



## רשות ההגבלים העסקיים

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

### בדבר מתן פטור בתנאים מאישור הסדר כובל להסדר

### בין מפעילי תקשורת

#### 1. פתח דבר

ביום 30 במרץ 2003 הגישה בזק – החברה הישראלית לתקשורת בע"מ (להלן: "בזק") בקשה למתן פטור לפי סעיף 14 לחוק ההגבלים העסקיים, התשמ"ח-1988, (להלן: "חוק ההגבלים העסקיים") להסדר בינה לבין מחזיקים נוספים ברשיונות כלליים למתן שירותי תקשורת, כהגדרתם בחוק התקשורת (בזק ושידורים) התשמ"ב - 1982: פלאפון תקשורת בע"מ, סלקום ישראל בע"מ, פרטנר תקשורת בע"מ, מירס תקשורת בע"מ, בזק בינלאומי בע"מ, ברק אי. טי. סי. (1995) החברה לשירותי בזק בינלאומיים בע"מ) ו-012 קווי זהב בע"מ (כולם יחד להלן: "מפעילי תקשורת"). עניינו של ההסדר הקמת פורום משותף לבזק וליתר מפעילי התקשורת, שמטרתו להביא לצמצום היקפם של מעשי הונאה ומרמה בתחום התקשורת, והנזקים הנגרמים כתוצאה מהם (להלן: "הפורום").

לטענת בזק, מגישת בקשת הפטור, מדובר בהסדר בעל פה בינה לבין מפעילי התקשורת. בהעדר אינדיקציה כלשהי להיות מפעילי תקשורת זולת בזק צד להסדר עליו מבוקש הפטור, דרשתי לקבל הודעות בכתב מאת מפעילי תקשורת בדבר היותם צד להסדר. רק לאחרונה התקבלו הודעות כאמור מאת שלושה מפעילי תקשורת: פלאפון, בזק בינלאומי וברק.

לאחר שבחנתי את ההסדר ואת הכבילות המצויות בו, שוכנעתי כי אף שההסדר פרוש על פני חלק ניכר משווקים המושפעים ממנו, הרי בכפוף לקיומם של התנאים בהם הותנה הפטור, אין הוא צפוי לפגוע פגיעה של ממש בתחרות בהם. כן שוכנעתי כי עיקרו של ההסדר אינו בהפחתת התחרות או במניעתה, וכי אין בו כבילות שאינן נחוצות למימוש עיקרו. מטעמים אלה ולאור הנימוקים שיפורטו להלן, החלטתי לפטור את ההסדר לפי סעיף 14 לחוק ההגבלים העסקיים, בכפוף לתנאים המנויים בסיפת החלטתי זו.

#### 2. ההסדר

הצדדים להסדר בו עסקינן הם מפעילי תקשורת, ביניהם בזק, המבקשים לשתף פעולה במסגרת פורום שמטרתו מלחמה בתופעת ההונאות בתקשורת.

במסגרת הפורום – כך מציגים בפנינו מפעילי התקשורת למיניהם – מבקשים הם לקיים ביניהם דיון משותף המוגבל ומתוחם אך ורק לשיטות הונאה שונות בהן נתקלו, או עלולים הם להיתקל: דפוסי פעולה חד פעמיים או נשנים; מאפייני שיטות הונאה, כגון – הגורמים המעורבים וקהל

הנפגעים; מוקדים גיאוגרפיים מועדים וכיוצא באלה. במסגרת זאת מבקשים הצדדים להסדר המבוקש לדון בשיטות הדרכה פנים מערכתיות להתגוננות מפני מעשי מרמה ובהטמעת טכניקות ממוכנות, כדוגמת אפליקציות מחשוב שונות. המדובר אפוא – ובכך בלבד עוסקת החלטתי זו – בפורום מקצועי הממוקד אך ורק בהיבט ההונאות בתחום התקשורת.

### 3. נחיצות ההסדר והשפעתו על התחרות

היקף הנזקים בהם נושאים מפעילי התקשורת כתוצאה ממעשי הונאה מגיע לסכומים ניכרים מאד (המדובר לפחות בעשרות מיליוני שקלים בשנה).

