



**דו"ח צוות בין אגפי לבחינת
עדכון חובות ההפרדה המבנית
בקבוצות בזק והוט**

מוגש
לשר התקשורת

יוני 2020

טלפון : 02-6706310
פקס : 02-6240321
סימוכין : 5000-1020-2020-031679
תאריך עברי : ח' בתמוז תש"פ
תאריך לועזי : 30 ביוני 2020

לכבוד
ד"ר יועז הנדל
שר התקשורת

מכובדי,

הנדון : המלצות הצוות לנושא בחינת עדכון חובת ההפרדה המבנית בקבוצות בזק והוט

הנני מתכבד להגיש לך, בשם חברי הצוות ממשרד התקשורת ובשם המשקיפים מאגף תקציבים במשרד האוצר ומרשות התחרות, את המלצות הצוות הבין-אגפי לנושא בחינת חובת ההפרדה המבנית בקבוצות בזק והוט.

1. הצוות הבין-אגפי ("הצוות") לעדכון חובת ההפרדה המבנית בקבוצות בזק והוט שמונה על ידי בחודש יוני 2018,¹ בחן לעומק את חובות ההפרדה המבנית הקיימות בקבוצות בזק והוט. כמו כן בחן הצוות אלטרנטיבות אחרות למבנה ההפרדה הנוכחי, ובפרט בחן את ההשפעה של ביטול ההפרדה המבנית על קבוצת בזק וקבוצת הוט ועל שוק התקשורת. הצוות קיים כ-20 ישיבות ובהן שמע את עמדותיהם של אגף התקציבים במשרד האוצר ורשות התחרות ("המשקיפים"), חברות בשוק התקשורת (נציגי חברת בזק, החברה הישראלית לתקשורת בע"מ ("בזק מפ"א", "חברת בזק", "חברת האם") ויו"ר דירקטוריון קבוצת בזק באותה העת, נציגי הוט מערכות תקשורת בע"מ ("הוט שידורים") והוט טלקום ש.מ. ("הוט טלקום"), נציגי קבוצת סלקום, קבוצת פרטנר ואקספון 018 בע"מ) ונפגש עם נציגי רגולטורים ממדינות אירופה.

2. הצוות והמשקיפים בחנו את חובות ההפרדה המבנית בקבוצות בזק והוט וממליצים לשר התקשורת ("השר") שלא לבטלן בעת הזו.

קבוצת בזק

3. הצוות והמשקיפים מצאו כי לא בשלה העת לביטול מוחלט של ההפרדה המבנית בקבוצת בזק, שכן לקבוצת בזק כוח שוק משמעותי ודומיננטיות בשוק התקשורת, וכי ביטול ההפרדה המבנית כעת עלול להביא להגדלת כוחה של קבוצת בזק ולפגיעה במתחרותיה.

¹ מצ"ב בנספח א' כתב המינוי ועדכונו מיום 24 בפברואר 2020.

4. לעמדת חברי הצוות במשרד התקשורת הוראות ההפרדה המבנית הקיימות הניבו תוצאות עד כה, וביטול ההפרדה המבנית בעת הזו יוביל לפגיעה קשה בתחרות בתחום התקשורת, וכתוצאה מכך לפגיעה בציבור וצרכני התקשורת. לעמדת המשקיפים מבנה ההפרדה המבנית הנוכחי אינו משרת את מטרותיה התחרותיות של ההפרדה ואינו מטפל בבעיות התחרותיות בשוק ולכן אין להשאירו במבנה הנוכחי, אלא לקדם חלופות אחרות כגון הפרדה בין פעילות סיטונאית לבין פעילות קמעונאית או הפרדת בעלות בין התשתית הפסיבית לבין יתר הפעילות בקבוצת בזק.
5. שוק התקשורת עבר תהפוכות רבות ב-30 השנים האחרונות, ובמהלכן פעל המאסדר ללא ליאות להפיח תחרות בשוק התקשורת הישראלי, באמצעות הפחתת חסמי כניסה, צמצום חסמי מעבר, הכנסת מתחרים חדשים, ופתיחת שווקים חדשים - ואכן שוק התקשורת שינה פניו ללא הכר. משוק הכולל חברה אחת ושירות אחד מרכזי (טלפוניה), שוק התקשורת כולל כיום בעלי רישיונות רבים ושירותים מרובים וחדשניים. כך, במהלך 30 השנים האחרונות נשחק מעמדה של קבוצת בזק בשוק ולא ניתן להשוות את מצב השוק בעת עבודתה של ועדת פוגל (בשנת 1989) אשר הניחה את יסודות ההפרדה המבנית, ובין מצב השוק היום.
6. על אף השינויים הכבירים שהתחוללו, קבוצת בזק היא עדיין השחקן החזק ביותר בשוק התקשורת הישראלי, וכוחה הייחודי נובע בראש ובראשונה מיתרונות רבי שנים הקיימים לה בחברת בזק מפ"א בתחום התשתית הנייחת. על כן, ועל אף השינויים הרבים שהתרחשו כאמור, ובפרט כניסתם של מתחרים חדשים, קבוצת בזק מחזיקה עדיין בכוח שוק משמעותי בשוק התשתית הנייחת – כ-2/3 מכלל ההכנסות בתחום זה לשנת 2019.
7. ההפרדה המבנית נועדה לצמצם את היכולת של בזק מפ"א למנף את כוח השוק שלה בשירותי תשתית נייחת, שנובע בין היתר מהמידע על לקוחות בכלל לרבות לקוחות סיטונאיים, לחיזוק האחיזה שלה בתתי-השווקים בהם פועלות חברות הבנות, ובהם כוחה של קבוצת בזק קטן יותר.
8. נתח השוק הממוצע במונחי הכנסות של חברות הבנות בקבוצת בזק בשווקי ה-ISP, השיחות הבינלאומיות, הטלוויזיה הרב-ערוצית והסלולר עומד על כ-1/3 בשווקים אלה לשנת 2019 - כמחצית מנתח השוק המקביל של קבוצת בזק במקטע התשתית הנייחת. זוהי אחת העדויות לרמת תחרות גבוהה יותר במקטעים אלה לעומת שוק התשתית הנייחת.
9. עוד נציין כי המשרד החיל בשנת 2015 את רפורמת השוק הסיטונאי, אשר היוותה זרז חשוב בקידום התחרות בשוקי התקשורת בשנים האחרונות. באמצעות רפורמת השוק הסיטונאי לראשונה מזה 30 שנים נפרשות רשתות תקשורת נייחות חדשות מלאות בישראל וזאת בין היתר, באמצעות שימוש בתשתית הפסיבית של בזק מפ"א, וכן נכנסו מתחרים חדשים לשוק הטלוויזיה הרב-ערוצית לאחר 15 שנים של שליטה מוחלטת על ידי דואופול החברות בקבוצת בזק-הוט. יודגש, כי מימוש הרפורמה הצריך השקעת תשומות ומשאבי פיקוח ואכיפה רבים מצד גורמי הממשלה השונים, בראשם משרד התקשורת. אין בעובדה כי כיום, כחמש שנים

לאחר תחילתו, קיים שוק סיטונאי פעיל במספר מקטעים (אך לא ביישום טלפוניה סיטונאית, שם בזק עדיין נמצאת בהפרה לכאורה) כדי להעיד כי ניתן לקבלו כעובדה מוגמרת, במנותק משינויים רגולטוריים, טכנולוגיים ותחרותיים המתחוללים וצפויים להתחולל בעתיד.

10. הצוות מדגיש כי ניצני תחרות אלה שבריריים. על אף התפתחותה של התחרות, בשנים האחרונות גורפת קבוצת בזק כ-90% מהרווחים בשוק התקשורת. בנוסף, בעת הזו, מקדם המשרד מתווה אשר במסגרתו יתאפשר לבזק מפ"א לפרוש רשת סיבים אופטיים עד לדירה למרבית משקי הבית בישראל (תוך צמצום חובת הפרישה שלה). לביטול ההפרדה המבנית יכול שיהיו תועלות מסוימות בהיבט השירות לצרכנים לצד הפחתת רגולציה, אולם השילוב של (א) קפיצת מדרגה טכנולוגית משמעותית לבזק מפ"א בהיקף פרישה נרחב יחד עם (ב) היכולת לנצל את מלוא כוחה ויתרונותיה הייחודיים כתוצאה משילוב כוחות בין החברות השונות בקבוצה, בתוספת (ג) היתרון הפיננסי האדיר שעומד לרשותה לעומת הקבוצות האחרות בשוק – עלולים להביא לפגיעה בתחרות המתפתחת בשוק התקשורת, להחזיר את שוק התקשורת לאחור מבחינת רמת התחרות בו, וכתוצאה מכך להביא לפגיעה משמעותית בתועלת הצרכנים בשוק התקשורת. לכן, היות וביטול ההפרדה המבנית יתרום לחיזוק הפעילות המשותפת של החברות בקבוצה בכל המימדים המוזכרים לעיל, והיות וביטול זה הוא בלתי הפיך, הצוות סבור שלא בשלה העת לפעול בדרך זו.

11. בנוסף, יודגש כי לטווח ארוך התלות של המתחרות בבזק מפ"א לא תיעלם, אלא לכל היותר תצטמצם. ככל שייפרשו תשתיות נייחות עצמאיות (באמצעות התשתיות הפסיביות של בזק מפ"א) יכולת ההשפעה של בזק מפ"א לעשות שימוש לרעה במעמדה הסיטונאי במטרה להשפיע ולהקשות על התחרות במקטע הקמעונאי – תצטמצם. אך בכל תרחיש שניתן לשרטט תישמר תלות מסוימת של המתחרות בבזק מפ"א. וככל שתלות כאמור תישמר, ביטול מלא של ההפרדה המבנית וחיבור מלא בין המקטע הסיטונאי למקטע הקמעונאי בקבוצה, תוך מעבר חופשי של נתונים וידע, צפוי להקנות לקבוצת בזק יתרון משמעותי ביחס למתחרות, נוסף על היתרונות המובנים העומדים לרשותה כבר כיום.

12. עוד נציין כי הצוות בחן במהלך עבודתו מודלים חלופיים למבנה ההפרדה הקיים היום, ובפרט בחן את היתרונות והחסרונות שבהחלת מודל של הפרדה תאגידית (משפטית) בין הפעילות הסיטונאית ובין הפעילות הקמעונאית בקבוצת בזק, וכן מודל של הפרדת בעלות בין התשתית הפסיבית לבין שאר פעילות החברות בקבוצה. מודלים אלה מבקשים לטפל בחששות העיקריים בגינם קיימת הפרדה מבנית בקבוצה המספקת שירותים סיטונאיים וקמעונאיים. חששות אלו כוללים העברת מידע שנצבר בגין שירותים סיטונאיים, על מנת להרכיש לקוחות במקטע הקמעונאי, ובכך לנצל את המעמד הסיטונאי במטרה לצבור נתחי שוק על חשבון המתחרות. הפרדה בין הפעילות הסיטונאית והקמעונאית, הכוללת גם הסרת המגבלות בין המקטעים הקמעונאיים השונים, מאזנת בין הצורך לטפל בחששות כמפורט לעיל, אך מבקשת לצמצם את ההגבלות ככל הניתן ולבטל הוראות הפרדה מבנית קיימות שאינן משרתות את תכלית ההפרדה. לצד זאת, מודל של הפרדת בעלות בין התשתית הפסיבית לשאר הקבוצה, מבקש

לצמצם משמעותית את התלות של המתחרות בשוק בבזק מפ"א ובתשתית הפסיבית הייחודית שלה שמהווה יתרון בולט על פני המתחרות בשוק התקשורת, על ידי ניתוק יכולת ההשפעה של בזק מפ"א על התשתית העצמאית של המתחרות.

13. הצוות מצא כי למודלים חלופיים אלו יתרונות מסוימים ביחס למודל הנוהג, אולם לא התגבשה הסכמה רחבה להחלתם. בין היתר, התגלעו מחלוקות באשר לעלות והתועלת של מודלים אלו והמשקל שיש לתת ליתרונות והחסרונות של כל אחד מהם, למשאבים הנדרשים ליישום ולשלבויות היישום.

14. עוד נציין כי על אף שעמדת הצוות באשר לבקשת קבוצת בזק לביטול ההפרדה המבנית בעת הזו היא שלילית כאמור, הצוות כן מצא במהלך עבודתו כי ניתן לעשות שינויים מסוימים באסדרה הכוללת שהינם בעלי פוטנציאל לשיפור השירות לציבור ואשר ישפיעו על ההפרדה המבנית, תוך שימת לב זהירה לשינויים בכוח השוק של קבוצת בזק כתוצאה מכך. כך למשל, במקביל לעבודת הצוות קידם משרד התקשורת שינוי גורף באופן הפעלת הבאנדל ההפוך; משרד התקשורת אינו מתנגד בשנתיים האחרונות למהלכים של קבוצת בזק המצמצמים את ההפרדה בפעילות בין החברות הבנות; וכן ממליץ הצוות לשר התקשורת לבחון שינוי בהפרדה הנוהגת בישראל בין שירות התשתית לשירות ה-ISP.

קבוצת הוט

15. לקבוצת הוט מעמד דומיננטי בשוק התקשורת המקנה לה יתרונות תחרותיים לא מעטים. פרט להיותה של הוט שידורים מונופול בשוק הטלוויזיה הרב-ערוצית, מהווה הוט טלקום חלק מדואופול בשוק תשתיות התקשורת הנייחות, המחזיקה בתשתית נייחת עצמאית הנגישה לכ-90% ממשקי הבית. נתח השוק של הוט באספקת שירות הגישה רחבת הפס לאינטרנט למשקי הבית ולעסקים הקטנים נאמד בכ-30% מההכנסות בשוק זה. מעמד זה מאפשר לקבוצת הוט יתרונות תחרותיים רבים, לרבות גישה רחבת היקף למנויים ויכולת למנף את כוחה ולהשפיע על שווקי תקשורת נוספים.

16. יחד עם זאת, הצוות סבור כי כוחה של קבוצת הוט אינו שווה ערך לכוחה הדומיננטי של קבוצת בזק בשוק התקשורת. יתרונה התחרותי של קבוצת הוט נעוץ בהיותה בעלת תשתית נייחת עצמאית בהיקף גדול והיותה מונופול בתחום השידורים. עם זאת, המאפיינים הטכניים של התשתית, יחד עם העובדה שהחברה לא מחזיקה בתשתית פסיבית בהיקף משמעותי, מקטינים את כוחה של הקבוצה ביחס לכוחה של קבוצת בזק ובפרט בפרישת רשת סיבים אופטיים.

17. כאמור, הצוות סבור כי לא בשלה העת לביטול ההפרדה המבנית בקבוצת הוט. יחד עם זאת, לאור האמור, ובהמשך לסעיף 14 לעיל, המשרד פועל במספר אפיקים לשינוי חלק ממגבלות ההפרדה המבנית בקבוצת הוט.

סיכום

18. הצוות ממליץ שלא לבטל את ההוראות הקיימות הנוגעות לעניין ההפרדה המבנית בקבוצות בזק והוט בעת הזו. יחד עם זאת, מכיוון שסוגיית ההפרדה המבנית אינה בינארית, הצוות סבור כי יש להמשיך לבחון את הנושא, ובהתאם בין היתר לשינויים בשוק. הצוות ממליץ כי יינתן פרק זמן להמשך עבודת המטה השוטפת של המשרד או בכל אופן אחר שעליו יחליט שר התקשורת להעמיק ולבחון את החלופות ולהמליץ בנוגע ליישום החלופה הנבחרת.

19. בכך הצוות שהוקם לצורך בחינת השינוי במבנה ההפרדה המבנית מסיים את עבודתו. עם זאת, עבודת המטה וקביעת המדיניות במשרד התקשורת בסוגיות הקשורות למבנה שוק התקשורת תימשך, בין היתר בהתאם למדיניותו של השר הנכנס חה"כ ד"ר יועז הנדל, וזאת תוך שיתוף, תיאום ופתיחות עם משרדי הממשלה הרלוונטיים. זאת במטרה לשמר ולפתח את רמת התחרות בשוק, להפחית עלויות רגולטוריות מיותרות, לאפשר את גמישות הרגולציה להתפתחות הטכנולוגיה, והכל לשם טובת הציבור תוך שמיעת בעלי העניין והציבור, והנהגת שקיפות מלאה.

אני רוצה לנצל הזדמנות זו ולהודות לכלל חברי הצוות במשרד התקשורת, ולמשקיפים במשרד האוצר (אגף תקציבים) וברשות התחרות, על העבודה המשותפת שהביאה לגיבוש המלצות אלו.

אני מבקש להודות למר רן אורנבך, מרכז הצוות, שהוביל את העבודה המקצועית, שהיווה מאגר ידע בלתי נדלה, שבמקצועיות, נחישות ואורך רוח הביא לסיום עבודת הצוות תוך כתיבת חוות דעת מנומקת ומפורטת.

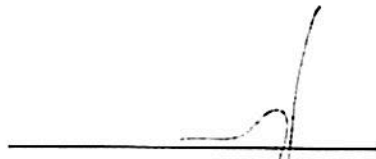
בברכה,

נתנאל (נתני) כהן
המנהל הכללי

העתקים:

חברי הצוות והמשקיפים

חברי הצוות והמשקיפים:



די"ר עופר רז-דרור, חבר



מר עמי גילה, חבר



עוי"ד איה בן פורת, חברה



גב"י אתי שמואלי, חברה



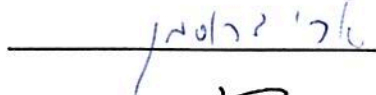
מר איתן כסיף, חבר



מר גדעון שטרית, חבר



גב"י רעיה עדני, משקיפה



עוי"ד אבי גרוסמן, משקיף



מר רן אורנבך, רכז הצוות

מבנה חוות הדעת יהיה כדלקמן :

בפרק 1 נסקור את כללי ההפרדה המבנית בישראל כיום בקבוצות בזק והוט ; בפרק 2 נפרט את הרקע הרגולטורי-תחרותי להתפתחותה, נסקור את רפורמת השוק הסיטונאי ואת הקשר בין שתי רגולציות מרכזיות אלה בשוק התקשורת, וכן נעמוד על החסרונות הקיימים להפרדה המבנית במתכונתה הנוכחית ; בפרק 3 נסקור את כללי ההפרדה המבנית בארצות המפותחות, בדגש על הדירקטיבה האירופית ונעמוד על ההבדלים העיקריים מההפרדה המבנית בישראל ; בפרק 4 נציג בקצרה את ניתוח משרד התקשורת באשר למבנה התחרות בשוקי התקשורת השונים, ובפרט בתשתית הנייחת ; בפרק 5 נעמוד על מעמדן הדומיננטי של קבוצות בזק והוט בשוק התקשורת ; בפרק 6 נפרט את שלוש החלופות המרכזיות למתכונת ההפרדה המבנית בהן דן הצוות ; ובפרק 7 נסכם את עבודת הצוות ונפרט את המלצותיו בקשר למשטר ההפרדה המבנית.

1. ההפרדה המבנית בישראל

1.1 תיאור ההפרדה המבנית הקיימת בקבוצת בזק

במסגרת כללי ההפרדה המבנית נקבעו הוראות שונות ברישיונה של בזק מפ"א לשם הגבלת יכולתה להשתמש בכוח העודף שנוצר לה ממעמדה כשחקנית יחידה ולאחר מכן כשחקנית דומיננטית בשוק התקשורת. בהקשר זה נעשתה הבחנה בין אותם שירותים הניתנים בתנאי מונופול על בסיס התשתית הנייחת (כדוגמת טלפוניה, תשתית אינטרנט, ותקשורת נתונים לעסקים) לבין מקטעי פעילות נוספים בשוק התקשורת שניתן היה לפתח בהם תחרות תוך שימוש בלתי מפלה במקטעי התשתית של בזק מפ"א, כדוגמת שירותי הגישה לאינטרנט והשיחות הבין-לאומיות. בהמשך לכך נקבע איסור על בזק מפ"א לפעול במישרין בתחומים מהסוג השני אך התאפשר לה לפעול בהם באמצעות חברות בת בהתאם לכללים של הפרדה מבנית בינה ובין יתר הפעילות בקבוצת בזק. כללים אלו, כאמור, נועדו לאפשר למתחרות של קבוצת בזק גישה שווה ובלתי מפלה לתשתיות הנייחות הנדרשות לאספקת השירות.

קבוצת בזק פעילה כיום במספר רב של מגזרי פעילות בשוק התקשורת הישראלי. הקבוצה מורכבת ממספר חברות כלהלן :

1. בזק מפ"א פועלת במגזר פעילות התקשורת הפנים ארצית הנייחת באמצעות שיווק שירותי הטלפוניה הנייחת, תשתית האינטרנט, תמסורת ותקשורת נתונים ושירותי ענן ודיגיטל. בזק מפ"א פועלת מכוח רישיון כללי למתן שירותי בזק פנים-ארציים נייחים. בזק מפ"א היא מונופול מוכרז בתחומים הבאים : שירות טלפון בסיסי, מתן שירותי תשתית התקשורת, שירותי העברה ותמסורת של שידורים לציבור, אספקת שירותי גישה בקצב מהיר באמצעות רשת הגישה למנוי, אספקת שירותי גישה בקצב מהיר באמצעות רשת בזק ציבורית מרכזית.
2. חברת די.בי.אס שירותי לוויין (1998) בע"מ ("ייס") פועלת במגזר פעילות הטלוויזיה הרב-ערוצית בעיקר מכוח רישיונה לשידורי טלוויזיה באמצעות לוויין.
3. חברת פלאפון תקשורת סלולארית בע"מ ("פלאפון") פועלת במגזר פעילות רדיו טלפון נייד (סלולר) מכוח רישיון כללי למתן שירותי רדיו טלפון נייד בשיטה התאית.

