

27 ביוני 2024

כ"א סיוון תשפ"ד

לכבוד

עו"ד אורן שטיינברג

הלשכה המשפטית

משרד התקשורת

ירושלים

בדוא"ל

שלום רב,

**הנדון: התייחסות תאגיד השידור הישראלי להצעת חוק הרשות השנייה לטלוויזיה ורדיו  
(תיקון – הרחבת המגוון בשידורי הרדיו), התשפ"ד-2024**

תאגיד השידור הישראלי ("התאגיד") מבקש להביא את התנגדותו להצעת החוק שבנדון, כמפורט להלן.

**א. פתח-דבר**

- ביום 26.6.2024 יידעתם אותנו כי ביום 30.6.2024 צפויה לעלות לדין בוועדת השרים לענייני חקיקה הצעת חוק הרשות השנייה לטלוויזיה ורדיו (תיקון – הרחבת המגוון בשידורי הרדיו), התשפ"ד-2024 (פ 25-4656), ("הצעת החוק"). באותה פנייה בקשתם כי נעביר את התייחסותנו להצעת החוק תוך פחות מיממה. סד זמנים זה אינו מאפשר התייחסות כדבעי. להלן עמדנו בתמצית:
- הוראות הצעת החוק אינן בנות ביצוע הנדסי ותפעולי; הצעת החוק מבקשת להגביר את הקרינה כתוצאה מהצבת משדרים רבים; הצעת החוק פוגעת בעצמאות התאגיד ומאפשרת לשר התקשורת ליטול סמכויות של הקצאה והועדת תדרים; הצעת החוק תפגע בהכנסות התאגיד מפרסום; הצעת החוק שומטת את הסמכות הבלעדית של ועדת התדרים המורכבת מגורמי הביטחון, האוצר, התחבורה ומשרד התקשורת באסדרת תחום התדרים; הצעת החוק פוגעת בשוויון; מקנה הטבה לגורמים פרטיים ומסכלת תמריץ של השחקנים הקיימים לעבור לשידור רדיו דיגיטלי; הצעת החוק מרוקנת מתוכן את עקרון האזריות עליו בוססו המכרזים והזיכיונות ובכך פוגעת בתכלית הרישיונות ובהוראות חוק הרשות השנייה.
- אשר על כן, נכון יהיה שמשרד התקשורת, האמון על היבטים רבים מאלה המנויים, ימנע את קידומה של הצעת החוק. שאחרת, המשרד יחתור תחת עקרונות יסוד של אסדרת תחום הרדיו בישראל.
- ברקע הדברים נזכיר כי תכנית משרד התקשורת להפוך את תחנות הרדיו האזריות לארציות, פורסמה לראשונה עוד בחודש ביולי 2023 – (חודשים לפני תחילתה של מלחמת חרבות ברזל), כאשר הציג משרד התקשורת קומוניקט בו נכתב: "רדיו חזק

יותר – תכנון יעיל בשימוש תדרים יוביל להקמת תחנות רדיו חדשות בפריסה ארצית, כך שייצגו את כלל האוכלוסייה. **ואתם תוכלו לשמוע כל תחנה, בכל מקום, מכל מקום בארץ**" [הדגשות כאן ובהמשך אינן במקור].<sup>1</sup>

5. בפעם השנייה, פרסם משרד התקשורת הצעת החוק דומה בחודש נובמבר 2023. הפעם, בדברי ההסבר, טען משרד התקשורת שמלחמת חרבות ברזל היא הסיבה לבטל, באחת, את משטר הרישוי האיזורי הקבוע בחוק הרשות השנייה לטלוויזיה ורדיו, תש"ן-1990 ("החוק"), מבלי שהוכח **כל קשר בין המלחמה לבין השיבוש הספקטרי והאסדרתי שבהפיכת תחנות הרדיו האזוריות לארציות**.

6. כעת, בפעם השלישית מתבקשת הכנסת לאשר את הרחבת פעילותן של תחנות הרדיו האזוריות, כאשר הפעם הסיבה היא "גיוון רב יותר בשידורי הרדיו בישראל".

7. הרצון להיטיב עם תחנות רדיו איזוריות עז, והנחישות להרחיב את פעילותן של תחנות הרדיו האזוריות **הקיימות** גדולה, תהא הסיבה אשר תהיה.

8. ואכן גם הצעת חוק זו מציעה לשנות את משטר הרישיונות לשידורי רדיו ארציים הקבוע בסעיף 72 לחוק, לפיו רישיון לשידורי רדיו בכיסוי ארצי יינתן בכפוף לכללים ומחויבויות רגולטוריות ובכפוף להוראות פקודת הטלגרף האלחוטי [נוסח חדש], תשל"ב-1972 ("פקודת הטלגרף") וכמות התדרים המוגבלת.