נטען בפני, כי הנחיצות בדיון משותף של מפעילי תקשורת בנוגע לשיטות הונאה בהן נתקלו או עלולים להיתקל נובעת מכך, שמבצעי הונאות פוגעים בדרך כלל בכל מפעילי התקשורת, ובשיטות דומות. זאת על דרך של "מעבר" מבצעי ההונאות ממפעיל למפעיל, ואף ביצוע הונאת המפעיל האחד באמצעות רשת המפעיל האחר. עוד נטען כי חברת בזק היא ציר מרכזי בפורום, שכן חלק ניכר מן התנועה אל ומאת מפעילי התקשורת בישראל, ואף בינם לבין עצמם, מועבר באמצעות מתגי בזק.

כפי שציינתי בפטור בעניין **איגוד הבנקים והבנקים למשכנתאות**,<sup>1</sup> אין לשלול על פניו שיתוף פעולה בין מתחרים, אשר תכליתו היחידה היא הפחתת נזקי הקשים של נגע ההונאות, בהעדר מזור אחר נראה לעין.

החלפת מידע בין גורמים עסקיים, אפילו בין מתחרים, שאינה כרוכה כלל בהעברת מידע מסחרי (כגון תכניות עסקיות, עלויות, תנאי התקשרות עם לקוחות וכיוצא באלה), אינה, כשלעצמה, התנהגות אנטי תחרותית מובהקת המהווה בהכרח עבירה על החוק. בנסיבות מסוימות החלפת מידע כגון דא היא נחוצה, ועשויות להיות לה אף השלכות פרו-תחרותיות. גישה דומה עולה גם מהנחיות נציבות האיחוד האירופי בנוגע לחילופי מידע בתחום התקשורת:

"A general exchange of information could indeed be necessary for the good functioning of international telecommunication services, and for cooperation aimed at ensuring interconnectivity or one stop shopping and billing. It should not be extended to competition sensitive information, such as certain tariff information which constitutes business secrets, discounting, customers and commercial strategy, including that concerning new products. The exchange of this information would effect the autonomy of each TO's commercial policy and it is not necessary to attain the said objectives."<sup>2</sup>

<sup>1</sup> פטור 4314, בעניין **איגוד הבנקים והבנקים למשכנתאות**, מיום 27/02/02. הצדדים ביקשו להתקשר בהסדר לשיתוף פעולה למניעת הונאות בתחום המשכנתאות.

<sup>2</sup> **Guidelines on the Application of EEC Competition Rules in the Telecommunications Sector**, OJ C 233, 6/9/1991.

הדגש בדברים הוא כמובן, על החלפה כללית של אינפורמציה, המותחמת בענייננו רק לאחראים למניעת הונאות בחברות, ושאין מעורבים בה גורמים האחראים לפן המסחרי של התנהגות החברות, ואין מוחלף במסגרתה כל מידע מסחרי. בענייננו ההשפעה הפרו תחרותית של הפחתת נגע ההונאות היא ברורה: חסכון בעלויות בהן נושאים מפעילי התקשורת בגין מעשי ההונאה יכול להתגלגל אל הצרכן על דרך של הוזלת מחירים.

### 3.1 השפעות אנטי תחרותיות - כללי

לצד היבטים חיוביים להחלפת מידע מצומצם הנוגע אך למניעת הונאות תקשורת, אין להתעלם מחששות תחרותיים מרכזיים העולים משיתוף פעולה מסוג זה: האחד – עניינו בחשש מפני היות הפורום כר נוח לתיאומים אסורים וזליגת שיתופי הפעולה מן המעט המותר אל תחומי התחרות עצמם – בהם התיאום פסול הוא ואסור; האחר, עניינו בהסתברות לפגיעה תחרותית במפעילי תקשורת אחרים, אלה אשר אינם צד להסדר שבפניי.

