



בית הדין לתחרות ירושלים

23 אוקטובר 2023

ת"כ 19-09-64790 בזק החברה הישראלית לתקשורת בע"מ ואח' נ' הממונה על התחרות

לפני כב' השופטת תמר בזק רפפורט, סגנית הנשיא
פרופ' אורית פישמן-אפורי, נציגת ציבור
גב' סיגל פירסט, נציגת ציבור

העוררות

1. בזק החברה הישראלית לתקשורת בע"מ
2. סטלה הנדלר

על ידי ב"כ עוה"ד טל איל-בוגר, רועי ורהפטיג וגליה גיל

נגד

המשיבה

הממונה על התחרות

על ידי ב"כ עוה"ד מוטי כץ, ירדן מזרחי ויובל רביד

1

פסק דין

נוסח שהותר לפרסום - 20.12.23

2

3 ערר על קביעת הממונה על התחרות מיום 4.9.2019 (להלן – הקביעה או ההחלטה או הממונה
4 בהתאמה) במסגרתה הוטלו על בזק החברה הישראלית לתקשורת בע"מ (להלן – החברה או בזק
5 בהתאמה) עיצומים כספיים בסך כולל של 30 מיליון ש"ח וכן עיצומים כספיים על מנכ"לית החברה
6 בזמנו בסך כולל של 500,000 ש"ח, וזאת מכוח הוראת סעיף 50 לחוק התחרות הכלכלית, תשמ"ח-
7 1988 (להלן – החוק או חוק התחרות בהתאמה).

8

בתמצית

9

10 1. עניינו של הליך זה בעיצומים כספיים שהוטלו על העוררות בגין פעולות שנקטה חברת בזק
11 בתגובה לרפורמה שקידם משרד התקשורת בשנת 2015, להגברת התחרות בתחום
12 התקשורת, על דרך עידוד פריסת רשתות תקשורת קווית עצמאיות בידי ספקיות תקשורת.
13
14 2. במדינת ישראל פרוסה רשת תשתית ארצית של צינורות (קנים), גובים, ארונות תקשורת וכו'
15 המכונה "רשת פסיבית". ברשת הפסיבית מותקנת רשת התקשורת הקווית עצמה, והיא
16 מכונה גם "רשת אקטיבית".

17

18 3. רשת התקשורת הקווית, האקטיבית, משמשת להעברת שירותי תקשורת שונים – טלפוניה,
19 טלוויזיה ואינטרנט.

20



בית הדין לתחרות ירושלים

23 אוקטובר 2023

ת"כ 19-09-64790 בזק החברה הישראלית לתקשורת בע"מ ואח' נ' הממונה על התחרות

4. אספקת שירותי התקשורת נעשית באמצעות כבלי תקשורת. בעבר מדובר היה בעיקר בכבלי נחושת וברבות השנים נוספו כבלי סיבים אופטיים, שהם כבלים בהם עשרות ואף מאות סיבי זכוכית המשמשים להעברת תקשורת מהירה. הכבלים מגיעים עד לבתי המגורים, בהם ניתנים שירותי התקשורת.

5. ספקי תקשורת המבקשים להתחרות על אספקת שירותי תקשורת לצרכנים, נדרשים לעשות שימוש ברשת תקשורת קווית של עצמם או של אחרים, המותקנת ברשת פסיבית.

6. קביעת הממונה נשוא ערר זה נסובה אודות הרשת הפסיבית האמורה: בבעלות חברת בזק ובהחזקתה מצויה רשת פסיבית, הפרוסה ברחבי הארץ, שהוקמה בזמנו בידי משרד הדואר, משרד התקשורת ובהמשך בידי חברת בזק, כחברה ממשלתית ולאחר מכן גם כחברה שהופרטה. ברשת פסיבית זו מותקנים כבלי התקשורת של החברה, תוך שניתן להניח בה כבלי תקשורת נוספים (במועדים הרלבנטיים, בחלקים ממנה עשתה שימוש חברת הוט, כך שגם חלק מכבלי התקשורת של הוט הושמו בה).

7. כפי שיבואר, הלכה למעשה, במועד הרלבנטי, ברוב רובם של שטחי הארץ, לא קיימת תשתית פסיבית חליפית לרשת הפסיבית של בזק, בה ניתן להניח כבלי תקשורת נוספים; כמו כן, פריסת תשתית פסיבית חדשה, בפרט באזורים מבונים, היא מהלך מורכב ביותר ויקר.

8. בינואר 2015, במגמה לעודד ספקי תקשורת לפרוס רשת תקשורת אקטיבית עצמאית ומשופרת, פרסם משרד התקשורת "תיק שירותי סיטונאי – שימוש בתשתיות פיזיות" מכוחו, בין היתר, חויב בעל רשת פסיבית, לאפשר לכל חברות התקשורת המתחרות, לעשות שימוש ברשת הפסיבית שלו לצורך פריסת רשת תקשורת אקטיבית, עצמאית משלהן. זאת כחלק ממהלך להגברת התחרות בתחום התקשורת.

9. על פי האמור בקביעה, בזק, כבעלת מונופולין, פעלה על מנת לעכב מהלך זה באופן פסול בשתי דרכים:



בית הדין לתחרות ירושלים

23 אוקטובר 2023

ת"כ 19-09-64790 בזק החברה הישראלית לתקשורת בע"מ ואח' נ' הממונה על התחרות

א. המקטע האחרון ברשת התקשורת האקטיבית-הקווית, המגיע אל הבניין עצמו בו מסופקים שירותי התקשורת, מכונה "מקטע הגישה לבניין". מקטע זה משתרע בין מתקן התשתית האחרון ברשת הפסיבית של בזק העוברת בשטח הציבורי ("מתקן אפס/ גוב אפס"), לבין החיבור לבניין עצמו. מקטע זה מצוי בשטח הבניין ולעיתים גם בשטח ציבורי. כאמור בקביעה, בזק מנעה את מעבר מתחרותיה מ"מתקן האפס" שלה, אל מקטע הגישה לבניין (להלן – סוגיית מקטע הגישה לבניין). התנהגות זו הכבידה על פריסת רשת התקשורת האקטיבית של חברות התקשורת המתחרות, בשל הצורך לחפור תשתית פסיבית נוספת שעיקרה בשטח הבית המשותף, על כל המשתמע מכך, והכל שלא לצורך וללא הצדקה עניינית.

ב. כבל סיבים אופטיים, מאגד בתוכו סיבים אופטיים רבים. שימוש יעיל בכבל מתאפשר כאשר בעת פריסת הכבל, מפוצלים מתוכו סיבים בודדים בכל נקודת התממשקות ברשת הפסיבית (להלן – גוב התממשקות) ומושמטים שם, לפי צרכיה של אותה נקודה. יתר הסיבים שבכבל נותרים בשלמותם לטובת שימוש בנקודות הפיצול הבאות. בזק חייבה חיתוך מלא של כבל הסיבים בין כל שני גובי התממשקות עוקבים, וסירבה להשחיל כבלים בשיטה רציפה (קרי, חיתוך סיבים בודדים והשמטתם בנקודה הרצויה בלבד, ושימוש ביתר הסיבים שלא נחתכו באופן רצוף לטובת נקודת ההתחברות הבאה. להלן – שיטה רציפה/רצופה). בכך היא התנתה את הפריסה בשיטת השחלה נחותה, יקרה ובעייתית, שלמעשה עצרה את פרויקט פריסת הסיבים האופטיים לתקופה מסוימת אצל חברות התקשורת המתחרות (להלן – ספקיות השירות), ללא הצדקה ממשית (להלן – סוגיית חיתוך הסיבים או סוגיית החיתוך המלא בהתאמה).

10. מתחרותיה של בזק הלינו על התנהלויות אלו בפני משרד התקשורת. בזק השיבה לטענות, אך הסבריה נדחו ועמדת המתחרות התקבלה, כך שמשרד התקשורת הורה לבזק לאפשר פריסה רציפה של כבל סיבים תוך השמטה וחיתוך של הנחוץ בלבד, וללא חיתוך מלא. כן הורה משרד התקשורת לבזק לאפשר למתחרות מעבר מהתשתית הפסיבית שלה אל מקטע הגישה לבניין.



בית הדין לתחרות ירושלים

23 אוקטובר 2023

ת"כ 19-09-64790 בזק החברה הישראלית לתקשורת בע"מ ואח' נ' הממונה על התחרות

11. כפי שעולה מן הקביעה, התנהלותה האמורה של בזק עלולה הייתה לפגוע בתחרות, ואף היוותה הפרה של דיני התחרות בתקופה קריטית של תחילת מהלך לעידוד פריסת רשתות תקשורת אקטיביות קוויות עצמאיות בידי חברות התקשורת המתחרות.
12. בהתאם השיתה הממונה על חברת בזק ועל מנכ"לית החברה עיצומים כספיים בגין כל אחד מן המהלכים, בשל ניצול לרעה של מעמד בזק כבעלת מונופולין בניגוד להוראות סעיף 29א לחוק התחרות וכן סירוב בלתי סביר לספק שירות בניגוד להוראת סעיף 29 לחוק התחרות. כאמור, שיעור העיצומים הכספיים מסתכם ב-30 מיליון ₪ לחברה ו-500,000 ₪ למנכ"לית החברה.
13. בערר זה השיגו בזק והמנכ"לית הן על הקביעה כי מדובר בהפרת דיני התחרות והן על העיצומים הכספיים שהושתו ועל שיעורם.
14. לאחר שנשמעו הראיות והוגשו הסיכומים, צמצמה בזק את טענותיה כנגד הקביעה, ועיקרן בתמצית בטענה שאין מדובר בהפרה של דיני התחרות, אלא בפעילות שהוסדרה וטופלה בידי משרד התקשורת, כך שלא היה מקום להטיל בגינה עיצומים מכוח חוק התחרות הכלכלית. עוד נטען כי שיעור העיצומים שנפסקו מופרז, שכן מדובר בכפל עיצומים בגין אירוע שבמהותו הוא אירוע אחד. לעניין גובה העיצומים נטען כי שורה של עובדות מלמדות שלא היה מקום להטיל עיצומים בשיעור גבוה: העובדה שללקוחות עמדו חלופות זמינות; חלק השוק הרלוונטי להחלטה קטן מאוד; וכן פוטנציאל הפגיעה בתחרות היה נמוך, שכן גודל השוק עליו היה ניתן להתחרות בפרק זמן זה היה מצומצם יחסית. כמו כן, לטענתה לא היה מקום להחמיר בשל "הפרות קודמות" בגין אירוע משנת 2006, וכן מן הדין להפחית מגובה העיצום בשל חדילתה מההפרות הנטענות.
- כפי שיבואר, סבורות אנו כי טיפולו של משרד התקשורת בסוגיות, איננו גורע מסמכות הממונה להטיל עיצום כספי מקום שהופרו דיני התחרות; בדין הושתו העיצומים הכספיים הנדונים בגין כל אחד מן המהלכים, שכן כל אחד מהם עומד בפני עצמו; גם שיעור העיצומים הולם את מכלול הנסיבות. בהתאם, מורות אנו על דחיית עררה של בזק. משלפי הודעת ב"כ העוררות, טענותיה של העוררת, המנכ"לית, נגזרות מטענות החברה, מורות אנו גם על דחיית עררה של המנכ"לית.



בית הדין לתחרות ירושלים

23 אוקטובר 2023

ת"כ 19-09-64790 בזק החברה הישראלית לתקשורת בע"מ ואח' נ' הממונה על התחרות

רקע

15. כאמור, עניינו של ההליך דנן בתשתיות תקשורת קווית: רשת תקשורת קווית (אקטיבית) מאפשרת ללקוחות סופיים את שירותי התקשורת הבאים: טלוויזיה, טלפוןיה קווית, וגישה לאינטרנט.

16. נוכח ההתפתחויות בתחומי התקשורת השונים, ברבות השנים גוברת חשיבותה של רשת תקשורת קווית מתקדמת, המאפשרת תקשורת מהירה, יעילה ואיכותית בתחומי התקשורת האמורים, ומכאן החשיבות שבקידום התחרות בתחום, לשם הפחתת מחירים, ולא פחות מכך לשם שיפור איכות השירות וקידום החדשנות.

17. דרך מקובלת לפריסת תקשורת קווית היא על גבי "תשתית פסיבית". תשתית פסיבית היא מכלול המתקנים בהם עוברים כבלי התקשורת של רשת התקשורת הקווית (לדוגמא, הצינורות, העמודים, ארונות התקשורת וכו'). התשתית הפסיבית מגנה על כבלי התקשורת, וכן מאפשרת גישה אליהם לצורך תחזוקה, ביצוע התקנות ושדרוגים עתידיים ועוד.

18. תשתית פסיבית יכולה להיות תת קרקעית או עילית. בתשתית תת קרקעית, שהיא הנוגעת לענייננו, קיימים מתקני תשתית שונים, כגון צינורות הנקראים "קנים", המאפשרים להשחיל בתוכם כבלי תקשורת; בורות תקשורת הנקראים "גובים", המשמשים נקודות פיצול או מעבר של כבלי התקשורת העוברים דרך הקנים, ועוד.

19. על מנת להתחרות באספקת שירותי תקשורת על בסיס רשת תקשורת קווית עצמאית נדרש להעביר כבלי תקשורת עד לבתי הלקוחות.

20. מבחינה תיאורטית, יכולים שחקנים חדשים להקים תשתית פסיבית אשר תשמש אותם לבניית תקשורת קווית עצמאית. אולם, בפועל, קיימים חסמים משמעותיים לפריסת תשתית פסיבית עצמאית באזורים מאוכלסים וביניהם עלויות גבוהות הכרוכות בהנחת תשתית פסיבית; משכי זמן ארוכים; קבלת אישורים ממספר רב של רשויות, בעלי תשתית והסכמת בעלי הבתים; השפעות חיצוניות שליליות כמו זיהום, רעש ותנועה כאשר מקימים תשתית פסיבית נוספת בשכונה מאוכלסת על אף קיומה של תשתית פסיבית קיימת ועוד.

21. חברת בזק מחזיקה בתשתית תקשורת קווית – פסיבית ואקטיבית – המגיעה כמעט לכל משקי הבית בישראל.



בית הדין לתחרות ירושלים

23 אוקטובר 2023

ת"כ 19-09-64790 בזק החברה הישראלית לתקשורת בע"מ ואח' נ' הממונה על התחרות

22. בנוסף, חברת בזק פעילה בעצמה או באמצעות חברות בנות באספקת שירותי תקשורת לצרכנים, בהם שירותי אינטרנט, טלפוניה וטלוויזיה רב ערוצית, והיא מוכרות כמונופול לפי סעיף 26 לחוק התחרות במספר שווקים בתחום התקשורת.¹
23. חלקים משמעותיים מהתשתית הפסיבית המוחזקת כיום בידי בזק, הוקמו בזמנו על ידי משרד הדואר (לימים – משרד התקשורת), ובהמשך על ידי בזק כחברה ממשלתית וכחברה מופרטת.²
24. עד שנת 1994 החזיקה בזק ברישיון בלעדי לאספקת שירותי תקשורת של "מפעיל פנים" בישראל. בעקבות רפורמה בשוק התקשורת, בסוף שנות ה-90 בוטלה הבלעדיות שהוענקה לבזק ובמקומה הונהג משטר של רישיונות בתחום התקשורת אשר אפשר כניסה של שחקנים חדשים לענפי התקשורת השונים. מאז מהלך זה נעשים מהלכים אסדרתיים שונים, על מנת לפתוח את ענף התקשורת לתחרות. הדבר נעשה באופן הדרגתי ובהיוועצות עם ועדות מומחים וועדות שונות שהוקמו לבחינת הנושא.
25. במשך השנים, עמדו הוועדות השונות על הצורך בהקמת "שוק סיטונאי" בתחום התקשורת הנייחת, הקווית - "שוק סיטונאי" במסגרתו יתאפשר לחברות התקשורת לעשות שימוש בתשתיות מתחרותיהן, לרבות לצורך הקמת תשתית אקטיבית עצמאית. זאת על מנת להגביר את התחרות והחדשנות בתחום. עמדה על כך, בין היתר, ועדה גרונאו שבחנה את הנושא (דין וחשבון הוועדה לגיבוש המלצות מפורטות בדבר מדיניות וכללי התחרות בתחום התקשורת בישראל דו"ח הוועדה (2008) (לעיל ולהלן – ועדת גרונאו):
- "תפקיד מיוחד שמור בשוק לספקים שאינם רוצים להיות תלויים באיכות התשתית של מתחריהם, ועל כן הם חוכרים את מקטע הגישה ("עניבת הלוקה" – local loop), משדרגים אותו, ומציעים שירותים מתקדמים שלא ניתן היה להציע ללא שדרוג הרשת. התחרות בתחום השירותים

¹ בשנת 1995 הוכרזה בזק כמונופול בשירות טלפון בסיסי; מתן שירותי תשתית התקשורת; מתן שירות טלפון בינלאומי דו כיווני בלתי מסוייג, לרבות מתן שירות טלפון בינלאומי לשיחות נכנסות; שירותי העברה ותמסורת של שידורים לציבור (הכרזה על קיום מונופולין חב' בזק החברה הישראלית לתקשורת בע"מ (30.7.1995) רשות התחרות 3001314). בשנת 2000 הוכרזה בזק כמונופול בתחום תשתית בזק למתן שירותי גישה בקצב מהיר באמצעות ספקי אינטרנט (הכרזת מונופולין בהתאם לסעיף 26 לחוק ההגבלים העסקיים תשמ"ח-1988 על בזק החברה הישראלית לתקשורת בע"מ (11.12.2000) רשות התחרות 3009546). בשנת 2001 הוכרז על ביטול קיומה של בזק כמונופולין במתן שירות טלפון בין-לאומי דו כיווני בלתי מסויג (הודעה על ביטול הכרזה על קיומו של מונופולין, י"פ התשס"א 2823-2824). בשנת 2004 הוכרזה בזק כמונופול באספקת שירותי גישה בקצב מהיר באמצעות רשת הגישה למנוי; אספקת שירותי גישה בקצב מהיר באמצעות רשת בזק ציבורית מרכזית (הכרזת מונופולין: בזק החברה הישראלית לתקשורת בע"מ (10.11.2004) רשות התחרות 5000002).

² בשנת 1990 הפכה בזק לחברה ציבורית, כאשר עד לשנת 2014 המדינה המשיכה להחזיק בחלק ממניותיה.



בית הדין לתחרות ירושלים

23 אוקטובר 2023

ת"כ 19-09-64790 בזק החברה הישראלית לתקשורת בע"מ ואח' נ' הממונה על התחרות

1 המתקדמים בין המתחרים החדשים והספקים הותיקים היא גורם מדרבן
2 לשדרוג הרשת כולה. חכירת מקטעי הגישה מאפשרת למתחרים החדשים
3 להקים רשתות מקבילות תוך חסכון בהשקעה האדירה הנדרשת להקמת
4 רשת גישה עצמאית.

5 הוועדה רואה בפיתוח שוק סיטונאי ובאופציית חכירה של מקטע הגישה
6 את המפתח לרענון והמשך פיתוח התחרות, ולשדרוג הרשת. הוועדה
7 סבורה כי דרבון ההשקעה בתשתית הנייחת הוא קריטי לצמיחת הענף
8 בעתיד והיציאה משיווי המשקל הנוכחי שאינו מעודד השקעות מחייב
9 כניסת מתחרים חדשים שיחכרו את רשת הגישה של בעלי התשתיות
10 הקיימים. בעלי התשתיות יוכלו להמשיך ולספק שירותים במתכונת
11 הנוכחית ובנוסף כמובן לקבל תשלום הוגן עבור השימוש בתשתיותיהם.
12 במאזן שבו על כף אחת מוטלת צמיחת הענף ועל הכף השנייה מונחת
13 פגיעה (אפשרית) בזכויות בעלי התשתיות ככל שקיימות – ההכרעה היא
14 ברורה.

15 26. על רקע המלצותיהן של הוועדות השונות, בשנת 2012 החליט שר התקשורת דאז, מר משה
16 כחלון, על שורה של צעדים להגברת התחרות בשוק הסיטונאי בתחום התקשורת הנייחת
17 (אסמכתא ו' לתשובת הממונה לערר).

18 27. בכלל כך הוחלט כי מתחרים יוכלו לרכוש שירותי רשת (אקטיבית-קווית) זה מזה ולמכור
19 אותם ללקוחות הסופיים. באופן זה יכול ספק תקשורת להתחרות על לקוחות, תוך הסתמכות
20 על רשת תקשורת נייחת קיימת שבבעלות ספק אחר, ללא צורך בהקמת רשת תקשורת
21 עצמאית (אך גם ללא שליטה של אותו ספק על איכות הרשת ושדרוגה). מהלך זה הוסדר
22 ב"תיק השירות הסיטונאי – BSA וטלפניה" (להלן – שירות BSA או BSA בהתאמה) (נספח
23 1 לתשובת הממונה לערר).

24 28. מהלך נוסף שננקט, והוא הנוגע לענייננו – נקבעה זכות גישה למתחרים אל תשתית הרשת
25 הפסיבית של בעל התשתית לשם העברת כבלי תקשורת קווית (להלן – תיק שירות סיטונאי
26 שימוש בתשתיות פסיביות או תיק השירות או שירות הפסיבי בהתאמה).



בית הדין לתחרות ירושלים

23 אוקטובר 2023

ת"כ 19-09-64790 בזק החברה הישראלית לתקשורת בע"מ ואח' נ' הממונה על התחרות

- 1 באופן זה יכולה חברת תקשורת מתחרה להקים רשת תקשורת קווית אקטיבית חדשה
2 ועצמאית, תוך הסתמכות על תשתית רשת פסיבית קיימת, אשר תקל מאוד על תהליך פריסת
3 הרשת האקטיבית, וכך להתחרות על לקוחות תוך הסתמכות על רשת אקטיבית עצמאית
4 משלה.
- 5 תיק שירות זה, אודותיו נסוב ההליך דנן, התפרסם לשימוע בינואר 2015 (נספח 2 לתשובת
6 הממונה לערר), ונכנס לתוקף באוגוסט 2015.
- 7 29. הלכה למעשה, תיק השירות נגע בעיקר לתשתית הרשת הפסיבית של חברת בזק. אמנם גם
8 לחברת הוט טלקום שותפות מוגבלת (לעיל ולהלן – הוט) הייתה תשתית של רשת פסיבית
9 בחלק מאזורי הארץ, אך זו לא הייתה נרחבת כמו הרשת של בזק הפרוסה בכל הארץ. בין
10 היתר, משום שהוט עצמה הסתמכה על הרשת הפסיבית של בזק בהיקפים נרחבים, וכן חלק
11 ניכר מהרשת הפסיבית של הוט, בשל תצורתה, איננה מאפשרת בפועל קליטתן של תשתיות
12 תקשורת נוספות (כגון כבלים של סיבים אופטיים) על אלו שנפרסו מלכתחילה.
- 13 30. על רקע זה, החל מ-2015, עם פרסום תיק השירות, ועוד קודם שתיק השירות נכנס לתוקפו,
14 נעשו ניסיונות מצדן של ספקיות השירות, חברת פרטנר וחברת סלקום, שעד לאותה עת לא
15 החזיקו ברשת קווית עצמאית, לתאם עם בזק השחלת סיבים בתשתיותיה, לצורך הקמת
16 רשת קווית אקטיבית. כפי שיפורט, המהלך נתקל בקשיים אודותיהם נסובה הקביעה.
- 17 31. בעניין זה, כאמור בקביעה, נקטה בזק בשתי פרקטיקות. הראשונה, בזק סירבה למעבר
18 מתחרותיה מהתשתית הפסיבית שלה אל מקטע הגישה לבניין, כך שמן המתחרות נמנעה
19 התממשקות מלאה אל הבניין ללא פעולות או חפירות נוספות בשטח הבניין ובסמוך לו;
20 השנייה, בזק סירבה להשחיל כבלים של סיבים אופטיים בשיטה רציפה (כאמור, השמטת
21 הסיבים הנחוצים בכבל בכל נקודת התממשקות, וחיתוךם בנקודה הרצויה בלבד, תוך
22 המשך שימוש בכבל לטובת הנקודה הבאה). בזק התנתה את הפריסה בשיטת השחלה
23 נחותה, יקרה ובעייתית ללא הצדקה ממשית המחייבת חיתוך מלא של כבל סיבים בין גובי
24 התממשקות עוקבים, תוך שהיא מסרבת לחיתוך מדוד ויעיל של הסיבים הנחוצים לכל
25 נקודה (להלן – שיטת החיתוך המלא).
- 26 32. על רקע זה קבעה הממונה כי בזק ניצלה לרעה את מעמדה כבעלת מונופולין בניגוד
27 להוראות סעיף 29א לחוק התחרות וכן סירבה סירוב בלתי סביר לספק שירות בניגוד



בית הדין לתחרות ירושלים

23 אוקטובר 2023

ת"כ 19-09-64790 בזק החברה הישראלית לתקשורת בע"מ ואח' נ' הממונה על התחרות

1 להוראת סעיף 29 לחוק התחרות. בשל כך הוטל עיצום כספי על בזק בסך 16,440,000 ₪
2 בגין סוגיית מקטע הגישה לבניין, וכן 13,560,000 ₪ בגין סוגיית חיתוך הסיבים (סך הכל
3 30,000,000 ₪). בנוסף, קבעה הממונה שעל מנכ"לית בזק דאז, הגב' ס' הנדלר (להלן –
4 עוררת 2) יש להטיל עיצום כספי בסך 396,000 ₪ בגין חסימת המעבר אל מקטע הגישה
5 לבניין, וכן בסך 326,000 ₪ בגין סירוב להשחיל בשיטה הרציפה והתניית הפריסה בחיתוך
6 מלא של הסיבים. עם זאת לאור העובדה שמדובר בפעם ראשונה בה מוטל עיצום כספי
7 מכוח חוק התחרות על מפר יחיד, שהינו נושא משרה בחברה, בסכום כה גבוה, ולאחר
8 היועצות עם הוועדה לפטורים ומיזוגים אשר סברה כי יש להפחית את הסכום, הוחלט
9 להפחית את סכום העיצום הכולל ל-500,000 ₪.

33. על החלטה זו נסוב הערר דנן.

טענות הצדדים

13 34. בערר, העלתה העוררת שלל טענות כנגד הקביעה, אשר נתמכו בתצהיריהם של מר שמואל
14 סיידון, מנהל אגף רגולציה בבזק; וכן מר יעקב זנו ששימש בזמנו סמנכ"ל טכנולוגי ורכש
15 בבזק. תשובת הממונה נתמכה בתצהירה של כלכלנית ברשות, ד"ר רוני בן פורת, ובחוות
16 דעתו של מר דניאל רוזן, מומחה בתחום התקשורת, כשלזו הוגשה תגובה מטעם העוררת
17 אשר נתמכה בתצהירו של מר גדי פרלמוטר, מנהל מחלקת מכירות וספקי תקשורת בבזק;
18 תצהיר משלים של מר סיידון; תצהיר משלים של מר זנו.

19 35. במהלך ההליך נחקרו עדי הצדדים, הוגשו סיכומים בכתב, וכן השלמת טיעון בעל פה,
20 בסופו המלצנו לצדדים לבוא בדברים. השיח בין הצדדים לא הניב הסכמה, עם זאת
21 בעקבותיו ביום 17.7.2023 הודיעה בזק על צמצום ומיקוד הטענות שבהליך. הממונה
22 מצידה סברה שאין מקום למהלך כזה בשלב מתקדם של ההליך, לאחר שהושקעו בו
23 תשומות רבות.

24 36. אף שטוב הייתה עושה בזק אילו מיקדה את טענותיה מלכתחילה, גם אם עשתה זאת
25 באיחור, משחוזרת היא בה מטענות שונות, איננו סבורות שיש מקום לדון בהן עוד.



בית הדין לתחרות ירושלים

23 אוקטובר 2023

ת"כ 19-09-64790 בזק החברה הישראלית לתקשורת בע"מ ואח' נ' הממונה על התחרות

- 1 ההליך שלפנינו הוא ערר על קביעת הממונה, ומשבזק חוזרת בה מטענה כנגד רכיב מסוים
2 בקביעה, הרי שהקביעה עומדת בעינה באותו היבט. הסוגיה העומדת להכרעתנו היא האם
3 הטענות עליהן עומדת העוררת, מצדיקות התערבות בקביעת הממונה, אם לאו. טענות
4 עליהן בזק איננה עומדת לא עומדות כנגד הקביעה, וממילא לא מצדיקות התערבות בה.
- 5 37. הסוגיות שנותרו במחלוקת לגבי עצם הטלת העיצומים נוגעות, אפוא, לתחולת דיני
6 התחרות על רגולציה ענפית ועל עצם קיומה של אותה חובה רגולטורית; וכן, ובעיקר,
7 לגובה העיצומים.
- 8 38. נפרט אפוא את האמור בקביעת הממונה, ונכריע בסוגיות שנותרו במחלוקת לגביה.
- 9 קביעת הממונה
- 10 39. כאמור בקביעת הממונה, לבזק לבדה תשתית פסיבית עצמאית המגיעה כמעט לכל משקי
11 הבית בישראל.
- 12 40. משקיימות תשתיות פסיביות של חברות אחרות באזורים מסוימים (בעיקר חברת הוט)
13 ומשעסקינן בקביעה אודות שימוש בכוח מונופוליסטי, מיקדה עצמה הקביעה באותם
14 שטחים בהם חברת בזק היא בעלת התשתית הפסיבית הבלעדית הניתנת לשימוש בידי ספקי
15 תקשורת נוספים (להלן – אזורי הבלעדיות או האזורים הבלעדיים בהתאמה).
- 16 41. כאמור בקביעה, אזורי הבלעדיות מכסים שיעור ניכר ממשקי הבית בישראל הממוקמים
17 בשכונות מאוכלסות. זאת משום שאל חלק ממשקי הבית לא מגיעה רשת תקשורת קווית
18 של הוט (8%) (אסמכתא טז לתשובת הממונה לערר, עמ' 11); אל חלקם מגיעה רשת הוט,
19 כשהיא פרוסה על גבי התשתית הפסיבית של בזק, כך שלהוט אין תשתית פסיבית משל
20 עצמה באזורים אלה (לפי הערכת בזק כ-30%); ובחלקם התשתית הפסיבית של הוט
21 הוטמנה באופן שלא מאפשר שימוש בידי ספקי תקשורת נוספים (לפי הערכת בזק כ-40%)
22 (ראו נספח 13 לתשובת הממונה לערר).
- 23 42. בקביעה עמדה הממונה על כך שמסיבות טכניות, קיימים חסמים גבוהים להקמת תשתית
24 פסיבית חדשה באזורים מאוכלסים, והלכה למעשה, אין בידי הספקיות אפשרות לפרוס
25 באזורים אלה תשתיות פסיביות עצמאיות.



