

ירושלים, ג' כסלו תשפ"ב
07 נובמבר 2021

לכבוד

ד"ר יועז הנדל, שר התקשורת

בדוא"ל: sar@moc.gov.il

שלום רב,

**הנדון: התנהלות ועדת הרבנים לענייני תקשורת מול המפעילים הסלולריים
והשפעתה על הצרכנים**

רקע

1. בשנים האחרונות התקבלו ברשות התחרות (להלן **הרשות**) מספר תלונות מצרכנים וממפעילים סלולריים בנוגע להתנהלותה של ועדת הרבנים לענייני תקשורת (ע"ר) (להלן **ועדת הרבנים**), מערכת ההסכמים שלה מול המפעילים הסלולריים והשפעתם על ציבור הצרכנים שמבקש לרכוש שירותי סלולר כשר.
2. בעקבות התלונות בחנה הרשות את מערכת ההסכמים בין ועדת הרבנים לבין המפעילים הסלולריים ובכלל זה נבחן מעמדה של ועדת הרבנים ואופן פעולתה.
3. בדיקת הרשות העלתה כי במסגרת ההסכמים, המפעילים הסלולריים התחייבו להגביל את ניווד המספרים הכשרים כך שלקוח יוכל לנייד את מספרו הכשר אך ורק לקומה כשרה¹ אצל מפעיל סלולרי אחר שהגיע להסכם עם ועדת הרבנים (להלן **תניות ניידות**).
4. מההסכמים גם עולה כי המפעילים הסלולריים התחייבו לקשור, במישרין ובעקיפין, בין כרטיסי SIM כשרים שהם מספקים ללקוחותיהם לבין מכשירי הקצה, כך שהם יהיו פעילים אך ורק במכשירים כשרים המאושרים על ידי ועדת הרבנים (להלן **תניות מכשירים**).

¹ טווח מספרי טלפון אשר הוקצה לוועדת הרבנים אצל חברות הסלולר בידי משרד התקשורת.

ועדת הרבנים ושירותי סלולר כשר

5. ועדת הרבנים היא עמותה שנרשמה בישראל בשנת 2005. מטרתה הרשמית של ועדת הרבנים הן – "לפעול בקרב הציבור החרדי ולשכנעו להשתמש במכשירי הטלפון המיועדים לשימוש לדיבור בלבד ללא אפשרות להשתמש בשירותי תוכן. לפעול בקרב החברות הסלולאריות על מנת שיקצו מכשירים וקווי תקשורת לדיבור בלבד ללא כל שירותי תוכן למעוניינים בכך".²
6. שירותי סלולר כשר נוגעים למקבץ כללים הנקבעים על ידי ועדת הרבנים בנוגע לטיב השירות הניתן על ידי המפעיל הסלולרי וכן למאפיינים הנוגעים למכשיר הקצה בו משתמש המנוי. מקבץ כללים אלה נוגעים למספר אלמנטים כגון:
- מכשיר קצה המעוקר מבחינת החומרה ותוכנת ההפעלה שלו, כך שניתן לבצע באמצעותו רק שיחות קוליות ולא לצרוך שירותים אחרים דוגמת שליחת וקבלת מסרונים (SMS) או גלישה באינטרנט; מספר טלפון סלולרי המשתייך לקומה הכשרה; וכרטיס SIM המיועד לפעול רק במסגרת קומת המספרים הכשרה (להלן ביחד **שירותי סלולר כשר**).
7. ועדת הרבנים היא כיום הגוף היחידי אשר מתקשר עם המפעילים הסלולריים ואשר מעניק בפועל אישורי כשרות עבור שירותים סלולריים. כלומר במצב הקיים, עולה מבדיקת הרשות כי ללקוח המעוניין לצרוך שירותי סלולר כשר אין אלטרנטיבה מעשית, אלא לרכוש שירות מפוקח על ידי ועדת הרבנים.
8. כפי שיפורט בהמשך, העדר התחרות בתחום שירותי סלולר כשר נובעת בין היתר מאופן התנהלותה של ועדת הרבנים וממבנה ההסכמים בינה לבין המפעילים הסלולריים.
9. היעדרה של תחרות לוועדת הרבנים במתן שירותי סלולר כשר לצרכנים עלולה לפגוע ברמת השירות הניתנת על ידי הוועדה במספר היבטים. למשל, קצב העדכון של

