

**פרוטוקול דיון מס' 6 (דיון ראשון של הוועדה בהרכבה החדש) של הוועדה
המייצגת לעיצומים כספיים**

מיום 10 בדצמבר 2018

נושא הדיון :

הטלת עיצומים כספיים בגין אי אספקת שירות טלפוניה סיטונאית מצד "בזק", החברה הישראלית לתקשורת בע"מ ("בזק" או "החברה")

נוכחים –

חברי הוועדה :

ד"ר איריס סורוקר – יו"ר

עו"ד אמיר הלר – חבר

עו"ד מיכאל מקייה – חבר

משתתפים ממשרד התקשורת :

מר נתנאל (נתי) כהן, המנהל הכללי
מר מימון (מוני) שמילה, המשנה למנכ"ל ומנהל מינהל הנדסה
מר איתן כסיף, סמנכ"ל בכיר ומנהל מינהל פיקוח ואכיפה
מר גדעון שטרית, מנהל אגף בכיר רישוי
מר שי רטר, סגן מנהל מינהל פיקוח ואכיפה
מר טל אלימלך, מנהל תחום בכיר רגולציה, מינהל כלכלה
גבי אתי שמואלי, מנהלת אגף הנדסת תקשורת, מינהל הנדסה
מר רוני חורי, מנהל תחום פיקוח טכנולוגי, מינהל פיקוח ואכיפה
מר רועי ברית, מנהל מחלקה בכיר ייעוץ משפטי
מר מתנאל מזור, מנהל מחלקה בכיר ייעוץ משפטי (בפועל)
גבי מנאל אבו עאמר, עוזרת ראשית ליועצת המשפטית
מר אביב גוטר, יועץ בכיר למנכ"ל

החומר הרלוונטי לנושא שנדון בוועדה נשלח מבעוד מועד לעיון חברי הוועדה וכן הוצג לפי הצורך במהלך הדיון :

1. מסמך אמות המידה - "שיקולים בקביעת סכום העיצום הכספי".
2. נוהל עבודה לוועדה המייצגת לעניין עיצומים כספיים - מהדורה שניה.
3. עבודת הליך הפיקוח שבנדון :
 - א. שיקולים בקביעת סכום העיצום הכספי מיום 27.1.2013 ;
 - ב. חוק התקשורת (בזק ושידורים), תשמ"ב-1982
 - ג. דו"ח פיקוח ראשוני מתאריך 26.5.2015 ;
 - ד. תגובת בזק לדו"ח פיקוח ראשוני מיום 17.6.2015 ;
 - ה. דו"ח פיקוח סופי מתאריך 19.10.2017 ;
 - ו. הודעה על כוונה להטיל עיצום כספי מתאריך 19.10.2017 ;
 - ז. מענה החברה מתאריך 28.11.2017 ;
 - ח. מכתב מנכ"ל בזק למנכ"ל משרד התקשורת מיום 31.7.2018 ;
 - ט. מכתב מנכ"ל משרד התקשורת למנכ"ל בזק מיום 2.8.2018 ;
 - י. דו"ח פיקוח משלים מתאריך 8.8.2018 ;
 - יא. הודעה מעודכנת על כוונה להטיל עיצום כספי מתאריך 8.8.2018 ;
 - יב. מענה החברה מיום 4.10.2018 ;

- יג. חוות דעת של אגף כלכלה במשרד אודות הכנסות החברה בתקופת ההפרה ;
- יד. מסמכים רלוונטיים מהאסדרה בנושא רפורמת "השוק הסיטונאי" :
1. המלצות מנכ"ל משרד התקשורת לח"כ צחי הנגבי מ"מ שר התקשורת מיום 14.3.2017 (גרסה מושחרת).
 2. מסמך השר מיום 18.5.2017 - מתכונת אספקת שירות טלפוניה במכירה חוזרת וקביעת תשלום בעדו ברשת חברת בזק - החלטה ;
 - טו. מסמכים רלוונטיים מההליך שהתנהל בבג"ץ בנושא רפורמת השוק הסיטונאי :
 1. תגובת המדינה לבג"ץ 8976/14 מיום 18.3.2015 ;
 2. פסק דין בבג"ץ 8976/14 מיום 23.5.2016 ;
 - טז. פרוטוקול ישיבה מס' 5 של הוועדה המייעצת מיום 25.1.2018 ;
 - יז. מצגת משולבת של מינהל פיקוח ואכיפה ושל הלשכה המשפטית לעניין האסדרה, ההליכים המשפטיים בבג"ץ והפיקוח בנושא יישום שוק סיטונאי טלפוניה – בזק ;
 - יח. קובץ אקסל ששימש בסיס לחישוב של מינהל כלכלה.

מהלך הדיון :

נתי : אני רוצה לברך את חברי הוועדה עם כניסתכם לתפקיד ומבקש לאחל בהצלחה. נעשה סבב קצר של היכרות ולאחר מכן נצלול לנושא שבגיננו התכנסנו היום.

הערת פרוטוקול : נציגי המשרד מציגים את עצמם בפני חברי הוועדה.

נתי : המשרד רואה בוועדה זו כוועדה חשובה ומרכזית. המשרד הוא בעל אופי רגולטורי, ולכן היכולת שלנו לממש את היעדים ואת המצופה מאתנו נשענת לא מעט על תהליכי פיקוח ואכיפה, ובכלל זה עיצומים כספיים. אנחנו לא רואים בעיצומים הכספיים את תכלית הכל אבל זו הזרוע הביצועית שלנו והוועדה היא חלק ממנגנון זה. כפי שקראתם, העיצומים נחלקים למספר מדרגות כשהמדרגות החמורות יותר הן חלקים ג' ו-ד' בתוספת לחוק שעבורן נדרש היועצות עם הוועדה המייעצת בטרם קבלת החלטה סופית חשוב לציין כי התהליכים שלנו מאוד סדורים וכוללים בין היתר, הליכי שימוע, חשיבה מעמיקה ומקצועית. זה לא כלי שאנחנו משתמשים בו כלאחר יד. יש ייעוץ משפטי שמלווה אותנו, ובסופו של דבר כשאנחנו מגיעים לשלב של כינוס הוועדה זה לאחר הליך ארוך ואינטנסיבי שבו החברה נשמעה בלב פתוח ונפש חפצה. אנשי המקצוע של כל האגפים הרלוונטיים במשרד נמצאים כאן כדי לספק מענה לשאלות ולמתן הבהרות או העמקות ככל שיידרש. השתדלנו מאוד שלמרות התהליך המאוד ארוך, שאיתן כעת יסקור, החומר יהיה בידיכם בטרם ההתכנסות וככל שתהיינה שאלות אנחנו כאן כדי להשיב. הרקע של ההפרה הוא מה שאנחנו מכנים רפורמת ה"שוק הסיטונאי". זה אחד היעדים והמטרות שהמשרד שם לו כדגל על מנת להגביר את התחרות בשוק התקשורת במדינת ישראל. אנחנו יכולים לראות היום ראשיתם של דיבידנדים מאוד גדולים כתוצאה מהרפורמה, בדגש על פתיחת השוק לתחרות, בעיקר בתחום ה-BSA וגם בתחום התשתית. הרפורמה מסייעת ומשליכה גם על עידוד התחרות בתחום הטלוויזיה הרב-ערוצית. התוצאה היא הגברת השירות לצד הורדת מחירים לשוק הקמעונאי במדינת ישראל, וזו הצלחה של השוק הסיטונאי. עם זאת, יש תחומים שבהם הרפורמה עדיין לא הצליחה ולכן אנחנו מתכנסים היום. זה תיק השירות שהינו פשוט יחסית, ודווקא שירות זה טרם צלח. לצערי הרב, ולטעמי, אי המימוש הוא פרי של אסטרטגיה שהוגדרה ונהלה בחברת בזק. אנו גם צופים פני עתיד כדי לבחון את אפקטיביות האכיפה ואיך השוק מגיב להליכי האכיפה מצד המשרד. עד כאן הפתיח שלי ונצלול לגופם של דברים.

איתן : מאחר שמדובר בישיבה ראשונה של הוועדה הנוכחית נסביר קצת על גבולות הגזרה. ישנם חלקים בחוק שלא נדרש לגביהם לכנס ועדה ויש כאלה שכן ולכן נסתכל על הלוגיקה מה כן ומה לא. אני אתן לרועי מהלשכה המשפטית שהיה שותף לכתיבת החוק להציג זאת.

רועי : אתן רקע על הפעילות של הוועדה והמתכונת של הפעלת מנגנון העיצומים. ב-2012 עוגנה בחוק התקשורת המתכונת הנוכחית להטלת עיצומים כספיים. מדובר במנגנון כמעט ייחודי בחקיקה הישראלית. עיצומים כספיים יש בהרבה חוקים אך ברובם מדובר על סכום "פיקס", כלומר סכום

שקבוע בחוק, בד"כ סכום לא גבוה – מאלפי ש"ח בודדים עד עשרות ולעיתים עד מאות אלפי ש"ח. בחוק התקשורת נקבע מנגנון של סכום מרבי, שנגזר גם מהכנסות החברות ולכן הסכומים המרביים ביחס לחברות התקשורת הגדולות עשויים להיות מאוד גבוהים. מאפיין ייחודי אחר זה היקף שיקול הדעת של המנכ"ל בבואו לקבוע את גובה העיצום הכספי - יש לו שיקול דעת מלא מ"אפס עד מאה", כלומר עד הסכום המרבי הקבוע בחוק, ובחלק מהמקרים הוא צריך לבוא ולהחליט האם למשל להטיל מיליון או עשרים מיליון או משהו באמצע. מכיוון שמעניקים הרבה סמכויות לאדם אחד שנושא במשרת אמון, ולמרות שכמעט ואין הסדר דומה בשום חוק אחר שיש בו עיצומים כספיים, במהלך הדיונים בוועדת הכלכלה סברו שנכון להוסיף גורם חיצוני - ועדה מייעצת - שתסייע למנכ"ל והוא יוכל להתייעץ איתה לפני שהוא מטיל עיצום כספי. ההחלטה הושפעה מתיקון לחוק ההגבלים העסקיים שבוצע כחודש קודם לכן. מיקמו את תהליך ההיוועצות בשלב מאוחר של הליך הטלת העיצום הכספי, לאחר שכבר התקיים שימוע לגורם המפר בדבר הכוונה להטיל עיצום כספי.

אנחנו עורכים שימוע לגבי שני האדנים להחלטה - עצם קביעת ההפרה, וקביעת גובה הסכום הכספי. המנכ"ל מגיע להיוועצות עם הוועדה אחרי שלמעשה בוצע שימוע כפול – שימוע ראשוני לעניין קביעת ההפרה, והשני לעניין הטלת העיצום הכספי וסכומו כנדרש בחוק, והתפקיד של הוועדה על פי חוק היא ליעץ למנכ"ל האם הכוונה שלו היא סבירה ומידתית בנסיבות המקרה. דבר נוסף שנקבע בחוק זה השיקולים שמתווים למנכ"ל את שיקול הדעת בעת קבלת ההחלטה – יש מסמך אמות מידה שמפרט את השיקולים השונים המשקלות שיינתנו להם, ואנחנו בחרנו בשיטה של ניקוד שכל נקודה משקפת את העיצום הכספי המרבי שניתן להטיל. פעילות הוועדה מוסדרת בסעיף 1א37 לחוק התקשורת שמסדיר את הליך המינוי ויש כמה הוראות המפורטות שם כדוגמת: אם יש נושא שיש לגביו ניגודי עניינים אז חברי הוועדה לא יכולים להשתתף בדיונים, החלטות הוועדה מתקבלות ברוב דעות של הנוכחים באותה ישיבה, לכל ישיבה נדרש לקיים פרוטוקול מלא ולפרסם לציבור כדי להבטיח שקיפות, המנכ"ל נדרש להגיע לכל דיון, הוועדה תקבע את סדרי הדיונים שלה וחלות הוראות נוספות לחברי ועדה שהינם עובדי מדינה וכיו'.

