



הוועדה לאסדרת העל בתחום השידורים

דוח המלצות הוועדה

יולי 2021

פתיחה

הוועדה לבחינת אסדרת-העל בתחום השידורים יצאה לדרכה בספטמבר 2020 על רקע צורך הולך וגובר לתיקונים במבנה הרגולציה בתחום. הוועדה הנוכחית קמה בדיוק חמש שנים מאז הוועדה הקודמת, ועדת פילבר¹ שהוקמה בספטמבר 2015, וכשנתיים לאחר העבודה על תזכיר חוק שידורים מעודכן שגובש ב-2018. הצורך בוועדה חדשה נבע הן מהעובדה שהוועדה הקודמת עסקה רק בחלק מהתחומים הבווערים בעולם השידורים, הן מהעובדה שבחמש השנים שחלפו השתנה משמעותית שוק השידורים עם כניסתן והתחזקותן של פלטפורמות שידור ישראליות חדשות, גידול דרמטי של היקף המנויים בישראל של שחקני סטרימינג בין-לאומיים ומעבר מהיר ל-OTT (שידור על גבי האינטרנט), שיחד העמיקו את הפערים הקיימים בין השחקנים השונים והגדילו את הצורך ביישור מגרש המשחקים.

בבסיס עבודת הוועדה עמדו שתי הנחות יסוד. הראשונה, הצורך בצמצום רגולציה מיותרת שנוצרה עם השנים וקיבלה ביטוי במאות כללים שפורסמו על ידי הרגולטורים. התפיסות המרכזיות שליוו את הוועדה בסוגיית צמצום הרגולציה היו התפיסה שאפשרות הבחירה של הציבור גוברת עם התגברות התחרות, ועל כן מצטמצם הצורך בהתערבות רגולטורית המתאימה לשוק עם רמת תחרות נמוכה, וכן התפיסה שרצוי כי רגולטור השידורים יתמחה בתחומי התוכן הייחודיים לעולם השידורים ולא יעסוק במיקרורגולציה צרכנית וכלכלית על גופי השידור. ההנחה השנייה שעמדה בבסיס עבודת הוועדה הייתה לגבי הצורך ברגולציה חכמה ואפקטיבית - smart regulation. צמצום הרגולציה איננו מטרה בפני עצמה. מטרת-העל היא שוק תחרותי המספק מוצר שידורים מגוון ואיכותי לציבור, וכמו בשווקים אחרים, כדי להשיג מטרות אלו נדרשת לעיתים רגולציה. עם זאת יש לבחון היכן נדרשת רגולציה וכיצד יש להפעילה באופן האפקטיבי ביותר להשגת מטרה זו.

נוסף על חידוד המטרות והמיקוד של רגולציית השידורים, עמדה לנגד עינינו הפרגמטיות של הרפורמה הנדרשת. מצד אחד ניסינו להסתכל על הרגולציה כעל דף חלק לבן ולשאול מה נכון לשוק אם היינו הראשונים לאסדרתו, ומהצד האחר לזכור ששוק השידורים פועל עשרות שנים על בסיס רגולציה קיימת ויש לבחון את הדרך לעדכנה ולא להמציאה מחדש. אחת הנקודות החשובות ביותר בבחינת המלצות הוועדה היא תפיסת "עסקת החבילה" של הרפורמה הנדרשת. הניסיון לתקן נקודה אחת בתוך המארג לא תצלח ותהפוך כמו בסבבים קודמים למשחק סכום אפס של לחצים פוליטיים על השרים ועל הכנסת. אנו רואים בהמלצות השונות קשרים והתניות, כך לדוגמה, הכללת שחקני OTT חדשים בחובה להפקות מקור כרוכה גם ביישור מגרש המשחקים בסוגיית ה-must carry של ערוצי הברודקאסט. מיקוד חובת הפקות המקור בסוגה עילית כרוך בהכנסת שחקנים נוספים "מתחת לאלונקה", ובד בבד ביטול דמי הרישיון השנתיים שעד כה שולמו על ידי ערוצי הברודקאסט בלבד לצורך מימון הרגולטור. ביטול ההתערבות הרגולטורית בחבילות הבסיס של פלטפורמות השידורים כרוכה גם במודל היעדר בלעדיות של שידורי הספורט באופן שיאפשר תחרות אמיתית ויאפשר לכלל הפלטפורמות לספק שידורי ספורט מגוונים ומותאמים ללקוחות צרכני הספורט בישראל. כך מתחברים הקשרים בין ההמלצות לכדי תמונה שלמה של אסדרת התחום.

דרך הסתכלות כוללת זו עמדה לנגד עינינו גם בעת כתיבת ה'קול קורא' ופרסומו לציבור ובעת קבלת התייחסויות מהציבור ושמיעת עמדות כל הגורמים בשוק. הוועדה פגשה רבים מהגורמים במהלך השימועים

¹ ובשמה המלא, הוועדה המייעצת לעניין הסדרת הרגולציה על שוק השידורים.

ושוחחה עם מומחים ובעלי עניין מארגונים חברתיים, מגורמי אקדמיה, מגופים ממשלתיים ומהמגזר העסקי. אנו קוראים לכל הגורמים שייקחו חלק בתרגום ההמלצות לכדי חקיקה ונהלים לפעול בראיית המכלול והקשרים בין החלקים השונים. הן הממשלה והכנסת הן גופי השידור המסחריים אשר יושפעו מהרגולציה צריכים להסתכל על התמונה הגדולה ולהבין שהמטרה היא לקיים מודל מאוזן של win win ביישום ההמלצות לכדי רפורמה שלמה.

לבסוף חשוב גם לומר מה אין ומה חסר בהמלצות. עבודת הוועדה תוכננה מראש להיות ממוקדת ולהסתיים בזמן קצר מהמקובל לוועדות מסוג זה (בתחילה הוגדר מועד לאמצע דצמבר, לאחר מכן התקבלה ארכה עד סוף ינואר ולבסוף סיימה הוועדה את עבודתה באמצע מרץ לאחר ארכה נוספת). לכך יש להוסיף את מציאות הקורונה שחייבה את כלל פעילות הוועדה להתנהל מרחוק באמצעות שיחות וידיאו. נוסף על גורמים אלו, באמצע חודש דצמבר סיים שר התקשורת הנדל את תפקידו והדבר הוסיף על הקושי בסיום עבודת הוועדה. למרות כל הקשיים הללו סברנו כי נכון לסיים את העבודה, גם אם נצמצם את הסוגיות שבהן נעסוק. במקומות שבהם הרגשנו איבהירות ביחס לצעדים הנדרשים, הבחירה הייתה להשמיט ולא להכריע בלא ידע מספק. הושקעו הרבה שעות עבודה בפעילות הוועדה והרגשנו את חובתנו הציבורית לממשן לכדי המלצות. ברבות מהסוגיות אנו משוכנעים שמדובר בהמלצות מבוססות ונכונות לשנים הקרובות לשוק השידורים.

לצד זאת, ישנן מספר סוגיות, חלקן סוגיות מפתח, שעלו בדוח, אך מסיבות שונות, ובפרט מפאת מורכבות הסוגיות וקוצר הזמן, הוועדה לא הגיעה בהן לכדי מסקנה סופית. לפיכך, הוועדה ממליצה כי משרד התקשורת, ימשיך לדון ולהתייעץ עם משרדי הממשלה ושאר הגורמים הרלוונטיים, בסוגיות שנותרו פתוחות והדיון בהן לא הושלם, ובפרט בסוגית המודלים הכלכליים בשוק השידורים. בהמשך לכך, **נודה לקבלת התייחסויות מהגורמים הרלוונטיים בשוק ומכלל הציבור להמלצות המפורטות בדוח ובין היתר בנוגע לנושאים שפורטו לעיל, לצורך השלמת הבחינה שתערך על ידי המשרד יחד עם הגורמים הרלוונטיים במטרה לקדם, מהר ככל הניתן, חקיקה אשר תקדם את שוק השידורים בישראל.**

ברצוני להודות לשר התקשורת על נחישותו לגעת בנושא רגיש זה במציאות פוליטית לא פשוטה ועל אמונו בי להובלת הוועדה. לכל חברי הוועדה והמשקיפים על ראש פתוח ועבודה מאומצת. למנכ"לית משרד התקשורת לירן אבישר בן חורין על ההעמקה בסוגיית מבנה הרגולטור ולראשי ועדות המשנה בתחום שידורי הספורט והמודל הכלכלי. תודה נוספת לטל כהן מרכזת הוועדה ועפרי אשל עוזרת המחקר שהפליאו ביכולתן לדייק את הסוגיות הנידונות ולהביאן מעובדות ללמידה ולהכרעת חברי הוועדה.

שוק שידורים תחרותי, מקצועי, איכותי, מגוון ואיתן כלכלית חיוני עבור הציבור הישראלי וכולי תקווה כי ההמלצות שלהלן יתורגמו לכדי החלטות מעשיות בהקדם האפשרי.

בברכה,

רועי פולקמן

יולי 2021

תוכן

2	פתיחה
5	עיקרי המלצות הוועדה
16	חברי הוועדה וכתב מינוי
19	מטרות הרפורמה באסדרת שוק השידורים
21	שוק השידורים 2021
22	ההיסטוריה של רגולציית השידורים
23	ההיבטים השונים של שוק התקשורת
25	תפקידי הרגולטור
27	מבנה הרגולטור האחד
34	עקרונות הרגולציה
34	על מי תחול הרגולציה?
34	הגדרת ספק תכנים
35	מדרג הרגולציה
37	בסיס ההכנסות
38	גופי OTT בין-לאומיים
43	אסטרטגיות לגיבוש הרגולציה
45	פירוט הרגולציה
45	מיקוד בעיקר וצמצום רגולציה
46	הגנה על קטינים
47	הנגשה לאנשים עם מוגבלויות
49	אתיקה בשידורים
52	שידורי חדשות ואקטואליה
54	קידום הפקות מקור מסוג סוגה עילית
64	שמירה על שוק שידורים תחרותי ומניעת ריכוזיות ובעלויות צולבות
78	שידורי ספורט
88	צרכנות
93	פניות ציבור וגוף מחקר וידע
94	נספחים
94	נספח א – נתונים לפרק המודל הכלכלי
96	נספח ב – התייחסות הצוות המקצועי של המועצה לשידורי כבלים ולשידורי לוויין
105	נספח ג – רשימת הגורמים ששלחו התייחסות לוועדה
108	נספח ד – מיפוי רגולציה של המועצה לשידורי כבלים ולשידורי לוויין
116	נספח ה – מיפוי רגולציה של הרשות השנייה לטלוויזיה ורדיו

עיקרי המלצות הוועדה

תפקידי רגולטור השידורים

הוועדה ממליצה כי תפקידי רגולטור השידורים המסחריים יוגדרו באופן הבא:

- א. הגנה על קטינים
- ב. הבטחת נגישות לאנשים עם מוגבלויות
- ג. שמירה על האתיקה בשידורים
- ד. אסדרת הכללים לשידורי חדשות ואקטואליה
- ה. קידום הפקות מקור מסוג סוגה עילית
- ו. עידוד התנאים לתחרות בשוק השידורים, שמירה על שוק שידורים מגוון ותחרותי לטובת הצרכן ומניעת ריכוזיות ובעלויות צלבות
- ז. קביעת כללים לשימור וקידום התחרות בשוק שידורי ספורט
- ח. קביעת כללים בתחומי הצרכנות שנוגעים לתחום השידורים בלבד ושאינם מוסדרים על-ידי משרד התקשורת באופן רוחבי וייעוץ למשרד התקשורת באסדרות רוחב שיחולו גם על שוק השידורים.
- ט. להוות מרכז לפניות ציבור ולהוות גוף מחקר וידע בתחום השידורים בישראל

מבנה הרגולטור האחד לתחום השידורים המסחריים

הוועדה ממליצה על הקמת רגולטור אחד לתחום השידורים המסחריים אשר ייקרא רשות השידורים המסחריים ("רשות השידורים") וימלא את תפקידי הרשות השנייה לטלוויזיה ולרדיו והמועצה לשידורי כבלים ולשידורי לוויין. הוועדה ממליצה כי מבנה רשות השידורים יהיה כדלהלן:

- א. רשות השידורים תוקם כיחידת סמך עצמאית תחת משרד התקשורת. עצמאות הרשות תתבטא הן במישור הניהולי והתקציבי ובמישור החקיקתי.
- ב. ברשות השידורים תכהן מועצה ציבורית שתכונה מועצת השידורים המסחריים, ולצידה יעמוד גוף ביצועי-יישומי שיוציא לפועל את החלטותיה. מועצת השידורים תהיה אמונה באופן עצמאי על התוויית מדיניות הרשות ועל קביעת כללי האסדרה, לרבות בדרך של חקיקת משנה.
- ג. בראש הרשות יעמוד אדם אחד שיכהן הן כיו"ר מועצת השידורים והן כראש הדרג הביצועי ברשות. ראש רשות השידורים המסחריים ימונה לקדנציה קצובה אחת, בת חמש שנים, ללא אפשרות הארכה. כמו כן, מוצע לקבוע הסדרים המגנים על העומד בראש רשות השידורים המסחריים מפני פיטורין אלא בנסיבות חריגות ביותר.
- ד. הליך איתור יו"ר מועצת השידורים יהיה באמצעות ועדת איתור שהרכבה ישקף את היכולות הנדרשות מהמועמד לתפקיד, יביא לביזור הכוח בין הגורמים השונים הממנים נציגים לוועדת האיתור ויאזן בין השפעת נציגי הדרג הפוליטי לנציגים עצמאיים.
- ה. מועצת השידורים תכלול 13 חברים, כאשר רוב משמעותי מתוכם הוא של נציגי ציבור בעלי ניסיון ורקע מגוונים הרלוונטיים לעבודת המועצה ולתפקידיה כדוגמת תחום היצירה והתוכן; תחום

האתיקה והחינוך; תחום הכלכלה; תחומי המשפט והרגולציה; ותחומי העיתונות. לצדם יכהנו מספר עובדי מדינה (מלבד היו"ר), המכהנים בתפקידים בכירים במשרדי ממשלה רלוונטיים, כגון משרד התקשורת; משרד התרבות; משרד המשפטים; ומשרד האוצר.

1. נציגי הציבור במועצת השידורים ייבחרו באמצעות ועדת איתור בת שלושה חברים, שתתמנה לכהונה בת חמש שנים. חברי ועדת האיתור ימונו באופן פורמאלי על-ידי שר התקשורת, אך ייבחרו על-ידי מגוון של גורמים, שחלקם מנותקים מהעולם הפוליטי. ועדת האיתור תבחר את חברי מועצת השידורים בשים לב לגוונים השונים המרכיבים את פסיפס החברה הישראלית.

2. חברי מועצת השידורים לא ימונו כמקשה אחת, אלא כל חבר ימונה בנפרד לכהונה בת ארבע שנים.

3. בסיס התקציב של רשות השידורים יהיה מתקציב המדינה. לרשות השידורים יהיה חשב נפרד ממשרד התקשורת, יועץ משפטי נפרד ותחום תקציבי נפרד.

הגופים עליהם תוחל הרגולציה

הוועדה ממליצה שרשות השידורים המסחריים תפקח על כלל הגופים המשדרים, הן בשוק הברודקאסט, הן בשוק הטלוויזיה הרב-ערוצית, תוך שינוי אופן הגדרת השחקנים בשוק הטלוויזיה הרב-ערוצית.

א. **ספק תכנים אודיוויזואליים** שעליו תפקח רשות השידורים המסחריים יוגדר באופן הבא: "מי שפעילותו העיקרית העברה של מגוון תכנים אודיוויזואליים למנויים, ובלבד שהתכנים משודרים ביוזמתו, באמצעות ממשק בשליטתו, והכל בין שהתכנים המדוברים ניתנים לצפייה בזמן אמיתי, בו זמנית, על ידי הציבור, ובין שהתכנים ניתנים לצפייה במועד ובמקום לפי בחירת הצופה."

מתווה רגולציה עבור ספקי תכנים ישראלים

הוועדה ממליצה להחיל רגולציה באופן הדרגתי על ספקי תכנים אודיוויזואליים שפעילותם מיועדת בעיקרה לציבור בישראל, על פי המדרג הבא:

א. ספק תכנים מקומי בעל היקף פעילות בינוני - סך ההכנסות השנתי מפעילותו כספק תכנים, הוא 300 מיליון שקלים חדשים ומעלה, ולא יותר מ- 600 מיליון שקלים חדשים.

ב. ספק תכנים מקומי בעל היקף פעילות רחב - סך ההכנסות השנתי מפעילותו כספק תכנים, הוא למעלה מ- 600 מיליון שקלים חדשים.

על כלל הספקים, ללא קשר להיקף פעילותם, יחולו הוראות לעניין מניעת בלעדיות בתחומי הספורט. על ספק תכנים בעל היקף פעילות בינוני ומעלה תחול חובת קבלת רישיון וכן חובה מדורגת להשקעה בהפקות סוגה עילית, חובות הגנה על ילדים, חובות הנגשת שידורים לאנשים עם מוגבלויות וחובות בתחום האתיקה. על ספק תכנים בעל היקף פעילות רחב ומעלה יחולו, נוסף על המפורט לעיל, חובה מורחבת להשקעה בהפקות סוגה עילית וחובות בתחום צרכנות השידורים.

בהתייחס לחישוב הכנסות הספק מפעילותו כספק תכנים, הוועדה סבורה כי אין להתייחס להכנסות הספקים משירותים אודיוויזואליים מבוססי תשתית באופן שונה מההתייחסות להכנסות הספקים משירותים שאינם מבוססי תשתית (על ידי פירוק התשלום לרכיב התוכן ולרכיב התשתית).

מתווה רגולציה עבור ספקי תכנים בינלאומיים

הוועדה ממליצה להחיל על ספקי תכנים אודיוויזואליים בינלאומיים, שפעילותם אינה מיועדת בעיקרה לציבור בישראל, חובות בתחום ההשקעה בהפקות ישראליות בלבד, על פי המתווה הבא:

א. ספק תכנים העומד בהגדרה כאמור ל-ספק תוכן אודיוויזואלי² ואשר פעילותו אינה מיועדת בעיקרה לציבור בישראל, יוגדר כספק תכנים בינלאומי.

ב. הרגולטור יוסמך לדרוש מידע מספקי תכנים בינלאומיים הפועלים בישראל בנוגע ל: הכנסות הספק מכלל פעילות השידורים בישראל, היקף המנויים לשירות בישראל והיקף ההשקעה בתוכן מקומי, בין אם באופן ישיר במימון הפקות מקומיות ובין אם באופן עקיף באמצעות יצירת הפקות בישראל או בשיתוף יוצרים ישראלים.

ג. הוועדה סבורה כי על ספק תכנים בינלאומי שהיקף ההכנסות שלו מכלל פעילות השידורים בישראל גבוה מ-300 מיליון שקלים, יש מקום להטיל חובה להשקיע בתוכן מקומי בהתאם למפורט בסעיפים הבאים.

ד. בשלב הראשון יציע הרגולטור את האופנים השונים לפיהם יתאפשר לספק תכנים בינלאומי להשקיע בתוכן מקומי. על הספק לעדכן את הרגולטור בנוגע לכוונתו להשקיע בתוכן מקומי בהתאם לאופנים השונים אותם יציע הרגולטור להשקעה בתוכן מקומי, כולם או חלקם. הוועדה ממליצה כי היקף האפשרויות להשקעה שיציע הרגולטור יהיה מגוון ויכלול אפשרויות להשקעה באופן ישיר בתוכן מקומי (כגון היקף ההשקעה בהפקות מקומיות ישראליות, היקף ההשקעה בהפקות מקומיות ישראליות בהן שותפים יוצרים ישראלים² והיקף שעות השידור או הכותרים של הפקות ישראליות), לצד השקעה באופן עקיף (כגון רכש גומלין).

ה. בד בבד עם האסדרה הוולנטרית כאמור בסעיף ד' לעיל, יקיים הרגולטור, בהשתתפות גורמי המקצוע הרלוונטיים, בחינה בנוגע לאופן הטלת החובה הרגולטורית בתחום תוכן מקומי על ספקי תכנים בינלאומיים ובשים לב לשיקולים המפורטים להלן, וימליץ על כך לשר התקשורת:

a. מספר ספקי התכנים הבינלאומיים, היקף פעילותם בארץ ורמת התחרות בשוק השידורים.

b. בחינת הניסיון הקיים במדינות אחרות מהחלת רגולציה כאמור על ספקי תכנים.

c. סך ההשקעה של ספקי התכנים האמורים בתוכן מקומי בישראל עובר להחלת החובה.

² ייקבע היקף היוצרים הישראלים הנדרש לשם הגדרת ההפקה כהפקה ישראלית.

1. יודגש כי ההסכמה המשותפת בשלב הראשון ועיגון החובה בהתאם להמלצת הגורמים הרלוונטיים בשלב השני, יתייחסו אך ורק להיקף הכולל של ההשקעה בתוכן מקומי ולרגולטור לא תהא סמכות לקבוע הוראות אחרות בנוגע לכל מרכיב אחר של התוכן או אופן השידור.

הגנה על קטינים

מועצת השידורים תוסמך לקבוע כללים לשם הגנה על קטינים, בהתאם למפורט להלן:

- א. על הכללים להיקבע בשים לב להבדלים, ככל שישנם, בין הערוצים המסחריים שבהם מתקיימת לרוב צפייה משפחתית, לבין ספקי התכנים שבהם רבים מהערוצים הם בעלי קהל יעד מובחן, וכל זאת רק בתחומים בהם אין חקיקה רוחבית מספקת.
- ב. מדיניות ההגנה על קטינים לא תצריך קבלת אישור מראש של הרגולטור, אך תיאכף בדיעבד במקרה של חוסר עמידה בכללים.
- ג. הוועדה ממליצה כי הכללים ייקבעו תוך הידברות עם הגופים המפוקחים ותוך ניסיון לכונן משטר רגולטורי משותף המבוסס על עקרונות מוסכמים שינוסחו, יאומצו ויישמו באופן הסכמי על ידי כל הפועלים בתחום.
- ד. על מנת למנוע מדרון חלקלק שיוביל להתרחבות עודפת של כללי הרגולציה, בשלב גיבוש החקיקה יפעלו הגורמים הרלוונטיים לגיבוש רשימת נושאים מגודרת או מנגנון למיקוד וגידור סמכויות הרגולטור בתחום ההגנה על קטינים לנושאים נדרשים בלבד.

הנגשה לאנשים עם מוגבלויות

הוועדה ממליצה על תיקון חוק "שידורי טלוויזיה" (כתוביות ושפת סימנים) והסמכת מועצת השידורים לפקח על ביצועו תוך שימת דגש על הנושאים הבאים:

- א. על הכללים לחול על כל גופי השידורים שיהיו תחת סמכות הרגולציה של מועצת השידורים, תחת הנחה של אדישות טכנולוגית, תוך התאמת החובות למדרג הרגולציה כאמור לעיל.
- ב. על הכללים להיות גמישים לשינויים טכנולוגיים, כך שיתמקדו באיכות ובהיקף ההנגשה הרצוי ולא בגידור הדרכים המדויקות בהן על ההנגשה להתבצע, זאת על מנת שלא להגביל את הגופים לטכנולוגיות המוכרות לנו כיום, וכדי לעודד את הפועלים בתחום למצוא דרכים חדשות ויעילות להנגשת התוכן לקהלים השונים.
- ג. על הכללים להיות מידתיים ולהיקבע תוך ביצוע איזון בין הצרכים של אנשים עם מוגבלויות לבין היכולות הכלכליות של הגופים המחויבים בנגישות, כך שביצוע ההנגשה לא יטיל על החייבים נטל בלתי סביר, כספי ורגולטורי. על החובות להיות מוחלות בשיעורים מסוימים ובאופן הדרגתי.

ד. הוועדה ממליצה לבחון האם יש צורך בתיקון חוק שידורי טלוויזיה (כתוביות ושפת סימנים) לצורך מתן מענה להגשה לטווח רחב יותר של אנשים עם מוגבלות, ולא רק לאנשים עם מוגבלות בשמיעה, זאת תוך בחינת סבירות העומס הרגולטורי והכלכלי שיוטל על הגופים ביחס לתועלת שתעלה מתיקון החוק.

ה. הוועדה ממליצה כי הכללים בתחום יגובשו בשיתוף פעולה הדוק עם הנציבות לשוויון זכויות לאנשים עם מוגבלות במשרד המשפטים, עם עמותות הפועלות בתחום וכן עם הגופים שעליהם תחול החובה, כדי לבצע איזון מיטבי בין הצרכים הנובעים מהשטח לבין היכולות הטכנולוגיות והכלכליות של הגופים החייבים.

אתיקה בשידורים

הוועדה ממליצה כי הכללים בתחום האתיקה בשידורים יגובשו במסגרת של אסדרה משותפת, על ידי צוות שיורכב מנציגי הרגולטור ונציגי הגופים המשדרים ותחייב את כלל הגופים המשדרים, כאשר הפיקוח והאכיפה של הסטנדרטים שייקבעו ייעשו בידי הרגולטור. ככל שלא יצליח צוות האסדרה המשותפת לגבש את הכללים האמורים בתוך שנתיים מתיקון החוק, יוכל הרגולטור לקבוע כללים בתחומי האתיקה הבאים וכל זאת רק בתחומים בהם אין חקיקה רוחבית מספקת בהתאם למפורט בדו"ח:

א. **מניעת שידורים אסורים** - הכללים בנושא מניעת שידורים אסורים יעסקו בין היתר, בשידורי תועבה, הסתה לגזענות, קריאה לאלימות, תעמולה מפלגתית וכדומה. כללים אלו ייקבעו תוך שימת לב לשידורים האסורים הקבועים כיום בחוק הרשות השנייה וחוק התקשורת.

ב. **אתיקה בחדשות ואקטואליה** - כללים אלו יעסקו בנושאים כגון מניעת ניגוד עניינים, גילוי נאות של שדרנים ועיתונאים, מניעת הטעיה בדיווח, בקשת תגובה, הוראות בנוגע לפרסום שמות חשודים ונפגעי עבירה, הוראות לעניין התנצלויות ותיקון טעות, בקשת הסכמה לפני שידור בשבת וכדומה. כללים אלו ייקבעו תוך בחינת עומק של ההוראות הקיימות בדיון הכללי על מנת להימנע מכפילויות מיותרות.

ג. **אתיקה בשידורי פרסומות** - הרגולטור יבחן האם יש צורך בקביעת כללי אתיקה ייחודיים לתחום הפרסומות. מומלץ כי לא יידרש אישור מוקדם של הרגולטור לפני הפרסום וככלל הפיקוח והאכיפה ייעשו למפרע.

ד. **כללים בתחום התוכן השיוקי** - כפי שנקבע בתיקון 44 לחוק הרשות השנייה, מלבד בשידורי חדשות, תוכניות בענייני היום, תוכניות תעודה ותוכניות ילדים, יותר שילוב תוכן פרסומי ושיוקי בתנאים ובאופן שתקבע מועצת השידורים בכללים. בכללים יפורטו הוראות בנוגע לחובת יידוע הציבור באופן גלוי על שילוב תוכן שיווקי בתוכנית, זהות מממן ומפרסם התוכן השיוקי והגבלות לעניין מוצרים מזיקים.

על מנת למנוע מדרון חלקלק שיוביל להתרחבות עודפת של כללי הרגולציה, בשלב גיבוש החקיקה יפעלו הגורמים הרלוונטיים לגיבוש רשימת נושאים מגודרת או מנגנון למיקוד וגידור סמכויות הרגולטור בתחום האתיקה לנושאים נדרשים בלבד.

שידורי חדשות ואקטואליה

א. חברי הוועדה היו חלוקים בנוגע לשאלת מתן אפשרות לפלטפורמות רב-ערוציות, שלהן בעלות על תשתיות תקשורת הנמצאות תחת פיקוח משרד התקשורת, וכן לגופים קשורים אליהם, להחזיק בגופי חדשות. על כן, ממליצה הוועדה כי לקראת גיבוש החקיקה בנושא, יתקבלו התייחסויות נוספות מהציבור ומגורמים בשוק במסגרת קבלת ההתייחסויות לפרק המודל הכלכלי כפי שיפורט להלן.

במהלך הדיונים, הוועדה לא דנה ברלוונטיות ובאפקטיביות הכללים הקיימים באסדרת שידורי החדשות ולא בחנה האם ישנם תחומים שבהם הכללים אינם עונים על המטרה שלשמה הם נקבעו. הוועדה סבורה כי יש מקום לדון בעתיד בשאלות אלו הנוגעות לפעילותן של חברות החדשות:

ב. האם האיסורים וההגבלות הקיימים כיום הנוגעים להחזקות, בעלויות צולבות ומניעת ריכוזיות בשידורי החדשות והאקטואליה מונעות בפועל מקבוצות חזקות במשק הישראלי לשלוט בגופי החדשות בשוק השידורים הישראלי?

ג. האם ההגדרות הקיימות היום ביחס למעמד הדירקטורים בחברות החדשות (מספרם, אופן מינויים וכולי) מספקות את העצמאות הנדרשת בכדי לוודא העדר השפעה של גורמים מסחריים או פוליטיים על שידורי החדשות בישראל?

קידום הפקות מקור מסוג סוגה עילית

הוועדה ממליצה כי מועצת השידורים תוסמך לקבוע כללים בעניין היקף ההשקעה הנדרשת בהפקות מקומיות מסוג סוגה עילית ובעניין אופן ההגדרה של הפקות מקומיות מסוג סוגה עילית בלבד. מועצת השידורים לא תוסמך לקבוע כללים בעניין אופן שידור ההפקה וזמן שידורה, סוגי וסוגות המשדרים (למעט החריגים המנויים בהמשך), קהל היעד של ההפקות ואורכי התוכניות והפרקים של אותן הפקות.

א. **הגדרת סוגה עילית** - על ההגדרה של הפקות מקומיות מסוגה עילית להיות זהה ואחידה עבור הערוצים המסחריים וספקי התכנים ולהתמקד בעיקר ולא בטפל, יחד עם השארת מרווח גמישות לגופים המפיקים, כדי למזער את הפגיעה בחופש היצירה ובתוכן. הוועדה ממליצה כי תיקבע בחוק הגדרה אחודה לסוגה עילית בהתאם לעקרונות הבאים:

a. **מתן גמישות מרבית למשדרים** - הוועדה ממליצה לקבוע הגדרה שאינה מתייחסת למספר הפרקים בתוכנית או לאורכם, אלא מגדירה באופן ברור את מהות התוכן שיאפיין סוגה עילית.

b. **ביטול הכללת תוכניות מיוחדות בהגדרה** - הוועדה סבורה כי "התוכניות המיוחדות", אינן בעלות מאפיינים של תוכן סוגה עילית ועל ההגדרה האחודה לסוגה עילית לתת לכך ביטוי.

ב. **מתווה השקעות מוצע עבור ספקי תכנים ישראליים** - הוועדה ממליצה להחיל על ספקי תכנים את המתווה הבא:

ספק תכנים	גובה הכנסות	חובת השקעה בהפקות מקור סוגה עילית
היקף פעילות בינוני	300 מיליון שקלים עד 600 מיליון שקלים	4% מההכנסות. החל מהשנה הרביעית להגדרה כספק תכנים בעל היקף פעילות בינוני - 6.5% מההכנסות.
היקף פעילות רחב	600 מיליון שקלים ומעלה	6.5% מההכנסות.

הוועדה מציינת כי במידת הצורך ותוך הידברות עם הפלטפורמות, יש לשקול לבצע את השינוי בחובות ההשקעה על הפלטפורמות בצורה הדרגתית. עם זאת, אין לדחות את קיום המתווה במלואו ליותר משלוש שנים לאחר כניסתו לפועל, על מנת לאפשר את יישור מגרש המשחקים בצורה שוויונית.

ג. **מתווה השקעות מוצע עבור הערוצים המסחריים** - ממליצה הוועדה להפחית את חובת ההשקעה של הערוצים המסחריים בהפקה מסוג סוגה עילית (ללא תכניות מיוחדות) ל-13% מסך ההכנסות.

ד. **חלוקה לתתי קטגוריות** - הוועדה ממליצה להשאיר את החובות בתתי הקטגוריות הבאות בלבד:

a. **חובה להפקת תעודה** - הוועדה ממליצה שהערוצים המסחריים וספקי תכנים בעלי היקף פעילות רחב ומעלה יחויבו להשקיע בהפקות תעודה 15% מתוך חובת ההשקעה בסוגה עילית, דהיינו כ-1% מתוך הכנסות ספקי התכנים וכ-2% מתוך הכנסות הערוצים המסחריים.

b. **ילדים, נוער והגיל הרך** - הוועדה ממליצה על מנגנון גמיש שיאפשר לשוק לפעול ללא חובת השקעה בתחום הילדים, הנוער והגיל הרך, תוך מתן אפשרות לרגולטור לבחון האם הזמינות של תכנים חדשים ואיכותיים עבור הילדים, הנוער והגיל הרך על המסך מספקת, וככל שאינה מספקת, לקבוע הוראות בנושא והכול בהתאם למנגנון המפורט להלן:

i. תבוטל חובת ההשקעה בהפקות לילדים, נוער והגיל הרך.

ii. בחמש השנים הראשונות לאחר ביטול החובה, יבחן הרגולטור את מידת זמינות התכנים האיכותיים לגילאים השונים.

iii. בידי הרגולטור תיוותר הסמכות לקבוע הוראות בנוגע לחובה להשקעה בהפקות לגילאים אלו, כולם או חלקם, במקרה בו לאחר בחינה כאמור לעיל יימצא כי זמינות התכנים המוצעים לגילאים אלו נפגעה באופן משמעותי. יובהר, כי ככל שיימצא לנכון לקבוע חובת השקעה כאמור, החובה תהיה **במסגרת** אחוז ההשקעה שיחול על ספק התכנים בהתאם לגודלו (ולא בנוסף אליו).

ה. **חובות השקעה בהפקות קנויות ובערוצים עצמאיים** - הוועדה לא בחנה את נושא הערוצים העצמאיים לעומק אך רואה חשיבות רבה בבחינת הנושא על כל היבטיו. לפיכך הוועדה ממליצה כי הרגולטור יידרש לבחינה מסודרת של סוגיית חובת ההשקעה בערוצים העצמאיים ויבחן את ההתאמות הנדרשות ברגולציה בטרם החלת מתווה חובת הפקות המקור המוצע לעיל.

ו. **חובות שידור** - הוועדה ממליצה לבטל את החובות החלות על הגופים הנמדדות לפי שעות שידור ושעות שידור ראשוניות.

ז. **נאותות הפקה** – הוועדה ממליצה לבטל את הכלל של נאותות ההפקה. ככל שנדרש, ניתן להסדיר את הבטחת יצירת התוכן האיכותי בדרכים אחרות שאינן מתערבות במנגנון עלויות ההפקה, כגון דרך הגדרה מדויקת יותר של תוכניות סוגה עילית.

שמירה על שוק שידורים תחרותי ומניעת ריכוזיות ובעלויות צולבות

המודלים הכלכליים בשוק השידורים:

א. הוועדה הגיעה למסקנה כי יש לבטל באופן הדרגתי את ההפרדות וההגבלות על המודלים הכלכליים בשוק השידורים (ובהן חובת ההעברה בחינם של ערוצי הברודקאסט, חובת הקצאת האפיקים, ואיסור שידור פרסומות בפלטפורמות המסורתיות), כאמור לעיל, לא התקבלה הכרעה בנושא ביטול האיסור החל על ספקי תכנים להיות בעלים של חברת חדשות. עם זאת, סברה הוועדה כי בעת בחינת האפשרויות לביטול, יש לבחון את ההשפעות של מהלך זה על מבנה השוק ויחסי הכוחות בין השחקנים שנבנו והתפתחו על בסיסו לאורך השנים.

ב. בשל הנוקשות הרבה שהסדרים אלה טומנים בחובם לטווח הארוך, הזעזועים ששינויים אלו עלולים לבצע בשוק ואייהוודאות הגדולה בעניין מבנה השוק לאחר השינוי, הוועדה סבורה כי יש לבצע את השינוי הנדרש בתהליך הדרגתי שבסופו יבוטל מודל ההפרדה הדיכוטומי, תוך מתן מענה לחששות ולבעיות כפי שפורטו בדוח ותוך מתן זמן היערכות מספק לכל הנוגעים בדבר ומתן מקום לביצוע שינויים והתאמות על ידי הרגולטור.

ג. לשם כך מציעה הוועדה שתי חלופות לביצוע השינוי באופן הדרגתי, תוך יצירת תקופת ביניים, כאשר לכל אחת מהן יתרונות וחסרונות. **פירוט החלופות בגוף הדוח.**

ד. הוועדה ממליצה כי משרד התקשורת, בשיתוף הגורמים הרלוונטיים ימשיך את הליך הבחינה של החלופות המוצעות כולל משך הזמן הדרוש לתקופת המעבר, תוך קבלה ושמיעה של עמדת השחקנים בשוק על החלופות שהוצעו ועל סוגיית הבעלות על גופי חדשות, ויגבש המלצות מפורטות.

מניעת ריכוזיות ובעלויות צולבות:

א. ההיגיון הרגולטורי העומד בבסיס ההגבלות הקיימות כיום בחקיקת התקשורת, אף כי הן מגבילות במידת מה התפתחויות של שחקנים בשוק בשידורים, עודנו תקף.

ב. עם זאת, הוועדה סבורה כי השוק עובר וסביר שעוד יעבור שינויים רבים במבנה השוק, באופי ובהגדרות של השחקנים הפועלים בו, ועל כן ייתכן שבעתיד יהיה צורך בשינויים באופן ההגבלות

(המתבססות כיום לרוב על קיומם של רישיונות שידורים כאלה או אחרים) לצורך שמירה על אותן מטרות.

- ג. יש צורך לבצע את ההתאמות הנדרשות בהתאם לסוגי שחקנים הפועלים כיום בשוק, ובכללן התייחסות לכלל ספקי התכנים בהתאם להגדרה לעיל, ולא רק לפלטפורמות המסורתיות.
- ד. הוועדה ממליצה כי מועצת השידורים, כאשר תקום, תמליץ לשר התקשורת, ככל האפשר, על האחדה ופישוט של ההגבלות החלות על בעלי הרישיון השונים (ללא ההבחנות המינוריות באחוזי הבעלות והשוני בהגדרות הבעלות בין החוקים השונים), בתוך מתן דגש להתאמות הדרושות בהגבלות על גופים בעלי רישיון לשידורי חדשות.

שידורי ספורט

- א. החלטת איסור הבלעדיות תישאר בעינה ותחול על כל ספקי התכנים שעיקר פעילותם בישראל (כפי שהוגדרו לעיל). התנאי לשידור ערוץ ארצי יהיה כי הוא הוצע לרכישה לכלל ספקי התכנים בתנאים מסחריים הוגנים ובלתי מפלים (שיחולו הן על המחיר המוצע לכל מנוי הן על רכיבים אחרים).
- ב. על ספקי התכנים ייאסר להתקשר בהסדרי בלעדיות מול הערוצים. הסדרי בלעדיות יוגדרו באופן רחב כך שהם יכללו גם הסכמים המקיימים בלעדיות דה־פקטו. כלומר, על ספקי התכנים ייאסר להתייחס למחירים, כמויות או תנאים אחרים הנוגעים למערכת היחסים של אחד הצדדים להסכם עם צד ג' המתחרה בצד האחר להסכם.
- ג. על ספקי התכנים ייאסר לנקוט כל פרקטיקה שעשויה לפגוע באופן ישיר או עקיף בתמריץ של ערוץ ספורט למכור את הזכויות לספק תכנים מתחרה, וכן כל פרקטיקה שעשויה להשפיע באופן ישיר או עקיף על תנאי המכירה או ההתקשרות של ערוץ ספורט עם ספק תכנים מתחרה, אף אם הפרקטיקה אינה מתייחסת באופן ישיר למערכת היחסים של בעל הזכויות עם ספק תכנים אחר.
- ד. ספקי תכנים לא יוכלו להשתתף בהליכים תחרותיים (מכרזים או בקשות להציע מחירים) לרכישת זכויות שידורי ספורט בבלעדיות.
- ה. יש לבטל את המפרט הכולל חיוב ספקי התכנים לשדר אירועי ספורט מרכזיים וכן תוכן שהמועצה מצאה שיש בשידורו ערך תרבותי, חינוכי או חברתי, בערוצי הבסיס.
- ו. יש מקום לוודא כי ענפי ספורט שבהם יש חשיבות מיוחדת לשידורם מטעמים של שוויון ומגוון (ספורט נשים או ספורט פראלימפי) ישודרו במסגרת שתונגש לציבור הרחב בין אם באמצעות צמצום המפרט, בין אם באמצעות תאגיד השידור הציבורי ובין אם בדרך אחרת.
- ז. אין לבטל את רשימת האירועים המוכרזים שנקבע כי ישודרו בערוצים הפתוחים. אם תבוטל חבילת הבסיס (בהתאם להמלצות הוועדה), ייתכן שתידרש התאמה של ההוראות ביחס לאירועים המוכרזים, כך שאי־פתיחת אירוע מרשימת האירועים המוכרזים לצרכן שרכש חבילה שאינה כוללת תוכני ספורט לא תהווה הפרה של הוראות הרגולציה.

צרכנות

- א. משרד התקשורת יוסמך לקבוע אסדרה צרכנית רוחבית על כלל שוק התקשורת. אסדרה רוחבית שתקבע כאמור תחול גם על גופי השידור. כמו כן, יוסמך השר לקבוע נושאים שבהם אסדרה רוחבית

- אינה נדרשת. בטרם קביעת (או קביעה שאינה נדרשת) רגולציה כאמור, ישמע משרד התקשורת את עמדתה של רשות השידורים המסחריים באשר להשפעת הרגולציה המוצעת על תחום השידורים.
- ב. רשות השידורים תוסמך לקבוע אסדרה צרכנית בתחומה אך ורק בנושאים שבהם השר לא קבע אסדרה רוחבית ולא גילה את דעתו כי אסדרה צרכנית בנושא אינה נדרשת. על רשות השידורים תחול חובה לעדכן את משרד התקשורת על כוונתה לקבוע רגולציה צרכנית חדשה או על כוונתה לבצע שינויים ברגולציה קיימת, ככל שיש אפשרות שאסדרה זו תשפיע על פעילות הגופים הנתונים לפיקוח המשרד. בידי שר התקשורת תיוותר האפשרות להודיע, בתוך פרק זמן מוגבל, על רצונו לקבוע אסדרה רוחבית בתחום או לגלות דעתו כי אין צורך באסדרה בתחום זה כלל.
- ג. לא הייתה בוועדה תמימות דעים על עצם הצורך ברגולציה צרכנית בתחום השידורים. על מנת למנוע מדרון חלקלק שיוביל להתרחבות עודפת של כללי הרגולציה, בשלב גיבוש החקיקה יפעלו הגורמים הרלוונטיים לגיבוש מנגנון למיקוד וגידור סמכויות הרגולטור בתחום הצרכנות לנושאים נדרשים בלבד, ככל שהם נדרשים.

חבילות הבסיס בטלוויזיה הרב-ערוצית:

הוועדה ממליצה לבטל את חבילות הבסיס ובכלל כך:

- א. לבטל את הגדרות המועצה על חבילות בסיס ויסוד ולאפשר לכל הפלטפורמות להציע חבילות ערוצים שונות ומגוונות.
- ב. לבטל את פיקוח המועצה על הסרת ערוצים והוספתם לחבילות המוצעות על ידי הפלטפורמות.
- ג. בהתאם לאמור לעיל בפרקי ההמלצות הנוגעים להפקות מקור וספורט, יש לבטל את ההוראות המחייבות שידור ראשוני של תוכני הפקות מקור ושידור מפעלי ומשחקי ספורט הקיימים במפרט, בערוצים הפתוחים לכלל הציבור.

הוראות צרכניות בנושא פרסומות:

- א. הוועדה ממליצה כי יבוטלו הוראות הרגולציה המתייחסות למבנה, אורך וזמן שידור הפרסומות. יש לאפשר לערוצים המסחריים, וככל שיהיו כאלו לאחר השינוי במודל הכלכלי לפלטפורמות שיבחרו לשדר פרסומות - לשדר פרסומות באופן המיטבי בעיניהם תוך קבלת פידבקים מהקהל על בחירותיהם העסקיות.
- ב. יובהר כי המלצות אלו אינן מתייחסות להוראות אתיקה בשידורי פרסומות, ככל שיידרשו, בהתאם לאמור בפרק העוסק באתיקה בשידורים.

פניות ציבור וגוף מחקר וידע

הוועדה ממליצה על מינוי נציב פניות ציבור ופיתוח גוף ידע מקצועי אשר יפעל לצד הרגולטור:

- א. נציב הפניות יקבל את המשאבים הדרושים לקבלת פניות מהציבור, לעבדן ולטפל בהן באופן של שיח ומודעות הן מול ציבור הצרכנים הן מול גופי השידור.

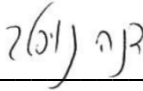
ב. גוף הידע יעסוק באיסוף ובפיתוח של ידע אודות צריכה של תוכן משודר והאופן שבו אוכלוסיות שונות מתמודדות עם תוכן חדשותי ואקטואלי. גוף זה יסייע לגורמים מתחום החינוך ולאנשי תקשורת לפתח מענים לאתגרים ההולכים וגוברים בעולם צריכת המידע והתקשורת במאה ה-21.

סיכום

כאמור לעיל, ישנן מספר סוגיות, חלקן סוגיות מפתח, שעלו בדוח, אך מסיבות שונות, ובפרט מפאת מורכבות הסוגיות וקוצר הזמן, הוועדה לא הגיעה בהן לכדי מסקנה סופית. לפיכך, נודה לקבלת התייחסויות להמלצות לצורך המשך הבחינה של משרד התקשורת יחד עם שאר הגורמים הרלוונטיים ביחס לנושאים שבחינתם טעונה השלמה ולשם גיבוש חקיקה לקידום שוק השידורים. **קבלת ההתייחסויות מהגופים הרלוונטיים בשוק ומהציבור הרחב להמלצות המפורטות בדוח, ובפרט בסוגית המודלים הכלכליים בשוק השידורים, תתאפשר עד ליום 30.09.2021 למייל: kalkala2@moc.gov.il.**



ד"ר עופר רז-דרור
חבר הוועדה



עו"ד דנה נויפלד
חברת הוועדה



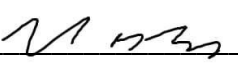
מר רועי פולקמן
יו"ר הוועדה



עו"ד עידית מועלם
חברת הוועדה



גבי ספיר איפרגן
חברת הוועדה



ד"ר יאיר חקאק
חבר הוועדה

חברי הוועדה וכתב מינוי

מר רועי פולקמן, יושב ראש הוועדה ;

עו"ד דנה נויפלד, היועצת המשפטית, משרד התקשורת, חברה ;

ד"ר עופר רז דרור, סמנכ"ל בכיר ומנהל מנהל כלכלה, משרד התקשורת, חבר ;

עו"ד ליאת בלום, מחלקה משפטית, משרד התקשורת, חברה ;

ד"ר יאיר חקאק, סמנכ"ל בכיר אסטרטגיה ותכנון, משרד התקשורת, חבר ;

גבי רעיה עדני, רכזת תקשורת, אגף תקציבים, משרד האוצר, חברה ;

ובמקומה : גבי ספיר איפרגן, רכזת תקשורת, אגף תקציבים, משרד האוצר ;

עו"ד עידית מועלם, רפרנטית תקשורת, ייעוץ וחקיקה (משפט כלכלי), משרד המשפטים, חברה ;

עו"ד איתמר חרמון, היועץ המשפטי של המועצה לשידורי כבלים ולשידורי לוויין, משקיף ;

גבי יוליה שמאלוב-ברקוביץ', יו"ר הרשות השנייה לטלוויזיה, משקיפה ;

עו"ד אבי גרוסמן, ראש צוות תקשורת, רשות התחרות, משקיף ;

גבי טל כהן, מרכזת בכירה, מנהל כלכלה, משרד התקשורת, רכזת הוועדה ;

גבי עפרי אשל, סטודנטית, משרד התקשורת, עוזרת מחקר ויועצת ליו"ר הוועדה.



שר התקשורת

י"ז באלול התש"פ
6 בספטמבר 2020

לכבוד

מר רועי פולקמן, יושב ראש;
עו"ד דנה נויפלד, חברה;
ד"ר עופר רוז דרור, חבר;
עו"ד ליאת בלום, חברה;
מר יאיר חקק, חבר;
גב' רעיה עדני, חברה;
עו"ד עידית מועלם, חברה;
עו"ד איתמר חרמון, משקיף;
גב' יוליה שמאלוב - ברקוביץ, משקיפה;
מר אבי גרוסמן, משקיף;
גב' טל כהן, מרכזת הועדה

שלום רב,

הנדון: הוועדה לבחינת אסדרת העל בתחום שידורים

בשנים האחרונות התרחשו בשוק התקשורת שינויים רבים, ובכללם שינויים באופן אספקת שירותי התוכן וצריכתו וכניסתם של שחקנים חדשים. לצד זאת, הבסיס לרגולציה בתחום השידורים הוא חקיקת התקשורת בתחום זה, אשר ככלל עומדת על מכונה מזה למעלה משלושה עשורים. על רקע שינויים אלו ולאור החשיבות והצורך בשמירה על קיומו של שוק שידורים ישראלי, תחרותי, איכותי, מגוון ובר קיימא, הנני ממנה אתכם לחברי ועדה לבחינת אסדרת העל בתחום השידורים. הוועדה תפעל על מנת לגבש המלצה בנוגע לעקרונות האסדרה הרלבנטיים לתחום השידורים, ובהינתן המגמות בארץ ובעולם בתחום זה. הוועדה תפעל מתוך מגמה לצמצם את הרגולציה ולמקדה בנושאים הטעונים אסדרה בעת הזו, תוך שימת דגש על קידום התחרות בשוק זה. הוועדה תגבש המלצותיה בשים לב לדוחות של ועדות קודמות שבחנו את התחום והמלצותיהן, ובשים לב להצעת חוק התקשורת (בזק ושידורים) (אסדרת ספקי תכנים) (תיקון מס'...) התשע"ח-2018 ותציע תיקונים לחקיקה הרלבנטית.



שר התקשורת

בתוך כך תתייחס הוועדה, ביו היתר, לסוגיות הבאות:

- א. הנושאים הראויים לאסדרה בתחום השידורים בעת הזו.
- ב. שמירה על יצירה מקורית ישראלית איכותית ובת קיימא.
- ג. בחינה של המגבלות על הבעלויות בגופים המשדרים בשוק השידורים.
- ד. מבנה הגוף הרגולטורי המתאים לאסדרת תחום השידורים.

הוועדה רשאית לבחון כל נושא נוסף שתמצא לנכון.

מר רועי פולקמן יהיה יושב ראש הוועדה. גבי טל כהן תרכז את הוועדה. הוועדה רשאית להקים ועדות משנה; המנהלת הכללית של משרד התקשורת תיקח חלק בדיוני הוועדה לפי בחירתה, ותהיה רשאית לעמוד בראש ועדות משנה, בתיאום עם יושב ראש הוועדה. כל חבר ועדה רשאי למנות נציג מטעמו לצורך השתתפות בישיבות. הוועדה תפעל בהתאם להוראות 64.1 לתקשי"ר.

הוועדה מתבקשת להגיש המלצותיה עד ליום 15 בדצמבר 2020.

אני מודה לכם על נכונותכם לקחת חלק בוועדה חשובה זו ומאחל לכם הצלחה בעבודתכם.

יועז הנדל
שר התקשורת

מטרות הרפורמה באסדרת שוק השידורים

כבסיס לדיון במצב שוק השידורים וברפורמה הנדרשת באסדרתו, מן הראוי לנסח בבהירות כיצד עלינו לבחון את הצלחת האסדרה המחודשת, וכיצד נרצה לראות את שוק השידורים בעשור הקרוב.

מובן כי מצבו של שוק השידורים מושפע מגורמים רבים שאינם קשורים ברגולציה: מודלים כלכליים, התפתחויות טכנולוגיות, אינטרסים עסקיים, תחרות בין-לאומית, שינויים בטעמי הצרכנים ועוד. כרגולטור, נבקש לבחון את מצבו של שוק השידורים בשלושה ממדים: **תחרות במחירים ובחבילות, איכות ומגוון דעות.**

תחרות במחירים ובחבילות

בשנים האחרונות אנו עדים לירידת מחירים בשוק פלטפורמות השידורים הרבערועיות,³ אשר מצטיירת כהצלחה גדולה של התחרות בענף. אין ספק שכניסתן של שחקניות ה-OTT לשוק השידורים השפיעה מהותית על השוק והפחיתה את מחירי חבילות הטלוויזיה הרבערועית באופן דרמטי. אנו ודאי מסכימים שאחד המדדים לשוק שידורים תחרותי הוא מחירים תחרותיים לצרכן במגוון של מודלים וחבילות המותאמות לטעמים ולצרכים השונים של לקוחות השידורים. כך, חלק משמעותי מהרפורמה המוצעת בדוח זה נועד לצמצם רגולציה במטרה להקל על הגופים העסקיים בעולם השידורים להתחרות באופן אפקטיבי בשוק המשתנה, מתוך אמונה שהתחרות החופשית תייצר מוצרים, שירות ומחירים טובים ומותאמים יותר לצרכן.

איכות

עם זאת, מחירי חבילות ערוצים איננו מדד מספק. מוצר השידורים אינו נמדד רק בהנגשה של ערוצים באריזה טכנולוגית מתקדמת. בסופו של יום אנו שואפים לשוק שידורים המציג תוכן איכותי. תפקידו של שוק השידורים הוא בין היתר לאפשר שיח ציבורי ולהנגיש תרבות, שפה, היסטוריה, מורשת ומידע לציבור הצופים. המחיר בפני עצמו אינו משקף זאת. בבואו של הרגולטור או המחוקק לבחון את מצבו של שוק השידורים, עליו לבחון את היקפי הצפייה בתכנים השונים, מגוון, כמות ואיכות התוכן המקורי שמשודר בערוצים השונים, את מספר תוכניות התחקירים והיקף סרטי התעודה ולשאוף להתאים את הרגולציה לקידום תוכן איכותי ומגוון בלוח השידורים.

