

## כיוונים ומגמות ביניים – הוועדה המייעצת להסדרת הרגולציה על השידורים

### תקציר מנהלים

הוועדה להסדרת הרגולציה בשוק השידורים ("הוועדה") מונתה על ידי ראש הממשלה ושר התקשורת בנימין נתניהו ביום 18.9.15. כתב המינוי של הוועדה ביקש מחבריה להציע תיקוני חקיקה ופתרונות ישימים לשם פתיחת התחרות והסרת חסמי כניסה ומעבר בשוק השידורים בישראל.

כפי שכתב בכתב המינוי של הוועדה, הוועדה יועדה להתמקד בנושאים הבאים:

- א. הסדרים שיעודדו כניסה של שחקנים חדשים לשוק ועידוד התחרות בשוק התוכן והחדשות (כולל הגנת ינוקא לשחקנים חדשים).
- ב. האופן בו ראוי להחיל רגולציה על גורמי תוכן חדשים הפועלים בשוק.
- ג. האופן הראוי להגן על עידוד יצירה מקורית ישראלית איכותית.
- ד. משמעותיות גידול בשירותי תוכן על גבי פס רחב ובמידת הצורך הסדרי פיקוח ואכיפה הנדרשים בנושא.

### **רקע:**

מזה שנים רבות שלא נעשתה בחינה מחודשת בדבר האסדרה של שידורים. במהלך שנים אלו אנו עדים לשינויים טכנולוגיים דרמטיים, אשר יש בהם כדי לשנות את כללי המשחק במגרש השידורים. בנוסף, התפתחו ערוצי תקשורת מקומיים ובינ"ל אשר משנים את האיזון במגרש זה.

**תקופת הביניים** - הוועדה מניחה כי העת הנוכחית היא תקופת מעבר בה מתעצבים מחדש הרגלי הצפייה וצופה כי בשנים הקרובות מגמת ניתוק הזיקה בין בעלי הפלטפורמה לבין התוכן תתרחב וספקי תוכן עצמאיים-מקומיים ובינ"ל- ייכנסו לשוק התוכן. בתקופה זו, הוועדה סבורה כי יש לאפשר הגנות לאותם מפעילים חדשים הפועלים שלא על גבי הפלטפורמות המסורתיות וזאת עד להתייצבותו של השוק בטווח הביניים.

כך, הוועדה סבורה כי השידור הציבורי מהווה גורם בעל משקל משמעותי בפתרון המתבקש לסוגיית הפקות המקור ליצירה מקומית איכותית בטווח הארוך.

### **הנחות עבודה:**

המלצות הוועדה יחולו לאחר השלמת החקיקה והקמת הרשות המאוחדת של גופי הרגולציה העוסקים בכבלים ובלוויין ובגופי השידור המסחריים ("ברית המועצות"), כמו גם הכללת העברת התכנים על גבי פלטפורמת האינטרנט במסגרת עידן פלוס במסגרת הצעות החוק, הנדונות בימים אלו בכנסת, המלצות החקיקה יחולו עם תחילת פעולתו של הגוף המאוחד.

## עקרונות על לרגולציה:

הוועדה נסמכה בעבודתה על העקרונות הבאים:

1. **צופה פני עתיד- הרגולציה שתקבע צריכה להתחשב ב"עולם החדש",** שדגשיו המרכזיים הם:
  - א. **ניטרליות טכנולוגית-** אדישות לאמצעי האלקטרוני שעל בסיסו מועבר התוכן כפי שאף קורה כיום בחלק מהמקרים (פלטפורמות כגון נטפליקס, אפליקציית HBO, NBA League Pass ועוד).
  - ב. **רגולציה ממוקדת: קביעת גבולות גזרה בלבד-** ההנחה היא שהרגולטור לא יכול להיות בכל פינה וכי עודף הרגולציה מכביד על ספקי התוכן, מעלה את העלויות הסופיות לצרכן ובפועל אינו מטפל בכשלי השוק שכביכול לאורן נכתבה הרגולציה בשל כך, הנחת הצוות היא שהרגולציה צריכה לקבוע גבולות גזרה כלליים וברורים אשר יהיו קלים לפיקוח ובקרה מחד ונוחים להתאמות אד הוק מאידך.
  2. **כעומק התחרות עומק הדה- רגולציה-** ההנחה היא שתחרות בשוק התוכן והשידורים באמצעות ריבוי ספקים אודיו וויזואליים יביאו להקטנת כשלי השוק ומכאן שגם להפחתה מהותית בצורך ברגולציה הקיימת כיום. על הרגולציה להתמקד ביצירת תנאים תחרותיים בשוק לטובת כניסת שחקנים חדשים.
  3. **תאגיד השידור הישראלי-** תפיסת תאגיד השידור הישראלי החדש כגוף שמטרתו היא קידום האינטרס הציבורי בתחום השידורים, ועל כן ביכולתו לפתור כשלי שוק ככל שיתבסס.