4. חברת בזק בינלאומי בע"מ ("בזק בינלאומי") פועלת במגזר פעילות תקשורת בינלאומית, שירותי גישה לאינטרנט (ISP), תקשורת לעסקים, שירותי VOB ושירותי נס"ר. בזק בינלאומי פועלת מכוח רישיון כללי אחוד למתן שירותי בזק.

חברות יס, פלאפון ובזק בינלאומי (ביחד, "החברות הבנות") מוחזקות כל אחת במישרין ב-100% על ידי החברה האם.¹ בתרשים 1 להלן מתוארת ההפרדה המבנית בקבוצת בזק.

תרשים 1: הפרדה מבנית בקבוצת בזק

נתוני הכנסות (ללא מע"מ),² 2019



על חברת האם נאסר לשתף פעולה עם החברות הבנות באספקת שירותים משותפים, כדוגמת סל שירותים הכולל שירות של החברה האם והחברה הבת, נאסרה העברת מידע מסחרי, נדרש מהחברות בקבוצה לנהל את ספריהן בנפרד, ותעריפי השירותים במקטעים המונופוליסטים שבפעילות חברת האם נותרו בפיקוח. בנוסף, על בזק וחברות הבנות חלה חובה לקיים הנהלות נפרדות,³ עובדים נפרדים, מוקדי שירות נפרדים, מערכות עסקיות, כספים ושיווק נפרדות, חלוקת נכסים וכיו"ב. האיסורים המתוארים לעיל לא חלים בין החברות הבנות בקבוצת בזק.

במסגרת איסור העברת מידע מסחרי בין חברת האם לחברות הבנות, נקבע כי מידע מסחרי, כהגדרתו ברישיון,⁴ יישמר בחברת האם בלבד, ונקבעו כללים הנוגעים לחשיפתם של נושאי משרה למידע הנדון בחברות ולהעברתו. תנאי זה הכרחי כאשר מתקיימת א-סימטריה במידע הנובעת מכך שלבזק מפ"א מידע מלא על לקוחותיה הכולל דפוסי צריכה, גובה תשלום וכדומה. כך לדוגמא, חברה המחזיקה בתשתית המשמשת גם עבור חברות מתחרות יכולה לפנות ללקוחות של החברה המתחרה באופן ממוקד (Targeting) עם הצעות קונקרטיות המבוססות על נתוני צריכה קיימים שבחזקתה. לעומת זאת, למתחרה שאין ברשותה רשת גישה, קיים מידע חלקי בלבד המתייחס לציבור לקוחות מצומצם יותר. איסור העברת המידע נועד למנוע מבזק מפ"א להעביר מידע לאחת מחברות הבנות שלה אודות לקוחותיו של מתחרה הפועל בתחום פעילות החברות הבנות. יחד עם זאת איסור זה אינו מונע נגישות למידע זה בתחומי פעילותה הקמעונאיים של בזק מפ"א.

¹ יצוין כי קבוצת בזק מחזיקה גם בחברות נוספות אך מסמך זה אינו מתייחס אליהן.

² דוחות כספיים קבוצת בזק לשנת 2019.

³ אם כי אין חובה להפרדה פרסונלית בדירקטורים הקיימים בכל חברה בקבוצה.

⁴ סעיף 8 לרישיון הכללי למתן שירותי בזק פנים-ארציים נייחים של חברת בזק.

במהלך השנים ניתנו לקבוצת בזק הקלות באופן מדורג בתחום הפרדה המבנית עם התפתחות התחרות. כך, על פי מדיניות משרד התקשורת, עם התקדמות התחרות בתחום הטלפוניה הנייחת והירידה בנתח השוק של בזק מפ"א אל מתחת לרף של 85% בתחום זה, איפשר המשרד לבזק מפ"א ולחברות הבנות החל בשנת 2009 הגשת בקשות לשיווק סלי שירותים משותפים בהם מוצעים שירותי בזק מפ"א ושירותי החברות הבנות כמפורט בסעיף 9 לרישיון חברת בזק מפ"א. אישור סלי שירותים משותפים מחייב עמידה במספר תנאים המפורטים ברישיון וביניהם העדר פגיעה בתחרות, קיומו של סל מתחרה ומתן אפשרות למנוי לרכוש בנפרד כל שירות, סל שירותים או חבילת שירותים, הכלולים בסל השירותים המשותף, בתנאים זהים לתנאים בהם משווקים שירותים כאמור במסגרת סל השירותים המשותף ("חובת הפריקות"). קרי, הנחת הבסיס של משרד התקשורת היא שהשיווק המשותף של שירותי התקשורת השונים בקבוצת בזק, ללא קיום תנאים כאמור, עלול לפגוע בתחרות ולכן חל איסור לשווקם ללא אישור המשרד. בנוסף בסלים הכוללים שירותי ISP, שיחות בינלאומיות או VOB⁵ מחויבת החברה לאפשר גם למתחרותיהן של חברות הבת להצטרף לשיווק הסל באותם תנאים.

1.2 תיאור הפרדה המבנית הקיימת בקבוצת הוט

ברישיונות הכלליים של התאגידיים בקבוצת הוט קיימת הפרדה מבנית בין התשתית ושירותי התשתית לבין שידורי הטלוויזיה. כאמור, הפרדה זו נקבעה בשנת 2003 לקראת תחילת פעילותה של קבוצת הוט בתחום התקשורת הנייחת והיא נועדה בעיקרה להבטיח מגרש משחקים מאוזן בתחום שבו קבוצת הוט היא בעלת מונופולין – תחום השידורים. בהמשך, עם התרחבות קבוצת הוט גם לתחומים נוספים עודכנו חובות אלו והוחלה הפרדה מבנית גם על תחומי הגישה לאינטרנט (ISP) ותחום הרט"ן, וזאת על מנת להגביל את האפשרות למינוף כוחה מתחומי מונופול השידורים ודואופול התשתיות לתחומים החדשים בפעילותה.

בנוסף, נקבע סייג להפרדה המבנית בקבוצת הוט אשר איפשר שיווק משותף בקבוצה של חבילת טריפל הכוללת טלוויזיה רב-ערוצית, תשתית אינטרנט וטלפוניה נייחת. שיווק זה התאפשר לחברת השידורים ולחברת הטלקום ללא חובת הפריקות. מדיניות המשרד דאז ראתה בסייג זה כלי מקדם תחרות אשר יסייע לקבוצת הוט לחדור לתחום התקשורת הנייחת מול קבוצת בזק בכלל ולמול בזק מפ"א בפרט.

קבוצת הוט, בדומה לקבוצת בזק, פעילה כיום במספר רב של מגזרי פעילות בשוק התקשורת הישראלי. הקבוצה מורכבת ממספר תאגידיים כדלקמן:

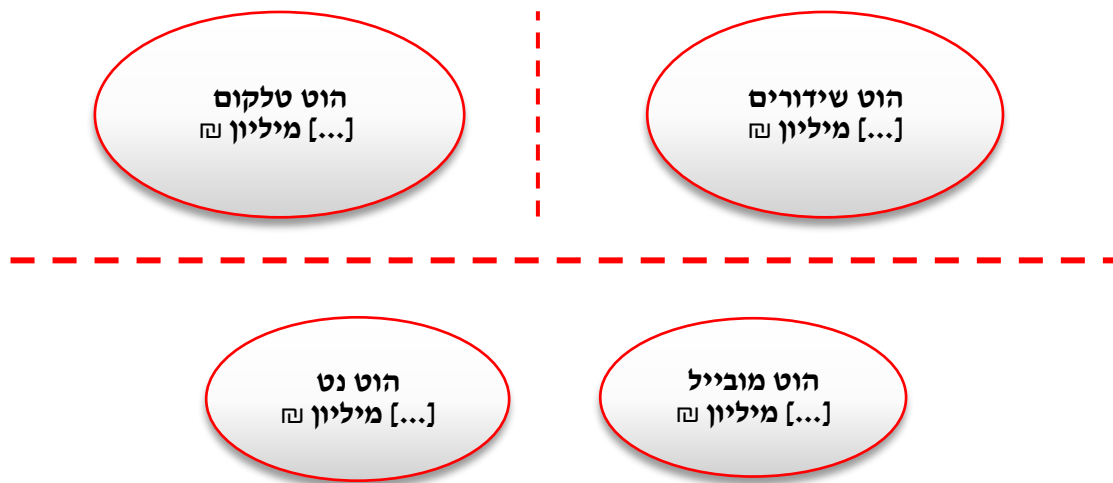
1. הוט שידורים, חברת האם בקבוצת הוט, פועלת במגזר פעילות הטלוויזיה הרב-ערוצית בעיקר מכוח רישיונה לשידורי טלוויזיה באמצעות כבלים.
2. הוט טלקום פועלת במגזר פעילות התקשורת הפנים ארצית הנייחת באמצעות שיווק שירותי הטלפוניה הנייחת, תשתית האינטרנט ותמסורת ותקשורת נתונים. הוט טלקום פועלת מכוח רישיון כללי למתן שירותי בזק פנים ארציים נייחים.

⁵ Voice over broadband

3. חברת הוט מובייל בע"מ ("הוט מובייל") פועלת במגזר פעילות רדיו טלפון נייד מכוח רישיון כללי למתן שירותי רדיו טלפון נייד בשיטה התאית.
 4. חברת הוט נט שירותי אינטרנט בע"מ ("הוט נט") פועלת במגזר פעילות תקשורת בינלאומית ושירותי גישה לאינטרנט (ISP) הוט נט פועלת מכוח רישיון מיוחד למתן שירותי אינטרנט.
- הוט טלקום, הוט מובייל והוט נט (ביחד, "החברות הבנות בקבוצת הוט") מוחזקות ב-100% על ידי הוט שידורים.⁶ בתרשים 2 להלן מתוארת ההפרדה המבנית בקבוצת הוט.

תרשים 2: הפרדה מבנית בקבוצת הוט

נתוני הכנסות (ללא מע"מ),⁷ 2019



נכון לציין שהוט שידורים מוכרזת כמונופול בתחום השידורים, והשידורים מועברים ברובם המכריע באמצעות תשתית הכבלים המוחזקת בידי הוט טלקום. כמתואר בתרשים 2 ההפרדה המבנית בקבוצת הוט מתחלקת למספר רבדים כמפורט להלן:

1. הפרדה בין הוט טלקום ו/או הוט שידורים לבין הוט מובייל – לרבות הפרדת עובדים, נכסים, הנהלות, מערכות (עסקית, כספים, שיווק) ואיסור העברת מידע מסחרי.
2. הפרדה בין הוט טלקום ו/או הוט שידורים לבין הוט נט – לרבות הפרדת עובדים, נכסים, הנהלות, מערכות (עסקית, כספים, שיווק) ואיסור העברת מידע מסחרי.
3. הפרדה בין הוט שידורים לבין הוט טלקום – לרבות הפרדת עובדים, נכסים, הנהלות, מערכות (עסקית, כספים, שיווק), הפרדה חלקית בין הדירקטוריונים ושמירה על סודיות מידע מסחרי. יודגש כי רמת ההפרדה הזו נמוכה יותר מיתר ההפרדות בקבוצת הוט, בין היתר בעקבות סייג להפרדה כמתואר לעיל המאפשר שיווק משותף בין הגופים וסייג נוסף המאפשר שימוש משותף בשירותים, מערכות ונכסים תמורת תשלום סביר ותוך שמירה על סודיות מידע מסחרי.⁸

⁶ יצוין כי קבוצת הוט מחזיקה גם בחברות נוספות אך מסמך זה אינו מתייחס אליהן.

⁷ דוחות כספיים קבוצת הוט לשנת 2019.

⁸ בהתאם לסעיף 15.3 לרישיון הוט שידורים ולסעיפים 16.3 ו-16.4 לרישיון הוט טלקום.

1.3 בקשות קבוצות בזק והוט בנושא ההפרדה המבנית

במהלך השנים פנו התאגידיים השונים בקבוצות בזק והוט בבקשות שונות שעניינן ביטול ההפרדה המבנית, כולה או חלקים ממנה. בנוסף, בשנת 2019 הגישה בזק עתירה לבית המשפט הגבוה לצדק⁹ ("בג"ץ ההפרדה המבנית") שעניינה ביטול מוחלט של הוראות ההפרדה המבנית החלות עליה. גם במסגרת הצגת עמדותיהן של קבוצות בזק והוט בפני הצוות, הן ביקשו ממוסד התקשורת לבטל את חובות ההפרדה המבנית שלהן בטווח הארוך, ולהורות על שינויים או הקלות בחובות הקיימות בטווח הקצר.

כל השחקניות הנוספות בשוק התקשורת אשר הביאו את עמדתן בפני הצוות, בתמצית, התנגדו לביטול מנגנוני ההפרדה המבנית הקיימים ללא קביעת מנגנונים חלופיים, מחמירים יותר. עמדות אלה פורטו ונומקו בהרחבה גם בתגובות מטעמן בעתירה במסגרת בג"ץ ההפרדה המבנית.

2. רקע: הפרדה מבנית בישראל - התפתחות, סיבות ומטרות

2.1 התפתחות ההפרדה המבנית במקביל לפתיחת השוק לתחרות

בשוק התקשורת בישראל נהוגה רגולציה בדמות הפרדה מבנית עוד מתחילת שנות התשעים. מטרתה של אסדרה זו, בראש ובראשונה, הייתה לאפשר פתיחת חלקים משוק התקשורת לתחרות, תוך שהיא מרסנת הפעלת כוח מונופוליסטי מצד בעלי התשתית: בזק מפ"א והוט טלקום.

מאז הקמתה נהנתה חברת בזק מבלעדיות במתן שירותי בזק כלל-ארציים ובין-לאומיים אשר אף נקבעה בסעיף 50 לחוק התקשורת (בזק ושידורים), תשמ"ב-1982. לפני כשלושה עשורים, בשנת 1993, נפתח שוק התקשורת לתחרות, תחילה עם ביטול הבלעדיות ביחס למגזרי פעילות מסוימים ולאחר מכן כאשר בוטל סעיף זה לחלוטין בשנת 1999. במקביל, אסדרת פעילות קבוצת בזק החלה להיעשות באמצעות רישיונות. כחלק מאסדרה זו חויבה קבוצת בזק לתת חלק מהשירותים באמצעות חברות בנות, במטרה לפתוח לתחרות מקטעים ותיקים וחדשים אשר אינם חלק מהשירותים המונופוליסטיים של בזק מפ"א, כאשר אלה נותרו בידי חברת האם. כתוצאה משני מהלכים מקבילים אלה התאפשרה כניסתם של שחקנים חדשים למגזרים אלו ופתיחתם לתחרות.

פתיחתו בהדרגה של שוק התקשורת לתחרות, יחד עם השינויים הטכנולוגיים, שינו את שוק התקשורת משוק של חברה אחת הפועלת כמונופול ממשלתי לשוק הכולל חברות פרטיות רבות המתחרות ביניהן על מספר רב של שירותים, ואשר תפקיד הממשלה בו הצטמצם לקביעת חוקי משחק אשר יאפשרו ויעודדו את המשך התפתחות התחרות והקידמה הטכנולוגית לרווחת הצרכן. מנגנוני ההפרדה המבנית התפתחו במקביל לפתיחת שוק התקשורת לתחרות.

2.2 רקע רגולטורי-תחרותי להתפתחות ההפרדה המבנית בישראל

במהלך השנים עיצבו ועדות ציבוריות וממשלתיות את התמורות ברגולציה בשוק התקשורת ועסקו בין היתר בכללי ההפרדה המבנית, בנחיצותם ובחשיבותם.

⁹ בג"ץ 1204/19, "בזק", החברה הישראלית לתקשורת בע"מ נ' שר התקשורת ואחי'.

בשנת 1989 הניחה הוועדה לבחינת מבנה ומדיניות תעריפי בזק ("ועדת פוגל") את יסודות ההפרדה המבנית. ועדת פוגל המליצה כי יוגדרו מרכזי רווח נפרדים לצורך מניעת שימוש בעודפי הכנסות לסבסוד צולב בין שירותים המצויים תחת מונופול לבין שירותים המצויים בתחרות. לעניין זה הוגדר כי "לשירותים בתחרות בעלי היקף משמעותי ובעלי ערך מוסף גבוה, יוקמו חברות בנות".¹⁰

כאמור, מצב השוק ההתחלתי דאז, אשר הוביל לאסדרה שהפרידה את בזק מפ"א מהחברות הבנות שלה, היה שליטתה הבלעדית של בזק מפ"א בתשתיות התקשורת הנייחות בישראל.

ביטול הבלעדיות של בזק מפ"א בהדרגה וצמצום היתרונות לגודל ולהיקף של בעלי התשתית אפשרו לרגולטור לפתוח באופן הדרגתי את המגזרים השונים לתחרות תוך צמצום היכולת של המונופול במגזר הטלפוניה והתשתית הנייחת להפעיל פרקטיקות אנטי-תחרותיות כנגד המתחרים החדשים. כך למשל, נכנסו בהדרגה מתחרים חדשים לתחרות בשוק הנייד, הנס"ר ושירותי ציוד קצה בשנת 1994, ומספר שנים לאחר מכן גם לשוק השיחות הבין-לאומיות והגישה לאינטרנט (ISP).¹¹

במקביל לפתיחת השוק לתחרות, בשנת 1996 המליץ הצוות הבין-משרדי לבחינת המדיניות בענף התקשורת ופתיחתו לתחרות ("ועדת ברודט") על המשך פיקוח ממשלתי להבטחת קיומה של תחרות אפקטיבית ומתן שירותים במקרים של כשל שוק. בוועדת ברודט עלה החשש להשפעת הכוח של בעל תשתית: "קיומה של חברה דומיננטית בענף הפועלת תוך אינטגרציה אנכית כבעלת תשתית התקשורת וספקית שירותים הנישאים על גבי אותה תשתית, עלול להוות מחסום כניסה ולמנוע התפתחותה של תחרות בשווקים רבים. במקרים אלו נדרשת מעורבות ממשלתית אשר תבטיח החדרתה של תחרות וכניסתם של גורמים חדשים לאותם שווקים הנשלטים על ידי החברה הדומיננטית." כמו כן צוין כי יש חשיבות לפיקוח על חברות הפועלות בשווקים בהם קיימת תחרות בין מעטים.¹²

בשנת 1997 צוות בין-משרדי נוסף דן בפתיחת ענף התקשורת לתחרות ("ועדת רוזן"). בסוגיית ההפרדה המבנית בקבוצת בזק המליצה ועדת רוזן כי כל עוד היא תהייה מונופול בשוק התשתית, התמסורת והטלפוניה, ויהיו לה יותר מ-60% מהמנויים באחד משלושת הרבדים של השוק שהוגדרו לעיל, יש לפקח בצורה הדוקה על החברה ובעיקר, בתחום ההפרדה המבנית. נכתב כי "נדרש להמשיך לקיים את מדיניות ההפרדה המבנית בין חברת בזק האם, העוסקת באספקת שירותי תקשורת פנים ארצית – תשתית, תמסורת וטלפוניה – ובין חברות הבת, העוסקות באספקת שירותים בשווקים תחרותיים."

קובעי המדיניות דאז ראו בהפרדה מבנית פתרון הולם, אשר יביא לריסון בעלי התשתית וימנע מהם לנצל את כוחם המונופוליסטי לטובת כניסה והתרחבות במגזרים נוספים. ההפרדה נועדה להביא ל"מגרש משחקים מאוזן" ככל האפשר, תוך צמצום היתרון התחרותי המובנה של בעלי התשתית.

¹⁰ סעיף 2.5.2 ג. להמלצות ועדת פוגל.

¹¹ דו"ח ועדת גרונאו 2008.

¹² "פתיחת תחום התקשורת הפנים ארצית לתחרות מחייבת גם שינוי מהותי ברמת ההסדרה והפיקוח על הענף ועל פעילותה של חברת "בזק" בשווקים בהם תשמור על מעמדה הדומיננטי, וכן לפקח על פעילותן של כל החברות בשווקים בהם תתקיים תחרות בין מעטים ולוודא התפתחותה של תחרות אפקטיבית".

בשנת 2002 המליצה ועדה ציבורית שמינה שר התקשורת דאז לגיבוש המלצות למדיניות וכללים לפתיחת התחרות בתחום התקשורת הנייחת ("ועדת קרול"), לאפשר לספקי שירותים במגזר הנייח לפרוש רשתות גישה נייחות באזורי שירות מוגדרים מראש ללא חובת פרישה אוניברסלית.¹³

כך, במהלך העשור הראשון של שנות האלפיים התאפשרה הענקת רישיונות מפ"א כללי-ייחודי שכללו את השירותים הפנים-ארציים ללא חובת אוניברסליות באספקת השירותים. בנוסף, בתחילת שנות האלפיים נכנסה קבוצת הוט כשחקנית שנייה לתחום הנייח ובעת מיזוג חברות הכבלים והפיכתם לקבוצת תקשורת בשנת 2003, נקבעה הפרדה מבנית גם בין החברות בקבוצת הוט.

