

14 במרץ 2024

לכבוד  
ח"כ דוד ביטן, יו"ר  
ועדת הכלכלה של הכנסת**הנדון: הצעת חוק הגברת התחרות בשוק השידורים (תיקוני חקיקה), התשפ"ג-2023  
(פ/25/3653)**

נכתב ע"י עו"ד רונן ריינגולד ועו"ד אורי בסט

מסמך זה מוגש מטעם מכון זולת והגב' ליאורה ניר מתנועת רגולציה הוגנת לקראת דיון בוועדת הכלכלה הקבוע ביום 18.03.24, ומתייחס הן להצעת החוק המקורית שבנדון, כפי שהוגשה על ידי ח"כ אריאל קלנר, והן לנוסח נוסף של הצעת החוק שהובא בפנינו, הכולל תיקונים מיום 13.3.2024, שכל הנראה הוצעו על ידי הייעוץ המשפטי של ועדת הכלכלה. כל אחת מההצעות האמורות מגלמת הסדרים פרסונליים פסולים שיש בהם משום העדפה ברורה של בעלי הון אינטרסנטים על חשבון הקופה הציבורית והאינטרס הציבורי.

הצעת החוק, בנוסחה המקורי, מבקשת להפחית לסכום מזערי את דמי ההפצה במערך עידן+ המשולמים על ידי ערוצים זעירים וערוצים זעירים ייעודיים. מדובר בהסדר פסול, ספציפי ופרסונלי שנתפר למידותיו של ערוץ יהודי ישראלי בע"מ (להלן, "ערוץ 14"), ומבקש לאפשר לו להתחמק מהתשלומים הנדרשים עבור הפצתו.

על מנת להכשיר את השרץ, ולנסות למנוע טענות בדבר הסדר חקיקה פרסונלי פסול, הוצע כאמור נוסח נוסף. נוסח זה מבקש להרחיב את ההטבה הכלכלית, כך שלא יחול על המשתמשים כל תשלום, וההטבה תחול גם על הערוצים המסחריים הוותיקים המשדרים במערך עידן+ ב-SD - "קשת" ו"רשת", ובכך להשית הטבה כלכלית פסולה זו על הציבור כולו באמצעות תאגיד השידור הציבורי "כאן", יחד עם ערוץ הכנסת. כל זאת באמתלה כוזבת של "הגברת תחרות".

אם לא די בכך, מבקשת הצעת החוק, בשני הנוסחים, להוסיף ולקבוע הסדר פרסונלי-ספציפי נוסף, שבו תינתן לערוץ 14 חסינות מלאה מפני הפסקת הפצת שידוריו בגין אי תשלום חובות עבר לרשות השנייה, וזאת כאשר בימים אלה תלויה ועומדת תביעה של הרשות השנייה כנגד ערוץ 14 לתשלום חובות אלה.

בנוסף, הצעת החוק מבקשת לייצר הטבה כלכלית משמעותית נוספת לבעלי ההון, על חשבון הקופה הציבורית. כיום רשאי תאגיד השידור הציבורי לגבות תעריפים מקובלים מגורמים מסחריים עבור שימוש בחומרי ארכיון התאגיד. הצעת החוק מבקשת לשנות מצב זה, ולחייב את התאגיד להעמיד את

חומרי הארכיון שלו לשימוש גורמים מסחריים במחירי עלות תפעול שוטף בלבד.

הצעות אלה הן הצעות שמרחפת מעליהן אי חוקיות ופגיעה ברורה באינטרס הציבור. הן יוצרות הסדרים פרסונליים שנתפרו, הלכה למעשה, למידותיו, מצבו וצרכיו הספציפיים של ערוץ 14. בנוסף, הן יגרמו לחיסרון תקציבי שיועמס על הציבור. כל זאת ללא ביסוס וללא הצדקה, באופן בלתי מידתי, ובאופן שלא יביא ל"הגברת התחרות".

הסדרים פסולים אלה הובאו ללא כל בסיס עובדתי או בדיקה כלכלית ותחרותית, ומבלי שתעמוד בפני המחוקק האפשרות לבחון את ההצדקה הכלכלית והציבורית להטבות כה משמעותיות לגורמים המשדרים ולבעלי ההון. הענקת הטבות כלכליות מסוג זה בסך של עשרות מיליוני ש"ח פסולה בכל מקרה, ופסולה שבעתיים במצב החירום המלחמתי הנוכחי. אבסורד הוא שאפילו בעת הזו בוחר המחוקק לעסוק במתן הטבות שלטוניות בסכומי עתק לבעלי ההון, ולהוסיף פגיעה מיותרת בציבור, במקום לפעול לטובת הציבור ולרווחתו.

