

ח' כסלו תשפ"א

24 נובמבר 2020

## עיון מחדש בתנאי מיזוג – 012 סמייל תקשורת בע"מ, בי תקשורת (אס פי

### (2 בע"מ ובזק החברה הישראלית לתקשורת בע"מ (7915)

#### 1. מבוא

ביום 31.3.10 אישר הממונה על התחרות (להלן **הממונה**) בכפוף לתנאים את בקשת המיזוג בין 012 סמייל תקשורת בע"מ ובי תקשורת (אס פי 2) בע"מ, שתיהן מקבוצת ירוקום, לבין בזק החברה הישראלית לתקשורת בע"מ (להלן **בזק**) (להלן **המיזוג**)<sup>1</sup>.

ביום 26.5.13 התקבלה אצל רשות התחרות בקשה לתיקון התנאים במיזוג, וביום 26.3.14 החליט ממלא מקום הממונה על ביטול חלק מן התנאים והוספת אחרים (להלן **תנאי המיזוג המתוקנים**)<sup>2</sup>. כתוצאה מתיקון התנאים התאפשר, הלכה למעשה, מיזוג בין בזק לבין די.בי.אס. שירותי לוויין (1998) בע"מ (להלן **יס**), אשר בעקבות החלטה זו הפכו לחברות שנשלטות על ידי גורם אחד.

לאחרונה, התקבלה אצל הממונה בקשה מצידה של יס לבטל שניים מתנאי המיזוג המתוקנים. הבקשה נוגעת לאיסור על שיווק סלי שירותים ולאיסור על בלעדיות ברכש תוכן, זאת מאחר שמאז ההחלטה בנוגע לתנאי המיזוג המתוקנים השתנה שוק התקשורת באופן שמהווה שינוי נסיבות המצדיק את תיקון התנאים.

בטרם תקבל החלטה בנוגע לתיקון תנאי המיזוג כאמור, מעמידה הממונה את התיקון הנשקל על ידה לעיון הציבור.

<sup>1</sup> החלטה בדבר אישור מיזוג בתנאים בין 012 סמייל תקשורת בע"מ, בי תקשורת (אס פי 2) בע"מ ובזק החברה הישראלית לתקשורת בע"מ (מזג 7915).

<sup>2</sup> תנאי מיזוג בזק – יס:

<https://www.gov.il/BlobFolder/news/bezeques/he/%D7%91%D7%96%D7%A7-%D7%99%D7%A1%20%20%D7%94%D7%95%D7%93%D7%A2%D7%94.pdf>.

## 2. תחום שידורי הטלוויזיה הרב-ערוצית בישראל והתמורות שחלו בו

שירותי טלוויזיה רב-ערוצית כוללים אספקת מגוון תכנים אודיו-ויזואליים הניתנים לצפייה על גבי מסך הטלוויזיה, הן באמצעות ערוצים ליניאריים והן באמצעות שירותי צפייה לפי דרישה (כדוגמת VOD).

תחום הטלוויזיה הרב-ערוצית מאופיין היסטורית כענף עם חסמי כניסה גבוהים הנוגעים בעיקר לעלות הגבוהה הכרוכה בהקמת תשתית ייעודית והשקעת סכומים נכבדים בשיווק ורכש תוכן. כתוצאה מכך, הענף נשלט שנים רבות על ידי שני שחקנים בלבד - הוט מערכות תקשורת בכבלים בע"מ (להלן הוט) ויס.

בשנים שחלפו מאז החלטת ממלא מקום הממונה לתקן את תנאי המיזוג, חלו שינויים המשליכים על חסמי הכניסה לתחום. ראשית, רשתות האינטרנט עברו תמורות ושדרוגים המאפשרים אספקת תכנים אודיו וויזואליים באיכות גבוהה - Over The Top (OTT). שנית, משרד התקשורת הוביל את רפורמת "השוק הסיטונאי", שאפשרה, בין היתר, לספקיות תקשורת לחבור מקטעי תשתית קיימים על בסיס הרשת של בזק או הוט ובעזרתן לספק שירותי תקשורת ללקוחות הקצה.<sup>3</sup> כמו כן, שחקן המעוניין לספק את השירות על בסיס רשת עצמאית אינו נזקק עוד להקמת תשתיות פיזיות המהוות חסם משמעותי ויכול לעשות זאת בתשתיות קיימות.<sup>4</sup> כלומר, שחקן חדש המעוניין להיכנס לתחום הטלוויזיה הרב-ערוצית אינו נזקק עוד להקים תשתית ייעודית, אלא באפשרותו לעשות שימוש בתשתית קיימת.<sup>5</sup>

