

23 פברואר 2026

ו' אדר תשפ"ו

לכבוד

מר אלעד מקדסי

המנהל הכללי

הנדון: קביעת תשלומים מרביים בשוק הסיטונאי – המלצה בעקבות שימוע

חוות דעת כלכלית

סימוכין: (1) שימוע משרד התקשורת מיום 29.07.2025

חלק א. מדיניות

רקע

1. ביום 29.07.2025 פרסם משרד התקשורת (להלן: "המשרד") שימוע בנושא קביעת תשלומים מרביים בשוק הסיטונאי (להלן: "השימוע"). השימוע התבסס על חוות דעת כלכלית (נספח ו) (להלן:

"חוות הדעת הכלכלית"),¹ של הצוות הכלכלי המקצועי (להלן: "הצוות המקצועי") בשיתוף חברת הייעוץ Axon Partners Group ("Axon", "אקסון") במסגרתה הובהר כי המשרד רואה עדיפות בתחרות מבוססת תשתית אקטיבית על פני הסתמכות נרחבת על שירותי Bitstream Access (להלן: "BSA"). בהתאם לכך, הוצע במסגרת השימוע מתווה להפחתה מדורגת של חובת בזק לספק שירותי BSA מפוקח לחברות הקמעונאיות הגדולות אשר סך מנויי האינטרנט שלהן עולה על 300,000 (כיום הוט, סלקום ופרטנר, להלן: "החברות הגדולות").

2. לפי המתווה שהוצע:

- החל מיום 1.1.2027 בזק תחויב לספק כמות BSA מפוקח בהיקף של 15% מסך מינויי הסיבים של החברה.
- החל מיום 1.1.2028 חובת בזק לספק BSA מפוקח תעמוד על 5% מסך מינויי הסיבים של החברה.

¹ משרד התקשורת, מינהל כלכלה, "קביעת תשלומים מרביים בשוק הסיטונאי, חוות דעת כלכלית", יולי 2025

(להלן "חוות דעת כלכלית").

- פיקוח תעריפים על שירות BSA לחברות הגדולות לא יחול על הקווים שמעבר לחובה האמורה.

- לחברות שאינן חברות גדולות לא תהיה הגבלה על מספר קווי ה-BSA במחיר מפוקח.

3. לשימוע הוגשו התייחסויות מטעם החברות הבאות: **בזק החברה הישראלית לתקשורת בע"מ** ("בזק"), **IBC אנלימיטד בע"מ** ("IBC"), **הוט טלקום ש.מ.** ("הוט"), **סלקום תקשורת קווית ש.מ.** ("סלקום") ו**פרטנר פתרונות תקשורת נייחים שותפות מוגבלת** ("פרטנר"), **אינטרנט רימון בע"מ** ("אינטרנט רימון"), **גילת טלקום בע"מ** ("גילת טלקום"), **טריפל סי מחשוב ענן בע"מ** ("טריפל סי"), ו**פייבר-גריד שותפות מוגבלת** ("פייבר גריד"). כן התקיימו שימועים בעל פה לחברות שהיו מעוניינות בכך.

התייחסות מפורטת לטענות מרכזיות שהועלו בשימועים מצ"ב כנספח א' המתייחס בעיקר למדיניות המוצעת וכנספח ב' המתייחס בעיקר למודל התמחור.

4. טענה מרכזית שעלתה בהתייחסויות של החברות (...) הייתה כי הקצאת ה-BSA המפוקח בשיעור של 15% ו- 5% כמפורט לעיל אינה מספקת כדי להציע ללקוחותיהן שירות מבוסס סיבים באזורים שבהם אין פריסה אחרת זולת זו של חברת בזק במידה שבזק תסרב לספק BSA בכמויות גדולות יותר באזורים אלו.

5. היקף פרישת רשתות הסיבים האופטיים, נכון ליום 31.12.2025, הינו כדלקמן: בכלל אזורי הארץ, למעט באזורי התמרוץ, פועלות שלוש חברות שבבעלותן תשתית סיבים בפרישה רחבה, המספקות שירותים סיטונאיים: בזק, IBC, ופרטנר. המרכזיות שבהן מבחינת היקף הפרישה הן בזק ו- IBC. בזק פרושה בכ- 2.9 מיליון דירות מגורים, IBC פרושה בכ- 2.4 מיליון דירות מגורים, ופרטנר פרושה בכ- 1.1 מיליון דירות מגורים. קיימות (...) אלף דירות מגורים בהן ישנה גישה רק לרשת הסיבים של בזק, (...) אלף דירות מגורים בהן ישנה גישה רק לרשת IBC, ו- (...) אלף דירות מגורים בהן ישנה גישה רק לרשת פרטנר.

מדיניות מוצעת

6. בהתאם למדיניות המשרד לעידוד פרישת רשתות סיבים ולקידום תחרות מבוססת תשתית, כפי שהוצגה במסגרת השימוע ובחוות הדעת הכלכלית שצורפה לו, ולאחר בחינה מקיפה ופרטנית של כלל הטענות וההתייחסויות כפי שהועלו בשימוע בע"פ ובכתב, להלן יפורט המתווה המומלץ על ידי הצוות המקצועי:

א. כמות קווי ה-BSA שבזק תחויב לספק **במחיר מפוקח** לכל אחת מהחברות הגדולות **תקבע לפי נוסחה ובאופן החישוב הבא**²:

מספר דירות המגורים בעלות גישה לתשתית בזק שבהן בזק היא הפורשת היחידה, כפול נתח השוק של קווי האינטרנט הקמעונאים של אותה חברה (כולל שירות מבוסס סיבים ונחושת).³ ככל שמספר דירות המגורים שבהן בזק היא הפורשת היחידה ישתנה, מכסת אספקת ה-BSA שתחול על בזק תשתנה בהתאם. בזק

² יודגש כי חובת אספקת BSA על גבי רשת הנחושת תיוותר בעינה.

³ נתחי השוק ופער הפרישה יפורסמו פעמיים בשנה, ב-1 במרץ וב-1 ספטמבר. חישוב נתחי השוק יתבססו על מידע שייגיע למשרד בסוף הרבעון הרביעי וסוף הרבעון השני, לפי העניין.

