07 אוקטובר 2020
י״ט תשרי תשפ״א

<u>קול קורא של הוועדה לבחינת אסדרת העל בתחום השידורים - מיקוד הסוגיות העומדות לבחינת הוועדה</u>

בשנים האחרונות התרחשו בשוק השידורים שינויים רבים, ובכללם שינויים באופן אספקת שירותי תוכן וצריכתו וכניסתם של שחקנים חדשים. לצד זאת, לא נערכו ההתאמות הנדרשות בחקיקה ובכללי הרגולציה הרלוונטיים, אשר חלקם חוקקו והותקנו לפני למעלה משלושה עשורים.

על רקע שינויים אלו ולאור החשיבות בשמירה על קיומו של שוק שידורים ישראלי, איכותי, מגוון ובר קיימא, הוקמה ועדה לבחינת אסדרת העל בתחום השידורים, בראשותו של מר רועי פולקמן (״הוועדה״). מטרת הוועדה היא לגבש המלצה בנוגע לעקרונות האסדרה הרלוונטיים לתחום השידורים, בהינתן המגמות בארץ ובעולם בתחום זה. הוועדה פועלת מתוך מגמה לצמצם מיקרו-רגולציה, לייצר רגולציה חכמה ולמקדה בנושאים הטעונים אסדרה בעת הזו. כמו כן, עבודת הוועדה מתבססת על המלצותיהן של ועדות קודמות שבחנו את התחום ובשים לב להצעת חוק התקשורת (בזק ושידורים)(אסדרת ספקי תכנים)(תיקון מס׳...), התשע״ח-2018.

בעבודתה, הוועדה תיקח בחשבון את המסקנות אליהן הגיעו ועדות קודמות, ובצד זאת תבקש להתייחס, תוך מבט צופה עתיד, לאסדרת שוק השידורים העכשווי והעתידי, בהינתן השינויים שפורטו לעיל. כל זאת בשים לב למתרחש בהקשר זה במדינות שונות בעולם.

מטרת מסמך זה היא להציג את העקרונות לאורם פועלת הוועדה ולחדד את הדילמות והשאלות העומדות בפניה. זאת, במטרה לקבל התייחסות ממוקדת ככל האפשר מגורמים המגלים עניין בסוגיות אלו. הוועדה סבורה כי יש חשיבות לביצוע שינויים רגולטוריים מתוך דיאלוג עם הגורמים המושפעים מהרגולציה, הן הגופים המפוקחים והן הציבור שהרגולציה נועדה להגן עליו.

אין בפירוט הסוגיות שלהלן כדי להגביל את הוועדה מהתייחסות לסוגיות נוספות. כמו כן, אין בפירוט הנושאים שלהלן כדי לרמוז על הסכמות של כלל חברי הוועדה לכיוונים המוצעים. הסוגיות מציגות כיוונים ודילמות שנמצאות בדיון ומחלוקת גם בין חברי הוועדה.

אנו פונים לכל גורם המעוניין בכך, להעביר התייחסות בכתב עד ליום 22 באוקטובר 2020, למרכזת הוועדה במייל Cohenta@moc.gov.il. לאחר קבלת ההתייחסויות בכתב ובכפוף לשיקול הוועדה יוזמנו הפונים שירצו בכך גם לשימוע בע״פ. תנאי להופעה בפני הוועדה היא העברת התייחסות כתובה מראש הקשורה לתחומים בהם עוסקת הוועדה. ניתן להפנות את תשומת לב הוועדה גם לסוגיות בהן ראוי שתדון שאינן מפורטות במסמך זה.

