

לי סיוון תש"ף  
22 יוני 2020

לכבוד  
מנכ"ל משרד התקשורת

שלום רב,

הנדון: **קביעת מחיר אחיד לשירותי אינטרנט מבוססי סיב אופטי (FTTP) – המלצה לאחר שימוע**  
סימוכין: שימוע בנושא שבנדון מיום 4.8.19

ביום 18 בדצמבר 2018 פורסם להתייחסות מסמך "עקרונות מדיניות לפרישת תשתיות אולטרה רחבות פס בישראל – קול קורא" ("מתווה הסיבים"). מטרת מתווה הסיבים הייתה לבחון את העקרונות האסדרתיים ליישום מדיניות המשרד לאור המצב התחרותי-כלכלי בשוק הנייח, המעלה חשש להיעדרם של תמריצים מספקים לשדרוג התשתיות הנייחות בהתאם לביקושים המתפתחים, וחשש להמשך קיומה של דינמיקה תחרותית שתעודד מחיר ואיכות מיטביים לצרכן.

כחלק ממתווה הסיבים פורסם ביום 4 באוגוסט 2019 שימוע שבסמך הנוגע להמלצה בעניין קביעת מחיר אחיד לשירותי אינטרנט מבוססי סיב אופטי (FTTP) ("השימוע"). השימוע מהווה נדבך באסדרה שתחול על אספקת שירותי אינטרנט מבוססי סיבים.

בשימוע תואר החשש כי החובות החלות על בעלי התשתית, כגון פרישה רחבה של תשתיות מבוססות סיבים אופטיים ואספקת שירות BSA על גבי תשתיות אלו, לעומת פרישה של ספקי השירות הממוקדת באזורים הכדאיים ביותר כלכלית עלולים ליצור מבנה תעריפים שאינו מעודד פרישה רחבה של בעלי התשתית ועל כן פוגע ביישום הפרישה לכלל הארץ ועשוי לפגוע בתחרות בין תשתיות.

על מנת לתת מענה לחשש המתואר לעיל המשרד שקל חלופות שונות שהוצגו בפירוט בשימוע. האפשרות המועדפת שהוצגה בשימוע הייתה לקבוע שבמתן שירותים מבוססי סיבים אופטיים,<sup>1</sup> בעלי רישיון לא יוכלו להפלות בין מנויים על בסיס סוג התשתית בה נעשה שימוש, לרבות אם מדובר בתשתית של ספק השירות עצמו או בתשתית של בעל תשתית או גורם אחר.

בהמשך לשימוע התקבלו במשרד התקשורת ("המשרד") התייחסויות הגורמים הבאים: חברת הוט טלקום ש.מ. ("הוט"), חברת בזק החברה הישראלית לתקשורת בע"מ ("בזק"), קבוצת פרטנר ("פרטנר"), קבוצת סלקום ("סלקום"), חברת בינת עסקים בע"מ ("בינת עסקים") והתייחסות אחת מהציבור.

<sup>1</sup> ביום 14.6.2020 פרסם המשרד שימוע בדבר "רשת בעלת קיבולת גבוהה מאוד" - הוצגו הקריטריונים שהמשרד מתכוון לקבוע לצורך אפיון רשת כ"בעלת קיבולת גבוהה מאוד" - בהתאם לקריטריון של הקמת רשת סיבים FTTH בה פרוש סיב אופטי עד לשקע אופטי בבית הלקוח, או בהתאם לספי ביצועים שפורטו בשימוע.

לאחר שבחנו את הטענות שעלו במסגרת ההתייחסויות כאמור ובהתאם להתייחסות שתובא מטה, להלן המלצתנו:

א. במתן שירותי גישה לאינטרנט הניתנים באמצעות סיבים אופטיים אל דירת המגורים (Fiber to the Home FTTH)<sup>2</sup> למנויים פרטיים, בעלי רישיונות לא יוכלו להציע למנויים הצעות בתנאים שונים או בתעריף שונה, כתלות בתשתית המוצעת. (סוג התשתית המוצעת לא יהווה מאפיין סביר המצדיק אבחנת קבוצת מנויים אחת מאחרת בהתאם לסעיף ברישיון העוסק בפעילות הוגנת, "אי אפליה" או "סוגי מנויים" וזאת בין אם מדובר באספקת השירות באמצעות תשתית של ספק השירות עצמו או בתשתית של בעל תשתית או גורם אחר ("מחיר אחיד").

ב. אסדרה זו תכנס לתוקף באופן מידי.

ג. האמור במכתבו של מנכ"ל המשרד מיום 23.2.2015 יוסיף לחול ביחס לשירותי גישה לאינטרנט שאינם ניתנים באמצעות סיבים אופטיים אל בניין המגורים.

להלן יוצגו עיקרי הטענות שעלו בהתייחסויות לשימוע והמענה להן:

1. **טענה:** על המשרד לקבל החלטות בנושא היקף מחויבות הפרישה של בזק בטרם קבלת החלטות בנושא שהוצג בשימוע. ככל שלבזק תינתן גמישות בקביעת היקף הפרישה החשש למעגל הרסני קטן ואין חובה לקבוע אסדרה של מחיר אחיד על ספקי השירות.

