



מדינת ישראל  
משרד התקשורת

**רפורמת השידורים**

**חוות דעת כלכלית**

**והערכת השפעות הרגולציה**

**גירסה לפרסום**

**אייר התשפ"ה**

**מאי 2025**

## תוכן עניינים

5.....	הקדמה	
6.....	1 שוק השידורים – מבוא	
6.....	1.1 רקע	
8.....	1.2 התפתחות שוק השידורים בישראל	
13.....	1.3 השפעת טכנולוגיית OTT על שוק השידורים	
17.....	1.4 מדוע נדרש לשנות את האסדרה הקיימת?	
19.....	1.5 שינוי האסדרה הרצוי	
19.....	1.5.1 שוק חופשי Vs. רגולציה	
22.....	1.5.2 אסדרה על OTT?	
23.....	1.5.3 עקרונות ומטרות הרגולציה	
24.....	1.5.4 על מי תחול הרגולציה	
25.....	1.5.5 שיטת האסדרה – מהו משטר הרישוי הרצוי?	
26.....	1.5.6 הרגולציה המוצעת ב"קליפת אגוז"	
29.....	2 אסדרת תכני חדשות ואקטואליה	
29.....	2.1 ניתוח התחום, בעיות והצורך בהתערבות	
29.....	2.1.1 כשלים באספקת תכני חדשות	
30.....	2.1.2 בחינה רחבה של התחום כחלק מ"שוק הדעות"	
34.....	2.1.3 הגדרת הצורך בהתערבות	
35.....	2.2 ריכוזיות ובעלויות צולבות	
35.....	2.2.1 מטרת האסדרה	
35.....	2.2.2 סקירה בינלאומית משווה	
38.....	2.2.3 גיבוש וניתוח חלופות לאסדרה	
40.....	2.2.4 עיצוב החלופה הנבחרת	
40.....	2.2.5 קביעת יעדים וקריטריונים להצלחה	
41.....	2.3 הנגשת תכני החדשות לציבור	
41.....	2.3.1 הגדרת הבעיה, הצורך בהתערבות ומטרות האסדרה	
41.....	2.3.2 מטרת האסדרה	
42.....	2.3.3 למידה מהעולם	
45.....	2.3.4 גיבוש וניתוח חלופות לאסדרה	
47.....	2.3.5 עיצוב החלופה הנבחרת	
47.....	2.3.6 קביעת יעדים וקריטריונים להצלחה	
47.....	2.4 הבטחת אמינות תכני החדשות וחופש הביטוי	
47.....	2.4.1 הגדרת הבעיה והצורך בהתערבות	
48.....	2.4.2 מטרות הרגולציה	
49.....	2.4.3 למידה מהעולם – איזון בין חופש לבין פיקוח על תוכן חדשות	
52.....	2.4.4 גיבוש וניתוח חלופות	
54.....	2.5 קביעת יעדים וקריטריונים להצלחת האסדרה	
55.....	3 הפקות מקור	
55.....	3.1 ניתוח כלכלי של התחום והצורך בהתערבות	
58.....	3.2 סקירה בינלאומית משווה	
60.....	3.3 גיבוש וניתוח חלופות	

63.....	עיצוב החלופה הנבחרת .....	3.4
64.....	קביעת יעדים וקריטריונים להצלחת האסדרה .....	3.5
<b>65 .....</b>	<b>אסדרת הקשרים המסחריים בין ספקי התכנים.....</b>	<b>4</b>
65.....	ניתוח כלכלי של הנושא והצורך בהתערבות .....	4.1
67.....	מטרות האסדרה .....	4.2
67.....	למידה מדיני התחרות בארץ ובעולם .....	4.3
69.....	גיבוש וניתוח חלופות לאסדרה .....	4.4
71.....	עיצוב החלופה הנבחרת .....	4.5
72.....	קביעת יעדים וקריטריונים להצלחת האסדרה .....	4.6
<b>73 .....</b>	<b>תכני ספורט .....</b>	<b>5</b>
73.....	ניתוח כלכלי של התחום והצורך בהתערבות .....	5.1
78.....	סקירה בינלאומית משווה .....	5.2
78.....	תכני ספורט בעלי חשיבות ציבורית .....	5.2.1
80.....	תנאים מסחריים בין בעלי זכויות לגופי שידור .....	5.2.2
83.....	גיבוש וניתוח חלופות.....	5.3
83.....	מתודולוגיה להשוואה בין החלופות .....	5.3.1
83.....	רגולציה על שידורי ספורט מסחריים .....	5.3.2
86.....	רגולציה על שידורי ספורט ציבוריים .....	5.3.3
88.....	שיתוף ציבור וגורמים רלוונטיים .....	5.4
89.....	עיצוב החלופות הנבחרות .....	5.5
89.....	הגדרת יעדים וקריטריונים .....	5.6
<b>91 .....</b>	<b>נספח א': הפצת תכנים פתוחה לציבור – "עידן פלוס" .....</b>	
91.....	מבוא .....	1.
92.....	הגדרת תכלית והצורך בהתערבות .....	2.
93.....	הגדרת מטרות.....	3.
93.....	למידה מהעולם .....	4.
95.....	גיבוש וניתוח חלופות.....	5.
98.....	עיצוב החלופה הנבחרת .....	6.
99.....	הגדרת יעדים וקריטריונים .....	7.
<b>100.....</b>	<b>נספח ב': השוואת הסדרים מרכזיים.....</b>	
<b>105.....</b>	<b>נספח ג': השוואת חובות כספיות ישירות במשטר הזיכיונות, רישיונות ורישום במרשם.....</b>	

### תרשימים

- 8..... תרשים 1 : שרשרת הערך המסורתית בשוק השידורים
- 14..... תרשים 2 : שרשרת הערך בשוק שידורי OTT
- 16..... תרשים 3: התפלגות מנויי הפלטפורמות הישראליות
- 31..... תרשים 4 : התפלגות צריכת החדשות לפי פלטפורמה, בריטניה 2024
- 31..... תרשים 5: צריכת חדשות בבריטניה, לפי פלטפורמה, בשנים 2018-2024
- 32..... תרשים 6 : המקור העיקרי והשני בחשיבות לצריכת מידע חדשותי, אחוזים מכלל היהודים
- 33..... תרשים 7: שיעור האמון בחדשות, לפי פלטפורמה
- 56..... תרשים 8 : חובת השקעה בהפקות מקור, ובהפקות מסוגה עילית, על הגופים המסחריים
- 64..... תרשים 9: חובת השקעה בהפקות מקור מסוגה עילית לגופים מסחריים, 2015-2026
- 73..... תרשים 10: שרשרת הערך באספקת תכני ספורט
- 75..... תרשים 11: הוצאות הפלטפורמות על ערוצי הספורט בין השנים 2015-2022

## הקדמה

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 הגישו את המלצותיהן בזו אחר זו אך ההמלצות השונות מעולם לא עובדו לכדי שינוי אסדרה מקיף. בשנת 2021 פורסמו המלצות הוועדה לאסדרת-העל בתחום השידורים – הוועדה הציבורית האחרונה שעסקה בנושא. בהמשך לכך, פרסם משרד התקשורת באוגוסט 2022 שימוע ציבורי לו צורפה טיוטת תזכיר חוק.<sup>1</sup> לאחר ניתוח הערות הציבור שנתקבלו בוצעו התאמות לנוסח, ביולי 2023 פרסם משרד התקשורת את תזכיר חוק התקשורת (שידורים), התשפ"ג-2023 ("התזכיר") להערות הציבור.<sup>2</sup> שני הליכי שיתוף הציבור היו מקיפים וכללו קבלת הערות רבות מהציבור הכללי ומבעלי העניין בשוק. לאחר עיבוד וניתוח הערות הציבור התקיים שיח מקצועי משותף במסגרת ימים מרוכזים בהם השתתפו נציגי משרד המשפטים (ייעוץ וחקיקה), משרד האוצר (אגף התקציבים) ורשות התחרות, אשר הובילו לביצוע התאמות בנוסח התזכיר. התקיים שיח משותף בין גורמי הממשלה עד לגיבוש הנוסח העדכני של טיוטת חוק התקשורת (שידורים), התשפ"ה-2025. בלמידה מהעולם הסתייענו בחברה הבינלאומית Cullen-international המתמחה ברגולציה בתחום התקשורת, ובצוות בראשות מר ארז וידוצ'ינסקי מחברת MNS consulting אשר גם ייעץ בתהליך וסייע בכתיבת נושאים שונים במסמך. מסמך זה מנתח את שינויי החקיקה אשר נכללים תחת הגדרת "אסדרה" כמשמעותה בחוק עקרונות האסדרה, תשפ"ב-2021.

פרק 1 סוקר את התפתחות שוק השידורים בישראל, משנות ה-60 ועד היום; ממחיש את השפעת הטכנולוגיה על השוק; מסביר כיצד הטכנולוגיה משנה את המודלים העסקיים; מתאר מדוע הגיעה העת לבצע שינויי אסדרה באופן יזום; ומציג בתמצית את הרגולציה החדשה.

פרק 2 בוחן את האסדרה הקיימת בתחום החדשות, ומפרט אודות הרגולציה המומלצת בתחום אשר תתייחס להיבטי מבנה שוק (ריכוזיות ובעלויות צולבות), הנגשת תכני החדשות לציבור והיבטי אמינות תכני החדשות וחופש הביטוי.

פרק 3 מנתח את תחום ההפקות המקומיות, ומתאר כיצד תחום זה הושפע מהשינויים הטכנולוגיים ומן השינויים במבנה התחרות בשוק השידורים. בפרק נבחנת האסדרה המומלצת בתחום אשר נועדה להבטיח את ההשקעה ביצירה הישראלית בהפקות מסוגה עילית.

פרק 4 מציג את יחסי הגומלין בין הערוצים לבין הפלטפורמות ואת ההתערבות המוצעת לאסדרת יחסים אלה, לשם הבטחת שוק שידורים תחרותי.

פרק 5 בוחן את תחום שידורי הספורט, ומתאר את שרשרת הערך הייחודית אשר מובילה לקיומם של כשלי שוק בתחום. בפרק נבחנת האסדרה המומלצת על תכנים בעלי חשיבות מסחרית ועל תכנים בעלי חשיבות ציבורית.

נספח א' מתאר את ההיבטים השונים של פלטפורמת הפצה ציבורית, לרבות שינוי הפלטפורמה הקיימת והתאמתה לעידן הטכנולוגי הנוכחי. נספח ב' עורך השוואת עיקרי הרגולציה בין החוק הקיים, התזכיר והצעת החוק המעודכנת. נספח ג' משווה את החובות הכספיות הישירות בין שטר הזיכיונות, משטר הרישיונות ומשטר הרישום במרשם.

<sup>1</sup> שימוע – טיוטת הצעת חוק עקרונות האסדרה של אספקת תכנים אודיו-ויזואליים לציבור, התשפ"ב-2022.  
<sup>2</sup> פרסום התזכיר מיום 24 ביולי 2023 באתר החקיקה הממשלתי.

# 1 שוק השידורים – מבוא

## 1.1 רקע

בשידורי טלוויזיה ("שידורים") מועבר מידע קולי וחזותי מהמסדר אל הצופה בשלושה שלבים שונים:

- א. הפקת התוכן – צירוף הקול והתמונה המצולמת ותרגומם לאותות חשמליים, אשר מתבצע באולפני הפקה שונים ("מקטע היצירה" או "מקטע הפקה").
- ב. הפצת המידע אל היעד באמצעות תווך קווי או אלחוטי ("מקטע ההפצה").
- ג. קבלת המידע ופענוח האותות החשמליים לכדי שידור קולי-חזותי באמצעות ציוד קצה ייחודי ביעד הלקוח ("מקטע הלקוח").

טכנולוגיית שידור הטלוויזיה נהייתה אופרטיבית במהלך שנות ה-30 של המאה שעברה. אך רק לאחר מלחמת העולם השנייה, בשלו פיתוחי הטלוויזיה והפצת השידורים והחלו השידורים בפרישה רחבה במדינות רבות באירופה. במרבית המדינות, הממשלה עצמה הייתה מעורבת בהקמת שידורי טלוויזיה ובמיסודם, כולל בעלות ציבורית על השידורים,<sup>3</sup> וזאת בשל מספר טעמים:

- א. **תדירים אלקטרומגנטיים**: בתקופה זו הפצת השידורים התבססה על תדרים, שהם משאב ציבורי מוגבל, ובשל כך המדינה מנהלת את השימוש במשאב זה, במטרה למקסם את הרווחה החברתית.
- ב. **היבטים ציבוריים של השידורים**: באמצעות שידורי הטלוויזיה, יכול היה כל בית במדינה להתחבר למתרחש באותה עת בסלון ביתם של אזרחים אחרים, משום שהכל צפו באותם תכנים טלוויזיוניים שסופקו מאותו מקור. נוכח מיעוט הערוצים, ערוץ הטלוויזיה הוביל לליכוד הצופים יחדיו סביב אותם השידורים, לכדי "מדורת השבט". בשל כך, לשידורים באותה עת הייתה השפעה ציבורית עצומה – הטלוויזיה היוותה צינור מידע מרכזי לציבור, השפיעה על השיח הציבורי ועל סדר היום במדינה ושימשה כסוכן חברתי, חינוכי ותרבותי. על מנת לשלוט במידע המופץ וכדי להבטיח שהתכנים יתאימו לערכים הלאומיים ויחזקו את התרבות המקומית, ממשלות שאפו לספק שידורים בעצמן על מנת לספק תוכן שישרת את טובת הציבור, נטול אינטרסים מסחריים.
- ג. **תשתיות**: שידורים אלחוטיים דרשו הקמת מגדלי שידור ואולפנים, באופן הכרוך בעלות הקמה גבוהה תוך כדאיות כלכלית לא ידועה.

המחסור בתדרים זמינים להקצאה קבע את עוצמת התחרות בשוק במשך עשורים רבים. עד לשנות ה-50' הוקמו באירופה גופי שידור ציבוריים, ובכך למעשה בכל מדינה שרר מונופול ממשלתי בשוק השידורים, אשר התקיים בדרך כלל למשך כ-30 שנה בכל מדינה עד לפתיחת השוק לתחרות עם הקמתם של ערוצים מסחריים. הערוצים המסחריים, כמו הערוצים הציבוריים, שידרו לציבור על גבי תדר, אך בשונה מהערוצים הציבוריים הבעלות עליהם הייתה פרטית, בחירת התכנים הייתה חופשית יותר ומימון השידורים התבצע באופן פרטי – לרוב באמצעות שידור פרסומות. נוכח

<sup>3</sup> גם בארצות הברית, בה השידור הציבורי הוקם בשלב מאוחר והוא אינו מהווה שחקן מרכזי בשוק, התאפיין השידור באסדרה ממשלתית ניכרת יותר מזו שהייתה כלפי אמצעי תקשורת אחרים.

החשיבות הציבורית בשידור, והעובדה שהשוק הוגבל לגופי שידור מעטים מאוד בשל אילוץ התדר, פתיחת השוק לשידורים מסחריים נעשתה בדרך כלל באמצעות מכרז ועל גופי השידור שזכו במכרז נקבעה רגולציה ענפה שנועדה להבטיח את קיומן של תכליות ציבוריות שונות.

עם התפתחות תחום השידורים מבחינה טכנולוגית וכלכלית בעולם, מקטע ההפצה נעשה מגוון יותר. חלף הפצה עצמאית של ערוץ באופן אלחוטי באמצעות מספר תחנות בסיס, במדינות רבות בעולם התפתחו אלטרנטיבות של הפצת שידורים לוויינית והפצת שידורים באמצעות פרישת רשת כבלים ייעודית לבית הלקוח בתשלום דמי מנוי חודשיים. חברות כבלים ולוויין סיפקו חבילת ערוצים למנוי והיוו למעשה פלטפורמות שידורים רב-ערוציים ("פלטפורמות"). לחברות אלה היו מאפיינים רבים של מונופול טבעי, עם השלכות חיוביות ושליליות. כך, מצד אחד פרישת תשתית ייעודית לשידורים צמצמה את התלות במשאב התדר, הפחיתה עלויות עסקה, אפשרה את הפצתם של ערוצים רבים יותר והפחיתה חסמי כניסה לערוצים; ומצד שני, נוצר לחברות אלה יתרונות משמעותיים לגודל אשר מנעו כניסת פלטפורמות נוספות לשוק.

לצד פלטפורמות כבלים ולוויין, התפתחו פלטפורמות המבוססות על הפצת שידורים באמצעות משדרים קרקעיים (בתחילה בשיטה אנלוגית ובהמשך בשיטה הדיגיטלית), אשר סיפקו לצופה חבילת ערוצים בחינם או בתשלום. ככל שהפלטפורמות השונות חדרו לשוק ונהיו יעילות יותר, כך הערוצים צמצמו את ההפצה העצמאית שלהם.

כך התפתחה שרשרת הערך בשוק השידורים, אשר מורכבת מ-3 חוליות; יצירת תוכן, ערוץ ופלטפורמת שידורים רב-ערוציים, כפי שמתואר בתרשים 1 להלן.

**במקטע יצירת התוכן** מופקת תכנית, סדרה או סרט בסוג תוכן מסוים, למשל – דרמה, תעודה, חדשות, אקטואליה, ספורט ובידור. סוגי התוכן השונים נבדלים בעלויות הפקת התוכן, במאפייני השידור (שידור חי או תכנית מוקלטת), במאפייני הצפייה והביקוש ובכדאיות הכלכלית. מימון יצירת התוכן מגיע ממכירת זכויות שידור לגופי שידור שונים ומקרנות שונות.

**ערוץ** מאגד מספר תכניות, מסדר אותם ברצף כרונולוגי מסוים, ומשדר לציבור בכל רגע נתון תוכן אחד. הדגש בערוץ הוא על הזרמה (flow) של השידור באופן לינארי על מנת שהצופה ימשיך לצפות באמצעות חיבור התכנים ברצף אחד על ידי הכרזה על התכנית הבאה, פרומואים וכדומה. הערוצים כאמור נחלקים לערוצים במימון ציבורי וערוצים במימון פרטי.

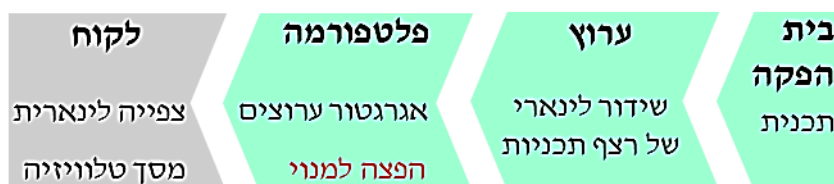
ערוצים במימון פרטי משודרים במספר מודלים: ערוץ עם פרסומות ללא תשלום למנוי; ערוץ בתשלום ללא פרסומות; וערוץ בתשלום עם פרסומות.

**פלטפורמה** מספקת מספר ערוצים, והלקוח יכול לבחור באיזה ערוץ הוא צופה בכל רגע נתון מחבילת הערוצים. המודל הכלכלי של הפלטפורמה הוא בדרך כלל דמי מנוי, לכן במקטע זה קיים קשר ישיר עם הלקוח. מאפייני התחרות במקטע זה הם: מגוון הערוצים לבחירת המנוי, איכות השידור, מחיר, ציוד קצה בבית הלקוח (שלט, ממיר), שירות לקוחות.

המקטעים נבדלים ביניהם ברמת עריכת התוכן: יוצרי תכנית מוקלטת מראש מחליטים על התסריט, ובתכנית אשר משודרת בשידור חי על אופן וסדר הצגת הדברים בתכנית (Line-up); בערוץ קובעים את סדר התכניות השונות בלוח השידורים (Programming); ובפלטפורמה מחליטים אילו ערוצים ישודרו על ידה ומהו הסדר שלהם במסך הטלוויזיה. כל חוליה במורד הזרם

(Downstream) תלויה בחוליות שלפניה, אך גם עשויה במקרים מסוימים לכלול את אלו שלפניה. כך, פלטפורמות רבות מחזיקות בתי הפקה בבעלותן, בתי ההפקה יוצרים תכניות אשר נאגדות לערוץ של הפלטפורמה, וערוץ זה משודר רק בפלטפורמה זו. משמעות נוספת היא שלמקטע היצירה ולמקטע הערוצים קיימת תלות בהפצת השידורים על ידי הפלטפורמות.

### תרשים 1 : שרשרת הערוץ המסורתית בשוק השידורים



## 1.2 התפתחות שוק השידורים בישראל

שוק השידורים במדינת ישראל התפתח באופן דומה לאירופה, אך באיחור ניכר. בשנת 1966 הוקמה בישראל הטלוויזיה הלימודית באמצעות נדבת קרן רוטשילד. שידורים אלה יועדו לבתי ספר ועליהם הופקד משרד החינוך. בשנת 1968 נחנכו שידורי רשות השידור במצעד צה"ל בירושלים. השידור הציבורי התבסס על אגרות הנגבות מציבור בעלי מקלטי הטלוויזיה. בשנת 1978, לאחר דרישות לגוון את שידורי הטלוויזיה ואת שידורי החדשות, הוקמה "ועדת קוברסקי" לבחינת הנושא, אשר המליצה על הקמת ערוץ טלוויזיה שני שימומן מפרסומות ויופעל תחת אסדרה של רשות ציבורית נפרדת. ואולם, במשך שנים רבות ההמלצה לא יושמה.

### מחז ערוצי לרב-ערוצי

בשנת 1986 תוקן חוק התקשורת (בזק ושידורים), התשמ"ב-1982 ("חוק התקשורת"), ונקבעה לראשונה אסדרה לשידורי טלוויזיה למנויים בישראל באמצעות כבלים. גם הטלוויזיה בכבלים נתפסה ככזו הנדרשת לעודד תפקידים לאומיים וחינוכיים, ולפיכך הוטל פיקוח על תכניה ועל אופי השירותים המוצעים בה. תיקון החקיקה הוצדק בשעתו ברצון לבער את נגע שידורי טלוויזיה פיראטיים בכבלים שפעלו באופן מקומי ושכונתי, ללא כל פיקוח על תכני השידור שלהן. על מנת להסדיר את שידורי הטלוויזיה בכבלים ולהבטיח סטנדרטים של שידורים בעלי אופי חינוכי, אזורי ובידורי, הוקמה המועצה לשידורי כבלים, אשר נקראה בהמשך – המועצה לשידורי כבלים ולוויין ("מועצת הכבלים והלוויין"). במהלך השנים 1987-1991 פרסמה מועצת הכבלים והלוויין מכרזים להקמת תשתית כבלים ברחבי המדינה, תוך חלוקת המדינה ל-31 אזורים גיאוגרפיים שונים. במכרזים זכו 7 חברות כבלים בזיכיונות עד לשנת 2002, עם אופציה בהארכה ל-4 שנים נוספות. חלק מבעלות הזיכיון התמזגו ושוק הכבלים חולק בין 3 זכייניות. בשנת 2001 הגישו חברות הכבלים בקשה למיזוג וזו אושרה בשנת 2002. באותה שנה תוקנו תקנות התקשורת והזיכיונות הומרו ברישיונות למשך 15 שנה. עם ההתחברות לכבלים, הצופים הישראליים עברו בבת אחת ממצאיות של ערוץ אחד להיצע של יותר מ-40 ערוצים. התהליך היה חד ומהיר, בשונה מההתפתחות המדורגת באירופה. תוך שנה התחברו לכבלים כ-40% ממשקי הבית בהם נפרשה תשתית, בשנת 1994 – 67%, בשנת 1998 יותר ממיליון בתי אב. בסוף 2005 הליך המיזוג הושלם וחברות הכבלים החלו לפעול במשותף תחת חברת הוט מערכות תקשורת בע"מ ("הוט"), עם כ-900 אלף מנויים.

בשנת 1998 תוקן חוק התקשורת והתאפשר להעניק רישיון לשידורי טלוויזיה רב-ערוצית בלוויין (DBS – Direct Broadcast Satellite). בשנת 1999 ניתן רישיון שידור לחברת "די.בי.אס שירותי לוויין (1998) בע"מ ("יס"), ובשנת 2000 החלה החברה לשדר. בתוך זמן קצר צברה החברה מאות אלפי מנויים, וכך התחוללה תחרות בטלוויזיה הרב-ערוצית אשר הביאה לגידול במגוון הערוצים והתכניות המשודרות, ולהוזלת דמי המנוי.

### ערוצים מסחריים

בשנת 1990, בחלוף למעלה מ-20 שנה מהמלצת ועדת קוברסקי, אושר חוק הרשות השנייה לטלוויזיה ורדיו, תש"ן-1990 ("חוק הרשות השנייה"), והוקמה הרשות השנייה לטלוויזיה ורדיו ("הרשות השנייה"). על פי חוק, הרשות השנייה נועדה לייצג את האינטרס הציבורי בערוצי השידור המסחריים בישראל ולהסדיר את פעילותם באמצעות מתן זיכיונות לשידורי טלוויזיה (וכן לשידורי רדיו – שאינם מעניינה של סקירה זו).

תפיסת האסדרה של הערוצים המסחריים היא ששידורים של ערוצים אלה מיועדים לכלל הציבור בישראל.<sup>4</sup> מתוך תפיסה זו נגזרים מספר עקרונות:

- א. הערוצים המסחריים יופצו בחינם בכלל רחבי הארץ: על מנת ליישם עיקרון זה, בחוק נקבע, בין היתר, כי הערוצים המסחריים ימומנו באמצעות פרסומות (זאת בניגוד לחברות הכבלים והלוויין, עליהן נאסר לשדר דבר פרסומת)<sup>5</sup> ויופצו לציבור ללא הצפנה<sup>6</sup> בדרך אלחוטית. ההפצה מתבצעת בפועל באמצעות תחנות שידור אשר תקים הרשות השנייה במימון מתקבולי התמלוגים שישלמו הערוצים המסחריים.
- ב. הערוצים המסחריים יונגשו לציבור באופן מקסימלי: באמצעות קביעת חובת העברת ערוצים אלה בחברות הכבלים והלוויין,<sup>7</sup> ובהמשך, על בסיס חובת הפצת הערוצים המסחריים על גבי מערך השידור הקרקעי.<sup>8</sup>
- ג. הערוצים המסחריים מהווים מקור מידע מרכזי לציבור – בשל כך, קיימת אסדרה משמעותית בשידורי חדשות אשר נועדה להבטיח את איכות המוצר החדשותי ואת מהימנות התוכן המשודר. זאת, באמצעות החובה על הקמת חברת חדשות אשר תהיה נפרדת תאגידית מהחברה שתפעיל את הערוץ; מינוי דירקטורים מטעם הרשות השנייה בדירקטוריון של חברת החדשות; החובה למנות מנהל לחברת החדשות אשר ישמש כעורך ראשי ויבטיח את מהימנות השידורים; קביעת סכום השקעה שנתי מינימלי בתוכן החדשות.
- ד. הערוצים המסחריים ישדרו לציבור הרחב הפקות מקומיות.

בשל המחסור בתדרים התאפשרה בתחילה פעילותו של ערוץ מסחרי אחד בלבד. בפברואר 1993 פרסמה הרשות השנייה מכרז לשלושה זכיינים שכל אחד מהם יפעיל את הערוץ המסחרי החדש ("ערוץ 2") בזמן שיוקצה לו. חלוקת זמן השידור בין הזכיינים נועדה למנוע שליטה של גוף יחיד על השידור המסחרי וליצור תחרות פנימית בקרב הזכיינים. מאידך גיסא, הזכיינים שייבחרו חויבו

<sup>4</sup> ראה עמ' 73 ו-90 בדו"ח ועדת מרדכי.

<sup>5</sup> סעיפים 66 ו-67 לחוק התקשורת.

<sup>6</sup> כלומר, קליטת השידור היא חופשית וחינמית, ללא יכולת לגבות תשלום מהצופה.

<sup>7</sup> סעיף 67 לחוק התקשורת.

<sup>8</sup> יפורט בהרחבה בהמשך.

להקים חברת חדשות משותפת אשר תשדר תכני חדשות בכל ימות השבוע. הטלוויזיה החינוכית קיבלה מכוח חוק הקצאה של שביעית מזמן השידור בערוץ, בניכוי זמן החדשות. למכרז ניגשו 7 קבוצות וזכו בו החברות: רשת-נגה בע"מ ("רשת"), שידורי קשת בע"מ ("קשת") וטלעד אולפני ירושלים בע"מ. תום תקופת הזיכיון המקורי נקבע לשנת 2002, אך הוארך ללא מכרז עד שנת 2004. בספטמבר 2004 התפרסם מכרז חדש לזיכיון להפעלת ערוץ 2 למשך 10 שנים, אליו ניגשו 4 חברות, בו זכו קשת ורשת תמורת 171 מלש"ח ו-124 מלש"ח בהתאמה. הקריטריונים המסחריים שוקללו עם מחויבויות ליצירה מקומית, ייצוג קבוצות תרבותיות שונות, פנייה לקבוצות פריפריה וקריטריונים ציבוריים נוספים. תוצאות המכרז נכנסו לתוקף בנובמבר 2005.

בשנת 2000 תוקן חוק הרשות השנייה והתאפשרה הפעלת ערוץ טלוויזיה מסחרי שני במדינת ישראל ("ערוץ 10"). להפעלת הערוץ נבחרו שתי זכייניות – "ישראל 10" ו"שידורי עדן" אשר התאחדו בסופו של דבר, לחברה שהחלה להפעיל את ערוץ 10 בינואר 2002. עם תחילת שידוריו נקלע ערוץ 10 לקשיים כלכליים – בתנאי השוק הרב-ערוצי הוא התקשה למשוך אליו צופים. הערוץ עמד בפני סגירה, ותוקן חוק הרשות השנייה כדי לאפשר את המשך הפעלת הערוץ תוך מחיקת חובותיו מן העבר. בשנת 2009 שוב עמד ערוץ 10 בפני סגירה, אך גובש הסדר להשלמת חובות הערוץ וזיכיונו הוארך עד לשנת 2012.

#### **הפצת השידורים – משידור אנלוגי לשידור דיגיטלי**

כאמור, הערוצים השונים פעלו בשני מודלים שונים של אספקה ללקוח הקצה – א. צפייה בתשלום דמי מנוי לפלטפורמה רב-ערוצית – הוט ויס. ב. צפייה בחינם ("ערוצים פתוחים")<sup>9</sup>. הערוצים הפתוחים כוללים את הערוצים המסחריים אשר ממומנים באמצעות פרסומות, וערוצים ציבוריים אשר מימנם הגיע מאוצר המדינה, באופן של גביית אגרת טלוויזיה ייעודית מבעלי מקלטי טלוויזיה או מהעברה תקציבית ייעודית. באותה עת פעלו הערוצים הציבוריים הבאים: רשות השידור הפעילה את ערוץ 1 ואת ערוץ 33, וערוץ הכנסת. מקטע ההפצה של הערוצים הפתוחים כלל שישה מערכי הפצה נפרדים, אשר מומנו על ידי כסף ציבורי: ערוץ 1 וערוץ 33 הופצו באמצעות מערך משדרים קרקעי אנלוגי ומערך לווייני דיגיטלי של רשות השידור, ערוץ 2 וערוץ 10 הופצו באופן נפרד על ידי הרשות השנייה באמצעות מערך משדרים קרקעי אנלוגי (ערוץ 2) ומערך לווייני דיגיטלי (ערוץ 10), וערוץ הכנסת הופץ על ידי בעל הרישיון באותה עת באמצעות מערך לווייני דיגיטלי. בפברואר 2008 נחקק תיקון מס' 29 לחוק הרשות השנייה אשר הורה על הקמת מערך משדרים קרקעי דיגיטלי בטכנולוגיית Digital Terrestrial Television – DTT ("עידן פלוס") – בידי הרשות השנייה עד לדצמבר 2008, בו יופצו כל הערוצים הפתוחים באיכות זהה. לצד זה נקבע בתיקון החוק כי המערך האנלוגי ייסגר בתוך שנה וחצי מהמועד בו החל לפעול עידן פלוס.

#### **ערוצים מסחריים – מעבר מזיכיונות לרישיונות**

כאמור, אילוץ התדר הכתיב את כמות הערוצים המסחריים. באותה עת, ערוץ 2 וערוץ 10 הופצו באמצעות מערך משדרים קרקעי אנלוגי ובאמצעות שידור דיגיטלי בלוויין עמוס. עם ההתפתחות הטכנולוגית בתחום השידורים, והמעבר משיטת שידור אנלוגית לשיטת שידור דיגיטלית, נערכה בחינה מחודשת של מתכונת האסדרה של הערוצים המסחריים ושל אופן הפצתם לציבור. בשנת

<sup>9</sup> נקרא גם Free-to-air.

2009 פורסם דו"ח הוועדה הבינמשרדית לבחינת משמעות והיתכנות של שינוי שיטת ההסדרה בתחום שידורי הטלוויזיה המסחריים ("ועדת מרכזי"). ועדת מרכזי בחנה שתי חלופות אסדרה עיקריות – משטר של זיכיונות ומשטר של רישיונות. זיכיונות מוענקים בדרך של מכרז תחרותי, לתקופה קצובה ובתנאים מסוימים של בלעדיות; ואילו רישיונות מוענקים לתקופה ארוכה, ללא בלעדיות ומאפשרים לכל מי שעומד בתנאי סף שנקבעו לקבל רישיון ולבצע פעילות. השיטה שהייתה נהוגה באותה עת היא שיטת הזיכיונות וזאת כיוון שבשעתו משאב התדר היה מוגבל. לכן במכרז נבחרו הגורמים המתאימים ביותר לשימוש במשאב, נקבעה חלוקה זמן בין זכייניות ערוץ 2 על מנת למקסם את מספר השחקנים, והזיכיון היה קצוב בזמן על מנת להבטיח שהמשאב לא יינתן לגורם אחד לנצח. ועדת מרכזי קבעה כי מגבלת התדר לא תוסיף להוות מגבלה אפקטיבית לשידורי טלוויזיה מסחריים פתוחים בישראל. זאת, כיוון שמצאי התדרים אשר הוקצה לטובת השידורים האנלוגיים באותה עת, בתחום תדרי UHF-IV (470-862 מה"ץ) ובתחום תדרי VHF-III (174-240 מה"ץ) הספיק להפעלתם של ערוצי רשות השידור (ערוץ 1, ערוץ 33), ערוץ הכנסת, וערוצים 2 ו-10; ואילו הפסקת השידורים האנלוגיים<sup>10</sup> והסבתם לשידורים דיגיטליים באמצעות מערך עידן פלוס, תאפשר הפצה של כ-30 ערוצים.<sup>11</sup> שינוי טכנולוגי זה, אשר הלכה למעשה משחרר את מגבלת התדר, הביא למסקנה שיש לשנות את שיטת האסדרה על הערוצים המסחריים ולעבור מזיכיונות לרישיונות. כלומר, כל גוף שידור יוכל לשדר בערוץ באופן מלא ועצמאי, ללא חלוקת ימי השידור בערוץ. באופן זה, תנאי השוק לא יוכתבו על ידי מכרז ועל ידי הרגולטור אלא השוק יקבע כמה שחקנים הוא יוכל להחזיק מבחינה כלכלית.

ליישום המלצה זו נחקק בשנת 2011 תיקון מס' 33 לחוק הרשות השנייה אשר קבע הוראות בעניין שינוי שיטת האסדרה והמעבר מזיכיונות לרישיונות. נקבעו חובות שידור זהות לבעל רישיון, ומשך תקופת הרישיון נקבעה ל-15 שנה (חלף 8 ו-10 שנים שנקצבו לזיכיונות ערוץ 2 וערוץ 10).

המעבר לרישיונות דרש שני דברים:

א. **הרחבת מערך עידן פלוס:** באותה עת, הקיבולת המקסימלית של המערך הייתה שידורם של שני ערוצים מסחריים בלבד, בנוסף לערוצים הציבוריים האחרים שפעלו באותה עת – ערוץ 1, ערוץ 33 וערוץ הכנסת. על מנת לאפשר מתן רישיונות לערוצים פתוחים נוספים, נדרש להרחיב את המערך. בנוסף, על פי החלטת ממשלה מספר 2832 מיום 6 בפברואר 2011 בנושא "הרחבת מערך השידור הדיגיטלי", הרחבת התוכן המוצע לצופים בעידן פלוס תעודד את התחרות בתחום הטלוויזיה הרב-ערוצית ותתרום לירידת מחירים. ליישום החלטת הממשלה נחקק חוק הפצת שידורים באמצעות תחנות שידור ספרתיות, התשע"ב-2012 ("חוק הפצת שידורים") אשר קובע את הקמתם של שני מרבבים נוספים על המרבב שהיה קיים באותה עת, ומסדיר את תפעול המערך, ואת מימון ההקמה והתפעול השוטף. רק בשנת 2017 המערך המשודרג בעל 3 מרבבים הגיע לבשלות יישומית.

ב. **אסדרת השימוש באפיקי השידור:** ועדת מרכזי קבעה כי קיימת משמעות רבה לאפיק השידור מבחינת הרגלי הצפייה של הצופים, וכי **האפיקים (22 ו-10) וסימני המסחר ("10", "2") הם בבעלות המדינה** (הרשות השנייה), ולכן יהיה צורך לבצע עליהם מכרז

<sup>10</sup> אשר כאמור, נקבעה בחוק שנה וחצי לאחר הפעלת מערך ה-DTT לראשונה, בשנת 2009.  
<sup>11</sup> ראה עמ' 32 ו-76 בדו"ח ועדת מרכזי.

בעת המעבר לרישיונות.<sup>12</sup> באפריל 2017 ערכה הרשות השנייה מכרז על אפיקי השידור-14  
12. קשת זכתה במכרז באפיק 12, עליו שילמה 25 מיליון ₪; רשת זכתה באפיק 13 עליו  
שילמה 7.7 מיליון ₪; וערוץ 10 זכה באפיק 14 עבור תשלום של שקל וחצי.

סיום הליך המעבר מזיכיונות לרישיונות נקבע לסוף אוקטובר 2015. ואולם חודשים ספורים טרם  
המועד, הוארך המועד הסופי לסוף אוקטובר 2017, נוכח העיכובים השונים בהרחבת מערך עידן  
פלוס ובביצוע המכרז על אפיקי השידור.

החל מיום 1 בנובמבר 2017 החלו לפעול קשת, רשת וערוץ 10 באפיקים 12, 13 ו-14 בהתאמה. שוק  
הערוצים המסחריים גדל זמנית בעקבות המעבר מזיכיונות לרישיונות, ואולם, כפי שמפורט  
בהרחבה בנספח ג' – המחויבויות הכספיות של כל שחקן בגין הרגולציה לא פחתו וזאת על אף שרמת  
התחרות בשוק עלתה. לצד זה, בעוד קשת ורשת חלקו ביניהן את הוצאות חברת החדשות, ערוץ 10  
נשא בהוצאות חברת החדשות שלו בעצמו. בהמשך לכך, נקלע ערוץ 10, פעם נוספת, למצב פיננסי  
בעייתי, אשר העלה חשש ממשי ליציאתו מהשוק ולהותרת השוק לקשת ורשת, ולחברת חדשות  
אחת למעשה. נוכח אלה, באמצע שנת 2018 ערוץ 10 ורשת הגישו לרשות התחרות בקשה למיזוג,  
אשר אושרה בתנאי שרשת תמכור את חלקה בחברת החדשות (שנה וחצי לפני המועד בו חויבו קשת  
ורשת להפריד את אחזקותיהם בחברת החדשות).<sup>13</sup> באופן זה יישארו 2 ערוצים מסחריים עם 2  
חברות חדשות שונות, ותנותק לחלוטין הזיקה הקיימת בין קשת לרשת.<sup>14</sup> הערוץ המאוחד החל  
לפעול בינואר 2019 תחת אפיק 13. בזאת ערוץ 10 פינה את אפיק 14, אשר הועמד למכרז כשנתיים  
לאחר מכן, כפי שיפורט בהמשך.

### ערוצים ייעודיים

בשנת 1997 אימצה הממשלה את המלצות הוועדה להרחבה ולארגון מחדש של מערך השידורים  
לציבור ("ועדת פלד"). אחת ההמלצות הייתה להעניק רישיונות לערוצים ייעודיים ארציים שיספקו  
שידורים בנושאים בעלי חשיבות ציבורית, ושישודרו באמצעות רשתות הכבלים (ובהמשך בלוויין),  
וימומנו באמצעות פרסומות: ערוץ בשפה הערבית, ערוץ בשפה הרוסית והאמהרית, ערוץ למורשת  
ישראל, ערוץ מוזיקה ישראלי וערוץ חדשות ומידע. בהמשך לכך ולמכרזים שערכה מועצת הכבלים  
והלוויין, הוענק רישיון למשדר ערוץ ייעודי לערוצים הבאים: ערוץ 9 בע"מ שמשדר בשפה הרוסית  
("ערוץ 9"), מוסיקה 24 בע"מ שמשדר מוסיקה ישראלית ("ערוץ 24"), הלא טי.וי בע"מ שמשדר  
בשפה הערבית ("הלא טיווי") וערוץ יהודי ישראלי בע"מ לתכני מורשת ישראל אשר פעל בראשיתו  
באפיק 20 ("ערוץ 20").

בשנת 2018, במסגרת תיקון 44 לחוק הרשות השנייה, חלו מספר שינויים רגולטוריים. ראשית,  
לערוצים הייעודיים התאפשר להפוך לערוצים מסחריים ללא הגבלה לתחום ייעודי מסוים, וזאת  
תוך המרת רישיונם הקיים לרישיון זעיר או לרישיון זעיר ייעודי. כך, ערוצים בעלי היקף פעילות  
מצומצם או ערוצים המתמקדים בקהל יעד מוגדר יוכלו להרחיב את מגוון התכנים אשר משדרים  
בערוץ. שנית, בעלי רישיון זעיר או זעיר ייעודי הוכפפו לרגולציה ולפיקוח של הרשות השנייה.  
שלישית, בעלי רישיון זעיר או זעיר ייעודי קיבלו הקלות רגולטוריות משמעותיות: פטור מחובת

<sup>12</sup> ראה עמ' 78 בדו"ח ועדת מרדכי.

<sup>13</sup> סעיף 71ד (ג) לחוק הרשות השנייה.

<sup>14</sup> ראה החלטת הממונה על ההגבלים העסקיים מיום 8 באוגוסט 2018.

השקעה בהפקות מקור מסוגה עילית, פטור מחובת שידור של הפקות מקומיות, פטור מחובת שידור חדשות, ככל שהערוץ יבחר לשדר חדשות הוא יהיה פטור משידור חדשות באמצעות חברת חדשות, פטור מדמי רישיון ומדמי העברה על גבי הכבלים והלוויין. רביעית, הפחתת חובת ההשקעה בהפקות מקור של הערוצים המסחריים מ-17% ל-15%.

כתוצאה מכך, ערוץ 24 וערוץ 20 קיבלו רישיון זעיר, ערוץ 9 וערוץ הלא טיוי קיבלו רישיון זעיר ייעודי (וביחד – "הערוצים הזעירים").

בינואר 2021 ערכה הרשות השנייה מכרז על אפיק השידור 14, אשר התפנה בעקבות מיזוג ערוץ 10 ורשת. במכרז זה זכה ערוץ 20 עם הצעה של חמישה מיליון ₪, כאשר ערוץ 24 הציע 1.12 מיליון ₪ והלא טיוי הציע 100 אלף ₪. ערוץ 20 שינה את שמו ל"עכשיו 14" ועבר בנובמבר 2021 לשדר באפיק 14 ("ערוץ 14").

### 1.3 השפעת טכנולוגיית OTT על שוק השידורים

כאמור, שוק השידורים הוא שוק מוטה טכנולוגיה, ושינויים טכנולוגיים גרמו לתמורות רבות בשוק – בכמות ואיכות התוכן המשודר, כמות השחקנים הפועלים בשוק, איכות השידור, חוויית המשתמש, מודלים כלכליים וסוגיות תחרותיות. דומה כי השינוי הטכנולוגי אשר שינה מן היסוד את שוק השידורים הוא חדירתן של טכנולוגיות הפצה מבוססות אינטרנט – ובראשן טכנולוגיית Over The Top ("OTT")<sup>15</sup>. טכנולוגיית OTT מאפשרת אספקת תכנים קוליים וחזותיים ישירות אל הצופה, באמצעות רשת האינטרנט הציבורית, ללא הצורך בשימוש בתשתית ייעודית לשידורים כגון תשתיות כבלים, לוויין או שידור קרקעי. מבחינה טכנולוגית, שידורי OTT נשענים על ארכיטקטורת הפצה מבוזרת: התוכן מוקלט, מקודד ונשמר בשרתי מקור (Origin Servers), ומוזרם למשתמש הקצה באמצעות Content Delivery Networks (CDN) – שרתים אשר פרושים באופן גיאוגרפי נרחב ומקרבים יכולות מחשוב ללקוח הקצה, כך מצטמצם השיהוי ואיכות הצפייה משתפרת. במקטע הלקוח, ציוד הקצה מאפשר חוויית משתמש משופרת, והוא פועל על גבי מגוון התקנים – ממירים חכמים, סטרימרים, וטלוויזיות חכמות. ציוד זה כולל יכולת התחברות עצמאית לרשת, ממשק משתמש ייעודי, וחיבור למגוון רחב של אפליקציות.

במהלך השנים, שירותים כמו התחלה מחדש של תכנית בזמן אמת (Start-Over), צפייה חוזרת בתכנים ששודרו לאחרונה ("Catch-Up" או "קצ'אפ") וצפייה לפי דרישה מתוך ספריית וידאו – Video On Demand ("VOD" או "צפייה לפי דרישה"), הפכו למרכיב מרכזי בחוויית הצרכן. שירותים אלה הופעלו טרם עידן ה-OTT, במסגרת הפלטפורמות המסורתיות הוט ויס. ואולם, שירותים אלו היו כרוכים בתלות בממיר ייעודי שסיפקה הפלטפורמה. המשמעות הייתה שהגישה לתכנים הוגבלה לצפייה בטלוויזיה, בבית הלקוח, דרך ציוד קצה פיזי המחובר לרשת הפצה סגורה ומבוקרת. המעבר לשידור מבוסס OTT חולל שינוי מבני עמוק: הוא ביטל את התלות בממיר, פתח את הצפייה בתכנים אודיו-ויזואליים עבור כל מכשיר עם חיבור לאינטרנט – סמארטפון, טאבלט, טלוויזיה חכמה או דפדפן מחשב. בכך הצפייה נהפכה להיות רבת מכשירים ומסכים, זמינה

<sup>15</sup> גם טכנולוגיית Internet Protocol Television ("IPTV") מפיעה שידורים על גבי האינטרנט. ההבדל בין טכנולוגיית OTT לבין טכנולוגיית IPTV מיטשטש ובכל מקרה אין הבדל מהותי לצרכן, אך ניתן לומר ככלל כי בטכנולוגיית IPTV ספק השידורים שולט הרבה יותר בצד ניהול הרשת. נוכח ההבדל המינורי אשר אינו גוזר אבחנה רגולטורית בין הטכנולוגיות, ההתייחסות ל-OTT במסמך כוללת בתוכה גם את טכנולוגיית IPTV.

ונגישה בכל זמן ובכל מקום. שינוי זה האיץ את חדירתם של שידורים לא לינאריים לשוק, והוביל לאימוץ נרחב של מודלים של צפייה מותאמת אישית, על חשבון לוחות שידור קבועים ומרוכזים. שינוי זה מאתגר את המודל הכלכלי המסורתי של הערוצים הממומנים מפרסומות, בשל מספר טעמים. ראשית, הנגישות והאפשרויות הרבות בספריית ה-VOD גורמות להסתת צופים מצפייה לינארית, באופן שמביא להורדת הרייטינג. שנית, בשונה מצפייה לינארית, בקצ'אפ ניתן לדלג על פרסומות, באופן אשר יכול להשליך על מוכנות המפרסמים לשלם או על הצורך בעריכת צעדים נוספים מצד ארגוני מדידת הרייטינג על מנת לדייק את מדידותיהם.

