

24 יולי 2019

כ"א תמוז תשע"ט

לכבוד

נתנאל (נתי) כהן

מנכ"ל משרד התקשורת

הנדון: המלצה בדבר קביעת תעריף מרבי לשירות גישה אולטרה רחבת פס מנוהלת על גבי רשת הסיבים של בזק

סימוכין – עקרונות מדיניות לפרישת תשתיות אולטרה רחבות פס בישראל – קול קורא 18.12.2018

1. מבוא

התחרות בשוק התקשורת בכללותו עברה תהליכי התפתחות משמעותיים בשנים האחרונות, כאשר חובת מתן שימוש בתשתיות בזק החברה הישראלית לתקשורת בע"מ ("בזק" ו"רשת חברת בזק") כחלק מרפורמת השוק הסיטונאי היא בין התורמים העיקריים לכך. במסגרת השוק הסיטונאי מחויבות בזק והוט טלקום שותפות מוגבלת ("הוט" וביחד "בעלי התשתית") לספק מספר שירותים סיטונאיים, שעל העיקריים בהם נמנים, בין היתר: (1) שירות גישה רחבת פס מנוהלת (Bitstream Access) שניתן כיום על גבי הרשת הקיימת המבוססת על מקטע גישה בכבלי נחושת ("שירות BSA באמצעות נחושת"); ו- (2) שירותי גישה לתשתיות פיזיות ובפרט שירות גישה לקנה.

אספקת שירות ה-BSA באמצעות נחושת אפשרה למפעילים פנים ארציים שהם בעלי רישיון כללי ייחודי ("ספקי שירות") להתחרות באופן ממשי, ברמה הקמעונאית, באספקת שירותי תשתית האינטרנט.¹ נכון ליוני 2019, מספר המנויים בשוק הסיטונאי בשירות ה-BSA באמצעות נחושת הגיע לכ-500 אלף מנויים,² כ-20% מסך מנויי תשתית האינטרנט בישראל. שירות ה-BSA באמצעות נחושת הרחיב את התחרות ברמה הקמעונאית, ואפשר לספקי השירות לשווק חבילות מוצרים (למשל חבילת "טריפל" הכוללת שירותי אינטרנט, טלפוניה וטלוויזיה) לבית הלקוח. בכך העמידו ספקי השירות, לראשונה, חלופה לפתרונות הכוללים, שיכלו לשווק עד אז רק קבוצת³ בזק וקבוצת הוט.⁴ הדוגמה הבולטת לתחרות שחוללו ספקי השירות היא בדמות החדירה של קבוצת סלקום ("סלקום") וקבוצת פרטנר ("פרטנר") לשוק הטלוויזיה הרב-ערוצית (באמצעות השירותים "סלקום TV" ו"פרטנר TV" בהתאמה). שירותים אלו החלו לערער את מעמדו של הדואופול הוט-יס בשוק הטלוויזיה הרב-ערוצית – ספקי השירות מחזיקים כיום בנתח שוק של כ-20% ממנויי שוק הטלוויזיה הרב-ערוצית ושל כ-6% מההכנסות בשוק זה.⁵ נציין כי לאחרונה החלו ספקי השירות

¹ שירותים אלה ניתנים על פי רוב כשירותים בחבילה הכוללים תשתית אינטרנט וגישה לרשת האינטרנט (ISP) ולכן יכוונו בשם הכוללני כ"שירות אינטרנט".

² בניכוי מנויי בזק בינלאומי.

³ המונח "קבוצה" מתייחס לתאגידים החולקים ביניהם קשרי בעלות.

⁴ באמצעות חברות ותאגידים בשליטתם ובמסגרת מגבלות הפרדה מבנית כפי שנקבעו.

⁵ בהתאם לסיכום הכנסות שוק התקשורת לשנת 2018 –

<https://www.gov.il/he/departments/publications/reports/01072019>

להציע באופן מסחרי שירותים על גבי רשת הוט, ואנו צופים כי הדבר ירחיב את השימוש ברפורמת השוק הסיטונאי.

במקביל למתואר לעיל, פרישת תשתיות עצמאיות על ידי ספקי השירות ומתחרים אחרים והעלייה בסולם ההשקעות מתקדמות בקצב איטי ביחס להתפתחות התחרות ברמה הקמעונאית. ספקי השירות פרשו סיבים במאות קילומטרים תוך שימוש ברשת חברת בזק ופרישתם מאפשרת להם להציע שירותים לכ-500 אלף משקי בית. לעומת הפרישה של ספקי השירות באמצעות החכירה הסיטונאית של התשתיות הפיזיות, פרשה בזק בשנים האחרונות רשת סיבים המגיעה אל כ-1.5 מיליון משקי בית ובתי עסק ברחבי הארץ (עד לבניין) ולאחר מכן האטה באופן משמעותי את קצב פרישת הסיבים.⁶ עם זאת, בזק נמנעה מלהפעיל את הרשת באמצעות התקנת והפעלת ציוד אקטיבי ולהציע שירותים (קמעונאיים או סיטונאיים) באמצעותה ובכך אינה מקבלת, לעת עתה, כל החזר על השקעה נרחבת זו. כלומר, לבזק רשת סיבים בפרישה רחבה עוד משנת 2016, וייתכן כי בהתאם לתמריצים ולמצב התחרות היא תבחר להפעילה בהיקף נרחב וזאת ב-Time to Market קצר מאוד באופן יחסי.

להחלטה אפשרית של בזק על הפעלת רשת הסיבים צפויה להיות השפעה חיובית בטווח הקצר מבחינת רמת השירות לצרכן, אולם היא עלולה לפגוע בתחרות בשוק הנייח בפרט ובשוק התקשורת בכלל. על כן, וכפי שמפורט ב"עקרונות מדיניות לפרישת תשתיות אולטרה רחבות פס בישראל – קול קורא" ("מתווה הסיבים") יש צורך להבטיח קיום תחרות באמצעות חיוב בזק במתן אפשרות שימוש ברשת הסיבים ולהסדיר את התנאים לכך. אם לא יתקיים שוק סיטונאי אפקטיבי על רשת הסיבים המאפשר לספקי השירות להתחרות בבזק במקביל להשקת שירותים קמעונאיים על ידי בזק, הרי שבין לילה היתרונות התחרותיים של בזק יצמחו לממדים בלתי ניתנים לחיקוי בטווח הקרוב, ולא יאפשרו לספקי השירות להציע הצעת ערך קרובה לזו שתוצע על גבי רשת הסיבים החדשה. להשקה הראשונה של שירות חדש צפויה להיות משמעות גדולה שכן לאחר הרכשה ראשונית של לקוחות שיקבלו שימוש בקצבים אולטרה-מהירים, השיווק והחדירה של מתחרה חדש יהיו מוגבלים יותר. כך, ככל שיחלפו חודשים בין מועד אספקת שירות קמעונאי על ידי בזק ועד לאספקת שירותים סיטונאיים על גבי רשת הסיבים, לצד פעילות שיווק של בזק לשירותי סיב קמעונאיים המנצלת בין היתר את יתרונותיה בגישה להיקף נרחב של מנויים, הרי שיכולתן של המתחרות להרכיש לקוחות שכבר הורכשו על ידי בזק תפחת.