מתנאל: אם יש לחברי הוועדה שאלות זה הזמן להציף ולעצור מתי שצריך.

איריס: אבקש להתייחס לסוגיה של זכות הטיעון. בזק קיבלה זכות טיעון בפניכם, וגם זכות טיעון בפנינו בכתב, והשאלה האם צריך לתת לה זכות טיעון בעל פה לפני הוועדה?

רועי: התשובה היא לא. נערך לחברה שימוע כפול וההתייחסות מובאת לפני הוועדה.

איריס: גם בבג"ץ ניתנה זכות לשימוע אבל האם הוועדה צריכה לתת זכות שימוע בעל פה?

איתן: אנחנו העדפנו עד כה לשמוע את התייחסות החברה בכתב ואפילו בשני סבבי שימוע, לא מצאנו סיבה טובה לבצע שימוע בעל פה במהלך הליך פיקוח.

מתנאל: החברה ביקשה להישמע בעל פה לפני המנכ"ל.

איריס: החברה ביקשה להשמיע את עמדתה לפני המנהל וזה קרה, אמנם בכתב.

איתן: לגבי תהליך העיצום הכספי היא ביקשה להישמע בפני המנהל בעל פה ופרוטוקול השימוע יובא לפני הוועדה. באף תהליך לא שמענו בעל פה.

אמיר: אני חושב שכדאי לבדוק את נושא השמיעה של החברה. בוועדה מייעצת אחרת לפי חוק רישום קבלנים אני מכיר שניתנת אפשרות למפוקח להשמיע את עמדתו בפני הוועדה, וזה חל גם בעיצומים כספיים וגם בנושאים נוספים. שווה לבדוק את האפשרות שהוועדה תהיה רשאית להחליט לזמן.

איריס: בהיעדר הסדר סטטוטורי מיוחד אני ממליצה להשאיר את הכלל של מתן זכות שימוע בכתב, ובמידת הצורך נדון בכך שוב.

איתן: נעבור כעת להליך הפיקוח. כל הליך הפיקוח הוא הליך מובנה – בודקים קודם כל האם בכלל לצאת לפיקוח, איסוף ממצאים וכן הלאה. רועי ציין את ההליך אבל אני מדגיש שאחד השלבים, שהוא דוח הפיקוח הראשוני שנשלח לחברה, הוא וולונטארי, והחוק אומר שרק לאחר ההליך

שמובנה בחוק תתכנס הוועדה המייעצת עם כל החומרים. את כל החומרים לפיקוח הזה קיבלתם מראש.

איריס: יש לי שאלה, בהודעה האחרונה שהוצאתם לחברה ההפרה לוקחת אותנו ל-2015 אך התייחסתם לכך שהסדר הזמני הסתיים ולא הוארך החל מ-1 באוגוסט 2018. כלומר, המועד הרלבנטי לדיון הוא יום 1.8.2018 ואילך.

איתן: מה שמוצג ברשימה זה לא זמן ההפרה אלא פירוט טכני של המועדים שבהם יצאו דוחות לחברה. אחזור על מה שהעברנו ואציג בתמצית על ההליכים שהתרחשו לאחר כינוס הוועדה הקודמת בינואר 2018: 5 ביוני 2018 החלטת מנכ"ל על אי הארכת ההסדר הזמני ועל החובה ליישם ב-1 באוגוסט 2018 את השירות; ב-2 באוגוסט 2018 נשלח מכתב למנכ"לית בזק שמציין כי החברה לא יישמה את הוראות הרישיון; ב-8 באוגוסט נשלח דו"ח פיקוח משלים ומכתב כוונה משלים לעיצום כספי בסך 11.3 מיליון ש"ח שמסביר את גובה העיצום; ב-4 באוקטובר 2018 בזק הגיבה וגם המסמך נמצא לפניכם. התכנסנו ב-4 בדצמבר 2018 והצגנו למנכ"ל את ההתייחסות של הדרג המקצועי – כלכלה, משפטית, הנדסה ופיקוח – למענה הארוך הזה של בזק, ובסיכום הישיבה המנכ"ל שקל את הדברים והחליט להמשיך בתהליך. אציין שאנו שוקלים לבצע הליך פיקוח נוסף בגין התקופה שלאחר תקופת הדו"ח היות ובזק ממשיכה בהפרה. עכשיו מבחינת ציר הזמן של ההליכים שכתובות התקיימו לפני הפיקוח ובמקביל אליו, אתן למתנאל מהלשכה המשפטית להציג.

מתנאל: יש פה שני שקפים שהם הכותרים של הדברים. שקף אחד לעניין האסדרה והשקף הבא לעניין ההליכים בבג"ץ. כל מסמך שרלוונטי לעניין האסדרה ושבנו תרצו להעמיק נוכל להציג לפניכם. ניתן לראות כי היה כבר מענה של בזק לשימוע בנושא שירותים סיטונאיים ביולי 2013 שכבר אז בזק הגיבה לגבי הכללת שירות הטלפוניה הסיטונאית. ב-14 בינואר 2014 יש החלטה שפירטה את רשימת השירותים ושכוללת את הטלפוניה הסיטונאית. יש את החלטת השר בנובמבר 2014 ליישם שוק סיטונאי לרבות טלפוניה. בזק לא יישמה את תיק השירות ובמקביל התנהלו הליכים בבג"ץ והליכי אכיפה. אני קופץ למסמך הבא שיצא בשנת 2017 לאחר שהמשרד ניסה למצוא דרך שבינתיים הציבור ייהנה גם משירות טלפוניה, ולכן יצאה במרץ 2017 החלטה של השר הנגבי לעניין אספקת שירות טלפוניה בריסייל, וזאת לאחר מסמך המלצה של הדרג המקצועי לשר הנגבי.

איריס: האם החלטת השר הנגבי נתנה אורכה לחברה? זמן התארגנות? או שהמסמך יורד יותר לתוכן של העניין למשל לגבי שימוש או יישום ולו חלקי של הרפורמה?

מתנאל: קראתם את ההחלטה של השר הנגבי?

אמיר: כן.

איריס: לא.

מתנאל: אז אבקש להציג לך את המסמך עכשיו. זו החלטת השר [מציג על גבי מסך] בגדול יש פה רקע שהשר נותן לגבי החלטה מנובמבר 2014 ולפיה בזק הייתה צריכה לספק את השירות במאי 2015 ומפרט את דחיית העתירה של בזק בבג"ץ, ובפרט לעניין הטלפוניה. האם צריך להסביר מה הכוונה בריסייל?

איריס: האם זה יישום שונה או חלקי?

מוני: במקום ליישם בצורה טכנולוגית מיישמים את הרפורמה ברכישת דקות שיחה ו"מכירה חוזרת".

מתנאל: מבחינה תחרותית הריסייל הוא פתרון פחות טוב, הן בשל מידת התלות של הספקיות בבזק והן מבחינת יכולתן לבדל את עצמן. הספקיות קונות דקות שיחה ומוכרות מחדש. זהו פתרון נחות ולא מספק מבחינת המטרות שהמשרד ביקש להשיג באמצעות הרפורמה.

מיכאל: מה נותן ה-CPS?

אתי: במתכונת של מכירה חוזרת, הריסייל – ספק השירות רוכש מבעל התשתית דקות שיחה במחיר סיטונאי ומוכר אותן למנוייו במחיר קמעונאי. מבחינה הנדסית, לא צריך התאמות

טכנולוגיות מאחר והשיחה לא עוברת לרשת ספק השירות. נדרש לבצע התאמות במערכות הבילינג. החיסרון מבחינת ספקי השירות זה שהם מוכרים שירותים של בזק. הם לא רואים את עצמם כמשווקים אלא רוצים לספק שירות עצמאי ולא יכולים להוסיף שירותי ערך מוסף ולבדל את עצמם מבזק.

אמיר: התכונות הנוספות לא באמת מבדלות אותן מבזק כי גם לבזק יש את זה, אבל הוא לא יכול להציע אותם מבזק הוא יכול להציע משהו חדש?

אתי: ברור. אבל רגע ברשותכם: במודל הטלפוניה הסיטונאית במתכונת של Carrier Pre-Selection, השיחה היוצאת או הנכנסת למנוי הסיטונאי עוברת דרך המערכת של ספק השירות ושם ספק השירות יכול להוסיף את כל התכונות והערך המוסף. לדוגמה, אחד השירותים שבזק סירבה לתת זה FaxToMail ובזק לא רצתה למרות שיש התעניינות כי זה משהו נוסף על הקו הבסיסי. היתרון של הטלפוניה הסיטונאית לעומת הריסייל זה העלות של השירות לספק השירות שהיא זולה יותר. בסיטונאי העלות היא 6 ש"ח לקו טלפון ובריסייל נקבע מחיר גבוה משמעותית של 16 ש"ח. ספק השירות מקבל בטלפוניה במתכונת CPS את הקו במחיר מופחת ויכול לנהל את המנוי לעומת הריסייל ששם הוא לא יכול והוא לא רואה את התנועה של הלקוח.

מיכאל: מבחינת תשתית מדובר בתשתית של בזק?

אתי: כל המסלול הוא דרך תשתית של בזק ורק הניתוב שונה ועובר אל רשת ספק השירות.

מיכאל: פה בזק מאפשרת את השימוש בתשתית עצמה על ידי מישהו אחר?

אתי: כן.

מיכאל: אז זה סוג של "הפקעה" שבעקבותיה בזק מרשה לספקיות להשתמש בתשתית שלה תמורת דמי שימוש?

איריס: בדיוק – כופים זאת על בעל התשתית. יש בדיני הגבלים עסקיים דוקטרינה של משאב חיוני שמאפשר לחייב את המונופול לתת אפשרות לשימוש במשאב שלו תמורת דמי שימוש.

אמיר: גם בריסייל היא לא סיפקה את כל השירותים שהיא נותנת בעצמה?

נתי: נכון, היא סיפקה שירות אבל שמרה לעצמה את היתרון היחסי.

אמיר: אני מנסה להבין. זה נשמע לי פשוט שאנחנו צריכים לדון על העיצומים הכספיים ואני כאן סוטה טיפה אבל נראה לי שאפשר לבחון האם הרגולציה מתאימה לעידן הנוכחי. יש למשל את האפשרות לספק טלפוניה באמצעות VOB.

אתי: גם כשהחלטנו לצאת לרפורמה וקבענו את החובה לספק טלפוניה סיטונאית היה VOB ולמרות זאת החלטנו כך, מכל מיני סיבות שבשלבנו אנו חושבים שיש צורך בטלפוניה המסורתית, וגם כיום. במשרד מבינים את הכיוון למעבר לטלפוניה על אינטרנט אבל יש אוכלוסיות רבות שלא מוכנות להחליף את השירות ואת התשתית של בזק.

אמיר: אני סבור שאם הרפורמה תיושם ותבחנו את הצלחתה בפועל ייתכן שיהיה צורך לשקול את עצם הנחיצות שלה.

רועי: חשוב להזכיר שהוועדה לא מייצעת בענייני רגולציה אלא בענייני הטלת העיצום הכספי.

מוני: לגבי זכות הקניין הטענה עלתה גם בבג"ץ וגם הרגולטור דן בזה. זה לא עולה לבחינה כעת. לגבי הרלוונטיות של השירות כיום, זה נושא לדיון נפרד, אנחנו דנים כעת בהחלטה שהתקבלה ב-2014 וטרם מומשה.

מיכאל: אני מתחבר למה שאומר אמיר - האם יש הפרה של זכות הקניין והאם צריך לתקן את החוק?

מתנאל: הטענות הללו כבר נדונו בבג"ץ ונמצא שיש סמכות לאסדרה. נקודתית לעניין השירות – גם אם עולה טענה שמדובר בשירות מיושן חשוב להבין שהרווחים שבזק מפיקה ממנו גם כיום הם

עצומים בכל קנה מידה, ובפרט ביחס לחברות התקשורת האחרות. כפי שגם יוכל להציג טל מאגף כלכלה.

