

הפצת תכני חוזי

המיועדים לציבור הרחב

באמצעות רשתות

תקשורת אלקטרוניות

המלצות הצוות

המשותף למועצה

לשידורי כבלים

ולשידורי לוויין

ולמשרד התקשורת

תוכן עניינים

3	תמצית מנהלים
3	רקע
5	ממצאים
5	המלצות
9	א. רקע
13	ב. השינויים הטכנולוגיים מצריכים בחינת גורמי האסדרה
15	ג. אסדרת העברת תכני חוזי באירופה
17	ד. המצב המשפטי הקיים ותחולת חקיקה על המדיה החדשה
	ה. הערכות המועצה לשידורי כבלים ולשידורי לוויין ומשרד התקשורת לקראת השינויים
19	הצפויים לחול בשוק השידורים
20	הנושאים אשר נבחנו במסגרת השימוע
22	הגורמים שנשמעו בפני הוועדה
22	תמצית עמדות
33	ו. המלצות
36	נספח א'- דעת מיעוט, ד"ר אסף כהן, סמנכ"ל בכיר כלכלה ותקציב, משרד התקשורת
38	נספח ב'- דעת מיעוט, עו"ד נגה רובינשטיין, היועצת המשפטית, משרד התקשורת

תמצית מנהלים

הפצת תכני חוזי המיועדים לציבור הרחב

המלצות הצוות המשותף
למשרד התקשורת ולמועצה לשידורי כבלים ולוויין

רקע

1. עד לשנים האחרונות היה שירות הפצתם לציבור של "שידורי טלוויזיה", הכוללים תכני חוזי-שמע (להלן – "השירות", "חוזי") באיכות גבוהה, המהווים "שידורי טלוויזיה", נחלתם הבלעדית של "גופים משדרים", קרי בעלי רישיון לשידורים לפי חוק התקשורת (בזק ושידורים), התשמ"ב-1982, ובעלי זיכיון לשידורים לפי חוק הרשות השנייה לטלוויזיה ורדיו, התש"ן-1990, המשתמשים לשם כך בטכנולוגיות הפצה ייעודיות, ובהן שידור אלחוטי קרקעי או לוויני ו"שידורי כבלים". על גופים אלה ועל שידוריהם חלה אסדרה מכוח חוק¹.
2. בשנים האחרונות התרחשו התפתחויות טכנולוגיות משמעותיות, המאפשרות הפצת תכני חוזי, לציבור הרחב, באמצעות רשתות בזק ציבוריות רחבות-פס מהירות מאד ניחות וניידות כיישומים ע"ג רשת האינטרנט ("שירותי חוזי").
3. בין היתר, מתרחש גידול מתמיד ברוחב הפס המוצע לציבור הרחב, ברשתות ניחות וניידות, המאפשר הפצת קבצי חוזי ב"אורך מלא"² ובאיכות שהולכת ומשתפרת וכן מוטמעים שיפורים בחומרה ובתוכנה של שרתים ברשת וציוד קצה ובפרוטוקולים התומכים בהעברת חוזי, לרבות שירות המופץ באמצעות רשת סטטיסטית, ובכלל זה רשת אינטרנט שאיננה מנוהלת.

¹ רשות השידור, הרשות השנייה לטלוויזיה ורדיו והמועצה לשידורי כבלים ולוויין הפועלות מכוח חוקי אסדרה שונים.
² כסרט קולנוע מקובל.

4. מנגד, הגופים המשדרים עוברים לשידורים באבחנה גבוהה³ וכן מופיעים שידורים בתלת-מימד⁴ ובתלת מימד באבחנה גבוהה הצורכים רוחבי פס גדולים במיוחד⁵.

5. בנוסף, זוהו מספר מגמות עולמיות ומקומיות בתחום הפצת שירותי החוץ, כדלקמן:

- (1) צריכה גוברת של שירותי חוץ לפי דרישה (VOD - "שירותי VOD");
- (2) התהוות מיזמים חדשים בארץ ובעולם, אשר במסגרתם מוצעת לציבור אפשרות צפייה בשירותי חוץ במתכונת של ערוצים, שירותי VOD או שילוב של השניים;
- (3) שילוב של מערך ההפצה הקרקעי דיגיטלי (DTT) וממיר המתחבר לרשת האינטרנט, מאפשר לשלב שירותי חוץ ממקורות שונים, לרבות שירותי VOD, ולהציע חבילה רחבה ומקיפה של שירותים, ובכלל זה מספר ערוצים "חופשיים" לציבור;
- (4) התפתחויות ברגולציה בתחום זה בעולם, ובייחוד באיחוד האירופי, עם תחילת תהליך יישומה של הדירקטיבה האירופאית "Audiovisual Media Service Directive" על ידי מדינות האיחוד בחודש דצמבר 2009. הדירקטיבה מעגנת עקרון של ניטרליות טכנולוגית לפיו אין נפקות לאמצעי הטכנולוגי למתן השירות אלא למהות השירות ומידת תחלופיותו לשידורי טלוויזיה "מסורתיים". עוד קובעת הדירקטיבה, כי שירותי VOD יוכפפו למשטר רגולטורי קל (Light touch regulation) בהשוואה לשירותי שידור ליניארי.
- (5) מתן שירותי VOD ע"י חברת די.בי.אס. שירותי לוויין בע"מ ("יס"), כשירות נלווה לשידור הטלוויזיה באמצעות לוויין, תוך שימוש בממיר ייעודי המתחבר לרשת האינטרנט באמצעות ספק אינטרנט.
- (6) צריכת תכני שירות חוץ בהתקנים ניידים באמצעות רשת סלולארית רחבת-פס⁶.

6. התפתחויות אלה עומדות לנגד עיני המועצה לשידורי כבלים ולוויין ("המועצה") ומשרד התקשורת ("המשרד"), אשר חפצים בפיתוחו של שוק שידורי טלוויזיה תחרותי, עידוד כניסתם לשוק של שחקנים חדשים, מניעת פגיעה בתחרות ויצירת ודאות משפטית, כל זאת תוך קידום הערכים העומדים בבסיס האסדרה של שוק שידורי הטלוויזיה ובכלל כך: פלורליזם, עידוד יצירה מקורית ישראלית, הגנה על קטינים, הגנת הצרכן ועוד – תוך יצירת הרמוניזציה בשוק, בין בעלי הרישיונות הקיימים לבין יזמים עתידיים במדיה החדשה.

7. לפיכך, הקימו יו"ר המועצה ומנכ"ל המשרד ביום 1.7.2009 צוות משותף למועצה ולמשרד לבחינת התפתחויות אלה ("הצוות").

³ High Definition

⁴ Three Dimensions

⁵ נראה כי הפער בין רוחב הפס והפרמטרים ההנדסיים הנדרשים לשידורי HD או 3D לבין רוחב הפס המובטח (guaranteed) המוצע למנויי אינטרנט בישראל, הולך וגדל, או למצער נשמר.

⁶ באמצעות סמארטפונים והתקנים כגון IPAD, iPhone וכיוצ"ב.

8. הצוות קיים מספר רב של ישיבות, בחן את העמדות שהוגשו לו בכתב או הוצגו לו בע"פ, על ידי כל גורם שמצא לנכון להציגם בפני הצוות, שמע סקירות מפי מומחים מהארץ ומחול, וגיבש שורת המלצות כלהלן⁷:

ממצאים

9. ממצאי הצוות בעת הזו הם אלה:

- (1) החופש מרגולציה הינו אחת מהסיבות לפריחת רשת האינטרנט והוועדה מייחסת חשיבות רבה לצורך להמשיך ולקיים תנאים אשר יבטיחו פיתוחם של שירותים חדשים.
- (2) על אף שיפורים מתמידים, רשת האינטרנט בישראל, מתבססת כיום, ברובה על רשת גישה בעלת רוחב פס מוגבל, ולפיכך קיימת אפשרות מוגבלת בלבד להפיץ לציבור הרחב שירותי חוזי באיכות מובטחת ובטיב שירות המקובלים לצורך שידורים בשיטה הספרתית (להלן – "איכות שידורים מובטחת") וזאת עקב מגבלות של רוחב פס (Bandwidth), אובדן מנות (packet loss), השהייה (delay) ושינויי השהייה (jitter) האופייניים לרשת האינטרנט.
- (2) יחד עם זאת, בתנאים מסוימים, כגון שילוב של ציוד קצה ייעודי או פרוטוקולים מתאימים⁸, מתאפשרת הפצה של שירותי VOD למנויים רבים באיכות שידורים מובטחת, באמצעות רשת האינטרנט כפי שמבצעת כיום חברת "יס".
- (3) נכון לעת הזו, ישנה מידת תחליפיות נמוכה בין שידורי כבלים ושידורי לוויין לבין העברת שירותי חוזי באמצעות גישה ניידת או ניידת אל רשת האינטרנט הנסמכת על רשתות בזק ציבוריות, או רשתות בזק אחרות, ורובו ככולו של הציבור צורך עדיין את מירב תכני החוזי באמצעות הגופים המסדרים.

המלצות⁹

10. הצוות סבור כי הרציונאלים לאסדרת שוק השידורים לציבור אינם מוגבלים רק לתשתיות הפצה מסוימות. ולכן הצוות גיבש את המלצותיו על בסיס שינוי מהתפיסה הקיימת כיום בדבר אסדרה של שידורים טלוויזיוניים המתייחסת לשני תבחינים מרכזיים – (1) אמצעי הקלט (טלוויזיה), אשר מעולם לא הוגדר בחוק ו-(2) אמצעי ההפצה, לתפיסת אסדרה המתבססת על – התוצר (תכני חוזי) בהתאמות הנדרשות.

⁷ המלצות אלה התקבלו בדעת רוב חברי הוועדה. דעות המיעוט של ד"ר אסף כהן ועו"ד נגה רובינשטיין, מצ"ב כנספחים א' ו-ב', בהתאמה.

⁸ כגון שימוש בדחיסה של MPEG-4 המאפשרת איכות שידורים כבר במהירות download נמוכה יחסית של מספר מסייש, ממיר הכולל חוצץ משמעותי בטכניקת progressive download ופרוטוקול רשת להשלמת מנות (packets) שאבדו בתזמון הנכון.

⁹ המלצות אלה התקבלו בדעת רוב חברי הוועדה. דעות המיעוט של ד"ר אסף כהן ועו"ד נגה רובינשטיין, מצ"ב כנספחים א' ו-ב', בהתאמה.

11. בשים לב לעובדה כי עדיין בישראל האפשרות להפצת תכני חוזי באיכות מובטחת, בטיב שירות מקובלים בשיטה הספרתית, הינה מוגבלת, למעט האפשרות להפצת שירותי VOD, ונוכח העובדה שטרם התבססו ספקי שירותי חוזי ומודלים עסקיים ברורים לאספקת השירותים, הצוות בחר שלא לקבוע, בשלב זה, עקרון נוקשה של החלת הרגולציה הנוכחית על שירותי חוזי אלו, אלא קבע את **מפת הדרכים, העקרונות המנחים והתהליך** בו ייקבעו כללי האסדרה החדשים, תוך התאמת עולם האסדרה הנוכחי החל על המשדרים הקיימים לעולם המתפתח של שירותי החוזי (המדיה החדשה). הצוות אף קבע אמות מידה ותבחינים לאפיון של אותם תכני חוזי מוגדרים, המופצים לציבור בישראל באמצעות רשתות רחבות-פס, ניירות וניידות, כיישומים אינטרנטיים, לגביהם יהיה מקום להחלת כללי אסדרה מותאמים. המיידת את אותם שירותי חוזי הוא שהם תחליפיים לשירותים הקיימים כיום, תחליפיות המתבטאת בכך ששירותים אלה הם בעלי מאפיינים זהים או דומים ביותר לשידורים המוצעים או שיהיו מוצעים בעתיד על ידי הגופים המשדרים.

אשר על כן, הצוות סבור, כי ראוי כי שירותי החוזי הייחודיים העומדים בתבחינים המפורטים להלן, יהיו מוסדרים בכפוף להתממשותם של התנאים המוקדמים כדלקמן:

(א) אסדרה עדכנית של כלל תחום השידורים והתאמתו להתפתחויות העתידיות, לרבות התפתחותם של תכני חוזי באמצעות רשת האינטרנט, או

(ב) שינוי משמעותי ברמת התחליפיות הנמוכה הנוכחית, המחייב אסדרה של מועצת הכבלים והלוויין וכל רגולטור רלבנטי נוסף, וזאת לצורך מניעת פגיעה בתחרות, יצירת וודאות משפטית ופיתוח שווקים על בסיס שוויוני והרמוני. אסדרה כאמור נועדה להגן על ערכים ואינטרסים ציבוריים חיוניים ובכלל כך: גיוון ופלורליזם בשידורים, עידוד יצירה מקורית ישראלית, הגנה על קטינים, הגנת הצרכן, סיוע לבעלי מוגבלויות, שמירה על כללי אתיקה בשידורים ועוד.

12. לשם אפיון שירות חוזי מסוים, הניתן באמצעות רשת האינטרנט, ככזה הראוי והעשוי להיות כפוף לאסדרה כאמור, מציעה הוועדה שורה של תבחינים, תנאי סף ואמות מידה, כמפורט להלן:

(א) תנאי סף מצטברים:

- (1) מטרתם העיקרית של שירותי החוזי היא הפצת תכני חוזי;
- (2) שירותי החוזי מסופקים באמצעות רשת בזק;
- (3) השירותים מסופקים באיכות שידורים סבירה או מספקת, כפי שתהיה מקובלת במועד הבחינה או שתתקיים תחליפיות מהותית בין שירותי החוזי לבין שידוריהם של הגופים המשדרים;

(4) השירותים מיועדים בעיקרם לציבור בישראל.

(ב) אמות מידה ומאפיינים לבחינת קיומם של תנאי הסף (רשימה לא ממצה):

(1ב) לעניין "המטרה העיקרית" שבתנאי סף 1:

(1) השירות עומד בפני עצמו, להבדיל משירות אגבי לשירות עיקרי אחר, שאיננו שירותי חוזי;

(2) השירות מיועד לציבור הרחב (Mass Media);

(3) השירות כולל תכניות אשר מטבען מתחרות על קהל צופי הטלוויזיה (TV-Like Programs);

(4) על פי המודל הכלכלי שביסוד השירות, הכנסותיו של הגורם המפיץ את התכנים מתבססות בעיקרן על תשלום עבור תכני החוזי או פרסומות או שניהם גם יחד;

(5) בשירות מתקיימים מאפייני עריכה ובכלל כן לוח מישדרים או קטלוג תכנים.

לעניין "התחליפיות המהותית" שבתנאי סף א' (3) לעיל:

(1) לרבות היקף חדירה לשוק¹⁰, השפעה כלכלית משמעותית על "הגופים המשדרים הנובעת מהצטרפות משמעותית של צופים/לקוחות לצריכת שירותי חוזי חדשים.

