

משרד התקשורת

שינויים ברישיון חברת IBC - שימוע

תקציר

השימוע להלן עוסק בשינויים בהוראות רישיונה של חברת איי.בי.סי. איזראל ברודבאנד קומפני (2013) בע"מ ("החברה" או "IBC" או "חברת IBC"), ובפרט בחובת הפרישה בה החברה מחויבת על פי רישיונה. במסמך זה יוצגו הצעדים אותם שוקל המשרד לבצע בעניין זה לאחר שניתח את הסוגיה.

בחודש אוגוסט 2013 הוענק לחברת IBC רישיון כללי למתן שירותי בזק פנים-ארציים נייחים (תשתית) ("הרישיון"). כיום, כ-5 שנים לאחר שהוענק לחברה הרישיון, היקף פרישת הרשת של החברה עומד על שיעור זניח ממשקי הבית במדינת ישראל.

כפי שעולה מהנתונים והמידע שנמסרו למשרד התקשורת ("המשרד"), מצבה הפיננסי של החברה בכי רע, בין היתר כתוצאה משינוי בנסיבות, עלויות גבוהות לפרישה שלא נצפו מלכתחילה, וחסימים ביורוקרטיים. ללא משקיע חדש שיזרים כספים לחברה ויערוך שינוי משמעותי באופן פעילותה, ובמקביל יבוצעו שינויים רגולטוריים הכרחיים, לא תהיה למיזם הסיבים תקומה, וכתוצאה מכך פרישת רשת תקשורת ניחת על בסיס רשת החשמל לא תתממש, בוודאי לא בעת הזו.

מן הבחינה שנערכה על ידי גורמי המקצוע במשרד בשיתוף גורמי ממשלה רלוונטיים, עולה כי במצב השוק דהיום אין התכנות כלכלית לפרישת רשת כלל-ארצית. בנוסף נמצא כי לחברה יתרון תחרותי בפרישת סיבים לכמיליון משקי בית בעשור הקרוב, חלקם הגדול באזורים בהם לא סביר כי יפרשו סיבים בטווח הזמן הבינוני על ידי המתחרות באמצעות השוק הסיטונאי. כן סבור המשרד כי המשך פעילותה של החברה עשוי לתרום באופן משמעותי לתחרות בתחום התשתיות הנייחות, ועשוי אף לגרום לשדרוג רשתות התקשורת הנייחות של המתחרות בטווח הקצר.

לשם כך שוקל המשרד לבצע שינויים בהוראות רישיונה של החברה, לרבות ביצוע הקלות בדרישת הפרישה האוניברסלית המוטלת עליה. המשרד סבור כי ללא הקלה בחובת הפרישה האוניברסלית יהיה קושי ממשי למצוא משקיע שיהיה מוכן לרכוש את השליטה בחברה, וכתוצאה מכך, החברה לא תוכל להמשיך את פעילותה וכאמור לא תתבצע פרישת סיבים על גבי רשת החשמל.

על מנת לתמוך בהאצת פרישת הסיבים של החברה, יחד עם שמירה על השוויוניות באופן פרישתה, שוקל המשרד לשנות את תנאי הרישיון של החברה כך שבתום 10 שנים ממועד תיקון הרישיון יהיה עליה לפרוש רשת סיבים לפחות ל-40% ממשקי הבית, וזאת בפרישה שוויונית בין פריפריה למרכז, ועל פי אבני דרך. בנוסף, ועל מנת להגביר את יכולת התחרות של החברה בטווח הזמן הקצר ולבסס את פעילותה, שוקל המשרד כי חובת הפרישה השוויונית תחול על החברה לאחר שלוש שנים מתיקון רישיונה. על החברה יהיה לקבל את אישור מנכ"ל המשרד והצוות המקצועי לתוכנית הפרישה העתידית, כתנאי לשינוי הרישיון.

27 מאי 2018

1. בקשת החברה

ביום 11 בספטמבר 2017 פנתה החברה אל המשרד בבקשה להקל את דרישות פרישת הסיבים בהן היא מחויבת על פי רישיונה ועל פי תקנות התקשורת (בזק ושידורים) (הליכים ותנאים לקבלת רישיון כללי למתן שירותי בזק פנים-ארציים נייחים), תש"ס-2000 ("תקנות המפ"א").

הבקשה כללה הצעה ביחס לחובת הפרישה אשר תחול על החברה, לפי התנאים המצטברים כמפורט להלן:

1. פרישה של 20% ממשקי הבית בתום 10 שנים;
2. פרישה של 40% ממשקי הבית בתום 25 שנים;
3. פרישת רשת ללא יחס פרישה מוגדר בין פריפריה ומרכז ("Cherry Picking") למשך 6 שנים, לאחר מכן עמידה ביחס פרישה של 1:1 בין פריפריה למרכז.

כמו כן, צוין בבקשה כי היא מבוססת על בחינת הנושא על ידי חברת סלקום ישראל בע"מ ("סלקום") אשר בוחנת את רכישת השליטה בחברה.

2. בחינת הבקשה על ידי המשרד

במסגרת בחינת הבקשה ערכו נציגי המשרד פגישות עם נציגי החברה לקבלת נתונים ומידע על הרציונל העומד בבסיס הבקשה ועל הבדיקות הכלכליות שמהן עולה לגישה שאין היתכנות כלכלית לפרישה כלל ארצית של סיבים על ידי החברה. כן פרסם המשרד ביום 15 בנובמבר 2017 "קול קורא" לגורמי ממשלה ולחברות שנכנסו לחדר המידע שפתחה החברה, החל באוקטובר 2016, עבור גורמים המתעניינים ברכישת השליטה בה. במסגרת ה"קול קורא" ביקש המשרד לקבל התייחסויות בקשר לבקשת החברה להקל את חובת הפרישה החלה עליה. במשרד התקבלו שתי התייחסויות בכתב ל"קול הקורא", מטעמן של שתי חברות תקשורת. בנוסף, המשרד קיים פגישות עם גורמי ממשלה וקיים עימם היוועצות בקשר לשינוי הנשקל.

לאחר שנלמדו התייחסויות שהתקבלו במשרד מצא המשרד לנכון להיפגש עם נציגי סלקום, החברה היחידה שביצעה בדיקת נאותות מקיפה לצורך בחינת השקעה במיזם, על מנת שזו תציג את עמדתה בעניין צמצום חובת הפרישה וכן נתונים כלכליים והנדסיים-תפעוליים, ומכלול הנחות העבודה שלה בנושא. סלקום הציגה, בין היתר, את פרטי התוכנית העסקית שהוכנה על ידה ככל שתחליט לרכוש את השליטה, לרבות היקף ההשקעות המתוכנן בפרישת סיבים והיקפי הפרישה האפשריים במסגרת תוכנית זו.

בפגישות שערכו נציגי המשרד עם נציגי החברה ונציגי סלקום הוצגו למשרד, בין היתר, נתונים בדבר מצבה הפיננסי של החברה, מבנה העלויות שלה, ובכלל כד עלויות פרישת הסיבים, וכן ההכנסות הפוטנציאליות מפרישת הסיבים. בהמשך לכך, בחן המשרד וניתח את הנתונים שהוצגו לו וערך בדיקות ותבחינים מקבילים בנוגע לתמונת המצב שהוצגה לו. המשרד גם ניתח את החשיבות של המשך פעילות החברה לשוק התקשורת בישראל כגורם תחרותי אשר יכול להשפיע על איכות התשתיות בישראל וקצב שידרוגן ופרישתן על ידי חברות תקשורת נוספות, ובפרט בטווח הזמן

המידי על ידי בזק החברה הישראלית לתקשורת בע"מ ("בזק") והוט טלקום שותפות מוגבלת ("הוט").

3. רקע

3.1 הקמת מיזם הסיבים

כדי לספק מענה ופלטפורמה להתפתחות שירותים עתידיים בשוק התקשורת הנייחת, ומתוך הבנה כי השקעה בפיתוח תשתיות תקשורת רחבות פס מניבה תועלות כלכליות וחברתיות חשובות ברמה הלאומית ומביאה לגידול בתוצר הלאומי הגולמי,¹ החליטה הממשלה עוד בשנת 2010 על הקמתה ופיתוחה של רשת תקשורת נייחת רחבת פס שלישית בישראל. על אף שבאותה תקופה בוצעו מהלכי שדרוג לרשתות התקשורת על ידי בזק והוט (NGN בבזק ו- DOCSIS 3.0 בהוט), שדרוגים אלו סיפקו רוחבי פס מוגבלים ותעריפים גבוהים בהשוואה לאלטרנטיבה התחרותית והייתה אי ודאות לגבי השקעות נוספות בפיתוח הרשתות.

