח לדוגמה כבל סיבים הכולל 144 סיבים אופטיים ונניח כי לצורך חיבור מבנה אחד נדרש לפצל שנים עשר סיבים אופטיים מתוך הכבל ולהשמיטם אל המבנה וחוזר חלילה לגבי המבנים הבאים. כך בהתאם לשיטת החיתוך המלא, בסמוך למבנה הראשון יִחָתְכוּ כל 144 הסיבים בכבל, שנים עשר מהם מיועדים לחבר את המבנה לרשת ו-132 הסיבים הנוותרים, שנחתכו גם הם על פי מדיניות בזק, יותכו מחדש על מנת שימשיכו הלאה אל הגוב הבא, וזאת ללא שום הצדקה. בסמוך למבנה השני יחתכו 132 סיבים בכבל, שנים עשר מהם מיועדים לחבר את המבנה לרשת ו-120 הסיבים הנוותרים יותכו שוב בפעם השנייה (בנקודה נוספת שבהמשך הסיב) על מנת שימשיכו הלאה אל הגוב הבא. בסמוך למבנה השלישי יחתכו 120 סיבים בכבל, שנים עשר מהם מיועדים לחבר את המבנה לרשת ו-108 הסיבים הנוותרים יותכו שוב בפעם השלישית (בנקודה נוספת שבהמשך הסיב) על מנת שימשיכו הלאה אל הגוב הבא, וחוזר חלילה.
206. התניית בזק לפריסה תוך חיתוך מלא של סיבי הכבל חלף השחלה בשיטה הרציפה הציבה בפני ספקיות השירותים המתחרות חסמים משמעותיים בהקמת רשת תקשורת קווית בשלושה מישורים עיקריים: השתת עלויות כבדות; יצירת נקודות כשל הנדסיות ברשת; והארכה מלאכותית של עבודת פריסת הרשת הגורמת לעיכוב במשך זמן הקמתה. על מנת להימנע משלושת אלה, התעכבה בפועל פריסת רשת התקשורת של ספקיות השירותים המתחרות עד להכרעת משרד התקשורת ועדכון מסמך התהליכים השלישי.
207. ראשית, מדיניות בזק להשחלה בשיטת החיתוך המלא כרוכה בהשתת עלויות ניכרות על ספקיות השירותים המתחרות. שיטת החיתוך המלא מחייבת חיתוך מספר סיבים רב יותר ביחס למספר הסיבים שנדרש להתיך בשיטה הרציפה. כתוצאה מכך, עלות הקמת הרשת עולה בצורה משמעותית.
208. מבדיקת עלויות פריסת רשת תקשורת קווית בשכונה בגודל ממוצע שהוגשה עבורה תוכנית פריסה לבזק על ידי כל אחת מהספקיות, עולה כי בהשוואה לפריסה בשיטה הרציפה, פריסה בשיטת החיתוך המלא מגדילה את עלויות ההקמה בעשרות אלפי שקלים. עלות נוספת זו מתרגמת לתוספת של עשרות אחוזים בעלויות הקמת רשת התקשורת ברחבי השכונה ועד הבניינים.
209. לתוספת כה משמעותית בעלויות עלולה הייתה להיות השפעה על תמריצי מתחרים המבקשים לפרוס רשת תקשורת קווית, ובמיוחד כאשר ההכנסות עדיין מוגבלות וכאשר מדובר במתחרה המקים רשת תקשורת קווית עצמאית וחדשה משלו.
210. שנית, עבודת חיתוך הסיבים נחשבת למורכבת ורגישה. חיתוך מלא של כלל סיבי הכבל והיתוךם לאחר מכן, מאמירים את ההסתברות לכשל הנדסי בכל נקודה בה הם מתבצעים, ובכך הייתה צפויה להיפגע אמינות רשתות התקשורת הקוויות של ספקיות השירותים המתחרות בהשוואה לפריסה בשיטה הרציפה.
211. חיבור אופטי בסיב מצריך כאמור חיתוך והיתוך של הסיב באותה נקודת חיבור. כתוצאה מכך נגרמת פגיעה בשלמות הסיב ונוצרת נקודת כשל האופיינית לרשתות תקשורת קוויות המבוססות על סיבים אופטיים. אזור החיבור האופטי בסיב אינו גמיש כמו יתר האזורים בסיב שלא נחתכו והותכו, וכתוצאה



מכך נוצרים מאמצים באזור החיבור האופטי הגורמים לו להיסדק במשך הזמן. הסדקים מגבירים כאמור את ההסתברות לכשל הנדסי, שבתורו היה צפוי לפגוע באמינות הרשת.

212. חיתוך מלא של כבל הסיבים האופטיים טומן בחובו גם חיתוך של כלל הצינוריות העוטפות את סיבי הכבל ומגנות עליהם מפני רטיבות ומפגעים נוספים, וכתוצאה מכך גדלה חשיפת סיבי הכבל למפגעים.

213. מבדיקת תוכניות לפריסת רשת בשכונה בגודל ממוצע שהוגשה עבורה תוכנית פריסה לבזק על ידי כל אחת מהספקיות, עולה כי בהשוואה לפריסה בשיטה הרציפה, פריסה בשיטת החיתוך המלא מגדילה את מספר החיבורים למצער במאות אחוזים בהשוואה לפריסה בשיטה הרציפה.

214. לסיכום נקודה זאת, מספר רב יותר של חיתוכים והיתוכים מגדיל את נקודות התורפה ברשת התקשורת הקווית, פוגע בתקינותה ומפחית מאמינותה. כל אלה צפויים היו להשפיע על איכות שירותי התקשורת שיקבל הצרכן הסופי, על העלויות השוטפות לתחזוקת הרשת ועלולים היו לפגוע במוניטין ספקיות השירותים המתחרות.

215. שלישית, השחלה בשיטת החיתוך המלא מצריכה חיתוך והיתוך של סיבי הכבל האופטי מספר רב יותר של פעמים, וגורמת לתוספת מהותית בהיקף עבודת הפריסה. כך, לשם ביצוע חיתוך בודד בנקודה מסוימת בסיב הכבל נדרש להוריד את כל השכבות המגנות על הסיב באותו אזור, לנקות היטב את האזור ולבקוע את הסיב באופן מדויק ובזווית הנדרשת. לאחר חיתוך כלל סיבי הכבל נדרש להתייחס כדי להשיב את המצב לקדמותו. לשם כך נעזרים במכשיר היתוך המכוון את שני קצוות הסיב אותם נדרש להתייך על מנת לוודא שלא נוצר פגם בנקודת ההיתוך. היה ונוצר פגם כמו למשל בועת אוויר או היתוך לא מדויק נדרש לחתוך שוב את אותה נקודה בסיב ולהתייבש מחדש עד לקבלת התוצאה הרצויה. אחר כל פעולות אלה, מרכיבים מכסה אשר נועד להגן על אותו אזור רגיש בסיב.

216. אם כן, פריסה בשיטת החיתוך המלא (כפי שהתנתה בזק שסירבה להשחיל בשיטה הרציפה) הייתה גורמת להארכה מלאכותית של מלאכת עבודת הפריסה תוך עיכוב משך זמן ההקמה של רשת תקשורת קווית בכל אזור פריסה באופן ניכר למדי בהשוואה למשך זמן הפריסה בשיטה הרציפה.

217. כפי שהוצג לעיל, המידע שהתקבל ברשות מעלה כי הקשיים הנובעים מסירובה של בזק להשחיל בשיטה הרציפה והתניית המשך הפריסה על ידה בשיטת החיתוך המלא הביאו לכך שספקיות השירותים המתחרות נמנעו למעשה מהשחלת כבלי סיבים והתקדמות ברשת התקשורת הקווית, לכל הפחות החל מיולי 2016 – המועד בו החלו ספקיות השירותים המתחרות להגיש לבזק בקשות לפריסה בשיטה הרציפה, ועד לתחילת מרץ 2017 – מועד השלמת שינוי מדיניות בזק כאמור לעיל.

218. על כן מצאתי כי מדיניות בזק שלמעשה הכתיבה חיתוך מלא של הסיב בכל גוב התממשקות הייתה עלולה לעכב את פריסת רשת התקשורת הקווית על ידי ספקיות השירותים המתחרות באזורים הבלעדיים. יתרה מכך, המדיניות הייתה עלולה לפגוע בכדאיות הפריסה, להביא את ספקיות השירותים המתחרות לנטוש את פרויקט פריסת רשת התקשורת הקווית ואף להרתיע ספקי שירותים פוטנציאליים מפריסת רשת תקשורת קווית עצמאית מלכתחילה.

219. הלכה למעשה, הפרקטיקה שננקטה על ידי בזק אף גרמה לעיכוב בפועל של פריסת הרשת על ידי הספקיות. העיכוב נמשך בפועל כחצי שנה והיה עלול להימשך אף יותר ככל שהכרעת משרד התקשורת הייתה מתמהמהת ולמנוע בקשות לפריסות נוספות. עיכוב זה הפחית את התחרות על לב צרכן שירותי התקשורת באזורים הבלעדיים והיה עלול להפחית את התחרות למשך תקופת זמן ממושכת יותר.

220. כפי שהוסבר לעיל, בשל חשיבותו של שוק התקשורת לצרכנים ובשל מיעוט רשתות תקשורת קוויות, הפוטנציאל לפגיעה בצרכנים כתוצאה מהתנהלותה של בזק משמעותי במיוחד.

221. מעשיה של בזק נושאים חומרה מיוחדת נוכח מועד ביצועם, בסמוך לכניסת מתחרים חדשים באספקת שירותי תקשורת על גבי רשתות תקשורת קוויות עצמאיות. פעולות בזק שנעשו ממש על סיפה של תמורה משמעותית ברמת התחרות באספקת שירותים כאמור, היו עלולות להיתפס כ"תמרור אזהרה" למתחרים חדשים מפני התקדמות בתחום שנשלט על ידי בזק.

#### **4.ז. סירוב בזק להשחיל בשיטה הרציפה והתניית הפריסה בהשחלת כבלי הסיבים תוך חיתוך המלא עולה כדי ניצול לרעה של בעל מונופולין וסירוב לבתי סביר לספק**

222. כפי שיוצג להלן, במעשים ובמחדלים המתוארים לעיל בזק הפרה את הוראות סעיפים 29 ו-29א לחוק. חומרת התנהלותה של בזק בכך שסירבה להשחיל בשיטה הרציפה והתנתה את הפריסה בשיטת החיתוך המלא מתחזקת נוכח העובדה, כי בזק שימשה כקבלנית השחלות יחידה ובלעדית בתשתית הפסיבית שלה עבור ספקיות השירותים המתחרות.