9. בדברי ההסבר הקצרצרים להצעת החוק פסקה בת שתי שורות. דברי ההסבר אינם תואמים להצעת חוק המבקשת לבטל את המשטר הרישוני הקיים ולהקים משטר אחר, ואינם כוללים כל התייחסות בדבר צורך ציבורי שקם המחייב הוספה אפשרית של כ-15 תחנות לשידורים בכל רחבי המדינה ומתן הטבה לתחנות הרדיו האזוריות הקיימות.

10. מטרת השיבוש המוצע לפי דבר ההסבר להצעת החוק היא "להביא לגיוון רב יותר בשידורי הרדיו בישראל ולאפשר, בין השאר, לתחנות רדיו בשפות זרות כמו תחנות הרדיו בשפה הערבית, ולתחנות רדיו מגזריות כמו תחנות הרדיו החרדיות להגיע לקהל היעד שלהן בשטחי הארץ כולה". אולם, דברי ההסבר אינם מתייחסים לאמצעים הקיימים כיום להפצת שידורים מגזריים ביניהם: שידורי טלוויזיה, אתרי אינטרנט, אפליקציות, תחנות הרדיו האזוריות המציעות שידורים התואמים למגזר השוכן באזור הזיכיון ותחנות הרדיו הארציות של התאגיד וגלי צה"ל.

11. כידוע, וכל עוד המדינה נמנעת מלעבור לשידורי רדיו דיגיטליים, תדרים בספקטרום אלקטרו-מגנטי הם משאב מוגבל השייך לציבור ועל השימוש בו להיעשות באופן הגון ושוויוני. באשר על כן, המחוקק קבע כי שידורי הרדיו המסחרי יתאפשרו ברישיון המוגבל לאיזור שידוריו ובהמשך להליך מכרזי. החקיקה והמכרז נועדו להבטיח כי **בעל זיכיון ישדר שידורים המופנים לקהל מסוים או לאזור מסוים ("עקרון האזוריות")**. הוראות החוק לגבי בעל רישיון לשידורי רדיו בכיסוי ארצי הן אף מחמירות יותר וכוללות שורה של תנאים ומגבלות על בעלויות צולבות שנקבעו בהביא בחשבון את השידורים האיזוריים בלבד, הוכחת ידע, ניסיון מקצועי ויכולת כספית.

## ב. הצעת החוק צפויה לשבש את המצב הספקטרי של ישראל

12. **ההסדר המוצע בהצעת החוק אינו בר ביצוע מבחינה הנדסית, אינו עומד ברגולציית הקרינה הקיימת, יביא לחפיפה בין תדרים ולהפרעה לשידורים הקיימים**. תשתית התדרים הקיימת אינה מאפשרת מספר גדול של תחנות רדיו ארציות. המשרד, המכיר היטב את המגבלות הספקטרליות נמנע מלהסדיר את האנדרלמוסיה הצפויה בהצעת

<sup>1</sup> <https://www.gov.il/BlobFolder/news/25072023/he/The-Broadcasting-law.pdf>

החוק. הצעת החוק קובעת כי "בעל זיכיון לשידורי רדיו, רשאי, באישור השר, להקים תחנות שידור מחוץ לתחום האזור שנקבע לשידוריו בזיכיון ולשדר מחוץ לתחום כאמור, כך ששידוריו יועברו גם באזורים אחרים בארץ". בכך הצעת החוק מקנה לשר את היכולת להתערב באופן העמוק ביותר בעצם יכולתם של גורמי תוכן לשדר, מבלי לאסדר מקרים של חפיפה בין תדרים, הקצאה והועדה שלהם.

