

ירושלים, כ"ז אב תש"ף
17 אוגוסט 2020

לכבוד,
גב' לירן אבישר בן-חורין, מנכ"ל
משרד התקשורת
רחוב יפו 23, ירושלים 9199907

באמצעות דוא"ל: lirana@moc.gov.il

שלום רב,

הנידון: פתיחת מרכזי חלוקה לתחרות

מסמך זה יעסוק באופן פתיחת מרכזי החלוקה לתחרות. תחילה, יוצג רקע כללי אודות מרכזי החלוקה והמגבלות החלות על מתחרותיה של דואר ישראל להשתמש בהם. לאחר מכן, נסקור בקצרה את עיקרי ההמלצות שגובשו לאורך השנים על מנת לפתוח את מרכזי החלוקה לתחרות. בנוסף, נתייחס ליתרונות וחסרונות אפשריים של השיטות השונות וכן לעמדת דואר ישראל ומתחרותיו. לבסוף, תוצג עמדת רשות התחרות (להלן **הרשות**).

רקע כללי:

מרכזי חלוקה, מהווים מקבץ של תיבות מכתבים, המרוכזות בתוך מבנה ייעודי או בתוך מבנה סניף דואר ישראל.¹ נמעני מרכזי החלוקה מקבלים את דברי הדואר לתיבות המכתבים המצויות במרכזי חלוקה ולא לתיבות המכתבים שנמצאות בפתח ביתם, ככל שקיימות כאלה. מרכזי החלוקה מאופיינים בהימצאותן של תיבות מכתבים סגורות ונעולות מבחוץ, הנפתחות על-ידי הנמען באמצעות מפתח. חלוקת דברי הדואר במרכזי החלוקה אפשרית רק באמצעות גישה לחלקן הפנימי של תיבות המכתבים המצוי בתוך מרכז החלוקה.

¹ ראה גם תקנות הדואר (תשלומים בעד שירותי החברה לפי סעיף 37(א) ו-1(ג) לחוק), תשס"ח-2007, הגדרות.

על פי נתונים שהתקבלו מדואר ישראל, קיימים [REDACTED] תאי דואר הממוקמים [REDACTED] מרכזי חלוקה, אשר פרוסים על פני [REDACTED] יישובים שונים. כמו כן, [REDACTED] מסך תאי הדואר במרכזי החלוקה ממוקמים בתוך סניפי דואר ישראל.² סך תאי הדואר במרכזי החלוקה מהווים [REDACTED] מכלל תיבות הדואר בארץ.³ כיום, הגישה למרכזי החלוקה נתונה לשליטתה הבלעדית של דואר ישראל.

כמו כן, קיימים כ-117,000 תאי דואר שכורים⁴ פעילים המהווים כ-4% מכלל הכתובות בארץ.⁵ הגישה לתאי הדואר השכורים נתונה אף היא לשליטתה הבלעדית של דואר ישראל. עם זאת, נמען המשתמש בתא דואר שכור בחר ביוזמתו לקבל דברי דואר מסוימים בתא זה, וזאת על אף שקיימת בבעלותו תיבת דואר נוספת במרכז חלוקה או בביתו. לפיכך, חוות דעת זאת לא תעסוק בתאי הדואר השכורים שכן, דין תאי הדואר השכורים שונה מדין מרכזי החלוקה.

היעדרה של תשתית חילופית וקיומה של סבירות נמוכה להקמתה:

בהיעדר גישה למרכזי החלוקה, בעל היתר⁶ המבקש להגיע לנמענים אלו ייאלץ לחלק את דברי הדואר ישירות לבתי הנמענים או לחלופין להקים תשתית מרכזי חלוקה עצמאית. כאמור לעיל, חלוקה ישירה בבית הנמען אינה תמיד אפשרית כיוון שלא תמיד ישנן תיבות דואר פרטיות בנוסף על מרכזי החלוקה.⁷ יתרה מזאת, חלוקה במרכזי החלוקה חוסכת למחלק את העלות הגבוהה הכרוכה בהליכת הדוור מבניין לבניין ומבית לבית, המהווה חלק משמעותי מעלות חלוקת הדואר. על פער העלות בין חלוקה ישירה לבית הנמען לבין חלוקה במרכז חלוקה, עמדה גם הועדה לקביעת תעריפי חברת הדואר ועדכונם (להלן **ועדת שגיא**):

”...מרכזים אלה נותנים לנמענים שירות שונה מהרגיל, באשר דבר הדואר אינו נמסר להם במענם, כי אם בתיבות דואר המצויות במרכז אליו הם חייבים לגשת כדי לאסוף אותו.

