



תזכיר חוק התקשורת (שידורים), התשפ"ג-2023

דו"ח ניתוח השפעות רגולציה - RIA

תוכן עניינים

2	רקע כללי
2	פרק א' – איזון מגרש המשחקים
2	רקע
6	שיח בעלי עניין
7	הגדרת החלופות
9	פרק ב' – הגבלות על בעלות צולבת של גורמים בתחום החדשות
9	רקע
12	שיח בעלי עניין
14	הגדרת החלופות
15	פרק ג' – רשימת אירועי ספורט בעלי חשיבות מיוחדת
15	רקע
17	שיח בעלי עניין
18	הגדרת החלופות
20	פרק ד' – ספקים אחודים-אנכית
20	רקע
25	שיח בעלי עניין
27	הגדרת החלופות
28	סיכום



רקע כללי

התאמת האסדרה בתחום אספקת התכנים האודיו-ויזואליים לציבור עומדת על סדר היום הממשלתי בכלל ועל סדר יומו של משרד התקשורת בפרט מזה מספר שנים. מספר ועדות ציבוריות שישבו על המדוכה הגישו את המלצותיהן בזו אחר זו אך ההמלצות השונות מעולם לא עובדו לכדי שינוי אסדרה מקיף.¹ הוועדה הציבורית האחרונה שעסקה בנושא היא הוועדה לאסדרת-העל בתחום השידורים, בראשות מר רועי פולקמן ("הוועדה"), שהוקמה בשנת 2020 על ידי שר התקשורת במטרה להתאים את האסדרה לטכנולוגיה ולמבנה השוק העכשוויים, תוך שימת דגש על התחרות במחירים ובחבילות ועל השמירה על איכות ומגוון התוכן המסופק לציבור.² בעקבות פרסום דו"ח המלצות הוועדה והערות הציבור לדו"ח גיבש המשרד טיוטת תזכיר חוק שיצאה כשימוע ציבורי מטעם משרד התקשורת באוגוסט 2022 ("מסמך השימוע", "השימוע").³ תזכיר החוק המוגש כעת מבוסס על התאמות שנעשו לנוסח שפורסם בשימוע.

מסמך זה מתמקד במספר הסדרים עיקריים הקבועים בתזכיר החוק:⁴

- **פרק א'** עוסק באיזון מגרש המשחקים וקביעת אסדרה אחידה לספקי תוכן אודיו-ויזואלי;
- **פרק ב'** עוסק במגבלות על בעלות צולבת של גורמים המספקים חדשות אודיו-ויזואליות;
- **פרק ג'** עוסק באסדרה ייחודית הנוגעת לאספקת תכני ספורט בעלי חשיבות ציבורית גבוהה.
- **פרק ד'** עוסק בחובות ייעודיות לספקי תכנים שמחזיקים במקביל בתוכן בעל חשיבות תחרותית;

פרק א' – איזון מגרש המשחקים

רקע

הגדרת התכלית והצורך בהתערבות והאסדרה הקיימת כיום

כיום, כללי האסדרה בתחום התוכן האודיו ויזואלי חלים על שני סוגי שחקנים – פלטפורמות טלוויזיה רב-ערוצית בכבלים ובלוויין (ובפלטפורמות אלו בלבד) המפוקחות על ידי המועצה לשידורי כבלים ולוויין; ובעלי רישיונות לשידורי טלוויזיה (ובכלל כך בעלי רישיון זעיר וייעודי-זעיר) המפוקחים על ידי הרשות השנייה לטלוויזיה ורדיו. תוכן בעלי הרישיונות לשידורי טלוויזיה מופץ בשלל דרכים (כאשר לבעלי רישיון שונים חובות וזכויות הפצה שונות בהתאם למעמדם החוקי) – על גבי פלטפורמות הטלוויזיה הרב-ערוצית, באמצעות מערך עידן פלוס או באמצעים ספקטראליים אחרים. שינויים טכנולוגיים הביאו בעשור האחרון לתהליכי שינוי משמעותיים בשוק – כשבין החשובים שבהם היכולת לספק תוכן אודיו-ויזואלי על גבי רשת

¹ ראו פירוט הוועדות השונות באתר משרד התקשורת בכתובת:

https://www.gov.il/he/departments/guides/committe_report

² ראו דו"ח ועדת פולקמן: <https://www.gov.il/he/Departments/publications/reports/27072021>

³ ראו מסמך השימוע: https://www.gov.il/he/departments/publications/Call_for_bids/09082022

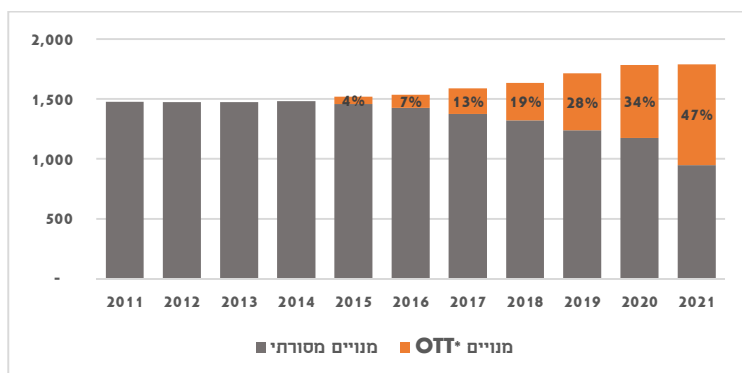
⁴ מסמך זה יעודכן במידת הצורך עם קבלת ההתייחסויות בשלב הערות הציבור.



האינטרנט (Over the Top - OTT). אספקה על גבי רשת האינטרנט מאפשרת דילוג על חסם הכניסה המשמעותי שהיה קיים בעבר לשוק השידורים – הקמה של תשתית ייעודיות – כבלים, לוויין או מערך הפצה אחר. בעקבות זאת, שחקנים חדשים – הן ישראלים והן בין-לאומיים – הצטרפו לשוק אספקת התוכן בישראל. כך למשל, בשנת 2015 החלה חברת סלקום לשווק חבילת טלוויזיה תחת המותג סלקום-TV, ובשנת 2017 נכנסה חברת פרטנר גם היא לשוק עם המותג פרטנר-TV. בנוסף אליהן, פועלות בארץ מזה מספר שנים חברות סטרימינג (Streaming) זרות, כאשר העיקריות הן – נטפליקס ודיסני+, המספקות תוכן לצופה הישראלי גם הן.

על אף הכניסה של השחקנים החדשים לתחום והפחתת חסמי כניסה כתוצאה מהשינויים הטכנולוגיים, הרגולציה לא השתנתה באופן מהותי כבר שנים רבות. מבנה הרגולציה כיום קובע אסדרה לפי אופן ההפצה הטכנולוגי של השחקן – בעל רישיון לשידורי כבלים או לשידורי לוויין, ולא לפי אופי המוצר – הפצת תוכן אודיו-ויזואלי למשתמשי קצה. כתוצאה מכך, קיימים שחקנים עם פעילות משמעותית בשוק אשר אינם כפופים כלל לרגולציה, בשעה ששחקנים אחרים כפופים לרגולציה משמעותית. בנוסף, האסדרה בתחום הטלוויזיה הרב-ערוצית עוצבה בשוק שבו פועל דואופול השולט בשער הכניסה לעולם התוכן מחד, ובהיצע המוצר לצרכן מאידך. בהתאם, קובעת האסדרה חובות רבות שנועדו לאפשר ביטוי של גורמים שאינם מפעילי הטלוויזיה הרב-ערוצית או להגן על הצרכן מכוחו של הדואופול. עם השנים גדל משמעותית שיעור המנויים לשירותי OTT מכלל מנויי הטלוויזיה הרב-ערוצית בישראל ובשנת 2021 עמד שיעור מנויי ה-OTT על כ-47% מכלל המנויים.

תרשים 1. מספר מנויים בתחום הטלוויזיה הרב-ערוצית בישראל (אלפים)



נתונים: דיווחי חברות התקשורת

* כולל מנויים לשירות היברידי ב-YES, הכולל מספר מכשירים בחיבור ללוויין ומספר מכשירים ב-OTT

התמורות הטכנולוגיות וההתפתחויות בשוק שחלו כתוצאה מהן מחייבות התאמה של האסדרה – האחדה שלה לכלל השחקנים הרלוונטיים לפי מהות המוצר ולא לפי מבנה התשתית – על פי עיקרון של **אדישות טכנולוגית**, תוך צמצום ומיקוד כללי האסדרה וסמכויות המאסדר בתחומים בהם נדרשת אסדרה גם תחת הנחה של חסמי כניסה נמוכים יותר ושל ריבוי שחקנים.

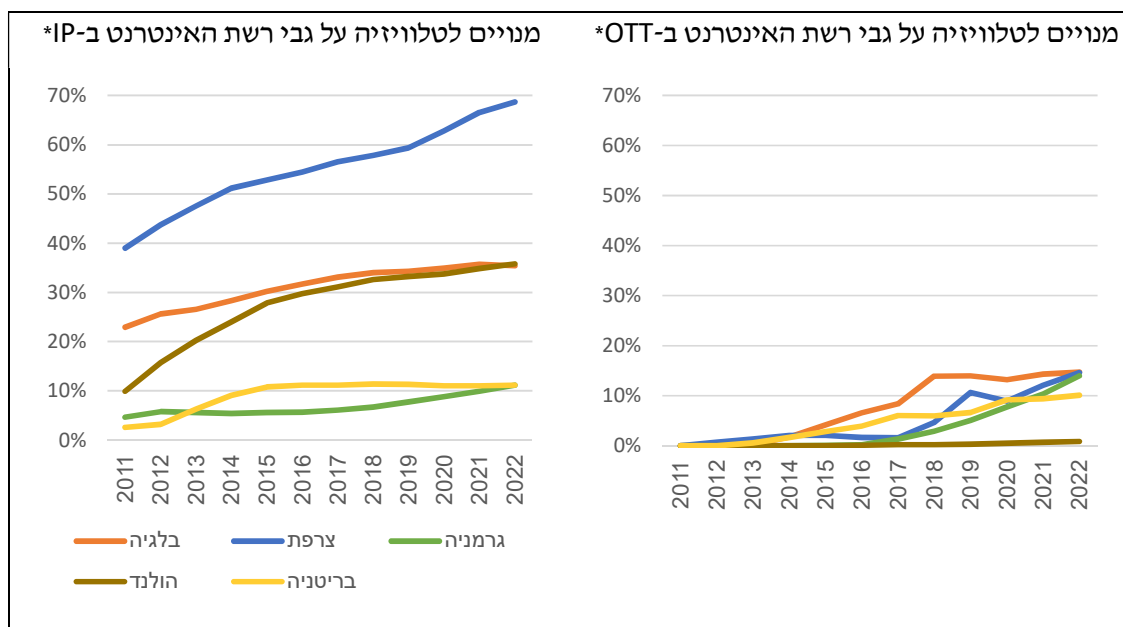




סקירה בינלאומית

תופעת המעבר לשידורים על גבי רשת האינטרנט אינה ייחודית לישראל. השינויים הטכנולוגיים שאיפשרו את אופן אספקת התכנים החדש הם שינויים גלובליים ובהתאם למאפייניה וצרכיה של כל מדינה – אימוץ הטכנולוגיה נעשה באופן גלובלי בהתאם.

תרשים 2. שיעור משקי הבית המנויים לטלוויזיה רב-ערוצית על גבי רשת האינטרנט, מדינות נבחרות



* התרשימים מבחינים בין שירותי טלוויזיה באינטרנט המנוהלים על ידי ספק הרשת (IP) ובין שירותי טלוויזיה באינטרנט שאינם מנוהלים (OTT). בתיאור המצב בארץ אין חלוקה דומה, כך שהנתונים שהובאו לעיל מתייחסים לכל שירות אספקת תכנים על גבי רשת האינטרנט כ-OTT.

