



מדינת ישראל
State of Israel

Israel Ministry of Communications

משרד התקשורת

21 בדצמבר 2016
כ"א בכסלו תשע"ז

דוח RIA להחלטות הועדה המייעצת לעניין הסדרת הרגולציה על שוק השידורים

ערכה : יפעת סיטרוואן, מנהלת תחום מדיניות רגולציה במשרד התקשורת

אושר : ע"י כל חברי הועדה

23 Jaffa St.
Jerusalem, Israel 92999

רחוב יפו 23 ירושלים 92999

<http://www.moc.gov.il>

דוח הערכת השפעת הרגולציה על השידורים

תוכן

3	.....	חלק א'
3	.....	הגדרת התכלית והצורך בהתערבות
4	.....	1. מטרת הוועדה המייעצת להסדרת הרגולציה על שוק השידורים ("הוועדה")
4	.....	2. אופק המלצות הוועדה
5	.....	3. רקע
12	.....	4. זיהוי הבעיה וסיבותיה
15	.....	5. סקירה בינלאומית
16	.....	6. תכליות ויעדים
17	.....	חלק ב'
17	.....	ניסוח חלופות וניתוחם
18	.....	1. הגנה על הצופים (בדגש על אוכלוסיות חלשות)
21	.....	2. פגיעה בהפקות מקור
25	.....	3. חסמי כניסה לשוק הטלוויזיה הרב ערוצית
29	.....	4. פלורליזם בשידורים
31	.....	5. ביצוע הפחתת נטל רגולטורי
33	.....	חלק ג'
33	.....	השוואה בין חלופות ובחירה
34	.....	1. הגנה על הצופים (בדגש על אוכלוסיות חלשות)
34	.....	1.1 סיכום יתרונות/חסרונות של החלופות והשוואה ביניהן :
34	.....	1.2 החלופה הנבחרת :
35	.....	2. פגיעה בהפקות מקור
35	.....	2.1 סיכום יתרונות/חסרונות של החלופות והשוואה ביניהן :
36	.....	2.2 החלופה הנבחרת :
36	.....	3. חסמי כניסה לשוק הטלוויזיה הרב ערוצית
36	.....	3.1 סיכום יתרונות/חסרונות של החלופות והשוואה ביניהן :
37	.....	3.2 החלופה הנבחרת :
38	.....	4. פלורליזם בשידורים
38	.....	4.1 סיכום יתרונות/חסרונות של החלופות והשוואה ביניהן :
39	.....	4.2 החלופה הנבחרת :
40	.....	חלק ד'

40 שיח עם בעלי עניין

41 חלק א- תיאור תהליך השיח

43 חלק ב- תוצרי השיח

חלק א'

הגדרת התכלית והצורך בהתערבות

1. מטרות הוועדה המייעצת להסדרת הרגולציה על שוק השידורים ("הוועדה")

הוועדה מונתה על ידי ראש הממשלה ושר התקשורת, על מנת שתגבש המלצות בשורת נושאים, לרבות עידוד כניסה של מפעילים חדשים, עידוד התחרות בשוק התוכן והחדשות, עידוד יצירה מקומית, משמעותיות גידול בשירותי תוכן המסופק באמצעות האינטרנט ובמידת הצורך אסדרה בנושא, ועוד. לפי כתב המינוי, לאחר אימוץ ההמלצות על ידי השר, וככל שיאומצו, יגובשו תיקוני חקיקה הנדרשים לצורך יישום הדו"ח, ובין היתר ייקבעו הוראות מעבר כפי שיידרש.

הוועדה ערה, כמובן, לתמורות המשמעותיות העוברות על שוק השידורים, הן השידור המסחרי ממומן-פרסומות והן השידור הרב-ערוצי בתשלום. הפיכתה של רשת האינטרנט לפלטפורמה נוספת, המאפשרת לבעלי תכנים להציע תכנים אלה למשתמשי קצה ללא צורך בפלטפורמת שידור, מביאה לכך שיש צורך בבחינה מחדש של פרדיגמה רגולטורית המבוססת על אספקת תוכן על ידי ערוצים מסחריים מורשים מחד ועל פלטפורמות רב-ערוציות מנגד. גם המעבר של תקציבי פרסום רבים למדיות אלטרנטיביות, ובראשן אתרי האינטרנט והרשתות החברתיות, מעלה צורך בקביעה של מתווה רגולטורי חדש. יחד עם זאת, הוועדה סבורה כי לא בשלה העת לבטל במלואה את האסדרה הקיימת, אך המלצות הוועדה נועדו לטייב את האיזון בין שחקנים שונים בשוק השידורים, על מנת לכלול את השידורים המסופקים על גבי האינטרנט במסגרת הרגולציה מחד, ולעודד תחרות בשוק מאידך.

2. אופק המלצות הוועדה

המצב שתואר לעיל מצייר תמונה של תעשייה בצומת דרכים. מוקדם לנבא האם פניה של התעשייה לביטול שרשרת הפעילות העסקית הנוכחית (שרשרת הערך), כפי שחוותה תעשיית המוסיקה, ועלייתם של מודלים עסקיים חדשים, או למצב בו מתקיימים מספר מודלים עסקיים שונים, חלקם מתבססים על שרשרת הערך המוכרת כיום וחלקם מתבססים על רכישת תכנים במודלים אחרים. לא ברור כיצד תיראה הטלויזיה של המחר, ומשכך, לא ברור איזה כשלים תחרותיים יהיו (אם יהיו) באספקת השירות ועל איזה אינטרסים ציבוריים יידרשו הרגולטורים לשמור בעתיד.

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

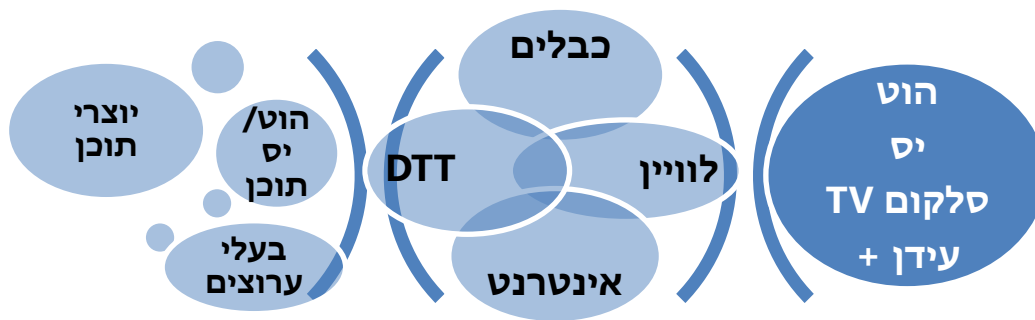
המלצות הוועדה מתבססות על ההנחה כי הליכי החקיקה של הצעת חוק התקשורת (בזק ושידורים) (תיקון מס' 57) (הרשות והמועצה לשידורים מסחריים), התשע"ג – 2013 ("הצעת חוק איחוד המועצות") יושלמו. בהתאם להצעת החוק, יוקם גוף רגולטורי אחד שירכז תחת

כנפיו את סמכויות האסדרה המצויות היום בידי הרשות השנייה, מועצת הרשות השנייה והמועצה לשידורי כבלים ולוויין ("הרשות המאוחדת"). ככל שהשר יאמץ את המלצות הוועדה ויישומן יידרש טרם הקמת הרשות המאוחדת, יהיה צורך בהתאמת ההמלצות ליישומן על ידי הרגולטורים הקיימים כיום.

עבודת הוועדה והמלצותיה נעשו על רקע עבודת "ועדת אייל" והוועדה לבחינת האסדרה על שידורים מסחריים ("ועדת שכטר"), כמו גם דוחות קודמים של ועדות ברשות השנייה לטלוויזיה ולרדיו ובמועצה לשידורי כבלים ושידורי לוויין והחלטות הממשלה הקודמות.

3. רקע

שוק השידורים בישראל מורכב ממספר חוליות בשרשרת הערך, כפי שמוצג להלן:



תוכן פלטפורמה קמעונאי

ישנן 4 פלטפורמות באמצעותן משדרים לציבור כבלים (הוט), לוויין (יס), ערוצים מסחריים ורשת האינטרנט. האסדרה הקיימת בכל אחת מהפלטפורמות שונה מהותית. בנוסף יש את הבעלים על התוכן המשודר: בהם יוצרי תוכן פרטיים שמוכרים את התוכן שלהם לפלטפורמות (כמו: ענני תקשורת, דורי מדיה, RGE, טלית ועוד), בעלי ערוצים עצמאיים (כמו: הופ) והוט ויס כיוצרות תוכן. וכמובן הקשר עם הצרכן הסופי כפי שיורחב בהמשך.

א. פלטפורמות

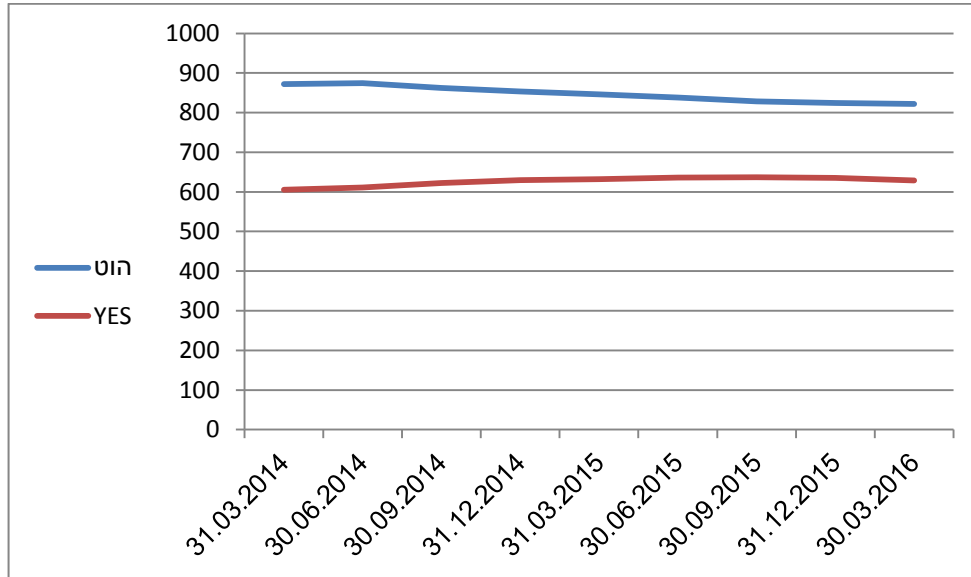
טלוויזיה רב ערוצית

שידורי הטלוויזיה הרב ערוצית

תחום שידורי הטלוויזיה הרב ערוצית מאופיין בקיומו של דואופול - יס והוט. במסגרת שידורי הטלוויזיה הרב ערוצית מספקות יס והוט למנוייהן מגוון ערוצים נושאים מהארץ ומהעולם, כאשר חלקם כלולים בחבילות הבסיס וחלקם מסופקים תמורת תוספת תשלום. כמו כן

החברות מספקות שידורי VOD¹ בהם הלקוח בוחר תוכן מתוך מאגר שהחברה מציעה ואת מועד השידור – שירות אשר נחשב למרכזי ומשמעותי. שירותים נוספים המוצעים על ידי החברות כוללים גם ממירים מקליטים, ממירים חכמים המחוברים לממיר ראשי על גבי הרשת הביתית ועוד.

לסלקום רק כ-75 אלף מנויים ולכן היא אינה מהווה מתחרה משמעותי בתחום.²
להלן נתחי השוק של הוט ויס ע"פ מספר מנויים ממרץ 2014 ועד למרץ 2016:³



שוק הטלוויזיה הרב ערוצית הגיעה לרוויה מסוימת, ובמהלך השנים האחרונות מאופיין בירידה מתונה בשיעור החדירה.⁴ עם זאת, לאור העמקת שיווק חבילות ה"טריפל פליי"⁵ על ידי הוט, חלה בשנת 2015 עליה בהכנסה הממוצעת מלקוח, שנובעת בעיקר מעליה במספר השירותים הממוצע שצורך כל מנוי מהחברה. יש לציין כי מגמת המעבר לקבוצות המשוקות מספר שירותי תקשורת תחת חבילה אחת הינה מגמה עולמית, ולא התפתחות של השוק בישראל בלבד.⁶

אפשרויות כניסה לשוק שידורי הטלוויזיה הרב ערוצית

כדי להקים תשתית עצמאית להעברת שידורי טלוויזיה רב ערוצית נדרשת השקעה עצומה, ולכן נראה כי האפשרות הפרקטית של מתחרות נוספות להיכנס לתחום הינה באמצעות שימוש בתשתית האינטרנט.

¹ Video on Demand

² דו"ח כספי סלקום 30.03.2016, נכון ל-דיווחי סלקום בחודש אוקטובר הגיעו כבר למעל 100 אלף לקוחות

³ דוחות כספיים הוט ויס 30.03.2016

⁴ דו"ח כספי הוט 31.12.15

⁵ שירות תשתית אינטרנט, קו טלפון וטלוויזיה רב ערוצית.

⁶ ראה green paper שפרסם האיחוד האירופאי - Preparing for a Fully Converged Audiovisual World: Growth, Creation and Values

2013, אפריל 2013

"transformation of the audiovisual media landscape, characterised by a steady increase in the "convergence of media services and the way in which these services are consumed and delivered

המתחרות הקיימות:

בדצמבר 2014 נכנסה סלקום כספקית שירות המציעה ללקוחותיה ספריות VOD, תכני ערוץ הספורט, ערוצי עידן + ומכשירי קצה ללקוח המאפשר לצפות בשידורים באמצעות האינטרנט. בינואר 2016 החלה חברת המדיה הבינלאומית נטפליקס את פעילותה בישראל והיא מציעה למנויים בישראל לרכוש חבילות תוכן לצפייה באמצעות רשת האינטרנט.

מקורות המימון

על פי הרגולציה הנוכחית, ספקי תוכן יכולים לממן את פעילותם באחת משני הדרכים הבאות- דמי מנוי או הכנסה ממפרסמים. ככל שהם בחרו לגבות דמי מנוי אין באפשרותם לגבות ממפרסמים וככל שבחרו לגבות דמי פרסום אין באפשרותם לגבות דמי מנוי.

רשת האינטרנט

כיום, בניגוד לשידורים המועברים בטלוויזיה רב ערוצית של הוט ויס, שידורים באמצעות האינטרנט לא מצריכים רישיון והן לא מפוקחות מבחינת תוכן. בנוסף חברות בינלאומיות אשר לא הקימו חברה בישראל, לא מחויבות לשלם מס על מכירת השידורים שלהם בארץ. יש לציין כי נושא זה עלה לדיון בכינוס של הקואליציה האירופית לגיוון תרבותי שנערך ב-11 בפברואר 2014, ובמסגרתו הועבר המסר כי האיחוד האירופי דוחף ליצירת מדיניות מס אירופית אחידה והוגנת ביחס לשירותים וטובין תרבותיים בעולם הדיגיטלי. על מנת להבטיח שחברות ענק אינטרנטיות כמו גוגל, אפל, פייסבוק ואמזון ישלמו מס ברמות מתאימות ויתרמו ליצירה אירופית.

ערוצים מסחריים

חוק הרשות השנייה לטלוויזיה ורדיו, התש"ן-1990 ("חוק הרשות השנייה"), מסדיר את סמכות מועצת הרשות השנייה להעניק זיכיונות ורישיונות לשידורי טלוויזיה ורדיו פתוחים, המועברים לכלל הציבור וממומנים מפרסומות ("הערוצים הפתוחים").