נבקש להעלות להלן את עיקרי התייחסותנו להצעות החוק:

#### הטבות פסולות ופרסונליות לערוץ 14

1. הצעת החוק בנוסחה המקורי מבקשת להפחית את דמי ההפצה המשולמים על ידי ערוצים זעירים וערוצים זעירים ייעודיים, וזאת לסכום זעום של 15,000 ₪ בשנה, במקום מיליוני ש"ח שנקבעו עד כה על בסיס העלויות הכלכליות של מערך ההפצה. בתיקונים שהובאו כמצע לדיון להכנה לקריאה ראשונה על ידי הועדה, מוצע לקבוע כי הערוצים יהיו פטורים מכל תשלום.
2. גם אם הצעת החוק בנוסחה המקורי חלה על שני ערוצים זעירים נוספים המשדרים כיום על מערך עידן+ (ערוץ 24 וערוץ 9), הרי שקיימות אינדיקציות רבות שיש בהן ללמד כי מדובר בהצעה שנועד להיטיב בעיקר או רק עם ערוץ 14, על חשבון הקופה הציבורית.
3. לעניין זה קבע בג"צ כי דבר חקיקה אשר נועד לשרת תכלית פרסונלית מובהקת (במקרה שלנו - קידום האינטרסים הכלכליים הספציפיים של ערוץ 14), מהווה שימוש לרעה בסמכות החקיקה, והינו בלתי חוקי ופסול. הלכה זו נקבעה רק לאחרונה בכל הנוגע לסוגית נבצרות ראש הממשלה שהוסדרה במסגרת של חוק יסודי<sup>1</sup>. הדברים מקבלים משנה תוקף כאשר מדובר בתיקונים הנעשים במסגרת של חקיקה רגילה.
4. כאמור, על מנת להכשיר את השרץ, ולנסות למנוע טענות בדבר הסדר חקיקה פרסונלי פסול, תוקנה הצעת החוק לנוסח חדש, שבו מוצע להרחיב את ההטבה הכלכלית גם לערוצים

<sup>1</sup> בגץ 2412/23 התנועה למען איכות השלטון בישראל נ' הכנסת (פורסם באתר [בית המשפט העליון](#), 3.1.2024).

המסחריים הוותיקים המשדרים במערך עידן+ בטכנולוגיית SD - "קשת" ו"רשת". על פי ההצעה המתוקנת, יחול פטור מתשלום על כל אותם ערוצים, והעלות שנחסכה מבעלי ההון, בשווי של עשרות מיליוני ש"ח, תושט על הציבור כולו, באמצעות תאגיד השידור הציבורי "כאן", יחד עם ערוץ הכנסת. כל זאת באמתלה כוזבת של "הגברת תחרות".

5. ברור אפוא כי מדובר בהטבה שנולדה בחטא. מתוך רצון להעניק הטבה פרסונלית פסולה לערוץ 14, ועל מנת לנסות למנוע הליך משפטי שיפסול את התיקון ככזה, מבקש המחוקק להרחיב את ההטבה הפסולה לבעלי הון נוספים, ובכך לפגוע עוד יותר באינטרס הציבורי ובקופה הציבורית.
6. בנסיבות האמורות, מרחפת אי חוקיות ופגיעה באינטרס הציבורי מעל ההסדרים האמורים.

#### הענקת חסינות פסולה לערוץ 14 מפני סנקציות מנהליות עקב חובות של מיליוני ש"ח

7. כאמור לעיל, בשני הנוסחים של הצעת החוק, מוצע כי ערוץ יהיה חסין מפני הסרת שידוריו ממערך עידן+, גם אם לא ישלם את חובותיו בגין הפצת שידוריו במערך עידן+.
8. נכון למועד זה, מבין כלל הערוצים המשודרים באמצעות מערך עידן+, ערוץ 14 הינו הערוץ היחיד שנגדו מנהלת הרשות השנייה הליך משפטי לגביית חוב עתק בסך של כ-6.5 מיליון ש"ח, עבור השנים 2018-2021.
9. הצעה זו נתפרה אפוא למידותיו של ערוץ 14, וככזו, מדובר בהצעה פרסונלית פסולה, אשר לא תוכל לעמוד במבחנים שקבע בג"צ בהליך האמור בנושא נבצרות ראש הממשלה.
10. מעבר לכך, ההצעה נועדה ליטול מהרשות השנייה סמכויות אכיפה משמעותיות העומדות לרשותה לצורך אכיפת הוראות החוק, ובכך לחסן את ערוץ 14 מפני פיקוח חשוב ואפקטיבי על יישום הוראות החוק, תוך פגיעה בחובה החלה על הרשות השנייה לפעול לצמצום נזקיה, שהם נזקי הציבור כולו. והכל בעוד שבימים אלה תלוי ועומד הליך משפטי בין הרשות השנייה לבין ערוץ 14, שבו מנסה הרשות לגבות את דמי ההפצה מערוץ 14.
11. יש בפנינו אפוא התערבות חמורה ביחסים שבין גורם רגולטורי לבין מפוקח, המביאה לפגיעה ברורה בעצמאותו של הגורם המאסדר, ולהתערבות פוליטית במערכת היחסים בין הגורם הרגולטורי לגורם המפוקח.
12. הסדר חסינות מסוג זה מהווה תמריץ גם לערוצים אחרים להפר את החוק, ולחמוק בהוראות האסדרה החלות עליהן.
13. גם מעל פגיעה זו מרחפת אפוא אי חוקיות ברורה.