יחד עם זאת, בשנים הבאות התפתחות התחרות הייתה עדיין בראשיתה ובשוק התקשורת הנייחת נותר על כנו דואופול של בעלי התשתית בזק מפ"א והוט טלקום. כמו כן, ולעניין ההפרדה המבנית נכתב בוועדת קרול כי "חובת ההפרדה המבנית תחול רק על גוף שפועל כמונופול בתחום הבזק, כאשר חובה זו נדרשת להבטחת קיום התחרות. על פי עקרון זה, לא תידרש חובת הפרדה מבנית ממפעילים חדשים. בעתיד תישקל הפחתת חובת ההפרדה המבנית החלה על קבוצת בזק, בהתאם להתפתחות התחרות ברבדים השונים של שוק התקשורת."

בשנת 2008 הוגשו לשר התקשורת המלצות הוועדה בדבר מדיניות וכללי התחרות בתחום התקשורת בישראל ("ועדת גרונאו"). אחת ההמלצות העיקריות נגעו לכך שנדרש להקים "שוק סיטונאי" (Wholesale Market), אשר במסגרתו יוכלו ספקי שירותים לחכור תשתיות של בזק מפ"א והוט טלקום או לפעול על גביהן, בכדי לספק במישרין שירותים ללקוחות קצה, ובכך להביא לפיתוח התחרות בשוק התקשורת הנייחת.

בהמשך להמלצות ועדת גרונאו וכחלק ממהלך כולל שתכליתו פיתוח התחרות בשוק התקשורת הנייחת, החל המשרד בבחינה של תעריפי שירותים סיטונאיים ברשתות נייחות. לשם כך מונתה בשנת 2010 ועדה לבחינת מבנה תעריפי בזק ועדכונם ולקביעת תעריפי שירותים סיטונאיים בתחום התקשורת הנייחת ("ועדת חייק"). בהמשך לפניית ועדת חייק אליו, הרחיב שר התקשורת דאז את כתב המינוי שלה גם לתחום של בחינת חובת ההפרדה המבנית בקבוצת בזק והוט.

בהמשך לכך ביום 2 במאי 2012 פרסם שר התקשורת דאז "מסמך מדיניות בנושא הרחבת התחרות בתחום התקשורת הנייחת – שוק סיטונאי" ("מסמך המדיניות"), בו אימץ את עיקרי המלצותיה של ועדת חייק, אך לא במלואן, ובפרט ביחס למועדים ולתנאים שבעמדת הרוב ביחס לביטול חובת ההפרדה המבנית. כך, בשים לב לעמדת גורמי המקצוע במשרד התקשורת נקבעו במסמך המדיניות מועדים ותנאים, השונים מהמלצת עמדת הרוב בוועדת חייק ביחס לביטול חובת ההפרדה המבנית, שעיקרם בהתבססות השוק הסיטונאי ומידת התחרות בענפים השונים בשוק התקשורת, ובכפוף לשיקול דעתו של השר.

¹³ עוד קודם, בסוף שנות התשעים הוחלט שכדי לאפשר ולעודד את התחרות בתחום הגישה לאינטרנט יוכלו ספקי השירות (ספקי "ISP") לספק את השירות על גבי רשתות של אחרים, כלומר על גבי התשתית של בזק. עם זאת, עבור המנוי מדובר בשירות שאיננו שלם, שכן לצורך גישת המנוי לאינטרנט נדרש המנוי לרכוש גם שירות תשתית מאחד מבעלי התשתית.

במקביל, חובות ההפרדה המבנית בקבוצת הוט עודכנו עם מתן רישיון למתן שירותי גישה לאינטרנט להוט נט בשנת 2010 ועם כניסתה של קבוצת הוט לשוק הסלולר בשנת 2011.

הגורם המאסדר המשיך לתמוך ולעודד פעילות תחרותית במרוצת השנים, ותחרות אכן התפתחה, למעט בתחום הנייח בו בזק מפ"א והוט טלקום הן עדיין היחידות בעלות תשתית נייחת עצמאית בפרישה כלל-ארצית. חובות ההפרדה המבנית שהוחלו במקביל לפתיחת מגזרי הפעילות השונים לתחרות נועדו להתמודד עם כוחן המונופוליסטי של בזק מפ"א והוט ולמצער למתנו, תוך פיתוח התחרות בשוק התקשורת לטובת כלל הציבור. מהלך זה עמד בבסיס החובה שהוחלה על בזק מפ"א לספק שירותי תשתית לחברות שאינן בעלות זיקה מבנית אליה ללא אפליה בתנאי אספקת שירותי התשתית, והוא קרם עור וגידים שנים רבות לפני השקת השוק הסיטונאי.¹⁴

2.3 רפורמת השוק הסיטונאי

בשוק התקשורת הנייחת קיים לבעלי התשתית יתרון מובנה על פני ספקיות של שירותים הנעדרות רשת גישה. מהבחינה הזו רשת הגישה מהווה חסם כניסה כמעט בלתי עביר בשוק זה. מטרת אסדרת השוק הסיטונאי היא לפתח שוק של שירותי תשתית שינתנו על ידי המפעילים בעלי תשתית הגישה למפעילים החסרים תשתית, או חסרים אותה בהיקף נרחב, על מנת שאלה יוכלו לספק שירותי תקשורת שונים לציבור הרחב. מטרתה של אסדרה זו היא לקדם את התחרות בשוק ולנטרל, לפחות חלקית, את היתרון המובנה הקיים לבעלי התשתית כאמור. **מכיוון ששירותי התקשורת הניתנים באמצעות רפורמת השוק הסיטונאי מועברים על גבי רשת הגישה הפרושה ברשת הפסיבית, ומכיוון שכמעט בלתי אפשרי לפרוש רשת גישה חדשה באופן עצמאי בהיקף נרחב, הרי שהרשת הפסיבית ורשת הגישה מהוות מנוף חזק להשפעה על כלל שוק התקשורת.**

התחרות מאפשרת שיפור באיכות ובמגוון השירותים, מביאה להפחתה ברמת המחירים, ומעודדת גם התפתחויות טכנולוגיות וצמיחה משקית. הסיבה המרכזית להיעדר תחרות בשוק התקשורת הנייחת היא המונופול הנתון בידי בזק. מקום המדינה ועד לשנת 1984 פעל משרד התקשורת לפרישת תשתית תקשורת נייחת בכל רחבי הארץ. בשנים אלו הוקמה רשת גישה – קרי, רשת המחברת את מתקני הטלפוניה המרכזיים לכל בית במדינת ישראל בהשקעה כספית גדולה ותוך חפירת היקף רחב של המדרכות בישראל. בתחילת שנות ה-90 בזק מפ"א ביצעה דיגיטציה של המתגים ברשת ומעבר למרכזיות דיגיטליות. שדרוג הרשת הבא היה המעבר לרשת NGN בשנות ה-2000, שדרוג שהיווה קיצור של רשת הגישה המסורתית, ביטול מרבית המרכזיות והישענות על מספר אתרי תקשורת מרכזיים בודדים. עם זאת, טרום רפורמת השוק הסיטונאי פרישת תשתית תקשורת הייתה כרוכה בהשקעה כספית גבוהה ביותר, לכן, לא הייתה היתכנות כלכלית לפרישת תשתיות תקשורת בהיקף רחב, בדגש על רשת גישה, ללא ודאות להיקף לקוחות גבוה; סבסוד משמעותי של עלויות השקעה, או הבטחת בעדיות בשוק.

בשוק התקשורת הנייחת, המצב התחרותי האידיאלי הוא שלכל ספק שירותים קיימת האפשרות לספק שירות לכל דורש על גבי התשתית העצמאית שלו. לצורך כך, עליו להיות מסוגל לפרוש תשתית

¹⁴ מקור: דוח ועדת גרונאו 2008, עמוד 57.

עצמאית המגיעה לכל בית בישראל. כך, יוכל הספק החדש להציע מגוון שירותים ומוצרים, לתמחר את השירותים כראות עיניו, וכך ליהנות מכל דרגות החופש בתחרות מול המפעילים הוותיקים.

יתרה מכך, מכיוון שהשחקניות הוותיקות סובלות מקניבליזציה רבה בעת שדרוג משמעותי של רשת התקשורת שלהן, התמריץ שלהן לעשות כן הוא נמוך בשוק לא תחרותי. איום הכניסה של מתחרים חדשים וכניסתם בין היתר באמצעות פרישת הטכנולוגיה המתקדמת ביותר לעת הפרישה, מתמרצים את השחקניות הקיימות לשדרג את רשתותיהן על אף "הקניבליזציה" הצפויה מכך. לכן התחרות בתחום התשתית הנייחת מקדמת את ההתפתחות הטכנולוגית, ומיעוט תחרות תורם לעיכוב בשדרוג רשתות התקשורת.

טרם השקת השוק הסיטונאי, לספקי שירותי תקשורת (טלפוניה, אינטרנט ושידורי טלוויזיה) הייתה תלות גבוהה ביותר בבעלי התשתית והיה קושי רב בפרישה של תשתיות תקשורת מתחרות (תשתית פסיבית, תשתית גישה והאלמנטים האקטיביים ברשת). זאת, עקב העלות הגבוהה, הקשיים הביורוקרטיים, והפגיעה ברווחת התושבים כתוצאה מחפירה והקמה של רשת תקשורת חדשה. לפיכך קידום התחרות בשוק התקשורת חייב התערבות אסדרתית.

עד לרפורמת השוק הסיטונאי התלבט הרגולטור בשאלה האם לעודד את התחרות באמצעות הקמת תשתיות חדשות או על ידי הרשאה לספקים חדשים להתחרות בבעלי התשתית הוותיקים על גבי התשתיות הקיימות. התשובה לאורך השנים הייתה שונה בין שירותי לשיירות והייתה תלויה בעלות הקמת רשתות מקבילות, במידת התלות של ספק השירות בבעל התשתית ובקשיי אכיפה הכרוכים בהחלת החובות על בעלי התשתית. כך נקבע במועד פתיחתם של השווקים שהתחרות בשוק הנייד ובשוק השידורים תהייה מבוססת תשתיות,¹⁵ כאשר כל מתחרה מקים (או שוכר) תשתית עצמאית (בין היתר בעקבות הבדלי טכנולוגיה בין המתחרים), בעוד התחרות בין ספקי השיחות הבינלאומיות וספקי הגישה לאינטרנט (ISP) היא בין ספקי שירותים הנסמכים על תשתיות של אחרים, קרי שדרת התמסורת, החיבור לבית הלקוח וככל תת ימי.

הפתרון לקושי האמור, כפי שהוצע על ידי ועדת גרונאו וחייק ואומץ במסמך המדיניות, הוא פיתוח של שוק סיטונאי המאפשר לספקי שירות המבקשים להתחרות בשוק זה לעשות שימוש במקטעי רשת שונים של המפעיל הוותיק באמצעות רכישה סיטונאית של סוגים שונים של שירותי תשתית. הגישה אותה אימץ המשרד ברפורמת השוק הסיטונאי היא גישה שולמית שהשקעות שפיתחה הנציבות האירופית.¹⁶ במסגרת גישה זו מוצעים למכירה שירותים סיטונאיים המאפשרים לספקי השירות "לטפס" בסולם ההשקעות, מרכישת שירותים שאינם דורשים השקעה גדולה מצדן לשם אספקת השירותים למנויי הקצה, תוך התקדמות לרכישת שירותים סיטונאיים הכרוכים בפרישת רשת עצמאית.

¹⁵ מקור: דו"ח ועדת גרונאו 2008.

¹⁶ Cave, M. (2006). Encouraging infrastructure competition via the ladder of investment. *Telecommunications Policy*, 30(3-4), 223-237.

2.4 השוק הסיטונאי וההפרדה המבנית

להתפתחות התחרות המבוססת על השוק הסיטונאי קשר הדוק למשטר ההפרדה המבנית. הקישור בין השוק הסיטונאי להפרדה המבנית מתואר בהמלצות ועדת חייק, אשר אומצו גם במסמך המדיניות: "בתוך 9 חודשים מפרסום הצעת מדף ... יורה שר התקשורת על ביטול ההפרדה המבנית בין ספק תשתיות שהציע הצעה כאמור לבין ספקי השיחות הבינלאומיות וספקי שירותי האינטרנט (ISP) ... זאת למעט אם ראה השר כי במצבו באותה עת של השוק הסיטונאי, ביטול ההפרדה המבנית עלול לגרום לפגיעה ניכרת בתחרות או בעניינו של הציבור".¹⁷ מנגד נקבע כי "אם לא יתפתח השוק הסיטונאי באופן תקין וראוי על פי מדדים שייקבעו לכך, תוך 24 חודשים מיום פרסום מסמך מדיניות זה, יפעל השר לביצוע הפרדה מבנית בין התשתית של בעל רישיון מפ"א כללי לבין השירותים הניתנים על ידו ללקוחות הקצה".¹⁸

כאשר מתקיים שוק סיטונאי אפקטיבי, בו מסופקים שירותי תשתית בידי בעלי התשתית למתחרים, בתנאים המאפשרים פיתוח תחרות ואספקת כלל שירותי התקשורת בידי ספקי שירותים שאינם בעלי זיקה לבעלי התשתית, קטן הצורך בהפרדה מבנית וניתן להמירה ברגולציה אחרת אשר תפעל לאסדרת השוק בדרך של מתן תמריצים לשחקנים לפעול בסביבה תחרותית שתיטיב עם הצרכן בהיבט המחיר ואיכות השירות. במקביל, עיכובים וכשלים בהתפתחות השוק הסיטונאי יכולים להצדיק החמרה של ההפרדה המבנית והמרתה במודל מחמיר יותר ביחס למתכונת הנוכחית. בהתאם, וכאמור לעיל, ככל שיידרש לשם יישום השוק הסיטונאי, המליצה ועדת חייק להורות על הפרדה מבנית מחמירה יותר בין התשתית ובין השירותים שניתנים על גביה.

כפי שפורט בהרחבה בתגובה המקדמית מטעם המדינה בבג"ץ 1204/19, לעמדת המדינה בזק מפ"א לא עמדה באופן מלא בתנאים, בעקרונות ובלוחות הזמנים שהותוו במסמך המדיניות ובהוראות האסדרה שנקבעו בהמשך לשם יישומו, בכל הנוגע לקידומה ופיתוחה של רפורמת השוק הסיטונאי. לא זו אף זו, בזק מפ"א הערימה קשיים רבים בהוצאתה לפועל של הרפורמה לאורך השנים, ובכך גרמה לעיכובים וחייבה מעורבות בלתי פוסקת של המשרד. בזק מפ"א אף הפרה את הוראות האסדרה מספר פעמים, כך שבפועל נדבכים מרכזיים ברפורמה לא מומשו במשך זמן רב, או מומשו באופן חלקי, ובאיחור ניכר. כך לדוגמא, גם נכון ליום כתיבת מסמך זה שירות טלפוניה סיטונאית אינו פעיל.

גם בהפעלת השוק הסיטונאי על גבי הרשת של הוט טלקום, שהחל לפעול כשנתיים לאחר תחילת הרפורמה בבזק מפ"א, התגלו קשיים מהותיים שהובילו לפגיעה בתחרות, ושמקורם בהתנהלות קבוצת הוט. כך לדוגמא, לאחר שהמשרד קבע את תעריפי השירות הסיטונאיים, החלה קבוצת הוט לבצע הפחתה בתעריפים הקמעונאיים של שירותי האינטרנט שאותם היא משווקת לצרכן. ההפחתה הובילה לצמצום משמעותי של הפער בין התעריפים הקמעונאיים של הוט (התעריפים המשווקים לצרכן) לבין התעריפים הסיטונאיים שנקבעו להוט (התעריפים לספקי השירות המתחרים).

¹⁷ סעיף 11 למסמך המדיניות.

¹⁸ סעיף 15 למסמך המדיניות.

נכון למועד כתיבת שורות אלה, השוק הסיטונאי על גבי רשת הוט טלקום אינו נוהל הצלחה רבה ומונה כמה עשרות אלפי מנויים בלבד, בין אם בשל התעריפים כפי שצוין לעיל, ובין אם בשל קשיים הנדסיים שהתגלעו בהפעלת השוק הסיטונאי, נושא הנבחן בימים אלה בהליך פיקוח.

למשרד התקשורת ניסיון של מעל 5 שנים ביישום רפורמת השוק הסיטונאי, ובמסגרתו נחשף לעיתים קרובות לאפשרות של קבוצות בזק והוט להערים קשיים על התפתחות התחרות על גבי תשתיותיהן. לאור ניסיון זה, ומאחר וצפוי כי ביטול ההפרדה המבנית עלול להגביר את כוח השוק הגבוה ממילא של קבוצות בזק והוט, נכון יהיה לאפשר ביטול הפרדה מבנית רק לאחר שהגורם המאסדר וידא כי השוק הסיטונאי התפתח, החשש לנקיטת פרקטיקות אנטי-תחרותיות לא קיים או למצער נמוך מאוד, וכי קיימים הכלים הרגולטוריים להתמודד עם פרקטיקות אלו.

האופנים השונים בהם בעל התשתית יכול לבצע אפליה הם רבים, כדוגמת התנגדות לאספקת שירותים סיטונאיים, פרקטיקות של צמצום מרווחים, תיעדוף של הזרוע הקמעונאית באספקת שירותים סיטונאיים (לדוגמה באיכות השירות המסופק), שימוש לרעה במידע על לקוחות המתחרות, קשירה של שירות בשירות ועוד.

ניתן לראות כי על אף פתיחת המגזרים השונים לתחרות בשנים האחרונות, אסדרת השוק הסיטונאי וההפרדה המבנית הקיימת היום לא הצליחו לנטרל באופן מספק את עוצמותיהן של קבוצות בזק והוט והן אף התחזקו ביחס למתחרותיהן בעשור האחרון מבחינת נתח השוק. כך, בשנת 2009 הכנסות קבוצות בזק והוט עמדו על כ-38% וכ-13% בהתאמה מסך הכנסות כל קבוצות התקשורת כפי שהיו לנגד עיניהם של חברי ועדת חייק¹⁹ ואילו נכון למצב הדברים עשור מאוחר יותר, בשנת 2019, קבוצות בזק והוט התחזקו והכנסותיהן עומדות על כ- [...] וכ- [...] בהתאמה מסך ההכנסות של קבוצות התקשורת.

כלומר השינויים המהותיים בתחום התקשורת, במפת התחרות ועוצמות המתחרים, לצד הלקחים מיישום רפורמת השוק הסיטונאי במשך מעל 5 שנים, כל אלה מחייבים נקיטת פעילות אחראית, שקולה ומאוזנת. מכאן עולה כי ביטול מלא של מתכונת ההפרדה המבנית הקיימת, ללא הבטחה של המשך התפתחות התחרות ו/או יישום אסדרה חלופית ככל שנדרש עלול להביא להגדלת כוחן של קבוצות בזק והוט ולפגיעה במתחרותיהן.

2.5 חסרונות בחובת ההפרדה המבנית הנוכחית

יחד עם כל האמור, נציין כי חובת ההפרדה המבנית הקיימת כיום אינן אופטימליות.

2.5.1 חסרונות תחרותיים

לאחר השקת השוק הסיטונאי ובמסגרת ההפרדה המבנית הקיימת, הגיעו למשרד התקשורת תלונות רבות משחקנים בשוק על אופן התנהלותן של קבוצות בזק וקבוצת הוט. עולה החשש כי גם תחת הוראות ההפרדה המבנית הנוכחיות, הן נוקטות בפרקטיקה של העברת מידע סודי בתוך הקבוצה לצרכים שיווקיים ושהן מנצלות את כוחן, למשל כאשר הן מעדיפות לקוחות שלהן ושל חברות בעלות זיקה במתן שירותים. זאת כתוצאה מהעדר הפרדה מספקת בתוככי בזק מפ"א

¹⁹ עמוד 47 בפרק "הכנסות הענף".

ובתוככי הוט טלקום בין פעילות התשתית הסיטונאית ופעילות השיווק ללקוחות הקצה במגזר הקמעונאי.

כמו כן, נטען כי שימוש במידע אודות לקוחות של המתחרים, שהגיע לידי בעלי התשתית בשל אספקת השירותים הסיטונאיים, מחזק את יכולות השיווק שלהם ומאפשר להם למשוך לקוחות. הדבר, ככל שמתקיים כאמור, מעמיד בנחיתות את המתחרים של בעלי התשתית, במיוחד אלה אשר אין להם זיקה תאגידית לחברת תשתית, ופוגע בהם ובלקוחותיהם.²⁰

בבסיס התחרות על גבי התשתית הקיימת עומד חוסר האיזון ביחסי הכוחות בין בעל התשתית לחברות המתחרות בו, שכן בעל התשתית שולט בכל ההיבטים הפיזיים של מתן השירות ללקוחות הקצה של מתחרותיו.²¹ כך למשל, יכולה חברת התשתית לעכב תהליכים ושירותים שניתנים לספקי השירות המתחרים, לתת יתרון לעצמה או לחברת הבת באמצעות העברת מידע ייחודי, לסרב לתת שירותים מסוימים שניתנים לעצמה או לחברת הבת הקמעונאית, או להצר את מרווחי המתחרות על ידי ייקור התשומות הסיטונאיות במקביל להוזלת התעריפים לשירותים הקמעונאיים. מודל ההפרדה המבנית כיום נותן מענה חלקי בלבד לקשיים תחרותיים אלה.