בית הדין לתחרות ירושלים

23 אוקטובר 2023

ת"כ 64790-09-19 בזק החברה הישראלית לתקשורת בע"מ ואח' נ' הממונה על התחרות

- 1 43. כלומר, באזורי הבלעדיות, התשתית הפסיבית שבבעלות בזק היא התשתית הפסיבית
- 2 היחידה העומדת בפני ספקיות התקשורת המתחרות לצורך פריסת רשת תקשורת קווית
- 3 עצמאית אשר תגיע למשקי הבית.
- 4 44. קביעת הממונה התייחסה לשתי פרקטיקות בהן נקטה בזק: חסימת המעבר אל מקטע הגישה
- 5 לבניין; וסירוב להשחלה בשיטה רציפה, תוך התניית הפריסה בהשחלת כבלי הסיבים
- 6 בחיתוך מלא של כבל סיבים בין שני גוברים עוקבים.
- 7 45. בגין חסימת המעבר אל מקטע הגישה לבניין, קבעה הממונה כי בזק ניצלה את מעמדה
- 8 לרעה וסירבה סירוב בלתי סביר לאפשר לספקיות השירות המתחרות מעבר אל מקטע
- 9 הגישה לצורך קידום פריסת רשת התקשורת הקווית שלהן.
- 10 46. לפי קביעת הממונה, לכל המאוחר מיולי 2015 ולכל המוקדם עד מרץ 2018 נקטה בזק
- 11 במדיניות לפיה לא תאפשר לספקיות השירות המתחרות לעבור מהתשתית הפסיבית שלה
- 12 אל מקטע הגישה לבניין. תכניות של ספקיות השירות המתחרות אשר כללו מעבר אל מקטע
- 13 הגישה לבניין נפסלו על ידי בזק, והשחלת כבלי התקשורת באזורים הבלעדיים נעצרה
- 14 ב"גוב אפס", גוב התקשורת הממוקם בשטח הציבורי מחוץ לחצרי הלקוח.
- 15 47. בזק טענה כי מתן גישה לספקיות המתחרות עשוי להיות כרוך בקשיים משפטיים ואחרים,
- 16 כך שמדובר היה בסירוב סביר. הממונה דחתה טענה זו. מבדיקה של הממונה עלה כי בזק
- 17 אפשרה או שקלה לאפשר מעבר אל מקטע הגישה לבניין לחברות תקשורת אחרות, וכן
- 18 לחברת הבת של בזק – yes, כך שסירוב פעולה דומה כלפי ספקיות השירות המתחרות –
- 19 סלקום/פרטנר – איננו סירוב סביר.
- 20 48. המחלוקת הגיעה למשרד התקשורת, אשר באפריל 2018 הכריע כי בזק לא תמנע השחלת
- 21 כבל דרך גוב האפס אל מקטע הגישה לבניין. בדומה הכריע המשרד שבזק לא תפסול תכניות
- 22 של ספקיות השירות המתחרות מהסיבה שמתקן תשתית פסיבית מצוי במקרקעין פרטיים.
- 23 49. לפי הקביעה, סירוב בזק עלול היה להביא לפגיעה משמעותית בתחרות באספקת שירותי
- 24 תקשורת לצרכנים באזורי הבלעדיות. זאת, בין היתר, על ידי עיכוב משמעותי בפריסת רשת
- 25 התקשורת הקווית על ידי הספקיות והמתחרים הפוטנציאליים; השתת עלויות כבדות על
- 26 ספקיות השירות המתחרות בשל עלות "מקטע גישה לבניין"; פגיעה במוניטין של ספקיות



בית הדין לתחרות ירושלים

23 אוקטובר 2023

ת"כ 19-09-64790 בזק החברה הישראלית לתקשורת בע"מ ואח' נ' הממונה על התחרות

- 1 השירות המתחרות בשל התמשכות ההליכים והמטרדים הנובעים מהקמת תשתית פסיבית;
2 מניעת חיבור של הבניינים בשל הכבדה, שעשויה להביא בין היתר לאי הסכמה של דיירי
3 הבניין, להרתעת לקוחות פוטנציאלים, לקשיים בעבודות התשתית ואילוצים פיזיים כמו סוג
4 הקרקע או סוג החיפוי בבניין; עיכוב שעשוי להביא לשיהוי בקבלת התמורה עבור השקעה
5 במיזם; עיכוב ספקיות המבקשות לפרוס ועיכוב שחקנים פוטנציאלים; המשך התבססות
6 על שירות ה-BSA אשר משמש כחלופה נחותה משמעותית ביכולת הספקיות להתחרות
7 ובאפשרות לקבוע את איכות השירות; פגיעה בתמריצים לגיוס לקוחות בשל הסתמכות על
8 שירות ה-BSA המביא למגבלה על כושר התחרות. לבסוף, מציינת הממונה כי המעשים
9 נעשו במועד בו חלה תמורה משמעותית ברמת התחרות האפשרית באספקת שירותי
10 תקשורת ולכן היו עשויים להיתפס כ"תמרור אזהרה" למתחרים חדשים, דבר המוסיף
11 חומרה מיוחדת למהלך.
- 12 50. בגין פעולה זו, קבעה הממונה כי בזק ניצלה לרעה את מעמדה כבעלת מונופולין ובכך הפרה
13 את הוראת סעיף 29א(א) לחוק, זאת בשל המדיניות בה נקטה ועל פיה חסמה בזק בפני
14 הספקיות המתחרות את המעבר מהתשתית הפסיבית הבלעדית שבבעלותה אל התשתית
15 הנמצאת במקטע הגישה לבניין, ומנעה ממתחריה גישה לתשומה הנחוצה להם על מנת
16 להתחרות בה בחוליות עוקבות בשרשרת האספקה.
- 17 51. הממונה קבעה כי בכך בזק הפרה גם את הוראת סעיף 29א(ב)(3) לחוק בשל קביעת תנאי
18 התקשרות שונים. שכן, מדיניות בזק הייתה שלא לאפשר מעבר אל מקטע הגישה לבניין
19 לספקיות השירות המתחרות, אולם עבור עצמה עברה בזק מהתשתית הפסיבית שלה אל
20 מקטע הגישה לבניין ופרסה במקטע הגישה לבניין. בכך, קבעה בזק תנאים מסוימים עבור
21 עצמה, ותנאים שונים עבור ספקיות השירות המתחרות. תנאים מפלים אלה עשויים היו
22 להעניק לבזק יתרון בלתי הוגן על פני ספקיות השירות המתחרות.
- 23 52. כן קבעה הממונה כי בזק הפרה בכך את הוראת סעיף 29 לחוק, בכך שסירבה סירוב בלתי
24 סביר לספק. לטענת הממונה, בנסיבות העניין, מניעת האפשרות להוציא את כבלי התקשורת
25 מהפתח המצוי בתשתית הפסיבית של בזק, כשמהעבר השני מצוי מקטע הגישה לבניין,
26 עולה כדי סירוב. הממונה מציינת שמחומר הראיות לא עולה כי לבזק עמד צידוק סביר
27 לסירובה.



בית הדין לתחרות ירושלים

23 אוקטובר 2023

ת"כ 19-09-64790 בזק החברה הישראלית לתקשורת בע"מ ואח' נ' הממונה על התחרות

53. הלכה למעשה, בשל חסימת המעבר אל מקטע הגישה לבניין (הפרת הוראות סעיפים 29, 29א(א) ו-29א(ב)(3) לחוק) קבעה הממונה עיצום כספי בהתאם לאמות המידה שנקבעו בגילוי דעת 1/16 (שיקולי הממונה על הגבלים עסקיים בקביעת עיצום כספי (26.10.2016) רשות התחרות 501072 (להלן – גילוי דעת 1/16)) כדלקמן: לאור מחזור המכירות של בזק, העיצום המרבי יהיה הרף המקסימלי הקבוע בחוק – 24,563,540 ₪; בעניין עיצום הבסיס, נקבע כי פוטנציאל הפגיעה התחרותית הנובע מסירובה של בזק מצדיק קביעת עיצום בסיס בשיעור גבוה, וזה הועמד על 85% מתוך סכום העיצום המרבי, בהתחשב בגורמים נוספים; בשלב הנסיבות הנוגעות להתנהגות בזק ביחס ההפרה לא שונה גובה העיצום; ובשלב נסיבות חיצוניות להפרה הועלה גובה העיצום הכספי בשיעור של 5% בשל הפרות קודמות, ב-50% בשל מחזור מכירות גבוה, אך גם הופחת ב-50% בשל ראשית האכיפה באמצעות עיצום כספי. סך הכל הוטל על חברת בזק עיצום כספי בגובה 16,440,000 ₪ בגין ההפרה בסוגיית מקטע הגישה לבניין; לגבי העיצום הכספי על המנכ"לית – על פי אמות המידה הועמד זה על סך של 396,000 ₪ בגין סוגיית מקטע הגישה לבניין, אולם בסופו של דבר, כאמור, נעשתה הפחתה כוללת של הסכום הכולל של העיצומים מ 722,000 ₪, ל 500,000 ש"ח.
54. בגין סירוב בזק להשחלה בשיטה רציפה והתניית הפריסה בהשחלת כבלי הסיבים תוך חיתוךם המלא ("סוגיית חיתוך הסיבים") קבעה הממונה כי בזק ניצלה את מעמדה לרעה וסירבה סירוב בלתי סביר לספק שירות זה שבמונופולין.
55. לפי הקביעה, החל מאוגוסט 2015 ועד לאוקטובר 2017 בזק שימשה כקבלנית ביצוע השחלות יחידה ובלעדית עבור הספקיות המתחרות. ספקיות השירות המתחרות, ומתחרים פוטנציאליים, נדרשו להקים בנקודות הפיצול גוב משלהם הממוקם בסמוך לגוב של בזק ומתמשק אליו, על מנת לפרוס סיבים בתשתית הפסיבית של בזק. החל מיולי 2016, ספקיות השירות המתחרות הגישו לבזק בקשות לפריסת כבלי סיבים אופטיים בתשתית הפסיבית שלה בשיטה רציפה בה, כאמור, יחתכו רק סיבים בודדים המיועדים להתפצל בגוב האפס ולהתחבר למבנים, כאשר שאר הסיבים ימשיכו באופן רציף לגוב הבא ואלו שלאחריו.
56. נסביר: כבל סיבים אופטיים הוא כבל המכיל עשרות רבות ואף מאות סיבי זכוכית אופטיים, שכל אחד מהם יכול לשמש להעברת תקשורת. כך, הכבל מאגד מספר רב של צינורות



בית הדין לתחרות ירושלים

23 אוקטובר 2023

ת"כ 19-09-64790 בזק החברה הישראלית לתקשורת בע"מ ואח' נ' הממונה על התחרות

- 1 פלסטיק דקות, שבכל אחת מהם מספר סיבים אופטיים. לדוגמא, כבל של 288 סיבים כולל
2 24 צינוריות, שבכל אחת מהן 12 סיבים. מסביב לאסופת הצינוריות חומר מילוי ומעטה
3 המעניק לכבל חוזק מכני (פס' 2.4 ל"חווה דעת בעניין הקמת רשת סיבים אופטיים העושה
4 שימוש בתשתית פסיבית של חברת בזק" אשר הוגשה על ידי דניאל רוזן מטעם הממונה
5 (להלן – חווה הדעת מטעם הממונה)).
- 6 57. הספקיות רצו שבכל נקודות פיצול תיחתך רק הצינורית הנחוצה לאותה נקודה, תוך
7 שימור לעשות שימוש ביתר הכבל ובו יתר הצינוריות בשלמותן לטובת נקודות פיצול
8 נוספות.
- 9 58. בזק דחתה את בקשות ספקיות השירותים המתחרות להשחלה בשיטה הרציפה, תוך
10 שהתנתה את הפריסה בהשחלת כבל סיבים חתוך במלואו בשני קצותיו בין כל שני גובי
11 התממשקות.
- 12
- 13 59. באופן זה, לשם יצירת רצף והמשך שימוש בכבל, לאחר החיתוך המלא, היה צורך להתיך
14 את הקצוות שיחתכו בכל גוב התממשקות ולחברם, לצורך שימוש בהם לאספקת תקשורת
15 קווית בגוברים סמוכים.
- 16
- 17 60. יובהר: מדובר למעשה בריתוך של עשרות ומאות סיבי זכוכית אופטיים, שיעשה "בשטח",
18 ולא בתנאי מעבדה, הדורש היתוך חוזר ונשנה לצורך יצירת רשת תקשורת שתשמש מספר
19 בניינים.
- 20
- 21 61. בכלל כך, לאחר כניסת תיק השירות לתוקף ודרישת פרטנר לבצע השחלה רצופה, ערכה
22 בזק תיקונים במסמך התהליכים מסמך המפרט את נהלי העבודה שלה לצורך יישום תיק
23 השירות (להלן – מסמך התהליכים), באופן שיובהר שהיא אינה משחילה בשיטה הרציפה.
- 24 62. למרות פניות חוזרות של הספקיות לבזק, בין היתר תוך אזכור הקושי בשיטת החיתוך המלא,
25 בזק המשיכה להתנות את הפריסה בשיטת החיתוך המלא. בעקבות פנייה של ספקיות



בית הדין לתחרות ירושלים

23 אוקטובר 2023

ת"כ 19-09-64790 בזק החברה הישראלית לתקשורת בע"מ ואח' נ' הממונה על התחרות

- 1 השירות למשרד התקשורת, בינואר 2017 הכריע משרד התקשורת כי על בזק לבצע השחלה
2 רציפה בין גובי התממשקות בתשתית הפסיבית שלה. בעקבות כך חזרה בה בזק מסירובה,
3 אך דרשה לתקן את מסמך התהליכים ולהתאימו לפריסה בשיטה הרציפה, דבר שנמשך
4 כחודשיים נוספים (קרי עד מרץ 2017).
- 5 63. בטיעוניה גרסה בזק שהתנגדה לשיטת ההשחלה שהוצעה בידי ספקיות השירות שכללה
6 השמטה של הסיבים הנחוצים, ולא חיתוך מלא, משום שמדובר היה בשיטה לא סבירה
7 טכנית. בזק אישרה שהיא עצמה משחילה ב"שיטה ענפית", שאיננה כרוכה בחיתוך מלא,
8 אלא שהספקיות לא הציעו שהן תפעלנה בשיטה זו, ומכאן הסירוב.
- 9 64. בקביעתה ציינה הממונה כי מדובר בטיעון מלאכותי וכי לאורך כל תקופת ההפרה בזק
10 נמנעה מלהזכיר את השיטה הענפית בפני הספקיות או בפני משרד התקשורת, ועמדה על
11 טענתה כי על פי תיק השירות נדרש חיתוך מלא בין כל שני גובי התממשקות סמוכים.
- 12 65. בעניין פוטנציאל הפגיעה בתחרות, לפי הקביעה, דרישת בזק לפרוס בשיטת החיתוך המלא
13 בלבד, הביאה לכך שהספקיות המתחרות נמנעו מלקדם פריסת סיבים, והמתינו עד להשלמת
14 שינוי מדיניות בזק שתאפשר השחלה בשיטה הרציפה.
- 15 66. מדיניות בזק לפרוס בשיטת החיתוך המלא גילמה השתת עלויות כבדות על מתחרותיה,
16 בשל הצורך בהיתוך מספר סיבים רב יותר, המעלה את עלות הקמת הרשת בצורה
17 משמעותית; שיטה כזו יוצרת נקודות כשל הנדסיות ברשת, שכן החיתוך וההיתוך לאחר
18 מכך מעלה את ההסתברות לכשל הנדסי בכל נקודה בה פעלו, ובכך צפויה להיפגע אמינות
19 רשתות התקשורת הקווית של ספקיות השירות המתחרות. עוד צוין שחיתוך כבל הסיבים
20 מחייב חיתוך של כלל הצינוריות העוטפות את הכבל ומגנות עליו מפני רטיבות ומפגעים
21 נוספים, לכן גדלה חשיפת סיבי הכבל למפגעים. חשיפה זו למפגעים משפיעה על תקינות
22 ואמינות הרשת, על איכות השירות, על העלויות השוטפות ועל כן היא גם עלולה לפגוע
23 במוניטין החברה; כמו כן הדרישה לחיתוך מלא מאריכה באופן מלאכותי את משך הזמן
24 של עבודת פריסת הרשת וגורמת לעיכוב בהקמתה.
- 25 67. בגין פעולה זו, קבעה הממונה כי בזק ניצלה לרעה את מעמדה כבעלת מונופולין בתחום
26 התשתיות הפסיביות באזורים הבלעדיים והפרה את הוראת סעיף 29א(א) לחוק. על בזק
27 כבעלת מונופולין מוטלת חובה להעניק באופן סביר גישה לתשתית הפאסיבית הבלעדית



בית הדין לתחרות ירושלים

23 אוקטובר 2023

ת"כ 19-09-64790 בזק החברה הישראלית לתקשורת בע"מ ואח' נ' הממונה על התחרות

- 1 אשר מצויה בבעלותה. חובה זו המוטלת על בזק אינה משפיעה לרעה על תמריציה להשקעה
2 וחדשנות. השחלה בשיטה הרציפה אינה פוגעת בתשתית של בזק ולא היה צידוק לגיטימי
3 לסירוב, אשר העמיד בפני המתחרות שיטה מסורבלת, יקרה וממושכת שפוגעת באמינות
4 הרשת. לפיכך, סירובה של בזק עלול היה להפחית את התחרות ולפגוע בציבור, וקמה לה
5 החובה לאפשר פריסה בשיטה הרציפה, חובה שהופרה.
- 6 68. כמו כן, קבעה הממונה כי בזק הפרה את הוראת סעיף 29 לחוק, הקובע סירוב בלתי סביר
7 לספק. בזק היא בעלת מונופולין בתשתיות הפסיביות באזורים הבלעדיים ושימשה כקבלנית
8 ביצוע השחלות היחידה. סירובה להשחיל בשיטה הרציפה והתנייתה בשיטת החיתוך המלא
9 עולה כדי סירוב של בזק לפרוס רשת תקשורת קווית מתחרה בתשתית שלה, ללא שעלה
10 מחומר הראיות צידוק סביר לסירובה.
- 11 69. הממונה לא קיבלה את טענות בזק לגבי שיטות פריסה אחרות שעמדו בפני המתחרות ולא
12 נמנעו מהן בידי בזק.
- 13 70. הממונה דחתה בקביעה טענות נוספות שעלו מצד בזק, וביניהן כי לא היה מקום להטיל
14 עיצום בגין שתי הפרות; כי קיים מאסדר ייעודי בעניין; וכי ראוי שהממונה תעשה שימוש
15 בסמכותה למתן הוראות צופות פני עתיד ולא בסמכותה להטלת עיצומים.
- 16 71. בשל סוגיית חיתוך הסיבים (הפרת הוראות סעיפים 29 ו-29א) לחוק) קבעה הממונה כי
17 לאור מחזור המכירות של בזק, העיצום המרבי יהיה הרף המקסימלי הקבוע בחוק –
18 24,563,540 ₪; בעניין עיצום הבסיס, נקבע כי פוטנציאל הפגיעה התחרותית הנובע
19 ממדיניות בזק הוא גבוה, וכי שיעור עיצום הבסיס שיוטל יהיה 70% מתוך סכום העיצום
20 המרבי, בהתחשב בגורמים נוספים; בשלב הנסיבות הנוגעות להתנהגות בזק ביחס להפרה
21 לא נמצא נסיבות המצדיקות הפחתת גובה העיצום, ובשלב הנסיבות החיצוניות להפרה
22 הועלה גובה העיצום הכספי ב-5% בשל הפרות קודמות, וב-50% נוספים בשל מחזור
23 מכירות גבוה. כן הופחת העיצום ב-50% בשל ראשית האכיפה באמצעות עיצום כספי. סך
24 הכל הוטל על חברת בזק עיצום כספי בגובה 13,560,000 ₪ בגין ההפרה של חיתוך
25 הסיבים. לגבי העיצום הכספי על המנכ"לית – על פי אמות המידה הועמד זה על סך של
26 326,000 ₪ בגין סוגיית חיתוך הסיבים, אולם, כאמור, בסופו של דבר נעשתה הפחתה
27 כוללת של הסכום הכולל בגין שתי ההפרות.



בית הדין לתחרות ירושלים

23 אוקטובר 2023

ת"כ 19-09-64790 בזק החברה הישראלית לתקשורת בע"מ ואח' נ' הממונה על התחרות

72. יצוין כי שתי ההפרות הנדונות אירעו קודם לתיקון מס' 21 לחוק (שפורסם בתאריך 10.1.2019) ועל כן העיצומים הכספיים שהוטלו על בזק הוטלו בהתאם לחוק כנוסחו במועד ההפרות.

דיון

73. כאמור, חברת בזק מיקדה טענותיה: והעלתה טענה כנגד הקביעה שהיא הפרה את הוראות חוק התחרות וכי כמה סמכות להשית עיצומים; וכן מספר טענות כנגד גובה העיצומים הכספיים. נבחן תחילה את סוגיית קיומה של הפרה.

אשר לטענה כנגד עצם קיומן של הפרות

74. לטענת בזק, ביסוד החלטת הממונה טעות משפטית. לשיטתה של בזק, אין ולא הייתה לה חובה כלשהי מכוח דיני התחרות לאפשר למתחרותיה לבנות את הרשת שלהן בתשתית שלה, שכן היא איננה מחויבת "להכניסן לביתה". לטענתה, החובה לה טוענת הממונה היא הלכה למעשה הפקעת תשתיותיה; העמדת עובדיה לרשות מתחרותיה; וויתור על השליטה והבעלות בנכסיה והעמדתם לרשות מתחריה. חובה קיצונית כזו אינה נכללת בחובות ההתנהגות הכלליות המוטלות על מונופול בחוק התחרות. נטען כי קיימת הבחנה בחוק התחרות בין הגברת תחרות למניעת פגיעה בה. לשיטת בזק, במקרה דנן מדובר למעשה בדרישה כלפי בזק לפעול להגברת התחרות, דבר שאין לו עיגון בהוראות החוק הרלבנטיות.

75. בהקשר זה, לטענת בזק, בדיני התחרות האירופאיים נקבע כי תנאי מרכזי לחובתו של מונופול לספק שירות הוא העדר כל תחליף לאותו שירות או מוצר. אם קיים כזה, אף אם מדובר בתחליף נחות, לא תחול על בעל המונופולין החובה לספק את השירות למתחריו. נטען כי בענייננו תנאי זה אינו מתקיים, שכן למתחרותיה של בזק קיימים תחליפים המאפשרים להן להתקשר עם לקוחות קצה בהסכם לאספקת שירותי תקשורת קווית. בפרט שירות ה-BSA, בו רוכשות המתחרות שירותי תקשורת של בזק אותם הן מציעות ללקוחות. לטענת בזק, באופן זה שירות ה-BSA מאפשר למתחרות להציע ללקוחות שירות שווה ערך בטיב ואיכות לשירות שמספקת בזק, ואין חשש לחיסול התחרות האפקטיבית או חשש שהמתחרים יאלצו לצאת משוק אספקת שירותי האינטרנט ללא שימוש בתשתיותיה הפסיביות של בזק, כך שאין מדובר בהפרת דיני התחרות.



בית הדין לתחרות ירושלים

23 אוקטובר 2023

ת"כ 19-09-64790 בזק החברה הישראלית לתקשורת בע"מ ואח' נ' הממונה על התחרות

76. אשר לחובה שחלה על בזק מכוח דיני התקשורת להעמדת תשתיותיה לטובת מתחרותיה, במסגרת "תיק השירות" – לשיטת בזק חובה זו חלה בתחום דינים אלו בלבד, ולא בתחום דיני התחרות. לטענתה, אסדרה רגולטורית על ידי משרד התקשורת יכולה אולי לרכז את התנאים לתחולת חובה שקיימת עקרונית בתוך דיני התחרות. אך אין בכוחה של אסדרה רגולטורית כזו ליצור יש מאין חובה הגבלית, בעניין שבאופן מהותי חורג מגבולות דיני התחרות כבעניינו.

עוד מוסיפה בזק וטוענת כי במועדים בהם מיוחסות לה הפרות, כלל לא הייתה קיימת חובה רגולטורית מדיני התקשורת בהיבטים עליהם נסובה החלטת הממונה, או לכל הפחות החובות הרגולטוריות היו נתונות לפרשנות וחייבו בחינה על ידי משרד התקשורת. בהמשך, משנקבעה חובה בידי משרד התקשורת לאחר בירור, בזק קיימה אותה מיד.

אשר לטענה כי על בזק לא חלה חובה מדיני תחרות, לספק למתחרותיה שירותים פאסיביים

77. נדון תחילה בטענה המשפטית העקרונית והמרכזית שנותרה, כאמור, לאחר שבזק צמצמה את טיעוניה, לפיה "לא חלה על בזק כל חובה לספק את השירותים הפאסיביים מכוח חוק התחרות וכי הרגולציה לא שינתה לעניין זה"; כמו גם הטענה שדיני התקשורת הם המסגרת החוקית והאסדרתית הבלעדית החלה במקרה דנן, ולכן החובה לספק את השירותים הפאסיביים קמה אך ורק מכוחם של דיני התקשורת.

78. אין בדינו לקבל טענה זו כלל ועיקר. לדיני התחרות נגיעה ישירה למסכת העובדות נשוא ערר זה. למעשה, פועלם של דיני התחרות יכול שיבוא לידי ביטוי בשני מישורים נפרדים: האחד, בכוחם של דיני התחרות להקים באופן עצמאי את החובה לספק את השירותים הפאסיביים וזאת בהתאם לדוקטרינת "המשאב החיוני"; השני, בכוחם של דיני התחרות לחול על רגולציה שנקבעה. משקבע המאסדר הענפי הרלוונטי (קרי, משרד התקשורת) את החובה לספק את השירותים הפאסיביים, תחולתם של דיני התחרות מתקיימת באופן מקביל ועצמאי לזו של האסדרה הענפית הרלוונטית. האסדרה הענפית, למשל מתחומי התחבורה, הבריאות או התקשורת, איננה מאיינת את תוקפם של דיני התחרות בענף הרלוונטי. דיני התחרות חולשים על כלל ענפי המשק ופועלם הוא כדין מקביל ומשלים, המשתלב עם האסדרה הענפית לכדי מארג אסדרה כולל ומקיף, שמטרתו קיומו של משק משוכלל ותחרותי. לפיכך, הוראת המאסדר הענפי איננה ממצה את חובתו של בעל מונופולין מכוח



בית הדין לתחרות ירושלים

23 אוקטובר 2023

ת"כ 19-09-64790 בזק החברה הישראלית לתקשורת בע"מ ואח' נ' הממונה על התחרות

דיני התחרות, וקיומה של אכיפה על ידי המאסדר הרלוונטי או העדרה איננה מוציאה את כוחה של רשות התחרות לפעול מקום שלדעתה הדבר ראוי ונחוץ לשם מימוש תחרות ראויה בענף המדובר. נסביר ביתר פירוט.

דוקטרינת "המשאב החיוני"

79. ראשית, בכוחם של דיני התחרות לחייב, במקרים מתאימים, בעל מונופולין להעניק גישה למשאב שבשליטתו אם גישה זו חיונית לקיומה של תחרות בשוק הנסמך על משאב זה. שוק זה יכול להיות ראשי, בו לעוסק מעמד מונופול, או בשווקים משיקים במורד השרשרת העסקית, הנסמכים על השוק הראשי. הגישה למשאב היא חיונית אם בהעדרה לא תתכן תחרות, וזאת בשל קשיים טכניים או כלכליים שאינם מאפשרים למתחרה לספק לעצמו את המשאב הדרוש. חיוב זה נודע בשם דוקטרינת "המשאב החיוני". דוקטרינה זו עברה התפתחויות משמעותיות בפסיקה בישראל ובעולם וקנתה אחיזה איתנה במשפט הישראלי. לסקירה מקיפה של דוקטרינת המשאב החיוני והתשתית העיונית והכלכלית העומדת בבסיסה, ראו מאמרו של מיכל גל והילה נבו, "דוקטרינת המשאב החיוני: מתי מונופול נדרש לספק גישה למתחריו?", ספר מרים נאור, 697 (אהרן ברק, דפנה ברק-ארוז, מיכל גל, רונן פוליאק, אבישלוס וסטרייך, סתיו כהן, עורכים, הוצאת נבו, 2023) (להלן – גל ונבו).

80. דוקטרינת המשאב החיוני אומצה בהחלטת בית הדין לתחרות בעניין ה"ע (הגבלים עסקיים) 1/93 הממונה על ההגבלים העסקיים נ' חברת דובק בע"מ (17.1.1995) (להלן – עניין דובק). בעניין דובק דובר בהחלטתה של חברת דובק למנוע מהמתחרות גישה למערך ההפצה הבלעדי שלה, אשר שימש את החברות המתחרות, וזאת באופן מפתיע ולאלתר, באופן שהותיר את המתחרות בפני שוקת שבורה. בית הדין לתחרות קבע כי אמנם אין חובה כללית על בעל מונופול לסייע למתחריו, אך בהתקיים נסיבות מתאימות ניתן לחייב את בעל המונופול להעניק למתחריו גישה למשאב חיוני אשר בשליטתו, וזאת בתנאים שייקבעו. במקרה זה, קבע בית הדין, כי חיוב הגישה למשאב החיוני – קרי מערך ההפצה – יעמוד למשך פרק זמן אשר יאפשר למתחרות להתארגן בהקמה של חלופה. דוקטרינת המשאב החיוני עמדה גם בבסיסה של החלטת הממונה בדבר הסדר כובל וקיום מונופולין בעניין נצב"א ((הכרזות על בעלי מונופולין לפי סעיף 26(א) וקביעה בדבר קיומו של הסדר כובל לפי סעיף 43(א)(1) (26.5.1999) רשות התחרות 3003820(להלן – עניין נצב"א)). בעניין נצב"א קבע הממונה על התחרות כי הגישה למסוף אוטובוסים מרכזי ("תחנה מרכזית")



בית הדין לתחרות ירושלים

23 אוקטובר 2023

ת"כ 19-09-64790 בזק החברה הישראלית לתקשורת בע"מ ואח' נ' הממונה על התחרות

- 1 מהווה משאב חיוני לקיומה של תחרות בענף התחבורה הציבורית. לפיכך, נוכח מעמדה
- 2 הדומיננטי בענף של חברת אגד, שהיא חברת האם של נצב"א, סירוב להעניק גישה למסופי
- 3 אוטובוסים מרכזיים עלול לסכל משמעותית את התחרות באגד.
- 4 81. כך, דוקטרינת המשאב החיוני יושמה בדין הישראלי במקרה של שליטה במערך הפצה
- 5 ובשליטה בתשתית פיזית, וזאת מכוח הוראות סעיפים 29, 29א ו- 30 לחוק התחרות (ראו
- 6 גם: אריאל אזרחי ודיויד גילה דיני התחרות האירופאים בראי דיני ההגבלים העסקיים
- 7 הישראליים 335-336 (2019) (להלן – אזרחי וגילה)).
- 8 82. גל ונבו מציינות במאמרו כי ניתן לראות אף בהחלטת בית הדין לתחרות בעניין ה"ע
- 9 (הגבלים עסקיים) 801/08 בזק החברה הישראלית לתקשורת בע"מ נ' הממונה על
- 10 ההגבלים העסקיים (16.12.2009), משום יישום של דוקטרינת המשאב החיוני (ראו גל
- 11 ונבו, עמ' 719) (להלן – עניין בזק-הוט). במקרה זה, דובר בחיוב של חברת בזק מכוח חוק,
- 12 לחבר את המתחרות לתשתיות פיזיות שבשליטתה כבעלת מונופול – מונופולין תשתיות
- 13 אשר הוא, כאמור, יציר ממשלה במקורו – ואשר חברת בזק נמצאה בהתנהגותה כמי
- 14 שמצמצמת שירותים שלא במסגרת תחרותית הוגנת.
- 15 83. דוקטרינת המשאב החיוני אומצה גם בדין האירופי, וזאת בהתבסס על סעיף 102 לאמנה
- 16 האירופית (Treaty on the Functioning of the European Union (TFEU))
- 17 האוסר על ניצול לרעה של כוח מונופוליסטי. בשורה של החלטות, בית הדין האירופי אימץ
- 18 דוקטרינה זו ופיתח את התנאים להתקיימותה (ראו גל ונבו, בעמ' 711-714). גם בפסיקה
- 19 האירופית המקרים בהם נדונה דוקטרינת המשאב החיוני עסקו בגישה למערך הפצה בלעדי
- 20 או בשליטה בתשתיות פיזיות של בעל מונופול. שליטה בתשתיות פיזיות, כגון נמל או שדה
- 21 תעופה, משמשת כדוגמה מרכזית לצידוק להחלתה של דוקטרינת המשאב החיוני (ראו גל
- 22 ונבו, בעמ' 711-714; אזרחי וגילה, בעמ' 330-331).
- 23 84. פסק הדין של בית הדין האירופי בעניין [1998] Oscar Bronner v. Mediaprint,
- 24 ECR I-7791, [1999] 4 CMLR 112 (להלן – עניין Bronner) עסק במתן גישה
- 25 למתחרות למערך ההפצה של בעל מונופול, באותו מקרה דובר במערך ההפצה של עיתונים.
- 26 בעניין Bronner בית הדין האירופי סירב לחייב את בעל המונופול להעניק גישה למערך
- 27 ההפצה שלו, בקבעו תנאים מחמירים לתחולתה של דוקטרינת המשאב החיוני. בית הדין



בית הדין לתחרות ירושלים

23 אוקטובר 2023

ת"כ 19-09-64790 בזק החברה הישראלית לתקשורת בע"מ ואח' נ' הממונה על התחרות

האירופי הגיע לכלל מסקנה כי בפני המתחרות עמדה אפשרות להקים מערך הפצה עצמאי, ולפיכך קבע כי לא התקיימו התנאים להחלתה של דוקטרינת המשאב חיוני ולחיובו של בעל המונופול להעניק גישה למשאב המדובר. בשנת 2009 הוציאה הנציבות האירופית הנחיות מפורטות לתנאים בהתקיימם ניתן יהיה לחייב בעל מונופול להעניק גישה למשאב חיוני שבשליטתו (ראו: Guidance on the Commission's enforcement priorities in applying Article 82 of the EC 60 Treaty to abusive exclusionary conduct by dominant undertakings, OJ C 45/7 (2009), paragraphs 83-84; גל ונבו, בעמ' 714).

