בבית המשפט העליון **בג"ץ 26-07-_____**
בשבתו כבית משפט גבוה לצדק
בירושלים

העותרת: **חברת החדשות הישראלית בע"מ, ח.פ. 511840472**

מקריית התקשורת, נווה אילן
ד.נ. הרי יהודה 908500
טל': 02-5339900; פקס: 02-5339809
ע"י ב"כ עוה"ד ד"ר ישגב נקדימון (מס' רישיון 16433) ו/או דקלה בירן
ו/או ירדן איבצן ו/או דנית עקיבא
משדרות ההשכלה 5, תל-אביב 6789005
טל': 03-6239076; פקס: 03-5617969
כתובת דוא"ל: legaldep@ch12news.tv

- נ ג ד -

המשיבים:

1. **הכנסת**
מרח' קפלן 1, ירושלים 9195016

2. **ממשלת ישראל**
מרח' קפלן 3, ירושלים 9195017

3. **שר התקשורת**
מרח' יפו 23, ירושלים 9199907

4. **שידורי קשת בע"מ, ח.פ. 511786352**
מרח' ראול ולנברג 12, תל אביב 6971910

5. **רשת מדיה בע"מ, ח.פ. 511677957**
מרח' הברזל 23, תל אביב 67971031

6. **חדשות 13 בע"מ, ח.פ. 513174565**
מרח' הברזל 23, תל אביב 67971031

7. **ערוץ יהודי ישראלי בע"מ, ח.פ 514812403**
מרח' צלע ההר 44, מודיעין-מכבים-רעות 7178128

8. **חדשות מזרח התיכון – אי 24 בע"מ, ח.פ.** 517139259
האנגר 1 נמל יפו, תל אביב 6800714

9. **פלאש גרופ פרודקשנס בע"מ, ח.פ. 517264891**
מרח' האורגים 29, אשדוד 7760940

10. **חדשות 16 פלאש בע"מ, ח.פ. 517347308**
מרח' קלוזנר 14, תל אביב 6901127

עתירה למתן צו-על-תנאי וצו ביניים

עתירה למתן צו-על-תנאי וצו ביניים

מוגשת בזאת עתירה למתן צו-על-תנאי שיורה למשיבים או למי מהם לבוא ולתת טעם, אם יש בידיהם, מדוע לא יוכרז כבטל או שיבוטל חוק התקשורת (שידורים), התשפ"ו-2026, בשל הפגמים המהותיים והחמורים שנפלו בהליך חקיקתו, ובשל פגיעתו הבלתי חוקתית בחופש הביטוי ובחופש העיתונות בתחום שידורי החדשות בטלוויזיה.

צו ביניים

כן יתבקש בית המשפט הנכבד לתת צו ביניים, אשר ישעה את כניסתו לתוקף של חוק התקשורת (שידורים), התשפ"ו-2026 עד להכרעה בעתירה.

מבלי לגרוע מהעובדה שסיכויי העתירה, כפי שיפורטו להלן, הינם טובים, הרי שלעניין מאזן הנוחות דומה כי לא ניתן לחלוק על כך ששינוי המצב הקיים על דרך של כניסתן של הוראות חוק התקשורת (שידורים), התשפ"ו-2026 לתוקפן, בוודאי בכל הקשור לשידורי חדשות בטלוויזיה ושינוי המצב האסדרתי הקיים ביחס לעותרת ולכלי תקשורת נוספים שצורפו לעתירה זו כמשיבים, עלול להשפיע באופן דרמטי על חופש הביטוי והעיתונות ולגרום לעותרת ולאינטרס הציבורי נזק בלתי הפיך ביצירת מעשה עשוי שלא יהיה ניתן או יקשה מאוד להשיבו אחור.

כן יתבקש בית המשפט הנכבד להטיל על המשיבים, ככל שיתנגדו לעתירה, הוצאות משפט ושכר טרחת עורכי דין.

נימוקי העתירה

1. **בתאריך 16.7.2026 התקבל בכנסת ה-25, זמן קצר לפני פיזורה, חוק התקשורת (שידורים), התשפ"ו-2026 (להלן: חוק השידורים), וזאת בתום הליך חקיקה פגום עד היסוד, אשר דומה כי לא היה לו אח ורע מאז קום המדינה. העותרת תטען, כי דינו של חוק השידורים להתבטל מחמת הפגמים המהותיים והחמורים, הרבים מספור, אשר נפלו בהליך חקיקתו. יתר על כן. חוק השידורים מבקש להביא לשינוי דרמטי באסדרה של שידורי החדשות בטלוויזיה, אשר משודרים על ידי חברות חדשות במסגרת הערוצים של בעלי הרישיונות לשידורי טלוויזיה על פי חוק הרשות השנייה לטלוויזיה ורדיו, התש"ן-1990 (להלן: חוק הרשות השנייה), תוך ביטול או החלשה משמעותיים של מנגנוני ההגנה על עצמאות שידורי החדשות, שהיו קבועים בחקיקה קודם לכן. חוק השידורים אף מאפשר לגופים נוספים לשדר שידורי חדשות ללא כל מנגנוני הגנה על עצמאותם של שידורים אלה. העותרת תטען, כי שינויים דרמטיים אלה באסדרת שידורי החדשות בטלוויזיה, אשר גלומים בחוק השידורים, <u>אינם הולמים את ערכיה של מדינה דמוקרטית</u> ופוגעים בזכויות החוקתיות לחופש הביטוי וחופש העיתונות, שלא לתכלית ראויה ובמידה העולה על הנדרש, ולפיכך דינו של חוק השידורים להתבטל מחמת העדר חוקתיותו.**

2. **על תכליתו הפסולה של השינוי הדרמטי שחוק השידורים מביא עמו באסדרת שידורי החדשות בטלוויזיה, באמצעות ביטול או החלשה של מנגנוני ההגנה על עצמאותם של שידורי החדשות, ניתן ללמוד באופן ברור מדברים שהמשיב מס' 3, שר התקשורת ד"ר שלמה קרעי, אמר למנכ"ל העותרת, מר אבי וייס, בפגישה שהתקיימה ביניהם בתאריך 2.2.2023. בפגישה**

זאת, המשיב מס' 3 הביע חוסר שביעות רצון מהמצב החוקי ששרר באותה עת ביחס לאסדרת שידורי החדשות בטלוויזיה ושלדבריו לא אפשר לראש הממשלה להתקשר לבעלי הרישיון לשידורי טלוויזיה על מנת להשפיע על התוכן המשודר במסגרת שידורי החדשות, כך שאלה ישקפו את דעת העם לשיטתו. <u>המשיב מס' 3 אמר למנכ"ל העותרת שזה בדיוק מה שהוא רוצה לשנות, כך שבשונה מהמצב החוקי שהיה קיים אז, שבו בעלי הרישיון "נצמדו לחוק" ודחו פניות כאלה משום שאינם רשאים להתערב בשידורי החדשות, הרי שבעקבות שינוי החוק וביטול ההפרדה המבנית בין בעל הרישיון לבין חברת החדשות, הם יוכלו להשפיע על התוכן המשודר בשידורי החדשות ולא יוכלו עוד לסרב לקבל את פניותיו של ראש הממשלה, ויפעלו בהתאם להן</u>. דברים ברורים ומפורשים אלה של שר התקשורת מבהירים היטב מדוע נחקק ההסדר החוקי הנתקף בעתירה זאת ומדוע דינו של הסדר זה להתבטל, כמבוקש על ידי העותרת.

א. <u>העותרת והמשיבים</u>

3. העותרת, חברת החדשות הישראלית בע"מ, היא חברה שהוקמה ופועלת לפי סימן ד בפרק ד לחוק הרשות השנייה, והיא בעלת הרישיון לשידורי חדשות בערוץ 12 של הטלוויזיה בהתאם לסעיף 63א(ג) לחוק הרשות השנייה. להשלמת התמונה יצוין, כי בעבר, בעת שתחום שידורי הטלוויזיה המסחריים התנהל על פי משטר של זיכיונות, העותרת שימשה כבעלת הזיכיון לשידורי חדשות בערוץ 2 והייתה בבעלותן של מי שהיו אז בעלות הזיכיון לשידורי טלוויזיה בערוץ 2 (שידורי קשת בע"מ (להלן: שידורי קשת), רשת מדיה בע"מ (להלן: רשת) וטלעד אולפני ירושלים בע"מ (להלן: טלעד), ולאחר שזיכיונה של טלעד הסתיים – בבעלות שידורי קשת ורשת)). לאחר מכן, כשתחום שידורי הטלוויזיה המסחריים החל להתנהל על פי משטר של רישיונות, העותרת שימשה כבעלת הרישיון לשידורי חדשות בערוץ 12 (המופעל מאז על ידי שידורי קשת) ובערוץ 13 (המופעל מאז על ידי רשת) למשך תקופה של שלוש שנים. מאז שנת 2019 העותרת משמשת כבעלת הרישיון לשידורי חדשות בערוץ 12, ואילו חברת חדשות 13 בע"מ (המשיבה מס' 6) משמשת כבעלת הרישיון לשידורי חדשות בערוץ 13.

4. המשיבה מס' 1, הכנסת, היא הרשות המחוקקת של ישראל, אשר קיבלה בהליך פגום מן היסוד את חוק השידורים נושא העתירה.

5. המשיבה מס' 2, ממשלת ישראל, היא הרשות המבצעת של ישראל, אשר במקרה שלפנינו הגישה את הצעת החוק שהובילה לחקיקת חוק השידורים והייתה מעורבת בהליך חקיקתו.

6. המשיב מס' 3, שר התקשורת, אשר חוק השידורים עוסק בסוגיות בתחומי משרדו, מילא תפקיד מרכזי ומוביל בהליך החקיקה הפגום של חוק השידורים.

7. המשיבה מס' 4, שידורי קשת בע"מ, היא בעלת הרישיון לשידורי טלוויזיה בערוץ 12, בהתאם לחוק הרשות השנייה. המשיבה מס' 4 מצורפת לעתירה זאת כמי שעשויה להיות מושפעת מהשלכותיה בתחום האסדרה של שידורי החדשות.

8. המשיבה מס' 5, רשת מדיה בע"מ, היא בעלת הרישיון לשידורי טלוויזיה בערוץ 13, בהתאם לחוק הרשות השנייה. המשיבה מס' 5 מצורפת לעתירה זאת כמי שעשויה להיות מושפעת מהשלכותיה בתחום האסדרה של שידורי החדשות.

9. המשיבה מס' 6, חדשות 13 בע"מ, היא בעלת הרישיון לשידורי חדשות בערוץ 13 של הטלוויזיה, בהתאם לחוק הרשות השנייה. המשיבה מס' 6 מצורפת לעתירה זאת כמי שעשויה להיות מושפעת מהשלכותיה בתחום האסדרה של שידורי החדשות.

10. המשיבה מס' 7, ערוץ יהודי ישראלי בע"מ, היא בעלת רישיון זעיר לשידורי טלוויזיה בערוץ 14, בהתאם לחוק הרשות השנייה. המשיבה מס' 7 מצורפת לעתירה זאת כמי שעשויה להיות מושפעת מהשלכותיה בתחום האסדרה של שידורי החדשות.

11. המשיבה מס' 8, חדשות מזרח התיכון – אי 24 בע"מ, משדרת שידורי חדשות טלוויזיוניים באפיק 15 בפלטפורמות המופעלות בטכנולוגיית ה-OTT. המשיבה מס' 8 מצורפת לעתירה זאת כמי שעשויה להיות מושפעת מהשלכותיה בתחום האסדרה של שידורי החדשות.

12. המשיבות מס' 9-10, פלאש גרופ פרודקשנס בע"מ וחדשות 16 פלאש בע"מ, משדרות שידורי חדשות טלוויזיוניים באפיק 16 בפלטפורמות המופעלות בטכנולוגיית ה-OTT. המשיבות מס' 9-10 מצורפת לעתירה זאת כמי שעשויות להיות מושפעות מהשלכותיה בתחום האסדרה של שידורי החדשות.

13. בהתאם למצב החוקי ששרר ערב קבלת חוק השידורים, שידורי הטלוויזיה בערוצים 12 ו-13 מתבצעים על ידי בעלי הרישיונות ה"רגילים" לשידורי טלוויזיה על פי חוק הרשות השנייה (המשיבות מס' 4 ו-5) (להלן: בעלי הרישיונות ה"רגילים" לשידורי טלוויזיה) ואילו שידורי הטלוויזיה בערוץ 14 מתבצעים על ידי בעל רישיון "זעיר" על פי חוק הרשות השנייה (המשיבה מס' 7). הרשות השנייה לטלוויזיה ורדיו (להלן: הרשות השנייה) היא הרגולטור המופקד על שידורים אלה, לרבות על הגשמת האינטרס הציבורי במסגרתם, בהתאם לתפקידיה על פי חוק הרשות השנייה. עד לקבלת חוק השידורים, שידורי החדשות בערוצים של בעלי הרישיונות ה"רגילים" לשידורי טלוויזיה היו מוסדרים אך ורק בסימן ד לפרק ד לחוק הרשות השנייה (ראו סעיף 63(א) לחוק הרשות השנייה), <u>אשר קבע שורה של הגנות על עצמאותם של שידורי החדשות והציב חיץ משמעותי בינם לבין אפשרות ללחצים חיצוניים, לרבות לחצים כלכליים, פוליטיים ואישיים, שעלולים לפגוע באופן קשה בחופש הביטוי והעיתונות</u>.

14. נמנה עתה את מנגנוני ההגנה על עצמאות שידורי החדשות בערוצים של בעלי הרישיונות ה"רגילים" לשידורי טלוויזיה, אשר חלשו באופן בלעדי על שידורים אלה עד לקבלת חוק השידורים. כפי שנראה בהמשך, <u>למרבה הצער, חוק השידורים ערער מנגנוני הגנה אלה באופן משמעותי או ביטל אותם כליל, לפי העניין</u>.

ב. <u>המנגנונים שנקבעו בחוק הרשות השנייה להבטחת עצמאותן של חברות החדשות</u>

ב.1. <u>מנגנון ההגנה הראשון על עצמאות שידורי החדשות: הפקדת שידורי החדשות בערוצים של בעלי רישיון לשידורי טלוויזיה בידיהן של חברות חדשות, אשר הינן נפרדות מבעלי הרישיון</u>

15. האסדרה של שידורי החדשות בערוצים של בעלי הרישיון ה"רגילים" לשידורי טלוויזיה (בעבר: בעלי זיכיון), אשר שררה ערב קבלתו של חוק השידורים, הרציונלים הניצבים בבסיסה של אסדרה זאת והתכליות שהיא נועדה להשיג, זכו לדיון מקיף בפסק דינו של בית משפט נכבד זה בבג"ץ 4500/07 **יחימוביץ' נ' מועצת הרשות השניה לרדיו ולטלוויזיה** (21.11.2007) (להלן:

הלכת **יחימוביץ'**). על פי אסדרה זאת, שידורי החדשות הופקדו בידיהן של חברות חדשות שהינן נפרדות מבעלי הרישיונות ה"רגילים" לשידורי טלוויזיה (בעבר: בעלי זיכיון), אשר הוקמו ופועלות לפי הוראות סימן ד בפרק ד לחוק הרשות השנייה, ולפי רישיונות (בעבר: זיכיונות) שהוענקו להן על ידי מועצת הרשות השנייה לטלוויזיה ורדיו (להלן: חברות חדשות או חברות החדשות, ובלשון יחיד: חברת חדשות או חברת החדשות). ראו סעיף 63א(ג) לחוק הרשות השנייה; הלכת **יחימוביץ'**, פס' 1.

16. כפי שציין פרופ' משה נגבי ז"ל בספרו **חופש העיתונאי וחופש העיתונות בישראל** 249 (מהדורה מעודכנת 2020, שנכתבה יחד עם אבי וינברג), "**תחום החדשות הוא התחום הרגיש ביותר לסכנות של לחצים ושל עיוותים פסולים, ובו פגיעתם של הלחצים והעיוותים הללו באינטרס הציבורי ובהליך הדמוקרטי עלולה להיות קטלנית במיוחד; חוק הרשות השנייה אכן העניק לתחום זה חסינות מיוחדת. שידור החדשות בכל אחד מערוצי הטלוויזיה הופקד בידי חברה נפרדת וייעודית, הממומנת כולה בידי בעלי רישיון השידור בערוץ, אך הללו מחזיקים רק ב-60 אחוזים מהשליטה בה. 40 האחוזים האחרים נתונים בידיהם של חברי מועצת הרשות**" [ההדגשה הוספה].

17. הינה כי כן, כאמור, מנגנון ההגנה הראשון על עצמאותם של שידורי החדשות אל מול אפשרות של לחצים חיצוניים הוא הפקדתם בידי חברות חדשות נפרדות, אשר שוררת **הפרדה מבנית** בינן לבין בעלי הרישיון שבערוציהם הן משדרות. כפי שקבעה כב' הנשיאה דורית בינייש בהלכת **יחימוביץ'**, פס' 1, "**סימן ד לחוק [הרשות השנייה לטלוויזיה ורדיו – תוספת של הח"מ] הינו פרק מיוחד בחוק שנועד להסדרת שידורי החדשות בערוץ השני [כיום ערוצים 12 ו-13 – תוספת של הח"מ]. הוראותיו נועדו להבטיח כי שידורי החדשות המשודרים בערוץ זה יופקדו בידי חברת החדשות אשר תקיים שידורי חדשות מהימנים ובלתי תלויים בגורמים אינטרסנטים שונים בחברה**" [ההדגשה הוספה]. בבסיסם של מנגנונים אלה עומדת "**חשיבות ההפרדה בין תוכן שידורי חברת החדשות לבין האינטרסים הרכושיים של הזכייניות [כיום בעלות הרישיון** – תוספת של הח"מ]" (הלכת **יחימוביץ'**, פס' 16) [ההדגשות הוספו].

18. על פי המצב החוקי ששרר ערב קבלתו של חוק השידורים, הוצב אפוא **חיץ תאגידי** בין בעלי הרישיון לבין חברות החדשות על מנת למנוע אפשרות של הפעלת לחץ כלכלי, פוליטי, אישי או אחר מצד בעל הרישיון – או גורמים אחרים שיפעילו לחץ על בעל הרישיון – כלפי חברות החדשות באופן שיפגע בעצמאותם של שידורי החדשות. נעמוד עתה על ביטוייו הספציפיים של חיץ תאגידי זה.

ב.2. מנגנון ההגנה השני על עצמאות שידורי החדשות: הרכב בעלי מניות ודירקטוריון של חברות החדשות, המגלם איזון ראוי בין אינטרסים ציבוריים לאינטרסים כלכליים ומסחריים

19. בהתאם לסעיף 66(א) לחוק הרשות השנייה, בכל אחת מחברות החדשות ישנם שני סוגים של מניות: הסוג האחד הוא מניות רכוש, אשר מקנות זכויות לקבלת רווחים ולהשתתפות ביתרת נכסיה של חברת החדשות בזמן פירוקה (להלן: מניות הרכוש); ואילו הסוג השני הוא מניות הצבעה, אשר מקנות זכויות הצבעה באסיפה הכללית של החברה (להלן: מניות ההצבעה). בכל חברת חדשות ישנם שני בעלי מניות: האחד, הוא בעל הרישיון לשידורי טלוויזיה בערוץ בו משדרת אותה חברת חדשות, אשר מחזיק ב-60% ממניות ההצבעה וב-100% ממניות הרכוש;

השני, היא הרשות השנייה, אשר מחזיקה ב-40% ממניות ההצבעה ואינה מחזיקה במניות רכוש.

20. בהתאם לסעיף 67 לחוק הרשות השנייה, מועצת המנהלים של חברת חדשות מונה חמישה דירקטורים לפחות (כיום מכהנים בדירקטוריון של העותרת שישה דירקטורים). 60% מבעלי כוח ההצבעה בדירקטוריון של חברת חדשות מתמנים על ידי בעל הרישיון לשידורי טלוויזיה (להלן: הדירקטורים מטעם בעל הרישיון בחברת חדשות או הדירקטורים מטעם בעל הרישיון), ולאלה אסור לכלול יותר משני נציגים שהמליצו עליהם מי שמחזיקים באמצעי שליטה הן בבעל הרישיון והן בתאגיד שהוא עיתון כהגדרתו בסעיף 41(ב2)(9) לחוק הרשות השנייה. 40% מבעלי כוח ההצבעה בדירקטוריון של חברת החדשות מתמנים על ידי מועצת הרשות השנייה לטלוויזיה ורדיו לתקופת כהונה של שלוש שנים וניתן למנותם מחדש (להלן: הדירקטורים מטעם הרשות השנייה בחברת חדשות או הדירקטורים מטעם הרשות השנייה). יו"ר הדירקטוריון של חברת חדשות הוא אחד הדירקטורים מטעם הרשות השנייה, אשר נבחר על ידי הדירקטוריון.

21. עוד על פי סעיף 67 לחוק הרשות השנייה, הדירקטורים מטעם הרשות השנייה בחברת חדשות הם נציגי ציבור, אשר מתקיימים בהם לפחות תנאי הכשירות לכהונת יו"ר דירקטוריון של חברה ממשלתית לפי סעיפים 17, 17א, 18ג ו-24(ג) לחוק החברות הממשלתיות, תשל"ה-1975, בשינויים המחויבים לפי העניין. כמו כן מנויה בסעיף 67 הנ"ל לחוק הרשות השנייה שורה של בעלי תפקידים או בעלי סטטוסים, אשר אינם יכולים להתמנות כדירקטורים מטעם הרשות השנייה בחברת חדשות, ואלה הם: חבר כנסת או חבר בהנהלה פעילה של מפלגה; עובד מדינה; עובד של הרשות השנייה או של מורשה לשידורים (בעל רישיון או זיכיון לשידורים); בעל עניין בתאגיד שהוא מורשה לשידורים; מי שאינו אזרח ישראלי; מי שהורשע בעבירה שלדעת היועץ המשפטי לממשלה יש עמה קלון; מי שהוא פושט רגל; ומי שקשור, במישרין או בעקיפין, בעצמו או על ידי קרובו, סוכנו או שותפו, בחוזה או בעיסקה עם הרשות או עם מורשה לשידורים, או מי שהוא בעל עניין בתאגיד, לרבות שותפות, הקשור כאמור; מי שהוא חבר מועצת הרשות השנייה; מי שיש לו זיקה אישית, כלכלית או אחרת, לרבות כעובד, למורשה לשידורים (לרבות בעל רישיון לשידורים לפי חוק התקשורת (בזק ושידורים, תשמ"ב-1982)), למי שהוא בעל עניין בתאגיד שהוא מורשה לשידורים וכן למי שמחזיק בשיעור כלשהו של אמצעי שליטה במורשה לשידורים; ומי שעיסוקיו האחרים עלולים ליצור ניגוד עניינים עם תפקידו כדירקטור בחברת חדשות. בהתקיים סייג מסייגים אלה לאחר תחילת כהונתו של דירקטור מטעם הרשות השנייה, כהונתו תיפסק לפני תומה.

22. כפי שנפסק בהלכת **יחימוביץ'**, פס' 1, **המחוקק קבע "לשם אותה מטרה של הבטחת מהימנות שידורי החדשות, הסדרים מבניים וכלכליים שימעיטו את החשש להטיית השידורים... הסדרים אלה מעניקים לרשות [השנייה – תוספת של הח"מ] משקל משמעותי (הרוב מבין השלוש [על פי המצב ששרר באותה עת, כאשר בעלי המניות בחברת החדשות היו שידורי קשת ורשת – תוספת של הח"מ]) בייצוג האינטרס הציבורי בחברת החדשות**" [ההדגשה הוספה].

בהלכת **יחימוביץ'**, פס' 15, בית משפט נכבד זה גם עמד על החשיבות שבהבטחת עצמאותם של הדירקטורים מטעם הרשות השנייה בדירקטוריון חברת החדשות, בציינו כי:

"הרכב דירקטוריון חברת החדשות מבוסס על איזון עדין בין האינטרס הציבורי בשידורי חדשות מדויקים, מהימנים ומאוזנים, לבין האינטרס הכלכלי של הזכייניות, אשר גורפות את כלל רווחיה של החברה. בהתחשב בכך, יש חשיבות ניכרת לעצמאותו של נציג הציבור בדירקטוריון, שכן תפקידו לייצג את האינטרס הציבורי ללא לחצים חיצוניים וכשהוא משוחרר משיקולים לא ענייניים" [ההדגשה הוספה].

כפי שנראה מיד בסמוך, עצמאותם של הדירקטורים מטעם הרשות השנייה בדירקטוריון של חברת חדשות כרוכה באופן בל יינתק בהבטחת עצמאותה העיתונאית של חברת החדשות.

ב.3. <u>מנגנון ההגנה השלישי על עצמאות שידורי החדשות: מנכ"ל ועורך ראשי, אשר מתמנה לתקופות כהונה של חמש שנים ונדרש רוב מיוחס בדירקטוריון – הכולל נציגים של שני בעלי המניות - למינויו ולהדחתו</u>

23. בהתאם לסעיף 68(ג) לחוק הרשות השנייה, מנכ"ל חברת החדשות, בנוסף לשאר תפקידיו, משמש עורך ראשי של שידורי החדשות. כפי שצוין בהלכת **יחימוביץ'**, פס' 12, "למנהל חברת החדשות נתונה אחריות רבה בנוגע לפעילותה של החברה... כגורם המקצועי הבכיר בחברה, המנהל נושא בחלק העיקרי של האחריות להגשמת האינטרס הציבורי בפעילותה של החברה".

24. ואכן, סעיף 87 לתקנון של העותרת קובע, כי בתפקידו כעורך ראשי של שידורי החדשות מנכ"ל חברת החדשות מחזיק בסמכות ההכרעה בעניינים הבאים:

24.1. קביעת האירועים והאישים שחברת החדשות תסקר והראיונות שתברת החדשות תערוך במסגרת שידורי החדשות;

24.2. עריכת החומר שייאסף על ידי חברת החדשות ו/או שיגיע לידיעתה, וקביעת ועריכת החומר שישודר על ידי חברת החדשות;

24.3. קביעת סדר הפריטים (Line Up) בשידורי החדשות;

24.4. קביעת התכנים, הכתבים, המגישים, העורכים, המרואיינים והמראיינים בשידורי החדשות;

24.5. קביעת המקרים, תוך התייעצות עם יו"ר מועצת המנהלים, בהם תפנה חברת החדשות לרשות השנייה לטלוויזיה ורדיו בבקשה לחרוג ממסגרת זמני השידור השגרתיים שנקבעו לה בהתאם לחוק הרשות השנייה.

- תקנון העותרת מצורף <u>כנספח 1</u> לעתירה.

25. כפי שנקבע בהלכת **יחימוביץ'**, פס' **1**, "דירקטוריון החברה [הוא – תוספת של הח"מ] הנושא, בין היתר, בתפקיד החשוב של מינוי מנהל לחברת החדשות". בית משפט נכבד זה עמד שם על "המשקל הרב שיש לסוגיית בחירת המנהל בחברה" (הלכת **יחימוביץ'**, פס' 12). ואכן, על מנת להבטיח את עצמאותו של המנכ"ל והעורך הראשי של חברת החדשות, נקבע בסעיפים 68(א) ו-69(א) לחוק הרשות השנייה, כי על מנת למנותו לתפקידו (על פי המלצת נציגי בעל הרישיון בחברה) או להעבירו מכהונתו נדרש רוב של 75% לפחות מחברי הדירקטוריון. לנוכח יחסי

הכוחות בדירקטוריון חברת החדשות, אשר עליהם עמדנו לעיל – 60% לדירקטורים מטעם בעל הרישיון ו-40% לדירקטורים מטעם הרשות השנייה – הרי שכל אחד מבעלי המניות בחברת החדשות אינו יכול לגבש לבדו את הרוב הנדרש למינויו או הדחתו של המנכ"ל והעורך הראשי, והוא זקוק לשם כך לפחות לחלק מהדירקטורים שמונו על ידי בעל המניות האחר. כך, למשל, בדירקטוריון הנוכחי של העותרת, אשר בו מכהנים שני דירקטורים מטעם בעל הרישיון וארבעה דירקטורים מטעם הרשות השנייה, נדרשים לשם מינוי או הדחה של המנכ"ל והעורך הראשי כל קולותיהם של הדירקטורים מטעם בעל הרישיון ועוד שני קולות לפחות של הדירקטורים מטעם הרשות השנייה.

26. הסדר חקיקתי זה נועד להביא למצב שבו הגם שהדירקטורים מטעם בעל הרישיון בחברת החדשות הם הממליצים על מינויו של המנכ"ל והעורך הראשי, אין הם יכולים להשלים מינוי זה לבדם והם זקוקים לשם כך לתמיכה של לפחות חלק מהדירקטורים מטעם הרשות השנייה. הוא הדין במצב שבו הדירקטורים מטעם בעל הרישיון מעוניינים להביא להדחתו של המנכ"ל והעורך הראשי. בהתאם להסדר החקיקתי האמור, החלטה כזאת תוכל להתקבל רק אם יצטרפו אליה לפחות חלק מהדירקטורים מטעם הרשות השנייה, אשר כהגדרתו של בית משפט נכבד זה בהלכת **יחימוביץ'**, פס' 2 ו-11, מהווים "מיעוט חוסם" למינוי או להדחה של המנכ"ל והעורך הראשי של חברת החדשות. ובלשונו של בית משפט נכבד זה בהלכת **יחימוביץ'**, פס' 1, **"בשל מבנה הדירקטוריון, הצורך ברוב האמור מבטיח כי לא ימונה מנהל בלא הסכמתם של לפחות חלק מנציגי מועצת הרשות השניה, ומכאן המשקל המשמעותי שניתן לנציגי הציבור בדירקטוריון חברת החדשות"** [ההדגשה הוספה].

27. התכלית של מבנה זה של דירקטוריון חברת החדשות, בכל הנוגע למינוי המנכ"ל והעורך הראשי של חברת החדשות, הוסברה על ידי בית משפט נכבד זה בהלכת **יחימוביץ'**, פס' 12, באופן הבא:

> **"... השידורים המופקים על ידי חברת החדשות משודרים בערוץ מסחרי, ומכאן שלזכייניות [כיום בעלות הרישיון – תוספת של הח"מ], המשקיעות במימון החברה, אך זוכות ברווחיה של החברה (סעיף 66(א)(2) לחוק), יש אינטרס כלכלי בפעילותה. בהתחשב בכך, ובכל הנוגע להליך בחירת מנהל לחברת החדשות, קבע המחוקק איזון בין האינטרס הציבורי לבין האינטרס הכלכלי של הזכייניות. מחד גיסא, נקבע כי הזכייניות ממליצות על המועמדים לתפקיד המנהל (סעיף 68(א) לחוק). מאידך גיסא, נקבע כי לשם מינויו של המנהל, נדרש רוב מיוחד של 75% מחברי דירקטוריון חברת החדשות. משמעות דרישה זו היא, כי לשם מינוי המנהל נדרשת הסכמתם של לפחות חלק מנציגי מועצת הרשות השניה בדירקטוריון, שכן לזכייניות ניתן כוח הצבעה של 60% בלבד (סעיף 66(א)(2) לחוק). בכך ניתנת אפשרות לנציגי המועצה "לחסום" מינוי אשר עשוי להביא להפרת האיזון בין אינטרס הציבור בדבר שידורי חדשות מדויקים, מהימנים ומאוזנים, לבין האינטרס הכלכלי של הזכייניות" [ההדגשות הוספו].**

למותר לציין, כי דברים אלה יפים גם לגבי אפשרות הדחתו של המנכ"ל והעורך הראשי של חברת חדשות. נציגי בעל הרישיון בדירקטוריון חברת החדשות אינם יכולים להביא להדחתו לבדם והם זקוקים לשם כך להסכמה של לפחות חלק מהדירקטורים מטעם הרשות השנייה.

גם הדירקטורים מטעם הרשות השנייה אינם יכולים להביא להדחתו של המנכ"ל והעורך הראשי של חברת חדשות לבדם והם זקוקים לשם כך להסכמה של הדירקטורים מטעם בעל הרישיון.

28. הינה כי כן, כללים חקוקים אלה מביאים לכך שהמנכ"ל והעורך הראשי של חברת חדשות הוא עצמאי הן אל מול לחצים אפשריים של בעל הרישיון (שמצידו עלול לספוג לחצים מצד גורמים חיצוניים שתכליתם להשפיע על שידורי החדשות) והן אל מול לחצים אפשריים של הרגולטור, ובכך מובטחת עצמאותה המערכתית והעיתונאית של חברת חדשות. גם תקופת הכהונה הארוכה יחסית של המנכ"ל והעורך הראשי – חמש שנים הניתנות להארכה לתקופות נוספות על פי אותה דרך של מינוי (סעיף 68(ב) לחוק הרשות השנייה) – מבצרת את עצמאותו של בעל תפקיד זה וכפועל יוצא מכך את עצמאותם של שידורי החדשות שהוא משמש כעורך הראשי שלהם.

ב.4. <u>מנגנון ההגנה הרביעי על עצמאות שידורי החדשות: חובת דיוק, מהימנות ואיזון, ואיסור על שיקוף דעות פרטיות של מנהלים, עובדים ובעלי מניות</u>

29. בהתאם לסעיף 64 לחוק הרשות השנייה, "חברת החדשות תקיים שידורים מדוייקים, מהימנים ומאוזנים, ולא ישוקפו בהם עמדותיהם ודעותיהם הפרטיות של מנהלי החברה, עובדיה ובעלי מניותיה". סעיף חוק זה מחייב דיוק, מהימנות ואיזון בשידורי החדשות, ובכך מגן על עצמאותם מפני ניסיונות הטיה שונים. סעיף חוק זה מחייב גם ניתוק מוחלט בין עמדות ודעות פרטיות של מנהלי החברה, עובדיה ובעלי מניותיה, לבין שידורי החדשות של חברות החדשות, ובכך מגן על עצמאותם של שידורי החדשות מפני דעות ועמדות פרטיות של בעליה, מנהליה ועובדיה. אכן, כפי שצוין בהלכת **יחימוביץ'**, פס' 1 ו-16, הטעם לקביעתה של הוראה זאת הוא "**המטרה להבטיח את עצמאותה של חברת החדשות**", אשר "**מופקדת על אמינות ומהימנות שידור חדשות הוגן ומאוזן לציבור**" [ההדגשות הוספו].

ב.5. <u>מנגנון ההגנה החמישי על עצמאות שידורי החדשות: איסור על שידורי פרסומת</u>

30. בהתאם לסעיף 65 לחוק הרשות השנייה, "חברת החדשות אינה רשאית לשדר דבר שהוא בגדר שידורי פרסומת, לרבות פרסומת אגב, פרסומת מוסווית או פרסומת בלתי מודעת". מי שמוכר את זמן הפרסום במהלך שידורי החדשות הוא בעל הרישיון ולא חברת החדשות. ראו פרק ו לחוק הרשות השנייה. תכליתן של הוראות אלה היא להבטיח, כי שידורי החדשות לא יושפעו מאינטרסים כלכליים ושיקולים מסחריים, אשר כרוכים במגע עם גורמים חיצוניים שינסו לגרום לכך שתכנים פרסומיים ישולבו במסגרת שידורי החדשות, או הכרוכים במכירת זמן פרסום לגופים חיצוניים, שמי מהם עשוי גם להיות נשוא של פרסומים בשידורי החדשות. כפי שנקבע בהלכת **יחימוביץ'**, פס' 1, "**הקמתה של חברת החדשות על פי החוק, והאיסור שהוטל עליה לממן את שידוריה ממכירת זמן פרסום במישרין, נועדו להפריד, ככל האפשר, בין חברת החדשות לבין הזכייניות [כיום בעלות הרישיון – תוספת של הח"מ] הפועלות משיקולים מסחריים, ובתוך כך למנוע מגע שוטף עם המפרסמים; בכל אלה בולטת המטרה להבטיח את עצמאות חברת החדשות**" [ההדגשה הוספה].

ב.6.<u>מנגנון ההגנה השישי על עצמאות שידורי החדשות: תיקצוב</u>

31. כאמור לעיל, מימונה של חברת חדשות אינו בא משידורי פרסומת על ידה. סעיף 62ג(א1) לחוק הרשות השנייה וסעיף 3(א) לתוספת השנייה לחוק הרשות השנייה קובעים חובת השקעה מינימלית בתפעול השוטף של חברת חדשות – לבעל רישיון שהכנסותיו השנתיות עולות על 350 מיליון ₪ - בסך של 55 מיליון ₪ בשנה (צמוד למדד יוני 2003 (סעיף 8(א) לתוספת השנייה לחוק הרשות השנייה)).

32. בהתאם לסעיף 70(א) לחוק הרשות השנייה, בעל הרישיון מממן, בדרך של רכישת מניות רכוש, את רכישת המיתקנים והציוד של חברת חדשות וכן את אחזקתם, שיפוצם, חידושם, שינויים והחלפתם, וכל יתר הוצאות חברת חדשות, למעט התפעול השוטף. בהתאם לסעיפים 70(ב) ו-101 לחוק הרשות השנייה וסעיפים 2(ב)(2), 12 ו-13(ד) לתקנות הרשות השנייה לטלוויזיה ורדיו (כספים), תשנ"ב-1992 (להלן: תקנות הכספים), הרשות השנייה מממנת את הוצאות התפעול השוטף של חברת חדשות וזאת מדמי הרישיון המשולמים לה על ידי בעל הרישיון. תקציב התפעול השוטף של חברת חדשות טעון את אישור מועצת הרשות השנייה וכך גם כל חריגה ממנו (סעיפים 13(ב) ו-13(ה) לתקנות הכספים). במקרה של חריגה מאושרת מהתקציב, הרשות השנייה תעביר לחברת חדשות הלוואה לכיסוי החריגה, אשר תוחזר לרשות השנייה בדרך של קיזוז מתקציב התפעול השוטף לשנה שלאחר מכן בצירוף הפרשי הצמדה וריבית (סעיף 13(ה) לתקנות הכספים).

33. ההסדר החקיקתי האמור מבטיח את אי תלותה של חברת חדשות באינטרסים של מפרסמים, לנוכח האיסור החל עליה לשדר שידורי פרסומת. הוא מבטיח את איכות שידורי החדשות באמצעות קביעה של רף השקעה מינימלי, אשר בו מחויב בעל הרישיון. הוא מוודא כי תקציב התפעול השוטף של חברת חדשות יאושר על ידי הרשות השנייה, אשר בידה למנוע אישור של תקציב שלא יהיה בו כדי להשיג את התכלית של קיום שידורי חדשות איכותיים ומהימנים. הוא מאפשר לרשות השנייה למנוע הפעלה של לחץ כלכלי מצד בעל הרישיון על חברת חדשות באמצעות צמצום תקציבי, לנוכח הצורך לקבל את אישור מועצת הרשות השנייה לתקציב התפעול השוטף של חברת החדשות.

ב.7.<u>מנגנון ההגנה השביעי על עצמאות שידורי החדשות: איסור על מינוי דירקטורים בחברת חדשות מטעם הרשות השנייה, אשר קשורים למורשים לשידורים</u>

34. בהתאם לסעיפים 67(ג) ו-9(א) לחוק הרשות השנייה, לא ניתן למנות כדירקטור מטעם הרשות השנייה בחברת חדשות מי שהוא עובד של מורשה לשידורים (בעל רישיון או זיכיון לשידורים) או מי שהוא בעל עניין בתאגיד שהוא מורשה לשידורים, או מי שקשור, במישרין או בעקיפין, בעצמו או על ידי קרובו, סוכנו או שותפו, בחוזה או בעיסקה עם מורשה לשידורים, או מי שהוא בעל עניין בתאגיד, לרבות שותפות, הקשור כאמור, או מי שיש לו זיקה אישית, כלכלית או אחרת, למורשה לשידורים, למי שהוא בעל עניין בתאגיד שהוא מורשה לשידורים וכן למי שמחזיק במישרין בשיעור כלשהו של אמצעי שליטה במורשה לשידורים. ברי, כי לא ניתן להלום שמי שמחוייב – כעובד, כבעל עניין או כבעל זיקה אחרת - לאינטרסים כלכליים של בעל רישיון או זיכיון לשידורים יכהן כדירקטור מטעם הרשות השנייה בדירקטוריון של חברת חדשות,

עובדה שעלולה לפגוע בעצמאותה אל מול אינטרסים כלכליים של בעל רישיון או זיכיון לשידורים.

ב.8. <u>מנגנון ההגנה השמיני על עצמאות שידורי החדשות: איסור על מינוי גורמים פוליטיים כדירקטורים מטעם הרשות השנייה בחברת חדשות</u>

35. בהתאם לסעיפים 67(ג) ו-9(א) לחוק הרשות השנייה, לא ניתן למנות כדירקטור מטעם הרשות השנייה בחברת חדשות מי שהוא חבר כנסת או חבר בהנהלה פעילה של מפלגה. איסור דומה חל על פי הסעיפים האמורים ביחס למי שהוא עובד מדינה. אמנם, עובדי מדינה, ככלל, אינם מהווים גורמים פוליטיים, אך הם עובדים בדרך כלל בגופים הכפופים לגורמים פוליטיים, ומכאן ברור מדוע עצם היותם דירקטורים בדירקטוריון של חברת חדשות עלול לפתוח, ולו למראית עין, פתח לחשש לפגיעה בעצמאותה של החברה אל מול שיקולים ולחצים פוליטיים.

ב.9. <u>מנגנון ההגנה התשיעי על עצמאות שידורי החדשות: איסור על מינוי חברי מועצת הרשות השנייה או עובדים של הרשות השנייה כדירקטורים מטעם הרשות השנייה בחברת חדשות</u>

36. בהתאם לסעיפים 67(ג) ו-9(א) לחוק הרשות השנייה, לא ניתן למנות כדירקטור מטעם הרשות השנייה בחברת חדשות מי שהוא עובד של הרשות השנייה או מי שהוא חבר מועצת הרשות השנייה או מי שקשור, במישרין או בעקיפין, בעצמו או על ידי קרובו, סוכנו או שותפו, בחוזה או בעסקה עם הרשות השנייה. סעיפים אלה נועדו למנוע מצב שבו מי שהוא בשר מבשרו של הרגולטור המפקח על חברת חדשות, בין אם הוא חבר מועצת הרשות השנייה ובין אם הוא עובד הרשות השנייה, או מי שיש לו זיקה כלכלית לרשות השנייה, יכהן כדירקטור מטעם הרשות השנייה בדירקטוריון של חברת חדשות.

ב.10. <u>מנגנון ההגנה העשירי על עצמאות שידורי החדשות: איסור על כהונה במקביל בשתי חברות חדשות או יותר</u>

37. בהתאם לסעיף 63ב לחוק הרשות השנייה, חל איסור על אדם לכהן כבעל תפקיד בשתי חברות חדשות או יותר בעת ובעונה אחת. מנגנון זה משרת אף הוא את התכלית של עצמאותה של כל אחת מחברות החדשות באמצעות איסור על אדם לכהן כבעל תפקיד בחברות חדשות המתחרות ביניהן.

ב.11. <u>סיכום ביניים אודות החשיבות שבהבטחת עצמאותן ומקצועיותן של חברות החדשות</u>

38. דבריו הבאים של בית משפט נכבד זה בהלכת **יחימוביץ'**, פס' 16, ממצים היטב את המסקנות העולות מכל מה שאמרנו עד כאן:

> **"בנסיבותיה של חברת החדשות יש חשיבות מיוחדת לשמירת עצמאותה ומקצועיותה כספק מידע מרכזי לציבור וכמי שמשמש כגורם בעל השפעה עצומה על חופש הביטוי והמידע. מטעם זה אף עמד המחוקק על הצורך להגן על עצמאות והגינות השידור החדשותי; הוא ראה להבטיח את תיפקודם ומשקלם של נציגי הציבור בדירקטוריון; ואף עמד על האיזון המתבקש בין האינטרסים השונים בהליך בחירת מנהל לחברת החדשות, שכעורך ראשי של שידוריה**

ממלא את התפקיד המרכזי בפעילותה המקצועית של החברה. לא בכדי הופקד בידי נציגי הציבור הכוח המיוחד לחסימת מינוי מנהל לחברה על דעת הזכייניות בלבד" [ההדגשה הוספה].

אכן, במצב החוקי שתואר לעיל, אשר שרר ערב חקיקתו של חוק השידורים, שידורי החדשות היו מוגנים מפני לחצים חיצוניים. בעל הרישיון לא היה יכול לפגוע, מטעמים כלכליים, מסחריים או אחרים, בעצמאות העיתונאית על חברת החדשות. גורם פוליטי שהיה רוצה להתערב בתוכן המשודר על ידי חברת החדשות לא היה יכול לעשות כן. אם היה פונה לבעל הרישיון על מנת להשפיע על התוכן החדשותי המשודר על ידי חברת החדשות – היה נענה בתשובה כי סמכות ההכרעה בעניין שידורי החדשות מסורה על פי חוק הרשות השנייה למנכ"ל והעורך הראשי של חברת החדשות, ולו בלבד.

39. למרבה הצער, כפי שנראה מיד בסמוך, חוק השידורים משנה מצב דברים זה באופן דרמטי, תוך החלשה ניכרת או ביטול של עצמאות שידורי החדשות ופגיעה חמורה בזכויות החוקתיות לחופש הביטוי וחופש העיתונות באופן שאינו משקף את ערכיה של מדינת ישראל כמדינה יהודית ודמוקרטית, שלא לתכלית ראויה ובמידה העולה על הנדרש. כפי שנראה להלן, חוק השידורים מאפשר לבעלי הרישיונות ה"רגילים" לשידורי טלוויזיה על פי חוק הרשות השנייה לשדר חדשות במתווה אשר מחליש באופן ניכר את מנגנוני ההגנה על עצמאותם של שידורי החדשות ואת החיץ בינם לבין אינטרסים כלכליים ואחרים. באשר לגופים אחרים שירצו לשדר חדשות, חוק השידורים אינו קובע כל מנגנון להגנה על עצמאות שידורי החדשות שלהם.

ג. <u>השינויים שהביא עמו חוק השידורים ביחס לאסדרה של שידורי החדשות בטלוויזיה בערוציהם של בעלי הרישיונות ה"רגילים" לשידורי טלוויזיה</u>

40. סעיף 98(3) לחוק השידורים מתקן את הגדרת "בעל רישיון זעיר" בסעיף 171 לחוק הרשות השנייה וקובע, כי בהגדרה זאת יבוא – במקום בעל רישיון לשידורי טלוויזיה שהכנסותיו מביצוע שידורים וממתן שירותים אינן עולות על שמונים מיליון שקלים בשנה החולפת – בעל רישיון לשידורי טלוויזיה שהכנסותיו כאמור אינן עולות על 2 מיליארד ₪ בשנה החולפת. בכך הפך חוק השידורים את בעלי הרישיונות ה"רגילים" לשידורי טלוויזיה על פי חוק הרשות השנייה ל"בעלי רישיונות זעירים", כאשר הנפקות של שינוי זה לעניינו היא ביטול חובת קיום שידורי החדשות בערוציהם באמצעות חברות חדשות נפרדות, ומתן אפשרות לשדר שידורי חדשות בערוצים אלה במתכונת אחרת, אשר אינה מספקת את אותה מידה של ההגנה הנדרשת על עצמאות השידור החדשותי. הלכה למעשה, חוק השידורים מחיל בתחום החדשות על בעלי הרישיונות ה"רגילים" לשידורי טלוויזיה על פי חוק הרשות השנייה הסדר שנועד מלכתחילה לערוצי תקשורת קטנים, שההגדרה "בעל רישיון זעיר" הולמת אותם, הסדר שאינו מתאים לבעלי רישיון "גדולים", אשר קיימת חשיבות מרכזית להבטחת העצמאות של שידורי החדשות המשודרים על ידיהם.

41. כך, בהתאם לסעיפים 71ח(ב) ו-71ח(ג) לחוק הרשות השנייה, "בעל רישיון זעיר" פטור מהחובה לשדר שידורי חדשות, אך אם החליט לשדר חדשות הוא פטור מהחובה לעשות כן באמצעות חברת חדשות לפי סימן ד' בפרק ד' ומהוצאה לתפעול חברת חדשות לפי סעיף 62ג(א1) וסעיף 3

לתוספת השנייה לחוק הרשות השנייה, "ובלבד ששידורי החדשות שישדר יהיו בהתאם להוראות התוספת השלישית או בהתאם להוראות סימן ד לפרק ד, לפי בחירתו". חוק השידורים מבטל אפוא את החובה של בעל רישיון לשידורי טלוויזיה לשדר שידורי חדשות באמצעות חברת חדשות בהתאם להוראות סימן ד בפרק ד לחוק הרשות השנייה, אשר עמדנו עליהן בפירוט לעיל. על פי חוק השידורים, בעל רישיון יוכל מעתה לשדר שידורי חדשות על פי מתכונת חלופית, אשר כפי שנראה להלן מנגנוני ההגנה הגלומים בה ביחס לעצמאות העיתונאית והחיץ הקיים בה בין שיקולים כלכליים ואחרים של בעל הרישיון לבין הגוף המשדר חדשות - חלשים בהרבה. בעל הרישיון אמנם רשאי לבחור להמשיך לשדר שידורי חדשות על פי ההסדר הקבוע בסימן ד לפרק ד לחוק הרשות השנייה, אך דעת לנבון נקל כי שעה שפתוחה בפניו הדרך להסיר את המגבלות המוטלות עליו על פי ההסדר האמור – הוא עלול להיות נתון לפני אותם לחצים על ידי גורמים פוליטיים ואחרים במטרה שיבחר להסיר את המגבלות הוולונטריות הללו.

ד. <u>השינויים שהביא עמו חוק השידורים באסדרה של שידורי החדשות ביחס לגופים אחרים, אשר אינם בעלי רישיון לפי חוק הרשות השנייה</u>

42. סעיף 1 לחוק השידורים מגדיר "ספק תכנים", בין היתר, כ"מי שעיסוקו באספקת תכנים"; "ספק תכנים ישראלי", בין היתר, כ"ספק תכנים אשר 50% לפחות מסך ההכנסה השנתית האחרונה שלו מאספקת תוכני צפייה ושמע הוא מאספקה בישראל"; "ספק תכנים פתוחים", בין היתר, כ"ספק תכנים רשום המספק ערוץ הכולל תוכנית חדשות המיועדת בעיקרה לציבור בישראל ואשר הוצאותיו השנתיות עולות על שני מיליון שקלים חדשים"; ו"ספק תכנים רשום" כ"ספק תכנים שנרשם במרשם בהתאם לסימן א' לפרק ג'". בהתאם לסעיף 51 לחוק השידורים, ספק תכנים ישראלי, אשר הכנסתו השנתית האחרונה מאספקת תכנים בישראל עולה על 40 מיליון ₪, הוא בעל מספר מנויים משלמים העולה על 100,000 בשנת הכספים האחרונה, וקיבל מימון מבעלי השליטה או מבעלי העניין בו בסכום מצטבר העולה על 100 מיליון ₪ בשלוש שנות הכספים האחרונות, רשאי לספק תכנים בישראל רק אם הוא רשום במרשם ספקי התכנים שיוקם על פי חוק השידורים. בהתאם לסעיף 53 לחוק השידורים, תנאי סף לרישום במרשם ספקי התכנים הם היות הספק תאגיד שהתאגד ונרשם בישראל או תאגיד שהתאגד מחוץ לישראל ונרשם כחברת חוץ לפי סעיף 346 לחוק החברות; הספק אינו תאגיד שאחת ממטרותיו או מפעולותיו העיקריות היא רכישת אמצעי פרסום או בעל זיקה לתאגיד כאמור; הספק אינו מצוי בהליכי חדלות פירעון; הספק אינו תאגיד שהחליט על פירוקו; הספק אינו מפלגה או מי שמשמש, במישרין או בעקיפין, שליח של מפלגה אשר עלול להשתמש באספקת תוכני צפייה ושמע לקידום מטרותיה של המפלגה; הספק, נושא משרה בו או בעל השפעה ניכרת בו אינו אזרח מדינת אויב או תאגיד שהתאגד במדינת אויב.

43. הינה כי כן, על פי חוק השידורים כל מי שאינו בעל רישיון לשידורי טלוויזיה על פי חוק הרשות השנייה, הכנסתו השנתית האחרונה מאספקת תכנים בישראל עולה על 40 מיליון ₪, הוא בעל מספר מנויים משלמים העולה על 100,000 בשנת הכספים האחרונה, וקיבל מימון מבעלי השליטה או מבעלי העניין בו בסכום מצטבר העולה על 100 מיליון ₪ בשלוש שנות הכספים האחרונות, יהיה רשאי לשדר חדשות ללא אסדרה כלשהי זולת עמידה בתנאי הסף שנזכרו לעיל

ורישום במרשם ספקי התכנים. דומה, כי מנוסחו של סעיף 51 לחוק השידורים עולה, כי מי שהכנסתו השנתית האחרונה מאספקת תכנים בישראל אינה עולה על 40 מיליון ₪, הוא בעל מספר מנויים משלמים שאינו עולה על 100,000 בשנת הכספים האחרונה, וקיבל מימון מבעלי השליטה או מבעלי העניין בו בסכום מצטבר שאינו עולה על 100 מיליון ₪ בשלוש שנות הכספים האחרונות, רשאי לשדר חדשות אף מבלי לעמוד בתנאי הסף הנזכרים ללא חובת רישום במרשם ספקי התכנים.

44. יודגש, כי חוק השידורים אינו קובע כל הסדר שתכליתו להבטיח את עצמאות שידורי החדשות של ספקי חדשות חדשים אלה וזאת לאחר שהוראות – גם אם הצהרתיות בעיקרן - שהיו קיימות בהצעת חוק השידורים ביחס למהימנות שידורי החדשות ואימוץ תקנון אתיקה, פוצלו מהצעת החוק (להלן: הצעת הפיצול או הפיצול) ולא נכללו בחוק השידורים שהתקבל בסופו של דבר.

45. לכך יש להוסיף, כי על פי חוק השידורים עד 10 מספקי חדשות אלה ייהנו מהזכות להיות מועברים על גבי פלטפורמות רב ערוציות (ראו סעיף 84(י) לחוק השידורים) וזאת תוך הבלטה בממשק הצפייה באופן דומה לשאר ספקי התכנים הפתוחים (ראו סעיף 85(א) לחוק השידורים).

46. אבסורד בולט בהליך החקיקה של חוק השידורים טמון בעובדה, כי בדברי ההסבר להצעת הפיצול מתאריך 25.5.2026 נטען על ידי משרד התקשורת, כי "מוצע לפצל את נושא תכני החדשות מהצעת החוק המקורית וזאת לאור הרגישות הציבורית של חופש העיתונות והחדשות וקיומן של מחלוקות מהותיות בנוגע לאסדרה הרצויה בתחום זה. כינון "מרשם ספקי חדשות" אשר מסדיר מי הם הגופים אשר רשאים לפעול בשוק וכן האסדרה אשר תחול על אותם גופים, נוגעת בציפור נפשה של הדמוקרטיה הישראלית – חופש הביטוי וחופש העיתונות. כיוון שנושא זה שנוי במחלוקת פנים-ממשלתית ובחששות ציבוריים כבדי משקל, נדרשת מלאכת חקיקה נפרדת הדורשת פרק זמן נוסף. משכך, מוצע לפצל את הנושאים הקשורים באסדרת תחום החדשות ובכלל זאת את הסעיפים הבאים:...". ואולם, כפי שנראה להלן, דברי הסבר אלה חוטאים למציאות, שכן במסגרת חוק השידורים שהתקבל לאחר הפיצול קיימת גם קיימת אסדרה של תחום שידורי החדשות, אשר פוגעת גם פוגעת "בציפור נפשה של הדמוקרטיה הישראלית – חופש הביטוי וחופש העיתונות" ומעוררת גם מעוררת "חששות ציבוריים כבדי משקל".

- דברי ההסבר להצעת הפיצול מתאריך 25.5.2026 מצורפים כנספח 2 לעתירה.

47. נציג עתה את הפגיעה שתיגרם למנגנוני ההגנה על עצמאותם של שידורי החדשות, בין במסגרת ההסדר הקבוע בתוספת השלישית לחוק הרשות השנייה, אשר על פי חוק השידורים בעלי הרישיונות ה"רגילים" לשידורי טלוויזיה יוכלו לאמץ לעצמם חלף ההסדר החוקי הקבוע בסימן ד לפרק ד לחוק הרשות השנייה, ובין במסגרת ההסדר שקבע חוק השידורים ביחס לגופים אחרים שירצו לשדר חדשות, אשר אינם בעלי רישיון לשידורי טלוויזיה על פי חוק הרשות השנייה.

ה. <u>פגיעתו של חוק השידורים במנגנוני ההגנה על עצמאות שידורי החדשות בטלוויזיה</u>

ה.1. <u>פגיעה במנגנון ההגנה הראשון: ביטול החובה לקיים חברת חדשות נפרדת מבעל הרישיון תוך החלשת עצמאותם של שידורי החדשות אל מול שיקולים ולחצים חיצוניים</u>

48. חרף העובדה, כי עד לקבלת חוק השידורים הייתה חובה להפקיד את שידורי החדשות בשידוריו של בעל רישיון "רגיל" לשידורי טלוויזיה על פי חוק הרשות השנייה בידיה של חברת חדשות נפרדת ועצמאית, שעל מנגנוני ההגנה על העצמאות העיתונאית אשר גלומים בה עמדנו בפירוט לעיל, הרי שחוק השידורים מאפשר כעת לבעל הרישיון, אשר בוחר בהסדר הקבוע בתוספת השלישית לחוק הרשות השנייה, להסתפק ב"מערך חדשות שיפעל באופן נפרד ועצמאי מהמערכת העסקית והשיווקית של הערוץ" (ראו סעיף 2 לתוספת השלישית לחוק הרשות השנייה). אמנם, על פי סעיף 10.א. לתוספת השלישית לחוק הרשות השנייה יש לקבוע בתקנון החברה של בעל הרישיון הוראה שלפיה דירקטוריון החברה "יפעל לקיים הפרדה מבנית בין בעלי המניות לאנשי התוכן של מערך החדשות". ואולם, יש להדגיש כי אין מדובר עוד בחברה נפרדת, אשר קיימת הפרדה מבנית מובהקת בינה לבין בעל הרישיון כפי המצב החוקי שהיה קיים עד לקבלת חוק השידורים, אלא ב"מערך", שלפי תקנון החברה – ולא לפי החוק כפי המצב ערב חקיקת חוק השידורים – יש "לפעול לקיים" הפרדה מבנית בין "אנשי התוכן" שלו לבין בעלי המניות. חוק השידורים אינו מפרט כיצד ניתן לקיים "הפרדה מבנית" בתוך תאגיד אחד או את האמצעים שבהם על בעל הרישיון לנקוט על מנת להשיג "הפרדה מבנית" זאת. עובדה זאת הופכת, למעשה, את ההוראה האמורה לריקה מתוכן ממשי ומעשי.

49. במצב דברים זה, לא ניתן לדבר עוד על הפקדת שידורי החדשות "בידי חברת החדשות אשר תקיים שידורי חדשות... בלתי תלויים בגורמים אינטרסנטים שונים בחברה", כדבריו של בית משפט נכבד זה בהלכת **יחימוביץ'**, פס' 1. בהעדר הפרדה תאגידית בין בעל הרישיון לבין הגוף המשדר חדשות גם לא ניתן לאכוף את ההוראה שבסעיף 2 לתוספת השלישית לחוק הרשות השנייה, שעניינה פעולה "באופן נפרד ועצמאי מהמערכת העסקית והשיווקית של הערוץ", ואת "ההפרדה בין תוכן שידורי.... החדשות לבין האינטרסים הרכושיים" של בעל הרישיון, אשר עליה עמד בית משפט נכבד זה בהלכת **יחימוביץ'**, פס' 16.

50. יתר על כן. בהתאם לחוק השידורים, גופים שאינם בעלי רישיון לשידורי טלוויזיה על פי חוק הרשות השנייה, אשר ישדרו חדשות, יהיו פטורים אפילו מחובה מוחלשת זאת, על כל הנובע מכך בנוגע לעצמאות שידורי החדשות שלהם.

ה.2. <u>פגיעה במנגנון ההגנה השני: שינוי הרכב בעלי המניות והרכב הדירקטוריון, אשר אחראים על שידורי החדשות, תוך הפרת האיזון הראוי בין אינטרסים ציבוריים לאינטרסים כלכליים</u>

51. חלף ההסדר החוקי שהיה קיים קודם לכן, חוק השידורים מאפשר כעת, כאמור, שלא לשדר חדשות באמצעות חברה נפרדת. במקרה הסביר, שבו בעל רישיון לשידורי טלוויזיה על פי חוק הרשות השנייה יבחר לעשות כן, ישתנה הרכב בעלי המניות והרכב הדירקטוריון האחראים לשידורי החדשות.

52. כך, במקרה שבעל הרישיון יבחר בהסדר הקבוע בתוספת השלישית לחוק הרשות השנייה, במקום הרכב בעלי מניות של חברת נפרדת הכולל כיום הן את בעל הרישיון, האמון על

אינטרסים כלכליים ומסחריים, והן את הרשות השנייה, האמונה על האינטרס הציבורי, יבואו בעלי המניות של בעל הרישיון בלבד. ועוד: במקום שני סוגי מניות – מניות רכוש המוחזקות על ידי בעל הרישיון ומניות הצבעה שרק 60% מהן מוחזקות על ידיו ואילו 40% מהן מוחזקות על ידי הרשות השנייה – הרי שמעתה יהיה רק סוג אחד של מניות, אשר כולן ללא יוצא מן הכלל יוחזקו על ידי בעלי המניות של בעל הרישיון. במצב דברים זה, בעל הרישיון יוכל לקבל באסיפה הכללית שלו, משיקוליו הכלכליים והמסחריים, כל החלטה שימצא לנכון בלא שיימצא בעל מניות מאזן, אשר תפקידו לייצג את האינטרס הציבורי בכל הנוגע לשידורי החדשות.

53. אמנם, במקרה של בחירה בהסדר הקבוע בתוספת השלישית לחוק הרשות השנייה, על הדירקטוריון של בעל הרישיון למנות ועדת משנה לענייני חדשות, אשר יכהנו בה גם דירקטור בלתי תלוי שמונה על ידי בעל הרישיון ודירקטור שמונה על ידי מועצת הרשות השנייה (ראו סעיפים 8 ו-10.ד. לתוספת השלישית לחוק הרשות השנייה), ובתקנון החברה של בעל הרישיון תיקבע הוראה שלפיה, בין היתר, הדירקטוריון "יעמוד על קיום הוראות הדין והרישיון, ובכלל זה בכל הנוגע לעצמאות שידורי החדשות בערוץ" (ראו סעיף 10.א. לתוספת השלישית לחוק הרשות השנייה). ואולם, כוחן של הוראות אלה להגן על עצמאות שידורי החדשות הינו חלש, לנוכח השינוי המשמעותי שחל על פי הסדר זה בהרכב של הדירקטוריון האחראי לשידורי החדשות. כך, חלף דירקטוריון של חברה נפרדת, ש-60% מכוח ההצבעה בו היה נתון בידי נציגים של בעל הרישיון, האמונים על אינטרסים כלכליים ומסחריים, ו-40% מכוח ההצבעה בו היה נתון בידי נציגים של הרשות השנייה, האמונים על האינטרס הציבורי, יבוא עתה הדירקטוריון של בעל הרישיון עצמו, אשר בו יהיו חברים בנוסף לנציגי בעלי המניות של בעל הרישיון גם דירקטור אחד שתמנה מועצת הרשות השנייה לפי סעיפים 67(ב), (ג), (ה) ו-(ו) לחוק הרשות השנייה, ודירקטור בלתי תלוי שתבחר האסיפה הכללית של בעל הרישיון באישור מועצת הרשות השנייה (ראו סעיפים 7 ו-1 לתוספת השלישית לחוק הרשות השנייה).

54. ההסדר החלופי כולל גם ביטול של החובה שלפיה יו"ר הדירקטוריון יהיה דירקטור מטעם הרשות השנייה.

55. אמנם, תנאי הכשירות של הדירקטור שתמנה מועצת הרשות השנייה ושל הדירקטור הבלתי תלוי הם אותם תנאי כשירות של הדירקטורים מטעם הרשות השנייה בחברות חדשות על פי המצב החוקי שהתקיים ערב קבלתו של חוק השידורים (וביחס לדירקטור הבלתי תלוי אף הוסף תנאי שלפיו הוא אינו בעל עניין בחברה, נושא משרה בה או בבעל עניין בחברה, ואינו בן משפחה של בעל עניין או של נושא משרה כאמור, ותנאי שלפיו אין לו זיקה אישית, עסקית או פוליטית לשר משרי הממשלה (אך מותר לו להיות חבר במפלגה)). ואולם, בשונה מהמצב החוקי ששרר ערב קבלת חוק השידורים, אשר לפיו כאמור הדירקטורים מטעם הרשות השנייה מחזיקים ב-40% מכוח ההצבעה בדירקטוריון של חברה נפרדת, ההסדר החוקי החלופי, אשר חוק השידורים מאפשר, אינו קובע את כוח ההצבעה שיינתן לדירקטור שתמנה מועצת הרשות השנייה לדירקטוריון של בעל הרישיון ולדירקטור הבלתי תלוי (למעט החובה לקבל את הסכמתו של אחד מהם לפחות למינויו של "עורך החדשות", סוגיה שעליה נעמוד בהמשך), וכוח הצבעה זה יכול להיות נמוך בהרבה, באופן שיחליש בצורה משמעותית את ההגנה על האינטרס הציבורי במסגרת שידורי החדשות.

56. לכל אלה יש להוסיף את ביטול החובה שלפיה יו"ר הדירקטוריון האחראי על שידורי החדשות יהיה דירקטור מטעם הרשות השנייה, ואת העובדה שהדירקטור הבלתי תלוי יתמנה על ידי האסיפה הכללית של בעל הרישיון, אשר בעלי המניות בבעל הרישיון מחזיקים במלוא כוח ההצבעה בה (גם אם מינוי זה טעון את אישור מועצת הרשות השנייה).

57. במצב דברים זה לא ניתן עוד לומר, כי מתקיים בדירקטוריון האחראי על שידורי החדשות "איזון עדין בין האינטרס הציבורי בשידורי חדשות מדויקים, מהימנים ומאוזנים, לבין האינטרס הכלכלי של הזכייניות [כיום בעלות הרישיון – תוספת של החי"מ], אשר גורפות את כלל רווחיה של החברה", כפי שנקבע בהלכת **יחימוביץ'**, פס' 15.

58. יתר על כן. בהתאם לחוק השידורים, גופים שאינם בעלי רישיון לשידורי טלוויזיה על פי חוק הרשות השנייה, אשר ישדרו חדשות, יהיו פטורים אפילו ממנגנון איזון מוחלש זה, על כל הנובע מכך בנוגע לעצמאות שידורי החדשות שלהם.

ה.3.<u>פגיעה במנגנון ההגנה השלישי: ביטול או החלשה של הסדרי העצמאות הנוגעים למנכ"ל והעורך הראשי של שידורי החדשות</u>

59. על פי חוק השידורים, בעל רישיון לשידורי טלוויזיה על פי חוק הרשות השנייה, אשר יבחר בהסדר הקבוע בתוספת השלישית לחוק הרשות השנייה, יהיה רשאי להחליף את המנכ"ל והעורך הראשי ב"עורך חדשות ומנהל מערך חדשות" (ראו סעיפים 3, 1 ו-10.א. לתוספת השלישית לחוק הרשות השנייה). חלף מתן **סמכות ההכרעה** למנכ"ל והעורך הראשי בקביעת האירועים והאישים שיסוקרו והראיונות שייערכו במסגרת שידורי החדשות; עריכת החומר שייאסף, וקביעת ועריכת החומר שישודר בשידורי החדשות; קביעת סדר הפריטים (Line Up) בשידורי החדשות; וקביעת התכנים, הכתבים, המגישים, העורכים, המרואיינים והמראיינים בשידורי החדשות – כקבוע כיום בסעיף 87 לתקנון העותרת – מסתפק ההסדר החדש בכך ש"עורך החדשות ינהל את מערך החדשות באופן עצמאי ויפעל על פי שיקול דעתו המקצועי באשר לתוכן החדשות, לרבות קבלת החלטות בנושא תוכן חדשותי, בהתחשב בתקציבו", "יפעל להבטחת עצמאות מערך החדשות ועובדיו, הכפופים לו באופן ישיר, בהפקה ובעריכה של החדשות, מהימנות שידורי החדשות ורמת ההפקה הנאותה שלהם", ו"יהיה מופקד בין השאר על נושאים אתיים בשידורי החדשות" (ראו סעיפים 4, 5 ו-10.א. לתוספת השלישית לחוק הרשות השנייה).

60. החלשת הסדרי העצמאות של המנכ"ל והעורך הראשי של שידורי החדשות – שבמקומו יוכל לבוא מעתה "העורך ומנהל מערך החדשות של בעל הרישיון" – גלומה גם בשינוי ההסדר החוקי, שהיה ההסדר המחייב ערב קבלת חוק השידורים, אשר לפיו לשם מינויו או הדחתו של המנכ"ל והעורך הראשי של חברת חדשות היה נדרש רוב של 75% מחברי דירקטוריון החברה הנפרדת. כעת, על פי ההסדר שחוק השידורים הביא עמו, ניתן למנות או להדיח את "עורך החדשות" ברוב של 75% לפחות מחברי הדירקטוריון של בעל הרישיון ובהסכמה של הדירקטור שמונה מטעם הרשות השנייה או של הדירקטור הבלתי תלוי שמונה על ידי האסיפה הכללית של בעל הרישיון (או של שניהם) (ראו סעיפים 3 ו-10.ב. לתוספת השלישית לחוק הרשות השנייה). הינה כי כן, בשונה מהמצב החוקי ששרר ערב קבלת חוק השידורים, שבו בעל הרישיון נדרש לתמיכה של לפחות חלק מהדירקטורים מטעם הרשות השנייה בחברת החדשות לשם מינוי או הדחה

של המנכ"ל והעורך הראשי, הרי שעל פי ההסדר שחוק השידורים מביא עמו, די יהיה לבעל הרישיון בקבלת הסכמתו של דירקטור בלתי תלוי, שמונה (באישור מועצת הרשות השנייה) על ידי האסיפה הכללית של בעל הרישיון עצמו (המורכבת כולה מבעלי המניות של בעל הרישיון) על מנת למנות או להדיח את "עורך החדשות". במצב דברים זה, הדירקטור שמונה על ידי הרשות השנייה בדירקטוריון של בעל הרישיון אינו מהווה עוד "מיעוט חוסם", כהגדרתו של בית משפט נכבד זה בהלכת **יחימוביץ'**, פס' 2 ו-11, למינויו או הדחתו של מי שמופקד על שידורי החדשות, ובעל הרישיון יכול לבצע את המינוי או ההדחה כאוות נפשו, בהסכמת הדירקטור הבלתי תלוי שמונה כאמור על ידיו. כך, לא מתקיים עוד ביחס למינויו או הדחתו של מי שעומד בראש שידורי החדשות ה"איזון בין האינטרס הציבורי לבין האינטרס הכלכלי", אשר עליו עמד בית משפט נכבד זה בהלכת **יחימוביץ'**, פס' 12, ולא ניתנת עוד אפשרות לדירקטור מטעם הרשות השנייה """לחסום" מינוי אשר עשוי להביא להפרת האיזון בין אינטרס הציבור בדבר שידורי חדשות מדויקים, מהימנים ומאוזנים לבין האינטרס הכלכלי" של בעל הרישיון (שם).

61. החלשה נוספת של מנגנון עצמאות זה טמונה בכך שעל פי ההסדר החוקי שיתאפשר על פי חוק השידורים, אין עוד דרישה לתקופת כהונה בת חמש שנים של מי שעומד בראש שידורי החדשות, אשר ניתנת להארכה לתקופות נוספות, ובעל תפקיד זה יהיה נתון לאורך כל תקופת מילוי תפקידו לאפשרות כי בעל הרישיון יסיים את העסקתו לאלתר. עובדה זאת פוגעת אף היא במידת יכולתו של בעל תפקיד זה להיות עצמאי אל מול לחצים כלכליים שיגיעו מצידו של בעל הרישיון או מצידו של גורם פוליטי שיבקש להתערב בשידורי החדשות באמצעות הפעלת לחץ על בעל הרישיון.

62. למותר לציין, כי בהתאם לחוק השידורים, גופים שאינם בעלי רישיון לשידורי טלוויזיה על פי חוק הרשות השנייה, אשר ישדרו חדשות, יהיו פטורים אפילו ממנגנון מוחלש זה, על כל הנובע מכך בנוגע לשידורי החדשות שלהם.

