

טלפון: 02-6706310
פקס: 02-6240321
סימוכין: 5000-3001-2020-000962
תאריך עברי: ט"ז בתשרי תשפ"א
תאריך לועזי: 04 באוקטובר 2020

לכבוד:
רשימת תפוצה
פרסום באתר האינטרנט של משרד התקשורת

שלום רב,

הנדון: שימוע לבחינת ההפרדה בין שירות תשתית רחבת-פס לבין שירות גישה לאינטרנט ("ISP")

לאחר עבודת מטה לבחינה של הנושא שבנדון צוות בין אגפי של משרד התקשורת ("המשרד"), בכוונת המשרד לפעול לביטול מסמך המדיניות "מדיניות רישוי שירותי אינטרנט" מיום 17.12.2000¹ והחלפתו בשורה של צעדי מדיניות, הכל כמפורט במסמך השימוע המצ"ב שכותרתו "מדיניות אספקת שירות גישה לאינטרנט – בחינת ההפרדה בין שירות תשתית רחבת-פס לבין שירות גישה לאינטרנט ("ISP")".

הנכם מתבקשים להעביר התייחסותכם, ככל שתחפצו בכך, עד ליום 22.10.2020, לכתובת policyplanning@moc.gov.il.

בברכה,
לירן אבישר בן חורין
המנהלת הכללית

מדיניות אספקת שירות גישה לאינטרנט – בחינת ההפרדה בין שירות תשתית רחבת-פס לבין שירות גישה לאינטרנט ("ISP")

מבוא

מזה כ-20 שנה ויותר מונהגת בישראל מדיניות רגולטורית שבמסגרתה לקוח המבקש להתחבר לאינטרנט הניח נדרש, ברוב המקרים, לרכוש שני שירותים שונים – שירות תשתית גישה רחבת פס ("תשתית") ושירות ספק גישה לאינטרנט ("ספק" או "ISP"). רק באמצעות רכישת שני שירותים משלימים אלה יכול המנוי להתחבר לאינטרנט. מדיניות זו נבעה בעיקרה מחשש מפני מונופולזציה של תחום האינטרנט המהיר מצד שני ספקי התשתית המהותיים, "בזק" החברה הישראלית לתקשורת בע"מ ("בזק") והוט טלקום ש.מ. ("הוט טלקום").

במרוצת השנים מאז קביעת ההפרדה נקבעו הסדרים שונים (כגון "בנדל" ו-"בנדל הפוך")² בדבר שיווק משותף של תשתית וספק, הן על מנת ליעל את תהליך ההצטרפות עבור מנויים חדשים, והן על מנת לאפשר לגורמים שונים (ספקי תשתית וספקי ISP כאחד) לספק למנויים חווית שירות אחודה.

מאז תחילת שנת 2015 עומדת למנוי המבקש להתחבר לאינטרנט אופציה נוספת, והיא רכישת שירותים מספק שירות אשר רוכש שירותים סיטונאיים מחברת בזק או הוט טלקום במסגרת "השוק הסיטונאי" והמציע שירות אינטרנט אחוד, וזאת במקום רכישת חבילה של שני שירותים מפוצלים (תשתית ו-ISP). כמו כן, בשנתיים האחרונות החלו ספקי שירות לפרוש תשתית עצמאית (לרוב סיבים אופטיים) תוך שימוש בתשתיות פסיביות קיימות, לרוב של חברת "בזק"³, וכך נפתחה בפני המנוי אפשרות נוספת לקבלת שירות אינטרנט אחוד (קרי, ללא אבחנה בין תשתית וספק) על גביהן. בנוסף, מאז 2014 מסופק אינטרנט מהיר על גבי סיבים אופטיים של חברת IBC במודל של "ספק ספקים" (הדומה לשוק סיטונאי) ובתצורה אחודה למנוי הסופי.

הצוות הבין-אגפי שבחן את ההפרדה המבנית⁴ ("הצוות") המליץ לשר התקשורת כי טרם בשלה העת לבטל את ההפרדה המבנית. עם זאת מצא הצוות במהלך עבודתו כי ניתן לעשות שינויים מסוימים באסדרה שיביאו לשינוי חלק ממגבלות ההפרדה המבנית, ובכללם בחינת שינוי בהפרדה הקיימת בין שירות התשתית לשירות ה-ISP (נדגיש כי יחד עם זאת הצוות המליץ שלא לבטל את ההפרדה המבנית בין בזק מפ"א לבזק בינלאומי). כמו כן בסעיף 12 להחלטת ממשלה מספר 371

² "בנדל" מתייחס למצב בו ספק שירות מוכר את השירותים באופן אחוד או אחוד-למחצה, ו"בנדל הפוך" למכירה כאמור מצד בעלי התשתית.

³ במקרים מועטים נעשה שימוש בתשתיות פסיביות של חברות אחרות.

⁴ https://www.gov.il/BlobFolder/reports/15072020/he/Team_report_Bezeq_and_Hot_groups_15072020.pdf

מיום 13 בספטמבר 2020 בנושא "מתן מענה נדרש במהלך מגפת הקורונה באמצעות קידום פרישה כלל ארצית של תשתיות תקשורת מתקדמות בישראל" נרשמה הודעתו של שר התקשורת לבחון את שינוי האסדרה בנושא בתוך 120 ימים מיום ההחלטה.

בהמשך לכל האמור, מסמך זה נועד לסקור את תצורת אספקת האינטרנט באופן מפוצל, את מקורותיו של הסדר ייחודי זה, ולבחון האם המשך קיומו מועיל לצרכני האינטרנט בישראל. בתום כ-20 שנים שבה מוחלת מדיניות זו ולאור שינויים מהותיים בשוקים שחלו מאז קביעתה הגיעה העת לבחון את המדיניות לעומק ולעדכנה בהתאם לצרכי השוק והמשתמשים.

מקורות ההסדר

האינטרנט המסחרי בישראל החל כשירות שניתן באמצעות חיוג טלפוני (dialup) באמצע שנות ה-90 עת החלו ספקי ISP קטנים לחבר סוללות של מודמים לרשת הטלפוניה של בזק ולהציע שירותי חיבור לאינטרנט בקצבים של עד כ-56 קילו-ביט לשנייה.⁵ בתצורה זו, צרכן שביקש להתחבר לאינטרנט היה מבצע שיחת טלפון (דרך רשת בזק) ובכך היה צורך שני שירותים – הן את שירותיו של ספק ה-ISP, והן דקות שיחה שסיפקה בזק.

בכך, נוצרה הלכה למעשה הפרדה בין מקטעי אספקת השירות – הלקוח רכש את שירות ה-ISP מספק הגישה, ורכש בנפרד את קו הטלפון ואת דקות השיחה מבזק, בעלת התשתית (במחיר מפוקח). בסוף שנת 2000, לקראת ההשקה של שירות האינטרנט המהיר בטכנולוגיית ADSL מצד בזק, היה חשש כי המעבר לאינטרנט מהיר יגרום לביטול התחרות שהתבססה בתחום האינטרנט בחיוג, ויביא למצב שבו רק בזק (שהייתה אז מונופול מוחלט בתחום) תוכל לספק את השירות.

לכן, פרסם שר התקשורת דאז מסמך "מדיניות רישוי שירותי אינטרנט"⁶ ("מסמך המדיניות") שבו נקבעו שורה של מגבלות רגולטוריות על בעלי הרישיונות, ובהן:

1. איסור על הגעה עצמאית של ספקי ISP ללקוחות קצה – אלא רק באמצעות בעלי רישיון מפ"א.
2. חובה לספק שירות גישה לאינטרנט לכל דורש – גישה שווה, שוויונית ושאינה מפלה, לפי העניין.
3. הפרדה חשבונאית או מבנית (לפי העניין) בין ספק ISP לבין בעל רישיון כללי (מפ"א או רט"ן).

