



החלטת המועצה לשידורי כבלים ולשידורי לוויין מספר 1-1/2022 מיום 24.2.2022 בעניין: הפחתת הנטל הרגולטורי לגבי חובות שידור ראשוני

פתיח דבר:

1. עניינה של החלטה זו, בהפחתת הנטל הרגולטורי המוטל על בעלי הרישיונות לשידורי טלוויזיה רב ערוציים - בעל הרישיון הכללי לשידורי כבלים, חברת הוט מערכות תקשורת בע"מ (להלן: "הוט") ובעל הרישיון לשידורי טלוויזיה באמצעות לוויין, חברת די.בי.אס שירותי לוויין (להלן: "ייס"), להלן יקראו ביחד: "בעלי הרישיונות", בכל הנוגע לחובות שידור ראשוני, המושטות עליהם מכוח החלטות המועצה לשידורי כבלים ולשידורי לוויין (להלן: "המועצה") לאחר שימוע ציבורי שקיימה המועצה בסוגייה (החלטת מועצה מספר 3-20/2021 מיום 14.12.2021, להלן: "החלטת השימוע").

חובות השידור הראשוני:

2. חובות השידור הראשוני נשוא החלטה זו נקבעו במסגרת שורה של החלטות מועצה שהתקבלו לאורך השנים¹. יובהר כי החובות המדוברות אינן בהכרח לתוכן "חדש" וגם לא לתוכן "מקומי" (לגבי יש הוראות אחרות²) אלא הדרישה היא לתוכן שטרם שודר בישראל. על כן, עניינה של החובה הוא בשידורים של תוכן זר או תוכן מקומי שטרם שודר על מסך הטלוויזיה בישראל.

3. כיום חובות השידור הראשוני החלות על הוט ויס על פי החלטות המועצה הנ"ל הן לשדר במסגרת שידורי חבילת הבסיס (ולמעשה גם בערוצים שניתנים עמה ללא תשלום נוסף), כדלקמן:

3.1. באפיק משפחה – 21 שעות בשבוע;

3.2. באפיק ילדים – 14 שעות בשבוע;

3.3. באפיק ספורט – 14 שעות בשבוע;

3.4. באפיק סרטים – לפחות 145 שעות סרטים בשנה; סדרות המשודרות בשידור ראשוני בערוץ המשדר תמהיל של סרטים וסדרות יבואו במניין שעות זה אך לא יותר מ- 70 שעות.

3.5. באפיק לגיל הרך – 4 שעות בשבוע;

¹ החלטה מספר 38-6/2002 מיום 28.11.2002; החלטה מספר 4-19/2003 מיום 31.7.2003; החלטה מספר 3-7/2007 מיום 3.5.2007; החלטה מספר 11-7/2016 מיום 7.4.2016; החלטה מספר 5-3/2017 מיום 2.2.2017;

² ראו, למשל, בעניין שידור ראשוני של הפקות מקומיות בנושאים שאינם ייחודיים לאיזור מסויים סעיף 1ה6(א)(1) לחוק התקשורת ולעניין החובה לשדר שידור ראשוני של הפקות מקומיות קנויות ראו סעיף 1ה6(א)(2) לחוק התקשורת.



כאשר היקף שעות כאמור יכול שישודר יחד בכל ערוצי חבילת הבסיס הנמנים עם סוג הערוץ הנוגע בדבר (ערוצי סדרות ובידור כללי לכל המשפחה, ערוצי ילדים, ערוצי ספורט, ערוצי סרטים וערוצים לגיל הרך).

החלטת השימוע:

4. ביום 14.12.2021 במסגרת החלטת השימוע הודיעה המועצה כי היא שוקלת לבטל את כלל חובות השידור הראשוני הללו המושתות כיום על הוט ויס, מהטעמים שפורטו שם, אך כי בטרם קבלת החלטה סופית בנושא מבקשת המועצה לאפשר לכל מי שיש לו עניין בדבר להציג את עמדתו לגבי ההחלטה הנשקלת וכל שפורט בהחלטת השימוע.
5. יצויין, כי החלטת השימוע התקבלה לאחר הליך RFI פומבי שקיימה המועצה (החלטת מועצה מספר 3-8/2020 מיום 4.6.2020, להלן: "RFI").
6. להחלטת השימוע נתקבלו מספר תגובות ולהלן תפורטנה תמציתן.