<u>ה.4.פגיעה במנגנון ההגנה הרביעי: ביטול הדרישה לקיום "שידורי חדשות מדוייקים, מהימנים ומאוזנים"</u>

63. ההסדר שחוק השידורים מאפשר ביחס לשידורי החדשות בערוציהם של בעלי רישיון על פי חוק הרשות השנייה, אשר יבחרו במתווה שבתוספת השלישית לחוק הרשות השנייה, אינו כולל את הדרישה שבסעיף 64 לחוק הרשות השנייה, בדבר קיום "שידורי חדשות מדוייקים, מהימנים ומאוזנים". בהקשר זה קיימת רק דרישה לכלול בתקנון החברה של בעל הרישיון הוראה שלפיה, בין היתר, "עורך החדשות יפעל להבטחת... מהימנות שידורי החדשות..." (ראו סעיף 10.א. לתוספת השלישית לחוק הרשות השנייה). אין צורך להכביר מילים עד כמה ביטול חובה זאת פוגע בעצמאותם של שידורי החדשות וחושף אותם ללחצים כלכליים ופוליטיים. בהלכת **יחימוביץ'**, פס' 1 ו-16, בית המשפט הנכבד ציין בהקשר זה, כי הטעם לקביעתה של ההוראה האמורה הוא "**המטרה להבטיח את עצמאותה של חברת החדשות**", אשר "**מופקדת על אמינות ומהימנות שידור חדשות הוגן ומאוזן לציבור**" [ההדגשות הוספו]. למותר לציין, כי משדרישה זאת אינה מחייבת עוד, נפגעת כפועל יוצא מכך עצמאותם של שידורי החדשות.

64. לכך יש להוסיף, כי חובה של דיוק, מהימנות ואיזון בשידורי החדשות אינה קיימת בחוק השידורים גם ביחס לגופים אחרים, שאינם בעלי רישיון על פי חוק הרשות השנייה וישדרו שידורי חדשות, על כל הנובע מכך בנוגע לעצמאות שידורי החדשות שלהם.

ה.5.<u>פגיעה במנגנון ההגנה החמישי: ביטול האיסור על שידורי פרסומת במסגרת שידורי החדשות</u>

65. כפי שראינו לעיל, בהתאם לסעיף 65 לחוק הרשות השנייה, "חברת החדשות אינה רשאית לשדר דבר שהוא בגדר שידורי פרסומת, לרבות פרסומת אגב, פרסומת מוסווית או פרסומת בלתי מודעת". על פי חוק השידורים, ככל שבעל הרישיון יאמץ את ההסדר הקבוע בתוספת השלישית לחוק הרשות השנייה, אין עוד איסור על כלילת תוכן פרסומי בשידורי החדשות. אמנם, על פי סעיף 6 לתוספת השלישית לחוק הרשות השנייה, "עובדי מערך החדשות יהיו כפופים באופן ישיר לעורך החדשות והם לא יעסקו, בין במישרין ובין בעקיפין, בשיווק זמן אוויר המיועד לתשדירי פרסומת או בהפקתם של תשדירי פרסומת או מישדרי חסות המשודרים בכלל שידורי הערוץ או בנושא עסקי כלשהו בעבור בעל הרישיון". עם זאת, כאמור, על פי הסדר חוקי זה אין איסור לשלב בשידורי החדשות "דבר שהוא בגדר שידורי פרסומת, לרבות פרסומת אגב, פרסומת מוסווית או פרסומת בלתי מודעת". היעדרו של איסור שכזה חושף את שידורי החדשות ללחצים מצד בעל הרישיון או גורמים חיצוניים לשילוב של דברי פרסומת, פרסומת אגב ופרסומת מוסווית, ובכך פוגע פגיעה קשה וחמורה בעצמאותם. ראו בהקשר זה הלכת **יחימוביץ'**, פס' 1.

66. לכך יש להוסיף, כי איסור על שילוב של דברי פרסומת בשידורי החדשות אינו קיים בחוק השידורים גם ביחס לגופים אחרים, שאינם בעלי רישיון על פי חוק הרשות השנייה וישדרו שידורי חדשות, על כל הנובע מכך ביחס לעצמאות שידורי החדשות שלהם.

ה.6.<u>פגיעה במנגנון ההגנה השישי: ביטול רף ההשקעה המינימלי בשידורי החדשות והנמכת המעמד הנורמטיבי של ההוראות הנוגעות לתיקצובם</u>

67. חוק השידורים מאפשר לבעל רישיון, אשר יבחר בהסדר החוקי הקבוע בתוספת השלישית לחוק הרשות השנייה, לפטור עצמו מרף ההשקעה המינימלי בתפעול השוטף של תברת חדשות, אשר בהתאם לסעיף 62ג(א1) לחוק הרשות השנייה וסעיף 3(א) לתוספת השנייה לחוק הרשות השנייה עומד – ביחס לבעל רישיון שהכנסותיו השנתיות עולות על 350 מיליון ₪ - על סך של 55 מיליון ₪ בשנה צמוד למדד יוני 2003 (סעיף 8(א) לתוספת השנייה לחוק הרשות השנייה). הסדר זה גם מבטל את הצורך בקבלת אישור הרשות השנייה לתקציב התפעול השוטף.

68. אמנם, בסעיף 10.ג. לתוספת השלישית לחוק הרשות השנייה צוין, כי על בעל הרישיון לכלול בתקנון החברה שלו הוראה שלפיה "להבטחתן של עצמאותו של מערך החדשות ועובדיו בהפקה ובעריכה של החדשות, מהימנות שידוריו ורמת ההפקה הנאותה שלהם, ישקיע בעל הרישיון תקציב שנתי נפרד וייעודי בכל שנה להפקה ולעריכה של החדשות", ו"מערך החדשות של בעל הרישיון יהיה עצמאי מבחינה כלכלית, באופן שפעילות מערך החדשות תנוהל, חשבונאית, בנפרד מפעילות שידורי הערוץ האחרים". ואולם, מדובר למעשה במילים ריקות מתוכן, בשים לב לכך שהסדר זה אינו מציין סכום השקעה נדרש כלשהו בשידורי החדשות, ואף מסיר את מנגנון הפיקוח של הרשות השנייה על תקציב התפעול השוטף, אשר נועד להבטיח כי שידורי

החדשות יתוקצבו בסכום הראוי להם וכי בעל הרישיון לא יוכל לפגוע בעצמאותם של שידורי החדשות באמצעות לחץ כלכלי המתבטא בהפחתת ההשקעה בהם. למותר לציין, כי הפחתת ההשקעה בשידורי חדשות תפגע בעצמאותם ותהפוך אותם לחשופים ופגיעים יותר ללחצים כלכליים, הן מצד בעל הרישיון והן מצד גורמים חיצוניים. פגיעה בתיקצוב שידורי החדשות אף עלולה ליצור אצל מפעיליהם אפקט מצנן כתוצאה מחשש לחשיפה לתביעות משפטיות בסכומים גבוהים בגין תכנים שישודרו בהם.

69. לכך יש להוסיף, כי ההסדר הקבוע בתוספת השלישית לחוק הרשות השנייה מנמיך, כאמור, את המעמד הנורמטיבי של ההוראות הנוגעות לתיקצוב שידורי החדשות מרמה של חקיקה ראשית (חוק הרשות השנייה) וחקיקת משנה (תקנות הכספים) לרמה של התייחסות לנושא במסגרת תקנון החברה של בעל הרישיון.

70. למותר לציין, כי על פי חוק השידורים, מי שישדר חדשות, אשר אינו בעל רישיון לפי חוק הרשות השנייה, אינו כפוף להוראה כלשהי בעניין ההשקעה בהם, על כל הנובע מכך ביחס לעצמאות שידורי החדשות שלו.

ה.7. <u>פגיעה במנגנון ההגנה העשירי: ביטול האיסור על בהונה במקביל בשתי חברות חדשות או יותר</u>

71. לכל האמור לעיל יש להוסיף, כי בעל רישיון לשידורי טלוויזיה שיבחר בהסדר הכלול בתוספת השלישית לחוק הרשות השנייה, יהיה פטור מתחולת האיסור הקבוע בסעיף 63ב לחוק הרשות השנייה בדבר כהונה כבעל תפקיד בשתי חברות חדשות או יותר בעת ובעונה אחת. בהתאם לחוק השידורים, איסור כזה, המשרת אף הוא את התכלית של עצמאותם של שידורי החדשות, לא יחול גם על מי שאינו בעל רישיון לשידורי טלוויזיה לפי חוק הרשות השנייה וישדר חדשות.

72. עינינו הרואות, כי חוק השידורים מאפשר פגיעה משמעותית במנגנוני ההגנה על עצמאות שידורי החדשות, אשר ערב קבלתו היו קבועים בחוק הרשות השנייה ביחס לבעלי רישיון "רגילים" לשידורי טלוויזיה, מזה, ואינו כולל מנגנוני הגנה כלשהם על עצמאות שידורי החדשות ביחס לגופים שאינם בעלי רישיון לשידורי טלוויזיה על פי חוק הרשות השנייה, מזה.

73. כפי שנראה להלן, פגיעות חמורות אלה בעצמאותם של שידורי החדשות, שחוק השידורים מביא עמו, אינן צולחות את מבחני הביקורת השיפוטיות ביחס לחוקתיותו של החוק, שכן הן פוגעות בזכויות החוקתיות לחופש הביטוי וחופש העיתונות באופן שאינו הולם את אופייה של מדינת ישראל כמדינה יהודית ודמוקרטית, שלא לתכלית ראויה ובמידה העולה הנדרש, ולפיכך דינו של חוק השידורים להתבטל. לביטול הוראת חוק בשל פגיעה לא חוקתית בחופש הביטוי ראו בג"ץ 5239/11 **אבנרי נ' הכנסת** (15.4.2015) (להלן: עניין **אבנרי**).

ו. <u>חוק השידורים אינו צולח את מבחני הביקורת החוקתית ולפיכך דינו להתבטל</u>

ו.1. <u>הזכויות החוקתיות, אשר חוק השידורים פוגע בהן, במסגרת האסדרה הגלומה בו של שידורי החדשות בטלוויזיה - חופש הביטוי וחופש העיתונות</u>

74. חופש הביטוי וחופש העיתונות הוכרו כבר לפני שנים רבות בפסיקתו של בית משפט נכבד זה כזכויות יסוד נעלות. חופש הביטוי מהווה "זכות עילאית". ראו בג"ץ 73/53 **חברת "קול העם" בע"מ נ' שר הפנים**, פ"ד ז 871, 878 (1953). הוא נתפס כ"נשמת אפה של הדמוקרטיה" (ראו בג"ץ 399/85 **כהנא נ' הוועד המנהל של רשות השידור**, פ"ד מא(3) 255, 267 (1987)) וכ"ציפור נפשה" (ראו ע"פ 255/68 **מדינת ישראל נ' בן משה**, פ"ד כב(2) 427, 435 (1968)). הוא הוכר כ"ערך מרכזי שבלעדיו חברה חופשית אינה יכולה להתקיים" וכ"סם החיים של הדמוקרטיה". ראו בג"ץ 10203/03 **"המפקד הלאומי" נ' היועץ המשפטי לממשלה**, פסי' 13 לפסק דינה של כב' השופטת אילה פרוקציה (20.8.2008) (להלן: עניין **המפקד הלאומי**). נפסק, כי חופש הביטוי הינו חירות "שיש שניה לה אך אין קודמת לה". ראו ע"א 751/10 **פלוני נ' דיין-אורבך**, פסי' 62 לפסק דינו לפסק דינו של כב' המשנה לנשיאה אליעזר ריבלין (8.2.2012) (להלן: **ע"א דיין-אורבך**).

75. אחת הזכויות המרכזיות הכלולות בחופש הביטוי היא חופש העיתונות, אשר נכלל במסגרת זכויות היסוד החוקתיות. ראו ע"פ 8445/11 **קם נ' מדינת ישראל**, פסי' 8 פסק דינו של כב' השופט חנן מלצר (כתוארו אז) (31.12.2012); רע"פ 761/12 **מדינת ישראל נ' מקור ראשון המאוחד (הצופה) בע"מ**, פסי' ע"ג לפסק דינו של כב' השופט אליקים רובינשטיין (כתוארו אז) (29.11.2012). כפי שציין כב' הנשיא יצחק עמית בברע"פ 83664-02-26 **אסנהיים נ' משטרת ישראל לה"ב 433**, פסי' 17-18 (20.5.2026) (להלן: עניין **אסנהיים**), "<u>חופש העיתונות וזכות הציבור לדעת נגזרים מהזכות החוקתית לחופש הביטוי, שבתורה הינה זכות בת של הזכות החוקתית לכבוד האדם... חופש העיתונות הוא ערך מוגן, אינטרס ציבורי שיש להתייחס אליו כשיקול כבד משקל... העיתונות נתפסת כמי שמופקדת על איסוף המידע ופרסומו לציבור, ולא בכדי היא זכתה לכינויים "הרשות הרביעית" או "כלב השמירה של הדמוקרטיה"... לחופש העיתונות ערך ציבורי-מוסדי...</u>" [ההדגשה הוספה].

76. על תפקידה של העיתונות עמד כב' השופט יצחק זמיר בדנ"א 7325/95 **ידיעות אחרונות בע"מ נ' קראוס**, פ"ד נב(3) 1, 53 (1998) (להלן: **דנ"א קראוס**), בציינו כי –

> "עיתונות חופשית היא לא רק תוצאה הכרחית של דמוקרטיה, אלא היא גם תנאי הכרחי לדמוקרטיה. היא תנאי הכרחי למשטר ייצוגי, לממשל תקין והוגן, לחירויות האדם. בפועל היא יכולה לשמש נייר לקמוס של הדמוקרטיה: יש עיתונות חופשית – יש דמוקרטיה; אין עיתונות חופשית – אין דמוקרטיה".

אכן, כפי שקבע כב' השופט אהרן ברק (כתוארו אז) בבג"ץ 680/88 **שניצר נ' הצנזור הצבאי הראשי, מר יצחק שני**, פ"ד מב(4) 617, 643 (1988) (להלן: עניין **שניצר**):

> "[על העיתונות] מוטל התפקיד לחשוף ליקויים ולהתריע עליהם. אין לקיים משטר חופשי בלא עיתונות חופשית. על כן יש לאפשר לעיתונות למלא את תפקידה...".

כב' המשנה לנשיאה ריבלין ציין ב**ע"א דיין-אורבך**, פסי' 80 לפסק דינו, כי:

> "לעיתונות החופשית תפקיד קריטי בחברה הדמוקרטית המודרנית. תפקידה מתבטא, בין היתר, בהיותה גורם בדיקה, ביקורת ופיקוח חיצוני על פועלן של רשויות המדינה השונות... לעיתונות תפקיד חשוב בהבעת ביקורת על מעשי השלטון ובחשיפת תופעות שליליות והבאתן לידיעת הציבור. העיתונות היא הזירה הציבורית

שבה מתאפשר שוק דעות יעיל. יש לה תפקיד מפתח בהבאת מידע אקטואלי לעיני הציבור ובהעלאת המודעות לסוגיות בעלות חשיבות ציבורית".

כב' השופט עוזי פוגלמן כתב בהקשר זה ב**ע"א דיין-אורבך**, בפס' 17 לפסק דינו, כי:

"בימינו, תקשורת ההמונים היא כיכר העיר, האגורה, המקום שאליו מגיע הציבור כדי לקבל מידע ולהאזין לדעות שונות. אך תפקידה של העיתונות אינו מתמצה בדיווח על אירועים בעלי עניין לציבור, וגם אינו מסתכם במתן במה לדעות שונות. מקובל גם לומר כי התקשורת היא זו שקובעת את השיח הציבורי, על-ידי העלאת נושאים מסוימים לדיון (והשמטתם של נושאים אחרים מסדר היום). תפקיד מהותי נוסף של התקשורת בעידן המודרני הוא "עיתונות חוקרת" (investigative journalism), המנסה לחשוף מידע הנסתר מהעין בנושאים בעלי עניין ציבורי, לידיעת הציבור הרחב".

הינה כי כן, כדברי כב' השופטת פרוקצ'יה בעניין **המפקד הלאומי**, בפס' 15 לפסק דינה, "לתקשורת הכתובה, המשודרת והמצולמת תפקיד מרכזי במימוש חופש הביטוי בחברה דמוקרטית". וכפי שציינה כב' הנשיאה אסתר חיות בבג"ץ 2109/20 **בן מאיר נ' ראש הממשלה**, פס' 45 (26.4.2020) (להלן: עניין **בן מאיר**), "**על חשיבותו של חופש העיתונות במדינה דמוקרטית אין צורך להכביר מילים**" [ההדגשה הוספה]. אכן, "חופש הביטוי... ועמו גם חופש העיתונות, הם אמצעים מרכזיים להכרה והערכה של עמדות. הם מאפשרים שיח ציבורי עשיר ופתוח, ומקדמים במובן הרחב את תכליותיו של המשטר הדמוקרטי, המבוסס על עקרונות של השתתפות ושקיפות". ראו בג"ץ 2996/17 **ארגון העיתונאים בישראל – הסתדרות העובדים הכללית החדשה נ' ראש הממשלה**, פס' 2 לפסק דינה של כב' השופטת דפנה ברק-ארז (23.1.2019) (להלן: עניין **ארגון העיתונאים**).

77. <u>בית משפט נכבד זה עמד לאחרונה על הפגיעה שעלולה להיגרם לחופש הביטוי של כלל הציבור בישראל כתוצאה מפגיעה בערוצי חדשות</u>. בבג"ץ 5404/22 **הצלחה – לקידום חברה הוגנת נ' שר התקשורת** (12.5.2026) קבע כב' השופט עופר גרוסקופף, בפס' 71 לפסק דינו, כי:

> "... **פגיעה בערוצי תקשורת ישראלים <u>ובפרט בערוצי חדשות</u>, עלולה להביא לפגיעה בזכות לחופש הביטוי של כלל הציבור בישראל. כידוע, לאמצעי התקשורת תפקיד מרכזי במימושה של הזכות לחופש הביטוי. זאת, בין היתר, בשים לב לכך שהזכות לחופש הביטוי כוללת בתוכה גם את זכותו של הפרט להיחשף למידע... על רקע האמור, הכירה הפסיקה בכך שאחת מנגזרותיה של הזכות לחופש הביטוי היא זכות הגישה לאמצעי תקשורת... מכאן, שפעולות המביאות לפגיעה בפעילותם של אמצעי התקשורת, <u>והדברים נכונים ביתר שאת כאשר מדובר בפגיעה בערוצי חדשות</u>, עלולות להביא גם לפגיעה בזכות לחופש הביטוי**".

[ההדגשות הוספו]

78. כפי שהראינו לעיל, חוק השידורים פוגע באופן מהותי וחמור בחופש הביטוי ובחופש העיתונות באמצעות ביטול או החלשה של המנגנונים להגנה על עצמאות שידורי החדשות, אשר היו קיימים ערב קבלתו.

79. סעיפים 8 ו-1א לחוק יסוד: כבוד האדם וחירותו קובעים, כי אין פוגעים בזכויות שלפיו, אלא בחוק ההולם את ערכיה של מדינת ישראל כמדינה יהודית ודמוקרטית שנועד לתכלית ראויה ובמידה שאינה עולה על הנדרש או לפי חוק כאמור מכוח הסמכה מפורשת בו.

2.1. <u>האם הפגיעה נעשתה "בחוק"?</u>

80. במקרה שלפנינו, לנוכח הפגמים המהותיים הרבים, אשר נפלו בהליך חקיקתו של חוק השידורים ויפורטו בהמשכה של עתירה זאת, שאלה נכבדה היא האם מתקיימת במקרה שלפנינו דרישתה של פסקת ההגבלה, כי הפגיעה בזכויות החוקתיות לחופש הביטוי וחופש העיתונות אכן נעשתה "בחוק". אך גם אם התשובה לשאלה נכבדה זאת היא חיובית, הרי שכפי שנראה להלן ההסדר הגלום בחוק השידורים אינו צולח את יתר שלביה של הבחינה החוקתית.

3.1. <u>הפגיעה של חוק השידורים בחופש הביטוי ובחופש העיתונות בתחום שידורי החדשות אינה תואמת את ערכיה של מדינת ישראל כמדינה יהודית ודמוקרטית</u>

81. דומה כי לא ניתן לחלוק על כך שאסדרה חדשה של תחום שידורי החדשות בטלוויזיה צריכה להלום את ערכיה של מדינת ישראל כמדינה יהודית ודמוקרטית. כפי שציין כב' הנשיא ברק בבג"ץ 5016/96 **חורב נ' שר התחבורה**, פ"ד נא(4) 1, 45 (1997), "משטר דמוקרטי מעמיד בראש סולם ערכיו את זכויות האדם. דמוקרטיה אינה רק דמוקרטיה פורמלית (ה-rule book conception), שבה ההחלטות נופלות על פי דעת הרוב. דמוקרטיה היא גם דמוקרטיה מהותית (ה-right conception), שבה הרוב אינו רשאי לפגוע בזכויות אדם". אכן, חברה דמוקרטית מתחשבת בזכותו להגנה של כל אחד מפרטיה. לכלל זה נודע משקל מיוחד שעה שעסקינן בחופש הביטוי ובחופש העיתונות.

82. נחזור ונביא כאן מפסיקתו של בית משפט נכבד זה אודות הזיקה ההדוקה בין הזכויות החוקתיות לחופש הביטוי ולחופש העיתונות לבין אופייה הדמוקרטי של המדינה: " לא בכדי היא [העיתונות – תוספת של הח"מ] זכתה לכינויים "הרשות הרביעית" או "כלב השמירה של הדמוקרטיה" (עניין **אסנהיים**, פס' 18 לפסק דינו של כב' הנשיא עמית); "עיתונות חופשית היא לא רק תוצאה הכרחית של דמוקרטיה, אלא היא גם תנאי הכרחי לדמוקרטיה. היא תנאי הכרחי למשטר ייצוגי, לממשל תקין והוגן, לחירויות האדם. בפועל היא יכולה לשמש נייר לקמוס של הדמוקרטיה: יש עיתונות חופשית – יש דמוקרטיה; אין עיתונות חופשית – אין דמוקרטיה" (**דנ"א קראוס**, בעמ' 53 (1998)); " אין לקיים משטר חופשי בלא עיתונות חופשית" (עניין **שניצר**, בעמ' 643); "לעיתונות החופשית תפקיד קריטי בחברה הדמוקרטית המודרנית" (**ע"א דיין-אורבך**, פס' 80 לפסק דינו של כב' המשנה לנשיאה ריבלין); ""לתקשורת הכתובה, המשודרת והמצולמת תפקיד מרכזי במימוש חופש הביטוי בחברה דמוקרטית" (עניין **המפקד הלאומי**, פס' 15 לפסק דינה של כב' השופטת פרוקצ'יה); "על חשיבותו של חופש העיתונות במדינה דמוקרטית אין צורך להכביר מילים" (עניין **בן מאיר**, פס' 45); ו"חופש הביטוי... ועמו גם חופש העיתונות, הם אמצעים מרכזיים להכרה והערכה של עמדות. הם מאפשרים שיח ציבורי עשיר ופתוח, ומקדמים במובן הרחב את תכליותיו של המשטר הדמוקרטי, המבוסס על עקרונות של השתתפות ושקיפות" (עניין **ארגון העיתונאים**, פס' 2 לפסק דינה של כב' השופטת ברק-ארז).

83. לנוכח זיקה הדוקה זאת בין חופש הביטוי וחופש העיתונות לבין אופייה הדמוקרטי של המדינה, ברי כי פגיעה בזכויות אדם חוקתיות אלה באמצעות תקיקה, אשר מחלישה באופן מהותי או מבטלת כליל את מנגנוני ההגנה על עצמאותם של שידורי החדשות בטלוויזיה, כפי שפורט על ידינו לעיל, אינה הולמת את ערכיה של מדינת ישראל כמדינה יהודית ודמוקרטית, ולפיכך היא אינה צולחת את הבחינה החוקתית.

4.1. <u>הפגיעה של חוק השידורים בחופש הביטוי ובחופש העיתונות בתחום שידורי החדשות בטלוויזיה אינה לתכלית ראויה</u>

84. על פי קביעת ההלכה הפסוקה, השאלה אם תכלית היא ראויה נבחנת בשני מישורים: המישור האחד בוחן את התוכן של התכלית, המישור השני בוחן את מידת הצורך בהגשמתה. ראו בג"ץ 5016/96 **חורב נ' שר התחבורה**, פ"ד נא(4) 1, 52 (1997) (להלן: עניין **חורב**); ע"א 6821/93 **בנק המזרחי המאוחד בע"מ נ' מגדל כפר שיתופי**, פ"ד מט(4) 221, 434 (1995) (להלן: עניין **בנק המזרחי המאוחד**); בג"ץ 4541/94 **מילר נ' שר הבטחון**, פ"ד מט(4) 94, 140 (1995). במישור הראשון, תכלית היא ראויה אם היא מהווה מטרה חברתית הרגישה לזכויות האדם. כמו כן, תכלית היא ראויה אם היא נועדה להשיג תכליות חברתיות כלליות, כגון שמירה על אינטרס הציבור. במישור השני, תכלית היא ראויה אם הצורך בהגשמתה הוא חשוב לערכיהן של החברה ושל המדינה. הינה כי כן, חוק היסוד אינו מסתפק בהסמכה כדין לפגיעה בזכות החוקתית, אלא דורש גם קיומו של טעם ענייני לפגיעה האמורה, המצדיק אותה מבחינה ערכית. ראו אהרן ברק **מידתיות במשפט – הפגיעה בזכות החוקתית והגבלותיה** 295 (2010) (להלן: ברק **מידתיות במשפט**). יצוין, כי התכלית הראויה אינה מעלימה את הפגיעה האפשרית בזכות, אלא – לכל היותר ובהתקיים התנאים הצריכים לכך – הופכת אותה לפגיעה חוקית וחוקתית. ראו בג"ץ 1437/02 **האגודה לזכויות האזרח בישראל נ' השר לביטחון פנים**, פ"ד נח(2) 746, 765 (2004). כבי הנשיא מאיר שמגר קבע בשעתו בעניין **בנק המזרחי המאוחד**, בעמ' 342, כי "המילים 'תכלית ראויה' מתארות מטרה חיובית מבחינת זכויות האדם וערכי החברה, לרבות התכלית של קביעת איזון סביר והוגן בין זכויות של בני אדם שונים, בעלי אינטרסים העומדים לעתים בניגוד זה לזה".

85. במקרה שלפנינו, מתעוררת השאלה אם לאסדרה הכלולה בחוק השידורים ביחס לשידורי החדשות בטלוויזיה יש בכלל תכלית. כפי שראינו לעיל, בדברי ההסבר להצעת הפיצול מתאריך 25.5.2026 נטען על ידי משרד התקשורת, כי "מוצע לפצל את נושא תכני החדשות מהצעת החוק המקורית וזאת לאור הרגישות הציבורית של חופש העיתונות והחדשות וקיומן של מחלוקות מהותיות בנוגע לאסדרה הרצויה בתחום זה. כינון "מרשם ספקי חדשות" אשר מסדיר מי הם הגופים אשר רשאים לפעול בשוק וכן האסדרה אשר תחול על אותם גופים, נוגעת בציפור נפשה של הדמוקרטיה הישראלית – חופש הביטוי וחופש העיתונות. כיוון שנושא זה שנוי במחלוקת פנים-ממשלתית ובחששות ציבוריים כבדי משקל, נדרשת מלאכת חקיקה נפרדת הדורשת פרק זמן נוסף. משכך, מוצע לפצל את הנושאים הקשורים באסדרת תחום החדשות ובכלל זאת את הסעיפים הבאים:...". מדברים אלה עולה, כי כלל לא הייתה כוונה לאסדר את שידורי החדשות במסגרת החלק שנותר בהצעת חוק השידורים לאחר הפיצול. חיזוק למסקנה זאת ניתן למצוא בדבריה של עו"ד מצדה מצלאווי דוד מצוות הייעוץ המשפטי לוועדה המיוחדת של הכנסת, אשר

דנה בהצעת חוק השידורים (להלן: הוועדה המיוחדת או הוועדה) במסגרת דיון הוועדה המיוחדת מתאריך 28.5.2026, כדלקמן:

> **"השאלות שעולות פה לגבי מה זה הפרדה מבנית, מהימנות החדשות, אלה שאלות שלא נדונו עד היום בוועדה.** [...] **<u>הוועדה החליטה לפצל את נושא החדשות, מהימנות החדשות, מרשם החדשות,</u> בין היתר, בגלל שעלו פה טענות על כך שמדובר בסעיפים מאוד מורכבים, שהיו שנויים במחלוקת בתוך הממשלה, שלא הושלם לגביהם השיח ולכן, הוחלט לפצל את הסעיפים האלה. לכן, לא דנו בזה, כי הוועדה החליטה לא לדון בזה.** [...] בתחילת הדרך היו פה דיונים מאוד כלליים, לפני שהתחלנו לדון בסעיפים לגופם, שדנו באופן כללי על הרפורמה ועל ההסדרים ועל נושא ההפרדה באופן כללי. **משעה שהוועדה החליטה לדלג על נושא החדשות ומרשם החדשות ולפצל את החלק הזה מהצעת החוק, הוועדה החליטה שהיא לא דנה בנושא הזה כי הוא מורכב.** בדיוק הנושאים של האלה של ההפרדה המבנית ומהימנות החדשות, שאנחנו עכשיו דנים אם להכניס את זה, או לבטל את זה או לא לבטל את זה. [..] **<u>יש כאן תיקון עקיף, שדרכו מכניסים את הדיון של מהימנות החדשות וביטול ההפרדה המבנית ולמעשה, מכניסים אותו דרך הדלת האחורית. הנושא הזה של ההפרדה המבנית, זה נושא שלם, מורכב, סבוך, ארוך, שבדיוק בגללו הוועדה החליטה לפצל ולדלג על הסעיפים האלה, לבוא ולהגיד שזה נדון שעות ארוכות, בעיניי, זה לא נכון</u>"** (עמ' 66-67 לפרוטוקול ישיבת הוועדה המיוחדת מתאריך 28.5.2026; פורסם באתר הכנסת) [ההדגשות הוספו].

86. במצב דברים זה ניתן לטעון, כי חוק שידורים שהתקבל בסופו של דבר נחקק בהעדר תכלית הקשורה באסדרת שידורי החדשות בטלוויזיה. בהעדר תכלית שעניינה אסדרת שידורי החדשות בטלוויזיה, שוודאי לא ניתן לומר, כי הפגיעה הקשה הגלומה בחוק השידורים בזכויות החוקתיות לחופש הביטוי וחופש העיתונות, נעשתה לתכלית ראויה ולפיכך ניתן לקבוע כבר בשלב זה כי הפגיעה האמורה אינה צולחת את הביקורת החוקתית.

87. אך גם אם יטען הטוען, כי ניתן ללמוד על התכלית מהשלב שלפני הצעת הפיצול, הרי שכפי שנראה להלן המסקנה היא כי פגיעתו של חוק השידורים בזכויות החוקתיות לחופש הביטוי ולחופש העיתונות לא נעשתה לתכלית ראויה. על התכלית המוצהרת של הסדרת שידורי החדשות במסגרת חוק השידורים ניתן לנסות ללמוד ממסמך חוות דעת כלכלית והערכת השפעות הרגולציה, אשר נערך על ידי משרד התקשורת בחודש יולי 2025 (להלן: מסמך הערכת השפעות הרגולציה). בהתאם לאמור בסעיף 2.2 למסמך הערכת השפעות הרגולציה, תכלית זאת כוללת ארבעה רכיבים: שמירה על חופש הביטוי, הגיוון הדמוקרטי ועצמאות העריכה, הבטחת חופש העיתונות ומניעת התערבות פוליטית בתוכן המשודר תחת כסות הרגולציה; הבטחת אמינות במידע החדשותי על ידי צמצום השפעות זרות בסיקור החדשותי; מניעת ריכוזיות ובעלות צולבת עודפת, תוך הבטחת מספר מקורות חדשות עצמאיים ומתחרים; ועידוד תחרות בענף ערוצי החדשות בטלוויזיה על ידי הגדלת כמות ספקי החדשות.

- חוות דעת כלכלית והערכת השפעות הרגולציה, אשר נערכה על ידי משרד התקשורת בחודש יולי 2025, מצורפת <u>כנספח 3</u> לעתירה.

88. תכליות מוצהרות אלה הן, על פניהן, תכליות ראויות. אולם, למרבה הצער, נראה כי התכלית האמיתית שאליה כיוון מי שהוביל את חקיקת חוק השידורים, המשיב מס' 3, שר התקשורת ד"ר קרעי, הייתה שונה לחלוטין.

89. בפגישה שהתקיימה בין המשיב מס' 3 לבין מנכ"ל העותרת והעורך הראשי שלה, מר וייס, בתאריך 2.2.2023, המשיב מס' 3 הביע חוסר שביעות רצון מהמצב החוקי ששרר באותה עת ביחס להסדרת שידורי החדשות בטלוויזיה ושלדבריו לא אפשר לראש הממשלה להתקשר לבעלי הרישיון לשידורי טלוויזיה על מנת להשפיע על התוכן המשודר במסגרת שידורי החדשות, כך שאלה ישקפו את דעת העם לשיטתו. המשיב מס' 3 אמר למנכ"ל העותרת שזה בדיוק מה שהוא רוצה לשנות, כך שבשונה מהמצב החוקי שהיה קיים אז, שבו בעלי הרישיון "נצמדו לחוק" ודחו פניות כאלה משום שאינם רשאים להתערב בשידורי החדשות, הרי שבעקבות שינוי החוק וביטול ההפרדה המבנית בין בעל הרישיון לבין חברת החדשות, הם יוכלו להשפיע על התוכן המשודר בשידורי החדשות ולא יוכלו עוד לסרב לקבל את פניותיו של ראש הממשלה, ויפעלו בהתאם להן.

90. **זאת בוודאי אינה תכלית ראויה, אלא תכלית פסולה מכל וכל, אשר מוכיחה כי תכליתו של חוק השידורים אינה לשמור על חופש הביטוי ולהבטיח את חופש העיתונות ואת אמינות המידע החדשותי, או למנוע התערבות פוליטית בתוכן, אלא ההיפך הגמור: לבטל או להחליש את מנגנוני העצמאות של שידורי החדשות בטלוויזיה על מנת לבצע בהם התערבות פוליטית פסולה תוך פגיעה חמורה באינטרס הציבורי.** בנסיבות אלה, לא מתקיימת דרישת התכלית הראויה במסגרת בחינת חוקתיותו של חוק השידורים, ולפיכך דינו של החוק להתבטל.

91. מסקנה זאת מקבלת משנה תוקף לנוכח האמצעים שננקטו להשגתה של התכלית הפסולה במסגרת חוק השידורים, כפי שנראה עתה.

5.1. <u>הפגיעה של חוק השידורים בחופש הביטוי ובחופש העיתונות עולה על הנדרש</u>

92. עקרון המידתיות קובע, כי גם אם הפגיעה בזכות אדם נעשתה מכוח הסמכה חוקית והיא הולמת את ערכיה של ישראל כמדינה יהודית ודמוקרטית, ויצאה אל הפועל לתכלית ראויה, היא אינה כדין אם מידתה עולה על הנדרש. הינה כי כן, בעוד שמבחן התכלית הראויה בוחן את המטרה, הרי מבחן המידתיות בוחן את האמצעים. ראו עניין **חורב**, בעמ' 53. כפי שצוין בבג"ץ 3477/95 **בן-עטייה נ' שר החינוך, התרבות והספורט**, פ"ד מט(5) 1, 11-12 (1996) (להלן: עניין **בן-עטייה**):

> "העילה בדבר מידתיות קובעת, כי החלטה שלטונית היא כדין רק אם האמצעי השלטוני אשר ננקט, לשם הגשמת התכלית השלטונית, הוא במידה הראוייה, ולא מעבר לנדרש. עילת המידתיות מתרכזת אפוא ביחס שבין התכלית לבין האמצעים להגשמתה. היא בוחנת אם האמצעים שנקט השלטון לשם הגשמת התכלית הראוייה עומדים ביחס ראוי למטרה שאותה מבקשים להגשים. עילת המידתיות קובעת כי האמצעים השלטוניים צריכים להתאים להגשמת המטרה, ולא מעבר למה שנדרש לשם הגשמתה של המטרה. עקרון המידתיות נועד להגן על הפרט מפני השלטון. הוא נועד למנוע פגיעה יתרה בחירותו של היחיד. הוא קובע כי האמצעי

השלטוני צריך להיגזר בקפידה כדי להלום את הגשמתה של התכלית. בכך בא לידי ביטוי עקרון שלטון החוק וחוקיות השלטון".

93. כידוע, דרישת המידתיות מיושמת הלכה למעשה באמצעות שלושה מבחני משנה: מבחן האמצעי המתאים, מבחן האמצעי שפגיעתו פחותה ומבחן האמצעי המידתי. להלן נעמוד על מהותם ויישומם של מבחני המשנה של המידתיות בהתייחס להסדרת שידורי החדשות בטלוויזיה בחוק השידורים.

5.1(א). <u>אי התקיימותו של מבחן האמצעי המתאים</u>

94. מבחן המשנה הראשון של המידתיות קובע, כי נדרש קשר של התאמה בין המטרה (התכלית) לבין האמצעי. האמצעי הננקט צריך להיות גזור להשגת המטרה שמבקשים להשיג, היינו כזה שביכולתו להשיג את המטרה (להבדיל מהשאלה אם הוא מרחיב או מצמצם מדי את הפגיעה בזכות החוקתית, שהינה רלוונטית למבחני המשנה השני והשלישי). ראו ברק **מידתיות במשפט**, בעמ' 373-374, 378. האמצעי הננקט צריך להוביל באופן רציונלי להגשמתה של המטרה. ראו עניין **בן-עטייה**, בעמ' 12; עניין **בנק המזרחי המאוחד**, בעמ' 436. מבחן זה דורש אפוא כי ייבחר האמצעי המתאים להשגת המטרה של החוק. ראו עניין **חורב**, בעמ' 53-54. אמצעי ייחשב לא מתאים אם הוא לא חוקי או אם אין הוא מסוגל להשיג את המטרה מבחינה מעשית. ראו יצחק זמיר "המשפט המינהלי של ישראל בהשוואה למשפט המינהלי של גרמניה" **משפט וממשל** ב 109, 131 (1994) (להלן: זמיר "המשפט המינהלי של ישראל בהשוואה למשפט המינהלי של גרמניה"). אין צורך כי יהיה מדובר באמצעי היחיד שיש בו כדי להגשים את המטרה (הבחירה בין האמצעים המתאימים השונים נעשית במסגרת מבחני המשנה השני והשלישי) או יגשים אותה במלואה (די בהגשמה חלקית ובלבד שאינה שולית או זניחה). ראו ברק **מידתיות במשפט**, בעמ' 377. למבחן האמצעי המתאים בהקשר של חופש הביטוי ראו למשל עניין **אבנרי**, פס' 37 לפסק דינו של כב' השופט מלצר (כתוארו אז); עניין **המפקד הלאומי**, פס' 50 לפסק דינה של כב' השופטת מרים נאור; בג"ץ 316/03 **בכרי נ' המועצה לביקורת סרטים**, פ"ד נח(1) 249, 263, 267 (2003) (להלן: עניין **בכרי**).

95. במקרה שלפנינו, ההסדר שנבחר מתאים לתכלית **הפסולה** של החוק, כפי שעלתה בדברים שאמר המשיב מס' 3 למנכ"ל העותרת בשיחת הנזכרת לעיל. למותר לציין, כי הסדר זה אינו מתאים לתכלית **המוצהרת** של החוק (מהשלב שלפני הפיצול). החלשת עצמאותם של שידורי החדשות בטלוויזיה בוודאי לא תביא ל"הבטחת אמינות במידע החדשותי על ידי צמצום השפעות זרות בסיקור החדשותי", ובוודאי ובוודאי שלא תתרום לשמירה על חופש הביטוי, הגיוון הדמוקרטי ועצמאות העריכה, הבטחת חופש העיתונות ומניעת התערבות פוליטית בתוכן המשודר. ההיפך הוא הנכון. יתר על כן. אי קביעת מנגנוני הגנה על עצמאותם של שידורי החדשות של ספקי חדשות חדשים, מזה, וחובת העברת שידוריהם של ספקים אלה על גבי פלטפורמות רב-ערוציות והבלטתם בממשק הצפייה, מזה, אף עלולה להביא למצב שבו התכנים המופקים והמשודרים על ידי מערכות חדשות לא עצמאיות יזכו לתפוצה רחבה תוך פגיעה בטובת הציבור.

96. אכן, הסדר חוקי אשר מחליש באופן דרמטי (לגבי ספקי חדשות קיימים) או נמנע בכלל מלקבוע (לגבי ספקי חדשות חדשים) את מנגנוני ההגנה הקיימים על עצמאותם של שידורי החדשות אינו

יכול להיחשב כאמצעי מתאים להשגת התכליות המוצהרות של חוק השידורים. בנסיבות אלה לא מתקיים בענייננו מבחן המשנה הראשון של עקרון המידתיות.

5.1(ב). <u>מבחן האמצעי שפגיעתו פחותה</u>

97. מבחן משנה זה קובע, כי האמצעי שנבחר להגשמת המטרה צריך לפגוע בפרט במידה הקטנה ביותר. ראו ברק **מידתיות במשפט**, בעמ' 392-399, 415. כך, אם קיימים כמה אמצעים, אשר כל אחד מהם מתאים להשגת המטרה, חובה לבחור מביניהם באמצעי שישיג את מטרת החוק ויגרום את מזער הנזק לאזרח, היינו אמצעי שפגיעתו בזכות האדם היא הפחותה. ראו זמיר "המשפט המינהלי של ישראל בהשוואה למשפט המינהלי של גרמניה", בעמ' 131; עניין **בן-עטייה**, בעמ' 12; זאב סגל "עילת העדר היחסיות (disproportionality) במשפט המינהלי" **הפרקליט** לט 507, 512 (1990) (להלן: סגל "עילת העדר היחסיות"). האמצעי הנדון נתפס כנחוץ רק אם אין להשיג את המטרה על ידי אמצעי, המתאים להשגתה לפחות באותה מידה, שפגיעתו בזכות החוקתית קטנה יותר. ראו ברק **מידתיות במשפט**, בעמ' 392. למבחן האמצעי שפגיעתו פחותה בהקשר של חופש הביטוי ראו למשל עניין **אבנרי**, פס' 38 לפסק דינו של כב' השופט מלצר (כתוארו אז); עניין **בכרי**, בעמ' 263, 268; עניין **המפקד הלאומי**, פס' 51 לפסק דינה של כב' השופטת נאור; בג"ץ 6226/01 **אינדור נ' ראש עיריית ירושלים**, פ"ד נז(2) 157, 164 (2003) (להלן: עניין **אינדור**).

98. במקרה שלפנינו, התכליות המוצהרות של חוק השידורים (מהשלב שלפני הפיצול) בדבר הבטחת אמינות במידע החדשותי על ידי צמצום השפעות זרות בסיקור החדשותי, ושמירה על חופש הביטוי, הגיוון הדמוקרטי ועצמאות העריכה, אינן יכולות להיות מושגות באמצעות החלשה או ביטול של מנגנוני ההגנה על עצמאותם של שידורי החדשות. באשר לתכליות המוצהרות האחרות של חוק השידורים (מהשלב שלפני הפיצול) - הבטחת מספר מקורות חדשות עצמאיים ומתחרים, ועידוד תחרות בענף ערוצי החדשות בטלוויזיה על ידי הגדלת כמות ספקי החדשות – הרי שהיה ניתן להגשים אותן באמצעים שפגיעתם בחופש הביטוי ובחופש העיתונות הייתה פחותה בהרבה. לשם הגשמת תכליות אלה לא היה צורך לפגוע במנגנוני ההגנה על עצמאות השידור החדשותי (ביחס לספקי חדשות קיימים) או להימנע כליל מקביעתם (ביחס לספקי חדשות חדשים). ככל שנדרשים תמריצים על מנת לעודד תחרות או כניסה של ספקי חדשות חדשים, ניתן היה לחשוב על כאלה שאינם עולים כדי פגיעה כה חמורה בעצמאותם של שידורי החדשות, אך הדבר לא נעשה. בנסיבות אלה לא מתקיים בענייננו גם מבחן המשנה השני של עקרון המידתיות.

5.1(ג). <u>מבחן האמצעי המידתי (או המידתיות במובן הצר)</u>

99. לפי מבחן משנה זה, האמצעי הנבחר אינו ראוי, אם פגיעתו בזכותו החוקתית של הפרט היא ללא יחס ראוי לתועלת שהוא מביא בהגשמת התכלית. ראו ברק **מידתיות במשפט**, בעמ' 425-422; עניין **בן-עטייה**, בעמ' 13. הרציונל שבבסיס מבחן זה הינו כי אין די בכך שנבחר האמצעי המתאים והמתון להשגת המטרה, אלא יש להוסיף ולשקול את התועלת שתצמח לציבור כנגד הנזק שייגרם לאזרח עם הנקיטה באמצעי האמור בנסיבות העניין. יש לשאול אם בנסיבות אלה קיים יחס ראוי בין התועלת לציבור לבין הנזק לאזרח. היחס בין התועלת לבין הנזק צריך להיות

מידתי (פרופורציונלי), היינו יחס שאינו חורג מן המידה הראויה. הינה כי כן, אם במקרה פלוני יגרום השימוש באמצעי מסוים, שהוא מתאים ומתון, נזק כבד לאזרח ואילו התועלת הצפויה לציבור אינה אלא מזערית, המסקנה עשויה להיות שאסור לרשות להשתמש בנסיבות אלה אפילו באמצעי זה. ראו זמיר "המשפט המינהלי של ישראל בהשוואה למשפט המינהלי של גרמניה", בעמ' 131; סגל "עילת העדר היחסיות", בעמ' 513. למבחן האמצעי המידתי בהקשר של חופש הביטוי ראו למשל עניין **אבנרי**, פסי' 47 לפסק דינו של כבי השופט מלצר (כתוארו אז); עניין **אינדור**, בעמ' 164; עניין **בכרי**, בעמ' 263, 268-270. מדובר אפוא במבחן של איזון בין התועלת השולית המוגשמת על ידי המטרה הראויה לבין הנזק השולי שהיא גורמת לזכות. ראו ברק **מידתיות במשפט**, בעמ' 423-425.

100. במקרה שלפנינו, מבחן האמצעי המידתי יבדוק אם הנזק שייגרם כתוצאה מההסדר שנושא עמו חוק השידורים ביחס לשידורי החדשות בטלוויזיה עומד ביחס ראוי לתועלת שהוא מביא בהגשמת התכלית. כפי שראינו לעיל, ההסדר אינו מביא כל תועלת לתכליות המוצהרות של חוק השידורים (מהשלב שלפני הפיצול), שעניינן הבטחת אמינות במידע החדשותי על ידי צמצום השפעות זרות בסיקור החדשותי, ושמירה על חופש הביטוי, הגיוון הדמוקרטי ועצמאות העריכה. אף אם יש תועלת כלשהי בהסדר שנבחר לתכליות שעניינן הרחבת התחרות או ריבוי ספקי חדשות, הרי שהנזק שנגרם כתוצאה מההסדר שהתקבל במסגרת חוק השידורים, אשר הביא להחלשה דרמטית של מנגנוני ההגנה על עצמאות שידורי החדשות של גופי חדשות קיימים, ונמנע מלקבוע מנגנוני הגנה על עצמאות שידורי חדשות של גופי חדשות חדשים, עולה בהרבה על תועלת זאת. אכן, הפגיעה כאן בחופש הביטוי ובחופש העיתונות הינה ללא יחס ראוי לתועלת שתצמח כתוצאה מההסדר, וכפועל יוצא מכך המסקנה היא שההסדר שנבחר בחוק השידורים ביחס לשידורי החדשות בטלוויזיה אינו מהווה אמצעי מידתי להשגת התכלית. בנסיבות אלה לא מתקיים בעניינו גם מבחן המשנה השלישי של עקרון המידתיות.

101. העולה מן המקובץ מלמד, אפוא, כי ההסדר החוקי שהיה קיים עקב קבלתו של חוק השידורים, אשר הבטיח את עצמאותם של שידורי החדשות במסגרת ערוציהם של בעלי הרישיון ה"רגילים" לשידורי טלוויזיה על פי חוק הרשות השנייה, לא הוחלף בהסדר אשר יבטיח באותה מידה את עצמאותם של שידורי החדשות אל מול לחצים פוליטיים מזה, כלכליים מזה ורגולטוריים מזה. ההסדר החלופי שהוחל בחוק השידורים על בעלי הרישיונות ה"רגילים" לשידורי טלוויזיה על פי חוק הרשות השנייה, מחליש באופן ניכר את החציצה ההכרחית בין בעל הרישיון והאינטרסים הכלכליים שלו לבין הגוף המשדר חדשות ואינו מספק את מנגנוני ההגנה על עצמאות השידור החדשותי המעוגנים בהסדר החוקי הקיים. ויודגש: החלשה זאת עלולה לחשוף את שידורי החדשות לא רק ללחצים כלכליים מצדו של בעל הרישיון, אלא גם ללחצים פוליטיים שעשויים להיות מופעלים על בעל הרישיון וכפועל יוצא מכך לפגוע בעצמאותם של שידורי החדשות, והדברים, כמדומה, מובנים מאליהם. בנוסף: חוק השידורים נמנע מלקבוע מנגנוני הגנה כלשהם על עצמאות שידורי החדשות של גופי חדשות חדשים.

102. המסקנה היא, אפוא, שחוק השידורים פוגע בזכויות החוקתיות לחופש הביטוי ולחופש העיתונות באופן שאינו הולם את ערכיה של מדינת ישראל כמדינה יהודית ודמוקרטית, שלא לתכלית ראויה ובמידה העולה הנדרש, ולפיכך דינו להתבטל.

103. בפרקים הבאים נציג את הפגמים המהותיים שנפלו בהליך חקיקתו של חוק השידורים, אשר מחייבים את ביטולו גם מטעם זה.

ז. <u>הפגמים המהותיים המרכזיים שנפלו בהליך החקיקה של חוק השידורים, אשר מחייבים את ביטולו</u>

ז.1. <u>הצעת חוק השידורים קודמה בניגוד לעמדת הייעוץ המשפטי לממשלה וחרף התנגדותו</u>

104. הצעת חוק השידורים ביקשה לחולל רפורמת עומק בשוק התקשורת, אשר תשנה מן היסוד את מבנה שוק התקשורת בישראל ואת אופן אסדרתם של גופי השידור והחדשות. חרף היקפם, מורכבותם, ורגישותם הציבורית והחוקתית של הצעת חוק השידורים ושל הנושאים שהיא ביקשה לעסוק בהם, היא קודמה באופן חריג וחסר תקדים מבלי שניתן לה אישור מטעם הייעוץ המשפטי לממשלה.

105. בהתאם להנחיית היועץ המשפטי לממשלה מס' 2.3005 "טיפול בהצעות חוק ממשלתיות", הקובעת את דרך הטיפול בהכנת הצעות חוק ממשלתיות בהיבטים משפטיים (להלן: הנחיית היועץ המשפטי לממשלה), הכנתה של הצעת חוק ממשלתית היא פעולה מנהלית, אשר חייבת להיעשות בהתאם לכללי המשפט המנהלי ותוך התייחסות לכללי המשפט החוקתי. במסגרת זאת, נדרש המשרד היוזם לגבש תשתית עובדתית מלאה, להשלים עבודת מטה, לבחון את השלכות הצעת החוק, להפיץ תזכיר להערות הציבור והגורמים הרלוונטיים, ולקיים הליך מקצועי ומשפטי סדור, בטרם תובא הצעת חוק לדיון בוועדת השרים לענייני חקיקה. לעניין זה, הנחיית היועץ המשפטי לממשלה קובעת, כי אחד משלבי החובה בהליך החקיקה הוא קבלת אישור של המשנה ליועץ המשפטי לממשלה כי אין מניעה משפטית להגשת טיוטת החוק לוועדת השרים לענייני חקיקה.

- הנחיית היועץ המשפטי לממשלה מס' 2.3005 "טיפול בהצעות חוק ממשלתיות" מצורף <u>כנספח 4</u> לעתירה.

106. בתאריך 14.5.2025 פורסמה טיוטת חוק השידורים לפני הבאתה לדיון בוועדת שרים לענייני חקיקה.

107. בתאריך 18.5.2025 המשנה ליועצת המשפטית לממשלה (משפט כלכלי), עו"ד מאיר לוין, העביר חוות דעת לשר המשפטים, בה התייחס לטיוטת חוק השידורים, הביע את טעמי התנגדות הייעוץ המשפטי לממשלה לקידומה וקבע כי היא "**אינה בשלה, לוקה בפגמים תהליכיים, וכוללת הסדרים ליבתיים שאינם נותנים מענה בסיסי לחובה להגן על אינטרסים ציבוריים ראשונים במעלה ומפני פגיעה בלתי מידתית בזכויות חוקתיות הנוגעות לעניין**". בנוסף, הזהיר המשנה ליועצת המשפטית לממשלה, עו"ד לוין, כי "**ישנו חשש ממשי כי קידומה במתכונתה זו יגרור פגיעה חמורה בחופש הביטוי והעיתונות, ופגיעה מהירה ועמוקה בתפקודה התקין של התקשורת החופשית בישראל, שהיא חלק בלתי נפרד מצביונה הדמוקרטי של מדינת ישראל**" (בסיכום המכתב) [ההדגשות הוספו].

108. בהתייחסותו לקשיים המרכזיים בהצעת חוק השידורים המשנה ליועצת המשפטית לממשלה, עו"ד לוין, הקדיש פרק שלם ל"שינויים באסדרת חדשות", במסגרתו עמד על הקשיים בטיוטת

חוק השידורים הנוגעים לביטול ההפרדה המבנית בין הגורמים המסחריים לבין מערכת החדשות ולהיעדר ערבויות מינימליות להבטחת עצמאותן ומהימנותן של החדשות. המשנה ליועצת המשפטית לממשלה, עו"ד לוין, עמד על כך, כי "**קידום ההצעה הנוכחית במתכונתה זו בכל הנוגע לשידורי החדשות, מעורר חשש ממשי לפגיעה משמעותית בזכויות היסוד לחופש הביטוי, חופש העיתונות, וזכות הציבור לדעת, ואנו מתנגדים לקידומה. יש לבחון לעומקם של דברים את משמעות ביטול ההפרדה המבנית, השלכותיה על שוק החדשות המקומי בשים לב למאפייניו הייחודיים, ויתרה מכך – לנמק מדוע לא ניתן לאמץ ערובות חלופיות משמעותיות אחרות, למניעת התערבות מסחרית ופוליטית בתכני החדשות ולהבטחת מהימנותם [של – תוספת של הח"מ] שידורי החדשות**"(סעיף 50) [חלק מההדגשות הוספו].

109. בסיכום חוות דעתו של המשנה ליועצת המשפטית לממשלה, עו"ד לוין, התבקש שר המשפטים לאפשר את השלמת התהליך ומיצוי השיח בטרם תובא ההצעה לוועדת השרים לענייני חקיקה.

- מכתב המשנה ליועצת המשפטית לממשלה (משפט כלכלי), עו"ד מאיר לוין, מתאריך 18.5.2025 מצורף כנספח 5 לעתירה.

110. חרף עמדה מקצועית חד-משמעית זאת, בתאריך 18.5.2025 ועדת השרים לענייני חקיקה החליטה לאשר עקרונית את קידום הצעת חוק השידורים והסמיכה את שר התקשורת "לערוך שינויי נוסח לפני הקריאה הראשונה לאחר ליבון הסוגיות הפתוחות דלהלן עם מחלקת ייעוץ וחקיקה במשרד המשפטים" ומנתה רשימת נושאים שדרשו ליבון עם משרד המשפטים, אשר ביניהם גם "ההסדרים הנוגעים למרשם ספקי החדשות" ו"הסדרים הנוגעים לאספקת חדשות".

- החלטת ועדת השרים לענייני חקיקה מתאריך 18.5.2025 מצורפת כנספח 6 לעתירה.

111. בתאריך 8.6.2025 אישרה ועדת השרים לענייני חקיקה נוסח מעודכן של הצעת חוק השידורים. שלושה ימים לאחר מכן, בתאריך 11.6.2025, פנתה המשנה ליועצת המשפטית לממשלה (משפטי ציבורי-חוקתי), עו"ד אביטל סומפולינסקי, למנכ"ל משרד התקשורת, מר אלעד מקדסי, במכתב בו חיוותה דעתה כי חרף השינויים שנערכו בהצעת חוק השידורים, עמדת הייעוץ המשפטי לממשלה נותרה בעינה, שכן הפגמים המהותיים והחליכיים שעליהם הצביע המשנה ליועצת המשפטית לממשלה, עו"ד לוין, לא זכו למענה בנוסח המעודכן. עו"ד סומפולינסקי עמדה בחוות דעתה על כך ש"**העברת הצעת החוק על ידכם לפרסום ברשומות, למרות שהיא אינה בשלה בעניינים מהותיים, ואף טרם שמולאה החובה הקבועה בחוק להיוועץ עם רשות האסדרה, היא הפרה בוטה של תהליכי עבודה ממשלתיים תקינים ואף מנוגדת לדין**" (סעיף 1 למכתב) [ההדגשות הוספו].

- החלטת ועדת השרים לענייני חקיקה מתאריך 8.6.2025 מצורפת כנספח 7 לעתירה.

- מכתב המשנה ליועצת המשפטית לממשלה (משפט ציבורי-חוקתי), עו"ד אביטל סומפולינסקי, מתאריך 11.6.2025 מצורף כנספח 8 לעתירה.

112. לאחר שרשות האסדרה חיוותה דעתה ביחס לפגמים שנפלו בהליך החקיקה (ועל כך יורחב בפרק הבא) המשנה ליועצת המשפטית לממשלה, עו"ד סומפולינסקי, שלחה בתאריך 21.9.2025 לשר המשפטים חוות דעת המתייחסת לטיוטת הצעת חוק השידורים, שהובאה בפעם השלישית

לפני ועדת השרים לענייני חקיקה. בחוות דעתה עמדה עו"ד סומפולינסקי על כך ש**מרבית הסוגיות המשפטיות והחוקתיות שעליהן הצביע המשנה ליועצת המשפטית לממשלה, עו"ד לוין, במכתבו מתאריך 18.5.2025 לא באו על פתרונן** (סעיף 28). לפיכך, היא שבה על התנגדות הייעוץ המשפטי לממשלה לקידום הצעת חוק השידורים וקראה "להחזירה למסלול של עבודה ממשלתית תקינה ולהשלים את העבודה המקצועית והמשפטית" (סעיף 35).

- מכתב המשנה ליועצת המשפטית לממשלה (משפט ציבורי-חוקתי), עו"ד אביטל סומפולינסקי, מתאריך 21.9.2025 מצורף כנספח 9 לעתירה.

113. למרות עמדתו הנחרצת של הייעוץ המשפטי לממשלה, בתאריך 21.10.2025 הונחה הצעת חוק השידורים על שולחן הכנסת לקריאה ראשונה. לנוכח התנגדותו של הייעוץ המשפטי לממשלה, נוספה להצעת חוק השידורים – באופן חסר תקדים – הערה בה נכתב הדברים הבאים: "* יובהר כי הצעת חוק זו לא קיבלה אישור מטעם היועצת המשפטית לממשלה כמתחייב לפי הנחיית היועצת המשפטית לממשלה 2.3005: טיפול בהצעות חוק ממשלתיות".

- העמוד הראשון של הצעת החוק כפי שהונחה על שולחן הכנסת הכולל את ההערה האמורה, מצורף כנספח 10 לעתירה.

114. יצויין, כי במסגרת ליבון מחלוקות שהתגלעו בין משרד התקשורת לבין הייעוץ המשפטי לממשלה בשלב דיוני הוועדה המיוחדת של הכנסת בהצעת חוק השידורים, הועבר למנכ"ל משרד התקשורת מכתב מקיף של המשנה ליועצת המשפטית לממשלה, עו"ד סומפולינקי, בו היא פירטה את השתלשלות העניינים העובדתית ביחס לעבודה הממשלתית על הצעת חוק השידורים, עמדה על הפגמים המהותיים שנפלו בתהליך העבודה, ציינה שוב את טעמי התנגדות של הייעוץ המשפטי לממשלה לקידומה של הצעת חוק השידורים, הדגישה את הקושי בתיקון הפגמים במסגרת עבודת הכנסת וקראה להשהיית הליך החקיקה ולחזרה אל מתווה העבודה הממשלתי לשם הבשלת הצעת חוק השידורים, כדלקמן:

> **"למען הסר ספק אחזור שוב כי <u>אנו מאמינים, גם בעת הזו, שהשלמת התהליך מבחינה מקצועית ומשפטית היא אפשרית ואנו נכונים להקדיש מאמצים לשם כך.</u> אנו מכירים בחשיבות ובדחיפות שבקביעת אסדרה חדשה, עדכנית ומקיפה לשוק זה, לרבות בתחום היצירה הישראלית. עם זאת, <u>כדי להביא את הצעת החוק למצב הנדרש, אין מנוס מלעצור את דיוני הכנסת לפרק זמן מסוים, ולאפשר לנו, בשיתוף פעולה עמכם, להשלים את ההצעה ולהבשילה גם מבחינה משפטית, כך שבסופו של דבר נוכל לסמוך ידינו עליה מבחינה משפטית, ולקבוע כי היא עומדת באמות המידה החוקתיות המתחייבות</u>"** (סעיף 10) [ההדגשות הוספו].

- מכתב המשנה ליועצת המשפטית לממשלה (משפט ציבורי-חוקתי), עו"ד אביטל סומפולינסקי, מתאריך 6.1.2026 מצורף כנספח 11 לעתירה.

115. על אף האמור, הליך החקיקה נמשך לכל אורכו מבלי שניתן להצעת חוק השידורים – הצעת חוק ממשלתית – אישור של הייעוץ המשפטי לממשלה.

2.ז. <u>הצעת חוק השידורים קודמה תחת הליך היוועצות פגום עם רשות האסדרה וחרף הפגם המהותי שנמצא על ידי רשות האסדרה בהליך החקיקה בכל הנוגע למהימנות שידורי החדשות</u>

116. חוק עקרונות האסדרה, תשפ"ב–2021 (להלן: חוק עקרונות האסדרה) נועד להבטיח כי אסדרה ממשלתית תגובש על בסיס תהליך מקצועי, שיטתי ומבוסס נתונים. בהתאם לסעיף 21 לחוק עקרונות האסדרה, על המאסדר לערוך דו"ח הערכת השפעות אסדרה (RIA) הבוחן באופן שיטתי את השלכותיה הצפויות של האסדרה המוצעת, ולהעמידו לבחינת רשות האסדרה טרם קידום הצעת החוק במסגרת הליך היוועצות סטטוטורי. תכליתו של מנגנון זה היא להבטיח, כי רפורמות רגולטוריות משמעותיות, ובפרט כאלה המשנות מן היסוד את מבנהו של שוק שלם, כפי שהצעת החוק התיימרה לעשות, יתבססו על תשתית מקצועית מלאה, בחינת חלופות והערכת השלכותיהן.

117. חרף הוראותיו הברורות של חוק עקרונות האסדרה, משרד התקשורת לא קיים את הליך ההיוועצות הנדרש ביחס להצעת חוק השידורים והיא הובאה לאישור ועדת השרים לחקיקה בתאריך 18.5.2025 בטרם הושלם דוח ה- RIA כנדרש בדין, ובטרם הושלם הליך ההיוועצות עם רשות האסדרה. יו"ר רשות האסדרה, עו"ד יואל בריס, עמד על ליקוי זה בדבריו בפני הוועדה המיוחדת שדנה בהצעת החוק בישיבתה בתאריך 22.12.2025, כדלקמן:

> **"הליך ההיוועצות עם רשות האסדרה אינו הליך פורמלי. הוא לא בגדר תחנה שיש לעבור בה בדרך לחקיקה. זה הליך מהותי שנועד להבטיח כי האסדרה המוצעת מבוססת על עבודת מטה מקצועית סדורה ומלאה. מטרתה היא לוודא שהבעיה הוגדרה כראוי, שנבחנו חלופות שונות לרבות חלופות פוגעניות פחות, שנעשתה למידה מהעולם ושקיים קשר רציונלי בין הבעיות שזיהו לבין הפתרונות שנבחרו. <u>עצם העובדה שדוח ה-ריא הושלם רק לאחר הצעת החוק כבר הונחה ואושרה בפני ועדת השרים ולא בשלב מוקדם הרבה יותר כאשר תשתית המקצועית תומכת והכרחית בשלב גיבוש ההסדרים מעידה על היפוך יסודי של סדר הדברים התקין.</u>** הדרך הנכונה היא קודם כל להגדיר בעיה ומטרות, אחר כך לבחון חלופות ולבנות תשתית מקצועית ורק לבסוף לגבש הסדר רגולטורי. **<u>כאן התהליך היה הפוך – וההסדר נקבע תחילה</u>**" (פרוטוקול ישיבת הוועדה המיוחדת מתאריך 22.12.2025 בעמ' 51; פורסם באתר הכנסת) [ההדגשות הוספו].

118. ואכן, רק בחודש יולי 2025 משרד התקשורת העביר לרשות האסדרה את דוח הערכת השפעות האסדרה (RIA) ביחס להצעת חוק השידורים והליך ההיוועצות החל לאחר שהחוק כבר אושר בוועדת השרים לענייני חקיקה והיה בתהליך מתקדם לקראת קריאה ראשונה. בהליך היוועצות מאוחר זה מצאה רשות האסדרה, כי נפלו **פגמים בתהליך הערכת השפעות האסדרה של הצעת חוק השידורים, ובראשם פגם מהותי בבחינת השלכות החקיקה על מהימנות שידורי החדשות.**

- מכתבו של יו"ר רשות האסדרה, עו"ד יואל בריס, לוועדת השרים לענייני חקיקה מתאריך 21.9.2025, מצורף <u>כנספח 12</u> לעתירה.

119. במסגרת הליך ההיוועצות, רשות האסדרה מצאה שנפל פגם מהותי בבחינת השפעת שינויי האסדרה בהצעת חוק השידורים על סוגיית הוגנות ומהימנות החדשות, שכן משרד התקשורת לא בחן באופן מספק את השפעת ביטול מנגנוני האסדרה הקיימים והאסדרה המוצעת על ידו על מהימנות שידורי החדשות. בחוות דעת של רשות האסדרה, שהוגשה למליאת רשות האסדרה בחודש ספטמבר 2025, מפורטים עיקרי הפגם המהותי האמור, כדלקמן:

> "אנו סבורים, כי [...] **<u>עדיין לא התבצע התהליך הנדרש לבחינת השפעות האסדרה המוצעת על סוגיית המהימנות ועל כן הפגם המהותי ביחס לסעיף זה, נותר בעינו.</u>**
>
> ראשית, **טרם בוצע ניתוח מסודר ומקיף של כלל רכיבי האסדרה הקיימת. האסדרה הקיימת במישור המהימנות מורכבת מרכיבים רבים ושונים, המסמכים שהוצגו מתייחסים בבירור ובהעמקה לחלק מהרכיבים אלה (כגון איסור הבעלויות הצולבות והחובה להקים חברת חדשות נפרדת), אך אינם מתייחסים לרכיבים אחרים (למשל מינוי דח"צים בדירקטוריון; איסור על בעל תפקיד לכהן ביותר מחברת חדשות אחת; קביעת הליך מינוי לעורך ראשי; חיוב למימון מינימאלי; איסור על שידור פרסומות ועוד). <u>ללא בחינת רכיבי האסדרה השונים לגופם, לא ניתן לדעת מה תהיה המשמעות של ביטולם וממילא גם קשה להעריך את מידת האפקטיביות שלהם.</u>**
>
> שנית [...] **<u>עדיין חסר ניתוח באשר לאופן שבו האסדרה החדשה צפויה לתת מענה לגורמי השורש של הבעיה.</u> כך למשל, המשרד מפרט במסמך את מגבלותיה של האסדרה הקיימת בכל הנוגע לשמירה על העצמאות העיתונאית, אולם הוא אינו מנתח ומפרט האם וכיצד האסדרה המוצעת תיתן מענה טוב יותר לקשיים שהוצפו** – האם האסדרה המוצעת תיתן מענה טוב יותר להשפעה העקיפה של בעלי המניות על גופי החדשות? האם היא תיתן מענה לחשש מפני זליגה של האינטרסים של מנהלי ועובדי חברת החדשות?" (סעיף 2 בפרק החדשות) [ההדגשות הוסופ].

- חוות דעת רשות ההסדרה שהונחה בפני מליאת רשות האסדרה בחודש ספטמבר 2025 ומסמכים שצורפו לה, מצורפים <u>כנספח 13</u> לעתירה.

120. בדבריו של יו"ר רשות האסדרה בישיבת הוועדה המיוחדת שדנה בהצעת החוק בתאריך 22.12.2025, הוא התייחס למשמעות כבדת המשקל שיש לקביעת רשות האסדרה בדבר פגם מהותי בהצעת חוק השידורים ועל חריגותו של המהלך לקדם את הצעת חוק השידורים חרף פגם זה, כדלקמן:

> **"כאשר רשות האסדרה מצביעה על פגמים מהותיים, אין מדובר בהערות שוליים אלא <u>בדגל שחור שמתנוסס מעל ההסדר ועל בשלותו</u>** [...] **קביעת מליאת רשות האסדרה ברוב קולות כי נפל פגם מהותי בתהליך הערכת ההשפעות בפרק החדשות ובפרט ברכיב המהימנות של שידורי החדשות, <u>זוהי קביעה חריגה בחומרתה.</u> <u>זאת הפעם הראשונה שמובאת בפני הכנסת הצעת חוק ממשלתית שנקבע לגביה פגם מהותי והמשרד לא מצא לנכון לתקן אותו</u>"** (פרוטוקול ישיבת הוועדה המיוחדת מתאריך 22.12.2025 בעמ' 51; פורסם באתר הכנסת) [ההדגשות הוספו].

121. על משמעותו של הפגם המהותי האמור, עמדה גם המשנה ליועצת המשפטית לממשלה, עו"ד סומפולינסקי, במכתבה מתאריך 21.9.2025 (נספח 9 לעתירה), כדלקמן:

> "30. כאמור לעיל, רשות האסדרה מצאה כי **נפל פגם מהותי** בתהליך הערכת השפעות האסדרה **<u>של רכיב משמעותי ורגיש ביותר – מהימנות השידורים בפרק החדשות</u>**. החלטה זו קיבלה את אישורה של מליאת רשות האסדרה. **משנקבע כי קיים פגם מהותי שמצדיק לעמדת הרשות את תיקון תהליך הערכת השפעות האסדרה של רכיב זה, ומשנקבע כי זו אומצה על ידי מליאת הרשות, מן המצופה כי המאסדר ישקול בכובד ראש את העמדה האמורה. במובן זה, יש טעם לפגם בסמיכות הזמנים שבין החלטת מליאת הרשות לבין החלטות שר התקשורת להמשיך ולקדם את ההצעה על אף הפגם המהותי שנמצא בתהליך.**
>
> 31. בהקשר זה, כפי שצוין בחוות הדעת מיום 18.5.2025, **<u>לא ניתן להדגיש די הצורך את החשיבות הקריטית שיש לאסדרה נאותה של תחום שידורי החדשות</u>. אסדרה זו נועדה להבטיח את עצמאותה ופעילותה של מערכת החדשות והעיתונאים הפועלים בה ואת יכולתם לשדר, בין היתר, תוכן ביקורתי כלפי השלטון וכלפי מוקדי הון וכוח בחברה** (עיקרון המוכר בעולם כעיקרון ה'עצמאות העריכתית'). בהתאמה, **אסדרת שידורי החדשות, שואפת להבטיח את יכולתה של מערכת החדשות להדוף לחצים חיצוניים משמעותיים, הן מצד הדרג הפוליטי, הן מצד מוקדי כוח אחרים. <u>למימושן של תכליות אלו נודעת חשיבות מכרעת במימוש הזכות לחופש הביטוי בחברה דמוקרטית והן חלק בלתי נפרד מצביונה הדמוקרטי של המדינה</u>.** על כן, יש משמעות רבה במיוחד לעובדה שרשות האסדרה מצאה כי נפל פגם מהותי בתהליך גיבוש האסדרה של תחום זה, ומשרד התקשורת לא הסיר פגם זה" [חלק מההדגשות הוספו].

122. תרף דברים נכוחים אלה, הפגם האמור <u>לא תוקן</u> והליך החקיקה נותר פגום בכל הנוגע לבחינת האסדרה על מהימנות שידורי החדשות. במכתב של יו"ר רשות האסדרה, עו"ד בריס, לוועדה המיוחדת שדנה בהצעת חוק השידורים מתאריך 18.3.2026 הוא התייחס לתיקונים מאוחרים שהוצעו ועמד על כך <u>שאין</u> בתיקונים אלה כדי לרפא את הפגם המהותי בכל הקשור למהימנות שידורי חדשות.

