



14 בדצמבר, 2020

לכבוד
עו"ד מיכל הלפרין
הממונה על ההגבלים העסקיים

שלום רב,

הנדון: התייחסות לשינויים ברישיון הרט"ן של חברות הסלולר (mccn) – היבטים תחרותיים.

בהמשך למכתב ששלחנו לבחינתך בתאריך ה-30.11.2020, ובהמשך לפגישה שקיימנו בנושא עם מר אוריאל סיטרואן, ראש מחלקת שווקים, ועו"ד אבי גרוסמן, ראש צוות תקשורת; ברצוננו להביא לעיוןך באופן מסודר את עמדתנו המפורטת בנושא, ובכלל זה להציג את ההשלכות הקשות מבחינה תחרותית אותן אנו רואים ברפורמה שמציע בימים אלה משרד התקשורת בתחום שיתוף רשתות הסלולר. רפורמה זו כוללת תיקון משמעותי ומרחיק לכת ברישיון הרט"ן של החברות, המאפשר להן שימוש בתצורת MCCN או נדידת מנויים למימוש השת"פ – תצורה שנסללה בעבר הלא רחוק על הסף למימוש בין חברות הסלולר הגדולות (פלאפון, פרטנר וסלקום) בטיעונים כבדי משקל הנוגעים לתחרות ולהיבטים נוספים. ההתפתחויות בענף הסלולר בעת הזו מחזקות את החשש מפני השלכות אלו על התחרות, וההגבלות הנוקשות שהוטלו לפני שנים ספורות מפני שימוש בתצורה זו של שת"פ מקבלות אף משנה תוקף.

רקע

נקודת המוצא התחרותית לדיון כבר נקבעה במסמך המדיניות משנת 2014 בנושא שיתוף רשתות הסלולר בישראל, שם קבע במפורש משרד התקשורת:

1. ככל שרמת השיתוף בין הרשתות עולה כן **עולה הפוטנציאל לפגיעה בתחרות.**
2. שיתוף תשתיות רדיו בתצורת MORAN או MOCN הינו הקרוב ביותר למיזוג רשתות או למיזוג בין מפעילים ולכן הינו **בעל פוטנציאל גבוה יותר לפגיעה בתחרות.** שיתוף זה כולל שיתוף אנטנות, ציוד רדיו, תמסורות ותדרים.
3. **המשרד לא יאשר שיתוף** במתכונת זו לשני מפעילי רט"ן להם רשת רט"ן פרושה במלואה בדור השלישי (דהיינו, לא יאושר למשל שיתוף בין סלקום לפלאפון)
4. **המשרד לא יאפשר שיתוף** במתכונת זו אם כתוצאה ממנו יהיה אזור בישראל שבו יפעלו פחות משלוש רשתות גישה אלחוטיות עצמאיות. (שת"פ בין סלקום ופלאפון יצמצם לשתיים את מספר הרשתות בארץ!)

5. **המשרד לא יאפשר שיתוף** רשתות בין אתרי רדיו של חברה מקבוצת בזק (פלאפון), לחברה מקבוצת הוט (pt), בעלות תשתית ניחת בלעדית (התחזקותה של סלקום בתחום הרשת הניחת (סיבים) והיותה מתחרה לבזק ברשת הניחת מחייבת הטלת מגבלה זו גם כלפיה).

ברור כי עמדה זו של משרד התקשורת עלתה בקנה אחד עם מדיניות הממונה על התחרות העקרונית, ועם שורת ההחלטות שלה בתחומים שונים, ובפרט החלטות בתחומי התקשורת, אשר הקו המנחה בהן הוא התנגדות לכל אינטגרציה (בצורת מיזוג או שיתוף פעולה), אשר תוצאתו הפחתת מספר המתחרים מתחת לשלושה מתחרים.