נתונים: Analysys Mason

אדישות טכנולוגית באסדרת תחום אספקת התכנים אודיו-ויזואליים היא הפרקטיקה המקובלת בתחום, ומעוגנת בין היתר בדירקטיבה של האיחוד האירופי והמועצה האירופית לשירותי מדיה אודיו-ויזואליים (Audiovisual Media Services Directive - AVMSD)⁵. ה-AVMSD היא חוק של האיחוד האירופי המנחה את מדינות האיחוד באשר לקביעת אסדרה בתחום השירותים האודיו-ויזואליים. הדירקטיבה נקבעה בשנת 2010 ומעודכנת מעת לעת. ככלל, הדירקטיבה קובעת "כללי גג", כאשר היישום של העקרונות מתבצע על ידי כל מדינה. בין העקרונות המנחים של הדירקטיבה נמצאת גם האדישות הטכנולוגית – קביעת אסדרה לתחום המדיה האודיו-ויזואלית ללא אבחנה בין הטכנולוגיות השונות באמצעותן מופץ התוכן ללקוח.⁶

⁵ ראו: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/ALL/?uri=CELEX:32010L0013>

⁶ ראו: <https://digital-strategy.ec.europa.eu/en/policies/general-principles-avmsd>. עם זאת, יש לשים לב שה-AMVSD מבחינה בין שירותים ליניאריים לשירותי צפייה לפי דרישה (Video on Demand - VOD), אבחנה שלא נעשית באסדרה הנוכחית.



תכלית ויעדי הרגולציה

עדכון האסדרה נועד ליצור מצע שוויוני וממוקד של כללי משחק בתוכם יתנהלו כלל השחקנים בתחום. מגרש משחקים "לא מיושר" עלול לפגוע ביכולת השוק להגיע לשיווי משקל מיטבי ולהעניק יתרונות תחרותיים לא מוצדקים לשחקנים מסוימים על פני אחרים. מתוך הבנה שהתמורות הטכנולוגיות והתחרות שהתפתחה כתוצאה מהן מאפשרות שוק דינמי מזה שהיה קיים כשנקבעו הכללים הקיימים כיום – יש לעדכן את האסדרה הקיימת כך שתכלול כללים נחוצים בלבד באופן שוויוני על כלל השחקנים בשוק ללא תלות בטכנולוגיה שעל גבה מופצים התכנים.

במסגרת התזכיר, מוצע להקים רשות חדשה במקום מועצת הכבלים והלווין והרשות השניה ("הרשות לתקשורת משודרת") שתפקידה יהיה לאסדר את כל תחום אספקת תכני הצפייה-ושמע, באופן שיהיה אדיש לאופן ולטכנולוגיה בהם מופצים התכנים.

לשם שמירה על האינטרס הציבורי מוצע להחיל סט מצומצם וממוקד של חובות על השחקנים המשמעותיים הפועלים בתחום זה – גופים ישראלים המספקים מגוון תכנים אודיו-ויזואליים בתפוצה רחבה לציבור בישראל ("ספקי תכנים"). יודגש כי החובות יחולו רק על שחקנים שהיקף ההכנסה השנתית שלהם גבוה מרף מסוים, כאשר על שחקנים בעלי היקף הכנסות נמוך מוצע שלא להחיל חובות. בין חובות אלה מוצע לכלול:

- חובת רישום ;
- חובת השקעה בהפקות מקומיות ;
- חובות הפצה של תכני תאגיד השידור הישראלי וערוץ הכנסת ;
- חובות בתחום הצרכנות ;
- כללים לשמירה על תחרות.

יישור מגרש המשחקים משמעו בפועל רידוד האסדרה החלה על הפלטפורמות הרב-ערוציות המפוקחות כיום (הוט ויס), והשתת אסדרה על השחקנים שכיום לא נתונים תחת אסדרה – הפלטפורמות הרב-ערוציות הישראליות המשדרות ב-OTT (פרטנר TV, סלקום TV, סטינג TV, נקסט TV ו-Free-TV).⁷ רידוד הרגולציה על פלטפורמות הכבלים והלוויין מתאפשר בעקבות הנמכת חסמי הכניסה לתחום והתחרות שהתפתחה. שוק מרובה שחקנים עם דינמיקה תחרותית מאפשר למנגנון השוק להחליף במידת-מה התערבות רגולטורית כמו אסדרה בעלת אופי צרכני, ולאפשר לרגולטור לצמצם את מעורבותו למקומות נדרשים בלבד. במקביל, חסמי הכניסה הנמוכים מאפשרים את התפתחותו של שוק דעות מגוון. כשמוסיפים לכך את האפשרויות שהתפתחו לביטוי שאינן חלק אינטגרלי משוק אספקת התכנים במסגרת מוצר דמוי-טלוויזיה (TV-Like) כגון ביטוי ברשתות החברתיות, באתרים או ביישומי תוכן עצמאיים, או בפלטפורמות שיתוף תכנים (כגון Youtube), מתאפשר לרדד אסדרה בעלת אופי של גישה לביטוי.

⁷ כאשר לפלטפורמות בינלאומיות נקבעים כללי אסדרה נפרדים.



ניהול סיכונים

האחדת האסדרה משמעה בפועל רידוד מסוים של האסדרה על חלק מהשחקנים (הפלטפורמות המסורתיות) והשתתף של אסדרה חדשה על פלטפורמות ה-OTT. השתתף האסדרה יוצרת עלות לפלטפורמות ה-OTT, כאשר הברורה שבהן היא חובת ההשקעה בהפקות מקומיות. כך למשל, על ספק תכנים בינוני (שהכנסתו השנתית גבוהה מ-300 מיליון שקלים ועד 600 מיליון שקלים) תושפת עלות בשיעור 2% מהכנסתו השנתית שתהיה מיועדת להשקעה בתכנים מסוגה עילית.⁸ על ספק תכנים גדול, שהכנסתו השנתית גבוהה מ-600 מיליון שקלים, תושפת עלות בשיעור 4% מהכנסתו השנתית, לאותן מטרות. כיום, בנוסף על חובה בהיקף דומה החלה על בעלי הרישיונות לשידורים בכבלים ובלווין, קיימת חובת השקעה בתוכן מקומי בשיעור 4% (בסמכות הרגולטור להגדיל שיעור זה בעוד 4%). חובה זו תתבטל לכלל השחקנים בשוק. בהשתתף עלויות אלו על פלטפורמות ה-OTT כרוך סיכון מסוים של הקטנת האטרקטיביות לכניסה של שחקנים חדשים לשוק. על מנת למזער סיכון זה ניתן פטור לספקי תכנים שהכנסתם פחותה מ-300 מיליון שקלים בשנה.

יצוין בהקשר זה כי חובות השקעה בתוכן מקומי הן חובה נפוצה במדינות אירופה במגוון דרכים. כמו כן, עיננו הרואות כי השחקנים שאינם מצויים תחת אסדרה כיום אינם משקיעים בתוכן מקומי ללא חובות השקעה כאלו, כך שללא הטלת חובות שהיקף ההשקעה בתוכן מקומי צפוי לפחות באופן משמעותי.

שיח בעלי עניין

תהליך השיח

עיקרון האדישות הטכנולוגית בין ספקי התכנים עלה בשורה של המלצות של ועדות ציבוריות. דו"ח הוועדה המייעצת לעניין הסדרת הרגולציה על שוק השידורים ("ועדת פילבר") ודו"ח ועדת פולקמן קבעו שניהם את האדישות הטכנולוגית כעיקרון מנחה בעדכון האסדרה בתחום, מתוך הבנה שזו נחוצה לטובת יישור מגרש המשחקים בין הפלטפורמות הרב-ערוציות השונות. מאחר ומהות המוצר זהה הרי שאין הצדקה לאבחנה מבוססת טכנולוגיה בכללי האסדרה. המלצות הוועדה פורסמו להערות הציבור ועל בסיס ההערות שהתקבלו, פרסם המשרד טיוטת הצעת חוק כשימוע ציבורי באוגוסט 2022, שקיבלה גם היא את עקרון האדישות הטכנולוגית.

עיקר ההתייחסויות שהתקבלו

לא התקבלו הערות שערערו על עקרון האדישות הטכנולוגית. מרבית הטענות לגבי הכנסת ספקי התכנים ב-OTT תחת מטריית האסדרה נגעו לחובת ההשקעה בהפקות מקומיות ובפרט לרף ההכנסות ממנו חלה החובה, להיקף ההשקעה שתידרש ולאופן ההכרה בחובה. מקצת ההערות שהופיעו בהתייחסויות התקבלו במהלך הליך השימוע והוטמעו בתזכיר החוק.

⁸ תכנים מסוגה עילית כוללים תוכניות דרמה ותוכניות תעודה.



הגדרת החלופות

חלופה 0 – שימור המצב הנוכחי

במצב זה יחולו חובות שונות על ספקי התכנים בהתאם לאופי הטכנולוגי של ההפצה.

- תועלות – יתרונו של שימור מצב קיים בכך שהוא משמר את יציבות השוק, בטווח הקצר
- עומסים/עלויות – החסרונות המשמעותיים בחלופה זו הן מגרש משחקים לא מיושר והעובדה שעדכונים טכנולוגיים מאפשרים "בריחה" מהרגולציה.
- אינטרס ציבורי –
 - אחד המשתנים החשובים ביותר לאינטרס הציבורי בשוק התכנים האודיו-ויזואליים הוא היכולת של השחקנים להתחרות באופן אפקטיבי בשוק. בהתאם, המשך האבחנה באסדרה בין טכנולוגיית הפצה שונות מהווה פגיעה באינטרס הציבורי.
 - צמצום על פני זמן של השקעה בתוכן מקומי – לאורך השנים, וכתוצאה מהירידה בהכנסות של הפלטפורמות המסורתיות, ישנה ירידה בהיקף ההשקעה ביצירה הישראלית. שימור המצב הקיים צפוי להביא להמשך ירידה בהשקעה ביצירה הישראלית.

חלופה 1 – הכנסת שחקני ה-OTT תחת האסדרה הקיימת

- תועלות:
 - שמירה על היקף ההשקעה ביצירה הישראלית.
 - התבססות על מצע האסדרה הקיימת תוך עדכונים קלים (הכללת שחקני ה-OTT תחת האסדרה) לצורך יישור מגרש המשחקים.
- עומסים/עלויות – חלופה זו משיתה עומס רגולטורי מיותר על השחקניות, הן אלה המאוסדרות כיום והן אלה שלא.
- אינטרס ציבורי – אנו סבורים שאחד המשתנים החשובים ביותר לאינטרס הציבורי בשוק הזה הוא היכולת של השחקנים להתחרות באופן אפקטיבי בשוק. איזון מגרש המשחקים הוא צעד נכון בכיוון אך ללא מיקוד הכללים שחקנים קטנים וחדשים עשויים להתקשות להתמודד עם האסדרה.

חלופה 2 – המדיניות המוצעת: כללי אסדרה מרודדים ואחידים לכלל ספקי התכנים

- תועלות:
 - יישור מגרש המשחקים וביטול כללי אסדרה שאינם נחוצים כיום.
 - שמירה על היקף ההשקעה ביצירה מקומית.
- עומסים/עלויות – בהתאם לסעיף ניהול הסיכונים לעיל, יש עלות מסוימת לשוק בהחלת כללי אסדרה על השחקנים שלא מאוסדרים כיום.
- אינטרס ציבורי – אנו סבורים שאחד המשתנים החשובים ביותר לאינטרס הציבורי בשוק הזה הוא היכולת של השחקנים להתחרות באופן אפקטיבי בשוק. איזון מגרש המשחקים ורידוד האסדרה באופן



שמפחית את עלויות הכניסה לשוק הם שניהם שלבים חיוניים המאפשרים התפתחות של שוק תחרותי בתחום.