85. מעבר לשאלת החיוב להעניק גישה למשאב חיוני, הדוקטרינה אף עוסקת בשאלת הסעד, קרי באלו תנאים נדרש בעל המונופול להעניק את הגישה, משעה שנקבעה חובה להעניק גישה. הפסיקה בארץ ובעולם פרשה את החובה להעניק גישה ככוללת חיוב ליישמה בתנאים שוויוניים, ללא אפליה (ראו למשל עניין נצב"א, פסקה 8.3 להחלטה; טל ונבו, בעמ' 731-732; אזורחי וגילה, בעמ' 331). גל ונבו מסבירות את הרציונל העומד בבסיס הדרישה לקיים תנאים שוויוניים במתן הגישה ב"צורך לוודא שבעל המונופולין לא משתמש בשליטה במשאב באופן המקים מכשלות מלאכותיות לתחרות דווקא למתחריו היעילים: איסור האפליה יבטיח ששום מתחרה, לרבות זרועו של בעל המונופולין בשוק המשיק, אינו נהנה מיתרון שאינו מבוסס על יתרונותיו התחרותיים היחסיים אלא על יחסיו עם בעל המונופולין. סעד זה גם מתגבר על הקושי המוסדי בקביעת תנאי התקשורת על ידי בתי המשפט, המחייבים פיקוח מחירי ישיר, כיוון שהוא יוצר "תנאי בסיס" (benchmark) לתנאי האספקה" (ראו גל ונבו, בעמ' 731).

86. עולה, אפוא, כי בכוחם של דיני התחרות לחייב בעל מונופול להעניק גישה למשאב חיוני שבשליטתו, בהתקיים התנאים הנדרשים, ואף לדרוש כי גישה זו תינתן בתנאים שוויוניים ובהעדר אפליה.

87. בענייננו, חובה שכזו כבר נקבעה על ידי המאסדר הענפי. במקרה דנן המאסדר הרלוונטי, קרי משרד התקשורת, קבע באופן ברור כי חלה חובה על העוררת לספק גישה לשירותים הפאסיביים, וזאת כדי לאפשר קיומה של תחרות בענף. אסדרה מסוג זה בתחום תשתית התקשורת, אשר מקורה במונופולין ממשלתי, נעשתה גם במדינות נוספות כפי שציינה הממונה. לפיכך, מתייחר הצורך להקים חובה זו באופן עצמאי ונפרד מכוח דוקטרינת



בית הדין לתחרות ירושלים

23 אוקטובר 2023

ת"כ 19-09-64790 בזק החברה הישראלית לתקשורת בע"מ ואח' נ' הממונה על התחרות

1 "המשאב החיוני". ליתר דיוק, דוקטרינת המשאב החיוני יושמה, לפחות בחלקה, על ידי
2 הטלת החובה להעניק גישה לתשתית התקשורת על ידי המאסדר הענפי. מכאן, נפנה לדון
3 בשאלת היחס בין האסדרה הענפית לבין תחולתם של דיני התחרות.
4 מקומם של דיני התחרות בצד האסדרה הענפית וכהשלמה לה
5 88. כאמור, טענה נוספת המועלת על ידי העוררת היא כי "העולם" הרלוונטי היחידי במקרה
6 דנן הוא דיני התקשורת, אשר מכוחם חויבה בזק להעניק גישה לשירותים הפאסיביים
7 ומשכך, לשיטתה, רק מכוחם של דיני התקשורת ניתן לדון בהפרת חיוב זה ולהשית עליה
8 עיצומים. דיני התחרות, כך טוענת העוררת, אינם חלים במקרה דנן ולכן קביעת הממונה על
9 התחרות נשוא ערר זה נעשתה שלא כדין.
10 89. טענה זו איננה מתיישבת עם תכלית דיני התחרות והיא משוללת כל יסוד בדין הישראלי
11 ובדיני התחרות הנוהגים במדינות אחרות.
12 90. אסדרת השווקים השונים לשם קידום התחרות יכול שתעשה בידי מאסדר ענפי ייעודי, אשר
13 בדרך כלל באמתחתו הידע המקצועי בענפי המשק השונים, וזאת בצד דיני התחרות
14 המשמשים כמעטפת משלימה ועצמאית, שתכליתם לוודא כי התחרות במשק מתקיימת
15 בהתאם לנורמות כלליות, כגון האיסור על ניצול לרעה של כוח מונופול הקבוע בסעיף 29א
16 לחוק התחרות. תפיסה זו, לפיה דיני התחרות חלים בצד ובמקביל לאסדרה ענפית ייעודית,
17 מושרשת בדין הישראלי. ראו, לדוגמה, מיכל (שיצר) גל "תפקידו של חוק ההגבלים
18 העסקיים במארג החוקים הכלכליים של מדינת ישראל" ניתוח משפטי וכלכלי של דיני
19 ההגבלים העסקיים, 31, 54 (מיכל (שיצר) גל ומנחם פרלמן עורכים, נבו 2008) (להלן –
20 גל), שם מוסבר כי "ההלכה הנוהגת היא כי דיני ההגבלים חלים במקביל לדינים
21 הספציפיים", וכי "דיני ההגבלים העסקיים נסוגים רק במקום שבו קיימת התנגשות חזיתית
22 בינם לבין דין ספציפי... ביתר המקרים יש לפרש את הדינים הרלוונטיים כחלים זה בצד
23 זה...". בהתאם לכך, התפיסה הנוהגת בישראל, על אחת כמה וכמה, היא כי במקום שבו
24 קיימת אסדרה ענפית אך זו הותירה מרחב פעולה עסקי אין כל מניעה לתחולה מקבילה של
25 דיני התחרות (ראו, גל, בעמ' 55-56). התחרות במשק יכולה להיות מוסדרת, אפוא, בשני
26 רבדים – רבד פנימי ענפי, שייתכן ויכלול התייחסות לתחום המקצועי הרלוונטי, ורבד
27 חיצוני כללי של דיני התחרות, שמכוחו נקבעות נורמות תשתיות בנוגע להתנהלות אסורה
28 על פי עקרונות דיני התחרות. שני רבדים אלה דרים בכפיפה אחת ומשלימים זה את זה.



בית הדין לתחרות ירושלים

23 אוקטובר 2023

ת"כ 19-09-64790 בזק החברה הישראלית לתקשורת בע"מ ואח' נ' הממונה על התחרות

91. בכוחו של המאסדר הענפי לקבוע הוראות קונקרטיות שמטרתן לקדם את התחרות, כגון
חיוב גישה למשאב חיוני, וכן לקבוע הוראות טכניות שונות לביצוע חיוב זה. אכיפתו של
חיוב זה יכולה להיעשות על ידי המאסדר הענפי, על ידי רשות התחרות, או על ידי שניהם
במקביל. למעלה מכך, ייתכן כי חיוב הגישה ייקבע על ידי המאסדר הענפי, בעוד שאופן
יישומה של הגישה, לרבות התקיימותם של תנאים שוויוניים והעדר אפליה, ייבחנו על ידי
רשות התחרות.
92. כך ממש בענייננו, משרד התקשורת חייב את העוררת להעניק גישה למשאב חיוני, קרי
התשתית הפאסיבית, מכוח דיני האסדרה הענפית של תחום התקשורת. הפרה של חיוב זה,
בין אם בעל המונופול מסרב כליל לקיים את חובתו ובין אם הוא מקיימה בדרך העולה כדי
ניצול לרעה של כוחו, יכול שתיאכף על ידי משרד התקשורת ו/או רשות התחרות.
93. סוגית מתן הגישה לתשתית תקשורת הנשלטת על ידי בעל מונופול ודוקטרינת המשאב
החיוני עמדו לאחרונה בליבה של התדיינות ענפה בדין האירופי, בעניין התנהלותה של
חברת התקשורת Slovak Telekom, וראו: C 851/14, Slovak Telekom v. Commission, ECLI:EU:T:2018:929, (Dec. 13, 2018);
Slovak v. Commission, C-165/19 Slovak Telekom v. Commission, ECLI:EU:C:2021:239 (March 25, 2021);
Slovak v. Commission, ECLI:EU:C:2021:239 (March 25, 2021) – החלטת בית הדין האירופי
לצדק בעניין Slovak).
94. במקרה זה, המאסדר האירופי קבע הוראה שחייבה את חברת התקשורת Slovak, שהיא
בעלת מונופולין בתשתית התקשורת הסלובקית – מונופולין תשתיות אשר הוא יציר
ממשלה במקורו – להעניק גישה למתחרות לתשתית הפיסית שבשליטתה לשם עידוד
התחרות בתחום התקשורת. המאסדר האירופי קבע כי הגישה לחלופות תשתית אחרות, כגון
כבלים, לוויין או רשת אלחוטית, אינן מספקות את אותה "פונקציונאליות" (ראו החלטת
בית הדין האירופי לצדק בעניין Slovak בפסקה 2 להחלטה). בשנת 2014 הנציבות
האירופית מצאה שחברת Slovak ניצלה לרעה את מעמדה כבעלת מונופולין, תוך הפרת
סעיף 102 לאמנה האירופית, בכך שהגבילה את הגישה של המתחרות לתשתית
שבשליטתה. ביתר פירוט, נקבע כי Slovak הציבה תנאים ודרישות בלתי הוגנים כתנאי
למתן גישה לתשתיות שבשליטתה וכן דרשה מחיר גישה בלתי הוגן אשר לא אפשר
למתחרה יעיל באותה מידה להציע שירות במחיר משתווה מבלי שהדבר יגרור להפסד (ראו



בית הדין לתחרות ירושלים

23 אוקטובר 2023

ת"כ 19-09-64790 בזק החברה הישראלית לתקשורת בע"מ ואח' נ' הממונה על התחרות

1 החלטת בית הדין האירופי לצדק בעניין Slovak, בפסקאות 13-17 (להחלטה). על קביעה
2 זו של הנציבות האירופית הוגש ערר, שהתבסס בין היתר על הלכת Bronner, עליה
3 מבקשת בזק להסתמך בענייננו, בטענה שלא התקיימו תנאיה המחמירים של הלכה זו לחיוב
4 בעל מונופולין להעניק גישה למשאב חיוני. בית הדין האירופי נתן את החלטתו
5 בעניין Slovak בשנת 2018, דחה את הערר לגופו, והתערב בגובה הקנס שהושת על
6 Slovak (ועל חברת האם) והפחיתו (ראו החלטת בית הדין האירופי לצדק בעניין Slovak,
7 בפסקאות 18-26 (להחלטה). על החלטה זו הוגש ערעור, והחלטת בית הדין האירופי לצדק
8 בעניין Slovak, אשר דחתה באופן גורף את הערעור, ניתנה בשנת 2021.

9 95. בית הדין האירופי לצדק הבהיר כי במקרה זה שבעניין Slovak מתקיימת מסכת עובדתית
10 שונה מזו שבעניין Bronner: בעוד שבעניין Bronner נקבעו תנאים מחמירים בהתקיימם
11 ניתן יהיה לחייב בעל המונופולין להעניק גישה למשאב חיוני שבשליטתו אם הוא מסרב
12 לעשות כן, בעניין Slovak בעל המונופולין לא סרב להעניק גישה למשאב החיוני אלא
13 העניק גישה בתנאים לא הוגנים אשר עלולים לפגוע בתחרות. לפיכך, קבע בית הדין
14 האירופי לצדק, כי עוצמת ההתערבות במקרה שכזה, העוסק בדרך שבה מוענקת הגישה
15 למשאב החיוני, והשפעתה על היחסים החוזיים בין הצדדים ועל זכות הקניין של בעל
16 המונופולין פחותה מכפייתו של בעל מונופולין להעניק גישה למשאב שבשליטתו (ראו
17 החלטת בית הדין האירופי לצדק בעניין Slovak, בפסקה 51 (להחלטה). בית הדין לצדק
18 הבהיר עוד כי לא כל בדיקה של ניצול לרעה של מעמד דומיננטי על ידי בעל מונופולין
19 צריכה להיעשות בהתאם לתנאים של הלכת Bronner, שעסקה במצב של סירוב להעניק
20 גישה (ראו החלטת בית הדין האירופי לצדק בעניין Slovak, בפסקה 53 (להחלטה). הלכת
21 Bronner, למשל, לא חלה מקום שבו הניצול לרעה של המעמד הדומיננטי נעשה על ידי
22 הצרת מרווחים במורד השוק (margin squeeze), בניגוד לסירוב מוחלט להעניק גישה
23 למשאב חיוני (ראו החלטת בית הדין האירופי לצדק בעניין Slovak, בפסקה 52 (להחלטה).
24 בהתאם לכך, בית הדין האירופי לצדק קבע כי הנציבות האירופית לא נדרשה להתייחס
25 למבחנים השונים שנקבעו בהלכת Bronner במסגרת קביעתה כי חברת Slovak ניצלה
26 לרעה את מעמדה כבעלת מונופול, בכך שהציבה דרישות בלתי הוגנות מהמתחרות כתנאי
27 לקבלת גישה למשאב החיוני, שכן השאלה לא עסקה בסירוב מוחלט להענקת גישה כי אם
28 בהתנהלות בעל המונופול אשר דרש תנאים בלתי הוגנים שהגבילו את הגישה (ראו החלטת
29 בית הדין האירופי לצדק בעניין Slovak, בפסקה 60 (להחלטה). בהכרעתו זו, בית הדין



בית הדין לתחרות ירושלים

23 אוקטובר 2023

ת"כ 19-09-64790 בזק החברה הישראלית לתקשורת בע"מ ואח' נ' הממונה על התחרות

1 האירופי לצדק אימץ את חוות דעתו של התובע הכללי, לפיה יש לצמצם את תחולתה של
2 הלכת Bronner למקרים מיוחדים בנוף האסדרה הכללי מכוח סעיף 102 לאמנה
3 האירופית, כדי לשמר את האפקטיביות של הסעיף; כי הלכת Bronner איננה רלוונטית
4 לעובדות המקרה בעניין Slovak; וכי התנאים שנקבעו בהלכת Bronner לעניין קביעתה
5 של חובה להעניק גישה אינם רלוונטיים להערכה האם יישומה של הגישה בפועל עומד
6 בתנאי סעיף 102 לאמנה האירופית (ראו: Opinion Of Advocate General
7 Saugmandsgaard Øe, C-165/19 Slovak Telekom v Commission,
8 ECLI:EU:C:2020:678, September 9, 2020, פסקאות 3, 53, 55) (להלן – חוות
9 דעת התובע הכללי).

10 96. למעלה מכך, חברת Slovak, בדומה לעוררת דנן, טענה כי הדין הרלוונטי היחידי הוא
11 הוראות המאסדר מתחום התקשורת וכי אין להחיל את הוראות דיני התחרות וסעיף 102
12 לאמנה האירופית האוסרת על ניצול לרעה של כוח מונופולין. טענה זו נדחתה גם היא על
13 ידי בית הדין האירופי לצדק בעניין Slovak. בית הדין האירופי לצדק קבע כי ייתכן שמקור
14 החיוב להעניק גישה למשאב החיוני יהיה בהחלטת המאסדר הרלוונטי – באותו מקרה
15 רשויות התקשורת - ואילו האכיפה תעשה על ידי רשויות התחרות בהתאם לנומרה הקבועה
16 בסעיף 102 לאמנת האירופית. במקרה זה חברת Slovak לא חלקה על חובתה להעניק
17 גישה למשאב החיוני, קרי תשתית התקשורת, והשאלה כיצד חובה זו קוימה יכולה להיבחן
18 על ידי רשויות התחרות (ראו החלטת בית הדין האירופי לצדק בעניין Slovak, בפסקאות
19 57-56 (להחלטה). גם הכרעה זו מאמצת את חוות דעת התובע הכללי, בה הוסבר כי יש
20 הבדל מהותי בין קביעה מראש (ex ante) של חובה להעניק גישה על ידי המאסדר הענפי
21 לבין פיקוח בדיעבד (ex post) מכוח הוראת סעיף 102 לאמנה האירופית על אופן יישום
22 החובה (ראו חוות דעת התובע הכללי, פסקה 41).

23 97. הלכה פסוקה היא כי דיני התחרות בישראל יונקים מדיני התחרות באיחוד האירופי, וכי
24 הדין האירופי משמש כמקור השפעה השוואתי משמעותי בדין בישראל, אף אם לא מחייב
25 (ראו למשל ה"ע (הגבלים עסקיים) 2/96 הממונה על הגבלים עסקיים נ' ידיעות אחרונות
26 בע"מ, פ"מ תשנ"ט(2) 529, פס' 13(2000); וכן ת"כ 16-01-40796 (הגבלים עסקיים)
27 חברת נמל אשדוד בע"מ ואח' נ' הממונה על התחרות פס' 190 (23.6.2020) (להלן – עניין
28 נמל אשדוד).



בית הדין לתחרות ירושלים

23 אוקטובר 2023

ת"כ 19-09-64790 בזק החברה הישראלית לתקשורת בע"מ ואח' נ' הממונה על התחרות

98. בענייננו, אין כל צידוק לסטות מעקרונות היסוד בסוגיה זו מדיני התחרות האירופיים שהגיונם עימם, וכאמור, הם גם מושרשים במשפט הישראלי, ולפיהם דיני התחרות חלים במקביל לאסדרה הענפית ולצדה. האבחון שמציעה חברת בזק בין הלכות שנפסקו באיחוד האירופי לפני שחוקק סעיף 29א לחוק במתכונתו, לבין הלכות שנפסקו שם לאחר שחוקק, איננו משכנע. משהפסיקה באיחוד האירופי מהווה מקור השראה במשפטנו, ולא הלכה מחייבת, איננו סבורות שיש להעדיף פסיקה מוקדמת, על פני פסיקה מאוחרת, רק בשל נימוקים כרונולוגיים.
99. בהתאם, החלטת בית הדין האירופי לצדק בעניין Slovak, בנוגע למסכת עובדתית דומה מאוד לזו העומדת בפנינו במקרה דנן, בהחלט מהווה עבורנו מקור השראה משמעותי, שכאמור, עולה בקנה אחד עם דברים שנאמרו בפסיקת בית הדין בעבר. בהתאם, כפי ששם נקבע שהנציבות האירופית הייתה מוסמכת לקבוע כי בעל מונופולין הפר את חובתו להעניק גישה לתשתית תקשורת חיונית, שנקבעה על ידי המאסדר הענפי, שכן פעל באופן המפר את הוראת סעיף 102 לאמנה האירופית, סבורות אנו שכך גם כאן, רשות התחרות בישראל מוסמכת לקבוע כי העוררת הפרה את חובתה להעניק גישה לשירותים הפאסיביים, שנקבעה על ידי משרד התקשורת, שעה שזו פעלה באופן המפר את הוראת סעיף 29 וסעיף 29א לחוק התחרות. קביעתו של משרד התקשורת כי יש להעניק גישה לרשת הפאסיבית מחייבת את חברת בזק לבצע פעילות מסוימת. פעולות האכיפה שנוקטת רשות התחרות על מנת לוודא שפעילות זו תיעשה בידי חברת בזק, כבעלת מונופולין, בהתאם להוראות חוק התחרות, הינן פעולות ראויות ונחוצות, הנעשות מכוח הסמכות שנקבעה בדין לרשות ולממונה.
100. משקבענו כי דיני התחרות משמשים כמעטפת משלימה ועצמאית, וכי רשות התחרות בישראל מוסמכת לקבוע כי העוררת הפרה את חובתה שנקבעה על ידי משרד התקשורת, אין אנו נדרשות להכריע לעניין התקיימות התנאים בעניין Bronner, בדבר העדר תחליף וחסול התחרות. כאמור, בכוחו של המאסדר הענפי לקבוע הוראות קונקרטיות שמטרתן לקדם את התחרות, ואכיפתו של החיוב יכולה להיעשות על ידי המאסדר הענפי ו/או על ידי רשות התחרות. בענייננו, אכיפת החיוב ובחינת הפרתו על ידי בזק נבחנה על ידי רשות התחרות, שבצדק קבעה שהדבר בסמכותה.



בית הדין לתחרות ירושלים

23 אוקטובר 2023

ת"כ 19-09-64790 בזק החברה הישראלית לתקשורת בע"מ ואח' נ' הממונה על התחרות

- 1 אשר לטענה בדבר העדר חובה ברורה מדיני התקשורת לספק את השירותים הנדונים
- 2 101. כאמור, בזק טוענת כי במועדים בהם נקבע כי בוצעו ההפרות, לא הייתה קיימת חובה
- 3 רגולטורית לפי דיני התקשורת, למצער לא חובה ברורה, אלא הוראה שדרשה פרשנות
- 4 והבהרה, ואף מטעם זה לא היה מקום להטיל עליה את העיצומים הכספיים.
- 5 102. אין לקבל טענה זו. מדיונים שנעשו קודם לרפורמה, וכן ממסמכים מזמן אמת, עולה
- 6 שהחובה הרגולטורית שהושתה על חברת בזק בעניין גישה לתשתית הפסיבית השתרעה גם
- 7 על הפעילויות נושא הקביעה: החובה הרגולטורית לאפשר גישה לתשתית הפסיבית של
- 8 בזק, חלה גם על גישה לתשתית זו לצורך התחברות למקטע הגישה לבניין; החובה
- 9 הרגולטורית כפי שפורטה בתיק השירות לא כללה מגבלה בדמות דרישה הלא לגיטימית
- 10 של בזק לחייב את הספקיות בחיתוך מלא של כבל הסיבים בין גוב התממשקות למשנהו.
- 11 איננו סבורות כי מדובר היה באי הבנה של ההוראות, ואף נראה שבזק עצמה הייתה מודעת
- 12 עוד באותם הימים לכך שאלו פני הדברים.
- 13 103. אשר לסוגיית מקטע הגישה לבניין – תיק השירות הורה על "גישה לתשתית פיזית (גובים,
- 14 קנים, ארונות תקשורת, רשת עילית וכיוצ"ב) זמינה של בעל התשתית למעבר כבלי תקשורת
- 15 ... (תיק השירות – נספח 2 לתשובת הממונה לערר). מדובר בהוראה גורפת וברורה בדבר
- 16 גישה לכל הגובים של בזק, ללא סייג, לרבות "גוב אפס" הסמוך למקטע הגישה לבניין, כל
- 17 זאת כשהדבר נחוץ לצורך העברת כבלי תקשורת. חברת בזק לא הצביעה על כל הוראה
- 18 בתיק השירות שסייגה כלל גורף זה ושעל אף הוראה ברורה זו, הסמיכה את חברת בזק
- 19 למנוע מספקיות התקשורת לעשות שימוש בגוב תקשורת שלה הסמוך למקטע הגישה
- 20 לבניין, לצורך מעבר כבלי תקשורת אל מקטע הגישה הבניין. הדברים עולים ביתר שאת
- 21 מהנספח לרישיון בזק, בו מתוארים בסעיף 22 גדרי השירות הסיטונאי בתחום הגישה
- 22 לתשתית פסיבית, בו מחויבת חברת בזק: "לאפשר לבעל רישיון אחר לעשות שימוש,
- 23 מנקודה לנקודה, לרבות נקודת סיום בחצרי לקוח של בעל רישיון אחר, בתשתית הפסיבית
- 24 לרבות קנים, תת קנים, צינורות, גובים, תיבות תקשורת ועמודים בכל הרבדים של הרשת"
- 25 (נספח 24 לתשובת הממונה לערר).
- 26 104. טענתה של חברת בזק היא שהנספח לתיק השירות חייב את ספקיות השירות למסור לבזק
- 27 תכנית בה יצוינו נקודות החיבור הנדרשות לקישור, כשנקודת חיבור מוגדרת כ"נקודת
- 28 הממשק בין תשתית ספק השירות לתשתית בעל התשתית". מכאן, לשיטתה, שאין חובה



בית הדין לתחרות ירושלים

23 אוקטובר 2023

ת"כ 19-09-64790 בזק החברה הישראלית לתקשורת בע"מ ואח' נ' הממונה על התחרות

לאפשר שימוש בגוב אפס לצורך חדירה אל מקטע הגישה לבניין, משום שכבל היוצא מגוב
אפס בצורה זו, איננו מגיע בסיומו לנקודת ממשק בין תשתית בזק לתשתית הספקית, אלא
לממשק בין תשתית הבניין לתשתית הספקית.

105. מדובר בפרשנות פתלתלה לתיק השירות על יסוד דקדוק בנוסח נספח טכני, שאיננה נתמכת
בתכליתו של תיק השירות, שנועד לאפשר תחרות אפקטיבית ויעילה בפריסת תשתיות
תקשורת קווית; ואף לא בלשונו של תיק השירות, ובפרט לא בלשונו של הנספח לרישיונה
של בזק. הצורך לסמן "נקודות חיבור" בתוכניות, איננו מגביל את זכות הספק לעשות
שימוש בגוב של בזק, גם לצורך השחלה שאיננה לעבר "נקודת חיבור" כהגדרתה שם. גם
לא הובאה אינדיקציה לכך שזו הפרשנות שבזק דגלה בה בזמן אמת, כשהובאה בפניה
טיוטת תיק השירות. אדרבא, מסמכים מזמן אמת מלמדים שחברת בזק הבינה את הדברים
אחרת בזמנו.

106. כעולה מחוות דעת משפטית של משרד התקשורת, במענה לטענות משפטיות עיקריות
שהועלו בשימוע מיום 27.11.2014 (נספח 22 לתשובת הממונה לערר), כך גם סבר מי שעייין
בטיוטת תיק השירות, ובהתאם הלין על הכוונה לחייב בשירות פסיבי גם אל "רשת הגישה",
עד לחצרי הלקוח". חוות הדעת מציינת שאין מקום להלין על כך, שכן זו תכלית תיק
השירות. בהתאם אושר תיק השירות ללא שינוי וללא סייג בעניין הגישה עד לחצרי הלקוח.
כלשונה של חוות הדעת:

"מענה לטענה בעניין חריגה מסמכות – העדר הצדקה לקביעת חובה לאספקת שירות פסיבי ברשת הגישה"

79. בהחלטת רשימת השירותים נקבע כי החובה לאספקת שירות פסיבי
(שירות גישה לקנים) תחול בכל מקטעי רשת הבזק הציבורית של בעל
התשתית, קרי הן ברשת הליבה והן ברשת הגישה, עד לחצרי הלקוח.
עקרון זה בא לידי ביטוי גם בטיוטת תיק שירות תשתיות פיזיות.

...

81. סעיף 5 לחוק מקנה סמכות לחייב גישה לכלל חלקי רשת הבזק
ורכיביה, ובכלל כך לחלקיה הפאסיביים – קנים וסיבים אפלים.

מעבר לכך, דברי ההסבר לסעיף 5 לחוק מציינים במפורש כי אחת
התכליות המרכזיות של אסדרת ה"שימוש" בסעיף 5 לחוק היא לאפשר
שימוש בתשתיות הפיזיות ברשת הגישה ...



בית הדין לתחרות ירושלים

23 אוקטובר 2023

ת"כ 19-09-64790 בזק החברה הישראלית לתקשורת בע"מ ואח' נ' הממונה על התחרות

1

....

2

82. בנוסף, בבסיס הצורך באסדרת שוק סיטונאי עומד, בין היתר, הניסיון להתגבר על החסם המשמעותי לתחרות אפקטיבית בתקשורת הנייחת, שהוא ברשת גישה. חסם זה מתעצם ככל שמדובר בהקמת מקטע המתקרב לחצרי הלקוח, שכן נטל ההשקעה במקטע זה הולך וגדל בעוד שפוטנציאל ההכנסה ממנו הולך ומצטמצם. משכך, ובהיפוך גמור לנטען, ההצדקה להתערבות הולכת וגוברת ככל שמדובר במקטעי רשת המתקרבים לחצריו של המנוי" (ההדגשות במקור).

9

דברים דומים עולים באשר לטענות שהועלו בהקשר זה ולמענה השלילי שניתן להם בידי משרד התקשורת, כעולה ממכתב משרד התקשורת מיום 27.1.2015 בדבר "מענה להתייחסויות לשימוע משני תיק שירות "שימוש בתשתיות פיזיות" (נספח 23 לתשובת הממונה לערר), בו נכתב:

10

11

12

13

2 'טענה מס'

14

... בנוסף, נטען כי החובה לאספקת השירות עד בית הלקוח חורגת מתכליות השוק הסיטונאי.

15

16

מענה לטענה מס' 2

17

הטענה אינה מקובלת אנו דוחים את הטענות כי חובת אספקת השירות עד בית הלקוח חורגת מתכליות השוק הסיטונאי. עמדת המשרד פורטה בחוות הדעת הכלכליות ובחוות הדעת המשפטיות במסגרת השימוע וההחלטה בדבר מתכונת אספקת השירותים והתעריפים בעד אספקת השירות ברשת בזק. ספק השירות המבקש ליתן שירות עד לבית לקוחותיו, אין להגבילו בבחירת שירות כלשהו מסל שירותי השוק הסיטונאי, ויש לאפשר לו להחליט האם להשתמש בשירות סיטונאי זה או אחר. מתן אפשרות בפני ספק השירות להשתמש על פי קביעתו הוא בתשתית פסיבית עד לבית הלקוח תאפשר לטפס ב"סולם ההשקעות" בהתאם ליכולות והיקף הפריסה של הספק ככל שיתפתחו. נזכיר כי אחת ממטרות האסדרה היא לעודד פריסה של תשתיות תקשורת מתחרות (על בסיס תשתיות הנדסיות משותפות), ולכן שירות ה-SLU, המאפשר פתרון ל"צוואר הבקבוק" העיקרי ("last mile") הינו בבחינת second best, וקיימת חשיבות רבה לשמר לספק השירות לפרוש תשתית עצמאית בכל נקודה בה הוא מוצא היתכנות כלכלית לכך.

32

בנוסף, נציין כי "עקב אכילס" של כל מערך הגישה ללקוח הינה בעיקר במקטע הסופי של הגישה לחצר הלקוח, ואין ספק כי אי מתן אפשרות לספק השירות להשתמש בתשתית הפיזית הקיימת (בעיקר קנים) המאפשרת נגישות לחצר הלקוח הינה מחסום מובהק ביעד לפיתוח תחרות בשירותי תקשורת נייחים.