**טכנולוגיית OTT חוללה השפעה מבנית עמוקה בשוק השידורים, ושינתה מן היסוד את שרשרת הערך.** כפי שהוסבר לעיל, ליוצרי תוכן הייתה במודל המסורתי תלות מוחלטת במקטע ההפצה. במודל זה, השליטה על הגישה לקהל נותרה בידי קומץ שחקנים רבי עוצמה, והאפשרות לפרוץ לשוק הייתה כרוכה במשאבים תשתיתיים, רגולטוריים וכלכליים ניכרים. לעומת זאת, **טכנולוגיית OTT מאפשרת לכל גורם – בית הפקה, גוף חדשות חדש, ערוץ קיים או חדש – להפיץ את תכניו ישירות לצופה באמצעות אפליקציה או אתר אינטרנט, תוך ביטול התלות של יצרני תוכן בפלטפורמות.** תרשים 2 מדגים זאת. תוצאה ישירה של מגמה זו היא הפחתה דרמטית של חסמי הכניסה לשוק, המאפשרת לגורמים חדשים להתחרות בשוק התוכן – בין אם מדובר בשירותי נישא, בחדשות אלטרנטיביות, או בהפקות עצמאיות. תחרות זו מגדילה את היצע התוכן ומגבירה את התחרות במקטע הפלטפורמות.

### **תרשים 2 : שרשרת הערך בשוק שידורי OTT**



השינויים בעקבות חדירת טכנולוגיית OTT לא התמצו רק בהיבטים הטכנולוגיים והמבניים, אלא באו לידי ביטוי גם בזהות השחקנים הפעילים בשוק ובמודלים הכלכליים המיושמים. עם התפתחות טכנולוגיית OTT, חדרו לשוק הגלובלי שחקנים חדשים ועצמאיים, וביניהם נטפליקס, אמזון פריים וידאו, דיסני+ ו-HBO Max, אשר הפכו לגורמי שידור עצמיים המשדרים ישירות לצרכן. בחלק מהמקרים מדובר בגופי מדיה ותיקים, אשר בעבר פעלו כגופי הפקה או כבעלי ערוצים המפיצים את תכניהם דרך פלטפורמות צד שלישי – וכיום פועלים כשירותי Direct-to-Consumer. כך, לדוגמה, דיסני והמותג HBO שידרו את תכניהם במסגרת ערוץ אשר נמכר והופץ לצופים באמצעות פלטפורמות, אך במענה לשינויים בשוק, ייסדו שירותים ישירים למשתמש הקצה, תוך ביסוס שליטה מחודשת על ההפצה, על חוויית הצפייה ועל מערך ההכנסות.

מנגד, פלטפורמות כמו נטפליקס ואמזון פריים וידאו נוצרו כספקיות דיגיטליות או כשירותי VOD אינטרנטיים, והתפתחו לגופי תוכן עצמאיים בעלי פעילות הפקה נרחבת. בשונה ממודלים מסורתיים, גופים אלו צמחו בתוך סביבת האינטרנט והתאפיינו בגישה מבוזרת לקהלים וביכולת ליישם אסטרטגיות מבוססות דאטה. התוצאה היא ביזור הולך וגובר של שוק השידורים, והתמוזגות בין שלבי שרשרת הערך.

המודלים העסקיים של שחקני OTT הם מגוונים, וכוללים:

1. מודל מבוסס דמי מנוי (SVOD – Subscription Video On Demand): המשתמש משלם תשלום חודשי או שנתי בעבור גישה חופשית לתוכן. דוגמה לכך היא נטפליקס.
2. מודל מבוסס פרסומות (AVOD – Advertising Video On Demand): השירות ניתן בחינם, וההכנסות מתקבלות ממפרסמים. דוגמה לכך היא Tubi.
3. תשלום ייעודי (TVOD – Transactional Video On Demand): הצופה רוכש או שוכר כל תכנית בנפרד. מקובל בשירותים כמו אמזון או אפל TV.
4. מודל משולב (Hybrid): שירות הכולל גרסה חינמית לצד גרסה בתשלום – לדוגמה יוטיוב פרימיום.
5. מודל משולב בשירותים נוספים (Bundled): גישה לתוכן ניתנת כחלק מחבילת שירותים רחבה, כמו אמזון פריים או חבילות טלקום.

חדירת טכנולוגיית OTT לא פסחה גם על שוק השידורים בישראל, והביאה עמה שינוי עמוק בתמהיל השחקנים, מבנה השוק, והמודלים התחרותיים. החל מהעשור השני של המאה ה-21, ניכרת בישראל מגמה של מעבר מצריכת תוכן באמצעות פלטפורמות מסורתיות (כבלים ולוויין) באופן לינארי, לצריכה המבוססת על שירותי אינטרנט ללא תשתית ייעודית. מגמה זו האיצה את כניסתם של שחקנים חדשים, הן מצד חברות תקשורת מקומיות והן מצד תאגידים בינלאומיים.

הראשונה שפרצה לשוק במודל זה הייתה חברת סלקום ישראל בע"מ ("סלקום"), עם השקת שירות "סלקום TV" בשנת 2014 – שירות טלוויזיה רב-ערוצי על גבי רשת האינטרנט, אשר הציע שילוב בין ערוצים חיים, ספריות VOD, ושירותי צפייה מתקדמים. בשנת 2017 הצטרפה לשוק חברת פרטנר תקשורת בע"מ ("פרטנר") עם שירות פרטנר TV, אשר שילב ממשק אחוד לצפייה בערוצים חיים, תכנים מוקלטים, ושירותים משלימים כגון נטפליקס ו-YouTube.

שני השחקנים – סלקום ופרטנר – פעלו במודל מבוסס מנוי חודשי, ונהנו מהיעדר הצורך בפריסת תשתית ייעודית. מהלך זה הוביל לירידת מחירים, לגידול בתחרות ולצמצום משמעותי בכמות המנויים של הוט ויס.

הצלחתם של שירותים אלו והמעבר הגובר של צרכנים לצריכת תוכן מבוססת אינטרנט, הובילה את הפלטפורמות הוותיקות – הוט ויס – לפתח שירותי OTT משלהן. בשנת 2017 השיקה יס את STINGTV – שירות OTT המבוסס על התאמה אישית של התוכן למשתמש, במודל של לואו-קוסט, אשר כולל שידורים לינאריים וספריית VOD. בשנת 2020, השיקה החברה את +yes שהוא שירות סטרימינג אשר כולל את כל התוכן של החברה. חברת הוט מצידה השיקה בשנת 2017 את NEXT TV – שירות OTT נפרד במודל לואו-קוסט, אשר מתבסס על ספריית התוכן של הוט ומאפשר גישה לשידורים לינאריים ולתכנים מוקלטים.

במקביל לכניסת שחקנים ישראלים, חדרו לשוק המקומי גם פלטפורמות בינלאומיות משמעותיות. **נטפליקס** החלה לפעול בישראל בשנת 2016, תחילה ללא תרגום מלא לעברית אך תוך זמן קצר השיקה ממשק מתורגם, שירות מלא בשפה העברית ותכנים מותאמים לקהל המקומי. נטפליקס משווקת את שירותיה ישירות לצרכן, אך גם כחלק מחבילות שירות של פרטנר וסלקום.

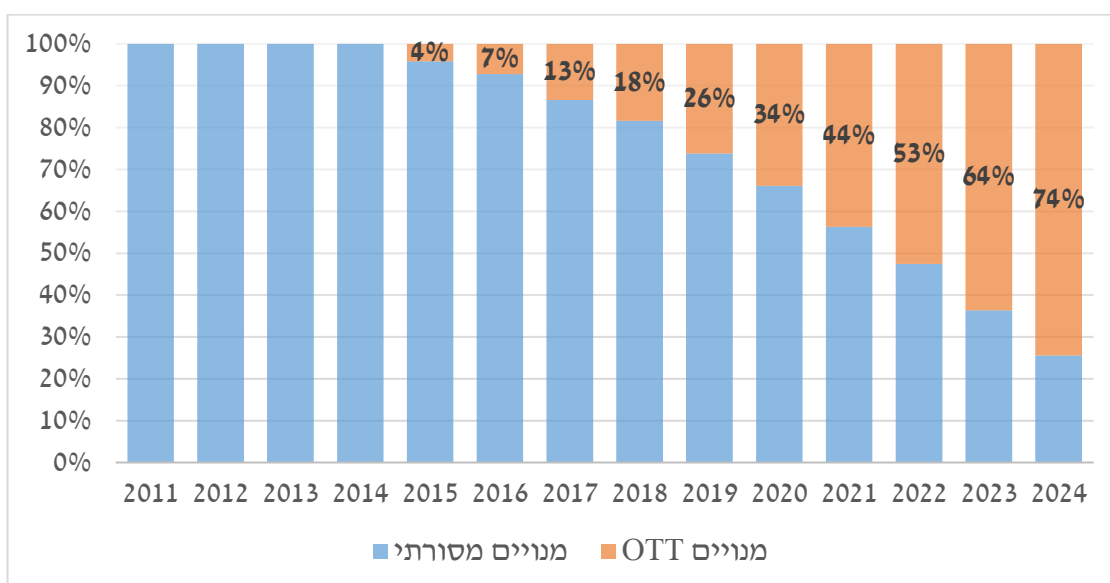
**דיסני פלוס (+Disney)** הושקה רשמית בישראל ביוני 2022, לאחר תקופת המתנה ארוכה יחסית. השירות משווק ישירות לצרכן, אך מקיים גם שיתופי פעולה מסחריים עם ספקיות תקשורת מקומיות. אמזון פריים וידאו זמינה גם היא בישראל, אך נכון לעכשיו מדובר בשירות שאינו מותאם לשוק המקומי, אינו מתורגם לעברית, נעדר ממשק בעברית, ואינו מוצע במסגרת חבילות של חברות ישראליות.

כניסת שחקנים אלו תרמה להגברת התחרות בשוק הפלטפורמות בישראל, לשחיקת מחירים ולצמיחה בגיוון ההיצע.

הרגולציה בשוק השידורים – בחוק הרשות השנייה על הערוצים המסחריים, ובחוק התקשורת על הפלטפורמות – נקבעה לפי טכנולוגיה, והיא חלה אך ורק על שידורים בכבלים ובלוויין. בשידורים בטכנולוגיית OTT של ערוצים שמשדרים באופן עצמאי, של ערוצים שמשדרים על גבי פלטפורמות בטכנולוגיית OTT, ושידורי OTT של פלטפורמות – לא חלה רגולציה כלל.

תרשים 3 מציג את התפלגות המנויים בין הפלטפורמות הישראליות. מן התרשים עולה, כי בשנת 2024 74% מקרב מנויי פלטפורמות ישראליות מקבלים את שידוריהם בטכנולוגיית OTT שאינה כפופה כלל לרגולציה. **עד תום שנת 2025 צפוי כי לפחות 80% מהשוק יימצא ללא רגולציה**. כבר בטווח הקצר ערוצים בעלי רישיונות לפי חוק הרשות השנייה ישקלו האם לוותר על רישיונם ולחמוק מהרגולציה במחיר איבוד נקודות רייטינג מועטות בשל היעדרות ממסכי הטלוויזיה של מנויי פלטפורמות כבלים ולוויין שטרם עברו לשידורי OTT. משם – הדרך לשוק ללא רגולציה היא קצרה מאוד.

**תרשים 3: התפלגות מנויי הפלטפורמות הישראליות**



מקור: נתוני החברות ועיבודי משרד התקשורת

## 1.4 מדוע נדרש לשנות את האסדרה הקיימת?

אנו בנקודת זמן קריטית בבחינת השאלה – **מדוע להתערב ולשנות את הרגולציה הקיימת במקום לתת לשינוי הטכנולוגיה לעשות את שלו עד להגעה לשוק ללא רגולציה?**

מאז חדירת שידורי OTT לשוק הישראלי, מתקיים מגרש משחקים לא מאוזן, בו חלה רגולציה כבדה על חלק מהשוק – שידורים בכבלים ובלוויין של פלטפורמות ושל ערוצים בעלי רישיון – אך לא קיימת כלל רגולציה על שידורים ב-OTT הן על פלטפורמות והן על ערוצים, וזאת בשעה שאין שוני במהות השירות לציבור. קשה להצדיק את הפער הרגולטורי הקיים בין פלטפורמות המשדרות בכבלים ובלוויין לבין פלטפורמות OTT, שכן אלה האחרונות קיימות בשוק למעלה מ-8 שנים, ואף שהן חוללו תחרות בשוק בתחילת דרכן, קשה להגדירן כיום כ"ינוקא" שזכאי להקלות רגולטוריות. באותו אופן, קשה להצדיק את הפער הרגולטורי הקיים בין ערוצים פתוחים המשדרים בכבלים ולוויין אשר נדרשים לקבל רישיון לשידורים, לבין ערוצים פתוחים אשר משדרים רק ב-OTT ומקיימים פעילות עסקית זהה. **הרגולציה הקיימת, הן על פלטפורמות והן על ערוצים היא כבדה ביותר ולכן הפער הרגולטורי הוא חריף.** בשוק הפלטפורמות חלה רגולציה על הוט ויס בנושאים שונים וביניהם: חובה לשווק חבילת בסיס, חובה לקבל אישור פרטני מראש להוספת/הסרת ערוץ, איסור פרסומות, איסור בעלות על גוף שמשדר חדשות, הסדרי אי בלעדיות ואפליה בשידורי ספורט, חובת העברה, חובת השקעה בהפקות מקומיות בשיעור השקעה של 8% מההכנסות, הוראות בנושאי צרכנות, הגנה על קטינים, סימון וסיווג תכנים. בשוק הערוצים הפתוחים חלה רגולציה על בעלי הרישיונות בנושאים שונים וביניהם: חובת אתיקה, שידורים אסורים, הוראות בעניין תוכן שיווקי ופרסום סמוי, קביעת פרסומות הטעונות אישור מראש, כללים לשיבוץ פרסומות, סיווג וסיווג תכנים, הנגשה לאוכלוסיות מוגבלות, הגנה על קטינים. בנוסף, קיים פער רגולטורי בין ערוצים 12 ו-13 לבין שאר בעלי הרישיונות הזעירים, כאשר על הראשונים חלות גם ההוראות הבאות: חובת השקעה בהפקות מקומיות בשיעור השקעה של 15% מההכנסות, הפרדה תאגידית בחדשות, קביעת תקציב מינימום לחדשות, תשלום דמי רישיון לרגולטור. באופן כללי ניתן לומר כי **החלטה של אי-התערבות מאריכה את המצב המתמשך של פער רגולטורי חריף בין שחקנים דומים בשוק; ומאריכה את חוסר הוודאות הרגולטורי הקיים, שכן תמיד קיימת האפשרות שהמחוקק יחליט על שינוי חקיקה שיכניס את שידורי ה-OTT תחת מטריית הרגולציה. מצב זה מקשה על כלל הגורמים הכלכליים בשוק בכלכל שיקוליהם העסקיים.** כך למשל, עצם קיומו של פער רגולטורי משמעותי עשוי להשפיע על חברות הוט ויס בשיקוליהן באיזה קצב להגר לטכנולוגיית OTT – צעד בעל השלכות רבות – וזאת מבלי שמאסדר כלשהו התכוון לכך, בחן זאת ושקל את מלוא המשמעויות. באופן אחר, היעדר הרגולציה ב-OTT מאפשר להקים ערוצים שפועלים ב-OTT ללא הצורך בקבלת רישיון לפעילותם, כך שלכאורה מצב זה מפחית חסמי כניסה ומעודד תחרות בשוק הערוצים. עם זאת, ערוץ שיתבסס על פרסומות, ירצה להיות משודר בכל פלטפורמה אפשרית על מנת למקסם את נגישותו לצופים פוטנציאליים. ערוץ שכזה שיבחר להיכנס לשוק, יעמוד בפני חסם התרחבות ממשי עד כדי חוסר כדאיות כלכלי. זאת ועוד, גורמים עסקיים שרוצים להקים ערוצי חדשות ולהיכנס לשוק, עומדים בפני מספר החלטות עסקיות בצילה של אי הוודאות: האם לשדר גם בכבלים ובלוויין ואז קיימת החובה לקבל רישיון מאת הרשות השנייה ולעמוד בפני חובות רגולטוריות; מהו מועד של העלייה לאוויר ותחילת השידור ב-OTT – האם להזדרז ולנצל את היעדר הרגולציה ב-OTT, או אולי להשתהות ולהבין מה צופן העתיד הרגולטורי נוכח הוועדות

הציבוריות אשר עמדו על כך שנכון להחיל רגולציה בטכנולוגיה זו אך היעדר היישום החקיקתי לכך; כיצד לבצע את הפצת הערוץ – באופן עצמאי או להיעזר גם בפלטפורמות קיימות – נוכח חוסר הוודאות באשר לשאלה האם קבלת רישיון או רגולציה חדשה שתחול על OTT תקבע הוראות במישור היחסים בין ערוץ לבין פלטפורמה.

נושא מהותי נוסף שמושפע מהיעדר עדכון האסדרה הוא היווצרות בעלויות צולבות. נוכח מגבלת בעלויות צולבות הקבועה בחקיקה,<sup>16</sup> נמנעת אחזקה צולבת בין פלטפורמה לבין ערוץ שהוא בעל רישיון, וזאת מתוך תפישה שאינטגרציה אנכית (Vertical Integration) בשוק עשויה לפגוע בתחרות במקטע הערוצים או במקטע הפלטפורמות. החקיקה נוסחה בתנאי שוק אחרים שמניחים קיומו של מבנה שוק אוליגופולי, על מנת לחסום כל מצב של אחזקה צולבת בין ערוץ לפלטפורמה, ולא צפתה את שינויי הטכנולוגיה והמעבר ל-OTT. לכן הלכה למעשה, החוק לא מונע אינטגרציה אנכית באופן גורף, ככל שאחד המקטעים (ערוץ או פלטפורמה) משדר רק ב-OTT. ככל שהאינטגרציה האנכית היא תוצאה של הסדר כובל או מיזוג שעומדים ברפס הקבועים לעניין זה בחוק התחרות הכלכלית, התשמ"ח-1988 – הם כפופים לאישור רשות התחרות; וככל שהיא תוצאה של צמיחה אורגנית – היא אינה דורשת אישור כלל. במאי 2023 החלה לפעול בישראל FreeTV ("פריטיווי") – פלטפורמה רב ערוצית בטכנולוגיית OTT בבעלות משותפת של קשת וחברת אר.ג.י. אי גרופ בע"מ ("RGE"), אשר מציעה תכנים מגוונים לציבור, לרבות תכני ספורט. מיזם פריטיווי קיבל את אישורם של רשות התחרות ושל הרשות השנייה תחת שורה של תנאים.<sup>17</sup> עוד נקבע כי אישורים אלה תקפים עד ספטמבר 2025 – תקופה קצרה מהמבוקש – "בסופה תבוצע בחינה מחדשת של הבקשה, מצב השוק והאינטרסים של הציבור הישראלי או עד לחקיקה בנושא" וזאת בין היתר "על רקע ההתפתחות הדינמית בענף התקשורת והטלוויזיה הרב ערוצית". עוד נאמר בהחלטת מועצת הרשות השנייה:

"המועצה ערה לאנומליה הקשה הקיימת בחקיקת שוק השידורים המיושנת והחסרה. המועצה קוראת לכנסת ישראל לפעול בהקדם על מנת להסדיר את האנומליה שבחקיקה, לרבות לגבי שידורי טלוויזיה על גבי רשת האינטרנט, ולהסדיר את כללי האסדרה לכל הגורמים הפועלים בשוק הטלוויזיה על בסיס "מגרש משחקים מאוזן" בין כלל ספקי שירותי הטלוויזיה השונים בישראל, תוך שמירה וחיזוק היצירה והתרבות הישראלית".

קיומה של האנומליה ברגולציה יוצר אי ודאות – הן למאסדרים השונים והן לגורמים המפוקחים. כאמור, אינטגרציה אנכית שהיא תוצאה של צמיחה אורגנית אינה דורשת אישורים רגולטוריים. ואכן, ביוני 2024 החל לשדר ערוץ i24News בעברית ("i24"), וזאת לאחר למעלה מ-10 שנות פעילות הערוץ בשפות אחרות. הסיבה לכך שהערוץ לא שידר בעברית מלכתחילה היא איסור הבעלות הצולבת<sup>18</sup> – הבעלים של הערוץ הוא גם הבעלים של חברת הוט. לאחר שהשוק הגיע לבשלות בטכנולוגיית OTT החל הערוץ לשדר בעברית, אך על בסיס האסדרה ההיסטורית שחלה על שידורי כבלים ושידורי לוויין בלבד – הערוץ אינו יכול להיות משודר למנויי החברה האחות (הוט) בכבלים אלא רק למנוייה שב-OTT.

<sup>16</sup> סעיף 41(2) בחוק הרשות השנייה; סעיף 4n6 לחוק התקשורת.

<sup>17</sup> ראה החלטת מ"מ הממונה על התחרות מיום 2 בספטמבר 2021 והחלטת מועצת הרשות השנייה.

<sup>18</sup> סעיפים 4n6 ו-2c6 לחוק התקשורת.

נוכח חוסר הוודאות בשוק, וחוסר היגיון מסדר לרגולציה הקיימת – מוטב לקבוע באופן יזום מה תהיה הרגולציה בשוק, על פני המשך "סטטוס-קוו" רגולטורי.

## 1.5 שינוי האסדרה הרצוי

### 1.5.1 שוק חופשי Vs. רגולציה

לאחר שהוסבר מדוע נדרש להחליט באופן יזום על האסדרה בשוק, נשאלת השאלה מהו כיוון ההתערבות הרצוי. בניסוח אחר: **כיצד נכון ליישר את מגרש המשחקים – האם נכון לבטל באופן יזום את כל הרגולציה הקיימת ולהותיר את השוק ללא רגולציה בכלל או שמא נכון להחיל רגולציה ממוקדת במידה שווה על השחקנים הפועלים בשוק לפי מטרות ברורות?**

שוק שידורים חופשי לחלוטין ללא כל רגולציה עלול להיכשל בהקצאת מקורות באופן יעיל או בהתאם לאינטרס הציבורי, זאת בשל מאפיינים מסוימים שקיימים בשוק, כפי שיפורט.

בשוק השידורים המוצר הוא התוכן, והערך של הצרכנים מופק מהמשמעות שהתוכן יוצק לחייהם. לעובדה זו מספר השלכות. ראשית, התוכן והמשמעות אינם דברים מוחשיים. מוצר שאינו מוחשי – אינו נהרס או מתכלה מצריכתו, וניתן למכרו ולשכפלו כמעט ללא עלות. בכך הוא מקיים תכונה אחת של "מוצרים ציבוריים" (public goods) – צריכה על ידי אחד אינה מפחיתה את היצע המוצר לאחר (non-rivalrous). ערוצים פתוחים (מסחריים או ציבוריים) מקיימים גם את התכונה השנייה של מוצר ציבורי – לא ניתן למנוע מאנשים לצרוך אותם (non-excludable) – ובכך הם נחשבים כמוצר ציבורי טהור, בו קיימים היבטים של חוסר יעילות ואובדן רווחה. שנית, גופי שידור מסוימים עשויים לשקול שיקולי השפעה ציבורית במקום רווח כלכלי גרידא – מה שמקשה על ניתוח השוק מזווית כלכלית בלבד.

בנוסף לייחודיות בהגדרת המוצר, פונקציית הייצור שונה משווקים אחרים, באופן שמשפיע על תמחור המוצר בשוק. העלות הראשונית של הפקת התוכן היא גבוהה מאוד, אך ייצור יחידה נוספת (העלות השולית) היא אפסית, כיוון שהמוצר ניתן לשכפול בקלות. בתעשיות אחרות, היצרנים יכולים להעלות או להוריד את המחיר בתגובה לביקוש למוצריהם בשוק. בשוק השידורים לעומת זאת, עלות הייצור אינה תלויה בכמות הצופים.

שידורים שממומנים, באופן חלקי או מלא, באמצעות פרסומות מוגדרים כ"שוק דו צדדי" (Two Sided Market) – שוק בו החברות פועלות למעשה בשני שווקים בו זמנית: גוף השידור מוכר לצרכנים תוכן ומוכר למפרסמים גישה לאותם צרכנים. כלומר, **הצופה הוא גם מוצר וגם לקוח בו זמנית**. הרווח אינו מגיע מהצרכן ישירות אלא מהערכת שווי קהל (Audience Valuation). במאמר מוסגר, יש לציין כי בניגוד לשווקים דו צדדים אחרים (כמו כרטיסי אשראי), בשוק השידורים קיים אפקט רשת עקיף שונה בכל אחד מהכיוונים: התועלת של הצופה קטנה ככל שהיקף הפרסומות גדול יותר ואילו התועלת של המפרסמים גדלה ככל שכמות הצופים גדולה יותר. לניתוק בין הצופה לבין התשלום מספר השלכות מרכזיות – א. הקשר הישיר בין מחיר לבין העדפות הצרכן נשבר, לכן המחיר משקף את הערך המשוער למפרסם אך לא את ערך התוכן לצרכן. ב. לחברת השידורים קיים תמריץ מובנה להגדיל את היקף הקהל גם במחיר ירידה באיכות התוכן. ג. התוכן המשודר נועד למקסם רייטינג ולכן הוא מוביל למגוון שידורים מצומצם, כיוון שהגוף המסדר מתאים את תוכן

השידורים להעדפותיהם של מירב הצופים. בכיוון אחר, שוק הפרסום נוטה לרכז את ההשקעה ביעדים רווחיים – אוכלוסיות צעירות, חזקות, מרוכזות גיאוגרפית; לכן התוכן המשודר עשוי לפספס או לא להיות רלוונטי עבור אוכלוסיות אחרות (פריפריאליות, קבוצות מיעוטים, מבוגרים) שהן פחות אטרקטיביות למפרסמים.

העניין האחרון מתקשר למודל הוטלינג.<sup>19</sup> המודל מתאר תחרות על מיקום במרחב של העדפות ציבוריות, בה תמריץ השחקנים הוא להתכנס למרכז השוק כדי למקסם נתח לקוחות. בהקבלה, ערוצי טלוויזיה המתבססים על פרסום שואפים למקסם רייטינג ולמשוך את הקהל הרחב ביותר, ולכן יש להם נטייה להציע תכנים הפונים לפלח המרכזי של הציבור. במצב כזה, נפגעת הרווחה שכן צופים בעלי "טעמי קצה" לא פוגשים אף היצע שידורים בערוצים אלה, כלומר קיים ביקוש חבוי. עם זאת, צריך לומר כי התחרות בין ערוצים המבוססים על פרסומות יכולה להתפתח באופן בו קיים היצע תכנים רחב המכוון לפלח המרכזי של הציבור, ולכן שחקן שירצה להתבסס בשוק זה יבחר במודע שלא לכוון לפלח זה על מנת שייווצר בידול תוכני חזק ובכך ימשוך קהל נאמן ורווחי. גם לכך קיימת מגבלה של שוק הפרסום, ולא בטוח כי מצב זה יישמר כשיווי משקל בטווח הארוך. לעומת ערוצים המבוססים על פרסומות אשר ככלל יכוונו לפלח המרכזי באוכלוסייה, תשלום מצד הצופה יוצר תמריץ להציע תכנים מותאמים אישית ונישתיים.<sup>20</sup> באופן זה נטען כי טלוויזיה בתשלום מעודדת את המגוון, אך זאת רק במידה שהצרכנים מוכנים לשלם על תכנים כאלה (ההיצע פוגש את הביקוש). במודל זה המגוון ייקבע לפי רמת המוכנות לתשלום (Willingness to pay) וייתכן כי מוצר השידורים יוגדר כמוצר יוקרה אותו יוכלו לצרוך רק אוכלוסיות מבוססות. כיוון שיש יתרונות וחסרונות בכל מודל כלכלי, וייתכנו מודלים מעורבים, על הרגולציה להימנע ככל האפשר מלהגביל או להכתיב מראש את המודל הכלכלי ולהתמקד בכשלים החזויים ובתוצאות אותן שואפים להשיג – תוכן מגוון אשר זמין לכל דורש.

כמו במוצרים מסוימים, מוצר השידורים מושפע מהשפעות חיצוניות (Externalities) – העלות (או התועלת) של ייצור המוצר אינן משקללות את סך העלות (או התועלת) החברתית. במילים אחרות, התופעה מתקיימת כאשר צריכה של אדם אחד את המוצר משפיעה על רווחתו של האחר, מבלי שהשפעה זו מגולמת במחיר השוק. **בשוק חופשי נעדר רגולציה, ייתכנו השפעות חיצוניות חיוביות שלא יבואו לידי ביטוי: תכני תעודה, תכנים חינוכיים, תרבותיים, חדשות מהימנות – מביאים לחברה עם רמת מידע גבוהה, ותורמים לזהות התרבותית, ללכידות החברתית ולאיכות השיח הציבורי והדמוקרטי גם למי שלא צרך את התכנים.** שחקנים מסחריים אשר פועלים למקסם רווח עשויים להעדיף להפיק תוכן פופולרי ורווחי ולא תכנים עם ערך חברתי-תרבותי גבוה אשר פעמים רבות הם נעדרי כדאיות כלכלית ובעלי רייטינג נמוך. בשל כך מתקיים כשל שוק של תת אספקה (Under-provision) של תכנים חברתיים או של תועלת חברתית כוללת – אספקת התכנים הציבוריים אינה בהיקף הרצוי בשוק חופשי נטול התערבות.

בנוסף, בשוק חופשי לחלוטין, ייתכנו השפעות חיצוניות שליליות. למשל, שידור תוכן שמעודד אלימות, שחושף את הציבור לאלימות, שמעודד הסתה, צרכנות מופרזת או בעל מידע כוזב – יוצר נזק חברתי, גם מעבר לצופה היחיד. זאת, בשעה שלצופה היחיד אין תמריץ להביא בחשבון את

<sup>19</sup> Hotelling, Harold (1929). "Stability in Competition", *Economic Journal*, Vol. 39, No. 153, pp. 41–57  
<sup>20</sup> <https://intapi.sciendo.com/pdf/10.1515/nor-2017-0124>

ההשפעה של צריכת התכנים על הכלל. לכן, הצופה יצרוך את התוכן אך הציבור יספוג את הנזק וזאת ללא שהצרכן או היצרן שיפו את הציבור על כך. רגולציה אשר תאסור על שידור תכנים אשר עשויים להזיק לציבור יכולה לשפר את הרווחה החברתית.

מאפיין מובהק נוסף במוצר השידורים הוא א-סימטריה של המידע (information asymmetry). תכונה זו מוגדרת כמצב בו לצד אחד בעסקה קיים מידע בכמות או באיכות רבה יותר מזה שיש לצד השני בעסקה. בעוד תכונה זו מופיעה בשווקים רבים, היא מופיעה לרוב בטרם ביצוע העסקה. לעומת זאת, בשוק השידורים, הא-סימטריה של המידע מתקיימת גם בעת צריכת המוצר ולעיתים אף במשך זמן רב לאחר מכן – **צרכנים מתקשים להבחין בין תוכן עיתונאי לבין פרסום סמוי, או בין מידע מהימן למידע שאינו מהימן**. על מנת לתקן במידת מה כשל שוק זה נדרשת רגולציה.

שוק השידורים נוטה להיות ריכוזי ביחס לשווקים אחרים, ולרוב מבנה השוק שלו הוא מונופוליסטי או אוליגופוליסטי. שלושה מאפיינים שונים גורמים לכך:

1. Experience Good: לא ניתן להעריך את איכות מוצר השידורים לפני הצריכה (הצפייה בתוכן). כתוצאה מכך הצרכנים מסתמכים על מוניטין, מותגים, שחקנים מוכרים ותוכן קודם – מה שעשוי להוביל לריכוזיות.
2. יתרון לגודל (Economies of Scale): כאשר העלות השולית נמוכה מן העלות הממוצעת קיים יתרון לגודל. או במילים אחרות – כאשר הגדלת התפוקה מורידה את העלות הממוצעת ליחידה. לפעמים היתרון נובע מכוח קנייה משופר של פירמה גדולה בהשוואה לפירמה קטנה, לעיתים היתרון קשור למכשור טכנולוגי. כאמור, העלות השולית באספקת מוצר שידורים היא לרוב אפס או קרובה לכך. לכן בשוק השידורים מתקיים בדרך כלל יתרון לגודל, וזה מעודד את הגוף המשדר לייצר כמות רבה מאותו מוצר.
3. יתרון להיקף (Economies of Scope): כאשר הפקת מוצרים מגוונים יחד עולה פחות מהפקתם בנפרד בשל שימוש באותם משאבים, תהליכים או פלטפורמות. בשוק השידורים מתקיים יתרון זה מ-3 סיבות עיקריות: א. ברגע שהופק תוכן ניתן להפיץ אותו באינספור פורמטים ופלטפורמות כמעט ללא עלות נוספת – טלוויזיה, אתר, אפליקציה ועוד – לכן משתלם לגוף שידורים להחזיק מספר ערוצים או 'במות' ולבצע סינדיקציות או להשתמש באותו תוכן בין כולם. ב. אותם אולפנים, עיתונאים, עורכים וטכנולוגיות משמשים ליצירת תכנים שונים – חדשות, בידור, פודקאסטים. ג. אפשר למכור את אותו מוצר פרסומי במספר מדיות ובכך למצות ערך כלכלי גבוה יותר מהתוכן. רק גופים גדולים מספיק מסוגלים להפיק את היתרונות להיקף.

הנובע ממאפיינים אלה: שוק השידורים נוטה להיות מורכב מגופי שידור גדולים, וקיים בו תמריץ לבצע מיזוגים ורכישות עד להגעה לרמת ריכוזיות גבוהה יחסית. כאשר חברות גדולות וצוברות כוח שוק, יש חשש שינצלו את כוחן לרעה באופן שיביא לתוצאות שליליות לצרכנים ולחברות מתחרות. תוצאה אפשרית היא הקמתם של חסמי כניסה לשוק, או דחיקה מהשוק של שחקנים קטנים שמתקשים להתחרות מול קבוצות מדיה המחזיקות בכל שרשרת ההפקה וההפצה. **כאשר מספר מצומצם של חברות שולטות הן בתוכן והן בהפצה, נוצרים חסמים בפני שחקנים קטנים אשר מתקשים להרחיב את פעילותם הקיימת בשוק**, נוכח הצורך בהקמת מערך הפצה חדש – דבר שאינו יעיל. כל אלה מקימים חסם כניסה – מתחרה פוטנציאלי חדש שמנתח את השיקולים הללו ייטה

שלא להיכנס לשוק. כתוצאה מכך עשוי להיפגע מגוון גופי השידור והיוצרים, ועשויה להיות השפעה לא מידתית של גוף אחד על השיח הציבורי.

## 1.5.2 אסדרה על OTT?

מכל האמור לעיל עולה כי נדרשת אסדרה בתחום השידורים, ולא ניתן להותיר את התחום לכוחות השוק בלבד. על אף השינויים הטכנולוגיים שהתחוללו בשוק השידורים בשני העשורים האחרונים, חלק גדול מהמאפיינים של 'כלכלת מדיה' נשארים זהים כיוון שסוג העסק והמוצר הנמכר לא השתנו: עסק מדיה מרוכז בהעברת סיפורים ומסרים לצרכנים כך שיתקיים חיבור בין התוכן לבין קהל היעד תוך קבלת החזר כלכלי מקיום פעילות זו. בהתאם לכך, ניכרת באירופה מגמה ברורה של מעבר לגישה רגולטורית אדישה טכנולוגית (technology-neutral approach) בכל הנוגע להסדרה של שוק השידורים. גישה זו מבקשת שלא להסדיר את אופן ההפצה של תכני המדיה לפי הטכנולוגיה בה הם משודרים (כגון שידור קרקעי, כבלים, לוויין או OTT), אלא לפי מהות השירות לצרכן. תפיסה זו עומדת בבסיס העדכון של הדירקטיבה האירופית לשירותי תקשורת אודיו-ויזואליים (Audio-Visual Media Service Directive – "AVMSD"), שתוקנה לאחרונה בשנת 2018. הדירקטיבה עודכנה כך שתחול על כל הגורמים המארגנים תכנים ומציעים אותם לציבור – ללא תלות באפיק ההפצה. בתיקון זה הורחבה תחולת הדירקטיבה כך שתחול לא רק על שידורים ליניאריים מסורתיים, אלא גם על שידורי VOD. ההרחבה נבעה מההתמקדות בתוכן המשודר, ולא בדרך העברתו או באופן צריכתו. לשידורים בטכנולוגיית OTT ולשידורי VOD יש השפעה מהותית על דפוסי הצפייה, על התחרות בשוק ועל השיח הציבורי. לאחר תיקון הדירקטיבה, החלו מדינות רבות באיחוד האירופי (ובאירופה בכלל) ליישם אותה לתוך דיני המדינה, והחילו רגולציה ישירה על שידורי OTT. כיום, כ-30 מדינות באירופה מחילות רגולציה על OTT. עניין זה רווח גם במדינות מחוץ לאירופה. כך למשל, בקנדה אושר בשנת 2023 חוק חדש – Online Streaming Act – שהרחיב את סמכות רגולטור השידורים CRTC גם על שחקני OTT בינלאומיים. החוק אף מחייב פלטפורמות דיגיטליות בהשקעה בתוכן קנדי ובחשיפת נתונים תפעוליים.

בישראל, מספר ועדות ציבוריות קבעו כי יש להחיל רגולציה על שידורי OTT. הוועדה לבחינת האסדרה על שידורים מסחריים ("ועדת שכטר") המליצה בשנת 2015 לקבוע את האסדרה על שידורים על עיקרון של נייטרליות טכנולוגית, לפיו יש להתייחס לאופי השירות הניתן ותכונותיו בלבד, ללא קשר לטכנולוגיה, כפי שנקבע באיחוד האירופי עוד בשנת 2003. במסגרת זו יש להבחין בין תוכן שנוצר על ידי משתמשים (User Generated Content)<sup>21</sup> לבין תוכן שהופק באופן מקצועי (Professionally Generated Content), ולהחיל את הרגולציה רק על האחרון.<sup>22</sup> הוועדה המייעצת לעניין הסדרת הרגולציה על שוק השידורים ("ועדת פילבר") נועדה ליישם את המלצות ועדת שכטר. בין היתר ועדת פילבר קבעה בשנת 2016 כי הרגולציה שתיקבע תהיה אדישה לטכנולוגיה, הן ביחס לאופן העברת השידור והן ביחס להתקן שבו התוכן נצפה. בנוסף, על מנת להימנע מהטלת רגולציה על מספר אינסופי של ספקים זעירים יש להביא בחשבון מבחנים של גודל.<sup>23</sup> גם הוועדה לאסדרת-

<sup>21</sup> בהמשך נקרא גם Video Sharing Platforms.

<sup>22</sup> עמ' 14-15 בדו"ח ועדת שכטר.

<sup>23</sup> עמ' 18 בדו"ח ועדת פילבר.

העל בתחום השידורים ("ועדת פולקמן") אימצה בשנת 2021 את גישת האדישות הטכנולוגית וקבעה כי:

"הרגולציה תוחל על פי מהות השירות שהגוף הנידון מציע ולא על פי אופן העברתו וצרכתו. נוכח הקצב המהיר בו מתפתחות טכנולוגיות חדשות, ובשל הקושי של הרגולטור להתאים את הרגולציה באותו קצב בו הן מתפתחות, הוועדה רואה לנכון להגדיר ספק תכנים אודיו-ויזואליים שעליו תחול הרגולציה בצורה אדישה לסוג הטכנולוגיה והתשתית המשמשת להעברת התכנים".

עוד המליצה ועדת פולקמן כי אין להחיל את הרגולציה על גופים שמטרתם לשמש במה לשיתוף תכנים פרטיים (VSP – Video Sharing Platforms), בשל ההבדל ברמת האחריות העריכתית בין גופי VSP אשר התערבותם בתוכן המשודר הוא מינימלי, לבין פלטפורמות שידורים אשר בוחרות בקפידה את תכניהם.<sup>24</sup> **חרף ההמלצות העקביות של הוועדות הציבוריות השונות, טרם הוחלה בישראל רגולציה על שידורי OTT.**

בהמשך לפרסום דו"ח המלצות ועדת פולקמן, פרסם משרד התקשורת באוגוסט 2022 שימוע ציבורי לו צורפה טיוטת תזכיר חוק.<sup>25</sup> לאחר ניתוח הערות הציבור שנתקבלו בוצעו התאמות לנוסח, וביולי 2023 פרסם משרד התקשורת את תזכיר חוק התקשורת (שידורים), התשפ"ג-2023 ("התזכיר") להערות הציבור.<sup>26</sup> לתזכיר התקבלו הערות רבות מן הציבור ומבעלי העניין. במהלך הזמן שחלף עובדו הערות הציבור, ובוצעו שינויים שונים בנוסח אשר הוטמעו בתוך טיוטת חוק התקשורת (שידורים), התשפ"ה-2025 ("הצעת החוק").

### 1.5.3 עקרונות ומטרות הרגולציה

בהמשך לניתוח התחרותי-כלכלי שהובא ולהליך שיתוף הציבור המשמעותי שבוצע בשלוש השנים האחרונות, **משרד התקשורת הגיע לכלל דעה כי יש לשנות את האסדרה על שוק השידורים מן היסוד, ליישר את מגרש המשחקים ולהחיל רגולציה גם על שידורי OTT.** שינוי האסדרה צריך לקחת בחשבון את החסרונות בהטלת נטל רגולטורי עודף, ובכלל זה: התערבות ממשלתית גורמת לעיתים לעיוותים גדולים יותר מהכשל שהיא מנסה לפתור; פעמים רבות מופעלת רגולציה במקרים בהם השוק עשוי לתקן את עצמו באופן עצמאי; פלורליזם עשוי להיווצר דווקא משוק חופשי ולא מהתערבות ממשלתית; גופי פיקוח מדינתיים אינם שחקן נייטרלי, ועשויים להיות גם להם אינטרסים פוליטיים או מוסדיים. נוכח כשלי השוק המאפיינים את שוק השידורים מחד גיסא, והחששות מהפעלת רגולציה בשוק השידורים מאידך גיסא ועל בסיס הניסיון המצטבר באסדרת שוק השידורים בארץ ובעולם, **עקרונות האסדרה החדשה הם:**

א. **רגולטור עצמאי** – כדי למנוע שימוש ברגולציה ככלי פוליטי, יש להבטיח שגוף הרגולציה יהיה עצמאי, שקוף, אשר שוקל שיקולים מקצועיים בלבד.

<sup>24</sup> עמ' 24-35 בדו"ח המלצות ועדת פולקמן.

<sup>25</sup> שימוע – טיוטת הצעת חוק עקרונות האסדרה של אספקת תכנים אודיו-ויזואליים לציבור, התשפ"ב-2022 באתר משרד התקשורת.

<sup>26</sup> פרסום התזכיר מיום 24 ביולי 2023 באתר החקיקה הממשלתית.

- ב. **כללי משחק שוויוניים** – האסדרה תתמקד במהות השירות, ללא התייחסות לאופן השידור או לתוֹך בו השידור עובר (**אדישות טכנולוגית**). האסדרה תחול באופן שווה על השחקנים ולא תבכר מודל עסקי אחד על משנהו.
- ג. **מינימום התערבות בשוק** – האסדרה מבכרת שוק חופשי והתערבות רק במידת הצורך. הרגולציה תתמקד בעידוד התחרות ובהסרת חסמים מפני תחרות חופשית.
- ד. **ללא פיקוח על התוכן המשודר** – הרגולטור לא יפקח על התוכן המשודר. ייקבע אילו תכנים יהיו אסורים לשידור באופן גורף (הסתה, גזענות וכדו'), במטרה למנוע השפעות ציבוריות שליליות.
- ה. **אסדרה בהלימה לסטנדרטים אירופאים המקובלים באסדרת שוק השידורים**.
- ו. **היצמדות להמלצות ועדת פולקמן ככל הניתן**, בשים לב לחלוף הזמן. מאז פורסמו ההמלצות ביולי 2021, התבצעו שני סבבים מקיפים של שיתוף הציבור, וכן התחוללו שינויים משמעותיים בשוק אשר מביאים לתובנות חדשות אודות השוק, כגון: הגירה משמעותית ל-OTT, הקמת מיזם פריטי, כניסתו לשוק של ערוץ i24 בעברית, ובחודשים האחרונים ממש – עסקאות שיתוף פעולה יס-פרטנר והוט-סלקום.

**מטרות האסדרה**: עידוד התחרות בכל שרשרת הערך – ביצירת התוכן, במקטע הערוצים ובמקטע הפלטפורמות. זאת על מנת לשפר את הרווחה החברתית, קרי: שימור היצירה הישראלית, שידור של ריבוי דעות, הבטחת נגישות לתוכן איכותי ומגוון והוזלת מחירים לצרכן.

לעניין עיקרון א' – **רגולטור עצמאי** – ועל אף שאין מדובר בהוראות אסדרה שמסמך זה מתמקד בהן, נציין בקצרה כי גובשו, בשיתוף משרד המשפטים, הסדרים משמעותיים הנוגעים למבנה מועצת רשות השידורים החדשה ולאופן מינוי חבריה, אשר נועדו להבטיח את עצמאותה ואת מקצועיותה. כך, וכפי שציין גם המשנה ליועצת המשפטית לממשלה (משפט כלכלי), בחוות דעת מיום 18.5.2025 שהובאה בפני ועדת השרים לענייני חקיקה, המועצה תוקם במבנה מבוזר, כאשר כל אחד מחברי המועצה יגיע מרקע מוסדי ומקצועי שונה. זאת, במטרה למזער את החשיפה האפשרית של כל אחד מחברי המועצה בעצמו, ושל המועצה בכללותה להשפעות זרות מצד מוקדי כוח חיצוניים למועצה, ולשפר את עמידותה לאתגרים מסוג זה. בנוסף, על מנת למנוע ככל הניתן מעורבות פסולה בבחירת נציגי הציבור, תוקם ועדת איתור, שרוב חבריה עובדי מדינה בכירים, שרובם אינם מכהנים במשרות אמון, ומגיעים מגופים בעלי עצמאות מוסדית גבוהה. הסדרים נוספים שנועדו להבטיח את עצמאות הרשות ושמזכרים בחוות הדעת האמורה הם הקמתה כתאגיד סטוטורי נפרד מן הממשלה; קביעת תקופת כהונה מוגבלת לחברי המועצה; קביעת עילות מוגבלות ביותר בגינן ניתן לפזר את המועצה או להביא לסיום כהונת החברים בה; קביעת מפורשת של חובת חברי הרשות כמו גם של הרשות להפעיל את שיקול דעתם באופן עצמאי; וכן הקביעה כי תקציב הרשות ייקבע בחוק התקציב השנתי, בסעיף תקציב נפרד, וכי הממונה על סעיף תקציב זה, לענין החוק האמור, יהיה מנהל הרשות.

#### 1.5.4 על מי תחול הרגולציה

אבן הראשה של האסדרה היא השאלה – איזה גורם יהיה כפוף לרגולציה ויחויב להירשם במרשם. בשנת 2021 ועדת פולקמן סברה כי יש מקום להחיל אסדרה על גורמים שהם משדרים דמויי-טלוויזיה (TV-Like) תוך הבחנה בין צפיה פאסיבית (Lean Back) או אקטיבית (Lean Forward)

וכן לאבחון בין ערוצים לבין פלטפורמות. ההבחנה שהוצעה היא לקבוע כי פלטפורמה היא גוף אשר משדר תכנים למנויים ביוזמתו "באמצעות ממשק בשליטתו" בעוד ערוצים מסחריים מקיימים פעילות שונה בהיותם משדרים בחינם. במציאות של ימינו, בה גם ערוצים משדרים באמצעות אפליקציה בשליטתם ובאמצעות אתר אינטרנט ייעודי אשר משדר את התוכן הלינארי של הערוץ ומגוון תכנים נוסף בחינם או בתשלום, הרי שהאבחנה בין ערוץ לבין פלטפורמה היטשטשה לחלוטין, מתכונת הצפיה השתנתה וכתוצאה מכך – גם האסדרה האירופית הבסיסית עליה נשענו התובנות של הוועדות הציבוריות השתנתה. יתרה מזאת, לפי נוסח התזכיר, עלה חשש משמעותי מפני תופעה של "התחמקות" מהרגולציה – כיוון שהוצע להחיל הוראות שונות על ערוצים ועל פלטפורמות, בשעה שכל גורם יכול בנקל לבצע שינוי קטן ולטעון שהוא גורם מסוג אחר עם רגולציה אחרת. משכך, ועל מנת ליישם את עקרון האדישות הטכנולוגית, ובהתבסס על הרגולציה המקובלת באירופה, ייקבע מכנה משותף רחב לאסדרה: **הגופים אשר יהיו כפופים לרגולציה הם כל גוף אשר משדר תוכן אודיו-ויזואלי, ללא קשר למודל הכלכלי של אספקת התוכן או לאופן העברתו ("ספק תכנים")**. על מנת להימנע מפיקוח על ספקי תכנים רבים, הרגולציה תחול רק על ספקי תכנים עם הכנסה שנתית של 40 מיליון ש"ח מעיסוק בשידור תוכן אודיו-ויזואלי. רף הכנסה זה מצביע על פעילות משמעותית בשוק השידורים.<sup>27</sup> יוער כי באירופה מקובל להגדיר את השירות שיהיה תחת אסדרה באופן רחב למדי תוך החרגת שחקנים קטנים מחובות מסוימות, כמו חובת השקעה בהפקות מקומיות. רף ההחרגה המומלץ על ידי הנציבות האירופית הוא 1%,<sup>28</sup> אך מדינות מסוימות מחריגות רק שחקנים קטנים מאוד עם היקפי הכנסות שנתיות של מאות אלפי יורו בלבד. רף ההחרגה המוצע של 40 מיליון ש"ח הוא גבוה ביחס למקובל באירופה, זאת במטרה למקד את האסדרה בספקי התכנים בעלי השפעה בשוק ולהימנע מעיסוק בעשרות ספקי תכנים נעדרי השפעה בשוק.