חובת השימוש וכינונו השוק הסיטונאי על גבי הרשתות של בעלות התשתית הוא, בפני עצמו, אדיש לטכנולוגיות בהן עושות בעלות התשתית שימוש. וכך, קיומו של שוק סיטונאי על גבי רשת הסיבים תלוי בין היתר באספקת שירות גישה רחבת פס מנוהלת שניתן גם על גבי רשת הסיבים של בזק ("שירות BSA באמצעות סיב"). חובת אספקת שירות ה-BSA באמצעות סיב קבועה כיום ברישיון;⁷

⁶ כאמור בדוחותיה הכספיים של בזק.

⁷ שירות ה-BSA באמצעות סיב מוסדר כבר היום בתיק השירות הסיטונאי BSA – Bit-Stream Access + Telephony, בו נקבע כי "השירות הינו אדיש לטכנולוגיית תשתית הגישה ויחול על מגוון הטכנולוגיות הקיימות ועל כאלה שיופעלו בעתיד כדוגמת FTTH".

עם זאת, ללא הסדרת תעריף סביר בעבור שירות זה עלולה להיווצר לקונה שתהפוך את החובה ללא אפקטיבית, ולכן שימוע זה מתייחס לקביעת תעריף מרבי לשירות BSA באמצעות סיב ("התעריף"). כמפורט במתווה הסיבים, בכוונת המשרד לגבש מדיניות אסדרה כוללת לעולם הסיבים שמטרתה המשך פיתוח התחרות בעולם הסיבים תוך עידוד פרישת טכנולוגיות FTTP מתקדמות (כמפורט בסעיף 2). במסגרת מתווה הסיבים, הוצע לאפשר דרגת חופש לבעלי התשתית בפיקוח התעריפי על שירות ה-BSA באמצעות סיב ולהגבילו לדרישת תשלום סביר, תחת מגבלות שונות דוגמת מחיר מבוסס עלויות והצגת מודל צל לבחינת סבירות התעריף שיוצע על ידי בעלי התשתית. במסגרת זו הוצע כי תעריף שירות ה-BSA באמצעות סיב ייקבע כמחיר חד שלבי, ולא דו-שלבי כנהוג בתעריפי רשת ה-FTTC, וכי תינתן אפשרות לקבוע מחיר דיפרנציאלי על פי המהירות המשוקת. אולם, על מנת למנוע עיכובים מיותרים בקביעת התמחור, לייצר ודאות רגולטורית ולאפשר תחרות מן היום הראשון להפעלת רשת הסיבים של בזק, מוצע כי עד להחלת המדיניות הכוללת המשרד יקבע מחיר מפוקח זמני לשירותים סיטונאיים על גבי סיב. נציין כי מאחר והוטו טרם החלה בפרישת טכנולוגיית FTTP, קביעת תעריף זמני לשירות BSA באמצעות סיב ברשתה אינו מעורר הצדקה לפעולה מיידית בדומה לקביעת התעריף ביחס לשימוש ברשת בזק.

המלצתנו כוללת את הנדבכים הנדרשים לקביעת התעריף הזמני, עד ליישומה של המדיניות הכוללת לעולם הסיבים והחלפת התעריף הזמני בתעריף קבוע, כמפורט לעיל וכפי שהוצג לראשונה במסגרת מתווה הסיבים: פירוט המתודולוגיה לקביעת המחיר לפי נקודת הייחוס; בחינת התעריפים והשירותים הנהוגים בשוק שישמשו כנקודת ייחוס; בחינת הסוגיות המרכזיות העולות מתמחור זה; בחינת התמחור אל מול התעריפים הנהוגים כיום; והשפעת הקביעה על השחקנים בשוק.

2. תהליך העבודה

שירות ה-BSA באמצעות סיב, בדומה לשירות ה-BSA באמצעות נחושת, הוא שירות סיטונאי מקצה לקצה המתבסס על תשתיות התמסורת והגישה הכלל ארציות הניחות בישראל. הגם שהשירותים נבדלים ביניהם בתווך ובטכנולוגיה בה הם ניתנים, מדובר, הלכה למעשה, בשירותים שהם יישום של חובת בעלי התשתיות לספק שירות גישה רחבת פס מנוהלת כפי שנקבעה בתקנות התקשורת (בזק ושידורים) (שימוש ברשת בזק ציבורית של מפ"א), התשע"ה-2014 ופורטה בתיק שירות BSA + Telephony. שירות ה-BSA באמצעות סיב יספק תעבורת תקשורת דיגיטלית אסימטרית וסימטרית מקצה לקצה בין השקע הראשון בבית הלקוח לבין נקודת החיבור של ספק השירות לממשק ברשת בעל התשתית, גם זאת בדומה לשירות BSA באמצעות נחושת.⁸

באשר לתמחור השירות, בהתאם לסעיף 5(ב1) לחוק התקשורת (בזק ושידורים), התשמ"ב-1982 ("החוק") קביעת תשלומים בעד שימוש יכול שתעשה במספר דרכים, ששתיים מתוכן מנויות בסעיף זה – (1) עלות לפי שיטת חישוב שהשר יורה עליה, בתוספת רווח סביר; (2) נקודת ייחוס ("Benchmark") הנגזרת מכמה חלופות אפשריות: תשלום בעד שירותים שנותן בעל הרישיון,

⁸ כמפורט בתיק השירות הסיטונאי BSA – Bit-Stream Access + Telephony.

תשלום בעד שירותים אחרים בני-השוואה ותשלומים שנקבעו בעד קישור גומלין או שירות מקביל לו, בארץ או במדינות אחרות.

תצורת פרישת רשת הסיבים של בזק טרם הוכרעה והיא יכולה להשתרע על פני מגוון רחב יחסית של פתרונות הנדסיים, על כן איננו רוצים לקבוע בשלב זה את התצורה האופטימאלית שתהווה בסיס למודל תמחור נורמטיבי מבוסס עלויות המתבסס על תכנון רשת יעיל. קביעה כזו עשויה, בתורה, להשפיע על החלטות הפרישה של בעלי התשתית ובכך לחתור תחת תפישת הניטרליות הטכנולוגיות. כך, תצורת רשת הסיבים יכולה להיקבע בחלקה בתצורת FTTH⁹ ובחלקה בתצורת FTTB¹⁰ (ביחד "רשת ה-FTTP"). כמו כן, בהקמת הרשת ניתן להשתמש בטכנולוגיות השונות המוצעות בשוק, דוגמת מוצרים בטכנולוגיית שונות כדוגמת GPON¹¹ או מוצרים המוצעים בתקן G.fast¹². בתמהיל טכנולוגי משתנה. רשת ה-FTTP תיבדל מרשת ה-NGN בפרמטרים שונים דוגמת סוג הציוד האקטיבי, מיקומו בטופולוגיית הרשת וכפועל יוצא מכך היקף הציוד הנדרש, והשפעת פרמטרים אלו ואחרים על מחוללי העלות ברשת. לטכנולוגיות ולתצורות השונות בהן יעשה שימוש נכונה השפעה מהותית על המבנה ההוני של הרשת, פרישת ההשקעות וההחזר הצפוי מהן. תחת עקרון הניטרליות הטכנולוגית ולאור חוסר הודאות השוררת לעניין זה אנו נמנעים מלקבוע בשלב זה את תצורת הפרישה האופטימאלית לרשת הסיבים ומציעים כי התמחור יתבסס על נקודת ייחוס ולא על עלות.