מגוון

הממד הנוסף והחשוב לבחינת מצבו של שוק השידורים הוא מגוון הדעות והפלורליזם על המסך. המציאות הכלכלית המתאגרת בשוק השידורים, כמו בענפים אחרים בכלכלה, מעודדת קונסולידציה של יצרנים והיווצרות של קבוצות כוח גדולות. תופעות אלו של ריכוזיות עשויות לייצר תועלות לצרכן בטווח הקצר אך בסופו של יום הן עשויות לטמון בחובן נטל עודף משמעותי. בשוק השידורים המצב רגיש עוד יותר. העדר רגולציה אשר יאפשר מצב שבו מספר מצומצם מאוד של גופים חזקים ישלטו באופן מלא בתוכן המשודר זו תוצאה שאין להסכים לה בתחום השידורים שכן מדובר במוצר שמעבר לייעודו המסחרי, יש לו תפקיד ציבורי משמעותי בהיותו מתווך מידע וידע לציבור כחלק מאבני היסוד של הדמוקרטיה. גם אם ניתן לטעון

³ ההכנסה הממוצעת למנוי בשוק הטלוויזיה הרבערועית אשר עמדה בשנת 2012 על כ-260 שקלים ירדה באופן עקבי עד אשר בשנת 2019 עמדה על סך של כ-176 שקלים למנוי.

שחלה "דמוקרטיזציה" מסוימת בשוק הדעות בדמות פלטפורמות של מדיה חברתית ופלטפורמות אינטרנטיות בכלל, אשר מקטינות באופן משמעותי את חסמי הכניסה ומאפשרות לכל מאן דהוא להביע עמדות ולהעמיד תוכן מקורי לצופים, בימינו אנו, ערוצי הטלוויזיה עדיין מהווים נדבך חשוב בשיח הציבורי. לפיכך נרצה לראות שוק שידורים שבו מתקיימים מספיק שחקנים ובעלי תפקיד המקבלים החלטות על אודות תכנים, ולמנוע ריכוז של כוח עודף בקרב מספר מצומצם של שחקנים אשר יוכלו להשפיע על כלל התכנים המשודרים.

שוק השידורים 2021

בעשור האחרון ידע תחום השידורים שינויים מרחיקי לכת, מנבואות על אודות חיסול הטלוויזיה⁴ לטובת מודלים של תוכן גולשים ועד ימינו שבהם חברות ענק גלובליות משקיעות מיליארדים בהפקת תוכן ובשיווקו ברחבי העולם בבלעדיות.⁵ אם בתחילת העשור היה ניתן עדיין לראות מודלים מופרדים של צורות שידור, אשר בעיקרן ערוץ מסחרי המשדר תוכן פתוח וליניארי המתבסס על הכנסות מפרסום ולצידו פלטפורמות שידור רב־ערוציות המעבירות שפע של תוכן ממוקד ומחולק לפי ערוצים ומתבססות על דמי מנוי, בסופו של העשור, בשל ההתפתחות הטכנולוגית של האינטרנט המהיר ובשל העובדה שמיליוני טלוויזיות זעירות נמצאות היום בידיהם של הצרכנים בדמות טלפונים חכמים, שוק השידורים משתנה והופך היברידי הן באופן צריכת התכנים הן באופן השגת הכנסות לגופים המשדרים. מדיווחים שקיבלה הוועדה בתהליך השימוע עולה כי יותר ויותר צרכנים צופים בשידורים במתכונת VOD (בספריות תוכן כדוגמת נטפליקס) ומסתפקים בצפייה בזמן אמת בעיקר בשידורי ספורט ובמידה מסוימת גם בשידורי חדשות.⁶ לקראת סופו של העשור הקודם היינו עדים לתופעה שלפיה גם חברות הלוויין והכבלים וגם הערוצים המסחריים ייצרו אפליקציות תוכן המועברות על גבי האינטרנט, אשר מהוות מוצר משלים או תחליפי למתכונת השידורים הרגילה. השינויים מתבטאים גם באופן ייצור ההכנסות לגופים המשדרים. אומנם גם כעת הרוב המכריע של הכנסות הערוצים המסחריים בישראל מגיע מפרסום אולם בעולם (ובמידה פחותה בישראל) הולכים ומתפתחים מודלים חדשים ומגוונים לצד השידור הליניארי, שבהם תוכן פרימיום מוגש באמצעות אפליקציות בתשלום.

אם בתחילתו של העשור הקודם התוכן אשר שודר בגופי השידור השונים כלל הרבה מאוד תוכן מיובא המופק על ידי יצרנים זרים, בתחילת העשור הנוכחי אנו עדים למגמה שיצרני התוכן הזרים מפיקים תוכן ומשדרים אותו בבלעדיות.⁷ לדוגמה, את רוב סרטי דיסני ניתן לראות רק בערוץ של דיסני, ההפקות של נטפליקס זמינות רק למנוייה וכך הלאה. מצב זה, שהוא תוצר ישיר של ניתוק אספקת התוכן מהתשתית הנדרשת להעברתו, עשוי לתמרץ את השחקנים המקומיים להתמקד ביצירת תוכן ישראלי כדי לייצר בידול מהפלטפורמות הבינ־לאומיות (שנהנות מיתרונות הנובעים מגודלן שאינם קיימים עבור גורמים שפונים רק לקהל הישראלי) או לייצר מודלים כלכליים אלטרנטיביים דרך אגרגציה חכמה של שידורים ללא תוכן מקורי.

אך לא רק במודלים העסקיים ובנגישות לתוכן חל שינוי. גם אופי התוכן והשימוש בו נמצאים בשינוי מהותי בימים הללו. בפני הוועדה הוצגו נתונים שמעידים על שינויים משמעותיים בדפוס צריכת הצופים. החשיפה לתוכן הפכה למבוזרת כך שבארה"ב למשל, ממוצע זמן הצפייה במכשירים ניידים בשנת 2019 עלה על זמן

⁴ The Death of Television May Be Just 5 Years Away, Insider, Jim Edwards, Dec 2, 2011. Available at: <https://www.businessinsider.com/the-death-of-television-may-be-just-5-years-away-2011-12>

⁵ Global content boom drives \$100bn of investment per year, ScreenDaily, Wendy Mitchell, Feb 23, 2020, available at: <https://www.screendaily.com/news/global-content-boom-drives-100bn-of-investment-per-year/5147546.article>

⁶ מתוך מחקר שנערך לרגולטור השידורים הבריטי-OFCOM, עמודים 5-6. זמן ב: https://www.ofcom.org.uk/data/assets/pdf_file/0029/68816/km_report.pdf

⁷ How Netflix, Disney Plus, HBO Max, and more compare in the amount of 'exclusives' and 'originals' they offer, amount of 'exclusives' and 'originals' they offer, Insider, Travis Clark, Feb 10, 2021. Available at: <https://www.businessinsider.com/top-streaming-services-for-exclusives-originals-netflix-disney-plus-2021-2>

הצפייה בטלוויזיה כך שרוב התוכן האודיוויזואלי כלל אינו נצרך דרך הטלוויזיה.⁸ כמו כן, שידורים ותקשורת אינם רק כלי מסחרי לבילוי ופנאי. שידורים אקטואליים הם כלי מרכזי בקיומו של כל משטר דמוקרטי. כפי ששמעה הוועדה מחוקרי תקשורת, השנים האחרונות מתאפיינות בטשטוש הולך וגובר בין המקצועי והמהימן לבין הבעת הדעה וייצוג האינטרס המסחרי והפוליטי. הקודים והנורמות לשידור תוכן הולכים ומיטשטשים. שילוב בין תוכן חדשותי ותוכן שיווקי, ערבוב בין עיתונאות והבעת עמדות פוליטיות הם לחם חוקן של הרשתות החברתיות ומגמות אלו זולגות בהדרגה גם לגופי השידורים הממוסדים.

בפני הוועדה עמדו שתי תפיסות מנוגדות. האחת שאין יותר צורך בקביעת נורמות וכללים לשידורים, על בסיס הטענה ש'הסוסים כבר ברחו מהארווה', או בגין הטענה שריבוי הפלטפורמות הרשמיות והלא רשמיות לצריכת תוכן מביא את השחקנים לאמץ נורמות רווחות בהנחה שצרכנים לא יצרכו מוצר שאינו עומד בנורמות השידורים הבסיסיות. מנגד הוצגה הגישה שלפיה היעדר נורמות וכללים, לפחות על גופי השידור המסחריים המרכזיים, תעודד מרוץ לתחתית. אף כי הרשתות החברתיות מהוות פלטפורמת חיבור בין אנשים באופן שלא היה נגיש באותו אופן בלעדיו, בוועדה נשמעו דעות שלפיהן לא רק שלא נכון לצמצם את הדרישות מגופי השידור הממוסדים אלא שיש להחיל חלק מאותן דרישות גם על פלטפורמות תוכן דיגיטליות שעד היום כלל לא נכללו ברגולציה כגורם משדר. מנגד סברו חלק מחברי הוועדה כי האסדרה הדרושה ברשתות החברתיות, אם בכלל דרושה אסדרה שכזו, אינה יכולה להיכלל בקטגוריה אחת עם האסדרה בשוק השידורים. דילמה זו תלווה את המאסדרים של תחומי השידורים בשנים הקרובות.

ההיסטוריה של רגולציית השידורים

הוועדה ראתה לנגד עיניה את הרפורמות שנעשו בתחום השידורים בשנים האחרונות, למדה את המלצות הוועדות שקדמו לה וכן בחנה את פעולת שני הרגולטורים העוסקים בתחום - הרשות השנייה לטלוויזיה ולרדיו ("הרשות השנייה") והמועצה לשידורי כבלים ולשידורי לוויין ("המועצה"), מתוך התפיסה שרפורמות צריכות להיות תוצר של אבולוציה ולא של רבולוציה, תוצר של התפתחות מתבקשת וטבעית, הן במובן הארגוני, הן במובן תפיסת האסדרה.

הוועדות המרכזיות אשר נלמדו כבסיס לעבודת הוועדה הנוכחית הן :

- ❖ הוועדה לאסדרת שידורים מסחריים בראשות פרופ' עמית שכטר ("ועדת שכטר") פעלה בשנים 2014-2015 ורבים מחבריה היו אנשי אקדמיה. מרבית המלצותיה לא יושמו אך הוועדה הייתה הבסיס לחידוש התפיסתי של הגדרת המפוקחים בהתבסס על עקרון הניטרליות הטכנולוגית. נוסף על כך המליצה הוועדה על הקמת רשות תקשורת, שינוי מודל ההשקעה ביצירה הישראלית להשקעה באמצעות קרן הפקות מקור וקביעת האסדרה בדרך של אסדרה משותפת.
- ❖ הוועדה המייעצת לעניין הסדרת הרגולציה על שוק השידורים בראשות מנכ"ל משרד התקשורת, מר שלמה פילבר ("ועדת פילבר"), פעלה בשנת 2016 ומטרתה הייתה להביא לידי יישום את המלצות

⁸ Average US Time Spent with Mobile in 2019 Has Increased, emarketer, Amy Ho, Jun 4, 2019. Available at: <https://www.emarketer.com/content/average-us-time-spent-with-mobile-in-2019-has-increased>

ועדת שכטר. הוועדה התמקדה בהבניית ההגדרות המקצועיות של שינויי הרגולציה הנדרשים ובבניית ההסדרים התחרותיים הנדרשים לשם כניסתן של שחקניות שידורים חדשות לשוק.

כמו כן נלמדו המהלכים הרגולטוריים ושינויי החקיקה המרכזיים שקודמו בשנים האחרונות בעקבות עבודת הוועדות או נגעו לעולם השידורים:

- א. קידום הצעת חוק הנוגעת ל**איחוד הרגולטורים** בתחום השידורים (ההצעה עברה בקריאה ראשונה ונידונה בוועדת כלכלה ולבסוף לא עברה)
- ב. **החוק לקידום התחרות ולצמצום הריכוזיות**, התשע"ד-2013
- ג. **חוק השידור הציבורי הישראלי**, התשע"ד-2014
- ד. **תיקונים לחוק הפצת שידורים באמצעות תחנות שידור ספרתיות**, התשע"ב-2012, והוראת השעה הדוחה עד לסוף שנת 2021 את מועד החלת התיקון לחוק שלפיו תוכני הערוצים המסחריים יועברו על גבי פלטפורמות ה-OTT ללא תשלום.
- ה. **מעבר הערוצים המסחריים מזיכיונות לרישיונות** (נכנס לתוקף בנובמבר 2017) - המהלך הוביל לפיצול הזכייניות קשת ורשת לשידור בשני ערוצים נפרדים ולמעבר שלושת הערוצים לשידור באפיקים חדשים. לאחר כשנה, בשל קשיים כספיים שאליהם נקלעו הערוצים, התמזגו ישראל 10 ורשת.
- ו. **תיקון 44 לחוק הרשות השנייה** – עיקרי התיקונים:
 - הכנסת בעלי רישיון זעיר ובעלי רישיון זעיר ייעודי תחת רגולציית הרשות השנייה, ניסיון לייצר מדרג רגולטורי בהתאם לגודל הגוף (התאמות לגודל, הגנות ינוקא).
 - צמצום סמכויות מועצת הרשות השנייה.
 - הפחתה בגובה ההשקעה של הערוצים המסחריים בהפקות מקור.
- ז. מתן אישור לפלטפורמות להפיק **ערוץ חדשות בין לאומי**.
- ח. קידום הצעות חוק לעניין הגברת התחרות ב**שידורי ספורט** (אשר לבסוף לא עברו).
 - **קידום חלק מהמלצות ועדת פילבר בחוק ההסדרים** - צמצום סמכויות הרגולציה, שינוי חבילות הבסיס. ההצעה פוצלה ומעולם לא עברה (למעט סעיפים אחדים).
 - **הצעת חוק התקשורת (בזק ושידורים) (אסדרת ספקי תכנים) (תיקון מס'...)**, התשע"ח-2018, הנוגעת ל**אסדרת ספקי תכנים** - תזכיר החוק הופץ להערות הציבור.

ההיבטים השונים של שוק התקשורת

בבסיס עבודת הוועדה עמד הדיון האם יש להתייחס לשידורים רק מההיבט המסחרי שלהם או גם לבחון את תפקידם של המשדרים כגוף בעל תפקיד סמי-ציבורי. כפי שכבר צוין לעיל, אחת הטענות המרכזיות להצדקת הצמצום המשמעותי של הרגולציה על הגופים המשדרים עניינה בגידול בתחרות בשנים האחרונות, ובצמצום כוחם המונופוליסטי של גופי שידורים מעטים, המפחית את הצורך בפיקוח. עם זאת נוכחה הוועדה במציאות שבה למרות תיקון 44 לחוק הרשות השנייה, שהקל מאוד את הרגולציה על ערוצי ברודקאסט ייעודיים, ולמרות ההתפתחות הטכנולוגית שמאפשרת שידורים בקלות רבה יותר, לא התפתחו ערוצים חדשים, ודאי לא כאלו בעלי משקל סגולי בשוק. ייתכן שהדבר נובע מגודלו של השוק המאפשר למספר נתון

של גופי שידור מסחריים לפעול בו, לצד המציאות שבה הקמה ותפעול של ערוץ שידורים משמעותי כרוכים בעלויות כבדות אשר מייצרות מגבלה טבעית ולא תלוית רגולציה ביכולת השחקנים להתחרות בשוק השידורים.

אפשר גם להתבונן בדבריהם של שופטי בית המשפט העליון על תפקידה של התקשורת כגורם בעל מהות מסחרית ולצד זה מעמד ציבורי מיוחד:

”העיתוננים והעיתונאים רכשו מעמד מיוחד בהיותם נאמני חופש הביטוי. פעילותם מהווה ערובה להמשך קיומו. כך, נוצרה מכח הפסיקה הגנת חסיון מיוחדת (בג”ץ 5771/93 בן ציון ציטרין ואח’ נ’ שר המשפטים ר’ 2 אח’), ולמעשה הוקנה להם מעמד מיוחד בהליכים הנוגעים להסרת צו חסיון של בית משפט (ע”א 9185/03 אסתר טננבוים נ’ הוצאת עיתון הארץ ואח’). תועלות אלה אינן שטר ללא שובר. ניתן להשקיף על כלי התקשורת כעל מי שהתקשרו בהסכם עם הציבור, לפיו כנגד יתרונות אלה יוטלו עליהם חובות מיוחדות, שיבטיחו כי הם יישמו בפועל את תפקידם. במובן זה מהווה גם העיתון סוכנות חברתית או נאמן ציבורי וכמו הבנקים או חברות הביטוח - הוא נקשר במעין עסקה זו צדדית עם הציבור המבטיחה ערבויות חוקיות ליכולת לנהל את עסקיו ולהגשים את יעודו, מבלי להפעיל את כוחו לרעה”⁹.

הגדרתו של עולם העיתונות כמעין סוכנות חברתית או גוף בעל נאמנות ציבורית אשר אסור לו להפעיל את כוחו לרעה, מדגישה את הייחודיות של תחום החדשות והאקטואליה על פני שאר ההיבטים של שוק השידורים. אף שייחודיות זו מובחנת לתחום החדשות והאקטואליה, היא משליכה גם על ההיבטים האחרים של שוק השידורים ומשפיעה על הדרך שבה על הרגולטור להתייחס לשוק השידורים.

⁹ ע”א (מחוזי ירושלים) 3060/02 שטרן דוד נ’ פלסטין פוסט בע”מ (פורסם בנבו, 18.11.2003) פסק דינו של השופט אוקון (דעת מיעוט).

תפקידי הרגולטור

כבסיס לעיסוק במבנה הרגולטור יש ראשית להגדיר בבהירות את תפקידי הנובעים ממטרות הרגולציה בתחום השידורים. מטרות הרגולציה בשוק השידורים הן לקדם את התחרות בשוק לטובתו של הצרכן ולהבטיח שמירה וקידום עקרונות וערכים החשובים לאינטרס הציבורי, כאלה שסביר כי לא יושגו ללא התערבות. מתוך כך, על סמכויות הרגולטור ותפקידי להתמקד מראש בתחומים שבהם נצפה חשש לפגיעה בתחרות, כשל שוק¹⁰ או פגיעה משמעותית בערכים או עקרונות החשובים לאינטרס הציבורי. במהלך בחינת הרגולציה הקיימת סברה הוועדה כי ישנן הוראות שתכליתן לוודא שמירה על אינטרסים ציבוריים שסביר כי יישמרו גם ללא התערבות רגולטורית. במקרים כאלה, ככלל, הוועדה ממליצה לבטל את הרגולציה הקיימת. בד בבד זיהתה הוועדה תכליות אשר קיימת איזודאות בנוגע ליכולת השוק להגשימן ללא התערבות רגולטורית. במקרים אלו, הוועדה מציעה לבטל את הרגולציה הקיימת תוך שימור סמכות הרגולטור לקיום בחינה עיתית האם האינטרס הציבורי נפגע וקביעת כללים ככל שהדבר יהיה נחוץ.

נוסף על כך סברה הוועדה כי לשם המשך קיומו של שוק שידורים בר קיימא, יש לשמור על מתווה רגולציה פשוט וממוקד שעניינו ברגולציה חכמה, בשים לב לתכליות העדכניות של הרגולציה והשינויים שחלו בהרגלי הצפייה ואופן צריכת התוכן.

במהלך דיוניה בחנה הוועדה מודלים שונים להגדרת תפקידי רגולטור השידורים במדינות שונות ובראשן הדירקטיבה האירופית (AVMSD - Audio visual Media Services Directive). וכן בחנה את הגדרות תפקידי הרגולטורים הנוכחיים לרבות השינויים שנעשו בהם לאורך השנים.

בנובמבר 2018 נכנסה לתוקפה הדירקטיבה האירופית החדשה בעניין תכנים אודיוויזואליים באיחוד האירופי. הדירקטיבה מבקשת למסד את מערך הרגולציה על התכנים האודיוויזואליים באירופה, תוך הקפדה יתרה על עצמאות הרגולטורים במדינות השונות.¹¹ הדירקטיבה ממסדת את ארגון הרגולטורים האירופיים לשידורים (ERGA) ומעניקה לו תפקיד רשמי בייעוץ לנציבות האירופית בנושאים הרלוונטיים. לצד הוראות כלליאירופאיות בדבר תכנים פוגעניים, הגנה על קטינים וכו', הדירקטיבה נוקטת גישה של אדישות טכנולוגית ומגרש משחקים מאוזן לשחקנים ותיקים מבוססי תשתית ולשחקנים חדשים מבוססי OTT כאחד. לרגולטורים האירופיים מרחב תמרון רחב ושיקול דעת בבחירה על אילו נושאים עליהם לפקח, אך הדירקטיבה קוראת להם להתמקד בנושאים הבאים:

- ❖ פלורליזם במדיה (media pluralism)
- ❖ גיוון תרבותי (cultural diversity)
- ❖ הגנה על צרכנים (consumer protection)¹²
- ❖ ביצועים נאותים של השוק האירופי הפנימי (proper functioning of the internal market)
- ❖ עידוד תחרות הוגנת (promotion of fair competition)

¹⁰ יודגש כי במונח "כשל שוק" אין הכוונה רק במונח הצר בו משמש המושג בדיני תחרות, "market failure", אלא גם למושג רחב יותר בו הסתמכות על מנגנוני השוק בלבד לא מביאה לאיזון נכון בין ערכים כלכליים, ערכיים, וציבוריים.

¹¹ AVMSD, Article 53.

¹² הדירקטיבה מדגישה כי על חובות רגולטוריות בתחום זה להיות מוצדקות, מידתיות, ונחוצות.

הגישה שאימצה הוועדה ביחס לאופן פעילות הרגולטור דומה לגישת הדירקטיבה האירופית, המבוססת על אדישות טכנולוגית ומיקוד הרגולציה בעיקר בסוגיות הקשורות לתוכן (להבדיל מסוגיות הקשורות לתשתיות הפצה), ומכילה את כלל השחקנים הרלוונטיים בשוק השידורים (מקומיים ובינלאומיים) ולצד זאת מתאימה את אופי הרגולציה בהתאם לגודל השחקן ולמאפייניו.

סוגיה משמעותית נוספת אותה בחנה הוועדה בדיוניה על תפקידי הרגולטור היא מערכת היחסים בין רגולטור השידורים לרגולטורים אחרים. בדיוני הוועדה שבה ועלתה ההבחנה שלפיה על רגולטור השידורים לטפל בנושאים בהם יש לו יתרון יחסי משמעותי בטיפול בנושא על פני הרגולטור הרוחבי בתחום. כך לדוגמה, במסגרת זו הוועדה ממליצה להגדיר יחס חדש בין משרד התקשורת כמאסדר צרכני 'רוחבי' של כלל שוק התקשורת (הכולל בתוכו גם את תחום השידורים) לבין רגולטור השידורים אשר אין לו יתרון על פני משרד התקשורת בנושאי צרכנות שאינם נוגעים לתוכן. בתחום הריכוזיות נבחן היחס בין תפקיד רגולטור השידורים שתפקידו לבדוק עמידה בתנאים הנדרשים על ידי גופים מבקשי רישיון מתוך הסתכלות ענפית על תחום השידורים, לבין תפקיד רשות התחרות כגוף שתפקידו לבחון כי לא נגרמת פגיעה בתחרות (באופן שוטף ובעת מיזוג) וללוות את ועדת הריכוזיות אשר מטרתה למנוע ריכוזיות כלל משקית.

על בסיס עקרונות אלו הוגדרו תפקידי רגולטור השידורים באופן הבא:

1. הגנה על קטינים
2. הבטחת נגישות לאנשים עם מוגבלויות
3. שמירה על האתיקה בשידורים
4. אסדרת הכללים לשידורי חדשות ואקטואליה
5. קידום הפקות מקור מסוגה עילית
6. עידוד התנאים לתחרות בשוק השידורים, שמירה על שוק שידורים מגוון ותחרותי לטובת הצרכן ומניעת ריכוזיות ובעלויות צולבות
7. קביעת כללים לשימור וקידום התחרות בשוק שידורי ספורט
8. קביעת כללים בתחומי הצרכנות שנוגעים לתחום השידורים בלבד ושאינם מוסדרים על ידי משרד התקשורת באופן רוחבי וייעוץ למשרד התקשורת באסדרות רוחב שיחולו גם על שוק השידורים
9. להוות מרכז לפניות הציבור וגוף מחקר וידע בתחום השידורים בישראל.

הוועדה סבורה כי על הרגולטור למלא תפקידים אלו בלבד ולוודא שמירה על האינטרסים הציבוריים הנובעים מהם, בהתאם לפירוט בפרקים הבאים. בטרם נרחיב על כל אחד מתפקידי הרגולטור, נציג את מבנה הרגולטור האחד ואת עקרונות הרגולציה בכלל הנושאים.

מבנה הרגולטור האחד

הרגולטורים הפועלים כיום בשוק השידורים, המועצה, המפקחת על פלטפורמות השידור הרבערועיות בכבלים ובלוויין, ומועצת הרשות השנייה המפקחת על שידורי הערוצים המסחריים והייעודיים ועל הרדיו האזורי, הוקמו בעידן שבו שוק השידורים פעל בשני מקטעים נפרדים, והכניסה לשוק הייתה כרוכה בשימוש במשאב ציבורי (אפיק שידור) או בבעלות על תשתית משמעותית. לאורך השנים אימצו הרגולטורים תפיסות רגולטוריות שונות לגבי שוק השידורים, לגבי הערכים שעליהם כרגולטור לוודא כי יתקיימו, ולגבי אסטרטגיות הרגולציה הנכונות לשוק. ההפרדה בין הרגולטורים לא אפשרה לכל אחד מהרגולטורים לבחון ולהסתכל על אסדרת השוק באופן כוללני, אלא הובילה באופן טבעי להיווצרות נקודות מבט מצומצמות, דרך היחסים עם הגופים שנמצאים תחת פיקוחו. במקרים רבים הביאה חלוקה זו גם לחוסר אחידות בין הכללים החלים על השחקנים השונים, ללא הצדקה. בשל כך, כבר לפני שנים המליצו ועדות שונות על איחוד הרגולטורים של תחום השידורים לרגולטור אחד. נוסף על כך בשנים האחרונות חלו בשוק שינויים טכנולוגיים רבים שגרמו לשחקנים חדשים להיכנס לשוק ולשחקנים ישנים להתרחב לזרועות ולתחומים נוספים. בשל כך עולה חשיבותו של הקמת רגולטור אחד שלא יוגדר כמפקח על שידורים המועברים בצורה מסוימת או במודל כלכלי מסוים, אלא כמאסדר עצמאי ומקצועי של כלל שוק השידורים המסחריים. זאת מתוך הבנה כי על הרגולטור להיות אדיש טכנולוגית, ולבחון את השוק בצורה רחבה והוליסטית. בהתאם לכך ובדומה להמלצות ועדות קודמות שעסקו בנושא, וכן הצעת חוק התקשורת (בזק ושידורים) (תיקון מס' 57) (הרשות והמועצה לשידורים מסחריים), התשע"ג-2013, הוועדה ממליצה על איחוד הרגולטורים בתחום השידורים לכדי רגולטור אחד – "רשות השידורים המסחריים".

הקמת רגולטור "אדיש טכנולוגית" שמסתכל על כלל שוק השידורים על שחקניו השונים, דורשת שינוי תפיסה רגולטורית מן היסוד, שעליו נרחיב בהמשך. הוועדה סבורה כי הדרך שבה ניתן להבנות תפיסה חדשה זו אינה על ידי הקמת רגולטור אחד שאליו תנוקז כל הרגולציה הקיימת. במקום זאת, מתן יכולת לרגולטור החדש שיקום לקבוע את כלליו על פי העקרונות שמציגה הוועדה, יאפשר להביא לידי ביטוי את שינוי התפיסה.

חשיבות עצמאות הרגולטור בתחום השידורים

בעת עיצוב המבנה של הרגולטור האמון על תחום השידורים, עמדו לנגד עיני הוועדה שתי תכליות ביחס לעצמאות הרגולטור. הראשונה, עצמאות מהשפעות פוליטיות; והשנייה, עצמאות מהגורמים המפוקחים. זאת, לטובת קידום האינטרס הציבורי באופן חסר פניות, ומימוש מטרות הרגולציה במקצועיות.

כך, הדירקטיבה האירופית בעניין שירותים אודיוויזואליים קובעת כי על הרגולטורים האמונים על שירותים אודיוויזואליים במדינות החברות להיות עצמאיים:

"Each Member State shall designate one or more national regulatory authorities, bodies, or both. Member States shall ensure that they **are legally distinct from the**

government and functionally independent of their respective governments and of any other public or private body” (ההדגשות שלנו)¹³.

לעניין התכלית הראשונה, דוח מבקר המדינה בדבר עצמאות גופי הרגולציה בתחום השידורים, מדגיש את חשיבות העצמאות של הרגולטורים האמונים על תחום השידורים מהדרג הפוליטי. הוא מנמק זאת כך:

”בין הדרג הפוליטי לבין אמצעי התקשורת מתקיים קשר שוטף המתבטא ביוזמות חקיקה, בקידום הליכי חקיקה (לדוגמה...) ובראיונות והופעות בתקשורת. הסדרת תחום השידורים כוללת בין היתר הסדרה של היבטים תוכניים ופיקוח עליהם. הסדרה הנוגעת לתוכן המשודר והמבוצעת על ידי המדינה עלולה לעורר חשש לפגיעה בחופש הביטוי, משום שמשמעותה ניסיון לעצב ולהכתיב את השיח הציבורי. בשל כך, ובשל הצורך להבטיח ששיקולים מקצועיים הם שינחו את הרגולציה בתחום השידורים, ולאור ההכרה כי קיימים בתחום זה אינטרסים פוליטיים וכלכליים רבי עוצמה, הדין אינו מתיר לדרג הפוליטי להתערב בתכנים”¹⁴.

גם כיום, למרות השינויים בהרגלי הצפייה והגידול בצפייה בתוכן של ספקי תכנים בינלאומיים, לתוכן המשודר בגופים המפוקחים על ידי הרגולטור, ובפרט לשידורי החדשות והאקטואליה, יכולת השפעה כבירה על סדר היום הציבורי, ולכן חשובה במיוחד השמירה על עצמאות הגופים המשדרים מהממשלה ומהפוליטיקה. משום כך, על רגולטור השידורים, המפקח על גופי השידור השונים, לפעול בצורה עצמאית ומקצועית.

לצד העצמאות מהדרג הפוליטי, נודעת חשיבות רבה לעצמאותו של הרגולטור מהגופים המפוקחים. לדגמים השונים בעיצוב מבנה הרגולטור, ובפרט להיבט התקצוב בכל אחד מהדגמים, קיימות השפעות על הקשר בין הרגולטור לגופים עליהם הוא מפקח ואשר את פועלם הוא מאסדר. לגוף מפוקח באשר הוא, קיימים אינטרסים שברצונו לקדם ולהשיג שלעיתים אינם עולים בקנה אחד עם האינטרס הציבורי. כאמור, תפקיד הרגולטור הוא לשמור ולהגן על האינטרס הציבורי ועל כך יש לוודא שהרגולטור אינו 'שבוי' בידי מפוקחיו, ואינו מאמץ את נקודת מבטם. מצב כזה יכול להיגרם כתוצאה ממבנה התמריצים של הרגולטור או מבנה השוק שעליו הוא מפקח.¹⁵

בית המשפט העליון התייחס לקושי האינהרנטי שקיים לעיתים בשמירה על האינטרס הציבורי על ידי הרגולטור, אשר לרוב עומד בקשר ישיר ורציף, כחלק מתפקידו, עם הגורמים המפוקחים, אך לא באותה מידה עם הציבור הרחב, שלרוב אינו מאורגן ואינו מקיים קשר רציף עם הרגולטור, בייחוד בשוק שבו מספר מצומצם של גופים מפוקחים בעלי עוצמה כלכלית וציבורית:

¹³ Directive (EU) 2018/1808 of the European Parliament and of the Council of 14 November 2018, article 30.

¹⁴ מבקר המדינה, דוח שנתי 2020, בעמ' 1640.

¹⁵ בנושא זה קיימת כתיבה ענפה, ראו לדוגמה: Ernesto Dal Bo, "Regulatory capture: A review", Oxford review of economic policy, Vol.22(2), p.203 (2006); George Stigler, "The theory of economic regulation", 2 Bell J. Econ. 3; economic policy, Vol.22(2), p.203 (2006); גיא רולניק ורועי שפירא "דינמיקה של שבי רגולטורי: חקר המקרה הישראלי" מוסד שמואל נאמן, חיפה (2019).

"אכן, תופעה ידועה היא במדינות רבות שמוסדות פיקוח ממלכתיים בתחומים שונים מפתחים יחסי קרבה עם הגופים המפוקחים עד כדי פגיעה בתכלית הפיקוח".¹⁶

בעת הדיון במבנה הרגולטורי של רשות השידורים המסחריים החדשה שמה הוועדה לנגד עיניה את עקרון עצמאות הרגולטור, את תחומי אחריותו, את תפקידיו ואת מקצועיותו. לדגמים שונים יש השפעות שונות על אופיו של הגוף המאוחד, והשפעות אלו נלקחו בחשבון בעת דיוני הוועדה. עם זאת, מבנה רגולטורי אינו ערובה לעצמאות הרגולטור. ישנם גורמים נוספים המשפיעים על נושא זה, כגון זהות חברי הרגולטור, ובפרט אופן מינויים, התרבות הארגונית שלו, וכן ה"אתוס" המנחה את פעילותו. לכל אלה ולגורמים נוספים, השפעה על מידת עצמאות הרגולטור בבואו לאסדר את שוק השידורים. הוועדה סבורה כי המבנה שיפורט להלן מקדם שמירה על עצמאות הרגולטור על השידורים, ועל מקצועיותו, תוך שימת דגש על האיזונים והבלמים הנדרשים לצורך ביצוע מלאכתו.

להלן המלצות הוועדה בנוגע למבנה הרגולטור האחד:

רוב ההמלצות, למעט זו הנוגעת לתקציב הרשות, גובשו במסגרת ועדת המשנה לעניין מבנה הרגולטור. סוגיית המבנה הארגוני של הרגולטור, לרבות תקנים וכוח אדם, לא נידונו בוועדה זו. סוגיות אלו ייבחנו ויוכרעו על ידי משרד התקשורת, משרד האוצר ונציבות שירות המדינה בעת יישום המלצות הדוח.

1. רשות השידורים המסחריים וסמכויותיה

ראשית, כפי שכבר הוצע לא פעם בעבר,¹⁷ הוועדה ממליצה על הקמת רגולטור אחד - רשות השידורים המסחריים ("רשות השידורים"), שתפקח על תחום השידורים המסחריים כולו, הן אלה המשודרים בערוצים המסחריים הן אלה המשודרים בפלטפורמות.¹⁸ רשות השידורים המסחריים תמלא את תפקידיהם של שני הרגולטורים הקיימים, מועצת הכבלים והלוויין והרשות השנייה. זאת, משום שהוועדה סבורה שיש מקום לאסדר את שוק השידורים מתוך מבט כולל על השוק, תוך שימת לב לתתי-השוקים השונים בו. כמו כן, הוועדה רואה חשיבות רבה בהאחדת התפיסה הרגולטורית ובקביעת אסדרה אחידה, היכן שהאחידות רלוונטית, תוך התחשבות בשוני הקיים בין סוגי הפעילויות השונים שיהיו תחת פיקוחה.

רשות השידורים תקבע את כללי האסדרה, תפקח על ביצועם וכן תהיה אמונה על אכיפתם. ברשות השידורים תכהן מועצה ציבורית שתכונה מועצת השידורים המסחריים, ולצידה יעמוד גוף ביצועי-יישומי שיוציא לפועל את החלטותיה, בדומה למודל הקיים הן ברשות השנייה הן במועצת הכבלים והלוויין. מועצת השידורים תהיה אמונה באופן עצמאי על התוויית מדיניות הרשות ועל קביעת כללי האסדרה, לרבות בדרך של חקיקת משנה, בדומה למצב הקיים היום בשני הרגולטורים.

הוועדה ממליצה על הקמת רשות השידורים כיחידת סמך עצמאית תחת משרד התקשורת, אשר לה חשב נפרד, יועץ משפטי נפרד וסעיף תקציבי נפרד כפי שיפורט להלן. כאמור לעיל, אחת התכליות המרכזיות

¹⁶ בג"ץ 7721/96 איגוד שמאי ביטוח בישראל נ' המפקחת על הביטוח, (נה) 3, 625, פס' 29 לפסק דינו של השופט זמיר (2001).
¹⁷ הצעת חוק ברוח זו כבר הוגשה במסגרת הצעת חוק התקשורת (בזק ושידורים) (תיקון מס' 57) (הרשות והמועצה לשידורים מסחריים) התשע"ג-2013.

¹⁸ וכן על שידורי הרדיו האזורי, שאינם נכללים במנדט הוועדה מאחר שאינם שידורים אודיו ויזואליים.

שמבנה רשות השידורים נועד לשרת היא העצמאות מהדרג הפוליטי. עם זאת, הוועדה סבורה כי ניתוק מוחלט של הרגולטור החדש מהממשלה והקמתו כאישיות משפטית נפרדת, קרי תאגיד ציבורי, היא צורת פעולה בעלת חסרונות, ולא מצאנו אותה תנאי הכרחי לשמירה על עצמאות הרגולטור, מכיוון שתאגידים ציבוריים אינם כפופים, ככלל, למנגנוני הפיקוח והבקרה הפנים ממשלתיים כגון היועץ המשפטי לממשלה, החשב הכללי ונציבות שירות המדינה. מנגנונים אלה הם מנגנונים מקצועיים שנועדו לייצר איזונים ובלמים בפעילותה של רשות רגולטורית כפי שמוצע להקים. כמו כן, תאגיד ציבורי חסר, ככלל, את החיכוך המתמיד עם רגולטורים אחרים בתוך הממשלה ואת הקשר לעבודת הממשלה השוטפת, אשר עשויים לסייע לייעול וטיוב עבודת הרגולטור ולהימנעות מרגולציה כפולה ומסורבלת.

2. ראש רשות השידורים המסחריים

הוועדה ממליצה על מינוי של אדם אחד שיעמוד בראש רשות השידורים, ויכהן הן כיו"ר מועצת השידורים הן כראש הדרג הביצועי ברשות. הוועדה סבורה כי אחד המדדים החשובים בתפקודו ובהצלחתו של גוף רגולציה הוא היכולת להניע תהליכים ולהביא לקידום וליישום המדיניות שעליה הוא אמון. במשרדי הממשלה, ככלל, השר המכהן הוא מתווה המדיניות ומי שידוחף לקידום מדיניותו זו, בין היתר באמצעות קידום חקיקה וחקיקת משנה. "אנרגיה" זו היא מהותית בפעולתו של גוף רגולטורי. עם זאת, כפי שתואר לעיל, בנסיבות הייחודיות של פיקוח על שוק השידורים, הוועדה סבורה כי עצמאות הגוף מהדרג הפוליטי היא אחד המדדים החשובים ביותר.

לפיכך הוועדה סבורה כי יש להעדיף מודל שיאפשר לרשות השידורים המסחריים, ככל האפשר, תחליף ל"אנרגיה" שמביא איתו שר למשרד שתחתיו, בהיבטי קידום מדיניות וקבלת החלטות, תוך שימור עצמאותה המקצועית. הוועדה סבורה כי מינוי אדם אחד לעמוד בראש רשות השידורים, שיכהן הן כיו"ר מועצת השידורים הן כראש הדרג הביצועי, הוא דרך להבטיח את שימור ה"אנרגיה" שלה, וכן את פעולתה היעילה של הרשות. חשוב לציין שרשות השידורים אינה גוף ביצועי במהותה אלא גוף רגולטורי. כהונה של אדם אחד בשני התפקידים, כפי שקיים היום במועצת הכבלים והלוויין, היא מודל מקובל בגופים רגולטוריים מעין אלה.¹⁹

הוועדה ממליצה לשקול לעגן בחקיקה תנאי כשירות מינימליים בהם יידרש לעמוד המועמד לכהן במשרת ראש רשות השידורים. קביעת תנאי סף לכהונה היא אמצעי להגנה על תהליך המינוי והבטחת עצמאותו של האדם אשר ייבחר לכהן בתפקיד. נקודת המוצא היא שככל שאדם מקצועי ומנוסה יותר, הוא גם עצמאי יותר בביצוע תפקידו. תנאי הסף שייקבעו יכול שיכללו תארים אקדמיים, מספר שנות ניסיון בתפקיד ניהולי או בתפקיד הרלוונטי לתחום העיסוק של רשות השידורים המסחריים וכדומה. כמו כן הוועדה ממליצה שראש רשות השידורים המסחריים ימונה לקדנציה קצובה אחת בת חמש שנים בלי אפשרות הארכה, כדי לשמר את עצמאות שיקול דעתו, שלא יושפע מהאפשרות להאריך את כהונתו או להיבחר לתפקיד בשנית. כן מוצע לקבוע הסדרים המגנים על העומד בראש רשות השידורים המסחריים מפני פיטורין אלא בנסיבות חריגות ביותר. הליך איתורו יהיה באמצעות ועדת איתור שהרכבה ישקף את היכולות הנדרשות מהמועמד לתפקיד ויביא לביזור הכוח בין הגורמים השונים הממנים נציגים לוועדת האיתור. בשל רגישות התפקיד

¹⁹ ראו לדוגמה סעיף 38(א) לחוק משק החשמל, תשנ"ו-1996; סעיף 124טו(א)(1) לחוק המים, תשי"ט-1959.

נדרש כי ההרכב יאזן בין השפעת נציגי הדרג הפוליטי לנציגים עצמאיים. לפיכך הוועדה ממליצה על הרכב ועדת איתור, שיש לשקול לעגנו בחקיקה, כדוגמת:

1. מנכ"ל משרד התקשורת או נציגו (יו"ר);
2. נציב שירות המדינה או נציגו;
3. היועץ המשפטי לממשלה או נציגו;
4. נציג ציבור מתחום העשייה התרבותית או התקשורתית, שימונה על ידי מנכ"ל משרד התרבות והספורט בהתייעצות עם נציב שירות המדינה;
5. נציג ציבור בעל רקע וניסיון מובהקים בתחומי הכלכלה, המשפט או הרגולציה, שימונה על ידי מנכ"ל משרד התקשורת בהתייעצות עם היועץ המשפטי לממשלה או מי שימונה על ידו.

הוועדה סבורה כי המנגנונים המוצעים בחלק זה מחזקים את מעמדו העצמאי והמקצועי של העומד בראש רשות השידורים המסחריים על ידי בניית מודל המשלב בין ההליך המקובל למינוי בכירים בשירות המדינה, בשים לב שהרגולטור הוא גוף פנים-ממשלתי, לבין הצורך הייחודי בעצמאות של הרגולטור האמון על תחום השידורים המסחריים.

3. מינוי חברי מועצת השידורים המסחריים

המועצה לשידורי כבלים ולשידורי לוויין כוללת 13 חברים, מתוכם 6 עובדי מדינה, והיתר נציגי ציבור המתמנים בהמלצת גופים שונים. במועצת הרשות השנייה 15 חברים, כולם נציגי ציבור המתמנים על ידי הממשלה בהמלצת שר התקשורת לאחר שנועץ בגופים ציבוריים שונים, תוך שאיפה שהרכב המועצה ישקף את מגוון הדעות הרווחות בציבור. שני דגמים אלו, על השוני ביניהם, עמדו בפני הוועדה בבואה לבחון את זהות המועצה הרצויה בגוף הרגולטורי המאוחד.

הוועדה סבורה כי על "מועצת השידורים" לכלול 13 חברים, כאשר רוב משמעותי מתוכם הוא של נציגי ציבור בעלי ניסיון ורקע מגוונים הרלוונטיים לעבודת המועצה ולתפקידיה כדוגמת תחום היצירה והתוכן, תחום האתיקה והחינוך, תחום הכלכלה, תחומי המשפט והרגולציה ותחומי העיתונות. לצידם יכהנו כמה עובדי מדינה (מלבד היו"ר), המכהנים בתפקידים בכירים במשרדי ממשלה רלוונטיים, כגון משרד התקשורת, משרד התרבות, משרד המשפטים ומשרד האוצר.

כהונת נציגי הציבור, נוסף על הרקע המקצועי שלהם, נועדה להביא לכך שבמועצת השידורים יבוא לידי ביטוי הלך הרוח בציבור הישראלי ומגוון הקולות שבו. לצד חשיבותם של נציגי הציבור, עובדי המדינה מייצגים את ראיית הרוחב שדרושה לצורך קבלת החלטות בתחום השידורים, שלו תחומים משיקים רבים, ובפרט כאלה הקשורים בעבודת הממשלה. נוסף על כך הוועדה רואה בשיתוף פעולה בין-מגזרי בין נציגי ציבור לנציגי הממשלה ביטוי נוסף לפלורליזם הנדרש ממועצת השידורים. עובדי המדינה שיכהנו כחברי מועצה, יפעילו שיקול דעת עצמאי ולא יהיו כפופים, בתפקידם זה, לשר שמינה אותם.

הוועדה ממליצה כי נציגי הציבור במועצת השידורים ייבחרו באמצעות ועדת איתור בת שלושה חברים, שתתמנה לכהונה בת חמש שנים. חברי ועדת האיתור ימונו באופן פורמלי על ידי שר התקשורת, אך ייבחרו על ידי מגוון של גורמים, שחלקם מנותקים מהעולם הפוליטי, על מנת להבטיח את גיוון ועדת האיתור וביזור

השליטה בה. לא ימונה לוועדת האיתור מי שהוא בעל זיקה אישית או עסקית לשר בממשלה או שעסק בפעילות פוליטית בחמש השנים האחרונות.

ועדת האיתור תבחר את חברי מועצת השידורים בשים לב לגוונים השונים המרכיבים את פסיפס החברה הישראלית. ליבת העיסוק של מועצת השידורים היא בתוכן המשודר על גבי מסכי הטלוויזיה והאמצעים הדיגיטליים השונים בישראל, שלו השפעה רבה על השיח הציבורי והתרבותי במדינה, ועל כן ראוי כי חבריה ייתנו ביטוי למגוון האנושי המרכיב את החברה הישראלית. יצוין כי גם היום בחוק הרשות השנייה קבועה הוראה שלפיה בעת המינוי ישקף הרכב המועצה, ככל האפשר, את מגוון הדעות הרווחות בציבור. לעמדת הוועדה אין מקום לקבוע זאת כחובה, בעיקר מטעמי ישימות, אלא כשיקול שיש להביאו בחשבון בעת בחירת חברי המועצה על ידי ועדת האיתור.

שר התקשורת יהיה אמון על מינוי חברי מועצת השידורים המסחריים לפי המלצת ועדת האיתור. הוועדה ממליצה כי חברי מועצת השידורים לא ימונו כמקשה אחת, אלא שכל חבר ימונה בנפרד לכהונה בת ארבע שנים. תחלופה הדרגתית מאפשרת העברת הידע שנצבר בין חברי המועצה המכהנים לחברים החדשים שמתמנים ושומר על רציפות תפקודית, אשר לה משקל משמעותי בעבודת הרגולטור.

חברי מועצת השידורים, נציגי הציבור ונציגי הממשלה כאחד, יפעלו באופן עצמאי ומתוך ראייתם המקצועית. עיסוקן של הרגולטור על השידורים בתחומי התוכן ובתחום שידורי החדשות, מחייב את חברי המועצה לפעול ללא חשש להתערבות מכל סוג. עצמאות מועצת השידורים היא אמצעי מרכזי בהבטחת שוק שמכיל תחרות, איכות וגיוון, כפי שפורט לעיל.

4. תקציב רשות השידורים המסחריים

קיימות כמה אפשרויות למימון רשות השידורים המסחריים. האפשרות הראשונה והפשוטה ביותר היא מימון מתקציב המדינה, שמביא לידי ביטוי את תפקידה של המדינה בהגנה על האינטרסים הציבוריים שעליהם אמונה רשות השידורים. באופן הזה ממומנת כיום מועצת הכבלים והלוויין. האפשרות השנייה היא מימון מאגרות המושתות על הגופים המפוקחים. דרך זו דומה לדרך המימון הקיימת היום ברשות השנייה והיא מביאה לידי ביטוי, בין היתר, את האינטרס של חברות התקשורת שלא תהיה מעורבות ממשלתית בפיקוח עליהן כדי לשמור על עצמאותן. יש לציין כי מודל מימון זה קיים גם בתאגידים סטוטוריים אחרים כדוגמת רשות ניירות ערך. המודל השלישי האפשרי הוא אגרה ייעודית המושתת על כלל הציבור. דינוי הוועדה התמקדו בשתי האפשרויות הראשונות, בעיקר נוכח הכישלון שנחלה האפשרות השלישית שנהגה ברשות השידור.

נקודת המוצא של הוועדה הייתה כי למקור התקציבי של רשות השידורים המסחריים עשויות להיות השלכות על מידת עצמאותה. כך, רגולטור המתוקצב באופן מלא מתקציב המדינה נתון לקיצוצים רוחביים ונקודתיים בתקציבו ועשוי להיות חשוף ללחצים ממשרד האוצר וממשרד התקשורת בשל כך. מהצד האחר, הסתמכות הרגולטור על תקציב המגיע ממימון הגופים המפוקחים עלולה ליצור תלות מוגברת בשוק המאוסדר וחשש מוגבר להיווצרותו של 'שבי רגולטורי'. יתרה מזו, מימון הרגולטור משית נטל כלכלי נוסף, מעבר לרגולציה עצמה שגם היא כרוכה לעיתים בעלויות, על הגופים המפוקחים.

מלבד החלופות המפורטות מעלה, שקלה הוועדה גם מתווה היברידי למימון רשות השידורים שישלב בין שני מקורות המימון שפורטו לעיל- תקציב מדינה לצד מתן סמכות לשר התקשורת להטיל אגרות על הגופים המפוקחים. על פי מתווה זה, מצד אחד נמנע מצב בו רשות השידורים תלויה בתקציבה באופן בלעדי בממשלה או בשוק המפוקח שיוכלו להפעיל עליה לחץ משמעותי לקידום מטרותיהם. אך מצד שני, מתווה זה נותן יכולת השפעה והפעלת לחץ על רשות השידורים הן לממשלה והן לשוק המפוקח, גם אם מדובר ביכולת השפעה מועטת יחסית למצב בו כל תקציב הרשות תלוי בהם. לאחר בחינת החלופות, סברה הוועדה כי התועלות במתווה ההיברידי אינן וודאיות וככל שניתן להימנע מהטלת אגרות על הגופים על ידי שר התקשורת, זוהי חלופה עדיפה. על כן, ממליצה הוועדה כי בסיס התקציב של רשות השידורים יהיה מתקציב המדינה.

הוועדה סבורה כי אחד האופנים המרכזיים שבהם אפשר לחזק את עצמאות רשות השידורים המסחריים הוא באמצעות הסמכתה לנהל את תקציבה באופן עצמאי ממשרד התקשורת ומהשר הממונה עליה. לפיכך יש לייעד תחום תקציבי נפרד לרשות השידורים, עליו יהיה ממונה יו"ר המועצה, והוא ינהל את תקציב הרשות באופן עצמאי. כדי להבטיח שקיפות תקציבית ושימוש יעיל בכספי ציבור, בדומה למצב היום, יעבור תקציב הרגולטור העצמאי לביקורת ולאישור אגף התקציבים במשרד האוצר, טרם תחילתה של שנת תקציב ובמקביל לתהליך בניית תקציב המדינה ואישורו.

עקרונות הרגולציה

על מי תחול הרגולציה?

שאלת יסוד המשלימה את הדיון המקדים בדבר מטרות הרגולציה ותפקידה נוגעת ברכיב הבסיסי: על מי יש להחיל את אותה הרגולציה? העובדה כי התשובה לשאלה זו אינה טריוויאלית היא אולי ההוכחה הניצחת ביותר לשינויים המהותיים שחלו בשוק השידורים. שכן, בעת שעוצבה לראשונה הרגולציה על שוק השידורים, הייתה התשובה לשאלה זו פשוטה מאוד: כל גוף המעביר שידורים לצופים על פני מסך הטלוויזיה כפוף לרגולציית השידורים.

בשוק השידורים הנוכחי, בארץ ובעולם, קיימת אבחנה ברגולציה בין פלטפורמות שידור המספקות מגוון של תוכן אודיוויזואלי ללקוחות קצה על גבי תשתית הפצה לבין גופים המספקים תוכן לשידור על גבי הפלטפורמות (ערוצים מסחריים). בעוד הערוצים המסחריים מוגדרים בעיקרם על פי אופי המוצר שהם מספקים, פלטפורמות השידור שעליהן חלה רגולציה כיום, מוגדרות על פי הטכנולוגיה שעל בסיסה הן מעבירות את השידורים (כבלים או לוויין) ולא על פי השירות שהן מציעות. התבססות רשת האינטרנט אשר הובילה לכניסתם של שחקנים חדשים לשוק הטלוויזיה הרב־ערוצית המסדירים על גבי האינטרנט, ועל כן אינם נכללים תחת הרגולציה החלה על הפלטפורמות המסורתיות, יצרה לראשונה פער בין פרדיגמת הגדרת מושאי הרגולציה על פי התשתית לבין ההתפתחויות במציאות. ועדת השידורים משנת 2016 היטיבה לזהות פער זה ולעמוד על הצורך בשינוי הגדרה רגולטורית מבוססת תשתית: "יש צורך בקביעה שהיא אדישה לטכנולוגיה, הן בנושא העברת השידור, והן בנושא ההתקן שבו התוכן נצפה".

נקודת המוצא של דוח זה היא אימוץ גישת האדישות הטכנולוגית. דהיינו הרגולציה תוחל על פי מהות השירות שהגוף הנידון מציע ולא על פי אופן העברתו וצרכתו. נוכח הקצב המהיר בו מתפתחות טכנולוגיות חדשות, ובשל הקושי של הרגולטור להתאים את הרגולציה באותו קצב בו הן מתפתחות, הוועדה רואה לנכון להגדיר ספק תכנים אודיוויזואליים שעליו תחול הרגולציה בצורה אדישה לסוג הטכנולוגיה והתשתית המשמשת להעברת התכנים.

על סמך עיקרון מנחה זה שנתמך גם על ידי התייחסויות שקיבלה הוועדה בכתב ועל ידי הגופים שהופיעו בפניה בשימועים בעל פה, נותר לדון כיצד בדיוק יש להגדיר את המהות ההופכת שירות לשידור אודיו־ויזואלי שיהיה כפוף לרגולציה.

הגדרת ספק תכנים

הוועדה סברה כי הגדרות הגופים שעליהם חלה הרגולציה על פי חוק התקשורת דורשות עדכון ועל כן בחנה את הצעות ועדות השידורים הקודמות לגבי אופן הגדרת ספק תכנים ומדרגות הרגולציה וכן את אופן יישומן בתזכיר חוק התקשורת (בזק ושידורים) (אסדרת ספקי תכנים) (תיקון מס'...) התשע"ח-2018 ('**תזכיר החוק**'). חשוב להדגיש כי הן הצעות הקודמות הנוגעות לאופן ההגדרה של ספק תכנים הן ההגדרה המוצעת להלן, מתייחסות לאופן הגדרת השחקנים בשוק הטלוויזיה הרב־ערוצית בלבד, מתוך אדישות לתשתית ההפצה, ואינן רלוונטיות לערוצי הברודקאסט אשר מוגדרים בצורה אחרת.