לצורך בחינת התחליפיות, אין לקבל כאבן בוחן יחידה את מבחן התחליפיות המקובל במסגרת דיני ההגבלים העסקיים. בשל ההיבטים הציבוריים, החברתיים והתרבותיים של שוק השידורים, קיימת הצדקה להחיל אסדרה, גם כאשר שיעור המעבר מהשידורים "המסורתיים" לשירותי חוזי יהיה משמעותי אף אם לא ילווה בהפחתת מחירים גבוהה מצד הגופים המשדרים בשל סיבות כגון מגבלה ביכולתם להפחית מחירים (מבנה עלויות שונה וכיו"ב).

(2ב) לעניין היותו של השירות "מיועד בעיקרו לציבור בישראל" שבתנאי סף 4:

(1) מתקיימים בשירות המאפיינים הקבועים בסעיף 6מה(1) לחוק התקשורת (בזק ושידורים), התשמ"ב-1982, בשינויים המחויבים;

(2) השירות מסופק בידי גופים משדרים כשירות נלווה לשירותיו העיקריים;

(3) השירות ניתן בידי ספק ישראלי, או מתבצע באמצעות תשתית מקומית כגון שרתי חוזי הנמצאים בארץ.

¹⁰ בשיעור של 5% ומעלה מבתי האב הצופים בשידורים.

13. הצוות סבור, כי יש להקים צוות המשך בשיתוף כל הגורמים הרלוונטיים, לרבות משרד התקשורת, המועצה לשידורי כבלים ולשידורי לוויין, הרשות השנייה לטלוויזיה ורדיו, רשות השידור, גורמי ממשל, אנשי ציבור וגורמים רלוונטיים נוספים, זאת לצורך בחינה והתאמה של כללי האסדרה הקיימים, החלים על עולם השידורים הנוכחי לעולם השידורים המתהווה, ויצירת מערכת אסדרה אחת כוללת והרמונית לעולם השידורים הקיים והחדש.

ככלל, הצוות מצפה כי התאמת האסדרה הקיימת תיקח בחשבון את השינויים, ככל שיתהוו, בחלוקת ההכנסות בין הגופים המשדרים לבין הגורמים הפועלים במרחב הקיברנטי בכללותו (בנוסף לשידורים ברשת), וזאת יחד עם הרחבת טווח גורמי השידור שיישאו בחובות האסדרה.

14. צוות ההמשך יוסמך להמליץ על תיקוני חקיקה, אשר יסמיכו את מועצת הכבלים והלוויין וככל שיידרש רגולטור רלבנטי נוסף, להחיל אסדרה כאמור, ובכלל כך לנסח כללי אסדרה, אופיים והיקפם, לשם התאמתם לעולם המתהווה עם כניסתם של ספקי שירות משמעותיים לתחום שירותי החוזי הניתנים באמצעות רשת האינטרנט.

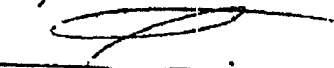
15. לשם מניעת נזק בלתי הפיך לשוק השידורים, ממליץ הצוות, כי במקרה בו תחול תפנית, לרבות עקב שינוי משמעותי ברמת התחליפיות הנוכחית (הנמוכה) של שירותי החוזי, אשר תגרום להשפעה כלכלית שלילית משמעותית במצבם של הגופים המשדרים, טרם אימוץ המלצות צוות ההמשך, יפעלו/ו הרגולטור/ים הרלבנטי/ים ליצירת אסדרה דחופה וזמנית דרושה, ובכלל כך מתן הקלות לגופים המשדרים ו/או הטלת חובות מותאמים לאסדרה המקלה על מפיצי תכני חוזי, ולשם כך יוקנו להם סמכויות מתאימות בחקיקה.

חברי הצוות שהשתתפו בהכנת הדו"ח הם: מר ניצן חן, יו"ר המועצה, מר עדן בר טל, המנהל הכללי, מר חיים גרון, סמנכ"ל בכיר הנדסה ורישוי, ד"ר אסף כהן, סמנכ"ל בכיר אגף כלכלה ותקציבים, עו"ד נגה רובינשטיין, יועצת המשפטית של משרד התקשורת, מר יגאל לוי, חבר המועצה, מר משה כץ, חבר המועצה ועו"ד שרון שמש, ממונה יעוץ משפטי (צרכנות), מינהלת הסדרת השידורים לציבור.


חברי הצוות



נמצו רון, יו"ר המועצה

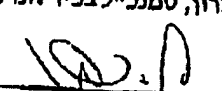

יטאל לוי, חבר המועצה

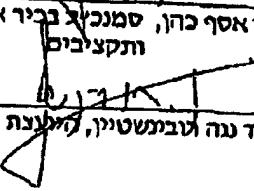

משה כץ, חבר המועצה


שרון שמש - יו"ר, ממונה יעוץ משפטי
(צרכנות), מימלת הסדרת השידורים לציבור


עדן בר טל, המנהל הכללי


חיים גרון, סמנכ"ל בכיר הנדסה ורישוי


ד"ר אסף כהן, סמנכ"ל בכיר אגף כלכלה ותקציבים


עו"ד נגה גובימנשטיין, מיליצת המשפטיות

עד לשנים האחרונות היה שירות הפצתם לציבור של "שידורי טלוויזיה", הכוללים תכני חוזי באיכות גבוהה, נחלתם הבלעדית של "גופים משדרים", קרי בעלי רישיון לשידורים לפי חוק התקשורת (בזק ושידורים), התשמ"ב-1982, ובעלי זיכיון לשידורים לפי חוק הרשות השנייה לטלוויזיה ורדיו, התש"ן-1990, המשתמשים לשם כך בטכנולוגיות הפצה ייעודיות, ובהן שידור אלחוטי קרקעי או לוויני ו"שידורי כבלים". על גופים אלה ועל שידוריהם חלה אסדרה מכוח חוק¹¹.

בשנים האחרונות שוק התקשורת משנה את פניו ללא הכר וזאת, בעיקר, בשל שלוש התפתחויות טכנולוגיות משמעותיות המשנות את פני השווקים¹²:

1. תופעת הלכידות- טכנולוגיות דיגיטציה גורמות להתלכדות תעשיית טכנולוגיות המידע עם תעשיית הטלקום והשידורים ("לכידות"). טכנולוגיות אלה מאפשרות הפצת תכני חוזי, לציבור הרחב, באמצעות רשתות אשר שימשו בעבר לצרכי טלקום בלבד, קרי, רשתות בזק ציבוריות רחבות-פס מהירות מאד נייחות וניידות כיישומים ע"ג רשת האינטרנט ("שירותי חוזי"). הלכידות גורמת לטשטוש הגבולות בין הפלטפורמות אשר אך לא מזמן יועדו להעברת תקשורת מסוג מסוים בלבד.

2. פיתוחן של רשתות תקשורת רחבות פס - מתרחש גידול מתמיד ברוחב הפס המוצע לציבור הרחב, ברשתות נייחות וניידות, המאפשר הפצת קבצי חוזי ב"אורך מלא"¹³ ובאיכות שהולכת ומשתפרת וכן מוטמעים שיפורים בחומרה ובתוכנה של שרתים ברשת וציוד קצה ובפרוטוקולים התומכים בהעברת חוזי, לרבות שירות המופץ באמצעות רשת סטטיסטית בלתי מנוהלת, ובכלל זה רשת האינטרנט.

3. הקמת רשתות אלחוט - שימוש בטכנולוגיית Wi-Fi לקישוריות אלחוטית של ציוד קצה עם נקודה חמה – Hot Spot (חינמית או בתשלום נמוך) המחוברת לרשת האינטרנט, מאפשרת קבלת כל היישומים המתקבלים כבשגרה מרשת האינטרנט, לרבות הפצת קבצי חוזי. תעשיית ה-Wi-Fi העולמית פורחת בקצב מרשים ומספר נקודות הגישה (Hot Spots) הולך וגדל בשיעור שנתי המתקרב ל- 40% וישראל מדורגת בחלק העליון של המדינות עם שיעור גבוה במיוחד של רשתות Wi-Fi בכלל ופתוחות בפרט. קפיצת המדרגה המשמעותית ביותר בהיקף השימוש ברשתות Wi-Fi נובעת מזמינות ציודי קצה ידיוותיים המאפשרים למשתמשים הפעלה פשוטה, נוחה וקלה.

4. הקמת מערך הפצת שידורים קרקעי דיגיטלי – בשנת 2008 הוקם מערך הפצת שידורים באמצעות תחנות שידור ספרתיות. בראשיתו, נועד המערך להפיץ חמישה ערוצים אשר לגביהם קובע החוק חובת

¹¹ רשות השידור, הרשות השנייה לטלוויזיה ורדיו והמועצה לשידורי כבלים ולוויין הפועלות מכוח חוקי אסדרה שונים.

¹² בנוסף לכל אלה, גם הגופים המשדרים משפרים ומגוונים את השירותים שלהם בהוסיפם שידורים באבחנה גבוהה, שידורים בתלת-מימד ושידורים בתלת מימד באבחנה גבוהה הצורכים רוחבי פס גדולים במיוחד.

¹³ כסרט קולנוע מקובל.

שידור גם ללא הצפנה. לאור כוונת הממשלה לפתח את המערך, בימים אלה ממש נדונה הצעת חוק המיועדת להרחיב את רשימת הערוצים אשר יופצו באמצעותו, הכוללת גם ערוצים המשודרים בחדות גבוהה¹⁴. הרחבת רשימת הערוצים אשר תופץ באמצעות המערך, מהווה רק נדבך אחד בפוטנציאל העצום הגלום בו, שכן הטכנולוגיה מאפשרת שילובו עם ממיר המתחבר לרשת האינטרנט, וכך ניתן יהיה לשלב שירותי חוזי ממקורות שונים, לרבות שירותי VOD, ולהציע חבילה רחבה ומקיפה של שירותים, ובכלל זה מספר ערוצים "חופשיים" לציבור; כל אלה עשויים לגרום לכך שהמערך יהווה חלופה ממשית לשידורי טלוויזיה רב ערוצית למנויים.

5. בחמש השנים האחרונות במדינות רבות בעולם מתבצעת העברת תכני חוזי לציבור הרחב, במתכונת של IPTV. מדובר בהעברת שירות חוזי באמצעות רשת האינטרנט, על גבי תשתיות תקשורת אינטרנטית בפס רחב. בשונה מ"הרשת הכלל עולמית" (WWW), מערכת ה-IPTV הינה רשת סגורה, מנוהלת ומאובטחת. ברשת זו מועברים השידורים באופן ישיר בין הספק ללקוח ולא באמצעות התשתית הפיסית המרכזית של האינטרנט (Backbone). כאשר תכני חוזי מועברים באמצעות ה-IPTV ספק השירות מנהל את הרשת באופן עצמאי ולפיכך באפשרותו להבטיח איכות שידור גבוהה, לרבות איכות של HDTV ורמת שירות מקובלת. שירותי IPTV מוצעים בד"כ ע"י חברות בזק וספקיות גישה לאינטרנט.

לפי נתוני IDATE ב-2010 נכון לשנת 2010, 34.8 מיליון בתי אב ברחבי העולם עשו שימוש בשירותי IPTV לצורך צפייה בשידורים, וזאת לעומת 25 מיליון בתי אב בשנת 2009 ו-18.1 מיליון בשנת 2008.

מהטבלה להלן ניתן ללמוד על שיעור חדירת ה-IPTV כאמצעי לקליטת שידורים רב ערוציים באירופה ובאסיה¹⁵, ועל אופן שיווקו.

¹⁴ הצעת חוק הפצת שידורים באמצעות תחנות שידור ספרתיות, התשע"א – 2011.
¹⁵ הנתונים בטבלה נכונים לשנת 2008 נלקחו מ-Zenith Optimedia, "Television in Western Europe to 2018"

שיעור חדירה	אפיון השירות	ספק השירות	מדינה
11.2%	השירות הושק בשנת 2005, כולל למעלה מ-60 ערוצים, לרבות ערוצי HD, ושירות VOD.	Belgacom (חברת ה- המקומית)	בלגיה
3.3%		TDC (ספק הטלפון)	דנמרק
2.5%	60 ערוצים,	מספר ספקים- Alcom - - ספקית גישה לאינטרנט. חב' טלקום נוספות- TeliaSonera, Elisa	פינלנד
24.5%	השירות הושק בשנת 2004, כולל למעלה מ-120 ערוצים	מספר ספקים- Orange Neuf Cegetel, Freebox ,	צרפת
1.5%	השירות הושק בשנת 2006, כולל 70 ערוצים	שתי ספקיות- Deutsche Telekom HanseNet	גרמניה
1.1%	השירותים הושקו ב-2004, ו-2007. מציעים למעלה מ-100 ערוצים	שתי ספקיות Magnet Networks Smart Telecom	אירלנד
3.4%	השירות הראשון הושק ב-2003	tweb, Telecom Italia, Wind	איטליה
1.8%	כ-50 ערוצים	KPN (ספקית טלפון) Tele2 Netherlands	הולנד
4%	למעלה מ-120 ערוצים ו-2000 כותרי VOD	Portugal Telecom	פורטוגל
4.3%	בין 40-70 ערוצים	שתי ספקיות- Telefonica Imagenio Jazztel (Jazztelia)	ספרד
4%	140 ערוצים ושירות VOD,	-Swisscom Vario TV	שוויץ
9.3%	השירות הראשון הושק ב-2005	TeliaSonera, Bredbandsbolaget	שבדיה

		Canal Digital, Fastweb	
30%		PCCW TVB Payvision HKBN	הונג קונג
12%			טאיוואן
5%		Singtel	סינגפור

דרך מקובלת נוספת להעברת תכני חוזי לציבור הינה באמצעות תשתית האינטרנט כאשר התכנים המועברים באמצעותה מועברים כמו כל תוכן אינטרנטי אחר. חסרונה של שיטה זו להעברת תכנים הוא בכך שאיכות השידור המתקבלת היום בשירותי ה- Internet Television נמוכה משמעותית מהאיכות המתאפשרת על ידי מערכת ה- IPTV, זאת כיוון שהמידע, המועבר דרך ה"רשת הכלל עולמית" מגיע לכתובת ה- IP של ציוד הקצה שם מתבצעת קליטת שירותי החוזי בכפוף למדיניות ה- Best Effort Delivery של הרשת. כתוצאה מכך, אין אפשרות להבטיח את איכות השידור ורציפותו, היות והתוכן עובר במקטעים אשר לספק אין שליטה עליהם. למרות איכותו הנמוכה, מדובר באמצעי שכיח ביותר להעברת תכני חוזי, וגם הגופים המשדרים נוהגים להעביר חלק קטן מתכני החוזי המשודרים על ידם באמצעות רשת האינטרנט.

כיום, עם הגידול המרשים בקצבי התעבורה של רשתות הרט"ן המאפשרות כיום קצבי הורדה של עשרות מס"ש, הולכת ותופסת לה מקום של כבוד תעבורת החוזי ברשתות אלה ולמעשה כל הרשתות הסלולריות החל מ- 3G ואילך מאפשרות תעבורת חוזי באיכות סבירה יחד עם תכונת הניידות ויכולות אלה של העברת חוזי ברשתות הרט"ן ילכו ויתעצמו עם המעבר לדור 4.