טעם נוסף התומך בביסוס התשלום על נקודת ייחוס ולא על עלות נוגע לצורך בקביעת תעריף באופן מידי. כפי שהוסבר לעיל, ללא קביעת תעריף שיאפשר שימוש בשירות BSA באמצעות סיב באופן מידי עשויה להיגרם פגיעה בתחרות שעלולה להיווצר כתוצאה מהפעלת רשת הסיבים של בזק ללא העמדת אפשרות סיטונאית לעשות שימוש בשירותיה. הגם שבמקרים רבים בעבר, לרבות בקביעת תעריף שירות BSA באמצעות נחושת נקט המשרד בדרך המורכבת של קביעת תעריף מבוסס עלות הרי שבמקרה זה, פשטות קביעת התעריף תאפשר לקצר את זמן הקביעה ולהציב פתרון מהיר הדרוש בהינתן החששות התחרותיים.

מסיבות אלו אנו פונים לתמחור השירות בהתבסס על נקודת ייחוס.

בזק אינה מציעה כיום שירותים קמעונאיים על בסיס רשת הסיבים ללקוחות פרטיים ("שירות סיב קמעונאי"), או שירות אחר בר השוואה מבחינת קצב הגלישה והפרמטרים השונים המאפיינים את טיב המוצר הרלוונטי ליישום שירות BSA באמצעות סיב ולכן אין שירותים שמציעה חברת בזק שיכולים לשמש נקודת ייחוס לקביעת תעריף זה. אולם, גם ביום שבו תציע בזק שירות סיב קמעונאי, מומלץ כי המחירים שתציע לא ישמשו כנקודת ייחוס בהפחתת העלויות הקמעונאיות שאינן מסופקות לשירות הסיטונאי ("שיטת ריטייל מינוס"); זאת, מאחר שהשימוש בשיטת

⁹ Fiber To The Home – פרישת סיב עד לנקודת סיום בדירת המנוי.

¹⁰ Fiber To The Building – פרישת סיב עד לשטח הבניין, ושימוש בתשתית הנחושת הקיימת בבניין.

¹¹ טכנולוגיה המאפשרת לספק שירות על גבי סיב עד לבית הלקוח, בארכיטקטורת Point-to-Multipoint.

¹² תקן המאפשר קצב נתונים בטווח של בין 150 מס"ש ל-1 גס"ש על גבי קו הנחושת המחבר את ארון התקשורת המבני האחרון לדירת הלקוח, כתלות באורך קו הנחושת.

ריטייל מינוס יאפשר לבזק להכתיב לכל השוק מחיר שנגזר מהמחיר המונופוליסטי אותו היא תגבה וכך יתאפשר לה לצמצם את היקף תחרות המחירים ומעבר הצרכנים העובר לרשת החדשה, וכן לצמצם את הגידול במהירות המשוקת לצרכנים, ובכך לפגוע ברווחת הצרכנים.

המלצתנו היא לקבוע את התעריף לפי נקודת ייחוס של שירותים אחרים בני-השוואה, המוצעים כיום בשוק –

א. שירות התקשורת הנייחת שהציעה עד היום חברת איי.בי.סי איזראל ברודבאנד קומפני (2013) בע"מ ("IBC"), המתבסס על רשת סיבים;

ב. שירות התקשורת הנייחת שהציעה עד היום סלקום על גבי רשת הסיבים שלה;

ג. שירות התקשורת הנייחת שהציעה עד היום פרטנר על גבי רשת הסיבים שלה.

שירותים אלו יכולים להיות שונים מהשירות שיוצע על ידי בזק הן באופן אספקת השירות ובתוך כך מבנה הרשת, הטכנולוגיה באמצעותה מסופק השירות, היקף השירות ועוד, והן במהות השירות והאלמנטים הנלווים אליה בשל השוני בזהות הלקוח המקבל את השירות (לקוח קצה או ספק שירות הרוכש שירות זה באופן סיטונאי, קיומו של ציוד קצה, רכיבים קמעונאיים). עם זאת, שירותים אלו הם בני השוואה בשל הדמיון הרב ביניהם, ואנו נעמוד על השונות במאפיינים בהמלצה על התעריף.

3. בחינת התעריפים והשירותים הנהוגים בשוק

בסעיף זה נבחן את התעריפים והשירותים הנהוגים היום בשוק הנייחת, על מנת שאלו ישמשו נקודת ייחוס לקביעת תעריף ה-BSA באמצעות סיב ואמצעי לבחינת סבירות התעריף המוצע.

IBC 3.1

חברת IBC היא בעלת תשתית סיבים הפרושה על גבי תשתית החשמל והיא יועדה לפעול במתכונת של "ספק-ספקים" ללא לקוחות פרטיים ישירים;¹³ פעילותה, שנעשתה עד היום על גבי רשת סיבים בטופולוגיית PTP,¹⁴ מהווה נקודת ייחוס מתאימה לשירות ה-BSA באמצעות סיב ברשת בזק כפי שיפורט בהמשך. חברת IBC הוקמה מכוח החלטת ממשלה 2024 מיולי 2010, ובאוגוסט 2013 הוענק לה רישיון כללי למתן שירותי בזק פנים-ארציים נייחים (תשתית).¹⁵ בהתאם לתנאי הרישיון, החברה רשאית לספק לספקי שירותים אחרים בישראל תשתיות תקשורת באמצעות רשת סיבים אופטיים שבאמצעותה מסופקים שירותי גישה סימטריים לאינטרנט, כלומר בקצב העלאה וקצב

¹³ ל-IBC מספר מוגבל של לקוחות עסקיים.

¹⁴ טופולוגיית Point-to-Point המחברת כל לקוח בחיבור סיב נפרד לרשת הליבה.

¹⁵ סוג הרישיון והוראות אחרות הנוגעות ל-IBC מצויות בימים אלה בשלבים אחרונים של בחינה על ידי המשרד. שינויים שיתכן שיוכנסו ברישיון לא ישנו את מהות השירות הניתן על ידי IBC ולכן אין בכך כדי לגרוע מהשימוש בתעריפי החברה כנקודת ייחוס.

הורדה זהה, של עד 1,000 Mbps. בפועל, בשל פעילותה המצומצמת והיעדר היענות מצד ספקי השירות, IBC פועלת כך ששירותיה כוללים אלמנטים קמעונאיים מסוימים.

נכון להיום, כ-5 שנים לאחר תחילת פעילותה, החברה פרושה במספר ערים – בתל אביב, רמת גן, רעננה, באר שבע, רמת השרון, נתניה וכפר סבא. מאז תחילת פעילות החברה ועד אמצע שנת 2017 פרשה החברה רשת סיבים על פני כ- [...] ק"מ. בהתאם לנתוני החברה היקף הפרישה מגיע למעל [...] אלף לקוחות [...] ממשקי הבית), והיקף החדירה למשקי הבית (לקוחות פעילים) עומד על כ- [...] אלף לקוחות [...] ממשקי הבית).¹⁶

IBC מציעה 4 רמות של שירותי BSA באמצעות סיב, כמפורט בלוח 1 להלן:

לוח 1 – מחירי סיבים של IBC, ללא מע"מ

קצב הורדה	קצב העלאה	תעריף חודשי
עד 50 Mbps	עד 50 Mbps	₪ 57
עד 200 Mbps	עד 200 Mbps	₪ 71
עד 500 Mbps	עד 500 Mbps	₪ 85
עד 1,000 Mbps	עד 1,000 Mbps	₪ 256

*השירותים אינם כוללים תעריף עבור נתב ב-299 ₪ (תשלום חד פעמי הכולל התקנת הנתב).
**המחירים כוללים התקנה.

