

# משרד התקשורת

## אגף כלכלה

י"ח אב תשע"ח  
30 יולי 2018

לכבוד

נתנאל (נתן) כהן  
המנהל הכללי

ח"כ איוב קרא  
שר התקשורת

שלום רב,

### הנדון: המלצה בדבר קביעת תשלומים מרביים לשימוש הדדי של בעלי התשתית בשירות גישה לתשתית פסיבית

הריני לפנות אליכם בנושא שבנדון כדלקמן:

1. סעיף 5(י2) לחוק התקשורת (בזק ושידורים), התשמ"ב-1982 ("החוק") קובע כי על שר התקשורת לקבוע את התשלומים בעד שימוש בתשתית פסיבית של בזק החברה הישראלית לתקשורת בע"מ ("בזק") שישלם מפעיל פנים ארצי אחר שאינו בעל רישיון כללי ייחודי ("מפעיל פנים ארצי אחר") "שירות הגישה לקנה" ו"תעריף הגישה לקנה". כמו כן, הריני להמליץ כי התשלום שייקבע עבור שירות הגישה לקנה של בזק ייקבע גם עבור שירות הגישה לקנה של הוט טלקום ש.מ. ("הוט", וביחד – "בעלי התשתית"), מאחר ומדובר בשירות זהה ובתשתית בעלת פריסה ארצית רחבה בדומה לתשתית בזק.
2. בהתאם לסעיף 33 לחוק התכנית הכלכלית (תיקוני חקיקה ליישום המדיניות הכלכלית לשנת התקציב 2017 ו-2018), התשע"ז-2016 ("חוק ההסדרים"), תקנות ראשונות לפי סעיף 5(י2) לחוק התקשורת יותקנו עד ליום 1 באפריל 2018. כל עוד לא נקבעו בתקנות תשלומים כאמור, מחיל החוק בעד שימוש כאמור את התשלומים שקבועים כיום בתקנות התקשורת (בזק ושידורים) (שימוש ברשת בזק ציבורית של מפ"א), התשע"ה-2014 ("התקנות") ("התשלום שנקבע בתקנות") גם על שימוש של מפעילים פנים ארציים אחרים כאמור (סעיף 5(י3)).
3. בהמשך לתיקון החוק התקבלו במשרד טענות מצד בעלי התשתית, להן ניתן מענה במכתב זה לאחר שנשקלו.
4. למעשה, המשרד נדרש לבחון האם יש מקום לקבוע תשלום שונה מהתשלום המרבי שנקבע בתקנות אותו משלמים מפעילים פנים ארציים שהם בעלי רישיון כללי ייחודי ("ספקי השירות") עבור שימוש בשירות זה.
5. את סוגיית תעריף הגישה לקנה יש לבחון בשני היבטים, כפי שיפורט להלן: (1) העלות המשותפת הן על בעל התשתית המספק את השירות והן על המפעיל הפנים ארצי האחר העושה בו שימוש. (2) השפעת התעריף המוצע על מערך התמריצים של בעלי התשתית וספקי השירות.
6. המלצה על התשלומים בהתבסס על העלות:
  - 6.1. לפי סעיף 5(י2) לחוק, התשלומים לעניין שירות גישה לקנה ייקבעו בהתאם לסעיף 5(ב1) לחוק. כלומר, תשלומים כאמור יכול שייקבעו בהתבסס על "עלות לפי שיטת חישוב שהשר יורה עליה, בתוספת רווח סביר" או בהתבסס על "נקודת ייחוס" הנגזרת מכמה חלופות אפשרויות.

6.2. מבחינת עלות אספקת שירות הגישה לקנה עולה כי העלות אינה משתנה בהתאם לזהות הגורם שעושה שימוש בשירות – כבל התקשורת<sup>1</sup> של מפעיל פנים ארצי אחר שעושה שימוש בקנה תופס את אותו המקום בקנה שהיה תופס כבל התקשורת של ספק שירות וכרוך בעלות זהה. גם בהיבט עלויות ההשחלה ועלויות התפעול הנוגעות לטיפול בכבילה, עבודות אלו יכולות שיתבצעו על ידי הגורם העושה שימוש בקנה או עבורו, וככל שיש בקשה מבעל התשתית נותן השירות לבצע גם פעולות אלו, הרי שעקרון זהות העלויות נכון גם בהיבט זה.<sup>2</sup> על כן, היותו של משתמש בעל תשתית עצמאית לא ישית על בעל התשתית נותן השירות עלויות נוספות ביחס למשתמש אחר.