בתיקון מס' 33 לחוק הרשות השנייה שונתה שיטת האסדרה בתחום השידורים המסחריים, כך שלא יוענקו עוד זיכיונות לשידורי טלוויזיה מסחריים ובמקומם יוענקו רישיונות ("שיטת האסדרה החדשה"). בהתאם לקבוע בחוק הרשות השנייה, בעלי זיכיונות לשידורי טלוויזיה בערוץ 2 רשאים להמשיך ולפעול במסגרת הזיכיון בכפוף לתנאים שנקבעו בחוק, עד ליום 31 באוקטובר 2017; תקופת הזיכיון של בעל הזיכיון בערוץ השלישי (ערוץ 10) הסתיימה ביום 30 ביוני 2015, ומאז פועל ערוץ 10 מכוח רישיון לשידורי טלוויזיה שניתן לו לתקופה של 15 שנים.

בהתאם לשיטת האסדרה החדשה, כל גורם אשר עומד בתנאים הקבועים בחוק רשאי לקבל רישיון, וכל בעל רישיון ישדר באפיק נפרד ובמשך כל ימות השבוע, תוך עמידה במחויבויות הקבועות בחוק ובהן חובת השקעה בהפקות מקור מקומיות והחובה לקיים שידורי חדשות באמצעות חברת חדשות נפרדת לכל אחד מהם.

לנגד עיני חברי הוועדה עמדה הצעת חוק התקשורת (בזק ושידורים) (תיקון מספר 57) (הרשות והמועצה לשידורים מסחריים), התשע"ג-2013, במסגרתה עתידה לקום גוף רגולטורי אחד

אשר ירכז תחת כנפיו את סמכויות האסדרה המצויות היום בידי הרשות השנייה, מועצת הרשות השנייה והמועצה לשידורי כבלים ולוויין ("הרשות המאוחדת"). רשות זו צפויה לקום בתחילת 2017, במועד זה אמורים להיכנס לתוקף תיקוני החקיקה בהתאם להמלצות הוועדה.

רישונות ערוצים ייעודיים

חוק התקשורת (בזק ושידורים), התשמ"ב-1982 ("חוק התקשורת") מסדיר, בין היתר, את סמכות מועצת הכבלים והלוויין להעניק רישיון מיוחד לשידורי כבלים למשדר ערוץ ייעודי. הערוצים הייעודיים נועדו לתת מענה למגזרים ולנושאים אשר אינם זוכים דרך כלל לייצוג הולם באמצעי התקשורת המרכזיים (Mainstream media). נוכח החשיבות המרכזית שיוחסה לערוצים הייעודיים, בהתאם לחוק, משדר ערוץ ייעודי רשאי לממן את שידוריו באמצעות שידורי פרסומת כחריג לאותם ערוצים המופצים על גבי תשתיות הכבלים או הלוויין, במסגרתם ממומנים הערוצים מדמי מנוי. וכן, בהתאם לחוק התקשורת חויבו הספקים המהותיים להעביר למנויים את שידוריהם של הערוצים המסחריים ובכלל כך את שידוריו של משדר ערוץ ייעודי, בהסדר הקבוע בסעיפים 6א ו-6מט לחוק התקשורת, שמכונה " must carry".

ב. תוכן טלוויזיוני

תוכן טלוויזיוני הוא שם כולל למגוון קטגוריות של רצועות שידור, כגון: תכניות דרמה, קומדיה, תחקירים, תעודה, ריאליטי ושעשועונים, משדרי ספורט, משדרי חדשות, תכניות ילדים ונוער, סרטים, אופרות סבון ועוד.

נכון להיום, הצופים הישראליים יכולים לבחור בין צפייה ללא תשלום בערוצים הציבוריים (ערוץ 1, ערוץ 23, ערוץ 33 וערוץ הכנסת) ובערוצים המסחריים (ערוץ 2 וערוץ 10) או רכישת מנוי לאחד מגופי השידור הרב ערוצים⁷. על אף האפשרות של צפייה בערוצי הטלוויזיה החנימיים, שוק הטלוויזיה הרב-ערוצית בישראל מונה נכון ל-31 לדצמבר 2015 כ-1.5 מיליון בתי אב, המהווים כ-63% מבתי האב בישראל.⁸

נתון זה, יחד עם מחירו הגבוה יחסית של השירות מעיד על כך שמנוי לטלוויזיה הרב ערוצית מעניק ללקוח ערך מוסף משמעותי אשר אינו קיים בערוצים הפתוחים. ניתן לשער כי הערך המוסף שרואה הלקוח אצל הוט ויס הוא מגוון הערוצים והתכנים הרחב יותר, סוגי תכנים אחרים שאינם קיימים בערוצים הפתוחים והאפשרות לבחור את אופן הצפייה: שידור לינארי רגיל, בחירה מתוך ספריית VOD או הקלטה באמצעות הממיר וצפייה במועד הנוח ללקוח.

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

⁷ מבלי להתייחס לאפשרות של צפייה פיראטית.

⁸ דוחות כספיים הוט ויס ונתונים מהלשכה המרכזית לסטטיסטיקה

ובערוצי ילדים מגלם חלק ניכר מההוצאה של הספקים המהותיים על תוכן (כפי שיפורט בהמשך), ויש בכך כדי להעיד על חשיבותם.

בהקשר זה נציין כי הביקוש הגבוה לספורט והמונופולין על תכני הספורט השתקפו כבר בעבר בסערה הציבורית שקדמה לקביעת מדיניות הספורט של המועצה מ-2009,⁹ אשר היוותה אינדיקציה נוספת לחשיבותו של תוכן ספורט בחבילה רב ערוצית. תלונות הציבור הרבות, הדיונים הסוערים בכנסת ומכתבים רבים למועצת הכבלים והלוויין באותה תקופה, הגיעו על רקע כניסת ערוצי ספורט פרמיום בתשלום ותופעת זליגת תכנים מחבילת הבסיס לחבילות הפרמיום, מה שמנע מכלל הציבור גישה לתכנים המבוקשים.

כמו כן, גם משיחות שנערכו עם שחקנים שנכנסו לתחום או שחקנים שבוחנים כניסה לתחום עולה כי שידורי הספורט והילדים הן הקטגוריות ההכרחיות בכל גוף שידור רב-ערוצי.

שידורי ספורט

בישראל פועלות 2 קבוצות עיקריות המתמחות בשידור תכני ספורט: חברת ערוץ הספורט בע"מ ("ערוץ הספורט") המפעילה את ערוץ 5 החינמי ואת ערוצי 5 בתשלום¹⁰; וחברת צירלטון בע"מ ("צירלטון") המפעילה את ערוצי התשלום 'ספורט 1' ו'ספורט 2'. בנוסף, קיימת גם חברת ONE, המפעילה את ערוץ ONE אך אירועי הספורט המשודרים בערוץ זה אינם נחשבים למרכזיים ומושכי קהל. בנוסף, אירועי ספורט מיוחדים משודרים מעת לעת גם בערוצים הפתוחים, כדוגמת חלק ממשחקי האולימפיאדה, חלק ממשחקי המונדיאל, משחקים חשובים בליגת האלופות וכו'. בהתאם לדרישות של המועצה לשידורי כבלים ולוויין. יצוין כי שידור משדרי ספורט ככל הנראה מחייב שידור חי בעת האירוע ולא שידור מושהה או צפייה בשיטת VOD, זאת בשל הרצון של צופי הספורט להיות מעודכנים בזמן אמת במהלכי המשחקים.

חברה חדשה שתראה להפיק ערוץ ספורט חדש באופן עצמאי, תצטרך לרכוש זכויות שידור של משחקי ספורט ישראלים וזרים אטרקטיביים לצופי הספורט הישראלים ולהפיק תכנים משלימים דוגמת אולפני פרשנות. אפשרות נוספת שתעמוד בפני חברה חדשה היא התקשרות עם אחד או יותר מערוצי הספורט הקיימים. אך היא צפויה להיתקל בקשיים רבים בגלל המאפיינים הייחודיים של שידורי הספורט כפי שיפורט להלן:

מאפיינים של שידורי הספורט:

- **עלות רכש זר** – תכנים בערוצי ספורט (כלומר רכש זכויות השידור הממוכרות של מפעלי הספורט) נרכשים בעלות גבוהה מאוד, דבר המהווה חסם אפקטיבי לכל ספק תוכן.

⁹ החלטת המועצה לשידורי כבלים ולשידורי לוויין מס' 1-27/2009 בעניין: מדיניות המועצה בנושא שידור משחקים חיים בערוצי הספורט.
¹⁰ ערוץ 5 GOLD, ערוץ +5, ערוץ +5 LIVE HD, ערוץ +5 LIVE HD.

- **בלעדיות בתוכן** – קימת בלעדיות על מפעלי הספורט הנמכרים לערוצי הספורט בהליך מכרזי. אלמנט הבלעדיות משפיע כמוכר על מחירי התכנים, כמו גם על יכולתו של ספק חדש להציע חבילת ספורט מתחרה. רק בחודש יוני 2016, כשנה וחצי מיום ההשקה של סלקום TV, הצליחה החברה להגיע להסכם עם חברת RGE אשר בבעלותה ערוצי ספורט רבים, כאשר יש התולים את הסטגנציה בגיוס המנויים של החברה בהיעדר חבילת ספורט מספקת. נציין כי עד היום לא הגיעה חברת סלקום לכדי הסכם עם חברת צירלטון עבור הפצת ערוצי ספורט 1 וספורט 2.
- **ביקוש** – מחירם הגבוה של ערוצי ספורט נגזר בין השאר גם בשל הביקוש הקשיח היחסי מצד המנויים אוהדי הספורט, שאינו משתנה לאורך זמן, ושם בידם של בעלי הערוצים ו/או התכנים את הכוח למנוע מעבר מנויים מספק אחד לשני.
- **חסמי מכירה לספק שלישי** – ערוצי הספורט לעומת זאת אינם מעוניינים למכור לגורם שלישי, מאחר שמונופול ממקסם את רווחיו לאורך זמן באמצעות מכירה למונופסון או לדואופסון, על מנת לשמר כוח כלכלי בצד הקונה שיוכל לייצר לו את הרווחים המונופוליסטיים הגבוהים ביותר גם בעתיד. כמו כן, במידה וכן יציעו עצמם למכירה לשחקן החדש, ולאור הביקוש הקשיח היחסי, בעלי הערוצים ירצו שסך התועלת ממכירתם יגדל; כלומר, כיוון שמבחינת הערוץ בסופו של דבר מדובר במעבר של מנוי על פלטפורמה אחת לפלטפורמה אחרת, אך סך המנויים לערוץ אינו משתנה, ידרוש הערוץ מהספק החדש תשלום גבוה יותר למנוי על מנת להפיק תועלת מהמעבר של המנויים בין הספקים.

שידורי ילדים

שידורי ילדים הם שם כולל למגוון תכנים המתאימים לפעוטות עד נוער בגיל 14. משדרי ילדים משודרים בישראל במספר רב של אפיקים, ביניהם שעות מסוימות בשידורי הטלוויזיה החינוכית והערוצים המסחריים ושידור רציף של מגוון ערוצי ילדים המשודרים בהוט ויס. שרובם מופקים בחברות הפקה חיצוניות. בנוסף, מציעות הוט ויס ספריית VOD עם תכני ילדים.

במידה שחברה חדשה, אשר תבקש להיכנס לתחום השידורים, תרצה להציע למנוייה משדרי ילדים לינאריים, היא תוכל להפיק ערוץ ילדים חדש ועצמאי או להתקשר עם אחד או יותר מערוצי הילדים הקיימים לשם שידור ערוץ ילדים קיים. לחילופין, תוכל החברה להציע תכני ילדים בספריית VOD הזמינה לדרישת הלקוח. תכני ילדים לספריית VOD תוכל החברה החדשה לרכוש ממחזיקי זכויות שידור בישראל, כגון ערוצי הילדים הקיימים או חברות הפקה ישראליות או ממחזיקי זכויות שידור בחו"ל, כגון חברת דיסני.

חובת השקעה בהפקות מקור

מטרת החיוב להשקיע בהפקות מקור נועד, בין היתר, לפתח את תעשיית התוכן וההפקה המקורית המקומית בישראל. פיתוח התעשייה מביא להרחבת אפשרויות הביטוי של מגוון

הטעמים, הדעות והעמדות בציבור הישראלי, ביסוס וחיזוק התרבות הישראלית, מתן ביטוי לנושאים המצויים על סדר היום הישראלי ולחיזוק אחיזתה של השפה הישראלית. בנוסף ישנה מטרה נוספת והיא הרחבת התעשייה בתחום הפקת התוכן והערוצים, אשר נותנת פרנסה למאות ואלפי עובדים, באמצעות מתן שירותי אולפנים, חברות הפקה, שחקנים, במאים ועוד.

חובות ההשקעה בהפקות מקור משתנות בין הספקים השונים: טלוויזיה רב ערוצית וערוצים מסחריים כדלקמן:

הוט ויס

בהתאם להוראות חוק התקשורת, כללי התקשורת והחלטות המועצה, שיעור ההשקעה בהפקות מקומיות של הטלוויזיה הרב ערוצית לא יעלה על 12% ולא יפחת מ-8% מההכנסות השנתיות מדמי המנוי.

הוט ויס השקיעו בשנת 2015 8% מהכנסותיהם השנתיות מדמי מנוי בהפקות מקור.¹¹

ערוץ 10 ו-2

ערוצים 10 ו-2 מחויבים בלפחות 180 שעות שנתיות של תכניות סוגה עילית בהוצאה של לפחות 50,000,000 ₪. 27 שעות מתוך ה-180 צריכות להיות מוקצות לתוכניות מועדפות.

ערוץ 1

לפחות 180 שעות של תכניות סוגה עילית בשידור ראשוני ולפחות 16% מכלל הכנסותיה השנתיות יושקעו בתוכניות סוגה עילית (ערכים אלו נכונים לשנת 2016)

הערוצים הייעודים בכבלים ובלוויין:

ערוץ 9

לפחות 30% מההכנסות או סכום שלא יפחת מ-13,000,000 ש"ח בשנה, לפי הגבוה יושקעו בהפקות מקור. בכל מקרה, זמן הפקות המקור לא יהיו פחות מ-500 שעות בשנה.

ערוץ 24

לפחות 40% מההכנסות או 24 מיליון ₪ בשנה, לפי הגבוה יושקעו בהפקות מקור.

הלא.טי.וי

ההשקעה בהפקות מקור לא יפחת מ-24% מכלל שידורי הערוץ.

השפעה על תוכן

כיום קיימים כללים מחייבים עבור כל ערוץ/ספק טלוויזיה רב ערוצית על התוכן אותו הוא רשאי לשדר, על מנת לוודא כי יהיה תוכן מגוון על המסך. להלן ריכוז הכללים לגבי הפקות מקומיות:

¹¹ דו"חות שנתיים הוט ויס 2015.

הערוץ הראשון (הערוץ הציבורי)	ערוץ 10 וערוץ 22	הערוצים הייעודיים בכבלים ובלוויין			הטלוויזיה הרב-ערוצית: "הוט" ו "יס"	
		הלא טי. וי	לערוץ 24	לערוץ 9		
	40-50% *נגזר מגובה הכנסה	20% *החל משנה רביעית לקיום הערוץ, לפני כן פחות	20%	20%	10%	אחוז מזמן השידור להפקות מקומיות, לרבות הפקות מקומיות קנויות
50% *הוצאה על הפקות אלו תהיה לפחות 36% מכלל הכנסות הרשות באותה שנה (ערכים אלו נכונים לשנת 2016)	65% מתוך זה, הפקות מקומיות קנויות				50% מתוך זה, הפקות מקומיות קנויות	

4. זיהוי הבעיה וסיבותיה

בתחום השידורים זהו שני כשלים עיקריים: רגולציה לא מעודכנת ומבנה שוק ריכוזי.

