תקשורת

קידום פרישה כלל ארצית של תשתיות תקשורת מתקדמות בישראל

מחליטים

כחלק ממדיניות הממשלה להאצת התחרות בשוק התקשורת וקידום פרישה כלל ארצית של תשתיות תקשורת מתקדמות, בהמשך להמלצות הצוות הבין משרדי לבחינת מדיניות פרישת תשתיות רשת אולטרה רחבת פס בישראל מיום 5 בנובמבר 2019 וכן המלצות משלימות שפרסם הצוות להערות הציבור ביום 14 ביולי 2020 לעניין הוט טלקום ש.מ (להלן – **המלצות הצוות**):

1. לתקן את חוק התקשורת (בזק ושידורים), התשמ"ב-1982 (להלן – **חוק התקשורת**), בהתאם לעקרונות הבאים:

א. "רשת אולטרה רחבת פס" תוגדר כרשת FttH או שוות ערך לה מבחינת רמת השירות בהתאם לקריטריונים עליהם הורה שר התקשורת.

ב. יוגדרו "שירותים מתקדמים" כשירותי פס רחב הניתנים באמצעות רשת אולטרה רחבת פס.

ג. "בזק", החברה הישראלית לתקשורת בע"מ (להלן: "בזק") ובעל רישיון לפי תקנות התקשורת (בזק ושידורים) (הליכים ותנאים לקבלת רישיון כללי למתן שירותי בזק פנים ארציים נייחים), התש"ס-2000, רשאים לפרוש רשת אולטרה רחבת פס שלא בכל הארץ, ולספק שירותים מתקדמים על גביה שלא לכל דורש בהתקיים כל התנאים הבאים, במצטבר:

1) בזק הגישה הודעה למשרד התקשורת על האזורים הסטטיסטיים בהם היא מתכוונת לספק שירותים מתקדמים (להלן – **אזורי הפרישה**);
בהחלטה זו, "**אזור סטטיסטי**" – יחידת שטח רציפה שנוצרה מחלוקה גאוגרפית-סטטיסטית, שנקבע כאזור סטטיסטי לפי פרסומי הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, ובכלל כך באזור יהודה ושומרון.

2) שר התקשורת קבע ברישיונה של בזק חובת מתן שירותים מתקדמים באזורי הפרישה (להלן – **חובת הפרישה**). משך התקופה להשלמתה של חובת הפרישה יהיה חמש שנים לכל היותר מיום תחילת אספקת השירותים המתקדמים בתשלום או מיום קביעת חובת הפרישה ברישיון בזק, לפי המוקדם מבניהם.

ד. נוכח השר כי הודעתה של בזק כאמור בסעיף 1(ג)(1) לעיל כוללת מספר מצומצם של אזורים סטטיסטיים, באופן שיש בו להעיד כי היא לא התקבלה משיקולי כדאיות כלכלית והיא מצומצמת במידה הפוגעת משמעותית ביכולתה של הקרן להביא לפרישת רשת אולטרה רחבת פס באזורי התמרוץ, יודיע על כך לחברה לא יאוחר מ-60 יום מיום מסירת הודעת בזק. הודיע השר כאמור, יראו זאת כאילו לא מסרה בזק הודעה בהתאם לסעיף (ג)(1) לעיל.

ה. תוקם קרן חוץ תקציבית שמטרתה עידוד פרישת רשת למתן שירותים מתקדמים באזורים הסטטיסטיים שאינם אזורי הפרישה (להלן בהתאמה - **הקרן** ו-**איזורי התמרוץ**).

ו. מקורות הקרן יהיו מתוך תשלומים שנתיים שיעבירו הגופים החייבים לפי שיעור מהכנסתם החייבת כאמור בסעיף קטן (ח) ("**תשלומי החובה**").
בהחלטה זו, "**הגופים החייבים**" – תאגידים אשר הכנסתם השנתית עולה על עשרה מיליון שקלים חדשים ומתקיים בהם אחד מאלה:

1) בעלי זיקה תשתיתית – מי שמתקיימים בו שני אלה:

א) מי שנותן שירותי בזק פנים ארציים במסגרת רישיון מפ"א כללי או רישיון מפ"א כללי ייחודי, מי שנותן שירותי רט"ן ובכלל כך רט"ן ברשת אחרת, וכן מי שנותן שירות תמסורת, שירות תשתית ושירות גישה לאינטרנט;

ב) לפחות 50% מהכנסותיו מקורן בהכנסות ממתן שירותי הבזק המפורטים בסעיף קטן א' לעיל. לעניין זה, הכנסה מחבילה הכוללת שירות בזק המפורט בסעיף א' יחד עם מוצרים או שירותים נוספים תיחשב הכנסה שמקורה בשירותי הבזק כאמור.

2) בעלי זיקה שיווקית – התאגידים שיפורטו להלן ובלבד שיספקו שירותי תקשורת, בין היתר במסגרת חבילת שירותים הכוללת שירות בזק של בעלי זיקה תשתיתית בין אם מכח רישיון או היתר ובין אם לא: תאגידים בשליטת בעלי זיקה תשתיתית; או תאגידים שהם בעלי שליטה בבעלי זיקה תשתיתית; או תאגידים שבעל השליטה בהם הוא בעל שליטה בבעל זיקה תשתיתית.

בסעיף קטן זה, "**שירותי תקשורת**":

א) שירותי בזק;

ב) העברת תכנים אודיו-ויזואליים למנויים;

ג) אספקת "ציוד קצה", כהגדרתו בחוק התקשורת.