<sup>3</sup> החלטה של משרד התקשורת - "תיק שירות סיטונאי BSA-Bit Stream Access + Telephony" (8.2014) [www.gov.il/BlobFolder/rfp/3790/he/3790%D7%A1%D7%A8%D7%95%D7%A7.pdf](http://www.gov.il/BlobFolder/rfp/3790/he/3790%D7%A1%D7%A8%D7%95%D7%A7.pdf).

<sup>4</sup> תיק שירות סיטונאי - שימוש בתשתיות פיזיות <https://www.gov.il/BlobFolder/policy/4248/he/%D7%A9%D7%99%D7%9E%D7%95%D7%A9%D7%91%D7%AA%D7%A9%D7%AA%D7%99%D7%95%D7%AA%D7%A4%D7%99%D7%96%D7%99%D7%95%D7%AA.pdf>.

<sup>5</sup> על אף הקשיים הרבים ביישום רפורמת השוק הסיטונאי, בשנת 2019 יותר מחצי מיליון לקוחות צרכו שירותי תקשורת במסגרת השוק הסיטונאי באמצעות תשתית האינטרנט של בזק (בזק דו"ח תקופתי לשנת 2019).

הודות להתפתחות הטכנולוגית והשינויים הרגולטורים הונמכו חסמי הכניסה וכתוצאה מכך נכנסו לתחום הטלוויזיה הרב-ערוצית מתחרים חדשים. בשנת 2015 החלה סלקום ישראל בע"מ (להלן **סלקום**) להציע שירותי טלוויזיה רב-ערוצית, ובשנת 2017 החלה גם פרטנר תקשורת בע"מ (להלן **פרטנר**) להציע שירותים דומים.

נוסף על משווקות הטלוויזיה הרב-ערוצית, נכנסו לתחום בשנים האחרונות מספר פלטפורמות בינלאומיות המציעות ספריות תכנים אודיו-ויזואליים לצפייה באמצעות רשת האינטרנט, דוגמת Netflix ו-Apple TV.

בעקבות כניסת התחרות לענף, במהלך השנים 2015-2019, התשלום החודשי הממוצע למנוי טלוויזיה רב-ערוצית (ARPU) ירד בכ-30%<sup>6</sup>. במקביל, שיעור נטישת המנויים (Churn Rate) השנתי של יס עלה מכ-13.9% בשנת 2015 לכ-21.2% בשנת 2019.<sup>7</sup> על רקע האמור, שוקלת הממונה לתקן את תנאי המיזוג כמפורט להלן:

### **3. איסור שיווק סלי שירותים**

#### **מהות התיקון: ביטול סעיף 4 לתנאי המיזוג המתוקנים**

#### **סעיף 4 לתנאי המיזוג המתוקנים קובע:**

”שירותי הטלוויזיה של בזק ימכרו ויסופקו בתנאים שוויוניים לכל לקוחות בזק, בין אם אלו רוכשים מבזק שירותי תקשורת נוספים ובין אם לאו. מחיר שירותי הטלוויזיה במסגרת סל שירותים יוצג בנפרד משאר השירותים.”

תנאי זה נועד ליתן מענה לחשש מפני קשירה תמחורית בין שירותי הטלוויזיה של בזק לבין שירותים אחרים שמספקת בזק. כלומר, החשש הוא שבאמצעות מכירה של חבילות תקשורת תוכל בזק לתמחר את שירותי הטלוויזיה במחירים טורפניים וכך לדחוק את המתחרים בשוק הטלוויזיה הרב-ערוצית מן השוק. החובה שנקבעה בתנאי זה, לספק את שירותי הטלוויזיה

<sup>6</sup> סיכום הכנסות שוק התקשורת לשנת 2019, דיווחי חברות התקשורת ועיבודי אגף כלכלה במשרד התקשורת [https://www.gov.il/BlobFolder/reports/07092020\\_1/he/Summary\\_of\\_communications\\_market\\_revenues\\_for\\_2019.pdf](https://www.gov.il/BlobFolder/reports/07092020_1/he/Summary_of_communications_market_revenues_for_2019.pdf).