רגולציה לא מעודכנת - שנים רבות שלא בוצעה התאמה ברגולציה הקיימת, הן על ספקי הטלוויזיה הרב ערוצית הוותיקים והן על הערוצים המסחריים. בשנים האחרונות חלו שינויים טכנולוגיים דרמטיים, אשר יש בהם כדי לשנות את כללי המשחק. התפתחותם של ערוצי תקשורת מקומיים ובינלאומיים משנים את האיזון בין השחקנים השונים על המגרש בעוד הרגולציה החלה כיום אינה מותאמת לכך. תופעה זאת עלולה לפגוע ביציבות הכלכלית של הערוצים/ספקי הטלוויזיה הרב ערוצית השונים ועלולה להוביל למספר בעיות כפי שאפרט להלן:

1.1. הגנה על הצופים (בדגש על אוכלוסיות חלשות)

האסדרה¹² והפיקוח חלים רק על ספקי טלוויזיה רב ערוצית המבוססים על תשתית של כבלים או לוויין ועל כן חלים רק על הספקים הוותיקים של טלוויזיה רב ערוצית והערוצים המסחריים והייעודיים שפורטו לעיל. ספקי טלוויזיה רב ערוצית חדשים וערוצים המסופקים על גבי האינטרנט אינם מפקחים כלל. ככל שנתח השוק של השחקנים החדשים, אשר משדרים על גבי האינטרנט יגדל הרגולציה של מועצת הכבלים והלוויין והרשות השנייה ("המועצות"), עשויה להפוך ללא רלוונטית. כתוצאה מכך לא

¹² האסדרה של טלוויזיה בכבלים ולוויין נעשית מכוח חוק התקשורת (בזק ושידורים), התשמ"ב-1982 ("החוק"), פרק ב'1 בחוק מסדיר שידורי טלוויזיה בכבלים למנויים ופרק ב'2 מסדיר שירותי טלוויזיה באמצעות לוויין. כמו כן, חוק הרשות השנייה לטלוויזיה ורדיו, התש"ן-1990 ("חוק הרשות השנייה"), מגדיר שידורי טלוויזיה כשידורים הניתנים לציבור והמופצים בדרך אלחוטית.

יוחלו הוראות המועצה על התכנים ולא יחולו כללי האתיקה בשידורים, לרבות, הגנה על קטינים, אסדרת תוכן שיווקי, חובות סימון וסיווג תכנים, הנגשה לבעלי מוגבלויות ועוד.

1.2. פגיעה בהפקות מקור

קיים כשל שוק בכל הקשור ליצירת תוכן מקומי איכותי, וזאת בשל עלות ההפקה הגבוהה של תוכן זה אל מול פוטנציאל הצפייה בו והיכולת להחזיר את אותה עלות כשל שוק זה נפתר באופן מסורתי באמצעות קביעה של רף השקעה מינימאלי לגופי השידור(פלטפורמות וערוצי שידור כאחד). הרגולציה לגבי הפקות מקור בישראל אינה חלה על ספקים חדשים של טלוויזיה רב ערוצית המבוססים על תשתית אינטרנט ועל ערוצים המועברים באינטרנט. ככל שנתח השוק של השחקנים האלה יגדל וככל שהלקוחות יצרכו תכנים זרים על גבי האינטרנט, ההכנסות של הטלוויזיה הרב ערוצית בישראל עשויות להיפגע. הירידה בהכנסות הצפויות תביא בהכרח לירידה בהיקף התמיכה הנדרשת בהפקות המקור. היות וההשקעה בהפקות מקור מהווה נגזרת מתוך ההכנסות.

1.3. נטל בירוקרטי עודף

כיום המועצות רשאיות לקבוע כללים רבים לגבי התוכן המוצג. עודף רגולציה עלול להכביד על ספקי תוכן, מעלה את העלויות הסופיות לצרכנים ולעיתים אינו מטפל בכשלי השוק שלאורן נכתבה הרגולציה. יתרה מכך, עודף הרגולציה מעמיס על הרגולטור נטל כבד של התעסקות בנושאים שוטפים ומונע ממנו להקצות משאבים לטובת ניתוח השוק והתאמת הרגולציה לצרכיו המשתנים וקידום האינטרס הציבורי. בנוסף ההנחה היא שהתחרות והמגוון בשוק התוכן והשידורים באמצעות ריבוי ספקים אודיו-ויזואליים יביאו להקטנת כשלי השוק.

2. שוק הטלוויזיה הרב ערוצית הינו שוק ריכוזי אשר נשלט ע"י שני שחקנים מזה שנים רבות. חוסר התחרותיות והמבנה הדואופולי מאפשר להוט ויס לגבות מחירים גבוהים עבור מוצריהם ואין להן תמריץ להתייעל. מצב זה עלול לגרום למספר בעיות:

2.1. חסמי כניסה לשוק הטלוויזיה הרב ערוצית

שוק השידורים מאופיין בחסמי כניסה גבוהים עבור ספקי תוכן חדשים. לחסמי הכניסה הגבוהים תורמים מספר משתנים:

- א. שוק דואופוליסטי עם שתי שחקניות ותיקות גדולות, אשר מספקות תוכן מגוון ואיכותי במודל תמחירי שמסבסד ערוצי פרמיום.
- ב. יתרונות לגודל ברכישת תוכן, בשל עלויות התוכן הקבועות הגבוהות (שאינן תלויות במספר המנויים), הסיכון בהשקעה בתכנים, והבלעדיות בתוכן המתקיימת בפועל על אף איסורים רגולטוריים. אלו מקשים על שחקן חדש עם מעט מנויים להציע תוכן מגוון, ובשל כך הוא יתקשה לגייס מנויים נוספים.

- ג. רגישות הצרכן לאיכות כפרמטר מרכזי בתחרות, מלבד המחיר, מהווה גם היא חסם מעבר לספק תוכן חדש שנדרש מיזמו הראשון לספק תוכן איכותי ושידור ברמה גבוהה הבאים לידי ביטוי בעלויות גבוהות.
- ד. מבנה ענף תקשורת, המתאפיין במספר שחקנים מצומצם המחזיק במגוון חברות המספקות את כל שירותי התקשורת. מבנה השוק כאמור גורם לתחרות בין חבילות שירותים, המייצרות חסם מעבר מנויים לספקי תוכן שפעילים רק במגזר השידורים. כמו כן, האפשרות לחסום או "להעניש" מתחרה המעוניין להיכנס לשוק היא גבוהה מאוד.
- ה. שוק קטן ויציב יחסית, המהווה פוטנציאל מוגבל לכניסת שחקנים מקומיים חדשים.

במבנה השוק כיום ספקי התוכן תלויים בשני הגופים הקיימים הוט ויס משום שהמימון להפקות מבוצע על ידן. כמו כן הוט ויס הן הפלטפורמות החזקות ביותר בישראל עם מספר המנויים הרב ביותר. התלות שנוצרה בין ספקי התוכן לדואופול מקשה על שחקנים חדשים הרוצים להיכנס ולהקים פלטפורמה לטלוויזיה רב ערוצית היות שהם מתקשים להשיג תוכן. דבר זה מהווה חסם כניסה משמעותי לתחום ומנציח את כוחם של הדואופול. לראיה, נתחי השוק נשארו יציבים יחסית בשנים האחרונות – נתח השוק של הוט מערכות תקשורת בכבלים בע"מ ("הוט") עמד על 55%-60% מהכנסות הטלוויזיה בכבלים ובלוויין, ושל די.בי.אס שירותי לוויין (1998) ("יס") בהשלמה על 45%-40%. יתר על כן, ניסיון הכניסה של שחקן טלוויזיה חדש (סלקום TV) לא הביא לכל שינוי ב-ARPU של החברות בדואופול שנשאר יציב בין 2014-2015.¹³

התחרות במקטע התוכן (בין בעלי הערוצים השונים) מושפעת מהיעדר התחרות במקטע אספקת התוכן (בין ספקי התוכן). בעלי הערוצים מושפעים מכוחם הדואופוליסטי של הספקים המהותיים (הוט ויס) כתוצאה מבעלותם על הפלטפורמה בשני היבטים משמעותיים – ראשית, הספקים המהותיים מהווים את שער הכניסה לבית המנוי – ביכולתם להוריד ולהעלות ערוצים. שנית, חלק ניכר מתקציביהם של בעלי הערוצים העצמאיים מקורם בספקים המהותיים. השפעת הכוח הדואופוליסטי כאמור מונעת הלכה למעשה מן הערוצים העצמאיים להוות אלטרנטיבת תוכן עבור ספק תוכן חדש, שאינו מייצר תוכן עצמאי בצעדיו הראשונים בתחרות.

המעבר לצפייה ב-VOD צפוי להקל במעט את החסם משום שקל יותר לרכוש תוכן ל-VOD, אך על פי הדוח השנתי של הועדה הישראלית למידרוג לשנת 2015 הרוב המכריע של הצפייה בטלוויזיה -95.8% – מתבצע באופן "חי".

¹³ על פי הדו"חות הכספיים של הוט לשנת 2015, ה-ARPU עבור שירות השידורים בלבד בשנת 2014 עמד על 190 ₪, וב-2015 עמד על 191 ₪. על פי הדיווחים של קבוצת בזק, ה-ARPU של יס עמד על 234 ₪ ב-2014 ו-233 ₪ ב-2015.

2.2. פלורליזם בשידורים

כיום ישנם מעט בעלי תשתיות, אשר מקבלים החלטות על תחום התוכן שמשודר בטלוויזיה, ולכן כניסת מתחרים חדשים לתחום הטלוויזיה הרב ערוצית צפויה להגדיל את ההיצע של התוכניות המשודרות.

כמו כן, ישנם חסמי כניסה נוספים אשר נקבעו ברגולציה ומקשים על הקמת ערוצים מסחריים חדשים וערוצי חדשות נוספים.

5. סקירה בינלאומית

5.1. ארה"ב

רגולטור פדראלי FCC Federal Communications Commission :

- סמכות ההסדרה נובעת מכך שרשתות תקשורת הם בגדר "מובילים ציבוריים" (common carriers) ולכן חלות עליהם חובות של אי-אפליה, אי-פגיעה באינטרס הציבורי, וכו'.
- ל FCC - אבחנה ברורה בין שירותי תקשורת לבין שירותי מידע. בכל הקשור לשירותי מידע נוקט ה- FCC גישה של רגולציה קלה.
- הארגון מקצה תדרים לשידורי טלוויזיה, בשיטת הקצאה מקומית.
- עקרונית, נשקל ה"אינטרס הציבורי" בהקצאת אפיקי שידורים, בפועל נדיר מאוד שתחנת טלוויזיה מאבדת אפיק שידור לטובת גורם חדש.
- איסור על בעלות צולבת בין תחנות מקומיות שונות – כל מקרה לגופו.
- התחנות המקומיות התאגדו ב"רשתות" כגון, ABC, NBC, CBS, המספקים לתחנות תוכן בתמורה לנתח מהכנסות הפרסום.
- אין רגולציה על חברות הכבלים.
- אין רגולציה על שירותי OTT כגון – netflix ה FCC -רואה בהם אפליקציות שאינן בתחום סמכותו.

5.2. האיחוד האירופי

- אגנוסטיות טכנולוגית - להבדיל מהרגולציה האמריקאית, הרגולציה האירופית נוקטת גישה של "אגנוסטיות טכנולוגית", קרי, ההתייחסות לרגולציה על שידורים שואפת לא להבדיל בין פלטפורמות שונות.
 - עיקרי הרגולציה קבועים בדירקטיבה ועל המדינות להטמיע את הדירקטיבה בחקיקה ראשית.
 - הדירקטיבה מאפיינת מהם "שירותים אודיו-ויזואליים":
1. הם דמויי טלוויזיה
 2. מיועדים לקהל הרחב ולהם השפעה על אחוז משמעותי מהציבור

3. בעלי רציונל כלכלי

4. מופקים באופן מקצועי ואינם מבוססים על תוכן המיוצר על ידי המשתמשים.

- הדירקטיבה מבחינה בין שירותים לפי דרישה ובין שידורים (broadcasting). על שירותי VOD יש להטיל רגולציה קלה בלבד.
- הנציבות האירופית רואה חשיבות בעידוד תוכן מקומי, גם בשירותי VOD
- יש לאפשר תוכן שיווקי, אך אסור על תוכן שיווקי לא מוצהר.

הרגולציה הקלה, אשר חלה על כולם, קובעת את הכללים הבאים:

- חובת גילוי ללקוחות: שם, כתובת, וכו'
- איסור על הסתה
- מתווה מדורג לנגישות למוגבלים
- איסור על הפרת זכויות
- איסור על שיטות סובלימינאליות
- איסור על פרסום מוצרי טבק, אלכוהול לקטינים, תרופות במרשם וכו'
- בנוסף הנציבות מעודדת קביעת רגולציה עצמית בדמות "קוד התנהגותי" לשידורי ילדים.

הרגולציה שחלה על שידורים:

- הגנה על קטינים
- עידוד יצירה מקומית – בסמכות המדינות עם דיווח לנציבות אחת לארבע שנים.
- על משדרים ליעד לפחות 50% מזמן השידור (לא כולל חדשות, ספורט, פרסום, וכו') לתוכן אירופאי.
- לפחות 10% מזמן השידור (לא כולל חדשות, ספורט, פרסום, וכו') ליצירה אירופאית עצמאית, גופים שאינם קשורים לגופים משדרים.

6. תכליות ויעדים

- א. בחינת האופן בו ראוי להחיל רגולציה על גורמי תוכן חדשים הפועלים בשוק.
- ב. בחינת משמעויות גידול בשירותי תוכן על גבי פס רחב ובמידת הצורך הסדרי פיקוח ואכיפה הנדרשים בנושא.
- ג. שמירה על היצירה הישראלית
- ד. יצירת הסדרים שיעודדו כניסה של שחקנים חדשים לשוק ועידוד התחרות בשוק התוכן והחדשות (כולל הגנת ינוקא לשחקנים חדשים).

חלק ב'

ניסוח חלופות וניתוחם

אתיחס בפרק זה לחלופות הקיימות עבור כל בעיה שהוגדרה בנפרד

1. הגנה על הצופים (בדגש על אוכלוסיות חלשות)

בהגנה על הצופים הכוונה היא לשמור על כללי אתיקה בשידורים, הכוללת בין היתר:

- חובות סימון וסיווג תכנים.
- הנגשה לבעלי מוגבלויות.
- הגנה על ילדים (הגנה מפני תוכן לא הולם, איסור תוכן שיווקי לילדים).
- אסדרת תוכן שיווקי במגבלות.

רגולציה זאת תוגדר כ"רגולציה צרה" משום שחובות רבים שחלים על השחקנים הקיימים בשוק, לא יחולו במקרים אלו.

1.1. חלופת 0 - השארת המצב הקיים

במצב הקיים אין חובות רגולטוריות על שחקנים חדשים, ביניהם, שחקנים בינלאומיים.

1.1.1. תועלות - מאפשרים כניסה קלה יותר של מתחרים לשוק.

1.1.2. עומסים/עלויות – לא יוצרים עומסים/עלויות על שחקנים חדשים.

1.1.3. אכיפה- אין צורך לאכוף היות ולא הוגדרו כללים.

1.1.4. אינטרסים ציבוריים – אין הגנה על הצופים, מפני תכנים לא ראויים או שיווקיים. עשוי לפגוע במספר אוכלוסיות חלשות, ביניהם: קטינים ובעלי מוגבלויות.

1.1.5. תפעול הרגולציה- אין עלויות נוספות לתפעול הרגולציה

1.2. חלופה 1 - החלת "רגולציה צרה" רק על ספקי הטלוויזיה

בחלופה זאת נערכה הבחנה בין ספק אודיו ויזואלי לספק טלוויזיה.