תחייב לאפשר שימוש בכל כמות קווי BSA שתבקש על ידי חברה גדולה עד למכסה שתקבל בהתאם לחישוב שלעיל. כל בקשה לחריגה מעבר למכסה שתקבל, תעשה בהתאם לתנאים שיפורטו להלן.

יובהר בהקשר זה כי ככלל, אנו סבורים כי באזורים שבהם יש פורש נוסף מלבד בזק אין צורך לחייב את בזק לספק BSA מפוקח לחברות הגדולות. מטרת המתווה המוצע היא לתת מענה לחשש מפגיעה בתחרות רק באזורים בהם פורש עם חובת פרישה (דהיינו בזק) הוא הפורש היחיד, ובד בבד לעודד פרישת תשתית נוספת. אולם, בשל קשיים יישומיים במודל גיאוגרפי פרטני, המתווה המתואר קובע הקצאת BSA בהתבסס על פערי הפרישה הכוללים מבלי להגביל את חובת אספקת ה- BSA רק לאזורים שבהם רק בזק פרושה.

- ב. במטרה לאפשר שולי צמיחה ותקופת הסתגלות, נתח השוק של כל חברה גדולה יחושב כחלקה היחסי מתוך סך הקווים הקמעונאים של החברות הגדולות ובזק. בשיטה זו, נתח השוק של החברות הקטנות (המהווה כ-10% מהשוק הכללי) יוחרג מהחישוב הכולל, ולמעשה יחולק באופן יחסי בין החברות הגדולות.⁴
- ג. במידה ולחברה גדולה יש הסכם IRU (Indefeasible Right of Use) עם בזק, מספר הקווים הכלולים בהסכם זה יופחת מהקצאת ה-BSA המפוקח של אותה החברה.
- ד. כמו כן, מעבר לשירות ה-BSA שיילקח בחשבון במסגרת הנוסחה שפורטה לעיל, יכלול בה גם שירות VULA (Virtual Unbundled Local Access) - זאת לאור (...) במסגרת השימוע על כך ששירותי ה-VULA דומים במהותם לשירותי ה-BSA ולכן יש להתייחס אליהם בהקשר למתווה להגבלת חובת בזק לספק שירותי BSA באותו אופן כמו ל-BSA. לעמדת הצוות, יש לקבל טענה זו. בהתאם לכך, בכל מקום במסמך זה שבו נזכר BSA, יראו בו ככולל גם VULA, כלומר הקצאת BSA מפוקח בהתאם למכסות תכלול את סכום קווי ה-BSA וה-VULA.
- ה. לחברות שאינן חברות גדולות תשאר האפשרות לגישה בלתי-מוגבלת ל-BSA שיסופק על-ידי בזק במחיר במפוקח.

יישום המתווה

7. ככל שהמתווה יאושר- לעמדת הצוות, על המשרד לפרסם את הקצאת ה-BSA המפוקח לחברות הגדולות אחת לשישה חודשים ב-1 למרץ וב-1 לספטמבר של שנה קלנדרית. המכסה תיגזר מהיקף מעודכן של דירות המגורים המונגשות בתשתית בזק בלבד, כפי שהיה ידוע בסוף הרבעון שקדם למועד הפרסום. על החברות להתאים את כמות השימוש ב-BSA בזק לכמות המוקצית להם תוך שישה חודשים מיום פרסומה, או לקבל אישור מראש על חריגה מהמכסה בהתאם לסעיף הבא. לצורך אימות העמידה במכסה, החברות יידרשו להעביר למשרד נתונים

⁴ במידה שבמהלך הזמן תסווג חברה נוספת כחברה גדולה, מעבר לחברות הקיימות ובזק, יקצה המשרד לחברה זו מכסה בהתאם למודל, וזאת מבלי לגרוע מהמכסות שהוקצו לשאר החברות.

מעודכנים על כמות קווי ה-BSA שרכשו מחברת בזק תוך חמישה ימי עסקים מתום ששת החודשים האמורים.

הרחבת חובת הדיווח מראש על הסכמים סיטונאים עם בזק

8. בחוות הדעת הכלכלית אשר צורפה לשימוע נכתב כי **"ככל שקבוצות התקשורת הגדולות יבקשו לחתום עם בזק על הסכמים חליפיים למנגנון ה-BSA הקבוע בתקנות, ובכלל זה הסכמי IRU, או שיבקשו להרחיב הסכמים קיימים, הרי שגם הסכמים אלו עלולים להעלות חששות דומים מפני פגיעה בתחרות בשוק תשתיות הסיבים. לפיכך, הרי שאלו יובאו בפני הגורם המאסדר, כשבמסגרת הבחינה האם לאשרם יילקחו בחשבון פרמטרים של תרומה לשוק התקשורת, לרבות לעניין תמריצי פרישת תשתיות בהתאם למדיניות המשרד והעדר פגיעה בתחרות"**.⁵ מוצע להרחיב את הדרישה לקבל אישור מראש מהמשרד לכל חריגה מהמכסה שנגזרת מהמודל החדש, לרבות רכישת שירותי BSA ו-VULA במתכונת בדידה ולרבות הסכמי IRU חדשים עם בזק והרחבה או שינוי בהסכמי IRU קיימים שנחתמו עם בזק. מטרת המלצה זו היא לעודד את המשך הפרישה על ידי שחקן או שחקנים נוספים. בקשה לאישור תוגש לאחר חתימת הסכם כאמור על כל נספחיה בתוספת חוות דעת כלכלית המצביעה על העדר פגיעה בתחרות והיעדר היתכנות כלכלית לפרישה נוספת באזורים בהם אין פורש אחר זולת בזק, ותיבחן במשרד, בין היתר, על פי פרמטרים של תרומה לשוק התקשורת, עידוד פרישת תשתיות, והיעדר פגיעה בתחרות. שימוע משני בעניין זה עם נוסח לתיקון רישיונה של חברת בזק הופץ ביום 18.2.26 לתגובה עד ליום 23.2.26.