הדבר נכון גם כאשר הגורם המשתמש בשירות הגישה לקנה עושה מספר שימושים באותו תוואי רשת, כלומר משחיל מספר כבלים באותו תוואי, שכן על פי המתווה הקיים כיום, ביחס למפעילים שהם ספקי שירות, על ספק השירות לשלם עבור כל שימוש בקנה את מחיר השימוש המלא. כך, לדוגמא, עבור שני כבלי תקשורת המושחלים באותו התוואי, על ספק השירות לשלם לבעל התשתית את התשלום עבור כל כבל בנפרד, כאילו היה מדובר בשני כבלים של שני גורמים נפרדים; זאת, בניגוד לעמדה שהוצגה בפני המשרד לפיה יש לקבוע כי החיוב יהיה רק על פי אורך הקנה ולא על פי מספר הכבלים העושים שימוש בקנה.

6.3. תמחור השירות שעומד בבסיס התשלום שנקבע בתקנות, מתבסס על חלוקת העלות הכרוכה בשימוש בקנה על פני מספר המשתמשים הפוטנציאלי (3.5 מפעילים), ואינו נותן משקל שונה לזהות המשתמשים. על כן הכנסות בעל התשתית מהשירות אינן תלויות בזהות הגורם העושה שימוש בתשתית, ועל התשלום להיות זהה בין אם השירות מסופק לספק שירות ובין אם הוא מסופק למפעיל פנים ארצי אחר.

6.4. המשרד הבהיר במספר חוות דעת<sup>3</sup> כי ההתייחסות להכנסות מאספקת השירותים הפסיביים היא תוספת מעל ומעבר להחזר העלויות הנורמטיבי של כלל הרשת שכוסה בתמחור של השירותים שאינם פסיביים (דוגמת שירות ה-BSA). זאת, בשל הסיכון הטמון בכך שהקצאת חלק מעלויות בעל התשתית לשירותים אלו עשויה לחשוף אותו לגירעונות במידה והביקוש לשירותים אלו לא יתממש. על כן, בהינתן שהתשלומים שבנדון יהוו תוספת מעל ומעבר להכנסות בעל התשתית מהשירותים הסיטונאיים הנוספים, הרי שגם בהיבט זה אין חשש להחזר העלות עבור בעל התשתית.

6.5. בהקשר זה עלתה טענה כי מאחר שהוט שמחויבת בפריסה אוניברסלית לא השלימה מחויבות זו והקימה תשתית עצמאית רק באזורים כדאיים כלכלית – עליה לשאת לבדה בעלות המלאה של כל עלות השימוש בקנה בזק בו היא מבקשת לעשות שימוש. נציין כי אין כל טענה התומכת בכך שיש להשית את **מלוא** עלות הקנה של בזק, שאף היא עושה בו שימוש, על כל גורם נוסף העושה שימוש בקנה. יתרה מכך, כל טענה הנוגעת ל-"Cherry

<sup>1</sup> כבל מתכתי או כבל אופטי (המכיל סיבים אופטיים).

<sup>2</sup> נכון למועד זה לא נקבעו בתקנות תעריפים עבור השחלה וטיפול בכבילה.

<sup>3</sup> כפי שהופיע למשל ב"המלצה בדבר קביעת תשלומים מרביים לשירותים סיטונאיים ברשת "בזק" מיום 16.11.14 בפסקה 4.4; וב"המלצה בדבר קביעת תשלומים מרביים לשירותים סיטונאיים ברשת "הוט" מיום 11.6.17 בפסקה 6(ג).

Picking"4 אינה רלוונטית כאשר מדובר בגורם משתמש בעל חובת פריסה אוניברסלית, שכן שימוש של גורם זה מגדיל את הביקוש לשימוש בקנים מרוחקים ואת ההחזר עליהם, ובכך מגדיל את כדאיות הקנים בהשוואה למצב בו רק ספקי תשתית ללא חובת פריסה אוניברסלית עושים בהם שימוש. כלומר, הקנים של בזק באזורים מרוחקים ישמשו לא רק לפריסת התשתית של בזק אלא גם למתן שירות גישה לקנה, באופן שיעלה את רמת הכדאיות שלהם.

6.6. בהמשך לאמור בסעיף 6.1 לעיל, כוחם של הדברים לעיל יפה אף אם היינו בודקים את התשלום הראוי באספקלריה של נקודת ייחוס בלבד. התשלומים כפי שנקבעו בתקנות השימוש מהווים נקודת ייחוס אופטימלית, שכן מבחינה נורמטיבית מדובר בשירות זהה לשירות שהתשלומים המרביים בעדו, על ידי אותו בעל רישיון, כבר נקבעו וכוחם של תשלומים הולם לענייננו גם כ"נקודת ייחוס".