א. ספק אודיו ויזואלי, מוגדר בהתאם לתכונות הבאות:

- מטרתו העיקרית להציע לצרכנים תכנים אודיו-ויזואליים וסוגות, בין בדרך של שירות לינארי¹⁴, בין באמצעות שירות א-לינארי¹⁵ ובין בשילוב של שניהם.
- ניתן לצפייה באמצעות תשתית אלקטרונית – על פי עיקרון האדישות הטכנולוגית.
- התכנים הכלולים בו הם תכנים שזים¹⁶ ספק השירות והצפייה בהם היא באמצעות ממשק (ממשק חומרה או ממשק תוכנה) בשליטתו של ספק השירות.

ב. ספק טלוויזיה, מוגדר בהתאם לתכונות הבאות:

¹⁴ שירות אודיו-ויזואלי לינארי – שירות המציע תוכן לצפייה בזמן אמת, באופן המיועד לצפייה סימולטנית על בסיס לוח תכניות.

¹⁵ שירות אודיו-ויזואלי א-לינארי – שירות המציע תוכן המאפשר לצרכן לבחור את זמן הצריכה, בין אם מתוך קטלוג תכניות המוצעות על ידי הספק (לדוגמא שירות VOD) בין אם באמצעות הקלטה של שירות לינארי וצפייה מאוחרת בו על ידי המשתמש (לדוגמא שירותי DVR, Catch Up TV או PVR).

¹⁶ לרבות באמצעות רכישה של תוכן שאינו הפקה עצמית.

- מטרתו העיקרית להציע לצרכנים מגוון של תכנים אודיו-ויזואליים וסוגות, באופן ליניארי או משולב,¹⁷ כאשר "מגוון" בהקשר זה מתייחס להצעה של לפחות 4 "ערוצים ליניאריים ערוכים".¹⁸
- הוא מיועד בעיקרו לציבור בישראל¹⁹ (ראו נספח א: ישראליות).

החלופה המוצעת:

כאשר מדובר על "ספק אודיו ויזואלי" - תחול רגולציה עצמית וולונטרית במסגרת אמנת שירות: כל ספק אודיו ויזואלי שאינו ספק טלוויזיה או ספק מהותי יוכל לבחור לאמץ את אמנת השירות. ספק אודיו ויזואלי שיעשה כן יקבל "תו תקן" אותו יוכל להציג במסגרת שידוריו. כמו כן תפורסם רשימה של שמות הספקים העומדים בתו התקן.

כאשר מדובר על "ספק טלוויזיה" תחול "רגולציה צרה".

- 1.2.1. תועלות – במצב זה תהיה שמירה על הצרכן הישראלי מפני תוכן לא הולם כאשר הוא יצפה בספק טלוויזיה שפועל בישראל. בנוסף במידה והצופה הישראלי יבחר שלא לרכוש/לקלוט שידורים מספקי הטלוויזיה תהיה בידו האפשרות לצפות בספקים אודיו ויזואליים שהחילו על עצמם רגולציה עצמית (יהיה סימון של תו תקן). וכך הצופה יוכל לקבל החלטה מושכלת.
- 1.2.2. עומסים/עלויות – מצב זה צפוי לייצור עומס על השחקנים שיוגדרו כספקי טלוויזיה היות ויצטרכו לקבל רישיון. וייצור עומס גם על הרגולטור בפקוח עליהם.
- 1.2.3. אכיפה- הואיל וספק טלוויזיה יצטרך לקבל רישיון בישראל, ניתן יהיה לאכוף את הרגולציה הרכה. אך עלול להיווצר עומס על הרגולטור שיצטרך לפקח על יישום ההוראות.
- 1.2.4. אינטרסים ציבוריים - האינטרס הציבורי נשמר אך לא באופן מלא. הואיל וקיימת אפשרות שצופה בטלוויזיה, יצפה בתוכן לא הולם. (חשש זה מהותי יותר כשמדובר באוכלוסיות חלשות).
- 1.2.5. תפעול הרגולציה- מתן רישיון לכל ספק טלוויזיה על מנת שניתן יהיה לפקח עליו, וקביעת קריטריונים לקבלת תו תקן.

1.3. חלופה 2- אימוץ הדירקטיבה האירופית לעניין החלת "רגולציה צרה" על כל הספקים

האודיו ויזואליים.

בחלופה זאת, לא מתבצעת הבחנה בין ספק אודיו ויזואלי לספק טלוויזיה. אלא חובות הרגולציה הצרה חלים על כל הספקים האודיו ויזואליים. כלומר גם על נטפליקס.

- 1.3.1. תועלות- שמירה על הצרכן במידה המירבית מפני חשיפה לתוכן לא ראוי. ושמירה על זכויותיהם של אוכלוסיות חלשות בחברה. (ילדים ובעלי מוגבלויות)

¹⁷ החרגה של ספק המציע שירות א-לינארי בלבד.

¹⁸ "ערוץ לינארי ערוך" הוא שירות לינארי המציע תוכן לצפייה, באופן המיועד לצפייה סימולטנית על בסיס לוח תכניות, כאשר האחריות העריכתית על ארגון רצף התכניות בו אינה בידי הצופה.

הערוצים הארוזים שמופצים על ידי הגורם המפעיל בהתאם לחוק הפצת שידורים באמצעות תחנות שידור ספרתיות, התשע"ב-2012 (כיום- הרשות השנייה) לא יחשבו במניין הערוצים הלינאריים הערוכים, ללא זיקה לטכנולוגיה באמצעותה הם מופצים.¹⁸

¹⁹ בהתאם לכללים שייקבעו על בסיס סעיף 4(ז) לכללי התקשורת (בזק ושידורים) (בעל רישיון לשידורים) תשמ"ח-1987

1.3.2. עומסים/עלויות – הטלת חובות סימון וסיווג תכנים גם על ספקים קטנים, לרבות ספקים בינלאומיים.

1.3.3. אכיפה- קיים קושי אמיתי לאכוף גם רגולציה רכה על כל ספקי התוכן האודיו ויזואלים. במקרה זה יש צורך לאכוף הוראות רגולציה על ספקים שאינם בעלי רישיון כיום. ולכן במצב זה צריך להחיל חובות רישום/קבלת רישיון על מנת שניתן יהיה להחיל עליהם רגולציה רכה.

1.3.4. אינטרס ציבורי- במקרה זה מצד אחד, האינטרס הציבורי נשמר בצורה המירבית, הואיל ומתקיים פיקוח מלא על התכנים שספקים אודיו ויזואלים משדרים. אך מצד שני, עלול לפגוע בכניסה של שחקנים חדשים לתחום ולכן רווחת הצרכן עלולה להיפגע.

1.3.5. תפעול הרגולציה- לצורך יישום חלופה זאת, יש צורך לתת רישיון לכל ספק אודיו ויזואלי, לרבות חברות שאינן ישראליות ולכן קיים קושי רב ליישם חלופה זאת.

1.4. חלופה 3- החלת "רגולציה צרה" רק על ספק שירות אודיו-ויזואלי ששידוריו מיועדים בעיקרם לציבור בישראל, במידה ונתח השוק שלו יעלה על 10% מההכנסות או שבחר לקבל רישיון על מנת ליהנות מזכויות רגולטוריות ואין אבחנה בין ספק אודיו ויזואלי לספק טלוויזיה.

מקרים בהם הספק האודיו ויזואלי לא הגיע לנתח שוק של 10% ולא בחר לקבל רישיון, תהיה לו אפשרות לאמץ "אמנת שירות" ולקבל "תו תקן" מהגוף המסדיר המעיד על כך.

1.4.1. תועלות – במצב זה החלת החובות היא פרמטר של הכנסות ולא של כמות ערוצים משודרים. ולכן לספק האודיו ויזואלי לא יהיה אינטרס של שמירה על שלושה ערוצים לינארים, אלא המבחן יהיה תלוי בנתח שוק שהספק אודיו ויזואלי הצליח להגיע אליו.

1.4.2. עומסים/עלויות – הרגולציה צפויה להטיל חובות סימון וסיווג תכנים, הנגשה לבעלי מוגבלויות ועוד גם על ספקים קטנים במידה וירצו להנות מהזכויות הרגולטוריות, כמו כן, על כל ספק שיגיע לנתח שוק של 10% יחולו החובות.

1.4.3. אכיפה – מספר הגופים שצפויים לקבל רישיון אמור לגדול, מצב זה עלול להטיל עומס רב על הרגולטור, בפיקוח על יישום ההוראות.

1.4.4. אינטרס ציבורי- החלת רגולציה רכה על כל ספק שהגיע ל-10% נתח שוק, עשויה לשמור על איזון בין האינטרס הציבורי של שמירה על האוכלוסיות החלשות בחברה, ובין הטלת חובות מוגזמים על ספקים אודיו ויזואלים.

החלת "רגולציה צרה" על ספק אודיו ויזואלי בעל נתח שוק של 10% או ששחקן שמעוניין לקבל רישיון	החלת "רגולציה צרה" על ספקי טלוויזיה	החלת "רגולציה צרה" על כל הספקים האודיו ויזואלים	השארת המצב הקיים- החלת רגולציה על שחקנים חדשים	חלופה מרכיב הרגולציה
רישיון + רתימת שוק	רישיון	סטנדרט מחייב	לא רלוונטי	אסטרטגית התערבות
כל הספקים האודיו ויזואלים בעלי נתח שוק של 10% מההכנסות או שירצו להנות התמריצים החיובים יצטרכו לקבל רישיון	כל ספקי הטלוויזיה יצטרכו לקבל רישיון שידורים	הסטנדרט מחייב שכל הספקים האודיו ויזואלים ישמרו על הצופים	לא קיים סטנדרט	דרישות הרגולציה
בקרה מצד הרגולטור על קיום הרגולציה הרכה לרבות דיווח קבוע של הספקים האודיו ויזואלים על נתחי שוק קיימים	בקרה מצד הרגולטור על קיום הרגולציה הרכה.	בקרה מצד הרגולטור על קיום הרגולציה הרכה	אין דיווח	בקרה ואיסוף מידע
קיום מערך פיקוח ואכיפה אשר יבחן את מערך השידורים.	קיום מערך פיקוח ואכיפה אשר יבחן את מערך השידורים.	קיום מערך פיקוח ואכיפה אשר יבחן את מערך השידורים	אין אכיפה	פיקוח ואכיפה
הרחבת מערך הפיקוח והאכיפה ומתן רישיונות	הרחבת מערך הפיקוח והאכיפה ומתן רישיונות	הרחבת מערך הפיקוח והאכיפה		משאבים והתארגנות

2. פגיעה בהפקות מקור

2.1. חלופה 0 – השארת המצב הקיים

כלומר לא משנים את הרגולציה ולכן הגופים שמחויבים כיום בהפקות מקור ימשיכו להשקיע בהפקות מקור, ואילו הגופים החדשים שפועלים ללא רישיון לא מחויבים בהפקות מקור.

2.1.1. תועלות - לא תחול חובת השקעות לשחקנים החדשים, ולכן תתאפשר כניסה קלה לשחקנים חדשים שלא יצטרכו להוציא סכומים רבים על הפקות מקור.

2.1.2. עומסים/עלויות – העומסים הקיימים על הפלטפורמות הקיימות היום נשארים. ולא יוצרים עלויות לשחקנים חדשים.

2.1.3. אכיפה- האכיפה נשארת באותה מתכונת, כלומר תחול אכיפה רק על בעלי רישיונות בתחום.

2.1.4. אינטרסים ציבוריים – תחום הפקות המקור בתקופה הקרובה לא ישתנה, אך עם כניסת השחקנים החדשים לתחום והעמקת התחרות צפויה פגיעה בהכנסות השחקנים הוותיקים וכתוצאה מכך צפויה גם פגיעה בהיקף ההשקעות בהפקות מקור. (היות וההשקעה בהפקות המקור הן נגזרת מההכנסות)

2.2. חלופה 1 – אימוץ מסקנות ועדת שכטר

על-מנת להימנע, ככל האפשר, מפגיעה בחובת ההשקעה בהפקות מקור, מוצע כי בנוסף לחובת ההשקעה הקיימת על הגופים המשדרים כיום, תוטל חובת תמיכה בהפקות מקור גם מצד הכנסות של חברות התשתית בזק, כבלים, רט"ן ו-IBC, אשר עיקר התעבורה על רשתותיהן הינה תעבורה אודיו ויזואלית. ותוקם קרן לתמיכה ביצירה האודיו-ויזואלית מ"סוגה עילית".

2.2.1. תועלות – הסכום שיועבר לצורך הפקות המקור לא יפגע, היות וגם התשתיות של האינטרנט יצטרכו לשלם מס לצורך הפקות המקור.

2.2.2. עומסים/עלויות – תחול חובה כפולה על חלק מהחברות הן כמפעילות תשתית אינטרנט והן כבעלות פלטפורמה של טלוויזיה רב ערוצית. (בזק תחוייב בתמיכה בהפקות מקור וגם יס- כלומר הכסף מגיע מאותו מקור). ולכן העומס יהיה גדול מאוד עבור המפעילות של הטלוויזיה הרב ערוצית.

2.2.3. אכיפה – האכיפה של השתתפות בעלות התשתית בקרן אינה מהווה בעיה, אך ניהול הקרן, ושמירה עליה כקרן ניטרלית עלול להיות בעייתי.

2.2.4. אינטרס ציבורי- עלול להיווצר אינטרס לבזק לא לאפשר למתחרות של יס להשתמש בפס הרחב עבור שידורים. ולכן עלולה להיות פגיעה עקיפה בתחרות.

2.3. חלופה 2 - קביעת מדרג של השתתפות בהפקות מקור בהתאם לנתח השוק, מדרג

ההשתתפות ילך ויגדל ככל שנתח השוק של הספק האודיו ויזואלי גדל.

2.3.1. תועלות - אחוז ההשקעה בהפקות מקור יצטמצם רק במעט, הואיל וגם המתחרים החדשים יצטרכו להשקיע בהפקות מקור.

2.3.2. עומסים/עלויות – יוטלו חובות של השקעה בהפקות מקור באחוז נמוך יותר, גם על ספקים אודיו ויזואלים חדשים, אך באופן יחסי לנתח השוק שלהם.

2.3.3. אכיפה – ככל שנתח השוק של ספק אודיו ויזואלי ייגדל, תחול עליו חובת השקעה בהפקות מקור, כלומר, יש צורך לקבל מידע שנתי מכל הספקים האודיו ויזואלים אודות הנתח שוק שלהם ומשם לגזור את אחוז ההשקעה שלהם בהפקות מקור. (יש לציין כי ההתייחסות היא גם לספקים מחו"ל)

2.3.4. אינטרס ציבורי - עלול לפגוע בכניסה של מתחרים חדשים לתחום. (תלוי באחוז שיוגדר).

2.4. חלופה 3 - החלת "רגולציה רחבה" על ספק מהותי בין אם שידוריו מיועדים לציבור

בישראל ובין אם לאו.

ספק מהותי עם נתח של מעל 20% מההכנסות בשוק, וגם אם נתח השוק שלו פחת מ-20% וכל עוד נתח השוק שלו עולה על 15% מההכנסות בשוק.

2.4.1. תועלות: מצב זה יווסת את הפגיעה בהפקות המקור בישראל. ויחד עם זאת לא ימנע ממתחרים חדשים להיכנס לתחום, הואיל ומדובר במבחן הכנסות גבוה. בנוסף ההשקעה בהפקות מקור תורמת לתרבות הישראלית ומהווה מעיין מס לטובת היצירה הישראלית (יש לציין כי גם האיחוד האירופי שוקל מנגנון דומה)²⁰

2.4.2. עומסים/עלויות: חלופה זאת, יוצרת עומס רק על גופים שיצליחו לחדור לשוק השידורים בישראל, אך רק במידה ויהוו נתח שוק משמעותי. ולעניין הרגולציה הצרה העומס יחול רק על ספקי טלוויזיה.