5. בנוסף, זהו מספר מגמות עולמיות ומקומיות בתחום שירותי החוזי, כדלקמן:

- (1) צריכה גוברת של שירותי חוזי לפי דרישה ("שירותי VOD");
- (2) התפתחויות ברגולציה בתחום זה בעולם, ובייחוד באיחוד האירופי, עם תחילת תהליך יישומה של הדירקטיבה האירופאית "Audiovisual Media Service Directive" על ידי מדינות האיחוד בחודש דצמבר 2009. הדירקטיבה מעגנת עקרון של ניטרליות טכנולוגית לפיו אין נפקות לאמצעי הטכנולוגי למתן השירות אלא למהות השירות ומידת תחליפיותו לשידורי טלוויזיה "מסורתיים". עוד קובעת הדירקטיבה, כי שירותי VOD יוכפפו למשטר רגולטורי קל (Light Touch Regulation) בהשוואה לשירותי שידור ליניארי;
- (3) מתן שירותי VOD ע"י חברת די.בי.אס. שירותי לוויין בע"מ ("יס"), כשירות נלווה לשידור הטלוויזיה באמצעות לוויין, תוך שימוש בממיר ייעודי המתחבר לרשת האינטרנט באמצעות ספק אינטרנט;

(4) צריכת תכני שירותי חוזי בהתקנים ניידים באמצעות רשת סלולארית רחבת-פס¹⁶.

ב. השינויים הטכנולוגיים מצריכים בחינת גורמי האסדרה

הטלוויזיה נתפשת כמדיה המשפיעה ביותר בתרבות הפופולארית ובשיח הציבורי. בנוסף, מדובר בעסק כלכלי, בהיקף מיליארדי שקלים. כאמור, כיום, במדינות רבות, שידורי הטלוויזיה מופצים בו זמנית לא רק בכבלים לוויין וחופשי באוויר, כי אם גם באמצעות האינטרנט ורשתות אלחוט היישר למכשירי הטלפון הסלולארי. כאמור, השינויים הטכנולוגיים לא רק שיצרו אמצעי הולכה נוספים לשידורים אלא גרמו גם לכך שקיימת מתכונת נוספת לצפייה במישדרים, קרי צפייה לפי דרישה. אופן צפייה זה גורם לכך שהצופה אינו תלוי בלוחות שידורים נוקשים וגורם לכך שצפייה המונית באופן סימולטני בתכני שידור אינו מהווה את האופן היחיד בו ניתן לצפות בשידורים.

באופן מסורתי, ההצדקה להתערבות גורמי האסדרה בשוק השידורים נבעה מכך ששידורים מועברים באמצעות תדרים המהווים משאב ציבורי מוגבל, ולפיכך, בהקצאתם לגורמי השידור, גורמי האסדרה יבטיחו כי ההקצאה תעשה באופן שיבטיח ביטוי של מירב הדעות וההשקפות, וימנעו מונופוליזציה בשוק הדעות כתוצאה משליטה הומוגנית בכלי התקשורת. עוד נטען כי הגורמים המשדרים מקבלים נגישות והשפעה על קהלים רחבים וכי גורמי האסדרה, המעניקים את רישיון השידורים, מבטיחים באמצעותו הגנה וקידום של אינטרסים ציבוריים ומוודאים כי השימוש במשאב הציבורי יעשה למען הגשמת המטרות שלשמן הוקצה התדר.

השינויים הטכנולוגיים אשר תוארו לעיל ובכלל כן ריבוי אמצעי ההולכה של שידורים, ריבוי התכנים הזמינים לצפייה, והשינוי בדרכי הצפייה, מעוררים שאלות רבות מתחום האסדרה ובכלל כן האם אמצעי האסדרה הקיימים מתאימים לפני השווקים של היום, האם יש מקום להחיל אסדרה קיימת על תכני חוזי המופצים באמצעים חדשים, האם יש מקום לשנות האסדרה החלה היום על הגופים המשדרים, והאם יש מקום לקבוע כי אסדרה כאמור תחול על שחקנים חדשים, בכפוף לכך שיזכו, בראשית דרכם להגנות ינוקא. בנוסף, נשאלת השאלה מה תהא ההשפעה של כניסת גורמים חדשים לשוק על הגופים המשדרים, על שוק ההפקה המקומית ועל הצופים.

מאליו מובן כי השאלה אם יש להחיל אסדרה על תכנים המועברים באמצעות המדיה החדשה רלבנטית אך ורק לשירותים זהים או דומים ביותר ושהינם תחליפיים לשירותי טלוויזיה וכי אין כוונה לבחון את האפשרות להסדיר את כלל התכנים המועברים ברשת האינטרנט. נהיר וברי כי ככל שיש מקום להסדיר תכנים תחליפיים לשירותי טלוויזיה המועברים במדיה החדשה הרי שמדובר בחריג מצומצם ביותר לכלל לפיו התכנים המועברים ברשת האינטרנט אינם כפופים לאסדרה.

¹⁶ באמצעות סמארטפונים והתקנים כגון iPhone, IPAD וכיוצא ב.

אין צורך להכביר במילים בדבר המהפכה החברתית אשר רשת האינטרנט חוללה, והתערבות במדיה חדשה זו תפגע פגיעה קשה בחופש הביטוי ובהתפתחות השירותים המועברים באמצעות רשת האינטרנט.

יפים לענייניו דבריו של כב' השופט א.ריבלין ברע"א 4447/07 רמי מור נ' ברק אי.טי.אס [1995] החברה לשירותי בזק בינלאומיים בע"מ:

"האינטרנט חוללה תמורות נכבדות בהיבטים רבים של חיינו, ובכלל זה בתחום של איסוף מידע, היחשפות לו, תקשורת בין בני אדם והתבטאות חופשית. כך, למשל, ניתן בהחלט לומר כי חופש הביטוי של עידן האינטרנט אינו כחופש הביטוי של העידן הקדם-אינטרנטי... חופש הביטוי הפך לזכות מוחשית הרבה יותר. אם בעבר היכולת להעביר מסרים בתפוצה רחבה, וליטול חלק משמעותי בשיח הציבורי, הייתה שמורה בפועל למתי מעט, ובעיקר לאמצעי התקשורת עצמם או לאלה שיו בעלי גישה אליהם, בא האינטרנט ופתח את שעריו לכל".

ובהמשך:

"האינטרנט הוא "כוכר העיר" החדשה שהכול שותפים לה. המדיום החדש – המרחב הווירטואלי – מצוי בכל ופתוח לכל. הכלים שהוא מציע, ובהם "חדרי השיח", הדואר האלקטרוני, הגלישה על גלי הרשת העולמית ובתוך הרשתות החברתיות – מאפשרים קבלת מידע והעברתו, "האזנה" לדעות של אחרים והשמעתן של דעות עצמיות. זהו אפוא אמצעי דמוקרטי מובהק המקדם גם את עקרון השוויון ומציב מחסום בפני התערבות שלטונית ובפועל רגולטיבית בחופש הביטוי. המקלדת זמינה לכל כותב, והקשה על זנבו של "העכבר" מובילה את הכתוב לקצווי הארץ. הציבור אינו זקוק באותה מידה כבעבר לפלטפורמה שמעמידים לרשותו אחרים (ראו John Doe v. Cahill, 884 A.2d 451 (2005)). כל אחד מבני הציבור רשאי ויכול ליצור "עיתון" משלו ולתת בבלוג דברו...מדובר אפוא באמצעי נגיש, מייד, נטול גבולות גיאוגרפיים ותכופות נטול סינון ועריכה..."

וכן ראו דברי כבוד השופטת מ' אגמון-גונן בבש"א 4995/05 (שלום – י-ם) פלונית נ' בזק בינלאומי בע"מ (טרם פורסם, 28.2.2006):

"הרשת היא אפוא זירה טבעית להתפתחות שיח מבוזר, המאפשר למשתתפים רבים להתבטא באופן עצמאי וישיר במעין "הייד פארק"

וירטואלי. לכך קיימת חשיבות עליונה, וכעת יכול אדם לממש בפועל את חופש הביטוי, שבעידן הטרור אינטרנט, היה נתון לו כמעט באופן תיאורטי בלבד".

ג. אסדרת העברת תכני חוזי באירופה

החל משנת 1989, אסדרת שוק השידורים באיחוד האירופי נעשתה בין היתר באמצעות ה- Television Without Frontiers Directive. הדירקטיבה מסדירה נושאים שונים כדוגמת הגנה על קטינים, עידוד הפקת האירופית, פרסומות, חובת איזון בשידורים, בלעדיות ברכישת זכויות שידור, איסור לשדר פרסומת סמויה, הגנת הצרכן ועוד.

על מנת להתאים האסדרה לשינויים הטכנולוגיים המתוארים ברקע לדברים, הנציבות האירופית פרסמה שימוע, בשנת 2005, במטרה לבחון תיקונים לדירקטיבה אשר יתנו מענה לשינויים הצפויים במבנה השוק.

בהמשך לדיונים אשר ארכו מספר שנים, בשנת 2007, הנציבות האירופית תיקנה את הדירקטיבה ועיגנה בה את **עקרון הניטרליות הטכנולוגית**. עפ"י הדירקטיבה אין נפקות לשאלה איזו רשת תקשורת אלקטרונית משמשת כאמצעי הולכה לשידורי טלוויזיה לצורך החלת הוראות האסדרה. כפועל יוצא מעקרון הניטרליות הטכנולוגית אשר עומד בבסיס התיקון, הנציבות שינתה את כותרת הדירקטיבה ל- Audio Visual Media Services Directive.

מדברי ההסבר עולה כי התיקונים לדירקטיבה נועדו למנוע פגיעה בתחרות, לייצר וודאות משפטית ולפתח שווקים על בסיס שוויוני. הדירקטיבה חלה על שירותים אודיו-ויזואליים, המועברים באמצעות רשתות תקשורת אלקטרוניות, המספקים תוכניות שבשליטה עריכתית¹⁷ של ספק שירות, ובלבד שתכליתם העיקרית של השירותים לספק תוכניות טלוויזיה אשר נועדו לבדר, לחנך או למסור מידע לציבור הרחב. הדירקטיבה חלה על תוכניות המוצעות במתכונת של שידורים ליניאריים¹⁸ או במתכונת של שידורים לפי דרישה¹⁹.

יצוין כי עד לתיקון הדירקטיבה, שירותי VOD אשר סופקו בידי חברות הכבלים והלוויין לא הוכפפו לרגולציה של שידורים, שכן הללו סווגו כשירותי טלקומוניקציה, בשל העובדה שמדובר בשירות המוגדר Point to Point בעוד ש"שידורים" הוגדרו כשירותים המועברים בטכניקת Point to Multipoint בלבד.

¹⁷ היכולת לבחור ולשלב תוכנית בלוח שידורים או בקטלוג תכנים.

¹⁸ שירות המיועד לצפייה סימולטנית על בסיס לוח שידורים.

¹⁹ שירות אודיו-ויזואלי המאפשר צפייה במועד בו בחר המשתמש, כאשר התוכנית נבחרת מתוך קטלוג של תוכניות אשר נקבע ע"י ספק השירות.

מדברי ההסבר לדירקטיבה עולה כי הטעמים לאסדרה של שירותי VOD קשורים במאפייני השירות. עפ"י דברי ההסבר, מאפייני שירות VOD זהים למאפייני שידורי טלוויזיה ליניארית, וזאת משום שמדובר בתכנים זהים המתחרים על אותו קהל יעד. עפ"י דברי ההסבר, האופן שבו הצופה מקבל גישה לשירות יוצר תחושה, כי השירותים מוסדרים. יחד עם זאת, ולמרות שהשירות מציע תכני שידורים המוצעים גם בשירותי שידור ליניאריים, רמת ההשפעה של שירותי VOD על הצופה פחותה בהשוואה להשפעת השידור הליניארי והשוני מצדיק החלה של אסדרה קלה יותר (Light Touch Regulation).

הדירקטיבה מיועדת להסדיר שירותים בעלי תפוצה רחבה ולפיכך הדירקטיבה איננה מסדירה שירותים המיועדים לתקשורת אישית ושירותים אשר אינם בעלי ערך כלכלי²⁰ ואינם מתחרים בשידורים ובכלל כך אתרי אינטרנט פרטיים ושירותים, אשר נועדו לאפשר הפצה ושיתוף תכנים בין קבוצות בעלות עניין משותף, שירותי תקשורת בינאישיים, דוא"ל וכיו"ב.

הדירקטיבה כוללת שלושה סוגים של הוראות-

1. הוראות רלבנטיות לשני סוגי השידורים (ליניאריים ו-VOD) ובכלל כך, חובה לפרסם פרטיו של ספק השירות, איסור לשדר שידורי הסתה, הנגשת השירות לאנשים בעלי מוגבלויות, שמירה על זכויות שידור, שמירה על כללי הפרסומות, מגבלות על שידור תוכן שיווקי ואיסור פרסומת סמויה ותת סיפית), שמירה על כבוד האדם, וכיו"ב.
2. חובות מוגברות לספקי שידור ליניארי בנושא הגנה על קטינים והפקה אירופית.
3. חובות מופחתות של ספקי VOD (בהשוואה לשידור הליניארי) בנושא הגנה על קטינים והפקה אירופית.

הדירקטיבה מורה כי מדינות האיחוד יפנימו הוראותיה כדיניהן הפנימיים לא יאוחר מיום 19 לדצמבר 2009.

למרות שחוקי השידורים במדינות החברות באיחוד האירופי תוקנו באופן שבו הוראות הדירקטיבה הופנמו בהם, תהליך יישום החלת ההוראות על השווקים החדשים נמצא עדיין בחיתוליו²¹, ונדמה כי חלק מהמדינות נוקטות מדיניות של "wait and see".

ברוב המדינות עליהן חלה הדירקטיבה, שירותים אודיו ויזואליים המוצעים באמצעות מדיה חדשה כפופים למנגנון דיווח או אישור (להבדיל מרישוי), אולם עדיין לא נקבעו כללים להחלת חובות בנושאים של הפקות המקור והנגשת השירותים לבעלי מוגבלויות. בחלק מהמדינות נקבע כי הכפפת השירות לגורמי האסדרה מותנית בכך שלשירות יש מחזור הכנסות מינימאלי²².

²⁰ רוב המדינות רואות בשירותים ממומני פרסומות או דמי מנוי כשירותים בעלי ערך כלכלי.
²¹ למרות שמבדיקותנו עולה כי באנגליה פועלים כ- 200 שירותי VOD ומספרם בצרפת עומד על 175.
²² באיטליה למשל נקבע תנאי סף של 100,000 יורו כתנאי לאסדרה.

מבדיקתנו עולה כי בהולנד ובסלובקיה פותחו אפליקציות לחיפוש שירותים אודיו-ויזואליים ברשת. עוד נמצא, כי ברוב המדינות הגורם האמון על אסדרת שוק השידורים יפקח גם על שירותי אודיו-ויזואלי ברשת. חריגות לכך הן אירלנד, סלובניה ובריטניה²³ בהן הונהג משטר של קו-רגולציה לפיו התעשייה תנסח ותפרסם קוד אתי, אשר תקפותו מותנית באישור הוראותיו ע"י רגולטור השידורים במדינות אלה.