בכבוד רב,
רועי פולקמן
יו״ר הוועדה

<u>הנחות המוצא העומדות בבסיס עבודת הוועדה:</u>

בהתאם לכתב המינוי, עבודת הוועדה מתבססת על המלצותיהן של ועדות קודמות שעסקו בתחום השידורים ועל כן עבודת הוועדה מתבססת על מספר הנחות מוצא:

א. **רגולציה "אדישה טכנולוגית":** בשנים האחרונות התגברה התחרות בתחום הטלוויזיה הרב-ערוצית בעיקר על-ידי כניסתן לשוק של פלטפורמות שידור, מקומיות ובינלאומיות, על גבי רשת האינטרנט (OTT). עם זאת, בפועל, רק חלק מהשחקניות בשוק נתונות לרגולציה. הוועדה שוקלת להמליץ על מתווה רגולטורי שאינו מבחין בין גופי שידור על בסיס הטכנולוגיה שבאמצעותה מועברים השידורים, אלא מחיל את הרגולציה בהתאם לאופי השירות. זאת, בשים לב לתחליפיות בין השחקנים המסורתיים, לבין אלו העושים שימוש בטכנולוגיות חדשות. הנחה זו מבוססת על ההבנה כי נוכח השינויים הטכנולוגים הרבים, ההבחנה בין תשתיות השידור השונות מאבדת את משמעותה ובעתיד הנראה לעין אף ייתכן שתהפוך ללא רלוונטית. לצד זאת, תבחן הוועדה את הצורך בהפעלת מדרג רגולטורי על הגופים השונים לפי קריטריון מבחין כדוגמת נתח שוק (אשר ניתן שיימדד על פי מנויים או הכנסות).

ב. **מיקוד ופישוט הרגולציה:** הוועדה תפעל מתוך מטרה להמליץ על מתווה רגולציה פשוט וממוקד שעניינו ברגולציה חכמה, בשים לב למצב התחרות בשוק ולשינויים שחלו בהרגלי הצפייה ובאופן צריכת התוכן. הוועדה סבורה, כי על הרגולציה להתמקד בפתרון לכשלי שוק מהותיים ולאפשר תחרות ובידול בין המוצרים והחברות לטובת הצרכן, וכי הדרך האפקטיבית ביותר לרגולטור להשיג את מטרותיו בעידן הדיגיטלי היא על-ידי אסדרה פשוטה, חכמה ונוחה לאכיפה.

<u>הנושאים המרכזיים על סדר יומה של הוועדה:</u>

1. <u>צמצום ומיקוד הרגולציה</u>

ברוח הוועדות האחרונות שעסקו בנושא אסדרת העל של שוק השידורים בכוונת הוועדה לפעול למיקוד הרגולציה בשוק השידורים ולצמצומה תוך הבטחת טובת הציבור ומענה על מטרות הרגולציה.

א. **מטרות הרגולציה בשוק השידורים:**

כחלק מהצורך לקבוע את תפקידי הרגולציה בשוק השידורים מבקשת הוועדה לחדד את מטרות הרגולציה, וכפועל יוצא מכך את סמכויות הרגולטור. הוועדה מבקשת לקבל התייחסויות בנוגע למטרות העל של הרגולציה בשוק השידורים, ובכלל כך: הגנה על קטינים, הנגשת שידורים לאוכלוסיות מיוחדות, הבטחת יצירה ישראלית, מניעת חסמי כניסה של שחקנים חדשים, יצירת תנאים הוגנים כלכלית שיאפשרו איתנות של גופי שידור, הגנה צרכנית והבטחת פלורליזם וריבוי דעות, בעיקר בתחומי החדשות והתחקירים.

ב. **בחינת מאפייני הרגולציה**:

1) **על מי תחול הרגולציה?** במסגרת עבודת הוועדה ובהסתמך על הנחת המוצא של אדישות טכנולוגית, תגדיר הוועדה מהו "ספק תוכן אודיו ויזואלי" שעליו יפקח הרגולטור. בנוסף לגופים המפוקחים כיום, הוועדה שוקלת להחיל את הרגולציה גם על ספקיות התוכן הישראליות השונות, המציעות תכנים לציבור והפועלות על גבי רשת האינטרנט, תוך התחשבות במאפייניהן הייחודיים ותוך שמירה על יתרונות התחרות המתפתחת בתחום. הוועדה תדון גם בשאלת האסדרה של ספקי תוכן בינלאומיים ותתייחס בין היתר, להגדרות הקבועות בדירקטיבה האירופאית (**AVMS**).