2.4.3. אכיפה: מצב זה מחייב ספק אודיו ויזואלי מהותי בחובת רישום/דיווח לישראל. ישנו קושי משמעותי לדעת מתי אותו ספק מתקרב ל-20% מנתח השוק. ולכן ייתכן ויצטרך להתחיל לדווח במועד מוקדם יותר. כמו כן, ייתכן ובמקרה זה הרגולטור הוא שיצטרך לעקוב אחר שיעור גדילתם של ספקים. (מבלי שיקבל מידע מסודר בנושא). הבעיה היא בעיקר לעניין גופים בינלאומיים, יחד עם זאת חשוב לציין כי רשות המיסים כבר שוקדת על דיווח בנושא במסגרת תזכיר חוק מס ערך מוסף.²¹

2.4.4. אינטרסים ציבוריים: ישנו חשש שהטלת רגולציה על ספק אודיו ויזואלי מהותי שתכניו משודרים גם בישראל עשויה להביא לסגירת אתרי תוכן, העברתם אל מעבר לים, גלגול העלויות לגולשים, צמצום מספר השחקנים, ופגיעה בחופש התחרות ובחופש הביטוי.

2.5. חלופה 4 - רק ספק מהותי עם נתח של מעל 20% מההכנסות בשוק, יחויב ב"רגולציה

רחבה" הכוללת מחויבות השקעה והצגה של הפקות מקור או ספק עם נתח שוק של 10% מההכנסות השוק במשך 3 שנים ברציפות. הרגולציה תחול רק על ספק שירות אודיו-ויזואלי ששידוריו מיועדים בעיקרם לציבור בישראל (בהתאם לנספח הישראלי)

2.5.1. תועלות- מאפשר כניסה של שחקנים חדשים לתחום השידורים, מבלי להחיל עליהם נטל כלכלי כבד.

2.5.2. עומסים/עלויות- לא יוצרים עומס כלכלי על שחקן חדש עד שיצליח לבסס את מעמדו בשוק הטלוויזיה הרב ערוצית.

2.5.3. אכיפה- יש לקבל מידע רק על נתחי השוק של הספקים האודיו ויזואלים שהצליחו להשיג נתח שוק משמעותי ופועלים בישראל.

2.5.4. אינטרס ציבורי- הסכום שילך להפקות מקור בישראל צפוי להצטמצם, עשוי לפגוע בצופים שמעוניינים לצפות בתוכן ישראלי, בנוסף עלולה להיות פגיעה

²⁰ בכנס של הקואליציה האירופית לגיוון תרבותי שנערך ב-11 בפברואר 2014, דנו בסוגיית שילובן של חברות רב-לאומיות, המהוות חלק משמעותי מהכלכלה הדיגיטלית, בכנס זה עלה כי האיחוד האירופי דוחף ליצירת מדיניות מס אחידה והוגנת לשירותים וטובין תרבותיים בעולם הדיגיטלי.

²¹ החוק המוצע נועד לאפשר גבייה יעילה של המס החל בשל רכישה של מוצרים ושירותים אלקטרוניים, שרתי תקשורת ושידורי רדיו וטלוויזיה, מספקים בינלאומיים אשר מושבם אינו בישראל. החוק מציע, בין היתר, לקבוע כי תושב חוץ המספק שירות דיגיטלי, או מפעיל חנות מקוונת שבאמצעותה ניתן שירות דיגיטלי, יהיה חייב ברישום בישראל.

במפיקים/שחקנים/עובדי במה. מצד שני צפוי לסייע לשחקנים חדשים להיכנס לשוק ולכן עשוי להוביל להורדת מחירים.

חלופה מרכיב הרגולציה	חלופה 0 - השארת המצב הקיים	חלופה 1 - אימוץ מסקנות ועדת שכטר	חלופה 2 - קביעת מדרג של השתתפות בהפקות לנתח השוק, מדרג ההשתתפות ילך ויגדל ככל שנתח השוק של הספק האודיו ויזואלי גדל.	חלופה 3 - החלת "רגולציה רחבה" על ספק מהותי בין אם שידוריו מיועדים לציבור בישראל ובין אם לאו.	חלופה 4 - רק ספק מהותי עם נתח של מעל 20% מההכנסות בשוק, יחויב ב"רגולציה רחבה". ששידוריו מיועדים בישראל.
אסטרטגית התערבות	רשיונות	רשיונות	היתר ורישיון	סטנדרט מחייב ורישיון	סטנדרט מחייב
זרישות הרגולציה	קיים סטנדרט רק לגופי השידור המסורתיים	הסטנדרט מחייב גם את בעלי התשתיות להשקיע בהפקות המקור	הסטנדרט מחייב כל ספק אודיו ויזואלי להשקיע בהפקות מקור	הסטנדרט מחייב כל ספק מהותי שפועל בישראל להשקיע בהפקות מקור.	הסטנדרט מחייב רק ספק מהותי ששידוריו מיועדים לציבור בישראל להשקיע בהפקות מקור.
בקרה ואיסוף מידע	איסוף מידע רק מגופי השידור המסורתיים	איסוף מידע מגופי השידור הציבוריים ומחברות לתשתית האינטרנט	קבלת מידע על גובה ההכנסות של כל ספק אודיו ויזואלי. וסך ההוצאה על הפקות מקור	קבלת מידע על גובה ההכנסות של כל ספק אודיו ויזואלי גם אם אינו עומד בהגדרת הישראליות וסך ההוצאה על הפקות מקור	קבלת מידע על ההכנסות רק מספקים אודיו ויזואלים משמעותיים בשוק. ולכן קבלת המידע לא צריכה להיות באופן מיידי.
פיקוח ואכיפה	אין שינוי	סמכות פיקוח נוספת לעניין הפקות מקור על חברות התשתית.	סמכויות פיקוח על כל ספקי האודיו ויזואל	סמכויות פיקוח גם על חברות בינלאומיות	סמכויות פיקוח רק על חברות משמעותיות בתחום השידורים.
משאבים והתארגנות	אין שינוי	עלויות תפעול של הקמת קרן למימון הפקות המקור.	הרחבת מערך הפיקוח על ספקי האודיו ויזואל. ומתן היתר לכל ספק.	הרחבת מערך הפיקוח גם על חברות בינלאומיות	הרחבת מערך הפיקוח אך בשלב זה, לא נמצאים ספקים חדשים שהפיקוח רלוונטי לגביהם.

3. חסמי כניסה לשוק הטלוויזיה הרב ערוצית

- 3.1. חלופה 0** – השארת המצב הקיים. במקרה זה הבעלות על התוכן המופק היא פעמים רבות בעלות משותפת של המפיק ובעל התשתית. (במקרים רבים חלק משמעותי מהתקציב של ההפקה מגיע מבעלות הטלוויזיה הרב ערוצית).
- 3.1.1. תועלות – במצב זה מקורות המימון של הערוציים העצמאיים נשמרים. (ממשיכים לקבל מימון חלקי להפקות המקור מהפלטפורמות הגדולות).
- 3.1.2. עומסים/עלויות- מטיל עומס על ספקי האודיו ויזואל החדשים, היות וקשה להם לרכוש תוכן.
- 3.1.3. אכיפה – אין צורך בשינויים בכללי האכיפה. אך יש לוודא כי לא קיימים הסכמי בלעדיות בין בעלי התוכן לפלטפורמות החזקות.
- 3.1.4. אינטרס ציבורי- עלול לפגוע בכניסה של מתחרים חדשים לשוק ספקי האודיו ויזואל, הואיל ומקשה עליהם לקנות תוכן מקומי.

3.2. חלופה 1 - על בעלי תשתית תוחל האסדרה הבאה:²²

- "כרטיס כניסה" – כל צרכן יוכל לרכוש "חבילה" עם תשתית וממיר, שתכלול את הערוצים הפתוחים (כיום: 1, 2, 10, 23, 33, 99), בהתאם למחיר מפוקח שקבע הרגולטור.
 - **דמי מעבר ערוץ** – ספקי תוכן בעלי תשתית יחויבו לשדר ערוצים של מפיקי ערוץ עצמאיים תמורת תשלום דמי מעבר (שייקבע ע"י הרגולטור ככל שלא תהיה הסכמה בין הצדדים) שישווקו ישירות לצרכן. אסדרה זו נועדה לאפשר תחרות בזירת התוכן, נוכח כוח השוק העודף של הפלטפורמות ביחס לבעלי התוכן העצמאיים.
- 3.2.1. תועלות- מטרת האסדרה המוצעת היא להביא לעצמאותם של בעלי התוכן. ובכך להקל על כניסה של מתחרה נוסף לתחום הטלוויזיה הרב ערוצית על ידי רכישה של תוכן מקומי.
- 3.2.2. עומסים/עלויות – מחייב את בעלי התשתית לשדר תכנים של כל בעלי התוכן העצמאיים תמורת סכום כסף. עלול להטיל עומס על בעלי התשתית.
- 3.2.3. אכיפה – יש לאכוף את האפשרות של דמי מעבר לרבות פיקוח מחירים. (כלומר קביעת מחיר שעבורו הפלטפורמה תהיה מחויבת לשדר את הערוץ)
- 3.2.4. אינטרס ציבורי - במקרה זה יכול שתהיה תחרות משמעותית יותר על התוכן. עשוי לעודד מתחרות עצמאיות נוספות בתחום התוכן. ובכך עשוי להביא להוזלת מחירים של הטלוויזיה הרב ערוצית ולגוון את התוכן שהצופה הישראלי יכול לראות על מסך הטלוויזיה.

²² בהתאם להמלצות ועדת גרונאו 2008.

3.3. חלופה 2 - על בעלי התוכן תוחל האסדרה הבאה:

- MUST SELL - על ערוצי הספורט והילדים ועל בעלי ערוצים עצמאיים. לחייב את בעלי התוכן למכור את התוכן שלהם לפלטפורמות נוספות. (במקרה זה יש צורך לקבוע מנגנון לחישוב המחיר)

3.3.1. תועלות- מטרת האסדרה המוצעת היא להביא לעצמאותם של בעלי התוכן. ובכך להקל על כניסה של מתחרה נוסף לתחום הטלוויזיה הרב ערוצית על ידי רכישה של תוכן מקומי.

3.3.2. עומסים/עלויות- הערוצים העצמאיים תלויים בספקים המהותיים גם כמממני הפקות המקור וגם כ"שער הכניסה" לבית המנוי. ולכן עולה חשש של הערוצים העצמאיים לאבד מספר מנויים גבוה של ספק ותיק לטובת ספק חדש עם מספר מנויים דל, שלא יפצה על אובדן מנויי הספק הוותיק, וחשש לאבד את המימון להפקות המקור.

3.3.3. אכיפה – מחיר התוכן ייקבע בין הצדדים, אך יש להגדיר את מנגנון תמחור התוכן שיימכר, ולהסדיר מנגנוני בקרה על מנת להבטיח כי ספקי התוכן אינם נוקטים בפרקטיקה של אפליה באמצעות קביעת מחירים לא סבירים לחלק מן המתחרים בשוק.

3.3.4. אינטרס ציבורי – במקרה זה יהיה קל יותר לשחקן חדש להיכנס לתחום הטלוויזיה הרב ערוצית. אך הוא עשוי להשתמש באותו תוכן, כלומר לא תגבר התחרות בתחום התוכן. בנוסף עלולה להיות פגיעה בהכנסות של הערוצים העצמאיים. (הואיל ולא יקבלו מימון מהפלטפורמות הוותיקות).

3.4. חלופה 3 – פתרון משולב.

- MUST SELL - יחול רק על ערוצי ספורט באופן הבא: לחייב את בעלי ערוץ ספורט למכור את הערוץ לספק תוכן הפועל מכוח רישיון, ולחייב מכירה של מפעלי ספורט לכל ערוצי הספורט
- הסדרת דמי מעבר ערוץ כמפורט לעיל.
- יצירת חבילת ליבה- חבילת הליבה תכלול, מלבד הערוצים אותם מחויבים בעלי הרישיונות להעביר למנוייהם על פי חוק ("ערוצי החובה") שני ערוצים נוספים המופקים בישראל – ערוץ ספורט וערוץ ילדים. וגישה להפקות המקור דרך מערך הצפייה לפי דרישה ("VOD") של הספקים המהותיים, שיינתן באופן שווה לכל מנויי חבילת הליבה. בדומה לחובה הנוכחית, 75% מהפקות המקור יהיו זמינים לכל מנויי חבילת הליבה ב-VOD.
- חובת מסירת מידע מסחרי לערוצים העצמאיים לגבי נתוני צפייה בערוץ ובתכני ה-VOD

- אימוץ הנחיות ברוח המלצות וועדת אייל – תוכר הפקת מקור כהפקה קנויה רק אם:
 - ✓ לספק התוכן תהיה בעלות של 50% לכל היותר ביצירה ובזכויות היוצרים בה, ובזכות להכנסות מכל מסחור עתידי שלה;²³
 - ✓ תינתן לספק המהותי זכות שידור בלעדית ב-3 השנים הראשונות משידורה הראשון של היצירה.
 - ✓ ההחלטות לגבי מסחור ההפקות והפצתן, בין בארץ ובין בחו"ל, תתקבלנה על ידי הערוץ העצמאי בלבד, כאשר לספק המהותי תישמר זכות ההשתתפות בהכנסות (עד 50%), אך לא תהיה בידו הזכות למנוע את מסחור היצירה ואת ההחלטה ביחס לאופן שידורה והכל בכפוף לזכותו הבלעדית לשידור כאמור.
- בתום 3 שנים ראשונות כאמור לעיל, תחול על הערוצים העצמאיים המקבלים כספי הפקות המקור (קרי, מפיקי התכנים), חובת מכירה (Must Sell) לצורך שידור, של ההפקות אותן הפיקו עבור הספקים המהותיים, אשר לגביהן זכויות המסחור ברשותם כאמור לעיל. מחיר המכירה לספקי התוכן ייקבע על ידי הערוצים העצמאיים, אולם סבירותו תיבחן לאורך זמן על ידי השר והמועצה לכבלים ולוויין (ותעבור לרשות המאוחדת לכשתקום) וככל שייעלה הצורך תמליץ המועצה לשר להתערב בקביעתו.

3.4.1. תועלות- כל הפלטפורמות החדשות יוכלו לשדר את ערוצי הספורט ולרכוש תוכן של הפקות מקור מהערוצים העצמאיים לאחר 3 שנים. מצב זה יחזק את בעלי הערוצים העצמאיים ויאפשר להם למכור את התכנים שלהם לפלטפורמות חדשות מבלי לפגוע בהכנסות.

3.4.2. עומסים/עלויות – העומס העיקרי יהיה על ערוצי הספורט שיחוייבו למכור את הערוצים בשלמותם ואת חלק ממפעלי הספורט. הואיל וערוצים אלו משמרים את כוחם המונופוליסטי באמצעות מכירה למונופסון או לדואפסון, על מנת לשמר כוח כלכלי בצד הקונה שיוכל לייצר לו את הרווחים המונופוליסטיים הגבוהים ביותר גם בעתיד. ולכן לערוצי ספורט צפויה פגיעה ברווחים.

3.4.3. אכיפה – יש לאכוף את חובת מכירת ערוצי הספורט ולהגדיר מהם המפעיל שיש חובה למכור. ולאמץ מנגנון לקביעת מחיר ערוץ ספורט ומחיר מפעל.

3.4.4. אינטרס ציבורי – כאשר ערוצי ספורט נמנעים ממכירה לספקי תוכן חדשים על מנת למקסם רווחים הנובעים מבלעדיות, הרי שקיים צורך בהתערבות רגולטורית בדמות חובת מכירה. כמו כן, הפתרונות הנוספים שהוצעו יחזקו את הערוצים העצמאיים וצפויים לשפר את מגוון אפשרויות הבחירה של הצופים בישראל. חבילות הליבה צפויות לסייע גם במישור התחרותי. ככל שחבילת הליבה אכן מהווה אלטרנטיבה צרכנית אפקטיבית, הרי שהיא מהווה למעשה בסיס לערוצים עצמאיים להציע תוכן נוסף באופן ישיר למנוי, על בסיס דמי מעבר ערוץ. למעשה, בעלי ערוצים עצמאיים יוכלו לשווק חבילות תוכן עשירות באופן שאינו תלוי בספקים המהותיים, בכך

²³ עמ' 14 בוועדת אייל.

