

משרד התקשורת אגף כלכלה
13-07-2009

כ"א תמוז תשס"ט
13 יולי 2009



משרד התקשורת

המנהל הכללי

אל:

מר אבי גבאי, המנהל הכללי, חברת "בזק"
 מר שלמה מגדל, המנהל הכללי, "הוט סלקום" שותפות מוגבלת
 מר אברהם בורשטיין, המנהל הכללי, חברת "מירס"
 מר עמוס שפירא, המנהל הכללי, חברת "סלקום"
 מר גיל שרון, המנהל הכללי, חברת "פלאפון"
 מר זרד אבנר, המנהל הכללי, חברת "פרטנר"
 גב' סטלה הנדלר, המנהלת הכללית, חברת "012 סמייל"
 מר ריצ'רד הנטר, המנהל הכללי, חברת "013 נטוויזין"
 מר אברהם קינן, המנהל הכללי, חברת "אקספון"
מר יצחק בנבנישתי, המנהל הכללי, חברת "בזק בינלאומי"

שלום רב,

הנדון: ניטראליות ברשת האינטרנט

לאחרונה התקבלו במשרד התקשורת פניות ותלונות, שבבסיסן טענות הנוגעות לאספקת שירותי אינטרנט בישראל בכלל, ושירותי אינטרנט באמצעות רשת סלולרית רחבת פס בפרט. בפני המשרד נטען כי בעלי רשיון רט"ן אשר להם רשת גישה רחבת-פס נוהגים באופן שאינו שיווני באספקת שירותי אינטרנט ניידים, תוך שהם מפלים בין שימושים שונים הנעשים כולם ברשת האינטרנט, ואף בין ספקים שונים של אותו השירות.

ככלל, הגבלת נגישותו של מנוי ליישומים שונים המוצעים ברשת האינטרנט, בין אם נעשית על-ידי בעל התשתית ובין אם על ידי בעל הרשיון למתן שירותי גישה לרשת האינטרנט, מעבר להיותה מנוגדת לעקרון שבבסיס פעולתה של רשת האינטרנט, עולה כדי פגיעה במתן שירות הגישה לאינטרנט, מהווה פגיעה בטובת הציבור, ובמקרים מסוימים עשויה להביא לפגיעה במתן שירותי בזק על ידי מפעילים אחרים ואף לפגיעה בתחרות ולפיכת אינה מוזנת. הכל כפי שיפורט להלן:

רשת האינטרנט כ"תשתית" לאספקת שירותים

1. בבסיסה של רשת האינטרנט עומד העיקרון כי נקודת קצה המחוברת לרשת העולמית תהיה נגישה לכל נקודת קצה ברשת, ותוכל לתקשר באופן חופשי עם כל נקודה אחרת ברשת. זאת, על אף העובדה כי לא נוצר קשר פיזי בין נקודות הקצה (כמקובל ברשתות מסורתיות) וכי אין בהכרח יחסים מוסדרים של קישורי-גומלין או כל מערכת יחסים אחרת בין ספק התקשורת המספק נקודת רשת אחת, לבין ספק התקשורת המספק את הנקודה האחרת.
2. תצורת רשת זו מאפשרת לספקים של שירותים מבוססי אינטרנט לספק שירותיהם לכלל משתמשי האינטרנט, ללא צורך בבניית תשתית ייעודית לכל שירות ושירות, ותוך שימור האוטונומיה והאפשרות של משתמשי הקצה להעביר ולקבל מסרים על גבי הרשת. במהלך השנים קמו ספקי שירותים המתחרים (במישרין או בעקיפין) בשירותים של בעלי התשתיות הפיזיות, כגון ספקי VOIP.
3. מטבע הדברים, ברשת הפועלת בתצורה כאמור, קיימת משמעות רבה לאופן פעילותם של הגופים בעלי התשתית המעבירים את התנועה מנקודה לנקודה, ולגופים המשרתים את נקודות הקצה (בישראל, מדובר בבעלי רשיון מפ"א וספקי גישה לאינטרנט, ובעלי רשיון

רטיין - להלן "ספקי התשתית והגישה"). זאת מכיוון שבכוחם של גופים אלו, השולטים בכלל התנועה העוברת ברשתם, לשבש שירותים הניתנים על גבי הרשת, ובמקרים קיצוניים למנוע ממשתמשים לגשת ליישומים מסוימים או לשנות את טיב שירות האינטרנט המסופק ללקוח על פי שימושו.

כמובן שהדבר מקבל משנה תוקף כשמדובר בנסיון של ספק התשתית והגישה לשבש את פעילותו של ספק שירותים המתחרה בשירותיו - מעשה אנטי-תחרותי בעליל.

סוגי אפליה: אפליית איכות ואפליית מחירים

4. ככלל, למנוי צריכה לעמוד האפשרות לעשות שימוש בכל שירות, יישום, או רכיב חומרה ברשת שאינו מנוגד להוראות החוק ושאינו מזיק לרשת¹. משכך, פעולות של ספקי תשתית או גישה שיש בהן לפגוע באופן יזום בסוגי שירותים או בשירות של ספק שירות מסוים, הנותן שירותים מבוססי אינטרנט, או למנוע שימושים כאמור, עולות כדי פגיעה במתן שירות הגישה לאינטרנט. בנוסף, במקרים מסוימים עשויות פעולות אלה להביא אף לפגיעה במתן שירותי בזק הניתנים על ידי מפעילים אחרים, או להביא לפגיעה בתחרות.
5. הגבלת נגישותו של מנוי ליישומים שונים המוצעים ברשת האינטרנט, הגעשית על ידי ספק גישה או תשתית, שלא באופן פיזי, אלא באמצעות תמחור או הכבדה בתנאי הנגישות אשר מהווים תמריץ שלילי למנוי לעשות שימוש ביישומים מסוימים ברשת², יכולה אף היא להביא, הלכה למעשה, לפגיעה כאמור.