⁵ על העשור הראשון של האינטרנט בטרם הפך לשירות מסחרי ניתן לקרוא במאמר של איגוד האינטרנט הישראלי: <https://www.isoc.org.il/internet-il/internet-in-israel-the-first-10-years>

⁶ https://www.gov.il/BlobFolder/policy/internet_policy_02/he/%D7%9E%D7%93%D7%99%D7%A0%D7%99%D7%95%D7%AA%20%D7%A8%D7%99%D7%A9%D7%95%D7%99%20%D7%A9%D7%99%D7%A8%D7%95%D7%AA%D7%99%20%D7%90%D7%99%D7%A0%D7%98%D7%A8%D7%A0%D7%98.pdf

בכך עוגנה החובה להמשיך ולהפריד בין שירות התשתית לבין שירות ה-ISP גם בעידן של אינטרנט מהיר נייח (ולמים גם אינטרנט ברט"ן), אף כי ההפרדה כבר לא הייתה מחויבת מבחינה טכנולוגית כפי שהייתה בעידן האינטרנט בחיגו.

מסמך המדיניות החיל חובה לקיים הפרדה **מבנית** בין גוף מונופוליסטי (לרבות מונופול בתשתית גישה ובשידורים רב-ערוציים בתשלום) ובין ספק ISP. חובה זו הביאה לאיסור על מכירת שירות תשתית נייחת ושירות ISP בחבילה ("בנדל") שכן חברת בזק הייתה החברה היחידה בעלת תשתית גישה והיא הוכרה כבעלת מונופולין.

נזכיר כי בעת קביעת המדיניות העלות הכרוכה באספקת שירות ה-ISP הייתה גבוהה, והסתכמה בכ-50% מסך העלות עבור שני המקטעים. זאת, הן בשל העלות הגבוהה של קיבולת בינ"ל ופנים-ארצית, והן בשל העלות הגבוהה של מערך השרתים והנתבים הנדרש.

בין בעל תשתית שאינו בעל מונופולין (לדוגמה, בעל רישיון רט"ן) ובין ספק ISP התקיימה חובה להפרדה **חשבונאית** בלבד, ועל כן כשהחל להתפתח שירות גישה לאינטרנט ברט"ן ניתן היה לספק את השירות בתצורה אחודה למנויים, אף אם מאחורי הקלעים ספק הרט"ן רכש שירותי גישה לאינטרנט מספק ה-ISP. עם רכישתם של ספקי ISP מהותיים על ידי חברות רט"ן (נטוויזין על ידי סלקום ו-012 קווי זהב על ידי פרטנר) הסדר זה הפך להסדר פנים-חשבונאי בתוך קבוצות תקשורת.

בשנת 2003 החלה הוט טלקום, תאגיד שהוקם כחלק ממיזוג חברות הכבלים האזוריות לכדי חברת הוט טלקום הכלל-ארצית, לספק שירות תשתית רחבת-פס, ובהתאם למסמך המדיניות מודל ההפרדה בין תשתית ל-ISP הוחל גם עליה (שכן חברת הוט מערכות היא מונופול מוכרז בתחום השידורים). בהקשר זה נציין כי בעוד שחברת בזק בינלאומי, שהיא חלק מקבוצת בזק, מספקת שירותי ISP מימים ימימה לא הוקם ספק אינטרנט (HOT NET) בקבוצת הוט עד שנת 2010.

ההסדר בפועל – יתרונות וחסרונות

הסדר ייחודי זה, שאין לו אח ורע בעולם, הביא תועלת רבה למשתמשי האינטרנט בישראל בכך שהביא למצב שבו מתקיימים שני שווקים (שוק תשתית ושוק ISP) מקום שבהיעדר רגולציה היה מתקיים רק שוק אחד (שהתאפיין בעת קביעת ההסדר במבנה מונופוליסטי, ובהמשך במבנה דואופוליסטי). כך נוצרה תחרות במקטע ה-ISP - בעיקר תחרות מחירים אך גם מידה מסוימת של תחרות מבוססת איכות ומגוון. בנוסף, מדיניות זו היא שאפשרה לימים לפרטנר וסלקום דריסת רגל ראשונה בשוק הנייח, ואשר הקלה עליהן לעלות לשלבים גבוהים יותר בסולם ההשקעות עם כניסתה לתוקף של רפורמת השוק הסיטונאי.

מנגד, ההסדר מחייב את המבקש להתחבר לאינטרנט לרכוש שירותים שהם משלימים מושלמים (קרי, שאינם בעלי תועלת כלל אלא כשנרכשים יחד) ובכך מטיל על הצרכן עלות חיפוש כפולה בעת ההצטרפות. אומנם ההסדרים שהתפתחו במהלך השנים (בנדל, בנדל הפוך) מקטינים עלות זו ומאפשרים חוויה של קניה אחודה-למחצה, אך כמובן גם מקטינים את תועלת ההפרדה עצמה בכך

שהם מאפשרים לגוף אחד לנתב מנויים לספק מסוים בשוק המשלים בהתאם לשיקוליו. כמו כן, ההסדר מטיל על המנוי מחיר מתמשך של מעקב אחר מספר שירותים וחשבוניות (הכרוך, למשל, בתאריכים שונים של סיום הטבה או מבצע של כל ספק) במקום שירות אחד, וכן בכך שהמעבר או הניתוק כרוך בהעברה או בפעולה ביחס למספר שירותים. למשרד התקשורת ("המשרד") מגיעות פניות של צרכנים שהתברר להם בדיעבד כי הם משלמים לשני ספקי ISP עקב אי-ניתוק מספק ISP בעת מעבר.⁷ חיסרון מרכזי נוסף הוא באיתור ובטיפול בתקלות מכיוון שמבחינת המנוי חלוקת האחריות אינה ברורה והמנוי עלול ליפול "בין הכיסאות", וזאת כי כל ספק טוען שהתקלה אינה במקטע שבאחריותו, דבר המשפיע הן על איכות שירות הלקוחות והן על זמן תיקון התקלה.

להסדר גם חסרונות בתחום העלויות: פיצול שירות אחד לכמה שירותים גורר עלות קמעונאית כפולה – ובכלל זה הנפקת חשבוניות, קיומם של שני מוקדי שירות, עלייה בעלות סליקת האשראי, וכו'. **עלויות אלו מושגות על הצרכן הישראלי.**

כמו כן, להסדר ישנם חסרונות הנדסיים: ראשית, מאחר והשירות אינו ניתן מקצה לקצה על ידי מערכת אחת המנוהלת באופן אחוד הרי שיכולת הנדסת הרשת והאופטימיזציה של ביצועיה פוחתת, דבר שעלול להשפיע ישירות על איכות השירות שמקבל הלקוח. שנית, קשה לבצע השוואות של טיב שירות עבור ספקים שונים שכן לא ברור כמה משפיע מקטע התשתית לעומת מקטע ה-ISP על טיב השירות.

פיצול שירותים ביוזמת הרגולטור

נדגיש, כי כמעט כל שירות תקשורת הנמכר לצרכן הוא בעצם אגד שירותים הכולל גם שירותים עיקריים וגם שירותים משניים. שירות טלפוניה כולל שיחות יוצאות, שיחות נכנסות, ולעיתים שירותים משלימים כגון תא קולי. עקרונית, יכול הרגולטור, בעילה של קידום התחרות בשירותים המשלימים, לקבוע כי ספק טלפוניה לא יורשה לספק שירות תא קולי, ולייסד שוק נפרד בשירותי תא קולי.

ברור, כי צעד שכזה לא יהיה הגיוני שכן מדובר בשירות קל-ערך יחסית לשירות המרכזי (הוא שירות השיחות) וגם אם יתפתח שוק תחרותי ביותר באספקת שירות תא קולי ייצא שכרו של הצרכן בהפסדו, שכן החיסכון (או השיפור באיכות) יהיה מזערי ואובדן התועלת (בדמות עלות חיפוש, סרבול המוצר, וכו') יהיה רב.

לכן, בבואו לקבוע מנגנון של פיצול מוצר על הרגולטור לשקול את משקלו של השירות המפוצל בתמהיל ההוצאות של המנוי ואת הבידול בטיב השירות כמו גם ערכים מוספים שהתחרות על המוצר המפוצל יכולה לקדם. פיצול המוצר הוא רצוי רק אם המוצר המפוצל מהותי מספיק כדי שהדבר יביא ערך לצרכנים, בין אם באופן ישיר ובין אם באופן עקיף. בישראל הרגולטור החליט על פיצול כאמור בשני מקרים עיקריים: האחד, פיצול השיחות הבינלאומיות משירות הטלפוניה

⁷ נציין כי בשל העובדה ששירות ISP אינו קשור לנקודת קצה ספציפית, ההסתברות לחיוב כפול בשירות זה גבוהה באופן משמעותי מבשירות תשתית. פניות אלו הובילו את המשרד אף לפרסם ביום 10.9.2020 מתווה שבו מתבקשים בעלי הרישיונות לבצע אסדרה עצמית על מנת להפחית את כמות המנויים שמשלמים לשני בעלי רישיון על אותו שירות.