הוט

7. הוט בירכה על האמור בהחלטת השימוע ותומכת במתווה המוצע בו.
8. הוט טענה בתגובתה כי חובת השידור הראשוני היא חובה מיושנת, שאין בה כל מרכיב איכותי בתוכן המשודר. לטענת הוט, הרלוונטיות של החובה נולדה בעידן של מגוון ערוצים מצומצם שפס מן העולם ואין לה רלוונטיות או תכלית צרכנית בעידן הנוכחי. הוט סבורה כי להיפך, דווקא בעידן הנוכחי שבו יש מגוון ערוצים ובהם ערוצי ילדים ונוער, חובות השידור הראשוניות מובילות לפגיעה בתוכן המשודר על המסך משום שהן מאלצות את ספקי הערוצים לרכוש תוכן פחות איכותי על מנת לעמוד במכסת השעות הראשוניות הנדרשת.
9. הוט מוסיפה ומציינת כי במסגרת התחרות בשוק השידורים היא פועלת לשיפור התוכן על המסך וממילא משדרת שעות ראשוניות בהיקף נרחב. על כן, נטען כי אין עוד מקום להתערבות רגולטורית בנושאים אלו ויש לאפשר גמישות להוט לבחור את סוג התוכן שישודר על המסך ואת הערוצים שבהם הוא ישודר.
10. הוט סבורה כי ביטול החובה לא רק שלא יפגע בשירותים הניתנים למנוי אלא להיפך – המתווה המוצע בהחלטת השימוע יאפשר הצעת ערך טובה יותר לצרכן ובחירות תוכן נכונות יותר בהתאם להעדפות הצרכנים.



יס

11. אף יס מברכת על כוונת המועצה להפחית את הנטל הרגולטורי בנושא השידור הראשוני, ומבקשת לחזור על כל הנימוקים הכלולים בהתייחסות שהגישה בזמנו ל- RFI ובכלל אלה העובדה כי לשיטתה מדובר בחובה אנכרוניסטית אשר פוגעת במסך ובלקוחות, במגוון השידורים ואיכותם וכן ביוצרים ובמפיקים ישראלים מכיוון שהיא יוצרת לערוצים תמריץ לרכוש חומרים זרים זולים במקום לאפשר גם רכישת תכנים מקומיים שלא שודרו מספר שנים ועודם רלוונטיים ואטרקטיביים, תוך תמיכה ביוצרים ומפיקים מקומיים ובתרבות הישראלית, ובנוסף מהווה התערבות בלתי מידתית בתוכן ובחופש העיסוק של יס, שאין לה מקום שנים רבות.

12. יס מוסיפה כי ביטול החובה עולה בקנה אחד עם המלצות הוועדה לאסדרת העל של שוק השידורים (ועדת פולקמן) וגם מן הטעם הזה יש לפעול לביטולה.

ארגון "אמון הציבור"

13. ארגון "אמון הציבור" הגיש אף הוא התייחסות להחלטת השימוע. הארגון, לדבריו, הינו ארגון חברתי, במעמד מלכ"ר, הפועל לקידום הגינות בעסקים במדינת ישראל. הארגון מסר שאינו מתנגד לביטול חובת השידור הראשוני כאמצעי להפחתת הנטל הרגולטורי ומסכים עם כך שמהלך הביטול שנשקל בהחלטת השימוע מתיישב עם השינוי המתחולל בשוק השידורים בשנים האחרונות והעובדה שבפני הצרכנים קיימות אפשרויות בחירה נוספות, חלקן אף זולות משידורי בעלי הרישיונות, במידה והם מעוניינים בעדכון וריענון המסך.

14. יחד עם זאת, ארגון "אמון הציבור" מביע תמיהה כיצד מותירה המועצה על כנו את "הנטל הרגולטורי" הנקרא "חבילת בסיס". לדעת ארגון "אמון הציבור" ביטול חובת השידור הראשוני מבלי לבטל את החובה לרכוש חבילת בסיס מהווה פגיעה מהותית בציבור הצרכנים.

