



א' באדר א' תשפ"ב
2 בפברואר 2022
5000-3001-2022-002008

לכבוד
רשימת תפוצה

שלום רב,

הנדון: הסרת חסמים תחרותיים בשירות "קו כשר" – שימוע

הקדמה

1. בעשור הראשון של שנות ה-2000 שוק הסלולר התאפיין ברמת תחרות נמוכה ובסטגנציה, וזאת בשל מיעוט מתחרים, חסמי מעבר רבים וחסמי כניסה גבוהים שהקשו על מתחרים חדשים להיכנס לשוק. מהלכים רגולטורים שקידם משרד התקשורת ("המשרד") להפחתת חסמי הכניסה וחסמי המעבר, כדוגמת הסרת מגבלות על ניידות המספרים, חוללו מהפכה תחרותית חסרת תקדים בשוק הסלולר שהגדילה בעשור האחרון את רווחתו של הצרכן במיליארדי שקלים כתוצאה מהחיסכון של משק בית בהוצאה על שירותי סלולר. כיום, שוק הסלולר בישראל הוא מהתחרותיים ביותר בקרב המדינות המפותחות: שיעור הנטישה בישראל הוא בין הגבוהים בעולם, רמת המחירים מהנמוכות בעולם ובמדדי תחרות מקובלים שוק הסלולר בישראל מקבל ציונים יוצאי דופן.¹
2. הטכנולוגיה הסלולרית מתקדמת באופן מתמיד וחוזה עליית מדרגה טכנולוגית ('דור') בכל 10 שנים בממוצע. כך, בנוסף לביצוע שיחות קוליות (Voice) ושליחת וקבלת מסרונים (SMS), מתאפשר כיום לגלוש באינטרנט (שירותי Data) על גבי רשת הסלולר. בעקבות כך התפתחו יישומים רבים אשר הביאו לימהפכת המידע ולמהפכה טכנולוגית בתחומים מגוונים כגון רפואה, חינוך ותקשורת המונים.
3. במקביל להתפתחות הטכנולוגית קיים צורך של ציבורים מסוימים בחברה הישראלית להימנע משימוש בטכנולוגיה מסוימת או מהיחשפות לתכנים מסוימים בשל טעמים תרבותיים, חינוכיים, דתיים וערכיים. המשרד מכבד את זכותו של כל אזרח להימנע מתכנים או משירותי תקשורת אלו או אחרים, ומאפשר זאת, וזאת ככל שהדבר מתנהל באופן שאינו פוגע בקיומן של רשתות תקשורת יעילות ומתקדמות טכנולוגית, בתחרות בשוק התקשורת ובהנגשת איכות ומחיר הוגן לכל צרכן – לטובת כלל הציבור.
4. בהמשך לצורך זה מסופק כיום שירות "קו כשר" לכחצי מיליון מנויים, שירות המותאם לאורחות חייה של החברה החרדית, ואשר מאפייניו יפורטו להלן. אולם, שירות זה מסופק באמצעות מודל מונופליסטי, ולכן מנוייו אינם נהנים ממלוא פירות המהפכה התחרותית

¹ עוד בעניין זה, ראה:

[https://www.gov.il/BlobFolder/reports/18082020/he/Economic opinion on the merger of%20Golan_Cellcom.pdf](https://www.gov.il/BlobFolder/reports/18082020/he/Economic_opinion_on_the_merger_of%20Golan_Cellcom.pdf)

שהתרחשה בעשור האחרון בשוק הסלולר לעניין איכות וסוג השירותים, ובכללם שירותי הסינון והחסימות, איכות מחיר ומגוון המכשירים. מודל מונופוליסטי זה הביא לתוצאה ולפיה חופש הבחירה של הצרכן מוגבל, ולכך שזכויותיהם של צרכנים וגורמים עסקיים נפגעות.

5. על מנת לצמצם את הפגיעה התחרותית במנויי שירות "קו כשר", כדי להגדיל את רווחת הצרכנים, ועל מנת למנוע קיומן של פרקטיקות אנטי-תחרותיות בשוק המכשירים, המשרד שוקל לבצע שינויי אסדרה, וזאת כפי שיפורט להלן. **כל זאת תחת שמירת האפשרות הקיימת לציבור החפץ בכך להימנע מחשיפה לתכנים שאינם ראויים בעיניו, ולשירותים שאינו רוצה בהם.**

מבוא – שירות "קו כשר"