הוועדה מצאה כי העקרונות שעל בסיסם התבססה ועדת השידורים משנת 2016 בבואה להגדיר מהו ספק תכנים, עדיין תקפים. על פי המלצתה, "ספק" יוגדר כספק תכנים אם הוא משדר מגוון של תכנים (כלומר מגוון של סוגות [ז'אנרים]), אשר משודרים למנויים ביוזמת הספק ובאמצעות ממשק (חומרה או תוכנה) הנמצא בשליטתו. תכנים אלה יכולים להיות מוצעים לצרכנים בדרכים שונות ובהן בדרך של שידור בזמן אמת (ליניארי) או שידור המאפשר לצרכן לבחור את זמן הצפייה (VOD).

בהתאם להמלצת הוועדה נוסחה הגדרת ספק תכנים בתזכיר החוק ועל כן רואה הוועדה לנכון לאמץ את ההגדרה המוצעת בחוק ולהגדיר ספק תוכני אודיוויזואל באופן הבא:

ספק תוכני אודיוויזואל – "מי שפעילותו העיקרית העברה של מגוון תכנים אודיוויזואליים למנויים, ובלבד שהתכנים משודרים ביוזמתו, באמצעות ממשק בשליטתו, והכול בין שהתכנים המדוברים ניתנים לצפייה בזמן אמיתי, בו זמנית, על ידי הציבור, ובין שהתכנים ניתנים לצפייה במועד ובמקום לפי בחירת הצופה".

ההגדרה המוצעת אינה כוללת גופים שמטרתם לשמש במה לשיתוף תכנים פרטיים (Video Sharing Platforms) דוגמת יוטיוב או פייסבוק, בשל ההבדלים ברמת האחריות העריכתית בין הגופים השונים. בפלטפורמות שיתוף תכנים, רוב התוכן הוא חובבני או פרטי ויש התערבות מינימלית באופן הצגת התכנים ובעצם הצגתם, לעומת זאת ספקי התכנים נושאים באחריות העריכתית המלאה על התוכן שהם מעבירים. כך גם צרכני התוכן, בבואם לצרוך תוכן בטלוויזיה, יודעים שהתוכן נבחר בקפידה על ידי עורכי התוכן של המשדר או עורכי התוכן של הערוץ המשודר, ואינו דומה לצפייה בתוכן בפלטפורמת שיתוף תכנים אשר מקורו אינו תמיד ידוע או גלוי. נוסף על כך גם גופים מקצועיים המייצרים תוכן ייחשבו כספקי תכנים רק אם מדובר בעיסוק המרכזי שלהם ובפלטפורמה שמעבירה מגוון תכנים (ולא רק ספורט לדוגמה).

כמו כן, אף כי ההגדרה חלה על כל ספק תוכני אודיוויזואל, דהיינו הן על שחקניות הסטרימינג הבינלאומיות (דוגמת נטפליקס) הן על שחקניות ה-OTT הישראליות (דוגמת סלקום TV ופרטנר TV), מנימוקים שנציג בהמשך, הוועדה רואה לנכון להוסיף על ההגדרה הבסיסית כך שתתבצע אבחנה בין ספקי תכנים מקומיים (שפעילותם מיועדת בעיקרה לציבור בישראל) לספקי תכנים בינלאומיים במידת הרגולציה שתוטל על הגופים והאופן בה היא תוטל.

מדרג הרגולציה

נוסף על הגדרת ספק תכנים על פי אופי השירות שהוא מציע, הוועדה שמה לה למטרה לעצב רגולציה שתעודד כניסה של שחקניות חדשות ואת התבססותן בשוק השידורים, על יסוד ההנחה ששמירה על מרחב תחרותי תיטיב עם האינטרס הציבורי. על כן, טרם החלת רגולציה על ספקי תכנים חדשים יש להביא בחשבון את גודל ספק התכנים ואת התועלת אשר תצמח לציבור מהטלת רגולציה על אותו ספק. הטלת רגולציה זהה על כל השחקנים בשוק ללא התחשבות בגודלם, תפגע בתחרות המתפתחת בשוק, תקים חסמי כניסה והתרחבות נוספים בפני שחקנים המעוניינים להיכנס לתחום ובפני שחקנים קיימים המעוניינים להתרחב, ותדרוש מהרגולטור להשקיע משאבים רבים בביקוח על מספר רב של ספקי תכנים זעירים במקום להתמקד בביקוח על ספקי התכנים הגדולים והמשמעותיים בשוק.

מן הצד האחר, התועלת שתצמח לציבור מהחלת רגולציה שכזו היא מזערית, הן בשל עלויות הרגולציה שיוטלו על השחקנים הקטנים אשר עלולות להתגלגל לציבור דרך עלות השירות ולהוות חסם כניסה והתרחבות לשוק, הן בשל התמריץ של ספקי התכנים הקטנים להתחרות ולצבור קהל מנויים רחב, שעשוי לגרום להם לשמור על אבני היסוד של רגולציות תוכן שאינן טומנות בחובן נטל כלכלי משמעותי, בדרך של רגולציה עצמית. החלת הרגולציה העצמית על ידי פרטנר TV וסלקום TV והימנעותן משידור תכנים אסורים או בלתי הולמים לילדים, נותנת תוקף להנחה זו. נוסף על כך הוועדה סבורה כי גם לאחר שספק תכנים חוצה את רף הכניסה לרגולציה, יש לבצע הבחנה ברמת הרגולציה שתוטל בהתאם לגודלו של ספק התכנים כדי לאפשר לתחרות להתפתח.

בהתאם לכך, המליצה ועדת השידורים משנת 2016 להחיל רגולציה על ספקי תכנים באופן הדרגתי כך שחובת הרישוי לא תוחל מיד על כל ספקי התכנים המקומיים, אלא רק על ספקי תכנים בעלי היקפי הכנסות מסוימים. באופן דומה, חלק מן החובות המוטלות על בעלי רישיונות להעברת תכנים אודיוויזואליים לא יחולו באופן מיידי, אלא כתלות בהיקף הכנסות מסוים. התבחין שעל פיו נקבע המדרג הוא נתח השוק של הכנסות הספק כאחוז מתוך הכנסות שוק ספקי התוכן. הוועדה המליצה לקבוע מדרגה ראשונה של רגולציה לספק שנתח השוק שלו גבוה מ-10% מההכנסות (שהוגדר ספק קטן), מדרגה שנייה לספק שנתח השוק שלו גבוה מ-10% מההכנסות למשך שלוש שנים באופן רציף (שהוגדר ספק קטן ויציב), ומדרגה שלישית לספק שנתח השוק שלו גבוה מ-20% מההכנסות (שהוגדר ספק מהותי).

על פי המלצה זו, הקביעה באיזו מדרגת רגולציה נמצא כל ספק תלויה בהכנסות ספקי התכנים האחרים ועל כן מותירה את השוק והשחקנים השונים באיודאות. בשל כך, בוצעה בתזכיר החוק "המרה" של המדרג המוצע למספרים מוחלטים כך שתוחל רגולציה צרה על ספק תכנים שסך הכנסותיו מתחום השידורים עומדות על יותר מ-350 מיליון שקלים ולא יותר מ-700 מיליון שקלים בשנה, ורגולציה רחבה תחול על ספק תכנים שסך הכנסותיו הן מעל 700 מיליון שקלים בשנה.

הוועדה סבורה כי הרציונל שעמד מאחורי קביעת המדרגות בוועדת השידורים משנת 2016 ובתזכיר החוק שקודם לאחריה, עודנו תקף. עם זאת, בשל התפתחות התחרות וכניסתם של השחקנים החדשים לשוק השידורים, סך ההכנסות בשוק השידורים בשנים האחרונות הצטמצם, ובסוף שנת 2019, על פי נתוני משרד התקשורת, עמד סך ההכנסות של שוק השידורים על כ-3.1 מיליארד שקלים. הוועדה מעריכה כי קיימת היתכנות כי מגמה זו תימשך אך בצורה מתונה יותר, או לחילופין שהמגמה תיעצר אך התחרות תגרום לשינוי בגודל נתחי השוק של השחקנים השונים. על כן הוועדה מציעה לשנות את המדרג באופן הבא:

1. ספק תכנים מקומי בעל היקף פעילות בינוני - סך ההכנסות השנתי מפעילותו כספק תכנים הוא 300 מיליון שקלים ומעלה, ולא יותר מ-600 מיליון שקלים.

2. ספק תכנים מקומי בעל היקף פעילות רחב - סך ההכנסות השנתי מפעילותו כספק תכנים הוא למעלה מ-600 מיליון שקלים.

על כלל הספקים, ללא קשר להיקף פעילותם, יחולו הוראות לעניין מניעת בלעדיות בתחומי הספורט. על ספק תכנים בעל היקף פעילות בינוני ומעלה תחול חובת קבלת רישיון וכן חובה מדורגת להשקעה בהפקות סוגה עילית, חובות הגנה על ילדים, חובות הנגשת שידורים לאנשים עם מוגבלויות וחובות בתחום האתיקה. על ספק תכנים בעל היקף פעילות רחב ומעלה יחולו, נוסף על המפורט לעיל, חובה מורחבת להשקעה בהפקות סוגה עילית וחובות בתחום צרכנות השידורים.

מתווה זה מתייחס אך ורק לספקי תכנים אודיוויזואליים כהגדרתם לעיל שפעילותם מיועדת בעיקרה לציבור בישראל, כך שספקי תכנים אודיוויזואליים בין-לאומיים לא ייכנסו לתחולת מתווה זה. כפי שיפורט בהמשך, הוועדה סבורה שיש להחיל מתווה שונה על ספקי תכנים בין-לאומיים, אשר פעילותם אינה מיועדת בעיקרה לציבור בישראל.

בסיס ההכנסות

הוועדה ערה לצורך לקבוע את בסיס ההכנסות שעל בסיסן תוטל הרגולציה על כל גוף, בהתאם להכנסותיו. מחד גיסא, יש צורך בקביעה של בסיס הכנסות שישקף נאמנה את ההכנסה של ספק התכנים משידור תכנים אודיוויזואליים, ללא התחשבות בהכנסות משירותים אחרים, הן במסגרת סל שירותים ("בנדל") הן במסגרת שירות המאגד את התשלום עבור התכנים האודיוויזואליים יחד עם תשלום עבור מרכיבי תשתית ייחודיים (כגון כבלים או לוויין). מאידך גיסא, הוועדה ערה לצורך להתבסס ככל האפשר על נתוני הכנסה מתוך דוחות כספיים כדי שלא לגרום לנטל רגולטורי עודף ולחוסר ודאות על אודות בסיס ההכנסות הרלוונטי.

כך, למשל, בתשלום על שירות טלוויזיה רב-ערוצית המבוסס על תשתית לוויינית גלום תשלום עבור מקטעי תשתית ושירותים אודיוויזואליים גם יחד, בעוד התשלום על שירות טלוויזיה רב-ערוצית המבוסס על תשתית אינטרנט (IPTV OTT) אינו כולל תשלום על מקטעי תשתית, ושירות האינטרנט רחב הפס של המנוי, עליו משלם המנוי בנפרד, משמש כתווך ההעברה של השירות.

לעניין אומדן ההכנסה מתכנים אודיוויזואליים במסגרת סלי שירותים הכוללים מספר שירותים נוספים מלבד שירות השידורים, הוועדה ממליצה כי בחישוב הכנסות הספק מפעילותו כספק תכנים יעשה הרגולטור שימוש במתודולוגיה שנקבעה זה כבר על ידי הגורמים המקצועיים ואשר נעשה בה שימוש במשרד התקשורת ובמועצה. לעניין הפרדה בין התשלום עבור רכיב התשתית ובין התשלום על תוכן במסגרת התשלום על שידורים, הוועדה סבורה כי אין להתייחס להכנסות הספקים משירותים אודיוויזואליים מבוססי תשתית באופן שונה מההתייחסות להכנסות הספקים משירותים שאינם מבוססי תשתית (על ידי פירוק התשלום לרכיב התוכן ולרכיב התשתית) מהסיבות הבאות:

1. אדישות טכנולוגית - כמוזכר לעיל, הוועדה סוברת כי יש להחיל רגולציה על גופים שונים בהתאם לאופי השירות שהם מציעים ולא בהתאם לטכנולוגיה שעליה הם מתבססים. בידי ספקי התכנים השונים קיימת הבחירה האם לספק שירות טלוויזיה רב-ערוצית מבוסס תשתית ייחודית או שירות המבוסס OTT (או ליצור שילוב בין השניים בהתאם לאופי המנוי). על כן, אם שירות מסוים מסופק יחד עם שירות תשתית ייעודי, חזקה כי הדבר נובע מבחירה רציונלית ויש להתחשב בהכנסות אלה.
2. יצירת אבחנה בהכנסות בין שירות מבוסס תשתית ייחודית לשירות מבוסס OTT תגרוור צורך ביצירת אומדנים שונים לעלויות הנובעות מהתשתיות השונות, אשר יפגעו בוודאות הרגולטורית, יעוותו את מבנה השיקולים העומד בפני החברות השונות ויצריכו עדכון תמידי.

על כן הוועדה סבורה כי יש לקבוע את רפי הרגולציה בצורה אדישה טכנולוגית וכי בבוא הרגולטור לקבוע את בסיס ההכנסות שישמש לחישוב החובות הרגולטוריות החלות על ספק התכנים, יש לשאוף להשתמש ככל האפשר בהכנסות המדווחות.

גופי OTT בינלאומיים

עלייתן של שחקניות הסטרימינג הבינלאומיות

גופי שידורים המעבירים תוכן בסטרימינג על גבי האינטרנט החלו להתפתח רק לפני כעשור (לדוגמה, נטפליקס, שהחלה את דרכה כחברה להשכרת תכנים ב-DVD דרך האינטרנט, החלה לעבור למודל שידור בסטרימינג בארה"ב ב-2007 וב-2010 החלה לפעול מחוץ לגבולות ארה"ב. רק בשנת 2013 החלה נטפליקס גם לייצר תוכן עצמאי [עם הפקת הסדרה הראשונה "בית הקלפים"]). מאז כניסתן לשוק, שינו שחקניות הסטרימינג הבינלאומיות את שוק צריכת תוכן השידורים בעולם בשני מישורים עיקריים: הראשון, בתחרות על התוכן. בשל היקף ההשקעה שלהן בתוכן, התחרות על תוכן בינן לבין השחקנים המקומיים בכל מדינות העולם הולכת וגדלה. בשנת 2019 לבדה השקיעו חברות הסטרימינג האמריקאיות סכום של כ-121 מיליארד דולר על תוכן.²⁰ בין החברות המדוברות אפשר למצוא את Apple, Netflix, HBO, Disney, Amazon ואחרות אשר צוברות מינויים וזמן צפייה ברחבי העולם. המישור השני שבו השתנה שוק השידורים בשל פעילות השחקניות הבינלאומיות נובע מאופן פעולתן במתכונת של תוכן בלעדי. עד העשור האחרון היה מודל הפקת התוכן מופרד מאמצעי ההפצה שלו. כלומר, האולפנים האמריקאיים היו יוצרים ומפיקים תוכן ואז מוכרים את זכויות השידור שלו לגופים משדרים ברחבי העולם אשר ביצעו אגרגציה של התוכן ומכרו אותו למנויים. שחקניות הסטרימינג הבינלאומיות עמעמו את ההפרדה בין יוצרי התוכן לבין אגרגטורי התוכן והחלו ליצור תוכן בעצמן (או לחילופין, להפיץ אותו בעצמן, אם היו מפיקות תוכן מלכתחילה). כעת, עם התעצמות התחרות ופיתוח היכולות של יצרני התוכן לשדר את התוכן שלהם ישירות למנויים באפליקציות הייעודיות, הם לרוב אינם מוכרים את זכויות השידור לתוכן שהם מפיקים לגופי שידור ברחבי העולם כבעבר, אלא מפיצים את התוכן בבלעדיות בבלטפורמה שלהם. חשוב לוועדה לציין כי עלייתן של שחקניות הסטרימינג הבינלאומיות, בשילוב ההתפתחויות הטכנולוגיות שמאפשרות שידור תכנים על גבי האינטרנט, היא בשורה חיובית לצרכני תוכן בארץ ובעולם. שינויים אלו מאפשרים לצרכן טווח בחירה רחב בין תכנים שונים במחירים נמוכים יותר מאשר היו נגישים לפני כן.

הדירקטיבה האירופאית ורגולציה על שחקניות ה-OTT הבינלאומיות

הדירקטיבה האירופאית מבחינה בין טלוויזיה ליניארית (television broadcasts) לבין ספקי תכנים לפי דרישה (on-demand services). החובה להעמיד כמות נאותה של תכנים אירופיים לצפייה (לא פחות מ-

²⁰ Entertainment Companies Spend \$121 Billion on Original Content in 2019, Variety, Gavin Bridge, Jan 6, 2020. Available at: <https://variety.com/2020/biz/news/2019-original-content-spend-121-billion-1203457940/>

30% נקבעה הן על משדרים ליניאריים הן על ספקי תכנים לפי דרישה. נוסף על כך ניתנה למדינות האיחוד הסמכות לדרוש מהספקים השקעה כספית בתוכן מקומי, לרבות מספקים ממדינה אירופאית אחרת הפונים לצרכנים במדינה,²¹ לצורך כך נקבע:

In order to ensure adequate levels of investment in European works, Member States should be able to impose financial obligations on media service providers established on their territory...a Member State is also allowed to impose such financial obligations on media service providers established in another Member State that target its territory.²²

הנציבות האירופית מדגישה בדירקטיבה כי אין להשית חובה כפולה. קרי על המדינות להתחשב בתרומתו של ספק ליצירה אירופאית במדינה אחת בבואן לקבוע את רמת ההשקעה במדינה אחרת, וכי יש לפטור מהחובה ספקים בעלי נתח שוק נמוך או הכנסות נמוכות או ספקים שמספקים תכנים ספציפיים.²³

על שירותים שאינם מקבלים על עצמם אחריות עריכתית (editorial responsibility) כגון פלטפורמות לשיתוף תכנים, רשתות חברתיות וכולי, חלות חובות בדבר הגנה על קטינים, מניעת שיח שנאה ועוד, אך הם אינם נכללים באסדרה בדבר יצירה אירופאית.

בהתבסס על הדירקטיבה האמורה, יובא להלן פירוט המדינות האירופאיות אשר בחרו לקבוע חובות השקעה בהפקות מקומיות על שחקני שידורים בין-לאומיים,²⁴ נוסף על החובה הקבועה בדירקטיבה לכך ש-30% מהתוכן המוצג בקטלוג יהיה תוכן אירופי. יצוין כי הדירקטיבה האירופית חלה על כל מדינות האיחוד האירופי (27 במספר) כך שכדי לעמוד בחובה שלפיה 30% מהתוכן יהיה אירופאי, שיעור ההפקות בפועל בכל מדינה, ובפרט במדינות בעלות שפה "ייחודית" יכול להיות מזערי.

- **בגרמניה** הוטלה חובת השקעה על שחקני OTT בגובה של 1.8% ממחזור ההכנסות המקומי, על ספקים אשר גובה הכנסתם ממכירת שירותיהם במדינה הוא 500,000 אירו ומעלה. שחקנים בעלי רף הכנסות הגבוה מ-20 מיליון אירו מחויבים בהשקעה של 2.5% מהכנסותיהם בזירה המקומית. סכומים אלו מועברים לקרן הקולנוע הלאומית.
- **בצרפת** חלה חובה להעביר 2% מהמחזור המקומי למרכז הקולנוע הלאומי (CNC), והדבר הביא להזרמה של כ-28 מיליון אירו למרכז בשנת 2018.
- **באיטליה** נקבעה חובת השקעה בהפקה עצמית או רכישת הפקות אירופאיות (להבדיל מהפרשה לקרן) בגובה 20% מההכנסות השנתיות, כאשר 50% ממנה צריכים להיות מושקעים בהפקות איטלקיות.

²¹ לצורך הקביעה האם השירות פונה לצרכנים במדינה מסוימת יש להתייחס למאפיינים כגון שפה, פרסומות הפונים לקהל במדינת היעד, ואופיו של התוכן.

²² AVMSD Article 36.

²³ AVMSD Article 40.

²⁴ Mapping of national rules for the promotion of European works in Europe, the European Audiovisual Observatory.

- **במחוז פלנדריס שבבלגיה** נקבעה חובת השקעה בגובה 2% מההכנסות. ההשקעה יכולה להיות באופן ישיר לצורך הפקת תכנים פלמיים או רכישתם, או לחילופין, להפריש את הכספים לקרן.

- **בדנמרק** נקבעה חובת השקעה בגובה 2% מההכנסות בתוכן חדש בשפה הדנית. החובה חלה על ספקים אשר גובה הכנסתם ממכירת שירותיהם במדינה הוא 50,000 אירו ומעלה.

נכון למועד פרסום הדוח, לא ידוע לחברי הוועדה על מדינות נוספות שבחרו להטיל חובות כספיות בתחום הפקות המקור על גופי סטרימינג בינלאומיים מעבר לחובה הקבועה בדירקטיבה בעניין היקף התכנים האירופיים.

תמונת המצב בישראל והרציונל לרגולציה

בישראל כיום פועלות כמה שחקניות סטרימינג בינלאומיות, אך "נטפליקס" היא השחקנית היחידה שחדרה לשוק הישראלי באופן נרחב. בעת בחינת תמונת המצב בשוק הישראלי הוצגו לוועדה הערכות שונות שלפיהן ישנם כיום בישראל 800,000 עד מיליון משקי בית המחוברים לנטפליקס (כ-50% ממשקי הבית צרכני השידורים). עם זאת, על פי ההערכות האמורות, רק כ-20% מהם מנויים לנטפליקס כשירות הסטרימינג הבלעדי, כאשר שאר הלקוחות מנויים במקביל לשירות טלוויזיה רב-ערוצית נוסף. בהתאם לכך, בשימועים שקיימה הוועדה עם השחקנים השונים בשוק, עלה כי חלק מהשחקנים רואים את נטפליקס ומוצרי סטרימינג דומים כמוצר משלים (וכראיה לכך ניתן למנות את מקרה הבוחן של פרטנר TV המוכרת את המוצר שלה בשילוב עם נטפליקס), ואצל אחרים הם נתפסים כמוצר תחליפי וכתחרות ישירה על התוכן ועל עינו של הצופה. עם זאת, יודגש כי במקביל להתבססותה של נטפליקס בישראל, נמשכה העלייה במספר משקי הבית שמנויים לאחת מפלטפורמות השידור הישראליות. עובדה זו מחזקת את ההנחה ששירותי שחקניות הסטרימינג הבינלאומיות מהוות, בעת הנוכחית, מוצר משלים לשירות הטלוויזיה הרב-ערוצית.

כאמור לעיל, כניסתן של חברות הסטרימינג לשוק המקומי היא בשורה לצרכנים בכך שהיא מגדילה מאוד את ההיצע והמגוון ומגבירה את התחרות בשוק התוכן המקומי. עם זאת, הן גם מהוות תחרות על עינו של הצופה מול התוכן המקומי. כבר כיום מספר הולך וגדל של מדינות בעולם רואות לנכון לדרוש מהשחקניות הבינלאומיות להשקיע בעולם ובתעשיית התוכן המקומי, בין אם באמצעות חובת הצגת אחוז מסוים של תוכן מקומי בקטלוג ובין אם באמצעות חובת השקעה בתעשיית התוכן המקומי.

בהתאם לכך חברי הוועדה סבורים כי הגיעה העת לדרוש גם משחקניות תוכן בינלאומיות, הפועלות בישראל בהיקף משמעותי, להשקיע בתוכן ובתעשייה המקומיים. הרציונל שעומד בבסיס החלטת הוועדה הוא הרצון להבטיח את קיומה של תעשיית התוכן הישראלי המקורי נוכח התגברות התחרות בתוכן והגידול באפשרויות הבחירה של צרכנים בתוכן איכותי, לחלק את נטל יצירתו בקרב כל השחקנים המשמעותיים בשוק ולייצר תוכן מקומי המהווה בסיס לטיפוח תרבות ולשימור שפה וערכים מקומיים, על ידי החלת חובת השקעה על שחקנים בעלי היקף הכנסות משמעותי בישראל ובעלי מאפיינים דומים, בין אם הם מקומיים ובין אם זרים. בהתאם לרציונל הבסיס של הוועדה, לא תהיה זו תחרות הוגנת אם תיקבע חובת הפקת תוכן מקומי על השחקניות הישראליות בלבד בעוד פלטפורמות בינלאומיות מתחרות פטורות מחובה זו.

אף שהייתה הסכמה רחבה בוועדה בדבר הטעמים והקריטריונים להחלת חובת השקעה בתוכן מקומי על השחקניות הבינלאומיות, הייתה מחלוקת האם בשלה העת לעשות זאת בעיתוי הנוכחי. בדיוני הוועדה נשמעו טענות כי מספר השחקניות הבינלאומיות בישראל עודנו מצומצם וכי הטלת חובת השקעה בתוכן מקומי על שחקניות אלו עלולה למנוע את כניסתן של חברות לישראל ובכך ייפגע האינטרס הציבורי. על פי טענות אלו, השוק הישראלי הוא ייחודי יותר משווקים אחרים, בשל קוטנו ובשל ייחודיות השפה העברית ולכן החשש ליצירת חסם כניסה עבור השחקניות הבינלאומיות בשל קביעת חובת השקעה רחבה מדי או עבור היקף הכנסות נמוך מדי, הוא משמעותי יותר ממדינות אחרות. בשל כך ועל מנת להקטין את החשש מיצירת חסם כניסה, הוחלט בוועדה כי הדרישה להשקעה בתוכן מקומי תוחל רק על שחקניות בינלאומיות שהיקף פעילותן הכספי בישראל יהיה משמעותי, כך שלא יהיה מדובר בחסם כניסה או התרחבות משמעותי עבור שחקניות אלה.

לפיכך הוועדה ממליצה על מתווה רגולציה על השחקניות הבינלאומיות בתחומי השקעה בתוכן מקומי בלבד כמפורט להלן:

1. ספק תכנים העומד בהגדרה כאמור ל"ספק תוכן אודיוויזואלי" ואשר פעילותו אינה מיועדת בעיקרה לציבור בישראל, יוגדר כספק תכנים בינלאומי.
2. הרגולטור יוסמך לדרוש מידע מספקי תכנים בינלאומיים הפועלים בישראל בנוגע ל: הכנסות הספק מכלל פעילות השידורים בישראל, היקף המנויים לשירות בישראל והיקף ההשקעה בתוכן מקומי, בין אם באופן ישיר במימון הפקות מקומיות ובין אם באופן עקיף באמצעות יצירת הפקות בישראל או בשיתוף יוצרים ישראלים.
3. הוועדה סבורה כי על ספק תכנים בינלאומי שהיקף ההכנסות שלו מכלל פעילות השידורים בישראל גבוה מ-300 מיליון שקלים יש מקום להטיל חובה להשקיע בתוכן מקומי בהתאם למפורט בסעיפים הבאים.
4. בשלב הראשון יציע הרגולטור את האופנים השונים לפיהם יתאפשר לספק תכנים בינלאומי להשקיע בתוכן מקומי. על הספק לעדכן את הרגולטור בנוגע לכוונתו להשקיע בתוכן מקומי בהתאם לאופנים השונים אותם יציע הרגולטור להשקעה בתוכן מקומי, כולם או חלקם. הוועדה ממליצה כי היקף האפשרויות להשקעה שיציע הרגולטור יהיה מגוון ויכלול אפשרויות להשקעה באופן ישיר בתוכן מקומי (כגון היקף ההשקעה בהפקות מקומיות ישראליות, היקף ההשקעה בהפקות מקומיות ישראליות בהן שותפים יוצרים ישראלים²⁵ והיקף שעות השידור או הכותרים של הפקות ישראליות), לצד השקעה באופן עקיף (כגון רכש גומלין).
5. בד בבד עם האסדרה הוולנטרית כאמור בסעיף 4 לעיל, יקיים הרגולטור, בהשתתפות גורמי המקצוע הרלוונטיים, בחינה בנוגע לאופן הטלת החובה הרגולטורית בתחום תוכן מקומי על ספקי תכנים בינלאומיים ובשים לב לשיקולים המפורטים להלן, וימליץ על כך לשר התקשורת:

²⁵ ייקבע היקף היוצרים הישראליים הנדרש לשם הגדרת ההפקה כהפקה ישראלית.

- a. מספר ספקי התכנים הבינלאומיים, היקף פעילותם בארץ ורמת התחרות בשוק השידורים.
- b. בחינת הניסיון הקיים במדינות אחרות מהחלת רגולציה כאמור על ספקי תכנים.
- c. סך ההשקעה של ספקי התכנים האמורים בתוכן מקומי בישראל עובר להחלת החובה.
6. יודגש כי ההסכמה המשותפת בשלב הראשון ועיגון החובה בהתאם להמלצת הגורמים הרלוונטיים בשלב השני, יתייחסו אך ורק להיקף הכולל של ההשקעה בתוכן מקומי, ולרגולטור לא תהא סמכות לקבוע הוראות אחרות בנוגע לכל מרכיב אחר של התוכן או אופן השידור.

אסטרטגיות לגיבוש הרגולציה

בעת עיצוב רגולציה חדשה וקביעתה, על הרגולטור לוודא כי קיימות תכלית והצדקה להטלת הרגולציה וכי התועלות הצפויות מהטלתה עולות על הנטל הרגולטורי הנובע ממנה. לצורך הפחתת הנטל הרגולטורי וייעול הרגולציה, הוועדה ממליצה לבנות את כללי הרגולציה בהתאם לעקרונות ולאסטרטגיות לגיבוש רגולציה שיפורטו להלן, והכול בכפוף לכך שהרגולציה תיוותר אפקטיבית, יעילה ותענה על מטרותיה.²⁶

אופן בניית הרגולציה אינו שאלה מכנית או קוסמטית אלא החלטה שתשפיע הן על יכולתה של הרגולציה למלא את המטרות שלשמה היא נועדה הן על הנטל הרגולטורי שיוטל על הגופים והציבור לשם מימושה. במילים אחרות, שאלת ה"איך" הרגולטורית כרוכה ומשלימה את שאלת ה"מה והלמה" של הרגולציה.

בהתאם למטרות אלה הוועדה ממליצה לעצב את מנגנוני הרגולציה ברוח זו:

1. פרופורציונליות: עומק הדרישה כעומק הבעיה. על החובות הרגולטוריות להיקבע בהתייחס לחומרת הבעיה, לשכיחותה ולאופי הפגיעה באינטרס הציבורי.²⁷ מצב שבו בשל חשש לא מוכח לפגיעה שולית באינטרס הציבורי יוטלו כללים פרטניים ונוקדניים לשם מניעת אותה פגיעה אינו מצב רצוי.
2. הימנעות מרגולציה עודפת וממיקרו־רגולציה, התמקדות בעיקר: עם התפתחות התחרות בשוק השידורים, גמישותן של השחקניות בשוק ויכולתן לעצב את יתרון היחסי הן קריטיות. בנסיבות אלה, מתן דגש לרגולציה שלדית ופשוטה להבנה הממזערת התערבויות מיקרו היא הדרך המיטבית להבטיח שוק תחרותי ובריא. על הרגולטור לוודא באופן שוטף כי מתווה הרגולציה ממוקד ורזה וכי לא נוצרה הידרדרות במדרון חלקלק שבו הרגולטור קובע כללים על גבי כללים כדי לתת מענה לכל מקרי הקצה שמונחים לפניו.
3. הסתמכות על רגולציה בדיעבד (רגולציית אקס־פוסט): קביעת סטנדרט מחייב שאינו מצריך אישור מראש אך נאכף בדיעבד על ידי הרגולטור במקרה של חוסר עמידה בסטנדרט על ידי הגוף המפוקח. כלומר, בניגוד למצב היום שבו חלק משמעותי מהכללים של המועצה לשידורי כבלים ולשידורי לוויין בנויים באופן הדורש אישור מראש מהרגולטור (לדוגמה, הורדה והעלאה של ערוצים, הסכם השירות מול הלקוח, ביצוע שינויים בחבילות היסוד והבסיס), הוועדה ממליצה כי הרגולציה תיעשה ברובה בדרך של פיקוח בדיעבד. זוהי המסגרת הרגולטורית המתאימה לעידן הנוכחי והעתידי והיא זו שתבטיח חופש פעולה מיטבי לשחקניות מחד גיסא, מבלי לפגוע באינטרס הציבורי מאידך גיסא.
4. שימוש בכלים רגולטוריים רכים: כגון אמנה המוסכמת על השחקנים בשוק, חובות גילוי אל מול הציבור או עידוד רגולציה עצמית אשר מדרבנים את השחקנים בשוק להעמיד סטנדרט ולהתחרות עליו, ללא פיקוח ואכיפה של הרגולטור.

²⁶ מדריך ממשלתי להערכת השפעות רגולציה, אגף ממשל וחברה משרד ראש הממשלה, עמוד 5. זמין ב:

https://regulation.gov.il/uploads/reports/7/RIAGUIDE_opt.pdf

²⁷ שם, עמוד 43.

5. קביעת מועד לבחינה מחודשת של ההוראות: הוועדה סבורה כי בעת קביעת הוראות אסדרה, על רשות השידורים המסחריים לקבוע זמן קצוב שלאחריו ייבחנו מחדש ההוראות שנקבעו. במקומות שבהם הדבר רלוונטי ומתאפשר, אף לקבוע משך זמן שלאחריו יפקע תוקף ההוראה אם לא תאושר על ידי המועצה, כדי לוודא כי המועצה תבחן את מידת נחיצותן של ההוראות בהתאם לשינויים שהתרחשו בשוק וכדי למנוע התיישנות של הוראות שאינן רלוונטיות ומתאימות יותר אשר נשארות בתוקף מכוח האינרציה בלבד.

המלצות אלו לאסטרטגיות גיבוש הרגולציה אינן מיוחדות לשוק השידורים אלא תקפות לכל מקום שבו מגבשים רגולציה חדשה, בין אם בתחום התקשורת או בתחומים ובמשרדים אחרים. עם זאת, הוועדה סבורה, כי בשוק כמו שוק השידורים שבו השינויים הטכנולוגיים מתרחשים בקצב מהיר, יש חשיבות רבה אף יותר לדינמיות ולגמישות של הרגולציה כדי שזו תוכל להתאים את עצמה במהירות ובאופן נכון יותר לתנאים המשתנים.

כמו כן, לא כל העקרונות מתאימים לכל מצב ולגיבוש כל רגולציה. כך לדוגמה, ישנן דרישות שחשוב כי תיבדק עמידה בהן בטרם קבלת רישיון, וישנם תחומים שבהם ייתכן כי כלים רגולטוריים רכים לא יעבדו בצורה מיטבית. על כן הוועדה ממליצה שהרגולטור יבחן כל מקרה לגופו וישאף לאמץ עקרונות אלו בכל מקום שבו המקרה מתאים לכך.

פירוט הרגולציה

מיקוד בעיקר וצמצום רגולציה

בהמשך להגדרת תפקידי הרגולטור ומבנהו, בפרק זה נפרט כיצד הוועדה ממליצה שרשות השידורים המסחריים תממש את המטרות בפועל. בטרם נפרט את ההמלצות בנושאים השונים, נציין כי לצד לימוד עמדות השחקנים הנוגעים בדבר (הן באמצעות התייחסויות בכתב הן בהליך השימועים בעל פה), בחינה של סקירות בין-לאומיות, העמקה בנושאי הליבה של הוועדה וזימון מומחים בתחום - חלק מרכזי מעבודת הוועדה הוקדש למיפוי פרטי הרגולציה הקיימת היום בשוק השידורים.²⁸ לאחר שבמשך 30 שנה הביאה הדינמיקה בין המפקחים למפוקחים להיווצרות שכבות רגולציה זו על גבי זו, מטרת תהליך המיפוי הייתה 'לקחת צעד אחורה' ולנסות לאפיין את ההיגיון המסדר של הרגולציה כולה, כמכלול. התהליך כונן על ידי הניסיון האנליטי לסווג כל כלל, סעיף וחוק הן על פי נושאי גג מרכזיים הן על פי האפיונים הפנימיים של אותה הרגולציה – דוגמת מידת החיכוך הרגולטורי והיותה רגולציה הנאכפת על ידי אישורים מראש או בדיעבד.

מיפוי הרגולציה היה שלב מקדים, עובדתי במהותו, שבעקבותיו יכלה הוועדה לדון בנחיצותו של כל סעיף אסדרה. המלצות הוועדה הן, בין היתר, תולדה של דיון זה. במהלך שלב המיפוי הראשוני נוכחה הוועדה שהרגולציה מאופיינת בריבוי כללים וסעיפים אשר חלקם נעדרי היגיון פנימי אחיד; כי קיימים סעיפי רגולציה החופפים זה לזה ומאסדרים את אותו נושא באמצעים שונים; כי ישנם סעיפים רבים שבשל תוכם או אופן יישומם הם מסורבלים או קשים לאכיפה, וכי בשקלול הכולל הם אינם אפקטיביים בקידום האינטרס הציבורי. על כן, בפרקים הבאים, ובהתאם למטרות הרגולציה, יפורטו תחומי וסעיפי הרגולציה אותם הוועדה ממליצה לצמצם.

עם זאת, חשוב לוועדה להבהיר כי קביעה שסעיף אסדרה אינו יעיל ונאמן למטרות הרגולציה שהוועדה הגדירה, אינה בהכרח טומנת בחובה קביעה ערכית כי התחום שאותו הסעיף מבקש לאסדר אינו משרת את האינטרס הציבורי. נהפוך הוא. זוהי לרוב קביעה פרגמטית כי הסעיף אינו מקיים את מטרותיו המקוריות וכי ככל שהפגיעה באינטרס הציבורי עדיין קיימת, אפשר להגן עליו באופן אחר, בין אם מחוץ למסגרת הרגולטורית של תחום השידורים, ובין אם באמצעות אסדרה אחרת.

כמו כן, הוועדה קיימה דיונים רבים בנוגע לאופן הגדרת סמכויות רגולטור השידורים הנובעות מתפקידיו. חברי הוועדה היו חלוקים באשר לתפקידו של רגולטור השידורים ביחס לרגולטורים הרחוביים הקיימים בשוק כגון הנציבות לשוויון זכויות אנשים עם מוגבלות, הרשות להגנת הפרטיות והרשות להגנת הצרכן וכן באשר לנחיצות כללים פרטניים של הרגולטור ביחס לחוקים וכללים רחביים שקיימים בחקיקה כגון דיני הגנת הפרטיות, דיני לשון הרע, איסור הסתה לאלימות וכיו"ב.

בהמשך לכך סברה הוועדה כי יש להבחין בין ארבעה תחומים:

1. תחומים שבהם קיימת חקיקה רוחבית המתאימה גם לשוק השידורים.

²⁸ מיפוי הרגולציה מצורף בנספחים ד רה.

2. תחומים שבהם קיימת חקיקה רוחבית שאינה מייצרת את הצורך באסדרה נוספת בתחום השידורים.

3. תחומים שבהם אין חקיקה רוחבית ויש צורך באסדרתם.

4. תחומים שבהם אין חקיקה רוחבית ואין צורך באסדרתם.

בהתאם לחלוקה האמורה לעיל, בתחומים שבהם קיימת חקיקה רוחבית המתאימה גם לשוק השידורים, מתייטר הצורך לקבוע כללים מקבילים על ידי הרגולטור. בתחומים שבהם קיימת חקיקה רוחבית שלדעת הרגולטור אינה מייצרת את הצורך באסדרה נוספת בתחום השידורים, על הרגולטור לבחון באופן מעמיק מה הם הכללים והחקיקה הרוחבית הקיימת בנושא, ולפרט מדוע נדרשת אסדרה נוספת ייחודית לתחום השידורים ולבחון, בין היתר, את השפעות החלת הרגולציה המוצעת (RIA) והנטל הרגולטורי והכלכלי הכרוכים ברגולציה זו. בתחומים שבהם אין חקיקה רוחבית כאמור, על הרגולטור לבחון האם נדרשת רגולציה ייעודית לתחום השידורים או שהיעדר הרגולציה הרוחבית בתחום זה הוא מכוון וכן לבחון את העומס הרגולטורי והכלכלי שתטיל הרגולציה החדשה (RIA).

נפרט כעת, עבור כל אחד מתפקידי הרגולטור שהוגדרו, את ההצדקה להתערבות רגולטורית בתחום, תיאור של הרגולציה הקיימת כיום, והמלצות למיקוד רגולציה, ביטולה או מימושה בדרכים המתאימות יותר לשוק השידורים כיום.

הגנה על קטינים

בדומה לאופנים אחרים שבהם המדינה מבטיחה את שלומם של קטינים, ובהתאם למטרות הרגולטור כפי שהוגדרו לעיל, הוועדה רואה חשיבות בהגנה על קטינים מפני צפייה בתכנים שאינם הולמים לגילם. כיום חלה על גופים המפוקחים על ידי המועצה והרשות השנייה חובת סיווג וסימון תכנים שמטרתה מתן התרעה וסימון לצופים כי התוכן אינו ראוי לצפייה לבני גיל מסוים ומטה, וכן הוראות לגבי פרסומות וחסויות המותרות לשידור בצמוד לתכנים המותאמים לילדים או בשעות צפיית השיא (על פי חוק סיווג, סימון ואיסור שידורים מזיקים, התשס"א-2001 והתקנות והכללים שהותקנו מכוחו). גם בדירקטיבה האירופאית, תחום ההגנה על ילדים מוסדר על מנת למנוע ככל האפשר חשיפה של קטינים לתכנים לא הולמים. עם זאת, בדיוני הוועדה עלו טענות כי אין ערך לרגולציה בתחום זה בעידן שבו תכנים שאינם כפופים לרגולציה זמינים ברשתות החברתיות ובפלטפורמות שיתוף התכנים. מנגד נטען כי ניתן להחיל סטנדרט מסוים בכל הנוגע לתוכן הנגיש לילדים בפלטפורמות או ערוצים הנתונים לרגולציה, אף אם סטנדרט זה אינו מתקיים בזירות תוכן אחרות, וייתכן שאף קיימת ציפייה לכך.

חשוב לציין שכיום אנו עדים לכך שגם הפלטפורמות שאינן כפופות לרגולציה מעין זו (פרטנר TV וסלקום TV) אינן משדרות תכנים בלתי הולמים. בשל עובדה זו הועלתה הטענה שמתוך שיקולים עסקיים החברות מציעות מוצר שמתאים לביקוש של הצרכנים, קרי טלוויזיה ללא שידור תכנים לא הולמים לילדים בשעות הצפייה המותאמות לילדים וכי זה מעלה את שאלת הצורך בהתערבות רגולטורית לשם הגנה על קטינים. מנגד הועלתה הטענה שהן פועלות כך רק כי בשוק נוצר סטנדרט מסוים **בשל** הימצאות הכללים החלים על שחקנים מתחרים, ועל כן לא ניתן בהכרח ללמוד ממקרה זה כי אין צורך בהתערבות רגולטורית כלל.

לאחר דיונים רבים בנושא ובשל האמור לעיל, הגיעה הוועדה למסקנה כי על אף הגידול החד בנגישות לתכנים ברשתות החברתיות ובפלטפורמות לשיתוף תכנים, על התוכן המשודר על המסך לעמוד תחת הגדרות מחמירות יותר ועל כן רואה לנכון להשאיר בידי מועצת השידורים את הסמכות לקבוע כללים לשם הגנה על קטינים, לרבות לשם פיקוח על ביצוע חוק סיווג וסימון תכנים, בהתאם לסמכות הנתונה למועצה ולרשות כיום.

להלן המלצות הוועדה בתחום ההגנה על קטינים:

1. יש להסמיך את מועצת השידורים לקבוע כללים לשם הגנה על קטינים.
2. על הכללים להיקבע בשים לב להבדלים, ככל שישנם, בין הערוצים המסחריים שבהם מתקיימת לרוב צפייה משפחתית לבין ספקי התכנים שבהם רבים מהערוצים הם בעלי קהל יעד מובחן, וכל זאת בהתאם לאמור לעיל רק בתחומים בהם אין חקיקה רוחבית מספקת.
3. מדיניות ההגנה על קטינים לא תצריך קבלת אישור מראש של הרגולטור, אך תיאכף בדיעבד במקרה של חוסר עמידה בכללים.
4. עם זאת, הוועדה ממליצה כי מועצת השידורים תקבע את הכללים תוך הידברות עם הגופים המפוקחים ותוך ניסיון לכוון משטר רגולטורי משותף המבוסס על עקרונות מוסכמים שינוסחו, יאומצו ויישמו באופן הסכמי על ידי כל הפועלים בתחום. באופן דומה פעלה המועצה לשידורי כבלים ולשידורי לוויין, בהקימה בשנת 2008 את הפורום לאתיקה בשידורי ילדים אשר פעילותו אושררה מחדש בשנת 2016, ואשר כלל נציגים של הגופים המסחריים, המפיקים, הערוצים ואנשי מקצוע בתחום, לצורך הגעה לאמנה המוסכמת על כלל הפועלים בתחום. הוועדה סבורה כי שיתוף פעולה בין הרגולטור לגופים המפוקחים, דווקא בנושא זה בו יש הסכמה נרחבת, יוכל לפתוח פתח לרגולציה משותפת בנושאים אחרים, חשובים לא פחות, בהם מתאים לבצע רגולציה הסכמית.
5. על מנת למנוע מדרון חלקלק שיוביל להתרחבות עודפת של כללי הרגולציה, בשלב גיבוש החקיקה יפעלו הגורמים הרלוונטיים לגיבוש רשימת נושאים מגודרת או מנגנון למיקוד וגידור סמכויות הרגולטור בתחום ההגנה על קטינים לנושאים נדרשים בלבד.

הנגשה לאנשים עם מוגבלויות

במדינת ישראל חיים מאות אלפי אנשים אשר נמנים על אחד מסוגי המוגבלויות שעבורן נדרשות התאמות בשירותי תקשורת: אנשים עם מוגבלות בראייה, אנשים עם מוגבלות בשמיעה ואנשים עם מוגבלות שכלית. כך לדוגמה, בקרב בני 20 ומעלה, ישנם בישראל כ-128,000 אנשים אשר מתקשים קושי רב בראייה או שאינם רואים כלל (2.3% מהאוכלוסייה).²⁹ גם בתחום לקויי השמיעה המספרים אינם שונים משמעותית, וכ-12%

²⁹ מתוך: לקט נתונים מתוך הסקר החברתי 2019 בנושא לקויי ראייה בישראל, לרגל יום ההזדהות הארצי עם העיוורים ולקויי הראייה.

מקרב בני ה־20 ומעלה מתקשים בשמיעה במידה כלשהי, ול־2.5% מתוכם (כ־138,000 אנשים) יש קושי רב בשמיעה או שאינם שומעים כלל.³⁰

הוועדה סבורה כי קיימת חשיבות רבה בהנגשת השידורים בערוצים המסחריים ובפלטפורמות הרב־ערוציות לאנשים עם מוגבלות, המבקשים ליהנות ככל אדם אחר מהאפשרות לצרוך תוכני חדשות, ספורט ובידור בפלטפורמות הטכנולוגיות השונות. נוסף על כך הטלויזיה היא מדיה מרכזית בכל בית בישראל ומהווה בסיס לשיח החברתי והתרבותי ועל כן ראוי כי לכל אדם תהיה אפשרות לצרוך את התוכן המשודר בה. חוק שוויון זכויות לאנשים עם מוגבלויות, תשנ"ח-1998, מבטא בצורה המובהקת ביותר את העמדה הערכית שלפיה אנשים עם מוגבלות זכאים להשתתף באופן שוויוני ומלא בכל תחומי החיים.

קיום ערך זה בתחום השידורים בא לידי ביטוי באמצעות חוק שידורי טלויזיה (כתוביות ושפת סימנים), התשס"ה-2005 ("חוק שידורי טלויזיה"), אשר קובע כללים בדבר הנגשת השידורים לחירשים ולכבדי שמיעה. עם זאת, גורמים שונים, הן פרטיים הן ממשלתיים, הסבו את תשומת לב הוועדה לעובדה כי החוק הקיים נחקק לפני כ־15 שנה, בעת שתחום השידורים בישראל היה שונה לחלוטין ולטענתם, כיום קיימים בו חוסרים משמעותיים ובכללם:

1. **חוסר מענה לאנשים עם מוגבלויות שונות** - החוק מתייחס אך ורק להנגשה לאנשים עם מוגבלות בשמיעה ואינו נותן מענה לאנשים עם מוגבלות בתחומים אחרים כגון לקות ראייה או מוגבלות שכלית, על אף ההתפתחויות הטכנולוגיות המאפשרות להגיש את התוכן גם לאנשים עם מוגבלויות אלו. כך לדוגמה, תחרות האירוויזיון שאורגנה על ידי תאגיד השידור הציבורי, הונגשה באופן מיוחד ופורץ דרך על ידי ליווי השידור ב"תיאור קולי" וב"פישוט לשוני" כך שגם אנשים עם מוגבלויות ראייה או מוגבלות שכלית יכלו ליהנות משידור האירוע.
2. **חוסרים בהוראות הקיימות** – בפני הוועדה עלו טענות כי ההוראות הקיימות בנוגע להנגשה לחירשים וכבדי שמיעה חסרות ואינן ממלאות את תפקידן נאמנה. לדוגמה, אין הוראות בנוגע לאיכות "בועת" שפת הסימנים; אין חובת הנגשה בשפת סימנים בשידור אירועים ממלכתיים כגון טקסי יום הזיכרון והעצמאות ועוד.
3. **אי־החלת החוק על פלטפורמות OTT** - החוק, שכאמור נחקק לפני כ־15 שנה, מטבע הדברים לא התייחס להתפתחויות הטכנולוגיות שאף הגורמים המקצועיים בתחום השידורים לא צפו, ועל כן, הוא אינו חל על השחקניות החדשות המשדרות על גבי האינטרנט.

להלן המלצות הוועדה בתחום הנגשה לאנשים עם מוגבלות:

בהתאם לאמור לעיל, הוועדה ממליצה על תיקון חוק "שידורי טלויזיה" והסמכת מועצת השידורים לפקח על ביצועו תוך שימת דגש על הנושאים הבאים:

1. על הכללים לחול על כל גופי השידורים שיהיו תחת סמכות הרגולציה של מועצת השידורים, תחת הנחה של אדישות טכנולוגית, תוך התאמת החובות למדרג הרגולציה כאמור לעיל.

³⁰ מתוך: לקט נתונים בנושא לקויי שמיעה בישראל לרגל יום השמיעה הבין-לאומי, מתוך הסקר החברתי 2018.

2. על הכללים להיות גמישים לשינויים טכנולוגיים, כך שיתמקדו באיכות ובהיקף ההנגשה הרצוי ולא בגידור הדרכים המדויקות בהן על ההנגשה להתבצע, זאת על מנת שלא להגביל את הגופים לטכנולוגיות המוכרות לנו כיום, וכדי לעודד את הפועלים בתחום למצוא דרכים חדשות ויעילות להנגשת התוכן לקהלים השונים.
3. על הכללים להיות מידתיים ולהיקבע תוך ביצוע איזון בין הצרכים של אנשים עם מוגבלויות לבין היכולות הכלכליות של הגופים המחויבים בנגישות, כך שביצוע ההנגשה לא יטיל על החייבים נטל בלתי סביר, כספי ורגולטורי. על החובות להיות מוחלטות בשיעורים מסוימים ובאופן הדרגתי.
4. הוועדה ממליצה לבחון האם יש צורך בתיקון חוק שידורי טלוויזיה לצורך מתן מענה להנגשה לטווח רחב יותר של אנשים עם מוגבלות, ולא רק לאנשים עם מוגבלות בשמיעה, זאת תוך בחינת סבירות העומס הרגולטורי והכלכלי שיוטל על הגופים ביחס לתועלת שתעלה מתיקון החוק.
5. הוועדה ממליצה כי הכללים בתחום יגובשו בשיתוף פעולה הדוק עם הנציבות לשוויון זכויות לאנשים עם מוגבלות במשרד המשפטים, עם עמותות הפועלות בתחום וכן עם הגופים שעליהם תחול החובה, כדי לבצע איזון מיטבי בין הצרכים הנובעים מהשטח לבין היכולות הטכנולוגיות והכלכליות של הגופים החייבים.

אתיקה בשידורים

אחד הרציונלים שעמדו בבסיס עבודת הוועדה היה מיקוד תפקידי הרגולטור בסוגיות של תוכן ולא בסוגיות אחרות הנמצאות במעטפת של תחום השידורים. תחום האתיקה בשידורים הוא אחד הנושאים הבאים בגדרי העיסוק בתוכן, ולפיכך סברו חברי הוועדה כי באופן עקרוני יש מקום להותיר סמכויות לרגולטור בנושא. בין חברי הוועדה נערך דיון בכמה שאלות תחת נושא זה. הראשונה, האם השוק החופשי יכול לספק בעצמו את הסטנדרטים לאתיקה בשידורים, או שנדרשת לשם כך התערבות הרגולטור; השנייה, האם הדין הכללי אינו מספיק ויש לקבוע סטנדרטים ספציפיים בתחום האתיקה לשידורים המאוסדרים.

לעניין השאלה הראשונה נשמעו בוועדה טענות לכאן ולכאן. מצד אחד נטען כי ה'תחרות' בתחום האתיקה עשויה להביא לתוצאות הפוכות מהמקווה במסגרת מה שנהוג לכנות 'המרוץ לתחתית'. כלומר, החשש הוא שבמקום שהתחרות על הצופה תביא לתוצאה של שיח אתי וראוי, התוצאה שתושג תהיה הפוכה ותכלול שיח אלים, מסית ופוגעני. מכאן נטען כי הרגולטור על השידורים צריך להתערב ולקבוע כללים בתחומי האתיקה בשידורים. מן הצד האחר נטען כי אין זה מתפקידו של הרגולטור 'לחנך' או 'לשמור' על צופים בוגרים מפני שיח שלדעת הרגולטור אינו ראוי, אף שאין בו הפרה של חוק או סטנדרט אתי ולעיתים התוכן המדובר אף תואם את בחירות הצופים והעדפותיהם. כללים אלה, כך נטען, אינם רצויים ומהווים התערבות יתר. יחד עם זאת, הוסכם כי, חלק מתפקיד הרגולטור הוא קביעת כללים המחילים סטנדרט אתי גם אם אינו עולה בקנה אחד עם הטעם של הצופים, כך לדוגמא, איסור על הפרת חיסיון, איסור על שידור דברי הסתה וגזענות או איסור על חשיפת שמות נפגעים באסון. כללים כאלה אומנם מהווים התערבות, אך זוהי התערבות הגיונית וסבירה בהתחשב בשיקולים השונים העומדים לנגד עיני הרגולטור.