חובת אספקת BSA מפוקח להוט

9. בחוות הדעת הכלכלית שצורפה לשימוע פורטו הנימוקים בגינם שוקל המשרד לחייב את בזק לספק גם להוט שירות BSA בהתאם לתעריפים שייקבעו בהחלטה בתום השימוע וכן להחיל לגביה את האסדרה הנוגעת לשירות ה-BSA. לאחר בחינת הנושא לאור ההתייחסויות שהתקבלו לשימוע, סבור הצוות המקצועי כי להותיר את ההמלצה לחייב את בזק לספק BSA בתעריף מפוקח להוט על כנה ובהתאם למתווה המתואר לעיל. המלצה זאת נשענת על העובדה שבאזורים בהם בזק הינה פורשת יחידה, הרשת היחידה שעומדת לרשות הוט היא רשת הנחושת שלה הנחותה מבחינה טכנולוגית ועתידה להסגר בשנים הקרובות, בהתאם למדיניות המשרד בנושא זה. אנו סבורים ששימור מעמדה של הוט כשחקן קמעונאי רלוונטי בשוק הסיבים חיונית לשמירה ופיתוח התחרות בשוק.

זמניות המתווה

10. לעמדת הצוות המקצועי, יש להגביל את משך הזמן לתחולתו של המתווה המוצע לכשנתיים וחצי מיום פרסום ההחלטה, קרי עד ליום 31 באוגוסט 2028. בפרק זמן זה מצופה שתתקדם הפרישה בשוק בכלל, ועל ידי IBC בפרט. הציפייה היא להפחית את רמת הפיקוח על החברות הגדולות בתום תקופה זאת, ובפרט הציפייה היא שמחיר ה-BSA שבזק תוכל לגבות מהחברות הגדולות יוסר מהפיקוח ויוסכם בין הצדדים.

⁵ חוות דעת כלכלית, עמוד 20.

פירוט מתודולוגי ונתוני הבסיס

11. עם יישום ההחלטה נשוא מסמך זה בימים הקרובים - אופן חישוב מספר המנויים ונתחי השוק ייעשה במונחי מספר קווים קמעונאיים מבוססי סיבים ונחושת, בשלב ראשון עם יישום ההחלטה, בהתבסס על נתוני ה- 31.12.2025. במקרים ההולכים ופוחתים של חיוב מפוצל לסוגיו, לרבות באנדל הפוך, ייוחס משקל הלקוחות באופן יחסי בין פעילות הספק לפעילות בעל התשתית, כך ש-25% ייוחסו לפעילות הספק ו-75% ייוחסו לבעל התשתית. חלוקה זו משקפת בקירוב את יחסי ההכנסות בין שתי הפעילויות.

נתחי השוק המתקבלים מחישוב זה נכון ליום 31.12.2025 :

החברות הגדולות	נתח השוק
בזק	(...)
הוט	(...)
פרטנר	(...)
סלקום	(...)

12. תיאור אלגברי של הנוסחה להקצאת ה-BSA המפוקח לחברה גדולה :

משתנה	תיאור
$\Delta_{t-1} = (...)^6$	כמות דירות המגורים בעלות גישה לתשתית בזק שבהם בזק היא הפורשת היחידה (על בסיס החציון הקודם)
M_{t-1}	נתח השוק של חברת התקשורת (על בסיס החציון הקודם)
Q_{t_0}	מכסת הקווים ל-BSA מפוקח מבזק (לחציון הנוכחי)

$$Q_{t_0} = \Delta_{t-1} \times M_{t-1}$$

מכסות המתקבלות מהמודל נכון ל- 1.3.2026, אשר כאמור תחייבנה את החברות מיום 1.9.2026, יפורטו להלן. יצויין כי הציפייה היא שהחברות הגדולות יערכו בהתאם ויפעלו החל מה-1.3.2026 כך שהיקף השימוש ב-BSA של בזק לא יעלה על המכסות המפורטות להלן :

⁶ מספר זה נכון ל- 31.12.2025.

חברה גדולה	כמות קווי BSA (וכן הסכמי IRU) סיבים על בזק נכון להיום ⁷	מכסה לפי המודל המוצע
סלקום	(...)	118,023
פרטנר	(...)	⁸ 137,716
הוט	אין	173,510

הדדיות בשימוש בשירות סיב אפל

כיום חלה חובה על בזק והוט להציע שירות סיב אפל לבעלי היתר אחרים. חובה כזו אינה חלה על חברת IBC, שלה בלעדיות על שימוש ברשת חברת החשמל לפרישת סיבים. כמו כן, לא חלה חובה על בעלות התשתית בזק והוט לספק סיב אפל אחת לשנייה, במתכונת של הדדיות. זאת בשונה מחובת הדדיות ביחס לבעלות התשתית החלה על התשתית הפסיבית. התכלית המקורית שלא לקבוע חובת הדדיות בנוגע לשירות סיב אפל נבעה, בין היתר, מהרצון לתמרץ פרישה עצמאית של סיבים בתוך התשתית הפסיבית. כיום, לאחר שנפרשו סיבים באופן נרחב, בעיקר בקנים של בזק על ידי שלושה פורשים גדולים (בזק, IBC, ופרטנר), אין עוד הצדקה להימנע מלקבוע חובת הדדיות בשירות הסיב האפל. אנו סבורים כי אימוץ עקרון ההדדיות בעניין זה יכול להביא להרחבת אזורי השירות ולהרחבת התחרות מכיוון של בעלות התשתית, תוך שימוש יעיל בתשתיות קיימות. לפיכך אנו ממליצים, כפי שנטען במענים לשימוע, לאמץ מודל הדדיות גם בשירות סיב אפל ביחס לחברות בזק, הוט, ו-IBC. כלומר, כל אחת מהחברות האלו יוכלו להשתמש באופן בלתי מוגבל בסיב אפל של החברות האחרות: במחיר מפוקח במקרה של סיב אפל שמספקת חברת בזק, ובמחיר סביר בהתאם להוראות החוק בסיבים שמספקות החברות האחרות.