##### **בזק היא בעלת מונופולין בתחום התשתיות הפסיביות באזורים הבלעדיים**

223. כפי שעמדתי לעיל, בזק היא בעלת מונופולין ולמעשה ספק יחיד בתחום התשתיות הפסיביות באזורים הבלעדיים. הואיל ובזק הייתה קבלנית ביצוע ההשחלה היחידה בתשתית הפסיבית באזורים הבלעדיים, בפני ספקיות השירותים המתחרות למעשה לא עמדה כל אפשרות אחרת לפריסה מלבד ביצוע הפריסה בשיטת החיתוך המלא בהתאם למדיניות שקבעה בזק.

##### **סירוב בזק להשחיל בשיטה הרציפה והתניית הפריסה בשיטת החיתוך המלא עולה כדי ניצול לרעה של מעמד בזק בתחום התשתיות הפסיביות באזורים הבלעדיים**

224. בזק סירבה לאפשר לספקיות השירותים המתחרות להשחיל בשיטה הרציפה בתשתית הפסיבית שלה וחלף זאת העמידה בפניהן רק את האפשרות לפריסה בשיטת החיתוך המלא. כפי שהוסבר בהרחבה לעיל, על בזק מוטלת החובה להעניק גישה לתשתית הפסיבית באזורים הבלעדיים המשמשת כתשומה הכרחית למתחרים על מנת לפרוס רשתות תקשורת קוויות ובאמצעותן להתחרות באספקת שירותי תקשורת לבתי אב.

225. עסקינן בסירוב של בעל מונופולין לאפשר למתחריו שימוש סביר בתשומה שהכרחית להם על מנת להתחרות באופן אפקטיבי בחוליות עוקבות בשרשרת האספקה, כאשר התשומה נשלטת על ידי בעל המונופולין. התנהלות זו של בזק הייתה עלולה לפגוע באופן משמעותי בתחרות באספקת שירותי תקשורת לבתי אב באזורים הבלעדיים.

226. כפי שהובהר לעיל, באזורים הבלעדיים אין חלופות קרובות למתן שירותי תקשורת לבתי אב על גבי רשת תקשורת קווית עצמאית, וכן אין חלופות קרובות לפריסת רשת תקשורת קווית עצמאית על גבי תשתית תקשורת פסיבית קיימת.

227. עוד הוסבר בהרחבה לעיל, כי הטלת חובה על בזק להעניק למתחרים גישה לתשתית הפסיבית שלה אינה משפיעה לרעה על תמריצים להשקעה וחדשנות. זאת כאמור נוכח העובדה כי ממילא קיימת חובה כזו מכוח חוק התקשורת ורישיונה ונוכח העובדה כי התשתיות הפסיביות של בזק אשר הוקמו בעבר נבנו על ידי המדינה ובמימון כספי ציבור כך שמדובר במונופול שנוצר כתוצאה מנסיבות היסטוריות ולא מניצול של יתרונות תחרותיים וחדשנות. לכך נוסף כאמור כי האסדרה החלה על בזק מכוח דיני



התקשורת מחייבת את בזק להוסיף ולפרוס רשתות תקשורת קוויות העוברות על גבי תשתית פסיבית לכל בית אב בישראל.

228. בתוך כך נמצא כי השחלה בשיטה הרציפה, לה סירבה בזק, אינה פוגעת בתשתית של בזק, וכי לא היה צידוק לגיטימי לסירובה. סירוב זה העמיד בפני ספקיות השירותים המתחרות שיטת פריסה מסורבלת, יקרה, ממושכת ואשר פוגעת באמינות רשת התקשורת הקווית.

229. לצד זאת, סירובה של בזק עלול היה להפחית את התחרות בעסקים ולפגוע בציבור ואף באופן משמעותי, כפי שהוסבר בהרחבה לעיל.

230. נוכח כל האמור לעיל, בנסיבות העניין קמה לבזק החובה לאפשר פריסה בשיטה הרציפה. בזק הפרה חובה זו.

231. אם כן, על בזק כבעלת מונופולין מוטלת כאמור החובה להעניק באופן סביר גישה לתשתית הפסיבית הבלעדית אשר מצויה בבעלותה. בזק ניצלה את שליטתה בתשתית הפסיבית באזורים הבלעדיים והקשתה על ספקיות השירותים המתחרות בה בתחום שירותי התקשורת לעשות שימוש סביר בתשתית לצורך חיבור רשתות תקשורת קוויות עצמאיות לבתי האב באזורים אלו, באופן העלול להפחית באופן משמעותי את התחרות בעסקים ולפגוע בציבור.

232. **לסיכום כל האמור בפרק זה**, מכוח סמכותי לפי סעיף 43(א)(5) לחוק אני קובעת כי נוכח מעמדה המונופוליסטי של בזק בתחום התשתיות הפסיביות באזורים הבלעדיים, מדיניות בזק לסרב להשחלה בשיטה הרציפה וחלף זאת התניית הפריסה בשיטת החיתוך המלא עולה כדי ניצול מעמד מונופוליסטי לרעה באופן העלול להפחית את התחרות בעסקים ולפגוע בציבור, תוך הפרה של הוראות סעיף 29א(א) לחוק.

#### **סירוב בזק להשחיל בשיטה הרציפה והתניית הפריסה בחיתוך מלא עולה כדי סירוב בלתי סביר לספק**

233. כאמור לעיל, בזק היא בעלת מונופולין בתשתיות הפסיביות באזורים הבלעדיים, והיא שימשה כאמור כקבלנית ביצוע השחלות היחידה בתשתית.

234. כמו כן, בנסיבות העניין חל כאמור על בזק איסור לסרב באופן לא סביר להעניק למתחריה גישה לתשתיות הפסיביות באזורים הבלעדיים. גישה זו נדרשת להם לצורך פריסת רשת תקשורת קווית עצמאית שתקנה להם האפשרות להתחרות בצורה אפקטיבית על לבם של הצרכנים באזורים הבלעדיים.

235. הסירוב להשחיל בשיטה הרציפה והתניית הפריסה בשיטת החיתוך המלא עולה כדי סירוב של בזק לפרוס רשת תקשורת קווית מתחרה בתשתיתה. מחומר הראיות שבפניי עולה כי לבזק לא עמד צידוק סביר לסירובה, כפי שפורט לעיל.

236. כפי שהוצג לעיל בהרחבה, אופן התנהלותה של בזק היה עלול להפחית את התחרות ולפגוע בציבור.

237. נוכח האמור, מצאתי כי התנהלות בזק עולה כדי סירוב בלתי סביר של בזק כבעלת מונופולין לפרוס בתשתית הפסיבית באזורים הבלעדיים, בניגוד להוראות סעיף 29 לחוק.

#### **5.ז. טענת בזק בעניין שיטות הפריסה שעמדו לרשות ספקיות השירותים המתחרות**

238. בזק טוענת כי לרשות ספקיות השירותים המתחרות עמדו שיטות פריסה נוספות זולות החיתוך המלא. לטענת בזק, התנאי היחיד שהיא הציבה היה חיתוך הכבל במלואו בין כל שני גובי התממשקות אך לאו דווקא גובים עוקבים כמו שדורשת שיטת החיתוך המלא. בכפוף לעמידה בתנאי שהציבה כאמור, לטענת

בזק היו פתוחות בפני המתחרות שיטות פריסה נוספות אשר גוזרות מספר קטן יותר של חיבורים (חיתוכים והיתוכים) בהשוואה לשיטת החיתוך המלא.

239. בפרט, בזק טוענת כי הספקיות יכלו לפרוס בשיטה שבה היא עצמה פורסת בשכונות מגורים – שיטה

“ענפית בשילוב עוגנים” (להלן **השיטה הענפית**). בהתאם לשיטה זאת

[REDACTED]

(ההדגשות במקור – הח”מ). בזק טוענת כי סירובה

לאפשר פריסה בשיטה הרציפה נבע משיטת התכנון של ספקיות השירותים המתחרות וכי תיק השירות אינו מחייב אותה לתכנן עבור הספקיות ביוזמתה, מבלי שביקשו זאת. נוכח זאת, טוענת בזק, כי סירובה הוא סירוב סביר.

240. גם אם נניח כי השיטה הענפית אכן עמדה לרשות ספקיות השירותים המתחרות, אין בטענה זו של בזק כדי להכשיר את הפסול שבפעולותיה.

241. תפקידה של בזק כפי שהיא עצמה מעידה היה אמור להיות שולי בביצוע תוכניותיהן של ספקיות השירותים המתחרות, שכן היא נדרשה רק לבצע את השלב הסופי בפריסת הרשת שלהן על גבי התשתית הפסיבית שלה ולהשחיל (כלשונה) את כבליהן בהתאם לתוכניותיהן. אולם, בעוד שתפקידה היה תפקיד ביצועי נטול שיקולי תכנון, בזק כקבלנית השחלה הכתיבה שיטת פריסה בחיתוך מלא שהלכה למעשה, אילו הייתה מיושמת, הייתה הופכת את תוכניות הפריסה של הספקיות ללא כדאיות ולנחותות באופן משמעותי. כך בזק טוענת בפני כי היא נמנעה מלהעלות שיטת תכנון בפני המתחרים מבלי שאלה ביקשו זאת, אך למעשה בתנאיה ובאמירתה כי לרשות המתחרים עמדו שיטות תכנון אחרות שהיו מאפשרות להן להימנע משיטת החיתוך המלא היא כופה על מתחריה לתכנן את רשתותיהם באופן אחר על מנת להימנע מגזירת הפריסה בשיטת החיתוך המלא. מה משמעותו של תנאי זה אם לא התערבות בתכנון הפריסה של המתחרים?

242. מכל מקום, וגם אם נניח כי בזק נמנעה מלהתערב בתכנון שערכו הספקיות, בנסיבות שתוארו לעיל, ובפרט נוכח הפגיעה המסתברת בספקיות השירותים המתחרות ובתחרות על לב צרכני שירותי התקשורת בשל מדיניותה של בזק – הטענה כי תיק השירות אינו מחייב אותה לתכנן עבור הספקיות מיוזמתה אינה יכולה להצדיק את שתיקתה הרועמת והימנעותה המוחלטת מלומר מילים דוגמת “עומדת לרשותכן השיטה הענפית” לאחר שבזק סירבה לשיטה אותה ביקשו הספקיות.

243. על מנת להיבנות מטענה כי כל אותה העת עמדה לרשות הספקיות השיטה הענפית הרי שלמצער היה על בזק לומר זאת לספקיות. בזק לא עשתה זאת.

244. בזק לא סייגה את הסירוב לפרוס בשיטה הרציפה בכך שעומדות לספקיות השירותים המתחרות אפשרויות נוספות, הגם שהן הלינו בפניה על ההשלכות שיש בפריסה בשיטת החיתוך המלא – היא השיטה החלופית שהעמידה להן בזק וביקשו ממנה להמתיק את רוע הגזירה שבחיתוך הכבל.