6. שירות "קו כשר" הוא שירות שמספקים כיום חלק מבעלי הרישיונות למתן שירותי רדיו טלפון נייד (רט"ן) בשיטה התאית ובעלי רישיונות כללי אחד (כולם יחד – "חברות הסלולר"), לציבור נרחב של כחצי מיליון מנויים. השירות מסופק מאז שנת 2005 בהתאם להסכמים שערכו חברות הסלולר במהלך השנים עם עמותת ועדת הרבנים לענייני תקשורת ("ועדת הרבנים").
7. שירות "קו כשר" במתכונתו הנוכחית כולל שני רכיבים: הראשון הוא חסימת האפשרות להתקשר למספרי טלפון מסוימים בהתאם לרשימה שאותה קובעת ועדת הרבנים ("הגבלת שיחות יוצאות"); השני הוא חסימת האפשרות לעשות שימוש בשירותים שונים כגון גלישה באינטרנט ושליחה או קבלה של מסרונים.
8. למודל הנוכחי שאותו מפעילה ועדת הרבנים בבלעדיות ישנם שלושה מאפיינים שונים מצטברים שבלעדיהם הצרכן אינו יכול לקבל את השירות:
- א. מספר סלולרי ייעודי – מספר אשר חברות הסלולר הגדירו אותו אצלן כחלק מ"קומת מספור"² ייעודית לשירות זה ("קומות כשרות").
- ב. מכשיר שאושר לשימוש בשירות "קו כשר" – מכשיר אשר הוטבעה עליו חותמת כי ועדת הרבנים אישרה אותו לשימוש. על פי רוב, מכשיר זה משמש לביצוע שיחות קוליות בלבד (Voice), ללא היכולת לקבל או לשלוח מסרונים (SMS), לגלוש באינטרנט (שירותי Data), לגנן מדיה קולית או לצלם תמונות.
- ג. כרטיס SIM ייעודי – כרטיס SIM ייעודי אשר רק באמצעותו יכול המנוי לקבל שירותי רשת במכשיר שאישרה לשימוש ועדת הרבנים, ואשר לא ניתן לעשות בו שימוש במכשיר שלא קיבל אשור כאמור. בנוסף, לא ניתן לעשות שימוש במכשיר שאותו אישרה לשימוש ועדת הרבנים עם כרטיס SIM שאותו היא לא אישרה.
9. לצורך תמיכה טכנולוגית בהגבלת השיחות היוצאות ייחדו חברות הסלולר את הקומות הכשרות בתוך תחום המספור שייעד להן משרד התקשורת, וזאת כיוון שפתרון טכנולוגי אחר היה בעבר מורכב ויקר יותר ליישום. בעבר, פתרון זה היה רווח: ניהול קבוצות מנויים בעלי מאפיינים זהים, בעיקר של מנויים עסקיים, היה מבוצע באמצעות הקצאת טווח מספרים רציף

² טווח מספור המכיל רצף מספרים זהה בתחילתו. כך לדוגמה: 053-31XXXXX, 052-71XXXXX, 050-41XXXXX.

מצד חברת הסלולר לקבוצת המנויים ושיוך טווח המספרים הנ"ל לחבילת שירותים המותאמת לצרכי הקבוצה.

10. הגבלת השיחות היוצאות עבור מנויי הקומה הכשרה מתבצעת במתג חברת הסלולר. ועדת הרבנים קובעת לפי שיקול דעתה הבלעדי את מספרי היעד החסומים, ומעדכנת את חברות הסלולר באשר למספרים שאותם יש לחסום באמצעות ממשק ישיר. כך, נחסמים מיליוני מספרי יעד, ובתוכם יכול שיהיו קווי תוכן קוליים, עמותות, ארגוני סיוע, מפלגות, עסקים ומנויים פרטיים.

11. מבחינה טכנולוגית הזיהוי בין כרטיס ה-SIM ובין המכשיר מתבצע באופן הבא: מכשיר שאושר לשימוש בשירות "קו כשר" עובר עדכון קושחה על פי הגדרת ועדת הרבנים, כך שהמכשיר הסלולרי יוכל לקבל שירות מרשת סלולרית כלשהי רק אם יוכנס לתוכו כרטיס SIM ייעודי לשירות "קו כשר". בנוסף, ועדת הרבנים מדווחת על המספר המזהה של המכשיר (IMEI) שאותו אישרה לשימוש לחברות הסלולר, והן מוודאות שרק מכשירים אלה יקבלו שירות "קו כשר" ברשת שלהן.