ד. המצב המשפטי הקיים ותחולת חקיקה על המדיה החדשה

מטרת חלק זה היא בחינת מתחם החקיקה הקיימת בתחום אסדרת השידורים. על אלו טכנולוגיות ואופני שידור (מוצפן/פתוח) ניתן להחיל רגולציית שידורים על-פי מערכת הדינים הקיימת ועל אלו סוגי שידורים יכולה רגולציה זו לחול.

מטרתו של חלק זה הוא תיאור תמציתי של המצב המשפטי הקיים באשר להיבטים המשפטיים של עיקרון של הסוגיות שעלו בדיוני הצוות, הן בחוק הרשות השנייה והן בחוק התקשורת.

האסדרה של שידורי טלוויזיה בכבלים ובלווין נעשית מכוח חוק התקשורת (בזק ושידורים), התשמ"ב-1982 (להלן - "החוק"). פרק ב'1 בחוק מסדיר שידורי טלוויזיה בכבלים ולמנויים, ופרק ב'2 מסדיר שידורי טלוויזיה באמצעות לוויין. סעיף 16א(א) לחוק, קובע כי: "לא ישדר אדם שידורי כבלים, אלא אם כן קיבל מאת המועצה רישיון לשידורי כבלים לפי פרק זה." סעיף 6מ(ב) לחוק קובע, כי "לא ישדר אדם בישראל שידורי טלוויזיה באמצעות לוויין, הנקלטים בישראל והמיועדים בעיקרם לציבור בישראל או לחלק ממנו, אלא אם כן קיבל רישיון מאת השר לפי פרק זה או שהוא רשאי לעשות כן לפי כל דין."

שידורים מוגדרים בסעיף 1 בחוק כדלהלן: "שידורי טלוויזיה המיועדים לציבור, הניתנים למנויים, בין בערוץ אחד ובין במערכת רב-ערוצית, וכן שירותים הנלווים להם במישרין לרבות שירותי חוזי או שמע, שידורים דו-כיווניים והידודיים."

חוק הרשות השנייה לטלוויזיה ורדיו, התש"ן-1990 (להלן - "חוק הרשות השנייה"), מגדיר **שידורי טלוויזיה** כדלהלן: "שידורי טלוויזיה הניתנים לציבור והמופצים בדרך אלקטרונית, לרבות באמצעות לוויין, ולמעט שידור מוצפן שקליטתו מותנית בתשלום." (ההדגשה אינה במקור).

²³ ATVOD הינו הקו-רגולטור הבריטי. ATVOD אחראי על רישום השירותים ופיקוח עליהם. החלטותיו מדווחות לרשות התקשורת לה נתונה גם הסמכות להטיל קנסות בשל הפרת הוראות הדין. הדין מחייב שירותי VOD לדווח על קיומם ל-ATVOD, ולשלם לרגולטור דמי רישום שנתיים.

מסגרת האסדרה של חוק התקשורת מתבצעת במתכונת של רישיונות. ובכלל כך רישיון כללי לשידורי כבלים - רישיון שניתן לפי פרק זה למתן שירות של שידורי כבלים למנויים, הכוללים מגוון ערוצי טלוויזיה, לרבות שידורים לפי דרישה ולרבות שידוריו של בעל רישיון מיוחד לשידורי כבלים. רישיון לשידורי כבלים - רישיון כללי לשידורי כבלים, רישיון לשידורים לפי דרישה או רישיון מיוחד לשידורי כבלים. רישיון לשידורים לפי דרישה - רישיון שניתן לפי פרק זה לשדר שידורים לפי דרישה. רישיון לשדר שידורי טלוויזיה באמצעות לוויין לפי פרק 2 לחוק.

מתוקף חוק הרשות השנייה, רשאית הרשות השנייה לטלוויזיה ורדיו (להלן - "הרשות השנייה") להעניק זיכיונות לשידורי טלוויזיה.

בבחינת האפשרות להחיל דברי חקיקה קיימים על העברת תכני חוזי ברשת הרי שנמצא שאלה אינם מתיישבים עם הגדרת המונח "שידורים" בשני דברי החקיקה בין בשל כוונת המחוקק ובין בשל מרכיבי הגדרת השידורים שאינם מתיישבים עם המאפיינים והתכונות של שירותי חוזי על גבי הרשת, כמו למשל הגדרת "מנוי" בחוק התקשורת.

מעבר לכך, המערכת המשפטית הקיימת, גם אם הייתה עומדת מבחינת לשונה, לכלול, בדוחק, העברת תכני חוזי כשידורים על פי חוק, על כל המשתמע מכך, אינה יכולה להחיל זאת מהותית, בהביא בחשבון את המרחק בין כוונת המחוקק לבין יצירת מסגרת שכזו ואת פערים המשפטיים הרחבים שיהיו קיימים בפרשנות שכזו.

בבחינת עקרונות השיטה המשפטית הרי שבתחום השידורים קיימות שלל הוראות רגולטוריות המעוגנות בהסדרים ראשוניים. ייחודיותו של שוק התקשורת בתחומיו השונים, טלקומוניקציה ושידורים, הן מבחינת האינטרסים הציבוריים החשובים אותם הוא מגשים, הן מבחינת מורכבותו והן מבחינת משקלו הכלכלי, הביאה לכך שככלל, קדמה אסדרה מפורטת בחוק לפתיחתם של עידנים חדשים או לכניסתם של גורמים מהותיים.²⁴ כך נכון גם במקרה דנן. היינו, מעבר לכך שהחקיקה הקיימת חסרה אסדרה קונקרטית, ולו בעקיפין, להעברת תכנים במסגרת רשת פתוחה אלא שנדמה שיהיה נכון לומר כי המחוקק לא שיער כי ההסדרים הראשוניים הקיימים יחלשו גם על העברת תכנים שאינם שידורי טלוויזיה במובן המסורתי. על כן, ככל שיתקבלו המלצותיו של דעת רוב הצוות ואלה יתגבשו לכדי מתכונת אסדרה מוצעת, יהיה על המחוקק ליתן דעתו על כלל ההיבטים הנוגעים לעניין.

²⁴ לעניין זה ראו גם את חוות דעת היועץ המשפטי לממשלה מחודש אפריל 2000 ומחודש נובמבר 2000 שעניינן כניסתן של חברות הכבלים לפעילות בתחום האינטרנט המהיר.

ה. הערכות המועצה לשידורי כבלים ולוויין ומשרד התקשורת

לקראת השינויים הצפויים לחול בשוק השידורים

ההתפתחויות הטכנולוגיות והעובדה שרגולטורים בעולם נתנו דעתם למדיה החדשה עמדה לנגד עינם של המועצה לשידורי כבלים ולוויין ומשרד התקשורת אשר החליטו, במשותף לקיים הליך שעניינו מתן אפשרות ליחידים ולתאגידים, שיש להם עניין להציג עמדותיהם בפני המועצה והמשרד, בנוגע לשאלת הסדרתם של תכני וידאו המסופקים בפלטפורמות ובטכנולוגיות שידור חדשות.

שימוע ראשון בנושא שאלת הסדרתם של שידורי טלוויזיה בעידן של לכידות טכנולוגית פורסם על ידי המועצה עוד ביום 27.10.05, ואולם המועצה והמשרד ביקשו לאפשר לציבור לשוב ולהציג את עמדתו בנושא בין היתר בשים לב לאלה:

א. חלוף הזמן ממועד פרסום השימוע הראשון ומתן התגובות לו.

ב. השינויים הטכנולוגיים שהתרחשו מאותו מועד ואילך, ובכלל אלה היכולת להעביר קבצי וידאו באורך מלא ובאיכות גבוהה באמצעות רשת האינטרנט הפתוחה, בין בשיטה של streaming (זרימה) ובין בשיטה של הורדה (download), כאשר משך זמן ההורדה הצטמצם משמעותית.

ג. התהוותם של מיזמים חדשים, אשר במסגרתם יוצעו לצפייה לציבור הישראלי תכנים טלוויזיוניים על ידי ספקי שירותים, לרבות באמצעות ציוד קצה הדומה לציוד קצה המסופק לצורך קליטת שידורי הטלוויזיה הקיימים.

ד. התפתחויות ברגולציה בתחום זה בעולם, ובאופן מיוחד כניסתה לתוקף של הדירקטיבה האירופאית ("Audiovisual Media Services Directive")²⁵ בחודש דצמבר 2007 ודרישת האיחוד האירופי כי המדינות החברות באיחוד ישלימו את תהליך הפנמת הוראות הדירקטיבה בדיניהן הפנימיים עד תום שנת 2009.

בשל האמור לעיל, פורסם שימוע נוסף ביום 23 במרץ 2009 והציבור וגורמים רלבנטיים בתעשייה הוזמנו להציג עמדותיהם בדבר הצורך באסדרה של תכני וידאו המועברים באמצעות רשת האינטרנט הפתוחה ומיועדים לציבור בישראל, ושעשויים להתחרות בשירותי הטלוויזיה הקיימים (להלן: "השירותים החדשים"), ולא בהסדרת כל תוכן וידאו, באשר הוא, המועבר באמצעות הרשת הפתוחה.

²⁵ <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CONSLEG:1989L0552:20071219:EN:PDF>

הנושאים אשר נבחנו במסגרת השימוע

הציבור הוזמן להתייחס לנושאים הבאים:

1. אפיון השירותים החדשים אשר ביחס אליהם נבחן הצורך באסדרה ובכלל כך היכולת הטכנולוגית לספק את השירותים החדשים על גבי רשת האינטרנט הפתוחה באיכות שידורים מקובלת ו/או באיכות שירות מובטחת.

2. ככל שיימצא כי יש מקום להסדרתם של השירותים החדשים –

א. מהו היקף האסדרה ומהם הנושאים שראוי להסדירם;

ב. האם יש ליתן הגנה למתחרים חדשים כספקי שירותים חדשים;

ג. האם צריכה להיות לכך השפעה על האסדרה הקיימת כיום בשידורי הטלוויזיה ה"מסורתיים" בנושאים השונים.

הציבור הוזמן להתייחס לכל אחד מהנושאים בכלליות, כאשר מבחני המשנה שפורטו מהווים כלי עזר למתן תשובה לנושאים הראשיים.

1. אפיון השירותים החדשים אשר ביחס אליהם נבחן הצורך בהסדרה

מהו המשקל שיש ליתן להיבטים השונים של שירותים אלה, ובכלל זה להיבטים אלה, בעת בחינת הצורך בהחלת הסדרה:

(א) אופי התכנים וייעודם - לגבי אלו תכני וידאו יש לשקול החלת האסדרה (ניתן להתייחס בין היתר לתכנים שנועדו ליצור חוויה בידורית; תכנים המסופקים כהשלמה לשירות אחר הניתן על ידי הספק; תכנים אינטרנטיים שהותאמו לצפייה בטלוויזיה - בין באמצעות גלישה פתוחה ובין באמצעות גלישה ב"גן נעול" ["walled garden"] וכיו"ב);

(ב) דרך הפצתם של התכנים;

(ג) מכשיר הקצה שבאמצעותו מיועדים התכנים לצפייה (מחשב אישי, מכשיר טלפון סלולארי, מסך הטלוויזיה); בהקשר זה יש להתחשב בעובדה כי קיימים עזרים המאפשרים התאמת התכנים הנצפים במכשיר קצה אחד לצפייה במכשיר קצה אחר;

(ד) שאלת הצורך באבחנה בין תכנים ליניאריים ובין תכנים המסופקים לפי דרישה (Video on Demand)²⁶ ;

(ה) דרך הצעתם של התכנים לצופה :

- חבילת שידורים הכוללת ערוצים ליניאריים ותכנים לפי דרישה ;
- הצעת תכנים לפי דרישה כשירות יחיד ;
- הצעת ערוצים ליניאריים (האם יש ליתן משקל לעובדת הפצתם של הערוצים גם באמצעות פלטפורמות אחרות? האם יש להבחין בין ערוצים פתוחים ומוצפנים? האם יש להבחין בין ערוצים שהצפייה בהם כרוכה בתשלום ובין ערוצים שהצפייה בהם חופשית?);

(ו) מידת התחליפיות של השידורים המוצעים בהשוואה לשידורי הטלוויזיה "מסורתיים" ;

(ז) זהותם של ספקי השירותים החדשים (בעלי רישיונות לאספקת שירותי בזק ולאספקת שירותי רט"ן; ספקי שירותי גישה לאינטרנט; בעלי זכויות בתכנים; בעלי רישיונות לשידורים) והאם יש להטיל מגבלות מבניות ואחרות על ספקי השירותים החדשים ;

(ח) מידת מעורבותם ושליטתם של ספקי השירותים בנוגע להיבטים השונים של השירות (בחירת התכנים, טיפול בממשק עם הצופים וכיו"ב);

(ט) ציפיותיו של הצרכן הסביר המשתמש בשירות לקבלת הגנה רגולטורית בנוגע לשירות הנצרך על ידו (בהשוואה לציפיותיו בעת שימוש בשירות טלוויזיה מסורתי).

2. ככל שיימצא כי יש מקום להסדרתם של השירותים החדשים -

א. מהו היקף האסדרה ואלו נושאים ראוי להסדיר - בהנחה ששירות אופיין ככזה שראוי להחיל עליו אסדרה מהסוג של זו הקיימת כיום על משדרי טלוויזיה רב ערוצית, ניתן להתייחס, בין היתר, לאיסורים ולחובות הבאים החלים על משדרי הטלוויזיה הרב ערוצית בכבלים ובלוויין :

(1) מגבלות על שידורים למבוגרים ;

²⁶ ערוצים ליניאריים כוללים שיבוץ, עריכה ואריזה של התכנים על ידי ספק הערוץ, וככלל, מאפשרים דרגה מצומצמת של שליטה על התכנים המועברים ועל עיתוי שידורם. תכנים אלה מועברים בזרימה (streaming) ובשידור חי; בשירות "תכנים לפי דרישה" הצופה יכול לקבוע מהם התכנים בהם הוא מעוניין לצפות מתוך מאגר התכנים המוצע, וכן יכולת לקבוע את עיתוי הצפייה בהם. תכנים אלה משודרים בזרימה (בשידורים חיים או בשירותי ארכיון) או בהורדה. יצוין כי בישראל, שידורי תוכן לפי דרישה (video on demand) כדוגמת שירות ה-VOD של הוט והשירות המוסדר בחוק התקשורת (בזק ושידורים) (תיקון מס' 37), התשס"ז - 2007 כפופים לרגולציה של שידורים, בדומה לרגולציה החלה על שידורים רב ערוציים המיושמת על ידי המועצה.

- (2) הגנה על קטינים מפני שידורים שאינם הולמים ;
- (3) חובות סיווג וסימון של משדרים ;
- (4) חובות לשימור וקידום ההפקה המקורית ;
- (5) איסור שידור פרסומת ;
- (6) אתיקה בשידורים ;
- (7) חובות נשיאה של תכנים (must carry) ;
- (8) הסדרים לשמירה על פלורליזם (ובכלל אלה מגבלות על בעלויות צולבות במפיקי התכנים ובספקי השירותים) ;
- (9) הסדרים לשימור ולהגברת תחרות (ובכלל אלה הבטחת גישה לתשתיות ולתכנים למתחרים חדשים) ;
- (10) חובות הנוגעים להתקשרות בין ספק השירות והצרכנים ;
- (11) הסדרים להגנת הפרטיות.