ז. הגישה בזק את הודעתה כאמור בסעיף 1(ג)(1), יקבע שר התקשורת, בהסכמת שר האוצר, בצו את שיעור תשלומי החובה לקרן מסך ההכנסה החייבת של הגופים החייבים. שיעור תשלומי החובה יהיה אחיד לכל הגופים החייבים.

ח. בהחלטה זו "**ההכנסה החייבת**" – ההכנסה השנתית של גוף חייב, בניכוי תשלומים ששילם בעד קישור גומלין ושימוש, כהגדרתם בסעיף 5 לחוק התקשורת. מנכ"ל משרד התקשורת יודיע לגוף החייב, בכל שנה ולא יאוחר מיום 1 באוגוסט, על סך גובה תשלומי החובה בו חייב הגוף. שר התקשורת רשאי לדרוש מגופים חייבים או מגופים בעלי פוטנציאל להיות גופים חייבים, למסור לו, במועד, במתכונת ובאופן שיורה, כל מידע הנחוץ לצורך ההכרעה האם יסווגו כגוף חייב או לצורך קביעת ההכנסה החייבת.

ט. תשלומי החובה יועברו לקרן, וישמשו לעידוד פרישת רשת אולטרה רחבת פס באזורי התמרוץ בלבד ולא לאף שימוש אחר. תשלומי החובה ישולמו עד לקביעת חובות פרישה בכל אזורי התמרוץ או עד להודעת שר התקשורת ושר האוצר כי הושלמה מטרת הקרן, המוקדם מביניהם.

י. תשלומי החובה ישולמו החל מהשנה שבה תיקבע חובת הפרישה, ובכל מקרה לא ייגבו תשלומי החובה בטרם קביעת חובת הפרישה.

יא. כספי הקרן לא יחשבו להכנסות המדינה ויופקדו בחשבון נפרד שינהל החשב הכללי במשרד האוצר.

יב. הקצאת כספים מהקרן תיערך בהליך תחרותי, ואמות המידה לבחירת הזוכים יהיו היחס בין כמות משקי הבית הנפרשים לגובה הכספים המוקצה וכן קידום התחרות בשוק התקשורת (להלן – **הליכים תחרותיים**). במסגרת ההליך התחרותי לא יינתן משקל למיקום הפרישה או מיהות משקי הבית הנפרשים. על אף האמור, בשלוש השנים הראשונות לפעילות הקרן, שר התקשורת רשאי להורות כי במסגרת ההליך התחרותי 10% ממשקי הבית לכל היותר יפרשו באזורים שיקבע. לצורך קבלת החלטה כאמור, רשאי שר התקשורת לשקול שיקולים אלה:

1) המצב הביטחוני באזור;

2) חוסנו הכלכלי והחברתי של האזור ורמת השירותים שבו;

3) תכנון הפרישה של האוכלוסייה;

4) מיקומו הגאוגרפי של האזור או המרחק שלו מריכוזי אוכלוסיה וממרכז הארץ;

5) הצורך בצמצום פערים בין האזור לבין אזורים אחרים או בין קבוצות אוכלוסיה תושבות האזור לבין קבוצות אוכלוסיה אחרות.

הוראת השר תהיה מנומקת ומבוססת על נתונים, ויפורטו בה מקור הנתונים והשיקולים שהביאו לקביעת האזורים כאמור.

יג. הקרן תפעל להקצות את תקציבה מדי שנה, ואולם שר התקשורת בהסכמת שר האוצר, רשאי, מנימוקים שיירשמו, לדחות בתקופה שלא תעלה על שנה את הקצאת תקציב הקרן.

יד. בזק וכל חברה בעלת זיקה אליה (כהגדרתה ברישיון בזק, ולרבות שותפות) אינן רשאיות להשתתף בהליכים התחרותיים, או לקבל הקצאות כספים מהקרן.

טו. בזק וכל חברה בעלת זיקה אליה (כהגדרתה ברישיון בזק, ולרבות שותפות) אינן רשאיות לפרוש רשת אולטרה רחבת פס באזורי תמרוץ.

טז. על אף האמור, שר התקשורת רשאי להתיר לבזק או לחברה בעלת זיקה אליה (כהגדרתה ברישיון בזק, לרבות שותפות) לפרוש רשת אולטרה רחבת פס באזורי תמרוץ אשר טרם הוקצו במסגרת הליך תחרותי (בסעיף זה – **האזורים הנוספים**) ובלבד שהיקף משקי הבית באזורים הנוספים לא יעלה על 10% מהיקף משקי הבית באזורי הפרישה עליהם הודיעה כאמור בסעיף (1)(ג)(1) לעיל, ובהתחשב בעמידת בזק בחובותיה בהתאם ללוחות הזמנים שקבע שר התקשורת ברישיון בזק. האזורים הנוספים יתווספו לאזורי הפרישה ותחול עליהם חובת הפרישה של בזק.

יז. על אף האמור בסעיף 1(טו), זכה מפעיל באזור תמרוץ מסוים בהליך תחרותי, בזק או חברה בעלת זיקה אליה (כהגדרתה ברישיון, לרבות שותפות) תהיה רשאית לפרוש באזור תמרוץ זה בחלוף תקופה של 5 שנים מיום ההכרזה על זוכה באזור זה.

יח. על אף האמור בסעיף 12(ב)(1) לחוק התקשורת, בהמשך לזכיה בהליכים התחרותיים ייקבע שר התקשורת ברישיונותיהם של הזוכים חובות פרישה באזורי התמרוץ.