12. מאפייני שירות ה"קו הכשר" כפי שהתפתחו במהלך השנים, יצרו כריכה בין המכשיר, כרטיס ה-SIM, מספר הטלפון ושירות הגבלת שיחות יוצאות. מודל זה תאם את האסדרה ואת מצב השוק שנהג בשעתו, שכן השוק התאפיין בכריכה בין מכשיר סלולרי לחבילת שירותים סלולריים, וללא ניידות מספרים בין בעלי הרישיונות כך שמספרי הטלפון היו ייחודיים לכל בעל רישיון. אלא ששוק התקשורת השתנה לבלי היכר באמצעות מהלכים רגולטוריים שהפכו אותו לשוק תחרותי ויעיל המיטיב עם צרכניו, כפי שיתואר בהמשך.

13. דא עקא, הכריכה האמורה בין המרכיבים והמאפיינים השונים בשירות "קו כשר" גרמה לצבירת כוח רב המרוכז בידי ועדת הרבנים, ויש חשש של ממש לניצולו לרעה בשירות הגבלת שיחות יוצאות ובשוק המכשירים. כך למשל, התקבלו במשרד טענות על כך שוועדת הרבנים חסמה עמותות סיוע שונות, גורמים עסקיים, תכנים תורניים כאלה ואחרים, ואף מפלגות שונות בתקופת בחירות. בשוק המכשירים, ועדת הרבנים קובעת את זהות היבואנים שרשאים למכור מכשירים למנויי "קו כשר". ועדת הרבנים אינה קובעת קריטריונים שקופים ליבואנים, אלא מאשרת לשירות "קו כשר" דגמים ספציפיים ולעיתים אף סדרות ייצור ספציפיות ובכך מכתיבה את תנאי התחרות במגוון ובמחיר המכשירים. בתקופה האחרונה מוטת שליטת ועדת הרבנים מתרחבת גם לרכיב שיווק המכשירים. משווקים ובעלי חנויות בריכוזים חרדיים מתבקשים לשווק אך ורק מכשירים סלולריים שקיבלו אישור מוועדת הרבנים, וכך מכשירים אחרים שלא קיבלו אישור מהוועדה אך ייתכן והם בעלי תכונות זהות למכשירים המאושרים – אינם משווקים בחנויות אלה.

14. קרי, הרגולציה הנוהגת מאפשרת לוועדת הרבנים כוח שוק משמעותי על משתמשי הקו הכשר, אשר ממונף ליצירת כוח שוק בתחומים קשורים – תחום התוכן הטלפוני ושוק מכשירי הסלולר. כתוצאה מכך נפגעים הצרכנים, נפגעת התחרות, נפגע חופש העיסוק, נפגע המגוון ונפגעת ההתקדמות הטכנולוגית.

ניידות מספרים והגבלתה בשירות "קו כשר"

15. ביום 1 בספטמבר 2006 נכנס לתוקף תיקון סעיף 5א לחוק התקשורת (בזק ושידורים), התשמ"ב-1982 ("חוק התקשורת") הקובע כי בעלי רישיונות תקשורת כלליים מחויבים לספק ניידות מספרים לכל מנוי שיבקש זאת, כך שמנוי שיבחר להתנייד לבעל רישיון אחר יוכל לשמור על מספר הטלפון שלו.

16. בסעיף 5א(ב)(2) לחוק התקשורת נקבע כי: **"לשם הבטחת התחרות בתחום הבזק ורמת השירותים בו, רשאי השר להכין ולנהל תכנית מספור וכן להורות לבעל רישיון בדבר הפעלה ויישום של תכנית המספור"**. בהתאם לכך, פרסם המשרד תכנית מספור לעניין ניידות מספרים אשר נכנסה לתוקף ביום 1 בדצמבר 2007, וכן פנה המשרד לחברות הטלפוניה דאז על מנת שיקימו פורום מפעילים ליישומה של ניידות המספרים. החברות פעלו על פי הנחיית המשרד וסיכמו על מסמך אפיון פונקציונלי.

17. בהתאם לכך, חלה ניידות מספרים בין כלל מפעילי טלפוניה ניחת באותו איזור חיוג גיאוגרפי וניידות מספרים בין כל חברות הסלולר ("ניידות מספרים מלאה"). ניידות המספרים הורידה את חסם המעבר המשמעותי בין חברות הסלולר, היוותה נדבך משמעותי בפתיחת שוק הסלולר לתחרות ותרמה להפיכת שוק הסלולר לשוק משוכלל, המספק לצרכניו מגוון, איכות ומחיר תחרותי. מכאן, ניתן להבין את החשיבות שמייחס המשרד לנושא ניידות המספרים.