פרק ב' – הגבלות על בעלות צולבת של גורמים בתחום החדשות

רקע

הגדרת התכלית והצורך בהתערבות

לגופים חדשותיים השפעה על השיח הציבורי ועל מקבלי ההחלטות. החזקה בבמה חדשותית משמעותית יכולה לשמש ככלי ביד המחזיק לקבוע סדר יום באופן שישרת את המחזיק – אם ברמה האידיאולוגית ואם ברמה המשחרית. ככל שהגורם המחזיק בבמה החדשותית פועל בתחומים עתירי חיכוך רגולטורי, החשש מניצול הבמה שברשותו להשפעה על סדר היום הציבורי באופן שימקד או יסיט את תשומת הלב של מקבלי ההחלטות בעסקיו – בהתאם לצרכיו באותה העת – עולה. כך למשל מתוארת השפעה תחום התקשורת על הריכוזיות הכלל משקית במסמך המתודולוגיה לבחינת ריכוזיות כלל-משקית של הוועדה לצמצום הריכוזיות:

"בו בזמן, בדומה למודל של "רגולטור שבוי", הספרות האקדמית מתארת מצב של "תקשורת שבויה", אשר פועלת לקידום רגולציה המיטיבה עם קבוצות מסוימות על חשבון אחרות באמצעות מניפולציה של המידע החדשותי עליו היא מדווחת. התקשורת יכולה להיות שבויה בידי השלטון או בידי קבוצות אינטרסים המעוניינות להשפיע על דעת הקהל. בספרות יש תימוכין לכך שבעליהם של גופי תקשורת משפיעים על התוכן החדשותי שמוצג על-ידי הגופים שבעלותם, באופן המשרת את האינטרס הכלכלי שלהם. המודל הכלכלי של גופי תקשורת אשר עיקר הכנסותיהם מתקבלות מענף המדיה והפרסום, עשוי להעניק כוח גם למפרסמים הגדולים, בשל החשש מפני פגיעה בתקציב פרסום שהוא משמעותי לקיומו של אותו גוף תקשורת".⁹

באותו האופן, מקובל לקבוע אסדרה הדואגת לביזור כוחם של המחזיקים בגופי תקשורת וחדשות מתוך הבנה ששליטה של מיעוט גורמים בכל כלי התקשורת המרכזיים משמעה שליטת מספר מצומצם של דעות על השיח הציבורי. גישה מקובלת גורסת שעל מנת להשיג שיח תקשורתי מגוון לא די בריבוי כלי תקשורת, ויש לשאוף לריבוי בעלויות על אמצעי התקשורת השונים, מתוך עיקרון שמספר הקולות כמספר הבעלויות (One-Owner-One-Voice).¹⁰

כיום קיימות בישראל מגבלות משמעותיות על בעלות צולבת בבמות תקשורת שונות, בדגש על במות תקשורת חדשותית. בין היתר, נאסר על בעלות ביותר מאחד מהגורמים הבאים: רישיון לשידורי טלוויזיה מטעם הרשות השנייה, עיתון יומי וזיכיון לשידורי רדיו.¹¹ המשמעות של המגבלות האלו היא איסור מוחלט על פעילות בתחומי חדשות מרובים. עם זאת, השינויים בשנים האחרונות הביאו לעמעום הגבולות שבין גורמים שונים בתחום המדיה. רשת האינטרנט משמשת כיום כבמה מרכזית להפצת תכני מדיה בכלל

⁹ מתודולוגיה לבחינת ריכוזיות כלל-משקית, באתר רשות התחרות:

<https://www.gov.il/he/departments/publications/reports/concentrationcommittee-methodology>

¹⁰ Klinenberg, E. 2007. Fighting for Air: The Battle to Control America's Media. New York: Metropolitan Books, chapter 5.

¹¹ ראו סעיף 41 לחוק הרשות השנייה לטלוויזיה ורדיו, תש"ן-1990.



וחדשות בפרט, הן לגופים שאינם חלק משוק החדשות המסורתי והן כבמה נוספת לגורמים הפועלים בטלוויזיה (דוגמת אתר N12) ובעיתונות כתובה (דוגמת האתרים Ynet בבעלות קבוצת ידיעות ו-וואלה בבעלות קבוצת מעריב). בנוסף, ברשת האינטרנט הגבולות שבין חדשות ואקטואליה לבידור ובין טקסט לתוכן אודיו-ויזואלי אינם הדוקים כמו בבמות החדשותיות המסורתיות.

סקירה בינלאומית

הפרקטיקה של הגבלת בעלות על במות חדשותיות שונות יכולה ללבוש מספר צורות. יש מדינות הקובעות כי ערוץ טלוויזיה מרכזי צריך שישלט בידי יותר מגורם אחד או שגורם אחד לא יכול להחזיק ביותר מערוץ מרכזי אחד; מדינות המגבילות אחזקה במקביל בתקשורת מקומיות ובתקשורת ארצית; ומדינות אחרות המגבילות בעלות צולבת של מספר במות שונות.

המשותף לכל אותן המגבלות הוא הניסיון לווסת את הכוח בשוק הדעות כך שיבואו לידי ביטוי מספר קולות שונים, ולהימנע משוק דעות בו גורם דומיננטי חולש על כל אמצעי התקשורת הגדולים במדינה, ומפיץ את אותם הרעיונות, האינטרסים או הערכים על גבי מספר במות שונות. על אף שהגבלות כאמור לא חלות בכל המדינות, יש מדינות לא מעטות שבהן נהוגה מגבלה מסוג אחד או יותר.

טבלה 1. הגבלות בעלות על מדיה אודיו-ויזואלית, מדינות נבחרות

קראטיה	הגבלות על כלי תקשורת	הגבלות על ערוצי טלוויזיה	הגבלות על מספר ערוצי טלוויזיה ארציים	הגבלות על ערוץ טלוויזיה בודד	הגבלות על ערוצי טלוויזיה ארציים	הגבלות על ערוצי טלוויזיה ארצית ואזורית במקביל	הגבלות על צולבת על במות תקשורתיות שונות
כן	כן	כן	כן	לא	כן	כן	כן
פינלנד	לא	לא	לא	לא	לא	לא	לא
צרפת	כן	כן	כן	כן	לא	לא	כן
גרמניה	כן	כן	כן	לא	לא	לא	לא
אירלנד	לא	לא	לא	לא	לא	לא	לא
איטליה	כן	כן	לא	לא	לא	כן	לא
הולנד	לא	לא	לא	לא	לא	לא	לא
פולין	כן	כן	כן	לא	לא	לא	לא
ספרד	כן	כן	כן	לא	לא	לא	לא
שבדיה	לא	לא	לא	לא	לא	לא	לא
בריטניה	כן	כן	לא	לא	לא	לא	כן

Restrictions on media ownership, Jan 2022. Cullen International : נתונים





תכלית ויעדי הרגולציה

האסדרה המוצעת בתחום הבעלויות הצולבות נועדה להגביל בעלות על במות תקשורתיות שונות במקום שבו עולה חשש שאי-הגבלה כאמור תגרור המשך התעצמות שחקנים דומיננטיים והשתלטות שלהם על שוק הדעות. תהליך שכזה יכול שיתנהל בשתי דרכים שונות – הראשונה דרך מיזוג של גופי תקשורת קיימים או רכישה של אחד באמצעות אחר, והשנייה בצמיחה אורגנית בו גורם המחזיק בכלי תקשורת בבמה אחת פותח כלי תקשורת נוסף בבמה אחרת.

במקרה של מיזוג או רכישה, מביאה העסקה לאבדן מידי של "קול" ולצמצום בכמות הדעות (בהתאם לעיקרון One-Owner-One-Voice). במקרה של צמיחה אורגנית ניתן להציע שהחשש לאבדן "קול" קטן יותר. אדרבה, ניתן לטעון שככל שלא אובדים קולות, יש ערך להתרחבות השחקנים הקיימים לבמות נוספות כך שעל פני כל במה בפני עצמה יגבר הגיוון. עם זאת, בטווח הבינוני צמיחה אורגנית מוצלחת עשויה לבוא על חשבון שחקן קיים. ככל שחשש זה יתממש, הרי שגם בצמיחה אורגנית יש פוטנציאל לפגיעה בגיוון החדשתי.

בדומה לעדכון האסדרה על ספקי תכנים, גם בנושא זה דורשים שינויי הטכנולוגיה והתפתחות השוק שחלה בעקבותיהם בחינה מחודשת של ההסדרים הקיימים וקביעת הסדרים רלוונטיים לשוק הנוכחי. אנו ממליצים לקבוע את הסדרי הבעלויות הצולבות בין גופים שמספקים תוכן חדשותי באופן הבא:¹²

- מי שמחזיק עיתון יומי בתפוצה רחבה וגם אתר אינטרנט חדשותי לא יוכל להחזיק בהיתר לשידורי חדשות על גבי ספק-תכנים.
- מי שמחזיק עיתון יומי בתפוצה רחבה או אתר אינטרנט חדשותי או מי שהוא גורם ריכוזי יוכל להחזיק בהיתר לשידורי חדשות על גבי ספק-תכנים. עם זאת, המועצה תוסמך לשקול את השפעת מתן ההיתר על התחרות בתחום החדשות או על הריכוזיות (לפי העניין) קודם למתן ההיתר, ולמנוע מתן היתר כאמור במידה ומצא כי מתן ההיתר עשוי לפגוע בתחרות בתחום החדשות.

על מנת להימנע מפגיעה לאורך זמן במערכי התמריצים של גורמים העוסקים בתחום האקטואליה והחדשות, מוצע להחיל את המגבלות על מתן היתר חדשות על מי שהוא בעל עיתון יומי ואתר חדשותי ביום כניסת החוק לתוקף. האיסור ימשיך לחול על אותם גורמים למשך חמש עד עשר שנים.

לקראת תום חמש שנים מכניסת החוק לתוקף תגיש המועצה לשר המלצה בדבר הצורך בהמשך ההגבלה על הגופים שנאסר עליהם לקבל היתר לאספקת חדשות. המועצה תבחן בין היתר את תרומת ההגבלה למגוון החדשותי הקיים ואת כוחם של הגורמים המוגבלים בשוק החדשות הישראלי. בהתאם, תעביר המועצה לשר את המלצותיה בדבר הסרה או הוספה של גורמים לרשימה. השר יוסמך לקבוע בצו, באישור ועדת הכלכלה של הכנסת, עדכון לחמש השנים הבאות של רשימת הגורמים עליהם נאסר לקבל היתר לאספקת חדשות בשל היותם גורמים בעלי כוח והשפעה בתחום החדשות. בתום עשר שנים מכניסת החוק לתוקף יפוגו

¹² צוין כי בנוסח תזכיר החוק מופיעות הגבולות נוספות על בעלות, כגון הגבלה על רישום של מי שהוא שלוח מפלגה או מי שהורשע בעבירה פלילית (סעיף 38 לתזכיר).



ההגבלות. עם זאת, המועצה תמליץ לשר לגבי המשך קיום מגבלות על בעלות צולבת והשר יוכל לתקן בצו, באישור ועדת הכלכלה של הכנסת, עדכון לרשימת הגורמים המוגבלים לחמש שנים נוספות.