יט. שר התקשורת, בהסכמת שר האוצר, רשאי לקבוע תעריף מופחת עבור גישה אל מתקני הבזק של בזק אשר פרושים באזורי התמרוץ וזאת ביחס לתעריף הקבוע כיום עבור שירות זה בתקנות התקשורת (בזק ושידורים) (שימוש ברשת בזק ציבורית של מפ"א (מפעיל פנים ארצי)), התשע"ה- 2014.

כ. לקבוע כלי אכיפה על מנת להבטיח את קיום חובות הפרישה והמגבלות על הפרישה, ככל שנדרש.

כא. ברשת אולטרה רחבת פס, התיול הפנימי כהגדרתו בסעיף 4ח(א) לחוק התקשורת, יהיה שייך למנוי ממועד התקנתו.

2. להנחות את שר התקשורת למנות ועדת מכרזים בין-משרדית לניהול ההליכים התחרותיים, כאמור בסעיף 1(יב) לעיל, שבראשה יעמוד סמנכ"ל כלכלה במשרד התקשורת או מי מטעמו, ויהיו חברים בה חשב משרד התקשורת, היועצת המשפטית של משרד התקשורת וסמנכ"ל הנדסה במשרד התקשורת או מי מטעמם, נציג מינהל כלכלה, נציג מינהל הפיקוח ונציג אגף בכיר רישוי במשרד התקשורת, נציג אגף התקציבים במשרד האוצר ונציג רשות התחרות.

3. להנחות את שר התקשורת להגדיר תוך 3 חודשים קריטריונים לעניין "רשת אולטרה רחבת פס" על פי רמות שירות, באופן שיבחין בין רשתות התקשורת הקיימות של החברות עליהן חלה חובת האוניברסליות (רשת ה- NGN של בזק ורשת ה- HFC של הוט טלקום ש.מ) לבין רשתות תקשורת מתקדמות, דוגמת רשתות FttH או שוות ערך להן מבחינת טיב ואיכות השירות.

4. להנחות את שר התקשורת לקבוע ברישיונה של בזק את חובת הפרישה שלה באזורי הפרישה תוך 60 ימים ממועד הודעתה של בזק כאמור בסעיף 1(ג)(1) להחלטה זו.

5. להנחות את שר התקשורת להודיע תוך שלושה חודשים מיום החלטה זו על לוחות זמנים, אבני דרך ופרקי זמן מרביים לחיבור מנויים באזורי הפרישה ובאזורי התמרוץ שיקבעו ברישיונות.

6. להנחות את שר התקשורת ושר האוצר לקבוע שיעור תשלום, כאמור בסעיף 1(ז) לעיל, שלא יפחת מ-0.5% וזאת לפחות בשלוש השנים הראשונות לפעילות הקרן.

7. להנחות את שר התקשורת ושר האוצר לקבוע תעריף לשירות סיטונאי לגישה רחבת פס (Bit-Stream Access) שיחול על השירות כאמור שיספק הזוכה בהליך תחרותי לבעל רישיון אחר (כהגדרתו בסעיף 5(א) לחוק התקשורת).

8. להנחות את שר התקשורת ושר האוצר לקבוע תעריף מופחת עבור גישה אל מתקני הבזק של בזק הפרושים באזורי התמרוץ, אשר יחול מיום קביעת חובת הפרישה של בזק לכל המוקדם.

9. בתום שלוש שנים מיום גביית תשלומי החובה בפועל, תבחן ועדת המכרזים את קצב הפרישה באזורי התמרוץ, יעילות ההליך התחרותי, ועלות מימון הפרישה, לשם בחינת הצורך בשינויים בהליך התחרותי, בהמשך פעילות הקרן ובמועדים נוספים לבחינה כאמור. ועדת המכרזים תעביר את תוצאות הבחינה לשר התקשורת. שוכנע שר התקשורת, מנימוקים שיירשמו, כי קיימת היתכנות כלכלית לפרישה בכל אזורי התמרוץ וכי פרישה כאמור צפויה להתקיים בפרקי זמן סבירים, ומשום כך התערבות המדינה בפרישת הרשת אינה נדרשת עוד, רשאי השר, בהסכמת שר האוצר, ובשים לב לתכלית ההסדר, להביא לפרישת רשת אולטרה רחבת פס בכל אזורי התמרוץ להורות על ביטול הקרן.

10. להטיל על שר הביטחון להנחות את המפקד הצבאי להטמיע, בשינויים המחויבים, את יישום החלטה זו לגבי תשתית התקשורת ביהודה ושומרון, וכל הוראה רלוונטית אחרת שתינתן בהמשך לה, וכן להנחות את שר התקשורת לערוך התאמות על מנת לאפשר יישום של ההחלטה כאמור באזור יהודה ושומרון, ככל שיידרשו.

11. לרשום את הודעת שר התקשורת כי משרד התקשורת ישלים, תוך 90 ימים, בחינה לאסדרה מחדש של שוק האינטרנט הקמעונאי בישראל, לרבות ביטול חלוקת אספקת שירותי אינטרנט בין שירות תשתית לבין שירות גישה לאינטרנט (ISP), בשים לב לצורך לאזן בין התחרות בשוק לבין רווחת הצרכן ופישוט רכישת שירות אינטרנט בישראל למשתמשי הקצה, לרבות המלצות על הוראות מעבר מתאימות לשמירה על התחרות בשוק, ככל שיידרשו.

דברי הסבר

רקע כללי נתונים כלכליים ותקציב

תשתיות תקשורת מתקדמות מהוות רכיב מרכזי בפיתוח המשק והכלכלה. מחקרים מעידים כי פרישת תשתיות תקשורת מתקדמות מובילה לגידול בתמ"ג, גידול בפריון וצמצום של פערים כלכליים.