245. גם משרד התקשורת, לאחר ששמע וקיים דין ודברים גם עם בזק, נתן הכרעתו על בסיס ההבנה כי בזק העמידה לרשות ספקיות השירותים המתחרות שיטת פריסה אחת בלבד – שיטת החיתוך המלא:

“בזק מפרשת את יישום אספקת השירות לפי תיק השירות כך שאופן החיבור ייעשה תמיד בין שתי נקודות. בהתאם לפרשנות זו, כאשר נדרש מעבר בין מספר

גובים של ספק השירות וגובי בזק בתוואי מבוקש, יש להשחיל כבל נפרד בכל מקטע שבין שני גובים של ספק השירות ולבצע ריתוך של כל הכבל בגוב ספק השירות. לשיטתה של בזק ככל שספק שירות מעוניין ליצור רצף של הסיבים בכבל (חלקם או כולם), עליו לבצע חיתוכים וריתוכים של כל הסיבים בכבל, גם כאלו שלא נדרש להשמיטם, **בכל** גוב של ספק השירות בהתאם לצרכיו." (ההדגשות במקור – הח"מ).

246. זאת ועוד, טרם פרסום הכרעת הרציפות העביר משרד התקשורת להתייחסות בזק טיוטה של ההכרעה המתגבשת. בטיטה תיאר משרד התקשורת את בקשת הספקיות להימנע מפריסה בשיטת החיתוך המלא:

"... מבקשים ספקי השירות כי חלף לחיתוך מלא וריתוך מלא של הכבל בכל גוב, יתבצע חיתוך חלקי בדרך של 'פתיחת חלון' (או 'השמטה') ומשיכה של סיבים בודדים בפיצול לצורך אספקת שירות לבניין הרלבנטי. כך למשל, אם מדובר בכבל אופטי הכולל 24 צינוריות כאשר בכל אחת מהן 12 סיבים (כלומר, כבל הכולל 288 סיבים) – יתבצע חיתוך של צינורית אחת לצורך אספקת שירות בנקודה מסוימת ולא חיתוך של כל הצינוריות."

בזק בהתייחסותה לא חלקה על התיאור לעיל ולא הציעה לספקיות השירותים המתחרות או למשרד התקשורת כל חלופה אחרת.

247. יתרה מכך, בטרם מתן הכרעת הרציפות בזק הציגה למשרד התקשורת מצגת המשווה בין שתי חלופות השחלה בלבד: האחת, שיטת "השחלה במקטעים" לפיה משחילים כבל סיבים נפרד בין כל שני גובי התממשקות סמוכים כך שכל גוב התממשקות מחובר רק לגוב אחד לפניו ולגוב אחד אחריו. קרי – שיטת החיתוך המלא; השנייה, השיטה הרציפה אותה ביקשו ספקיות השירותים המתחרות וסורבו ואשר בזק מכנה אותה כשיטת "חוט תפירה". זאת, תוך שהיא מפרטת את היתרונות הגלומים לשיטתה בשיטת החיתוך המלא על מנת לשכנע את משרד התקשורת כי זאת שיטת הפריסה הראויה.

248. בעקבות טענות בזק בשימוע כי לרשות ספקיות השירותים המתחרות עמדה השיטה הענפית, פניתי למשרד התקשורת על מנת לברר האם בזק הציגה בפניו שיטות פריסה נוספות העומדות לרשות הספקיות מלבד שיטת החיתוך המלא ובפרט האם אוזכרה השיטה הענפית. תשובת המשרד לא מותירה מקום לספק:

"במהלך הפגישות שקיים המשרד עם בזק, בימים 26 באוקטובר 2016 וב-3 בינואר 2017, בזק לא הציגה מספר שיטות לפריסת סיבים של ספקי השירות בתשתיותיה. שיטת הפריסה כפי שהוצגה על ידי בזק למשרד ולספקי השירות מתוארת בפירוט בסעיפים 15-20 להחלטה (הכרעת הרציפות – הח"מ).

שיטת הפריסה עבור ספקי שירות שיושמה על ידי בזק כפי שהיתה מוכרת למשרד במועד קבלת ההחלטה וטענות החברה בקשר להחלטה מתוארת בפירוט בסעיפים 15-20 להחלטה."

ובהמשך:

"השיטה הענפית שהוצגה במכתבכם שבסמך אינה שיטת הפריסה שהוצגה בפני המשרד ושתוארה בסעיף 15 להחלטה. השיטה הענפית אף לא הוצגה בפני המשרד על ידי בזק או על ידי ספקי השירות כחלופה אפשרית למתכונת אספקת השירות."

לבסוף מסכם משרד התקשורת כך:

"לאחר בדיקה שנערכה במשרד לא מצאנו תיעוד ואף לא זכור לאף אחד מן העובדים שהיו מעורבים בנושא בדבר חלופה כלשהי שהוצגה על ידי בזק מלבד החלופות המתוארות בהחלטה, ובתוך כך לא נמצא תיעוד להעלאת אפשרות של פריסה 'בשיטה הענפית'. בפני המשרד לא הוצגה הסכמה של בזק לפריסה כלשהי בתשתיותיה המוסכמת על ספקי השירות ככזו המיישבת את המחלוקת בין בזק לספקי השירות אף ללא התערבות המשרד. נוסף על האמור לעיל נציין כי זמן קצר

לפ[נ]י פרסום ההחלטה, התקבלה במשרד התייחסות בזק לטיטות ההחלטה שהועברה לעיונה. בהתייחסות זו לא הביעה בזק כל התייחסות לשיטת פרישה אחרת, כמתואר במכתב ששלחה למשרד הגב' שרון פליישר, סמנכ"ל הרגולציה של בזק ביום 5 בינואר 2017, חמישה ימים בטרם פרסם המשרד את הכרעתו הסופית....".

249. הרי כי כן, בזק בחרה שלא לנצל את ההזדמנות הפשוטה והמתבקשת (ככל שהיא מבקשת להיבנות מטענותיה בשימוע) ולא הציעה למתחרותיה ולמשרד התקשורת את השיטה הענפית – השיטה שלטענתה עמדה לרשות ספקיות השירותים המתחרות לאורך כל אותו זמן והייתה לטענתה עדיפה לכולם. לעומת זאת, בזק כן בחרה להרעיף שבחים על יתרונות שיטת החיתוך המלא כאמור לעיל, בניסיונה לשכנע את משרד התקשורת להכריע כי אין לה חובה להשחיל בשיטה הרציפה.
250. בפניי בזק דווקא כן טענה, ואף בתוקף, כי השיטה הענפית היא עדיפה על השיטות שהוזכרו ובפרט עדיפה על שיטת החיתוך המלא.
251. כמו במגעים עם משרד התקשורת, גם במסגרת בדיקת הרשות (ועד להליכי השימוע) כאשר נערכה שיחה בין נציגי הרשות ואנשי בזק הסבירו האחרונים כי "השחלה במקטעים" אשר הוצגה למשרד התקשורת היא השיטה הטובה ביותר והקרובה ביותר לשיטה בה בזק עובדת :

**"כלכלנית הרשות :** כלומר, השיטה בה בזק עובדת לא מתוארת בטבלה?  
**סמנכ"ל תכנון ורשת בבזק** (במועד הבדיקה) : הקרובה ביותר זה חיבור בכל נקודות התממשקות (מקטעים).  
 [...]  
**יועמ"ש בזק :** חיבור בכל נקודות התממשקות זאת השיטה הכי קרובה למה שבזק עושה, ההבדל הוא רק היכן נמצא המחבר.  
**סמנכ"ל תכנון ורשת בבזק (במועד הבדיקה) :** ההבדל הוא רק איפה נמצא המחבר אם בגוב שלנו בפריסה שלנו, ואצלם הוא נמשך לגוב שלהם ונותן להם מקס' עצמאות. זו לטעמי השיטה הנכונה לעבוד בה. את הנושא הזה הצגנו לשמילה מימון שהיה בזמנו משנה למנכ"ל משרד התקשורת והוא הסכים אתנו ששיטת חוט התפירה לא יעילה בעליל ויש בה סכנה [...] ושהחלופה השנייה ("השחלה במקטעים" – הח"מ) טובה יותר גם להן וגם לנו."

252. בהימנעותה של בזק מלאזכר את שיטה הענפית, שבעת השימוע הפכה לטענה המרכזית שלה, יצרה בזק מצג לפיו שיטת החיתוך המלא היא החלופה היחידה העומדת לרשות הספקיות. בזק בהתנהלותה לכל הפחות יצרה מצג זה בפני פרטנר, סלקום וכן בפני משרד התקשורת אשר כאמור נתן את הכרעת הרציפות בהסתמכו על מצג בזק אשר לא הופרך על ידה.
253. מכל מקום, אפילו לשיטתה, בזק חדלה מלהציע לספקיות השירותים המתחרות שביקשו לפרוס בתשתית הפסיבית שלה את הפתרון הפשוט שהיה תחת ידה, ואשר לטענתה הוא הגיוני, סביר ועדיף עבורה כקבלנית השחלה, עבור ספקיות השירותים המתחרות ועבור התחרות. בנסיבות אלה, אין בידי לקבל את טענת בזק כי לרשות הספקיות עמדה שיטת פריסה סבירה ועדיפה וכי אין בסירובה להשחיל בשיטה הרציפה משום הפרת החוק.
254. מעבר לנדרש אציין כי לא רק שבזק לא אמרה לספקיות כי עומדת לרשותן, לכאורה, השיטה הענפית, אלא שהיא אף נמנעה מלומר ולו בכלליות כי עומדות לרשותן שיטות פריסה נוספות כלשהן. יותר מכך, בזק לא מצאה לנכון אפילו להבהיר ששיטת התכנון של ספקיות השירותים המתחרות היא הסיבה לטענתה בעטיה התנתה את הפריסה בשיטת החיתוך המלא.

255. כשבזק רוצה להציע שיטת פריסה שמקובלת עליה, היא עושה זאת מפורשות. כך בעקבות החלטת משרד התקשורת לאפשר גם לקבלנים חיצוניים לבצע עבודות בתשתית בזק בעבור המתחרים (שניתנה כשנה לאחר הכרעת הרציפות), ונוכח התחרות הממשמשת ובאה בפריסה של סיבים בתשתיותיה, בזק העלתה לראשונה ובאופן מפורש את השיטה הענפית וזאת במסגרת המשא ומתן שניהלה עם סלקום על ביצוע העבודות כאמור בבלעדיות על ידי אנשי בזק.

