

ירושלים, ג' ניסן תשפ"ד
11 אפריל 2024

לכבוד:

מר אלעד מקדסי, סמנכ"ל בכיר ומנהל מנהל כלכלה

משרד התקשורת

בדוא"ל: mekdasie@moc.gov.il

שלום רב,

הנדון: טיוטת תקנות התקשורת (בזק ושידורים) (שימוש ברשת בזק ציבורית של מפ"א)

(הוראת שעה) (תיקון), התשפ"ד-2024

1. ביום 28 במרץ 2024, פרסם משרד התקשורת טיוטת תקנות התקשורת (בזק ושידורים) (שימוש ברשת בזק ציבורית של מפ"א) (הוראת שעה) (תיקון), התשפ"ד-2024 (להלן **תיקון התקנות**) שמטרתה להפחית את התשלומים המרביים בעד השירותים הסיטונאיים ברשת בזק החברה הישראלית לתקשורת בע"מ (להלן **בזק**). כך, תיקון התקנות מציע לבצע הפחתה משמעותית של כ-44% מתעריף הגישה לתשתית הפסיבית של בזק המופיע בתקנות, אשר מהווה הפחתה של כ-42% מהמחיר הנגבה בפועל על ידי בזק עבור השירותים.¹
2. רשות התחרות (להלן **הרשות**) תומכת בהצעה ומברכת על הצעד אשר צפוי להגביר את התחרות ולתמרץ פריסת תשתיות על ידי שחקנים שונים.

רקע: השירותים הסיטונאיים וסולם ההשקעות

3. כידוע, במדינת ישראל פרוסה תשתית ארצית של צינורות, גוברים, ארונות תקשורת וכדו', המכונה "הרשת הפסיבית". בתוך הרשת הפסיבית מועברת רשת התקשורת הקווית עצמה, המכונה "הרשת האקטיבית". הרשת האקטיבית משמשת להעברת שירותי תקשורת שונים – טלפוניה, טלוויזיה ואינטרנט – ואספקתם לצרכנים הסופיים.

¹ התעריף המופיע בתקנות עומד על 446 ש"ק"מ, התעריף שנגבה בפועל על ידי בזק עומד על כ-430 ש"ק"מ, והתעריף לאחר תיקון התקנות צפוי לעמוד על 250 ש"ק"מ.

4. בזק היא השחקנית היחידה המחזיקה ברשת פסיבית בפריסה מלאה ומהווה מונופול בתחום.² חלקים משמעותיים מתשתית פסיבית זו הוקמו בזמנו על ידי משרד הדואר (כיום משרד התקשורת) ובהמשך הועברו לבזק כחברה ממשלתית ולאחר מכן לבזק כחברה מופרטת.
5. שחקנים המבקשים להיכנס לאספקת שירותי תקשורת ללקוחות צריכים למקם את עצמם ב"סולם השקעות" שעניינו היקף ההשקעה בכניסה למקטעים השונים שהוזכרו לעיל – הקמת רשת חדשה הכוללת רשת פסיבית ואקטיבית; הקמת רשת אקטיבית חדשה על גבי רשת פסיבית קיימת; או אספקת שירותי תקשורת על בסיס רשת אקטיבית קיימת. לעמדת הרשות, וכפי שעולה גם מפסק הדין של בית הדין לתחרות בעניין בזק,³ הקמת תשתית פסיבית נוספת כרוכה בעלויות גבוהות ואף אינה כדאי מבחינה משקית.⁴ יש בכך כדי להפוך את התשתית הפסיבית שכיום מוחזקת בידי בזק למעין מונופולין טבעי.
6. נוכח האמור, תקנות התקשורת מחייבות את בזק לספק שירותים סיטונאיים לכלל חברות התקשורת. חובת אספקת השירותים הסיטונאיים מאפשרת לחברות שאינן בעלות תשתית, באזורים מסוימים או בכלל, לקבל גישה לתשתית הפסיבית של בזק בעבור תשלום מפוקח, זאת על מנת שיוכלו להשחיל בתוכה תשתית אקטיבית שתהיה בבעלותן לצורך אספקת שירותי תקשורת לצרכן.
7. במקביל, קיימת לבזק גם חובה לספק שירותי Bit Stream Access (להלן **שירותי BSA**),⁵ שירותים בהם לצורך אספקת שירותי תקשורת ללקוחות הקצה, מתקשר ספק שירותי תקשורת שאין בבעלותו תשתית אקטיבית עם בעל תשתית אקטיבית להעברת נתונים בסטנדרטים שהוגדרו על ידם מראש.