15. הארגון טוען בהקשר זה כי ככל שהמועצה תקבל החלטתה ללא שינויים נוספים יקרו שתי תוצאות עיקריות: ראשית, תהיה השתלטות של שידורים חוזרים על ערוצי חבילת הבסיס, לצד הצפה של ערוצים אלה בקדימונים עבור תכנים מבוקשים, אשר המנוי יידרש לתשלום נוסף כדי לצפות בהם. שנית, יהיה המשך שיווק של חבילות בסיס רחבות, תוך הוזלה זניחה שלהן בלבד, שכן הן עדיין כוללות המון תוכן יקר.

16. לטענת הארגון, מי שיפגע מהחלטת המועצה אלו בעיקר קשישים ואוכלוסיות מבוגרות הממעטות במעבר לצריכת תוכן באמצעות חברות שידורים חדשות ו/או בפלטפורמות סטרימינג. התחליפיות האמיתית עבור ציבור גדול זה נותרה בעיקר בין הוט ליס. "הבשורה" עבורם בהסדר העומד לשימוע, כך טוען הארגון, היא בעייתית ואף מקוממת.



17. עוד טוען הארגון כי הותרת חבילת הבסיס כחריג לחוק תוך ביטול חובות השידור הראשוני אינה בגדר "הסרת נטל רגולטורי" אלא רק ביטול של החלק שלו המכביד על בעלות הרישיונות. השימוע, כך נטען, מציע להותיר בעינו את החלק בהסדר חבילות הבסיס המהווה נטל המכביד על ציבור הצרכנים ללא כל שינוי. בעניין זה מדגיש "אמון הציבור" את האיסור על התניית שירות בשירות המוטל על בעלי הרישיונות בסעיף 14 לחוק התקשורת (בזק ושידורים), התשמ"ב-1982.

18. הארגון מציין כי הוא רואה הצדקה לביטול חובות השידור הראשוני אך ורק כחלק מהסדר המחזיק את התחרות בשוק התוכן מנקודת מבט צרכנית ותוך הסתמכות על התחרות המוגברת כהגנה חלופית על הצרכן מדלדול התוכן שהוא מחויב לרכוש מעצם רצונו להצטרף כמנוי. הדרך הבטוחה ביותר להשגת תכלית זאת, לדעת "אמון הציבור" היא יצירת חבילת בסיס שונה לחלוטין, אשר מחירה אינו מגלם עלויות תוכן מבחינת בעלות הרישיון, ועל כן היא כוללת רק את עלויות החיבור לתשתית בצירוף התוכן שאנו משלמים עבורו בכל מקרה ובנפרד (הערוצים המסחריים והציבוריים). באופן זה, רכיב התשלום הקבוע שמשלם המנוי על עצם החיבור לשירות יהיה בר השוואה ונתון לתחרות יעילה כשבמקביל המנוי ישלם בנפרד על ערוצים ו/או מקבצי ערוצים על פי בחירתו.

19. על כן, לטענת ארגון "אמון הציבור" על המועצה "למשוך" את השימוע הנוכחי ולכלול אותו במסגרת שימוע רחב יותר התואם את השינוי שמציע הארגון. לחלופין נטען, ניתן לקבוע תנאים ליישום השינוי המוצע בהחלטת השימוע באופן המותנה או כרוך בחלק הנוסף הנדרש להשלמת הצעד – ביטול ההיתר לבעלות הרישיונות לכפות על המנויים והמבקשים להצטרף כמנויים, חבילות בסיס ענקיות, הסותרות את מהות האיסור על התניית שירות בשירות.

תגובה נוספת

20. תגובה נוספת התקבלה ממי שביקש לא לפרסמה והיא תובא להלן בתמצית מבלי לחשוף את זהות המגיב.