נכון לשנת 2020 טיעונים אלה מקבלים משנה תוקף ומתחזקים לאור השינויים הבאים:

1. מגבלת התדרים שהיתה קיימת בשנת 2014 הוסרה, ועל כן פחת משמעותית הצורך בשת"פ mcm. מצאי התדרים הקיים התרחב עם הענקת פרוסות תדר נוספות לחברות, במסגרת מכרז התדרים שהתקיים בשנת 2020. ההצדקה לשת"פ mcm בעת הזו נחלשת משמעותית, על אחת כמה וכמה באזורי הפריפריה הדלילים בתנועה, אשר לכאורה עבורם מציע המשרד את השת"פ.
2. חברת סלקום התפתחה וצמחה לקבוצת תקשורת בעלת רשת ניחת בלעדית (פריסת סיבים משמעותית בהיקף של 25% משטח המדינה), ובכך הפכה את קבוצת סלקום למתחרה ישירה ומשמעותית ל"קבוצת בזק" בתחום הרשת הניחת. לפיכך, גובר ומתחזק החשש התחרותי בכל שיתוף פעולה ביניהן, לרבות שת"פ בין אתרי הרט"ן שלהן. בדומה לאיסור על שיתוף פעולה בין בזק להוט בשנת 2014, כך אנו סבורים כי נדרש שאיסור זה יקבל משנה תוקף ויחול על כל שת"פ בין פלאפון לסלקום בעת הזו.
3. מאז שנת 2014 הוקמו עשרות אתרי שידור נוספים בפריפריה והוטמעו טכנולוגיות ותכונות רדיו מתקדמות נוספות.

השלכות ה"פתרון" בתצורת mcm על התחרות בין מפעילי הרט"ן

רשימת הפגיעות בציבור ובתחרות שתיגרם לו תאומץ תצורת ה- mcm כוללת בין:

1. צמצום מספר תשתיות הרדיו עליהן מתקיימת בארץ תחרות (מ-3 רשתות ל-2 רשתות)
2. פגיעה במוטיבציה של המפעילים להשקיע ברשתות
3. פגיעה בקדמה הטכנולוגית במדינת ישראל
4. פגיעה בתחרות על ביצועי תשתית הרדיו
5. פגיעה במידת חשיפת המידע הטכנולוגי והעסקי של מפעיל
6. הקלה במידת היכולת לצפות החלטות עסקיות וטכנולוגיות של המתחרים
7. חשיפת מידע רגיש תחרותית הנוגע לרכיבי עלויות המתחרה
8. חשיפת מידע רגיש תחרותית על יכולת הייצור הקיימת והעתידית של המתחרה
9. חשיפת מידע רגיש תחרותית על תכונות רשת מתקדמות של המתחרה

10. חסמי יציאה משמעותיים מהשותפות המאושרת לטווח הרחוק ולכן פגיעה ביכולת לתקן את הנזקים שיגרמו כתוצאה משיתוף הפעולה
11. פגיעה ביכולות של כל ממפעיל להעניק שירות איכותי לצרכנים לאחר פירוק השותפות
12. פגיעה בשרידות וביתירות של הרשתות בהיבט הלאומי
13. התגברות פוטנציאל הפגיעה והנזק במקרה של פגיעה כלשהי באחת הרשתות
14. פוטנציאל ההתייעלות והחיסכון הכלכלי של החברות המשתפות יוגלגל לכיס הבעלים ולא לטובת שיפור השירות והשקעות לרשת (יופנה לטובת חלוקת החיסכון כדיבידנד באופן העשוי לפגוע בקדמה הטכנולוגית)
15. שינוי "חוקי המשחק" - בעלי רישיון רט"ן לא יהיו עוד בעלי תשתית רדיו בלעדית
16. פגיעה בעוצמת התחרות בין ספקי השירות
17. פגיעה בתמריץ של המפעילים לשדרג את ביצועי רשת הגישה האלחוטית
18. יצירת תשתית להחלפת מידע רגיש תחרותית בין המתחרים וקשר ביניהם באופן גלוי ובאופן משתמע
19. צינון מאמצי התחרות בין החברות בתחומים שבהם הם מתחרים - בשוק הנייד כמו גם בשווקים נוספים
20. הקלה על המפעילים לצפות צעדים של מתחריהם לעניין התקדמות טכנולוגית
21. הקטנה משמעותית של המוטיבציה של החברות לקידום טכנולוגי

התייחסות להיבטים התחרותיים ולפגיעה ברשתות בפירוט:

1. דרישת משרד התקשורת להשלמת פרישה בהיקף נרחב באזורים לא מיושבים בהשקעות ענק, לצד תיקון רישיון הרט"ן המאפשר שיתוף רשתות בתצורת `moon`, דוחק את החברות להוציא את הרשתות מידיהן לידי חברה חיצונית במתכונת `sale-and-leaseback`.
2. האזור בו מתכוון משרד התקשורת לממש את שת"פ הרשתות בתצורת `moon` הינו אזור נרחב מאוד משטח המדינה, הכולל בין היתר מאות אתרי שידור וערים רבות בנות עשרות אלפי תושבים, בהן נצרת, כרמיאל ועוד. כלל ההשלכות החמורות אותן ציינו ונפרט בהיבט התחרותי נוגעות באופן ישיר לאזורים אלה, אך אנו מצביעים בנוסף על היתכנות גבוהה ומיידית של מימוש השינוי בהיקף נרחב יותר הכולל את כלל שטח המדינה.
3. בשבועות האחרונים מנהלת חברת "אלומה" מגעים עם חברות הסלולר "סלקום" ו"פלאפון" בנושא `sale-and-leaseback`, בכך עלולה הרפורמה להוביל לצמצום רשתות הסלולר בישראל ל-2 ולהשלכות קשות על התחרות ועל איכות הרשתות בישראל. עד כה לא נקבעה כל עמדה מצד הממונה על אפשרות זו העומדת על הפרק וקורמת עור וגידים בימים אלה, מציאות שבה נכסי רשתות הסלולר יימכרו לחברה חיצונית, מבלי שהיא מחזיקה ברישיון רט"ן ומבלי שעברה כל מכרז להוספת מפעיל סלולרי בישראל. נדגיש כי נכסים אלה (אתרי שידור), אינם עצמים דוממים כנכסי נדלן, אלא מקורות הקרינה להתפשטות הרדיו והכיסוי הסלולרי. כאשר כל טיפול בהם על ידי חברה חיצונית (הורדת אתר, העתקת אתר, הנמכת תורן ועוד), משפיע ישירות על פרישת האתרים ועל ביצועי הרשת.