הפנים-ארצי, והשני הפרדה בין תשתית גישה לבין ISP. בשני המקרים היה מדובר בשירות שהיווה נתח משמעותי מההוצאה למשק בית בעת הפרדתו – במקרה של שיחות בינ"ל כ-20% מההוצאה על טלפוניה ניחת בעת קביעת ההסדר, ובמקרה של גישה לאינטרנט – כחצי מהעלות הכוללת.⁸ התמורות שחלו בשוק הגישה לאינטרנט (אחד השווקים הדינאמיים ביותר במשק התקשורת) בתקופה הארוכה מאז תחילת ההסדר – בתחומי הכלכלה, הטכנולוגיה, והרגולציה - מחייבות בדיקה מעמיקה לא רק של תוצאות ההסדר אלא גם של זכות קיומו. להלן נסקור תמורות אלו.

התמורות שחלו בשוק מאז החלת ההסדר

טכנולוגיות-פונקציונליות

התמורה המרכזית שפקדה את שוק האינטרנט מאז ייסוד ההסדר היא כמובן הפיכת האינטרנט למוצר צריכה בסיסי. בעוד שבעת קביעת ההסדר היה האינטרנט (ובמיוחד האינטרנט המהיר) מוצר שפנה לפלח אוכלוסייה צר יחסית, היום מדובר על מוצר צריכה המוני הנחשב קריטי להשתתפות בחברת המידע (information society), והוא בעל השפעה כלכלית-חברתית מדרגה ראשונה. האינטרנט הפך משירות שנצרך בדפדפן על גבי מחשב נייד לתקשורת המקשרת בין מכשירים רבים – מחשבים ניידים ונייחים, התקנים חכמים, מוצרי בית חכם, התקני בידור כגון קונסולות משחקים וטלוויזיות חכמות, וכו'. בכך, החיבור לאינטרנט הפך ממוצר שפנה לפלח צרכנים בעלי אוריינות טכנית/טכנולוגית בעלי עניין בתחום המחשוב למוצר שבו נעשה שימוש ברוב משקי הבית. מגמה זו מגבירה את הצורך במוצר אחד ופשוט.

מבחינת מאפייני המוצר תופעה זו של ריבוי התקנים מחוברים לוותה במעבר מאינטרנט המחובר למחשב אחד באמצעות כבל לרשת אלחוטית מקומית (לרוב רשת WIFI), ומעבר מתצורת חיבור לאינטרנט עם חייגן (המצריך קינפוג של המחשב) לתצורה של always on, כשהנתב הביתי מקיים חיבור תמידי לאינטרנט ומחבר את כל ההתקנים הביתיים לרשת. הדבר הביא גם לפיטוט משמעותי בחיבור, שכן במקום חייגנים רבים להתקנים שונים ומגוונים מדובר כיום בעיקר בחיבור נתבים (שאת רובם מספקים ספקי ה-ISP בעצמם) לרשת באופן חד-פעמי בעת ההצטרפות.

בשנים האחרונות אנו עדים גם לתופעה של מעבר משירותי ערך מוסף שמספקים ספקי ISP לתצורה של שירותים מבוססי אינטרנט. כך למשל מזה עשור ויותר נותק הקשר המהותי בין ספק האינטרנט של לקוח לבין כתובת הדוא"ל שלו נוכח המעבר לשירותי דוא"ל מבוססי web. כמו כן, הסטנדרטיזציה של שירותים מבוססי-אינטרנט אחרים (אירוח אתרים, software as a service, וכו') והעלייה בקצב הגלישה הביאו למצב שבו ספקי ה-ISP מספק למנוייו רובד צר יותר של שירות

⁸ נזכיר כי בשנת 2000 קבע הרגולטור הבריטי דאז (OFTEL) חובה דומה להפריד בין אספקת קו הטלפון לבין אספקת דקות שיחה – המכונה הסדר carrier preselection. ראו: https://www.ofcom.org.uk/data/assets/pdf_file/0023/37922/carrier.pdf

נגישות בלבד, בעוד שירותים רבים מסופקים בתצורת OTT. תופעה זו מורידה גם חסמי מעבר בין ספקים, לדוגמה מעבר בין ISP לא יגרור צורך לשנות כתובת דוא"ל.

מגמות אלו הביאו לקומודיפיקציה של שירות האינטרנט ומעבר משוק מגוון לשוק של מוצרים דומים או זהים (לפחות מבחינה טכנית) שבו התחרות מבוססת בעיקר על מחיר השירות. דבר זה מביא, כמובן, להקטנת הבידול בין ספקי ה-ISP, ומשם להקטנת התועלת בקיומו של מקטע ה-ISP כמקטע נפרד.

כלכליות – עלות השירות

אחת הפונקציות העיקריות של ספק ה-ISP היא להעמיד ללקוחותיו קיבולת בכבלים הבינלאומיים המחברים בין ישראל לשאר העולם על מנת לוודא נגישות לכלל האינטרנט. בעוד שבתחילת ההסדר מחיר הקיבולת היה גבוה ביותר (גם ביחס למהירות הממוצעת דאז) הרי שהביקוש ההולך וגובר לקיבולת בינ"ל, סלילתם של כבלים נוספים (3 כבלים זמינים כיום למול אחד בלבד בתחילת ההסדר, ורוחבי פס גדולים לאין שיעור משהיו אז), ושיפורים טכנולוגיים שהובילו להגדלת הקיבולת גם בכבלים קיימים הביאו לקריסה במחירי הקיבולת.

ירידה תלולה זו במחירי הקיבולת הייתה מהירה הרבה יותר מהעלייה המקבילה במהירות המסופקת ללקוחות הקצה. כך, בעוד שתחילת שנות ה-2000 ספק ISP ממוצע היה נדרש להוצאה משמעותית עבור רכישת קיבולת בינ"ל כיום ההוצאה מסתכמת בשקלים בודדים לחודש למנוי, וזאת על אף שהקיבולת הנדרשת בשעת שיא עלתה בשלושה סדרי גודל.

לצד הירידה התלולה במחירי הקיבולת הבינלאומית ניכרת גם ירידה חדה במחירי הציוד הנדרש לספק שירותי ISP. אם בתחילת ההסדר היה מדובר בציוד ייחודי ויקר כיום מדובר במוצרים זמינים וסטנדרטיים. חוקרי הבנק הפדראלי של ארה"ב מצאו בשנת 2015 כי בעשור הראשון של המאה ה-21 נפלו המחירים של ציוד ליבת רשת בר-השוואה בכ-66%⁹ כמו כן, חלה ירידה משמעותית במחיר ציוד הקצה עקב סטנדרטיזציה וייצור המוני, דבר שהביא לירידה הן במחיר הציוד והן בעלות ניהול ותפעול מערך ציוד הקצה מרחוק. מגמה זו הביאה לכך שההשקעה הראשונית הנדרשת לספק שירותי ISP, שהייתה פעם משמעותית, ירדה לרמה כמעט אפסית.¹⁰

עם כל זאת, התופעה הטכנולוגית המהותית ביותר מאז תחילת ההסדר היא ההשקעה המשמעותית ביותר ברשתות הגישה, הן בתצורת fiber to the cabinet בסוף העשור הקודם, ובשנים האחרונות בתצורת fiber to the premises. השקעה זו, המוערכת במאות דולרים למנוי, גולמה כמעט במלואה במחירי התשתית ולא מצאה ביטוי משמעותי במחירי ה-ISP.

⁹ Table B.4 <https://www.federalreserve.gov/econresdata/feds/2015/files/2015069pap.pdf>

¹⁰ בשולי הדברים ניתן לציין את קיומם של ספקי ISP "משניים", הרוכשים קיבולת מספק ISP "ראשי" והם בעלי מערך הנדסי מצומצם עוד יותר. ספק רב אם ספקים אלה מביאים ערך מוסף ללקוחות השירות.