לצד הפעילות המסחרית, הרגולציה בתחום החדשות תחול על גורם שמשדר תוכן חדשות אודיו-ויזואלי בהיקף פעילות שאינו חובבני. זאת מתוך החשיבות הציבורית באסדרת נושא זה ולהגשמת התכליות הציבוריות אשר מפורטות בפרק 2. בהסתכל על הגדרת "עסק חדשות" בקנדה מצאנו לנכון לקבוע כי ספק חדשות יוגדר כגורם אשר מעסיק 5 עובדים בעלי תעודת עיתונאי של לשכת העיתונות הממשלתית, משדר חדשות בהיקף של 40 דקות בכל אחד מימי א'-ה', והוצאותיו השנתיות בשל עיסוקו בחדשות עולות על 2 מיליון ₪.<sup>29</sup>

### 1.5.5 שיטת האסדרה – מהו משטר הרישוי הרצוי?

בקביעת רגולציה בכל ענף שהוא, נדרש להחליט מהי המסגרת הרגולטורית, וכנגזרת מכך – מהו משטר הרישוי הרצוי. קיימים סוגים שונים של משטרי רישוי, וביניהם: זיכיונות, רישיונות ורישום במרשם.

<sup>27</sup> שקול להכנסה מדמי מנוי חודשיים של 50 ₪ \* 67,000 מנויים. לחילופין, במונחי שוק הפרסום – רף ההכנסות המוצע שקול למחצית מהיקף ההכנסות הקבוע כיום לערוצים זעירים, כאשר רק בעל רישיון זעיר אחד חוצה אותו כיום ואילו השאר רחוקים ממנו מאוד. חשוב לציין כי פרסום ב"מסך הגדול" בשידור לינארי מתומחר בתעריף גבוה לאין ערוץ ביחס לפרסום ב-VOD או ב"מסך הקטן" (אתר אינטרנט, אפליקציה וכדו').

<sup>28</sup> סעיף 3 בחלק השלישי בתוך: הנחיות הנציבות האירופית ביחס ליישום סעיף 7(13) ב-AVMSD. יובהר כי מדובר על הרגולציה אשר חלה על גופי VOD, ולא על שידורים לינאריים.

<sup>29</sup> לשם השוואה, בקנדה על גוף החדשות להעסיק לפחות שני עיתונאים קנדים, לפעול בתוך קנדה, לא להתמקד בסיקור נושא אחד (כגון ספורט, חדשות התעשייה, פנאי, אמנות, סגנון חיים או בידוק) ולהיות חבר בארגון עיתונאי מוכר. ראה פירוט על כך בפרק 2.4.3.

שוק השידורים בתחילת דרכו פעל בשיטת הזיכיונות. בשיטה זו, בעל זיכיון נבחר כתוצאה מהליך תחרותי על בסיס קריטריונים שונים. בבסיס שיטה זו עומדת תפיסת המחסור, ובמקרה דנן – מספר הערוצים הוא מוגבל – ולכן קיים צורך לבחור בהליך תחרותי את הגורם שיעשה שימוש במשאב שבמחסור. לאחר הזכייה במכרז, בעל הזיכיון מקבל היתר לפעול בתקופה קצובה עם תנאים של בלעדיות. עם התפתחות הטכנולוגיה, התאפשר להקים ערוצים רבים ושיטת האסדרה הפכה לשיטת הרישיונות, לפיה – עמידה ברף מסוים מקנה זכאות לקבל רישיון, לתקופה ארוכה, וללא תנאים של בלעדיות.

בכל שיטה קיימים חסרונות רבים. בשיטת הזיכיונות מספר השחקנים מוגבל, משך זמן הפעילות מוגבל ומקשה על אמידת החזר ההשקעה אשר תלויה בין היתר בצבירת מוניטין בשוק, אופן בחירת הזוכים יכול למקסם הכנסות מדינה ואז עלול לפגוע בתמריץ להשקעות בשוק או לבחור זוכים על בסיס קריטריונים שאינם מתאימים או אינם אובייקטיביים. בשיטת הרישיונות החיסרון המשמעותי הוא העול הרגולטורי – הן לרגולטור והן למפוקח, וכן היכולת של הרגולטור לקבוע אסדרה שונה בין בעל רישיון אחד למשנהו.<sup>30</sup>

על פי עקרונות ומטרות הרגולציה, האסדרה החדשה תחול באופן שוויוני ועל פי עקרון של אדישות טכנולוגית ועסקית. בעולם ה-OTT מתקיימת פעילות שידורים חופשית בידי גורמים רבים. לכן, הדרך הרצויה להחיל אסדרה במקרה זה היא באמצעות קביעת כללי רגולציה ברורים בחוק. על מנת ליישם את הרגולציה באופן מיטבי אשר שומר על ודאות רגולטורית לרגולטור ולמפוקח – נדרש רישום במרשם לכל ספק שהוגדר בפרק הקודם עליו תחול האסדרה. חובת הרישום במרשם היא כלי אשר מסייע לרגולטור להתמקד בשחקנים עליהם חלה האסדרה והיא מאפשרת לכל השחקנים בשוק להבין האם חלה עליהם אסדרה, ומהו תוכן האסדרה שחל עליהם.

כיוון שחובת הרישום ותנאי הסף לרישום הם ברורים ופשוטים, נעדרי שיקול דעת מצד הרגולטור ואינם מצריכים המצאת אישורים מורכבים – עלות חובה זו היא אפסית.

### 1.5.6 הרגולציה המוצעת ב"קליפת אגוז"

כאמור, הרגולציה החדשה נבנתה מנקודת מוצא של "אפס רגולציה", נוכח העובדה שכיום רובו של השוק אינו מצוי תחת רגולציה. לכן, הרגולציה תתמקד במקומות אשר נמצא כי דרושה בהם התערבות. מניתוח כשלי השוק שפורטו לעיל, ניתן לומר כי כשם ששוק השידורים הוא בעל היבטים ציבוריים ומסחריים והכשלים שבו הם בעלי מהות ציבורית ומסחרית, כך גם מטרות האסדרה נחלקות למטרות ציבוריות ולמטרות מסחריות. לעיתים התערבות שנועדה להשיג מטרה ציבורית עשויה להשליך מבחינה מסחרית-תחרותית, ולהיפך, ונתנו דעתנו לכך בקביעת האסדרה.

האסדרה תתמקד בתכני חדשות, הפקות מקור ותכני ספורט מסוימים – נוכח ערכם הציבורי והתרבותי. ביחסים בין ערוצים פתוחים לבין הפלטפורמות וביחס לתכני ספורט מסוימים תיקבע אסדרה נוכח טעמים מסחריים-תחרותיים.

<sup>30</sup> ראה דיון מקיף על היתרונות והחסרונות של שיטות הזיכיונות והרישיונות בעמ' 72-79 ראה בדו"ח ועדת מרדכי.

**תכני חדשות:** תכליות האסדרה וההצדקות העיקריות להתערבות הן ציבוריות – טיפול בא-סימטריה של המידע, הבחנה בין תוכן עיתונאי לפרסום סמוי ולמידע שאינו מהימן, קידום מגוון גופי חדשות אשר עשוי להביא לביזור השוק. לשם כך, נטפל ב-3 נושאים עיקריים:

(1) מבנה שוק החדשות הצר ושוק הדעות הרחב: נידרש לסוגיות של ריכוזיות ובעלויות צולבות, על מנת להפחית את החשש מקיומה של השפעה לא מידתית של גופים מעטים על השיח הציבורי. בשנתיים הראשונות תיאסר כניסתם לשוק השידורים של שחקנים גדולים אשר מספקים תכני חדשות בבמות אחרות (עיתון, אתר אינטרנט, רדיו), וזאת במטרה לאפשר לתחרות בשוק השידורים להתפתח. לגבי ריכוזיות ענפית – נבחין בין צמיחה אורגנית אשר עליה לא יחולו מגבלות, לבין רכישות ומיזוגים אשר ידרשו אישור של הרגולטור, החל מרף הכנסות מסוים.

(2) הנגשת תכני החדשות לציבור: קידום התחרות בתחום החדשות באמצעות הפחתת חסמי כניסה או התרחבות. בין השאר, תחול חובה על הפלטפורמות לשאת ספקי חדשות רשומים, לשבץ אותם ברצף אפיקים עוקבים ובבולטות שווה בממשק הצפייה, והעברת התכנים של ספק החדשות ביישומון ציבורי שינגיש את השידורים בחינם לקהל הרחב.

(3) טיפול בא-סימטריה של המידע: תחול חובת שקיפות ביחס לבעלי המניות של ספק חדשות ושל המפרסמים הגדולים בו, לשם השקפה לציבור של בעלי האינטרס המסחריים השונים של ספק החדשות. בנוסף, ספק החדשות יקבע תקנון אתיקה ברגולציה עצמית וישקף גם אותו לציבור. הרגולטור יקבע כללים בעניין פרסום, לרבות פרסום סמוי.

**הפקות מקור:** תכלית האסדרה היא ציבורית – אספקה ברמה נאותה של הפקות מקור מסוגה עילית, שהם בעלי השפעות חיצוניות חיוביות, אשר תורמים לזהות התרבותית וללכידות החברתית של כלל החברה הישראלית. ההתערבות נחוצה נוכח העובדה שהכדאיות הכלכלית של תכנים אלה נמוכה ביחס לתכנים אחרים, בעוד התועלת הציבורית אינה משתקללת בהחלטותיו של ספק תכנים מסחרי. לצורך הבטחת ההשקעה בהפקות מקור, תיקבע חובת השקעה של 6.5% על כל ספק תכנים, לרבות ספק בין-לאומי. על מנת שלא לכפות שינוי מודלים עסקיים, תתאפשר חלופה של "מימון" ההפקה, לצד הפקה באופן עצמי.

**תכני ספורט:** מבנה שוק שידורי הספורט גורם לכשלי שוק אשר דורשים התערבות. בתחום זה נבחין בין תכנים בהם צופים רק חובבי ספורט, לבין תכנים בהם רמת העניין חוצה את הביקוש הרגיל לתכני ספורט או שהם בעלי ערך ציבורי, תרבותי או חינוכי:

(1) בתכני הספורט הכלליים לא נתערב, פרט למפעלים מעטים בעלי חשיבות מסחרית אשר אחזקת זכויות השידור בהם עשויה להעניק כוח שוק לגוף המחזיק וניצולו לרעה עשוי לפגוע בתחרות. ייקבע שבתכני ספורט בעלי חשיבות מסחרית תיאסר אספקה בבלעדיות בידי כל פלטפורמה, יחול איסור אפליה במקטע הסיטונאי, ותיקבע חובת פריקות (או איסור קשירה תמחורית – Unbundling) שמשמעותה – הצעת חבילות של שידורים כלליים ללקוח בנפרד מתכני ספורט בעלי חשיבות מסחרית. יתאפשר להציע חבילות של תכני ספורט בעלי חשיבות מסחרית עם תכני ספורט כלליים, אך זאת כל זמן שחבילות אלה יוצעו בנפרד מחבילה של תכנים ללא ספורט. בנוסף, תכני הספורט ישודרו בכל טכנולוגיה אשר נרכשה עבורה זכות יוצרים או משדרים.

**יחסים מסחריים בין ערוצים לפלטפורמות:** על אף התפתחות הטכנולוגיה וביטול התלות המוחלטת של הערוצים במקטע ההפצה, עדיין קיימת רמה מסוימת של תלות הדדית בין הערוצים לבין הפלטפורמות נוכח הרגלי הצפייה. ככלל, לא נתערב במישור יחסים זה מסיבות כלכליות.<sup>31</sup> תיקבע אסדרה רק במקרים בהם הגוף המשדר הוא בעל כוח שוק אשר ניצולו לרעה עשוי לפגוע בתחרות בין ספקי התכנים. תכניו של הגוף המשדר יוגדרו כבעלי חשיבות מסחרית ויחולו עליהם איסורי אפליה ובלעדיות במקטע הסיטונאי. בנוסף, תחול חובת פריקות וגוף זה יחויב להציע ללקוח חבילות שידורים בנפרד מתכניו, מבלי לקשור אותן לתכניו.

**מערך הפצה ציבורי:** על מנת להנגיש את שידורי החדשות ואת שידורי הספורט בעלי החשיבות הציבורית לקהל הרחב, המלצתנו היא לסגור את המערך הקיים ולעבור ליישומון ציבורי. מסמך זה יפרט אודות מערך הפצת השידורים הציבורי, כיוון שמדובר בסוגיה מרכזית אשר עשויה להשפיע הן על שוק הערוצים והן על שוק הפלטפורמות.

---

<sup>31</sup> יוער כי מסיבות ציבוריות תחול חובת נשיאה של ספק חדשות רשום שאינו מקבל תמורה מהפלטפורמה עבור שידוריו, קרי – ערוץ מסחרי קטן.

## 2 אסדרת תכני חדשות ואקטואליה

### 2.1 ניתוח התחום, בעיות והצורך בהתערבות

#### 2.1.1 כשלים באספקת תכני חדשות

**תכני חדשות ואקטואליה** מאופיינים בשידור בזמן אמת (שידור לינארי). ככל שמתרחקים ממועד התרחשות המקרים כך קטן הביקוש והערך הכלכלי של תכנים אלה. לכן הם סוג של תכנים חד-פעמיים. מצד אחד, נדרש להחזיק דסק חדשות מסביב לשעון, אולפן ועובדי במה ובשל כך העלות הקבועה היא גבוהה. מצד שני, ההכנסות גבוהות – קיים ביקוש גבוה מאוד לצפייה בזמן אמיתי או בסמוך לכך, ורייטינג גבוה נוכח טעמי הצרכן הישראלי. מעבר לכך, תוכן החדשות הוא תוכן עוגן כיום בערוצים המסחריים אשר מעגן את צופי החדשות להישאר בערוץ ולצפות בתכניות הנוספות.

לתכני חדשות ואקטואליה קיימות השפעות חיזוניות חיוביות משמעותיות – השידורים תורמים להשכלת הציבור, להשתתפות מושכלת בשיח הדמוקרטי ולפיקוח ציבורי על השלטון. כל זאת, בתנאי שהתכנים המשודרים הם מהימנים, נטולי פניות ומשוא פנים.

שני המאפיינים הללו – המאפיין הכלכלי והמאפיין התוכני-ציבורי של תכני חדשות ואקטואליה – חושפים את השוק לכשלים מובנים אשר מונעים ממנו לתפקד באופן אופטימלי ללא התערבות, וזאת בשתי נקודות מרכזיות.

ראשית, **קיים כשל שוק מסוג א-סימטריה של המידע בין מפיקי התוכן החדשותי לצרכניו**. לקהל הרחב חסרים הזמן והכלים הדרושים לבחינה מעמיקה של אמינות ואיכות המידע המשודר. הצופים נאלצים להסתמך על הגופים המשדרים, ואינם יכולים בהכרח לזהות הטיות פוליטיות או מסחריות, מידע שגוי או אינטרסים נסתרים המשפיעים על התוכן. כשל א-סימטריה זה עלול להוביל להפצת מידע לא מהימן או מוטה מבלי שהציבור מודע לכך, ובכך לפגוע ביכולתו לגבש דעה מושכלת.

שנית, תחום החדשות והאקטואליה נוטה ל**ריכוזיות רבה ולכוח שוק משמעותי שמוחזק בידי מספר מצומצם של שחקנים**. זאת, נוכח קיומה של תלות משמעותית בפלטפורמות (מקטע שוק שגם הוא נוטה לריכוזיות) לשם הפצת התוכן הלינארי; נוכח מבנה העלויות האמור בתחום אשר מוביל ליתרון לגודל; נוכח היתרון להיקף אשר בא לידי ביטוי בעיקר בתחום זה; ונוכח ההסתמכות על "ערך מותג" בעיקר בתחום זה, אשר גורם לצופים להסתמך על מוניטין ושחקנים מוכרים בצריכת תכנים מסוג זה. **ריכוזיות זו טומנת בחובה סיכונים לדמוקרטיה** – כאשר מעט בעלי הון או בעלי עניין שולטים במרבית צריכת החדשות, קיים חשש לפגיעה בפלורליזם של דעות ולהטיה שיטתית של השיח הציבורי לטובת אינטרסים צרים. בנוסף, בעלי גופי תקשורת עשויים להיות מונעים משיקולים שאינם ממוקדים דווקא בהצלחה הכלכלית של כלי התקשורת עצמו, כגון רצון בהשפעה פוליטית או קידום עסקיהם האחרים, באופן המקשה על ניתוח השוק במונחים מסחריים בלבד. בכך מתחדד הפוטנציאל לניגודי עניינים ולפגיעה באובייקטיביות הסיקור.

הרגולציה הקיימת בישראל על תכני החדשות התפתחה כחלק מאסדרת מארג היחסים המסחריים בין הזכיינים אשר חילקו ביניהם את זמן השידור בערוץ, ולשם הבטחת איכות שידור נאותה לציבור. לצורך כך נקבעו כללי רגולציה מחמירים, גם בהשוואה עולמית, כגון: דרישה להקמת חברת חדשות נפרדת,<sup>32</sup> חובת השקעה מינימלית בסך 55 מיליון ₪ בשנה בחברת החדשות, כללים מחייבים בתחום האתיקה, איסורים נרחבים על בעלויות צולבות לרבות האיסור על אחזקה צולבת בין חברת חדשות לבין בעל רישיון לשידורי כבלים או לוויין. **לרגולציה זו יש מחיר מבני – היא מקימה חסמי כניסה משמעותיים שמגבילים את מספר השחקנים בשוק, ובפועל תורמת ליצירת ריכוזיות גבוהה.**

## 2.1.2 בחינה רחבה של התחום כחלק מ"שוק הדעות"

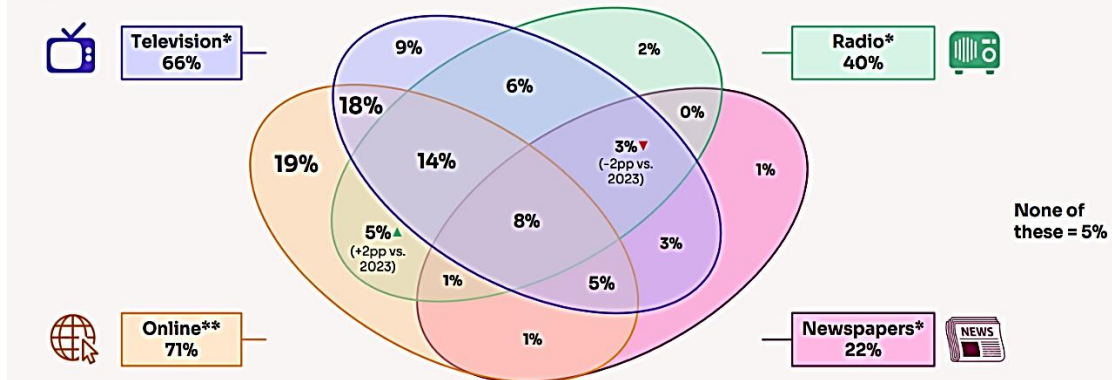
בנוסף, יש לנתח את שידורי החדשות והאקטואליה בטלוויזיה, כחלק מהגדרת שוק רחבה יותר – "שוק הדעות". שוק הדעות, הכולל את כלל הגורמים העוסקים בעיתונאות ופרסום מידע חדשותי בפלטפורמות שונות חווה מהפכה משמעותית בעשורים האחרונים. בעבר, שוק זה היה ריכוזי ביותר, והתבסס על כלי תקשורת מסורתיים שנשלטו על ידי מספר גופים מצומצם. כך, עד שנות ה-90 פעלו בישראל עיתונים מודפסים מסחריים ושידורי חדשות ציבוריים (רשות השידור וגלי צה"ל) בלבד. בשנות ה-90 החלו לשדר תחנות רדיו מסחריות ובסמוך לאחר מכן החלו לפעול ערוצי טלוויזיה מסחריים. המגוון ברדיו ובטלוויזיה היה מצומצם, בשל תלות במשאב התדר המוגבל. עם התקדמות הטכנולוגיה, ובעיקר עם חדירת האינטרנט והרשתות החברתיות אשר פרצו את התלות בשימוש בתדרים ככלי להפצת מידע, נפתחה האפשרות לכל פרט או ארגון להפיץ מידע בצורה רחבה וזמינה, ללא צורך במתווכים מסורתיים.

כיום, קיימות 'במות' רבות לצריכת תכני חדשות ואקטואליה: עיתונות מודפסת, שידורי טלוויזיה, שידורי רדיו, אתרי חדשות, רשתות חברתיות (רשת X, פייסבוק, אינסטגרם) ואפליקציות להעברת מסרים (וואטסאפ וטלגרם). לא זו בלבד שקיימות במות רבות ומגוונות, אלא שבכל אחת מהבמות יש מספר אלטרנטיבות לצרכן. נוכח היצע הבמות הנרחב, קיימת לצרכן יכולת משופרת לגבש תמונה עובדתית על המתרחש בעולם מתוך מקורות רחבים – כולל מקורות ראשוניים. הרגולטור הבריטי לטלקום ושידורים, Ofcom, בחן את הרגלי צריכת החדשות בבריטניה.<sup>33</sup> הפלטפורמות סווגו לטלוויזיה (ללא צפייה אינטרנטית), רדיו (ללא האזנה אינטרנטית), עיתונות כתובה וצריכה אינטרנטית (הכוללת רשות חברתיות, אפליקציות להעברת מסרים, פודקאסטים ואפליקציות נוספות). תרשים 4 מתאר את התפלגות צריכת החדשות לפי פלטפורמה, בהתאם לסיווג זה. מן התרשים ניתן לראות כי צריכת החדשות מתבצעת משילוב של מספר פלטפורמות. כך, בעוד סך הצריכה האינטרנטית היא 71%, היא מורכבת מצריכה בפלטפורמת האינטרנט בלבד (19%), צריכה בשילוב של פלטפורמה אחת נוספת (23%), צריכה בשילוב שתי פלטפורמות נוספות (20%), צריכה בשילוב שלוש פלטפורמות נוספות (14%). באופן דומה, בשעה שסך הצפייה בטלוויזיה עומד על 66%, הוא מורכב מצפייה בטלוויזיה בלבד (רק 9%), צפייה בשילוב פלטפורמה אחת נוספת (27%), צפייה בשילוב שתי פלטפורמות נוספות (22%) וצפייה בשילוב שלוש פלטפורמות נוספות (8%).

<sup>32</sup> יוער כי התקיימה שונות משמעותית בין ערוץ 2 לערוץ 10 ברמת הפרדת הערוץ מחברת החדשות.  
<sup>33</sup> מסקנות המחקר מפורסמות ב: [News consumption in the UK: 2024; Research findings, sep. 2024](#).

## תרשים 4 : התפלגות צריכת החדשות לפי פלטפורמה, בריטניה 2024

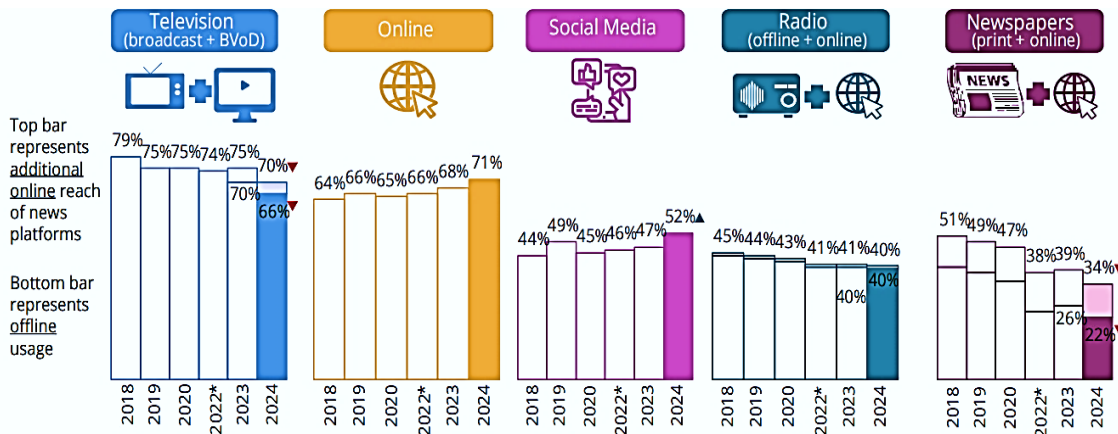
Crossover use of four main platforms for news nowadays 2024  
All adults 16+



מקור: [News consumption in the UK, Ofcom, Sep. 2024](#).

הרגולטור הבריטי בחן את מגמת צריכת החדשות לפי פלטפורמה, על פני זמן. בתרשים 5 ניתן לראות את צריכת החדשות לפי אמצעי תקשורת בבריטניה, בין השנים 2018-2024. מן הנתונים ניתן לראות כי אמצעי התקשורת המסורתיים – טלוויזיה, רדיו ועיתונות כתובה – נמצאים בירידה משמעותית. כך, הצפייה בטלוויזיה ירדה בין 9 נקודות האחוז (אם כוללים גם צפייה אינטרנטית בטלוויזיה) ל-13 נקודות האחוז (אם לא כוללים צפייה כזו), האזנה לרדיו ירדה ב-5 נקודות האחוז וקריאת העיתון ירדה בין 17 נקודות האחוז (אם כוללים גם חשיפה לעיתונות באמצעות האינטרנט) ל-29 נקודות האחוז (אם לא כוללים זאת). מנגד – האונליין והרשתות החברתיות עלו ו-7 ו-8 נקודות האחוז, בהתאמה, כאשר שיעור השינוי הולך ועולה עם השנים.

## תרשים 5 : צריכת חדשות בבריטניה, לפי פלטפורמה, בשנים 2018-2024



▲ Significantly higher/lower than 2023

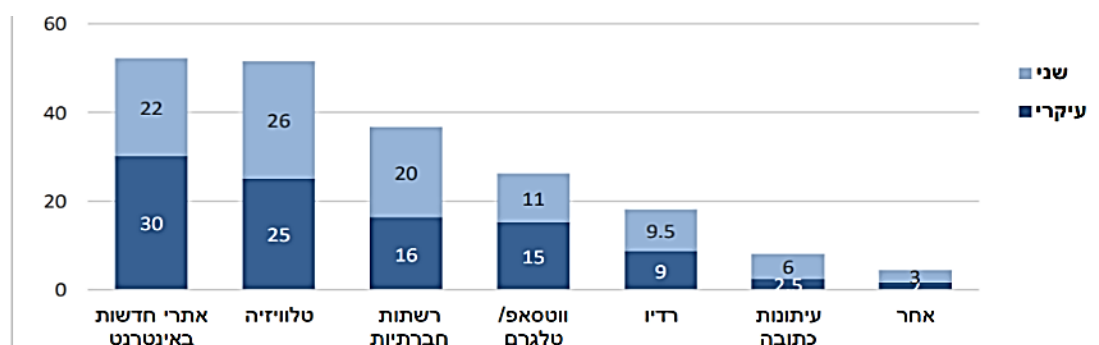
מקור: [News consumption in the UK, Ofcom, Sep. 2024](#).

גם בישראל, שוק הדעות מבוזר ביותר, לפי הממצאים מהשנה האחרונה. מסקר שערך המכון הישראלי לדמוקרטיה באפריל 2024,<sup>34</sup> עולה כי אתרי חדשות באינטרנט הם אמצעי התקשורת השכיח ביותר בישראל לצריכת חדשות, עם 63% אשר בודקים חדשות באתרים אלה באופן יומיומי.

<sup>34</sup> ממצאים עיקריים של סקר שימושי תקשורת, אמוץ בתקשורת ואורינות תקשורת. המכון הישראלי לדמוקרטיה, אפריל 2024. ד"ר תהילה שורץ אלטשולר ואינה אורלי ספוזניקוב.

לאחר מכך: רשתות חברתיות – 59.5%, טלוויזיה – 58%, אפליקציות להעברת מסרים (וואטסאפ וטלגרם) – 52%, רדיו – 36%, עיתונות כתובה – 16%. גם בשאלה מהו המקור העיקרי והשני בחשיבות ממנו צורכים מידע חדשותי, אתרי האינטרנט מובילים על פני כל שאר הפלטפורמות. זאת, כפי שניתן לראות בתרשים 6 להלן. 52% מהאוכלוסייה צורכת חדשות מאתרי אינטרנט כמקור מידע עיקרי ושני, 51% בטלוויזיה, 36% ברשתות החברתיות, 26% בוואטסאפ ובטלגרם, 18.5% ברדיו ו-8.5% בעיתונות הכתובה.

### **תרשים 6 : המקור העיקרי והשני בחשיבות לצריכת מידע חדשותי, אחוזים מכלל היהודים**



מקור: המכון הישראלי לדמוקרטיה.

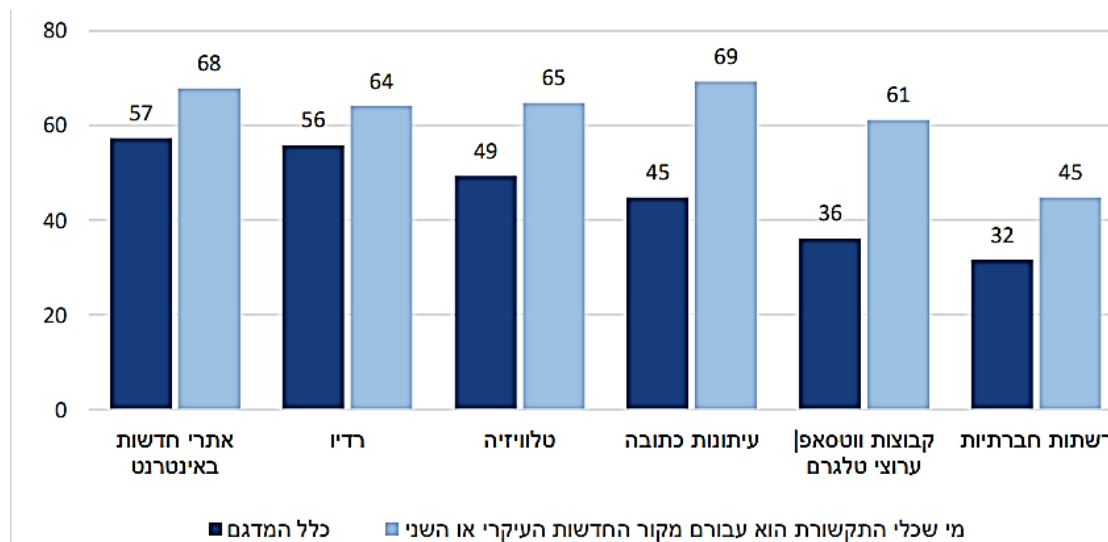
השוואה בין הממצא הראשון לבין הממצא השני מלמדת כי בדומה לנתונים באנגליה, גם הצופה הממוצע בישראל צורך את החדשות ממספר במות שונות. כך, הפער בין הצריכה היומיומית של חדשות באתרי אינטרנט לבין צריכת החדשות באתרים אלה כאמצעי עיקרי ומשני עומד על 11%, בטלוויזיה – 7%, ברשתות חברתיות – 13%, בוואטסאפ וטלגרם – 26%, ברדיו – 17.5% ובעיתונות כתובה – 7.5%. הפערים הללו מלמדים כי על אף שחלק מהפלטפורמות לא משמשות כמקור עיקרי או משני לגיבוש התמונה העובדתית – כדוגמת וואטסאפ וטלגרם, רדיו ועיתונות כתובה – הן משמשות כאמצעי משלים ותומך לגיבוש תמונה זו.

לפי ממצאים אלה, רק הטלוויזיה נשארה כאמצעי מדיה עם מעמד גבוה מקרב אמצעי המדיה המסורתיים. לצד זה, קיים קשר ישיר בין גיל הצרכן לבין מידת צריכת החדשות ברשתות החברתיות: 60% מבני 18-34 צורכים חדשות מרשתות חברתיות כמקור עיקרי או משני, 32% מבני 35-54 ו-19% מקרב בני 55 ומעלה. לכן, ניתן לומר כי **מפת הצריכה כפי שהוצגה בתרשים 6 תשתנה מהותית בשנים הקרובות, לטובת הסטת שימושים משמעותית בדיגיטל על חשבונם של הטלוויזיה, הרדיו והעיתונות הכתובה**. שוני צפוי נוסף הוא של הסטת הצריכה לוואטסאפ ולטלגרם. כ-65% דיווחו כי הם משתמשים בוואטסאפ לצריכת חדשות (סך צריכה, ללא חלוקה למקור עיקרי או משני), ו-44% דיווחו על שימוש בטלגרם. השימוש בטלגרם צבר תאוצה בשנה האחרונה, ככל הנראה בעקבות מלחמת חרבות ברזל.

הסקר של המכון הישראלי לדמוקרטיה בדק גם את מידת האמון בחדשות בפילוח לפי כלי תקשורת. נמצא קשר ישיר בין מקור החדשות העיקרי או המשני אותו אדם צורך לבין האמון שיש לו באותו כלי תקשורת. כך, עיתונות כתובה זוכה ל-69%, אתרי אינטרנט – 68%, טלוויזיה – 65%, רדיו – 64%, וואטסאפ וטלגרם – 61% והרשתות החברתיות הרחק מאחור עם שיעור אמון של 45%. מנגד,

שיעור האמון מקבוצת כלל המדגם היא אחרת לגמרי: אתרי אינטרנט – 57%, רדיו – 56%, טלוויזיה – 49%, עיתונות כתובה – 45%, ווטסאפ וטלגרם – 36% ורשתות חברתיות – 32%. ממצאים אלה מוצגים בתרשים 7 להלן.

### תרשים 7: שיעור האמון בחדשות, לפי פלטפורמה



מקור: המכון הישראלי לדמוקרטיה.

כאן המקום לציין כי קיים פער רגולטורי משמעותי באספקת תכני חדשות בפלטפורמות השונות. שידורי הטלוויזיה נתונים לרגולציה קפדנית אשר נועדה בין היתר לוודא שידורים מהימנים, מאוזנים, נטולי פניות ומשוחררים מאינטרסים כלכליים; שידורי הרדיו נתונים לרגולציה רכה יותר; ואילו שאר המדיות – ללא רגולציה כלל. לא מצאנו הסבר מניח את הדעת לפער הרגולטורי הזה, פרט לקיומן של נסיבות היסטוריות. מכל מקום, ניתן לראות כי הן היקפי הצריכה והן שיעור האמון אינם קשורים לקיומה של רגולציה על תוכן החדשות. לא זו אף זו, לפי המגמות הצפויות אשר פורטו לעיל, ה"אי הרגולטורי" הקיים על תוכן החדשות ילך ויצטמצם, בעוד היקפי הצריכה בפלטפורמות ללא פיקוח – ילכו ויגדלו.

בהסתכלות ממוקדת על ענף הטלוויזיה ניתן להצביע על פער רגולטורי בין ערוצים מסחריים שאינם זעירים שהם בעלי רישיון לשידורי טלוויזיה ולשידורי חדשות לפי חוק הרשות השנייה, לבין הערוצים הזעירים שהם בעלי רישיונות זעירים או זעירים-ייעודיים. בעוד על ערוצים מסחריים שאינם זעירים חלה רגולציה עניפה אשר כוללת בין היתר הפרדה תאגידית בין פעילות החדשות לפעילות העסקית של הערוץ, מינוי דח"צים בדירקטוריון חברת החדשות בידי הרשות השנייה לטלוויזיה ורדיו, הליך מינוי מנהל חברת החדשות, מימון חברת החדשות, הוראות בדבר מהימנות החדשות, איסור פרסומות; על הערוצים הזעירים חלה החובה למנות עורך ראשי, חובה כללית (ללא מנגנון רגולטורי מחייב) להפריד בין הפעילות העסקית של הערוץ לפעילות החדשות וחובה למנות דירקטורים בלתי תלויים לדירקטוריון. בנוסף לכל אלה, קיימים ערוצים אשר אינם משדרים כלל על גבי כבלים ולוויין, והם פועלים ללא צורך ברישיון. המשמעותי שבהם הוא ערוץ i24, עליו לא חלה רגולציה כלל.

### 2.1.3 הגדרת הצורך בהתערבות

כאמור בפתח פרק זה, קיימים כשלים כבדי-משקל באספקת תכני חדשות ואקטואליה בטלוויזיה. כאמור בפרק הראשון, קיימים חששות מסוימים מהטלת רגולציה באופן כללי, וביניהם: התערבות ממשלתית גורמת לעיתים לעיוותים גדולים יותר מהכשל שהיא מנסה לפתור; פעמים רבות מופעלת רגולציה במקרים בהם השוק מתקן את עצמו באופן עצמאי; פלורליזם נוצר דווקא משוק חופשי ולא מהתערבות ריכוזית; והעובדה שהממשלה אינה שחקן נייטרלי אלא בעלת אינטרסים פוליטיים. דומה כי בתחום אספקת תכני חדשות משודרים חלקם הגדול של החששות מתקיימים. מדינות בהן קיימת רגולציה על התוכן, מתמודדות לא פעם עם ביקורת ציבורית על צנזורה ופגיעה בשיח הדמוקרטי בשל שקילת שיקולים פוליטיים. כך לדוגמה, לרגולטור השידורים הבריטי, Ofcom, יש סמכות להתערב בתוכן ולאכוף את חובת האיזון אשר קיימת לכל משדר חדשות ואקטואליה. בית הלורדים, לאחר בחינה מקיפה, ביקר את הרגולטור, Ofcom, על גישתו המחמירה באכיפת הרגולציה הקיימת על ערוצים מסוימים, באופן אשר עלול לגרום להדרת קול ציבורי מסוים מהמרחב הטלוויזיוני ולהדרת קהל זה מצריכת החדשות בטלוויזיה, באופן אשר יעצב את החברה במדינה כחברה בעלת "שתי שכבות" – שכבה אשר צורכת מידע ממקורות מהוגנים ומפוקחים ושכבה נוספת אשר צורכת מידע ממקורות לא מפוקחים. בנוסף, בית הלורדים מבקר את הרגולטור על כך שאין לו אמות מידה ברורות לאכיפת הכללים לאיזון ולסיקור ללא משוא פנים ועל כך שהוא נעדר שקיפות. כל אלה מעלים חשש לקיומו של רקע פוליטי במוטיבציה לאכיפת הרגולציה על ערוצים מסוימים.<sup>35</sup>

חלף הגבלת הגורמים הפועלים בשוק הדעות באמצעים רגולטוריים נוקשים, יש לקדם סביבה תחרותית המעודדת מגוון דעות ותחרות חופשית. הסרת חסמי כניסה תסייע לכניסת שחקנים חדשים ותקטין את הסיכון של ריכוזיות בשוק. באופן דומה, רגולציה רכה לא תקים חסמי כניסה או התרחבות, ובכוחה להקטין את הנטל הרגולטורי ואת הסיכון של צמצום המגוון. הקלה ברגולציה על שוק הדעות תתרום לצמצום האפשרות להתערבות ממשלתית בתוכן התקשורת. מאידך, רגולציה מחמירה עלולה להוות כלי בידי ממשלות או בעלי אינטרסים כלכליים להגבלת ביקורת ולשליטה במסרים המגיעים לציבור. תחרות אינה מובילה בהכרח לירידה באיכות ול"מירוץ לתחתית", ובתנאים רגולטוריים מותאמים – הכוללים תמריצים חיוביים, שקיפות, והתערבויות רכות – ניתן להגיע לתוצאה הרצויה מבלי להכביד על השוק יתר על המידה.

ביזור שוק הדעות ופתיחתו לתחרות, יאפשרו לצרכן נגישות מקסימלית למידע וגיבוש תמונה עובדתית ממגוון מקורות מידע, תוך הצלבת מידע ואימוץ נקודת מבט ביקורתית. לא מצאנו שיש לשמר פער רגולטורי כה גדול בנושא החדשות בין סוגי מדיה שונים, ובוודאי שלא לקבוע רגולציה מחמירה יותר דווקא בשידורי הטלוויזיה, אשר לפי הממצאים היא אינה האמצעי המוביל כיום לצריכת חדשות, ומצויה במגמת ירידה בשימוש בה. אנו סבורים, שכשם ששאלת הריכוזיות המשקית בחדשות אינה מצטמצמת לענף הטלוויזיה בכלל אלא שוקלת את שוק הדעות הרחב, כך הרגולציה אשר תיקבע בטלוויזיה צריכה לחול באופן רחבי על שוק הדעות הרחב, ללא תלות בסוג המדיה. זו סיבה נוספת לנחיצות ברגולציה רכה ולא ברגולציה מחמירה.

<sup>35</sup> See Sections 161-163 of the House of Lords Select Committee, *The future of news*, Nov. 2024

יצוין כי בעולם עוסקים רבות בהתמודדות עם פייק ניוז, השפעות של מדינות זרות על השיח הציבורי, השפעת מנועי חיפוש וענקי פרסום על הפצת החדשות בדיגיטל ונושאים נוספים. המחקר והרגולציה בנושאים אלה מתמקד ברשתות החברתיות ובאתרי האינטרנט, ולא בתחום שידורי הטלוויזיה. מעבר לכך, הוועדות הציבוריות כלל לא דנו בנושאים אלה, ואין כרגע בשלות לקבוע אסדרה שתתייחס לכך.

בחינת אסדרת תחום החדשות להלן תחולק לשלושה תחומים עיקריים: (1) הגבלת ריכוזיות ובעלויות צולבות, (2) הקלה בהפצת ערוצי חדשות מטעמים תחרותיים ופלורליסטיים, (3) התמודדות עם השפעות שליליות על המידע (כשל אי-סימטריה).

## 2.2 ריכוזיות ובעלויות צולבות

### 2.2.1 מטרת האסדרה

**מניעת ריכוזיות ובעלות צולבת עודפת:** למנוע מצב בו גורם יחיד או קבוצה מצומצמת רוכשים שליטה דומיננטית בכלל ערוצי החדשות המרכזיים או באמצעי תקשורת מרובים, באופן המקטין באופן משמעותי את מגוון הדעות בשוק הדעות הרחב. הרגולציה שואפת להבטיח לציבור מספר מקורות חדשות עצמאיים ומתחרים.

השגת המטרה תתרום למימוש תכליות ציבוריות רחבות יותר: חיזוק הדמוקרטיה באמצעות הבטחת שוק דעות חופשי ומגוון, הגנה על חופש הביטוי והעיתונות ושיפור אמון הציבור בתקשורת. קיימים סוגים שונים של בעלות צולבת: א. בעלות צולבת בתוך השוק – בעלות אחת על מספר ערוצי טלוויזיה. ב. בעלות צולבת חוצה מדיה – בעלות אחת על גופים שונים שמספקים חדשות במספר מדיות (רדיו, עיתון, טלוויזיה). נוכח המעבר ל-OTT, לא קיימים חסמי כניסה לשוק בדמות משאב מוגבל, התמודדות במכרז או הצורך בקבלת רישיון. לכן, בעלות צולבת מן הסוג הראשון אינה מעלה חשש שיצדיק איסור גורף של קיומה (לבד מהחשש התחרותי "הצר" של שיתוף פעולה בין פירמות הפועלות באותו ענף). כל זאת, בהתחשב במצב הנוכחי, בו אין בעלות משותפת לשני בעלי רישיון הפועלים בתחום הטלוויזיה, ולכן עסקת רכישה או מיזוג תהיה כפופה לדיני התחרות הכלליים. משכך, נתמקד בפרק זה בבעלות הצולבת מן הסוג השני – בעלות צולבת חוצת-מדיה.

### 2.2.2 סקירה בינלאומית משווה

סוגיית ריכוזיות הבעלות בכלי תקשורת אינה ייחודית לישראל. בטבלה 1 מוצג סיכום הסקירה ההשוואתית בעניין קיומה של הגבלה גורפת על בעלות צולבת חוצה-מדיה. מן הטבלה עולה כי ככלל, אין הגבלות מראש על בעלות צולבת, ובפרט – כאשר השידור אינו עושה שימוש במשאב מוגבל, או כאשר קיימת הגבלה אחרת בשוק (כמו מכרז).

**טבלה 1: השוואת הגבלות בעלות צולבת חוצה-מדיה**

מדינה	הגבלה גורפת על בעלות צולבות
איטליה	אין
אירלנד	אין
בריטניה	יש הגבלות על אחזקה ב-3 Channel (ITV) בלבד
גרמניה	אין הגבלות ברמה הארצית. ברמה המקומית, יש אזורים בהם הוגבלו ערוצים מקומיים מלהחזיק עיתון מקומי
הולנד	אין
נורבגיה	אין (בוטלו בשנת 2016)
ספרד	אין
פולין	אין
פינלנד	אין (בוטלו בשנת 2017)
צרפת	קיימות מגבלות רק בשימוש במשאב תדר מוגבל - בטכנולוגיית DTT ולוויין
קנדה	אין
קרואטיה	ערוץ ארצי לא יחזיק יותר מ-10% של עיתון, חברת פרסום/רכש מדיה
שבדיה	אין
שוויץ	איסור להחזיק 2 רישיונות טלוויזיה/רדיו – רק כשמוענקים בדרך של מכרז

מקור: 1. Restrictions on media ownership, Cullen-international, 30 Nov. 2023.

2. ממצאי חברת MNS.

להלן יובא פירוט לגבי חלק מן המדינות המופיעות בטבלה.

**איטליה:** בעבר נקבעו ספי נתח שוק אשר אם עוברים אותם בשני סוגי מדיה שונים הדבר נחשב לאחזקה צולבת אסורה. החל משנת 2021, בוטל האיסור מראש ונקבעו אינדיקטורים בסף מקל יותר אשר קיומם דורש פנייה לרגולטור (AGCOM) אשר יבחן באופן פרטני את הפגיעה בפלורליזם. הספים שנקבעו:<sup>36</sup>

- 1) ערוץ טלוויזיה עם נתח שוק של 25% וגם נתח שוק של 20% בשוק התקשורת האלקטרונית.
- 2) גוף שבעלותו ערוץ טלוויזיה/רדיו/אתר עם נתח שוק של 8% (בשוק מאוחד של טלוויזיה, רדיו ואתר) ובעל אחזקות בעיתון חדשות יומי.

**אירלנד:** אין איסור גורף על בעלות צולבת. עם זאת, בעת אישור מיזוגי מדיה, רשות התחרות נדרשת לשקול שיקולים כמו ריכוזיות בשוק התקשורת, גיוון דעות ומידת הפיזור של הבעלות על אמצעי תקשורת שונים.<sup>37</sup>

**אנגליה:** קיימות מגבלות על בעלויות צולבות בתחום התקשורת באנגליה, שנועדו למנוע ריכוזיות והשפעה בלתי הוגנת על התוכן המשודר. המגבלות הן בהתאם לסוג הבעלות:<sup>38</sup>

- 1) גוף המחזיק ברישיון שידור ל-3 Channel (ITV), שהוא ערוץ מסחרי ארצי שמאגד ערוצים מקומיים רבים, אינו יכול להחזיק בעיתון בעל נתח שוק של 20% ומעלה, ולהפך.
- 2) חברות בת של ה-BBC וערוצים אחרים (כגון 4 Channel ו-S4C) אינן רשאיות להחזיק ברישיונות שידור של 3 Channel או 5 Channel.