ניהול סיכונים

כאמור, החשיבות בביזור השליטה במדיה ובשמירה על פלורליזם בתחום התוכן החדשותי מוסכמת על ידי מאסדרים רבים בעולם. כך גם הפרקטיקה של הגבלה על בעלויות צולבות בין גופים שונים בתחום המדיה והחדשות היא פרקטיקה מקובלת במדינות מסוימות בעולם המערבי. הדרך המדויקת למימוש ההגבלות משתנה בין מדינות שונות בהתאם לתפיסת עולמן ולמבנה השוק בהן. האתגר בקביעת ההגבלות ברמה המקומית הוא לשמור על איזון בין פלורליזם וביזור מרביים לבין התערבות מינימלית בשוק.

כך למשל, בהגבלה על בעלות צולבת יש פגיעה ביעילות כלכלית אפשרית בשוק החדשות. סינרגיה בין מספר פעילויות שונות מאפשרת יתרונות להיקף (Economies of Scope) העשויים להזיל את המחיר לצרכן או לתרום לאיכות התוכן החדשותי של אותו גורם שפועל באמצעות מספר במות שונות. יתר על כן, בשווקים בעלי פוטנציאל נמוך לכניסה של שחקן חדש יכול גורם בעל יתרונות להיקף להיות ה"מועמד הטבעי" להיכנס לשוק ולעודד תחרות. הגבלות על בעלויות צולבות עשויות לפגוע, ביעילות כלכלית פוטנציאלית ובמגוון בשוק הדעות בטווח הקצר.

מנגד, המוצר החדשותי נתפס כשונה ממוצרים רגילים. מגוון מערכות החדשות ומגוון בעלי השליטה בהן מסייעות לצרכן החדשות לגבש את תפישת עולמו באמצעות מספר מקורות שונים והצלבה ביניהם. בשוק הדעות חשיבות המגוון עבור הלקוחות גדולה במיוחד, בין היתר כי היא מאפשרת ללקוח ליהנות מסינרגיה בין דעות שונות וכן יכולת להשוות בין המוצרים השונים הקיימים.¹³ בהתאם, על אף חוסר יעילות כלכלית שעשוי לנבוע ממגבלת הבעלויות הצולבות, אנו סבורים שיש לשמר כללים בתחום הפרדת הבעלויות, לטובת עידוד המגוון בשוק הדעות בטווח הארוך תוך צמצום הריכוזיות בתחום התוכן החדשותי.

שיח בעלי עניין

תהליך השיח

המלצות הוועדה כללו בין תפקידי הרגולטור שעתיד לקום גם את "עידוד התנאים לתחרות בשוק השידורים, שמירה על שוק שידורים מגוון ותחרותי לטובת הצרכן ומניעת ריכוזיות ובעלויות צולבות". הוועדה לא דנה בהסדרים הקיימים למניעת בעלות צולבת מלבד בעלות צולבת בין ערוצים מסחריים לבין ספקי תכנים, אך

¹³ ראו למשל בתוך: Stucke, M. E., & Grunes, A. P. (2009). Toward better competition policy for the media: the challenge of developing antitrust policies that support the media sector's unique role in our democracy. Connecticut Law Review, 42(1), 101-146

"The inherent inefficiency of the marketplace of ideas sets it apart from mergers of ordinary commodities. In industries with high fixed costs and homogeneous products, a merger may enable firms to achieve economies of scale by rationalizing production lines. The machines run for longer periods, with greater output. Consumers in these industries may not desire product variety, so this loss of diversity is insignificant. But in the marketplace of ideas, a premium is placed on diversity of ideas."



קבעה כי "ההיגיון הרגולטורי העומד בבסיס ההגבלות הקיימות כיום בחקיקת התקשורת, אף כי הן מגבילות במידת מה התפתחויות של שחקנים בשוק בשידורים, עודנו תקף" וכי השינויים שעובר השוק עשויים לדרוש התאמות של כללי הבעלות הצולבת הקיימים.

בשימוע נקבעו הסדרים מרודדים של הגבלות על בעלות צולבת בהשוואה למצב הקבוע בחוק היום. עדכון האסדרה ומיקוד ההגבלות נועד לשמור על האיזון בין מזעור ההגבלה על פעילות עסקית לבין שמירה על שוק דעות מבוזר. בחוות הדעת של סמנכ"ל כלכלה שצורפה לשימוע מתוארים ההבדל בין תפיסת "המגוון החדשותי" לבין התפישה הכלכלית הסטנדרטית והחשיבות שבקביעת מנגנונים שיאזנו בין האינטרסים השונים: ¹⁴

"חשוב להדגיש את השוני בגישת "המגוון החדשותי" למול התפישה הכלכלית הסטנדרטית. כך למשל ברור כי יצירת חדשות באמצעים שונים (עיתון, אתר אינטרנט, טלוויזיה וכו') טומנת בחובה יעילות כלכלית משמעותית. לפיכך, הגישה הכלכלית הסטנדרטית תראה בבקשת מיזוג בין יצרן חדשות אודיו-ויזואליות ובין יצרן חדשות במדיום אחר שיפור ביעילות הכלכלית אשר יוביל לשיפור בתועלת הכלכלית לצרכן. ואולם, לגישת הצוות המקצועי למיזוג זה שני חסרונות משמעותיים המביאים לפגיעה בתועלת צרכני החדשות. ראשית, מיזוג מערכות החדשות בין המדיומים יכול אמנם להביא ליעילות כלכלית, אך בד בבד גם לצמצום מגוון מערכות החדשות ולצמצום מגוון בעלי השליטה במערכות החדשות, כך שיכולת צרכן החדשות לגבש את תפישת עולמו באמצעות מספר מקורות שונים נפגעת. שנית, מיזוג זה יעצים את כוחו הריכוזי של בעל השליטה במשק הישראלי, הן למול דעת הקהל והן למול הרגולטורים הרלוונטיים."

עיקר ההתייחסויות שהתקבלו

כחלק מתהליך השיח הגיעו למשרד מספר התייחסות לנושא הבעלות הצולבת, הן מגורמים בשוק והן מארגוני מגזר שלישי. יש גורמים שהתנגדו להגבלה של גורמים בתחום העיתונות להיכנס לתחום החדשות האודיו-ויזואליות, ויש שהציעו שהמועצה תקבע כללים לקביעת נתח בשוק החדשות ועל בסיסם ייקבעו האיסורים (למשל – גורם שנתח השוק שלו גבוה מ-5% לא יקבל היתר לאספקת חדשות באודיו-ויזואל). על אף שקיים היגיון מסוים בקביעת הגבלות על בסיס נתח שוק,¹⁵ הרי שקביעת נתח שוק של גורמים שאינם מאוסדרים על ידי המדינה, דוגמת שוק העיתונות המודפסת וחדשות על גבי רשת האינטרנט, נתונה למניפולציות ולחוסר ודאות רגולטורי. זאת ועוד, קביעת ההגבלות בכללים על ידי הרגולטור עשויה להביא ללחצים מגורמים בעלי עניין בשוק, ולשינוי הכללים בהתאם לצרכיהם. בהתאם, בבחינת התועלות והמחירים לכללים נוקשים הקבועים בחקיקה ראשית יתרון במובן של הוודאות הרגולטורית ויציבות המגבלות, ושהיתרונות האמורים עולים על המחיר שבאסדרה לא גמישה.

¹⁴ ראו: https://www.gov.il/BlobFolder/rfp/09082022/he/Hearing-Broadcasting_reform-Economic-opinion.pdf

בעמ' 3.

¹⁵ ראו למשל כללי בעלויות צולבות בבריטניה: <https://www.ofcom.org.uk/consultations-and-statements/category-2/future-media-plurality-uk>



הגדרת החלופות

חלופה 0 – שמירת המגבלות הקיימות

- תועלות – המגבלות הקיימות יצרו סטטוס-קוו שהתפתח באופן מדורג לאורך השנים. הסרת המגבלות באופן בלתי מבוקר עלולה לגרום נזק לשוק החדשות ולמגוון הדעות הנגישות לציבור.
- עומסים/עלויות – במגבלות על בעלות צולבת יש משום פגיעה בפוטנציאל ההתפתחות העסקית של החברות בתחום. מגבלות אלה מונעות התרחבות של גורמים בתחום החדשות לבמות שונות, באופן שעשוי לאפשר סינרגיה חיובית ותועלת כלכלית.
- אינטרס ציבורי – האינטרס הציבורי הוא של מספר גופים הגדול ביותר ובאיכות הטובה ביותר האפשרית. אנו סבורים שהמגבלות החלות כיום הן מגבלות יתר.

חלופה 1 – ללא מגבלות על בעלות צולבת של גופים חדשתיים

- תועלות – התועלת בהסרה מוחלטת של מגבלות היא הסרת נטל רגולטורי מגורמים פרטיים.
- עומסים/עלויות – לא צפויים עומסים על השחקנים בשוק כתוצאה מביטול מגבלות הבעלות.
- אינטרס ציבורי – האינטרס הציבורי הוא שיפעלו גופים רבים ככל האפשר ובאיכות הטובה ביותר האפשרית. ביטול המגבלות כליל עשוי להביא לקונסולידציה בשוק המדיה החדשותית ולהקטנה של מספר הגורמים המעורבים בדיווח חדשותי. בהתאם, הסרה מוחלטת של מגבלות בעלות על גופי מדיה חדשותית עשויה לפגוע באופן משמעותי באינטרס הציבורי.

חלופה 2 – החלופה המוצעת: הגבלות ממוקדות עם מגבלת זמן שתאפשר מעבר לחלופה 1

- תועלות – הגבלה על קונסולידציה של שחקנים משמעותיים בשוק תוך הימנעות מהשתת רגולציה שאינה הכרחית.
- עומסים/עלויות – כאמור, במגבלות על בעלות צולבת יש משום פגיעה בפוטנציאל ההתפתחות העסקית של החברות בתחום. אסדרה בהתאם לחלופה המוצעת עשויה לפגוע בפוטנציאל היעילות של חברות מסוימות.
- אינטרס ציבורי – החלופה המוצעת מאזנת בין האינטרס הציבורי של ביזור שליטה בשוק הדעות לבין הרצון להימנע ממגבלות שאין בהן צורך.



פרק ג' – רשימת אירועי ספורט בעלי חשיבות מיוחדת

רקע

הגדרת התכלית והצורך בהתערבות

בשל חשיבותם של אירועי השיא בתחום הספורט בעיני הציבור, מדינות רבות קובעות אסדרה ייעודית להנגשה בתפוצה רחבה של תכני ספורט בעלי חשיבות מיוחדת. מטרת הכללים לאפשר לציבור הרחב, על אף שאינו עוקב אחרי אירועי ספורט כדבר שבשגרה, לצפות באירועי ספורט להם חשיבות לאומית או תרבותית מיוחדת, או שהם אירועי ספורט שההתעניינות בהם חורגת מהחלק בציבור שצופה באירועי ספורט באופן שוטף. נוכח חשיבותם של האירועים, וכדי לאפשר גם לאלו שידם אינה משגת רכישת חבילות ספורט בתשלום נוסף (ערוצי פרימיום) ליהנות מאספקת אירועים כאמור, מתייחסים גופים מאסדרים בעולם לתכנים אלו באופן ייחודי.