4. החזקת רשת בידי גורם חיצוני, שאינו כפוף לרישיון רט"ן ואינו נתון לפיקוח על יעדי ביצועים ברשת, פוגעת באופן אנוש בתחרות על איכות הרשת. במצב זה, לגורם חיצוני יש את תמריץ משמעותי "להרדים" את פעילות פיתוח הרשת לטובת חיסכון בהשקעות, ולהוביל את המדינה לפיגור טכנולוגי ניכר. זאת בניגוד למצב הנוכחי בו החברות מחזיקות בנפרד ברשתות, ולכל חברה קיים אינטרס ומוטיבציה לבדל עצמה ממתחרותיה וליצור יתרונות טכנולוגיים באמצעות השקעות ברשת. לא רק שגורם חיצוני האחראי על רשת משותפת נעדר כל מוטיבציה כזו, יש לו תמריץ הפוך ממש: הוא ישאף "לחלוב" את הרשתות, קרי להפחית השקעות ככול האפשר על מנת להפיק רווחים ותועלת כלכלית מהנכסים שבידיו. הדבר נכון שבצדדים בהתייחס לחברה השואפת להנפיק עצמה בבורסה כקרן ריש המחויבת לציבור המשקיעים.
5. הלכה למעשה, כלל הפעילות תימצא בידיים של חברה חיצונית פעילה, לרבות קבלת החלטות בלעדית על שינויים בפרישת הרשתות, פשרות בהיבטים הנדסיים, שינויים בתרנים, פירוק אתרים ופעילות נרחבת. פעילות זו תושפע באופן ניכר משיקולים עסקיים מסחריים גרידא על מנת להטיב עם הבעלים ועם בעלי המניות, אך תפגע קשות בתחרות על איכות הרשת ובציבור הצרכנים.
6. העברת הרשת המשותפת לחברה חיצונית תדרבן אותה למקסם את הנכסים, כלומר להוסיף את יתר הרשתות בארץ המחזיקות ברשתות עצמאיות לתוך המשותף, לרבות "איתורן", צה"ל, והמשטרה, ובכך להעמיס את התורן לטובת מקסום הרווחים והגדלת ההכנסות. במצב זה, אם חברות הסלולר יבקשו או יידרשו להטמיע טכנולוגיה חדשה הדורשת תוספת ציוד, הדבר לא יתאפשר בשל בעיית מקום על התורן ובעיות נוספות כגון חיזוק תרנים, בעיות של מפרשי רוח, מגבלות גובה תורן ועוד. יתרה מכך, לחברה חיצונית אין כל מוטיבציה להשקיע סכומי עתק בהחלפת תרנים או בחיזוקם על מנת לשפר את הטכנולוגיה. במצב זה יידרשו חברות הסלולר לפשרות טכנולוגיות, החל מאילוץ להשתמש באנטנות קטנות יותר בעלות התפשטות רחבה הגורמת להפרעות רדיו קשות ולניתוקים, ועד ויתור כללי על הכנסת הטכנולוגיה החדשה באזורים רבים. כיום, כאשר הרשתות עצמאיות, החברות משוחררות מאילוצים אלה ויכולות להחיל עומסים נוספים על מנת להעניק את השירות והטכנולוגיה המיטביים למנויים, ואילו במצב המוצע יתרחש מרוץ למציאת המכנה המשותף הנמוך ביותר.
7. שיתוף רשתות בין שני מפעילים גדולים בעלי תשתיות בפרישה ארצית, כגון "פלאפון" ו"סלקום", יצמצם את מספר הרשתות בישראל ל-2 רשתות בלבד, כך שיווצר דואופול יציב, או למעשה שני מונופולים בתחום התשתיות. במצב זה לא רק שלא תהיה תחרות על רמת השירות, אלא שהחברות ימשיכו החברות להציע רמת מחיר אחידה למנויים ללא כל מוטיבציה להתחרות על המחיר וללא גורם שלישי שיעורר מוטיבציה זו.
8. הפגיעה הצפויה בתחרות בתחום השירות היא משמעותית ביותר, משום שבמצב זה לא יהיה לחברות כל אינטרס וכל מוטיבציה (וכנראה אף לא יכולת) לקיים תחרות כלשהי על איכות הרשת או להגביר את השקעותיהן לקידום טכנולוגי. במצב שבו לשתי החברות אין כיסוי באזור מסוים וללקוחות אין העדפה של חברה אחת על פני השנייה בהיבט זה, הרי שלאף חברה אין מוטיבציה להשקיע. במצב זה יפחת שיעור המעבר מחברה אחת לאחרת ובכך יפחת הלחץ על החברות להשקיע על מנת לשמר את הלקוחות או לגרום לגיוס מנויים מחברה מתחרה.
9. בשונה מתצורת השת"פ שיושמה ב- phi בשנת 2015 בין חברה בעלת רשת רטן בפרישה מלאה (פרטנר) ובין חברה בפרישה חלקית שזכתה במכרז על פי חוק (הוט מובייל), הרי שהשיתוף שמקדם כיום משרד התקשורת יתאפשר גם בין שני מפעילים בעלי פרישה ארצית רחבה בדור 3 (פלאפון וסלקום). תצורה זו שנשללה בעבר, מחייבת אף התייחסות נוקשה וחמורה יותר לאור

שינויים מהותיים שחלו בשנתיים האחרונות בשוק. ראשית, סלקום התפתחה מחברת סלולר לחברת תקשורת בעלת רשת ניחת (סיבים אופטיים) בפרישה משמעותית, והמהווה מתחרה לקבוצת בזק (קבוצת האם של פלאפון). מבנה זה מעלה חשש לפגיעה רחבה ומשמעותית יותר בתחרות גם בתקשורת הניחת. שנית, בניגוד לשנת 2015 אז נבחנו אפשרויות שונות של שת"פ רשתות בשל מצוקת תדרים שהיתה קיימת בעת ההיא, הרי שכיום מגבלה זו הוסרה עם קיום מכרז התדרים בחודשים האחרונים (2020) והענקת רצועות תדר נוספות לחברות.