שנית, ובהמשך לכך, עשויים להיות אינטרסים כלכליים כבדי משקל שיביאו את החברות שלא לנהוג בהתאם לסטנדרטים אתיים ראויים, בייחוד בעולם הפרסום והתוכן השיווקי. על כן בהקשר זה סבורים חברי הוועדה כי לא יהיה נכון לסמוך על מנגנוני השוק שישדירו את הנושא וכי יש להציב סטנדרט אתי לשוק השידורים המאוסדרים. שלישית, גם גופי השידור שהופיעו בפני הוועדה ציינו את רצונם במסגרת כללים אתיים שייקבעו בידי הרגולטור, דבר שמקל עליהם להתנהל ולעמוד מול לחצים של מפרסמים ובעלי מניות. על כן, הוועדה סבורה, כי בתחום זה לא ניתן להותיר לשוק להסדיר את עצמו, וכי יש מקום לקביעת כללים בנושא זה, בכפוף לאבחנה לעיל.

משהחליטה הוועדה כאמור, עלתה לשולחן הדיונים השאלה השנייה: האם הדין הכללי בתחומי האתיקה מספק או שבתחומים מסוימים יש לקבוע כללים ספציפיים לתחום השידורים? לפחות עבור חלק מן הנושאים המוסדרים כיום על ידי כללי המועצה והרשות השנייה, קיימים חוקים רוחביים המסדירים את אותם הנושאים כגון דיני לשון הרע, האיסור על הסתה לאלימות, דיני הגנת הפרטיות וכדומה. כך לדוגמה, ישנן הוראות במועצות שעניינן אי פגיעה בשמו של אדם, כאשר חוק לשון הרע נותן מענה לכך, או הוראה שמטרתה מניעת פגיעה בפרטיות שאינה מוסיפה על האמור בחוק להגנת הפרטיות. ככלל, הוועדה סבורה כי כפילות בחוקי המועצה או הרשות עם הדין הכללי והרוחבי אינה דבר רצוי ויש להימנע מכך. בשל כך וכמפורט לעיל, הוועדה סבורה כי על הרגולטור להבחין בין ארבעה סוגי תחומים: תחומים שבהם קיימת חקיקה רוחבית המספקת גם לתחום השידורים, תחומים שבהם אין חקיקה רוחבית ויש צורך באסדרתם, תחומים שבהם אין חקיקה רוחבית ואין צורך באסדרה נוספת ותחומים שהחקיקה הרוחבית בהם אינה עונה על בעיות ייחודיות הקיימות בתחום השידורים. בתחומים שבהם קיימת חקיקה רוחבית שלדעת הרגולטור אינה מייצרת את הצורך באסדרה נוספת בתחום השידורים, על הרגולטור לבחון באופן מעמיק, בטרם קביעת כללים בנושא, מה הם הכללים והחקיקה הרוחבית הקיימת, ולפרט מדוע נדרשת אסדרה נוספת בתחום השידורים. סיבות אפשריות בגינן הרגולטור יכול לסבור כי נדרשת אסדרה פרטנית בתחום השידורים על אף חקיקה רוחבית בנושא הן לדוגמה במקרים בהם יש להחיל סטנדרט שונה בשל היקף התפוצה של גופי השידור, במקרים בהם יכולות האכיפה של הרגולטור יעילות יותר מיכולות האכיפה הקיימות דרך בתי המשפט וכדומה.

כמו כן, הוועדה בחנה את האופן שבו הרגולטורים באירופה פועלים בתחום האתיקה, בדגש על הדירקטיבה האירופית שדורשת ממדינות האיחוד לקבוע כללי אתיקה לשידורים. ועל OfCom, רגולטור השידורים הבריטי, אשר לדוגמה קבע בקוד השידורים הבריטי הוראות בנוגע להגנה על קטינים, איסור אלימות והסתה, מהימנות השידורים, מניעת תעמולה, שמירה על פרטיות, פיקוח על פרסומות ועוד.

חשוב לציין כי לצד ההבנה שנדרשים כללים בתחום האתיקה, עלתה שאלת האפקטיביות של כללים אלו. בתחום האתיקה נקבעו מגוון של כללים, חלקם הצהרתיים יותר וחלקם ברורים וקונקרטיים יותר. לדוגמה, לא דומה כלל האוסר על פרסום שם של נפגע עבירה לכלל האוסר על משוא פנים בשידור. עמדת הוועדה בהקשר זה היא שיש לכוון לקביעת כללים אפקטיביים שאפשר ליישם באופן ברור והם ברי אכיפה, ופחות לכללים בעלי משמעות הצהרתית כללית על אודות נורמות בתחום השידורים.

להלן המלצות הוועדה בתחום האתיקה בשידורים:

בהתאם למפורט לעיל סברה הוועדה כי מחד גיסא יש חשיבות רבה בקביעת כללים בתחום האתיקה ויצירת רף מינימלי, ומאידך גיסא יש להתמקד ביצירת כללים אפקטיביים שמטרתם הגנה על אינטרסים בעלי חשיבות ואשר מצדיקים את הנטל הרגולטורי שבקביעתם, ככל שישנו. לפיכך סברה הוועדה כי הדרך הנכונה ביותר לגיבוש כללים כאמור היא במסגרת אסדרה משותפת של הרגולטור והגופים המשדרים. אסדרה כאמור תגובש על ידי צוות שיורכב מנציגי הרגולטור ונציגי הגופים המשדרים ותחייב את כלל הגופים המשדרים כאמור בפרק מדרג הרגולציה, כאשר הפיקוח והאכיפה של הסטנדרטים שייקבעו ייעשו בידי הרגולטור. ככל שלא יצליח צוות האסדרה המשותפת לגבש את הכללים האמורים בתוך שנתיים מתיקון החוק, יוכל הרגולטור לקבוע כללים בתחומי האתיקה הבאים וכל זאת רק בתחומים בהם אין חקיקה רוחבית מספקת בהתאם לאמור לעיל:

1. מניעת שידורים אסורים - הכללים בנושא מניעת שידורים אסורים יעסקו בין היתר, בשידורי תועבה, הסתה לגזענות, קריאה לאלימות, תעמולה מפלגתית וכדומה. כללים אלו ייקבעו תוך שימת לב לשידורים האסורים הקבועים כיום בחוק הרשות השנייה וחוק התקשורת.

2. אתיקה בחדשות ואקטואליה - כללים אלו יעסקו בנושאים כגון מניעת ניגוד עניינים, גילוי נאות של שדרנים ועיתונאים, מניעת הטעיה בדיווח, בקשת תגובה, הוראות בנוגע לפרסום שמות חשודים ונפגעי עבירה, הוראות לעניין התנצלויות ותיקון טעות, בקשת הסכמה לפני שידור בשבת וכדומה. כללים אלו ייקבעו תוך בחינת עומק של ההוראות הקיימות בדין הכללי על מנת להימנע מכפילויות מיותרות.

3. אתיקה בשידורי פרסומות - הרגולטור יבחן האם יש צורך בקביעת כללי אתיקה ייחודיים לתחום הפרסומות. מומלץ כי לא יידרש אישור מוקדם של הרגולטור לפני הפרסום וככלל הפיקוח והאכיפה ייעשו למפרע.

4. כללים בתחום התוכן השיווקי - כפי שנקבע בתיקון 44 לחוק הרשות השנייה, מלבד בשידורי חדשות, תוכניות בענייני היום, תוכניות תעודה ותוכניות ילדים, יותר שילוב תוכן פרסומי ושיווקי בתנאים ובאופן שתקבע מועצת השידורים בכללים. בכללים יפורטו הוראות בנוגע לחובת יידוע הציבור, באופן גלוי, על שילוב תוכן שיווקי בתוכנית, זהות מממן ומפרסם התוכן השיווקי והגבלות לעניין מוצרים מזיקים.

על מנת למנוע מדרון חלקלק שיוביל להתרחבות עודפת של כללי הרגולציה, בשלב גיבוש החקיקה יפעלו הגורמים הרלוונטיים לגיבוש רשימת נושאים מגודרת או מנגנון למיקוד וגידור סמכויות הרגולטור בתחום האתיקה לנושאים נדרשים בלבד.

שידורי חדשות ואקטואליה

כפי שתואר בפרק המתאר את שוק השידורים בתחילת דוח זה, לשוק התקשורת תפקידים שונים. מצד אחד יש לו תפקיד הנוגע לאספקת תוכן מסחרי, ומהצד האחר, יש לו תפקיד ציבורי הנוגע למתן דיווח אמין, מגוון ומקצועי בתחומי החדשות והאקטואליה.

על כן, על גוף אשר מחזיק בבעלותו חברת חדשות חלות הוראות והגבלות מסוימות שמטרתן להרחיק השפעה לא עניינית מן הדיווח החדשותי ולהבטיח כי הוא יהיה מהימן. הוראות אלו כוללות הגבלות בענייני בעלויות צולבות (אשר שונות מההוראות החלות על ערוץ מסחרי או פלטפורמה), ריכוזיות, אתיקה בשידור וכן הוראות לעניין משך זמן השידור, כמות הכסף שבעל חברת החדשות צריך להשקיע בה ועוד.

בהתאם למפורט בפרק הדין במודל הכלכלי, חלק משמעותי ממבנה המודל הוא האיסור על הפלטפורמות להחזיק בחברת חדשות. מטרת ההגבלות היא בין היתר למנוע ריכוזיות יתר ושליטה של גופים חזקים במשק בממות המשפיעות ומעצבות את דעת הקהל.

בהתאם לכך ועל פי הרעיון המסדר בחוק הריכוזיות, סברו חלק מחברי הוועדה כי לחברות המחזיקות תשתיות בסיסיות בישראל קיימת תלות משמעותית במערכת הפוליטית והרגולטורית, ועל כן מתן אפשרות לבעלי תשתיות בסיסיות הנמצאות תחת פיקוח מטעם המדינה להחזיק בגופי חדשות, מעלה חשש מוגבר מניגוד עניינים בין הרצון להקלות רגולטוריות ובין שימור העצמאות של שידורי חדשות שיהיו בבעלותן. החשש מניגוד עניינים זה ומהשפעה של השחקנים על הרגולטור קיים בכל מקרה של חברות המחזיקות תשתיות בסיסיות הנמצאות תחת פיקוח הדוק מטעם המדינה, אך החשש עשוי להיות כבד יותר בתחום תשתיות התקשורת כאשר הרגולטור על גופי החדשות קשור לרגולטור של תשתיות התקשורת. וזאת בפרט כאשר תחום תשתיות התקשורת מאופיין במבנה שוק של מספר קבוצות תקשורת בעלות כוח שוק משמעותי הפועלות במספר נושאים משיקים וכאשר נדרשת התערבותו המתמשכת של הרגולטור על מנת לייצר בו תחרות.

כמו כן, חלק מחברי הוועדה סברו כי הסרת האיסור החל על הפלטפורמות להחזיק בחברת חדשות, עלולה לגרום לריכוזיות רבה מדי של כוח בידי הפלטפורמות הרב-ערוציות, באופן שעלול אף להביא לדחיקה מהשוק של ערוץ ברודקאסט המשדר חדשות. החשש הוא שתיווצר קונסולידציה בשוק התוכן כך שיהפוך לריכוזי מאוד עם מספר מצומצם של שחקנים שבהיעדר כל מגבלה יספקו הן חדשות והן את השירות שמספקות כיום הפלטפורמות. מצב זה עלול להוביל, בין היתר, לצמצום משמעותי במגוון הקולות שנשמעים, בפלורליזם ובמספר שערי הכניסה לעולם התוכן והיצירה. למעשה, זו התוצאה ההפוכה מהתוצאה שמבוקש להשיג – מניעת ריכוזיות והגברת תחרות. תוצאה כזו אף עומדת בסתירה לתכליות העומדות בבסיס המגבלות על בעלויות צולבות. בשל כל האמור לעיל נטען, כי יש לשמר את הסטטוס-קוו בנושא ואין לאפשר לבעלי תשתיות תקשורת להחזיק בחברת חדשות.³¹

מנגד, נטען על ידי חברים אחרים בוועדה כי שוק החדשות כיום מאופיין בריכוזיות רבה וכי הדרך היחידה להכניס תחרות נוספות לתחום החדשות היא באמצעות מתן אפשרות לפלטפורמות הרב-ערוציות הפועלות

³¹ יש לציין כי על פי גישה זו אין מניעה לאפשר לשחקנים אחרים שיפעלו בעולם הטלוויזיה הרב-ערוצית, ושאיים בעלי תשתיות תקשורת, להחזיק ולתפעל ערוצי חדשות משל עצמם, בכפוף לכל ההוראות הרלוונטיות הנוגעות להחזיקת והפקת חדשות.

בתחום השידורים, להחזיק ולהפיק חדשות, זאת בשים לב לכך שהפקת מהדורת חדשות איכותית דורשת משאבים ומומחיות רבה בתחום השידורים. בנוסף, נטען כי הסרת המגבלות החלות על הפלטפורמות בנוגע להחזקת גוף חדשות קשורה בקשר הדוק להסרת המגבלות בתחום המודל הכלכלי בהתאם להמלצות הוועדה. שידורי החדשות מהווים רכיב משמעותי בתוכן הערוצים המסחריים ואי מתן אפשרות לפלטפורמות להחזיק בגוף חדשות עלול לשמר את כוחם הרב של הערוצים המסחריים. יצוין כי גם הדוגלים בשיטה זו, מדגישים את החשיבות בקביעת כללי הפרדה מבניים קשיחים (ככל שניתן) בין חברות החדשות לבין הפלטפורמות הרב-ערוציות על מנת למנוע זליגה של אינטרסים בין הגוף המחזיק לבין חברת החדשות והתוכן החדשותי המוצג לציבור.

לפיכך ממליצה הוועדה כי לקראת גיבוש החקיקה בנושא, יתקבלו התייחסויות נוספות מהציבור ומגורמים בשוק במסגרת קבלת ההתייחסויות לפרק המודל הכלכלי כפי שיפורט בהמשך.

בשל קוצר הזמן ונסיבות פעולת הוועדה שתוארו בהקדמה לא דנה הוועדה ברלוונטיות ובאפקטיביות הכללים הקיימים באסדרת שידורי החדשות וגם לא בחנה האם ישנם תחומים שבהם הכללים אינם עונים על המטרה שלשמה הם נקבעו. נוסף על כך, יצוין כי חברות החדשות עצמן לא שלחו התייחסות לקול הקורא של הוועדה וההתייחסויות החשובות לנושא זה הגיעו מארגוני חברה אזרחית שהתריעו, בין היתר, על ההשפעה של בעלי ההון על הגופים המשדרים. עם זאת, במהלך עבודתה של הוועדה עלו שאלות הנוגעות לפעילותן של חברות החדשות והוועדה סבורה כי יש מקום לדון בשאלות אלו בעתיד:

1. האם האיסורים וההגבלות הקיימים כיום הנוגעים להחזקות, בעלויות צולבות ומניעת ריכוזיות בשידורי החדשות והאקטואליה מונעות בפועל מקבוצות חזקות במשק הישראלי לשלוט בגופי החדשות בשוק השידורים הישראלי?

2. האם ההגדרות הקיימות היום ביחס למעמד הדירקטורים בחברות החדשות (מספרם, אופן מינויים וכולי) מספקות את העצמאות הנדרשת בכדי לוודא העדר השפעה של גורמים מסחריים או פוליטיים על שידורי החדשות בישראל?

קידום הפקות מקור מסוג סוגה עילית

חשיבות היצירה המקומית

תעשיית היצירה המקומית היא שוק ייחודי שהיקפו, איכות תוצריו ויכולתו להתקיים לאורך זמן מהווים אינטרס ציבורי. דווקא במציאות שבה מתרבים השחקנים הבינלאומיים המשקיעים מיליארדים רבים בתוכן זר ומציפים את הצופה הישראלי בהיצע אדיר של תוכן מכל העולם, ישנה חשיבות מיוחדת להביא לצופה הישראלי תוכן הנוצר בישראל ומביא סיפורים מקומיים.

מעמדה הייחודי של היצירה המקומית נובע בין השאר בשל התרומה התרבותית הנובעת ממנה ובייחוד מן ההפקות מסוג סוגה עילית, הווה אומר דרמות ויצירות דוקומנטריות. יצירות אלה, שתוכן מתרחש לרוב בהקשר ישראלי ומשקף את אופייה של ישראל, הן כלי מנשא ל"סיפור הישראלי", על כל גווניו ומורכבותו. היצירה המקומית מעוררת ומפתחת את השיח הציבורי, מהווה חלק אינטגרלי מהתרבות הישראלית, וקונה לעצמה מקום של כבוד, הן בארץ הן בעולם. לשם המשך יצירת תוכן מקומי איכותי והפקות סוגה עילית בפרט, נחוצה תעשייה תומכת ורחבה המסוגלת לייצר תוכן זה. התעשייה כוללת את כלל מרכיבי שרשרת הייצור של תוכן מקומי, חברות הפקה, תסריטאים, במאים, צלמים, עובדי במה ורבים נוספים. חשיבותה של שמירה על תעשייה מקומית משגשגת איננה נובעת ממקום של יצירת משרות עבור העוסקים בתחום, אלא מתוך ההבנה שעל מנת להבטיח תוכן מקומי איכותי מגוון ועשיר, נחוצה תעשייה המאפשרת לשפע של יוצרים ליזום, להתחרות, לחדש ולייצר תוכן משמעותי ובעל ערך.

חשיבות היצירה הישראלית המקורית באה לידי ביטוי, בין היתר, גם בתיאור תפקידו של תאגיד השידור הישראלי בחוק: "במילוי תפקידיו... יפעל תאגיד השידור הישראלי... לקידום התרבות, היצירה האיכותית הישראלית המקורית והמוסיקה הישראלית".³² לשם מימוש מטרות אלו ואחרות של התאגיד, הממשלה מקציבה כל שנה כ-220 מיליון שקלים לשם יצירת תוכן על ידי תאגיד השידור הישראלי, מתוכם על התאגיד להוציא 90 מיליון שקלים לפחות על הפקות סוגה עילית (כ-40% מתקציב התוכן של התאגיד), חובה המבטאת את החשיבות שראה המחוקק בקידום הפקות סוגה עילית.

עם זאת, לצד המימון הממשלתי המיועד לשמירת היצירה המקומית ולקידומה, הוועדה סבורה כי הממשלה והתאגיד כגוף המבצע אינם צריכים לשאת בכל "נטל" קידום היצירה המקומית לבדה וכי גם השחקנים המסחריים צריכים לקחת חלק בשמירה על אינטרס ציבורי זה. יתרה מזו: הוועדה סבורה שבשל החשיבות בתוכן מקומי מגוון בעברית ראוי שהיצע תוכן זה לא יהיה תלוי בגוף השידור הציבורי לבדו.

בהמשך לאמור, לעומת הפקות מקומיות שאינן מסוג סוגה עילית, קיים חשש לגבי הפקות מסוג סוגה עילית כי כוחות השוק המסחרי לבדם לא בהכרח יביאו ליצירת הפקות מסוג סוגה עילית. זאת, בשל היעדר ביקוש מספק לצפייה בתוכניות אלו (ובייחוד בסרטי תעודה ובסדרות תעודה) ביחס לתוכניות בידור וריאליטי, ובפרט לאור העלות הגבוהה הדרושה להפקתן. נוכח חשש זה, הוועדה סבורה כי קיימת הצדקה להטלת חובות השקעה על הגופים המסחריים להפקת הפקות מקומיות מסוג סוגה עילית בלבד.

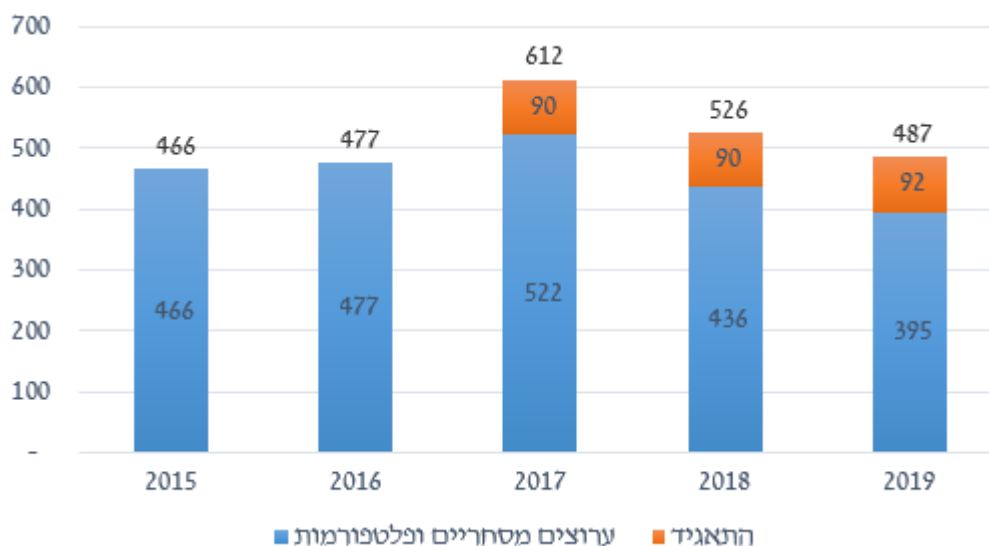
³² חוק השידור הציבורי הישראלי, תשע"ד-2014, ס' 1.7.

היקף ההשקעה הכספית בסוגה עילית

הוועדה בחנה במסגרת דיוניה את השינויים שחלו בהיקף ההשקעות בהפקות מקומיות מסוג סוגה עילית לאורך השנים האחרונות. פירוט הנתונים מובא בתרשים 1 להלן:

תרשים 1: סך השקעה בסוגה עילית מקומית (מיליוני שקלים)

2019-2015



מקור: נתוני חברות התקשורת, תאגיד השידור הישראלי ועיבודי אגף כלכלה

השינויים בהיקף ההשקעה בהפקות סוגה עילית נובעים בין השאר מהקמתו של התאגיד בשנת 2017, מפיצול ערוץ 2 לשני ערוצים נפרדים וממיזוג הערוצים רשת 10 בסוף 2018. נוסף על כך פחת היקף ההשקעה של הפלטפורמות והערוצים המסחריים עם הירידה בהיקף הכנסותיהם. בהתאם להמלצות ועדת השידורים משנת 2016, הוועדה מכירה בחשיבות השמירה על היקף ההשקעות בהפקות מקור מסוג סוגה עילית, עם בחינת ההשלכות הכלכליות של חובות ההשקעה על הגופים המסחריים. הוועדה משנת 2016 ציינה כי לפני ביצוע שינויים משמעותיים בחובות ההשקעה בהפקות מקור יש לבחון את התבססותו של תאגיד השידור הישראלי בשוק השידורים ואת התגברות התחרות. חברי הוועדה סבורים כי כיום, לאחר התבססות תאגיד השידור הציבורי אשר על פי חוק משקיע בכל שנה כ-200 מיליון שקלים בהפקות מקומיות כאשר 90 מיליון שקלים מתוכם מושקעים בהפקות מסוג סוגה עילית, יש בהחלט מקום לבחון מחדש את החובות החלות על הגופים המסחריים בנושאים אלו.

פירוט הרגולציה הקיימת כיום

בשל ההפרדה בין הרגולטור המפקח על הפלטפורמות לרגולטור המפקח על הערוצים המסחריים, התפתח לאורך השנים שוני ופעור בין אופי ההתערבות הרגולטורית ועומקה בתחומים שונים, ובין היתר בתחום הרגולציה להבטחת הפקות מקומיות. לעיתים הפער נובע מהשוני המובנה בין הערוצים המסחריים והפלטפורמות, ולעיתים הוא נובע מהשוני התפיסתי של הרגולטור בעומק ההתערבות הרצויה בשוק. בסעיף

זה נפרט את עיקרי הרגולציה הקיימת על השחקנים השונים בתחום הפקות המקור (בשלושה רבדים) ואת ההשלכות שלהן:

1. **חובות השקעה (הנמדדות בכסף):** הן הרשות השנייה לטלוויזיה ולרדיו הן המועצה לשידורי כבלים

ולשידורי לוויין מפקחות על קיומה של יצירה מקומית ישראלית באמצעות הטלת חובה לאחוז השקעה בהפקות מקומיות מתוך סך ההכנסות.

הרשות השנייה מתמקדת בחובת השקעה בתוכניות סוגה עילית בלבד (בגובה 15% מסך ההכנסות), זאת מתוך ההבנה כי אין סיבה לחייב ולפקח על הוצאות הערוצים המסחריים בתחומים כדאיים כלכלית שאותם הם יפיקו בכל מקרה. עם זאת, על פי הגדרת תוכניות סוגה עילית בחוק הרשות השנייה, גם "תוכניות מיוחדות"³³ ניתן להגדיר כתוכניות סוגה עילית. תחת ההגדרה של תוכניות מיוחדות ניתן לכלול, בין השאר, גם תוכניות סאטירה שאינן נחשבות לסוגה עילית על פי ההגדרות המקובלות ונחשבות בעלות כדאיות כלכלית להפקה. הגדרה מורחבת זו של סוגה עילית, הטומנת בחובה היתר להשקעה גם בתוכניות שאינן בעלות מאפיינים של הפקות סוגה עילית, אינה ממלאת את התכלית ועל כן יוצע לשנותה.

המועצה מטילה על הפלטפורמות חובת השקעה בהפקות מקומיות בגובה 8% מההכנסות³⁴ ומתוך סכום זה, 50% צריכים להיות מושקעים בהפקות סוגה עילית (למעשה, מינימום של 4% מתוך ההכנסות). נוסף על חובת ההשקעה הכללית, בכללי המועצה קיימות חובות רבות הנוגעות לפיזור סכום ההשקעה על פני סוגות ותתי-סוגות שונות. כך קיימת חובה לשיעור השקעה מינימלי בהפקות לילדים, לנוער ולגיל הרך אשר מתוכה יש חובה לשיעור השקעה מינימלי להפקות סוגה עילית לגילאים אלו, קיימות תתי-חובות להשקעה בתחום סרטי התעודה לעומת סדרות תעודה, שיעורי השקעה בערוצים עצמאיים, חובות לגבי השקעה בהפקות קנויות במקרים מסוימים ועוד.

ריבוי תתי-הגדרות אלה והכפפתן לחובות השקעה מהווה התערבות עמוקה בתוכן שמיוצר על ידי הפלטפורמות, אשר מצמצמת את חופש הפעולה והיצירה של השחקניות, מונעת מהן לבדל את עצמן בהתאם להעדפות הצרכנים, ומובילה לכדי נטל ועומס רגולטורי משמעותי ופגיעה באיכות התוכן המוצע לצופים.

2. **חובות שידור (הנמדדות בזמן):** נוסף על החובות הכספיות, קיימות חובות הבאות לידי ביטוי

בבחירת זמן המסך של שידורי ההפקות בפועל.

ברשות השנייה קיימות מכסות מינימליות של שעות שידור, עבור הפקות מקומיות והפקות מקומיות קנויות, מתוך סך שעות השידור. בעבר היה בסמכות הרשות השנייה גם לקבוע כללים

³³ "תכנית מיוחדת" - תכנית במתכונת מקורית ובעלת ערך מיוחד, אשר הוכח להנחת דעתה של הרשות כי היא באיכות יוצאת דופן של כתיבה תסריטית, משחק ובימוי, מסוגים אלה:

(א) תכנית מערכונים המופקת ברמת הפקה גבוהה באורך של רבע שעה לפחות;

(ב) תכנית במתכונת מקורית וחדשנית, באורך של רבע שעה לפחות;

(ג) דרמה בודדת, דרמה תיעודית וסדרה דרמטית - כל אלה באורך של חצי שעה לפחות.

³⁴ על פי סעיף 1ה6 לחוק התקשורת בידי המועצה להטיל חובה בטווח אפשרי של 8-12% מההכנסות.

בנוגע לשעות השיבוץ של סוגה עילית (מתוקף סעיף 6 לתוספת השנייה), אך סעיף זה בוטל במסגרת מיקוד הרגולציה שנעשה בתיקון 44 לחוק הרשות השנייה משנת 2018.

במועצה קיימות חובות לשידור ראשוני של הפקות מקומיות בערוצים הפתוחים להיקף משמעותי ממנויי הפלטפורמות (בהיקפים שונים של הנגשה), זאת על מנת למנוע זליגה של כל, או רוב, תוכני הפקות המקור לערוצי הפרימיום או ל-VOD בתשלום. כמו כן, קיימות הוראות בנוגע לפריסת שידורי ההפקות בין הערוצים השונים, ובדומה לחובה ברשות השנייה, קיימת חובה לעמידה במכסה מינימלית של שעות שידור של הפקות מקומיות והפקות מקומיות קנויות, מתוך סך שעות השידור.

כפי שנציג בהמשך, כללים אלו, המתייחסים לזמן ומקום השידור, אינם מתאימים לשינויים באופן צריכת התוכן בהווה ובעתיד המתבססים לא פעם על צפייה נדחית ועל ספריות VOD.

3. חובת "נאותות הפקה" (הנמדדת בכסף על פני זמן): כחלק מן הניסיון הרגולטורי להבטיח את איכותן של הפקות הדרמה והתעודה, הגו הרגולטורים מנגנון פיקוח של נאותות הפקה שבמסגרתו על הגופים המפוקחים לעמוד במינימום סך השקעה לשעת הפקה. באופן היסטורי, המנגנון נועד לצמצום הפקת טלנובלות (העומדות בהגדרה של סדרת דרמה אך נחשבות פחותות באיכותן) ולעודד הפקת סדרות דרמה מסוגה עילית. כפי שנציג בהמשך, הוועדה סבורה כי מנגנון זה אינו יעיל עוד וגורם לעיוותים מיותרים בשוק ובכלל כך, התמורות שחלו בטכנולוגיות השונות הכרוכות בהליך ההפקה (לדוגמה, הקלטת אודיו שיכולה היום להתבצע באופן מקצועי גם ללא צורך באולפן מקצועי), השינויים שחלו בעלויות ההפקה והגידול המשמעותי במגוון האפשרויות והדרכים להפקת יצירה טלוויזיונית איכותית.

המאפיינים שכוונו ב-30 השנים האחרונות את ההיגיון מאחורי ההוראות הרגולטוריות המפורטות לעיל אינם משקפים את שוק השידורים הנוכחי ואת התמורות שעוד צפויות לחול בו. חלק מהוראות אלו היו רלוונטיות בעבר, בשוק שבו אפשרויות הבחירה של צרכן התוכן היו מצומצמות ביותר והתוכן נשלט אך ורק בידי בעלי הרישיונות לשידורים (הן הערוצים הן הפלטפורמות). התבססות האינטרנט כמוצר בסיסי בכל בית ולכל אדם הובילה, בין היתר, לשינויים משמעותיים בנגישות לתוכן, להתפתחות התחרות ולגידול בהיצע התכנים הזמין בתשלום ובחינם, כך שאפשרויות הבחירה של הצרכן אינן מצומצמות כבעבר. תמורות אלו, שקשה היה לצפות אותן בסוף המאה שעברה, הביאו למצב שבו חלק מהרגולציה הפרטנית על אודות יצירה מקומית אינו מוצדק (בין היתר בשל התפתחות התחרות) ומביא לידי נטל ועומס רגולטורי עודף ומיותר שבתרחיש הגרוע ביותר עלול אף לעוות את השוק ולפגוע באיכות התוכן המוצע לצופים. בשל כך הוועדה רואה לנכון להמליץ על מתווה רגולציה חדש לשם שמירת היצירה הישראלית וקידומה.

המלצות הוועדה

כמפורט לעיל, הוועדה סבורה כי על הרגולטור לבצע אסדרה על הפקות מקור רק בתחום בו יש אינטרס ציבורי מובהק להתערבות הרגולטור, דהיינו תוכניות סוגה עילית בלבד. את המלצות בנושא יצירה מקומית נבקש לראות בהקשר הכולל של המלצות הוועדה. אנו סבורים כי הקושי להביא לרפורמה בשוק

השידורים נובע בין היתר מן העובדה כי נושאי האסדרה שעל הפרק כרוכים זה בזה באופן עמוק. על כן ראתה הוועדה לנכון לקחת זאת בחשבון בגיבוש המלצותיה. לרגולציה שתוצע כעת יש להתייחס כחלק מ'עסקת חבילה', הכורכת יחדיו כמה סוגיות קשות להכרעה. אנו מקווים כי אגד זה יביא לידי הצעה מאוזנת ובת ביצוע. כמו כן ביקשה הוועדה שהמלצותיה ישמרו על היקף ההשקעה הנוכחי ביצירה המקומית מסוג סוגה עילית ולא יגרמו להפחתה בו ולפגיעה בתעשיית התוכן והיצירה הישראלית המאפשרת גיוון, חידוש ויצירת תוכן משמעותי ובעל ערך.

להלן המלצות הוועדה בתחום קידום הפקות המקור מסוגה עילית:

1. הגדרת סוגה עילית

כיום קיים שוני רב בהגדרת הפקות מקומיות מסוגה עילית בין הרשות השנייה למועצה לכבלים ולוויין. ההגדרות השונות יוצרות מצב שבו תוכנית שמוכרת כסוגה עילית בגוף אחד עלולה להיות לא מוכרת כסוגה עילית בגוף אחר, ללא שום הצדקה לפער. עם ההקמה של רגולטור אחוד ומתוך רצון לייצר בהירות מול שוק יצרני התוכן, הוועדה סבורה כי על ההגדרה של הפקות מקומיות מסוגה עילית להיות זהה ואחידה עבור הערוצים המסחריים וספקי התכנים. הוועדה סקרה את שתי ההגדרות הקיימות כיום בחוק התקשורת, בחוק הרשות השנייה ובכללים, ובהתאם למטרות הוועדה ואסטרטגיית הרגולציה, מציעה להגדיר סוגה עילית בצורה שמתמקדת בעיקר ולא בטפל, יחד עם השארת מרווח גמישות לגופים המפיקים, כדי למנוע פגיעה בחופש היצירה ובתוכן. כמו כן כמפורט בסעיף 3 להמלצות, הוועדה ממליצה על צמצום תתי ההגדרות ותתי חובות ההשקעה בהן (לדוגמה, תת החובה הקיימת כיום בנוגע להשקעה בסרטי תעודה בדידים מתוך כלל ההשקעה בתוכניות תעודה). הוועדה ממליצה כי תיקבע בחוק הגדרה אחודה לסוגה עילית בהתאם לעקרונות הבאים:

1.1. מתן גמישות מרבית למשדרים - ההגדרות הקיימות כיום מתייחסות בין השאר לאורך הנדרש של

התוכנית ולאופן חלוקת התוכן ושידורו - כאל פרק יחיד, כחלק מסדרה או כסרט. הוועדה סבורה כי ההגדרות שמתייחסות להיבטים אלו מגבילות את חופש היצירה והתכנון של יוצרי התוכן (בין השאר בעקבות הצורך של הגוף המשדר לעמוד בכללי הרגולטור) ומונעים מהם לייצר את התוכן האיכותי ביותר שביכולתם לספק. בכל העולם מתקיימים פורמטים מגוונים של תוכן מהיר, זמין וקצר, המוכיחים כי אורך התוכנית ומספר הפרקים הכלול בה אינם בהכרח מעידים על איכותה, כך שהגדרות אלו עלולות למנוע התפתחויות מקוריות בשוק היצירה כשם שקרו בעולם הטכנולוגיה, כגון מעבר לסדרות רבות בעלות פרקים באורכים קצרים. על כן הוועדה ממליצה לקבוע הגדרה שאינה מתייחסת למספר הפרקים בתוכנית או לאורכם אלא מגדירה באופן ברור את מהות התוכן שיאפיין סוגה עילית.

1.2. ביטול הכללת תוכניות מיוחדות בהגדרה - על פי תפיסת הוועדה, "התוכניות המיוחדות" כפי שהן

מוגדרות היום בתוספת הראשונה לחוק הרשות השנייה, אינן בעלות מאפיינים של תוכן סוגה עילית. על כן הוועדה סבורה כי אין סיבה לפקח על הפקתן ולהכליל אותן בסך ההשקעה המיועד לסוגה עילית ועל ההגדרה האחודה לסוגה עילית לתת לכך ביטוי.

2. היקף ההשקעה

בהתאם לאמור לעיל, הוועדה רואה לנכון להחיל חובת השקעה אך ורק בתחום הסוגה העילית תוך חלוקת החובה בין כלל השחקנים בשוק השידורים ושמירה על היקף ההשקעה בתוכניות סוגה עילית בישראל. הוועדה גם סבורה כי על הרגולציה המוצעת לפעול מתוך עקרון האדישות הטכנולוגית, כאשר גובה חובת ההשקעה לספקי התכנים ייקבע על פי מדרג הכנסות ולא על פי תשתית ההעברה. בכך שואפת הוועדה לאזן את מגרש המשחקים בשוק השידורים ולאפשר תחרות הוגנת ומיטבית. עם זאת, הוועדה סבורה כי במבנה השוק הנוכחי יש מקום להבדל בגובה חובת ההשקעה בין הערוצים המסחריים לבין ספקי התכנים, בשל השוני במבנה ההוצאות על תוכן הנובע מסוג השחקן.

בבואה לקבוע את מתווה ההשקעות בסוגה עילית עבור הגופים השונים, בחנה הוועדה את השפעת השינויים השונים על ההיקף הכולל של ההשקעות בתחומי הפקות המקור בכלל ובסוגה עילית בפרט. כך לדוגמה, החובה החוקית על הפלטפורמות והערוצים המסחריים להשקעה בהפקות מקור כלליות עמדה בשנת 2019 על כ־410 מיליון שקלים, וחובת ההשקעה בסוגה עילית עמדה על כ־250 מיליון שקלים. על פי הערכות הוועדה, המתווה החדש המוצע להלן שמתמקד אך ורק בהשקעה בהפקות מקור מסוג סוגה עילית, יוביל לכך שסך חובת ההשקעה של הגופים המחויבים בהפקות סוגה עילית לא יפחת מחובת ההשקעה הנוכחית בסוגה עילית, ואילו היקף ההשקעה הכללי בהפקות מקור ייקבע לפי גודלו של השוק ורצונם של גופי השידור.

2.1. מתווה השקעות מוצע עבור ספקי תכנים ישראליים

כיום חלה על הפלטפורמות המסורתיות (הוט ויס בלבד) חובת השקעה בהפקות מקומיות בגובה 8% מההכנסות ומתוכה, חובת השקעה של 50% בהפקות סוגה עילית (בפועל 4% מההכנסות לפחות). עם זאת לפחות בחמש השנים האחרונות, באופן עקבי, השקעת הפלטפורמות בפועל בהפקות סוגה עילית נעה סביב 6% מהכנסותיהן. הוועדה סבורה כי בחירה זו של הפלטפורמות להשקיע מעבר לחובה בהפקות סוגה עילית, נובעת מהחובה הכללית להשקיע בהפקות מקור, ומתוך ההבנה שככל שהן כבר מחויבות להוציא את הכספים, משתלם להן יותר להוציא אותן על תכנים ייחודיים ומבדלים כגון דרמות אשר מושכים יותר צופים מאשר תכניות מגזין. חשוב להבהיר כי מכיוון שהוועדה ממליצה שלא להטיל חובה כללית (שלא רק לסוגה עילית) להוצאה על הפקות מקומיות, לא בטוח כי הגופים ימשיכו להשקיע בהפקות סוגה עילית בגובה השקעה דומה ולכן על מנת לשמור על היקף ההשקעה בסוגה עילית מהסיבות המפורטות לעיל, ממליצה הוועדה להחיל על ספקי תכנים את המתווה הבא:

ספק תכנים	גובה הכנסות	חובת השקעה בהפקות מקור סוגה עילית
היקף פעילות בינוני	300 מיליון שקלים עד 600 מיליון שקלים	4% מההכנסות. החל מהשנה הרביעית להגדרה כספק תכנים בעל היקף פעילות בינוני - 6.5% מההכנסות.
היקף פעילות רחב	600 מיליון שקלים ומעלה	6.5% מההכנסות.

הוועדה מציינת כי במידת הצורך ותוך הידברות עם הפלטפורמות, יש לשקול לבצע את השינוי בחובות ההשקעה על הפלטפורמות בצורה הדרגתית. עם זאת, אין לדחות את קיום המתווה במלואו ליותר משלוש שנים לאחר כניסתו לפועל, על מנת לאפשר את יישור מגרש המשחקים בצורה שוויונית.

2.2. מתווה השקעות מוצע עבור הערוצים המסחריים

כיום החובה על הערוצים המסחריים להשקעה בהפקות סוגה עילית עומדת על 15% מסך ההכנסות כאשר 20% מתוך סכום זה צריך להיות מושקע בדרמה, 20% בדוקו, ושאר ה-60% יכול להיות מושקע בדוקו, דרמה או תוכניות מיוחדות לבחירתם של הערוצים. בהתאם להמלצת הוועדה להוריד את האפשרות להכרה בתוכניות מיוחדות במסגרת ההשקעה בסוגה עילית, בדקה הוועדה כמה מתוך השקעת הערוצים בסוגה עילית בשנים האחרונות הוגדר כ"תוכנית מיוחדת". מתוך הדוחות השנתיים שפרסמה הרשות השנייה לשנים 2017–2019 עולה כי הביצוע בפועל בתוכניות מיוחדות משתנה דרסטית בין הערוצים השונים ובין השנים השונות ונע בין 0% מתוך ההוצאות עד 37%. עם זאת, ממוצע ההוצאות על תוכניות מיוחדות עומד על כ-20% מתוך סך ההשקעה בהפקות סוגה עילית. בהתאם לכך ועל מנת שלא להפחית מהיקף ההשקעה המוקדש להפקות סוגה עילית, ממליצה הוועדה להפחית את חובת ההשקעה של הערוצים המסחריים בהפקה מסוג סוגה עילית (ללא תוכניות מיוחדות) ל-13% מסך ההכנסות.

3. חלוקה לתתיקטגוריות

בהתאם למפורט לעיל, כיום קיימות הן בכללי המועצה הן בכללי הרשות תתיחובות והגבלות נוספות על אחוז ההשקעה הבסיסי שעל גופי השידור להשקיע בהפקות מקור, כגון חובות השקעה ותקרות השקעה בתתיסוגות ועל פי סוגי ערוצים. כך לדוגמה, קיימות חובות השקעה בסרטי תעודה בדידים מתוך כלל ההשקעה בתוכניות תעודה, תקרת השקעה בסדרות תעודה שאורך כל פרק בהן הוא 35 דקות רצופות, חובת השקעה בהפקות לנוער מתוך ככל ההשקעה בתוכניות לילדים, לנוער ולגיל הרך ועוד רבות. כאמור לעיל, הוועדה סבורה כי ריבוי תתי-הגדרות אלה והכפפתן לחובות ותקרות השקעה מהווה התערבות עמוקה בתוכן שמיוצר על ידי הפלטפורמות, אשר מצמצמת את חופש הפעולה והיצירה של השחקניות, מונעת מהן לבדל את עצמן בהתאם להעדפות הצרכנים, ומובילה לכדי נטל ועומס רגולטורי משמעותי ופגיעה באיכות התוכן המוצע לצופים. יובהר כי בהתאם לקו המוביל, אין בביטול תתי-החובות להביא לפגיעה בהיקף ההשקעה בהפקות סוגה עילית. על כן, מתוך כלל החובות הקבועות כיום בחוקים ובכללים, **הוועדה ממליצה להשאיר את תתי-החובות הבאות בלבד:**

3.1. חובה להפקת תעודה

כיום, מתוך חובת ההשקעה בסוגה עילית, חלה על הגופים חובה מצומצמת להשקעה בהפקות תעודה (דוקו). חובה זו נקבעה מתוך המחשבה שעל אף קביעת החובה להשקעה בהפקות סוגה עילית, ללא חובה ספציפית להפקת תעודה, אין זה בטוח שהשחקנים יבחרו להשקיע גם בהפקות תעודה, עקב העלות הגבוהה ואחוזי הצפייה הנמוכים יותר יחסית לסוגת הדרמה. עם זאת סברה הוועדה כי יצירה ושידור של הפקות תעודה הם אינטרס ציבורי שחשוב לשמור עליו ועל כן היא ממליצה לקבוע חובה מצומצמת להשקעה בהפקות תעודה מתוך כלל החובה להשקעה בהפקות סוגה עילית. הוועדה ממליצה שהערוצים המסחריים וספקי

תכנים בעלי היקף פעילות רחב ומעלה יחויבו להשקיע בהפקות תעודה 15% מתוך חובת ההשקעה בסוגה עילית, דהיינו כ-1% מתוך הכנסות ספקי התכנים וכ-2% מתוך הכנסות הערוצים המסחריים.

3.2. ילדים, נוער והגיל הרך

כיום חלה על הפלטפורמות המסורתיות חובה להשקיע 27.5% מסך ההשקעה בהפקות מקומיות בהפקות לילדים, נוער והגיל הרך, דהיינו 2.2% מהכנסות. בפני הוועדה הובאו התייחסויות מכמה גופים שהביעו את דאגתם שללא חובה ייעודית להפקות בתחום הילדים, הנוער והגיל הרך, לא יופקו בו הפקות חדשות. הוועדה סבורה כי קיימת חשיבות רבה בהפקת תוכן מקומי ואיכותי לילדים, לנוער ולגיל הרך, אולם לא השתכנעה כי במצב התחרות בשוק כיום אין תמריץ לפלטפורמות להשקיע ברמה מספקת בתוכני הילדים, הנוער והגיל הרך. הוועדה מניחה כי רצון הפלטפורמות לבדל עצמן ולמשוך מנויים חדשים וישנים בשוק תחרותי מהווה, בין היתר, תמריץ משמעותי להפקת תכנים איכותיים לילדים, לנוער ולגיל הרך ולכן אין צורך בקביעת חובה רגולטורית בנושא זה.

עם זאת, הוועדה אינה רוצה למנוע מרשות השידורים לפעול בתחום, ככל שיתברר כי הנחת הוועדה אינה נכונה וכי זמינות התכנים האיכותיים על המסך הצטמצמה בצורה משמעותית ללא חובה רגולטורית להשקעה. לפיכך הוועדה ממליצה על מנגנון גמיש שיאפשר לשוק לפעול ללא חובת השקעה בתחום הילדים, הנוער והגיל הרך, תוך מתן אפשרות לרגולטור לבחון האם הזמינות של תכנים חדשים ואיכותיים עבור הילדים, הנוער והגיל הרך על המסך מספקת וככל שאינה מספקת, לקבוע הוראות בנושא והכול בהתאם למנגנון המפורט להלן:

- א. תבוטל חובת ההשקעה בהפקות לילדים, נוער והגיל הרך.
- ב. בחמש השנים הראשונות לאחר ביטול החובה, יבחן הרגולטור את מידת זמינות התכנים האיכותיים לגילאים השונים.
- ג. בידי הרגולטור תיוותר הסמכות לקבוע הוראות בנוגע לחובה להשקעה בהפקות לגילים אלו, כולם או חלקם, במקרה בו לאחר בחינה כאמור לעיל יימצא כי זמינות התכנים המוצעים לגילים אלו נפגעה באופן משמעותי. יובהר, כי ככל שיימצא לנכון לקבוע חובת השקעה כאמור, החובה תהיה **במסגרת** אחוז ההשקעה שיחול על ספק התכנים בהתאם לגודלו (ולא בנוסף אליו).

4. חובות השקעה בהפקות קנויות ובערוצים עצמאיים

הן על הפלטפורמות הן על הערוצים המסחריים חלות חובות הנוגעות להשקעה **בהפקות מקומיות קנויות** (דרך בתי הפקה חיצוניים לגוף) כאשר על הערוצים המסחריים חלה חובה להוצאה כספית ועל הפלטפורמות חלה חובת שידור. נוסף על חובת השידור כאמור, על הפלטפורמות חלה גם חובה להשקיע 50% מסך ההשקעה המחויב **בהפקות מקומיות באמצעות ערוצים עצמאיים**. המטרה המקורית של האסדרה בנושא היא להבטיח ריבוי שחקנים הלוקחים חלק בייצור התוכן כדי ליצור שערי כניסה שונים ומגוונים שבהם יש מקבלי החלטות שונים בתחום התוכן.

בעת שלב קבלת ההתייחסויות לקול הקורא והשימועים ובמהלך הדיונים בוועדה הייתה תמימות דעים יחסית רחבה בנוגע לנחיצות החובות (הוצאה או שידור) הנוגעות להפקות באמצעות בתי הפקה חיצוניים. חברי הוועדה סברו כי חובה זו עונה על מטרת האסדרה ועל כן החליטה הוועדה להמליץ על השארת החובה על כנה תוך ביצוע התאמה של החובה החלה על הפלטפורמות כך שתיבחן דרך אחוז ההשקעה ולא דרך שעות השידור.

לעומת זאת, בנושא חובת ההשקעה בערוצים עצמאיים נשמעו דעות כי מודל זה איננו נחוץ עוד בשל הגידול בהיקף השחקנים. נוסף על כך טענו הפלטפורמות כי החובה המחייבת אותן להשקיע בתכנים בערוצים העצמאיים, בהם יכולת ההשפעה שלהם על התוכן מועטה, פוגעת בהם ואינה נדרשת עוד נוכח התחרות וריבוי השחקנים המשמרים את עקרון הפלורליזם והמגוון. עם זאת נשמעו קולות הקוראים להשארת החובה על כנה בטענה כי מתווה הערוצים העצמאיים מעודד יזמות ופיתוח של תכנים לרווחת הציבור ולפיתוח שוק תעשיית התוכן הישראלי. בעניין זה הוועדה שמעה קולות לכאן ולכאן.

חשוב עוד להבהיר כי להמלצות הוועדה לצמצום חובת ההשקעה בהפקות מקומיות קנויות להפקות סוגה עילית בלבד ולביטול חובת ההשקעה בתוכני הילדים, הנוער והגיל הרך, יש השלכות על הערוצים העצמאיים. כיום ערוצים אלו מפיקים גם הפקות מסוג סוגה עילית אך גם ובעיקר תוכניות נוספות שאינן סוגה עילית. לפיכך ההשלכה של חובת ההשקעה בהפקות מקומיות קנויות מסוג סוגה עילית בלבד על היתכנות ביצוע ההשקעה באמצעות הערוצים העצמאיים אינה ברורה.

הוועדה לא הצליחה לבחון את נושא הערוצים העצמאיים לעומק אך רואה חשיבות רבה בבחינת הנושא על כל היבטיו. לפיכך הוועדה ממליצה כי לקראת גיבוש החקיקה תתבצע בחינה מסודרת של סוגיית חובת ההשקעה בערוצים העצמאיים וייבחנו ההתאמות הנדרשות ברגולציה **בטרם** החלת מתווה חובת הפקות המקור המוצע לעיל.

5. חובות שידור

החובות הנוגעות לזמן שידור ההפקות מתחלקות לשניים ולכל חלק מטרה מעט שונה: חובות הפקה הנמדדות בזמן שידור (לדוגמה, 40% הפקות מקומיות מכלל זמן השידור) וחובות המתייחסות לזמן ומקום השידור (לדוגמה, חובה לשדר בשידור ראשוני 75% מהפקות המקור בערוצים הפתוחים לכלל המנויים).

מטרת הסוג הראשון היא לוודא הפקה מספקת של הפקות מקומיות. בהתאם לאמור לעיל, המלצת הוועדה היא לחייב את הגופים בהשקעה כספית ולבטל את החובה בשעות שידור. הוועדה סבורה כי מרגע שעל הגוף הוטלה החובה להשקיע אחוז מסוים, אין צורך בחובה כפולה הבודקת את אותו נושא (הפקת סוגה עילית) משני כיוונים שונים.

מטרת הסוג השני היא להבטיח נגישות של מנויי הפלטפורמות לתכנים חדשים ומניעת זליגת התכנים החדשים לערוצים בתשלום נוסף או ל-VOD. לדעת חברי הוועדה, ההתפתחויות הטכנולוגיות של השנים האחרונות הובילו להגברת התחרות בתחום התוכן ובעקבות כך להגברת הנגישות לתכנים מסוגים שונים, מקומיים ובינלאומיים. ככל שכתוצאה מביטול חובת שעות השידור הראשוניות הפלטפורמות לא יחדשו

וירעננו את התכנים שלהן ברמה מספקת או יעבירו את כל התוכן החדש לערוצי פרימיום ול-VOD בתשלום, הן עלולות לאבד את מקור המשיכה למנויים חדשים ואף לאבד מנויים קיימים לטובת מוצרים אחרים הזמינים בשוק המספקים תוכן חדש ועדכני תמורת מחיר נמוך יותר או לטובת תכנים זמינים באינטרנט. אינדיקציה לכך ניתן לראות גם במוצרים המוזלים מבית הפלטפורמות המסורתיות הקיימים כיום בשוק, סטינג ונקסט המשדרים על גבי האינטרנט, אשר בהם בחרו החברות להשאיר את רוב התוכן בערוצים ללא תשלום נוסף על אף שלא חלות עליהם חובות שידור. לפיכך הוועדה סבורה כי יש לבטל את החובות הנוגעות לזמן ולמיקום שידור ההפקות. כמו כן, וכפי שיפורט בהמשך, השינויים הנובעים מניתוק הקשר בין תשתית הפצה לבין תוכן משנים וימשיכו לשנות באופן משמעותי את הרציונל העומד בבסיס חבילות בסיס ותוכן בתשלום נוסף, ועל כן הוועדה סבורה כי המשך קיומה של רגולציה בתחום עלול להציב חסמים רגולטוריים להתפתחותם של מוצרים ושירותים חדשים.

6. נאותות הפקה

בהתאם לאמור לעיל, הוועדה השתכנעה כי רגולציה זו אינה עונה עוד בצורה אפקטיבית על מטרותיה המקוריות, כפי שהוצגו לוועדה על ידי הרגולטורים השונים. מטרות כללי האסדרה הללו הן כפולות. ראשית, כלל זה נועד להבטיח יצירה של תוכן איכותי, שאחד ממאפייניו הוא עלויות הפקתו. הרגולטורים ביקשו להפריד בין דרמות השייכות לסוגה עילית לבין הפקות הדומות יותר לטלנובלות אשר עלות הפקתן זולה בהרבה. שנית, כלל זה נועד לשמור על רמה נאותה של תנאי ההעסקה של כל הפועלים בתחום פיתוח ההפקות.