<sup>7</sup> בזק – דו"חות תקופתיים לשנים 2015-2019.

בתנאים זהים, בין אם שירות זה נמכר כחלק מחבילת שירותים או בנפרד, נועדה להקשות על בזק לתמחר חבילת שירותים הכוללת שירותי טלוויזיה באופן מועדף.

כאמור, בשנים האחרונות חווה ענף שידורי הטלוויזיה הרב-ערוצית תמורות ושינויים רבים. הודות להתפתחות טכנולוגית ולביסוס שוק סיטונאי נכנסו לתחום הטלוויזיה הרב-ערוצית שני שחקנים חדשים – סלקום ופרטנר. במקביל, החלו מספר חברות תקשורת לפרוס תשתית סיבים עצמאית. כך, איי.בי.סי. איזראל ברודבאנד קומפני בע"מ החלה לפרוס רשת סיבים אשר פועלת במתכונת סיטונאית. כמו כן, כיום פרטנר פורסת רשת סיבים עצמאית והיא מגיעה למאות אלפי בתי אב.<sup>8</sup>

בהיבטים צרכניים ותפעוליים ישנם תועלות רבות במכירה של סל שירותים. כיום שוק התקשורת פועל במבנה של קבוצות תקשורת אשר יודעות לספק מספר שירותים, כך שהצרכן יוכל ליהנות מקבלת מספר שירותים תחת קורת גג אחת. מלבד בזק, שאר קבוצות התקשורת (הוט, סלקום ופרטנר) מציעות ללקוחותיהן מגוון חבילות שירותים הכוללות שירותי טלוויזיה מבלי ששירותי הטלוויזיה מתומחרים בנפרד. היתרונות הגלומים בחבילות תקשורת כוללים מענה טוב יותר לצרכי הלקוח (עבודה מול פחות נותני שירות) ועילות תפעולית רבה יותר לספק השירות (חיסכון במוקדי שירות לקוחות, הוצאות שיווק וכדומה). יעילויות אלו מאפשרות בהתאמה הצעת מחיר אטרקטיבי יותר לצרכן בעבור חבילה של מוצרים.

לאור זאת, שוקלת הממונה לבטל את סעיף 4 לתנאי המיזוג המתוקנים.

נדגיש כי אף אם סעיף 4 יבוטל, סעיף 5 לתנאי המיזוג המתוקנים, אוסר על בזק לנקוט בפרקטיקה תמחורית הקושרת בין תשתית האינטרנט של בזק לבין שירותים אחרים שמספקת בזק.

---

<sup>8</sup> פרטנר – דו"ח תקופתי לשנת 2019.

#### 4. איסור בלעדיות ברכש תוכן

מהות התיקון: עדכון סעיף 6 לתנאי המיזוג המתוקנים בכל הנוגע לתוכן זר

סעיף 6 לתנאי המיזוג המתוקנים קובע:

”בזק ויס תבטלנה את כל הסדרי הבלעדיות שהן צד להם בנוגע לתכני טלוויזיה שאינם הפקות מקור, ולא תהיינה עוד צדדים להסדרי בלעדיות כאלו. יובהר, כי בהסדרי הבלעדיות הנזכרים בסעיף זה לא נכללים הסדרי בלעדיות כלפי בעלי רשיונות לשידורים, כמפורט בהחלטה”.

