



חברת פרטנר תקשורת בע"מ
רחוב העמל" 8
פארק תעשיות אפק
ת"ד 435
ראש העין 48103
טל' 054-7814152
פקס 054-7814111
www.orange.co.il

10.09.2012

לכבוד
עו"ד דנה נויפלד
היועצת המשפטית
משרד התקשורת
רחוב יפו 23
ירושלים 91999

ג.נ.

הנדון: תזכיר חוק התקשורת (בזק ושידורים) (איסור הגבלה או חסימה), התשע"ב - 2012

להלן מובאת התייחסות חברת פרטנר תקשורת בע"מ (להלן: "פרטנר") וחברת הבת 012 סמייל טלקום בע"מ (להלן: "012") לתיקון המוצע במסגרת תזכיר חוק התקשורת (בזק ושידורים) (איסור הגבלה או חסימה), התשע"ב - 2012 (להלן: "התזכיר"):

1. חברות הנסמכות, בשירותי הטלפוניה והאינטרנט הנייחים שלהן, על תשתיות של חברות אחרות, פרטנר ו-012 רואות חשיבות רבה בשמירה על סביבה רגולטורית שתמנע מספקים להגביל או לחסום שימושים לגיטימיים שנעשים ברשת שלהם. בימינו, יש לראות בגישה לאינטרנט שירות בסיסי וחיוני, שצריך להיות נגיש לכל - מבחינה גיאוגרפית ומבחינת עלות.
2. כידוע, פרטנר ו-012 לא רק מספקות שירותי טלפוניה נייחים מבוססי VoIP (ולפיכך תלויות בהיעדר חסימה של שירות זה), אלא גם בוחנות פעילות טלוויזיה במודל OTT, התלוי גם הוא בזמינות שירותי אינטרנט ללא חסימות או הגבלות, וכן במניעת חסמים לתחרות גם בצידוד קצה שנועד לקליטת שידורים, כמוצג.
3. על אף שהוראות סטטוטוריות של נייטרליות רשת חלות כיום רק על פעילות הרט"ן של פרטנר¹, הן פרטנר והן 012 מיישמות כבר היום עקרונות של נייטרליות רשת בשירותים שהן מציעות למנוייהן, ומאפשרות למנויים למצות את כלל היכולות המובנות בצידוד התקשורת שברשותם, ובייחוד בכל הנוגע לאפשרות המנוי לעשות שימוש בכל שירות או יישום המסופקים על גבי רשת האינטרנט.
4. עם זאת, כדי לוודא ששירותי אינטרנט ימשיך להיות זמין במחירים נגשים, חשוב יהיה לוודא שעקרון נייטרליות הרשת יהיה מיושם באופן שיאפשר פרקטיקות הוגנות של ניהול רשת, תוך יישום **שוויון מהותי (בהבדל משוויון פורמלי)** בין "כל שירות או יישום, המסופקים על-גבי רשת האינטרנט".
5. בפרט אמורים הדברים בניהול רשת שנועד לאפשר שימוש מיטבי במשאבים במחסור או שעלותם גבוהה, שאם לא כן, מיעוט קטן של משתמשים כבדים יעמיס את עלויותיו על כלל המשתמשים, מה שעלול להפוך את שירותי האינטרנט הממוצע בישראל ליקר ו/או איטי יותר ממה שהוא כיום.

¹ בהיותה מפעילת שירותי רט"ן, פרטנר פועלת בהתאם לאמור בתזכיר מכוח סעיף 51 לחוק התקשורת (בזק ושידורים), התשמ"ב - 1982 (להלן: "החוק").



חברת פרטנר תקשורת בע"מ
רחוב העמל 8
מארק תעשיות אפק
ת"ד 435
ראש העין 48103
טל' 054-7814152
פקס 054-7814111
www.orange.co.il

6. הדברים מקבלים משנה תוקף כל עוד לא הוסדר עניין התשלום בגין חיבור Gigabit Ethernet לספקי אינטרנט. פרטנר ו-012 התייחסו לעניין בהרחבה בתגובתן מיום 8.8.2012 לשימוע שפרסם ביום 26.6.2012 ("שימוע הגיגות"). לבעלות התשתית הנייחות הכלל ארציות, בזק החברה הישראלית לתקשורת בע"מ (להלן: "בזק") והוט טלקום ש.מ. (להלן: "הוט"), יתרון הולך וגובר ככל שגדל נפח התעבורה, בשוק בו הן מְכַתִּיבוֹת הצעה צרכנית המבוססת על מהירויות ועל שימוש לא מוגבל בנפח, בעוד שהן גובות עבור השימוש בתשתיות במונחים של כמות. החלת עקרון קשיח של נייטרליות רשת, שלא יאפשר ניהול של תעבורה כבדה, עלול להעצים מאוד עיוות זה.