33

34

35

36



בית הדין לתחרות ירושלים

23 אוקטובר 2023

ת"כ 19-09-64790 בזק החברה הישראלית לתקשורת בע"מ ואח' נ' הממונה על התחרות

- 1 לאור כל זאת, אין בידינו לקבל את הטענה כי השירות המוצע בתיק
2 השירות חורג מתכליות השוק הסיטונאי".
- 3 107. הנה כי כן, בזמן אמת וקודם שפורסם תיק השירות, הועלתה טענה כנגד העובדה שהוא
4 כופה על בעל הרשת הפסיבית שימוש בכל רכיביה "עד לבית הלקוח". כך הבינה חברת בזק
5 את הדברים בזמן אמת, ועל כך הלינה. עמדתה נדחתה, ובדיעבד נטען כאילו מדובר בסוגיה
6 "פרשנית". אין לקבל עמדה זו.
- 7 108. גם איננו מקבלות את ההסבר של חברת בזק כי כשהלינה בזמנו על חיובה לאפשר גישה
8 לרשת "עד לבית הלקוח", לא התכוונה לחובה לאפשר נגישות מגוב האפס אל מקטע הגישה
9 לבניין, אלא למכלול ה"last mile", כלשונו של מר סיידון, מנהל אגף רגולציה בבזק
10 בעדותו: "מהארונו האקטיביים של בזק עד לחצר הלקוח" (פ' מיום 21.2.23 ע' 52, ש'
11 32), כשלא חשבה שחלה עליה חובה לאפשר נגישות ממתקן האפס למקטע הגישה לבניין.
12 אדרבא, ההתייחסות בזמן אמת ל-last mile כמכלול שמחייב הגעה "עד לבית הלקוח",
13 ללא סייג, מדגישה את המלאכותיות של הטענה הנוכחית של בזק. כעת, בדיעבד, נטען
14 כאילו תיק השירות שחייב העמדת ה"last mile" לרשות ספק התקשורת, הגביל עצמו ולא
15 כלל דרישה לאפשר גישה מגוב אפס למקטע הגישה לבניין, על אף משמעותו המעשית
16 המכבידה של סייג זה. לפרשנות זו אין אזכור במסמכים מזמן אמת. אלו רואים את ה-last
17 mile כמכלול שמכסה הגעה "עד לבית הלקוח", ללא סייג. זוהי הפרשנות ה"טבעית"
18 והברורה מאליה של תיק השירות מתוך תכליתו לאפשר למתחרות להקים תשתית רשת
19 אקטיבית, ללא צורך בהשקעות נוספות של חפירת תשתית פסיבית, תוך הסתמכות על הקיים
20 – התשתית הפאסיבית של בזק באופן מיטבי, על מנת לייצר חלופה לרשת האקטיבית של
21 בזק ולעודד תחרות בשוק.
- 22 109. יצוין כי בתיק השירות מופיעה גם התייחסות ישירה לשטחים פרטיים, אך לא כסייג לחובה
23 הכללית לאפשר שימוש בגוברים לטובת מעבר כבלי מתחרים, אלא בהקשר המחזק את
24 המסקנה שתק השירות חייב את בזק לאפשר לספקיות השירות מעבר לשטחים הפרטיים.
25 ראו בסעיף 9.ב שזו לשונו:
- 26 "התשלום של ספק השרות לבעל התשתית יהיה רק בעבור שימוש בתשתית פיזית שבבעלות
27 ובשימוש בעל התשתית ואשר הקמתם נעשה במימון בעל התשתית, לא יהיה תשלום בעבור
28 תשתית פיזית הנמצאת בחצרים הפרטיים" (ההדגשה לא במקור).



בית הדין לתחרות ירושלים

23 אוקטובר 2023

ת"כ 19-09-64790 בזק החברה הישראלית לתקשורת בע"מ ואח' נ' הממונה על התחרות

1 [REDACTED] 110.
2 [REDACTED]
3 [REDACTED]
4 [REDACTED]
5 [REDACTED]
6 [REDACTED]
7 [REDACTED]
8 [REDACTED]
9 [REDACTED]
10 [REDACTED]
11 [REDACTED]
12 [REDACTED]
13 [REDACTED]
14 [REDACTED]
15 [REDACTED]
16 [REDACTED]
17 [REDACTED]

18 111. בעניין סוגיית חיתוך הסיבים – בזק העמידה בפני ספקיות השירות המתחרות את שיטת
19 החיתוך המלא כאופציה בלעדית. כך תוארה עמדתה של חברת בזק בסוגיה במכתב משרד
20 התקשורת מיום 10.1.2017 בנושא "הכרעה בנושא שמירה על רציפות כבל הסיבים לעניין
21 יישום תיק שירות שימוש בתשתיות פיזיות – נספח מס' 2 לתיק השירות" (נספח 53 לתשובת
22 הממונה לערר), שם התייחס משרד התקשורת לעמדת בזק בסוגיה, כפי שעלתה בזמן אמת,
23 ואמר:

24 "בזק מפרשת את יישום אספקת השירות לפי תיק השירות כך שאופן
25 החיבור ייעשה תמיד בין שתי נקודות. בהתאם לפרשנות זו, כאשר נדרש
26 מעבר בין מספר גוברים של ספק השירות וגובי בזק בתואי מבוקש, יש
27 להשחיל כבל נפרד בכל מקטע שבין שני גוברים של ספק השירות ולבצע
28 ריתוך של כל הכבל בגוב של ספק השירות. לשיטתה של בזק ככל שספק
29 שרות מעוניין ליצור רצף של הסיבים בכבל (חלקם או כולם), עליו לבצע
30 חיתוכים וריתוכים של כל הסיבים בכבל, גם כאלו שלא נדרש להשמיטם,



בית הדין לתחרות ירושלים

23 אוקטובר 2023

ת"כ 19-09-64790 בזק החברה הישראלית לתקשורת בע"מ ואח' נ' הממונה על התחרות

- 1 בכל גוב של ספק השירות בהתאם לצרכיו. בזק טוענת כי ריתוך הכבלים
2 אינו גורם נחות משמעותי ואינו פוגע באיכות השירות. יתרה מכך,
3 לעמדת בזק אין מדובר במספר ריתוכים חריג....".
- 4 בדיעבד מעלה חברת בזק על נס את שיטת ההשחלה הספציפית שנשקלה בזמנו בידי חברת
5 פרטנר, ומכנה אותה "שיטת חוט התפירה", ומציגה אותה כשיטה בלתי סבירה מקצועית,
6 שבזק התנגדה לה לכאורה מנימוקים ענייניים-מקצועיים גרידא.
- 7 112. אלא שגם אם הייתה הסתייגות מסוימת מהשיטה הקונקרטית שנשקלה, משקלה בהתנגדות
8 חברת בזק להשחלה היה משני, אם בכלל. כפי שאישר מר גדי פרלמוטר בחקירתו הנגדית,
9 חברת בזק שללה מעיקרה את תכניתיה של פרטנר להשחלה רציפה בין מספר גוברים תוך
10 השמטה, ללא תלות בכך שקיים בתוכנית קושי טכני, כביכול, אלא מכיוון שהתיימרה לפרש
11 את תיק השירות ככזה המחייב השחלה מנקודה לנקודה, מ – A to B בלבד, וחיתוך מלא
12 בכל גוב התממשקות (פרו' מיום 19.2.2023 עמ' 20 ש' 12 עד 18 ; עמ' 37, ש' 35 עד עמ'
13 38, ש' 1).
- 14 113. ברי שפרשנות תיק השירות, ככזה המאפשר השחלה מנקודה אחת לשנייה בלבד, תוך חיתוך
15 מלא בכל נקודה, היא בעלת משמעות קשה וחמורה מבחינת ספק התקשורת החפץ
16 להתחרות תוך הסתמכות על תשתית פסיבית קיימת. כשהספק מעוניין לייצר רשת אקטיבית
17 רציפה לטובת מספר בניינים, הדרך הסבירה לטפל בסיב אופטי היא על דרך השמטת
18 הסיבים הנחוצים מן הכבל וחיתוךם במבנה כזה או אחר, ולא חיתוך מלא של הכבל על
19 עשרות או מאות סיביו. בזק הודתה שהיא עצמה איננה נוהגת לבצע חיתוך מלא של הכבל
20 בכל נקודת התממשקות, ואישרה שיש גוברים שבהם נעשה שימוש מסוים ב"שיטה הרציפה"
21 (אסמכתא 10 לחוות הדעת מטעם הממונה, בעמ' 203). חיתוך מלא וריתוך בכל גוב
22 התממשקות, לשם המשך פריסה לטובת הגוב הבא, מעמיד תשתית תקשורת יקרה ונחותה
23 (חוות הדעת מטעם הממונה, ס' 9.4): החיתוך מייצר עלויות משמעותיות, שכן יש להביא
24 קבלן אופטיקה ולשלם לו על החיתוך וההיתוך (נספח 90 לתשובת הממונה לערר בעמ'
25 882, נספח 99 לתשובת הממונה לערר, נספח 83 לתשובת הממונה בעמ' 822). החיתוך
26 יוצר עיכוב והארכה של העבודה הכרוכה בפריסת הרשת (נספח 119 לתשובת הממונה
27 לערר, בעמ' 1044-1045 ; נספח 83 לתשובת הממונה לערר ; נספח 88 לתשובת הממונה
28 לערר).



בית הדין לתחרות ירושלים

23 אוקטובר 2023

ת"כ 19-09-64790 בזק החברה הישראלית לתקשורת בע"מ ואח' נ' הממונה על התחרות

114. אשר לנחיתות הרשת: אמינות הרשת מושפעת מנקודות הכשל ברשתות. כל היתוך יוצר נקודת כשל, וזו יוצרת נחות של הסיב (נספח 90 לתשובת הממונה לערר, נספח 99 לתשובת הממונה לערר, בעמ' 941). בנוסף, החיתוך הנדרש מייצר סיבים פתוחים שאינם מוגנים וכך הסיבים חשופים ורגישים לפגיעה ממים או מכל גורם חיצוני אחר (נספח 90 לתשובת הממונה לערר).
115. בזק התיימרה לפרש את תיק השירות ככזה המחייב טכניקת השחלה לא סבירה מעין זו. אלא שלפרשנות זו אין כל אחיזה בתיק השירות, בוודאי לא כדרך הבלעדית שתיק השירות מאפשר.
116. יצוין כי ההצדקה המהותית שהציעה בזק לדברים בזמן אמת, הייתה שהחיתוך והריתוך אינם גורמים נחיתות לרשת, ואינם פוגעים בשירות. הצדקה זו איננה יכולה לעמוד, וניכר שמדובר בשיטת השחלה נחותה ויקרה. יצוין שלא הוצג כל מסמך מזמן אמת מטעמה של בזק, המאזכר כל טענה שניתן להימנע מחיתוך וריתוך על ידי פריסה בדרך אחרת מזו שהוצעה בזמנו בידי ספקיות השירות (וכן, לא הוזכרה אפשרות של "השיטה הענפית" הנוהגת ב"בזק", כנטען עתה בדיעבד).
117. לסיכום נקודה זו: תיק השירות נועד לעודד תחרות על ידי עידוד ספקיות נוספות לפרוס רשת תקשורת אקטיבית עצמאית. פרשנות המציעה שיטת פריסה כזו, אשר בפועל גם הביאה לעצירת הפריסה על ידי ספקיות השירות, איננה עולה בקנה אחד עם תכלית תיק השירות ואינה מעוגנת בלשון תיק השירות. אנו דוחות אפוא את טענת בזק להצדקת דרישתה להשחלה בשיטת חיתוך מלא בלבד בשל אופן הבנתה של בזק את תיק השירות בזמנו, בגדרי פרשנות לגיטימית כביכול.
- אשר לטענה כי סעיף 29 לחוק האוסר על ניצול כוח מונופוליסטי לרעה, לא מחייב בעל מונופולין בפעולות להגברת תחרות, אלא רק אוסר על הפחתת התחרות
118. אשר לטענה כי מדובר בפעולות להגברת תחרות, בהן בזק איננה מחויבת מכוח חוק התחרות – לשונו של סעיף 29 לחוק אכן מזכירה הפחתת תחרות בעסקים או פגיעה בציבור. אולם נראה כי הפעולות המיוחסות לחברת בזק אכן עולות כדי מעשים העלולים להפחית תחרות. משחייב הרגולטור הענפי להעמיד את התשתית הפסיבית לרשות המתחרים, הרי שהשימוש בתשתית הפסיבית הוא זירת התחרות. כלומר, נקודת המוצא היא



בית הדין לתחרות ירושלים

23 אוקטובר 2023

ת"כ 19-09-64790 בזק החברה הישראלית לתקשורת בע"מ ואח' נ' הממונה על התחרות

- 1 שוק תחרותי בו רשאים מתחרים לעשות שימוש בתשתית הפסיבית. בהתאם, מהלכים
- 2 לעיכוב והכבדה על פעילות זו, הם פעולות שעלולות לפגוע בתחרות ובציבור, על דרך
- 3 דחיקת רגליהם של מתחרים אחרים, קיימים או פוטנציאליים, מהשוק (ראו עניין דובק בעמ' 37
- 4 וכן אזרחי וגילה בעמ' 254).
- 5 119. בענייננו, משנכנסה הרפורמה לתוקף, וקבעה כי חובה על בזק לאפשר למתחרות לפרוס
- 6 רשת תקשורת קווית בתשתיותיה, ללא סייג לגבי נגישות למקטע הגישה לבניין, סירובה של
- 7 בזק לאפשר זאת מהווה התנהגות אנטי תחרותית; כך גם, משכפתה בזק על ספקיות השירות
- 8 שיטת פריסה אחת, שיטת החיתוך המלא, כאשר מדובר בשיטה יקרה ונחותה, פעלה בזק
- 9 בצורה אנטי תחרותית העלולה לפגוע בתחרות, שעל כינונה שקד הרגולטור הייעודי, משרד
- 10 התקשורת.
- 11 120. פעולות בזק היו עשויות להנציח את מעמדה בשוק, לדחוק מתחרים ואף להרתיע מכניסה
- 12 לשוק. מדיניותה שלא לאפשר התחברות למקטע הגישה לבניין, כפי שהוצג לעיל, עשויה
- 13 הייתה להשית עלויות מיותרות על מתחרים שרצו להיכנס לשוק וכך להכביד על התחרות
- 14 שמשרד התקשורת הניח את הכלים לכינונה באמצעות קביעת תיק השירות. מדיניותה של
- 15 בזק לחייב פריסה בשיטת החיתוך המלא אף הביאה לעצירת הפריסה על ידי הספקיות
- 16 לחודשים אחדים (ראו תרשומת שיחה מיום 3.7.2017 של הרשות עם עובדי פרטנר (נספח
- 17 125 לתשובה הממונה לערר, בעמ' 1078). הדברים גם היו ידועים לבזק בזמן אמת, כעולה
- 18 מדוא"ל פנימי בבזק שנשלח בתאריך 14.9.2016 על ידי מנהל אגף ספקי תקשורת בבזק,
- 19 לגורמים שונים בחברה, שם הוא מציין בסוגיה זו כי בפגישה עם פרטנר נאמר לו
- 20 ש: "מבחינתם זה נושא מהותי וכרגע לטענתם מעכב להם כ 10 פרויקטים שהוגשו לבזק
- 21 (אך לא במתכונת תיק השרות)" (נספח 126 לתשובת הממונה לערר).
- 22 121. אין מדובר אפוא בהימנעות מעידוד תחרות, אלא בפעולה כנגד תחרות שניסתה להתפתח,
- 23 תוך שחברת בזק פעלה כנגדה באופן שעלול היה לפגוע בה. לשון אחר: מדובר בפעולות
- 24 שהיו עלולות לפגוע בתחרות, ולא בחיוב בגין אי ביצוע פעולות לעידוד תחרות.
- 25 טענות חברת בזק בנוגע לסכומי העיצום הכספי
- 26 122. כאמור, רוב הטענות שנותרו בפי בזק כנגד הקביעה הצטמצמו לסכום העיצומים שנקבע
- 27 מכוחה. לטענת בזק לא היה מקום להטיל שני עיצומים נפרדים, ולא ניתן להטיל יותר



בית הדין לתחרות ירושלים

23 אוקטובר 2023

ת"כ 19-09-64790 בזק החברה הישראלית לתקשורת בע"מ ואח' נ' הממונה על התחרות

- מעיצום אחד בשל המעשים הנטענים; לטענת בזק שורה של עובדות מלמדת שלא היה מקום להטיל עיצומים בשיעור גבוה: העובדה שללקוחות עמדו חלופות זמינות; חלק השוק הרלוונטי להחלטה קטן מאוד; וכן פוטנציאל הפגיעה בתחרות היה נמוך שכן גודל השוק עליו היה ניתן להתחרות בפרק זמן זה היה מצומצם יחסית. כמו כן, לטענתה לא היה מקום להחמיר בשל "הפרות קודמות" בגין אירוע משנת 2006, ואף מן הדין להפחית מגובה העיצום בשל חדילתה מההפרות הנטענות לאחר הכרעת משרד התקשורת כנגדה.
- אשר לטענה כי הממונה שגתה כשהטילה על בזק שני עיצומים
123. כאמור, קביעת הממונה כוללת עיצום בגין סוגיית מקטע הגישה לבניין וכן עיצום בגין סוגיית חיתוך הסיבים. לטענת בזק, בשים לב לאופן בו מפרשת הממונה את התנהלותה של בזק בפרט בסוגיית חיתוך הסיבים, ככזו שסיכלה את פריסת רשת התקשורת הקווית, יש לראות את שתי ההפרות הנטענות כאותה פעולה ב"לבוש" שונה: פעולה של חסימה דה פקטו של פריסת התשתיות של הספקיות בתשתית של בזק, בדרכים שונות. נוכח כך, לשיטתה, השתת שני עיצומים נפרדים בנסיבות העניין היא מלאכותית, בלתי צודקת, בלתי סבירה ובניגוד לדין.
124. בהקשר זה בזק טוענת כי אילו הייתה מסרבת מלכתחילה סירוב מלא ומוחלט לספק תשתית פאסיבית, היה מוטל עליה עיצום כספי אחד בלבד. לפיכך, לטענתה הפיצול לשני עיצומים אינו אלא חלוקה מלאכותית של פרשיה אחת, שאינה יכולה להצמיח שני עיצומים במקום עיצום אחד, ויש להורות על ביטול כפל העיצום.
125. לשם השוואה, מביאה בזק את עניין חברת החשמל (קביעה בדבר ניצול מעמד לרעה בניגוד לסעיף 29א לחוק ההגבלים העסקיים, התשמ"ח-1988 ודרישת תשלום לפי סעיף 50 לחוק – חברת חשמל לישראל בע"מ ונושאי משרה (6.3.2017) (רשות התחרות 501200) (להלן – עניין חברת החשמל), וטוענת כי למרות הפרות שונות שנעשו שם, כנטען, הוחלט על עיצום כספי אחד, כולל.
126. אין לקבל טענה זו.
127. כפי שמציינת הרשות, על ידי בזק ננקטו שתי פרקטיקות שונות, העולות לכדי שתי הפרות נפרדות, העומדות כל אחת מהן על רגליה שלה: ביצועה של כל אחת מההפרות אינו תלוי



בית הדין לתחרות ירושלים

23 אוקטובר 2023

ת"כ 19-09-64790 בזק החברה הישראלית לתקשורת בע"מ ואח' נ' הממונה על התחרות

- 1 או נשען על ביצועה של השנייה; נדרשה הכרעה שונה של משרד התקשורת ביחס לכל אחת
- 2 מההפרות; וגם טווחי הזמן של כל אחת מההפרות שונים ובלתי תלויים זה בזה.
- 3 128. כך, בסוגיית מקטע הגישה לבניין, מדיניות בזק, כפי שהובעה החל מיולי 2015 ועד למרץ
- 4 2018, הייתה שלא לאפשר לספקיות השחלת סיבים באופן שיאפשר מעבר לתשתית
- 5 הפסיבית שנמצאת במקטע הגישה לבניין. פעולה זו הייתה עלולה להכביד על יישום מקטע
- 6 זה של החיבור ללקוח, בין אם ננקטה המדיניות המגבילה בסוגיית חיתוך הסיבים, ובין אם
- 7 לא. מדיניות זו הופסקה רק לאחר קביעת משרד התקשורת באפריל 2018.
- 8 129. בסוגיית חיתוך הסיבים, מדיניות בזק, כפי שהובעה החל מיולי 2016 ועד לינואר 2017
- 9 התנתה את הפריסה בחיתוך מלא של כל הסיבים בכל נקודת חיבור, וסירבה להשחיל כבלים
- 10 באופן רציף. החיתוך המלא עלול היה ליצר השחלה נחותה, יקרה ובעייתית ללא הצדקה
- 11 ממשית. כאמור בקביעה, הואיל ומדובר בהכבדה ממשית הפוגעת בכדאיות הפעילות,
- 12 נמנעו ספקיות השירות לחלוטין מפריסת סיבים. ברי כי גם אלמלא ננקטה המדיניות הפסולה
- 13 בסוגיית מקטע הגישה לבניין, הייתה עלולה מדיניות בזק בסוגיה זו של השחלת הסיבים
- 14 לפגוע לבדה בתחרות. מדיניות זו הופסקה רק לאחר קביעת משרד התקשורת מינואר 2017
- 15 (למעשה, כאמור בקביעה, בשל דרישת בזק לגבש מסמך תהליכים עדכני בטרם הביצוע,
- 16 המדיניות הופסקה בפועל רק במרץ 2017, המועד בו סיימה בזק את גיבוש מסמך
- 17 התהליכים).
- 18 130. הנה כי כן, באופן אחד מנעה בזק מספקיות השירות, בתקופה מסוימת, מלפרוס רשת
- 19 תקשורת ללא חיתוך מלא של הסיבים; ובאופן נוסף, הכבידה בזק, בתקופת זמן אחרת, על
- 20 השלמת הרשת במקטע הגישה לבניין. בכל אחת מהסוגיות הנדונות, בזק קבעה הוראות
- 21 שונות ופעלה באופן שונה, לתקופת זמן שונה; בכל אחת מהסוגיות פוטנציאל הפגיעה
- 22 בתחרות התבטא באופן שונה; ובכל אחת מהסוגיות נדרשו הספקיות להיאבק במדיניות
- 23 בפני עצמה; תוך שמשרד התקשורת מצדו נתן הוראה ספציפית להפסקת כל אחת מהן,
- 24 במועד אחר ובהחלטה העומדת בפני עצמה.
- 25 131. משכל סוגיה עומדת בפני עצמה כהפרה, היא גם מאפשרת הטלת עיצום כספי בפני עצמו.
- 26 132. קבלת טענת בזק, והתייחסות לשתי ההפרות כהפרה אחת, מעודדת התנהלות לא רצויה מצד
- 27 בעל מונופולין, באשר זה יידע שאימוץ מספר פרקטיקות אנטי תחרותיות שונות, שמאלצות



בית הדין לתחרות ירושלים

23 אוקטובר 2023

ת"כ 19-09-64790 בזק החברה הישראלית לתקשורת בע"מ ואח' נ' הממונה על התחרות

- 1 את המתחרים להתמודד עם כל אחת ואחת מהן כדי לאפשר לפתח תחרות, יחייב אותו
2 בסנקציה אחת בלבד. זאת אף שבעל המונופולין מצדו נקט במספר פרקטיקות, שלכל אחת
3 מהן מחיר אנטי תחרותי העומד בפני עצמו, וכל אחת מהן דורשת טיפול בפני עצמה. גישה
4 זו אין לקבל, ומשמעותה תהיה פגיעה בתכלית משטר העיצומים ובהרתעה מקיומן של
5 פעולות העלולות לפגוע בתחרות, בניגוד להוראות הדין.
- 6 133. אשר להפניה לעניין חברת החשמל – אין הנדון דומה לראיה. שם מדובר היה במניעת
7 שירותי מנהל תיק לקוח מלקוחות שעברו לצורך שירותי חשמל מיצרני חשמל פרטיים.
8 נקבע כי בכך הפרה חברת החשמל את הדין. בכלל הפרה זו נלקח בחשבון גם חלק
9 מהתקופה, בו חברת החשמל החזירה חלק מהשירות לאותם לקוחות. תקופה זו אכן לא
10 סווגה כהפרה בפני עצמה, משום שהייתה חלק בלתי נפרד מן המהלך של מניעת השירות
11 מלקוחות שעברו אל המתחרים, אף אם מניעה מופחתת בחלק מן התקופה. בענייננו, אין
12 מדובר בהודעה גורפת מצד חברת בזק שלא תאפשר שימוש בתשתית הפסיבית, וצמצום
13 מדיניות זו. אלא מדובר בשתי הוראות נפרדות, בעלות תוכן ולבוש שונה, המונעות/
14 מכבידות, כל אחת בדרכה, על שימוש בתשתית הפסיבית. כל אחד מהמהלכים נקט
15 באמצעות הוראות נפרדות, נבדק בנפרד בידי משרד התקשורת, וטופל בהוראה נפרדת
16 שניתנה, תוך שהוא עומד בפני עצמו ומגלם עלילות לפגיעה בתחרות בפני עצמו. אף אם
17 נראה שהמוטיבציה בבסיסן דומה – עיכוב והערמת קשיים על הספקיות – אין הדבר עושה
18 אותן להפרה אחת. אין אפוא ממש בהשוואה בין ענייננו לעניין חברת החשמל.
- 19 134. הנה כי כן, המדיניות שקבעה בזק בכל אחד מהסוגיות, הן סוגיית מקטע הגישה לבניין והן
20 סוגיית חיתוך הסיבים, הייתה הפרה בפני עצמה של חוק התחרות. לפיכך, לא מצאנו פגם
21 בקביעת הממונה בעניין הטלת שני עיצומים נפרדים בגין מעשים אלו.

22



בית הדין לתחרות ירושלים

23 אוקטובר 2023

ת"כ 19-09-64790 בזק החברה הישראלית לתקשורת בע"מ ואח' נ' הממונה על התחרות

- 1 אשר לטענה שהממונה לא לקחה בחשבון את העובדה שהיו ללקוחות מגוון חלופות זמינות
- 2 135. בכל אחת מההפרות, התייחסה הממונה בקביעותיה לחומרת ההפרה ומידת הפגיעה
- 3 שעלולה להיגרם כתוצאה ממנה לתחרות או לציבור. כמתואר לעיל, לפי קביעת הממונה,
- 4 פוטנציאל הפגיעה התחרותית הנובע בכל אחת מההפרות הוא גבוה.
- 5 136. טוענת בזק כי מדובר בקביעה מוטעית, שכן לרשות ספקיות השירות עמדו חלופות שונות,
- 6 ובכלל כך: תחרות באמצעות שירות ה-BSA; תחרות בעזרת שימוש בתשתית פסיבית של
- 7 חברת הוט ואחרים; פריסה בשיטה הענפית (שיטת פריסת סיבים שלטענת בזק הוצעה
- 8 לספקיות השירות); שימוש ב- "פרט Y" (צינור המאפשר השחלה של שני כבלי תקשורת
- 9 מקני תקשורת נפרדים אל תוך קנה תקשורת אחד); הנחת גוב על קנה הכניסה; חפירה עד
- 10 הבניין.
- 11 137. לטענת בזק, חלופות אלה, ובייחוד חלופת ה-BSA הביאו לכך שלא היה בפעולות בזק
- 12 למנוע תחרות ביחס למשקי הבית שהיה קושי לפרוס לטובתם תשתית תקשורת עצמאית
- 13 מטעם המתחרות, שכן ניתן היה לממש את התחרות תוך שימוש בחלופת ה-BSA. לפיכך,
- 14 לשיטתה של בזק, עוצמת החשש התחרותי פחותה בהרבה מזו שנלקחה בחשבון בקביעת
- 15 עיצום הבסיס.
- 16 138. בהקשר זה מפנה בזק להוראות גילוי דעת 1/16, שם נקבע כי חומרת ההפרה לצורך קביעת
- 17 עיצום הבסיס, תלויה בפוטנציאל הפגיעה בתחרות. לשיטתה של בזק, בענייננו, התחרות
- 18 לא נחסמה באופן מוחלט ולא התקיים פוטנציאל ממשי להגבלתה, וככל שהתקיים שהרי
- 19 מדובר בהגבלה מינימלית בלבד, ובוודאי לא בחסימה מוחלטת. מגוון החלופות הכוללות
- 20 דרכי התחברות עצמאית לבניין מביאה לדעת בזק לכך שפוטנציאל הפגיעה בתחרות ורכיב
- 21 חומרת ההפרה פחותים, ובהתאם יש להפחית במידה של ממש מסכום עיצומי הבסיס.
- 22 139. איננו סבורות שהממונה הפריזה לחומרה בקביעת עיצום הבסיס, בשל החלופות אליהן
- 23 מפנה חברת בזק.
- 24 140. כפי שציגה הממונה בקביעה, הפגיעה התחרותית שעלולה הייתה להיגרם כתוצאה
- 25 מהתנהלותה של בזק, איננה מסתכמת בתחרות על לקוח כזה או אחר. מדובר בהצבת חסם
- 26 כניסה והתרחבות בפני ספקיות מתחרות, וכן מתחרות פוטנציאליות, בשלב בו עומד שוק



בית הדין לתחרות ירושלים

23 אוקטובר 2023

ת"כ 19-09-64790 בזק החברה הישראלית לתקשורת בע"מ ואח' נ' הממונה על התחרות

1 התקשורת בראשית תהליך שנועד לעידוד פריסת רשת תקשורת עצמאית משלהן. כאמור
2 בקביעה, התנהלות זו עלולה להרתיע מתחרים, לרבות מתחרים פוטנציאליים, מלפרוס רשת
3 עצמאית באזורים בלעדיים, בהם האפשרות לשימוש בתשתית פסיבית לצורך כך קיימת רק
4 בידי חברת בזק, ומכאן חומרתה.

5 141. אשר לחלופות להן טוענת בזק – כפי שיפורט, מדובר בחלופות נחותות וקשות ליישום,
6 שחלקן אינו רלבנטי לנזק התחרותי העיקרי המדובר: הרתעה מפני פריסת רשת תקשורת
7 עצמאית באזורים בלעדיים לשם קידום התחרות במסגרת הרפורמה. נתייחס לחלופות
8 השונות הנטענות.

9 אשר לחלופה של תשתית פסיבית של חברות אחרות

10 142. דומה שטענתה של בזק כי מתחרים יכולים היו להיעזר בתשתית פסיבית של חברות אחרות
11 כתחליף ראוי איננה מדקדקת בקביעת הממונה: קביעת הממונה נסובה על "אזורים
12 בלעדיים", אזורים בהם התשתית הפסיבית היחידה הזמינה לצירוף רשת קווית נוספת היא
13 התשתית התת קרקעית של בזק. כפי שצוין, כך הוא המצב ברוב רובם של חלקי הארץ, והוא
14 נוגע למאות אלפי משקי בית ביחס אליהם לבדק לבדק קיימת תשתית פסיבית. בכל הנוגע
15 אליהם, התנהלות בזק עלולה הייתה לפגוע בתחרות, בלא שחלופה של תשתית פסיבית של
16 הוט או חברה אחרת באה בחשבון.

17 143. אשר להיקף בו מדובר – כאמור בטיעוני הממונה, במסגרת הבדיקה קודם לקביעת הממונה
18 הציגה בזק נתונים מהם ניתן ללמוד מה היה היקף האזורים הבלעדיים. כאמור שם, בזק
19 העריכה כי שיעור השטחים בהם ניתן להשתמש בתשתית של הוט הוא כ- 20% בלבד (נספח
20 13 לתשובת הממונה לערר, עמ' 263). זאת בהינתן שהאזורים בהם הוט נסמכת על התשתית
21 הפסיבית של בזק מוערכים על ידי בזק בכ- 30%, וכן כ- 40% מהרשת של הוט מוטמנת ולא
22 ניתן להיעזר בתשתית הפסיבית במקומות אלו (שם). עוד מציינת הממונה, בתקופה
23 המדוברת הוט הייתה פרוסה רק ב- 92% מהשטחים הנדרשים, קרי, ב- 8% מהשטחים
24 הנדרשים לפי חובת האוניברסליות, הוט כלל לא פרוסה (אסמכתא טז לתשובת הממונה
25 לערר, עמ' 11).