² מקור: מענה דואר ישראל לדרישת נתונים מתאריך 27.07.20.

³ על פי נתונים שפורסמו בדו"ח ועדת רוזן, בישראל יש סך כולל של 2.72 מ' כתובות – עמ' 39.

⁴ תא דואר שכור – תא דואר פרטי שניתן להשכיר מדואר ישראל תמורת תשלום. לרוב, תאי דואר אלו ממוקמים בתוך או בסמוך ליחידות הדואר.

⁵ דו"ח ועדת רוזן, עמ' 39.

⁶ בעל היתר – גוף אשר קיבל היתר ממשרד התקשורת לתת שירותי איסוף, העברה, חלוקה או מסירה בישראל של דואר כמותי.

⁷ על פי תקנה 13.01 לתקנות התכנון והבניה (בקשה להיתר, תנאים ואגרות), התש"ל-1970, אם נקבעה חלוקת דואר במרכז, ניתן להתקין תיבת מכתבים אחת עבור כל הבניין או מקצתו;

בשיטה זו עלויות החלוקה נמוכות במידה ניכרת מחלוקה בכתובת הנמען, באשר היא חוסכת במידה רבה מרכיבים קבועים בעלות (בעיקר מרכיב ההליכה באזור של הדוורים).⁸

בהתאם לכך, התעריף הקבוע על-ידי משרד התקשורת למשלוח דואר כמותי⁹ לנמעני מרכזי החלוקה באמצעות דואר ישראל, נמוך ממחיר משלוח דואר כמותי לנמענים אחרים.¹⁰ בהתחשב בעלות החלוקה הגבוהה לתיבות הצמודות לבתי הנמענים, ספק אם יוכלו בעלי ההיתר להציע מחיר תחרותי לתעריפי דואר ישראל, בעבור הגעה אל אותם נמענים.

לכאורה, בעל היתר המתחרה בדואר ישראל יכול להקים תשתית מרכזי חלוקה עצמאית בבעלותו וכך להגיע לאותם הנמענים. עם זאת, הקמת מערך מרכזי חלוקה חלופי עלולה להימשך מספר שנים ודורשת השקעות הוניות. מנתונים שהתקבלו מדואר ישראל עולה כי העלות הממוצעת של הקמת מרכז חלוקה בתוך מבנה היא [REDACTED] ש' ועלות ההקמה הממוצעת של מרכז חלוקה בתוך מבנה ייעודי הנקרא – "קישורית"¹¹ היא [REDACTED] ש'.¹² בנוסף לכך, עלות האחזקה השנתית של מרכז חלוקה השוכן בתוך מבנה עומדת על [REDACTED] ש' בשנה, בעוד עלות האחזקה השנתית של קישורית עומדת על [REDACTED] ש' בשנה. כלומר, בעל היתר אשר ירצה להקים תשתית מרכזי חלוקה נוספת בדומה לזאת שקיימת היום לדואר ישראל ייאלץ להשקיע [REDACTED] ש'.

על פי נתונים שפורסמו בדו"ח הועדה המייעצת לשר התקשורת לבחינת שירותי דואר בתחום השמור (להלן **ועדת רוזן**), [REDACTED]

⁸ דו"ח ועדת שגיא, עמ' יא'.

⁹ דואר כמותי – מכתבים הנשלחים בכמויות גדולות – לפחות 1,000 פריטים למשלוח בודד.

¹⁰ תעריפי חברת הדואר 01.06.2020 –

<https://mypost.israelpost.co.il/media/2567/%D7%97%D7%95%D7%91%D7%A8%D7%AA-%D7%AA%D7%A2%D7%A8%D7%99%D7%A4%D7%99%D7%9D-162020-002.pdf>

¹¹ יחידה ייעודית הנבנית מראש במפעל ולא באתר עצמו.