הממשלה סברה שיש לפעול להקמת תשתית בטכנולוגיית FTTH (סיבים עד בית הלקוח), המאפשרת גלישה במהירויות גבוהות באופן סימטרי. באותה עת תשתית מסוג זה נמצאה בשלבים שונים של הקמה במרבית המדינות המפותחות בעולם ונראה היה כי כיוון טכנולוגי זה יכול לספק מענה לדרישות רוחב הפס העתידיות. על מנת לעודד הקמתה של רשת תקשורת נייחת שלישית בטכנולוגיה מתקדמת זו, קיבלה הממשלה שורה של החלטות במטרה לעודד יזם פרטי לפעול בשותפות עם חברת החשמל לפריסתה של רשת FTTH על גבי רשת החשמל. הקמת חברת IBC והסדרת אופן פעילותה נעשו באמצעות אותן החלטות ממשלה ובהמשך להן באמצעות הוראות התקנות ורישיונה. להלן יוצג התהליך של גיבוש תנאי מיזם, כפי שבאה לידי החלטות הממשלה בתהליך שהחל מיולי 2010 ונמשך עד ספטמבר 2012, ולאחר מכן יוצגו הוראות הרישיון לעניין פרישת הסיבים, כמפורט להלן:

החלטת ממשלה מיום 15 ביולי 2010:

עיקרי ההחלטה היו כדלקמן:

א. להתיר לחברת חשמל לישראל לפעול בתחום התקשורת בכפוף למספר תנאים:

1. להקים ועדת בחירה בה יהיו חברים נציגי המדינה ונציגי חברת החשמל אשר תבצע הליך בחירה פומבי, תחרותי, שוויוני ושקוף לבחירת בעל השליטה בחברה שתוקם.

¹ מבחינת התועלת המשקית, מחקרים רבים מראים כי פרישת תשתיות תקשורת מתקדמות רחבות פס יביאו לגידול בתמ"ג, גידול בפריון ולעלייה במדדים סוציו-אקונומיים נוספים עבור כלל המשק. לדוגמא:

- https://www.researchgate.net/publication/46532491_Telecommunication_Infrastructure_Development_and_Economic_Growth_A_Panel_Data_Approach
- <https://www.jstor.org/stable/2677818>
- [http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/IDAN/2015/565891/EPRS_IDA\(2015\)565891_EN.pdf](http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/IDAN/2015/565891/EPRS_IDA(2015)565891_EN.pdf)

2. חברת החשמל תחזיק מניות בחברה שתוקם. מטרת החברה תהיה הנחת תשתית תקשורת ניחת על גבי רשת החשמל והפעלתה לצורך מתן שירותי בזק.
 3. בעל רישיון לפי חוק התקשורת או מי שמחזיק אמצעי שליטה בו או חברה שמוחזקת בידי מי מהם לא יחזיק אמצעי שליטה בחברה, אלא אם כן שר התקשורת אישר החזקה כאמור לאחר שנוכח שאין בכך כדי לפגוע בתחרות.
 4. חברת החשמל לא תחזיק יותר מ-49% מאמצעי השליטה בחברה ולא תשלוט בה.
 5. חברת החשמל לא תשקיע בחברה, אלא באישור הממשלה, למעט השקעות שעניינן מתן זכות שימוש שאינה בלעדית בתשתיות המוחזקות על ידי חברת החשמל.
 6. החברה תתקשר עם חברת החשמל לשם הקמת תשתית תקשורת ולשם מתן זכות שימוש שאינה בלעדית בתשתיות המוחזקות על ידי חברת החשמל ותהיה רשאית להתקשר עם חברת החשמל לשם תחזוקתה של תשתית התקשורת.
 7. לחברה תינתן זכות שימוש שאינה בלעדית בתשתיות התקשורת ולא תוקנה לה זכות בעלות או כל זכות קניינית אחרת בה, לרבות בכל תוספת שתידרש לתשתית גם אם זו תוקם במיוחד לשם אספקת שירותי תקשורת.
 8. בין חברת החשמל לחברה תהיה הפרדה תאגידית, מבנית, ניהולית, חשבונאית ופיזית מלאה, ובכלל כך נושא משרה בחברת החשמל לא יכהן כנושא משרה בחברה ולחברות יהיו מערך עובדים נפרד, מערך ניהול כספים נפרד, ומשרדים נפרדים.
 9. לא יהיה סבסוד צולב בין פעילות חברת החשמל והחברה.
- ב. להורות לשר התקשורת להפעיל סמכותו ליתן לחברה רישיון למתן שירותי תקשורת על גבי תשתית התקשורת בהתאם לתנאים הבאים:
1. החברה תציג בתוך 6 חודשים מהקמתה תוכנית פרישה כך שניתן יהיה לתת את שירותי הבזק באמצעותה בפרישה כלל ארצית.
 2. בכל רבעון תדווח החברה על התקדמות הקמת התשתית.
 3. החברה תתקשר עם בעלי רישיונות בלבד באופן שוויוני ופתוח לכל בעלי הרישיונות לצורך אספקת שירותי בזק ולא תתקשר במישרין עם צרכנים פרטיים. על אף האמור רשאי שר התקשורת לאשר לחברה להתקשר עם לקוחות עסקיים גדולים לשם מתן שירותי תמסורת או שירותים אחרים אם נוכח שאין בכך כדי לפגוע בתחרות.
- ג. תנאי למתן הרישיון הוא התקיימותם של התנאים הכלולים בהחלטה זו. שר התקשורת יקבע ברישיון את התנאים הדרושים לקיום ההחלטה וכן יקבע כי הפרתם הם עילה לביטול הרישיון.

החלטת ממשלה 2949 מיום 6 במרץ 2011:

החלטה זו כללה שני חלקים. החלק הראשון אישר את הקמת החברה ואת התנאים לכך. ההחלטה אישרה לחברת החשמל להחזיק אמצעי שליטה בחברה לרבות תנאים הנוגעים לשם החברה, מטרת החברה, אופי החברה, מבנה ההון, זכויות הצמודות למניות, מימון פעולות החברה, מייסדי החברה והתאגדותה, מבנה הדירקטוריון ואישור מסמכי היסוד של החברה. החלק השני תיקן את החלטה 2024 במספר נושאים, העיקרי שבהם היה **מתן זכות שימוש בלעדית** לחברה ביחס למתן שירותי בזק על בסיס תשתית חברת חשמל, ובכלל כך בזכות להזמנה, להקצאה ולשימוש בתשתית הסיבים האופטיים הקיימת ובזכות להזמנת פרישת תשתית כבלים וסיבים אופטיים על ובין מתקני תשתית המוחזקים בידי חברת החשמל. זאת לתקופה של 20 שנה אשר עשויה להסתיים קודם לכן בהתקיימם של תנאים שונים המפורטים בהחלטה.

החלטה תכ/300 של ועדת השרים לענייני חברה וכלכלה מיום 5 בספטמבר 2012 אשר קיבלה תוקף של החלטת ממשלה 5122 ביום 20 בספטמבר 2012:

החלטה זו האריכה את תקופת הבלעדיות שנקבעה בהחלטה 2949 ל-30 שנה וכן קבעה כי התקופה יכולה להתקצר בהתקיים תנאים שונים המפורטים בה. כן קבעה ההחלטה כי לחברה תינתן זכות בעלות בכבלים ובסיבים האופטיים שרכשה אשר נפרשו במימונה על מתקני התשתית המוחזקים בידי חברת החשמל, ביניהם או בתוואי רשת החשמל. זאת בכפוף לכך שלא תוקנה לחברה זכות בעלות או כל זכות אחרת בתשתית או בנכסים המוחזקים ביד חברת החשמל, לרבות רשת החשמל ותשתית הסיבים האופטיים הקיימת וכן לא תוקנה לחברה זכות בעלות או כל זכות אחרת בכבלים אשר ייפרשו בעתיד ברשת החשמל להולכה ובשדרת רשת התקשורת של חברת החשמל, אף אם רכישתם מומנה על ידי החברה. כן נקבע בהחלטה כי לחברה יינתן מענק ממשלתי של עד 150 מיליון ₪ על פי מנגנון המתואר בהחלטה.

בהמשך להחלטות הממשלה תוקנו תקנות המפ"א, ונקבע בהן סימן ד'1 לפרק ג', שעניינו הסדרת התנאים למתן רישיון מפ"א תשתית, קרי בעל רישיון שיספק שירותי תקשורת לחברות תקשורת בלבד, להבדיל מלקוחות קצה.