טל: על אף המגמה של ירידה בשימוש מדובר בשירות מכריע שמייצר הכנסות עיקריות.

מיכאל: קראתי את מכתב הכוונה לעיצום, ולפיו בזק הפיקה 53 מיליון שקל רווח עודף בתקופה הרלוונטית, וזה פי חמישה מהעיצום הכספי ואני לא יודע להגיד אם צריך להיכנס לשאלה האם זה מיושם או לא. בסוף, קודם יש כמובן את העמדה העקרונית שהחלטה של רגולטור צריך לקיים. אני בטוח שהחלטה צריכה להיות סבירה וסבירות ההחלטה לא צריכה להתעלם מהסביבה שבה אנו פועלים. אם מחייבים את בזק שיעשו שימוש בתשתית שלה למרות שקיימות חלופות על גבי תשתיות אחרות מסוגים שונים אז הדחיפות או מידת הענישה של בזק צריכים להביא את זה בחשבון.

איריס: נקודה שעלולה להטריד היא שיש לכאורה פגיעה בזכות קניין ותיקון כפוי של רישיון, וזה לא מכרז אלא מהלך כופה וצריך להתחשב בזה; אבל להבנתי אנחנו מצויים בשלב אחד קדימה משתי סיבות: ראשית התהליך של שינוי תנאי הרישיון נבחן בעתירה ברורה לבג"ץ, שהחליט לדחות את העתירה ולכן יש לומר שהרפורמה עמדה במבחן לבג"ץ, ושנית הרגולטור תמיד נמצא מאחורי הטכנולוגיה שרצה קדימה. יש משאב שעדיין פעיל, וזה שיש אינטרנט זה לא מייתר עבודה עם מה שקיים כרגע, התשתית הנוכחית, ולכן גם לא הופך את המהלך לחסר משמעות.

אמיר: כשתיקנתם את ההוראה ברישיון האם ידעתם שבזק צריכה להחליף מתג? כי קראתי חוות דעת שאמרו שלא צריך להחליף מתג.

מתנאל: כבר בתגובה שהגיש המשרד בהליך בבג"ץ ממאי 2015 התייחס לכך המשרד, וטען שגם אם יש טענה שאי אפשר ליישם מבלי להחליף מתג אז שיחליפו.

אמיר: שאלת המשך – האם כשתיקנו האם ידעו שאולי צריך להחליף מתג והאם פגיעה קניינית כזאת או התערבות כזו שמצריכה חברה להחליף מתג על כל המשמעות שלה ואני רוצה לדעת אם זה נלקח בחשבון, כי יש עלויות שמשיתים על חברה ויש תועלות לעומת מה שצריך.

מתנאל: באותה תגובה המשרד אף הציג את העלות המשוערת הנטענת של החלפת המתג ושהעלות מכוסה במסגרת התעריף המפוקח שנקבע לשירות, ובכל מקרה היא שולית ביחס לרווחים העודפים שמפיקה בזק וכמובן ביחס לתועלת לתחרות.

מוני: כשקבעו את ההוראות הללו המשרד לא חשב שבהכרח צריך להחליף מתג ואמר שניתן לממש את ההוראות על בסיס הציוד הקיים.

איריס: על בסיס מה זה נקבע?

מוני: המשרד ביצע שימוע ובחן העניין מבחינה מקצועית. גם כשהעניין נדון בבג"ץ בית המשפט ביקש לבחון עריכת בדיקה נוספת. מנכ"ל המשרד דאז אבי ברגר שהוא מהנדס בהכשרתו יחד עם שני מהנדסים נוספים חיים גרון וד"ר אמיר אדלר שלושתם מהנדסים שמכירים את התחום קיימו בחינה מעמיקה שכללה בין היתר, מפגש עם בזק, סיורי שטח ודיברו עם אנשים חזרו ואמרו שעל המתג הקיים ניתן לעשות את זה. הגדילו ועשו והציעו 3 פתרונות הנדסיים שניתן להשתמש בהם במסגרת המתג הקיים. חברת בזק טענה שבחנו את כל החלופות ולא ניתן ליישם אותן אלא רק על ידי החלפת מתג.

אמיר: מה המשמעות של החלפת מתג?

אתי: כשניתנה ההוראה המשרד לא חשב שצריך להחליף מתג והמשרד איתן בדעתו גם היום שניתן לספק את השירות ע"ב הרשת הקיימת ואף הציע מספר פתרונות הניתנים ליישום. חברת הוט טלקום שגם מחויבת בשירות טלפוניה סיטונאית יישמה זאת.

איריס: באותה טכנולוגיה?

אתי: לא, אבל כשהולכים לעולם, למשל באיטליה, המפעיל המקומי פיתח על אותו מתג.

איריס: אתם אומרים שיש וקיים פתרון טכני כזה.

אתי: כן.

אמיר: האם זה אותה תשתית ואותו מתג והתנאים הסביבתיים אותו דבר? מי עשה את הבדיקה הזאת?

אתי: לא עשו את הבדיקה הנקודתית הזאת אלא התפקיד שלנו כרגולטור זה להגיד מה הדרישות האסדרתיות.

מוני: ולתת הוראות ישימות שהתבססו על מהנדסי המשרד שמכירים מתגים שהם מהנדסי תקשורת ועבדו עם מתגים וזה לא משהו שאנשים לא הכירו ושחקרו.

רועי: חשוב להבין שבמסגרת הרגולציה השוטפת של המשרד מפעם לפעם אנחנו קובעים הוראות שדורשות מצד החברות שדרוגים טכנולוגיים ומדובר בבקשות שוטפות.

איריס: יצאתם לרפורמה עם החלטה של שר ועם המלצה מקצועית משמעותית המבוססת על כל ארבעת ענפיו של הדרג המקצועי; אבל מה שאתם מסבירים זה דברים שקרו בדיעבד וזה שהמנכ"ל מר ברגר הלך לבדוק, זה היה בדיעבד.

מוני: כדי לתקף את שכבר נקבע בוועדות השונות שקדמו לשימועים שהמשרד ערך.

איריס: איזה בסיס מומחי עמד בבסיס ההחלטה לדרוש מבזק לאפשר "רכיבה" על התשתית שלה?

מוני: לגבי סוגיית ה-BSA שהיא לספק את האינטרנט על בסיס המערכות של בזק, אזי כשהשיקו את ההוראות נתנו הוראות לא 'ברחל בתך הקטנה' אלא בדקו מה נעשה בעולם ואמרו מה אפשר לעשות. זה לא נעשה בימים הראשונים עד שפתחנו בהליך פיקוח שבסופו הטלנו עליהם עיצום בסך 8 מיליון וחצי שקל וזה יצא לדרך והיום יש מעל 600 אלף מנויים. דבר נוסף נוגע לתשתית הפאסיבית – גם שם בזק התנגדה ולבסוף התברר שאין שום מניעה וכיום השימוש בתשתית הפאסיבית מתקדם די יפה.

איריס: מה המומחיות ההנדסית?

מוני: לדעתנו לא מסובכת. המשרד אף נתן למעלה מן הצורך, דוגמאות וחלופות למימוש, ואם בזק הייתה רוצה ליישם היא הייתה יכולה לעשות את זה. באופן עקרוני בהליכי פיקוח אנו בודקים תוצאה סופית כדי לקבוע אם בוצעה הפרה.

אתי: החלטת השר מנובמבר 2014, לרבות המסמכים שצורפו לה, ענתה אחד לאחד לכל הטענות שהעלתה בזק בשימוע.

איריס: הרעיון הוא שאתם תוכלו להגן על החלטה מנהלית וההמלצה שלנו יכולה לתמוך בהחלטה כזאת או אחרת תוך שמירה על מסגרת של בירור מסודר וטיוב ההליך של הטלת עיצומים כספיים. לא מדובר בהפרה טכנית של דו"ח כזה או אחר לפי חוק רשות ניירות ערך ובהטלת סכום עיצום קטן, אלא כאן מדובר ברגולציה פוזיטיבית, שאומרת לבעל הרישיון: תגיע ליעד מסוים והם משיבים: אנחנו לא יכולים לעשות. אנחנו כוועדה מיעצת צריכים לבדוק שיש לך כמנכ"ל את כל הנתונים ובדקת לעומק ושקלת בסבירות, והאם יש חוות דעת מומחה שאפשר לבסס עליה בצורה סבירה את ההחלטה שמחייבת את בזק לבצע את הרפורמה.

מתנאל: אני רק אבהיר כדי שנשים את הדברים במקומות הנכונים: האסדרה נבחנה בבג"ץ, והיו בפניכם את המסמכים הרלוונטיים מההליך בבג"ץ. אם אתם רוצים לראות מסמך מסוים נוכל כמובן להציג לפניכם ותוכלו לעיין בו.

איריס: אין לי את ההחלטה שדוחה את העתירה.

מתנאל: [מציג את ההחלטה מאוקטובר 2015 בבג"ץ] ההחלטה נבחנה בבג"ץ וזו הדרך לבחון החלטה מנהלית. כעת ההליך כאן הוא לבחון האם בזק מיישמת או לא את ההחלטה המנהלית שעברה בבג"ץ.

איריס: כשאתה מטיל עיצום כספי אתה צריך לוודא שההוראה ישימה. בוא נראה רגע את ההחלטה מבג"ץ. להבנתי בג"ץ אמר שניתן לתקן רישיון אבל הוא לא אישר שם מתווה הנדסי מסוים.

נתי: זה לא תפקידו, אבל כשראה את המתווה נחה דעתו.

טל: אני רוצה לחזור טיפה אחורה. רפורמות השוק הסיטונאי זה לא מודל שבנינו כישראלים והוא ייחודי, אלא מודל שרץ בעולם במשך 15 שנה לפחות קודם להחלטה שלנו. בזמן שהמשרד בחן את הרפורמה, הוא הלך ולמד מהעולם את המודל שפועל בהצלחה במשך 15 שנה.

איריס: אני בטוחה שהמשרד סבור שהרפורמה טובה.

מיכאל: אני חושב שבמישור ההחלטה המנהלית והשאלה המשפטית האם זה יכול להתקבל או לא, הנושא שאת מעלה נבחן והוכרע על ידי בג"ץ במסגרת פסק הדין שהחלק הראשון שלו הוא הרפורמה עצמה. הצדדים החליטו להמשיך ולהתדיין רק בשאלת התעריפים. בג"ץ לא נוטה להתערב בגלל ההיבטים הרגולטוריים, אלא אם מדובר באי סבירות. זה שבזק ביקשה בהסכמה לדחות את החלק הזה בעתירה ולמרות זאת בפסק דין בג"ץ פסק הוצאות בסך 20 אלף שקל זה אומר משהו על איך שבג"ץ התייחס לעתירה. לעניין היקף הקנס שאנחנו מטילים, מורכבות היישום נדרשת להשפיע על מידתיות הקנס. אני קראתי באחד מהמסמכים שאחד המהנדסים טען שלוקח שנתיים להחליף מתג וכבר חלפו יותר משנתיים, זו אמירה נחמדה אבל שאלה אקוטית שנשאלה קודם האם הריסייל הייתה תקופת ביניים לצורך היערכות או תקופת בוחן ליישום הרפורמה? אם אנחנו מקבלים את הטענה של בזק שצריך שנתיים להחליף את המתג מכיוון שמרוץ הזמנים מתחיל ב-2018 זה מדבר בפני עצמו.