¹² מקור: מענה דואר ישראל לדרישת נתונים מתאריך 27.07.20.

[REDACTED] [REDACTED]
[REDACTED]¹⁵

אף אם יש הצדקה כלכלית להקים תשתית מרכזי חלוקה נוספת, חרף העלויות הכרוכות בכך
נשאלת השאלה אם נמעני התשתית החילונית יטרחו לגשת
למרכזי חלוקה שיוקמו על ידי מתחרותיה של דואר ישראל בתכיפות מספקת על מנת לקבל
את דברי הדואר המחולקים שם. נמענים אלו יחזיקו שתי תיבות דואר לפחות, המצריכות
איסוף ממספר מקומות שונים. ספק רב אם יהיו מי שיבחרו לשלוח דברי דואר אל מרכזי
החלוקה החדשים, בידעם שנמעניהם לא יטרחו בכלל לבקרו או שיבקרו אותם בתכיפות
נמוכה.

לאור כל זאת, הסבירות שתוקם תשתית מרכזי חלוקה חלופית נמוכה.

מהאמור לעיל עולה כי העדר הגישה למרכזי החלוקה מהווה חסם להתפתחות התחרות, נוכח
אי יכולתם של בעלי ההיתר לחלק דברי דואר במרכזי החלוקה הקיימים ונוכח העדר פתרונות
תחליפיים קרובים לקבלת גישה.

יש לציין כי בכפוף לתנאי הרישיון, דואר ישראל רשאית להקים מרכזי חלוקה נוספים.¹⁶
[REDACTED]¹⁷

לאור זאת, ככל שהגישה למרכזי החלוקה תישאר בשליטתה הבלעדית של דואר ישראל,
עלול להיווצר לה תמריץ להעדיף הקמת מרכזי חלוקה על פני חלוקה רגלית בשכונות ובתי
מגורים חדשים וכן, לעבור למודל של מרכזי חלוקה במקום חלוקה רגלית ביישובים ושכונות
קיימות. כך, תשמר דואר ישראל את יתרונה על פני מתחרותיה המנועות לחלק דברי דואר
באופן עצמאי במרכזי החלוקה.

¹⁴ דו"ח ועדת רוזן עמ' 17-15.

[REDACTED]
[REDACTED]
[REDACTED]

¹⁵ [REDACTED]
¹⁶ רשיון כללי לחברת דואר ישראל בע"מ למתן שירותי דואר, שירותים כספיים מטעם החברה הבת ושירותים
נוספים, נספח ב': שירותי בעל הרישיון חלק א': הוראות כלליות.

¹⁷ על פי מענה דואר ישראל לדרישת נתונים מתאריך 27.07.20, [REDACTED]
[REDACTED]

הצדקה להתערבות רגולטורית – משאב חיוני

העדר חלופות קרובות ואי היתכנות מעשית להקים תשתית מרכזי חלוקה נוספת עשויים ללמד כי מרכזי החלוקה עונים להגדרה של "משאב חיוני" – מתקן, עסק, הליך או גורם, המהווה שלב הכרחי בשרשרת ייצור או מתן שירות, במובן זה שבלעדי השימוש בו לא תקום תחרות בין מתחרים לאורך השרשרת.

כאשר חברה במעלה הזרם מחזיקה במשאב חיוני לצורך אספקת שירותים במורד הזרם, ובנוסף בלתי אפשרי מבחינה כלכלית או מעשית לשכפל או להחליף משאב זה, ניתן לכפות על בעל התשתית לאפשר למתחריו לעשות שימוש בתשתית.