הצורך לשמור על איכות רשת סטטיסטית מול החופש של הלקוח

6. ככלל, שירות האינטרנט המסופק למשקי הבית בישראל ובעולם ניתן ללא איכות שירות מובטחת, תוך שהספק מתחייב לעשות את "מירב המאמצים" (best effort) לספק את קצב הגלישה המוצג ללקוח. במסגרת זו ספקי התשתית או הגישה מפעילים, במקרים מסוימים, יחסים סטטיסטיים שונים על מנת לחלק את משאבי הרשת הזמינים בין כלל המשתמשים באופן יעיל והוגן, הן במצבי תפעול רגילים, והן במצבים בהם מתבצעות פעולות רשת הנדסיות, כגון תחזוקה ושדרוג.

עם זאת, פעולות של ניהול רשת לצרכים הנדסיים כאמור, אינן יכולות לשמש בסיס לפעולות שיש בהן לפגוע באופן יזום בסוגי שירותים או בשירות של ספק שירות מסוים³.

כפי שצוין לעיל, פעולות כאמור מנוגדות לזכותו הבסיסית של המנוי לעשות שימוש בכל שירות, יישום, או רכיב חומרה שאינו מנוגד להוראות החוק ושאינו מזיק לרשת.

סיכום

¹ לעניין זה, רגולטורים שונים בעולם מנעו מספקי אינטרנט לאסור על שימוש ביישומים שונים, בנימוק שמדובר הן בפגיעה בלקוח וניווט של המוצר שרכש, והן בפגיעה בתחרות כאשר מדובר באיסור על שימוש ביישומים המתחרים בשירותים אחרים של ספק האינטרנט. כך לדוגמא מקרה בו ה-FCC האמריקני קנס את ספק האינטרנט Madison River, בשל חסימת שימוש ביישומי VOIP, בסכום של \$15,000. http://hraunfoss.fcc.gov/edocs_public/attachmatch/DA-05-543A2.pdf

² כך לדוגמא, הסדרים שונים שנועדו להפלות בין תוכן של ספק התשתית או הגישה לבין תוכן אחר המסופק באינטרנט.

³ כך לדוגמא, הרגולטור בנורבגיה נדרש לשאלת הצורך לאזן בין זכותו של המפעיל לנהל את רשתו לבין זכותו של המנוי לקבל את משאבי הרשת שרכש, במסגרת "כללים לניטרליות באינטרנט" שגיבש יחד עם גורמי תעשייה רלוונטיים במדינה. בכללים אלו נקבע כי יש ליידיע את הלקוחות אודות הקיבלות ואיכות החיבור לאינטרנט, כמו גם לקבוע פרמטרים אלו מראש וכי לא תותר אפליה בין יישומים שונים.

<http://www.npt.no/iKnowBase/Content/109604/Guidelines%20for%20network%20neutrality.pdf>

לאור כל האמור לעיל, הריני להורות לכם :

1. לא להגביל שימוש באפליקציות מסוימות או בפרוטוקולים מסוימים ברשת האינטרנט. ככל שהגבלות כאמור קיימות, עליכם לחדול לאלתר מהגבלת שימוש באפליקציות מסוימות או בפרוטוקולים מסוימים, ולמחוק סעיפים המאפשרים הגבלות כאמור מהסכמי התקשורת עם לקוחות הצורכים שירותי אינטרנט (הן הסכמים חדשים והן הסכמים קיימים), וזאת בכל סוגי התוכניות המציעות גישה לאינטרנט.
2. לא לקיים כל פעולה, לרבות פעולות ניהול רשת, שיש בה להרע באופן יזום סוג שירות או איכות שירות של ספק שירות מסוים שלא בשל צורך הנדסי של איכות הרשת.
3. להמציא לסמנכ"ל בכיר פיקוח ואכיפה, לא יאוחר מיום 12.8.09, את כל הסכמי ההתקשורת העדכניים עם לקוחות הצורכים שירותי אינטרנט, וכן דיווח אודות מבנה התעריפים הנהוג בהתייחס לשירות גישה לאינטרנט, ובכלל כך מחירי שירות לפי הבילות נפח שונות, והמחיר לשימוש מעבר למכסה המוגדרת בחבילה.

בברכה,

 עדן בר טל

העתק : מר משה כחלון, שר התקשורת
 מר חיים גרון, סמנכ"ל בכיר הנדסה ורישוי, משרד התקשורת
 ד"ר אסף כהן, סמנכ"ל בכיר כלכלה ותקציב, משרד התקשורת
 גבי נגה רובינשטיין, היועצת המשפטית, משרד התקשורת
 מר צבי יונדלר, סמנכ"ל בכיר פיקוח ואכיפה, משרד התקשורת
 מר נתי שוברט, סמנכ"ל בכיר ספקטרום התדרים, משרד התקשורת