

**הנדון: קישורי גומלין (Interconnect), שימוש במקטעים (Unbundling)
ותיול (Wiring) בחצרי מנויים**

1. בהמשך לדיונים על תיקון 24 בחוק הבזק, אני מתכבד להעביר לך ברצ"ב סקירה תמציתית על הרקע התיאורטי והמגמות הגלובליות בנושא תחרות על בסיס תשתיות עצמאיות (facilities based competition), תוך הדגשת סוגיות של קישורי גומלין (Interconnect), שימוש במקטעים (unbundling) והיבטים של תיול (Wiring) בחצרי מנויים, כולל:
 - א. נספח א' - סקירה כללית;
 - ב. נספח ב' - דוגמאות מההסדרה בישראל;
 - ג. נספח ג' - דגשים מההסדרה בעולם.
2. הסקירה מדגישה כי:
 - א. הסדרת קישורי גומלין היא מפתח להתפתחות תחרות בענף התקשורת;
 - ב. תחרות על בסיס תשתיות עצמאיות היא מגמה גלובלית מובהקת;
 - ג. שימוש במקטעים הוא מענה לצורך קידום מהיר של תחרות באספקת שירותים רחבי-סרט ושירותי אינטרנט מהירים;
 - ד. הסדרת זכות שימוש בתיול בחצרי מנוי היא בעיה שונה מבעית קישורי הגומלין.
3. לדעת משרד התקשורת עונה התיקון המוצע על ידי משרד התקשורת במסגרת תיקון 24 לחוק הבזק לצרכי המשק והצרכן בישראל, מאפשר את קידום התחרות ומתאים למגמות הגלובליות בתחום זה, ואנו ממליצים לוועדת הכלכלה לאמצו.

4. במספר דיונים ניסו בעלי עניין לשכנע את ועדת הכלכלה בצורך לחייב את שר התקשורת לקבוע מדיניות של שימוש במקטעים (unbundling), ולא להשאיר את הנושא לשיקול דעתו הענייני של השר; אני מבקש להזהיר מפני גישה זו, שלא נתמכה בכל ניתוח כלכלי, שכן אינני רואה כל בסיס כלכלי לקביעה גורפת מסוג זה, אין בה תרומה לפיתוח התחרות, ויש בה פגיעה כלכלית מעבר לנדרש במפעילים קיימים.

5. אני חוזר ומדגיש את עמדת משרד התקשורת, לפיה הסדרי קישורי גומלין, שימוש במקטעים ותיול בחצרי מנויים צריכים להיקבע על פי שיקול דעת, לגופו של עניין; יש לשים לב למתכונת החוק כולו, שהוא חוק מסמך, ובצדק - שכן החוק עוסק בסוגיות מורכבות בסביבה טכנולוגית וכלכלית דינמית ומשתנה, בה לא ניתן לחזות מראש את ההתפתחויות.

בכבוד רב,

דניאל רוזן

העתק

מר בנימין (פואד) בן-אליעזר - סגן ראש הממשלה ושר התקשורת

קישורי גומלין (Interconnect), פירוק שירות למרכיבים (Unbundling) וזכויות שימוש בתיוול (Wiring) - סקירה כללית

1. כללי

1.1 מטרת מסמך זה להציג את הרקע התיאורטי והמגמות הגלובליות בנושא תחרות על בסיס תשתיות עצמאיות (facilities based competition), תוך הדגשת סוגיות של קישורי גומלין (Interconnect), שימוש במקטעים (unbundling), היבטים של הסדרת זכויות שימוש בתיוול (Wiring) בחצרי מנויים¹, והשלכות על התיקון המוצע בחוק הבזק (תיקון 24).

1.2 המסמך מנתח את התפיסה של תחרות מבוססת תשתית (facilities based) מול תפיסה של תחרות על בסיס מכירה מחדש (resale), ומדגיש את המגמה הגלובלית של ביסוס התחרות בשירותי תקשורת ניחת מקומית על תשתיות עצמאיות, תוך ציון היוצא מכלל זה - מענה לצורך בקידום מהיר של תחרות באספקת שירותים רחבי-סרט ושירותי אינטרנט מהירים.

2. תחרות בשירותי בזק נייחים וקישורי גומלין - רקע תיאורטי

2.1 אחת המטרות המרכזיות של גופים מסדירים בענף התקשורת היא לסיים את המונופול של מפעיל הטלפון המקומי המסורתי² ברשת הגישה המקומית³, ולפתוח את שוק שירותי הבזק הנייחים לתחרות.

2.2 קיימות מספר חלופות ליצירת תחרות בשירותי בזק נייחים מקומיים:

א. **תחרות מבוססת תשתיות (Facilities-based)** - על ידי מפעילים חדשים, המקימים רשת גישה עצמאית; טכנולוגיות חדשות, המאפשרות שימוש בתשתית המשמשת לשירותי טלוויזיה בכבלים או בתשתית אלחוטית⁴, מאפשרות הקמת תשתית חלופית לתשתית המסורתית - במהירות ובעלויות סבירות; היתרון המרכזי של גישה זו הוא כי היא יוצרת תחרות יעילה, יציבה ובת-קיימא;

ב. **תחרות על בסיס מכירה מחדש (Resale)** - המתחרים החדשים לא מקימים תשתית משלהם, ומוכרים את שירותי מפעיל הטלפון המקומי המסורתי; התחרות מבוססת על כך שהמפעילים החדשים מקבלים הנחה ניכרת ברכישת שירותים אלה; מקובל כי תחרות על בסיס מכירה מחדש יוצרת תחרות במהירות, הגם שברור שהמתחרה החדש לא יוצר שירות חדש ולא מביא לרידת מחירים, והבידול של השירות (differentiation) מוגבל בעיקר להיבטים שיווקיים;

1 עיקר הכתוב בנספח זה הוא תמצית הדיון בנושא האמור מהספר Competition in Telecommunications, בעריכת

Jean-Jacques Laffont ו-Jean Tirole, בהוצאת MIT Press, 2000.

2 Incumbent Local Exchange Company (LEC), בישראל - חברת בזק.

3 Local Loop.

4 טכנולוגיות של רשת גישה אלחוטית ניחת (Fixed Wireless Access - FWA) או תקשורת לוויינים.

ג. **תחרות משולבת (Mixed)** - המתחרים החדשים חוכרים מקצת מהתשתיות והמתקנים המשמשים למתן השירות ממפעיל הטלפון המקומי המסורתי, ומקימים בעצמם את יתר התשתית הנחוצה למתן השירות.