18. לניידות המספרים נקבעו גם חריגים בחוק התקשורת ובתכנית המספור לעניין ניידות מספרים ("תכנית המספור לעניין ניידות מספרים"), כגון היעדר אפשרות להתנייד בין קווים ניידים לנייחים, היעדר אפשרות להתנייד עם מספר נייח אל מחוץ לאזור חיוג, והגבלת הניידות לענין אותו סוג של שירות בזק.

19. במסמך האפיון הפונקציונלי קבעו החברות חריג נוסף ונקודתי לשירות "קו כשר" כמפורט להלן:

"11.1. טלפון כשר הינו תוצאה של הסכם בין ועד הרבנים לבין החברות.

11.2. טלפון כשר, מוגבל לשיחות voice בלבד וכן בחיוג לאתרים שאינם לפי רוח ההלכה. לטלפון הכשר תכונות נוספות כפי שהוגדרו על ידי ועדת הרבנים וכפי שסוכמו באופן פרטני עם כל אחת מהחברות בנפרד.

11.3. מוסכם על דעת כל המפעילים כי ניידות המספרים לא תפגע בטלפונים הכשרים ומתוקף כך יתמכו בניוד מספר כשר למספר כשר בלבד. משמעות הדבר היא כבעל רישיון קולט:

11.3.1. חברה שלא הגיעה להסכם עם ועד הרבנים לא תאפשר ניוד של טלפונים כשרים אליה. הננטש רשאי לבדוק האם למפעיל הקולט יש הסכם עם הרבנים ולדחות את בדיקת הזכאות בהתאם.

11.3.2. חברה שהגיעה להסכם עם ועד הרבנים, תאפשר ניוד טלפון כשר לטלפון כשר בלבד. "

בהתאם לכך, לעומת מנוי רגיל אשר נהנה מניידות מספרים מלאה הוגבלה ניידותו של מנוי בשירות "קו כשר" לאפשרות לניוד אך ורק בין הקומות הכשרות ("ניידות מספרים חלקית").

זאת על מנת להבטיח את המשך אספקת שירות "קו כשר" באמצעות קומה כשרה, אשר כפי שהוסבר לעיל היה הפתרון הזמין והפשוט ביותר לשם תמיכה טכנולוגית בהגבלת שיחות יוצאות.

הקשיים התחרותיים במודל אספקת שירות "קו כשר"

20. ניידות המספרים החלקית מביאה לכך שבניגוד לכלל מנויי הסלולר שעבורם הוקצה מספר הטלפון לשימושם הבלעדי, ועל כן מזהה אותם באופן אישי, מספר הטלפון שהוקצה לשימוש מנויי שירות "קו כשר" הוא "יצור כלאים" בהיותו מוקצה לשימוש האישי רק בכפוף לשיוכם הקבוצתי לשירות "קו כשר". באופן זה, אם מנוי לשירות "קו כשר" מבקש לעזוב את השירות הרי שעליו להחליף מספר טלפון. משמעות הדבר היא שמספר הטלפון הסלולרי בקרב ציבורים מסוימים משמש אמצעי זיהוי קבוצתי, וזאת נוכח הכריכה המתוארת בין מרכיבי ומאפייני שירות "קו כשר" ובהם מספר טלפון ידוע לכולי עלמא, סוג המכשיר הסלולרי וסוג השירות שמקבל אותו מנוי.

21. כך, על אף שכאמור לעיל הגבלת הניידות נועדה בעבר לתמוך טכנולוגית בהגבלת שיחות יוצאות עבור מנויים שביקשו למנוע מעצמם גישה לתכנים מסוימים, הרי שבפועל במודל זה משמשים טווחי מספור שלמים כאמצעי זיהוי של קבוצת המנויים המשתייכת לשירות "קו כשר". כפי שיפורט להלן הנימוק הטכנולוגי כיום אינו רלוונטי ולכן זיהוי של קבוצת מנויים אינו מהווה נימוק רגולטורי להגבלת ניידות המספרים, בפרט בהינתן השלכותיו התחרותיות. אמנם, בשנותיו הראשונות של שירות "קו כשר" הייתה לזיהוי המנויים כקבוצה השפעה תחרותית חיובית, וזאת כיוון שיכולת המיקוח של הקבוצה מול חברות הסלולר אפשרה לכל חברי הקבוצה להנות מתעריפים מוזלים ביחס לשוק. אך כיום בשוק הסלולר קיימת תחרות משוכללת, ובעניין קבוצת המנויים של שירות "קו כשר" – הקבוצה אינה נהנית מפירות התחרות במידה שבה נהנה מנוי שאינו חלק מהקבוצה.