13. תדרים בספקטרום האלקטרו-מגנטי הם משאב מוגבל שהוא רכוש של הציבור בישראל. ככזה, המשאב נדרש להועדה של התדרים ולהקצאתם ומחייב ניהול מרכזי. בישראל, פקודת הטלגרף היא המסדירה את השימוש במשאב הציבורי של הספקטרום ומאפשרת ניהול תדרים לשימושים שונים בהתאם להועדתם. צפיפות התדרים בישראל חמורה יותר מבמדינות אחרות בשל היותה של ישראל מדינה קטנה ובשל הצרכים הגדולים של מערכת הביטחון והתחייבותה של ישראל, במסגרת הסכם ביניים ישראלי-פלסטיני בדבר הגדה המערבית ורצועת עזה מיום 28.9.1995, להקצות תדרים גם לשימושה של הרשות הפלסטינית. היות הספקטרום האלקטרו-מגנטי משאב מוגבל ומצומצם עומד ביסודו של הצורך באסדרה רגולטורית ייעודית, מקצועית ומדויקת בהליכי ההועדה וההקצאה של תדרים לשידורי הרדיו.<sup>2</sup>
14. לפיכך, הפעלתה של תחנת רדיו המשדרת באמצעות גלי רדיו מחייבת קבלת רישיון או זיכיון. משרד התקשורת אמון על הקצאת רישיונות לשימוש בתדרים בהתאם לייעוד שנקבע להם במטרה להבטיח שימוש מיטבי במשאב הציבורי.
15. על אף שההיבטים העובדתיים וההנדסיים הללו הועלו כבר לפני קרוב לשנה בפני משרד התקשורת, האמון על הנושא, המשרד לא נקט, למיטב ידיעתנו, בכל צעד על מנת לטפל בכאוס הצפוי.
16. הצעת החוק מתעלמת מכל המגבלות העובדתיות הללו. כך למשל, היא אינה מביאה בחשבון כי במרחב גיאוגרפי נתון לא יכולים לפעול שני משדרי FM בתדר זהה, מבלי שיפריעו זה לזה (תופעה פיסיקלית שנקראת התאבכות).
17. תחנות הרדיו האזוריות לא יוכלו להפוך לארציות ללא עיבוי מערך המשדרים והקצאת תדרים נוספת.

### ג. הצעת החוק מהווה סכנה בריאותית

18. מרבית אתרי השידור המורשים בישראל מצויים בסף העליון של היתרי הקרינה המותרים לפי חוק הקרינה הבלתי מייננת, התשס"ו-2006 והנחיות המשרד להגנת הסביבה לטווחי בטיחות ורמות חשיפה מרביות.<sup>3</sup> היתרים אלה, במרבית המקרים, מגדירים גם את מערכי האנטנות, כיוונם והגברם. במקרים של אתרים הנמצאים בסף העליון של היתר ממילא לא תתאפשר הוספת משדרים חדשים או הגברה של משדרים קיימים.
19. חשיבותו של ההיבט הבריאותי, נזנחת לחלוטין בהצעת החוק והמשרד והמציעים אינן מתמודדים עימו כלל.

<sup>2</sup>בג"ץ 1030/99 ח"כ חיים אורון נ' יו"ר הכנסת, פ"ד נו(3), עמ' 662 (נבו, 26.3.2002). בית המשפט העליון עמד על כך שעל ניהול הספקטרום להבטיח שימוש וניצול יעיל בתדרים לתועלת הציבור, ולוודא שחלוקתם תעשה בצורה הוגנת ושוויונית בין אלה המבקשים לעשות בו שימוש: "ספקטרום התדרים לשידור ערוצי רדיו מסחריים-ארציים הוא משאב מוגבל השייך לציבור בכללותו. תפקיד השלטון הוא לשמש נאמן הציבור לצורך שמירה על משאב זה ולניצולו לתועלת הציבור. במסגרת זאת אחראי הוא גם על הקצאתו באופן יעיל והוגן בין אלה המבקשים לנצלו".

<sup>3</sup> ר' באן.

**ד. הצעת החוק פוגעת בתפקיד ובמעמד ועדת התדרים ובהרכבה הממשלתי וצפויה להביא לכאוס ספקטראלי**

**20. הכפפת הרחבת שידוריהן של תחנות הרדיו האזוריות לאישורו של השר בלבד מקנה לו סמכויות הקצאה והועדה של תדרים הנמצאות תחת סמכותה הבלעדית של ועדת ההיתרים.**

21. מצוקת התדרים, הנובעת ממספר מוגבל של תדרים ושיקולים בריאותיים בהקמת משדרים חדשים, צפויה להוביל לשימוש חוזר בתדרים פעילים במרחבים גיאוגרפיים חופפים. עקב כך תיגרם בהכרח הפרעה הדדית.

22. נזכיר כי הצורך להבטיח שהקצאת התדרים תעשה באופן מיטיבי, תוך ראייה כוללת של סדרי העדיפויות והצרכים של כלל השירותים והשחקנים והגורמים הפעילים בספקטרום, ובכלל כן גורמים ביטחוניים, הובילה את גורמי המקצוע במשרד התקשורת ואת המחוקק לקבוע בפקודת הטלגרף כי הסמכות הבלעדית להקצאת תדרים נמסרה לידי ועדת התדרים. ועדה התדרים כוללת גורמי מקצוע מכלל המשרדים והגופים הרלבנטיים. עקיפת גורמי המקצוע ו"דילוג" מעל משרדי הממשלה האחרים תוביל לכאוס בניהול התדרים של ישראל.