בהתאם למטרות אלו, סבורה הוועדה כי המטרה הראשונה ראויה אך כי הדרך להסדירה אינה דרך התערבות במנגנון העלויות של הפקת הפקות מקור אלא דרך הגדרה מדויקת יותר של תוכניות סוגה עילית. באשר למטרה השנייה, הוועדה סבורה כי אין זה תפקידו של הרגולטור להתערב ביחסי העבודה בשוק השידורים.

7. חובות נוספות בתחום התוכן

במסגרת הליך מיפוי הרגולציה התוודעה הוועדה לחובות לשדר תכנים לחגים ולמועדי ישראל, חובות לשדר בשפות שאינן אחת מהשפות הרשמיות בישראל (אמהרית, טיגרינית, ערבית) וחובות לשדר שידורים קהילתיים. לדעת חברי הוועדה, נושאים אלו, ככל שהממשלה מחליטה שראוי כי יקבלו מענה, צריכים להיות מוסדרים במהלכי מדיניות ברורים של הממשלה כגון באמצעות השידור הציבורי ולא באמצעות הטלת חובות רגולטוריות על גופים מסחריים. על כן ממליצה הוועדה על ביטול חובות אלו.

שמירה על שוק שידורים תחרותי ומניעת ריכוזיות ובעלויות צולבות

המודלים הכלכליים בשוק השידורים

א. רקע

בראשית ימיו של שוק השידורים המסחריים בשנות ה-90, ראה לנכון המחוקק להסדיר את מבנה השוק והיחסים בין השחקנים השונים בשוק באמצעות שלושה הסדרים מרכזיים אשר שזורים זה בזה: איסור שידור פרסומות בפלטפורמות הרב־ערוציות, הסדר "חובת העברה" (Must carry), ואיסור בעלות והפקת חדשות בפלטפורמות.

על פי החוק, המודל הכלכלי של הערוצים המסחריים התבסס על כך שהם הופצו בחינם לכל בית בישראל, בין באמצעות אנטנות ייעודיות ובין באמצעות חובת העברה של הפלטפורמות באפיקים מרכזיים ללא עלות וללא תשלום, והותר להם לשדר פרסומות (דבר אשר נאסר על הפלטפורמות). בנוסף, הותר להם להיות בעלים של חברת חדשות אשר סביב פעילותן נארג לוח השידורים של הערוצים המסחריים. בכך הובטחו לערוצים המסחריים הכנסות מוגנות וקהל גדול, והתאפשר להם להפוך למדורת השבט על אף חסרונם היחסי מול הפלטפורמות.

מנגד, על הפלטפורמות הוטל איסור שידור פרסומות, איסור אחזקת ערוץ/חברת חדשות וחובת העברה של הערוצים המסחריים ללא תשלום (כולל הקצאת אפיקים איכותיים לשידורם), והמודל העסקי שלהם נדרש להתבסס על גביית דמי מנוי בלבד (אשר נאסר על הערוצים המסחריים), ללא הכנסה מפרסום (אשר הותר לערוצים המסחריים). כך, גם לפלטפורמות יועד תחום הכנסות החסום בפני הערוצים המסחריים.

כך למעשה נוצרה בשוק השידורים, אשר כל הפועלים בו מתחרים על עינו של הצופה, חלוקה מלאכותית לשני תתי־שוקים נפרדים הפועלים על פי מודל כלכלי שונה ואשר מידת התחרות בין תתי־השוקים נמוכה. כך למשל, פיצול ערוץ 2 ערער את היציבות הפיננסית של הערוצים המסחריים, אך לא הזיז שיער מראשן של הפלטפורמות. מנגד, כניסת השחקניות החדשות לשוק הפלטפורמות הרב־ערוציות פגעה בפלטפורמות המסורתיות אך לא השפיעה על הערוצים המסחריים באופן משמעותי.

למצב זה תרם גם המבנה הרגולטורי אשר לפיו ישנם שני מאסדרים נפרדים בשוק השידורים (הרשות השנייה לטלוויזיה ולרדיו והמועצה לשידורי כבלים ולשידורי לוויין) ומאסדר נוסף האמון על מהלכי החקיקה בתחום (משרד התקשורת) אשר הקשה על היווצרות חשיבה הוליסטית בתחום. נוסף על כך, נקבעו הסדרי בעלויות צולבות אשר אסרו על החזקה של פלטפורמה רב־ערוצית ושל ערוץ מסחרי במקביל, כך שהפרדה בין שני התחומים נמתחה גם אל רמת קבוצת התקשורת.

לפני כחמש שנים נחקקה הוראת שעה אשר פרצה לראשונה פתח בדיכוטומיה בשוק השידורים. לאחר כניסת השחקנים החדשים (המשדרים על גבי האינטרנט) לשוק הטלוויזיה הרב־ערוצית, נחקק תיקון לחוק הפצת שידורים באמצעות תחנות שידור ספרתיות, התשע"ב-2012 ("חוק הפצת שידורים") המסדיר את היחסים בין ספקי תכנים המשדרים על גבי האינטרנט לבין הערוצים המסחריים. על פי החוק, הערוצים המסחריים מחויבים לאפשר לכל ספק תכנים רשום גישה לשידוריו הליניאריים, ללא תמורה. הוראת השעה שנחקקה בסוף דצמבר 2016, מנעה את כניסתו לתוקף של החוק עד לתחילת ינואר 2022, וקבעה שעל פלטפורמות ה־

OTT לשלם לערוצים המסחריים עבור קבלת שידוריהם, וזאת בניגוד להסדר האמור של הערוצים המסחריים מול הפלטפורמות המסורתיות.

ב. השפעת השינויים בשוק על הכנסות השחקנים

לאורך השנים התקבעה הדיכוטומיה המתוארת ונוצר איזון עדין ביחסי הכוחות בין הגופים השונים. עם זאת, באופן עקבי טען כל אחד מהצדדים כי הוא הגורם שנפגע מן ההסדר הקיים. הפלטפורמות טענו כי לחיובן להקצות אפיקים אטרקטיביים לערוצים המסחריים, האיסור על שידור פרסומות והאיסור על החזקת והפקת חדשות, יש משמעות כלכלית כבדות ומגבילות עליהן. מן הצד האחר, הערוצים המסחריים טוענים שההסדר הקיים מפקיע בפועל את קניינם (התוכן שהם מייצרים) לטובת הפלטפורמות הרבערועיות וכי הם אלה אשר נפגעים מקיומה של רגולציה ייחודית זו.

בשנים האחרונות מתרחשים שינויים רגולטוריים, טכנולוגיים ותחרותיים כבדי משקל המשפיעים על שוק השידורים. החלת השוק הסיטונאי וכניסתן של פלטפורמות ה-OTT הישראליות, צמיחתן המהירה של פלטפורמות ה-OTT הבין-לאומיות, שינוי הרגלי הצפייה והמעבר לצפייה נדחית וצפייה לפי דרישה (VOD), גידול בצפיית סטרימינג והתבססותם של ענקי האינטרנט בשוקי הפרסום, הביאו לשינויי עומק בשווקים רבים, ביניהם גם שוק השידורים. בפרט הועלתה בפני הוועדה הטענה של הערוצים המסחריים כי השינויים הללו מהווים סכנה להמשך היתכנות המודל העסקי של הערוצים המסחריים ומאיימים על שרידותם. טענות אלה נבחנו במסגרת עבודת הוועדה.

בפני הוועדה הוצגו נתונים המראים מגמת ירידה עקבית ומתונה בצפייה ליניארית בישראל ובעולם, במיוחד בגילים הצעירים יותר, בשילוב עלייה משמעותית בצפייה נדחית או בצפיית VOD באמצעות חברות סטרימינג מקומיות ובין-לאומיות. כך, בתרשים 1 בנספח א ניתן לראות שבחמש השנים האחרונות התרחשה ירידה ברייטינג של הערוצים המסחריים במהלך שעות צפיית השיא. מגמה זוהי נצפתה גם בצפייה במהדורות החדשות המרכזיות, אף כי אחוזי הצפייה במהדורות גבוהים במעט מממוצע הצפייה בשעות צפיית השיא (תרשים 2 בנספח א). נתונים מארה"ב מראים גם הם על מגמת ירידה בשעות הצפייה השבועיות בטלוויזיה (הכוללת צפייה ליניארית וצפייה נדחית כאחד) בתוך אבחנה בין טווחי גיל שונים, המראים שהירידה מהירה יותר ככל שהצופה צעיר יותר, נוסף על הצפייה המועטת יותר מלכתחילה של הצופים הצעירים. שילוב שתי המגמות מוביל לכך שאחוז הצופים הצעירים מכלל הצופים בטלוויזיה נמוך מחלקם באוכלוסייה (תרשימים 3 ו-4 בנספח א). במקביל חלה עלייה חדה באחוז המנויים לפלטפורמות סטרימינג המציעות תוכן מגוון בצפיית VOD, כך שבפועל, סך הזמן המושקע בצריכת תוכן אודיוויזואלי עלה. לצד כל אלה חשוב לציין שהירידה בצפייה הליניארית מתבצעת באופן איטי ב-10 השנים האחרונות ועל אף קולות שניבאו את קריסת הטלוויזיה הליניארית וערוצי הברודקאסט בעבר, ההנחות הרווחות כיום הן כי צפייה ליניארית עודה מהווה ערך עבור הצופים ועל כן היעלמותה מהמסך אינה צפויה, בעיקר בגלל הערך הגבוה שהצופים רואים בצפייה ליניארית בתוכני חדשות ותוכני ספורט.³⁵

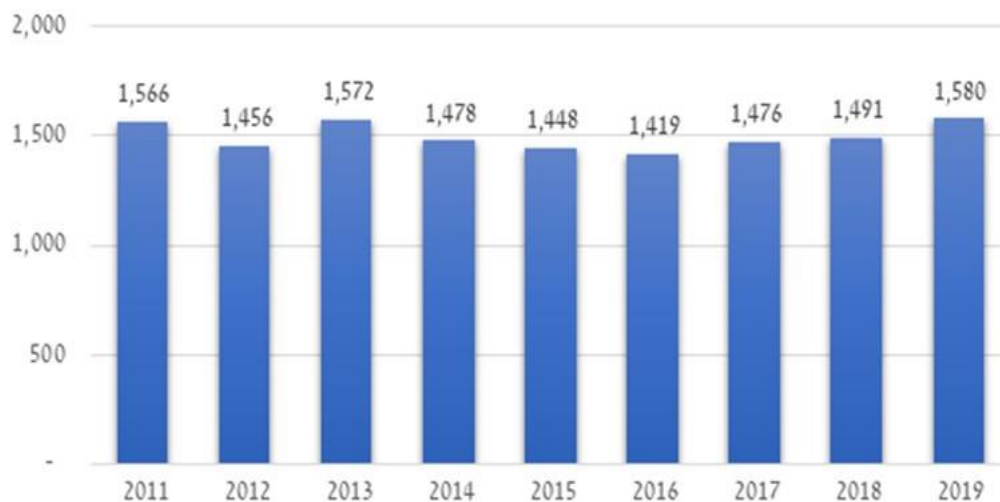
³⁵ מתוך מחקר שנערך לרגולטור השידורים הבריטי-OFCCOM, עמודים 5-6. זמין ב: https://www.ofcom.org.uk/data/assets/pdf_file/0029/68816/km_report.pdf

בהמשך לכך בדקה הוועדה את טענת הערוצים המסחריים שלשינויים בטכנולוגיות ובהרגלי הצפייה יש השפעה משמעותית על מצבם הכלכלי באופן שמוביל אותם לקריסה פיננסית. על פי הנתונים שיש בידי הוועדה, לא נצפתה ירידה בהכנסות שוק הפרסום בטלוויזיה במספרים מוחלטים.³⁶ קיים קושי מסוים בניתוח הנתונים עקב הזעזוע שחוו הערוצים המסחריים כתוצאה מפיצול ערוץ 2 שהוביל לעלייה זמנית במספר הערוצים המסחריים המשודרים על המסך. בניתוח לא ניתן להשוות את היקף הפרסום בין שנים שבהן פעלו שני ערוצים מסחריים ובין שנים שבהן פעלו שלושה ערוצים מסחריים ועל כן אנו מתעלמים בניתוח משנת 2018. כאשר משווים את היקף ההכנסות מפרסום של שני הערוצים המסחריים בשנים 2011–2017 (ערוץ 2 וערוץ 10) למול שנת 2019 (קשת ורשת), אין רואים ירידה בהכנסות הערוצים המסחריים מפרסום. ההפך הוא הנכון: בשנת 2019 רשמו הערוצים המסחריים את ההכנסות הגבוהות ביותר לעומת כל השנים הקודמות. כך, בעוד סך ההכנסות הממוצע מפרסום בטלוויזיה בשנים 2011–2017 עמד על כ-1.49 מיליארד שקלים, בשנת 2019 עלה סך ההכנסות מפרסום בטלוויזיה לכ-1.58 מיליארד שקלים (תרשים 1 להלן). עם זאת, יצוין כי עצם העובדה שההכנסות מפרסום בשנת 2019 דומות לאלו שהתקבלו בשנת 2011 מעידה על שחיקה ריאלית בהכנסות וככל שעלויות הפקת התוכן לא נשארות קבועות גם הן, היא מעמידה בסימן שאלה את היכולת של המודל הכלכלי לשמר אותן בשנים הקרובות.

נוסף על ההכנסות המסורתיות של הערוצים המסחריים מפרסום, בשל ההתפתחויות הטכנולוגיות, נפתחו בפני הערוצים המסחריים אפיקי הכנסות נוספים שלא היו קיימים בעבר, כגון מכירת תכנים לפלטפורמות ה-OTT החדשות; מכירת שטחי פרסום באתרי האינטרנט הממותגים של הערוצים המסחריים שם יש פרסום ותוכן שיווקי באופן נרחב וללא הגבלות; וקהלים חדשים אשר נחשפים לשידורי הערוצים דרך השידור בפלטפורמות ה-OTT ומגדילים את יעילות שטחי הפרסום. עם זאת ערוצי הברודקאסט עדיין תלויים באופן משמעותי בהכנסות מפרסומות.

תרשים 1: הכנסות שוק הפרסום בטלוויזיה (אלפי שקלים)

2019–2011

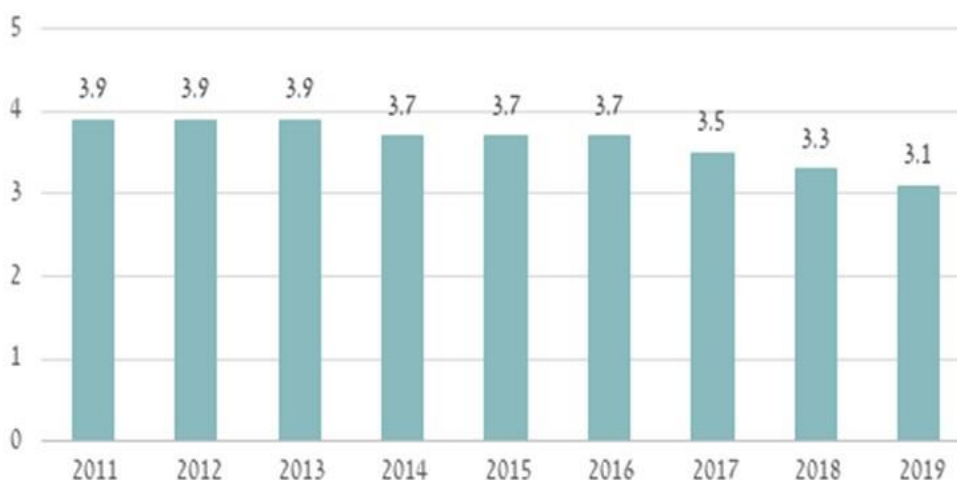


מקור: נתוני יפעת בקרת פרסום לשוק המדיה

³⁶ נציין כי אחוז ההכנסות מפרסום בטלוויזיה מתוך כלל הכנסות שוק הפרסום ירד לעומת חלקו לפני עשור. ואולם, לעובדה זו בפני עצמה אין השפעה על גובה ההכנסות של הגופים, כל עוד ברמה האבסולוטית היקף הפרסום נשאר כשהיה.

לעומת זאת, בהכנסות שוק הטלוויזיה הרב-ערוצית חלה ירידה עקבית בהכנסות, וזאת על אף הגידול בסך המנויים המשלמים עקב התרחבות השוק לאחר כניסת שחקני ה-OTT הישראליים. ירידה זאת נובעת בעיקר מהתגברות התחרות בתחום לעומת התקופה בה פעלו שני שחקנים במעמד דואופוליסטי. כך בשנים 2011–2015 עמדו ההכנסות בשוק (בו פעלו הוט ויס בלבד) על כ-3.7-3.9 מיליארד שקלים, ובשנת 2019 עמדה ההכנסה של כלל השחקנים (כולל שחקני ה-OTT הישראליים החדשים, סלקום ופרטנר) על כ-3.1 מיליארד שקלים (תרשים 2 להלן). יתרה מזו: חלקן של הוט ויס בשוק הצטמצם בשנת 2019 לכ-2.7 מיליארד שקלים. כלומר, הכנסותיהן של הוט ויס הצטמצמו בשנים 2015-2019 בכ-30%. מן הנתונים עולה כי גם רווחיותן הצטמצמה משמעותית בשנים אלה. ואולם אלה הם פירותיה של התחרות ויש לברך על כך שמשק בית בישראל משלם כיום 30% פחות על טלוויזיה רב-ערוצית למול תשלומיו ב-2015, ולראות בכך השלם שומנים שנצברו על ידי החברות בשוק דואופוליסטי.

תרשים 2: הכנסות שוק הטלוויזיה הרב-ערוצית (מיליארדי שקלים) 2019-2011



מקור: נתוני חברות התקשורת ועיבודי אגף כלכלה

בשל כל האמור לעיל, לאחר בחינת טענות הגופים נוכחה הוועדה כי הנתונים אינם מראים כי המודל הכלכלי של הערוצים המסחריים המבוסס בעיקרו על הכנסות מצפייה ליניארית אינו בר קיימא ועתיד להוביל לקריסה, וזאת אף ללא התחשבות בהכנסות הערוצים המסחריים ממכירת התוכן לשידור בפלטפורמות ה-OTT. עם זאת, אפשר בהחלט לומר כי קיימת שאלה בנוגע להיתכנות הכלכלית של הסתמכות על הכנסות מפרסום בטווח הארוך.

לצד זאת ובמבט צופה פני עתיד, בחנה הוועדה האם ההצדקות שעמדו בבסיס קביעת המודל הכלכלי עודן קיימות, ומה הם היתרונות והחסרונות הנובעים מהמודל המופרד כפי שהוא היום. הנתונים שהוצגו לעיל בנוגע למגמות השינוי בהרגלי הצפייה עמדו בפני חברי הוועדה ברקע הדיון על השאלה האם המתווה הרגולטורי המגדיר את המודל הכלכלי של הערוצים המסחריים והפלטפורמות הרב-ערוציות עודנו רלוונטי לימינו אנו.

בשנים האחרונות התרחשו שינויים רגולטוריים, טכנולוגיים, התנהגותיים ותחרותיים שמערערים את ההצדקות שעמדו בבסיס קביעת ההסדרים הדיכוטומיים. השינויים הרבים בהרגלי הצפייה ובהם הגידול בצפייה נדחית ובצפיית סטרימינג בפלטפורמות ישראליות ובין-לאומיות (הן על חשבון הצפייה ליניארית הן בנוסף אליה) והעלייה בצריכת תוכן דרך האינטרנט והרשתות החברתיות, מהווים הן סימפטום של השינויים הטכנולוגיים בשוק הן זרז להם. השתנה מבנה השוק כפי שהיה קיים בעבר (הן בישראל הן בעולם), שלפיו יצרני תוכן צריכים להסתמך על בעלי תשתית להעברת התוכן שלהם לצופים, וכמות גדולה יותר מהתוכן הנצרך מועבר על גבי תשתית האינטרנט, כך שמבנה השוק המתהווה אינו דורש זהות מלאה בין אגרגטור התוכן לבעל התשתית. כבר כיום, כשליש מהמנויים לפלטפורמות הישראליות מקבלים את התוכן שלהם בתצורת OTT שאינה דורשת מאגרגטור התוכן להיות בעל התשתית. שינויים אלו מערערים את ההצדקות שעמדו בבסיס קביעת ההפרדות בין השחקנים השונים במקור.

הניתוק המתאפשר בין בעל תשתית ההעברה לאגרגטור התוכן אשר נמצא בקשר עם צרכן הקצה פותח אפשרויות להיווצרותם של שחקנים חדשים בשוק שאינם מוגדרים עוד רק כבורדקאסטים ופלטפורמות רב-ערוציות כפי שהכרנו עד כה. בשנתיים האחרונות בלבד ראינו פריחה של פלטפורמות חדשות המתבססות על מגוון רחב של מודלים כלכליים. בניסיון לצפות ולהעריך כיצד יראה שוק השידורים העתידי, קיים מגוון רב של תרחישים, בעלי סיכויי התגשמות שונים בנוגע להתפתחות שוק התוכן העתידי ולא ניתן לצפותם במדויק או להעריך כיצד הם ישפיעו על יחסי הכוחות בין השחקנים הקיימים בשוק.³⁷ יש המעריכים כי קיימת הסתברות גבוהה להשתלטות של יצרני ומפיקי התוכן על השוק; אחרים מעריכים כי דווקא אגרגטורי התוכן הבינלאומיים יובילו את השוק תוך הסתמכות על שידור תוכן בבלעדיות בעוד אחרים רואים סבירות רבה במקסום כוחם של יצרני התוכן והערוצים המקומיים, שלהם אין חלופה, שיהיו אגרגטור לתוכן מקומי ובין-לאומי. המשותף לכלל התרחישים הוא שעל מנת להישאר רלוונטי בשוק תחרותי וטכנולוגי המתפתח ומשתנה באופן מהיר ותדיר, השחקנים מחויבים להגיב לשינויים במהירות, לשפר את המוצר שלהם ולהמציא את עצמם מחדש בהתאם לשינויים. לשחקנים דרושה יכולת גמישות עסקית והתאמת המוצר לתחרות המקומית והבינלאומית. אנו סבורים כי ההגבלות על המודלים הכלכליים וההפרדות בין השחקנים השונים הקיימות כיום אינן מאפשרות את הגמישות הנדרשת. כך לדוגמה, ייתכן כי חלק מהשחקנים ירצו לבצע שינויים בדרכי ההגעה לצופים, להרחיב את היקף הפרסום תוך התבססות על טרגוט (פרסום ממוקד מאפיינים), להסתמך על תוכן בבלעדיות, לבצע שינוי במודל ההכנסות ועוד. על כן סבורים חברי הוועדה כי השארת המודל הדיכוטומי על כנו לטווח הארוך יהיה ניסיון לקבע מצב ישן שאינו רלוונטי ואף עלול לפגוע ביכולת התחרות של השחקניות הישראליות (פלטפורמות ובורדקאסטים כאחד) מול התחרות העזה בתחום התוכן מכיוון השחקנים הבינלאומיים.

כמפורט לעיל, חלק משמעותי נוסף ממבנה המודל הוא האיסור על הפלטפורמות להחזיק בחברת חדשות. בהתאם לאמור להלן בחלק הדין בבעלויות צולבות, מטרת ההגבלות היא למנוע ריכוזיות יתר ושליטה של גופים חזקים במשק בממות המשפיעות ומעצבות את דעת הקהל.

³⁷ The Future of the TV and Video Landscape by 2030, Deloitte. Available at: <https://www2.deloitte.com/tr/en/pages/technology-media-and-telecommunications/articles/future-of-tv-video.html>

חלק מחברי הוועדה סברו כי הסרת האיסור החל על הפלטפורמות להחזיק בחברת חדשות, עלולה לגרום לריכוזיות רבה מדי של כוח בידי הפלטפורמות הרב־ערוציות, באופן שעלול אף להביא לדחיקה מהשוק של ערוץ ברודקאסט המשדר חדשות. החשש הוא שתיווצר קונסולידציה בשוק התוכן כך שיהפוך לריכוזי מאוד עם מספר מצומצם של שחקנים שבהיעדר כל מגבלה יספקו הן חדשות והן את השירות שמספקות כיום הפלטפורמות. מצב זה עלול להוביל, בין היתר, לצמצום משמעותי במגוון הקולות שנשמעים, בפלורליזם ובמספר שערי הכניסה לעולם התוכן והיצירה. למעשה, זו התוצאה ההפוכה מהתוצאה שמבוקש להשיג – מניעת ריכוזיות והגברת תחרות. תוצאה כזו אף עומדת בסתירה לתכליות העומדות בבסיס המגבלות על בעלויות צולבות.

בנוסף נטען, כי לחברות המחזיקות תשתיות בסיסיות בישראל קיימת תלות משמעותית במערכת הפוליטית והרגולטורית ועל כן מתן אפשרות לבעלי תשתיות בסיסיות הנמצאות תחת פיקוח מטעם המדינה להחזיק בגופי חדשות, מעלה חשש מוגבר מניגוד עניינים בין הרצון להקלות רגולטוריות ובין שימור העצמאות של שידורי חדשות שיהיו בבעלותן. החשש מניגוד עניינים זה ומהשפעה של השחקנים על הרגולטור קיים בכל מקרה של חברות המחזיקות תשתיות בסיסיות הנמצאות תחת פיקוח מטעם המדינה, אך החשש עשוי להיות כבד יותר בתחום תשתיות התקשורת כאשר הרגולטור על גופי החדשות קשור לרגולטור של תשתיות התקשורת. וזאת בפרט כאשר תחום תשתיות התקשורת מאופיין במבנה שוק של מספר קבוצות תקשורת בעלות כוח שוק משמעותי הפועלות במספר נושאים משיקים וכאשר נדרשת התערבותו המתמשכת של הרגולטור על מנת לייצר בו תחרות. בשל כל האמור לעיל נטען, כי יש לשמר את הסטטוס-קוו בנושא ואין לאפשר לבעלי תשתיות תקשורת להחזיק בחברת חדשות.³⁸

מנגד, נטען על ידי חברים אחרים בוועדה כי שוק החדשות כיום מאופיין בריכוזיות רבה וכי הדרך היחידה להכניס תחרות נוספות לתחום החדשות היא באמצעות מתן אפשרות לפלטפורמות הרב-ערוציות הפועלות בתחום השידורים, להחזיק ולהפיק חדשות, זאת בשים לב לכך שהפקת מהדורת חדשות איכותית דורשת משאבים ומומחיות רבה בתחום השידורים. בנוסף, נטען כי הסרת המגבלות החלות על הפלטפורמות בנוגע להחזקת גוף חדשות קשורה בקשר הדוק להסרת המגבלות בתחום המודל הכלכלי בהתאם להמלצות הוועדה בפרק זה, וכן כי שידורי החדשות מהווים רכיב משמעותי בתוכן הערוצים המסחריים ואי מתן אפשרות לפלטפורמות להחזיק בגוף חדשות עלול לשמר את כוחם הרב של הערוצים המסחריים. יצוין כי גם הדוגלים בשיטה זו, מדגישים את החשיבות בקביעת כללי הפרדה מבניים קשיחים (ככל שניתן) בין חברות החדשות לבין הפלטפורמות הרב־ערוציות על מנת למנוע זליגה של אינטרסים בין הגוף המחזיק לבין חברת החדשות והתוכן החדשותי המוצג לציבור.

לפיכך ממליצה הוועדה כי לקראת גיבוש החקיקה בנושא, יתקבלו התייחסויות נוספות מהציבור ומגורמים בשוק במסגרת קבלת ההתייחסויות לפרק זה כפי שיפורט להלן.

בשל כל האמור לעיל הגיעה הוועדה למסקנה כי יש לבטל באופן הדרגתי את הפרדות וההגבלות כאמור (ובהן חובת ההעברה בחינם של ערוצי הברודקאסט, חובת הקצאת האפיקים, ואיסור שידור פרסומות בפלטפורמות המסורתיות), כאמור לעיל, לא התקבלה הכרעה בנושא ביטול האיסור החל על פלטפורמות להיות בעלים של חברת חדשות. עם זאת סברה הוועדה כי בעת בחינת האפשרויות לביטולן, יש לבחון את

³⁸ יש לציין כי על פי גישה זו אין מניעה לאפשר לשחקנים אחרים שיפעלו בעולם הטלוויזיה הרב־ערוצית, ושאינם בעלי תשתיות תקשורת, להחזיק ולתפעל ערוצי חדשות משל עצמם, בכפוף לכל ההוראות הרלוונטיות הנוגעות להחזקת והפקת חדשות.

ההשפעות של מהלך זה על מבנה השוק ויחסי הכוחות בין השחקנים שנבנו והתפתחו על בסיסו לאורך השנים. במהלך הדיונים בוועדה הוצע כי ייקבע מועד עתידי ובו יוסרו בבת אחת כל ההגבלות בתחום כך שעד למועד הסרת ההגבלות יהיה לשחקנים השונים זמן היערכות מספק לשינויים הרגולטוריים. רבים מחברי הוועדה סברו כי ביטול חד ודרסטי שכזה מעלה כמה חששות כפי שיפורט להלן.

ד. השפעות אפשריות מביטול המודל

ביטול חובת ההעברה מגלם בחובו פוטנציאל, בין אם נמוך ובין אם לאו, לקריסה של שחקן משמעותי ולקיסון במספר המתחרים בשוק. ביטול המודל הכלכלי ישפיע באופן משמעותי על המבנה הדיכוטומי של שוק השידורים, הכולל בעיקרו שני תתי-שוקים נפרדים אשר בכל אחד מהם מתקיימת תחרות על בחירת הצופים, והחלתם באופן חד מדי יכולה לגרום לשינויים מרחיקי לכת ביציבות הפיננסית של חלק מהשחקנים בשוק, הן הערוצים המסחריים הן הפלטפורמות. ביטול ההפרדה עלול להוביל למבנה שוק חלופי בעל מספר שחקנים מצומצם יותר, דבר אשר עלול להוביל לפגיעה בתחרות ובפלורליזם בשוק השידורים, בשווקים בהם מספר המתחרים ממילא אינו גבוה. אך לאחרונה חזינו בשינוי רגולטורי חריף (פיצול ערוץ 2) אשר זעזע למן היסוד את שוק השידורים, הביא בתוך זמן קצר למיזוג בשוק הערוצים המסחריים בשל קריסה פיננסית של אחד הערוצים, והיה קרוב להביא לקריסתה של חברת חדשות מרכזית בישראל – דבר שמשמעותו פגיעה בתחרות בשוק ובמגוון הקולות בו. עם האמור לעיל, בבואה לנתח את השוק, התחשבה הוועדה בניסיון השנים האחרונות, בהן אף כי לא הוחלה על פלטפורמות השידור פרטנר TV וסלקום TV הוראת השעה הנוגעת לחובת ההעברה של תוכני הערוצים המסחריים בחינם, הן בחרו לרכוש את זכויות השידור של הערוצים המסחריים. ניסיון זה בא ללמדנו שאומנם קיים פוטנציאל ממשי לקריסת שחקן משמעותי כתוצאה מבחירתן העסקית של פלטפורמות השידור, אולם אין הוכחה שהסבירות לכך גבוהה מאוד. עם זאת, ההסכמים שאליהם הגיעו הערוצים המסחריים עם פלטפורמות ה-OTT נחתמו בצילה של קיום חובת ההעברה על חלקו הארי של השוק, כך שלא ניתן להשליך ממקרה זה על יחסי הכוחות העתידיים בין השחקנים השונים ועל השפעת ההסכמים על יציבותם הפיננסית של השחקנים במצב עולם שבו חובת ההעברה מבטלת.

באופן מובחן מערוצי הברודקאסט הגדולים, ביטול ההפרדה מהווה סכנה גם ליציבותם של הערוצים הייעודיים שמסתמכים על מודל ה-*Must carry* כדי להגיע לצופים. בתרחיש כזה תיפגע יכולת החדירה לשוק שלהם, ותפחת באופן משמעותי יכולתם לממן את עצמם בעזרת פרסומות. בשונה מהערוצים הגדולים המחזיקים בכוח שוק משמעותי אשר יכול לאפשר להם ניהול משא ומתן עם הפלטפורמות הרבערועיות, ניתן לומר שהערוצים הייעודיים תלויים בחובת ההעברה כדי להגיע לקהל הצופים. החשש לפגיעה בשחקן משמעותי או באחד הערוצים הייעודיים והאפשרות לביצוע קונסולידציות הם חיסרון מובנה כבד בביטול המודל מכיוון שהם עלולים לפגוע בפלורליזם בטלוויזיה המסורתית. מנגד יש הטוענים כי אין זה תפקיד הרגולטור על השידורים המסחריים לתמוך בקיומו של ערוץ מסחרי שאינו מפיק ערך לצופים או לפלטפורמות וכי תאגיד השידור הציבורי הוא האמון על קידום הערכים והפלורליזם שהמדינה רואה ערך בקיומם בשוק השידורים. נדגיש כי אין הכרח שביטול ההגבלות יגרמו לקריסה של מתחרה משמעותי, אלא שהחלת השינויים באופן דרסטי וחד מדי עלולה להיות כה חריפה שאי-אפשר לפסול אפשרויות אלה על הסף. על כן, כדי למתן חשש זה, וכפי שנרחיב בהמשך, אנו מציעים מתווה הדרגתי לביטול המודל על מנת לאפשר לגופים השונים לבצע התאמות למציאות המשתנה בתוך תקופת המעבר ולא לאלץ אותם להתמודד עם מציאות משתנה באופן חד מדי.

קיים גם חשש להתנהגות מונופוליסטית של הערוצים המסחריים אשר בנו לאורך שנים את יכולתם המוכחת בתחום התוכן והם בעלי מקום מרכזי בתחום התוכן הטלוויזיוני. שבירת המודל הדיכוטומי מאפשרת לא רק להסיט רווחים בין תתי-השוקים ובכך להוביל לפגיעה משמעותית במתחרים, אלא גם לנקוט צעדים אקטיביים שיכולים לערער את יציבותם הפיננסית של מתחרים, הן בשוק הפלטפורמות הרב-ערוציות הן בשוק הערוצים המסחריים, ולדחקם מחוץ לשוק. לשם ההמחשה נניח שפלטפורמה וערוץ מסחרי מסוימים אינם מצליחים להגיע להסכמות על תנאי ההסכם ביניהם, ובעקבות כך הפלטפורמה מסירה את הערוץ המסחרי מאפיקיה, אך מנוייה יכולים לצפות בו באמצעות הממיר הדיגיטלי (DTT). האם ההסרה של הערוץ מהפלטפורמה תביא לגידול משמעותי בנטישת מנוייה? או שלחילופין שיעורי הצפייה בערוץ המסחרי ירדו משמעותית ועל כן הכנסותיו מפרסום ייחתכו בחדות? דוגמה נוספת להתנהגות מונופוליסטית שיכולה להתרחש בעקבות ביטול חובת ההעברה היא אי-הסכמה של ערוץ מסחרי לשידור תכניו בפלטפורמה שאינה מספקת את תוכני הערוץ לכל המנויים ללא תוספת תשלום. בשל כוחם הרב של הערוצים המסחריים בתחום התוכן והחדשות, הגבלה שכזו למעשה כובלת את ידיה של הפלטפורמה ומונעת ממנה להציע את התוכן רק ללקוחות שמעוניינים לצפות בערוץ ולשלם עליו, וממשיכה למעשה את חובת ההעברה תוך חיוב הפלטפורמה לתשלום על התוכן. עם זאת, לפחות בטווח הקצר, סביר שיעיקר הכנסות הערוצים המסחריים יהיו מפרסומות, קרי נגזרות מהיקף משקי הבית שאליהם הערוץ המסחרי מגיע, ועל כן החשש שערוץ מסחרי ינקוט התנהגות מונופוליסטית מנוסת במידת מה על ידי התמריץ המובנה של הערוצים המסחריים להיות משודרים על גבי כמה שיותר פלטפורמות כדי להגיע למספר משקי הבית הגדול ביותר. מנגד, נטען כי אף שבטווח הקצר סביר שיעיקר הכנסות הערוצים יהיו מפרסומות, בטווח הארוך ערוץ מסחרי יוכל להקים פלטפורמה מתחרה, למכור את התוכן שלו ישירות לצופים ולהעביר אליו לקוחות מפלטפורמות מתחרות שקוונות ממנו תכנים, וכך לפצות עצמו על אובדן הכנסה מפרסומות עקב הפסקת העברת התוכן על גבי פלטפורמות אחרות (כולן או חלקן). במסגרת המלצות הוועדה ננסה לתת מענה לחששות אלו כדי למנוע פגיעה אפשרית זו בתחרות בשוק השידורים.

מהצד האחר, פתיחת האפשרות לפלטפורמות לפרסם מעלה חשש לפגיעה בהכנסת הגופים המסתמכים על פרסומות. ככל שיותר פלטפורמות לשידור פרסומות, הדבר עלול להביא לפגיעה בכל מי שמשידור פרסומות, גם אם אינו קשור למודל הדיכוטומי בשוק השידורים. כך למשל, חשש מרכזי בתחום זה שהובע בפני הוועדה הוא החשש של תחנות הרדיו האזוריות אשר כשליש מהכנסותיהן מגיע ממפרסמים ארציים. לטענתן, הרחבת מספר השחקנים המתחרים על הכנסות מפרסום יגזול פרסומות מהרדיו האזורי ועלול להביא לקריסתו. אף כי ייתכן בהחלט שהמתחרים החזקים שיצטרפו לתחרות על נתחי הפרסום יפגעו בהכנסות תחנות הרדיו מפרסום, סברה הוועדה כי קיים שוני רב בין הפרסום בתחנות הרדיו לבין הפרסום המבוסס על טרגוט. בשנים האחרונות חלו שינויים משמעותיים בשוק הפרסום ובראשם המעבר לפרסום דיגיטלי ומטורגט, ועל אף שינויים אלו לא קרס מודל ההכנסות של תחנות הרדיו האזוריות. לדעת חברי הוועדה, פתיחת האפשרות לפרסם בפלטפורמות מהווה תחרות בעיקר לחברות הפרסום הדיגיטלי (ובהן ענקיות האינטרנט) ובמידה פחותה אל מול הפרסום ברדיו ובערוצים הליניאריים. כמו בכל ענף, גם לרדיו האזורי הצעות ערך ייחודיות שלא יימצאו בתחרות אל מול מפרסמים אחרים, למשל, פרסום לציבור הנהגים שמהווה נתח משמעותי מהמאזינים לרדיו ואשר בנישה זו, פלטפורמות השידור אינן מהוות תחרות.

כאן המקום להזכיר כי גם לענקיות האינטרנט גוגל ופייסבוק השפעה על שוק הפרסום בישראל לצד השפעתן על תחומים אחרים במשק. לוועדה הוצג מידע על אודות השליטה הדומיננטית של שתי אלה בתחום הפרסום

הדיגיטלי בעולם. הדומיננטיות מתבטאת לא רק בהיקף הפרסום בפלטפורמות בשליטתן, אלא בכל שרשרת הערך הכוללת את טרגוט הקהל, תמחור, ניתוח התוצאות וכן הלאה. במסגרת השימועים בעל פה לאחר פרסום הקול הקורא, הופיעו חברות אלו בפני הוועדה וטענו כי הכלים שלהן הכניסו לשוק הפרסום שחקנים רבים נוספים, רובם שחקנים קטנים שאין באפשרותם להוציא סכומים גדולים על פרסום, ואפשרו את שכלול השוק והגדלתו. לצד זאת נראה כי הדומיננטיות של הענקיות הבינלאומיות אינה מתרכזת אך ורק בשוק השחקנים הקטנים, וגם הגופים העסקיים הגדולים במשק מעבירים יותר ויותר מתקציבי הפרסום שלהם דרך חברות אלו. הנושא של השפעת ענקיות הפרסום הבינלאומיות על שוק התוכן הישראלי חורג ממסגרת סמכות הוועדה וזולג לתחומים אחרים, ועל כן לא דנה הוועדה בגיבוש המלצות ספציפיות בנוגע להתמודדות מול הענקיות הבינלאומיות בשוק הפרסום בישראל.

הוועדה סבורה כי מתן אישור לפלטפורמות לפרסם ומתן אפשרות לערוצים המסחריים למכור את התוכן שלהם (ביטול חובת ההעברה ללא תשלום - Must carry) הם **שני צדדים של אותו מטבע, ועל כן יש לכרוך בין השינויים ואין מקום לקדם רק צד אחד של השינוי המוצע**. עם זאת, בעוד ביטול חובת ההעברה יתבטא באופן מיידי בגידול של עשרות מיליוני שקלים בהכנסות הערוצים המסחריים (וגידול בהוצאות הפלטפורמות על תוכן זה), מתן אפשרות לפלטפורמות לפרסם יוביל לכניסה של הכנסות נוספות מפרסום רק לאורך זמן, בשל התהליך ההדרגתי שיידרש לשם הכנסת פרסומות לערוצים שעד כה לא הותר לפרסם בהם. לפער זה עשויות להיות השלכות שליליות על תקציבי הפלטפורמות שיושקעו בשיפור המוצר בהפקת תוכן מקורי ובתחרות מול שחקנים אחרים, ישראלים ובינלאומיים, ועל כן יש לשקול לאפשר לפלטפורמות זמן היערכות לגיבוש הכנסות מפרסום לפני ביטול חובת ההעברה.

יצוין כי בבחינה שעשתה הוועדה, היא נתנה את דעתה לעובדה כי אם וכאשר תבוטל חובת ההעברה (במסגרת אחת החלופות המוצעות), יידרש להסדיר גם את נושא מכרזי הערוצים המסחריים ושיבוצם באפיקים השונים של כל פלטפורמה. נושא זה מחייב בחינה מקיפה על כל השלכותיו השונות והוועדה ממליצה שהנושא ימשיך ויידון במסגרת הדיון בחלופות המוצעות.

בשל הנוקשות הרבה שהסדרים אלה טומנים בחובם לטווח הארוך, אין לטעמנו בחששות המתוארים כדי להשאיר על כנם את ההסדרים העומדים בבסיס המודל הכלכלי, אך בשל החששות המוזכרים מעלה, הזעזועים ששינויים אלו עלולים לבצע בשוק ואי-הוודאות הגדולה בעניין מבנה השוק לאחר השינוי, הוועדה סבורה כי יש לבצע את השינוי הנדרש בתהליך הדרגתי שבסופו יבוטל מודל הפרדה הדיכוטומי, תוך מתן מענה לחששות ולבעיות שהוזכרו לעיל, תוך מתן זמן היערכות מספק לכל הנוגעים בדבר ותוך מתן מקום לביצוע שינויים והתאמות על ידי הרגולטור. לשם כך אנו רואים לנכון להציע שתי חלופות לביצוע השינוי באופן הדרגתי, תוך יצירת תקופת ביניים, כאשר לכל אחת מהן יתרונות וחסרונות.

ה. החלופות המוצעות:

1. ביטול חובת ההעברה בחינם בפלטפורמות מבוססות OTT

חלופה זו מבססת את ההדרגתיות של ביטול המודל על בסיס המעבר ההדרגתי שמבצעות הפלטפורמות המסורתיות מהעברת תוכן על גבי התשתיות המסורתיות (כבלים ולוויין), לטובת העברת תוכן על גבי תשתית האינטרנט. לפי חלופה זו, בטווח הזמן הקרוב יישארו על כן ההגבלות על המודל הכלכלי החלות על משדרים בכבלים ובלוויין, ואילו חובת ההסכמה לשידור תוכני הערוצים אצל ספקי תכנים המשדרים על

גבי האינטרנט תבוטל (קרי, לא תיכנס לתוקף) וזכויות השידור יהיו נתונות למשא ומתן בין הפלטפורמות לערוצים המסחריים, כפי שנהוג כיום בהתאם להוראת השעה. התנאי לשידור ערוץ מסחרי יהיה כי הוא הוצע לרכישה לכלל ספקי התכנים בתנאים מסחריים הוגנים ובלתי מפלים. על התנאים המסחריים ההוגנים והבלתי מפלים לחול הן על המחיר המוצע לכל מנוי הן על רכיבים אחרים כך שספקי תכנים קטנים לא יופלו לרעה בשל גודלם. במקביל, יתאפשר לפלטפורמות ה-OTT למכור פרסום, כולל טרגוט לקוחות. כדי לצמצם את יכולתם של הערוצים המסחריים לפעול באופן מונופוליסטי כמתואר לעיל, הוועדה מבקשת להבהיר כי לא יתאפשר לערוצים המסחריים להשתמש בכוחם הרב בתחום יצירת התוכן ובתחום שידורי החדשות (שבו לא הוכרע האם יתאפשר לפלטפורמות להתחרות, כאמור לעיל) כדי להמשיך בפועל את קיומה של "חובת ההעברה" תוך התניית מכירת התוכן בשידורו בחינם לכל מנויי הפלטפורמות. כמו כן, ככל שערוץ יהיה בעל מונופולין בתחום תוכן מסוים (ובייחוד אם הוא בעל ביקוש קשיח יחסית כגון חדשות או ספורט), יש לשקול להטיל עליו מגבלות הנוגעות להתניית מכירת תוכן שבתחומו הוא בעל מונופולין, בתוכן אחר שהוא מייצר או מוכר. הבהרות אלו רלוונטיות הן לחלופה זו הן לחלופה השנייה.

חסרונות: בחלופה זו שני חסרונות מרכזיים. האחד הוא **חוסר השוויון בין השחקניות הגדולות לקטנות** הנוצר עקב העובדה שהשחקניות הקטנות והחדשות בשוק עושות שימוש רק בתשתית האינטרנט ועל כן הן ייאלצו לשלם עבור כל המנויים שלהן, ואילו רוב המנויים של השחקניות הוותיקות והגדולות יותר נמצאים על גבי התשתיות המסורתיות ועל כן, יחסית למספר המנויים שלהן, הן ישלמו פחות. עובדה זו מהווה פגיעה בתחרות בשוק כי היא מטילה עול משמעותי על השחקניות הקטנות בעוד השחקניות הגדולות יכולות לבחור את קצב המעבר ל-OTT וכך לשלוט בקצב עליית התשלומים. עם זאת, שתי השחקניות הוותיקות, הוט ו-יס, נמצאות בתהליכי מעבר ל-OTT, כך שחוסר השוויון יקטן עם הזמן וייעלם בטווח הארוך. על כך יש להוסיף, כי ממילא זה המצב הנוהג היום, גם אם אינו מיטבי.

החיסרון המרכזי האחר בחלופה זו הוא **התמריץ שהוא מספק לפלטפורמות המסורתיות, הוט ו-יס, להשאיר את המנויים שלהן על התשתיות המסורתיות** ככל האפשר, במקום להעביר אותם לרשת האינטרנט, וזאת על מנת לחסוך בעלויות התשלום לערוצים המסחריים. יצוין כי גם בין הפלטפורמות המסורתיות, הוט ו-יס, יש שונות רבה בעוצמת התמריץ. כבר כיום, כרבע ממנויי חברת יס מקבלים את התוכן שלהם באמצעות תשתית האינטרנט או בשילוב של תשתית לוויינית ואינטרנט. כמו כן, חברת יס הודיעה על כוונתה להעביר את מנוייה לרשת האינטרנט במתווה מדורג, ³⁹ שבסופו יסתיים החוזה עם התשתית הלוויינית, ⁴⁰ וזאת תחת קיומה של הוראת השעה, כך שהחשש שהחברה תשנה את תוכניתה העסקית להעביר את מנוייה לרשת האינטרנט בעקבות חלופה זו מצומצם ביותר.

לעומתה, חברת הוט שעד כה העבירה רק כעשירית ממנוייה לקבלת שירות דרך האינטרנט, ואשר תשתית הכבלים שלה דורשת בעיקר עלויות תפעול, עלולה לראות בחלופה זו תמרוץ להאטה משמעותית של קצב העברת המנויים שלה לרשת האינטרנט (לעומת החלופה השנייה ולעומת פקיעת תוקף הוראת השעה המתקרבת). עם זאת יצוין שהוט נכנסה לא מזמן לשותפות עם IBC ברשת הסיבים והתחילה למכור חבילות הכוללות שירות אינטרנט על סיב עם שירותי שידורים, כך שקיימות אינדיקציות משמעותיות שהיא שמה לה למטרה להתרחב גם לעולם העברת התכנים על גבי האינטרנט ולכן חלופה זו עשויה להאט את קצב ההעברה

³⁹ מתוך דיווח חברת האם "בזק" לבורסה מיום 14.03.2019.

⁴⁰ מועד סיום החוזה הקיים כיום הוא בסוף שנת 2026.

אך לא לבטלו כליל. כדי להקטין חשש זה, אנו מציעים כי לאחר תקופת זמן מוגדרת מתחילת השינוי או לאחר שאחוז מסוים מכלל המנויים בשוק יהיו מנויים על גבי רשת האינטרנט, תבוטל חובת ההעברה גם עבור הרשתות המסורתיות. חשוב לציין כי שני חסרונות אלו גורמים לכך שתקופת הביניים של חלופה זו אינה קוהרנטית עם עקרון האדישות הטכנולוגית ועם עקרון יישור מגרש המשחקים בין השחקנים השונים שהובילו את עבודת הוועדה, אך ייתכן שאלו מחירים שסביר לשלם בתקופת המעבר על מנת לבצע את השינוי באופן שלא יזעזע את השוק.

יתרונות: היתרון העיקרי בחלופה זו הוא שהיא מתבססת על שינויים ותהליכים שהשוק עובר כיום וברור לעבור אותם באופן עצמאי. החלופה למעשה ממשיכה את המצב החוקי הקיים כיום בהתאם להוראת השעה בתוך ביצוע התאמות מזעריות לקביעת מועד עתידי שבו תבוטל חובת ההעברה גם על הפלטפורמות המסורתיות. במצב זה חלק מהשחקנים כבר חתמו על הסכמי שידור, כולל הסכמים עתידיים, כך שהזעזוע לא יהיה משמעותי מדי. החלופה דורשת התערבות מינימלית על ידי הרגולטור וקיימת בה הסבירות הגבוהה ביותר למעבר חלק של השוק לעולם החדש בו ההגבלות וההפרדות מבוטלות.

2. תשלום עבור חלק יחסי מהמנויים העולה באופן הדרגתי

חלופה זו מבססת את ההדרגתיות בביטול המודל על יישור מגרש המשחקים והחלת חובות זהות על כלל השחקנים בשוק ספקי התכנים. על פי חלופה זו תבוטל חובת ההעברה בחינם על התשתיות המסורתיות (כבלים ולוויין) ועל תשתית האינטרנט כאחד, ללא התייחסות לאופן וסוג תשתית ההעברה. בד בבד יבוטל האיסור על שידור פרסומות בפלטפורמות המסורתיות. ייתכן כי יהיה צורך לבטל הגבלה זו לפני ביטול החלת חלופה זו כדי לאפשר לפלטפורמות זמן כניסה וביסוס בשוק הפרסום, הנושא יצטרך להיבחן בהמשך. עם ביטול חובת ההעברה תחל תקופת מעבר מוגדרת, ובה התשלום עבור שידור תוכני הערוצים המסחריים יהיה חלקי והדרגתי בהתאם לאחוז קבוע ועולה ממנוי הפלטפורמה, תוך שידור התוכן עבור כל המנויים. כך לדוגמה, אם תקופת המעבר תיקבע בגובה של ארבע שנים, בשנה הראשונה לתקופת המעבר, כל פלטפורמה שתוצר לשדר תוכני ברודקאסט תידרש לשלם עבור 20% מהמנויים שלה ותמורת סכום זה היא תרכוש את זכויות השידור ותוכל לשדר את תוכני הערוץ לכלל מנוייה. בשנה השנייה תידרש הפלטפורמה לשלם עבור 40% מהמנויים וכך הלאה, עד שבסיום השנה הרביעית תסתיים תקופת הביניים, וכל פלטפורמה שתוצר לשדר למנוייה את תוכני הערוצים המסחריים תצטרך להגיע להסכם מול הערוץ עבור תשלום על כלל המנויים. מכיוון שחובת ההעברה תבוטל החל מתחילת תקופת המעבר, הפלטפורמה תהיה סוברנית להחליט בכל שלב האם היא מעוניינת לרכוש את תוכני הברודקאסט או לא.

כדי לצמצם את החשש מהתנהגות מונופוליסטית מצד הערוצים המסחריים (שהם בעלי חברות החדשות המובילות), לצמצם היתכנות של עסקאות "אנטי-חרותיות" בין פלטפורמות השואפות לבלעדיות לבין הערוצים המסחריים, ולמנוע תמחור מופרז של התוכן על ידי הערוצים המסחריים אשר יהווה בפועל תמחור ל-100% מהמנויים החל מהשנה הראשונה על אף הקביעה לתשלום הדרגתי, יהיה צורך בקביעת מחיר גג פר מנוי למשך תקופת המעבר. קביעת מחיר הגג תבצע על ידי משרד התקשורת או על ידי רשות השידורים המסחריים לאחר הקמתה בתוך הסתמכות מסוימת על המחיר הנהוג היום בשוק. על הערוצים המסחריים תחול חובת מכירה של זכויות השידור לכל ספק תכנים בתנאים מסחריים הוגנים ובלתי מפלים. קביעת מחיר גג פר מנוי על פני קביעת מחיר אחיד וקבוע מראש תאפשר מנעד מסוים של משא ומתן בין הפלטפורמות לערוצים, ותאפשר גם שוני בין הערוצים השונים (הן המסחריים הן הייעודיים) המציעים תוכן

שונה שעלותו וערכו אינם בהכרח זהים. מחיר הגג יהיה רלוונטי אך ורק לתקופת המעבר ובסיומה המחיר יהיה פתוח למשא ומתן בין השחקנים.

חסרונות: החיסרון העיקרי בחלופה זו הוא העובדה שהוא מחייב את הרגולטור להתערב בגידור ובקביעת מחיר תוכן הערוצים למשך תקופת המעבר. לא ניתן להעריך את ערך התוכן בצורה מדויקת ועל כן גידור המחיר יצטרך להתבסס באופן מסוים ובשינויים הנדרשים על ההסכמים הקיימים כיום בשוק בין הערוצים המסחריים לפלטפורמות הרבערועיות. התערבות זו של הרגולטור בקביעת המחירים בשוק, אף אם באופן זמני לחמש שנים בלבד, היא התערבות חריפה ולא טריוויאלית.

חיסרון נוסף הנובע מחלופה זו הוא שבקביעת מחיר הגג של התוכן פר מנוי, קיים סיכון שהערך של התוכן יעלה עם הזמן ולא יתאפשר לערוצים המסחריים לדרוש מחיר יותר גבוה עבורו. למרות זאת אנו סבורים שקיבוע המחיר נחוץ כדי לתת יותר ודאות לשוק בנוגע למחירים במהלך תקופת המעבר, תוך מיעוט ההתערבות של הרגולטור בגידור מחודש של המחיר בהתאם לשינויים בשוק לאורך תקופת המעבר.