השחיקה המשמעותית בעלויות ובהרכב ההוצאות, בשילוב הלחץ התחרותי בשוק ה-ISP, הביאה לירידה דרסטית במחירים כפי שמתקף בבירור בדיווחים הכספיים של החברות. כך למשל חברת בזק מדווחת בשנת 2020 על הכנסה ממוצעת למנוי קמעונאי (ARPU) של כ-98 ₪ לעומת כ-64 ₪ בשנת 2007. בתקופה זו עלתה המהירות (המשווקת) הממוצעת מ-1.7 מגה-ביט לשנייה ל-69 מגה-ביט לשנייה. באותן התקופות (2007 מול 2020) ירדה ההכנסה הממוצעת ממנוי של שירות ISP לכ-25 ₪ ואף פחות.

מגמות אלה הביאו לשחיקה מתמשכת בהכנסות הנומינאליות משירות ה-ISP בעוד ההכנסה הממוצעת בשוק התשתית עלתה, ומשכך לשחיקה בחלקו היחסי של שירות ה-ISP מהמחיר הכולל של השירות. כיום ניתן לומר בבירור כי חלקו היחסי של שירות ה-ISP בתצורת בנדל הפוך הוא כ-15% ממחיר השירות הכולל, לכל היותר.

רגולטוריות

בנדל

כאמור, מראשית ההסדר היה ניכר הקושי הצרכני בצורך להזמין שירות משני ספקים שונים, ועל כן התפתחה פרקטיקה של סל שירותים משותף שכלל שירות תשתית ושיירות ISP. את הסלים האלה הציעו הן ספקי ISP ("בנדלי") והן בעלי התשתית ("בנדל הפוך") והם היו כפופים למגבלות שונות בדבר משך ההסכם (עד חצי שנה או שנה). בשנת 2010 תוקן רישיונה של חברת בזק על מנת לעגן פרקטיקה זו ברישיון שהיא למעשה חריג לחובת ההפרדה המבנית, ולצד זאת לקבוע את חובתה של בזק לשווק בתנאים שוויוניים, לצד בנדל הפוך עם חברת בזק בינלאומי, גם "סל מקביל" שכולל את שירותיו של כל ISP שחפץ בכך. גם רישיונה של הוט טלקום תוקן באופן דומה אם כי בתצורה שונה במקצת. לאחרונה אף הוסרה מגבלת הזמן שהייתה קיימת לבנדל הפוך של בזק (עד שנה, ולאחר מכן פיצול לחיוב נפרד של בזק ושל ה-ISP) וכיום הבנדל הפוך מסופק כהסדר קבע, וכן התאפשר להוט לספק סלים משותפים במתכונת של בנדל הפוך.

למרות התועלות הצרכניות הרבות בהסדר הבנדל הפוך, המאפשר כאמור ללקוח פוטנציאלי להצטרף לשירות באמצעות תיווך של גורם אחד במקום שני ספקים שונים, אין ספק שההסדר הביא גם להפחתה נוספת בכוח היחסי של ה-ISP. לקוח המבקש להצטרף לבנדל הפוך נדרש לבחור בין ספקי ISP שונים המתחרים ביניהם, לרוב, על בסיס מחיר בלבד, מבלי שספקי ה-ISP מובדלים ביניהם או מספקים ערך ייחודי כלשהו.¹¹ כך, כיום מוצעים במסגרת בנדל הפוך של בזק 12 ספקים שונים,¹² ופער המחירים בין רובם הוא מזערי והלקוח בוחר את ספק ה-ISP ללא מידע משמעותי

¹¹ למעט שירותי "רימוץ" ו"אתרוג" המספקים פתרון ייחודי, בעיקר לאוכלוסייה מסוימת.
¹² https://www.bezeq.co.il/internetandphone/internet/price_rate/isp/

על טיב המוצרים של הספקים השונים.¹³ לא זו אף זו, במסגרת ההסכמת בין ספקי ה-ISP לבזק משלמים הספקים לבזק עבור הרכשת הלקוחות, כך שחלקם היחסי בהכנסות מהשירות המוצע קטן עוד יותר.

השוק הסיטונאי

אין ספק שהתמורה הרגולטורית המשמעותית ביותר בתחום היא המעבר למדיניות של "שוק סיטונאי" בתקשורת ניחת בישראל. שיטה זו שהונהגה לראשונה בתחילת 2015 מבקשת להתמודד עם בעיית מיעוט התשתית הנייחת בצורה אחרת לגמרי. במקום לפצל את השירות למקטעים שונים (כפי שנעשה, כאמור, בשירותי אינטרנט ובשיחות לחו"ל) ולפתח את התחרות במקטע מסוים השוק הסיטונאי קובע כי ספקים נטולי תשתית גישה יוכלו לרכוש מספקים בעלי תשתית גישה בפרישה רחבה (בזק והוט טלקום) את המקטעים החסרים, ולספק ללקוח חווייה אחודה.¹⁴ בכך, גם מושגות התועלות התחרותיות וגם מסופקת חווייה יותר נוחה ללקוחות.

מדיניות זו הביאה למצב שבו כיום כשליש מקווי האינטרנט של בזק מסופקים בסיטונאות למפעילים מתחרים.¹⁵ על אף קשיים שונים ביישום המדיניות אין ספק שאספקת שירות בתצורה זו הפכה לנדבך מרכזי בתחרות. כמו כן, השוק הסיטונאי הוא שאפשר לחברות שאינן בעלות תשתית נייחת רחבת-היקף להציע שירותי triple play (אינטרנט, שידורים, וטלפוניה) מתחרים לאלה של הספקים המסורתיים, וכן לרכוש לקוחות לקראת פרישה של סיבים אופטיים לבתי הלקוחות.

עם השקת רפורמת השוק הסיטונאי מחירי האינטרנט פחתו בצורה דרסטית. שירות האינטרנט האחד הוצע במחירים הנמוכים בשליש ממחירי הבנדל שהיו נהוגים בשוק.¹⁶ במקביל, בזק החלה לעשות שימוש משמעותי בכלי השיווקי של הבנדל ההפוך, והמחירים שאותם הציעו ספקי ה-ISP בבנדל ההפוך היו במחיר נמוך בעשרות אחוזים מהמחירים שאותם הציעו ספקי ה-ISP עד לאותה נקודה. כפועל יוצא, ה-ARPU של שירות ה-ISP פחת משמעותית בעוד ה-ARPU על שירות התשתית של בזק לא נפגע.

בהקשר זה יש לציין כי בניגוד לשוק הסיטונאי על גבי רשת בזק הרי שהשוק הסיטונאי על גבי רשת הוט טלקום טרם התבסס ועודנו סובל מקשיי יישום מהותיים, דבר הבא לידי ביטוי הן בהיקף קווי האינטרנט המסופקים בסיטונאות על בסיס רשת הוט, וביתר שאת בעובדה כי רק ספק אחד כיום מציע שירותים על בסיס שוק סיטונאי ברשת זו בהיקף משמעותי.

¹³ למעט שירותי "רימון" ו"אתרוג" הכוללים שירותי סינון.

¹⁴ שיטה זה עומדת גם בבסיס מדיניות אספקת שירותי רט"ן על ידי מפעילים וירטואליים, שם לקוח הקצה אינו מודע כלל לכך שמפעיל הרט"ן אתו התקשר הוא ספק וירטואלי ולא בעל תשתית.

¹⁵ לבזק כ-982,000 מנויי אינטרנט קמעונאיים ו-584,000 קוויים סיטונאיים. (דו"ח כספי, רבעון ראשון 2020).

¹⁶ שירות של 100 מגה במסגרת השו"ס הוצע במחיר ממוצע של כ-95 ₪ כולל מע"מ, לעומת 145 ₪ כולל מע"מ בממוצע במסגרת בנדל ישר.

שיקולי תחרות

ההפרדה המלאכותית הקיימת כיום בין שירות התשתית לשירות ה-ISP תורמת לתחרות בשני היבטים מרכזיים: (1) אספקת שירות ISP מהווה את השלב הנמוך ביותר בסולם ההשקעות. היא מאפשרת לשחקנים חדשים בשוק דריסת רגל בשוק הנייח בהשקעה מינורית וכן בהמשך נקודת קפיצה נוחה יותר לשלב הבא בסולם ההשקעות לאספקת שירות אינטרנט אחוד באמצעות השוק הסיטונאי; (2) אספקת שירות ה-ISP באמצעות הבנדל ההפוך מאפשרת לשחקנים קיימים נטולי תשתית ניחת להרכיש לקוחות חדשים ובהמשך לספק להם שירותים נוספים כגון שירות אינטרנט אחוד באמצעות השוק הסיטונאי, שירות אינטרנט עצמאי על גבי סיבים ושירות טלוויזיה רב-ערוצית.