23. סמכות ועדת התדרים כגוף האחראי להועיד תדרים ולהקצותם, נקבעה לראשונה בהחלטת ממשלה מיום 9 בנובמבר 2008,<sup>4</sup> והיא עוגנה בהמשך בתיקון שנערך לפקודת הטלגרף, במסגרת חוק ההסדרים לשנת 2019. תיקון זה נעשה בהתאם להחלטת ממשלה מיום 13 במאי 2013<sup>5</sup> אשר קבעה כי יש לעגן בחקיקה ראשית את סמכותה של ועדת התדרים, נוכח המלצת מבקר המדינה.<sup>6</sup> עיגון סמכותה המפורשת של ועדת התדרים בחקיקה ראשית, בפקודת הטלגרף, נעשה בשל תפיסתם של גורמי ממשלה ואנשי המקצוע כי המורכבות, הצרכים הביטחוניים והרגישות הרבה שבתחום זה מצדיקים כי הסמכות תקבע בחקיקה ראשית מפורשת. בתיקון שנערך לפקודת הטלגרף במסגרת חוק ההסדרים נאמר על-ידי היועצת המשפטית של משרד התקשורת שכחלק מהתיקון מבוקש לעגן בפקודה את ועדת התדרים "שהיא הגוף שמועיד ומקצה תדרים במדינת ישראל."<sup>7</sup>

24. נטילת סמכויות מועדת התדרים והענקתם לשר התקשורת נוגדת את עקרון היסוד המצוי בבסיס פקודת הטלגרף (ואת הנוהג שקדם לעיגונו בפקודה במשך שנים ארוכות) להועיד תדרים, להקצותם ולחלקם בידי ועדת התדרים בלבד. נזכיר שבועדת התדרים חברים גורמי הביטחון, משרד האוצר ומשרד התחבורה, בשל ההיבטים הרחביים המתחייבים בהקצאת התדרים.

<sup>4</sup> החלטת ממשלה מס' 4228.

<sup>5</sup> החלטת ממשלה מס' 152.

<sup>6</sup> דוח מבקר המדינה מס' 63 שכותרתו "היבטים בניהול תדרים אלקטרומגנטיים".

<sup>7</sup> ועדת הכספים, פרוטוקול מס' 701, פרק ד' כולו (טלגרף אלחוטית), מתוך הצעת חוק התכנית הכלכלית (תיקוני חקיקה ליישום המדיניות

הכלכלית לשנת התקציב 2019), התשע"ח-2018 (מ/1196) (25.2.2018).