מתנאל: בעניין המתג והציפיה של המשרד – סעיף 12 שמופיע בפניכם מופיע בתגובה של המשרד לבג"ץ ממאי 2015. הטענות שהציגה העותרת עוסקות במתג הטלפוניה הקיים וגם לפי בזק החלפת המתג תאפשר את אספקה השירות. נתייחס ונבהיר כי מהמידע שהצטבר במשרד התקשורת עלה שהחלפת מתג מבוצעת כעניין סטנדרטי שקורה אחת לכמה שנים ושעולה לפי ההערכה כ-5 מיליון דולר שהם סכום פעוט לעומת ההכנסות של בזק מהשירות. טענות אלה עמדו לפני בג"ץ. ולשאלתך אני עובר להחלטת בג"ץ מאוקטובר 2015 אחרי שעלו הטענות הללו, ושכללו גם את הבדיקות שצינת לפני כן. [מקריא מתוך פסק הדין מאוקטובר 2015] אומר בג"ץ בהחלטה שעמדת המשרד נותרת בעינה וכל עוד השירות לא מסופק הציבור יוצא נפסד. לבסוף, הוא פוסק על דחיית העתירה בכל הנוגע לשירות הטלפוניה. מה שנותר זה נושא התעריפים ולכן נדחה החלק של הטלפוניה והושתו על בזק הוצאות. בהליך הזה בזק העלתה את טענות אי הישימות ואני מבין את המקור לשאלות שלכם, אבל הטענות הללו נדחו בבג"ץ ואי אפשר להעמיד את השאלה שוב לדיון. בגדר ההליך הנוכחי, כפי שצינתי, צריך לדון בשאלת ההפרה וסבירות העיצום הכספי. ולגבי שאלתו של מיכאל לעניין החלטת השר לגבי הריסייל נציין שמדובר בפתרון נחות ושהחלטה צוין במפורש שהדבר נעשה בליט ברירה מכיוון שבזק לא קיימה את החלטת המשרד ולמרות זאת מעוניינים לקדם מתן שירות לציבור.

אמיר: זה ברור לגמרי. עכשיו נניח וצריך להחליף מתג, לפי ההבנה של המשרד - מה משך הזמן שנדרש להחליף מתג?

מוני: 121 שבועות, לפי בזק.

נתי: לא דין מתג בזק כדין חברה אחרת.

אמיר: למעשה אני מבין שהנושא נבחן ויש עוד אלף דברים אבל כשהחליטו על תקופה של שנה היערכות וגם אם המשרד הצהיר בריש גלי, כל השאלות גם של איריס וגם שלי הם לגבי ביצוע של החלפת מתג.

נתי: הנחת העבודה של המשרד היא שלא צריך להחליף מתג. אם זו ההנחה של בזק הם היו נדרשים לפעול בנושא. בזק היום טוענים שיש להם פתרון שהוא לא החלפת המתג, ובאים אלינו מחר להציג. זו לא הנחת העבודה שהמשרד פועל על פיה. גם כשניתנה שנת היערכות בזק היו צריכים להודיע לנו שהם הולכים להחליף מתג וסביר להניח שהיינו מתחשבים בהם. רק בסוף יוני 2018 הודיעו לנו שלוקח 121 שבועות.

איריס: אם כך אז עד אוגוסט 2018 בזק לא התקדמה ולא עשתה כלום כדי לקיים את הוראות המשרד, ואפילו לא הציגה נכונות להחלפת המתג. יש לכם מידע מה קורה היום בשטח?

נתי: יש שלב של תכנון ויש שלב של ביצוע – אנחנו נכנסים למצב שבו הם מחליפים את הטכנולוגיה ומגיעים לאישורים. הם אמרו שהם יוצאים לדרך ואנחנו מפקחים על המימוש ולא על הדרך.

אמיר: האם החישוב מההחלטה שניתנה על ידי הנגבי ועד היום מגיע לעיצום כספי של 11.3 מיליון?

נתי: איתן יסביר את זה.

טל: לא חלו שום שינויים מהותיים אין שינוי תעריפים, אין שינוי טכנולוגי, המספרים שנציג לאותה תקופה רלוונטיים גם לתקופה הנוכחית.

איריס: רק להבין את עמדת המשרד – הישימות נבחנה מראש עוד לפני הרפורמה? הבנתי שהיו ועדות אבל לא ראיתי מסמכים. אני יוצאת מתוך הנחה שנעשתה עבודה מקצועית לפני הרפורמה ולאחר מכן ניגשתם לשטח עם מהנדסים מהמשרד. האם ניתן לומר שנחה דעתכם מהבחינה המקצועית שהדרישה הרגולטורית היא ישימה? אנחנו כחברי ועדה לא נוכל לבדוק את ישימות ההנחה המקצועית.

מוני: יש חוות דעת של סמנכ"ל הנדסה ורישוי ומנהל תחום בכיר בהנדסה שמגיב לכל טענה של בזק וכותב ממש שאפשר ליישם את הרפורמה.

איריס: יירשם לפרוטוקול שמציגים את מכתבו של חיים גרון מה-16 בנובמבר 2014 בנושא ישימות הרפורמה.

אמיר: ככל שיוחלט להטיל עיצום, האם מדובר בהפרה מתמשכת עד שיישמו אותה?

איתן: כן.

אמיר: אז המשמעות שנתכנס בעוד חודש חודשיים?

נתי: אנחנו בראשית הצירים וזו שאלה מצוינת ונדון בה. בהחלט, אנחנו נמצאים בדיון תקדימי בסוגיה הספציפית הזאת. ראיתם את ההליך שעברנו והיו סוגיות אובייקטיביות שהמשרד נתן 'גרייסי' של שנה וכל האירוע נעצר וחודש. האם לשאלתך זו הפרה משתלמת? אני סבור שכן. אני מקווה מאוד שהאווירה שמשדרים מבזק שהם רוצים לפתור את הבעיה אחת ולתמיד. הבעיה עומדת על כנה ומחר מגיעים להצגה של פתרון חדש באגף הנדסה. בזק נמצאת בצומת מכריע שכל הזמן אומרים "מתג, מתג, מתג" ופתאום מגיעים עם פתרון. זה עשוי לומר שלא דיברה אמת כל הדרך. הייעוץ המשפטי שלהם מייעץ להם ככל הנראה להימנע מתביעות ייצוגיות.

מתנאל: אם אין עוד שאלות לגבי מהות ההפרה אנחנו רוצים להתקדם ולדון ברכיבי ההפרה.

אמיר: יש לי עוד שאלה מקדימה: לגבי הוט – היא קיבלה את אותה הוראה ברישיון אבל היא לא מיישמת. יש לי חוסר נוחות באכיפה דווקא על בזק. למה המשרד לא אוכף באותה מידה ובאותה רצינות את ההוראה שלו?

נתי: חברת התשתית העיקרית היא בזק, ולמרות זאת לא צריך להקל על הוט. צריך להסתכל על כל סוגיה לגופה.

איריס: צריך לזכור שבזק מוגדרת כמונופול.

רועי: האכיפה שוויונית, אך כל הליך פיקוח נעשה בנפרד, לפי השלבים הקבועים בחוק. לגבי ההפרה המשתלמת – מדובר בעניין של סבירות וההפרה היא מאוד מאוד משתלמת לחברה ומרוויחה מיליונים ברמה של שבוע ואולי ביום ואולי יהיה כדאי לה להמשיך את ההפרה. במקרה כזה נוכל לשקול בעתיד הטלת עיצום כספי נוסף על המשך ההפרה.

אמיר: ברגע שהמשרד משתכנע שניתן ליישם טכנולוגית, בוודאי שצריך לאכוף – חובה לאכוף. אני עדיין לא מרגיש בנוח עם הוט. זה בסדר שהמשרד התמקד במונופול ששם עיקר השוק הצרכני, אבל ברגע שיש הוראה ליישם על שתי חברות ראוי להפעיל דוחות פיקוח גם על המפעיל השני בשים לב על הדברים שלו אבל לפחות לאכוף.

איתן: לא פותרים הפרה בהפרה. כל מי שיש לו יותר מילד אחד יודע שלא ניתן לקבל טענה של "אבל למה הוא?" האמירה לבזק היא "תשאירו זה למשרד שהוא הרגולטור לטפל. אתם לא הרגולטור".

טל: אי אפשר לבחון את שני המקרים באותו לשון מאזניים. מדובר בשני מקרים שונים לחלוטין בזמינות ובניסיון ליישם ובמועד ההחלטה, שהרעיון של הרפורמה היא לתקן כשל שוק שפחות משמעותי בשוק הכבלים. אם נשווה למקרה אחר אז הייתה לנו חברת סלולר שפירקה אתרים וקיבלה את הסנקציה הכי משמעותית אי פעם בשוק התקשורת. צריך לקחת בחשבון את חומרת ההפרה ביחס לשוק הרלוונטי.

נתי: לפני חודש הם משכו את העתירה שלהם בבג"ץ, אחרי שהמליצו להם למשוך. המשרד החליט לחלט להם 28 מיליון ש"ח.

מיכאל: אפשר להתכנס לדון ברכיבי ההפרה.

מתנאל: לשאלותיכם אני מציג את המכתב של המנכ"ל דאז אבי ברגר בנושא יישום הרפורמה במתג הקיים מאפריל 2015. הבדיקה הנוספת נעשתה בעקבות בקשת בג"ץ. יש פה סיור שנערך במתג בזק ביפו במרץ 2015 והתקיימו דיונים נוספים בסוף מרץ ואמצע אפריל 2015 [מקריא מהמכתב]. פה גם ביקש המנכ"ל להעביר את הממשקים בין החברות ובזק לא עשתה מהלכים להתאמת הממשקים עם הספקיות [ממשיך להקריא].

איריס: איך ידעתם שזה אפשרי להשתמש כך בתשתיות של בזק לשימוש סיטונאי עבור חברות אחרות?

מתנאל: אני יכול לציין זה לא הומצא בישראל. הרי ברור שבהשקעה כספית אדירה כל אחד יכול לפרוס תשתית ולחפור מדרכות בכל הארץ ולהיות בעל תשתית. חיפשו דרך להגביר את התחרות בדרך אחרת.

טל: כשיש כשל או שרוצים לקדם יעד, מבצעים בדיקות ובוחנים לעומק את הנושא. חלק מהדברים זה ועדת חייק וועדת גרונאו שמונו כדי לתת המלצות ביחס לשוק הנייח.

מוני: עשינו רפורמה מקיפה בשוק הנייד, ועשינו עבודה מקיפה גם בשוק הנייח שהסתכם במסמך מדיניות שעליו חתום שר התקשורת דאז משה כחלון. הציפיה של המשרד כרגולטור היא לא לקבוע את תיק השירות אלא להגיד לבזק והוט שאנחנו רוצים שירותים מסוימים והחברות הן אלה שיציעו איך יתנו אותם. בגלל שהחברות לא הציעו הצעת מדף היינו צריכים להתקדם שלב נוסף.

מתנאל: למעשה המשרד ביקש להתוות עקרונות כלליים על מנת שבעלות התשתית יציעו את השירותים לספקיות. זה לא קרה ולכן המשרד המשיך בהליכים נוספים כדי לקדם את הנושא.

מוני: נדרש מהמשרד להפעיל את האגפים השונים כדי לאפיין איך ניתן ליישם את הדברים הללו. הלכו לחו"ל, בדקו מה עשו באירופה, שכרו חברת ייעוץ בינלאומית לשיקולים כלכליים כמה כל דבר צריך לעלות. הכל נתקף על ידי חברת בזק וכל הטענות נדחו או נמשכו בבג"ץ.

אמיר: ניתן לעבור לניקוד.

נתי: המסמך שלי יצא ביוני 2018 והחלטתי שההסדר הזמני לא יוארך. נתנו להם את האפשרות לדף חדש בעקבות שינויי בעלי התפקידים ולתת פתרונות שיעמדו במטרות שהמשרד ביקש. בזק לא הרימה את הכפפה. בין היתר הם הציעו ריסייל משופר. הם יכלו להציע פתרונות הנדסיים כדי להימנע מהיום הזה והם לא ניצלו את ההזדמנות, לצערי, הרב משיקוליהם. חשוב לנו להסביר שלא פעלנו מכוח האינרציה ביחס לבזק, ורצינו להתחיל בדף חלק.

מיכאל: ברור שלהתחיל עם עיצום כספי זה להתחיל ברגל ימין...