כך, נקבע בארה"ב כבר בשנת 1912 כי על מיזם משותף, בבעלות מספר חברות רכבת, שהחזיק במסוף רכבות מרכזי בעיר סנט לואיס, אשר מוקם על גבי גשר שהיווה דרך גישה יחידה אפשרית מצד מערב לעיר, לאפשר זכות גישה למסוף ובאמצעותו גם ליתר חברות הרכבת.¹⁸ במקרים נוספים בארה"ב, הוטלה חובה על מחזיק ברשת קווי חשמל מקומית לאפשר שימוש בה לגורמים המוליכים חשמל.¹⁹ כך גם נקבע גם ביחס לספק טלפון קווי אשר מנע ממתחריו לעשות שימוש בתשתית שברשותו כדי להעביר שיחות חוץ.²⁰

באיחוד האירופי, מפעיל נמל שהחזיק במקביל חברת אניות משא חויב להקצות למתחריו זמני עגינה יעילים מבחינה מסחרית כפי שהוא מקצה לחברת האניות שבבעלותו.²¹ במקרה אחר, מיזם משותף אשר החזיק בבעלותו זכויות שימוש בתשתית מסילת רכבת נאלץ להקצות 25% מהקיבולת האפשרית של המסילה לשימוש המתחרים.²²

כפי שעולה מהדוגמאות שהוצגו לעיל, במקרים המתאימים ניתן לכפות על בעל מונופולין לאפשר למתחריו להשתמש בתשתית השייכת לו.

אופן פתיחת מרכזי החלוקה לתחרות:

כאמור, העדר הגישה למרכזי החלוקה מונעת מבעלי ההיתר להתחרות בדואר ישראל ולהציע ללקוחותיהם, המבקשים לשלוח דואר כמותי, גישה לנמעני מרכזי החלוקה. על מנת לאפשר

¹⁸ United States of America v. Terminal Railroad Association of St. Louis, 32 S.Ct. 507 (1912).

¹⁹ Otter Tail Power Co. v. United States, 410 U.S. 366 (1973).

²⁰ MCI Communications v. American Tel & Tel. Co. 708 F.2d 1081, 1132 (7th Cir., 1983).

²¹ Sea Containers v. Stena Sealink (OJ L15/8, 18.1.1994).

²² Eurotunnel (OJ L 354/66, 31.12.94).

לבעלי ההיתר להתחרות באופן שווה בדואר ישראל, ישבו בעבר על המדוכה מספר ועדות שונות אשר התייחסו לסוגיית פתיחת מרכזי החלוקה לתחרות. להלן נסקור בקצרה את עיקרי ההמלצות:

בשנת 2006, הגישה ועדת שגיא את המלצותיה לשר התקשורת ושר האוצר דאז. בנוגע לסוגיית מרכזי החלוקה, המליצה ועדת שגיא:

”לאפשר לכל בעל היתר כללי לחלוקת דואר כמותי המעוניין בכך, גישה למרכזי החלוקה (למעט יוצאים מן הכלל), באופן שיאפשר לו להיכנס למרכזי החלוקה לצורך חלוקת דואר כמותי, תמורת דמי גישה של 12 אג' לדבר דואר.”²³

הועדה ציינה כי מהלך של פתיחת הענף לתחרות לא יהיה שלם ללא שתתאפשר גישה חופשית למרכזי החלוקה. עוד ציינה הועדה, כי אם מרכזי החלוקה היו נמצאים בבעלות הרשות המקומית או המדינה, לא הייתה עולה כלל שאלת חופש הגישה אליהם.

בשנת 2014, הוועדה לבחינת תעריפי חברת הדואר וחברת בנק הדואר ושירותיהן (להלן **ועדת ריין**), דנה אף היא בסוגיית פתיחת מרכזי החלוקה לתחרות. בדומה לוועדת שגיא, סברה ועדת ריין כי יש לאפשר למתחרותיה של חברת הדואר גישה פיזית חופשית למרכזי החלוקה:

”הוועדה ממליצה כי תינתן הוראה על ידי שר התקשורת לחברת הדואר, לפיה לא יאוחר משישה חודשים מיום אימוץ המלצות הוועדה, חברת הדואר תפתח את כל מרכזי החלוקה לחלוקה פיזית על ידי בעלי ההיתר. מרכזי החלוקה יונגשו לבעלי היתר באמצעות מתן מפתח עבור כל מרכז חלוקה ותמורת ”דמי גישה” בסך 0.02 ש"ח לדבר דואר.”²⁴

לדעתה של ועדת ריין, העדר הגישה למרכזי החלוקה מהווה חסם משמעותי להרחבת התחרות.