- ה. הצעת החוק פוגעת כלכלית בתקציב התאגיד וכן בעצמאות תאגיד השידור ובמועצת התאגיד
25. הצעת החוק צפויה ליצור מציאות חדשה שבה ייתכן שהצפיפות הספקטרלית, באחת, תוכפל ותשולש.
26. בעוד שביחס לגופי תקשורת מסחריים, החשש הקיים הוא מפני השפעת אינטרסים כלכליים ופוליטיים על תכני השידור, בגוף שידור ציבורי קיים חשש אינהרנטי למעורבות של דרג פוליטי בקביעת התכנים ובהשפעה עליהם. בשל חשש זה, המודל האסדרתי הקיים ביצר את עצמאותו של התאגיד ואת אי-תלותו בדרגי השלטון.
27. עצמאות, הגינות, מקצועיות וגיוון, הם ממטרותיו הבולטות והמרכזיות של השידור הציבורי בישראל. מטרות אלו ממומשות בשידורים שמספק התאגיד לציבור. המחוקק הדגיש שהתאגיד יספק את תכניו באופן עצמאי.
28. במהלך הכנת חוק השידור הציבורי הישראלי, תשע"ד-2014 ("חוק השידור הציבורי") לקריאה שניה ושלישית, עמד המחוקק על כך שהמילה "עצמאי" תתווסף להוראת סעיף 7 לחוק: "נכון שהמלים נשמעות נהדר, תאגיד השידור הציבורי, אבל מה יהיה ההבדל בין המשדר הציבורי למשדר המסחרי? המילה עצמאות, לזה צריך לייחד את השידור הציבורי מבעלי הון ואנשים בעלי אינטרסים שמשפיעים על השידור במדינת ישראל [...] כי זה יעשה את ההבדל. כי על זה אנחנו מכוננים משהו חדש שעוד עשרים שנים יסתכלו אחורה ויראו אם עשו את הדברים הנכונים".<sup>8</sup>
29. בהתאם נקבע בסעיף 11 לחוק השידור הציבורי, כי מועצת תאגיד השידור הציבורי ("המועצה"), היא שתהא אמונה על הגשתן של מטרות התאגיד:
- "תפקידי המועצה הם:
- (1) לקבוע את מדיניות תאגיד השידור הישראלי ובכלל זה את מדיניות השידורים הכוללת, לשם מילוי תפקידי תאגיד השידור הישראלי כאמור בסעיף 7 ובהתאם לתקציבו המאושר, ובלבד שהמועצה לא תשנה את מספר ערוצי הטלוויזיה אלא באישור השר ובכפוף להוראות סעיף 63(ב), ולא תוסיף רשתות שידור ברדיו אלא באישור השר;
- (2) לפקח על ביצוע המדיניות שקבעה לפי פסקה (1)".
30. סעיף 11 לחוק השידור הציבורי מבקש אם כן להגשים את התכלית העומדת ביסוד חקיקת חוק השידור הציבורי, והקמת התאגיד: הקמת גוף משדר ציבורי עצמאי, אשר תכניו ומדיניותו נקבעים על-ידי גוף עצמאי ובלתי-תלוי, בהתאם למטרות ולעקרונות אשר נקבעו על-ידי המחוקק במסגרת סעיף 7 לחוק.<sup>9</sup>
31. בעת חקיקת החוק הדגישה יושבת-ראש הוועדה המיוחדת להצעת חוק השידור הציבורי שעצמאותו של התאגיד היא אחת משתי המטרות העיקריות של החקיקה: "לוועדה אליה הגיע החוק, כמו שאני רואה את זה כיושבת ראש הוועדה, יש שני קווים ברורים שאני מבקשת להוביל. הקו הראשון הוא לנתק את הזיקה הפוליטית מהשידור הציבורי שאני חושבת שזה אינטרס של כל אזרח ישראלי שרוצה לראות שידור ציבורי אמין, ביקורתני

<sup>8</sup> פרוטוקול ישיבת הוועדה המיוחדת לדיון בהצעת חוק השידור הציבורי, התשע"ד-2014, מיום 17.6.2014, עמוד 36.

<sup>9</sup> מתוך דברי ההסבר של הצעת חוק השידור הציבורי (26.5.2014).

כאשר צריך וכמעט תמיד צריך, ואנחנו רוצים שכמה שפחות תהיה התערבות ודריסת רגל לפוליטיקה בשידור הציבורי.<sup>10</sup>

32. דברים דומים השמיע שר האוצר (דאז) בעת הכנת החוק לקריאה שניה ושלישית: "הגוף המשדר החדש יהיה עצמאי וינותק מהפוליטיקה [...] פוליטיקאים לא צריכים להיות מעורבים בתקשורת. לא ראשי ממשלות, לא שרי אוצר ולא שרי תקשורת [...] שידור ציבורי צריך להיות משוחרר לגמרי מלחצים פוליטיים אחרת אין בו שום טעם. ברשות החדשה ימונה על ידי ועדות מקצועיות ובכפוף לקריטריונים ברורים ולנו הפוליטיקאים לא תהיה בו שום דריסת רגל".<sup>11</sup>

33. כדי להבטיח כי השיקולים שינחו את התאגיד יהיו שיקולים מקצועיים בלבד, נמסרה הסמכות לקביעת מדיניותו בידי גוף מקצועי ובלתי תלוי – המועצה. חברי המועצה נבחרים, בהתבסס על יכולותיהם המקצועיות וכישוריהם בלבד.

34. המחוקק לא הסתפק בקביעתו בסעיף 7 שלפיה תכניו של התאגיד יהיו בלתי תלויים, והוא עשה "משמרת למשמרת" בעת שהסמיך את המועצה להתוות את מדיניות השידורים העצמאית ולפקח עליה. הוא גם קבע הוראות שונות אשר נועדו ליצור חיץ בין מועצת התאגיד לבין הדרג הפוליטי. המחוקק ביקש להדיר את רגליו של שר התקשורת מעיסוק בשידורי התאגיד, ובקביעת מדיניותו. התייחס לכך מי שניהן כשר התקשורת בעת חקיקת החוק: "לי כשר שממונה על הגוף הזה, המנגנונים שנוצרו כאן נוצרו כדי שאני לא אוכל להתערב בניהול היום יומי ולא אוכל לאיים שם על אנשים שלא עושים את מה שאני רוצה או להדיח אותם".<sup>12</sup>