2) **היכן נדרשת התערבות הרגולטור? היכן ניתן להשיג אסדרה בכלים אחרים?** לשם מיקוד נושאי הרגולציה, חילקה הוועדה את הרגולציה לשלוש קטגוריות עיקריות: <u>רגולציית תוכן</u>, שמטרתה העיקרית היא לספק הגנה ולתת מענה לאוכלוסיות שונות ולעודד יצירה מקומית; <u>רגולציה צרכנית</u>, שמטרתה להסדיר את היחסים שבין נותני השירותים לצרכנים, תוך התחשבות ברגולציה הרוחבית הקיימת בישראל בתחום זה; <u>רגולציה כלכלית</u>, שמטרתה לצמצם כשלי שוק ולעודד תחרות בכדי לייצר תועלות לצרכן במחיר ובאיכות ולהבטיח מגוון בשוק השידורים. הוועדה מעוניינת לשמוע התייחסויות בנוגע לרגולציות שלהערכתם תועלותיהן לשוק ולצרכנים קטנות מהחסרונות הנובעים מהן. בנוסף, הוועדה מעוניינת לשמוע האם ישנם תחומים ספציפיים שיכולים לקבל מענה טוב יותר במסגרת עבודתו של רגולטור אחר בהשוואה למענה שיינתן על-ידי הרגולטור בתחום השידורים. בשים לב להתייחסויות, תבחן הוועדה לעומק את הקטגוריות השונות ותדון בתוכן ובאופי הרגולציה הנדרש מהרגולטור של תחום השידורים.

2. <u>יצירה מקומית והפקות מקור</u>

בחינת הרגולציה בתחום זה כפופה להנחת העבודה של הוועדה, לפיה ליצירה מקומית והפקות מקור יש הן ערך תרבותי-לאומי והן ערך כלכלי . מטרת הוועדה בסוגיה זו היא לבחון איזה מנגנון והיקף אסדרה יבטיח יצירה מקומית איכותית, מגוונת ובת קיימא שתשרת באופן מיטבי את הצרכן הישראלי. במטרה לעמוד ביעדים אלו, פרטה הוועדה כמה סוגיות עיקריות להכרעה:

א. **הגדרת ההפקה מקומית:** יש שתי נקודות מבט שונות שלאורן ניתן להכריע מהי 'הפקה מקומית'. הוועדה ערה לכך כי היצמדות לכל אחת מן ההגדרות, או לשילוב כלשהו בין השתיים, יוביל להמלצות ומסקנות שונות וכי למעשה, מתקיימת חפיפה רבה בין מימוש מטרות 'כלכליות' ל'תרבותיות'. על כן, הוועדה תבחן לאיזו משתי ההגדרות, שיפורטו כעת, יש לתת יותר משקל בכינון האסדרה המיטבית:

1) **ההגדרה "התרבותית":** לפי תפישה זו חשיבות ההשקעה ביצירה מקומית נובעת בראש ובראשונה מן האספקטים התרבותיים-מקומיים המשתקפים מתוך תכניה ומתוך עידוד קיומה של תרבות ישראלית. לפי תפישה זו, לדוגמה, יש ערך בקידום יצירה בשפה העברית העוסקת בתכנים ישראלים ומופצת לקהל המקומי.

2) **ההגדרה "הכלכלית":** מנקודת מבט זו, האופן בו נבחנת היצירה המקומית הוא בתרומתה לתעשייה המקומית. כלומר, ההשקעה הכספית היא בהפקות שמפותחות ומצולמות בישראל, ללא קשר לתוכנן, לקהל היעד שלהן ולפלטפורמת השידור הסופית שלהן.