הענקת הרישיון לחברה (בשנת 2013) והתנאים שנקבעו בו לפרישה אוניברסלית

בהתאם להחלטות הממשלה התקיים הליך בחירה על ידי ועדת הבחירה בו נבחרה החברה. החברה מוחזקת על ידי חברת חשמל לישראל ("חברת חשמל") (40%) ועל ידי קונסורציום של חברות הכולל את ויה אירופה ישראל בע"מ (30%), רפק תקשורת ותשתיות בע"מ (7.5%), נכסי זיספאל (1992) בע"מ (7.5%), בטאם תקשורת מתקדמת בע"מ (7.5%), וטמרס אחזקות שבדיה בע"מ (7.5%) ("הקונסורציום").²

² ביום 4 באוגוסט 2016 הודיעה החברה למשרד כי טמרס אחזקות שבדיה בע"מ מוותרת על מניותיה בחברה וכי הן מועברות לנאמנות בידי תדמור לוי נאמנויות אחד בע"מ.

בחודש אוגוסט 2013 הוענק לחברה רישיונה. בהתאם לתנאי הרישיון, החברה רשאית לספק לספקי שירותים אחרים בישראל תשתיות תקשורת באמצעות רשת סיבים אופטיים שבאמצעותה מסופקים שירותי גישה סימטריים לאינטרנט בקצב של עד 1,000Mbps.

כמו כן, בנוסף לרישיון הכללי, הוענק לחברה רישיון מיוחד למתן שירותי תקשורת נתונים פנים ארצי ניח ללקוחות עסקיים גדולים ("הרישיון המיוחד"), כהגדרתם ברישיון המיוחד.³ בנספח ב' לרישיון נקבעו אבני הדרך לפרישת הרשת על ידי החברה כמפורט להלן:

- א. ביום 27 באוגוסט 2014, שהוא המועד שבו חלפו 12 חודשים מיום הענקת הרישיון ("המועד הקובע"), תחל החברה במתן שירות תוך פרישת הרשת שלה ללא יחס פרישה מוגדר בין יישובים בפריפריה ליישובים במרכז ("Cherry Picking") לתקופה של 5 שנים, קרי עד ליום 27 באוגוסט 2019.⁴ לאחר תקופה זו על החברה לפרוש את הרשת בהתאם ליחס פרישה שלא יפחת מ-1.1.⁵
- ב. מתחילת השנה ה-6 מהמועד הקובע ועד תום השנה ה-9 מהמועד הקובע, תתקיים נגישות לרשת, בסוף כל שנה, לשיעור נוסף של 5 נקודות אחוז.
- ג. בתום השנה ה-9 מהמועד הקובע, קרי עד ליום 27 באוגוסט 2023, החברה תקיים אפשרות חיבור של משקי בית לרשת ("נגישות לרשת") בשיעור של 65% ממשקי הבית בישראל.⁶
- ד. בתום השנה ה-15 מהמועד הקובע, קרי עד ליום 27 באוגוסט 2029, שיעור הנגישות לרשת יעמוד על 75% ממשקי הבית בישראל.
- ה. בתום השנה ה-20 מהמועד הקובע, קרי עד ליום 27 באוגוסט 2034, שיעור הנגישות לרשת יעמוד על 100% ממשקי הבית בישראל.

3.2 חשיבות מיזם הסיבים לתחרות בשוק התשתית הנייחת

בעת שהוענק הרישיון לחברה פעלו בתחום של אספקת שירותי תקשורת רחבת פס שני מתחרים, דואופול בזק והוט. שדרוג הרשתות שבוצע על ידן בסוף העשור הראשון של המאה ה-21 העמיד בפני צרכני התקשורת בישראל רוחבי פס מוגבלים ותעריפים גבוהים.

כאמור לעיל, מטרת הקמת מיזם הסיבים הייתה לפתח את התחרות בשוק התקשורת הנייחת באמצעות הכנסת חברה נוספת בעלת תשתית, שתאיץ את התפתחות התשתיות הקיימות במדינה ותגרום, בין היתר, להורדת מחירי התשתית לצרכני התקשורת. במקביל למתן הרישיון לחברה, ולאותן תכליות פעל משרד התקשורת באותה העת לפיתוח התחרות בשוק התקשורת הנייחת באמצעות "השוק הסיטונאי" וזאת בהתאם למסמך המדיניות בנושא "הרחבת התחרות בתחום התקשורת הנייחת – שוק סיטונאי" מיום 2 במאי 2012 ("מסמך מדיניות השוק הסיטונאי"). מדיניות זו מבוססת על המלצות ועדות "גרונואו" (2008) ו-"חייק" (2011) ולאחר חבלי לידה לא

³ היקף פעילות החברה מול לקוחות עסקיים [...].

⁴ יישוב בפריפריה ויישוב במרכז מוגדרים בנספח ב' לרישיון החברה בהתאם לסיווג האשכול על פי הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה.

⁵ היחס שבין חיבור משקי בית ביישובים בפריפריה לבין חיבור למשקי בית ביישובים במרכז.

⁶ לאבן דרך הראשונה הוגדר חריג - ככל שנתח השוק של החברה יעמוד על 10% או פחות בתום השנה השלישית מהמועד הקובע, שיעור הנגישות של החברה בתום אבן הדרך הראשונה יעמוד על 45% ממשקי הבית בישראל.

קלים היא הופעלה לראשונה בשנת 2015. כלומר, בעת ההיא בחרה הממשלה לקדם את פיתוח התחרות בשוק התקשורת הנייחת ושדרוג תשתית התקשורת הנייחת בישראל באמצעות שני ראשי תיך: הקמת חברת IBC וקידום רפורמת השוק הסיטונאי. מכאן עולה כי בעת הקמת IBC בשנת 2013 התקיימה אי ודאות גדולה באשר לרמת התחרות העתידית בשוק תשתית התקשורת הנייחת וכתוצאה מכך בקשר להשלכות של רפורמת השוק הסיטונאי על מחירי תשתיות התקשורת וההיתכנות הכלכלית של מיזם הסיבים.

אנו סבורים כי כניסתה של IBC לשוק התקשורת הנייחת עם שירות איכותי יותר משל מתחרותיה המרכזיות, בזק והוט, היוותה גורם משמעותי בהאצת ההשקעות של חברות התקשורת בעלות התשתית בשדרוג תשתיותיהן. כך למשל, בזק פרשה סיבים אופטיים בתוך כ-4 שנים לבניינים המאכלסים כ-60% ממשקי הבית בישראל (בטכנולוגיית FTTB). ואולם, על אף פרישתה הרחבה של רשת הסיבים של בזק ויכולתה להציע מהירויות גלישה מהירות פי 10 מהמהירויות המרביות של הרשת הנוכחית שלה, בזק אינה מספקת עד היום שירות מבוסס סיבים למגזר הפרטי. זאת לאחר שהאיום התחרותי מצד IBC לא התממש.

התלות בבזק ובהוט ביישום השוק הסיטונאי מבליטה את הצורך בספק תשתית משמעותי שאינו תלוי בדואופול הקיים. בשל כל אלה אנו בדעה כי מדיניות המסייעת לכניסת שחקן תשתיות חזק ועצמאי לשוק התקשורת הנייחת, נוסף על בזק והוט, חיונית לפיתוח התחרות בתחום התשתית הנחייט במדינת ישראל, בפרט בטווח הזמן המידי, והכל כמפורט להלן.

3.3 פעילות IBC

נכון להיום, כ-5 שנים לאחר תחילת פעילותה, החברה פרושה במספר ערים מצומצם ובאופן חלקי ביותר. עיקר פרישת הסיבים נערכה [...]. מספר הבניינים המחוברים לתשתית החברה עומד על [...] ובהם מתגוררים [...] לקוחות (משקי בית) פעילים בלבד. כאמור, החברה פועלת במתכונת של ספק-ספקים ואין לה לקוחות ישירים.⁷ מרבית הלקוחות המחוברים לחברה באמצעות ספק אינטרנט הם לקוחות פרטיים ועסקים קטנים. מאז תחילת פעילות החברה ועד אמצע שנת 2017 פרשה החברה רשת סיבים על פני [...]. לצורך ההשוואה, על פי אומדני מפי"י, היקף רשת התקשורת של בזק הוא [...] בהתאם לתכנית העסקית של המיזם, פרישת הסיבים נערכה באזורים בעלי צפיפות אוכלוסין בינונית ([...] משקי בית בבניין לפחות), בהם עלות הפרישה נמוכה יחסית כתוצאה מקיומה של פרישה עילית של רשת החשמל.