22. מאפייני שירות "קו כשר", כפי שהתפתחו במהלך השנים, יוצרים כריכה בלתי ניתנת לפירוק בין המכשיר, מספר הטלפון ושירות הגבלת שיחות יוצאות. צרכנים רבים רואים צורך חברתי להיות מזוהים כחלק מהקבוצה, ויש אף הטוענים כי סנקציות חברתיות שונות מוטלות על מי שאינו משתמש בשירות זה ואינו מזוהה כחלק מהקבוצה, ולפיכך בפועל נאלץ הצרכן להתחייב למארג השלם של שירות "קו כשר".

נוכח כל המתואר לעיל נפגעת התחרות באופנים שונים, והכל כפי שיפורט להלן:

22.1 **תחרות בין חברות הסלולר**: עם השנים התבסס שירות "קו כשר" ומצבת מנויי שירות זה גדלה עד לכחצי מיליון מנויים. מנויים אלה נהנים מתחרות אך ורק בין חברות הסלולר שהגיעו להסכם עם ועדת הרבנים. בשל ניידות המספרים החלקית מנויי "קו כשר" אינם נהנים מתחרות מלאה בין כלל חברות הסלולר אשר יכלו למקסם את התועלת לצרכן. בכך נפגעים הן הצרכנים והן חברות סלולר.

22.2 **תחרות על שירות "קו כשר"**: ועדת הרבנים היא הגוף היחיד אשר מספק שירות "קו כשר", ובכך מהווה למעשה מונופול, וזאת לכל הפחות בשירות הגבלת שיחות יוצאות.

על פי האסדרה הקיימת מנוי קיים הנמנה על שירות "קו כשר" לא יכול לקבל שירות "קו כשר" אחר מבלי לאבד את מספר הטלפון שלו. הבעיה חריפה שבעתיים במקרה דנן, שכן חלק גדול מהציבור החרדי אינו נגיש לרשתות חברתיות ואף לא למסרונים, וכך נוצר תמריץ חזק עוד יותר לשמור את מספר הטלפון הקיים. בשל כך, קיים חסם כניסה משמעותי לכל גוף שירצה לפעול בשוק ולהתחרות בוועדת הרבנים, שכן עיקר המנויים הפוטנציאליים כבר נמנים עם מנויי שירות "קו כשר". כך לדוגמא, בעבר היה ביקוש לשירות "קו כשר" שכולל את האפשרות לשלוח ולקבל SMS או אפליקציות אחרות לקבלת מסרים קצרים. חסם הכניסה האמור לא אפשר לכוחות השוק להצמיח שירות כזה.

יתרה מכך, בשנים האחרונות התקבלו תלונות במשרד על הגבלת השיחות היוצאות, וזאת מאת מנויי שירות "קו כשר" ומאת בעלי מספרי יעד שאינם מנויי שירות "קו כשר" אשר נפגעו לטענתם בשל שיקול הדעת הבלעדי שנתנו חברות התקשורת לוועדת הרבנים לחסום מספרי יעד במסגרת שירות "קו כשר". כוחה המונופוליסטי של ועדת הרבנים מאפשר לה לחסום מספרי יעד של גורמים שונים – קווי תוכן קוליים, עמותות, ארגוני סיוע, מפלגות, עסקים ומנויים פרטיים – מנימוקים שלא בהכרח משרתים את התכלית המקורית של הימנעות מתכנים שאינם הולמים את ערכי הציבור החרדי והדתי גרידא. ככל שתפתח תחרות בשירות זה צפוי כי מגוון הגופים שמעניקים לציבור החרדי והדתי שירותי חסימת שיחות יגדל, מגוון מאפייני השירות יתרחב, איכות ואופי השירות הניתנת לצרכן יותאמו לטעמי וצרכי המנויים, וצפוי כי יהיו טובים יותר הן בכל הקשור לשיקול הדעת בחסימת שיחות יוצאות, והן לעניין טיב השירות הניתן למנויים שפונים בעניין החסימה. בנוסף, כניסתם של גופים שיתחרו בוועדת הרבנים לשוק תגביר את התחרות בשוק המכשירים, כפי שיפורט בהמשך.