בישראל קיימת כיום אסדרה דומה – החלטת מועצת הכבלים והלוויין משנת 2002¹⁶ קובעת רשימה של אירועי ספורט בעלי חשיבות ציבורית רבה ("אירועים מוכרזים") ששידורם בערוץ בתשלום נאסר אלא אם האירוע משודר במקביל בשידור חי בערוץ בסיסי. לעניין זה קבעה המועצה כי הגדרת "ערוץ בסיסי" כוללת ערוץ המסופק על גבי הכבלים והלוויין לפחות ל-80% מבתי האב בישראל, ערוץ שמשודר במקבץ השידורים הבסיסי של כל בעלי הרישיונות לשידור בכבלים ובלוויין, או ערוץ המשודר לאוויר לפי חוק בהפצה חנימית לאוויר (Free to Air - FTA). הרשימה עודכנה בהחלטת מועצה מאוקטובר 2009.¹⁷

סקירה בינלאומית

הנגשה של שידורי ספורט בעלי חשיבות מיוחדת באמצעות רשימת אירועים ומפעלים שמיועדים לאספקה לכלל הציבור היא מדיניות מקובלת. סעיף 14 בדירקטיבה האירופית (AVMSD) קובע כי ככל שקיים חשש שאירועים אשר מדינות האיחוד רואות אותם כבעלי חשיבות ציבורית מיוחדת לצופים לא יסופקו לחלק ניכר מהציבור בשידור בתפוצה רחבה וללא עלות, תקבע המדינה רשימה של אירועים ייעודיים (Designated Events) שיהיו נגישים לציבור הרחב בתפוצה חנימית.¹⁸

על בסיס ההוראה בדירקטיבה קבעו מדינות רבות באיחוד רשימות אירועים שאושרו על ידי המועצה האירופית.¹⁹ בתהליך האישור רואה המועצה אירועים שעומדים בשניים מתוך ארבעת הקריטריונים הבאים כאירועים שניתן אכן להתייחס אליהם כבעלי חשיבות מיוחדת, וראויים להיכלל ברשימה:

(i) A special general resonance within the Member State, and not simply a significance to those who ordinarily follow the sport or activity concerned;

¹⁶ החלטת המועצה לשידורי כבלים ולשידורי לוויין 2002 / 5-22 מיום 30.05.2002

¹⁷ החלטת המועצה לשידורי כבלים ולשידורי לוויין 2009 / 2-27 מיום 22.10.2009

¹⁸ Article 14, Directive 2010/13/EU of the European Parliament and of the Council

<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:32010L0013>

¹⁹ לרשימה מלאה ראו: <https://digital-strategy.ec.europa.eu/en/policies/application-and-implementation-avmsd>



- (ii) A generally recognized, distinct cultural importance for the population in the Member State, in particular as a catalyst of cultural identity;
- (iii) Involvement of the national team in the event concerned in the context of a competition or tournament of international importance; and
- (iv) The fact that the event has traditionally been broadcast on free television and has commanded large television audiences.

אסדרה דומה שייעודה הנגשה של תכני ספורט בעלי חשיבות גבוהה לכלל הציבור קיימת גם מחוץ למדינות האיחוד. כך למשל כללים דומים חלים בבריטניה²⁰ ובאוסטרליה²¹.

תכלית ויעדי הרגולציה

כאמור, מטרת האסדרה לאפשר הנגשה של מפעלי ספורט בעלי חשיבות מיוחדת לצפייה של הציבור הרחב, אם מסיבות של לאומיות (משחקי נבחרת ישראל או ייצוג של ספורטאי ישראלי בתחרות בינלאומית); אם מסיבות של חשיבות תרבותית (אירועי הכרעה במפעלים ישראליים); ואם מסיבות של ביקוש גבוה למפעל או אירוע מסוים בקרב כלל הציבור בישראל (כגון משחקי המונדיאל או המשחקים האולימפיים).

יודגש כי האסדרה האמורה לא תחייב גורם לספק לציבור תוכן אם הוא אינו מעוניין בכך, אלא לוודא שאם התוכן יסופק הוא יסופק באופן שיונגש לחלק גדול מהציבור, בהתאם לחלופות שיוצעו להלן. המטרה היא למנוע שימוש של ספק תכנים במפעלים או אירועים בעלי ביקוש גבוה לשיווק חבילות פרימיום במחיר גבוה מחד, ולאפשר צפייה של חלק גדול מהציבור בתכנים בעלי אותה חשיבות ציבורית מיוחדת מאידך.

לפי האסדרה המוצעת, אירועים מוכרזים יונגשו לצופים ללא תשלום. במסגרת זו אנו משווים את הכללים בישראל לכללים הנוהגים באירופה כפי שנסקר לעיל, ומנגישים את האירועים שייקבעו ברשימה בערוץ הנגיש לכלל הציבור בחינם. המועצה תקבע רשימה של אירועים בעלי חשיבות מיוחדת ואלו יסופקו באמצעות ערוץ הפתוח לכלל הציבור בגישה חופשית. המועצה תקבע איך יוגדר ערוץ פתוח וכן תקבע תנאים ליישום דרישה זו. עוד מוצע לקבוע את התבחינים שתשקול המועצה לקביעת מפעל או אירוע ספורט ברשימת האירועים בעלי החשיבות המיוחדת בדומה לתבחינים שבוחנת המועצה האירופית. קביעת אירוע מוכרז יידרש לעמוד בלפחות שניים מבין הקריטריונים הבאים:

- (1) קיומה של חשיבות תרבותית או לאומית מיוחדת במפעל הספורט;
- (2) מידת העניין הציבורי הכללי במפעל הספורט, בקרב הציבור הרחב בישראל;
- (3) מעורבות של נבחרת לאומית של ישראל או של ספורטאי ישראלי העוסק בספורט יחידים במפעל ספורט בעל חשיבות בין-לאומית;
- (4) שידור בעבר של מפעל הספורט בתפוצה רחבה שהקנתה לו קהל צופים נרחב.

²⁰ ראו: <https://www.ofcom.org.uk/consultations-and-statements/category-1/listed-events>
²¹ ראו: <https://www.infrastructure.gov.au/department/media/publications/anti-siphoning>



עוד מוצע, על מנת להגביל את תדירות השימוש בקביעה זו, להגביל את כמות האירועים הכלולים ברשימה ושבהם מתחרה ספורטאי ישראלי בספורט יחידים לשלושה אירועים בשנה.

ניהול סיכונים

שיקולים בקביעת אסדרה להנגשת צפייה באירועים מוכרזים נוגעים לאינטרס הציבורי שבהנגשת תוכן מבוקש לציבור הרחב. מאידך, מדובר בהתערבות בפעילות של שחקנים מסחריים ולכן להיקף הרשימה, לאופי המפעלים והאירועים בה, ולכללים המדויקים שייקבעו השפעה לא מבוטלת על השחקנים בשוק. בהתאם, נדרש דיוק בקביעת ההסדר. השיקולים הבאים נשקלו לעניין השפעת ההתערבות על השחקנים בשוק, והשפעתם מפורטת להלן בהשוואת החלופות למול האינטרס הציבורי:

א. הגבלה של הפעילות המסחרית של ספקי התכנים – אסדרת אירועים מוכרזים מחייבת את ספקי התכנים להתקשרויות מסוג מסוים. כך לדוגמא, ככל שבחלופה הנבחרת תוטל חובה על ספקי התכנים לספק את האירועים המוכרזים לכלל המנויים ללא תשלום נוסף הרי שחובה זו עשויה להגביל ולעצב את המוצר בדרכים שונות – כך, ההחלטה עשויה להוביל לכך שכלל הצרכנים יישאו בעלויות של האירועים המוכרזים; וכן, שהפלטפורמות ייאלצו לוותר על פרמיה פוטנציאלית מאותם תכנים או לספק ערוץ ספורט שיכלול גם את האירועים המוכרזים בכלל החבילות המוצעות למנוי.

ב. הגבלה על הפעילות המסחרית של בעלי הזכויות – הגבלה על אספקת התוכן, על אף שזו מוטלת על ספקי התכנים, משפיעה גם על בעלי זכויות השידור. כך לדוגמא, ההכנסה הצפויה לבעל הזכויות נגזרת מההכנסה הפוטנציאלית של הגורם הרוכש את הזכויות מאספקת התוכן לציבור. ככל שחלות מגבלות על מודל הגבייה של הגוף המספק את התוכן הדבר עשוי להשפיע על המוכנות שלו לשלם עבור זכויות השידור, ולהפחית את התמורה שאותה יקבל בעל אותה זכות.

ג. אספקת התכנים בפועל – הגבלה על אופן האספקה לציבור עשויה במקרי קצה להפוך מפעל ללא כדאי לאספקה כלל, וכך להביא לפגיעה בציבור.

שיח בעלי עניין

תהליך השיח

כאמור, קיימת בישראל מכוח כללי מועצת כבלים והלוויין רשימת אירועים מוכרזים שתנאי לשידורם בערוץ בתשלום הוא שידורם במקביל בערוץ בתפוצה רחבה. הוועדה המליצה לשמר את אסדרת האירועים המוכרזים. הוועדה הציעה שאם תבוטל חבילת הבסיס, כפי שהומלץ, תחול אסדרת האירועים המוכרזים כך שספקי תכנים שרכשו אירוע הכלול במפרט יכללו את האירוע ללא תשלום נוסף לכלל המנויים הנגישים לתוכן ספורט כלשהו.²²

²² ראו: עדכון עיקרי האסדרה הקיימת כיום הנוגעת לשידור תוכני ספורט, דו"ח ועדת פולקמן.



בשימוע שפורסם באוגוסט 2022 הוצע לקבל את המלצות הוועדה בשינוי קל. לפי המוצע בשימוע, ספק תכנים שיבחר לספק את אחד האירועים הכלולים ברשימה לא יהיה רשאי לגבות עבורו תשלום נוסף על התשלום הבסיסי שמשלמים לו מנוייו, וזאת אף אם הם אינם מנויים לחבילה הכוללת תכני ספורט.

עיקר ההתייחסויות שהתקבלו

ההתייחסויות שהתקבלו לנושא האירועים המוכרזים כוללות טענות בדבר היותה של מדיניות האירועים המוכרזים מיותרת, וזאת בעיקר מגורמים שעשויים להרוויח מאספקת התוכן בערוצים בתשלום נוסף, וטענות שאירועים שהוגדרו כבעלי חשיבות מיוחדת לציבור נכון שיסופקו על ידי תאגיד השידור הישראלי.

הגדרת החלופות

להלן מוצגות שלוש החלופות שנשקלו לעניין קביעת אסדרה ייעודית לאירועים בעלי חשיבות ציבורית מיוחדת:

חלופה 0 – הנגשת אירועים מוכרזים לכל מנויי ספק תכנים

כיום, הפלטפורמות המסורתיות מחויבות לשדר את האירועים המוכרזים בחבילת הבסיס. מאחר שבוטלה החובה לספק חבילת בסיס, אין אפשרות להמשיך במדיניות הקיימת. החלופה הקרובה ביותר למצב הקיים היא כי ספקי תכנים שמספקים תוכן שכלול ברשימת האירועים שתקבע המועצה יחויבו להנגיש את התוכן לכלל מנויי ספק התכנים, בין אם אלו מנויים על חבילה הכוללת תכני ספורט בין אם לאו.

חלופה 1 – הנגשת אירועים מוכרזים לרוכשי חבילות ספורט

בדומה להמלצות הוועדה, יחויבו ספקי תכנים שמספקים תוכן שכלול ברשימת האירועים שתקבע המועצה להנגיש את התוכן לכלל המנויים לחבילת ספורט.

חלופה 2 – החלופה המוצעת: הנגשת אירועים מוכרזים בערוץ פתוח לציבור

בדומה למודל האירופי, ספקי תכנים לא יספקו תוכן שכלול ברשימת האירועים שתקבע המועצה אלא אם התוכן מונגש לציבור בממשק חינמי, באופן שייקבע על ידי המועצה.