בהיותם מקור להשפעות אנטי תחרותיות, לא אחת הוכרו הסדרים לחילופי מידע בין מתחרים כהסדרים כובלים כמשמעים בסעיף 2 לחוק ההגבלים העסקיים, המחייבים אישור של בית הדין להגבלים עסקיים או פטור מאת הממונה מן הצורך באישור בית הדין. כך, לדוגמה, נכתב בגילוי הדעת בעניין חילופי מידע לפתרון בעיות שנת ה-2000 בתחום מערכות המחשוב:<sup>3</sup>

"חילופי מידע בין גורמים עסקיים מהווים מקור לא אכזב להשפעות אנטי תחרותיות. משקלן של השפעות אלה ישתנה ממקרה למקרה, בהתאם לגורמים המחליפים ביניהם מידע, למשקלם בשוק או בשווקים הרלוונטיים, למהותו של המידע האמור להיות מועבר ביניהם, למנגנוני ההעברה, וכיוצא בזה לגורמים משפיעים נוספים... חילופי מידע ואפשרות היותם של אלה הסדרים כובלים במובן החוק אינו בגדר חידוש, וכבר נקבע כך – הן בפסיקת בית הדין להגבלים עסקיים והן בידי הממונה. דין הוא כי חילופי מידע בין עסקים מתחרים עלולים להוות – ובנסיבות שגרתיות גם יהוו – הסדרים כובלים. אין בכך חידוש גם בהשוואה למקובל בעולם."<sup>4</sup>

זאת ועוד. כבר עמדתי על כך, שגם שיתופי פעולה פוריים בין מתחרים המבקשים לקדם יחד אינטרס חשוב, ואשר איחוד כוחותיהם מתבקש, עשויים להוות כר נוח לביצוע פרקטיקות הפוגעות בתחרות. בעניין זה ראו לדוגמה דבריי בקביעה בעניין **יעדים תיור בע"מ**<sup>5</sup>:

"גם מיזם חיובי, אשר החל כשיתוף פעולה פורה בין גופים המבקשים לקדם יחדיו אינטרס חשוב, ואשר זקוקים לאיחוד כוחותיהם לשם כך, עשוי לסיים דרכו בדרך אחרת. הקשר הפרו-תחרותי שבין הורי המיזם עשוי לחלחל אל מחוץ לתחום המותר, והורי המיזם שמלכתחילה פעלו כדין, מתחילים לשתף

<sup>3</sup> גילוי דעת: פטור לחילופי מידע הכרחיים לפתרון בעיות שנת ה-2000 בתחום מערכות מחשוב; 1999 הגבלים עסקיים 3002201.

<sup>4</sup> שם, עמ' 4-5. בהקשר זה ראו לדוגמה גם: מתן פטור מאישור הסדר כובל – האיגוד הישראלי לפרסום; 1993 הגבלים עסקיים 3003671; פטור בעניין בקשת "מגדל" חברה לביטוח בע"מ, חברות ביטוח אחרות ובנקים בישראל, 2000, הגבלים עסקיים, 3008149.

<sup>5</sup> קביעה לפי סעיף 43 לחוק ההגבלים העסקיים בדבר הסדר כובל בין חברות הסעה ביעדים תיור בע"מ, 2001, הגבלים עסקיים 3012980, סעיף 4.2.

פעולה בתחומים אחרים... סכנה זו גוברת כאשר הורי המיזם מתחרים בשוק המיזם, או מתחרים בחוליות שמעל או מתחת לחוליה בה פועל המיזם, והיא קיימת גם כשהורי המיזם מתחרים אחד בשני בתחומים השונים לגמרי מן התחום בו פועל המיזם."

## 3.2 מן הכלל אל הפרט

### 3.2.1 פורום ההונאות כפלטפורמה לתיאומים אסורים

הצדדים להסדר הם החברות בזק, פלאפון, ברק ובזק בינלאומי.

פלאפון אוחדת ברשיון כללי לאספקת שירותי רדיו טלפון נייד (רט"ן). מלבד פלאפון, ישנם שלושה מפעילים נוספים המתחרים בתחום שירותי הרט"ן, המהווים יחדיו את החלק הארי של שוק זה: סלקום, פרטנר ומירס. ברק ובזק בינלאומי מתחרות ביניהן בשני תחומים: בתחום השיחות הבינלאומיות, בו פעילה מתחרה נוספת - קווי זהב, ובתחום אספקת שירותי גישה לאינטרנט, בו מתחרות מלבדן, בין היתר, גם אינטרנט זהב, נטוויז'ן וקווי זהב. בזק - חברת האם של פלאפון ושל בזק בינלאומי - היא בעלת מונופולין בתחומים שונים בענף התקשורת, ביניהם תחום הטלפוניה הנייחת.<sup>6</sup> כמו כן, בזק היא ספקית של מפעילי התקשורת המבקשים להיות חברים בפורום.