- מכתבו של יו"ר רשות האסדרה לוועדת הכנסת לדיון בחוק התקשורת (שידורים) מתאריך 18.3.2026, מצורף <u>כנספח 14</u> לעתירה.

3.7. <u>הקמת הוועדה המיוחדת של הכנסת לדיון בהצעת חוק השידורים</u>

123. הוועדות הקבועות של הכנסת הן חלק ממערך החקיקה והפיקוח הפרלמנטרי המעוגן בסעיף 21 לחוק-יסוד: הכנסת. חלוקת תחומי העניינים בין ועדות הקבועות של הכנסת, המוסדרת בתקנון הכנסת, אינה עניין טכני בלבד. היא נועדה להבטיח כי הצעות חוק יידונו בפני הוועדה הקבועה שבתחום מומחיותה מצוי הנושא, באמצעות חברי הכנסת והצוותים המקצועיים שצברו ניסיון, ידע ומומחיות בתחום הנדון.

124. על פי הנוהג בכנסת, ועדת הכלכלה היא הוועדה העוסקת בפיקוח ובחקיקה בתחומי התקשורת והשידורים. כך גם עולה מהצעת חוק השידורים עצמה, המפנה לאורך הוראותיה לוועדת הכלכלה כגורם המוסמך לאשר חקיקת משנה מכוחו, ומדברי ההסבר שבהם הוגדרה ועדת הכלכלה כוועדה העוסקת בחקיקה בתחום הבזק והשידורים. מומחיותה של ועדת הכלכלה בתחום אינה פורמלית בלבד ובשנים האחרונות הכינה ועדת הכלכלה לקריאה שנייה והשלישית חוקים מורכבים ומשמעותיים בתחום התקשורת.

125. לאחר שהצעת חוק השידורים אושרה בקריאה ראשונה במליאת הכנסת, היה על ועדת הכנסת לקבוע את זהות הוועדה שתדון בהצעת החוק ובהכנתה לקריאה שניה ושלישית. לאור הדברים האמורים לעיל, **ועדת הכלכלה הייתה האכסניה הטבעית לדון בהצעת חוק השידורים ולהכינה לקריאה שניה ושלישית. זאת גם הייתה עמדת הייעוץ המשפטי לכנסת**, הן בעת ההצבעה במליאה והן בעמדה שהוצגה לחברי ועדת הכנסת במכתבה של היועצת המשפטית לכנסת, עו"ד שגית אפיק, מתאריך 30.11.2025.

126. במכתב זה, שהתייחס להצעה להקים ועדה לעניין מסוים להצעת החוק, חלף ועדת הכלכלה, היועצת המשפטית לכנסת, עו"ד אפיק, עמדה על מורכבותה והיקפה של הצעת החוק "המשנה 'סדרי עולם' בתחום השידורים" (סעיף 1), התייחסה למומחיות של ועדת הכלכלה בנושאים בהם עוסקת הצעת החוק ולכך שהיא גם הוועדה היחידה שנזכרת בהצעת החוק, וחזרה על העמדה לפיה "בהתאם לתקנון הכנסת הוועדה היחידה המוסמכת והמתאימה להכין את הצעת החוק הממשלתית לקריאות השנייה והשלישית, היא ועדת הכלכלה; זאת גם בהתאם לאמור בהצעת החוק עצמה ולכלל החקיקה הקיימת בתחום השידורים והתקשורת" (סעיף 8).

- מכתבה של היועצת המשפטית לכנסת, עו"ד שגית אפיק, לחברי ועדת הכנסת מתאריך 30.11.2025, מצורף כנספח 15 לעתירה.

127. אכן, תקנון הכנסת מאפשר בסעיף 83 להקים ועדה לדיון בהצעת חוק אחרי קריאה ראשונה. ואולם, סמכות זו אינה בלתי מוגבלת. היועצת המשפטית לכנסת, עו"ד אפיק, התריעה במכתבה האמור, כי:

> "**העברת תחום ענין מרכזי של ועדה קבועה לוועדה לענין מסוים (כלומר: הקמת ועדה שתעסוק הלכה למעשה כמעט בכל תחום התקשורת) במהלכה של כהונת כנסת לשם עקיפת הוועדה המוסמכת תהווה תקדים מסוכן, תגביר לאין ערוך את הפגיעה בתקינות הליך החקיקה, במקצועיות ועדת הכלכלה כמו גם במקצועיות הוועדה שתדון בהצעת החוק, וכן בסמכויות החקיקה והפיקוח של ועדת הכלכלה.** ההשלכות לכך בטווח הארוך עלולות להביא לפגיעה בעבודת הכנסת, במקצועיותה ובכוחה מול הממשלה" (סעיף 18) [ההדגשות הוספו].

128. **זאת ועוד, בעניינו התעורר החשש שהקמת הוועדה המיוחדת נבעה מהתנגדותו של המשיב מס' 3, שר התקשורת, ליו"ר ועדת הכלכלה, ח"כ דוד ביטן, אשר נודע בעמדותיו העצמאיות, ומרצונו של השר לבחור יו"ר ועדה שיהיה "נוח" יותר להשקפותיו ושאיפותיו של השר.** היועצת המשפטית לכנסת עמדה במכתבה על כך שהחשש מפני שימוש ב"וועדה עוקפת" מתממש בענייננו במלוא עוצמתו. לדבריה, ממכתבו של שר התקשורת ליו"ר ועדת הכנסת מתאריך 24.2.2025 עולה, כי בקשתו להעביר את הצעת חוק השידורים מוועדת הכלכלה לא

נבעה משיקולים מוסדיים או ענייניים, אלא "מחוסר שביעות רצון של השר מעמדותיו ומהתנהלותו של יושב ראש ועדת הכלכלה" (סעיף 22). היועצת המשפטית לכנסת קבעה, כי "**ככל שתוקם ועדה שמטרתה, על פני הדברים, תהא לעבוד בהלימה מלאה לשר התקשורת ולמדיניותו, הדבר יפגע אנושות בסמכויות הפיקוח של הכנסת בכלל ושל ועדת הכלכלה בפרט, ויחליש את כוחן ואת סמכויותיהן בעבודת החקיקה, ובפרט מול הממשלה**" (סעיף 25) [ההדגשה הוספה]. עוד היא קבעה, כי "גם העבודה המנהלית-מקצועית של הכנסת עלולה להיפגע בשל הקמת ועדה לעניין מסוים כאמור, שכן לא יעמדו לרשות אותה ועדה המומחיות והניסיון שצברו חברי הוועדה הקבועה והצוות המקצועי המלווה אותה" (סעיף 25).

129. בסיכום מכתבה, עו"ד אפיק הביעה את עמדתה, כי **הקמת ועדה מיוחדת כאמור "תהווה פגם בהליך החקיקה של הצעת החוק**". בנוסף, עו"ד אפיק הביעה את חששה, כי "**ככל שהעברת ההצעה נעשית במטרה להאיץ את הליך החקיקה, כשהוועדה שדנה בהצעת החוק טרם רכשה מקצועיות מספקת לדיון בהסדרים העומדים בפניה, יש בכך כדי להטיל, על פני הדברים, צל כבד על היכולת של אותה ועדה להוציא תחת ידיה דבר חקיקה מיטבי, בוודאי כשמדובר בהצעה כה מקיפה ומורכבת. בנסיבות אלה, עלול להתעורר גם חשש לפגיעה בעקרון ההשתתפות של חברי הכנסת**" (סעיף 26) [ההדגשות הוספו]. כפי שיוצג בפרק הבא, חששותיה של עו"ד אפיק אכן התממשו בדיוני הוועדה המיוחדת.

130. בתגובה למכתבה של עו"ד אפיק, העביר שר התקשורת בתאריך 1.12.2025 מכתב ליו"ר ועדת הכנסת בו פירט את התנגדותו לחוות הדעת של היועצת המשפטית לכנסת, הסביר את הדחיפות לשיטתו בקידום הצעת חוק השידורים, התייחס לחששות שהועלו במכתבה של עו"ד אפיק, והצהיר כי "**בכוונתנו לקיים הליך חקיקה מלא ותקין, להטות קשב לגורמים השונים ובוודאי לחברי הוועדה, לדון בחוק ולשנותו בהתאם לצורך, תוך ליווי מקצועי של הייעוץ המשפטי לכנסת** [...] הקמת ועדה מיוחדת לא נועדה לדלג על הליך תקין אלא לאפשר אותו במסגרת זמן המותאמת לדחיפות ולמורכבות" (סעיפים 14-15) [ההדגשות הוספו].

- מכתבו של שר התקשורת ליו"ר ועדת הכנסת מתאריך 1.12.2025, מצורף כנספח 16 לעתירה.

131. בתגובה, היועצת המשפטית לכנסת העבירה באותו היום מכתב ליו"ר ועדת הכנסת, בו היא התייחסה לטענותיו של שר התקשורת במכתבו, והבהירה בהקשר הדחיפות לה טען השר, כי "הצעת החוק הונחה על שולחן הכנסת [...] שלושה חודשים בלבד לפני המועד שצוין במכתב השר שעד אליו הרפורמה צריכה להיכנס לתוקף. **ככל שהממשלה הייתה סבורה כי מדובר ברפורמה כה הכרחית, ראוי היה שתביא אותה במועד מתאים כך שהכנסת תוכל לקיים עליה דיונים מספיקים בהליך חקיקה נאות**" (סעיף 3) [ההדגשה הוספו].

- מכתבה של היועצת המשפטית לכנסת ליו"ר ועדת הכנסת מתאריך 1.12.2025 מצורף כנספח 17 לעתירה.

132. חרף עמדת היועצת המשפטית לכנסת, בתאריך 1.12.2025 החליטה ועדת הכנסת על הקמת הוועדה המיוחדת, וח"כ גלית דיסטל אטבריאן, מסיעתו של שר התקשורת, נבחרה לעמוד בראש ועדה זאת.

133. ימים ספורים לאחר ההחלטה על הקמת הוועדה המיוחדת, מונה לה צוות מקצועי והופץ הזימון לישיבותיה הראשונות שנקבעו לשבוע שלאחר מכן, לתאריכים 8, 9 ו-10 לדצמבר 2025.

134. יצויין, כי **הביקורת על הקמת הוועדה המיוחדת, חלף דיון בהצעת החוק בוועדת הכלכלה, המשיכה להישמע מחברי כנסת וגורמי מקצוע גם לאורך דיוניה של הוועדה המיוחדת.** כך, למשל, באחד מישיבותיה הראשונות של הוועדה המיוחדת בתאריך 22.12.2025 עמדה המשנה ליועצת המשפטית לממשלה, עו"ד סומפולינסקי, על כך שהקמת הוועדה המיוחדת נועדה **"לעקוף את ועדת הכלכלה כדי להימנע מהצורך לקיים דיון אמיתי עם יושב-ראש הוועדה והצוות המקצועי המלווה אותה"** [ההדגשה הוספה], והדגישה כי מדובר ב**<u>פגם מהותי בהליך החקיקה</u>**. עוד ציינה עו"ד סומפולינסקי, כי קצב הדיונים החריג - שלושה ימים בשבוע מיד עם הקמת הוועדה המיוחדת - אינו מאפשר לימוד מעמיק של רפורמה כה מורכבת ואף אינו מאפשר לתקן את הפגמים שנפלו בהליך הממשלתי, כפי שדרשה היועצת המשפטית לכנסת (עמ' 57 לפרוטוקול ישיבת הוועדה המיוחדת מתאריך 22.12.2025; פורסם באתר הכנסת).

135. כפי שיוצג מיד, הפגם בהולדתה של הוועדה המיוחדת הוביל למסכת פגמים שנפלו באופן פעולתה של הוועדה וההליך שנעשה במסגרתה, אשר המשיכו את שרשרת הפגמים הארוכה בהליך חקיקת חוק השידורים.

4.2. <u>פגמים בדיוני הוועדה המיוחדת בהצעת חוק השידורים</u>

4.2(א). <u>סטייה מהמתווה לדיוני הועדה המיוחדת שנקבע על ידי היועצת המשפטית לכנסת לשם תיקון הפגמים בהליך הפנים ממשלתי ובהקמת הוועדה המיוחדת</u>

136. כפי שנסקר לעיל, הצעת חוק השידורים הובאה לקריאה ראשונה במליאת הכנסת באופן תקדימי וחריג בליווי הערה שלפיה "הצעת חוק זו לא קיבלה אישור מטעם היועצת המשפטית לממשלה כמתחייב לפי הנחיית היועצת המשפטית לממשלה 2.3005: טיפול בהצעות חוק ממשלתיות". בתאריך 3.11.2025 היועצת המשפטית לכנסת, עו"ד אפיק, הבהירה במכתב לחברי הכנסת ולגורמי מקצוע, כי **"אין בהערת השוליים כדי לגרוע מהחובה המוטלת על נציגי הייעוץ המשפטי לממשלה ועל אנשי המקצוע הרלוונטיים, ובכללם נציגי מחלקת ייעוץ וחקיקה במשרד המשפטים ונציגי משרד התקשורת, לפרוס בפני הוועדה המוסמכת את ההסבר להסדרי הצעת החוק, את עמדתם ואת כלל הנתונים והמידע הנדרשים לה, לרבות לעניין ההליך המקדים ועבודת המטה שנערכו בממשלה ובפרט במשרד התקשורת. בנסיבות אלה, חובה זו אף הופכת לחובה מוגברת, בין היתר גם לנוכח היקפה הנרחב של הצעת החוק הממשלתית ומשמעויותיה"** (סעיף 5) [ההדגשות הוספו].

- מכתב היועצת המשפטית לכנסת לחברי הכנסת מתאריך 3.11.2025 מצורף <u>כנספח 18</u> לעתירה.

137. בתום עשר ישיבות של הוועדה המיוחדת, בשים לב למורכבויות שהתבררו ביחס להצעת החוק בישיבות אלה, שמקורן בהליך הממשלתי הפגום שקדם להצעת החוק, בתאריך 11.1.2026 היועצת המשפטית לכנסת שלחה לחברי הוועדה המיוחדת מתווה לדיוני הוועדה, שיאפשר לדבריה "מסגרת זמן הולמת להמשך שיח פנים-ממשלתי במקביל לדיוני הוועדה ומבלי שעבודת הכנסת תיעצר" (סעיף 7).

- מכתב היועצת המשפטית לכנסת לחברי הוועדה המיוחדת מתאריך 11.1.2026 מצורף כנספח 19 לעתירה.

138. ברקע הדברים עמדה בקשתה של המשנה ליועצת המשפטית לממשלה, עו"ד סומפולינסקי, במכתבה מתאריך 6.1.2026 (נספח 11 לעתירה) להשהות את הליכי החקיקה ולחזור להשלמת החליך הממשלתי, לגביה עו"ד אפיק קבעה במכתבה כדלקמן:

> "**איני ממעיטה בעמדת הייעוץ המשפטי לממשלה או בחומרת המחלוקות המקצועיות והאחרות הקיימות לשיטתו ביחס להצעת החוק הממשלתית, המצריכות שהות נוספת לליבונן; וכן גם בפגם שראיתי אני בהקמת הוועדה המיוחדת**. ואולם, משהצעת החוק הממשלתית פורסמה ברשומות והונחה על שולחן הכנסת, בהתאם להוראות התקנון, ואושרה על ידי הכנסת כדין – לעמדתי, כמי שאמונה לפי דין על הבטחת תקינות הליכי החקיקה, יש קושי רב בעמדה כי על הכנסת להשהות את עבודתה ולהפסיק את הדיונים בהצעת החוק הממשלתית על מנת לאפשר את השלמת השיח הפנים-ממשלתי, כתנאי בלעדי לקיומו של הליך חקיקה נאות. **בשלב זה, ההחלטה בדבר המשך קידומה ואופן קידומה של הצעת החוק נמצאת בסמכותה של הוועדה שדנה בה, כאשר <u>מובן מאליו שככל שהפגמים שנפלו בהליך הפנים-ממשלתי של הכנת הצעת החוק משמעותיים יותר, כך המשימה המוטלת על כתפי הוועדה המכינה את הצעת החוק לקריאות השנייה והשלישית היא כבדה יותר</u>**" (סעיף 5) [ההדגשות הוספו].

139. עיקרי המתווה שהוצג במכתב היועצת המשפטית לכנסת היו כדלקמן:

> "... **הוועדה תוסיף לקיים <u>שני דיונים בשבוע, לכל היותר</u>. זאת, על מנת ליתן לגורמים הרלוונטיים בממשלה את הזמן הראוי לליבון הנושאים שנותרו במחלוקת; ולחברי הוועדה להוסיף ללמוד את ההסדרים המוצעים ולשקול הערות שנשמעות במהלך הדיונים**" (סעיף 8).
>
> "... בשלב הראשון, **<u>דיוני הוועדה יעסקו אך ורק בנושאים שלמיטב התרשמותנו [התרשמות הייעוץ המשפטי לכנסת – תוספת של הח"מ] התקיימה לגביהם עבודת מטה ממשלתית והם בשלים ברובם</u>**" (סעיף 9).
>
> "... **<u>נושאים בהם התגלעו מחלוקות פנים-ממשלתיות משמעותיות יידונו בשלבים המאוחרים</u>. מדיוני הוועדה עד כה, ניכר כי בין הנושאים השנויים במחלוקת נכללים: <u>ביטול ההפרדה המבנית של חברת החדשות</u>**, הסדרי תחרות וביטול הבעלויות הצולבות, מדידת נתוני צפייה, סמכות דרישת מידע של מנכ"ל משרד התקשורת ואמצעי האכיפה המינהלית" (סעיף 10) [ההדגשות הוספו].

140. היועצת המשפטית לכנסת גם עמדה במכתבה על חשיבות קיומה של זכות ההשתתפות של חברי הכנסת בדיוני הוועדה, והדגישה כי:

> "למותר לציין כי נציגי משרדי הממשלה, לצד עבודתם מחוץ לכותלי הוועדה והשיח הפנימי ביניהם, נדרשים להעביר את עמדתם והתייחסויותיהם גם על אלה במסגרת דיוני הוועדה, כמקובל בהליכי חקיקה. במסגרת זו, **על יושבת ראש הוועדה לאפשר**

לגורמים הללו – וכן לגורמים רלוונטיים נוספים – להביע את עמדותיהם, וכן לאפשר להם להשיב ללא הפרעות לשאלות חברי הכנסת, ככל הניתן, ולהקפיד על קיום זכות ההשתתפות של חברי הכנסת באופן שיאפשר להם לגבש את עמדתם ביחס להצעת החוק ולהביע אותה" (סעיף 12) [ההדגשות הוספו].

141. למרות דברים מפורשים אלה, דיוני הוועדה המיוחדת קודמו באינטנסיביות הולכת וגוברת, בהשפעה ישירה של שר התקשורת שנכח בדיוני הוועדה המיוחדת כמעט לכל אורכם, בביטול חוות הדעת המשפטיות של היועצים המשפטיים לוועדה המיוחדת ובהתנגחות בהם, ובדריסת זכויותיהם של חברי הוועדה המיוחדת ועקרון ההשתתפות, לרבות באי הצגת נתונים ומידע שנדרשו, באי מתן שהות מספקת להיערכות לדיונים ובהוצאה תכופה של חברי הוועדה המיוחדת מהדיונים.

142. לאורך דיוני הוועדה המיוחדת, היועצת המשפטית לכנסת עמדה במספר הזדמנויות על הקשיים שהתעוררו בדיוניה.

143. במכתבה של היועצת המשפטית לכנסת לחברי הוועדה המיוחדת מתאריך 17.2.2026 היא ציינה את הדברים הבאים ביחס לאי יישומו של המתווה שנקבע על ידיה:

> "**<u>באשר למתווה הדיוני שהצעתי במכתבי מיום 11.1.26, נראה כי הוא אינו מיושם במלואו וכי גורמי הממשלה אינם מתכנסים לליבון המחלוקות ביניהם. לצד זאת, החשש מפני האצת הליך החקיקה ומעורבות יתר של השר בהתייחס להצעת החוק ולדיוני הוועדה כמתואר לעיל, נותר בעינו</u>**. לפיכך, עמדתי היא כי בשלב זה הוועדה תקיים שני דיונים בשבוע בלבד, בהתאם לסדר הפרקים המופיע במתווה הדיוני. זאת, כדי לאפשר היערכות נאותה לדיונים, ובמקביל גם ליתן פרק זמן מספיק לעבודה על מתן תשובות ומענים ביחס לשאלות שהתעוררו בדיוני הוועדה. עמדה זו נמסרה גם ליו"ר הוועדה" (סעיף 9) [ההדגשה הוספה].

- מכתב היועצת המשפטית לכנסת לחברי הוועדה המיוחדת מתאריך 17.2.2026 מצורף <u>כנספח 20</u> לעתירה.

144. במכתבה של היועצת המשפטית לכנסת ליו"ר הוועדה המיוחדת מתאריך 12.4.2026 פורטה שורת פגמים שנפלו בעבודת הוועדה המיוחדת בניגוד למתווה שנקבע, כדלקמן:

> "...במהלך דיוני הוועדה הוברר כי ביחס לחלקים רבים בהצעת החוק לא קוימה או הושלמה עבודת הניסוח מטעם הייעוץ המשפטי לממשלה כמקובל בהצעות חוק ממשלתיות וכחלק מההליך להכנתה; ביחס לסעיפים רבים הכלולים בה קיימות מחלוקות מהותיות ובלתי פוסקות שמתעוררות בין גורמי הממשלה לבין עצמם ובין הדרג המקצועי במשרד התקשורת לבין הייעוץ המשפטי של המשרד; **לאורך דיוני הוועדה למרות פניות ובקשות לכך לא הוצגו נתונים כלכליים ולא פורטה כנדרש התשתית העובדתית והכלכלית העומדת בבסיס ההסדר המוצע בהצעת החוק; ישנן סוגיות מורכבות רבות, בעלות השלכות רוחב, אשר עלו במהלך הדיונים, ומחייבות בחינה מעמיקה והשלמות וזאת בין היתר גם לנוכח ההליך הממשלתי החסר**; חלקים מהותיים בהצעה טרם הוכרעו באופן שמקשה על גיבוש עמדות

סדורות ועל התקדמות מושכלת; ההצעה לא מלווה בייעוץ המשפטי לממשלה כמקובל בהצעות חוק ממשלתיות" (סעיף 2) [ההדגשות הוספו].

"...**<u>קצב החקיקה מתקדם באופן מואץ, כאמור ללא הכרעות, ובאופן שמוסיף לקושי ללמוד את הצעת החוק כדבעי וללבן את הסוגיות הפתוחות בין הדיונים</u>**. ניכר גם שקיימים הבדלים ניכרים בין עמדת מנכ"ל משרד התקשורת לבין עמדותיהם של צוות הייעוץ המשפטי של משרדו ושל הייעוץ המשפטי לממשלה. זהו אינו עניין טכני בלבד, כי אם עניין מהותי, החיוני להליך חקיקה סדור ותקין" (סעיף 5) [ההדגשות הוספו].

- מכתב היועצת המשפטית לכנסת ליושבת ראש הוועדה המיוחדת מתאריך 12.4.2026 מצורף <u>כנספח 21</u> לעתירה.

145. במכתבה המקיף ליו"ר הוועדה המיוחדת מתאריך 15.4.2026 היועצת המשפטית לכנסת עמדה על הפגמים הרבים שנפלו בעבודת הוועדה המיוחדת וציינה, בין היתר, כי:

"...ככל שדיוני הוועדה נמשכו התברר שניטשות מחלוקות רבות בין משרדי הממשלה השונים וכן אף בתוך משרד התקשורת. **סוגיות רבות שהתעוררו במהלך הדיונים, בעלות השלכות רוחב, הצריכו, ועודן מצריכות, השלמות ובחינה מעמיקה חוזרת. ההתנהלות החד צדדית מול משרדי הממשלה, שאינם מעבירים מידע ונתונים כנדרש ואינם מוסרים עמדה ממשלתית, מקשה אף היא על קיומו של הליך תקין.** אלו, ככל הנראה לא היו מתרחשים בדיון בוועדה הקבועה המוסמכת שהייתה תובעת את הנתונים והתשובות תוך הפעלת סמכויות הפיקוח שלה שחלות גם ביחס לתחומים אחרים של משרדי הממשלה.

לעומת זאת, בוועדה המיוחדת בראשותך חל תהליך הפוך: **<u>האצה משמעותית בדיונים תוך ויתור מתמיד על קבלת ההסברים והנתונים הדרושים להליך חקיקה בסיסי</u>. חלקים מהותיים בהצעה לא הוכרעו במסגרת דיוני הוועדה באופן שהקשה אף הוא על גיבוש עמדות סדורות ועל התקדמות מושכלת בין רכיביו השונים של ההסדר. מעבר לכך, מעת לעת <u>פנו אליי חברי הוועדה וטענו כי לא ניתן להם יומם בוועדה; כי הם מוצאים מדיוני הוועדה פעמים רבות ללא הצדקה, לעיתים גם למשך זמן ארוך</u> (יוער כי לגבי חלק מהפניות השבתי כי התנהלותך היא במסגרת שיקול דעתך הרחב כיו"ר ועדה); <u>כי דרישותיהם לקבלת מידע ונתונים כלכליים העומדים בבסיס גיבוש הצעת החוק לא נענות; כי הדיונים מתנהלים באופן מואץ שאינו מאפשר להם להידרש לעומק ההסדר המתגבש, חרף מורכבותו, ולגבש עמדה מושכלת ביחס אליו</u>**" (סעיפים 7-8) [ההדגשות הוספו].

במכתב זה היועצת המשפטית לכנסת גם התייחסה מפורשות להפרת המתווה שקבעה לדיוני הוועדה, כדלקמן:

"**...המתווה הדיוני שהצעתי לא הביא לשיח בין גורמי הממשלה באופן שמאפשר לרפא את הפגמים שנפלו בהליך הפנים-ממשלתי; לא הוצגה תמונה כלכלית מלאה כפי דרישת חברי הוועדה (אף לא במסגרת דיון חסוי שקיימה הוועדה בנושא); ניכר כי דיוני הוועדה מתנהלים באופן מואץ, ללא הכרעות, חלף**

התמקדות בסעיפים שכבר נדונו; חברי הוועדה מוסיפים להלין על כך שזכות הדיבור שניתנת להם קצובה ומוגבלת באופן שאינו מאפשר לממש את עקרון ההשתתפות שלהם, וכן על הוצאתם מהדיונים מטעמים לא ענייניים ולמשכי זמן ארוכים" (סעיף 10) [ההדגשות הוספו].

- מכתב היועצת המשפטית לכנסת ליושבת ראש הוועדה המיוחדת מתאריך 15.4.2026 מצורף כנספח 22 לעתירה.

146. אכן, הליך חקיקה ברמת נאותות גבוהה היה תנאי מקדים והכרחי לאפשרות לרפא את הפגמים שנפלו בהליך הפנים ממשלתי בשלב גיבוש הצעת החוק ובעצם הקמתה של הוועדה המיוחדת. אלא שחלף הליכה בתלם המתווה שגובש על ידי היועצת המשפטית לכנסת לשם עמידה ברמת הנאותות הנדרשת, דיוני הוועדה נוהלו באופן שמנוגד חזיתית למתווה האמור ואשר פגם את הליך החקיקה בפגמים רבים נוספים.

147. במצב דברים זה, לא זו בלבד שלא היה בדיוני הוועדה המיוחדת כדי לרפא את הפגמים שנפלו בהליך הממשלתי של גיבוש הצעת החוק ובהחלטה להקים ועדה מיוחדת לדיון בה, אלא שהפגמים בהליך החקיקתי רק התעצמו והחששות ממטרות פסולות וניצול לרעה בהקמת הוועדה המיוחדת, התבררו כמוצדקים.

148. כך, **<u>התברר כמוצדק החשש שהועלה כי מטרתה של הקמת הוועדה המיוחדת הייתה יצירת ועדה שתעבוד בהלימה מלאה עם שר התקשורת ומדיניותו</u>**.

149. שר התקשורת לא הסתפק בהצגת עמדת הממשלה במסגרת הליך החקיקה, אלא היה גורם דומיננטי בניהול עבודת הוועדה, בקביעת קצב התקדמותה ובאופן קידום הצעת החוק. השר נכח באופן עקבי בדיוני הוועדה המיוחדת, הוביל את הדיונים, השיב בעצמו למרבית ההשגות שהועלו כלפי הצעת חוק השידורים, ודחף לקידום מואץ של החקיקה חרף הסתייגויותיהם של הייעוץ המשפטי ושל חברי הכנסת, תוך פגיעה ביכולתה של הוועדה – כחלק מהרשות המחוקקת – להפעיל שיקול דעת עצמאי.

150. במכתבה של היועצת המשפטית לכנסת ליו"ר הוועדה המיוחדת מתאריך 12.4.2026 (נספח 21 לעתירה) היא ציינה בהקשר זה כך:

"... בחוות דעתי מיום 30.11.25, עמדתי על כך <u>שחומרה מיוחדת בהקמת הוועדה המיוחדת</u> נוגעת למצב דברים שבו יו"ר הוועדה המיוחדת הוא חבר בסיעתו של השר האמון על הנושאים המועברים לדיון בוועדה זו (כפי שאכן נקבע לבסוף בפועל), וזאת <u>נוכח החשש מפני זירוז הליכי החקיקה בנושאים שהשר מבקש לקדם וכן מפני השפעת יתר של השר על עבודת הוועדה המיוחדת ועל היקף מעורבותו בהליך החקיקה של הצעת החוק. בתוך כך גם הדגשתי כי אם הוועדה המיוחדת תקבל את החלטותיה על פי עמדת השר, הדבר יפגע באופן קשה בסמכויות הפיקוח של הכנסת ושל ועדת הכלכלה, יביא להחלשת כוחן מול הממשלה, ואף עשוי לעלות כדי פגם בהליך החקיקה</u> [..] ראיתי לנכון לשוב ולהזכיר את עמדתי בעניין, ולעמוד פעם נוספת על <u>החובה לשמור באופן מוקפד על ההפרדה בין הממשלה לכנסת בכל הנוגע לעבודה על הצעת החוק, וזאת לשם

<u>הבטחת תקינות הליך החקיקה, וכדי להימנע מפגיעה בכנסת ובסמכותה כגורם מפקח על הממשלה</u>" (סעיף 10) [ההדגשות הוספו].

151. במכתבה של היועצת המשפטית לכנסת ליו"ר הוועדה המיוחדת מתאריך 15.4.2026 (נספח 22 לעתירה) היא הדגישה, כי:

> **<u>"... ניכרת השפעה רבה של שר התקשורת על הוועדה וסדר יומה וכן על ההכרעות ועל תיקוני הנוסח שהועברו מטעמך ביחס לפרק הראשון שבו דנה הוועדה, שבהם אומצו כלל עמדות שר התקשורת בסוגיות הליבה שנדונו בדיוני הוועדה, מבלי שניתנו הנמקות לנוסח, ובאופן שסותר את שעלה בדיונים ובפרט על ידי חברי הוועדה</u>**" (סעיף 10) [ההדגשות הוספו].

152. לנוכח התערבותו הבוטה של השר בדיוני הוועדה, לא התקיים הליך פרלמנטרי עצמאי ונשללה הלכה למעשה עבודת הפיקוח של הכנסת על הממשלה במסגרת עיקרון היסוד של הפרדת הרשויות.

153. **<u>בנוסף, קצב הדיונים המואץ, השינויים התכופים בנוסח הצעת חוק השידורים, מידע חסר והוצאתם התדירה של חברי הכנסת מדיוני הוועדה המיוחדת, שללו את האפשרות לקיום דיון פרלמנטרי אפקטיבי.</u>**

154. חרף התרעות חוזרות ונשנות של היועצת המשפטית לכנסת, כי לנוכח הפגמים שנפלו בהליך הממשלתי והפגם בהקמת הוועדה המיוחדת יש לקיים את ההליך הפרלמנטרי באופן מוקפד, הרי שלאורך כל דיוני הוועדה המיוחדת נפלו פגמים חמורים, אשר שללו קיומו של דיון פרלמנטרי שכזה:

154.1. **הוועדה קיימה את דיוניה בקצב מואץ, תוך סטייה ממתווה הדיונים שקבעה היועצת המשפטית לכנסת**. כזכור, במתווה זה נקבע כי מספר הישיבות השבועיות לא יעלה על שתיים. בפועל, נקבעו לעיתים שלוש ואף ארבע ישיבות שבועיות, שנמשכו לאורך שעות ארוכות, לעיתים עד השעות הקטנות של הלילה בימי דיונים שנמשכו למעלה מ-12 שעות;

154.2. **נוסח הצעת חוק השידורים השתנה פעם אחר פעם במהלך הדיונים**, לעיתים בסמוך לישיבות ואף לאחריהן, מבלי שניתנה לחברי הכנסת ולגורמי המקצוע שהות מספקת לעיין בתיקונים ולהיערך לדיון בהם;

154.3. **צוות הייעוץ המשפטי לוועדה וחברי הכנסת הלינו שוב ושוב על כך שהנתונים, ההסברים והתשתית העובדתית הדרושים לבחינת ההסדרים אינם מונחים בפניהם;**

154.4. **חברי הכנסת הוצאו מדיוני הוועדה לפרקי זמן ממושכים וללא הצדקה, וזמן הדיבור שניתן להם הוגבל באופן בלתי סביר ולא מידתי.**

155. לא בכדי היועצת המשפטית לכנסת התריעה במכתבה מתאריך 15.4.2026 (נספח 22 לעתירה), כי לוח הזמנים שנקבע "**נראה כאילו ... נועד רק לשם הקראה ולא ללימוד, לדיון ולליבון הסעיפים כנדרש**" (סעיף 3), וכי הוא אינו מאפשר לצוות הייעוץ המשפטי להתכונן כראוי לדיוני הוועדה. בהמשך התריעה היועצת המשפטית לכנסת, כי הוועדה מצויה ב"**האצה משמעותית בדיונים תוך ויתור מתמיד על קבלת ההסברים והנתונים הדרושים להליך חקיקה בסיסי**",

וכי חברי הוועדה מלינים שהדיונים "**מתנהלים באופן מואץ שאינו מאפשר להם להידרש לעומק ההסדר המתגבש... ולגבש עמדה מושכלת ביחס אליו**" [ההדגשות הוספו].

ז.4(ב). <u>פיצול מלאכותי של הצעת חוק השידורים במטרה פסולה להאיץ את החקיקה</u>

156. סעיף 84(ב) לתקנון הכנסת קובע, כי ועדה רשאית, באישור הכנסת, לפצל הצעת חוק לאחר הקריאה הראשונה לשתי הצעות חוק או יותר, כאשר בכל אחת מהן ייכללו חלקים מתוך הצעת החוק שאושרה בקריאה הראשונה. הפיצול נועד לאפשר לוועדה לערוך דיון משמעותי על הסדר הקבע הרצוי ועליו להיות מלווה בדברי הסבר המפרטים כיצד חולקו חלקי ההצעה.

157. כפי שיוצג להלן, פיצול הצעת חוק השידורים לא הפריד עניינית בין שני הסדרים עצמאיים, אלא שינה את מבנה הצעת החוק המקורית ואת האיזונים הפנימיים שעליהם התבססה, כאשר מן ההצעה הוצאו רכיבים מהותיים ובהם פרקי החדשות, הפיקוח והאכיפה, והוכנסו לה תיקונים עקיפים מרכזיים בעלי משמעות תוכנית מהותית, בעוד יתר ההוראות נותרו על כנן, אף שנועדו מלכתחילה לפעול כמארג רגולטורי אחד.

158. קודם שנעמוד על הפגמים המהותיים שנפלו בפיצול הצעת החוק עליו הוחלט, יש מקום לבחון את התהליך הפגום בו התקבלה ההחלטה על פיצול החוק, אשר יש בו כדי ללמד על טיבו של המהלך כולו.

159. כפי שעולה ממכתבה של היועצת המשפטית לכנסת ליו"ר הוועדה המיוחדת מתאריך 15.4.2026 (נספח 22 לעתירה), כבר בסמוך לדיונים הראשונים של הוועדה המיוחדת, שר התקשורת ציין בפניה כי לנוכח הזמן הקצר שנותר עד לסיום מושב החורף של הכנסת בכוונתו לפצל את הצעת החוק. במכתב זה ציינה עו"ד אפיק, כי "באותה עת, הבעתי נכונות לבחון את הדברים בהמשך הדיונים ולאחר לימוד מעמיק יותר של הצעת החוק על ידי צוות הייעוץ המשפטי לוועדה. עם זאת, ככל שהתקדמו הדיונים [..] הגעתי למסקנה שהפיצול מעורר קשיים ושהמתווה איננו ישים. עדכנתי את השר על כך זה לא מכבר, ודברים דומים נמסרו גם לך על ידי צוות הייעוץ המשפטי לוועדה" (סעיף 2).

160. חרף עמדה ברורה זו, משרד התקשורת המשיך לקדם מתווה לפיצול הצעת חוק השידורים מבלי ששיתף בכך את הייעוץ המשפטי של הוועדה. המתווה המוצע לפיצול הוכן והופץ מטעם משרד התקשורת מבלי שהוצגה בחינה משפטית סדורה, על מכלול השינויים המבניים והרגולטוריים שנבעו ממנו.

161. קובץ עם נוסח מצומצם של הצעת חוק השידורים, לפי מתווה לפיצול שהוכן על ידי משרד התקשורת (להלן: הצעת החוק המצומצמת), הופץ לראשונה לחברי הוועדה המיוחדת וגורמי המקצוע, לרבות לייעוץ המשפטי לוועדה, בצהרי יום שישי ה-15.5.2026 מבלי שצורפו לו דברי הסבר. זאת, לקראת דיון שנקבע בוועדה המיוחדת ליום ראשון שלאחר מכן, ומטבע הדברים מבלי לאפשר לחברי הוועדה ולגורמי המקצוע שהות מספקת לעמוד על טיבו.

- הנוסח המצומצם של הצעת חוק השידורים שהופץ בתאריך 15.5.2026 על ידי משרד התקשורת, מצורף <u>כנספח 23</u> לעתירה.

162. רק בבוקר ה-17.5.2026, זמן קצר לפני תחילת הדיון בוועדה המיוחדת, הופץ מכתבו של מר אביתר גוטמן, מנהל אגף בכיר שידורים במשרד התקשורת, שנושאו "הסבר נלווה למתווה מוצע לפיצול הצעת חוק התקשורת (שידורים) התשפ"ו-2025" (להלן: מכתב ההסבר) ובו הסבר קצר ביחס להצעת חוק השידורים המצומצמת. לפי האמור במכתב זה, מנוסח הצעת החוק המצומצמת שנשלח "הושמטו" הסעיפים שעוסקים בנושאים הבאים:

"א. סעיפים העוסקים בספק חדשות ובהוראות שיחולו עליו [..]

ב. סעיפים העוסקים בפיקוח ואכיפה [...]

ג. חובות השקעה של ספקים בינ"ל [...]

ד. שידורים אסורים וסמכויות אסדרה נוספות [...]

כמו כן הושמטו מהנוסח חלקי סעיפים העוסקים בנושאים שלעיל" (סעיף 2).

163. בנוסף צויין במכתב ההסבר, כי בניגוד מוחלט להצעת חוק השידורים המקורית, אשר ביקשה להקים רגולטור חדש חלף הרשות השנייה לטלוויזיה ורדיו והלכה למעשה לסיים את פעולתה של הרשות השנייה לטלוויזיה ורדיו, הרי שעל פי הצעת החוק המצומצמת, הרשות השנייה תוסיף לפעול כגורם מפקח, כאשר חלק מהוראות חוק הרשות השנייה ימשיכו לעמוד תוך עריכת שינויים מהותיים בהם, כדלקמן:

"ככל שתאושר הצעת הפיצול, הרשות השנייה תישאר המפקחת של כלל הגופים המפוקחים על ידה כיום ולא יקבעו בשלב זה הוראות לסגירתה [...] הרף המקסימלי לרישיון זעיר ישונה כך שכלל הגופים המפוקחים כיום יוכלו להמשיך ולפעול תחת פיקוח הרשות השניה תחת נטל רגולטורי מצומצם יותר ושוויוני הרבה יותר מהמצב הקיים כיום, של רישיון זעיר. משמעות הדבר בפועל: היקף החובות שיוטלו על ערוצים 12 ו-13 לאחר העברת החוק, יהיה דומה להיקף החובות המוטלות על ערוצים אחרים המשדרים חדשות.." (סעיף 4).

- מכתב ההסבר של מר אביתר גוטמן לוועדה המיוחדת מתאריך 17.5.2025 מצורף כנספח 24 לעתירה.

164. מכתב ההסבר אמנם מנה את קבוצות הסעיפים שהוצע להשמיט מהצעת חוק השידורים המקורית, אולם הוא לא כלל בחינה סדורה של הזיקה בין ההוראות שפוצלו (או "הושמטו" בלשון מכתב ההסבר) לבין ההסדרים שנותרו; של יכולת הצעת החוק המצומצמת לפעול כמסגרת רגולטורית עצמאית; של החסרים שנוצרו במנגנוני הפיקוח, האכיפה והיישום; או של יחסי הגומלין בין הרגולטורים השונים שייווצרו לאחר הפיצול. בנסיבות אלה, לא הונחה בפני הוועדה המיוחדת ובפני מליאת הכנסת תשתית המאפשרת לבחון באופן מושכל את משמעות הפיצול ואת השלכותיו.

165. רק בבוקר הדיון בהצעת הפיצול בוועדה המיוחדת, בתאריך 25.5.2026, הפיץ משרד התקשורת קובץ שכותרתו "הצעת חוק התקשורת (שידורים), התשפ"ו-2025 דברי הסבר להצעת הפיצול" (להלן: דברי ההסבר להצעת הפיצול) (נספח 2 לעתירה). בפרק המבוא נכתבו, בין היתר, הדברים הבאים:

"הצעת החוק המקורית רחבת יריעה, וכורכת יחד רפורמות מבניות ותחרותיות לצד אסדרה מורכבת של שוק תכני החדשות. כפי שעלה גם במהלך הדיונים, **בחלק מהנושאים, בדגש על נושא החדשות, קיימות מחלוקות פנים ממשלתיות וציבוריות משמעותיות באשר לדין הרצוי. בנושאים אחרים, ובפרט בנושא אמצעי האכיפה המנהלית, העבודה לא הגיעה לכדי מיצוי. כמו כן, ועל אף המתווה הדיוני עליו סוכם בראשית הוועדה, לא התקיים שיח פנים ממשלתי משמעותי לגישור על הפערים. לפיכך, <u>ובשים לב ללוחות הזמנים של הכנסת הנוכחית, מוצע לפעול לפי הסמכות המוקנית לוועדה בתקנון הכנסת ולפצל את הצעת החוק</u>**" (דברי המבוא) [ההדגשות הוספו].

166. הינה כי כן, **כבר בפתח דברי ההסבר להצעת הפיצול מוצג הטעם העומד בבסיסה – לוחות זמנים. הא ותו לא. <u>ברי, כי הרצון לקדם חקיקה בלוח זמנים פוליטי, אינו יכול לבוא על חשבון טיבה ואיכותה של חקיקה וכי אין בטעם זה כדי להצדיק פיצול הצעת חוק כלשהי, לא כל שכן, הצעת חוק מורכבת ורגישה כהצעת חוק השידורים</u>**.

167. ואכן בדיון הוועדה המיוחדת בהצעת הפיצול מתאריך 25.5.2026 היועצת המשפטית לכנסת, עו"ד אפיק, ביקרה את הצעת הפיצול וטענה כי היא אינה נשענת על היגיון רגולטורי או מקצועי, אלא על הרצון להאיץ את הליך החקיקה, אף במחיר של פגיעה בתקינותו:

> **"פיצול הצעת חוק, בהתאם לתקנון הכנסת, נעשה כשיש עיקרון מסדר, שמסביר מדוע נדרש הפיצול. העיקרון המסדר הזה, אני כבר אגיד ספוילר, הוא לא רק כי אנחנו לא מספיקים לעשות עכשיו, ונקרא סעיפים שנקרע, בעי"ן, סעיפים מתוך ההצעה שלא נגיע אליהם או שהם מורכבים לנו מדי כרגע לדון בהם, <u>ואנחנו חייבים להעביר משהו מהר מהר כי זה מה שצריך</u>. <u>זה לא הליך תקין</u>**. הליך תקין זה לדון בסוגיות, למצוא עיקרון מסדר לפיצול, עיקרון מסדר לפיצול צריך להיות עיקרון נושאי. למשל, אם נסתכל על מקומות שמפצלים, מפצלים בין הוראת שעה להוראת קבע, מפצלים נושא גדול לעומת נושאים משניים, אבל יש היגיון מסדר, שאומר שבסוף נשארים שני הסדרים שאפשר להתבונן בכל אחד מהם ולומר: ההסדר הזה עומד בפני עצמו. אפשר לחוקק אותו כחוק ולא יקרה כלום, זה יהיה בסדר, החוק יעמוד כחוק עצמאי שעומד בפני עצמו. [..] בעצם לומר יש שתי הצעות חוק שעכשיו עומדות בפני הכנסת. לכל אחת מהן יש משל עצמה והיא עוסקת בנושא אחד פחות או יותר.
>
> **מה שקורה כאן לעניין הפיצול הוא [...] שהבקשה לפיצול בסופו של דבר לא מייצרת חוק שעומד בפני עצמו,** התשובה שלי שניתנה באופן ישיר בכתב אפילו כבר בחודש מרס, הייתה שאנחנו מתנגדים לפיצול. ואני אסביר גם למה. [...] בסופו של דבר הוא צריך לענות על קריטריונים בסיסיים שצריכים להיות בהחלטה על פיצול, ובאמת אני נמצאת פה 25 שנה, וראיתי הרבה פיצולים שנעשו. לכולם היה היגיון, ובסופו של דבר נותרו על שולחן הוועדה שתי הצעות חוק שכל אחת עומדת בפני עצמה. **אני לא מכירה מצב של פיצול, שנעשה רק כדי לקרוע מתוך החוק כל מיני סעיפים ולהגיד אוקיי, מה שנשאר נעביר, אחר כך נראה, מישהו יתמודד עם זה מתישהו, אם בכלל.**
>
> [...]

<u>מה שקורה כאן, הפרקים, שהיו במורכבות מאוד גדולה, שלא הגיעו עליהם להסכמות מול משרד המשפטים, שיש לגביהם פגמים כאלה ואחרים, למעשה יוותרו על שולחן הוועדה להמשך הדרך למתישהו</u>. [....]

לא מצאנו היגיון מסדר לפיצול שאפשר לעמוד מאחוריו [..]. **משלא מצאנו היגיון מסדר והבנו, [..] שההיגיון המסדר היחיד שיש כאן זה הזמן - רוצים להעביר מהר מהר מהר, יאללה יאללה...**"

(עמ' 40-42 לפרוטוקול ישיבת הוועדה המיוחדת מתאריך 25.5.2026 ; פורסם באתר הכנסת) [ההדגשות הוסופו].

168. בנוסף, חברי הוועדה המיוחדת וגורמי המקצוע קבלו על כך שלא קיבלו הזדמנות מספקת לבחון את השלכותיו של הפיצול המוצע ולהציג שאלות מהותיות. עו"ד מצלאוי דוד מצוות הייעוץ המשפטי לוועדה המיוחדת ציינה בהקשר זה, כי "**הדיון שנעשה כאן ביחס לפיצול... לא מיצה את עצמו, ולא ניתן מספיק זמן, לא לחברי הוועדה, לא לנו כייעוץ משפטי ולא לחברים שיושבים כאן כדי לשאול את השאלות ולהבין את משמעות הפיצול [...] מבחינתנו הדיון שנעשה בנושא הזה לא מוצה**" (עמ' 58 לפרוטוקול ישיבת הוועדה המיוחדת מתאריך 25.5.2026 ; פורסם באתר הכנסת) [ההדגשות הוסופו].

169. חרף הסתייגויותיהם של חברי ועדה, של גורמי הייעוץ המשפטי ושל גורמים מקצועיים נוספים, עוד באותו היום אישרה הוועדה המיוחדת את הצעת הפיצול ברוב דחוק של שבעה מול שישה. בהמשך, בתאריך 2.6.2026, אישרה גם מליאת הכנסת את הצעת הפיצול.

170. **התהליך המתואר – החל מהולדתה של הצעת הפיצול במסדרונות משרד התקשורת ללא שיתוף גורמי ייעוץ משפטי והטעם הפסול שעמד בבסיסה, המשך באופן הפצתה לחברי הוועדה וגורמי המקצוע וכלה בדיון החסר שנערך בה בוועדה המיוחדת – פגום מיסודו.**

171. אלא שפגם תהליכי זה אינו הפגם היחיד שנפל בהצעת הפיצול. כפי שיוצג להלן, בהצעת הפיצול ובהחלטה שהתקבלה על פיצול הצעת החוק **מתקיימת אנומליה קשה בכל הקשור לאסדרת שידורי החדשות.**

172. כפי שהוצג לעיל, אחד מהנושאים שהוחלט ל"השמיט" מהצעת החוק המצומצמת במסגרת הצעת הפיצול הוא נושא אסדרת שידורי החדשות ("סעיפים העוסקים בספק חדשות ובהוראות שיחולו עליו", בלשון מכתב ההסבר, נספח 24 לעתירה).

173. בדברי ההסבר להצעת הפיצול (נספח 2 לעתירה), תחת פרק ג' שכותרתו "מה מוצע לפצל ומה הסיבה לפיצול", מוסבר הטעם – לכאורה – בפיצול נושא אסדרת שידורי החדשות, כדלקמן:

> "מוצע לפצל את נושא תכני החדשות מהצעת החוק המקורית וזאת **<u>לאור הרגישות הציבורית של חופש העיתונות והחדשות</u> וקיומן של מחלוקות מהותיות בנוגע לאסדרה הרצויה בתחום זה. כינון "מרשם ספקי חדשות" אשר מסדיר מי הם הגופים אשר רשאים לפעול בשוק וכן האסדרה אשר תחול על אותם גופים, <u>נוגעת בציפור נפשה של הדמוקרטיה הישראלית – חופש הביטוי וחופש העיתונות</u>. כיוון <u>שנושא זה שנוי במחלוקת פנים-ממשלתית ובחששות ציבוריים כבדי משקל</u>, נדרשת מלאכת חקיקה נפרדת הדורשת פרק זמן נוסף.** משכך, מוצע לפצל את

הנושאים הקשורים באסדרת תחום החדשות ובכלל זאת את הסעיפים הבאים..."
[ההדגשות הוספו].

174. **אכן, כפי שראינו לעיל, נושא שידורי החדשות הוא בעל רגישות ציבורית מיוחדת, ובחינת ההסדרים הראויים לגביו צריכה להיעשות בזהירות רבה ותוך שקילת ערכי היסוד של חופש הביטוי וחופש העיתונות, שהם אכן, כלשון דברי ההסבר להצעת הפיצול, "ציפור נפשה של הדמוקרטיה הישראלית".**

175. אלא, שבעניינו, וכפי שכבר הראינו לעיל, ההחלטה על פיצול הצעת החוק אמנם הותירה את הצעת חוק השידורים ללא הסעיפים המקוריים שנכללו בה ביחס לאסדרת שידורי החדשות, אך **לאור ההסדרים שכן נותרו בהצעת חוק השידורים, וביתר שאת לאור התיקונים העקיפים לחוק הרשות השנייה שהוספו בהצעת הפיצול, <u>נוצר הסדר חדש לחלוטין ביחס לשידורי החדשות בטלוויזיה, הן בכל הנוגע ל"שחקנים קיימים" דוגמת העותרת, והן ביחס ל"שחקנים חדשים" אשר יותר להם לשדר חדשות בהתאם לחוק השידורים.</u>**

176. **<u>הסדר חדש ובעייתי זה, שעליו כבר עמדנו בהרחבה לעיל, התקבל כלאחר יד, מבלי שהתקיים דיון מעמיק כנדרש ביחס לנושא אסדרת שידורי חדשות בטלוויזיה, וזאת אף לשיטת משרד התקשורת כאמור בדברי ההסבר להצעת הפיצול שצוטטו לעיל.</u>**

177. אנומליה קשה זו בה מחד התבקש פיצולן של ההוראות שנועדו להסדיר את שידורי החדשות מן הטעם שחקיקה זו דורשת "פרק זמן נוסף" ומאידך עצם הפיצול יצר הסדר חדש לחלוטין ביחס לשידורי חדשות מבלי שנערך בו דיון כלשהו, מעוררת חשש כי בחסות דברי חלקות ביחס ל"רגישות הציבורית ביחס לחופש העיתונות והחדשות" ו"ציפור נפשה של הדמוקרטיה הישראלית", נעשה מחטף מסוכן ליצירת הסדר לא חוקתי בכל הנוגע לאסדרת שידורי חדשות. למצער, מדובר ברשלנות רבתי בהליך חקיקה חפוז הנעדר כל היגיון פנימי.

178. לא זו אף זו. **ביצירת ההסדר החקיקתי החדש ביחס לשידורי החדשות בהליך פגום זה, ואין נפקא מינה אם מדובר במחטף או ברשלנות, נרמס עקרון ההשתתפות של חברי הכנסת באחד מהנושאים המשמעותיים בהצעת חוק השידורים ובוודאי מהרגישים בה, שכן לא התקיים בו הדיון הפרלמנטרי הנדרש.**

179. נחזור ונביא כאן את דבריה של עו"ד מצלאוי דוד מצוות הייעוץ המשפטי לוועדה המיוחדת, במסגרת דיון הוועדה המיוחדת מתאריך 28.5.2026, אשר עמדה על קושי מהותי זה בזמן אמת, כדלקמן:

> "<u>**השאלות שעולות פה לגבי מה זה הפרדה מבנית, מהימנות החדשות, אלה שאלות שלא נדונו עד היום בוועדה**</u>. [...] **הוועדה החליטה לפצל את נושא החדשות, מהימנות החדשות, מרשם החדשות, בין היתר, בגלל שעלו פה טענות על כך שמדובר בסעיפים מאוד מורכבים, שהיו שנויים במחלוקת בתוך הממשלה, שלא הושלם לגביהם השיח ולכן, הוחלט לפצל את הסעיפים האלה. לכן, לא דנו בזה, כי הוועדה החליטה לא לדון בזה**. [...] בתחילת הדרך היו פה דיונים מאוד כלליים, לפני שהתחלנו לדון בסעיפים לגופם, שדנו באופן כללי על הרפורמה ועל ההסדרים ועל נושא ההפרדה באופן כללי. משעה שהוועדה החליטה לדלג על נושא החדשות ומרשם החדשות ולפצל את החלק הזה מהצעת החוק, הוועדה החליטה שהיא לא

דנה בנושא הזה כי הוא מורכב. בדיוק הנושאים של האלה של ההפרדה המבנית ומהימנות החדשות, שאנחנו עכשיו דנים אם להכניס את זה, או לבטל את זה או לא לבטל את זה. [..] **יש כאן תיקון עקיף, שדרכו מכניסים את הדיון של מהימנות החדשות וביטול ההפרדה המבנית ולמעשה, מכניסים אותו דרך הדלת האחורית. הנושא הזה של ההפרדה המבנית, זה נושא שלם, מורכב, סבוך, ארוך, שבדיוק בגללו הוועדה החליטה לפצל ולדלג על הסעיפים האלה, לבוא ולהגיד שזה נדון שעות ארוכות, בעיניי, זה לא נכון**" (עמ' 66-67 לפרוטוקול ישיבת הוועדה המיוחדת מתאריך 28.5.2026; פורסם באתר הכנסת) [ההדגשות הוסופו].

180. דבריה הנכוחים של עו"ד מצלאווי דוד נדחו על ידי יו"ר הוועדה המיוחדת ועל ידי שר התקשורת, שטענו כי הדיון בנושאים אלה מוצה במסגרת דיוני הפתיחה של הוועדה המיוחדת. ברי, כי עמדה תמוהה זו היא חסרת כל בסיס, שכן יו"ר הוועדה המיוחדת עצמה הגדירה את דיוני הפתיחה כ"**עמדת פתיחה לגבי חוק שאנחנו הולכים לקראת שבועות ארוכים לחוקק אותו [...] אני לא רוצה להגיד אווירה, אבל משהו שמרפרף מעל החוק**", והבטיחה כי לאחר דיוני הפתיחה "נשב פה עד אמצע הלילה על כל פרק אם צריך, עד שהכל ידון" (עמ' 34-35 לפרוטוקול ישיבת הוועדה המיוחדת מתאריך 16.12.2025; פורסם באתר הכנסת) [ההדגשות הוספו]. בנוסף, **במתווה שקבעה היועצת המשפטית לכנסת במכתבה מתאריך 11.1.2026 (נספח 19 לעתירה), לאחר דיוני הפתיחה של הוועדה המיוחדת, צויין במפורש כי "... נושאים בהם התגלעו מחלוקות פנים-ממשלתיות משמעותיות יידונו בשלבים המאוחרים", כאשר אחד מנושאים אלה, כפי שצויין במכתבה האמור, הוא "ביטול ההפרדה המבנית של חברת החדשות"** (סעיף 10) [ההדגשות הוספו].

181. לאור כל האמור לעיל, ברי כי בתהליך קבלת ההחלטה על פיצול הצעת החוק, על השלכותיה החקיקתיות המהותיות, נפלו פגמים מהותיים רבים היורדים לשורשה של החקיקה שהתקבלה לפיה.

7.5. הפגמים המצטברים הרבים שנפלו בהליך חקיקת חוק השידורים יורדים לשורשו של הליך החקיקה ומחייבים, ככאלה, את ביטול החוק

182. לעיל סקרנו אירועי מפתח פגומים בהליך חקיקת חוק השידורים: קידומה של הצעת חוק לא בשלה שלא קיבלה את אישור הייעוץ המשפטי לממשלה כדבעי; הליך היוועצות (מאוחר ופגום כשלעצמו) עם רשות האסדרה שבו נמצאו בהצעת החוק פגמים מהותיים שלא תוקנו; הקמת ועדה מיוחדת "עוקפת" לדיון בהצעת חוק השידורים והדיונים שנערכו במסגרתה, בהם נפלו פגמים רבים אשר פגעו בעקרון ההשתתפות של חברי הכנסת וביכולתם לקיים דיון מושכל ולהפעיל את סמכויות הפיקוח הפרלמנטרי; קבלת ההחלטה על פיצול הצעת החוק שבראה הסדר חקיקתי בנושא בעל הרגישות הציבורית הגדולה ביותר, אסדרת שידורי החדשות, מבלי שנערך בו דיון כלשהו.

183. הצטברות הפגמים שוללת את המסקנה, כי הצעת החוק עברה את הליך החקיקה הפרלמנטרי התקין המתחייב מחוק-יסוד: הכנסת ומעקרונות המשפט החוקתי.

184. **הלכה פסוקה היא, כי על הליך חקיקה תקין להבטיח, כי חברי הכנסת יוכלו להשתתף בו באופן ממשי, לגבש עמדה מושכלת ביחס להסדרים המוצעים ולמלא את תפקידה החוקתי של הכנסת כרשות מחוקקת ומפקחת.** כפי שנקבע בבג"ץ 10042/16 **קוונטינסקי נ' כנסת ישראל** (6.8.2017) (להלן: עניין **קוונטינסקי**), עקרון ההשתתפות מחייב מתן אפשרות אמיתית, רצינית והוגנת לחברי הכנסת לעיין בהצעת החוק, ללמוד את ההסדרים המוצעים, להעלות שאלות והסתייגויות ולקיים דיון פרלמנטרי אפקטיבי. אין די בכך שחברי הכנסת ידעו על מה הם מצביעים; על ההליך לאפשר להם לגבש עמדה עצמאית ומושכלת ביחס להצעת החוק.

185. **בענייננו, הליך החקיקה בוועדה המיוחדת לא עמד באמות מידה אלה.** לאורך חודשים התריעו היועצת המשפטית לכנסת, הייעוץ המשפטי לוועדה וחברי הכנסת, כי אופן ניהול הדיונים אינו מאפשר קיום דיון פרלמנטרי תקין. תרף התרעות אלה, קצב הדיונים הואץ באופן חריג, נוסחי הצעת החוק שונו והופצו שוב ושוב בסמוך לדיונים ואף לאחריהם, חברי הכנסת והייעוץ המשפטי לא קיבלו שהות מספקת ללמוד את ההסדרים המוצעים, חברי כנסת הוצאו תדירות מדיוני הוועדה המיוחדת לפרקי זמן ממושכים ונמנעה או הוגבלה זכות הדיבור שלהם בוועדה.

186. בית משפט נכבד זה הכיר בסמכותו להפעיל ביקורת שיפוטית על הליכי חקיקתה של הכנסת במקרים חריגים שבהם נפל בהליך החקיקה "פגם היורד לשורש ההליך". בבג"ץ 4885/03 **ארגון מגדלי העופות בישראל אגודה חקלאית שיתופית בע"מ נ' ממשלת ישראל**, פ"ד נט(2) 14 (2004) (להלן: עניין **מגדלי העופות**) נקבע הכלל הבסיסי, לפיו בית המשפט יתערב בהליכי חקיקה ראשית במקרים שבהם נפל בהליך "פגם היורד לשורש ההליך". על מהותו של פגם כזה עמדה כב' השופטת (כתוארה אז) ביניש, בציינה כי:

> **"השאלה מהו 'פגם היורד לשורש ההליך' אינה נקבעת על-פי סיווגו של הפגם כפגם מסוג חריגה מסמכות או כהפרה פורמאלית של סעיף מסוים בתקנון הכנסת, אלא על-פי עוצמת הפגיעה שפגם זה פוגע 'בערכים מהותיים של משטרנו החוקתי' או בערכים הבסיסיים של משטרנו החוקתי המונחים ביסוד הליך החקיקה** [...] לא באמצעות מבחנים טכניים ופורמאליים יובטחו האיפוק והריסון השיפוטי המתחייבים בביקורת על הליכי החקיקה, כי אם באמצעות הפרשנות שניתן למושג 'פגם היורד לשורש ההליך', המגבילה אותו רק **לפגמים קשים ונדירים שיש בהם פגיעה קשה וניכרת בעקרונות היסוד של הליך החקיקה במשטרנו הפרלמנטרי והחוקתי**" (שם, בעמודים 41-42) [ההדגשות הוספו].

187. הלכה זו פותחה והורחבה בעניין **קוונטינסקי** שנזכר לעיל, שם נקבעה דרישה מהותית-אקטיבית שהליך החקיקה יאפשר לחברי הכנסת הזדמנות מעשית לגבש עמדה מושכלת. עמד על כך כב' השופט נעם סולברג (כתוארו אז), כדלקמן:

> **"הליך החקיקה צריך לאפשר לחברי הכנסת לגבש עמדה מהותית, ולו באופן המצומצם ביותר, בנוגע להצעת החוק המונחת לפניהם. <u>גיבוש עמדה איננו אקט 'פסיבי' גרידא, אלא דורש מהלך מחשבתי מסוים, עיבוד עצמאי של המידע הנמסר לחבר הכנסת, וקבלת החלטה מושכלת בעד או נגד הצעת החוק</u>. רק כאשר תינתן לחברי הכנסת אפשרות מעין זו, ניתן יהיה לומר כי היתה להם הזדמנות להשתתף, באופן פעיל ואמיתי, בהליך החקיקה**" (שם, בפס' 59 לפסק דינו) [ההדגשות הוספו]

188. עוד נקבע בעניין **קוונטינסקי**, כי עקרון ההשתתפות מחייב מתן אפשרות אמיתית, רצינית והוגנת לחברי הכנסת לעיין בהצעת החוק, ללמוד את ההסדרים המוצעים, להעלות שאלות והסתייגויות ולקיים דיון פרלמנטרי אפקטיבי. יפים לענייננו דבריו של כב' השופט סולברג בדבר מהותו וחשיבותו של הדיון הפרלמנטרי:

> "**<u>הדיון הפרלמנטרי מגשים הלכה למעשה את עקרון ההשתתפות באופן מהותי</u>**, כפי שזה הוגדר בעניין מגדלי העופות. **שוו בנפשכם מצב שבו הליכי החקיקה יאפשרו לחברי הכנסת לגבש את עמדתם לגבי הצעת החוק הנדונה, אך זאת רק על סמך הקראת סעיפי החוק, "מצוות אנשים מלומדה", על-ידי נציגי הממשלה, והבהרתם, מבלי שתינתן לחברי הכנסת הזדמנות להתבטא ולשמוע, להתווכח ולהקשות, לשכנע ולהשתכנע. <u>או אז, במצב 'אוטומט' מעין זה, אין ניתן לומר שתהיה לחברי הכנסת אפשרות להשתתף, מהותית, בהליכי החקיקה, ולייצג נכוחה את בוחריהם. בהליך חקיקה מעין זה תתפרק הכנסת מרכיב יסודי בעצם הווייתה – בית מחוקקים, מייצג רצון העם.</u>**
>
> בהבעת עמדותיו, מגשים חבר הכנסת את עקרון הייצוגיות – הוא נציג העם – הם שולחיו, והוא להם לפה. זאת ועוד, **מבלעדי דיון מינימלי, לא יוכלו חברי הכנסת לגבש עמדה מהותית, מושפלת, לחכוך בדעתם ולהחליט אם לתמוך בהצעת חוק, לעשות לתיקונה, או להתנגד לה. <u>ללא אפשרות לקיים דיון – השתתפותם של חברי הכנסת בהליך החקיקה תרוקן מתוכן, ותצטמצם אך להכרה בסיסית ו'פסיבית' של הצעת החוק שלפניהם</u>.** במצב מעין זה <u>**ישנו חשש לא מבוטל כי הכנסת תהפוך ל'חותמת גומי' של יוזמי הצעות החוק – פעמים רבות, של הרשות המבצעת, אשר כאמור, נהנית מרוב בכנסת. עקרון הפרדת הרשויות מחייבנו אפוא לעמוד על המשמר, לבל תאפיל הממשלה על הכנסת**</u>" (שם, בפס' 62-63 לפסק דינו) [ההדגשות הוספו]

189. יצויין בהקשר זה, כי <u>**החשש להפיכת הכנסת לחותמת גומי אכן התממש בענייננו**</u>. כפי שפורט לעיל, שר התקשורת היה מעורב באופן חריג בעבודת הוועדה, השפיע על סדר יומה, על קצב התקדמותה ועל נוסחי ההצעה שהובאו בפניה. בנסיבות אלה היטשטשה ההבחנה בין הממשלה, כיוזמת החקיקה, לבין הכנסת, שתפקידה לבחון את ההצעה באופן עצמאי ולפקח על עבודת הממשלה. פגיעה זו אינה עומדת לבדה, אלא מצטרפת ליתר הפגמים שנפלו בהליך החקיקה ומחזקת את המסקנה כי <u>**בענייננו נפגעה עצמאותה המוסדית של הכנסת כרשות המחוקקת באופן העולה בקנה אחד עם אמת המידה שנקבעה בעניין קוונטינסקי**</u>.

190. בעניין **ארגון העיתונאים** בית המשפט הנכבד הצביע על "ארגז כלים" מעשי, המבוסס על רשימה לא סגורה של פרמטרים, אשר מיישם את עקרון ההשתתפות, כפי שציין כב' השופט מלצר (כתוארו אז):

> "הקביעה אם הליך חקיקה פלוני העניק לחברי הכנסת את האפשרות לקיים דיון פרלמנטרי מספק, תלויה, איפוא, בנסיבותיו של כל מקרה ומקרה. בהקשר זה יודגש כי אין בנמצא "רשימה סגורה" של פרמטרים שבהתקיימם הליך חקיקה ייחשב ראוי, ובהיעדרם הוא יפסל. על בית המשפט לשוות לנגד עיניו את מכלול הנסיבות הרלבנטיות ולבחון האם ניתנה לחברי הכנסת אפשרות לגבש עמדה

מושכלת לגבי החוק שבו הם דנים. עם זאת, **בין הפרמטרים שבהם ניתן להיעזר כדי לגבש עמדה בשאלת התקיימותו, או אי-התקיימותו של "דיון פרלמנטרי" כאמור, נמנו הפרמטרים הבאים: משך הדיון שנערך בהצעה, בהתאם לאורכה של ההצעה, למורכבותה ולהיקף השלכותיה; מידת השפעתו של הדיון על תוכנה או נוסחה של ההצעה; התשתית העובדתית שצורפה להצעה; פרק הזמן מעת העברתה של הצעת החוק, ולכל הפחות עיקרי ההסדרים שבה, לעיון חברי הכנסת עובר למועד הדיון וביוצא באלו שיקולים**" (פס' 53 לפסק דינו) [ההדגשות הוספו].

191. כפי שהוצג לעיל, **הליך חקיקתו של חוק השידורים סטה באופן מהותי מהכללים והעקרונות שנמנו בהלכות שיצאו תחת ידיו של בית משפט נכבד זה. <u>הפגמים שנפלו בהליך חקיקת חוק השידורים, עליהם עמדנו לעיל אינם נקודתיים או טכניים, אלא מצטברים לכדי פגיעה קשה וניכרת בעקרונות היסוד של הליך החקיקה, ובראשם עקרון ההשתתפות ועצמאותה של הכנסת</u>**.

192. בעניין **קוונטינסקי** נקבע, כי אין לבחון כל אחד מן הפגמים שנפלו בהליך החקיקה במנותק, אלא את השפעתם המצטברת על תקינות ההליך ועל יכולתה של הכנסת למלא את תפקידה החוקתי כרשות מחוקקת ומפקחת.

193. העותרת תטען, כי הפגמים עליהם עמדנו לעיל, בוודאי בהצטברותם יחד, מקיימים את התנאי שנקבע בעניין **מגדלי העופות** של פגם היורד לשורש ההליך המהווה פגיעה קשה וניכרת בעקרונות היסוד של הליך החקיקה, ויש בהם כדי להצביע על כך שלא התקיים בענייננו דיון פרלמנטרי ראוי כפי שנקבע בעניין **קוונטינסקי**. העותרת תטען, כי שורת הפגמים שנפלו בהליך חקיקת חוק השידורים היורדים לשורשו של ההליך מצדיקים התערבות שיפוטית ואת ביטול החוק.

ח. <u>הנימוקים לצו הביניים המבוקש</u>

כאמור בפתח העתירה בית המשפט הנכבד יתבקש לתת צו ביניים, אשר ישעה את כניסתו לתוקף של חוק השידורים.

194. כידוע, בבוא בית המשפט הנכבד לבחון את השאלה אם להעניק צו ביניים, מאזן בית המשפט הנכבד בין שני שיקולים עיקריים – מאזן הנוחות, וסיכויי העתירה להתקבל, כאשר למאזן הנוחות – שעניינו הצורך לשמר מצב קיים לעומת יצירת מצב חדש בטרם התברר ההליך לגופו - מעמד בכורה ברור מבין השניים. ראו בר"ם 8777/06 **מפעלי תחנות בע"מ נ' הועדה המקומית לתכנון ובניה טבריה** (19.11.2006); יצחק זמיר **הסמכות המינהלית** כרך ד - סדרי הביקורת המשפטית 2935 (2017). הלכה פסוקה היא, כי בין השיקולים האמורים מתקיים יחס של "מקבילית כוחות", היינו, ככל שסיכויי העתירה גבוהים יותר, כך ניתן למעט בדרישת מאזן הנוחות, ולהיפך. ראו בר"ם 8601/10 ק.מ.מ. **מפעלי מחזור בע"מ נ' עיריית תל אביב**, פס' 14 (20.12.2020); בר"ם 6007/17 **דניה סיבוס בע"מ נ' עיריית קריית ביאליק**, פס' 8 (20.8.2017).

195. במקרה שלפנינו, לאור העובדות שפורטו לעיל והכללים המשפטיים החולשים על נסיבות מעין אלה, ברי כי **מבלי לגרוע מהעובדה שסיכויי העתירה הינם טובים, הרי שלעניין מאזן הנוחות**

דומה כי לא ניתן לחלוק על כך ששינוי המצב הקיים על דרך של כניסתן של הוראות חוק השידורים לתוקפן, בוודאי בכל הקשור לשידורי חדשות בטלוויזיה ושינוי המצב האסדרתי הקיים ביחס לעותרת ולכל תקשורת נוספים שצורפו לעתירה זו כמשיבים, עלול להשפיע באופן דרמטי על חופש הביטוי והעיתונות ולגרום לעותרת ולאינטרס הציבורי נזק בלתי הפיך ביצירת מעשה עשוי שלא יהיה ניתן או יקשה מאוד להשיבו אחור.