טבלה 2. השוואת החלופות למול השיקולים השונים:

אינטרס ציבורי – הנגשה	אספקת התכנים בפועל	הגבלה על הפעילות המסחרית של בעלי הזכויות	הגבלה של הפעילות המסחרית של ספקי התכנים	
הנגשה בינונית – לכלל המנויים על שירות של ספק תכנים	לא נפגעת	בינונית	בינונית – הגבלה על אופן האספקה	חלופה 0



<p>הנגשה נמוכה – רק לצרכנים המנויים לספק תכנים במנוי הכולל חבילת ספורט</p>	<p>לא נפגעת</p>	<p>בינונית</p>	<p>בינונית – הגבלה על אופן האספקה</p>	<p>חלופה 1</p>
<p>הנגשה גבוהה – כלל הצופים</p>	<p>עשויה להיפגע במקרה שעלות רכש והפקה של התוכן גבוהים מפוטנציאל ההכנסה מפרסום. כמענה – מוצע לקבוע מנגנון שיאפשר אספקה של התוכן בתשלום במקרים בהם אין היתכנות לאספקתו בחינם</p>	<p>גבוהה – למעשה, החלופה המוצעת פוגעת ביכולת לגבות כסף מהצרכן עבור התוכן, כלומר – תקרת ההכנסות תלויה באפיק ההכנסות מפרסום</p>	<p>נמוכה – ככל שהאירוע מסופק בחינם במקביל אין הגבלה על ספקי התכנים</p>	<p>חלופה 2</p>

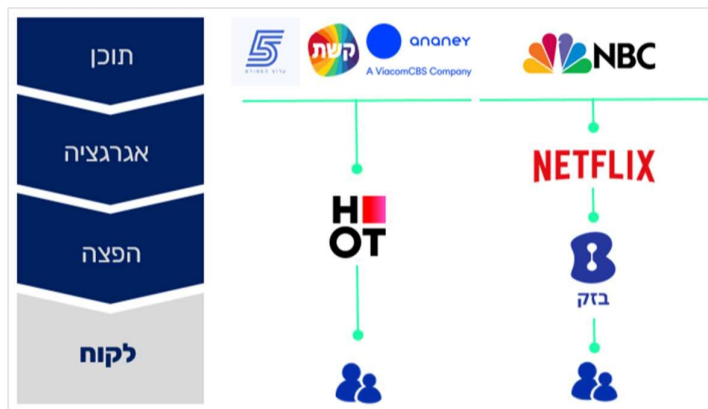
פרק ד' – ספקים אחודים-אנכית

רקע

הגדרת התכלית והצורך בהתערבות והאסדרה הקיימת כיום

שרשרת הערך של שוק התוכן האודיו-ויזואלי בנויה דרך כלל משלושה רבדים – **רובד התוכן** כולל את יצירת התוכן, ולעיתים גם את אריזתו במסגרת ערוץ רציף; **רובד האגרגציה** כולל תכלול של מספר יחידות תוכן בממשק המאפשר גישה נוחה לצופה; **ורובד ההפצה** כולל את התשתית הטכנולוגית באמצעותה מועבר התוכן עד מכשיר הקצה שברשות הצופה. כבכל שוק, בעלות של גורם אחד על מספר חוליות בשרשרת הערך עשויה ליצור יתרונות כלכליים מחד וקשיים תחרותיים מאידך. האסדרה הקיימת כיום ומבנה השוק בפועל מייצרים הפרדה בין חוליות שונות בשרשרת הערך בתחומי תוכן מסוימים. כך למשל, חוק התקשורת קובע הגבלה על בעלות צולבת בין בעל רישיון לשידורי כבלים (פלטפורמה רב-ערוצית) לבין בעל רישיון לשידורי טלוויזיה מטעם הרשות השנייה ("ערוץ מסחרי", "ערוץ ברוקאסט").²³ אסדרה זהה קיימת גם בכל הנוגע לבעל רישיון לשידורים בלוויין.²⁴

תרשים 3. שרשרת הערך בשוק אספקת התכנים האודיו-ויזואליים (להמחשה בלבד)



איסור בעלות צולבת על ריבוי במות ביטוי (ערוץ מסחרי ופלטפורמה רב-ערוצית) נועד בין היתר להגביל את הריכוזיות בתחום התוכן ולאפשר ביטוי למספר גורמים שונים, באופן שלא יצמצם את מגוון הקולות הנשמעים בשוק התוכן. שינויים טכנולוגיים שהפחיתו את חסמי הכניסה והסיטו הכנסות לאפיקים אחרים (באופן שדחק שחקנים בשוק המדיה להתמזג ולהתרחב) מעלים מחדש את השאלה לגבי הצורך בהסדרי הבעלויות הצולבות בין הגורמים האמורים.

²³ בעלי הרישיונות לשידורי טלוויזיה מטעם הרשות השנייה כיום הם **שידורי קשת בע"מ ורשת מדיה בע"מ**.
²⁴ סעיף 4ח6 לחוק התקשורת (בזק ושידורים), תשמ"ב-1982 וסעיף 11א (א) לתקנות התקשורת (בזק ושידורים) (הליכים ותנאים למתן רישיון לשידורי לוויין), תשנ"ח-1998 בהתאמה.



נוכח הפחתת חסמי הכניסה לשוק התוכן, ניתן לשקול את צמצום מגבלות הבעלות הצולבת בין שחקני תוכן (ותוכן חדשותי בפרט) לבין פלטפורמות טלוויזיה רב-ערוצית. עם זאת, מיקוד הרגולציה וההקלה בהגבלות על בעלות צולבת מאפשרים התפתחות של שחקנים שקיומם לא היה אפשרי בעבר, וזו מחייבת התייחסות לסוגיות התחרותיות הנובעות מכך.

תכלית ויעדי הרגולציה

באופן כללי, בעולם בו חסמי הכניסה להפצת תוכן אודיו-ויזואלי אינם גבוהים, בעלות מלאה על שרשרת הערך עשויה לייצר תמריצים להשקעה בתוכן וביצירת תוכן איכותי למשיכת הצופים לפלטפורמה של יצרן התוכן, הגם שאינה חפה מסיכונים תחרותיים מסוימים. ואולם בשני תחומי תוכן סבור המשרד כי יש לקבוע אסדרה ממוקדת, וזאת בהתאם למאפייני התוכן הייחודיים – בתחום החדשות ובתחום הספורט ("תחומי תוכן ייחודיים"). בתחומים אלה סבור המשרד כי יש למנוע בלעדיות באספקת התוכן לציבור על ידי ספק תכנים אחד בלבד, במידה שספקי תכנים נוספים מעוניינים לספק את התוכן גם הם. בהתאם, המשרד מציע לקבוע כי ייאסר על מחזיקי התוכן הייחודי להפלות במחיר ובתנאים בהעמדתו למכירה לספקי התכנים.

תכני החדשות והספורט נחשבים כתכנים ייחודיים בשל הסבירות הגבוהה להיותם "תשומה נדרשת" עבור ספקי התכנים, כלומר – תשומה שאי-אספקה שלה על ידי ספק תכנים תפגע ביכולתו להתחרות בשוק באופן אפקטיבי. תחום הספורט מאופיין בביקוש קשיח יחסית בקרב הצופים באופן העשוי להסיט צופה מספק תכנים אחד למשנהו, ובעקבות זאת – גם בקרב ספקי התכנים, כאשר חוסר היכולת לספק לצופים תכני ספורט עשוי להביא להפסד מנויים. תחום הספורט ייחודי בכך ש"ייצור" המוצר הייצוני לשוק אספקת התכנים. ספקי התכנים או הגופים המשדרים לא מפיקים את תוכן הספורט בעצמם, אלא רק "אורזים" אותו בתוספות ופרשנות. בעקבות זאת, היכולת של ספק תכנים להמציא תחליף לתוכן ספורט המסופק על ידי אחר כמעט ואינה קיימת, בייחוד בכל הנוגע למפעלים מרכזיים. לא במקרה, למרות מגמת המעבר לצפייה לפי דרישה בשוק, שני תכנים אלו עודם מאופיינים בצפייה בשידור חי. האסדרה הקיימת כיום מונעת אפליה בין שני ספקי התכנים המפוקחים (הוט ויס) בכל הנוגע לרכישת תכני ספורט, בהתבסס על החלטת מדיניות של מועצת הכבלים והלוויין מיום 23 במרץ 2000 הקובעת כי "תנאי לשידורו של ערוץ ארצי הינו, כי הוא לא ישודר בבלעדיות, וכי זכויות השידור בו יהיו ניתנות לרכישה על ידי כל גוף משדר בתנאים מסחריים הוגנים ובלתי מפלים".²⁵

את איסור האפליה במכירת זכויות שידור לתכני ספורט מציע עתה המשרד להרחיב לכלל ספקי התכנים. ההסדר המוצע אוסר על רכישת זכויות להפצה באופן בלעדי, כלומר, אצל ספק תכנים מסוים ולא אצל אחרים. בהתאם לכך, מוצע לקבוע הוראות האוסרות על בלעדיות ומאפשרות אספקה אצל כל ספק תכנים, בכל ממשק ובכל טכנולוגיה. בנוסף, תחול מגבלה גם על ספק תכנים שירכוש את הזכות לאספקה של תוכן ספורט והוא יהיה מחוייב להתקשר לאספקתו בכל אופן בו הוא מעביר את תכניו, לרבות באפליקציות, ברשת סלולרית, בממיר ייעודי, בטלוויזיות חכמות וכדומה. הוראה זו נועדה למנוע מצב בו קבלת התכנים

²⁵ להרחבה ראו: עיקרי האסדרה הקיימת כיום הנוגעת לשידור תוכני ספורט, דו"ח ועדת פולקמן.



נעשית בדרכים מסוימות בלבד תוך "החשכה" או "הסרה" של התכנים מדרכים אחרות, באופן הפוגע בצרכנים.

תכני החדשות מהווים כיום גם הם תשומה בעלת משמעות לא מבוטלת עבור ספקי התכנים בשל חשיבות המוצר החדשותי בעיני הצרכן ומיעוט השחקנים בתחום. בנוסף, קיים ערך ציבורי רב בקיומן של מספר חלופות תוכן חדשותי העומדות בפני הצרכן, וזהו שיקול נוסף לאסור על בלעדיות באספקת תכני חדשות. האסדרה הקיימת מסדירה את התפוצה הרחבה של שידורי החדשות על גבי הפלטפורמות המפוקחות באמצעות סעיף 6כא לחוק התקשורת, המחייב העברה חנימית של הערוצים המסחריים על גבי הפלטפורמות הרב-ערוציות המאוסדרות.

יצוין כי המצב האסדרתי הקיים היום אוסר על קיומם של ספקי תכנים אחודים, וכי הקמתו של ספק אחוד כזה התאפשרה נוכח היעדר האסדרה בתחום ה-OTT. במצב בו אין איסור על בעלות צולבת בין ספק תכנים ובין בעל היתר חדשות, מתאפשרת כניסה של שחקנים מסוג חדש, שהם יצרני תוכן ייחודי ובמקביל גם ספקי תכנים לציבור. במקרה של גורם שמחזיק גם בתוכן ייחודי וגם בספק תכנים במקביל, אין די באסדרה של חובת מכירה במחיר בלתי מפלה. שחקנים כאלה, המכונים "אחודים אנכית" (Vertically Integrated), מתנהלים כשחקן סיטונאי במעלה הזרם (Upstream) המציע תוכן לספקי תכנים במורד הזרם (Downstream), ובאותה העת גם כשחקן קמעונאי במורד הזרם, שמתחרה בספקי התכנים האחרים, ומציע תוכן ישירות לצרכן. כך, במקטע הסיטונאי, מהווה השחקן האחוד-אנכית ספק תשומות עבור שחקנים קמעונאיים, בה בעת שהוא מתחרה בהם בתפוקות – במקטע הקמעונאי. לשחקן האחוד-אנכית, בכובעו כספק תוכן סיטונאי, יכול להיות תמריץ להפלות במחיר במורד הזרם בין ספק התכנים שהוא בעל זיקה אליו לבין ספקי התכנים המתחרים. בנוסף, בהיותו שחקן אחוד, יתכן שמחיר ההעברה שיקבע בין הגופים בעלי הזיקה לא ישקף את ערכו האמיתי של התוכן המדובר. כלומר, מלבד התמריץ להפלות מתחרים, קיימת לגורם האחוד-אנכית גם יכולת להפלות, מאחר שלא תהיה ברשות המאסדר אמת מידה למחיר, שתאפשר לו לפקח באופן אפקטיבי שאותו גורם אכן אינו מפלה במחיר.