**מענה:** הטענה לא מתקבלת. כפי שתואר בשימוע, בשנים הקרובות צפוי כי פרישת רשתות חדשות של ספקי השירות באמצעות שימוש בתשתית הפסיבית של בעלי התשתית תתרחבנה ותגענה לעשרות אחוזים ממשקי הבית בישראל. בחלק ממשקי הבית אף צפויות להיפרש מספר תשתיות. פרישה נרחבת זו מהווה איום תחרותי משמעותי על ההגמוניה של בעלי התשתית בשוק התקשורת ובפרט על בזק. יחד עם זאת, בעקבות החשש כפי שפורט בשימוע, על האסדרה של משרד התקשורת להיות מוכנה ועדכנית לרגע בו יבקש בעל תשתית להפעיל רשת תקשורת מבוססת סיבים (FTTH או רשת מקבילה לכך). בהמלצות הצוות הבין-משרדי לבחינת מדיניות פרישת תשתיות תקשורת אולטרה רחבות פס הוצע כי בזק תודיע על היקף הפרישה שתעוגן באסדרה ויתר האזורים ייפרשו בסבסוד מקרן שתעניק תמריצים כספיים לפרישה. יחד עם זאת, גם בהתאם למתווה שפורסמה ולהמלצות הביניים, בזק צפויה להוסיף להיות כפופה לחובת פרישה בהקף מסוים כך שקביעת האסדרה היא בעלת חשיבות, בפרט בעיתוי הנוכחי. אסדרת המחיר האחיד שתביא למגרש משחקים מאוזן לכל המתחרים בהיבט התמחור, היא בעלת חשיבות בעיצוב החובה שתחול על לבזק לפרישת רשת סיבים בהיקף נרחב ("המלצות הצוות").<sup>3</sup> ככל שבזק לא תתחייב לפרישה רחבת היקף חשיבותה של אסדרת המחיר האחיד תפחת ואף לא צפויה לה השפעה שלילית מהותית על המתחרות שכן לא צפוי שימוש רחב בשירות BSA על גבי רשת הסיבים של בזק.

<sup>2</sup> או רשת שוות ערך לה מבחינת רמת השירות כפי שייקבע המשרד.

<sup>3</sup> [https://www.gov.il/he/departments/publications/Call\\_for\\_bids/05112019](https://www.gov.il/he/departments/publications/Call_for_bids/05112019)

#### לפיכך, קיימת הצדקה לקבל החלטה בנושא כבר עתה.

ראשית, מכיוון שהחשש מהיווצרות מעגל הרסני מוסיף להתקיים אף בכפוף להמלצות הצוות ככל שמחוייבות הפרישה היא בהיקף נרחב וכוללת איזורים שעלויות הפרישה בהן שונות. שנית, מכיוון שקיימת חשיבות רבה בגיבוש המדיניות עוד בטרם קביעת היקף הפרישה ביחס לבזק מכיוון שהמדיניות צפויה להשפיע על היקף הפרישה שלה ושל מתחרותיה שיפרשו באזורים שישוּבסדו באמצעות הקרן. מדיניות ברורה וידועה מראש, בין היתר בעניין שנדון בהחלטה זו, היא, אפוא, אחד האלמנטים הנדרשים לצורך יישום מיטבי של ההמלצות.

2. **טענה:** מועד יישום המדיניות צריך להיקבע למועד שבו בזק תתחיל לפרוש באופן משמעותי באזורים שאינם כדאיים כלכלית ולכל הפחות לעוד 5 שנים ממועד תחילת אספקת השירות על ידי בזק.

**מענה:** הטענה לא מתקבלת. קבלת ההחלטה כבר עתה היא בעלת חשיבות לצורך הטמעתה אל תוך מדיניות התמחור של הגורמים השונים מראש. לקביעת המדיניות מראש משקל רב ביצירת ודאות ובהירות שנחוצים לשוק על מנת להתמודד עם אי ודאות עסקית.

יתרה מכך, ככל שהפרישה המשמעותית באיזורים שאינם כדאיים תעוכב, ממילא יוכלו ספקי השירות להביא זאת בחשבון בקביעת מדיניות התמחור שלהם. נוסף על האמור, קביעת אבני דרך לכניסת האסדרה לתוקף עשויה להיות מורכבת ועמומה. לכן, גם למען הפשטות, נכון לקבוע את אסדרת המחיר האחיד ללא קביעת אבני דרך.

עוד נציין כי הדינמיקה התחרותית, והצורך בהצגת החזר מהיר על ההשקעה ובצבירת יתרונות לגודל, תוביל לפרישה של בעלי התשתית תחילה באזורים הכדאיים ביותר כלכלית. סביר שתהייה חפיפה רבה לאזורים אלו עם האזורים בהם ספקי השירות פרשו את תשתיותיהם עד כה ולכן החשיבות של דחיית המועד לתחילת האסדרה פוחתת.