לפיכך קיים חשש כי ביטול ההפרדה בין שירותי התשתית לשירותי ה-ISP יפגע בתחרות בתחום התשתית הנייחת. עם זאת וכאמור לעיל, חשש תחרותי זה הוא מצומצם יחסית עקב ירידת ערכו של שירות ה-ISP כמקטע מבודל, קיומם של הסדרי שיווק אחודים למחצה לבעלי התשתית שבהם מקטע ה-ISP הוא אף שולי יותר (בנדל הפוך בבזק ובהוט), וקיומו של שוק סיטונאי מתפקד (בעיקר על גבי רשת בזק כאמור). להערכתנו, הפער בהיקף ההשקעה הנדרש עבור פעילות כ-ISP בתצורה המפוצלת ובין פעילות במסגרת השוק הסיטונאי אינו גבוה,¹⁷ ולכן הסרת השלב האמור בסולם ההשקעות אינו מייצר חסם כניסה לשוק ודווקא השארתו עלולה לפגוע במערך התמריצים לטיפוס במעלה סולם ההשקעות.

עם זאת, על מנת להפיג במידה מסוימת את החששות התחרותיים מביטול ההפרדה בין השירותים יינקטו במדיניות המוצעת להלן הסדרים אשר יתמרו את ספקי ה-ISP להעביר את לקוחותיהם לשירות אינטרנט אחוד באמצעות השוק הסיטונאי. בכך יתאפשר לספקי ה-ISP שיהיו מעוניינים בכך לטפס במעלה סולם ההשקעות ולתרום לתחרות בשוק הנייח באופן משמעותי יותר מתרומתם המצומצמת כיום תחת ההסדר הנוהג.

המצב כיום

בינואר 2020 היו בישראל כ-2.5 מיליון חיבורים לאינטרנט מהיר, בהתפלגות כדלקמן:

תצורה אחודה (שוק סיטונאי, תשתית עצמאית)	תצורה מפוצלת (תשתית + ספק)	תצורה אחודה למחצה (בנדל, בנדל הפוך)	סה"כ (בקירוב)
773,500	1,000,000	696,000	2,469,000

בעוד שנתונים אלו מציגים את סך חיבורי תשתית האינטרנט (לרשתות בזק, הוט, והחברות המציעות שירותים על גבי סיב אופטי) בתצורות השונות הרי שסך מנויי שירות הגישה לאינטרנט בתצורות השונות גבוה בכ-170 אלף מנויים ומצביע על כפילות באספקת שירות הגישה לאינטרנט

¹⁷ עיקר הפער כרוך בהקמת ממשק API, ותשומות נוספות (מערך טכנאים, ניהול מלאי ציוד קצה) הן בעיקר עלויות משתנות שניתן לנהל באופן פרופורציונאלי להרחבת הפעילות ומצבת הלקוחות.

הנובע במישרין מהפיצול בין התשתית לספק (היינו, במקום שמנוי ישלם פעם אחת לתשתית ופעם אחת לספק יש מנויים שמשלמים למשל לשני ספקים שונים על אף שהם משתמשים בפועל בשירותיו של ספק אחד). אם נייחס לכל אחד ממנויים אלה הוצאה עודפת של כ-25 ₪ לחודש עבור השירות הכפול (הנחה שמרנית למדי) הרי שפיצול השירות גורם להפסד ישיר לצרכנים של כ-50 מיליון ₪ בשנה רק בשל סוגיה ספציפית זו הנובעת מפיצול השירות.

תצורות שונות: אספקה אחודה מול פיצול

מכל האמור לעיל עולה כי כיום התרומה של מקטע ה-ISP כמקטע עצמאי לרווחת הצרכנים היא קטנה, הן במונחי תחרות והן במונחי שירות, וספק אם בהינתן האלטרנטיבות הקיימות בשוק, הן לתחרות והן לצרכנים, מקטע זה מועיל כלל. ניכר כי בעשור האחרון, ולמרות יציבות במספר ספקי ה-ISP המהותיים, הייתה ירידת מחירים משמעותית ביותר במחיר שירות ה-ISP שלא נובעת דווקא מהקטנת הרווח עקב הגברת התחרות (שכן התחרות הייתה רבה גם לפני עשור, וחסמי הכניסה נמוכים יחסית) אלא בעיקר מקיטון בעלות האספקה וירידה אינהרנטית בשווי המקטע. מאידך, העלייה בקצב הגלישה הממוצע הביאה לעלייה בהכנסה הממוצעת לתשתית, ובכך הפך מקטע ה-ISP לשולי בתמהיל החבילה הכוללת. לכן למשל ניתן למצוא כיום ספקי ISP שונים המספקים את שירותיהם רק במסגרת "בנדל הפוך" של בזק, ובכך מהווים, הלכה למעשה, לא יותר מאשר "קבלני משנה" של בזק בתחום, וזאת תוך שהם מקיימים מערך הנדסי ושירותי מצומצם ביותר ואינם מייצרים ללקוח הסופי ערך מהותי.

כאמור, לתצורה האחודה (המתקיימת היום בשוק סיטונאי וכן בתשתית עצמאית) יש תועלות רבות גם לצרכנים בדמות תפעול נוח יותר וגורם אחראי אחד, אבל גם למתחרים בכך שהיא מנתקת את הקשר בין הלקוח לבין ספק התשתית, ומאפשרת לספק האינטרנט להציע ללקוח שירותים אחרים (למשל, שידורים רב-ערוציים בתשלום) ללא חשש שבעל התשתית ישכנע את הלקוח לרכוש שירותים אלה ממנו או מחברה קשורה. לא זו אף זו, בתצורת השוק הסיטונאי קיים מערך תמריצים מובנה לטיפול במעלה סולם ההשקעות, וניתוק הקשר האמור בין הלקוח לבין ספק התשתית מאפשר למתחרים, בשלבים מאוחרים יותר, להציע למנויים שירות מלא על בסיס תשתית עצמאית לחלוטין (למעט שימוש סיטונאי בתשתית הפסיבית).

תועלות אלה באות לידי ביטוי גם במחירי השירות. כך למשל, כיום חברת 018 משווקת את שירותיה במסגרת בנדל הפוך של בזק ב-95 ₪ לחודש למשך שנה (חבילת T100)¹⁸ ובמקביל את אותו שירות בתצורה אחודה (המבוססת על רכישה סיטונאית), לאותו פרק זמן, ב-69 ₪ לחודש.¹⁹ גם חברת פרטנר מציעה חבילה דומה ב-98 לחודש בבנדל הפוך, וב-99 ₪ לחודש בתצורה סיטונאית (המחירים הם לאחר חודשיים של מחיר התחלתי נמוך יותר). הפער הקטן, והשלילי לעתים, בין אספקה בתצורה סיטונאית לבין תצורת בנדל הפוך מביא למסקנה שהצרכנים הרוכשים שירות במסגרת

¹⁸ https://www.bezeq.co.il/internetandphone/internet/price_rate/isp/
¹⁹ <http://018.co.il/simplenetmain>

בנדל הפוך יוצאים נפסדים, שכן לא רק שהם נקראים להתמודד עם שני ספקים שונים, על כל המשתמע מכך, הם אף לא מקבלים בתמורה הנחה כספית.

עוד נציין, כי כל בידול לשירות או ערך מוסף שמסוגל ספק ISP לספק ללקוח במסגרת מפוצלת ביכולתו לספק זאת גם במסגרת השוק הסיטונאי, החל משיפור חוויית המשתמש (באמצעות הגדלת הקיבולת הן במקטע הביני"ל והן במקטע הפנים ארצי, אירוח, ניתוב יעיל, וכד'), שירותי חסימה/תעדוף תכנים (דוגמת שירותים בטוחים לקטינים, חבילות גיימינג וכד') וכלה בשירותי ערך מוסף כגון תיבות דואר אלקטרוני, אנטי וירוס והגנות סייבר. תצורת השוק הסיטונאי אינה מחייבת עלויות נוספות לצורך אספקת שירותים אלו, ובמקרים מסוימים אף מאפשרת הפחתה של העלויות (עלות הקיבולת המפוקחת במסגרת השוק הסיטונאי נמוכה יותר מהעלות לקיבולת במסגרת המפוצלת).