2.3 נושא מפתח בפיתוח תחרות בשירותי בזק הוא הסדרת הנושא של קישורי גומלין⁵ (Interconnection) בין רשתות בזק ציבוריות, שכן אופי הרשתות והשירותים מחייב לאפשר לשירות המתחיל ברשת אחת להסתיים ברשת אחרת; מזווית ראייה של הסדרת ענף התקשורת, הסדרי קישורי גומלין הם פוטנציאל להתנהגות אנטי-תחרותית, מאחר והמפעיל הותיק יכול לנצל את הסדרי קישור הגומלין כדי להפלות מתחרים חדשים וכדי לעכב את פעילותם; איגוד הבזק העולמי (ITU) מבחין בין מספר גישות להסדרת קישורי גומלין הנהוגים בעולם⁶, כאשר גישות ג' ו-ד' הם הגישות המקובלות באירופה וארה"ב:

א. **הסדרת מחלוקות בבית המשפט**: להשאיר את הסדרת קישורי הגומלין למשא ומתן מסחרי בין הצדדים; היה והצדדים לא מגיעים להסכמה, הם פונים לבתי המשפט;

ב. **הסדרת מחלוקות בידי הגורם המסדיר**: להשאיר את הסדרת קישורי הגומלין למשא ומתן מסחרי בין הצדדים; היה והצדדים לא מגיעים להסכמה, רשאי הגורם המסדיר להתערב;

ג. **גורם מסדיר קובע כללים למו"מ מסחרי**: להשאיר את הסדרת קישורי הגומלין למשא ומתן מסחרי בין הצדדים, כאשר המשא והמתן מתקיים במסגרת כללים שנקבעו על ידי הגורם המסדיר, שחייב לאשר את ההסדרים בין הצדדים, ורשאי להתערב כאשר הצדדים לא מגיעים להסכמה;

ד. **תהליך משולב**: חלק מהסדרי קישורי הגומלין נקבעים על ידי הגורם המסדיר, והצדדים מנהלים משא ומתן על יתר המרכיבים.

2.4 בין העקרונות שקבעו גורמים מסדירים באירופה ובארה"ב בנושא הסדרת קישורי הגומלין, יש לציין את הדגשים הבאים:

א. תמחור מבוסס עלות⁷, במודלים כלכליים שונים;

ב. תעריפים סימטריים - כדי שהמפעיל הוותיק, עם רשת גדולה, לא ינצל לרעה את כוח המיקוח⁸ שיש בידיו;

ג. אי אפליה⁹ בין מפעילים שונים.

2.5 תעשיית התקשורת היא תעשייה עם הוצאות קבועות גבוהות; עיקר משאבי הענף מופעלים בידי מספר מפעילים מצומצם; כדי לאפשר תחרות, יש לאפשר למפעילים חדשים גישה לרשתות של המפעילים הוותיקים, תוך הבטחת תמורה כלכלית הוגנת וסבירה למפעילים הוותיקים והקצאת מקורות יעילה, כזו שתיתן להם סיבה להמשיך להשקיע בפתוח רשתות ותשתיות; הסדרי קישורי גומלין ותעריפיהם צריכים לקדם התפתחות מתחרים יעילים כלכלית, ולדחות את הקמתם של מתחרים בלתי יעילים; על הסדרי קישורי גומלין לתת

5 הגדרת קישור גומלין בחוק הבזק: "חיבור בין רשת בזק ציבורית של בעל רשיון אחד לבין רשת בזק ציבורית של בעל רשיון אחר, באופן פיזי או לוגי, המאפשר העברת מסרי בזק בין המנויים של בעלי הרשיון, או מתן שירותים בידי בעל רשיון אחד למנויו של בעל הרשיון האחר"; איגוד הבזק העולמי (ITU), במסמך Trends in Telecommunications Reform 1999, אוקטובר 1999, מתאר את המונח כ-

"In simple terms, interconnection is the set of legal, technical and economic arrangements between network operators that enable customers connected to one network to communicate with customers of other networks."

6 .ITU, Trends in Telecommunications Reform 1999, October 1999

7 .Cost based pricing

8 .Bargaining strength

9 .Non-discrimination

איתות ברור בעניין החלטה של "ייצור או קניה" (make or buy); הסדרי קישור גומלין צריכים להיות כאלה שיציבותם תובטח גם בעת שינויים טכנולוגיים.

2.6 קיימת הסכמה רחבה לחשיבותם של תעריפי קישורי הגומלין בפיתוח תחרות בשירותי בזק, אך ברור לכולם כי קביעת המבנה והרמה של תעריפי הגומלין היא בעיה מורכבת; תעריפי קישורי גומלין צריכים לבטא יעדים מגוונים - עליהם להבטיח שימוש כלכלי יעיל ברשתות ולעודד בעלי רשתות להשקיע, תוך צמצום עלויות ועידוד תחרות; תעריפי קישורי גומלין גבוהים מהעלות הכלכלית פוגעים בקידום התחרות, מחזקים את המונופולים, ויוצרים מנגנונים בלתי יעילים לעקיפת הרשתות של המפעילים הוותיקים¹⁰; תעריפי קישורי גומלין נמוכים מהעלות הכלכלית מביאים להקמת מתחרים בלתי יעילים ובולמים את השקעות המפעילים הוותיקים בשדרוג והרחבה של רשתות; מגבלות העדר מידע מלא ומפורט על מבנה העלויות של המפעילים מחייבות התמחות רבה בעניין זה.

3. שימוש במקטעים (Unbundling)

3.1 היקף שימוש במקטעים (level of unbundling) היא החלטה חשובה בעניין קישורי גומלין (interconnection) בין רשתות.

3.2 שימוש המקובל במקטעים כולל את המרכיבים העיקריים הבאים:

א. רשת הגישה (local loop) - המקשרת בין מרכזות הטלפון וחצרי המנויים;

ב. מיתוג (switching) - מרכזות הטלפון ואלמנטים דומים;

ג. תמסורת (transmission) - בין מרכזות;

ד. בסיסי נתונים (databases) ומערכות איתות (signaling) - כמו גישה לרשת איתות שיטה

7, גישה לבסיס נתונים של שירותים כמו 1-800 (toll-free), גישה לבסיס נתונים של

ניידות מספרים (number portability), גישה לבסיסי נתונים על מנויים וכו';

ה. שירותי מפעילים (operator services) ושירותי מודיעין (directory assistance).

3.3 במשטר של חובת שימוש במקטעים (Unbundling), מפעילים חדשים מודאגים מכך שגופים

מסדירים יחייבו אותם לרכוש שירותים שאין להם צורך בהם; המפעיל הותיק מודאג מכך

ש-unbundling עודף ייצור עלויות גבוהות ליישום מישקים תואמים

(interface compatibility), ועקב מערכת התעריפים הבלתי מושלמת - יביא לשיקולי קניה

ומכירה שרירותיים (arbitrage).

3.4 מערכות מסדירות בעולם המערבי מעדיפות באופן מובהק פיתוח תחרות ברשת המקומית

על בסיס תשתיות עצמאיות (facilities based) על שימוש במקטעים, הגם שחוקי תקשורת

מתקדמים בעולם¹¹ מאפשרים יישום כל אחת מהחלופות ליצירת תחרות בשירותי בזק

נייחים מקומיים, וקובעות את סמכות הגופים המסדירים לקבל החלטות פרטניות

רלוונטיות בסוגיות של unbundling והסוגיות הנלוות לכך - הסוגיה של קישורי גומלין

10 Bypass.

11 לדוגמה - חוקי הבזק בארה"ב, הממלכה המאוחדת, ישראל.

(interconnection) והסוגיה של נגישות (access) לתשתיות ומתקנים¹²; יודגש כי המדובר בסוגיות מורכבות, שיש להם היבטים בתחומים טכנולוגיים, כלכליים, תחרותיים ומשפטיים.

3.5 קביעת תעריפים למקטעים של רשת או שירות היא בעיה תיאורטית ומעשית מורכבת, המסתבכת לעיתים קרובות עקב בסיסי מידע לא מושלמים בדבר עלויות מרכיבי הרשת והשירות.

3.6 תחרות על ידי תשלום נמוך לסיום שיחות (termination charge) ברשת של המפעיל הותיק יעילה כלכלית מקידום תחרות על ידי קביעת תשלום חודשי קבוע נמוך להחכרת רשת מקומית (local loop rental) מהמפעיל הותיק, ושומרת על תחרות הוגנת (level playing field) - מבלי להפקיע את זכויותיו של המפעיל הותיק¹³.