השירות המוצע לספקי השירות הוא שירות סיטונאי של תשתית מנוהלת מקצה לקצה, והוא כולל את העלויות הקמעונאיות הנדרשות לאספקת השירות – התקנה, טיפול בתקלות ושירות לקוחות. מדובר אם כן בשירות מקיף יותר משירות ה-BSA שבזק מספקת כיום, שאינו כולל כיום אלמנטים שירותיים כגון התקנה וביקור טכנאי, ושאמור לאפשר לספקי השירות לנטר את הקו ולתת מענה ישיר ללקוח בכל הנוגע לתפעול השוטף ולטיפול בתקלות ולכך נתייחס בהמשך. עם זאת, השירות שיוכלו לספק ספקי השירות ללקוחות הקצה באמצעות שני השירותים (שירות ה-BSA באמצעות סיב של בזק ושירות הסיב של IBC) הוא דומה במהותו בהיותו שירות שמאפשר לספקי שירות גישה מלאה על גבי סיב בטכנולוגיה של FTTP. ועל כן ניתן להשתמש בשירות הסיב של IBC כנקודת ייחוס לשירות ה-BSA באמצעות סיב של בזק; זאת, על אף שיהיה מדובר בתמחור יתר של השירות שיינתן על ידי בזק.

3.2 סלקום ופרטנר – בעלי רישיון כללי ייחודי

סלקום ופרטנר פעילות בכל תחומי שוק התקשורת. בהיבט התשתית, הן מפעילות רשת רט"ן בפרישה ארצית ובתשתית תקשורת ניחת שאינה בפרישה ארצית. מאז החלת חובת השוק

¹⁶ ראו פירוט נוסף במסמך "שינויים ברישיון חברת IBC – שימוע" מיום 27.5.2018 ("שימוע IBC")
<https://www.gov.il/BlobFolder/rfp/27052018/he/IBC2.pdf>

הסיטונאי ברשת חברת בזק, סלקום ופרטנר הרכישו מאות אלפי לקוחות קמעונאיים לשירות האינטרנט, המסופק להם באמצעות שירות ה-BSA באמצעות נחושת של בזק. במקביל, ובהתאם לפרדיגמת "סולם ההשקעות", סלקום ופרטנר מפתחות את התשתית הנייחת העצמאית שלהם באמצעות שימוש בשירות אחר במסגרת השוק הסיטונאי – מתן גישה לתשתית הפסיבית של בזק במחיר מרבי מפוקח. באמצעות שימוש בשירות זה פרשו סלקום ופרטנר בשנה האחרונה מאות ק"מ של סיבים בתוואי הרשת של בזק. סלקום פרשה את עיקר רשתה בטופולוגיית PTMP¹⁷ בטכנולוגיית GPON ופרטנר פרשה את עיקר רשתה בטופולוגיית PTP בטכנולוגיית Active Ethernet; שתי החברות עושות שימוש גם בתקן G.fast במשקי בית מסוימים.

שירותי הסיב הקמעונאיים של סלקום ופרטנר מגיעים עד לכ-1,000 Mbps (קצב הורדה) לכל דירה, והם מוצעים ברמות מחיר שונות. עד היום בחרו החברות שלא לשווק שירותים סימטריים, ובכל המוצרים קצב ההעלאה מהווה כ-10% מקצב ההורדה.

פרטנר מציעה ללקוחותיה שלושה שירותי סיב קמעונאיים במחירים שונים, כמפורט בלוח 2 להלן:

לוח 2 – מחירי סיבים של פרטנר, ללא מע"מ

קצב הורדה	קצב העלאה	תעריף חודשי
עד 200 Mbps	עד 20 Mbps	₪ 77
עד 500 Mbps	עד 50 Mbps	₪ 85
עד 1,000 Mbps	עד 100 Mbps	₪ 94

* השירותים כוללים נתב והתקנה.

סלקום מציעה ללקוחותיה שלושה שירותי סיב קמעונאיים במחירים שונים, כמפורט בלוח 3 להלן:

לוח 3 – מחירי סיבים של סלקום, ללא מע"מ

קצב הורדה	קצב העלאה	תעריף חודשי
עד 100 Mbps	עד 10 Mbps	₪ 76
עד 500 Mbps	עד 50 Mbps	₪ 85
עד 1,000 Mbps	עד 100 Mbps	₪ 93

* השירותים כוללים נתב והתקנה.

השירותים המוצעים על ידי סלקום ופרטנר הם מקיפים אף יותר משירות הסיב של IBC, מאחר שהם שירותים מלאים הכוללים גם את מקטע ה-ISP וכן מגלמים עלויות קמעונאיות נוספות. על כן,

¹⁷ טופולוגיה זו היא טופולוגיית Point-to-Multipoint בה מחוברים מספר מנויים באמצעות מפצל פסיבי בחיבור סיב משותף לרשת הליבה.

הישענות על שירותים אלו בקביעת התעריף תייצר גם היא תמחור יתר, ללא הפחתת הרכיבים הנוספים.

3.3 שוק עסקי

הרלוונטיות של תעריפי שירותי הסיב המוצעים בשוק העסקי נבחנה אף היא, אולם נמצאו פערים פונקציונליים משמעותיים ביניהם לבין שירות ה-BSA באמצעות סיב ולכן הם אינם יכולים לשמש כנקודת ייחוס. זאת, משום אופיו השונה של השירות, הכולל בין היתר שירותי תמסורת, רשת מנוהלת, SLA גבוה ומותאם לעולם העסקי ועוד.

3.4 סיכום תעריפי שירותי סיב

הטכנולוגיות השונות לאספקת שירות BSA באמצעות סיב מאפשרות חלוקה משתנה של קצב ההורדה וקצב ההעלאה, בהתאם לסוג הפרישה ולבחירה ההנדסית של פורש הסיב. על כן, נתייחס למחיר המוצע כמחיר מוצע לקצב הכולל המסופק לכל דירה כסכום פשוט של קצב ההעלאה וקצב ההורדה, כמפורט בלוח 4 להלן:

לוח 4 – סיכום מחירי סיבים, ללא מע"מ

מחיר למגה (ש"ח, ללא מע"מ)	קצב כולל (Mbps)	מחיר לשנה ראשונה (ש"ח, ללא מע"מ)	בעל הרישיון המספק את השירות	סוג השירות
שירות BSA באמצעות סיב*				
0.57	100	57	IBC	50/50
0.18	400	71	IBC	200/200
0.09	1,000	85	IBC	500/500
0.13	2,000	254	IBC	1,000/1,000
שירות סיב קמעונאי				
0.69	110	76	סלקום	100/10
0.35	220	77	פרטנר	200/20
0.15	550	85	פרטנר/סלקום	500/50
0.09	1100	93/94	פרטנר/סלקום	1,000/100

* השירות אינו כולל ציוד קצה.

4. תמחור השירות הסיטונאי

א. קביעת נקודת ייחוס

כמפורט לעיל, השירות הסיטונאי המתומחר בשימוע זה הוא שירות BSA באמצעות סיב על גבי רשת חברת בזק והתעריף המוצע הוא זמני עד שבזק תקבע תעריף בהתאם להנחיות הרגולטוריות שיאומצו לאחר פרסום מתווה הסיבים. כאמור, מוצע שתעריף השירות ייקבע על בסיס נקודת ייחוס שהיא שירות הסיב שמספקות IBC, סלקום ופרטנר.