22.3. תחרות בשוק המכשירים : בשל המונופול של ועדת הרבנים בשירות "קו כשר", לרבות מרכיביו השונים אשר כוללים זיהוי קבוצתי של מספר הטלפון וכריכתו בסוג מסויים של מכשיר הרי שלוועדת הרבנים קיימת שליטה רבה בשוק המכשירים, וזאת חרף קיומם של מכשירים אחרים בעלי יכולת לספק רמות סינון שונות, ואף זהות. בשל ה'קשירה' בין מכשיר שאושר לשימוש על ידי ועדת הרבנים לבין כרטיס ה-SIM, מנויי שירות "קו כשר" הם "לקוח שבוי" ונאלצים לרכוש מכשיר סלולרי שקיבל את אישור ועדת הרבנים, ולא מכשיר סלולרי דומה אשר נושא את אותן תכונות בדיוק. כל אלה פוגעים בתחרות, מאמירים מחירים, ומפחיתים באיכות ובמגוון האפשרויות העומדות בפני הצרכן אשר מעוניין במכשיר סלולרי "כשר". בשל כך, לוועדת הרבנים קיים כוח רב מול יבואני ומשווקי המכשירים ה"כשרים", והיא מנצלת לרעה את כוחה. **להרחבה בעניין זה מצורפת עמדת רשות התחרות בנושא זה בנספח א'.**

האסדרה המוצעת

א. ניידות מספרים

23. לעמדת גורמי המקצוע במשרד לא קיימת כיום הצדקה טכנולוגית לקביעת הגבלות לעניין ניידות מספרים לצורך אספקת שירות "קו כשר". שכן, ניתן לספק לצרכן אשר יחפוץ בכך שירותי סלולר בעלי מאפיינים ייחודיים ושירות חסימת תכנים באופן מלא, וללא מגבלה זאת. ברבות השנים התפתחה הטכנולוגיה וכיום קיימות מערכות שליטה וניהול המאפשרות להגדיר תכונות זהות למנויים בתחומי מספור שונים באופן פשוט יותר. לכן, סבור המשרד כי גם אם בעבר הייתה הצדקה טכנולוגית להגביל ניידות מספרים לשירות "קו כשר" – למשל כדי להקל על בעל הרישיון לשייך את המנוי לשירות – הרי שכיום אין הצדקה טכנולוגית של ממש לכך והסרת מגבלת ניידות המספרים על שירות "קו כשר" לא תפגע באספקת השירות.

24. נוכח זאת, ובשל היבטי התחרות שפורטו לעיל, המשרד סבור כי בשלה העת לקיים ניידות מספרים מלאה בקרב מנויי שירות "קו כשר", ללא סייגים, ובאופן שבו מספר הטלפון יהיה מזהה אישי של המנוי ולא גם מזהה קבוצתי, גם לנמנים על שירות "קו כשר". כך יתאפשר לכלל המנויים להתנייד לתוך ומחוץ לקומה הכשרה. בנוסף, תהיה יכולת לעבור בין תוכנית שירות "קו כשר" אחד לתוכנית קו כשר אחר או לכל תוכנית אחרת באותה חברת הסלולר, או בחברת סלולר אחרת, ולהיפך, תוך שמירה על מספר הטלפון.

25. נוכח האמור, שוקל שר התקשורת לעשות שימוש בסמכותו בהתאם לסעיף 5א(ב)(2) לחוק התקשורת ולהורות לחברות התקשורת לבטל את סעיף 11 במסמך האפיון הטכנולוגי. כן בכוונת השר לקבוע כי מבלי לגרוע מסעיף 5א לחוק התקשורת ומתכנית המספור לעניין ניידות מספרים, על בעל רישיון רט"ן לאפשר למנוי לנייד את מספר הטלפון שהוקצה לשימושיו לכל תכנית תעריפים אצל בעל רישיון רט"ן אחר. כמו כן על בעל רישיון רט"ן לאפשר למנוי לעבור מתכנית תעריפים אחת לכל תכנית תעריפים אחרת שמציע בעל הרישיון. כל זאת כדי לאפשר ניידות מספרים מלאה של המספרים המצויים כיום בקומות הכשרות כך שניתן יהיה לנייד אותם לכל בעל רישיון אחר ולכל תכנית אצל בעל הרישיון, ולא רק לשירות "קו כשר" אצל בעל רישיון אחר.