ביום 5 בנובמבר 2019 פרסם צוות בין-משרדי משותף למשרדי התקשורת, האוצר ורשות התחרות לבחינת מדיניות פרישת תשתיות תקשורת אולטרה רחבות-פס נייחות במדינת ישראל, המלצות להערות הציבור. ביום 14 ביוני 2020 פרסם הצוות להערות הציבור המלצות משלימות לעניין הוט טלקום ש.מ.

הצוות הבין-משרדי בחן את הכדאיות הכלכלית לפרישה כלל-ארצית של רשת אולטרה רחבת-פס תחת האסדרה הקיימת, ומצא כי בהתאם לתרחישים הסבירים לא קיימת היתכנות כלכלית לפרישה כלל-ארצית כאמור על ידי "בזק", החברה הישראלית לתקשורת בע"מ ("בזק") על יתרונותיה התשתיתיים, וקל וחומר על ידי חברה בודדת אחרת. הצוות מצא כי בכל הנוגע לפרישת תשתיות מתקדמות, האסדרה הקיימת אינה מגשימה את תכליתה, ובלי שינוי יסודי באסדרה ובמערך התמריצים שהיא יוצרת, לא תתאפשר פרישה כלל-ארצית של רשתות אולטרה רחבות-פס.

מתוך הבנה של היעדר היתכנות כלכלית לריבוי תשתיות אולטרה רחבות-פס באזורים מסוימים בארץ, ולאחר בחינת ההתייחסויות שהתקבלו להמלצות שפורסמו להערות הציבור, גיבש הצוות הבין-משרדי מתווה אסדרה כולל המבטיח כי בכל אזור בארץ יהיה לפחות בעל רישיון אחד המחויב בפרישת רשת אולטרה רחבת-פס באותו אזור, וכי בעל רישיון זה יחויב באספקת שירות BSA סיטונאי לבעלי רישיון אחרים. כך, מתווה זה מבטיח נגישות לתשתית מתקדמת אחת של כל משק בית בישראל, לצד תחרות על מחיר ומגוון שירותים על בסיס אותה תשתית.

מטרה זו מושגת באמצעות עדכון מערך החובות של כלל השחקנים בשוק התקשורת, הנשען על שתי רגליים עיקריות: (1) עדכון חובות הפרישה של בעלי התשתית במסגרת מערך תמריצים לעידוד פרישה רחבה באזורים כדאיים כלכלית. במסגרת זו יתאפשר לבזק לבחור את האזורים הסטטיסטיים בהם תפרוש ותפעיל רשת אולטרה רחבת-פס לכלל משקי הבית המתגוררים בהם. חובתה של בזק להשלים את הפרישה באזורים אלו תוך 5 שנים תעוגן בחוק, ואבני הדרך להשלמת חובת הפרישה, ייקבעו ברישיונה. היה ובזק לא תודיע למשרד על אזורי הפרישה וחובת פרישה מעודכנת לרשת אולטרה רחבת-פס לא תיקבע ברישיונה, לא ישתנה מערך החובות הרגולטוריות של בזק ושל שאר השחקנים בשוק. (2) הקמת קרן לעידוד פרישה באזורים שבזק בחרה לא לפרוש בהם, הממומנת על ידי כלל השחקנים הרלוונטיים בשוק. הקרן תפעל עד להקצאת כלל האזורים הסטטיסטיים בהליך תחרותי שתוביל לפרישה כלל ארצית.

על מנת לקיים את שתי הרגליים מציע המתווה מערך תמריצים ואיזונים שיביא את בזק לבחירת היקף פרישה נרחב ככל הניתן אך זאת בהתאם לבחירתה ועל פי שיקולי כדאיות כלכלית של החברה, ומזעור עלויות וייעול הפרישה באזורי התמרוץ.

הצעת מחליטים זו מבקשת לעגן את המלצות הצוות בחקיקה, תוך תיקון חוק התקשורת, תיקון התקנות הרלבנטיות ומתן הוראות רגולטוריות נוספות בהתאם לסמכויות שרי התקשורת והאוצר.

סעיף 1:

סעיף זה מגדיר את העקרונות לפיהם יתוקן חוק התקשורת.

סעיפים 1(א) ו-1(ב) – בלב קביעת חובת הפרישה, הן באזורי הפרישה על ידי בזק והן באזורי התמרוץ על ידי הזוכים בהליך התחרותי, עומדת ההגדרה לרשת אולטרה רחבת פס, אשר ההסדר המוצע בהחלטה זו יחול רק ביחס לה. בשל כך, נדרשת הגדרה המבחינה בין רשתות התקשורת הקיימות, קרי רשת ה- NGN של בזק ורשת ה-HFC של הוט ובין פרישה של רשת חדשה. מוצע כי הגדרה זו תתבסס על רמות שירות מינימליות, ולא על טכנולוגיה ספציפית, וזאת על מנת לאפשר גמישות למפעילים השונים לבחור כל טכנולוגיה בהתאם למיטב הבנתם, ובלבד שזו תעמוד בקריטריונים השונים לרמות השירות כפי שיקבע המשרד, ואשר מתקבלים בתצורת FttH (סיב עד שקע ראשון בבית המנוי). ההגדרה המוצעת משקפת את הידע הטכנולוגי העדכני לצד ההבנה כי התפתחויות עתידיות עשויות לשנות את פני הדברים. בהתאם, מוצע להגדיר שירותים מתקדמים כשירותי אינטרנט על פס רחב המוצעים על גבי רשת אולטרה רחבת פס. זאת, על מנת להבחין ביניהם ובין שירותים אחרים, שייתכן ויוצעו על גבי רשתות מתקדמות, ולגביהם לא חלה חובה פרישה כלל ארצית. יודגש, כי הקריטריונים לרשת המקבילה לרשת מבוססת סיבים אופטיים מסוג FttH יוגדרו על ידי שר התקשורת, בהתאם להתפתחויות טכנולוגיות.