כעולה מלוח 4, קיימות שתי רמות שירותים דומות בין כל המפעילות – שירות אינטרנט בהיקף של Mbps 550-400, ב-71-85 שח לחדש, ושירות אינטרנט בהיקף של Mbps 1,100-1,000 ב-85-94 שח לחדש. שכיחות רמות השירותים בקרב שלוש החברות נובעת ככל הנראה מאפיון שירותים המותאמים להעדפות המנוי, ומאפשרת לכל חברה להציע שירותים המתחרים בשירותי החברות האחרות. על כן, רצוי כי קביעת התעריף הסיטונאי בשלב הביניים תתאים לרמות שירות אלו כשירותים שמגלמים הצעות טיפוסיות, כדי שגם ספקי השירות שאינם בעלי תשתית עצמאית יוכלו להתחרות בשירותים הקיימים בשוק. המלצתנו היא כי לעת הנוכחית ייקבעו 2 רמות מחירים עבור שירות ה-BSA באמצעות סיב, שיאפשרו לספקי השירות להציע מוצרים מגוונים התואמים להעדפות השונות (לוח 5):

לוח 5 – תעריפים מומלצים לשירות BSA סיב, ללא מע"מ

מחיר חודשי לשירות BSA באמצעות סיב	קצב כולל (Mbps)
71	עד 400
85	עד 1,000

המלצתנו היא לקבוע את נקודת הייחוס לתעריפים על בסיס תעריפי IBC מאחר שאלו משקפים עלות תשתית בלבד, ללא רכיב ה-ISP.

הקצב הכולל כאמור ניתן לחלוקה שונה בין קצב ההורדה לקצב ההעלאה, בהתאם להחלטה השיווקית והתפעולית של ספק השירות; עם זאת, בשל הסבירות לשימוש של בזק בטכנולוגיה ה-GPON אשר מוגבלת באספקת שירות סימטרי, התמחור הנוכחי ייקבע ביחס לקצב העלאה שלא יעלה על 50% מקצב ההורדה. כך למשל, התעריף יקבע בנוגע לשיווק חבילת 600/300, או חבילת 900/100 (שדומה יותר לחבילה אותה מספקות כיום סלקום ופרטנר), אך לא יוכל לספק חבילה סימטרית של 500/500. המלצתנו היא כי המחיר יכלול שירות ביקור טכנאי לצורך התקנת שקע ראשון בשירות ה-BSA באמצעות סיב וטיפול בתקלות, בדומה לנעשה ב-IBC.

ב. תעריף קבוע מול תעריף משתנה

מודל העלויות הקיים היום לקביעת התעריפים הסיטונאיים ברשת חברת בזק ("מודל פרונטיר") מבוסס על מבנה רשת ה-NGN המורכבת משני רכיבים מרכזיים: רשת הגישה ורשת הליבה. רשתות אלו מובחנות, בין היתר, על פי מחולל העלות הרלוונטי בכל רשת. ברשת הגישה מחולל העלות העיקרי הוא לקוח הקצה (כאשר בחיבור כל לקוח עלות זוג הנחושת כשלעצמה היא אדישה להיקף התעבורה המועבר על גבו); לעומת זאת, ברשת הליבה מחולל העלות העיקרי הוא היקף התנועה המצרפית ברשת, על בסיס הנחת מגבלת קיבולת אפקטיבית ברשת הליבה. התעריפים הסיטונאיים שנקבעו לשירות BSA באמצעות נחושת משקפים את מחוללי העלויות לשירותים השונים. לכן נקבע תעריף דו שלבי, המכיל רכיבי תשלום קבועים פר לקוח עבור רכיבי רשת שעלותם תלויה במספר הלקוחות ולא בהיקף התנועה, ורכיב תשלום משתנה בהתאם להיקף התנועה בליבת הרשת.

במעבר לרשתות מתקדמות, ההבחנה הקלאסית בין רשת הגישה לרשת הליבה מתערערת; בטכנולוגיות מסוימות, בשל הקיבולת הגבוהה של הסיבים האופטיים, המקטעים המצרפיים והצורך בביצוע אגרגציות מרובות של תעבורה מצטמצמים משמעותית, ובטכנולוגיות אחרות המקטעים המצרפיים מתרחבים. עם זאת, מקטעים שלמים נותרים לא מצרפיים ובעיקרם מקטע החיבור הפיזי הכולל את פרישת הסיבים לבית הלקוח ולכן, נכון לקבוע תעריף חד-שלבי התלוי במספר הלקוחות המחוברים לשירות ושאינו תלוי בהיקף התנועה המצרפית ברשת.

במעבר לרשתות מתקדמות חל גם גידול עצום במגבלת הקיבולת במסגרת אספקת הקצבים האולטרה-מהירים, הן מבחינת קיצור וביטול מקטע הנחושת ב-Last mile והן מבחינת רכיבי הציוד המתקדמים. הגידול בהיקף הקיבולת גדל משמעותית ביחס לגידול הנדרש בעלויות, ועל כן העלות השולית עבור כל יחידת קיבולת קטנה משמעותית. לצד זה, היצע השימושים בשירותים הניתנים על גבי רשתות הסיבים טרם התרחב באופן מסיבי והביקושים לקצבים אולטרה-מהירים עדין לא הדביקו את העלייה בהיצע. על כן הביקוש לקיבולת לא צפוי להדביק בשלב זה את הגידול בהיקף הקיבולת ברשת. בכך מגבלת הקיבולת מתרחקת מגבול האפקטיביות ומהיותה מחוללת עלות, ולכן החיבור הקבוע שאינו תלוי בהיקף הקיבולת ברשת הופך למחולל העלות העיקרי שעל בסיסו יש לקבוע את התמחור.

לצד זאת, מכיוון שהתמחור המוצע מאפשר דיפרנציאליות על פי מהירויות הרי שניתן ביטוי לעלויות שנובעות מהיקף הקיבולת הנצרכת, ולעלות התנועה הנוספת בקצבים הגבוהים יותר. כלומר, קביעה ראשונית של תעריף בגין שתי מדרגות מהירות גלישה של שירות BSA באמצעות סיב מאפשרת להפנים עלויות חיצוניות מסוימות הקשורות להיקף התעבורה במסגרת המבנה התמחירי, ובאופן זה לאפשר יצירת אלוקציה בחיבור צרכנים לקצבים השונים תוך גילום של השפעת קצב הגלישה על העלויות שנגרמות גם בליבת הרשת.

בחוות דעת קודמות¹⁸ המליץ אגף כלכלה על קביעת תעריף דו שלבי, אולם ההצדקות לכך פוחתות, כפי שהוסבר לעיל. מחוללי העלויות השונים בין רשת הגישה לרשת הליבה הופכים, כאמור, לפחות רלוונטיים במעבר לרשתות מתקדמות; בהתפתחות הטכנולוגית פוחת גם משקלו של הטיעון המתיחס להעברת מלוא הסיכון מספק השירות לבעל התשתית, מאחר שפוחתת אפקטיביות מגבלת הקיבולת ובכך פוחת ה"סיכון" בביקוש לתנועה בליבת הרשת; גם היכולת לבדל את השירותים השונים שנותנים ספקי השירות על גבי רשת בעל התשתית מבחינת טיב השירות ולא רק על בסיס הקצב המקסימלי פוחתת משמעותית, בשל איכות השירות הגבוהה הניתנת על גבי רשת הסיבים ממילא.