מתן הטבה כלכלית משמעותית נוספת לבעלי ההון, על חשבון הקופה הציבורית, בקשר לשימוש בחומרי ארכיון תאגיד השידור הציבורי

14. כיום רשאי תאגיד השידור הציבורי לגבות תעריפים מקובלים מגורמים מסחריים עבור שימוש בחומרי ארכיון התאגיד. תעריפים אלה מוסדרים בתעריפון רשמי שנקבע על ידי מועצת התאגיד, כאשר כל שימוש שאינו מסחרי מחויב בעלות התפעול בלבד.

15. הצעת החוק מבקשת לשנות מצב זה, ולחייב את התאגיד להעמיד את חומרי הארכיון שלו לשימוש גורמים מסחריים - במחירי עלות תפעול שוטף בלבד.

16. מלבד ההקלה הכלכלית המשמעותית לגורמים מסחריים, אשר יידרשו לשלם עבור שימוש בחומרי התאגיד רק את עלות התפעול השוטף, ההצעה תביא לצמצום משמעותי בהכנסות שיכול התאגיד לייצר מהארכיון שלו, לטובת הציבור. הדבר יתרום להוזלת עלויות ההפקה עבור הערוצים הפרטיים, מבלי שיפחת מחיר השידורים לצרכן (במקרה של שידורי הכבלים והלוויין), ומבלי שיפחתו הכנסות הערוצים המסחריים מפרסומות. כלומר, סכום "החיסכון", לא יגיע לציבור - אלא יעשיר את כלי התקשורת הפרטיים.

17. תזמון מתן ההקלה, רגע לפני עלייתו הצפויה לאוויר של ערוץ החדשות 24j, מלמד אותנו כי גם כאן קיימת תכלית פרסונלית-ספציפית להצעת החוק. מתן גישה בלתי מוגבלת ובמחירי עלות לחומרי ארכיון רבים מגלם חיסכון משמעותי ומהותי במיוחד לערוץ חדשות שיקשה עליו להתקיים ללא ארכיון, דוגמת 24j, והכל במימון כספי הציבור.

העדר תשתית כלכלית לחקיקה המוצעת

18. כאמור, כל ההצעות האמורות מגלמות פגיעה משמעותית בכספי ציבור, תוך העדפת אינטרסים של בעלי הון, הכל באצטלה של "הגברת תחרות".

19. כל אלה אינם נתמכים בכל ביסוס עובדתי, כלכלי, תחרותי או משפטי, כפי שנדרש.

20. כך, הצעת החוק אינה כוללת כל אינדיקציה לקיומה של בעיה תחרותית שאותה נועדו ההסדרים המוצעים לפתור.

21. גם אם היתה אינדיקציה כלשהי לבעיה תחרותית שאותה מתיימרת ההצעה לפתור, הרי שהצעת החוק אינה כוללת כל אינדיקציה למחקר, ואינה מתבססת על נתונים כלכליים, תחרותיים, או אחרים, אשר יש בהם לבסס כי יש בהסדרים המוצעים כדי להביא לפתרון אותה "בעיה תחרותית"

או כי הפגיעה בציבור מוצדקת ומידתית. בנוסף, לא מוצג בהצעת החוק כל נתון שיש בו לבסס את ההצעה בנוסח המקורי לקבוע את דמי ההפצה על סכום מזערי שנתי של 15,000 ₪, ולא ברור כלל ועיקר מה משקף אותו סכום מוצע ומה הבסיס לחישובו.

22. משכך, אין לומר כי הצעת החוק נועדה לתכלית ראויה, וממילא אין לומר כי הפגיעה הגלומה שהצעת החוק עומדת בתנאי המידתיות הקבועים בחוק.

לסיכום הדברים, מדובר בהצעות פסולות ובלתי חוקיות, שפגיעתן באינטרס הציבורי היא מובהקת ומהותית.