## 7. השפעת התשלומים המוצעים על תמריצי הצדדים:

7.1. מודל התמחור של התשלום שנקבע בתקנות נערך בשיטת העלות התוספתית הכוללת; שיטה זו הוכרה על ידי הנציבות האירופאית כשיטת התמחור המועדפת לשירותים סיטונאיים, שכן מחד גיסא היא משמרת את התמריץ להשקיע ברשתות בהעניקה החזר הולם לעלויות המשותפות של שירותים אלו, ומאידך גיסא היא אינה מעמיסה על השירותים הסיטונאיים עלויות שאינן רלוונטיות לאספקת שירותים אלו. העיקרון שהנחה את המשרד בעת קביעת התשלומים בתקנות ובעת בחינת תעריף הגישה לקנה עבור בעל תשתית אחר הוא עיקרון ה-"Buy-or-Build", שמבטיח הקצאת מקורות והשקעה יעילה בתשתית גם על ידי הגורם שעושה שימוש בשירות. עיקרון תמחורי זה מאזן בין יצירת תמריץ לגורם שעושה שימוש בשירות לפרוס תשתית באופן עצמאי לבין התמריץ לשימוש בשירות הגישה לקנה. בכך מושגת הקצאת משאבים יעילה ומיטבית. על מנת לשמור על יעילות מקסימלית ועל תועלות משקיות מרביות, הרי שעקרון תמחורי זה, כשהוא מוחל באופן הדדי, מתמרץ את הגברת השיתוף ברשתות פסיביות היכן שהדבר מתאפשר.<sup>5</sup>

7.2. בשולי הדברים, קביעת תעריף גישה לקנה בהתאם לתשלומים בתקנות יאפשר קידום של פריסה אוניברסלית על ידי הוט, שטרם הגיעה לפריסה בהיקף של 100% מרשתה. לשם כך הוט נדרשת להשקעות נוספות ברשת עצמה, אולם אין תועלת רבה בהקמה עצמאית של קנים לצורך עמידה ביעד הפריסה, להבדיל מפריסה של כבלי תקשורת כאמור, ויש טעם בשימוש בגישה לקנים של בזק לצורך השגתו, כפי שהוסבר.

7.3. על פי המידע שבידי המשרד הוט ניצבת בפני חסם פריסה לשרוג הרשת לרשת סיבים בשל היעדר קנים בחלקים ניכרים מתוואי הרשת שלה, ולכן לעניין זה בפני הוט ניצבים חסמים דומים לחסמים שניצבים בפני מפעילים שהם בעל רישיון כללי ייחודי. פריסת הסיבים דרושה גם על מנת להתחרות בשרוג הרשתות וגם על מנת להתחרות במתן

<sup>4</sup>טענה לפיה השימוש בתשתית עצמאית ייעשה רק באזורים בהם קיימת כדאיות כלכלית לפריסה, ואילו באזורים שלא קיימת בהם כדאיות כלכלית לפריסה ייעשה שימוש בתשתית של בזק.  
<sup>5</sup> בעיקר בבנייה חדשה.

שירותים מתקדמים מבוססי תשתית סיבים רחבה כנדרש למשל במגזר העסקי. על כן, קביעת תעריף גישה לקנה באופן זהה לתשלום שנקבע בתקנות השימוש יסייע לעידוד התחרות הטכנולוגית ולעידוד התחרות במגזר העסקי.

7.4. לבסוף, בכדי שלא לייצר עיוותים בביקוש לשירות הגישה לקנה, ומטעמים מעשיים, מומלץ כי שיקולים שעניינם תעדוף בין הגורמים המבקשים לעשות שימוש בשירות גישה לקנה, ככל שרלוונטיים, ייבחנו במסגרת תיק השירות ולא באמצעות התעריף.

8. לסיכומו של עניין, מאחר ולא נמצא צורך או הצדקה לדיפרנציאציה בתעריף שמשלם מפעיל פנים ארצי אחר עבור שימוש בשירות הגישה לקנים לעומת התעריף שמשלמים ספקי השירות, הן מבחינת העלויות המושגות והן מבחינת מערך התמריצים, מומלץ לקבוע כי תעריף שירות הגישה לקנה של בעלי התשתית עבור מפעיל פנים ארצי אחר יהיה זהה לתשלומים שנקבעו בתקנות השימוש עבור שימוש ספקי השירות.<sup>6</sup>

בברכה,



ד"ר עופר רוז-דרור

סמנכ"ל בכיר ומנהל מינהל כלכלה

#### העתקים:

מר מימון שמילה, המשנה למנכ"ל ומנהל ומינהל 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 יעל מלם-יפה, ממונה (ייעוץ משפטי מנהלי), משרד התקשורת  
עו"ד זיו גלעדי, ממונה (ייעוץ משפטי), משרד התקשורת  
מר רוני חורי, מנהל תחום פיקוח טכנולוגי, משרד התקשורת  
גב' אתי שמואלי, מנהלת אגף הנדסת תקשורת, משרד התקשורת  
מר שחר שיליאן, מנהל תחום הנדסת תקשורת (נייח), משרד התקשורת  
מר עדי קופלוביץ', מנהל תחום בכיר (רגולציה ומחקר בינלאומי), משרד התקשורת  
גב' תמר ארז, מרכזת בכירה (רגולציה), משרד התקשורת

<sup>6</sup> החוק קובע הוראות לעניין קיזוז בין התשלומים שייקבעו לתשלומים שנקבעו בתקנות, אולם לאור זהות התשלומים, הוראות אלו אינן רלוונטיות.