256. בשולי הדברים, אף אם נניח כי עמדה לרשות הספקיות השיטה הענפית ואף נגדיל ונניח כי הייתה אומרת זאת לספקיות, בדיקת הרשות העלתה כי "השיטה הענפית" שלטענת בזק עמדה לרשות ספקיות השירותים המתחרות אינה זהה לשיטה הנוהגת בבזק עצמה (בניגוד למה שטענה בפניי בשימוע). ברשת שלה בזק מבצעת השחלת כבל סיבים באופן רציף תוך ביצוע השמטות באופן תדיר למדי ואף נרחב.<sup>55</sup> זאת בשונה מהשיטה שכביכול עמדה לרשות ספקיות השירותים המתחרות – על פי טענת בזק עצמה – שיטה אשר אינה מאפשרת השחלת כבל סיבים באופן רציף תוך ביצוע השמטות ואשר דורשת מספר חיתוכים רב יותר (להלן **השיטה הענפית הנחותה**) בהשוואה ל"שיטה הענפית" עם השמטות בה בזק עושה שימוש.

257. זאת ועוד, ממצאי בדיקת הרשות מצביעים בין היתר על כך שהשיטה הענפית הנחותה היא נחותה עבור ספקיות השירותים המתחרות בהשוואה לשיטה הרציפה, בשני מישורים עיקריים: השתת עלויות שוטפות נוספות כתוצאה משימוש מוגבר בקנים; והשימוש המוגבר בקנים שיוצר בהם עומס מלאכותי ובזבזני העלול לחסום את ספקיות השירותים המתחרות מלעשות בהם שימוש באזורים מסוימים.

258. מבדיקת עלויות שכירות הקנים בשכונה בגודל ממוצע שהוגשה עבורה תוכנית פריסה על ידי כל אחת מהספקיות, עולה כי תוספת העלות השנתית לשכירת קנים כתוצאה מפריסה בשיטה הענפית הנחותה לעומת השיטה הרציפה, עומדת על אלפי שקלים בשנה. עלות נוספת זו מיתרגמת לתוספת של עשרות אחוזים בעלויות שכירות הקנים השנתיות בשל השימוש בשיטה הענפית הנחותה הדורשת שימוש מוגבר בקנים בהשוואה לפריסה בשיטה הרציפה.

259. באשר לעומס הנוצר בקנים, הספרות המקצועית מכירה בחשיבות של שימוש יעיל בקנים נוכח העלות הגבוהה הכרוכה בהקמת קנים תת קרקעיים ובכדי לאפשר גידול עתידי של רשת התקשורת הקווית:<sup>56</sup>

"...one of the most business-critical decisions involves the digging and laying out of the cables and ducts both of which are still very expensive. It is important to maximise the use of existing infrastructure such as empty ducts, to avoid the necessity of digging and their associated costs. Consideration should also be given to mixed scenarios: laying cables in existing ducts where available [...]"

Leaving empty ducts for future growth impacts directly on civil works costs, which are by far the more important in the project. Yet, designing with an absence of an adequate number of empty ducts seriously compromises future growth of the network."

<sup>55</sup> ביצוע השמטות באופן נרחב מתייחס למארגי המחברים ברשת התת קרקעית הממוקמים בליבת הרשת. מארגי מחברים הממוקמים בליבת הרשת אינם כוללים מארגי מחברים הממוקמים בקצות תוואי הפריסה; במארגי הקצה ככלל לא מתבצעות השמטות בשונה ממארגי הליבה, ולכן אין רלוונטיות לדגימת מארגי הקצה.

<sup>56</sup> FTTH, לעיל ה"ש 50, בעמ' 23, 62.

260. נוכח האמור, אף אם בזק הייתה מעמידה לרשות הספקיות את השיטה הענפית הנחותה (טענה שכאמור נדחית לגופה), הרי שנחיתות השיטה מנקודת מבטן של הספקיות הייתה עלולה להביא לעיכוב משמעותי בפריסתן עד להכרעת משרד התקשורת בעניין השיטה הרציפה ומשכך עלולה לפגוע בתחרות ובציבור.

261. **סיכומם של דברים בפרק זה**, בתקופה שבין ספטמבר 2016 ועד תחילת מרץ 2017, בסירובה להשחיל בשיטה הרציפה ובהתננייה את הפריסה עבור מתחריה בשיטת החיתוך המלא, בזק ניצלה לרעה את מעמדה כבעלת מונופולין בתשתית הפסיבית באזורים הבלעדיים וכקבלנית השחלה יחידה, באופן העלול לפגוע ולהפחית את התחרות על אספקת שירותי תקשורת לבתי אב באזורים הבלעדיים באופן משמעותי. כן סירבה באופן בלתי סביר לספק מוצר שבמונופולין. בכך הפרה בזק את הוראות סעיפים 29 ו-29א(א) לחוק התחרות הכלכלית. בהתאם קבעתי לעיל כי בזק כבעלת מונופולין ניצלה מעמדה לרעה.

### **ח. טענות נוספות של בזק**

262. במהלך הליך השימוע הועלו מצד בזק ונושא המשרה טענות רבות בנוגע למסד העובדתי, הניתוח המשפטי והכלכלי והסבירות המנהלית של ההחלטה שנבחנה. כל הטענות נבחנו לעומק. בסיכומם של דברים לא מצאתי בטענות בזק ונושא המשרה הצדקה להימנע מנקיטת צעדי אכיפה בגין הפרות החוק המתוארות לעיל.

263. אדון כעת במספר טענות שהועלו על ידי בזק במסגרת השימוע ואשר מצאתי לנכון לתת להן ביטוי בעמדותי.

### **ח.1. הטלת עיצום כספי בגין כל אחת מההפרות בנפרד**

264. בזק טענה בפניי כי שתי ההפרות שלה הפרה אחת הן – ביטויים שונים של סירוב לספק גישה לתשתיות הפסיביות שלה – ומשכך אין להטיל עליה שני עיצומים נפרדים.

265. איני מקבלת את הטענה. כפי שעולה מהדברים לעיל, במקרה דנן ננקטו על ידי בזק שתי פרקטיקות נפרדות ושונות אשר עולות לכדי שתי הפרות נפרדות, שכל אחת מהן עומדת בפני עצמה, מתקיימים בכל אחת מהן כל יסודות האיסורים הקבועים בסעיפים 29 ו-29א לחוק התחרות הכלכלית, וכל אחת מהן מצדיקה, כשלעצמה, נקיטת אמצעי אכיפה על ידי הממונה.

266. ביצועה של ההפרה הראשונה אינו תלוי או נשען על ביצועה של השנייה ולהפך. האחת חוסמת את המעבר של מתחרותיה של בזק לבתי לקוחותיהם הפוטנציאליים ואילו השנייה נוגעת לאופן שבו נאותה בזק לבצע את פריסת הסיבים. בחינת המסכת העובדתית העומדת ביסוד כל אחת מההפרות, אשר פורטה בהרחבה לעיל, אך מחדדת את השונויות המהותיות ביניהן.<sup>57</sup> ואכן, נדרשו שתי הכרעות שונות של משרד התקשורת על מנת שתחדל בזק מכל אחת מההפרות – הכרעות שהתקבלו במועדים שונים לחלוטין.

267. בזק הציבה בפני הספקיות מספר קשיים עצמאיים – כל אחד מכיוון אחר – בתהליך פריסת רשת התקשורת הקווית על גבי התשתית הפסיבית שלה. כל קושי בפני עצמו עלול היה למנוע או לעכב שחקנים חדשים מלהקים רשת תקשורת קווית מתחרה. כל קושי בפני עצמו עלול היה לפגוע בתחרות באספקת שירותי תקשורת לבתי אב.

<sup>57</sup> ראו גם פסק דינו של בית המשפט המחוזי בעניין עת"מ 10714-04-14 רכבת ישראל בע"מ נ' המשרד להגנת הסביבה (פורסם בנבו, 09.07.2014).



268. אם כן, כל אחת מהפרקטיקות בהן נקטה בזק מצדיקה הטלת עיצום כספי, כשלעצמה.

## ח.2. קיומו של מאסדר ייעודי

269. בזק טענה כי החלטת הממונה לקיום הליך קביעה בעניינה אינה הוגנת נוכח קיומו של מאסדר ייעודי ומעורבותו בעניינים השונים אשר נדונים בקביעה זו. בזק טוענת כי משרד התקשורת נדרש לשתי הסוגיות העיקריות המצויות בקביעה זו, וקיום הליך הקביעה מציב את בזק בפני סכנה למימוש הליכי אכיפה מנהליים כפולים.

270. איני מקבלת טענה זו.

271. משטר האכיפה המנהלית בדין הישראלי מכיר בכך שייתכן שבפעולה אחת יהיה משום הפרה של שני סעיפי חוק המקנים סמכות אכיפה לרשויות מינהל שונות. בחלק מהחוקים המקנים סמכות לאכיפה המנהלית באמצעות עיצומים אף קבועה הוראה לפיה על מעשה אחד שיש בו משום הפרה של הוראה מההוראות לפי החוק המסמיך ושל הוראה מהוראות חוק אחר, לא יוטל יותר מעיצום כספי אחד.<sup>58</sup> ההוראה (שאינה קיימת בחוק התחרות הכלכלית או בחוק התקשורת, תשמ"ב-1982) ממילא אינה שוללת את בחינת שאלת ההפרה מקום בו נבחנה ההפרה או אסדרה בתחום על ידי מאסדר אחר אלא אך את הטלת העיצום הכפול.

272. בהכרעות משרד התקשורת אין התייחסות לשאלת ההפרה של דיני התחרות על ידי בזק. מדובר במהלכים אסדרתיים שנועדו לסיים את המחלוקות בין בזק לספקיות השירותים המתחרות ולאפשר את פריסת הסיבים. הטלת העיצום מיועדת על מנת להתמודד עם השלכותיהן השליליות של הפרקטיקות שכבר ננקטו על ידי בזק ולהרתיע את היחיד והרבים מפני הפרת החוק בעתיד ובכך למנוע פגיעה בתחרות.<sup>59</sup>

273. גם בית הדין לתחרות קבע כי דיני התקשורת אינם מיייתרים או מחליפים את דיני התחרות ויש להם תחולה מקבילה. בעניין זה קבע בית הדין כי בהיעדר התנגשות ישירה בין דיני התחרות לבין דין אחר, לא תישלל תחולתם המקבילה של דיני המונופולין ואותו דין אחר. בפרט נקבע כי דיני התקשורת (אשר כונו אז "דיני הבזק") אינם חלופה לדיני התחרות.<sup>60</sup>

274. נוכח האמור, אין מקום לטענת בזק כאילו הוראות האסדרה של משרד התקשורת ביחס לתשתיות הפסיביות מונע את הפיקוח מצד דיני התחרות.

## ח.3. נקיטת הליכי אכיפה על רקע מהלך רחב היקף של פתיחת השוק לתחרות הנמצא בהליכי התהוות

275. עוד טענה בזק כי בנסיבות העניין, ומכיוון שמדובר במהלך רחב היקף ומורכב הנמצא בהליכי התהוות, היה ראוי כי הממונה תעשה שימוש בסמכותה למתן הוראות צופות פני עתיד ולא בסמכותה להטלת סנקציות.