26 144. כלומר, קביעתה של הממונה לגבי "האזורים הבלעדיים" נוגעת לשטחים בהם קיימת
27 תשתית פסיבית של בזק בלבד, שהם, אליבא דבזק עצמה, רוב רובם של השטחים



בית הדין לתחרות ירושלים

23 אוקטובר 2023

ת"כ 19-09-64790 בזק החברה הישראלית לתקשורת בע"מ ואח' נ' הממונה על התחרות

- 1 הרלבנטיים לתחרות. כפי שמציינת הממונה, קיומם ומיקומם של שטחים אלו ידוע לבזק,
2 שיודעת היכן פרוסה הוט באמצעות הרשת הפסיבית של בזק; ואף מכירה את רשימת
3 היישובים נעדרי התשתית של הוט אשר פורסמה על ידי משרד התקשורת (נספח א'
4 באסמכתא יח לתשובת הממונה לערר).
- 5 145. משקבעה בזק בסוגיות הנדונות מדיניות כללית החלה על כלל חלקי הארץ, ללא אבחנה
6 כלשהי ושינוי במדיניות באזור כזה או אחר, החילה היא את המדיניות באזורים הנרחבים
7 בהם לה לבדה תשתית פסיבית, שטחים בהם לא עמדה למתחרים כל חלופה של תשתית
8 פסיבית שאיננה של בזק.
- 9 האמנם ניתן היה להתחרות באמצעות חלופת ה-BSA?
- 10 146. לטענת בזק, גם אם אכן נחסמו התשתיות הפסיביות, אין בכך כדי למנוע תחרות בין חברות
11 התקשורת באמצעות חלופת ה-BSA. כאמור, חלופת ה-BSA מאפשרת לספק תקשורת
12 לרכוש בסיטונאות שירותי רשת תקשורת קווית מבעלי רשתות התקשורת הקוויות הקיימים,
13 ולשווק באמצעותם שירותי תקשורת לצרכן הסופי.
- 14 147. אלא שתיק השירות דנן נועד כדי ליצור תחרות בשוק הסיטונאי על דרך עידוד חברות
15 להקמת רשת תקשורת עצמאית, ולא רק תוך הסתייעות ב-BSA. שימוש בחלופת ה-BSA
16 איננו מקדם או תורם להקמת רשתות תקשורת עצמאיות נוספות.
- 17 148. משרד התקשורת סבר כי הנחת תשתיות תקשורת עצמאיות נוספות, בתוך תשתית פסיבית
18 של מתחרה, תעודד את התחרות בצורה ממשית, ולכן הוציא את תיק השירות. כפי שציין
19 משרד התקשורת, ספקי השירות מחולקים לפי סדר מרכזיותם ותרומתם לרמת התחרות
20 בשוק: הרמה הנמוכה ביותר – שיווק שירות גישה לאינטרנט בלבד (ISP); הרמה הבינונית
21 – שיווק חבילות אינטרנט מלאות (ספק+תשתית) המבוססות על שירות ה-BSA
22 הסיטונאי; והרמה הגבוהה ביותר – שיווק חבילות אינטרנט מלאות המבוססות על תשתית
23 סיבים עצמאית כתוצאה מפריסה בתשתית פיזית עצמאית או משימוש בתשתיות הפיזיות
24 של בעלות תשתית במסגרת השוק הסיטונאי. עלייה ב"סולם ההשקעות" – נטילת מחויבויות
25 השקעה רבות יותר ורחבות יותר הנדרשות לטובת אספקת חבילת שירותים כוללת למנויים
26 ופיתוח מערכים התומכים בכך – מאפשרת יתר עצמאות ורמת תחרות גבוהה יותר
27 ((אסמכתא יא לתשובת הממונה לערר, בעמ' 3-4).



בית הדין לתחרות ירושלים

23 אוקטובר 2023

ת"כ 64790-09-19 בזק החברה הישראלית לתקשורת בע"מ ואח' נ' הממונה על התחרות

149. מנגד, כפי שמציינת הממונה, שירות ה-BSA משמר את השליטה של בעלת התשתית, ומותיר את השוק עם מתחרות שיכולתן לשמש רסן תחרותי בתחום האיכות והמחיר מופחתת: כך, מתן שירות תוך שימוש ב-BSA, מוגבל מטבעו לאיכות הרשת באמצעותה המתחרה מקבל שירות. במצב כזה, למתחרה אין יכולת לבדל את עצמו על ידי שיווק חבילות איכותיות יותר, וגם לא נוצר תמריץ לשדרוג הרשת ולשיפור איכות השירותים. בהתאם, המשך שימוש ב BSA ככלי תחרותי בלעדי, לא יקדם או יאיץ פיתוח רשתות תקשורת משופרות, ולא יספק פתרון לבעיה של האטה בפיתוח הרשתות.
150. זאת ועוד: שירות ה-BSA מייצר תלות טכנית של המתחרים הנסמכים על התשתית של בעל רשת התקשורת המתחרה בהם. לעומת זאת, הקמת רשתות אקטיביות עצמאיות, מאפשרת תחרות מלאה יותר בין מספר בעלי רשתות תקשורת עצמאיים. ככזו, היא מביאה לתחרות אפקטיבית ועשירה יותר מפתרון שירות ה-BSA.
151. מקובלת עלינו עמדת הממונה, העולה, כאמור, גם מעמדת משרד התקשורת שיזם את תיק השירות, כי ההבדלים המשמעותיים בין שירות ה-BSA לבין הקמת רשתות אקטיביות עצמאיות על ידי ספקי השירות, מביאים לכך שלא ניתן לראות את שתי הפתרונות כחלופיים בהקשר התחרותי הנדון, שנועד לעודד את החלופה של פריסת רשתות תקשורת קוויות עצמאיות, ולא להסתפק באפקט התחרותי של שירות ה-BSA.
152. זאת ועוד: השאלה כמה התנהגות עלולה לפגוע בתחרות בשוק, תלויה בשאלה עד כמה פירמות אחרות יכולות לרסן את הפגיעה בצרכן (אזורי וגילה, בעמ' 51).
153. יכולת ספקיות השירות המתחרות המשתמשות בשירות ה-BSA לרסן פגיעה בצרכן או התנהלות אשר עלולה לפגוע בתחרות ככל שתינקט בידי בעל התשתית, היא מצומצמת, שכן היא עצמה תלויה בעלות הנקבעת על ידי בעל התשתית. לעומת זאת, פריסת רשת אקטיבית עצמאית מאפשרת לספקי השירות לרסן פגיעה כזו ולקדם תחרות בשוק.
154. למעשה, ניתן למצוא ראיה ברורה ליתרונות התחרותיים של פריסת רשת תקשורת עצמאית, מעמדתה של בזק עצמה, כפי שזו באה לידי ביטוי בתוכניות העבודה שלה. כך, במצגת "התנעת תכניות עבודה 2018", מעלה בזק אפשרויות שונות ל"מה בזק צריכה לעשות?", אפשרויות המושפעות מפריסת סיבים של פרטנר, סלקום והוט (נספח 9 לתשובת הממונה לערר). ממצגת זו עולה כי בזק עצמה ראתה את פריסת רשת הסיבים העצמאית בידי



בית הדין לתחרות ירושלים

23 אוקטובר 2023

ת"כ 19-09-64790 בזק החברה הישראלית לתקשורת בע"מ ואח' נ' הממונה על התחרות

מתחרותיה, כאמצעי שבכוחו להשפיע על התחרות במידה מהותית יותר, ובהתאם להשפיע על נתחי השוק של בזק. בזק עצמה לא ראתה את שירות ה-BSA כשווה לפריסת רשת עצמאית בידי מתחרים. לפיכך, סבורות אנו כי אכן אין לראות בשירות ה-BSA כחלופה המצדיקה הפחתה מסכום העיצום הכספי, לאור פגיעה פחותה, כביכול, בתחרות.

חלופות טכניות לכניסה למקטע הגישה לבניין

155. בזק טוענת לאפשריות טכניות, שהיו יכולות לצמצם את הפגיעה בתחרות בקשר עם סוגיית מקטע הגישה לבניין – שימוש ב"פרט Y" וכן הנחת גוב על המובל.

156. אלא שכפי שטוענת הממונה, מדובר בפתרונות שלא דווקא מאפשרים להימנע מחפירה בשטח הציבורי, כרוכים בהם עיכובים ועלויות לא מתוכננות עבור הספקיות, והם כלל אינם ישימים בכל המצבים.

157. "פרט Y" הינו צינור בצורת האות Y, המשמש להשחלה של שני כבלי תקשורת מקני תקשורת נפרדים אל תוך קנה תקשורת אחד.

158. במכתב של משרד התקשורת בנושא "יישוב סכסוכים בין בזק לפרטנר בתחום יישום התשתיות הפיזיות – הוראה והתייחסות לטענות החברות" עמד משרד התקשורת על הבעייתיות בחלופה זו לשם התמודדות עם סרבנות חברת בזק בנושא ההתחברות למקטע הגישה לבניין: "היכולת של בזק לפרוס תשתית לבניינים דרך הקנים של הבניינים המחוברים לגוב האפס מאפשרת לבזק גישה מיידית בעלות פריסה מזערית לעומת זו הכרוכה בהתממשקות לקנה של הבניין באמצעות פרט Y. נוסף עוד כי קיים סיכון ממשי לפגיעה בתשתיות הכרוך בהתממשקות באמצעות פרט Y, שכן מדובר בתהליך המחייב "פציעה" של הקנה הקיים בו מונחת כבילה, במקום בגישה ישירה מהנקודה המיועדת לכך בגוב האפס" (נספח 54 לתשובת הממונה לערר, בעמ' 5).

159. זאת ועוד, כפי שעולה משיחות עם ספקיות, שימוש ב"פרט Y" מתאפשר רק במקרים בהם ספקית השירות מצליחה לאתר ולחשוף את הקנה ובו הכבל הטמון בקרקע בשטחים הפרטיים.



בית הדין לתחרות ירושלים

23 אוקטובר 2023

ת"כ 19-09-64790 בזק החברה הישראלית לתקשורת בע"מ ואח' נ' הממונה על התחרות

160. עוד הובהר כי גם במקרים בהם הדבר יתאפשר, עדיין עשוי להיות צורך לחפור בשטח
ציבורי (לרבות חציית כבישים במקומות שנדרש לכך), לקבל אישורים מנהליים לחציית
תשתיות, אישורים מבעלי הנכסים לפעירת בור בשטח, פעירת בור על מנת לחשוף את
הקנה המובל ולהתחבר אליו (נספח 15 לתשובת הממונה לערר, בעמ' 277, 280; נספח 43
לתשובת הממונה לערר; נספח 44 לתשובת הממונה לערר, בעמ' 538-540). יצוין, כי
קשיים אלו עומדים גם בחלופות אחרות שעלו מטעם בזק, כגון חדירה עד הבניין, גם היא
לא פשוטה, ולעיתים דורשת אמצעים מסיביים תוך שימוש בקבלן נוסף ובטרקטור (ממ/73),
וכל אלה אף מצריכים אישור מבעלי הנכסים, אשר לא בלתי נמנע כי יתנגדו לביצוע
עבודות מסוג זה נוכח הפגיעה האפשרית במתקנים ובחצרים הפרטיים.
161. בנוגע לחלופה של הקמת גוב על המובל – הממונה מציינת כי מדובר בטענה כבושה שלא
הועלתה בשלבים קודמים. עם זאת, כפי שהוכח, היא נוגדת את הוראות בזק עצמה כפי
שעלה בחקירה הנגדית של העד מר זנו (פרו' מיום 21.2.2023, עמ' 75, שו' 1-7; ממ/68,
שקף 13; ממ/69, עמ' 1; ממ/69, עמ' 8; ממ/70, עמ' 1; ממ/70, עמ' 6). קרי, הוראות
בזק עצמה מורות כי בעת חפירה יש לשמור מרחק מתשתית בזק על מנת להימנע מסיכון.
דברים אלו נתמכו על ידי מר זנו שהסכים כי הרציונל של שמירת מרחק הוא מניעה של
פגיעה בתשתית בזק (פרו' דיון מיום 21.2.23, עמ' 74 שו' 33 עד עמ' 75 בשו' 7). כך,
הצעתה של בזק להקמת גוב על הקנה המובל, איננה עולה בקנה אחד עם הוראות בזק
עצמה, הקובעות שמירת מרחק, משכך, גם אלמלא מדובר היה בטענה כבושה, כפי
שמציינת הממונה, אין בה כדי להעלות או להוריד.
- האמנם יכולות היו הספקיות להימנע מחיתוך מלא ולעשות שימוש ב"שיטה הענפית" למרות
עמדת חברת בזק?
162. אשר לטענה שלרשות הספקיות עמדה חלופה של "שיטה ענפית", בה נטען שפועלת חברת
בזק, ושאיננה כרוכה בחיתוך מלא, כך שהפגיעה בתחרות פחותה - כפי שמציינת הממונה
ועלה מן החומר, בזק העמידה בפני ספקיות השירות המתחרות את שיטת החיתוך המלא
כאופציה בלעדית. בעקבות טענות בזק בשימוע כי בפני הספקיות עמדה שיטת השחלה
נוספת, פנתה הממונה למשרד התקשורת לבירור שיטות פריסה נוספות שהוצגו בפניו בזמנו
כחלופה לאופן הפריסה שביקשו הספקיות. תשובת המשרד בנוגע לכך הייתה:



בית הדין לתחרות ירושלים

23 אוקטובר 2023

ת"כ 19-09-64790 בזק החברה הישראלית לתקשורת בע"מ ואח' נ' הממונה על התחרות

- 1בזק לא הציגה מספר שיטות לפריסת סיבים של ספקי השירות
2 בתשתיותיה. שיטת הפרישה כפי שהוצג על ידי בזק למשרד ולספקי
3 השירות מתוארת בפירוט בסעיפים 15-20 להחלטה ... השיטה הענפית
4 שהוצגה במכתבכם שבסמך אינה שיטת הפריסה שהוצגה בפני המשרד
5 ושתוארה בסעיף 15 להחלטה. השיטה הענפית אף לא הוצגה בפני
6 המשרד על ידי בזק או על ידי ספקי השירות כחלופה אפשרית למתכונת
7 אספקת השירות.... לאחר בדיקה שנערכה במשרד לא מצאנו תיעוד ואף
8 לא זכור לאף אחד מן העובדים שהיו מעורבים בנושא בדבר חלופה
9 כלשהי שהוצגה על ידי בזק מלבד החלופות המתוארות בהחלטה ובתוך
10 כך, לא נמצא תיעוד להעלאת אפשרות של פרישה "בשיטה ענפית".....
11 (נספח 118 לתשובת הממונה לערר).
- 12 163. למרות זאת, בזק טענה כי "לרשות הספקיות עמדה שיטת התכנון המוכרת והמקובלת
13 בעולם, אותה שיטה בה עובדת בזק, הקרויה "השיטה הענפית" (עמ' 23 לכתב הערר).
14 לטענתה, שיטת השחלה זו אינה מובילה לתוצאות הבלתי יעילות בשיטת ההשחלה שמציגה
15 הרשות, אשר משקפת, לטענת בזק, תכנון לא מקובל.
- 16 164. כעולה מן האמור, טכניקה חלופית זו של "השיטה הענפית" מוצעת בדיעבד, ולא הוזכרה
17 על ידי חברת בזק בזמן אמת כחלופה אפשרית. אמנם, כפי שמציינת בזק, היא איננה מחויבת
18 להעמיד לרשות מתחרותיה את הידע המקצועי שלה ולייעץ להם מה היא הדרך היעילה
19 ביותר לבצע פריסת הרשת. אלא שאין גם בהסתמכות בזק בדיעבד על "השיטה הענפית"
20 כדי לסייע בידה, משום שגם שיטה זו, כפי שהיא מיושמת בידי בזק בפועל, אינה עולה
21 בקנה אחד עם פרשנותה המלאכותית של חברת בזק לתיק השירות, ככזו השוללת השחלה
22 רצופה (לעניין זה ראו לעיל בהרחבה לעיל, במסגרת הדיון בטענת בזק בסוגיית החובה
23 מדיני התקשורת לספק שירות ללא חיתוך מלא).
- 24 165. כפי שהוסבר בחוות דעת המומחה מטעם הממונה, למעשה גם שיטת ההשחלה בה עושה
25 שימוש בזק ("השיטה הענפית"), כוללת בחובה בפועל שימוש נרחב ב"השחלה רצופה"
26 (ס' 3.4 לחוות הדעת מטעם הממונה). דומה שבזק לא חלקה על כך, כפי שעולה מדבריה
27 במכתב שנשלח מטעמה במסגרת השימוע (ראו אסמכתא 10 לחוות הדעת מטעם הממונה,
28 בעמ' 202-203). נוכח כך, משגרסת בזק בזמן אמת הייתה שכל שיטה שאיננה חיתוך מלא



בית הדין לתחרות ירושלים

23 אוקטובר 2023

ת"כ 19-09-64790 בזק החברה הישראלית לתקשורת בע"מ ואח' נ' הממונה על התחרות

בכל גוב התממשקות פסולה, לא נראה כיצד עשויה הייתה השיטה הענפית, הכרוכה גם היא, כאמור, בהשחלה רצופה, לסייע לטיעוני בזק עתה. שהרי גם אם היו הספקיות מבקשות לפרוס רשת לפי "השיטה הענפית", היו נאלצות, אליבא דבזק, לבצע חיתוך מלא ולא נחוץ, על כל הכרוך בכך. כפי שמציין המומחה מטעם הממונה בחוות דעתו, "השחלה בחיתוך מלא" כפי שהתיימרה בזק להכתיב לספקיות, היא "תכנון תיאורטי, שמעולם לא מומש" (עמ' 2 לחוות הדעת מטעם הממונה). מה גם שכפי שבאר המומחה, מדובר בשיטת פריסה שאיננה תואמת את צרכי ספקיות השירות לאור אופי פעילותן (שם, עמ' 17). בהתאם, קיומה של "השיטה הענפית", שלא הועלתה כלל על סדר היום בזמנו, ושגם היא מבוצעת בחיתוך מלא לפי פרשנות בזק לתיק השירות, איננה עילה להפחתת העיצום.

אשר לטענה כי חלק השוק הרלוונטי להחלטה קטן מאוד

166. כפי שהוסבר לעיל, תיחום ההפרות נקבע על ידי הממונה בהחלטתה ל"אזורים הבלעדיים" (כאמור, בניינים בשכונות מאוכלסות אשר התשתית הפסיבית התת-קרקעית היחידה הקיימת בהן הזמינה להשחלת כבלים נוספים היא של בזק בלבד). טוענת בזק כי הרשות לא ציינה מה הם אותם "אזורים בלעדיים", אף שבזק הציגה בפני הרשות מידע המעלה שלכל הפחות ברובן המכריע של השכונות שלגביהן התבקש בזמנו השירות הפאסיבי בפועל, הייתה קיימת לחברת הוט תשתית משלה. כמו כן, בזק טוענת כי "עלילות" לפגיעה בתחרות יכולה לחול רק במקומות בהם התבקש השירות, ולא במקומות בהם קיימת אפשרות תיאורטית שספקיות השירות יחליטו לפרוס בו, בלא שהדבר נעשה בפועל.

167. מוסיפה בזק וטוענת כי קיימת חשיבות לשאלה כמה אזורים בלעדיים קיימים. אם מדובר בהיקף קטן, הרי שלא ניתן לטעון ל"חשש סביר לפגיעה ממשית בתחרות", ולמצער היקף קטן מצדיק הקטנה מסיבית של העיצום. לטענת בזק, משגודל השוק הרלוונטי לפוטנציאל הפגיעה נגזר מהיקף האזורים הבלעדיים, בהינתן שהממונה לא פירטה מה הם האזורים הבלעדיים, יש להניח שמדובר בהיקף מזערי. לכן, מוסיפה וטוענת בזק, אין בסיס עובדתי לטענת הרשות על עוצמת פוטנציאל הפגיעה בתחרות ויש להעמידה על הרף הנמוך ביותר.

168. אין לקבל את טענות בזק.

169. אשר לטענה כי הרשות לא ציינה מה הם אותם אזורים בלעדיים – בהינתן שמדובר בקביעה המבוססת על עלילות לפגיעה בתחרות, ובהינתן, שכפי שיבואר, מדובר באזורים בהיקף



בית הדין לתחרות ירושלים

23 אוקטובר 2023

ת"כ 19-09-64790 בזק החברה הישראלית לתקשורת בע"מ ואח' נ' הממונה על התחרות

- 1 נרחב, לא נראה מה החשיבות שבפירוט מיקומם הפרטני של אזורי בלעדיות. משעה
- 2 שקיימים אזורי בלעדיות בהיקף נרחב, ומשעה שחברת בזק נקטה במדיניות ארצית,
- 3 המכבידה על פריסת רשתות תקשורת עצמאיות בתשתית הפסיבית שבבעלותה, מדובר
- 4 בעלילות לפגיעה בתחרות, יהא מיקומם של אותם אזורי בלעדיות, אשר יהא.
- 5 170. כאמור, לא זו אף זו, כפי שציינה הממונה, למעשה, בזק יודעת היטב היכן מצויים חלק ניכר
- 6 מאותם "אזורים בלעדיים" בהם לא קיימת תשתית פסיבית תחליפית של הוט. מדובר בראש
- 7 ובראשונה באזורים בהם הוט עושה שימוש בתשתית הפסיבית של בזק, וממילא הם ידועים
- 8 לבזק. כמו כן הפנתה הממונה לרשימת יישובים נעדרי תשתית הוט אשר פורסמה על ידי
- 9 משרד התקשורת (אסמכתא יח לתשובת הממונה לערר).
- 10 171. אשר להיקף השטחים של האזורים הבלעדיים הללו – הצגנו לעיל, כי כפי שעולה מן
- 11 הנתונים, אזורי הבלעדיות היו רוב רובם של האזורים בהם מסופקים שירותי תקשורת קווית
- 12 למשקי הבית בישראל (המוערך בכ-80%). מששיעור השטחים בהם לבזק בלעדיות
- 13 בתשתית הפסיבית הזמינה להוספת כבלים עומד על רוב רובם של שטחי הארץ, ומשבזק
- 14 קבעה מדיניות באופן גורף על כלל חלקי הארץ, ללא אבחנה כלשהי ושינוי מהמדיניות
- 15 באזור כזה או אחר, הרי שלצורך הקביעה והעיצום אין חשיבות לשאלה היכן בדיוק מצויים
- 16 האזורים הבלעדיים. מדיניותה של בזק והקשיים אותם הציבה בפני ספקיות השירות נגעו
- 17 לכלל האזורים הבלעדיים, ומטבעם הקימו עלילות לפגיעה בתחרות שביקש משרד
- 18 התקשורת לייצר בקובעו את תיק השירות, וכל זאת בשלבים ראשוניים של המהלך, על
- 19 החומרה הנובעת מכך.
- 20 172. לעניין הטענה כי "עלילות" לפגיעה בתחרות נגרמה רק באותם אזורים בהם הלכה למעשה
- 21 ביקשו ספקיות השירות לעשות שימוש ברשת הפסיבית של בזק במועדים הרלבנטיים – אין
- 22 לקבל את הטענה. העלילות לפגיעה בתחרות איננה מתמצה באזורים בהם בחרו הספקיות
- 23 לנסות ולפעול, אלא היא נוגעת לכלל אזורי הבלעדיות. מטבע הדברים, הספקיות עשויות
- 24 היו לנסות ולפעול בכל אחד מאזורי הבלעדיות ובכך לממש את אותה תחרות שמשרד
- 25 התקשורת ביקש לקדם ועיגן את התנאים הרגולטוריים לכינונה. למעלה מכך, משנוכחו
- 26 הספקיות כי בזק מקעקעת הלכה למעשה את יישומו של התיק השירות באזור מסוים, לא
- 27 ניתן לצפות מהן להמשיך ולנסות לפעול באזורים נוספים אחרים. המדיניות שאימצה חברת
- 28 בזק בשתי הסוגיות שבמחלוקת הציבה מכשול בדרכן של הספקיות למימוש התחרות.



בית הדין לתחרות ירושלים

23 אוקטובר 2023

ת"כ 19-09-64790 בזק החברה הישראלית לתקשורת בע"מ ואח' נ' הממונה על התחרות

- 1 מכשול זה עמד בתוקפו וחל על כל האזורים הבלעדיים, ולא הגביל עצמו לאזור כזה או
- 2 אחר. לשון אחר: משהמדיניות של בזק הייתה אחידה לכלל האזורים, הפוטנציאל האנטי
- 3 תחרותי של שיטת הפעולה של בזק מחלחל לכל אזורי הבלעדיות, כיוון שכל עיכוב והכבדה
- 4 רלוונטי לעלילות ההכבדה בכלל האזורים הבלעדיים.
- 5 173. בהתאם, בדין אין קביעת הממונה מגבילה עצמה לאזורים בהם התבקשה פריסה בפועל,
- 6 אלא היא חלה על כל האזורים הבלעדיים בהם המדיניות שננקטה על ידי בזק עלולה הייתה
- 7 לפגוע בפריסת ספקיות השירות המתחרות וממילא לפגוע בתחרות, ומכאן חומרת הדברים.
- 8 174. יודגש: מששולחות ספקיות השירות בקשות ונענות בדרישות מכבדות להן טענה חברת
- 9 בזק, הדבר עשוי להשליך מטבע הדברים על המשך הפעילות ועל ניסיונותיהן של ספקיות
- 10 השירות להמשיך בפריסה בכל אזורי הארץ, שרובם ככולם הם "אזורי בלעדיות". בהתאם,
- 11 ההזמנות הראשונות שהועברו לחברת בזק, אינן משקפות את מלוא האזורים שנמצאים תחת
- 12 פוטנציאל ההכבדה שיצרה חברת בזק. כפי שמציינת הממונה, ההכבדה, ובפרט זו הנובעת
- 13 משיטת החיתוך המלא שביקשה חברת בזק להכתיב, עלולה הייתה לפגוע בנכונותו של ספק
- 14 שירות פעיל או פוטנציאלי, לפנות לפריסת רשת תקשורת קווית באשר היא.
- 15 175. אשר לטענת בזק כי הפרת סעיף 29 לחוק, העוסק בסירוב לתת שירות או נכס שבמונופולין,
- 16 יכולה להתקיים רק מקום בו הייתה בקשה בפועל וסירוב בפועל, דבר שלא הוכח
- 17 משהממונה לא פרטה בקביעה את מיקומם של אזורי הבלעדיות והסירוב שארע בגינם -
- 18 איננו מקבלות את הטענה. כאמור, בזק הודיעה על מדיניות כללית בעניין השימוש ברשת
- 19 הפסיבית ובעניין פריסת הסיבים. בזק לא הבדילה בין אזורים שונים ולא קיימה מדיניות
- 20 שונה באזורים שונים. המדיניות של בזק הייתה אחידה והייתה בת תוקף לכלל האזורים.
- 21 כלומר, במדיניות שאימצה, סירבה בזק לאפשר נגישות למקטע הגישה לבניין וסירבה לבצע
- 22 פריסה ללא חיתוך מלא בכל אתרי הרשת הפסיבית שלה, לרבות באזורים הבלעדיים,
- 23 המהווים, כאמור את רוב רובה של הרשת הפסיבית. סירוב מעין זה מהווה הפרה מובהקת
- 24 של סעיף 29 לחוק, שאיננו מתייחס לסירוב פרטני בלבד. פרשנותו של סעיף 29 לחוק ככזה
- 25 החל רק על סרבנות נקודתית למתן שירות או נכס, ולא על מדיניות סרבנות כוללת שנקבעה
- 26 מראש, אף אם לא קדמה לה בפועל בקשה לקבלת אותו שירות או נכס, איננה מבוססת
- 27 ואיננה מעוגנת בלשון הסעיף או בתכליתו. פרשנותה של בזק לסעיף 29 לחוק, לפיה אין



בית הדין לתחרות ירושלים

23 אוקטובר 2023

ת"כ 19-09-64790 בזק החברה הישראלית לתקשורת בע"מ ואח' נ' הממונה על התחרות

- 1 אפשרות לראות בשיטת פעולה כוללת ורוחבית של בעל מונופולין כפרקטיקה אנטי-
2 תחרותית, מקעקעת את תכלית הסעיף למנוע ניצול לרעה של כוח מונופוליסטי.
- 3 176. אשר לטענה כי ספקיות השירות היו יכולות להתחיל בפריסה באזורים הלא בלעדיים וכך
4 להימנע מפגיעה כלשהי – אף אם ניתן היה לעשות זאת, בהינתן היקף האזורים הבלעדיים,
5 לא נראה שיש בכך כדי לגרוע באופן ממשי מחומרת הפגיעה הפוטנציאלית בתחרות
6 ומחומרת העניין. כך או אחרת, גם אילו פעלו כך ספקיות השירות, הרי שבאזורים הבלעדיים
7 עצמם, התחרות עלולה הייתה להיפגע, בין אם על דרך עיכוב הפריסה בהמתנה להחלטת
8 משרד התקשורת בין אם בשל אילוצן של הספקיות להשקיע השקעות שאינן מוצדקות
9 לביצוע פריסה, אשר גם מאריכות את זמן ביצוע עבודת הפריסה, ובין אם על דרך עלילות
10 לצינון תחרות בהיבט הרחב.
- 11 177. עוד מקובלת עלינו טענת הרשות כי מדובר בטיעון שאילו עמד, ניתן היה להדוף מכוחו
12 כמעט כל טענה בדבר ניצול לרעה בידי בעל מונופולין, שכן בדרך כלל ניתן לנתב את
13 פעילות המתחרים לתחום אחר. העלילות לפגיעה בתחרות היא, אפוא, בקשר עם אותה
14 פעילות שניתן היה לנקוט אלמלא ההפרה, ואשר ההפרה מכבידה עליה כך שהיא עלולה
15 לפגוע בתחרות.
- 16 178. בענייננו, המדיניות שאימצה חברת בזק, עשויה הייתה לגרום לעיוות תכנון הספקיות
17 לפריסה על פי היקף הביקוש, באופן שהפריסה תתחיל לאו דווקא באזורים בהם צפוי עודף
18 הצרכן הגבוה ביותר והרווחיות הגבוהה ביותר, ובכך מגולמת עלילות לפגיעה בתחרות. אין
19 להתיר מצב בו מונופול ישפיע באופן פסול על שיקולי יישום התחרות של מתחריו.
- 20 179. בנוסף, קבלת טענת בזק כי ספקיות השירות יכולות היו להשתמש בתשתית של גורם אחר
21 עד להכרעה, משמעותה שימור כוחו של המונופול הלכה למעשה. אין מונופול יכול
22 להישען על אפשרות שימוש חלופה באזורים אחרים בענייננו, או בתחומים אחרים במקרה
23 אחר, על מנת להשתחרר מחובותיו לפי החוק. קבלת טענה זו תביא לפגיעה קשה בתחרות
24 ואף בתכלית החקיקה והיא לא יכולה להתקבל.