במסגרת חובות ההפרדה המבנית הקיימות כיום, עולה קושי לתת מענה מספק לחששות אלו עקב יכולת אכיפה מוגבלת. אולם חשוב לציין כי גם בכל מתכונת הפרדה מבנית אחרת, ובפרט בהפרדה שאינה הפרדת בעלות, יעלו קשיי אכיפה דומים. קרי, יכולת אכיפה מוגבלת של פרקטיקות אנטי-תחרותיות תהיה רלוונטית בכל מתכונת הפרדה מבנית כל עוד יתקיים לגוף המפוקח תמריץ כלכלי להפלות.

2.5.2 חסרונות צרכניים

כלכלי ההפרדה המבנית קיימים גם חסרונות המשפיעים על השירות לצרכן. ככלל, אסדרה בדמות הפרדה מבנית נועדה לעודד את התחרות ולהגדיל את תועלת הצרכן בטווח הארוך על חשבון פגיעה מסוימת בטווח הזמן הנדרש לעידוד התחרות. כך למשל, לקוח המקבל שירות מבזק מפ"א ושירות נפרד מחברת בת שלה, נאלץ להתקשר עם שני גורמים שונים, לשלם בחשבונות נפרדות וכדומה, דבר אשר משפיע על איכות השירות שהוא מקבל וכן מקטין את יכולת הצרכן לבצע סקרי שוק ולקבל החלטות מושכלות בבואו לבחור תשתית וספק.

ההפרדה המבנית גם פוגעת במידה מסוימת באיכות השירות שמקבל הצרכן בעת תקלה. כך למשל בשירות האינטרנט, לקוח נדרש לפנות בבקשת עזרה הן לבעל התשתית המספק לו תשתית, והן לספק השירות המספק לו תוכן. המנוי הממוצע אינו יכול לדעת מי נושא באחריות לתקלה והוא צריך להתמודד עם שתי חברות שונות אשר פעמים רבות מעבירות את האחריות לתקלה מהאחת לשנייה.

²⁰ ראו לדוגמה "דוח פיקוח בנושא יישום רפורמת הפס הרחב ("שוק סיטונאי") – חברת בזק", אשר נשלח אליה ביום 11.05.2015, ובו פירוט אודות מקרים בהם עשתה החברה שימוש מסחרי במידע אשר הועבר אליה דרך ספקי השירות במסגרת השוק הסיטונאי.

²¹ כוח זה פוחת ככל שספק השירות עולה בסולם ההשקעות, אך הוא קיים גם בשלב הגבוה ביותר בשוק הסיטונאי – שימוש בתשתית הפסיבית.

2.5.3 פגיעה בטווח הקצר במחיר לצרכן²²

כאמור, על מנת להתחיל ולעמוד בחובת ההפרדה המבנית נדרשו בעלי התשתית להקים חברות בנות, צעד אשר היה כרוך בהשקעה כספית רבה מצדם. כפי שפורט לעיל, קבוצות בזק והוט נדרשות להתזיק מערכי פעילות נפרדים בכל חברה, הכוללים הנהלות נפרדות, מערכות מחשוב נפרדות, מוקדי שירות נפרדים וכיו"ב. חובות אלו מגדילות את העלויות התפעוליות שלהן, אשר מגולגלות לפחות בחלקן על הצרכנים.

בנוסף, חלק מכללי ההפרדה המבנית, אינם מאפשרים שיווק קמעונאי משותף של כלל המוצרים הקמעונאיים בקבוצה, ללא חובת פריקות של השירותים. לפיכך ההפרדה המבנית מונעת מהצרכנים חבילות שירותים מסוימות שייתכן והיו מגלמות הנחה לצרכן כתוצאה מחסכון בתשלום על כפילות מקטעים.

3. סקירה בינלאומית

רגולטורים באיחוד האירופי (NRAs) מקדמים תחרות ומתמרצים השקעות ברשתות NGA באמצעות ניתוח שוק בפרקי זמן קבועים אשר בהמשך אליו מוחלים כללי רגולציה מתאימים על מפעילים שנמצא שיש להם כוח שוק משמעותי. מנגנוני האסדרה העיקריים (Remedies) על מנת להתמודד עם קשיים תחרותיים הנובעים מאינטגרציה אנכית הם כללים המעגנים את העקרונות או הכלים הבאים: שקיפות, אי-אפליה, הפרדה חשבונאית, גישה לתשתיות ציבוריות, גישה למקטעים פרטניים ושירותים נלווים ברשת, ופיקוח מחירים על שירותים סיטונאיים ו/או קמעונאיים.

על פי גישת האיחוד האירופי, למפעילי תקשורת בעלי אינטגרציה אנכית וכוח שוק דומיננטי (SMP)²³ יש תמריץ להפלות לטובה את הזרוע הקמעונאית שלהם באספקת שירותי תשתית על פני חברות המתחרות עם הזרוע הקמעונאית שלהם. על מנת למנוע פרקטיקה אנטי-תחרותית זו רגולטורים יכולים להחיל חובות של אי-אפליה. חובות אלו יכולות להתבסס על אחד משני עקרונות: עיקרון שקילות התשומות (Equivalence Of Inputs) – המחייב את המפעיל להציע בדיוק את אותם שירותים, מחירים ותהליכים מוצעים לזרוע הקמעונאית של ה-SMP ולמתחריו ("EoI"); ועיקרון שקילות התפוקות (Equivalence Of Outputs) – במסגרתו מחויב ה-SMP כי השירותים המוצעים על ידו לזרוע הקמעונאית שלו ולמתחרות יהיו שווים בתנאים התפעוליים ובמחירים, הגם שייתכן ויסופקו באמצעות מערכות ותהליכים שונים ("EoO").

על מנת לוודא שנשמרת אי אפליה כאמור, רגולטורים יכולים לשקול ליישם רמות שונות של הפרדה אנכית על המפעיל הדומיננטי. הרגולטור נדרש לוודא שחובות ההפרדה נשמרות פרופורציונליות

²² נדגיש כי אנו סבורים כי השפעות אלה הן בטווח הזמן הקצר שכן התבססות התחרות מביאה להפחתה משמעותית יותר במחיר לצרכן, ועל כן בטווח הזמן הבינוני, המחיר לצרכן נמוך יותר כתוצאה מקביעת כללי ההפרדה המבנית.

²³ Significant Market Power.

ביחס לחשש התחרותי. בשנת 2016 הרגולטור הבריטי (OFCOM) זיהה שמונה רמות אפשריות להפרדה אנכית:²⁴

1. **הפרדה חשבונאית**: הפרדת דיווחים כספיים, עם הכנסות והוצאות נפרדות לשירותים המצויים ב-Upstream וב-Downstream.
2. **יצירת חטיבה סיטונאית**: חטיבה סיטונאית נפרדת לצורך אספקת השירותים למתחרות, ללא חובת גישה שוויונית באספקת השירות בין הזרוע הקמעונאית של ה-SMP לבין המתחרות.
3. **הפרדה וירטואלית**: שירותים המוצעים לזרוע הקמעונאית של ה-SMP ולמתחרות על בסיס גישה שוויונית, ללא הפרדה פיזית של הפעילויות.
4. **הפרדה פונקציונאלית**: הפרדה פיזית של הפעילות הסיטונאית לרבות התהליכים, קרי הפרדה במיקום גיאוגרפי של הגופים השונים, מיתוג נפרד, עובדים והנהלות נפרדים ומערכות מידע נפרדות.
5. **הפרדה פונקציונאלית עם תמריצים מקומיים**: הפרדה פונקציונאלית בתוספת ממשל תאגידי נפרד ותמריצים לתאגיד המשיג תוצאות טובות יותר.
6. **הפרדה פונקציונאלית עם ממשל תאגידי עצמאי**: יצירת דירקטוריון חטיבתי נפרד עם דירקטורים שונים מאלו המכהנים בהנהלת הגוף המאוחד ופועלים באופן עצמאי מהגוף המאוחד.
7. **הפרדה משפטית**: הפרדת פעילות התשתית שתוגדר כישות משפטית נפרדת בתוך הקבוצה, ללא הפרדת בעלות.
8. **הפרדת בעלות**: הפרדה אנכית מלאה עם שתי ישויות משפטיות בבעלות נפרדת. הפרדה זו מכילה גם שורת הגבלות המונעת מהגופים הנפרדים לפעול באותם השווקים.

על פי דירקטיבה 2009/140/EC של האיחוד האירופי²⁵ ("הדירקטיבה") העוסקת, בין היתר, בהפרדה אנכית, מטרתה העיקרית של הפרדת הפעילות של חברת התשתית מהמגזרים הקמעונאיים השונים היא להבטיח את אספקת שירותי הגישה לתשתית במלואם לכל ספקי השירות (ביניהם גם חברות הבת של חברת התשתית). ההפרדה יכולה לשפר את התחרות במגזרים השונים בשל הפחתת התמריצים לביצוע אפליה ושיפור היכולת לאכוף ולמגר פעילויות מפלות. יחד עם זאת, רמת ההפרדה הפונקציונאלית, או רמות מחמירות יותר, הוגדרו כ-Remedy "יוצא דופן" שייתכן וייושם על ידי הרגולטור לצורך מניעת פגיעה בתחרות. כמו כן, עלתה האפשרות של הפרדה מרצון²⁶ של ה-SMP ובמקרה זה ההתייחסות לאסדרה כזו היא שונה. בהתאם לדירקטיבה, רגולטור יכול ליישם הפרדה פונקציונאלית לאחר שהוצגו נתונים המראים כי זו הדרך היחידה להשיג תחרות בשוק לאחר שנכשלו כל יתר ה-Remedies.²⁷

²⁴ https://www.ofcom.org.uk/data/assets/pdf_file/0022/76243/strengthening-openreaches-strategic-and-operational-independence.pdf

²⁵ DIRECTIVE 2009/140/EC OF THE EUROPEAN PARLIAMENT AND OF THE COUNCIL of 25 November 2009
<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/en/ALL/?uri=CELEX%3A32002L0021> - 2009

²⁶ Voluntary Separation

²⁷ המושג "הפרדה פונקציונאלית", כפי שזה מתואר בדירקטיבה, הוא מאוד רחב ותלוי בהגדרות השונות של רמות ההפרדה הקיימות בספרות האקדמית. כך לדוגמא, בשנת 2006 (קרי, מעט לפני פרסום הדירקטיבה) הוגדרו רמות ההפרדה השונות על ידי Martin Cave בהם לא מוגדר מפורשות המושג "הפרדה פונקציונאלית" - https://mpr.a.ub.uni-muenchen.de/3572/1/MPRA_paper_3572.pdf.

חשוב לציין כי במדינות המפותחות בהן קיימת הפרדה מבנית, ההפרדה היא בין מקטע התשתית הסיטונאי למקטע השירותים הקמעונאי, בעוד ההפרדה הנהוגה בישראל היא מקרה ייחודי, בו מופרדים מגזרי פעילות: מגזר הפעילות של התשתית הנייחת (סיטונאי וקמעונאי) מופרד ממגזרי הפעילות האחרים. שונות זו נוצרה כפועל יוצא מכך שהשוק הסיטונאי הופעל באירופה לפני למעלה משני עשורים ורק בעקבותיו פעלו ליישום הפרדה מבנית. לעומת זאת, כפי שפורט לעיל, ההפרדה המבנית בישראל התפתחה לפני הקמת השוק הסיטונאי בישראל, ובמקביל להתפתחות הטכנולוגית של שירותי התקשורת, תוך הפרדת השירותים השונים מחברת התשתית המספקת גם שירותי תקשורת פנים ארציים ניחים ברמה הקמעונאית.

נציין כי מרבית המדינות המפותחות פועלות על מנת ליישם הפרדה ברמות 1-3 המתוארות לעיל בלבד, בעקבות החשש כי הפרדה מסוג זה, או הפרדה ברמה מחמירה יותר, תעכב את תהליך שדרוג התשתיות. זאת מכיוון שלחברת התשתית המופרדת תמריץ נמוך יותר להשקיע בתשתית כאשר היא אינה הנהנית העיקרית מהמהלך ואינה יכולה להציע באופן בלעדי שירותים מתקדמים על גבי הרשת המשודרגת.

בהתאם למידע שידוע למשרד, בעשר מדינות (צ'כיה, דנמרק, איסלנד, אירלנד, איטליה, פולין, שבדיה, בריטניה, אוסטרליה וניו זילנד) נקבעה אסדרה ברמות הפרדה גבוהות, בדמות הפרדה פונקציונאלית, הפרדה משפטית והפרדת בעלות.

בלוח 1 להלן אנו מפרטים את מאפייני ההפרדה המבנית במדינות שקבעו רמת הפרדה פונקציונאלית או רמות גבוהות יותר, לפי רמות ההפרדה השונות, ולפי עיקרון השקילות עליהן מבוססת ההפרדה המבנית.

לוח 1: Case Studies לרמת הפרדה פונקציונאלית או רמות גבוהות יותר²⁸

ניו זילנד	אוסטרליה	בריטניה	שבדיה	פולין	איטליה	אירלנד	איסלנד	דנמרק	צ'כיה
	+			+	+	+			
		+	/	/	/		+	+	+
+	/								
/		+			+	+	+		
EoI	EoO	EoI	Both EoI and EoO	EoO	Both EoI and EoO	Both EoI and EoO	EoI	EoO	EoO

כמו כן, גם הגדרות רמות ההפרדה השונות שהוגדרו על ידי BEREC בשנת 2011 לא מבהירות נקודה זו - https://bereg.europa.eu/eng/document_register/subject_matter/bereg/regulatory_best_practices/guidelines/195-berec-guidance-on-functional-separation-under-articles-13a-and-13b-of-the-revised-access-directive-and-national-experiences
 בדצמבר 2018 פרסם האיחוד האירופי את הקוד החדש וקבע את התנאים ליישום רמות ההפרדה השונות, מרצון או שלא, בתנאים דומים מאוד לאלו שנקבעו בדירקטיבה.
<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=OJ:L:2018:321:FULL&from=EN>
²⁸ Summary of the main findings of the study (Cullen International) - https://d110erj175o600.cloudfront.net/wp-content/uploads/2020/05/OdV-study_Executive-Summary.pdf. הסימון "///" מייצג את העובדה כי המדינה פועלת ליישם את הקטגוריה הרלוונטית אך התהליך טרם הושלם (נכון לדצמבר 2019).

מלוח 1 עולה כי מרבית המדינות אשר חתרו ליישום רמת הפרדה פונקציונאלית או רמות גבוהות יותר בחרו בכיוון של הפרדה משפטית. כיום ארבע מדינות (בריטניה, איסלנד, דנמרק וצ'כיה) מחייבות רמת הפרדה משפטית, ובאיטליה ובשבדיה ה-Incumbent הגיע להסכמות עם הרגולטור על הפרדה משפטית מרצון שטרם יושמו; בפולין ואירלנד מיושמת כעת הפרדה פונקציונאלית; אוסטרליה בתהליך להפרדת בעלות של ה-Incumbent (Telstra) המיועד להסתיים ביולי 2020 ובכך תצטרף לניו זילנד כמדינה בה מיושמת הפרדת בעלות. יחד עם זאת נציין כי באוסטרליה ובניו זילנד נדרש להתייחס לייחודיות מבנה השוק שכן באוסטרליה הוקמה רשת לאומית (NBN) בסיוע ממשלתי רחב ובניו זילנד ההפרדה נוצרה כחלק מאסדרה רחבה שכללה קבלת סובסידיות מהממשלה לצורך אחזקה ופיתוח של תשתית סיבים בהיקף נרחב.²⁹

בין רמות ההפרדה השונות - שונות רבה בפרטי ובצורת ההפרדה, קרי כיצד הפעילות הסיטונאית תעבוד בדיוק, לרבות נושאים כגון חובות דיווח, חובת הפרדה גיאוגרפית, אילו מערכות IT יוכלו להיות בשיתוף ואילו מערכות מחויבות להיות מופרדות לחלוטין. רמות ההפרדה השונות כוללות בחובן מערכי אסדרה נרחבים, מורכבים ויקרים למימוש.

בנוסף, בהתאם לממשל התאגידי ברמות ההפרדה הגבוהות, הפעילות הסיטונאית לעיתים מחויבת בפיקוח של ועדה מפקחת מיוחדת המוקמת כחלק מתנאי ההפרדה. תפקיד ועדה זו הוא לנטר ולפקח על חובת הציות של ה-SMP בעמידה בהוראות אי-אפליה שמוגדרות עד לפרטים הקטנים וכוללת מערך רגולטורי נרחב. בנוסף, נוצרו כלים תחליפיים שנועדו לשמור על חובת השוויוניות והאי-אפליה, כדוגמת KPIs מפורטים, ומערך אסדרתי שלם שנועד לפקח ולנטר עמידה בחובות ההפרדה.

4. ניתוח משרד התקשורת - רמת התחרות בשווקים השונים בישראל

4.1 תשתית אינטרנט

בטרם השקת השוק הסיטונאי על גבי רשת בזק, בדצמבר 2014, לבזק היו כ-65% מהלקוחות הקמעונאיים לשירותי אינטרנט מהיר ובמעל 62% מלקוחות הטלפוניה.³⁰ לאחר השקת רפורמת השוק הסיטונאי החלו ספקי השירות המתחרים להציע שירותי פס רחב למנוייהם על בסיס תשתית חכורה ברמה הסיטונאית מבזק, וכיום³¹ כ-450 אלף מנויים³² מקבלים שירותי אינטרנט ממתחרים על גבי התשתית הסיטונאית של חברת בזק בשירות BSA. כך, ברמה הקמעונאית קבוצת בזק מספקת שירותי תשתית אינטרנט קמעונאי לכ- [...] מהמנויים בישראל ובנוסף כ- [...] מהמנויים מקבלים שירות מספקי השירות במסגרת השוק הסיטונאי, על גבי תשתית בזק – ומכאן שכ- [...] ממנויי האינטרנט בישראל מקבלים שירות על גבי תשתית בזק. זאת בשעה שהוט טלקום מספקת

²⁹ נציין בהקשר זה כי עד לאחרונה דה פקטו התקיימה הפרדת בעלות בישראל על חברת IBC, אשר הוקמה כספק ספקים ועל כן לא התאפשר לה לפעול למול הצרכן ישירות באספקת שירותי אינטרנט, ולא התאפשר לה לפעול כלל בשאר שווקי התקשורת. עקב כישלון מיזם הסיבים פעל משרד התקשורת החל משנת 2018 לשנות את מבנה האסדרה של חברת IBC, והצוות לא עסק בהפרדה המבנית הקיימת על חברת IBC.

³⁰ במונחי מספר ערוצי קול ללקוחות פרטיים ועסקיים יחד.

³¹ כל הנתונים שלהלן נכונים לרבעון ראשון לשנת 2020.

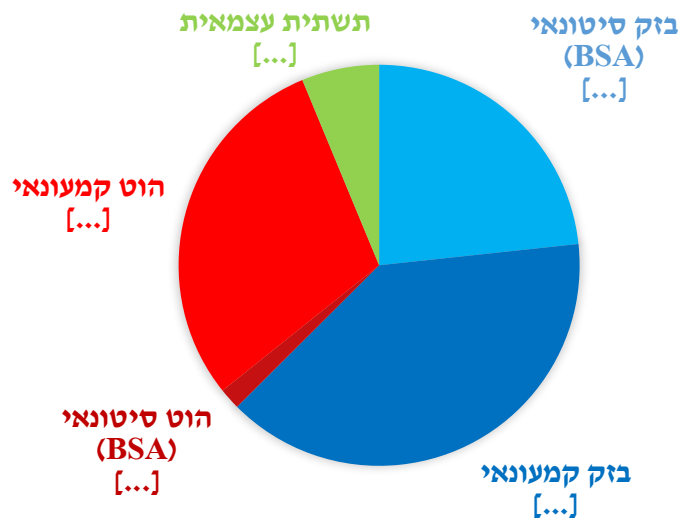
³² ללא בזק בינלאומי.

שירותי תשתית לכ- [...] מהמנויים, רובם המוחלט קמעונאיים. בתרשים 3 להלן ניתן לראות את הדומיננטיות של בעלי התשתית, ובזק מפ"א בפרט, באספקת שירות התשתית למנויי הקצה.

נציין כי משנת 2018 החל צמצום אבסולוטי של הלקוחות הצורכים אינטרנט על תשתית בזק, מכ- 70% בסוף שנת 2018 לכ- [...] בסוף הרבעון הראשון של 2020. עם זאת, כיום בעלי התשתית עדיין מחזיקים (ברמה סיטונאית וקמעונאית) בכ- [...] מהמנויים בשוק ומכאן שהירידה בנתחי השוק של בעלי התשתית בתחום התשתית הנייחת, גם לאחר 5 שנים מהחלת רפורמת השוק הסיטונאי, עדיין אינה משמעותית.

תרשים 3: נתחי שוק תשתית אינטרנט

מונחי מנויים, 2019



מקור: נתוני משרד התקשורת ועיבודי אגף כלכלה.