<sup>36</sup> Art. 51. of: [DECRETO LEGISLATIVO 8 novembre 2021, n. 208](#)

<sup>37</sup> Art. 23 of the [Competition Act 2002](#)

<sup>38</sup> [Ofcom Media Ownership Rules Review](#)

בנוסף לאיסורי הבעלויות הצולבות, קיימים איסורי בעלות נוספים. סוכנויות פרסום אינן רשאיות להחזיק ברישיון שידור, מחשש להשפעה בלתי הוגנת על התוכן והפרסום. רשויות מקומיות אינן רשאיות להחזיק ברישיונות שידור, כדי למנוע השפעה על סדר היום התקשורתי. גופים פוליטיים אינם רשאים להחזיק ברישיונות שידור, במטרה להבטיח דיווח חדשותי מאוזן ובלתי תלוי.

**נורבגיה:** נכון להיום, לא נמצאה בנורבגיה הגבלה חד-משמעית על בעלות במדיה כפי שהייתה בעבר (בה קבוצה יכלה להחזיק לכל היותר בשליש מהשוק). בשנת 2016 בוטל Media Ownership Act ואיתו בוטלה השליטה של רשות השידורים הנורבגית בנושא הבעלויות בתחום השידורים. משלב זה, שינויים בבעלות על השידורים נתונים לפיקוח של רשות התחרות, כשאר אישורי עסקאות ומיזוגים במשק. במקביל, התקבל חוק חדש במסגרתו רשות השידורים הנורבגית תתרום ליצירת שקיפות, מודעות וידע רב יותר לגבי האינטרסים של בעלי המניות בתקשורת הנורבגית. על פי החוק, הרשות תאסוף ותסדר מידע על מבנה הבעלות, ותעמיד את המידע לרשות הציבור<sup>39</sup>.

**צרפת:** בצרפת קיימות מגבלות על בעלויות צולבות בהפצה קרקעית (Digital Terrestrial Television) ובהפצה לוויינית (Satellite) בלבד<sup>40</sup>:

1) אם אדם מחזיק מעל 15% בחברה בעלת רישיון לערוץ טלוויזיה שמשדר ב-DTT, הוא אינו יכול להחזיק יותר מ-15% מחברה נוספת בעלת רישיון כזה.

2) אם אדם מחזיק מעל 5% בשתי חברות בעלות רישיון לערוץ שמשדר ב-DTT, הוא אינו יכול להחזיק יותר מ-5% בחברה שלישית.

3) אם אדם מחזיק יותר משליש מחברה המשדרת בטלוויזיה לוויינית, הוא אינו יכול להחזיק יותר משליש מחברה נוספת בתחום.

4) אם אדם מחזיק מעל 5% בשתי חברות טלוויזיה לוויינית, הוא אינו יכול להחזיק יותר מ-5% בחברה שלישית.

רגולציה זו משקפת תפיסה לפיה נדרש להגן מפני ריכוזיות על גבי משאב מוגבל (תדרים אלקטרומגנטיים), אך לא נדרשת הגנה מיוחדת בשידורים באמצעות טכנולוגיה שאינה מתבססת על משאבי טבע מוגבלים.

**שוויץ:** הרגולציה מבוססת על חוק הרדיו והטלוויזיה הפדרלי, RTVA (עודכן לאחרונה ב-2024)<sup>41</sup> אשר חל על שידורים לינאריים בלבד. קיימת התייחסות מינימלית לבעלויות צולבות.

לפי סעיף 44 לחוק, כל גוף שידור או התאגיד שאליו הוא שייך יכולים לרכוש עד שני רישיונות טלוויזיה ושני רישיונות רדיו, אשר מוענקים בדרך של מכרז.

בסעיף 37 לחוק, על תאגיד השידור הציבורי לקבל אישור ממשדד התקשורת הפדרלי על החזקה בערוצים אחרים שנדרשים לקבל רישיון ממשדד התקשורת. לא מפורטים התנאים לקבלת אישור זה.

סעיף 74 לחוק עוסק בסיכון למגוון דעות ותוכן. לפי הסעיף, קיימת סכנה למגוון הדעות והתוכן אם: גוף שידור מנצל את כוח השוק שלו באותו שוק; גוף שידור מנצל את כוח השוק שלו באחד או

<sup>39</sup> [Act relating to transparency of media ownership](#)

<sup>40</sup> סעיפים 39-41 בחוק חופש התקשורת.

<sup>41</sup> [Federal Act on Radio and Television](#)

יותר משווקי המדיה. במקרים אלה קיימת חובת היוועצות של משרד התקשורת הפדרלי עם רשות התחרות שתעריך את המעמד הדומיננטי בשוק של גוף השידור. לפי סעיף 75, אם משרד התקשורת מזהה גוף שמחזיק בכוח שוק רב מידי שעשוי לפגוע במגוון הדעות, הוא רשאי לדרוש מהגוף הרלוונטי לתת זמן שידור לגורמים אחרים; לקבוע תקנות עריכה שיבטיחו שמירה על התוכן העיתונאי; לבצע שינוי במבנה העסקי או הארגוני שלו.

**קנדה:** לא נמצאו מגבלות ישירות על בעלויות צולבות בין גופי תקשורת. אולם, נמצא כי קיימת דרישה לשמירה על בעלות קנדית בערוצי הברודקאסט.<sup>42</sup> לרגולטור קיימת סמכות לקבוע חובת דיווח על בעלות ושליטה בגופי שידור ומידע על נתונים פיננסיים ומסחריים.<sup>43</sup> בנוסף, לרגולטור קיימת סמכות להחיל תנאים מסוימים על ספקי חדשות דיגיטליים, בהתאם למדיניות השידור של ערוצי הברודקאסט.<sup>44</sup> לא נמצאו מסמכים לפיהם כי הרגולטור עשה כן. לטובת בקרה רגולטורית, בעל רישיון השידור מחויב להגיש לרגולטור, לפי דרישתו, מידע ומסמכים הנוגעים לפעילותו, לרבות מידע על הבעלות והשליטה במיזם ההפצה.<sup>45</sup>

מהניתוח ההשוואתי עולה כי באופן כללי, איסורי בעלות צולבת חוצה-מדיה הם נדירים בעולם ה-OTT. עם זאת, במדינות רבות, בעת בחינת מיזוגים ורכישות בענף החדשות, נשקלת **השפעת העסקה על הציבור ועל מגוון הדעות** כקריטריון חשוב בנוסף לשיקולי תחרות רגילים.

### 2.2.3 גיבוש וניתוח חלופות לאסדרה

**חלופה 0 – המצב הקיים:** איסור על אחזקה צולבת:<sup>46</sup> 1. בין רישיון לשידורי כבלים או לוויין לרישיון לשידורי טלוויזיה. 2. בין רישיון לשידורי טלוויזיה לזיכיון לשידורי רדיו מסחריים. 3. בין רישיון לשידורי טלוויזיה לבין עיתון יומי המופץ במרבית רחבי המדינה.

**חלופה 1 – רגולציה ממוקדת-תחרות:** הסתמכות על כוחות השוק, על אכיפה כללית של דיני התחרות וחוק הריכוזיות ועל בחינה תחרותית במקרה של רכישת פעילות קיימת. המשמעות היא שאמצעי התקשורת יוכלו לבצע צמיחה אורגנית ללא מגבלה, בעוד שבמקרה של מיזוג תתבצע בחינה תחרותית פרטנית אולם לא מדובר באיסור גורף אלא בחובה לקבל אישור מראש.

**חלופה 2 – הקשחת הרגולציה וחסימת בעלות צולבת בצורה מקיפה יותר:** כל גורם שמשדר חדשות יהיה תחת איסורי בעלות צולבת עם אחד מן הבאים: רדיו, עיתון, אתר אינטרנט חדשותי. באופן זה תוכבד הרגולציה הקיימת על ערוצים זעירים, וכן תתווסף 'במה' נוספת לאיסור האחזקה הצולבת – אתר אינטרנט.

לצורך ניתוח החלופות, נבחנו ההשפעות הצפויות של כל חלופה מרכזית בהתאם לקריטריונים הבאים:

- (1) **המגוון בשוק הדעות הרחב**
- (2) **השפעה על התחרות בשוק השידורים**

<sup>42</sup> סעיף 3 לחוק השידורים הקנדי.

<sup>43</sup> סעיף 9 בחוק השידורים הקנדי.

<sup>44</sup> חוק הסטרמינג באינטרנט. הסמכות היא בהתאם לקבוע בסעיף 3 בחוק השידורים הקנדי.

<sup>45</sup> Broadcasting Regulatory Policy CRTC, Support for news, act. 116.

<sup>46</sup> על פי סעיף 41(ב2) וסעיף 56 לחוק הרשות השנייה.

3) **ישימות רגולטורית** – עד כמה ההסדר הוא אכיף וניתן ליישום.

4) **התאמה למודלים בינלאומיים**

טבלה 2 להלן מרכזת את השקלול בין החלופות לפי הקריטריונים שנבחרו. לכל קריטריון ניתן ניקוד בין 1 (נמוך ביותר) ל-5 (גבוה ביותר), אשר מוסבר גם באופן מילולי בטבלה.

**טבלה 2 : שקלול חלופות לבעלויות צולבות**

קריטריון	חלופה 0 – המצב הקיים	חלופה 1 – רגולציה ממוקדת תחרות	חלופה 2 – הקשחת הרגולציה
<b>המגוון בשוק הדעות הרחב</b>	קיומם של איסורים רגולטוריים אינו מאפשר לשחקנים פוטנציאליים לפעול בשוק הדעות באופן מלא נוכח פעילותם הקיימת, באופן שמצמצם את המגוון הפוטנציאלי. ההגבלות הרגולטוריות הקיימות הן גם על שחקנים קטנים הפועלים בשוק הדעות וגם על שחקנים שאינם פועלים בכלל בשוק הדעות (כמו הפלטפורמות המסורתיות)	מגוון הדעות בשוק השידורים צפוי לגדול, אך עולה חשש מהתחזקותם של שחקנים הפועלים כיום במספר מדיות באופן שעלול <u>בעתיד</u> להקטין את המגוון בשוק הדעות הכולל	מצד אחד ייפגע המגוון בשוק השידורים נוכח הצבת חסמי כניסה לתחום, מצד שני מבטלים את החשש מצבירת כוח חוצה מדיות
<b>השפעה על התחרות בשוק השידורים</b>	שליטת, קיימת אפליה בין שחקנים ובין טכנולוגיות, ללא התאמה לכוח השוק או להשפעה הציבורית	מצד אחד, הסרת חסמי הכניסה עשויה להגדיל את רמת התחרות בשוק השידורים. מנגד, עולה חשש משימוש בכוח שוק בתחום החדשות במדיה אחרת באופן שיפגע בתחרות בשוק השידורים.	שליטת. חסם כניסה שמונח דווקא בפני שחקנים הנמצאים על סף השוק
<b>ישימות רגולטורית</b>	בינונית-גבוהה, קיים קושי קל מול הגדרת "עיתון"	גבוהה	בינונית, קשה להגדיר אתר אינטרנט חדשותי
<b>התאמה למודלים בינלאומיים</b>	בינונית	גבוהה	נמוכה
<b>ציון כולל</b>	<b>10</b>	<b>18</b>	<b>8</b>

לסיכום, הניתוח המספרי מראה כי חלופה 1 – רגולציה ממוקדת תחרות – היא החלופה בעלת הציפוי הגבוה ביותר, והיא מציעה את האיזון הטוב ביותר בין הבטחת מניעת הריכוזיות בשוק, השפעה על התחרות בשוק, ישימות רגולטורית והתאמה למודלים בינלאומיים.

#### 2.2.4 עיצוב החלופה הנבחרת

1. חובת רישום במרשם ספקי החדשות: על מנת לוודא את קיומה של הוראת השעה ועל מנת לקיים את שאר האסדרה בתחום החדשות אשר תפורט בהמשך – תחול חובת רישום על גורם שמסדר חדשות. לעניין זה, חובת הרישום תחול על מי שמסדר חדשות 60 דקות בכל יום בימי א'-ה', עם הוצאות שנתיות של 2 מיליון ₪ ומעלה להפקת תכני חדשות ומעסיק 5 עובדים בעלי תעודת עיתונאי. תנאי הסף לרישום במרשם ייקבעו באופן שלא ייצור חסם כניסה מיותרים לענף, ובפרט לא ייצרו חובות השקעה לצורך כניסה לענף.<sup>47</sup>
2. המגבלות תיעשה באופן מדורג: בשנתיים הראשונות תיושם חלופה 2 לגורם "גדול" – גורם שהכנסתו השנתית מאספקת חדשות בעיתון יומי, אתר אינטרנט או רדיו היא מעל 300 מיליון ₪. באופן זה, התחרות בשוק השידורים תוכל להתבסס לאחר כל שאר שינויי האסדרה שיתבצעו בחוק. רק לאחר מכן יתאפשר לשחקן גדול כאמור לספק חדשות גם בשוק השידורים.
3. לא יחולו מגבלות על פלטפורמת שידורים רב-ערוציים. החוק לא יבחין יותר בין ערוץ לבין פלטפורמה כאמור, ולא תחול מגבלה על אחזקה צולבת בין ספק חדשות רשום לבין ספק תכנים רשום.
4. עסקת רכישה שמתקיימים בה שני התנאים הבאים, תדרוש אישור מראש מרגולטור השידורים, לאחר בחינה תחרותית:
  - א. עסקה בין ספק חדשות רשום לבין ספק תכנים רשום אחר (לרבות אם הוא גם ספק חדשות רשום).
  - ב. הרכישה תעלה על שיעור של 20% מאמצעי השליטה של הגורם הנרכש.באופן זה לא תימנע צמיחה אורגנית מצד אחד, ומצד שני – רק עסקאות בין גופים בעלי נפח פעילות משמעותי בשוק ייבחנו. בנוסף ומטעמים תחרותיים דומים, המועצה תהיה רשאית לקבוע בכללים הגבלות בדבר מינוי נושאי משרה (למשל, הגבלה על מינוי מנכ"ל שהוא בעל זיקה בספק חדשות מתחרה).

#### 2.2.5 קביעת יעדים וקריטריונים להצלחה

יכתב לכל פרק החדשות במאוחד.

<sup>47</sup> יובהר כי גם דרישות המינימום של 2 מיליון ש"ח שצוינה אינה יוצרות חסם כניסה לענף, אלא לרישום בלבד. תנאי הסף לרישום מפורטים בסעיף 55 להצעת החוק ומתמקדים בדרישות הנוגעות לישראליות, דרישות אי הרשעה, איסור על תאגיד העוסק ברכישת אמצעי פרסום או על תאגיד חדל פירעון או בהליכי פירוק (ר' גם דברי ההסבר לסעיף).

## 2.3 הנגשת תכני החדשות לציבור

### 2.3.1 הגדרת הבעיה, הצורך בהתערבות ומטרות האסדרה

כאמור בפרק המבוא, שוק השידורים נוטה להיות מורכב מגופי שידור גדולים, אשר צוברים כוח שוק ועשויים לנצל את כוחם לרעה. על אף השינויים הטכנולוגיים אשר גורמים לביזור השליטה של מספר גופים על מקטע ההפצה ומאפשרים לכל מאן דהו להפיץ את תכניו בשידור חי באינטרנט או באפליקציה, צריכת התכנים בישראל מתבצעת עדיין באופן משמעותי באמצעות הפלטפורמות. לכן, ספקי חדשות קטנים יתקשו להיכנס לשוק או להרחיב את פעילותם בשוק מבלי שיופצו על גבי הפלטפורמות.

נוסף לכך, נטל הגילוי (discovery) של אותו ספק חדשות נופל על הצרכן. צופה הטלוויזיה הממוצע מורגל לעבור בין ערוצים בלחיצת שלט, ולא בהכרח יטרח להתקין אפליקציה נפרדת או לנווט לאתר בשביל לצפות בערוץ חדשות חדש שאינו משולב בממשק הטלוויזיה הרגיל שלו.

לכן, למרות שהטכנולוגיה מאפשרת ריבוי ערוצים כמעט בלתי מוגבל, בפועל קיימים צווארי בקבוק הגורמים לכך שמספר ספקי החדשות שבאמת מגיעים לציבור הרחב נותר מוגבל. קיימות לכך מספר סיבות וביניהן – קיומה של בעלות אנכית בין ספק חדשות לבין ספק תכנים אשר יוצרת ניגוד אינטרסים בהפצתו של ספק חדשות אחר על גבי ספק התכנים; פלטפורמות עשויות לגבות דמי העברה בסכומים גבוהים מספקי חדשות עקב שקילת שיקולים מסחריים גרידא מבלי לראות את האינטרס הציבורי הרחב המתבטא בהפצה של תכני חדשות (להבדיל מתוכן בידורי או אחר). מבחינה ציבורית, התוצאה היא פגיעה בפלורליזם: קולות חדשים מגיעים למעט צופים, והמגוון מצטמצם.

לפיכך, הצורך בהתערבות הוא ברור: להבטיח את הפצתם של מגוון ספקי חדשות לציבור הרחב, בתנאים שווים בין ספקי החדשות. מענה רגולטורי הולם יאפשר לכוחות השוק (איכות התוכן, העדפות הצופים) לקבוע את הצלחת ספקי החדשות במקום שהנגישות הטכנית תקבע זאת.

הסיכון בהיעדר התערבות הוא בראש ובראשונה **פגיעה בזכות הציבור לדעת ובשוויון מידע** – אם חלק מהחדשות זמינות רק למנויי פלטפורמה יקרה או כחלק מחבילת פרימיום, אזי ציבור מסוים לא יחשף לקולות אלה. לצד זה, **ההתערבות נדרשת גם על מנת לקדם את התחרות והמגוון** – ערוצים חדשים יתקשו לצבור רייטינג ולא יוכלו לערער על ההגמוניה של הערוצים הגדולים אם הצופים לא ימצאו אותם בקלות. יתרון הנגישות של השחקנים המבוססים ישמר את מצבם המונופוליסטי דה-פקטו. **הפצה קלה ושוויונית של ספקי החדשות תאפשר להגשים את היעד של "ריבוי דעות" בשוק, מתוך הכרה בכך שזמינות פיזית היא תנאי מקדים לתחרות על תשומת לב הציבור.**

### 2.3.2 מטרת האסדרה

**הגדלת כמות ספקי החדשות אליהם הציבור הרחב מונגש בצורה רחבה.** זאת, כיוון שתוכן חדשותי הוא תוכן בעל חשיבות ציבורית, ומשכך ראוי שהוא יהיה נגיש לכלל הציבור בצורה רחבה. האסדרה תאפשר לספקי החדשות להתחרות על בסיס איכות התוכן, באמצעות מתן זמינות ובולטות שווה בין ספקי החדשות על גבי ספקי התכנים.

### 2.3.3 למידה מהעולם

#### א. חובות Must Carry ו-Must Sell

מדינות רבות נדרשו לסוגיית הנגשת הערוצים החשובים לציבור בפלטפורמות השידור השונות, ובפרט ערוצי חדשות וערוצי שירות ציבורי. רגולציית Must-Carry נקבעת במדינות אירופה בהתאם לדירקטיבת התקשורת האלקטרונית.<sup>48</sup> הדירקטיבה מאפשרת למדינות לקבוע חובות נשיאה לשידורי טלוויזיה ורדיו, אשר יחולו על פלטפורמות עם מספר משמעותי של צרכני קצה. החובות מוצדקות בשם מגוון במדיה ופלורליזם, ומבטיחות שתוכניות מסוימות יהיו נגישות לאוכלוסייה רחבה. טבלה 3 להלן משווה את חובות הנשיאה והמכירה ואת חובת ההפצה ב-DTT.

#### טבלה 3 : חובות Must-Carry ו-Must-Sell בין ערוצים לפלטפורמות וחובת שידור ב-DTT

מדינה	האם קיימת חובת נשיאה (Must Carry)	האם ערוץ חייב לשלם	האם קיימת חובת מכירה (Must Sell)	האם קיימת חובת הפצה ב-DTT
קרוואטיה	קיימת חובה, לא נוהגת בפועל	כן. בקביעת הרגולטור	לא	לא
פינלנד	<ul style="list-style-type: none"> <li>שידור ציבורי: ערוצי Yle</li> <li>ערוצי מסחריים ארציים פתוחים אין חובה להגדיל את קיבולת הפלטפורמה לשם מימוש החובה</li> </ul>	חינם	לא	קיימת חובה כללית להיות זמין לכלל הציבור בחינם
צרפת	<ul style="list-style-type: none"> <li>שידור ציבורי: ערוצי France Televisions, ARTE ו-TV5Monde.</li> <li>ערוצים מסחריים מקומיים, עם נתח שוק של לפחות 3%</li> </ul>	כן, הערוצים המסחריים הפלטפורמה קובעת את התעריף תחת חובת אי אפליה	כן, לכל הערוצים שמופצים ב-DTT	כן, לכל הפתוחים
גרמניה	<ul style="list-style-type: none"> <li>שידור ציבורי: ARD, ZDF, ARTE, 3sat.</li> <li>שידור מסחרי של תוכן מקומי</li> </ul>	שוק חופשי	לא	כן, רק לערוצי השידור הציבורי
אירלנד	<ul style="list-style-type: none"> <li>שידור ציבורי: ערוצי RTÉ, TG4 וערוץ הפרלמנט</li> </ul>	חינם	כן	כן, לכל הערוצים המפורטים בעמודה הימנית

<sup>48</sup> Directive (EU) 2018/1972 אשר נקראת גם: The European Electronic Communications Code, בה Article 114 מבהיר את שנקבע בדירקטיבה הישנה משנת 2009: Directive 2002/22/EC on Universal Service, Article 31.

			<ul style="list-style-type: none"> <li>• ערוץ מסחרי ארצי פתוח: TV3 (Virgin Media One)</li> </ul>	
איטליה	אין	-	לא	כן, רק לערוצי השידור הציבורי. בפועל המערך קם כתוצאה ממכרזים תחרותיים באמצעותו הוענקו לערוצים המסחריים הפתוחים רישיונות ארציים לשידורים דיגיטליים. החובה הארצית קבועה ברישיונות אלה
הולנד	שידור ציבורי ארצי (NPO 1-3) ואזורי	חינם	לא	שידור ציבורי ארצי ואזורי. אין חובה (או זכות) לשידור הערוצים המסחריים
פולין	<ul style="list-style-type: none"> <li>• שידור ציבורי</li> <li>• ערוצים מסחריים פתוחים אשר שידרו ביום הפעלת ה-DTT במדינה (בשנת 2011)</li> </ul>	חינם	כן	כן, לערוצי השידור הציבורי. אין חובה על ערוצים מסחריים
ספרד	הייתה קיימת הוראה אשר לא יושמה בפועל. לפי החוק משנת 2022 – must-carry	-	לא	לא
שבדיה	<ul style="list-style-type: none"> <li>• שידור ציבורי: ערוצי SVT</li> <li>• ערוצים מקומיים שמופעלים בידי ארגונים מקומיים</li> </ul>	נקבע על ידי הפלטפורמה	לא	כן, רק לשידור הציבורי. ערוצים מסחריים רשאים בתנאי שיקבלו רישיון לכך. כך המדינה מגבילה את כמות הערוצים במערך לפי שיקולים ציבוריים
אנגליה	<ul style="list-style-type: none"> <li>• הייתה חובת נשיאה בחינם וחובת מכירה בחינם בשידור לינארי של הערוצים:</li> <li>• שידור ציבורי: ערוצי BBC, channel 4</li> <li>• ערוצים מסחריים: channel 3, channel 5</li> </ul> <p>בעקבות חקיקת Media Act 2024 – חובות אלה הומרו בחובה לקיים מו"מ בין הערוצים לבין הפלטפורמות בתום לב ובהגנות תוך הימנעות מניצול לרעה של כוח שוק או</p>			כן, ערוצים הפועלים תחת רישיון psb: channel 3, BBC channel 4, channel 5.

	הטלת תנאים מפלים. הרגולטור מוסמך להתערב במקרים של חוסר הסכמה ומונע "החשכת מסך" <sup>49</sup>	
--	--	--

מקור: Cullen-international ונתוני משרד התקשורת.

כפי שניתן לראות, המדינות השונות באירופה לא מתייחסות באופן שונה לתכני השידור, אלא לסיווג הערוץ – ערוץ ציבורי או ערוץ מסחרי. בהתאם לכך, ברוב המוחלט של המדינות שנבדקו לא קיימת רגולציה כופה במישור היחסים המסחריים בין ערוץ מסחרי לבין פלטפורמה. יתרה מזאת, ניכרת מגמה של מעבר לרגולציה אשר תבטיח את שידורם של תכנים בעלי חשיבות ציבורית כללית אך בהתערבות רגולטורית מצומצמת. עם זאת, במדינות מסוימות קיימת הגנה לערוצים מסחריים מקומיים או קטנים.

## ב. אסדרה הנוגעת לבולטות

המעבר מצריכת שידורי טלוויזיה מסורתיים לצריכת תוכן מקוון שינה באופן דרמטי את דפוס הצפייה בשוק האודיוויזואלי. אם בעבר התכנים נצרכו בעיקר בשידור חי דרך כבלים, לוויין, טלוויזיה קרקעית (DTT) ו־IPTV, כיום חלק ניכר מהצריכה מתבצע בפלטפורמות מקוונות, במכשירי טלוויזיה חכמים ובמכשירים ניידים. תמורה זו מציבה אתגר רגולטורי בשמירה על נראות (discoverability) ובולטות (prominence) של שירותים ותכנים בעלי חשיבות ציבורית – כלומר, הבטחה לכך שלציבור תהיה גישה קלה וברורה לתכנים חשובים מבחינה חברתית, תרבותית, דמוקרטית או חדשותית, גם בתוך שפע התכנים הזמינים. ה-AVMSD מתייחסת לכך וקובעת בסעיף 7א, ובסעיף 25 כי המדינות רשאיות לקבוע כללים שיבטיחו מקום בולט בממשקים דיגיטליים (למשל מסכים ראשיים, תפריטי ניווט או תוצאות חיפוש) לתכנים בעלי עניין ציבורי באופן פרופורציונלי ולמען מימוש אינטרסים ציבוריים לגיטימיים כמו גיוון תרבותי ופולורליזם תקשורתי. 6 מדינות באירופה קבעו אסדרה בנושא זה או החלו לקדם זאת.

**בבלגיה** (פלמית) החוק מאפשר לקבוע כללים לגבי בולטות, נראות ונגישות לשירותי מדיה בעלי עניין ציבורי, הן של גופי שידור ציבוריים והן מסחריים. בשלב זה המדינה עורכת מחקר בנושא וטרם נקבעה רגולציה מחייבת.

**בצרפת** חלה חובת בולטות הן על ערוצי השידור הציבוריים והן על ערוצים מסחריים (ערוצים פתוחים בלבד בשלב זה), כולל שירותי VOD נלווים. הרגולטור Arcom מפרסם מדי שנה רשימת ממשקי משתמש שעליהם חלה החובה, כמו טלוויזיות חכמות, קונסולות משחק וחנויות אפליקציות. אמצעי הבולטות כוללים מיקום בולט במסך הבית, בהמלצות למשתמשים, בתוצאות חיפוש וביישומים ייעודיים.

**בגרמניה** החוק מעניק מעמד של "public value" לערוצים שמשודרים מכוח זכייה במכרז (ערוצים ציבוריים ומסחריים). הערוצים נהנים מהעדפה בממשקי משתמש של פלטפורמות מבוססות-תשתית (למשל כבלים) וגם בפלטפורמות באינטרנט הפתוח (כגון Zattoo). האמצעים כוללים מיקום בולט בתוך קטגוריות שידור ותוכן מקוון.

<sup>49</sup> סעיפי 362 בתוך: [Media Act 2024](#).

**באיטליה**, נקבע כי שירותי מדיה בעלי עניין ציבורי, ובהם גם ערוצים מסחריים, יוצגו בצורה בולטת באמצעות סרגל ניווט אופקי במסך הבית של מכשירים וממשקים דיגיטליים, עם אייקונים ייעודיים לשירותים ארציים, אזוריים ולרדיו. AGCOM מפקחת על היישום, והרשימה מתעדכנת מדי שנה.

**באירלנד** קיימת לרגולטור סמכות לקבוע כללים לבולטות ערוצים לרבות תכנים לפי קטגוריות תוכן כמו תרבות, היסטוריה, מדע וחדשות עצמאיות. עד כה לא נקבעו כללים מחייבים, אך הנושא כלול בתכנית העבודה של הרגולטור.

**באנגליה** חוק המדיה החדש כולל מנגנון לבולטות ערוצי ה-psb (הערוצים המפורטים בטבלה) הפלטפורמות עליהן חלה החובה ייקבעו עלידי שר התקשורת, Ofcom יגבש קוד התנהגות שיפרט את האמצעים ליישום.

מגמות אלה אינן ייחודיות לאירופה בלבד. **בקנדה**, במסגרת תיקון משמעותי לחוק השידורים (Broadcasting Act) שנעשה בשנת 2023 באמצעות חוק C-11 (Online Streaming Act), הוטלה לראשונה חובה רגולטורית גם על שירותי סטרימינג מקוונים להבטיח נראות (discoverability) ובולטות (prominence) של תכנים בעלי עניין ציבורי. סעיף 9.1(1)(e) מסמיך את הרגולטור, CRTC, לקבוע אמצעים שיבטיחו קידום נאות של תכנים קנדיים בשירותים מקוונים.

דוגמאות אלה מצביעות על הבנה הולכת ומתרחבת בעולם כי שמירה על פלורליזם דורשת הן את זמינותם של התכנים אצל ספקי תכנים מרובים והן את הגילוי והבולטות של תכנים אלה על מנת שיהיו נגישים לקהל הרחב.

### 2.3.4 גיבוש וניתוח חלופות לאסדרה

**חלופה 0 – המצב הקיים:** תחת חלופה זו ימשיכו לחול ההסדרים הנוכחיים: 1. חובת הפצת השידורים של הערוצים המסחריים שאינם זעירים בעידן פלוס. 2. חובת נשיאה של השידור הלינאר של הערוצים המסחריים על גבי הכבלים והלוויין בלבד, <sup>50</sup> וחובת מכירה של הערוצים אשר מופצים על גבי עידן פלוס לכל פלטפורמת OTT. <sup>51</sup> לא קיימת רגולציית בולטות, אך הערוצים השונים זכו במרכז של הרשות השנייה באפיקים בהם משדרים כיום – 12, 13, 14, 24.

**חלופה 1 – חובת הנגשה מוגברת לספקי חדשות רשומים:** 1. ספק חדשות רשום יהיה זכאי לנשיאה בחינם בידי ספק תכנים בכל טכנולוגיה; ספק תכנים כאמור לא יהיה רשאי לגבות כסף מהצרכן בעבור צפייה בערוץ זה. יש להדגיש כי ערוץ שמשדר חדשות וגם תכנים כלליים יהיה זכאי לנשיאה בחינם עבור כל תכני הערוץ שמשודרים באופן לינארי. 2. ספק חדשות רשום יהיה חייב להעביר את תכניו לשידור ביישומון הציבורי. 3. ספקי תכנים רשומים יהיו כפופים לרגולציית בולטות.

**חלופה 2 – שוק חופשי:** ללא התערבות. לא יהיו חובות נשיאה או מכירה, לא תהיה חובת הפצה בפלטפורמה ציבורית (כמו עידן פלוס או יישומון ציבורי) ולא תהיה רגולציית בולטות.

לצורך ניתוח החלופות, נבחנו ההשפעות הצפויות של כל חלופה מרכזית בהתאם לקריטריונים הבאים:

<sup>50</sup> קיימת חובת העברה של ערוצים זעירים בכבלים ובלוויין במתכונת שונה, ראה סעיף 6לד לחוק התקשורת.  
<sup>51</sup> סעיף 13ג בחוק הפצת שידורים.

- 1) אפקטיביות בהגדלת נגישות של תכנים ציבוריים לציבור הרחב
- 2) השפעה על השוק והתחרות
- 3) עלות ויישום

**אפקטיביות בהגדלת נגישות לציבור הרחב:** בחלופה 0 קיימת נגישות בינונית לתכני הערוצים המסחריים שאינם זעירים ונגישות אפסית לשאר הערוצים. בנוסף, חלופה זו אינה מבחינה בין תכנים בעלי חשיבות ציבורית לבין תכנים כלליים, ואמת המידה שלה לא תוקפה מזה עשרות שנים. לא קיימת בולטות בעולם ה-OTT. בחלופה 1 קיימת נגישות מקסימלית לתכני חדשות שהם תכנים בעלי חשיבות ציבורית – תכני החדשות יהיו בכל פלטפורמה ובבולטות מספקת שתאפשר את גילויין לציבור של מבחר ספקי החדשות. בחלופה 2 הנגישות תלויה בתנאי השוק, ולנוכח כשלי השוק אשר פורטו בפרק זה צפוי כי ספקי חדשות קטנים יתקשו להתרחב בשוק. בחלופה זו יקטן מגוון הערוצים. דירוג החלופות בקריטריון זה: א. חלופה 1. ב. חלופה 0. ג. חלופה 2.

**השפעה על השוק והתחרות:** בחלופה 0 קיימת השפעה על המשא ומתן בין הערוצים המסחריים שאינם זעירים לבין הפלטפורמות, באופן בו הרגולציה מחלישה את כוחם של הערוצים מול הפלטפורמות. זאת, מבלי לקחת בחשבון את פערי המיקוח בתרחישי משא ומתן שונים: משא ומתן בין ספק חדשות גדול/בינוני/קטן לבין ספק תכנים גדול/בינוני/קטן. דבר זה עשוי ליצור אפקט תחרותי שלילי. בנוסף, קיומה של חובת מכירה חד צדדית בעולם ה-OTT מהווה סיגנל ותמריץ שלילי לערוצים להפיק תוכן איכותי ולהיות טובים, שכן חובה זו פוגמת ביכולת להפיק רווח מתכני הערוץ. בחלופה 1 עשויה להיות השפעה על השוק ועל התחרות, כתלות בעיצוב החלופה: השאלה כלפי איזה ספק חדשות תחול חובת הנשיאה. זאת בדומה לניתוח של חלופה 0. חלופה זו אדישה טכנולוגית ויכולה לכלול את כל ספקי החדשות. בנוסף חלופה זו נעדרת תמריצים שליליים לערוצים, שכן היא לא כוללת חובת מכירה לפלטפורמות. ככל שחלופה זו תעוצב באופן שמתחשב במבחני גודל, הרי שהיא תביא למקסימום מגוון תכני חדשות במינימום אפקטים שליליים על השוק. בחלופה 2 מגוון ספקי החדשות יקטן, מה שיגדיל את כוחם של ספקי החדשות הגדולים אל מול הפלטפורמות, באופן שעשוי להתגלגל בסופו של דבר למחירים גבוהים יותר לצרכן. דירוג החלופות בקריטריון זה: א. חלופה 1 (כתלות בעיצוב החלופה). ב. חלופה 0. ג. חלופה 2.

**עלות ויישום:** נפרק את העלות ל-3 מרכיבים:

- 1) עלות הפצה בעידן פלוס.
- 2) עלות הפצה בפלטפורמת OTT.
- 3) עלות רגולציית בולטות.

בנספח א' מפורטות העלויות של מערך ה-DTT הקיים והאסדרה החדשה לפיה מערך זה ייסגר בתוך 3 שנים ויוחלף באפליקציה. ככל שמדובר בהפצה בעידן פלוס – מערך ה-DTT בתצורתו הנוכחית (עם מרבב אחד) אינו ערוך לקלוט ערוצים נוספים, והעלות השנתית לערוץ היא כ-2.8 מיליון ₪. עלות הפצה באפליקציה דומה מאוד לעלות הפצה בפלטפורמת OTT. עלות זו נאמדת בעשרות אלפי ₪ לשנה לערוץ קטן לכל פלטפורמה (כתלות באיכות השידור ובכמות הצופים). לרגולציית בולטות אין עלות ישירה ככל שהיא אינה מצריכה פיתוחים חדשים בממשקים לצופה. כעת נשקלל את כלל הנתונים ונדרג את החלופות, מהזולה להכי יקרה: א. חלופה 2. ב. חלופה 1

(בהנחה וחובת ההפצה תהיה ביישומון ציבורי). ג. חלופה 0 (הפצה בעידן פלוס המסורתית, חובת נשיאה בכבלים ובלוויין).

בסיכומו של דבר, חלופה 1 היא החלופה אשר מאזנת באופן הטוב ביותר את כלל השיקולים הרלוונטיים.

### 2.3.5 עיצוב החלופה הנבחרת

1) התייחסות לגודל: חובת נשיאה תחול כלפי על ספק חדשות רשום אשר אינו מקבל כסף מהפלטפורמה בעד הפצת תכניו. באופן זה מנגנון השוק הוא זה שקובע את "הגודל" או את יחסי הכוחות במו"מ, ואילו הרגולציה חלה באופן אפקטיבי רק על ספקי החדשות אשר צריכים הגנה רגולטורית. בנוסף, חובה דומה תחול כלפי ערוץ הכנסת ותאגיד השידור הציבורי, אשר אף הם אינם גובים כספים מהפלטפורמות ומשדרים תוכן בעל חשיבות ציבורית.

2) איזון הפגיעה בפלטפורמות: על מנת לגדר את העלות לפלטפורמות ולשם איזון הפגיעה הקניינית בהן – תוגדר מגבלת 10 ספקי חדשות שיוכלו ליהנות מהוראת must-carry בכל פלטפורמה. במידה שיהיו יותר מ-10 ספקי חדשות רשומים המעוניינים לממש את חובת הנשיאה מול פלטפורמה מסוימת, הפלטפורמה תוכל לבחור בעצמה את 10 ספקי החדשות הרשומים שהיא תישא (ערוץ אחד לכל ספק).

3) פלטפורמה תחויב לשאת ספקי חדשות רק אם היא משווקת למנוייה תכני חדשות לינאריים שלה או של אחרים. זאת על מנת להימנע מאפקטים שליליים של שינוי מודלים כלכליים של הפלטפורמה (כדוגמת חיוב ספקי תכנים שמספקים שידורי VOD בלבד לשאת ערוצים לינאריים).

4) רגולציית בולטות: ספקי החדשות ימוקמו ברצף אפיקים. ככל שמספרם עולה על 10, הם יחולקו למקטעים של 10 רצופים כל פעם. בממשקי OTT תהיה סמכות לרגולטור לקבוע כללי בולטות מתאימים.

5) הפצה בפלטפורמה ציבורית: חובת ההפצה תהיה ביישומון הציבורי, ולא במערך ה-DTT של עידן פלוס. החובה תחול רק על ספק חדשות שמשדר באופן פתוח לציבור, וזאת על מנת להימנע משינוי מודלים כלכליים.

### 2.3.6 קביעת יעדים וקריטריונים להצלחה

ייקבע במאוחד לכל הפרק.

## 2.4 הבטחת אמינות תכני החדשות וחופש הביטוי

### 2.4.1 הגדרת הבעיה והצורך בהתערבות

שידורי חדשות ואקטואליה נושאים בחובם כאמור ממד של **מידע ציבורי קריטי**, ועל כן יש חשיבות גבוהה לאיכות ולאמינות התוכן המשודר. אולם, כפי שהוסבר בהקדמה, שוק החדשות מתמודד עם **כשלים מובנים באיכות המידע** הנובעים מא-סימטריה בין המשדר לצופה ומהתמריצים הכלכליים בענף. הבעיה המרכזית היא שעל אף שהציבור נשען על גופי החדשות לקבלת תמונת מציאות

מהימנה, למפיעי המידע עלול להיות תמריץ מסחרי או אידאולוגי לסטות מכך. **כשל הא-סימטריה** מתבטא בכך שהציבור מתקשה להבחין בזמן אמת (ובמידת מה – גם לאחר מכן) האם התוכן שהוצג בפניו הוא מדויק או שמא לוקה בחסר, בהטיה או אף בדיסאינפורמציה. הואיל והצופה הרגיל אינו יכול לאמת כל עובדה, השוק לבדו לא יכול להבטיח את "טיב המוצר".

הרגולציה הנהוגה בישראל עד כה ניסתה לטפל בבעיה ברמת התערבות גבוהה, אשר פורטה בהקדמה. דא עקא, התערבות זו חלה רק על הערוצים המסחריים שאינם זעירים, בעוד על ספקי חדשות אחרים חלה רגולציה קלה ביותר או שלא חלה רגולציה כלל. זאת ועוד, כל הרגולציה בנושא חלה על ערוצים מתוקף שידוריהם על כבלים ולוויין. עם המעבר ל-OTT, גם רגולציה זו תתבטל בתוך מספר שנים.

בנוסף לכך, קיימים אמצעי מדיה נוספים דרכם הציבור צורך תכני חדשות. באמצעים אלה לא קיים כלל פיקוח, ולכן נוצר פער רגולטורי משמעותי: **הטלוויזיה כפופה לרגולציה קפדנית, בעוד שהתכנים השונים ברשת האינטרנט שאינם צפיה-ושמע – שבו חלק גדול מהציבור צורך חדשות – אינם נתונים לרגולציה כלל.** הפער הזה פוגע ביכולת של הרגולציה להגשים את מטרותיה (כי כאמור, רוב גדול מהציבור רוכש מידע ממגוון אמצעי תקשורת אחרים), וכן, עלול להעמיד ערוצים מפוקחים בעמדת נחיתות תחרותית בהיבט זה.

בעיה נוספת היא ש**רגולציית תוכן מחמירה מדי עלולה עצמה לגרום להשפעות שליליות**: קיים חשש שהרגולטור, יגלוש לצנזורה או לדיכוי של גישה ביקורתית. כאמור במבוא לפרק זה, בית הלורדים בבריטניה ביקר את רגולטור השידורים הבריטי על גישה מחמירה שיכולה "להדיר קול ציבורי מסוים מהמרחב הטלוויזיוני" – כלומר, אם רגולציית האיזון נוקשה, ייתכן שערוצים בעלי קו דעה ייחודי ימצאו עצמם בסנקציות חוזרות, תוך פגיעה אפשרית בחופש הביטוי, והצופים המחזיקים בדעה ההיא ירגישו מנוכרים ויפנו למקורות בלתי מפוקחים. כך עלולת להיווצר שתי שכבות באוכלוסייה: קבוצת צרכנים שנשארת עם הערוצים ה"מהוגנים" תחת פיקוח כבד, וקבוצה אחרת שנודדת לחלופות לא מפוקחות כדי לשמוע את אשר חסר בערוצים המפוקחים. תוצאה כזו אינה רצויה.

בנוסף, רגולציית תוכן מחמירה מדי עלולה להטיל עלות רגולטורית גבוהה על השחקנים בשוק, לרבות שחקנים קטנים, ובכך להרים חסמי כניסה באופן שיפגע בתחרות ובמגוון בשוק.

לפיכך, **הצורך בהתערבות רגולטורית בתחום התוכן החדשותי קיים, אך באופן מדוד ומעודכן.** עלינו להגן על אמינות המידע מבלי לפגוע בחופש הביטוי ובגיוון החדשותי.

## 2.4.2 מטרות הרגולציה

המדיניות המוצעת בתחום תוכני החדשות נועדה לקדם שתי מטרות עיקריות, שקיים מתח מסוים ביניהן, אך יש לפעול במטרה לשלבן ככל האפשר:

- **הבטחת אמינות במידע החדשותי**: מטרה זו משקפת את האינטרס הציבורי במידע איכותי. פירוש הדבר הוא למנוע ככל הניתן הטעיית הציבור בידי גופי חדשות, בין אם בזדון (דיווח שקרי ביודעין) ובין אם בדרך של חוסר מקצועיות או התרשלות שמביאה להפצת מידע לא מבוסס.

- **שמירה על חופש הביטוי, הגיוון הדמוקרטי ועצמאות העריכה**: במקביל, הרגולציה צריכה להימנע מלכפות אחידות יתרה או חשש מתמיד ממעקב מדינתי על התוכן. מטרת המשנה היא לא לפגוע בפלורליזם ולהגן על חופש העיתונות – לאפשר לגופי חדשות רבים לפעול, תחת מטריית חופש הביטוי. כמו כן, לשמור שלא תיווצר התערבות פוליטית בתוכן תחת כסות רגולציה – למשל, להבטיח שמנגנוני האכיפה אינם מנוצלים כדי להשתיק ביקורת על השלטון או להגן על אינטרסים של קבוצות כוח.

### 2.4.3 למידה מהעולם – איזון בין חופש לבין פיקוח על תוכן חדשות

האיחוד האירופי מסדיר את תחום השידור והמדיה בעיקר באמצעות דירקטיבת השידורים ("AVMSD")<sup>52</sup> וכן באמצעות דירקטיבת התקשורת החופשית ("EMFA")<sup>53</sup> אשר עודכנה לאחרונה ב-2025. הדירקטיבות האירופאיות מתוות קוויים כלליים לחשיבות השמירה על אובייקטיביות ויושרה בתוכן החדשותי, יחד עם התייחסות ממוקדת יותר להשפעות מסחריות, במיוחד בהקשר של פרסום וחסויות.

סעיף 34 בדברי ההסבר ל-EMFA, מדגיש את הצורך להבטיח חופש עריכה ומניעת התערבות חיצונית בתהליכי קבלת החלטות של עורכים. ספקי מדיה מחויבים לנקוט באמצעים שיבטיחו כי החלטות עריכה יתקבלו ללא השפעה פוליטית או מסחרית, תוך שמירה על יושרה עיתונאית ושקיפות בנוגע לבעלות ולמימון של גופי תקשורת. יצוין כי לא נקבעו הוראות או מדיניות מומלצת בנושא זה, אלא הדירקטיבה מותירה את שאלת היישום לקביעות רגולטוריות של המדינות החברות באיחוד.

בנוסף, AVMSD מגבילה השפעות מסחריות על שידורי חדשות בכך שהיא אוסרת על מתן חסויות מסחריות לתוכניות חדשות ואקטואליה,<sup>54</sup> אוסרת על שיבוץ מוצרים בתוכניות חדשות ואקטואליה,<sup>55</sup> וקובעת כי הפסקות פרסומות בתוכניות חדשות יתאפשרו רק אם משך התוכנית עולה על 30 דקות.<sup>56</sup>

**בקנדה** יש חובה "להבטיח חופש ביטוי ועצמאות עיתונאית" ולספק לציבור הזדמנות סבירה להיחשף להבעת דעות שונות בעניינים הנוגעים לציבור.<sup>57</sup> בהקשר זה, החוק אינו מספק הגדרה מפורשת לאופן מימוש הסעיף או לדרך האכיפה שלו. לכן הרגולציה בנושא זה נשענת בעיקרה על רגולציה וולונטרית: מרבית הערוצים הפרטיים חברים בארגון ה-Canadian Broadcast Standards Council (CBSC) אשר מנהל קוד אתיקה שידורי מחייב לחבריו, ובכלל כך החובה כי החדשות ידווחו במדויק, בצורה הוגנת, ללא הוצאת דברים מהקשרם תוך הפרדה ברורה בין חדשות לדעות. בנוסף, קיימות הטבות מס בחוק לגוף חדשות אשר מבצע רישום וולונטרי כעסק חדשות. על גוף החדשות להעסיק לפחות שני עיתונאים קנדים, לפעול בתוך קנדה, לא להתמקד בסיקור נושא

<sup>52</sup> [Audiovisual Media Services Directive](#) אשר [עודכנה](#) בשנת 2018.

<sup>53</sup> [European Media Freedom Act](#).

<sup>54</sup> על פי Article 10, סעיף 4, בדירקטיבה מ-2010.

<sup>55</sup> על פי Article 11, סעיף 3, בדירקטיבה מ-2018.

<sup>56</sup> על פי Article 13, סעיף 20, בדירקטיבה מ-2018.

<sup>57</sup> [Broadcasting Act](#), סעיף 3.