איתן: אני רוצה להפוך את הסדר ולהתחיל מהסוף שבו דנים בהפרה המשתלמת כדי שטל מאגף כלכלה יספיק להציג את החישוב, ולאחר מכן נגיע לניקוד.

טל: האקסל שלפניכם נועד להראות כמה בזק הרוויחה כתוצאה מההפרה, ושזאת הפרה משתלמת. קודם כל נלקחו מספר הנחות מקלות ומדובר בהערכה שמרנית מאד ביחס למשמעויות הכספיות של ההפרה. אחת ההנחות היא שהתפיסה בשוק הסיטונאי זה שיש מספר רכיבים. כמו שמוני הסביר היו מספר שירותים ברפורמה והנחנו לצורך התחשיב כי ניווד של לקוחות היה מתבצע רק במסגרת של לקוחות דאבל, וכי לא היו עוברים לקוחות סינגל. זאת מכיוון שההנחה המתאפשרת באמצעות

שירות דאבל גדולה משמעותית. מדובר בהנחה שמרנית כיוון שעדיין מתאפשרת הנחה גם ללקוחות סינגל ולכן באופן עקרוני פוטנציאל הניודים גבוה יותר.

מתנאל: אולי תסביר לוועדה את המונחים.

טל: סינגל זה מוצר בפני עצמו, באנדל זה טלפוניה פלוס אינטרנט. הנחה שנייה היא שאנחנו לא מייחסים השפעות מעבר לשוק הטלפוניה לשפר את השוק הסיטונאי ולא מתייחסים כמכפיל כוח תחרותי, על אף שבהנחות העבודה שלנו אנחנו חושבים שמדובר בחסם מעבר לשוק הסיטונאי. כלומר, להערכתנו, היקף הניודים במסגרת השוק הסיטונאי היה עשוי להיות גדול יותר מהניוד בפועל לו היה מסופק שירות הטלפוניה הסיטונאי, אך למרות זאת התחשיב מסתכל רק על הניוד בפועל, וזו הנחה שמרנית משמעותית נוספת. [טל מציג קובץ אקסל על המסך שמפרט את המספרים] ההכנסה החודשית הממוצעת של בזק מלקוח טלפוניה היא 52.3 ש"ח. עבור לקוח שעובר לשוק סיטונאי במסגרת הדאבל מקבלת בזק 8.57 ש"ח בלבד. עלות הנגישות משולמת בכל מקרה עבור חיבור הלקוח לצורך אספקת שירות ה-BSA, ולכן התעריף הנוסף הוא העלות הקבועה עבור רכיב הטלפוניה – 6.87 ש"ח לחודש, ועוד העלות עבור היקף הדקות הממוצע המוערכת ב-1.7 ש"ח (170 דקות בממוצע כפול אגורה לדקה). משמעות יישום השירות הטלפוניה הסיטונאי היא לכן פער של כ-43.8 ש"ח למנוי לחודש בהכנסותיה של בזק. את המספר הזה אנחנו מכפילים בהערכה שמרנית לגבי כמות המנויים שהיו מנוידים לאורך משך ההפרה. ב-17.5.15 היו כ-24 אלף מנויים. באוקטובר 2015 היו כ-183 אלף מנויים - סה"כ עוברים בתקופה הזו: 159 אלף מנויים לשירות BSA, כלומר מעבר של 7.5% מלקוחות האינטרנט באותה תקופה. כיוון שאנו מניחים באופן שמרני שמאגר הניודים הפוטנציאלי הוא רק לקוחות דאבל (880,000), אומדן מעבר המנויים לטלפוניה סיטונאית מוערך ב-65,000 לקוחות. מכפילים את הסכום למנוי לפי התקופה ויוצא 34 מיליון ש"ח. זה עבור 2015. עבור אוגוסט 2018 – עוד 1.8 מיליון ש"ח.

מתנאל: חשוב לציין שאלו הנחות מקלות אבל ייתכן שלגבי הפרה מתמשכת יהיו לנו כלים נוספים ומעודכנים לבחון את העלויות.

אמיר: עשיתם היקש מסוים של אחוז מסוים שעובר לשוק סיטונאי.

טל: נכון. באופן מאוד פשוט. וזאת למרות שהטלפוניה יכולה הייתה להימכר גם כשירות בודד והאחוז היה יכול להיות גבוה הרבה יותר חישובנו את שיעור המעבר למעשה מבלי להתייחס ללקוחות טלפוניה בלבד.

איריס: אבל המעבר שונה מאינטרנט לטלפוניה. זו לא בהכרח אותה טכנולוגיה.

טל: המשמעות של לקוח שיודע שמקבל את אותה תשתית היא כמעט שקופה מבחינתו. המוטיבציה שלו לעבור נוגעת למחיר – המוצר נשמר באותה מידה. ההצלחה של ה-BSA נבעה בגלל המחיר, והצלחה של הטלפוניה הייתה יכולה לדעתנו להיות מוצלחת יותר, כיוון שהיא מאפשרת הנחה גבוהה משמעותית.

מיכאל: יכול להיות שכן ויכול להיות שלא.

טל: חשוב להדגיש שהלכנו על המודל הכי שמרני שיש.

מתנאל: ככלל, אין סיבה שמישהו שיקבל את אותו מוצר במחיר נמוך יותר לא יעשה את זה. זו אותה טכנולוגיה.

טל: כאן מדובר בפעולת בק אופיס ששקופה ללקוח מבלי שנדרש טכנאי שיגיע פיסית, ובשיטת מכירה מקובלת בשוק. לעמדת האגף ההנחה לשיעורי מעבר דומים לשיעורי המעבר של רכיב האינטרנט ברפורמה היא הנחה מקלה עבור בזק. בשני המקרים מדובר בהשקת רפורמה חדשה והחששות של הציבור דומים. בשני המקרים מדובר בניוד מידי בלי שינוי ברמת השירות או בטכנולוגיה. ההבדלים העיקריים הם בהיקף ההנחה המתאפשר לצרכן והעובדה שהשירותים מהווים מכפילי כוח אחד לשני.

רוני: ראינו דוגמאות כאלה בעבר וברגע שיש בפני הציבור אפשרות הוא מדלג גם אם מדובר בפער של שקלים בודדים.

אמיר: ה-880 זה כל הלקוחות? מה עם עסקי?

טל: כן אבל השוק העסקי הוא מוצר שונה ויש לו חסמי מעבר יותר גדולים.

אמיר: אז בעצם יש פה הנחה מקלה נוספת. למעשה ניתן בקלות היה לעשות חישוב יותר מחמיר.

טל: אנחנו יכולים ללמוד מהסלולר שעשינו רפורמה בשוק הפרטי שהשוק העסקי כמעט התייתר. הרפורמה כל כך הצליחה וכיום עוברים כל כך בקלות בין חברות. אלו הנחות שמרניות, ראינו שזה קרה בהיבטים אחרים שפתחנו לתחרות בענף התקשורת. וראינו שהציבור הישראלי מנצל הזדמנויות כאלה לחסוך עלויות במעבר למתחרים.

נתי: גם היום בשוק העסקי הנוכחות של בזק היא 70 אחוז וכל השאר 30 אחוז.

אמיר: חשוב שתכתבו שההנחה שמרנית ולא לקחה בחשבון את השוק העסקי.

מיכאל: אין לי כלי שיפוטי לבחון האם נעשתה עבודה אבל יש לי שתי בעיות. ראשית, אמות המידה להטלת קנס הן לא בהשוואה להפרה יעילה אלא רצף של פרמטרים אובייקטיביים לגזור את גובה העיצום. זו השוואה לא רלוונטית. החלק השני זה שאני חושב שזו השוואה שהיא לא כל כך הוגנת. חברה עסקית שמקבלת קנס לא משנה מה הגובה שלו היא צריכה לדווח לבעלי המניות שהיא ביצעה הפרה של תנאי הרישיון שלה וזה לא רק הקנס אלא גם מאותת לשוק ומסכן את רישיונה. אנחנו ראינו את זה, בתחום שלי, התעקשתי על חילוט ערבות של 1.3 מיליון שקל בפרויקט של חצי מיליארד שקל – לא משהו שאמור לזעזע את אמות הספים של הפרויקט. הרעש שעשה הנושא בגלל פרויקט ששיקר לנו התהודה הייתה עצומה. ולא צריך לזלזל ואני מרגיש פחות בנוח להתחיל את הניקוד להפרה משיקול ההפרה המשתלמת.

איריס: זה לא רק השיקול של ההפרה המשתלמת. אחד מן השיקולים שמנקדים במסמך אמות המידה הוא הרווח הכספי שצמח לחברה כתוצאה מההפרה.

מיכאל: אני מניח שאם הרווח הכספי היה שולי היו אומרים שזה לא מידתי.

איתן: ברוב המקרים אנחנו רואים שחברה מקבלת דו"ח פיקוח חוזרת בה מדרכה לדרך הישר.

אמיר: ככל שאנחנו נראה את חישוב העיצום הכספי החל מחודש אוגוסט 2018 האם גודל העיצום של ההפרה המשתלמת רלוונטי? לפי מה נערך התחשיב הזה? האם לקחת עוד תוספת של 2018?

טל: אפשר לומר שאם היינו לוקחים אמות מידה של 2018 היינו עושים את אותה מתודולוגיה, ההבדלים הם במשך הזמן והיקפי הניוד בתקופות הרלוונטיות.

אמיר: אני חושב שנכון לעשות את זה. אני רוצה להבין שאם אני מייעץ להטיל עיצום ולראייתי נכון להסתכל רק על אוגוסט 2018 ואילך, האם הנתונים עומדים בתחשיב שעשיתם.

טל: על בסיס 2015 מחשבים ל-2018 ואומרים שזה מקל וזה לתקופה של כשמונה ימים.

אמיר: אני שוב שואל. הייתה תקופה ראשונה שלגביה המשרד גמגם ביחס להפרה של בזק ולאחריה תקופה של ריסייל, שאמר להם שממנה אתם צריכים לחזור ליישם במתכונת המלאה.

איתן: אנחנו יכולים לעדכן במכתב העיצום הסופי לגבי התקופה מאוגוסט. חישבנו עבור מכתב הכוונה לעיצום כספי שיצא ב-8 באוגוסט 2018, מ-31 ביולי 2018 עד ה-8 באוגוסט 2018.

אמיר: האם המנכ"ל יכול להוציא עיצום כספי בשיעור של 11 מיליון בגין התקופה שהחל מהראשון לאוגוסט ועד היום שבו אין שירות? אם כן, זה מה שאני מציע. זה לא נוגע לסכום אלא למועדים שהמשרד החליט על עיצום כספי. המשרד גמגם לכל אורך הדרך וכדי להטיל עיצום כספי צריך להיות סגור על עצמו שזו ההחלטה הנכונה והחברה מפרה. ולראייתי השנה 'גרייס' היא כזו שאומרת שהבנו ויכול להיות שאומרת לבזק תיערכו. אם בזק הייתה עומדת בהוראה המלאה של החוק באוגוסט 2018, אני לא בטוח שהוועדה הייתה מתכנסת ולכן אני חושב שנכון להתייחס אליה החל מהראשון באוגוסט נקודה סוף. זו לראייתי צריכה להיות ההחלטה של המשרד.

איריס: אני מצטרפת לאמיר שלא צריך להתייחס לתקופה שבה היה הסדר זמני.

אמיר: הסכום יכול להגיע לאותו סכום, אבל הדרך של החישוב שונה.

מתנאל: הסכום שטל חישוב הוא מתחילת הרפורמה ממאי 2015 ועד לאוקטובר 2015 שהחלו הדיונים על הסדר זמני +8 ימים באוגוסט. כל התקופה עד אוגוסט לא נכללה.

אמיר: למה לא הפעלתם לפני זה ולו למראית עין?

מתנאל: מזכיר שכבר במאי 2015 יצא דוח ראשוני והתחיל ההליך של העיצום הכספי.

אמיר: האם יהיה נכון להתייחס כהפרה מבלי להודות שמוחלים להם על העבר? אני בעד להטיל עיצום מקסימלי אבל להסתכל אחרת.