3.7 ההעדפה של תחרות על בסיס תשתיות עצמאיות, על אף שהמדובר בהשקעה לא מבוטלת בפיתוח תשתיות חלופיות, נובעת ממניעים כלכליים ותפעוליים; בתחרות על בסיס שימוש במקטעים, ההצלחה העסקית של המפעילים תהיה פונקציה של התעריפים שייקבע הגורם המסדיר - ולא פונקציה של ההצלחה בשוק; גם פיקוח הדוק לא יוכל להביא לכפיית הסדרי שימוש במקטעים מספקים על מפעיל הטלפון המקומי המסורתי, והסדרי שימוש במקטעים מחייבים מעורבות גבוהה של גורם מסדיר - ותחרות בלתי יעילה, שכן תחרות יעילה יכולה להתפתח רק אם מעורבות הגורם המסדיר תצומצם.

4. היוצא מהכלל - גישה לשירותים רחבי-סרט

4.1 הנושא של גישה רחבת-סרט (Broadband access) הוא נושא חשוב, שכן הבעיה של "צוואר הבקבוק" ברשת הגישה (bandwidth-to-the-home-bottleneck) היא מחסום מהותי בפיתוח שירותים רחבי-סרט; המציאות במדינות רבות היא כי ניתן לספק מיידית שירותים רחבי-סרט לציבור הרחב רק באמצעות רשתות גישה קיימות, של מפעיל הטלפון המקומי הותיק, בטכנולוגיות של xDSL¹⁴.

4.2 לגורמים המסדירים בעולם המערבי יש אינטרס מיוחד לקדם שירותים רחבי-סרט ושירותי אינטרנט מהירים; גורמים אלה סבורים כי מדיניות ההסדרה בנושא שימשו במקטעים של הרשת המקומית תקבע את קצב פיתוח השירותים רחבי-סרט והאינטרנט המהיר, וככזו - יש לה חשיבות מיוחדת, ויש לקבוע כללים מיוחדים כדי לאפשר תחרות מיידית בשירותים רחבי-סרט ושירותי אינטרנט מהירים.

12 גם מפעיל חדש הפועל באופן מלא בתשתיות עצמאיות חייב בקישורי גומלין ונגישות לרשתות של המפעיל הותיק ושל המתחרים החדשים.

13 ראה הספר Competition in Telecommunications (הערת שוליים בסעיף 1.1), עמוד 208.

14 ברוב מדינות העולם המערבי רשת הכבלים אינה מהווה עדיין חלופה לרשת הטלפונים, שכן פריסת רשת הכבלים איננה מלאה, הרשת היא עדיין חד-כיוונית, והרשת לא שודרגה לאספקת שירותים ספרתיים רחבי-סרט, כדוגמת שירותי אינטרנט מהירים.

- 4.3 הטיפול של גורמים מסדירים בעולם בנושא זה מהווה מקרה מעניין של שימוש במקטעים; בנושא של שימוש במקטעי הרשת המקומית לצורך אספקת שירותים רחבי סרט בטכנולוגיה של xDSL, התפתחו בעולם מספר גישות¹⁵:
- א. **השכרת זוג נחושת "ערום" (rental of naked copper line)** - המפעיל החדש חוכר את זוג הנחושת המחבר בין המרכזת של מפעיל הטלפוניה הותיק לבית המנוי, ומתקין ציוד שלו על זוג זה¹⁶; המפעיל הותיק חייב לאפשר למפעילים החדשים להתקין ציוד מתאים באתריו (co-location)¹⁷; התחרות בין המפעילים החדשים למפעיל הותיק תהיה על חבילה (package) של שירותים; ראוי לציין כי יש בשיטה זו מספר לא מבוטל של קשיים טכניים, בעיקר עקב השפעה הדדית של ציוד המחובר בזוג אחד על ביצועי ציוד המחובר לזוג אחר באותו כבל;
- ב. **גישה ספרתית בלעדית (exclusive bitstream access)** - בשיטה זו מתקין המפעיל הותיק את הציוד על זוג הנחושת, עבורו ועבור המפעילים החדשים; המפעיל החדש שוכר לא רק את זוג הנחושת, אלא גם את הגישה הספרתית שמספק הציוד המותקן על זוג זה; אין תחרות בהתקנת ציוד הגישה, אך יש תחרות באריזת שירותים; יתרון שיטה זו הוא באפשרות הטלת אחריות מלאה לביצועים ולתחזוקה על גוף אחד (המפעיל הותיק);
- ג. **גישה ספרתית לא-בלעדית (nonexclusive bitstream access)** - בשיטה זו מתקין המפעיל הותיק את הציוד על זוג הנחושת, בדומה לשיטה של גישה ספרתית בלעדית, אך המפעיל החדש לא חוכר את כל רוחב הסרט הספרתי הזמין, אלא את רוחב הסרט שהוא זקוק לו; שיטה זו מאפשרת למפעיל חדש המבקש לספק רק חלק מהשירותים האפשריים להתקשר ישירות עם הלקוח;
- ד. **שימוש משותף (Shared use)** - בשיטה זו משמש זוג הנחושת ברשת הגישה במשותף לשירות טלפוניה ושירות גישה מהירה לאינטרנט בטכנולוגיה של ADSL¹⁸, על ידי הפרדה באמצעות התקנים מתאימים (מסננים¹⁹, מפצלים²⁰) בין תחום התדרים הנמוך (המשמש לטלפוניה) ותחום התדרים הגבוה (המשמש לשירות ADSL); השירות הטלפוני מסופק בידי המפעיל הותיק, ולמפעיל חדש מתאפשר גישה לתחום התדרים הגבוה; ראוי לציין כי יש בשיטה זו מספר גדול של קשיים טכניים, בעיקר עקב השפעה הדדית של ציוד המחובר בזוג אחד על ביצועי ציוד המחובר לזוג אחר באותו כבל והשפעה הדדית בין הציוד בתחום התדרים הנמוך והציוד בתחום התדרים הגבוה.

5. תיול (Wiring) בחצרי מנויים

- 5.1 הסוגיה של שימוש בתיול קיים בחצרי מנויים לצרכי חיבור המנוי למפעילים חדשים שונה מסוגיות אחרות של קישורי גומלין או שימוש במקטעים, שכן:
- א. כאשר התיול האמור **מהווה חלק מרשת הבזק הציבורית**, חלים עליו כל הכללים של קישור גומלין ושימוש במקטעים, החלים על כל רכיב אחר ברשת הבזק הציבורית;

15 ראה הספר Competition in Telecommunications (הערת שוליים בסעיף 1.1), עמוד 267.

16 בגישה זו ניתן להעמיד את זוג הנחושת לשימוש בלעדי של המפעיל המתחרה (Full local loop unbundling), או לאפשר שימוש משותף בזוג הנחושת, על ידי המפעיל הותיק והמפעיל המתחרה גם יחד (Shared use of the copper line), כאשר תחום התדרים הגבוה, שאינו בשימוש לצורך שירותי טלפוניה ו-ISDN, משמש לשירותי ADSL.

17 קיימות מספר אפשרויות בעניין זה - התקנה פיזית מקומית (Physical co-location), התקנה פיזית במתקן סמוך (Distant co-location) והתקנה וירטואלית (Virtual co-location), דהיינו - המפעיל הותיק מתקין ומתחזק את הציוד עבור המפעיל החדש.