² <https://www.guidestar.org.il/organization/580440824>

מכשירים כשרים נוספים שהשימוש בהם מאושר, הכשרת מכשירים באופן פרטני ולא על פי מפרט אחיד של כללים כפי שיובא בהמשך, טיב השירות שניתן ללקוחות שפונים בעניין חסימת מספרים, הסרת חסימה ממספרים ועוד. זאת לעומת מצב בו יתקיימו כמה נותני כשרות מתחרים כך שיהיה להם תמריץ ליתן שירות מיטבי המונע משיקולים הלכתיים.

10. מסמכים שהתקבלו ברשות מלמדים כי קיימים למעלה מחצי מיליון צרכנים אשר רוכשים שירותי סלולר כשר ממספר מפעילים סלולריים שונים תחת תקנות ופיקוח של ועדת הרבנים. מרבית הצרכנים משתייכים לציבור החרדי על כל גווניו.

התנהלותה של ועדת הרבנים ומבנה ההסכמים מול חברות הסלולר

11. על מנת לספק שירותי סלולר כשרים הגיעה ועדת הרבנים להסכמים עם מספר מפעילים סלולריים, בין היתר התקשרה הוועדה עם פרטנר תקשורת בע"מ, סלקום ישראל בע"מ, פלאפון תקשורת בע"מ, גולן טלקום בע"מ, הוט מובייל בע"מ, רמי לוי שיווק השקמה תקשורת בע"מ וטלזר 19 שירותי תקשורת בינלאומיים בע"מ (להלן **טלזר**). במסגרת ההסכמים, המפעילים הורשו לעשות שימוש בשמה של הוועדה לצורך שיווק שירותי סלולר כשר. כנגד זאת, המפעילים נדרשים לעמוד בתנאים שונים ובתקנות שקבעה ועדת הרבנים, כגון תניות ניידות ותניות מכשירים.

12. כאמור, תניות הניידות קובעות כי המפעילים הסלולריים יאפשרו למנוי שירותי סלולר כשר להתנייד אך ורק לקומה בשרה אצל מפעיל אחר שהגיע להסכם מול ועדת הרבנים. כלומר, לקוח המעוניין לצרוך שירותי סלולר כשר מגוף מתחרה או לחלופין להפסיק לרכוש את השירות יאלץ לוותר על מספר הטלפון שהוקצה לו.

13. תניות הניידות יוצרות הלכה למעשה חסם מעבר בפני לקוחות המעוניינים לצרוך שירותי סלולר כשר מגוף מתחרה (או להפסיק לקבל שירותים כאמור).³ כך לדוגמה,

³ כך גם עלה משיחות שערכה הרשות עם נותני כשרות ששקלו ליתן שירותי סלולר כשר ומפעילים ששקלו להתקשר עם נותני כשרות אלטרנטיביים שאינם ועדת הרבנים.

בעבר, מפעיל סלולרי מסוים התקשר עם ועדת רבנים אחרת לצורך מתן שירותי סלולר כשר. אולם, התקשרות זו לא הצליחה לצבור לקוחות, לטענת המפעיל בין היתר על רקע תניות הניידות. נוכח האמור ובלית ברירה, התקשר המפעיל עם ועדת הרבנים בהסכם.