²³ דו"ח ועדת שגיא, עמ' ד';

בשל העובדה שחלק ממרכזי החלוקה נמצאים בתוך סניף דואר ולא במתקן נפרד, ועדת שגיא המליצה כי דואר ישראל תוכל לבקש ממשדד התקשורת פטור מחובת חופש הגישה במקרים מיוחדים.

²⁴ דו"ח ועדת ריין, עמ' 18;

יש לציין כי עבור תאי דואר שכורים או מרכזי חלוקה שנמצאים פיזית בתוך יחידות דואר, המליצה הועדה לאפשר גישה באמצעות מסירת דברי הדואר לדואר ישראל.

בעקבות המלצתה של ועדת רייך ולאחר הליך שימוע שערך משרד התקשורת, הוכנס לרישיונה של דואר ישראל סעיף המחייב אותה לספק גישה פיזית למרכזי החלוקה באמצעות מתן מפתח לבעלי ההיתר:

"בעל הרשיון יאפשר גישה פיזית לכל בעל היתר כמותי למרכזי חלוקה כאמור בדרך של מתן מפתח למרכזי החלוקה."²⁵

בדיקת הרשות העלתה, כי על אף תיקון הרישיון ואימוץ המלצתה של ועדת רייך, דואר ישראל לא סיפקה לבעלי ההיתר מפתח או גישה פיזית למרכזי החלוקה, [REDACTED]

[REDACTED]²⁶

בניגוד להמלצות ועדת שגיא וועדת רייך, בשנת 2019, סברה ועדת רוזן כי יש לאפשר גישה למרכזי החלוקה על פי מודל של תשלום פר מכתב ולא באופן פיזי:

"הוועדה ממליצה כי בעלי היתר ישתמשו במרכזי חלוקה ובתאי דואר שכורים בשיטה של "תשלום למכתב", שייקבע בידי שר התקשורת, בהסכמת שר האוצר. בעלי היתר יעבירו את דברי הדואר למרכז מיון ארצי של חברת הדואר, וחברת הדואר תעבירם לתעודתם במחיר שייקבע."²⁷

ועדת רוזן סברה, כי מתן גישה פיזית עבור מספר גורמים שונים למרכזי חלוקה עלולה ליצור מספר בעיות, כגון: קושי לפקח על הנעשה במרכזי החלוקה וקושי בחלוקת אחריות בנוגע לתפעול, שדרוג ותחזוקת מרכזי החלוקה.

עמדת דואר ישראל:

[REDACTED]

[REDACTED]²⁸

[REDACTED]

[REDACTED]

[REDACTED]

²⁵ רשיון כללי לחברת דואר ישראל בע"מ למתן שירותי דואר, שירותים כספיים מטעם החברה הבת ושירותים נוספים, תיקון מס' 5, סעיף 39א.

[REDACTED]²⁶

²⁷ דו"ח ועדת רוזן, עמ' 7.

²⁸ מסמכים שהתקבלו על ידי ב"כ דואר ישראל בתאריך 30.07.20.

[REDACTED]

[REDACTED]

[REDACTED]

[REDACTED]

[REDACTED]

[REDACTED]

[REDACTED]

[REDACTED]

[REDACTED]

[REDACTED]

[REDACTED]

עמדת הרשות:

ככלל, הרשות סבורה שרצוי יותר כי כל שחקן יחזיק ברשותו תשתית עצמאית. כך, יוכלו השחקנים השונים להתחרות באופן שווה וללא צורך לעשות שימוש בתשתית הנמצאת בבעלות מתחרה. אף על פי כן, גישה זאת אינה תמיד יעילה או מעשית, וכך גם בסוגיית פתיחת מרכזי החלוקה לתחרות.