אחד (כגון ספורט, חדשות התעשייה, פנאי, אמנות, סגנון חיים או בידוק) ולהיות חבר בארגון עיתונאי מוכר.<sup>58</sup>

**בשוויץ**, תכניות חדשות ואקטואליה חייבות להציג עובדות ואירועים בצורה הוגנת, כך שהציבור יוכל לגבש דעה עצמאית, אך אין דרישה לאיזון. דעות אישיות ופרשנויות חייבות להיות מזהות ככאלה.<sup>59</sup> חובה זו היא הצהרתית בעיקרה, ולא נמצאו סמכויות לסנקציות כלפיה. כמו כן, פרסום חייב להיות מופרד בבירור מהתוכן של התוכנית.<sup>60</sup>

**בצרפת**, פרסום, הפצה או שחזור של חדשות כוזבות שנעשו בחוסר תום לב וגרמו להפרת הסדר הציבורי – גוררים קנס.<sup>61</sup> הרגולטור (ARCOM) אחראי להבטחת יושרה, עצמאות ופלורליזם של המידע.<sup>62</sup> עם זאת, **הדגש בצרפת הוא על מנגנונים פנימיים לשמירה על אתיקה ועצמאות**. כך, גוף שידור שמסדר חדשות באמצעות תדרים (DTT) צריך להקים ועדה מיוחדת שתבדוק עצמאות, אובייקטיביות ופלורליזם בחדשות. חברי הוועדה אינם מועסקים בגוף המשדר. הוועדה מחויבת לדווח על חריגות לרגולטור ולפרסם דוח שנתי שכולל גם שקיפות על מבנה הבעלות.<sup>63</sup> בנוסף, קיימת בחוק זכות לתגובה כאשר משודר תוכן אודיו-ויזואלי העלול לפגוע בכבודו או בשמו הטוב של אדם או ישות משפטית.<sup>64</sup>

**בנורבגיה**, לכל גוף תקשורת **בכל מדינה** יש חובה למנות עורך אחראי, אשר תפקידו, בין השאר, להבטיח שהמדיה תציין באופן ברור את זהות העורך ופרטי הקשר של הגוף המשדר. העורך נדרש לשמור על הבחנה ברורה בין תוכן שנוצר על ידי משתמשים לבין תוכן עיתונאי, ולוודא שהכללים לניהול תוכן משתמשים מפורסמים וניתנים לאכיפה. בנוסף, החוק קובע כי העורך הוא הסמכות העליונה בנוגע לתוכן החדשותי, ואסור לבעלי המדיה או להנהלה להתערב בהחלטות העריכה או לדרוש אישור מראש על פרסומים. החוק מתייחס לאחריות העריכתית ואינו כולל אמצעים לאכיפה מנהלית.<sup>65</sup> בנוסף, חל איסור על מתן חסויות מסחריות לתוכניות חדשות ואקטואליה, וכן נאסר על מפלגות פוליטיות לממן שידורים, במטרה להבטיח עצמאות מערכתית של גופי החדשות.<sup>66</sup> מעבר לכך, במקרים בהם שודר מידע שגוי הפוגע באדם או בגוף כלשהו, החוק מעניק זכות לדרוש תיקון מהגוף המשדר בתוך פרק זמן מוגדר.<sup>67</sup> בנוסף, קיים איסור על פרסום סמוי בתוכניות, למעט בשידורי בידור או ספורט. כמו כן, קיים איסור על שידור פרסומות בכיכובם של אנשי חדשות ואקטואליה, כדי למנוע טשטוש בין תכנים מסחריים לעיתונאות מקצועית.<sup>68</sup> במקרים של הפרת הנחיות אלו רשות השידור רשאית לגבות קנס מהמפר ואף לאסור עליו שידור פרסומות לתקופת זמן מוגבלת.

<sup>58</sup> על פי סעיפים 125.6 ו-118.02 [לחוק המס הקנדי](#). פירוט הגדרת qualified Canadian journalism organization נמצא בסעיף 248(1).

<sup>59</sup> [Federal Act on Radio and Television](#), סעיף 4.

<sup>60</sup> סעיף 9 בתוך [Federal Act on Radio and Television](#).

<sup>61</sup> סעיף 27 [בחוק חופש העיתונות](#).

<sup>62</sup> סעיף 3-1 [שמתייחס לחוק חופש העיתונות](#).

<sup>63</sup> [חוק חופש התקשורת](#), סעיף 8-30.

<sup>64</sup> [חוק התקשורת האודיו ויזואלית](#), סעיף 6.

<sup>65</sup> [Media Liability Act](#).

<sup>66</sup> [Broadcasting Act](#), סעיף 4-3.

<sup>67</sup> סעיף 5-1 בתוך [Broadcasting Act](#).

<sup>68</sup> [Regulation relating to broadcasting](#), סעיף 8-3.

**באירלנד**, חדשות חייבות להיות מוצגות באופן הוגן וללא הבעת דעות אישיות של גופי השידור. כמו כן, נושאים אקטואליים יוצגו באופן שמבטא את הצדדים הרלוונטיים, ללא ביטוי לדעות הגוף המשדר עצמו וללא משוא פנים, במיוחד כאשר מדובר בנושאים שנויים במחלוקת ציבורית. אם לא ניתן לשמור על איזון במסגרת תוכנית בודדת, החוק מאפשר להתייחס למספר שידורים כיחידה אחת, בתנאי שהם משודרים בפרק זמן סביר. בנוסף, האסדרה קובעת כי גופי שידור אינם רשאים לתת העדפה לא הוגנת למפלגה פוליטית כלשהי, בין אם בהקצאת זמן שידור ובין אם בהצגת תוכניות פוליטיות בפלטפורמות דיגיטליות.<sup>69</sup> לרגולטור קיימות סמכויות לאכוף כללים אלה.

בנוסף לחובות עריכה כלליות (כגון: איסור להסית לפשע, איסור על תכנים פוגעניים, מחויבות לאיזון ואובייקטיביות בעניינים פוליטיים), האסדרה האירית מגבילה את המימון החיצוני של חדשות ואקטואליה, במטרה למנוע השפעה כלכלית על תכנים עיתונאיים: חל איסור על מתן חסויות מסחריות לתוכניות חדשות ואקטואליה, ואין לכלול בהן פרסום סמוי או מיקום מוצרים. בנוסף, אין לאפשר למגישי חדשות להשתתף בפרסומות מסחריות, למעט פרסומות ציבוריות בנושאי חינוך, בריאות או ביטחון.<sup>70</sup>

**בבריטניה**, גופי שידור מחויבים להבטיח שהחדשות יהיו מדויקות ומוצגות ללא הטיה. בנוסף, מחויב דיוק והוגנות בסיקור החדשותי, כולל תיקון טעויות משמעותיות במהירות ובצורה ברורה לציבור. כמו כן, בעת דיווח על נושאים פוליטיים או ציבוריים שנויים במחלוקת, יש להציג מגוון דעות רחב והוגן. בנוסף, על גופי השידור להבטיח שהתוכן העיתונאי יהיה מובדל ולא מושפע מפרסום והפניות מסחריות.<sup>71</sup> הרגולטור אחראי להבטיח כי חדשות אשר מוצגות בשירותי הטלוויזיה המסורתיים (broadcast) יוצגו בדיוק נאות וללא משוא פנים.<sup>72</sup>

במקרה של הפרת חובות אלה, חוק התקשורת מאפשר לרגולטור לפתוח בחקירה כנגד כל ערוצי הטלוויזיה המורשים, לרבות שירותי OTT. החקירה יכולה להיפתח ביוזמה פנימית וכן בעקבות קבלת תלונה מהציבור. לחקירות אלה נהלים הכוללים סינון ראשוני של תלונות הציבור, שליחת מכתב לגוף השידור המבוקש ובו פירוט סעיפי ההפרה שנבדקים. לפי נהלי החקירה, לגוף השידור יש עשרה ימי עבודה להגיב על מכתב זה. כאשר נקבע כי בוצעה הפרת תקני השידור, הרגולטור מחויב לפרסם זאת. כמו כן, הרגולטור רשאי לשקול הטלת סנקציות חוקיות כנגד גוף השידור ובכלל זה דרישה לפרסום תיקון הטעות או התנצלות וכן קנסות כספיים ואף שלילת רישיון השידור.<sup>73</sup>

לסיכום חלק זה, **בעולם קיימים מודלים שונים לגבי רגולציית התוכן החדשותי, ללא Best Practice ברור**: מודל בו הרגולטור קובע את הסטנדרט העיתונאי ומפקח בעצמו על התוכן החדשותי (אנגליה ואירלנד), ונזכיר שבית הלורדים באנגליה ביקר את מעורבות הרגולטור בביקוח על התוכן והזהיר מהסכנות שביישום האכיפה במישור זה); מודל בו נקבע סטנדרט רק למקרי קיצון עמו שטנה, גזענות ואנטישמיות בעוד הסטנדרט המקצועי-אתי הכללי בתחום נקבע באופן וולונטרי והרגולטור מפקח על מה שנקבע (צרפת); מודל בו קיימת חובה למנות עורך ראשי שהוא אחראי

<sup>69</sup> [Broadcasting Act 2009](#), סעיף 39 :

<sup>70</sup> [Online Safety and Media Regulation Act 2022](#), סעיף 461.

<sup>71</sup> [General Commercial Communications Code](#), סעיפים 14.10, 16.5 ו-17.2.

<sup>72</sup> [The Ofcom Broadcasting Code, Section five: Due impartiality and due accuracy](#), ובסעיף 5 שם.

<sup>73</sup> [Communications Act 2003](#), סעיף 319(2) ו-368.

<sup>73</sup> [Procedures for investigating breaches of content standards for television and radio](#), סעיפים 1.22-1.38.

לאכיפת הסטנדרט המקצועי (נורבגיה) – חובה זו היא **בכל מדיה** ולא רק בטלוויזיה; ומודל בו הרגולציה נקבעת באופן וולונטרי על ידי גוף התקשורת והציבור הוא זה שמפקח עליו (קנדה, וגם שבדיה, פינלנד ובמידה רבה הולנד).

#### 2.4.4 גיבוש וניתוח חלופות

**חלופה 0 – שימור המצב הקיים (רגולציה מחמירה רק על חלק מהשידור המסורתי)**

**חלופה 1 – רגולציה "רכה" המתמקדת בכללי שקיפות ואחריות עצמית:** במקום להכתיב תוכן, הרגולציה תדרוש מספקי החדשות לנקוט צעדים שיבטיחו מהימנות באופן פנימי, באמצעות: 1. פרסום קוד אתיקה משלו. 2. חובת שקיפות של בעלי עניין בספק החדשות, וחשיפת "עץ הבעלות" המלא. 3. חובת שקיפות של המפרסמים בערוץ הטלוויזיה.

**חלופה 2 – רגולציה מחמירה רוחבית (הרחבת הפיקוח לכל פלטפורמה):** החלת רגולציה של – הפרדה תאגידית בין תכני החדשות לבין תכני הערוץ הכלליים; חובת מינימום השקעה בתכני חדשות; קביעת כללי אתיקה בידי הרגולטור (לרבות חובת איזון דעות) ופיקוח על עמידה בהם; חובת מינוי עורך ראשי.

בהערכת החלופות נבדוק את הקריטריונים הבאים:

(1) **הגנה על מהימנות המידע** – האם החלופה צפויה לצמצם עירוב אינטרסים זרים בסיקור החדשותי.

(2) **שמירה על חופש הביטוי**

(3) **ישימות ואכיפה** – עד כמה קל ליישם את המדיניות בלי לגרום נזק משני.

(4) **התאמה לאמצעי מדיה נוספים** – באיזו מידה ניתן יהיה להחיל את הרגולציה בעתיד גם על ספקי חדשות אחרים שפועלים באמצעי מדיה שאינם טלוויזיה, על מנת למנוע פער רגולטורי בין הבמות השונות.

טבלה 4 להלן מרכזת את השקלול בין החלופות לפי הקריטריונים שנבחרו. לכל קריטריון ניתן ניקוד בין 1 (נמוך ביותר) ל-5 (גבוה ביותר), אשר מוסבר גם באופן מילולי בטבלה.

#### **טבלה 4 : שקלול חלופות לרגולציה על תוכן החדשות**

קריטריון	חלופה 0 – המצב הקיים	חלופה 1 – שקיפות ואחריות עצמית	חלופה 3 – רגולציה מחמירה רוחבית
<b>הגנה על מהימנות המידע</b>	רמה בינונית: קיים חשש מפני זליגת אינטרסים מסחריים למרות הרגולציה הקיימת <sup>74</sup>	בינונית: כלי השקיפות מאפשרים למנגנוני חברה אזרחית לפקח על עירוב אינטרסים מסחריים בסיקור	כמו בחלופה 0
	(3)	(3)	(3)

<sup>74</sup> ראה לעניין זה בעמ' 52-53 בדו"ח המלצות ועדת פולקמן.

שמיירה על חופש הביטוי	פיקוח על מהימנות, איזון ועוד עשויים להיות מכשיר פוליטי לפגיעה בחופש הביטוי. בנוסף, קנסות ושליטת רישיון עשויים לפגוע בפלורליזם שמוצג במסך	ללא השפעות שליליות	כמו בחלופה 0, אך בתוצאה שלילית רבה יותר נוכח חשיפה של גופים רבים יותר לרגולציה
ישימות ואכיפה	נמוכה – לרגולטור קשה מאוד לקבוע האם חלה הפרה של מהימנות או איזון	גבוהה – ניתן לפקח על ביצועם של כללי השקיפות, וקל לפקח על קיומו של תקנון אתיקה	נמוכה – לרגולטור קשה מאוד לקבוע האם חלה הפרה של מהימנות או איזון
התאמה לאמצעי מדיה נוספים	נמוכה – יהיה קשה לחייב חברת חדשות נפרדת ולפקח על עמידה בכל ההוראות מצד גופים רבים בכל אמצעי התקשורת	גבוהה	כמו חלופה 0
ציון כולל	8	12	7

לסיכום, הניתוח המספרי מראה כי חלופה 1 – חלופת שקיפות ואחריות עצמית – היא החלופה בעלת הציון הגבוה ביותר, והיא מציעה את האיזון הטוב ביותר בין הגנה על מהימנות המידע, שמירה על חופש הביטוי, ישימות רגולטורית והתאמה לאמצעי מדיה נוספים. זאת גם בבירור החלופה שמטילה את העלות הרגולטורית הנמוכה ביותר, מאחר שהיא מתמקדת בהטלת חובות שקיפות בלבד.

#### 2.4.5 עיצוב החלופה הנבחרת

- קביעת הוראה שתשמש כמצפן, אולם לאור החסרונות באכיפה מצד הרגולטור תהיה לה משמעות הצהרתית בלבד. על פי הוראה זו, ספקי חדשות יספקו תוכני חדשות מדויקים ומהימנים כשיקוף לתכלית אספקת החדשות כהבאת מידע מהימן, עובדות וניתוחים בפני הציבור. חובה זו היא בעלת משמעות הצהרתית ואינה צפויה לשמש לצרכי אכיפה או מניעה ועל כן אין מדובר בהוראת אסדרה.
- הטלת חובות הנוגעות לשקיפות, ובכלל זה:

- שיקוף תקנון שכל ספק רשום יידרש לגבש ולאמץ ולא יהיה נתון לאכיפה של הרשות או המועצה. מוצע לקבוע רשימה של נושאים בהם יעסוק תקנון האתיקה, חלקם נוגעים לחובות כלליות שיש להחיל על כל ספק תכנים וחלקם נוגעים לטיב ולסטנדרט מקובל לעבודה עיתונאית ללא הטיה לא עניינית של הסיקור. הערה: חובה זו תחול גם על ספק תכנים שאינו ספק חדשות, אולם התקנון יתייחס רק לנושאים שעשויים להיות רלבנטיים גם לגביו, שהם מניעת ניגוד עניינים, כללי גילוי נאות ואתיקה במסר פרסומי.

- חובת דיווח וחובת פרסום אודות החזקות הנוגעות לספק חדשות רשום, ואודות הגורמים העיקריים שהתקשרו עם ספק החדשות הרשום להכללת מסרים פרסומיים בתכניו. חובה זו נועדה לשמש כגילוי נאות בדבר האינטרסים השונים של המחזיקים בספק החדשות הרשום, לאור העובדה שתוכני החדשות עלולים להיות מושפעים מכך.

(3) איסורים על אספקת תכנים מסוג מסויים יתמקדו רק בגרעין הקשה של שידורים אסורים הנהוגים היום: שידורים של חומרי תועבה או שידור תכנים שיש בהם משום הסתה לגזענות או לפגיעה ממשית באדם או בקבוצת בני אדם על רקע השתייכות קבוצתית מסוימת. הערה: חובה זו תחול גם על ספק תכנים שאינו ספק חדשות רשום.

## 2.5 קביעת יעדים וקריטריונים להצלחת האסדרה

בתוך 3 שנים מיום תחילת החוק:

(1) שיפור במדדי אמון הציבור בתקשורת – עלייה מ-49% (לפי סקר המכון הישראלי לדמוקרטיה) ל-60% בלפחות שני סקרים שיבצעו גופי חברה אזרחית או גופים ממשלתיים.

(2) 6 שחקנים פעילים בתחום החדשות בשוק השידורים.

(3) 5 ערוצי חדשות נגישים לכלל הציבור, לרבות באמצעות היישומון הציבורי.

(4) הפחתת מדד ריכוזיות מבוסס הכנסות (HHI) בשוק ערוצי החדשות.

### 3 הפקות מקור

#### 3.1 ניתוח כלכלי של התחום והצורך בהתערבות

כפי שהוסבר בפרק 1, הפקות מקוריות כגון דרמה, תעודה, סאטירה, ריאליטי ובידור מאופיינות ברמת סיכון גבוהה: מצד אחד, העלות ידועה – וכרוכה בהשקעה הונית גבוהה; ומן הצד השני – הביקוש אינו ידוע מראש כמו גם היכולת למסחר את התוכן לאחר מכן. כל זאת ביחס לחלופה של רכישת תכנים קנויים מהארץ או מחו"ל, בהם העלות נמוכה עשרות מונים וכבר נבחנה רמת הביקוש לתכנים אלה במקומות שונים. הביקוש לאספקת תכנים אלה מאופיין בעיקר בשידור VOD, בו ערך הפרסום נמוך משמעותית ביחס לערך הפרסום בשידור לינארי. בשונה מתכני חדשות וספורט, תכנים מקוריים מוצלחים ניתנים למסחור וקיימות כיום דוגמאות מספקות לתוכן מקורי ישראלי אשר הזכויות לשידורו נמכרו מעבר לים. נוכח מאפיינים אלה, תקציב ההפקה המקומית מושפע מההוצאה על התכנים הפופולריים יותר, בלעדיהם אין "זכות קיום" בשוק – תכני החדשות ותכני הספורט. ההחלטה איזו יצירה תראה אור קשורה לצפי לכדאיות הכלכלית של ההפקה. ככל שתקציב ההפקות יקטן, כך ייגזזו עוד בשלב הרעיון הפקות בעלות צפי נמוך יותר לכדאיות כלכלית חיובית. ככל שתתקיים תחרות בין יוצרים, הרי שמצב של ריבוי יוצרים יתורגם לאיכות התוצר. **תכני דרמה** מצויים בתחרות עזה מול ענקים בינלאומיים כדוגמת נטפליקס ודיסני, כאשר תכנים ישראליים עשויים לבדל תחרותית את ספקי התכנים הישראליים מול הבינלאומיים, ומנגד – עשויים להביא את הספקים הישראליים להתמקד בהפקת שעשועונים ותכניות זולות ופופולריות שאינם תורמים את ההשפעות החיצוניות החיוביות שפורטו. **תכני תעודה** הם בעלי ביקוש נמוך מאוד ביחס לשאר הסוגות ועם זאת, עלות הפקתם היא גבוהה ביותר, במדרג הוצאות דומה לזה של דרמה. לכן, הכדאיות הכלכלית של הפקת תכני תעודה היא נמוכה ביותר, אך השפעתם על עיצוב "הסיפור הלאומי" היא משמעותית. **תכנים מקוריים של סאטירה, בידור וריאליטי** מאופיינים בביקוש גבוה ועם עלות הפקה נמוכה באופן ניכר ביחס לתכני דרמה ותעודה.

**נהוג להבחין בהפקות המקוריות בין הפקות כלליות לבין הפקות איכותיות – הפקות מקור מסוגה עילית אשר כוללות תכני דרמה ותכני תעודה. הפקות מקור מסוגה עילית מספקות ערך שאינו נמדד אך ורק בכמות הצפיות:** הן מעצבות את "הסיפור הלאומי", בונות זהות תרבותית משותפת, מחזקות שפה, מנטליות והיסטוריה מקומית, ומאפשרות ייצוג של מאפיינים ייחודיים לחברה המקומית. דא עקא, שוק שידורים ללא רגולציה נוטה שלא לספק את הכמות או את האיכות המספקת של תכנים מסוגה עילית – בעיה אשר ידועה ככשל שוק מסוג תת-אספקה. כשל השוק נובע מכך שתכנים בעלי ערך תרבותי, חברתי, חינוכי וזהותי גבוה נוטים להיות מופלים בשוק חופשי, המעדיף הפקת תכני בידור זולים להפקה אשר מושכים קהל רחב, אך ללא ערך חברתי גבוה. בעוד שהפקת תוכן מקומי נחשבת כהשקעה מסוכנת וארוכת טווח, התשואה עליה לרוב נמוכה יותר – הן מסחרית והן מבחינת יכולת תפוצה חוצה גבולות. בנוסף, דומיננטיות של שחקנים גלובליים עלולה לדחוק את התעשייה המקומית ולפגוע בגיוון התרבותי ובישדורם של סיפורים מקומיים. בשל כך, מדינות רבות קובעות אסדרה שמטרתה לתמוך בהפקות מקומיות, מתוך הבנה שהן מהוות נדבך חיוני בשוק השידורים בהיבט הציבורי.

גם בישראל קיימת כיום אסדרה נרחבת אשר נועדה לתמוך בהפקות המקומיות. בישראל קיימות חובות השקעה נפרדות בהתאם לסוג הגורם המשדר. **ראשית**, תאגיד השידור הציבורי "כאן" מחויב

להשקיע לפחות 210 מיליון ש"ח בשנה בהפקות מקור ובתכניות ספורט, מתוכן לפחות 105 מיליון ש"ח להפקות מקור מסוגה עילית.<sup>75</sup> שנית, ערוצים מסחריים בעלי רישיון לפי חוק הרשות השנייה חייבים להשקיע 15% מהכנסותיהם כאשר כל סכום ההשקעה מיועד להפקות מסוגה עילית – הכוללות דרמה, תעודה ותכניות "מיוחדות". המונח "תכניות מיוחדות" מוגדר בחוק הרשות השנייה<sup>76</sup> והוא כולל בין השאר גם תכניות סאטירה אשר ככלל הן בעלות כדאיות כלכלית להפקה ואינן נחשבות כסוגה עילית לפי ההגדרות המקובלות. שלישית, פלטפורמות בעלות רישיון לפי חוק התקשורת חייבות להשקיע 8% מסך ההכנסות מהשידורים בלבד, כאשר לפחות מחצית מהסכום (כלומר 4% מההכנסות) מיועדת להפקות מסוגה עילית. הפלטפורמות נדרשות להשקיע 27.5% מסך מחויבותיהן בהשקעה בהפקות מקור – בתכני ילדים, נוער והגיל הרך.

לצד זה, שידורים בטכנולוגיית OTT – הן של פלטפורמות בעלות רישיון והן של פלטפורמות שמשדרות רק ב-OTT – אינם כפופים כיום לכל חובת השקעה רגולטורית ביצירה ישראלית, למרות נתח השוק ההולך וגדל שלהם. מצב זה יוצר פער רגולטורי אשר גדל משנה לשנה, ומקטין את החובה בהתאם – כתלות בקצב אימוץ טכנולוגיית OTT.

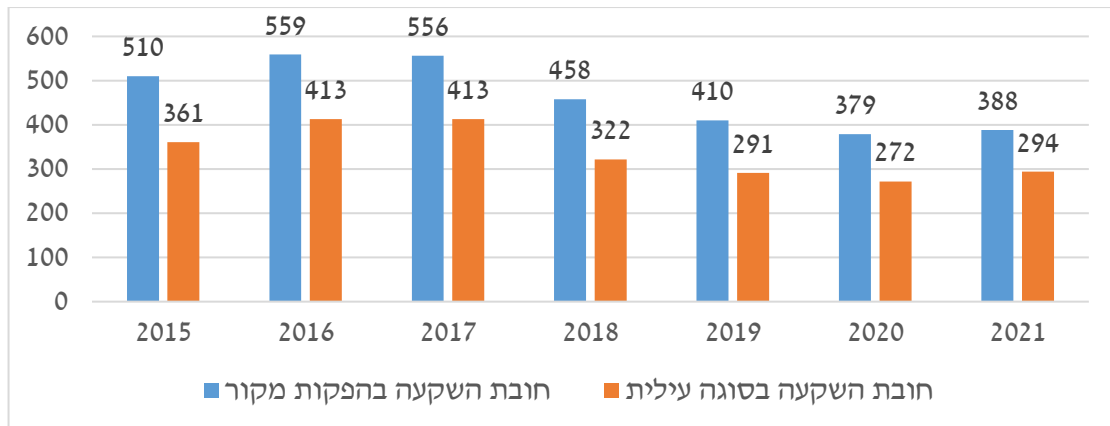
ב

תרשים 8 להלן מוצג היקף חובת ההשקעה הכספית בהפקות מקור ובהפקות מקור מסוגה עילית על השוק הפרטי, בין השנים 2015-2021 (אשר נגזרות מן ההכנסות של השנים 2014-2020). מן התרשים ניתן לראות כי בין השנים 2015-2017 חל גידול של 10% בהיקף חובת ההשקעה בהפקות מקור וגידול של 14% בחובת ההשקעה בהפקות מקור מסוגה עילית. לאחר מכן, בעקבות המשבר הפיננסי של ערוץ 10, שהוביל לבסוף למיזוג רשת וערוץ 10, חלה ירידה משמעותית בהיקף חובת ההשקעה – ירידה של 32% בחובה הכללית, וצניחה של 34% בחובה מסוגה עילית, בין השנים 2017-2020. בשנה לאחר מכן חלה עלייה אשר מיוחסת לגידול בהכנסותיהן של קשת ורשת אשר גדלו יותר מצמצום ההכנסות של הוט ויס מאספקת שידורים בכבלים ובלוויין.

**תרשים 8 : חובת השקעה בהפקות מקור, ובהפקות מסוגה עילית, על הגופים המסחריים**  
2015-2021, במחירים שוטפים

<sup>75</sup> סעיף 2 של התוספת בחוק השידור הציבורי הישראלי, תשע"ד-2014. הסכומים הם לאחר הצמדה.  
<sup>76</sup> "תכנית מיוחדת" - תכנית במתכונת מקורית ובעלת ערך מיוחד, אשר הוכח להנחת דעתה של הרשות כי היא באיכות יוצאת דופן של כתיבה תסריטית, משחק ובימוי, מסוגים אלה :

(א) תכנית מערכונים המופקת ברמת הפקה גבוהה באורך של רבע שעה לפחות ;  
(ב) תכנית במתכונת מקורית וחדשנית, באורך של רבע שעה לפחות ;  
(ג) דרמה בודדת, דרמה תיעודית וסדרה דרמטית - כל אלה באורך של חצי שעה לפחות.



מקור: דו"חות הרשות השנייה ומועצת הכבלים והלוויין.

כפי שנאמר, קיימת מגמה ארוכת שנים של הגירת מנויים לטכנולוגיית OTT. כניסתן של סלקום, פרטנר וחברות סטרימינג בין-לאומיות חוללו תחרות שאילצה את החברות המסורתיות להוריד מחירים. כתוצאה מכך, הכנסות החברות המסורתיות נשחקו בעקביות, וכפועל יוצא מכך – סך חובת השקעתן בהפקות מקור בשנים שבתרשים מס' 8. אלא שמאז שנת 2020, הפלטפורמות המסורתיות מצויות בקצב הגירה מואץ ל-OTT, מה שמצמצם דרמטית את חובת ההשקעה בהפקות מקור. כפי שהוצג בתרשים מס' 3 לעיל, שיעור מנויי OTT בפלטפורמות הישראליות עמד בשנת 2024 על 74% – נתח שוק שאינו כפוף כלל לחובת השקעה בהפקות מקור. כך, היקף חובת ההשקעה הולך ונשחק באופן שפוגע אנושות באספקת סוגה עילית לציבור בישראל וכנגזרת מכך – בכל עולם היצירה הישראלית.

ועדת פולקמן המליצה מספר המלצות בעניין: 77.

- א. עקרון "אדישות טכנולוגית" – חובת ההשקעה תחול גם על הכנסות משידורי OTT. ועדת פולקמן הבחינה בין ערוצים לבין פלטפורמות, ולכן כלל זה מרחיב את תכולת האסדרה רק בקרב הפלטפורמות.
- ב. חובת ההשקעה שתיקבע על הפלטפורמות הישראליות תחול באופן שוויוני גם על פלטפורמות בינלאומיות.
- ג. פלטפורמות בעלות מחזור שנתי של 300 מיליון ₪ יחויבו בהשקעה בשיעור של 6.5% מההכנסות, ואילו ערוצים מסחריים יחויבו בהשקעה בשיעור של 13%. מתווה זה משמר את היקף חובת ההשקעה הכללית שחלה על הגופים הפרטיים ביחס לשנת 2019.
- ד. חובת ההשקעה תחול על סוגה עילית בלבד – דרמה ותעודה, ללא "תכניות מיוחדות".
- ה. לא תחול חובת השקעה בהפקות לילדים, נוער והגיל הרך.
- ו. תחול חובת השקעה בתכני תעודה בשיעור של 15% מסך חובת ההשקעה בסוגה עילית.
- ז. השקעה כללית בהפקות מקומיות (שאינן סוגה עילית) תיקבע על ידי מנגנון השוק.
- ח. החובות הן חובות השקעה בלבד, לא יחולו הוראות לגבי זמן השידור או מיקום השידור. אלה ייקבעו לפי מנגנון השוק.

77 ראה בדו"ח המלצות ועדת פולקמן עמ' 10-12, 41, 57-63.

על מנת לקדם את כלל ההמלצות של ועדת פולקמן, יש לערוך התאמה לגבי הגופים עליהם תחול הרגולציה ומה יהיה שיעור החובה, כפי שיפורט. נוכח מאפייניהם הכלכליים והתחרותיים של תכני סאטירה, ריאליטי ובידור, כמו גם ערכם הציבורי ביחס לערכם הציבורי של תכני דרמה ותעודה ישראלים – משרד התקשורת סבור כי האינטרס הציבורי אינו מצדיק התערבות רגולטורית להפקת תכנים אלה וכי נכון להשאיר זאת למנגנון השוק. גם תכני הילדים והנוער יופקו על ידי מנגנון השוק ללא התערבות רגולטורית, מן הטעמים שפורטו בדו"ח ועדת פולקמן.

**מטרת האסדרה** היא עידוד היצירה הישראלית בתכנים בהם קיים כשל שוק – תכני דרמה ותעודה בלבד. לא מצאנו לנכון להתייחס באופן פרטני לתכני ילדים ונוער, נוכח המלצות ועדת פולקמן וניתוח הוועדה בדבר הכדאיות הכלכלית החיובית של תכנים אלה, אך תכני ילדים ונוער שהם מסוג דרמה או תעודה יכללו באסדרת הפקות המקור. כמו כן, לא מצאנו לנכון להבחין לעניין היקף החובה בין ערוצים ובין פלטפורמות. כפי שהוסבר לעיל, אנו מאמצים את עקרון האדישות הטכנולוגית, וסבורים שכיום הוא גוזר התייחסות אחידה לכל גוף שידורים, אשר ייקרא "ספק תכנים". מטרת האסדרה היא להחיל חובות שוויוניות בין כל ספקי התכנים שמקיימים פעילות מסחרית מהותית בשוק הישראלי – ספקי תכנים ישראלים וספקי תכנים בין-לאומיים.

### 3.2 סקירה בינלאומית משווה

חובת השקעה בהפקות מקומיות היא חובה רווחת מאוד במדינות אירופה. הרגולציה האירופית מבחינה בדרך כלל בין סוגים שונים של שירותי אודיו-ויזואל: שידורים לינאריים ושידורי VOD.<sup>78</sup> בדירקטיבה האירופית, AVMSD, נקבעו הוראות מסוימות לגבי השקעה בהפקות מקומיות, אך באופן שונה בין שידורים לינאריים ושידורי VOD.

הכללים אשר נקבעו לשירותי VOD: סעיף 13(1) מחייב ששירותי VOD יקצו לפחות 30% מהקטלוג ליצירות אירופיות ויבטיחו להן בולטות; סעיף 13(2) מאפשר למדינות לחייב ספקי תכנים בהשקעה ישירה או עקיפה בהפקות אירופיות; וסעיף 13(6) מתיר פטורים לשירותים בעלי מחזור מצומצם או השפעה שולית בשוק. הדירקטיבה מאפשרת להחיל את החובות גם על ספקים זרים הפועלים בשוק המקומי, אם החובה מוחלת באופן שוויוני, אם יש להם נתח שוק מהותי או פנייה ישירה לקהל המקומי.

יש לציין כי AVMSD מספקת מסגרת, אך היישום הספציפי משתנה ממדינה למדינה. בהתאם להמלצות ועדת פולקמן שלא לקבוע חובות זמן שידור, התמקדנו בסקירה ההשוואתית בחובות כספיות. ניתן להבחין בשלוש חלופות עיקריות:

- א. השקעה ישירה של ספקי התכנים בשיעור מסוים מההכנסות.
- ב. הפרשת אחוז מסוים מההכנסות לקרן ציבורית ייעודית שתתקצב הפקות מקומיות.
- ג. בחירה בין השקעה עצמית לבין הפרשה לקרן.

<sup>78</sup> במדינות מסוימות קיימת הגדרה של "פלטפורמה" – חברה אשר מתקשרת עם ספקי VOD ועם ערוצים לינאריים במטרה להציע הצעות ערך לצופים.

טבלה 5 להלן מפרטת את החובות הקיימות על ספקי VOD במדינות שונות באירופה. בכל המדינות הללו, נקבעו חובות זהות על ספקי VOD זרים. נמצא כי ב-17 מדינות קיימות חובות כספיות בהפקות מקומיות. ניתן לראות כי קיימת שונות רבה בשיעורי ההשקעה בין המדינות השונות, והן נעות בין 1.5% מההכנסה לעד 25% מההכנסה בצרפת. ב-10 מדינות מתוך ה-17 החובה היא בהיקף של 4%-5%.

**טבלה 5: חובות המוטלות באירופה על ספקי VOD לתמיכה בהפקות מקומיות**

מדינה	חובת השקעה/מס
צרפת	20% חובת השקעה + 5.15% מס
גרמניה	20% חובת השקעה <sup>79</sup> על כל הספקים + מס בשיעור 1.8% או 2.5% בהתאם להיקף הכנסות
איטליה	16% חובת השקעה
בלגיה (צרפתית)	מתווה מדורג להעלאת אחוזי השקעה/מס בהתאם להיקף הכנסות: 2025 - 1.68% עד 5.61%. 2027: 2% עד 9.5%
ספרד	5% חובת השקעה/מס
הולנד	5% חובת השקעה/מס
דנמרק	חובות בהיקף של לפחות 5%, בחלוקה בין השקעה לבין מס <sup>80</sup>
פינלנד	5% מס. השקעה מעל היקף זה תפחית את המס באותו שיעור <sup>81</sup>
נורבגיה	5% חובת השקעה <sup>82</sup>
פורטוגל	עד 4% חובת השקעה + 1% מס
בלגיה (פלמית)	2%-4% השקעה/מס, בהתאם להיקף הכנסות
שוויץ	4% חובת השקעה/מס
רומניה	4% חובת השקעה/מס
קרואטיה	2% חובת השקעה + 2% מס
צ'כיה	1.5% חובת השקעה + 2% מס
פולין	1.5% מס
יוון	1.5% חובת השקעה/מס

מקור: Cullen-international

סעיפים 16 ו-17 של הנחיית AVMSD מטילים חובות על ערוצים לינאריים (שידורי טלוויזיה) לקדם יצירות אירופיות. סעיף 16 קובע כי על הערוץ לשדר ברוב זמן השידור יצירות אירופאיות, למעט זמן המוקדש לחדשות, אירועי ספורט, משחקים, פרסומות, טלטקסט ושירותי טלשופינג. סעיף 17 מחייב להשקיע 10% מתקציב התוכן או שיעור זהה של זמן שידור בהפקה אירופאית שנוצרה על ידי מפיק עצמאי, שאינו מהערוץ. הדירקטיבה מאפשרת למדינות החברות להחיל את החובות גם על ערוצים לינאריים זרים הפונים לקהלים בשטחן. בהמשך לכך נמצא כי מדינות מסוימות החילו חובות כספיות על ערוצים לינאריים לתמיכה בהפקות מקומיות: אוסטריה, בלגיה-קהילה צרפתית,

<sup>79</sup> בשלבי חקיקה, טרם נכנס לתוקף. מתווה לעידוד השקעה: 2% מס + השקעה ללא חובה. אם ההשקעה היא פחות מ-5%, אזי יש חובת מס של 3% נוספים.

<sup>81</sup> בשלבי חקיקה, טרם נכנס לתוקף.

<sup>82</sup> טרם עבר את כל הליכי החקיקה. יושלם לאחר שה-OECD יחליט בעניין BEPS.

קרואטיה, קפריסין, צרפת, גרמניה, יוון, הונגריה, איטליה, מלטה, פולין, פורטוגל, רומניה, ספרד ושוויץ.

חשוב לציין כי המגמה באירופה היא של הכללת חובות ההשקעה בהפקות מקומיות במדינות נוספות. אם בדו"ח ועדת פולקמן (על בסיס ממצאי שנת 2020) הוצגו 5 מדינות ב"ס"ה עם חובת השקעה או מס על ספקי תכנים זרים, כיום מדובר על 17 מדינות. המדינות המובילות באירופה אינן מסתפקות בכוחות השוק בלבד ומיישמות הסדרים מגוונים להבטחת השקעה מתמשכת בסיפורים מקומיים, מתוך הכרה בסכנות הגלובליזציה ובחשיבות הייחוד התרבותי.

**בקנדה**, החקיקה החדשה – Online Streaming Act – מחייבת ספקי OTT להשקיע 5% מהכנסותיהם לתמיכה בהפקות מקומיות שונות. הרגולטור מעריך כי חובה זו היא בהיקף של כ- 200 מיליון דולר קנדי.<sup>83</sup>

### 3.3 גיבוש וניתוח חלופות

#### חלופה 0 – המצב הקיים

שמירה על המסגרת הנוכחית, שבה חלות חובות השקעה רק על חלק מהשחקנים (ערוצים בעלי רישיון, פלטפורמות כבלים ולוויין), ללא החלה על שירותי OTT או הסדרה לפי היקף פעילות. יתרון: הימנעות מעלויות רגולטוריות חדשות.

חסרונות מרכזיים:

- א. המשך הפער הרגולטורי בין השחקנים בשוק.
- ב. המשך שחיקה בהיקף ההשקעות בהפקות מקור.
- ג. חוסר התאמה לעקרונות האיחוד האירופי ולסטנדרטים בינלאומיים.

**חלופה 1 – החלת רגולציה שוויונית על כלל השחקנים + שימור סך ההשקעה הכולל בשוק**  
החלת דרישות השקעה אחידות על כל ספקי התכנים הרשומים, ללא אבחנה בין ערוץ לבין פלטפורמה, או בין ספק תכנים ישראלי לספק תכנים בינלאומי (כגון נטפליקס, אמזון ודיסני), תוך שמירה על סך ההשקעה הנוכחית של כלל התעשייה.

יתרונות מרכזיים:

- א. יצירת שוויון תחרותי בין השחקנים.
- ב. שמירה על רמת ההשקעה בתוכן מקומי.
- ג. חיזוק "הסיפור הישראלי" בתרבות ובחברה.

חסרון מרכזי: אתגרי אכיפה מול חברות זרות.

**חלופה 2 – החלת רגולציה שוויונית על כלל השחקנים + צמצום סך ההשקעה הכולל בשוק**  
החלת דרישות השקעה אחידות על כל ספקי התכנים הרשומים (כמו בחלופה 1) אך סך ההשקעה הכולל בשוק – ירד.

<sup>83</sup> [מדיניות רגולטור השידורים CRTC מיום 4 ביוני 2024.](#)

יתרון מרכזי: נטל רגולטורי מצומצם.

חסרונות מרכזיים:

- א. ירידה בהיקף ובהיקף ההפקות המקומיות.
- ב. פגיעה אפשרית בתעשיית התוכן ובמשרות הקשורות בה.
- ג. אובדן תכנים בעלי ערך תרבותי וזהות לאומית.

**חלופה 3 – שימור סך ההשקעה בשוק, תוך החרגת שחקנים בינ"ל או יצירת אבחנה לפי גודל שמירה על סך ההשקעה הכולל בשוק, תוך מתן פטור לגורמים זרים, או קביעת מדרגות השקעה בהתאם להיקף הכנסות ולגודל השוק של השחקנים.**

יתרונות מרכזיים:

- א. התאמה לגודלם וליכולתם של השחקנים.
- ב. מניעת בריחת משקיעים זרים מהשוק המקומי.
- ג. שמירה על סך ההשקעה בשוק.

חסרונות מרכזיים:

- א. השקעה כאחוז מהכנסות מייצרת את האבחנה לפי גודל, ולכן קביעת מדרגות לפי גודל מהווה "הגנת ינוקא" לא תחומה בזמן לשחקן משמעותי בשוק, ואינה נפוצה באירופה.
- ב. אפליה בין שחקנים מקומיים לזרים – מגרש משחקים לא מאוזן.
- ג. "החלשת החלש" – פגיעה בכושר התחרות של החברות הישראליות מול הענקיות הבינלאומיות, שכבר היום נהנות מיתרונות תחרותיים מסוימים (בפרט, פטור מתשלום מע"מ).
- ד. סיכון לפגיעה בעקרונות השוויון וההגינות הרגולטורית.

לצורך ניתוח החלופות, נבחנו ההשפעות הצפויות של כל חלופה מרכזית בהתאם לקריטריונים הבאים:

- 1) **אפקטיביות** – רמת הבטחת ההשקעה ביצירת תוכן מקורי-ישראלי.
- 2) **עידוד המגוון** – של יוצרים ויצירות.
- 3) **ישימות רגולטורית** – עד כמה ההסדר הוא אכיף וניתן ליישום.
- 4) **השפעה על התחרות**
- 5) **התאמה למודלים בינלאומיים**

טבלה 6 להלן מרכזת את השקלול בין החלופות לפי הקריטריונים שנבחרו. לכל קריטריון ניתן ניקוד בין 1 (נמוך ביותר) ל-5 (גבוה ביותר), אשר מוסבר גם באופן מילולי בטבלה.

**טבלה 6: שקלול חלופות אסדרת חובת השקעה בהפקות מקומיות**

קריטריון	חלופה 0 – המצב הקיים	חלופה 1 – רגולציה שוויונית	חלופה 2 – צמצום היקף ההשקעה	חלופה 3 – שימור היקף תוך החרגת שחקנים בינלאומיים

		<b>ושימור היקף השקעה</b>		
<b>אפקטיביות בהבטחת תוכן מקומי</b>	נמוכה, צפויה ירידה בהשקעות עד לכדי חובה אפסית (1)	גבוהה, שומרת את סך ההשקעה בשוק (5)	בינונית, מפחיתה את סף ההשקעה בשוק (3)	גבוהה, שומרת את סך ההשקעה בשוק (5)
<b>מגוון</b>	נמוך, מיעוט שחקנים משקיעים (1)	גבוה, ביזור גבוה מאוד של ההשקעה בתעשייה (5)	בינוני-גבוה, ההשקעה מבוזרת אך שחקנים קטנים יהיו קטנים מדי מכדי להשפיע (4)	בינוני, ההשקעה תתרכז בשחקנים הגדולים ומיעוטה יתבצע על ידי שחקנים קטנים (3)
<b>ישימות רגולטורית</b>	גבוה, קיימת מערכת אכיפה (5)	בינוני-נמוך, אתגרי אכיפה מול שחקנים זרים (2)	בינוני, אתגרי אכיפה מול שחקנים זרים אך בעצימות נמוכה יותר נוכח החובה המצומצמת יותר (3)	בינוני-גבוה, החלת מדרגות מכניסה מורכבות פיקוחית – קביעת מדרגת ההכנסה היא שאלה מאזיורית (4)
<b>השפעה על התחרות בשוק</b>	שלילית, יוצרת אפליה בין שחקנים (1)	חיובית, מיישר קו בין שחקנים (5)	חיובית (5)	שלילית, עלול להחריף פערים בין מקומיים לזרים, או בין שחקנים ישראלים שונים (2)
<b>התאמה למודלים בינלאומיים</b>	נמוכה מאוד (1)	גבוהה (5)	גבוהה (5)	נמוכה (2)
<b>ציון כולל</b>	<b>9</b>	<b>22</b>	<b>20</b>	<b>16</b>

לסיכום, הניתוח המספרי מראה כי חלופה 1 – החלת רגולציה שוויונית על כלל השחקנים ושימור היקף ההשקעה הכולל בשוק – היא החלופה בעלת הציון הגבוה ביותר, והיא מציעה את האיזון הטוב ביותר בין קידום תוכן מקומי, עידוד המגוון, ישימות רגולטורית, השפעה על התחרות והתאמה למודלים בינלאומיים.

### 3.4 עיצוב החלופה הנבחרת

(1) חובת השקעה תחול על כל ספקי התכנים בסך הכנסות של מעל 40 מיליון ₪, לרבות ספקי תכנים בינלאומיים).

(2) חישוב ההכנסה החייבת:

▪ מנגנון קיזוז: העברת כספים בין שני ספקי תכנים רשומים תחושב כך – ספק א' שהעביר תשלום לספק ב': לספק א' יקוזז מההוצאה, ולספק ב' יחשב כהכנסה.

▪ הרגולטור יקבע כללים לחישוב הכנסה חייבת, ובכל זה – כיצד לייחס הכנסות משיווק חבילה אחודה של תקשורת ושידורים ("באנדל").

(3) שיעור ההשקעה יעמוד על 6.5% (נטו, לאחר קיזוז כאמור) לכל ספקי התכנים.

(4) חובת ההשקעה תחול על תכני דרמה ותעודה, עם מינימום של 10% מתוכה שיוקדש לתעודה.<sup>84</sup> לא תחול חובה על תכני ילדים.

(5) לאור החשיבות הציבורית בגיוון היצירה והיוצרים ועל מנת להקל על ראשית דרכם של יוצרים חדשים, מוצע לראות בסכום שהושקע בהפקה מקומית של יוצר חדש כאילו הושקעו בהפקה סכום ההשקעה המקורי בתוספת 10% מסכום זה. באופן זה מצטמצם הסיכון בקבלת החלטה בדבר ההשקעה בהפקה מקומית של יוצר חדש, וכדאיות ההשקעה גדלה.

(6) יישום חובת ההשקעה גם באפשרות של מימון הפקה: חובת השקעה של ספק תכנים תוכל להתבצע באמצעות גוף אחר, זאת על בסיס ההשוואה הבינלאומית אשר מצביעה על מודלים היברידיים ליישום חובת ההשקעה (מודל של קרן למשל), וכן על מנת לאפשר לגופים שונים להמשיך לקיים בשוק מודלים עסקיים רזים מבלי לכפות את שינוי המודל העסקי בגלל הרגולציה.

(7) מתווה מעבר מדורג לאורך שש שנים:

▪ ערוצים מסחריים – מעבר מחובה של 15% ל-6.5%.

▪ פלטפורמות מסורתיות – מעבר מחובה כללית של 8% ל-6.5%.

▪ ספקי OTT – חובת השקעה חדשה שתגיע ל-6.5%.

(8) מנגנוני דיווח, פיקוח ואכיפה: תקבע חובת דיווח שנתי של דוח כספי שישמש לקביעת היקף החובה. לרגולטור יוגדרו סמכויות דרישת נתונים, פיקוח וענישה.