<sup>58</sup> ראו למשל סעיף 22כג לחוק הגנת הצרכן, התשמ"א-1981; סעיף 1109א לחוק הדואר, התשמ"ו-1986; סעיף 48(ז) לחוק איסור מימון טרור, התשס"ה-2005; ס' 25 לתזכיר חוק אכיפה מנהלית והקלות לעסקים חדשים, התשע"ו - 2016.

<sup>59</sup> לעניין ההשלמה שבין הרגולציה של מאסדר ספציפי ושל דיני התחרות ראו גם Slovak Telekom, וכן את Tsochas ו-Liberatore. לעיל ה"ש 43.

<sup>60</sup> ערר (י-ם) 7/95 "בזק", החברה הישראלית לתקשורת בע"מ נ' הממונה על ההגבלים העסקיים (פורסם בנבו, 8.5.1997); ע"פ 4855/02 מדינת ישראל נ' בורוביץ, פ"ד נט(6) 776 (2005).

276. גם טענה זו, אין בידי לקבל. אכן, מדובר במהלך רחב ובשלבי התהוות אך שיקולים אלו מובילים דווקא למסקנה כי יש לנקוט בהליכי אכיפה על דרך של הטלת עיצום במקרה זה. הפעולות שננקטו על ידי בזק נעשו במועד קריטי מבחינת התפתחותה של תחרות.

277. מהלכיה של בזק נעשו במועד שמתחריה עושים מאמצים לחדור לתחום פריסת הסיבים על מנת להצליח להתחרות באופן אפקטיבי על אספקת שירותי תקשורת לבתי אב בישראל. כאמור בהחלטת הממונה בעניין בזק הוט, אשר עליה סמך ידיו בית הדין, "השלב של פתיחת שוק לתחרות, לאחר שנים רבות של מונופולין מוחלט, הוא שלב רגיש ביותר, שבו פגיעה פסולה במתחרים החדשים פוגעת קשות בלב לב של התחרות."<sup>61</sup>

278. בנוסף, התפתחות התחרות בתחום היא תולדה של מאמצים אסדרתיים שננקטו על ידי משרד התקשורת במטרה לקדם ולהבטיח את התחרות בתחום שירותי התקשורת. פעולותיה של בזק עלולות היו לסכל תכלית מהלכים אלו ולהניא את הספקיות מכוונתן לפרוס סיבים. על כן, התמקדות במועד הרלוונטי להפרות והרקע הנסיבתי להן דווקא מחדדות את הצורך בנקיטת אמצעי משמעותי אשר ירתיע את בזק ופירמות אחרות המחזיקות בכוח שוק מפני נקיטת מהלכים שעלולים לפגוע בניצני התחרות.<sup>62</sup>

## ט. הטלת עיצום כספי

279. תיקון 13 לחוק, במסגרתו הוסף פרק ז' 1 שעניינו עיצום כספי, מקנה לממונה סמכות להטיל עיצום כספי על מי שמפר את הוראות החוק ומסדיר את האופן להטלתו. סעיף 50ד(א)(3) לחוק מסמיך את הממונה להטיל עיצום כספי על מי ש"עשה מעשה המהווה סירוב בלתי סביר לספק או לרכוש נכס או שירות שבמונופולין, בניגוד להוראות סעיף 29, או המהווה ניצול לרעה של מעמדו, בניגוד להוראות סעיף 29א, ובלבד שהמעשה הוא מסוג המעשים שקבע לעניין זה הממונה ברשומות".

280. ביום 24 באוקטובר 2012 פורסמה ברשומות הודעת הממונה בדבר סוג המעשים והמחדלים לעניין עיצום כספי.<sup>63</sup> במסגרת הודעה זו נקבע, בין היתר, כי יצירת חסם כניסה לענף, יצירת חסם להמשך פעילות מתחרה בשוק, סירוב בלתי סביר לספק טובין שבמונופולין ואפליה בין רוכשים או ספקים הם מעשים ברי עיצום.

281. כמתואר לעיל, כל אחת משתי הפרקטיקות בהן נקטה בזק עולה כדי הפרה של הוראות סעיפים 29 ו-29א לחוק, והן בנות עיצום כספי.

282. בהתאם לנוסח החוק במועד ביצוע ההפרות, גובה העיצום המרבי שהממונה מוסמכת להטיל על תאגיד שמחזור המכירות השנתי שלו עולה על 10 מיליון ש"ח עומד על 8% ממחזור המכירות ולכל היותר 24,563,540 ש"ח.<sup>64</sup> ביחס למפר שהוא יחיד קבע החוק כי הסכום המרבי אשר מוסמכת הממונה להטיל הוא 1,035,730 ש"ח.<sup>65</sup>

283. ביום 10 בינואר 2019 נכנס לתוקפו תיקון מס' 21 לחוק. כחלק מהתיקון, תוקן פרק ז' 1 והתקרה הקבועה שהממונה רשאית להטיל על תאגיד שהפר את החוק שונתה והיא עומדת כיום על 100 מיליון ש"ח. לא חל שינוי בנוסח החוק ביחס למפר שהוא יחיד.

<sup>61</sup> הי"ע (י-ם) 801/08 בזק החברה הישראלית לתקשורת בע"מ נ' הממונה על הגבלים עסקיים (פורסם בנבו, 16.12.2009).  
<sup>62</sup> וראו הי"ע (י-ם) 491/98 חברת החשמל לישראל בע"מ נ' הממונה על הגבלים עסקיים פס' 67-66 (פורסם בנבו, 22.3.1999).  
<sup>63</sup> הודעה בדבר סוג המעשים והמחדלים לענין עיצום כספי לפי חוק ההגבלים העסקיים, התשמ"ח-1988, י"פ התשע"ג 6487.  
<sup>64</sup> הודעה בדבר עדכון סכום עיצום כספי לפי חוק ההגבלים העסקיים התשמ"ח-1988, י"פ התשע"ח 7671.  
<sup>65</sup> הודעה בדבר עדכון סכום עיצום כספי לפי חוק ההגבלים העסקיים התשמ"ח-1988, י"פ התשע"ט 8082.

284. כיוון שהפרות החוק בגין אני מטילה עיצום אירעו עובר לתיקון מס' 21 לחוק, העיצום יקבע בהתאם לחוק בנוסחו במועד ההפרות.
285. סעיף 50 לחוק מפרט רשימה בלתי ממצה של שיקולים אותם תשקול הממונה בבואה לקבוע את סכום העיצום הכספי. גילוי דעת 1/16: שיקולי הממונה על הגבלים עסקיים בקביעת גובה עיצום כספי (26.10.2016) **רשות התחרות** 501072 (להלן **גילוי הדעת**) מפרט את אמות המידה והשיקולים שישקלו בקביעת גובה העיצום הכספי.<sup>66</sup>
286. להלן יפורטו השיקולים בקביעת גובה העיצומים שמצאתי להטיל על בזק בגין כל אחת מהפרות החוק.

## ט.1. קביעת גובה העיצום – בזק

### חסימת המעבר אל מקטע הגישה לבניין – הפרת הוראות סעיפים 29, 29א(א) ו-29א(ב)(3)

287. גילוי הדעת מתווה ארבעה שלבים לקביעת סכום העיצום הכספי עבור תאגיד כדלקמן;

#### סכום העיצום המרבי

288. בשלב הראשון נקבע העיצום המרבי האפשרי עבור בזק בגין ההפרה. כאמור לעיל, בהתאם לנוסחו של סעיף 50ד(א) לחוק במועד הרלוונטי להפרה, הממונה רשאית להטיל על תאגיד שמחזור המכירות שלו בשנה שקדמה למועד ההפרה עלה על 10 מיליון ש"ח עיצום כספי בשיעור של עד שמונה אחוזים ממחזור המכירות שלו, ובלבד שסכום העיצום לא יעלה על 24,563,540 ש"ח בגין ההפרה.
289. בהתאם לתקופה הרלוונטית להפרה, מחזור המכירות המשוקלל של בזק לשנים 2014 עד 2017 עומד על כ-10 מיליארד ש"ח, כך ששמונה אחוזים ממנו עולים בהרבה על רף העיצום המרבי הקבוע בחוק. אם כך, סכום העיצום המרבי שניתן להטיל על בזק בגין ההפרה דנן הוא 24,563,540 ש"ח.<sup>67</sup>

#### קביעת עיצום הבסיס

290. בשלב השני נשקלות הנסיבות הנוגעות להפרה עצמה ועיקרן מידת הפגיעה שההפרה עלולה לגרום לתחרות או לציבור, בשים לב לזמן התמשכותה. בהתאם לחומרת ההפרה נקבע "עיצום הבסיס" כשיעור באחוזים בין 5% ל-90% מתוך סכום העיצום המרבי.
291. חומרת ההפרה ומידת הפגיעה שעלולה להיגרם כתוצאה ממנה לתחרות או לציבור – שיקול זה משמש כאמת המידה המרכזית מבין השיקולים הנוגעים לאופן יישום סעיף 50 לחוק וקביעת גובה העיצום הכספי. כך בכלל וכך במקרה דנן. במסגרת שיקול זה הבאתי בחשבון את פוטנציאל הפגיעה שההפרה עלולה לגרום לתחרות או לציבור, בהתחשב בטיב ההפרה ובנסיבות העניין.
292. בענייננו, פוטנציאל הפגיעה התחרותית הנובע מסירובה של בזק לאפשר מעבר אל מקטעי הגישה לבניין הוא גבוה, ומצדיק את קביעת עיצום הבסיס בשיעור גבוה. כפי שפורט לעיל, בזק כעניין שבמדיניות, מנעה מעבר מגוב אפס אל המשך מקטע הגישה לבניין; מנעה מעבר אל לגוב הממוקם בשטח הפרטי

<sup>66</sup> להשלמת התמונה, ביום 20 בפברואר 2019, בעקבות תיקון 21 לחוק התחרות הכלכלית, התשמ"ח-1988, פרסמה הממונה להערות הציבור תיקון לגילוי דעת 1/16. ראו תיקון גילוי דעת 16/1: שיקולי הממונה על התחרות בקביעת גובה עיצום כספי (20.2.2019) **רשות התחרות** 501635.