## הגדרות לספקי תוכן חדשים רב ערוצי- ישראליים ובינלאומיים:

1. בכדי לכלול את מגוון ספקי התוכן הרב ערוצי גם על גבי הטכנולוגיות החדשות מחד אך להבדיל בינם לבין ספקים בינלאומיים קיימים מאידך, ממליצה הוועדה על הגדרות חדשות לצורך הרגולציה בישראל.
2. שחקן בשוק ספקי התוכן יוגדר "ספק שירות אודיו-ויזואלי" על פי התכונות הבאות: מטרתו העיקרית להציע לצרכנים תכנים אודיו-ויזואליים וסוגות, בין אם בדרך של שירות לינארי, בין באמצעות שירות א-לינארי ובין בשילוב של שניהם ניתן לצפייה באמצעות תשתית אלקטרונית – על פי עיקרון האדישות הטכנולוגית התכנים הכלולים בו הם תכנים שזים ספק השירות והצפייה בהם היא באמצעות ממשק (בין בממשק חומרה ובין בממשק תוכנה) בשליטתו של ספק השירות.
3. ספק שירות אודיו-ויזואלי יוגדר כ"ספק טלוויזיה", אם הוא עונה לתנאים הבאים: מטרתו העיקרית להציע לצרכנים מגוון של תכנים אודיו-ויזואליים וסוגות, באופן לינארי או משולב, כאשר "מגוון" מתייחס להצעת לפחות 4 "ערוצים לינאריים ערוכים". "ערוץ לינארי ערוך" הינו שירות לינארי המציע תוכן לצפייה, באופן המיועד לצפייה סימולטנית על בסיס לוח תכניות, כאשר האחריות העריכתית על ארגון רצף התכניות בו נמצאת מחוץ לידי הצופה הוא מיועד בעיקרו לציבור בישראל.

**כל ספק טלוויזיה, כהגדרתו בסעיף 2, יחויב ב"רגולציה רכה" שתכלול: חובות סימון וסיווג תכנים, הנגשה לבעלי מוגבלויות, הגנה על ילדים (תוכן לא הולם, איסור תוכן שיווקי לילדים), אסדרת תוכן שיווקי במגבלות, איסור בעלויות צולבות – הדין הקיים יחול גם כאן.**

**מחויבויות תוכן-** ספק אודיו וויזואלי בעל נתח שוק הגבוה מ--20% מהכנסות שוק ספקי הטלוויזיה, יוגדר כספק טלוויזיה. בנוסף לחובות הרגולציה הרכה שיחולו עליו, תחול על ספק זה "רגולציה רחבה" הכוללת מחויבות השקעה והצגה של הפקות מקור.

**על ספקים אודיו ויזואליים שהינם בעלי תשתית תוחל אסדרת דמי מעבר ערוץ ויצירת כרטיס כניסה:**

א. כרטיס הכניסה - לכל צרכן תהיה היכולת לרכוש חבילה עם תשתית וממיר, שתכלול את הערוצים הפתוחים (כיום: 1, 2, 10, 23, 33, 99), בהתאם למחיר מפוקח שקבע הרגולטור (במידה ולא תהיה הסכמה בין הגורמים). קיומו של כרטיס כניסה יאפשר ביטול החבילה הצרה וחבילת הבסיס.

ב. דמי מעבר ערוץ - אסדרה המחייבת את ספקיות התוכן שיש להן גם בעלות על תשתית לשדר ערוצים של בעלי תוכן עצמאיים תמורת תשלום דמי מעבר (שייקבע על ידי הרגולטור רק במידה ולא תהיה הסכמה). אסדרה זו נועדה לאפשר תחרות בזירת התוכן, שכן בתנאי השוק הקיימים לפלטפורמות כוח שוק עודף ביחס לבעלי התוכן העצמאיים.

#### **תיבחן הפחתת הרגולציה לספקי טלוויזיה בתחומים הבאים:**

- א. הוראות צרכנות בהיבטים שאינם קשורים לשירות האודיו-ויזואלי עצמו - אלה יקבלו מענה במסגרת הסמכויות הנתונות כיום לגופים הקיימים שעניינם באכיפת כללי הצרכנות.
- ב. עם התבססות התחרות ('כרטיס כניסה' ודמי מעבר ערוץ) תוסר בהדרגה חובת הצעה לחבילות בסיס וחבילה צרה.
- ג. קביעת מחירים (למעט סמכות שר התקשורת הקבועה בחוק).
- ד. העלאה והורדה של ערוצים.
- ה. מועדי שידורים, לוחות שידורים, תוכן, שעות שידור ראשוניות.