תנאי זה נועד לתת מענה לחשש מפני חסימת מתחרים פוטנציאליים בתחום הטלוויזיה הרב-ערוצית על ידי יס. זאת, באמצעות נקיטת פעולות שנועדו להגביה את חסמי הכניסה לתחום זה ברובד השידורים, בדרך של התקשרות בהסדרי בלעדיות בנוגע לתכנים אודיו-וויזואליים. לפיכך, נאסר על בזק ויס להיות צד להסדרי בלעדיות או הסדרים המקימים בלעדיות דה-פקטו ברכש תוכן.<sup>9</sup>

בתחום התוכן נהוג להבחין בין תוכן מקומי שהופק בישראל לטובת שידור מקומי לבין תוכן זר שהופק על-ידי גורם מחוץ לישראל לצורך שידור במדינות מחוץ לישראל, ואינו כולל תכני ספורט. על מנת לספק ללקוח הצעת ערך אפקטיבית, משווקי טלוויזיה רב-ערוצית זקוקים בין היתר לתוכן מקומי, תוכן ספורט ותוכן זר. מגוון התכנים הזמינים לרכישה בקטגוריות התוכן השונות משתנה בהתאם לסוג התוכן וכפועל יוצא מכך, החשש לחסימת מתחרים באמצעות הגבלת רכש תוכן מסוים משתנה.

בדיקת הרשות העלתה כי היצע התוכן הזר הוא רחב וניתן לרכשו ממספר גורמים שונים: אולפני המייג'ורס בארצות הברית המרכזים בידם הפקה והפצה של תכנים מרכזיים לתעשיית הטלוויזיה; מפיקים עצמאיים המונים שורה ארוכה של בתי הפקה עצמאיים בארצות הברית ובמדינות אחרות; רשתות טלוויזיה זרות, המפיקות תכנים לשימושן העצמי ומוכרות את הערוץ שבבעלותן בשלמותו או תכנים ממנו גם לאחרים. בנוסף לכך, קיימת אפשרות לרכוש תכנים

<sup>9</sup> למעט ביחס להפקות מקור כהגדרתם בתנאי המיזוג המתוקנים.

רבים ומגוונים באמצעות אגרגטורים בינלאומיים בעלי כח רכש משמעותי, המרכזים מגוון תכנים זרים מכל אחד מהגורמים המפורטים לעיל.<sup>10</sup>

לאור זאת, שוקלת הממונה לשנות את סעיף 6 כך שלא יחול על רכש תוכן זר. בכל הקשור לתכני ספורט ולתכנים מקומיים שאינם נבנסים להגדרת הפקות מקור התנאי יישאר בתוקפו.

נדגיש כי ביטול התנאי בשלעצמו לא מעניק היתר ליס לרכוש תכנים בבלעדיות באופן שיפגע בתחרות. יס, כפופה (כמו שאר השחקנים בענף) לכלל הנחיות חוק התחרות הכלכלית, תשמ"ח-1988 ומשכך כל חוזה רכש שיש עורכת עם ספק תוכן זר כפוף ממילא למשטר "הערכה עצמית" על פי כללי פטור הסוג המתאימים. לפיכך, יס לא תוכל להתקשר בתניות חוזיות שאינן עומדות בתנאים הקבועים בסעיף 14(א) לחוק התחרות הכלכלית. בכלל זאת בזק לא תוכל להתקשר בתניות חוזיות שעלולות לגרום לפגיעה של ממש בתחרות.

כל אדם המעוניין בכך מוזמן לשלוח הערות לתיקון המוצע לתנאים עד ליום 24.12.20 לידי מר אביעד כדורי באמצעות פקס שמספרו 02-5458555 או באמצעות דואר אלקטרוני: [aviadka@competition.gov.il](mailto:aviadka@competition.gov.il)

למען הנוחות, הנוסח המלא של תנאי המיזוג המתוקנים מופיעים בקישור מטה:

<https://www.gov.il/BlobFolder/news/bezeqes/he/%D7%91%D7%96%D7%A7-%D7%99%D7%A1%20%D7%94%D7%95%D7%93%D7%A2%D7%94.pdf>.

---

<sup>10</sup> מסקנה זאת עולה בקנה אחד עם החלטת הממונה בדבר תיקון תנאי מיזוג חברות הכבלים (12.9.18) – <https://www.gov.il/BlobFolder/news/cablecompanies/he/%D7%A9%D7%99%D7%A0%D7%95%D7%99%20%D7%AA%D7%A0%D7%90%D7%99%20%D7%9E%D7%99%D7%96%D7%95%D7%92%20%D7%97%D7%91%D7%A8%D7%95%D7%AA%20%D7%94%D7%9B%D7%91%D7%9C%D7%99%D7%9D.pdf>.