18 Asymmetrical Digital Subscriber Loop.

19 Filters.

20 Splitters.

ב. כאשר התיוול האמור איננו חלק מרשת בזק ציבורית, חלים עליו כל הכללים הרלוונטיים לציוד קצה ולתיוול בחצרי מנוי; הכללים הרלוונטיים לרשת בזק ציבורית אינם תופסים; כאשר התיוול שייך למנוי, רשאי הוא לעשות בו כרצונו; היה והתיוול שייך לגורם אחר, יש להגיע להסדר מתאים עם גורם זה.

- 5.2 לפיכך, הדיון בנושא תיוול בחצרי מינויים עוסק בשתי סוגיות נפרדות:
- א. **מיקום הנס"ר**²¹ - שכן הנס"ר הוא הנקודה בה מסתיימת רשת הבזק הציבורית, ומתחיל התיוול בחצרי המנוי; בחצרים של מינויים עסקיים, קביעת מיקום הנס"ר פשוטה בדרך כלל; בחצרים של מינויים פרטיים, הסוגיה של מיקום הנס"ר היא סוגיה מורכבת, שאין לה פתרון פשוט;
- ב. **זכות הקניין** - שכן לא ברור למי שייך התיוול (והצנרת) בחצרי המנוי - לחברת בזק (או למפעיל אחר, לדוגמא - חברות הכבלים, מפעיל נס"ר) או למנוי; סוגיה מסוג זה צריכה החלטה פרטית, לגופו של עניין, לכל מקרה ומקרה.

5.3 תיקון 24 לחוק הבזק מתמודד עם הנושא באופן ראוי ומאפשר טיפול במכשולים לשימוש בתיוול במבנים, מבלי לפגוע בזכויות קניין; הרחבת סעיף 5 לחוק מאפשרת טיפול נאות בכל האלמנטים של התיוול המהווים חלק מרשת בזק ציבורית; הפיכת רשת הכבלים לרשת בזק ציבורית תחיל כללים אלה גם על רשת הכבלים; הוספת סעיף 53 לחוק תאפשר לקבוע תקנים ומפרטית טכניים לעניין הנס"ר, כולל אופן מימושו בסוגים שונים של חצרים, מיקומו וכו'.

6. המדיניות בישראל באספקלריה גלובלית

6.1 מדינת ישראל נמצאת בפיגור בהשתלבותה בכלכלת האינטרנט העולמית כתוצאה מעיכוב בפתיחת תחום שירותי הבזק הפנים-ארציים הנייחים לתחרות; לפיגור זה השלכות קשות על המשק והחברה בישראל ועל הכושר התחרותי של ישראל בשוקי העולם; הנעה מהירה של תחרות בשוק שירותי הבזק הפנים-ארציים הנייחים היא תנאי לשגשוג האינטרנט בישראל ולהתפתחות המשק הישראלי לעידן המידע והתקשורת רחבת הסרט, ותהיה המסלול המידי והמהיר להבאת השקעות, ליצירת מקומות עבודה ולהנעת צמיחה כלכלית במשק הישראלי; עיכוב התחרות בשל סיבה כלשהי ירחיק את פירותיה²².

6.2 "תחרות עכשיו" בענף התקשורת, פתוחה לכל משתתף, חיונית לקידום המשק הישראלי, שכן העולם נמצא ב-"מרוץ קריטי" להשתלבות ב-"כלכלת האינטרנט", המאפשרת השתתפות יעילה בכלכלה הגלובלית; המשמעות המעשית והמיידית של יישום כלכלת האינטרנט וחזון האינטרנט בכל מקום הוא קישור אינטרנט רחב סרט (broadband), מקושר תמיד (always on), זמין בכל בית ובכל עסק, במחיר תחרותי; כדי לאפשר את פיתוח כלכלת האינטרנט בישראל יש להתמקד בפתרון כשל השוק העיקרי בתחום זה במשק הישראלי - העדר תחרות מספקת בענף שירותי הבזק הנייחים; הפתרון המהיר לכשל שוק זה הוא הענקת רשיון למתן שירותי בזק פנים-ארציים נייחים לחברות הכבלים, המחזיקות

²¹ נקודת סיום רשת, כהגדרתה בהצעת תיקון 24 לחוק הבזק: "מישק אליו מחוברים מצד אחד רשת בזק ציבורית ומצד שני ציוד קצה, רשת פרטית או רשת בזק ציבורית אחרת, לפי העניין".

²² בהקשר זה, יש להזכיר כי ישראל הצטרפה בפברואר 1997 להסכם בנושאי תקשורת של איגוד הסחר העולמי (WTO); ההסכם שומר על נגישות התעשייה הישראלית לשוק התקשורת הגלובלי ומכאן חיוניותו לכלכלת ישראל; במסגרת הסכם זה התחייבה מדינת ישראל **לפתוח את שוק התקשורת הפנים-ארצית לתחרות עד סוף שנת 2000**, להתיר בעלויות זרות (עד 80%) במפעילי תקשורת בישראל, לבצע רישוי ללא מגבלות לשירותי תקשורת לווייניים גלובליים (למעט בנושא תדרים) ולא להגביל את כמות בעלי הרשיונות בענף התקשורת (למעט במקרים בהם יש מגבלה של ספקטרום אלקטרומגנטי).

בתשתית חלופית הזמינה בכל רחבי המדינה, וניתן לשדרגה בזמן קצר ולפתח במהירות תחרות אמיתית בתחום זה.

- 6.3 המדיניות בנושא תחרות בשירותי בזק נייחים בישראל מבוססת על מספר נתונים בסיסיים - ישראל היא מדינה קטנה בממדיה, החדירה של רשתות הטלוויזיה בכבלים היא בהיקף גבוה במיוחד, התדרים והטכנולוגיה לצורך פריסה מהירה של רשתות גישה אלחוטיות זמינים ונגישים, בעלויות לא גבוהות.
- 6.4 משרד התקשורת, לאחר תהליכי שימוע ציבורי מקיפים וממושכים, הגיע למסקנה כי המדיניות הראויה ליישום במדינת ישראל היא תחרות על בסיס תשתיות עצמאיות; מערכת הכללים ליצירת תחרות גובשה במשך תקופה ממושכת, בתהליך מסודר ומתודולוגי של התייעצות עם "הציבור"²³, ובאה לידי ביטוי בחקיקה, היא מערכת כללים שקולה ומאוזנת, המתאימה לתנאים הייחודיים של המשק הישראלי הקטן, התואמת להתפתחות ההסדרה העולמית, ויש בה כדי להבטיח תחרות יציבה לאורך זמן, במעורבות מוגבלת של הגורם המסדיר.
- 6.5 בתפיסתו של משרד התקשורת, כפי שבאה לידי ביטוי בתקנות רשיון כללי²⁴ ובהצעה לתיקון 24 בחוק הבזק, יש להדגיש את הנושאים הבאים:
- א. תשתיות עצמאיות משמעותם רשת גישה, מיתוג ותמסורת; לא נקבעו סייגים, פרט לכללי תחרות הוגנת (יישום "גישה פתוחה" בתנאים שוויוניים, יישום קישורי גומלין, יישום ניידות מספרים, כללי שוויוניות ואי-אפליה), לענין של שימוש משותף ברשת איתות, בבסיסי נתונים, בשירותי מפעילים ובשירותי מודיעין;
 - ב. למרות שאין חובה על חברת בזק (או על בעל רשיון כללי אחר) לאפשר שימוש במקטעים (unbundling), היא רשאית לעשות כן - ובעל רשיון כללי רשאי לרכוש מקטעים מבעל רשיון אחר;
 - ג. למשרד התקשורת סמכות להטיל חובות שימוש במקטעים (unbundling) על חברת בזק ועל בעלי רשיון אחרים, והוא יעשה זאת היה וישתכנע כי הדבר נחוץ לקידום התחרות ושירותי הבזק בישראל;
 - ד. תעריפים מבוססי עלות לקישורי גומלין ולשימוש במקטעים, במודל כלכלי שייקבע בכל מקרה לגופו של עניין, יבטיחו תחרות יעילה והוגנת;
 - ה. הרחבת סמכויות שר התקשורת בעניין מתן הוראות בנוגע לביצוע קישורי גומלין והסדרים נלווים להם²⁵, לרבות בעניין מתן שירותי חיוב וגביה והעברת מידע בין בעלי רשיון, תשלומים מירביים או תשלומים מזעריים (בנוסף לתשלומים קבועים) בגין קישורי גומלין, אי-עיכוב קישורי גומלין בהעדר הסכמה בדבר מחיר, הסדרת גישה (access) ושימוש ברשת בזק של אחר, כולל collocation ו-unbundling;
 - ו. הבהרה והרחבת סמכויות בעניין קביעת מפרטים לנס"ר וקביעת זכויות שימוש במתקני בזק של אחר אמורה לאפשר טיפול במכשולים לשימוש בתיוול במבנים, מבלי לפגוע בזכויות קניין.