ביצוע ההסדר נשוא בקשה זו ייצור זיקה בין מפעילי תקשורת, באופן המקים חשש לפגיעה בתחרות. מקור החשש הוא בהעברת מידע אפשרית בין מפעילי תקשורת בנושאים הנוגעים לתחרות ביניהם, כגון עלויות, רווחיות, תמחור ותנאי התקשורת אחרים בין מפעילי תקשורת ללקוחו. העברה זו אסורה בתכלית מקום שמדובר במתחרים, ובפרט כשמדובר בעיקר המתחרים בשוק, אולם שיתוף הפעולה בין מפעילי התקשורת, המתבטא בפגישות ושיחות בין בעלי תפקידים בהם, עשוי להוות כר נוח להעברות מידע כגון דא.

החשש שמקים ההסדר נוגע בעיקרו לשוק השיחות הבינלאומיות, בו מהוות ברק ובזק בינלאומי את עיקר המתחרים האופקיים. העברת מידע עסקי ביניהן עשויה להפחית את התחרות בשוק זה. החשש התחרותי מתעצם, בהיותן מרוכזות בפורום אחד עם המונופול בזק, המשמש ספק שלהן, ואף מתחרה בעקיפין בברק באמצעות חברת הבת בזק בינלאומי.

יחד עם זאת, הגבלת תקופת הפטור והתנייתו בתנאים מתאימים עשויות להפחית במידה רבה את התממשות החששות הנובעים מהעברות מידע אפשריות בין מפעילי התקשורת החברים בהסדר שבפניי.

כך, בהתאם למנגנון אשר ראיתי לנכון לקבוע כתנאי למתן הפטור, ימנה כל אחד ממפעילי התקשורת קצין בטחון שאין לו כל נגיעה לתחום המסחרי בחברה, ואשר יטפל מטעמו באופן בלעדי בנושאי ההונאות והמרמה בתחום התקשורת. קצין הביטחון לא יעסוק באף תחום מתחומי הפעילות האחרים של מפעיל התקשורת, לא יהיה בעל עניין בו או במפעיל תקשורת אחר, לא יהיה

<sup>6</sup> לשוק זה עשויה להצטרף בשנה הקרובה מתחרה נוספת – עמת טלקום שותפות מוגבלת, אשר ביום 25 בנובמבר 2003 קיבלה מאת משרד התקשורת רשיון כללי למתן שירותי בזק פנים-ארציים נייחים. לפי תנאי הרשיון אמורה עמת טלקום להחל במתן שירותים כבר במהלך שנת 2004 (נספח ב' לתנאי הרשיון).

שותף לשיבות דירקטוריון או לשיבות אחרות הדנות בנושאים שאינם נופלים בתחום אחריותו, ויוזמן לשיבות אלה רק לצורך דיון בנושאים הקשורים בתחום פעילותו. כן נקבע איסור מפורש על העברת כל מידע שאינו נוגע אך ורק לתחומי שיתוף הפעולה נשוא פטור זה, ועל העברת מידע העשוי להפחית את התחרות בין הצדדים להסדר.

בהינתן מגבלות אלה, אין בעצם קיומו של הפורום למניעת הונאות כדי להוות פלטפורמה לתיאומים אסורים בין מפעילי התקשורת. בהקשר זה אציין, כי יש במגבלות בהן התניתי את הפטור אף כדי להפחית את החשש התחרותי שהיה מתעורר אילו ביקשו גם יתר מפעילי התקשורת להיות חברים בפורום.

