



משרד התקשורת

י"ב אדר, תשע"ב

6 מרץ, 2012

המנהל הכללי

הנדון: אספקת שירות גישה רחבת פס לספק גישה לאינטרנט ללא זיקה לשירות טלפון בסיסי

מסמך שימוע בעניין שבנדון, שפרסם המשרד ביום 20.12.2011

בהמשך לשימוע שפורסם בנושא שבנדון ביום 20.12.2011 ("מסמך השימוע"), ולאחר שהמשרד בחן את כלל ההתייחסויות שהובאו בפניו במסגרת השימוע, הריני מתכבד להודיעכם כדלקמן:

1. לאחר שהמשרד מצא כי אין הצדקה להמשך מתן שירות ה- ADSL only, כפי שיפורט להלן, החליט המשרד, בהתאם לסעיף 4(ב) ו- (ה) לחוק התקשורת (בזק ושירותים), התשמ"ב-1982 ("חוק התקשורת"), לתקן את תיק השירות ברישיונה הכללי של בזק, החברה הישראלית לתקשורת בע"מ ("בזק"), שעניינו "שירות גישה בקצב מהיר באמצעות ספקי אינטרנט" ("תיק שירות ADSL"), באופן שיבוטל שירות ה- ADSL only בתיק השירות האמור. המשמעות היא כי תיק שירות ADSL יסדיר מה שמכונה בתיק השירות - "שירות קו מנוי ADSL", שהינו החיבור בין מתקן בזק של החברה לבין ציוד הקצה בחצרי המנוי באמצעות מודם ADSL, ואשר משמש למתן שירותי גישה לספק אינטרנט, בקצבים המוצעים על ידי "בזק" מעת לעת וללא טלפוניה. תיק שירות ה-ADSL המתוקן מצ"ב. מועד תחילת תיקון תיק השירות האמור נקבע ליום 5.4.2012.

החלטת המשרד, כאמור, תאפשר למנוי המעוניין בכך, לקבל שירות ADSL מ"בזק", ובנפרד שירות טלפוניה מספק אחר, זאת ללא צורך בתשלום נוסף, כפי שנעשה עד כה עבור שירות ה- ADSL only. החלטה זו צפויה לתרום להתפתחות התחרות בתחום הטלפוניה הפנים-הארצית הנייחת. למען הסר ספק, "בזק" לא תהיה רשאית להפלות במחיר שירות ה-ADSL בין מנוי שיצרוך את השירות האמור יחד עם שירות טלפוניה, לבין מנוי שיצרוך רק את שירות ה-ADSL. בנוסף, בהיבט הצרכני וכפי שיפורט בהמשך, ההחלטה תאפשר למנוי של החברה לבחור בשירות ADSL, מבלי שתותנה אספקתו גם ברכישת שירות ADSL only או ברכישת קו מנוי טלפון בסיסי של "בזק".

הרקע להחלטה

2. כאמור במסמך השימוע, תיקון תיק "שירות גישה בקצב מהיר באמצעות ספקי אינטרנט" ("תיק השירות") של "בזק", בשנת 2008, נעשה במציאות בה שירות ה- ADSL ניתן על גבי שירות קו

מנוי-טלפון מסורתי. על רקע הצורך להפסיק את התניית אספקת שירות ADSL בשירות טלפון בסיסי, ובין היתר, לאפשר למנויים אשר מעוניינים לרכוש שירותי טלפוניה ניחת של בעל רישיון אחר, המספק את שירותיו בטכנולוגיית Voice Over Broadband ("VOB"), יצר המשרד את שירות ה- ADSL only שהפריד משירות קו מנוי-הטלפון המסורתי את שירות הטלפון, ובכך ניתנה למנויים אפשרות לרכוש מ"בזק" שירות ADSL בלבד, מבלי שיחויבו לשלם גם עבור שירות טלפון בסיסי, ובכך להביא להתפתחות התחרות בתחום הטלפוניה הפנים הארצית הנייחת.