יתרונות: היתרונות של חלופה זו טמונים בין השאר בהיותם מענה לחסרונות של החלופה הראשונה. ראשית, מתווה זה אדיש טכנולוגית לתשתית ההעברה של התוכן למנוי ולקצב מעבר המנויים בין התשתיות השונות ועל כן אינו משפיע על השיקולים הנוגעים להעברת מנויים בין התשתיות המסורתיות לתשתית האינטרנט. שנית, בחלופה זו "נטל" ביטול המודל מתחלק באופן שוויוני בין כלל השחקנים בשוק כאשר כל אחת מהפלטפורמות תשלם בהתאם לרצונה ובהתאם לגודלה בשוק.

הוועדה ממליצה כי משרד התקשורת בשיתוף הגורמים הרלוונטיים, ימשיך את הליך הבחינה של החלופות המוצעות כולל משך הזמן הדרוש לתקופת המעבר, תוך קבלה ושמיעה של עמדת השחקנים בשוק על החלופות שהוצעו ועל סוגיית הבעלות על גופי חדשות ויגבש המלצות מפורטות.

הגבלות על בעלויות בשוק השידורים

שוק השידורים הוא שוק מסחרי שבמסגרתו פועלים שחקנים אשר מטרתם העיקרית היא להשיא רווחים עבור בעלי המניות באמצעות יצירת תוכן והעברתו לציבור. עם זאת, המוצר הנמכר בשוק זה שונה ממוצרים מסחריים אחרים בכך שיש ביכולתו להשפיע ולעצב את דעת הקהל בתחומים שונים. בשל כך ראה המחוקק צורך לפקח באופן הדוק בכל הנוגע לבעלות על גופי שידור, ובפרט אם אלו עוסקים בשידורי חדשות או תוכניות בענייני היום.

ניתן לחלק את ההגבלות והפיקוח בנושא הבעלות לשני סוגים: הראשון - חוק התקשורת וחוק הרשות השנייה (ותקנות שהותקנו מכוחם כמו גם ברישיונות השונים של גופי השידור), והשני הוא חוק הריכוזיות אשר גם בו נקבעו הגבלות שונות הנוגעות להקצאת רישיונות ולהעברת אמצעי שליטה בבעלי רישיונות שידור.

בכל הנוגע להגבלות החלות מכוח חוק התקשורת וחוק הרשות השנייה (ותקנות שהותקנו מכוחם), בחוקים ותקנות אלה קבועים התנאים שבהם צריך לעמוד גוף המבקש רישיון לשידורי טלוויזיה, כבלים או לוויין ותנאים אלו נאכפים על ידי הרגולטורים של שוק השידורים (הרשות השנייה והמועצה). על פי התנאים שנקבעו, לא יתאפשר למבקש לקבל רישיון לשידור, אם לעיתון או בעל רישיון אחר לשידורים יש בו אחזקות ישירות או עקיפות, או אם הוא בעל אחזקות ישירות או עקיפות בעיתון או בעל רישיון אחר לשידורים.

בפירוט התנאים בחוקים ובתקנות השונים קיימים הבדלים, בין השאר, בגובה אחוזי הבעלות המגבילים קבלת רישיון לשידורים, אך העיקרון המסדר הוא זהה והוא מניעת בעלות זהה, או חפיפה בזהות הבעלות, של שני אמצעי תקשורת המנגישים מידע לציבור, זאת מתוך החשש שבעלות זהה על אמצעי תקשורת שונים תחשוף את אותם אמצעי התקשורת למערך לחצים זהה מצד הבעלים ותפגע במגוון הדעות בשוק, וכן תייצר שחקנים ריכוזיים בעלי השפעה גדולה מדי על האזרחים ועל הרגולטורים.

חוק אחר שעוסק בהקצאת רישיונות שידור הוא החוק לקידום התחרות ולצמצום הריכוזיות תשע"ד-2013 שמטרתו לצמצם את הריכוזיות הכללמשקית. חוק הריכוזיות מחייב כל מאסדר שמקצה זכות לגורם ריכוזי לבחון את השפעת ההקצאה על הריכוזיות הכללמשקית ולהיוועץ בוועדה לצמצום הריכוזיות. כיום, תחום השידורים מוסדר בחוק הריכוזיות בשני הקשרים: הראשון, גורם בעל השפעה בתחום השידורים או העיתונות הכתובה נחשב לגורם ריכוזי, וכל הקצאה של זכות נוספת לגורם כזה מחייבת שקילה של שיקולי ריכוזיות כללמשקית והיוועצות בוועדה, כאמור. הגדרת גורם בעל השפעה בתחום השידורים כוללת, בין השאר, בעל רישיון לשידורים,⁴¹ משדר ערוץ ייעודי המשדר חדשות או תוכניות בענייני היום, מפיק חדשות עצמאיות, משדר ערוץ נושאי בנושא חדשות, בעל רישיון לשידורי כבלים ובעל רישיון לשידורי טלוויזיה באמצעות לוויין. ההקשר השני הוא שרישיון לשידורים לפי חוק הרשות השנייה, רישיון כללי לשידורי כבלים ורישיון לשידורי טלוויזיה באמצעות לוויין, רישיון מיוחד למשדר ערוץ ייעודי, רישיון לשידור ערוץ נושאי, היתר להפעלת תחנות שידור ספרתיות ורישיון כללי לשידורים באמצעות תחנות השידור הספרתיות נחשבים לתחומי תשתית חיונית בתוספת לחוק. לפיכך מאסדר שיבקש להקצות זכות לגורם ריכוזי בתחומים אלו יידרש לשקול שיקולי ריכוזיות כללמשקית ולהיוועץ בוועדה. השלכה נוספת היא שגורם שמחזיק למעלה

⁴¹ לפי חוק הרשות השנייה.

ממחצית מהזכויות בתחומים אלו ייחשב לגורם ריכוזי או גורם שמחזיק למעלה מעשרה רישיונות בארבעה תחומי תשתית חיונית – שכוללים גם את התחומים האלה – ייחשב לגורם ריכוזי.

ההתייחסות המובחנת שניתנה בחוק הריכוזיות לתחום השידורים והעיתונות הכתובה מורה שהמחוקק חשש מכוח מיקוח והשפעה שיינתנו לגורם ריכוזי בשל פעילות בתחומים אלו. אף כי בידי כל גורם שעונה לקריטריונים שקבע החוק לגורם ריכוזי עשוי להיות כוח מיקוח והשפעה על קובעי מדיניות, הסיכון מתגבר באופן משמעותי ביחס לגורמים שפועלים בתחומי התקשורת, בפרט אם בכוחם להשפיע על דעת הקהל בישראל באופן ישיר. בשוק התקשורת ובשוק הדעות חשיבות גדולה במיוחד, גם בהשוואה לשווקים אחרים, לתחרות שתכלול בתוכה גם מגוון דעות רחב ככל האפשר.

להלן המלצות הוועדה בתחום הבעלויות הצולבות:

במהלך עבודתה בחנה הוועדה את ההגבלות בנושא בעלויות החלות על בעלי רישיונות בשוק השידורים. בבחינה עלה כי ההיגיון הרגולטורי העומד בבסיס ההגבלות הקיימות כיום בחקיקת התקשורת,⁴² אף כי הן מגבילות במידת מה התפתחויות של שחקנים בשוק השידורים, עודנו תקף. מטרת ההגבלות על הבעלויות הצולבות בין שחקנים שונים בשוק השידורים היא מניעת ריכוזיות ושמירה על הפלורליזם בשוק התקשורת ובשוק השידורים ועל כן אין מקום להמלצה על ביטולן. עם זאת, בהתאם להמלצות בפרק של המודלים הכלכליים, השוק עובר וסביר שעוד יעבור שינויים רבים במבנה השוק, באופי ובהגדרות של השחקנים הפועלים בו, ועל כן הוועדה סבורה כי ייתכן שבעתיד יהיה צורך בשינויים באופן ההגבלות (המתבססות כיום לרוב על קיומם של רישיונות שידורים כאלה או אחרים) לצורך שמירה על אותן מטרות. כמו כן, יש צורך לבצע את ההתאמות הנדרשות בהתאם לסוגי שחקנים הפועלים כיום בשוק, ובכללן התייחסות לכלל ספקי התכנים בהתאם להגדרה לעיל, ולא רק לפלטפורמות המסורתיות.

נוסף על כך הוועדה מוצאת לנכון להמליץ כי מועצת השידורים, כאשר תקום, תמליץ לשר התקשורת, ככל האפשר, על האחדה ופישוט של ההגבלות החלות על בעלי הרישיון השונים בתוך מתן דגש להתאמות הדרושות בהגבלות על גופים בעלי רישיון לשידורי חדשות. הרציונל העומד מאחורי ההגבלות עומד וקיים, אך אין סיבה להבחנות המינוריות באחוזי הבעלות ולשוני בהגדרות הבעלות בין החוקים השונים (חוק הרשות השנייה וחוק התקשורת).

⁴² חוק הרשות השנייה וחוק התקשורת.

א. רקע כללי

שידורי ספורט מהווים תוכן מרכזי המוצע לציבור על ידי ספקי התכנים האודיוויזואליים השונים הודות למאפיינים הייחודיים של שידורים אלה. בין המאפיינים הייחודיים ניתן למנות:

- ביקוש קשיח יחסית לתוכני טלוויזיה אחרים והיעדר תחליפיות מצד שידורי ספורט אחרים - ככלל, אירועי ספורט מאופיינים בכך שקשה למצוא עבורם תכנים חלופיים במידה שתספק את הצרכן. עבור אוהד ספורט המתעניין באירוע ספורט מסוים, תוכן טלוויזיוני אחר ובפרט אירוע ספורט אחר, אינו מהווה מוצר תחליפי. המועצה האירופית, למשל, קבעה כי ליגת הכדורגל המקומית בכל מדינה, וכן ליגת האלופות האירופית, הן שוק מוגדר ונפרד.⁴³ קביעה זו מדגישה את העובדה כי אירועי ספורט שונים אינם מוצרים תחליפיים אלה לאלה. מאפיין מרכזי זה מביא את ספקי התכנים להציע ללקוחותיהם מגוון רחב של תוכני ספורט, ובעיקר את אירועי הספורט המרכזיים.
- צפייה ליניארית - מאפיין מרכזי נוסף של תוכני הספורט הוא הערך הגדול שבצפייה בהם בזמן אמת. לאחר שהתוצאה במשחק כבר ידועה, רמת העניין בתוכן פוחתת משמעותית, ובהתאם גם ערך השידור.

בשל מאפיינים אלו, ספק תכנים המעוניין להציע מגוון רחב של תכנים בדומה לספקי התכנים הקיימים כיום, יתקשה בחדירה אל השוק ובצבירת נתחי שוק משמעותיים אם אין ביכולתו להציע תוכני ספורט כלל. נוסף על כך קיימים קהלים שלהם ביקוש קשיח לתוכני ספורט מסוימים וספק תכנים שאין ברשותו את כלל תוכני הספורט לא יוכל להתחרות על קהלים אלה ועלול להיתקל בחסמי התרחבות בשל כך.

ניתן ללמוד על חשיבותם הרבה של תוכני הספורט בשוק הטלוויזיה בישראל הן מהתייחסות הרגולטורים הרלוונטיים, הן מאמירות מפורשות ומעשיהן של ספקי התכנים עצמם.

הכרה בחשיבותם של תוכני הספורט עבור ספקי התכנים נמצאת בדוח ועדת פילבר. במסגרת דיוני הוועדה נידון נושא שידורי הספורט וחשיבותם עבור ספקי תכנים חדשים המעוניינים להיכנס לשוק:

"העדפות הצפייה של הצופה הישראלי מצביעות על מקומם המרכזי של שידורי הספורט והילדים בערכה של חבילת השידורים המוצעת על ידי הספקים למשקי הבית בישראל, ועל כן אחוז ניכר ממשקי הבית לא ירכשו חבילת שידורים שאינה כוללת תוכן ספורט עשיר, ושאינה כוללת תוכן לילדים ונוער. העדפות אלו משתקפות גם מכך שסך ההשקעה בערוצי ספורט ובערוצי ילדים מגלם חלק ניכר מההוצאה של הספקים המהותיים על תוכן כפי שיפורט בהמשך ויש בכך כדי להעיד על חשיבותם."⁴⁴

⁴³ 2004/311/EC (פסקה 66).
⁴⁴ דוח פילבר, עמ' 22.

יצוין, כי לבסוף נקבע בדוח ועדת פילבר כי לאור ההבדל באופי תוכני הספורט אל מול תוכני הילדים, ובעיקר בשל היעדר התחליפיות בין מפעלי ספורט שונים לעומת תחליפיות מסוימת שכן מתקיימת בין תוכני ילדים שונים, יש לפעול רק בנוגע להבטחת שידורי הספורט.

גם רשות התחרות התייחסה בעבר להיבט זה של תוכני הספורט במסגרת השימוע הציבורי שפורסם כחלק מתהליך תיקון תנאי מיזוג חברות הכבלים:

"כאמור, חסם כניסה מרכזי לשוק הרביערוצי הוא היכולת להשיג תוכן עשיר ואיכותי שיאפשר בידול מהמתחרים. הפקות מקור מקומיות ובכללן תוכני ילדים וכן תוכני ספורט נחשבים תוכני עוגן בשל חשיבותם עבור צופים ישראלים...

...באשר לתוכני ספורט – למגוון תוכני הספורט יש חשיבות עבור צופים ישראלים בהחלטה לגבי זהות פלטפורמת השידור ממנה ירכשו. עבור חלק מהצופים התקשרות עם פלטפורמת שידור שאינה מציעה תוכני ספורט מסוימים, אינה משמשת חלופה קרובה להתקשרות עם פלטפורמות המציעות תכנים אלה. בנוסף תוכני ספורט בדרך כלל נמכרים בבלעדיות למפיקי ערוצים מקומיים. לפיכך גם ביחס לתוכני ספורט עומד החשש שהוט תקשה על מכירת ערוצים בבעלותה למתחרותיה"⁴⁵.

ב. מנגנון מכירת זכויות שידורי הספורט

מהרגע שבו מופקים תוכני הספורט ועד לשידורם בטלוויזיה אצל הצופה, התכנים עוברים דרך כמה חוליות בשרשרת הערך:

1. בעלי זכויות השידור – ככלל, קבוצות הספורט שנוטלות חלק בכל ליגה, ההתאחדויות או מארגני המפעלים שבהם הקבוצות משחקות, הם בעלי השליטה על האפשרות לצלם, להפיק ולשדר בשידור טלוויזיוני של המשחקים במפעלים השונים.
2. מפיקי שידורים וערוצי ספורט - השחקנים בחוליה זו מתחרים על רכישת זכויות השידור מבעלי הזכויות ומפיקים את השידורים. לרוב, בעלי הזכויות מוכרים זכויות ורישיונות שידור בבלעדיות אזורית למפיק שידורים או ערוץ ספורט אחד בכל טריטוריה, באמצעות מכרז או הזמנה להציע הצעות. לאחר רכישת הזכויות, הפקת השידורים כוללת בדרך כלל⁴⁶ צילום ובימוי של האירוע, שכירת שדרים ופרשנים, "אריזת" השידור בתוך רצועה של ערוץ ספורט, ולבסוף מכירה של הערוצים לספקי התכנים.
3. ספקי התכנים - ספקי התכנים רוכשים את הערוצים המוכנים ומשדרים אותם ללקוחות על גבי הפלטפורמה שלהן.

⁴⁵ תנאי מיזוג חברות הכבלים – עיון מחדש, עמ' 4-5 -- <https://www.gov.il/he/departments/legalInfo/draft-mergingcablecompanies>

⁴⁶ יש מפעלים שבהם המפעל עצמו מצלם את המשחקים, מעביר למפיקים או לערוצים את פיד הצילום והמפיק רק "אורז" את המשחק ומוסיף שדרנים ופרשנים.

ג. עיקרי האסדרה הקיימת כיום הנוגעת לשידור תוכני ספורט

עיקרי אסדרת שידורי הספורט נמצאים בהחלטות המועצה מכוח סמכותה לקבוע את מדיניות השידורים בסעיף 6 לחוק התקשורת. החלטות המועצה כאמור להלן אינן מתייחסות לספקי תכנים כגון פרטנר וסלקום, אשר מספקים שירות אודיוויזואלי בתצורת over the top, נוכח לשון החוק המטילה רגולציה רק על שידורים באמצעות כבלים ולוויין. הרגולציה על שידורי הספורט מחולקת להוראות רגולציה הנוגעות לאיסור שידור בבלעדיות של תוכני ספורט כחלק מאסדרה כוללת של איסורי שידורים בבלעדיות, ורגולציה נוספת הנוגעת לשידורי הספורט באופן ישיר ועוסקת בתכנים שיש חובה לשדר בערוצים פתוחים וכן בשידורים שאם הם משודרים יש לשדרם בערוצים פתוחים:

1. החלטת מדיניות 6/00-1 של המועצה מיום 23 במרץ 2000 (להלן "החלטת איסור הבלעדיות") קובעת בסעיף 2.1 כי: "תנאי לשידורו של ערוץ הינו, כי הוא לא ישודר בבלעדיות, וכי זכויות השידור בו יהיו ניתנות לרכישה על ידי כל גוף משדר בתנאים מסחריים הוגנים ובלתי מפלים...". הלכה למעשה איסור הבלעדיות מקבע את חובת המכירה לשני ספקי התכנים הותיקים בתנאים הוגנים ובלתי מפלים. יחד עם זאת, כאמור לעיל נוכח מצב האסדרה כיום, לפיו ספקי תכנים שאינם משדרים בכבלים או בלוויין אינם כפופים לרגולציה כלל, גם כללי המועצה והחלטותיה בעניין שידורי הספורט אינם חלים על פרטנר וסלקום.

2. בכל הנוגע לרגולציה על התכנים עצמם המשודרים בערוצי הספורט ישנן שתי החלטות מרכזיות של המועצה מיום 22 לאוקטובר 2009:⁴⁷ ההחלטה הראשונה מתייחסת לאירועי הספורט המרכזיים ששודרו בערוצי הבסיס עוד טרם הקמת הערוצים בתשלום וכן תוכן שהמועצה מצאה ככזה שיש בשידורו ערך תרבותי, חינוכי וחברתי כגון ספורט נשים, ספורט נכים, משדר ספורט בערבית ועוד (להלן "המפרט"). ההחלטה כוללת חובות לשדר תכנים כמפורט במפרטים להלן: (1) תכנים שחובה לשדרם ב"ערוץ ארצי" או "ערוץ בסיסי", כהגדרתם בהחלטה (ערוצים 5 ו-5+); (2) מפרט תכנים שיש לשדר בערוץ 5 שבחבילת הבסיס ובערוץ 5+ כתנאי לשידור אירועים חיים של אחד מענפי הספורט המרכזיים (כדורגל, כדורסל וטניס) בערוץ לייב.

ההחלטה השנייה כוללת רשימה של אירועים חיים בעלי חשיבות ציבורית רבה (להלן "רשימת האירועים המוכרזים") לגביהם נקבע כי "לא ישודר בשידור חי, אירוע הכלול בנספח, במסגרת שידורים מוספים בתשלום, אלא אם משודר האירוע במקביל בשידור חי, גם בערוץ בסיסי". החריג לכלל הוא באישור המועצה ובמקרה שבו הוצעו הזכויות לערוץ פתוח בתנאים הוגנים ובכל זאת לא נרכשו הזכויות ואז אפשר לשדרם בערוץ בתשלום. האסדרה הישראלית של נושא זה דומה לדין האירופי. ברשימה זו נכללים אירועי הספורט המרכזיים ביותר שהמועצה מצאה לנכון שיש צורך שישודרו לקהל רחב ככל האפשר. ברשימה זו נכללים משחקי נבחרות ישראל, המונדיאל,

⁴⁷ החלטות המועצה לשידורי כבלים ולשידורי לוויין מישיבתה מיום 22.10.2009. זמין ב: <https://foi.gov.il/sites/default/files/%D7%9E%D7%93%D7%99%D7%A0%D7%99%D7%95%D7%AA%20%D7%94%D7%9E%D7%95%D7%A2%D7%A6%D7%94%20%D7%91%D7%A0%D7%95%D7%A9%D7%90%20%D7%A9%D7%99%D7%93%D7%95%D7%A8%20%D7%9E%D7%A9%D7%97%D7%A7%D7%99%D7%9D%20%D7%97%D7%99%D7%93%D7%95%D7%A8%20%D7%A2%D7%A8%D7%95%D7%A6%D7%99%20%D7%94%D7%A1%D7%99%D7%99%D7%9D%20%D7%91%D7%A2%D7%A8%D7%95%D7%A6%D7%99%20%D7%94%D7%A1%D7%A4%D7%95%D7%A8%D7%98%2022.10.2009.pdf>

האולימפיאדה, משחקי החוץ של הקבוצות הישראליות בשלב המוקדמות של מפעלים אירופאיים, כלל המשחקים של קבוצות ישראליות במקרה שעלו לשלב הבתים בליגות אירופאיות ועוד.

ד. אסדרת היעדר בלעדיות

על פי המצב כיום, כל ספקי התכנים המרכזיים הקיימים בישראל מציעים מגוון תוכני ספורט. כל ספקי התכנים הגיעו להסכמות עם מפיקי ערוצי ספורט 5, עם מפיקי ערוצי וואן וכן עם צ'רלטון והם משודרים אצל כל ספקי התכנים. יצוין כי פרטנר הגיעה להסכמות מסחריות עם צ'רלטון רק לפני מספר שבועות ובמשך תקופה ארוכה לקוחות פרטנר TV לא יכלו לצפות בשידורי צ'רלטון. לכאורה, מצב זה נראה כמצב תקין שלפיו רוכשי זכויות השידור וספקי התכנים יכולים להגיע להסכמות מסחריות ללא התערבות הרגולטור. אולם החוזים המסחריים הקיימים בין ערוצי הספורט לספקי התכנים נחתמו לפרק זמן מוגבל ועל כן עולה חשש כי בעתיד ספקי תכנים עשויות להיתקל בקשיים לחדש חוזים קיימים או לחתום על חוזים חדשים לרכישת תוכני ספורט. נוסף על כך במהלך השימועים שקיימה הוועדה עלו טענות רבות מצד ספקי התכנים כי אף שהן מצליחים לרכוש את תוכני הספורט, הרי שמחירי התכנים גבוהים מאוד ומהווים חלק ניכר מהוצאות התוכן שלהם. כאמור, ספק תכנים המעוניין להציע מגוון רחב של תכנים בדומה לספקי התכנים הקיימים כיום יתקשה לגייס לקוחות חדשים ולמנוע נטישת לקוחות קיימים ללא תוכני הספורט המרכזיים. כפי שתואר לעיל, בעיית היעדר התכנים מחריפה בכל הנוגע לספקי תכנים חדשים.

רכישת זכויות השידור של מפעלי הספורט כרוכה בהשקעות הוניות גבוהות ולכן הרוכש יהיה מעוניין למקסם את רווחיו באמצעות מכירת התוכן הלאה למספר רב של ספקי תכנים. אף אם נניח שמספר הלקוחות שמעוניינים לצרוך תוכני ספורט קבוע ולכן סך הרווחים שיראה הערוץ שמחזיק בזכויות השידור לא ישתנה כתוצאה ממכירת הזכויות לספק תכנים נוסף, הערוץ אשר מחזיק בזכויות אמור להיות אדיש למקור ההכנסה שלו. כלומר, ערוץ ספורט אמור להסכים למכור את זכויות השידור לספק נוסף לפי מחיר שיווי המשקל הקיים בשוק. על אף האמור, המאפיינים הייחודיים של תוכני הספורט, כמפורט לעיל, לצד מנגנון רכישת הזכויות שלהם, יוצרים על פניו, פוטנציאל לכשל ופגיעה אפשרית בתחרות, כאשר המונופולין על תוכן או מפעל מסוים עלולים לאפשר נקיטת פרקטיקות אנטי-תחרותיות בשלבים שונים בשרשרת הערך, העלולות להתבטא בין היתר, בהתניות חוזיות מהסוג שיפורט להלן.

נוכח הבעיה המתוארת לעיל בחנה הוועדה כמה פתרונות חלופיים. בין היתר נבחנה החלת חובת מכירה על שידורי הספורט, כך שערוצי הספורט יהיו מחויבים במכירה לכלל ספקי התכנים. עם זאת, החלת חובת מכירה דורשת מהרגולטור להתערב בהסכמים מסחריים בין ספקי התכנים לערוצי הספורט ולקבוע הלכה למעשה את מחיר העסקה. פיקוח מחירים הוא מנגנון מסובך ומסורבל שעשוי ליצור בעיות שישפיעו על איכות התוכן והתמריצים של ערוצי הספורט לרכוש תוכני ספורט. מדובר בכלי התערבותי חריף במסגרתו הרגולטור קובע הלכה למעשה את המחיר ומפקח עליו. משכך, הוועדה סבורה כי יש לבחון חלופות אחרות, באמצעים מידתיים יותר במידה שכאלה קיימים, לאסדרת השוק.

עם זאת, כדי להבטיח כי גם בעתיד יצליחו ספקי התכנים להגיע להסכמים מסחריים מול ערוצי הספורט, חברי הוועדה ממליצים כי החלטת איסור הבלעדיות תישאר בעינה ותחול על כל ספקי התכנים שעיקר פעילותם בישראל כפי שהוגדר לעיל, וכי התנאי לשידור ערוץ ארצי יהיה כי הוא הוצע לרכישה לכלל ספקי תכנים אלה בתנאים מסחריים הוגנים ובלתי מפלים. בעניין זה נבהיר כי הוועדה סבורה כי התנאים

המסחריים ההוגנים והבלתי מפלים יחולו הן על המחיר המוצע לכל מנוי הן על רכיבים אחרים כך שספקי תכנים קטנים לא יופלו לרעה בשל גודלם. כאמור, על ספקי התכנים ייאסר להתקשר בהסדרי בלעדיות מול הערוצים כאשר הסדרי בלעדיות יוגדרו באופן רחב כך שהם יכללו גם הסכמים המקיימים בלעדיות דה-פקטו. כלומר, על ספקי התכנים ייאסר להתייחס למחירים, כמויות או תנאים אחרים הנוגעים למערכת היחסים של אחד הצדדים להסכם עם צד ג' המתחרה בצד האחר להסכם. כך לדוגמה, ייאסרו סעיפי "התאמת תמורה", לפיהם במקרה שערות ספורט ימכור את התוכן למתחרה חדש הוא יצטרך לשלם תמורה מסוימת לספקים שכבר רכשו את הערוץ. תשלום זה עשוי להעלות את מחיר הערוצים שיידרשו המתחרים החדשים לשלם, עד לרמה שבה לא יהיה כדאי עבורם כלל לחתום על הסכם לרכישת זכויות שידורי ערוצי הספורט.

נוסף על כך ייאסר על ספקי התכנים לנהוג בכל פרקטיקה שעשויה לפגוע באופן ישיר או עקיף בתמריץ של ערוץ ספורט למכור את הזכויות לספק תכנים מתחרה, וכן בכל פרקטיקה שעשויה להשפיע באופן ישיר או עקיף על תנאי המכירה או ההתקשרות של ערוץ ספורט עם ספק תכנים מתחרה, אף אם הפרקטיקה אינה מתייחסת באופן ישיר למערכת היחסים של בעל הזכויות עם ספק תכנים אחר.

ככל שבעל הזכויות רואה תועלת ממכירת זכויות שידור לספק תכנים נוסף, התמריץ שלו להתקשר עם כלל ספקי התכנים גדל.

ה. אסדרת איסור רכישת זכויות שידור ספורט על ידי ספק תכנים

כאמור, מהרגע שבו מופקים תוכני הספורט ועד לשידורם בטלוויזיה אצל הצופה, עוברים התכנים דרך כמה חוליות של שחקנים שונים הכוללים את בעלי הזכויות, ערוצי הספורט וספקי התכנים. לרוב, ערוצי הספורט רוכשים את זכויות השידור באופן בלעדי ובאמצעות מכרז. מרכיב הבלעדיות בתוספת הביקוש הקשיח משפיעים על מחיר תוכני הספורט שעלותם גבוהה יחסית לעלותם של תכנים אחרים.

בשנים האחרונות ניכרת עלייה במחירי זכויות השידור במקטע שבין בעלי הזכויות לבין ערוצי הספורט. עליית מחיר זאת עשויה לגרום לעליית המחיר שיידרשו ספקי התכנים לשלם עבור שידור ערוצי הספורט ולגרום לפגיעה בצרכן הסופי. לאור זאת יש לבחון ממה נובעת עליית מחיר תוכני הספורט. ככל שעליית המחיר נובעת ממניעים כמו תמריץ לשדר את התוכן בבלעדיות, ייתכן כי מוצדקת התערבות או אסדרה מצד הרגולטור.

כפי שהוסבר לעיל, כאשר ערוץ רוכש את זכויות השידור לאירוע ספורט יש לו תמריץ למכור את התוכן למספר רב של ספקי תכנים כדי למקסם את רווחיו ולהחזיר את ההשקעה. לעומת זאת, במקרה שספק תכנים רוכש את זכויות השידור הוא עשוי לשדר את התוכן בבלעדיות וכך להשיג יתרון תחרותי על פני מתחריו. אף אם ספק התכנים יבחר למכור את זכויות השידור למתחריו, סביר להניח כי המחיר יהיה גבוה לעומת המחיר שיידרשו ערוצי הספורט עבור תוכן דומה. לכן נוצר לספקי התכנים תמריץ להשקיע סכומי כסף נכבדים כדי לרכוש זכויות שידור של אירועי ספורט מרכזיים בבלעדיות. נוכח התמריץ שנוצר, השתתפות של ספקי תכנים במכרזים על זכויות שידור של תוכני ספורט בבלעדיות עשויה לגרום לעליית המחירים באופן משמעותי.

לאחרונה אכן ניסו ספקי תכנים חדשים להשתתף במכרזים ולרכוש ישירות את הזכויות לתוכני ספורט בבלעדיות מבעלי הזכויות עצמם. במכרזים אלו ניתן לראות כי מחירי זכויות השידור עלו באופן משמעותי בהשוואה למחיר של תוכן דומה במכרז הקודם. אף שעליית מחירי זכויות השידור היא חלק ממגמה עולמית הקשורה לחשיבות תוכני הספורט, אפשר לייחס חלק מעליית מחירי התכנים לכך שספקי תכנים שרואים את האפשרות לחדר בבלעדיות תכנים שלהם יש ביקוש קשיח השתתפו בעצמם במכרזים. מנגד, יש הטוענים כי השתתפות ספקי התכנים במכרזים נבעה מהחשש שלהם כי ערוצי הספורט לא ימכרו להם את תוכני הספורט והדבר יפגע ביכולתם להתחרות בספקי התכנים הוותיקים. עם זאת, לאור העובדה שמכירת הזכויות בין ערוצי הספורט לבין ספקי התכנים הוסדרה בסעיף ד לעיל, נראה כי תמריץ זה אינו רלוונטי. יצוין כי אסדרה זו נדרשת על אף האסדרה האמורה בסעיף ד' כדי למנוע מצב בו ספק תכנים זוכה במכרז או בהצעת מחיר על תוכני ספורט בבלעדיות, ומציע אותם לשאר ספקי התכנים באופן שוויוני, אלא שאותו מחיר שוויוני הוא מחיר גבוה מאד ואילו ספק התכנים בעצמו מוכר את התוכן במחיר נמוך יותר וכך נוצרת בלעדיות בפועל, זאת כאשר ספק התכנים מפצה את עצמו על אובדן ההכנסה ממכירת ערוץ הספורט לספקי תכנים אחרים בכך שלקוחות עוברים אל הפלטפורמה שבבעלותו ורוכשים את כלל תכני הפלטפורמה.

לאור זאת, חברי הוועדה ממליצים כי על כלל ספקי התכנים ייאסר לרכוש תוכני ספורט בבלעדיות ישירות מבעלי הזכויות. איסור זה בשילוב ביטול הסכמי בלעדיות בין ספקי התכנים לערוצי הספורט יבטיחו כי תוכני הספורט יהיו מוגשים לכלל ספקי התכנים באופן הוגן ובלתי מפלה.

נכון להזכיר כי דוח פילבר הציע להתמודד עם סוגיה זו באמצעות קביעת חובת מכירה (Must Sell) על כל רוכש זכויות, בין אם מדובר על ערוץ ספורט ובין אם מדובר על ספק תכנים. לעמדתנו, האמצעי שהוצע בדוח פילבר מהווה התערבות רגולטורית חריפה יותר מאיסור הרכישה המוצע כאן, מהסיבות הבאות: ראשית, חובת מכירה של זכות שידור למפעל ספציפי עלולה לאיין את התחרות על רכישת זכויות השידור באופן שעלול לפגוע בצורה לא מידתית במפעלי הספורט ובקבוצות. שנית, בניגוד לאסדרה המחייבת אי-אפליה (כמוצע בסעיף ד לעיל) במכירה של מוצר המוצע בשוק (ערוץ ספורט המוצע לספקי התכנים), חובת מכירה משמעותה חובה רגולטורית למכור נכס שייכתן שבעליו אינו מעוניין למכור אותו כלל, ולכן תהיה אפקטיבית בין היתר רק לצד קביעות רגולטוריות נוספות, בדגש על פיקוח על מחיר הנכס.

לאור האמור, ולאור העובדה כי המלצתנו בסעיף ד לעיל מבטיחה לכל ספקי התכנים נגישות שווה לתוכני הספורט המוצעים על ידי ערוצי הספורט השונים, האסדרה המוצעת משיגה לדעתנו את המטרה של מניעת שידור בבלעדיות על ידי ספקי התכנים בצורה טובה יותר מחובת המכירה שהוצעה בדוח פילבר.

ו. עדכון עיקרי האסדרה הקיימת כיום הנוגעת לשידור תוכני ספורט

כאמור, אסדרת שידורי הספורט בישראל כוללת שני רכיבים מהותיים – המפרט ורשימת האירועים המוכרזים. כפי שיפורט להלן, מדובר בשני סוגי אסדרה שונים, הגם שהם משלימים, ולכל אחד מהם השפעה שונה על התחרות ושוק שידורי הספורט.

המפרט – החלטת המועצה כאמור פירטה את הרציונל והתכליות של גיבוש המפרט וההגבלות על שידור תכנים בערוצים נוספים בתשלום. כך, מטרות המדיניות היו עיבוי מפרט ערוץ הבסיס; הבטחת הנגישות הגבוהה של הציבור למשחקים מרכזיים; הרחבת מגוון השידורים והמפעלים המוצעים לציבור אוהדי

הספורט; והרחבת המידע שניתן למנויי הטלוויזיה הרב־ערוצית ביחס לתכנים הזמינים לצפייה ללא תשלום נוסף.

מדיניות זו נקבעה על רקע המגמה באותם ימים של העברת תוכני ספורט מערוצי הבסיס אל ערוצי ספורט בתשלום נוסף, באופן המייקר הלכה למעשה את מחירי חבילות הטלוויזיה הרב־ערוצית בישראל. מהלך זה התבצע על ידי ערוצי הספורט עצמם, כך שגם מנויי הוט וגם מנויי יס הושפעו ממנו, ובפועל – כלל המנויים בשוק. על רקע מיעוט השחקנים, הן בצד ערוצי הטלוויזיה הן בצד פלטפורמות השידור, העברת התכנים היוותה ייקור דה פקטו של מחירי הטלוויזיה הרב־ערוצית בלי שלצרכן הייתה כל יכולת להשפיע, בשוק שבו החבילה הבסיסית ממילא הייתה יקרה בשתי החלופות הקיימות בשוק, על רקע היעדר תחרות של ממש. לאור זאת ראה הרגולטור לנכון, ובמידה רבה של צדק, להבטיח כי בשוק שבו התחרות מצומצמת, לא יינקטו טקטיקות של ייקור תעריפים מכוון באופן עקיף, על ידי העברת תכנים לערוצים בתשלום. גישה זו לא הייתה ייחודית לערוצי הספורט, וחלה ביחס למגוון רחב של ערוצים שהחברות נדרשו לכלול בחבילה הבסיסית (להלן "חבילת הבסיס").

זאת ועוד: המועצה אף ציינה תנאים אשר יובילו לחשיבה מחודשת ביחס למדיניות – עליית מחירים משמעותית של תוכני הספורט, שינויים בהרכב חבילות הבסיס ושינויים מבניים בשוק. ברי כי בעשור שחלף מאז החלטת המועצה, התחוללו תמורות משמעותיות בכל אחד מאלו, שכל אחת בנפרד הייתה מצדיקה עדכון מהותי של המדיניות, קל וחומר שילובן. בין היתר נצפתה עליית מחירים משמעותית של תוכני הספורט, מספר השחקנים בשוק גדל – הן בצד ספקי התכנים הן בצד קבוצות ערוצי הספורט - ומבחינה רגולטורית, המלצת הוועדה היא לבטל את חבילות הבסיס בשל התחרות המתפתחת. נוסף על כך עלו בשימועים טענות מצד מספר ספקי תכנים שבשנים האחרונות הם מוציאים עשרות אחוזים מתקציב ההוצאות שלהם על רכישת תוכני ספורט, בין היתר על תוכני ספורט הנדרשים לשידור במסגרת דרישות המפרט. תקציבים אלה מופנים כאמור לרכישת תוכני ספורט ואינם מופנים לרכש של תכנים אחרים. על כן יש צורך לבחון את האפקטיביות והרלוונטיות של המפרט וההצדקות שעמדו בבסיס קביעתו, למול העלויות שהוא גוזר. והכול בשים לב למטרות הרגולטור, למיקוד הרגולציה לכשלי השוק ההכרחיים בלבד, וצמצום רגולציה שאינה נדרשת. לעמדת הוועדה יש צורך בשינוי ובביטול המפרט בהתאם לנימוקים הבאים:

1. המפרט מיושן ומבוסס על מפרט ערוץ הספורט בשנת 2009 עם שינויים מינוריים. יתרה מכך, כל ניסיון לשנותו ולהתאימו לתקופה נידון לכישלון, שכן הרגולטור לעד יהיה בעמדת נחיתות ביחס לשחקנים בשוק וביחס להעדפות הצרכנים. בהקשר זה מתחדד ההבדל בין המפרט לבין רשימת האירועים המוכרזים, המכילה מספר מצומצם יחסית של אירועים, בעלי חשיבות מובחנת לצרכני הספורט.

2. שינויים במצב התחרות בשוק – שלוש קבוצות ערוצים וארבעה ספקי תכנים, שונה בתכלית מהמצב ששרר בשנת 2009, ועל כן הוראות רגולטוריות שנתקבעו אז, אינן בהכרח רלוונטיות למצב היום. התחרות שהתעצמה מחייבת את השחקנים השונים למצוא דרכים שונות להגיע ללב הצרכן. עובדה היא כי ספקי תכנים שונים מתמחרים כיום באופן שונה את חבילות הספורט כדי למשוך מנויים.

3. בהיעדר חבילת בסיס – אין כל הצדקה ומשמעות לקביעת מפרט בסיסי לשידורי ספורט. ממילא, כאשר אין חבילת ערוצים בסיסית, אין גם ערוץ ספורט בסיסי, והמפרט אינו רלוונטי. ערוצי הספורט יתומחרו בהתאם לביקוש ובשים לב לרמת התחרות בשוק.

יתר על כן, גם אם תהיה חבילה בסיסית, אין כל הצדקה שערוצי הספורט ייכללו בה. תמחור דיפרנציאלי של ערוצי הספורט יגדיל את הסיכוי כי תוכן הספורט ימומן באופן מקסימלי (גם אם לא באופן מלא) על ידי צרכני הספורט ולא על ידי צרכנים אחרים. יש לומר כי ייתכן ששינוי זה יביא לעליה במחירי חבילות הספורט, אולם עליית המחירים בפני עצמה אינה בעייתית כל עוד המחיר משקף את שיווי המשקל בין העדפות הלקוחות לעלות זכויות השידור וכל עוד הצרכן הצופה בשידורי הספורט הוא זה שמשלם עבור השידורים בהם הוא צופה ושידורי הספורט אינם ממומנים על ידי כלל מנויי ספקי התכנים.

4. למפרט יש השפעות שליליות – הוא מחייב את הערוצים ובשרשור גם את ספקי התכנים לספק לצרכנים מוצר (מפעל ספורט) שהוא אינו בהכרח רוצה. חובה זו מגדילה את עלויות רכש התוכן ובהכרח מייקרת את המוצר לצרכנים. הוועדה סבורה כי יש מקום לאפשר לערוצי הספורט ולספקי התכנים להגיש לצרכן אפשרות חבילה המותאמת למידותיו ולא להגבילה במפרט כזה או אחר. המפרט מנסה לקבוע מכנה משותף רחב של כל צרכני הספורט, ומונע את האפשרות של ערוצי הספורט וספקי התכנים להציע חבילות מותאמות לסוגי צרכנים שונים ככל שניתוח השוק שיבצעו עשוי להצביע על הצורך בכך.

5. חלק מהוראות המפרט משנות את יחסי הכוחות בין ספקי התכנים לערוצי הטלוויזיה. כאשר הרגולציה מחייבת את ספקי התכנים בשידור המשחק המרכזי בכל מחזור של חלק מהליגות המרכזיות בכדורגל באירופה, היא למעשה מייצרת אצלם תלות מובנית בערוצי הספורט, ותמריץ חיצוני לערוצים לרכוש ביוקר מפעלי ספורט, מתוך הבנה כי ספק התכנים יהיה מחויב לרכוש את הערוץ (must buy), כדי לעמוד בהוראות הרגולציה.

לבסוף נבקש להתייחס לטענה בדבר החובה הציבורית לחשיפת ענפי ספורט שאינם זוכים לפופולריות לעומת ענפי ספורט שיש בשידורם הגנה על אינטרסים ציבוריים וערכיים אחרים. אחת הטענות ה"מושכות", לכאורה, היא הטענה כי המפרט מאפשר למספר רב של מפעלי ספורט חשיפה ציבורית ויש בכך ערך רב. נבקש לדחות טענה זו, לא משום שהיא אינה נכונה, אלא משום שמקומה אינו בשוק פרטי תחרותי.

בשוק כאמור, אין מקום לרגולטור לקבוע אילו תכנים ירכשו ערוצי הספורט כדי שישודרו אצל ספקי תכנים פרטיים, בשל העובדה כי הרגולטור לעד לא יוכל לקלוע לטעמים של הצרכנים. ראשית, מכיוון שטעם הצרכנים מגוון ולא אחיד. שנית, רגולטור מטבעו נמצא בעמדת נחיתות ביחס למידע על הרגלי הצריכה והצפייה של כלל הצרכנים ועל כן אין זה סביר כי ידע לקלוע לטעמים באופן שמתעלה על היכולות של ספקי התכנים. ושלישית, מאחר שמדובר בהכרח במפעלי ספורט שאינם זוכים לפופולריות גבוהה, שאחרת לא היה כל צורך לחייב את שידורם, כלל לא ברור מי קהל היעד והאם יש בכלל ביקוש. כך לדוגמה, הרי אם יתברר שמפעל מסוים אינו זוכה לצפיות כלל, ברי כי טענה שיש לשדרו לטובת החשיפה התקשורתית לא הייתה יכולה להישמע. ואכן, בכל בדיקה שנעשית, משדרי הספורט בעלי הרייטינג הגבוה הם אותם תוכני ליבה שזוכים לפופולריות גבוהה. לבסוף, יש לציין כי חלק ניכר ממפרט הבסיס אינו תוכן ישראלי, ועל כן

ביחס אליו ודאי שהטענה בנוגע לצורך בחשיפה אינה רלוונטית. לאור כל האמור, הוועדה סבורה כי יש לבטל את המפרט. עם זאת, כאמור לעיל בכל הנוגע לענפי ספורט שבהם יש חשיבות מיוחדת לשידורם מטעמים של שוויון ומגוון כגון ספורט נשים או ספורט פראלימפי יש מקום לוודא כי תכנים אלה ורק אלה ישודרו במסגרת שתונגש לציבור הרחב בין אם באמצעות צמצום המפרט, בין אם באמצעות תאגיד השידור הציבורי ובין אם בדרך אחרת.

בעניין זה של ביטול המפרט לא הייתה תמימות דעים בין כלל חברי הוועדה והמשקיפים והמועצה בחרה לפרסם עמדת מיעוט מטעמה לעניין ביטול המפרט. עמדת המיעוט של המועצה לוקה לטעמנו בשני היבטים מרכזיים. ראשית, לשיטת המועצה למפרט שתי תכליות שונות עבור שני מוצרים שונים בתכלית. האחת – מתן מענה למאפיין המונופוליסטי של מפעלי ספורט להם קיים ביקוש קשיח, ומניעת האמרת מחירי הזכויות לאותם מפעלים. השנייה – מתן חשיפה למפעלי ספורט שלהם יש ביקוש נמוך מטעם הצופים (ספורט נשים, ספורט פראלימפי) ככלי חברתי, חינוכי וערכי. קשה לראות איך ניתן לטעון כי מפעל שהביקוש עבורו נמוך וכי יש צורך להתערב על מנת להביא לחשיפתו לקהל רחב הוא גם מפעל שיכול לגזור רנטה מונופוליסטית ממכירת זכויות השידור. לכן בין היתר מציעה הוועדה לבחון התאמת הכלים הרגולטוריים לערכים ולכשלי השוק עימם מנסה הרגולציה להתמודד בכל הנוגע לספורט נשים ולספורט הפראלימפי.

שנית, המועצה טוענת כי המפרט מונע את האמרת מחירי זכויות השידורים למפעלים השונים וכתוצאה מכך את התייקרות תוכני הספורט לצרכנים. עם זאת, המועצה מתעלמת מהשינויים הרבים שחלו בשוק בשנים האחרונות ובראשם העובדה שכיום קיימים בשוק ארבעה ספקי תכנים רב-ערוציים. התחרות שהתעצמה מחייבת את ספקי התכנים למצוא דרכים להרכיש מנויים חדשים ולשמר מנויים קיימים וכך, ניתן לראות בשוק ספקי תכנים שונים המתמחרים את חבילות הספורט באופן שונה האחד מהשני ומספקים ללקוחות ערוצי ספורט במחירים שונים ולעיתים אף בחינם או במסגרת הטבות. כמו כן, קיום המפרט יוצר תמריץ (שלילי במהותו) לערוצים לרכוש ביוקר מפעלי ספורט מסוימים, שכן הרגולציה הקיימת מחייבת את ספקי התכנים הוותיקים לשדר אותם ועל כן גם לרכוש אותם מבעלי הזכויות. באופן זה, המפרט עשוי לגרום לתוצאה הפוכה של האמרת מחיר הזכויות ואף לעליית המחיר לצרכן. לאור זאת, אנו סבורים כי לא ניתן לטעון בוודאות כי המפרט מונע את התייקרות תוכני הספורט לצרכנים או שהוא כלי רגולטורי אופטימלי לצורך מטרה זו, בפרט לאור המלצות הוועדה העוסקות בביטול האפשרות לבלעדיות דה פקטו של ספקי התכנים על תוכני ספורט. כמו כן, ההמלצה על ביטול המפרט אינה עומדת בפני עצמה אלא כרוכה יחד עם ההמלצות הנוגעות לביטול אפשרות לבלעדיות ואי מתן אפשרות לספק תכנים להתמודד במכרזי רכישת הזכויות ועל כן לא ניתן להתייחס לדברים אלה במנותק.

נוסף על כך, למפרט השפעה שלילית נוספת בכך שהוא מחייב את ספקי התכנים להציע לכלל המנויים מגוון מפעלי ספורט אשר אינם בהכרח בעלי חשיבות רבה לרובם. כלומר, במצב הקיים כלל מנויי ספק התכנים משלמים עבור מגוון רחב של תכני ספורט, אף אם הם לא צורכים אותם כלל.

אירועים מוכרזים – כאמור לעיל, בניגוד למפרט הבסיסי, הכולל רשימה ארוכה של תוכני ספורט, רשימת האירועים המוכרזים קצרה ותמציתית, וכוללת בעיקר אירועים שאינם מחזוריים לאורך השנה הקלנדרית. כך לדוגמה, הרשימה כוללת היום משחקים מרכזיים מאליפות אירופה ואליפות העולם בכדורגל (משחק הפתיחה, חצאי הגמר, הגמר וכולי) המתקיימות פעם בארבע שנים ואת משחקי נבחרת ישראל בכדורגל המתקיימים באופן נקודתי לאורך השנה.

הוועדה סבורה כי ההשפעה של חובת השידור של האירועים המוכרזים בערוץ שאינו בתשלום נוסף מצומצמת ביחס למפרט מחד גיסא, ומאידך גיסא הרשימה כוללת ליבה מצומצמת דייה של אירועי ספורט שהחשיבות שלהם עבור חובבי הספורט אינה במחלוקת. על כן, מאחר שהמלצת הוועדה היא לבטל את המפרט, אין הכרח לבטל את רשימת האירועים המוכרזים. יוער כי בהנחה שתבוטל חבילת הבסיס, תידרש התאמה של ההוראות ביחס לאירועים המוכרזים, שכן בהיעדר חבילה בסיסית, צרכנים יוכלו לרכוש חבילה שאינה כוללת תוכני ספורט, ואין לקבל כי אפשרות כזו תהווה הפרה של הוראות הרגולציה.

להלן סיכום המלצות הוועדה בתחום שידורי הספורט:

1. החלטת איסור הבלעדיות תישאר בעינה ותחול על כל ספקי התכנים שעיקר פעילותם בישראל (כפי שהוגדרו לעיל). התנאי לשידור ערוץ ארצי יהיה כי הוא הוצע לרכישה לכלל ספקי התכנים בתנאים מסחריים הוגנים ובלתי מפלים (שיחולו הן על המחיר המוצע לכל מנוי הן על רכיבים אחרים).
2. על ספקי התכנים ייאסר להתקשר בהסדרי בלעדיות מול הערוצים. הסדרי בלעדיות יוגדרו באופן רחב כך שהם יכללו גם הסכמים המקיימים בלעדיות דה־פקטו. כלומר, על ספקי התכנים ייאסר להתייחס למחירים, כמויות או תנאים אחרים הנוגעים למערכת היחסים של אחד הצדדים להסכם עם צד ג המתחרה בצד האחר להסכם.
3. על ספקי התכנים ייאסר לנקוט כל פרקטיקה שעשויה לפגוע באופן ישיר או עקיף בתמריץ של ערוץ ספורט למכור את הזכויות לספק תכנים מתחרה, וכן כל פרקטיקה שעשויה להשפיע באופן ישיר או עקיף על תנאי המכירה או ההתקשרות של ערוץ ספורט עם ספק תכנים מתחרה, אף אם הפרקטיקה אינה מתייחסת באופן ישיר למערכת היחסים של בעל הזכויות עם ספק תכנים אחר.
4. ספקי תכנים לא יוכלו להשתתף בהליכים תחרותיים (מכרזים או בקשות להציע מחירים) לרכישת זכויות שידורי ספורט בבלעדיות.
5. יש לבטל את המפרט הכולל חיוב ספקי התכנים לשדר אירועי ספורט מרכזיים וכן תוכן שהמועצה מצאה שיש בשידורו ערך תרבותי, חינוכי או חברתי, בערוצי הבסיס.
6. יש מקום לוודא כי ענפי ספורט שבהם יש חשיבות מיוחדת לשידורם מטעמים של שוויון ומגוון (ספורט נשים או ספורט פראלימפי) ישודרו במסגרת שתונגש לציבור הרחב בין אם באמצעות צמצום המפרט, בין אם באמצעות תאגיד השידור הציבורי ובין אם בדרך אחרת.
7. אין לבטל את רשימת האירועים המוכרזים שנקבע כי ישודרו בערוצים הפתוחים. אם תבוטל חבילת הבסיס (בהתאם להמלצות הוועדה), תידרש התאמה של ההוראות ביחס לאירועים המוכרזים, כך שאי פתיחת אירוע מרשימת האירועים המוכרזים לצרכן שרכש חבילה שאינה כוללת תוכני ספורט לא תהווה הפרה של הוראות הרגולציה.

הגנת הצרכן היא עיקרון יסודי בהבניית שוק בריא והוגן אשר מעוגן בחוק הישראלי במסגרת חוק הגנת הצרכן, תשמ"א-1981, ומטרתו להגן על זכויות הציבור והצרכנים מפני התנהלות לא הוגנת, הטעיה או ניצול בידי גופים עסקיים. הגנה זו נדרשת בפרט כאשר קיימים פערי מידע ופערי כוחות משמעותיים בין העוסק לצרכן. תחת ההיגיון הרגולטורי הקיים כיום, נוסף על הרשות להגנת הצרכן ולסחר הוגן שאחראית על תהליכי האכיפה של הוראות חוק הגנת הצרכן, למועצה לשידורי כבלים ולשידורי לוויין קיימת סמכות לאסדר היבטים נוספים הנוגעים לקשר המסחרי בין הפלטפורמות לצרכן בשוק השידורים, הלא הוא הצופה. לרשות השנייה לא קיימת הסמכות הזו בשל העובדה שהגופים המפוקחים על ידיה, הערוצים המסחריים, אינם מקיימים קשר ישירות עם הצרכן.

במהלך הדיונים בוועדה לא הייתה הסכמה על השאלה האם תחום השידורים הינו תחום אשר יש בו הצדקה מיוחדת להחלת רגולציה צרכנית ייעודית, נוספת על זו שקובעים הרשות להגנת הצרכן ברגולציה רוחבית ומשרד התקשורת במסגרת אסדרת שוק הטלקום, שכן אין רגולציה ייעודית לכל תחום צרכני. זאת בייחוד לאור העובדה שבמרוצת השנים נוצרו כללים וסעיפים צרכניים רבים ונקודתיים המתמקדים בשוק השידורים ובקשר בין המנוי לפלטפורמת השידור וכללים אלה, במבט רחב על שוק התקשורת כולו, הביאו לעיתים לכפילויות מיותרות ולעומס רגולטורי.

שוק התקשורת הישראלי עובר בשנים האחרונות תהליך של קונסולידציה לקבוצות תקשורת - קבוצות אלה מספקות לצרכן שירותי תקשורת רבים כגון תשתית אינטרנט, שירותי טלפוניה ניידת ונייחת ושידורים. בשל הפרדת המועצה לשידורי כבלים ולשידורי לוויין ממשרד התקשורת, אותן קבוצות תקשורת נתונות לא פעם לרגולציה כפולה, ולעיתים אף סותרת, אשר נקבעה בסמכותם של שני מאסדרים שונים. כך למשל, מוקד שירות של קבוצת תקשורת המספקת גם שירותי טלקום וגם שירותי טלוויזיה, כפוף הן לרגולציה הצרכנית של משרד התקשורת הן לרגולציה הצרכנית של המועצה. כפילות זו, כאשר אין סיבה מהותית לקיומה, יוצרת לעיתים נטל רגולטורי עודף העלול בסופו של דבר לפגוע בצרכן עצמו.