5. סוגיות מרכזיות

א. פערים בעלויות אספקת השירותים

קביעת תעריף על פי נקודת ייחוס היא חלופית לקביעת תעריף באופן מבוסס עלויות ובמקרה זה מהווה מענה ראשוני ומידי לחשש תחרותי שעשוי להיווצר עם תחילת אספקת שירותים קמעונאיים על גבי רשת חברת בזק. לכן לא נעשתה בחינה מקיפה של העלויות השונות הדרושות לאספקת שירות ה-BSA באמצעות סיב. עם זאת, יש מקום לוודא כי נקודת הייחוס שנבחרה היא רלוונטית לקביעת התעריף. כך למשל יש לבדוק כי נקודת הייחוס שנבחרה אינה משקפת שונוי רב בין היקף ומבנה העלויות הקשורים באספקת השירות המהווה נקודת ייחוס לבין אלו שבעל התשתית יישא בהם לצורך אספקת השירות ברשתו.

מבחינה של נקודת הייחוס עולה כי קיים שונוי בין העלויות ברשת IBC, סלקום ופרטנר לבין העלויות ברשת חברת בזק, הנדרשות לצורך אספקת השירות; שונוי זה נובע בין היתר מהיקף הרשת (הפרושה וזו שעתידה להיפרש) והיקף השימושים במקטעים השונים ברשת, מבנה העלויות והבעלויות על חלקי התשתית, ורכיבי הציוד השונים.

הפער בהיקף פרישת הרשת של IBC, ולא כל שכן בפרישת הסיבים בידי סלקום ופרטנר, בהשוואה לזו של בזק, הוא בעל משמעות לעניין העלויות. על פי המידע שבידי המשרד בזק היא בעלת רשת סיבים נייחת המגיעה לכ-60% ממשקי הבית, ו-IBC, סלקום ופרטנר בעלות שיעור נגישות של [...] ממשקי הבית בלבד כל אחת. כמו כן, ביום 5 באוגוסט 2018¹⁹ התקבלה החלטת ממשלה שמפחיתה את חובת הפרישה של IBC מחובה אוניברסאלית לחובת פרישה של 40% ממשקי הבית, ולסלקום ולפרטנר לא קיימת חובת אוניברסאליות כלל – זאת, לעומת חובת הפרישה המלאה שחלה כיום על בזק.

תמחור מתן השירותים בהינתן חובת פרישה אוניברסלית ובהעדר אפשרות לאפליית מחירים מצריך מיצוע של עלויות אספקת השירות ברחבי הארץ; בהנחה שקיימים אזורים כדאיים יותר ואזורים כדאיים פחות לפרישה, הרי שמיצוע עלויות הפרישה בהינתן חובת פרישה אוניברסאלית יהיה גבוה

¹⁸ למשל, בהמלצה בדבר קביעת תשלומים מרביים לשירותים סיטונאיים ברשת "בזק" מיום 16.11.14: <https://www.gov.il/he/Departments/policies/3976>
¹⁹ https://www.gov.il/he/Departments/policies/dec4100_2018

יותר ממיצוע עלויות הפרישה באזורים כדאיים בלבד. עם זאת, אנו סבורים שפער זה לא גורע מהשימוש במחיר IBC, סלקום ופרטנר כנקודת יחוס רלוונטית, ואין בו כדי להוביל להפחתתו. שכן במקביל לפער באזורי הפרישה עומד לבזק יתרון משמעותי במבנה העלויות, המגולם הן בבעלות על רשת קנים ארצית המקלה ומוזילה את הפרישה והן בהיקף רשת הליבה שתוקצה בחלקה לרשת החדשה ותתרום לקיצור המרחק לבית הלקוח. היתרון התשתיתי האמור, הוא שהופך את בזק למונופול בעל עוצמה ייחודית בשוק, ביחס לפרישה של תשתיות סיבים ומקנה לה יתרון בהיבט העלות שהיה רצוי לשקף בתעריפיה. הבעלות על רשת הקנים הארצית מאפשרת לבזק פרישת סיבים מהירה וזולה ביחס למתחרותיה; זאת, בשונה מ-IBC, שעלויות הפרישה שלה מושפעות מהסכמים מול חברת חשמל, סוג רשת החשמל ולעיתים תעריפי השימוש בתשתית הפסיבית של בעלות התשתית,²⁰ וכמובן בשונה מסלקום ופרטנר שלא קיים להם יתרון תשתיתי קודם לפרישה. לכן, סביר כי אילו בזק הייתה מתמחרת את השירות באמצעות סיב על בסיס עלות אספקתו בלבד כאשר השוני היחידי הוא חובת האוניברסאליות של בזק, הרי שהוא היה נמוך מהתמחור שביצעו IBC, סלקום ופרטנר.

כמו כן, העלויות של בזק בפרישת רשת הסיבים מתווספות לעלויות שהושקעו (נורמטיבית) בפרישת הקנים הארצית ובפרישת הסיבים בליבת הרשת ועד ל-MSAG ברחובות, אולם עלויות אלו מוקצות גם לרשת הנחושת ובחלקן כבר הוחזרו וכוסו במלואן. בכך גם בהיבט החזר ההשקעה הכוללת התעריף מתומחר ביתר.

לבסוף, התעריף הוא שמרני כלפי בזק במובן זה שבזק עדיין לא פרשה בפועל סיבים אזוריים הפחות כדאיים – וקיימת אפשרות סבירה שבמהלך פרק הזמן שעד השלמת הפרישה של בזק²¹ באזורים הפחות-כדאיים יוחלף התעריף הזמני בתעריף שתקבע בזק בטווח הארוך, כמפורט בסעיף 1. על כן התעריף הזמני יהיה רלוונטי, בתקופת ביניים בה האזורים בהם עלויות הפרישה הן נמוכות יותר פר משק בית, והחזר ההשקעה הוא גבוה יותר.

נציין בנוסף כי מאחר ש-IBC, סלקום ופרטנר הן כיום שחקניות בעלות היקף פעילות תשתיתי קטן בשוק, והן לא נהנות מיתרונות נוספים לגודל בהיבט העלויות, כמו למשל בכל הנוגע להיקף רכש ציוד הרשת, מהם נהנית בזק. כלומר, גם אם בוחנים את התמחור של IBC, סלקום ופרטנר כתמחור אגרסיבי לצורך חדירת שחקן חדש בשוק, הרי שסביר שמחיר זה גבוה יותר מהמחיר אותו יכלה בזק לגבות כמחיר חדירה. כמו כן, כאמור השירותים על רשתות IBC, סלקום ופרטנר הם שירותים מקיפים יותר משירות BSA סיטונאי, והם כוללים חלק מהעלויות הקמעונאיות הנדרשות לאספקת השירות – התקנה, טיפול בתקלות ושירות לקוחות, ועל כן גם מסיבה זו הרי שמדובר בתמחור שמרני.

²⁰ סיבות נוספות שהשפיעו על שינוי חובת הפרישה מפורטות בשימוע IBC מיום 27 במאי 2018 – https://www.gov.il/he/Departments/publications/Call_for_bids/27052018.

²¹ נושא זה נמצא בבחינה מקבילה על ידי המשרד ואין בו כדי להביע עמדה באשר להחלטה שתקבל בסוף התהליך.