**ספק חדש יבחר בין מקור מימון הנשען על פרסומות או דמי מנוי.** ספק טלוויזיה שיבחר לפרסם יפעל תחת הגבלות הפרסום שיוגדרו. כמו כן תוכן שיווקי יותר לשימוש משולב גם לספק שבחר בדרך מימון של דמי מנוי.

#### **ערוצים מסחריים:**

##### מעבר מזיכיונות לרישיונות

**על פי המלצת הוועדה כל גופי השידור בישראל, חדשים כוותיקים יעברו מזיכיונות לרישיונות - כולל ערוצים נושאים וערוצי נישא המשודרים בכבלים ובלוויין.** ייקבע מעמד "רישיון מצומצם" לגוף חדש המעוניין לשדר שידור מסחרי רגיל. הרישיון יוענק לתקופה של 3 שנים או עד להגעת נתח שוק מסוים.

לחילופין, יינתן רישיון מצומצם קבוע ללא הגבלת זמן, אך עם הגבלת הגעה לנתח שוק למשדר של ערוץ נישא/ נושאי / ייעודי אשר לפחות 50% משידוריו בשעות השיא ("פריים טיים") יהיו בתחום הנושא הייעודי שאושר לו.

**רישיון מצומצם יכלול** רגולציה רכה [כאמור בפרק על הספקים האודיו ויזואליים] ומאפייניו יהיו אלה: תוענק לו זכות למימון באמצעות פרסומות, יקבל אפיק, יועבר ב-DTT, ייחנה מחובת העברתו בפלטפורמות הכבלים והלוויין (must carry) בתשלום, יהיה פטור ממחויבויות חדשות וממחויבות תוכן.

בתום 3 שנים או עם הגעה לנתח שוק מסוים יהפוך בעל רישיון מצומצם לבעל "רישיון רגיל" ותוטל עליו הרגולציה הקיימת כיום על ערוצי ברודקסט מסחריים (לאחר ההפחתות המומלצות בהתאם להחלטות הוועדה בהמשך).

**חברי הוועדה סבורים כי לאור המעבר לשיטת הרישיונות, והעובדה כי ערוץ מסחרי אינו עוד בגדר משאב ציבורי מוגבל, מתמעטים כשלי השוק הקלאסיים, וניתן לצמצם ברגולציה הקיימת עליהם כדלהלן:**

- א. דה רגולציה כללית- כללי הרשות הקיימים יבוטלו ויקבעו כללים חדשים לקבוע גבולות גזרה כלליים וברורים אשר יהיו קלים לפיקוח ובקרה מחד ונוחים להתאמות אד הוק מאידך.
- ב. תוכן בעברית והפקות מקור- 60% מתוך הלוח שידורים של בעל הרישיון יהיה חייב בשידור תוכן בעברית, ללא קביעת סכום מינימלי להפקת תוכן זה ("חובת השידורים"). מתוך חובת השידורים, 50% יחויבו להיות הפקות קנויות (למעט חדשות). תופחת חובת השקעה בהפקות 'סוגה עילית'- באופן יחסי לכניסת הכנסות מתאגיד השידור הישראלי ומשדרים חדשים נוספים. כפי שיפורט בהמשך בסעיף הפקות מקור.
- ג. ייבחן ביטול הפצת שידורים דרך מרכז השידורים של הרשות השנייה. ייבחן ביטול חובת הפרשת תקציב (4 מלש"ח) לטובת הפקות קולנוע. בחינת הרגולציה על פרסומות ומתן המלצות על דה רגולציה ממוקדת בנושאים כגון אתיקה ופרסומת.

#### **חדשות ואקטואליה :**

במטרה לקדם הקמת גופי שידור חדשותיים נוספים, בכפוף למגבלות החוק בנושא בעלויות הצולבות ולהוראות חוק הריכוזיות, הוועדה ממליצה :

**לאפשר שידור חדשותי למשדר חדש ללא השקעת מינימום** לחילופין, גופים חדשים שיחפצו, ימשיכו לקבל הגנות ינוקא בדמות אי חיוב בחדשות לשלוש שנים.

כמו כן, הוועדה ממליצה לבחון כי בתום תקופת הגנת הינוקא, בהתאם למצב שוק האקטואליה, להפחית הדרגתית את היקף ההוצאה לחדשות למשדרים קיימים ב-33% בכל שנה על פני שלוש השנים.