7. לפיכך, פרטנר ו-012 מבקשות שהמשרד ישלים ללא דיחוי את הסדרת נושא הגיגות בהתאם לעמדה שהוגשה ביום 8.8.2012, באופן שיאפשר לספק שירותי אינטרנט ושירותי תקשורת אחרים, באופן מהיר, יעיל ונגיש לכל. רק אז יש לפנות להחלת עקרון נייטרליות רשת, שבכל מקרה חייב לאפשר פרקטיקות הוגנות של ניהול רשת.

להלן נרחיב בסוגיות אלה.

א. ניהול תעבורה ועקרון נייטרליות רשת

8. פרטנר ו-012 מבקשות לוודא, כי במסגרת ניהול תקין והוגן של התעבורה ברשת, יהיה אפשר גם בעתיד לנהל את התעבורה באופן שיאפשר ליישומים הזקוקים לזמן תגובה מידי, כגון VoIP, הזרמת וידאו וגלישה, להמשיך ולקבל את רוחב הפס לו הם זקוקים, כאשר הם זקוקים לו, תוך מניעת האפשרות מיישומים אחרים אשר צורכים תעבורה רבה ברשת, אך אינם זקוקים לקישור מידי, דוגמת אפליקציות לשיתוף קבצים (Peer to Peer), הבנויות מטבען לנצל את כל רוחב הפס, מלפגוע בתעבורה הרגילה יותר לזמן.

9. הגבלת היכולת לנהל באופן יעיל את הרשת עלולה לא רק לגרום לפגיעה באפליקציות הזקוקות לזמני תגובה מהירים, אלא להביא גם לעלייה במחיר הגישה לאינטרנט עבור מנויים קלים, אשר משתמשים בכמות תעבורה קטנה, אבל נאלצים לממן רוחב פס שיוכל לשאת את התעבורה הכבדה שאחרים צורכים.

10. במילים אחרות, משמעותה המעשית של הגבלת היכולת לנהל את הרשת היא מתן עדיפות לאפליקציות שיתוף קבצים על פני, למשל, גלישה או שיחה.² כפי שצינו לעיל, חשוב לוודא שעקרון של נייטרליות הרשת יהיה מיושם באופן שיאפשר פרקטיקות הוגנות של ניהול רשת, תוך יישום שיוויון מהותי (בהבדל משיוויון פורמלי).

11. אנו מודעים, כמובן, לחריג בסעיף 51(ג) לחוק, שחשוב שישאיר על כנו. אך אנו מוטרדים מכך שדברי ההסבר בתזכיר שמים אפליקציות של שיתוף קבצים בשורה אחת עם VoIP ויישומי וידאו. דבר זה עלול להתפרש באופן שלא יאפשר את פרקטיקות ניהול הרשת המקובלות כיום, המתעדפות תעבורה דחופה כמו VoIP והזרמת וידאו, על-פני שיתוף קבצים.

² לכאורה סותר הדבר את החובה המוטלת על הספקים לבצע פעולות ניהול רשת שתבטחנה פעולה תקינה של רשת האינטרנט, כפי שזו עוגנה ברישיון למתן שירותי אינטרנט אשר הנפיק משרד התקשורת ל-012. בסעיפים 3 ו-3.3.7 לרישיון זה נקבע כי 012 רשאית לבצע פעולות בזק, לרבות "הקמה והפעלה של אמצעי בקרה הדורשים להבטחת פעולה תקינה של המערכת."



חברת פרטנר תקשורת בע"מ
רחוב העמל 8
פארק תעשיות אפק
ת"ד 435
ראש העין 48103
טל' 054-7814152
פקס 054-7814111
www.orange.co.il