²³ בעלי האינטרסים שהביעו את דעתם בפני המשרד, בהליכי בקשה לקבלת עמדה פומביים.

²⁴ תקנות הבזק (הליכים ותנאים למתן רשיון כללי לשירותי בזק פנים-ארציים נייחים), התש"ס - 2000.

²⁵ סעיף 5 לחוק הבזק נותן סמכות מלאה לשר התקשורת, לשם הבטחת השירותים בתחום הבזק ורמת השירותים בו, ובשים לב לענייניו של הציבור ולעניינם של בעלי הרשיון הנוגעים בדבר, לחייב את חברת בזק לאפשר קישור גומלין או לאפשר שימוש שאינו קישור גומלין במתקניה - ולהסדיר את כללי קישור הגומלין והשימוש ברשת הבזק הציבורית של חברת בזק, כולל קביעת תעריפים בתקנות, באישור שר האוצר, לעניינים אלה; התיקון המוצע בחוק הבזק (תיקון 24) מבהיר סמכויות מסויימות.

קישורי גומלין (Interconnect), שימוש במקטעים (Unbundling) וזכויות שימוש בתיוול (Wiring) - דוגמאות מההסדרה בישראל

1. דוגמא למדיניות בישראל - יישום גישה מהירה לאינטרנט בחברת בזק

1.1 גישת משרד התקשורת לנושא יישום שירותים רחבי סרט בשיטת ADSL ע"י חברת בזק, אינה שונה במהותה מגישתם של גופים מסדירים אחרים בעולם המערבי.

1.2 מאחר ואנו עומדים בפני מצב בו ייתכן ושירות ה- ADSL יהיה במשך שנים רבות הפלטפורמה היחידה²⁶ לאספקת שירותים רחבי סרט, הגיע משרד התקשורת למסקנה כי:
 א. אין מקום להחזיק את הצרכנים בישראל ואת המשק הישראלי כ- "בני ערובה" להתפתחותה של תחרות, ואין לבלום את התפתחות הטכנולוגיה; יש לאשר לחברת בזק לספק שירותי ADSL, תוך שנקטים צעדים מתאימים להבטיח את התפתחותה של התחרות;

ב. "נטרול" תשתית הכבלים, שהיא גורם המסוגל ליצר בלוח זמנים קצר של שנים בודדות תחרות מהותית בשירותים רחבי סרט²⁷, והנסיון העולמי המלמד כי מונופול "לא מתאמץ" למכור ללקוחות כל עוד אין תחרות מוחשית המכאיבה לעסקיו, מביא לחשש כי, ללא תחרות, עתיד שירות ה- ADSL בחברת בזק יהיה "רוב מהומה על לא מאומה" - ובשורת הפריסה הרחבה של שירותי אינטרנט רחבי סרט בישראל תידחה לתקופה ממושכת, תוך כך שחברת בזק תשיג יתרון משמעותי בתחום מתפתח זה, ותיצור חסמי כניסה גבוהים למתחרים עתידיים, והצרכן ישלם מחירים גבוהים ויקבל שירות גרוע;

26 "אמצעי היצור" התחרותי הזמין העיקרי - תשתית הכבלים - יכול שישאר מנוטרל תקופה ארוכה, ועלול שלא יבוא לידי ביטוי לתקופת זמן ממושכת; בעקבות החלטת היועץ המשפטי לממשלה מ-10 באפריל 2000 אין עתה ביטחון כי תקום בישראל במהירות תשתית חליפית לתשתית של חברת בזק, ויש חשש של ממש כי עיכובים בפעילות החקיקה יעכבו שימוש בתשתית הכבלים לשם מתן שירותי בזק רחבי סרט, ויעצרו את התפתחות התחרות.

27 הטכנולוגיה של שימוש ברשת גישה אלחוטית בגלים מילימטריים, הידועה בכינוי LMDS (Local Multipoint Distribution Services), טכנולוגיות אלחוטיות אחרות (בתחומי תדרים נמוכים יותר - של 3.5 גה"ץ) וטכנולוגיות תקשורת אופטית "באוויר החופשי" מאפשרות לגופים יזמים ויעילים להכנס במהירות לאספקת שירותי בזק ניידים; עקב העלויות הגבוהות של הציוד, ניתן לספק כיום שירותי רשת גישה אלחוטית רחבי-סרט רק ללקוחות עסקיים, בעיקר לעסקים גדולים ובינוניים; ירידת מחיר הציוד והתפתחות הטכנולוגיה תאפשר כנראה ליישם שירותי בזק רחבי-סרט בתפוצה רחבה במשקי בית ובעסקים קטנים בטכנולוגיה של רשת גישה אלחוטית; הטכנולוגיה של תקשורת לוויינים מציגה אף היא חלופה עתידית לשירותים רחבי-סרט בכבלים וברשת של חברת בזק, כאשר ירידת מחירי המסופים והגדלת קיבולת תאפשר לרשתות לווייניות להתמודד בשנים הקרובות גם בשוק אספקת שירותי אינטרנט רחבי-סרט לעסקים קטנים; בזהירות הרבה שיש להתייחס לתחזיות טכנולוגיות, ניתן להעריך כי, בשנים הקרובות, התחרות בשירותי אינטרנט רחבי-סרט למשקי בית ולעסקים קטנים יכולה להתפתח בעיקר בטכנולוגיות המוכחות, כתחרות בין חברות הכבלים (בטכנולוגיה של HFC ו-Cable Modem) וחברת בזק (בטכנולוגיה של ADSL), והמשקל של יתר הגורמים בשוק יהיה לא גדול; הגם שאין ספק בחשיבותם של שירותי רשת גישה אלחוטית ותקשורת לוויינים במגזר העסקי ובחשיבות הפוטנציאל העסקי הטמון בהם, חדירתם בהיקף מהותי לשוק תוכל להתרחש רק במשך מספר שנים, כתלות בהישגים טכנולוגיים; ניתן לצטט מתוך מחקר של International Data Corporation (IDC) Israel Ltd., הסניף הישראלי של חברת המחקר IDC, בשם "שוק האינטרנט והמסחר האלקטרוני בישראל 1999 - 2004", שהתפרסם בדצמבר 1999, המביא למסקנה כי בשנת 2003 יתפסו מפעילי ה- LMDS רק 8.5% משוק קישורי אינטרנט רחבי-סרט בישראל, כאשר חברות הכבלים יתפסו 43% וחברת בזק תתפוס 48.5% מהשוק האמור; ההערכה לחדירה גבוהה יותר של שירותי ADSL בחברת בזק בהשוואה לחדירה של Cable Modems בחברות הכבלים, בניגוד לתחזיות באירופה וארה"ב, מבוססת כנראה על הערכה כי חברת בזק תתחיל לספק את השירות זמן ניכר לפני חברות הכבלים.