25



בית הדין לתחרות ירושלים

23 אוקטובר 2023

ת"כ 19-09-64790 בזק החברה הישראלית לתקשורת בע"מ ואח' נ' הממונה על התחרות

- 1 אשר לטענה כי פריסת תשתיות מתמשכת זמן רב, ובהתאם, במשולב עם האפשרות לפנות
2 לקבלת הכרעה של משרד התקשורת, פוטנציאל הפגיעה בתחרות נמוך
- 3 180. בהמשך לטענת בזק, כי הספקיות יכולות היו לפרוס תחילה באזורים הלא בלעדיים, מוסיפה
4 בזק ומטעימה כי בשים לב לקיומן של הוראות הכרעה בתיק השירות, ניתן היה לברר את
5 הסוגיה במשרד התקשורת. זאת, כאשר עד להכרעה בעניין, יכולות היו הספקיות לפרוס
6 תשתיות תחילה באזורים הלא בלעדיים, ברשת הפסיבית של חברת הוט. לכן, טענה בזק,
7 גם אם קיימת פגיעה בתחרות, היא איננה בשיעור גבוה כפי שביקשה הממונה לייחס לבזק
8 בגין כל אחת משתי ההפרות הנטענות.
- 9 181. אין לקבל טענה זו.
- 10 182. אף אם ספקיות השירות סברו שהן צודקות, הן לא היו יכולות לדעת מראש מתי ובאיזו
11 מידה עמדן תתקבל על ידי משרד התקשורת, ולא היו יכולות לצפות מראש אם יינקטו
12 הליכים משפטיים נוספים מצד בזק שיוסיפו על העיכוב וחוסר הוודאות גם לאחר
13 שתתקבלנה, אם תתקבלנה, טענותיהן. בהתאם, כל עוד לא הוכרע שסירוביה של בזק אינם
14 מקובלים, לא הייתה בפני הספקיות תמונה מלאה של כללי התחרות שיעמדו בפניהן בפועל
15 לאחר פרסום תיק השירות, דבר שמטבעו מכביד ומעכב תחרות.
- 16 183. אשר למהלך המסחרי שמציעה בזק לספקיות, על פיו יפרסו תחילה ברשת הפסיבית של
17 הוט, וימתינו ולהכרעת משרד התקשורת – כאמור לעיל, גם אם קיימת דרך מסוימת
18 להתחרות ולפרוס רשת תקשורת קווית באזורים מסוימים, אין בכך כדי לגרוע מכך
19 שהמהלכים שנקטה בזק עלולים היו לפגוע בתחרות באזורים הבלעדיים, ואין בכך כדי
20 לגרוע מכך שהמהלכים שנקטה חברת בזק, הגבילו את שיקולי הספקיות בקביעת אופן
21 ההתנהלות ביישום הפריסה. למעלה מכך, חברת בזק כלל לא הוכיחה את היתכנותו של
22 מהלך כזה, והסברה כאילו הוט הייתה נאותה לפעול באופן שבזק מסרבת לפעול בו, בשעה
23 שבזק מתדיינת מול משרד התקשורת בעניין, לא הוכחה ואיננה מחויבת כלל ועיקר.
- 24 184. למעלה מכך: למעשה, האפשרות לקבל את הכרעת הרגולטור בעניין אי חוקיות פעילות
25 בעל מונופולין, קיימת בכל מקום בו בעל מונופולין מפר את חובותיו. האפשרות להחזיר
26 את בעל המונופולין למוטב, על דרך פניה לרגולטור, איננה מפחיתה מחומרת מעשיו של
27 בעל המונופולין עת מפר הוא את חובותיו. פוטנציאל הפגיעה נבחן כפי שהיה בשעה



בית הדין לתחרות ירושלים

23 אוקטובר 2023

ת"כ 19-09-64790 בזק החברה הישראלית לתקשורת בע"מ ואח' נ' הממונה על התחרות

- 1 שנעשו הדברים, והעובדה שניתן להפסיקם באמצעות הוראת הרגולטור – שעלולה לדרוש
2 את עיתותיה, איננה מעקרת את חומרתם.
- 3 185. זאת ועוד, וביחס לטענת משך פריסת תשתיות אל מול משך ההפרות – יוער כי לא מדובר
4 בהפרות קצרות במיוחד. ההפרה הנוגעת לסוגיית חיתוך הסיבים הייתה בעלת נפקות במשך
5 תקופה של כ-6 חודשים; ההפרה הנוגעת לסוגיית מקטע הגישה לבניין נמשכה למעלה
6 משנתיים. בין אם תהליך הפריסה ארוך ובין אם קצר, ההפרות עלולות היו לעכבו בזיקה
7 לפרכי הזמן המדוברים שאינם מבוטלים. לפיכך, גם טענת בזק בעניין זה דינה להידחות.
- 8 אשר לטענות בקשר עם ההחמרה בגין מחזור מכירות גבוה במיוחד
- 9 186. טוענת בזק, כי הגדלת העיצום בשל מחזור מכירות גבוה, כפי שעשתה הממונה בהחלטתה,
10 נוגדת את כוונת המחוקק ומהווה חריגה מסמכות. לשיטתה, המחוקק ראה את מחזור
11 המכירות כנתון שיש לבחון במסגרת הליך קביעת גובה העיצום הכספי שיוטל ועשויה
12 להיות לו השפעה על גובה העיצום שיוטל, ושם בחר לשים הגבלה על גובה העיצום עד רף
13 של 24 מיליון ₪. אולם, אין כל אינדיקציה שהמחוקק התכוון שמחזורי מכירות הגדולים
14 מ-300 מיליון ₪ ישמשו כחלק מאמות המידה בקביעת עיצום כספי מעבר לקביעת העיצום
15 המקסימלי. נטען שמחזור מכירות גבוה, אינו מנוי ברשימת השיקולים שמונה סעיף 50
16 לחוק לקביעת גובה העיצום, ומכאן שאין הממונה יכולה לעשות בו שימוש כשיקול
17 לחומרה. בנוסף טוענת בזק שלא סביר שרשות התחרות תעניק לקריטריון שנוצר על ידה
18 משקל כה גבוה כפי שנעשה כאן.
- 19 187. הטענה בדבר העדר סמכות הממונה לשקול היקף מחזור מכירות גבוה במיוחד כשיקול
20 לחומרה, נדונה ונדחתה בפסק דין קודם של בית הדין בעניין נמל אשדוד, ואיננו רואות
21 מקום לחזור על הדברים בפירוט. בתמצית יאמר כי נראה שרשימת השיקולים המנויים
22 בסעיף 50 לחוק אינם רשימה ממצה, כך שאין מדובר בחוסר סמכות. כן, מדובר בשיקול
23 ענייני, משום שהחמרה בגין מחזור מכירות גבוה במיוחד, תורמת להשגת הרתעה
24 אפקטיבית (עניין נמל אשדוד, פס' 303-304). הרף שקבע המחוקק בדין, מגדיר את ההיקף
25 המקסימלי של מחזור מכירות שיתבטא בעיצום המרבי, וקובע את גודל העיצום המקסימלי
26 שמוסמך הממונה להטיל. מרף זה לא רשאית הממונה לסטות, והיא לא מבקשת לעשות כן.
27 עם זאת, המגמה המופיעה בכללי גילוי דעת 1/16, שאיננו רואות בה כל פגם, היא



בית הדין לתחרות ירושלים

23 אוקטובר 2023

ת"כ 64790-09-19 בזק החברה הישראלית לתקשורת בע"מ ואח' נ' הממונה על התחרות

שבמסגרת סכום העיצום המקסימלי, בשעה שעל הממונה לקצוב את השיעור הספציפי המותאם לנסיבות המקרה שלפניו, תשקול היא שיקולים שונים לחומרה ולקולא לפי הנסיבות. זאת תוך שבמסגרת זו, ייבחן, במקרים המתאימים, שיקול בדבר מחזור מכירות גבוה במיוחד. מדובר בשיקול רלבנטי, המשרת את תכלית הוראות החוק המסמיכות את הממונה לחייב בעיצום כספי, לשם הרתעה מהפרת הדין. כפי שמציינת הממונה, לולא הייתה נקבעת תוספת בגין מחזור מכירות גבוה, הייתה נוצרת חוסר מידתיות והרתעת חסר, והחוק לא היה משיג את תכליותיו.

188. אשר לטענת בזק כי החמרת העיצום מבוססת על טעות מתמטית-כלכלית ביחס לעקרון ההרתעה - הטענה מסתמכת על טור דעה של פרופ' רון שפירא (רון שפירא "האם עשיר ועני ישלמו אותו קנס?" גלובס (28.7.2012)) על פיו כאשר המניע לעבירה כלכלי, והעונש בגינה כספי - אין הבדל בין עשיר לעני, וגובה הקנס צריך להיות זהה וגדול מתוחלת הרווח שנובעת מהעבירה.

189. אין לקבל טענה זו. אף אם תיאורטית, הערכת תוחלת הרווח שנובע מעבירה כלכלית עשויה לשמש במקרים המתאימים שיקול בקביעת גובה עיצום אפקטיבי למניעת העבירה; ואף אם משעה ששיעור העיצום נקבע על בסיס שיקול זה, עשוי להיות טעם כלשהו בטענה שבהיבט זה אין הבדל בין עני לעשיר, אין הדבר נוגע לענייננו כלל ועיקר. בענייננו, מסגרת העיצום הכספי לא נגזרה מהערכת תוחלת הרווח, שלא נלקחה כלל בחשבון בקביעת העיצום בידי המחוקק ולא בידי הממונה. בהתאם, משתוחלת הרווח - שהערכתה מורכבת ביותר - לא נלקחת בחשבון, ובזק כלל לא הציעה להביאה בחשבון, הרי שהיקף עסקיה של החברה מהווה שיקול משמעותי להרתעה, ודין הטענה להידחות. בקביעת רף המקסימום של העיצום הכספי המחוקק עצמו ייחס משקל ל"גודל" החברה שמבקשים לרסן את פעולותיה, שכן הדבר משליך על עוצמת הפגיעה האפשרית בתחרות ובצרכנים ועל ההרתעה. על כן גובה העיצום איננו זהה לכל, בבחינת "one size fits all", כי אם נתפר למידותיו של כל מקרה ומקרה כדי לקדם את תכליותיו של העיצום הכספי.

190. עוד טוענת בזק כי בחירתה של הממונה לקבוע את מחזור המכירות של בזק לפי מחזורן של כלל החברות בקבוצת בזק, איננה סבירה, בייחוד במקרה כמו של בזק שחלה עליה הפרדה מבנית חמורה (בכלל כך חברות בנות המהוות ישויות נפרדות מחויבות בהנהלה נפרדת, ובהתנהלות עצמאית ונפרדת וחוסר יכולת לשתף פעולה בין החברות הבנות באופן חופשי).



בית הדין לתחרות ירושלים

23 אוקטובר 2023

ת"כ 19-09-64790 בזק החברה הישראלית לתקשורת בע"מ ואח' נ' הממונה על התחרות

- 1 לטענת בזק, לאור ההפרדה המבנית הנוהגת בבזק, יש מקום להחיל את הכלל בדבר "מחזור
2 מכירות מוחרג" הקבוע בתיקון גילוי דעת 1/16: שיקולי הממונה על התחרות בקביעת גובה
3 עיצום כספי (24.11.2019) רשות התחרות 501683 (להלן – גילוי דעת 1/16 המתוקן ו/או
4 גילוי הדעת המתוקן), גם אם המקרה דנן אינו תואם את התנאים הקבועים בגילוי הדעת
5 המתוקן.
- 6 191. אין לקבל את הטענה. כפי שלמעשה מציינת בזק עצמה, אף אם היו מחילים עליה את
7 ההוראות הקבועות בגילוי הדעת המתוקן לעניין מחזור מוחרג, לא היה בכך כדי להועיל
8 לה, משום שבזק איננה עומדת במבחנים המפורטים שם להחרגה. כפי שנקבע שם, על מנת
9 שיוחרג מחזור מכירות של חברה בת, יש לעמוד בשלושה תנאים מצטברים: היעדר זיקה
10 כלשהי לתחום הפעילות של המוצר או השירות שבהפרה; היעדר אפשרות להשפעה כלשהי
11 של ההפרה על תחום הפעילות ממנו הופק המחזור שמבקשים להחריג; וכן שניתן להבחין
12 באופן ברור בין ההכנסות החשבוניות בתחומים השונים. הממונה מציינת כי בזק לא
13 הוכיחה שהיא עומדת באיזה מהתנאים הללו, וממילא משארבע חברות בתוך קבוצת בזק
14 עוסקות במתן שירותי תקשורת, ברי שבזק לא עומדת בתנאים הראשון והשני הנדרשים לפי
15 גילוי הדעת המתוקן.
- 16 192. עוד מוסיפה הממונה, ובדין, כי למרות הפרדה בין הנהלות החברות, עדיין מדובר בחברה
17 אם, אשר כל החברות הבנות שלה עוסקות כמות בתחום התקשורת. בהתאם, הפרדה מבנית
18 זו לא מבטלת את האפשרות המעשית של חברות הקבוצה ליהנות בפועל מניצול לרעה של
19 כוחה של בזק בתשתית הפסיבית. בהתאם, נדחת הטענה כי לא היה מקום לקחת בחשבון
20 את מחזור המכירות הכולל כמקובל.
- 21 193. טענה נוספת שמעלה בזק היא כי אף אם החוק לא שולל את הקריטריון של מחזור מכירות
22 גבוה במיוחד, אין זה סביר להעניק משקל כה נכבד לקריטריון שיצרה הממונה, ושעומד
23 לטענתה בניגוד לכלל היסודי של השוויון בפני החוק.
- 24 194. איננו מקבלות טענה זו. איננו סבורות שיש מניעה לכך ששיקולים ענייניים של הממונה
25 יקבלו משקל ניכר בקציבת סכום העיצום, בגדרי מסגרת הסכום המקסימלי של העיצום,
26 שנקבע מכוח הדין. נראה שגם חברת בזק איננה מתכחשת לכך, שכן לצד קריטריון מחזור
27 המכירות הגבוה במיוחד שהביא לתוספת ניכרת (50%), מצוי קריטריון נוסף, שגם הוא פרי



בית הדין לתחרות ירושלים

23 אוקטובר 2023

ת"כ 19-09-64790 בזק החברה הישראלית לתקשורת בע"מ ואח' נ' הממונה על התחרות

- 1 שיקול דעתה של הממונה, ולא נקבע בחוק, שהביא להפחתה באותו שיעור בדיוק (הפחתה
2 ב 50% בגין ראשית תקופת אכיפה באמצעות עיצום כספי).
- 3 195. אשר לנוסחה הספציפית לפיה חישובה הרשות את שיעור ההחמרה בעיצום – זו מביאה לכך
4 שכל שמחזור המכירות משמעותי יותר, כך קצב העלייה של העיצום מתון יותר. לפיכך,
5 במקרה דנן, העובדה כי מחזור המכירות של בזק גבוה מביאה לכך שתוספת ההחמרה היא
6 מתונה באופן יחסי. בעניין נמל אשדוד עמדנו על הקושי שיוצרת נוסחה זו שעה שמדובר
7 במחזורי מכירות שאינם ברף הגבוה ביותר. קושי זה איננו מתעורר כשמדובר בחברה בעלת
8 מחזור מכירות גבוה במיוחד, דוגמת חברת בזק (ראו לאחרונה ת"כ 20-03-16677 החברה
9 המרכזית להפצת משקאות בע"מ נ' הממונה על התחרות, ע' 31 (27.6.23)).
- 10 אשר לטענה כי לא היה מקום להחמיר את העיצומים בגין "הפרה קודמת"
- 11 196. גילוי דעת 1/16 קובע בשלב הרביעי, בו נבחנות נסיבות חיצוניות להפרה, כי מקום בו הפר
12 בעבר המפר את חוק התחרות הכלכלית, ההפרות הקודמות מהוות שיקול לחומרה בקביעת
13 גובה העיצום.
- 14 197. במסגרת החלטתה, הממונה התייחסה לכך שבעבר הפרה חברת בזק את הוראות סעיף 29א
15 לחוק בשתי הזדמנויות (קביעה משנת 1997, וכן משנת 2007). ההפרה שבקביעה משנת
16 1997 לא נשקלה כשיקול לחומרה לאור חלוף הזמן. עם זאת בגין הקביעה השנייה, משנת
17 2007, הועלה גובה העיצום ב-5%, בכל אחד משני העיצומים שנקבעו.
- 18 198. לטענת בזק מדובר בהפרה שארעה כ- 13 שנה לפני מועד קביעת הממונה, כאשר בזק הייתה
19 בבעלות אחרת ותחת הנהלה אחרת. לטענת בזק, החמרה כזו היא בניגוד לגילוי דעת 1/16
20 הקובע כי יש להתחשב בהקשר זה בחלוף הזמן, ובניגוד להחלטות הממונה במקרים אחרים.
21 עוד מוסיפה בזק כי הרשות לא פרסמה קריטריונים ברורים לשאלה כמה שנים צריכות
22 לחלוף ממועד הפרה על מנת שזו לא תביא להחמרת העיצום, לכן היא אינה רשאית להחמיר
23 בגין סעיף זה כאשר עברה תקופה משמעותית מאז ההפרה. לטענתה היעדר כללים ברורים
24 מחייב את הרשות לנקוט בגישה מקלה בהקשר זה.
- 25 199. איננו מקבלות את טענת חברת בזק. כפי שמבארת הממונה, גילוי דעת 1/16 קובע כי הפרת
26 החוק בעבר מהווה שיקול לחומרה שיכול להוביל להעלאה של עד 30% מגובה העיצום.



בית הדין לתחרות ירושלים

23 אוקטובר 2023

ת"כ 19-09-64790 בזק החברה הישראלית לתקשורת בע"מ ואח' נ' הממונה על התחרות

- 1 בעניינו מדובר בהחמרה ברף הנמוך – 5% בלבד. גם אם הרף הנמוך מוצדק לאור השנים
2 שחלפו (יוער כי לא מדובר בפער של 13 שנה, אלא של 10 שנים ומטה, משום שאירוע
3 העבר התרחש בשנת 2006, ולב האירועים דנן בשנת 2016), אין בהן כדי להצדיק התעלמות
4 מלאה מהפרה שביצעה בזק בעבר, כנטען בידי חברת בזק.
- 5 200. כפי שמסבירה הממונה, גילוי הדעת מורה גם לבחון את מידת הדמיון בין ההפרה הנוכחית
6 לקודמותיה. דמיון בין הפרות חוזרות מהווה שיקול לחומרה שכן הוא משקף לא רק
7 שיטתיות בהפרה של דיני התחרות, אלא יש בו גם כדי להעיד על ידיעה והבנה ברורה, בכוח
8 ובפועל, אודות קיומה של התנהגות העולה כדי הפרה. בהפרה הקודמת מדובר היה בניצול
9 מעמדה של בזק לרעה בהתנהלותה סביב אירוע ניתוק קישור הגומלין בין רשת הטלפוניה
10 של בזק לזו של הוט, באופן שבו מנויי הוט היו מנותקים מרשת בזק במשך כ 34 שעות, כך
11 שלא היו יכולים להתקשר למנויי בזק או לקבל מהם שיחות. קיימים קווי דמיון רלבנטיים
12 בין ההפרה הנוכחית וההפרה הקודמת: שתיהן מתוך עולם תוכן דומה; בשתייהן מדובר היה
13 בגישה של מתחריה של בזק לתשתית בזק, ובשתייהן בזק פעלה כדי למנוע באמצעות
14 פרקטיקות אסורות את התפתחות התחרות בשוק התקשורת בארץ על רקע רפורמות
15 ממשלתיות שמטרתן שיפור התחרות בענף התקשורת.
- 16 201. אשר לטענה כי מדובר בבעלות אחרת והנהלה אחרת – מדובר בהפרות של תאגיד. אין
17 בהחלפת ההנהלה והעברת בעלות כדי "למחוק" את עבר התאגיד. העברת בעלות מגיעה
18 עם זכויות התאגיד וחובותיו ועם ההיסטוריה שלו. קביעה כי בשל חילופי בעלות והנהלה
19 יש להפחית את גובה העיצום, או למצער לא להחמיר בגין עבירות שהתרחשו, תפגע
20 בהרתעת תאגיד מלבצע עבירות חוזרות ונשנות תחת בעלות והנהלה שונה. מצב כזה אין
21 לקבל. על הקונים ועל נושאי המשרה לדעת את עבר התאגיד, הכולל עבירות שביצע,
22 ולהקפיד על כך שהתאגיד לא יחזור לסורו. למעלה מן הצורך יוער כי הדבר הוא חלק
23 מחובותיו של נושא משרה בתאגיד.
- 24 202. לסיכום: משהממונה ייחסה משקל מינימלי להפרת העבר הדומה שמשנת 2006 (ולא לזו
25 שמ - 1997), לא נראית עילה להפחתה בהקשר זה וטענות בזק נדחות.

26



בית הדין לתחרות ירושלים

23 אוקטובר 2023

ת"כ 19-09-64790 בזק החברה הישראלית לתקשורת בע"מ ואח' נ' הממונה על התחרות

- 1 אשר לטענה כי הממונה שגתה כשלא הפחיתה מן העיצום בשל חדילה מההפרות הנטענות
- 2 203. גילוי דעת 1/16 קובע כי בשלב השלישי, בו נבחנות נסיבות הנוגעות להתנהגות המפר ביחס
- 3 להפרה, יישקלו פעולות ממשיות שנקט המפר למניעת הישנות ההפרה או להפסקתה,
- 4 דוגמת חדילה מפעילות מפרה לפני שנודע לממונה על ההפרה והבאת דבר ההפרה לידיעת
- 5 הממונה מיוזמתו. שיקול זה יכול שיוביל להפחתת סכום העיצום הכספי.
- 6 204. לטענת בזק, שגתה הממונה שעה שלמרות שבזק חדלה מההתנהגות המיוחסת לה בעקבות
- 7 הנחיית משרד התקשורת, נמנעה מלתת לכך משקל לקולא בחישוב העיצום. זאת, לטענת
- 8 בזק, בניגוד להתנהלות הרשות במקרים אחרים, בהם גופים חדלו בעקבות פניית הרשות
- 9 וזכו להקלה. לטענת בזק, הגבלת ההטבה למצב של חדילה בעקבות פניית הרשות, מביאה
- 10 לתוצאה לא סבירה, שכן אילו הייתה בזק ממשיכה במעשיה, ולא מקיימת את הכרעת משרד
- 11 התקשורת, וחדלה רק עם פניית הרשות או לאחר תחילת השימוע, הייתה מקבלת את
- 12 ההקלה. משום שחדלה בעקבות הוראת משרד התקשורת, תימנע ממנה ההפחתה. לגרסת
- 13 בזק, חדילתה מהמעשים עם קבלת הכרעת משרד התקשורת, מצביעה על רצונה לפעול על
- 14 פי החוק, וכי סברה שאינה מפרה חוק אחר וזו סיבה להקל עמה, ולא להחמיר.
- 15 205. אין לקבל את הטענה. כפי שמציינת הממונה, במקרים אליהם הפנתה בזק, מדובר היה
- 16 בגופים שבחרו להפסיק את ההפרה בטרם ננקטו נגדם צעדי אכיפה, ושלא על פי הוראה
- 17 מחייבת (אף אם הדבר נעשה בשלבים מאוחרים ואף אם לאחר אזהרה מאת הממונה).
- 18 בניגוד לכך, כאן בזק חדלה ממעשיה הפסולים רק לאחר שניתנה הכרעה ספציפית ומחייבת
- 19 בעניינה על ידי משרד התקשורת. קרי, ההפרה הסתיימה בשל הכרעת הרגולטור ולא
- 20 מרצונה של בזק. לא נראית עילה לזקוף לזכות מפר את העובדה שלאחר שניתנת לו הוראה
- 21 ישירה ומחייבת לחדול מהפרתו, הוא פועל בהתאם. אין לקבל אפוא את טענת בזק כי יש
- 22 להקל עמה בשל חדילה מההפרות.
- 23 טענות פרטניות כנגד שיעור העיצום כספי בסוגיית מקטע הגישה לבניין
- 24 206. כאמור, במסגרת הקביעה קצבה הממונה את גובה העיצום הכספי בסוגיית מקטע הגישה
- 25 לבניין, על פי אמות המידה שבגילוי דעת 1/16. בהקשר זה, וביחס לשלב בו נקבע על פי
- 26 אמות מידה אלו "עיצום הבסיס", נקבע כי חומרת ההפרה ומשכה מצדיקים להעמיד את



בית הדין לתחרות ירושלים

23 אוקטובר 2023

ת"כ 19-09-64790 בזק החברה הישראלית לתקשורת בע"מ ואח' נ' הממונה על התחרות

עיצום הבסיס על 85% מהעיצום המירבי (מתוך טווח של 5% עד 90%, כקבוע בגילוי הדעת).

מסקנה זו נומקה בקביעה בכך שמדובר היה במדיניות שנקטה בזק, אשר חסמה את המעבר מתשתיות אל מקטע הגישה לבניין, ללא כל הצדק סביר. מדיניות זו הציבה בפני מתחרותיה של בזק חסם כניסה והתרחבות, ואף העלתה את חסמי הכניסה בפני מתחרים פוטנציאליים, באופן שעלול היה להרתיע מפני פריסת רשת תקשורת קווית באזורים הבלעדיים, ועלול היה לפגוע בתחרות על אספקת שירותי תקשורת למשקי הבית באזורים אלה. חומרה מיוחדת נמצאה בכך שמדובר היה בתקופה קריטית של רפורמה שנועדה לפתח תחרות בהקמת רשתות תקשורת קוויות עצמאיות, וכן במשך ההפרה (שנתיים וחצי).

בזק סבורה שאין מקום להחמרה זו, ובטיעונה, כפי שמוקדו לאחר שמיעת הסיכומים, היא מעלה מספר טענות בהקשר זה, אשר יידונו להלן.

אשר לטענה כי אפילו הייתה הפרה בסוגיית מקטע הגישה לבניין, תקופת ההפרה שניתן לייחס לבזק קצרה בהרבה, דבר שמצדיק הפחתה משמעותית מגובה העיצומים ואף ביטולם

207. כאמור, הממונה מציינת שמדובר בהפרה שנמשכה כשנתיים וחצי, תקופה ממושכת המהווה שיקול לחומרה. הממונה מזהה את נקודת ההתחלה של הסיכום הנטען בסוגיית מקטע הגישה לבניין ביולי 2015, מועד בו הבהירה פרטנר שהדרך להתחברות לבניין מצריכה מעבר בגובה האפס, ובזק מצידה הבהירה כי אחריותה היא למתן שירות עד לגובה האפס ותו לא, כך שמעבר אל מקטע הגישה לבניין לא יתאפשר (נספח 27א לתשובת הממונה לערר וכן בהמשך למשל מוצג ממ/11). נקודת הסיום היא עובר לאפריל 2018, עם הכרעת משרד התקשורת במחלוקת בעניין.

208. לטענת בזק, מועד התחילה הנטען – יולי 2015 – חל חודש לפני תחילת תוקפו של תיק השירות, כך שמדובר באותו מועד בהפרה "בתיאוריה", כשלטענת בזק, כאשר מחשבים את תקופת ההפרה בהיבט פוטנציאל הפגיעה בתחרות, יש לבחון רק את התקופה בה הייתה אפשרית אותה תחרות בפועל; בנוסף, בזק טוענת כי עד לקראת סוף שנת 2016 כלל לא היה ניסיון ורצון ממשי של ספקיות השירות להתחיל בפריסת הסיבים, ומספר ההזמנות אותן קידמו היה זניח ושולי. לפיכך, לשיטתה יש למנות את התקופה מנקודת זמן מאוחרת מזו שנלקחה בחשבון על ידי הממונה, ולא ניתן להציבה לפני סוף שנת 2016; עוד מוסיפה בזק



בית הדין לתחרות ירושלים

23 אוקטובר 2023

ת"כ 19-09-64790 בזק החברה הישראלית לתקשורת בע"מ ואח' נ' הממונה על התחרות

- 1 וטוענת כי המועד הראשון בו היא התבקשה לאפשר גישה כאמור חל כשפרטנר הציעה
2 שהיא תשחיל בעצמה מגוב האפס של בזק אל השטחים הפרטיים. זאת בסביבות אוגוסט
3 2017. מכאן שהבקשה להשחלה בשטחים הפרטיים על ידי הספקיות לא הועלתה קודם לכן
4 בצורה רצינית, כך שלמעשה לא ניתן לייחס את תחילת ההפרה למועד המוקדם מאוגוסט
5 2017; אך לטענתה גם נקודה זמן זו מוקדמת מדי, משום שהצעה זו חייבה ביצוע עבודה
6 על ידי פרטנר – ולא ע"י בזק – בתוך גוב האפס של בזק, דבר שהתאפשר בהתאם להחלטת
7 משרד התקשורת רק מאוקטובר 2017; לטענת בזק למעשה, גם תאריך זה מוקדם מדי, שכן
8 מדובר היה באותה עת בהצעה בלבד במסגרת דיון יישוב הסכסוכים שזימן משרד
9 התקשורת. לכן, לשיטתה של בזק, התקופה הרלוונטית לתחילת ההפרה היא רק אפריל
10 2018, מועד בו התקבלה החלטת משרד התקשורת, בה עוגנה ההצעה כמתווה. לטענת בזק,
11 עד מועד זה, כאשר הרגולטור סבר שהדברים מצריכים בירור ובדיקה ולא הורה לבזק לספק
12 מיד את השירות, ברור שההמתנה להכרעתו היא לגיטימית ולכן למעשה אין כלל תקופת
13 הפרה.
- 14 209. עוד מוסיפה בזק וטוענת בהקשר זה בעניין חברת סלקום, כי בשונה מפרטנר, זו לא העלתה
15 את ההצעה כי היא שתבצע את העבודה בגוב אפס, ולכן לגביה, אפילו ביתר שאת מפרטנר,
16 לא ניתן לזהות תקופת הפרה כלשהי. עוד לשיטת בזק, עצם העובדה שסלקום לא ביקשה
17 חלופה זו, מחזקת את המסקנה כי הדבר לא היו נחוץ למימוש פריסת רשת התקשורת הקווית
18 ולקיום התחרות. לתמיכה בטענתה האחרונה מפנה בזק למועד פנייתן של ספקיות השירות
19 למשרד התקשורת (אפריל/מאי 2017, יולי 2017). לטענתה, אילו זיהו אלה את מדיניותה
20 של חברת בזק כמכשול לתחרות במועד מוקדם יותר, הן היו פונות קודם לכן.
- 21 210. עוד לעניין תקופת ההפרה, טוענת בזק כי יש לנכות את התקופה בה החל מו"מ בין בזק
22 לבין סלקום לצורך גיבוש הסכמות פרטניות בנושא עבודות השחלת הסיבים. לאור אלה,
23 טוענת בזק כי תקופת ההפרה היא חודשים בודדים בלבד, כשישית בלבד מהתקופה לה
24 טוענת הרשות ואף למטה מכך, כך שיש להפחית את העיצום דרמטית.
- 25 211. נקודת המוצא של הניתוח שמציעה חברת בזק בהקשר זה איננה מקובלת עלינו. כפי
26 שמציינת הממונה, חוק התחרות איננו מצטמצם לאיסור על פגיעה בתחרות בפועל. החוק
27 אוסר על בעל מונופולין לנקוט במדיניות של סירוב לא מוצדק לספק שירות שבמונופולין,



בית הדין לתחרות ירושלים

23 אוקטובר 2023

ת"כ 19-09-64790 בזק החברה הישראלית לתקשורת בע"מ ואח' נ' הממונה על התחרות

- 1 כשהסירוב עלול לפגוע בתחרות, לרבות – ואולי במיוחד – על דרך עלילות לפגיעה בניצניה
2 של תחרות.
- 3 212. כעולה מן המסמכים, עוד ביולי 2015 הודיעה בזק, במענה לפניית פרטנר, על מדיניותה על
4 פיה שירותיה מכוח תיק השירות יסתיימו בגוב אפס, וכי מקטע הגישה לבניין איננו נכלל
5 בתיק השירות. כפי שצוין לעיל, למדיניות זו לא הייתה כל אחיזה בתיק השירות, שהורה על
6 "גישה לתשתית פיזית (גובים, קנים, ארונות תקשורת, רשת עילית וכיוצ"ב) זמינה של בעל
7 התשתית למעבר כבלי תקשורת ...", ולא סייג שימוש בגוב אפס לצורך מעבר כבלי תקשורת
8 אל מקטע הגישה לבניין (נספח 2 לתשובת הממונה לערר). מדיניות זו גם סותרת את האמור
9 בפריט 22 בנספח לרישיונה של בזק המדבר מפורשות בחובתה של בזק לאפשר גישה
10 לתשתית הפסיבית "לרבות נקודות סיום בחצרי לקוח של בעל רישיון אחר" (נספח 24 שם).
- 11 כפי שציינה הממונה, מדובר במדיניות המגלמת - ללא הצדקה, ועל אף האמור ברישיון בזק
12 ובתיק השירות - הכבדה ניכרת על ספקיות התקשורת המתחרות בבזק, שיאלצו לבצע
13 חפירה עצמאית ומכבידה באזור מאוכלס, ובפרט בשטחים פרטיים, על כל המשתמע מכך.
14 כאמור לעיל, פרשנותה המצמצמת של בזק להוראות תיק השירות הייתה מלאכותית, בלתי
15 סבירה ומנוגדת לתכלית תיק השירות - תכלית אשר הייתה ידועה לה - ונראה כי היא נועדה
16 אך כדי להצר את צעדי המתחרות.
- 17 אין בעובדה שההכבדה אמורה הייתה להתממש בעתיד, כדי לגרוע מכך שמדובר במדיניות
18 אסורה, ושנקיטתה מהווה הפרה בהווה, משעה שבזק הודיעה עליה. אף שההודעה היא על
19 סירוב עתידי לספק שירות, היא מהווה הפרה בהווה, משעה שנמסרה לפרטנר. לא זו אף זו:
20 גם אם יישום ההודעה על ההכבדה הלא עניינית והאנטי תחרותית יתממש רק בעתיד, עלולה
21 ההודעה כשלעצמה לצנן את המתחרים בפועל ואת המתחרים בכוח, גם בהווה.
- 22 בהתאם, כדי לגבש הפרה לא נדרשת הוכחה לכך שאלמלא מדיניותה של בזק, היו הספקיות
23 מתחילות בפריסת התשתית בפועל במועד כזה או אחר והחל ממנו מתרחשת ההפרה. אלא
24 די בכך שהמדיניות ננקטה שעה הרפורמה הושקה והספקיות החלו בהערכות ליישומה, תוך
25 שחברת בזק מציבה מכשולים בדרכן, לרבות הודעה על מכשולים עתידיים, ובכך מצננת את
26 המהלך, כדי להקים הפרה.