196. **יצוין, כי בהחלטתו של כב' השופט גרוסקופף מתאריך 19.7.2026 בעתירות שהוגשו בגדרי בג"ץ 49765-07-26, בג"ץ 49788-07-26, בג"ץ 49815-07-26 ובג"ץ 49860-07-26, המתייחסות אף הן לחוק השידורים, ניתן צו ארעי לעיכוב כניסתן לתוקף של הוראות חוק השידורים שתחולתן מיום פרסום החוק. העותרת תבקש להפנות את תשומת הלב לעובדה, כי מועד התחילה של הוראות חוק השידורים אשר משנות את האסדרה על שידורי חדשות בטלוויזיה של בעלי רישיונות לפי חוק הרשות השנייה הוא בתאריך 1.1.2027 וזאת בהתאם לסעיף 138(ד)(3) לחוק השידורים.**

197. עתירה זאת נתמכת בתצהירו של מנכ"ל העותרת, מר אבי וייס.

בית המשפט הנכבד מתבקש אפוא להוציא צו-על-תנאי וצו ביניים כמפורט בפתח העתירה, ולאחר שמיעת באי-כוח בעלי הדין לעשות את הצו מוחלט ולחייב את המשיבים שיתנגדו לעתירה בתשלום הוצאות המשפט ושכר הטרחה של עורכי הדין.

ד"ר ישגב נקדימון, עו"ד	דקלה ביקל, עו"ד	ירדן איבצן, עו"ד	דנית עקיבא, עו"ד

ב"כ העותרת

<u>תצהיר</u>

אני הח"מ, אבי וייס, ת.ז. מס' 213589195, לאחר שהוזהרתי כי עליי לומר את האמת וכי אהיה צפוי לעונשים הקבועים בחוק, אם לא אעשה כן, מצהיר בזאת בכתב כדלקמן:

1. הנני משמש כמנכ"ל חברת החדשות הישראלית בע"מ, היא העותרת בעתירה שתצהיר זה מוגש כתימוכין לה, והעובדות נשוא העתירה ידועות לי מתוקף תפקידי זה.

2. כל העובדות שהובאו בעתירה הן נכונות, אלא אם כן נאמר בצד הדברים שהם למיטב הידיעה, או ההבנה, שאז זהו המצב לגבי, או שצוין מקור הידיעה – שאז זו האמת, למיטב ידיעתי.

3. בפגישה שהתקיימה בין שר התקשורת, ד"ר שלמה קרעי, לביני בתאריך 2.2.2023, שר התקשורת הביע חוסר שביעות רצון מהמצב החוקי ששרר באותה עת ביחס להסדרת שידורי החדשות בטלוויזיה ושלדבריו לא אפשר לראש הממשלה להתקשר לבעלי הרישיון לשידורי טלוויזיה על מנת להשפיע על התוכן המשודר במסגרת שידורי החדשות, כך שאלה ישקפו את דעת העם לשיטתו. שר התקשורת אמר לי שזה בדיוק מה שהוא רוצה לשנות, כך שבשונה מהמצב החוקי שהיה קיים אז, שבו בעלי הרישיון "נצמדו לחוק" ודחו פניות כאלה משום שאינם רשאים להתערב בשידורי החדשות, הרי שבעקבות שינוי החוק וביטול ההפרדה המבנית בין בעל הרישיון לבין חברת החדשות, הם יוכלו להשפיע על התוכן המשודר בשידורי החדשות ולא יוכלו עוד לסרב לקבל את פניותיו של ראש הממשלה, ויפעלו בהתאם להן.

4. כל הטענות המשפטיות המובאות בעתירה הן נכונות למיטב הבנתי, על פי מה שהוסבר לי על ידי באי-כוחה של העותרת בבקשות דנן.

5. זהו שמי, זו חתימתי ותוכן האמור לעיל – אמת.

אבי וייס

אני הח"מ, עו"ד ירדן איבצן, מאשר בזאת כי ביום 23.7.26 הופיע בפניי אבי וייס, המוכר לי אישית, ולאחר שהזהרתיו כי עליו לומר את האמת בלבד ואת האמת כולה וכי יהיה צפוי לעונשים הקבועים בחוק, אם לא יעשה כן, אישר נכונות הצהרתו דלעיל וחתם עליה בפניי.

ירדן איבצן

ירדן איבצן, עו"ד
מ.ר. 99471
חותמת

עורך-דין

ייפוי כח

אני החתום מטה חברת החדשות הישראלית בע"מ ממנה בזה את עורכי הדין ישגב נקדימון ו/או דקלה בירן ו/או ירדן איבצן ו/או דנית עקיבא (כולם יחד וכל אחד מהם לחוד) להיות באי כחי, בעניין עתירה לבג"ץ בעניין חוק התקשורת (שידורים),התשפ"ו-2026.

מבלי לפגוע בכלליות המינוי הנ"ל יהיו באי כחי רשאים לעשות ולפעול בשמי ובמקומי בכל הפעולות הבאות, כולן או מקצתן הכל בקשר לעניין הנ"ל ולכל הנובע ממנו כדלקמן:

1. לחתום על ולהגיש בשמי כל תביעה או תביעה שכנגד, ו/או כל בקשה, הגנה, התנגדות, בקשה למתן רשות לערער, ערעור, דיון נוסף, הודעה, טענה, השגה, ערר, תובענה או כל הליך אחר הנוגע או הנובע מההליך הנ"ל ללא יוצא מן הכלל. ומבלי לפגוע באמור לעיל גם להודות ו/או לכפור בשמי במשפטים פלילים.

2. לחתום על ו/או לשלוח התראות נוטריוניות או אחרות, לדרוש הכרזת פשיטת רגל, או פירוק גוף משפטי ולעשות את כל הפעולות הקשורות והנובעות מהעניין הנ"ל.

3. לבקש ולקבל כל חוות דעת רפואית ו/או כל מסמך רפואי אחר מכל רופא או מוסד שבדק אותי ו/או כל חוות דעת אחרת הנוגעת לענין הנ"ל.

4. לייצגני ולהופיע בשמי ובמקומי בקשר לכל אחת מהפעולות הנ"ל בפני כל בתי המשפט, בתי הדין למיניהם, רשויות ממשלתיות, עיריות, מועצות מקומיות ו/או כל רשות אחרת, עד לערכאתם העליונה, ככל שהדברים נוגעים או קשורים לעניין הנ"ל.

5. לנקוט בכל הפעולות הכרוכות בייצוג האמור והמותרות על-פי סדרי הדין הקיימים או שיהיו קיימים בעתיד ובכללם הזמנת עדים ומינוי מומחים, והכל על-פי הדין שיחול וכפי שבא כחי ימצא לנכון.

6. למסור כל עניין הנובע מהעניין האמור לעיל לבוררות ולחתום על שטר בוררות כפי שבא כחי ימצא לנכון.

7. להתפשר בכל עניין הנוגע או הנובע מהענייינים האמורים לעיל לפי שקול דעתו של בא כחי ולחתום על פשרה כזו בבית המשפט או מחוצה לו.

8. להוציא לפועל כל פס"ד או החלטה או צו, לדרוש צווי מכירה או פקודות מאסר ולנקוט בכל הפעולות המותרות על פי חוק ההוצאה לפועל ותקנותיו.

9. לנקוט בכל הפעולות ולחתום על כל מסמך או כתב בלי יוצא מן הכלל אשר בא כחי ימצא לנכון בכל עניין הנובע ו/או הנוגע לעניין הנ"ל.

10. לגבות את סכום התביעה או כל סכום אחר בכל עניין מהעניינים הנ"ל לרבות הוצאות בית המשפט ושכר טרחת עו"ד, לקבל בשמי כל מסמך וחפץ ולתת קבלות ושחרורים כפי שבא כוחי ימצא לנכון ולמתאים.

11. לבקש ולקבל מידע שהנני זכאי לקבלו על פי כל דין מכל מאגר מידע של רשות כלשהי הנוגע לעניין הנ"ל.

12. להופיע בשמי ולייצגני בעניין הנ"ל בפני רשם המקרקעין, בלשכות רישום המקרקעין, לחתום בשמי ובמקומי על כל בקשה, הצהרה ומסמכים אחרים למיניהם ולבצע בשמי כל עסקה המוכרת על פי דין וליתן הצהרות, קבלות ואישורים ולקבל בשמי ובמקומי כל מסמך שאני רשאי לקבלו על פי דין.

13. לייצגני ולהופיע בשמי בפני רשם החברות, רשם השותפויות ורשם האגודות השיתופיות, לחתום בשמי ובמקומי על כל בקשה או מסמך אחר בקשר לרשום גוף משפטי, לטפל ברישומו או מחיקתו של כל גוף משפטי ולטפל בכל דבר הנוגע לו ולבצע כל פעולה בקשר לאותו גוף משפטי.

14. לטפל בשמי בכל הקשור לרישום פטנטים, סימני מסחר וכל זכות אחרת המוכרת בדין.

15. להעביר יפוי כח זה על כל הסמכויות שבו או חלק מהן לעו"ד אחר עם זכות העברה לאחרים, לפטרם ולמנות אחרים במקומם ולנהל את עניני הנ"ל לפי ראות עיניי ובכלל לעשות את כל הצעדים שימצא לנכון ומועיל בקשר עם המשפט או עם עניני הנ"ל והריני מאשר את מעשיו או מעשי ממלאי המקום בתוקף יפוי כח זה מראש.

הכתוב דלעיל ביחיד יכלול את הרבים ולהפך.

ולראיה באתי על החתום, היום יום 23, לחודש יולי, 2026.

חברת החדשות הישראלית בע"מ

הנני מאשר את חתימת מרשי הנ"ל.

ירדן איבצן, עו"ד
מ.ר. 99[illegible]

מסמך זה הופק על-ידי מחולל הטפסים של אסקי טל' 02-5879333 פקס 02-5879331

תוכן עניינים

מס'	שם הנספח	עמ'
1	תקנון העותרת	59
2	דברי ההסבר להצעת הפיצול מתאריך 25.5.2026	98
3	חוות דעת כלכלית והערכת השפעות הרגולציה, אשר נערכה על ידי משרד התקשורת בחודש יולי 2025	107
4	העתק הנחיית היועץ המשפטי לממשלה מס' 2.3005 "טיפול בהצעות חוק ממשלתיות"	237
5	מכתב המשנה ליועצת המשפטית לממשלה (משפט כלכלי), עו"ד מאיר לוין מתאריך 18.5.2025	253
6	החלטת ועדת השרים לענייני חקיקה מתאריך 18.5.2025	269
7	החלטת ועדת השרים לענייני חקיקה מתאריך 8.6.2025	271
8	מכתב המשנה ליועצת המשפטית לממשלה (משפט ציבורי-חוקתי), עו"ד אביטל סומפולינסקי, מתאריך 11.6.2025	273
9	מכתב המשנה ליועצת המשפטית לממשלה (משפט ציבורי-חוקתי), עו"ד אביטל סומפולינסקי, מתאריך 21.9.2025	279
10	העמוד הראשון של הצעת החוק כפי שהונחה על שולחן הכנסת הכולל את ההערה האמורה	289
11	מכתב המשנה ליועצת המשפטית לממשלה (משפט ציבורי-חוקתי), עו"ד אביטל סומפולינסקי, מתאריך 6.1.2026	291
12	מכתבו של יו"ר רשות האסדרה, עו"ד יואל בריס, לוועדת השרים לענייני חקיקה מתאריך 21.9.2025	312
13	חוות דעת רשות ההסדרה שהונחה בפני מליאת רשות האסדרה בחודש ספטמבר 2025 ומסמכים שצורפו לה	315
14	מכתבו של יו"ר רשות האסדרה לועדת הכנסת לדיון בחוק התקשורת (שידורים) מתאריך 18.3.2026	431
15	מכתבה של היועצת המשפטית לכנסת, עו"ד שגית אפיק, לחברי ועדת הכנסת מתאריך 30.11.2025	436
16	מכתבו של שר התקשורת, ליו"ר ועדת הכנסת מתאריך 1.12.2025	443
17	מכתבה של היועצת המשפטית לכנסת ליו"ר ועדת הכנסת מתאריך 1.12.2025	448
18	מכתב היועצת המשפטית לכנסת לחברי הכנסת מתאריך	450

מס'	שם הנספח	עמ'
	3.11.2025	
19	מכתב היועצת המשפטית לכנסת לחברי הוועדה המיוחדת מתאריך 11.1.2026	452
20	מכתב היועצת המשפטית לכנסת לחברי הוועדה המיוחדת מתאריך 17.2.2026	456
21	מכתב היועצת המשפטית לכנסת ליושבת ראש הוועדה מתאריך 12.4.26	460
22	מכתב היועצת המשפטית לכנסת ליושבת ראש הוועדה מתאריך 15.4.26	464
23	הנוסח המצומצם של הצעת חוק השידורים שהופץ בתאריך 15.5.2026 על ידי משרד התקשורת	477
24	מכתב ההסבר של מר אביתר גוטמן לוועדה המיוחדת מתאריך 17.5.2025	548

נספח 1

תקנון העותרת

עמ' 59

נספח 1

פ ק ו ד ת ה ח ב ר ו ת

חברה מוגבלת במניות

תזכיר ההתאגדות

של חברת החדשות הישראלית בע"מ

נתקבל
20.08.1993
מלצר רשות

1. שם החברה : חברת החדשות הישראלית בע"מ

באנגלית : ISRAEL TELEVISION NEWS CONPANY LTD

2. המטרות העיקריות שלשמן נוסדה החברה:

(א) להקים, לייסד ולנהל חברה להפקת מהדורות חדשות ויומני הדשות ולשידורם.

(ב) באישור מועצת הרשות השניה לטלויזיה ורדיו (להלן - "המועצה"), להקים, לייסד, להשתתף בהקמה או בייסוד, להכנס לשותפות או להצטרף באופן אחר לכל האגיד או אישיות משפטית על פי דין.

(ג) באופן כללי לעסוק בכל פעילות עסקית, מסחרית או אחרת שהיא ולהיות כשרה לכל זכות או חובה משפטית ולביצוע כל פעולה משפטית ובלבד שהחברה לא תעסוק בכל פעילות שהינה בניגוד להנאי הזכיון שיוענק לה ע"י המועצה עפ"י חוק הרשות השניה לטלויזיה ורדיו, התש"ן-1990, כפי שזכיון זה יהיה בתוקף מעת לעת (להלן - "הזכיון").

3. אחריותם של החברים היא מוגבלת.

4. הון המניות הרשום של החברה הוא 100,000 שקל חדש מחולק ל-10,000,000 מניות בנות 0.01 ש"ח ע"נ כל אחת. הרכב הון המניות, חלוקתו לסוגים, אם בכלל, והזכויות הצמודות למניות יהיו כמפורט מפעם לפעם בתקנון החברה.

אילן רותם
עורך דין

5. אנו הגופים והאנשים ששמותיהם וכתובותיהם מפורטים מטה, רוצים להתאגד לחברה בהתאם לתזכיר התאגדות זה, ואנו מסכימים לקחת את מספר המניות בהון החברה כרשום בצד שמותינו בזה אחר זה.

שמות החותמים	מספר תאגיד	מ ע ן	מספר המניות שלקחו	חתימה
1. הרשות השניה לטלויזיה ורדיו		כנפי נשרים 3 ירושלים	20 מניות יסוד א'	
2. טלעד אולפני ירושלים בע"מ	51-065953	מרכוס 20 ירושלים	10 מניות יסוד ב'	
3. שידורי קשת בע"מ	51-178635-2	דיזנגוף 65 תל-אביב	10 מניות יסוד ב'	
4. רשת חברת תקשורת והפקות (1992) בע"מ	51-167795-7	אבא הלל סילבר 7 רמת גן	10 מניות יסוד ב'	

עד לחתימת חותם 1 אילן רותם, עורך דין

עד לחתימת חותם 2 גדעון קורן, עו"ד מ.ר. 11944

עד לחתימת חותם 3 רולי קלינגר, עורכת-דין Roly Klinger, Advocate

עד לחתימת חותם 4 אמיר שס, עו"ד
שם הורביץ חנות', עו"ד
תל-אביב

ערוץ 2 (6)
תז-חדש.1

פ ק ו ד ת ה ח ב ר ו ת

חברה מוגבלת במניות

תקנון ההתאגדות

של חברת החדשות הישראלית בע"מ

שם החברה הוא : חברת החדשות הישראלית בע"מ

באנגלית : Israel Television News Company Ltd.

א ב ו א

1. התקנות אשר בתוספת השניה לפקודת החברות לא תחולנה על חברה זו.

2. (א) בתקנון זה, מלבד אם נוסח הכתוב מצריך פרוש אחר, יהיה למונחים הבאים הפירוש כדלהלן:

"החברה"	-	משמעה החברה הנ"ל;
"המשרד"	-	משמעו המשרד הרשום של החברה שבאותו הזמן;
"הפנקס"	-	משמעו פנקס החברים שיש לנהלו בהתאם לסעיף 61 לפקודת החברות;
"פקודת החברות"	-	פקודת החברות (נוסח חדש), התשמ"ג-1983 כפי שתתוקן ותהיה בתוקף מעת לעת;
"חוק הרשות-השניה"		חוק הרשות השניה לטלויזיה ורדיו, התש"ן-1990, לרבות הזכיונות שיוענקו לחברה ולחבריה, וכן תקנות שהותקנו וכללים שנקבעו על פי החוק הנ"ל כפי שיהיו בתוקף מעת לעת;
"הרשות"	-	הרשות השניה לטלויזיה ורדיו;
"מנהל החברה"	-	מי שמונה כמנהל החברה בהתאם לחוק הרשות השניה ותקנה 87 לתקנון זה.

כפוף להגדרות דלעיל, בתקנות אלו, מלבד אם נוסח הכתוב או הקשרו מצריך פרוש אחר, מונחים וביטויים אשר הוגדרו בתזכיר ההתאגדות של החברה, יהיו להם הפרושים אשר ניתנו להם שם, ביטויים ומונחים שלא הוגדרו בתזכיר ההתאגדות, יהיו להם הפרושים אשר ניתנו להם בחוק הרשות השניה (לפי סדר העדיפות הבא: חוק הרשות השניה לטלויזיה ורדיו, התש"ן-1990; תקנות שהותקנו עפ"י החוק; כללים שנקבעו עפ"י החוק, הזכיון;) וביטויים ומונחים שלא הוגדרו בתזכיר ההתאגדות או בחוק הרשות השניה, יהיו להם הפרושים אשר ניתנו להם בפקודת החברות, הכל, כפי שיהיו בתוקף מעת לעת; מילים הבאות ביחיד תכלולנה את הרבים, ולהיפך, ומילים הבאות במין זכר תכלולנה את הנקבה, ומילים שפרושן בני אדם תכלולנה גם תאגידים.

(ב) החברה תפעל בהתאם להוראות חוק הרשות השניה (ובכלל זה הזכיון, התקנות והכללים, כאמור) ותקפיד על קיומן.

(ג) אין בזכויות, בכוחות או בסמכויות המוענקות למועצה, לרשות ו/או להברה, או למי מהן, בתזכיר ההתאגדות של החברה או בתקנון זה כדי לגרוע או להגביל בכל דרך שהיא את זכויותיהם, כוחותיהם או סמכויותיהם עפ"י חוק הרשות השניה או עפ"י כל דין.

(ד) אין תקנון זה בא לגרוע מחובות החברים לפי חוק הרשות השניה או מהוראות הזכיונות שניתנו לחברים, למעט הרשות, לפי חוק הרשות השניה.

ה ה ו ן

3. (א) הון המניות של החברה הוא 100,000 ש"ח והוא מחולק ל-20 מניות יסוד א' (מניות הצבעה) בנות 0.01 ש"ח ע"נ כ"א, ל-30 מניות יסוד ב' (מניות הצבעה) בנות 0.01 ש"ח ע"נ כ"א ול-9,999,950 מניות רגילות (מניות רכוש) בנות 0.01 ש"ח ע"נ כ"א.

הזכויות הצמודות למניות יהיו כמפורט להלן בתקנה זו.

(ב) בכפוף לאמור בתקנות 39, 61 ו-69(ב)(4) להלן, מניות היסוד א' ומניות היסוד ב' תקנינה לבעליהן:

(1) הזכות לקבל הודעות על כינוסן של אסיפות בעלי מניות של החברה וכן הזכות להשתתף ולהצביע בהן באופן שלכלל בעלי מניות היסוד א' יהיו 40% מהקולות בכל אסיפת בעלי מניות ולכלל בעלי מניות היסוד ב' יהיו 60% מהקולות בכל אסיפות בעלי המניות;

(2) הזכות למנות ולפטר דירקטורים בחברה בהתאם למפורט בתקנה 69(ב) להלן;

(3) כל זכות בחברה, שאין לגביה הוראה מפורשת בתקנון זה ו/או שאינה מוקנית מפורשות בתקנון זה לבעליהן של המניות הרגילות, באופן שלכלל מניות היסוד א' תוקנינה 40% מהזכויות האמורות ולכלל מניות היסוד ב' תוקנינה 60% מהזכויות האמורות.

(ג) המניות הרגילות תקנינה לבעליהן הזכות לקבלת דווחים ולהשתתפות ביתרת נכסיה של החברה בזמן פירוקה באופן שכל המניות הרגילות תהיינה שוות ביניהן. למעט כמפורט בתקנת משנה זו, לא תקנינה המניות הרגילות לבעליהן כל זכות שהיא.

חברה פרטית

4. החברה תהיה חברה פרטית, ובהתאם לכך:

(א) מספר החברים בחברה באיזה זמן שהוא לא יעלה על חמישים, אבל שני אנשים או יותר המחזיקים ביחד במניה אחת בחברה או ביותר, יחשבו לצרכי סעיף זה כחבר אחד.

(ב) כל פניה לצבור לחתום על מניות או אגרות חוב או סטוק של מניות או של אגרות חוב אסורה בזה.

(ג) הזכות להעביר מניות תוגבל כמותנה להלן.

מניות

5. אם בכל עת שהיא יחולק הון המניות לסוגים שונים של מניות, תהא החברה רשאית, בהחלטה מיוחדת, מלבד אם נקבע אחרת בתנאי ההנפקה של אותו סוג המניות, לשנות, להמיר, להרחיב, להוסיף או לשנות באופן אחר את הזכויות, זכויות היתר, היתרונות, ההגבלות וההוראות הקשורים או שאינם קשורים באותה עת בסוג מסוגי המניות והכל אם תנתן על כך הסכמה בכתב של בעלי שני שלישים מהמניות שהונפקו מאותו סוג, או כפי שיקבע בהחלטה שתתקבל ברוב של שני שלישים מהנוכחים והמצביעים באסיפה כללית נפרדת של בעלי המניות מאותו סוג, ואולם כל שינוי, המרה, הרחבה, הוספה או שינוי אחר כאמור, יעשו אך ורק בכפוף להוראות חוק הרשות השניה.

ההוראות שבתקנות אלה בדבר אסיפות כלליות תחולנה, באותם השנויים שהמקרה יחייב, על כל אסיפה כללית נפרדת כנ"ל, אלא שהמניין החוקי הנחוץ לאותה אסיפה כללית יהיה בנוכחותם או בנוכחות באי כח של בעליהן של 50% או יותר של מניות אותו סוג שהונפקו.

אלא אם נקבע אחרת בתקנות אלה, ובכפוף לחוק הרשות השניה, הגדלת סוג קיים של מניות, או הנפקת או הקצאת מניות נוספות מאותו סוג, או יצירת מניות נוספות מאותו סוג כתוצאה מהמרת מניות מסוג אחר או איחוד עם סוג מניות אחר, לא יחשבו ולא יראו כשינוי או פגיעה כלשהם בזכויות הצמודות למניות מאותו סוג או מכל סוג אחר אשר הוקצו קודם לכן.

6. (א) בכפוף לחוק הרשות השניה, המניות תהיינה בפקוחה של מועצת המנהלים לפי שקול דעתה המוחלט והיא תוכל, בכפוף לחוק הרשות השניה ובהחלטה שהתקבלה ברוב של 75% מהקולות במועצת המנהלים, להקצותן או להקנותן בדרך אחרת תמורת מזומנים או בתמורה אחרת שלא במזומנים לאותם האנשים, באותם הסייגים והתנאים, בין למעלה מהערך הנקוב שלהן, בין בערכן הנקוב ובין (בהתאם להוראות בפקודת החברות) בנכוי מערכן הנקוב, ובאותם הזמנים אשר מועצת המנהלים תמצא למתאימים, ועם כל הסמכות להגיש לכל איש דרישת תשלום על כל מניות שהן או בערכן הנקוב או בלמעלה מערכן, במשך אותו הזמן ובאותה התמורה אשר מועצת המנהלים תמצא לנכון.

(ב) על אף האמור בתקנה משנה (א) לעיל, אין מועצת המנהלים מוסמכת, אלא באישור הרשות מראש ובכתב, להקצות מניות בחברה למי שאינו אחד מאלה: (I) בעל זכיון לשידורי טלויזיה, כאמור בחוק הרשות השניה; או (II) הרשות; או (III) מי שהוכרז ע"י הרשות כמי שעומד להחליף בעל זכיון לשידורי טלויזיה עם פקיעת זכיונו או ביטולו מכל סיבה שהיא.

(ג) מועצת המנהלים תהיה חייבת להקצות מניות לגורמים כאמור בתקנה משנה 6(ב) לעיל בהתאם להוראות הרשות ולכללים שנקבעו בהתאם לסעיף 66(ב) לחוק הרשות השניה ולדרוש את התשלום עבורן. כן תהיה מועצת המנהלים חייבת להקצות מניות ולדרוש את התשלום עבורן לגורמים כאמור בתקנה משנה 6(ב) לעיל, בהתאם להוראות הרשות, בכדי לקיים את האמור בסעיף 70(א) לחוק הרשות השניה, ובעל מניות בחברה שהינו בעל זכיון לשידורי טלויזיה כאמור בחוק הרשות השניה יהיה חייב לרכוש מניות כאמור.

(ד) מניות יסוד א' יוקצו רק לרשות.

(ה) מניות יסוד א' ו-ב' יוקצו כנגד ערכן הנקוב.

7. אם עפ"י תנאי הקצאת מניה כל שהיא, יהא תשלום המניה, כולה או חלקה, בשעורים, אזי ישולם כל שעור כזה בשעת זמן פרעונו לחברה ע"י האדם אשר הוא הבעל הרשום של המניות באותו זמן.

8. עם הוצאת מניות רשאית מועצת המנהלים, ברוב של 75% מהקולות בה, להנהיג הבדלים בין בעלי המניות הללו ביחס לסכומי דרישות התשלום ו/או זמני פרעונן.

9. מלבד אם הותנה אחרת בתקנות אלו, תהיה החברה רשאית להתיחס אל הבעל הרשום של כל מניה כאל בעליה ההחלטי, ובהתאם לכך לא תהיה חייבת להכיר בכל תביעה על יסוד של צדק או על יסוד אחר ביחס למניה כזאת, או ביחס לטובת הנאה בה מצד כל אדם אחר, אלא אם ינתן צו בית משפט מוסמך או אם התוק ידרוש זאת.

תעודות מניות

10. תעודת הקנין למניה (להלן - "תעודת מניה") תוצא בחותם או חותמת החברה, ובחתימתם של יו"ר מועצת המנהלים ודירקטור נוסף, או של יו"ר מועצת המנהלים ומזכיר החברה.

11. כל חבר יהיה זכאי לקבל תעודת מניה אחת על המניות הרשומות בשמו, או, אם מועצת המנהלים תאשר זאת (לאחר שישלם את הסכום אשר מועצת המנהלים תקבע מזמן לזמן), לכמה תעודות מניות, כל אחת על אחת או יותר ממניות אלו. כל תעודת מניה תציין את מספרי המניות שבגינן היא הוצאה ואת הסכום ששולם בעדן.

12. אם העודת מניה תתקלקל, תאבד או תושחת, אפשר לחדשה בתשלום, אם יוטל, ועל פי אותם תנאים בנוגע להוכחות, על אבדנה או השתתתה, לערבות לנזקים ולשיפוי נזקים כפי שמועצת המנהלים תמצא לנכון.

דרישת תשלום

13. מועצת המנהלים תוכל מזמן לזמן לפי שיקול דעתה להגיש דרישות תשלום לחברים בגין כל הכספים שעוד טרם נפרעו בעד המניות אשר בידי כל אחד מהחברים, ואשר על פי תנאי ההקצאה של המניות אין לפרעם בזמנים קבועים, ועל כל חבר לשלם לחברה את סכום הדרישה שהוגשה לו, בזמן ובמקום כפי שנקבעו על ידי מועצת המנהלים. אפשר לדרוש כי דרישת תשלום תשולם בשעורים, ודרישת התשלום תחשב כאילו הונשה בתאריך בו התקבלה החלטת מועצת המנהלים שאישרה את הנשת אותה דרישת התשלום. אין באמור בתקנון זה כדי לגרוע מכל זכות אחרת של החברה ו/או הרשות לדרוש תשלום מהחברים עפ"י חוק הרשות השניה או כל דין אחר.

14. על כל דרישת תשלום תמסר הודעה מוקדמת של 14 יום שבה יצויין מועד התשלום, סכומו ומקום ביצועו, בתנאי כי לפני זמן הפרעון של דרישת תשלום כזו תוכל מועצת המנהלים, על ידי הודעה בכתב לחברים, לבטל את הדרישה או להאריך את זמן פרעונה.

15. נוצר מצב לפיו ישנם בעלים משותפים במניה, כגון עקב פרוקו של חבר שהוא שותפות, יהיו השותפים אחראים כל אחד בפני עצמו וכולם ביחד לתשלום כל שעורי התשלום ודרישות התשלום המגיעים בגין המניה.

16. אם על פי תנאי ההוצאה של כל מניה או באופן אחר, צריך לפרוע כל סכום במועד קבוע או בשעורי תשלום במועדים קבועים, בין אם התשלום נעשה על חשבון הון המניה, בין אם התשלום נעשה בתורת פרמיה או בכל צורה אחרת, אזי יסולק כל סכום כזה או שעור כזה כאילו היתה זו דרישת תשלום שהוגשה כהלכה על ידי מועצת המנהלים ואשר עליה נמסרה הודעה כהלכה, וכל ההוראות אשר בתקנות אלו בנוגע לדרישות תשלום כאלו תחולנה על סכום כזה או על שעור תשלום כזה.

17. אם לא סולק סכום דרישת התשלום או השעור ביום פרעונו או קודם לכן, אזי, מבלי לגרוע מכל תרופה אחרת העומדת לזכות החברה או הרשות עפ"י תקנון זה או עפ"י כל דין, על האדם שהינו באותה עת בעל המניה אשר לגביה הוגשה דרישת התשלום, או אשר לגביה מגיע שעור התשלום, לשלם ריבית על הסכום הנ"ל בשעור המקסימלי המותר באותה עת לפי החוק, או בשעור נמוך יותר, כפי שמועצת המנהלים תקבע מזמן לזמן, וזאת למן היום שנקבע לתשלום ועד ליום שיפרע אותו בפועל.

18. אם תמצא מועצת המנהלים לנכון, בהחלטה שהתקבלה ברוב של 75% מהקולות במועצת המנהלים, רשאית היא לקבל מחבר הרוצה להקדים כספים שעוד טרם נדרשו או שזמן פרעונם טרם הגיע ושעוד טרם סולקו ע"ח מניותיו, או חלק מהן, ומלבד אם הוסכם אחרת עם החבר, רשאית היא לשלם לו על הכספים שהוקדמו באופן הנ"ל, או על מקצתם, ריבית עד הזמן שבו היו הכספים צריכים להפרע אלמלא הוקדמו, לפי שעור שיוסכם עליו בין החברה, עפ"י החלטת מועצת המנהלים, והחבר. מועצת המנהלים תוכל בכל זמן להחזיר את הסכום שהוקדם כנ"ל על ידי מתן הודעה מוקדמת של שבעה ימים בכתב לאותו חבר.

הפקעה ושעבוד

19. אם לא שלם חבר איזו דרישת תשלום או איזה שעור תשלום, לרבות לשם רכישת מניות כאמור בתקנה 6(ג) לעיל, בתוך המועד שנקבע לתשלומו, אזי תוכל מועצת המנהלים בכל עת שהיא לאחר מכן, במשך אותו הזמן שבו נשארים דרישת התשלום או שעור התשלום בלתי מסולקים, למסור הודעה לאותו החבר ולדרוש ממנו שישלמם בצרוף הריבית שהצטברת וכל ההוצאות שהחברה הוציאה בגלל אי הסילוק הזה.

20. ההודעה תקבע יום (שיהיה לפחות 14 יום אחרי תאריך ההודעה) ומקום או מקומות אשר בהם יש לשלם את התשלום בצרוף הריבית וההוצאות כנ"ל.

ההודעה תציין כמו כן כי במקרה של אי תשלום בתאריך הקבוע או קודם לכן ובמקום שצויין באותה הודעה, עלולות המניות אשר בקשר אתן נעשתה דרישת התשלום או הגיע שעור התשלום, או מניות לגביהן יש לחברה שעבוד כאמור בתקנה 26 להלן, להיות מופקעות.

21. אם לא מולאו הדרישות הכלולות בהודעה כנ"ל, אזי בכל זמן לאחר מכן, לפני תשלום דרישת התשלום או שעור התשלום, הריבית וההוצאות המגיעות בקשר למניות אלו, הוכל מועצת המנהלים על פי החלטה בנדון זה, להפקיע את המניות שבגינן נתנה הודעה כזו. הפקעה כזו תכלול את כל הדיבידנדים שהוכרזו ביחס למניות המופקעות ואשר לא שולמו בפועל לפני ההפקעה.

22. כל מניה שהופקעה כך תחשב לקניינה של החברה, ומועצת המנהלים תהיה רשאית, בהתחשב בהוראות הקנות אלו, ובכפוף לחוק הרשות השניה, למכרה, להקצותה מחדש או להעבירה באופן אחר לפי שיקול דעתה.

23. מועצת המנהלים תוכל בכל עת לפני שכל מניה שהופקעה כנ"ל תמכר, הוקעה מחדש או המסר באופן אחר, לבטל את ההפקעה באותם התנאים כפי שמועצת המנהלים המצא לנכון.

24. כל חבר שמניותיו הופקעו יחדל להיות חבר ביחס למניות המופקעות, ולא יוכל להפעיל כל זכות מכוחן, אולם בכל זאת יהיה עליו לשלם מיד לחברה את כל דרישות התשלום, שעורי התשלום, הריבית וההוצאות המגיעים על חשבון המניות האלו או עבורן בזמן ההפקעה, בצרוף הריבית על אותם הסכומים למן יום ההפקעה ועד יום התשלום, בשעור המקסימלי שיהיה מותר אותה עת לפי החוק, ומועצת המנהלים תוכל להכריח את החבר לשלם את סכומי הכסף האלה, כולם או מקצתם, אם המצא זאת לנכון, ואולם מועצת המנהלים לא תהא מחוייבת לעשות כן.

25. הוראות התקנות הללו בנדון הפקעה תחולנה גם על מקרים של אי-תשלום סכום ידוע שלפי תנאי הוצאת המניה או לפי תנאי הקצאת המניה מגיע זמן פרעונו במועד קבוע, בין אם היה זה על חשבון סכום המניה ובין אם היה זה בתורת פרמיה, כאילו היה סכום זה עומד להפרע בתוקף דרישת תשלום שנמסרה והודיעו על אודותיה כחוק.

26. לחברה תהיה זכות השעבוד הראשונה והיסודית על כל המניות הרשומות בשמו של כל חבר, וכן על ההכנסה ממכירתן לסילוק חובותיו והתחייבויותיו של אותו חבר, בין בעצמו או ביחד עם כל אחד אחר, לחברה, בין שהגיע מועד הסילוק של חובות אלה או מועד הקיום של ההתחייבויות האלה, ובין שלא הגיע, יהיו מה שיהיו מקורות החובות, ולא תווצר כל טובת הנאה של צדק או יושר, על כל מניה אלא בתנאי שיהיה תוקף מלא להוראה שבתקנה 9 לתקנות הללו. השעבוד הנ"ל יחול על כל הדיבידנדים אשר יוכרזו מזמן לזמן בגין המניות האלו. פרט אם הוחלט אחרת, רישום על ידי החברה של העברת מניות יחשב כויתור מצד החברה על השעבוד (אם יהיה) של המניות.

27. כדי לבצע את השעבוד הנ"ל תהיה מועצת המנהלים רשאית למכור את המניות המשועבדות באופן אשר ייטב בעיניה, אך בכפוף לחוק הרשות השניה, ובלבד שלא ירשם אדם כבעל מניה אלא אם התקיימה בו אחת החלופות המפורטות בתקנה 30(א) להלן, אולם אין למכור כל מניה אלא אם עברה התקופה הנ"ל ונמסרה לחבר הודעה בכתב האומרת כי יש בדעת החברה למכור את המניה, והחבר לא שלם את החובות הנ"ל או לא מלא או לא קיים את ההתחייבויות הנ"ל במשך 14 ימים אחרי הודעה כזו.

28. ההכנסה הנקיה מכל מכירה כזו, לאחר סילוק הוצאות המכירה, תשמש לסילוק חובותיו ומילוי ההתחייבויותיו של חבר כזה, (לרבות החובות, ההתחייבויות וההתקשרויות שמועד סילוקם או קיומם טרם הגיע), והנותר (אם ישאר) ישולם או למי שיעביר את הזכות לכך.

29. מבלי לגרוע מהאמור בסעיף 31(ד), במקרה של מכירה לאחר הפקעה או לשם הוצאה לפועל של שעבוד ע"י השימוש בסמכויות שניתנו לעיל, תהיה מועצת המנהלים רשאית למנות אדם לחתום על שטר העברה של המניה שנמכרה ולסדר שהקונה יירשם בפנקס כבעל המניות שנמכרו, והקונה לא יהיה חייב לדאוג שפעולות אלו תעשינה כהלכה, או להתענין למה הוצאו כספי המכירה, ואחרי ששמו נרשם בפנקס ביחס למניות אלו, לא יעורער תוקפו של המכר ע"י אף אחד, ותקנתו של כל אדם שנפגע ע"י המכר תהיה, במידה ויש לו עילה בדין על כך, רק בתביעת דמי נזקים נגד החברה, ונגדה בלבד.

העברת מניות ומסירתן

30. (א) אין להעביר מניות בחברה למי שאינו אחד מאלה: (I) בעל זכיון לשידורי טלויזיה, כאמור בחוק הרשות השניה; (II) הרשות; (III) מי שהוכרז על ידי הרשות כמי שעומד להחליף בעל זכיון לשידורי טלויזיה עם פקיעת זכיונו או ביטולו, מכל סיבה שהיא; או (IV) מי שהרשות הורתה להעביר לרשותו מניות בהתאם לתקנה 31 להלן.

(ב) כל העברת מניות בחברה טעונה אישור בכתב של הרשות, ולא יהיה להעברה כזו כל תוקף חוקי אם לא ניתן אישור ע"י הרשות.

31. (א) חבר, למעט הרשות, אשר חדל להיות בעל זכיון לשידורי טלויזיה מכל סיבה שהיא, יהיה חייב להעביר את מניותיו הרגילות בחברה לבעל(י) זכיון הבא(ים) במקומו, בהתאם לחוק הרשות השניה, בתמורה שתקבע על פיו, מיד לכשייקבע(ו) על ידי הרשות, או בהעדר אדם כזה או בהתקיים ספק בנוגע לזהותו, למי שהרשות תורה.

(ב) חבר, למעט הרשות, אשר חדל להיות בעל זכיון לשידורי טלויזיה וטרם נקבע בעל זכיון שיבוא במקומו, או שזכיונו הוגבל או צומצם, מכל סיבה שהיא, יהיה חייב להעביר מיד את מניות היסוד שלו בחברה לשאר החברים, למעט הרשות, בחלקים ובמועד שתקבע הרשות, תמורת ערכן הנקוב.

(ג) הרשות תהיה רשאית, בכפוף לחוק הרשות השניה, לקבוע הסדרים בנוגע להעברת המניות כפי שיראו לה למועיל להבטחת רצף ההחזקות והזכויות בחברה, ובכלל זה, ומבלי לגרוע מכלליות האמור, הסדרים בנוגע להעברת המניות לנאמן (בין אם הנאמן הוא הרשות עצמה, בעל זכיון אחר לשידורי טלויזיה או גוף אחר) והסדרים בנוגע לאופן ומועדי תשלום התמורה עבור המניות.

(ד) להבטחת ביצוע העברת מניות בהתאם לתקנה זו, הרשות תהיה רשאית למנות אדם לחתום על שטר(י) העברה בשם בעל מניה אשר חדל להיות בעל זכיון לשידורי טלויזיה או אשר היקף יחידת השידור שלו הוגבל או צומצם, כאמור, ובעלי המניות מייפים בזה את כוחה של הרשות ואת כוחו של אותו אדם שימונה כאמור, לחתום בשמם על שטר(י) ההעברה. חתם מיופה כח כאמור ומקבל ההעברה על שטר העברה כאמור, ירשם מקבל ההעברה בפנקס החברים כבעל המניות שהועברו בהתאם לשטר ההעברה.

32. הועברו מניות יסוד בחברה, יראו את הדירקטורים שמונו מכוח המניות שהועברו כאילו הועברו מתפקידם במועד העברת המניות שמכוחן מונו.

33. שום העברת מניות לא תאושר ע"י הרשות אלא אם שטר העברה נכון יחתם בשני העתקים, ועותק אחד ימסר לרשות ועותק אחד לחברה. שטר העברת מניה בחברה ייחתם ע"י המעביר ומקבל ההעברה, או מיופה כוחם, והמעביר ייחשב כאילו נשאר בעל המניה עד הרשם שמו של מקבל ההעברה בפנקס החברים ביחס למניה המועברת.

34. שטר ההעברה של מניה ייערך בצורה דלקמן או ככל האפשר דומה לה, או בצורה רגילה או מקובלת שתאושר על ידי מועצת המנהלים:

אני _____ מ- _____ תמורת הסך של _____ שקל חדש ששולם לי על ידי _____ מ- _____ (שיקרא להלן - "מקבל ההעברה");

מעביר בזה למקבל ההעברה את _____ המניות ____ בנות ___ שקל חדש כל אחת, המסומנות במספרים _____ עד _____ ועד בכלל, של החברה הנקראת בשם _____ בע"מ להיות בידי מקבל ההעברה, ובאי כחו, על פי כל התנאים שלפיהם החזקתי אני אותן סמוך לשעת חתימת כתב זה, ואני, מקבל ההעברה, מסכים בזה לקבל את המניות הנ"ל על פי התנאים הנ"ל.

ולראיה באנו על החתום

ביום _____ לחודש ____ שנת ____

_____ המעביר

_____ מקבל העברה

_____ עד לחתימת המעביר

_____ עד לחתימת מקבל ההעברה

35. החברה, באישור הרשות, יכולה להשהות את רישום ההעברות במשך 14 הימים האחרונים שלפני האסיפה הכללית הרגילה המתאספת בכל שנה, אולם לא תשהה רישום ההעברות בכל מקרה או מועד אחר.

36. (א) כל שטר העברה שימסר לרשות ולחברה לשם רישום ימסר בצירוף תעודת מניה של המניות המועברות (אם הוצאה) וכל ראיה אחרת שתדרוש הרשות או החברה כדי להוכיח לשביעות רצונה(ן) את זכותו של המעביר במניות המועברות.

(ב) שטרי העברה שירשמו ישארו בידי הרשות והחברה, אך כל שטרי העברה אשר הרשות תסרב לאשרם, יוחזרו, לפי דרישה, למי שמסרם, יחד עם תעודת המניה (אם נמסרה).

37. נאמן, מקבל הנכסים או המפרק של חבר בחיסול או בפירוק אשר מונה כדין, בהראותו הוכחות מתאימות שמועצת המנהלים תמצאן מספיקות, המעידות כי לו הזכות להופיע בתפקיד זה על פי תקנה זו או המעידות על קנינו, יוכל, בהסכמת מועצת המנהלים (ומועצת המנהלים תהיה רשאית לסרב לתת הסכמתה מבלי לתת כל סיבה לסירובה) ובאישור הרשות ובכפוף לחוק הרשות השניה והוראות תקנון זה, להרשם כחבר בשל מניות אלה, או יוכל, בהתחשב עם התקנות בנדון ההעברה הכלולות בזה, להעביר מניות אלה.

38. כל נאמן, מקבל נכסים או מפרק של חברה יהיה חייב להעביר את המניות בחברה לנבי(ה(ן) יש לו כל זכות כאמור לבעל(י) זכיון הבא(ים) במקומו של חבר כאמור אי ליתרת החברים, לפי העניין, לפי הוראות תקנה 31 לעיל, בתוך פרק הזמן שתקבע הרשות.

39. נרשם אדם שאינו בעל זכיון לשידורי טלויזיה כבעל מניה על פי הוראות תקנה 37, או נסבה אליו מניה בדרך אחרת לפי הוראות הדין, יושעו הזכויות הצמודות למניות היסוד שברשותו עד העברתם לידי בעל זכיון לשידורי טלויזיה, והוראות תקנה 32 יחולו.

מניות למוכ"ז

40. החברה לא תוציא מניות למוכ"ז.

מניות הניתנות לפדיון

41. החברה תוכל, בהתחשב עם הוראות פקודת החברות או כל שינוי שיבוא בה ויהא נוהג באותו הזמן, בהתחשב עם הוראות כל דין, להוציא מניות בכורה הניתנות לפדיון ולפדותן, ובלבד שתנאי הפדיון אושרו על ידי הרשות קודם להוצאתן.

שינוי ההון

42. החברה רשאית מזמן לזמן, על פי החלטה מיוחדת, להגדיל את הון מניותיה על ידי יצירת מניות חדשות, בין אם כל המניות שהוחלט על הוצאתן הוצאו עד לאותו זמן ובין אם לאו, ובין אם כל המניות שהוצאו עד לאותו זמן נדרשו לתשלום במלואן, ובין אם לאו, וההגדלה תהיה בסכום כזה ותחולק למניות בעלות ערך נקוב כזה, ותוצאנה באותם הסייגים והתנאים ובאותן הזכויות וזכויות נוספות עליהן, ככל אשר תורה ההחלטה המיוחדת על יצירת המניות.

43. מלבד אם נאמר אחרת בהחלטה המיוחדת המאשרת את הגדלת הון המניות, תהיינה המניות החדשות כפופות להוראות הנ"ל בדבר תשלום דרישות התשלום, זכות השעבוד, הפקעה, העברה, מסירה וההוראות האחרות החלות על המניות של הון המניות המקורי.

44. החברה רשאית על פי החלטה מיוחדת:

(א) לאחד ולחלק מחדש את הון מניותיה כולו או מקצתו למניות בנות ערך נקוב גדול יותר מהמניות הקיימות;

(ב) לחלק ע"י חלוקה מחודשת של מניותיה הקיימות, כולן או מקצתן, את הון מניותיה, כולו או מקצתו, למניות בנות ערך נקוב קטן יותר מן הסכום שנקבע ע"י תזכיר ההתאגדות, ואולם כל זה ייעשה בהתאם להוראות פקודת החברות;

(ג) לבטל מניות שביום התקבל ההחלטה לא נלקחו או ששום אדם לא הסכים לקחתן;

(ד) להפחית את הון מניותיה באותו אופן ובאותם התנאים ובקבלת אותו האישור שהחוק ידרוש.

45. מועצת המנהלים תהיה רשאית לפתור, לפי שיקול דעתה, כל בעיה שעלולה להתעורר בקשר לאיחוד כלשהו של מניות למניות בנות ערך נקוב גדול יותר, ובקשר לכל פעולה אחרת אשר עלולה לגרום ליצירת שברי מניות, ובין השאר, תהיה רשאית לעשות בכפוף לכל דין כל אחת מן הפעולות הבאות:

(א) לקבוע, לגבי חבר אשר מניותיו אוחדו בדרך זו, אלו מניות אשר הוקצו יש לאחד לתוך כל מניה בת ערך נקוב מוגדל;

(ב) להקצות, לקראת איחוד מניות כאמור או כל פעולה אחרת או בעקבותיהם, מניות או שברי מניות ככל שיידרש כדי למנוע יצירת שברי מניות או כדי לבטלם.

(ג) לפדות במקרה של מניות הניתנות לפדיון, ובכפוף לדין, את המניות או שברי המניות שפדיונן נחוץ כדי למנוע יצירת שברי מניות או לבטלם.

(ד) לגרום להעברת שברי מניות ע"י חבר לחבר אחר וזאת בדרך המתאימה ביותר כדי למנוע יצירת שברי מניות או כדי לבטלם, וכן לגרום למקבלי המניות לשלם למעבירי המניות את ערכם האמיתי של שברי המניות שהועברו. למועצת המנהלים תהיה הסמכות לפעול כנאמן של מעבירי המניות ושל מקבלי המניות עם סמכות למלא מקומם ולפעול בשמם למטרת ביצוע הוראות תקנה זו.

סמכויות ללוות

46. מועצת המנהלים תוכל מזמן לזמן, באישור הרשות מראש ובכתב, ללוות או להבטיח כל סכום או סכומי כסף למטרות החברה. המנהלים רשאים להשיג או להבטיח את הסילוק של כל סכום או סכומים כאלה באותו האופן ובאותם המועדים והתנאים כפי שימצאו לנכון, ובמיוחד ע"י הוצאת אגרות ערבון, אגרות חוב, קבועות או נפדות, סטוק אגרות חוב, או כל משכנתא, שעבוד או שעבוד שוטף או כל בטחון אחר על הרכוש של החברה, כולו או מקצתו, בין בהווה ובין בעתיד.

אסיפות כלליות

47. אסיפות כלליות תתקיימנה לפחות אחת לכל שנה קלנדרית, לא יאוחר מ-15 חודש לאחר האסיפה הכללית האחרונה, באותו הזמן ובאותו המקום שמועצת המנהלים תקבע. אסיפות כלליות כאלה תקראנה בשם "אסיפות רגילות" וכל אסיפות אחרות של החברה תקראנה בשם "אסיפות יוצאות מן הכלל".

48. מועצת המנהלים תוכל, כשתמצא לנכון, להועיד אסיפה יוצאת מן הכלל, ותהא מחוייבת לעשות כן על פי דרישה בכתב בהתאם לסעיף 109 לפקודת החברות, או עפ"י דרישה בכתב של הרשות.

49. הודעה מוקדמת של 21 יום, במקרה שמתכוונים להחליט החלטה מיוחדת, והודעה מוקדמת של 7 ימים, במקרים אחרים - אשר תפרש את המקום, את היום ואת שעת האסיפה ואת מהותה הכללית של כל ענין שיעמוד על סדר היום, תנתן לכל בעלי המניות הזכאים לקבל הודעה כנ"ל ע"י הודעה שתשלח בדואר, או שתמסר בדרך אחרת, כמותנה להלן, בתנאי כי אם הסכימו כל בעלי המניות שהינם בעלי מניות המקנות זכויות הצבעה, תוכל אסיפה כללית שמתכוונים להחליט בה החלטה מיוחדת או כל אסיפה כללית אחרת להתקיים אם נתנה הודעה של פחות מ-21 יום או 7 ימים, בהתאם למקרה. אי קבלת הודעה ע"י אחד החברים לא תפסול ההליכים באסיפה כללית כלשהי. בעל מניות שאינו אחד הגורמים המפורטים בתקנה 30(א) או מתקיים בו האמור בתקנות 39 או 61, לא יהיה זכאי לקבל הודעה על כינוסן של אסיפות כלליות או להשתתף בהן.

הדיון באסיפות הכלליות

50. אין לפתוח בשום דיון באסיפה כללית אלא אם כן יהיה נוכח מנין חוקי בשעה שאסיפה נגשה לכך, וכל החלטה לא תתקבל אלא אם נוכח המנין החוקי בעת שהצביעו על ההחלטה. חוץ מבמקרים שבהם מותנה בתקנות אלה אחרת,

יתהווה מניין חוקי בשעה שיהיו נוכחים, בעצמם או ע"י באי כוח, לפחות שלשה חברים, ובכללם נציג בעליהן של מניות היסוד א', המחזיקים ביחד 50% או יותר של המניות המוצאות שבחברה המקנות זכות הצבעה.

אם כעבור חצי שעה מן המועד שנקבע לאסיפה לא ימצא מניין חוקי, תתבטל האסיפה. אולם אם האסיפה כונסה ע"י מועצת המנהלים, תידחה האסיפה לאותו יום בשבוע הבא, באותה שעה ובאותו מקום. אם גם באסיפה הנדחית לא יימצא מניין חוקי כעבור חצי שעה מן המועד שנקבע, ייחשבו החברים הנוכחים, בעצמם או ע"י בא כוח למניין חוקי, ובלבד שביניהם יהיה לפחות נציג אחד של בעלי מניות היסוד א', ולפחות נציג אחד של בעלי מניות יסוד ב'.

לא נוכח מניין חוקי גם באסיפה הנדחית תדחה האסיפה לאותו יום בשבוע הבא באותה שעה ובאותו מקום ובאסיפה נדחית נוספת זאת יהווה כל מספר של חברים נוכחים מניין חוקי.

51. החלטה רגילה של החברה באסיפה כללית תחשב כאילו נתקבלה אם זכתה ברוב רגיל של קולות החברים הנוכחים באסיפה והמצביעים על ההחלטה.

החלטה שלה נדרש רוב של 75% מקולות החברים תתקבל רק אם זכתה בקולותיהם של 75% מכלל קולות החברים בחברה.

52. יו"ר מועצת המנהלים יכהן גם כיו"ר באסיפות כלליות של החברה. באם אין למועצת המנהלים יו"ר או אם אינו מעונין או אינו יכול לשבת ראש באסיפה כלשהי, רשאים הנוכחים לבחור אחד מביניהם לשמש כיו"ר האסיפה.

53. כל הצעת החלטה שתונש לאסיפה יוחלט עליה בהרמת ידים, אך אם דרש כך אחד החברים, או בא כוחו, הנוכח באסיפה והרשאי להצביע בה, יוחלט על ההצעה בהצבעה חשאית. הצבעה חשאית יש לדרוש לפני שהצעת ההחלטה תעמוד להצבעה או מיד לאחר הכרזת יו"ר האסיפה על תוצאות ההצבעה בהרמת ידים. נדרשה הצבעה חשאית לאחר ההכרזה האמורה, תתבטלנה תוצאות ההצבעה בהרמת ידים ביחס לאותה הצעת החלטה ויוחלט עליה בהצבעה חשאית.

54. אם דרשו הצבעה חשאית כאמור לעיל, תערך ההצבעה הזו באותו האופן, באותו זמן ומקום כפי שיושב ראש האסיפה יורה, ובין מיד או לאחר הפסקה, דחיה או באופן אחר, ותוצאות ההצבעה החשאית תחשבנה להחלטת האסיפה שבה נדרשה ההצבעה החשאית. הדורש(ים) הצבעה חשאית יוכל(ו) לבטל דרישתו(ם) בכל עת לפני שתערך ההצבעה החשאית.

55. דרישה להצבעה חשאית לא תמנע את המשך האסיפה לדון בכל השאלות מלבד זו שביחס אליה נדרשה ההצבעה החשאית.

הצבעה חשאית בענין בחירת יו"ר (באותם מקרים בהם יש לבחור יו"ר, כאמור בתקנה 52 לעיל) ובדבר דחיית אסיפה תיערך ללא דיחוי.

56. הכרזת יושב הראש כי החלטה נתקבלה פה אחד או ברוב מסוים או שנדחתה והערה שנרשמה בענין זה בספר הפרטיכלים של החברה ישמשו עדות חותכת על עובדה זו ולא יהא צורך להוכיח מה מספר הקולות או מכסת הקולות שניתנו בעד הצעת ההחלטה או נגדה.

57. יושב ראש אסיפה כללית יוכל לדחותה מזמן לזמן וממקום למקום, ומחובתו לעשות זאת אם האסיפה תדרוש כן, אבל באסיפה נדחית אין לדון בענינים אחרים מלבד בענינים שלא נגמרו באסיפה שבה הוחלט על הדחייה.

58. לא יהיה צורך במתן הודעה כלשהי לגבי דחיית אסיפה לפי תקנות 50 או 57 לעיל, אלא אם כן האסיפה נדחית לתקופה העולה על 30 יום, ובמקרה זה תינתן הודעה מוקדמת באותה דרך כפי שנדרשה לאסיפה המקורית.

59. החלטה חתומה בכתב ע"י בעליהן באותו זמן של כל המניות בעלות זכות הצבעה המוצאות בחברה או שכל הבעלים כאמור הסכימו עליה בכתב (לרבות, אולם מבלי לגרוע מכלליות האמור, במברק, בטלקס או בפקסימיליה) יהיה לה אותו תוקף לכל מטרות שהן כאילו נתקבלה כהחלטה רגילה או כהחלטה מיוחדת או כהחלטה יוצאת מהכלל (כפי שיהיה המקרה) באסיפה כללית של החברה שכונסה כדין.

הצבעת חברים
---

60. בכפוף לכל תנאים מיוחדים, זכויות או מגבלות מיוחדות בדבר הצבעת חברים הכרוכים אותה שעה באיזה מניות שהן, ובכפוף לזכויות סוגי המניות השונים, יהיה לכל חבר הנוכח בעצמו או באמצעות בא-כוח, בין אם מדובר בהצבעה בהרמת ידיים ובין אם מדובר בהצבעה חשאית, קול אחד בגין כל מניה שברשותו המעניקה זכות הצבעה.

61. על אף האמור בתקנה 60 לעיל, חבר, למעט הרשות, אשר זכיונו לשידורי טלויזיה פג, בוטל או הותלה, יושעו כל הזכויות הצמודות למניות היסוד שלו כל עוד המניות אינן בידי בעל זכיון תקף לשידורי טלויזיה, והחבר לא יהיה רשאי להשתתף ולהצביע באסיפת בעלי המניות של החברה, אלא אם הסכימה הרשות לכך. צומצם זכיונו של חבר במידה שתקבע בהחלטת הרשות יושעו הזכויות הצמודות למניות היסוד שלו כאמור לעיל, באופן יחסי, על פי החלטת הרשות.

62. תאגיד שהוא חבר בחברה רשאי ליפות, על פי החלטת מנהליו או גוף מנהל אחר שלו, את כוחו של אותו אדם שימצא למתאים להיות נציגו בכל אסיפה של החברה. אדם המיופה כות כאמור לעיל יהא רשאי להשתמש מטעם התאגיד שהוא מייצגו באותם הכוחות שהתאגיד בעצמו היה יכול להשתמש בהם אילו היה בעל מניות בשר ודם של החברה.

63. נציג הרשות באסיפות בעלי מניות של החברה יהיה מנהל הרשות, אלא אם הודיעה הרשות לחברה על מינוי נציג אחר.

64. כל כתב מינוי לנציג או לבא-כוח ייחתם ע"י הממנה או ע"י בא-כוחו שיש להם סמכות בכתב לכך, ויהיה מאושר על ידי עורך דין אשר יאשר כי המינוי נעשה בהתאם לסמכויות התאגיד.

65. שום חבר (או נציג או בא-כח שלו) לא יהיה רשאי להצביע באסיפה כללית אלא אם שילם החבר את דרישות התשלום ואת כל הכספים המגיעים ממנו באותו הזמן בעד המניות שמכוחן הוא מבקש להצביע.

66. כל כתב מנוי לבא-כוח, בין אם בשביל אסיפה שתצויין במיוחד או אחרת, יהיה, עד כמה שהנסיבות הרשינה, בצורה כדלקמן:

"אני _____ מ-_____ בתור חבר בעל מניות הצבעה בחברת _____ ממנה בזה את מר _____ מ-_____ או בהעדרו את מר _____ מ-_____ או בהעדרו את מר _____ מ-_____ להצביע למעני ובשמי באסיפה הכללית (הרגילה/היוצאת מן הכלל) של החברה שהערך ביום לחודש שנת ובכל אסיפה נדחית מאסיפה זו.

ולראיה באתי על החתום ביום לחודש שנת .

"_____

67. (א) אין להצביע מכח מסמך הממנה בא-כות אלא אם נמסר המסמך לחברה במשרדה הרשום לפחות 48 (ארבעים ושמונה) שעות לפני האסיפה בה מתכוונים להצביע מכח המסמך או באישור יו"ר האסיפה.

(ב) הצבעה בהתאם להוראות מסמך הממנה בא-כות יהיה לה תוקף למרות ביטול יפוי הכוח או העברת המניה שבגינה הצביעו כאמור, אלא אם כן הודעה בכתב על הביטול או ההעברה, נתקבלה במשרד החברה או ע"י יושב ראש האסיפה לפני ההצבעה.

מועצת המנהלים

68. מספר חברי מועצת המנהלים בחברה ייקבע מזמן לזמן על ידי האסיפה הכללית בהחלטה מיוחדת. כל עוד לא יוחלט אחרת מספר חברי מועצת המנהלים יהיה עשרה.

69. (א) חברי מועצת המנהלים בחברה יכונו דירקטורים והם יתמנו בהתאם להוראות תקנה זו.

(ב) הדירקטורים יתמנו ויפוטרו באופן הבא:

(1) בעלי מניות היסוד א' יהיו זכאים למנות 4 (ארבעה) מתוך עשרת הדירקטורים כשיו"ר מועצת המנהלים יהיה אחד מהארבעה, ובמידה וישונה מספר הדירקטורים, 40% (ארבעים אחוזים) ממספר הדירקטורים שיקבע, לפטר אותם דירקטורים ולמנות אחר או אחרים במקומם;

(2) בעליהן של מניות היסוד ב' יהיו זכאים למנות 6 (ששה) מתוך עשרת הדירקטורים, ובמידה וישונה מספר הדירקטורים, 60% (ששים אחוזים) ממספר הדירקטורים, לפטר אותם דירקטורים ולמנות אחר או אחרים במקומם.

מינוי הדירקטורים יעשה באופן שלכל בעל מניות יסוד ב' תהיה הזכות למנות מספר דירקטורים השווה למספר המתקבל ממכפלת כלל מספר הדירקטורים שזכאים כל בעלי מניות יסוד ב' למנות, כאמור בתקנה זו ובתקנה 68 לעיל, בשבר אשר המונה שלו הוא מספר מניות היסוד ב' שברשותו והמכנה שלו הוא מספרן של כל מניות היסוד ב' המוצאות אותה עת. היתה התוצאה המתקבלת מהמכפלה האמורה כזו שלפיה מספר חברים זכאים למנות מספר דירקטורים שאינו מספר שלם, יעוגל כלפי מעלה מספר הדירקטורים שזכאי למנות החבר שתוצאת המכפלה דלעיל לגביו נותנת את השארית הגדולה ביותר (מעל למספר שלם), וכן הלאה. לא היה די באמור כדי לקבוע את הזכאי למנות דירקטור, תערך הגרלה לקביעתו.

(3) כל מינוי יעשה בהודעה בכתב בחתימת הממנה אשר תמסר ליו"ר מועצת המנהלים של החברה. להודעה תצורף הסכמת הממונה לכהן כדירקטור. תוקף המינוי יהיה מיום מסירת הודעת המינוי ליו"ר מועצת המנהלים, או מהתאריך הנקוב בהודעה, לפי המאוחר מביניהם.

(4) למען הסר ספק, מובהר בזה כי רק בעל מניות שהינו אחד הגורמים המפורטים בתקנה 30(א) לעיל, יהיה רשאי למנות דירקטורים מטעם מניות היסוד שבבעלותו.

חדל חבר, למעט הרשות, להיות בעל זכיון לשידורי טלויזיה, יראו את כל הדירקטורים שמונו על ידו כאילו הועברו מתפקידם.

(5) על אף האמור בתקנות משנה 69(ב)(1) ו-69(ב)(2) לעיל, בעל מניה כאמור יהיה רשאי, במקום למנות את כל הדירקטורים אותו הוא זכאי למנות כאמור לעיל, למנות מספר קטן יותר של דירקטורים ולהקנות לדירקטורים אלה, או להלקם, יותר מקול אחד בישיבות מועצת המנהלים ובלבד שסך כל הקולות שיהיו לדירקטורים שמונו מטעמו לא יעלה על מספר הדירקטורים שהיה זכאי למנות כאמור בתקנון זה. במקרה זה על בעל המניה לציין בהודעת המינוי כמה קולות הוקנו לכל דירקטור שמונה ומספר הקולות שיהיו לדירקטורים מטעמו. אם לא צויין אחרת בהודעת המינוי, תזקה כי לאותו דירקטור הוקנה רק קול אחד. בעל מניה יהיה רשאי, בכל עת, בהודעה שתינתן באותו אופן בו ניתנה הודעת המינוי, לשנות את מספר הקולות שהוקנו לכל דירקטור שמונה מטעמו, ובלבד שסך כל הקולות שהוקנו לדירקטורים שמונו מטעמו לא יעלה בזמן כלשהו על מספר הדירקטורים שאותו בעל מניות זכאי למנות בהתאם לתקנון זה. למען הסר ספק, לא יהיה בעל מניה רשאי למנות דירקטור נוסף אם באותה עת מכהנים מטעמו דירקטורים אשר בהתאם להודעות שנמסרו ע"י אותו בעל מניה הוקנו להם כל הקולות העומדים לרשות אותו בעל מניה.

(6) על אף האמור בתקנה 68 ובתקנות משנה 69(ב)(1) ו-69(ב)(2) לעיל, עד אשר יוקצו כל מניות היסוד ב' בחברה לשלושה בעלי זכיון, ימנו בעלי מניות היסוד א' ארבעה דירקטורים, ובעלי מניות היסוד ב' ימנו, כל אחד, שני דירקטורים.

עם הקצאת כל מניות היסוד ב' בחברה ינהגו, בנוגע למינוי דירקטורים, בהתאם להוראות תקנות 69(ב) (1)-(5) לעיל, לפי הענין.

(7) הוראות תקנה 69(ב) זו כפופות להוראות תוק הרשות השניה בדבר מינוי דירקטורים מטעם תאגיד שהוא עיתון או בעלי עניין בתאגיד שהוא עיתון, התעוררו ספקות בדבר יישומן של הוראות אלה, תכריע בהן הרשות.

(ג) כל דירקטור יכהן במשרתו עד אשר משרתו תתפנה בהתאם לתקנה 73 להלן.

70. (א) דירקטור לא יהיה רשאי למנות לעצמו ממלא מקום אך הוא יהיה רשאי, במסירת הודעה בכתב לחברה ובכפוף לאמור להלן, למנות לעצמו מיופה כח (Proxy) להצביע עבורו בענין מסויים המפורט בכתב המנוי, בישיבת מועצת מנהלים בה לא יוכל להשתתף. כמיופה הכח יכול לשמש רק דירקטור אחר בחברה. אדם אחד יוכל לשמש בישיבה פלונית כמיופה כח של דירקטור אחד בלבד.

(ב) מינויו של מיופה כוח כאמור יכנס לתוקפו במועד המאוחר מבין:
(1) המועד הנקוב בהודעה; או
(2) מועד מסירת ההודעה לחברה.

(ג) למיופה כח יהיה - נוסף על קולו(תיו) הוא, את הקול (או הקולות, כאמור בתקנה 69(ב)(5) לעיל) של הדירקטור שהוא משמש כמיופה כחו, והוא יחשב, לצרכי חישוב המנין החוקי של ישיבות מועצת המנהלים כמספר הקולות אותו הוא מייצג ובלבד שרק מיופה כח אחד של דירקטור כלשהו יוכל להחשב ולהצביע כאמור בישיבה כלשהי.

(ד) מיופה כח לא יהיה רשאי למנות מיופה כח אחר תחתיו, והוא לא יוכל להצביע מכח יפוי כח שניתן לו אם הדירקטור שיפה את כוחו נוכח בישיבה.

(ה) יפוי הכח יפקע, אם מיופה הכח חדל לכהן כדירקטור, או אם משרתו של הדירקטור שהוא משמש כמיופה כוחו תתפנה מסיבה כלשהי או במועד הנקוב לפקיעת יפוי הכוח בכתב המינוי או אם יבוטל על ידי מיפה הכח.

(ו) בעל מניות רשאי למנות באופן המפורט בתקנה 69(ב) אדם הכשיר להיות דירקטור בחברה, כדירקטור חליף שימלא את מקומו של דירקטור מטעמו בישיבות מועצת המנהלים שבהן לא יוכל הדירקטור להשתתף, ובלבד שהאחרון לא מינה מיופה כח לאותן ישיבות. ההוראות החלות לגבי מיופה כח יחולו לגבי דירקטור חליף זה בשינויים המתחייבים. משרת דירקטור חליף תתפנה מאליה בכל אחד מהמקרים האמורים בתקנה 73.

71. (א) דירקטור שחדל לכהן במשרתו יוכל להתמנות מחדש.
(ב) אין דירקטור זקוק למניות הכשרה.

72. אלה אינם כשרים לכהן, ולא ימונו, כדירקטור:

(א) שר, סגן שר, חבר כנסת, מועמד להיבחר כחבר כנסת או חבר בהנהלה פעילה במרכז, לשכה או מזכירות של מפלגה פוליטית;
(ב) מי שהוא עובד של החברה (ולענין זה לא יחשב יו"ר מועצת המנהלים עובד החברה וזאת גם אם הוא משמש כמנהל החברה, כאמור בסעיף 69(ב) לחוק הרשות השניה);
(ג) מי שמכהן כדירקטור או כבעל תפקיד דומה בבעל זכיון לשידורי כבלים;
(ד) מי שאינו אזרח ישראלי;
(ה) מי שהורשע בעבירה שלדעת היועץ המשפטי לממשלה יש עמה קלון;
(ו) מי שהוא פושט רגל;
(ז) תאגיד;
(ח) מי שעיסוקיו האחרים עלולים לדעת ועדת הביקורת ליצור ניגוד עניינים מהותי עם תפקידו כדירקטור.

73. משרת דירקטור תתפנה מאליה בכל אחד מהמקרים הבאים:-

(א) במותו;

(ב) אם נטרפה עליו דעתו או חלה ברוחו;

(ג) אם התפטר ע"י הודעה בכתב לחברה;

(ד) אם פוטר ע"י בעל המניות שמכוח מניותיו מונה;

(ה) אם מתקיים בו סייג מן הסייגים המפורטים בתקנה 72 לעיל;

(ו) אם הועברו מניות היסוד בחברה שמכוחן מונה, מידי בעל המניות שמכוח מניותיו מונה;

(ז) אם בעל המניות שמכוח מניותיו מונה חדל להיות בעל זכיון, מכל סיבה שהיא.

74. בכפוף לאמור בתקנה 72(ג) ו-72(ה) לעיל, שום דירקטור לא יהיה פסול בגלל משרתו מלהחזיק במשרה אחרת כלשהי מתוך לחברה או בתוך כל חברה אחרת שהינה בעלת מניות בחברה או שהחברה היא בעלת מניות בה, או שיש לה טובת הנאה אחרת בחברה או שלחברה טובת הנאה אחרת בה או, בכפוף לאמור להלן בתקנה זו, מלהתקשר בחוזה עם החברה, בין כמוכר ובין כקונה וכו', וכן (אלא אם נקבע אחרת בתקנון זה או בהוראות פקודת החברות ובמידה שנקבע) לא יעורער כל חוזה כזה או כל חוזה שהוא או הסכם שנקשר ע"י החברה או בשמה אשר בו תהיה לדירקטור טובת הנאה איזו שהיא והוא לא יהיה ניתן לביטול, וכן לא יהיה הוא חייב במתן דין וחשבון לחברה על איזה רווח שהוא הנובע ממשרה או מקום רווחים כזה, או שבא כתוצאה מחוזה כזה או מהסכם כזה, מסיבה זו בלבד שהוא נמצא במשרת דירקטור או מסיבת יחסי הנאמנות שנוצרו על ידי כך. אבל מוצהר בזה שהוא חייב לגלות את המהות של טובת ההנאה שלו בהתאם להוראות פקודת החברות, ובכל מקרה לא יאוחר מאשר בישיבת מועצת המנהלים שבה יוחלט על החוזה או ההסכם, אם טובת ההנאה שלו קיימת אז, או במקרה אחר - בישיבה הראשונה של מועצת המנהלים אחרי רכישתו את טובת ההנאה. אלא אם נקבע אחרת בהוראות פקודת החברות, ובמידה שנקבע, רשאי כל דירקטור, אחרי גילוי כזה, להצביע בתור שכזה ביחס לכל חוזה או סידור שבו יש לו טובת הנאה כאמור לעיל. אלא אם נקבע אחרת בהוראות פקודת החברות, ובמידה שנקבע, הודעה כללית על כך שדירקטור הוא חבר של פירמה מסויימת או חברה מסויימת או חבר מועצת המנהלים שלה ויש לראותו כבעל טובת הנאה בכל העסקים עם פירמה זו או חברה זו, תחשב לגילוי מספיק לפי תקנה זו ביחס לדירקטור הנ"ל, ולעסקים הנ"ל, ולאחר הודעה כללית כזו (אלא אם נקבע אחרת בהוראות פקודת החברות ובמידה שנקבע) לא יהיה חייב לתת הודעה מיוחדת ביחס לכל עסקה מסויימת עם פירמה זו או חברה זו.