בהתאם לנתוני החברה היקף הפרישה ל-Street Pass עומד על [...] לקוחות.⁸ מתוכם [...] בבניינים מחוברים [...] נוספים בבניינים שלחיבורם נדרשים אישורים נוספים מגופים ציבוריים ו/או פרטיים (כדוגמת ועדי בתים). בישראל כ-2.5 מיליון משקי בית, ועל כן שיעור הנגישות של פרישת הסיבים של החברה עומד על [...] בלבד⁹ ומתוכם אחוז החדירה עומד על [...] [...] מנויים מתוך [...]

⁷ מלבד, כאמור, מספר [...] לקוחות עסקיים.

⁸ כלומר, פרישת הסיבים של החברה מגיעה עד לשפת המדרכה שליד הבניין, ועל מנת לחבר את הבניין נדרש חיבור עילי או תת קרקעי.

⁹ בהתאם לנתון של [...] משקי בית מחוברים.

פוטנציאלים). [...] כלומר, החברה אינה משקיעה יותר לטווח ארוך, והיא ממקדת את ההוצאות שלה אך ורק במקומות בהם היא יכולה לייצר הכנסות מיידיות. אופן פעולה זה מאפיין חברות בקשיים, ואינו עולה בקנה אחד עם אופן הפעילות הנדרש מחברת תשתית מתפקדת האמורה לחשוב ולפעול לטווח ארוך. מכאן גם עולה כי הסיכוי לכך שהחברה תוכל לעמוד בחובה הקבועה בתנאי רישיונה לפרוש ל-45% ממשקי הבית לפחות (קרי לכ-1.2 מיליון משקי בית) עד לסוף אוגוסט 2023 נמוך עד אפסי.

היקף הלקוחות המצומצם והיקף הפרישה המוגבל מקבלים משנה תוקף ביחס להיקף ההשקעות הגבוה שנעשה בחברה. עד היום הושקעו במיזם [...] סכום זה מתחלק בין 4 מקורות עיקריים: (1) [...] הון עצמי של בעלי המניות; (2) [...] הלוואות בעלים; (3) 150 מיליון ₪ שהועברו מהמדינה; (4) השקעות שבוצעו בתשתיות, לרבות רכישת ציוד קצה מחברת Cisco ועלות העבודות של חברת חשמל, המהווים חובות של החברה שלא שולמו, הנאמדים [...]. מנתונים אלה עולה כי עלויות הפרישה של החברה היו גבוהות ביותר – בהינתן עלויות אלה, וביחס להיקף הפרישה בפועל, תעמוד עלות הפרישה של רשת כלל ארצית על סכום אסטרונומי של [...] לפחות.¹⁰

3.4 הסיבות למצבה הנוכחי של החברה ולהיקפי הפרישה והחדירה הנמוכים

הפרישה המצומצמת של הרשת והיקף הלקוחות הנמוך שהרכישה החברה מקורם, בין היתר, בקשיים מבניים, ביורוקרטיים ותפעוליים, אשר פגעו ביכולתה של החברה לייצר תזרים הכנסות חזק ולייצר מבנה עלויות מצומצם יותר.

מהמידע והנתונים שיש בידי המשרד, מספר גורמים הקשו על החברה במהלך פעילותה כמפורט להלן:¹¹

1. במהלך פעילות החברה התברר כי עלויות פרישת הסיבים הן גבוהות יותר מאלו שנחזו בתוכנית העסקית של החברה. כך למשל נמצא כי:
 - א. נדרשות עלויות גבוהות לחיבור הבניין מהרחוב עקב הצורך לעבור לצנרת תת-קרקעית בשטח הבניין.
 - ב. עלויות הפרישה התת קרקעיות על גבי רשת החשמל גבוהות משמעותית מהעלויות הפרישה על גבי רשת חשמל עילית, וכן נמצא כי אזורי המגורים הצפופים ביותר מאופיינים ברשת חשמל תת-קרקעית.
 - ג. נדרשו עלויות פרישה נוספות שנבעו מהצורך לחפור לצדו השני של הרחוב, שכן רשת החשמל פרושה בצד אחד בלבד של הרחוב.
 - ד. בחוזים בין החברה והספקים העיקריים שלה נקבעו תעריפים גבוהים שהקשו עליה לפעול ביעילות:

¹⁰ כך למשל, בהנחה שעלויות הפרישה לבניין זהה לעלות חיבור הבניין, ובהנחה שעלות חיבור לבניין היא זהה על פני המדינה (הנחה שמרנית בלתי סבירה), הרי שעלות פרישת הרשת לכלל משקי הבית תעמוד על [...].

$17 = 700 * [..]$

¹¹ בבחינה שערכנו למצבה הפיננסי של חברת IBC ולאופן פעילותה ביקשנו לתאר את המצב העובדתי כפי שראינו אותו, ואין לראות בכך הבעת עמדה או מתן הערכה לאופן ניהול החברה.

- חברת חשמל – פרישת רשת הסיבים נעשית על גבי רשת חברת החשמל ובאמצעות עובדי חברת החשמל. חברת החשמל, מונופול בתחומה, גובה בהתאם להסכם עם IBC סכומים גבוהים לפרישת הסיבים.
- Cisco – Cisco הינה ספק הציוד העיקרי של החברה והיא גובה תשלומים גבוהים על אספקת הציוד, ניתור וניהול הרשת.

ה. היתרים מן הרשויות המקומיות – פרישת רשת הסיבים מצריכה אישורים רבים מן הרשות המקומית לפני תחילת העבודה. בין היתר ניתן לציין היתרים להתקנות תיבות חיבורים, היתרי בנייה לארונות תקשורת והרשאה מטעם מהנדס הרשות המקומית בכפוף לתקנות התכנון והבנייה¹² ובהתאם לסוג החיבור של רשת החשמל (רשת עילית, תת קרקעית ישנה או חדשה).¹³

ו. קשיים מול ועדי בתים - פרישה בחצרות הבתים הכוללת פעולות חפירה, מלבד העלויות הגבוהות הדרושות לביצועה, דורשת את אישור הבניין לביצוע העבודות. במקרים רבים התנו ועדי הבתים את ביצוע העבודות בפיצוי גבוה. כמו כן, הדבר דורש משאבי כוח אדם וזמן על מנת לעסוק באופן פרטני בדרישות הייחודיות של ועדי הבתים.

3.5 מצבה הפיננסי של החברה

מבחינת הנתונים הכספיים של החברה, עולה כי מצבה הפיננסי מעלה חשש ממשי להמשך קיומה כעסק חי. מבחינת הפרמטרים העיקריים בדוחות הכספיים העדכניים של החברה עולה כי החברה נמצאת בקשיים ממשיים ומחויב שינוי מהותי בפעילותה.

[...]

עם זאת, הכנסות החברה מעידות גם כי קיים פוטנציאל עתידי לפעילותה במידה ותימנע פשיטת הרגל שלה. [...]

לוח 1 – דו"ח רווח והפסד של חברת IBC, נתונים עיקריים מחירים שוטפים, בש"ח

שנה	2014	2015	2016	2017 (חציון ראשון)
הכנסות	[...]	[...]	[...]	[...]
הוצאות ¹⁴	[...]	[...]	[...]	[...]
הפסד תפעולי	[...]	[...]	[...]	[...]

מקור: דוחות כספיים IBC, ועיבודי אגף כלכלה.

¹² תקנות התכנון והבנייה (הסדרת הולכה הספקה וחלוקה של חשמל), התשנ"ח-1998.
¹³ יש לציין כי לצורך הפחתת הנטל הביורוקרטי על חברת IBC, בחוק ההסדרים לשנים 2017-2018 הוסדר פטור מקבלת היתרים לפרישת רשת תת קרקעית לכל חברות התקשורת, לרבות IBC. בנוסף, בחוק ההסדרים לשנת 2019 נקבע פטור מקבלת הרשאה לפרישת רשת סיבים עילית על גבי רשת החשמל.
¹⁴ הוצאות אלו כוללות את עלות המכר, הוצאות שיווק ומכירה והוצאות הנהלה וכלליות.

המסקנה מלוח 1 הינה שגם בהתעלם מעלויות המימון של החברה והיכולת שלה לשרת את חובותיה, פעילותה התפעולית מביאה אותה להפסדים כבדים בהינתן מבנה ההוצאות וההכנסות הקיים בחברה.

נתייחס עתה להתחייבויות החברה. [...]

להבנתנו, חוסר היכולת לשרת את חובותיה של החברה כמפורט לעיל בצד הפעילות התפעולית שהיא לכשעצמה מביאה להפסדים משמעותיים, הביאו את החברה ובעלי מניותיה למסקנה כי החברה לא תצליח לצאת מן הבור הפיננסי אליו נקלעה ללא משקיע חדש וללא שינוי מהותי במבנה ההוצאות שלה.