בית הדין לתחרות ירושלים

23 אוקטובר 2023

ת"כ 19-09-64790 בזק החברה הישראלית לתקשורת בע"מ ואח' נ' הממונה על התחרות

- 1 213. בהתאם, מקובלת עלינו עמדת הממונה כי יש למנות את תקופת ההפרה החל מיולי 2015,
- 2 מועד לגביו הוצגו לפנינו מסמכים מהם עולה בקשה שהשירות מכוח תיק השירות יחול גם
- 3 בקשר עם מקטע הגישה לבניין, וסירוב גורף של בזק לדרישה זו, בטענה כי תיק השירות
- 4 מחייב שירות עד לגוב אפס, ולא מעבר לכך. מכאן תחילת ההפרה. נפרט.
- 5 214. עוד בתחילת יולי 2015 נערכה פגישה בין בזק לפרטנר בעניין שימוש בתשתית פסיבית
- 6 לצורך פריסת רשת תקשורת קווית עצמאית של פרטנר. ביום 6.7.2015 הועבר דוא"ל בין
- 7 עובדי בזק, שנשלח על ידי מרכז פעילות טל"כ ושוק סיטונאי למנהל אגף ספקי תקשורת
- 8 בבזק ומר גדי פרלמוטר. נושא הדוא"ל היה "טיוטת סיכום דיון פנימי: בזק-פרטנר –
- 9 שימוש בתשתיות פיזיות ("גישה לקנה ו-"סיב אפל") מיום 5/7/15" (נספח 27 לתשובת
- 10 הממונה לערר). לדוא"ל זה צורף מסמך בשם "סיכום דיון פרטנר 5.7.15" (נספח 27א
- 11 לתשובת הממונה לערר). כותרת המסמך המצורף היא "סיכום דיון פנימי: בזק-פרטנר-
- 12 שימוש בתשתיות פיזיות ("גישה לקנה ו-"סיב אפל"). סעיף ו' של המסמך מציג "שתי
- 13 מחלוקות לגבי התהליך כפי שעלו בין הצדדים", כשאחת מהן נסובה על טענת בזק כי היא
- 14 "אחראית לאספקת השירות עד לגוב האחרון הסמוך לגבול חצר הנכס בלבד", ואילו פרטנר
- 15 מבקשת להתחבר לצנרת הלקוח דרך גוב בזק, מכיוון שזו הדרך האפשרית לכך.
- 16 215. בנוסף ראו הודעת דוא"ל של פרטנר מיום 8.7.2015 שנשלחה על ידי מר יריב אוקנין
- 17 מפרטנר למספר גורמים בבזק, ביניהם מנהל אגף ספקי תקשורת בבזק ומר גדי פרלמוטר
- 18 מבזק (נספח 52 לתשובת הממונה לערר). בדוא"ל נכתב: "מצ"ב סיכומי דיונים בנושא
- 19 שימוש בתשתיות פיזיות מול בזק שהתקיימו בבזק בתאריך ה-25.6.15 ובתאריך ה-
- 20 2.7.15. החמישי מבין הנושאים המרכזיים שנדונו מדבר ב"תהליך השכרת סיבים" ונכתב
- 21 לגביו:
- 22 "בזק תאפשר גישה לנקודת התממשקות הקרובה ביותר. נאמר ע"י בזק
- 23 שפרטנר תהיה אחראית להגיע למחבר הפתוח הקרוב ביותר אך פרטנר
- 24 לא תהיה רשאית לעשות שימוש כלשהו בתשתית בתוך מבנים (כגון
- 25 ארונות סעף, תיבות חיבורים וכו'). עמדת פרטנר היא כי אין כל אחיזה
- 26 לעמדה זו בתיק השירות, וההפך הוא הנכון, תיק השירות נוקב מפורשות
- 27 בזכות הספקים לקבל גישה לכל רכיבי הרשת הפסיבית ללא יוצא מהכלל
- 28 ובכלל זה "גוב, ארון סעף, תיבת חיבורים וכיוצא ב".
- 29 כלומר, כבר באותה עת בזק טוענת כי לא ניתן להיעזר בתשתיותיה באופן החורג מהשחלה
- 30 אל נקודת ההתממשקות. משמעותם המעשית של הדברים היא שהתחברות למקטע הגישה



בית הדין לתחרות ירושלים

23 אוקטובר 2023

ת"כ 19-09-64790 בזק החברה הישראלית לתקשורת בע"מ ואח' נ' הממונה על התחרות

לבניין דרך גוב האפס לא תתאפשר, והאחריות המלאה בעניין זה תרבוץ על פרטנר שתידרש להגיע מגוב "למחבר הקרוב ביותר", בכוחות עצמה, בתשתית פסיבית שתיצור לעצמה. פרטנר חולקת על כך וטוענת שאין לכך אחיזה בתיק השירות.

216. נזכיר, כי טענתה של בזק כלפי פרטנר, בעניין הגבלתו של תיק השירות אל גוב האפס ותו לא, גם איננה עולה בקנה אחד

217. למרות, בחרה חברת בזק לגרוס כאילו תיק השירות שולל, כביכול, היזקקות לחברת בזק ולתשתיותיה לצורך פעילות בשטח הפרטי של הבניין אליו חפץ ספק התקשורת לחבר את רשת התקשורת הקווית שיקים, והכל אף שהיה ברור לבזק שעמדתה תעורר מחלוקת. כך, בדוא"ל פנימי בבזק שנשלח ביום 30.7.2015 בהמשך לדוא"ל ובו הזמנות של סלקום לשימוש בתשתית פסיבית, מנחה מנהל אגף ספקי תקשורת בבזק את מר פרלמוטר כיצד ישיב לסלקום, וכותב: "לכלל הפעילויות יש להשיב כי המסירה תעשה בגוב ולא בחצרי לקוח. יעורר מחלוקת מיידית" (נספח 32 לתשובת הממונה לערר).

218. הנה כי כן, מסמכים מזמן אמת מלמדים כי בזק נקטה במדיניות שכללה גם סירוב לשימוש בגוב בזק לצורך התחברות לתשתית שבחצרי הלקוח כבר מיולי 2015, בתואנה שתיק השירות איננו חל על כך.

219. אין לקבל את טיעוניה של בזק לנקיבה במועד מאוחר יותר מיולי 2015 כתחילת ההפרה. אשר לטענה שתיק השירות נכנס לתוקף רק באוגוסט 2015 – סירוב לפעול מכוחו לטובת מקטע הגישה לבניין שמובע חודש קודם לכניסת תיק השירות לתוקף, איננו הפרה "בתיאוריה". מדובר בצעד מעשי, המהווה הפרה בפועל של חוק התחרות, משום שהסירוב מושמע במסגרת היערכות הספקיות לפעולה ובמסגרת ההידברות בין הצדדים ליישום מעשי של תיק השירות. בהקשר זה יצוין שבאותה עת בזק לא הזכירה את הטיעון שתיק השירות לא נכנס לתוקף, ולא נימקה בכך את תשובתה. בזק טענה כבר באותה עת, שבקשת הספקיות חורגת מתיק שירות ולכן היא זכאית לסרב להזמנות החורגות מנקודת ההתמשקות



בית הדין לתחרות ירושלים

23 אוקטובר 2023

ת"כ 64790-09-19 בזק החברה הישראלית לתקשורת בע"מ ואח' נ' הממונה על התחרות

- 1 האחרונה לפני מקטע הגישה לבניין. משבזק החלה בהבעת סירוב כבר במועד זה, מבטאים
2 הדברים כבר אז עלילות לפגיעה בתחרות והפרה.
- 3 220. כפי שיתואר – בזק לא שינתה את דעתה ועמדה בתוקף על סירובה עד להכרעת משרד
4 התקשורת באפריל 2018.
- 5 221. ביום 23.6.2016 נשלח דוא"ל ממר גדי פרלמוטר מבזק למספר גורמים בבזק, אליו צורף
6 סיכום פגישה שהתקיימה בסמוך לכך עם חברת פרטנר, המעיד על המחלוקת בנושא מקטע
7 הגישה לבניין גם בשלב מאוחר זה (מוצג מ/מ/41). כעולה מעיון במסמך, בנושא "נס"ר"
8 (= נקודת סיום רשת) עמדת בזק הייתה כי: "בזק מוסרת בכניסה לחצר הנס"ר"; עמדת
9 פרטנר היא "בחדר התקשורת בבניין." בזק רשמה הערה לפיה: "הובהר לפרטנר כי איננו
10 לוקחים כל אחריות בחצר הנס"ר ועל כן כבל/סיב ימסרו בגוב הקרוב ביותר לנס"ר (במקרה
11 של סיב – בגוב בו יש מחבר אופטי)".
- 12 כעולה מסיכום זה של הפגישה, במענה לדרישתה של פרטנר לסיועה של בזק להשלמת
13 רשת התקשורת הקווית עד לחדר התקשורת בבניין, הציגה בזק את אותה עמדה בה דבקה
14 כבר ביולי 2015, על פיה חובתה היא למסור כבל/סיב בגוב אפס, אך לא מעבר לכך.
- 15 222. גם מהמסמך המסומן מ/מ/42 ניתן ללמוד שבזק הוסיפה ודבקה בסירובה ליטול חלק בכל
16 פעילות החורגת מגוב האפס: מסמך מיום 26.7.2016 בקשר לרחובות נחמיה – תמרי חולון,
17 שם מצוינת סיבת הסירוב של בזק לבצע עבודות בהתאם לפניה מסוימת של הספקית, מן
18 הטעם ש"כפנייה הספציפית כלולים אלמנטים של תשתית שאינם בבעלות בזק" (מוצג
19 מ/מ/42).
- 20 223. אשר לטענה כי אין למנות בתקופת הפגיעה בתחרות פרק זמן בו נעשו כנטען ניסיונות
21 ההידברות עם סלקום, לפני הכרעת משרד התקשורת – אין לקבל את הטענה. מדובר היה
22 בהידברות על רקע מדיניות פסולה שלא שונתה בתקופת ההידברות, וממילא אין בה כדי
23 לקצר את תקופת ההפרה ו/או את תקופת העלילות לפגיעה בתחרות.
- 24 224. אשר למועד סיום יישום מדיניותה של בזק, שהגבילה התחברות אל מקטע הגישה לבניין
25 מגוב אפס – כפי שמציינת הממונה, בסופו של דבר משרד התקשורת נדרש לסוגיה רק
26 באפריל 2018 והכריע כנגד עמדת חברת בזק, לאחר שבשלב קודם שלח לבזק את טיוטת



בית הדין לתחרות ירושלים

23 אוקטובר 2023

ת"כ 19-09-64790 בזק החברה הישראלית לתקשורת בע"מ ואח' נ' הממונה על התחרות

- 1 ההכרעה. לו חזרה בה בזק ממדיניותה קודם להכרעה הסופית, היה עליה לפנות למשרד
2 בתגובה לטיוטה, ולהודיע שהמחלוקת הסתיימה וההכרעה איננה נחוצה. לא כך נעשה. גם
3 בהחלטת משרד התקשורת אין כל אינדיקציה לכך שבזק חזרה בה ממדיניותה בעניין מקטע
4 הגישה לבניין קודם ההכרעה, כך שקציבת תקופת ההפרה עובר למועד הכרעת משרד
5 התקשורת ראוי ומבוססת.
- 6 225. דבקות במדיניות סירוב מפרה, לתקופה ממושכת, כפי שהתקיימה בסוגיית מקטע הגישה
7 לבניין, מהווה אפוא בצדק שיקול לחומרה, ואין לקבל את טענת בזק בהקשר זה.
- 8 226. אשר לטענת בזק כי יש להפחית את העיצום בגין סוגיית מקטע הגישה לבניין משום שעל
9 פי גרסת הממונה (המקובלת עלינו) בחלק מהתקופה הרלבנטית, התעכבה פריסת תשתיות
10 ממילא בגין סוגיית חיתוך הסיבים – סכום העיצום לא נקצב בידי הממונה באופן פרטני
11 בגין כל חודש וחודש בו עלולה הייתה התחרות להיפגע, תוך הערכת מידת הפגיעה בכל
12 חודש וחודש. הערכת החומרה נעשתה בראיה כוללת של מכלול הנתונים. על רקע זה, איננו
13 סבורות כי העובדה שבזק נקטה בשתי פרקטיקות אנטי תחרותיות מהווה שיקול לקולא אף
14 אם קיימת חפיפה חלקית בין תקופות ההפרה. כל הפרה על קשייה וחומרתה מצדיקה עיצום
15 כספי, ואין בהצטברותן עילה להקל עם בזק, אלא להיפך.
- 16 אשר לטענה כי התנהלות הספקיות, התנהלות משרד התקשורת והחלטתו והתנהלות רשות
17 התחרות בסוגיית מקטע הגישה לבניין מעידים כי לא הייתה הצדקה לעיצום הבסיס הגבוה
18 שקצבה הממונה
- 19 227. לשיטתה של בזק עמדת משרד התקשורת והתנהגות ספקיות השירות מלמדות כי בזמן אמת,
20 סוגיית מקטע הגישה לבניין לא נתפסה בידי המעורבים כדבר כבעל חשיבות גבוהה. כך,
21 משרד התקשורת לא הפעיל הליך פיקוח (אכיפה) נגדה ולא הטיל סנקציה כלשהי בהקשר
22 זה, ואף הספקיות לא ראו בסוגיית מקטע הגישה לבניין כנושא חשוב ולא סברו כי הוא
23 מעכב באופן ממשי את פעילות הפריסה שלהן. לביסוס טענתה, גורסת בזק כי התייחסות
24 סלקום מלמדת כי חשיבות הנושא הייתה זניחה, שולית ואפילו אפסית, והעובדה שפרטנר
25 "זרקה" את הרעיון במסגרת פגישה או שטים, ופנתה באופן רציני לבזק רק כשנתיים לאחר
26 תחילת תקופת ההפרה הנטענת, מעידה כי לא מדובר בנושא חשוב ומהותי עבור הספקיות.



בית הדין לתחרות ירושלים

23 אוקטובר 2023

ת"כ 19-09-64790 בזק החברה הישראלית לתקשורת בע"מ ואח' נ' הממונה על התחרות

228. לפיכך, טוענת בזק, לא ניתן לקבל את עמדת הממונה בקביעה, כי מדובר כביכול בסוגיה חשובה, מהותית וחמורה מבחינה תחרותית, המצדיקה את עיצום הבסיס הגבוה ביותר שנקצב אי פעם בידי הממונה. עוד טוענת בזק כי התנהלות הרשות עצמה בזמן אמת, והעובדה כי זו לא שלחה התרעות לגורמים הרלוונטיים על כך שהיא מזהה התנהלות שעלולה לפגוע בתחרות, מוכיחה אף היא שלא מדובר בהפרה חמורה אפילו להשקפתה של הרשות עצמה.
229. איננו מקבלות את הטענה. אף אם מידת החומרה במעשיה של בזק שעשויים היו לפגוע בתחרות בגין הסירוב בסוגיית מקטע הגישה לבניין איננה מגיעה למידת החומרה של הסירוב בסוגיית חיתוך הסיבים שהביא לעצירת פעילות הפריסה בפועל, נראה כי מדובר בהכבדה משמעותית ולא עניינית שיצרה בזק כבעלת מונופולין בדרכה של התחרות בתקופה רגישה במיוחד. כאמור, הדברים נעשו על רקע רפורמה שיזם משרד התקשורת, על מנת לאפשר למתחרים לחדור לתחום פריסת רשתות התקשורת וכך לעודד את התחרות בתחום. כפי שצוין בעניין בזק-הוט עוד לפני שנים רבות: "השלב של פתיחת שוק לתחרות, לאחר שנים רבות של מונופולין מוחלט, הוא שלב רגיש ביותר, שבו פגיעה פסולה במתחרים החדשים פוגעת קשות בלב לבה של התחרות" (מדברי הממונה בקביעתו, אשר אושרה בעניין בזק-הוט). על כך יש להוסיף כי מטרות הרפורמה, כמו גם תכלית תיק השירות הנוגע לתשתית הפאסיבית אשר נועד להוציא אל הפועל את הרפורמה, היו נהירות לבזק לאורך תהליך השימוע.
230. אשר לטענה כי מהתנהלות הספקיות ניתן ללמוד שהעניין היה משני בעיניהן – ממצגת של חברת תקשורת מינואר 2018 שכותרתה "אתגרים בחיבור שכונות מגורים", ניתן לראות בבירור שמדובר היה בנושא משמעותי מבחינת חברת התקשורת. שלב החדירה לבניין תופס בו מקום של כבוד בתיאור הקשיים הרובצים לפתחה של החברה על מנת לפרוס רשת תקשורת קווית עצמאית. בכלל כך בשקף המציג את הקשיים בחדירה לבניין מצוין ש"בזק לא מאפשרת שימוש בפילר", וכן שקיים סירוב של וועד הבית לחדירה לבניין בשל "פגיעה בגינות; ריצוף מיוחד; פגיעה בתשתיות תת-קרקעיות; חשש שהקידוח יגרום לנזילות" – פגיעות שאלמלא סירובה של בזק שיעשה שימוש בגוב אפס שלה לשם חדירה לצנרת הקיימת בשטח הפרטי של הבניין, לא היו נגרמות. זאת לכל הפחות במקום בו ניתן להוסיף



בית הדין לתחרות ירושלים

23 אוקטובר 2023

ת"כ 19-09-64790 בזק החברה הישראלית לתקשורת בע"מ ואח' נ' הממונה על התחרות

את התשתית החדשה בתוך התשתית הפסיבית הקיימת בשטחי הבניין (נספח 50א לתשובת הממונה לערר, שקף 7).

231. גם בזק עצמה ראתה בנושא זה כמהותי וחשוב. כך עולה ממכתב ששלחה בזק למשרד התקשורת בנושא "יישוב סכסוכים בין בזק לבין פרטנר בתחום יישום התשתיות הפיזיות" מיום 9.11.2017 (נספח 40 לתשובת הממונה לערר):

"ראשית נפתח בהתייחסות לסעיף 5 למכתבך, שכן זוהי הסוגיה המהותית ביותר, ולגביה אין הסכמה (בשונה מנושאים אחרים – שאמנם יש לנו הערות חשובות למתואר בהם, אבל הסיכומים – ככל שישנם – מקובלים ברובם).

.....

קיים הכרח אפוא לשמר את הפרדת התשתיות – באמצעות שימוש בפרט Y או בפתרון דומה אחר – של כל מפעיל במקטע הרגיש של הכניסה לבניינים, כאשר גוב אפס של בזק לא יהווה "נקודת מפגש" לכלל המפעילים בשוק! לפיכך, בזק מתנגד נחרצות להוצאת הוראה חד צדדית המאמצת את עמדת פרטנר, בהעדר הסכמה בין הצדדים, טרום הליך אסדרה תקני מול כלל הגורמים, כמוצע במכתבך."

232. כלומר, הפנייה אל משרד התקשורת איננה מלמדת על כך שבזק או הספקיות סברו שמדובר בנושא זניח. ההיפך הוא הנכון: הפנייה מלמדת על כך שכל הצדדים ראו במחלוקת סוגיה מהותית ביותר. אמנם מועד הפניה למשרד התקשורת איננו סמוך להשקת תיק השירות, אולם הטעמים לתזמון מועד הפניה יכולים להיות רבים ומגוונים, ולא מעידים, כשלעצמם, שמדובר היה בנושא זניח בעיני הספקיות. הלכה למעשה, מפרטי העניין, מטיב ההגבלה עצמה, ומן האופן בו תוארה בזמן אמת, נראה שמדובר היה בסוגיה משמעותית, ואין די בתזמון המכתב כדי לשלול מסקנה זו.

233. אשר לטענה כי מועד ואופן התערבותה של רשות התחרות מלמד על כך שגם הרשות עצמה לא העריכה בזמנו שמדובר בעניין חמור – גם זו איננה מקובלת עלינו. משמשרד התקשורת עסק בנושא כבר בשלבים מוקדמים, ברי שלא ניתן לראות באופן ובמועד ההתערבות בידי הרשות, משום הבעת עמדה לגוף העניין. מה גם שבאותו שלב שבו משרד התקשורת ישב על המדוכה טרם הוצגו בפני הרשות טיעוניה של חברת בזק, דבר אשר על כן חייב אותה לנקוט במשנה זהירות.



בית הדין לתחרות ירושלים

23 אוקטובר 2023

ת"כ 19-09-64790 בזק החברה הישראלית לתקשורת בע"מ ואח' נ' הממונה על התחרות

- 1 אשר לטענה כי לרשות הספקיות עמדו דרכים אלטרנטיביות סטנדרטיות ומקובלות לחדירה
- 2 לבניין, כך שאין מדובר בפגיעה חמורה בתחרות
- 3 234. טוענת בזק כי לרשות ספקיות השירות עמדו דרכים נוספות לחדירה לבניין, אשר מפחיתות
- 4 באופן משמעותי את פוטנציאל הפגיעה בתחרות. במסגרת זו מזכירה בזק את האפשרות
- 5 להקים גוב התממשקות על ידי הצבת הגוב על הקנה עצמו, וכן את האפשרות להשתמש
- 6 ב"פרט Y", שאף נעשה בו שימוש על ידי ספקיות השירות.³ בנוסף, מתייחסת בזק לדרכים
- 7 נוספות לחיבור לבניינים כגון מקומות בהן הקימה ספקית גוב התממשקות בסמוך לדופן
- 8 הבניין ודרכו חדרה לחניון וביצעה את הפריסה על גבי תשתיות הבניין בחניון. עוד טוענת
- 9 בזק כי בקיומו של שירות ה-BSA שהועמד לרשות הספקיות, אלה לא נזקקו בכלל
- 10 להשקעה כדי לקבל שירות באיכות זהה לזו של בזק.
- 11 235. עמדנו על סוגיה זו לעיל, בקשר לטענה שהממונה לא לקחה בחשבון את החלופות שהיו
- 12 ללקוחות, וכפי שצינו שם, מקובלת עלינו עמדת הרשות, שדומה שאין עליה חולק, כי
- 13 "פרט Y" מתאפשר כחלופה (שגם בה גלומה נחיתות), רק במקרים מסוימים בהם הספקית
- 14 מצליחה לאתר ולחשוף את המובל באדמה. באותם מקרים, עדיין נותרים קשיים בהם:
- 15 הצורך לחפור בשטח ציבורי לרבות חציית כבישים, קבלת אישורים מנהליים ואישורים
- 16 מבעלי הנכסים וכיוצ"ב (נספח 54 לתשובת הממונה לערר, עמ' 5; נספח 44 לתשובת
- 17 הממונה לערר, עמ' 538-540; נספח 15 לתשובת הממונה לערר עמ' 277, 280; נספח 43
- 18 לתשובת הממונה לערר). כך גם בעניין גוב ההתממשקות על המובל, כאשר גוב בזק עשוי
- 19 להיות ממוקם במקום שאינו מאפשר הנחת גוב נוסף בינו לבין המובל. יתרה מכך, מר זנו,
- 20 העד מטעם בזק, לא ידע להסביר מי ערך את הבדיקה לשם בירור ישימותה של השיטה,
- 21 והוראות בזק עצמה מורות כי בעת חפירה יש לשמור מרחק מהתשתית של בזק על מנת
- 22 להימנע מהסיכון שבפגיעה בתשתיות קיימות (פרו' מיום 21.2.2023, עמ' 75, שו' 7-
- 23 1; ממ/68, שקף 13; ממ/69, עמ' 1; ממ/69, עמ' 8; ממ/70, עמ' 1; ממ/70, עמ' 6).
- 24 236. גם לעניין שירות ה-BSA, מקובלים עלינו דברי הממונה, כי הוא לא מהווה חלופה
- 25 תחרותית הולמת לפריסה עצמאית של רשת תקשורת, שכן התחרות באמצעותו מוגבלת
- 26 לאיכות הרשת המסופקת על ידי בעל התשתית; אין לספק יכולת לבדל את עצמו על ידי

³ כאמור, השימוש ב"פרט Y" הוא טכניקת עבודה במסגרתה נעשה שימוש במחבר בצורת האות Y המאפשר השחלה של שני כבלי תקשורת מקני תקשורת נפרדים אל תוך קנה תקשורת אחד.



בית הדין לתחרות ירושלים

23 אוקטובר 2023

ת"כ 19-09-64790 בזק החברה הישראלית לתקשורת בע"מ ואח' נ' הממונה על התחרות

שיווק חבילה איכותית יותר; הוא לא מספק תמריצים לשדרוג רשתות ושיפור איכות
השירותים; הסתמכות על שירות זה מייצרת תלות טכנית של מתחרים בבזק ומשכך פוגע
בכושרם התחרותי; התשלום של הספקיות לבזק הנקבע על ידי המאסדר מהווה מחיר רצפה
למחיר שבו המתחרים יכולים להציע שירותים; תמריץ בזק להתחרות במסגרת ה-BSA
נמוך יותר; מתחרי בזק תלויים במידה רבה בקיומה של רגולציה המסדירה את תנאי
השימוש בשירות זה, ובכלל זה את מחיר. בהתאם, ההבדלים המשמעותיים בין שירות ה-
BSA להקמת רשתות אקטיביות עצמאיות מביאים לכך שלא ניתן לראות את הפתרונות
כחלופיים.

237. משכך, דין טענת בזק בעניין זה נדחית.

טענות פרטניות כנגד גובה העיצום הכספי בסוגיית חיתוך הסיבים

238. אשר לסוגיית חיתוך הסיבים - כאמור, במסגרת הקביעה קצבה הממונה את גובה העיצום
הכספי בסוגיה זו, כך ש"עיצום הבסיס" הועמד על 70% מהעיצום המירבי (מתוך טווח של
5% עד 90%, כקבוע בגילוי הדעת).

מסקנה זו נומקה בקביעה בכך שפוטנציאל הפגיעה התחרותית בהיותה של חברת בזק
באותה תקופה קבלנית השחלה יחידה ובעלת מונופולין בתשתית הפסיבית באזורים
הבלעדיים, גבוה במיוחד. צוין כי מדיניות בזק עלולה הייתה לעכב את פריסת רשת
התקשורת הקווית על ידי ספקיות השירות המתחרות, לפגוע בכדאיות הפריסה ואף להביא
את הספקיות לוותר על פריסת רשת התקשורת הקווית, כמו גם להרתיע מתחרים
פוטנציאליים במידה רבה. מה גם שהעיכוב היה עלול להימשך אף יותר, ככל שהכרעת
משרד התקשורת הייתה מתעכבת. הדבר אף גרם בפועל להימנעות של הספקיות מלפרוס
רשת תקשורת לתקופה של חצי שנה, בתקופת ההפרה. פגיעה פוטנציאלית נוספת של
מדיניותה של בזק נובעת מכך שאילו התקבלה דרישת בזק לחיתוך המלא, היה בכך כדי
לייצר נחיתות מובנת ומוחשית למתחרים באופן שיש בו כדי לפגוע בתחרות וברווחת
הציבור. הממונה עמדה על חומרתם של הדברים בשים לב לעיתוי בו פעלה בזק, בסמוך
לתחילת התפתחותה של תחרות.

בטיעוניה כפי שמוקדו לאחר שמיעת הסיכומים, העלתה בזק מספר טענות גם בהקשר זה,
ובהן נדון עתה.



בית הדין לתחרות ירושלים

23 אוקטובר 2023

ת"כ 19-09-64790 בזק החברה הישראלית לתקשורת בע"מ ואח' נ' הממונה על התחרות

- 1 אשר לטענה כי תקופת ההפרה שניתן לייחס לסוגיית חיתוך הסיבים, בפועל קצרה
2 משמעותית מהאמור בקביעת הממונה, עניין שמצדיק הפחתה משמעותית בגובה העיצום
- 3 239. טוענת בזק כי שגתה הממונה בחישוב התקופה הרלוונטית לעניין ההפרה. לטענתה,
4 המסקנה של הרשות כי מדובר ב-6 חודשים, מחודש ספטמבר 2016 ועד חודש מרץ 2017
5 היא שגויה, וניתן לקבוע לכל היותר כי מדובר ב-4 חודשים בלבד. לשיטתה, כבר החל
6 מחודש ינואר 2017 שינתה בזק את התנהלותה ונענתה לפניות להשחלה בשיטה שהציעו
7 הספקיות, ואף קידמה תכניות עבודה כאלו בטרם גיבוש מסמך התהליכים המעודכן מחודש
8 מרץ 2017. עוד טוענת בזק, כי בתקופה שבין ספטמבר לינואר מצויים גם חגי תשרי, כך
9 שלמעשה מדובר בכ-3 חודשים בלבד. לטענת בזק אף ספקיות השירות ציינו כי החל מינואר
10 2017 הן החלו להשחיל בפועל בשיטה זו, והנושא "ירד מהשולחן" מבחינתן. כמו כן,
11 מסמכים מזמן אמת מורים על כך שספקיות השירות לא היו צריכות להמתין לעדכון מסמך
12 התהליכים טרם שליחת ההזמנות וקידומן, לרבות ההשחלה בפועל, וכי הן לא המתינו.
- 13 240. עוד מוסיפה בזק וטוענת כי נקודת ההתחלה שיוחסה לתקופת ההפרה הנטענת בכל הנוגע
14 לסלקום, היא לכל המוקדם בחודש נובמבר 2016, שכן זהו המועד בו סלקום העלתה בפעם
15 הראשונה את הבקשה להשחלה בצורה המדוברת (בפגישה שהתקיימה ביום 1.11.2016).
16 לעניין פרטנר, טוענת בזק בכתב הסיכומים כי המועד שממנו לכל המוקדם ניתן להתחיל
17 למנות את ההפרה הוא ב-14.9.2016 בו הודיעה בזק על סירובה בפגישה שעסקה במספר
18 נושאים, כך שהפגיעה בתחרות פחותה.
- 19 241. טענת בזק כי מדובר בהפרה בת ארבעה או שלושה חודשים איננה מקובלת עלינו ואינה
20 מתיישבת עם הראיות. כפי שמציינת הממונה, למעשה עוד החל מיולי 2016 הוצפה בפני
21 בזק כוונה לפריסה בשיטה רציפה, ובזק הסתייגה מכך עוד אז, בדוגלה בשיטת החיתוך מלא
22 בין כל שני גובי התממשקות. בינואר 2017 הכריע משרד התקשורת כי על בזק לחדול
23 מדרישת החיתוך המלא, ואזי במענה לפניות ספקיות השירות לגבי ביצוע השחלה רציפה
24 השיבה בזק כי "אספקת השירות תעשה בהתאם למסמך תהליכי עבודה מעודכן שיועבר
25 אליכם" (נספח 146 לתשובת הממונה לערר). בתחילת מרץ 2017, חודשיים לאחר הכרעת
26 משרד התקשורת, השלימה בזק את תיקון מסמך התהליכים.



בית הדין לתחרות ירושלים

23 אוקטובר 2023

ת"כ 19-09-64790 בזק החברה הישראלית לתקשורת בע"מ ואח' נ' הממונה על התחרות

242. עוד מוסיפה הממונה, כי התחשבה בפרק הזמן לו נדרשה בזק על מנת לגבש את מסמך התהליכים, זאת על דרך הפחתת חודשיים מתקופת ההפרה, משך הזמן שלקח לבזק לגבש מסמך תהליכים עובר לספטמבר 2016. לכן, למעשה טענתה של בזק מבטאת דרישה שחודשיים אלו יזקפו לזכותה פעמיים, זאת כאשר לו הייתה בזק מגבשת מלכתחילה מדיניות אשר הייתה מאפשרת למתחריה לפרוס בשיטה הרציפה וללא חיתוך מלא, היא לא הייתה נדרשת לגבש שוב את מדיניותה במשך כחודשיים נוספים. לפיכך טוענת הממונה כי לא מובן מדוע יש להעניק לבזק "הנחה" של ארבעה חודשים בגין גיבוש כפול של מסמך תהליכים, אחד בתחילת תקופת ההפרה ואחד בשלהי התקופה. הממונה עומדת על כך שהספקיות ביקשו במפגיע פריסה בשיטת השחלה מסוימת עוד ביולי 2016 ובקשותיהן התקבלו רק במרץ 2017, כשמונה חודשים, כאשר מפרק זמן זה לא זקפה הממונה לחובתה של בזק חודשיים, בגין הצורך לגבש מסמך תהליכים. למרות טענות בזק כי כבר מחודש ינואר 2017 שינתה את מדיניותה, עומדת הממונה על כך שבזק הבהירה שוב ושוב במענה להזמנות שהועברו בחודשים ינואר ופברואר 2017 כי הטיפול בהן כפוף למסמך תהליכים שיועבר לספקיות, ואף שהעבירה לספקיות את הטפסים העדכניים בסוף חודש ינואר 2017, מסמך התהליכים הסופי השפיע על האופן בו נדרשו הספקיות להגיש את ההזמנות ומשכך אלו לא יכלו להתבצע עד לתום גיבוש מסמך התהליכים.