מוני: הוועדה הקודמת שהתייעצתי איתה בזמנו כמנכ"ל בפועל טענה אותו דבר. שלא היינו עקביים.

איריס: מתי הייתה הוועדה?

איתן: ינואר 2018.

מוני: אני חושב שכן צריך להתייחס לתקופה ההיא וצריך להוסיף לזה את התקופה הקיימת ורק התקופה האחרונה כפי שאמיר אומר ניתן להטיל עליה עיצום מרבי בסוף הסכום הסופי לא משתנה. זאת ועוד, אי התייחסות לתקופת ההפרה בעבר עלולה להוביל להבנה לא נכונה של הדברים מצד חברות אחרות בשוק שיוכלו לסבור שמחלנו לבזק על הפרות קודמות ולא מסתכלים על התקופה הקודמת של ההפרה.

איריס: אם החלטתם שלא להתקדם אחרי הוועדה שישבה בינואר 2018 ולא התקדמתם אז זו הייתה ההחלטה. גם פעולה על דרך המחדל זו החלטה.

נתי: הוועדה דנה על תקופה שבה, בין היתר, המשרד שקל חלופות אחרות.

איתן: הוועדה הקודמת אמרה שלא היינו נחושים אבל הסכימו שממאי עד אוקטובר הייתה הפרה. אני מזכיר גם שמינואר 2018 ועד היום קרו דברים. הייתה הוראה של מנכ"ל שמראה שאנחנו נחושים ליישם שוק סיטונאי בטלפוניה.

איריס: אפשר לומר שזה היה בשל החלטה שלא התקבלה.

אמיר: אני חושב שזה רק יכול לחזק אתכם.

מוני: גם אם יתקפו את ההחלטה, ההחלטות הן מקצועיות, רציונליות ומידתיות.

אמיר: מוני אמר שמבלי להתייחס לתקופה הקודמת ראוי היה להתייחס גם לזה אבל גם ממילא ללא התקופה הזו העיצום שיינתן יהיה מקסימלי בעקבות ההפרה המשתלמת.

מתנאל: [מקריא את מכתבו של המשנה ליועמ"ש לממשלה מאיר לויך מאוגוסט 2017] גם המשנה ליועמ"ש לממשלה פנה למשרד כדי לוודא שתקופת ההסדר הזמני לא תנוצל למסמוס הרפורמה ולדחיית ביצוע החלטת המשרד בעוד שנה וחצי. ראינו שבפועל זה מה שקרה ובזק לא התקדמו בכל תקופת ההסדר הזמני לפתרון שיאפשר את מתן השירות – גם לא להחלפת המתג.

אמיר: אני חושב שההחלטה הזאת יכולה לסייע לגורמים במשרד להבא לקבל את החלטות בצורה יותר חזקה ונמרצת, מתוך הבנה שהימנעות ושיהוי יש לה אמירה. המשרד ישיג את מה שהוא רוצה באכיפה חזקה עם אמירה ברורה כלפי בזק, כמתמשכת ככל שתהיה אבל תתייחס לתקופה של החל מהראשון לאוגוסט. אני לא דואג ליחסי הציבור של המשרד - אתם להבא תדאגו לאכוף את הרגולציה בסדרי גודל וזמנים. זה מחזק את המנכ"ל ולא פוגע לראייתי במשרד בדבר הזה.

מתנאל: אני חושב שזה לבחור בדרך הקלה באופן שמדובר משפטית בלכת על בטוח. לדעתי, משפטית אפשר לקבוע הפרה ולהטיל עיצום כספי גם על אותם חמישה חודשים ב-2015.

נתי: נרשום את זה לעצמנו אני חושב שמדובר באמירה נבונה.

מתנאל: נשים את זה רגע בצד, וזה מבלי להיכנס לנסיבות שהיו בתקופה הזאת ושכמובן מלבד מה שפורסם בתקשורת אין לנו מידע רשמי לגביהן.

נתי: לא נפתח תיבת פנדורה ומה שאמיר אומר זו הערה נכונה ואנחנו לוקחים את זה כיעד וזה חלק מהעניין והיו כאן שיקולים ויש כאן מדיניות ולא ניכנס לזה אבל הערה נכונה וצריכים לקחת לתשומת ליבנו.

איתן: הוועדה התכנסה בינואר וקרו דברים מאז ינואר.

איריס: אני חושבת שאתה צודק ואנחנו צריכים לקחת את זה מינואר ואילך, ואנחנו לא ערכאת ערעור, וגם החלטה שלא להטיל עיצום כספי היא החלטה.

מתנאל: אם בזק הייתה מקיימת את האסדרה בתום ההסדר הזמני סביר להניח שלא היינו יושבים פה היום. הייתה ועדה שישבה ודנה בכל מה שקדם לה.

איתן: המנכ"ל יחליט את מה שיחליט אבל למחול או לא להחשיב את התקופה שבין מאי לאוקטובר 2015 זה בעייתי. המתחרים יושבים בצד ומסתכלים איך נתייחס להפרה של בזק. כמו בכל הליך פיקוח, אנחנו מבצעים בסוף תחקיר איפה היינו יכולים להשתפר ואיפה היינו יכולים להיות יותר יעילים. נעשה את זה ונעיר לעצמנו גם אם מדובר בהערות קשות.

מיכאל: לא דיברנו על הפרמטרים. בסוף ההמלצה שלנו לא נוגעת לדיון שהיה עד עכשיו. ניסינו להבין את התמונה הכוללת וצריך לעבור לפי הפרמטרים שנקבעו באמות המידה ולהמליץ למנכ"ל על הניקוד כפי שהדרג המקצועי ממליץ או להמליץ לו ניקוד אחר ואת זה צריך לנמק. לאור הדיון שהיה, לדעתי אפשר לנמק לפרוטוקול ברמה יותר מפורטת לנסח משהו קצר שמסכם את העמדה שלנו. בסופו של יום אנחנו דנים בכל פרמטר בנפרד וממליצים על ניקוד גבוה יותר או פחות.

איריס: הניקוד כמו שהוא כאן לגבי משך הפרה הוא יותר ממה שאנחנו ממליצים.

מיכאל: אני לחלוטין מסכים אתכם שאנחנו צריכים להסתכל על ההפרה מהראשון באוגוסט ולכן נמליץ להפחית את הניקוד ולא ללכת על הניקוד המקסימלי.

איריס: כן.

איתן: אני חושב שהבנתם שהמספר שטל הציג, של התועלת שנצמחה לבזק מההפרה, משאיר שוליים שהם רחוקים מסכום העיצום המקסימלי של 11.3 מיליון.

מיכאל: אני לא הרגשתי בנוח להתחיל ישר משיקול ההפרה המשתלמת ואמרתי את זה. הדבר היחיד שהשתכנעתי זה שאם נגיע ל-11.3 מיליון שקל אז בהסתכלות על הפרה משתלמת, זה סכום סביר.

איריס: האם גובה העיצום מאוגוסט ועד היום יפחת?

איתן: על פי התחשיבים, לא. [איתן מציג נתונים כספיים של בזק] בשנת 2014 שהיא השנה שקדמה לשנת ההפרה ולפיה מחשבים לפי חוק התקשורת את העיצום הכספי הייתה לבזק הכנסה של 4.317 מיליארד ש"ח.

מוני: אני מציע שתדבר בנקודות, ואת הניקוד נתאים אחר כך להכנסות.

איתן: הנוסחה של העיצום היא מכפלה של סכום העיצום כפול אחוז מההכנסות. זה נתון קבוע של 1.6 מיליון ש"ח ועוד 0.225 אחוז מההכנסה.

אמיר: לפי איזו שנה הולכים? 2014 או 2017? אם נלך לפי החישוב שלכם ובשיטה שלנו ייתכן שהסכום הסופי יוחמר. החישוב לפי 2018 ייקח את הכנסות 2017 עלול להיות גבוה יותר.

רוני: יש פה פגיעה בהרתעה.

אמיר: תשקלו את זה.

מוני: היינו צריכים לתת על מאי – אוקטובר 2015, יחד עם זאת, מה שחשוב זה לא המספר הסופי אלא הציות אחר הוראות.

איתן: אמת המידה הראשונה היא מידת הפגיעה בתחרות והניקוד המקסימלי שלה הוא 20 נקודות. כתבנו שמהותה של רפורמת השוק הסיטונאי היא לאפשר תחרות בתחומים הרלוונטיים, ובפרט

בתחום הטלפוניה. התנהלות החברה הביאה לתוצאה הפוכה ולהדרת המתחרות מתחום הטלפוניה. לכן נתנו כאן את מלוא 20 הנקודות.

מיכאל: התהייה היחידה שעלתה בראשי כשקראתי את זה היא מידת הפגיעה בתחרות לעומת חלופות אחרות שקיימות בשוק. חייבים להתחשב בשאלה האם בתוך המגזר הספציפי הזה של הטלפוניה הקווית יש פגיעה של 100 אחוז שאז הפגיעה היא חמורה מאוד או שמסתכלים על מכלול הטכנולוגיות הנוספות ועל הצרכן כמי שהייתה לו חלופה סבירה לולא השירות הזה ואז מידת הפגיעה היא פחותה בהרבה.

איריס: בהתחשב בכך שמדובר במונופול ושהפגיעה מתייחסת למוצר מסוים אפשר לאמץ את הגישה של המשרד ולתת את מרב הניקוד.

אמיר: אני מסכים עם איריס. אני חושב שמעבר לזה שמדובר במונופול אם המשרד הכריע שזו הדרך לפתוח את התחרות וזה עובד בעולם צריך להתייחס במלוא החומרה. גם אם היום אולי עולה טענה כי השירות מיושן אנו מסתכלים על מועד קביעת ההוראה.

מיכאל: מקובל עליי.

הוועדה: ממליצים בסעיף זה על 20 נקודות.

איתן: אמת המידה הבאה היא המידה שבה יש בהפרה כדי לגרום לפגיעה במתן שירותי בזק או במתן שידורים באורח תקין סדיר. גם כאן יש מקסימום של 20 נקודות. החברה לא אפשרה לבעלי רישיון אחרים לספק את השירות למנויים. בכך פגעה החברה במתן שירותי בזק. עם זאת, מכיוון שהפגיעה הייתה ועודנה בעיקר בחברות אחרות נתנו פה רק 5 נקודות מתוך 20.

איריס: רבע מהניקוד האפשרי זה סביר.

אמיר: אם לא הייתה הפרעה במתן שירותי בזק אז נראה שהניקוד צריך להיות אפס. אין כאן משהו כגון קריעת כבל.

מוני: ברישיון של בזק יש תיק שירות BSA+Telephony ולפיו היא צריכה לספק את השירות לחברות המתחרות ולספקיות השירות, ולא רק למנויים. היא לא סיפקה לחברות האחרות וזו היא הפגיעה.

רועי: באמת מידה זו לא בוחנים האם המנויים נפגעו כלכלית.

מיכאל: אמת המידה מדברת על אספקה באופן סדיר, שזה שונה מאופן סביר. את אותו השירות שהיה ערב הרפורמה הצרכנים קיבלו גם לאחריה הם לא נפגעו במתן השירות, אבל הוא ניתן במחיר הגבוה ולא במחיר שנקבע ברפורמה.

איריס: זו קריאה מאוד מצומצמת של אמת המידה. הרעיון לטעמי הוא רחב יותר ולכן ניתן כאן רבע מהניקוד.

איתן: כתוב באמת המידה "אינטרס מרכזי נוסף שעומד ביסוד האסדרה שבתחום התקשורת הינו מתן שירותי בזק ומתן שידורים באורח תקין וסדיר. בבואו לקבל החלטה בעניין הטלת עיצום כספי, יביא המנהל בחשבון כשיקול מרכזי להערכת חומרתה של ההפרה, האם ההפרה גרמה או עלולה הייתה לגרום לפגיעה במתן שירותי בזק או שידורים כאמור, ובכלל כך יביא בחשבון את סוג השירותים או השידורים שנפגעו, לפי העניין, היקף הפגיעה בחברות אחרות, לרבות בעלי רישיון אחרים העושים שימוש בתשתית של בעל הרישיון לשם מתן שירותים או שידורים, וכיוצא בזה".