סעיפים 1(ג) ו- 1(ד) – החובה החלה על בעל רישיון למתן שירותים בזק פנים-ארציים נייחים (כיום – בזק והוט)(להלן – **מפ"א כללי**) קובעת כי על שירות להיות זמין לכל דורש בכל הארץ תוך שנה מתחילת מתן השירות. בשירותים המתקדמים משמעה של חובה זו הוא שעם חיבור משק בית אחד

לשירות מבוסס סיב אופטי, על השירות להיות זמין לכל דורש בכל הארץ תוך 12 חודשים. מתוך הבנה כי אין היתכנות כלכלית לפרישה כלל ארצית של תשתית אולטרה רחבת פס, ולכן בעטיה נמנעים בעלי התשתית מלספק שירותים מתקדמים, מוצע, בהמשך להמלצות הצוות הבין-משרדי, לקבוע כי בהתקיימם של תנאים מסוימים, לא תחול על מפ"א כללי חובת הפרישה האוניברסלית ביחס לאספקת שירותים מתקדמים: התנאי הראשון הוא הודעה של חברת בזק על האזורים הסטטיסטיים בהם היא מעוניינת לפרוש. אזורים סטטיסטיים מוגדרים על ידי הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה כיחידות שטח של כאלף-אלפיים משקי בית בפיזור גיאוגרפי. מדינת ישראל מחולקת לכ-3,000 אזורים סטטיסטיים. מוצע לקבוע כי חובת הפרישה של בזק תיקבע בהתאם לבחירה שלה בחלוקה גאוגרפית לאזורים סטטיסטיים. בזק תודיע באיזה אזורים סטטיסטיים היא מבקשת לפרוש. בהתאמה, שר התקשורת יקבע ברישיון החברה חובה להשלים את הפרישה באזורים אלו תוך חמש שנים מיום קביעת החובה או מיום תחילת אספקת השירות, לפי המוקדם מביניהם. לאחר שנקבעה החובה ברישיון, תיכנס לתקפה הוראת החוק שמאפשרת למפ"א כללי לספק שירותים מתקדמים שלא לכל דורש בכל חלקי הארץ. יודגש, כי תמשיך לחול חובת האוניברסליות ביחס לרשתות הקיימות של מפ"א כללי ללא שינוי.

חריג למנגנון המוצע לעיל, הוא אם סבר השר כי בחירתה של בזק מצומצמת באופן הפוגע באופן משמעותי ביכולת להביא לפרישת רשת אולטרה רחבת פס באזורי התמרוץ באמצעות הקרן. בחירה באחוז מאוד מצומצם מהאזורים הסטטיסטיים כאזורי הפרישה, אינה מתיישבת עם ההיגיון הכלכלי של המודל. מאחר ובזק צפויה לסבסד דרך הקרן היקף פרישה מאוד נרחב למתחרות, תוך שהיא מנועה מפרישה באזורים בהם היא לא בוחרת, בחירה כאמור תעמיד אותה במצב של נחיתות טכנולוגית משמעותית. בחירה של אחוז נמוך ללא הסבר רציונלי עשויה להעיד על ניסיון לסכל את מטרות המתווה. ייתכן כי בחירה כזו נשענת על יכולתה למנוע פרישה של מתחרות באזורי התמרוץ, ובמקרה כזה יש הצדקה להימנע מקביעת החובה ברישיון ולהותיר את החובה הקיימת על כנה.

סעיפים 1(ה) – 1(ו) – הקמת קרן חוץ תקציבית לסבסוד פרישה באזורים שלא נכללו בחובת הפרישה של חברת בזק (אזורי תמרוץ). בהתאם להמלצות הצוות הבין-משרדי, מוצע להקים קרן לתמרוץ פרישה באזורים שלא נכללו בחובת הפרישה של חברת בזק, ובכך להציע פתרון מלא ושלם להשלמת פרישה כלל ארצית של רשתות אולטרה רחבות פס.

בדומה למודלים מקובלים בעולם, קרן התמרוץ תהיה מבוססת על תשלומי חובה שייגבו כשיעור מהכנסות של חברות הפועלות בשוק התקשורת, כאשר שיעור התשלום לקרן נקבע בהתאם להערכות בדבר היקף הסבסוד הנדרש להשגת יעדי הפרישה הכלל ארצית בפרק זמן סביר, תוך התחשבות במשמעות הכלכלית ובפגיעה בחברות המשלמות.

רשת אולטרה רחבת פס צפויה להיות תשתית התקשורת העיקרית בעולם ובישראל בעשורים הקרובים ולאפשר לכלל החברות בשוק התקשורת לספק שירותים מתקדמים. בראייה צופת פני עתיד, לחברות שיספקו שירותים שונים בשלל תחומים על גבי תשתית זו פוטנציאל הנאה גבוה מפרישה רחבה של הרשת והן יסתמכו עליה במתן שירותים לצרכנים. ההנאה הפוטנציאלית מצדיקה שימוש בכספים שנגבו מהם בכדי לתמרץ פרישה. העובדה כי משאבי הקרן יוקצו באופן בלעדי לשוק התקשורת לטובת פרישת תשתית ולא לשום שימוש אחר מחזקת את ההצדקה לגביית מקורות הקרן מבעלי הרישיונות וגופים המספקים שירותי תקשורת.