גופי שידור חדשים- תבחן אפשרות לבעלות משותפת של משדרים חדשים על חברת חדשות חדשה לתקופה ו/או סינדיקציה של רכש חדשות מסוכנויות ידיעות חדשותיות או חברת חדשות אחרת.

#### **הפקות מקור :**

דו"ח ועדת שכטר הכיר בחשיבות של שמירה על רמת ההשקעות בהפקות מקור. עם זאת, המליצה ועדת שכטר על קביעת חובות השקעה ביחס לסוגה עילית בלבד, וזאת בשל התפיסה כי לא קיים חשש ממשי להפחתת השקעה בסוגות אחרות שלהן כדאיות כלכלית גבוהה יותר ואינן מחייבות התערבות רגולטורית. בהתאם לכך, בחרה הוועדה לבחון את סך התקציב המופנה כיום לטובת סוגה עילית ולבחון מודל המשמר אותו. המודל מתבסס על כניסה הדרגתית לתחום ההפקות של תאגיד השידור הישראלי החדש, תחת ההנחה כי התאגיד מהווה את אבן שואבת להפקות איכות ואשר עליו תשען עיקר העשייה. המתווה המוצג להלן מבטיח כי סך התקציב המופנה לטובת הפקות מקור לא יפחת מכ-400 מיליוני ש"ח, על פי החלוקה בין סוגי המשדרים השונים :

חובת הפקות מקור - סך השקעות בסוגה עלית, במיליוני ש"ח				
שנה ראשונה	שנה שנייה	שנה שלישית	שנה רביעית	
4%	3.5%	3.0%	2.5%	הוט ויס - שיעור הפרשה שנתי מתוך הכנסות
שנה ראשונה	שנה שנייה	שנה שלישית	שנה רביעית	
90	75	61	48	הוט יס סלקום/שחקנים חדשים
66	55	45	35	
130	65	50	40	ערוץ 2 ערוץ 10 בעלי רישיון חדשים
65	65	50	40	
60	140	200	260	ערוץ 1
411	400	406	424	סה"כ

#### הנחות:

- הוט ויס - נלקחה הנחה כי החל מהשנה השנייה הכנסות הוט ויס תרדנה ב-5% בכל אחת מהשנים בשל התגברות התחרות.
- ערוצים מסחריים – תאגיד השידור הישראלי -
  - סך מחויבות תאגיד השידור הישראלי בהתאם לחוק הינה 260 מיליוני ש"ח (270 מיליוני ש"ח החל משנת 2020). מתוך סכום זה, יכול התאגיד להקצות סכום של עד 20 מיליוני ש"ח עבור הפקות שאינן מקומיות, וסכום של עד 15 מיליוני ש"ח עבור תכניות ספורט.
  - הנחת הוועדה הינה כי הקצאת התקציבים לטובת הפקות מקור על ידי התאגיד תהיה הדרגתית.
- בסיום כל שנה יבחן המודל, בין היתר בהתבסס על סך התקציבים שהופנו בפועל לטובת הפקות סוגה עלית והתפתחות התחרות בשוק שידורי הטלוויזיה. התאמות תתבצענה במידת הצורך. הפחתת ההשקעה העתידית כפי שפורטה בטבלה, תלויה בעמידה בהיקף ההשקעות הנדרש. הפחתת מחויבות ההשקעה לשנה X תותנה בעמידה ביעד בשנה שקדמה לה.

#### סוגיות נוספות בנושא הפקות מקור:

- א. כניסה של שחקנים חדשים בכל סגמנט תפחית את העלויות של שאר השחקנים. בשוק האודיו ויזואלי יחויב ספק בתקצוב הפקות מקור רק לאחר הגעה לנתח שוק של 20%.
- ב. הוועדה ממליצה כי יש לעודד את תאגיד השידור הישראלי לפעול למינוף התקציב המופנה על ידו לטובת ההפקות מתוקף החוק (בעלות משותפת על הזכויות יוצרים, **עדיפות למי שנותן סינדיקציה/קופרודוקציה במנגנון של מצ'ינג**). בהקשר זה, הוועדה סבורה כי יש להדגיש את מאפייניו הייחודיים של תקציב תאגיד השידור הישראלי:

- 1) "ריענון" היקף המפיקים – מדובר תקציב ציבורי שאינו מחויב למפיקים חוזרים, ועל כן מעודד פלורליזם, ריבוי של מפיקים ויוצרים ומגוון הפקות סוגה עלית.
- 2) תקציב השידור הציבורי מאפשר הפחתה בשימוש בתקציבים של גופים פרטיים וניתוק התלות של היוצרים והמפיקים בגופים המשדרים.