לאור כל האמור לעיל, קיומו של מודל מפוצל אינו משרת עוד את התכליות התחרותיות שלשמן נקבע כפי שהיה בעת פרסום המדיניות בשנת 2000, והוא משית עלויות מיותרות על המשק ופוגע ברווחת הצרכן. לכן יש לקדם שינוי במערך האסדרה שיאפשר האחדת שירות האינטרנט במתווה שיבטיח המשך תחרות בת קיימא. כאמור לעיל, ההצעה אינה נטולה חששות תחרותיים אך אנו סבורים כי יש בהסדרים שנקבעו בתקופת הביניים עד ליום הקובע (ראו "המדיניות המוצעת") כדי להפיג חששות אלה, ולכל הפחות להפחיתן בצורה מספקת.

המגזר העסקי

הניתוח לעיל התייחס לאינטרנט המשמש את משקי הבית. שירות זה הוא בעל מאפיינים סטנדרטיים, והוא מבוסס על שיווק המוני של מוצרים הומוגניים. לעומת זאת, המצב במגזר העסקי שונה בתכלית. במגזר העסקי ספק ISP המבקש לספק שירות "אחוד" ללקוח עסקי רוכש מספק תשתית ניידת קו גישה מקומי ("local loop") בתצורה פיזית או לוגית המחבר בין חצר העסק לבין ה-ISP. יודגש כי אותו קו גישה מקומי מבוסס על מוצרי תמסורת ותקשורת נתונים של ספקי המפ"א (ובראשם, בזק, המוכרות מונופול בתחום), ומוצרים אלה משמשים גם לצרכים אחרים – כגון בניית מערכות פרטיות (VPN) לעסקים מרובי סניפים, לחיבור אתרים של מפעילים אחרים לליבת הרשת (backhaul) וכו'.

להבדיל מהמתרחש במגזר משקי הבית הרי שבמגזר העסקי ספקי ה-ISP משמשים כאינטגרטורים משמעותיים ביותר המסוגלים לספק ללקוחות מגוון רחב של פתרונות לוגיים ופיזיים, ובהתבסס על בעלי תשתית שונים. זאת, על מנת לספק ללקוח העסקי פתרון אינטגרטיבי כלל-ארצי (ולעיתים, במקרה של ספקי ISP שהם חלק מקבוצת תקשורת רב-לאומית כלל-עולמי).

נוכח עוד כי ספקי ISP המבקשים לספק שירותים עסקיים כאמור רוכשים שירותי תשתית מהספקים השונים בתנאי שוק, ולא מכוח השוק הסיטונאי או הסדר רגולטורי אחר. לכן, אם יותר לספקי תשתית המנועים כיום מלספק שירותי ISP במגזר העסקי (בזק והוט טלקום) קיים חשש כבד

כי הדבר יביא לחיזוק משמעותי במעמדם של הספקים האמורים, ולשחיקה משמעותית ביכולת של ספקי ISP נטולי תשתית כלל-ארצית לספק פתרונות למגזר העסקי.

על כן, מוצע כי המדיניות המוצעת תתייחס רק לשירותי האינטרנט המיועדים למגזר משקי הבית וכי בשירות האינטרנט העסקי, הכולל התחייבות לרמת שירות (SLA) או מאפיינים אחרים רלוונטיים לשימוש עסקי, לא יחול שינוי. יובהר כי אין הכוונה להבחין בין צרכנים שונים של אותו השירות, אלא להחריג מהמדיניות המוצעת רק את שירותי האינטרנט העסקיים.²⁰

המדיניות המוצעת

מוצע לקבוע, כי החל **מיום 1.1.2022** ("היום הקובע") יבוטל האיסור החל על ספקי תשתית שהם מונופולין לספק בעצמם שירות ISP המיועד לצרכנים פרטיים, וכך כל ספק תשתית יהיה רשאי לספק שירות גישה לאינטרנט בתצורה אחודה.

יובהר כי החובה החלה על ספקי התשתית לספק מקטעי רשת שונים בסיטונאות לא תבוטל. בכך, במקום תצורות שונות (סיטונאות, בנדל, בנדל הפוך, הפרדה בין תשתית ו-ISP) האינטרנט לצרכנים פרטיים חדשים בישראל יסופק כמוצר אחוד בלבד ללא תלות בקיומה של רשת גישה בבעלות הספק.

בנוסף, ייאסר על ספק תשתית להציע את שירותיו של ספק ISP (בין אם מדובר בחברה קשורה ובין אם לאו), קרי, לא יותר שיווק בתצורת "בנדל הפוך". כפועל יוצא אנו מעריכים שברוב מוחלט של המקרים יבחרו בעלי התשתית לשווק אך ורק את השירות האחוד, ולמעט מקרי קצה לא יהיה ערך עבורם או עבור הצרכנים בהמשך רכישת שירות תשתית ושירות גישה במנותק.

על מנת שלא לגרום לניתוקים ותקלות למנויים קיימים, יוכל ספק תשתית שחפץ בכך להמשיך להציע את שירות התשתית כשירות קמעונאי עצמאי ללקוחות קיימים בלבד. לספקי ISP יותר לספק את שירותיו בתצורה מפוצלת על מנת לספק שירותים ללקוחות הקיימים. המשרד ימשיך לעקוב אחר התפתחויות בשוק ובאם יראה כי התצורה המפוצלת ממשיכה להתקיים לאורך זמן, ישקול התערבות נוספת.

תנאים נדרשים לקיום המדיניות

צמצום מרווחים

קיומו של השוק הסיטונאי כחלופה תחרותית מרכזית לספקים נטולי תשתית המבקשים לספק שירות ISP הוא תנאי קריטי ליישום התיקון המוצע, וכתוצאה מהתיקון המוצע גוברת חשיבותו לתחרות בענף. בהינתן שאת כשליש מהחיבורים רחבי-הפס ברשת בזק מספקים ספקים סיטונאיים קשה לטעון שחלופה זו לא זמינה לגורמים המבקשים להמשיך ולחולל תחרות בתחום גם לאחר

²⁰ כלומר, עסק זעיר או קטן המבקש לעשות שימוש בשירות אינטרנט המיועד לצרכנים פרטיים יוכל לעשות זאת.

התיקון המוצע. עם זאת, יש להפיג את החשש מפני העצמת תופעת "צמצום המרווחים" שעלולה להתרחש. כך למשל, כיום קיים מחיר סיטונאי לשירות גישה רחבת-פס ברשת בזק (הקבוע בתקנות), ומחיר למוצר קמעונאי מקביל (וכן מחיר מגולם של שירות קמעונאי בתוך מחיר הבנדל ההפוך). הפער בין שני מחירים אלה המכונה "מרווח השיווק" הוא קריטי לתחרות, וקיים חשש כי בעל תשתית ינסה לצמצם מרווח זה על מנת להדיר את רגליהם של המתחרים מהשוק ולהפוך את החלופה בשוק הסיטונאי לכזאת שאינה כלכלית. חשש זה מתעצם במצב עולם שבו אין מוצר תשתית קמעונאי אלא רק מחיר תשומה בתוך מוצר אינטרנט אחוד. מנגד, קיומם של שירותים מקבילים אצל מפעילים בעלי כוח שוק ואצל מתחרים דווקא משפר את היכולת הרגולטורית לאמוד את מרווח השיווק.

לכן, אם ייוכח המשרד כי ספק תשתית מבצע צמצום מרווחים, לרבות בשיווק סלי שירותים, לפני היום הקובע, ישקול המשרד את דחייתו של היום הקובע בפרק זמן של שישה חודשים לפחות לאחר ביטול הפרקטיקה האסורה. יובהר כי אין באמור כדי להפחית מחובתו של בעל תשתית להימנע מנקיטת צמצום מרווחים גם לאחר היום הקובע.

איסור שיווק עד היום הקובע

ברור כי לבעל תשתית יתרונות רבים בבואו לגייס לקוח לעומת ספק ה-ISP. בעל תשתית מחזיק, לרוב, מידע מדויק יותר אודות מנוייו (שכן מדובר במתן שירות בנקודות פיזיות), הוא מחזיק מידע על כל מפעילי ה-ISP הפועלים על גבי התשתית שלו, הוא לרוב בעל אמצעים כספיים ולוגיסטיים רבים יותר מאשר ספקי ה-ISP, ועוד. אם יותר לבעל התשתית לספק מוצר אחוד יתרון זה עלול להביא למצב שבו בעל התשתית יצליח להעביר אליו את המנויים מבלי שתינתן הזדמנות הוגנת ל-ISP להתחרות.