למעט עסקאות והתקשרויות בין החברה לבין הרשות בהתאם לחוק הרשות השניה, לא תעשה עסקה ולא תבוצע התקשרות כלשהי ללא אישורה של ועדת הביקורת כאמור בתקנה 86(ג) להלן, בין החברה לבין: (I) דירקטור בה; או (II) גוף או תאגיד שדירקטור של החברה הינו בעל ענין בו במישרין או בעקיפין; או (III) בעל ענין בחברה, במישרין או בעקיפין; או (IV) גוף או תאגיד שבעל ענין בחברה הינו בעל ענין בהם, במישרין או בעקיפין, או (V) קרוב של בעל ענין.

כל עסקה או התקשרות עם גורם כאמור לעיל, ואשר, עפ"י חוק, אין מועצת המנהלים או ועדת הביקורת מוסמכים לאשר, ואשר טעונים ו/או יובאו לאישור האסיפה הכללית, טעונים אישור האסיפה הכללית בהחלטה מיוחדת ולא יהיה כל תוקף לעסקה או התקשרות כאמור אלא אם אושרו בהחלטה מיוחדת כאמור.

75. דירקטורים לא יקבלו מכספי החברה שכר בשל היותם דירקטורים, אלא אם תחליט על כך האסיפה הכללית בהחלטה מיוחדת ובשעור שהאסיפה הכללית תקבע. כל דירקטור יובל לקבל את הוצאותיו המתקבלות על הדעת בעד נסיעות ודמי מלון ושאר הוצאות הקשורות בהשתתפותו בישיבות מועצת המנהלים וכו' ובקיום תפקידו כדירקטור, הכל כפי שיוחלט ע"י מועצת המנהלים.

אם דירקטור אשר מוכן לבך יידרש לשרת את החברה שרותים מיוחדים או לעשות מאמצים מיוחדים למען אחת ממטרות החברה ע"י נסיעה לחוץ לארץ או שהייה שם או באופן אחר, תשלם לו החברה שכר בסכום קבוע או באופן אחר כפי שיקבע על ידי מועצת המנהלים (בכפוף להוראות פקודת החברות), ושכר זה יתווסף לשכר הקבוע (אם יהיה כזה) או יבוא במקומו.

פעולות מועצת המנהלים

76. (א) מועצת המנהלים יכולה להתכנס ולדחות את ישיבותיה ולסדר את פעולותיה ודיוניה. המנין החוקי לישיבות מועצת המנהלים יהיה דירקטורים המייצגים את רוב הקולות במועצת המנהלים אותה עת, ובלבד שדירקטורים המייצגים לפחות מחצית מהקולות המוקנות לדירקטורים שמונו ע"י בעליהן של מניות היסוד א' ובכללם יו"ר מועצת המנהלים או מיופה כוח שמינה בהתאם לתקנה 70 יהיו בין הנוכחים. המנין החוקי הדרוש להחלטות שלקבלתן נדרש רוב של לפחות 75% מקולות חברי מועצת המנהלים יהיה דירקטורים המייצגים לפחות 75% מהקולות במועצת המנהלים.

(ב) אלא אם נקבע אחרת בהוראות פקודת החברות ובמידה שנקבע, דירקטור שהינו בעל טובת הנאה יובא בחשבון המנין החוקי על אף היות לו טובת הנאה.

(ג) דירקטור יכול להיות נוכח בעצמו או, כאמור בתקנה 70 לעיל, באמצעות מיופה כח.

(ד) אם בכל עת ירד מספר חברי מועצת המנהלים מתחת לארבעה, לא יפעלו הדירקטורים הנותרים אלא לצורך קיום אותן פעולות החיוניות להמשך תיפקודה של החברה, או לזימון אסיפת בעלי מניות של החברה.

77. יו"ר מועצת המנהלים יזמן את ישיבות מועצת המנהלים (לא פחות מארבע פעמים בשנה) ויקבע את מועדן, מקומן וסדר יומן. יו"ר מועצת המנהלים יהיה חייב לזמן ישיבת מועצת המנהלים אם קיבל דרישה בכתב לעשות כן חתום בידי דירקטורים המייצגים חמישית מהקולות במועצת המנהלים באותה עת, בכדי לדון בעניינים המפורטים בדרישה וזאת בתוך 7 ימים מקבלת הדרישה.

78. (א) כל הודעה על ישיבת מועצת המנהלים תוכל להיות בע"פ, בטלפון או בכתב (ובכלל זה בפקסימיליה, ע"י טלקס או מברק), ובלבד שההודעה תינתן לפחות 72 שעות לפני המועד הקבוע לישיבה, אלא אם הסכימו כל הדירקטורים הנמצאים אותה שעה בארץ על הודעה קצרה יותר, באיזו עת שהיא.

(ב) דירקטור שיעדר מהארץ באיזו עת שהיא לא יהיה, במשך ימי העדרו, זכאי לקבל הודעה על כינוס ישיבה כזו.

(ג) שום אדם שאינו דירקטור לא יהיה מוזמן או רשאי להיות נוכח בישיבות מועצת המנהלים אלא אם הוזמן ע"י יו"ר מועצת המנהלים או באישורו.

79. (א) אלא אם צויין אחרת בהודעת המינוי של דירקטור פלוני, כאמור בתקנה 69(ב)(5) לעיל, לכל דירקטור יהיה קול אחד (או מספר קולות נוסף אם האמור בתקנה 70(ג) לעיל חל לגביו).

(ב) אלא אם נקבע אחרת בחוק הרשות השניה או בתקנון זה, ובמידה שנקבע, כל החלטות מועצת המנהלים יתקבלו ברוב רגיל של קולות המשתתפים והמצביעים בישיבות מועצת המנהלים בהן נכח מנין חוקי.

80. מנהל הרשות יכהן כדירקטור בחברה (כל עוד הינו מכהן כמנהל הרשות) וישמש כיו"ר מועצת המנהלים, אשר ישב ראש בכל ישיבה של מועצת המנהלים. אם נבצר ממנו לשבת ראש, יבחרו הדירקטורים הנוכחים בישיבה אחד מבין הדירקטורים האחרים שמונו ע"י בעליהן של מניות היסוד א' לשמש יו"ר.

מנהל הרשות יחשב לצורך תקנון זה, כאחד הדירקטורים אשר מונו ע"י בעלי מניות היסוד א'.

81. ליו"ר ישיבה של מועצת המנהלים, בין אם הוא היו"ר הקבוע של מועצת המנהלים, או כל חבר אחר של מועצת המנהלים, לא תהיה זכות דעה נוספת או מכרעת במקרה של שוויון קולות.

82. בכפוף להוראות תקנון זה, כל ישיבה של מועצת המנהלים שנוכח בה מנין חוקי תהיה לה הרשות לקיים את כל הסמכויות, יפויי הכח ושקול הדעת הנתונים באותו זמן, לפי הוראות החברה, בידי מועצת המנהלים או המופעלים על ידיה בדרך כלל.

83. מועצת המנהלים יכולה, לענין מסויים, למסור את סמכויותיה או חלק מהן לועדות מורכבות מחברים של מועצת המנהלים כפי שתמצא לנכון, ובתנאי שהרכבן יכלול חברים של מועצת המנהלים שמונו על ידי בעלי מניות יסוד א' וחברים בעלי מניות יסוד ב' בהתאם למספרם היחסי של הדירקטורים שמונו על ידי בעלי מניות אלה והיא יכולה מדי פעם בפעם, אלא אם נקבע אחרת בתקנון זה, לבטל מסירת סמכות זו.

כל ועדה שתיווצר כך חייבת בשעת השמוש בסמכויותיה למלא אחרי כל ההוראות שיקבעו על ידי מועצת המנהלים. הישיבות והפעולות של כל ועדה כזו, המורכבת משלושה או יותר חברים, תנהלנה לפי הוראות תקנון זה בנוגע לסדור הישיבות והפעולות של מועצת המנהלים, בשינויים המחוייבים, וכל כמה שלא באו במקומן הוראות ספציפיות בתקנון זה או שניתנו על ידי מועצת המנהלים לפי תקנה זו.

כל מקום בתקנון זה בו נאמר מועצת המנהלים, גם ועדה של מועצת המנהלים במשמע, ככל שועדה כזו פועלת במסגרת הסמכויות שהוענקו לה בתקנון זה או ע"י מועצת המנהלים.

84. כל הפעולות שנעשו ע"י או עפ"י ישיבת מועצת המנהלים, או ע"י ישיבת ועדה של מועצת המנהלים או ע"י כל איש המשמש כדירקטור תהיינה בעלות תוקף גם אם יתגלה אח"כ כי היה איזה פגם במנוי חברי המועצה האלה או האנשים המשמשים כאמור או שכולם או אחד מהם היו פסולים, כאילו נתמנה כל אחד מהם כחוק וכאילו היתה לו הכשרות הדרושה להיות חבר המועצה או הועדה האמורה.

85. מועצת המנהלים יכולה לפעול ולקבל החלטות בכתב, ובכלל זה באמצעות הפקסימיליה, בטלקס או באמצעים אלקטרוניים אחרים, או טלפונית או בכל דרך אחרת ובלבד שאם לא נתקבלה ההחלטה בכתב, היא תירשם בכתב תוך 48 שעות מרגע קבלת ההחלטה ותאושר על ידי יו"ר מועצת המנהלים או יו"ר אותה ישיבה, לפי הענין.

86. בעניינים המפורטים להלן יחולו ההוראות הבאות ותפעלנה הועדות הבאות. חרכבן של ועדות אלה וסמכויותיהן הן כמפורט להלן:

(א) תקציב; ועדת תקציב - מנהל החברה יכין, תוך התייעצות עם ועדת התקציב, הצעת תקציב לכל שנת כספים. הצעת התקציב תורכב מתקציב תפעול שוטף (כפי שמונח זה הוגדר עפ"י חוק הרשות השניה) ותקציב פיתוח והשקעות, והיא תפרט את פרטי ההוצאה הצפויים, ובמידת האפשר את רשימת ההתקשרויות הצפויה, את ההיקף הכספי המוערך לכל התקשרות ופריסת ההוצאות במהלך השנה. הצעת התקציב תוגש ע"י מנהל החברה לועדת התקציב אשר תעבירה, בצירוף המלצותיה, לאישורה של מועצת המנהלים. אושר התקציב ע"י מועצת המנהלים, הוא יועבר לאישור הרשות. החברה לא תפעל בהתאם לתקציב כלשהו קודם לאישורו ע"י הרשות.

כל העברה מסעיף לסעיף בתקציב בשעור העולה על 10% משוויו של אחד הסעיפים, כל העברה בין התקציב השוטף ותקציב הפיתוח וההשקעות (בכל כיוון) וכן כל חריגה מן התקציב, טעונים קבלת אותם האישורים הדרושים לאישור התקציב עצמו.

במידה ולא יאושר תקציב עד לתחילת שנת הכספים אליה הוא מתייחס, יהיה התקציב בגין שנת הכספים הקודמת, כשהוא מוגדל בשעור עלית מדד המחירים לצרכן, תקציב החברה עד אשר יאושר תקציב חדש.

(ב) עריכה; ועדת עריכה - מנהל החברה הינו, כאמור בחוק הרשות השניה, העורך הראשי של שידורי החדשות. מבלי לפגוע בסמכויותיו כעורך ראשי, מנהל החברה יהיה רשאי להיוועץ בועדה המייעצת באותם עניינים הנוגעים לתפקידו כעורך ראשי כפי שיראה לנכון, ולבקשת שניים מחברי הועדה או לבקשת יושב הראש שלה, ידווח לה על פעולותיו.

(ג) מבקר פנימי; ועדת ביקורת - תפקידי ועדת הביקורת יהיו כדלקמן:

(1) לבקר, תוך התייעצות עם רואה החשבון של החברה, את מצבה הכספי של החברה על בסיס הדו"חות הכספיים וכל המסמכים והנתונים הקשורים לכך;

(2) לעמוד על ליקויים בניהול העסקי של החברה ולהציע למועצת המנהלים דרכים לסילוקם;

(3) לדון בעסקות ובהתקשרויות שבין החברה לבין גורמים כאמור בתקנה 74 לעיל, ולאשרם או שלא לאשרם, ובאופן כללי לדון באותם עניינים בהם דנה ועדת ביקורת בהתאם לפרק ד' 1 לפקודת החברות - אחריות נושאי משרה, כפי שיהיה בתוקף מעת לעת, ועם אותן הסמכויות.

לא תעשה עסקה ולא תבוצע התקשרות בין החברה לבין גורמים כאמור בתקנה 74 לעיל, ולא יהיה כל תוקף לעסקה או התקשרות עמם, ללא אישורה של ועדת הביקורת;

(4) לדון בעניני ביקורת פנים של החברה. במידה וראתה ועדת הביקורת כי הדבר נחוץ או רצוי, היא רשאית להחליט כי יש למנות מבקר פנימי לחברה. במידה והחליטה כאמור, או במידה וראתה מועצת המנהלים לנכון, תמנה מועצת המנהלים מבקר פנימי. לא תמנה מועצת המנהלים אדם כמבקר פנימי אלא אם אושר קודם לכן ע"י ועדת הביקורת.

מונה מבקר פנימי - תדון ועדת הביקורת בעניני ביקורת הפנים של החברה תוך התיעצות עם המבקר הפנימי. המבקר הפנימי יהיה רשאי להיוועץ עם ועדת הביקורת באותם עניינים הנוגעים לתפקידו כפי שיראה לנכון ולבקשת שנים מחברי הועדה, ידווח לה על פעולותיו. כל דו"ח שיוכן ע"י המבקר הפנימי יוגש לועדת הביקורת אשר יעבירו, בצירוף הערותיה, למועצת המנהלים;

(5) לדון בכל נושא בו תתבקש על ידי נציגים של המחזיקים לפחות ב- 20% ממניות ההצבעה בחברה.

(6) לדון בכל ענין אחר שהוא ממסורת סמכויותיה בהתאם לתקנון זה.

(ד) כח אדם; ועדת כח אדם - תפקידי ועדת כח אדם יהיו כדלקמן:

(1) להמליץ למועצת המנהלים, לאחר התייעצות עם מנהל החברה ובכפוף לתקציב החברה, מדיניות שכר וקליטת כח אדם מחייבת;

(2) לדון בהצעות מנהל החברה להענקת תנאי שכר (ובכלל זה מענקים, הטבות או תנאי פרישה) התורגים ממדיניות השכר שנקבעה. לא אישרה הועדה הצעת מנהל החברה כאמור, יהיה מנהל החברה רשאי לדרוש כי הענין ידון בפני מועצת המנהלים והחלטת מועצת המנהלים בענין זה תהיה מחייבת;

(3) מנהל החברה יתייעץ עם ועדת כח אדם בבואו להכין הצעה לתקנון עבודה והצעה לנוהלי עבודה לעובדי החברה. ההצעות יועברו, בצירוף המלצות הועדה, לאישורה של מועצת המנהלים.

(ה) ועדות התקציב, העריכה וכח האדם, תהיינה מורכבות מחמישה חברים כדלקמן: יו"ר מועצת המנהלים, אשר ישמש יו"ר הועדה, דירקטור נוסף מבין הדירקטורים שמונו ע"י בעלי מניות היסוד א' ואשר ימונה ע"י דירקטורים אלה, ושלושה דירקטורים מבין הדירקטורים שמונו ע"י בעלי מניות היסוד ב', אשר מונו על ידי בעלי מניות ב' שונים ואשר ימונו ע"י דירקטורים אלה. בהעדר היו"ר הקבוע, ישב ראש הדירקטור שמונה מבין הדירקטורים שמונו ע"י בעלי מניות היסוד א'.

יו"ר מועצת המנהלים יהיה רשאי למנות לעצמו, מבין הדירקטורים שמונו ע"י בעלי מניות היסוד א', בין אם אותו דירקטור הינו חבר הועדה הנדונה ובין אם לאו, ממלא מקום לישיבות ועדה מבין הועדות הנ"ל, כולן או חלקן.

בועדת הביקורת יהיו חמישה חברים כדלקמן: שני דירקטורים מבין הדירקטורים שמונו ע"י בעלי מניות היסוד א' ואשר ימונו ע"י דירקטורים אלה, ושלושה דירקטורים מבין הדירקטורים שמונו ע"י בעלי מניות היסוד ב' אשר מונו על ידי בעלי מניות ב' שונים ואשר ימונו ע"י דירקטורים אלה. כיו"ר הועדה ישמש אחד החברים שמונה מבין הדירקטורים שמונו ע"י בעלי מניות היסוד א'.

(ו) בכל הועדות הנ"ל לכל חבר ועדה יהיה קול אחד. מנין חוקי לישיבות הועדות יהיה שלשה חברים ובהם דירקטור שמונה ע"י בעלי מניות יסוד א'. החלטות יתקבלו ברוב רגיל של קולות המשתתפים והמצביעים בישיבות ועדה בהן נכח מנין חוקי. ליו"ר הועדה לא יהיה קול מכריע, או נוסף.

(ז) מועצת המנהלים תהיה רשאית, מפעם לפעם, למסור או להעניק לועדות הנ"ל סמכויות נוספות וליטול ברוב של שבעים והמישה אחוזים מהקולות בה סמכויות שנמסרו או הוענקו כאמור.

מנהל החברה

87. מועצת המנהלים תמנה, ברוב של 75% אחוזים מחברי מועצת המנהלים כאמור בחוק הרשות השניה, ובהתאם לנוהל ולתקופת כהונה כמפורט בחוק הרשות השניה, מנהל (או כל בעל תפקיד דומה בכל תואר אחר, כגון נשיא וכיו"ב), כמנהל של החברה, והיא רשאית להעביר מנהל כזה מתפקידו בהתאם לקבוע בחוק הרשות השניה.

מבלי לגרוע מהוראות חוק הרשות השניה ומשאר סמכויותיו כפי שיוגדרו מפעם לפעם בחוק הרשות השניה ו/או ע"י מועצת המנהלים, מנהל החברה יהיה העורך הראשי של שידורי החדשות, וכעורך ראשי, תהיה לו, בכפוף להוראות חוק הרשות השניה, סמכות ההכרעה בעניינים הבאים:

(1) קביעת האירועים והאישים שתסקר והראיונות שתערוך החברה במסגרת שידורי התדשות;

(2) עריכת התומר שיאסף ע"י החברה ו/או שיגיע לידיעתה וקביעת ועריכת החומר שישודר ע"י החברה;

(3) קביעת סדר הפריטים (Line up) בשידורי החדשות;

(4) קביעת התכנים, הכתבים, המגישים, העורכים, המרואיינים והמראיינים בשידורי החדשות;

(5) קביעת המקרים, תוך התייעצות עם יו"ר מועצת המנהלים, בהם תפנה החברה לרשות בבקשה לחרוג ממסגרת זמני השידור השגרתיים שנקבעו להם בהתאם לחוק הרשות השניה.

88. שכרו של המנהל יקבע ע"י מועצת המנהלים, באישור הרשות.

89. מועצת המנהלים תוכל ברוב של שבעים וחמישה אחוזים מחברי מועצת המנהלים מדי פעם למסור ולהעניק למנהל באותה שעה אותן מהסמכויות שהיא פועלת לפיהן על פי תקנות אלו, כפי שתמצא לנכון, ותוכל להעניק סמכויות לאותו זמן, ושתופעלנה לאותן מטרות והצרכים ובאותם הזמנים והתנאים, ובאותן ההגבלות, כפי שתמצא לטוב בעיניה; והיא תוכל להעניק סמכויות אלו בין באופן מקביל לסמכויותיה של מועצת המנהלים בשטח זה, או מחוץ להן, או במקום כולן או כל אחת מהן, והיא יכולה מפעם לפעם (ובלבד שהסמכות/סמכויות הנדונה(ות) לא נקבעה(ו) בחוק הרשות השניה או בתקנון זה), לבטל, לשלול, ולשנות ולהחליף כל סמכות כזו או כולן יחד.

סמכויות מועצת המנהלים

90. הנהלת עסקי החברה תהיה נתונה בידי מועצת המנהלים והיא תוכל להשתמש בכל הסמכויות והכוחות ולעשות כל פעולות ומעשים אשר החברה רשאית להשתמש בהם ולעשותם על פי תזכיר ההתאגדות ו/או תקנות ההתאגדות שלה או על פי החוק, ושאין עליהם הוראה או דרישה בתקנון זה, בפקודת החברות או בחוק הרשות השניה, המורה כי ישתמשו בהם או שיעשו על ידי האסיפה הכללית. עם כל זאת, יהא כוחה כפוף להוראות פקודת החברות, חוק הרשות השניה לתקנון זה ולכל תקנה, או החלטה, בין לעניין מסויים ובין באופן כללי, אשר תקבע ע"י החברה בהחלטה מיוחדת, בתנאי ששום תקנה או החלטה כזו לא תבטל את תוקפו החוקי של מעשה שנעשה קודם לכן ע"י מועצת המנהלים או בהתאם להוראותיה ואשר היה בר תוקף חוקי אלמלא הותקנה התקנה האמורה.

91. מבלי לפגוע בסמכויות הכלליות המוקנות על פי תקנה 90 דלעיל ויתר הסמכויות המוקנות למועצת המנהלים על פי תקנות אלה ומבלי להגביל או לצמצם על ידי כך במידה כל שהיא את הסמכויות האמורות או איזו מהן, מוצהר בזאת במפורש שלמועצת המנהלים תהיינה הסמכויות הבאות:

(א) למנות אדם או בני-אדם (בין אם מאוגדים ובין אם לאו), לשם קבלה והחזקה בנאמנות עבור החברה של רכוש כלשהו השייך לחברה או אשר לחברה יש עניין בו, או לכל מטרה אחרת ולבצע ולעשות את כל הפעולות, המעשים והדברים הדרושים בקשר לכל נאמנות כזו, ולדאוג לתשלום שכרם של נאמן או נאמנים כאלה.

(ב) לפתוח, לנהל, להגן, להתפשר או לזנוח כל הליכים משפטיים מטעם או נגד החברה או נגד פקידיה או הנוגעים באופן אחר לענייניה וכן להתפשר ולהאריך את הזמן לפרעון או לסילוק של כל חוב המגיע או תביעות או דרישות על ידי החברה או נגדה.

(ג) למסור לבוררות כל תביעה או דרישה של החברה או נגדה.

(ד) לקבוע, מזמן לזמן, מי יהיו זכאים לחתום בשם החברה על שטרי חליפין, שטרי-חוב, קבלות, תקבולים, היסבים, שיקים, תעודות דיבידנד, שחרורים, חוזים ומסמכים אחרים מכל סוג שהוא.

(ה) מועצת המנהלים תהיה רשאית למנות מטעם החברה עורך-דין או עורכי-דין בישראל או מחוצה לה על מנת שייצג(ו) את החברה בפני כל בית-משפט, גופים משפטיים ומעין-משפטיים, גופים או משרדים ממשלתיים, עירוניים או אחרים בישראל או מחוצה לה ולהקנות לכל עורך-דין כזה אותן הסמכויות שמועצת המנהלים תראה אותן לנאותות לרבות הסמכות להאציל את סמכויותיה, כולן או מקצתן, לאחר או לאחרים.

הנהלות מקומיות

92. מועצת המנהלים תוכל, באישור הרשות, לסדר מזמן לזמן סדורים להנהלת עסקי החברה בכל מקום מסויים, בין בארץ ובין בחוץ לארץ, כאשר ייטב בעיניה, וההוראות הבאות בתקנה הבאה לא תפגענה בסמכויות הכלליות המסורות למועצת המנהלים על-פי תקנה זו.

93. מועצת המנהלים תוכל בכל עת ומדי פעם בפעם, ובלבד שהתקבל על כך אישור הרשות, לכונן כל הנהלה מקומית או סוכנות מקומית, לנהל את עסקיה של החברה באיזה מקום מסויים, בארץ או בחוץ לארץ, ותוכל למנות כל אדם להיות חבר הנהלה מקומית כזאת, או כל מנהל או סוכן ותוכל לקבוע את שכרו. מועצת המנהלים תוכל מזמן לזמן ובכל זמן למסור לכל אדם שנתמנה לכך כל כח, סמכות ושקול דעת המסורים באותה שעה למועצת המנהלים, ויכולה היא ליפות את כוחו של כל אדם המשמש באותה שעה כחבר הנהלה מקומית להמשיך בתפקידו למרות שאיזו משרה התפנתה שם, וכל מינוי כזה או יפוי כח כזה יוכל להעשות באותם התנאים שמועצת המנהלים תמצא לנכון ומועצת המנהלים תוכל בכל עת לפטר כל אדם שנתמנה כך ולבטל כל יפוי כח כזה או לשנותו.

פנקס החברים

94. (א) החברה תערוך ספר פנקס לחבריה (שיקרא להלן - "הפנקס העיקרי") ותרשום בו את הפרטים הבאים:

(1) שמותיהם וכתובותיהם של החברים ורישום בדבר המניות המוחזקות על ידי כל חבר תוך ציון כל מניה לפי מספרה, והסכום שנפרע, או שהוסכם לחשבו כנפרע, על המניות של כל חבר; וכן

(2) היום שבו נרשם כל אדם בפנקס כחבר; וכן

(3) היום שבו חדל כל אדם להיות חבר; וכן

(4) הסכומים שתשלומם נדרש, אם יהיו כאלה, המגיעים עוד על מניותיו של כל חבר; וכן

(5) כל אותם פרטים אחרים אשר לפי פקודת החברות או תקנות אלה נדרשים או מורשים להרשם בו.

(ב) החברה תנהל מפתח של שמות חברי החברה אשר יכיל את הפרטים הנחוצים בנוגע לכל חבר כדי לאפשר למצוא את הרשומים לגבי כל חבר על נקלה. על החברה להכניס במפתח כל שינוי שנעשה בפנקס העיקרי תוך ארבעה-עשר יום מיום היעשות השינוי.

(ג) הפנקס העיקרי והמפתח ישמרו במשרד הראשי, ומלבד באותם הזמנים שבהם יהא הפנקס סגור על פי הוראות פקודת החברות או תקנות אלה, יהא פתוח בכל שעות העבודה הרגילות לעיון לכל חבר חינם ולכל אדם אחר בתשלום, כפי שתקבע החברה לכל ענין.

(ד) הפנקס העיקרי יהיה סגור במשך ארבעה-עשר יום עובר לכל אסיפה כללית רגילה של החברה ובמשך זמנים אחרים, אם בכלל, ולאותה תקופה כפי שמועצת המנהלים תקבע מזמן לזמן, בתנאי שהפנקס העיקרי לא יהיה סגור לתקופה העולה על שלושים יום במשך שנה כל שהיא; ובתנאי נוסף שלא יסגר הפנקס העיקרי אלא עם נתפרסמה מודעה בהתאם להוראות סעיף 69 לפקודת החברות.

פרוטוקולים והתחמת

95. (א) מועצת המנהלים תגרום לכך כי פרוטוקולים ירשמו כראוי בספרים שיוכנו למטרה זו, בדבר:

שמות חברי מועצת המנהלים הנוכחים בכל ישיבת מועצת המנהלים ובכל ישיבת ועדה של מועצת המנהלים.

שמות החברים המשתתפים בכל אסיפה כללית, ההחלטות ותמצית הדיונים באסיפות הכלליות, בישיבות מועצת המנהלים ובועדות של מועצת המנהלים.

כל פרוטוקול כזה מישיבת מועצת המנהלים, או מישיבת ועדה של מועצת המנהלים או מאסיפת החברה, אם נראה שהוא נחתם על ידי יושב הראש שבאותה ישיבה או על ידי יושב הראש בישיבה שלאחריה או על ידי יושב הראש שבאותה אסיפה, יתקבל כעדות לכאורה על העניינים שנרשמו בו.

(ב) (1) החברה תוכל לקבוע חותמות או חותמת גומי להטבעה על מסמכים. מועצת המנהלים תדאג לכך שכל חותמת כזו תהיה במשמרת בטוחה.

(2) מועצת המנהלים תוכל ליפות כוחם של כל איש או אנשים (אפילו אם אינם חברי מועצת המנהלים) לפעול ולחתום בשם החברה, ופעולותיהם וחתימותיהם של איש או אנשים כנ"ל תחייבנה את החברה, אם ובמידה שאיש או אנשים כאלה פעלו והתמו בגדר סמכויותיהם האמורות.

(3) החברה תוכל להשתמש בסמכויות הנתונות לחברה בסעיף 102 לפקודת החברות בדבר החזקת חותם לשמוש בחוץ לארץ וסמכויות אלה תוקנינה למועצת המנהלים.

מזכיר, פקידים ובאי-כח

96. מועצת המנהלים תמנה מזכיר לחברה וכן תהיה רשאית למנות פקידים, עובדים וסוכנים להפקידים קבועים, כללים או מיוחדים, כפי שמועצת המנהלים תמצא לנכון מזמן לזמן, וכמו כן תהיה מועצת המנהלים רשאית להפסיק, תוך התייעצות עם מנהל החברה, את שרותם של אחד או יותר מהנ"ל מזמן לזמן, בשקול דעתה הבלעדי.

97. מועצת המנהלים תוכל לקבוע, תוך התייעצות עם מנהל החברה, את הסמכויות והתפקידים של הנ"ל וכן את משכורותיהם ולדרוש בטחונות באותם המקרים ובאותם הסכומים כפי שייטב בעיניה.

98. מבלי לגרוע מהוראות חוק הרשות השניה וזכיון החברה, מועצת המנהלים תוכל מדי פעם בפעם ובכל זמן שהוא, על-פי יפוי כח, ליפות כוחם של כל חברה, פירמה, איש או חבר אנשים, בין אם מוניים יעשה ע"י מועצת המנהלים ישירות או בעקיפין, להיות באי-כוחה של החברה לאותן המטרות ועם אותם הסמכויות, ההוראות ושיקול הדעת (אשר לא יעלו על אלה המסורים למועצת המנהלים או שמועצת המנהלים יכולה להשתמש בהם על פי תקנות אלו) ולאותה תקופה וכפוף לאותם התנאים כפי שמועצת המנהלים תמצא לנכון, וכל יפויי הכח כנ"ל יכולים לכלול הוראות כפי שמועצת המנהלים תמצא לנכון להגנתם ולנוחיותם של באי הכח הנ"ל, וכן יכולה היא לתת לכל בא כח כנ"ל את הסמכות להעביר, בכל או במקצת, את הסמכויות, ההרשאות ושקול הדעת המסורים לו.

ייעוד הכנסות, דיבידנדים וקרן שמורת

99. (א) כל הכנסותיה של החברה, ככל שיהיו, כל עודף תקציבי שיווצר לה, ככל שיווצר, וכל רווח שיווצר לחברה, ככל שיווצר, יעמדו לרשות החברה לצורך מימון הוצאות התפעול השוטף שלה באותה שנה ו/או בשנה או בשנים שלאחר מכן. לא תתקבל כל החלטה של מועצת המנהלים או של החברה באסיפת בעלי מניות, לייעד את הכנסות החברה ו/או כל עודף תקציבי ו/או את רווחיה לכל מטרה אחרת אלא אם התקבל על כך אישור הרשות.

(ב) מועצת המנהלים יכולה, אם התקבל האישור האמור בתקנה 99(א) לעיל ובכפוף לתנאיו, ולפני שתציע איזה דיבידנדים, להפריש מתוך רווחי החברה סכומים, כפי שתמצא לנכון כקרן שמורת כערכים יוצאים מן הכלל, או להשוואת דיבידנדים, או לדיבידנדים מיוחדים, או לתיקון, להשבחה או להחזקת כל רכוש של החברה, ולכל מיני מטרות אחרות, כפי שמועצת המנהלים תחשוב למועיל לעניני החברה, והיא יכולה להשקיע את הסכומים המופרשים כנ"ל בהשקעות כאלו (מלבד במניות החברה) אשר תמצא לנכון ומדי פעם בפעם לטפל בהשקעות אלו ולשנותן ולעשות שימוש בכולן או מקצתן לטובת החברה, והיא יכולה לחלק את הקרן השמורה לקרנות מיוחדות, כפי שתמצא לנכון, ולהשתמש בקרן או בכל חלק ממנה בעסקי החברה, מבלי להיות חייבת להחזיק אותה בנפרד משאר נכסי החברה.

100. בהתחשב עם זכויות בעלי מניות בנות זכויות מיוחדות בנוגע לדיבידנדים, ובהתחשב עם ההוראות שבתקנות הללו בנוגע לקרן השמורה, כל הדיבידנדים יקבעו ויסולקו לבעלי המניות באופן יחסי לסכום ההון שנפרע או שהיה צריך להפרע על חשבון מניותיהם; אך סכום שנפרע ע"ח מניה אשר טרם נדרש תשלומו או טרם הגיע זמן פרעונו, ואשר עליו משלמת החברה ריבית לבעלי המניה, לא ייחשב לצורך תקנה זו כסכום שנפרע ע"ח המניה.

101. החברה באסיפה כללית יכולה להכריז על דיבידנדים שישולמו לחברים בהתאם לזכויותיהם וטובות ההנאה שלהם ברווחים, והיא יכולה לקבוע מועד לתשלום. לא יוכרזו שום דיבידנדים שהם גדולים מאלה שהציעה מועצת המנהלים, אבל רשאית החברה באסיפה כללית להכריז על דיבידנד קטן יותר.

לא תתקבל כל החלטה של מועצת המנהלים לחלק דיבידנד או להציע לאסיפה כללית חלוקת דיבידנד אלא אם התקבל אישור הרשות ובכפוף לתנאי האישור.

102. מועצת המנהלים רשאית מדי פעם בפעם, באישור הרשות ובכפוף לתנאי האישור, לשלם לחברים דיבידנד-ביניים באותה מידה אשר לפי שיקול דעתה מוצדקת על ידי מצב החברה.

103. לא ישולם כל דיבידנד אלא מתוך כספי הרווחים של החברה, ושום ריבית לא תשולם על ידי החברה על הדיבידנדים.

104. כל אסיפה כללית המכריזה על דיבידנד רשאית להחליט כי דיבידנד זה ישולם במלואו או בחלקו בדרך של חלוקת נכסים מסויימים, ובמיוחד בדרך של חלוקת מניות ששולמו במלואן, אגרות חוב או סטוק של אגרות חוב של כל חברה אחרת, או באחת או באחדות מדרכים אלו.

105. כל אסיפה כללית יכולה, באישור הרשות, להחליט:

כי כל מיני כספים, השקעות או נכסים אחרים, המהווים חלק מן הרווחים הבלתי מחולקים של החברה העומדים לזכות הקרן השמורה או כל קרן שמורה לפדיון הון או קרן שערוך מקרקעין או נכסים אחרים של החברה או קרן אחרת או כספים, השקעות או נכסים אחרים הנמצאים בידי החברה ועומדים לרשותה להחלוקה לצרכי דיבידנד או המיועדים פרמיות שנתקבלו בשעת הוצאת מניות ועומדים לזכות חשבון פרמיות על המניות - יהפכו להון ויחולקו בין אותם בעלי המניות שהיו זכאים לקבל אותם, כאילו נתחלקו בדרך של דיבידנד, ולפי אותו היחס, על יסוד זה שבעלי מניות אלה נעשו זכאים לכספים אלה בתורת הון; וכי בכל הקרן שהפכה בדרך זו להון או בכל חלק ממנה, ישתמשו למען בעלי המניות האלה לשם סילוק מלא - לפי הערך הנקוב או כפרמיה (כפי אשר יותנה בהחלטה) - של מניות או אגרות חוב או סטוק אגרות חוב של החברה שיחרם הוצאו, אשר יחולקו בהתאמה כנ"ל או לשם סילוק, מלא או חלקי, של כל ההתחייבויות שלא נדרשו לתשלום על המניות, אגרות חוב או סטוק אגרות חוב שהוצאו; וכי כל חלוקה כזו או כל סילוק כזה יתקבל על ידי בעלי מניות אלה כסילוק מלא של חלקם וטובת ההנאה שלהם בקרן שהפכה להון כנ"ל.

106 לשם מתן תוקף לכל החלטה לפי תקנות 104 ו-105 לעיל, תוכל מועצת המנהלים לפתור כל קושי היכול להתעורר ביחס לחלוקה כפי שתמצא לנכון, ובמיוחד תוכל להוציא תעודות חלקיות, ותוכל לקבוע לצורך החלוקה את ערכו של כל נכס מסויים ותוכל להחליט שתשלום במזומן ייעשה לחברים על יסוד הערך שיקבע כנ"ל או שחלקים אשר ערכם פחות מ- 1 שקל חדש לא ילקחו בחשבון, כדי להאם את הזכויות של כל הצדדים, והיא יכולה להפקיד כל מזומנים כאלה או נכסים מסויימים בידי נאמנים נגד בטחונות כאלה בשביל אנשים הזכאים לדיבידינד או לקרן שהפכה להון, כפי שתמצא מועצת המנהלים לנכון. במקום שיהיה דרוש הדבר, יסודר חוזה כראוי בהתאם לסעיפים 129 ו-130 לפקודת החברות, ומועצת המנהלים תוכל למנות אדם שיחתום על חוזה זה בשם האנשים הזכאים לדיבידינד או לקרן שהפכה להון ומינוי זה יהיה בעל תוקף.

107. מועצת המנהלים רשאית לנכות מכל דיבידנד, הענקה או כספים אחרים שעומדים לשלמם בקשר למניות שברשותו של חבר בין אם הוא בעליהן היחידי או בשותפות עם חבר אחר, כל סכומי כסף המגיעים ממנו שעליו לסלקם לבד או בשותפות עם כל אדם אחר לחברה על חשבון דרישות תשלום וכדי.

108. אם כמה אנשים רשומים כבעלים משותפים למניה, כל אחד מהם רשאי לתת קבלה בעלת תוקף בעד כל דיבידנד שישולם על המניה.

פנקסי חשבונות

109. מועצת המנהלים תדאג שינוהלו פנקסי חשבונות נכונים בהתאם להוראות פקודת החברות, או בהתאם לכל תיקון שייעשה בפקודה הנ"ל, ואשר יהיה בתוקף בשעתו. פנקסי החשבונות יוחזקו במשרד הרשום של החברה, או בכל מקום או מקומות אחרים, כפי שמועצת המנהלים תמצא לנכון, ויהיו תמיד פתוחים לעיון חברי מועצת המנהלים. לרשות או למי שיוסמך על ידה תהא זכות עיון בכל פנקס או חשבון או מסמך של החברה, אולם לשום חבר אחר בחברה שאינו חבר מועצת המנהלים לא תהא זכות עיון כאמור אלא אם ניתנה לו זכות זו ע"י החוק או אם הורשה לכך מאת מועצת המנהלים או ע"י החברה באסיפה כללית.

בקורת חשבונות

110. לפחות אחת לכל שנה יבוקרו חשבונות החברה, ונכונותו של חשבון הרווח וההפסד ושל המאזן יאושרו על ידי רואה חשבון בלתי תלוי בעל הכשרה כראוי.

111. מנוים, סמכויותיהם, זכויותיהם, שכרם ותפקידיהם של רואי החשבון יוסדרו לפי החוק שיהיה באותו זמן בתוקף ולפי ההוראות שבתקנות אלו בכפוף לכך שהאסיפה הכללית, בהפעילה את סמכותה לקבוע שכרם של רואי החשבון, רשאית להסמיך בהחלטה רגילה (ובהעדר הצבעה כאמור יראו כאילו החליטה כך האסיפה) את מועצת המנהלים לקבוע את השכר האמור, בכפוף לתנאים או סטנדרטים, כפי שנקבעו בהחלטה הרגילה, ובמידה ולא נקבעו תנאים או סטנדרטים כאלה, יקבע השכר בהתאם להיקפם וטבעם של השרותים שניתנו ע"י רואי החשבון.

הודעות

112. החברה תהיה רשאית למסור הודעה או מסמך אחר כלשהם לחבר בין ע"י מסירה ביד או ע"י משלוח בדואר רשום לפי כתובתו הרשומה בפנקס החברים, או לפי הכתובת (אם ישנה כזאת) שנמסרה על ידו בכתב לחברה לשם משלוח הודעות ומסמכים אליו. אלא אם נקבע אחרת בתקנון זה, חבר יהיה רשאי למסור כל הודעה או מסמך אחר לחברה בין לידי המנהל הכללי במשרדה הרשום של החברה, או על ידי משלוח בדואר רשום אל החברה במשרדה הרשום. המסירה של הודעה או מסמך כאמור תיחשב כאילו נעשתה 72 (שבעים ושתיים) שעות לאחר שנשלחו בדואר בישראל, או כאשר נתקבלו בפועל ע"י הנמען, לפי המוקדם. אולם, ניתן לשלוח הודעה במברק, טלקס או פקסימיליה, ולאשר אותה בדואר כאמור לעיל, ובמקרה זה תיחשב המסירה כאילו נעשתה ביום העסקים הראשון שלאחר משלוח המברק, הטלקס או הפקסימיליה, או במועד בו התקבלה ההודעה

בפועל ע"י החבר (או החברה), לפי המוקדם. התקבלה הודעה בפועל ע"י החבר או החברה, יראו אותה כנמסרה כהלכה במועד הקבלה, על אף טעויות בכתובת, או על אף שאופן המסירה לא עמד מבחינה כלשהי בתנאי תקנה זו.

113. הודעה בדבר כל אסיפה כללית תמסר לכל אחד מבעלי המניות המקנות זכות להשתתף ולהצביע באסיפות כלליות של החברה חוץ מאלה שאינם רשאים להצביע כאמור בתקנות 39, 49, ו-61 לעיל, וחוץ מאלה שאין להם כתובת רשומה בישראל ולא המציאו לחברה כתובת רשומה בישראל או כתובת בישראל לשם מסירת הודעות. שום אנשים אחרים לא יהיו זכאים לקבל הודעות בדבר אסיפות כלליות.

114. החברה תהיה רשאית להודיע כי מסמך כלשהו ימסר או יהיה פתוח לעיון במשרדה הרשום או בכל מקום אחר שתקבע מועצת המנהלים.

115. כל אימת שיש לתת הודעה מוקדמת של מספר ימים או הודעה שכוחה יפה במשך תקופה מסויימת, יובא יום מסירת ההודעה במנין מספר הימים או התקופה. ניתנה הודעה ביותר מאחת הדרכים המפורטות לעיל, יראו אותה כאילו נתקבלה במועד המוקדם ביותר.

116. מסירת הודעה או מסמך לאחד מבני המשפחה הגרים עם האדם שלו הם מיועדים, תחשב כמסירתם לידיו של אותו אדם.

117. בכפיפות להוראות כל דין, רשאי חבר, דירקטור, מנהל כללי או כל אדם אחר, אשר זכאי לקבל הודעה לפי תקנון זה או לפי פקודת החברות, לוותר על קבלתה, בין מראש ובין בדיעבד, בין למקרה מיוחד, בין לסוג מקרים ובין באופן כללי, ומשעשה כן יחשב הדבר כאילו ניתנה ההודעה כדין, וכל הליך או פעולה, שבגינן היה צריך לתת את ההודעה, יחשבו כתקפים ושרירים.

118. כל מי שנעשה זכאי למניה כל שהיא מכח דין, העברה או באופן אחר כלשהו, יהיה מחוייב על פי כל הודעה בגין מניה כזו שנמסרה כראוי לפניי ששמו נרשם בפנקס החברים לאדם ממנו נובעת זכותו למניה.

119. לא יהיה צורך לפרט בהודעה בדבר כל אסיפה כללית של החברה את הנוסח המלא של ההחלטה (בין אם רגילה, שלא מן המנין או מיוחדת) שהעמוד לדיון באותה אסיפה ודי אם תצויין בהודעה, במלים כלליות ביותר, מהות השאלה שתעמוד לדיון; ואולם, החברה תהיה רשאית (אך לא חייבת) לציין בכל הודעה בדבר אסיפה כללית, במקום הציון במלים כלליות כאמור - שבאסיפה תועמד לדיון ולהצבעה החלטה שנוסחה ניתן לעיון, ובלבד שיצויין בהודעה המקום או המקומות בישראל והזמן או הזמנים הקבועים לעיון בנוסח ההחלטה.

120. אי משלוח של הודעה לחבר על אסיפה, מבלי משים, או אי קבלה של הודעה כזו על ידי חבר לא תפגע בתקפות ההליכים באסיפה כלשהי ולא תפגע בתוקפה של כל החלטה שנתקבלה באסיפה כזו.

פירוק העסקים

121. אם החברה תתפרק ורכוש החברה הנמצא לחלוקה בין החברים בתורת שכזה לא יספיק להחזרת כל ההון הנפרע, יחולקו נכסים אלה בהתאם להוראות חוק הרשות השניה וכך שעד כמה שאפשר יתולו ההפסדים על החברים באופן יחסי להון הנפרע או שהיה צריך להפרע על חשבון מניותיהם הרגילות בהתחלת הפירוק על המניות המוחזקות על ידי כל אחד מהם ואם בעת הפירוק רכוש החברה המיועד לחלוקה בין החברים יעלה על הסכום המספיק להחזרת כל ההון שנפרע בעת התחלת הפירוק ישתייך העודף וימסר לחברים בהתאם להוראות חוק הרשות השניה ובאופן יחסי להון שנפרע או שהיה צריך להפרע בהתחלת הפירוק על המניות המוחזקות על ידי כל אחד מהם. סכום שנפרע ע"ח מניה אשר טרם נדרש התשלום או טרם הגיע זמן פרעונו, ואשר עליו השלמת החברה ריבית לבעל המניה, לא ייחשב לצורך תקנה זו כסכום שנפרע ע"ח המניה.

ביטוח ושיפוי

122. (א) בתקנה זו -

"נושא משרה" - כהגדרתו בפקודת החברות וכל בעל התקיד בחברה.

"פעולה" - מעשה או מחדל.

(ב) החברה רשאית להתקשר בחוזה לביטוח אחריותו של נושא משרה, כולה או מקצתה, הן כלפי החברה והן כלפי אדם אחר, והכל בכפוף להוראות פקודת החברות.

(ג) החברה רשאית לשפות נושא משרה בשל כל חבות כספית שיחוייב בה, כולל הוצאות התדיינות סבירות ושכר טרחת עורכי דין, בשל פעולה שעשה בתוקף היותו נושא משרה בחברה, והכל בכפוף להוראות פקודת החברות, ותהיה חייבת לשפות נושא משרה כאמור בשל כל חבות והוצאות שנשא או חוייב בהן אגב התנוננות במשפט אזרחי או פלילי שעמד בו וניתן פסק דין לטובתו או נמצא זכאי.

שמות החותמים	מספר התאגיד	מ ע ן	חתימה
1. הרשות השניה לטלויזיה ורדיו		כנפי נשרים 3 ירושלים	
2. טלעד אולפני ירושלים בע"מ	51-065953-5	מרכוס 20 ירושלים	
3. שידורי קשת בע"מ	51-178635-2	דיזנגוף הקוה 65 תל-אביב	
4. רשת חברת תקשורת והפקות (1992) בע"מ	51-167795-7	אבא הלל סילבר 7 רמת-גן	

טלעד
אולפני ירושלים בע"מ

שידורי קשת בע"מ
רח' דיזנגוף-הקוה 65
תל-אביב
03-5616000

רשת
חברת תקשורת והפקות (1992) בע"מ

אילן רותם
עורך דין

הרשות השניה לטלויזיה ורדיו

עד לחתימת חותם 1 גדעון קורן, עו"ד
מ.ר. 11944

עד לחתימת חותם 2

עד לחתימת חותם 3 רולי קלינגר, עורכת-דין
Roly Klinger, Advocate

עד לחתימת חותם 4 אבנר קס, עו"ד
ש. הורוביץ ושות', עו"ד
תל-אביב

ערוץ 2(6)
שמות

נספח 2

דברי ההסבר להצעת הפיצול מתאריך 25.5.2026

עמ' 98

נספח 2

הצעת חוק התקשורת (שידורים), התשפ"ו–2025

דברי הסבר להצעת הפיצול

א. מבוא

הצעת חוק התקשורת (שידורים), התשפ"ו–2025 (מ/1898) (להלן: הצעת החוק המקורית), עברה בקריאה ראשונה במליאת הכנסת והונחה על שולחנה של הוועדה המיוחדת לדיון בהצעת החוק המקורית, לשם הכנתה לקריאה שנייה ולקריאה שלישית. במשך מספר חודשים קיימה הוועדה דיונים אינטנסיביים, שמעה את נציגי הממשלה, הרגולטורים הקיימים, גופי השידור והיצירה המקומית, ארגוני חברה אזרחית, מומחים בנושאים שונים והציבור.

הצעת החוק המקורית רחבת יריעה, וכורכת יחד רפורמות מבניות ותחרותיות לצד אסדרה מורכבת של שוק תכני החדשות. כפי שעלה גם במהלך הדיונים, בחלק מהנושאים, בדגש על נושא החדשות, קיימות מחלוקות פנים ממשלתיות וציבוריות משמעותיות באשר לדין הרצוי. בנושאים אחרים, ובפרט בנושא אמצעי האכיפה המנהלית, העבודה לא הגיעה לכדי מיצוי. כמו כן, ועל אף המתווה הדיוני עליו סוכם בראשית הוועדה, לא התקיים שיח פנים ממשלתי משמעותי לגישור על הפערים. לפיכך, ובשים לב ללוחות הזמנים של הכנסת הנוכחית, מוצע לפעול לפי הסמכות המוקנית לוועדה בתקנון הכנסת ולפצל את הצעת החוק.

ב. הרציונל המקורי של ההסדר הממשלתי

שוק שידורי תכני צפייה-ושמע לציבור הרחב ("שוק השידורים") הוא ענף פעילות בעל השפעות משמעותיות על השיח הציבורי, התרבות, חופש הביטוי, המסחר ועל דמותה של החברה והדמוקרטיה הישראלית. בשנים האחרונות התחוללו שינויים משמעותיים בשוק, ובמיוחד בכל הנוגע להפקה והפצה של תכנים אלה לציבור.

כך, עד לא מזמן, גוף שהיה מעוניין לספק תכני צפייה-ושמע בתפוצה רחבה נדרש היה לשדר אותם על גבי תשתית ייעודית (כבלים, לוויין או באמצעות תדרי רדיו) – פעולה שהייתה כרוכה בהשקעה הונית גבוהה וכן בקשיים סטטוטוריים, הנדסיים וכלכליים. בשל חסמי כניסה גבוהים אלו, פעלו בשוק הישראלי פלטפורמות שידור רב-ערוציות מעטות בלבד. בנוסף, בשוק זה התקיימה הפרדה דיכוטומית בין צורות השידור השונות:

- **הפלטפורמות המסורתיות:** בצד אחד פעלו פלטפורמות שידור רב-ערוציות שהחזיקו בתשתית כבלים או לוויין והתבססו על הכנסות מדמי מנוי (כגון HOT ו-yes).
- **ערוצי הברודקאסט:** בצד השני פעלו ערוצים מסחריים ששידרו תוכן פתוח (Free to Air - FTA) וליניארי באמצעות תדרי רדיו והתבססו על הכנסות מפרסום.

כפועל יוצא מכך, האסדרה בשוק זה מתבססת עד היום על ההבחנה האמורה בין אופני ההפצה הפיזיים והוקמו רגולטורים נפרדים לאסדרה ופיקוח על כל אחד מהתחומים: המועצה לשידורי כבלים ולשידורי לוויין מאסדרת את הפלטפורמות המסורתיות, בהתאם להוראות חוק התקשורת (בזק ושידורים), התשמ"ב-1982 וחקיקת המשנה שנקבעה מכוחו. לצידה פועלת מועצת הרשות השנייה לטלוויזיה ורדיו, המאסדרת את ערוצי הברודקאסט, בהתאם להוראות חוק הרשות השנייה לטלוויזיה ורדיו, התש"ן-1990 וחקיקת המשנה שנקבעה מכוחו.

על מנת לשמר את מודל ההפצה החינמית של ערוצי הברודקאסט נקבעו הגבלות על המודלים הכלכליים בשוק השידורים. כך, נאסר על הפלטפורמות המסורתיות לשדר פרסומות, והן חויבו לשדר את ערוצי הברודקאסט בחינם באפיקים מרכזיים שלהן. עוד נקבע כי על ערוצי הברודקאסט להפיק שידורי חדשות ועל הפלטפורמות המסורתיות נאסר להפיק חדשות בעצמן. ערוצי הברודקאסט מופצים בין היתר על גבי הפלטפורמות המסורתיות, על מנת למקסם את שיעורי הצפייה בהם. במקביל, הפלטפורמות שואפות להציע תכנים עשירים ומגוונים, על מנת למקסם את כמות מנוייהן. בשל כך, קיימים יחסי גומלין כלכליים ועסקיים מורכבים בין הערוצים ובין הפלטפורמות.

המהפכה הטכנולוגית וכשל השוק האסימטרי:

בעשור האחרון חלו תמורות טכנולוגיות אשר שינו את שוק השידורים מן היסוד. כך, התבססותן של טכנולוגיות תקשורת נייחות וניידות מתקדמות, מאפשרות שידורי תכני צפייה-ושמע באיכות גבוהה על גבי רשת האינטרנט (שירות Over The Top - OTT), וללא תשתית הפצה ייעודית כמו כבלים או לוויין. שינויים אלה הנמיכו חסמי כניסה מהותיים בשוק – נוכח ביטול ההשקעה הכספית הנדרשת בהקמת מקטע הפצה, ונוכח העובדה כי האסדרה הקיימת אשר דורשת קבלת רישיונות לשידורים אינה חלה על ה-OTT.

בהמשך לכך, החלו לפעול בשוק גופים חדשים המציעים מגוון תכני צפייה-ושמע בתמורה לדמי מנוי, לצד גופים אשר משדרים תוכן צפייה-ושמע באופן חופשי לציבור שלא על גבי הפלטפורמות המסורתיות. בנוסף לכך, גם הפלטפורמות המסורתיות נמצאות בשלבים שונים של הגירה טכנולוגית, והן צפויות להשלים את המעבר לטכנולוגיית ה-OTT בשנים הקרובות. על אף הדמיון הרב בפעילות הגופים השונים, טרם הוחלה אסדרה ב-OTT. הפער הרגולטורי בין הגופים השונים הפועלים בשוק יוצר עיוותים רבים, וזאת ללא הצדקה. בנוסף, השוק נעשה תחרותי ומגוון יותר נוכח כניסתם של שחקנים חדשים. כך, הדיכוטומיה בשוק בין פלטפורמות לבין ערוצים מתבטלת בצל הטכנולוגיה החדשה, וניתן לראות גופים אשר משלבים מקורות הכנסה שונים בפעילותם העסקית.

בשל כך, ניתן לצמצם חלקים גדולים מהרגולציה, ולעבור ממשטר בו הפיקוח מתבצע בעיקרו על ידי המאסדר למשטר בו חלק גדול מהפיקוח מתבצע על ידי מנגנון השוק. תישאר רגולציה ממוקדת שנועדה להגשים תכליות ציבוריות של פלורליזם ושוק דעות מגוון, קידום התרבות והשפה הישראלית וטיפול בכשלי שוק. הרגולציה תותאם לשוק שעובר שינויים טכנולוגיים תכופים, בין היתר באמצעות התייחסות זהה ככל האפשר לכל הגופים השונים הפועלים בשוק. הצעת החוק המקורית התבססה על תובנות אלו ונועדה לעדכן את מערך החובות והזכויות במספר אופנים מרכזיים:

1. **הקמת רשות חדשה:** הקמת הרשות לתקשורת משודרת במקום שני המאסדרים הישנים, רשות עצמאית ומקצועית שתפקידה לאסדר את התחום באופן אדיש לטכנולוגיית ההפצה, תוך התמקדות בכלכלה ותחרות. הרשות נועדה גם להיכנס בנעלי הרשות השנייה בכל הנוגע לרדיו האזורי.
2. **משטר חובות ממוקד ("מרשם"):** החלת חובות מצומצמות (ובפרט רישום, חובות הפצה, שידורים אסורים, ספורט וצרכנות) רק על השחקנים המשמעותיים בשוק החוצים רף כלכלי אובייקטיבי.
3. **הסרת מגבלות על מודלים כלכליים:** ביטול האיסורים על פלטפורמות לשדר פרסומות ולהפיק חדשות, והתרת בעלויות צולבות בהתאם למגמות בעולם.
4. **אתיקה בניהול עצמי:** חיוב ספקים רשומים בגיבוש תקנון אתיקה עצמאי מבוסס עקרונות וצמצום המעורבות הממשלתית בתוכן השידורים.
5. **הסדרים פרטניים לתחום החדשות:** קביעת חובת רישום ייעודית, חובת הפצה בחינם, רצף אפיקים וכללי גילוי בעלי עניין והגבלת בעלות צולבת קפדנית לשמירה על שוק הדעות.
6. **אסדרת נגישות לתכני ספורט:** מניעת בלעדיות חוסמת במפעלי ספורט בעלי ביקוש משמעותי, מניעת "סבסוד צולב" בתמחור למנויים, והחלת חובות על מפיקים וספקים כאחד.
7. **הגנה על היצירה המקומית:** חובת השקעה של 6.5% בהפקות מקומיות מסוגה עילית (דרמה ותעודה) על כלל השחקנים המשמעותיים, לרבות ספקי תכנים בינלאומיים הפועלים בישראל.
8. **הגנה על התחרות:** הסמכת המועצה למנוע התנהגויות אנטי-תחרותיות, בדגש על גופים המחזיקים בתכנים בעלי כוח שוק משמעותי כמו בתחומי הספורט וערוצי החדשות.

ג. מה מוצע לפצל ומה הסיבה לפיצול

נוכח מורכבותם של הרכיבים השונים מחד והצורך במענה מיידי לכשלי השוק מאידך, ובשים לב ללוחות הזמנים של הכנסת הנוכחית, מוצע לפצל את הצעת החוק המקורית לשתי הצעות חוק נפרדות: הצעת חוק א' תידון כעת בוועדה המיוחדת, בעוד הצעת חוק ב' תידון בנפרד (בוועדה המיוחדת או בוועדת הכלכלה). כלל הסעיפים המסומנים במרקר כחול בנוסח המלא יסומנו כהצעת חוק ב'.

<u>תכני חדשות</u>

מוצע לפצל את נושא תכני החדשות מהצעת החוק המקורית וזאת לאור הרגישות הציבורית של חופש העיתונות והחדשות וקיומן של מחלוקות מהותיות בנוגע לאסדרה הרצויה בתחום זה. כינון "מרשם ספקי חדשות" אשר מסדיר מי הם הגופים אשר רשאים לפעול בשוק וכן האסדרה אשר תחול על אותם גופים, נוגעת בציפור נפשה של הדמוקרטיה הישראלית – חופש הביטוי וחופש העיתונות. כיוון שנושא זה שנוי במחלוקת פנים-ממשלתית ובחששות ציבוריים כבדי משקל, נדרשת מלאכת חקיקה נפרדת הדורשת פרק זמן נוסף. משכך, מוצע לפצל את הנושאים הקשורים באסדרת תחום החדשות ובכלל זאת את הסעיפים הבאים:

סעיפים 52 עד 55 - סעיפים אלה מסדירים את מרשם ספקי חדשות.

ההגדרות מסעיף 1 אשר קשורות לסעיפים אלה: "מרשם ספקי החדשות", "ספק חדשות", "ספק חדשות רשום", "ספק רשום".

סעיפים 68 עד 70 - החובה לספק תכני חדשות מדויקים ומהימנים, חובה לפרסם תקנון אתיקה, והאיסור לספק שידורים אסורים.

סעיף 73 - שקיפות של מפרסמים ובעלי עניין.

סעיף 146 - תיקון עקיף לחוק הרשות השנייה

סעיף 193 - פירוק הרשות השנייה

המשמעויות יפורטו במאוחד לאחר פירוט הפיצול ביחס לרדיו.

<u>רדיו</u>

רשות השידורים החדשה והמאוחדת לפי הצעת החוק המקורית הייתה אמורה לפקח גם על תחום הרדיו, לפי הרגולציה הקיימת לפי חוק הרשות השנייה. לפי הצעת הפיצול, הרשות השנייה תישאר על כנה, ולכן תמשיך לפקח בעצמה על תחום הרדיו, כפי הקבוע כיום בחוק הרשות השנייה. כך, רשות השידורים החדשה לא תפקח על תחום הרדיו ולכן לא נדרשות ההוראות בהצעת החוק המקורית אשר נוגעות לזיקות של חבר מועצה או חבר ועדת איתור הנובעים מתחום הרדיו.

משכך, מוצע לפצל את ההתייחסויות לתחום הרדיו ובכלל זה את הסעיפים הבאים:

סעיף 10(8) - סייגים למינוי חבר מועצה (רדיו)

סעיף 24(6) - סייגים למינוי חבר ועדת איתור (רדיו)

סעיף 1 הגדרות קשורות: "חוק הרדיו", "מורשה לשידורי רדיו"

לפיצול של נושא החדשות ונושא הרדיו קיימות מספר משמעויות מרכזיות:

א. ויתור זמני על איחוד כלל הרגולציה בשוק השידורים תחת כנפי רשות רגולטורית אחת. כתוצאה מהפיצול, הרשות השנייה תישאר על כנה, שכן נושאי החדשות והרדיו נותרו תלויים ועומדים בנפרד במסגרת הצעת חוק ב'. חלוקת הסמכויות בין הרגולטורים תהיה כמפורט להלן:

- **הרשות החדשה לתקשורת משודרת:** תפעל לאסדרה הכלכלית של שוק השידורים, ובכלל כך תנהל את מרשם ספקי התכנים, תאכוף את חובות ההשקעה בהפקות המקור (6.5%), תפקח על מניעת הבלעדיות בשוק הספורט והערוצים המסחריים הגדולים, ותנהל את היישומון הלאומי. סמכותה תשתרע על פני כל ספקי התכנים הישראליים.

- **הרשות השנייה לטלוויזיה ורדיו:** תמשיך להתקיים כישות משפטית עצמאית בנפרד, ותשמור על סמכויותיה המלאות מכוח חוק הרשות השנייה, התש"ן–1990, בכל הנוגע לאסדרה, רישוי ופיקוח על תחנות הרדיו האזוריות ועל בעלי רישיונות בתחום הטלוויזיה.

ב. כלל בעלי הרישיון לפי חוק הרשות השנייה יוגדרו כ"בעל רישיון זעיר" מיום 1 בינואר 2027 (בעוד כחצי שנה). ביחס לבעל רישיון שכיום אינו זעיר מדובר בהפחתה משמעותית של הרגולציה לתקופה של שנה וחצי, שכן לפי הצעת החוק המקורית הרגולציה על בעל רישיון כאמור אמורה להתבטל שנתיים מיום פרסום החוק. בהתאם לכך, כבר מיום 1 בינואר 2027 תופחת הרגולציה הבאה:

1. ביטול ההגבלה על היקף הפרסומות בערוץ (סעיף 85 בחוק הרשות השנייה)
2. הפחתת ההגבלה על הקצאת שידור פרסום לאדם אחד מ-10% ל-25%, בזמן או בכסף (סעיף 85א).
3. הרשות השנייה לא תוכל להפעיל סנקציה של הגבלת היקף הפרסומות למי שהפר את הוראותיה של הרשות (סעיף 49).
4. תבוטל חובת חברת החדשות, לרבות חובת ההשקעה המינימלית בחברת החדשות (פרק ד' בסימן ד', וכן סעיף 62ג(א1)).
5. ניתן יהיה לבצע הפקה משותפת של תכניות עם בעלי רישיון אחרים (סעיף 62א(א)).
6. תבוטל חובת ההשקעה בסרטים ישראליים (סעיף 62ג(א1).
7. חובת ההשקעה בסוגה עילית תפחת מ-15% ל-6.5%.

ג. הרשות השנייה תפקח בעיקר על ענייני אתיקה ותוכן, ובכלל כך:

1. שידורים אסורים לפי סעיף 46 לחוק הרשות השנייה.
2. כללי הרשות השניה לטלויזיה ורדיו (אתיקה בפרסומת בטלויזיה), תשנ"ד-1994.

נושאים מסוג זה הכלולים בהצעת החוק יפוצלו אף הם, ובמסגרת זו מוצע לפצל מהחוק את הסעיפים הבאים:

סעיף 70- שידורים אסורים

סעיפים 92-91- כללים לעניין מסר פרסומי והגנה על קטינים.

<u>סמכויות אסדרה של המועצה</u>

בנוסף לאמור לעיל, ובשים לב ללוחות הזמנים, מוצע לפצל סמכויות אסדרה נוספות של המועצה בנושאים צרכניים ובנושא העברת מסרי חירום, שאינם חלק מליבת הפעילות של המועצה החדשה.

סעיף 94-93 - סמכות לקביעת כללים לעניין הוראות צרכניות והעברת מסרי חירום.

סעיף 143 - קביעת כללים ראשונים לעניין הוראות צרכניות.

<u>פיקוח ואכיפה</u>

בהצעת החוק המקורית הוצע לתת סמכויות פיקוח ואכיפה לרשות השידורים החדשה. כיוון שסעיפים אלה לא הגיעו לכלל מיצוי בהליך הפנים-ממשלתי, ומשעה שהשימוש בסמכויות אלה גם כך לפי ההצעה המקורית אמור לחול רק החל משנתיים מיום פרסום החוק, לא קיימת דחיפות בהשלמת החקיקה של סעיפים אלה בהצעת החוק המקורית.

משכך, מוצע לפצל את הסעיפים הבאים:

סעיף 38 - ועדת משנה לענייני עיצומים כספיים

סעיף 1 - הגדרת "ועדת העיצומים"

סעיפים 110-137 - פיקוח, עונשין, אמצעי אכיפה מינהלית

סעיף 139 - תיקון התוספת הראשונה

התוספת הראשונה - עילות להטלת עיצום כספי

התוספת השנייה - רשימת הפרות מהותיות

<u>הפקות מקור - ספק תכנים בין לאומי</u>

בהצעת החוק המקורית הוצע להחיל חובת השקעה בהפקות מקור בשיעור של 6.5% על כל סוגי ספקי התכנים שהכנסותיהם מעל 40 מיליון שקלים חדשים בשנה. כיוון שחלק ניכר משוק השידורים הישראלי אינו כפוף כיום לחובת ההשקעה הקבועה בחוק הרשות השנייה ובחוק התקשורת, קיים צורך מיידי להחיל את ההסדר המוצע לפחות ביחס לספקי התכנים המקומיים. לצד זה, קיימת מורכבות שנדונה בוועדה בהחלת חובה מסוג זה ביחס לספקי תכנים בין לאומיים.

משכך, מוצע לפצל את הסעיפים הבאים:

סעיף 58 - חובת השקעה בהפקות מקומיות של ספק תכנים בין לאומי

סעיף 67 - פרסום רשימה של ספקי תכנים בין לאומיים המחויבים בהשקעה

סעיף 1 הגדרות קשורות: "ספק תכנים בין לאומי"

<u>המשמעות</u> :

	2024	2025	2026	2027 ואילך
אומדן חובת השקעה כולל (מסחרי)	239	222	209	296

האומדן התבצע על בסיס הכנסות של שנת 2024

בשנים 2024-2026: לפי החקיקה הישנה

בשנת 2027 ואילך - לפי החקיקה החדשה

החקיקה הישנה: ערוצים - בסיס הכנסות בפרשנות מצמצמת, 15% השקעה בסוגה עילית.

פלטפורמות - בסיס הכנסות של כבלים ולוויין, 4% השקעה בסוגה עילית.

החקיקה החדשה: ערוצים ופלטפורמות - 6.5% השקעה בסוגה עילית

<u>תיקונים עקיפים</u>

בשים לב ללוחות הזמנים, מוצע לתקן בשלב זה רק את התיקונים העקיפים הנדרשים והמתחיבים לקידום ליבת ההסדר כפי שהוצג לעיל, ולהסיר תיקונים עקיפים שאינם חלק מליבת ההסדר. בכלל זה מוצע לפצל את הסעיפים הבאים:

סעיף 149 תיקון חוק ערוץ הכנסת

סעיף 151 תיקון חוק שוויון זכויות לאנשים עם מוגבלות

סעיף 177 תיקון חוק הבחירות (דרכי תעמולה)

ה. ההיגיון המסדר של ההסדר לאחר הפיצול

הצעת החוק לאחר הפיצול מציגה היגיון מסדר ממוקד: אסדרה מבנית וכלכלית של ספקי תכנים. הצעת החוק שמוצע לקדם בשלב זה אינה עוסקת בתוכן השידורים ובחופש העיתונאי, וממקדת את סמכויות הרשות החדשה בהבטחת נושאים כלכליים, עידוד התחרות ושימור היצירה המקומית, תוך מעבר ממשטר מפוקח-מאסדר למשטר המבוסס ברובו על מנגנוני שוק תחרותיים.

הארכיטקטורה של החוק לאחר הפיצול נשענת על ארבעה יסודות עיקריים השלובים זה בזה:

1. **מיסוד רגולטור מקצועי רזה ועצמאי (פרק ב'):** הקמת הרשות לתקשורת משודרת כגוף עצמאי, סטטוטורי ומקצועי, המנוהל על ידי מועצה המשלבת נציגי ציבור מומחים (כלכלנים, אנשי אקדמיה, ויוצרים) ונציגים מקצועיים מרשויות אסדרה מקבילות (רשות התחרות ורשות האסדרה).
2. **משטר רישום המבוסס על כללים מוגדרים (פרק ג'):** הצעת החוק תחיל חובת רישום אחידה על כל ספק תכנים ישראלי החוצה רף כלכלי מוגדר (הכנסה שנתית מעל 40 מיליון ש"ח, או מעל 100,000 מנויים משלמים, או הזרמת בעלים של מעל 100 מיליון ש"ח ב-3 שנים). שאלת הרישום במרשם אינה כרוכה בשיקול דעת רחב או בבחינה של תוכן השידור, אלא מבוססת על כלי טכני-משפטי להחלת חובות רגולטוריות על השחקנים המשמעותיים הפועלים בשוק.
3. **שימור היצירה הישראלית (פרק ד'):** כל ספק תכנים רשום (מלבד ספק תוכני ספורט) מחויב להשקיע לפחות 6.5% מהכנסותיו השנתיות במימון או הפקה של הפקות מקומיות מסוגה עילית (דרמה

ותעודה ישראלית). הסדר זה מיישר קו לראשונה בין ספקי התכנים השונים באדישות טכנולוגית, ומבטיח את ההשקעה הפרטית ביצירה ישראלית והפקות המקור בישראל בעידן הנוכחי.

4. **טיפול בכשלי שוק תחרותיים ונגישות ציבורית לתכנים (פרקים ה' ו-ז'):** הצעת החוק פועלת למניעת כשלי שוק תחרותיים. היא מקנה למועצה סמכויות תחרותיות בנוגע לספקים בעלי חשיבות מסחרית ולספקי תכני ספורט בעלי חשיבות מסחרית, ובכלל זה איסורי בלעדיות והחובה לספק תכנים לכל ספק תכנים רשום אחר בתנאים בלתי מפלים. במקביל, נקבעת חובת הרשות להקים יישומון לאומי (אפליקציה) שיפיץ את ערוצי ספקי התכנים הפתוחים לכלל הציבור בישראל בזמן אמת ובחינם.