14. העובדה שבעל מנוי העובר למפעיל סלולרי אחר לא יכול לשמור על מספר הטלפון הקיים שלו, מהווה חסם משמעותי להתפתחותה של תחרות בתחום שירותי סלולר כשרים.⁴ על פני הדברים, לאילוץ להחליף את מספר הטלפון יש משמעות יתרה בכל הנוגע לחברה החרדית. זאת מכיוון שרבים ממנה לא מקבלים מסרונים או מחוברים לאפליקציות מסרים מידיים (דוגמת WhatsApp) ורשתות חברתיות. משכך, קיים קושי מהותי לאדם חרדי שנאלץ להחליף מספר טלפון לעדכן את מכריו ואת אנשי הקשר שלו על השינוי במספר הטלפון.

15. אם כן, לקוח המעוניין להתנייד למפעיל סלולרי שלא קשור בהסכים עם ועדת הרבנים או לקוח המעוניין לקבל שירותים מועדת רבנים אחרת (שאין לה הסכם עם ועדת הרבנים) או לקוח המעוניין להפסיק לקבל שירותי סלולר כשר נאלצים להחליף את מספר הטלפון שלהם מתוקף תניות הניידות.

16. האילוץ האמור, מאיין כמעט לחלוטין את האפשרות של גוף מתחרה שמעוניין להעניק שירותי סלולר כשר או של מפעיל סלולרי שרוצה להעניק שירותי סלולר כשר באופן עצמאי להיכנס לתחום באופן משמעותי ולהתחרות בוועדת הרבנים. זאת שכן, קהל הלקוחות הפוטנציאליים העיקרי של גוף מתחרה (בכל שיקום) מורכב בעיקרו מאותם מנויים הרוכשים שירותי סלולר כשר היום מועדת הרבנים. מתחרה חדש שירצה להתחיל לספק שירותי סלולר כשר יידרש לגייס לקוחות חדשים שלא רוכשים שירותים אלה כיום או לחלופין לשכנע לקוחות קיימים להחליף את מספר הטלפון שבידם.

⁴ ראה למשל את דברי ההסבר להצעת חוק ניידות המספרים הצ"ח 143 411-410 (6.12.2004).

17. על פניו, ונוכח הנטל שמוטל על לקוח המחליף מספר, קיימת סבירות נמוכה שכמות לקוחות מספקת תסכים לוותר על מספרי הטלפון שהוקצו לה על מנת לעבור לרכוש שירותי סלולרי כשר מגוף מתחרה.⁵ באופן דומה, ספק רב אם קיימים מספיק לקוחות שלא רוכשים שירותי סלולר כשר כיום ובעתיד יבקשו לרכוש מגוף חדש.

18. **אי לכך, תניות הניידות מאפשרות לוועדת הרבנים לשמר את כוח השוק שלה ולבסס את מעמדה כגוף הכשרות היחידי בתחום.**

19. במהלך הבדיקה, ועדת הרבנים טענה בפני הרשות כי מתן אפשרות לניוד מספרים מחוץ לקומה הכשרה יאיין את האפשרות של לקוחות השירות לזהות עצמם בפני אחרים כבעלי קו כשר של ועדת הרבנים ובכך תיווצר פגיעה בשירות שניתן על ידה. לעמדת הרשות, טענה זאת לא מפצה או מצדיקה את הפגיעה האפשרית בתחרות ובציבור הצרכנים שטמונה בתניות הניידות.

20. יתרה מכך, אף אם יש מקום לטענה כי לקוחות הקווים הכשרים מעוניינים להיות מזוהים ככאלה, קיימים, על פני הדברים, פתרונות טכנולוגיים מידתיים שיאפשרו את הזיהוי אך לא יצרו את הפגיעה האמורה בתחרות, כמו למשל צליל חיוג ייעודי למנויים של ועדת הרבנים או הודעה בפתח התקשרות לפיה בוצעה התקשרות למנוי כשר של ועדת הרבנים.