לכן, מוצע לקבוע כי עד ליום הקובע ייאסר על בעלי התשתית להציע למנויים קיימים הצעה עתידית להצטרפות לשירות אינטרנט אחוד ביום הקובע, וכן ייאסר על בעלי התשתית להציע למנויים שאינם מנויים כיום על בנדל הפוך להצטרף לבנדל הפוך עד ליום הקובע. בכך, ייווצר איזון בין התועלת הצרכנית באיחוד המוצרים מחד לבין הצורך להפיג את החשש התחרותי מנגד.

שיווק שירותים מצד ספק תשתית - לפני ואחרי היום הקובע

החל מהיום הקובע שירות אחד	החל מהיום הקובע בנדל הפוך	החל מהיום הקובע תשתית בלבד	עד היום הקובע הצעה עתידית לשירות אחד	עד היום הקובע בנדל הפוך	עד היום הקובע תשתית בלבד	
כן	כן (לשיקול דעתו של ספק התשתית)	כן	לא	כן	כן	לקוחות המנויים כיום על השירות
כן	לא	לא	לא	לא	כן	לקוחות המבקשים להצטרף לשירות

העברת מידע

תנאי הכרחי נוסף ליצירת תחרות הוגנת הוא נגישות של ספקי ה-ISP למידע אודות מנוייהם בתצורת בנדל הפוך, וזאת על מנת שיוכלו לפנות ללקוחותיהם בהצעות אחודות. אשר על כן, יושם דגש על קיום החובה של ספקי התשתית להעביר מידע מלא ומפורט (לרבות מספרי טלפון ניידים ונייחים, כתובות דוא"ל, כתובת, וכו') אודות המנויים בבנדל הפוך לספקי ה-ISP הרלוונטיים. גם במקרה זה, אם ייווכח המשרד כי לא הועבר המידע האמור במלואו בתוך 30 יום מקביעת המדיניות ישקול המשרד את דחייתו של היום הקובע ביחס לספק התשתית הרלוונטי בפרק זמן של שישה חודשים לפחות לאחר העברת המידע.

מגמות בשוק עד היום הקובע

בנוסף לצעדים הקונקרטיים אלה יש צורך במנגנון נוסף שאינו מבוסס על תנאים רגולטוריים אלא על הנעשה בשוק. לכן, מוצע לקבוע כי אם ייווכח המשרד כי קיימת עלייה משמעותית באחוז המנויים של בעל תשתית הצורכים שירות בתצורה בנדל הפוך לפני היום הקובע עלייה זו תיחשב כניסיון של בעל התשתית לנצל את כוחו, והיום הקובע (ביחס לאותו בעל תשתית) יידחה בתקופה של שישה חודשים. המשרד יהיה רשאי להמשיך ולדחות את היום הקובע בפרקי זמן נוספים של שישה חודשים. לצורך מעקב אחר מגמה זו המשרד יפרסם פעם ברבעון פילוח של אחוז המנויים של כל בעל תשתית הצורכים שירות בתצורות השונות (מפוצל, שוק סיטונאי, בנדל, בנדל הפוך).

נדגיש, כי דחייה כאמור תישקל גם בהתייחס למנויים בתשתיות מסורתיות וגם ביחס לתשתיות מתקדמות (כגון סיבים אופטיים).

המעבר לשוק סיטונאי

מהאמור לעיל ברור כי המשך קיומו של שוק סיטונאי, המאפשר לספקים שאינם בעלי תשתית ניחת כלל-ארצית גישה יעילה ושוויונית למקטעי תשתית חיוניים, הוא תנאי הכרחי לשינוי המוצע. על כן ייקבע כי המשרד יבצע מעקב שוטף אחרי הנעשה בשוק הסיטונאי בדגש על האפשרות של הספקים לקבל גישה לתשתיות בתנאים המאפשרים תחרות בינם לבין בעלי התשתית, ובהם תנאים שוויוניים של התקנה, ממשקים בין מערכות, וכו', וכן היעדר פרקטיקות של צמצום מרווחים. אם המשרד ייווכח שמפעיל בעל תשתית פועל על מנת להערים קשיים או אף לסכל את התרחבותם של ספקים בשוק סיטונאי הרי שהיום הקובע לאותו בעל תשתית יידחה בדומה לאמור לעיל. כמו כן, אם ייווכח המשרד כי בעל תשתית מונע מספק שירות גישה למידע הנדרש על מנת לפנות ללקוחותיו בהצעות שיווקיות עד ליום הקובע הרי שגם במקרה זה יידחה היום הקובע לאותו בעל תשתית.

השפעה על הפועלים בשוק

אין ספק כי למדיניות המוצעת תהיינה השלכות על תחום ה-ISP, שצפוי לדעוך כתחום העומד בפני עצמו. עם זאת, חסמי ההתרחבות העומדים בפני ספקים המספקים היום שירות במסגרת בנדל הפוך, המבקשים לעבור לתצורת שוק סיטונאי, אינם גבוהים.

כבר כיום שבעה ספקים מתוך אחד עשר²¹ ספקי ISP המשווקים באמצעות בנדל הפוך של חברת בזק פעילים בשוק סיטונאי (בזק בינ"ל, אקספון 018, פרטנר, טריפל סי, סלקום, עמית-נט, רימון/אתרוג) כך שלא עומד בפניהם חסם התרחבות ממשי.

הספקים הנותרים, ככל שהם מספקים ערך מוסף ללקוח, יכולים לעבור לתצורה הסיטונאית יחסית בקלות (כמה מהחברות שכבר פועלות בתחום היום הן חברות קטנות יחסית) ולהמשיך להציע את מרכולתם למשתמשים. כיוון שהתשומות הנדרשות לפעול במתכונת של בנדל הפוך נמוכות מאד, והמעבר לפעילות בתצורה סיטונאית מתאפשר בקלות יחסית, הרי שהמהלך המוצע לא יקים חסמי כניסה משמעותיים לשחקנים חדשים בשוק הסיטונאי.

יש לציין כי השחקנים הפועלים כיום בבנדל הפוך יידרשו להשקיע מאמצי שיווק בהעברת הלקוחות לתצורה האחודה בעיקר טרם היום הקובע, וזאת, בצל חשש מכניסתם של בעלי התשתיות לתחום במועד זה. אין ספק שמצב עולם זה נחות בעיניהם מהמצב הקיים. אך יש לזכור כי את ההפרדה המלאכותית שיוצרת הרגולציה והמחייבת תשלום רנטה לספקי ISP מממנים צרכני השירות, הן דרך מחיר השירות והן דרך פגיעה בחוויית המשתמש. אנו סבורים כי השקעה חד-פעמית זו בהעברת לקוחות לתצורה הסיטונאית תיטיב עם צרכני השירות, תהפוך את הספקים לגורמים שמייצרים

²¹ באתר בזק (https://www.bezeq.co.il/internetandphone/internet/price_rate/isp/) מופיעות 12 הצעות, אך 2 מהם ("רימון" ו"אתרוג") הן הצעות של אותה חברה הפונים לקהלים שונים.

ערך ללקוחות, תעמיד את כל השחקנים בשוק במצב שבו הם משווקים שירות בר השוואה לצרכנים, ואף בכוחה לתרום לתחרות בדחיפת ספקי ה-ISP במעלה סולם ההשקעות. נציין כי העלות הנדרשת היא, רובה ככולה, במערכי שיווק, שירות לקוחות, וכו', כלומר במערכים הנדרשים על מנת לייצר ערך בשוק כשחקן עצמאי ובלתי תלוי – וכי העלות הישירה הכרוכה במעבר לתצורה סיטונאית – כגון ממשקי API, וכו' – היא נמוכה יחסית, או פרופורציונאלית להיקף הלקוחות (ניהול מלאי ציוד קצה ומערך טכנאים), ופוטנציאל הרווח בשוק הסיטונאי גבוה משמעותית מהמתאפשר במסגרת הבנדל ההפוך.