243. כאמור, מקובלת עלינו עמדת הממונה כי אין מקום להסתייג מן הקביעה כי מדובר בהפרה בת 6 חודשים. נראה שההתנהלות בסוגיה זו התחילה חודשים לפני המכתב אל משרד התקשורת מיום 14.9.16, כעולה מהמסמכים הבאים:

א. כבר ביוני 2016 התקיימה פגישה בין עובד פרטנר לבין אחד העובדים בכניין בזק, בה הוצפה כוונתה של פרטנר לבצע השחלה רציפה, ללא חיתוך מלא בכל גוב התממשקות (נספח 64 לתשובת הממונה לערר). בחקירתו הנגדית תאר מר גדי פרלמוטר מבזק את הדבר כ"פגישה אקראית" (פרו' 19.2.2023, עמ' 12, שו' 1-2), אך גם אם אכן כך היה, הדברים הוצפו בבזק כבר בשלב זה.

ב. בהמשך, במייל שנשלח מפרטנר בתאריך 24.7.2016 לגורמים שונים בבזק הדברים עולים בצורה מובהקת. הוצגה טבלה ובה סיכום ישיבה בנושא "אופן הגשת תוכנית והשחלה". תחת העמודה "סיכום" כתבה פרטנר כך: "סוכם בהשחלה תבוצע באופן רציף מנקודה A לנקודה B דרך מספרי גוברים של בזק ושל פרטנר". באותה שורה תחת



בית הדין לתחרות ירושלים

23 אוקטובר 2023

ת"כ 19-09-64790 בזק החברה הישראלית לתקשורת בע"מ ואח' נ' הממונה על התחרות

- 1 העמודה "לבדיקת בזק" נכתב כי "מנהל אגף ספקי תקשורת בבזק/ גדי [אנשי בזק –
2 הח"מ] יבדקו כי אין בעיית היתכנות לסיכום זה" (מוצג ממ/2). מסמך זה משקף למצער
3 את בקשתה של פרטנר, כפי שהוצגה כלפי בזק, בדבר השחלה באופן רציף. ללא
4 חיתוכים. בקשה זו הועלתה כבר ביולי 2016. תגובת אנשי בזק מאותו יום (24.7.16)
5 מוחה על העברת סיכום הישיבה באופן חד צדדי, למרות בקשת בזק כי תישלח טיוטה
6 של סיכום דיון במטרה לנסחו באופן המקובל על שני הצדדים (מוצג ממ/3). בד בבד,
7 באותו יום נשלחה הודעה פנימית בין אנשי בזק, ממר גדי פרלמוטר למנהל אגף ספקי
8 תקשורת בבזק, ובה הערותיו של פרלמוטר לטבלת סיכום הפגישה (מוצג ממ/3). בעניין
9 הנדון הציע הוא לרשום תחת "סיכום" ש"פרטנר ביקשה כי השחלה תבוצע באופן רציף
10 מנקודה A לנקודה B דרך מספרי גוברים של בזק ושל פרטנר", ולא שהדבר "סוכם",
11 כפי שאנשי פרטנר הציעו. תחת "לבדיקת בזק" הוצע לשנות ולרשום כי "הנושא ייבדק
12 ותועבר התייחסות", וכן למחוק את מועד השלמת העניין כפי שנרשם במסמך ששלחה
13 פרטנר (26.7.15). כמו כן, נמחק התאריך המופיע בעמודה של לו"ז (מוצג ממ/3; כן
14 ראו מוצג ממ/4).
- 15 ממכלול זה עולה בבירור כי גם ביולי 2016 ביקשה פרטנר השחלה רציפה. בזק לא
16 הביעה הסכמתה לכך, אך אמרה שתבחן את העניין.
- 17 244. לגרסתו של מר פרלמוטר מטעם בזק, באותו שלב בזק לא הבינה מה בדיוק ביקשה פרטנר,
18 כך שאין מדובר, לכאורה, בסירוב (פרו' 19.2.2023, עמ' 12, שו' 26-22; פרו' 19.2.2023,
19 עמ' 34-35).
- 20 245. אין לקבל גרסה זו, שאיננה מתיישבת לא עם הסיכום שהציעה פרטנר; לא עם הערותיו של
21 פרלמוטר ויתר אנשי חברת בזק לנוסח הסיכום שהוצע, שאינן כוללות כל הסתייגות מצד
22 חברת בזק, כאילו לא ברור מה מבקשת חברת פרטנר; ואף לא עם הודאתו של מר פרלמוטר
23 בחקירתו הנגדית, כי עוד ביולי 2016 סברה בזק שדרישת פרטנר להשחלה רצופה איננה
24 עולה בקנה אחד עם תיק השירות והיא בבחינת No Go.
- 25 א. כך, במסמך מיום 27.7.16 שצורף למייל מיום 1.8.2016, שנשלח על ידי מר גדי
26 פרלמוטר למנהל אגף ספקי תקשורת בבזק, בסעיף 4.1 נכתבה הערה "נצריך לחשוב
27 אם יש הנחיות מיוחדות למקרה בו ספק השירות מבצע לבצע שרשור בין גובי בזק



בית הדין לתחרות ירושלים

23 אוקטובר 2023

ת"כ 19-09-64790 בזק החברה הישראלית לתקשורת בע"מ ואח' נ' הממונה על התחרות

- 1 לגובי ספק השירות] (מוצג מ/מ/7), דבר שאיננו מתיישב עם טענת "אי ההבנה" של
- 2 טיב הבקשה של פרטנר, להשחלה רציפה בין גובים, שאינה אלא שרשור בין גובים.⁴
- 3 ב. יתר על כן, מייל מיום 4.8.2016 שנשלח על ידי מרכז פעילות טל"כ ושוק סיטונאי בבזק
- 4 למנהל אגף ספקי תקשורת בבזק מלווה במסמך דומה מצוין "בצהוב – שאלות
- 5 להנדסה/רגולציה כאשר יופץ אליהם המסמך להתייחסות". אחת השאלות שהוצעו
- 6 ככאלה שאמורות להיבדק בידי הרגולציה/ הנדסה היא השאלה לעיל ("צריך לחשוב
- 7 אם יש הנחיות מיוחדות למקרה בו ספק השירות מבקש לבצע שרשור בין גובי בזק
- 8 לגובי ספק השירות") (מוצג מ/מ/8). אולם, בדוא"ל מיום 7.8.2016 שנשלח ממנהל
- 9 אגף ספקי תקשורת בבזק למרכז פעילות טל"כ ושוק סיטונאי הושמטה הערה זו (מוצג
- 10 מ/מ/9). גם במייל מיום 7.8.2016 שנשלח ממנהל אגף ספקי תקשורת בבזק לחדר
- 11 ישיבות סמנכ"ל ההנדסה, צורף הקובץ ללא ההתייחסות (מוצג מ/מ/10). בחקירות
- 12 הנגדיות לא ניתן הסבר לדבר. מן המסמכים עולה שהשאלה כלל לא עלתה לביורור על
- 13 ידי מחלקת הרגולציה או ההנדסה. כלומר, בזק הבינה מה כוונת פרטנר, ולא אישרה
- 14 את הבקשה, אף שהופנתה אליה עוד ביולי 2016.
- 15 ג. הטענה שבזק לא הבינה במה מדובר גם איננה מתיישבת עם המסמך הבא: מייל פנימי
- 16 בבזק שנשלח על ידי מר גדי פרלמוטר ביום 1.8.16, בדבר "סטאטוס פניות ספקי שירות
- 17 בשוק סיטונאי פסיבי נכון ל 31.7.16". (מוצג מ/מ/5). במייל זה מצוין כי נשלחו פניות
- 18 שונות, בקשות להתקדם עם השחלת כבל, פנייה הכוללת שרטוטים מלאים ואף צוין כי
- 19 נעשו פניות על ידי סלקום שטרם השיבו להם. לאורך כל המייל לא מצוין כי לא ברור
- 20 לבזק, או יש חוסר הבנה לגבי בקשה כלשהי של ספקיות השירות, ואף לא הוצג כל
- 21 מסמך בו ביקשה בזק הבהרות בעניין ממאן דהוא.
- 22 ד. לא זו אף זו, בחקירתו הנגדית הודה מר פרלמוטר, כי למעשה, כבר בנקודת זמן זו סברה
- 23 חברת בזק כי הבקשה לשרשור מגוב לגוב לא עומדת בתנאי תיק שירות. כלשונו, עמדת
- 24 בזק כבר באותו שלב הייתה ש"תיק השירות דיבר על שיטת השחלה מסוימת מנקודה

⁴ לשלמות התמונה יוער כי לא סביר שהערה זו מתייחסת לסוגיית "סיב אפל" הנזכרת בסמוך לה, או לכל הפחות לא אליה בלבד, שכן זו סמוכה לסעיף ג' העוסק הן בשירות "גישה לקנה" והן בשירות "סיב אפל". עמדה זו מתחזקת לאור תשובתו של מר גדי פרלמוטר בחקירתו הנגדית מיום 19.2.2023, בה במענה לשאלה האם ההערה מתייחסת לגישה לקנה השיב העד בחיוב (פר' מיום 19.2.2023 בעמ' 21 שו' 25-17).



בית הדין לתחרות ירושלים

23 אוקטובר 2023

ת"כ 19-09-64790 בזק החברה הישראלית לתקשורת בע"מ ואח' נ' הממונה על התחרות

- 1 לנקודה בין גובים, נקודת כניסה ונקודת יציאה ובנקודות האלה מסירה של הכבל לספק
2 השירות". למרות זאת, ועל אף שבזק סברה כבר אז שדרישת ההשחלה השרשורית של
3 פרטנר היא בבחינת "No Go", הדבר הוצג בפני פרטנר בצורה זו רק בספטמבר 2016
4 (פרו' 19.2.2023, עמ' 20, שו' 1-21, ובפרט שורות 10-11 ושורה 17).
- 5 הנה כי כן, למעשה עוד ביולי 2016 הועברה בקשה מטעם פרטנר להשחלה באופן רציף,
6 ובפועל בזק לא נענתה לה. לא בגלל שבזק לא הבינה במה מדובר, אלא בגלל שבזק
7 ניסתה לבסס טיעון שהיא לא מחויבת לכך לפי תיק השירות, המתאר, כביכול, מתכונת
8 השחלה אחרת.
- 9 246. אשר למועד סיום ההפרה – בינואר 2017 התפרסמה הכרעת משרד התקשורת - "הכרעה
10 בנושא שמירה על רציפות כבל הסיבים לעניין יישום תיק שירות שימוש בתשתיות פיזיות
11 – נספח מס' 2 לתיק השירות", אשר דחתה את עמדת בזק שדבקה בשיטת החיתוך המלא
12 (נספח 53 לתשובת הממונה לערר).
- 13 247. בסמוך לכך, ביום 19.1.2017 נשלח מייל על ידי מר יניב קוריאט, מנהל תחום הנדסת רשתות
14 בסלקום, אל מר גדי פרלמוטר ומרכז פעילות טל"כ ושוק סיטונאי מבזק (מוצג מ/מ/32).
15 בדוא"ל שנשלח הועלתה שאלה "האם יש שינוי בנהלי עבודה בשימוש בתשתיות בזק
16 שהעברתם לנו, בעקבות החידוד בתיק השרות לגבי חיתוך מלא של הכבל בכל גוב?".
17 תשובתו של מר גדי פרלמוטר הייתה "אכן כפי שציינת, יש צורך לעדכן את מסמך
18 התהליכים וכן את הטפסים שהועברו אליכם. עם השלמת העדכונים הרי שאלו יועברו
19 אליכם". בהקשר זה יוזכר כי אין חולק כי הלכה למעשה, מסמך התהליכים עודכן רק במרץ
20 2017.
- 21 248. עוד עולה מן המסמכים שהוצגו, כי במענה להזמנות שנשלחו לאחר הכרעת משרד
22 התקשורת, הובהר בידי חברת בזק כי "אספקת השירות תעשה בהתאם למסמך תהליכי
23 עבודה מעודכן שיועבר אליכם" (נספח 146 לתשובת הממונה לערר); במייל מתאריך
24 20.2.2017 אשר נשלח על ידי מרכז פעילות טל"כ ושוק סיטונאי מבזק למר יניב קוריאט
25 מסלקום, נכתב כי "הטיפול בהזמנות אלה בהתאם למפורט במסמך "שוק סיטונאי פאסיבי
26 – כללים ותהליכי עבודה" שיועבר אליכם" (מוצג מ/מ/35). בתאריך 28.2.2017 הועבר מייל
27 זה על ידי מר גדי פרלמוטר לגורמים שונים בבזק, ביניהם מנהל אגף ספקי תקשורת בבזק,



בית הדין לתחרות ירושלים

23 אוקטובר 2023

ת"כ 19-09-64790 בזק החברה הישראלית לתקשורת בע"מ ואח' נ' הממונה על התחרות

- 1 מר שמוליק סיידון ומרכז פעילות טל"כ ושוק סיטונאי ונכתב כי "חשוב לשחרר בהקדם את
- 2 מסמך התהליכים". הנה כי כן, שורה של מסמכים מלמדת על כך שבזק שבה ומציינת
- 3 שאספקת השירות בפועל תיעשה לאחר מסמך תהליכי עבודה מעודכן. כלומר, ההשלכה
- 4 המעשית של עמדת בזק בדבר החיתוך המלא, הוסיפה והתקיימה בפועל גם לאחר הכרעת
- 5 משרד התקשורת מינואר 2017, לאור הכפפת ההזמנות למסמך תהליכים שטרם גובש
- 6 באותה עת, משום שעד לאותו זמן גרסה בזק ששיטת ההשחלה המחויבת לפי תיק השירות
- 7 כוללת חיתוך מלא של הכבל בכל נקודת התממשקות.
- 8 249. מקובלת עלינו השקפת הממונה כי הגם שספקיות השירות שלחו הזמנות מסוימות באותה
- 9 עת, תשובה מסוג זה של בזק עשויה להשליך על עיכוב הגשת הזמנות גם מצד ספקיות
- 10 השירות, בשל הצורך להמתין למסמך התהליכים, כך שבקשות תוגשנה במתכונת התואמות
- 11 את דרישותיה של בזק. לכן, משטרם גובש מסמך התהליכים בחודשים ינואר ופברואר
- 12 2017, הדבר יצר חוסר וודאות מבחינת הספקיות באשר לדרישות הטכניות שנדרשות
- 13 להופיע בבקשות. כך לדוגמא, מן המסמכים עולה שכל עוד לא גובש מסמך התהליכים, לא
- 14 היה ידוע מה אורך התוואי המקסימלי להשחלה. זו סוגיה שהייתה אמורה להיות מוסדרת
- 15 במסמך התהליכים, כעולה ממוצג מ/מ/31 (הודעת דוא"ל מיום 4.1.2017 ממר גדי פרלומטר
- 16 למנהל אגף ספקי תקשורת בבזק, בו נושא זה מוזכר כסוגיה שיש לבדוק מול אגף ההנדסה,
- 17 ובתכתובת המשך מיום 27.2.17 צוין כי העדכונים – לרבות בסוגיה זו – "יוטעו בנספח
- 18 התהליכים"). כלומר, מסמך התהליכים קבע דרישות מהותיות להזמנות להשחלה של
- 19 ספקיות התקשורת, ובהתאם לכך לצורך בהשלמתו לאחר הכרעת משרד התקשורת הייתה
- 20 משמעות מעשית בנוגע להיקף האפקט האנטי תחרותי של דרישת חברת בזק לחיתוך מלא.
- 21 250. אין בטענת בזק כי היא "קידמה הזמנות" עוד קודם לפרסום מסמך התהליכים, כדי לאיין
- 22 אפקט אנטי תחרותי זה. אף אם בזק אישרה קבלת המייל ובו הזמנה, משלצד האישור נכללה
- 23 הסתייגות כי האישור כפוף למסמך תהליכים – מסמך שכולל גם תוכן מהותי, ואשר טרם
- 24 גובש באותו שלב – העלילות האנטי תחרותיות של קונספציית החיתוך המלא כפי שהתגבשה
- 25 אצל בזק עוד ביולי 2016, טרם נמוגה והיא בעינה גם בתקופה זו.
- 26 251. אף אם מטעם בזק נשלחה לאחר הכרעת משרד התקשורת הודעת דוא"ל כללית עם דגשים
- 27 לעניין יישומה כבר בתאריך 14.2.2017 (נספח 8 לתגובה לתשובה לערר), אין בכך כדי
- 28 לשנות את המסקנה לעיל, משום שגם בהזמנה מאוחרת למועד זה (20.2.2017), עדיין



בית הדין לתחרות ירושלים

23 אוקטובר 2023

ת"כ 19-09-64790 בזק החברה הישראלית לתקשורת בע"מ ואח' נ' הממונה על התחרות

- 1 מופיעה הסתייגות ברורה מטעמה של בזק, שהכל כפוף למסמך התהליכים, שטרם גובש:
2 "הטיפול בהזמנות אלה בהתאם למפורט במסמך "שוק סיטונאי פאסיבי – כללים ותהליכי
3 עבודה" שיועבר אליכם" (מוצג מ/מ/35). למעשה, במסמך של בזק מ' 21/22.5.17 ניתן
4 לראות כי גם בחלוף 4 חודשים ממועד הכרעת משרד התקשורת בעניין חיתוך הסיבים,
5 מוצע בבזק הצדק לעיכוב בטיפול בתוכניות פרטנר בשל "שינויים שחלו בעקבות ההנחיה
6 בנושא 'כבל הרציף בשכונות' והצורך להתאים את תהליך העבודה" (מוצג מ/מ/36).
- 7 252. איננו מקבלות את טענת בזק, בהסתמך על דברי פרטנר בפגישה עם הרשות מיום
8 14.5.2017 ומיום 4.1.2018 (נספח 8 לכרך נספחים לעיון באי כוח ומומחים בלבד תחת
9 סודיות, תגובה לתשובת הממונה לערר, עמ' 74; נספח 6 לתגובה לתשובה לערר, בעמ' 40,
10 45) וכן על דברי נציג הרשות בדיון הועדה לפטורים ומיזוגים (נספח 5 לתצהיר סיידון
11 שצורף לערר, בעמ' 11), כי המסמכים מוכיחים שכבר בינואר 2017 יצאה פרטנר לפריסה
12 רחבה. מעיון במסמכים גופם עולה שהנושא שעמד בהם על הפרק איננו זה בו עוסקים אנו
13 כאן - שאלת המועד המדויק בו הוסר במלואו האפקט האנטי תחרותי של דרישת החיתוך
14 המלא. אכן ינואר 2017 נזכר שם בקשר עם יישום הפריסה, אך ללא זיקה לסוגיה
15 שבמחלוקת כאן שעניינה מועד גיבוש מסמך התהליכים והשלכותיו.
- 16 253. אכן בינואר התקבלה הכרעת משרד התקשורת כנגד חברת בזק בסוגיית החיתוך המלא,
17 ובמובן מסוים ניתן לראות בה "דף חדש" בהקשר זה. אלא שלצד זאת קיימות הודעות
18 המסייגות את אישור התוכניות בתלות במסמך התהליכים שגובש גם בינואר. למעלה מכן,
19 בזק לא הציגה כל אסמכתא קונקרטית לפריסה כלשהיא שבוצעה עבור ספק בינואר 2017.
20 ברור שאילו אכן הייתה פרטנר יוצאת בינואר 2017 מיידית בפריסה רחבה כטענתה של
21 חברת בזק, על נקלה יכולה הייתה חברת בזק להציג לכך ראיות ישירות ומסמכים תומכים
22 בטענה שכך היה, ולמצער מציגה אישורים ללא סייג שניתנו לפרטנר בינואר 2017 או
23 בסמוך לו (שהרי בזק הייתה זו שאישרה וביצעה את הפריסה בזמנו). ראיות כאלו לא הוגשו,
24 ונוכח כך לא נראה שניתן לבסס מסקנה כי כך היו הדברים על יסוד התבטאויות מאוחרות,
25 שאינן מכוונות כלל ישירות לנושא הנדון (מה גם שבפרוטוקול דיון הוועדה לפטורים
26 ומיזוגים, בעמ' 15 כשנדון הנושא ישירות, נאמרו דברים הפוכים והוטעם כי נדרשו
27 חודשיים לאחר ינואר 2017 להשלמת המדיניות החדשה של בזק בעקבות ההכרעה).



בית הדין לתחרות ירושלים

23 אוקטובר 2023

ת"כ 19-09-64790 בזק החברה הישראלית לתקשורת בע"מ ואח' נ' הממונה על התחרות

- 1 254. לסיכום, עולה כי תחילת ההימנעות מאישור דרישת פרטנר להשחלה רציפה בין גובים היא
2 כבר ביולי 2016; ומשנתנה ההכרעה של משרד התקשורת בסוגייה בינואר 2017, התנתה
3 בזק כל הזמנה בהשלמת עדכון מסמך התהליכים, דבר שנעשה רק במרץ 2017, לפיכך, איננו
4 סבורות שיש מקום לטענת בזק שתקופת ההפרה בסוגיית החיתוך המלא נופלת משה
5 חודשים.
- 6 255. אשר לטענה בקשר עם מועד פנייתה של סלקום בעניין – העלילות לפגיעה בתחרות נובעת
7 מן המדיניות הפסולה שגובשה, ותקופתה נגזרת ממועד גיבושה. פנייתה של אחת החברות
8 במועד מאוחר יותר איננו מקצר את תקופת ההפרה, ואיננו מפחית מן העלילות לפגיעה
9 בתחרות.
- 10 256. אשר לטענה כי יש להפחית מתקופה זו את חגי תשרי - מטבע הדברים, חישוב התמשכותן
11 של הפרות נעשית ממועד תחילתן ועד סופן, ללא ניכוי ימי שבת, שביתה, שבתון וחג וללא
12 הפחתה של ימי מחלה של מי מעובדי החברה. כך גם נעשה כאן, ובדין.
- 13 אשר לטענה כי גובה העיצום לא פרופורציונלי ויוצא דופן לתקופת ההפרה הנטענת בעניין
14 חיתוך הסיבים
- 15 257. בזק טוענת כי בסוגיית חיתוך הסיבים, מדובר הייתה, על פי הקביעה, בתקופה של 6
16 חודשים, שהיא תקופה קצרה יחסית הן ביחס למקרים אחרים בהם הטילה הרשות עיצום
17 כספי, והן ביחס לנסיבות העניין עצמו. בזק מציינת שגם חברי הוועדה לפטורים ומיזוגים
18 סברו כי מדובר בתקופה קצרה והדבר מצדיק את הפחתת גובה העיצום אותו שקלה הממונה
19 להטיל מראש. אלא שבתגובה לכך הפחיתה הרשות את גובה העיצום הבסיס במידה זניחה .
- 20 258. בזק מבקשת להשוות את עניינה למקרים אחרים בהם הוטלו עיצומים כספיים, בהם בוצעה
21 ההפרה במשך תקופה ארוכה יותר, ונקבע כי עוצמת החשש לפגיעה בתחרות הייתה גבוהה.
22 על אף זאת נקבע שיעור עיצום בסיס זהה. לטענתה, לא ניתן להצדיק את הדברים, כאשר
23 תקופות ההפרה במקרים האחרים עולה פי כמה וכמה על תקופת ההפרה בענייננו.
- 24 259. אין לקבל טענה זו. אמנם אין חולק ואף כך נקבע בגילוי דעת 1/16, שככלל, הפרה שנמשכה
25 על פני זמן רב תצדיק הטלת עיצום גבוה יותר בהשוואה להפרה דומה שנמשכה פרק זמן
26 קצר יותר. עם זאת, פרק הזמן איננו חזות הכל, וכאשר ההפרות אינן דומות, ממילא העיצום



בית הדין לתחרות ירושלים

23 אוקטובר 2023

ת"כ 64790-09-19 בזק החברה הישראלית לתקשורת בע"מ ואח' נ' הממונה על התחרות

- 1 הכספי לא יהיה דומה, גם אם פרק הזמן דומה. כפי שהוסבר לעיל, גובה העיצום נקבע בכל
- 2 מקרה לגופו, בהתאם למכלול הנסיבות הקונקרטיות.
- 3 260. זאת ועוד, הערכת פרק זמן כארוך או קצר מבחינת חומרתו התחרותית איננה קלנדרית, והיא
- 4 תלויה בנסיבותיו הפרטניות של המקרה. עבור סוגים מסוימים של הפרות ובנסיבות
- 5 מסוימת, הפרה במשך מספר שבועות עשויה להיתפס כפרק זמן קצר, בהפרות אחרות ימים
- 6 אחדים עשויים להוות פרק זמן משמעותי.
- 7 261. בענייננו, מקובלת עלינו הערכת הממונה כי דרישת החיתוך המלא שהציבה חברת בזק
- 8 מגלמת בחובה עלילות לפגיעה תחרותית ניכרת, גם אם בדיעבד זו הופסקה כעבור חודשים
- 9 אחדים משניתנה הכרעת משרד התקשורת בעניין. איננו מוצאות מקום להתערב בקביעת
- 10 עיצום הבסיס בסוגיה זו.
- 11 262. כפי שצוין, מדובר היה בשלב ראשוני של רפורמה שנועדה לייצר תנאים להתפתחות
- 12 תחרותית בתחום פריסת רשתות קוויות עצמאיות בידי ספקים נוספים. מבחינת הספקיות
- 13 נראה כי מדובר במהלך משמעותי ומורכב. צינונן הלא מוצדק של הספקיות על דרך הצבת
- 14 הדרישה לחיתוך מלא, מצדיק את שיעור עיצום הבסיס שנקצב.
- 15 263. באותה עת, לפי דרישתה, הייתה בזק קבלנית ההשחלה היחידה שהותרה לבצע את
- 16 ההשחלה בתשתיותיה לטובת הספקים המתחרים, והיא אף הייתה בעלת מונופולין בתשתית
- 17 הפסיבית באזורים הבלעדיים. במצב דברים זה, בזק סירבה כעניין של מדיניות להשחיל
- 18 עבור מתחריה כבלי תקשורת בתשתית הפסיבית הבלעדית שלה, אלא אם יבוצע חיתוך מלא
- 19 בין כל שני גובי התממשקות. כפי שפורט לעיל, החיתוך המלא הוא דרך נחותה, יקרה ולא
- 20 יעילה לבצע פריסה של רשת תקשורת קווית.
- 21 264. כאמור, השחלה בחיתוך מלא, משמעותה הקמת רשת קווית תוך "חיתוך מלא" של הכבל
- 22 האופטי בכל גוב התממשקות (עמ' 2 לחוות הדעת מטעם הממונה). קרי, חיתוך כל הסיבים
- 23 בכבל בכל קטע בין שני "גובי התממשקות". חיתוך זה היה מביא לפגיעה משמעותית
- 24 ברשתות הסיבים האופטיים של החברות המתחרות, הן בשל פגיעה באמינות הרשת (הוספת
- 25 נקודת כשל ברשתות אופטיות) והן בשל תוספת משמעותית בעלויות הקמת הרשת (עמ' 23
- 26 לחוות הדעת מטעם הממונה). זאת כפי שהוסבר בפירוט בפרק הדן בשאלה האם קיימת
- 27 חובה ברורה מדיני התקשורת לספק את השירותים הנדונים.



בית הדין לתחרות ירושלים

23 אוקטובר 2023

ת"כ 19-09-64790 בזק החברה הישראלית לתקשורת בע"מ ואח' נ' הממונה על התחרות

- 1 265. מדיניות זו העמידה בפני הספקיות המתחרות קשיים משמעותיים (הכוללים עלויות
2 משמעותיות, עיכוב והארכת הזמנים, פגיעה באיכות הרשת) ועלולה הייתה לעכב את פריסת
3 רשת התקשורת הקווית – כפי שגם קרה בפועל לתקופה מסוימת - ולפגוע בכדאיות
4 הפריסה.
- 5 266. מקובלת עלינו עמדת הממונה כי לאור התזמון – עם תחילתה של רגולציה שמטרתה קידום
6 פריסת רשתות תקשורת נוספות, היא אף עלולה הייתה להביא את הספקיות לבחור שלא
7 לקדם פריסת רשת התקשורת הקווית, ולהרתיע ספקים פוטנציאלים מפריסת רשת תקשורת
8 עצמאית מלכתחילה.
- 9 267. בנוסף, מקובלת עלינו עמדת הממונה כי אף אם ספקיות השירות היו נעתרות לדרישת בזק
10 לפרוס בשיטת החיתוך המלא, התחרות הייתה עלולה להיפגע עקב הנחיתות המובהקת של
11 פריסה בשיטה זו. הדבר, ממילא, עלול אף היה להוביל לפגיעה בציבור.
- 12 268. כפי שמציינת הממונה, ואף עולה מן המסמכים, הלכה למעשה, דרישתה של בזק לחתוך
13 מלא של הכבל בין כל שני גובי התממשקות, גרמה לכך שהספקיות נמנעו לקדם את פרויקט
14 פריסת הסיבים, כל עוד לא הוסר המכשול שהציבה בזק בדרישתה לחיתוך מלא של הסיבים
15 (נספח 83 לתשובת הממונה לערר, בעמ' 822 ; נספח 125 לתשובת הממונה לערר בעמ'
16 1078).
- 17 269. בהקשר זה יש לזכור שמדובר בתחום התקשורת הקווית שעל חשיבותו ונחיצותו לכלל
18 תחומי המשק עמדנו לעיל. תקשורת קווית נחוצה ללקוחות סופיים לשם צריכת שירותי
19 טלוויזיה, טלפוניה קווית וגישה לאינטרנט. רשת תקשורת קווית איכותית ומתקדמת
20 תאפשר תקשורת מהירה, יעילה ואיכותית – לכן החשיבות בקידום התחרות בתחום זה היא
21 רבה ובעלת משמעות נרחבת לציבור. קידום התחרות יאפשר הן הפחתת מחירים, אך גם
22 שיפור איכות התקשורת וקידום החדשנות.
- 23 270. נוכח החשיבות שבתחום זה והיקפו, מובנת עמדת הממונה הסבורה שגם לעיכוב של מספר
24 חודשים של התפתחות התחרות בתחום משקל נכבד לחומרה בקביעת עיצום הבסיס.



בית הדין לתחרות ירושלים

23 אוקטובר 2023

ת"כ 19-09-64790 בזק החברה הישראלית לתקשורת בע"מ ואח' נ' הממונה על התחרות

- 1 271. משבחרה בזק לעשות זאת, ומדיניותה הביאה לכך שספקיות התקשורת עצרו לגמרי את
2 קידום הפרויקטים של הנחת התשתית הקווית לפרק זמן של ממש, מדובר בנסיבות
3 המצדיקות קציבת עיצום הבסיס על שיעור של 70%, ואיננו מוצאות מקום להתערב בכך.
4 לסיכום: מצאנו כי קביעת הממונה מבוססת היטב בעובדות ובדין ואין מקום להתערב בה, בהתאם,
5 משהובהר כי טיעוני המנכלי"ת כנגד העיצומים זהים לטיעוני החברה, גם אין מקום להפחית את סך
6 העיצומים שהושת על המנכלי"ת.

7 הערר נדחה.

8 בזק תישא בהוצאות ההליך לטובת הממונה בסך 120,000 ₪.

9 פסק דין זה מותר לפרסום, בכפוף להשחרת מידע שהורינו על חסיונו. תוך 7 ימי עבודה יעדכנו
10 הצדדים היכן נחוצות ההשחרות, על מנת שייערך עותק לפרסום.

11
12 ניתן היום, ח' חשוון תשפ"ד, 23 אוקטובר 2023, בהעדר הצדדים.

גב' סיגל פירסט,
נציגת ציבור

פרופ' אורית פישמן אפורי,
נציגת ציבור

תמר בזק-רפפורט,
סגנית נשיא [אב"ד]