תיקון התקנות המוצע

² ראו הכרזת מונופולין מיום 30 ביולי 1995.

³ ת"כ 19-09-64790, עמ' 10: "בקביעה עמדה הממונה על כך שמסיבות טכניות, קיימים חסמים גבוהים להקמת תשתית פסיבית חדשה באזורים מאוכלסים, והלכה למעשה, אין בידי הספקיות אפשרות לפרוס באזורים אלה תשתיות פסיביות עצמאיות."

⁴ יצוין כי לצד העלויות הגבוהות, הקמת תשתית פסיבית נוספת כרוכה גם בעלויות שאינן כלכליות כדוגמת מפגעים סביבתיים או עבודות חפירה וקידוח שיכולות להוות מטרד לסדר הציבורי.

⁵ חובה זו חלה על בזק הן בתשתית נחושת והן בתשתית סיבים, וקיימות בעלות תשתית אקטיבית נוספות עליהן חלות חובות מסוג זה.

8. השירותים הסיטונאים מאפשרים עליה של שחקנים בסולם ההשקעות והרחבת רשתות התקשורת שבבעלותם, זאת חלף שימוש ברשת אקטיבית של ספק מתחרה.

9. הפחתת העלויות הנגבות על ידי בזק עבור שימוש בתשתית הפסיבית שלה תגדיל את התמריץ של השחקניות בתחום להרחיב את פריסת התשתית האקטיבית בבעלותן, חלף הסתמכות על הרשת האקטיבית של שחקנים קיימים. בעלות של השחקנים השונים על תשתית אקטיבית עצמאית מאפשרת להם להתחרות על מרכיב גדול יותר בעלות המוצר וכן על איכות התשתית האקטיבית ובהתאם על מגוון ואיכות השירותים המוצעים על ידן. כך, פריסה עצמאית של רשת אקטיבית מאפשרת לפורס הרשת להחליט על איכות הרשת שתיפרס, היינו רשת סיבים מתקדמת או רשת של כבלי נחושת הנחשבת מיושנת, וכן על איכות השירותים והמוצרים שיוצעו על ידו ללקוח בהתבסס על התשתית בבעלותו לדוגמא מהירות הורדה והעלאת נתונים, איכות צפייה גבוהה, גודל החבילות שיוצעו ועוד.

10. על החשיבות המיוחדת של אפשרות חכירת התשתית הפסיבית לתחרות המלווה בחדשנות בתחום עמדה ועדת גרונאו בשנת 2008 אשר גיבשה המלצות להגברת התחרות בתחום התקשורת בישראל.⁶ כך, נכתב בדו"ח הועדה כי:

"תפקיד מיוחד שמור בשוק לספקים שאינם רוצים להיות תלויים באיכות התשתית של מתחריהם, ועל כן הם חוכרים את מקטע הגישה ("עניבת הלקוח" - loop local), משדרגים אותו, ומציעים שירותים מתקדמים שלא ניתן היה להציע ללא שדרוג הרשת".⁷

עוד נכתב בדו"ח הועדה כי:

"הוועדה רואה בפיתוח שוק סיטונאי ובאופציית חכירה של מקטע הגישה את המפתח לרענון והמשך פיתוח התחרות, ולשדרוג הרשת. הוועדה סבורה כי דרבון ההשקעה בתשתית הניחת הוא קריטי לצמיחת הענף בעתיד והיציאה

⁶ ראו דין וחשבון הוועדה לגיבוש המלצות מפורטות בדבר מדיניות וכללי התחרות בתחום התקשורת בישראל, שנת 2008, בקישור:

https://www.gov.il/BlobFolder/guide/committe_report/he/%D7%93%D7%95%D7%97%20%D7%94%D7%95%D7%95%D7%A2%D7%93%D7%94.pdf

⁷ עמ' 6.