שישלימו את חבילת הליבה עם הערוצים אותם הם מעוניינים לשווק באופן ישיר. בכך יתחזק כוחם של הערוצים העצמאיים אל מול הספקים המהותיים, וכן ייווצר לחץ תחרותי על הספקים המהותיים להציע למנוייהם חבילות ערוצים נוספות המותאמות להעדפותיהם במחירים נמוכים יותר.

<p>חלופה 3 – אסדרה משולבת.</p> <ul style="list-style-type: none"> • MUST SELL - יחול רק על ערוצי ספורט. ועל הפקות מקור של ערוצים עצמאיים לאחר 3 שנים. • הסדרת דמי מעבר ערוץ • יצירת חבילת ליבה 	<p>חלופה 2 - החלת MUST SELL - על ערוצי הספורט והילדים ועל בעלי ערוצים עצמאיים</p>	<p>חלופה 1 – אסדרת "כרטיס כניסה" ו"דמי מעבר ערוץ"</p>	<p>חלופה 0 - השארת המצב הקיים</p>	<p>חלופה</p> <p>מרכיב הרגולציה</p>
היתר או רישיון	היתר או רישיון	רישיונות	אין	אסטרטגיית התערבות
<p>הסטנדרט מחייב רק ערוצי ספורט והפקות מקור של ערוצים עצמאיים (לאחר 3 שנים) למכור את התוכן שלהם. בהוט ויס- יצירת חבילת ליבה במקום חבילת יסוד</p>	<p>הסטנדרט מחייב כל ספק אודיו בעל ערוץ עצמאי וערוצי ספורט וילדים למכור את התוכן שלהם</p>	<p>הסטנדרט מחייב את הוט ויס לשווק כרטיס כניסה ולאפשר לערוצים עצמאיים לעבור בהם.</p>	<p>הסטנדרט הוא שאסור לחתום על הסכמי בלעדיות.</p>	דרישות הרגולציה
<p>איסוף מידע דרך פניות ציבור וקבלת מידע ממתחרות.</p>	<p>איסוף מידע דרך פניות ציבור וקבלת מידע ממתחרות. (במידה והחברות לא מציינות)</p>	<p>איסוף מידע דרך פניות ציבור וקבלת מידע ממתחרות. (במידה והחברות לא מציינות)</p>	אין שינוי	בקרה ואיסוף מידע
<p>פיקוח על ערוצי הספורט ומכירתם. פיקוח על הערוצים העצמאיים. ופיקוח על הוט ויס לעניין חבילת הליבה ודמי מעבר ערוץ.</p>	<p>הרחבת סמכויות הפיקוח גם על בעלי ערוצים עצמאיים ופסקי תוכן</p>	אין שינוי.	אין שינוי	פיקוח ואכיפה
<p>קביעת תעריפים למכירת התוכן שהוגדר. קביעת סביר לדמי מעבר, ופיקוח על התעריף שייקבעו הוט ויס לחבילת הליבה.</p>	<p>קביעת תעריפים למכירת הערוצים. ופיקוח על יישומם.</p>	אין שינוי	אין שינוי	משאבים והתארגנות

4. פלורליזם בשידורים

בחלק זה אעסוק בחלופות שהוצעו על מנת להגביר את הפלורליזם בערוצים המסחריים. בשוק הטלוויזיה הרב ערוצית הפתרונות שהוצעו להסרת חסמי הכניסה בסעיף 3 לעיל, צפויים לחזק את בעלי הערוצים העצמאיים ו/או בעלי התוכן העצמאיים ובכך להגדיל את ההיצע של השידורים בישראל.

4.1. חלופה 0 – השארת המצב הקיים

- 4.1.1. תועלות- המצב הכלכלי של הערוצים המסחריים, לא מאוזן, ולכן הכנסת מתחרה נוסף לערוצים המסחריים עשויה להוביל לקריסתם. ולכן עדיף שישארו לפחות 2 ערוצים מסחריים.
- 4.1.2. עומסים/עלויות- לא יוצרים עומס על בעלי הרשיונות הקיימים.
- 4.1.3. אכיפה – במצב הקיים היום, מחייבים את הערוצים המסחריים לשדר תוכן של מפיקים עצמאיים. – ולכן צריך להמשיך לאכוף את היישום בפועל.
- 4.1.4. אינטרס ציבורי – מקשים על כניסתם של שחקנים חדשים לתחום הערוצים המסחריים ונמנעת הקמה של ערוצי חדשות נוספים. (פגיעה בפלורליזם)

4.2. חלופה 1 - על מנת לאפשר לעוד ערוצים מסחריים להיכנס, יש לשנות את הרגולציה של

הערוצים המסחריים, באופן הבא:

- יינתן רישיון שידורים מצומצם ותבוצע הבחנה בין ערוץ נישה לערוץ מסחרי חדש:
- לערוץ מסחרי חדש ינתן רישיון שידורים מצומצם ל-3 שנים. (הגנת ינוקא)
 - למשדר של ערוץ נישה/ נושאי אשר לפחות 50% משידוריו בשעות השיא ("פריים טיים") ו-50% משאר שעות היממה יהיו בתחום הנושא הייעודי שאושר לו, יינתן "רישיון שידורים מצומצם" קבוע ללא מגבלת זמן.
 - רישיון השידורים המצומצם יכלול:
 - ✓ זכות למימון באמצעות פרסומות.
 - ✓ יוקצה לו אפיק על גבי פלטפורמות הכבלים והלוויין, יועבר ב-DTT.
 - ✓ ייהנה מחובת העברתו בפלטפורמות הכבלים והלוויין (must carry) בתשלום.
 - ✓ יוכל לשדר חדשות ללא השקעת מינימום או לחלופין יהיה פטור ממחויבות תוכן וממחויבות לשדר שידורי חדשות.
 - ✓ תוחל עליו הרגולציה הרכה.

4.2.1. תועלות – עשוי להקל על כניסה של ערוצים נוספים לערוצים המסחריים. הואיל וניתנות הגנת ינוקא ל-3 שנים.

4.2.2. עומסים/עלויות- המצב הכלכלי של הערוצים המסחריים, לא מאוזן, ולכן הכנסת מתחרה נוסף לערוצים המסחריים עשויה להוביל לקריסתם.

4.2.3. אכיפה – יש לתת רישיונות שידורים מצומצם לערוצים מסחריים נוספים ואחרי 3 שנים להעביר לרישיון שידורים רגיל. בנוסף לעניין ערוץ הנישה יש לבחון כל הזמן האם הערוץ עדיין מוגדר כערוץ נישה.

4.2.4. אינטרס ציבורי – מאפשר כניסה של בעלי תוכן חדשים, ולכן יוצר מגוון דעות על המסך. בנוסף צפוי להוביל להורדת מחירים של הטלוויזיה הרב ערוצית.

4.3. **חלופה 2-** על מנת לאפשר לעוד ערוצים מסחריים להיכנס, יש לשנות את הרגולציה של הערוצים המסחריים.

- כל ערוץ הממומן באמצעות שידורי פרסומות, יקבל "רישיון מסחרי".
 - על מנת להקל על בעלי רישיונות מסחריים חדשים שטרם ביססו את מעמדם התחרותי והכלכלי בשוק, מוצע להעניק הגנות ינוקא והכל בהתאם למודל המפורט להלן:
- הגדרות:

א. **"בעל רישיון מסחרי חדש"** – בעל רישיון שחלפו שלוש שנים מיום שהגיע לנתח שוק של לפחות 10% מכלל ההכנסות מפרסומות בשוק בעלי הרישיונות המסחריים.

ב. **"בעל רישיון מסחרי מבוסס"** – בעל רישיון שהגיע לנתח שוק של לפחות 15% מכלל ההכנסות מפרסומות בשוק בעלי הרישיונות המסחריים.

ג. **"בעל רישיון מסחרי רגיל"** – בעל רישיון שהגיע לנתח שוק של לפחות 20% מכלל ההכנסות מפרסומות בשוק בעלי הרישיונות המסחריים.

ד. **"רגולציה צרה לרישיונות מסחריים"** – הרגולציה הקיימת לפי חוק התקשורת לעניין ערוצים ייעודים ולפי חוק הרשות השנייה לעניין הערוצים המסחריים בשינויים המחויבים, לרבות הגבלות על בעלויות צולבות ורגולציה של שידורי חדשות, אך למעט חובת השקעה בהפקות מקומיות ולמעט חובת שידורי חדשות והשקעה מינימאלית בחדשות.

ה. **"רגולציה רחבה לרישיונות מסחריים"** – רגולציה צרה, בתוספת חובת שידורי חדשות והוצאת סכומי השקעה מינימליים עבור שידורי החדשות וכן חובת השקעה בהפקות מקור (כמפורט בשגיאה! מקור ההפניה לא נמצא).

היקף הרגולציה:

א. בעל רישיון מסחרי שטרם מתקיימים בו התנאים של בעל רישיון מסחרי חדש יחויב ברגולציה צרה לרישיונות מסחריים.

ב. בעל רישיון מסחרי חדש יחויב ברגולציה צרה לרישיונות מסחריים וכן תחול עליו חובה לשדר חדשות אך לא תחול עליו החובה להוציא סכומי השקעה מינימליים עבור שידורי החדשות.

ג. בעל רישיון מסחרי מבוסס יחויב ברגולציה צרה לרישיונות מסחריים וכן תחול עליו החובה לשדר חדשות ולהוציא סכומי השקעה מינימליים עבור שידורי החדשות.

ד. בעל רישיון מסחרי רגיל יחויב ברגולציה רחבה.

4.3.1. תועלות- כניסה של מתחרים נוספים על תחום התוכן, מאפשרת שידור של מגוון רחב יותר של ערוצים בטלוויזיה.

4.3.2. עומסים/עלויות- המצב הכלכלי של הערוצים המסחריים, לא מאוזן, ולכן הכנסת מתחרה נוסף לערוצים המסחריים עשויה להוביל לקריסתם. (ולכן אם תבחר חלופה זאת, יש צורך לבחון דרך לשיפור המצב הכלכלי של הערוצים המסחריים, ע"י הגבלת נתח שוק של חברות הרכש מדיה, והקלות בתחום התוכן השיוקי)

4.3.3. אכיפה – יש לקבוע את עלות דמי המעבר ולפקח עליהם. (הן פיקוח על המחיר והן פיקוח כי בעלות התשתית מאפשרות לבעלי תוכן להעביר את התכנים), מדובר בתהליך פיקוחי מורכב.

4.3.4. אינטרס ציבורי – מאפשר כניסה של בעלי תוכן חדשים, ולכן יוצר מגוון דעות על המסך.

5. ביצוע הפחתת נטל רגולטורי

כחלק מטיוב הרגולציה בתחום השידורים הועדה הגדירה כי אחד מהיעדים הוא הוועדה סבורה כי יש מקום להותיר את סמכויותיו של הרגולטור שעיקר עיסוקו בתחום השידורים, המסדיר את השירות מבחינה מקצועית, ולו הידע, המומחיות וההבנה בתחומו, כך שישדיר גם את ההיבטים הצרכניים הקשורים בשירות ובכלל כך מאפייני השירות וההגינות מבחינת המנוי מקבל השירות. יחד עם זאת, בהמשך להמלצות הוועדה הנוגעות לקידום התחרות, הוועדה סבורה כי יש מקום למקד ולצמצם את ההוראות הרגולטוריות מסוג "שליטה ובקרה", וזאת, במיוחד בכל הקשור למערכת היחסים המסחרית בין ספק השירות לבין המנוי.

לכן הוועדה ממליצה לרגולטור לערוך בחינה מקיפה של הרגולציה הצרכנית הקיימת, במטרה לצמצמה ולמקדה, ככל הניתן, בהיבטים הצרכניים החיוניים הקשורים לתחום סמכויותיו, למבנה השוק והתחרות בו ולחברות הפעילות בתחום ולשירותים הניתנים על ידן.

כמו כן, הוועדה ממליצה כי הרגולציה הפרטנית בדבר שידורים תוחלף, ככל הניתן, בקביעת כללים כלליים לספקים ובאי-התערבות בנושאים ספציפיים מבעוד מועד (ex-ante).

הפחתת הנטל הבירוקרטי לבעלי רישיון מסחרי

- תינתן למועצת הרשות המאוחדת סמכות להפחית באופן מדורג את מגבלות זמן הפרסום והחסויות.

- הפחתת היקף חובת ההשקעה בהפקות מקומיות מסוגה עילית משנת 2019 ואילך ל-50 מיליון ₪. בנוסף, תבוטל חובת ההשקעה של הערוצים המסחריים ב"תכניות מיוחדות", כך שתמהיל ההשקעה של בעלי רישיונות אלו יהיה 70% לדרמה ו-30% לדוקו.
- הפחתת היקף חובת ההשקעה בהפקות מקומיות קנויות מ-65% ל-50%.
- הוועדה ממליצה על הפחתת החובה הקבועה היום בחוק הרשות השנייה להוצאת סכומי השקעה מינימליים לשידורי חדשות באופן מדורג עד לסכום שיעמוד על כ-1/3 מסכום ההשקעה כיום.
- הוועדה ממליצה כי סמכות מועצת הרשות השנייה למינוי 2/5 מהדירקטורים של מועצת המנהלים בחברת החדשות, תועבר לבעל הרישיון שיחויב במינוי 2/5 מהדירקטורים של מועצת המנהלים כדירקטורים בלתי תלויים בדומה למודל הקבוע בחוק החברות התשנ"ט-1999.
- הוועדה סבורה כי יש מקום להתיר שילובו של תוכן שיווקי מאוסדר ומפוקח בתכנים אודיו ויזואליים בשידורי הערוצים המסחריים, תחת חובת שקיפות ויידוע הציבור ותוך שמירה והגנה על סוגי תכניות וסוגי מוצרים שביחס אליהם לא ניתן יהיה לאפשר שילוב תוכן שיווקי.

הפחתת הנטל הבריוקרטי לבעלי הרישיונות של הכבלים והלוויין

- הוועדה ממליצה להפחית בהדרגה את חובת הפקות המקור של בעלי רישיונות לשידורי כבלים ולוויין בגין הפקות שאינן סוגה עילית. וזאת, בין היתר, בשל תחילת פעילותו של תאגיד השידור הישראלי אשר צפוי להזרים לפי חוק השידור הציבורי תקציבים משמעותיים לטובת הפקות מקור שאינן סוגה עילית, וכן נוכח הכלים שהציעה הוועדה לשם הגברת התחרות, אשר צפויה להביא להזרמת תקציבים נוספים להפקות מקור גם מגופי שידור חדשים. עם זאת, יש להמתין להתבססות תאגיד השידור הישראלי, להגברת התחרות וכן לאפשר לגורמים השונים בשוק להיערך בהתאם. על כן הוועדה ממליצה כי השינויים בחובת ההפקות שאינן סוגה עילית יחלו באופן הדרגתי במהלך מספר שנים, תוך בחינה מתמדת של הרגולטור בדבר התקיימות התנאים הנדרשים לביצוע ההפחתות
- הוועדה ממליצה לרגולטורים של שוק השידורים לפעול על מנת להגמיש, לפשט ובמידת האפשר לבטל את ההגדרות של תתי הז'אנרים השונים בהפקות המקור.
- הוועדה ממליצה כי במקביל להפחתת חובת ההשקעה בהפקות מקור כאמור לעיל, תבוטל חובת ההשקעה של הערוצים המסחריים ב"תכניות מיוחדות", כך שתמהיל ההשקעה של בעלי רישיונות אלו יהיה 70% לדרמה ו-30% לדוקו.