בכל הנוגע לרכיבי הציוד השונים, הרי שבעת הזו בזק פרשה סיבים כך שיגיעו עד לבניין, אולם היא טרם קיבלה החלטה על סוג הטכנולוגיה בה היא תשתמש וכפועל יוצא טרם רכשה וחיברה את הציוד האקטיבי הדרוש להדלקת הרשת. אנו סבורים שמאחר שקיימת האפשרות האפקטיבית לספק שירות דומה במתכונת הנדסית, בהיקף ציוד ובמבנה עלויות בדומה ל-IBC, סלקום ופרטנר, הבדלים אלו לא אמורים למנוע את קביעת התעריף על בסיס נקודת הייחוס – במיוחד בנקודת הזמן הזו. מכל מקום, אנו סבורים כי החלטות שקיבלו שלושה גורמים אחרים הפועלים בשוק, גם אם אינן זהה לחלוטין להחלטות שתקבל בזק – מהוות נקודות יחוס רלוונטיות וסבירות.

ב. תמרוץ השקעות בתשתית מול עידוד התחרות בשירות הקמעונאי

אחת ממטרות רפורמת השוק הסיטונאי היא העלאת איכות תשתיות התקשורת, בין היתר באמצעות יצירת השלבים לטיפול במעלה "סולם ההשקעות" עבור מתחרים חסרי תשתית. העלייה בסולם ההשקעות מביאה להעלאת איכות התשתית בין אם באופן ישיר, כאשר כל רשת שנפרשת מביאה עמה על פי רוב חדשנות ושיפור באיכות השירות, ובין אם באופן עקיף על ידי דחיפת בעלי התשתית לשדרוג התשתיות שלהן עצמן.

כיוון שצפוי כי בטווח הקצר-בינוני בזק תהיה היחידה שתוכל להציע שירותי גישה אולטרה רחבת פס בפרישה נרחבת, נדרשת קביעת תעריף שירות ה-BSA באמצעות סיב. עם זאת, יש לוודא כי המארג האסדרתי (שיקבע במסגרת מתווה הסיבים), ובפרט התמחור לשירות ה-BSA באמצעות סיב, ישמר את התמריץ של ספקי השירות להמשיך בפרישה ולטפס במעלה סולם ההשקעות גם אם יתאפשר להם לרכוש את השירותים ברמה הקרובה יותר לשירות הניתן מקצה לקצה. המתח הזה בא לידי ביטוי בעיקרון ה-"Buy-or-Build" שהנחה את המשרד בקביעת תעריפים בשוק הסיטונאי, והוא מבטיח הקצאת מקורות והשקעה יעילה בתשתית גם על ידי ספקי השירות שעושים שימוש בשירותי ה-BSA הסיטונאיים.

על מנת לבחון את העיקרון התמחורי בשירות ה-BSA באמצעות סיב, נבחן את תחליפיות השימוש בשירות סיטונאי לעומת שימוש בשירות ה-BSA באמצעות נחושת ולעומת הקמת תשתית עצמאית מבחינת עלויות עבור ספקי השירות. כיום, ספקי השירות עושים שימוש בשירות ה-BSA באמצעות נחושת על מנת לספק את חבילות השירותים השונות שלהם על גבי רשת האינטרנט. מנייתוח העלויות עולה כי העלויות הסיטונאיות עבור אספקת תשתית אינטרנט במתכונת ה-BSA המשמשת חבילה הכוללת שירותי טלוויזיה ("טריפל") עומדת על כ-85 ₪ בחודש, כמפורט בלוח 6 להלן:

לוח 6 – תעריפי BSA נחושת, ללא מע"מ

רכיב התשלום	תשלום חודשי (₪)
חיבור נגישות (כולל כרטיס VDSL)	32.00
תעריף משתנה ²²	46.55
עלות התקנה ²³	6.58
סך תשלומים	85.13

התשלומים הסיטונאיים לשימוש ברשת האינטרנט שמופקת בחבילות הטריפל מהווים גבול עליון לצורך השוואת התשלומים הסיטונאיים שמשלמים ספקי השירות עבור שירות BSA באמצעות נחושת כיום, מאחר שהם משמשים עבור אחד השירותים עתירי הקיבולת ביותר, על כן אספקתה כרוכה בתשלומים הסיטונאיים הגבוהים ביותר. לשם המחשה, הצריכה הממוצעת לשעת שיא, עבור כלל המנויים בפועל, עמדה בספטמבר 2017 על 0.687 Mbps²⁴, בעוד הצריכה הממוצעת כאמור עבור צרכני טלוויזיה באינטרנט עומדת על כ-3.5 Mbps – יותר מפי חמש. העלויות הסיטונאיות הגבוהות יחסית בהן נושאים ספקי השירות, המספקים על גבי רשת האינטרנט שירותים עתירי קיבולת, דחפו אותם במעלה סולם ההשקעות לעבר פרישת סיב לבית הלקוח באופן עצמאי (במיוחד באמצעות גישה לקני בזק). כמובן שלפרישת רשת עצמאית קיימות תועלות נוספות מלבד חיסכון בעלויות, שעיקרן תפעול עצמאי וניתוק התלות מבעל התשתית, שדרוג הרשת והסטת מבנה העלויות מ-OPEX ל-CAPEX; אולם בכל הנוגע לשאלת תמרוץ ההשקעות, הרי שככל שמדובר בעלויות סיטונאיות כמעט זהות, בין אם מדובר בשירות BSA באמצעות נחושת ובין אם מדובר בשירות BSA באמצעות נחושת פוחת החשש לצינון התמריץ להשקעה.

להשלמת התמונה, מניתוח מבנה עלויות התשתית הכולל לצורך הצעת חבילות הטריפל תוך שימוש בשוק הסיטונאי עולה כי התעריף המוצע עבור שירות BSA באמצעות סיב עדין מאפשר לחברות השונות להציע הצעות אטרקטיביות במישור הקמעונאי. על כן, אנו סבורים כי המחיר המוצע מאזן בין מתן התמריץ להשקעה של המתחרות החדשות לבין עידוד התחרות בשוק הקמעונאי ולבין החזר השקעה הוגן לבעל התשתית, כפי שיפורט בהמשך.

²² חישוב התעריף נעשה על בסיס השימוש הממוצע של לקוח טלוויזיה בשעת שיא, שעומד על כ-3.5 Mbps, כפול מחיר הקיבולת שעומד במחצית השניה של 2018 על 13.3 ₪ ל-Mbps.

²³ פרוסה על 24 חודשים – אורך חיי לקוח ממוצע.

²⁴ על פי דיווחי החברות ועיבודי מינהל כלכלה במשרד התקשורת.