ב. האם ראוי להעניק הגנה למתחרים חדשים ואם כן, כיצד תבוא לידי ביטוי.

אלו פרמטרים רלוונטיים להסרת ההגנה - קביעת זמן קצוב, חדירת השירות ונתח השוק, היקף הכנסות, אחרים.

ג. ההשפעה שיש לכך על האסדרה הקיימת כיום בשידורי הטלוויזיה, בנושאים השונים.

הגורמים שנשמעו בפני הוועדה

בפני הוועדה הונחו עמדות בכתב וכן הופיעו בפניה גורמים שונים מתחום התקשורת לרבות נציגי חברות שידורים, מפיקי ערוצים, חברות סלולר, חברות אינטרנט, רשות השידור ואיגוד האינטרנט הישראלי. בנוסף, שמעה המועצה הרצאות מפיהם של מומחים בתחום התקשורת והשידורים לרבות הרצאתו של מר דניאל רוזן והרצאתו של ד"ר טל ז'רסקי.

תמצית עמדות

להלן, בתמצית, עיקרי הטענות הרלבנטיות להמלצות, אשר הועלו בפני הוועדה:

חברות הפקה

- תומכים ברגולציה עצמית במשך 3 שנים לפחות, לפני נקיטת אמצעי אסדרה כפויה.

- החופש מרגולציה הוא אחת הסיבות לפריחת הרשת. הפתיחות והחופש יצרו פלורליזם, יצירה ויזמות, ולכן יש להותיר את רשת האינטרנט פתוחה עם מינימום רגולציה. הטלת רגולציה ודרישות כספיות תכביד על משדרי הרשת עד כדי סיכול פעילותם וסיכול הפלורליזם והפתיחות לתחרות.
- מבחינה רגולטורית האינטרנט דומה לעיתונות כתובה יותר מאשר לתקשורת אלקטרונית.
- הרשת צריכה להיות פתוחה לכל סוגי התכנים המועברים באמצעותה - וידאו, תכנים משלימים, גלישה פתוחה וגלישה ב"גן נעול".
- בניגוד לפלטפורמות המסורתיות בעלות התשתית, שיכולות לשלוט בקשר עם הלקוח (כניסת אמצעי השידור לבתים, תכנים, תמחור ושיבוץ), לגורמים המשדרים באינטרנט אין תשתית ולכן הזיקות ללקוח מצומצמות ותלויות באיכות התכנים - התלות המוחלטת בשביעות רצון הלקוח תביא ליצירת רגולציה עצמית, ויש לאפשר לה לפעול לפחות שלוש שנים לפני נקיטת אמצעי אסדרה כפויה;
- החקיקה המסדירה את נושאי ההתקשרות בין הספק לצרכנים, הגנה על קטינים וכו', תחול על המשדרים ברשת כפי שהיא חלה על עיתונות כתובה.
- לא אמורה להיות משמעות רגולטורית לנושאים של דרך הפצת התכנים באינטרנט, מכשיר הקצה, אבחנה בין תכנים ליניאריים ל-VOD ולדרך הצעת התכנים לצופה - הדין הכללי יחול עליהם לפחות לתקופת ניסיון של 3 שנים.

חברות מתחום התקשורת האלחוטית

- במסגרת הדיונים על קביעת חובת רישוי לאספקת שידורי VOD בחוק התקשורת שללה הכנסת מפורשות את האפשרות להסדיר תכני וידאו המועברים ברשת הפתוחה.
- רשת האינטרנט מכתובה מציאות טכנולוגית, חברתית ותרבותית אחרת, המתנגשת חזיתית עם ניסיון ליישום גישה פשטנית של הרחבת רגולציה מתחום אחר.
- בעולם של לכידות טכנולוגית אין נפקות להיבטים טכניים כגון הפלטפורמה (רשת בזק או פלטפורמה להעברת טלוויזיה) או ציוד הקצה (מסך טלוויזיה או מחשב), הבוחנים את המעטפת בלבד.
- לפי דיני ההגבלים העסקיים המבחן לתחרות מוצרים הינו מבחן החליפיות הנמדדת לפי גמישות הביקוש הצולבת ביחס למחיר המוצר - אם העלאת מחיר מוצר בשיעור של 5%-10% תביא למעבר צרכנים למוצר האחר, ועקב כך לפגיעה ברווחי ספק המוצרים הראשון, הרי שמדובר במוצרים תחליפיים, המהווים חלק מאותו שוק ומתחרים זה בזה (ה"ע 506/04 שטראוס, תק-מח 2007 (3) 1677, ה"ע 1/00 פוד קלאב, תק-מח 2003 (2) 5587).
- בערר של חברת תבל קבע בית הדין להגבלים עסקיים כי העובדה שבנקודת זמן מסוימת יכול המנוי לבחור בין גלישה באינטרנט לבין צפייה בשידורי הטלוויזיה הרב ערוצית לא מלמדת שמדובר במוצרים תחליפיים, וודאי שלא במידת החליפיות הנדרשת כדי לכלול אותם באותו שוק מוצר. בית הדין סבר שמדובר במוצרים משלימים וכי לאינטרנט אין את הכוח לרסן שוק בתחום שידורי הטלוויזיה הרב ערוצית (ערר 11/99 תבל, תק-מח 2004 (3) 10513, 10527).

- גם העלאת מחירים על ידי הוט ויס לא תביא לנטישה משמעותית ומעבר לתכני פורטלי VOD ברשת לא מנוהלת.
 - יישום מבחן גמישות הביקוש הצולב מחייב לערוך בדיקה אקונומטרית של נתונים מוכחים אודות התנהגות הצרכנים ושינויים בביקוש עקב העלאת מחירים.
 - הפסיקה בודקת הגדרת שוק על פי מדדים פרקטיים - ייעוד ושימוש שנעשה במוצרים, על בסיס בחינה פונקציונאלית; נתונים פיזיים-אובייקטיביים של המוצרים; מחיר המוצרים; מבנה הביקוש וההיצע, תוך אפיון הלקוחות והספקים המרכזיים; הפרספקטיבה בקרב הנפשות הפועלות.
 - הייעוד והשימוש בתכני פורטלי VOD באינטרנט אינו צפוי להיות דומה לזה של השידורים הרב-ערוציים, וזאת גם אם התכנים יוצרו באמצעות ציוד מתאים על גבי מסך הטלוויזיה - יש שוני מהותי במגוון התכנים; התכנים אינם מוצעים במסגרת ערוצים ליניאריים ארוזים אלא על בסיס דרישה בלבד; הצופה נדרש להיות אקטיבי והחווייה שונה מהותית; נהוג לכלול גם בפורטלים גם תכנים אינטרנטיים שאינם קיימים בשידורים הרב-ערוציים (בלוגים, פורומים וקהילות); תכני הוידאו משתנים ומתמזגים עם תכנים אחרים בדרכם אל הצרכן.
 - בית הדין להגבלים עסקיים קבע כי תכני ערוצי הברודקאסט אינם נחשבים לתחליפיים לשידורים הרב-ערוציים בשל הפונקציות והצרכים השונים אותם הם נועדו למלא - ערר 11/99 תבל, תק-מח 2004 (3) 10513.
 - השופט חשין, יו"ר ועדת הבחירות לכנסת ה-16, קבע כי ברדיו ובטלוויזיה הצופה פסיבי ואילו באינטרנט הוא במובן מסוים שחקן על הבימה ולכן יש להתייחס אליהם באופן שונה.
 - סקרי דעת קהל תומכים במסקנה שהצרכן הממוצע לא יראה בשירותי המדיה החדשה תחליף טוב לשידורים הרב ערוציים - בקנדה 9% בלבד סברו שמדובר בשירות תחליפי.
 - מנקודת המבט של הצרכן ה-VOD הוא שירות נלווה לשידורים הרב ערוציים ולא עומד בפני עצמו, שכן לא ניתן לקבל אותו ללא חבילת הבסיס ודמי המנוי החודשיים, ומנקודת המבט של ספק שידורים רב ערוציים שירות ה-VOD מהווה מוצר משלים.
 - לעומת זאת, שירות תכני VOD המוצע כשירות Stand Alone לא מותנה ברכישת תכנים אחרים או בתשלום דמי מנוי חודשיים ואינו נלווה לשירות אחר. מנקודת המבט של הצרכן השירות מהווה תחליף להשכרה מזדמנת של תכני וידאו ב-DVD.
 - כל אחת מדרכי ההפצה משרתת צרכים ופונקציות שונות ופונה לקהלים שונים - תכני פורטלי אינטרנט פונים בעיקר ל-Early adopters שאינם מייצגים את הצרכן הממוצע ומהווים קהל מצומצם, בעוד שהטלוויזיה הרב-ערוצית פונה לכל קהל הצרכנים.
 - גם אם פורטל התוכן יביא להתנתקות של מספר צרכנים, אין בכך כדי להוות אינדיקציה לכך שמדובר בשירותים חליפיים, אלא אם יוכח שיש באותם שירותים אלטרנטיביים כדי לגרום להפחתת מחיר משמעותית של השידורים הרב ערוציים.
 - הרציונאליים של פיקוח על משאב מוגבל ועל מדיום המשפיע על השיח הציבורי לא מתקיימים באינטרנט;
- רשת האינטרנט אינה מוגבלת בקיבולת;

תכני ערוצי הטלוויזיה מועברים לציבור כולו, זוכים לשיעורי צפייה משמעותיים ומשפיעים על ההווי הבידורי של הציבור, בעוד שתכני האינטרנט מועברים בין פרט לפרט, נתונים לבחירת ושליטת המנוי ואינם משפיעים על השיח הציבורי.

- הרציונאל של שימור וטיפוח התרבות אינו מתקיים ברשת כאשר לתכנים אין השפעה המונית על חיי התרבות, הפנאי ודעת הקהל.
- התערבות הרגולטור בתחום הפקות המקור נבעה מכשל שוק שפגע בתמריץ להפיק תכנים מקוריים. עולם המדיה החדשה תחרותי לחלוטין אין בו חסמי כניסה או כשל שוק ולכן כל ביקוש לתוכן מקורי יזכה למענה באופן טבעי.
- קיים ספק רב לגבי אפשרות יישום ואכיפת מכסות שעות שידור ראשוני, שהרי התכנים נצרכים על פי דרישה וקיומם של תוכן מקומי בקטלוג אינו מבטיח צפייה בו או את חשיפתו לציבור - לכן נקבע בדירקטיבה האירופית למשל כי יידרשו לקדם תכנים אירופאים רק מקום בו הדבר בר-ביצוע.
- הפורטלים מאפשרים למשתמשים לפתח ולפרסם תכנים ולעודד יצירתיות, בעוד שבעולם השידורים היצירה נשלטת על ידי מעטים ואינה פתוחה להשתתפות הציבור.
- אם יימצא שקיים צורך לבחון סוגיות רגולטוריות בשל הפצת תכני וידאו ברשת האינטרנט, ראוי לשקול במקביל אם יש מקום בעידן הנוכחי להותיר את הסדרי רגולציית התוכן החלים על הכבלים והלוויין במתכונתם הנוכחית.
- החלת רגולציה תשית עלויות גבוהות על השווקים המתפתחים ותסכל התפתחותה של תחרות כלשהי, שלא לטובת הציבור. ישמר את דואופול המפעילים הרב-ערוציים.
- כ- 70% ממשקי הבית בחרו לרכוש את שידורי הטלוויזיה הרב ערוצית, על אף המחיר הגבוה. ה- DTT טומן הזדמנות לעידוד כניסתם של ספקי שירותי תוכן חדשים שיוכלו להציע מוצרים משלימים לחבילת הבסיס הצרה של ה- DTT. תכני פורטלי VOD ברשת האינטרנט עשויים להיות מוצר משלים המציע סרטים וסדרות שיהיו זמינים בכל עת לפי דרישה.
- אכיפה - הכתבת תנאי רגולציה מכבידים תביא להעתקת פעילות הספקים אל מחוץ לגבולות הארץ ולהשתלטות תכני פורטלים זרים על השוק המקומי. בנוסף, קיימת בעיה לקבוע מי אחראי להפרת הנורמה המשפטית לאור ריבוי גורמי הייצור בשרשרת אספקת התכנים והעובדה שאת חלקם (משתמשים, בלוגרים, קהילות, פורומים) לא ניתן להכפיף לרגולציה כלשהי.
- מדיניות משרד התקשורת בתחום רישוי האינטרנט מעגנת את עקרון האסדרה העצמית, עקרון שמחויב מציאות בשל דרישת המידתיות; בהתאם להמלצות הדירקטיבה עתידה בריטניה ליישם את ההוראות באמצעות משטר אסדרה משותפת, במסגרתו יתקבלו הכללים על דעת כל הגורמים הרלוונטיים, לרבות ספקי השירותים.
- נורמות הדין הכללי מספקות מענה הולם לשאלות ההגנה על הפרט המשתמש ברשת האינטרנט.

- רגולציה התוכן לעניין הגנה על קטינים מתייחסת בעיקר לשעת השידור, הוראה שאינה מתאימה לתוכן אינטרנטי הנצפה לפי דרישה בכל עת. טכנולוגיות חסימת הגישה לתכנים לא רצויים מספקת מענה הולם.
- בהיבטים הצרכניים והמסחריים מספקים חוק התקשורת והרישיונות מענה מלא להגנת הצרכן - הוראות הרשיון המיוחד למתן שירותי גישה לאינטרנט שהוענק למפעילי הסלולר קובעות חובת מתן שירות לכל, גישה שווה, שוויונית ואי אפליה ומחייבות הגנה על פרטיות המנוי.
- המועצה שוגה במשמעות שהיא נותנת להוראות הדירקטיבה ומתעלמת מכך שלא חלה על פיה חובת רישוי על אספקת שירותי תוכן אודיו-ויזואלי, מעודדת רגולציה עצמית, כמו גם רגולציה מקלה על שידורים לפי דרישה.
- בניגוד לרגולציה באיחוד האירופי, רגולציית השידורים בארץ מתערבת גם בהסדרת שוק הפרסום וחלוקתו בין גורמי השידור - הטלת איסור פרסום על תחום האינטרנט ישמיט את הבסיס הכלכלי של תעשיית התוכן והמידע באינטרנט, יגרום להעלאת מחירי גישה לתוכן, לגידול בעלויות המוטלות על ספקי התוכן וליצירת נחיתות של הספקים המקומיים לעומת הזרים.
- יש לשים לב גם לכך שבדירקטיבה קיים עקרון של החלת משטר אסדרה מדורג על סוגי שירותים שונים - תכנים ליניאריים מוסדרים באופן מקיף יותר מתכני VOD.

חברות שידורים

החלת רגולציה כל עוד לא בוטלה הרגולציה על הטלוויזיה הרב-ערוצית.