משיווי המשקל הנוכחי שאינו מעודד השקעות מחייבת כניסת מתחרים חדשים שיחכרו את רשת הגישה של בעלי התשתיות הקיימים".^{9,8}

11. נוכח האמור, רשות התחרות תומכת בתיקון התקנות המוצע.
12. עם זאת, אין בתיקון כדי לפתור את שורש הבעיה התחרותית הקיימת בנוגע לשירותים הסיטונאיים, היינו ניגוד העניינים המובנה שקיים לבזק. לעמדת הרשות כפי שהוזכר לעיל¹⁰, לאור מאפייני התשתית הפסיבית ההופכים אותה למונופול טבעי, ראוי כי התשתית הפסיבית תוחזק בידי גורם בלתי תלוי ואובייקטיבי, אשר אינו פועל בעצמו בפריסת רשתות אקטיביות או באספקת שירותי תקשורת ובהתאם אין לו תמריץ להגביל גישה של ספקיות שירותי תקשורת לתשתית הפסיבית. כך, תובטח לכלל ספקי השירותים המעוניינים בכך גישה לתשתית הפסיבית.
13. המלצת אובייקטיביות הרשת הפסיבית אף ניתנת ליישום בקלות בשכונות חדשות שמוקמות, שכן בשכונות אלו אין תשתיות קיימות וניתן לקבוע את זהות פורס התשתית. אף אם מדובר בפתרון חלקי, זהו פתרון מהיר ופשוט ליישום אשר יאפשר את שיפור המצב באזורים מסוימים, יקל על המתחרים במקטע אספקת שירותי התקשורת באזורים אלו ויתמרץ את הפריסה לכל הפחות בשכונות החדשות.

שירותי ה-BSA

14. כאמור לעיל, במקביל לשירותים הסיטונאיים, בזק מחויבת לספק גם שירותי BSA, שבמסגרתם שחקנים מתחרים יכולים להציע שירותים על גבי הרשת האקטיבית של בזק.
15. פריסה של רשת אקטיבית, אף אם באופן חלקי, כרוכה גם היא בהשקעת משאבים ניכרים, אשר עלולים לשמש כחסם כניסה לתחום שירותי התקשורת. בהתאם, חובת

⁸ עמ' 7.

⁹ טענות דומות עלו בפסק הדין של בית הדין לתחרות בעניין בזק, ת"כ 19-09-64790, עמ' 42-40. ראו לדוגמא: "שירותי ה-BSA משמר את השליטה של בעלת התשתית, ומותיר את השוק עם מתחרות שיכולתן לשמש רסן תחרותי כתחום האיכות והמחיר מופחתת", וכן: "שירותי ה-BSA מייצר תלות טכנית של המתחרים הנסמכים על התשתית של בעל רשת התקשורת המתחרה בהם. לעומת זאת, הקמת רשתות אקטיביות עצמאיות, מאפשרת תחרות מלאה יותר בין מספר בעלי רשתות תקשורת עצמאיים. ככזו, היא מביאה לתחרות אפקטיבית ועשירה יותר מפתרון שירותי ה-BSA".

¹⁰ עמדה זו אף הוצגה על ידי הרשות במסגרת צוות בין משרדי שהוקם בשנת 2018 ודן בהפרדה מבנית בחברת בזק.

אספקת שירותי BSA מנמיכה את חסמי הכניסה לתחום אספקת שירותי תקשורת ללקוחות.

16. לצד זאת, לשירותי ה-BSA עלולה להיות השפעה שלילית על התמריץ של שחקנים

לפרוס תשתיות, שכן הן תוכלנה לשמש גם את מתחרותיהן באספקת שירותי תקשורת.

17. על כן, מברכת הרשות על כוונתו של משרד התקשורת לבצע בחינה גם לגבי מודל ה-

BSA. בדומה להפחתת המחירים הסיטונאיים, הפחתת מחירי ה-BSA יסייעו להפחתת

חסמי הכניסה לתחום אספקת שירותי תקשורת ללקוחות ויביאו להגברת התחרות, כאשר

על בחינה זו לאזן בין הפחתת חסמי כניסה למתחרים במקטע אספקת שירותי תקשורת

לבין הפחתת התמריץ שנוצר לשחקנים להניח תשתיות אקטיביות מתחרות.

18. אנחנו עומדים לרשותך לכל שאלה או הבהרה.

בברכה ובכבוד רב,



חנן נסים, ראש צוות

רשות התחרות