בתחום התשתית הנייחת, לבעל תשתית נייחת ארצית יתרונות מובנים על פני ספקי שירות חסרי תשתית במספר מישורים:

1. מבנה העלויות – עוצמתה הייחודית של בזק מפ"א נובעת בין היתר, מהעובדה כי לחברה תשתית פסיבית (עמודים, קנים וגובים) המגיעה כמעט ל-100% ממשקי הבית בישראל. היקפי הפרישה של המתחרות השונות נמוכים משמעותית, ואפילו הוט טלקום, שלה תשתית גישה עצמאית הפרושה בלמעלה מ-90% ממשקי הבית, עושה שימוש בתשתית פסיבית חכורה מבזק מפ"א באזורים נרחבים, ולכן תלויה במידה רבה בתשתית זו. עוצמה זו מתבטאת בכך שבזק מפ"א רואה בעלות הקמת תשתית פסיבית, ובפרט בפרישת הקנים, עלות שקועה, שעליה קבוצת בזק כבר קיבלה החזר מלא או כמעט מלא. לעומת זאת, בפני מתחרותיה, שהתשתיות הנייחות בהן השקיעו בעבר מצומצמות יחסית, עומדת האפשרות להשקיע בפרישה רחבה של קנים שמשמעותה השקעה חד פעמית בהיקף עצום, מה שהופך אפשרות זו ללא-מציאותית. לחילופין עומדת להן האפשרות לעשות שימוש בקנים של מתחרים אחרים ולראות בעלות השימוש עלות שוטפת. גם לאפשרות זו השלכות על מודל העלויות שלהן, הכולל עלויות שוטפות משמעותיות עבור חכירת התשתיות במסגרת השוק הסיטונאי, ועל כדאיות הפרישה שלהן.

נדבך מרכזי באסדרת השוק הסיטונאי הוא שירות הגישה לתשתיות פסיביות, וזאת במטרה להקל משמעותית על חסמי הפרישה של תשתית עצמאית הכרוכים בעבודות הנדסה אזרחית, ביניהם עלויות גבוהות, קשיים סטטוטוריים, ופרקי זמן ארוכים לביצוע. אסדרה זו הובילה לטיפול בסולם ההשקעות ולפרישה עצמאית בהיקף של כ-2,000 ק"מ של סיבים אופטיים ברחבי הארץ, שנפרשו על ידי כלל מתחריהם של בעלי התשתית.³³ לצורך ההשוואה, היקף פרישת הרשת של בזק מוערך בכ-32 אלף ק"מ; מתוכם כ-24 אלף ק"מ ברשת גישה (Access) וכ-8,000 ק"מ ברשת הליבה (Core).³⁴

רשת הסיבים של כלל המתחרים יחד נגישה נכון לרבעון הראשון לשנת 2020 לכל היותר לכרבע ממשקי הבית. לעומת זאת, עד לסוף שנת 2016 פרשה בזק (על פי דיווחיה בדוחות הכספיים), רשת סיבים לכ-1.5 מיליון משקי בית ובתי עסק ברחבי הארץ (עד לבניין), אך זאת מבלי לבצע את הפעולות המשלימות לפרישת הסיבים ומבלי "להדליק" את הרשת, לשווק שירותים למשקי הבית או לקבל כל החזר על השקעה נרחבת זו. הימנעות בזק מפ"א מהפעלת רשת הסיבים שכבר נפרשה לפני מספר שנים מעידה, בין היתר, על מידת התחרות המועטה שבזק מפ"א רואה מולה ושאינה מזרזת אותה לשפר את איכות שירותיה, וכן על כוחה הרב בשוק התשתית הנייחת.

2. יתרונות בהליכי תכנון וביצוע – עבור בעל התשתית, התהליכים לפרישת סיבים בתשתית הפסיבית שבבעלותו הם פשוטים ביחס לתהליכים המוגדרים עבור ספק השירות באמצעות השוק הסיטונאי. דבר זה עלול להביא לפערים משמעותיים בקצב הפרישה המתאפשר לשחקנים השונים ובעלויות הליכי התכנון והביצוע.

3. א-סימטריה מובנית באינפורמציה – ספקי השירות המבקשים לעשות שימוש בתשתית הפסיבית של בעל התשתית מחוייבים על פי תיק השירות להציג לו את תוכניות הפרישה ולאשרן מולו. על אף האיסור לעשות שימוש במידע זה, נוצר בכך יתרון מובנה לבעל התשתית בידיעת אזורי הפרישה, קצב הפרישה והיכולות של מתחריו.

4. יתרונות מידע ושיווק הטמונים בהיקף המנויים – בעלי התשתית מחזיקים בלמעלה מ-90% מכלל המנויים ובכ-70% מהמנויים הקמעונאיים ועל כן בידיהם מידע על היקף השימושים והביקושים. מידע זה מאפשר להם, בין היתר, להסיק מסקנות באופן מושכל יותר על כדאיות שדרוג הרשת והוא מקנה להם יתרונות תחרותיים משמעותיים בשיווק ובהרכשת לקוחות.

כפועל יוצא מהיתרונות הגלומים לבעל תשתית כאמור לעיל נוצרים יתרונות נוספים, במישרין או בעקיפין, בכלל מגזרי הפעילות כיום בשוק התקשורת. בהתאם, הכוח הרב הקיים בכל שוק התקשורת מצריך אסדרה (Remedy) מתאימה על מנת למתן את הכוח של בעלי התשתית בטווח הקצר ולעודד תחרות בת קיימא בטווח הארוך. חובות הפרדה מבנית, כאמור בפרק הסקירה הבינלאומית, הן כלי לגיטימי על מנת להתמודד עם קושי זה.

³³ נכון לרבעון ראשון לשנת 2020.

³⁴ ראו פירוט בהמלצות הצוות הבין-משרדי לבחינת מדיניות פרישת תשתיות תקשורת אולטרה רחבות-פס. https://www.gov.il/he/departments/publications/Call_for_bids/05112019

4.2 שוק הטלוויזיה הרב-ערוצית

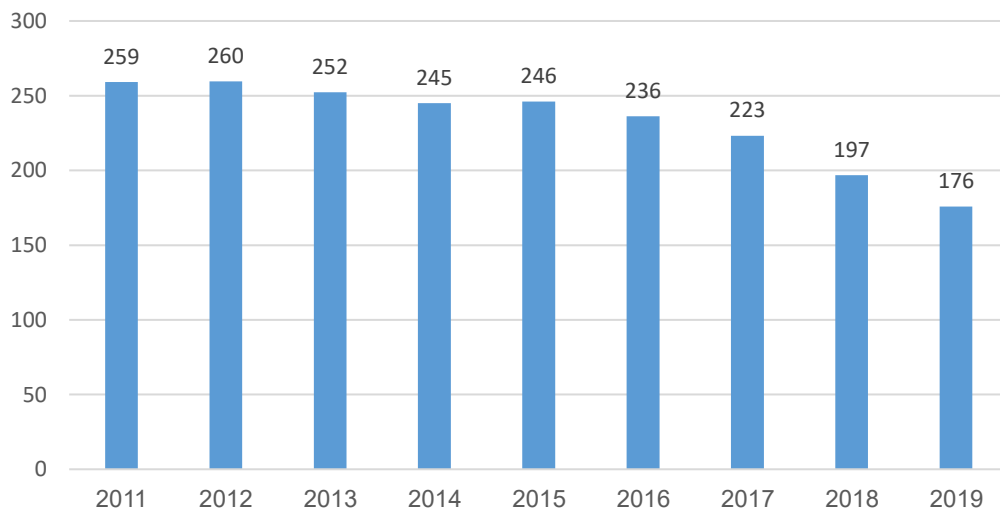
עד לשנת 2015, קרי טרום רפורמת השוק הסיטונאי, שוק הטלוויזיה הרב-ערוצית נשלט על ידי הוט שידורים ויס, דבר אשר התבטא ברמת מחירים גבוהה ובהיעדר תחרות מספקת על מגוון התכנים ועל איכות השידור (הפרעות, תקלות וכיוצ"ב).

שוק הטלוויזיה הרב-ערוצית מאופיין בחסמי כניסה גבוהים עבור ספקי תוכן חדשים. מקטע רכש התוכן מאופיין ביתרונות לגודל בשל עלויות התוכן הגבוהות (שאינן תלויות במספר המנויים), הסיכון בהשקעה בתכנים, והבלעדיות בתוכן המתקיימת בפועל בהפקות מקור ישראליות. אלו מקשים על שחקן חדש שלו מעט מנויים להציע תוכן מגוון, ובשל כך הוא יתקשה לגייס מנויים נוספים. כמו כן, רגישות הצרכן לאיכות כפרמטר מרכזי בתחרות, מלבד המחיר, מהווה גם היא חסם כניסה לספק תוכן חדש שנדרש מיומו הראשון לספק תוכן איכותי ושידור ברמה גבוהה הבאים לידי ביטוי בעלויות גבוהות. מאפייני השוק המצוינים לעיל, גרמו להתפתחות דואופול בשוק, אשר אופיין בריכוזיות רבה ותחרות מצומצמת מאוד עד לשנת 2015.

בשנת 2015 נכנסה קבוצת סלקום כמתחרה המספקת את שירותי השידורים שלה על רשת האינטרנט, ובשנת 2017 נכנסה גם קבוצת פרטנר, שתיהן מתחרות חדשות לחלוטין בשוק השידורים שנכנסו לשוק בשל האפשרות לשדר תכנים על גבי האינטרנט (OTT – Over The Top). השפעתן של המתחרות החדשות על התחרות התגברה כאשר הוט שידורים ויס החלו להגיב בהפחתת מחירים וביצירת שירותים מתחרים. דבר זה הוביל לכך שההכנסה הממוצעת ממנוי (ARPU) בשוק ירדה בכ-30% בין השנים 2015-2019. בתרשים 4 להלן ניתן לראות מגמה מתמשכת של ירידה בהכנסה הממוצעת ממנוי בעקבות הרחבת התחרות.

תרשים 4: תשלום חודשי ממוצע למנוי טלוויזיה רב-ערוצית³⁵

מחירים שוטפים (כולל מע"מ) 2011-2019



מקור: נתוני משרד התקשורת ועיבודי אגף כלכלה.

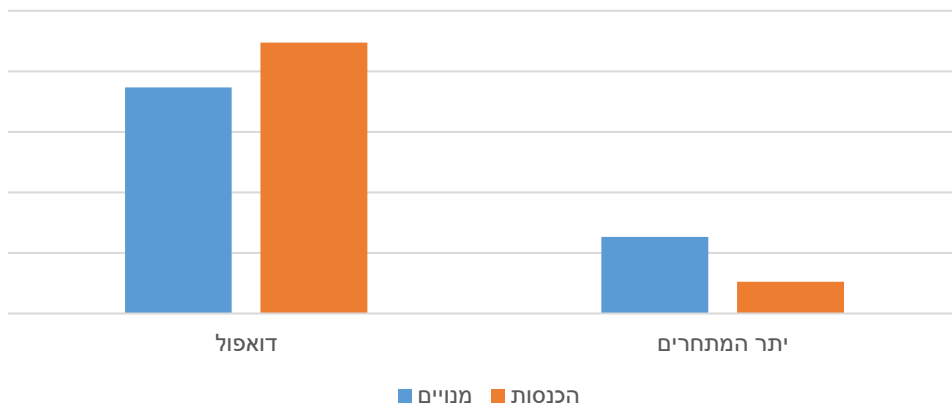
³⁵ בהתאם לנתוני החברות להן רישיון מטעם משרד התקשורת ופועלות בתחום השידורים.

על אף התעצמות התחרות, כוח השוק של הדואופול בזק-הוט עדיין גדול. דוגמא בולטת המעידה על כך היא הפער בין נתח השוק מהמנויים בו אוחזות ביחד המתחרות החדשות לבין נתח השוק שלהן במונחי הכנסה; פער זה מצביע על כוח השוק של הוט שידורים ויס, המאפשר להן להמשיך ולגבות מחירים גבוהים בעשרות ומאות אחוזים ממחירי המתחרות, ומעיד על השבריריות של התחרות בענף זה.

היתרונות של הוט שידורים ויס באים לידי ביטוי בשני מקטעים עיקריים – מקטע ההפצה ומקטע רכש התוכן.³⁶ במקטע ההפצה, ככל שהצריכה בשעת שיא גבוהה יותר, ותוכן שידורים מהווה חלק עיקרי בגידול מהצריכה, כך התשלום לבעל התשתית גבוה יותר (על פי מתודולוגיית תמחור התעריפים בשוק הסיטונאי). מכך, אנו עדים למגמה בה הפער בין העלויות לצורך אספקת השירותים בין בעלי התשתית לבין המתחרות הולך וגדל.³⁷

ברכש התוכן, כוחן של הוט שידורים ויס והיקף המנויים שלהן מאפשר להן יתרונות לגדול שמביאים לגישה לרכש תוכן איכותי יותר ביחס למחיר. בתרשים 5 להלן מוצגים נתחי השוק במונחי מנויים והכנסות בשנת 2019. כפי שניתן לראות, בעוד המתחרים החדשים השיגו כ- [...] מהמנויים, היקף נתח השוק המצרפי שלהם במונחי הכנסות אינו עולה על [...]. לשם ההמחשה, כאשר הוט שידורים או יס רוכשות תוכן, הן מפיצות אותו לפי [...] יותר מנויים, כך שהתשלום שלהן על רכש התוכן פר מנוי הוא שלישי בלבד מתשלום זהה של המתחרות החדשות. יתרה מכך, לרשותן של הוט שידורים ויס עומדות הכנסות משידורים הגדולות פי [...] מהכנסות המתחרות החדשות בתחום זה. לפיכך, היתרון לגודל בשוק זה הוא מאוד משמעותי.

תרשים 5: נתחי שוק במונחי מנויים ובמונחי הכנסות, 2019³⁸



מקור: נתוני משרד התקשורת ועיבודי אגף כלכלה.

³⁶ במשבר הקורונה, שאנו עדיין בעיצומו, אשר התאפיין בעליה בצריכה בתחום השידורים אנו עדים לכוחה של תשתית הפצת שידורים (כלומר, מקטע ההפצה), כאשר המתחרות החדשות תלויות במגבלת הקיבולת לשעת שיא בתשתית האינטרנט והתקשו לעיתים קרובות לספק חוויית צפייה המתחרה בזו שסיפקו הוט שידורים ויס באמצעות תשתיות הכבלים והלוויין. מנויי המתחרות החדשות חוו לעיתים תופעות של אגירה (Buffering) והשהיית העברת התוכן, ירידות ברזולוציית הצפייה, וכד'.

³⁷ יחד עם זאת, חשוב לציין כי גידול זה בעלויות של המתחרות מעודד אותן להתקדם בשלבי סולם ההשקעות לכיוון פרישת תשתיות עצמאיות באמצעות התשתית הפסיבית של בזק מפ"א ולהקטין את הפער האמור בעלויות לצורך אספקת שירות השידורים. כאמור, זהו תהליך ארוך טווח שאינו בשלבי מיצוי כלל וכלל. מצב דברים זה, בו קיים פער בעלויות אספקת השירות לטובת הדואופול, משמש גם הוא דוגמא ליתרונות התחרותיים של בעלי התשתית.
³⁸ בהתאם לנתוני החברות להן רישיון מטעם משרד התקשורת ופועלות בתחום השידורים.

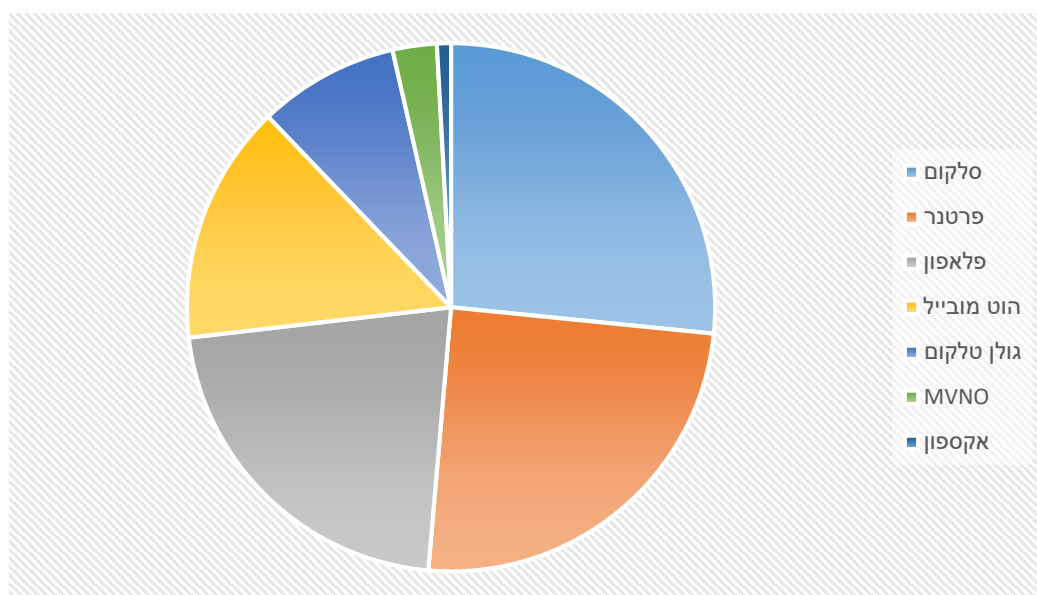
4.3 שוק הסלולר

מגזר פעילות הסלולר הוא המגזר התחרותי ביותר מבין מגזרי הפעילות המרכזיים בשוק התקשורת. נתחי השוק הגדולים מוחזקים בידי שלוש שחקניות - סלקום, פרטנר וחברת הבת של בזק, פלאפון. לצידן פועלים מפעילים נוספים (MNO) בדמות הוט מובייל, גולן טלקום ואקספון, וכן שישה מפעילים וירטואליים (MVNO).

שוק הסלולר כיום תחרותי, אך לא תמיד היו כך פני הדברים. שירותי רט"ן הושקו לראשונה בישראל בשנת 1986, על ידי חברת פלאפון אשר הייתה ספקית תקשורת הרט"ן הבלעדית בישראל עד לסוף שנת 1994. פלאפון הייתה עוד מראשיתה חברה בת של בזק מפ"א,³⁹ ובהתאם לחובת ההפרדה המבנית הופרדה ממנה. בנוסף, יצירת חברה נפרדת מבזק מפ"א הקלה על כניסתם של שחקנים חדשים כאשר, בין היתר, ההתחשבות בין בזק מפ"א לבין יתר חברות הסלולר נדרשה להיות זהה בתנאים ובמחירים, ובכך הפחיתה את חסמי הכניסה לשוק זה. כך לדוגמא, בהתחשבות זהה תעריפי השלמת השיחה (קש"ג) היו זהים בין חברות סלולר שונות ואפשרו מגרש משחקים מאוזן יותר בהשוואה למצב בו בזק מפ"א, שהייתה באותה התקופה מונופול בכל תחומי פעילותה, הייתה משווקת את כלל השירותים ומפעילה מערך התחשבות מפלה עם מתחרים שאינם בעלי זיקה בלבד. במצב כזה קבוצת בזק הייתה נהנית מיתרונות תחרותיים גדולים מאוד, כדוגמת שיווק חבילת שירותים בידי גוף אחד, הערמת קשיים בהתקשרות עם מנויי רשת פלאפון ועם מנויי רשת הטלפוניה הנייחת שלה והיה גדל התמריץ לנקוט בפרקטיקות אנטי-תחרותיות על מנת לחסום מתחרים חדשים בתחום זה. עם השנים, המתחרים החדשים שהחלו את פעילותם בשוק התקשורת בתחום הסלולר, הפכו לקבוצות תקשורת שמתחרות בקבוצת בזק בכל תחומי הפעילות.

בתרשים 6 להלן ניתן לראות את רמת התחרות הגבוהה הקיימת בשוק הסלולר.

תרשים 6: נתחי שוק הסלולר במונחי מנויים, 2019



מקור: נתוני משרד התקשורת ועיבודי אגף כלכלה.

³⁹ אם כי לא בשליטה של 100% כפי שהיא כיום.

על אף הפחתה משמעותית של חסמי הכניסה בשוק הסלולר בעבר, עדיין קיימים חסמי כניסה למפעיל חדש בשוק הסלולר:

- I. ספקטרום – תדרים הם משאב מוגבל. קיימת ודאות נמוכה לתזמון ולאופן בו מוקצים בישראל תדרים המשמשים רשתות סלולר.
- II. היקף השקעות משמעותי – שחקן חדש אשר ירצה לפעול בשוק יידרש להקים רשת סלולר בפרישה כלל ארצית או להצטרף לרשת קיימת במסגרת שיתוף רשתות.⁴⁰

בנוסף לכך, שיפור השירות וקצב הגלישה הסלולרי כרוך לרוב בהקמת אתרים סלולריים נוספים המהווים חסם משמעותי בפני עצמו בעקבות הצורך באישורי רשויות מקומיות, אישורי הקמה והפעלה וכו'. הקמת אתר מחייבת בין היתר חיבור של האתר הסלולרי לרשת, באמצעות תמסורת או לחילופין בתדר מיקרוגל.⁴¹ כאמור, הרשת הנייחת של בזק פרושה בכל רחבי הארץ ויכולה לספק שירות תמסורת לכל ספק שירות בכל נקודת פיצול בה לספק אין תשתית/קנים משלו. כך, על אף שרשתות הרט"ן של המתחרות העיקריות בתחום זה הוקמו לפני למעלה מ-20 שנה, עדיין רשת ה-Backbone שלהן לא הושלמה בתשתית הנייחת עקב קשיי הפרישה ועלויותיה.⁴²

חשוב לציין כי המעבר הטכנולוגי של רשתות הסלולר לדור 5 יחריף את התלות של השחקנים שפועלים בשוק זה ברשת הנייחת של בזק מפ"א שכן טכנולוגיה זו דורשת להכפיל את כמות האתרים בסדרי גודל משמעותיים. אמנם השוק הסיטונאי הפסיבי מקטין את התלות של חברות הסלולר בבזק מפ"א, ואולם לא קבועה כיום חובת מתן שירותי תמסורת במסגרת השוק הסיטונאי. מנייתו זה עולה כי גם כיום להמשך ההתפתחות בתחום הרט"ן קיימת חשיבות רבה באספקת תשתיות לשחקנים השונים בתנאים שווים ובלתי מפלים.