6. בחינת התעריפים המומלצים והשפעתם על המתחרות בשוק

בכדי להעריך את השפעת קביעת התעריפים המומלצים על המתחרות בשוק, ננתח את התעריף המומלץ מנקודת המבט של ספקי השירות על החלופות הקיימות מולם בשוק, ומתוך כך נעריך את ההשפעה על הכנסותיה של בזק. זאת, בהינתן שבזק טרם החלה להפעיל שירות קמעונאי מקביל לשירות ה-BSA באמצעות סיב, ובין היתר לא קבעה מחירים קמעונאיים, ועל כן הבחינה של ההשפעה על הכנסותיה הצפויות משירותים מקבילים הניתנים על גבי רשת הסיבים מורכבת משמעותית. לאחר קביעת תעריף ה-BSA באמצעות סיב, החלופות שיעמדו בפני ספק שירות המבקש לספק שירות אינטרנט ללקוחותיו יהיו אלו (לוח 7):

לוח 7 – חלופות לספק השירות, ללא מע"מ

חיבור תשתית עצמאית (שימוש בקני בזק)	תעריף BSA ברשת הוט עבור צרכן ממוצע	תעריף BSA באמצעות סיב 1000/400	תעריף BSA באמצעות נחושת עבור "צרכן כבד"	תעריף BSA באמצעות נחושת עבור צרכן ממוצע	רכיב התשלום / תשלום חודשי לחודש למנוי (₪)
-	40.99	85/71	32.00	32.00	חיבור נגישות (כולל כרטיס VDSL)
-	10.57		46.55	9.14	תעריף משתנה ²⁵
-	6.58		6.58	6.58	עלות התקנה ²⁶
-	3	3	3	3	ציוד קצה ²⁷
עד 2894	61.14	88/74	88.13	50.72	סך תשלומים סיטונאיים

מניתוח החלופות נראה שמשלם לספק שירות חסר תשתית להשתמש בשירותי ה-BSA באמצעות נחושת ובשירותים הניתנים על גבי רשת הוט באספקת השירות לצרכן ממוצע מבחינת שימושי הרשת.²⁹ לעומת זאת, באספקת השירות "צרכן כבד" (שפעילותו כוללת שימושים עתירי קיבולת), ישתלם לספק השירות לחבר את המנוי בתשתית עצמאית; מכיוון שהפרישה העצמאית אינה מגיעה בעת הזאת ל-60% ממשקי הבית אליהם בזק מגיעה, כאשר צרכן מסוג זה אינו נמצא באזורי הפרישה העצמאית, יהיה כדאי למתחרה להשתמש בשירותי ה-BSA באמצעות סיב על גבי רשת בזק.

²⁵ צריכה ממוצעת למנוי בשעת שיא בספטמבר 2017, שעמדה על 0.687 Mbps, כפול מחיר הקיבולת שעומד במחצית השנייה של 2018 על 13.3 ₪ ל-Mbps. "צרכן כבד" – צריכה ממוצעת בשעת שיא של 3.5 Mbps לחודש.

²⁶ פרוסה על 24 חודשים – אורך חי לקוח ממוצע.

²⁷ כמוצג בשימוע משני לקביעת מתכונת לבחינת צמצום מרווחים ע"י בעל תשתית תקשורת ניחת בפס רחב מיום 29.8.17.

²⁸ על בסיס הצעות החברות, עלות התשתית המקבילה לשירות הסיטונאי תהיה פחות מ-94 ₪ לחודש למנוי, שכן סכום זה כולל עלויות קמעונאיות ועלויות ISP.

²⁹ חלופת השימוש ברשת הוט משתלמת היכן שאין צורך בעלות ביקור טכנאי בעת הרכשת הלקוח.

כלומר, סביר שבשנים הראשונות לחיבור רשת ה-FTTP של בזק, ספקי השירות יעשו שימוש הן בשירות ה-BSA באמצעות נחושת, הן ברשת העצמאית שיפרשו, והן בשירות ה-BSA באמצעות סיב בתמהיל שיותאם למאפייני הלקוחות וליכולות הפרישה שלהם.

מכאן ניתן להסיק כי הביקוש לשימוש בשירות BSA בסיב על ידי ספקיות השירות לא יהיה גבוה ויהיה תלוי בנקודת ההחלטה הרלוונטית עבור כל לקוח, בהתאם לשימושי הלקוח ובהתאם לסוג הפרישה הזמינה באזורו. תחזית זו, לצד היות התעריפים המומלצים תעריפים שמרניים ביחס לעלויות בפועל שיהיו לבזק ולצד היותם זמניים, מאפשרים לנו להעריך כי קביעת התעריף עתידה להשפיע באופן מתון בלבד על הכנסות בזק, וכי בזק תוכל להמשיך לשמור על רמת רווחיות סבירה לכל הפחות ומעודדת השקעה.

ההמלצות לקביעת התעריפים הסיטונאיים ברשת בזק והוט לוו באומדנים³⁰ להיקף ירידת הכנסות בעלי התשתית כתוצאה מפתירת השוק הנייח לתחרות. אומדנים אלה צפו את כושר העמידה של בזק הן בתחרות בשוק הטלפוניה הנייח והן בשוק הפס הרחב והתבררו כשמרניים בהשוואה לעלייה ברווחיות שהתרחשה בפועל. אומדנים אלו נעשו בעת מתן המלצה לקביעת מערך תעריפים סיטונאיים רחב, שהיווה את בסיס פתיחת רפורמת השוק הסיטונאי; מאחר וההמלצה כאן דנה אך ורק בסוג שירות אחד, היקף אומדנים אלו אינו נדרש. זאת גם בהינתן כי מוקדם לחזות את היקף ההשפעה של קביעת התעריף על הכנסותיה ורווחיותה, בשל העובדה שתחזית כזאת נשענת על השוואת הירידה בהכנסות הקמעונאיות לעומת העלייה בהכנסות הסיטונאיות ובענייננו, בזק טרם החלה לשווק את השירות הקמעונאי המקביל לשירות הסיטונאי.

נדגיש שוב כי ללא קביעת תמחור לשירות BSA באמצעות סיב, לבזק ייווצר יתרון איכותי משמעותי במרבית משקי הבית במדינה, ולספקי השירות ייווצר חסרון תחרותי מהותי שכן המוצר המשווק על ידם יהיה נחות מבחינת איכות (במרבית האזורים במדינה שבהן אין להם רשת סיבים עצמאית) ולא אטרקטיבי מבחינת המחיר.

³⁰ למשל, בהמלצה בדבר קביעת תשלומים מרביים לשירותים סיטונאיים ברשת "הוט" מיום 11.6.17 :
<https://www.gov.il/BlobFolder/policy/5380/he/%D7%94%D7%9E%D7%9C%D7%A6%D7%94.pdf>

7. סוף דבר והמלצה

לסיכום, על בסיס כל האמור לעיל, אנו ממליצים כי השר יקבע בתקנות תעריפים מרביים מפוקחים לשירות ה-BSA באמצעות סיב כמפורט בלוח 8 להלן:

לוח 8 – תעריפים מרביים מומלצים לשירות BSA באמצעות סיב, ללא מע"מ

סוג שירות	מחיר חודשי לשירות BSA באמצעות סיב (ש, ללא מע"מ)	יחידה
שירות נגישות והעברת נתונים בליבת הרשת במהירות גלישה מרבית של Mbps 400	71	ש לקו לחודש
שירות נגישות והעברת נתונים בליבת הרשת במהירות גלישה מרבית של Mbps 1,000	85	ש לקו לחודש

מהירות הגלישה המרבית תהיה נתונה לחלוקה שונה בין קצב ההורדה לקצב ההעלאה, בהתאם להחלטת של ספק השירות העושה שימוש בשירות ה-BSA באמצעות סיב, כאשר הוא יהיה מוגבל לקצב העלאה של 50% מקצב ההורדה.

כמו כן מומלץ כי התעריף יכלול התקנה ותיקון תקלות אשר יינתנו ללא עלות נוספת.

מומלץ כי כאשר תהליך קביעת תעריף BSA באמצעות סיב שאינו זמני יושלם, בהתאם לעקרונות המפורטים במתווה הסיבים, יבוטלו התעריפים המפוקחים לעיל.

אציין כי המלצה זו מתואמת עם הגורמים המקצועיים במשרד האוצר.

בברכה,



ד"ר עופר רז-דרור

סמנכ"ל בכיר ומנהל מינהל כלכלה