נספח 3

חוות דעת כלכלית והערכת השפעות הרגולציה, אשר נערכה על ידי משרד התקשורת בחודש יולי 2025

עמ' 107

נספח 3

מדינת ישראל
משרד התקשורת

רפורמת השידורים

חוות דעת כלכלית

והערכת השפעות הרגולציה

תמוז התשפ"ה

יולי 2025

תוכן עניינים

הקדמה **5**

1 שוק השידורים – מבוא **6**

1.1 רקע 6

1.2 התפתחות שוק השידורים בישראל 8

1.3 השפעת טכנולוגיית OTT על שוק השידורים 13

1.4 מדוע נדרש לשנות את האסדרה הקיימת? 17

1.5 שינוי האסדרה הרצוי 19

1.5.1 שוק חופשי Vs. רגולציה 19

1.5.2 אסדרה על OTT? 22

1.5.3 עקרונות ומטרות הרגולציה 23

1.5.4 על מי תחול הרגולציה 24

1.5.5 שיטת האסדרה – מהו משטר הרישוי הרצוי? 26

1.5.6 הרגולציה המוצעת ב"קליפת אגוז" 27

2 אסדרת תכני חדשות ואקטואליה **29**

2.1 ניתוח התחום, בעיות והצורך בהתערבות 29

2.1.1 הבעיה הראשונה – חסמי כניסה והתרחבות 30

2.1.2 הבעיה השנייה – מהימנות המידע החדשותי 34

2.1.3 הבעיה השלישית – פער רגולטורי 35

2.1.4 תחום החדשות בטלוויזיה כחלק מ"שוק הדעות" הרחב יותר 36

2.1.5 התמודדות עם הבעיות – הקדמה 40

2.2 מטרות האסדרה 41

2.3 סקירה בינלאומית משווה 41

2.3.1 בעלויות צולבות 41

2.3.2 הפצת ערוצים באופן נרחב 45

2.3.3 מהימנות שידורי החדשות 49

2.3.4 סקירת רגולציות מהעולם עליהם מבוססת האסדרה הקיימת בישראל 52

2.3.5 הרגולציה הנבחרת מהעולם שתשמש תשתית לגיבוש הרגולציה המקומית 52

2.4 גיבוש וניתוח החלופות לאסדרה 52

2.4.1 בעלויות צולבות 53

2.4.2 הפצת ערוצים באופן נרחב 56

2.4.3 מהימנות שידורי החדשות 59

2.4.4 סיכום החלופות שנבחרו 62

2.5 עיצוב החלופה הנבחרת 62

2.6 קביעת יעדים וקריטריונים לאסדרה 64

3 הפקות מקור **65**

3.1 ניתוח כלכלי של התחום והצורך בהתערבות 65

3.2 סקירה בינלאומית משווה 69

3.3 גיבוש וניתוח חלופות 71
3.4 עיצוב החלופה הנבחרת 77
3.5 קביעת יעדים וקריטריונים להצלחת האסדרה 79
4 אסדרת הקשרים המסחריים בין ספקי התכנים 80
4.1 הבעיה והצורך בהתערבות 80
4.1.1 ערוצי ברודקאסט 81
4.1.2 תוכני ספורט – היבט מסחרי 86
4.1.3 תוכני ספורט – היבט ציבורי 91
4.2 מטרות האסדרה 92
4.3 למידה מדיני התחרות בארץ ובעולם 93
4.4 גיבוש וניתוח חלופות לאסדרה 95
4.5 עיצוב החלופה הנבחרת 99
4.6 קביעת יעדים וקריטריונים להצלחת האסדרה 102
4.7 שיתוף ציבור וגורמים רלוונטיים 102
4.8 תכני ספורט – היבט ציבורי – המשך דיון 103
4.8.1 מטרות האסדרה 104
4.8.2 סקירה בינלאומית משווה 104
4.8.3 גיבוש וניתוח חלופות 108
4.8.4 עיצוב החלופות הנבחרות 111
4.8.5 הגדרת יעדים וקריטריונים 112
4.8.6 שיתוף ציבור וגורמים רלוונטיים 113
נספח א': הפצת תכנים פתוחה לציבור – "עידן פלוס" 114
1. **מבוא** 114
2. הגדרת תכלית והצורך בהתערבות 116
3. **הגדרת מטרות** 116
4. **למידה מהעולם** 117
5. **גיבוש וניתוח חלופות** 118
6. **עיצוב החלופה הנבחרת** 121
7. **הגדרת יעדים וקריטריונים** 122
נספח ב': השוואת הסדרים מרכזיים 123
נספח ג': השוואת חובות כספיות ישירות במשטר הזיכיונות, רישיונות ורישום במרשם 128

תרשימים

תרשים 1 : שרשרת הערך המסורתית בשוק השידורים 8
תרשים 2 : שרשרת הערך בשוק שידורי OTT 14
תרשים 3: התפלגות מנויי הפלטפורמות הישראליות 16
תרשים 4 : התפלגות צריכת החדשות לפי פלטפורמה, בריטניה 2024 36
תרשים 5: צריכת חדשות בבריטניה, לפי פלטפורמה, בשנים 2018-2024 37
תרשים 6 : המקור העיקרי והשני בחשיבות לצריכת מידע חדשותי, אחוזים מכלל היהודים 38
תרשים 7: שיעור האמון בחדשות, לפי פלטפורמה 39
תרשים 8 : חובת השקעה בהפקות מקור, ובהפקות מסוגה עילית, על הגופים המסחריים 67
תרשים 9: חובת השקעה בהפקות מקור מסוגה עילית לגופים מסחריים, 2015-2026 78
תרשים 10: שרשרת הערך באספקת תכני ספורט 87
תרשים 11: הוצאות הפלטפורמות על ערוצי הספורט בין השנים 2015-2022 88

הקדמה

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

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

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

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

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

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

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

[1] שימוע – טיוטת הצעת חוק עקרונות האסדרה של אספקת תכנים אודיו-ויזואליים לציבור, התשפ״ב-2022.
[2] פרסום התזכיר מיום 24 ביולי 2023 באתר החקיקה הממשלתי.

1 שוק השידורים – מבוא

1.1 רקע

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

א. הפקת התוכן – צירוף הקול והתמונה המצולמת ותרגומם לאותות חשמליים, אשר מתבצע באולפני הפקה שונים ("**מקטע היצירה**" או "**מקטע ההפקה**").

ב. הפצת המידע אל היעד באמצעות תווך קווי או אלחוטי ("**מקטע ההפצה**").

ג. קבלת המידע ופענוח האותות החשמליים לכדי שידור קולי-חזותי באמצעות ציוד קצה ייחודי ביעד הלקוח ("**מקטע הלקוח**").

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

א. **תדרים אלקטרומגנטיים**: בתקופה זו הפצת השידורים התבססה על תדרים, שהם משאב ציבורי מוגבל, ובשל כך המדינה מנהלת את השימוש במשאב זה, במטרה למקסם את הרווחה החברתית.

ב. **היבטים ציבוריים של השידורים**: באמצעות שידורי הטלוויזיה, יכול היה כל בית במדינה להתחבר למתרחש באותה עת בסלון ביתם של אזרחים אחרים, משום שהכל צפו באותם תכנים טלוויזיוניים שסופקו מאותו מקור. נוכח מיעוט הערוצים, ערוץ הטלוויזיה הוביל לליכוד הצופים יחדיו סביב אותם השידורים, לכדי "מדורת השבט". בשל כך, לשידורים באותה עת הייתה השפעה ציבורית עצומה – הטלוויזיה היוותה צינור מידע מרכזי לציבור, השפיעה על השיח הציבורי ועל סדר היום במדינה ושימשה כסוכן חברתי, חינוכי ותרבותי. על מנת לשלוט במידע המופץ וכדי להבטיח שהתכנים יתאימו לערכים הלאומיים ויחזקו את התרבות המקומית, ממשלות שאפו לספק שידורים בעצמן על מנת לספק תוכן שישרת את טובת הציבור, נטול אינטרסים מסחריים.

ג. **תשתיות**: שידורים אלחוטיים דרשו הקמת מגדלי שידור ואולפנים, באופן הכרוך בעלות הקמה גבוהה תוך כדאיות כלכלית לא ידועה.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

<u>תרשים 1 : שרשרת הערך המסורתית בשוק השידורים</u>



1.2 התפתחות שוק השידורים בישראל

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

מחד ערוצי לרב-ערוצי

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

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

ערוצים מסחריים

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

תפיסת האסדרה של הערוצים המסחריים היא ששידורים של ערוצים אלה מיועדים לכלל הציבור בישראל.[4] מתוך תפיסה זו נגזרים מספר עקרונות:

א. הערוצים המסחריים יופצו בחינם בכלל רחבי הארץ: על מנת ליישם עיקרון זה, בחוק נקבע, בין היתר, כי הערוצים המסחריים ימומנו באמצעות פרסומות (זאת בניגוד לחברות הכבלים והלוויין, עליהן נאסר לשדר דבר פרסומת)[5] ויופצו לציבור ללא הצפנה[6] בדרך אלחוטית. ההפצה מתבצעת בפועל באמצעות תחנות שידור אשר תקים הרשות השנייה במימון מתקבולי התמלוגים שישלמו הערוצים המסחריים.

ב. הערוצים המסחריים יונגשו לציבור באופן מקסימלי: באמצעות קביעת חובת העברת ערוצים אלה בחברות הכבלים והלוויין,[7] ובהמשך, על בסיס חובת הפצת הערוצים המסחריים על גבי מערך השידור הקרקעי.[8]

ג. הערוצים המסחריים מהווים מקור מידע מרכזי לציבור – בשל כך, קיימת אסדרה משמעותית בשידורי חדשות אשר נועדה להבטיח את איכות המוצר החדשותי ואת מהימנות התוכן המשודר. זאת, באמצעות החובה על הקמת חברת חדשות אשר תהיה נפרדת תאגידית מהחברה שתפעיל את הערוץ; מינוי דירקטורים מטעם הרשות השנייה בדירקטוריון של חברת החדשות; החובה למנות מנהל לחברת החדשות אשר ישמש כעורך ראשי ויבטיח את מהימנות השידורים; קביעת סכום השקעה שנתי מינימלי בתוכן החדשות.

ד. הערוצים המסחריים ישדרו לציבור הרחב הפקות מקומיות.

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

---

[4] ראה עמ' 73 ו-90 ב<u>דו"ח ועדת מרדכי</u>.
[5] סעיפים 6כד ו-6נז לחוק התקשורת.
[6] כלומר, קליטת השידור היא חופשית וחינמית, ללא יכולת לגבות תשלום מהצופה.
[7] סעיף 6כא לחוק התקשורת.
[8] יפורט בהרחבה בהמשך.

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

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

הפצת השידורים – משידור אנלוגי לשידור דיגיטלי

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

ערוצים מסחריים – מעבר מזיכיונות לרישיונות

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

[9] נקרא גם Free-to-air.

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

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

המעבר לרישיונות דרש שני דברים:

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

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

[10] אשר כאמור, נקבעה בחוק שנה וחצי לאחר הפעלת מערך ה-DTT לראשונה, בשנת 2009.
[11] ראה עמ' 32 ו-76 ב[דו"ח ועדת מרדכי].

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

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

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

ערוצים ייעודים

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

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

[12] ראה עמ' 78 בדו"ח ועדת מרדכי.
[13] סעיף 71ד (ג) לחוק הרשות השנייה.
[14] ראה החלטת הממונה על ההגבלים העסקיים מיום 8 באוגוסט 2018.

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

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

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

1.3 השפעת טכנולוגיית OTT על שוק השידורים

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

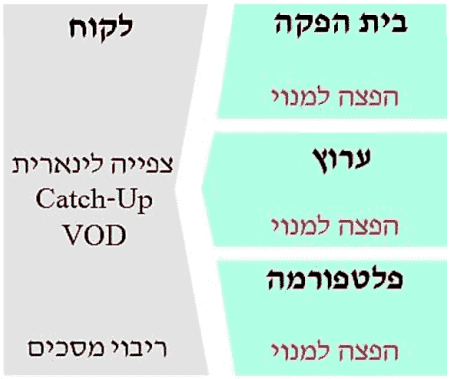
במהלך השנים, שירותים כמו התחלה מחדש של תכנית בזמן אמת (Start-Over), צפייה חוזרת בתכנים ששודרו לאחרונה ("**Catch-Up**" או "**קצ'אפ**") וצפייה לפי דרישה מתוך ספריית וידיאו – Video On Demand ("**VOD**" או "**צפייה לפי דרישה**"), הפכו למרכיב מרכזי בחוויית הצרכן. שירותים אלה הופעלו טרם עידן ה-OTT, במסגרת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

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

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

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

<u>תרשים 2 : שרשרת הערך בשוק שידורי OTT</u>



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

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

המודלים העסקיים של שחקני OTT הם מגוונים, וכוללים:

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

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

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

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

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

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

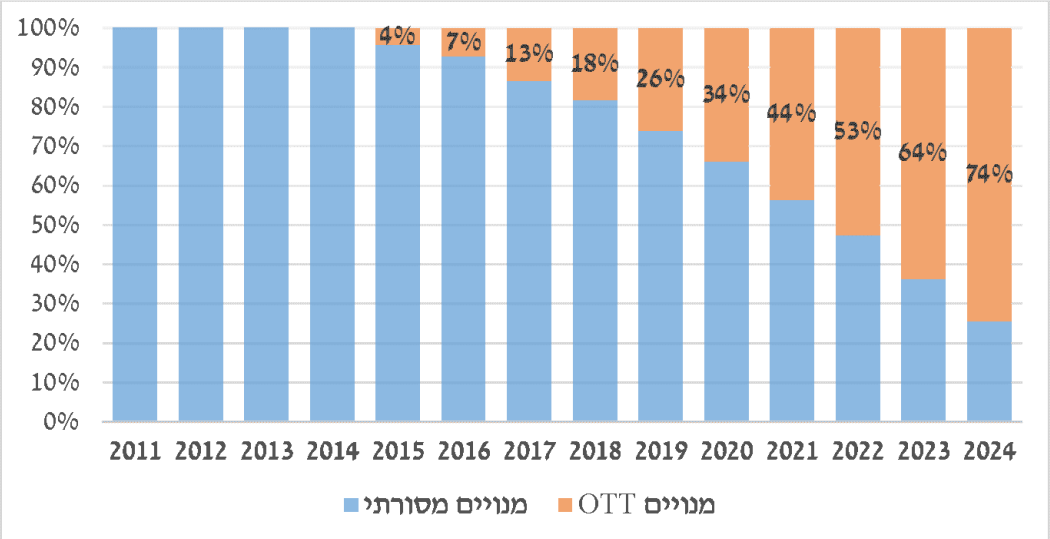
דיסני פלוס (Disney+) הושקה רשמית בישראל ביוני 2022, לאחר תקופת המתנה ארוכה יחסית. השירות משווק ישירות לצרכן, אך מקיים גם שיתופי פעולה מסחריים עם ספקיות תקשורת מקומיות. אמזון פריים וידאו זמינה גם היא בישראל, אך נכון לעכשיו מדובר בשירות שאינו מותאם לשוק המקומי, אינו מתורגם לעברית, נעדר ממשק בעברית, ואינו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

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

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

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

תרשים 3: התפלגות מנויי הפלטפורמות הישראליות



מקור: נתוני החברות ועיבודי משרד התקשורת

1.4 מדוע נדרש לשנות את האסדרה הקיימת?

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

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

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

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

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

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

---

[16] סעיף 41(ב2) בחוק הרשות השנייה; סעיף 4ח6 לחוק התקשורת.
[17] ראה החלטת מ"מ הממונה על התחרות מיום 2 בספטמבר 2021 והחלטת מועצת הרשות השנייה.
[18] סעיפים 4ח6 ו-2כ6 לחוק התקשורת.

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

1.5 שינוי האסדרה הרצוי

1.5.1 שוק חופשי Vs. רגולציה

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

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

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

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

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

ביעדים רווחיים – אוכלוסיות צעירות, חזקות, מרוכזות גיאוגרפית; לכן התוכן המשודר עשוי לפספס או לא להיות רלוונטי עבור אוכלוסיות אחרות (פריפריאליות, קבוצות מיעוטים, מבוגרים) שהן פחות אטרקטיביות למפרסמים.

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

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

בנוסף, בשוק חופשי לחלוטין, ייתכנו השפעות חיצוניות שליליות. למשל, שידור תוכן שמעודד אלימות, שחושף את הציבור לאלימות, שמעודד הסתה, צרכנות מופרזת או בעל מידע כוזב – יוצר נזק חברתי, גם מעבר לצופה היחיד. זאת, בשעה שלצופה היחיד אין תמריץ להביא בחשבון את ההשפעה של צריכת התכנים על הכלל. לכן, הצופה יצרוך את התוכן אך הציבור יספוג את הנזק

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

וזאת ללא שהצרכן או היצרן שיפו את הציבור על כך. רגולציה אשר תאסור על שידור תכנים אשר עשויים להזיק לציבור יכולה לשפר את הרווחה החברתית.

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

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

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

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

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

1.5.2 אסדרה על OTT?

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

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

[21] בהמשך נקרא גם Video Sharing Platforms.
[22] עמ' 14-15 בדו"ח ועדת שכטר.
[23] עמ' 18 בדו"ח ועדת פילבר.

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

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

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

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

1.5.3 עקרונות ומטרות הרגולציה

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

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

---

[24] עמ' 24-35 בדו"ח המלצות ועדת פולקמן.
[25] שימוע – טיוטת הצעת חוק עקרונות האסדרה של אספקת תכנים אודיו-ויזואליים לציבור, התשפ"ב-2022 באתר משרד התקשורת.
[26] פרסום התזכיר מיום 24 ביולי 2023 באתר החקיקה הממשלתי.

ב. **כללי משחק שוויוניים** – האסדרה תתמקד במהות השירות, ללא התייחסות לאופן השידור או לתווך בו השידור עובר (**אדישות טכנולוגית**). האסדרה תחול באופן שווה על השחקנים ולא תבכר מודל עסקי אחד על משנהו.

ג. **מינימום התערבות בשוק** – האסדרה מבכרת שוק חופשי והתערבות רק במידת הצורך. הרגולציה תתמקד בעידוד התחרות ובהסרת חסמים מפני תחרות חופשית.

ד. **ללא פיקוח על התוכן המשודר** – הרגולטור לא יפקח על התוכן המשודר. ייקבע אילו תכנים יהיו אסורים לשידור באופן גורף (הסתה, גזענות וכדו'), במטרה למנוע השפעות ציבוריות שליליות.

ה. **אסדרה בהלימה למודלים המקובלים באסדרת שוק השידורים**.

ו. **היצמדות להמלצות ועדת פולקמן ככל הניתן**, בשים לב לחלוף הזמן. מאז פורסמו ההמלצות ביולי 2021, התבצעו שני סבבים מקיפים של שיתוף הציבור, וכן התחוללו שינויים משמעותיים בשוק אשר מביאים לתובנות חדשות אודות השוק, כגון: הגירה משמעותית ל-OTT, הקמת מיזם פריטיוי, כניסתו לשוק של ערוץ i24 בעברית, ובחודשים האחרונים ממש – עסקאות שיתוף פעולה יס-פרטנר והוט-סלקום.

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

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

1.5.4 על מי תחול הרגולציה

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

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

נוכח העובדה שהרגולציה תחול החל מסך הכנסה מסוים, נדרש לקבוע כיצד תחושב ההכנסה של ספק תכנים, באופן שישקף את הכנסתו מאספקת תכנים אודיו-ויזואליים. לעניין זה ייקבע:

- מנגנון קיזוז: העברת כספים בין שני ספקי תכנים רשומים תחושב כך – ספק א' שהעביר תשלום לספק ב': לספק א' יקוזז מההוצאה, ולספק ב' יחשב כהכנסה. כל זאת על מנת להימנע מ"ספירה כפולה" של הכנסות (Double Counting).
- מבנים תאגידיים: על מנת לתפוס את החלק הארי של הכנסות השוק, ועל מנת למנוע "תכנון מס", מוצע להתייחס באדישות כלפי המבנה התאגידי של ספק התכנים. לכן, ספק תכנים אשר שולט[29] בתאגיד אחר (ואז ספק התכנים נקרא "**חברת אם**"), או ספק תכנים אשר נשלט על ידי תאגיד אחר (ספק התכנים נקרא "**חברת בת**"), או שני תאגידים אשר נשלטים על ידי אדם אחד (שתי החברות נקראות "**חברות אחיות**") –

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

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

[29] שליטה מוגדרת בחוק ניירות ערך, תשכ"ח-1968 כיכולת לכוון את פעילות התאגיד, וחזקה על אדם שהוא שולט בתאגיד אם הוא מחזיק לפחות 50% של אמצעי שליטה (אמצעי שליטה – אחד מבין: א. זכות הצבעה באספה הכללית של חברה. ב. הזכות למנות דירקטורים בתאגיד או מנכ"ל).

ייספרו כלל ההכנסות של החברות. יובהר כי ההכנסות הן ההכנסות הרלוונטיות לענייננו, דהיינו – הכנסות מאספקת תכנים אודיו-ויזואליים בלבד. בתאגיד עם יותר מבעל שליטה אחד, ייוחסו סך הכנסותיו בין בעלי השליטה בו ביחס לאחזקותיהם.

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

לצד הפעילות המסחרית, הרגולציה בתחום החדשות תחול על גורם שמשדר תוכן חדשות אודיו-ויזואלי בהיקף פעילות שאינו חובבני. זאת מתוך החשיבות הציבורית באסדרת נושא זה ולהגשמת התכליות הציבוריות אשר מפורטות בפרק 2. בהסתכל על הגדרת "עסק חדשות" בקנדה מצאנו לנכון לקבוע כי ספק חדשות יוגדר כגורם אשר מעסיק 5 עובדים בעלי תעודת עיתונאי של לשכת העיתונות הממשלתית, משדר חדשות בהיקף של 40 דקות בכל אחד מימי א'-ה', והוצאותיו השנתיות בשל עיסוקו בחדשות עולות על 2 מיליון ₪.[30]

1.5.5 שיטת האסדרה – מהו משטר הרישוי הרצוי?

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

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

בכל שיטה קיימים חסרונות רבים. בשיטת הזיכיונות מספר השחקנים מוגבל, משך זמן הפעילות מוגבל ומקשה על אמידת החזר ההשקעה אשר תלויה בין היתר בצבירת מוניטין בשוק, אופן בחירת הזוכים יכול למקסם הכנסות מדינה ואז עלול לפגוע בתמריץ להשקעות בשוק או לבחור זוכים על בסיס קריטריונים שאינם מתאימים או אינם אובייקטיביים. בשיטת הרישיונות החיסרון המשמעותי הוא העול הרגולטורי – הן לרגולטור והן למפוקח, וכן היכולת של הרגולטור לקבוע אסדרה שונה בין בעל רישיון אחד למשנהו.[31]

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

[30] לשם השוואה, בקנדה על גוף החדשות להעסיק לפחות שני עיתונאים קנדים, לפעול בתוך קנדה, לא להתמקד בסיקור נושא אחד (כגון ספורט, חדשות התעשייה, פנאי, אמנות, סגנון חיים או בידוק) ולהיות חבר בארגון עיתונאי מוכר. ראה פירוט על כך בפרק 2.3.3.

[31] ראה דיון מקיף על היתרונות והחסרונות של שיטות הזיכיונות והרישיונות בעמ' 72-79 ראה ב<u>דו"ח ועדת מרדכי</u>.

כלי אשר מסייע לרגולטור להתמקד בשחקנים עליהם חלה האסדרה והיא מאפשרת לכל השחקנים בשוק להבין האם חלה עליהם אסדרה, ומהו תוכן האסדרה שחל עליהם.

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

1.5.6 הרגולציה המוצעת ב"קליפת אגוז"

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

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

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

1) מבנה שוק החדשות הצר ושוק הדעות הרחב: נידרש לסוגיות של ריכוזיות ובעלויות צולבות, על מנת להפחית את החשש מקיומה של השפעה לא מידתית של גופים מעטים על השיח הציבורי. בשנתיים הראשונות תיאסר כניסתם לשוק השידורים של שחקנים גדולים אשר מספקים תכני חדשות בבמות אחרות (עיתון, אתר אינטרנט, רדיו), וזאת במטרה לאפשר לתחרות בשוק השידורים להתפתח. לגבי ריכוזיות ענפית – נבחין בין צמיחה אורגנית אשר עליה לא יחולו מגבלות, לבין רכישות ומיזוגים אשר ידרשו אישור של הרגולטור, החל מרף הכנסות מסוים.
2) הנגשת תכני החדשות לציבור: קידום התחרות בתחום החדשות באמצעות הפחתת חסמי כניסה או התרחבות. בין השאר, תחול חובה על הפלטפורמות לשאת ספקי חדשות רשומים, לשבץ אותם ברצף אפיקים עוקבים ובבולטות שווה בממשק הצפייה, והעברת התכנים של ספק החדשות ביישומון ציבורי שינגיש את השידורים בחינם לקהל הרחב.
3) טיפול בא-סימטריה של המידע: תחול חובת שקיפות ביחס לבעלי המניות של ספק חדשות ושל המפרסמים הגדולים בו, לשם השקפה לציבור של בעלי האינטרס המסחריים השונים של ספק החדשות. בנוסף, ספק החדשות יקבע תקנון אתיקה ברגולציה עצמית וישקף גם אותו לציבור. הרגולטור יקבע כללים בעניין פרסום, לרבות פרסום סמוי.

הפקות מקור: תכלית האסדרה היא ציבורית – אספקה ברמה נאותה של הפקות מקור מסוגה עילית, שהם בעלי השפעות חיצוניות חיוביות, אשר תורמים לזהות התרבותית וללכידות החברתית של כלל החברה הישראלית. ההתערבות נחוצה נוכח העובדה שהכדאיות הכלכלית של תכנים אלה נמוכה ביחס לתכנים אחרים, בעוד התועלת הציבורית אינה משתקללת בהחלטותיו של ספק תכנים

מסחרי. לצורך הבטחת ההשקעה בהפקות מקור, תיקבע חובת השקעה של 6.5% על כל ספק תכנים, לרבות ספק בין-לאומי. על מנת שלא לכפות שינוי מודלים עסקיים, תתאפשר חלופה של "מימון" ההפקה, לצד הפקה באופן עצמי.

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

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

יחסים מסחריים בין ערוצים לפלטפורמות: על אף התפתחות הטכנולוגיה וביטול התלות המוחלטת של הערוצים במקטע ההפצה, עדיין קיימת רמה מסוימת של תלות הדדית בין הערוצים לבין הפלטפורמות נוכח הרגלי הצפייה. ככלל, לא נתערב במישור יחסים זה מסיבות כלכליות.[32] תיקבע אסדרה רק במקרים בהם הגוף המשדר הוא בעל כוח שוק אשר ניצולו לרעה עשוי לפגוע בתחרות בין ספקי התכנים. תכניו של הגוף המשדר יוגדרו כבעלי חשיבות מסחרית ויחולו עליהם איסורי אפליה ובלעדיות במקטע הסיטונאי. בנוסף, תחול חובת פריקות וגוף זה יחויב להציע ללקוח חבילות שידורים בנפרד מתכניו, מבלי לקשור אותן לתכניו.

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

[32] יוער כי מסיבות ציבוריות תחול חובת נשיאה של ספק חדשות רשום שאינו מקבל תמורה מהפלטפורמה עבור שידוריו, קרי – ערוץ מסחרי קטן.

2 אסדרת תכני חדשות ואקטואליה

2.1 ניתוח התחום, בעיות והצורך בהתערבות

כאמור בפרק המבוא, הערוצים המסחריים מומנו באמצעות פרסומות ופעלו באמצעות משאב התדר והתפיסה שעמדה בבסיס אסדרתם הייתה שערוצים אלה מקיימים תכליות ציבוריות, בין היתר כיוון שהם מהווים מקור מידע מרכזי לציבור. נוכח העובדה שהשימוש במשאב הציבורי של תדר אלקטרומגנטי אינו מהווה עוד אמצעי הפצה מרכזי של הערוצים המסחריים, אנו סבורים כי לא קיים עוד אינטרס ציבורי באסדרת הערוצים המסחריים. עם זאת, כיוון ששידורי חדשות מקיימים תכליות ציבוריות משמעותיות, ובפרט – הנגישות למידע אמין וזמין, השכלת הציבור, השתתפות בשיח הדמוקרטי ופיקוח ציבורי על השלטון – נדרשת התייחסות ממוקדת בתחום החדשות.

הערוצים המסחריים אמנם משדרים תכנים מגוונים לציבור, אך "ערך המותג" והבידול בין הערוצים נשען במידה רבה על תכני החדשות והאקטואליה של כל אחד מן הערוצים. זאת, כיוון שתכני חדשות ואקטואליה הם תכנים מבוקשים אשר נצפים בזמן אמת (אל מול המגמה הכללית של מעבר לצפייה נדחית). עניין זה נתמך הן בנתוני ועדת פולקמן[33] והן בנתוני ועדת המדרוג.[34] כמו כן, קיים מתאם גבוה מאוד בין כוח השוק של הערוץ בכללותו לבין חוזקו היחסי של תוכן החדשות של הערוץ.[35] נוכח זאת, וכיוון שלא ניתן להפריד מבחינה כלכלית בין התכנים השונים בערוץ, הניתוח בפרק – ובעיקר בשלבי הבעיה והלמידה מהעולם – יתבצע על הערוצים המסחריים אך זאת כביטוי לתוכן החדשות שבהם.

עם השנים התגבשו שני מסלולי אסדרה נפרדים לערוצים המסחריים – ערוץ בעל רישיון לשידורי טלוויזיה וערוץ בעל רישיון זעיר או זעיר ייעודי. ערוצים 12 ו-13 הם בעלי רישיון לשידורי טלוויזיה בעוד ערוצים 14, 9 (ערוץ לדוברי רוסית) והלא טיוי (ערוץ לדוברי ערבית) הם בעלי רישיונות זעירים.[36]

הרגולציה הקיימת בתחום החדשות כוללת את ההוראות העיקריות הבאות:

א. **רגולציה שנועדה למנוע השפעות זרות על תוכן החדשות ולהבטיח את איכות התוכן החדשותי:** הערוץ בעל רישיון לשידורי טלוויזיה ישדר חדשות באמצעות חברת חדשות.[37] 40% ממניות (הצבעה) חברת החדשות יהיו בידי הרשות השנייה, אשר תמנה שניים מתוך חמשת הדירקטורים.[38] על בעל תפקיד בחברת החדשות נאסר לכהן ביותר מחברת חדשות אחת.[39] קביעת הליך המינוי של מנהל חברת החדשות (המשמש כעורך הראשי).[40] חיוב מימון חברת החדשות בידי בעל הרישיון, בסכום שלא יפחת מ-55 מיליון ₪.[41] חברת

---

[33] עמ' 21 בדו"ח המלצות ועדת פולקמן – מגמת הצפייה היא מעבר לצפייה נדחית, פרט לשידורי חדשות ושידורי ספורט אותם מקובל לצרוך בזמן אמת.

[34] על פי נתוני ועדת המדרוג לחודש מאי 2025, בכל יום מימי א'-ה' רוב התוכניות המדורגות בעשרת המקומות הראשונים הן תכניות חדשות ואקטואליה.

[35] שם, בפרט ניתן לראות כי תכני החדשות בנתונים כי תכני החדשות של ערוץ 12 הם באופן עקבי בעלי נתוני צפייה גבוהים משמעותית מתכני החדשות של יתר הערוצים.

[36] ערוץ 24 אינו חלק מהניתוח בפרק זה, כיוון שאינו משדר חדשות ואקטואליה.

[37] סעיף 63א(ג) לחוק הרשות השנייה.

[38] סעיפים 66(א) ו-67 לחוק הרשות השנייה.

[39] סעיף 63ב לחוק הרשות השנייה.

[40] סעיפים 68 ו-69 בחוק הרשות השנייה.

[41] סעיף 70 לחוק הרשות השנייה, וסעיף 3 בתוספת השנייה לחוק זה. לסכום זה יש לבצע הצמדה למדד.

החדשות תקיים שידורי חדשות מדויקים, מהימנים ומאוזנים, ולא ישוקפו בהם עמדות ודעות פרטיות של מנהלי או עובדי החברה.[42] נאסר על חברת החדשות לשדר פרסומות.[43]

ב. **איסור על החזקה צולבת:**[44] 1. בין רישיון לשידורי כבלים או לוויין לרישיון לשידורי טלוויזיה. 2. בין רישיון לשידורי טלוויזיה לזיכיון לשידורי רדיו מסחריים. 3. בין רישיון לשידורי טלוויזיה לבין עיתון יומי המופץ במרבית רחבי המדינה.

ג. **חובת נשיאה (Must-Carry) וחובת מכירה (Must-Sell):** חובות אלו חלות על השידור הלינארי של ערוצים מסחריים אל מול פלטפורמות הכבלים והלוויין.[45] כמו כן, קיימת חובת מכירה לכל פלטפורמת OTT של הערוצים המופצים על גבי עידן פלוס.[46]

2.1.1 הבעיה הראשונה – חסמי כניסה והתרחבות

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

תחום החדשות והאקטואליה נוטה לריכוזיות רבה ולכוח שוק משמעותי שמוחזק בידי מספר מצומצם של שחקנים. זאת, נוכח קיומה של תלות משמעותית בפלטפורמות (מקטע שוק שגם בו ריכוזיות גבוהה, HHI = 3600) לשם הפצת התוכן הלינארי; נוכח מבנה העלויות האמור בתחום אשר מוביל ליתרון לגודל; נוכח היתרון להיקף אשר בא לידי ביטוי בעיקר בתחום זה; ונוכח ההסתמכות על "ערך מותג" בעיקר בתחום זה, אשר גורם לצופים להסתמך על מוניטין ושחקנים מוכרים בצריכת תכנים מסוג זה. כאשר מעט בעלי הון או בעלי עניין שולטים במרבית צריכת החדשות, עולה גם חשש לפגיעה במגוון הדעות המשודרות בערוצי החדשות בטלוויזיה.

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

האסדרה הנ"ל מקשה כמובן מאוד על כניסה של שחקנים חדשים לשוק. דרישת רישיון, בכפוף לתנאים משמעותיים, מביאה מטבעה להפחתת מספר השחקנים בשוק. לא בכדי, השחקנים המשמעותיים ביותר שקיימים עד היום בשוק אלו למעשה שניים מבעלי הזיכיונות הראשונים, קשת

---

[42] סעיף 64 לחוק הרשות השנייה.
[43] סעיף 65 לחוק הרשות השנייה.
[44] סעיף 41(ב2) וסעיף 56 לחוק הרשות השנייה.
[45] סעיף 6כא לחוק התקשורת.
[46] סעיף 13ג לחוק הפצת שידורים.

ורשת, שקיבלו את הזיכיון מכוח מכרז שהתקיים עוד בשנת 1993 (כמתואר בסעיף 1.2, התפתחות שוק השידורים בישראל. השחקן השלישי שהצליח להיכנס לתחום השידורים למגזר הכללי, ערוץ 14, עשה זאת במקור באמצעות רישיון לערוץ ייעודי לתכני מורשת ישראל עם רגולציה נמוכה מאוד בהשוואה לקשת ולרשת), ורק לפני כשנה, עם התרחבות השידורים באמצעות OTT, נכנס השחקן הרביעי- i24, והוא כיום בעל ההכנסות הנמוכות ביותר בשוק. בשוק מסוג זה, בו גם כך ישנם חסמי כניסה טבעיים גבוהים, וקושי להתרחב בזמן מהיר, חסמי הכניסה הרגולטוריים מקשים עוד יותר על הכניסה לשוק והם חלק מההסבר לריכוזיות הגבוהה בו.

תמונת המצב הזו, לפיה השחקנים הוותיקים ביותר הם אלו המובילים את השוק עד היום, מאפיינת שווקים רבים בהם יש יתרון לראשוניות, פעמים רבות בשל יתרונות לגודל ולמוניטין כפי שקיים כאמור בשוק שלפנינו. לכן, גם אם נסיר חסמים רגולטוריים, יהיה לשחקנים חדשים וקטנים עדיין קשה להיכנס לשוק ולהתרחב בו.

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

לכן, <u>התופעה הבלתי רצויה הראשונה</u> היא קיומם של חסמים רגולטוריים המגבילים את יכולת הכניסה של שחקנים הפועלים בשווקים הקרובים לשוק אספקת החדשות בטלוויזיה וכן קיומם של חסמי שוק המגבילים את כניסתם והתרחבותם של שחקנים קטנים בשוק החדשות המשודרות בטלוויזיה.

גורמי השורש היוצרים את התופעה הבלתי רצויה הם:

א. גורמים מבניים המובילים לריכוזיות בשוק החדשות בטלוויזיה: תלות משמעותית בפלטפורמות לשם הפצת תוכן ליניארי, המאפיין את שידורי החדשות, מבנה עלויות בתחום שיש בו יתרון לגודל, חשיבות של מוניטין שגם היא מהווה חסם כניסה. בכך מתקיימים חסמי שוק בפני שחקנים קטנים. בהקבלה לענף קמעונאות המזון, משקה מוגז אשר ירצה להתחרות במשקה אחר (למשל, קוקה-קולה) יקשה עליו להיכנס לסופר-מרקט ולהיות על גבי מדפים מרכזיים בסופר. כך בכל שוק עם ערך מוניטין.

ב. אסדרה מחמירה על שוק החדשות המשודרות בטלוויזיה, המגדילה עוד יותר את חסמי הכניסה ואף מונעת כניסה מחלק מהשחקנים הרלוונטיים. בין הדרישות המחמירות: דרישה להקמת חברת חדשות נפרדת, חובת השקעה של 55 מיליון ₪ בשנה לפחות, איסורים נרחבים על בעלויות צולבות. גורם זה מקים חסמים בפני שחקנים הפועלים בשווקים הקרובים לשוק אספקת החדשות בטלוויזיה, וכן בפני שחקנים חדשים אשר שוקלים להיכנס לתחום אספקת החדשות.

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

הסיכון בהיעדר התערבות הוא בראש ובראשונה **פגיעה בזכות הציבור לדעת ובשוויון מידע** – אם חלק מהחדשות זמינות רק למנויי פלטפורמה יקרה או כחלק מחבילת פרימיום, אזי ציבור מסוים

לא יחשף לקולות אלה. לצד זה, **ההתערבות נדרשת גם על מנת לקדם את התחרות והמגוון** – ערוצים חדשים יתקשו לצבור רייטינג ולא יוכלו לערער על ההגמוניה של הערוצים הגדולים אם הצופים לא ימצאו אותם בקלות. יתרון הנגישות של השחקנים המבוססים ישמר את מצבם המונופוליסטי דה-פקטו. **הפצה קלה ושוויונית של ספקי החדשות תאפשר להגשים את היעד של "ריבוי דעות" בשוק, מתוך הכרה בכך שזמינות פיזית היא תנאי מקדים לתחרות על תשומת לב הציבור.**

הנזק כתוצאה מהתופעה הבלתי רצויה הנ"ל היא פגיעה בתחרות ובמגוון ערוצי החדשות, וכתוצאה מכך פגיעה בריבוי הדעות בשוק החדשות בטלוויזיה.

יצוין כי כיום, שוק הערוצים המסחריים כולל את הערוצים 12, 13, 14 ו-i24 הפונים לציבור הרחב, וכן את ערוץ 9 הפונה לדוברי רוסית וערוץ הלא טיוי הפונה לדוברי ערבית. יצוין כי אין קשרי בעלות בין הערוצים הנ"ל, כך שניתן לראות כל אחד מהם כשחקן נפרד לצורך ניתוח תחרותי. פרט לערוצים אלו פועל בשוק גם תאגיד השידור הציבורי. כאמור לעיל, קיים מתאם גבוה מאוד בין כוח השוק של הערוץ בכללותו לבין חוזקו היחסי של תוכן החדשות של הערוץ.

ניתן להתרשם מרמת הריכוזיות הגבוהה בשוק על ידי בחינה של מדד ה- HHI.[47] המדד חושב נכון לשנת 2024 (עבור חלק מהערוצים שנתוני ההכנסות העדכניים שלהם לא פורסמו, החישוב התבצע על פי אומדנים שמרניים),[48] והוא עומד על כ-5100. זוהי תוצאה חריגה המעידה על ריכוזיות גבוהה מאוד בשוק. לצורך השוואה, סעיף 2.1 להנחיות המיזוגים האמריקאיות משנת 2023 קובעות כי מדד HHI הגבוה מ- 1800 מאפיינות שוק עם ריכוזיות גבוהה.[49] סעיפים 19-20 להנחיות האירופאיות קובעות מדד ייחוס דומה של 2000,[50] וכך גם סעיף ג.3 להנחיות המיזוגים בישראל.[51] המדד הגבוה מושפע בעיקר מנתוני קשת 12, שהיא השחקנית הדומיננטית ביותר בשוק, בפער ניכר מהערוצים האחרים (נתח שוק גבוה בהרבה מ-50%). יצוין כי נתוני הכנסות הם מדד מקובל לבחינת ריכוזיות כלכלית, מאחר שההכנסות משקפות באופן ישיר את כוחם הפיננסי של הערוצים. בנוסף, בערוצים המסחריים אשר הכנסותיהם מבוססות כיום בעיקר על פרסומות, קיים מתאם גבוה בין גובה ההכנסה לבין נתוני הצפייה בערוץ, ומשכך – ריכוזיות כלכלית גבוהה משמעה "ריכוזיות דעות" גבוהה. עוד יצוין כי המדד חושב יחד עם הערוצים המגזריים (הלא TV, ערוץ 9), ובלעדיהם הייתה מתקבלת תוצאה מעט גבוהה יותר. בנוסף, יצוין כי ניתן לטעון שעל אף שתאגיד השידור הוא תאגיד ציבורי, שלא קיים לגביו נתון מקביל לנתוני ההכנסות של הערוצים המסחריים, הוא עדיין מהווה תחליף תחרותי עבור הציבור ועל כן יש לשקלל גם אותו במדד. לעניין זה יצוין, כי גם לו היינו מייחסים לתאגיד נתוני הכנסות התואמים את נתוני הרייטינג שלו, כלומר, אם היינו מייחסים לו

---

[47] Herfindahl-Hirschman Index. מדד מקובל הבוחן ריכוזיות בענפים במשק, ומהווה אינדיקטור מקובל לרמת התחרות בהם.

[48] אומדנים שמרניים במובן זה שסביר להניח כי תוצאת המדד גבוהה אף יותר.

[49] U.S. DOJ & FTC, 2023 Merger Guidelines (Dec. 18, 2023), https://www.justice.gov/atr/2023-merger-guidelines.

[50] European Commission, Guidelines on the assessment of horizontal mergers, 2004 O.J. (C 31) 5, https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/ALL/?uri=CELEX:52004XC0205(02).

[51] **גילוי דעת 1/11 של הממונה על התחרות הנחיות לניתוח תחרותי של מיזוגים אופקיים (23.1.2011),** https://www.gov.il/he/pages/opinion111

הכנסות דומות להכנסות של ערוץ מסחרי עם נתוני רייטינג דומים[52], המדד שהיה מתקבל היה נותר גבוה מאוד ובכל מקרה גבוה מ-4000.

עוד יצוין כי בעיית הריכוזיות בתחום ערוצי החדשות בטלוויזיה היא סיסטמטית. אמנם נכנס ערוץ חדש לתחום (i24) לפני כשנה, ולפני מספר שנים ערוצים אחרים, ובפרט ערוץ 14,[53] ששיעור הרייטינג והיקף ההכנסות שלו עלו בשנים האחרונות, אולם רמת הריכוזיות כפי שמשתקף במדד ה-HHI לא ירדה אלא אף עלתה במעט, בעיקר כתוצאה בגידול בפער בין שני הערוצים המובילים במונחי הכנסות (12 ו-13). עוד יצוין בהיבט זה כי התלות בפלטפורמות לשם הפצת תוכן ליניארי גבוהה עדיין, ורוב מכריע של הציבור צופה בערוצים הליניאריים באמצעות פלטפורמות. שידורי ה-OTT ושידורי חדשות באינטרנט אמנם אפשריים כיום טכנית, והם אמצעי הפצה שלא היה קיים בעבר, אולם הם עדיין לא תחליף קרוב מספיק עבור הצופים. השמעת דעות וחדשות במגוון אמצעי תקשורת אחרים, כגון אתרי אינטרנט או רשתות חברתיות, הגם שהם תורמים למגוון הדעות הכללי בשוק, אינה תחליף קרוב עבור כמות צרכנים משמעותית כיום, ועדיין יש ייחודיות לצפייה בשידורים ליניאריים באמצעות הטלוויזיה. ייחודיות זו מתחדדת ככל שמדובר בצפייה הקרובה לזמן אמת (כמו למשל נאום, מסיבת עיתונאים, או התרחשות חדשותית אחרת בזמן אמיתי או קרוב לזמן אמיתי).[54] לעניין ניתוח זה, נציין כי בדיקות עדכניות של רשות התחרות מהחודשים האחרונים העלו כי 5 הפלטפורמות (הוט, יס, סלקום, פרטנר ופריטיוי) הם שוק מובחן, וכי אספקת תכני טלוויזיה בצפייה לפי דרישה אינה תחליף קרוב לשירות הכולל שידור ערוצים ליניאריים, כגון ערוצי חדשות. הגדרת שוק מובחנת כאמור מתבססת בראש ובראשונה על רמת תחליפיות נמוכה יחסית, מנקודת מבטו של הצרכן, בין צפייה בטלוויזיה באמצעות פלטפורמה לבין אמצעים אחרים לצריכת חדשות.

בסופו של יום, תמונת המצב כיום, כפי שיוסבר בהרחבה בסעיף 2.1.2, המציג את תחום החדשות בטלוויזיה כחלק מ"שוק הדעות" הרחב יותר, היא תמונה מורכבת יחסית: מחד, מגוון האמצעים הקיימים כיום לצריכת תכני חדשות גדול יותר מבעבר, כך שקיימות במות רבות ומגוונות, כשבכל אחת מהן יש מספר אלטרנטיבות לצרכן. נוכח היצע הבמות הנרחב, קיימת לצרכן יכולת משופרת לגבש תמונה עובדתית על המתרחש בעולם מתוך מקורות רחבים. מאידך, שוק הטלוויזיה הוא עדיין שוק מובחן מבחינת הצרכן, הנותן לו מענה ייחודי במקרים מסוימים, כך שיש חשיבות לרמת התחרות והריכוזיות בו באופן ספציפי. סביר להניח, שבעתיד הנראה לעין צפייה באירועים חדשותיים באמצעות ערוץ ליניארי, על גבי הטלוויזיה, תהיה עדיין ייחודית לעומת צריכת חדשות ממקורות תקשורת אחרים. זאת כפי שמתואר ומנותח בתרשים 6 להלן. כמו כן וכפי שניתן לראות מהתיאור באותו סעיף, ישנן קבוצות אוכלוסייה ממוקדות שהטלוויזיה עבורן הוא אמצעי משמעותי יותר מאשר עבור קבוצות אחרות ובפרט, אוכלוסייה מבוגרת לעומת אוכלוסייה צעירה.[55]

[52] נתוני הרייטינג של ערוץ 11, בהשוואה לערוצים המסחריים הכלליים, הם בדרך כלל נמוכים יותר.
[53] ערוץ 14 עלה לאוויר בשנת 2014 תחת רישיון שידור כערוץ מורשת, ובשנת 2021 עבר לשידור באפיק 14 בו זכה במכרז.
[54] ראו לעניין זה ב<u>סקר צריכת תוכן אודיו-ויזואלי</u> שערכה הרשות השנייה באוקטובר 2024, עמ' 3.
[55] ראו לעניין זה גם <u>בדו"ח המלצות ועדת פולקמן</u>, עמ' 95: תרשים 4- מספר הצופים בשבוע בארה"ב, לפי גילים.

2.1.2 הבעיה השנייה – מהימנות המידע החדשותי

שידורי חדשות ואקטואליה נושאים בחובם כאמור ממד של **מידע ציבורי קריטי**, ועל כן יש חשיבות גבוהה לאיכות ולאמינות התוכן המשודר. אולם, כפי שהוסבר בהקדמה, שוק החדשות מתמודד עם **כשלים מובנים באיכות המידע** הנובעים מא-סימטריה בין המשדר לצופה ומהתמריצים הכלכליים בענף. הבעיה המרכזית היא שעל אף שהציבור נשען על גופי החדשות לקבלת תמונת מציאות מהימנה, למפיצי המידע עלול להיות תמריץ מסחרי או אידאולוגי לסטות מכך. **כשל הא-סימטריה** מתבטא בכך שהציבור מתקשה להבחין בזמן אמת (ובמידת מה – גם לאחר מכן) האם התוכן שהוצג בפניו הוא מדויק או שמא לוקה בחסר, בהטיה או אף בדיסאינפורמציה. הואיל והצופה הרגיל אינו יכול לאמת כל עובדה, השוק לבדו לא יכול להבטיח את "טיב המוצר".

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

<u>לכן, התופעה הבלתי רצויה השנייה</u> היא מידע לא מהימן או לא מלא שנחשפים אליו צופי ערוצי החדשות. לתכני חדשות ואקטואליה קיימות השפעות חיצוניות חיוביות משמעותיות – השידורים תורמים להשכלת הציבור, להשתתפות מושכלת בשיח הדמוקרטי ולפיקוח ציבורי על השלטון. כל זאת, בתנאי שהתכנים המשודרים הם מהימנים, נטולי פניות ומשוא פנים.

גורמי השורש היוצרים את התופעה הבלתי רצויה הזו הם:

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

ב. חדירה של השפעות זרות או אינטרסים שונים הנוגעים לבעלי המניות או המפרסמים בערוץ, באופן שעלול להשפיע על התכנים המשודרים או שאינם משודרים בערוץ.

כך למשל, בעלי גופי תקשורת עשויים להיות מונעים משיקולים שאינם ממוקדים דווקא בהצלחה הכלכלית של כלי התקשורת עצמו, כגון רצון בהשפעה פוליטית או קידום עסקיהם האחרים, באופן המקשה על ניתוח השוק במונחים מסחריים בלבד. בכך מתחדד הפוטנציאל לניגודי עניינים ולפגיעה באובייקטיביות הסיקור.

גורמי שורש אלו (א-סימטריה במידע וניגוד עניינים פוטנציאלי) הם מבניים וצפויים להיוותר בעינם בעתיד הקרוב, ועל כן הוא מדובר בבעיה סיסטמטית.

הנזק כתוצאה מהתופעה הבלתי רצויה הנ"ל הוא מידע לא אמין שגורם לפגיעה בזכות הציבור לדעת ובשוויון מידע, ואף עלול לגרור אובדן אמון בקרב הציבור. יש לשים לב שבעיה זו עשויה להתעורר

גם אם תהיה תחרות עזה בשוק, עם מספר ערוצי חדשות גדול, ועל כן אינה קשורה קשר ישיר לבעיות האחרות. יחד עם זאת, ניתן לומר כי המצב הגרוע ביותר הוא המצב בו גם לא ניתן מענה מספיק טוב לבעיית מהימנות המידע, וגם רמת התחרות נמוכה – כך שהציבור יעמוד בפני מספר קטן של אלטרנטיבות לא מהימנות.

2.1.3 הבעיה השלישית – פער רגולטורי

התופעה הבלתי רצויה השלישית היא אי-שוויון רגולטורי בין שחקנים שונים בשוק, כמפורט בהרחבה בפרק 1.3, בו מצוינים בין היתר נתונים רב שנתיים באשר להיקף המעבר לשידורים מבוססים OTT שאינם נתונים לרגולציה, וכן בפרק 1.4 בו יש הרחבה באשר לפערים הרגולטוריים הקיימים. בנושא החדשות, הפער הרגולטורי המרכזי בין סוגי הרישיונות מתבטא בדרישה להפרדה תאגידית באמצעות חברת חדשות נפרדת והוצאה מובטחת של לפחות 55 מיליון ₪ בשנה לחברת החדשות – חובות אשר אינן מוטלות על בעלי רישיונות זעירים. בנוסף, אין בכלל רגולציה על ערוצי חדשות אשר משדרים ב-OTT בלבד. בשנה האחרונה החל לפעול ערוץ כזה – ערוץ i24. קיימים פערי רגולציה גם ביחס לשאר המדיות: בעוד שבשידורי טלוויזיה קיימת רגולציה מחמירה – שידורי הרדיו כפופים לרגולציה רכה יחסית ואילו שאר המדיות אינן נתונות לרגולציה כלל.

גורם השורש שיוצר את התופעה הבלתי רצויה הנ"ל הוא רגולציה מיושנת ולא אחידה היוצרת פער רגולטורי בין חדשות בטלוויזיה, ברדיו, ובשאר הפלטפורמות, וגם בתוך עולם הטלוויזיה בין שחקנים המשדרים באמצעים מסורתיים (כגון כבלים, לוויין, שידורי רדיו) אשר נזקקים לרישיון לשם פעילותם זו, לבין שחקנים המשדרים אך ורק באמצעות תווך אינטרנטי (שחקני OTT) עליהם לא חלה רגולציה כלל.

גורם שורש זה נובע ממאפייני השוק ומן הרגולציה הקיימת, ועל כן הוא מבסס את היותה של הבעיה סיסטמטית.

הנזק כתוצאה מהתופעה הבלתי רצויה: יתרון תחרותי לגופים שאינם כפופים לרגולציה, מה שעלול להחליש גופי חדשות שאופי פעילותם מכפיף אותם לפיקוח ולגרום לשינוי במודל העסקי על מנת "לברוח מרגולציה", וכן אי ודאות רגולטורית.

נזק נוסף הוא החרפת חוסר האיזון בין ערוצי החדשות השונים, שכן האסדרה המחמירה הקיימת גורמת לערוצים חדשים לשדר ב-OTT בלבד, כפי שפועל כיום ערוץ i24. עניין זה יוצר עיוותים נוספים, לרבות חוסר היכולת לשדר גם בכבלים ובלוויין, דבר היוצר חסמי התרחבות, כפי שמתואר בפרק 1.4.

כמו כן, עם המעבר לצריכת חדשות גם באמצעי מדיה אחרים, בד בבד עם הותרת הרגולציה המחמירה הקיימת על שידורי טלוויזיה מסחריים, מתחדד גם הפער הרגולטורי בין אמצעי המדיה השונים. לעניין זה, חשוב לומר כבר בשלב זה כי עניינה של הצעת חוק זו אינו בפעילות חדשותית המתבצעת באתרי אינטרנט, רשתות חברתיות, קבוצות וואטסאפ וטלגרם וכו'. אולם, **גם בעת קביעת אסדרה חדשה בשוק הטלוויזיה, חשוב לקבוע הוראות שיצמצמו את הפערים הרגולטוריים העתידיים, ושככל הניתן יהיו ניתנים ל"תרגום" גם לאמצעי מדיה מסוג זה.**

לעניין זה יצויין, שכפי שניתן לראות בפרק 2.1.4, לפי סקר שערך הרגולטור הבריטי, צריכת החדשות באמצעי מדיה כמו אתרי אינטרנט או רשתות חברתיות, נמצאת במגמת עלייה. גם בישראל קיימת

מגמה דומה. בשנת 2022 התפלגות צריכת המידע החדשותי לפי אמצעי המדיה השונים (כמקור עיקרי ושני לצריכת החדשות) הייתה – 57% טלוויזיה, 42% אתרי אינטרנט, 31% רשתות חברתיות, 27% אפליקציות, 20% רדיו ו-10% עיתון;[56] ואילו בשנת 2024 ההתפלגות הייתה – 52% אתרי אינטרנט, 51% טלוויזיה, 36% רשתות חברתיות, 26% אפליקציות, 19% רדיו ו-9% עיתון.[57]

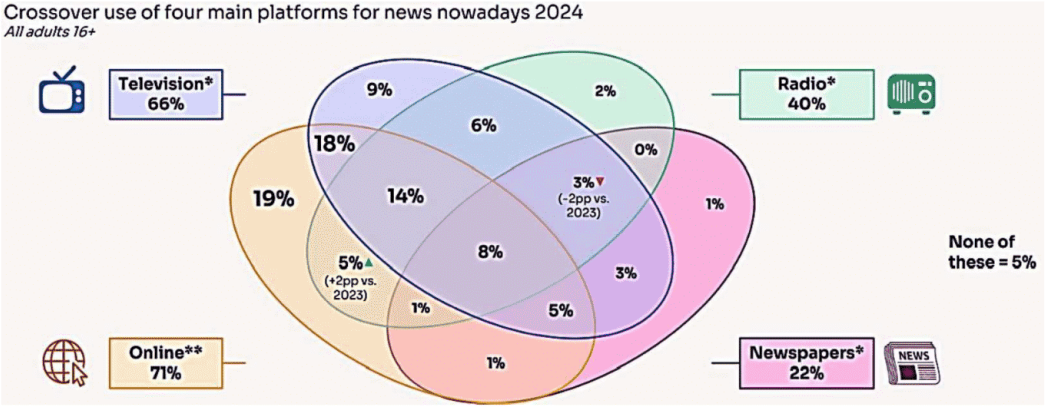
2.1.4 תחום החדשות בטלוויזיה כחלק מ"שוק הדעות" הרחב יותר

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

כיום, קיימות 'במות' רבות לצריכת תכני חדשות ואקטואליה: עיתונות מודפסת, שידורי טלוויזיה, שידורי רדיו, אתרי חדשות, רשתות חברתיות (רשת X, פייסבוק, אינסטגרם) ואפליקציות להעברת מסרים (וואטסאפ וטלגרם). לא זו בלבד שקיימות במות רבות ומגוונות, אלא שבכל אחת מהבמות יש מספר אלטרנטיבות לצרכן. נוכח היצע הבמות הנרחב, קיימת לצרכן יכולת משופרת לגבש תמונה עובדתית על המתרחש בעולם מתוך מקורות רחבים – כולל מקורות ראשוניים. הרגולטור הבריטי לטלקום ושידורים, Ofcom, בחן את הרגלי צריכת החדשות בבריטניה.[58] הפלטפורמות סווגו לטלוויזיה (ללא צפייה אינטרנטית), רדיו (ללא האזנה אינטרנטית), עיתונות כתובה וצריכה אינטרנטית (הכוללת רשות חברתיות, אפליקציות להעברת מסרים, פודקאסטים ואפליקציות נוספות). תרשים 4 מתאר את התפלגות צריכת החדשות לפי פלטפורמה, בהתאם לסיווג זה. מן התרשים ניתן לראות כי צריכת החדשות מתבצעת משילוב של מספר פלטפורמות. כך, בעוד סך הצריכה האינטרנטית היא 71%, היא מורכבת מצריכה בפלטפורמת האינטרנט בלבד (19%), צריכה בשילוב של פלטפורמה אחת נוספת (23%), צריכה בשילוב שתי פלטפורמות נוספות (20%), צריכה בשילוב שלוש פלטפורמות נוספות (14%). באופן דומה, בשעה שסך הצפייה בטלוויזיה עומד על 66%, הוא מורכב מצפייה בטלוויזיה בלבד (רק 9%), צפייה בשילוב פלטפורמה אחת נוספת (27%), צפייה בשילוב שתי פלטפורמות נוספות (22%) וצפייה בשילוב שלוש פלטפורמות נוספות (8%).

<u>תרשים 4: התפלגות צריכת החדשות לפי פלטפורמה, בריטניה 2024</u>

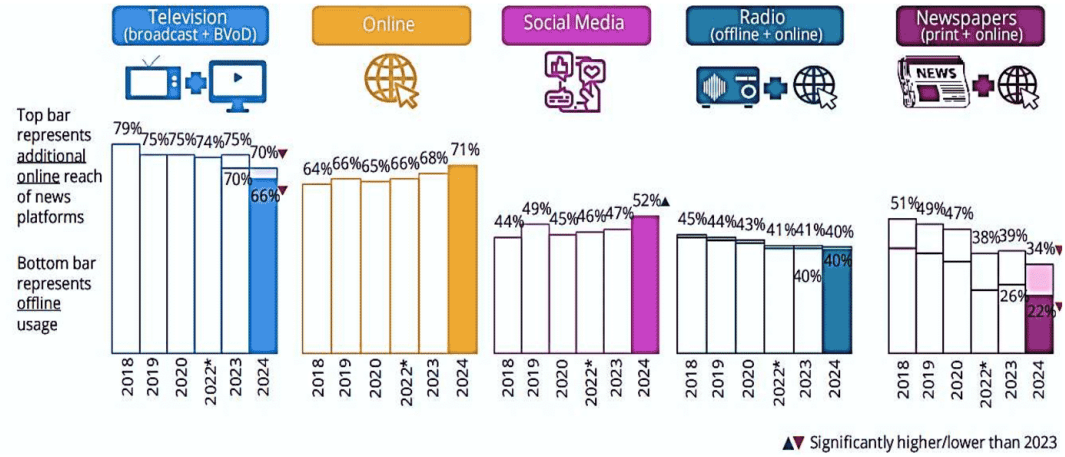
[56] על פי סקר דפוסי צריכת חדשות 2022, שערכה הרשות השנייה, עמ' 3.
[57] מובא בתרשים 6 להלן.
[58] מסקנות המחקר מפורסמות ב: News consumption in the UK: 2024; Research findings, sep. 2024.



מקור: News consumption in the UK, Ofcom, Sep. 2024.

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

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



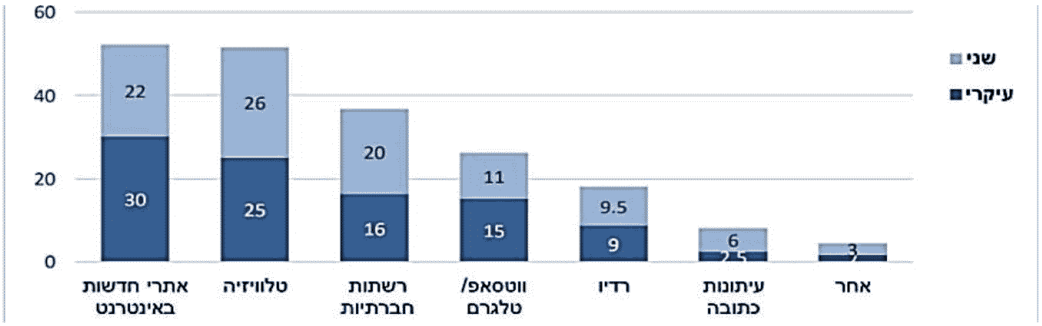
מקור: News consumption in the UK, Ofcom, Sep. 2024.

גם בישראל, שוק הדעות מבוזר ביותר, לפי הממצאים מהשנה האחרונה. מסקר שערך המכון הישראלי לדמוקרטיה באפריל 2024,[59] עולה כי אתרי חדשות באינטרנט הם אמצעי התקשורת השכיח ביותר בישראל לצריכת חדשות, עם 63% אשר בודקים חדשות באתרים אלה באופן יומיומי. לאחר מכן: רשתות חברתיות – 59.5%, טלוויזיה – 58%, אפליקציות להעברת מסרים (וואטסאפ

[59] ממצאים עיקריים של סקר שימושי תקשורת, אמון בתקשורת ואוריינות תקשורת. המכון הישראלי לדמוקרטיה, אפריל 2024. ד"ר תהילה שוורץ אלטשולר ואינה אורלי ספוזיניקוב.

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

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



מקור: המכון הישראלי לדמוקרטיה.

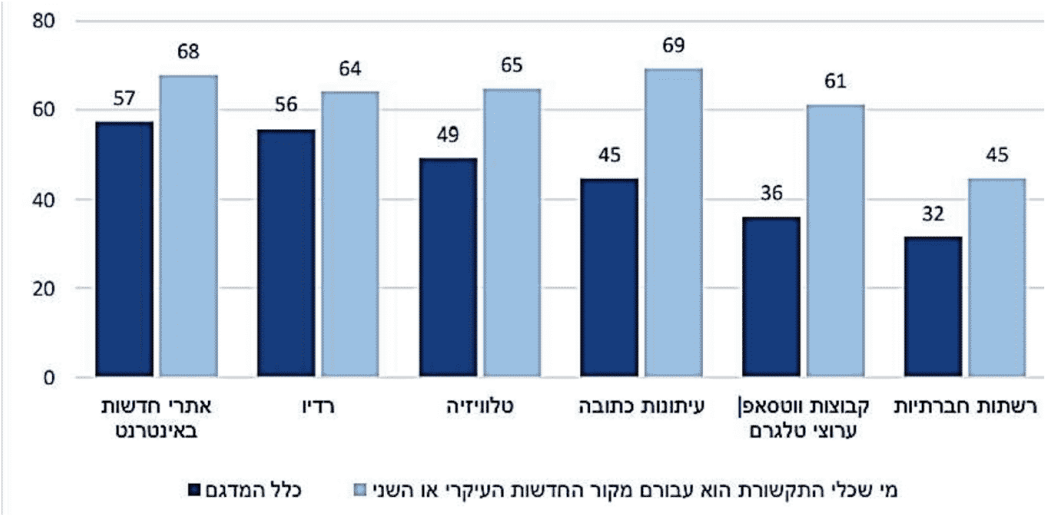
השוואה בין הממצא הראשון לבין הממצא השני מלמדת כי בדומה לנתונים באנגליה, גם הצופה הממוצע בישראל צורך את החדשות ממספר במות שונות. כך, הפער בין הצריכה היומיומית של חדשות באתרי אינטרנט לבין צריכת החדשות באתרים אלה כאמצעי עיקרי ומשני עומד על 11%, בטלוויזיה – 7%, ברשתות חברתיות – 13%, בוואטסאפ וטלגרם – 26%,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

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

הסקר של המכון הישראלי לדמוקרטיה בדק גם את מידת האמון בחדשות בפילוח לפי כלי תקשורת. נמצא קשר ישיר בין מקור החדשות העיקרי או המשני אותו אדם צורך לבין האמון שיש לו באותו כלי תקשורת. כך, עיתונות כתובה זוכה ל-69%, אתרי אינטרנט – 68%, טלוויזיה – 65%, רדיו – 64%, וואטסאפ וטלגרם – 61% והרשתות החברתיות הרחק מאחור עם שיעור אמון של 45%. מנגד, שיעור האמון מקבוצת כלל המדגם היא אחרת לגמרי: אתרי אינטרנט – 57%, רדיו – 56%, טלוויזיה

– 49%, עיתונות כתובה – 45%, ווטסאפ וטלגרם – 36% ורשתות חברתיות – 32%. ממצאים אלה מוצגים בתרשים 7 להלן.

תרשים 7: שיעור האמון בחדשות, לפי פלטפורמה



מקור: המכון הישראלי לדמוקרטיה.

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

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

2.1.5 התמודדות עם הבעיות – הקדמה

כאמור בפרק הראשון, קיימים חששות מסוימים מהטלת רגולציה באופן כללי, ובשוק שלפנינו באופן ספציפי, וביניהם: התערבות ממשלתית גורמת לעיתים לעיוותים גדולים יותר מהכשל שהיא מנסה לפתור; פעמים רבות מופעלת רגולציה במקרים בהם השוק מתקן את עצמו באופן עצמאי; התערבות רגולטורית משמעותית עלולה ליצור חסמים ולהגדיל ריכוזיות; והעובדה שהממשלה אינה שחקן נייטרלי בשוק זה אלא בעלת אינטרסים פוליטיים.

בהמשך הפרק נבחן את אסדרת תחום החדשות בראי הבעיות שהוצגו, במטרה לקבוע אסדרה שוויונית ככל האפשר (לאור הבעיה הראשונה שהוצגה), תוך התמקדות בשני נושאים שאופן האסדרה שייקבע לגביהם ישפיע על אופן ההתמודדות עם הבעיה השנייה שהוצגה - חסמים רגולטוריים וחסמי שוק המגבילים את יכולת הכניסה וההתרחבות של שחקנים קטנים בשוק החדשות המשודרות בטלוויזיה. שני הנושאים בהם נתמקד הם: (1) הוראות אסדרה העוסקות בריכוזיות ובעלויות צולבות, (2) הקלה בהפצת ערוצי חדשות קטנים.

כמו כן, נעסוק בבעיית מהימנות המידע שהוצגה לעיל. לעניין דיון זה, קיים מתח מובנה בין הצורך להתמודד עם הבעיה הזו, לבין החששות העיקריים העולים מהתערבות יתר .

<u>החשש הראשון</u> הוא שהתערבות בהתנהלות הפנימית של הערוצים או בתוכן השידורים שלהם, על ידי גוף מדינתי שראשיו ממונים על ידי הממשלה, דווקא יפגע בחופש הביטוי ובשיח. לעניין זה, מדינות בהן קיימת רגולציה על התוכן, מתמודדות לא פעם עם ביקורת ציבורית על צנזורה ופגיעה בשיח הדמוקרטי בשל שקילת שיקולים פוליטיים. כך לדוגמא, לרגולטור השידורים הבריטי, Ofcom, יש סמכות להתערב בתוכן ולאכוף את חובת האיזון אשר קיימת לכל משדר חדשות ואקטואליה. בית הלורדים, לאחר בחינה מקיפה, ביקר את הרגולטור, Ofcom, על גישתו המחמירה באכיפת הרגולציה הקיימת על ערוצים מסוימים, באופן אשר עלול לגרום להדרת קול ציבורי מסוים מהמרחב הטלוויזיוני ולהדרת קהל זה מצריכת החדשות בטלוויזיה, באופן אשר יעצב את החברה במדינה כחברה בעלת "שתי שכבות" – שכבה אשר צורכת מידע ממקורות מהוגנים ומפוקחים ושכבה נוספת אשר צורכת מידע ממקורות לא מפוקחים. בנוסף, בית הלורדים מבקר את הרגולטור על כך שאין לו אמות מידה ברורות לאכיפת הכללים לאיזון ולסיקור ללא משוא פנים ועל כך שהוא נעדר שקיפות. כל אלה מעלים חשש לקיומו של רקע פוליטי במוטיבציה לאכיפת הרגולציה על ערוצים מסוימים.[60]

<u>החשש השני</u> הוא, שהתערבות יתר בהיבט זה תאמיר חסמים ותביא לשוק ריכוזי וממועט מתחרים. כפי שצוין בעת תיאור הבעיה, המצב הגרוע ביותר הוא המצב בו גם לא ניתן מענה מספיק טוב לבעיית מהימנות המידע, וגם רמת התחרות נמוכה – כך שהציבור יעמוד בפני מספר קטן של אלטרנטיבות לא מהימנות.

המתח זה ילווה את הדיון בהמשך הפרק, כך שיהיה צורך לבצע איזון בין רמת ההתערבות בבעיית מהימנות המידע, לבין הפגיעה כתוצאה מהתערבות זו בשני ההיבטים האחרים.

[60] See Sections 161-163 of the House of Lords Select Committee, *The future of news*, Nov. 2024.

2.2 מטרות האסדרה

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

ב. **עידוד התחרות בענף ערוצי החדשות בטלוויזיה:** על ידי הגדלת כמות ספקי החדשות אליהם הציבור הרחב מונגש בצורה רחבה. כל אלה יפחיתו את הריכוזיות הענפית ויגדילו את מגוון הדעות.

ג. **הבטחת אמינות במידע החדשותי**: צמצום השפעות זרות בסיקור החדשותי בידי גופי חדשות, באופן שיגביר את אמינות המידע החדשותי המובא לציבור.

ד. **שמירה על חופש הביטוי, הגיוון הדמוקרטי ועצמאות העריכה**: הבטחת חופש העיתונות ומניעת התערבות פוליטית בתוכן המשודר תחת כסות הרגולציה.

2.3 סקירה בינלאומית משווה

נחלק את הלמידה מהעולם ל-3 נושאים שונים:

1. בעלויות צולבות
2. הפצת ערוצים באופן נרחב
3. מהימנות החדשות

2.3.1 בעלויות צולבות

נושא הריכוזיות בבעלות על שוק המדיה מפוקח במדינות אירופאיות רבות נוכח ההשפעה האפשרית על הפלורליזם ועל חופש הביטוי והמידע.[61] בישראל קיימות הגבלות גורפות על בעלות צולבת בתוך אותו ענף או בעלות צולבת חוצת-מדיה (דהיינו, בעלות על יותר מאחד מן הבאים: ערוץ מסחרי בעל רישיון, פלטפורמת שידורים בעלת רישיון, עיתון יומי, תחנת רדיו מסחרי בעלת זיכיון), וזאת על מנת לשמור על ביזור במקטע התוכן, במקטע ההפצה מדינות מסוימות באירופה מגבילות באופן גורף גם הן בעלות צולבת חוצת-מדיה או בעלות צולבת בתוך אותו ענף בשל אותם טעמים. כאן המקום להדגיש כי דיני התחרות הן בישראל והן באירופה אינם אוסרים באופן גורף קיומן של בעלויות צולבות, אלא הפרקטיקה המקובלת היא של בחינה פרטנית של מיזוגים וללא הטלת איסורים על צמיחה אורגנית.

בטבלה 1 מוצג סיכום הסקירה ההשוואתית בעניין קיומן של הגבלות גורפות על בעלויות צולבות. מן הטבלה עולה כי ככלל, אין הגבלות מראש על בעלות צולבת חוצת-מדיה, ובפרט – כאשר השידור אינו עושה שימוש במשאב מוגבל, או כאשר קיימת הגבלה אחרת בשוק (כמו מכרז). לגבי בעלות צולבת תוך-ענפית התמונה דומה: ב-10 מתוך 14 המדינות שנסקרו אין איסור גורף או שהוא קיים

[61] עקרונות אלה מעוגנים ב[מגילת זכויות היסוד של האיחוד האירופי](#) (Article 11) ו[באמנה האירופית להגנה על זכויות אדם וחירויות יסוד](#) (Article 10).

רק במידה וקיים משאב במחסור (שידורי DTT או רישיונות המוענקים בדרך של מכרז); בשאר המדינות האיסור הוא נרחב יותר.