[...] מכאן עולה כי תחת מצב העניינים הנוכחי המזומנים בקופתה של החברה יספיקו לה [...] ¹⁵. לפיכך, מבחינת תזרימי המזומנים של החברה, וכפועל יוצא מחוסר הרצון הברור של בעלי מניותיה להזרים הון נוסף, אין לחברה יכולת להמשיך לפעול זמן רב ללא הזרמת כספים חיצונית.

לוח 2 – התחייבויות החברה
סוף 2017, בש"ח

בעלי החוב	חוב	הלוואות בעלים	תשלומי ריבית שנתיים (מחושב)	סה"כ חוב מצטבר
[...]	[...]	[...]	[...]	[...]
[...]	[...]	[...]	[...]	[...]
[...]	[...]	[...]	[...]	[...]
[...]	[...]	[...]	[...]	[...]
[...]	[...]	[...]	[...]	[...]
[...]	[...]	[...]	[...]	[...]
[...]	[...]	[...]	[...]	[...]
סך הכול	[...]	[...]	[...]	[...]

מקור: דוחות כספיים IBC, ועיבודי אגף כלכלה.

המשרד סבור כי קיימת סבירות נמוכה לאתר גורם משקיע אשר יהיה מעוניין להשקיע בחברה במתכונת כפי שהיא פועלת כיום ובפרט בכל הקשור להיקף הפרישה. שכן חובות הפרישה כלל לא באו עדיין לידי ביטוי עד כה בתוצאות הכספיות של החברה, זאת מאחר והחברה פרשה עד היום רק באזורים הכלכליים ביותר מבחינתה, ולא נאלצה לפרוש עדיין באזורים שאינם כדאיים כלכלית. כלומר, משקיע חדש יידרש לחשב את כדאיות השקעתו גם בהתחשב בפרמטר הפרישה הכלל ארצית הקבוע כיום ברישיון. פרמטר זה צפוי להטיל עליו השקעות שבחלקן הגדול אינן כלכליות שיוסיפו על המצב הגרוע בלאו הכי של החברה. על כן, להערכתנו, משקיע חדש יהיה מוכן להשקיע כספים

¹⁵ [...]

נוספים בחברה רק במידה ויצומצמו חובותיה הרגולטוריים, ובפרט דרישות הפרישה האוניברסלית. בנוסף, כפי שעולה בצורה ברורה מהדו"חות הכספיים של החברה, על מנת להפוך את החברה לעסק רווחי יידרש מהספקים ומבעלי המניות הנוכחיים לוותר על חלק מחובות החברה כלפיהם וכן להפחית את עלויות ההשקעה (רכישת ציוד) ופרישת הרשת (על ידי חברת החשמל). שינויים מסוג זה נדרשים על מנת לאפשר השקעות חדשות בפרישה עתידית של רשת הסיבים.

ללא הזרמת הון משמעותית, חברת IBC לא תוכל להרחיב את פרישת הסיבים שלה ולהוות שחקן משמעותי בשוק התקשורת הנייחת. להערכתנו לחברת IBC יכולת השפעה משמעותית על פיתוח התשתיות הנייחות בטווח המידי, הן שלה והן של מתחרותיה. [...].

כאמור לעיל וכפי שנעמוד על כך להלן, מנקודת המבט של שוק התקשורת וצרכניו קיימת חשיבות רבה לפרישת תשתית תקשורת נייחת שלישית בפרישה רחבה, להעצמת התחרות בשוק התקשורת הנייחת, וחשוב מכל, ליצירת תמריץ תחרותי מן המעלה הראשונה לחברות התשתית הוותיקות לשדרג את רשתותיהן. לפיכך, המצב הנוכחי, בו IBC ממשיכה לפעול כעסק חי, אך לא ממשיכה בתכנון וביצוע של פרישת רשת הסיבים שלה, הוא מצב הדורש תיקון.¹⁶

נוכח האמור, מבחינת תרומתה לשוק התקשורת ולרווחת צרכניו, IBC במצבה הנוכחי אינה עומדת בציפיות שתלו בה, אינה פועלת כחברת תשתית הפועלת להרחבת פרישת הרשת שלה ואינה מהווה איום תחרותי. אנו סבורים כי יש להביא לשינוי מצב זה בטווח הזמן המידי בשל הפוטנציאל התחרותי הרב של החברה. בנוסף, איננו סבורים כי קיימת חלופה מעשית לפרישת סיבים על גבי רשת החשמל, בטח בטווח הקצר, באמצעות חברה שאינה חברת IBC.

4. ניתוח כלכלי

4.1 החשיבות של IBC לשוק התקשורת

להערכתנו לחברת IBC חשיבות רבה לפיתוח התחרות בשוק התקשורת הנייחת. כאשר בוחנים את אופן התפתחות התשתיות הנייחות בעולם המפותח מתגלה דפוס התפתחות דומה. ראשית, חברת הטלפוניה הלאומית מקימה רשת תקשורת מבוססת נחושת בפרישה רחבה מאוד. רשת הנחושת מהווה את הבסיס לרשת התקשורת הנייחת המספקת את תשתית האינטרנט לבתים, ובמשך השנים ועם התפתחות הטכנולוגיה רשת זו הפכה אט אט מרשת נחושת לרשת סיבים. בנוסף, בחלק לא מבוטל מהמדינות, התפתחה במהלך השנים גם רשת כבלים חד-כיוונית שנועדה במקור להעביר שידורי טלוויזיה, וגם היא נפרשה בפרישה רחבה יחסית (אם כי בצורה פחות נרחבת מרשת הטלפוניה הנייחת). עם התפתחות הטכנולוגיה ורשת האינטרנט הוסבו רשתות הכבלים לפעילות דו-כיוונית המאפשרת להן להוות תשתית תקשורת נייחת נוספת.

עקב העלויות האדירות הנדרשות לפרישת רשת תקשורת, הדורשת את חפירתן של מחצית מהמדרכות הקיימות במדינה (כולל הביורוקרטיה הנרחבת הנדרשת לשם כך), על כל המטרד הרב שהדבר מסב לתושבים, לא ידוע לנו על מדינה מפותחת בה הונחה בשנים האחרונות, בהטמנה תת-

¹⁶ [...]

קרקעית, רשת תקשורת חדשה בפרישה כלל-ארצית. ככל שמדינות מסוימות ביקשו להגביר את התחרות בתשתית התקשורת הנייחת באמצעות הקמת תשתיות תקשורת נייחות נוספות, הן פעלו באמצעות יצירת שווקים סיטונאיים פסיביים על גבי מערך הגובים והצינורות של המתחרים הוותיקים.

מכאן עולה ייחודיותם של מיזמי הסיבים על גבי תשתית החשמל לשווקי התקשורת הנייחת, שכן מיזמים אלה מאפשרים, לכאורה, לפרוש רשת תקשורת נייחת נוספת בהיקפי חפירה מצומצמים יותר משמעותית (ועל כן גם בעלויות נמוכות יותר), וזאת ללא הסתמכות על התשתית של המתחרים הוותיקים. ייחודיות זו הופכת את IBC לבעלת פוטנציאל תחרותי גבוה למול המתחרות הוותיקות.¹⁷

עלויות הפרישה הנמוכות יחסית של IBC (בחלק מהמדינה כמתואר בהמשך) וחוסר תלותה במתחרת הוותיק, מייצרים ל-IBC פוטנציאל לפרישה מהירה של סיבים בהיקפים משמעותיים. מכאן ש-IBC יכולה, תחת תנאים מסוימים, ובהינתן שהרגולציה והביורוקרטיה מאפשרות זאת, לפרוש רשת תקשורת שלישית, בפרישה משמעותית ובזמן קצר יחסית, ולהביא להגברת התחרות על המחיר לצרכן. זאת, ללא הסתמכות על התשתית של המתחרים הוותיקים, או על מחירים שנקבעו במסגרת השוק הסיטונאי עבור שימוש בתשתית התקשורת של המתחרים הוותיקים.