אמיר: לפי נוסח אמת המידה הייתי נותן לזה את הניקוד המקסימלי – יש לו דואליות. לפי דבריו של מוני אז זה אומר שהם לא סיפקו את השירות לחברות האחרות. אם הכוונה הייתה לנקד רק על פגיעה באספקה סדירה אז יכול להיות שצריך לנסח מחדש את אמת המידה שניסח בעבר המנכ"ל דאז עדן בר טל.

נתי: אני לוקח לתשומת ליבי לבחון את הסוגיה.

אמיר: אם כך, אני חושב שצריך להעלות לעשר נקודות מתוך 20.

מיכאל: מסכים עם אמיר. זה משקף את 50 אחוז הפגיעה.

איריס: מסכימה.

הוועדה: ממליצים לתת עשר נקודות בסעיף זה.

איתן: אמת המידה הבאה היא שיעור המנויים שנפגע. פה המקסימום הוא 10 נקודות.

מתנאל: שימו לב לנוסח אמת המידה. מדובר על שיעור המנויים הפוטנציאלי ולא על השיעור בפועל.

איתן: כתבנו במסמך שקבוצת המנויים הרלוונטית היא כל המנויים שבאפשרותם להצטרף לשירות, ובכלל זה כל מנויי החברה בחבילות השונות. שיעור המנויים מתוך הקבוצה שנחשף לפגיעה כתוצאה מההפרה הוא כל המנויים, בין אם הם מנויים של החברה ובין אם הם מנויים של חברות אחרות. לכן החלטנו לתת פה את מלוא 10 הנקודות.

איריס: האם פה אתה לוקח בחשבון את אלה שהיו יכולים לעבור או גם את המנויים הקיימים בבזק שמבלי לעבור היו יכולים להרוויח מהורדת מחיר?

רועי: בניגוד למתחרים בזק לא בהכרח יכולה להפחית מחירים כראות עיניה, מדובר בתעריפים מפוקחים שהמשרד קובע בתקנות, וזה מוסדר לפי חוק.

איריס: אתה מתייחס בנימוק רק לאותה קבוצה שהייתה יכולה לעבור. לפי ההנחות השמרניות לא כל המנויים היו עוברים.

מתנאל: מתייחסים לפוטנציאל.

איריס: השאלה אם זה לא מרחיב מדי?

מתנאל: אני מדגיש שהחשוב שטל הציג מתייחס לכמות שעברו ב-BSA שזה סוג של בפועל. בפוטנציאל כולם יכלו לעבור.

איריס: צריך להיות ריאליים.

רועי: כשבחנו מקרים אחרים באמצעות האמת מידה הזו התייחסנו הן לאחוזים והן במספרים נטו, זה תלוי גם בנסיבות המקרה. לעיתים מדובר על אחוז שלכאורה לא גבוה אך אם בוחנים את הכמות המספרית מגיעים לכמות עצומה של מנויים.

אמיר: אם היה צפי שמרני למעבר של 7.5% ממנויי בזק בשנה אחת זו כמות עצומה. אינטרנט זה משהו אחד וטלפניה זה משהו אחר, האם הלוגיקה נכונה בין אינטרנט לטלפניה?

רועי: תסתכל על הניידות בתחום הסלולר מסתכלים גם אבסולוטי וגם באחוזים.

מיכאל: אני חושב שאמת המידה ניתנת לפרשנות ואתם כמובן מפרשים בדרך שלדעתכם היא המתאימה. [מקריא את אמת המידה] לפי אמת המידה צריך להביא בחשבון גם את ה"בכוח" וגם את ה"בפועל". אנו יודעים שיש גם שמרנות של מנויים, גם לפי ההיכרות בתחום שלי – בחברת החשמל, ולכן סביר שלא כולם היו עוברים למרות שהיו יכולים. לדעתי לא צריך לתת את המקסימום אבל כן לתת קרוב למקסימום.

רועי: בתחום התקשורת יש הרבה ניידות.

אמיר: מדובר בשוק שונה מתחום החשמל ואני ממליץ על מחצית הניקוד.

איריס ומיכאל: מסכימים.

הוועדה: ממליצים על 5 נקודות מתוך 10 בשיקול זה.

איתן: אמת המידה הבאה היא משך ההפרה ואפשר לתת מקסימום 10 נקודות. כתבנו שהחברה לא יישמה כלל את השירות, לא בתקופה שטרם ההסדר הזמני ולא בתקופה שלאחר תום ההסדר הזמני, וזאת בחלוף למעלה משלוש שנים מהמועד שבו הייתה אמורה ליישמו לראשונה, ולכן החלטנו כאן לתת פה את מלוא 10 הנקודות. באמות המידה כתוב שהקביעה אם מדובר בפרק זמן קצר או ארוך תיעשה בשים לב לסוג ההפרה שבה מדובר ולנסיבות העניין כך למשל, בהפרות

מסוימות פרק זמן של מספר ימים הוא זמן קצר בעוד שבאחרות עשוי להיחשב זמן. לדוגמה, היה לנו מקרה של חברת סלולר שחסמה את הגישה של מנוייה לספקי שיחות בינלאומיים מתחרים. למרות שההפרה נמשכה זמן קצר נתנו את מלוא 10 הנקודות כי מדובר היה בתקופה קריטית לשירות הספציפי. בנוסף, במשך כל התקופה עד אוגוסט 2018 בזק לא עשתה מהלך אקטיבי כדי לעמוד בהוראות תיק השירות.

אמיר: בהינתן כל ההיסטוריה לרבות תקופת ההסדר הזמני משך התקופה היא מספיקה לקבוע 10 נקודות.

מיכאל: מסכים איתך זה הפרה מתמשכת ולכן זו מטבעה הפרה ארוכה. אסור להתבלבל – זו הפרה מתמשכת, גם אם המשרד ימחל על התקופה הקודמת אין בכך כדי לקבוע שהתנהלות החברה באותה התקופה הייתה תקינה.

אמיר: אני חושב שמדובר בתקופה ארוכה ביחס לכל תקופת המעבר וההסתגלות.

איריס: ממליצים לשמור על עשר נקודות גם מאחר שלא נעשה מהלך אקטיבי לעמוד בתנאי הרישיון המתוקנים.

איתן: הסעיף הבא הוא היקף הנזק הכספי שנגרם בשל ההפרה. יש פה מקסימום 15 נקודות. כתבנו שיישום רפורמת השוק הסיטונאי בתחום הטלפוניה היה מאפשר ירידת מחירים שמשמעותה גידול בעודף הצרכן, בדומה ליישומה בשירות האינטרנט. כמו כן, כניסת ספקי השירות לתחום הטלפוניה הייתה מגדילה את חלקן בהכנסות ממנויי הטלפוניה על חשבון הירידה בהכנסות של החברה ממנויים אלו ובהתאם לירידת המחירים. לפיכך, פוטנציאל הפגיעה בהכנסות החברה, כמתואר בסעיף הבא, היה מתגלגל בחלקו לצרכנים ובחלקו להכנסות ספקי השירות, ובשל כך מהווה אומדן גם לסעיף היקף הנזק הכספי שנגרם מהמהלך. לכן נתנו כאן את מלוא 15 הנקודות.

אמיר: בוא נסתכל על המנויים כי התחרות אמורה לשרת את הצרכן. כמה הם משלמים בשירות של בזק וכמה הם היו משלמים אצל המתחרה? לפי הנחות מסוימות. נשים בצד את ההכנסות של בזק. כמה הצרכן יחסוך בגין החלפת הספק?

מיכאל: זו שאלה לא הוגנת כי ברור שהיה משלם פחות.

אביב: אי אפשר לדעת כמה יהיה בפועל מכיוון שזה תלוי בתחרות ובכניסת הספקים.

אמיר: המנעד הוא מהתעריף המפוקח למחיר התחרותי שהיה נקבע לו בזק הייתה מיישמת.

מוני: המחיר יהיה 6 ש"ח לקו במקום 50-60 ש"ח.

רוני: גם אם נניח הנחה שמרנית של חיסכון של 30-35 ש"ח למנוי – הייתה ציפיה להשפעות נוספות על התחרות לטובת המנויים.

איריס: ממליצים על עשר נקודות כי לא ניתן לאמוד במדויק את המידה של הפגיעה בצרכנים מההפרה.

איתן: אמת המידה הבאה היא התועלת שצמחה לבזק מההפרה. נתנו 10 נקודות מתוך 10.

איריס: אני חושבת שיש כאן שיקול לא לגיטימי של מפוקח ולכן הניקוד המרבי הוא נכון.

- יוצאים להפסקה בשעה 20:35 -

- חוזרים מהפסקה בשעה 20:41 -

איריס: מידת התועלת, 10 נקודות, מוסכמת על חבריי:

אמיר ומיכאל: כן.

איריס: מה לגבי הפרות קודמות?

איתן: נתנו 15 נקודות. אמת המידה מנחה לבחון את חומרת ההפרות הקודמות ואת דמיון להפרה הנוכחית.

מיכאל: גם בהפרה זו מדובר על שימוש במעמדה המונופוליסטי של החברה כדי למנוע רפורמה.

אמיר: נרצה לשמוע תמצית של ההפרות הקודמות.

איתן: הפרת תכנית המספור שהגיעה לוועדה מייעצת; שתי הפרות בנושא תקנות התשלומים – באחת מהן התקשרו והציעו קו בחינם. אלו הפרות של פגיעה בתחרות. הפרה של הוראות בנושא של מניעת הטבה – קבלת נתב בחינם - חסם יציאה למנויים. זו גם הפרה של פגיעה בתחרות. וכמובן, ההפרה בנושא שוק סיטונאי BSA שהיא הפרה מאוד דומה להפרה שבנדון. כמי שמרכז את הליכי הפיקוח, מדובר, יחסית, בהרבה הפרות דומות לבעל רישיון אחד.

אמיר: נכון שיש הרבה הפרות דומות וסמוכות אך האם הסיבה שאין הפרות ל-2016 ו-2017 זה כי לא נערכו הליכי פיקוח או שנערכו ונמצאו שהם לא הפרו?

מוני: אנחנו עורכים פיקוח למשל אם יש חשש לכך שבוצעו הפרות.

אמיר: האם יזמתם בדיקות בדומה למה שנערך ב-2015?

מוני: בדיקה יזומה לא הייתה בתכנית העבודה לאותן שנים. בשנת 2015 היה מיקוד של תכנית העבודה לעניין רפורמת השוק הסיטונאי.

איתן: נכון, בשנים שלאחר מכן נושאי ההפרות שציינתי וחברת בזק קיבלו פחות ביטוי בתכנית העבודה.

אמיר: לגבי המועד הקבוע להפרות הקודמות אז אם לשיטתנו מתייחסים לעיצום כספי עבור 1 באוגוסט 2018 האם עדיין לוקחים בחשבון הפרות משנת 2015?

איריס: לא הוצגו הפרות לאחר שנת 2015 שקרובות למועד של אוגוסט 2018.

מוני: לשיטתנו ולפיה ההפרה החלה במאי 2015 אז ההפרות ממש סמוכות.

מיכאל: מאמת המידה ניתן להסיק שהפרות שבגינן הוטל על החברה עיצום כספי נלקחות בחשבון יותר משלוש שנים.

מוני: לעיתים לקחנו בחשבון הפרות שבוצעו גם שבע שנים אחורה.

איריס: התקופה היא תקופה רלוונטית.

מיכאל: האם אנו ממליצים על כל החמש עשרה נקודות?

אמיר: מבחינתי זה עדיין סמוך למועד העבירה ולכן יש לתת את מקסימום הניקוד.

מיכאל: מסכים עם אמיר.

איריס: ההמלצה היא להשאיר חמש עשרה נקודות.