<u>טבלה 1: השוואת הגבלות גורפות על בעלויות צולבות</u>

מדינה	בעלות צולבות חוצת מדיה	בעלות צולבת תוך-ענפית
איטליה	אין	איסור על ערוץ ארצי המשדר ב-DTT להחזיק גם ערוץ מקומי המשדר ב-DTT
אירלנד	אין	אין
בריטניה	יש הגבלות על אחזקה ב-Channel 3 (ITV) בלבד	אין
גרמניה	אין הגבלות ברמה הארצית. ברמה המקומית, יש אזורים בהם הוגבלו ערוצים מקומיים מלהחזיק עיתון מקומי	איסור לקבוצת שידורים לעלות על נתח שוק של 30% צופים (נמדד בממוצע שנתי)
הולנד	אין	אין
נורבגיה	אין (בוטלו בשנת 2016)	אין
ספרד	אין	1. איסור על אחזקת 2 ערוצים ארציים המשדרים ב-DTT. 2. איסור על אחזקת אמצעי שליטה באופן שמונע קיומם של 3 ערוצים ארציים נפרדים. 3. איסור על אחזקת 2 ערוצים ארציים כאשר אחזקתם תביא לנתח שוק מצרפי של 27% במונחי צופים.
פולין	אין	על ערוץ בעל רישיון נאסר לצבור 40% נתח שוק במונחי צופים. הרגולטור יוכל לא לחדש את הרישיון ואף לשלול רישיון קיים.
פינלנד	אין (בוטלו בשנת 2017)	אין
צרפת	קיימות מגבלות רק בשימוש במשאב תדר מוגבל - בטכנולוגיית DTT ולוויין	מותר רישיון אחד בלבד לשידור ב-DTT.
קנדה	אין	אין
קרואטיה	ערוץ ארצי לא יחזיק יותר מ-10% של עיתון, חברת פרסום/רכש מדיה	1. ערוץ ארצי לא יחזיק 25% בערוץ ארצי נוסף. 2. ספק שידורים עם יותר מ-40% מכלל הכנסות התקשורת האלקטרונית, לא יוכל לקבל זיכיון/רישיון לשירותים אודיו-ויזואליים נוספים
שבדיה	אין	אין
שוויץ		איסור להחזיק יותר מ-2 רישיונות טלוויזיה/רדיו – רק אם מוענקים בדרך של מכרז

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

2. ממצאי חברת MNS.

להלן יובא פירוט לגבי חלק מן המדינות המופיעות בטבלה.

איטליה: בעבר נקבעו ספי נתח שוק אשר אם עוברים אותם בשני סוגי מדיה שונים הדבר נחשב לאחזקה צולבת אסורה. החל משנת 2021, בוטל האיסור מראש ונקבעו אינדיקטורים בסף מקל יותר אשר קיומם דורש פנייה לרגולטור (AGCOM) אשר יבחן באופן פרטני את הפגיעה בפלורליזם. הספים שנקבעו:[62]

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

אירלנד: אין איסור גורף על בעלות צולבת. עם זאת, בעת אישור מיזוגי מדיה, רשות התחרות נדרשת לשקול שיקולים כמו ריכוזיות בשוק התקשורת, גיוון דעות ומידת הפיזור של הבעלות על אמצעי תקשורת שונים.[63]

אנגליה: קיימות מגבלות על בעלויות צולבות בתחום התקשורת באנגליה, שנועדו למנוע ריכוזיות והשפעה בלתי הוגנת על התוכן המשודר. המגבלות הן בהתאם לסוג הבעלות:[64]

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

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

נורבגיה: נכון להיום, לא נמצאה בנורבגיה הגבלה חד-משמעית על בעלות במדיה כפי שהייתה בעבר (בה קבוצה יכלה להחזיק לכל היותר בשליש מהשוק). בשנת 2016 בוטל Media Ownership Act ואיתו בוטלה השליטה של רשות השידורים הנורבגית בנושא הבעלויות בתחום השידורים. משלב זה, שינויים בבעלות על השידורים נתונים לפיקוח של רשות התחרות, כשאר אישורי עסקאות ומיזוגים במשק. במקביל, התקבל חוק חדש במסגרתו רשות השידורים הנורבגית תתרום ליצירת שקיפות, מודעות וידע רב יותר לגבי האינטרסים של בעלי המניות בתקשורת הנורבגית. על פי החוק, הרשות תאסוף ותסדר מידע על מבנה הבעלות, ותעמיד את המידע לרשות הציבור[65].

צרפת: בצרפת קיימות מגבלות על בעלויות צולבות בהפצה קרקעית (Digital Terrestrial Television) ובהפצה לוויינית (Satellite) בלבד:[66]

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

---

[62] Art. 51. of: DECRETO LEGISLATIVO 8 novembre 2021, n. 208.
[63] Art. 23 of the Competition Act 2002
[64] Ofcom Media Ownership Rules Review.
[65] Act relating to transparency of media ownership
[66] **סעיפים 39-41** בחוק חופש התקשורת.

2) אם אדם מחזיק מעל 5% בשתי חברות בעלות רישיון לערוץ שמשדר ב-DTT, הוא אינו יכול להחזיק יותר מ-5% בחברה שלישית.
3) אם אדם מחזיק יותר משליש מחברה המשדרת בטלוויזיה לווינית, הוא אינו יכול להחזיק יותר משליש מחברה נוספת בתחום.
4) אם אדם מחזיק מעל 5% בשתי חברות טלוויזיה לווינית, הוא אינו יכול להחזיק יותר מ-5% בחברה שלישית.

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

שוויץ: הרגולציה מבוססת על חוק הרדיו והטלוויזיה הפדרלי, RTVA (עודכן לאחרונה ב2024)[67] אשר חל על שידורים לינאריים בלבד. קיימת התייחסות מינימלית לבעלויות צולבות.

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

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

סעיף 74 לחוק עוסק בסיכון למגוון דעות ותוכן. לפי הסעיף, קיימת סכנה למגוון הדעות והתוכן אם: גוף שידור מנצל את כוח השוק שלו באותו שוק; גוף שידור מנצל את כוח השוק שלו באחד או יותר משווקי המדיה. במקרים אלה קיימת חובת היוועצות של משרד התקשורת הפדרלי עם רשות התחרות שתעריך את המעמד הדומיננטי בשוק של גוף השידור. לפי סעיף 75, אם משרד התקשורת מזהה גוף שמחזיק בכוח שוק רב מידי שעשוי לפגוע במגוון הדעות, הוא רשאי לדרוש מהגוף הרלוונטי לתת זמן שידור לגורמים אחרים; לקבוע תקנות עריכה שיבטיחו שמירה על התוכן העיתונאי ; לבצע שינוי במבנה העסקי או הארגוני שלו.

קנדה: לא נמצאו מגבלות ישירות על בעלויות צולבות בין גופי תקשורת. אולם, נמצא כי קיימת דרישה לשמירה על בעלות קנדית בערוצי הברודקאסט.[68] לרגולטור קיימת סמכות לקבוע חובת דיווח על בעלות ושליטה בגופי שידור ומידע על נתונים פיננסיים ומסחריים.[69] בנוסף, לרגולטור קיימת סמכות להחיל תנאים מסוימים על ספקי חדשות דיגיטליים, בהתאם למדיניות השידור של ערוצי הברודקאסט.[70] לא נמצאו מסמכים לפיהם כי הרגולטור עשה כן. לטובת בקרה רגולטורית, בעל רישיון השידור מחויב להגיש לרגולטור, לפי דרישתו, מידע ומסמכים הנוגעים לפעילותו, לרבות מידע על הבעלות והשליטה במיזם ההפצה.[71]

[67] Federal Act on Radio and Television.
[68] סעיף 3 לחוק השידורים הקנדי.
[69] סעיף 9 בחוק השידורים הקנדי.
[70] חוק הסטרימינג באינטרנט. הסמכות היא בהתאם לקבוע בסעיף 3 בחוק השידורים הקנדי.
[71] Broadcasting Regulatory Policy CRTC, Support for news, act. 116.

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

תוצאות הרגולציה: בכל המדינות בהן קיימות הגבלות גורפות הן נשמרות. חסרים נתונים מן העולם לגבי ריכוזיות ענף השידורים או ריכוזיות החדשות בכל המדיות. עם זאת, קיימות דוגמאות באשר למיזוגים שנבחנו על ידי רגולטורים באירופה. למשל, בשנת 2021 הוכרז בצרפת על כוונת המיזוג בין קבוצת TF1 (אשר מפעילה 5 ערוצים מסחריים פתוחים) בבעלות חברת Bouygues לקבוצת M6 (שמפעילה 7 ערוצים מסחריים פתוחים) שבבעלות חברת RTL. רגולטור השידורים Arcom בחוות דעתו הביע דאגה מפני פגיעה בפלורליזם ובמגוון התכנים, והדגיש את כוח השוק שיהיה לגוף המאוחד בשוק הפרסום – נתח שוק מצרפי של 70%. נוכח עמדה זו רשות התחרות הצרפתית נטתה להתנגד לעסקה. לבסוף הודיעו החברות בשנת 2022 על ביטול העסקה, כיוון שהבינו שהרגולטורים לא יאשרו אותה.

2.3.2 הפצת ערוצים באופן נרחב

הפצת ערוצים באופן נרחב מתבצעת באמצעות שני רכיבים שונים. הרכיב הראשון מתייחס לצד השידור וההפצה, והוא דואג לכך שהשידור יופץ באופן נרחב ביותר. הרכיב השני מתייחס לקלות גילוי השידור על ידי הצרכן. שידור אשר יופץ באופן נרחב אך הצרכן יתקשה לצפות בו בשל "הסתרתו" במקטע ההפצה ללקוח על ידי פלטפורמה – יחטיא את מטרתו. להלן נסקור את שני הרכיבים הללו.

א. חובות Must Carry ו-Must Sell

מדינות רבות נדרשו לסוגיית הפצת ערוצים באופן נרחב, ובפרט ערוצי חדשות וערוצי שירות ציבורי. רגולציית Must-Carry נקבעת במדינות אירופה בהתאם לדירקטיבת התקשורת האלקטרונית.[72] הדירקטיבה מאפשרת למדינות לקבוע חובות נשיאה לשידורי טלוויזיה ורדיו, אשר יחולו על פלטפורמות עם מספר משמעותי של צרכני קצה. חובות אלה מתערבות ביחסים המסחריים בין הערוצים לבין הפלטפורמות והן נועדו לאפשר מגוון ערוצים בריבוי פלטפורמות, במטרה להשיג פלורליזם ונגישות גבוהה למידע בקרב הציבור הרחב. זו גם ההצדקה הבסיסית להחלת חובות אלה בישראל. טבלה 2 להלן משווה את חובות הנשיאה והמכירה ואת חובת ההפצה ב-DTT.

טבלה 2 : חובות Must-Carry ו-Must-Sell בין ערוצים לפלטפורמות וחובת שידור ב-DTT

מדינה	האם קיימת חובת נשיאה (Must Carry)	האם ערוץ חייב לשלם	האם קיימת חובת מכירה (Must Sell)	האם קיימת חובת הפצה ב-DTT
קרואטיה	קיימת חובה, לא נוהגת בפועל	כן. בקביעת הרגולטור	לא	לא
פינלנד	• שידור ציבורי: ערוצי Yle	חינם	לא	קיימת חובה כללית להיות זמין לכלל הציבור בחינם

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

	• ערוצי מסחריים ארציים פתוחים אין חובה להגדיל את קיבולת הפלטפורמה לשם מימוש החובה			
צרפת	• שידור ציבורי: ערוצי France Televisions, ARTE ו- TV5Monde. • ערוצים מסחריים מקומיים, עם נתח שוק של לפחות 3%	כן, הערוצים המסחריים. הפלטפורמה קובעת את התעריף תחת חובת אי אפליה	כן, לכל הערוצים שמופצים ב- DTT	כן, לכל הערוצים הפתוחים
גרמניה	• שידור ציבורי: ARD, ZDF, ARTE, 3sat. • שידור מסחרי של תוכן מקומי	שוק חופשי	לא	כן, רק לערוצי השידור הציבורי
אירלנד	• שידור ציבורי: ערוצי RTÉ , TG4וערוץ הפרלמנט • ערוץ מסחרי ארצי פתוח: TV3 (Virgin Media One)	חינם	כן	כן, לכל הערוצים המפורטים בעמודה הימנית
איטליה	אין	-	לא	כן, רק לערוצי השידור הציבורי. בפועל המערך קם כתוצאה ממכרזים תחרותיים באמצעותו הוענקו לערוצים המסחריים הפתוחים רישיונות ארציים לשידורים דיגיטליים. החובה הארצית קבועה ברישיונות אלה
הולנד	שידור ציבורי ארצי (NPO 1-3) ואזורי	חינם	לא	שידור ציבורי ארצי ואזורי. אין חובה (או זכות) לשידור הערוצים המסחריים
פולין	• שידור ציבורי • ערוצים מסחריים פתוחים אשר	חינם	כן	כן, לערוצי השידור הציבורי. אין חובה על ערוצים מסחריים

	שידרו ביום הפעלת ה-DTT במדינה (בשנת 2011)			
ספרד	הייתה קיימת הוראה אשר לא יושמה בפועל. לפי החוק משנת 2022 – בוטלה הוראת must-carry	-	לא	לא
שבדיה	• שידור ציבורי: ערוצי SVT • ערוצים מקומיים שמופעלים בידי ארגונים מקומיים	נקבע על ידי הפלטפורמה	לא	כן, רק לשידור הציבורי. ערוצים מסחריים רשאים בתנאי שיקבלו רישיון לכך. כך המדינה מגבילה את כמות הערוצים במערך לפי שיקולים ציבוריים
קנדה	• שידור ציבורי: ערוצי CBC, ערוץ הפרלמנט CPAC • ערוצים מסחריים ארציים (כמו TVA) ומקומיים • ערוצים בעלי תרומה ייחודית (ילידי קנדה, כבדי שמיעה וראייה ועוד) החובות הן בכל טכנולוגיה	הפלטפורמה משלמת לערוץ בעד נשיאתו	רגולציית Must-Offer: הפלטפורמה מחויבת להציע לצרכן כשירות בסיסי. ערוצי השידור הציבורי – CBC וכן ערוצי החדשות המסחריים (CTV, LCN)	כן, לכל ערוץ בעל רישיון (הרישיון מאפשר לערוץ להיכלל בחבילה צרה בשאר הפלטפורמות) – ערוצים ארציים מסחריים וציבוריים
אנגליה	הייתה חובת נשיאה בחינם וחובת מכירה בחינם בשידור לינארי של הערוצים: • שידור ציבורי: ערוצי BBC, channel 4 • ערוצים מסחריים: channel 3 channel 5 בעקבות חקיקת Media Act 2024 – חובות אלה הומרו בחובה לקיים מו"מ בין הערוצים לבין הפלטפורמות בתום לב ובהוגנות תוך הימנעות מניצול לרעה של כוח שוק או הטלת תנאים מפלים. הרגולטור מוסמך להתערב במקרים של חוסר הסכמה ומונע "החשכת מסך"[73]			כן, ערוצים הפועלים תחת רישיון psb: BBC, channel 3, channel 4, channel 5.

מקור: Cullen-internationl ונתוני משרד התקשורת.

כפי שניתן לראות, המדינות השונות באירופה לא מתייחסות באופן שונה לתכני השידור, אלא לסיווג הערוץ – ערוץ ציבורי או ערוץ מסחרי. הטבלה מציגה ממצאים מעורבים: ב-7 מדינות לא קיימת רגולציה כופה במישור היחסים המסחריים בין ערוץ מסחרי לבין פלטפורמה; ב-5 מדינות קיימת

[73] סעיפי 362 בתוך: Media Act 2024.

התערבות בערוצים מסחריים ארציים; במדינה אחת קיימת התערבות בערוצים מסחריים מקומיים; ובמדינה אחת (אנגליה) הייתה התערבות רגולטורית לגבי ערוצים מסחריים ארציים אשר התרככה לאחרונה אך עדיין מונעת "החשכת מסך".

ב. אסדרה הנוגעת לבולטות

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

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

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

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

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

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

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

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

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

תוצאת הרגולציה: הן הרגולציה הנסקרת בעניין הפצת ערוצים באופן נרחב והן הרגולציה לגבי בעלויות צולבות נועדו להשיג שיפור של מדדי הריכוזיות (HHI). עם זאת, נתונים אודות נתחי השוק של הערוצים השונים אינם זמינים ולא נמצא מקור לחישוב מדדי ריכוזיות שונים.[74]

2.3.3 מהימנות שידורי החדשות

האיחוד האירופי מסדיר את תחום השידור והמדיה בעיקר באמצעות דירקטיבת השידורים ("AVMSD")[75] וכן באמצעות דירקטיבת התקשורת החופשית ("EMFA")[76] אשר עודכנה לאחרונה ב-2025. הדירקטיבות האירופאיות מתוות קוויים כלליים לחשיבות השמירה על אובייקטיביות ויושרה בתוכן החדשותי, יחד עם התייחסות ממוקדת יותר להשפעות מסחריות, במיוחד בהקשר של פרסום וחסויות.

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

בנוסף, AVMSD מגבילה השפעות מסחריות על שידורי חדשות בכך שהיא אוסרת על מתן חסויות מסחריות לתוכניות חדשות ואקטואליה,[77] אוסרת על שיבוץ מוצרים בתוכניות חדשות ואקטואליה,[78] וקובעת כי הפסקות פרסומות בתוכניות חדשות יתאפשרו רק אם משך התוכנית עולה על 30 דקות.[79]

בקנדה יש חובה "להבטיח חופש ביטוי ועצמאות עיתונאית" ולספק לציבור הזדמנות סבירה להיחשף להבעת דעות שונות בעניינים הנוגעים לציבור.[80] בהקשר זה, החוק אינו מספק הגדרה מפורשת לאופן מימוש הסעיף או לדרך האכיפה שלו. לכן הרגולציה בנושא זה נשענת בעיקרה על רגולציה וולונטרית: מרבית הערוצים הפרטיים חברים בארגון ה- Canadian Broadcast

[74] ראה למשל בפרק 4.2 במסמך Monitoring Media Pluralism In The Digital Era.
[75] Audiovisual Media Services Directive אשר עודכנה בשנת 2018.
[76] European Media Freedom Act.
[77] על פי Article 10, סעיף 4, בדירקטיבה מ-2010.
[78] על פי Article 11, סעיף 3, בדיריקטיבה מ-2018.
[79] על פי Article 13, סעיף 20, בדיריקטיבה מ-2018.
[80] Broadcasting Act, סעיף 3.

Standarts Council (CBSC) אשר מנהל קוד אתיקה שידורי מחייב לחבריו, ובכלל כך החובה כי החדשות ידווחו במדויק, בצורה הוגנת, ללא הוצאת דברים מהקשרם תוך הפרדה ברורה בין חדשות לדעות. בנוסף, קיימות הטבות מס בחוק לגוף חדשות אשר מבצע רישום וולונטרי כעסק חדשות. על גוף החדשות להעסיק לפחות שני עיתונאים קנדים, לפעול בתוך קנדה, לא להתמקד בסיקור נושא אחד (כגון ספורט, חדשות התעשייה, פנאי, אמנות, סגנון חיים או בידוק) ולהיות חבר בארגון עיתונאי מוכר.[81]

בשוויץ, תכניות חדשות ואקטואליה חייבות להציג עובדות ואירועים בצורה הוגנת, כך שהציבור יוכל לגבש דעה עצמאית, אך אין דרישה לאיזון. דעות אישיות ופרשנויות חייבות להיות מזוהות ככאלה.[82] חובה זו היא הצהרתית בעיקרה, ולא נמצאו סמכויות לסנקציות כלפיה. כמו כן, פרסום חייב להיות מופרד בבירור מהתוכן של התוכנית.[83]

בצרפת, פרסום, הפצה או שחזור של חדשות כוזבות שנעשו בחוסר תום לב וגרמו להפרת הסדר הציבורי – גוררים קנס.[84] הרגולטור (ARCOM) אחראי להבטחת יושרה, עצמאות ופלורליזם של המידע.[85] עם זאת, **הדגש בצרפת הוא על מנגנונים פנימיים לשמירה על אתיקה ועצמאות**. כך, גוף שידור שמשדר חדשות באמצעות תדרים (DTT) צריך להקים ועדה מיוחדת שתבדוק עצמאות, אובייקטיביות ופלורליזם בחדשות. חברי הוועדה אינם מועסקים בגוף המשדר. הוועדה מחויבת לדווח על חריגות לרגולטור ולפרסם דוח שנתי שכולל גם שקיפות על מבנה הבעלות.[86] בנוסף, קיימת בחוק זכות לתגובה כאשר משודר תוכן אודיו-ויזואלי העלול לפגוע בכבודו או בשמו הטוב של אדם או ישות משפטית.[87]

בנורבגיה, לכל גוף תקשורת **<u>בכל מדיה</u>** יש חובה למנות עורך אחראי, אשר תפקידו, בין השאר, להבטיח שהמדיה תציין באופן ברור את זהות העורך ופרטי הקשר של הגוף המשדר. העורך נדרש לשמור על הבחנה ברורה בין תוכן שנוצר על ידי משתמשים לבין תוכן עיתונאי, ולוודא שהכללים לניהול תוכן משתמשים מפורסמים וניתנים לאכיפה. בנוסף, החוק קובע כי העורך הוא הסמכות העליונה בנוגע לתוכן החדשותי, ואסור לבעלי המדיה או להנהלה להתערב בהחלטות העריכה או לדרוש אישור מראש על פרסומים. החוק מתייחס לאחריות העריכתית ואינו כולל אמצעים לאכיפה מנהלית.[88] בנוסף, חל איסור על מתן חסויות מסחריות לתוכניות חדשות ואקטואליה, וכן נאסר על מפלגות פוליטיות לממן שידורים, במטרה להבטיח עצמאות מערכתית של גופי החדשות.[89] מעבר לכך, במקרים בהם שודר מידע שגוי הפוגע באדם או בגוף כלשהו, החוק מעניק זכות לדרוש תיקון מהגוף המשדר בתוך פרק זמן מוגדר.[90] בנוסף, קיים איסור על פרסום סמוי בתוכניות, למעט בשידורי בידור או ספורט. כמו כן, קיים איסור על שידור פרסומות בכיכובם של אנשי חדשות ואקטואליה, כדי למנוע טשטוש בין תכנים מסחריים לעיתונאות מקצועית.[91] במקרים של הפרת

---

[81] **על פי סעיפים 125.6 ו-118.02** <u>לחוק המס הקנדי</u>. פירוט הגדרת qualified Canadian journalism organization **נמצא בסעיף 248(1)**.
[82] <u>Federal Act on Radio and Television</u>, **סעיף 4**.
[83] **סעיף 9 בתוך** Federal Act on Radio and Television.
[84] **סעיף 27** <u>בחוק חופש העיתונות</u>.
[85] **סעיף 1-3** <u>שמתייחס לחוק חופש העיתונות</u>.
[86] <u>חוק חופש התקשורת</u>, **סעיף 8-30**.
[87] <u>חוק התקשורת האודיו ויזואלית</u>, **סעיף 6**.
[88] <u>Media Liability Act</u>.
[89] <u>Broadcasting Act</u>, **סעיף 4-3**.
[90] **סעיף 1-5 בתוך** Broadcasting Act.
[91] <u>Regulation relating to broadcasting</u>, **סעיף 8-3**.

הנחיות אלו רשות השידור רשאית לגבות קנס מהמפר ואף לאסור עליו שידור פרסומות לתקופת זמן מוגבלת.

באירלנד, חדשות חייבות להיות מוצגות באופן הוגן וללא הבעת דעות אישיות של גופי השידור. כמו כן, נושאים אקטואליים יוצגו באופן שמבטא את הצדדים הרלוונטיים, ללא ביטוי לדעות הגוף המשדר עצמו וללא משוא פנים, במיוחד כאשר מדובר בנושאים שנויים במחלוקת ציבורית. אם לא ניתן לשמור על איזון במסגרת תוכנית בודדת, החוק מאפשר להתייחס למספר שידורים כיחידה אחת, בתנאי שהם משודרים בפרק זמן סביר. בנוסף, האסדרה קובעת כי גופי שידור אינם רשאים לתת העדפה לא הוגנת למפלגה פוליטית כלשהי, בין אם בהקצאת זמן שידור ובין אם בהצגת תוכניות פוליטיות בפלטפורמות דיגיטליות.[92] לרגולטור קיימות סמכויות לאכוף כללים אלה.

בנוסף לחובות עריכה כלליות (כגון: איסור להסית לפשע, איסור על תכנים פוגעניים, מחויבות לאיזון ואובייקטיביות בעניינים פוליטיים), האסדרה האירית מגבילה את המימון החיצוני של חדשות ואקטואליה, במטרה למנוע השפעה כלכלית על תכנים עיתונאיים: חל איסור על מתן חסויות מסחריות לתוכניות חדשות ואקטואליה, ואין לכלול בהן פרסום סמוי או מיקום מוצרים. בנוסף, אין לאפשר למגישי חדשות להשתתף בפרסומות מסחריות, למעט פרסומות ציבוריות בנושאי חינוך, בריאות או ביטחון.[93]

בבריטניה, גופי שידור מחויבים להבטיח שהחדשות יהיו מדויקות ומוצגות ללא הטיה. בנוסף, מחויב דיוק והוגנות בסיקור החדשותי, כולל תיקון טעויות משמעותיות במהירות ובצורה ברורה לציבור. כמו כן, בעת דיווח על נושאים פוליטיים או ציבוריים שנויים במחלוקת, יש להציג מגוון דעות רחב והוגן. בנוסף, על גופי השידור להבטיח שהתוכן העיתונאי יהיה מובדל ולא מושפע מפרסום והפניות מסחריות.[94] הרגולטור אתראי להבטיח כי חדשות אשר מוצגות בשירותי הטלוויזיה המסורתיים (broadcast) יוצגו בדיוק נאות וללא משוא פנים.[95]

במקרה של הפרת חובות אלה, חוק התקשורת מאפשר לרגולטור לפתוח בחקירה כנגד כל ערוצי הטלוויזיה המורשים, לרבות שירותי OTT. החקירה יכולה להיפתח ביוזמה פנימית וכן בעקבות קבלת תלונה מהציבור. לחקירות אלה נהלים הכוללים סינון ראשוני שלל תלונות הציבור, שליחת מכתב לגוף השידור המבוקש ובו פירוט סעיפי ההפרה שנבדקים. לפי נהלי החקירה, לגוף השידור יש עשרה ימי עבודה להגיב על מכתב זה. כאשר נקבע כי בוצעה הפרת תקני השידור, הרגולטור מחויב לפרסם זאת. כמו כן, הרגולטור רשאי לשקול הטלת סנקציות חוקיות כנגד גוף השידור ובכלל זה דרישה לפרסום תיקון הטעות או התנצלות וכן קנסות כספיים ואף שלילת רישיון השידור.[96]

תוצאות הרגולציה: בנושא של מהימנות השידורים, קשה עד בלתי אפשרי לקבוע באיזו מידה הרגולציה משיגה את מטרתה, שכן קיימים פערי-מידע מובנים.

---

[92] Broadcasting Act 2009, **סעיף 39**:
Online Safety and Media Regulation Act 2022, **סעיף 46I**.
[93] General Commercial Communications Code, **סעיפים 14.10, 16.5 ו-17.2**.
[94] The Ofcom Broadcasting Code, Section five: Due impartiality and due accuracy, **ובסעיף 5 שם**.
[95] Communications Act 2003, **סעיף 319(2) ו-368**.
[96] Procedures for investigating breaches of content standards for television and radio, **סעיפים 1.22-1.38**.

לסיכום חלק זה, **בעולם קיימים מודלים שונים לגבי רגולציית התוכן החדשותי, ללא Best Practice ברור**: מודל בו הרגולטור קובע את הסטנדרט העיתונאי ומפקח בעצמו על התוכן החדשותי (אנגליה ואירלנד, ונזכיר שבית הלורדים באנגליה ביקר את מעורבות הרגולטור בפיקוח על התוכן והזהיר מהסכנות שביישום האכיפה במישור זה); מודל בו נקבע סטנדרט רק למקרי קיצון כמו שטנה, גזענות ואנטישמיות בעוד הסטנדרט המקצועי-אתי הכללי בתחום נקבע באופן וולונטרי והרגולטור מפקח על מה שנקבע (צרפת); מודל בו קיימת חובה למנות עורך ראשי שהוא אחראי לאכיפת הסטנדרט המקצועי (נורבגיה) – חובה זו היא **<u>בכל מדיה</u>** ולא רק בטלוויזיה; ומודל בו הרגולציה נקבעת באופן וולונטרי על ידי גוף התקשורת והציבור הוא זה שמפקח עליו (קנדה, וגם שבדיה, פינלנד ובמידה רבה הולנד).

2.3.4 סקירת רגולציות מהעולם עליהם מבוססת האסדרה הקיימת בישראל

בפרק זה לא רלוונטי לסקור זאת, כיוון שהאסדרה הקיימת נקבעה לפני עשרות שנים וכיוון שהמציאות המסחרית, הטכנולוגית והתחרותית שונות בתכלית. בנוסף לכך, נוכח הזמן שחלף, קשה להתחקות אחר מקורות האסדרה הקיימת.

2.3.5 הרגולציה הנבחרת מהעולם שתשמש תשתית לגיבוש הרגולציה המקומית

כיוון שבכל אחד מהפרקים הללו בוצעה סקירה נרחבת של בין 6 ל-14 מדינות, אנו שואפים לבחור בפרקטיקה שמסתמנת כמקובלת יותר.

בבעלויות צולבות הפרקטיקה המקובלת היא שלא להטיל איסור גורף על בעלות צולבת תוך-ענפית או חוצת-מדיה. **בחובות מכירה והעברה** הממצאים מראים כי הן דרך ההתערבות והן אי-ההתערבות הן דרכים מקובלות. **בנושא הגילוי והבולטות**, קיימות 6 מדינות שמאסדרות את הנושא, ולכן גם זו דרך מקובלת. **בנושא מהימנות שידורי החדשות** קיימים מודלים מגוונים ואין דרך אחת שהיא מקובלת, אם כי ניתן לומר כי הדרך של אסדרה וולונטרית היא רווחת יותר.

בכל אחת מן המדינות הנסקרות ניתן לטעון שהיא אינה בעלת מאפיינים דומים לשוק הישראלי ולכן קיימת בעייתיות בבחירת מדינה מסוימת. מכל מקום, על אף פערי גודל השוק, דומה כי קנדה וישראל מתמודדות עם בעיות דומות. בנוסף, הרגולציה בקנדה התאימה את עצמה למציאות המשתנה ממש לאחרונה ולכן זו נקודת ייחוס טובה עבורנו. זאת ועוד, גם קנדה מזהה את תחום השידורים כנושא מיוחד ברגולציה, ולא כחלק מאסדרת ערוצי הברודקאסט. מכל הטעמים הללו אנו בוחרים בקנדה כמדינה שתשמש כתשתית לגיבוש הרגולציה המקומית.

2.4 גיבוש וניתוח החלופות לאסדרה

נבצע תחליך זה לכל אחד מהנושאים שנסקרו בנפרד – בעלויות צולבות, הפצת ערוצים באופן נרחב ומהימנות שידורי החדשות.

2.4.1 בעלויות צולבות

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

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

חלופה 2 – מודל הרמזור: מסלול אדום (איסור גורף) – גורם המחזיק בעיתון ובאתר אינטרנט חדשותי לא יוכל לשדר חדשות בטלוויזיה; מסלול צהוב (רגולטור השידורים ישקול מראש שיקולי מגוון בעת בקשה לשדר חדשות בטלוויזיה) – גורם שהוא מחזיק אחד מ: אתר אינטרנט חדשותי, עיתון, תחנת רדיו מסחרית בעלת נתח שוק משמעותי, ספק חדשות אחר. מסלול ירוק – כל השאר. חלופה זו נכתבה בטיוטת התזכיר שפורסמה להערות הציבור ביולי 2023.

ניתוח החלופות:

בנושא זה אנו עוסקים בשאלה האם כניסתם לשוק השידורים של שחקנים קיימים בשווקים קרובים תתרום לשוק השידורים או תסיג אותו לאחור. אנו סבורים כי חלף הגבלת הגורמים הפועלים בשוק הדעות באמצעים רגולטוריים נוקשים, יש לקדם סביבה תחרותית המעודדת מגוון דעות ותחרות חופשית. הסרת חסמי כניסה תסייע לכניסת שחקנים חדשים ותקטין את הסיכון של ריכוזיות בשוק. באופן דומה, רגולציה רכה לא תקים חסמי כניסה או התרחבות, ובכוחה להקטין את הנטל הרגולטורי ואת הסיכון של צמצום המגוון. הקלה ברגולציה על שוק הדעות תתרום לצמצום האפשרות להתערבות ממשלתית בתוכן התקשורתי. מאידך, רגולציה מחמירה עלולה להוות כלי בידי ממשלות או בעלי אינטרסים כלכליים להגבלת ביקורת ולשליטה במסרים המגיעים לציבור.

<u>תועלות האסדרה</u>: חלופה 0 וחלופה 2 משמרות חסמי כניסה רגולטוריים ובכך פוגעות בהתפתחות התחרות בשוק השידורים. לעומת זאת, חלופה 1 מסירה חסמים רגולטוריים ומאפשרת לשחקנים הפועלים במגזר העיתונות הכתובה, אתרי אינטרנט חדשותיים ורדיו להיכנס לשוק, לאתגר את השחקנים הגדולים הקיימים ובכך להפחית את מדד ה-HHI.

<u>עלויות האסדרה</u>: אין מדובר באסדרה לה קיימת עלות ציות, שכן משמעות האסדרה היא הטלת איסור לפעול בתחום החדשות המשודרות. לא קיימת עלות בירוקרטיה, פרט לחלופה 2 בה הרגולטור עורך בחינה של ההשפעה של כניסת הגוף החדש על מגוון הדעות. בחלופה זו קיימת התנהלות מול הרגולטור בהגשת בקשה, ניהול הליכים אסדרתיים ומשפטיים ככל שהרגולטור אינו מאשר את הכניסה לשוק.

<u>השפעות האסדרה</u>: חלופה 0 לא מאפשרת את התפתחות התחרות בשוק החדשות המשודרות ומנציחה הפרדת בעלות בין סוגי מדיה שונים. חלופה זו משפיעה באופן שלילי על הכלכלה בכך שהיא מונעת שיווקם של באנדלים והצעות ערך מגוונות לצרכן באספקת תכנים באמצעות מספר

סוגי מדיה. חלופה 2 דומה לחלופה 0 אך בעוצמה נמוכה קצת יותר, כיוון שהיא מגבילה פחות. חלופה 1 לעומת זאת מאפשרת את התפתחות התחרות בשוק החדשות המשודרות, ומאפשרת קיומם של מודלים כלכליים מגוונים באספקת תכנים על גבי מספר מדיות. בנוסף, התפתחות תחרותית בשוק השידורים עשויה להוביל להפחתת מחירי הפרסום בטלוויזיה. לגבי עלות ממשלתית – חלופה 0 וחלופה 1 אינן מקימות עלות שכזו, ואילו חלופה 2 דורשת זיהוי של אתר אינטרנט חדשותי ובחינה רגולטורית מקיפה במסלול הצהוב ואלו דורשים משאבים ניכרים מאת הרגולטור. מבחינת התמריצים – במידה בה חסמי הכניסה הרגולטוריים מתבטלים, התמריץ של השחקנים הקיימים בשוק הוא להיות טובים יותר ויעילים יותר, כיוון שתמיד קיים איום לפיו אם השחקנים הקיימים לא יהיו טובים – ייכנס שחקן טוב ויעיל יותר לשוק ויוכל לצבור נתח שוק על חשבון השחקנים הקיימים.

לא ניתן לכמת את ההשפעות הללו באופן ריאלי, שכן בעניינים הקשורים להגברת תחרות – הווקטור הכללי ידוע (הגברת תחרות, הוספת שחקן לשוק) אך עוצמת ההשפעה (בכמה המחירים ירדו, למשל) קשורה בפרמטרים רבים.

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

1) **הבטחת המגוון בשוק הדעות הרחב** – שמירה על מספר מקורות חדשות עצמאיים ומתחרים. מטרה מרכזית באסדרה. קריטריון במשקל של 30%.
2) **הפחתת הריכוזיות בענף החדשות המשודרות** – מטרה מרכזית באסדרה. קריטריון במשקל של 30%.
3) **ישימות רגולטורית** – עד כמה ההסדר הוא אכיף וניתן ליישום. קריטריון במשקל של 15%.
4) **התאמה למודלים בינלאומיים** – הקריטריון יהיה במשקל של 25%, כיוון שמדובר באסדרה אשר בכוחה למנוע את חופש העיסוק נדרשת מידת התאמה גבוהה למודלים בינלאומיים.

טבלה 3 להלן מרכזת את השקלול בין החלופות לפי הקריטריונים שנבחרו. לכל קריטריון ניתן ניקוד בין 1 (נמוך ביותר) ל-5 (גבוה ביותר), אשר מוסבר גם באופן מילולי בטבלה.

<u>טבלה 3 : שקלול חלופות לבעלויות צולבות</u>

קריטריון	חלופה 0 – המצב הקיים	חלופה 1 – ללא איסור גורף	חלופה 2 – מודל "רמזור"
הבטחת המגוון בשוק הדעות הרחב	בעוד מספר שנים מועט, עם סיום המעבר לשידורי OTT, הרגולציה תהיה "אות מתה" והיא לא תועיל או תזיק. לכן, השפעתה היא קצרת-טווח בלבד. ניתוח הטווח הקצר – קיומם של איסורים רגולטוריים אינו מאפשר לשחקנים משוק השידורים לפעול בשוק הרדיו המסחרי	מגוון הדעות בשוק השידורים צפוי לגדול, אך עולה חשש מהתחזקותם של שחקנים הפועלים כיום במספר מדיות באופן שעלול <u>בעתיד</u> להקטין את המגוון בשוק הדעות הכולל. ההסתברות להתממשותו של חשש זה אינה ידועה והוא תלוי	בדומה לחלופה 0, ייפגע המגוון בשוק השידורים נוכח הצבת חסמי כניסה לתחום, אך חסמים אלה הם מתונים יותר מאשר בחלופה 0 והם תקפים גם בטווח הארוך.

	או בתחום העיתונות, באופן שמצמצם את המגוון הפוטנציאלי. בנוסף, על שחקנים שאינם פועלים כלל בשוק הדעות (כמו הפלטפורמות המסורתיות) נאסר לפעול בתחום החדשות. בכך נמנעת הקמת דסק חדשות נוסף אשר יוסיף מגוון בשוק הדעות. כל זאת בעת שדפוסי צריכת החדשות בישראל משתנים ללא היכר, ונודעת חשיבות רבה להתאמת מודלים עסקיים בסביבה משתנה. **(2)**	בעיקר במשתנים כלכליים שקשה לחזות אותם. **(3)**	מצד שני, החשש מצבירת כוח חוצה מדיות הוא הנמוך ביותר מבין החלופות. **(4)**
הפחתת הריכוזיות בענף החדשות המשודרות	שלילית, קיימת אפליה בין שחקנים ובין טכנולוגיות, ללא התאמה לכוח השוק או להשפעה הציבורית **(1)**	מצד אחד, הסרת חסמי הכניסה עשויה להגדיל את רמת התחרות בשוק השידורים. מנגד, עולה חשש משימוש בכוח שוק בתחום החדשות במדיה אחרת באופן שיפגע בתחרות בשוק השידורים. **(4)**	שלילית. חסם כניסה שמונח דווקא בפני שחקנים הנמצאים על סף השוק **(1)**
ישימות רגולטורית	ישימות גבוהה. מדובר באסדרה קיימת. **(5)**	גבוהה. כיוון שאין הגבלות, אין קושי ביישום האסדרה. **(5)**	1. קיים קושי מסוים בזיהוי "אתר אינטרנט חדשותי" (אתר שמספק חדשות באופן קבוע – קיים פתח נרחב לפרשנות). 2. המודל ה"צהוב" דורש ניתוח שוק הדעות ושקילת שיקולי מגוון דעות – רף ניתוח גבוה בתחום שאין לגביו כתיבה נרחבת. **(1)**
התאמה למודלים בינלאומיים	בינונית. חלק מהאיסורים קיימים במדינות מסוימות.	גבוהה	נמוכה. לא נמצאה מדינה בה קיימת בחינה

	(3)	(5)	מראש של שיקולי מגוון דעות. (1)
ציון כולל	**2.4**	**4.1**	**1.9**

לסיכום, הניתוח המספרי מראה כי חלופה 1 היא החלופה בעלת הציון הגבוה ביותר, והיא מציעה את האיזון הטוב ביותר בין הבטחת מניעת הריכוזיות בשוק, השפעה על התחרות בשוק, ישימות רגולטורית והתאמה למודלים בינלאומיים. כמו כן, היא מבוססת על הרגולציה העולמית, ובפרט על הרגולציה בקנדה.

2.4.2 הפצת ערוצים באופן נרחב

חלופה 0 – המצב הקיים: תחת חלופה זו ימשיכו לחול ההסדרים הנוכחיים: 1. חובת הפצת השידורים של הערוצים המסחריים שאינם זעירים בעידן פלוס. 2. חובת נשיאה של השידור הלינארי של הערוצים המסחריים על גבי הכבלים והלוויין בלבד,[97] וחובת מכירה של הערוצים אשר מופצים על גבי עידן פלוס לכל פלטפורמת OTT.[98] לא קיימת רגולציית בולטות, אך הערוצים השונים זכו במכרז של הרשות השנייה באפיקים בהם משדרים כיום – 12, 13, 14, 24.

חלופה 1 – הפצת ערוצי חדשות באופן נרחב: 1. חובת נשיאה חינמית של השידור הלינארי של ערוצי חדשות על גבי פלטפורמות רב-ערוציות. 2. חובת שידור ערוץ החדשות על גבי היישומון הציבורי. 3. החלת רגולציית בולטות ושידור ערוצי חדשות ברצף אפיקים עוקבים לטובת קלות גילוים על ידי הציבור.

חלופה 2 – חובת נשיאה בתשלום: חובת נשיאה של השידור הלינארי של ערוצי חדשות על גבי פלטפורמות רב-ערוציות. הערוץ יחויב לשלם לפלטפורמה עבור נשיאתו, והתשלום ייקבע על ידי הרגולטור. ללא חובת הפצה בפלטפורמה ציבורית (כמו עידן פלוס או יישומון ציבורי). ללא רגולציית בולטות.

על הפרת הוראות אלה יוטלו עיצומים כספיים.

ניתוח החלופות:

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

[97] קיימת חובת העברה של ערוצים זעירים בכבלים ובלוויין במתכונת שונה, ראה סעיף 6לד לחוק התקשורת.
[98] סעיף 13ג בחוק הפצת שידורים.

צעדים אשר יסירו חסמי שוק, יעודדו את כניסתם לשוק של שחקנים קטנים חדשים, וזה יתרום לתחרות ולהפחתת הריכוזיות.

<u>תועלות האסדרה</u>: התועלת בחלופה 0 היא מוגבלת כיוון שחובת הנשיאה בה חלה רק על גבי הכבלים והלוויין ורק ביחס לערוצים בעלי רישיון. לכן, היא לא מעודדת שחקנים חדשים להיכנס לשוק. כמו כן, גם שחקנים קטנים קיימים אינם נהנים מנשיאה בחינם על גבי שידורי OTT. קיימת בולטות ונגישות מספקת לשלושת ערוצי הברודקאסט, אך אין נגישות ובולטות מובטחת לערוצים אחרים וכן על גבי שידורי OTT. בחלופה 1 התועלת היא גם תחרותית וגם ציבורית. מבחינה תחרותית, האסדרה משחררת צווארי בקבוק בשוק ומטפלת בחסמים הן במקטע המפיץ והן במקטע הצרכן. מבחינה ציבורית – עידוד כניסת שחקנים חדשים לשוק מגדילה את המגוון. הגדלת המגוון והגברת התחרות אף עשויים לשפר את מהימנות החדשות. בחלופה 2 התועלת התחרותית מוגבלת ביותר ביחס לחלופה 1 וללא הטיפול במקטע הצרכן וללא הפצת השידורים באמצעות פלטפורמה ציבורית, כלומר המשמעות היא חשיפה יותר מצומצמת של תכני החדשות אל מול חלופות 0 ו-1.

<u>עלויות האסדרה</u>: בחלופה 0, קיימת עלות ציות מצד הפלטפורמה אשר חייבת לשאת את הערוץ בחינם בכבלים או בלוויין (עלויות אשר נאמדות במאות אלפי ₪ בשנה), ועלות ציות מצד הערוץ אשר יכול היה להרוויח כסף ממכירת זכות שידור תכניו על גבי הפלטפורמה (קשה לכמת עלות זו כיוון שהיא תלויה בכושר המיקוח של ערוץ ספציפי מול פלטפורמה ספציפית). בנוסף, לערוצים יש עלות בגין תשלום דמי הפצה על גבי עידן פלוס, עלות אשר נאמדת בכ-2.8 מיליון ₪ בשנה (מפורט בנספח א'). בחלופה 1 עלות הציות לפלטפורמה היא דומה לחלופה 0, וללא עלות ציות מצד הערוץ. בנוסף, בנוגע לרגולציית בולטות – עלות האסדרה תלויה בפרטי האסדרה שייקבעו. בחלופה 2 עלות הציות לפלטפורמה היא אפס. אין עלות רגולטורית ניכרת לעין בחלופות השונות.

<u>השפעות האסדרה</u>: חלופה 0 מהווה כיום גורם שמרסן את התשלומים אשר דורשים הערוצים המסחריים מאת הפלטפורמות. לכן, חלופה 0 מפחיתה (באופן פוטנציאלי) את העלויות של הפלטפורמות, אך לא באופן מובהק כיוון שהחובות השונות הן ביחס לשידור הלינארי ולא ביחס לכל אופני השידור של הערוץ. מנגד, חלופה זו גורמת לתמריץ שלילי עבור הערוצים להשתפר, וזאת כיוון שנפגע להם התגמול הכספי שהם מקבלים מאת הפלטפורמות. לחלופות 1 ו-2 לא צפויות להיות השפעות משמעותיות במישור היחסים הכלכליים בין הערוצים לבין הפלטפורמות, אלא בעיקר השפעה במקטע הערוצים שם הסרת החסמים תתמרץ שחקנים חדשים להיכנס לשוק. בכל החלופות אין עלות רגולטורית ניכרת לעין.

לא ניתן לכמת את ההשפעות הללו באופן ריאלי, שכן בעניינים הקשורים להגברת תחרות – הווקטור הכללי ידוע (הגברת תחרות, הוספת שחקן לשוק) אך עוצמת ההשפעה (בכמה המחירים ירדו, למשל) קשורה בפרמטרים רבים.

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

1) **עידוד התחרות בענף ערוצי החדשות בטלוויזיה** – קריטריון במשקל 35%.
2) **תרומה להגדלת נגישות המידע לציבור הרחב** – קריטריון במשקל 25%.
3) **ישימות רגולטורית** – קריטריון במשקל 20%.
4) **התאמה למודלים בינלאומיים** – קריטריון במשקל 20%.

קריטריון	חלופה 0 – המצב הקיים	חלופה 1 – הפצת ערוצי חדשות באופן נרחב	חלופה 2 – חובת נשיאה חינמית בלבד
עידוד התחרות בענף ערוצי החדשות בטלוויזיה	חלופה זו מאפשרת לערוצים המסחריים להיות מופצים בחינם על גבי הכבלים והלוויין בלבד, ללא רגולציה דומה על גבי OTT. כלומר זו רגולציה חסרה. מנגד, בעולם ה-OTT קיימת חובה חד צדדית – חובת מכירת הערוצים (לערוץ המופץ בעידן פלוס), ללא קיומה של חובה הדדית מצד הפלטפורמות. דבר זה מפחית את התמריץ להיכנס לשוק או לחילופין להיות מופץ על גבי עידן פלוס וככה להיות נגיש לציבורים נוספים. **(2)**	חלופה זו משחררת את חסמי השוק בפני ערוצי החדשות, ומאפשרת לערוצי חדשות קטנים להיכנס לשוק ולהתבסס בו באמצעות שידור הערוצים על גבי כל הפלטפורמות, גם בטכנולוגיית OTT. **(5)**	האסדרה מאפשרת לערוץ לחייב את הפלטפורמה לשאת אותו, ובכך מגינה עליו מפני "החשכת מסך". אלא שחובת התשלום עשויה להקים נטל כלכלי גבוה עבור שחקן חדש, באופן אשר יגרום לתמריץ שלילי עבורו להתחרות בשוק. **(3)**
תרומה להגדלת נגישות המידע לציבור הרחב	הרגולציה מבטיחה את נגישותם של הערוצים המסחריים בכל הפלטפורמות, ובלבד שהם משודרים בעידן פלוס. בפועל, כל הערוצים המסחריים נמצאים בכל הפלטפורמות, גם אם לא הופצו בעידן פלוס. כלומר, האסדרה ככל הנראה לא שינתה באופן מהותי את נגישות המידע לציבור הרחב. **(4)**	הרגולציה מבטיחה את נגישותם של הערוצים המסחריים בכל הפלטפורמות. לצד זה הם יופצו על גבי מערך הפצה ציבורי. כיוון שרגולציה זו מעודדת כניסה של שחקנים חדשים לשוק, יתקבל כאן הניקוד הגבוה לקריטריון. **(5)**	הרגולציה מבטיחה את נגישותם של הערוצים המסחריים בכל הפלטפורמות. יחד עם זאת, כיוון שנשיאתם כרוכה בתשלום, יהיה בכך אפקט מצנן לנגישות המידע לציבור הרחב. בנוסף, אי הפצה על גבי מערך ציבורי ושידורים ללא חובות בולטות וגילוי, מפחיתים את מידת הנגישות לציבור **(2)**
ישימות רגולטורית	ישימות גבוהה. מדובר באסדרה קיימת. **(5)**	ישימות גבוהה. חובות נשיאה קיימות כבר היום. לגבי רגולציית בולטות – הדבר תלוי בפרטי האסדרה שייקבעו על ידי הרגולטור. **(5)**	כיוון שנדרש תשלום בעבור הנשיאה, הרגולטור יצטרך לקבוע את דמי הנשיאה – עבודת תמחור אשר נחשבת כמורכבת מבחינה כלכלית **(1)**

התאמה למודלים בינלאומיים	בינוני. אמנם חובות נשיאה כלפי ערוצים מסחריים קיימות בחלק ממדינות אירופה, אך חובת מכירה היא נדירה יותר. **(2)**	גבוהה. חובות נשיאה הן חובות נפוצות על פי ההשוואה. כמו כן, חובת בולטות היא חובה מקובלת בעולם. **(4)**	גבוהה. בדומה לניתוח בחלופה 1. המדינות מתפלגות באופן שווה בין חובה בתשלום לחובה בחינם ולכן מתקבל אותו ניקוד לקריטריון. **(4)**
ציון כולל	**3.1**	**4.8**	**2.55**

בסיכומו של דבר, חלופה 1 היא החלופה אשר מאזנת באופן הטוב ביותר את כלל השיקולים הרלוונטיים. חלופה זו מתאימה למודלים מקובלים בעולם ומתאימה גם לקנדה. אלא שבקנדה קיימת חובת הצעת התוכן באופן בסיסי לציבור. החלופה הנבחרת מכילה גם את זה, כל עוד ייקבע כי ערוצים שהם בחובת נשיאה יהיה אסור לדרוש עבורם תשלום נוסף מהצרכן. באופן זה מתקיימת הלכה למעשה חובת ההצעה (Must-Offer).

2.4.3 מהימנות שידורי החדשות

חלופה 0 – שימור המצב הקיים: החובות השונות של חברת החדשות לערוצים 12 ו-13, חובת עורך ראשי לערוצים זעירים, חובה לשדר שידורים מאוזנים, חובות אתיקה נרחבות, אפס רגולציה על ערוצי OTT.

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

חלופה 2 – כללי שקיפות + מינוי עורך ראשי: החובות שיחולו – 1. פרסום קוד אתיקה. 2. חובת שקיפות בעלי עניין בספק החדשות, וחשיפת "עץ הבעלות המלא". 3. חובת שקיפות של המפרסמים בערוץ הטלוויזיה. 4. חובת מינוי עורך ראשי ללא חובת חברת חדשות (כפי שקבוע היום בתוספת השלישית לחוק הרשות השנייה באסדרת הערוצים הזעירים).

חלופה 3 – החלת הרגולציה הקיימת בנייטרליות טכנולוגית: החלת רגולציה של – הפרדה תאגידית בין תכני החדשות לבין תכני הערוץ הכלליים; חובת מינימום השקעה בתכני חדשות; קביעת כללי אתיקה בידי הרגולטור (לרבות חובת איזון דעות) ופיקוח על עמידה בהם; חובת מינוי עורך ראשי.

ניתוח החלופות:

כאמור בפרק הראשון, קיימים חששות מסוימים מהטלת רגולציה באופן כללי, ובשוק שלפנינו באופן ספציפי, וביניהם: התערבות ממשלתית גורמת לעיתים לעיוותים גדולים יותר מהכשל שהיא מנסה לפתור; פעמים רבות מופעלת רגולציה במקרים בהם השוק מתקן את עצמו באופן עצמאי; התערבות רגולטורית משמעותית עלולה ליצור חסמים ולהגדיל ריכוזיות; והעובדה שהממשלה אינה שחקן נייטרלי בשוק זה אלא בעלת אינטרסים פוליטיים.

בתחום החדשות בכלל ובבעיית מהימנות המידע בפרט, קיים חשש שהתערבות יתר בהיבט זה תאמיר חסמים ותביא לשוק ריכוזי וממועט מתחרים. כפי שצוין בעת תיאור הבעיה, המצב הגרוע ביותר הוא המצב בו גם לא ניתן מענה מספיק טוב לבעיית מהימנות המידע, וגם רמת התחרות נמוכה – כך שהציבור יעמוד בפני מספר קטן של אלטרנטיבות לא מהימנות.

<u>תועלות האסדרה</u>: התועלות בחלופות השונות הן מוגבלות ביותר. בעיית הא-סימטריה של המידע (או ניגוד האינטרסים) היא בעיה מובנית ולא נמצא התמריץ שיגרום לגופי החדשות המסחריים לזנוח אינטרסים צרים ולהעדיף את האינטרס הציבורי הרחב.

<u>עלויות האסדרה</u>: בחלופה 0 ובחלופה 3, קיימות עלויות ציות נכבדות. הכבדה שבהן היא חובת השקעה של 55 מיליון ₪. לצד זה, גם להתנהלות בתאגיד נפרד קיימות עלויות של כפל בעובדים, ציוד, אולפן ועוד. בחלופה 2 קיימת עלות בשכירת עובד שיוגדר עורך ראשי. העלות תלויה בקריטריונים שייקבעו, ובכלל זה – תנאי הכשירות של העורך הראשי. לחלופה 2 לא קיימות עלויות ציות.

<u>השפעות האסדרה</u>: חובת הפרדה מבנית מכבידה על השחקנים בשוק ולכן מפחיתה את כושר התחרות שלהם. בנוסף, ככל שהפער הרגולטורי בין אמצעי מדיה שונים חריף יותר – כך גדל התמריץ לחמוק מהאסדרה וכן לפעול באמצעי מדיה ללא פיקוח. חובת עורך ראשי היא מכבידה פחות ולכן השפעתה קטנה יותר. חלופה 1 היא הכי פחות מפחיתה את התחרות הכלכלית בין הערוצים.

לא ניתן לכמת את ההשפעות הללו באופן ריאלי, שכן בעניינים הקשורים להגברת תחרות – הווקטור הכללי ידוע (הגברת תחרות, הוספת שחקן לשוק) אך עוצמת ההשפעה (בכמה המחירים ירדו, למשל) קשורה בפרמטרים רבים.

בהערכת החלופות נבדוק את הקריטריונים הבאים:

1) **הגנה על מהימנות המידע** – האם החלופה צפויה לצמצם עירוב אינטרסים זרים בסיקור החדשותי. משקל של 30%.
2) **השפעה על רמת התחרות בשוק** – משקל של 30%.
3) **התאמה לאמצעי מדיה נוספים** – באיזו מידה ניתן יהיה להחיל את הרגולציה בעתיד גם על ספקי חדשות אחרים שפועלים באמצעי מדיה שאינם טלוויזיה, על מנת למנוע פער רגולטורי בין הבמות השונות. משקל של 15%.
4) **רמת התערבות ממשלתית** – משקל של 15%.
5) **ישימות ואכיפה** – עד כמה קל ליישם את המדיניות בלי לגרום נזק משני. משקל של 10%.

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

טבלה 4 : שקלול חלופות לרגולציה על תוכן החדשות

קריטריון	חלופה 0 – המצב הקיים	חלופה 1 – שקיפות ואחריות עצמית	חלופה 2 – כללי שקיפות + מינוי עורך ראשי	חלופה 3 – החלת הרגולציה הקיימת בנייטרליות טכנולוגית
הגנה על מהימנות המידע	בעיית הא-סימטריה של המידע וניגוד האינטרסים היא בעיה מובנית, ואנו סבורים שלא קיים פתרון טוב. אחת הראיות לכך היא שלא קיים Best Practice אלא כל מדינה מחילה סט הוראות אחר. גם בוועדת פולקמן עמדו על כך שגם בחברת חדשות נפרדת (חלופה 0 וחלופה 3) קיים חשש ממשי מפני זליגת אינטרסים מסחריים לסיקור החדשותי.[99] חלופה 1 מבוססת על השקפת מכלול האינטרסים ועל מנגנוני אכיפה חברתית. חלופה 2 מתבססת על אחריות העורך הראשי למלא את תפקידו. לכן כל החלופות יקבלו ניקוד בינוני.			
	(3)	**(3)**	**(3)**	**(3)**
השפעה על רמת התחרות בשוק	רגולציה מכבידה מקימה חסמי כניסה לשוק ומעמיסה עלויות ציות למפוקחים. כל אלה פוגעים ברמת התחרות בשוק. לכן החלופות ידורגו בהתאם לנטל הרגולטורי שהן מייצרות.			
	(2)	**(5)**	**(4)**	**(1)**
התאמה לאמצעי מדיה נוספים	נמוכה – יהיה קשה לחייב חברת חדשות נפרדת ולפקח על עמידה בכל ההוראות מצד גופים רבים בכל אמצעי התקשורת **(1)**	גבוהה מאוד. קל מאוד לשכפל את הרגולציה גם לרדיו, אתרי אינטרנט ומדיות נוספות **(5)**	בינונית. בחלק מאמצעי המדיה קל לשכפל – רדיו, עיתון ואתר אינטרנט חדשותי. אך במעבר לגופים רזים – החובות הללו קשות ליישום. **(3)**	כמו חלופה 0 **(1)**
רמת התערבות ממשלתית	פיקוח על מהימנות, איזון ועוד עשויים להיות מכשיר פוליטי לפגיעה בחופש הביטוי. בנוסף, קנסות ושלילת רישיון עשויים לפגוע בפלורליזם שמוצג במסך **(2)**	רמת התערבות נמוכה מאוד **(5)**	רמת התערבות נמוכה מאוד **(5)**	כמו בחלופה 0, אך בתוצאה שלילית רבה יותר נוכח חשיפה של גופים רבים יותר לרגולציה **(1)**
ישימות ואכיפה	נמוכה – לרגולטור קשה מאוד לקבוע האם חלה הפרה של מהימנות או איזון, וכן קשה לאכוף את כללי האתיקה	גבוהה – ניתן לפקח על ביצועם של כללי השקיפות, וקל לפקח על קיומו	גבוהה – ניתן לפקח על ביצועם של כללי השקיפות, וקל לפקח על קיומו של תקנון אתיקה. לגבי עורך ראשי – הדבר תלוי בפרטי חובה זו	נמוכה – לרגולטור קשה מאוד לקבוע האם חלה הפרה של מהימנות או איזון

[99] ראה לעניין זה בעמ' 52-53 בדו"ח המלצות ועדת פולקמן.

	(2)	של תקנון אתיקה (5)	(תנאי כשירות, דרך מינוי) (5)	(2)
ציון כולל	**2.15**	**4.4**	**3.8**	**1.7**

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

אנו בוחרים בחלופה זו כ-Best Effort לטיפול בבעיה האמורה, תוך נטילת הסיכון כי האסדרה אינה חפה מחסרונות. אך יחד עם זאת, אנו מבכרים רגולציה פרו-תחרותית כתחליף מועדף לרגולציה הנוכחית. כמו כן, קיימת חשיבות רבה לסגירת הפער הרגולטורי, כולל בין אמצעי מדיה שונים. אנו מצפים להחלת רגולציה פרופורציונלית על אמצעי המדיה האחרים במקביל או לאחר החלת הרגולציה האמורה על שוק השידורים.

2.4.4 סיכום החלופות שנבחרו

- ✓ אין איסור גורף על בעלות צולבת חוצת-מדיה או על בעלות צולבת תוך-ענפית. כלומר, צמיחה אורגנית מותרת.
- ✓ תחול חובת נשיאה של ערוצי חדשות על גבי פלטפורמות בנייטרליות טכנולוגית.
- ✓ תחול חובת גילוי ובולטות של ערוצי חדשות על גבי הפלטפורמות.
- ✓ חובת תקנון אתיקה עצמאי שיגובש על ידי הערוץ.
- ✓ חובת שקיפות של בעלי המניות ושל מפרסמים בערוץ.

2.5 עיצוב החלופה הנבחרת

1) חובת רישום במרשם ספקי החדשות: כפי שניתן לראות מפרק 2.4.4, ההוראות על ספק חדשות מתמקדות בעידוד התחרות במגזר זה. על מנת לקיים את האסדרה בתחום החדשות– תחול חובת רישום על גורם שמשדר חדשות. כפי שתואר בפרק 2.1.1, עסק חדשות צריך להפעיל דסק של עיתונאים וכתבים. על מנת להגדיר "דסק" נשתמש במדדים תפעוליים של העסק – גוף שמשדר חדשות 40 דקות בכל יום בימי א'-ה', עם הוצאות שנתיות של 2 מיליון ₪ ומעלה להפקת תכני חדשות ומעסיק 5 עובדים בעלי תעודת עיתונאי. תנאי הסף לרישום במרשם ייקבעו באופן שלא ייצור חסם כניסה מיותרים לענף, ובפרט לא ייצרו חובות השקעה לצורך כניסה לענף.[100] על הפרת חובה זו יחול עיצום כספי בשיעור של 1% מהכנסות גוף השידור.

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

2) מגבלת בעלויות צולבות: על מנת לעבור באופן מדורג מהרגולציה הקיימת לרגולציה החדשה, בשנתיים הראשונות יאסר לספק חדשות בטלוויזיה על גורם שהכנסתו השנתית מאספקת חדשות בעיתון יומי, אתר אינטרנט או רדיו היא מעל 300 מיליון ₪. באופן זה, התחרות בשוק השידורים תוכל להתבסס לאחר כל שאר שינויי האסדרה שיתבצעו בחוק. רק לאחר מכן יתאפשר לשחקן גדול כאמור לספק חדשות גם בשוק השידורים.

3) לא יחולו מגבלות על פלטפורמת שידורים רב-ערוציים. החוק לא יבחין יותר בין ערוץ לבין פלטפורמה כאמור, ולא תחול מגבלה על אחזקה צולבת בין ספק חדשות רשום לבין ספק תכנים רשום.

4) עסקת רכישה שמתקיימים בה שני התנאים הבאים, תדרוש אישור מראש מרגולטור השידורים, לאחר בחינה תחרותית:

א. עסקה בין ספק חדשות רשום לבין ספק תכנים רשום אחר (לרבות אם הוא גם ספק חדשות רשום).

ב. הרכישה תעלה על שיעור של 20% מאמצעי השליטה של הגורם הנרכש.

באופן זה לא תימנע צמיחה אורגנית מצד אחד, ומצד שני – רק עסקאות בין גופים בעלי נפח פעילות משמעותי בשוק ייבחנו.

בנוסף ומטעמים תחרותיים דומים, המועצה תהיה רשאית לקבוע בכללים הגבלות בדבר מינוי נושאי משרה (למשל, הגבלה על מינוי מנכ"ל שהוא בעל זיקה בספק חדשות מתחרה). על הפרת הוראה זו (אחזקה אמורה ללא קבלת אישור הרגולטור וכן הפרת הכללים בדבר מינוי נושאי משרה) יוטל עיצום כספי בגובה 1% מסך הכנסות גוף השידור. על הפרת האחזקה הצולבת ניתן אף לבטל את הרישום במרשם ספקי החדשות.

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

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

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

8) על הפרת חובת הנשיאה יוטל עיצום כספי בגובה 1% מסך הכנסות גוף השידור.

9) רגולציית בולטות: ספקי החדשות ימוקמו ברצף אפיקים. ככל שמספרם עולה על 10, הם יחולקו למקטעים של 10 רצופים כל פעם. בממשקי OTT תהיה סמכות לרגולטור לקבוע כללי בולטות מתאימים. על הפרה זו יוטל עיצום כספי בגובה 0.5% מסך הכנסות גוף השידור.

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

11) הטלת חובות הנוגעות לשקיפות, ובכלל זה:

- שיקוף תקנון שכל ספק רשום יידרש לגבש ולאמץ ולא יהיה נתון לאכיפה של הרשות או המועצה. מוצע לקבוע רשימה של נושאים בהם יעסוק תקנון האתיקה, חלקם נוגעים לחובות כלליות שיש להחיל על כל ספק תכנים וחלקם נוגעים לטיב ולסטנדרט מקובל לעבודה עיתונאית ללא הטיה לא עניינית של הסיקור. הערה: חובה זו תחול גם על ספק תכנים שאינו ספק חדשות, אולם התקנון יתייחס רק לנושאים שעשויים להיות רלבנטיים גם לגביו, שהם מניעת ניגוד עניינים, כללי גילוי נאות ואתיקה במסר פרסומי.
- חובת דיווח וחובת פרסום אודות החזקות הנוגעות לספק חדשות רשום, ואודות הגורמים העיקריים שהתקשרו עם ספק החדשות הרשום להכללת מסרים פרסומיים בתכניו. חובה זו נועדה לשמש כגילוי נאות בדבר האינטרסים השונים של המחזיקים בספק החדשות הרשום, לאור העובדה שתוכני החדשות עלולים להיות מושפעים מכך. על חובה זו יוטל עיצום כספי בגובה 0.5% מסך הכנסות גורם השידור.

12) איסורים על אספקת תכנים מסוג מסויים יתמקדו רק בגרעין הקשה של שידורים אסורים הנהוגים היום: שידורים של חומרי תועבה או שידור תכנים שיש בהם משום הסתה לגזענות או לפגיעה ממשית באדם או בקבוצת בני אדם על רקע השתייכות קבוצתית מסוימת. הערה: חובה זו תחול גם על ספק תכנים שאינו ספק חדשות רשום. על הוראה זו יחול עיצום כספי בגובה 1% מסך הכנסות גוף השידור.

2.6 קביעת יעדים וקריטריונים לאסדרה

בתוך 3 שנים מיום תחילת החוק:

1) שיפור במדדי אמון הציבור בתקשורת – עלייה מ-49% (לפי סקר המכון הישראלי לדמוקרטיה) ל-60% בלפחות שני סקרים שיבצעו גופי חברה אזרחית או גופים ממשלתיים.
2) 6 שחקנים פעילים בתחום החדשות בשוק השידורים.
3) 5 ערוצי חדשות נגישים לכלל הציבור, לרבות באמצעות היישומון הציבורי.
4) הפחתת מדד ריכוזיות מבוסס הכנסות (HHI) בשוק ערוצי החדשות.

ככל שמדד HHI מבוסס הכנסות בשוק ערוצי החדשות יעמוד על 1500 ומטה במשך שנתיים רצופות – ייבחן מחדש הצורך ברגולציה.

3 הפקות מקור

3.1 ניתוח כלכלי של התחום והצורך בהתערבות

כפי שהוסבר בפרק 1, הפקות מקוריות כגון דרמה, תעודה, סאטירה, ריאליטי ובידור מאופיינות ברמת סיכון גבוהה: מצד אחד, העלות ידועה – וכרוכה בהשקעה הונית גבוהה; ומן הצד השני – הביקוש אינו ידוע מראש כמו גם היכולת למסחר את התוכן לאחר מכן. כל זאת ביחס לחלופה של רכישת תכנים קנויים מהארץ או מחו"ל, בהם העלות נמוכה עשרות מונים וכבר נבחנה רמת הביקוש לתכנים אלה במקומות שונים. הביקוש לאספקת תכנים אלה מאופיין בעיקר בשידור VOD, בו ערך הפרסום נמוך משמעותית ביחס לערך הפרסום בשידור לינארי. בשונה מתכני חדשות וספורט, תכנים מקוריים מוצלחים ניתנים למסחור וקיימות כיום דוגמאות מספקות לתוכן מקורי ישראלי אשר הזכויות לשידורו נמכרו מעבר לים. נוכח מאפיינים אלה, תקציב ההפקה המקומית מושפע מההוצאה על התכנים הפופולריים יותר, בלעדיהם אין "זכות קיום" בשוק – תכני החדשות ותכני הספורט. ההחלטה איזו יצירה תראה אור קשורה לצפי לכדאיות הכלכלית של ההפקה. ככל שתקציב ההפקות יקטן, כך ייגנזו עוד בשלב הרעיון הפקות בעלות צפי נמוך יותר לכדאיות כלכלית חיובית. ככל שתתקיים תחרות בין יוצרים, הרי שמצב של ריבוי יוצרים יתורגם לאיכות התוצר. **תכני דרמה** מצויים בתחרות עזה מול ענקים בינלאומיים כדוגמת נטפליקס ודיסני, כאשר תכנים ישראליים עשויים לבדל תחרותית את ספקי התכנים הישראליים מול הבינלאומיים, ומנגד – עשויים להביא את הספקים הישראליים להתמקד בהפקת שעשועונים ותכניות זולות ופופולריות שאינם תורמים את ההשפעות החיצוניות החיוביות שפורטו. **תכני תעודה** הם בעלי ביקוש נמוך מאוד ביחס לשאר הסוגות ועם זאת, עלות הפקתם היא גבוהה ביותר, במדרג הוצאות דומה לזה של דרמה. לכן, הכדאיות הכלכלית של הפקת תכני תעודה היא נמוכה ביותר, אך השפעתם על עיצוב "הסיפור הלאומי" היא משמעותית. **תכנים מקוריים של סאטירה, בידור וריאליטי** מאופיינים בביקוש גבוה ועם עלות הפקה נמוכה באופן ניכר ביחס לתכני דרמה ותעודה.[101]

נהוג להבחין בהפקות המקוריות בין הפקות כלליות לבין הפקות איכותיות – הפקות מקור מסוגה עילית אשר כוללות תכני דרמה ותכני תעודה. הפקות מקור מסוגה עילית מספקות ערך שאינו

---

[101] נסביר את הבדלי העלויות של הפקות הסוגות השונות. שני סוגי ההפקות בתחום השידורים הם:
1. הפקות אולפן (Studio Production): הפקה המתקיימת בתוך אולפן טלוויזיה קבוע, בו מצוי ציוד תאורה, מצלמות וצוות טכני. סוגי התוכן המופקים בדרך כלל בהפקות אולפן כוללים: חדשות, אקטואליה, אירוח, שעשועונים, סאטירה ועוד.
2. הפקות מחוץ לאולפן (Field Production / Outside Broadcast / On-Location Production): הפקה שמתבצעת באתר חיצוני, מחוץ לאולפן הקבוע. מתאימה לתכני דרמה, תעודה, סיקורים, שידורי ספורט ולפעמים גם ריאליטי.
ככלל, הפקות מחוץ לאולפן יקרות יותר מאשר הפקות אולפן נוכח ההוצאות הדרושות לכתיבת תסריט, נסיעות, לינה, הוצאות יקרות יותר בגין תאורה וצילום, טיפול רב יותר בעריכה, תיקון צבע, סאונד ועוד.
דו"ח שהוכן עבור רגולטור השידורים הבריטי, Ofcom מצביע על כך: "הפקות מחוץ לאולפן הן יקרות יותר, זמן הצילום ממושך יותר ועלויות הצוות הן גבוהות יותר ולמשך זמן רב יותר" (עמ' 51 שם). עוד נאמר בדו"ח זה כי נוכח התייקרות תשומות ההפקות השונות, חלה ירידה משמעותית בהפקות מסוג דרמה ועלייה בהפקות של תכני בידור (עמ' 6). ניתן לראות זאת בתרשים נוסף בעמ' 12 בדו"ח נוסף של רגולטור השידורים הבריטי, משנת 2023 (מופיע בכתובת: https://www.ofcom.org.uk/siteassets/resources/documents/research-and-data/tv-radio-and-on-demand-research/tv-research/uk-tv-production-sector/understanding-uks-tv-production-sector.pdf?v=330061).
בהתייחס להעדפת גופי השידור הישראליים להפיק הפקות זולות על פני הפקות יקרות, נציג נתונים לדוגמה מתוך דו"ח הרשות השנייה לשנת 2021, שהוא הדו"ח העדכני ביותר.
כמות שעות שידור שהוכרו כהפקות מקור מסוגה עילית –
קשת: דרמה – 17:55 שעות, תכניות מיוחדות – 19:43, סרטי תעודה – 11:1, תכניות תעודה – 12:253 (מתוכם: תכנית חיסכון – 03:192).
רשת: דרמה – 29:5, תכניות מיוחדות – 19:22, תכניות תעודה – 47:96 (מתוכם: "לפני החדשות" – 59:39).
ניתן לראות כי הרוב המוחלט של ההפקות שהוכרו הן הפקות אולפן שהן הפקות זולות יותר כפי שתואר מעלה.