ב. **היקף ההשקעה וחובת ההשקעה בתוכן מקומי:** הוועדה תבחן את השינויים שחלו לאורך השנים בחובת והיקף ההשקעה הכולל בהפקות מקור, ותדון בנוגע לגובה "הרצוי" להיקף ההשקעה בהפקות מקור ובהפקות סוגה עילית ועל פי איזה קריטריונים תיבחן עמידת הגוף בחובה. לנגד עיני הוועדה עומד הרצון לראות השקעה משמעותית ביצירה מקומית בהיקף שלא ייפגע בשל השינויים בטכנולוגיות השידורים. על פי המצב כיום, רק על חלק מספקיות התוכן חלות חובות השקעה בהפקות מקומיות כאחוז מהכנסותיהן. כניסת השחקניות החדשות, עליהן לא חלה חובת השקעה בהפקות מקור, גרמה לשינוי בחלוקת ההכנסות בין השחקניות הפועלות בכבלים ובלוויין ובין השחקניות הפועלות על גבי האינטרנט וכתוצאה מכך, היקף ההכנסות של הגופים המחויבים בהשקעה בהפקות מקור הצטמצם. לאור הנחת המוצא של הוועדה המאמצת את עיקרון האדישות הטכנולוגית ומכיוון שבעיקרם, המוצרים הניתנים על גבי רשתות הכבלים והלוויין ועל גבי רשת האינטרנט הינם זהים, הוועדה בוחנת האם וכיצד יש להטיל חיוב השקעה בהפקות מקור גם על שחקניות ה-OTT. זאת על מנת ליצור מגרש משחקים מאוזן עבור השחקניות הפועלות בשוק, אך תוך הגנה על התחרות המתפתחת בשוק הטלוויזיה הרב-ערוצית. בנוסף, נדרשת הוועדה לבחינת האחריות של שחקניות שידורים בינלאומיות הפועלות בשוק הישראלי בתחום היצירה המקומית.

ג. **אופן היישום של יצירת תוכן מקומי:** כיום, על השחקניות החייבות בהשקעה בהפקות מקומיות חלות חובות רבות המתפרשות על פני מגוון קריטריונים. בהתאם להנחת המוצא של הוועדה, השואפת להמליץ על מתווה רגולטורי פשוט וקל ליישום ולאכיפה, הוועדה תבחן מהם הקריטריונים הנדרשים להבטחת השקעה בהפקות מקור ולהבטחת מטרות הרגולציה תוך שימת דגש על מקסום חופש העריכה של השחקניות בשוק ועל האינטרסים של הצרכן. בין היתר תבחן הוועדה את המשמעות בהחלת חובה כספית במקביל להחלת חובה בשעות שידור ובשעות שידור ראשוני, את מידת ההתערבות הרצויה של הרגולטור בסוגות ההפקה השונות, את החיוב לשידור הפקות מקומיות קנויות לעומת הפקה עצמית ואת מידת ההתערבות של הרגולטור בדרישת תכנים ספציפיים.

3. <u>מבנה הרגולטור</u>

מתוך רצון לייעל את רגולציית השידורים בישראל ולאפשר מבט כולל על כל שוק השידורים המסחרי, הוועדה מסכימה כי אחת מהדרכים להאחדת הרגולציה ככל שניתן היא איחוד שני הרגולטורים המופקדים על השידורים – המועצה לשידורי כבלים ולשידורי לווין והרשות השנייה לטלוויזיה ולרדיו. משרד התקשורת קידם בעבר את איחוד הרגולטורים, בין השאר על ידי הגשת הצעת חוק בנושא זה, ורעיון איחוד הרגולטורים עמד בבסיס עבודת 'הוועדה המייעצת לעניין הסדרת הרגולציה על שוק השידורים'.