יתרה מכך, מעבר לפוטנציאל ההקמה של רשת תקשורת נייחת שלישית בפרישה רחבה אשר מתחרת על המחיר לצרכן, הרשת הנפרשת על ידי IBC הינה רשת סיבים המאפשרת לצרכן מהירות גלישה של כ-1000Mbps - פי 20 מהמהירות הממוצעת המשווקת כיום על ידי המתחרות הוותיקות (ויכולות סימטריות שלא ניתן כלל להשתוות אליהן). על כן, במידה ול-IBC היכולת לפרוש באופן מהיר יחסית רשת סיבים לעשרות אחוזים ממשקי הבית בישראל בעלויות נמוכות יחסית, היא יכולה להציע לצרכנים תשתית אינטרנט במחיר אטרקטיבי במהירות ובאיכות הגבוהים בהרבה ממה שמציעים כיום המתחרים הוותיקים. **אנו סבורים שזו התרומה הפוטנציאלית החשובה ביותר של IBC לשוק התקשורת – האיום על המתחרים הוותיקים להציע תשתית תקשורת נייחת איכותית במחיר סביר – איום תחרותי אשר יאלץ את המתחרים הוותיקים להגיב אליו באמצעות הדרך היחידה שתעמוד לרשותם – שדרוג רשתות התקשורת שלהם.**

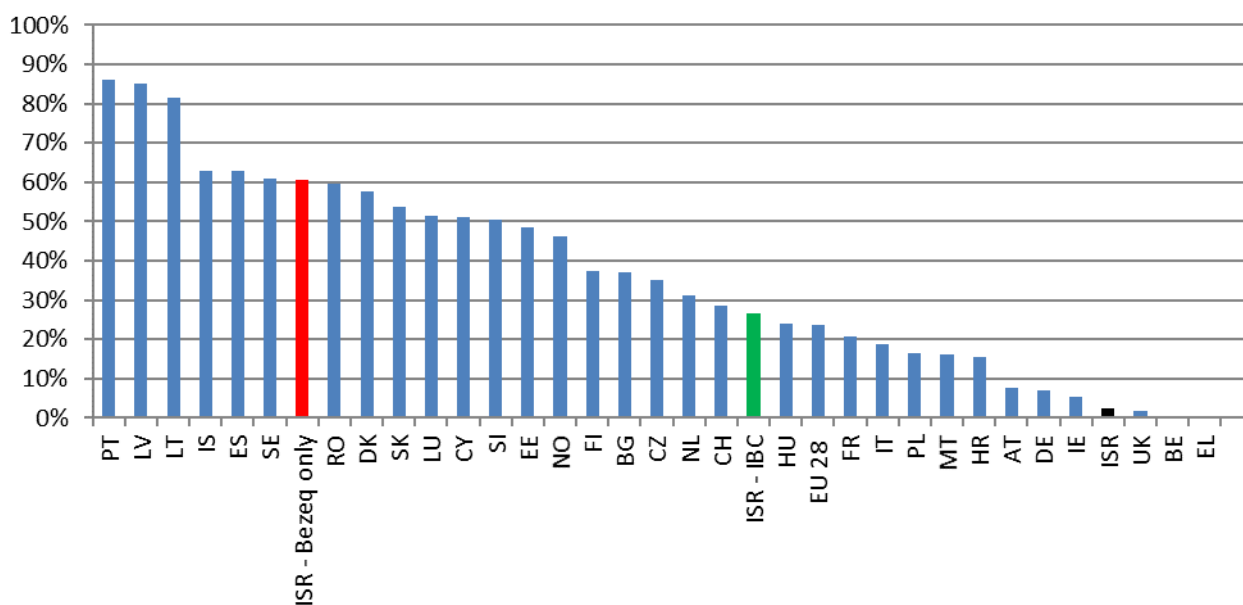
לפיכך, אנו רואים ב-IBC פוטנציאל יחיד במינו: להוות את הקטליזטור התחרותי אשר יביא לשדרוג רשתות התקשורת הנייחות במדינת ישראל, ולקפיצת המדרגה במהירויות הגלישה באינטרנט בישראל.

בתרשים 1 להלן אנו מפרטים את שיעור כיסוי משקי הבית המחוברים לרשת סיבים בישראל, בהשוואה למדינות האיחוד האירופי. כפי שניתן לראות מן התרשים, ישראל ממוקמת בתחתית הרשימה מבחינת שיעור משקי הבית להם יש אפשרות להתחבר לאינטרנט על גבי רשת סיבים FTTP (לא כולל FTTC) עם קרוב ל-2% כיסוי בלבד (בשחור - ISR). כך, בהינתן ש-IBC תפרוש את הרשת שלה לכ-25% ממשקי הבית בטווח הזמן הקצר תקפוץ ישראל למקום טוב באמצע (המלבן הירוק -

¹⁷ נציין כי מיזם הסיבים הישראלי אינו ייחודי, ומדינות שונות בעולם ניצלו יתרונות דומים לפרישת רשת תקשורת על גבי רשת החשמל (דוגמת ארה"ב, איטליה, שווייץ ועוד).

מעל הממוצע במדינות האיחוד האירופי. יתרה מכך, במידה ובעקבות פרישת הרשת על ידי IBC תפעיל בזק את רשת ה-FTTB שלה, הרי שישראל תקפוץ בפרק זמן מידי בשיעור הכיסוי ובמשקי הבית הפוטנציאליים להתחברות לתשתית סיבים (מלבן אדום – ISR-BEZEQ) עם שיעור פרישה של כ-18.60%¹⁸ כלומר, **אנו סבורים כי פעילותה של חברת IBC יכולה להביא בתוך זמן קצר יחסית לקפיצת מדרגה בתשתית התקשורת בישראל – מאחת המדינות האחרונות בפרישת הסיבים באירופה לאחת המתקדמות שבהן.**

תרשים 1 - שיעור כיסוי FTTP בהשוואה למדינות האיחוד האירופי, יוני 2016



מקור: The European Commission, ועיבודי אגף כלכלה.

¹⁸ שיעור זה מייצג הערכה של אחוז משקי הבית המכוסים כיום ברשת בזק בלבד (על בסיס הדו"חות הכספיים של בזק). שיעור זה ככל הנראה מוטה כלפי מטה מכיוון שסביר להניח כי אזורי הפרישה של בזק ושל IBC לא יהיו חופפים לחלוטין בעקבות בסיס עלויות שונה ולכן אחוז הכיסוי יהיה גבוה מ-60%.

4.2 כדאיות הפרישה

כאמור לעיל, מיזם הסיבים על גבי רשת החשמל נוצר בראש ובראשונה מכיוון שהממשלה סברה כי קיימים יתרונות כלכליים בפרישת רשת סיבים על גבי רשת החשמל, בין היתר ובעיקר, כתוצאה מההנחה שפרישת הסיבים על גבי רשת החשמל מהירה וזולה משמעותית מכל פרישה רחבה אפשרית אחרת. כאמור לעיל, במהלך השנים הנחות אלו התבררו כאופטימיות יתר על המידה, וזאת ממספר סיבות:

1. התברר כי בחלקים בארץ בהם הוטמנה רשת החשמל באדמה, עלויות פרישת רשת הסיבים על גביה אינן זולות ובחלק מהמקרים יקרות מאוד (מגיעות עד [...] לק"מ).
2. גם באזורים המאופיינים בפרישה עילית של רשת החשמל, לרוב הכניסה לבניין היא תת-קרקעית ועל כן עדיין יש צורך בהטמנה תת-קרקעית יקרה.
3. בשנת 2015 הופעל השוק הסיטונאי על תשתיות בזק ומשנת 2017 מיושם השוק הסיטונאי גם על השימוש בתשתית הפסיבית של בזק. מכאן עולה כי הרגולטור הגביר את התחרות על הצרכנים הפוטנציאליים של IBC ויצר דרך חדשה לפרישת רשת תקשורת, הזולה יותר משמעותית מפרישה עצמית תת-קרקעית.
4. במקומות רבים בארץ הצפיפות הנמוכה של הבינוי אינה מאפשרת כדאיות כלכלית לפרישת רשת סיבים, וזאת גם אם קיימת פרישה עילית של רשת החשמל ועלות הפרישה לק"מ היא נמוכה יחסית.
5. מגוון ההיתרים וההרשאות הנדרשים מן הרשויות המקומיות לפרישה רשת התקשורת מייקרים, מעכבים, מקשים ואף מונעים את פרישתה המיטבית של רשת התקשורת.
6. משילוב נקודות 1 ו-3 עולה כי באזורים נרחבים בארץ בהם קיימת פרישה תת-קרקעית של רשת החשמל אין כדאיות כלכלית לפרישת תשתית תקשורת על גבי תשתית החשמל, כיוון שזול יותר להניח תשתית תקשורת נוספת באמצעות התשתית הפסיבית של בזק. וזאת על אף שבאזורים אלו צפיפות הבינוי גבוהה יחסית.