3. בחינה של נתוני ההצטרפות לשירות ה-ADSL, מאז בוטלה הכריכה בין שירות ה- ADSL לבין שירות הטלפוניה, העלתה כי מבין כלל המצטרפים לשירות ה-ADSL ובכלל כך שירות ADSL only, מספרם של אלו שבחרו להצטרף לשירות במסלול של סל תשלומים חלופי, המכונה "קו קל", אשר הציעה "בזק" למנוייה, עולה בהרבה על אלו שבחרו במסלול של ה- ADSL only. הדבר נבע מכך שלקוח רציונאלי המבקש לצרוך את שירות ה-ADSL, יבחר במסלול של סל "קו קל", במחיר חודשי קבוע של 25 ₪, המאפשר למנוי קבלת שיחות נכנסות וכן ביצוע שיחות יוצאות בתוספת תשלום בתעריף גבוה יחסית¹, ויעדיפו על פני החלופה של ה-ADSL only המסופק תמורת תשלום חודשי קבוע זהה, אך אינו מאפשר קבלה והוצאה של שיחות כאמור.

4. בהמשך, בתן המשרד בשנת 2011 את גובה תעריף שירות ה- ADSL only. מבדיקת המשרד עלה כי בעוד ש"בזק" מציעה למנוייה, במסגרת סלי תשלומים חלופיים ובמסגרת מבצעים, הנחות משמעותיות לתעריפים בעד שירותי הטלפוניה לרבות שירות קו מנוי-טלפון, היא אינה עושה כן ביחס לתעריף שירות ה- ADSL only, אשר נותר כשהיה מאז נקבע השירות בשנת 2008; כן נמצא כי חל בשוק שינוי לעומת מצבו ערב קביעת השירות האמור, וזאת, בין היתר, באשר ניתנה ל"בזק" האפשרות להציע הנחות של עד 40% על תעריפי השירותים המפוקחים, נוכח הירידה בנתח השוק שלה². בנסיבות אלו, התעורר קושי בכל הנוגע לסבירות מבנה התעריפים של החברה בנוגע לשירות ADSL only, ונדרשה בחינת השלכתו על התחרות בתחום הרלוונטי.

5. נוכח דפוסי השימוש הנוכחיים ברשת "בזק", ולאחר בחינת הנתונים שהיו בפני המשרד, הוברר למשרד כי שירות ה- ADSL אינו מהווה עוד "שירות תוספתי", וכי ההצדקה שהייתה קיימת

¹ תעריף של 25 אג' לדקת שיחה (כולל מע"מ).

² להשלמת התמונה יצויין כי בעת קביעת שירות ה- ADSL only בשנת 2008 ניתנו הנחות לא משמעותיות בסלי תשלומים חלופיים בשיעור של עד כ- 10%. בהתייחס לסל קו קל אשר העניק שיעור הנחה גבוה יותר על מרכיב התשלום הקבוע נכון לציין כי על פי נתונים שנמסרו למשרד על ידי בזק בשנת 2007 מרבית המנויים חויבו בתשלום החודשי המלא באותה עת.

בעבר לעניין שירות ה- ADSL only, אינה קיימת עוד. לנוכח הקושי התחרותי והצרכני, סבר המשרד כי נכון לשקול עריכת שינוי ביחס להסדרת אספקתו של שירות גישה רחבת פס לאינטרנט, באופן שתופסק כריכתה של אספקת שירות ה-ADSL בשירות ADSL only, או בשירות הטלפון הבסיסי.

6. בהקשר זה נכון לציין כי שירות ADSL only אינו זומה לשירותים אחרים המסופקים על ידי חברת "בזק". בשונה משירות קו-טלפון, אשר משמש להעברת מסרי בזק, שירות ה-ADSL only כשלעצמו אינו מאפשר העברת מסרי בזק אלא רק לאחר שהמנוי רוכש גם את שירות ה-ADSL מ"בזק" עצמה. כלומר, שירות ה- ADSL only אינו שירות העומד בפני עצמו, אלא הוא כרוך מעצם טיבו ברכישת שירות אחר נוסף של החברה, הוא שירות ה- ADSL, והפיצול בין השניים הינו מלאכותי.