הוועדה, ובייחוד ועדת המשנה שעסקה במבנה העתידי של רגולטור השידורים האחד, דנה כיצד ביכולתה לעצב מנגנון רגולטורי שיבטל כפילות זו. בעבודתה הסתמכה הוועדה על הצעות קודמות שעסקו בעניין ובכללן הצעת החוק הנוגעת לאיחוד הרגולטורים. המלצת הוועדה מתבססת על מתווה רגולציה הצרכנית שהוצע במסגרת הדיונים שנערכו בנוגע להצעת החוק.

בלב ההצעה, בדומה להיגיון המסדר של המלצות נוספות של הוועדה, הבחנה בין נושאי הליבה של מועצת השידורים לבין נושאים צרכניים רוחביים החלים על חברות וקבוצות התקשורת ללא הבחנה בין השירותים השונים שהן מספקות. בהמשך להבחנה זו, הוועדה סבורה כי על משרד התקשורת לקבוע את הכללים הנוגעים לנושאי הצרכנות שיחולו על כלל קבוצות התקשורת, לרבות גופי השידור, מתוך מחשבה כי בנושאים שבהם יש צורך בהוראות צרכניות יש יתרון משמעותי באחידות ההוראות החלות על קבוצות התקשורת וברגולטור אחד שיטיל אותן ויפקח עליהן.

משרד התקשורת יתייעץ עם רשות השידורים בטרם קביעת רגולציה צרכנית רוחבית וישמע את עמדתה לעניין השלכות הרגולציה המוצעת על תחום השידורים. רשות השידורים המסחריים לא תהיה רשאית

לקבוע רגולציה אחרת בנושאים שבהם קיימת אסדרה רוחבית שקבע משרד התקשורת. בהמשך לרציונל שלפיו רגולציה צרכנית רוחבית נקבעת בראש ובראשונה על ידי שר התקשורת האמון על כלל שוק התקשורת, הוועדה ממליצה לאפשר לשר התקשורת לגלות את דעתו על נושאים שבהם אין נדרשת כלל אסדרה, באופן מכוון, ויהיה הדבר כאילו קבע השר אסדרה רוחבית, ועל כן לא תוכל רשות השידורים לקבוע הוראות גם בנושאים אלו.

ככל שישנם נושאים צרכניים אחרים הנוגעים לתחום השידורים שהשר לא קבע בהם אסדרה רוחבית ולא גילה דעתו שבתחום זה אין צורך באסדרה, ואשר לדעת רשות השידורים דרושה בהם אסדרה, תוכל רשות השידורים לאסדר אותם. כדי להבטיח דינמיקה מיטבית בין שני הרגולטורים מוצע להחיל על רשות השידורים חובה לעדכן את משרד התקשורת על כוונתה לקבוע רגולציה צרכנית שישנה אפשרות כי תשפיע באופן רחבי או תיצור השפעה רוחבית על כלל קבוצות התקשורת ולא על תחום השידורים בלבד. יידוע זה נועד לאפשר לשר התקשורת לקבוע אסדרה רוחבית בתחום זה או לגלות את דעתו כי אין צורך באסדרה בתחום זה באופן רחבי.

להלן המלצות הוועדה בתחום הצרכנות:

1. משרד התקשורת יוסמך לקבוע אסדרה צרכנית רוחבית על כלל שוק התקשורת. אסדרה רוחבית שתקבע כאמור תחול גם על גופי השידור. כמו כן, יוסמך השר לקבוע נושאים שבהם אסדרה רוחבית אינה נדרשת. בטרם קביעת (או קביעה שאינה נדרשת) רגולציה כאמור, ישמע משרד התקשורת את עמדתה של רשות השידורים המסחריים באשר להשפעת הרגולציה המוצעת על תחום השידורים.
2. רשות השידורים תוסמך לקבוע אסדרה צרכנית בתחומה אך ורק בנושאים שבהם השר לא קבע אסדרה רוחבית ולא גילה את דעתו כי אסדרה צרכנית בנושא אינה נדרשת. על רשות השידורים תחול חובה לעדכן את משרד התקשורת על כוונתה לקבוע רגולציה צרכנית חדשה או על כוונתה לבצע שינויים ברגולציה קיימת, ככל שיש אפשרות שאסדרה זו תשפיע על פעילות הגופים הנתונים לפיקוח המשרד. בידי שר התקשורת תיוותר האפשרות להודיע, בתוך פרק זמן מוגבל, על רצונו לקבוע אסדרה רוחבית בתחום או לגלות דעתו כי אין צורך באסדרה בתחום זה כלל.
3. לא הייתה בוועדה תמימות דעים על עצם הצורך ברגולציה צרכנית בתחום השידורים. על מנת למנוע מדרון חלקלק שיוביל להתרחבות עודפת של כללי הרגולציה, בשלב גיבוש החקיקה יפעלו הגורמים הרלוונטיים לגיבוש מנגנון למיקוד וגידור סמכויות הרגולטור בתחום הצרכנות לנושאים נדרשים בלבד, ככל שהם נדרשים.

ביטול חבילות הבסיס

על פי סעיף 24 לחוק התקשורת, פלטפורמות השידור המסורתיות (הוט ויס) אינן מורשות להתנות שירות בשירות, אלא אם השר או המועצה התירו להן לעשות כן. משמעות האיסור בפועל היא שהפלטפורמות אינן יכולות למכור חבילות ערוצים במחיר נמוך יותר מסך העלויות של קניית כל אחד מהערוצים בנפרד. עם זאת, כבר לפני כ-20 שנה, קיבלו הפלטפורמות היתר מהמועצה למכור חבילת בסיס, אשר חייבת לכלול מגוון

רב של ערוצים בהתאם למפורט בכללי המועצה ואשר הן יוכלו להתנות את מכירתה במכירת ערוצים בודדים או חבילות ערוצים אחרים. כל רצון של הפלטפורמות לשינוי בהרכב הערוצים של חבילת הבסיס חייב לעבור אישור של המועצה. נוסף על כך לאורך השנים נבנו הוראות רגולציה רבות המסתמכות על מודל הנגישות הרחב של חבילת הבסיס. כך למשל, הרגולציה המחייבת הנגשה של תוכן לאחוז מסוים ממנויי הפלטפורמה (בין אם תוכן ספורט ובין אם תוכן הפקות מקור) מסתמכת ברובה על הנגישות הרוחבית של חבילות הבסיס בקרב מנויי הפלטפורמות המסורתיות.

לאורך השנים בחר רוב גורף של מנויי הפלטפורמות לרכוש את שירותיו במתכונת של חבילת הבסיס ולא במתכונת של ערוצים נפרדים בשל הפערים הקטנים בעלות בין הרכבת חבילה פריקה הכוללת מספר מועט של ערוצים לבין רכישת חבילת הבסיס הכוללת מספר רב של ערוצים. עד שנת 2014 לא היו קיימות חבילות כניסה נוספות שנמכרו במקום חבילת הבסיס, שעל בסיסה נמכרו ערוצי פרימיום נוספים. בשנת 2014 קיבל השר החלטה (שלאחר מכן, בשנת 2019, אושרה מחדש על ידי המועצה), להתיר לפלטפורמות למכור חבילת ערוצים מצומצמת יותר אשר נקראת "חבילת יסוד" ואשר עברה אישור של המועצה.

ההיגיון מאחורי שיווק המוצר באמצעות חבילת בסיס/יסוד שעל בסיסה אפשר להוסיף ערוצי פרימיום נובע מהעלות השקועה של הפלטפורמות בתשתיות העברת התוכן (כבלים או לוויין) והצורך הברור בהכנסה מינימלית מכל לקוח על מנת לכסות את עלות התשתית. כיום, בעת פתיחת השוק לדרכי העברה נוספות שאינן דורשות מבעל ספק התכנים להשקיע בתשתית עצמה, ההיגיון מאחורי מכירת המוצר רק בצורה של חבילת בסיס/יסוד מתמתן ואף לא קיים עבור חלק מהפלטפורמות.

בעת הדיונים בוועדה עלה כי ההגבלה למכור רק באמצעות חבילת הבסיס אינה קיימת יותר בפועל, ובכל זאת הפלטפורמות לא העבירו את המנויים שלהן מחבילת הבסיס לחבילות אחרות. הסיבה לכך טמונה ברגולציה הענפה המתבססת על נגישות חבילת הבסיס. כלל הרגולציה המתבססת על קיומן של חבילות הבסיס כמוצר השכיח בשוק (כגון חובת העברת שידורי ספורט והפקות מקור בערוצים פתוחים לכל או רוב ציבור המנויים), לא התבטלה, כך שהמוטיבציה של פלטפורמות השידור להעביר את מנוייהן, באופן יזום, מהחבילה הרחבה לחבילה המצומצמת, נותרה נמוכה ביותר.

על כן, כחלק מהנחת העבודה של יישור מגרש המשחקים והאדישות הטכנולוגית, הוועדה סבורה כי יש לבטל את הוראות הרגולציה הנוגעות לחבילת הבסיס או מתבססות על רמת הנגישות הגבוהה שלה בקרב מנויי הפלטפורמה, כדי לאפשר לכל פלטפורמה לשווק חבילות בהתאם לרצון הצרכנים ובהתאם לצרכים שהיא רואה בשוק. ייתכן כי אף לאחר ביטול הוראות הרגולציה המתבססות על חבילת הבסיס, יבחרו פלטפורמות מסוימות למכור את המוצר בהרכב של חבילות כאלו או אחרות, אך אלו לא יהיו מוגבלות במחיר או בסוג, מספר ותוכן הערוצים שנמצאים בהן. מטרת הביטול היא להבטיח כי שינויים אפשריים לטובת הצרכן לא יוגבלו או ייחסמו על ידי רגולציה לא רלוונטית.

נוסף על כך החשש שהוביל ליצירת מודל חבילת הבסיס, שלפיו הפלטפורמות ימכרו חבילות מצומצמות של ערוצים במחירים מופקעים וכך תיפגע רווחת הצרכן, פוחת באופן משמעותי בשוק תחרותי. כך גם הפיקוח של המועצה על תחלופת הערוצים בחבילה המגיע מתוך חשש שכמות התוכן המוצעת בחבילה תקטן ללא הפחתה מקבילה במחיר החבילה, פוחת לאור התחרות הגוברת בתחום.

בשל כל האמור לעיל, הוועדה ממליצה על ביטול האיסור על מכירת חבילות ערוצים ללא אישור של המועצה וכל הרגולציה המתבססת על חבילת הבסיס. הוועדה ממליצה לאפשר לפלטפורמות הרב-ערוציות למכור חבילות המורכבות בכל דרך שבה יראו לנכון לצד מכירת ערוצים באופן בדיד. זאת מתוך ההנחה התחרותית שכך יוכלו הפלטפורמות להתאים את המוצרים שלהן לצרכנים בצורה מדויקת יותר וכן שככל שהפלטפורמות יציעו חבילות מצומצמות במחירים מופרזים, יוכלו הצרכנים לבצע בחירה אקטיבית לעבור לחברה אחרת שבה הם מקבלים תמורה מתאימה יותר לכסף שלהם.

לצד זאת הוועדה רואה לנכון לבחון האם החששות שלאורך השנים הסתמכו הפתרונות להם על נגישות חבילת הבסיס עדיין רלוונטיים ולבחון מהו המענה הנכון ביותר לחששות אלו:

1. נגישות להפקות מקור - כיום ישנן הוראות המחייבות את הפלטפורמות לשרד 75% מהפקות המקור בערוצים הפתוחים ל-90% מהציבור. בפני הוועדה עלה החשש שביטול חבילת הבסיס, ומתוך כך ביטול חובת השידור הראשוני של הפקות המקור, יוביל לכך שרבות מהפקות המקור יעברו לערוצים בתשלום נוסף.

2. נגישות לתוכני ספורט - כמפורט בפרק המפרט את המלצות הוועדה בתחום הספורט, קיימות חובות שידור של תוכני ספורט בערוצים הפתוחים ל-90% מהמנויים. ביטול חובות אלו מעלה חשש כי כל תוכני הספורט יעברו לערוצי פרימיום.

3. חידוש וגיוון של תכנים - כיום, מעבר לחובה של שעות ראשוניות של הפקות מקור, קיימת חובה לשידור שעות ראשוניות בתכנים שאינם בהכרח הפקות מקור. מטרת ההוראה היא להבטיח חידוש וגיוון תכנים על המסך לאורך השנים ולמנוע מצב שבו הפלטפורמות אינן משקיעות בקניית תכנים חדשים אלא מסתמכות על שידורים חוזרים.

4. פגיעה בצרכנים על ידי הסרת ערוצים או תכנים מהחבילות הנמכרות - בכל הסכם של פלטפורמה מול צרכן, מובהר אילו ערוצים ואילו תכנים הוא מקבל במסגרת התשלום על החבילה. קיים חשש כי הסרת הפיקוח על חבילות הבסיס ועל מגוון וכמות הערוצים והתכנים הנמכרים במסגרתה תוביל להורדה זוחלת של ערוצים מחבילת הבסיס לחבילת הפרימיום בלא מתן הודעה מפורשת ושקופה לצרכנים ובכך הם ייפגעו.

תשובת הוועדה לשני החששות הראשוניים מפורטת בחלקים הרלוונטיים בדוח הנוגעים להפקות מקור ולתוכני ספורט, אך חשוב לציין כאן כי החששות הללו נובעים מתוך הסתכלות שונה על שוק הטלוויזיה הרב-ערוצית. בעולם שבו האפשרות היחידה היא לקנות חבילת ערוצים רחבה הכוללת מגוון רב של ערוצים, ואשר זהה עבור רוב (אם לא כל) המנויים של הפלטפורמה, חשש זה הוא חשש מוצדק. אך כיום, עם השינויים הטכנולוגיים, אין חיוב שמנוי ישלם על חבילה רחבה הכוללת תכנים שהוא אינו מעוניין בהם, כך שאם חובב ספורט מעוניין בחבילה הכוללת ספורט בלבד, יש לאפשר לפלטפורמה להציע ללקוחותיה חבילה שאינה כוללת גם ערוצי ילדים והפקות מקור באופן שעלול להעלות את מחיר המנוי, ולהפך, לקוח שאינו מתעניין כלל בתוכן ספורט, יוכל לרכוש חבילה שאינה כוללת תוכני ספורט ולהפחית את מחיר החבילה.

באשר לחשש השלישי והרביעי, הוועדה סבורה כי חששות אלו אינם רלוונטיים עוד בעולם שבו כמות התוכן היא כה עצומה והתחרות, הן המקומית הן הבינלאומית, מתגברת. בעולם כיום, פלטפורמות השידור

צריכות להתחרות על עינו של הצופה אל מול כמויות עצומות של תוכן אשר זמין באינטרנט ובפלטפורמות שידור אחרות (ישראליות או בינלאומיות). ככל שכתוצאה מביטול חובת שעות השידור הראשוניות הפלטפורמות לא יחדשו וירעננו את התכנים שלהן ברמה מספקת, הן לא יהיו מקור משיכה למנויים חדשים ויאבדו מנויים קיימים לטובת פלטפורמות המביאות תוכן חדש ועדכני. כמו כן, ככל שהפלטפורמות ינצלו את הסרת הפיקוח על הערוצים המוצעים בחבילת הבסיס כדי להעלות את מחירי החבילות, או לספק פחות ערוצים ופחות תכנים באותו מחיר, בידי הצרכן קיימת האפשרות לבחור במוצר של פלטפורמה אחרת המציעה מוצר שיותר מתאים לו במחיר נמוך יותר.

החשש הרביעי הנוגע לפגיעה בצרכנים על ידי פיחות זוחל של התוכן או מספר הערוצים שהם מקבלים במסגרת החבילה שהם רכשו, בלא מתן הודעה מפורשת ושקופה, הוא עניין צרכני במהותו. ככל שאכן מתקיימת פגיעה משמעותית בצרכנים בשל פיחות זוחל של תוכן ללא מתן הודעה מקדימה (וכלל לא ברור בוודאות כי החשש האמור משמעותי בתחום השידורים יותר מבכל תחום אחר), על רשות השידורים המסחריים לבחון האם ההוראות הצרכניות הרוחביות הקיימות שמטרתן להגן על ציבור הצרכנים מפני הטעיה וניצול הן מספקות. ככל שההוראות אינן מספקות ביחס למצב בשוק השידורים, יש מקום לקבוע הוראות ייעודיות, אך הוועדה סבורה כי על הפיקוח להתבצע למפרע וכי אין לדרוש אישור מוקדם מהפלטפורמות עבור שינויים בחבילות הערוצים הנמכרות ללקוחות.

להלן המלצות הוועדה בנושא ביטול חבילת הבסיס:

1. לבטל את הגדרות המועצה על חבילות בסיס ויסוד ולאפשר לכל הפלטפורמות להציע חבילות ערוצים שונות ומגוונות.
2. לבטל את פיקוח המועצה על הסרת ערוצים והוספתם לחבילות המוצעות על ידי הפלטפורמות.
3. בהתאם לאמור לעיל בפרקי ההמלצות הנוגעים להפקות מקור וספורט, יש לבטל את ההוראות המחייבות שידור ראשוני של תוכני הפקות מקור ושידור מפעלי ומשחקי ספורט הקיימים במפרט, בערוצים הפתוחים לכלל הציבור.

הוראות צרכניות בנושא פרסומות

בעוד כללי הצרכנות של המועצה מתייחסים בעיקרם להגנה על הציבור מפני ניצול או הטעיה באופן קבלת השירות, ועל כן מתמקדים בכללים הנוגעים לחבילות הערוצים, לתשלומים ובאופן כללי לאיכות השירות שהמנויים מקבלים מהחברה, לרשות השנייה יש כללי "צרכנות" שונים מעט.

ברשות השנייה קיימות הוראות רבות הנוגעות לפרסומות שזו הדרך שבה הציבור "משלם" על התוכן של הערוצים המסחריים. הוראות אלו כוללות התייחסות, בין השאר, לאורך פרסומת, אורך מקבץ פרסומות, אחוז הפרסום המקסימלי למוצר אחד, מיקום בתוכנית, סך זמן הפרסומות מתוך שעות השידור ביממה ומתוך שעות השידור בפריים טיים ועוד.

הוועדה סבורה כי כחלק ממיקוד הרגולציה ומהגידול בתחרות בתחום התוכן, הן בעולם השידורים הן בעולמות מקבילים, אין מקום לרמת פיקוח שכזו על היקפי הפרסום וזמניו מכיוון שהצרכן אינו צרכן שבוי כפי שהיה בעבר. יש לאפשר לערוצים המסחריים, וככל שיהיו כאלו לאחר השינוי במודל הכלכלי - לפלטפורמות שיבחרו לשדר פרסומות - לשדר פרסומות באופן המיטבי בעיניהם תוך קבלת פידבקים מהקהל על בחירותיהם העסקיות. לכן הוועדה ממליצה כי יבוטלו הוראות הרגולציה המתייחסות למבנה, אורך וזמן שידור הפרסומות. יובהר כי המלצות פרק זה אינן מתייחסות להוראות אתיקה בשידורי פרסומות, ככל שידרשו, בהתאם לאמור בפרק העוסק באתיקה בשידורים.

פניות ציבור וגוף מחקר וידע

הוועדה סבורה כי ראוי שחלק מרכזי מהליך ביסוס נורמות ראויות בשוק השידורים יעבור דרך שיח, מפגש והידיברות עם הציבור ויצרני התוכן. הוועדה קיבלה סקירה מנציב פניות הציבור של הרשות השנייה לטלוויזיה ורדיו והתרשמה כי קיים ערך רב לגוף המהווה כתובת עבור הציבור לפניות שאינן נוגעות לאי עמידה של גוף בהוראות רגולטוריות באופן ישיר. חשיבותו נובעת מהיכולת להוות חיישן לסוגיות המעסיקות את הציבור, למקומות בהם מתרכזות תלונות ולהוות מרכז ידע עבור מקבלי החלטות והחברות העסקיות.

מעבר לכך, חלק מרכזי מהבטחת שוק שידורים איכותי, מגוון, אמין והוגן, עובר דרך שיפור אוריינות הציבור ביחס לתקשורת. יש חשיבות רבה בפיתוח יכולות הציבור להתייחס לשידורים באופן ביקורתי, לדרוש שיח שאיננו אלים ולפתח רגישות להטעיה ולפייק ניוז. הוועדה סבורה כי נושאים אלו ואחרים אינם רק תוצר של רגולציה ופיקוח אלא של מודעות ומיומנות שעל הציבור לרכוש.

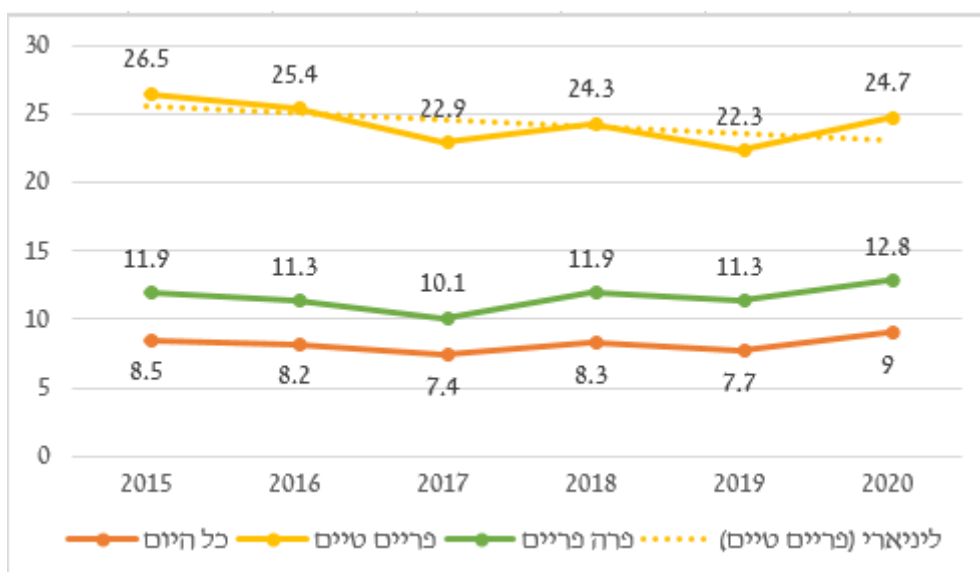
להלן המלצות הוועדה בתחום פניות הציבור והיותו של הרגולטור גוף ידע:

1. למנות נציב פניות ציבור אשר יפעל לצד הרגולטור. נציב הפניות יקבל את המשאבים הדרושים לקבלת פניות מהציבור, לעבדן ולטפל בהן באופן של שיח ומודעות הן מול ציבור הצרכנים הן מול גופי השידור.
2. לפתח גוף ידע מקצועי לצידו של הנציב. גוף הידע יעסוק באיסוף ובפיתוח של הידע על אודות צריכה של תוכן משודר והאופן שבו אוכלוסיות שונות מתמודדות עם תוכן חדשתי ואקטואלי. גוף זה יסייע הן לגורמים מתחום החינוך הן לאנשי תקשורת לפתח מענים לאתגרים ההולכים וגוברים בעולם צריכת המידע והתקשורת של המאה ה-21.

נספחים

נספח א – נתונים לפרק המודל הכלכלי

תרשים 1- נתוני רייטינג בצפייה בערוצים המסחריים בכלל האוכלוסייה לשנים 2015-2020:



- שעות הפריים-טיים : 23:00-20:00

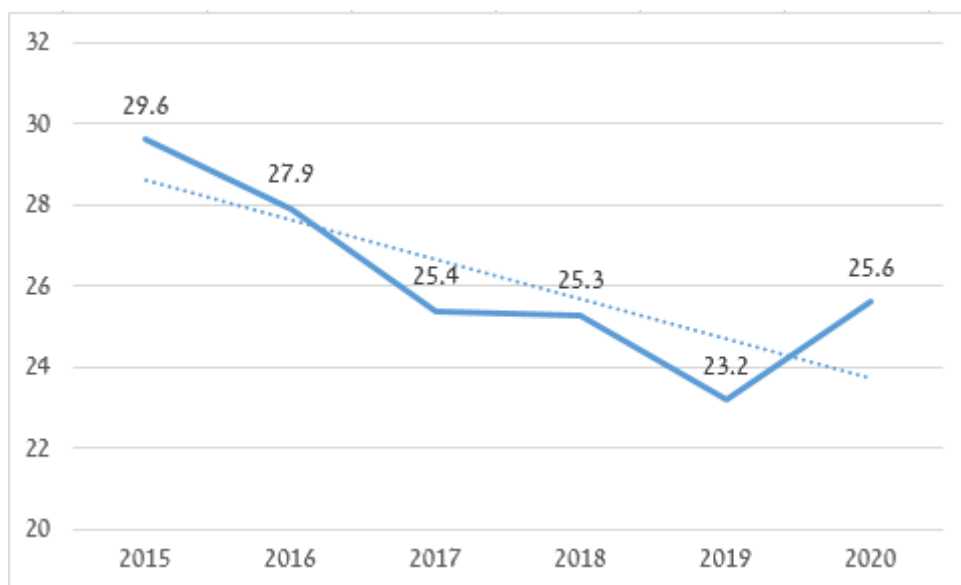
- שעות הפרה-פריים : 20:00-16:00

- הניתוח מבוסס על נתוני ועדת המדרוג לתאריכים 04.10.2020-01.01.2015

- המדידה כוללת גם צפייה נדחית בתכנים של אותו יום עד לשעה 02:00 באותו הלילה.

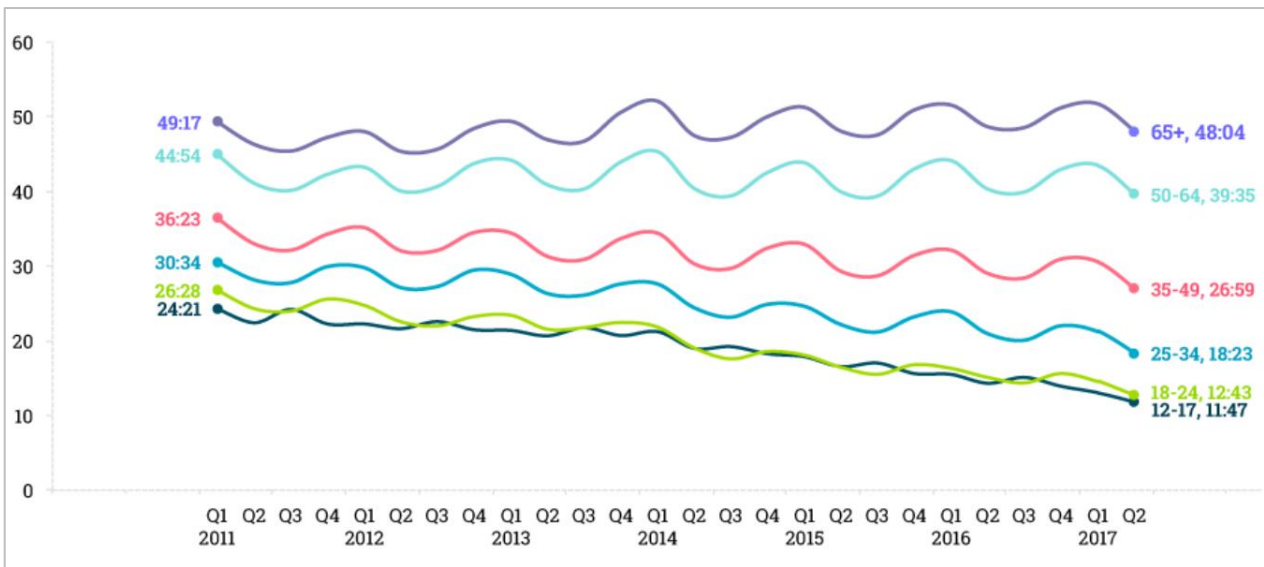
- הניתוח מתחשב במועדי הפיצולים והמיזוגים שהתרחשו בשוק, כך שנתוני שנת 2018 כוללים את נתוני הצפייה החל מפיצול ערוץ 2 ומעבר האפיקים (01.11.2017) ועד למיזוג רשת ו10 (15.01.2019).

תרשים 2- נתוני רייטינג בצפייה במהדורות החדשות המרכזיות בכלל האוכלוסייה לשנים 2015-2020:



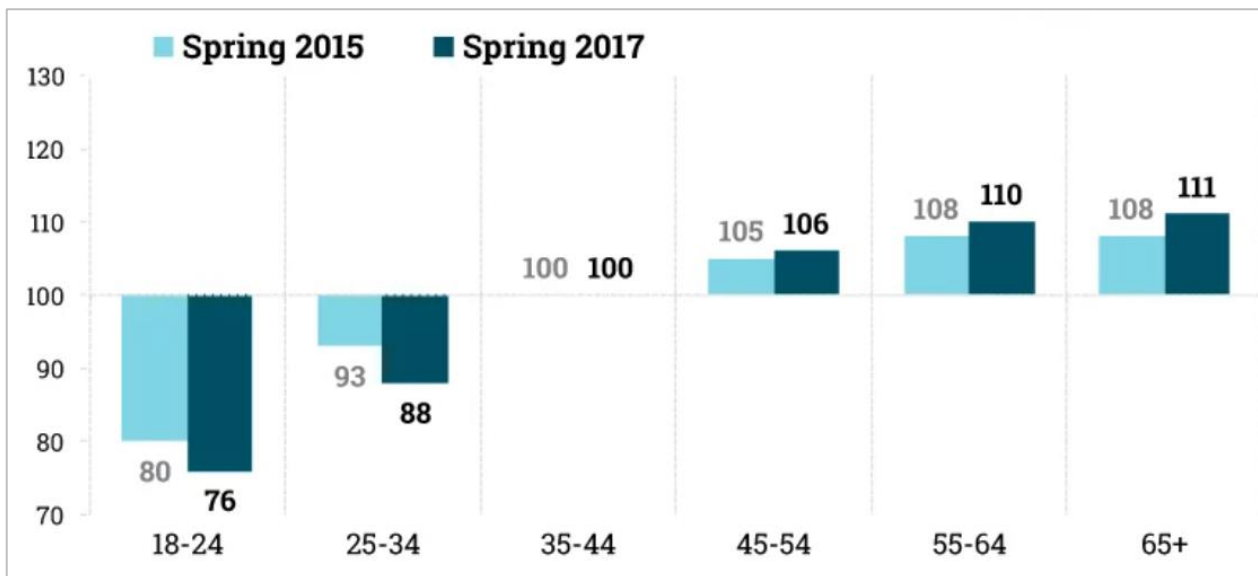
- הניתוח מבוסס על נתוני ועדת המדרוג לתאריכים 04.10.2020-01.01.2015

תרשים 3- מספר שעות צפייה שבועיות בטלוויזיה מסורתית בארה"ב, לפי גילים, לשנים 2011-2017:



- הגדרת טלוויזיה מסורתית: תוכן שנצפה בצפייה ליניארית או צפייה נדחית באמצעות ממיר מקליט או CatchUp.
- מבוסס על נתונים של MarketingCharts שנותחו על ידי Nielsen.⁴⁸

תרשים 4- מספר הצופים בשבוע בארה"ב, לפי גילים, ממודד לממוצע של כלל האוכלוסייה הבוגרת, לשנים 2015-2017:



- מבוסס על נתונים של Simmons Research LLC's & National Consumer Studies.⁴⁹
- יש לקרוא באופן הבא: למבוגרים בגילי 65 ומעלה יש סיכוי גבוה ב-11% מהממוצע לצפות בטלוויזיה ליניארית מדי שבוע.

⁴⁸ זמין ב: <https://www.marketingcharts.com/television-24817>

⁴⁹ שם.

כללי

1. היועץ המשפטי של המועצה לשידורי כבלים ולשידורי לוויין (להלן: "המועצה") מונה זו הפעם כמשקיף בלבד בוועדה. בנסיבות העניין ונוכח רוחב היריעה שנפרשה בדו"ח הוועדה לא נידרש לכל שנכלל בו אלא נבקש להביא להלן את התייחסות הצוות המקצועי של המועצה למספר היבטים עקרוניים שמצאנו לנכון להתייחס אליהם. לאחר התייחסות לאותם היבטים נבקש גם להתייחס לסוגיית שידורי הספורט. יצויין, כי התייחסותנו להלן זו מצטרפת למעשה לעמדה המפורטת על נספחיה, אשר הוגשה ביום 5.11.2020 (סימוכין 24581) על ידי יו"ר המועצה (בהטלת תפקיד) ומנהלת הסדרת השידורים לציבור לקול הקורא שפרסמה הוועדה לבחינת אסדרת העל בתחום השידורים (להלן: "הוועדה").
2. לגופו של עניין, הוועדה עמדה על התמורות המשמעותיות שחלו בישראל (ובעולם) באופני הצעת וצריכת השידורים המחייבות חשיבה מחודשת על האסדרה הנחוצה בשוק השידורים בישראל, ועל תכליותיה.
3. בנוסף, הוועדה עמדה על כך שתמורות אלו הינן חוצות גבולות גיאוגרפיים והמליצה לאמץ עקרונות מנחים באסדרת שידורים מהדירקטיבה המנחה באיחוד האירופי (להלן: "דירקטיבת השידורים האירופית").
4. בהקשר זה יש לציין כי מגמת הדיגיטליזציה והתמורות הטכנולוגיות לצד כוחן העולה של חברות התקשורת והדיגיטל, בישראל ובעולם כולו, מעוררות סוגיות מורכבות מאי פעם בשאלות שבטובת הציבור לרבות בתחום השידורים האודיו-ויזואליים⁵⁰ ומחייבות שיתוף פעולה בין רגולטורים יותר מאי פעם וזאת חרף, ולצד, ההבנה שנדרש מיקוד רגולטורי והפחתת הנטל הרגולטורי בהתאם להחלטות ממשלת ישראל.
5. על כן, על מנת לייצר רגולציה מיטבית, נכונה וחכמה, המתאימה את עצמה תדיר לתמורות בשוק, יש לדעתנו לתת לרגולטור לא רק את המשאבים המתאימים לפעול אלא גם את קשת הסמכויות הנחוצה.
6. **בעוד ששינוי חוק הינו לרוב מאורע לא שכיח, רגולטור מומחה ובעל סמכויות מתאימות ומשאבים מתאימים יוכל לבצע בצורה המיטבית רגולציה גמישה שתוכל להתאים את עצמה לתמורות המהירות והבלתי צפויות בשוק, מנקודת מבט רחבה של האינטרס הציבורי תוך תיכלול, איזון ותיעדוף בין אינטרסים שונים, ככל שיש לכך מקום.**
7. **לפיכך, מאחר שאין לדעת אילו תמורות עוד יחולו בשוק, שיצריכו עדכונים רגולטוריים,⁵¹ יש להעניק לרגולטור ארגז כלים שיכלול את כלל הסמכויות המתאימות, אשר יאפשרו התמודדות עם קשת של**

⁵⁰ ראו למשל סוגיות המתעוררות בהקשר של בינה מלאכותית (AI) בתחום השידורים האודיו-ויזואליים בדוח הבא: <https://rm.coe.int/iris-special-2-2020en-artificial-intelligence-in-the-audiovisual-secto/1680a11e0b>

⁵¹ בדו"ח ועדת פילבר הובהר כי "הוועדה סבורה כי אין ביכולתה לצפות מגמות ארוכות-טווח בשוק השידורים, וכי רב הנסתר על הגלוי בנושא ההתפתחות העתידית של שוק זה, הן בהיבטים טכנולוגיים והן בהיבטים כלכליים. לכן, הוועדה סבורה כי המתווה המתואר בדוח צריך לחול לתקופת ביניים, של 3 עד 5 שנים. אם פניה של תעשיית השידורים לפרגמנטציה מוחלטת (ליקוט תכנים אד-הוק בממשקים אינטרנטיים זמינים לכל), יהיה צורך במתווה רגולטורי עתידי מסוג מסוים, ואם פניה של

מצבים בלתי צפויים. צמצום והגבלת סמכויות הרגולטור יתר על המידה בחקיקה ימנע למעשה את האפשרות להתמודד כנדרש עם המציאות המשתנה תדיר וזאת למעשה עד שיתוקן החוק מחדש, הליך שכידוע הוא מורכב ומסובך, לא כל שכן כשעסקינן בעולם השידורים.

8. לפיכך, לדעתנו, מיקוד רגולציה אינו הליך שצריך להיעשות באמצעות צמצום והצרת סמכויות הרגולטור בחקיקה אלא הליך שצריך להיעשות על ידי הרגולטור עצמו, שסמכויותיו יאפשרו לו גם התמודדות עם מצבי השוק המשתנים, בפרט שרבים מהם הם בלתי צפויים.

מניעת ריק רגולטורי ומתן אפשרות לאסדרת שידורים חכמה גמישה ומאוזנת

9. בהקשר זה, למשל, איננו סבורים שנכון להגדיר בצורה מצמצמת את נושאי השידורים שיכול הרגולטור לאסדר, ואנו מציעים כי תישאר לרגולטור סמכות רחבה לעשות כן. בחירת נושאים פרטנית בחקיקה, כגון הותרת הסמכות לקבוע כללים לשידורי ספורט בלבד, ומנגד השמטת תחומים אחרים שכיום הרגולטור מאסדר, כגון קביעת מדיניות לשידורי דת או מדיניות שידורים למבוגרים,⁵² עלולה להותיר ריק רגולטורי שיוביל לפגיעה בציבור. כך גם אנו סבורים שנכון שהגדרות ז'אנריות (ובכלל) יקבעו לאחר הליכי שימוע והיוועצות מקובלים, בחקיקת משנה של הרגולטור המומחה⁵³ ולא בחקיקה ראשית, ענין המאפשר פיקוח והתאמות למציאות המשתנה במהירות גדולה לעומת הליכי שינוי חקיקה סבוכים.

10. דוגמא נוספת בהקשר זה היא באשר לחלוקת ההשקעה לקטגוריות ולתתי קטגוריות. הוועדה קובעת כי קיים אינטרס ציבורי בסוגה עלית וכן בקטגוריה של תעודה אך מצד שני קובעת כי אין לקבוע תתי קטגוריות נוספות מאחר שהדבר, בין היתר, מטיל נטל ופוגע באיכות התוכן המוצע לצופים. ואולם, לאורך השנים דווקא תוכן איכותי זוכה פרסים מקורו בתתי קטגוריות אחרות. יתר על כן, מדובר הרי בשוק דינמי ועלול להיווצר כשל שוק בתתי קטגוריות אחרות שהוועדה אינה מציינת. האם אין מקום להותיר בידי הרגולטור סמכות לטפל בכך ולקבוע כי גם לגביהם נוצר אינטרס ציבורי? כך, למשל, התפיסה הרווחת כיום היא כי בתוך הקטגוריה של הפקות תעודה (שגם הוועדה נדרשה אליה) קיים כשל שוק פנימי לגבי סרטי תעודה בדידים, שהפקתם מורכבת וארוכה אך טמונה בהם תרומה של ממש לתרבות ולמורשת. לכן, כיום, המועצה מחייבת השקעה מסוימת גם בקטגוריה זו ונראה כי קיימת הסכמה שללא החובה, ההשקעה בתכניות מיוחדות אלה תצטמצם בצורה משמעותית. ודוק: מאסדר מקצועי יכול להגיע למסקנה לאחר בחינת העניין כי כשל שוק פנימי זה הצטמצם או אינו מצריך עוד השקעה מיוחדת בהיעדר אינטרס ציבורי לכך. ואולם, ללא הסמכות לכך הוא כלל אינו יכול לבחון את הסוגיה ולהגיע, אם נדרש, למסקנה שונה. דהיינו למסקנה כי קיים אינטרס ציבורי או כי מתקיים כשל שוק. אכן, תיתכן קטגוריה שיחולו לגביה שינויים אך ללא הסמכות לא ניתן יהיה לטפל בכך.

התעשייה להמשך שליטתן של הפלטפורמות המסורתיות, אזי ייתכן ויהיה צורך במתווה הכולל צעדים תומכי-תחרות משמעותיים יותר".

גם בתזכיר החוק הובהר כי "נוכח השינויים הטכנולוגיים המהירים, שקשה לצפותם וכן השינויים בהרגלי הצפייה, סביר שתיקון החקיקה המוצע יציע מענה לשנים הקרובות בלבד, ולפיכך, יהיה צורך לשוב ולבחון בתום חמש שנים, את ההנחות שצוינו לעיל ואת הרגולציה הקיימת על בסיסם".

⁵² לדוגמא: אסדרת שידורים למבוגרים עשויה להיות שונה אם היא נשענת על סמכות "להגן על ילדים" או אם היא נשענת על סמכות כללית שנועדה להגן על כלל ציבור הצופים ולאזן בין אינטרסים שונים.

⁵³ ואכן המועצה עדכנה לא פעם את ההגדרות הרלבנטיות לרבות לעניין הפקות מקומיות חדשניות ועדכון הגדרות ז'אנריות כגון הגדרות "סרט תעודה" ו"תכנית דרמה".

11. ועוד בעניין קטגוריות השקעה: המועצה פרסמה, עוד בטרם הוקמה הוועדה, שימוע מסודר ומפורט בסוגיה של צמצום קטגוריות השקעה.⁵⁴ אכן, אנו סבורים כי הטיפול הנכון בנושא הוא בהליך עדין הנעשה מ"בפנים" על ידי רגולטור מומחה לאחר בחינה ושקילה ולא באמצעות צמצום סמכויות גורף הנעשה "מלמעלה", שאינו מותיר שיקול דעת ואפשרות לבחינת עומק לגופו של עניין ואשר עלול לשפוך את התינוק עם המים.

12. דוגמא נוספת בהקשר קרוב היא באשר לחגי ומועדי ישראל כמו גם ימים לאומיים. כיום, יותר ויותר מנויים ובמיוחד ילדים נחשפים להצפה של תכנים העוסקים בחגים שאינם חגי ישראל, כגון חג המולד וליל כל הקדושים. אם חגי ישראל ייעלמו לחלוטין ממסך ילדינו – האם לא נרצה שלמאסדר תהיה בכל זאת האפשרות לבחון זאת ולהשפיע על כך ששידורי השירותים האודיו-ויזואליים המשפיעים ביותר (או בכלל) יתחשבו גם בחגי ומועדי ישראל? האם לא נרצה שתהיה למאסדר את האפשרות לבחון את הצורך, ככל שיידרש, גם לקבוע כי בימי הלאום השידורים יתקיימו במתכונת שתהלוך את אופיים (למשל, יום השואה, יום הזכרון, יום העצמאות ועוד). אכן, לעמדתנו, מדובר בשאלות כבדות משקל שמועצה ציבורית מגוונת היא שצריכה להידרש אליהן, ואין מקום למנוע את הדיון וההכרעה בעניין באמצעות הצרה וצמצום סמכויות. כך, למשל גם לגבי שאלות של הבטחת ייצוג תוכני הולם לאוכלוסיות מיעוט, פריפריה ועוד.

13. **אכן, לדעתנו, הותרת הסמכות בידי מועצה המורכבת מאנשי מקצוע ומנציגי ציבור, הקשובה לפניית החברות והציבור ולמדיניות הממשלה (המאשרת את חבריה), ואשר ברשותה הכלים המתאימים לניתוח השוק היא שתוביל לאסדרת שידורים חכמה גמישה ומאוזנת.**

14. דוגמא יפה לכך ניתן למצוא בהמלצת הוועדה לפיה הרגולטור הוא שיידרש לבחינה מסודרת של סוגיית חובת ההשקעה בערוצים העצמאיים על כל המשתמע מכך. אנו מברכים על החלטת הוועדה במובן זה שאכן, המקום לבחון שאלה זו הוא במסגרת רגולטור מומחה, בעל המשאבים והיכולת לערוך בחינה זו ולקבל לגביה הכרעות. בדומה אנו חושבים כי כך גם יש לנהוג בסוגיות הקרובות. דהיינו באמצעות בחינה של הרגולטור לגופו של עניין ולא באמצעות ביטול סמכויות והצרת דרכו של הרגולטור.

15. **בהקשר זה אנו סבורים שיש להותיר בידי הרגולטור גם את האפשרות להבטיח נגישות של מנויי הפלטפורמות להפקות המקור.**⁵⁵ כפי שמציינת הוועדה החשש הוא שללא אסדרת העניין חלק ניכר מהפקות המקור יהיה נגיש רק בערוצי פרימיום למי שידו משגת. הפקות המקור נועדו הרי להוות גם חלק אינטגרלי מהתרבות הכל ישראלית ולפתח את השיח הציבורי ותכלית זו לא תושג אם חלק ניכר מאותן הפקות כלל לא יהיה חשוף לציבור רחב. לדעת הוועדה נוכח שינויי העתים החשש לא יתממש והתחרות תעשה את שלה. ואולם, מה אם התחרות לא תעשה את שלה והחשש יתממש? אכן, לדעתנו, גם בעניין זה ובדומה לשאמרנו לעיל – יש להותיר את הסמכות בידי רגולטור מקצועי שיוכל לבחון את העניין ולהתמודד עם הנסיבות והשוק המשתנים תדיר. למעשה הוועדה קבעה הוראה דומה לגבי השקעה בהפקות לילדים – דהיינו הותרה לרגולטור סמכות לעסוק בעניין ככל שיתברר כי בהיעדר

⁵⁴ החלטת המועצה לשידורי כבלים ולשידורי לוויין מס' 3-8/2020 מיום 4.6.2020 בעניין: הזמנה להצגת עמדות (RFI) בנושא: תיקון כללי הפקות מקומיות – הפחתת הנטל הרגולטורי בקטגוריות השקעה בסוגי וסוגות הפקות מקור, בחובות שיבוץ בערוצים וכן לגבי חובות שידור ראשוני.
⁵⁵ וראו המלצות דו"ח פילבר בעניין.

אסדרה נפגעה זמינות התכנים האיכותיים ולדעתנו יש לקבוע כך גם לגבי הנגשת הפקות המקור – כלומר להותיר בידי הרגולטור את הסמכות לפעול בתחום ככל שיתברר כי חלק ניכר מהפקות המקור לא נחשף באופן רחב.

16. נקודה נוספת שנבקש להתייחס אליה היא באשר לכך שבהמלצות הוועדה, בצדק רב, ניתן מקום של כבוד לצורך בקידום הגיוון (הפלורליזם) בשידורים כערך ציבורי מן המעלה ראשונה. הצורך בשמירה על שוק שידורים מגוון גם מוזכר בין תפקידי הרגולטור ואכן לדעתנו מדובר באחד מתפקידי המרכזיים של הרגולטור. גם במבוא לדירקטיבה האירופית (סעיף 53) נכתב מפורשות כי פעילות המאסדר בתחום השידורים נועדה להבטיח פלורליזם וגיוון תרבותי כאשר הדירקטיבה גם מוסיפה את הצורך להגן על צרכנים, וכן לפעול לשם תפקודו התקין של השוק ותחרות הוגנת.

17. בנוסף, בהקשר לערך של הבטחת מגוון הדעות (פלורליזם) המהווה גם תכלית מרכזית לקביעת איסורי בעלויות צולבות, יש לשקול להתייחס גם לאתרי אינטרנט חדשותיים בהקשר של איסורי בעלויות צולבות (סוגיה שנבחנה גם בדו"ח הוועדה הציבורית לבחינת ההסדרה של שידורי ערוץ הכנסת).⁵⁶

18. בדברי הוועדה מוזכר גם דו"ח קודם של ועדת אייל ויש לדעת כי הנושאים בהם עסקה וועדת אייל כרוכים בטבורם בסוגיות של פלורליזם ותחרות ואנו סבורים שנכון יהיה לאפשר לרגולטור האחד לעסוק גם בנושאים אלו.

19. כך, גם לגבי תחום הפרסומות. אכן, גם בעניין זה אנו סבורים שיש להותיר לרגולטור סמכות לאסדר את הנושא ולהתמודד עם ההתפתחויות והשינויים הבלתי צפויים. על חשיבות האסדרה בעניין זה ניתן ללמוד גם כן מדירקטיבת השידורים האירופאית.⁵⁷

20. ודוק: לא ניתן לכחד כי חלק ניכר מהמלצות הוועדה כולל הקלה על החברות מתוך מטרה לאפשר להן "תחרות חופשית". ואולם, תחרות יותר משהיא מטרה היא אמצעי. הבטחת האינטרס הציבורי, מתבטאת, בין היתר, לא רק בצורך לעודד תחרות אלא גם בצורך להגן על הצרכן בפרט כאשר מדובר ביחסי הכוחות בינו לבין תאגידי ענק מיומנים. בנוסף, האינטרס הציבורי יכול גם לכלול שמירה על היצע תכנים מגוון לציבור ומתן במה נגישה למגוון רחב של דעות וקהלים תוך שמירה על תקנת הציבור במדיום, שהתחרות לא בהכרח תשיג (כגון איסור על הסתה לאלימות או איסור הטעה בפרסומות).

21. בהקשר זה יש לזכור כי תחום השידורים מהווה נקודת מפגש בין אינטרסים ציבוריים, בין אינטרסים כלכליים רבי משקל ובין אינטרסים פוליטיים, הנובעים מהיות אמצעי התקשורת (למעט השידור הציבורי) גופים עסקיים שמטרתם להשיא את רווחיהם, ולצד זאת מהיותם גם גורם המשפיע על השיח הציבורי ועל עיצוב דעת הקהל וזאת גם כיום בעידן של ריבוי ערוצים ואמצעי תקשורת במדיומים שונים. גם מן הטעם הזה נכון להותיר את העניין בידי רגולטור מקצועי ועצמאי.

22. על כן כאמור, ולסיכום נקודה זו, כדי לאפשר התמודדות עם שוק השידורים הדינמי והמשתנה אנו חושבים שיש להותיר לרגולטור סמכות רחבה לאסדר את תחום התוכן והשידורים, בכפוף לכללי

⁵⁶ דו"ח הוועדה הציבורית לבחינת ההסדרה של שידורי ערוץ הכנסת, עמ' 77-76.
⁵⁷ ראו article 10, 11, 19-26 לדירקטיבת השידורים האירופאית.

המשפט הציבורי החלים עליו, לרבות עקרון היסוד של חופש הביטוי וזאת חלף צמצום סמכויות והצרת שיקול דעתו של הרגולטור.

23. בכל הנוגע לעצמאות הרגולטור, הוועדה עומדת בצדק על כך שיש לשמור על עצמאותו כעניין מהותי וחשוב. בהקשר זה נבקש לחדד כי לדעתנו יש מקום לשקול את האפשרות שהרגולטור האחד כגורם עצמאי יוכל להביע עמדה עצמאית בממשלה ובכנסת בדיונים על חקיקת תקשורת, בשונה מהמצב הקיים.

אסדרה והפקות מקומיות – מדרגות רגולציה

24. נקודה נוספת שנבקש להתייחס אליה היא באשר למתווה חובת ההשקעה בהפקות מקור בהתאם לגובה הכנסות ספק התכנים המוצע על ידי הוועדה. הוועדה למעשה מחילה חובת השקעה בהפקות מקור רק ממדרגה של 300 מיליון ₪ ורק לגבי ספקים ישראליים ואילו לגבי ספקים בינלאומיים החובה תחול גם כן מרף של 300 מיליון ₪ אך יש עוד צורך בקביעת מתווה לרבות הגעה להסכמות המתבססות על אסדרה וולנטרית.

25. בהקשר זה יש לשים לב כי הדירקטיבה האירופית, מחילה, ככלל, חובות מתחום התוכן, לרבות מעולם ההפקות המקומיות, הן על ספקי תכנים לינאריים והן על ספקי תכנים לפי דרישה, מקומיים ובינלאומיים כאחד. בכלל כך מחילה הדירקטיבה חובות מעולם ההפקות האירופאית על כלל ספקי התכנים האודיו-ויזואליים הקיימים והפועלים בשטחה (תוך הבחנה בטיב והיקף החובות הנ"ל בין ספקי תכנים לינאריים (broadcasters) לבין ספקי תכנים לפי דרישה (ספקי vod)).⁵⁸

26. ואכן, הרעיון של קביעת פטור לספקי תכנים "קטנים" מחובת ההשקעה בהפקות מקור קיים גם הוא בדירקטיבה הקובעת כי יש ליתן פטור מן החובות של ההפקות האירופאיות לחברות עם הכנסות נמוכות או עם קהל צופים נמוך וזאת כדי לא לפגוע בהתפתחות השוק ובאפשרות כניסתם של שחקנים חדשים. ואולם, באשר לשאלה מהן "הכנסות נמוכות" הרי שעל פי הקווים המנחים שפרסמה הנציבות האירופית מדובר בפטור לחברות שהכנסתן השנתית היא עד 2 מיליון אירו (הגם שבשווקים קטנים סבורה הנציבות שניתן לקבוע גם רף נמוך יותר).⁵⁹

27. מכאן ברור כי בהמלצתה לקבוע רף של 300 מיליון ₪ התרחקה הוועדה מרחק רב מהנהוג באירופה שם כאמור הרף המומלץ להטלת חובה של השקעה בהפקות מקור מדבר על 2 מיליון אירו. לדעתנו יש לאמץ קו שהוא הרבה יותר קרוב לקו המנחה האירופי מאשר הקו שבחרה בו הוועדה.

28. כך, למשל, ניתן לקבוע כמדרגה רגולטורית ראשונה מינימאלית לכל מי שמבקש להפיץ לציבור תכנים אודיו ויזואליים החל מהכנסות של 500,000 ₪ חובת רישום, איסור בלעדיות בספורט, צרכנות, הגנה על קטינים, איסור שיח שנאה ואיסור אפליה אך ללא חובת השקעה בהפקות מקומיות.

⁵⁸ לתמונת מבט לגבי החקיקה במדינות אירופה לקידום הפקות מקומיות-אירופאיות ראו פרסום משנת 2019 של ה-European Audiovisual Observatory : <https://rm.coe.int/09000016809333a5>

⁵⁹ להמלצות הנציבות ראו :

[https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:52020XC0707\(03\)&from=EN](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:52020XC0707(03)&from=EN)

29. חובת ההשקעה בהפקות מקומיות תוטל מרף הכנסה של 50 מיליון ₪ (מדרגת ביניים) באופן שמתחשב בייחודיות של ישראל שאינה חלק מהאיחוד האירופי מזה אך מבלי להתרחק יתר על המידה מהקווים המנחים **המחושבים** הנהוגים כאמור באירופה, ובכלל מהרציונל הטמון בהטלת חובה זו לשוק היצירה ולתרבות הישראלית. במדרגת הביניים גם נכון לאפשר לרגולטור לקבוע, במידת הצורך, כללים לגבי קידום, הנגשה והבלטה של ההפקות המקומיות כמו גם הוראות בעניין התניית שירות בשירות והוראות לשעת חירום.