<sup>67</sup> גילוי הדעת קובע כי כאשר הפרה התבצעה על פני יותר משנה קלנדריית אחת, מחזור המכירות הרלוונטי לקביעת גובה העיצום יחושב כממוצע משוקלל, בו יילקחו בחשבון משקלם היחסי של מחזורי המכירות השנתיים בשנים שקדמו לכל השנים בהן בוצעה ההפרה. בענייננו, מאחר וההפרה נמשכת על פני מספר שנים, ולכל הפחות למן יולי 2015 ועד למרץ 2018, מחזור המכירות הרלוונטי חושב על בסיס ממוצע משוקלל של מחזורי המכירות לשנים 2014-2017 (בהתאם למספר חודשי ההפרה בכל שנה). בהתאם לגילוי הדעת, מחזור המכירות המשוקלל לוקח בחשבון את מחזורי המכירות של כלל הגופים השולטים או הנשלטים על-ידי ובידי החברה, וכל גוף הנשלט או שולט במי מהם, במישרין או בעקיפין, והכל במועד ההפרה. ראו את הדו"ח הכספי של בזק לשנת 2017: [ir.bezeq.co.il/static-files/2cc5af87-71cf-43c9-8327-d4f49635d878](http://ir.bezeq.co.il/static-files/2cc5af87-71cf-43c9-8327-d4f49635d878). הדו"ח הכספי של בזק לשנת 2015: [ir.bezeq.co.il/static-files/e9aeee20-cf9d-4e4b-b58a-bdf62b0e2076](http://ir.bezeq.co.il/static-files/e9aeee20-cf9d-4e4b-b58a-bdf62b0e2076).

בסמוך לבניין או מנעה גישה למתקני אפס שאינם גובים אשר סמוכים לבניין. בזק חסמה את המעבר מתשתיתה אל מקטע הגישה לבניין ללא כל הצדק סביר, מבלי שיכולה הייתה להראות את היעילות הנובעת לה מכך. בכך, בזק הציבה חסם כניסה והתרחבות בפני ספקיות השירותים המתחרות, המצויות בראשית פריסת רשת התקשורת שלהם לבתי אב, והעלתה את חסמי הכניסה של ספקי שירותים פוטנציאליים. התנהגות בזק הייתה עלולה להרתיע את ספקיות השירותים המתחרות וכן מתחרים פוטנציאליים מלפרוס רשת תקשורת קווית באזורים הבלעדיים, וכתוצאה מכך לפגוע בתחרות באספקת שירותי תקשורת לבתי אב באזורים אלה.

293. מדיניות בזק בחסימת המעבר אל מקטע הגישה לבניין נושאת בחובה חומרה מיוחדת, בהיבט פוטנציאל הפגיעה בתחרות הטמון בהפרה, נוכח עיתויה בסמוך לתחילת התפתחותה של תחרות באספקת שירותי תקשורת לבתי אב באמצעות רשת תקשורת קווית עצמאית מצד שחקנים חדשים בתחום. כל זאת, בעוד שלעצמה בזק מאפשרת מעבר אל מקטע הגישה לבניינים.

294. משך ההפרה – ההפרה המתוארת נמשכה למעלה משנתיים וחצי מהמועד בו מסרה בזק לספקיות השירותים המתחרות את דבר סירובה לאפשר מעבר אל מקטע הגישה לבניין, לכל הפחות מיולי 2015 ועד לכל המוקדם מרץ 2018. מדובר במשך זמן ממושך ומשמעותי בשים לב לסוג ההפרה ועיתוי ביצועה.

295. נוכח חומרת ההפרה כפי שבאה לידי ביטוי כאמור לעיל, ובהתחשב במשכה של ההפרה, החלטתי להעמיד את שיעור עיצום הבסיס שיוטל על בזק על 85% מסכום העיצום המרבי.

#### נסיבות הנוגעות להתנהגות בזק ביחס להפרה

296. בשלב השלישי של קביעת גובה העיצום יילקחו בחשבון נסיבות הנוגעות להתנהגות המפר ביחס להפרה, במהלכה או בעקבותיה. ככלל, נסיבות אלו עשויות להוביל להפחתה בשיעור של עד 50% מעיצום הבסיס או להעלאה בשיעור של עד 20% מעיצום הבסיס.

297. פעולות שננקטו על ידי בזק למניעת ההפרה או להפסקתה – בזק טענה בפניי כי היא הפסיקה את ההפרה. לא מצאתי לייחס לכך משקל בנסיבות העניין, שכן הפסקת ההפרה לא נעשתה ביוזמתה של בזק. משרד התקשורת הוא שקבע כי בזק נדרשת לאפשר מעבר אל מקטע הגישה לבניין, בניגוד לעמדה שהציגה בפניו. העובדה כי המאסדר הייעודי בחן את הסוגיה והורה לבזק להפסיק את מעשה ההפרה המכביד על מתחריה אינה מצדיקה הקלה על בזק בשל מעשים שנקטה להפסקת ההפרה בבחינת נסיבות העניין (עובדת הפסקת ההפרה קיבלה כמובן ביטוי בשקילת משך ההפרה, כאמור לעיל).

298. חלקה של בזק בהפרה, ומידת השפעתה על ביצועה – שיקול זה אינו רלוונטי בנסיבות העניין.

299. הרי כי כן, שקלול הנסיבות הנוגעות להתנהגות בזק ביחס להפרה אינו מוביל לשינוי גובה העיצום לא לחומרה ולא לקולה.

#### נסיבות חיצוניות להפרה

300. בשלב הרביעי נבחנו נסיבות חיצוניות להפרה, כמפורט להלן:

301. קיומן של הפרות קודמות ומועד ביצוע – בזק הפרה פעמיים את הוראות סעיף 29א לחוק.<sup>68</sup> ההפרה הראשונה עניינה בחברת בזק בינלאומי אשר ניצלה את מעמדה לרעה בנקיטת מדיניות של הטעיה בקשר

<sup>68</sup> קביעה בזק בינלאומי, לעיל ה"ש 35; הי"ע (י-ם) 9/97 בזק בינלאומי בע"מ נ' הממונה על ההגבלים העסקיים, פ"ד תשנ"ט(1) 241 (2001); קביעה לפי סעיף 43(א)(5) לחוק ההגבלים העסקיים, התשס"ח-1988, בזק החברה הישראלית לתקשורת בע"מ – ניצול לרעה של מעמד בשוק (24.12.2007) רשות התחרות 5000727. הי"ע (י-ם) 801/08 בזק החברה הישראלית לתקשורת בע"מ נ' הממונה על ההגבלים העסקיים (פורסם בנבו, 16.12.2009).

למחירים הנגבים על ידה. בשים לב לפרק הזמן שחלף בין הפרה זו שהקביעה בעניינה פורסמה במהלך המחצית השנייה של שנות ה-90 לבין זו הנוכחית, ראיתי לנכון שלא לייחס משקל לחומרה בגין הפרה מוקדמת זאת. בגין ההפרה השנייה, בה ניצלה בזק את מעמדה לרעה על ידי ניתוק קישורי הגומלין בין רשת הטלפוניה של בזק לזו של הוט, ראיתי לנכון להעלות את גובה העיצום הכספי שיוטל על בזק בשיעור של 5%.

302. מחזור מכירות גבוה במיוחד – בהתאם לגילוי דעת 1/16, כאשר המפר הוא תאגיד אשר 8% ממחזור המכירות השנתי שלו גבוה מרף העיצום המקסימלי הקבוע בחוק, יהיה בכך שיקול להחמרה בשיעור העיצום המוטל על התאגיד. זאת במטרה ליצור הרתעה הולמת מפני ביצוע הפרות חוק. ככל שמחזור המכירות העודף מעל הרף ממנו נגזרת תקרת העיצום הכספי בחוק הוא משמעותי יותר, יהיה בכך משום שיקול להחמיר בגובה העיצום שיוטל, כך שיינתן ביטוי לגודלו של התאגיד (בכפוף לגבול העיצום המקסימלי הקבוע בחוק). מאחר שמחזור המכירות המשוכלל של בזק בתקופת ההפרה עמד על כ-10 מיליארד ש"ח הועלה סכום העיצום הכספי בהתאם לחישוב כמתואר בגילוי הדעת בכ-50%.<sup>69</sup>

303. ראשית האכיפה באמצעות עיצום כספי – סכום העיצום הופחת ב-50% ביחס להפרה זאת.

304. שיקולים נוספים – בנסיבות העניין לא מצאתי כי יש שיקולים נוספים המצדיקים שינוי בגובה העיצום.

305. בהתחשב במכלול השיקולים שפורטו לעיל, החלטתי להטיל על בזק עיצום כספי בגובה 16,440,000 ש"ח בגין הפרה שעניינה סירוב לאפשר מעבר אל מקטע הגישה לבניין, כמפורט לעיל.<sup>70</sup>

#### **סירוב להשחיל בשיטה הרציפה והתניית הפריסה בחיתוך מלא של הסיבים – הפרת הוראות סעיפים 29 ו-29א(א) לחוק**

##### **סכום העיצום המרבי**

306. בשלב הראשון, כאמור לעיל, נקבע כי העיצום המרבי עבור בזק עומד כאמור על סך של 24,563,540 ש"ח.

##### **קביעת עיצום הבסיס**

307. כאמור לעיל, בשלב השני, נשקלו הנסיבות הנוגעות להפרה עצמה, ועיקרן מידת הפגיעה שההפרה עלולה לגרום לתחרות או לציבור, בשים לב לזמן התמשכותה.

308. חומרת ההפרה ומידת הפגיעה שעלולה להיגרם כתוצאה ממנה לתחרות או לציבור – פוטנציאל הפגיעה התחרותית הנובע ממדיניות בזק כקבלנית השחלה יחידה ובעלת מונופולין בתשתית הפסיבית באזורים הבלעדיים שלא להשחיל כבלים בשיטה הרציפה ולהתנות את הפריסה בשיטת החיתוך המלא הוא גבוה. לפיכך מוצדק לקבוע אף את עיצום הבסיס בשיעור גבוה. כפי שפורט באריכות לעיל, בזק סירבה, כעניין שבמדיניות, להשחיל עבור מתחריה כבלי תקשורת בתשתית הפסיבית הבלעדית שלה בשיטה הרציפה והתנתה את הפריסה בתשתיתה בחיתוך מלא של הכבל בכל גוב התממשקות. בסירובה זה בזק הותירה לספקיות השירותים המתחרות דרך אחת לקדם את תוכניות הפריסה שלהן על גבי התשתית הפסיבית הבלעדית של בזק – השחלת הכבלים בשיטת החיתוך המלא. מדיניות זו של בזק העמידה בפני מתחריה קשיים משמעותיים בפריסת רשת תקשורת קווית עצמאית באזורים הבלעדיים. מצאתי כי מדיניות זו של בזק הייתה עלולה לעכב את פריסת רשת התקשורת הקווית על ידי ספקיות השירותים המתחרות באזורים הבלעדיים, לפגוע בכדאיות הפריסה ואף להביא את הספקיות לנטוש

<sup>69</sup>  $10\% \cdot \log_2(9,835,500,000/307,044,250) \approx 0.50$ .

<sup>70</sup> סכום העיצום עוגל כלפי מטה.

את פרויקט פריסת רשת התקשורת הקווית ולהרתיע ספקי שירותים פוטנציאליים מפריסת רשת תקשורת קווית עצמאית מלכתחילה. כפי שעלה מבדיקתי, התחרות הייתה עלולה להיפגע גם אם ספקיות השירותים המתחרות היו נעדרות לדרישת בזק לפרוס בשיטת החיתוך המלא, עקב הנחיתות המובהקת של שיטת פריסה זו.