הגופים החייבים יתחלקו לשניים: גופים בעלי זיקה תשתיתית וגופים בעלי זיקה שיווקית. בעלי הזיקה התשתיתית הם בעלי רישיון המספקים שירותים על גבי התשתית. כלומר, מי שנותן שירותי בזק פנים ארציים במסגרת רישיון מפ"א כללי או רישיון מפ"א כללי-ייחודי, מי שנותן שירותי רט"ן ובכלל כך רט"ן ברשת אחרת, וכן מי שנותן שירות תמסורת, שירות תשתית ושירות גישה לאינטרנט.

במהותם, שירותים בעלי זיקה תשתיתית הם שירותים להעברת נתונים. ככל שהתשתית עליה נסמכים שירותים אלו מאפשרת קצב העברת נתונים, יציבות, ואמינות גבוהים יותר, כך טיב ורמת השירות של העברת הנתונים עולה. לכן, יש קשר ישיר בין איכות התשתית למהות השירות המסופק.

פרישה של תשתיות אולטרה רחבות פס מסייעת באופן ישיר למתן שירותים אלו, הנשענים באופן מלא על סוג ואיכות התשתית. הדבר נכון גם ביחס לגופים שכיום אינם פורשים רשתות מבוססות סיבים אופטיים מאחר וגופים אלו עשויים להציע שירותים מתקדמים על גבי רשת אולטרה רחבת פס באזורי התמרוץ באמצעות שירות BSA סיטונאי.

ביחס לבעלי רישיונות המספקים שירותים בעלי זיקה תשתיתית, מוצע לקבוע כי ככל שלפחות 50% מהכנסותיהם מקורן בהכנסות ממתן שירותים בעלי זיקה תשתיתית, כלל הכנסותיהם ייחשבו לטובת חישוב התשלום לקרן, וזאת בניכוי תשלומים עבור שירותים סיטונאיים בעלי רישיונות.

מבחן ההכנסות נועד לזהות חברות שעיקר עיסוקן הוא בשירותים האמורים, ומכאן שרוב הכנסותיהם מפעילות הנסמכת על שירותים אלו. זאת בכדי למנוע עיוותים בהקצאת הכספים לקרן ולשייך כספים שמקורם אינו בפעילות תקשורת. כך לדוגמה, אוניברסיטאות אשר הציעו בעבר לסטודנטים חבילות