נכון לציין בהקשר זה כי ביום 16.2.2026 פורסם שימוע משני להתייחסות עד ליום 23.2.2026 - תיקון תיק תשתיות פיזיות ותיק שירות סרטוני BSA - קביעת חובת הדדיות בסיב אפל על הוט ו-IBC ועיגון שירות VULA. בשימוע זה שוקל המשרד לאמץ את ההמלצה האמורה. השימוע האמור מצורף כנספח ג'.

מענה לטענות נוספות שעלו מהשימוע

השימוע מבקש להחיל פיקוח על מחירי השירותים הסיטונאיים ובפרט על שירות BSA סיב, תוך אימוץ מודל עלויות המבוסס על רשת כלל-ארצית של מפעיל יעיל היפותטי. לטענת בזק, מסגרת נורמטיבית זו לוקה במספר פגמים מהותיים. ראשית, בזק טוענת שבהתאם להמלצות הנציבות האירופית משנת 2013, החלת פיקוח תעריפים מחייבת ניתוח שוק תחרותי מלא והוכחת כשל שוק המצריך פיקוח תעריפים. לטענת בזק השימוע מדלג על שלב זה, ואינו מבסס באופן מספק את עצם

⁷ קווי BSA על גבי רשת הנחושת של בזק אינן כלולות במכסה. זאת, נוכח קיומה של רשת נחושת מתחרה של הוט החייבת בפרישה.

⁸ מכיוון שנכון להיום, לפרטנר יש קווי BSA שעושים שימוש בסיבים של בזק בכמות שהיא גדולה יותר מהכמות המתקבלת מהמודל (בשל הסכמי IRU בין הצדדים), כל רכישה נוספת מבזק תצטרך לקבל את אישור המשרד בטרם תמומש.

הצורך בהמשך התערבות רגולטורית, ובפרט לא בהתערבות משמעותית בדמות קביעת תעריפים על בסיס מודל "סינתטי". שנית, בזק טוענת שההישענות על פרקטיקה אירופית משנת 2013 אינה מתיישבת עם ההתפתחויות שחלו בעשור האחרון באירופה. סקירות עדכניות מצביעות לטענתה על כך שמדינות רבות באירופה זנחו את השימוש במודל עלויות "סינתטי" לקביעת מחירי שירותים סיטונאיים על גבי רשתות סיבים ועברו לגישה מבוססת ניתוח שוק פרטני והפחתת רגולציה במקום בו מתקיימים תנאי תחרות. שלישית, הנתונים בשוק הישראלי מצביעים לטענתה של בזק על דינמיקה תחרותית מובהקת: שחיקה עקבית בנתחי השוק של בזק הן במגזר הקמעונאי והן בתשתיות, רמות חפיפה גבוהות במיוחד בין רשתות סיבים (לרבות שיעור ניכר של משקי בית הנגישים לשתי רשתות ואף שלוש), וקצבי צמיחה המצביעים על התחזקות מתחרים. לטענת בזק, בהשוואה בינלאומית, רמת התחרות בישראל אינה נופלת ולעיתים אף עולה על זו שבמדינות מערב אירופה, אף שבמדינות אלו ננקטת מגמת דה-רגולציה.

כמענה לטענות בזק, נציין שהמשרד מבסס את החלטותיו על ניתוח השוק בישראל ולא על אימוץ מכני של אסדרה שנקבעה בשווקים אחרים שלהם מאפיינים שונים מאלו שבישראל. לאחר ניתוח השוק בישראל, כמפורט בחוות הדעת הכלכלית שנלוותה לשימוע (נספח ו'), אנו סבורים כי לא בשלה העת בישראל לאמץ במלואם את הצעות בזק המתבססות על האסדרה האירופאית.

כפי שהוסבר, אנו שואפים לתחרות בת קיימא מבוססת תשתיות ומדיניותנו נועדה לעודד פרישת תשתיות מתחרות. אנו גם סבורים כי בכל מקום שבו נפרשו שתי תשתיות סיבים לפחות, פוחת הצורך בפיקוח מחירים. המדיניות המוצעת מקדמת עקרונות אלו. אנו סבורים כי ניתן יהיה להסיר את הפיקוח מתעריפי ה-BSA ביחס לחברות הגדולות (בדומה לבקשת בזק) ככל שיהיו רשתות מתחרות באזורים נרחבים יותר. הציפייה היא, כמפורט לעיל, שניתן יהיה להסיר את הפיקוח מתעריפי ה-BSA מהחברות הגדולות במלואו בתוך שנים ספורות.

בנוסף, אנו רואים חשיבות בהמשך פיקוח תעריפי BSA ביחס לספקים הקטנים שלהם חשיבות בשימור התחרות.

חלק ב. עדכון מודל עלויות

לאור שינויים משמעותיים בשוק הנייח בישראל, נשקלו עדכון תעריפים לשירותים סיטונאיים בהתאם למודל עלויות שפיתחה חברת אקסון. בהתייחסויות לשימוע התקבלו הערות וטענות על הנחות המודל והתעריפים הנגזרים מהנחות אלו.

להלן נתייחס לשתי טענות מרכזיות שנטענו בשימוע הנוגעות להנחות המודל:

1. **הקצאת עלויות התשתית הפאסיבית לשימושים שונים:** במודל התמחור מניחים כי התשתית הפסיבית משרתת מספר שימושים נפרדים, אשר יש להקצות ביניהם את העלויות באופן הוגן. בין השימושים העיקריים הנכללים במודל:
 - א. רשת הסיבים של בעל התשתית – שימוש עצמי של המפעיל המפוקח לצורך אספקת שירותים על גבי רשת הסיבים האופטיים שבבעלותו.
 - ב. רשת הנחושת – שירותי הרשת ההיסטורית הכפופים לחובת הפריסה והשירות האוניברסלי.

- ג. גישה למפעילים מורשים – שימוש בתשתית על ידי מפעילים נוספים הפורשים תשתיות עצמאיות על גבי התשתית הפסיבית, כולל מפעילים עתידיים.
- ד. שימושים נוספים – פריסות ייעודיות למגזר העסקי ושימושים אחרים שאינם מסווגים בקטגוריות לעיל, כולל שימושים עתידיים. קטגוריה זו כוללת גם שימוש בתשתית האקטיבית במסגרת הסכמים מסחריים ורגולטוריים, לרבות הסכמי זכות שימוש בלתי הדירה (IRU) ושירותי גישה רחבת-פס (BSA).