35. הסמכות הצפויה להינתן לשר לקבוע סדרי עדיפויות בין שידורי התאגיד לתחנות הרדיו המסחריות ובין שידור תחנת רדיו מסחרי אחת על פניה השנייה, תאפשר לו את היכולת לתעדף תוכן אחד על פני משנהו. הצעת החוק מקנה לשר שיקול דעת בלעדי באשר לשאלה, **המקצועיות וההנדסית** - האם הפיכת תחנות רדיו אזרחיות לארציות תפגע בקליטת שידורי התאגיד? הקניית סמכות זו לשר תיצור תלות של התאגיד בחסדי השר לעניין תדרי הרדיו שברשותו. בכך ניתנת לשר השפעה מכרעת, לא רק על תדרי התאגיד, אלא גם על תכני התאגיד עצמם, שכן השר עלול לשקול שיקולים תכניים בהחלטות הנוגעות לחפיפה בין תדרים, להביא למצב בו תחנות מסוימות אינן נקלטות באיזורים מסוימים, ולהפעיל לחץ לשדר תכנים מסוג מסוים.

36. בכך השר שומט את המנדט הקיים למועצת התאגיד לקבוע את מדיניות השידורים הכוללת.

37. נדגיש – חשש לפגיעה בחופש הביטוי בפעילותם של גופי שידור ציבוריים קיים הן ביחס להתערבות ישירה והן ביחס להיבטים המבניים הנדרשים לצורך קיום הפרדה בין

<sup>10</sup> פרוטוקול ישיבת הוועדה המיוחדת לדיון בהצעת חוק השידור הציבורי, מיום 30.6.2014 עמ' 3. הקו הנוסף אשר קשור בטבורו לעצמאות התוכנית הוא העצמאות התקציבית: "נושא נוסף שמאוד חשוב שתהיה בו עצמאות זה הנושא של העצמאות התקציבית. שוב, כאזרחים אנחנו רוצים לראות שידור ציבורי שהוא נקי מעקבות ונקי מדריסת רגל שהיא לא עניינית לקיומו של השידור הציבורי."

בנוסף, וכפי שעלה בדיונים בכנסת בהליך החקיקה, בשוק התקשורת פועלים גורמים שונים אשר להם אינטרסים שונים ומגוונים (אינטרסים מסחריים-כלכליים, אינטרסים פוליטיים ועוד). האינטרסים של מפעילי השידורים הפרטיים, עלולים להשפיע על התכנים שאותם הם מעבירים לציבור, ולפגוע במקצועיות הגוף המשדר. השידור הציבורי לעומתם, צריך להיות מונחה אך ורק משיקולים מקצועיים אשר יובילו לשידור איכותי, ביקורתי ומגוון. זהו ייחודי של השידור הציבורי ולשם כך הוקם.

<sup>11</sup> פרוטוקול ישיבת הוועדה המיוחדת לדיון בהצעת חוק השידור הציבורי, התשע"ד-2014, מיום 11.6.2014, עמודים 15-13.

<sup>12</sup> הוועדה המיוחדת לדיון בהצעת חוק השידור הציבורי, התשע"ד-2014, פרוטוקול מס' 7 (23.6.2014).

השלטון לבין הניהול של התאגיד. בית המשפט עמד על כך שהתערבות שלטונית בגופי התקשורת, גם אם היא נעשית ברמה "המוסדית", פוגעת בחופש העיתונות במובנו הרחב. עמדה על כך השופטת ברק-ארז בעניין התאגיד: "החשש לפגיעה בחופש הביטוי בפעילותם של גופי שידור ציבוריים אינו נוגע רק למקרים של התערבות ישירה, אלא גם לתנאי היסוד המבניים שעניינם הפרדה בין השלטון לבין דפוסי הניהול בתאגיד".<sup>13</sup>

38. לא למותר לציין את הפגיעה המשמעותית בהכנסות התאגיד מפרסומות, כתוצאה מהוספת תחנות שידור מסחריות ארציות. הכנסות התאגיד מפרסום ברדיו הינן נדבך משמעותי בהכנסות התאגיד ובתקציב התאגיד. הוספת תחנות שידור מסחריות בהיקף ארצי, תביא לחלוקת עוגת הפרסום ברדיו בין מספר רב של גורמים, דבר שיפגע בהכרח בהכנסות התאגיד מפרסום ברדיו ויקשה עליו למלא את תפקידיו על פי החוק.