גורמי המקצוע במשרד בחנו את הכדאיות הכלכלית הפוטנציאלית לפרישת רשת תקשורת על גבי רשת החשמל, וזאת על בסיס הנתונים לגבי פרישת רשת החשמל וצפיפות הבינוי שהתקבלו מהחברה, מחברת סלקום, וכן ממרכז מיפוי ישראל ומחברת החשמל. מבדיקה זו עלה כי ניתן לחלק את הבינוי הקיים בישראל לשלוש קבוצות, כל אחת מהן בעלת נתח משמעותי ממשקי הבית בישראל, המאופיינות בכדאיות כלכלית שונה לפרישת רשת סיבים על גבי רשת החשמל.

1. שכונות מגורים בבנייה רוויה שנבנו ב-25 השנים האחרונות. קבוצה זו מאופיינת בצפיפות בינוי גבוהה יחסית וברשת חשמל תת-קרקעית. לפיכך בקבוצה זו זול יותר לפרוש רשת סיבים באמצעות שימוש בשוק הסיטונאי (הפסיבי) ועל פניו, אין סיבה להשתמש ברשת החשמל לשם כך. על כן לחברה אין יתרון בעלויות הפרישה למול מתחרות אחרות. נציין כי קבוצה זו מאופיינת בצפיפות הבינוי הגבוהה ביותר, ומכאן גם בביקושים הגבוהים ביותר לשטח נתון.
2. שכונות מגורים המאופיינות בבנייה צמודת קרקע או בנייה מרקמית נמוכה (עד 2 קומות). קבוצה זו מאופיינת בצפיפות בינוי נמוכה אשר אינה כדאית כלכלית ל-IBC בעיקר בשל

מספר המנויים המצומצם יחסית שניתן יהיה לגייס בשכונות אלו, גם אם תשתית החשמל בה היא תשתית עילית המאפשרת פרישה זולה יחסית לק"מ.

3. שכונות מגורים המאופיינות בפרישה עילית של רשת החשמל ובצפיפות בינוי בינונית ומעלה. לרוב אלו שכונות בבניה מרקמית (3-6 קומות) שנבנו לפני שנות ה-90 (הכוללות בין היתר גם את בנייני השיכונים). באזורים אלה קיימת כדאיות כלכלית ל-IBC לפרוש רשת סיבים.

בנוסף, קיים גם הבינוי של שכונות חדשות.¹⁹ להבנתנו, ובהתבסס על נתוני החברה, עלויות הפרישה של IBC בשכונות חדשות נמוכות מאוד עקב כך שניתן לצרף את תשתית הסיבים לתשתית החשמל בעת ההטמנה של רשת החשמל, ועל כן עלויות הפרישה של IBC הן אפילו נמוכות יותר מפרישה עילית. הבנייה החדשה מהווה בכל שנה כ-1.5% מהבינוי הקיים.

מהניתוח שערכנו, המשלב כאמור נתונים על צפיפות הבינוי ופרישת רשת החשמל, עולה כי היתרון בעלויות הפרישה למפעיל "יעיל" של מיזם הסיבים (קבוצה 3 לעיל) נמצא בכשליש מהדירות הקיימות כיום במשק, וכן בבינוי החדש.

באזורים האחרים אנו סבורים כי אין זה סביר להשקיע בפרישתה של תשתית תקשורת שלישית על גבי רשת החשמל עקב רמת צפיפות הבינוי הנמוכה שאינה מאפשרת כדאיות כלכלית או מכיוון שזול יותר לפרוש רשת תקשורת נוספת, באמצעות שימוש בשירותי השוק הסיטונאי (כפי שנעשה כיום על ידי סלקום ופרטנר) על בסיס התשתיות הפסיביות של בזק או הוט. עוד נציין כי במבחני רגישות שערכנו למודל ולהנחות שבבסיסו מצאנו כי תחת מנעד רחב של הנחות היקף הפרישה הכדאי כלכלי אינו רגיש ביותר כלפי מעלה, אך מצאנו רגישות לא זניחה כלפי מטה.

מניתוח זה עולה כי הכדאיות הכלכלית הגבוהה שנחזתה ל-IBC בעת הקמתה הייתה מוטה כלפי מעלה, בפרט לנוכח נסיבות פיתוח השוק הסיטונאי ויישומו, החסמים הביורוקרטיים, ועלויות הפרישה בפועל. כמו כן, על אף היתרונות המסוימים של IBC מבחינת עלויות פרישת הרשת, יתרונות אלו במצב שוק התקשורת היום אינם גדולים מספיק על מנת לאפשר לה לפרוש רשת תקשורת ניחת בפרישה ארצית מלאה. במילים אחרות, הרווח הכספי הגלום במתן הזכות להשתמש ברשת החשמל לפרישת רשת סיבים אופטיים ואף מתן הבלעדיות לכך, אינו שקול, ואף נמוך יותר משמעותית, מהחובה לפרוש רשת זו לכל בית בישראל.

לפיכך אנו סבורים כי גם במקרה שיימצא משקיע אשר יהיה מוכן לרכוש את השליטה בחברת IBC על כל המשתמע מכך, ואשר יצליח להגיע להסדרים הנדרשים עם בעלי החוב שלה, אין היתכנות כלכלית לפרישה אוניברסלית מלאה. לשון אחר, המשך הדרישה הרגולטורית לפרישה אוניברסלית מלאה תביא לידי כך שלא ימצא רוכש לשליטה בחברת IBC, ומיזם הסיבים, שכאמור הינו בעל פוטנציאל לפיתוח התחרות בתחום התקשורת הניחת בישראל, צפוי לקרוס, והפרישה של רשת תקשורת רחבת פס נוספת, על תועלותיה התחרותיות כמפורט לעיל עבור הציבור, לא תתממש. בכך, ייפגע באופן משמעותי התמריץ לחיזוק התחרות ופיתוח תשתיות התקשורת

¹⁹ בינוי זה מהווה את מרבית הבנייה החדשה בישראל.

בישראל. ונדגיש, היתרונות של IBC בפרישת רשת תקשורת נייחת אינם גדולים דיים על מנת לסבסד את הפרישה שלה בשאר האזורים שאינם כדאיים כלכלית, ואשר מהווים את רוב משקי הבית בישראל.

לפיכך אנו מציגים בשימוע זה מתווה להפחתת דרישת הפרישה מ-IBC לרמה אשר תאפשר לחברה להירכש, לפרוש סיבים ללמעלה ממיליון משקי בית, ולהיות קטליזטור תחרותי משמעותי בשוק התקשורת בישראל.

4.3 חלופות לדרישת הפרישה החלקית מחברת IBC:

אנו מציגים להלן חלופות לחובת הפרישה של IBC אותן שקל המשרד, הנבדלות ביניהן בהיגיון העומד מאחוריהן:

חלופה א' – ביטול חובות הפרישה החלה על חברת IBC. הרציונל העומד מאחורי חלופה זו היא כי אין אחר ורע בעולם לחובת פרישה אוניברסלית לתשתית תקשורת נייחת שלישית. יתרה מכך, במבחן התוצאה היתרון בעלויות הפרישה על גבי רשת החשמל התברר כמינורי ועד כה, ב-5 שנות פעילות החברה עדיין לא הצליח לבוא לידי ביטוי. בנוסף, קיימות כיום קבוצות תקשורת חזקות בישראל הפורשות תשתיות סיבים על גבי התשתית הפסיבית של בזק ואין מהן דרישה לפרישה כלשהי, לא כל שכן דרישה לפרישה כלל-ארצית.

חלופה ב' – פרישת סיבים ל-40% ממשקי הבית (שהם כ-1.2 מיליון משקי בית) בתוך עשר שנים. על פי חלופה זו עדיין נשמרת חובת פרישה לחברת IBC, אך היא נקבעת בהיקפים שהמשרד סבור כי קיימת לה כדאיות כלכלית סבירה לאור הנתונים שעמדו בפניו. מטרת חלופה זו היא לייצר ודאות לגבי הכדאיות הכלכלית של פעילותה של IBC ולפיכך לאפשר את רכישתה והמשך פעילותה, אך ללא ויתור על חובות הפרישה.

חלופה ג' – פרישת סיבים ל-60% ממשקי הבית בתוך עשר שנים. מטרתה של חלופה זו היא למקסם את חובת פרישת הסיבים של IBC, כל עוד מתאפשר כלכלית המשך פעילותה של החברה. כלומר על פי חלופה זו, חלק מהאזורים שייפרשו אינם כדאיים כלכלית בפני עצמם, והפרישה בהם תתאפשר באמצעות סבסוד צולב של האזורים הכדאיים יותר לפרישה. למיטב הערכתנו, ניתן להגיע לכ-60% פרישה בתוך עשר שנים, ועדיין לשמור על כדאיות כלכלית בפעילותה הכוללת של החברה. עם זאת נציין כי קיים סיכון גדול בחלופה זו. זאת במידה והיקף הפרישה שנקבע לא יאפשר רווח סביר לבעלי מניותיה, או שהרוכשים הפוטנציאליים יסברו כי תחת היקף פרישה נדרש זה הסיכון הגלום ברכישת החברה לא מצדיק את רכישתה ואת ההשקעה המתוכננת של למעלה [...] בפרישת הסיבים. כלומר, הסכנה בחלופה זו (שאינה בלתי סבירה) היא שלא ימצא בתנאים אלו רוכש רציני ל-IBC ונחזור לנקודה בה נמצאת כיום פעילות IBC.