3. **טענה:** יש להחריג את לקוחות השוק העסקי מקביעה זו בעקבות מבנה התמחיר השונה של השירותים הניתנים ללקוחות עסקיים כ"חבילת שירותים כוללת".

**מענה:** הטענה מתקבלת. החשש ממעגל הרסני שתואר בשימוע מכוון לשירותים המסופקים למגזר הפרטי. השונות הגדולה בין שירותי אינטרנט למגזר הפרטי לבין שירותי אינטרנט למגזר העסקי מצדיקות אבחנה באסדרת המחיר האחיד. המגזר העסקי מאופיין לרוב בהתאמת שירותים פרטניים ללקוח עסקי מסוים ולצרכיו, זמן אספקת שירות (SLA) שונה לכל לקוח עסקי ובהתאם למחירים שונים. לפיכך, האסדרה תחול על לקוחות המגזר הפרטי בלבד בהתאם להגדרתם ברשיון.

4. **טענה:** ההסדר המוצע בשימוע מגביר את הסיכונים להצרת המרווחים הקמעונאיים של ספקי השירות. על המשרד להסדיר מראש מנגנון יעיל למניעת צמצום המרווחים של ספקי השירות.

**מענה :** הטענה לא מתקבלת. אסדרת נושא צמצום מרווחים מתמקדת במחירים הסיטונאיים והקמעונאיים של בעלי התשתית והאסדרה שבנדון עוסקת במחירים הקמעונאיים של ספקי השירות ולכן הקשר בין הדברים הוא עקיף. השלמת גיבושו של המנגנון למניעת צמצום מרווחים כחלק מהאסדרה הכוללת הקיימת על בעלי התשתית, טרם הסתיימה אף שהמשרד פרסם שני שימועים בנושא,<sup>4</sup> ובכוונת המשרד להשלים זאת בעתיד. יחד עם זאת, תמחור היוצר צמצום מרווחים עשוי לגרום צעדי פיקוח ואכיפה או להצדיק בחינה של אסדרה של המשרד וזאת אף בטרם גובש המנגנון הסופי. יצוין כי המורכבות בהשלמת גיבושו של המנגנון נוגעת בעיקר לסוגיית בחינת צמצום מרווחים בתבילות שירותים.

5. **טענה :** ההסדר המוצע בשימוע חייב להיות מלווה במנגנוני אכיפה יעילים, כולל סנקציות חריפות במקרה של הפרה.

**מענה :** הטענה מתקבלת חלקית. כל אסדרה הנקבעת על ידי המשרד נדרשת למנגנוני פיקוח ואכיפה יעילים. המנגנונים הקיימים הנשענים על תלונות מקרב הציבור ובחינות יזומות של המשרד מספקים מענה הולם לכך. אומנם, אין בכך כדי ליתר את הצורך בזיהוי קבוצת השוויון ובחינת ההצדקות למחירים שונים המופנים ללקוחות, בדומה למצב הקיים היום.<sup>5</sup> בנוסף, ניסיון העבר מלמד שבמשרד מתקבלות פניות ציבור רבות ככל שיהיו מחירים נמוכים בשוק שאינם מוצעים לכולם כך שלהערכתנו שלב זיהוי ההפרות, ככל שיהיו כאלו, יהיה יעיל. באשר לטענות בדבר צורך בסנקציות חריפות, המשרד סבור כי סל הכלים שלרשותו מאפשר התמודדות מספקת עם הפרות שעשויות להתגלות.

בברכה,



ד"ר עופר רז-דרור

סמנכ"ל בכיר ומנהל מינהל הכלכלה

<sup>4</sup> שימוע משנת 2014 [https://www.gov.il/he/Departments/publications/Call\\_for\\_bids/3966](https://www.gov.il/he/Departments/publications/Call_for_bids/3966)

ושימוע משנת 2017 [https://www.gov.il/he/Departments/publications/Call\\_for\\_bids/hearing311020017](https://www.gov.il/he/Departments/publications/Call_for_bids/hearing311020017)

<sup>5</sup> כך לדוגמא בשוק קיימות הנחות ומבצעים למצטרפים חדשים או בהתאם למאפיינים אחרים שאינם מהווים בהכרח אפליית מחירים אסורה.

העתק :

מר מימון שמילה, המשנה למנכ"ל ומנהל מינהל הנדסה, משרד התקשורת  
מר איתן כסיף, סמנכ"ל בכיר ומנהל מינהל פיקוח ואכיפה, משרד התקשורת  
עו"ד ברוריה מנדלסון, סגנית בכירה ליועצת המשפטית, משרד התקשורת  
עו"ד זיו גלעדי, ממונה (יעוץ משפטי), משרד התקשורת  
מר עמי גילה, סגן מנהל מינהל כלכלה, משרד התקשורת  
מר רן אורנבך, מרכז בכיר (רגולציה), משרד התקשורת  
גבי רעיה עדני, רכזת תקשורת ותיירות, אגף תקציבים, משרד האוצר  
מר עמרי בן-חורין, רפרנט תקשורת ותיירות, אגף תקציבים, משרד האוצר  
עו"ד אבי גרוסמן, ראש צוות תקשורת, מחלקת שווקים, רשות התחרות