21. מגיב זה טען כי מכסת שעות שידור ראשוניות היא שארית מהימים שלפני השינויים העצומים שחלו בשוק ואינה רלוונטית יותר. השוק כיום תחרותי ביותר, כך נטען, והיקף ומגוון התכנים בו גדול מאוד. על כן, מתייתר הצורך ברגולציה שתבטיח השקעה מינימלית ראויה במגוון תכני הערוצים.

22. לטענת מגיב זה, חובות השידור הראשוני נקבעו לפני למעלה מ-20 שנה (ועודכנו לפני כ-15 שנה) במצב של היעדר תחרות משוכללת בשוק הטלוויזיה הרב ערוצית, כשלחבילת הבסיס הייתה משמעות רבה כרף כניסה מינימלי והכרחי מצד כל מי שמבקש להצטרף להוט או יס. ואולם, בחלוף השנים, כך נטען, נשמט הרציונל גם לרגולציה זו שכן: כיום קיימת תחרות עזה



ומשוכללת בין מספר פלטפורמות; חבילת הבסיס ההיסטורית איבדה לחלוטין את משמעותה כאשר כיום לא מתחייב לרכוש "חבילת בסיס" עשירה בתכנים; כיום, בניגוד לעבר התחרות מעמידה היצע גדול של ערוצים המתחרים ביניהם ולפיכך דואגים לתוכן ראוי איכותי ופופולארי לשיטתם.

23. בנוסף נטען כי יש עיוות ואפליה במצב הקיים לפיו חלק מהערוצים מחויבים בחובת השידור הראשוני וחלקם, על אף היותם מתחרים בערוצים הקיימים כבר פטורים מחובה זו לחלוטין. המצב הקיים אף מוביל לבזבוז משאבים בשל הצורך לרכוש תכנים שאין אינטרס לשדר אותם וזאת בניגוד לטובת הציבור.

תגובה נוספת

24. תגובה נוספת תוצג גם היא ללא פירוט המגיב.

25. מגיב זה טען כי אומנם חובת השידור הראשוני אינה מבחינה בין תכני מקור לרכש, אך בעת שהמועצה בוחנת את ביטול או צמצום חובה זו, עליה להבחין בין סוגי תכנים אלו.

26. על פי מגיב זה השידורים הראשוניים של תכני מקור בערוצים העצמאיים הם אירועים משמעותיים בשידורי הערוצים ומהווים אמצעי משמעותי בהבאת צופים לערוצים, באפיון הערוץ, מיתוגו והבלטתו, במיוחד כשמדובר בתוכן שהופק על ידי הערוץ ועבורו.

27. לטענת מגיב זה קיים חשש אמיתי כי צמצום או ביטול של חובת השידור הראשוני הלינארי יגרום לפגיעה בתקציבים שיעברו לטובת הפקות המקור של הערוצים העצמאיים וזאת גם אם חובת השקעה מינימאלית בהפקות המקור בערוצים חיצוניים תישמר, כפי שהובהר בהחלטת השימוע.

28. על כן, על אף הצורך המובן של הפלטפורמות לגמישות בכל הנוגע לאופן בו ישודרו הפקות המקור בשידור ראשוני, ועל אף הביקוש הגובר בשנים האחרונות לצפייה בתכנים לפי דרישה, מגיב זה ביקש בכל לשון של בקשה כי המועצה תימנע מכל צעד שתוצאתו הפרקטית תהיה פגיעה בפעילות הפקות המקור של הערוצים העצמאיים.

דיון והחלטה:

א. לאחר שעיינה בעמדות השונות שהוגשו בעניין במסגרת החלטת השימוע ושבה ודנה בסוגיה, סבורה המועצה כי יש מקום לבטל את כלל חובות השידור הראשוני שהוזכרו לעיל ולהפחית מהנטל הרגולטורי המוטל בעניין על בעלי הרישיונות (וראו גם החלטה מספר 2118 של ממשלת ישראל מיום 22.10.2014).