חלופה ד' – פרישת סיבים אחד לאחד - פריפריה ומרכז, לאחר 3 שנים של Cherry Picking. ההיגיון העומד מאחורי חלופה זו הינו שכל העיסוק בהיקף הפרישה לחברת תשתית שלישית הוא מוטעה, שכן כאשר הפרישה הנדרשת אינה 100% היא אינה ממוקדת במטרה שלשמה נוצרה

(פרישה שוויונית), והיא מייצרת מרווחי טעות שיכולים להגיע עד כדי קריסת החברה כתוצאה משימוש לא זהיר בחובת הפרישה. לפיכך, חלופה זו נוקטת בגישה שונה, בה נקבעת חובת פרישה שווה בין הפריפריה למרכז, מבלי לקבוע שיעור מדויק. בנוסף לכך, ניתנת תקופת זמן קצרה המתמדת את החברה להגיע להיקפי פרישה משמעותיים (עד 3 שנים מיום שינוי תנאי חובת הפרישה) ומאפשרת גמישות ניהולית בהתאם לכדאיות הכלכלית.

5. המלצת משרד התקשורת

המלצת משרד התקשורת היא שילוב של חלופות ב' ו-ד'. המלצתנו היא כי תקבע ל-IBC חובת פרישה מינימלית של רשת התקשורת שלה ל-40% ממשקי הבית בישראל. החברה תידרש להגיע לפרישה זו בתוך 10 שנים מיום תיקון הרישיון, וכן ייקבעו אבני דרך לפרישה כמופרט להלן. בנוסף, ייקבע יחס פרישה מינימלי בין הפריפריה למרכז כך שהחברה תחויב לפרוש למשק בית אחד לפחות בפריפריה, על כל משק בית במרכז הארץ אליו נפרש סיב על ידי החברה, וזאת החל מסוף השנה השלישית לתיקון הרישיון ("Cherry Picking"). כמו כן, כתנאי לתיקון הרישיון, החברה תעביר לאישור מנכ"ל המשרד והצוות המקצועי את תוכנית הפרישה שלה אשר תכלול תוכנית פעולה מפורטת ברמה שנתית.

השילוב בין שתי החלופות מאפשר מחד לחייב את החברה בפרישת רשת סיבים ללמעלה ממיליון משקי בית אשר להערכתנו מהווים את הפוטנציאל הכלכלי של החברה, ומאידך, השילוב דורש שפרישה זו תערך על בסיס שוויוני בין הפריפריה והמרכז, כך שלא יתאפשר שהפרישה החלקית תתמקד במרכז הארץ בלבד. כמו כן, החלופה מעניקה תקופת "Cherry Picking" של שלוש שנים, במהלכן תוכל החברה לפרוש ללא מגבלות כלשהן. זאת על מנת לאפשר לחברה כניסה מהירה לשוק, תוך התמקדות באזורים הכדאיים ביותר מבחינתה, כך שיווצר לה בסיס כלכלי איתן שיאפשר את המשך פעילותה.

אנו מפרטים להלן את אבני הדרך הכלולות בהמלצתנו להיקף פרישת רשת הסיבים של החברה (מועד תיקון הרישיון – "המועד הקובע"):

- א. בתום השנה השלישית מהמועד הקובע – 10% נגישות למשקי הבית;
- ב. בתום השנה השביעית מהמועד הקובע – 25% נגישות למשקי הבית;
- ג. בתום השנה העשירית מהמועד הקובע – 40% נגישות למשקי הבית.

המלצתנו זו ניתנת גם בשים לב לכך שהמדינה העבירה כ-150 מיליון ₪ לטובת המיזם. בהקשר זה נציין כי השארת חובת הפרישה האוניברסלית על כנה לא תשיב למדינה את הכספים שהשקיעה במיזם והציבור לא ייצא נשכר. בנוסף, בהחייאת מיזם הסיבים טמון החזר ההשקעה הטוב ביותר למדינה (במונחי תועלת לצרכני התקשורת).

עמדה זו מבוססת על החשיבות הרבה שרואה המשרד בהמשך פעילותה של החברה לתחרות בשוק התקשורת ולעידוד פרישת הסיבים בישראל, על היתרונות והחסרונות של פרישת הסיבים על גבי רשת החשמל, ועל החשיבות הרבה שרואה המשרד לקידום שוויוניות בפרישת הסיבים בין הפריפריה והמרכז.

6. אישור לחברת תקשורת להשקיע בחברת IBC

בשנת 2016 בחן המשרד את בקשת החברה לאפשר לחברת תקשורת להשקיע בחברה, אך הבחינה לא הבשילה לכדי שינוי רישיון החברה או תקנות המפ"א. עמדת המשרד הייתה כי יש לאשר בקשה זו. בתמצית סבר המשרד כי ניסיון העבר בתחום התקשורת בישראל מלמד כי מדיניות המסייעת לכניסת שחקן תשתיות חזק לשוק התקשורת הנייחת, נוסף על בזק והוט, הוא צעד שיש לעודדו. הבחינה העלתה כי בשל היבטים תחרותיים והרצון לשמר את כוחו התחרותי העצמאי של המיזם כתשתית נייחת שלישית בפרישה כלל ארצית, לא יהיה זה נכון לאפשר לאחד מבעלי הרישיונות בקבוצות בזק או הוט או לבעלי עניין בהם להשקיע בחברה. אולם הסייגים הרחבים יותר שהוחלו בתקנות המפ"א על בעל רישיון מפ"א תשתית (IBC) כללו איסור גם לחברות תקשורת אחרות להשקיע בבעל רישיון מפ"א תשתית (ככל שהוא בעל רישיון מפ"א מהותי).

בשל כך סבר המשרד, לאחר בחינת מצב התחרות, כי אין מניעה עקרונית לאשר את רכישת השליטה בחברה על ידי בעל רישיון או בעל עניין בבעל רישיון הנמנה על אחת משתי הקבוצות שאינן בעלות תשתית בפרישה כלל ארצית (קבוצות סלקום ופרטנר), או על ידי בעל רישיון או בעל עניין בבעל רישיון הנמנה על אחד מבעלי הרישיונות העצמאיים (החברות אקספון או גולף) או על ידי גורם שאיננו מעורב כלל בתחום התקשורת או לבעל עניין בו. בשל מצבו הפיננסי של המיזם, כל אחת מאפשרויות אלה לשינוי מבנה הבעלות במיזם תהיה בעלת תרומה חיובית לקידום התחרות בתחום התקשורת. לפיכך הומלץ שלאור עמדה עקרונית זו יתיר שר התקשורת לבעלי רישיון בתחום התקשורת להשקיע במיזם כאשר בקשות קונקרטיות לרכישת השליטה במיזם יבחנו ויאושרו על ידי השר בעתיד.

כן סבר המשרד שככל שההשקעה תתקיים על ידי שתי בעלות רישיון או יותר המשרד יבחן בקשה קונקרטית כזו בנפרד בבוא העת מאחר ובמקרה כזה עלולות סוגיות נוספות הדורשות בחינה כגון קיומו של "שולחן משותף" בין שחקנים המתחרים ביניהם באותו מגזר בתחום התקשורת.

גם כעת סוגיה זו חשובה להמשך פעילותה של חברת IBC שכן המשקיעים הפוטנציאליים הן חברות תקשורת, וללא הסרת מגבלה זו להערכתנו לא ימצא משקיע שירכוש את השליטה בחברה, יזרים לה את הכספים הנדרשים לפעילותה, ולמימוש הפוטנציאל שלה לשרוג תשתיות התקשורת בישראל. אנו סבורים כי האפשרות לצמצום חובת הפרישה, שלא עמדה על הפרק בעת ההיא, אינה מפחיתה מתקפותן של ההמלצות, וזאת בשל הפוטנציאל התחרותי הרב הטמון במיזם גם בפרישה פחות רחבה כמתואר בשימוע זה.

על כן עמדת משרד התקשורת היא שיש להסיר מגבלה זו מרישיונה של החברה.

בברכה,

ד"ר עופר רוז-דרור
סמנכ"ל בכיר ומנהל מינהל כלכלה