#### ג. ביטול נאותות הפקה

הוועדה סבורה כי יש לבטל את ההוראות לעניין נאותות ההפקה, יש לבחון ולהחליט האם לקבוע מחויבות השקעה בהיקף כספי כולל או מחויבות לרף שעות מופקות. לאור התפתחות ההפקות מסוג סוגה עלית בשנים האחרונות, הועדה מניחה כי לספקיות התוכן מחויבות מינימלית לרמת השידור לצופיהן ולכן הן יימנעו מפרקטיקה של ירידה באיכות ההפקות. עוד מניחה הועדה כי הקצאת ההשקעה להפקות שונות תעשה על ידי המפיקים והיוצרים בהתאם לשיקולים מקצועיים ותחרותיים, ובעצם כך תבטיח איכות הפקות נאותה.

#### ד. הפקות חוץ מול הפקות בית

טלוויזיה מסחרית - הוועדה ממליצה כי יחס של הפקות החוץ מול ההפקות העצמיות (50-50).

שידורי כבלים ולוין - ערוצי בית הועדה בוחנת האם יש לשנות את היחס של 50% בין שידור הפקות מקור בערוצי בית של הגוף המשדר לבין הצגה בערוצים שאינם בבעלות הגוף המשדר. בין היתר, בוחנת הועדה שינוי ביחס זה כתלות בחדירה של מתחרים נוספים – דוגמא: בגין כל כניסה של מתחרה נוסף מעל 10% נתח שוק יתאפשר 10% נוספים לטובת ערוצי בית.

ה. לבחון ביטול ההתערבות בתוך הסוגות עצמן. לדוגמה: שידורי ילדים - לקבוע מינימום נמוך מ-27.5% - זאת בשל אורך גבוה של חיי מדף. אורך סדרות, נאותות הפקה, איפה ניתן לשדר שידור ראשוני. בהתאם לכך יש לקבוע הגדרה מינימלית של דרמה ודוקו.

1. **זכויות יוצרים** - בשידור הציבורי עוגנו זכויות היוצרים כמפורט ב'תקנות השידור הציבורי'.  
2. בשידור המסחרי וברב ערוצי יקבעו כללים לעניין שמירה על זכויות יוצרים של יוצרי ומפיקי התוכן, מתוך הבנה כי למשדרים ישנו כוח עודף על בסיס ועדת אייל.

#### פרסום ושיווק:

#### עמלות פרסום:

הוועדה ממליצה על קידום תיקון מידי לחוק הרשות השנייה שיקבע הגבלת נתח שוק על גוף מפרסם או גוף רכישת מדיה לפי העקרונות הבאים:

1. הגבלת נתח שוק של 17% לכלל זמן הפרסום בכל הערוצים המסחריים על פני כל לוח השידורים.
2. הגבלת נתח שוק של 25% בזכיין בודד על פני כל לוח השידורים.
3. "זמן פרסום" כולל בתוכו גם תוכן שיווקי, חסויות ומתנות.
4. מכירה חוזרת של מקדמות לזמן פרסום עתידי בלתי מיועד (upfront) שנרכשו ע"י חברת רכישת מדיה יימכרו למפרסמים בתוספת ריבית מקסימאלית השווה לריבית החריגה

הממוצעת הנהוגה באותו הזמן בחמשת הבנקים הגדולים בישראל או ריבית פיגורים של החשב"ל.

5. מסירת הנתונים ימסרו לרגולטור ע"פ דרישה או במועדים שיקבעו מראש.

#### תוכן שיווקי:

הוועדה ממליצה להתיר תוכן שיווקי תוך קביעת כללי אסדרה שיכללו גילוי ושקיפות ושמירה על עצמאות שיקול הדעת המערכתי יצירתי.

**הסוגות בהן יותר תוכן שיווקי:** תכניות אולפן ומגזין, תכניות מסוגת "ראליטי", תכניות בידור ודרמה, תכניות ספורט.

**הסוגות בהן יאסר תוכן שיווקי:** תכניות ילדים, תכניות תעודה, חדשות ואקטואליה, תכניות צרכנות, ויוסדרו כללים לנושא "תכניות הייעוץ".  
הגבלות על תוכן שיווקי:

- טבק, אלכוהול, הימורים, נשק, שירותי מין
  - תוכן פרסומי לא יופיע בצמוד לקדימונים ו/ או פרסומות
- סימון של תוכן שיווקי:

- לוגו לסימון תוכן פרסומי + הופעה במדריך השידורים
- שקופית לפרק זמן מוגבל בתחילת וסיום התכנית