הרגולציה תוביל לחובת השקעה בהפקות מקור מסוגה עילית בסכום הנאמד בכ-320 מיליון ₪, אשר מחזירה את רמת חובת ההשקעה בסוגה עילית שהייתה נהוגה בשוק בשנת 2018. יתר הפקות המקור שאינן סוגה עילית יתבצעו בידי התחרות שתתחולל בין השחקנים הישראלים

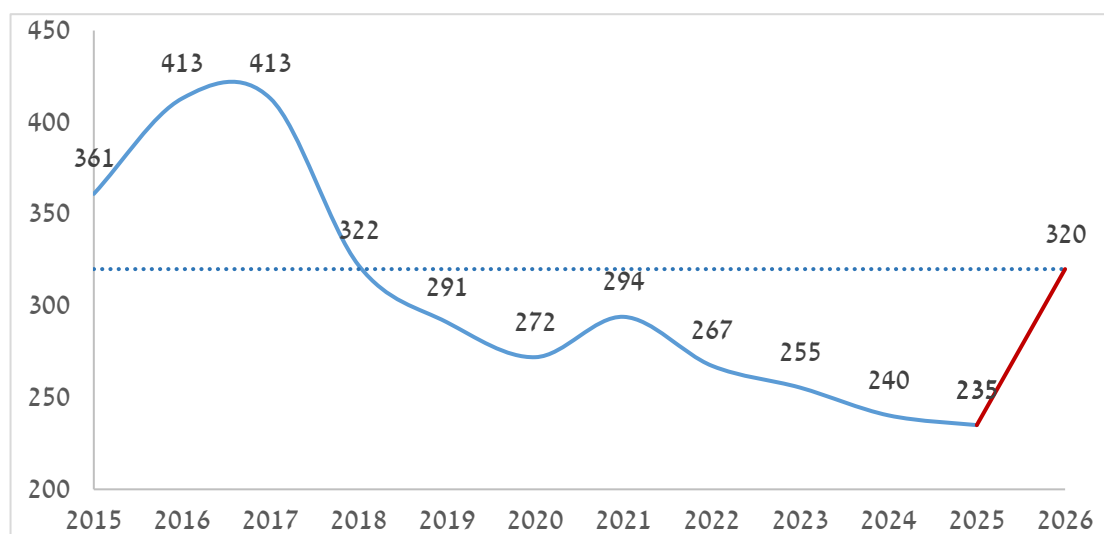
<sup>84</sup> יוער כי בהמלצות ועדת פולקמן, הומלץ על חובת השקעה מינימלית של 15% לתעודה (מתוך סך חובת ההשקעה בהפקות מסוגה עילית). הסיבה לשינוי ל-10% נובעת מכך שאנו מגדילים מעט את סך חובת ההשקעה ביחס למה שהומלץ בוועדת פולקמן, ומכך נגזרת ההשקעה לתעודה.

והזרים, זאת בנוסף לחובת תאגיד "כאן" להשקיע בהפקות מקור כלליות בסך של 105 מיליון ₪.

בתרשים 9 להלן מוצגת חובת ההשקעה בהפקות מקור מסוגה עילית. בשנים האחרונות, לגביהן לא התפרסמו דו"חות של הרשות השנייה או של מועצת הכבלים והלוויין, הנתונים המוצגים הם על פי אומדן של משרד התקשורת. כזכור, דווקא בחמש השנים האחרונות בהן לא פורסמו דו"חות כאמור הואץ קצב המעבר לשידורים בטכנולוגיית OTT, מה שהוביל לצניחה דרמטית בחובת ההשקעה. בתרשים ניתן להתרשם מהצניחה האמורה, וכיצד שינוי האסדרה מחזיר את סך ההשקעה לרמה שהייתה נהוגה בשוק בשנת 2018.

### תרשים 9: חובת השקעה בהפקות מקור מסוגה עילית לגופים מסחריים, 2015-2026

מיליוני ₪, מחירים שוטפים



מקור: אומדני משרד התקשורת.

### 3.5 קביעת יעדים וקריטריונים להצלחת האסדרה

- (1) סך השקעה של לפחות 320 מיליון ₪ בשנה בהפקות מקור מסוגה עילית.
- (2) ביזור שוק ההפקות: גידול של 50% בכמות הגופים המפיקים בשוק הפרטי לעומת שנת 2025, בתוך שלוש שנים.

## 4 אסדרת הקשרים המסחריים בין ספקי התכנים

### 4.1 ניתוח כלכלי של הנושא והצורך בהתערבות

שוק השידורים מתאפיין בקיומה של מערכת יחסים תלותית הדדית בין ערוצים מסחריים חנימיים לבין הפלטפורמות: הערוצים תלויים בפלטפורמות לצורך הפצת שידוריהם לציבור רחב, באופן אשר ממקסם שיעורי צפייה והכנסות מפרסום; מנגד, הפלטפורמות נדרשות לכלול בהיצע השידורים שלהן מגוון תכנים רחב ככל הניתן, ובכלל זאת שידורים של ערוצים מסחריים פופולריים, על מנת להבטיח רלוונטיות ויכולת גיוס ושימור מנויים. בתנאי שוק חופשי, מתבצע משא ומתן בין ערוץ לבין פלטפורמה, כאשר התוצאה תיקבע לפי התועלות ההדדיות ולפי כוח המיקוח של כל אחד מהם: כשכוחו של הערוץ גדול – הוא ידרוש תשלום מהפלטפורמה בעד השידור, וכשכוחה של הפלטפורמה גדול יותר – היא תדרוש תשלום מהערוץ בעד נשיאתו.

בתקופה בה הערוצים המסחריים התבססו על שימוש במשאב ציבורי מוגבל (תדרים), ההצדקה להתערבות במערכת היחסים העסקית בין הערוצים לפלטפורמות הייתה הצדקה ציבורית – שידורי הערוצים מיועדים לכלל הציבור בישראל, נוכח השימוש במשאב הציבורי, ולכן הם ישודרו בחינם ובכל פלטפורמה שהייתה קיימת באותה עת (כבלים, לוויין ועידן פלוס). על מנת להבטיח זאת נקבעה חובה על חברות הכבלים והלוויין לשאת את הערוצים המסחריים בחינם (חובת נשיאה, Must Carry),<sup>85</sup> וחובת הפצת הערוצים המסחריים על גבי מערך השידור הקרקעי. החובה שנקבעה התאימה למציאות הטכנולוגית ולהרגלי הצפייה בשעתו – שידור לינארי ובאיכות רגילה (SD). אולם, בשנים האחרונות חלו שינויים עמוקים הן בטכנולוגיות ההפצה והן במודלים הכלכליים של השחקנים בשוק. מעבר רחב לצפייה נדחית (Catch-Up), ספריות תוכן (VOD), שידורי HD ואפליקציות OTT מבוססות אינטרנט שחקו את אפקטיביות ההסדרים הסטטוטוריים. כך למעשה, חובת הנשיאה נשחקה עם השנים בהיעדר הוראה מחייבת כלפי צפייה נדחית או באיכות HD, ואפשרה לצדדים השונים לגבות תשלום בעד השידור, בניגוד לכוונת המחוקק ולתכליות האסדרה השונות.

על מנת להסדיר את מערכת היחסים בין הערוצים לבין הפלטפורמות גם בטכנולוגיית ה-OTT, נחקק בשנת 2016 תיקון לחוק הפצת שידורים, אשר מטיל על הערוצים המסחריים חובה למכור את שידוריהם (חובת מכירה, Must Sell) לפלטפורמות OTT ללא תמורה.<sup>86</sup> גם במקרה זה, החובה היא ביחס לשידור הלינארי ובאיכות SD. תחילתו של תיקון זה נדחתה מספר פעמים, כך שהוא נכנס לתוקף רק בשנת 2023. עד לאותה העת, פלטפורמות בטכנולוגיית OTT נדרשו לשלם לערוצים המסחריים עבור קבלת שידוריהם, וזאת בניגוד להסדר האמור של הערוצים המסחריים מול הפלטפורמות המסורתיות.

השינויים הטכנולוגיים הפחיתו במידת מה את התלות של הערוצים בפלטפורמות, שכן כל ערוץ יכול להפיץ בעצמו את תכניו. לצד זה, השינויים הטכנולוגיים בשוק הובילו לשחיקת תוקפן של החובות הקיימות ולצמצום השפעתן בפועל. לאור זאת, נשאלת השאלה – האם נדרשת התערבות רגולטורית או שמא יש להותיר תחום זה בשוק ללא התערבות?

<sup>85</sup> סעיף 6כא לחוק התקשורת.  
<sup>86</sup> סעיף 1ג לחוק הפצת שידורים.

ננתח את השפעות בשלושה מקרים שונים. במקרה הראשון, בו פערי הכוחות והתועלות ההדדיות הם לרעת הערוץ, סביר שהערוץ יידרש לשלם בעד הפצתו. במקרים מסוימים, העלות יכולה להיות משמעותית ביחס לגודלו וליכולותיו הפיננסיות. כאמור, בפרק השלישי, אנו מציעים לחייב את הפלטפורמות ב-Must Carry רק במקרה בו הערוץ משדר תכני חדשות ואינו גובה תשלום בעד תכניו מהפלטפורמה, וזאת בשם הצדקות ציבוריות. במקרים כאלה, אפקט נוסף של ההתערבות הזו תהיה הפחתת חסמי הכניסה עבור אותם ערוצים.

במקרה השני, פערי הכוחות והתועלות ההדדיות מביאים לכך שהפלטפורמה מוכנה לשלם סכום מסוים על מנת לשאת את הערוץ, והערוץ דורש סכום מסוים על מנת שהפלטפורמה תוכל לשאת אותו. במקרים מסוג זה, נשאלת השאלה האם נרצה להתערב רגולטורית במשא ומתן בין הצדדים, למשל בדרך של כפיית נשיאה או מכירה בחינם (Must Carry, Must Sell) או בדרך של פיקוח מחירים. חסרון בולט להתערבות מסוג זה תהיה פגיעה בתמריצים של ערוצים להיכנס לשוק, ליצור תכנים טובים ולפתח מונוטין שיקנה להם את אהדת הצופים. תמריץ כלכלי בסיסי זה הוא המנוע לכניסה לשוק ולרצון התחרותי להצליח בו, ופגיעה בתמריץ זה שלא לצורך צפויה לפגוע בסופו של יום בתחרות ובציבור.

מקרה שלישי הוא מקרה שבו הערוץ מהווה תוכן חיוני (Must Have) עבור הפלטפורמות, אשר היעדרותו מהיצע התכנים של פלטפורמה עלול לגרום לה לנזק תחרותי משמעותי, המתבטא באובדן מנויים קיימים או בקושי ניכר לגייס מנויים חדשים. בשל כך, לערוץ כזה יש כוח מיקוח רב במשא ומתן מול הפלטפורמות. בהצעת החוק, יכונה ערוץ כאמור ספק בעל חשיבות מסחרית. אינדיקציות להיותו של ערוץ ספק בעל חשיבות מסחרית עשויות להיות פופולריות מיוחדת ושיעורי צפייה גבוהים במיוחד בקרב הצופים, כך שהוא מהווה עוגן מרכזי עבור קהל צופים רחב, או לכל הפחות עבור פלח שוק משמעותי שהפלטפורמה אינה יכולה להרשות לעצמה לאבד; ערוץ שמכיל תכנים שנתפסים כבלעדיים (למשל, זכויות שידור בלעדיות לאירועי ספורט מרכזיים), הכנסות גבוהות במיוחד, כל אלה הן אינדיקציות לכוח מיקוח עודף במשא ומתן, שמאפשר לו לדרוש תנאים מסחריים טובים במיוחד ואף להכתיב לעתים תנאים שעשויים לפגוע בתחרות, ועוד.

מקרים אלו מקבילים למקרים בהם שחקן בשוק מחזיק בכוח שוק משמעותי/מונופוליסטי, ולכן סט הפתרונות שיש לבחון לעניין זה אלו פתרונות מעולמות דיני התחרות, ובפרט כללים דומים לאלו החלים על בעלי מונופולין, במטרה למנוע מהם לנצל את כוחם לרעה באופן שעלול לפגוע בתחרות או בציבור. החשש מפני ניצול כוח שוק על ידי ספק בעל חשיבות מסחרית מצדיק התייחסות מורחבת. מעבר לעצם היכולת לגבות מחיר גבוה יחסית עבור העברת הערוץ בפלטפורמה, ערוץ המחזיק במעמד כזה עלול לנקוט במספר פרקטיקות אנטי-תחרותיות, כגון אפליית פלטפורמות על בסיס גודלן או כוחן המסחרי, הצעת תנאים מועדפים או עסקאות תוכן בלעדיות לפלטפורמות מסוימות באופן המדיר אחרות, או כפיית רכישת חבילות תוכן הכוללות תכנים פחות מבוקשים כתנאי לקבלת התוכן הנחשק. פרקטיקות אלו עלולות להקשות באופן משמעותי על פלטפורמות קטנות או חדשות להתחרות, לצמצם את יכולתן להציע לצרכנים חבילות תכנים אטרקטיביות ומגוונות, ובסופו של דבר לחזק את מעמדם של שחקנים דומיננטיים קיימים משני צידי המתרס – הן בצד התוכן והן בצד הפלטפורמות. תת מקרה שצריך להתייחס אליו באופן פרטני, הוא כאשר

אותו ספק בעל חשיבות מסחרית מחזיק במקביל בפלטפורמה, כך שהוא גם מתחרה בשוק שבו הוא עלול לפגוע. במקרים אלו, התמריץ של אותו ספק לנקוט בפרקטיקות אנטי תחרותיות גדל, ויכולת האכיפה כלפיו עשויה להפוך למורכבת יותר, בשל הקושי של הרגולטור להבחין בין פעילותו כערוץ לבין פעילותו כפלטפורמה.

## 4.2 מטרת האסדרה

- 1) שימור התמריץ התחרותי להיכנס לשוק ולשדר תכנים טובים שימשכו קהל צופים רב.
- 2) מניעת פרקטיקות של ניצול מעמד לרעה מצד ספק בעל חשיבות מסחרית, תוך מתן פתרון גם למקרה הייחודי בו הוא פועל גם כמתחרה בשוק הפלטפורמות.

## 4.3 למידה מדיני התחרות בארץ ובעולם

בסעיף 2.3.3 ובטבלה 3 הוצגה סקירה לעניין חובות Must Carry ו-Must Sell במדינות שונות בעולם. כפי שצוין שם, ברוב המוחלט של המדינות שנבדקו לא קיימת רגולציה כופה במישור היחסים המסחריים בין ערוץ מסחרי לבין פלטפורמה, וניכרת מגמה של מעבר לרגולציה אשר תבטיח את שידורם של תכנים בעלי חשיבות ציבורית כללית אך בהתערבות רגולטורית מצומצמת. עם זאת, במדינות מסוימות קיימת הגנה לערוצים מסחריים מקומיים או קטנים. כעת, נבחן את נושא אסדרת הקשרים המסחריים בין ספקי התכנים גם מנקודת המבט של דיני התחרות, בארץ ובעולם.

לעניין ניתוח החשש מפני ניצול כוח שוק על ידי ספק בעל חשיבות מסחרית, ובחינת הצורך בהתערבות רגולטורית, ניתן ללמוד רבות מדיני התחרות, הן בישראל והן במדינות אחרות בעולם. דינים אלו פותחו על מנת להתמודד עם מצבים דומים של כוח שוק משמעותי ופוטנציאל לפגיעה בתחרות ובצרכנים. התערבות רגולטורית במקרים אלו אינה שוללת את עצם קיומו של כוח השוק, אלא מתמקדת בהסדרת אופן השימוש בו ובמניעת ניצולו לרעה.

כפי שצוין בגילוי דעת של הממונה על ההגבלים העסקיים,<sup>87</sup> תפיסת היסוד של דיני ההגבלים העסקיים היא שצעדים מבניים המקדמים תחרות או מונעים פגיעה בה עדיפים על התערבות ישירה במחירים. העדפה זו של פתרון היוצר פוטנציאל תחרותי בשוק, ככל שקיים, נובעת בעיקר מהתפיסה לפיה המנגנון התחרותי הוא זה שיביא להקצאת המשאבים היעילה ביותר, ושלא ניתן להגיע לתוצאה דומה באמצעות הכרעה חיצונית בדבר המחיר הראוי. לאור זה, קיימת בעולם הסכמה רחבה כי על דיני ההגבלים העסקיים להתמודד בעיקר עם החשש מפני נקיטה בפרקטיקות של הדרה (Exclusion) על ידי בעלי מונופולין.

אחד התחומים המרכזיים שבהם דיני התחרות מטילים מגבלות על גופים דומיננטיים בשל חשש זה נוגע להסכמי בלעדיות. כאשר ספק בעל כוח שוק משמעותי מתקשר בהסכמי בלעדיות, כגון ערוץ המתקשר עם פלטפורמות, הוא עלול לחסום או להקשות משמעותית על פלטפורמות מתחרות, במיוחד קטנות או חדשות, מלהשיג גישה לתוכן חיוני זה. התוצאה עלולה להיות צמצום התחרות

<sup>87</sup> גילוי דעת 1/17 : שיקולי הממונה על הגבלים עסקיים באכיפת האיסור על גביית מחיר בלתי הוגן גבוה.

בין הפלטפורמות, פגיעה ביכולתן להציע חבילות אטרקטיביות לצרכנים, ובטווח הארוך אף עליית מחירים או פגיעה בחדשנות. לפיכך, רגולטורים ברחבי העולם, וכן רשות התחרות בישראל, במסגרת סמכותה כלפי בעל מונופולין לפי סעיף 29א לחוק התחרות הכלכלית, התשמ"ח-1988 ("חוק התחרות"), האוסר על ניצול מעמד לרעה באופן העלול להפחית את התחרות או לפגוע בציבור, בוחנים בחשדנות הסכמי בלעדיות של תוכן חיוני ועשויים להתערב כדי להגבילם או לאסרם, במיוחד כאשר הם יוצרים חסמי כניסה או התרחבות משמעותיים. באיחוד האירופי, סעיף 102 ל-TFEU אוסר על ניצול לרעה של מעמד דומיננטי, והסכמי בלעדיות מצד גוף דומיננטי עלולים להיחשב כניצול כזה כאשר הם חוסמים מתחרים או מגבילים את יכולתם להתחרות באופן אפקטיבי.

פרקטיקה נוספת הנמצאת במוקד תשומת הלב הרגולטורית היא **אפליה (Discrimination)**. ספק בעל חשיבות מסחרית עלול לנצל את כוחו כדי להפלות בין פלטפורמות שונות, למשל על ידי הצעת תנאים מסחריים שונים (מחירים, תנאי תשלום, איכות שידור) שאינם מבוססים על שוני אמיתי בעלויות או בסיכון. אפליה כזו יכולה להיות מכוונת לפגוע בתחרותיות של פלטפורמות מסוימות, לחזק את מעמדן של אחרות או פשוט למקסם את רווחי הספק על חשבון שוק פלטפורמות תחרותיות ועיל. האיסור על אפליה בתנאים דומים הוא עיקרון מוכר בדיני התחרות. כך למשל, סעיף 29א(ב)(3) לחוק התחרות אוסר על בעל מונופולין לקבוע תנאי התקשרות שונים לעסקות דומות אשר עשויים להעניק ללקוחות או לספקים מסוימים יתרון בלתי הוגן כלפי המתחרים בהם. לשונו של איסור זה שאובה מסעיף סעיף 102(c) ל-TFEU האירופאי<sup>88</sup>, ואיסורים דומים קיימים גם בדיני תחרות נוספים בעולם.

פרקטיקה נוספת המעוררת חששות תחרותיים משמעותיים היא הפרקטיקה של **קשירה (Tying)**. במקרה זה, ספק בעל חשיבות מסחרית מתנה את הגישה לתוכן המבוקש (המוצר הקושר) ברכישת מוצרים או שירותים נוספים, פחות מבוקשים (המוצר הנקשר) – למשל, דרישה מפלטפורמה לשאת חבילה שלמה של ערוצים, שרק אחד מהם הוא "Must Have". פרקטיקה זו מאפשרת לספק למנף את כוח השוק שלו מהמוצר הקושר אל שוק המוצר הנקשר ובכך לפגוע בתחרות בשוק השני, לצמצם את אפשרויות הבחירה של הפלטפורמות ושל הצרכנים, ולהעלות את העלות הכוללת של התוכן. דיני התחרות בארץ ובעולם מכירים בפוטנציאל הנזק של הסדרי קשירה. סעיף 29א(ב)(3) לחוק התחרות, וכן סעיף 102(d) ל-TFEU האירופי<sup>89</sup>, אוסרים על בעל מונופולין להתנות התקשרות הנוגעת לנכס או לשירות שבמונופולין, בתנאים אשר מטבעם או בהתאם לתנאי מסחר מקובלים אינם נוגעים לנושא ההתקשרות.

ההתמודדות מול שחקנים בעלי כוח שוק, כגון ספק בעל חשיבות מסחרית דורשות מהרגולטור איזון עדין: מחד גיסא, יש לשמר את התמריצים של ערוצים להשקיע ביצירת תוכן איכותי ופופולרי המקנה להם מעמד של ספק בעל חשיבות מסחרית. מאידך גיסא, יש למנוע מהם לנצל מעמד זה

---

<sup>88</sup> "applying dissimilar conditions to equivalent transactions with other trading parties, thereby placing them at a competitive disadvantage."  
<sup>89</sup> "making the conclusion of contracts subject to acceptance by the other parties of supplementary obligations which, by their nature or according to commercial usage, have no connection with the subject of such contracts"

באופן שיפגע בתחרות בשוק הפלטפורמות, יקשה על כניסת מתחרים חדשים, ובסופו של דבר יפגע ברווחת הצרכנים ובמגוון התכנים הזמין להם.

#### 4.4 גיבוש וניתוח חלופות לאסדרה

**חלופה 0 – המצב הקיים: בחלופה זו ימשיכו לחול ההסדרים הנוכחיים:** חובה על חברות הכבלים והלוויין לשאת את הערוצים המסחריים בחינם (חובת נשיאה, Must Carry), חובה הדדית על הערוצים המסחריים למכור את תוכניהם לחברות הכבלים והלוויין בחינם (חובת מכירה, Must Sell). בנוסף, חובה על ערוצים המסחריים המשוודרים בעידן פלוס למכור את שידוריהם (חובת מכירה, Must Sell) לפלטפורמות OTT ללא תמורה. כלל חובות המכירה מתייחסות לשידור הלינארי ולאיות SD.

**חלופה 1 – אימוץ כללים תחרותיים מקובלים על ספק בעל חשיבות מסחרית ומתן פתרון ייחודי למקרה של אינטגרציה אנכית:** 1. ללא הרחבת כללי חובות הנשיאה (Must Carry) מטעמים תחרותיים, יחולו חובות הנשיאה של ערוצי החדשות בהתאם למצוין בפרק 2.3. 2. ניתוק בין היקף החובות המוטלות על הערוץ לבין נושא עידן פלוס. 3. ללא חובות מכירה בחינם או חובות מכירה במחיר מפוקח. 4. החלת חובות תחרותיות מקובלות, על ספק בעל חשיבות מסחרית בלבד (וכן על תוכן ספורט עם חשיבות מסחרית, כפי שיוסבר בפרק הבא): איסור על מכירת הערוץ לפלטפורמות בבלעדיות, איסור על הספק להפלות בין הפלטפורמות, מתן סמכות למתן הוראות במקרה שספק כאמור פוגע באופן שעלול לפגוע בתחרות (כגון שימוש בפרקטיקות של קשירה באופן שעלול לפגוע בתחרות). 5. במקרה בו ספק בעל חשיבות מסחרית פועל גם בשוק הפלטפורמות (אינטגרציה אנכית) ודורש תשלום מהפלטפורמות עבור תכניו – הפלטפורמה שבעלותו תחויב לאפשר לציבור לרכוש את תכני הספק ואת יתר תכניה באופן נפרד וללא מתן הנחות בגין רכישת כלל התכנים יחד (איסור קשירה תמחורית, יורחב בהמשך).

**חלופה 2 – must carry + must sell חינמי / בפיקוח מחירים, שיחול על כל השוק ללא התייחסות לעידן פלוס:** 1. ניתוק בין היקף החובות המוטלות על הערוץ לבין נושא עידן פלוס. 2. הרחבת ההסדר הקיים כיום על כלל השוק, בהתאם לעקרון האדישות הטכנולוגית – הפלטפורמות יחויבו לשאת את כלל הערוצים בחינם, כלל הערוצים יהיו מחויבים למכור את תוכניהם בחינם לכלל הפלטפורמות, או לחלופין יהיו מחויבים למכור את תוכניהם במחיר שיפוקח על ידי המאסדר.

**חלופה 3 – חובות תחרותיות על כלל ערוצי החדשות וכלל תכני הספורט:** (המודל שפורסם בתזכיר) – כמו חלופה 1, אולם החלת איסורי הבלעדיות ואי האפליה ללא תלות בכוח השוק, על כלל ערוצי החדשות ועל כלל תכני הספורט. במקרה של ערוץ חדשות הפועל בשוק הפלטפורמות (אינטגרציה אנכית, כונה בתזכיר "ספק אחוד"), הספק יציע את הערוץ לכלל ספקי התכנים ללא תמורה. כאשר ספק כאמור מחזיק בתוכני ספורט, הוא יהיה רשאי לתמחר את הזכות אך ורק ביחס למספר הצופים שהתוכן הוגש להם.

לצורך ניתוח החלופות, נבחנו ההשפעות הצפויות של כל חלופה בהתאם לקריטריונים הבאים:

- (1) השפעה על התחרות במקטע הערוצים
- (2) השפעה על התחרות במקטע הפלטפורמות

3) ישימות רגולטורית

4) התאמה לכללים תחרותיים מקובלים ולמודלים בינלאומיים

טבלה 7 להלן מרכזת את השקלול בין החלופות לפי הקריטריונים שנבחרו. לכל קריטריון ניתן ניקוד בין 1 (נמוך ביותר) ל-5 (גבוה ביותר), אשר מוסבר גם באופן מילולי בטבלה.

**טבלה 7: שקלול חלופות לבעלויות צולבות**

קריטריון	חלופה 0 – המצב הקיים	חלופה 1 – אימוץ כללים תחרותיים מקובלים והתייחסות למקרה של אינטגרציה אנכית	חלופה 2 – הרחבת המודל הקיים לכלל השוק	חלופה 3 – חובות תחרותיות על כלל ערוצי החדשות והסדרים מיוחדים לספק אחד
<b>השפעה על התחרות במקטע הערוצים</b>	פגיעה בתמריץ של חלק מהערוצים לגדול ולשפר את איכות התכנים, בשל העדר יכולת לגבות כספים בגין התכנים	ככלל, אין התערבות רגולטורית כלפי ערוצים, רק כלפי ערוצים עם כוח שוק ובאמצעות כלים מקובלים לעניין זה.	פגיעה בתמריץ של כלל הערוצים, איכות התכנים, בשל העדר יכולת לגבות כספים בגין התכנים	חובות תחרותיות גורפות מדי, גם במקרים בהם אין לערוץ כוח שוק, צפויות לפגוע במידה מסוימת בתחרות
	(2)	(5)	(1)	(3)
<b>השפעה על התחרות במקטע הפלטפורמות</b>	חסכון בעלויות לכלל הפלטפורמות, ללא התייחסות נפרדת לספק בעל חשיבות מסחרית	כלים מקובלים להתמודדות עם מקרים שבהם עלולה להפגע התחרות בשוק הפלטפורמות	חסכון בעלויות לכלל הפלטפורמות, ללא התייחסות נפרדת לספק בעל חשיבות מסחרית	חסכון בעלויות לכלל הפלטפורמות, ללא התייחסות נפרדת לספק בעל חשיבות מסחרית
	(4)	(5)	(4)	(4)
<b>ישימות רגולטורית</b>	בינונית-נמוכה, קשירת ההסדר לנושא עידן פלוס מעוררת קשיים פרקטיים ויישומיים	בינונית-גבוהה, קשיים פרקטיים בתהליך החקיקה, אולם יישום ההסדרים נשען על פרקטיקות מקובלות	נמוכה, קיים קושי לבסס חיקוק חדש על בסיס המודל הקיים וקשירת הסדר המכירה לעידן פלוס	בינונית, קשיים פרקטיים בתהליך החקיקה, צפוי קושי ליישם הסדרים תחרותיים מעולמות המונופולין עבור שחקנים ללא כוח שוק
	(2)	(4)	(1)	(3)

התאמה לכללים תחרותיים מקובלים ולמודלים בינלאומיים	נמוכה	בינונית - גבוהה	נמוכה	נמוכה - בינונית
	(1)	(4)	(1)	(2)
ציון כולל	7	18	9	12

#### 4.5 עיצוב החלופה הנבחרת

- א. ספקי תכנים יהיו חייבים ברישום מעל סך הכנסות של 40 מיליון ₪, על מנת לאפשר כניסה לשוק ופעילות כשחקן קטן בתחום ללא צורך ברישום.
- ב. הגדרת ספק בעל חשיבות מסחרית לפי מבחן הכנסות – סף שישקף כוח שוק במקטע התכנים, אך יהיה קבוע ולא ייקבע באופן פרטני לכל ערוץ וערוץ.
- ג. החלת חובות תחרותיות מקובלות, על ספק בעל חשיבות מסחרית בלבד: איסור על מכירת הערוץ לפלטפורמות בבלעדיות, איסור על הספק להפלות בין הפלטפורמות, מתן סמכות למתן הוראות במקרה שספק כאמור פוגע באופן שעלול לפגוע בתחרות, כגון שימוש בפרקטיקות של קשירה באופן שעלול לפגוע בתחרות, וכן צורך באישור מוקדם במקרה של מיזוגים בין שני ספקי תכנים רשומים. יצוין כי מדובר בחובות מקבילות לחובות דומות לאלו שקיימות בדיני התחרות על בעלי מונופולין, אולם פרקטיקה של סמכויות מקבילות לרשות התחרות כרגולטור כללי ולרגולטור ענפי היא פרקטיקה מקובלת יחסית, והיתרונות העיקריים בה הן שהרגולטור הענפי הוא בעל היכרות מעמיקה יותר עם הענף שעליו הוא מפקח, וכן שמבחינת סדרי עדיפויות, פעמים רבות הוא יטה לטפל בנושאים הדורשים טיפול, שלרשות התחרות אין משאבים לטפל בהם, מאחר שהיא מאסדרת את כלל השווקים במקביל.
- ד. הסדרים פרטניים שיידרשו ליישום מבחנים תחרותיים, ובפרט איסור האפליה, במקרה של אינטגרציה אנכית: לספק תכנים בעל חשיבות מסחרית שמחזיק גם בפלטפורמה המתקשרת עם מנויים, יש תמריץ יתר להפלות בין פלטפורמות. בשונה מהמקרה שבו הוא אינו פעיל בשוק הפלטפורמות, כאשר הוא מתחרה בתחום הוא עשוי להרוויח באופן ישיר משימוש בפרקטיקות מדירות כגון אי אספקה או אפליה. לצד זאת, היכולת לאכוף כלפיו איסורי אפליה היא קשה יותר, מאחר שקשה מאוד להתחקות אחר מחירי ההעברה הפנימיים של התכנים שבגינם הוא נחשב כספק בעל חשיבות מסחרית, והם אף ניתנים למניפולציה בקלות יחסית. נוכח האמור, ייקבע במקרים אלו הסדר מחמיר יותר, לפיו ספק בעל חשיבות מסחרית המתקשר עם מנויים, המספק תכנים בתשלום למתחריו בשוק הפלטפורמות, יחויב בפריקות בבואו להציע את אותם התכנים ללקוחותיו. משמעותה של אותה פריקות היא, שלקוחות הפלטפורמה שבה הוא מחזיק יוכלו לרכוש את חבילת התכנים המוצעת בפלטפורמה שלו ללא התכנים שלו כספק בעל חשיבות מסחרית, ואת התכנים שלו, בנפרד. אותו ספק לא יוכל לתת הנחה בגין רכישת שני התכנים יחד, וזאת במטרה למנוע תמחור שאינו אמיתי שיאיין את ההוראה הזו.

ההתערבות למניעת קשירה תמחורית נועדה לטפל בשורה של חששות תחרותיים, שכאמור עולים במקרים מסוג זה ביתר שאת:

- **דחיית מתחרים (Exclusion):** ראשית, תמחורית משמשת ככלי קלאסי של מונופול לחיזוק כוחו ולהדיפת כניסת מתחרים.
- **הגבת חסמי כניסה והתרחבות בשוק:** בהמשך לנקודה הקודמת, קשירה עלולה להציב חסם כניסה גבוה מכיוון שמתחרים חייבים להציע "עסקה שלמה" הכוללת גם תכנים, כדי להתחרות בשוק הפלטפורמות מול ספק בעל חשיבות מסחרית.
- **שיפור הבחירה לצרכן וחופש הצרכנות:** מבחינת צרכן הקצה, Bundling כפוי מגביל את חופש הבחירה שלו לשלם רק עבור מה שהוא רוצה באמת. במצבים רבים, צרכנים נאלצים לרכוש מוצר מיותר או לא רצוי כדי לקבל מוצר רצוי.
- **מניעת ניצול כוח שוק:** כלי ה-Unbundling מונע מצב שבו חברה מנצלת שליטתה בתחום אחד כדי לגבות מחיר עודף או לכפות תנאים בתחום אחר בו היא פועלת.

#### 4.6 קביעת יעדים וקריטריונים להצלחת האסדרה

- (1) הפחתה משמעותית במדד ריכוזיות (HHI) בתחום ערוצי הברודקאסט, במונחי הכנסות ובמונחי צפייה, בתוך 4 שנים.
- (2) שימור או הפחתה במדד ריכוזיות (HHI) בשוק הפלטפורמות, במונחי הכנסות, בתוך 4 שנים.

## 5 תכני ספורט

### 5.1 ניתוח כלכלי של התחום והצורך בהתערבות

תכני ספורט הם אבן יסוד בתמהיל התוכן של ספקי התכנים ומשמשים כמנוע משמעותי לצריכת תוכן טלוויזיוני בישראל. חשיבותם נובעת ממספר מאפיינים ייחודיים ההופכים אותם לתוכן בעל ערך כלכלי וציבורי גבוה. ראשית, צריכת תכני הספורט מאופיינת בצפייה ליניארית. תכני ספורט מאבדים מערכם באופן כמעט מיידי לאחר סיום האירוע, שכן התוצאה ידועה והמתח שאפיין את הצפייה אובד. לכן, ערך התוכן הספורטיבי נגזר גם מהתזמון שבו הוא נצרך. שנית, שידורי ספורט מאופיינים בביקוש קשיח. עבור צרכנים מסוימים, בפרט אוהדי קבוצות, לא קיים תחליף אמיתי לצפייה באירוע הספציפי שהם מעוניינים בו. גם אירוע ספורט אחר באותו זמן לא נתפס בעיניהם כתחליף הולם.

תרשים 10 להלן מציג את שרשרת הערך של אספקת תכני ספורט משודרים, הדומה מאוד לשרשרת הערך המסורתית שהוצגה בתרשים 1 לעיל. שרשרת הערך מורכבת מן החוליות הבאות:

- א. בעלי הזכויות<sup>90</sup> – מארגני המשחקים, הליגות השונות וכדו'.
- ב. מחזיקי זכויות השידור – גופי השידור: אר.גי.אי גרופ בע"מ ("ספורט 5"), צ'רלטון בע"מ ("צ'רלטון") וערוץ ONE ("וואן", וביחד – "ערוצי הספורט"). כל אחד מגופים אלה מחזיק בזכויות שידור בלעדיות, ומפיק את השידורים – מספק שדרנים, פרשנים ומעטפת לצופה. כל אחד מגופי השידור הללו משדר כיום באמצעות מספר ערוצים שבבעלותו.
- ג. מקטע ההפצה – מבוצע כיום ברוב המקרים בידי הפלטפורמות – הוט, יס, סלקום, פרטנר ולאחרונה גם FreeTV. הפלטפורמות מספקות לצופה את הגישה לערוצים ואינן נוגעות לתוכן השידור.

#### תרשים 10: שרשרת הערך באספקת תכני ספורט



החוליה הראשונה מורכבת ממספר רב של גופים – ליגות, מפעלים ותחרויות ספורט. נוכח מאפייני הצפייה של תכני הספורט – ביקוש קשיח וצפייה בזמן אמת – לבעל זכויות יש פעמים רבות כוח שוק משמעותי כשהתכנים הינם ייחודיים ואינם תחליפיים. לדוגמה – אוהד הליגה האנגלית מעוניין לצפות במשחקים מליגה זו, ואילו משחקי הליגה הצרפתית אינם מהווים תחליף ראוי כאשר משחקי הליגה האנגלית אינם זמינים. זכויות השידור נמכרות באמצעות מכרז למרבה במחיר. בעלי הזכויות בדרך כלל ממכרזים זכות אחת לשידור לכל מדינה בנפרד, ובבלעדיות לרוכש, באופן שמביא להאמרת מחירים.

<sup>90</sup> בעניין זה יוער כי קיימות מספר זכויות שונות: א. הזכות להיכנס לאצטדיון ולצלם. ב. הזכות של המצלם. ג. הזכות של משדר המשחק ("זכות משדרים"), שלא לעשות שימוש פיראטי בשידוריו.

החוליה השנייה מורכבת מגופי השידור, אך נוכח הביקוש הקשיח והמכירה הבלעדית של זכויות השידור לכל מפעל – גם חוליה זו מאופיינת במאפיינים מונופוליסטיים. כיום ערוצי הספורט בישראל (כמו גם הליגות בחוליה הקודמת) אינם מספקים בדרך כלל את תכניהם באופן ישיר לצרכן (בשונה ממודלים אחרים הקיימים בעולם), אלא מוכרים את הזכות לשידור הערוץ לפלטפורמות. ההסכמים המסחריים במקטע סיטונאי זה בין ערוצי הספורט לבין הפלטפורמות מורכבים ממודלים כלכליים שונים.

החוליה השלישית מורכבת מהפלטפורמות. כיוון שהפלטפורמות מבססות את המודל הכלכלי שלהן על דמי מנוי, הרי שהן שואפות לספק למנוי מגוון תכנים עשיר ככל הניתן וקיים עבורן תמריץ מובנה לספק תכני ספורט. מעבר לכך, מאפייני הביקוש הקשיח והיעדר התחליף הראוי לתכני ספורט מסוימים הופכים את ערוצי הספורט למוצר מהותי ולתוכן נדרש (must have) עבור ספקי תכנים המעוניינים להתחרות בשוק. הוצאת ערוצים מהחבילות של הפלטפורמות יפחית את היכולת של הפלטפורמה להתחרות בשוק ויקים חסם כניסה או התרחבות ממש. בנוסף יש לציין כי קיים יתרון לגודל לפלטפורמה במשא ומתן מול ערוצי הספורט, ולכן בהיעדר רגולציה סביר להניח כי פלטפורמה גדולה תשיג מחיר ותנאים טובים יותר ברכישת ערוצי הספורט לעומת פלטפורמה קטנה. **לאור האמור, קיימת אסדרה אשר קובעת כי ערוצי ספורט לא ישודרו בבלעדיות וכי הם יימכרו בתנאים מסחריים הוגנים ובלתי מפלים לפלטפורמות.**<sup>91</sup> **דא עקא, רגולציה זו, כשאר הרגולציה בתחום השידורים, אינה חלה כיום ב-OTT, ולכן אינה חלה על פרטנר, סלקום ופריטיווי.** נוכח זאת, פרטנר התמודדה במספר מכרזים לרכישת זכויות ספורט במטרה לשדרם באופן בלעדי ולהרכיש מנויים רבים מקרב צופי הספורט, כאסטרטגיית חדירה לשוק. בסופו של דבר פרטנר הפסידה במכרז, אך התמודדות זו גרמה להאמרה משמעותית של מחירי הסגירה במכרזים, אשר בסופו של דבר שורשרו למנויים. מן הצד השני, היעדרו של איסור בלעדיות ב-OTT איפשר לצירלטון שלא למכור את ערוציה לפרטנר, ובכך פרטנר הייתה בנחיתות תחרותית משמעותית מול שאר הפלטפורמות, למשך כ-4 שנים (עד שנת 2021).

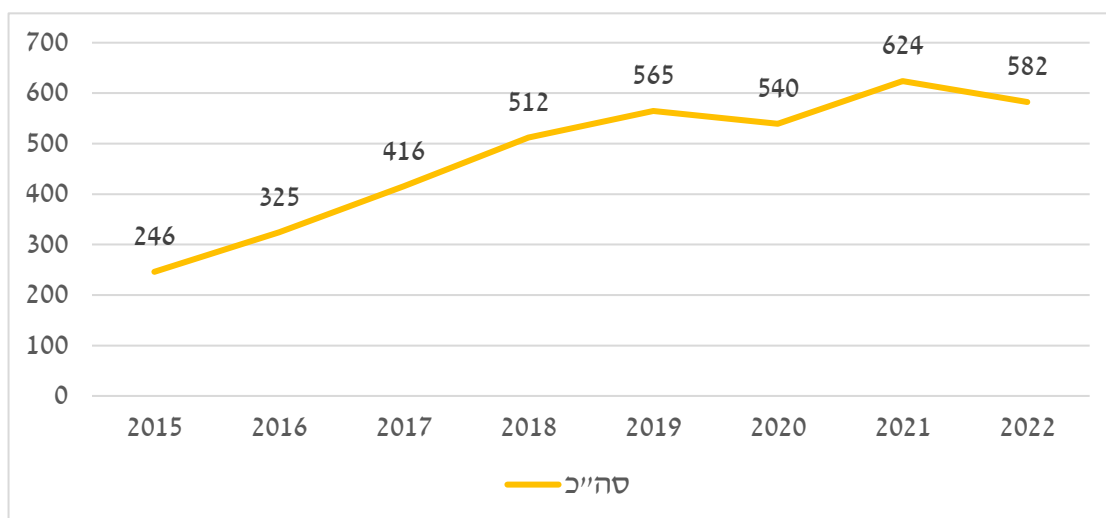
תרשים **11** להלן מציג את הוצאות הפלטפורמות על ערוצי הספורט בין השנים 2015-2022. ניתן לראות כי חלה עלייה של 154% בתוך 6 שנים בהוצאות על הספורט, ובסך הכל – כ-600 מיליון ₪ הוצאה בשנים האחרונות.

---

<sup>91</sup> החלטת מדיניות 1-6/00 של מועצת הכבלים והלוויין מיום 23 במרץ 2000.

## תרשים 11: הוצאות הפלטפורמות על ערוצי הספורט בין השנים 2015-2022

מיליוני ₪, מחירים שוטפים



מקור: נתוני משרד התקשורת.

במשך השנים התפתחו מודלים כלכליים שונים של אספקת תכני הספורט לצופה:

- א. מודל חינמי: שידור פתוח באופן חינמי לצופה. השידור ממומן באמצעות פרסומות (כמו מודל הערוצים המסחריים) או שהוא משודר בערוץ ציבורי וממומן מכספים ציבוריים.
- ב. תשלום במסגרת חבילת שידורים בסיסית: תכני הספורט משודרים ללא תשלום נוסף מעבר לדמי המנוי הבסיסיים של פלטפורמת השידורים. במקרה זה השידור ממומן באמצעות דמי המנוי ולעיתים אף מפרסומות.
- ג. מודל פרימיום: הצופה משלם באופן נפרד על ערוץ או מספר ערוצים ייעודיים, בדרך כלל בנוסף לחבילת הבסיס.
- ד. תשלום לפי צפייה (Pay Per View – "PPV"): תשלום חד פעמי לצפייה באירוע בודד.

בתחילה, תכני הספורט שודרו בחינם או במסגרת חבילת הבסיס. עם השנים, וכתוצאה מהביקוש הגבוה לתכני הספורט, מפעלים רבים עברו לשדר במודל פרימיום. על מנת למתן את עליית המחירים לצופים, הונהגה בישראל במשך שנים רבות אסדרת "חבילת הבסיס" – אירועי ספורט שהוגדרו על ידי מועצת הכבלים והלוויין כאירועים שחובה לשדרם במסגרת חבילת השידורים הבסיסית בכבלים ובלוויין.<sup>92</sup> באופן זה, המאסדר התערב וקבעה את המודל הכלכלי של אספקת תכני ספורט רבים, באופן שמחייב את הפלטפורמות לבצע סבסוד-צולב בין תכני הספורט לתכנים האחרים שמשווקים במסגרת חבילת הבסיס. מטרת הרגולציה הייתה להגביר את נגישותם של תכני פרימיום לצרכנים באופן קל וזול, תוך צמצום פערים בין אוכלוסיות שונות. יחד עם זאת, אסדרה זו משיתה עלויות על כלל המנויים, מפחיתה את האפשרות לבצע בידול בשיווק חבילות בידי הפלטפורמות, ומפחיתה את יכולת הבחירה של הצרכן. ביסודו, הסבסוד הצולב של תכני הספורט יוצר עיוות כלכלי שכן העלות אינה מגלמת את המפגש בין הביקוש להיצע. לכן, במבנה השוק המונופוליסטי לעיתים

<sup>92</sup> החלטה מס' 1-27/2009 של מועצת הכבלים והלוויין מיום 22 במרץ 2009.

של אספקת תכני הספורט, הסבסוד הצולב מיתרגם לנטילת פרמיה מן הצרכנים, אשר יכולה להשתרש לכל אחת מן החוליות בשרשרת הערך.

נוכח ניתוח זה, ועדת פולקמן המליצה לבטל את מפרט התכנים. בהמשך לכך, במאי 2024 החליטה מועצת הכבלים והלוויין לבטל את אסדרת חבילת הבסיס, למעט על ספורט נשים וספורט פראלימפי, וביטול זה נכנס לתוקף בימים אלה.<sup>93</sup> יחד עם זאת, סביר כי לא יתרחשו שינויים בשוק בטווח הזמן הקצר שכן ההסכמים בשוק תכני הספורט הם בדרך כלל הסכמים לפרקי זמן ארוכים ביותר. בנוסף, כוח השוק של ערוצי הספורט עשוי לאפשר להם להכתיב תנאים בשוק שיגרמו להשאת המודל הכלכלי על, גם אם הפלטפורמות לא יהיו מעוניינות בכך.

מודל חבילת הבסיס הוא המודל הכלכלי העיקרי בו משווקים ערוצי ספורט 5, ואילו מודל הפרימיום הוא המודל הכלכלי בו משווקים ערוצי צ'רלטון. מודל הפרימיום נעדר את החסרונות של מודל חבילת הבסיס, כיוון שבו לא מתבצעת קשירה בין תכני ספורט לתכנים אחרים. יחד עם זאת, מהנתונים שבידי משרד התקשורת עולה כי המחיר שבו מוצעים ערוצי צ'רלטון לצרכן אינם מגלמים את כל התמורה שמועברת מהפלטפורמה לצ'רלטון, כך שהלכה למעשה מתבצע סבסוד צולב גם במודל הכלכלי של ערוצי פרימיום בתשלום.

טבלה 8 להלן מציגה את העלות החודשית המושגת על כל מנוי של הפלטפורמה (גם מי שאינו צופה בספורט) בגין ערוצי צ'רלטון.

[...]

ע"פ חישוב שערכנו ככל שצופי ערוצי צ'רלטון היו משלמים את העלות המלאה בגין ערוצים אלה, הרי ששאר מנויי הפלטפורמות יכלו ליהנות מהוזלה של בין 3% ל-15% ממחיר החבילה החודשית.<sup>94</sup>

#### **טבלה 8: סבסוד צולב חודשי בגין ערוצי צ'רלטון, למנוי ממוצע, (ב-₪) כולל מע"מ**

[....]

#### **מקור: עיבודי משרד התקשורת לנתונים שהתקבלו.**

באופן דומה, בדקנו את הסבסוד הצולב בגין ערוצי ספורט 5. מודל המכירה של ערוצי ספורט 5 שונה מזה של ערוצי צ'רלטון: רוב ערוצי ספורט 5 נמכרים במסגרת חבילת הבסיס – שם מתקיים סבסוד צולב בהגדרה – ומיעוטם נמכר במסגרת ערוץ בתשלום (מודל פרימיום). מאחר שהנתונים שבידינו הם נתונים הנוגעים לכלל ערוצי ספורט 5, איננו יכולים להפריד בניתוח בין ערוצים שנכללים בחבילת הבסיס לבין ערוצי הפרימיום, ואיננו יכולים לקבוע האם גם ערוצי הפרימיום של ספורט 5 הפסדיים עבור הפלטפורמות (דהיינו, האם ההכנסות בגינם נמוכים מאשר התשלומים בעדם),

<sup>93</sup> החלטת המועצה לשידורי כבלים ולשידורי לוויין מס' 1-5/2024 מיום 16.5.2024.