10. בשונה ממדינות אחרות בעולם, בהן ממומש פתרון דומה באזורים עמוסים או בין יבשות מרוחקות (נדידה), הרי שהמאפיינים הייחודיים של ישראל, כמדינה קטנה בעלת צפיפות תושבים וישובים, אינם מתאימים כלל לפתרון זה. לכן, ההפרדה שעושה משרד התקשורת בין אזורי המרכז לפרפריה הינה הפרדה מלאכותית וחסרת בסיס, שנועדה לשרת את הוצאת הרשת לידיים של חברה חיצונית בתצורת moca. בין היתר כולל המשרד בהגדרת הפרפריה ערים בנות עשרות אלפי תושבי, כמו למשל נצרת, כרמיאל, וערים נוספות, כאשר ברור לכל כי בערים אלו קיימת אוכלוסייה רחבה, עירונית, שזוכה מצד החברות ליחס זהה לריכוזי אוכלוסייה דומים במרכז, במאמצי הפרישה של הרשתות, ללא כל אפליה או שיקולים זרים, לרבות שיקולים כלכליים (נדגיש כי גם אזורים מרוחקים יותר בעלי תנועה מועטה, לרבות מושבים, קיבוצים וצירים מבודדים, זוכים כיום ליחס מקצועי זהה ומוטיבציה גבוהה לשיפור הכיסוי). הגדרה מכלילה זו של הפרפריה מצד משרד התקשורת הינה אחיזת עיניים פופוליסטית שנועדה לגייס תמיכה ציבורית ברפורמה, אף שמבחינה מעשית ומקצועית, ובכל הקשור לטיעונים הנוגעים לתחרות, אזורים אלה אינם שונים בהתייחסות אליהם ממרכז הארץ.

11. היקף אזורי הפרפריה שבהם מתקשות החברות להשקיע בהקמת אתרים מצטמצם לאזורים ממוקדים בלבד, כגון צירים חסרי תנועה באזורי הערבה, יהודה ושומרון והגולן. הגם שבאזורים אלה נעשים מאמצים לפיתוח הרשת, עדיין קיימות מגבלות אובייקטיביות המקשות על החברות (התנגדויות של גופים ותושבים, בעיות הרכשה ורישוי, ובעיות הקמה). היקף אזורים אלה מכלל "אזורי הפרפריה" אותם מציג משרד התקשורת הוא נמוך ביותר וניתן לפתרון באמצעות שת"פ פסיבי המתנהל מזה שנים ארוכות בין החברות. במילים אחרות האמתלה של כיסוי לפרפריה היא אמתלת שווא גם בתיאור הבעיה, וגם בהצעת הפתרון.

12. אם אחוז מצומצם בלבד מ"אזורי הפרפריה" זקוק לדחיפה ותמריץ לקידום הכיסוי, הרי שהפתרון צריך להיות בסיוע שיעניק משרד התקשורת לקידום הפריסה באמצעים כגון: עידוד השקעה מצד המדינה באמצעות מתן מענקים כספיים להקמת אתרים בתצורה של שת"פ פסיבי (תרנים ואנטנות בלבד), סיוע בפריסה בתוך בסיסים צבאיים באזורים מבודדים, וסיוע מול מועצות מקומיות בישובים מבודדים. על המשרד לאמץ פתרונות אלה, שהינם פתרונות ריאליים, המצויים בהישג ידו, שאינם פוגעים בתחרות ויביאו לשיפור הכיסוי באזורי הפרפריה האמיתיים, להבדיל מאימוץ פתרון מסוג moca – פתרון כה מרחיק לכת ובעל פוטנציאל פגיעה כה גדול בתחרות ובאיכות הרשתות בישראל, מבלי שהוא אפילו מבטיח פתרון הבעיה – במקום שהיא קיימת. לא יעלה על הדעת כי בהסתמך על שיעור נמוך של אזורים חסרי קליטה וחסרי תנועה, יסכן מודל moca את התחרות בין חברות הסלולר בכל השוק הישראלי. **נדגיש** כי פתרון זה בתצורת moca נולד לכאורה כדי להתגבר על בעיות של מצוקת התדרים, אך לא זו בלבד שמצוקה זו הוסרה לאחר מכרז התדרים בשנה האחרונה, הרי שבאזורים המעטים בפרפריה אין כלל תנועת מנויים הגורמת למצוקת תדרים.

לאור האמור לעיל, אנו סבורים כי על הממונה על התחרות לעמוד כחסם מפני פגיעה משמעותית בתחרות ובציבור הרחב, במיוחד לאור העובדה כי פגיעה זו בתחרות לא תביא איתה כל הטבה או תועלת לציבור ולמשק הישראלי.

בברכה,

יחיאל שמן,



יו"ר ועד עובדי פלאפון

העתקים:

מר אוריאל סיטרואן
מר אבי גרוסמן