309. הלכה למעשה, הפרקטיקה שננקטה על ידי בזק אף גרמה לעיכוב בפועל של כחצי שנה בפריסת הרשת, עיכוב שהיה עלול להימשך אף יותר ככל שהכרעת משרד התקשורת הייתה מתמהמהת ולמנוע בקשות לפריסות באזורים הבלעדיים. לאמור – כה מכבידה הייתה דרישתה של בזק עד שהספקיות עצרו את המשך פרויקט פריסת הסיבים עד לקבלת הכרעתו של משרד התקשורת לטובתן.

310. כל זאת, כפי שתואר באריכות לעיל – ללא צידוק סביר או לגיטימי.

311. הפרקטיקה של בזק אף נושאת בחובה חומרה מיוחדת, בהיבט פוטנציאל הפגיעה בתחרות הטמון בהפרה, נוכח עיתויה בסמוך לתחילת התפתחותה של תחרות מצד שחקנים חדשים המתחרים על אספקת שירותי תקשורת לבתי אב באמצעות רשת תקשורת קווית עצמאית בכלל ובאזורים הבלעדיים בפרט.

312. משך ההפרה – ההפרה יצרה עיכוב בכניסתן של המתחרות לשוק במשך תקופה של לפחות חצי שנה. בנסיבות העניין ובהתחשב בטיב ההפרה, משך זמן הפרה של מספר חודשים הוא ממשי. כאמור לעיל, נוכח הקשיים והחסרונות הכרוכים בפריסה בשיטת החיתוך המלא, במהלך תקופת ההפרה נמנעו ספקיות השירותים המתחרות מלפרוס את רשת התקשורת הקווית שלהם באזורים הבלעדיים.

313. נוכח חומרת ההפרה, כפי שבאה לידי ביטוי כאמור לעיל ובהתחשב במשכה של ההפרה ולאחר שהוועדה לפטורים ומיזוגים ייעצה לי כי יש להפחית בעיצום הבסיס אותו שקלתי לקבוע להפרה זו מאחר שמשך תקופת ההפרה קצרה בהשוואה למשך תקופת ההפרה של חסימת המעבר אל מקטע הגישה לבניין, החלטתי להעמיד את שיעור עיצום הבסיס שיוטל על חברת בזק על שיעור של 70% מגובה העיצום המרבי.

#### **נסיבות הנוגעות להתנהגות בזק ביחס להפרה**

314. בשלב השלישי, נמצא כי אין נסיבות המצדיקות הפחתה של גובה העיצום, בדומה להפרה בעניין חסימת המעבר אל מקטע הגישה לבניין. כאמור, בזק לא עשתה דבר על מנת למנוע את ההפרה או לצמצמה. די בכך על מנת שלא להפחית את גובה העיצום. למעלה מן הצורך אציין כי מחומר הראיות שבידי עולה שגם לאחר שמשרד התקשורת הכריע לטובת הספקיות הוסיפה בזק והמשיכה לטעון לשיטת ההשחלה הדורשת חיתוך מלא גם במגעים מול IBC. התנהלות זו רק מוסיפה ומלמדת על יחסה של בזק להפרה, ואך מחזקת את המסקנה כי אין מקום להפחית בגובה העיצום בשלב זה.

#### **נסיבות חיצוניות להפרה**

315. כאמור, בשלב הרביעי, נבחנו נסיבות חיצוניות להפרה.

316. קיומן או העדרן של הפרות קודמות ומועד ביצוען: כפי שתואר ביחס להפרה של חסימת המעבר אל מקטע הגישה לבניין, גם ביחס להפרה דנן ראיתי לנכון להעלות את גובה העיצום הכספי שיוטל על בזק ב-5%.



317. מחזור מכירות גבוה במיוחד: מחזור המכירות של בזק עולה כאמור על מחזור המכירות ממנו נגזרת תקרת העיצום הכספי בחוק. בדומה לאמור ביחס להפרה של חסימת המעבר אל מקטע הגישה לבניין ובהתאם לחישוב כמתואר בגילוי הדעת, הועלה סכום העיצום בכ-50%.<sup>71</sup>
318. ראשית האכיפה באמצעות עיצום כספי: סכום העיצום הופחת ב-50% ביחס להפרה זאת.
319. בהתחשב במכלול השיקולים שפורטו לעיל, החלטתי להטיל על בזק עיצום בגובה 13,560,000 ש"ח בגין ההפרה שעניינה סירוב בזק לקבלנית השחלה יחידה ובעלת תשתית פסיבית בלעדית באזורים הבלעדיים להשחיל כבלים עבור מתחרותיה בשיטה הרציפה והתניית הפריסה בשיטת החיתוך המלא.<sup>72</sup>

## ט.2. קביעת גובה העיצום – נושא המשרה

320. סעיף 50 לחוק מסמך את הממונה להטיל עיצום כספי על אדם שהפר הוראה מהוראות החוק המפורטות בסעיף. כמפורט בגילוי הדעת, ככלל, עיצום כספי יוטל על יחידים רק אם ההפרה הקימה פוטנציאל לפגיעה של ממש בתחרות וכן ניתן לעמוד בצורה ברורה ובהתאם לאמות המידה המקובלות בדין המנהלי על זהות היחידים שביצעו את ההפרה או שאחראים לביצועה. לפיכך, כשמדובר בהפרת חוק המקימה פוטנציאל לפגיעה של ממש בתחרות, האינטרס הציבורי מצדיק הטלת עיצום כספי על יחידים.<sup>73</sup>
321. בנסיבות העניין, שתי הפרות החוק המתוארות לעיל, כל אחת כשלעצמה, הקימו פוטנציאל לפגיעה משמעותית בתחרות על אספקת שירותי תקשורת לבתי אב באזורים הבלעדיים.
322. בהתחשב באמור לעיל ביחס למידת הפגיעה האפשרית בתחרות כתוצאה מכל אחת מההפרות ונוכח מעורבות של נושא המשרה בהפרות כפי שאפרט להלן, קמה הצדקה להטיל עיצום כספי גם על נושא המשרה בגין כל אחת משתי ההפרות.

323. [REDACTED]

[REDACTED]

[REDACTED]

324. מהחומר המצוי בידי עולה כי מדיניות בזק שלא לאפשר לספקיות השירותים המתחרות מעבר אל מקטע הגישה לבניין, הובאה לידיעת נושא המשרה. נושא המשרה היה מודע לכך שקיימים פערים בין מדיניות בזק לבין בקשות הפריסה של ספקיות השירותים המתחרות. בהתאמה נושא המשרה היה מודע לכך שבזק לא תאפשר לספקיות השירותים המתחרות כניסה לגבול הנכס, וכי השחלת הסיב תיעצר לפני מקטע הגישה לבניין. כמו כן, נושא המשרה עודכן לגבי דחיית בקשותיהן של ספקיות השירותים המתחרות להשחיל סיבים מעבר לגבול הנכס, וזאת בתואנה ש"ההזמנה כוללת מקטע שאינו בזק".
325. נושא המשרה היה מודע גם למדיניות בזק שלא להשחיל עבור הספקיות בתשתית הפסיבית שלה בשיטה הרציפה ולחתוך את הכבל בכל גוב התממשקות, כמו גם להתניית הפריסה בשיטת החיתוך המלא. כך, נושא המשרה היה מודע למענה שניתן לספקיות השירותים המתחרות לפיו הפריסה יכולה להתבצע

<sup>71</sup>  $10\% \cdot \log_2(10,018,000,000/307,044,250) \approx 0.50$ .

<sup>72</sup> סכום העיצום עוגל כלפי מטה.

<sup>73</sup> ראו לעניין זה קביעה בדבר ניצול מעמד לרעה בניגוד לסעיף 29א לחוק ההגבלים העסקיים, התשמ"ח-1988 ודרישת תשלום לפי סעיף 50ח לחוק – חברת חשמל לישראל בע"מ ונושאי משרה (6.3.2017) רשות התחרות 501200, שם הוטלו עיצומים כספיים אישיים נושאי משרה בחברה, לאחר שנמצא כי ההפרה מקימה פוטנציאל לפגיעה של ממש בתחרות.

בחיתוך מלא חלף השחלה רציפה. כן עודכן נושא המשרה כי שיטת החיתוך בה התנתה בזק את הפריסה היא נושא מהותי לספקיות השירותים המתחרות, והיא מעכבת אותן מלפרס.

326. נושא המשרה לא נקט צעדים על מנת למנוע את ההפרות, על אף תפקידו הבכיר והסמכות שהייתה בידו לעצור את אופן התנהלותה של בזק ולהבטיח כי תחדל מההפרות ותמנע את הפגיעה המסתברת בתחרות.

327. באי כוחו של נושא המשרה טענו שמאחר שמדובר בסוגיות בעלות אופי מקצועי מובהק, שהכרעה בהן מבוססת באופן כמעט בלעדי על הנחות מקצועיות-הנדסיות, נושא המשרה היה חייב להסתמך על עמדת גורמים מקצועיים. עוד טענו באי כוחו, כי לפי גורמים מקצועיים הבקיאיים בנושא, ביחס לשתי ההפרות דרישת הספקיות מבזק לא הייתה סבירה, ואם נושא המשרה היה מכריע בשונה מעמדתם היה ניתן לבוא כלפיו בטענות על הפרת חובתו כלפי התאגיד ועל נזקים שגרם לו.

328. אין בידי לקבל טענה זו.

329. כאמור לעיל הראיות בפני מלמדות כי נושא המשרה ידע על מעשיה של בזק – הן הסירוב לאפשר מעבר אל מקטע הגישה לבניין והן הסירוב להשחיל בשיטה הרציפה והתניית הפריסה בשיטת החיתוך המלא. נושא המשרה גם הכיר את הפערים בין בזק והספקיות בהקשר להפרות החוק המתוארות.

330. נושא המשרה, [REDACTED] היה אחראי על הגדרת הערכים והעקרונות שלפיהם היה על בזק לפעול. בנוסף לכך, לנושא המשרה, מעצם מעמדו, הייתה יכולת פיקוח וניהול על כלל המחלקות, החטיבות והאגפים הקיימים בחברה. יכולת זו אפשרה לו לראות את התמונה הכללית הנוגעת להתנהלות החברה כולה. ואכן, כמתואר לעיל, נושא המשרה ידע על פעולות בזק כבעלת מונופולין והקושי שהן גורמות לספקיות לפרוס סיבים ונמנע מלהפסיק אותן. בנסיבות העניין ובהינתן ביצוע ההפרות על ידי בזק, הימנעות נושא המשרה מהפסקתן שקולה לעשייתן.