12. בהקשר זה חשוב לציין כי אכיפת חוק התקשורת נעשית לא רק על-ידי משרד התקשורת, המודע היטב לצורך לנהל רשתות ולעובדה שרוחב הפס מנוצל באופן סטטיסטי על-פי יחסי העמסה, אלא גם, ולפעמים בעיקר, על-ידי בתי המשפט. בתי המשפט מסתמכים, בפרשנותם את החוק, גם על דברי ההסבר ועל מסמכים אחרים הנוגעים הקשורים להכנת החוק.
13. דברי ההסבר לתזכיר בנוסחם הנוכחי לא מסבירים כדבעי מהן פרקטיקות ניהול רשת תקינות. מצד שני, הם שמים בשורה אחת אפליקציות של שיתוף קבצים VoIP. בנסיבות אלו, לקורא ההדיוט קל יהיה לקבל תמונה חד-צדדית על נייטרליות רשת, דבר שכאמור לעיל עלול לגרום לעליית מחירים והאטת קבצים.
14. לא רק מטעמים טכניים או סבורים כי אין לשים אפליקציות של שיתוף קבצים בשורה אחת עם VoIP והזרמת וידאו: לאחרונה פרסם משרד המשפטים תזכיר חוק זכות יוצרים (אמצעי הגנה טכנולוגיים ומידע אלקטרוני אודות ניהול זכות יוצרים), התשע"ב – 2012. מטרתו של התיקון המוצע היא להרתיע מפני פעולות המאפשרות הפרה של יצירות המוגנות על פי דיני הקניין הרוחני, וזאת בהתאם לקבוע באמנות בינלאומיות להגנת זכויות יוצרים. **בנסיבות אלה לא ראוי שהצעת חוק מטעם ממשלת ישראל תתייחס באופן מעודד לאפליקציות של שיתוף קבצים, וייתכן שהדברים אף אינם עולים בקנה אחד עם חובותיה הבינלאומיים של המדינה.**
15. לאור האמור, פרטנר ו- 012 רואות חשיבות בהותרת החרג בסעיף 51(ג)(1) לחוק, הקובע כי תותר הגבלה או חסימה של שירותים ויישומים, כמתחייב מניהול תקין והוגן של הרשת. עם זאת, אנו סבורים שבדברי ההסבר אין להתייחס ליישומי שיתוף קבצים באופן העלול להיתפס כמעודד אותם או כמקנה להם אותו מעמד כיישומי VoIP והזרמת וידאו.
16. בנוסף, פרטנר ו- 012 רואות חשיבות בשמירה על יכולתו של השר לפרסם הוראות לעניין יישום נייטרליות רשת. בעניין זה חשוב לשמור על גמישות – רשת האינטרנט מתפתחת במהירות רבה, לעיתים בכיוונים לא צפויים: יישומים שיש בכל בית היום נחשבו מדע בדיוני לפני זמן לא רב. לפיכך, אנו סבורים כי את סיפת סעיף 51(ג)(1) יש לתקן כך:
- “...השר רשאי ליתן הוראות לעניין התנאים שבהתקיימם תיחשב הגבלה או חסימה כמתחייבת לשם ניהול תקין והוגן כאמור, או כמותרת בגדרי ניהול תקין והוגן.”
17. תיקון כזה יאפשר לשר להתיר לא רק פרקטיקות שניהול תקין והוגן מתחייב, אלא גם פרקטיקות רצויות, גם אם אין מתחייבות. חשוב לציין בהקשר זה כי אין בתיקון המוצע כדי להרחיב את החרג במצבים בהם השר לא נותן הוראות: כל עוד לא ניתנו הוראות, ניהול תקין והוגן מותר רק אם הוא מתחייב. השר, לעומת זאת, יוכל להתיר הגבלה או חסימה מותרת, גם אם אינה מתחייבת.

ב. עלויות תשתית

18. כמוזכר לעיל, תוצאה נוספת של מתן אפשרות למנויים לעשות שימוש בלתי מוגבל באפליקציות שיתוף קבצים, היא העמסת עלויות על ספקי הגישה לאינטרנט. אספקת רוחב פס בלתי מוגבל עבור מנויים העושים שימוש לא מבוקר באפליקציות שיתוף קבצים תיאלץ את ספקי הגישה, וביניהם פרטנר ו- 012, לעבור לתמחור המבוסס על נפח/ קצב התעבורה, זאת במטרה למנוע ממנויים “קלים” לשאת בעלויות השימוש של המשתמשים “הכבדים” ברשת.



חברת פרטנר תקשורת בע"מ
 רחוב העמל 8
 פארק תעשיות אפק
 ת"ד 435
 ראש העין 48103
 טל' 054-7814152
 פקס 054-7814111
 www.orange.co.il