4.4 שוק ה-ISP

כללי ההפרדה המבנית שהנהיג הרגולטור בשוק האינטרנט הנייח בין בזק מפ"א לבין החברות הבנות הביאו לפיצול בין מקטע הגישה לאינטרנט (ISP) לבין שירות תשתית האינטרנט הנייחת. כאמור, מקטע זה הופרד מחברת בזק מפ"א בשנות התשעים של המאה הקודמת, עודד כניסת מתחרים חדשים לתחום והיווה את שער הכניסה שלהם לפעילות בתחום האינטרנט הנייח. בזק בינלאומי היא השחקן בעל נתח השוק הגדול ביותר בשוק זה, אשר מושפע מהדומיננטיות של בזק מפ"א בתשתית האינטרנט כפי שפורט לעיל. בעבר גודל מקטע ה-ISP היה דומה למקטע תשתית הגישה, והוא היווה את השלב הראשון בסולם ההשקעות בשוק הנייח דרכו התבססו בתחום התקשורת חברות מרכזיות כגון אינטרנט זהב, נטוויזן, סמייל 012 ועוד, שעם השנים התמזגו לתוך

⁴⁰ האסדרה הנוכחית מאפשרת לו לעשות זאת באמצעות שיתוף רשתות עם רשת קיימת בתצורת MOCN. הסכמי השיתוף הפחיתו חסם כניסה משמעותי בדמות הצורך להקים רשת מאפס, ובפרט את רשת ה-Backbone הנייחת שאורכה אלפי קילומטרים המחברת בין האנטנות. אולם, עדיין נדרשת השקעה משמעותית על מנת להיכנס להסכם שיתוף.

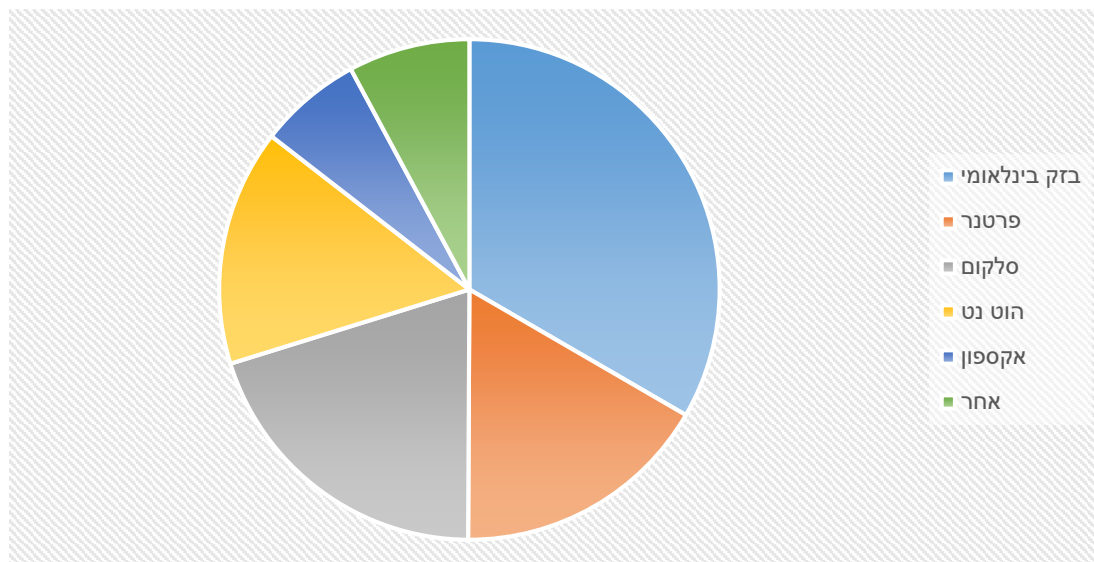
⁴¹ איכות השירות באתר אליו מועבר השידור בתדר מיקרוגל נמוכה יותר לעומת איכות השירות באתר אליו מועברת תמסורת, בין אם בכבל נחושת ובין אם בסיב אופטי.

⁴² נציין בהקשר זה כי השחקניות הסלולריות השתמשו ברפורמת השוק הסיטונאי על מנת להרחיב את רשת ה-Backbone שלהן באמצעות השימוש ברשת הפסיבית של בזק, ובכך הקטינו את התלות שלהן ברשת הנייחת של בזק. עוד נציין כי בזק ניסתה למנוע בדרכים שונות את השימוש הזה ברפורמת השוק הסיטונאי על מנת שלא לצמצם את התלות של קבוצות התקשורת האחרות ברשת הנייחת שלה.

קבוצות התקשורת שמרכז פעילותן בסלולר, והיוו להן דריסת רגל משמעותית בעולם הנייח. בתרשים 7 להלן מתואר נתח השוק בין השחקנים השונים הפועלים בתחום.

תרשים 7: נתח שוק ISP

2019, מונחי מנויים



מקור: נתוני משרד התקשורת ועיבודי אגף כלכלה.

עם התפתחות התחרות והעלייה בסולם ההשקעות של ספקי השירות השונים, החשיבות בפיצול מקטע ה-ISP משירות האינטרנט האחוד הולכת ויורדת. זאת, שכן עם החלת רפורמת השוק הסיטונאי נפתחה אפשרות נוספת לשחקנים חדשים לחדירה לשוק האינטרנט הנייח במסלול זה. אולם, בעקבות הקשר הישיר לתשתית האינטרנט ואספקת שירות אינטרנט המצוי במונופול בידי בזק מפ"א, נדרש לנהוג במשנה זהירות בבחינת הפיצול בין מקטע ה-ISP לבין מקטע התשתית.

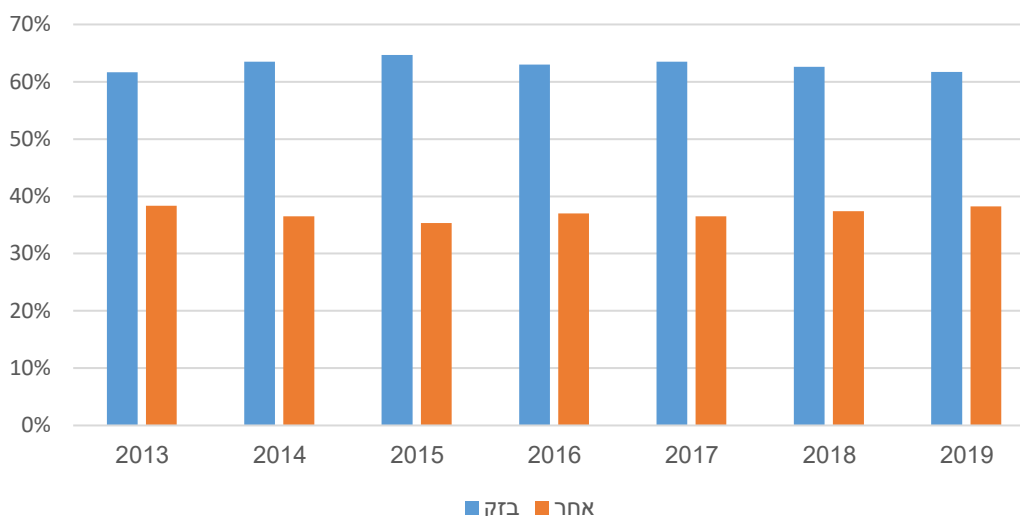
4.5 שוק הטלפוניה הנייחת

שירות הטלפוניה מצוי בדעיכה מתמשכת זה מספר שנים, אולם הוא עודנו שירות משמעותי ופופולרי מבין השירותים שמספקת בזק מפ"א בשוק התקשורת הנייחת. כך, למרות שהביקוש לשירות זה נמצא במגמת ירידה, גם בשנת 2019 ענף זה הניב לבזק מפ"א הכנסות בסך של מעל 1 מיליארד ש"ח, המהווים מעל לרבע מהכנסותיה. בזק מפ"א משמרת נתח שוק משמעותי ומחזיקה במעל מ-60% מכמות הקווים הבדידים כמתואר בתרשים 8. בנוסף, מן התרשים עולה סגנון ברמת התחרות בשוק הטלפוניה הנייחת, הנמשכת כבר כמעט עשור.

לעניין זה ניתן להוסיף את העיכוב באספקת שירות הטלפוניה הסיטונאית על ידי בזק שלא תרם להרחבת נתחי שוק של המתחרים בשוק זה, ואשר אי-הפעלתו בהשקת הרפורמה הסיטונאית מנע את התרחבותה של התחרות. כיום, מעל 5 שנים להשקת הרפורמה, לאחר ששלב ה-BSA על גבי תשתית הנחושת של בזק הגיע למיצוי מסוים וספקי השירות עברו להשקיע במקטע מתקדם יותר של סולם ההשקעות, אנו סבורים כי בעת הזו להפעלת השוק הסיטונאי בטלפוניה הנייחת תהייה השפעה שולית בלבד על רמת התחרות בשוק זה. זאת בהשוואה למצב בו רפורמה זו הייתה מיושמת במועד המקורי.

תרשים 8: נתחי שוק טלפוניה ניחת

מונחי קווים, 2013-2019



מקור: נתוני משרד התקשורת ועיבודי אגף כלכלה.

4.6 תמסורת ותקשורת נתונים – מגזר עסקי

המגזר העסקי מאופיין בחסמי כניסה וחסמי מעבר גבוהים מאוד והוא מהווה את תת-השוק בעל רמת התחרות הנמוכה ביותר מכלל מגזרי הפעילות. בזק מפ"א, כתוצאה מיתרונותיה בתשתית הנייחת, שולטת במגזר העסקי והיא בעלת כ-70% מההכנסות משירותי תמסורת ותקשורת נתונים. מתחרותיה הגדולות (קבוצת הוט, קבוצת פרטנר וקבוצת סלקום) מחזיקות כל אחת בנתח שוק מצומצם.

המגזר העסקי מתאפיין ביתרון חזק לגודל הנובע בין היתר מהצורך לספק שירותי תקשורת בתוך זמן קצר למספר רב של קווים במיקום גיאוגרפי שונה בו-זמנית. לפיכך, מפעיל תקשורת שלא מחזיק ברשת בפרישה רחבה מאוד, ושאינו ביכולתו להשלים פרישה ככל שנדרש בתוך זמן קצר, לא יוכל לחדור לשוק זה.

מן הנתונים עולה כי בעשור האחרון עמד נתח השוק של בזק מפ"א במגזר העסקי על 70%-80% במונחי הכנסות. נתונים אלה מעידים כי בעקבות השליטה של בזק מפ"א בתשתית התקשורת והפרישה הרחבה שלה, כוח השוק שלה במגזר זה אינו ניתן לערעור, וכי עד כה רמת התחרות בו היא נמוכה מאוד. נדגיש כי בעקבות מצב התחרות הירוד במגזר העסקי, סביר כי העסקים בישראל מקבלים שירות נחות, או שירות מאוד יקר, או שני הדברים גם יחד, וברור כי יש לכך השפעה על יעילות המגזר העסקי ועל פרוץ העבודה במשק.

נציין כי ייתכן שהעובדה שלא קיימת כיום הפרדה מבנית בין התשתית הסיטונאית לבין שירותי המגזר העסקי (שכן שניהם נמצאים בבזק מפ"א) וכן שתיקי השירות של השוק הסיטונאי אינם מכילים שירותים למגזר העסקי באופן ישיר,⁴³ מקשה מאוד על יצירת התחרות במגזר פעילות זה.

⁴³ לדוגמה שירות Leased Lines.

מנגד ייתכן שהגישה של המתחרות לתשתית הפסיבית של בזק מפ"א ויכולתן להניח סיבים בתשתית זו תתרום בעתיד לתחרות גם במגזר זה.

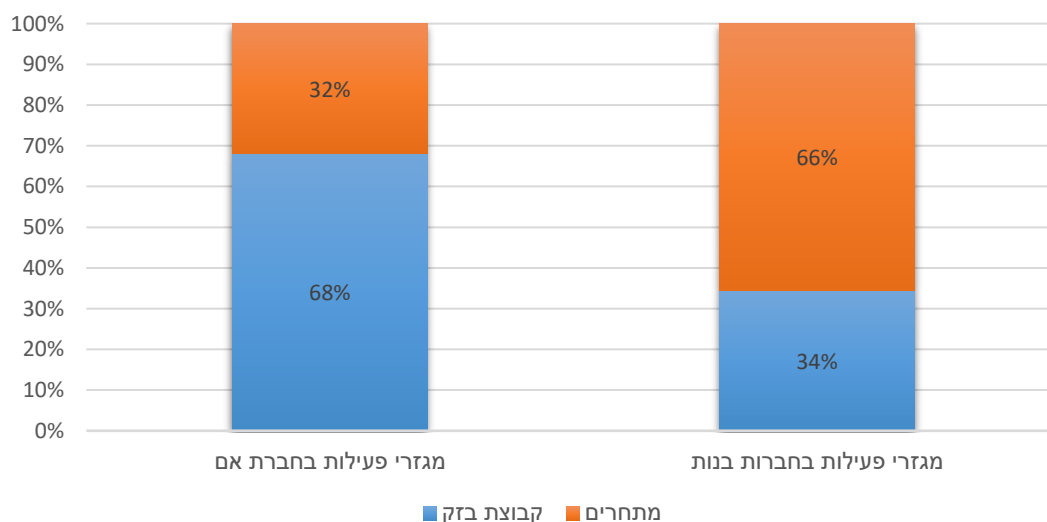
5. כוח השוק של קבוצת בזק וקבוצת הוט

5.1 כוח השוק של קבוצת בזק

משקלול נתחי השוק מהכנסות במגזרי הפעילות של חברת האם, בזק מפ"א, עולה כי זו מחזיקה בכ-2/3 מההכנסות במגזרי הפעילות שבהם היא פעילה. לעומת זאת, שקלול נתחי השוק במגזרי הפעילות בהם פעילות חברות הבת של בזק מעלה כי החלק בהכנסות של קבוצת בזק קטן משמעותית ועומד בממוצע על כ-1/3 מההכנסות בלבד בתחומים שאינם שייכים לתשתית הנייחת.

תרשים 9: שקלול נתחי שוק במגזרי הפעילות של בזק מפ"א בהשוואה לחברות הבנות

במונחי הכנסות, 2019



מקור: נתוני משרד התקשורת ועיבודי אגף כלכלה

תרשים 9 מציג את אחת העדויות לרמת תחרות גבוהה יותר במקטעים הנמצאים במגזרי הפעילות בחברות הבנות לעומת מגזרי הפעילות שאינם מופרדים ונמצאים בחברת האם.

במשטר ההפרדה המבנית הנהוג כיום בין בזק מפ"א לבין החברות הבנות ונוכח היקף פעילותה בשוק הקווי, עולים חששות לפגיעה בתחרות כתוצאה מפרקטיקות של אפליה, קשירת שירות בשירות, ניצול כוח שוק מונופוליסטי, וא-סימטריה באינפורמציה. זאת, בין אם בשל כך שמנגנונים אלה אינם יעילים דיים ובין אם בשל קשיי אכיפה של המנגנונים הקיימים. חששות אלו מצדיקים, לכל הפחות, יצירת מנגנונים שיביאו להקטנת החשש והקטנת התמריצים לפרקטיקות אנטי-תחרותיות.

בעניין זה נדגיש כי בין היתר ההפרדה המבנית נועדה לצמצם את היכולת של בזק למנף את כוח השוק הדומיננטי ביותר שלה בשוק התשתית הנייחת והשירותים הניתנים על בסיסו בחברת האם, לחיזוק האחיזה שלה בתתי-השוקים בהם פועלות חברות הבנות, ובהם כוחה של קבוצת בזק קטן יותר.

משרד התקשורת פועל באופן מתמשך להכניס תחרות לעולם שבבסיסו אינו תחרותי, ואשר ללא התערבות רגולטורית מתמשכת רמת התחרות בו הייתה פחותה בהרבה, תוך שהצרכנים היו מקבלים שירות ירוד ויקר ובכך היה נפגע כושר התחרות של המשק הישראלי. ההפרדה המבנית בין בזק מפ"א, מקור הכוח בקבוצת בזק בשוק התקשורת, ובין חברות הבנות בקבוצת בזק, איפשרה לרגולטור במשך השנים לעודד תחרות בשוק התקשורת באמצעות רפורמות תחרותיות. לעמדת משרד התקשורת, ללא אסדרה שתיתן מענה לקשיים בשוק, כדוגמת ההפרדה המבנית המגדרת את כוחה של בזק מפ"א בשוק התקשורת, היקף התחרות בתחומים האחרים היה מצומצם הרבה יותר.

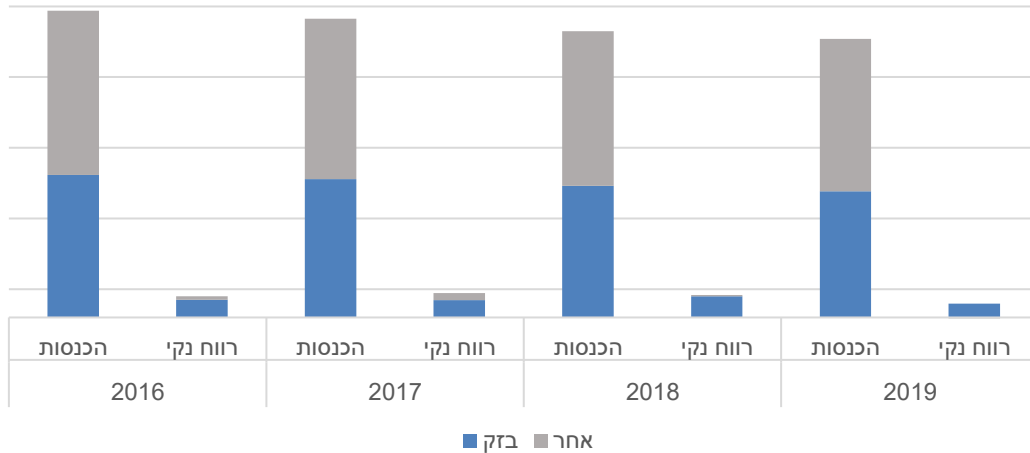
רפורמת השוק הסיטונאי היוותה זרז חשוב בקידום התחרות בשוקי התקשורת בשנים האחרונות. באמצעות רפורמת השוק הסיטונאי לראשונה מזה 30 שנים נפרשות רשתות תקשורת נייחות מלאות חדשות בישראל וזאת באמצעות שימוש בתשתית הפסיבית של בזק מפ"א, ומתחרים חדשים נכנסו לשוק הטלוויזיה הרב-ערוצית לאחר 15 שנים של שליטה מוחלטת על ידי דואופול יס-הוט. יודגש, כי מימוש הרפורמה הצריך השקעת תשומות ומשאבי פיקוח ואכיפה רבים מצד גורמי הממשלה השונים, בראשם משרד התקשורת. אין בעובדה כי כיום קיים שוק סיטונאי פעיל במספר מקטעים כדי להעיד כי ניתן לקבלו כעובדה מוגמרת, במנותק משינויים רגולטוריים, טכנולוגיים ותחרותיים המתחוללים וצפויים להתחולל בעתיד.

על אף השינויים הכבירים שהתחוללו, קבוצת בזק היא עדיין השחקן החזק ביותר בשוק התקשורת הישראלי, וכוחה הייחודי נובע בראש ובראשונה מיתרונות רבי שנים הקיימים לה בחברת בזק מפ"א בתחום התשתית הנייחת.

רפורמת השוק הסיטונאי היא רפורמה ארוכת טווח, ואנו לא סבורים כי היא הגיעה לסיומה, או אף לשלב הבגרות. ניצני התחרות שהתבססו עד כה עודם שביריים. כך, על אף ההתפתחות התחרות, בשנים האחרונות גורפת קבוצת בזק כ-90% מהרווחים בשוק התקשורת. בתרשים 10 להלן ניתן לראות את התפלגות ההכנסות והרווחים בשוק התקשורת בין קבוצת בזק לבין יתר הקבוצות הפעילות בשוק בכלל מגזרי הפעילות.

תרשים 10: הכנסות ורווח נקי לקבוצות התקשורת הגדולות בישראל⁴⁴

מיליוני ₪, 2019-2016



מקור: נתוני דוחות כספיים של הקבוצות העיקריות בשוק התקשורת ועיבודי אגף כלכלה.

בנוסף, בעת הזו, מקדם המשרד את מתווה הסיבים אשר במסגרתו יתאפשר לבזק מפ"א לפרוש רשת סיבים אופטיים עד לדירה למרבית משקי הבית בישראל תוך צמצום חובת הפרישה שלה ברשת זו. לפיכך, השילוב של (א) קפיצת מדרגה טכנולוגית משמעותית לבזק מפ"א בהיקף פרישה נרחב יחד עם (ב) היכולת לנצל את מלוא כוחה ויתרונותיה הייחודיים כתוצאה משילוב כוחות בין החברות השונות בקבוצה, בתוספת (ג) היתרון הפיננסי האדיר שעומד לרשותה לעומת הקבוצות האחרות בשוק – עלולים להביא לפגיעה בתחרות המתפתחת בשוק התקשורת, להחזיר את שוק התקשורת לאחור מבחינת רמת התחרות בו, וכתוצאה מכך להביא לפגיעה משמעותית בתועלת הצרכנים בשוק התקשורת. לכן, היות וביטול ההפרדה המבנית יתרום לחיזוק הפעילות המשותפת של החברות בקבוצה, והיות וביטול זה הוא בלתי הפיך, לא בשלה העת לביטול חובת ההפרדה המבנית.