<sup>94</sup> פירוט החישוב: סבסוד צולב למנוי = הכנסות הפלטפורמה בגין מכירת ערוצי צ'רלטון בניכוי תשלומי ההעברה לצ'רלטון חלקי מספר המנויים הממוצע בשנה חלקי 12 חודש בתוספת מע"מ. חישוב חודשי = סבסוד צולב למנוי חלקי ARPU (הכנסה ממוצעת ממנוי) שנתי למנוי שידורים (כולל מע"מ). חישוב החיסכון החודשי הוא שמרני משתי סיבות: א. הוא אינו מנכה מה-ARPU הכללי את התרומה של מנויי צ'רלטון. ב. ARPU לוקח בחשבון הכנסות נוספות של הפירמה והוא גבוה יותר מאשר מחיר החבילה המשוקת.

בדומה לערוצי צ'רלטון, כך שמתקיים גם בהם סבסוד צולב. מכל מקום, בדקנו את הסבסוד הצולב של כלל תכני ספורט 5. נוכח היותם של רוב התכנים המרכזיים בחבילת הבסיס, הרי שכל המנויים נגישים לתכנים המרכזיים של ערוצי ספורט 5, אך איננו יודעים מהו שיעור הצפייה בהם. ניתן להניח כי קיים שיעור מסוים של לקוחות שאינו צופה בהם. בטבלה 9 להלן ניתן לראות כי הסבסוד הצולב החודשי למנוי בשנת 2018. [...]

### **טבלה 9 : סבסוד צולב חודשי למנוי ממוצע, בגין ערוצי ספורט 5, (ב-ש) כולל מע"מ**

[....]

מקור: עיבודי משרד התקשורת לנתונים שהתקבלו.

בסך הכל, העלות החודשית למנוי ממוצע בגין כלל תכני הספורט המשוקים בפלטפורמה, נעה בשנת 2022 בין 34.2 ₪ בחודש ל-40.3 ₪.

העלות ההולכת וגדלה של זכויות הספורט, הן במעלה הזרם – בהסכמים שבין בעלי הזכויות המקוריים לבין רוכשי הזכויות, והן במורד הזרם – המחירים ההולכים וגדלים שמשלמים המנויים, נובעת משתי סיבות עיקריות. הסיבה הראשונה – כפי שצוין לעיל, חלק מתכני הספורט הם תכנים שהביקוש עבורם בקרב הצרכנים הוא קשיח יחסית, כשאינן תכנים תחליפיים. דהיינו, גם אם היה מדובר במודל של מכירה ישירה מבעלי הזכויות ללקוחות, ניתן היה לתמחר את התכנים בתמחור מונופוליסטי, כאשר לחלק גדול מהצרכנים יש תועלת גבוהה מרכישת התכנים – ולכן גם במודל זה המחירים בשוק צפויים להיות גבוהים יחסית.

הסיבה השנייה שמביאה להעלאת מחירים היא ההשפעה של התכנים הללו על התחרות במורד הזרם, בין הפלטפורמות. רכישת זכות בתכנים מהסוג שצוין בפסקה הקודמת מעניקה לבעליה החדשים גם יתרון מול מתחרים – ומנגד, ככל שהזכות אינה קיימת בידי מתחרה מסוים, הוא מצוי בנחיתות תחרותית. לכן, ניתן להניח כי פלטפורמות שידורים מוכנות לשלם פרמיה על מחירי זכויות מסוג זה, עוד מעבר למחיר המונופוליסטי שצוין בסעיף הקודם. אינדיקציות נוספות לנכונות זו, מעבר לניתוח התיאורטי שהובא לעיל לעניין מחירי הפסד עבור הפלטפורמות, ניתן לראות בדוגמה שהובאה לעיל בדבר העלייה המשמעותית במחירי הזכויות לאחר ניסיונה של פרטנר להתמודד במכרז רכישת הזכויות, וכן מדוגמאות נוספות בעולם של מקרים דומים.

בהמשך לניתוח ההיבטים המסחריים שפורטו, הנוגעים לתכני הספורט שלמחזיק בזכויות בהם צפוי להיות כוח שוק משמעותי, ולאור ערכם הכלכלי הרב של תכני הספורט, עולה היבט ציבורי נוסף: האם קיימים תכני ספורט שחשוב להבטיח את נגישותם לציבור הרחב, לרבות ציבור שאין באפשרותו לשלם מחירים גבוהים בעבור תכנים אלו?

מדינות רבות בעולם קובעות אסדרה ייעודית להנגשה בתפוצה רחבה של תכני ספורט בעלי חשיבות מיוחדת. בישראל קיימת כיום אסדרה בנושא – מועצת הכבלים והלוויין קבעה החלטת מועצת הכבלים והלוויין משנת 2002 בדבר אירועי ספורט בעלי חשיבות ציבורית רבה ("אירועים מוכרזים") שנדרש לשדרם בערוץ בחבילת הבסיס או בערוץ חנימי. הרשימה עודכנה בהחלטת מועצה

מאוקטובר 2009.<sup>95</sup> ברשימה זו נכללים משחקי נבחרות ישראל, המונדיאל, האולימפיאדה, משחקי החוץ של הקבוצות הישראליות בשלב המוקדמות של מפעלים אירופאיים, כלל המשחקים של קבוצות ישראליות במקרה שעלו לשלב הבתים בליגות אירופאיות ועוד

ועדת פולקמן המליצה מספר המלצות בעניין אספקת תכני הספורט, ועיקרן:<sup>96</sup>

- א. החלת איסור בלעדיות ואפליה באספקת תכני הספורט לפלטפורמות.
  - ב. ביטול מפרט התכנים; אין לבטל את רשימת האירועים המוכרזים, אך נדרש לבצע התאמות בהוראות.
  - ג. יש לוודא את אספקתם של תכני ספורט נשים וספורט פראלימפי לציבור הרחב.
- משרד התקשורת סבור כי יש לבצע שינויי אסדרה ברוח המלצות ועדת פולקמן, בהתאמה לממצאים ולניתוח הכלכלי העדכני על פי הנתונים שבידי משרד התקשורת.

#### מטרות האסדרה:

- 1) הגברת התחרות על המחיר: באמצעות הבטחת תחרות שווה במקטע הפלטפורמות, על ידי מניעת בלעדיות ותנאים מפלים.
- 2) קידום הוגנות צרכנית ותמחור מבוסס שימוש: הגדלת אפשרויות הבחירה של הצרכן.
- 3) הנגשה ציבורית: הנגשת תכני ספורט בעלי חשיבות ציבורית לציבור הרחב.

## 5.2 סקירה בינלאומית משווה

האסדרה המוצעת מבוססת, בין היתר, על למידה מהרגולציה ממדינות מערביות בעלות שווקים מתקדמים בתחום השידורים, ובהן אנגליה, צרפת, אירלנד, שוויץ, ספרד ונורבגיה. מדינות אלו נקטו בגישות שונות להנגשת שידורי ספורט לציבור, תוך איזון בין האינטרסים של בעלי הזכויות לבין האינטרס הציבורי.

### 5.2.1 תכני ספורט בעלי חשיבות ציבורית

הנגשה של שידורי ספורט בעלי חשיבות ציבורית. סעיף 14 ב-AVMSD קובע כי ככל שקיים חשש שאירועים בעלי חשיבות ציבורית מיוחדת לא יסופקו לחלק ניכר מהציבור בשידור בתפוצה רחבה, תקבע המדינה רשימה של אירועים ייעודיים (Designated Events) שיהיו נגישים לציבור הרחב.<sup>97</sup> קיימים 4 קריטריונים, אשר עמידה בשניים מתוכם מאפשרת את הגדרת האירוע כאירוע חשוב ציבורי:

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

<sup>95</sup> החלטת המועצה לשידורי כבלים ולשידורי לוויין 2002 / 22-5 מיום 30.05.2002; [החלטת המועצה לשידורי כבלים ולשידורי לוויין 2009 / 27-2](#) מיום 22.10.2009.

<sup>96</sup> ראה עמ' 13, 78-87 בדו"ח המלצות ועדת פולקמן.  
<sup>97</sup> Article 14, [Directive 2010/13/EU](#) of the European Parliament and of the Council

- (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.

במרבית המדינות שנבדקו קיימת רשימה מוגדרת של אירועים בעלי חשיבות ציבורית הכוללת לרוב טורנירים בינלאומיים, משחקי נבחרות לאומיות, וגמרים מרכזיים. אירועים אלו אינם יכולים להיות משודרים בבלעדיות בפלטפורמות בתשלום, ויש להבטיח את שידורם בערוץ הנגיש לרוב הציבור.

כך למשל: **באנגליה**, האירועים מחולקים לשתי קבוצות – קבוצה A הכוללת אירועים שחובה לשדרם בערוץ חינמי בשידור חי (כמו אולימפיאדה וגמר מונדיאל), וקבוצה B, הכוללת אירועים שאפשר לשדרם בתשלום, אך בתנאי שיש לצדם שידור משלים (לא בשידור חי) חופשי לציבור. **בצרפת**, צו ממשלתי מחייב להציע לגופי שידור חינמיים את זכויות השידור של אירועים בעלי חשיבות ציבורית (כמו משחקי נבחרת, גמרי גביע, הטור דה פראנס). אם אף ערוץ חינמי לא נענה להצעה, או שהתגובות להצעה אינן עומדות בתנאים הוגנים, מותר לבעל זכויות השידור הבלעדיות לשדר את האירוע בעצמו בתשלום. **בשוויץ**, רק גופי שידור בעלי כיסוי של לפחות 80% מהאוכלוסייה רשאים לשדר אירועים אלו. אם לא, יש למכור את הזכויות לגוף נגיש יותר, בתנאים הוגנים. דוגמאות אלה ממחישות את החשיבות שמייחסת הרגולציה בעולם לשמירה על גישה ציבורית לאירועי ספורט בעלי חשיבות ציבורית או תרבותית מיוחדת, גם בעידן של שוק חופשי וטכנולוגיות משתנות.

#### **האם השידור הוא חינמי לצופה?**

המודלים הקיימים בעולם בשידור האירועים המוכרזים הם: שידור בחינם ללקוח או שידור ללא תוספת תשלום (מודל חבילת הבסיס). בנוסף, קיימת דרישה לכיסוי משמעותי באוכלוסייה. **באנגליה**, שידור של אירוע מוכרז חייב להיות זמין ללפחות 95% מהציבור ללא תוספת תשלום. **בנורבגיה**, ניתן לשדר אירועים בעלי חשיבות ציבורית רק באמצעות ערוץ או פלטפורמה שמסוגלים להגיע בפועל ללפחות 90% ממשקי הבית במדינה ללא תשלום נוסף. **בצרפת** החוק קובע כי שידור של אירועים המוגדרים כבעלי חשיבות ציבורית יתאפשר רק בערוץ הנגיש לפחות ל-85% מהאוכלוסייה בחינם. **באירלנד**, ישנה חובה להציע את זכויות השידור לערוץ טלוויזיה אשר קליטתו איננה כרוכה בתשלום וכן שהוא זמין ללפחות 95% מאוכלוסיית המדינה. כמו כן, החוק מאפשר לרגולטור לקבוע האם שידור חינמי של האירוע צריך להיות שידור חי, נדחה, או גם וגם, וכן האם כולו צריך להיות חינמי או רק חלקו.

## 5.2.2 תנאים מסחריים בין בעלי זכויות לגופי שידור

ברוב המדינות שנבחנו קיימת התערבות רגולטורית ישירה גם בהיבטים המסחריים של שידור אירועים בעלי חשיבות ציבורית. אף שמדובר באירועים בעלי מאפיינים ציבוריים מובהקים, הרי שבפועל, רבים מהאירועים הללו (כגון טור דה פראנס, משחקי גביע העולם או גמרי טורנירים אירופיים) מתקיימים במסגרת מסחרית וכוללים התקשרויות חוזיות בין גופים פרטיים.

בהתאם לכך, הרגולציה בחלק מהמדינות אינה מסתפקת בהגדרת חובת שידור או הנגשה - אלא כוללת אסדרה של תנאי המסחר בזכויות השידור עצמן באמצעות כללים כגון מכירת הזכויות בתנאי שוק הוגנים, סבירים ושאינם מפלים וכן מנגנונים ליישוב מחלוקות מסחריות על ידי הרגולטור או סמכות שיפוטית אחרת.

למעשה, ניתן לראות בכך ביטוי להתערבות ישירה של המדינה לא רק בהיבטים הציבוריים של השידור, אלא גם בהסדרה של שידורי ספורט מסחריים, כאשר מדובר באירועים בעלי חשיבות ציבורית. כך למשל:

**באירלנד**, החוק מחייב למכור את הזכויות לגופי שידור נגישים בחינם לציבור ואם יש מחלוקת על המחיר הנדרש, ניתן לפנות לבית המשפט שיקבע את התנאים המסחריים אשר יכללו קביעת תעריפי שוק סבירים בגין רכישת זכויות השידור.

**בנורבגיה**, בעל זכויות שאינו ערוץ הנגישים בחינם לציבור נדרש להציע את הזכויות לערוץ ציבורי המשדר בחינם ובמידה ונוצרות מחלוקות בנוגע למחיר זכויות השידור הרגולטור יכול להתערב ולקבוע כללים לתמחור מכירה מחדש של זכויות השידור.

**בצרפת**, כפי שצוין לעיל, ישנה חובה להציע תחילה את זכויות השידור של אירועים בעלי חשיבות ציבורית לערוצים חינמיים, בתנאי שוק הוגנים, סבירים ושאינם מפלים.

מדינות אלו בחרו להבטיח שבעלי זכויות יפעלו במסגרת תחרותית ושוויונית, שתאפשר לציבור גישה אמיתית לתוכן חשוב. באמצעות הדרישות הללו שואפות המדינות למנוע מצב שבו היבטי עלות וזמינות פלטפורמות הצפייה מהוות חסם לצפייה באירועי ספורט בעלי חשיבות ציבורית.

טבלה 10 מסכמת את השוואת הרגולציה בתכני ספורט.

**טבלה 10 : השוואת רגולציה בתכני ספורט**

מדינה/פרמטר	האם קיימת רשימת אירועי ספורט בעלי חשיבות ציבורית?	האם הרגולציה כוללת התייחסות לתנאים המסחריים בין בעל זכויות השידור לגוף השידור?	האם רשימת האירועים המוכרזים היא בחינם ללקוח או ללא עלות נוספת?
אנגליה	קיימת רשימה המחלקת את אירועי ספורט בעלי חשיבות ציבורית לשתי קבוצות (A,B)	<ul style="list-style-type: none"> <li>אירועים בעלי חשיבות ציבורית צריכים להיות משודרים בחינם ללפחות 95% מהאוכלוסייה</li> <li>"שירותים רלוונטיים" הינם שירותי טלוויזיה מסורתיים או אינטרנטיים הניתנים ע"י ערוצים ציבוריים ללא</li> </ul>	ללא עלות נוספת

	<p>תוספת תשלום מעבר לאגרה בסיסית קבועה</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>במידה ושירות בתשלום רוכש זכויות שידור, הוא חייב לוודא שיש שירות טלוויזיה מסורתי או אינטרנטי שמסדר את התוכן בזמן אמת, ללא תשלום. <u>אולם, לא נמצאה התייחסות מפורשת לתנאים המסחריים בין הצדדים</u></li> </ul>	לפי חשיבות סוג מפעל הספורט	
לא נדרשת תוספת עלות מעבר לעלויות אגרת טלוויזיה או דמי חבילת בסיס לספק הטלוויזיה	<ul style="list-style-type: none"> <li>אירועים בעלי חשיבות ציבורית צריכים להיות משודרים בחינם ל-90% מהאוכלוסייה</li> <li>גופי שידור "כשירים" הם ערוצים הזכאים לשדר אירועים בעלי חשיבות ציבורית. ערוצים אלה הינם ערוצי טלוויזיה שמתקבלים על ידי חלק ניכר מהצופים (90%) ללא תוספת תשלום מעבר לאגרה בסיסית קבועה או דמי חבילת בסיס</li> <li>במידה ובעל זכויות שידור איננו גוף שידור כשיר, עליו להציע זכויותיו הבלעדיות למכירה לגוף שידור כשיר (הצעת מחיר בכתב תוך חודש ימים לגוף שידור כשיר). במקרה של חוסר הסכמה על המחיר, גופי השידור רשאים לפנות לרגולטור שיקבע את המחיר לפי עקרונות השוק החופשי</li> </ul>	קיימת רשימה	נורבגיה
במידה ותאושר רשימה, השירות יסופק בחינם לגמרי לכלל הציבור	<ul style="list-style-type: none"> <li>אירועים בעלי חשיבות ציבורית צריכים להיות משודרים בחינם לכלל הציבור</li> <li>במידה ותאושר רשימה אודות אירועים בעלי חשיבות ציבורית, כל גוף שידור המאפשר צפייה חינמית ע"י כלל הציבור יוכל לשדר אירועים אלה</li> <li>במידה ותאושר רשימה אודות אירועים בעלי חשיבות ציבורית, בעל זכויות שידור מקומי חייב למכור את זכויות השידור לגוף שידור ארצי או לכמה ערוצים שיאפשרו יחד כיסוי צופים נרחב ברמה הארצית. אם בעל זכויות שידור הוא ערוץ בתשלום, הוא יכול לבחור האם לשדר את האירוע בחינם לכלל הציבור או למכור את זכויות השידור לגוף שידור חינמי, תמורת סכום שיקבע בין גופי השידור</li> </ul>	קיימת רשימה, לא נמצא שהיא נכנסה לתוקף	ספרד

<p>ללא עלות נוספת</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• אירועים בעלי חשיבות ציבורית צריכים לאפשר "גישה חופשית לציבור", שהיא שידור ל-80% מהאוכלוסייה ללא תוספת תשלום מעבר לאגרה בסיסית קבועה</li> <li>• רק גוף שידור שמאפשר גישה חופשית לציבור יכול לשדר אירועים בעלי חשיבות ציבורית</li> <li>• אם בעל זכויות שידור לא עומד בתנאי הגישה החופשית, עליו למכור את זכויותיו לגוף שידור אחד או יותר המוגדר כמאפשר גישה חופשית לציבור, בתנאים "סבירים"</li> </ul>	<p>קיימת רשימה</p>	<p>שוויץ</p>
<p>השירות יסופק בחינם</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• אירועים בעלי חשיבות ציבורית צריכים להיות משודרים בחינם (ללא תוספת עלות מעבר למס) ל-85% מהאוכלוסייה</li> <li>• אין למנוע מערוץ חינמי לשדר אירוע מרשימת האירועים בעלי החשיבות ציבורית בשידור חי ומלא</li> <li>• החוק מחריג מספר אירועי ספורט בהם רשאי גוף שידור שאינו חינמי לשדר בבלעדיות בחינם ותוך עמידה באחוז הכיסוי דלעיל. אם בעל זכויות שידור לא עומד בתנאי השידור החינמי, עליו למכור זכויות אלו. לצורך זה עליו להודיע "מראש ובזמן סביר" לערוצי טלוויזיה חינמיים על כוונתו למכור. מכירת הזכויות צריכה להיעשות בתנאי שוק "הוגנים, סבירים ושאינם מפלים". במידה ואף ערוץ חינמי לא נענה להצעה, בעל הזכויות רשאי לשדר את האירוע בעצמו, מבלי לעמוד בתנאים מעלה</li> </ul>	<p>קיימת רשימה</p>	<p>צרפת</p>
<p>השירות יסופק בחינם לטובת הציבור</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• אירועים בעלי חשיבות ציבורית צריכים להיות משודרים בחינם ל-95% מהאוכלוסייה ע"י גוף שידור אחד, או משודרים בחינם ל-90% מהאוכלוסייה ע"י פחות משלושה גופי שידור</li> <li>• גופי שידור "כשירים" הינם ערוצים המשודרים בחינם ל-95% מהאוכלוסייה. אלה יכולים לשדר בבלעדיות אירועים המוגדרים כבעלי חשיבות ציבורית</li> <li>• אם בעל זכויות השידור אינו "כשיר" עליו למכור את זכויות</li> </ul>	<p>קיימת רשימה</p>	<p>אירלנד</p>

	השידור בתנאים "סבירים" לגוף שידור "כשיר". במידה ואין הסכמה על התנאים ה"סבירים" רשאים הצדדים לפנות לביהמ"ש אשר יקבע את תעריף מכירת זכויות השידור		
--	---	--	--

מקור: נתוני MNS consulting.

### 5.3 גיבוש וניתוח חלופות

לצורך גיבוש החלופות, בוצעה הבחנה בין שני סוגים מהותיים של שידורי ספורט - שידורים מסחריים (תכנים שהמכירה והצפייה בהם נעשות בעיקר למטרות רווח) ושידורים בעלי חשיבות ציבורית (שידורים שיש חשיבות לכך שהציבור יוכל לצפות בהם בקלות וללא תשלום נוסף). מטרת ההבחנה היא לאפשר התאמה של הכלים הרגולטוריים לאופי השונה של כל אחד מסוגי התוכן.

#### 5.3.1 מתודולוגיה להשוואה בין החלופות

לצורך ניתוח החלופות, נבחנו כלל ההשפעות הצפויות של כל חלופה מרכזית בהתאם לקריטריונים הבאים:

- 1 **תרומה להנגשה ציבורית:** מידת השיפור בזמינות תכני ספורט בעלי חשיבות ציבורית לציבור הרחב, ללא תשלום.
- 2 **תרומה לקידום תחרות בשידורי הספורט:** יכולת החלופה לאפשר כניסה של שחקנים חדשים, לצמצם ריכוזיות ולהקטין חסמים מבניים בשוק שידורי הספורט.
- 3 **תרומה למניעת אפליה:** מידת ההשפעה של החלופה על הפחתת אפליה מסחרית בין ספקי תכנים, שיפור השוויוניות בתנאי הגישה וצמצום השימוש בפרקטיקות של תמחור דיפרנציאלי.
- 4 **תרומה לקידום הוגנות צרכנית ותמחור מבוסס שימוש:** מידת השפעת החלופה על יצירת מודל תמחור הוגן ושקוף, המבוסס על השימוש האמיתי בתוכן, תוך הפחתת עלויות מיותרות לצרכנים והימנעות מהטלת עלויות על תכנים שהם לא מעוניינים לצרוך.
- 5 **ישימות רגולטורית:** רמת המורכבות ביישום החלופה.
- 6 **פוטנציאל חיסכון ותרומה להפחתת יוקר המחיה:** הערכת התרומה האפשרית של החלופה להוזלת עלויות עבור הציבור הרחב, בין אם דרך הפחתת מחירי תכנים, צמצום סבסוד צולב, או הפחתת נטל רגולטורי.
- 7 **התאמה למודלים בינלאומיים:** מידת הקרבה של החלופה למודלים רגולטוריים הנהוגים במדינות מערביות מתקדמות.

#### 5.3.2 רגולציה על שידורי ספורט מסחריים

##### חלופה 0 - שמירה על המצב הקיים

חלופה זו משמרת את המסגרת הרגולטורית הנוכחית, מבלי להחיל שינויים מהותיים על מבנה האסדרה או תחולתה. כיום קיימת חובה למכירה בלתי מפלה של תכני ספורט, אולם חובה זו חלה רק על פלטפורמות שידור מסורתיות (כבלים ולוויין), ואינה חלה על שחקני OTT. המשמעות היא כי ערוצי הספורט יכולים לבחור שלא להציע את תכניהם לספקי OTT, גם כאשר מדובר בשחקנים

משמעותיים בשוק. בנוסף, אין כיום דרישה להציע את התכנים באופן נפרד והם משווקים כחלק מחבילה כוללת בלבד, ללא אפשרות לרכוש אותם באופן בודד.

תועלת מרכזית: שמירה על יציבות רגולטורית והימנעות מהתערבות בשוק הקיים. חלופה זו אינה דורשת שינוי חקיקה או פיקוח נוסף, ולכן מונעת עלויות יישום רגולטוריות, חיכוכים מול שחקנים בשוק או פגיעה במודלים העסקיים הקיימים.

### **חלופה 1 - מודל רגולציה רחב לשוק שידורי הספורט**

במסגרת החלופה, יוגדר "מפעל ספורט בעל חשיבות מסחרית" כאירוע שבלעדיות בהפצתו עלולה לפגוע בתחרות בין ספקי תכנים (פגיעה בתחרות במורד הזרם). החלופה תכלול:

- אדישות טכנולוגית - החלת החוק על כל ספקי התכנים ללא תלות בטכנולוגיה המשמשת לשידור ובכך הכללת שחקני ה-OTT תחת הרגולציה.
- מניעת אפליה - תנאים ומחיר בלתי מפלים: במקרים בהם מדובר "במפעל ספורט בעל חשיבות מסחרית", תיאסר מכירת זכויות שידור בבלעדיות לספק יחיד. כל ספק תכנים רשום שיבקש לרכוש את התוכן יקבל גישה באותם תנאים ובאותו מחיר שניתנו לספק אחר. החובה תחול גם על גופים בינלאומיים.
- פריקות - הצעת התוכן בנפרד: ספק תכנים המספק לצרכנים תוכן של מפעל ספורט בעל חשיבות מסחרית, יחויב להציעו בנפרד ממוצרי תוכן או שירותים אחרים שאינם תכני ספורט, מבלי לקשור בין שני סוגי התכנים, במישרין או בעקיפין (למשל בדרך של מתן הנחה רק למי שרכש את כלל התכנים). כמו כן, התוכן יועבר בכל אמצעי ההפצה שבשימוש הספק, כל עוד הדבר אפשרי מבחינת בעל הזכויות. באופן זה יושגו התועלות הבאות:
  1. הפחתת חסמי כניסה והתרחבות לפלטפורמות קטנות יותר (לא צריכות לממן סבסוד צולב). מאפשרת תחרות על בסיס שירות ומחיר הספורט עצמו.
  2. תועלת צרכנית- תתאפשר רכישת תכני ספורט מרכזיים ללא חבילת בסיס כפויה של תכנים אחרים, שחלק מהלקוחות אינם מעוניינים בהם.
  3. טיפול בשורש הבעיה של הסבסוד הצולב שהוצגה בפרק זה.

תועלת מרכזית של חלופה זו: מיקוד האסדרה בתכנים שאחזקתם צפויה להעניק לבעל הזכות "כוח שוק", יצירת כללים אחידים וברורים שיחולו על כלל השחקנים בשוק, תוך מניעת אפליה, צמצום כוח שוק, והגברת הבחירה לצרכן – גם בטכנולוגיות שידור חדשות.

### **חלופה 2 – חובת מכירה בלתי מפלה ללא איסור בלעדיות ופריקות**

חלופה זו מציעה החלה של חובת מכירה בלתי מפלה גם על שחקני OTT, כך שערוצי הספורט יחויבו להציע את תכניהם לכל ספק תכנים המעוניין לרכשם, בתנאים שווים וללא אפליה. עם זאת, החלופה אינה כוללת איסור על מכירה בבלעדיות – כלומר, ניתן יהיה למכור את התוכן לגוף אחד בלבד, כל עוד הוצע גם לאחרים באותם תנאים. בנוסף, החלופה אינה כוללת חובת פריקות – ואין דרישה לאפשר לצרכן לרכוש את התוכן בנפרד מחבילת השירותים הכוללת.

תועלת מרכזית: צמצום אפליה בין שחקנים בשוק תוך שמירה על גמישות מסחרית מלאה – ללא התערבות במבנה החבילות או באופן הפצת התוכן.

טבלה 11 מציגה את שקלול החלופות באסדרת תכני ספורט מסחריים.

**טבלה 11 : שקלול חלופות לאסדרת תכני ספורט מסחריים**

קריטריון	חלופה 0 - המצב הקיים	חלופה 1 – מודל רגולציה רחב לשוק שידורי הספורט	חלופה 2 – חובת מכירה בלתי מפלה ללא איסור בלעדיות ופריקות
<b>תרומה להנגשה ציבורית</b>	בינונית. חובת ההנגשה קיימת רק לפלטפורמות כבלים ולוויין ואינה חלה על שחקני OTT	גבוהה. החלת הרגולציה על כל ספקי התכנים, כולל OTT, תאפשר הנגשה רחבה יותר לצרכנים	בינונית. משפרת את ההנגשה בהשוואה למצב הקיים על ידי החלת חובת מכירה בלתי מפלה גם על OTT, אך ללא חובת פריקות
<b>תרומה להגברת תחרות</b>	בינונית. אין דרישה לפריקות והגבלת הבלעדיות תקפה רק עבור שחקנים מסורתיים – מאפשר המשך ריכוזיות בשוק השידורים	גבוהה מאוד. מניעת מכירת זכויות שידור בבלעדיות והחובה להציע תכנים בנפרד תסייע בהסרת חסמים ותגביר את התחרות בשוק	גבוהה. מגדילה את התחרות על ידי החלת חובת מכירה בלתי מפלה גם על שחקני OTT אך ללא איסור בלעדיות שיכל למנוע פגיעה בתחרות שעשויה לנבוע מהסכמים אלו
<b>תרומה למניעת אפליה</b>	נמוכה. חובת אי-אפליה מוגבלת לשידורים מסורתיים בלבד ולא חלה על שחקני OTT, דבר שמוביל לאפליה נוספת	גבוהה מאוד. האיסור על מכירת זכויות בבלעדיות יחד עם דרישות להציע את התכנים במחיר לא מפלה תורם למניעת אפליה	גבוהה. אוסרת אפליה בתנאי המכירה עבור כל הספקים, אך היעדרה של חובת פריקות עלולה לאפשר פרקטיקות של אפליה שיהיה קשה להתמודד איתן מבחינה רגולטורית
<b>תרומה לקידום הוגנות צרכנית ותמחור מבוסס שימוש</b>	נמוכה. אין דרישה לפריקות והתכנים משווקים בחבילות בלבד, מה שמאלץ צרכנים לרכוש תכנים שאינם מעוניינים בהם	גבוהה מאוד. חובת פריקות מאפשרת רכישה על בסיס שימוש ומגבירה שקיפות מחירים לצרכן, ומאפשרת לצרכן לרכוש תכני ספורט ממגוון פלטפורמות	נמוכה. היעדר חובת פריקות מותיר את המצב הקיים של חוסר שקיפות מחירים וחובת בחבילות
<b>ישימות רגולטורית</b>	גבוהה מאוד. אין צורך בשינויים רגולטוריים משמעותיים - המשך המצב הקיים, ללא	בינונית. יישום מורכב יחסית, דורש פיקוח מתמשך ועשויה לעלות	גבוהה. יישום פשוט יחסית, דורש התאמה של מנגנוני האכיפה הקיימים בלבד

	עלויות נוספות	רגולטוריות	התנגדות של בעלי עניין מרכזיים בענף
	(5)	(3)	(4)
<b>פוטנציאל חיסכון ותרומה להפחתת יוקר המחיה</b>	נמוכה. אין הפחתת עלויות או שינוי במודל התמחור הקיים, מה שיכול לשמור על יוקר המחיה הנוכחי	גבוהה. צפויה להפחית משמעותית את עלויות הצפייה לצרכן דרך תחרות על חבילות ספורט שתיווצר כתוצאה מהוראת הפריקות, ביטול בלעדיות והגברת התחרות	בינונית. פוטנציאל להפחתת מחירים עקב הגברת התחרות, אך ללא הוראות איסור הבלעדיות והפריקות, ההשפעה צפויה להיות מוגבלת
	(1)	(4)	(3)
<b>התאמה למודלים בינלאומיים</b>	נמוכה. במרבית המודלים ישנה התייחסות גם לשחקני OTT באופנים שונים.	בינונית. במרבית המודלים ישנה התייחסות גם לשחקני OTT באופנים שונים.	בינונית. במרבית המודלים ישנה התייחסות גם לשחקני OTT באופנים שונים.
	(1)	(3)	(3)
<b>ציון כולל</b>	<b>15</b>	<b>28</b>	<b>22</b>

### 5.3.3 רגולציה על שידורי ספורט ציבוריים

#### חלופה 0 - שמירה על המצב הקיים

כיום קיימת רשימה של "אירועים מוכרזים", שמטרתה להבטיח גישה לצפייה ללא תשלום נוסף. אולם, חובת ההנגשה חלה רק על פלטפורמות כבלים ולווין, ואינה חלה על שחקני OTT. בנוסף, ההגדרה של "ללא תשלום נוסף" פירושה שהצפייה כלולה בחבילת הבסיס – אך אינה חנימית לחלוטין.

תועלת מרכזית: הבטחת גישה לצפייה באירועי ספורט בעלי חשיבות ציבורית ללא תשלום נוסף, תוך שמירה על יציבות ומניעת שינויים דרמטיים במבנה הרגולציה.

#### חלופה 1 - רגולציה אחידה על שידורים ציבוריים

במסגרת החלופה יוגדר "אירוע ספורט בעל חשיבות ציבורית" כאירוע שעונה על קריטריונים של חשיבות תרבותית, עניין ציבורי רחב, השתתפות של נבחרת ישראל או ספורטאי ישראלי, או מסורת שידור חנימית.

- אדישות טכנולוגית: החלת החוק על כל ספקי התכנים ללא תלות בטכנולוגיה המשמשת לשידור ובכך הכללת שחקני ה-OTT תחת הרגולציה.
- שידור חנימית של אירועים ציבוריים: אירועי ספורט שישווו כ"בעלי חשיבות ציבורית" יחויבו להיות משודרים ללא תשלום לצרכן, כולל באמצעות יישומון ייעודי. הכללת אירוע

ברשימה תתבצע על בסיס קריטריונים מוגדרים, לרבות חשיבות לאומית או תרבותית, השתתפות ישראלית, עניין ציבורי רחב ומסורת של שידור פתוח.

**תועלת מרכזית:** הבטחת נגישות רחבה ושוויונית לאירועים בעלי חשיבות ציבורית, ללא תלות בפלטפורמה או ביכולת כלכלית. החלת הרגולציה גם על שחקני OTT מונעת עקיפת החובה באמצעות שינוי טכנולוגי, ומאפשרת לכלל הציבור לצפות באירועים מרכזיים – באופן אחיד, נגיש וללא תשלום.

### חלופה 2 - הרחבת תחולת חובת ההנגשה לכל ספקי התכנים

חלופה זו מבוססת על המסגרת הרגולטורית הקיימת, תוך החלתה על כלל ספקי התכנים – לרבות שחקני OTT. בדומה למצב הנוכחי, תישמר רשימת "אירועים מוכרזים", אשר צפייה בהם תתאפשר ללא תשלום נוסף, כלומר במסגרת חבילת הבסיס של השירות. עם זאת, בשונה מהמצב הקיים, חובת ההנגשה תחול גם על פלטפורמות שאינן מבוססות כבלים ולוויין.

החלופה אינה כוללת דרישה לשידור חינמי מלא, אלא רק מניעה של תשלום נוסף מעבר לדמי המנוי הקיימים.

**תועלת מרכזית:** יצירת שוויון רגולטורי בין כלל הפלטפורמות, תוך שמירה על מודל הפצה קיים שאינו דורש סבסוד מלא או שינוי מבני בשוק.

טבלה 12 מסכמת את שקלול החלופות לאסדרת תכני ספורט ציבוריים.

### טבלה 12 : שקלול חלופות לאסדרת תכני ספורט ציבוריים

קריטריון	חלופה 0 - המצב הקיים	חלופה 1 - רגולציה אחידה על שידורים ציבוריים	חלופה 2 - הרחבת תחולת חובת ההנגשה לכל ספקי התכנים
<b>תרומה להנגשה ציבורית</b>	בינונית. חובת ההנגשה קיימת רק לפלטפורמות כבלים ולוויין ואינה חלה על שחקני OTT	גבוהה מאוד. מרחיבה את חובת השידור החינמי לכל הפלטפורמות, כולל אפשרות צפייה ביישומון ייעודי	גבוהה. מרחיבה את חובת ההנגשה לכל ספקי התכנים כולל OTT, אך מגבילה לחבילת הבסיס ולא לשידור חינמי מלא
<b>תרומה להגברת תחרות</b>	נמוכה. מגביל את התחרות בשל האפליה בין פלטפורמות וטכנולוגיות שידור שונות	בינונית. מאפשרת תחרות בין כל סוגי הפלטפורמות בשל האדישות הטכנולוגית	בינונית. מאפשרת תחרות בין כל סוגי הפלטפורמות בשל האדישות הטכנולוגית
<b>תרומה למניעת אפליה</b>	נמוכה. המצב הקיים יוצר אפליה בין ספקי התכנים השונים	בינונית. מבטלת את האפליה בין צרכנים של טכנולוגיות שונות ומאפשרת גישה חינמית אוניברסלית	בינונית. מקטינה משמעותית את האפליה בין צרכנים, אך עדיין מחייבת רכישת חבילת בסיס

	(1)	(3)	(3)
<b>תרומה לקידום הוגנות צרכנית ותמחור מבוסס שימוש</b>	נמוכה. אינה מספקת פתרון לצרכנים שמעוניינים לצפות רק באירועים ספציפיים	גבוהה. מאפשרת צפייה חינוכית באירועים בעלי חשיבות ציבורית ללא תלות ברכישת חבילת שירותים	בינונית. משפרת את הגישה לאירועים אך עדיין דורשת רכישת חבילת בסיס
	(1)	(4)	(3)
<b>ישימות רגולטורית</b>	גבוהה מאוד. אין צורך בשינוי המצב הקיים או הקמת מנגנוני אכיפה חדשים	בינונית. דורשת הקמת מנגנונים שיאפשרו שידור חינוכי מלא ואכיפה מול בעלי הזכויות. יחד עם זאת, המנגנון המוצע (הפצה ביישומון ציבורי) מביא לחיסכון בעלויות לעומת המצב הקיים ומאפשר פלטפורמה זמינה ונוחה לשידור חינוכי.	גבוהה. דורשת הרחבת המנגנונים הקיימים בלבד, ללא יצירת מסגרת חדשה לחלוטין
	(5)	(3)	(4)
<b>פוטנציאל חיסכון ותרומה להפחתת יוקר המחיה</b>	נמוכה. אינו מביא לחיסכון	גבוהה. מאפשרת חיסכון מלא לצרכנים בגישה לאירועי ספורט בעלי חשיבות ציבורית, וצפויה להביא להפחתה במחירי הזכויות	בינונית. חוסכת תשלום נוסף אך לא מבטלת את הצורך בתשלום על חבילת הבסיס
	(1)	(5)	(3)
<b>התאמה למודלים בינלאומיים</b>	בינונית. בנושא רשימת האירועים המוכרזים קיים מודל דומה במספר מדינות. בנושא האדישות הטכנולוגית, מרבית המדינות החלו מעבר למודלים אחרים	גבוהה מאוד. תואם מודלים של מדינות רבות	גבוהה מאוד. תואם מודלים של מדינות רבות
	(3)	(5)	(5)
<b>ציון כולל</b>	<b>15</b>	<b>28</b>	<b>25</b>

לסיכום, משקלול הפרמטרים בטבלה, עולה כי החלופות המומלצות בשני הנושאים הן חלופות מספר 1.

## 5.4 שיתוף ציבור וגורמים רלוונטיים

במהלך גיבוש החלופות הרגולטוריות, פורסמה ביולי 2023 טיוטת תזכיר אשר זכתה להתייחסות רחבה מצד גורמים שונים בשוק השידורים ובציבור הרחב. בהתאם להתייחסויות שהתקבלו, בוצעו התאמות שונות בטיוטה.

בנוסף, נוהל הליך היוועצות פרטני עם כל גורם שביקש להיפגש עם נציגי המשרד.

דיון עיקרי התקיים מול גופי שידור פרטיים, אשר העלו סוגיות עקרוניות ובראשן השאלה האם הדרישה לשידור "בחנים" משמעותה שידור לציבור הרחב גם ללא תשלום נוסף מעבר לדמי מנוי בסיסיים. סוגיה זו נבחנה לעומק וקיבלה התייחסות במסגרת גיבוש החלופות.

## 5.5 עיצוב החלופות הנבחרות

החלופות הנבחרות כוללות אסדרה רגולטורית חדשה בתחום שידורי הספורט, המבוססת על הבחנה בין שני סוגים של תכנים – אירועים בעלי חשיבות ציבורית ומפעלים בעלי חשיבות מסחרית – תוך קביעת הוראות ייעודיות לכל אחד מהם. אסדרה זו נשענת על עקרונות של הנגשה, תחרות והוגנות צרכנית, והיא כוללת מנגנוני פיקוח ואכיפה ייחודיים.

(1) **תחולה**: בחלופות אלו, האסדרה חלה על בעלי זכויות שידור של מפעלי ספורט בישראל, לרבות גופים בינלאומיים ועל ספקי תכנים רשומים המתקשרים עם מנויים לצורך הפצת תוכן ספורט. ההוראות חלות רק על תכנים שזוהו והוכרזו ככאלה שיש להם חשיבות ציבורית או מסחרית, ולא על כלל תכני הספורט. בנוסף, נוכח מאפייני שוק שידורי הספורט בו נהוגים חוזים לטווח של 5 שנים ולעיתים אף מעבר לכך, על מנת למנוע עקיפה של החוק באמצעות חתימה מיידית על חוזים ארוכי טווח, יש לקבוע כי רשימת האירועים אשר תיקבע על ידי הרשות תחול גם על חוזים שנחתמו החל מהמועד שבו הונחה הצעת החוק על שולחנה של ועדת השרים לחקיקה.

(2) **ההוראות למפוקחים**: בהתאם לפירוט החלופות לעיל.

(3) **חריגים ופטורים**: בחלופות אלו, ישנה הגבלה על מספר האירועים הציבוריים אשר מבוססים על השתתפות של ספורטאים יחידים לשלושה בלבד בכל שנה קלנדרית, כדי להימנע מהרחבת היתר של החובה לשדר בחינם. כמו כן, ההוראות אינן חלות על תכנים שלא הוכרזו על ידי המועצה כאירועים ציבוריים או מפעלים מסחריים לפי ההגדרות והקריטריונים הקבועים בחוק. לא יהיו פטורים נוספים שיקבעו מראש, אך תינתן למועצה גמישות בפרסום הרשימות ובשיקול הדעת באכיפתן.

(4) **מנגנוני פיקוח ואכיפה**: הרגולטור יהיה מוסמך להכריז על סוג התוכן (מסחרי או ציבורי), לבחון את תנאי ההתקשרות בין שחקנים, להכריע במחלוקות באשר לתנאים או למחירים, ולהפעיל סמכויות אכיפה בעת הצורך, לרבות עיצומים כספיים.

(5) **מעטפת יישום**: תיקבע תקופת מעבר של 3 שנים מסיום החקיקה ושל שנה לאחר הקמת הרגולטור החדש, וזאת לצורך היערכות הרגולטור והשחקנים השונים בשוק ליישום ההוראות החדשות. תקופה זו תאפשר לשחקני השוק לבצע התאמות במודלי ההתקשרות, בעדכוני הסכמים מסחריים, בשיטות השיווק והתמחור, ובאמצעי ההפצה.

## 5.6 הגדרת יעדים וקריטריונים

טבלה 13 שלהלן כוללת את היעדים המרכזיים שנגזרים ממטרות ההתערבות (כפי שנקבעו בפרק 5.1), ומפרטת לכל יעד את אופן המדידה, רף ההצלחה, תדירות הבדיקה ומקור הנתונים.

**טבלה 13 : יעדים מרכזיים למטרות ההתערבות באסדרת תכני ספורט**

מקור הנתונים	תדירות בדיקה	רף ההצלחה	מדד כמותי	יעד
סקרים, דיווחי ספקים	שנתית	לפחות 95% מהציבור	שיעור האוכלוסייה עם גישה לאירועים ללא תשלום	שיפור בנגישות הציבור לתכנים מוכרזים
דו"חות רכישת זכויות, רשות רגולטורית	שנתית	לפחות 4 ספקים פעילים	מספר שחקנים שרכשו זכויות שידור לתכני ספורט	פתיחת שוק רכישת התוכן לשחקנים מרובים
אתרי מכירה, פיקוח רגולטורי	שנתית	יישום מלא (100% מהמנויים)	אחוז המנויים שקיבלו אפשרות לרכישת תוכן ספורט בנפרד	צמצום הקשירה של תכני ספורט כחלק מחבילה כוללת
דיווחי ספקים, פיקוח רגולטורי	שנתית	יישום מלא בכל סוגי הפלטפורמות	שיעור הספקים מכל הסוגים (כבלים, OTT וכו') שמיישמים את ההוראות	יישום אחיד של רגולציה ללא הבחנה בין סוגי הפצה

## נספח א': הפצת תכנים פתוחה לציבור – "עידן פלוס"

בפרקים הקודמים במסמך פורטה ההתייחסות לענייני האסדרה הנוגעים לחובת ההפצה במערך ציבורי. נספח זה עוסק באופן ההפצה של השידורים, אשר אינו מהווה "אסדרה"

### 1. מבוא

היעדר נגישות חופשית לתכני טלוויזיה מרכזיים במדינת ישראל, בפרט בפריפריה גיאוגרפית או בקרב אוכלוסיות מוחלשות מבחינה חברתית-כלכלית, יצר צורך ממשי בהקמת מערך הפצה לשידורי טלוויזיה בחינם לכלל הציבור. שכן, בהיעדר נגישות כאמור, עלולה להיפגע יכולתם של אזרחים לצרוך מידע ממקורות מגוונים, לרבות תכנים חדשתיים, תרבותיים, ציבוריים וממשלתיים. מצב זה עלול לפגוע בזכות הציבור לדעת – במיוחד בכל הנוגע לתכנים חדשתיים ולדיוני הכנסת (כדוגמת ערוץ הכנסת) – וכן עלול לפגוע בפלורליזם התקשורתי, המהווה רכיב בסיסי בשיח הדמוקרטי, ובשוויון ההזדמנויות של כלל הציבור לקבלת מידע, בפרט עבור אוכלוסיות מוחלשות.

בעקבות החלטת ממשלה<sup>98</sup> והסדרה רגולטורית באמצעות חוק הפצת שידורים באמצעות תחנות שידור ספרתיות, תשע"ב-2012 ("חוק הפצת שידורים", בפרק זה – "החוק"), הוחלט להחליף את מערך השידור האנלוגי שהיה קיים בישראל עד העשור הקודם – שהיה יקר להפעלה, מוגבל באיכות שידור ובזבזני בשימוש במשאבי ספקטרום – במערך שידורים קרקעי דיגיטלי (DTT), מערך שמותג תחת השם: "עידן פלוס". מערך זה מאפשר גישה חופשית וארצית לשידורי טלוויזיה ורדיו, ללא תלות במנוי בתשלום. המערך מנוהל ומתוחזק על ידי הרשות השנייה לטלוויזיה ורדיו, והוא פועל בפריסה של כ-70 אתרי שידור ברחבי הארץ.

המערך פועל בשיטה של שידור קרקעי דיגיטלי, באופן הבא: השידורים מתקבלים מערוצי הטלוויזיה באמצעות תמסורת קווית למרכז השידורים של הרשות השנייה. במרכז מבוצע תהליך של דחיסת הנתונים באמצעות מרבב (Multiplexers) ושילובם לשידור "מאוגד" אשר מועבר לאתרי שידור בפריסה ארצית ונפוץ באמצעות משאבי תדרים מוגבלים – **לכל בית בישראל, בחינם וללא הצפנה**. עד שנת 2025 פעלו בישראל שני מרבבים, ומאז סוף מרץ 2025 המערך התייעל והחל לפעול באמצעות מרבב אחד בלבד. הקליטה מצד הציבור דורשת ציוד יחסית "פשוט": אנטנה (לעיתים נדרשת רכישת אנטנה משופרת מזו המגיעה עם הממיר), ממיר דיגיטלי, או טלוויזיה עם ממיר מובנה (נפוץ בטלוויזיות חדשות אשר נמכרות בישראל ב-7 השנים האחרונות).

### הגופים המשודרים במערך כיום

לפי חוק הפצת שידורים התקיימה הבחנה בין גופים **חייבים** לשידור בעידן פלוס לבין גופים **רשאים** בלבד:

**חייבים**: ערוצי תאגיד השידור הישראלי, ערוץ הכנסת ובעלי הרישיונות לשידורי טלוויזיה לפי חוק הרשות השנייה – קשת ורשת.

<sup>98</sup> החלטה מס' 2189 מיום 12.8.2007; החלטת ממשלה מס' 2832 מיום 6.2.2011. בקשר להרחבת מערך השידור הקרקעי הדיגיטלי.