19. גם מי שרואה בכך תוצאה רצויה, לא יכול להתעלם מכך שהמבנה הבעייתי של שוק אספקת התשתית מונע התפתחות זו, כל עוד לבזק ולהוט יתרון שהולך וגובר ככל שגדל נפח התעבורה, בשוק בו הן מכתיבות הצעה צרכנית המבוססת על מהירויות ועל שימוש לא מוגבל בנפח, בעוד שהן גוברות עבור השימוש בתשתיות במונחים של כמות.
20. משרד התקשורת מכיר נושא זה היטב, כפי שעולה משימוע הגיגות ומתשובת פרטנר לו. נחזור על הדברים בקצרה: ספקי הגישה לאינטרנט נאלצים להגדיל את תשתית הגיגות על מנת לעמוד בביקוש הגובר להיקפי התנועה שצורכים מנויים העושים שימוש באפליקציות שיתוף קבצים. לכך מתווספות עלויות נוספות, דוגמת המקטע הבין לאומי, תמיכה וכיו"ב.
21. אף על פי שגם בעלות התשתית (בזק והוט) נושאות בעלויות הכרוכות בעיבוי הרשת הנייחת הפנים ארצית, הרי שמדובר בתשתית קיימת שההשקעה בה כבר בוצעה, וככל שנדרשת הרחבה מסוימת, הרי שהיא שולית. לעובדה כי לאורך הזמן חל גידול ברוחבי הפס, השפעה זניחה מבחינת העלויות בפועל של בזק והוט. כך, בעוד שעלויותיהן של בזק והוט לצורך הקמת החיבור אל רשתות ספקי הגישה לאינטרנט, הינן שוליות וזניחות, הרי שספקי הגישה לאינטרנט ממשיכים לשלם תשלום מופרז עבור הגדלת תשתית הגיגות, ללא כל הצדקה.
22. המצב בעייתי אף יותר, לנוכח העובדה כי חלק מספקי הגישה לאינטרנט קשורים לבזק והוט, באופן שמקנה להם יתרון בלתי הוגן בהיבט תשלומי הגיגות. ספקי גישה לאינטרנט שהם בעלי זיקה לבעלות התשתית (חברת בזק בינלאומי וחברת הוט נט שירותי אינטרנט בע"מ) מציעים את שירותיהם במחיר קמעונאי זול מאד, בהשוואה למחירים שהיו נהוגים עד לאחרונה. דבר זה מקטין למעשה את יכולתם של ספקי הגישה העצמאיים, דוגמת פרטנר ו-012, להתחרות.
- במצב דברים זה, מחד הולכות וגדלות עלויות התשתית למנוי בהן נושא ספק הגישה, כתוצאה משדרוג הקצבים הדרוש לצורך השימוש של המנויים באפליקציות שיתוף קבצים, ומאידך המחיר שיכול אותו ספק לגבות ממנוייו הולך וקטן, בשל ההצעות החדשות של הספקים בעלי הזיקה. כך נוצר מצב בו פרטנר ו-012 מתחרות בבזק ובהוט כשידיהן כבולות.
23. חשוב להזכיר גם כי כיום לקבוצת בזק כבל בינלאומי עצמאי. קיומו של הכבל וההשקעה שנעשתה בו גוררת גידול ניכר בצריכת הקיבולת הבינ"ל ומכאן עולה גם הביקוש ל"גיגות", וכנגזר עולות ההוצאות של כל ספקיות האינטרנט.

ג. סיכום

24. פרטנר ו-012 תומכות בתיקון חוק התקשורת כמוצע. עם זאת, הן סבורות כי יש לסיים במהירות את שימוע הגיגות, עוד לפני תיקון החוק, בהתאם לעמדה שהובאה בתגובתן מיום 8.8.2012. הסדרה כאמור אף תיטיב עם המנויים, אשר יזכו להפחתת מחירים בעקבות הפחתת חלק מעלויות התשתית המוטלות על ספקי הגישה.
25. בנוסף, פרטנר ו-012 סבורות שיש להמשיך ולהבטיח שניהול רשת תקין יוכל להתמודד עם נפחי התעבורה העצומים שצורכות אפליקציות שיתוף קבצים, בין השאר על-ידי תיקון דברי ההסבר כך שלא יעמידו בשורה אחת אפליקציות של שיתוף קבצים עם VoIP והזרמת וידאו.



חברת פרטנר תקשורת בע"מ
רחוב העמל 8
מארק תעשיות אפק
ת"ד 435
ראש העין 48103
טל' 054-7814152
פקס 054-7814111
www.orange.co.il

•
26. פרטנר ו- 012 אף סבורות שיש להרחיב את סמכות שר התקשורת, כך שיוכל בעתיד, ובהתאם להתפתחויות, להתיר פרקטיקות ניהול רשת שהן רצויות לדעתו, אף אם הן אינן "מתחייבות".

27. אנו עומדים לרשותכם בכל שאלה.

בברכה,

י-ן-ן

יהל בן-נר, עו"ד
מנהלת אגף רגולציה וקשרי מפעילים

העתק:

מר עדן בר טל, מנכ"ל, משרד התקשורת
מר חיים גרון, סמנכ"ל בכיר הנדסה ורישוי, משרד התקשורת
מר הרן לבאות, סמנכ"ל בכיר כלכלה ותקציב, משרד התקשורת
מר מימון שמילה, סמנכ"ל בכיר אכיפה ופיקוח, משרד התקשורת
מר חיים רומנו, מנכ"ל, פרטנר
מר מנחם תירוש, סמנכ"ל תפעול ראשי, פרטנר
מר אורי ווטרמן, סמנכ"ל חטיבה קווית, פרטנר
מר יעקב קדמי, מנהל חטיבת שיווק, תוכן ומנועי צמיחה, פרטנר
עו"ד יונת רביב, מ"מ היועצת המשפטית ומזכירת החברה, פרטנר
מר עמית לנג, מנהל חטיבת כלכלה, רגולציה ופיתוח עסקי, פרטנר