אינטרנט מוזלות, ולצורך כך החזיקו ברישיון למתן שירות גישה לאינטרנט, לא יחויבו בתשלום של שיעור מכלל ההכנסות שלהם. במקרה זה ברור כי כהטלת תשלום חובה על הכנסות האוניברסיטאות אינו מוצדק מאחר ורישיון זה מהווה חלק זניח מכלל הכנסותיהם.
לעניין זה, הכנסה מחבילה הכוללת שירות בעל זיקה תשתיתית וכן טובין או שירותים אחרים תיחשב כולה הכנסה שמקורה בשירות בעל זיקה תשתיתית. בהתחשב בכך שאיכות התשתית מגדילה באופן ישיר את ערך השירות בעל הזיקה התשתיתית, מתקיים קשר ישיר אף בין איכות התשתית להכנסות המתקבלות מהחבילה בכללותה. יתר על כן, ברור כי עסקה הכורכת אספקת מוצר או טובין ביחד עם שירות בעל זיקה תשתיתית היא פעילות עסקית הכוללת זיקה תשתיתית, לכן יש להתחשב בה בבחינת היקף הפעילויות הרלוונטיות עליהן נשען בעל הרישיון.
על מנת למנוע מצב בו בכדי להימנע מחובת תשלום, יבוצעו שינויים תאגידיים והפרדות מבניות בין חברות, להפרדת שירותי תקשורת הנמכרים ככלל בחבילה אחת, מוצע לקבוע כי תאגידים הקשורים לתאגידים המספקים שירותים בעלי זיקה תשתיתית, אשר מספקים שירותי בזק שאינם שירותים בעלי זיקה תשתיתית, ציוד קצה והעברת תכנים אודיו-ויזואליים למנויים, הנמכרים בין השאר במסגרת מקבץ שירותים ביחד עם שירותים בעלי זיקה תשתיתית, יחויבו בתשלום לקרן. אלו הם שירותים בעלי זיקה שיווקית. חברה או תאגיד קשורים המוכרים שירותים שונים בחבילה עם שירותים בעלי זיקה תשתיתית רואים ערך במכירה המשותפת, כלומר היקף ההכנסות מהשירותים הנמכרים בחבילה גבוה יותר מההיקף שהיה מתקבל לו היו נמכרים בנפרד. על כן גם לתאגידים אלה קיים פוטנציאל הנאה מפרישה רחבה של רשת אולטרה רחבת פס, ומוצדק להחיל חובת תשלום בשיעור שנקבע מכל הכנסותיהם בשנה שבה שיווקו לפחות פעם אחת שירותים בחבילה עם שירותים בעלי זיקה תשתיתית.
סעיף 1(ז) – 1(יג) – מאחר ומדובר בתשלום חובה, מוצע להקנות בחוק סמכות לשר התקשורת, בהסכמת שר האוצר, לקבוע את שיעור התשלום, כך שתינתן גמישות לעדכונים בעתיד, בהתאם להתפתחויות בשוק, לרבות היקף פרישת התשתיות ורמת התחרות בשוק.
על מנת להבטיח את פעולת הקרן מוצע לקבוע מספר הסדרים: לקבוע באופן מפורש כי הכספים שיופקדו בקרן ישמשו לעידוד פרישת תשתיות אולטרה רחבות פס בלבד ולא למטרות נוספות; לקבוע כי הקרן תפעל עד לקביעת חובות פרישה בכל אזורי התמרוץ, קרי בכל הארץ, ועל מנת לאפשר גמישות, מוצע להקנות סמכות לשר התקשורת ולשר האוצר להודיע כי הושלמה מטרת הקרן; לקבוע כי כספי הקרן לא יחשבו להכנסות מדינה ויופקדו בחשבון נפרד שינהל החשב הכללי במשרד האוצר; ולקבוע כי הקרן תפעל על מנת לחלק את תקציבה מדי שנה, כאשר שר התקשורת ושר האוצר יוכלו לדחות בתקופה שלא תעלה על שנה את הקצאת תקציב הקרן. זאת על מנת להבטיח כי הקרן לא תצבור תקציב שלא יחולק; על מנת להאיץ את הפרישה מוצע לקבוע כי הקרן תפעל החל מהשנה שבה תיקבע חובת הפרישה של בזק, וכן לקבוע כי הקצאת הכספים מהקרן תיעשה בהליך תחרותי כאשר אמות המידה לבחירת הזוכים יהיו שיקולי תחרות והיחס בין מספר משקי הבית לסך התקציב שמוקצה. כך, יובטח כי בכל שנה המספר הרב ביותר של משקי בית יהיו נגישים לתשתיות תקשורת מתקדמות. יחד עם זאת, מתוך ההבנה כי פרישת תשתיות מהווה כלי לקידום שוויון, מוצע לקבוע כי בשלוש שנים הראשונות לפעילות הקרן, 10% מכלל משקי הבית בכל הצעה שתוגש, יידרשו לעמוד באמות מידה בהתאם למדיניות שר התקשורת. בבואו לקבוע מדיניות כאמור, רשאי יהיה השר לשקול שיקולים של המצב הביטחוני באזור, חוסנו הכלכלי והחברתי ורמת השירותים בו, תכנון הפרישה של האוכלוסייה, מיקומו הגיאוגרפי והמרחק שלו מריכוזי אוכלוסייה והצורך בצמצום פערים בין האזור לבין אזורים אחרים.
סעיף 1(יד) – 1(יט) – המתווה המוצע כולל תמריצים משמעותיים לבזק לקחת על עצמה חובת פרישה נרחבת ככל הניתן, במגבלות הכדאיות הכלכלית שלה. על מנת להבטיח עיקרון זה מוצע לקבוע: כי בזק וכל חברה בעלת זיקה אליה לא יהיו רשאיות להשתתף במכרזי קרן התמרוץ, או לפרוש באזורי התמרוץ עד שיחלפו חמש שנים מיום שאותם אזורים ייבחרו במכרז; לצד זאת, מוצע לקבוע חריג לעקרון זה במסגרתו שר התקשורת יוכל לאשר לבזק פרישה באזורים מחוץ לאלה הכלולים בחובת הפרישה שלה בהיקף שלא יעלה על 10% ממשקי הבית שנכללו בחובת הפרישה כדי לאפשר גמישות מסוימת בהינתן התפתחות טכנולוגית ושינויים בביקושים. זאת, כל עוד אזורים אלו לא נבחרו במכרז, על מנת להבטיח ודאות וכדאיות כלכלית לחברות שיתמודדו בו; וכן לקבוע כי שר התקשורת, בהסכמת שר האוצר, רשאי לקבוע תעריף מופחת עבור גישה למתקני בזק באזור התמרוץ, ביחס למחיר הנקבע לגישה למתקני בזק ובשאר אזורי הארץ. יודגש, כי קביעת התעריף המופחת תיעשה בהתאם להוראות הקבועות לעניין זה בסעיף 5 לחוק התקשורת.
סעיף 1(כ) – על מנת להבטיח כי משרד התקשורת, כרגולטור האחראי, יוכל לאכוף באופן יעיל ואפקטיבי את חובות הפרישה ומגבלות הפרישה, מוצע לתקן את החוק כך שיהיו בידיו כלי אכיפה מתאימים לצורך כך.

סעיף 1(כא) – כחלק ממדיניות הממשלה לקדם פרישה של תשתיות תקשורת מתקדמות, מקודמים שינויים רגולטוריים שעניינם ייעול הפרישה, בפרט בבנייני מגורים. בבנייני מגורים אין הצדקה לפרישה של מספר תשתיות מקבילות, ומשרדי הממשלה מקדמים מודל של שיתוף סיבים אופטיים בין מפעילי התקשורת השונים. כחלק משיתוף התשתיות, יש צורך לקבוע כי מקטע הסיב האחרון, שאינו שיתופי ומיועד לשימוש דירת מגורים אחת בלבד, קרי מתיבת החיבורים האחרונה לפני דירת המגורים ועד השקע הראשון שבדירת המגורים, כולל, ייחשב כשייך למנוי מרגע הפרישה, כך שאם יעבור חברה היא תוכל לעשות בו שימוש על מנת לספק לו שירות.

סעיף 2:
בהמשך להסדרים המפורטים בסעיף 1, מוצע להנחות את שר התקשורת למנות ועדת מכרזים בין-משרדית לניהול ההליכים התחרותיים וקרן התמרוץ. הרכב הוועדה ישקף את הרכב הצוות הבין-משרדי, כך שבראש הוועדה יעמוד סמנכ"ל כלכלה במשרד התקשורת והיא תורכב מנציגים של משרדי התקשורת, האוצר ורשות התחרות.

סעיף 3:
בהמשך לאמור בסעיף 1(א) להצעת החלטה זו, המקנה לשר התקשורת סמכות לקבוע מהי רשת אולטרה רחבת פס, לקבוע כי שר התקשורת יגדיר תוך שלושה חודשים קריטריונים לעניין רשת כאמור.