331. לא למותר לציין כי לנושא המשרה ניסיון עשיר בתחום התקשורת. [REDACTED]

[REDACTED]

332. מעבר לאמור, לא הובא בפני כל חומר המעיד על כך שנושא המשרה הסתמך על חוות דעת מקצועיות מנומקות ומבוססות ביחס לסוגיית אפשרות המעבר אל מקטע הגישה לבניין או ביחס לסירוב בזק להשחיל בשיטה הרציפה ולהתניית הפריסה בחיתוך מלא. לא התקבל חומר המעיד על חוות דעת כאמור, הן לעניין הסוגיות המשפטיות הכרוכות במדיניותה של בזק ביחס לשתי ההפרות והן לעניין קיומן של חלופות הנדסיות העומדות על הפרק על רקע הפערים בין דרישת בזק ובקשות ספקיות השירותים המתחרות.

333. לפיכך מצאתי כי קמה הצדקה במקרה זה להטיל עיצומים כספיים על נושא המשרה בגין כל אחת מההפרות המתוארות.

334. להלן אפרט את השיקולים בקביעת גובה העיצום בהתאם לגילוי הדעת בכלל וביחס לכל אחת מההפרות בפרט.

335. השלב הראשון הוא קביעת סכום העיצום המרבי שאפשר שיוטל על המפר. נקודת המוצא לחישוב העיצום על מפר יחיד היא בקביעת גובה העיצום המרבי שניתן להטיל עליו על פי החוק. הסכום המרבי

על פי סעיף 50ד(א) לחוק הינו 1,035,730 ש"ח. יחד עם זאת, הסכום המרבי עשוי להיות מופחת, במקרים בהם ישכנע המפר כי יכולתו הכלכלית מצדיקה הפחתה כאמור.

336. בשלב השני ייקבע עיצום הבסיס על פי חומרת ההפרה, ויעמוד על שיעור שבין 50%-ל-90% מהעיצום המרבי, בדומה להטלת עיצום על תאגיד. ככלל, עיצום הבסיס שיקבע יהיה זהה ביחס לכל אחד מהמפרים המעורבים בהפרה – תאגידים ויחידים. עם זאת, במקרים בהם מפר יחיד שהוא נושא משרה היה מעורב בהפרה רק באופן חלקי או לתקופה חלקית מתקופת ההפרה, עשוי עיצום הבסיס של נושא המשרה להיות נמוך מזה של התאגיד.

337. בשלב השלישי בו נבחנות נסיבות הנוגעות להתנהגות המפר ביחס להפרה, יבחן הצורך בביצוע התאמות לעומת שיעור ההקלה או ההחמרה שנקבע לעניין זה בהתייחס לתאגיד המפר. דהיינו, האם יש צורך לשנות את שיעור ההחמרה או ההקלה שנקבע לתאגיד, וזאת בשים לב למידת מעורבותו הישירה של אותו נושא משרה בהפרה, מידת בכירותו בתאגיד המפר ויכולתו להשפיע על קבלת ההחלטות בתאגיד.

338. בשלב הרביעי ישקלו נסיבות נוספות, חיצוניות להפרה, הרלוונטיות לקביעת סכום העיצום הכספי שיוטל על היחיד, בדומה לאלו שהוכרו לגבי תאגיד. בכלל אלו יישקלו גם נסיבות אישיות המצדיקות כי לא יוטל על המפר מלוא סכום העיצום שהיה מוטל עליו אלמלא קיומן של אותן נסיבות אישיות מיוחדות, בין שהמדובר בנסיבות אישיות שהובילו להפרה ובין שהמדובר בנסיבות אישיות אחרות. על מנת ששיקולים אלו יובאו בחשבון בקביעת גובהו של עיצום, על הטוען לכך להציג בפני הממונה את מלוא המידע הרלוונטי לעניין, כשהוא מגובה בראיות אובייקטיביות ממשיות.

339. מן הכלל אל הפרט:

340. קביעת גובה העיצום הכספי שיוטל נושא המשרה מתבססת על כלל השיקולים המפורטים לעיל ביחס לבזק, ובנוסף על השיקולים שיפורטו להלן ביחס אליו.

#### **חסימת המעבר אל מקטע הגישה לבניין – הפרת הוראות סעיפים 29, 29א(א) ו-29א(ב)(3)**

##### **סכום העיצום המרבי**

341. בשלב הראשון מצאתי כי בהיעדר נסיבות המצדיקות הפחתתו, סכום העיצום המרבי האפשרי עומד על סך של 1,035,730 ₪.

##### **סכום עיצום הבסיס**

342. בשלב השני, כאמור לעיל, מצאתי כי יש לקבוע את שיעור עיצום הבסיס ביחס לבזק בשיעור של 85%. כן תיארתי בהרחבה את ידיעתו של נושא המשרה להפרה ומחדלו ממניעתה או הפסקתה נוכח המתואר. לא מצאתי לנכון לסטות משיעור עיצום הבסיס שנקבע ביחס להפרה המיוחסת לבזק, היינו 85%.

##### **נסיבות הנוגעות להתנהגות נושא המשרה ביחס להפרה**

343. בשלב השלישי, אבחן את חלקו היחסי של נושא המשרה בהפרה ומידת השפעתו על ביצועה – נושא המשרה לא נקט בפעולות למניעת הישנות ההפרה או להפסקתה, ולכן אין הצדקה לשנות משיעור העיצום בגין שיקול זה. בשים לב למידת מעורבותו של נושא המשרה בהפרה, לתפקידו הבכיר בחברה ונוכח יכולתו להשפיע על ביצוע ההפרה, לא מצאתי לנכון להקל בשיעור עיצום הבסיס.

### נסיבות חיצוניות להפרה

344. בשלב הרביעי נבחנו נסיבות חיצוניות להפרה. בנסיבות העניין, בשל היעדר הפרות קודמות של נושא המשרה הוחלט להפחית את סכום העיצום ב-10%. בנוסף, ובהתאם לגילוי הדעת, תקופה של ראשית האכיפה באמצעות הטלת עיצום כספי מצדיקה הפחתה של 50% ביחס להפרה זאת.

345. לא הוצגו בפניי ראיות המצדיקות להקל עם יחיד.

346. בהתחשב במכלול השיקולים שפורטו לעיל, החלטתי להטיל על נושא המשרה עיצום כספי בגובה 396,000 ש"ח בגין חסימת בזק את המעבר אל מקטעי הגישה לבניין.<sup>74</sup>

### סירוב להשחיל בשיטה הרציפה והתניית הפריסה בחיתוך מלא של הסיבים – הפרת הוראות סעיפים 29 ו-29א(א) לחוק

#### סכום העיצום המרבי

347. כאמור לעיל, בשלב הראשון לקביעת גובה העיצום על מפר יחיד, נקבע העיצום המרבי האפשרי עבור מפר יחיד על 1,035,730 ש"ח.

#### סכום עיצום הבסיס

348. בשלב השני נשקלו הנסיבות הנוגעות להפרה עצמה. גם ביחס להפרה זו, ולאחר שתיארתי לעיל את חומרתה וקבעתי את שיעור עיצום הבסיס ביחס לבזק ב-70%, ולאחר שתיארתי באריכות את מעורבות נושא המשרה בהפרה – ידיעתו עליה ומחדלו ממניעתה או הפסקתה – מצאתי כי אין הצדקה לסטות משיעור עיצום הבסיס שנקבע ביחס להפרה המיוחסת לבזק, היינו 70%, גם ביחס לנושא המשרה.

### נסיבות הנוגעות להתנהגות המפר ביחס להפרה

349. בשלב השלישי, אבחן את חלקו היחסי של נושא המשרה בהפרה ומידת השפעתו על ביצועה – נושא המשרה לא נקט בפעולות למניעת הישנות ההפרה או להפסקתה ולכן אין הצדקה לשנות משיעור העיצום בגין שיקול זה. בשים לב למידת מעורבותו של נושא המשרה בהפרה, לתפקידו הבכיר בחברה וליכולתו להשפיע על ביצוע ההפרה, לא מצאתי לנכון להקל בשיעור עיצום הבסיס בהשוואה לזה המיוחס לבזק.

### נסיבות חיצוניות

350. בשלב הרביעי נבחנו נסיבות חיצוניות להפרה. בנסיבות העניין, בשל היעדר הפרות קודמות של נושא המשרה הוחלט להפחית את סכום העיצום ב-10%. בנוסף, ובהתאם לגילוי הדעת, תקופה של ראשית האכיפה באמצעות הטלת עיצום כספי מצדיקה הפחתה של 50% ביחס להפרה זאת. כאן המקום לציין כי לא הוצגו בפני הרשות ראיות המצדיקות להקל עם היחיד.

351. בהתחשב במכלול השיקולים שפורטו לעיל, החלטתי להטיל על נושא המשרה עיצום כספי בגובה 326,000 ש"ח בגין סירוב בזק להשחיל בשיטה הרציפה והתניית הפריסה בתשתית בחיתוך מלא של הסיבים.<sup>75</sup>

352. העיצומים הכספיים ביחס לנושא המשרה בגין שתי ההפרות עומדים על סך כולל של 745,000 ש"ח. נוכח העובדה שמדובר בפעם הראשונה בה מוטל על מפר יחיד שהוא נושא משרה בחברה עיצום כספי מכוח

<sup>74</sup> סכום העיצום עוגל כלפי מטה.

<sup>75</sup> הסכום עוגל כלפי מטה.

חוק התחרות הכלכלית בסכום כה גבוה, ובעקבות היוועצות עם הוועדה לפטורים ומיזוגים אשר סברה כי יש להפחית את הסכום, החלטתי להפחית את סכום העיצום הכולל על נושא המשרה ל-500,000 ש"ח.

#### י. סוף דבר

353. החלטה זו עוסקת בשתי הפרות של בזק, אשר באמצעות שליטתה בתשתית תקשורת, הציבה חסמים בפני שחקנים שביקשו לעשות שימוש בתשתית של בזק על מנת לפרוס כבלי תקשורת עד לבתי הצרכנים. בעשותה כן פעלה בזק בניגוד להוראות סעיפים 29 ו-29א לחוק. על כן קבעתי כי בזק ניצלה לרעה את מעמדה כבעלת מונופולין, בניגוד להוראות סעיף 29א לחוק, ביחס לכל אחת מההפרות. עוד החלטתי להטיל עיצום כספי על בזק בסכום כולל של 30,000,000 ש"ח, ועל נושא המשרה עיצום כספי בסכום כולל של 500,000 ש"ח.

354. בהתאם להוראות סעיפים 43(ג) ו-50ג לחוק נתונה החלטתי זו לערר בפני בית הדין לתחרות בתוך 30 יום מיום שתימסר לבזק ולנושא המשרה, לפי העניין.

מיכל הלפרין  
הממונה על התחרות

ירושלים, ד' באלול התשע"ט  
4 בספטמבר 2019