איתן: הסעיף הבא הוא פעולות שנקט המפר. ניתן לתת פה רק ניקוד לזכות ולא ניקוד לחובה, אפשר לתת פה עד מינוס עשרים נקודות. לפי אמת המידה ניקוד גבוה יינתן למפר שבא למשרד מיוזמתו, עוד לפני שהמשרד גילה את ההפרה, ואומר חטאתי פשעתי. קרה בעבר שהפחתנו ניקוד חלקי אם המפר תיקן את ההפרה אחרי שקיבל דוח פיקוח ראשוני.

איריס: האם ניסיון להגיע להסדר זמני זה סוג של פעולה?

נתי: אפשר להסתכל על זה לכאן ולכאן, לגבי עצם העובדה שאנחנו כמשרד דנו בהסדר הזמני והחלטנו לגביו.

אמיר: אני חושב שזה לא משנה. אני מסתכל על המועד הקבוע שמבחינתי זה אוגוסט 2018 ולגביו מצאנו שבזק לא עשתה כלום כדי לקדם את עמידתה בהוראות.

מיכאל: אני ממליץ שלא להפחית ניקוד.

נתי: גם הפעולות שנקט המפר הן סוג של מניפולציה.

אמיר: האם הניסיונות לשיפור הריסייל מסייעים בהפחתת הנזק והאם הריסייל מועיל לתחרות?

רוני: בזק הציעה שירות וולונטארי, והציעה את השירותים הנלווים (תא קולי, Fax 2 Mail וכד') לספקים בחינם לשנה הראשונה. בזק לא השיבה לחברות מה יהיה המחיר בתום השנה הראשונה, כנ"ל לגבי ההסדר ועלויות של טכנאי בבית הלקוח, את המשמעות להעברת הקווים בשירות הוולונטרי לתשתית העתידית שתוקם כדי לתת שרות סיטונאי כמוגדר בתיק השרות ועוד כהנה שאלות אחרות החשובות לספקי השרות. לכן לא היה בכך כדי לתת מענה חלופי אמיתי וספקיות השירות לא רצו לרכוש את השירות.

אמיר: האם הפעולות האלה נועדו להקל או לעכב? אני חושב שמה שאמרת עכשיו רק מחזק ואף חברה עסקית לא תתחיל עם פעולה משמעותית אם אין לה ודאות רגולטורית לגבי המשך. זה בפועל דחיית ומניעת הרפורמה. בזק רצתה להגיד למשרד שיש לה שירות חלופי ושנוותר על העיצום הכספי וזה לדעתי בא לרעתה ואני סבור שלא צריך להפחית נקודות.

איריס: אני חושבת שבזק לא התעלמה מהוראות המשרד ועשתה מהלכים שיכולים להתפרש בכל מיני דרכים – בבג"ץ ובמכתבים ששלחה. העובדה שזה נמשך בצורה משמעותית גורמת לכך שאנחנו נמצאים כאן היום ואי אפשר להתעלם מהניסיון לשכנע בפתרון אחר על אף שהוא נוח יותר לבזק. אני חושבת שצריך לתת בין שתיים לארבע נקודות.

מיכאל: אני חושב שלחברות בעמדה מונופוליסטית יש דרכים מתוחכמות להגיד לא ובזק אמרה לא בצורה מתוחכמת, כפי שהבנתי מאנשי המקצוע. זה לא ניסיון להתמודד עם ההוראות אלא ניסיון להגיד כאילו כן ובזק לא צריכה לקבל על זה פרס.

מוני: למען שלמות התמונה – בזק טוענת שהיא לא מסוגלת לספק את השירות כמו שהמשרד רוצה ולא יודעים 'לסובב את הבורג' ומציעה לספק פתרון הכי קרוב לפי הדרישות, ואחרי אוגוסט 2018 הציעו לספק פתרון חלופי במחיר שהיה אמור להיות בשוק הסיטונאי – אבל לא בתקופת הניסיון לשנה של הריסייל. כל זה רק כדי להראות שאני בא לקראת הרגולטור, וייתכן שזה הגיע גם מעט מאוחר מדי. חשוב שזה יהיה לפניכם כשאתם מגבשים המלצה.

מיכאל: אם אתם חושבים ששתי נקודות יכולות להיות משמעותיות זה בדיוק ה'כאילו כן' – לדחות את הקץ. כן אמיתי מצד בזק היה אומר "לוקח לי שנתיים להחליף את המתג ולכן אנו מבקשים אורכה של שנתיים". אבל גם לא סיפקו פתרון חלופי מלא וגם לא התקדמו להחלפת מתג.

מוני: אדייק את דבריי, בתקופה האחרונה מאז שנתי נכנס לתפקיד בזק אומרת שהיא הולכת להחליף את המתג ובינתיים נספק פתרון קרוב.

מיכאל: אני מביח לך שאם נבוא בדיון הבא על תקופת הפרה נוספת זה יובא בחשבון, נכון לראשון באוגוסט 2018 זה לא רלוונטי.

אמיר: אני חושב שיש כאן סתירה בהפחתת ניקוד: אם הוועדה השתכנעה מעמדת המשרד שהפתרון החלופי אינו מספק ואנחנו מקבלים את המלצות הבסיס שלפיהן המשרד בטוח בישימות הפתרון הטכנולוגי לפתוח את התחרות, אזי אין כאן פעולות שבהן נקט המפר.

איריס: זה בסדר גמור שלא תהיה תמימות דעים ויש החלטה של רוב.

הוועדה: ההמלצה הסופית שלנו היא **להפחית 2 נקודות** ברכיב הזה.

איתן: הסעיף הבא – נסיבות אחרות ושיקולים נוספים. [מפנה לנוסח אמת המידה]

איריס: אני חושבת שיש כאן עשיית דין עצמית ויש כאן צו של הרגולטור שמופר באורך נמשך. מצד שני מדובר כאן בהטלה של חובת עשה מצד הרגולטור שמשנה את הרישיון המקורי וזה מהלך שנעשה בכפיה וצריך להתחשב בזה. זה נכון שמדובר בגוף מונופוליסטי וזה שוק סגור וצריך לתת כאן ניקוד גבוה, אך שלושים נקודות זה הרבה וצריך לזכור שיש כאן דרישה של הרגולטור לפעולה אקטיבית מצד המפוקח, שיש בה פגיעה בזכות הקניין. אני חושבת שצריך לתת ניקוד גבוה ולא שלושים אלא ממליצה על עשרים וחמש.

מיכאל: אני לא הולך להתעקש על שטויות, מסכים איתך אבל מדגיש שאנחנו צריכים לדעת על מה שמים את הדגש. נכון שיש פה בעל רישיון שפגעו לו בזכות הקניין אבל רצו לפתוח את שוק התקשורת לתחרות ובלי ההירתמות שלו למהלך זה לא יכול לקרות. מה שקרה זה שהוא הפעיל כוח נגד שמנע את המהלך שדרש הרגולטור ליישם. אי אפשר לעבור על זה לסדר היום מול מפוקח וזה הדבר הכי חמור שמפוקח יכול לעשות.

איריס: צריך להביא בחשבון גם את טענת אי השימות ואת דרישת הרגולטור לבצע פעולה אקטיבית. לא מדובר בצו אל תעשה אלא בצו עשה לשפר ולהחליף ולשנות אם צריך.

מיכאל: הנושא נבחן בבג"ץ, ולא זו בלבד שהעותר עצמו ביקש לדחות את העתירה בבג"ץ אף דחה את העתירה בפסק דין והטיל הוצאות על העותר. זה מהלך חריג מול עותר שוויתר על טענותיו.

איריס: זו לא החלטה מנומקת אלא בג"ץ אומר שהוא נוטה לדחות את העתירה בכל הנוגע לרפורמה ולא ניתן פס"ד שמדבר על תוכנה של הרפורמה אלא משום ששלחו את הצדדים למצוא פתרון ולא הגיעו להסכמה.

מתנאל: יש גם החלטה מנומקת של בג"ץ ממרץ 2015.

אמיר: אני מצטרף לאיריס לעניין ההמלצה לתת עשרים וחמש נקודות, בפרט לאור הנסיבות הייחודיות של ההפרה וההסדר הזמני לתקופה של שנה. גם אם ייטען שבזק רכבה על גב ההחלטה של ההסדר הזמני לשם דחיית המימוש בשנה נוספת, בכל זאת עקב הגמגום של המשרד בהליך הקודם ועל אף שאני רואה בחומרה את ההפרה והדריסה של הוראות הרישיון אני רוצה לתת עשרים וחמש נקודות.

הוועדה: ממליצים לתת בסעיף זה עשרים וחמש נקודות.

איתן: הגענו לניקוד של 103, כשהמקסימום 100. כמובן יש את כל הסעיף של הפרה משתלמת שדיברנו עליו קודם.

מיכאל: התחלנו את הדיון בניקוד בהנחה שמדובר בהפרה משתלמת.

אמיר: אני לא חושב שהסעיף רלוונטי כעת. ברגע שהוועדה מייעצת להטיל את מלוא הסכום בשל ניקוד מרבי הסעיף אינו רלוונטי, אלא רק במקרה שהניקוד שעליו הומלץ אינו הניקוד המרבי. זה סעיף שנותן כוח נוסף למנכ"ל אבל הוא לא רלוונטי לניקודה זו.

איריס: להלן החלטת הוועדה על המלצתה למנכ"ל בהליך זה:

1. הוועדה המייעצת קיימה דיון ממושך בהודעה המעודכנת של המשרד להטיל עיצום כספי בנושא יישום רפורמת הפס הרחב מיום 8 באוגוסט 2018.
2. הוועדה עיינה ברשימת המסמכים המפורטת לעיל, ובמיוחד בטיעון שהגישה בזק ב-4 באוקטובר 2018.
3. הוועדה קיימה דיון החל מהשעה 17:45 ועד לשעה 21:15, שמעה את מנכ"ל משרד התקשורת וכן את נציגי המשרד כמפורט בפרוטוקול לעיל.
4. ניתנה לבזק זכות טיעון בכתב.
5. לאחר שמיעת טענות והבהרות ועיון במסמכים הרלוונטיים ומכוח סמכותה לפי סעיף 1א37 לחוק התקשורת בזק ושירותים, התשמ"ב-1982, הוועדה ממליצה על הטלת עיצום כספי על חברת בזק בגין הפרה מתמשכת של נספח א' סעיף 2(23) לרישיון החברה בכל הקשור לאספקת שירות דקות שיחה טלפוניה.
6. הוועדה עיינה בטענתה העיקרית של חברת בזק בכל הקשור לכך שההוראה אינה ישימה ואולם השתכנעה כי משרד התקשורת היה מצויד היטב בתשתית מומחית אשר קדמה להחלטת הרפורמה ואשר חוזקה גם בהמשך הדרך וזאת בכל הקשור לישימותה של הרפורמה.
7. הוועדה עיינה בחוות דעתו של עוזי לוי מיום 16 בנובמבר 2014 וכן במכתבו של מנכ"ל המשרד לשעבר אבי ברגר מיום 20 באפריל 2015.

8. הוועדה עיינה בהחלטות בג"ץ הרלוונטיות ולפיהן נדחו טענות בזק בכל הנוגע לתוקפה של הרפורמה.
9. הוועדה בחנה את אמות המידה לקביעת הניקוד בהתאם למפורט בהודעת הכוונה מיום 8 באוגוסט 2018 והעירה את הערותיה כמפורט בפרוטוקול לעיל.
10. יצוין כי המלצת הוועדה היא להטיל את העיצומים לתקופה שמיום 1 באוגוסט 2018 ועד למועד ההחלטה של הוועדה. אמנם לכאורה ראשיתה של ההפרה היא בחודש מאי 2015 אולם הוועדה התחשבה בהתפתחות העניינים מאז.
11. הוועדה מודה למנכ"ל המשרד וסמנכ"ל פיקוח ואכיפה.

נתי: "מודה לחברי הוועדה על זמנם".

הישיבה ננעלה