- יש להתרכז ברגולציה של השידורים שבמהותם הינם שידורי טלוויזיה למנויים. אין צורך לקבוע אסדרה מקיפה לכל תוכן וידאו וניתן להימנע מרגולציה על תוכן גולשים הניתן בחינם ומרגולציה במקרים מורכבים כגון פורטלים שמשלבים תחומים שונים.
- מדובר במוצר זהה - שידורי טלוויזיה למנויים, ושירות זהה - אספקת שידורים ממוקד השידור של הספק אל בתי המנויים. ההבדל היחיד הוא צינור העברת השידורים; יש לבדוק אם התכלית העיקרית של השירות הינה העברת תוכן טלוויזיוני למנויים, על ידי מבחנים חלופיים:
 - תכולת השירות (מה המוצר) - ערוצים ליניאריים לצד VOD, מוצרים טלוויזיוניים מובהקים (תוכניות, סרטים וסדרות באורך מלא, שידורי ספורט ואירועים נוספים);
 - אופן אריזה המוצר ומראהו;
 - האם מספק חווית צפייה טלוויזיונית;
 - קיום לוח שידורים דיגיטלי או מנגנון איתור תוכן;
 - הכניסה/חיבור לשירות מאפשר צפייה בתכנים שנבחרו על ידי נותן השירות;
 - התכנים נרכשים על ידי נותן השירות או גורם מטעמו;
 - אלמנטים טכניים של המוצר - אביזרים/התקנים שמסופקים על ידי נותן השירות, יכולת ניווט נוחה בין תכנים, שירות הקלטת תוכן, שירות טכני בבית;

אופן מכירת ושיווק השירות - כיצד השירות מוצג על ידי נותן השירות, כיצד הוא מפורסם, כיצד נותן השירות מתבטא לגביו, מהם השירותים/מוצרים בהם הוא מתחרה ; קיום יחסים חוזיים בין נותן השירות ללקוח - הסכם מנוי, הרשאה לחיוב חשבון/הוראת קבע, דרישה מוקדמת להרשמה או מכירת בנק תכנים. אין חובה שיהיו דמי מנוי וגם שירות VOD יכול להיחשב כשירות למנויים;

כיצד גורמים שונים (עיתונאים, אנליסטים וכו') רואים את התכלית העיקרית של השירות. סעיף סל.

- החובה להחיל כללי משחק שווים בין מוצרים דומים או זהים נובע מכללי צדק בסיסיים ומינהל ציבורי תקין, כמו גם מכך שללא כללי משחק שוויוניים תאבד הרגולציה את ההצדקה לעצם קיומה.
- איכות השידור או הצפייה אינו פרמטר בלעדי לפטור מרגולציה.
- הפרמטר של הבטחת איכות השירות אינו רלוונטי לאור ההתפתחות הטכנולוגית ואיכות השידורים (מה גם שמדובר בפרמטר בעייתי לזיהוי שכן בטכנולוגיה כיום קשה לזהות ניהול ממש של תוכן באינטרנט).
- הטענות בדבר יכולת אכיפה מוגבלת לא יכולות ולא אמורות להכתיב את הרגולציה ומהותה, מה גם שקיימים מודלים המאפשרים החלת רגולציה על שחקנים מרכזיים ששידוריהם מיועדים לישראל (הגבלות יכולת גביית דמי מנוי באמצעות הגבלת סליקת כרטיסי אשראי, והגבלת פרסום באמצעות הטלת סנקציות על המפרסמים ולא רק על המשדרים).
- אין לתת הגנה למתמודדים חדשים - נכון במיוחד לאור כוונת שחקנים ותיקים (סלולר) להיכנס לתחום, העדר השקעות בתשתית ושימוש ברשתות המנוהלות ומתוחזקות על ידי אחרים.
- משרד התקשורת עמד בפני התלבטות דומה לגבי אספקת שירותי טלפוניה באמצעות שירות גישה פס רחב (VOB), וקבע כי "חרף הבדלים טכנולוגיים, מדובר בשירות טלפוניה לפי טיבו ומהותו, ומשכך יש להסדירו באמצעות רישיונות" בהתאם לחוק התקשורת, ללא צורך בתיקוני חקיקה.
- שידורי טלוויזיה למנויים על גבי רשת האינטרנט נכללים בהגדרות חוק התקשורת - מהגדרות "שידורי כבלים" (סעיף 6א), "שידורים", "מוקד שידורים" ו"רשת בזק ציבורית" (סעיף 1) עולה כי שידורי טלוויזיה למנויים, המנוהלים במוקד שידורים והמועברים באמצעות האינטרנט, על גבי רשת הבזק הציבורית, מהווים "שידורי כבלים" לפי הגדרת החוק ולכן חייבים ב"רישיון לשידורי כבלים" (סעיף 6א).
- קביעת סעיף 6א לחוק התקשורת, לפיה "שידורים לפי דרישה" הם שידורי כבלים "המופצים באמצעות תשתית פס רחב", מלמדת כי המחוקק נתן דעתו לכך שהמהות היא הקובעת ולא סוג הצינור או התשתית.
- גם סעיף 6ב(1) לחוק התקשורת, הקובע כי במקום בו התבקש רישיון לשידורים לפי דרישה ניתן להחליט כי יש צורך ברישיון כללי לאור מאפייני השידורים, אופיים והיקפם, מלמד כי

הרגולטור צפה מצב בו שידורים המופצים באמצעות פס רחב יתפסו מאפיינים, היקף ונפח שיחייבו רישיון כללי לשידורי כבלים.

- גם אם לא תתקבל העמדה לגבי פרשנות חוק התקשורת, עדיין יש להטיל אסדרה זהה, שכן העדר רגולציה יהווה עיוות מהותי ביחס לבעלי הרישיונות הכפופים לרגולציה הקיימת.

איגוד האינטרנט הישראלי²⁷

מתנגדים לאסדרה רגולטורית.

- העילות המקובלות לאסדרה חקיקתית של שידורי טלוויזיה לא מתקיימות לגבי תכנים באינטרנט.
- הטלת חובות רגולטוריות הינה אמצעי להעדיף או למנוע צפייה בתוכן משיקולי מדיניות, ואולם הרגולטור הישראלי לא יוכל לשלוט על התכנים, ספק ישראלי המבקש לחמוק מציפורני הרגולטור יוכל להעביר את המערכות לאספקת השירות אל מחוץ לגבולות המדינה. לכן, הכלי הראוי להשגת המטרה הוא בקרה אישית של כל משתמש וקידום תוכניות חינוך לשימוש נכון ברשת.
- הגדרת "שירות מוסדר" על פי הדירקטיבה מעורפלת ובעייתית - לא קיימת הגדרה ל"שידור טלוויזיה", ועל כן מתעורר חשש לזליגת הרגולציה לתכנים רבים אחרים המועברים ברשת; ההגדרה אינה מתייחסת לרציונל שבבסיס הרגולציה ולכן לא קיימת תכלית ראויה ומידתית, המצדיקה פגיעה בחירויות יסוד.
- אין לקיים אסדרה חקיקתית על שירותים שאינם נותנים חווית משתמש זהה לזו של שירותי הטלוויזיה הקיימים בכבלים ובלווין ומקיימים, בנוסף לתנאי הדירקטיבה, גם את כל התנאים שלהלן - שירות למנויים בתשלום; מנוהל בישראל ומיועד לקהל ישראלי; מתאפיין בקהל שבוי; כולל שירותי התקנה ותמיכה; מחייב התקנת מכשיר קצה; שליטה אפקטיבית גם בתוכן השידורים; נועד להתחרות בשירותי הטלוויזיה הקיימים, מהווה להם תחליף מלא ופונה לאותו קהל יעד; היקף תכנים טקסטואליים ותכני שמע וזיכום; השירות לא מוצע על גבי רשת אינטרנט; הקישוריות איננה מאפיין מהותי; עיקרו אינו העברת שידורי משנה; מהותו העיקרית אינה VOD; לא מאפשר למשתמשים או צדדים שלישיים להזין תוכן או לשלוט באופן ותזמון הגשת התוכן.
- החוקים הכלליים הקיימים (חוק העונשין, חוק איסור לשון הרע, חוק הגנת הפרטיות, חוק הגנת הצרכן, חוק עוולות מסחריות, חוק זכויות יוצרים), מספקים מערכת אכיפתית ואין צידוק מספיק להטלת מגבלות רגולטוריות נוספות הפוגעות בחופש הביטוי וחופש העיסוק.
- רגולציה תהווה מעמסה כלכלית כבדה, תגדיל סיכונים ותהווה חסם לפעילות.

חברות אינטרנט ותוכנה

מתנגדים לאסדרה רגולטורית ותומכים בהסדרת עצמית.

²⁷ להלן קישורית לעמדה המלאה של איגוד האינטרנט:
http://www.isoc.org.il/docs/ISOC-IL_IPTV_position_paper_2009.pdf

- ההצדקות לרגולציה של שידורי הטלוויזיה לא מתקיימות מבחינת התוכן באינטרנט: לא מדובר במשאב ציבורי מוגבל; היצע התכנים בלתי מוגבל והגישה לתוכן היא לפי בחירת הגולש, השולט באופן מוחלט על עצם ההיחשפות ומועד הצפייה. כשל השוק המהווה את הנחת היסוד להשקעת ערוצי טלוויזיה בהפקות מקור אינו קיים בעולם התכנים האינטרנטי, הנהנה מתחרות משוכללת והעדר חסמי כניסה, המבטיחים שביקוש להפקה מקומית יענה מיד. האינטרנט מהווה אמצעי הפצה נוסף לתכנים המופקים בישראל ותורמים להעלאת ערכם הכלכלי.
- החוויה האינטרנטית שונה מצפייה בטלוויזיה, והיכולת הטכנולוגית לא משנה את אופי החוויה.
- איכות תכני הווידאו אינה מובטחת אלא תלויה ברמת הפס הזמין ורמת ניצולו באותה עת.
- שידורי הטלוויזיה נקלטים כמכלול ערוצים הנארזים ומועברים על ידי גורם אחד ועל כן נוצרת אצל הצופה ציפייה לאחריות ואסדרה של התכנים. לעומת זאת, תכני האינטרנט מגוונים, ההיצע אינו מוגבל ומקורם באינספור ספקים, ועל כן המשתמש לא מצפה לאחריות ספציפית מצד גורם כלשהו (גם כאשר תכני האינטרנט מוצגים על מסך טלוויזיה).
- מרבית התכנים מוצעים חינם וגם אלו שבתשלום מוצעים במחירים נמוכים משמעותית מאלה הנהוגים הטלוויזיה הרב ערוצית ואינם מחייבים תשלום חודשי קבוע.
- החלת איסור הפרסום על תוכן אינטרנטי יגדע את מקור ההכנסה העיקרי של התעשייה (היקף הפרסום באינטרנט עומד על כ- 100 מליון דולר בשנה ואילו הכנסות זכייניות הטלוויזיה עומדות על כ- 1.3 מיליארד דולר בשנה).
- רגולציה תביא לצמצום מגוון התכנים המוצעים חינם באינטרנט (פגיעה בגולשים), עלייה בצריכת תוכן באופן פיראטי ופגיעה ביוצרים שיכולתם למכור את יצירותיהם לשידור תרד (הן יצירות שנוצרו לצרכים אחרים והאינטרנט מהווה עבורם פלטפורמה נוספת והן תכנים הנוצרים לצורך שידור ברשת במענה לביקוש משתמשים).
- הרגולציה אינה פרקטית, ותביא להעברת פעילות ספקי התוכן אל מחוץ לשטחי המדינה.
- הרגולציה תכביד על פעילות הפורטלים הישראליים, תמנע משירותים אלה להתפתח בקצב אופטימאלי, תוביל לפגיעה כלכלית ויצירת נחיתות של שוק ספקי התוכן הישראליים על מול השוק העולמי.
- השילוב של הדין הכללי עם היכולת לחסום תוכן מספקים הגנה מספקת לגולשים.
- בהתחשב במעמד החוקתי של חופש הביטוי ובכך שתכני האינטרנט מוצגים רק למי שבוחר במודע להיחשף אליהם, אין הצדקה להגביל את הגישה החופשית אליהם.
- הדירקטיבה האירופאית מעודדת יישום הוראותיה באמצעות מנגנונים של אסדרה עצמית או אסדרה משותפת עם הרגולטור;
- אסדרה עצמית מתאימה לתחום האינטרנט לאור התפתחותו עד עתה, היותו חוצה גבולות טריטוריאליים והעובדה כי ההתפתחות הטכנולוגית מקדימה את תהליכי החקיקה המסורתיים.

- התכליות של הגנה על צרכני תוכן וקידום התרבות הישראלית אינן ייחודיות למדיה אודיו-ויזואלית, אלא גם לעיתונות, ספרות, מוזיקה, הצגות, אתרי אינטרנט חסרי וידאו וכו'. מבחינה זו אין הבדל בין תוכן אודיו-ויזואלי לבין תוכן הכולל טקסט וגרפיקה בלבד.
- הגנה על צרכנים מושגת באמצעות חקיקה ראשית וקידום התרבות מושג על ידי תמיכות ממשלתיות.
- החובות והאיסורים המאפיינים את מודל הטלוויזיה הרב ערוצית פוגעים בחופש הביטוי, חופש העיסוק וחופש הקניין;
ההגבלות לא עומדות במבחן המידתיות ובמידה והמדינה רוצה תכנים מקדמי תרבות, עליה להשקיע בכך את משאביה. אין הצדקה לדרוש מגורמים פרטיים להשקיע משאבים ולא ניתן לאיים עליהם בשלילת חופש הביטוי, העיסוק וזכות הקניין, אם לא ייכנעו לדרישות; בג"צ פסל כפיית השקעת משאבים פרטיים במטרה תרבותית ציבורית (בג"צ 4146/95 עיזבון דנקר נ' מנהל רשות העתיקות).
- דרישות והגבלות על אתרי אינטרנט יביאו להגבלת יכולת הבחירה של הצופים ולייקור שירותי האינטרנט, דבר שיפגע בעיקר בשכבות החלשות.
- בסביבת האינטרנט יש מבחר גדול ועלויות הפצה נמוכות ולכן השירותים פתוחים מלכתחילה למגוון רחב של תכנים, כך שתוכן ישראלי יכול לזכות במקום גם כשהדרישה נמוכה (לעומת הטלוויזיה שם בשל מגבלות מקום ויוקר הפצה יופיעו רק תכנים פופולאריים); הכוח בידי הגולש - אם ידרשו תוכן ישראלי ספקי השירות יציעו אותו. אם הגולשים ירצו תוכן אחר הם יצרכו אותו מספקים זרים. ניסיון לכפות תכנים מסוימים לא יצלח, אלא יביא לייקור השירות, חוסר יעילות והחלשת מעמדם של ספקי התוכן המקומיים.
- אין צורך להטיל חובות מיוחדים על תכנים שלא מתאימים לקטינים שכן קיימת אסדרה עצמית מצד ספקי השירותים (לא מאפשרים תוכן שאינו מתאים לקטינים אלא אם האתר מיועד מראש למבוגרים) ולהורים יש כלי סינון;
הטלת מגבלות על תכנים מסוימים לא תועיל, שכן מי שירצה לצפות בהם יצרוך אותם מספקי שירותים זרים.
- כל גולש יכול להעלות תוכן. ספק הפלטפורמה משמש כצינור בלבד והוא אינו מתערב בהחלטה לגבי בחירת התוכן שיועלה (למעט מדיניות כגון איסור פורנוגרפיה), ולכן אין הצדקה להטיל עליו חובות בנושא לתוכן.
- כל עוד ספק הפלטפורמה לא מעורב בבחירת התוכן אין להטיל עליו חובות הנוגעות לתוכן - בין אם הוא מקבל תשלום מספק התוכן ובין אם לאו.
- אופי התכנים לא מצדיק התערבות, גם כשמדובר בתכנים המסופקים כהשלמה לשירות אחר של הספק, שכן מדובר למעשה בספק תוכן נוסף ואין סיבה להתייחס אליו בצורה שונה.
- דרך הפצת התכנים - אין משאב ציבורי מוגבל ולכן אין מקום להסדרה.
- אין נפקות לסוג ציוד הקצה- התייחסות אליו יכולה ליצור מצב אבסורדי שבו מחשב ביתי המחובר לטלוויזיה כפוף לרגולציה וזה שאינו מחובר לא כפוף. יוצר למעשה רגולציה על הצופים לפי מקום הצפייה.