חלק ג'

השוואה בין חלופות ובחירה

סיכום יתרונות/חסרונות של החלופות והצגת החלופה הנבחרת:

1. הגנה על הצופים (בדגש על אוכלוסיות חלשות)

1.1. סיכום יתרונות/חסרונות של החלופות והשוואה ביניהן:

כל חלופה השוותה למצב הקיים (חלופה 0)

חלופה 0 - במצב הקיים אין חובות רגולטוריות על שחקנים חדשים, ביניהם, שחקנים

בינלאומיים

חלופה 3 - החלת "רגולציה צרה" רק על ספק שירות אודיו-ויזואלי ששידוריו מיועדים בעיקרם לציבור בישראל, במידה ונתח השוק שלו יעלה על 10% מההכנסות.	חלופה 2- אימוץ הדירקטיבה האירופית לעניין החלת "רגולציה צרה" על כל הספקים האודיו ויזואלים.	חלופה 1-- החלת "רגולציה צרה" רק על ספקי הטלוויזיה	
			תועלות:
יגדל אך יחול רק על ספקי אודיו ויזואל שפועלים בישראל	יגדל באופן משמעותי היות ויחול על כולם	יגדל	שמירה על הצופה הישראלי מפני תוכן לא הולם
יגדל אך יחול רק על ספקי אודיו ויזואל שמיועדים בעיקרם בישראל	יגדל באופן משמעותי היות ויחול על כולם.	יגדל	סיוע לאוכלוסיות חלשות, ע"י הנגשה לבעלי מוגבלויות
			עומסים:
עלויות בינוניות	עלויות גבוהות	עלויות בינוניות	עלויות של סימון וסיווג תכנים + הנגשה לבעלי מוגבלויות
תהליך רישוי/רישום רק על חברות שייגודרו ישראליות, וביצוע מעקב אחר נתח שוק- עלות בינונית-נמוכה	תהליך רישוי/רישום על כל ספק אודיו ויזואל- עלויות גבוהות למדינה	תהליך הרישום/רישוי יצריך מעקב אחר המעבר מספק אודיו ויזואלי לספק טלוויזיה- עלות בינונית למדינה	ביצוע רישום/רישוי לכל ספק שירות אודיו ויזואלי
			אינטרסים ציבוריים:
לא יפגע כמעט.	יפגע מאוד	יפגע קצת	כניסה של ספקים אודיו ויזואלים רבים לישראל

1.2. החלופה הנבחרת:

בשקלול של מדדי התוצאה שהוגדרו לעיל, שמירה על הצופה הישראלי, הנגשת השידורים

לבעלי מוגבלויות וכניסתם של ספקים אודיו ויזואלים נוספים. החלופה הנבחרת היא

חלופה 3. חלופה זאת קובעת כי יש לחייב ברגולציה צרה רק ספקים אודיו ויזואלים שכבר

הצליחו להתבסס בשוק. (על פי מבחן הכנסות), על מנת לא למנוע מספקים אודיו ויזואלים חדשים להיכנס לתחום. כמו כן, הרגולציה תחול רק על ספקים אודיו ויזואלים שיוגדרו כישראלים, על מנת לא לפגוע בכניסתם של שחקנים בינלאומיים בישראל. ולחייב את הרגולטור לאכוף את ההוראות על גופים שאינם בעלי רישיון שידור ישראלי. היות וככל הנראה אין יכולת למדינה בשלב זה לאכוף זאת עליהם.

2. פגיעה בהפקות מקור

2.1. סיכום יתרונות/חסרונות של החלופות והשוואה ביניהן:

כל חלופה הושוותה למצב הנוכחי (חלופה 0)

חלופה 0- במצב הקיים הגופים שמחויבים כיום בהפקות מקור ימשיכו להשקיע בהפקות מקור, ואילו הגופים החדשים שפועלים ללא רישיון לא מחויבים בהפקות מקור. ולכן חלה ירידה בהשקעה בהפקות המקור אשר צפויה להיות משמעותית יותר בהמשך.

חלופה 1 - אימוץ מסקנות ועדת שכטר	חלופה 2 - קביעת מדרג של השתתפות בהפקות מקור בהתאם לנתח השוק, מדרג ההשתתפות ילך ויגדל ככל שנתח השוק של הספק האודיו ויזואלי גדל.	חלופה 3 - החלת "רגולציה רחבה" על ספק מהותי בין אם שידוריו מיועדים לציבור בישראל ובין אם לאו.	חלופה 4 - רק ספק מהותי עם נתח של מעל 20% מההכנסות בשוק, יחויב ב"רגולציה רחבה". ששידוריו מיועדים בישראל.	
תועלות:				
שמירה על ההשקעה בהפקות המקור הישראליות	יגדל באופן משמעותי	יגדל באופן בינוני	יגדל קצת	יגדל קצת (אך לא יחול על חברות שלא יוגדרו ישראליות)
שמירה על איזון בין ספקים אודיו ויזואלים חדשים לפלטפורמות הוותיקות	אין איזון בכלל. החובות יחולו גם על הפלטפורמות הוותיקות וגם על חברות האחזקות שלהם דרך התשתיות.	איזון גדול יחסית	איזון בינוני	איזון בינוני (אך לא יחול על חברות שלא יוגדרו ישראליות)
עומסים:				
עלויות פיקוח למדינה	עלויות נמוכות- יחול רק על חברות שכבר יש להן רישיון היום	עלויות גבוהות – יחול על כל החברות בהתאם לנתח השוק שלהם	עלויות בינוניות- יחול רק על חברות בעלות נתח שוק משמעותי	עלויות עליונות בינוניות/נמוכות – אין פיקוח על חברות לא ישראליות
עלויות של השקעה בהפקות מקור	עלויות גבוהות גם על הפלטפורמות הוותיקות וגם על החברות הנוספות בקבוצה.	עלויות משמעותיות גם על שחקנים קטנים	עלויות משמעותיות רק על שחקנים גדולים	עלויות משמעותיות רק על שחקנים גדולים אך לא יחול על חברות שלא יוגדרו ישראליות)
אינטרסים ציבוריים:				

עלול לפגוע קצת	עלול לפגוע קצת	עלול לפגוע מאוד.	לא יפגע כלל.	כניסה של ספקים אודיו ויזואלים חדשים בישראל
לא יפגע	עלול לפגוע קצת	עלול לפגוע מאוד	לא יפגע כלל	כניסה של ספקים אודיו ויזואלים בינלאומיים לישראל

2.2. החלופה הנבחרת:

בשקלול של מדדי התוצאה שהוגדרו לעיל, שמירה על ההשקעה בהפקות מקור ישראליות ומשירה על איזון בין ספקים אודיו ויזואלים חדשים לוותיקים החלופה הנבחרת היא חלופה 4. חלופה 4 קובעת כי יש לחייב ברגולציה רחבה (כלומר השקעה בהפקות מקור) רק ספקים אודיו ויזואלים בעלי נתח שוק משמעותי. על מנת לא לפגוע בספק אודיו ויזואלי חדש שמנסה לחדור לתחום השידורים. בנוסף הרגולציה תחול רק על ספקים אודיו ויזואלים שמיודעים בעיקרם לצפייה בישראל על מנת לא לפגוע הספקים אודיו ויזואלים בינלאומיים שירצו להיכנס לשוק הישראלי. כמו כן עליות הפיקוח של המדינה בנושא זה יהיה גבוהות מאוד עד בלתי אפשריות בשלב זה. הואיל והמלצות הועדה מיועדות בעיקרם ל 3-5 שנים הקרובות הועדה לא מצאה לנכון להיכנס לסוגיות מס בינלאומיות שטרם נפתרו בנושאים רבים אחרים. (כמו מסחר אלקטרוני וכדומה)

3. חסמי כניסה לשוק הטלוויזיה הרב ערוצית

3.1. סיכום יתרונות/חסרונות של החלופות והשוואה ביניהן:

כל חלופה הושוותה למצב הנוכחי (חלופה 0) במצב הקיים הבעלות על התוכן המופק היא פעמים רבות בעלות משותפת של המפיק ובעל התשתית. (במקרים רבים חלק משמעותי מהתקציב של ההפקה מגיע מבעלות הטלוויזיה הרב ערוצית- הוט ויס).

תועלות:	אסדרת "כרטיס כניסה" ו"דמי מעבר ערוץ"	החלת MUST SELL על ערוצי הספורט והילדים ועל ערוצים עצמאיים	אסדרה משולבת MUST SELL רק על ערוצי הספורט +דמי מעבר ערוץ וחבילת ליבה
סיוע לכניסתו של מתחרה חדש לתחום השידורים	סיוע קטן	סיוע גדול	סיוע גדול
חיזוק הערוצים העצמאיים	חיזוק בינוני	תסייע לערוצים בעלי מותג חזק ותפגע בערוצים בעלי מותג חלש. לסיכום ישנו חשש לפגיה בערוצים העצמאיים	חיזוק בינוני
עומסים:			

עשוי להביא לפגיעה בינונית	עשוי להביא לפגיעה גדולה	עשוי להביא לפגיעה קטנה	ירידה בהכנסות של הפלטפורמות הוותיקות
עלויות בינוניות	עלויות בינונית	עלויות נמוכות	עלויות פיקוח
			אינטרסים ציבוריים:
הצפי הוא לירידה בינונית	הצפי הוא לירידה גדולה	צפויה להיות ירידה קטנה	יתרום להורדת מחירים של הטלוויזיה הרב ערוצית
מעט	לא יסייע	מעט	גיוון בתוכן שיונגש לציבור בישראל

3.2. החלופה הנבחרת:

בשקלול של מדדי התוצאה שהוגדרו לעיל, סיוע לכניסתו של מתחרה חדש לתחום השידורים וחיזוק הערוצים העצמאיים, החלופה הנבחרת היא חלופה 3. חלופה זאת משלבת את חלופות 1 ו-2 ומשנה אותן קצת בעקבות הטענות שעלו בשיח עם בעלי העניין. בעלי הערוצים מושפעים מכוחם הדואופוליסטי של הספקים המהותיים (הוט ויס) כתוצאה מבעלותם על הפלטפורמה בשני היבטים משמעותיים – ראשית, הספקים המהותיים מהווים את שער הכניסה לבית המנוי – ביכולתם להוריד ולהעלות ערוצים. שנית, חלק ניכר מתקציביהם של בעלי הערוצים העצמאיים מקורם בספקים המהותיים. השפעת הכוח הדואופוליסטי כאמור מונעת הלכה למעשה מן הערוצים העצמאיים להוות אלטרנטיבת תוכן עבור ספק תוכן חדש, שאינו מייצר תוכן עצמאי בצעדיו הראשונים בתחרות.

בשל אלו, חברי הוועדה השתכנעו כי יש לעודד את התחרות באופן אקטיבי הן במקטע אספקת התוכן (ספקי תוכן) והן במקטע התוכן (בעלי ערוצים עצמאיים). הוועדה בחנה את האפשרות להחיל חובת מכירה ("Must Sell") על תכנים שונים, על מנת להפחית את חסמי מכירת התוכן לספקים החדשים (בדומה לאסדרה שהוחלה על הוט בשנת 2000, בסמוך לכניסתה של יס לשוק).²⁴

יש לציין כי החלת ה- MUST SELL לא נבחנה ביחס למכירת הפקות מקור בשלוש השנים הראשונות. מחשש שחובה כזאת תפגע באופן משמעותי באיכות הפקות המקור. הוועדה החליטה שלא להחיל MUST SELL על ערוצי הילדים ועל ערוצים עצמאיים מהסיבות הבאות:

ערוצים עצמאיים - חברי הוועדה בחנו האם החלת חובת המכירה של הערוצים העצמאיים לספקי התוכן תחזק את בעלי הערוצים העצמאיים, שמתקשים למכור את ערוציהם ותכניהם למתחרה החדש מחשש לירידה בסך ההכנסות. חברי הוועדה סבורים כי מכירה לגורם שלישי יכולה להגדיל את ההכנסות רק עבור ערוץ בעל מותג עצמאי חזק, שיוכל להגדיל את הכנסותיו לא רק באמצעות הכנסות נוספות אלא גם בעליית ערכו מול הספקים המהותיים הוותיקים. ערוץ בעל מותג חלש יכול להינזק ממהלך זה – המכירה לגורם נוסף תגרום לירידה בהכנסות מהספקים המהותיים הקיימים, אם כהענשה ואם

²⁴ החלטת מועצה מיום 23.3.2000 - http://www.moc.gov.il/sip_storage/FILES/6/1016.pdf

כירידה בערך של מוצר שנמכר גם על ידי ספק שלישי, ירידה אשר לא תפוצה בהכנסות מהגורם החדש. בנוסף חברי הועדה סבורים כי לא נמצא כיום בשוק התוכן ערוץ עצמאי (מלבד ערוצי הספורט) בעל מותג מספיק חזק כדי שסך התועלת שלו תגדל מהחלת Must Sell לגורם שלישי.

ערוצי ילדים - עלות רכש תכניות הילדים מחו"ל היא יחסית זולה, לעיתים היא אף ללא עלות כלל, כאשר התוכן נרכש מאולפנים שהמודל העסקי שלהם נשען על מסחור (merchandising).²⁵ אמנם תכניות ילדים מחו"ל דורשות לרוב הוספת דיבוב, שעלותו בצדו, אך אין מדובר בעלות גבוהה מספיק כדי לייצר חסם עלות להצעת תכני ילדים מדובבים על ידי ספקי תוכן חדשים.²⁶ בנוסף אין בלעדיות בפועל במרבית תוכניות הילדים הנרכשות מחו"ל. כמו כן, הביקוש לערוצים ולתכני ילדים מאופיין לרוב בגמישות ביקוש לאורך זמן (שמשתנה בהתאם לסדרות המוקרנות על המסך). לכן ערוצי הילדים נמכרים לספקים המהותיים בטווח מחירים נמוך משמעותית ביחס לערוצי הספורט. רק בעניין להפקות המקור המבדלות בתחום הילדים יש ביקוש גבוה, אך כאמור עמדת הוועדה היא כי ממילא בשלוש השנים הראשונות אין להטיל חובת מכירה על הפקות מקומיות. ולכן הוחלט שלא להחיל MUST SELL על ערוצי הילדים.

יחד עם זאת כדיי לחזק את הערוצים העצמאיים, הוחלט לפעול בדרכים הבאות:

1. חובת מסירת מידע מסחרי לערוצים העצמאיים לגבי נתוני צפייה בערוץ ובתכני ה-VOD
2. החלת חובת קבלת "אישור שידור בישראל" ותיקונים נדרשים לרישיון המיוחד
3. חובת מיתוג הערוץ העצמאי ואיסור על הגבלות לגבי התכנים המשודרים ב-VOD של הספקים המהותיים
4. אימוץ המלצות ועדת אייל והחלת חובת מכירה על הפקות המקור הקנויות בשידור חוזר לאחר 3 שנים משידור היצירה.
5. המלצה לרשות ההגבלים העסקיים לבחינת אפשרות להתיר התאגדות ערוצים עצמאיים בשיווק וב-Billing

4. פורליזם בשידורים

4.1. סיכום יתרונות/חסרונות של החלופות והשוואה ביניהן:

כל חלופה הושוותה למצב הנוכחי (חלופה 0)

²⁵ במודל זה, התכניות משודרות כחלק מפרסום ומיתוג המוצרים, ועל כן בעל התוכן שואף להגיע לכמה שיותר צרכנים פוטנציאליים (לכן סביר שלא יגבה תשלום עבור התוכן, או שיגבה סכום נמוך במיוחד).
²⁶ עלות הדיבוב אף מקנה לנושא בה דריסת רגל במשא ומתן של בעלי התוכן עם שחקן נוסף. כחלק מהסכם הדיבוב בעל התוכן מחויב להחזיר לרוכש התוכן, שנשא בעלויות הדיבוב, כ-50% מעלות הדיבוב על מנת למכור את תוכנו לשחקן נוסף.