בהעדר יעילות או סבירות שבעלי ההיתר יקימו תשתית מרכזי חלוקה חלופית, עמדת הרשות היא כי הפתרון היעיל ביותר הוא העברת מרכזי החלוקה שמפעילה דואר ישראל לגורם שאינו קשור בקשרי בעלות (ישירים או עקיפים) כלשהם לדואר ישראל או לבעלי ההיתר. הגורם הניטרלי שיפעיל את מרכזי החלוקה יספק גישה פיזית חופשית לכלל בעלי ההיתר ולדואר ישראל, תמורת תעריף אחיד ושיווני. כתוצאה מכך, בעלי ההיתר יוכלו להעניק שירות חלוקת דואר באופן עצמאי וללא כל תלות בדואר ישראל. כמו כן, בעלי ההיתר יוכלו לבדל את מאפייני השירות שלהם ולספק מגוון מוצרים ושירותים, ללא צורך בהסכמתה של דואר ישראל או בשיתוף פעולה עמה. בנוסף לכך, סוגיות האחריות והפיקוח על תפעול, שדרוג ותחזוקת מרכזי החלוקה יהיו בסמכותו הבלעדית של הבעלים החדש.

³² מסמכים שהתקבלו על ידי ב"כ דואר ישראל בתאריך 05.08.20.

לדעת הרשות, כל פתרון אחר אינו מונע באופן מוחלט מדואר ישראל להערים קשיים שונים על בעלי ההיתר ולייצר לעצמה יתרון תחרותי מולם.

מתן גישה על פי מודל של תשלום פר מכתב ייצור תלות של בעלי ההיתר בדואר ישראל. כך לדוגמה, בעלי ההיתר יוגבלו לספק שירותים רק בזמני החלוקה המוגדרים של דואר ישראל. כמו כן, לדואר ישראל ייווצר תמריץ לספק לבעלי ההיתר שירותים ברמה נמוכה לעומת השירותים שהיא מספקת באופן ישיר ללקוחותיה.

הפתרון של מתן גישה באמצעות מפתח יוצר אף הוא תלות מסוימת של בעלי ההיתר בדואר ישראל. כך לדוגמה, שליטה במרכזי החלוקה יאפשרו לדואר ישראל להחזיק במידע הנחוץ למתחרים על מנת לחלק דברי דואר באופן עצמאי במרכזי החלוקה, כגון: חלוקת התאים הפנימית בתוך מרכז החלוקה.³³

לאור כל זאת, נראה כי העברת מרכזי החלוקה לגורם ניטראלי הוא המודל העדיף מבחינה תחרותית. שכן, רמת התחרות בין דואר ישראל לבין בעלי ההיתר תגדל וכך גם צפוי שיפור בטיב השירות ומגוון המוצרים הזמינים ללקוחות מרכזי החלוקה.

לדואר זאת, ישנה חשיבות לאפשר לבעלי ההיתר לחלק דברי דואר במרכזי החלוקה וכך להתחרות באופן שווה בדואר ישראל.

הרשות ערה לכך, שקיימת בעיה להעביר את מרכזי החלוקה הממוקמים בתוך סניפיה של דואר ישראל למפעיל חדש. במקרים אלה, מוצע כי דואר ישראל תחלק את דברי הדואר של בעלי ההיתר האחרים על פי תעריף מוסכם שיקבע על ידי שר התקשורת. כאמור לעיל, מרכזי החלוקה שממוקמים בתוך סניפי הדואר כוללים כ- [REDACTED] תאי דואר המהווים רק כ- [REDACTED] מסך תאי הדואר במרכזי החלוקה. אף אם הגישה לתאי דואר אלו תישאר בשליטתה הבלעדית של דואר ישראל, המצב התחרותי שיווצר טוב לאין שיעור מהמצב הקיים שכן, יתאפשר לבעלי ההיתר לספק שירותים ברוב מרכזי החלוקה הכוללים כ- [REDACTED] תאי דואר.

³³

בנוסף, מומלץ כי ייאסר על דואר ישראל להקים מרכזי חלוקה חדשים ואם ישנה דרישה להקמת מרכזים שכאלה, הגורם אליו יועברו מרכזי החלוקה יהיה אחראי על בנייתם ותפעולם.

אני עומדת לרשותך לכל שאלה או הבהרה בעניין.

בברכה ובכבוד רב,

מיכל הלפרין
הממונה על התחרות