### ו. פגיעה בעצמאות הרשות השנייה וריקון את תפקידיה מתוכן

39. לפגיעה בעצמאות התאגיד מצטרפת הפגיעה בעצמאות הרשות השנייה: החוק קובע בסעיף 33 את סמכות מועצת הרשות השנייה להעניק זיכיונות, לקבוע מגבלות ותנאים בשידורי הרדיו. הצעת החוק הופכת את שר התקשורת לרגולטור המאשר לבעל זיכיון לתחנה איזורית להיות בעל תחנת רדיו ארצית, לתעדף בין תחנות רדיו מסוימות על פני אחרות ועוד. כל זאת בלא אסדרה מתאימה לעניין כמו כללי בעלויות צולבות.

### ז. הצעת החוק פוגע בעקרון האיזוריות ומסכלת את מדיניות הממשלה לעבור לשידורי רדיו דיגיטליים

40. ההצעה צפויה לבטל, הלכה למעשה, את השידורים האזוריים ועקרון האיזוריות במסגרתו שידורי הרדיו נותנים מענה לצרכי והעדפות אוכלוסיות באזורים שונים בישראל, במרכז כמו בפריפריה, בצפון ובדרום.<sup>14</sup>

41. ככל שהצעת החוק תתקבל, מובן שלא יהיה תמריץ לשחקנים חדשים בשוק הרדיו האזורי להיכנס לשוק השידורים, דבר שיוביל לצמצומו ולפגיעה בעקרון האיזוריות אותו ראה המחוקק לנגד עיניו בקבעו כי זיכיונות לשידורי רדיו יינתנו לפי אזורים מוגדרים. באשר רדיו ארצי ישדר לקהל המאזינים הפוטנציאלי שלו – קהל המאזינים הארצי. הצעת החוק מתעלמת מההליכים המכרזיים שניהלה הרשות השנייה וממסמכי הזכיון בכל הנוגע לעקרון האיזוריות.

42. ביטול עקרון האיזוריות לא רק שיפגע בשידורי הרדיו המקומיים, אלא גם במפרסמים בעלי עסקים מקומיים קטנים. כיצד תוכל פיצרייה שכונתית בפריפריה לדוגמה, לפרסם את שירותיה בתחנת הרדיו האיזורית הרלוונטית, כאשר על אותו זמן תשדיר תתחרה רשת פיצריות ארצית או עולמית?

43. ככלל, לקוחות המפרסמים ברדיו אזורי, הם לקוחות בעלי צרכים, תקציבים, וקהלי יעד מוגדרים, ולכן הם פונים לפרסום באפיקים אזוריים. הפיכת תחנות הרדיו האיזוריות

<sup>13</sup> פסק דין התאגיד, פסקה 3 לפסק דינה של השופטת ברק-ארז (23.1.2019).

<sup>14</sup> סעיף 75 לחוק קובע כי "בעל זיכיון לשידורי רדיו ייתן בשידוריו ביטוי נאות לנושאים ייחודיים לתושבי האזור ולצרכיהם המיוחדים". התכלית העומדת ביסוד הוראת חוק זו והעולה גם מכללי המועצה ומתנאי הזיכיון היא מילוי הצרכים הייחודיים של קהל מובחן באזורים שונים בארץ ושל מגזרים מסוימים.

לארציות תוביל לכך שגישתם של לקוחות אלה לפרסום ברדיו תיחסם, על ידי ביקוש גובר מצד מפרסמים שהם רשתות ענק, ארציות הוא גלובאליות.

44. בנוסף, כוונת המחוקק לקיים שידורי רדיו ארציים במתכונת דיגיטלית כפי הובהרה בדיונים בהצעת חוק הרשות השנייה לטלוויזיה ורדיו (תיקון - הארכת תקופות הזיכיון לשידורי רדיו אזורי), התשפ"ב-2022, בה הוצע לאפשר לרשות השנייה להאריך את זכינות תחנות הרדיו האזורי **בפעם הרביעית, תסוכל**. זאת, מבלי שמי מהשחקנים הקיימים יידרש לצאת למכרז עבור שידורי רדיו מורחבים.