21. בנוסף לתניות הניידות, בהסכמים שנחתמו בין ועדת הרבנים לבין המפעילים הסלולריים קיימים סעיפים שונים הקושרים בין מכשיר הקצה לבין כרטיס ה-SIM (תניות המכשירים).

22. כפי שהוסבר לעיל, מכשיר קצה כשר הוא טלפון המעוקר ברמה הפיסית כך שחלק מתכונותיו כגון מצלמה או קישוריות לרשת האינטרנט נוטרלו, כך שהמכשיר

⁵ למשמעותם של חסמי מעבר כמקשים על בניסה או התרחבות מתחרים ראו גילוי דעת 1/11 בדבר הנחיות לניתוח תחרותי של מיזוגים אופקיים (23.1.2011) **רשות התחרות** עמ' 18-16; גילוי דעת 2/19 בעניין אופן בחינת כוח שוק משמעותי (21.7.2019) **רשות התחרות** 501671 עמ' 8;

Renato Nazzini The Foundations of European Competition Law : The Objective and Principles of Article 102 (2011) pp. 349-350.

מאפשר לבצע שיחות קוליות בלבד. באופן דומה, כרטיס SIM כשר הוא כרטיס SIM שחברת הסלולר מאפשרת לבצע באמצעותו שיחות קוליות בלבד.

23. על פי תניות המכשירים, לקוח המעוניין לרכוש שירותי סלולרי כשר חייב להשתמש בכרטיס SIM כשר ובמכשיר קצה שאושר על ידי ועדת הרבנים. בנוסף לכך, ועדת הרבנים קובעת באופן בלעדי את רשימת מכשירי הקצה הכשרים, שכולם נדרשים לאישורה הפרטני ואת זהות היבואנים שרשאים למכור אותם.

24. תניות המכשירים למעשה מצמצמות את מגוון המכשירים שבאפשרותם של לקוחות המעוניינים בשירותי סלולר כשר לרכוש. אף אם לקוחות מעוניינים בשירותי סלולר כשר אין הדבר אומר שברצונם לרכוש דווקא מכשיר שזוכה לאישור ועדת הרבנים ולא מכשיר דומה הנושא את אותן פונקציות בדיוק.⁶

25. לפיכך, תניות המכשירים עלולות לפגוע בצרכנים שמעוניינים רק ברכישת מנוי סלולרי כשר אך אינם מעוניינים ברכישת מכשיר עם השגחה של הוועדה. כמו כן, ככל שלא קיימת כיום תחרות מספקת במקטע מכשירי הקצה הכשרים, צרכנים המעוניינים לרכוש שירותי סלולר כשר יאלצו לרכוש את מכשיר הקצה במחיר גבוה בהשוואה למצב עולם בו ניתן לקנות את מכשירי הקצה ממגוון רחב של יבואנים ומשווקים.

26. על פי טענת ועדת הרבנים, החיבור בין מכשיר קצה כשר לבין כרטיס SIM כשר נדרש כדי להבטיח שכרטיס SIM כשר לא יוכנס למכשיר קצה שאינו כשר. כמו כן, נטען כי יש מספר רב של יבואנים וכן מגוון רחב של מכשירי קצה כשרים.

27. במהלך הבדיקה, ועדת הרבנים אכן העבירה לידי הרשות רשימה של כ-25 יבואנים שונים המייבאים מכשירי קצה כשרים. עם זאת, חלק מהיבואנים שפורטו ברשימה

⁶ קביעת סטנדרטים, כמו קביעת הוועדה בדבר זהות המכשירים שיכולים להתממשק לכרטיס ה-SIM של לקוח בעל מנוי סלולרי כשר, באופן חד צדדי על ידי גוף בעל כוח שוק משמעותי יכולה להוביל לצמצום מספר השחקנים בשוק, ראה -

ABA SECTION OF ANTITRUST LAW, HANDBOOK ON THE ANTITRUST ASPECTS OF STANDARDS SETTING (2004) pp. 17-19.