7. כאמור, עד לקביעת שירות ה-ADSL only סיפקה החברה שירות של קו מנוי-טלפון, אשר על גביו ניתן שירות ה- ADSL כ"שירות תוספתי" ובעת רכישת שירות ADSL חוייב המנוי לרכוש גם שירות קו מנוי טלפון של "בזק". על-מנת לאפשר תחרות בשוק הטלפוניה הנייחת באמצעות שירותי טלפון הניתנים על-ידי מפעילי ה- VOB, נוצר צורך להפריד את רכישת שירות ה-ADSL מרכישת שירות הטלפוניה על-ידי המנוי, ולאפשר רכישת שירות ה- ADSL מ"בזק", שירות שהוא כידוע תשומה הכרחית לשם אספקת השירותים הניתנים בידי מפעילי ה-VOB, לשם רכישת שירותי טלפוניה ממתחרותיה של "בזק". לשם כך, בוצע תיקון תיק שירות ה- ADSL של "בזק" בשנת 2008.

8. לאור האמור לעיל סבר המשרד כי מתקיימות נסיבות המצדיקות לשקול מהלך של ביטול שירות ADSL only. משכך, פרסם המשרד שימוע ביום 20.12.2011, בו פורטו הרקע והנימוקים לשינוי הנשקל בהסדרה בדבר ביטול שירות ה- ADSL only, והתבקשו התייחסויות המפעילים הרלוונטיים לעניין זה.

9. במסגרת השימוע התקבלו, בין היתר, התייחסויות הכוללות טענות החורגות ממסגרת השימוע, ובכלל כך טענות לעניין הצורך בתיקון תיק שירות ADSL של "בזק" בהיבטים נוספים על אלו שנכללו בשימוע ביחס לתמחור שירות ADSL, ובהם לעניין הצורך בקביעת כללי SLA מעודכנים בהתייחס לספקי שירות גישה לאינטרנט, וטענות לעניין אספקת קווי תמסורת לספקי האינטרנט. ברי כי הטיפול בטענות אלה חורג ממסגרת השימוע והחלטה זו, ולפיכך המשרד לא התייחס לטענות אלה במסגרת החלטה זו.

10. במסגרת התשובה לשימוע העלתה "בזק" טענות לעניין מהות ההסדרה הנשקלת כמו גם לעניין תקינות ההליך שניהל המשרד. כיוון שטענות כאמור לא הועלו על-ידי מי מהגורמים שהתייחסו לשימוע פרט ל"בזק", והיו בעיקרן טענות הרלוונטיות ל"בזק", מצא לנכון המשרד להתייחס לטענות "בזק" במסמך נפרד שהועבר אליה. להלן תובא התייחסות המשרד לטענות כלליות שהועלו במסגרת ההתייחסויות לשימוע לעניין מתכונת ההסדרה.

11. הבעיה התחרותית והצרכנית הוצגו בשימוע. יובהר כי חברת "בזק" מחזיקה בכ-60% משוק הגישה רחבת הפס ומהווה מונופול מוכרז בשוק זה. לפיכך, ככל שקיימת בעיה צרכנית ותחרותית הנובעת ממבנה התעריפים של "בזק", הדבר משפיע באופן מהותי על התחרות ועל הצרכנים, ולפיכך נדרשת התייחסות הגורם המסדיר. כמו כן, יש לזכור כי מדובר בבעיה הנובעת מחיבור בין שירות הגישה רחבת-הפס ושירות הטלפוניה, וגם בשירות זה "בזק" מוכרזת כבעלת מונופולין.

12. נכון לציין כי הנתונים ביחס לנתחי השוק של "בזק" ושל מתחרותיה בשוק הטלפוניה, אינם הבסיס המרכזי להסדרה נשוא השימוע. שירות ה-ADSL, אשר אין לראות בו עוד "שירות תוספתי", כמו גם הקשיים התחרותיים והצרכניים עליהם הצבענו בשימוע, הם העומדים בבסיס ההסדרה המוצעת. המשרד נדרש להתייחס אליהם גם אילו נתוני ההצטרפות למתחריה של "בזק" היו טובים יותר.