ג. כדי לצמצם סכנות אלה, ומאחר שברור כי התפתחות תשתית חלופית לתשתית חברת בזק תהיה איטית, יש להבטיח כי כל ספקי האינטרנט יוכלו לעשות שימוש בתשתית של חברת בזק.

1.3 משרד התקשורת, המייחס חשיבות רבה לקידום שירותים רחבי-סרט ואינטרנט מהיר, ראה בדאגה את המציאות החדשה, בה חברת בזק תהיה תקופה לא מבוטלת הגוף הבלעדי (או הגוף העיקרי) המספק בישראל שירותי גישה רחבי-סרט, וכדי להאיץ פיתוח שירותים רחבי-סרט ואינטרנט מהיר בישראל ולאפשר תחרות הוגנת ויעילה בתחום חשוב ומתפתח זה, דרש מחברת בזק לאפשר שימוש במקטע הרשת המקומית כתנאי לאישור השירות, בשיטה של גישה ספרתית בלעדית למפעילים החדשים (קישור ישיר של מפעילים מתחרים למודמים של חברת בזק); דרישת משרד התקשורת נענתה בחיוב.

1.4 הדבר חייב ליישם פתרונות מעשיים שיאפשרו נגישות של ספקי אינטרנט לרשת המקומית של חברת בזק, כדי ליצור בעולם רחב הסרט נגישות דומה לנגישות הקיימת של ספקי האינטרנט בעולם צר הסרט, ברשת הטלפוניה; לפיכך, אישור מתן שירות ADSL ע"י חברת בזק נעשה בתנאים שנועדו להבטיח תחרות בתקשורת רחבת-סרט ושירותי אינטרנט מהירים, כולל:

- (1) "גישה פתוחה" ושוויונית לספקי אינטרנט - לצורך זה נקבע כי שירות ה-ADSL יסופק הן כשירות בו הלקוח יכול לבחור בכל התקשורת את ספק האינטרנט שלו, וגם כשירות תמסורת בחיבור קבוע (לספק אינטרנט על פי קביעת המנוי, על פי התקשרות עם המנוי או עם ספק האינטרנט, ומבלי להיזקק ל-"מסכים" של חברת בזק); השירות מאפשר התקשרות רק לספקי אינטרנט מורשים, במתכונת שתבטיח ששירות ה-ADSL לא יהיה "פורטל על", שידחוק את ספקי האינטרנט הקיימים מהשוק;
- (2) הפעלת שירות ATM רחב סרט במקביל להפעלת שירות ה-ADSL - כדי לאפשר לספקי אינטרנט לספק שירותים רחבי סרט;
- (3) נגישות ספקי אינטרנט למקטע הרשת המקומית של חברת בזק - סיכום הסדרים שיאפשרו לספקי אינטרנט להתקין ולהפעיל מודמים ADSL על הרשת המקומית של חברת בזק, הנתמכת בצומת גישה²⁸ באתר של חברת בזק, כדי ליצור נגישות דומה לנגישות של ספקי האינטרנט ברשת הטלפוניה.

2. דוגמא למדיניות בישראל - תחרות במתן שירותים בחצרי לקוחות עיסקיים

2.1 תחום התחרות במתן שירותים בחצרי מנויים עסקיים, הנקרא בעגה המקצועית "תחום הנס"ר", נפתח בישראל לתחרות מוגבלת בשנת 1990 במתכונת ניסיונית ובשנת 1994 במתכונת מלאה; עד היום הוענקו רשיונות מיוחדים למתן "שירותי נס"ר" למספר רב של גורמים מסחריים; כן הועסקו רשיונות מיוחדים ל-"נס"ר בתחזוקה עצמית" לגורמים מוסדיים וגופים עסקיים גדולים.

2.2 נושא השימוש בתיוול בחצרי מנוי הוא נקודת מפתח בפתיחת שוק זה לתחרות, שכן מתן השירותים מתבסס בדרך כלל על שימוש בתשתית קיימת, והכבדות על שימוש בתשתית זו ימנעו ממפעילי נס"ר חדש להתחרות במפעילי הנס"ר הותיק (חברת בזק-כל, חברת בת של חברת בזק); יודגש כי למשרד התקשורת, כגורם מסדיר, אין סמכות לקבוע או להכתיב, על

28 צומת גישה - POP (Point of Presence); המימוש שנקבע הוא התקנת DSLAM על ידי חברת בזק והעמדתו לשימוש ספק האינטרנט.

פי חוק הבזק או על פי דין אחר, למי שייכת התשתית הקיימת בחצריו של מנוי, למנוי או לחברת בזק.

2.3 לדעת משרד התקשורת קיים ספק רב בשאלת הבעלות על התיוול בחצרי מנוי, שכן הנוהג המקובל בישראל הוא כי לקוח מכין על חשבונו את כל התשתיות (תעלות, צינורות, מעברים), משחיל את כל הכבלים, מחבר מרכזת פרטית (שרכש בעצמו, על חשבונו) והעמיד מערכת מושלמת לבדיקה, אישור וחיבור לרשת חברת בזק; עמדת משרד התקשורת היא כי לחברת בזק/בזק-כל²⁹ אין זכות קניין כללית בתשתית הנס"ר, אלא במקרים בהם תוכיח בראיות את בעלותה על תשתית זו; יודגש כי משרד התקשורת איננו הגוף המוסמך להכריע בסוגיות קנייניות, וההכרעה טעונה בירור עובדתי, לכל מקרה לגופו, בפני מוסד שיפוטי מתאים³⁰.

2.4 בשנת 1998 הוסכם עם חברת בזק וחברת בזק-כל על הסדרת השימוש בתיוול בחצרי המנוי, כדלקמן:

- א. לקוח (או חברת נס"ר מתחרה, בשם הלקוח) יכול לבחון עם חברת בזק או חברת בזק-כל האם לשיטתה התשתית בחצריו, כולה או חלקה, שייכת לחברת בזק/בזק-כל, ואם כן - איזה סכום מגיע לה, לפי חישוביה, למקרה שהלקוח יחדל לקבל ממנה שירותי נס"ר;
- ב. לקוח יכול בכל עת לעבור לחברת נס"ר אחרת או להפסיק לקבל שירותי נס"ר מבזק/בזק-כל, בהודעה בכתב לבזק/בזק-כל;
- ג. לחברת בזק/בזק-כל מוקצבות 60 יום להודיע למנוי האם לשיטתה התשתית בחצריו, כולה או חלקה, שייכת לה, ואם כן - איזה סכום מגיע לה, לפי חישוביה; לא הודיעה בזק/בזק-כל ללקוח תוך 60 יום, לא תעלה כל טענה לבעלות על תשתית הנס"ר בחצרי הלקוח או כל טענת זכאות לסכום כספי מהמנוי בגין תשתית זו;
- ד. חברת בזק/בזק-כל לא תפגע בשירותיה למנוי בגין חוב או בגין מחלוקת עם המנוי; כל מחלוקת או תביעה לא תמנע ממנוי לקבל שירותים מחברת נס"ר מתחרה, בשימוש בתשתית נשוא המחלוקת, גם אם לבזק/בזק-כל תביעה לבעלות על תשתית או תביעה לסכום המגיע למי מהן בהקשר לתשתית.