- אין מקום לאבחנה בין העברה ליניארית ללא ליניארית - יעורר קשיים פרקטיים וחוקיים. גם כאשר תומר מופץ ליניארי הוא לא בהכרח נצפה באופן ליניארי (צרכן שמשמש בממיר מקליט או מזפזפ בין ערוצים).
- תשלום / העדר התשלום עבור התכנים אינו משפיע על שאלת ההסדרה.
- מידת התחליפיות לשידורים המסורתיים אינה צידוק לכשעצמה, מה גם שלא ברור אם ומתי יגיע למעמד של חלופי. הפתרון לחשש מעקיפת השידורים המסורתיים הוא בצמצום החובות החלות על הטלוויזיה הרב ערוצית.
- זהות הספק אינה סיבה להסדרת הפעילות - הדבר יביא לפגיעה בגורמים שנמצאים בעמדה טובה יותר לספק תכנים איכותיים וייתן יתרון לגורמים לא מסודרים ולא מפוקחים.
- מעורבות הספק בבחירת התוכן אינה רלוונטית שכן אין מגבלה על כמות הספקים שיכולים לבצע בחירה של תוכן ועדיין הצרכן יישאר בעמדת השליטה על אספקת התכנים. גם במקרה קיצוני בו ספק יציע "ממיר" המחובר לאינטרנט ומאפשר צפייה בתכנים שהוא עצמו מציע, עומדת למנוי אפשרות לחבר מחשב רגיל לטלוויזיה ולצפות בכל תוכן אינטרנטי אחר.
- ציפיות הצרכן - הציבור מתוחכם ומודע לכך שהתכנים לא מפוקחים. קיימים כלי סינון ופיקוח רבים והצגת התכנים בסלון הבית תגדיל את הפיקוח של ההורים.
- אין צורך במגבלות על שידורים למבוגרים, הגנה על קטינים, חובות סיווג וסימון, אתיקה בשידורים לאור קיומם של כלי הפיקוח והסינון.
- חובות לשימור וקידום הפקה מקורית - כאשר קיים ביקוש לתוכן מקורי הציבור מוכן לשלם עבורו ואז אין צורך בחיוב בהפקה מקורית. במידה ולא יהיה ביקוש לתוכן מקורי, הספק יידרש להוציא משאבים ללא הצדקה ולא יוכל להיות תחרותי לאורך זמן ;
- אובדן ספק עקב עודף אסדרה פוגע בתמלוגים המשולמים ליוצרים ומבצעים מקומיים ומחזק תכנים זרים ופיראטיים.
- איסור שידור פרסומות - יביא לגביית תשלום מהציבור.
- הסדרים לשמירה על פלורליזם - אסדרה תשיג את ההיפך שכן יהיו חסמי כניסה גבוהים ומיעוט מתחרים.
- הסדרים לשימור והגברת תחרות - אסדרה ברמת התוכן תציב חסמי כניסה ותפגע בתחרות.
- הגנה למתחרים חדשים - אין צורך בהגנה לאור חסמי הכניסה הנמוכים.
- השפעה על האסדרה הקיימת של שידורי הטלוויזיה - אם יתברר שמדובר במוצרים תחליפיים באופן מלא, יהיה צורך להקל את הרגולציה החלה על שידורי טלוויזיה.
- המועצה נעדרת סמכות להטיל חובות לגבי שירותים אודיו-ויזואליים, שכן לא קיימת הסמכה בחקיקה ראשית בנושא שירותי אינטרנט ותכנים המועברים באמצעות רשת הבזק.

1. המלצות

1. הצוות סבור כי הרציונאלים לאסדרת שוק השידורים לציבור אינם מוגבלים רק לתשתיות הפצה מסוימות ולכן הצוות גיבש את המלצותיו על בסיס שינוי מהתפיסה הקיימת כיום בדבר אסדרה של שידורים טלוויזיוניים המתייחסת לשני תבחינים מרכזיים – (1) אמצעי הקלט (טלוויזיה), אשר מעולם לא הוגדר בחוק ו-(2) אמצעי ההפצה, לתפיסת אסדרה המתבססת על – התוצר (תכני חוזי) בהתאמות הנדרשות.

2. בשים לב לעובדה כי עדיין בישראל האפשרות להפצת תכני חוזי באיכות מובטחת, בטיב שירות מקובלים בשיטה הספרתית, הינה מוגבלת, למעט האפשרות להפצת שירותי VOD, ונוכח העובדה שטרם התבססו ספקי שירותי חוזי ומודלים עסקיים ברורים לאספקת השירותים, הצוות בחר שלא לקבוע, בשלב זה, עקרון נוקשה של החלת הרגולציה הנוכחית על שירותי חוזי אלו, אלא קבע את **מפת הדרכים, העקרונות המנחים והתהליך** בו ייקבעו כללי האסדרה החדשים, תוך התאמת עולם האסדרה הנוכחי החל על המשדרים הקיימים לעולם המתפתח של שירותי החוזי (המדיה החדשה). הצוות אף קבע אמות מידה ותבחינים לאפיון של אותם תכני חוזי מוגדרים, המופצים לציבור בישראל באמצעות רשתות רחבות-פס, נייחות וניידות, כיישומים אינטרנטיים, לגביהם יהיה מקום להחלת כללי אסדרה מותאמים. המייוחד את אותם שירותי חוזי הוא שהם תחליפיים לשירותים הקיימים כיום, תחליפיות המתבטאת בכך ששירותים אלה הם בעלי מאפיינים זהים או דומים ביותר לשידורים המוצעים או שיהיו מוצעים בעתיד על ידי הגופים המשדרים.

אשר על כן, הצוות סבור, כי ראוי כי שירותי החוזי הייחודיים העומדים בתבחינים המפורטים להלן, יהיו מוסדרים בכפוף להתממשותם של מי מהתנאים המוקדמים כדלקמן:

(א) אסדרה עדכנית של כלל תחום השידורים והתאמתו להתפתחויות העתידיות, לרבות התפתחותם של תכני חוזי באמצעות רשת האינטרנט, או

(ב) שינוי משמעותי ברמת התחליפיות הנמוכה הנוכחית, המחייב אסדרה של מועצת הכבלים והלוויין וכל רגולטור רלבנטי נוסף, וזאת לצורך מניעת פגיעה בתחרות, יצירת וודאות משפטית ופיתוח שווקים על בסיס שוויוני והרמוני. אסדרה כאמור נועדה להגן על ערכים ואינטרסים ציבוריים חיוניים ובכלל כד: גיוון ופולורליזם בשידורים, עידוד יצירה מקורית ישראלית, הגנה על קטינים, הגנת הצרכן, סיוע לבעלי מוגבלויות, שמירה על כללי אתיקה בשידורים ועוד.

3. לשם אפיון שירות חוזי מסוים, הניתן באמצעות רשת האינטרנט, ככזה הראוי והעשוי להיות כפוף לאסדרה כאמור, מציעה הוועדה שורה של תבחינים, תנאי סף ואמות מידה, כמפורט להלן:

(א) תנאי סף מצטברים :

- (1) מטרתם העיקרית של שירותי החוזי היא הפצת תכני חוזי;
- (2) שירותי החוזי מסופקים באמצעות רשת בזק;
- (3) השירותים מסופקים באיכות שידורים סבירה או מספקת, כפי שתהיה מקובלת במועד הבחינה או שתתקיים תחליפיות מהותית בין שירותי החוזי לבין שידוריהם של הגופים המשדרים;
- (4) השירותים מיועדים בעיקרם לציבור בישראל.

(ב) אמות מידה ומאפיינים לבחינת קיומם של תנאי הסף (רשימה לא ממצה):

(1ב) לעניין "המטרה העיקרית" שבתנאי סף 1:

- (1) השירות עומד בפני עצמו, להבדיל משירות אגבי לשירות עיקרי אחר, שאיננו שירותי חוזי;
- (2) השירות מיועד לציבור הרחב (Mass Media);
- (3) השירות כולל תכניות אשר מטבען מתחרות על קהל צופי הטלוויזיה (TV-Like Programs);
- (4) על פי המודל הכלכלי שביסוד השירות, הכנסותיו של הגורם המפיץ את התכנים מתבססות בעיקרן על תשלום עבור תכני החוזי או פרסומות או שניהם גם יחד;
- (5) בשירות מתקיימים מאפייני עריכה ובכלל כך לוח משדרים או קטלוג תכנים.

לעניין "התחליפיות המהותית" שבתנאי סף א' (3) לעיל:

(2) לרבות היקף חדירה לשוק²⁸, השפעה כלכלית משמעותית על "הגופים המשדרים הנובעת מהצטרפות משמעותית של צופים/לקוחות לצריכת שירותי חוזי חדשים. לצורך בחינת התחליפיות, אין לקבל כאבן בוחן יחידה את מבחן החליפיות המקובל במסגרת דיני ההגבלים העסקיים. בשל ההיבטים הציבוריים, החברתיים והתרבותיים של שוק השידורים, קיימת הצדקה להחיל אסדרה, גם כאשר שיעור המעבר מהשידורים "המסורתיים" לשירותי חוזי יהיה משמעותי אף אם לא ילווה בהפחתת מחירים גבוהה מצד הגופים המשדרים בשל סיבות כגון מגבלה ביכולתם להפחית מחירים (מבנה עלויות שונה וכיו"ב).

(2ב) לעניין היותו של השירות "מיועד בעיקרו לציבור בישראל" שבתנאי סף 4:

²⁸ בשיעור של 5% ומעלה מבתי האב הצופים בשידורים.

- (1) מתקיימים בשירות המאפיינים הקבועים בסעיף 6מה(1) לחוק התקשורת (בזק ושידורים), התשמ"ב-1982, בשינויים המחויבים;
- (2) השירות מסופק בידי גופים משדרים כשירות נלווה לשירותיו העיקריים;
- (3) השירות ניתן בידי ספק ישראלי, או מתבצע באמצעות תשתית מקומית כגון שרתי חוֹזי הנמצאים בארץ.

4. הצוות סבור, כי יש להקים צוות המשך בשיתוף כל הגורמים הרלוונטיים, לרבות משרד התקשורת, המועצה לשידורי כבלים ולשידורי לוויין, הרשות השנייה לטלוויזיה ורדיו, רשות השידור, גורמי ממשל, אנשי ציבור וגורמים רלוונטיים נוספים, זאת לצורך בחינה והתאמה של כללי האסדרה הקיימים, החלים על עולם השידורים הנוכחי לעולם השידורים המתהווה, ויצירת מערכת אסדרה אחת כוללת והרמונית לעולם השידורים הקיים והחדש.

ככלל, הצוות מצפה כי התאמת האסדרה הקיימת תיקח בחשבון את השינויים, ככל שיתהוו, בחלוקת ההכנסות בין הגופים המשדרים לבין הגורמים הפועלים במרחב הקיברנטי בכללותו (בנוסף לשידורים ברשת), וזאת יחד עם הרחבת טווח גורמי השידור שיישאו בחובות האסדרה.

5. צוות ההמשך יוסמך להמליץ על תיקוני חקיקה, אשר יסמיכו את מועצת הכבלים והלוויין וככל שיידרש רגולטור רלבנטי נוסף, להחיל אסדרה כאמור, ובכלל כן לנסח כללי אסדרה, אופיים והיקפם, לשם התאמתם לעולם המתהווה עם כניסתם של ספקי שירות משמעותיים לתחום שירותי החוֹזי הניתנים באמצעות רשת האינטרנט.

6. לשם מניעת נזק בלתי הפיך לשוק השידורים, ממליץ הצוות, כי במקרה בו יחול, לרבות עקב שינוי משמעותי ברמת התחליפיות הנוכחית (הנמוכה) של שירותי החוֹזי, אשר יגרום להשפעה כלכלית שלילית משמעותית במצבם של הגופים המשדרים, טרם אימוץ המלצות צוות ההמשך, יפעלו הרגולטור/ים הרלבנטי/ים ליצירת האסדרה הדרושה, ובכלל כן מתן הקלות לגופים המשדרים ו/או הטלת חובות מותאמים לאסדרה המקלה על מפיצי תכני חוֹזי, ולשם כך יוקנו להם סמכויות מתאימות בחקיקה.

חברי הצוות שהשתתפו בהכנת הדו"ח הם: מר ניצן תן, יו"ר המועצה, מר עדן בר טל, המנהל הכללי, מר חיים גרון, סמנכ"ל בכיר הנדסה ורישוי, ד"ר אסף כהן, סמנכ"ל בכיר אגף כלכלה ותקציבים, עו"ד נגה רובינשטיין, יועצת המשפטית של משרד התקשורת, מר יגאל לוי, חבר המועצה, מר משה כץ, חבר המועצה ועו"ד שרון שמש, ממונה יעוץ משפטי (צרכנות), מינהלת הסדרת השידורים לציבור.

נספח א' - דעת מיעוט, ד"ר אסף כהן, סמנכ"ל בכיר כלכלה ותקציבים, משרד

התקשורת

מזה למעלה משנתיים פועל הצוות המשותף לשם גיבוש המלצות לעניין הסדרת הפצתם של תכני חוזי המיועדים לציבור הרחב באמצעות רשתות בזק ציבוריות רחבות פס מהירות, ניחות וניידות, כיישומים על גבי רשת האינטרנט. כפי שאפרט להלן, אני שותף לממצאי הצוות, אך אינני יכול להיות שותף להמלצותיו.

הנני מסכים לממצאי הצוות, לפיהם בעת הזאת האפשרות להפיץ תכני חוזי באיכות מובטחת וטיב שירות המקובלים לעניין שידורים בשיטה הספרתית לציבור הרחב מוגבלת, וכי מידת התחליפיות בין שידורי כבלים ושידורי לוויין לבין העברת תכני חוזי באמצעות רשת האינטרנט הנייחת או הסלולארית, הנסמכת על רשתות בזק ציבוריות רב-תכליתיות, הינה נמוכה ביותר, ורובו ככולו של הציבור צורך את מירב תכני החוזי באמצעות הגופים המשדרים.

עם זאת, הנני מסתייג מהגישה המוצגת בהמלצות הצוות. על פי גישה זו, תיפרס רשת של תבחינים, אשר תעלה את אותם שירותים הדומים לשירותי טלביזיה, והמיועדים לכלל הציבור בישראל. שירותים אלו יהיו מושא להסדרה.