- ב. אכן בעבר לא מצאה המועצה לנכון לבטל את החובה. יחד עם זאת, הדברים נקבעו אז "בשלב זה"³. יתר על כן, ברור לכל כי שוק השידורים היום שונה מהשוק שהיה קיים אז וזאת הן מבחינת היצע התכנים שמציע כל ספק תכנים היום בשוק הישראלי והן מבחינת מספר ספקי התכנים הפועלים בשוק המקומי, לרבות על גבי תשתית האינטרנט (OTT), והמציעים מגוון של מוצרים רבים נוספים מלבד שידורי בעלי הרישיונות. הנה כי כן, היום קיימות בפני הצרכנים אפשרויות בחירה נוספות, חלקן אף זולות משידורי בעלי הרישיונות, ככל שהם מעוניינים ברענון ועדכון המסך בתכנים מסוימים ובכלל. על כן, המועצה סבורה כי יש מקום לבטל את החובות העוסקות באותו "רענון" כמותי של שעות ראשוניות ושאינן עוסקות באיכות התכנים (ויודגש שוב, מדובר בחובות שונות מחובות ההשקעה והשידור של הפקות מקומיות).
- ג. באשר לטענות ארגון "אמון הציבור" – המועצה מודה לארגון "אמון הציבור" על תגובתו המפורטת והמקיפה להחלטת השימוע. יחד עם זאת, בעניין טענת הארגון כי יש לבטל את ההיתר שניתן לבעלי הרישיונות להתנות שירות בשירות ולהציע חבילת בסיס, לפי סעיף 4 לחוק התקשורת (בזק ושידורים), התשמ"ב-1982 וזאת ככל שהמועצה תבטל את חובות השידור הראשוני – הרי שלדעת המועצה אין מקום לקבל טענה זו ולראות בדברים ככרוכים אחד בשני.
- ד. במצב הקיים, בידי הציבור מגוון של אפשרויות בחירה בין ספקי תכנים המציעים מגוון תכנים שונים ומחירים שונים, כאשר מזה כבר הונמכו חסמי המעבר בין החברות וניתן לעבור בין ספקי תכנים ללא "קנס יציאה". ודוק: חלק מהספקים הנוספים הפועלים בשוק אינם כפופים, הלכה למעשה, לאיסור הקבוע בסעיף 4 הנ"ל והם מציעים חבילות כניסה כרצונם ואף כאלו שאינן מגלמות את מחיר התשתית כלל. הנה כי כן, ספקים אלו מציעים כיום אפשרויות נוספות ושונות לצופים רבים, והדבר יש להניח מובא בחשבון על ידי בעלי הרישיונות, המתחרים על הצופים גם מבחינת התכנים המוצעים על ידם וגם מבחינת תמחור החבילות.
- ה. "אמון הציבור" מוסיף וטוען לגבי אוכלוסיות שלא רואות במוצרים הנוספים הקיימים בשוק כחלופה לשידורי הוט ויש שאז לגביהם לשיטתו אין לבטל את חובות השידור הראשוני. ואולם, טענת הארגון בעניין נטענה ללא ביסוס של ממש ומכל מקום, יש לזכור כי גם בשידורי הוט ויש עצמן קיימות חלופות שונות לחבילות תוכן שונות וכרטיסי כניסה שונים כגון חבילות היסוד, והמועצה אף נתנה לבעלי הרישיונות אישור כללי להציע חבילות המונות מספר ערוצים מצומצם ביחס לחבילת הבסיס⁴ והן אכן עושות כן, כך שגם בידי מנויים אלה קיימות מספר אפשרויות.
- ו. בנוסף לכל זאת, אף הוועדה לאסדרת העל בתחום השידורים (ועדת פולקמן) המליצה בדו"ח המלצות הוועדה מחודש יולי 2021 לאפשר לחברות להציע למנויים חבילות על פי בחירתן ולא

³ ראו החלטת מועצה מספר 5-3/2017 מיום 2.2.2017 בה קבעה המועצה כי היא אינה מוצאת לנכון "בשלב זה" להפחית מן החובות מעבר להפחתה שנקבעה שם.

⁴ החלטת מועצה מספר 2-9/2021 מיום 25.3.2021 בעניין: הארכת תוקף ההחלטה על מתן אישור לבעלי הרישיונות להציע חבילות המצומצמות מחבילת הבסיס.