במצב הקיים 2 בעלי זיכיונות- קשת רשת שמפעילות את ערוץ 2.
וערוץ 10 שהוא בעל רישיון.

מתן רישיון מסחרי לכולם והחלת רגולציה "צרה" ו"רחבה" רק בהתאם לנתח שוק.	מתן רישיון שידורים מצומצם. לערוץ מסחרי ל- 3 שנים. לערוץ שיוגדר כנישה באופן קבוע	
		תועלות:
סיוע גדול- הרגולציה תחול רק לאחר שהערוץ יצליח להגיע לנתח שוק משמעותי	סיוע בינוני	סיוע לכניסתם של ערוצים מסחריים נוספים
		עומסים:
עשוי להביא לפגיעה בינונית	עשוי להביא לפגיעה קטנה	ירידה בהכנסות מפרסומות של הערוצים המסחריים הקיימים
הליך פיקוח סביר יש צורך במעקב אחר ניתחי ההכנסות של הערוצים המסחריים	הליך פיקוח סביר- יש צורך בשינוי תנאי רישיון מערוץ נישה לערוץ מסחרי.	הליך פיקוח
		אינטרסים ציבוריים:
גדול- בהתאם לכמות הערוצים המסחריים שיכנסו	בינוני- בהתאם לכמות הערוצים המסחריים שיכנסו	יאפשר שידור של מגוון רחב יותר של ערוצים בחינם

4.2. החלופה הנבחרת:

המטרה היא לסייע לכניסתם של ערוצים מסחריים חדשים, בעל הרישיון יהיה פטור מרגולציה צרה ורחבה עד שיגיע לנתח שוק מסויים. ולכן חלופה 2 הינה יעילה יותר כי אינה מתייחסת שלמספר השנים אלא לנתח השוק שאליו הגיע בעל הרישיון.
רק לאחר שיגיע לנתח שוק של 10% יהיה מחוייב ברגולציה צרה.
ובנתח שוק של בין 10% ל-15% יהיה מחוייב ברגולציה צרה וחדשות ללא סכומי השקעה מינאליים בחדשות.
בין 15% ל-20% יהיה מחוייב ברגולציה צרה ובחובה להוציא סכומי השקעה מינימליים עבור שידורי החדשות.
מעל 20% נתח שוק- יהיה מחוייב גם ברגולציה רחבה.

חלק ד'

שיח עם בעלי עניין

חלק א- תיאור תהליך השיח

השיח כלל התייעצות עם גורמים שונים בשלבים שונים של עבודות הוועדה, והליך שימוע רשמי שנערך לאחר פרסום דוח הביניים. בו הופיעו בפני הוועדה מגוון רב של גורמים רלוונטים:

מצ"ב רשימת הגורמים לפי סדר הופעתם בוועדה:

יום ג', 8.3.16

1. מר שמואל שם טוב, יו"ר **ועדת המדרוג**.
2. חה"כ מיקי רוזנטל וד"ר תהילה אלטשולר.
3. ד"ר תהילה אלטשולר ועו"ד אלעד מן
4. עו"ד דן עופרי, מנכ"ל חברת **עילם**; יענקלה מנדל, יושב ראש **איגוד אומני ישראל**; עו"ד יעקב מנור, נציג **הפדרציה למוסיקה ישראלית ים תיכונית**; מר חנן יובל.
5. מר יונתן שקדי, נציג **ארגון העורכים**.
6. גבי אופירה לובינסקי, נציגת חברת **תל"י**.
7. גבי יפעת פרסטלניק, גבי ענת אסולין נציגות **איגוד המפיקים**; עו"ד נגה רובינשטיין.
8. גבי אסנת טרבלסי, מר עמית ליאור, מר יריב הורוביץ, גבי חגית רייכל, מר ליאור תמם, נציגי **איגוד התסריטאים**.
9. מר מושה דנון, יו"ר, גבי דנה בלנקשטיין כהן, מנכ"לית האקדמיה, מר חיים אלפברג- חבר הנהלה, **האקדמיה לקולנוע וטלוויזיה**.
10. מר יוריק בן דוד- מנכ"ל, מר ראובן רצון - משנה למנכ"ל, מר אלעד רוני, **אקו"ם**.
11. מר אבי סטאט, מנכ"ל **אקט**.
12. מר אילי גורליצקי- מנכ"ל, גבי דורין פלורנטין-סמנכ"לית, ארגון **אשכולות**.
13. מר אורי רשטיק, מנכ"ל **שחם**.
14. גבי מיכל רפאלי- סמנכ"לית רגולציה בחברת YES; גבי מיכל ריבלין- מנהלת אגף תוכן, ערוצים ורגולציה חברת HOT; עו"ד מולי אמיתי סמנכ"ל ויועץ משפטי של חברת 'יוניטד'; ד"ר גיא פסח –האוניברסיטה העברית מומחה בקניין רוחני, זכויות יוצרים, משפט תרבות ואמנות, דיני תקשורת, נציגי **פורום זיר"ה**.

יום ד' 9.3.16

15. יוסי סטרוגו, יו"ר ומנכ"ל של מימ"ד אולפני טלוויזיה.
16. מודי פרידמן, מנכ"ל RGE, עומרי בץ, מנכ"ל 'טלית תקשורת', אודי מירון מנכ"ל 'ענני תקשורת', עו"ד נגה רובינשטיין.
17. דן אלעזרי- מנכ"ל יוניברסל, מר אלעד כהן, עו"ד נגה רובינשטיין.
18. אלונה אבט ותמיר פאול, ראשי קבוצת 'הופ'.
19. מר חיים סלוצקי וגבי דר ישי- בעלי הערוץ, גבי רינת קליין- מנכ"לית ערוצים, 'סלוצקי אפיקי תקשורת'.
20. עו"ד דפנה בר- יועמ"שית, גבי אורלי אטלס כץ- מנכ"לית משותפת, מר אודי מרון- יו"ר, קבוצת 'ענני תקשורת'.
21. מר אורן ג'ורבי- בעלים, עו"ד דב אברמוביץ', מר עמי איטח- מנכ"ל משותף- 'ערוץ הקניות'; גבי יעל שילוני - גלעד יחסי ממשל ולובינג.
22. מר יובל כהן - מנכ"ל של ערוץ 98 (הערוץ הקהילתי הארצי).
23. מר יורי קגנוביץ' - מנכ"ל ערוץ 9; עו"ד דב אברמוביץ' יועץ משפטי חיצוני.
24. עו"ד דינה עברי עומר, יועמ"שית, פרופ' דוד אלכסנדר יו"ר מועצת הקולנוע.
25. מר אבי וויס, מנכ"ל, עו"ד תמי רווה- יו"ר הדירקטוריון, עו"ד דקלה בירן, ד"ר ישגב נקדימון- יועמ"ש, חברת החדשות של ערוץ 2.

יום ה' 10.3.16

26. אבי צבי- מנכ"ל 'רשת', אבי ניר- מנכ"ל 'קשת', יוסי ורשבסקי – מנכ"ל, גבי דבורה קמחי- סמנכ"לית רגולציה ערוץ 10.
27. אבי ניר- מנכ"ל, - עו"ד שרית בכט- יועצת משפטית, גבי טלי גורן- סמנכ"לית רגולציה ותקשורת 'שידורי קשת'.
28. עו"ד דורון אבני- מנהל המדיניות, גבי נועה אלפנט- מנהלת המדיניות הציבורית, גוגל ישראל.
29. גבי נעמי זנדהאוז- סמנכ"לית רגולציה ומשפטים, מר איציק בנבנישתי- מנכ"ל, מר לירן דן- סמנכ"ל אסטרטגיה, טלוויזיה ויח"צ, - מר יהב דרורי- מנהל אגף רגולציה, מר עמית לויך מנהל פרויקט טלוויזיה, פרטנר תקשורת.

30. מר פרנק מלול- מנכ"ל, גבי דיאנה מגנאג'י- מנהלת קשרי חוץ, עו"ד אוריאל בובליל

יועמ"ש **124 NEWS**.

31. גבי מיכל רפאלי כדורי- סמנכ"לית רגולציה, מר רון אילון- מנכ"ל, **YES**.

32. מר ניר יוגב- מנהל מחלקת קשרי ממשל, מר בן ברנר- מנהל תוכן מיזם בטלוויזיה, גבי

רחלי קרת- המחלקה המשפטית, **סלקום**.

33. גבי טל גרנות גולדשטיין- מנכ"לית, מר יורם מוקדי- סמנכ"ל תוכן, גבי מיכל פליישר-

סמנכ"לית רגולציה ושידורים, **HOT**; מר אילן שחורי- בעלים ומנכ"ל חברת **TASK**.

34. אבי צבי- מנכ"ל **'רשת'**.

חלק ב- תוצרי השיח

להלן מספר טענות משמעותיות שעלו בשיח וקיבלו התייחסות משמעותית בהמלצות הועדה

1. בעקבות השיח עלתה המצוקה הגדולה של בעלי הערוצים העצמאיים והסכמי הבלעדיות דה פקטו עם הפלטפורמות הגדולות. בעלי הערוצים העצמאיים הצביעו בשימוע על החשש לאבד את כספי הפקות המקור כתוצאה ממכירת הערוץ בשלמותו לגורם שלישי או כתוצאה מהגשת בקשה לקבלת רישיון מיוחד. מכאן עולה שכספי הפקות המקור מהווים חסם בפועל לבעלי הערוצים העצמאיים לבצע פעולות שיטיבו את מעמדם.

לכן, חברי הוועדה המליצו כי כל הערוצים העצמאיים הקיימים המקבלים כספי הפקות מקור, או כוללים בשידוריהם שידורי ספורט יחויבו לקבל "אישור שידור בישראל", עד ל-1.1.2017, והחל מתאריך זה כל ערוץ חדש העומד בתנאים אלו יחויב באישור זה. לאישור זה יצורף נספח "רישיון מיוחד" (בהתאמות כפי שיפורטו להלן), אותו יוכל לממש בעל האישור לכשירצה. נספח הרישיון המיוחד, אם ימומש על ידי בעל הערוץ, יתבסס על הרישיון המיוחד הקיים כיום, שמהותו היא העברת שידורי הערוץ על גבי הכבלים והלוויין בתמורה לדמי מעבר ערוץ.

נספח הרישיון המיוחד הוא אמצעי לאפשר לבעלי הערוצים העצמאיים לעבור ביתר קלות מהמודל העסקי הנוכחי התלוי בתשלום מן הספקים המהותיים למודל עסקי אחר של שידור ישיר למנוי, ובכך יחזק אותם במשא ומתן מול הספקים המהותיים ואף יכול לסייע בקידום התחרות מולם. אישור שידור בישראל יהווה אפוא דרך להקל על בעלי הערוצים לעבור להיות משודרים בדמי מעבר ערוץ החל מהיום שיבחרו, שהרי תנאי הרישיון המיוחד כבר יקבעו באישור השידור בישראל וכך יתאפשר להם לעבור בקלות יחסית בין מודלי השידור ככל

שיתאימו לרציונל העסקי שלהם. כמו כן, אישור זה יהווה את המסגרת הרגולטורית להחלת חובות המכירה.

בנוסף, כל בעל ערוץ יהיה רשאי לקבל "אישור שידור בישראל", גם במידה ואינו משדר הפקות מקור או שידורי ספורט.²⁷

חברי הוועדה ממליצים על צמצום ומיקוד הרישיון המיוחד, כך שיכיל את החובות ההכרחיות בלבד, כשלב הכרחי בהפיכתו לנספח המצורף ל"אישור שידור בישראל". בדו"ח וועדת גרונאו נכתב כי "על מנת לפתח תחרות של בעלי רישיונות מיוחדים הפועלים על תשתיות של אחרים, ברוח חוק התקשורת, מומלץ להסיר את המגבלות החלות כיום על מתחרים אלו בתחום התוכן ומספר הערוצים שהם רשאים לשדר".²⁸ לפיכך:

א. חברי הוועדה מעודדים את מועצת הכבלים והלוויין לקבל החלטה ברוח השימוע שיצא במסגרת החלטת המועצה מס' 4-16/2014 מיום ה-30.10.2014, בנוגע להקלות ברישיון המיוחד בהן תומכת הוועדה:

- ביטול המגבלה על מספר הרישיונות המיוחדים שיוענקו לאותו גורם.
- ביטול ההוראות המגבילות מתן רישיונות מיוחדים בתחום הספורט, הילדים והסדרות. על בעל רישיון מיוחד בתחום הספורט יוחלו חובות המכירה.
- ביטול תנאי ההשקעה בהפקות מקומיות עבור הרישיון השני והחל מהשנה השלישית. הטלת חובת השקעה בהתאם למדרג הרגולציה שנקבע, במידה והכנסותיו עולות על 20% או 10% לשלוש שנים מנתח שוק ספקי התוכן הקטנים והמהותיים.
- החלת חובת העברה בדמי מעבר גם למנויי חבילת היסוד או חבילת הליבה ולא רק למנויי חבילת הבסיס הקיימת כיום.
- קביעת האפיק בו ישודרו שידוריו של בעל הרישיון המיוחד תיעשה על ידי המועצה, ולא על ידי הספקים המהותיים – גם בהוט וגם ביס.
- המועצה תקבע תנאים נלווים למעבר ערוץ ככל שנדרש, כגון משבצות לשיווק, טיפול בתקלות, תמיכה טכנית ושימוש במדריך שידורים.

ב. חברי הוועדה ממליצים על השוואת תנאיו של בעל רישיון מיוחד שמשדר על גבי הוט, ל"מפיק ערוץ עצמאי" שמשדר על גבי יס (אך במהותו פועל כמו בעל רישיון מיוחד). כך למשל, יס אינה מחויבת להקצות קיבולת מסוימת לטובת מפיקי ערוץ עצמאיים, והיא מחויבת להפיצם רק במידה ולא הגיעו להסכמה ביניהם, ובהתערבות השר. נוכח אי הסימטריה חברי הוועדה ממליצים להשוות ולאחד את תנאי מפיק ערוץ עצמאי לתנאיו של בעל רישיון מיוחד ולאפשר למועצה לקבוע כי בעלי הרישיונות המיוחדים יקבלו מהספקים המהותיים התייחסות שוויונית ובלתי מפלה ואת כל השירותים הנדרשים לשם קידום התחרות ומתן שירות כנדרש למנויים.

²⁷ נדגיש כי בעל רישיון מיוחד, מאחר והוא משדר בכבלים ובלוויין, אינו רשאי לשלב פרסומות בשידוריו.
²⁸ דו"ח הוועדה לגיבוש המלצות מפורטות בדבר מדיניות וכללי התחרות בתחום התקשורת בישראל, עמ' 12.

2. נקודה נוספת שעלתה היא כי הספקים המהותיים עושים שימוש בתכנים האיכותיים ביותר של הערוצים העצמאיים במתחם ה-VOD שלהם, ללא מיתוג ולעיתים בניגוד לרצונם של בעלי הערוצים העצמאיים. ולכן קבעה הוועדה כי יש לחייב את הספקים המהותיים להשאיר את מותג הערוצים העצמאיים על כל התכנים שלהם בכל תיקיה המשודרת ב-VOD. כמו כן, הוועדה ממליצה לאסור על מגבלות במתחם ה-VOD, כך שיתאפשר לכל ערוץ עצמאי לשדר בתיקה שלו את מיטב התכנים שבבעלותו, בהתאם לשיקול דעתו.