בנוסף, יודגש כי לטווח ארוך התלות של המתחרות בקבוצת בזק לא תיעלם, אלא לכל היותר תצטמצם. ככל שיפרשו תשתיות נייחות עצמאיות (בעיקר באמצעות התשתית הפסיבית של בזק מפ"א) יכולת ההשפעה של בזק לעשות שימוש לרעה במעמדה הסיטונאי במטרה להשפיע ולהקשות על התחרות במקטע הקמעונאי – תצטמצם. אך בכל תרחיש שניתן לשרטט, תישמר תלות מסוימת של המתחרות בבזק מפ"א. ככל שתלות כאמור תישמר, ביטול מלא של ההפרדה המבנית וחיבור מלא בין המקטע הסיטונאי למקטע הקמעונאי בקבוצה, תוך מעבר חופשי של נתונים וידע, צפוי להקנות לקבוצת בזק יתרון משמעותי ביחס למתחרות, נוסף על היתרונות המובנים העומדים לרשותה כבר כיום.

5.2 כוח השוק של קבוצת הוט

לקבוצת הוט מעמד דומיננטי בשוק התקשורת המקנה לה יתרונות תחרותיים לא מעטים. פרט להיותה של הוט שידורים מונופול בשוק הטלוויזיה הרב-ערוצית, מהווה הוט טלקום חלק

⁴⁴ בשנים 2019-2018 נתון הרווח הנקי בקבוצת בזק מהווה אומדן מנוכה ירידת ערך של החברות הבנות.

מדואופול בשוק תשתיות התקשורת הנייחות, והיא מחזיקה בתשתית ניחת עצמאית הנגישה ליותר מ-90% ממשקי הבית. נתח השוק של הוט טלקום באספקת שירות הגישה רחבת הפס לאינטרנט למשקי הבית ולעסקים הקטנים נאמד בכ-30% מהמנויים בשוק זה.⁴⁵ מעמד זה מאפשר לקבוצת הוט יתרונות תחרותיים רבים, לרבות גישה רחבת היקף למנויים ויכולת למנף את כוחה ולהשפיע על שווקי תקשורת נוספים.

בהתייחס למעמדה של קבוצת הוט בשוק התקשורת, ואף בשקלול הוראות ההפרדה המבנית החלות עליה, קבוצת הוט נהנית מיתרון תחרותי ושיווקי משמעותי ביחס לקבוצת בזק בכל הנוגע לחבילות הכוללות שירותים שמספקים תאגידי שונים בקבוצה – ה"טריפל". תרומת הטריפל ליכולת החדירה של קבוצת הוט, ושימור נתחי השוק שלה לאורך השנים, בעיקר בתשתית הנייחות, מהווה דוגמא ליכולת המינוף של כוח שוק בשוק הטלוויזיה הרב-ערוצית אל עבר שווקים אחרים תחת משטר הפרדה מבנית חלש יותר בהשוואה למצב בו לא היה מתאפשר לקבוצת הוט לשווק את הטריפל.

כאמור לעיל, משהחל השוק הסיטונאי ברשת הוט טלקום לפעול, באמצע שנת 2018, התגלו בו קשיים מהותיים שהובילו לפגיעה בתחרות במתן שירותים על גבי רשת הוט טלקום, ושמקורם בהתנהלות קבוצת הוט. כך לדוגמא, לאחר שהמשרד קבע את תעריפי השירות הסיטונאיים, החלה קבוצת הוט לבצע הפחתה בתעריפים הקמעונאיים של שירותי האינטרנט שאותם היא משווקת לצרכן. ההפחתה הובילה לצמצום משמעותי של הפער בין התעריפים הקמעונאיים של הוט (התעריפים המשווקים לצרכן) לבין התעריפים הסיטונאיים שנקבעו להוט (התעריפים לספקי השירות המתחרים). פער כה מצומצם ואף שלילי בין תעריפים אלה המתקיים לאורך זמן מוביל לפגיעה בתכלית אסדרת השוק הסיטונאי, בתחרות ובספקי השירות המתחרים, ובטווח הארוך לפגיעה בצרכן עקב היעדר הצעות בנות תחרות. ואכן היקף מנויי השוק הסיטונאי ברשת הוט טלקום הוא נמוך מאוד.

אמנם, ובהתאם לניתוח רמות התחרות במגזרי הפעילות השונים בשוק התקשורת, כוחה של קבוצת הוט אינו שווה ערך לכוחה הדומיננטי של קבוצת בזק בשוק התקשורת. יתרונה התחרותי של קבוצת הוט נעוץ בהיותה בעלת תשתית ניחת עצמאית בהיקף גדול והיותה מונופול בתחום השידורים. אולם, המאפיינים הטכניים של התשתית, יחד עם העובדה שהחברה לא מחזיקה בתשתית פסיבית בהיקף משמעותי, מקטינים את כוחה של החברה ביחס לכוחה של חברת בזק ובפרט בפרישת רשת סיבים אופטיים, ועל כן צפוי כי כוחה היחסי בתחום התשתית הניחת ילך ויקטן.

עם זאת, לקבוצת הוט, כקבוצה בעלת תשתית ניחת בפרישה רחבה בשוק התקשורת הישראלי, יכולת השפעה מהותית על התפתחות התחרות. סביר כי היכולת הגבוהה של קבוצת הוט להערים קשיים על התפתחות התחרות תגדל עוד יותר אם יבוטלו כליל חובות ההפרדה המבנית, תגדיל את התמריצים לאפליה של חברות בעלות זיקה בקבוצה על פני המתחרות ותקטין את יכולות הרגולטור למנוע פגיעה בתחרות. בנוסף, עקב העיכוב המעשי בהתפתחות השוק הסיטונאי על גבי רשת הוט טלקום, ובעקבות הקשר בין התפתחות השוק הסיטונאי לבין ביטול הפרדה מבנית כפי שנקבע במסמך המדיניות ותואר לעיל, אין הצדקה לבטל את ההפרדה המבנית בעת הזו.

⁴⁵ על פי אומדן שביצע המשרד, בשוק זה מחזיקה הוט בנתח שוק דומה גם במנחי הכנסות.

6. חלופות עיקריות שנבחנו בצוות לחובות ההפרדה המבנית

6.1 שמירה על חובת ההפרדה המבנית הקיימת היום – עמדת משרד התקשורת

חברי הצוות סברו כי חובות ההפרדה המבנית החלות כיום אינן אופטימליות וסביר כי אילו היו נקבעות כיום, ההמלצה לא הייתה להחיל שוב במדויק את המנגנון הקיים. אולם לעמדתם של חברי הצוות במשרד התקשורת ביטול ההפרדה המבנית בעת הזו יביא לפגיעה בתחרות בשוק התקשורת וכתוצאה מכך לפגיעה בלתי-הפיכה בצרכני התקשורת.

חרף האמור לעיל לעניין האי-אופטימליות של חובות ההפרדה המבנית, משרד התקשורת סבור כי כללי ההפרדה המבנית המרכזיים החלים על קבוצות בזק והוט תרמו עד כה להתפתחות התחרות ומצמצמים את יכולתן של קבוצות בזק והוט למנף את כוח השוק שלהן ואת יתרונותיהן המבניים בשוק התשתית הנייחת אל עבר שוקי המשנה.

בנוסף, כל שינוי במודל של ההפרדה המבנית בעת הזו, ובוודאי שינויים עמוקים ומשמעותיים, מחויב להיות מלווה באסדרה כוללת היורדת לפרטים הקטנים, השקעת משאבים רבים ומעורבות ותשומות גבוהות ממשרדי ממשלה נוספים. כמו כן, רמות ההפרדה המבנית הגבוהות מהפרדה פונקציונאלית הקיימות בעולם, כפי שתואר לעיל, מעלות חששות בנוגע לתמריצים להשקעה ברשתות תקשורת מתקדמות, ולא מצאנו כי קיים מודל המהווה Best Practice.

לפיכך, לעמדת חברי הצוות במשרד התקשורת לא נכון בעת הזו להמליץ על אסדרה חדשה שהשלכותיה על רמת התחרות כה גדולות ובפרט בטרם יש אחידות דעים בין גורמי הממשלה על האסדרה הנכונה. לעמדת חברי הצוות במשרד התקשורת ביטול ההפרדה המבנית בעת הזו יוביל לפגיעה קשה בתחרות בתחום התקשורת, וכתוצאה מכך לפגיעה בצרכני התקשורת.

לעמדת משרד התקשורת נכון יהיה לבחון קביעת תנאים תחרותיים שבהתקיימם ניתן יהיה לשקול בחיוב שינויים בחובות ההפרדה המבנית או את הסרתן ובכך להעניק ודאות לקבוצות בזק והוט ולשוק התקשורת בכלל. לעמדת המשרד, נדרש לקבוע, בין היתר, תנאים תחרותיים לגבי כוחן של בעלי התשתית במקטע התשתית הנייחת; לגבי כוחן של קבוצות התקשורת של בזק והוט בכלל שוק התקשורת; ולגבי היקף התשתיות הנייחות העצמאיות שמחזיקות מתחרותיהן של קבוצות בזק והוט.

התקיימותם של תנאים תחרותיים כאמור תעיד על מצב תחרותי שונה מהיום בו היכולת שבידי קבוצות בזק והוט לעשות שימוש לרעה בכוחן הייחודי לאחר הסרת חובות ההפרדה המבנית תהיה נמוכה משמעותית. כלומר, בהתקיים תנאים מסוימים תפחת הדומיננטיות של בעלי התשתית הקיימת כיום כפי שתוארה בהרחבה במסמך זה, וניתן יהיה להסיר את ה-Remedy הקיים היום בדמות ההפרדה המבנית. זאת גם בהסתמך על הסקירה הבין-לאומית כפי שפורטה לעיל.

עוד נציין כי התנאים התחרותיים שיוחלו בחלופה זו על קבוצות בזק והוט יהיו דומים יחסית (אך לא זהים). לפיכך, ובהתאם למצב התחרותי כיום, קבוצת הוט קרובה יותר לעמידה בתנאים התחרותיים בהשוואה לקבוצת בזק. פתרון זה מייצר הבחנה בין הקבוצות בזק והוט על בסיס כוח השוק שלהן.

יחד עם זאת, רמת הוודאות שתינתן בקביעת תנאים כאמור לא תהייה מלאה שכן לעמדת משרד התקשורת לא נכון לכבול את ידי הרגולטור בעתיד, ועל כן עמידה בתנאים תאפשר את הבחינה המחודשת של ביטול חובות ההפרדה המבנית אך לא תבטיח את הביטול. זאת, שכן לא ניתן לדעת בוודאות ומראש שעמידה בתנאים אלה תספיק בנסיבות העתידיות, כגון ההתפתחות הטכנולוגית, התפתחות התחרות במגזרי הפעילות השונים בשוק התקשורת ועוד.

לצד זאת, לעמדת משרד התקשורת נדרש כיום במסגרת רפורמת השוק הסיטונאי להמשיך ולחזק את מרכיב האי-אפליה באספקת השירותים הסיטונאיים על ידי קבוצות בזק והוט על מנת לשמר את רמת התחרות בשוק. כך לדוגמא, החשיבות של אסדרה בדמות הפרדה חשבונאית וצמצום מרווחים מהותית למניעת אי-אפליה במחיר ולכלל הפחות תידרש יצירת KPIs על מנת לצמצם אפליה שאינה במחיר.

6.2 הפרדת הפעילות הקמעונאית מהפעילות הסיטונאית – עמדת אגף תקציבים במשרד האוצר

כפי שנכתב בפרק הסוקר את סוגי ההפרדות המבניות ברחבי העולם, ההפרדה בישראל היא ייחודית ומהותה הפרדה תאגידי בין בזק מפ"א לבין החברות הבנות וזאת במובחן מהשאלה איזה סוג שירותים כל חברה מספקת. בעוד שיתכן ובעבר ההפרדה הקיימת שירתה את מטרתה הרי שהיום לאחר רפורמת השוק הסיטונאי נראה כי ההפרדה הקיימת אינה מונעת מבזק מפ"א להשתמש בכוח השוק שבידיה ואינה מסייעת לתחרות בשוק.

הוראות ההפרדה המבנית נועדו להבטיח שקבוצת בזק לא תשתמש בכוחה כמונופול בשוק התשתית כדי לחסום תחרות במקטעים אחרים בשוק התקשורת. בעבר התנהל שוק התקשורת בצורה של כמה שווקים נפרדים: תשתית נייחת, שירותי סלולר, טלוויזיה רב-ערוצית, שירותי חיבור לאינטרנט ("ISP") ושירותי בינלאומיות. בראשית ההתפתחות של שווקים אלו, עלה חשש מצד הרגולטור כי חברת בזק תשתמש בכוחה כמונופול בתחום הטלפוניה והאינטרנט בכדי למנוע התפתחות של תחרות במוצרים נוספים. בכדי למנוע מהחברה לערב בין הפעילויות, דרש הרגולטור מקבוצת בזק כי שירותים חדשים ישווקו באמצעות חברות נפרדות. בעקבות שינויים רגולטוריים וטכנולוגיים התפתחה תחרות בענפי השירותים השונים כך שחברות הבנות פועלות כיום בסביבה תחרותית. יחד עם זאת, חברת האם, בזק מפ"א נותרה מונופול במקטע שירותי התשתית הנייחת.

בכדי להאיץ את התחרות בשוק קידמו משרד התקשורת ומשרד האוצר שוק סיטונאי על גבי התשתית. רפורמת השוק הסיטונאי חייבה את בזק מפ"א למכור את התשתית בצורה סיטונאית למתחרותיה. חובת המכירה הסיטונאית חלה על התשתית האקטיבית של בזק מפ"א, שבאמצעותה מוכרות המתחרות שירותי אינטרנט, טלוויזיה וטלפוניה. כמו כן, חברת בזק מפ"א מחויבת לאפשר פרישה של סיבים אופטיים על ידי המתחרות בקנים שברשותה.

חובת המכירה הסיטונאית יצרה ניגוד עניינים מובנה בתוך חברת בזק מפ"א. מחד, החברה מספקת שירותים סיטונאיים למתחרותיה, מאידך ובמקביל בזק מפ"א מתחרה עמן במקטעים קמעונאיים. בנוסף, לבזק מפ"א יש יתרון משמעותי על כלל השחקנים בשוק בהיותה החברה היחידה המחזיקה בתשתית פסיבית ואקטיבית בכל רחבי מדינת ישראל. נוכח מעמדה זה של בזק מפ"א ועל אף רפורמת השוק הסיטונאי, לקבוצת בזק יש תמריצים גדולים לפגוע במתחרותיה כדי לשמר את

מעמדה כבעלת תשתית יחידה בשוק. ולכן היא עשויה לנקוט בצעדים כגון: מניעת גישה לתשתית הפסיבית שבבעלותה על מנת לא לאפשר להן לפרוש סיבים, אפליה בתיקון תקלות וכיוצ"ב ועוד.

מעבר לפעילות אקטיבית לחסימת התחרות, נהנית בזק מפ"א ממספר יתרונות מובנים על מתחרותיה. לבזק מפ"א יש נגישות מלאה לרוב הלקוחות בשוק. הנתונים המלאים של כל לקוח והרגלי השימוש שלו עומדים לרשותה בין אם מדובר בלקוחותיה הקמעונאיים ובין אם מדובר בלקוחות של מתחרותיה. המידע הזה מקנה לה יתרון ביכולת לפנות לצרכנים והתאמת הצעות הערך. בנוסף, החברה עומדת בקשר ישיר לצורך מתן שירותים טכניים לכלל הלקוחות. כך, יכולה חברת בזק מפ"א לנצל את המעמד הסיטונאי במטרה לצבור נתחי שוק על חשבון המתחרות. היעדר ההפרדה בתוך החברה מאפשר לה להעניק רמות שירות משתנות לכל לקוח וליצור אפליה בין סוגי הלקוחות בהתאם להעדפותיה. גם במחיר השירות בזק מפ"א יכולה להעדיף את לקוחותיה הישירים ולהציע להם מחירים נמוכים שלא יאפשרו למתחרותיה להציע הצעות ערך תחרותיות.⁴⁶

חובות ההפרדה המבנית הנוכחיות אינן נותנות מענה לחששות בדבר היתרונות התחרותיים של בזק מפ"א. יתרה מכך, הם מייצרות נטל עודף על הצרכנים מבלי שההפרדה מטפלת בבעיות המבניות שנוצרו בשוק. המצב הנוכחי מקשה על הלקוח בהיבטים של שירות ובהיבטים של מחיר. הנטל הצרכני העודף מוצדק רק במידה וההפרדה המבנית מממשת את תכליות הרגולציה.

חיוב של קבוצת בזק להפריד את הפעילות הקמעונאית שלה מהסיטונאית תהפוך את מגרש המשחקים למאוזן יותר. היא תאפשר לקבוצת בזק לשווק את כל מוצריה במשותף תוך הגבלת השימוש ביתרונות המונופוליסטיים של בזק מפ"א ביחס ללקוחות הקצה. מודל זה יצמצם למינימום את החשש מהעברת מידע אודות לקוחות של מתחרים, הנצבר בקבוצת בזק אגב פעילות סיטונאית, למקטעים קמעונאיים. בנוסף הוא יאפשר פיקוח ושקיפות על רמת השירות שמעניקה החברה ללקוחותיה. לעמדתנו, מודל הפרדה בין המקטע הסיטונאי לבין המקטע הקמעונאי, יטפל באופן היסודי והיעיל ביותר בחששות העיקריים בשוק התקשורת. הגם שמודל זה לא יטפל בתמריצים של קבוצת בזק לפגוע בתחרות, הוא יקשה עליה לנקוט בצעדים מפלים ויאפשר פיקוח משופר, ביחס למצב הקיים.

6.3 הפרדת בעלות בין התשתית הפסיבית ליתר הפעילות – עמדת רשות התחרות

עמדתה העקרונית של רשות התחרות ("הרשות") היא שלהפרדה המבנית במתכונתה הקיימת אין ערך תחרותי. על אף שההפרדה הקיימת היום בקבוצת בזק מכונה הפרדה מבנית, הרי שבפועל מדובר בהפרדה תאגידית בין חברה אם לחברות בנות. בדיני התחרות ההסתכלות על חברות אם וחברות בנות היא כאל יישות כלכלית אחת, כך לדוגמא סעיף 5(3) לחוק התחרות הכלכלית, תשמ"ח-1998 ("חוק התחרות") קובע כי הסדר שהצדדים לו הם חברה וחברת בת שלה אינו מוגדר כהסדר כובל. הדבר נכון לא רק בהיבט המשפטי, אלא גם בהיבט המהותי – כלכלי.

ההפרדה הקיימת כיום בקבוצת בזק אינה מטפלת בבעיה המהותית הנגזרת ממבנה קבוצת בזק והיא שליטת קבוצת בזק בתשתיות הפסיביות מחד ובאספקת שירותי תקשורת מאידך. הרשות סבורה כי יש מקום לחייב את בזק מפ"א למכור את התשתית הפסיבית שבבעלותה לגוף שאינו בעל

⁴⁶ למיטב ידיעתנו, עד היום לא נקטה בזק באסטרטגיה של מחירי הפסד לבלימת מתחרותיה אבל זהו יתרון מובנה בהיעדר הפרדה.

זיקה לקבוצת בזק ושאינו מתחרה במתן שירותי תקשורת וזאת כדי למנוע פגיעה משמעותית בתחרות בענף התקשורת ובציבור. עם זאת, הרשות מכירה בכך כי בהפרדה המבנית גלומים יתרונות רגולטוריים ומשכך אין היא סבורה כי יש לבטל את ההפרדה המבנית באופן מיידי.

מקטעי הפעילות בענף התקשורת

ככלל, ניתן לחלק את ענף התקשורת לשלושה מקטעי פעילות: תשתית פסיבית, תשתית אקטיבית ושירותי תקשורת.

תשתית תקשורת פסיבית היא תשתית פיזית אשר משמשת להעברת כבלי תקשורת. התשתית הפיזית כוללת צינורות, עמודים, קופסאות ורכיבים נוספים בהם עוברת רשת התקשורת האקטיבית. התשתית מאפשרת הגנה על כבלי התקשורת תוך מתן אפשרות גישה לכבלי התקשורת לאחר התקנתם וזאת לצורך ביצוע תיקונים, התקנות נוספות, שדרוגים ועוד.

חשיבותה של התשתית הפסיבית היא בכך שהיא האמצעי לפרישת תשתית אקטיבית המגיעה עד בית הלקוח.

תשתית אקטיבית היא תשתית תקשורת קווית המאפשרת העברת קול, תמונה ונתונים באופן דו-כיווני באמצעות כבלי רשת. רשת תקשורת קווית מורכבת ממכלול מערכות באמצעותן מנהל מפעיל הרשת את סוג ואיכות השירותים שמספקת הרשת למנוייה, מכבלי רשת (לרוב סיבים) ומתקני תשתית אשר מאפשרים העברת תקשורת נתונים מליבת הרשת אל המקטע המחבר את בתי המגורים ומתקנים שונים להעברת אותות תקשורת וקליטתם, כגון כבלי רשת (נחושת, כבלים קואקסיאליים או סיבים אופטיים) וציוד אקטיבי.