26. מהלך זה ינתק את הזיקה בין מספר הטלפון ובין שאר מאפייני שירות "קו כשר", וכך תתאפשר תחרות בשירות ה"קו הכשר" על כלל מרכיביו – חברות הסלולר שמספקות את שירות הגבלת השיחות היוצאות; אופן והיקף שירות הגבלת השיחות היוצאות; ובמידה מסוימת גם בשוק המכשירים. קיומה של ניידות מספרים מלאה תאפשר למנויי שירות "קו כשר" להתנייד לכל חברות הסלולר ולכל תכנית, דבר שנמנע מהם כיום. בנוסף, ניידות מספרים מלאה תוריד את חסם המעבר המשמעותי ביותר אשר מונע את התפתחותם של גופים כשרותיים נוספים. ככל שיקום גוף כשרותי אחר המשרד מעריך כי תתפתח תחרות על לב הצרכן לגבי סוג הכשרות וצפוי כי חברות הסלולר לא ישארו אדישות לכך, לרבות כניסתן של כלל חברות הסלולר לשוק שירות "קו כשר". במקרה זה, תתקיים תחרות על שני המאפיינים הנותרים לשירות "קו כשר" – שירות הגבלת שיחות יוצאות ומכשירים ייעודיים – אך רק כמכלול. מנוי פוטנציאלי יחבר

- בגוף הכשרות שאותו הוא מעדיף לאחר ששקלל את העדפותיו השונות לעניין מאפייני השירותים, הגבלת שיחות יוצאות ולעניין סוג המכשיר.
- תחרות בשירות הגבלת שיחות יוצאות תגרום, בטווח הארוך, לכך שמנגנון הגבלת שיחות יוצאות יהיה יעיל, ושספקי השירות לא ינצלו את כוחם לרעה.
27. בשוק המכשירים תגדיל התחרות כאמור אף את תועלת הצרכנים שיבחרו את גוף הכשרות הוותיק. אמנם אלה ימשיכו לרכוש מכשירים שמאשר גוף הכשרות הוותיק, אך קיומה של אלטרנטיבה אטרקטיבית תביא ליעילות רבה יותר בשוק זה שתבטא באיכות המכשירים ובמחירים.
28. שינוי האסדרה ימתן באופן משמעותי בטווח הארוך את תופעת ה'צינתוקים' למטרות פרסום, שכן בטווח הארוך לא ניתן יהיה לזהות את קבוצת המנויים על פי מספר הטלפון. לכן, פרסום שירותים מסוימים, לרבות קווי תוכן, באופן של 'צינתוק' לא תהיה אפקטיבית כפי שהיא כיום, ובשיקולי עלות-תועלת צפוי כי תופעה זו תצטמצם.
29. שינוי האסדרה המוצע אף עשוי לגרום לניהול יעיל יותר של משאב המספור בכך שיתירת הצורך של החברות בהקצאת קומות מספור ייעודיות לשירות "קו כשר".

ב. ניתוק הקשירה בין מכשיר לסים

30. בעבר, התקיימה פרקטיקה אנטי תחרותית בשוק הסלולר: חברות הסלולר קשרו בין עסקת מכירת מכשיר סלולרי לבין עסקת מכירת שירותי סלולר, לעיתים תוך מתן הטבה במסגרת תשלום החשבון החודשי לחברה, וכך מנעו מהמנוי לעבור לחברה אחרת עד תום התשלום על המכשיר – פרק זמן של כ-3 שנים. בשל כך התקיים חסם מעבר בין החברות הקיימות, וחסם כניסה משמעותי לחברות חדשות. על מנת להסיר חסמים אלה המשרד אסר בסעיף 51ב(ב) לחוק התקשורת על קשירת עסקת שירותי סלולר עם עסקת מכירת מכשיר סלולר. כתוצאה מכך, נוצרו שני סגמנטים מובחנים – חבילת שירותי סלולר ומכשיר סלולר – אשר התחרות התגברה בכל אחד מהם בנפרד.
31. בדומה, הקשירה הקיימת בין הגבלת שיחות יוצאות, כרטיס ה-SIM ומכשיר שאישרה ועדת הרבנים מפחיתה אף היא את התחרות. כתוצאה מכך, מנוי נדרש לרכוש מכשיר מסוג מסוים ככל והוא מעוניין בהגבלת שיחות יוצאות, או לרכוש תוכנית שבה הוא מוגבל בביצוע שיחות יוצאות ככל ומעוניין להשתמש במכשיר "כשר" שנמצא ברשותו. בשל כך לא קיימים סגמנטים מובחנים על אף שאין קשר אינהרנטי בין השירות המסופק לבין המכשיר. מצב זה יוצר חסם מעבר, שכן מנוי שיבחר לעזוב את שירות "קו כשר", בין אם לגוף כשרותי מתחרה ובין לשירות סלולר אחר, יאלץ לרכוש מכשיר סלולרי חדש, ובשל כך ייתכן ולא יממש את העדפותיו. בנוסף, המצב הקיים מונע ממנויי שירות "קו כשר" לרכוש מכשירים שלא קיבלו את אישור ועדת הרבנים אך בעלי תכונות זהות למכשירים המאושרים. בשל כך מנויי שירות "קו כשר" נאלצים לרכוש מכשירים באיכות ירודה ובמחיר גבוה.
32. נוכח האמור, שוקל השר לתקן את רישיונות חברות הסלולר בהתאם לסעיף 4 לחוק התקשורת ולהורות להן לאפשר לכל מנוי להצטרף לכל שירות, תכנית תעריפים, סל שירותים וכיו"ב