במסגרת השימוש, בזק טענה שהסתכלות זו היא סטטית ולא לוקחת בחשבון את סגירת רשת הנחושת באופן הדרגתי. עוד נטען, כי חישוב שימושים באמצעות הסכמי IRU הם מקרה פרטי של שימוש ברשת הסיבים של בזק. אנחנו לא מקבלים את הטענה לפיה המודל מתעלם מהירידה בהיקפי השימוש ברשת הנחושת. כפי שהובהר בחוות הדעת הכלכלית,⁹ קביעת מקדם השימושים המשותפים אינה נשענת על נוסחה מתמטית מדויקת, אלא על שקלול רחב של משתני שוק. רשת הנחושת היוותה רק פרמטר אחד מתוך מכלול שיקולים שהובילו לקביעת פרמטר למספר מפעילים/שימושים. כמו כן, כפי שהובהר בחוות הדעת הכלכלית, הסכמי ה-IRU שבזק חתמה עליהן ועשויות היו להוריד את מספר השימושים הוא שיקול רלוונטי בקביעת פרמטר זה. זאת כדי למנוע מצב שחתימה על הסכמי IRU גם יוריד תמריצי פרישה של מי שחותם על ההסכם עם בזק, וגם יעלה מחירים לפורשות אחרות בגלל הקטנת מספר השימושים וכך יוריד תמריצי פרישה גם של חברות נוספות.

אף על פי כן, לאחר ששקלנו את טענותיה של בזק, אנחנו ממליצים להפחית פרמטר זה ל-3.5.

2. **שיעור שיתוף תשתית לשימושי רשתות הנחושת והסיבים :** אחד הפרמטרים במודל העלויות הוא שיעור תשתיות תת-קרקע (קנים) ותשתית עילית (עמודים) ברשת בזק, בהם בזק עושה שימוש ברשת הסיבים שלה, שנבנו בשביל (או גם בשביל) מתן שירות ברשת נחושת. במודל נעשה שימוש בהנחה לפיה שיעור השיתוף כאמור בתת-הקרקע עומד על 80% ושיעור השיתוף בתשתית העילית עומד על 70%. כלומר, רק כ-20% מאורך תוואי הקנים וכ-30% מאורך תוואי העמודים נבנו עבור שימוש רק ברשת הסיבים החדשה. חברת בזק הציגה נתונים שמצביעים לטענתה על 50% (...) שיתוף עם רשת הנחושת בתת קרקע. מזה משתמע ש-50% (...) מהרשת נחפרה במיוחד בשביל הסיבים. אולם, לאחר בדיקה מעמיקה של הנתונים, עולה כי ככל הנראה נתון ה-50% (...) שהוצג על ידי חברת בזק מתייחס לאורך תוואי הסיבים הכללי העוברים בתעלות ומתעלם מתוואי של קנים המאוכלסים בסיבים המשמשים (או שבעבר שימשו) גם לאספקת שירותים על גבי רשת הנחושת הפרושה בסמיכות לחצרי הלקוחות.
- יובהר עוד כי כיום פרושה לבזק רשת נחושת מלאה בפרישה ארצית הנובעת מחובת האוניברסליות החלה עליה. כמו כן, בתשובתה לשאלת חברת אקסון בנוגע לפרישה כפולה של קנים, בזק ציינה כי (...) בנסיבות אלה, כשלכמעט כל מקום מגיעות כיום שתי הרשתות, (...), לא סביר שרק ב-50% (...) מהרשת יש שימוש משותף.
- לאור האמור, הוחלט לעדכן את ההנחה במודל לשיעור של 50% (...) שיתוף בתת קרקע.**

⁹ משרד התקשורת, מינהל כלכלה, "קביעת תשלומים מרביים בשוק הסיטונאי, חוות דעת כלכלית", יולי 2005

באשר לתשתית העילית, בחרנו להסתמך על דיווחי בזק שמראים שכ-70% (...) מתשתית העמודים משמשים במשותף את רשת הנחושת ורשת הסיבים, וזאת כתחליף להנחת המשרד מהשימוש שלפיה שיעור השיתוף עומד רק על כ-70%. זאת מן הטעם שיש לראות בנתוני בזק גבול תחתון לשיעור השיתוף, בהתאם לנימוקים המפורטים לעיל.

חלק ג. תעריפים מרביים

לאחר בחינת כלל ההתייחסויות לשימוש, אנחנו ממליצים לשנות את גובה התעריפים שנשקלו בשימוש וכי השר יקבע בתקנות תעריפים מרביים מפוקחים לשירותים הסיטונאיים כמפורט להלן. כמו כן, תקנות השימוש יעודכנו כך ששירות שלא נקבע לו תעריף בהתאם להמלצה זו יימחק מהתקנות.

טבלה 1: לוח רכיבי תשלומים בעד שימוש BSA ו-VULA ברשת חברת "בזק" – באמצעות רשת מתקדמת (ש, לקו, לחודש, ללא מע"מ)

רכיב התשלום	2026	2027	2028	2029	2030	יחידת המדידה
שירות גישה רחבת פס מנוהלת המאפשר הקצאת קיבולת בעבור שינוע תנועת נתונים אל לקוח של בעל רישיון וממנו, ובינו לבין נקודת חיבור ארצית ברשת מפ"א בקצב הורדה של עד 1 גיגהביט/שנייה	56.93	59.37	62.18	64.78	67.59	קו
שירות גישה רחבת פס מנוהלת המאפשר הקצאת קיבולת בעבור שינוע תנועת נתונים אל לקוח של בעל רישיון וממנו, ובינו לבין נקודת חיבור ארצית ברשת מפ"א בקצב הורדה של מעל 1 גיגהביט/שנייה ועד 2.5 גיגהביט/שנייה	66.53	70.26	74.66	78.65	83.03	קו
שירות גישה רחבת פס מנוהלת ברמה המקומית ברשת מתקדמת (VULA)	44.94	45.76	46.59	47.43	48.29	קו