45. במהלך הדיון שהתקיים בוועדת הכלכלה ביום 13.6.2022,<sup>15</sup> תהה ח"כ (דאז) ד"ר שלמה קרעי האם נכון להאריך את הזכינות ללא מכרז, ובכך לחסום את הדרך בפני תחנות חדשות שיהיו מעוניינות להתחרות על אותם תדרים. יו"ר הרשות השנייה השיב לו כי תחום הרדיו מבוסס התדרים, מצוי במגמת ירידה.<sup>16</sup> עוד אמר יו"ר הרשות השנייה שגם אם קיימים שחקנים חדשים המעוניינים להשתלב בענף הרדיו, לא יהיה זה נכון בעת הזאת להעניק להם זיכיון חדש לתדרים: **"תדר הוא משאב יקר מאוד ונתינתו למי שלא יעשה בו שימוש ארוך טווח לטובת שידורי רדיו תהווה כלייה של משאב ציבורי"**.

46. מובן שהקושי עליו עמד יו"ר הרשות השנייה מתעצם ככל ששר התקשורת יקצה תדרים לתחנות רדיו איזוריות לשידור ארצי.

47. עוד אמר יו"ר הרשות השנייה באותו הדיון כי לשחקנים אזוריים בשוק הרדיו ממילא תמריצים שליליים לכניסה לשוק (והכל, נזכיר, עוד מבלי שניתנת הטבה משמעותית לשחקנים הקיימים כפי שמציעה הצעת החוק לעשות כעת): "תקופת המעבר הזאת אומרת שאם למשל היינו עוצרים היום את הזכינות ויוצאים למכרזים חדשים, אתה בשביל להצדיק כניסה של שחקן חדש לשוק, שצריך להיכנס להשקעות משמעותיות, מראש הייתם נותנים פה, בחקיקה, תקופה ארוכה לזכיין חדש בתחום הרדיו האזורי. הייתם שוקלים באופן סביר את החזר ההשקעה העצומה שלו, שיעשה לראשונה, להבדיל מהמקרים הקיימים של עסק קיים. ומה זה אומר? שהייתם לוקחים את התדרים של FM יקרי הערך, ומאריכים את תוקף החיים של אותם תדרים יקרים ויוצרים פיגור טכנולוגי במדינת ישראל, כי נתקעתם עם מכרז שיצאתם אליו מאוחר מדי, והארכתם קדימה, במקום ללכת עם כל מה שקורה בעולם".<sup>17</sup>

48. דינה של הטבה עצומה כמו שידורים ארציים הוא לכל הפחות כדינה של ארכה בתקופת הזיכיון – תמריץ שלילי למעבר לשידורי רדיו דיגיטליים.

#### ח. הצעת החוק מפלה בין בעלי זכינות קיימים לבעלי זכינות חדשים

49. הצעת החוק מקנה הטבה משמעותית לבעלי זכינות הרדיו האזורי הקיימים בכך שמאפשרת להם שידורים בכיסוי ארצי מבלי לעמוד בהוראות סעיף 72 לחוק. בכך מביאה הצעת החוק לשיבוש המודל החקיקתי ולעיוות תחרותי: שחקנים קיימים יקבלו הטבה כלכלית עצומה וישדרו פרסומות וחסויות ברחבי הארץ, חופשיים לחלוטין מהמגבלות הרגולטוריות שנלוות לזכות זו.

50. במישור הציבורי נציין כי הצעת החוק אינה חוקתית לנוכח הפגיעה בשוויון של שחקני רדיו אזוריים חדשים אל מול בעלי הזכינות הקיימים, אשר מקבלים הטבה משמעותית ללא כל חובה רגולטורית בצידה. בהעדר קשר רציונלי בין תכלית הצעת החוק (להביא לגיוון שידורי הרדיו) לאמצעי שננקט - הפיכת תחנות רדיו אזוריות לתחנות רדיו בפרסה

<sup>15</sup> עמוד 23 לפרוטוקול הדיון.

<sup>16</sup> עמוד 21 לפרוטוקול הדיון.


<sup>17</sup> עמוד 23 לפרוטוקול הדיון.



ארצית ללא כל הליך מכרזי שוויוני ונטילת סמכויות מוועדת התדרים ופגיעה בתאגידים  
ציבוריים עצמאיים, נגועה הצעת החוק הממשלתית בפגם עמוק.

51. בנוסף להתייחסות זו, אנו מבקשים להביא את עמדתנו בפני שר התקשורת גם בעל-פה  
טרם קבלת החלטה בוועדת השרים לענייני חקיקה.

בכבוד רב,



מרסיה צוגמן, עו"ד

העתק:

מר גיל עומר, יו"ר מועצת התאגיד

מר גולן יוכפז, המנהל הכללי

גב' אילה מזרחי, מנהלת אגף רגוצליה

עו"ד תומר קרני, סגן בכיר ליועצת המשפטית