13. למעלה מן הצורך, נציין כי נתוני שוק הטלפוניה הפנים-ארצית במגזר הקווים הבדידים מראים כי בשנה האחרונה קיימת סטגנציה בהתפתחות התחרות בתחום זה. הדבר בא לידי ביטוי, בין היתר, בכך שנתח השוק הנורמטיבי של קבוצת בזק (בזק ובזק בינלאומי) ירד בשנתיים האחרונות (דצמבר 2009 – נובמבר 2011) בכמעט 6%, אך מהם בשנה האחרונה (דצמבר 2010 – נובמבר 2011) בכ- 1.2% בלבד. בתחילת שנת 2011 חל אם כן שינוי משמעותי בשוק אשר המשיך במשך כל השנה.

במקרה הנוכחי אותרה בעיה תחרותית שאינה מאפשרת לשחקני ה-VOB לפעול על מגרש משחקים מאוזן ומגדילה את הקושי התחרותי, והדבר פוגע בהתפתחות התחרות ועל כן שקל המשרד להתערב. השינוי במספר המנויים המגויסים על ידי ספקי ה-VOB ובשיעור הגידול בנתחי השוק שלהם, מהווה אינדיקציה נוספת למשמעות הקושי שאותר. נכון לציין שגם אילו לא היה כל שינוי בדפוסי גיוס המנויים ונתחי השוק בהשוואה לתקופות קודמות, גם אז היה על המשרד לתת דעתו לקשיים שאותרו, לנוכח חלוף הזמן והשינויים שחלו ביחס לשירות ה-ADSL מאז נקבע לראשונה.

14. לעניין מהות ההסדר ובהמשך לטענות שנשמעו במסגרת ההתייחסויות לשימוע, יובהר כי המשרד מצפה כי שירות ה-ADSL יתומחר באופן שיישא בחלקו היחסי בעלויות הנגישות, ואולם אין

צפייה שעלויות הנגישות יועתקו במלואם לשירות ה-ADSL. אם כל שירות נושא בחלקו היחסי בעלויות הגישה, אזי אין כל הצדקה לגביית תעריף עבור שירות ADSL only, היות ושירות ה-ADSL יישא בחלקו בעלויות הגישה, אשר בחלקן נשא עד כה שירות ה-ADSL only. כך, ייקבע עבור שירות ה-ADSL תעריף בו יחויבו כלל מנויי ה-ADSL ללא קשר לשאלת צריכתו של שירותי טלפוניה על ידם, באופן שיכוסה חלקו היחסי בעלויות הגישה.

במקרה דנן, ייתכן שמנוי שצורך שירותי אינטרנט בלבד לא יישא במלוא עלויות הגישה, בשל ההוראה ברישיונה הכללי של "בזק" בדבר מחיר אחיד, שנועד לפתור את הקושי התחרותי והצרכני.

יש להבהיר כי המשרד אינו מבקש לקבוע תעריף לשירות ה-ADSL Only, או לקבוע כי על "בזק" להוסיף לתעריף ה-ADSL סכום מסוים, אלא מבקש המשרד לקבוע כי שירות ה-ADSL יישא בעלויות הגישה הכרוכות באספקתו. ההסדרה המוצעת אינה מתיימרת למנוע הפחתת תעריפים מספקי ה-VOB, כפי שנטען, אלא מבקשת להביא למצב תחרותי שבו יוכלו ספקיות ה-VOB להתחרות ב"בזק", ולא להתנהל תחת אילוץ אנטי תחרותי.

לאור כל המפורט לעיל, הוחלט לתקן כאמור את תיק השירות ברישיונה הכללי של חברת "בזק" בנוסח המצ"ב וזאת החל מיום 5.4.2012.

בברכה,

עדן בר טל
המנהל הכללי

העתק:

מר משה כחלון, שר התקשורת

מר חיים גרון, סמנכ"ל בכיר הנדסה ורישוי, משרד התקשורת

מר מימון שמילה, סמנכ"ל בכיר פיקוח ואכיפה מערך התקשורת, משרד התקשורת

מר עמי גילה, סגן מנהל אגף כלכלה ותקציב, משרד התקשורת

עו"ד אריק רשף, סגן היועצת המשפטית, משרד התקשורת