מבנה הרגולטור האחוד: קיימת שונות רבה בין הרגולטורים הפועלים כיום ובכלל כך לעניין אופן התאגוד, אופן התקצוב, סמכויות משרד התקשורת בנוגע אליהם וסמכויותיהם בנוגע לגופים שהם מפקחים עליהם. לכל אחד מהמבנים השלכות, בין היתר, על מידת עצמאותו של הגוף. הוועדה מעוניינת לבחון את המודלים השונים בנושא, על יתרונותיהם וחסרונותיהם ולהכריע באשר למבנה המתאים ביותר לרגולטור האחוד. הוועדה בוחנת מספר מודלים, החל מגוף שיעמוד תחת משרד התקשורת עבור ביחידת סמך, וכלה בתאגיד סטטוטורי. סוגיה זו קשורה בקשר הדוק לתקציב הגוף ומקורות המימון שלו. סוגיה מהותית נוספת העומדת בפני הוועדה היא סוגיית המבנה הארגוני של הגוף. בנושא זה יש להכריע בנוגע להרכב המועצה (נציגי ציבור או פקידים), ואופן מינויה.

4. <u>המודלים הכלכליים בשוק השידורים</u>

המבנה הכלכלי של שוק השידורים התעצב לאורך השנים מתוך הבנה כי לריכוזיות בשוק זה יש השפעה רחבה מאוד עקב ההשפעה הישירה שלו על מגוון הדעות ועל קביעת סדר היום במדינה. עקב השינויים הטכנולוגיים בשוק ובראייה צופה פני עתיד, תבחן הוועדה את הרגולציה המחייבת הפרדה מלאה בין משדרים המתבססים על דמי מנוי למשדרים המתבססים על פרסום, וכן את ההגדרות לבחינת כוח שוק וריכוזיות בשוק השידורים ואת תפקידי הרגולטור בתחום השידורים ורשות התחרות בנושא זה.

מבנה שוק השידורים כיום מתבסס על הפרדה בדרכי המימון בין הערוצים המסחריים לבין פלטפורמות השידור. בעלי הרישיונות המסחריים ממומנים מפרסומות בלבד בעוד על פלטפורמות השידור חל איסור לשדר פרסומות בערוציהן ודרך המימון שלהן מבוססת על הכנסות מדמי מנוי. מאפיין עיקרי נוסף של השוק הוא החובה החלה על הפלטפורמות להפיץ את הערוצים המסחריים על גבי התשתית שלהן (must carry) ללא עלות.

בעשור האחרון חלו שינויים בשוק הפרסום שהובילו לשינויים בחלוקת הוצאות הפרסום בין אמצעי המדיה השונים. בשים לב לתמורות אלו, לכניסת שחקניות חדשות לתחום הטלוויזיה הרב ערוצית, לתחרות מול השחקניות הבינלאומיות, ולתהליכים דוגמת פיצול ומיזוג הערוצים המסחריים, הוועדה מעוניינת לבחון האם הרגולציה, מצב ומבנה השוק הנוכחי מאפשרים את קיומם הכלכלי של השחקנים השונים לאורך זמן.

5. <u>אסדרת שידורי ספורט</u>

שידורי ספורט מהווים תוכן מרכזי המוצע לציבור על-ידי ספקיות הטלוויזיה הרב-ערוצית ולהם מאפיינים ייחודיים הכוללים: ביקוש קשיח יחסית לתכני טלוויזיה אחרים, היעדר תחליפיות מסוימת מצד שידורי ספורט אחרים, חשיבות מוגברת לאיכות השידור וצפייה ליניארית בלבד, בדגש על שידורים חיים, ולא צפייה ב-VOD. פלטפורמת שידור המבקשת להיכנס לשוק השידורים, להגדיל את מצבת מנויים או לשמור על היקף מנוייה הקיים, חייבת להציע למנוייה גישה לתכני הספורט.