2.5 משרד התקשורת סבור כי סיכום זה הוא מתווה נכון לקידום התחרות בענף הנס"ר, והתוצאות המוחשיות ממחישות גישה זו; חלה ירידה מתונה בנתחי השוק של החברות הוותיקות הפועלות בענף (בזק/בזק-כל, טלרד ואי.סי.אי טלקום), בצד התפתחות משמעותית ביותר בנתחי השוק של חברות חדשות (אלגדפון, גלובקול, טלביט ואחרות); אחרי מספר שנים של בהם עיקר התחרות התמקדה בהתקנות חדשות, הזירה התחרותית כיום היא בסיס הלקוחות הוותיקים.

²⁹ חברת בזק-כל היא חברה-בת בבעלות מלאה של חברת בזק, שהחלה לפעול בשנת 1996; לחברת בזק-כל רשיון נס"ר, וחברת בזק העמידה לשימוש את נכסי הנס"ר בחצרי לקוחות, ששימשו את חברת בזק.

³⁰ בנושא זה קיימות מספר תביעות המתבררות עתה בפני בית המשפט; נזכיר בג"ץ בו עתרה חברת גלוב-קול בע"מ כנגד שר התקשורת, חברת בזק, חברת בזק-כל והממונה על הגבלים עסקיים (בג"ץ 6003/98), במסגרתו נעשית פעילות לקביעת מחירי העברה לתשתיות נס"ר.

קישורי גומלין (Interconnect), שימוש במקטעים (Unbundling) וזכויות שימוש בתיוול (Wiring) - דגשים מההסדרה בעולם

1 ההסדרה בארה"ב

- 1.1 כללי התחרות בענף התקשורת בארה"ב הוגדרו מחדש בחוק שנחקק בשנת 1996³¹.
- 1.2 למרות שהקונגרס האמריקאי לא קבע עדיפות פורמלית לאחת משלוש החלופות ליצירת תחרות בשירותי בזק נייחים, הוצגה העדפה ברורה לפיתוח תחרות על בסיס תשתיות עצמאיות³².
- 1.3 על אף חוסר היעילות של תחרות על בסיס מכירה מחדש (resale), הגורם המסדיר בארה"ב רואה בשיטה זו מענה זמני לתקופת ביניים מוגבלת, כדי לאפשר למפעילים קיימים, כמו מפעילי שיחות בין-עירוניות (long-distance companies), לספק שירותים עד להקמת תשתיות מקומיות עצמאיות³³.
- 1.4 כיוצא מהכלל יש לראות את הדרישה המפורשת לשימוש במקטעים בשירותים רחבי סרט; עקב החשיבות המיוחדת שהגוף המסדיר בארה"ב (FCC) מייחס לאספקת שירותים רחבי סרט ושירותי אינטרנט מהירים, קבע ה-FCC בנובמבר 1999 כי חברות טלפונים מקומיות חייבות לאפשר למפעילים מתחרים לספק שירותי DSL רחב-סרט ע"י החכרת זוגות נחושת ברשת הגישה המקומית (local loop unbundling), על ידי שימוש משותף (line sharing) בזוגות אלה³⁴.
- 1.5 ב-15 בספטמבר 2000 אימץ ה-FCC בארה"ב כללים בעניין יישום שימוש במקטעים (unbundling), המהווים לדעתו איזון בין פיתוח התחרות לבין שמירה על הכדאיות העסקית לפיתוח שירותים ע"י המפעילים הותיקים, במסמך
Third Report and Order and Fourth Further Notice of Proposed Rulemaking, CC Docket No. 96-98 (FCC 99-238); עיקרי קביעת ה-FCC הם:
- א. אין צורך לכלול שירותי מפעילים (operator services) ושירותי מודיעין לבירור מספרי טלפון (directory assistance) בשירותים בהם יש חובת מכירת מקטעים; החובה תחול איפה על רשת הגישה, מישקים לרשת, מיתוג מקומי, תמסורת ייחודית ומשותפת, רשת האיתות ובסיסי הנתונים שלה ומערכות שליטה ובקרה;
- ב. חובת הנגישות לרשת המקומית ולמיתוג המקומי (local loop & local switching unbundling) לא תחול על לקוחות באזורים הצפופים של 50 האזורים העירוניים הגדולים, עם 4 או יותר קוים ישירים; במקרה זה חובת העמדת מקטעים לשרות

31 1996 U.S. Telecommunications Act.

32 ראה הספר Competition in Telecommunications (הערת שוליים בסעיף 1.1 בנספח א'), עמוד 22.

33 שכן בארה"ב מדובר במפעילים ותיקים ומפותחים, שיש להם מערכות תמסורת המקיפות את כל היבשת ואת כל המרכזים העירוניים החשובים.

34 מסמך ה-FCC בשם "FCC 99-355, Advanced Services Third Report and Order, November 1999".

מתחרים לא חלה על פירוק שירות ה-ADSL ע"י המפעיל הותיק (incumbent), ואין חובה של העמדת מקטעים לרשות מתחרים כך שתתאפשר גישה של מתחרים ל-DSLAM או לרשת מיתוג המנות רחבת הסרט.

2. ההסדרה בממלכה המאוחדת

- 2.1 כמו בארה"ב, גם OfTel³⁵ מעודד תחרות בשירותי בזק ניחים על בסיס תשתיות עצמאיות³⁶.
- 2.2 בשנת 1992 הוענקו לחברות הטלוויזיה בכבלים בבריטניה רשיונות לספק שירותי טלפוניה מקומיים בתשתיות הכבלים, בעוד על המפעילים הניחים דאז, BT ו-Mercury, נאסר לספק שירותי טלוויזיה; משנת 1996 מוענקים רשיונות למתן שירותי בזק ניחים בשיטה של תשתיות עצמאיות, חלקם על בסיס רשת גישה מקומית אלחוטית³⁷, וחלקם על בסיס רשתות גישה עצמאיות בכבלים אופטיים³⁸.
- 2.3 OfTel איננו מעוניין לקדם תחרות בשירותי בזק מקומיים ניחים על בסיס שימוש במקטעים (unbundling)³⁹, ופועל כדי לסייע למפעילים חדשים, בעיקר על ידי הגבלת המפעילים הותיקים (איסור מתן שירותי טלוויזיה, איסור שימוש בטכנולוגיות של גישה אלחוטית, פרט לאזורים לא מיושבים, חובת תעריפים אחידים בכל המדינה).
- 2.4 למרות ש-OfTel לא כפה, ככלל, שימוש במקטעים (unbundling) של רשת ושירותי המפעיל המקומי הותיק BT, הוסכם לבצע שימוש במקטע הרשת המקומית לצורך קידום התחרות בשירותים רחבי-סרט; בנובמבר 1999, הסכימה BT לאפשר למפעילים מתחרים לספק שירותי DSL רחב-סרט ע"י החכרת זוגות נחושת ברשת הגישה המקומית של BT (local loop unbundling)⁴⁰; ביוני 2000 החליטה OfTel, כדי להאיץ פיתוח שירותי אינטרנט מהירים, להוסיף אופציה של שימוש משותף (shared use of the copper line) בזוג הנחושת, בידי המפעיל הותיק וביד המפעיל החדש, על ידי חלוקת תחום התדרים הזמין בזוג הנחושת בין השירותים השונים (ובין היתר - כפונקציה של המרחק בין המרכזת למנוי), ובאוקטובר 2000 פורסמה תכנית ליישום האמור⁴¹; הדבר הביא להטחת ביקורת על OfTel, בגין אי שביעות רצון של מפעילים מקצב היישום של BT⁴².