מבנה שוק כזה עשוי לתמרץ את השחקן האחוד-אנכית לבצע פרקטיקות של קביעת מחיר סיטונאי גבוה על מנת למנוע מספקי התכנים המתחרים לרכוש את התוכן (Input Foreclosure) או לשאת בעלויות תוכן גבוהות (Raising Rivals' Costs), וזאת במטרה לשפר את המעמד שלו במקטע הקמעונאי. אנו צופים כי השילוב בין בעלות על התוכן הייחודי מחד והרצון לשדר אותו בבלעדיות מלאה (ללא גישה כלל למתחרים) או חלקית (גישה בתנאים נחותים למתחרים) על גבי ספק התכנים שבבעלותו מאידך, עלול במקרים מסוימים להביא לפגיעה בתחרות ברובד ספקי התכנים, ובמקרה של תוכן חדשותי – גם לפגיעה באינטרסים ציבוריים חיוניים.

לפיכך, לעניין ספק תכנים שהוא, או גורם בעל זיקה אליו, מחזיק בתוכן ייחודי, מוצע לקבוע חובות תחרותיות אשר יחייבו אותו למכור את התוכן הייחודי שלו לספקי התכנים המתחרים, באופן שימנע פגיעה בתחרות. בנוסף, מוצע לחייב ספק אחוד המחזיק בתכני חדשות להעביר על הפלטפורמה שברשותו את



שידוריהם של בעלי היתר חדשות שאינם בעלי ספק תכנים, בזמן אמיתי וללא תמורה, ככל שבעלי היתר ירצו בכך. כך, יתאפשר לשחקנים שאינם ספקים אחודים (ספקי תכנים מייצרים חדשות, ובעלי היתר חדשות שאינם ספקי תכנים) להתחרות באופן ממשי עם הספקים האחודים.²⁶

ההסדר המוצע

לפי ההסדר המוצע, ספק אחוד המחזיק בתכני ספורט (או בעל זכויות השידור שבזיקה אליו) יהיה רשאי לתמחר את הזכות אך ורק ביחס למספר הצופים הרלוונטי - כלומר מספר המנויים של ספק התכנים (הקונה) שהתוכן הזה יהיה נגיש להם ("מנוי מונגש"). במילים אחרות, מחזיק הזכות לא יתקשר עם ספק התכנים לפי מפתח של מחיר פר מנוי, אלא רק לפי מפתח של מחיר פר מנוי מונגש. כך, אם ספק התכנים הקונה מציע למנויו את ערוצי או תכני הספורט בחבילה הכרוכה בתשלום נוסף (חבילת ספורט), המוכר יהיה רשאי לתמחר את המפעל רק ביחס למנויים שביקשו לקבל את אותה החבילה. הטעם לכך הוא שתמחור כאמור יאפשר למועצה להשוות את המחיר הסיטונאי ביחס למחיר הקמעונאי שהספק האחוד מציע למנויו, לזהות ביתר קלות פרקטיקות של צמצום מרווחים ובמידת הצורך להסתמך על ההשוואה האמורה לצורך מתן הוראות לשמירה על התחרות.

עוד מוצע כי שנה מתחילת פעילותו של ספק זה תקבע המועצה חובות לעניין פריקות מחירים של תכני הספק הכוללים את מפעלי הספורט שהוא או תאגיד בעל זיקה אליו רכש בבלעדיות לעומת יתר תכניו. כדי לעודד את ספקי התכנים האמורים שלא לנקוט בפרקטיקות אנטי-תחרותיות, וכן כדי לתת למועצה גמישות שלא לתת הוראה כאמור אם ראתה שאין בכך צורך ממשי, המועצה תהיה רשאית שלא לתת הוראה לעניין פריקות מחירים אם מצאה כי אין בפעילות ספק התכנים כדי לפגוע בתחרות בתחום ספקי התכנים. עם זאת חובת התמחור לפי מפתח של מנוי מונגש תישאר.

לעניין תכני החדשות, מוצע לקבוע כי הספק האחוד (או ספק החדשות שבזיקה אליו) יציע את תכני החדשות שלו, ובמקרה שתכני החדשות משובצים בערוץ רציף – את כלל הערוץ הרציף, לכלל ספקי התכנים ללא תמורה. הצעת התוכן ללא תמורה תהיה רק לעניין אספקה רציפה – בזמן אמיתי ובסמוך לזמן אמיתי וללא קטיעה ועריכה. תמחור שירותי צפייה נדחית (Catchup) או צפייה לפי דרישה (VOD) ייקבע במשא ומתן מסחרי בין הגופים.

²⁶ הכלל השני ייקבע לעניין תכני חדשות בלבד, והוא נובע מחשש נוסף לפיו ספק אחוד שמחזיק בתוכן חדשותי חזק יבקש להדיר תוכן חדשותי של מתחרה ולא לספק את תכניו על גבי ספק התכנים שברשותו, זאת במטרה לדכא תחרות במקטע התוכן החדשותי (תופעה המכונה Customer Foreclosure). ההבדל באסדרה נובע משוני במאפיינים של תחום אספקת החדשות ואספקת תכני הספורט – מבנה השוק בספורט הוא כזה שבו ההכנסה העיקרית של בעל הזכויות היא מתשלום עבור תוכן ולא מפרסום, ועל כן הזכות לבחור בהעברה חנימית על גבי ספק אחוד אינה אטרקטיבית. זאת ועוד, בשונה מספק חדשות חדש שניתן יהיה לדכא את כניסתו לתחום ובכך לגרוע יצירה של תוכן, הרי שמפעלי הספורט עצמם אקסוגניים לשוק אספקת התכנים ויצירתם לא מושפעת מזהות הגורם המשדר. שלישית, בתחום החדשות מלבד השיקול התחרותי נוספים שיקולי פלורליזם בתחום הדעות. פגיעה בבמה חדשותית אינה רק פגיעה תחרותית והיא משליכה על שוק הדעות.



סקירה בינלאומית

ישנם תקדימים לא מעטים להוראות מיוחדות שהוחלו על גורמים אחדים אנכית למניעת פגיעה בתחרות. להלן מוצגים שני מקרי בוחן (Case Studies) של התמודדות מאסדרים של התחום עם הנושא – גם במקרה של תכני ברודקאסט וגם במקרה של תכני ספורט.

מיזוג Comcat-NBCU²⁷

בשנת 2011 אישרה ה-FCC, רשות התקשורת הפדרלית בארה"ב מיזוג של חברת הטלקום **קומקאסט** (Comcast) וחברת התוכן **אן.בי.סי.יו** (NBCU). באישור המיזוג קבעו הרגולטורים הרלוונטיים רשימה ארוכה של תנאים וכללים שיחולו על הישות הממוזגת, בין היתר למניעת פגיעה בתחרות בין קומקאסט לבין יתר הפלטפורמות הרב-ערוציות בארה"ב.

כך למשל קבעה ה-FCC כי כל פלטפורמה רב-ערוצית תוכל להגיש בקשה לקבל בנפרד תכני ברודקאסט, תכני ספורט, ותכנים נוספים שבבעלות הישות הממוזגת, ללא שזו רשאית להתנות רכישה של תוכן אחד באחר. בנוסף, הכתיבה ה-FCC מנגנון בורות ייעודי (הכולל, בין היתר, איסור של הורדת התוכן במהלך הליך הבוררות) במקרים של מחלוקת על המחיר בין הישות הממוזגת לבין פלטפורמה רב-ערוצית אחרת.²⁸

קביעת מחירים על תכני ספורט בבעלות SKY – בריטניה²⁹

בשנת 2010 קבעה רשות התקשורת הבריטית Ofcom כי חברת **סקיי** (Sky), המחזיקה בערוצי ספורט פרימיום בביקוש גבוה, נמנעת מלהציע את הערוצים לפלטפורמות טלוויזיה רב-ערוצית במחיר תחרותי וזאת על מנת שיוכלו לשדר את התוכן בבלעדיות על גבי שירותי הלוויין שלה. באותה עת סקיי מכרה סיטונאית את ערוצי הספורט בפרימיום Sky1 ו-Sky2 למתחרה אחת בלבד (Virgin Media) וגם זאת בתנאים "נחותים" לתנאיה של Sky עצמה. לאחר בדיקה מעמיקה ומספר שימועים ציבוריים קבעה Ofcom כי סקיי תחויב למכור את ערוצי הספורט Sky1 ו-Sky2 באופן סיטונאי, ואף קבעה את המחיר הסיטונאי על פי מודל של מחיר קמעונאי מופחת (Retail Minus). בשנת 2015, לאחר שבדקה ומצאה כי לא מתבצעת אפליה, ביטלה Ofcom את החובה.³⁰

שני המקרים מציגים היטב את האתגרים העולים מקיומו של ספק תכנים המחזיק בתכנים ייחודיים, והתמודדות אסדרתית אפשרית עם אתגרים אלו. תכנים מסוימים, כשהם בבעלות ספק תכנים, עשויים לשמש להסתת מנויים מספק תכנים אחר. מנגד, המקרים המתוארים מציגים התמודדות ממוקדת של מאסדר במקרה שבחן וראה כי נדרשת התערבות – אם במהלך מיזוג של גופי מדיה משמעותיים ואם תוך

²⁷ ראו: <https://docs.fcc.gov/public/attachments/DOC-304134A1.pdf>. לרשימת התנאים שנקבעו למיזוג:

https://update.comcast.com/wp-content/uploads/sites/33/dlm_uploads/2019/10/FCC-Order-on-NBCU.pdf

²⁸ מנגנון בורר מחייב לפי עיקרון הצעות סופיות (Final Offer Arbitration)

²⁹ ראו: https://www.ofcom.org.uk/data/assets/pdf_file/0021/55470/paytv_statement.pdf

³⁰ ראו: https://www.ofcom.org.uk/data/assets/pdf_file/0022/76081/Review-of-the-pay-TV-wholesale-must-offer-obligation-pdf



בחינה של השוק וזיהוי כשל מקומי. בשני המקרים מצא המאסדר כי שחקן מסוים בשוק עלול לפגוע בתחרות בתחום והסעד הניתן היה ממוקד בגורם זה.

בהתאם, יש מקום לטעון כי גם בהקשר הישראלי נכון להימנע מקביעת הסדרים מפורטים בחקיקה, ולהסתפק בהסמכת המאסדר לקבוע הסדרים תחרותיים במקרה שמצא כי גורם בשוק אספקת התכנים האודיו-ויזואליים מסכן בהתנהלותו את התחרות בתחום (בדומה למקרה Sky) או מעצם כוח השוק שלו (בדומה למקרה Comcast). מאידך, מאפייני השוק והאסדרה המקומיים מעלים חשש כי במקרה שפגיעה תחרותית כזו תתרחש, לא יהיה באפשרותה של המועצה לתת מענה לפגיעה בטווח זמן רלוונטי למניעת נזק תחרותי ארוך טווח. זאת, הן בשל הקושי הטמון בזיהוי ובביסוס האפליה במכירה והפגיעה התחרותית, והן בשל הזמן שיידרש לאכיפה כלפי הגורם המפר.