תכני הספורט עוברים דרך מספר חוליות בשרשרת הערך: ככלל, קבוצות הספורט בכל ליגה, ההתאחדויות או מארגני המפעלים, הם בעלי הזכויות המקוריים של המשחקים במפעלים השונים. בעלי הזכויות מוכרים את זכויות הצילום, ההפקה והשידור בבלעדיות אזורית במסגרת מכרז למפיקי שידורים ולערוצי הספורט. לבסוף, מתקשרים הערוצים עם הפלטפורמות אשר מפיצות את שידורי ערוצי הספורט למנוייהם על גבן. בשנים האחרונות ניכרת עלייה במחירי זכויות השידור במקטע שבין בעלי הזכויות לבין ערוצי הספורט. עליית מחירים זו מעלה חשש, בין היתר, לעליית מחירים לצרכן כתוצאה מגביית רנטה מונופוליסטית על-ידי בעלי הזכויות.

המאפיינים הייחודיים של תכני הספורט, לצד מנגנון רכישת הזכויות בהם, יוצרים על פניו פוטנציאל לכשל ופגיעה אפשרית בתחרות, באופן שעשוי להצדיק אסדרה או התערבות מצד הרגולטור, וזאת לקראת עדכון וחתימה על חוזים חדשים.

בהתאם לכך, שוקלת הוועדה מספר כיווני פעולה אפשריים:

א. בחינת מנגנון מכירת זכויות השידור הקיים בין בעלי זכויות השידור המקוריים לבין ערוצי הספורט ומפיקי שידורים ובין ערוצי הספורט לבין פלטפורמות השידור .
ב. קביעת הסדר שיחייב את מפיקי השידורים ואת ערוצי הספורט למכור את ערוצי הספורט לפלטפורמת שידורים.
ג. קביעת איסור שידור תכני ספורט בבלעדיות על כלל פלטפורמות השידור, גם אם אין הן פועלות מתוקף רישיון או היתר מטעם המאסדר.
ד. מתן סמכות לרגולטור לקבוע היקף נגישות למשדרי ספורט בעלי חשיבות בעידן בו אין מגבלה על חבילות ערוצים המשווקות לצרכן.

הוועדה מעוניינת לקבל את עמדות הציבור בנוגע לכיווני הפעולה המוצעים וכן לשמוע, ככל שיש, על כשלים במערכות היחסים בין בעלי הזכויות, ערוצי הספורט ופלטפורמות השידור ועל דרכי אסדרה לצמצומם. כמו כן, הוועדה מעוניינת לשמוע האם וכיצד, על האסדרה להתייחס למודלים של אספקת תוכן באופן ישיר על-ידי בעלי הזכויות שלא דרך פלטפורמות השידור (דוגמת ליג פס של ה- NBA או אירועי "שלם וצפה").

6. <u>נושא נוסף בו עשויה הוועדה לדון במסגרת דיוניה</u>

מדידה והערכה של הצפייה בשידורים: כיום, מדידת הצפייה בערוצי הטלוויזיה השונים נעשית באמצעות ועדת המדרוג המהווה כלי בשליטת הגופים המסחריים. השינויים הטכנולוגיים והשינויים בהרגלי הצפייה שחלו בשוק בשנים האחרונות, הובילו להעלאת סימני שאלה ביחס לאפקטיביות והרלוונטיות של שיטות המדידה הקיימות בשוק. הוועדה סבורה כי רגולציה אפקטיבית צריכה להתבסס על נתונים מהימנים, אשר נמדדים באופן שמתחשב בשינויים המתבצעים בשוק ומתאים את המדידה אליהם. לפיכך, הוועדה תבחן האם יש מקום לדון בכלי המדידה הקיימים כיום, בהטלת חובות דיווח וסטנדרט שקיפות על הגופים השונים ובהגדרת סמכויות הרגולטור לקביעת סטנדרטים בנושא זה.