טבלה 2: לוח רכיבי תשלומים בעד שימוש ברשת חברת "בזק" – באמצעות רשת מסורתית ושימושים אחרים (ש, לחודש, ללא מע"מ)

רכיב התשלום	2026	2027	2028	2029	2030	יחידת המדידה
חיבור מבנה לקוח לרשת של מפ"א	24.97	25.42	25.88	26.35	26.83	קו
אספקת שירות גישה רחבת פס מנוהלת (כרטיס רשת)	16.54	16.72	16.90	17.09	17.27	קו
הקצאת קיבולת בעבור שינוע תנועת נתונים אל לקוח של בעל רישיון וממנו, בינו לבין נקודת חיבור ארצית ברשת מפ"א	2.87	2.90	2.93	2.96	2.99	Mbps
שינוע תנועת נתונים בו זמנית אל לקוחות המחוברים לנקודות חיבור מקומיות ברשת						Mbps

						מפ"א ומהם כמפורט להלן :
	565	558	552	546	540	(א) עד 1000 נקודות חיבור
	1,129	1,117	1,104	1,092	1,080	(ב) עד 2000 נקודות חיבור
	1,678	1,659	1,641	1,623	1,606	(ג) עד 3000 נקודות חיבור
	2,227	2,202	2,178	2,154	2,131	(ד) עד 4000 נקודות חיבור
	2,760	2,730	2,700	2,670	2,641	(ה) עד 5000 נקודות חיבור
	3,294	3,257	3,221	3,186	3,151	(ו) עד 6000 נקודות חיבור
	3,811	3,769	3,727	3,686	3,647	(ז) עד 7000 נקודות חיבור
	4,313	4,265	4,218	4,172	4,127	(ח) מעל 7000 נקודות חיבור

טבלה 3: לוח רכיבי תשלומים בעד שימוש ברשת חברת "בזק" – באמצעות תשתית פאסיבית (ש), לחודש, ללא מע"מ)

רכיב התשלום	2026	2027	2028	2029	2030	יחידת המדידה
שירות גישה לתשתית פסיבית	176.97	181.02	185.17	189.41	193.75	ק"מ
שירות סיב אפל	180.34	184.42	188.60	192.88	197.25	ק"מ
שירות סיב אפל – סיב אפל נוסף בתוואי זהה מוגבל ל-1 עד 3 סיבים נוספים	3.37	3.4	3.43	3.47	3.5	ק"מ

דגשים וסייגים:

- כל התעריפים המוצגים לוקחים בחשבון את תחזיות האינפלציה, ועל כן אין צורך במנגנון הצמדה נוסף.
- בשל השימוש הנמוך עד זניח בעת הנוכחית בשירות סיטונאי וקמעונאי בקצב של עד 2.5 גיגה, ובהתאם למדיניות המשרד לעידוד השקעות, מוצע שלא לקבוע לשירות BSA בקצב זה תעריף מפוקח בשלב זה ולהמשיך לעקוב אחר חדירתו לשוק. מוצע שבשנים הקרובות, ככל שיידרש הדבר, בין היתר, בהתאם לשיעורי החדירה של קצב זה לשוק, יישקל קביעת תעריף מפוקח בהתאם למודל העלויות המוצג בחוות דעת זו. יובהר עוד כי כל התעריפים המוצגים לוקחים בחשבון את תחזיות האינפלציה, ועל כן אין צורך במנגנון הצמדה נוסף.
- לאור השימוש המועט יחסית בשירותים הסיטונאיים של רשת הוט טלקום על ידי מתחרים, אנו ממליצים כי תחול חובה על הוט טלקום לספק את השירותים הבאים בלבד בתעריף מפוקח:

א. BSA באמצעות רשת מסורתית;

ב. שירות גישה לתשתית פסיבית¹⁰;

כמו כן, ולאור השימוש המועט כאמור, אנו ממליצים כי התשלומים בעד השירותים שפורטו ייקבעו על בסיס נקודת ייחוס (benchmark) ויהיו זהים לתעריפים שיקבעו לחברת בזק על בסיס המודל. שיטה זו מקובלת לקביעת תעריפים כאשר אין היתכנות מעשית

¹⁰ בנוסף, כאמור בפרק ההדדיות, בשימוש סיב אפל כמפורט לעיל תחול חובה על הוט לספק שירות סיב אפל, אך בשל הביקוש הנמוך לא יקבע לשירות זה תעריף מפוקח.

לבנות מודל נפרד לתעריף ספציפי נוכח המשאבים המשמעותיים הנדרשים לשם כך. בין היתר משיקולי הרמוניה רגולטורית, מוצדק לקבוע תעריף אחיד לשירותים אלו (מענה מפורט יותר בנספח א').

4. מוצע כי תעריפי ה-BSA הנשקלים כאמור יחולו גם על ספקים שפרסו תשתית באזורי התמרוץ מכוח מכרזי התמרוץ, וזאת בשל היותם ספקים יחידים באזורים אלה ובצורך להמשיך ולאפשר תחרות קמעונאית גם באזורים אלה.

5. מוצע שהתעריפים המופחתים לגישה פסיבית באזורי התמרוץ הקבועים כיום בתקנות השימוש ימשיכו לחול גם בשנים הבאות. ביחס לשירות סיב אפל, הפחתת יחס התעריפים כמוצע בחוות דעת זו בין שירות סיב אפל לבין גישה לתשתית פסיבית מחייב התאמה בתעריף הסיב האפל הקיים באזורי תמרוץ באופן שהיחס בין התעריף באזור תמרוץ לבין התעריף שלא באזור תמרוץ יהיה זהה ליחס זה בשירות גישה לתשתית פסיבית. אנו סבורים כי שיקולי תחרות ופרישה באזורי התמרוץ מצדיקים באזורים אלה סטייה ממודל העלויות. התעריפים המוצעים בעניין זה הינם כדלקמן:

יחידת המדידה	2030	2029	2028	2027	2026	
ק"מ	119.30	116.70	114.10	111.60	109.10	תשלום חודשי בעד שירות סיב אפל שהוא באזור תמרוץ או שהוא בתשתית באזור מעבר לאזור תמרוץ
ק"מ	117.20	114.60	112	109.50	107	תשלום חודשי בעד שירות גישה לתשתית פסיבית שהוא באזור התמרוץ או שהוא בתשתית באזור מעבר לאזור תמרוץ

6. מוצע שבאזורי תמרוץ שהועברו לחובת פרישה של בזק מאז מכרז התמרוץ הראשון ימשיכו לחול תעריפי התשתית הפסיבית הקבועים בתקנות השימוש לעניין אזורי תמרוץ למשך שנה מיום המעבר, כפי שסוכם זה מכבר.