30. מבחינת שיעור ההשקעה מן ההכנסות לדעתנו, מתוך הבנת החשיבות של היצירה המקומית אך תוך התחשבות בכלל ההיבטים נכון להעמיד את חובת ההשקעה בהפקות מקומיות במדרגת הביניים על שיעור תחילי של 3% מההכנסות כאשר שיעור זה יעלה **באופן לינארי** עם הגידול בהכנסות עד לשיעור של 8% שיחול מהכנסות של 300 מלש"ח.

31. כלומר, המדרגה הנוספת תחל מהכנסות של 300 מיליון ₪ אשר תכלול בנוסף לאמור ולהשקעה בהפקות מקומיות בשיעור של 8% מההכנסות, גם את האפשרות הרגולטורית לקבוע קטגוריות השקעה (כגון תעודה, ילדים, מפיקים עצמאיים ועוד).

32. בהקשר זה נציין כי בשלב זה איננו סבורים שנכון להפחית אחוז זה, בוודאי כאשר מתחרים חדשים אינם נושאים תרומה לשוק ההפקות המקומיות והתרבות הישראלית ובסיס ההכנסות ממנו נגזרת חובת ההשקעה קטן. שהרי, כאשר בסיס ההכנסות קטן שמירה על רף ההשקעה, אם נדרש ולאחר בחינת מכלול השיקולים, לרבות מצבם הכלכלי של ספקי התכנים, מובילה דווקא לכיוון ההפוך.

33. בהתייחס לבסיס ההכנסות ממנו נגזרת באחוזים חובת ההשקעה בהפקות מקומיות אנו סבורים בשים לב לשינויי העתים כי הבסיס צריך להיקבע על פי כלל ההכנסות משידורים לרבות למשל הכנסות מצידוד קצה, מפרסומות, חסויות וכיו"ב. בנוסף, גם אנו סבורים כמוצע בדו"ח הוועדה כי נוכח האדישות הטכנולוגית במקרה שהכנסות ספק התכנים כוללות רכיב תשתית הרי שרכיב זה יחושב כחלק מבסיס ההכנסות וזאת אגב, אף אם אופן הדיווח של הספק ישתנה. בהמשך לכך יש גם אולי מקום לבחון השתתפות בחובת ההשקעה של ספק התשתית, ככל שמדובר ברכיב נפרד.

34. נקודה נוספת שנבקש להתייחס אליה היא באשר להמלצת הוועדה לפיה יש לאפשר לחברות להציע חבילות כרצונן – דהיינו להתנות שירות בשירות. בפועל, כבר ברור כי כמו השחקנים הוותיקים המאוסדרים, גם השחקנים החדשים עליהם לא חלה רגולציה מתנים רכישת ערוצים ברכישת ערוצים אחרים. עמדת המועצה לאורך השנים לעומת זאת היא שיש לקדם עד כמה שניתן את העיקרון שהלקוח יוכל להרכיב חבילה כרצונו כך שכוח הבחירה יהיה בידי, דהיינו שיש למעט באפשרות להתנות שירות בשירות או למצער לפקח עליה ובוודאי בקרב גופים בעלי היקף פעילות רחב. על כן, גם בהקשר זה יש להבטיח שהרגולטור האחד יוכל לקבוע תנאים שיבטיחו את טובת הציבור.

סוף דבר

35. אנו סבורים כי הצורך באסדרה עדכנית הוא חשוב ודחוף. לדעתנו, יש לפעול לתיקון חקיקה מיידי כדי לאפשר לרגולטור אסדרה של כלל הגופים הפועלים בשוק תוך יישור מגרש המשחקים הלא שיוויוני

וזאת אף בטרם תושלם הקמתו של גוף מאוחד, במידה והקמה כאמור תעכב את החלת האסדרה החדשה על הגופים שאסדרתם נחוצה אך אינה קיימת.

36. כאמור ברישא לדברים אנו מבקשים גם להתייחס באופן ספציפי לסוגיית שידורי הספורט כפי שיפורט מיד.

התייחסות הצוות המקצועי של המועצה לשידורי כבלים ולשידורי לוויין בעניין קיום מפרט שידורי הספורט

37. בבסיס עמדתנו בסוגיית הספורט מונחות מספר עובדות הנתמכות בנתונים חלקן פורסמו בעבר וחלקן התקבלו בבקשה לקבלת נתונים במסגרת ועדת משנה ספורט של הוועדה.

38. עובדה מס' 1: מחירי זכויות השידור של מפעלים הנכללים במפרט שידורי הספורט של המועצה, נמוכים משמעותית ממחירי הזכויות של מפעלים שאינם נכללים במפרט.

39. עובדה מס' 2: במדינות שונות באיחוד האירופי ובבריטניה אירועי ספורט מרכזיים (הן מקומיים הן בין לאומיים) נדרשים להיות מוצעים במחירים ובתנאים "הוגנים וסבירים" לערוצי הברודקאסט לשידור בחינם (Free-to-air) לקהל הצופים. בישראל לעומת זאת תוכני הספורט רובם ככולם כפופים לתשלום דמי מנוי.

40. עובדה מס' 3: רוב עלויות רכישת הזכויות לשידורי הספורט על ידי הערוצים הם בעבור מפעלים שאין כל חובה לשדרם. משדרים אלו משודרים ברובם המוחלט בערוצים בתשלום מוסף.

41. במדריך הממשלתי להערכת השפעות רגולציה⁶⁰ נקבע כי "התערבות ממשלתית במשק צריכה לשרת תכלית מוגדרת, בהתייחס לבעיה במצב הקיים ובהתאם לאינטרס הציבורי. לאור הבעיה והאינטרס הציבורי, יש להחליט האם המדינה צריכה להתערב כדי לפתור את הבעיה, ולהחליט, בסיוע ניהול סיכונים, באיזו מידה עליה להתערב. כמו כן, יש להביא בחשבון שיקולים נוספים של נטל רגולטורי והשפעה על אינטרסים ציבוריים נוספים. על בסיס כל אלה, ניתן להגדיר את יעדי הרגולציה, דהיינו את השינוי המבוקש באמצעות הרגולציה."

42. לאור האמור, ובהתאם לנתונים הקיימים בידינו בזמן זה, עמדתנו היא כי התכליות אותה באה לשרת הרגולציה בעניין שידורי הספורט הינן:

א. חשיפה לספורט ולשידורי ספורט הנה כלי חברתי, חינוכי וערכי משמעותי. כך, ללא רגולציה ככל הנראה לא תהיה לציבור הרחב האפשרות להיחשף לתוכני ספורט כגון ספורט נשים, ספורט נכים וכדומה.

⁶⁰ זמין ב: https://regulation.gov.il/uploads/reports/7/RIAGUIDE_opt.pdf

ב. בשוק שבו כל מפעל הינו מונופול שלו קיים ביקוש יחסית קשיח, גם היעדר רגולציה הינה החלטה רגולטורית שלה השפעות משמעותיות על השוק בו היא עוסקת.

ג. לפיכך, על הרגולציה לפעול לחשיפת ספורט ככלי ערכי ולהתמודד עם המאפיינים המונופוליסטיים של זכויות שידורי ספורט. הותרת זכויות שידור בעלות מאפיינים מונופוליסטיים ללא כל רגולציית שידורים עלולה לפגוע בצרכנים ובאיזון הנדרש לשוק.

43. מאחר שכל מפעל ספורט הוא למעשה בגדר מונופול ובשים לב לאופיו הכלכלי של המוצר הרבערוצי עמדנו בשלב זה ועל פי הנתונים הנוכחיים היא כי **קיים חשש שביטול המפרט יביא לעליית מחירי זכויות השידור כמו גם לעליית מחיר עבור המנויים המעוניינים לצפות בתכנים אלו מבלי שיתר המנויים יהנו מהנחה בגין ביטול המפרט.**

44. על כן, בשלב זה ועל פי הנתונים הקיימים, אנו סבורים כי ביטול המפרט לא יסייע ביצירת חבילות צרות וזולות אלא יוביל להאמרת מחירי הזכויות והמחירים שהמנויים ישלמו. לראייה חברות סלקום ופרטנר אשר אינן מחויבות למפרט ולכאורה לרשותן אופציה "לגריפת" נתחי שוק על ידי הצעת חבילות שידורים ללא ספורט או חבילות של שידורי ספורט בלבד, בפועל, לא מציעות חבילות שכאלה. לפיכך בשים לב לנסיבות הקיימות קיים בשלב זה חשש של ממש שעקב ביטול המפרט תכנים יעברו לערוצים בתשלום מבלי שיחול שינוי של ממש במחיר החבילה הבסיסית ומי שיהיה מעוניין לצפות בהם יידרש לתשלום נוסף. עליית מחיר זו תפגע בצופי הספורט בישראל בכלל, ובצופי הספורט מהשכבות החלשות בפרט אשר יכלו עד כה לקבל את משדרי הספורט הללו.

45. מעבר לעליית המחיר בעבור צרכני הספורט החשש הוא כי ביטול המפרט יביא גם לעליית מחירי הזכויות. בעניין זה מאחר שקיימת תמימות דעים כי מדובר במוצרים בעלי ביקוש קשיח יחסית, הרי שככל שהם ניתנים על ידי הפלטפורמות במסגרת חבילת הבסיס, בעלי הזכויות גוזרים את המחיר לזכויות מהתמורה הנמוכה יחסית (הנגזרת מעלות חבילת הבסיס) שמקבלות הפלטפורמות מן הצרכנים. למעשה, בעלי הזכויות רואים את עקומת הביקוש כעקומה גמישה לחלוטין ב־ fixed price נמוך ממחיר שיווי משקל.

46. לעומת זאת, אם וכאשר, יבוטל המפרט, תוכלנה כנראה הפלטפורמות לגזור את המחיר מהביקוש הקשיח של צרכני הספורט. במצב כזה, בעלי הזכויות, אשר מקבלים מידע מלא בנוגע למחיר החבילה לצרכן והכמות הנמכרת, יראו לנגד עיניהם עקומת ביקוש "חדשה" וקשיחה יחסית, ועל כן ניתן לצפות שהם יעלו את מחירי הזכויות של מפעלי הספורט שהיו עד כה במפרט.

47. כך בדיוק קרה במקרה זכויות השידור ל־"The UK Premier League" (להלן: "פרימייר ליג").⁶¹ באותו מקרה בהיעדר הוראות רגולטוריות זכויות השידור עברו מערוצים חינמיים לגמרי (free to air) לערוצים בתשלום מה שהוביל לעלייה עצומה במחירי הזכויות. יתר על כן, בחינת הנתונים לגבי מקרה

⁶¹DAVID HARBORD, ANGEL HERNANDO AND GEORG VON GRAEVENITZ (1999). MARKET DEFINITION IN EUROPEAN SPORTS BROADCASTING AND COMPETITION FOR SPORTS BROADCASTING RIGHTS. A STUDY FOR DGIV OF THE EUROPEAN COMMISSION

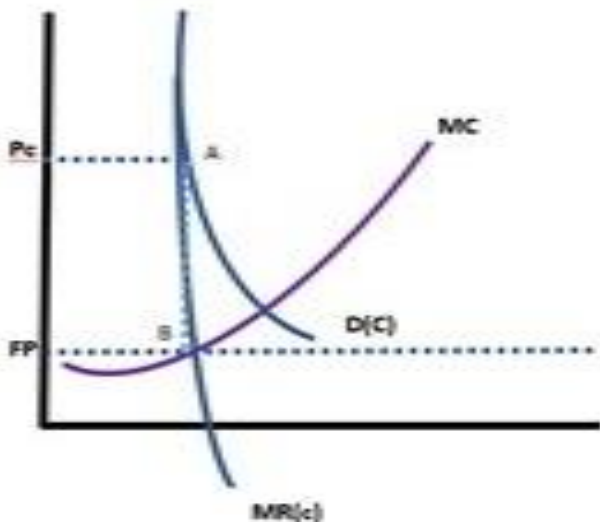
זה באותן שנים מלמדת כי בערוצים בתשלום אליהם עברו השידורים צפו רק 15% מכמות הצופים שצפתה בשידורים כל עוד הם היו בערוצים החינמיים. כלומר, מעבר התכנים פגע ב-85% מהצופים. יתר על כן, על אף שרק 15% בחרו לשלם עבור הערוצים בתשלום עדיין בידי החברה שזכתה בזכויות נותרו רווחים גבוהים מה שמלמד על המחיר הגבוה שנגבה מאותם 15%.

48. הנה כי כן, העברת תוכן לערוצים בתשלום גם הביאה לפגיעה קשה במנויים שביקשו לצפות בתכנים אלו כל עוד הם היו בערוצים חינמיים וגם הביאה לעליית מחיר שגולגלה על מי שיכלו להרשות לעצמם לרכוש את הערוצים בתשלום.

49. לעומת זאת, כל עוד התכנים היו בערוצים חינמיים עלותן הייתה נמוכה יותר, וקהל רחב יותר זכה ליהנות מהם.

50. על כן, לדעתנו בשלב זה ועל פי הנתונים הקיימים יש להימנע מביטול מפרט שידורי הספורט, שעלול להביא בדומה למקרה הפריימיר ליג, לעליית מחיר ולפגיעה בצופים.

51. להמחשה נוספת, ניתן גם לראות את התרשים הבא:



בתרשים MC (Marginal Cost) מייצגת את עקומת ההיצע של בעלי הזכויות.

כיום המחיר לצרכן הוא מחיר (Fixed Price) FP.

למעשה, כל עוד מפעל הספורט נמצא במפרט, מחירו לצרכן נגזר מן החובה הזו, והוא נמוך ממחיר שיווי משקל (העלות לצרכן מהווה חלק מעלות חבילת הבסיס).

עם ביטול המפרט, בשוק בו למשדר ספורט ביקוש קשיח (יחסית), יראו בעלי הזכויות את עקומת הביקוש של הצרכן $D(c)$. מאחר שמדובר בשוק מונופוליסטי, ה"כמות המשווקת" תיגזר מעקומת הפדיון השולי, ה $MR(c)$, ואילו המחיר ייגזר מהמפגש בין הקו האנכי שיעלה מנקודה B לנקודה A (המפגש עם עקומת הביקוש של צרכני הספורט) ומכאן שהמחיר לצרכן יעמוד על P_c .

לפיכך, במצב החדש, אחרי שמפעל הספורט יעבור מהמפרט לשידור בתשלום, יעלה המחיר לצרכן מ- FP ל- P_c , ואילו כמות הצרכנים שיוכלו להרשות לעצמם לצפות בשידורי הספורט במחירן החדש תקטן.

נספח ג – רשימת הגורמים ששלחו התייחסות לוועדה

רשימת הגורמים אשר הופיעו בפני הוועדה, לאחר ששלחו התייחסותם בכתב, לפי סדר הופעתם:

יום שני, 09/11/2020:

1. איגוד המפיקים לקולנוע ולטלוויזיה - צביקה גוטליב (יו"ר האיגוד), אסף אמיר, אבי ארמוזה, רוני מנור, מר אריק ברנשטיין.
2. תל"י - אופירה לובינצקי (מנכ"לית), גיל ביאלי (יועמ"ש), רועי לוי.
3. I24News - פרנק מלול (בעל הערוץ), עו"ד אוריאל בובלי (יועץ משפטי).
4. עמותת הצלחה - עו"ד אלעד מן.
5. סלקום - ניר יוגב (מנהל רגולציה), הילי חורב (מנהלת תוכן).

יום שלישי, 10/11/2020:

6. ערוץ הופ - אלונה אבט (מנכ"לית), תמיר פאול (מנכ"ל), רונית קן.
7. התאחדות תחנות הרדיו האזוריות - דוד בן בסט (יו"ר), עו"ד ליאור חריש.
8. פרטנר - איציק בנבנישתי (מנכ"ל), לירן דן (מנכ"ל), שניר ניב (סמנכ"ל רגולציה), יהב דרורי (ראש אגף רגולציה).
9. ענני תקשורת - אורלי אטלס כץ (מנכ"לית), עו"ד דפנה בדיחי (סמנכ"ל משפטי ורגולציה), אודי מירון.
10. נציבות שוויון זכויות לאנשים עם מוגבלויות - ערן טמיר (יועמ"ש הנציבות), תמי ויזנפלד (מפקחת נגישות ארצית), הדס אגמון (מחלקה משפטית).

יום שני, 16/11/2020:

11. HOT - טל גרנות (מנכ"לית), נדב חנין (סמנכ"ל התוכן), עידו נתן (מנהל רגולציית שידורים).
12. לשכת מסחר ישראל אמריקה - עודד רוז (מנכ"ל).
13. Yes - רן גוראון (מנכ"ל), עופר ויסצוקר (סמנכ"ל משפטי ורגולציה), מודי שרפסקי (מנהל אגף רגולציה).
14. Google - נעה אלפנט-לפטר (מנהלת בכירה לקשרי ממשל, ישראל), מרקו פנסיני (YouTube Public Policy Director, EMEA).
15. RGE - תומר תורג'מן (מנכ"ל ערוץ הספורט), דרור שטרום (יועץ משפטי).

יום רביעי, 18/11/2020:

16. רשת וקשת- אבי בנטל (מנכ"ל רשת), עו"ד דבורה קמחי (יועמ"ש רשת), עיינה נוימן (יועמ"ש רשת), אבי ניר (מנכ"ל קשת), טלי גורן (סמנכ"לית רגולציה קשת), עו"ד שרית הכט (יועמ"ש קשת), עו"ד נגה רובינשטיין, עו"ד עדי אמיתי, עו"ד אלעד כהן (עו"ד ממשל עו"ד קריספין, רובינשטיין, בלכר ושות').
17. ארגון שח"ם - אורי רשטיק (מנכ"ל), עו"ד דנה טל צדוק (רכזת קשרי ממשל).

18. לובי 99- לינור דויטש (מנכ"לית), מרב דוד (סמנכ"לית), זוהר אלטמן.
19. פורום מפיקי הטלוויזיה - שי נשר (יו"ר הפורום).
20. אק"ט- איתמר אביטן (מנכ"ל).
21. פייסבוק- יוהאן קיטלר (Policy Director Access and Connectivity, EMEA), יהודה בן יעקב (מנהל תחום מדיניות בישראל), דניאל בל, מייק ביירן, מריה לופז קרסילס.
22. MPA-Motion Picture Association - סטן מק-קוי (President & Managing Director), פטריק אגר (Director EU Affairs, EMEA).

יום שני, 23/11/2020:

23. פורום יצרני התוכן- אלונה בר און (גלובס), עמרי הרוש, עידו מור (יו"ר eco99), מייצג את רדיו ומעריב וג'רוזלם פוסט), אורי אוזן (מאקו וקשת), נוגה רובינשטיין, עדי אמיתי, אלעד כהן (עו"ד ממשרד עו"ד קריספין, רובינשטיין, בלכר ושות').
24. איגוד הבמאים והבמאיות, פורום יצירה דוקומנטרית ואיגוד התסריטאים- חגית בן יעקב (יו"ר הפורום הדוקומנטרי), ענת מוזס (הפורום הדוקומנטרי), עו"ד ליאור תמאם (איגוד התסריטאים), רועי אלבה (איגוד הבמאיות והבמאים), יוצרים נוספים.
25. סלוצקי אפיקי תקשורת- חיים סלוצקי (בעלים), רינת קליין (מנכ"ל), עו"ד נועם נודלמן.
26. פורום סיקור שוויוני- מרב שמש (מנהלת הפורום), מיכל אנגל (ארגון זה), אלה רובינשטיין, אביאל גרמזיאן.

רשימת הגורמים אשר הופיעו בפני ועדת המשנה לתחום הספורט, לאחר ששלחו התייחסותם בכתב, לפי

סדר הופעתם:

יום שני, 09/11/2020:

1. ליגות הכדורגל המקצועניות - ניקולס לב (מנכ"ל מנהלת הליגות), עו"ד אלון גרט (יועץ משפטי), עו"ד מוטי ברונשטיין (מזכיר), עו"ד נוגה רובינשטיין, הרן לבאות.

יום חמישי, 19/11/2020:

2. ההתאחדות לכדורגל בישראל - רותם קמר (מנכ"ל), עו"ד אמיר נבון (יועץ משפטי).
3. צ'רלטון - אדר זהבי (מנכ"ל), עו"ד תמיר אפורי (יועץ משפטי).

יום שני, 23/11/2020:

4. ערוץ וואן – אודי מילנר (מנכ"ל).

גורמים נוספים אשר שלחו התייחסות לקול הקורא בכתב ולא הופיעו בעל פה בפני הוועדה:

1. גמיוס ישראל.
2. הוועדה הישראלית למדרוג.
3. המועצה לשידורי כבלים ולשידורי לוויין.
4. הספרייה המרכזית לעיוורים ובעלי לקויות ראייה.
5. זיר"ה - זכויות יוצרים ברשת האינטרנט.
6. טלעד אולפני ירושלים.
7. מנהלת ליגת אתנה winner לנשים בכדורסל.
8. מנהלת ליגת העל לגברים בכדורסל.
9. עמותת שמעיה.
10. ערוץ HalaTV.
11. פורום זכויות העיוורים בישראל.
12. שלושה אזרחים.
13. UEFA.

נספח ד – מיפוי רגולציה של המועצה לשידורי כבלים ולשידורי לוויין

1. רגולציה צרכנית

1.1. עיצוב מגרש המשחקים :

הגיון מסדר	הרגולציה החלה על הפלטפורמה	מדרג נורמטיבי	מקור סמכות	הערות/חיכוך רגולטורי
אקס אנטה	אישור מראש של הסכם המנוי	הוראת רישיון	חוק התקשורת 6ח(א) "המועצה רשאית להעניק רישיון לשידורי כבלים ולקבוע בו תנאים...."	המועצה נמצאת בהליך תיקון הרישיון לשם מעבר לפיקוח מאוחר (בדיעבד) על הסכם המנוי ותיקונים שיוכנסו בו
	חובה לחבר מנוי חדש בתוך שבועיים	הוראת רישיון		
	פרסום כל המבצעים (שאינם שימור, הטבה או פיצוי) – שקיפות	החלטת מועצה		
	מתן אפשרות להקפאת מנוי (עם תקופת מינימום)	הסכם מנוי/רישיון		
	מניעת ניתוק מנוי אלא לאחר מתן התראה מספקת	הוראת רישיון		

1.2. רגולציה נקודתית :

הגיון מסדר	הרגולציה החלה על הפלטפורמה בפועל	מדרג נורמטיבי	מקור סמכות	הערות/חיכוך רגולטורי
'Innocent until proven guilty'	מוקד טלפוני פתוח 10 שעות ביממה ; מוקד תמיכה טכני 24 שעות ביממה – בשיחת חינום כולל הוראות לגבי הקלטת שיחות	הוראת רישיון	חוק התקשורת 6	במובן מסוים, כל תקנה היא בעצמה תולדה של מקרה נקודתי - תלוונות צרכנים
	עלות תיקון שלט לא יעלה על עלות שלט חדש	החלטת מועצה		

תביעה ייצוגית וכולי		הוראת רישיון	סכום הפיקדון עבור ממיר רגיל לא יעלה על עלות רכישתו	הגולציה תוספתית
		החלטת מועצה	חיוב מנוי בתום החודש במקום בתחילתו	
	חוק התקשורת ככד	כללי התקשורת בזק ושידורים – הגבלת עוצמת הקול	הגבלה על עוצמת הקול לרבות בשידורי פרסומות	
	חוק התקשורת 6	הוראה ברישיון	הגבלת שכר טרחה למיצוי חובות	
	חוק התקשורת 6	החלטת מועצה	ניתוק מערוץ בתשלום באמצעות שלט	
	חוק התקשורת 6	החלטת מועצה	מתווה לרכישת תוכן ב-VOD : - 2 לחיצות בשלט לרכישת תוכן בתשלום - אפשרות ליצירת מגבלת סכום רכישה - לא יחוייב אם צפה עד 5 דקות (למעט תוכן למבוגרים)	
	חוק התקשורת 6	הוראה ברישיון	הגדרת זמן מחייב לתיקון תקלות	
	חוק התקשורת 6	הוראה ברישיון	הגדרת מועד מחייב לאיסוף ציוד קצה	
	חוק התקשורת 6	החלטת מועצה	איסור פירוט שם סרט למבוגרים בחשבונית	הגנה על פרטיות

1.3. הקלות מתוקף היות המועצה רגולטור ייעודי :

הגיון מסדר	הרגולציה החלה על הפלטפורמה בפועל	מדרג נורמטיבי	מקור סמכות	הערות/חיכוך רגולטורי
	היתר למכור חבילת בסיס של ערוצים	החלטת מועצה המתירה חבילת בסיס. <u>תוכן חבילת הבסיס</u>	חוק התקשורת 14	

		החלטת מדיניות שידורי ספורט. החלטת מועצה (שידור ראשוני). כללי הפקות מקומיות (הפקדות מקומיות).	← מן ההיתר נובעת החלטת מועצה : איסור על הפחתת תוכן בחבילה שנמכרה למנוי, מתווה אחוז מינימלי של תוכן ראשוני ומקורי ותוכן ספורט בחבילה	
	חוק התקשורת 6ה	מופיע בהסכם המנוי (נספח לרישיון)	היתר לשלוח חשבונית בדואל או להציג ע"ג המסך (ולא בדואר כפי שמחוייב בחוק)	
	חוק הגנת הצרכן חוק התקשורת 6ה	הוראת רישיון	היתר לא לעמוד בדרישת החוק לתת מענה טלפוני בתוך 6 דקות (על ידי יצירת מתווה חלופי)	

2. רגולצית תוכן

2.1. אתיקה :

הגיון מסדר	הרגולציה החלה על הפלטפורמה בפועל	מדרג נורמטיבי	מקור סמכות הרגולציה	הערות\חיכוך רגולטורי
"כללי אל תעשה" קביעת חוקי המשחק ונורמות	איסור על שידור שידורים אסורים (מין\אלימות\הסתה\תעמולה\גזענות)	מכוח חוק	חוק התקשורת 6ה	
	סמכות לפעול להבטחת אתיקה בשידורים ובזק – אתיקה	כללי חוק התקשורת ובזק – אתיקה	חוק התקשורת 6ה	למועצה מוגשות תלויות בנושא – דוג': "מדוע פאנלים בערוצי הספורט מדברים על פוליטיקה ולא רק על ספורט" בפועל, המועצה ממעיטה מאד (בלשון המעטה) להפעיל את סמכותה בתחום.

2.2. סיווג וסימון :

הגיון מסדר	הרגולציה החלה על הפלטפורמה בפועל	מדרג נורמטיבי	מקור סמכות הרגולציה	הערות\חיכוך רגולטורי
	חובת כתוביות בשידורי טלוויזיה, בפרסומות ובתוכניות	מכוח חוק	חוק שידורי טלוויזיה (כתוביות ושפת סימנים), התשס"ה-2005	חיכוך רגולטורי אפסי
	חובת סיווג וסימון תכנים (תקנות של השר) כולל – - מדדים על פיהם יקבע סיווג התוכן - הדרך בה יש להציג את הסיווג (כולל מיקום ומשך זמן)	תקנות של השר	חוק התקשורת 6ה חוק סיווג סימון ואיסור שידורים מזיקים	חיכוך רגולטורי אפסי

2.3. הנגשה :

הגיון מסדר	הרגולציה החלה על הפלטפורמה בפועל	מדרג נורמטיבי	מקור סמכות הרגולציה	הערות\חיכוך רגולטורי
	תרגום לשפת סימנים בשידורי טלוויזיה ובתשדירי פרסומת; ופרסום התכנים המוגשים	מכוח חוק	חוק שידורי טלוויזיה (כתוביות ושפת סימנים), התשס"ה-2005	חיכוך רגולטורי אפסי

2.4. הגנה על קטינים ומדיניות ילדים :

הגיון מסדר	הרגולציה החלה על הפלטפורמה בפועל	מדרג נורמטיבי	מקור סמכות	חיכוך רגולטורי
אקס אנטה	חובת אישור מראש של ערוצי ילדים; מבוגרים; דת; ספורט; רשימת ערוצי בסיס *יתר הערוצים מחויבים רק בחובת דיווח	הוראת רישיון	חוק התקשורת 6ה (1) א "לקבוע את המדיניות לגבי –	חיכוך רגולטורי

	סוגי השידורים, נושאים, תכנים, רמתם, היקפם ומועדיהם, לרבות אישור ערוץ לשידור וביטולו"	החלטת מועצה	חיוב קיום תוכן ישראלי בחלק מן ערוצי הילדים	
			חיוב תוכן מותאם גיל על פי הסיווג הגילי של הערוץ	

2.5. תוכן מבוגרים :

הגיון מסדר	הרגולציה החלה על הפלטפורמה בפועל	מדרג נורמטיבי	מקור סמכות	הערות/חיכוך רגולטורי
	ניתן לשדר סרטי מבוגרים רק מהשעה 22:00	החלטות מועצה	מדיניות שידורי מבוגרים הנגזר מחוק התקשורת 6ה (1) א	
	חיוב כניסה לתוכן למבוגרים עם קוד סודי			

2.6. שידורי ספורט :

הגיון מסדר	הרגולציה החלה על הפלטפורמה בפועל	מדרג נורמטיבי	מקור סמכות	חיכוך רגולטורי
	הגדרת מפעלי ספורט שחובה לשדרם בחבילת הבסיס	החלטת מועצה	חוק התקשורת 4ז "בעל רישיון... לא יתנה, במישרין או בעקיפין, מתן שירות, ברכישה או בקבלה של שירות אחר... אלא אם כן.... התירו לו לעשות כן, בתנאים או ללא תנאים..."	
	הגדרת מפעלי ספורט שאם הוחלט לשדרם חייבים להיות זמינים לכלל המנויים			
	מפעלי הספורט שניתן לשדר בערוצים בתשלום נוסף	נובע מן החלטת המועצה הקודמת		
	איסור על שידור תכנים בלעדיים (מלבד הפקות מקור) *רלוונטי בייחוד עבור מפעלי ספורט	החלטת מועצה	חוק התקשורת 6ה	

2.7. שידור קהילתי :

הגיון מסדר	הרגולציה החלה על הפלטפורמה בפועל	מדרג נורמטיבי	מקור סמכות	הערות\חיכוך רגולטורי
	חובת שידור ערוץ קהילתי	החלטת מועצה	חוק התקשרות 6ה	
	השקעה בהפקות מקומיות בשפות האמהרית והטיגרינית	מכוח חוק	חוק התקשרות 216	מצריך הרבה מאד חיכוך רגולטורי והתעסקות מצד המועצה

2.8. הפקות מקומיות :

הגיון מסדר	הרגולציה החלה על הפלטפורמה בפועל	מדרג נורמטיבי	סמכות מקורית	הערות\חיכוך רגולטורי
אקס פוסט נמדד בזמן	חובת שידור הפקות מקומיות (נמדד בזמן) נחלק ל: 50% הפקות מקומיות קנויות (עצמאיות) 50% הפקות מקומיות של בעל הרישיון	מכוח חוק	חוק התקשורת 1ה6 "10% לפחות מסך כל זמן השידור הבסיסי שבעלי רישיון כללי לשידורי כבלים משדרים במהלך שנה, יוקצו להפקות מקומיות....."	במהותה קיום רגולציה זו, ובייחוד חובת הפיזור על פני סוגות, מצריכה חיכוך רגולטורי הדוק ומתמיד. (דוח
	חובת של שעות שידור ראשוני (תוכן שלא שודר לפני כן בישראל) - ממנה נובע החיוב תוכן בחבילת בסיס	החלטת מועצה	חוק התקשורת 6ה	
אקס פוסט נמדד בכסף	חובת השקעה בהפקות מקומיות (נמדד בכסף) השקעה של מינימום 8% מהכנסות בעל הרישיון בהפקות מקומיות	מכוח החוק	חוק התקשורת 1ה6 (א1)	

<p>פיקוח- חובת השקעה)</p>	<p>חוק התקשורת 1ה6 (ג) 1 "לענין סוגי המישדרים וסוגות המישדרים... היקפם של סוגי המישדרים....ואופן חלוקת השידורים בין הערוצים השונים"</p>	<p>כללי התקשורת בזק ושידורים – בעל רישיון לשידורים</p>	<p>חובות "פיזור" ההשקעה בהפקות מקומיות על פני סוגות שונות (נמדד בכסף)</p> <p>חובות "פיזור" ההשקעה בהפקות מקומיות על פני סוגות שונות:</p> <ul style="list-style-type: none"> - חובת השקעה בערוצים "עצמאיים" (שאינם בבעלות בעל הרישיון) - חובות השקעה בהפקות מקומיות לגיל הרך, ילדים ונוער • כללים לגבי איפה התוכן ישודר • כללים לגבי תת סוגות (סדרת דרמה/תעודה לנוער) • החרגות והקלות : תוכניות מדע שאינן מיועדים רק לילדים ונוער - חובות השקעה בהפקות מקומיות מסוגות תעודה ודרמה • תקרות השקעה : סרטים ; להפקות שלא שודרו בידי בעל הרישיון ; תוכניות מערכונים ; סרטי תעודה מורכבים מוכנים (נגיד סרטי סטודנטים) • כללים לגבי מינימום ההשקעה בתוכניות דרמה - חובת השקעה בהפקות מקומיות קנויות - חובות פריסת שידורי ההפקות בין הערוצים • ערוצי בסיס • ערוצים מוספים ש-70% מן המנויים מנויים להם • ערוצים מוספים - חובת שידור הפקות מקומיות בחגים • כללים לגבי זמן שידור • כללים לגבי שידור ראשוני של תוכן לחגי ומועדי ישראל 	<p>אקס פוסט</p>
---------------------------	--	--	---	-----------------

			<p>- כללים לגבי "תקרות השקעה": סכום השקעה מקסימלי שניתן להכיר בו כחלק מעמידה בחובת ההשקעה</p> <ul style="list-style-type: none"> • תקרה להשקעה בהפקות מקומיות לערוץ יחיד • תקרת השקעה בהפקות מקומיות לערוצי ספורט • תקרת השקעה בהפקות מקומיות מוכנות • תקרת השקעה בהשקעה בסרטים • תקרת השקעה בטקסים <p>*פירוט מלא של כללי פיזור ההשקעה על פני קטגוריות ניתן למצוא ב" החלטת המועצה לשידורי כבלים ולשידורי לוויין מס' 3 /2020-8-</p>
--	--	--	---

3. רגולציה מבנית - כלכלית:

הגיון מסדר	הרגולציה החלה על הפלטפורמה בפועל	מדרג נורמטיבי	מקור סמכות	הערות/חיכוך רגולטורי
כמעט כל הרגולציה הכלכלית נגזרת מכוח חוק התקשורת בלבד (ללא תקנות והחלטות מועצה)	חובת רישיון לשידורי כבלים ולוויין	מכוח חוק	חוק התקשורת 26 ; ח6	בפני הרגולטורים מקלות מאד חזקים – כולל, בעיקר ככלי הרתעה, שלילת הרישיון בפועל, החיכוך בנושאי רישיון וכלכלה אינו יום-יומי.
	חובת "ישראליות" בעל הרישיון	מכוח חוק + תקנות	חוק התקשורת 2ח6	
	הגבלות על בעלויות צולבות	מכוח חוק + תקנות	חוק התקשורת 4ח6	
	איסור על שידורי חדשות	מכוח חוק	חוק התקשורת 6כ	
	הגבלות על מספר הערוצים הנשלטים בידי מפיק יחיד	חוק + כללים	חוק התקשורת 1כ6	
	חובת העברת שידורים must carry	מכוח חוק	חוק התקשורת 6כא	
	איסור על שידור פרסומות לרבות תוכן שיווקי	מכוח חוק	חוק התקשורת 6כד	

נספח ה – מיפוי רגולציה של הרשות השנייה לטלוויזיה ורדיו

1. רגולצית תוכן

1.1. אתיקה:

הגיון מסדר	הרגולציה החלה על הפלטפורמה בפועל	מדרג נורמטיבי	מקור סמכות הרגולציה	הערות/חיכוך רגולטורי
	<p>סמכות לפעול להבטחת אתיקה בשידורים –</p> <ul style="list-style-type: none"> • אפשרות אכיפה בנושאים הבאים: - אי שידור מידע שקיים בו עניין ציבורי - אי שמירה על חסיון - משוא פנים - קידום עניין אישי, כלכלי, ציבורי בשידורים - אי הבחנה בין עובדה לדעה - שידור בידועין דבר שאינו אמת - אי שידור תגובה, או פנייה לגורם רלוונטי לבקשת תגובה - פגיעה בשם הטוב של אדם - שימוש לא נאות בהקלטה נסתרת (כאשר לא קיים עניין ציבורי) - עבירה על כללי הצגת פרטים מזהים של אסירים, חשודים, נפגעי אלימות וכולי - עבירה על כללי חשיפת שמות ופרטי נפגעים מאסון - עבירה על כללי סיקור לוויית - אי תיקון טעות 	<p>כללי הרשות השנייה – אתיקה בשידורי טלוויזיה ורדיו</p>	<p>חוק הרשות השנייה 24 (א) 5</p> <p>"המועצה תקבע כללים... שידורים אסורים"</p> <p>סעיף 46</p>	<p>מסמך בן 7 דפים המפרט את כל כללי האתיקה שיש לשמור עליהן בשידורי הטלוויזיה.</p>

	<p>חוק הרשות השנייה 46</p> <p>"מורשה לשידורים לא ישדר שידורים שיש בהם....."</p>	<p>מכות החוק (הסעיף עודכן בתיקון 45)</p>	<p>איסור על שידור שידורים אסורים –</p> <ul style="list-style-type: none"> - תועבה - יחסי מין עם קטין\יחסי מין אלימים או שיש בהם אלמנט של ביזוי - הסתה לגזענות או אפליה - תעמולה 	
	<p>חוק הרשות השנייה 64</p>		<p>סמכות לפעול להבטחת אתיקה בשידורי חדשות*</p> <p>*מפורט בתת-קטגוריה שידורי חדשות בהמשך</p>	

1.2. פרסומות וחסויות (שילוב של הוראות הנוגעות לתוכן והוראות הנודעות לצרכנות):

הערות\חיכוך רגולטורי	מקור סמכות הרגולציה	מדרג נורמטיבי	הרגולציה החלה על הפלטפורמה בפועל	הגיון מסדר
	<p>חוק הרשות השנייה 24 (א) 6</p> <p>"נושאים, סגנון, תוכן, היקפם ועיתוים של שידורי פרסומת המותרים לפי חוק זה"</p> <p>סעיף 88 –</p> <p>" המועצה תקבע כללים בכל הקשור לשידורים של תשדירי פרסומת"</p>	<p>כללי הרשות</p> <p>השנייה – אתיקה</p> <p>בפרסומות</p> <p>טלוויזיה -</p>	<p>סמכות לפעול להבטחת אתיקה בשידורי פרסומות –</p> <ul style="list-style-type: none"> • <u>אפשרות אכיפה בנושאים הבאים:</u> - הצגת שקרים בפרסומת והטעת הציבור - הסתה - הצגה של אלימות קשה - עידוד צריכת סמים או עבריינות - תכנים אסורים בפרסום (טבק, נשק, תועבה, תכנים פוליטיים) - הגבלות על עריכת השוואה בין מוצרים בפרסום - הצגה תקינה של מחיר המוצר - הגבלות על השימוש במונח "חדש" בפרסומות* - הגבלות על הצגה של לובשי מדים בפרסומות - פגיעה בשמו הטוב של אדם 	<p>אקס פוסט</p>

			<ul style="list-style-type: none"> ● <u>הגבלות על פרסומות ע"פ ענפים :</u> <ul style="list-style-type: none"> - הגבלה על פרסום הגרלות - הגבלות על פרסום אלכוהול - הגבלות על פרסום לילדים ושימוש בילדים בפרסומות - הגבלות על פרסום בענייני בריאות ורופות ומזון ומוצרי דיאטה וחיוב חוות דעת רפואית מהמפרסם לפני השידור* - הגבלות לגבי פרסום צדקה* - הגבלות לגבי פרסום מוצרים כלכליים ● <u>איסור על פרסום סמוי לצד כללים לשילוב פרסומות במשדרים</u> <ul style="list-style-type: none"> מיוחדים ומשדרי התרמה - מדיניות בדבר נותני חסות* - אישור מראש לשידור זהות התורם המסחרי בתוכנית התרמה - איסור להציג את מותג כלי הנגינה בהופעת אולפן - מדיניות בדבר נותני פרסים* ● <u>כללים לגבי סימון, כותרות וכתוביות בפרסומות*</u> 	אקס אנטה
	<p>חוק הרשות השנייה 24 (א) 6 סעיף 89 :</p> <p>"הרשות רשאית להורות למורשה לשידורים להגיש לאישורה המוקדם העתקי תמלילים וסרטים של תשדירי פרסומת"</p>	<p>כלל הרשות השנייה – אישור מוקדם של תשדירי פרסומות</p>	<ul style="list-style-type: none"> ● קביעת הפרסומות הטעונות אישור מראש, ואישורן <ul style="list-style-type: none"> - מוצרי בריאות - השתתפות של ילדים בפרסומות - תחליפי מזון לתינוקות - גופים ציבוריים 	אקס אנטה
	<p>חוק הרשות השנייה סעיפים : 24 - "תקבע כללים"</p>	<p>כללי הרשות השנייה - שיבוץ</p>	<ul style="list-style-type: none"> ● כללים לגבי שיבוץ פרסומות, לרבות* <ul style="list-style-type: none"> - זמן פרסומות לא יעלה על 90 שניות 	

<p>-82</p> <p>” תשדיר פרסומת בשידורי טלוויזיה ישודר בתחילתה של תוכנית או בסופה, ובנפרד ממנה.”</p> <p>88 – ”תקבע כללים”</p>	<p>תשדירי פרסומת בשידורי טלוויזיה</p>	<ul style="list-style-type: none"> - עד 10 דקות פרסומות בכל שעה - עד 40 דקות פרסומות בין 20:00-24:00 - סך זמן הפרסומות לא יעלה על 10% מכלל זמן השידורים ביממה - הגבלה על השיעור שניתן להקצות לפרסומות למוצרישירות יחיד - 75% מהפרסומות המשודרות הינן הפקות מקומיות - הגדרת ימים בהם אסורה שידור פרסומות (ימי זיכרון) - הגדרת תוכניות שבהם אסורה שידור פרסומות (לוויות) - הגבלות לגבי יציאה להפסקת פרסומות בעת תוכנית - הגבלות לגבי יציאה להפסקת פרסומות במהלך משחק ספורט - הגבלות לגבי יצירה להפסקת פרסומות במהלך מהדורת חדשות - הנחיות לגבי כיצד יש לסמן את הפסקת הפרסומות* (באנר עם היציאה להפסקה וכולי) - הנחיות לגבי השלמת זמן פרסומות שלא מוצה* - חיוב דיווח לרשות השנייה על הוספת שידורי פרסומות (עדכון בדיעבד) - הגבלות על הפרסומות המשודרות בין תוכניות ילדים* - הגבלות על תשדיר פרסומות עם דמות מסדרה בעת שידור הסדרה* 	
<p>חוק הרשות השנייה סעיפים:</p> <p>24- ”תקבע כללים”</p> <p>-82</p>	<p>כללי הרשות השנייה לטלוויזיה</p> <p>- חסויות</p>	<ul style="list-style-type: none"> • כללים לגבי שידור חסויות – - משך החסות לא יעלה על 6 שניות - משך זמן שידור חסויות לא יעלה על 54 שניות בשעה - בין 20:00 ל-24:00 זמן שידור חסויות לא יעלה על 3:36 דק' 	

	<p>" תשדיר פרסומת בשידורי טלוויזיה ישודר בתחילתה של תוכנית או בסופה, ובנפרד ממנה. "</p> <p>88 – "תקבע כללים"</p>		<ul style="list-style-type: none"> - ציון המועדים בהם ניתן לשדר חסות - חסויות אסורות (בדומה לפרסומות אסורות בשידור) - הגבלת שידור חסויות במהדורת חדשות - הגבלות שידור חסויות במפעל ספורט* - איסור שידורי חסויות של בעלי עניין בתוכניות תחקירים - דרך ציון החסות* 	
--	--	--	--	--

1.3. סיווג וסימון :

הגיון מסדר	הרגולציה החלה על הפלטפורמה בפועל	מדרג נורמטיבי	מקור סמכות הרגולציה	הערות/חיכוך רגולטורי
	<p>חובת סיווג וסימון תכנים, כולל –</p> <p>- מדדים על פיהם יקבע סיווג התוכן הדרך בה יש להציג את הסיווג (כולל מיקום ומשך זמן)</p>	<p>תקנות סיווג סימון ואיסור שידורים מזיקים</p>	<p>חוק הרשות השנייה סעיף 24</p> <p>חוק סיווג סימון ואיסור שידורים מזיקים</p>	
	<p>חובת כתוביות בשידורי טלוויזיה, בפרסומות ובתוכניות*</p>		<p>חוק שידורי טלוויזיה (כתוביות ושפת סימנים), התשס"ה-2005</p>	<p>חיכוך רגולטורי אפסי</p>

1.4. הנגשה :

הגיון מסדר	הרגולציה החלה על הפלטפורמה בפועל	מדרג נורמטיבי	מקור סמכות הרגולציה	הערות/חיכוך רגולטורי
	<p>תרגום לשפת סימנים בשידורי טלוויזיה ובתשדירי פרסומת ; ופרסום התכנים המונגשים</p>		<p>חוק שידורי טלוויזיה (כתוביות ושפת סימנים), התשס"ה-2005</p>	<p>חיכוך רגולטורי אפסי</p>

	חוק ברשות השנייה 24, א86	כללי הרשות השנייה – עוצמת קול	הגדרת עוצמת הקול המותרת בתוכניות ופרסומות	
--	-----------------------------	--	---	--

1.5. הגנה על קטינים ומדיניות ילדים :

הגיון מסדר	הרגולציה החלה על הפלטפורמה בפועל	מדרג נורמטיבי	מקור סמכות	הערות\חיכוך רגולטורי
	הגבלות לגבי שידור תוכן שהוגדר "לגיל 14 ומעלה" - לא ישודר לפני 22:00 קדימון לא ישודר לפני השעה 22:00	כללי הרשות השנייה – שידורי תוכניות טלוויזיה בידי בעל רישיון (טרם פורסם ברשומות)	בתוקף סמכותה לפי סעיפים 24	
	הגבלות על פרסומות – מופיע בפירוט בתת קטגוריה פרסומות	כללי הרשות השנייה – אתיקה בפרסומות טלוויזיה	חוק הרשות השנייה 24 (א) 6	

1.6. תוכן מבוגרים :

הגיון מסדר	הרגולציה החלה על הפלטפורמה בפועל	מדרג נורמטיבי	מקור סמכות	הערות\חיכוך רגולטורי
	הגבלות לגבי שידור תוכן למבוגרים - התוכנית לא תשודר לפני חצות קדימון לא ישודר לפני השעה 22:00	כללי הרשות השנייה – שידורי תוכניות טלוויזיה בידי בעל רישיון (לא מופיע ברשומות)	בתוקף סמכותה לפי סעיפים 24	

1.7. חובות שידור :

הגיון מסדר	הרגולציה החלה על הפלטפורמה בפועל	מדרג נורמטיבי	מקור סמכות	הערות\חיכוך רגולטורי
	חובה לשדר בכל שעות היממה (פרט לשעות המוקצות לחדשות)	כללי הרשות השנייה – שידורי תוכניות טלוויזיה בידי בעל רישיון (טרם פורסם ברשומות)	בתוקף סמכותה לפי סעיפים 24	

1.8. הפקות מקומיות :

הגיון מסדר	הרגולציה החלה על הפלטפורמה בפועל	מדרג נורמטיבי	סמכות מקורית	הערות\חיכוך רגולטורי
נמדד בזמן	חובת שידור הפקות מקומיות (נמדד בזמן) 40% מכלל זמן השידור, מתוכם : - 50% הפקות מקומיות עצמיות - 50% הפקות מקומיות קנויות	נוסח החוק	חוק הרשות השנייה 59(א) שונה בתיקון 44	במהותה קיום רגולציה זו, ובייחוד חובת הפיזור על פני סוגות, מצריכה
נמדד בכסף	חובת "פיזור" השקעה בהפקות מקומיות על פני סוגות – - 15% מההכנסות השנתיות להפקת סוגה עלית מתוכם : מינימום 20% להפקת דרמה ומינימום 20% לתעודה		חוק הרשות השנייה 62ג תוספת שנייה לחוק הרשות	חיכוך רגולטורי הדוק ומתמיד. (דוח פיקוח- חובת השקעה)
כסף + זמן	מכסות "סוגה עלית" : - 180 שעות בשנה - 50 מיליון שקלים בשנה		התוספת השנייה לחוק הרשות 5 (ב)	
כללים				

	<p>בתוקף סמכותה לפי סעיפים 24א, 58, 59, 60 ו-61</p>	<p>כללי הרשות השנייה – שידורי תוכניות טלוויזיה בידי בעל רישיון (טרם פורסם ברשומות)</p>	<p>קביעת מכסת ההפקה המקומית שבעל הרישיון מחוייב לשדר.</p> <ul style="list-style-type: none"> - פירוט התנאים לפיהם תיחשב הפקה כ"הפקה מקומית" של בעל הרישיון*, למשל: <ul style="list-style-type: none"> תנאים לחישוב תוכנית מצוירת מדובבת להפקה מקורית (13ד) מתווה להתייחסות לשידור חוזר בחישוב מכסת השידור (10א) 	
			<p>מתוך שעות השידור להפקות מקומיות, קביעת מכסת השידור ל"הפקות מקומיות קנויות", לרבות –</p> <ul style="list-style-type: none"> - חובות לגבי שידור 'סוגה עליתי' שהינה "הפקה מקומית קנויה" (נמדד גם בהשקעה) (12) - אחוז מן ההפקה המקומית הקנויה צריכה להיות מופקת בפריפריה (12ה), לפי כללים מסוימים* - פירוט התנאים כדי שהפקה תוכר כ"הפקה מקומית קנויה" - מגבלות על שיעור 'הפקה מקומית קנויה' מגורם יחיד (12ו) 	
			<p>מתווה להכרה בתוכן כ"סוגה עליתי" במקרים הבאים –</p> <ul style="list-style-type: none"> - תוכן שהופק במשותף עם גופים נוספים (11) - תכונות בנושא תיירות ואוכל 	
			<p>קביעת שיעור ההשקעה המינימלי בשעה של הפקה מקומית עבור (סעיף 14)</p> <ul style="list-style-type: none"> - תוכניות דרמה, תוכניות תעודה, סרטי תעודה, תוכניות מיוחדות 	<p>נאותות שידור שימוש במושג: תקציב לשעה לסוגה</p>

	חוק הרשות השנייה סעיף 61	כללי הרשות השנייה – שידורי תוכניות טלוויזיה לבעלי רישיון (א6)	- חובה לשדר שעה בשבוע של תוכן בערבית - 5% מכלל זמן השידור יהיה בערבית (או מלווה בכתוביות בערבית)
	חוק הרשות השנייה 62ג תוספת שנייה לחוק הרשות	<u>כללי הרשות השנייה –</u> <u>הוצאה להפקה של</u> <u>סרטים ישראלים</u>	- הכרה בהשקעה בסרטים ישראלים כחלק מן ההשקעה בהפקות מקומיות (75%) - חובת השקעה בקולנוע על סך 4 מיליון שקלים (התוספת השנייה לחוק הרשות 5א (ב))

1.9. שידורי חדשות:

הערות\חיכוך רגולטורי	מקור סמכות	מדרג נורמטיבי	הרגולציה החלה על הפלטפורמה בפועל	הגיון מסדר
	חוק הרשות השנייה 63		קביעת מועדי מהדורות החדשות, אורכם ושפת שידורם	
	חוק הרשות השנייה 63ב		איסור על בעל תפקיד לכהן במקביל ביותר מחברת חדשות אחת	
	חוק הרשות השנייה 65		איסור שידור פרסומות, לרבות פרסומות סמויות ותוכן שיווקי בידי חברות החדשות	
	חוק הרשות השנייה 64		על חברת החדשות להתחייב לשידור מהימן ואובייקטיבי שלא ישקף את דעותיהם של עובדיה, מנהליה ובעלי מניותיה	
	חוק הרשות השנייה 66א		מבנה ההחזקות בחברת חדשות* – 40% מן המניות (מניות הצבעה בלבד) יהיו בבעלות הרשות השנייה	
	חוק הרשות השנייה 67		קביעת דירקטוריון חברת החדשות –	

			<ul style="list-style-type: none"> - לפחות 5 דירקטורים, מתוכם : - שלושה ממונים על ידי הגופים המשדרים - היתר ימונו על ידי הרשות השנייה, ע"פ תנאים שמוגדרים בחוק* <p>יושב ראש מועצת המנהלים של חברת החדשות יהיה אחד הדירקטורים מטעם הרשות</p>	
	חוק הרשות השנייה 68-69		קביעת הליך המינוי ותפקידו של מנהל חברת החדשות (המשמש כעורך הראשי של החדשות)	
	<p>חוק הרשות השנייה 70</p> <p>תוספת השנייה לחוק הרשות (סעיף 3)</p>		<p>חיוב מימון חברת החדשות בידי בעל הרישיון</p> <p>- המימון לא יפחת מ־55 מיליון שקלים</p>	

2. רגולציה מבנית - כלכלית*:

* גם כל מה שנוגע לשידורי פרסומות וחסויות קשור קשר הדוק למבנה הכלכלי של הערוצים

הגיון מסדר	הרגולציה החלה על הפלטפורמה בפועל	מדרג נורמטיבי	מקור סמכות	הערות\חיכוך רגולטורי
	הגבלות על בעלויות צולבות*		חוק הרשות השנייה 41 (ב)	

	סעיף 56			
	חוק הרשות השנייה א33	כללי הרשות השנייה – הליכים ותנאים לקבלת רישיון	סמכות המועצה להעניק רישיון שידור ולהגדיר את תנאי הרישיון*, לרבות – - דרישת ישראליות - הרקע האקדמי-ציבורי של חברי הדירקטוריון - האיכות הטכנית של השידורים	
	חוק הרשות השנייה 66		הגבלות על בעלות בחברת חדשות* *מפורט בתת קטגוריה 'שידורי חדשות'	
	חוק הרשות השנייה 99 "מורשה לשידורים ישלם לרשות דמי זכיון או דמי רישיון שנתיים" סעיף 102		חובת תשלום דמי רישיון שנתיים לרשות השנייה לטלוויזיה ולרדיו*	