**רשאים:** בעלי הרישיונות הזעירים: ערוץ 14, ערוץ 9, ערוץ 24 וערוץ הלא טי.וי. פרט לשידורי הטלוויזיה, כלל תחנות הרדיו, הן התחנות הארציות (תחנות התאגיד, גל"צ וגלגל"צ) והן תחנות בעלות זיכיון לשידורי רדיו ("תחנות הרדיו האזוריים") רשאיות להיות מופצות על גבי המערך.

בשנים האחרונות הופצו באמצעות מערך עידן פלוס רק גופי שידור טלוויזיוניים שחויבו בכך, תחנות רדיו ארציות ומספר מצומצם של תחנות רדיו אזוריות. הערוצים הזעירים בחרו, רוב התקופה, שלא להיות מופצים בעידן פלוס, וזאת מטעמים כספיים כפי שיפורט בסעיף הבא.

### היבטי תקצוב

עלות ההפעלה השוטפת של המערך עומדת על כ-47 מיליון ש"ח בשנה, נכון לשנת 2024. גוף אשר מופץ במערך נדרש לשלם על פי החוק דמי הפצה בסך כ-2.8 מיליון ₪ בשנה לערוץ טלוויזיה וכ-50 אלף ₪ לשנה לתחנת רדיו. בנוסף, נקבע כי קשת ורשת יהנו מסבסוד של אוצר המדינה וישלמו סכומים מופחתים המשקפים סכומים ששילמו בעבר, בעוד המדינה תתקצב את המערך בסכום של 5.7 מיליון ₪ בשנה. עוד נקבע כי כל קיבולת פנויה במערך תתוקצב בידי המשדרים הציבוריים – תאגיד השידור הציבורי וערוץ הכנסת. המימון מתבצע לפי מתווה מורכב המעוגן בסעיף 6 לחוק ומבוטא בחקיקת משנה לפי החלוקה הבאה:

תאגיד השידור – כ-30.3 מיליון ₪.

ערוץ הכנסת – כ-6 מיליון ₪.

אוצר המדינה – כ-5.7 מיליון ₪.

בעלי רישיונות לשידורי טלוויזיה – כ-4 מיליון ₪.

תחנות הרדיו – כ-1.3 מיליון ₪.

דמי ההפצה הגבוהים הקשו על הערוצים הזעירים להחליט לעלות על המערך, שכן בחלק מן הערוצים כלל ההכנסות השנתיות שלהן עומד על מיליוני ₪ בודדים. לא זו אף זו, נוצר מצב אבסורדי בחסות החוק – הערוצים הזעירים נדרשו לשלם דפי הפצה בשיעור מקסימלי בעוד הערוצים הגדולים נהנו מסבסוד המדינה.

בהמשך לכך, באוגוסט 2024 נקבע כי הוראת שעה אשר מחייבת גם את הערוצים הזעירים לשדר בעידן פלוס, ולצד זה – פוטרת את כל הערוצים המסחריים מתשלום דמי הפצה.<sup>99</sup> זאת, לצד סגירת אחד המרבבים, כפי שתואר, אשר הפחיתה את עלות ההפעלה השוטפת של המערך בכ-8 מיליון ש"ח בשנה.

## **2. הגדרת תכלית והצורך בהתערבות**

מערך עידן פלוס הוקם במטרה להבטיח נגישות חופשית ושוויונית לתכני טלוויזיה ורדיו מרכזיים בישראל, ולצמצם פערים גיאוגרפיים וחברתיים-כלכליים בתחום הגישה למידע. אף שמדובר בתשתית ציבורית חיונית הפועלת לאורך שנים בפריסה ארצית רחבה, המערך במתכונתו הנוכחית מתמודד עם מספר אתגרים מבניים ותפעוליים.

---

<sup>99</sup> [חוק הפצת שידורים באמצעות תחנות שידור ספרתיות \(תיקון מס' 7 – הוראת שעה\), התשפ"ד-2024](#), הסדר אשר הוארך עד יום 15.6.2025 באמצעות [תיקון חוק נוסף](#).

ראשית, הטכנולוגיה עליה מבוסס מערך עידן פלוס נחשבת מיושנת ואינה תואמת את ההתפתחות הדיגיטלית ואת הרגלי צריכת התוכן של הציבור כיום – איכות הצפייה המשופרת שנהייתה רווחת ביותר (4K, HD) והצפייה באמצעות מגוון מכשירי קצה. כדי להתאים את המערך לצרכים אלה, נדרשים, בין השאר, שדרוג של ציוד השידור המרכזי והתאמת ציוד הקצה הביתי, כגון ממירים.

שנית, עלויות ההפצה (אשר מבוססות על עלויות תפעול המערך) הן גבוהות אל מול התועלת המוגבלת של המערך הקיים. על פי הערכות משרד התקשורת, רק כ-5% מכלל האוכלוסייה צופים בטלוויזיה באמצעות עידן פלוס. כל זאת בשעה שהמערך אינו נחשב לאטרקטיבי בעיני הערוצים – אשר כאמור עלו רק מתוקף חובה בעוד שערוצים שהיו רשאים לעלות על המערך בחרו שלא להיות מופצים בו – נוכח טענות להיעדר כיסוי מספק ולטכנולוגיית שידור שאינה מיטבית. אינדיקציה טובה להיעדר האטרקטיביות וליחס עלות-תועלת שלילי היא – הכישלון בהפרטת המערך. בשנת 2018 משרד האוצר פרסם מכרז למפעיל פרטי לעידן פלוס, אך אף גורם לא הגיש הצעה והמכרז נסגר ללא רוכש.

מצב זה מחייב בחינה מחודשת של תכליות הרגולציה ושל המודל התפעולי והתקציבי, על מנת לוודא שמערך עידן פלוס ממשיך לשרת את הציבור באופן אפקטיבי, רלוונטי ובר-קיימא.

### **3. הגדרת מטרות**

- 1) **הבטחת נגישות חופשית ורחבה לתכני שידור מרכזיים** - שימור והרחבת היכולת של כלל אזרחי ישראל – לרבות אוכלוסיות בפריפריה גיאוגרפית וחברתית-כלכלית – לצפות ולהאזין לתכני שידור מרכזיים ללא עלות.
- 2) **חיזוק הפלורליזם התקשורתי וזכות הציבור לדעת** - הבטחת ייצוג רחב של תכנים ציבוריים, חדשותיים, תרבותיים וממשלתיים, באמצעות הפצה מגוונת ונגישה לכלל הציבור, כחלק מתשתית דמוקרטית בסיסית.
- 3) **שיפור היעילות הכלכלית והפחתת עלויות תפעול** - בחינת דרכים להפחתת עלויות המערך – לרבות שדרוג טכנולוגי או מעבר למודלים הפצה מתקדמים – על מנת להבטיח את קיימותו התקציבית לאורך זמן, מבלי לפגוע בהיקף השירות ובאיכותו.
- 4) **התאמה להתפתחות טכנולוגית ולהרגלי צריכת תוכן** - שדרוג מערך ההפצה באופן שיאפשר התאמה לשינויים טכנולוגיים ולציפיות המשתמשים, תוך שמירה על נגישות פשוטה, זמינה וללא תשלום.

### **4. למידה מהעולם**

האסדרה המוצעת מבוססת, בין היתר, על למידה ממדינות מערביות בעלות שווקים מתקדמים בתחום השידורים, ובהן אנגליה, צרפת, ספרד, הולנד ושווייץ.

בפרק זה נסקור את מערכי הפצת השידורים הקיימים בעולם, לרבות הטכנולוגיה בהם מופצים השידורים והאם השידור חנימי עבור הצופה. טבלה 14 להלן מציגה זאת. בפרק 2.3.3 מובאת השוואה לגבי האם קיימת חובה לערוצים הפרטיים לעלות על מערך ה-DTT.

**טבלה א14 : מערכי הפצה לציבור במדינות נבחרות**

מדינה	באיזו טכנולוגיה המערך משתמש	האם השידור חינמי עבור הצופה	אילו ערוצים קיימים במערך
אנגליה (Freeview)	DTT+אפליקציה	מרבית הערוצים ללא תשלום מלבד כמה שירותי טלוויזיה בתשלום (כדוגמת כגון BoxNation ו-Racing UK) הזמינים רק למנויים עם ציוד מתאים.	85 ערוצי טלוויזיה, 26 ערוצי רדיו דיגיטליים, 10 ערוצי HD, שישה שירותי טקסט, 11 ערוצי סטרימינג וערוץ אינטראקטיבי אחד. לדוגמה: BBC One, Channel 5, 4, ITV1, BBC Two, ITV2, Channel 5, 4, CBBC, BBC Four, Three Sky, BBC News, CBeebies, 4Music, GB News, News
צרפת (TNT: Télévision Numérique Terrestre)	DTT	כל הערוצים חינמיים מלבד 5 ערוצים בתשלום.	31 ערוצים ארציים ו-42 ערוצים מקומיים. לדוגמה: TF1, France 2, France 3, Canal+, M6, Arte, Direct 8, W9, TMC, NT1
ספרד (TDT: Televisión Digital Terrestre)	DTT	חינמי	מעל 25 ערוצים בהיקף ארצי, אזורי ומקומי ו-14 תחנות רדיו. לדוגמה: LA1, LA2, 24 HORAS, CLAN, Dkiss, Telecinco, Cuatro, Boing
הולנד (Digitenne)	DTT	ערוצים ציבוריים ארציים – NPO – 1/2/3 וערוצים ציבוריים אזוריים משודרים בחינם, היתר בתשלום	מעל 30 ערוצי טלוויזיה. לדוגמה: CNN, TLC, RTL, MTV, STAR
שוויץ	אין מערך DTT או אפליקציה		

מקור: MNS consulting.

מן ההשוואה עולה כי במדינות בהן פועל מערך DTT, קיימת גישה רחבה לשידורים חינמיים. מרבית המדינות מציעות מגוון רחב של ערוצים ארציים ומקומיים, ולעיתים גם גישה דרך אפליקציה בנוסף לשידור הקרקעי. שוויץ היא החריגה מבין המדינות שנבדקו, מאחר שאין בה כיום מערך DTT פעיל.

כמו כן, יש לציין כי באירופה מודל ההפעלה הוא שונה ומגוון יותר. שכן, לצד ערוצים חינמיים, ניתן לרכוש תכנים בתשלום כך שלמעשה הצופים יכולים להיחשף באותה הפלטפורמה למגוון תכנים רחב יותר מאשר בישראל. ב-2018 היה ניסיון של משרד התקשורת להעביר את תפעול המערך לגורם חיצוני באמצעות מכרז אשר כלל גם אפשרות למכור חלק מהתכנים בתשלום אולם לא הייתה היענות לכך מצד השוק הפרטי.

## 5. גיבוש וניתוח חלופות

### מתודולוגיה לבניית החלופות

לצורך גיבוש והערכת החלופות, נותחו שתי סוגיות מרכזיות העומדות בליבת הסוגיה הרגולטורית:  
(א) **אמצעי ההפצה** – מהם המודלים הטכנולוגיים והמערכתיים שבאמצעותם ניתן להבטיח הפצה חופשית של שידורים לציבור הרחב;  
(ב) **היקף הגופים המופצים** – מהם הקריטריונים וההסדרים שיקבעו אילו גופי שידור יופצו באמצעות אותו אמצעי.

- לצורך ניתוח החלופות, נבחנו ההשפעות הצפויות של כל חלופה בהתאם לקריטריונים הבאים:
- א. **תרומה להנגשה ציבורית** - מידת השפעת החלופה על היכולת לשמר את הנגישות הציבורית לתכני שידור מרכזיים ואף להרחיבה באמצעות הגדלת שיעור השימוש במערך עידן פלוס בקרב הציבור.
  - ב. **תרומה לחיזוק הפלורליזם התקשורתי וזכות הציבור לדעת** - מידת השפעתה של החלופה על מגוון וסוג התכנים שישודרו במערך עידן פלוס.
  - ג. **ישימות רגולטורית** - רמת המורכבות ביישום החלופה.
  - ד. **שיפור היעילות הכלכלית והפחתת עלויות תפעול** - מידת השפעת החלופה על חיסכון בעלויות ושיפור באיכות, סוג והיקף התכנים.
  - ה. **התאמה להתפתחות טכנולוגית ולהרגלי צריכת תוכן** - מידת ההתאמה של החלופה לשינויים טכנולוגיים עדכניים ולמגמות השולטות בצריכת תוכן בקרב הציבור – הן בהווה והן בטווח הארוך.
  - ו. **התאמה למודלים בינלאומיים** - מידת הקרבה של החלופה למודלים רגולטוריים הנהוגים במדינות מערביות מתקדמות.

### חלופה 0 - שמירה על המצב הקיים

במצב זה, מערך עידן פלוס ימשיך כמערך שידורים קרקעי דיגיטלי (DTT). כאמור, המתווה הנוכחי כולל הבחנה בין גופים החייבים לשדר על גבי המערך, כמו תאגיד השידור הישראלי וערוצים מסחריים שאינם זעירים, לבין גופים רשאים בלבד, כגון ערוצים זעירים ותחנות רדיו. לפי הוראת השעה הנוכחית, כל הערוצים בעלי הרישיון חייבים להיות מופצים בעידן פלוס. לכן, התנאי להפצה הוא קבלת רישיון (לרבות העמדת ערבות, ועמידה בתנאים רגולטוריים), ומכל מקום – המערך מוגבל מאוד בכמות הערוצים שהוא יכול לשאת.

#### תועלת מרכזית:

שמירה על יציבות רגולטורית והימנעות מהתערבות בשוק הקיים.  
חלופה זו אינה דורשת שינוי חקיקה או פיקוח נוסף, ולכן מונעת עלויות יישום רגולטוריות, חיכוכים מול שחקני שוק, או פגיעה במודלים העסקיים הקיימים.

#### מגבלות/קושי:

כפי שהוצג, המצב הקיים כולל מגוון קשיים ואתגרים - תקציביים, טכנולוגיים, אי התאמה להרגלי צריכת תוכן ועוד.

## **חלופה 1 – מעבר לשידור באמצעות יישומון אחד מרכזי, כאמצעי ההפצה:**

הקמה והפעלה של אפליקציה אחת מרכזית (יישומון), אשר תופעל על ידי רגולטור השידורים או על ידי גורם מטעמו. היישומון יאפשר צפייה והאזנה חינמית בתכני צפייה ושמע, לכלל הציבור בישראל, באמצעות מגוון רחב של מכשירים והתקנים נפוצים<sup>100</sup>. הפצת התכנים תבוצע באיכות השידור המקובלת, עם אפשרות להתאים את איכות השידור ליכולת השידור של כל ספק תוכן<sup>101</sup>. **ניתן יהיה לבצע את ההפצה בשני אופנים:** באמצעות הפצה ישירה שתבצע על ידי הרשות, או באמצעות קישור למקור השידור של הגורם המשדר – כך שיישמר הקשר הישיר בין המשדר לצופה<sup>102</sup>.

### **היקף הגופים/התכנים המופצים:**

ביישומון יופצו בזמן אמת תכני הצפייה והשמע הבאים:

- תכני צפייה-ושמע של ספק חדשות רשום
- תכני צפייה-ושמע ערוץ הכנסת
- תכני צפייה-ושמע של ערוצי הטלוויזיה של תאגיד השידור הישראלי
- תכני צפייה-ושמע של אירועי ספורט בעלי חשיבות ציבורית

### **תועלת מרכזית:**

עלות ההקמה והתפעול של יישומון נמוכה באופן משמעותי לעומת מערך השידור הקיים. עלות ההקמה מוערכת בכ-4.5 מיליון ש"ח, עם עלות שוטפת שנתית הנעה במיליוני ש"ח בודדים, דבר שהופך אותה לזולה משמעותית מהמערך הקיים של עידן פלוס, וגם זולה יותר מאפשרות של ריבוי יישומונים שיביא להכפלת עלויות ההקמה והתפעול לכל ספק תוכן.

תועלת נוספת היא האפשרות לאיכות טובה יותר של שידור והוספה של תכונות מתקדמות. מגבלות: תלות בגישה לאינטרנט סלולרי או ביתי (בין היתר בעיתות חירום), דורש אוריינות דיגיטלית מסוימת.

## **חלופה 2 – שילוב בין מערך עידן פלוס ויישומון, כאמצעי ההפצה:**

הפעלת יישומון ציבורי (כמתואר בחלופה 1) יחד עם המשך הפעלת מערך עידן פלוס הקיים באופן קבוע. מטרת השילוב היא להבטיח רציפות שירות לציבור, במיוחד לאוכלוסיות שלא עברו לצפייה דיגיטלית, ולספק גמישות בהפצת התכנים.

### **היקף הגופים/התכנים המופצים:**

ביישומון יופצו בזמן אמת תכני הצפייה והשמע הבאים:

- תכני צפייה-ושמע של ספק חדשות רשום
- תכני צפייה-ושמע ערוץ הכנסת
- תכני צפייה-ושמע של ערוצי הטלוויזיה של תאגיד השידור הישראלי
- תכני צפייה-ושמע של אירועי ספורט בעלי חשיבות ציבורית

<sup>100</sup> סוגי המכשירים הפרטניים אליהם יותאם היישומון ייקבעו על ידי המועצה.

<sup>101</sup> כדי לא ליצור חסמים בהפצת תכני הספקים השונים.

<sup>102</sup> אפשרות זו מפיגה את החששות שהעלו גורמים שונים כי הפצה באמצעות יישומון שתפעיל המועצה מונעת את הקשר הישיר ביניהם לבין הצופה שמקנה להם אפשרויות מיסחור שונות, שכן הפניית השידור שומרת על קישור ישיר בין המשדר לצופה.

## תועלת מרכזית:

לצד היתרונות שצוינו בחלופה 1 ביחס לשימוש ביישומון, שילוב בין המערך הקיים ליישומון צפוי לאפשר שמירה על כיסוי ונגישות ציבורית קיימת ומספק גמישות בהפצה והתנסות בתפעול היישומון.

## מגבלות:

עלות כוללת גבוהה יותר עקב תחזוקת שתי מערכות במקביל; מורכבות תפעולית; צורך ברגולציה "כפולה" לשני אמצעי השידור.

טבלה א להלן מרכזת את השקלול בין החלופות לפי הקריטריונים שנבחרו. לכל קריטריון ניתן ניקוד בין 1 (נמוך ביותר) ל-5 (גבוה ביותר), אשר מוסבר גם באופן מילולי בטבלה.

### טבלה א2 : שקלול חלופות לעידן פלוס

קריטריון	חלופה 0 – המצב הקיים	חלופה 1 – מעבר לשידור באמצעות יישומון אחד מרכזי כאמצעי ההפצה	חלופה 2 – שילוב בין מערך עידן פלוס ויישומון, כאמצעי ההפצה
<b>תרומה להנגשה ציבורית</b>	בינונית. המערך הקיים משמר את הנגישות לציבור, אך אינו מתעדכן בהתאם לצרכים דיגיטליים מודרניים ומגבלות הציוד.	גבוהה. היישומון מאפשר גישה נוחה לציבור רחב ומגוון, כולל צפייה חינמית בתכנים באמצעות אינטרנט ובמגוון אמצעי קצה	גבוהה. השילוב בין עידן פלוס ליישומון מאפשר גישה נוחה לציבור מגוון רחב, גם לאוכלוסיות שלא עברו בפלטפורמות מקוונות
<b>תרומה לחיזוק הפלורליזם התקשורתי וזכות הציבור לדעת</b>	בינונית. ההנגשה תקפה עבור גופי השידור הקיימים, אך אינה מייצרת חידוש או גיוון בתוכן ובאמצעי השידור באמצעות מופץ התוכן.	בינונית-גבוהה. היישומון מאפשר הפצת מידע חינמי וזמין, בנוסף, ההנחה היא שנגישות גבוהה יותר לצד גיוון ספקי תוכן עשוי לתרום לשיפור המצב הקיים ולחיזוק הפלורליזם התקשורתי.	בינונית-גבוהה. הצפייה בטלוויזיה דרך המערך הקיים והיישומון יחד מאפשרת גיוון בתכנים ומסייעת בהפצת מידע ציבורי רחב.
<b>ישימות רגולטורית</b>	גבוהה. המערך פועל בהתאם לחקיקה הקיימת, ללא הצורך בשינויים רגולטוריים, ולכן ישימותו גבוהה.	בינונית-גבוהה. ההפצה דרך יישומון ציבורי מצריכה רגולציה מינימלית ויכולה להתבצע בצורה גמישה וקלה יותר לעומת מערכים אחרים.	בינונית-גבוהה. השילוב לא מצריך שינוי רגולציה משמעותי וניתן להפעילו בצורה חלקה עם התאמות מינימליות

נמוכה מאוד. המערכת משמרת את עלויות עידן פלוס הקיימות ומוסיפה עלויות הקמה תחזוקה ותפעול של היישומון	גבוהה. העלויות נמוכות באופן משמעותי, הן בהקמה והן בתפעול, בהשוואה למערך עידן פלוס, מה שמסייע בהפחתת עלויות תפעול.	נמוכה. אין שינוי במודל הקיים, מה שמוביל להמשך תשלום הוצאות תפעול ותחזוקה גבוהות, ללא חיסכון וייעול המערך הקיים	<b>שיפור היעילות הכלכלית והפחתת עלויות תפעול</b>
(1)	(5)	(2)	
בינונית-גבוהה. השילוב מאפשר שימוש ביישומון באופן המותאם להתפתחויות הטכנולוגיות-צרכניות אך משמר את המערך הקיים "המיושן"	גבוהה. היישומון תואם את ההתפתחות הטכנולוגית הנוכחית ומספק מגוון אפשרויות צפייה	נמוכה. המערך הקיים לא תואם את ההתפתחות הטכנולוגית, מה שמגביל את יכולת ההתאמה להרגלי צריכת תוכן מודרניים ומשמר את המערך כמוצר "נחות"	<b>התאמה להתפתחות טכנולוגית ולהרגלי צריכת תוכן</b>
(4)	(5)	(2)	
בינונית. מבין המדינות שנסקרו רק באנגליה יש אפליקציה בשילוב עם מערך DTT	נמוכה. מבין המדינות שנסקרו רק באנגליה יש אפליקציה אך בשילוב עם מערך DTT	בינונית-גבוהה. בהתאם למודלים במדינות שנסקרו קיים מערך DTT חנימי לצרכנים, אולם היקף ומגוון הערוצים גדול משמעותית	<b>התאמה למודלים בינלאומיים</b>
(3)	(2)	(4)	
<b>21</b>	<b>25</b>	<b>19</b>	<b>ציון כולל</b>

לסיכום, משקלול הפרמטרים בטבלה, עולה כי החלופה המומלצת הינה חלופה 1.

## 6. עיצוב החלופה הנבחרת

- א. **תחולה:** רגולטור השידורים יפקד על הקמת והפעלת היישומון. על גבי היישומון יופצו שידוריהם של כל ספק חדשות רשום, ערוצי תאגיד השידור הישראלי, ערוץ הכנסת ומפעלי ספורט בעלי חשיבות ציבורית. הציבור בישראל יוכל לצפות בתכנים אלה באמצעים ניידים ונייחים. החוק נועד להסדיר את הפצת התכנים החנימיים בזמן אמיתי ובאיכות מקובלת לכלל הציבור, תוך שמירה על זכויות יוצרים והגנה על השימוש בתכנים.
- ב. **ההוראות למפוקחים:** בהתאם לפירוט החלופות בפרק 4.
- ג. **חלוקת עלויות:** המדינה תישא בעלויות ההקמה ובעלויות ההפעלה של היישומון.
- ד. **חריגים ופטורים:** היישומון לא יפיץ תכנים של ספק חדשות רשום שגובה תשלום ייעודי עבור צפייה בשידוריו בזמן אמיתי בישראל. הרשות לא תטמיע פרסומות ביישומון ולא תתיר הפצה של תכנים המנוגדים לזכויות יוצרים.
- ה. **מנגנוני פיקוח ואכיפה:** הרשות תנקוט אמצעים טכנולוגיים למניעת הפצת תכני צפייה-

ושמע מחוץ לישראל, ותשמור על אמצעים למניעת הטמעה לא מורשית של שידורים בשירותים אחרים. הפיקוח יתבצע בהתאם להסכמים עם בעלי זכויות יוצרים ובעלי זכויות מבצעים.

ו. **מעטפת יישום:** היישומון יופעל על ידי הרשות או גורם מטעמה, ויכלול תמיכה טכנולוגית לאחסון, הפצה ומעקב אחרי איכות השידור. המערכת תתמוך בהפצת תכנים בזמן אמיתי ותספק תמיכה טכנית עבור הגורמים המפיצים את התכנים.

בנוסף, במהלך תקופת מעבר של עד שנה, מערך עידן פלוס ימשיך לפעול במקביל, על מנת שלא לפגוע בשירות הניתן לציבור צופי עידן פלוס, עד להטמעת המערכת החדשה.

## **7. הגדרת יעדים וקריטריונים**

א. **הבטחת נגישות חופשית ורחבה לתכני שידור מרכזיים:** יעד של 100 אלף הורדות של האפליקציה בתוך 3 שנים מחקיקת החוק, עם 10 אלפים משתמשים פעילים מדי חודש.

ב. **חיזוק הפלורליזם התקשורתי וזכות הציבור לדעת:** הגדלת מספר ערוצי החדשות המסחריים הזמינים לכלל הציבור – מ-5 היום (קשת, רשת, ערוץ 14, ערוץ 9 וערוץ הלא טיוי) ל-10 ספקי חדשות רשומים.

## נספח ב': השוואת הסדרים מרכזיים

### הרגולטור והכפופים לרגולציה

פרמטר	מצב קיים	תזכיר (יולי 2023)	הצעת חוק (מאי 2025)
מספר גופים	2 (הרשות השנייה ומועצת הכבלים)	1	1
יחידת המטה – האם פנים ממשלתי/חוץ ממשלתי	מועצת הכבלים : פנים ממשלתי (יחידת סמך) הרשות השנייה : חוץ ממשלתי (תאגיד סטטוטורי)	פנים ממשלתי (יחידת סמך)	חוץ ממשלתי (תאגיד סטטוטורי)
מספר חברי מועצה	מועצת הכבלים : 13 הרשות השנייה : 15	9	7
אופן מינוי חברי המועצה	מועצת הכבלים : 6 עובדי מדינה : 1 – המלצת שר המשפטים ; 1 – המלצת שר האוצר ; 1 – המלצת שר התרבות ; 3 – המלצת שר התקשורת.  7 נציגי ציבור : 2 – המלצת המרכז לשלטון מקומי ; 1 – מייצג צרכנים ; 1 – מייצג אמנים ויוצרים ; 2 – נציגי גופים בתחום החינוך והתרבות (המלצת שר התרבות).  הרשות השנייה : 15 נציגי ציבור בעלי רקע תרבותי שהשר הציע לאחר התייעצות עם גופים שונים	3 עובדי מדינה : 1 – משרד התקשורת 1 – משרד האוצר 1 – משרד הכלכלה  6 נציגי ציבור : 2 – תחום השידורים/יצירה שיבחר שר התקשורת 3 – תחום האסדרה 1 – יו"ר המועצה  ועדת איתור ליו"ר : מנכ"ל משרד התקשורת, נציב שירות המדינה, נציג ציבור עם מומחיות בתקשורת לפי המלצת מנכ"ל משרד התקשורת, נציג ציבור עם מומחיות בתרבות לפי המלצת מנכ"ל משרד התרבות, נציג ציבור עם מומחיות רגולציה לפי המלצת מנכ"ל משרד המשפטים  ועדת האיתור לנציגי ציבור בתחום האסדרה : נציג ציבור עם מומחיות בתקשורת שיבחר שר התקשורת, נציג ציבור עם מומחיות ביצירה לפי המלצת שר התרבות, נציג ציבור עם מומחיות באסדרה לפי המלצת שר המשפטים	3 עובדי מדינה : 1 – משרד התקשורת 1 – רשות התחרות 1 – רשות האסדרה  4 נציגי ציבור : חבר סגל אקדמי בכיר, תחום העיתונות, תחום יצירת תכנים משודרים, תחום ניהולי (יו"ר)  ועדת איתור לכל נציגי הציבור : מנכ"ל משרד התקשורת, מנהל/סגן רשות האסדרה, ממונה/סגן אגף התקציבים, ממונה/סגן רשות התחרות, איש אקדמיה שייבחר בידי ראשי החוגים לתקשורת המוכרים על ידי המלי"ג

<p>יו"ר שהוא גם מנכ"ל גוף המטה (לא עובד מדינה)</p>	<p>יו"ר שהוא גם מנכ"ל גוף המטה (עובד מדינה)</p>	<p>מועצת הכבלים : יו"ר שהוא גם מנכ"ל גוף המטה (עובד מדינה) הרשות השנייה : שני גורמים : יו"ר המועצה, מנכ"ל הרשות</p>	<p><b>מי עומד בראש הגוף</b></p>
<p>סעיף תקציבי נפרד בתקציב המדינה</p>	<p>סעיף תקציבי נפרד בתקציב המדינה</p>	<p>מועצת הכבלים : תקציב המדינה, חובה שיהיה תקציב הולם הרשות השנייה : דמי רישיון של המפוקחים</p>	<p><b>מקור תקציבי</b></p>
<p>ספק תכנים : כל מי שמספק תכני אודיו ויזואל לציבור בישראל, למעט פלטפורמה להפצת תכני משתמשים. רף הכנסה של 40 מלש"ח</p> <p>ספק חדשות : אספקה של חדשות וקריטריונים מצטברים לרמת פעילות ממשית של יצירת חדשות</p>	<p>ספק תכנים : פלטפורמה לאספקת תוכן בכל אמצעי טכנולוגי, עם ממשק בשליטתה, החל מהכנסה של 300 מלש"ח (ספק קטן יותר – רשאי להרשם כדי להנות מזכויות)</p> <p>ערוץ ישראלי : ערוץ מסחרי (עם הכנסה מפרסומות) שמופץ באמצעות ספק תכנים רשום או בינלאומי החל מהכנסות של 80 מלש"ח</p> <p>ספק חדשות שמופץ באמצעות ספק תכנים רשום או בינלאומי</p>	<p>פלטפורמות רב ערוציות בכבלים ובלוויין בלבד (תחת מועצת הכבלים)</p> <p>ערוצים מסחריים שמופצים בעידן פלוס, בכבלים ובלוויין (תחת הרשות השנייה)</p>	<p><b>מי כפוף לאסדרה</b></p>

**תכני חדשות**

הצעת חוק (מאי 2025)	תזכיר (יולי 2023)	מצב קיים	פרמטר
<p>ללא חובה לחברת חדשות נפרדת</p>	<p>ללא חובה לחברת חדשות נפרדת</p>	<p>בעל רישיון – חברת חדשות נפרדת עם מנגנוני הגנה על תקציב ופונקציות העריכה</p> <p>בעל רישיון זעיר – הפרדות ארגוניות (ללא הפרדה תאגידית לחברה נפרדת) ומנגנוני הגנה חלקיים</p> <p>בעל רישיון לשידורי חדשות (חוק התקשורת) – תאגיד</p>	<p><b>ממשל תאגידי</b></p>

		עצמאי ומנגנונים שונים	
<p>ריכוזיות : חובת התייעצות עם ועדת הריכוזיות לרישום גורם ריכוזי</p> <p>בעלויות צולבות : <u>בתוך שוק השידורים :</u></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ אין מגבלות על צמיחה אורגנית.</li> <li>▪ עסקת רכישה בין ספק תכנים רשום לספק רשום אחר בשיעור של למעלה מ-20% טעונה אישור הרגולטור.</li> </ul> <p><u>בין מדיות שונות :</u></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ איסור להירשם במרשם ספקי חדשות למי שמספק חדשות בעיתון, אתר או רדיו עם הכנסות מעל 300 מלש"ח. (הוראה זו תקפה ל-2 שנים בלבד, ללא אפשרות הארכה או שינוי)</li> </ul>	<p>ריכוזיות : חובת התייעצות עם ועדת הריכוזיות לרישום גורם ריכוזי</p> <p>בעלויות צולבות : <u>שיקול דעת</u></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ לרגולטור אם להתיר רישום במרשם : מי שמחזיק אתר חדשותי, עיתון, ספק חדשות אחר, תחנת רדיו עם נתח שוק של 35% בשוק הרדיו.</li> <li>▪ <u>איסור להירשם : מי שמחזיק בעיתון ואתר חדשותי.</u> הוראות לגבי בעלויות צולבות תקפות ל-10 שנים, אך בתום 5 שנים השר רשאי לשנות את פרטיהם או לבטלם.</li> </ul>	<p>ריכוזיות : כל סוגי הרישיונות מוגדרים כזכויות בתשתית חיונית שכפופים לחוק הריכוזיות.</p> <p>איסורי בעלויות צולבות :</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. בין רישיון לשידורי כבלים או לוויין לרישיון לשידורי טלוויזיה.</li> <li>2. בין רישיון לשידורי טלוויזיה לזיכיון לשידורי רדיו מסחריים.</li> <li>3. בין רישיון לשידורי טלוויזיה לבין עיתון יומי המופץ במרבית רחבי המדינה.</li> </ol>	<p><b>ריכוזיות/בעלויות צולבות</b></p>
<p>חובת העברה בחינם של ספק חדשות רשומים על גבי ספקי תכנים רשומים. ספקי חדשות ישודרו ברצף אפיקים, וסמכות לקביעת כללים בעניין בולטות. חובת הפצה בחינם בעידן פלוס של כל ספק חדשות רשום (למעט אם משדר במודל של תשלום נוסף)</p>	<p>לכל ספק חדשות – איסורי בלעדיות ואפליה. סמכות לרגולטור לקבוע מחיר ותנאים. ספקי חדשות ישודרו ברצף אפיקים חובת הפצה בחינם בעידן פלוס של ספק חדשות רשום שהוא "ערוץ בקליטה חופשית" שמשדר את תכניו באופן חינמי או ללא תשלום נוסף</p>	<p>חובת הפצת השידורים של ערוצים מסחריים בלבד בעידן פלוס. חובת נשיאה של הפיד הלינארי של ערוצים מסחריים על גבי הכבלים והלוויין בלבד חובת מכירה של ערוצים המופצים בעידן פלוס לכל פלטפורמת OTT.</p>	<p><b>הנגשת תכני החדשות לציבור</b></p>
<p>קביעת תקנון אתיקה באופן עצמאי דיווח ופרסום של בעלי העניין ושל התאגידים שהספק בעל עניין בהם פרסום של המפרסמים הגדולים אצל ספק החדשות הרשום הוראות בדבר שידורים אסורים</p>	<p>קביעת תקנון אתיקה באופן עצמאי דיווח ופרסום בדבר בעלי העניין ללא הוראות בדבר שידורים אסורים</p>	<p>חובת השקעה מינימלית של 55 מיליון ₪ בשנה לחדשות – לערוצים מסחריים שאינם זעירים בלבד חובת איזון ומהימנות כללי אתיקה נרחבים שידורים אסורים כל אלה חובות שנתונות לאכיפה</p>	<p><b>איכות המוצר החדשותי</b></p>

## הפקות מקור

פרמטר	מצב קיים	תזכיר (יולי 2023)	הצעת חוק (מאי 2025)
<b>שיעור החובה</b>	כבלים ולוויין – 8% בהפקות מקומיות, מתוכן 50% בסוגה עילית  הרשות השניה – 15% (לא כולל זעירים)  בנוסף – חובה שנמדדת בזמני שידור	ערוץ עם הכנסות 80-160 מלש"ח: 6%  ערוץ עם הכנסות מעל 160 מלש"ח: 12%  פלטפורמה עם הכנסות 300-600 מלש"ח: 2%  פלטפורמה עם הכנסות מעל 600 מלש"ח: 4%	ספק תכנים רשום (מעל 40 מלש"ח): 6.5%.  העברות בין ספקי תכנים רשומים יקוזזו: אם מפעיל א' מעביר X ש"ח למפעיל ב', אזי תיגרע ממפעיל א' הכנסה בגובה X ותחושב כהכנסתו של ב'.  הסדר מעבר להתאמת החובה ל- 6.5% באופן הדרגתי
<b>סוג ההפקה</b>	הוראות שונות לגבי הסוגות המחויבות והאפשריות בהפקה.	סוגה עילית בלבד, 15% מתוך החובה - בתעודה או ילדים	סוגה עילית בלבד, 10% בתעודה  ערוצי ספורט בלבד – תוכר כעמידה בחובה הוצאה עבור ספורט נשים וספורט פראלימפי

## תכני ספורט

פרמטר	מצב קיים	תזכיר (יולי 2023)	הצעת חוק (מאי 2025)
<b>מפרט תכנים</b>	היה חובה במשך שנים רבות. בוטל במאי 2025.	אין התייחסות לקיומו - מבוטל	אין התייחסות לקיומו - מבוטל
<b>אירועים מוכרזים</b>	אירועים בעלי חשיבות ציבורית יסופקו לציבור ללא תשלום נוסף על דמי המנוי (מהווה דה-פאקטו חבילת בסיס)	אירועים בעלי חשיבות ציבורית יסופקו לציבור בחינם	אירועים בעלי חשיבות ציבורית יסופקו לציבור בחינם  אירועים אלה ישודרו ביישומון הציבורי
<b>הסדרים תחרותיים</b>	איסור על בלעדיות שחל על כבלים ולוויין בלבד  הסדרים לעניין חובת שידור והעברת תקציבים מכבלים ולוויין לערוצים עצמאיים	איסורי בלעדיות ואפליה על כל מפעל ספורט (אלא אם החריגה המועצה) סמכות לרגולטור להתערב במחיר.  חובת פריקות לכל תכני הספורט הכלולים בערוץ במקרה של אינטגרציה אנכית ("ספק אחוד")	איסורי בלעדיות ואפליה רק על מפעל שקבעה המועצה שהוא בעל חשיבות מסחרית. סמכות לרגולטור לקבוע תנאים.  חובת פריקות בין תוכן ספורט חשוב מסחרית לתכנים כלליים. חל על כל ספקי התכנים הרשומים

## הסדרים תחרותיים

הצעת חוק (מאי 2025)	תזכיר (יולי 2023)	מצב קיים	פרמטר
איסורי בלעדיות ואפליה על כל תוכן בעל חשיבות מסחרית (הרגולטור קובע על בסיס הכנסות).	איסורי בלעדיות ואפליה על ספק חדשות רשום (לרבות ספק אחוד).	איסור על בלעדיות, רק ביחס לכבלים והלוויין לפי החלטות, כללים והוראות ברישיון	<b>איסורי בלעדיות ואפליה</b>
אין הוראות מיוחדות לספק אחוד. בתוכן בעל חשיבות מסחרית תחול חובת פריקות – חובה להציע תוכן זה בנפרד משאר התכנים בחבילה.	הוראות רק על "ספק אחוד" (אינטגרציה אנכית): חובת מכירה בחינם לפלטפורמות אחרות של תכני הערוץ שבבעלותו, שידור בזמן אמיתי וסמוך לזמן אמיתי חובת נשיאה בחינם של ספק חדשות רשום.	קיימות הוראות שמחייבות ומתמרצות את הכבלים והלוויין לאפשר פעילות של ערוצים עצמאיים	<b>הוראות נוספות</b>

## נספח ג': השוואת חובות כספיות ישירות במשטר הזיכיונות,

### רישיונות ורישום במרשם

בטבלה להלן תובא השוואת חובות כספיות בין משטר הזיכיונות, משטר הרישיונות והצעת החוק (משטר רישום). במשטר הזיכיונות, החובות הכספיות הן על הערוץ, ולכן מתחלקות בין בעלי הזיכיון באותו ערוץ. מטרת המעבר ממשטר הזיכיונות למשטר הרישיונות הייתה להפחית חסמי כניסה לשוק, ולעודד תחרות ומגוון. ואכן, במשטר הרישיונות, הוסרה חובת ההוצאה המינימלית על תוכן, מתוך מטרה שהשוק יקבע את רמת ההוצאה הנכונה. עם זאת, שאר חובות ההשקעה נשמרו ברמה גבוהה ולעיתים אף נעשו גבוהות יותר לכל שחקן, אל מול משטר הזיכיונות. כתוצאה מכך, הרגולציה לא הותאמה לשינוי המשטר ולא תמכה בשיפור המצב התחרותי בשוק.

לצד ההשוואה בין הזיכיונות לבין הרישיונות, ניתן לראות את פירוט עלות הרגולציה במשטר הרישום. החובה הכספית היחידה שקיימת במשטר הרישום היא חובת ההשקעה בהפקות מקור, והיא ברמה נמוכה משמעותית מהחובות הקיימות כיום על השחקנים השונים.

קריטריון	לערוץ מסחרי במשטר של זיכיונות	בעל רישיון	ספק רשום
חובת השקעה שנתית בתוכן חדשות	78 מיליון ₪, ובלבד שהכנסותיו מעל 497 מיליון ₪ <sup>103</sup>	ערוץ מסחרי: 78 מיליון ₪, ובלבד שהכנסותיו מעל 497 מיליון ₪ <sup>104</sup>	אין
חובת השקעה שנתית בהפקות מקור	17% מהכנסות או 71 מיליון ₪ - הגבוה מביניהם <sup>105</sup>	ערוץ מסחרי: 15% מהכנסות <sup>106</sup> רישיון לשידורי כבלים ולוויין: 8% <sup>107</sup> (אומדן היקף סך החובה: 2024 : 280 מיליון ₪)	6.5% מהכנסות, לאחר קיזוז (אומדן היקף סך החובה: 320 מיליון ₪)
הוצאה שנתית להפקת סרטים ישראליים	לכל בעל זיכיון: 2.5 מיליון ₪ (75% מהסכום מוכר כהשקעה בהפקות מקור) <sup>108</sup>	ערוץ מסחרי: 5 מיליון ₪ (75% מהסכום מוכר כהשקעה בהפקות מקור) <sup>109</sup>	אין
סך ההוצאה השנתית המינימלית לתוכן	הגבוה מבין: 60% מהכנסות, או 313 מיליון ₪ <sup>110</sup> . בחשבון זה יוכרו ההוצאות על החדשות עד	סך כל השורות לעיל <sup>112</sup>	סך כל השורות לעיל

<sup>103</sup> סעיף 3 לתוספת השנייה בחוק הרשות השנייה. סכומים אלה הם לאחר הצמדה. הסכומים הנקובים בחוק: 55 מיליון ₪ ו-350 מיליון ₪ בהתאמה.

<sup>104</sup> ראה הערה קודמת. בעל רישיון זעיר או זעיר ייעודי מוחרג מהחובה לשדר חדשות, ומהחובה להשקיע סכום מסוים ככל ובחר לשדר חדשות, ראה סעיף 71(ב) בחוק הרשות השנייה.

<sup>105</sup> סעיף 5 לתוספת השנייה בחוק הרשות השנייה. סכום זה הוא לאחר הצמדה. הסכום הנקוב בחוק: 50 מיליון ₪.

<sup>106</sup> ראה הערה קודמת. בעל רישיון זעיר או זעיר ייעודי מוחרג מחובת השקעה בהפקות מקור. קיימת לצד זה חובה להשקיע 20% ב"הפקה ישראלית" (מוגדר באופן נרחב יותר מאשר "הפקה מקומית" ומאפשר להשקיע גם בתכניות בענייני היום או בתכניות ספורט).

<sup>107</sup> סעיף 1ה6 בחוק התקשורת.

<sup>108</sup> סעיף 5 לתוספת השנייה בחוק הרשות השנייה. סכום זה הוא לאחר הצמדה. הסכום הנקוב בחוק: 2 מיליון ₪.

<sup>109</sup> סעיף 5 לתוספת השנייה בחוק הרשות השנייה. סכום זה הוא לאחר הצמדה. הסכום הנקוב בחוק: 4 מיליון ₪. בעל רישיון זעיר או זעיר ייעודי מוחרג מחובה זו.

<sup>110</sup> סעיף 2 לתוספת השנייה בחוק הרשות השנייה. סכום זה הוא לאחר הצמדה. הסכום הנקוב בחוק: 220 מיליון ₪.

<sup>112</sup> סעיף 2 לתוספת השנייה בחוק הרשות השנייה.

		שיעור מקסימלי של 20% בלבד <sup>111</sup>	
דמי זיכיון/רישיון שנתיים	לערוץ: 12.7 מיליון ₪ <sup>113</sup>	ערוץ מסחרי: 11 מיליון ₪ <sup>114</sup>	אין

בנוסף לאלה, הייתה חובת תשלום תמלוגים. לבעלי זיכיון בשיעור של 8% מההכנסות, והחל מכניסת ערוץ 10 לשוק – שיעור של 4%. בשנת 2013 בוטלה חובה זו. גם על חברות הכבלים והלוויין הוטלה חובת תמלוגים בהיקף של 4% אשר יורד במתווה הפחתה מדורג עד ל-1%. בשנת 2013 בוטלה חובה זו.

בנוסף לאלה, קיימת היום חובת הפקדת ערבויות והמצאת בטוחות לבעלי הרישיונות השונים. לחובות אלה יש משמעות כספית, אך הן אינן הוצאות בעין. חובות דומות חלו גם על בעלי הזיכיון. החובות כיום לבעלי הרישיון לפי חוק הרשות השנייה הן:

- א. ערבות ביצוע – 29 מיליון ₪.<sup>115</sup>
- ב. ערבות להבטחת הוצאות (הפקות מקור וסרטים ישראלים) – 22.1 מיליון ₪.
- ג. פיקדון להבטחת הוצאות – 1.2 מיליון ₪.<sup>116</sup>
- ד. מכתבי התחייבות של בעלי עניין של בעל הרישיון – 23.3 מיליון ₪.<sup>117</sup>

הערבויות כיום לחברות הכבלים והלוויין עומדות על 46 מיליון ₪ לחברת יס, ו-39 מיליון ₪ לחברת הוט.<sup>118</sup>

במשטר הרישום אין אף חובה מסוג זה.

<sup>111</sup> סעיף 3א לתוספת השנייה בחוק הרשות השנייה.  
<sup>113</sup> סעיף 2(ג) לתקנות הרשות השנייה לטלוויזיה ורדיו (כספים), התשנ"ב-1992. סכום זה הוא לאחר הצמדה ותוספת 1% בכל שנה.  
<sup>114</sup> סעיף 2(4) לתקנות הרשות השנייה לטלוויזיה ורדיו (כספים), התשנ"ב-1992. סכום זה הוא לאחר הצמדה ותוספת 1% בכל שנה. בעל רישיון זעיר או זעיר ייעודי מוחרג מחובה זו, ראה סעיף 71(2) בחוק הרשות השנייה.  
<sup>115</sup> סעיף 2 לכללי הרשות השנייה לטלוויזיה ורדיו (בטוחות לרישיון לשידורי טלוויזיה), תשע"ב-2011. סכום זה הוא לאחר הצמדה. הסכום הנקוב בכללים: 25 מיליון ₪.  
<sup>116</sup> סעיף 3 לכללי הרשות השנייה לטלוויזיה ורדיו (בטוחות לרישיון לשידורי טלוויזיה), תשע"ב-2011. סכום זה הוא לאחר הצמדה. הסכום הנקוב בכללים: ערבות – 19 מיליון ₪, פיקדון – 1 מיליון ₪.  
<sup>117</sup> סעיף 5 לכללי הרשות השנייה לטלוויזיה ורדיו (בטוחות לרישיון לשידורי טלוויזיה), תשע"ב-2011. סכום זה הוא לאחר הצמדה. הסכום הנקוב בכללים: 20 מיליון ₪.  
 יוער כי על פי **ביאור 14 בדו"ח הכספי של הרשות השנייה לשנת 2023**, הרשות השנייה קיבלה ערבויות בנקאיות מכלל בעלי הרישיונות בסכום של 16.8 מיליון ₪, וכתבי התחייבויות בסכום של 44.8 מיליון ₪, וזאת בהתאם להחלטת מועצת הרשות השנייה על עדכון הסכומים, אשר לא פורסמה ברשומות.  
<sup>118</sup> ראה את **החלטת המועצה לשידורי כבלים ולשידורי לוויין מס' 4-11/2024 מיום 16 בדצמבר 2024**. כפי שמתואר שם, המועצה לשידורי כבלים ולוויין בוחנת את שינוי תנאי הערבות ואת הסכומים.