("שירות") שהוא מציע ללא תלות בסוג מכשיר הסלולר, ובלבד שהמכשיר נתמך ברשת החברה. כך, לאותו שירות יוכל להתחבר הן מנוי בעל מכשיר סלולרי שתכונותיו הוגבלו לבקשתו והן מנוי בעל מכשיר ללא מגבלות כאמור. בנוסף, יתאפשר לחברות הסלולר להציע את אותו השירות למנוי שיבקש זאת במפורש באופן שבו השירות יינתן רק באמצעות מכשיר סלולר שתכונותיו מוגבלות, ולא באמצעות מכשיר אחר ללא מגבלות כאמור. טיוטת תיקון רישיון מצורפת כנספח ב'.

33. שינוי אסדרה זה יוביל להיווצרותם של שני סגמנטים מובחנים – שירות "קו כשר" ומכשיר סלולרי מסונן, כך שתתקיים תחרות בכל אחד מן הסגמנטים בנפרד. מנוי יוכל לקבל שירות "קו כשר" בכל מכשיר שיבחר, ומנגד – ניתן יהיה לקבל שירות סלולרי שאינו שירות "קו כשר" במכשיר שאושר על ידי ועדת הרבנים או במכשיר מסונן אחר.

סוף דבר

34. כפי שהוסבר מעלה, המשרד מכיר בצרכים של צרכני הסלולר השונים, ולרבות בצורך בהימנעות ובאי-חשיפה לטכנולוגיות ולתכנים מסוימים. יחד עם זאת, המשרד לא יכול להתעלם מן הבעיות הרבות הקיימות במודל הקיים, ובהן הגבלת ניידות המספרים אשר מקטינה את יכולת בחירת הצרכנים ואת רווחתם, פגיעה בתחרות, פגיעה בצרכנים בשוק המכשירים, פגיעה ביבואנים ובמשווקים בשוק המכשירים, וניצול לרעה של כוח מונופוליסטי לעניין חסימת היכולת לבצע שיחות יוצאות ליעדים מסוימים.

35. המשרד סבור כי שינויי האסדרה הנשקלים אינם פוגעים כלל בצורך בהימנעות מטכנולוגיות ומתכנים מסוימים: כל צרכן יוכל לרכוש את המכשיר הסלולרי שמתאים לו לפי הבנתו והשקפת עולמו, אשר יוכל להיות בכל רמת סינון שיבחר. בנוסף, כל צרכן שירצה בכך, יוכל לבקש לקבל את שירות הגבלת השיחות היוצאות ואת הגבלת השירותים הנוספים אשר מסופקים לשאר מנויי הסלולר, כפי הבנתו ורצונו, באמצעות תכנית "קו כשר" הקיימת או באמצעות כל תכנית אחרת שיבחר. בכך יסופקו צרכי הצרכנים מחד, והתחרות תתגבר מאידך באופן שבו התועלת הכוללת תגדל.

36. הנכם מוזמנים להעביר את התייחסותכם לאגף כלכלה, בדוא"ל kalkala2@moc.gov.il או בפקס: 02-6240321, עד ליום 2 במרץ 2022.

בברכה,
לירן אבישר בן חוהין
המנהלת הכללית

העתקים:

ד"ר יועז הנדל, שר התקשורת
מר מימון (מוני) שמילה, המשנה למנכ"לית ומנהל מינהל הנדסה, משרד התקשורת
ד"ר עופר רז-דרור, סמנכ"ל בכיר ומנהל מינהל כלכלה, משרד התקשורת
עו"ד ברוריה מנדלסון, היועצת המשפטית (בפועל), משרד התקשורת
עו"ד איה בן-פורת, סמנכ"לית בכירה ומנהלת מינהל פיקוח ואכיפה, משרד התקשורת
מר גדעון שטרית, מנהל אגף בכיר רישוי, משרד התקשורת