על פי בחירת המנוי, דהיינו שעמדת ארגון הציבור אף אינה מתיישבת עם המלצות ועדת פולקמן, המלצות שמשרד התקשורת פועל ליישומן, לרבות בחקיקה בכפוף לשינויים ולהתאמות.

ז. יחד עם זאת, אין לכחד כי סוגיית חבילת הבסיס והרגולציה שנבנתה סביבה כמו גם עניינו של סעיף 14 לחוק התקשורת הן בהחלט סוגיות הראויות לדיון. ואכן, המועצה פרסמה בזמנו הליך של הזמנה לקבלת מידע (RFI) בנושא מודלים של ערוצים וחבילות המוצעים למנויים על ידי חברות הכבלים והלוויין לרבות בחינת מאפייני חבילת הבסיס וההוראות החלות עליה לנוכח תנאי השוק המשתנים (החלטת מועצה מספר 1-5/2018 מיום 8.3.2018). גם בדו"ח ועדת פולקמן נכללו לגבי חבילת הבסיס מספר המלצות מעבר למה שפורט לעיל. כאמור, משרד התקשורת פועל ליישום המלצות ועדת פולקמן, לרבות בחקיקה וככל הנדרש יש להניח שגם המועצה תידרש לדברים.

ח. מכל מקום, לדעת המועצה אין כאמור לקשור בין הדברים וניתן היום במצב השוק הנוכחי להפחית מן הנטל הרגולטורי המוטל על בעלי הרישיונות בנוגע לביטול חובות השידור הראשוני הספציפיות, שכפי שהובהר, אינן מבטיחות איכות אלא כמות.

ט. בהקשר זה יש גם לזכור כי מלבד הטעם אודות החלופות הקיימות בשוק ומצב התחרות הגוברת הרי שביטול חובות השידור הראשוני הללו אינו פוגע ואינו משנה את חובות השקעה והשידור של הפקות מקומיות הממשיכות לחול על בעלי הרישיונות. עמידה בחובות אלו מבטיחה, בין היתר, תוכן ראשוני בהשקעה של סכומים משמעותיים. בנוסף, על פי הוראות שקבעה המועצה, חלק ניכר מאותן הפקות מקומיות מגיע לרוב הצופים (ראו סעיף 17 לכללי התקשורת (בזק ושידורים)(בעל רישיון לשידורים), התשמ"ח-1987). על כן, גם לאחר ביטול חובת השידור הראשוני עדיין בעלי הרישיונות נדרשים להשקיע עשרות מיליוני ₪ בתוכן מקומי ראשוני המבטיח רענון ועדכון המסך בתכנים אקטואליים ומקומיים לטובת רוב ככל ציבור המנויים ובעניין זה לא חל שינוי.

י. כאן גם המקום להדגיש, נוכח החששות שהביעו חלק מהמגיבים לגבי השפעת הביטול על חובות ההשקעה בהפקות מקומיות והחשש לפגיעה בערוצים עצמאיים, כי החלטה זו אינה משנה את החובות והכללים הקיימים לגבי הפקות מקומיות, לרבות חובת שיבוצם בערוצים שאינם מופקים על ידי בעל רישיון, קרי ערוצים עצמאיים ולרבות השאלה אם לאפשר שידור הפקות מקומיות בשידורים לא לינאריים, סוגייה הנבחנת במסגרת הליך אחר⁵.

יא. אשר על כן, נוכח כל האמור המועצה מחליטה על ביטול חובות השידור הראשוני לבעלי הרישיונות, שאינן לגבי הפקות מקומיות כפי שנקבע בהחלטות המועצה הבאות:

⁵ ראו החלטת מועצה מספר 1/7-2021 מיום 25.2.2021 בעניין: הזמנה להצגת עמדות בנושא: תיקון כללי התקשורת- שידור הפקות מקומיות במסגרת שידורים לפי דרישה.



החלטה מספר 38-6/2002 מיום 28.11.2002 ; החלטה מספר 4-19/2003 מיום 31.7.2003 ;
החלטה מספר 3-7/2007 מיום 3.5.2007 ; החלטה מספר 11-7/2016 מיום 7.4.2016 ; החלטה
מספר 5-3/2017 מיום 2.2.2017.

* * *