ניהול סיכונים

החיסרון העיקרי של ההסדרים המוצעים הוא היותם "הסדרי ברירת מחדל" שמטילים מגבלות על הגורם האחוד מבלי להתחשב בכוח השוק ומבלי להוכיח אפליה. החשש התחרותי תחת מבנה אחוד אנכית תלוי בדרך כלל בהיותו של הגורם האחוד בעל כוח שוק לפחות באחד המקטעים. פתרונות שנקבעים בהתאם לבחינת המצב בפועל ובתגובה אליו מאפשרים רמת התערבות נמוכה יותר של המאסדר, ופתרונות מדויקים יותר המותאמים למאפייניה של בעיה מקומית. מאידך, וכפי שמוצג במקרי הבוחן של סקיי וקומקאסט, כדי לקבוע הסדרים יעילים לאחר מעשה נדרשים זמן רב ויכולת מקצועית גבוהה. על מנת שאפשר יהיה להסתמך על סמכויות בחינה בדיעבד תידרש הרשות המוקמת לכוח אדם רב ומיומן. כמו כן, תידרש הרשות לתרבות ארגונית של הפעלת סמכויות תחרותיות ושל יכולת אכיפתית משביעת רצון, שאינן יכולות מובנות מאליהן. בשיקולי עלות-תועלת, פוטנציאל הפגיעה התחרותית העשויה להתרחש במקרים של אפליה על ידי גורם אחוד עולה על התועלת הפוטנציאלית בעריכת בחינה בדיעבד, ועל כן מוצע לקבוע הסדרי ברירת מחדל בחקיקה.

שיח בעלי עניין

תהליך השיח

הוועדה דנה בשאלת הבעלות הצולבת של ספקי תכנים הן עם ערוצים מסחריים והן עם זכויות ספורט. בנוגע לשאלת הבעלות הצולבת של ספק תכנים וערוץ מסחרי, הרי שהוועדה לא הכריעה בנושא, ודחתה את ההכרעה בעניין לשלב שלאחר קבלת התייחסויות מהציבור. עם זאת, הוועדה העלתה שיקולים לכאן ולכאן, כאשר גם למבקשים לאפשר וגם למבקשים לאסור שיקולים כבדי משקל.³¹

באשר לשאלת הבעלות הצולבת של ספק תכנים ובעל זכויות ספורט, הרי שהוועדה בחרה בגישה מחמירה. לעמדת הוועדה:

³¹ להרחבה ראו: שמירה על שוק שידורים תחרותי ומניעת ריכוזיות ובעלויות צולבות, דו"ח ועדת פולקמן.



"במקרה שספק תכנים רוכש את זכויות השידור [לתכני ספורט] הוא עשוי לשדר את התוכן בבלעדיות וכך להשיג יתרון תחרותי על פני מתחריו. אף אם ספק התכנים יבחר למכור את זכויות השידור למתחריו, סביר להניח כי המחיר יהיה גבוה לעומת המחיר שידרשו ערוצי הספורט עבור תוכן דומה".³²

בהמשך להמלצות הוועדה ותוך כדי עיבוד ההמלצות לקביעת אסדרה קונקרטי, ביקש המשרד לעדכן את ההגבלות כפי שאלו באו לידי ביטוי בהמלצות הוועדה, וזאת כדי להימנע מהתערבות מיותרת בשוק. המשרד סבר כי באיסור על עצם קיומו של שחקן אחד יש משום הגבלה שאינה לצורך, וכי נכון להידרש לחששות התחרותיים באופן יותר ממוקד. בהתאם, באוגוסט 2022 יצא המשרד בשימוע ציבורי המציע אסדרה לפיה:

א. לא יחולו הגבלות גורפות על בעלות צולבת בין ספק תכנים לבין בעל רישיון לשידורי חדשות או מחזיק זכויות ספורט.

ב. עם זאת, על גורם המחזיק גם בספק-תכנים וגם באחד הגורמים כאמור יחולו כללים ייעודיים למניעת פגיעה תחרותית בתחום.³³

עיקר ההתייחסויות שהתקבלו

להסדרי הספק האחוד התקבלו התייחסויות ממספר גורמים. גורמים מסוימים, ביניהם גורמים בעלי פוטנציאל פעילות אחודה אנכית, טענו כי המדיניות המוצעת כוללת התערבות מופרזת בשוק, וכי החשש לפגיעה תחרותית על ידי גורם שכזה נמוך משמעותית משהמשרד סבור. עוד טענו כי האסדרה המוצעת עבור ספק-אחוד ספורט מתמרצת מעבר למודל Pay (תשלום תוספתי עבור תוכן), שעשוי להעלות את המחיר לצופי הספורט ובכך לפגוע בצרכנים אלו.³⁴ גורמים אחרים טעו שהאסדרה המוצעת לא צריכה לחול על כל ספק אחוד אלא רק על אלה המחזיקים בכח שוק באחד המקטעים לפחות (הסיטונאי או הקמעונאי).

מנגד יש גורמים שטענו, בין היתר בהסתמך על המלצות הוועדה, שיש לאסור כליל על קיומם של שחקנים אחודים – הן בתחום החדשות והן בתחום הספורט. לטענתם, החששות התחרותיים שמעלים גורמים אחודים-אנכית מצדיקים את הרחבת מגבלת הבעלויות הצולבות החלה כיום על פלטפורמות כבלים ולוויין ועל בעלי רישיון לשידורי טלוויזיה גם לעולם ה-OTT. כמו כן, החששות התחרותיים מצדיקים איסור גורף על ספקי תכנים וגורמים בעלי זיקה אליהם, לגשת לרכוש זכויות ספורט ישירות מבעלי הזכויות. ישנם גורמים שהציעו הסדרים חלופיים להסדר המוצע, כגון חובת פריקות מחירים גם בתכני החדשות ולא רק בתכני הספורט.

³² להרחבה ראו: אסדרת איסור רכישת זכויות שידור ספורט על ידי ספק תכנים, דו"ח ועדת פולקמן.

³³ להרחבה ראו במסמך השימוע.

³⁴ יש לציין כי במקביל, מודל pay יביא להפחתת מחיר עבור צרכנים שאינם מעוניינים בצרכי ספורט.

הגדרת החלופות

חלופה 0 – הגבלה מוחלטת

- תועלות - הגבלה מוחלטת על ספק תכנים לפעול במקביל גם כספק חדשות וכבעל זכויות לאספקת תכני ספורט יוצרת מבנה שוק מופרד לסגמנטים מובחנים, כאשר בכל סגמנט מתקיימת תחרות בין השחקנים הפועלים באותו סגמנט בלבד. מבנה שוק שכזה מייצר תמריצים למכירה של התוכן ללא אפליה ומפחית בהיבט זה חששות לניצול לרעה של כוח שוק במקטע אחד על מנת לצבור כוח שוק במקטע אחר.
- עומסים/עלויות – בהגבלה מוחלטת על פעילות אחודה יש כדי לפגוע בהתפתחויות בעלות פוטנציאל חיובי לשוק. ככל שהגבלה כאמור לא נדרשת הרי שההתערבות פוגעת בפוטנציאל ההתפתחות לחינם.
- אינטרס ציבורי – חסימת מיזמים עסקיים שלא לצורך יכולה להביא להיצע נמוך יותר של שירותים ואפשרויות לצרכן הקצה מחד.

חלופה 1 – היתר לפעול כספק אחוד עם פיקוח בדיעבד

- תועלות - היתרון הבולט של פיקוח בדיעבד במקרים של פגיעה תחרותית כתוצאה מפעילות של ספק אחוד הוא היכולת להתאים את המענה לבעיה ממוקדת. באופן זה, שחקנים יכולים לפעול באופן חופשי כל עוד לא זוהתה הפרה תחרותית.
- עומסים/עלויות – יכולת אכיפה יעילה על הפרות תחרותיות של שחקן אחוד דורשת משאבים רבים ויכולת מקצועית גבוהה. הקושי הטמון בזיהוי אפליה במכירה, בביסוס ההפרה ובניהול הליך האכיפה, והזמן הדרוש לצורך כך, מעלים חשש שלולא ייקבעו הסדרים בחקיקה המועצה שתקום לא תצליח לפקח על הספקים האחודים באופן אפקטיבי ובזמן תגובה שימנע פגיעה ארוכת טווח בתחרות. כמו כן, אכיפה בדיעבד עלולה ליצור לעתים חוסר ודאות רגולטורית בקרב המפוקחים.
- אינטרס ציבורי – פעילות לא מבוקרת של ספק אחוד עשויה להביא לאפליה במכירה של תכנים נדרשים, וכתוצאה מכך לפגיעה בתחרות ולרווחת הצרכן.

חלופה 2 – החלופה המוצעת: הסדרי ברירת מחדל

- תועלות – מטרת ההסדרים המוצעים שלא לחסום את עצם קיומו של ספק-אחוד מחד, אך לספק מענה כבר בחקיקה לחששות התחרותיים האפשריים.
- עומסים/עלויות – ההסדרים המוצעים, על אף שמאפשרים את קיומם של ספקים אחודים, משיתים מגבלות לא קלות על הגורמים האחודים, מגבלות אשר עלולות לפגוע להגביל את חופש הפעילות של הספק האחוד ואולי אף בתמריץ לבחור בפעילות כספק אחוד.
- אינטרס ציבורי – מתן האפשרות להתפתחותה של תחרות בין ספקים אחודים תוך מתן תרופות ראויות לחששות התחרותיים העולים מכך, יכולה להוביל להגדלת התועלת הציבורית.



סיכום

האסדרה המוצעת בהצעת החוק מתבססת על תובנות שהובאו על ידי ועדות שונות לאורך השנים. במסגרת ההצעה, יופחתו חסמי הכניסה לפעילות בתחומי אספקת תכני צפיה ושמע, בין היתר על ידי מעבר למשטר של רישום במקום משטר של ניהול רישיונות פרטניים, והסרה של חלק גדול מהחובות הרגולטוריות החלות כיום על גופים מוסדרים בתחום.

האסדרה המוצעת תהיה אדישה לאופן ולטכנולוגיה בהם מופצים התכנים, ויוטלו במסגרתה רשימה מצומצמת וממוקדת של חובות על השחקנים המשמעותיים הפועלים בשוק זה – גופים ישראלים המספקים מגוון תכני צפייה ושמע בתפוצה רחבה לציבור בישראל. בין חובות אלה: חובת רישום, חובת השקעה בהפקות מקומיות, חובות הפצה של תכני תאגיד השידור הישראלי וערוץ הכנסת, חובות בתחום תכני הספורט וחובות בתחום הצרכנות. עוד מוצע כי היקף החובות ישתנה בהתאם לרמת ההכנסות של ספק התכנים.

כפי שמתואר במסמך שלעיל, מוצע להסיר את ההגבלות הקיימות היום על המודלים הכלכליים בשוק תכני הצפייה-ושמע, ולהתיר חלק מהאיסורים הקיימים לעניין בעלויות צולבות, וזאת על מנת לאפשר מודלים משולבים וגמישים של אספקת תכני צפייה-ושמע בהתאם למגמות בעולם. כך למשל, מוצע לבטל את האיסורים החלים על הפלטפורמות המסורתיות בכל הנוגע לאספקת חבילת בסיס, שידור פרסומות ואספקת תוכניות חדשות.



באשר למדדי הצלחה של האסדרה המוצעת, נציין כי הפחתת חסמי הכניסה וכן הצמצום והמיקוד של כללי האסדרה וסמכויות המאסדר, צפויים לקדם את התחרות בתחומים אלו, לאפשר ליותר שחקנים קטנים לפעול בתחום וכן לאפשר פעילות של שחקנים מסוגים שונים ובמודלים שונים מאלו הקיימים כיום. במסגרת זו, ככל שהאסדרה המוצעת תוביל לכניסתם של יותר שחקנים לפעילות כספקי תכנים או לפעילות כערוץ מסחרי, וככל שיגדל מספר הגופים שמספקים חדשות, יהיה בכך כדי להעיד על הצלחתה של האסדרה המוצעת.