כלומר, על פי גישת הצוות, נקודת המוצא הינה האסדרה הקיימת, המוחלת על חברות הכבלים והלוויין, כאשר עם הזמן, תוחל האסדרה (בהיקפים שייקבעו) גם על מיזמים ושירותים נוספים המעבירים תכני חוזי באמצעות רשת האינטרנט. לעניות דעתי, גישה זו מוטעה, ועלולה למנוע את התפתחותם של אותם מיזמים, למנוע את התפתחותה של התחרות לחברות הכבלים והלוויין, ולמנוע מהציבור אלטרנטיבות תוכן שונות ומגוונות.

אמנם, הרגולציה הקיימת נועדה לשרת מטרות חשובות, ובהן הגנה על קטינים ותמיכה ביצירה הישראלית (הפקות מקור). אולם, יש להכיר בכך שההתפתחויות הטכנולוגיות משנות את הכללים (לעתים בלי לספר לנו על כך). אסדרה המתאימה לעולם בו קיימות שתי פלטפורמות שידור בלבד, אינה יכולה להתאים לעולם בו רשת האינטרנט הפתוחה מהווה פלטפורמת על, אשר באמצעותה יוכלו לפעול מספר בלתי מוגבל של ספקי תוכן.

על כן, אני מציע לנהוג באופן הבא:

1. מאחר שבעת הנוכחית מידת התחליפיות בין שידורי כבלים ושידורי לוויין לבין העברת תכני חוזי באמצעות רשת האינטרנט היא נמוכה, תימשך האסדרה הקיימת, ותחול רק על חברות הכבלים והלוויין.

2. משרד התקשורת והמועצה יגדירו מהם הנושאים הראויים להסדרה, ויגבשו כללי אסדרה המתאימים למצב עולם עתידי, בו תהיה רמה גבוהה של תחליפיות בין שידורי הכבלים והלוויין לבין העברת תכני חוזי באמצעות רשת האינטרנט, וזאת תוך יצירת תנאים נוחים

להתפתחותה של התחרות. כך למשל, ניתן לשקול הגנה על קטינים בדרך של רגולציה עצמית, וקידום היצירה הישראלית בדרך של מימון ציבורי.

3. ככל שתגבר מידת התחליפיות בין שידורי כבלים ושידורי לוויין לבין העברת תכני חוזי באמצעות רשת האינטרנט, ועדיין לא התגבשו כללי אסדרה כמוצע בסעיף 2 לעיל, יינתנו הקלות רגולטוריות לחברות הכבלים והלוויין.

נספח ב' - דעת מיעוט, עו"ד נגה רובינשטיין, היועצת המשפטית, משרד

התקשורת

1. שוק הטלוויזיה המסחרית אינו שוק ככל השווקים. הדבר ניכר, בין היתר, ביחסו המיוחד של המחוקק לשוק זה, הבא לידי ביטוי בעקרונות ובתכליות שהמחוקק ביקש להגשים באמצעות האסדרה של תחום הטלוויזיה המסחרית. אסדרה זו מבקשת לממש תכליות מסוימות, בפרט בתחום ההפקות המקומיות, לגבי קיים כשל שוק עמוק. כשל שוק זה נוצר, בין היתר, נוכח התנאים הגיאוגרפיים, הגיאופוליטיים והתרבותיים הייחודיים לישראל, ובכלל כך ייחודה של השפה העברית. המחוקק ביקש להגשים אינטרסים חיוניים נוספים, כגון: הבטחת מגוון השידורים ורמתם, הסדרת שידורי החדשות, הנגשת שירותים לכלל הציבור, ועוד. באלה יש כדי להשליך על השיח הדמוקרטי על תחום התרבות, החינוך, שוק הדעות, החדשות, ריבוי מקורות המידע לציבור ועל תחום הפרסום.
 2. כאמור, המחוקק קבע שורה של עקרונות ותכליות העומדים בבסיס האסדרה הנהוגה בכל הנוגע לשידורי טלוויזיה מסחריים. כך, חוק הרשות השנייה לטלוויזיה ורדיו, התש"ן-1990 ("חוק הרשות השנייה") מסדיר שידורי טלוויזיה כהגדרתם בחוק זה, וסעיף 5 שבחוק הרשות השנייה מונה שורה של עקרונות ותכליות כאמור, אשר על הרשות השנייה לטלוויזיה ורדיו ("הרשות השנייה") למלא את תפקידיה לאורם, בבואה להסדיר את השידורים המסחריים שבתחומה ובבואה לפקח על הגורמים.
 3. חוק התקשורת (בזק ושידורים), התשמ"ב-1982 ("חוק התקשורת"), בפרקים 11 ו-22, מסדיר שידורים מסחריים למנויים, המופצים באמצעות כבלים או באמצעות לוויין. סעיף 6 לחוק התקשורת קובע את תפקידיה העיקריים של המועצה לשידורי כבלים ולשידורי לוויין ("המועצה") ובכלל זה גיבוש מדיניות וקביעת כללים אשר נועדו להגשים את העקרונות המנויים בסעיף האמור.
 4. האסדרה בתחום שידורי הטלוויזיה המסחריים ושידורי הטלוויזיה למנויים, נועדה להגן על נושאים ותחומים, אשר המחוקק ראה לנכון להגן עליהם או להגשימם באמצעות הרגולציה החלה על השידורים. בין נושאים אלה ניתן למנות עידוד הפקה של יצירה ישראלית; הגנה על קטינים מפני שידורים שיש בהם אלימות, אכזריות, פורנוגרפיה או עידוד לעבריינות; שמירה על אתיקה בשידורים, לרבות בתשדירי פרסומת; שמירה על איכות השידורים ורמתם; איזון נכון בתמהיל הסוגות המשודרות ועוד.
- כעת, השאלה הניצבת לפתחנו היא האם יש מקום להסדיר תכני חוזי המועברים על גבי רשת האינטרנט הלא מנוהלת.
5. יש לזכור, כי ההעברה של תכני חוזי על גבי הרשת הולכת ומתפתחת, בין היתר, דווקא בשל כך שהרשת היא פתוחה ובלתי מוגבלת במהותה, אין מי שמציב מגבלות לגבי העברת התכנים, אין מי שבוחן, מאפשר או מתיר לגופים מסוימים להעביר תכנים ומונע זאת מאחרים וכמעט ואין מי שקובע אילו תכנים יועברו ואילו לא.

6. עולם בו אין מגבלות על חופש היצירה מחד, ואין בו כמעט מגבלות באשר לצריכה של תכנים מאידך, הוא עולם המעודד חירות, יצירתיות ותחרות. בנוסף, זהו המקום בו המונחים "חופש ביטוי" ו"שיח ציבורי" מקבלים משמעות עמוקה. הארכיטקטורה המבוצרת של הרשת, לצד חוסר הניהול שלה, גם בהיבט הרגולטורי, הם אלה שתרמו לתכונותיה הייחודיות. זהו צדו השני של העדר הרגולציה.
7. עמדתי היא כי כשלי השוק והסוגיות המצריכות אסדרה לא מאבדים מחשיבותם במקום בו שירותי חוזי ניתנים באמצעות רשת לא מנוהלת, ובכך אני שותפה להשקפתם של חברי הצוות בדבר הצורך בפעולה אקטיבית מצד הגורם המסדיר. אולם לשיטתי, מרבית הכלים באמצעותם מתבצעת האסדרה כיום אינם רלבנטיים להסדרת שירותי חוזי כאמור, ולא ניתן עוד להתבסס על המתכונת הקבועה בחוק הרשות השנייה ובחוק התקשורת. כך, כלי אסדרה כגון "קביעת לוח שידורים" מכוח חוק הרשות השנייה או מתן אישור לעלייתם של ערוצים מכוח חוק התקשורת, אינם פעולות ישימות לעניין תכני חוזי המועברים על גבי הרשת הפתוחה, ויש בהן כדי לעקר את התכונות הייחודיות של המרחב האינטרנטי. משמעות הדבר היא, כי אין מדובר עוד הטלויזיה ה"מוגשת" לציבור, אלא במגוון תכני חוזי הגדל ללא הרף, ואשר "מוצע" לבחירתם של הגולשים באינטרנט. המודלים הקיימים עד כה, כמו קיומו של ערוץ, מסגרות פרסום בשידורי טלוויזיה, אינם קיימים ככל שמדובר בהעברת תכנים על גבי הרשת. הדברים נכונים על אחת כמה וכמה לאור העובדה, שאין ביכולתנו כיום לצפות מה יהיה אופיים ומה הצורה אותה ילבשו תכני החוזי, אשר יועברו בעתיד על גבי הרשת הלא מנוהלת.
8. במצב דברים זה, יש מקום, לגישתי, לברור את הכלים הרגולטורים המתאימים לאסדרה של תחום שירותי החוזי הניתנים על גבי רשת האינטרנט, ואת האינטרסים הראויים והניתנים להגנה, זאת נוכח המציאות המשתנה בשוק התקשורת, ולאור השינויים המתרחשים באסדרה של התחום בעולם.
9. מבין התחומים המנויים בחוק הרשות השנייה ובחוק התקשורת, אשר רלוונטיים לעניין זה, בולטים שני עקרונות מרכזיים אשר יש לשקול את הדרך להגן עליהם באסדרה של שירותי חוזי: (א) קידום יצירה מקורית מקומית²⁹, ו-(ב) הגנה על קטינים מפני שידורים פוגעניים^{30,31}.
10. בשים לב לשוני המהותי שבין שידורי טלוויזיה לשירותי חוזי הניתנים באמצעות רשת האינטרנט, הרי שככל שתיקבע אסדרה עתידית לשירותים אלה, אין זה מן הנמנע כי תהא זו אסדרה השונה ביסודה מזו הנהוגה כיום בשידורי הטלוויזיה הרב ערוצית, הן בהיקפה, הן בהסדריה והן בכלי האכיפה שיעמדו לרשותה. אני סבורה, כי על אסדרה זו להיות תחומה, סבירה, ומתאימה למרחב האינטרנטי, וכי תחולתה תהא רק במקום בו היא נדרשת על מנת להגן על העקרונות הבסיסיים האמורים.
11. כך למשל, לשם קידום יצירה מקומית מקורית ניתן לקבוע מספר מנגנונים אפשריים, בין אם באמצעות הקצאת כספים באופן שייקבע לשם השקעתם ביצירה ישראלית, בין באמצעות

²⁹ ס' 5(ב)1 בחוק הרשות השנייה וסעיף 6(ה)1ג בחוק התקשורת.

³⁰ סעיף 5(ב)10 בחוק הרשות השנייה וסעיף 6(ה)1ד בחוק התקשורת.

³¹ במקביל, יש להבטיח את המשך ההגנה על ערכים כגון פרטיותו של אדם ושמירה על שמו הטוב. אשר מוסדרים במסגרת חוקים אחרים שאינם מצויים במסגרת סמכותו של המשרד.

קרנות אשר יפנו את הכספים להפקות מקור עצמאיות ובין בדרך אחרת. ככל שחברות התקשורת תמשכנה לשלם תמלוגים לאוצר המדינה הרי שהתקבולים מהכנסות אליה יוכלו להוות בסיס להקצאות כספים אלה. ככל שמנגנון זה יקרום עור וגידים ניתן יהיה להחילו גם לעניין התכנים המופקים כיום על ידי בעלי רישיונות קיימים מכוח חוק התקשורת. כמו כן, ניתן לבחון מספר דרכים להבטיח מניעת נגישות לתכנים פוגעניים ובלתי ראויים למי שהחוק קבע כי יש להגן עליו מפניהם, או מתן כלים מתאימים לסינון אותם תכנים.

12. בין לבין התקבלה ביום 6 בפברואר, 2011, החלטת ממשלה מספר 2832 שכותרתה "הרחבת מערך השידורים הדיגיטלי", וביום 10 במרץ, 2011 פורסם תזכיר חוק – הצעת חוק הפצת שידורים באמצעות תחנות ספרותיות תשע"א – 2011. ככל שתזכיר החוק יושלם לדבר חקיקה ראשי, צפויות הסוגיות הנוגעות למהות האסדרה של שידורי הערוצים המסחריים והשידורים למנויים, להתעצם, זאת בוודאי ככל שתבילת הבסיס הדיגיטלית תוצע לציבור במשולב עם תכני חוזי המועברים על גבי רשת האינטרנט.

ההתפתחויות הטכנולוגיות, ומתן אפשרות לכלל ציבור לצרוך מגוון רב של ערוצים באמצעות תשתית אותה מפעילה המדינה בלא תלות בבעלי רישיונות לשידורי טלוויזיה רב ערוצית, ובחובת שלום דמי מנוי לחבילת ערוצים, מלמדים על כך כי מה שהיה הוא לא שיהיה וכי הגיעה העת לבחון את מתכונת הסדרת שידורי הטלוויזיה הרב ערוצית המתאימה בעת הנוכחית.

13. ברור לי, כי הצעתי, ככל שתתקבל, יוצרת פער משמעותי בין האסדרה החלה כיום על הגורמים המשדרים שידורי הטלוויזיה הרב ערוצית לבין מי שיעבירו תכני חוזי, אולם לתפיסתי, בטרם יופנמו המאפיינים של העברת תכנים על גבי הרשת, ובטרם יתחולל שינוי באסדרה החלה על שידורי הטלוויזיה הרב ערוצית, לא בשלה העת לאותה "הרמוניזציה" בה תומך הצוות. להותרת הפער הרגולטורי על כנו יש טעם לא רק בשל כך שהמאפיינים (ה – DNA) של הפלטפורמות המעבירות תכנים הם שונים אלא גם מכיוון שהפער יוותר על כנו רק לפרק זמן מוגבל. הרגולציה הקיימת על שידורי הטלוויזיה הרב ערוצית תצטרך להתאים את עצמה למציאות החדשה ולקיומן של פלטפורמות מקבילות הפועלות בתנאים שונים.

14. לאור האמור לעיל, אני בדעה כי כחלק מבחינה רחבה של מתכונת האסדרה אשר חלה על שידורי הטלוויזיה הרב ערוצית, ומתוך ראייה כוללת של הנושא, יידרש בעתיד תיקון חקיקה, אשר יקנה סמכויות לגורם המסדיר לקבוע הסדרים, אשר במסגרתם יופנו כספים להפקת יצירה ישראלית מסוגות שונות, אשר ישודרו בפלטפורמות השונות. במקביל, יש לקבוע הסדרים להגנה על קטינים בכל הנוגע להעברת תכני חוזי על גבי הרשת הלא מנוהלת. בנפרד, על מנת להבטיח כי לא ייפגעו מאפייניה הייחודיים של רשת האינטרנט, וכי היצע התכנים שבה ימשיך להתרחב, יש להבטיח גישה פתוחה (open access) של כלל הגורמים לתשתיות הפס הרחב וכן "העברה חופשית" של תכנים על גבי התשתית בלא הכבדה ביחס לתעבורת התכנים על גבי התשתית. לשם כך נדרשים קביעת כללי ניטראליות ברשתות רחבות פס. אלה הם תנאים בלעדיהם אין לריבוי הדעות ומגוון הביטוי ברשת.