מענה לטענות מרכזיות שהתקבלו בתהליך השימוע בעיקר לפרק המדיניות מצורף בנספח א';
מענה לטענות מרכזיות שנטענו ביחס למודל התמחור מצורף בנספח ב' (במסמך נפרד).

בכבוד רב,

ד"ר יאיר אילת

גל אסף

יועץ כלכלי

סמנכ"ל בכיר ומנהל מינהל כלכלה



נספח א - מענה לטענות מרכזיות שהועלו במהלך השימוע, בעיקר לפרק המדיניות

טענה	מענה
ככל שיותר לחברות הגדולות לחתום עם בזק על הסכמי IRU ו-BSA, כך יפחת התמריץ של IBC להשקיע בפרישת רשת.	המתווה המעודכן לוקח שיקולים אלו בחשבון בקביעת מכסת ה-BSA לפי היקף דירות המגורים באזורים שבהם רק בזק פרושה ובצורך בקבלת אישור מהמשרד על חריגה מהמכסות.
טענה	מענה
מוצע כי מגבלת ה-5% תוחל באופן מידי ולא בהחלה מדורגת.	תחולת ה-5% לא רלוונטית במתווה המעודכן.
טענה	מענה
(...)	המתווה המעודכן מתייחס לבעיה זאת בכך שהוא מגדיל את מכסת ה-BSA של השחקנים הגדולים במחיר מפוקח.
טענה	מענה
באזורים שבהם לא קיימת פרישה של IBC, רכישת BSA מעבר למגבלת ה-5% מובילה לתלות מלאה בבזק כספק יחיד.	המתווה המעודכן מתייחס לבעיה זאת בכך שהוא מגדיל את מכסת ה-BSA במחיר מפוקח של השחקנים הגדולים בהשוואה למכסות שנשקלו בשימוע.
טענה	מענה
מוצע כי מגבלת ה-5% תחול על כלל בסיס הלקוחות, ולא תוגבל אך ורק ללקוחות הסיבים.	מגבלת ה-5% לא רלוונטית במתווה החדש. מכסת ה-BSA במתווה החדש נקבעת לפי כלל לקוחות האינטרנט הקמעונאיים.
טענה	מענה
בהיעדר אפשרות להתקשרות בהסכמי IRU עם בזק, נפגעת יכולת המיקוח מול IBC. לפיכך יש לאפשר אופציית IRU בבזק כגורם מאזן.	המתווה החדש מחייב הסכמים עתידיים עם בזק ועם IBC לקבל אישור מראש ממשרד התקשורת. התנהגות לא סבירה מצד IBC, ככל שתהיה, תהווה שיקול באישור הסכמים מעין אלו עם בזק.
טענה	מענה
מאחר שהחברה מספקת (...), קיים צורך בהחלת פיקוח גם על שירותי 2.5GB.	טענה זאת נשקלה אבל בהתחשב במכלול השיקולים, ובפרט בשימוש המצומצם כיום בקצב זה והרצון לתמרץ שדרוג רשתות ל-2.5GB, ההחלטה לא להחיל בשלב זה את

המחיר המפוקח על מהירות זאת נותרת על כנה.	
מענה	טענה
שיטת הבנצ'מרק היא שיטה מקובלת לקביעת תעריפים כאשר (1) לא מעשי לבנות מודל נפרד לתעריף ספציפי או (2) הרמוניה רגולטורית מצדיקה זאת. בעקרון, מספיק שרק אחד מהתנאים הנ"ל יתקיים כדי להצדיק שימוש בשיטת הבנצ'מרק. במקרה זה, שני התנאים מתקיימים. ראשית, קביעת מודל עלויות כרוך במשאבים אדירים שלא נמצאו מוצדקים לאור השימוש המוגבל של ספקיות בתשתיות הוט. בלי מודל עלויות מלא, אין אפשרות לקבוע תעריפים נפרדים להוט. נציין עוד שלמודל יש תשומות רבות מלבד אלו שצוינו על ידי הוט. שנית, הרמוניה רגולטורית מצדיקה שהתעריפים שהוט תגבה לא יהיו שונים מאלו שהיא משלמת (במישרין או בעקיפין דרך שימוש בכבלי IBC המושחלים לרוב בקנים של חברת בזק).	נוכח השוני בעלויות של הוט מאלו של בזק, אין הצדקה לקביעת תעריף אחיד לשתייהן.
מענה	טענה
התעריפים החדשים יפורסמו ב- 1 במרץ 2026 שזה המועד המוקדם ביותר שהדבר התאפשר מבחינה פרקטית. התעריפים יכנסו לתוקף ב- 14 במרץ כדי לתת זמן להטמעת התעריפים החדשים במערכות החיוב של החברות.	לאור הצורך הדחוף בעדכון התעריפים והחשש לעיכוב אפשרי מצידה של בזק, מוצע לא להמתין להשלמת מודל הגבלת BSA מבזק ולהחיל את התעריפים כבר בתחילת 2026.
מענה	טענה
הטענה התקבלה (אך נבהיר שהוט מחויבת כיום לספק סיב אפל ואולם IBC אינה מחויבת בכך). לפי התקנות ותיק שירות תשתיות פיזיות בתוקף מה-1 למרץ 2026, גם IBC והוט יחויבו לספק סיב אפל בתעריפים בלתי מפוקחים תוך החלת עקרון של הדדיות. כלומר, שלושתן תוכלנה לרכוש סיב אפל זו מזו לצד חובתן לספקו לספקי שירות.	(...)
מענה	טענה