אנו צופים כי המדיניות המוצעת תביא לגידול במספר המנויים המצויים בתצורה אחודה וצמצום מספר המנויים המצויים בתצורה מפוצלת גם לפני היום הקובע. למרות שהמדיניות המוצעת מתירה את המשך קיומן של התצורות המפוצלות והאחודות למחצה בקרב מנויים קיימים בלבד גם לאחר היום הקובע הרי שהמשרד סבור כי תצורות אלו ילכו ויתמעטו עם הזמן עד כדי ביטולן. לכן מוצע לקבוע כי בתום שנתיים לאחר היום הקובע המשרד יערוך בדיקה אודות מספר המנויים הממשיכים לקבל שירות בתצורה מפוצלת או אחודה למחצה בכוונה לבחון את אפקטיביות המהלך וצעדים נוספים אפשריים.

השפעה על רגולציה משיקה בתחום ובחינת חלופות נוספות

- שוק סיטונאי

כאמור, המשרד רואה במהלך המוצע התפתחות טבעית של רפורמת השוק הסיטונאי בכך שהוא מבקש להביא למצב שבו כל ספק, הן בעל תשתית והן נטול תשתית, מסוגל להציע לצרכנים שירותים תחליפיים, ובכך לקיים "מגרש משחקים מאוזן". זאת, בניגוד לשיטה הנהוגה כיום של חלוקה מלאכותית בין מקטעים שונים והפיכתם למוצרים קמעונאיים. ניתן לומר שביטול האבחנה בין תשתית לספק ISP הוא השלב האחרון בהפיכתו של השוק הסיטונאי למגננון התחרותי המרכזי בשוק התקשורת הנייחת.

- הפרדה מבנית

אמנם המדיניות המוצעת מאפשרת לאחד שירות שניתן בעבר באמצעות חברות שונות בקבוצות הכפופות להפרדה מבנית (בזק ובזק בינ"ל, הוט והוט נט) אך עם זאת לטעמנו שינוי זה כמוצע לעיל אינו פוגע במהות ההפרדה המבנית. ראשית, נזכיר כי כיום מדובר בשירות קל-ערך יחסית לשירותים אחרים שמספקות קבוצות בזק והוט (רט"ן, שידורים), וכי שירות ה-ISP הוא "שירות" רק בשל המבנה הרגולטורי שנוצר (להבדיל, למשל, משירות רט"ן שהוא בעל מאפיינים עצמאיים ושונים מתקשורת נייחת). חברות ה-ISP בקבוצות תוכלנה להמשיך ולספק שירותים אחודים המבוססים על רכישה סיטונאית אם יחפצו בכך, בעוד המגבלות הקיימות על בעלי התשתית בעניין סלי שירותים (למשל, בנושא שיווק משותף של שירות אינטרנט ושידורים רב-ערוציים בתשלום) יישארו בעינם.

שנית, נזכיר כי אנו ממליצים כי שינוי המדיניות יהיה תקף למנויים פרטיים בלבד, ובכל הנוגע לשירותים עסקיים תישמרנה המגבלות הנהוגות כיום.

תצורה אחרת לאיחוד מקטעי התשתית וה-ISP מזו הנשקלת כאן היא "הפרדה פונקציונאלית". קרי, איסור על ספקי מפ"א כללי שאינו ייחודי (בזק והוט טלקום) מלספק שירותים קמעונאיים כלשהם ללקוחות, הפיכתם של ספקים אלה לספקים סיטונאיים בלבד, וריכוז כל הפעילות הקמעונאית של קבוצותיהם של הספקים האמורים בחברות בנות (כגון בזק בינ"ל והוט נט, בהתאמה). עם זאת, ההפרדה הפונקציונלית נועדה לוודא את נגישותם של המתחרים למקטעי תשתית הכרחיים, ומהווה אמצעי מבני להבטחת אי אפליה. אם השוק הסיטונאי עובד היטב ומבקשי הגישה אינם עומדים בפני חסמים אזי הצורך והתועלת בהפרדה הפונקציונלית פוחתים.

על כן מומלץ לקבוע כי את השירות האחד תוכלנה לספק הן חברות המפ"א והן חברות בנות, וזאת בכפוף לשיקולה של כל קבוצה כאמור.

• נושאים צרכניים

המשרד ער לקיומה של תופעה של צרכנים המנויים (לרוב ללא ידיעתם) לכמה ספקי ISP בו-זמנית. זאת, עקב מעבר בין ספקי תשתית או במעבר מתצורת שירות אחת (למשל תצורת ספק+תשתית) לתצורה אחרת (כגון שוק סיטונאי) וחוסר מודעות לצורך להתנתק משני הספקים הננטשים בעת המעבר (וכאמור לעיל המשרד אף פרסם הנחיות לעניין אסדרה עצמית מצד בעלי הרישיונות בנושא זה). על כן המשרד מבקש לקבוע כי עד היום הקבוע יופעל מנגנון שבו המפעיל הקולט לקוח לשירות אינטרנט יעביר למפעיל הננטש הוראת ניתוק ויהיה אחראי כלפי הלקוח הנקלט אודות ביצוע הניתוק. בכך, ייווצר מצב הן של הורדת חסמי מעבר בין ספקים, והן של מהימנות החיוב והימנעות מחיובים כפולים עבור הצרכנים. נדגיש כי אין המדובר באסדרה חדשה, שכן תהליך ניתוק מנוי קבוע כבר כיום, אלא בקביעה כי בקשה לניתוק כאמור תתקבל מידי המפעיל הקולט. המשרד מתכוון לקבוע, בסמוך לקבלת החלטה, את ההסדרים הרלוונטיים בנושא זה, ולכנס פורום של המפעילים לצורך יישומה.

סיכום והמלצה

נוכח כל האמור לעיל אנו ממליצים לנקוט בצעדי המדיניות הבאים:

1. לבטל את מסמך המדיניות "מדיניות רישוי שירותי אינטרנט" מיום 17.12.2000. נדגיש כי אין בביטול מסמך המדיניות האמור לאפשר הגעה עצמית של ספק ISP לחצרי הלקוחות, אלא ספק ISP המעוניין לעשות זאת יצטייד בנוסף ברישיון או היתר מתאים מאת המשרד, כפי שיידרש באותה העת.
2. לקבוע כי יתוקנו רישיונותיהם של בעלי התשתית ("בזק" ו"הוט טלקום") כך שהחל מהיום הקובע הם יהיו רשאים לספק ללקוחות קצה שירות אינטרנט אחד הכולל את הרכיבים

הידועים כיום כ"שירות גישה רחבת-פס לספקי ISP" ו"שירות ISP", וכי לא יתאפשר להם להציע שירות תשתית ללקוחות קמעונאיים חדשים. כל זאת, בהתייחס לשירותי אינטרנט הפונים למגזר הפרטי כאמור לעיל.

3. לקבוע איסור על בעלי התשתית לפנות ללקוחות קיימים בהצעות שיווקיות בתחום עד היום הקובע לפי המתווה שתואר לעיל.

4. לקבוע כי אם תהיה עלייה משמעותית באחוז הלקוחות של בעל תשתית הצורכים שירות בתצורה אחודה שאינה סיטונאית, החל מיום פרסום שימוע זה ועד XXX לפני היום הקובע, היום הקובע ביחס לאותו בעל תשתית יידחה בפרק זמן של שישה חודשים. לצורך כך לקבוע כי יפורסם אחת לרבעון פילוח הלקוחות (הקמעונאיים והסיטונאיים כאחד) של כל בעל תשתית בנפרד, וזאת על מנת לקבוע אם הייתה עלייה משמעותית כאמור.

5. לקבוע כי נקיטת פרקטיקות אנטי תחרותיות במסגרת השוק הסיטונאי או בבנדל הפוך, ובכלל זה פרקטיקות של אפליה, של צמצום מרווחים, של אי העברת מידע ושל הערמת קשיים בחיבור מסוג כלשהו לשוק הסיטונאי מצד מי מבעלי התשתית יביא לדחייה של שישה חודשים של היום הקובע עבור אותו בעל תשתית.

6. לקבוע הסדרים בנושא מעבר בין מפעילים ומניעת היווצרות של תופעת חיובים כפולים.

7. לקבוע כי בתום שנתיים לאחר היום הקובע המשרד יערוך בדיקה אודות מספר הלקוחות הממשיכים לקבל שירות בתצורה מפוצלת או אחודה למחצה בכוונה לבחון את אפקטיביות המהלך וצעדים נוספים אפשריים.