סעיף 4:
בהמשך לסעיף 1(ג)(2) להחלטה זו, ועל מנת להגדיל את הוודאות הרגולטורית לכלל השוק לגבי התקיימות המתווה, מוצע לקבוע כי שר התקשורת יקבע את חובות הפרישה של בזק ברישיונה, לא יאוחר מ-60 ימים לאחר הודעתה של בזק באשר לאזורי הפרישה.

סעיף 5:
הצוות הבין-משרדי המליץ כי חובת פרישה באזור סטטיסטי תוגדר כעמידה במדד חיבור מנויים, קרי פרק זמן מקסימלי לחיבור משק בית מיום קבלת בקשה. בהמשך לכך, מוצע לקבוע כי שר התקשורת ייקבע תוך שלושה חודשים חובות אלו, וכן יקבע לוחות זמנים ואבני דרך לפרישה, שיקבעו ברישיון של חברת בזק וברישיון של הזוכים במכרזי קרן התמרוץ, זאת לאור המלצות הצוות ובהתאם להמלצות הסופיות שיוגשו בהמשך להן.

סעיף 6:
בהמשך לסעיף 1(ז), המציע להסמיך את שרי התקשורת והאוצר לקבוע בצו את שיעור תשלומי החובה, לקבוע כי בשלוש שנים הראשונות לפעילות הקרן שיעור הצו לא יפחת מ-0.5%. זאת, בהמשך להמלצות של הצוות הבין-משרדי שבחן את התקבולים הצפויים משיעורי תשלומי חובה שונים, בשים לב לקצב הפרישה, הנטל המוטל על החברות בשוק, וכן בחינה השוואתית של הסדרים מקבילים בעולם. בשנים הראשונות לפעילות הקרן, יש חשיבות לשמירה על יציבות ופעילות רציפה, ועל כן מוצע לקבע מינימום להיקף תקציב הקרן למשך שלוש שנים, באופן שיבטיח את אפקטיביות הקרן לכל הפחות בתקופת הפעילות הראשונה.

סעיף 7:
באזורי התמרוץ, הצוות הבין-משרדי סבר כי בסבירות גבוהה תהיה פרישה של תשתית מתקדמת אחת, שתישען על כספי הקרן. ללא מתן אפשרות לחברות אחרות לעשות שימוש בתשתית באמצעות מנגנוני השוק הסיטונאי הקיימים כיום ביחס לתשתיות חברות בזק והוט, משקי הבית באותם אזורים לא יוכלו ליהנות מתחרות על מחיר ועל מגוון שירותים ויהיו כבולים לספק אחד בלבד. על מנת לאפשר שימוש בתשתיות זוכה במכרז באמצעות מודל השוק הסיטונאי, יש לקבוע את תעריך השימוש בתקנות, כפי שקבוע כיום ביחס לחברות בבזק והוט.

סעיף 8:
בהמשך לסעיף 1(יט), לקבוע כי שרי התקשורת והאוצר יקבעו תעריך מופחת עבור גישה אל מתקני בזק באזורי התמרוץ, שיחול החל מכניסת המתווה לתוקף, ולכל המוקדם מיום קביעת החובה של בזק ברישיונה.

סעיף 9:
מתוך הבנה כי מדובר בהסדר המושפע ממצב התחרות בשוק, היקף ועלויות הפרישה של כלל השחקנים, מוצע לקבוע כי בתום שלוש שנים לפעילות הקרן, ועדת המכרזים תבחן את קצב הפרישה, יעילות ההליך ועלויות מימון הפרישה, ותמליץ על שינויים ככל שנדרש. ככל ששר התקשורת יסבור כי אין הצדקה לפעילות הקרן, מאחר וגם ללא התערבות מדינה צפויה באותם אזורים פרישה של תשתיות אולטרה רחבות פס, הוא יהיה רשאי בהסכמת שר האוצר להורות על ביטול הקרן.

סעיף 10:
באזור יהודה ושומרון הסמכות לפיקוח על אספקת שירותי תקשורת מוטלת על המפקד הצבאי, אשר מטעמו פועל קצין מטה ייעודי לתחום התקשורת. על מנת להבטיח את יישום המתווה המפורט בהחלטה זו גם בשטחי איו"ש, מוצע להטיל על שר הביטחון להורות למפקד הצבאי להטמיע, בשינויים המחויבים את יישום החלטה זו לבי תשתית התקשורת ביהודה ושומרון, לרבות כל הוראה רלבנטית נוספת.

סעיף 11:
בהמשך למדיניות הממשלה על הפחתת רגולציה, ועל מנת לפשט ולייעל את אספקת מוצרי התקשורת, מוצע לרשום את הודעת שר התקשורת כי משרד התקשורת ישלים בתוך 90 ימים בחינה של ביטול חלוקת אספקת שירותי אינטרנט בין שירות תשתית לשירות גישה לאינטרנט, בשים לב לצורך לאזן בין התחרות בשוק לבין רווחת הצרכן ופישוט רכישת שירות אינטרנט בישראל למשתמשי הקצה, לרבות המלצות על הוראות מעבר מתאימות לשמירה על התחרות בשוק, ככל שיידרשו.

השפעת ההצעה על מצבת כוח האדם
אין.

החלטות קודמות של הממשלה בנושא
אין.

עמדת היועץ המשפטי של המשרד יוזם ההצעה
עמדת היועץ המשפטי של משרד האוצר תצורף במסגרת חוות הדעת לממשלה לתכנית הכלכלית לשנת 2020.