רשויות התחרות בארצות הברית הביעו לא אחת את עמדתן בעד מיזמים שמטרתם לטפל בנגע ההונאות. זאת, תוך מזעור החששות התחרותיים עליהם הצבעתי לעיל, באמצעות מגבלות שנטלו על עצמם הצדדים – מגבלות, הנוגעות בין היתר לטיב המידע שיוחלף ביניהם.<sup>7</sup>

### 3.2.2 פגיעה במתחרים

כאמור, ברק ובזק בינאומו מתחרות ביניהן בתחום השיחות הבינלאומיות ובתחום מתן שירותי גישה לאינטרנט. פלאפון פעילה בשוק מפעילי הרט"ן. בכל אחד מן השווקים האמורים פעילים היום מתחרים נוספים מלבד מפעילי התקשורת שהם צד להסדר המבוקש. על פי הצהרות משרד התקשורת, אמורים שוק השיחות הבינלאומיות ושוק שירותי הרט"ן להיפתח לתחרות בעתיד הקרוב, עם הענקת רשיונות למפעילים נוספים. כמו כן, מתנאי הרשיון שהוענק לעמת טלקום עולה, כי שוק הטלפוניה הפנים ארצית הנייחת עתיד להיפתח לתחרות במהלך השנה הקרובה.

בנסיבות אלה, בהן בשווקים בהם פעילים הצדדים להסדר שבפני פועלים מתחרים נוספים, ואף עתידים להצטרף אליהם מתחרים חדשים בעתיד הנראה לעין, אני מבהיר בזה כי ככל שאתבקש לכך בעתיד אורה על צירופם של מפעילים חדשים, בהתקיים צידוק אובייקטיבי לכך. הפטור להסדר דכאן ניתן אפוא בכפוף לסייג זה.

## 4. סוף דבר

לאחר שנועצתי בועדה לפטורים ומיזוגים, ראיתי לנכון להשתמש בסמכות הנתונה לי בסעיף 14 לחוק ההגבלים העסקיים ולהעניק את הפטור המבוקש, בכפוף לקיומם של התנאים המפורטים להלן.

תוקפו של פטור זה שלוש (3) שנים מיום מתן החלטתי זו.

<sup>7</sup> ראו לדוגמה: Business Review Letter, 20<sup>th</sup> June 2001: Justice Department Allows Information Exchange to Reduce Mail-Order Fraud; Business Review Letter, 6<sup>th</sup> September 1997: Justice Department Allows Telecommunications Company to Exchange Defaulted Residential Account Information. לדיון בהיבטי החיוביים של העברת מידע ראו גם: Stewart, D. Personick and Cynthia A. Patterson, Committee on Critical Information Infrastructure Protection and the Law, Computer Science and Telecommunications Board, National Research Council, 2003.

בהתאם לסעיף 15(א) לחוק ההגבלים העסקיים נתונה החלטתי זו לערר בפני אב בית הדין להגבלים עסקיים על ידי איגוד עסקי, ארגון צרכנים או כל אדם העלול להיפגע מההסדר הכובל עליו ניתן הפטור.