שירותי תקשורת הם מגוון של שירותים הניתנים ללקוח על בסיס תשתית התקשורת, דוגמת טלוויזיה, תשתית לאינטרנט וטלפוניה. לצורך אספקת שירותי תקשורת יש לחבר את בית הלקוח לרשת תקשורת קווית (תשתית אקטיבית), על גביה מועברים השירותים השונים.

כלומר, התשתית האקטיבית היא הבסיס לאספקת שירותי התקשורת והתשתית הפסיבית היא אבן היסוד להנחת התשתית האקטיבית.

מהאמור לעיל עולה כי **הבסיס לתחרות בתחום שירותי התקשורת הוא תשתית פסיבית נגישה שמאפשרת למגוון גופים להניח ולתחזק תשתית אקטיבית באופן נאות על מנת שיוכלו לספק ללקוחות שירותי תקשורת מיטביים וחדשניים.**

התשתית הפסיבית בישראל

בזק מפ"א היא החברה היחידה לה תשתית פסיבית עצמאית שמגיעה כמעט לכל בתי האב בישראל. חלק ניכר מהתשתית של בזק מפ"א נפרשה עוד בהיותה חלק ממשדד התקשורת ובהמשך כחברה ממשלתית ויחידה בשוק, עד 1994. לחברת הוט טלקום אין פרישה מלאה של התשתית הפסיבית בישראל, כאשר בעשרות ישובים היא עושה שימוש משמעותי בתשתית הפסיבית של חברת בזק מפ"א. בנוסף, תשתית הוט טלקום לא מגיעה כלל ליותר ממאתיים ישובים במדינת ישראל ובישובים אלו התשתית הנייחת היחידה היא של בזק מפ"א.

הקמת תשתית תקשורת פסיבית לכל הפחות במקומות שהבנייה בהם הסתיימה אינה עניין פשוט כלל וכלל, ואף במקומות מסוימים היא בלתי אפשרית. ישנם שלושה חסמים משמעותיים לפרישת

תשתית פסיבית עצמאית: עלות הנחת התשתית, משך הזמן הנדרש לחפירה והצורך בהוצאת היתרים לחפירה. חסמים נוספים אשר רלוונטיים להקמת תשתית תקשורת פסיבית בחיבור בין הרחוב לבניין כוללים התנגדות ועדי בתים לחפירה בשטח הבניין או ברחוב הסמוך לבניין, מטעמים אסתטיים, הפרעה לדיירי הבניין ועוד.

החסמים לכניסה להקמת רשת תקשורת עצמאית המאפשרת תחרות ברמה הגבוהה ביותר והרחבת הפעילות בו בהיעדר תשתית פסיבית גבוהים עד מאוד. הצורך בהקמת תשתית פסיבית עצמאית עלולה לפגוע בתמריץ חברות להיכנס לפרויקט של פרישת רשת תקשורת קווית או להרחיבו ובהתאם לפגוע בשירותי התקשורת המוצעים לצרכן. למעשה בפועל אין היתכנות מעשית להקמת תשתית פסיבית נוספת ברחבי מדינת ישראל.

בעקבות המלצות ועדות קרול, גרונאו וחייק ולאור רמת התחרות הנמוכה בתחום התקשורת הקווית, החליט בשנת 2012 שר התקשורת על שורה של צעדים להגברת התחרות בתחום התקשורת הקווית. ראשית, הוחלט לאפשר למתחרים לרכוש שירותי רשת מבעל תשתית ולמכור אותם הלאה ללקוחות הסופיים (באמצעות תיק השירות הסיטונאי – BSA וטלפוניה) ושנית, להקטין את חסמי הכניסה וההתרחבות למתחרים המעוניינים לפרוש רשת תקשורת עצמאית (באמצעות תיק שירות תשתיות פסיביות).

שימוש בתשתית פסיבית של אחר לצורך פרישת רשת תקשורת קווית עצמאית, נועדה להפחית את החסמים בפרישת רשת קווית. פרישת הרשת מאפשרת למתחרות של קבוצת בזק לבדל את מאפייני רשת התקשורת שלהן וכתוצאה גם את המוצר שהן מציעות ללקוח על גביה, לדוגמה בהצעת מהירות גלישה גבוהה משמעותית על ידי שימוש ברשת סיבים אופטיים. בכך, תיק השירות מאפשר רמה גבוהה יותר של תחרות בין החברות על ליבם של הצרכנים - הן על איכות השירותים והן על מחירים.

היתרון בהפרדת הבעלות בתשתית הפסיבית של בזק מפ"א

המלצת הרשות היא כי בזק מפ"א תמכור את הבעלות בתשתית הפסיבית לגוף שאינו שחקן בתחום שירותי התקשורת בישראל. בשעה שגוף בלתי תלוי מחזיק בבעלות על התשתית הפסיבית האינטרס שלו יהיה למכור לכמה שיותר גופים את אפשרות השימוש בתשתית ויאפשר לחברות השירותים להיות עצמאיות ולא להסתמך על המתחרה הישיר שלהן ולנתק למעשה את התלות שיש לספק השירותים בבזק מפ"א. כפי שנראה בהמשך מצב בו בזק מפ"א מחזיקה בתשתית הפסיבית ועל אף שהיא מחויבת לאפשר למתחרותיה שימוש ברשת זו עלולה לגרום לפגיעה בהתפתחות התחרות ולהביא לרמת שירותים נמוכה ללקוחות. תלות זו אינה תחומה בזמן וגם לאחר שספק השירותים השחיל סיב אופטי על גבי התשתית הפסיבית של בזק מפ"א הוא עדיין תלוי בבזק מפ"א לצורך גישה לתשתית הפסיבית במקרים בהם הדבר נדרש כמו בעת טיפול בתקלות וכיוצ"ב. בנוסף, במידה שטכנולוגיה עתידית שתחליף בבוא העת את הסיבים האופטיים תדרוש שימוש בתשתית הפסיבית של בזק מפ"א, אנו עלולים להימצא במצב בו לבזק מפ"א יש אינטרס ויכולת למנוע או לעכב באופן משמעותי את מתחרותיה מלהשתמש בתשתית הפסיבית שבבעלותה.

השליטה של קבוצת בזק בתשתית הפסיבית מקנה לה יכולת לפגוע בגישה של יתר חברות התקשורת לתשתית זו או למצער להקשות על גישה זו. לבזק מפ"א קיים תמריץ ברור לפגוע או להקשות על גישה של חברות תקשורת אחרות, וזאת לאור מבנה החברה. העובדה שקבוצת בזק פועלת בתחום

שירותי התקשורת בנוסף לתחום שירותי התשתית מקנה לה תמריץ משמעותי להקשות על ספקיות שירותי התקשורת אשר מתחרות בה. ברור כי מצב זה בו בזק מפ"א צריכה לאפשר גישה לתשתית שלה, כאשר המשמעות של מתן גישה כאמור היא פגיעה ישירה בהכנסותיה, מייצרת לבזק מפ"א תמריץ עז להקשות ולהימנע ממתן גישה שכזאת.

מבדיקה שהתבצעה ברשות התחרות עלה כי בזק מפ"א השתמשה בבעלותה בתשתית תקשורת פסיבית יחידה הפרושה בכל שטחי המדינה על מנת לפגוע במתחרותיה וזאת תוך שימוש בפרקטיקות אנטי-תחרותיות שמטרתן למנוע ולעכב מהמתחרים את פרישת הסיבים העצמאית שלהם.⁴⁷

במהלך השנים משרד התקשורת מוציא מעת לעת הנחיות שמטרתן לסכל פרקטיקות מעין אלה של בזק מפ"א ולהסיר את החסמים לפרישה. אולם למעשה אנו נמצאים במעין משחק של "חתול ועכבר" בו לבזק מפ"א ישנו יתרון תמידי על פני המאסדר. הלכה למעשה פרקטיקות שונות בהן נקטה בזק מפ"א עיכבו את פרישת הסיבים בישראל ועלויות היו לפגוע הן בחברות השירותים והן בצרכן הישראלי אשר סובל מרמת שירות נמוכה יותר וממחירים גבוהים יותר. גם אם נחשוב שהחסמים הוסרו ולחברות השירותים ישנה אפשרות לפרוש סיבים אופטיים ללא בעיות מצידה של בזק מפ"א, הרי יש לזכור כי לבזק מפ"א נותר כוח בידיה מעצם שליטתה בתשתיות הפסיביות ובשילוב התמריצים שלה כאמור, בכוחה לשנות את עמדתה ולהחליט למנוע מהחברות להמשיך ולפרוש סיבים. קבוצת בזק מודעת לכך כי היא מסתכנת בהפרת החוק וחשופה לעיצומים של משרד התקשורת ושל רשות התחרות אולם אם תחליט קבוצת בזק כי הדבר משתלם לה כלכלית היא יכולה לנקוט בפרקטיקות שכאלה. יתרה מכך, בשעה שהתשתית הפסיבית נמצאת בידיה, לבזק מפ"א עומדת היכולת לפגוע בשחקניות המתחרות בה בתחום השירותים גם לאחר שאלה הפעילו את רשת הסיבים שלהן. כך למשל, בשעת תקלה בסיב אופטי של חברת תקשורת, בזק מפ"א עלולה למנוע ממנה גישה לתשתית הפסיבית או למנוע מחברת התקשורת לתקן את התקלה. ברי לכל, כי חברת שירותים שבמשך שעות או ימים לא מסוגלת לתקן תקלה שגורמת בעיות למנוייה, עלולה לאבד בשל כך את אמינותה בשוק התקשורת ולהסתכן באיבוד מנויים רבים ובפגיעה תדמיתית קשה. משכך, גם בעובדה שחברות שירותים כבר פרשו סיבים במקומות שונים אין בכדי לעמעם את הפגיעה התחרותית שעלולה להיגרם כתוצאה מבעלות קבוצת בזק בתשתית הפסיבית.

הפתרון המוצע - הפרדת בעלות על התשתית הפסיבית

משכך נראה כי כדי להתמודד עם הבעיה המבנית המהותית בשוק התקשורת קיים צורך בהפרדה מבנית במסגרתה תמכור בזק מפ"א את התשתית הפסיבית שבבעלותה לגורם שאינו קשור לחברות השירותים בשוק התקשורת תוך יצירת מערך אסדרתי למניעת ניצול כוח השוק של חברת התשתית הפסיבית החדשה. הפרדה מסוג זה תפסיק את התלות של חברות התקשורת המתחרות בקבוצת בזק ותמנע מקבוצת בזק את האפשרות לפגוע בתחרות בשוקי ההמשך. כפי שהוסבר לעיל אין אפשרות מעשית לחפירת תשתית פסיבית בהיקפים נרחבים ברחבי מדינת ישראל ובשל כך היתרון המשמעותי של קבוצת בזק הופך לקריטי. הפרדת בעלות במקטע זה יכולה לעקר את התמריץ של

⁴⁷ להרחבה בעניין ניתן לראות בקביעה בדבר ניצול מעמד לרעה בניגוד להוראות סעיף 29א לחוק התחרות הכלכלית, תשמ"ח-1988 ודרישת תשלום לפי הוראות סעיף 50 לחוק - בזק החברה הישראלית לתקשורת בע"מ ונושא משרה בה מיום 4.9.19.

קבוצת בזק לפגוע במתחרותיה ולמנוע או לעכב אותן מלעשות שימוש בתשתית זו אשר מהווה חולייה קריטית בשרשרת אספקת שירותי התקשורת. כל פתרון אחר אינו מונע באופן מוחלט את האפשרות לפגוע בחברות השירותים ולמעשה מותיר את הבחירה האם לפגוע או לא בידי קבוצת בזק.

7. המלצות הצוות

כפי שתואר במסמך, ההפרדה המבנית מורכבת ממגוון של כללים אשר יוצרים מגבלות המקשות על שיתוף פעולה בין גופים שונים. מגבלות ההפרדה המבנית אינן מקשה אחת, וההחלטה בסוגיה זו אינה בינארית – לבטל או להשאיר את הכללים כולם. ניתן לבטל את כל כללי ההפרדה המבנית הקיימים, לבטל את חלקם, לשנות את חלקם, לחזק כללים מסוימים, וגם להוסיף כללים חדשים. דיוני הצוות התמקדו בכללי ההפרדה המבנית הקיימים המרכזיים ביותר – ההפרדה בין בזק מפ"א לחברות הבנות, וההפרדה בין הוט שידורים והוט טלקום בינן לבין עצמן ובינן לבין הוט-נט והוט מובייל. בהתאם לכך מפורטות ההמלצות להלן.

7.1 המלצות בנוגע לחובות ההפרדה המבנית בקבוצת בזק

הצוות והמשקיפים מצאו כי לא בשלה העת לביטול מוחלט של ההפרדה המבנית בקבוצת בזק, שכן לקבוצת בזק כוח שוק משמעותי ודומיננטיות בשוק התקשורת, וכי ביטול ההפרדה המבנית כעת עלול להביא להגדלת כוחה של קבוצת בזק ולפגיעה במתחרותיה.

ההפרדה המבנית במתכונתה בישראל נועדה לצמצם את היכולת של בזק מפ"א למנף את כוח השוק שלה משירותי התשתית הנייחת, שנובע בין היתר מהמידע על לקוחות בכלל ועל לקוחות סיטונאיים בפרט, לחיזוק האחיזה שלה בתתי-השווקים בהם פועלות חברות הבנות, ובהם כוחה של קבוצת בזק קטן יותר.

לעמדת חברי הצוות במשרד התקשורת ביטול ההפרדה המבנית בעת הזו יוביל לפגיעה קשה בתחרות בתחום התקשורת, וכתוצאה מכך לפגיעה בצרכני התקשורת. לעמדת המשקיפים מבנה ההפרדה המבנית הנוכחי אינו משרת את מטרותיה התחרותיות של ההפרדה ואינו מטפל בבעיות התחרותיות בשוק ולכן אין להשאירו במבנה הנוכחי, אלא לקדם חלופות אחרות כגון הפרדה בין פעילות סיטונאית לבין פעילות קמעונאית או הפרדת בעלות בין התשתית הפסיבית לבין יתר הפעילות בקבוצה.

על אף שעמדת הצוות באשר לביטול ההפרדה המבנית בקבוצת בזק היא שלילית כאמור, הצוות מצא במהלך עבודתו כי ניתן לעשות שינויים מסוימים באסדרה הכוללת שישפיעו על ההפרדה המבנית, תוך שימת לב זהירה לשינויים בכוח השוק של קבוצת בזק כתוצאה מכך. כך למשל:

1. הצוות ממליץ לשר התקשורת לבחון שינוי בהפרדה הקיימת בין שירות התשתית לשירות ה-ISP;
2. במקביל לעבודת הצוות קידם משרד התקשורת שינוי גורף באופן הפעלת הבאנדל ההפוך בקבוצת בזק;

3. משרד התקשורת אינו מתנגד בשנתיים האחרונות למהלכים של קבוצת בזק המצמצמים את ההפרדה הקיימת בין החברות הבנות, ומוכן לשקול צעדים נוספים להעמקת מיזוג פעילות החברות הבנות.

7.2 המלצות בנוגע לחובות ההפרדה המבנית בקבוצת הוט

כפי שתואר, לקבוצת הוט מעמד דומיננטי בשוק התקשורת המקנה לה יתרונות תחרותיים לא מעטים. פרט להיותה של הוט מערכות מונופול בשוק הטלוויזיה הרב-ערוצית, מהווה הוט טלקום חלק מדואופול בשוק תשתיות התקשורת הנייחות, המחזיקה בתשתית נייחת עצמאית הנגישה לכ- 90% ממשקי הבית. נתח השוק של הוט באספקת שירותי הגישה רחבת הפס לאינטרנט למשקי הבית ולעסקים הקטנים נאמד בכ-30% מהמנויים בשוק זה. מעמד זה מאפשר להוט יתרונות תחרותיים רבים, לרבות גישה רחבת היקף למנויים ויכולת למנף את כוחה ולהשפיע על שווקי תקשורת נוספים. לפיכך, **הצוות סבור כי לא בשלה העת לביטול ההפרדה המבנית בקבוצת הוט.**

עם זאת, הצוות סבור כי כוחה של קבוצת הוט אינו שווה ערך לכוחה הדומיננטי של קבוצת בזק בשוק התקשורת. יתרונה התחרותי של קבוצת הוט נעוץ בהיותה בעלת תשתית נייחת עצמאית בהיקף גדול והיותה מונופול בתחום השידורים. עם זאת, המאפיינים הטכניים של התשתית, יחד עם העובדה שהחברה לא מחזיקה בתשתית פסיבית בהיקף משמעותי, מקטינים את כוחה של החברה ביחס לכוחה של חברת בזק ובפרט בפרישת רשת סיבים אופטיים.

יחד עם זאת, לאור האמור, ובהמשך להמלצות בנוגע לקבוצת בזק, הצוות מצא במהלך עבודתו כי ניתן לעשות שינויים מסוימים באסדרה שיביאו לשינוי חלק ממגבלות ההפרדה המבנית בקבוצת הוט. כך למשל:

1. הצוות ממליץ לשר התקשורת לבחון שינוי בהפרדה הקיימת בין שירות התשתית לשירות ה-ISP;
2. במקביל לעבודת הצוות מקדם משרד התקשורת הפעלת באנדל הפוך בקבוצת הוט, כתלות בהתפתחות השוק הסיטונאי על גבי רשת הוט טלקום;
3. תיקון רישיונות קבוצת הוט כך שיתאפשר להוט שידורים ו/או הוט טלקום להגיש בקשה לשיווק סל שירותים משותף עם מגזרי פעילות הסלולר והשיחות הבינלאומיות.

7.3 המשך הבחינה

הצוות מצא כי למודלים חלופיים של הפרדה בין פעילות סיטונאית לבין פעילות קמעונאית או הפרדת בעלות בין התשתית הפסיבית לבין יתר הפעילות בקבוצה יתרונות מסוימים ביחס למודל ההפרדה המבנית הנוהג כיום בקבוצות בזק והוט, אולם לא התגבשה הסכמה רחבה להחלתם. בין היתר, התגלעו מחלוקות באשר לעלות והתועלת של מודלים אלו והמשקל שיש לתת ליתרונות והחסרונות של כל אחד מהם, למשאבים הנדרשים ליישום ולשלביות היישום. **הצוות ממליץ להעמיק ולבחון את מגוון החלופות, כחלק מעבודת המטה השוטפת של המשרד או בכל אופן אחר שעליו יחליט שר התקשורת.**

נספח א'

טלפון : 02-6706310
פקס : 02-6240321
סימוכין : 5000-1020-2020-029322
תאריך עברי : כ"ט בשבט תש"פ
תאריך לועזי : 24 בפברואר 2020

לכבוד:
מר גדעון שטרית
מר איתן כסיף
ד"ר עופר רז דרור
גב' אתי שמואלי
עו"ד איה בן פורת
מר עמי גילה
מר רן אורנבך - רכז הצוות

הנדון : כתב מינוי צוות בין אגפי לנושא בחינת עדכון חובת ההפרדה המבנית בקבוצות בזק והוט

הנני ממנה אתכם כחברים בצוות בין אגפי בראשותי בנושא בחינת עדכון חובת ההפרדה - המבנית בקבוצות בזק והוט.

בהמשך, למסמך המדיניות של שר התקשורת דאז משה כחלון ממאי 2012 ובהתאמה לתמורות שחלו בשוק התקשורת, הצוות יבחן את החלופות והגדרת המדדים לטובת עדכון חובת ההפרדה המבנית, בין היתר לפי החברות הבנות, לוחות זמנים לביצוע ותנאים בכל אחד מרמות ההפרדה: תאגידית, תפעולית ושיווקית.

הצוות יתכנס אחת לשבועיים. הנוכחות בישיבות הינה חובה.

אני מאחל לכם הצלחה במילוי תפקידכם.

בברכה,

נתנאל (נתי) כהן
המנהל הכללי

העתקים :

עו"ד דנה נויפלד, היועצת המשפטית



משרד התקשורת המנהל הכללי

כ"א סיון, תשע"ח
4 יוני, 2018

לכבוד
מר גדעון שטרית
מר איתן כסיף
ד"ר עופר רז-דרור
גב' אתי שמואלי
עו"ד רועי ברית
מר עמי גילה
מר רן אורנבך - רכז הצוות

הנדון : כתב מינוי צוות בין אגפי לנושא בחינת עדכון חובת ההפרדה המבנית בקבוצות בזק והוט

הנני ממנה אתכם כחברים בצוות בין - אגפי בראשותי בנושא בחינת עדכון חובת ההפרדה המבנית בקבוצות בזק והוט.

בהמשך, למסמך המדיניות של שר התקשורת דאז משה כחלון ממאי 2012 ובהתאמה לתמורות שחלו בשוק התקשורת, הצוות יבחן את החלופות והגדרת המדדים לטובת עדכון חובת ההפרדה המבנית, בין היתר לפי החברות הבנות, לוחות זמנים לביצוע ותנאים בכל אחד מרמות ההפרדה: תאגידית, תפעולית ושיווקית.

הצוות יתכנס אחת לשבועיים. הנוכחות בישיבות הינה חובה.

אני מאחל לכם הצלחה במילוי תפקידכם.


נתנאל (נתי) נהן
המנהל הכללי

העתקים:
עו"ד דנה נויפלד, היועצת המשפטית