עזבו את התחום. כמו כן, משיחות שערכה הרשות עולה כי יבואנים מקבילים נתקלו לא אחת בקשיים לקבל אישורי כשרות למכשירי קצה מועדת הרבנים. במקרים אחרים, יבואנים ציינו כי ועדת הרבנים מערימה קשיים הבאים לידי ביטוי באי שיתוף פעולה מצד הועדה, סרבול ושינוי בדרישות הכשרות, בקשת תשלומים ועוד.

28. לעמדת הרשות, לצרכן הקצה שבחר לרכוש שירותי סלולר כשר עדיין צריכה לעמוד האפשרות לבחור האם להשתמש במכשיר קצה שקיבל אישור כשרות מועדת הרבנים דווקא או להשתמש במכשיר קצה אחר כראות עיניו. ואולם, יובהר כי גם אם יש מקום לדרישת ועדת הרבנים כי מנוי סלולרי כשר יתממשק רק עם מכשיר קצה העומד בסטנדרטים הקבועים על ידי ועדת הרבנים, הרי שניתן לקבוע מפרט אחיד ושקוף של דרישות טכניות ואחרות שצריך שיתקיימו במכשיר הקצה כתנאי להתממשקות עם כרטיס SIM המשוך למנוי כשר. כך, כל יבואן שיהיה מעוניין לשווק מכשירי קצה לבעלי מנויים כשרים יוכל לשווק מכשיר העומד בסטנדרטים האמורים מבלי להידרש לחסדי הוועדה. מפרט כאמור עשוי לאפשר ללקוחות מגוון רחב יותר של מכשירי קצה.

סיכום ומסקנות

29. ממצאי הבדיקה מלמדים כי מבנה ההסכמים של ועדת הרבנים מול חברות הסלולר והתנהלותה בענף מאפשרים לה לשמור על מעמדה הדומיננטי בתחום.

30. תניות הניידות מאמירות את חסמי הכניסה הניצבים בפני שחקנים שונים המעוניינים לספק שירותי סלולר כשר ואת חסמי המעבר ללקוחות המעוניינים לעבור לרכוש שירותי סלולר כשר מנותן כשרות אחר או שברצונם להפסיק לקבל שירותים כאמור. בנוסף, תניות המכשירים עשויות להקטין את המגוון במקטע מכשירי הקצה ולפגוע בתחרות שיכולה להתפתח בין משווקי מכשירי קצה על אספקת מכשירי הקצה לבעלי מנוי סלולר כשר.

31. נוכח האמור, בנוגע לתניות הניידות, הרשות סבורה כי מומלץ לבטל את איסור הניוד מחוץ לקומה הכשרה ולאפשר ניוד חופשי בהתאם לדרישת הלקוח. על מנת לאפשר לוועדת הרבנים להמשיך ולזהות את לקוחות השירות באופן ספציפי (ככל שיש בזה צורך), ניתן להשתמש בפתרון טכנולוגי חלופי ששיג את אותה מטרה ושאינו פוגע בתחרות.

32. באשר לתניות המכשירים, אישור פרטני של רשימת היבואנים ומכשירי הקצה על ידי ועדת הרבנים מצמצם את המגוון ועלול לגרום להעלאת מחיר המכשירים. לעומת זאת, פרסום רשימת קריטריונים ברורים שבהתקיימם תתאפשר התממשקות עם מנוי סלולרי כשר עשויים לאפשר ליותר יבואנים ומשווקים למכור מכשירי קצה כשרים, כך שמגוון האפשרויות בעומדות בפני הצרכן יגדל וכך גם רמת התחרות.

33. אנו עומדים לרשותכם לכל שאלה או הבהרה, ככל שאלה תידרשנה.

בברכה,



מוטי כץ, עו"ד

ראש צוות, מחלקה משפטית

רשות התחרות

העתק: גב' לירן אבישר בן חורין, מנכ"לית משרד התקשורת