### תנאי הפטור

1. כל מפעיל תקשורת ימנה מי מבין עובדיו שאינו בעל עניין בחברה ושאינו לו כל נגיעה לתחום מסחרי בחברה, לאחראי על הטיפול במעשי הונאה ומרמה בתחום התקשורת (בתנאים אלה: "קצין בטחון"). קצין הבטחון ירכז מטעם מפעיל התקשורת באופן בלעדי את הטיפול במעשי הונאה ומרמה בתחום התקשורת וכן בשיטות התגוננות מפני הונאות כאמור ואמצעים מתקנים למניעת הונאות. תחום זה יהא תחום עיסוקו היחיד של קצין הבטחון.
2. מגעים בין מפעיל תקשורת אחד למשנהו במסגרתם מועבר מידע שעניינו שיטות הונאה בתקשורת, שיטות התגוננות מפני מעשי הונאה ומרמה ואמצעים מתקנים למניעת הונאות תקשורת, ייעשו אך ורק באמצעות קציני בטחון אשר מונו בהתאם לתנאים אלה מטעמו של כל מפעיל תקשורת.
3. קצין בטחון לא יהיה שותף לשיבות דירקטוריון של מפעיל התקשורת או לשיבות אחרות הדנות בנושאים שאינם נופלים בתחום אחריותו, והוא יוזמן לשיבות אלה רק לצורך דיון בנושאים הקשורים בתחום פעילותו.
4. לא יועבר מידע בין מפעילי התקשורת אלא אם עניינו שיטות הונאה בתקשורת, שיטות התגוננות מפני מעשי הונאה ומרמה כאמור ואמצעים מתקנים למניעת הונאות תקשורת.
5. למען הסר ספק מובהר בזאת, כי המידע שיועבר בין מפעילי התקשורת לא יכלול כל פרט העשוי להפחית את התחרות ביניהם, לרבות כל מידע הנוגע לתחומי התחרות.
- מבלי לגרוע מכלליות האמור, לא יועבר בין מפעילי התקשורת מידע שעניינו תכניות עסקיות כלליות או פרטניות של מפעילי התקשורת – בהווה או לעתיד, עלויות, רווחיות, תמחור שירותים, רשימת לקוחות ומידע הנוגע לתנאי התקשורת בין מפעיל לבין לקוחו – בעבר, בהווה או בעתיד.
6. העברות המידע בין מפעילי התקשורת במסגרת הסדר זה תהיינה בכתב. לא יועבר מידע בעל פה ללא תיעוד בכתב של התוכן המועבר. בכל ישיבה של מפעילי התקשורת ייערך פרוטוקול שיכלול את פרטי המידע שהועבר במסגרתה בין הצדדים.
7. הממונה יהיה רשאי להורות לצדדים להסדר על צירוף מפעילים נוספים להסדר.
8. אדם המשמש כמנהלו הכללי של מפעיל התקשורת וכן אדם שמונה כקצין בטחון מטעם מפעיל התקשורת יחתום טרם תחילת ביצוע תפקידו ומידי שנה קלנדרית על כתב התחייבות בנוסח המצורף לתנאים אלה **כנספח א'**. כתב ההתחייבות יועבר לרשות ההגבלים העסקיים תוך 30 יום מיום חתימתו.
9. כל ספק בדבר פרשנותם או תחולתם של תנאים אלה יובא להכרעת הממונה.

בתנאים אלה :

**מפעיל תקשורת** - כל אחד מאלה : בזק החברה הישראלית לתקשורת בע"מ, פלאפון תקשורת בע"מ, בזק בינלאומי בע"מ, ברק אי. טי. סי. (1995) החברה לשירותי בזק בינלאומיים בע"מ).

**בעל עניין** - כהגדרתו של מונח זה בחוק החברות, התשנ"ט-1999.

דרור שטרם

הממונה על הגבלים עסקיים

ירושלים, ט' אדר, תשס"ד

2 מרץ, 2004

**נספח א'**

אני החתום/ה מטה, ..... , נושא/ת ת.ז. ש מספרה ..... , המשמש/ת ..... כ..... בחברת ..... , מצהיר/ה בזה ומתחייב/ת כדלקמן:

1. קראתי במלואם את תנאי הממונה על הגבלים עסקיים למתן פטור מאישור בית הדין להסדר שבין מפעילי תקשורת שעניינו - טיפול במעשי הונאה ומרמה בתחום התקשורת (תיק פטור 5319).
2. אני מודע/ת לכך כי קיום דווקני של כל התנאים הללו הוא הבסיס לקבלת פטור הממונה על הגבלים עסקיים להסדר זה.
3. ידוע לי כי הפרת התנאים הנזכרים מהווה עבירה פלילית על פי חוק ההגבלים העסקיים, התשמ"ח - 1988, שעונשה עד שלוש שנות מאסר.
4. כן ידוע לי כי סיוע להפרת תנאי האישור הנזכרים מהווה עבירה פלילית.
5. אני מתחייב/ת כי במסגרת תפקידי לא אתן ידי, במעשה או במחדל, להפרת תנאי מתנאים אלה.

_____	_____	_____
חתימה	שם מלא	תאריך

**אישור**

הנני מאשר/ת בזה כי ביום ..... הופיע/ה בפני מר/גב' ..... בעל/ת ת.ז. .... , ואחרי שהזהרתי/וה כי עליו/ה להצהיר את האמת וכי יהיה/תהיה צפוי/ה לעונשים הקבועים בחוק אם לא יעשה/תעשה כן, אישר/ה את נכונות ההצהרה הנ"ל וחתם/ה עליה בפני.

\_\_\_\_\_

עו"ד, .....

מ.ר. ....