35 Office of Telecommunications, הרשות המסדירה לענף התקשורת בממלכה המאוחדת.

36 ראה הספר Competition in Telecommunications (הערת שוליים בסעיף 1.1 בנספח א'), עמוד 31.

37 ביניהם - Ionica (שפשטה את הרגל) ו-Atlantic-Telecom (הפורסת בהצלחה רבה בסקוטלנד, כולל גלזגו, אברדין, דנדי ואדינבורו, תוך התבססות על ציוד גישה אלחוטית מתוצרת התעשייה הישראלית).

38 ביניהם - MFS, COLT ועוד.

39 ראה הספר Competition in Telecommunications (הערת שוליים בסעיף 1.1 בנספח א'), עמוד 32.

40 ראה מסמך OfTel בשם: "Access to Bandwidth: Delivering Competition for the Information Age", נובמבר 1999.

41 ראה מסמכי OfTel הבאים:

א. "Access to Bandwidth: Proposed Solution for the Access Network Frequency Plan (ANFP) for BTs Metallic Access Network", יוני 2000;

ב. "Access to bandwidth: Shared access to the local loop: Consultation Document on the implementation of shared access to the local loop", אוקטובר 2000.

42 מסמך עדכני בשם Local Loop Unbundling Fact Sheet, שפורסם ע"י OfTel ב-1 במרץ 2001, מציג את הקושי ביישום שימוש במקטעים; המסמך מציג כי BT מפעילה במועד האמור רק 30,000 קישורי ADSL; ניסויי שימוש במקטעים נעשים ב-4 אתרים (מתוך כ-5,600 אתרים רלוונטיים), ונעשה סקר של 700 אתרים נוספים; בהשוואה - בבריטניה מופעלים 34.7 מליון קווי טלפון ניחים.

3. ההסדרה בשוק המשותף

- 3.1 מועצת השוק המשותף המליצה באפריל 2000 על נקיטת צעדים מסדירים לשימוש במקטעים בשיטה של העמדת זוג הנחושת לשימוש בלעדי של המפעיל המתחרה (full local loop unbundling), בכל מדינות אירופה, עד סוף שנת 2000,⁴³ ופרסמה דו"ח מקיף בעניין זה.⁴⁴
- 3.2 המלצה זו באה מהכרה בכך, שכדי שאירופה תוכל לנצל באופן מלא את פוטנציאל הצמיחה הכלכלית ופוטנציאל התעסוקה של כלכלת המידע הדיגיטלית, עתירת הידע, יש לאפשר לכל תושבי אירופה גישה לתשתיות תקשורת מתקדמות ומגוון רחב של שירותים, בתעריפים נמוכים, וכי מטרה זו, עם הורדת תעריפי שירותי אינטרנט, תושג רק באמצעות זמינות רחבה של שירותים רחבי סרט, שתושג על ידי תחרות גדולה יותר במתן שירותי תקשורת מקומיים ומתן גישה לרשתות הנחושת של מפעילי הטלפוניה הותיקים.
- 3.3 בספטמבר 2000 הטילה מועצת השוק המשותף על הגורמים המסדירים את ענף התקשורת באירופה לקבוע כללים לעניין זה⁴⁵; המסמך מצביע על שיטות שונות לביצוע שימוש במקטע הרשת המקומית (בין החלופות - השכרת זוג נחושת "ערום", שימוש משותף בזוג הנחושת, גישה ספרתית בלעדית), ודורש לאפשר למפעילים מתחרים נגישות לרשת של המפעיל הוותיק (incumbent) בכל אחת משיטות אלה; ההנמקה העיקרית היא העדר יכולת לפתח רשת מקומית חלופית לרשת של המפעילים הותיקים⁴⁶; אי עמידת מפעיל ותיק בדרישה זו ייחשב כהפרת כללי התחרות של השוק המשותף וניצול לרעה של מעמדו הדומיננטי.

43

מסמך Commission of European Communities, בשם:

"Commission Recommendation On unbundled Access to the Local Loop: Enabling the competitive provision of a full range of electronic communications services including broadband multimedia and high-speed Internet", Brussels, 26 April 2000, C(2000)1059.

44

מסמך Commission of European Communities, בשם:

"Communication from the Commission - Unbundled Access to the Local Loop: Enabling the competitive provision of a full range of electronic communications services including broadband multimedia and high-speed Internet", Brussels, 26 April 2000, C(2000)237.

45

מסמך Communication from the Commission בשם:

"Unbundled access to the local loop: enabling the competitive provision of a full range of electronic communication services, including broadband multimedia and high speed internet", Official Journal of the European Communities (2000/C 272/10), 23/9/2000.

46

הנמקה זו איננה רלוונטית במדינה קטנה כמו ישראל, עקב השטח הפיזי הקטן והצפיפות הגבוהה של האוכלוסייה, זמינות רשת חליפית (רשת הכבלים), וזמינות טכנולוגיות מגוונות של רשת גישה אלחוטית, המאפשרות הקמת רשת גישה חלופית בזמן סביר ובעלות סבירה.

4. תיול בחצרי מנויים - ניסיון ארה"ב

4.1 ראוי לציין הצעה מעניינת של ה-FCC בארה"ב, מאוקטובר 2000⁴⁷, בעניין שימוש בתיול בחצרים מרובי דיירים (Multiple Tenant Environments).

4.2 ה-FCC הציע לקבוע את הכללים הבאים:

- א. חופש בחירה לדיירים - על מפעילי תקשורת יאסר להתקשר עם בעל נכס בהסכם בלעדיות באספקת שירותים, ובמיוחד בהסכמים שיפריעו לדיירים להתקשר עם מפעיל תקשורת על פי בחירתם;
- ב. הקטנת תלות במפעיל הותיק - כללים לקביעת מיקום הנס"ר⁴⁸ בחצרים האמורים, על בסיס עיקרון של הזת הנס"ר לנקודת כניסה לחצרים⁴⁹, על פי בקשת בעל הנכס;
- ג. חובת מפעילים וותיקים למתן גישה למובילים⁵⁰ וזכויות דרך⁵¹ בחצרים;
- ד. איסור על רשויות מקומיות להטיל מגבלות בניה על התקנה ותחזוקה של תרנים ואנטנות.

* * *

47 מסמך FCC בשם:

"FCC 99-141, Notice of proposed rulemaking and notice of inquiry in WT Docket No. 99-217, and Third Further Notice of proposed rulemaking in CC Docket No. 96-98, July 1999"

48 .Demarcation point

49 .MPOE - Minimum Point Of Entry

50 .Access to conduits

51 .Rights-of-way