ראוי לכלול את מספר הלקוחות של שירותי VULA בתוך חישוב מגבלת ה-5%.	הטענה התקבלה. לצורך קביעת מכסות ה-BSA, ההתייחסות ל-VULA תהיה זהה להתייחסות ל-BSA.
טענה	מענה
אופן חישוב הביקוש ל-BSA של בזק לא לקח בחשבון הפחתה צפויה של הביקוש בעקבות השימוע, מה שמוביל לתעריף נמוך.	המודל מסתמך על נתוני הביקוש של בזק ומוסיף לזה את הלקוחות באזורי התמרוץ. המספרים עודכנו מאז השימוע. במודל יש התייחסות לגידולים החזויים בביקוש. זאת השיטה המקובלת במודלים מעין אלו. אין דרך מעשית להתייחס לביקוש בפועל כיוון שיש אי ודאות רבה לגבי מספרים אלו. יצוין עוד כי המתווה החדש הגדיל את מכסות ה-BSA באופן משמעותי בהשוואה למכסות שנשקלו בשימוע.
טענה	מענה
(...)	המתווה המעודכן יוצר תמריצים ל-IBC להתקדם בפרישה בכך ש-IBC בעקרון לא נדרשת להתחרות מול תעריף BSA מפוקח של בזק איפה ש-IBC פרושה. לכן שיטת הפחת בנוגע לבזק לא רלוונטית ל-IBC. כמו כן נציין שיש הצדקות כלכליות מוצקות לשימוש בפחת כלכלי כפי שהוסבר במסמכי השימוע.
טענה	מענה
(...)	תבוצע בחינה ועבודת מטה לאפשרות איגום משאבים או הקמה משותפת של תשתיות בשכונות חדשות.
טענה	מענה
הפחתה בתעריפים הסיטונאים פוגעים במי שכבר השקיע.	אבן יסוד בקביעת תעריפי התשתיות של מונופול מפוקח הינה לקבוע אותם בהתבסס על מודל עלויות ורווח סביר, כפי שנעשה במודל אקסון. זו הדרך המקובלת לאזן בין הקצאת מקורות יעילה, עידוד השקעות, ופיתוח התחרות בשוק לרווחת הצרכנים.
טענה	מענה

יש לשנות בתקנות את המונח VULA למבוסס רשת מתקדמת ולא מבוסס נחושת.	הטענה התקבלה.
טענה	מענה
יש להסביר בתקנות ששימוש בסיב אפל נוסף יהיה מוגבל לעד שלושה סיבים נוספים, אחרת זה פוגע בתמרוץ לפרוש ומעודד לקחת כבל שלם (...).	הטענה התקבלה. מגבלה זו שחלה כיום בתקנות תיוותר בעינה.
טענה	מענה
יש לחייב את בזק לספק BSA גם אם לא במחיר מפוקח מעבר למכסות.	המתווה החדש מגדיל את המכסות של חובת אספקת BSA מפוקח להוט בהשוואה לשימוע. אם ייוצר לחברה גדולה צורך מהותי ב-BSA מעבר למכסות אלו ובזק תסרב לספקו, היא תצטרך להפנות בקשה מיוחדת למשרד.
טענה	מענה
יש לקבוע תעריפים מפוקחים על תשתית הפאסיבית של הוט.	הטענה התקבלה. אין בכך שינוי בהשוואה לאסדרה עד כה.
טענה	מענה
קיימת הנחה לחמש שנים בתשתית הפאסיבית של בזק באזורי תמרוץ. במידה ובזק בוחרת לפרוש שם, ההנחה מתקצרת לשנה בלבד. חברות שפרשו או החליטו לפרוש עשו זאת בשיקול שיקבלו הנחה לחמש שנים ולכן החלטה זו פוגעת בשיקולי הפרישה.	ההנחה ניתנת וממשיכה להינתן באזורים שממשיכים להיות אזורי תמרוץ לכל תאגיד הפורש בהם בין אם זכה או לא זכה במכרז התמרוץ באותו אזור. הנחה זו ניתנה לצורך עידוד הפרישה באזורים אלו. אולם באזורים שהחלו כאזורי תמרוץ וחברות התמרוץ שזכו בהן לא פרשו ואלו עברו לחובת הפרישה של בזק, אין עוד הצדקה עקרונית להענקת הנחה לעידוד הפרישה. על כן בתקנות עד כה הנחה זו חדלה מלהתקיים באופן מיידי עם מעבר האזור למחויבות פרישה של בזק. אנו סבורים כי אין זה נכון להפסיקה מיידי וכי יש לאפשר לחברות שפרשו בהם זמן הערכות של שנה שבתומה ההנחה תחדל מלהתקיים. נכון עוד לציין כי שיעור ההנחה קטן באופן משמעותי עם הפחתת תעריפי התשתית הפסיבית נשוא שימוע זה.
טענה	מענה

מדיניות השוק הסיטונאי נועדה לתת מענה לבעלי היתר להביא את הסיב ללקוחות באופן המיטבי מבחינתם, בין על ידי שירות אקטיבי או פאסיבי. מאחר ומבנה העלויות של התשתית הפאסיבית לא תומך בתמחור לפי משקי בית, אכן בראיה כלל ארצית יש חסרון לקוטן. לשם כך הקים המשרד את קופת התמרוץ לסייע באזורים פחות כדאיים שבזק בחרה לא לפרוש בהם. בנוסף, מי שפרש באזורים הללו צריך לתת אפשרות לאחרים להשתמש ברשת שלו באמצעות שירות אקטיבי. משכך, המדיניות לא נועדה לתת מענה לפרישה נוספת, במידה ומישהו בוחר לפרוש עליו לשאת בעלויות.	תעריף תשתית הפאסיבית הינו פר שימוש לפי קילומטר ולא נגזר ממספר המשתמשים בפועל. לעומת זאת, תעריפי ה-BSA הינם פר לקוח. שיטה זו פוגעת בתמרוץ לפרוש במיוחד באזורים בעלי צפיפות אוכלוסין נמוכה, כך שקיימת כדאות כלכלית להשתמש ב BSA במקום לפרוש סיב בתשתית הפאסיבית.
---	---