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

גם בישראל קיימת כיום אסדרה נרחבת אשר נועדה לתמוך בהפקות המקומיות. בישראל קיימות חובות השקעה נפרדות בהתאם לסוג הגורם המשדר. **ראשית**, תאגיד השידור הציבורי "כאן" מחויב להשקיע לפחות 210 מיליון ש"ח בשנה בהפקות מקור ובתכניות ספורט, מתוכן לפחות 105 מיליון ש"ח להפקות מקור מסוגה עילית.[102] **שנית**, ערוצים מסחריים בעלי רישיון לפי חוק הרשות השנייה חייבים להשקיע 15% מהכנסותיהם כאשר כל סכום ההשקעה מיועד להפקות מסוגה עילית – הכוללות דרמה, תעודה ותכניות "מיוחדות". המונח "תכניות מיוחדות" מוגדר בחוק הרשות השנייה[103] והוא כולל בין השאר גם תכניות סאטירה אשר ככלל הן בעלות כדאיות כלכלית להפקה ואינן נחשבות כסוגה עילית לפי ההגדרות המקובלות. **שלישית**, פלטפורמות בעלות רישיון לפי חוק התקשורת חייבות להשקיע 8% מסך ההכנסות מהשידורים בלבד, כאשר לפחות מחצית מהסכום (כלומר 4% מההכנסות) מיועדת להפקות מסוגה עילית. הפלטפורמות נדרשות להשקיע 27.5% מסך מחויבותיהן בהשקעה בהפקות מקור – בתכני ילדים, נוער והגיל הרך.

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

ב

תרשים 8 להלן מוצג היקף חובת ההשקעה הכספית בהפקות מקור ובהפקות מקור מסוגה עילית על השוק הפרטי, בין השנים 2015-2021 (אשר נגזרות מן ההכנסות של השנים 2014-2020).[104] מן התרשים ניתן לראות כי בין השנים 2015-2017 חל גידול של 10% בהיקף חובת ההשקעה בהפקות

---

[102] סעיף 2 של התוספת בחוק השידור הציבורי הישראלי, תשע"ד-2014. הסכומים הם לאחר הצמדה.

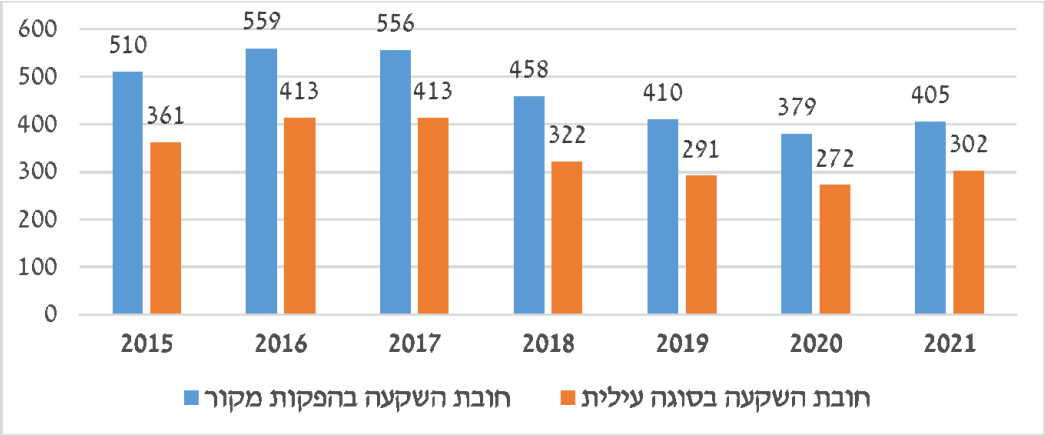
[103] "תכנית מיוחדת" - תכנית במתכונת מקורית ובעלת ערך מיוחד, אשר הוכח להנחת דעתה של הרשות כי היא באיכות יוצאת דופן של כתיבה תסריטית, משחק ובימוי, מסוגים אלה:

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

[104] נציין כי לא קיימים נתונים עדכניים יותר, וזאת כיוון שלא פורסמו דוחות עדכניים לציבור מאת הרשות השנייה ומאת המועצת הכבלים והלוויין. זאת, בין היתר כיוון שהכרה בהוצאות מתבצעת בדיעבד, כפי שיוסבר בפסקאות הבאות.

מקור וגידול של 14% בחובת ההשקעה בהפקות מקור מסוגה עילית. לאחר מכן, בעקבות המשבר הפיננסי של ערוץ 10, שהוביל לבסוף למיזוג רשת וערוץ 10, חלה ירידה משמעותית בהיקף חובת ההשקעה – ירידה של 32% בחובה הכללית, וצניחה של 34% בחובה מסוגה עילית, בין השנים 2020-2017. בשנה לאחר מכן חלה עלייה אשר מיוחסת לגידול בהכנסותיהן של קשת ורשת אשר גדלו יותר מצמצום ההכנסות של הוט ויס מאספקת שידורים בכבלים ובלוויין.

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



מקור: דו"חות הרשות השנייה ומועצת הכבלים והלוויין.

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

בשונה מהנתונים אודות החובה אשר תלויים אך ורק בהכנסות של שנה קודמת, **קיימת שונות גבוהה בין השנים לגבי ביצוע הפקות המקור**, וזאת משלוש סיבות מרכזיות: א. הפקות עשויות להתפרס על פני מספר שנות תקציב. ב. ההכרה בהפקה מתבצעת רק לאחר שידור ההפקה. ג. סכומי ההשקעה מוכרים לפי עיתוי החוזה (על בסיס מצטבר) ולא לפי עיתוי ההוצאה (על בסיס מזומן), וניתן לפרוס את ההכרה על פני השנים שבין עיתוי החוזה לעיתוי ההוצאה. לכן, ההשוואה הנכונה לגבי ביצוע ההפקה היא השוואה ארוכת-טווח. בהשוואה בין שנת 2021 לשנת 2015 נמצא כי חלה ירידה של 26% בביצוע בפועל של הפקות מקור ובביצוע בפועל של הפקות מקור מסוגה עילית. זאת אל מול ירידה בסך החובה של הפקות מקור בשיעור של 21% ובירידה בחובה של הפקות מקור מסוגה עילית בשיעור של 16%. לפיכך, קיים קשר בין סכומי ההשקעה בפועל לבין חובת ההשקעה. יתרה מזאת, המציאות מוכיחה מזה שנים רבות כי ללא קיומה של חובת השקעה בהפקות מקור

ובפרט בהפקות מקור מסוגה עילית – גופי השידור לא מפיקים תכנים אלה. כך, סלקום, פרטנר ונטפליקס פועלות בשוק מזה 8-10 שנים, ובמצטבר הפיקו 3 הפקות מקור בלבד.[105]

ועדת פולקמן המליצה מספר המלצות בעניין:[106]

א. עקרון "אדישות טכנולוגית" – חובת ההשקעה תחול גם על הכנסות משידורי OTT. ועדת פולקמן הבחינה בין ערוצים לבין פלטפורמות, ולכן כלל זה מרחיב את תכולת האסדרה רק בקרב הפלטפורמות.

ב. חובת ההשקעה שתיקבע על הפלטפורמות הישראליות תחול באופן שוויוני גם על פלטפורמות בינלאומיות.

ג. פלטפורמות בעלות מחזור שנתי של 300 מיליון ₪ יחויבו בהשקעה בשיעור של 6.5% מההכנסות, ואילו ערוצים מסחריים יחויבו בהשקעה בשיעור של 13%. מתווה זה משמר את היקף חובת ההשקעה הכללית שחלה על הגופים הפרטיים ביחס לשנת 2019.

ד. חובת ההשקעה תחול על סוגה עילית בלבד – דרמה ותעודה, ללא "תכניות מיוחדות".

ה. לא תחול חובת השקעה בהפקות לילדים, נוער והגיל הרך.

ו. תחול חובת השקעה בתכני תעודה בשיעור של 15% מסך חובת ההשקעה בסוגה עילית.

ז. השקעה כללית בהפקות מקומיות (שאינן סוגה עילית) תיקבע על ידי מנגנון השוק.

ח. החובות הן חובות השקעה בלבד, לא יחולו הוראות לגבי זמן השידור או מיקום השידור. אלה ייקבעו לפי מנגנון השוק.

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

מטרת האסדרה היא עידוד היצירה הישראלית בתכנים בהם קיים כשל שוק – תכני דרמה ותעודה בלבד. לא מצאנו לנכון להתייחס באופן פרטני לתכני ילדים ונוער, נוכח המלצות ועדת פולקמן וניתוח הוועדה בדבר הכדאיות הכלכלית החיובית של תכנים אלה, אך תכני ילדים ונוער שהם מסוג דרמה או תעודה ייכללו באסדרת הפקות המקור.

---

[105] ההפקות הן: "משיח", "אזהרת מסע" ו"באש ובמים". יצוין כי הפקות אלה אינן עומדות בהכרח בקריטריונים להכרה כהפקה מקומית. עוד יצוין כי "משיח" הופקה על ידי קשת ועבורה ובשלב מתקדם סלקום הצטרפה במשותף להפקה ומימנה מחצית מהעלות. כלומר, סביר להניח כי ללא החובה המוטלת על קשת, הפקה זו לא הייתה מתבצעת. "אזהרת מסע" הופקה במשותף על ידי הוט (עליה מוטלות חובות השקעה נכבדות), נטפליקס וערוץ הטלוויזיה הנורבגי TV2. כיוון שזו הפקה ישראלית-נורבגית (אשר לא בטוח שתוכר כהפקה מקומית ישראלית) – היא עשויה להיות מוכרת כהפקה אירופית במדינות האירופאיות השונות המחייבות השקעה בהפקות אירופאיות.

[106] ראה ב<u>דו"ח המלצות ועדת פולקמן</u> עמ' 10-12, 41, 57-63.

3.2 סקירה בינלאומית משווה

חובת השקעה בהפקות מקומיות היא חובה רווחת מאוד במדינות אירופה. הרגולציה האירופית מבחינה בדרך כלל בין סוגים שונים של שירותי אודיו-ויזואל: שידורים לינאריים ושידורי VOD.[107] בדירקטיבה האירופית, AVMSD, נקבעו הוראות מסוימות לגבי השקעה בהפקות מקומיות, אך באופן שונה בין שידורים לינאריים ושידורי VOD.

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

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

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

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

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

מדינה	חובת השקעה/מס
צרפת	20% חובת השקעה +5.15% מס
גרמניה	20% חובת השקעה[108] על כל הספקים + מס בשיעור 1.8% או 2.5% בהתאם להיקף הכנסות
איטליה	16% חובת השקעה
בלגיה (צרפתית)	מתווה מדורג להעלאת אחוזי השקעה/מס בהתאם להיקף הכנסות: 2025- 1.68% עד 5.61%. 2027: 2% עד 9.5%
ספרד	5% חובת השקעה/מס
הולנד	5% חובת השקעה/מס
דנמרק	חובות בהיקף של לפחות 5%, בחלוקה בין השקעה לבין מס[109]

[107] במדינות מסוימות קיימת הגדרה של "פלטפורמה" – חברה אשר מתקשרת עם ספקי VOD ועם ערוצים לינאריים במטרה להציע הצעות ערך לצופים.
[108] בשלבי חקיקה, טרם נכנס לתוקף.
[109] מתווה לעידוד השקעה: 2% מס + השקעה ללא חובה. אם ההשקעה היא פחות מ-5%, אזי יש חובת מס של 3% נוספים.

פינלנד	5% מס. השקעה מעל היקף זה תפחית את המס באותו שיעור[110]
נורבגיה	5% חובת השקעה[111]
פורטוגל	עד 4% חובת השקעה + 1% מס
בלגיה (פלמית)	2%-4% השקעה/מס, בהתאם להיקף הכנסות
שוויץ	4% חובת השקעה/מס
רומניה	4% חובת השקעה/מס
קרואטיה	2% חובת השקעה + 2% מס
צ'כיה	1.5% חובת השקעה + 2% מס
פולין	1.5% מס
יוון	1.5% חובת השקעה/מס

מקור: Cullen-international[112]

סעיפים 16 ו-17 של הנחיית AVMSD מטילים חובות על ערוצים לינאריים (שידורי טלוויזיה) לקדם יצירות אירופיות. סעיף 16 קובע כי על הערוץ לשדר ברוב זמן השידור יצירות אירופאיות, למעט זמן המוקדש לחדשות, אירועי ספורט, משחקים, פרסומות, טלטקסט ושירותי טלשופינג. סעיף 17 מחייב להשקיע 10% מתקציב התוכן או שיעור זהה של זמן שידור בהפקה אירופאית שנוצרה על ידי מפיק עצמאי, שאינו מהערוץ. הדירקטיבה מאפשרת למדינות החברות להחיל את החובות גם על ערוצים לינאריים זרים הפונים לקהלים בשטחן. בהמשך לכך נמצא כי מדינות מסוימות החילו חובות כספיות על ערוצים לינאריים לתמיכה בהפקות מקומיות: אוסטריה, בלגיה-קהילה צרפתית, קרואטיה, קפריסין, צרפת, גרמניה, יוון, הונגריה, איטליה, מלטה, פולין, פורטוגל, רומניה, ספרד ושוויץ. ברוב המדינות הללו, החובה הכספית על הערוצים הלינאריים זהה לחובה הכספית על ה-VOD.

חשוב לציין כי המגמה באירופה היא של הכללת חובות ההשקעה בהפקות מקומיות במדינות נוספות. בהשוואה ליולי 2021, נוספה חובת השקעה בדנמרק, פינלנד, הולנד ונורבגיה; החובה הקיימת הוחמרה והוגדלו חובות ההשקעה בצרפת, איטליה, קרואטיה ובלגיה (צרפתית ופלמית); והוחלה החובה על ספקי תכנים זרים – אם בדו"ח ועדת פולקמן (על בסיס ממצאי שנת 2020) הוצגו 5 מדינות בסה"כ עם חובת השקעה או מס על ספקי תכנים זרים, כיום מדובר על 17 מדינות. המדינות המובילות באירופה אינן מסתפקות בכוחות השוק בלבד ומיישמות הסדרים מגוונים להבטחת השקעה מתמשכת בסיפורים מקומיים, מתוך הכרה בסכנות הגלובליזציה ובחשיבות הייחוד התרבותי.

קיימות חובות השקעה בהפקות מקומיות גם במדינות מחוץ לאירופה. **בקנדה**, החקיקה החדשה – Online Streaming Act – מחייבת ספקי OTT להשקיע 5% מהכנסותיהם לתמיכה בהפקות מקומיות שונות. הרגולטור מעריך כי חובה זו היא בהיקף של כ-200 מיליון דולר קנדי.[113]

---

[110] בשלבי חקיקה, טרם נכנס לתוקף.

[111] טרם עבר את כל הליכי החקיקה. יושלם לאחר שה-OECD יחליט בעניין BEPS.

[112] הדו"חות של חברת הייעוץ נמסרים למנויים בלבד, ואיננו רשאים לחשוף את חומרי הגלם שלהם בפומבי. עם זאת, קיים דו"ח של קבוצת הרגולטורים האירופאיים European Regulators Group For Audiovisual Media – ERGA Services שסוקר את החובה האמורה. דו"ח זה נכון לשנת 2023 ולכן קיימים שינויים קלים בין המידע המוצג בנספח ב' שם לבין הממצאים אשר הצגנו בטבלה.

[113] מדיניות רגולטור השידורים CRTC מיום 4 ביוני 2024.

האסדרה באירופה ובקנדה קודמה לצורך הבטחת ההשקעה בהפקות מקומיות.

השפעות האסדרה: ככלל, הרגולטורים האמונים על יישום חובת ההשקעה אינם מפרסמים לציבור את סך ההשקעה שבוצעה בפועל בהתאם לחובה זו. לצד זה, לא ידוע על קשיים באכיפה או על סמכויות שאינן מספקות לאכיפה על ידי הרגולטורים, גם ביחס לספקי תכנים זרים.[114] על כן, יש להניח כי סך ההשקעה שבוצעה היא לפחות כמו ברף החובה.

לא ידוע על השפעות נוספות שנגרמו בעקבות הטלת חובת ההשקעה בהפקות מקומיות. ניתן לטעון כי הטלת חובת השקעה מתערבת בצד הביקוש בשוק היצירה, מה שעשוי להוביל לעליית מחירים בשוק זה ולהתייקרות עלות ההפקה. בעלי עניין מסוימים טענו זאת בפנינו, מבלי להציג נתונים לכך. מנגד, מחקר שבוצע באנגליה מראה כי קיימת אינפלציה בשוק היצירה וזאת מ-4 סיבות עיקריות: אינפלציה עולמית, השפעות ארוכות-טווח של מגיפת הקורונה, מחסור בעובדים מיומנים בתחום וגידול בצד הביקוש ליצירה עקב כניסת ענקיות הסטרימינג לתחום.[115] יצוין כי באנגליה לא קיימת חובה כספית להשקעה בהפקות מקור ולכן ככל שלא יוכח מבחינה אמפירית כי חובת ההשקעה מובילה לאינפלציה, ניתן יהיה להסיק כי ככל שקיימת אינפלציה היא מיוחסת לגורמים אחרים. בנוסף, ולשם הזהירות, על מנת שלא תתפתח אינפלציה בשל חובת ההשקעה – בשלב עיצוב החלופה נעמוד על כך שכל שינוי מהחובות הקיימות יתבצע במתווה מדורג אשר מתפרס על פני מספר שנים.

סקירת רגולציות מהעולם עליהם מבוססת האסדרה הקיימת בישראל: בפרק זה לא רלוונטי לסקור זאת, כיוון שהאסדרה הקיימת נקבעה לפני עשרות שנים וכיוון שהמציאות המסחרית, הטכנולוגית והתחרותית שונות בתכלית. בנוסף לכך, נוכח הזמן שחלף, קשה להתחקות אחר מקורות האסדרה הקיימת.

בסקירה הבינלאומית למדנו כי קיים Best Practice לטיפול בבעיות שהוצגו בפרק זה. צבר המדינות הוא רב וכולל מדינות אירופאיות החברות ב-EU, מדינות אירופאיות שאינן חלק מה-EU ומדינות ביבשות אחרות כמו צפון אמריקה. בחרנו ללכת לפי ה-Best Practice.

3.3 גיבוש וניתוח חלופות

בחנו מספר משפחות של חלופות לטיפול בבעיות שהוצגו: א. חובת השקעה ישירה שתחול על ספקי התכנים. ב. ההשקעה בשוק תתבצע באמצעות קרן, אליה יפרישו ספקי התכנים כסף כשיעור מסך הכנסותיהם. ג. תמיכות ותמריצים ממשלתיים.

משפחות ב' ו-ג' הן חלופות שאינן ישימות כלל: משפחה ב' אינה ישימה נוכח היעדר הניסיון המצטבר בישראל בהקמת קרן ממשלתית מסוג זה והנחיצות במתן פתרון מיידי לבעיה; משפחה ג' אינה ישימה נוכח היעדר מקורות תקציביים לכך. נוכח היעדר הישימות, לא המשכנו לנתח חלופות אלה. משכך, בפרק זה יגובשו וינותחו החלופות השונות אשר קשורות לחובת השקעה ישירה על ספקי התכנים, ואשר נמצא כי חלופות אלה ישימות.

---

[114] ראה עמ' 80-88 ב[דו"ח של קבוצת הרגולטורים האירופאיים ERGA].

[115] עמ' 17-19 בתוך: https://www.ofcom.org.uk/siteassets/resources/documents/research-and-data/tv-radio-and-on-demand-research/tv-research/uk-tv-production-sector/understanding-uks-tv-production-sector.pdf?v=330061

כיוון שהבעיה עוסקת בתכנים מקומיים מסוגה עילית בלבד וכך גם הוגדרה המטרה – כל החלופות עוסקות במסגרת זו בלבד.

חלופה 0 – המצב הקיים: שמירה על המסגרת הנוכחית, בה חלות חובות השקעה רק על חלק מהשחקנים (ערוצים בעלי רישיון, פלטפורמות כבלים ולווין), ללא החלה על שירותי OTT או הסדרה לפי היקף פעילות.

חלופה 1 – חובת השקעה אחידה על כל השחקנים: חובות השקעה אחידות על כל גורם שמספק תכנים אודיו-ויזואליים, בכל טכנולוגיה, ללא הבדלים בין גודל השחקנים, ולרבות ספקי תכנים בין-לאומיים.

חלופה 2 – חובת השקעה לפי מבחני גודל: חובות השקעה יחולו בשיעורים שונים על שחקנים בגודל שונה.

חלופה 3 – חובת השקעה אחידה על ספקי תכנים ישראליים, ללא החלת חובה על ספקי תכנים בין-לאומיים

עיקרי תוכן ההוראות:

1) על ספק תכנים תחול חובה להשקיע בשנה מסוימת שיעור מסך הכנסתו משנה קודמת.
2) ספק תכנים יידרש לדווח בכל שנה לרגולטור על הכנסותיו משנה קודמת, על מנת לקבוע מהו סכום ההשקעה שיתחייב לבצע בשנה העוקבת.
3) על ספק תכנים אשר לא יעמוד בהוראות אלה יוטל עיצום כספי.

הוראות אלה הן בכל אחת מן החלופות. ההבדל המרכזי בין החלופות השונות נעוץ בשאלה – על אילו ספקים תחול חובת ההשקעה והאם חובה זו תהיה אחידה.

כל אחת מן החלופות מעודדת את ההשקעה ביצירה הישראלית בתכנים מסוגה עילית, ואולם חלופה 0 עושה זאת לטווח הקצר בלבד ובעוד מספר שנים חלופה זו תחדל לתת מענה לבעיות שהוצגו.

ניתוח החלופות

<u>תועלות האסדרה</u>: הבטחת רמת השקעה מינימלית בהפקות מקור מסוגה עילית, בהתאם לשיעור החובה שייקבע. הדבר נכון בכל החלופות, אם כי כאמור, בחלופה 0 תועלת זו היא לטווח הקצר בלבד.

<u>עלויות האסדרה</u>: העלות הישירה לכל גורם תלויה בהיקף הכנסתו בשנה מסוימת ובשיעור ההשקעה שיתחייב. בנוסף לעלות הישירה קיימת "עלות בירוקרטיה" בגין חובות דיווח שונות; התנהלות מול הרגולטור במקום בו קיימות חילוקי דעות בהכרה בהשקעה מסוימת כעמידה בקריטריונים שייקבעו לקיום חובת ההשקעה; התנהלות מול הרגולטור במקרים בהם מתנהלים הליכי אכיפה מול גורם שהפר את ההוראות השונות. עלויות אלה אינן ניתנות לכימות ריאלי מראש והן תלויות בכל מקרה לגופו.

<u>השפעות האסדרה</u>: האסדרה מתמרצת גורמים רבים בשוק היצירה, וזאת כיוון שחובת ההשקעה תגרום להפקות בשלב הרעיון להגיע לכדי מימוש, בעיקר הפקות אשר החזר ההשקעה הצפוי עבורן

הוא על סף החיובי. בנוסף, חובת ההשקעה תביא להפקת ושידור יצירות רבות יותר מהן תהנה החברה בישראל. ככל שתתפתח תחרות בין היוצרים, הדבר תורם לאיכות ההפקה. ככל שיהיו הפקות איכותיות יותר, הסיכוי שהן יימכרו לגופים זרים וישודרו לעולם הרחב עולה – באופן זה "הסיפור הישראלי" ישודר ברחבי העולם ועשוי לתרום תרומה חיובית להסברה הלאומית. כך גם צפוי לקרות (וביתר שאת) במידה שחובת ההשקעה תחול באופן ישיר על שחקנים בין-לאומיים. מנגד, להטלת חובת השקעה קיימות עלויות כאמור, ודבר זה עשוי להרע באופן מסוים את מצבם הפיננסי של ספקי תכנים קטנים. לצד זה, הפקות מקוריות משפרות מאוד את הבידול בין השחקנים בשוק, והדבר עשוי לתרום באופן חיובי לתחרות ולכושר התחרות של שחקנים קטנים בשוק.

קיימות עלויות ממשלתיות לפיקוח ואכיפת החובה הזו. בחלופה 2 עלויות אלה הן הגבוהות ביותר, כיוון שנדרש לזהות בכל שנה כלפי כל שחקן באיזו מדרגת הכנסה הוא נמצא.

<u>השוואה בין החלופות:</u>

בטבלה 6 יוצגו היתרונות והחסרונות המרכזיים בכל חלופה –

<u>טבלה 6: יתרונות וחסרונות בחלופות של חובת ההשקעה בהפקות מקור</u>

	חלופה 0 – שימור המצב הקיים	**חלופה 1 – חובת השקעה שוויונית על כלל השחקנים**	**חלופה 2 – חובת השקעה לפי מבחני גודל**	**חלופה 3 – חובת השקעה שוויונית על שחקנים ישראלים, ללא חובה כלל על שחקנים בינ"ל**
יתרון מרכזי	הימנעות מעלויות רגולטוריות חדשות	חובה שווה בין השחקנים, מייצרת מגרש משחקים מאוזן, ומונעת תמריצי התנהגות שליליים של חברות לגדול ולהניב הכנסות.	הפחתת נטל רגולטורי משחקנים קטנים.	ללא אתגרי אכיפה מול חברות זרות.
חסרונות מרכזיים	▪ שימור הפער הרגולטורי בין השחקנים בשוק.	אתגרי אכיפה מול חברות זרות.	▪ אינו תואם למודלים המקובלים	הנצחתו של פער רגולטורי חריף בין שחקן

	▪ המשך שחיקה בהיקף ההשקעות בהפקות מקור. ▪ חוסר התאמה לעקרונות האיחוד האירופי ולסטנדרטים בינלאומיים.		▪ מפחית את התמריץ של השחקנים לגדול, בפרט כאשר רמת הכנסתו קרובה לסף המדרגה הבאה.	והנפוצים בעולם. ישראלי לשחקן זר.

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

1) **עידוד הפקות מקור מסוגה עילית** – הקריטריון החשוב ביותר, שכן הוא משקף את מטרת הרגולציה. לכן יהווה משקל של 30%.
2) **השפעה על התחרות** – כאמור, לאסדרה זו ייתכנו השפעות חיוביות או שליליות על התחרות. כיוון שהתחרות היא הבסיס למקסום הרווחה (בתחום השידורים), הקריטריון יקבל משקל של 25%.
3) **התאמה למודלים בינלאומיים** – כיוון שמדובר בחובה משמעותית עם היקף השקעות שוקי פוטנציאלי בסך מאות מיליוני ₪, חשוב במיוחד לבחון את מידת ההתאמה ל- Best Practice. קריטריון זה יקבל משקל של 25%.
4) **ישימות רגולטורית** – עד כמה ההסדר הוא אכיף וניתן ליישום. 20% משקל.

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

<u>טבלה 7 : שקלול חלופות אסדרת חובת השקעה בהפקות מקומיות</u>

קריטריון	חלופה 0 – המצב הקיים	חלופה 1 – חובת השקעה שוויונית על כלל השחקנים	חלופה 2 – חובת השקעה לפי מבחני גודל	חלופה 3 – חובת השקעה שוויונית על שחקנים ישראלים, ללא חובה כלל על שחקנים בינ"ל

עידוד הפקות מקור מסוגה עילית	נמוך ביותר. כיוון שהאסדרה כיום חלה לפי סוג טכנולוגיה, צפוי כי תמשיך המגמה של ירידה בהיקף חובת ההשקעה בשוק עד הגעה לחובה אפסית בעוד מספר שנים **(1)**	מתוך הנחה שרגולציה חדשה תיקבע באדישות טכנולוגית, הרי שבחלופות 1, 2 ו-3 המטרה של עידוד הפקות מקור מסוגה עילית תושג לפי סך החובה שתיקבע. לכן במובן הזה אין הבדל בין החלופות הנ"ל, ובכולן הציון הוא גבוה ביותר. **(5)**	**(5)**	**(5)**
השפעה על התחרות בשוק	האסדרה מטילה חובה גבוהה על מעט מאוד שחקנים ועל שאר השחקנים לא חלה חובה כלל. מצב זה מקשה על כושר התחרות של השחקנים הגדולים מול הקטנים. למשל: **ערוצים מסחריים** גדולים נדרשים להפיק ולשדר תכנים מסוימים בעוד שלערוצים קטנים קיים חופש בחירה מוחלט – ברצונם הם מפיקים תכניות פופולריות וזולות בלבד ומתאפשר להם הן למקסם רייטינג והכנסות מפרסומות והן לפעול במרווח תפעולי גדול יותר. **פלטפורמות** הכבלים והלוויין נדרשות לשאת	באסדרה אשר אדישה למודל כלכלי, לתווך הטכנולוגי או לגודל השחקן – לא קיימים תמריצים שליליים להתחרות בשוק. לצד זה, ניתן לטעון כי כושר התחרות של שחקנים קטנים עשוי לקטון בעקבות החלת החובה עליהם. דבר זה נכון בעיקר אם החובה היא נומינלית, אבל כיוון שמדובר בחובה כשיעור מסך ההכנסות – הרי שההשפעה על כושר התחרות היא שווה בין השחקנים. משכך, חלופה זו תקבל את הניקוד הגבוה ביותר בקריטריון זה.	מפחית את התמריץ של השחקנים לגדול, בפרט כאשר רמת הכנסתם קרובה לסף המדרגה הבאה. דבר זה משפיע לרעה על התחרות, ובפרט על שחקנים אשר נוטים בדרך כלל לחולל תחרות נוכח המודל העסקי הרזה שלהן. לכן, קריטריון זה יקבל ניקוד בינוני.	החרגת הספקים הבין-לאומיים מחובת ההשקעה מחזקת את החזקים ומחלישה את החלשים. כך, קיימת עלות רגולטורית אשר נופלת על שחקנים ישראליים בלבד בשעה שכושר התחרות שלהם אל מול ענקיות הסטרימינג הוא נמוך ביותר – אין ביכולתן להציע עושר תוכני בדומה לענקיות הסטרימינג. לכן, קריטריו זה יקבל ניקוד נמוך.

	בעלויות רגולטוריות נכבדות, כך שקטנה היכולת שלהם להציע הצעות ערך לצרכן במחירים תחרותיים. לכן קריטריון זה ינוקד בציון הנמוך ביותר. **(1)**	**(5)**	**(3)**	**(2)**
התאמה למודלים בינלאומיים	לא קיימת התאמה בכלל. לא נמצאה אף מדינה בה קיימת התייחסות שונה באשר לתווך השידור בנוגע לחובות השונות של הפקות מקומיות. **(1)**	גבוה ביותר. המודל המקובל בעולם הוא מודל של הטלת חובת השקעה שוויונית שאינה מבחינה בגודל השחקן, או בין שחקנים מקומיים לשחקנים בין-לאומיים. **(5)**	בינוני. מתוך 17 מדינות שנסקרו רק ב-4 מתוכן תלה חובה שונה לפי גודל השחקן. **(3)**	נמוך. לא מצאנו מדינה אשר הטילה את החובה על שחקן מקומי ולא הטילה חובה זהה על שחקן בין-לאומי. עם זאת, חלופה זו לא נשללה על ידי הדירקטיבה האירופאית ה-AVMSD ולכן הניקוד בקריטריון זה אינו הנמוך ביותר. **(2)**
ישימות רגולטורית	ישימות בינונית. מצד אחד, כך פועלת כיום האסדרה, לה נלווה מערך פיקוח ואכיפה. מצד שני, קיים קושי רב בייחוס ההכנסות לפי תווך שידור בחברות הכבלים והלוויין, שכן הן משדרות גם ב-OTT.	ישימות גבוהה. כיוון שהחובה היא אחידה – קל לאכוף זאת על השוק. לצד זה קיימים אתגרי אכיפה מול שחקנים זרים. כיוון שבמדינות בהן קיימת חובה דומה השחקנים הזרים אינם	ישימות בינונית. ברגולציה לפי מדרגות הכנסה קיימת מורכבות פיקוחית, שכן קביעת מדרגת ההכנסה החייבת היא	ישימות גבוהה מאוד. הניתוח הוא כמו בחלופה 1, רק ללא אתגרי האכיפה מול שחקנים זרים.

		מפרים את החוק, סביר להניח כי גם כאן כך יקרה ולכן ההשפעה של אתגרים אלה היא מינורית **(4)**	שאלה מרכזית באסדרה ובעמידה בחובות האסדרה. **(3)**	**(5)**
	(3)			
ציון כולל	**1.4**	**4.8**	**3.6**	**3.5**

הניתוח המספרי מראה כי חלופה 1 היא החלופה בעלת הציון הגבוה ביותר, והיא מציעה את האיזון הטוב ביותר בין קידום תוכן מקומי, השפעה על התחרות, התאמה למודלים בינלאומיים מקובלים וישימות רגולטורית. לכן זו החלופה הנבחרת.

לא מצאנו לנכון להבחין לעניין היקף החובה בין ערוצים ובין פלטפורמות. זאת, כיוון שהגבול בין ערוצים לבין פלטפורמות נעשה עמום ומטושטש. כפי שהוסבר לעיל, אנו מאמצים את עקרון האדישות הטכנולוגית, וסבורים שכיום הוא גוזר התייחסות אחידה לכל גוף שידורים, אשר ייקרא "ספק תכנים".

כך, החלופה הנבחרת מבוססת על ה-Best Practice כפי שהוצג בסקירה הבינלאומית: קיומה של חובת השקעה שוויונית בין השחקנים, ללא אבחנה לגודל, וללא אבחנה בין לינאר ל-VOD.

לעמדתנו, החלופה הנבחרת אינה מהווה אסדרה בעלת השפעה משקית, וזאת לפי המוסבר בפרק עיצוב החלופה.

3.4 עיצוב החלופה הנבחרת

1) הגופים שיחויבו ברגולציה: כל ספקי התכנים להם סך הכנסות של מעל 40 מיליון ₪, לרבות ספקי תכנים בינלאומיים. הסף של 40 מיליון ₪ מוסבר בפרק 1.5.4 לעיל. להערכת משרד התקשורת, רף חובה זה יחייב לפחות 10 גופים בהפקות מקור, וזאת אל מול המצב כיום בו חייבים 4 גופים בחובת הפקות המקור.
2) חישוב ההכנסה החייבת בהפקות מקור – מפורט בפרק 1.5.4 לעיל.
3) שיעור ההשקעה יעמוד על 6.5% לכל ספק תכנים רשום. שיעור זה מבוסס על המלצת ועדת פולקמן,[116] והוא תואם למקובל בעולם. הרגולציה תוביל לחובת השקעה בהפקות מקור מסוגה עילית בסכום הנאמד בכ-320 מיליון ₪, אשר מחזירה את רמת חובת ההשקעה בסוגה עילית שהייתה נהוגה בשוק בשנת 2018.

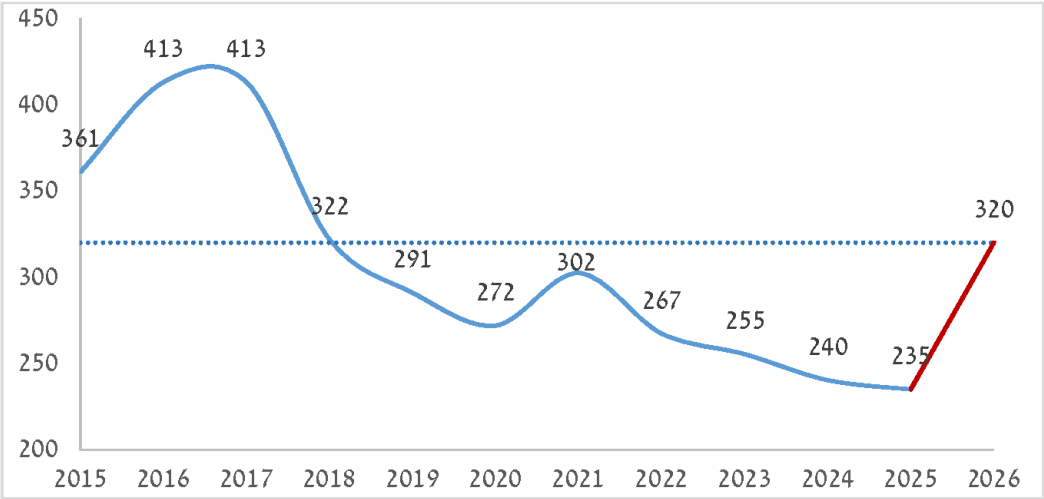
[116] בוועדת פולקמן נשמרה האבחנה בין ערוצים לבין פלטפורמות. בהתאם לכך, הוועדה המליצה על חובת השקעה בשיעור 13% לערוצים ו-6.5% לפלטפורמות. על פי המוסבר בפרק 1.5.4 – אין כיום אבחנה מעשית בין הגופים השונים ולכן אנו מתייחסים אליהם בצורה אחידה, במדרג הנמוך שהוא 6.5%. עוד יוער כי בוועדת פולקמן פלטפורמה קטנה תחויב ב-4% ב-3 השנים הראשונות, ולאחר מכן חובה זו תעלה ל-6.5%. אנו למעשה מקלים עוד יותר, כיוון שספקי תכנים אלה אשר כיום לא חלה עליהם חובה – יגיעו לחובת 6.5% רק בתום 6 שנים כפי שמתואר בהמשך בסעיף 8.

יתר הפקות המקור שאינן סוגה עילית יתבצעו בידי התחרות שתתחולל בין השחקנים הישראלים והזרים, זאת בנוסף לחובת ותאגיד "כאן" להשקיע בהפקות מקור כלליות בסך של 105 מיליון ₪.

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

<u>תרשים 9: חובת השקעה בהפקות מקור מסוגה עילית לגופים מסחריים, 2015-2026</u>

מיליוני ₪, מחירים שוטפים



מקור: אומדני משרד התקשורת.

נוכח נתוני התרשים, הרי שהאסדרה אינה מהווה אסדרה בעלת השפעה משקית שכן היא מגדילה את החובה הקיימת בפחות מ-100 מיליון ₪.

4) חובת ההשקעה תחול על תכני דרמה ותעודה, עם מינימום של 10% מתוכה שיוקדש לתעודה.[117] לא תחול חובה על תכני ילדים.

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

6) ספק תכנים שעיקר עיסוקו הוא אספקת תכני ספורט, רשאי להשקיע בענפי ספורט אולימפיים שאינם כדורגל או כדורסל גברים וכן בענפי ספורט פארה-אולימפיים. השקעה

[117] יוער כי בהמלצות ועדת פולקמן, הומלץ על חובת השקעה מינימלית של 15% לתעודה (מתוך סך חובת ההשקעה בהפקות מסוגה עילית). הסיבה לשינוי ל-10% נובעת מכך שאנו מגדילים מעט את סכום חובת ההשקעה ביחס למה שהומלץ בוועדת פולקמן (חזרה לערכי שנת 2018 במקום חזרה לערכי שנת 2019), ומכך נגזרת ההשקעה לתעודה.

זו תוכר לעניין חובת ההשקעה בהפקות מקור מסוגה עילית. זאת, כיוון שבוועדת פולקמן הומלץ להבטיח את שידוריהם של ענפי ספורט אלה מטעמים של שוויון ומגוון[118] – טעמים ציבוריים אשר משתלבים עם הטעמים הציבוריים של חובת ההשקעה בהפקות מקור.

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

8) מתווה מעבר מדורג לאורך שש שנים:

- ערוצים מסחריים – מעבר מחובה של 15% ל-6.5%.
- פלטפורמות כבלים ולוויין – מעבר מחובת הפקות מקור מסוגה עילית של 4% ל-6.5%.
- ספקי תכנים שלא קיימת עליהם חובה כיום (OTT) – מעבר מחובה של 0% ל-6.5%.

טבלה 8 מציגה את היישום המפורט של המתווה המדורג.

טבלה 8: יישום מעבר מדורג של חובת ההשקעה בהפקות מקור

	שנה 0	שנה 1	שנה 2	שנה 3	שנה 4	שנה 5	שנה 6
ערוצים מסחריים (קשת ורשת)	15%	13.6%	12.2%	10.8%	9.4%	8.0%	6.5%
חברות הוט ויס	4.0%	4.4%	4.8%	5.2%	5.6%	6.0%	6.5%
שאר ספקי התכנים	2.0%	2.8%	3.6%	4.4%	5.2%	6.0%	6.5%

9) השקעה תוכר רק לאחר שספק התכנים נתן אפשרות סבירה לצפות באותה הפקה בישראל, וזו האפשרות הראשונה לצפייה בתוכן (שידור ראשון). כלומר, ההשקעה תיחשב רק לאחר שהיא שודרה, וזאת בדומה לאופן ההכרה בהשקעה בהפקות מקור בחובה הקיימת היום.

10) ספקי התכנים יחויבו לדווח בכל שנה אודות הכנסותיהם. דיווח זה ישמש לקביעת סכום חובת ההשקעה. הרגולטור יודיע לספק התכנים בדבר סכום ההשקעה החייבת.

11) ספקי התכנים אשר חייבים להשקיע בהפקות מקור, יחויבו להעביר לרגולטור דו"ח המפרט את היקף השקעתו בהפקות מקומיות מסוגה עלית בשנה שלגביה חלה עליו החובה.

12) הרגולטור יהיה מוסמך להטיל עיצום כספי בגובה 1% מהכנסות ספק התכנים, לכל ספק תכנים אשר לא יעמוד בחובת ההשקעה. בנוסף, להשקעה שלא בוצעה יתווספו ריבית שקלית ודמי פיגורים מתום השנה שבה דרשה השקעתו ועד למועד ביצוע ההשקעה בפועל. ספק התכנים יידרש להשקיע את הסכום האמור בשנה העוקבת.

3.5 קביעת יעדים וקריטריונים להצלחת האסדרה

1) סך השקעה של לפחות 320 מיליון ₪ בשנה בהפקות מקור מסוגה עילית.

[118] ראה עמ' 87 ב[דו"ח המלצות ועדת פולקמן].

2) עמידה בחובות ההשקעה של כלל ספקי התכנים החייבים.

האסדרה תיבחן מחדש בשנת 2036 – 10 שנים לאחר כניסת החובה המעודכנת לתוקף.

ככל שבמשך 3 שנים ברציפות סך ההשקעות בשוק בהפקות מסוגה עילית יעמדו על מעל 30% מהחובה, וזאת נוכח השקעה מעל החובה בקרב 50% מספקי התכנים – ייבחן מחדש הצורך ברגולציה.

4 אסדרת הקשרים המסחריים בין ספקי התכנים

4.1 הבעיה והצורך בהתערבות

פרק זה עוסק באסדרת הקשרים המסחריים בין ספקי תכנים, ובפרט בין ספקים המחזיקים בידיהם כוח שוק משמעותי לבין פלטפורמות. כפי שיוסבר להלן, על פי המצב בשוק כיום, ספקים אלו עשויים להיות ערוצי ברודקאסט, הכוללים בשידוריהם שידורי חדשות, או ספקים המחזיקים בידיהם תכני ספורט משמעותיים.

כיום, האסדרה החלה היא רחבה ואינה מבחינה בין ספקים עם כוח שוק משמעותי לבין ספקים אחרים. כך, לעניין כללי ה- Must Carry ו- Must Sell הנהוגים בשוק וכן, לעניין האיסור על בלעדיות בשידורי ספורט, החל כלפי כלל שידורי הספורט (אך לאור אופי האסדרה הנוכחית, בשידורי כבלים ולוויין בלבד).

ההתפתחות ההיסטורית של שוק השידורים מתוארת בסעיפים 1.1-1.3. כפי שיתואר בהמשך הפרק, כיום פועלים בשוק הערוצים (ללא ערוצי ספורט) מספר ערוצי חדשות וכן ערוצים נוספים. הערוץ המשמעותי ביותר הוא ערוץ 12, הן מבחינת נתוני הצפייה והן מבחינת נתח שוק מבוסס הכנסות, העולה כאמור על 50%. הערוץ השני בגודלו מבחינת הכנסות הוא ערוץ 13, ולאחר מכן ערוץ 14 שנתח השוק שלו (במונחי הכנסות) עומד על אחוזים בודדים.

בתחום הספורט, השחקנים המשמעותיים הם RGE, המפעילה את ערוצי ספורט 5 ומחזיקה בזכויות משמעותיות כגון זכויות ליגת האלופות בכדורגל, ליגת הכדורסל בישראל, המשחק המרכזי של ליגת העל, ועוד, וכן צ׳רלטון, המפעילה את ערוצי ספורט 1-4 ומחזיקה ביתר הזכויות של ליגת העל בישראל וזכויות נוספות בליגות כדורגל אירופאיות פופולריות. ערוצי ספורט נוספים מופעלים על ידי One, והתוכן המשמעותי ביותר בהם הוא ליגת הכדורגל הספרדית.

יצוין כי ועדת פולקמן דנה בהרחבה בנושא אספקת תכני הספורט, ועיקר ההמלצות שלה היו:[119]

א. החלת איסור בלעדיות ואפליה באספקת תכני הספורט לפלטפורמות.

ב. ביטול מפרט התכנים; אין לבטל את רשימת האירועים המוכרזים, אך נדרש לבצע התאמות בהוראות.

ג. יש לוודא את אספקתם של תכני ספורט נשים וספורט פראלימפי לציבור הרחב.

כפי שיוסבר להלן, אנו סבורים כי יש לבצע שינויי אסדרה ברוח המלצות ועדת פולקמן, בהתאמה לממצאים ולניתוח הכלכלי העדכני.

[119] ראה עמ׳ 13, 78-87 בדו״ח המלצות ועדת פולקמן.

באשר לשוק הפלטפורמות, פועלים 5 פלטפורמות, הוט ויס הן המשמעותיות ביותר מביניהן, והן גם היחידות שמוכרות כיום כבילות "פרימיום" רחבות יחסית. שתיהן מפעילות במקביל גם חבילות צרות יותר ("חבילות דיסקאונט"), באמצעות Next tv וסטינג טי.וי (בהתאמה), לצד שלוש חברות נוספות: סלקום, פרטנר ופרי טי.וי, שבבעלות קשת-12 ו-RGE. מבדיקת רשות התחרות שהתבצעה בחודשים האחרונים עולה כי אספקת תכני טלויזיה של שירותי צפייה לפי דרישה, כדוגמת נטפליקס, דיסני+, אפל TV ודומיהן, אינן תחליף קרוב לשירות שגולל גם שידור ערוצים ליניאריים, בפרט בתחומים כמו חדשות וספורט.

4.1.1 ערוצי ברודקאסט

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

בתקופה בה הערוצים המסחריים התבססו על שימוש במשאב ציבורי מוגבל (תדרים), ההצדקה להתערבות במערכת היחסים העסקית בין הערוצים לפלטפורמות הייתה הצדקה ציבורית – שידורי הערוצים מיועדים לכלל הציבור בישראל, נוכח השימוש במשאב הציבורי, ולכן הם ישודרו בחינם ובכל פלטפורמה שהייתה קיימת באותה עת (כבלים, לוויין ועידן פלוס). על מנת להבטיח זאת נקבעה חובה על חברות הכבלים והלוויין לשאת את הערוצים המסחריים בחינם (חובת נשיאה, Must Carry),[120] וחובת הפצת הערוצים המסחריים על גבי מערך השידור הקרקעי. החובה שנקבעה התאימה למציאות הטכנולוגית ולהרגלי הצפייה בשעתו – שידור לינארי ובאיכות רגילה (SD). אולם, בשנים האחרונות חלו שינויים עמוקים הן בטכנולוגיות ההפצה והן במודלים הכלכליים של השחקנים בשוק. מעבר רחב לצפייה נדחית (Catch-Up), ספריות תוכן (VOD), שידורי HD ואפליקציות OTT מבוססות אינטרנט שחקו את אפקטיביות ההסדרים הסטטוטוריים. כך למעשה, חובת הנשיאה נשחקה עם השנים בהיעדר הוראה מחייבת כלפי צפייה נדחית או באיכות HD, ואפשרה לצדדים השונים לגבות תשלום בעד השידור, בניגוד לכוונת המחוקק ולתכליות האסדרה השונות.

על מנת להסדיר את מערכת היחסים בין הערוצים לבין הפלטפורמות גם בטכנולוגיית ה-OTT, נחקק בשנת 2016 תיקון לחוק הפצת שידורים, אשר מטיל על הערוצים המסחריים חובה למכור את שידוריהם (חובת מכירה, Must Sell) לפלטפורמות OTT ללא תמורה.[121] גם במקרה זה, החובה היא ביחס לשידור הלינארי ובאיכות SD. תחילתו של תיקון זה נדחתה מספר פעמים, כך שהוא נכנס לתוקף רק בשנת 2023. עד לאותה העת, פלטפורמות בטכנולוגיית OTT נדרשו לשלם לערוצים

[120] סעיף 6כא לחוק התקשורת.
[121] סעיף 13ג לחוק הפצת שידורים.

המסחריים עבור קבלת שידוריהם, וזאת בניגוד להסדר האמור של הערוצים המסחריים מול הפלטפורמות המסורתיות.

השינויים הטכנולוגיים הפחיתו במידת מה את התלות של הערוצים בפלטפורמות, שכן כל ערוץ יכול להפיץ בעצמו את תכניו. לצד זה, השינויים הטכנולוגיים בשוק הובילו לשחיקת תוקפן של החובות הקיימות ולצמצום השפעתן בפועל. לאור זאת, נשאלת השאלה האם מדובר בבעייה סיסטמטית.

אנו סבורים כי אכן כך הדבר. אמנם קיימת כיום אפשרות טכנית להפצה עצמאית בדרך קלה ופשוטה יחסית לבעבר, אולם הפצה באמצעות הפלטפורמות היא עדיין אמצעי ההפצה המשמעותי ביותר, שבלעדיו לערוץ חדש, וגם לערוץ קיים, יהיה קשה לפעול. הרוב המוחלט של הצופים בערוצים המסחריים צופה בהם באמצעות גישה לטלוויזיה רב ערוצית ולא באופן ישיר. כמו כן, הרוב המכריע של הכנסות הערוצים המסחריים כיום (כ-90%-95%), הוא מפרסומות, כך שפגיעה בהיקף הצופים צפויה להביא לפגיעה קשה בהכנסות. לכן, כיום ובעתיד הקרוב הפצה עצמאית אינה תחליף אמיתי עבור הערוצים להפצה באמצעות הפלטפורמות הרב ערוציות. כפי שצוין גם בפרק החדשות, גם מניתוחים שערכה רשות התחרות בחודשים האחרונים, במסגרת בחינת עסקאות בשוק השידורים בין יס לפרטנר ובין הוט לסלקום, עולה כי 5 פלטפורמות השידורים הקיימות בישראל (הוט, יס, סלקום, פרטנר ופרי טי וי) הן שוק רלוונטי נפרד, וכי הפצה ישירה של תכני הערוצים היא עדיין לא תחליף להפצה באמצעות פלטפורמות השידורים הללו. שוק הפלטפורמות הוא שוק ריכוזי יחסית (HHI= 3600 במונחי הכנסות, 3060 במונחי מספר מנויים), עם שתי פלטפורמות מובילות (הוט ויס) ושלוש פלטפורמות קטנות עם חבילות "רזות" יחסית- סלקום, פרטנר, ופרי.טי.וי. לאור האמור לעיל המשמעות עבור ערוץ של אי הפצה באחת מהפלטפורמות הללו, ובעיקר באחת משתי הגדולות, היא פגיעה משמעותית בהכנסותיו. עוד יצוין כי פרי.טי.וי מוחזקת על ידי קשת, שהיא השחקן הגדול ביותר במונחי הכנסות ורייטינג מקרב הערוצים.

ננתח את מערכת היחסים בין הערוצים לפלטפורמות בשלושה מקרים שונים. במקרה הראשון, בו פערי הכוחות והתועלות ההדדיות הם לרעת הערוץ, סביר שהערוץ יידרש לשלם בעד הפצתו. במקרים מסוימים, העלות יכולה להיות משמעותית ביחס לגודלו וליכולותיו הפיננסיות. כאמור בפרק הדן בנושא החדשות, אנו מציעים לחייב את הפלטפורמות ב-Must Carry רק במקרה בו הערוץ משדר תכני חדשות ואינו גובה תשלום בעד תכניו מהפלטפורמה, וזאת בשם הצדקות ציבוריות. במקרים כאלה, אפקט חיובי נוסף של ההתערבות הזו יהיה בקידום התחרות במקטע הערוצים כתוצאה מהפחתת חסמי הכניסה עבור אותם ערוצים.

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

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

לפיכך, התופעה הבלתי רצויה העולה מן הניתוח שלהלן היא החשש מניצול לרעה של כוחם של ספקים חזקים, שרמת הפופולריות ושיעורי הצפייה שלהם גבוהים מאוד, באופן שעלול להביא לפגיעה בתחרות בשוק הטלויזיה הרב ערוצית (שוק הפלטפורמות) או בשוק הערוצים.

מקרים אלו מקבילים למקרים בהם שחקן בשוק מחזיק בכוח שוק משמעותי, קרי כוח שוק מונופוליסטי. לעניין זה, ראו דברי הממונה על התחרות בגילוי דעת 2/19 בעניין אופן בחינת כוח שוק משמעותי, מיום 21 ביולי 2019 :

> "כוח שוק משמעותי הוא היכולת לקבוע תנאי אספקה שנחותים באופן משמעותי בהשוואה לאלה אשר היו נקבעים בשוק תחרותי – כלומר, היכולת של אדם להרע את תנאי אספקה מבלי לאבד לקוחות רבים מדי לטובת המתחרים, שאלמלא כן המהלך לא יהיה כדאי עבורו. בחינה של כוח שוק משמעותי היא תמיד תלוית הקשר. כך, ייתכן שכוח שוק משמעותי יתקיים ביחס לסוג לקוחות מסוים בלבד או באזור גיאוגרפי מסוים, וזאת כאשר יש בידי הספק אפשרות להפלות בין סוגי הלקוחות השונים."

בעניינו, העניין ייבחן בהקשר של יחסי הערוץ מול הפלטפורמה, ובפרט ייבחן האם היעדרותו של הערוץ מהיצע התכנים של פלטפורמה עלול לגרום לה לנזק תחרותי משמעותי, המתבטא באובדן מנויים קיימים או בקושי ניכר לגייס מנויים חדשים. כלומר, לאותו ערוץ יש את **היכולת** לפגוע באחד או יותר מהמתחרים בשוק הפלטפורמות, או אף לדחוק אותו מהשוק. יכולת זו עשויה להיות מתורגמת ליכולת לגבות מחיר על תחרותי מהפלטפורמה. במקרים בהם ערוץ בעל כוח שוק מחזיק גם בפלטפורמה (אינטגרציה אנכית), עשוי להיות לו תמריץ גדול במיוחד לדחוק פלטפורמה מתחרה יש שלל דוגמאות מהארץ ומהעולם לגורמים בעלי כוח שוק שנקטו בפרקטיקות מדירות מסוג זה והתבצעה כלפיהם אכיפה. אין דוגמא למקרה שהתבצעה כלפיו אכיפה בשווקי השידורים בארץ, ובהקשר זה יש לקחת בחשבון כי על פי האסדרה הקיימת, הערוצים הגדולים מחוייבים באספקת הערוץ הליניארי במחיר 0. מקרה ידוע מתחום התקשורת הוא המקרה בו קבעה רשות התחרות (רשות ההגבלים העסקיים, כשמה אז) כי בזק ניצלה לרעה את מעמדה המונופוליסטי בתחום תשתיות התקשורת הפאסיבית, על מנת להקשות על מתחרותיה בתחום התקשורת האקטיבית, שעל מנת להתחרות נדרשים לרכוש תשתית פאסיבית מבזק. מקרה זה הוא גם דוגמא ליחסי ההשלמה בין רשות התחרות כרגולטור כללי הפועל כגוף אכיפה, לבין רגולטור ענפי בתחום הטלקום

(משרד התקשורת), שבין היתר על סמך מקרה זה, פעל לקבוע הוראות אסדרה מפורטות בתחום זה. מקרה נוסף שאינו אגב אכיפה, אליו התייחסנו בפרק הספורט, אך ממחיש את פוטנציאל הנזק במקרים בהם יש תכנים עם כוח שוק משמעותי, נוגע לפרטנר, שלא נכללו בשידוריה במשך זמן ממושך תכני הספורט של צ'רלטון, והיא סבלה בשל כך בנחיתות תחרותית מול מתחרותיה בשוק הפלטפורמות, וזאת לאחר שניסיונה לגשת למכרז ספורט כאסטרטגית חדירה לשוק הפלטפורמות הביא להאמרת מחירים משמעותית בשוק. כמו כן, טענה מרכזית של מתחרותיה של קשת לאי אישור מיזם פרי.טי.וי הייתה שכאשר המיזם הזה יצבור נתח גבוה של צופים, הפלטפורמה החדשה תוכל לנקוט בפרקטיקות של דחיקה כלפיהם. זהו חשש מרכזי שנבחן בעת אישור ההסדר, והתייחסות נרחבת אליו מופיעה בעמ' 8-12 להחלטת הפטור של רשות התחרות לעניין פרי.טי.וי. על פי הניתוח של רשות התחרות, בשנות המיזם הראשונות, בהן הפלטפורמה אינה צפויה לשרת כמות משמעותית של צופים, חשש זה לא עולה בעוצמה גבוהה. יחד עם זאת, צוין כי בעתיד, וכתלות בגודל הפלטפורמה לצד שינויים רגולטוריים כגון זה בו אנו עוסקים ושינויים בהעדפות הצפיה של הלקוחות, עשוי להינתן משקל רב יותר לחששות אלו. בנוסף, הוחלט לקצר את תקופת האישור ל-4 שנים, זאת "על מנת לצמצם את החשש מקיומו של תמריץ לדחיקת מתחרים בתקופת הפטור".

נוכח האמור, אנו סבורים כי קיים פוטנציאל של ממש למימוש התופעה הבלתי רצויה שהוצגה.

גורמי השורש היוצרים את התופעה הבלתי רצויה בהתאם לניתוח, נעוצים בכך שקיימים ספקי תוכן אשר מספקים תוכן שהוא חיוני ביותר (must have) עבור הפלטפורמות ("ספקים בעלי חשיבות מסחרית"), המקבילים לקיומו של כוח שוק מונופוליסטי אצל ספקים אלו. ספקים כאמור עלולים לנצל את כוח השוק שבידיהם לרעה ולנקוט בפרקטיקות אנטי-תחרותיות במערכת היחסים מול הפלטפורמות.

בשוק הישראלי פועלים מספר ערוצים, שלפחות חלקם עשוי להיחשב ספק בעל חשיבות מסחרית, במובן שבו הוא הוגדר – ערוץ שהיעדרותו מהיצע התכנים של פלטפורמה עלול לגרום לה לנזק תחרותי משמעותי, המתבטא באובדן של מנויים קיימים או בקושי ניכר לגייס מנויים חדשים. בשיחות רבות שקוימו עם הפלטפורמות (שהן הלקוח הישיר שעלול להיפגע מפרקטיקות של דחיקה), הן טענו כלפי חלק גדול מהערוצים (ובכלל זה, כלפי ערוץ 12,13 ו-14) כי מדובר בערוצים שהם Must Have וכי הם עושים שימוש בכוחם במהלך המשא ומתן.

אנחנו סבורים כי לא יהיה זה נכון שנכריע, כגוף הממשלתי המציע, מי מהם הוא אכן בעל תוכן Must Have – מדובר בעניין הדורש ניתוח מקצועי של המאסדר ושעשוי להשתנות מעת לעת בהתאם לנסיבות. יחד עם זאת חשוב לציין כי ערוצי הברודקאסט, הפונים לציבור הרחב ושכוללים גם שידורי חדשות כשידורי עוגן, הם תחליפים קרובים זה לזה, בעוד שערוצים אחרים כגון ערוצים נושאיים, ערוצי סרטים, דרמות וכו' הם מתחרים רחוקים יותר, שיש להם תחליפים רבים יחסית. זה גם השוק אליו נוהגת רשות התחרות להתייחס בהקשר זה, כולל בבדיקות מהעת האחרונה. דהיינו, השוק הרלוונטי כיום לעניין זה כולל את ערוצי 12, 13, 14 ו-i24. בהמשך למתואר בפרק החדשות, זהו שוק ריכוזי באופן חריג, עם מדד HHI במונחי הכנסות של כ-5150.[122] בנוסף, חשוב

[122] מעט גבוה מהמדד אליו התייחסנו בפרק החדשות (5100), שם כללנו בחישוב גם את הערוצים המשדרים בשפה הערבית או בשפה הרוסית.

לציין כי בשוק זה פועל ערוץ 12, שחלקו בשוק זה במונחי הכנסות הוא הרבה מעל 50%, וכן נתוני הצפייה שלו גבוהים בהרבה מאלו של מתחריו. בנוסף, חשוב לציין כי קיימים תכני ספורט מסוימים שהביקוש לצפייה בהם הוא רחב, ואשר אף הם עשויים להיחשב כתכני Must Have, בעיקר נוכח מאפייני הצפייה הליניארית בהם ומאחר ששידורי ספורט מאופיינים בביקוש קשיח, כמפורט בפרק הספורט. גם תכנים אלו הוזכרו פעם אחר פעם על ידי הפלטפורמות כתכנים לגביהם נדרשת התערבות רגולטורית, וגם לגביהם אנחנו סבורים שהגורם הנכון להכריע במקרה ספציפי, האם מדובר בתוכן שהוא Must Have, הוא המאסדר.

עוד יצוין כי בהחלטת הפטור בעניין פרי.טי.וי, ציינה הממונה כי תכני הספורט של RGE ותכני קשת המשודרים במתכונת ליניארית ובאמצעות שירותי צפייה נדחית הם תכני עוגן עבור הפלטפורמות, כלומר שפלטפורמה ללא תכנים ושירותים אלו עשויה לסבול מנחיתות תחרותית למול מתחרותיה (עמ' 5-8 להחלטת הפטור).

הנזק שיגרם כתוצאה מהתופעה הבלתי רצויה בהתאם לניתוח הוא חסימת מתחרים חדשים מכניסה לשווקים אלו, או פגיעה בהתרחבות של שחקנים קיימים, וחיזוק נוסף למעמדם של שחקנים דומיננטיים בשווקים הללו, תוך הפחתת התחרות בהם ופגיעה בהיצע התכנים ובמחיר לצרכנים. דחיקה של מתחרה מפחיתה בהגדרה את רמת התחרות, ועל כן היא צפויה לפגוע בצרכן בחיבטי המחיר, איכות המוצר, מגוון וכו', ולטווח זמן ארוך. במקרים כאלה, כפי שניתן ללמוד מהניסיון המקצועי בתחום דיני התחרות, הפגיעה בצרכן עלולה להיות משמעותית, ועל כן אנו סבורים נדרשת בעניין זה מעורבות ממשלתית, קל וחומר התערבות רכה במובן זה שהיא אינה מטילה חובות ישירות בחוק, אלא נותנת לרגולטור כלים לפעול במצבים בהם יש חשש מפגיעה בתחרות.

לאור אופי הבעיה, סט הפתרונות שיש לבחון לעניין זה אלו פתרונות מעולמות דיני התחרות, ובפרט כללים דומים לאלו החלים על בעלי מונופולין, במטרה למנוע מהם לנצל את כוחם לרעה באופן שעלול לפגוע בתחרות או בציבור. החשש מפני ניצול כוח שוק על ידי ספק בעל חשיבות מסחרית מצדיק התייחסות מורחבת. מעבר לעצם היכולת לגבות מחיר גבוה יחסית עבור העברת הערוץ בפלטפורמה, ערוץ המחזיק במעמד כזה עלול לנקוט במספר פרקטיקות אנטי-תחרותיות, כגון אפליית פלטפורמות על בסיס גודלן או כוחן המסחרי, הצעת תנאים מועדפים או עסקאות תוכן בלעדיות לפלטפורמות מסוימות באופן המדיר אחרות, או כפיית רכישת חבילות תוכן הכוללות תכנים פחות מבוקשים כתנאי לקבלת התוכן הנחשק. פרקטיקות אלו עלולות להקשות באופן משמעותי על פלטפורמות קטנות או חדשות להתחרות, לצמצם את יכולתן להציע לצרכנים חבילות תכנים אטרקטיביות ומגוונות, ובסופו של דבר לחזק את מעמדם של שחקנים דומיננטיים קיימים משני צידי המתרס – הן בצד התוכן והן בצד הפלטפורמות. תת מקרה שצריך להתייחס אליו באופן פרטני, הוא כאשר אותו ספק בעל חשיבות מסחרית מחזיק במקביל בפלטפורמה, כך שהוא גם מתחרה בשוק שבו הוא עלול לפגוע. במקרים אלו, התמריץ של אותו ספק לנקוט בפרקטיקות אנטי תחרותיות גדל, ויכולת האכיפה כלפיו עשויה להפוך למורכבת יותר, בשל הקושי של הרגולטור להבחין בין פעילותו כערוץ לבין פעילותו כפלטפורמה.

עוד חשוב לציין, כי לקחנו בחשבון את העובדה כי שימוש בסט פתרונות מעין זה עלול להביא לכך שהסמכויות שיוקנו לרגולטור הענפי יהיה לעתים סמכויות מקבילות לאלו הקיימות בידי רשות

התחרות. יחד עם זאת, פרקטיקה של סמכויות מקבילות לאלו שיש לרשות התחרות כרגולטור כללי ולרגולטור ענפי היא פרקטיקה מקובלת יחסית, והיתרונות העיקריים בה הן שהרגולטור הענפי הוא בעל היכרות מעמיקה יותר עם הענף שעליו הוא מפקח, וכן שמבחינת סדרי עדיפויות, פעמים רבות הוא יטה לטפל בנושאים הדורשים טיפול, שלרשות התחרות אין משאבים לטפל בהם, מאחר שהיא מאסדרת את כלל השווקים במקביל ונוטה לפעול באופן נקודתי ולא בליווי של שוק ספציפי לאורך זמן. בנוסף, לרגולטור ענפי יש לעתים כלים מדויקים יותר שמאפשרים לו יעילות גדולה יותר במקרים נקודתיים. דוגמא מתחום התקשורת ליחסי השלמה חיוביים הובאה לעיל לעניין פרשת בזק, שם רשות התחרות הפעילה את סמכותה כלפי בזק, באכיפה הצופה פני עבר, ואילו משרד התקשורת, כרגולטור ענפי, קבע הוראות וכללים מפורטים (כללי השוק הסיטונאי), המסדירים את אותו עניין באופן מתמשך ובאסדרה הצופה פני עתיד.

4.1.2 תוכני ספורט – היבט מסחרי

כפי שיתואר להלן, בעיה דומה לזו שעשויה לעלות במקרה של ערוצי ברודקאסט בעלי כוח שוק משמעותי, עשויה לעלות גם במקרים בהם קיימים תוכני ספורט מסוימים שגם בהם יש כוח שוק משמעותי. לעניין תוכני ספורט אלו, התופעה הבלתי רצויה, הבעיה וגורמי השורש הם דומים לאלו שהוצגו בסעיף הקודם ביחס לערוצים עם כוח שוק משמעותי. ההבדל היחיד לעומת הניתוח לעניין ערוצים הוא שבעוד שבמקרה של ערוץ דיברנו על כוח שוק שבידי הספק עצמו, הנובע משילוב כלל תכניו, כאשר מדובר על תוכני ספורט מקור כוח השוק הוא בתוכן עצמו, כפי שיוסבר להלן. קרי, עבור מפעל ספורט מסוים שהוא (Must Have) עבור הפלטפורמות, כלומר, שהיעדרותו מהיצע התכנים של פלטפורמה עלול לגרום לה לנזק תחרותי משמעותי, המתבטא באובדן מנויים קיימים או בקושי ניכר לגייס מנויים חדשים, יהיה זה פחות רלוונטי אם הזכויות לשידור המפעל נמצאות בידי ערוץ זה או אחר. ניתוח זה תואם גם את הניתוח שביצעה רשות התחרות בהחלטת הפטור בעניין פרי.טי.וי שהוזכרה לעיל.

כעת נעבור לדון ביתר הרחבה בתכני הספורט.

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

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

א. בעלי הזכויות[123] – מארגני המשחקים, הליגות השונות וכדו'.

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

ב. מחזיקי זכויות השידור – גופי השידור: אר.ג'י.אי גרופ בע"מ (**"ספורט 5"**), צ'רלטון בע"מ (**"צ'רלטון"**) וערוץ ONE (**"וואן"**, וביחד – **"ערוצי הספורט"**). כל אחד מגופים אלה מחזיק בזכויות שידור בלעדיות, ומפיק את השידורים – מספק שדרנים, פרשנים ומעטפת לצופה. כל אחד מגופי השידור הללו משדר כיום באמצעות מספר ערוצים שבבעלותו.

ג. מקטע ההפצה – מבוצע כיום ברוב המקרים בידי הפלטפורמות – הוט, יס, סלקום, פרטנר ולאחרונה גם FreeTV. הפלטפורמות מספקות לצופה את הגישה לערוצים ואינן נוגעות לתוכן השידור.

<u>תרשים 10: שרשרת הערך באספקת תכני ספורט</u>



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

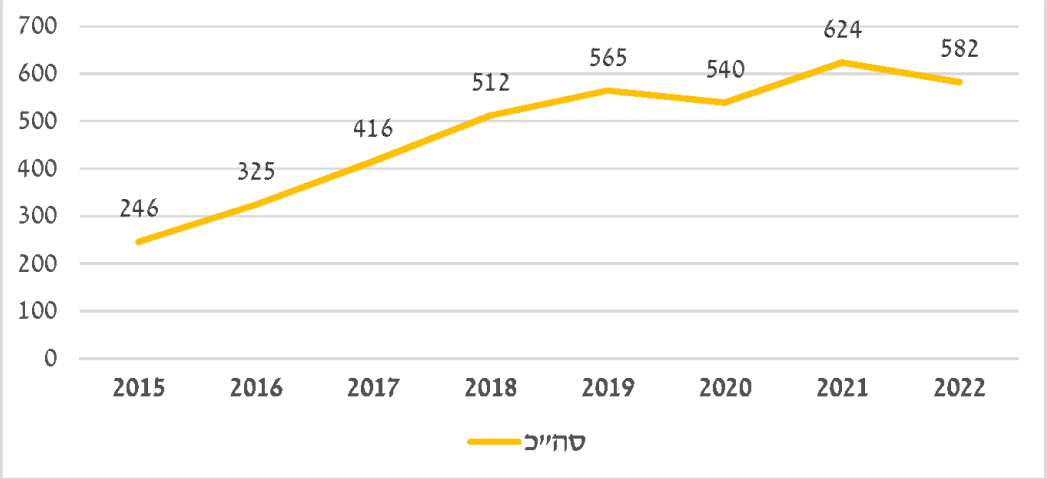
החוליה השנייה מורכבת מגופי השידור, אך נוכח הביקוש הקשיח והמכירה הבלעדית של זכויות השידור לכל מפעל – גם חוליה זו מאופיינת במאפיינים מונופוליסטיים. כיום ערוצי הספורט בישראל (כמו גם הליגות בחוליה הקודמת) אינם מספקים בדרך כלל את תכניהם באופן ישיר לצרכן (בשונה ממודלים אחרים הקיימים בעולם), אלא מוכרים את הזכות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

החוליה השלישית מורכבת מהפלטפורמות. כיוון שהפלטפורמות מבססות את המודל הכלכלי שלהן על דמי מנוי, הרי שהן שואפות לספק למנוי מגוון תכנים עשיר ככל הניתן וקיים עבורן תמריץ מובנה לספק תכני ספורט. מעבר לכך, מאפייני הביקוש הקשיח והיעדר התחליף הראוי לתכני ספורט מסוימים הופכים את ערוצי הספורט למוצר מהותי ולתוכן נדרש (must have) עבור ספקי תכנים המעוניינים להתחרות בשוק. הוצאת ערוצים מהחבילות של הפלטפורמות יפחית את היכולת של הפלטפורמה להתחרות בשוק ויקים חסם כניסה או התרחבות ממשי. בנוסף יש לציין כי קיים יתרון לגודל לפלטפורמה במשא ומתן מול ערוצי הספורט, ולכן בהיעדר רגולציה סביר להניח כי פלטפורמה גדולה תשיג מחיר ותנאים טובים יותר ברכישת ערוצי הספורט לעומת פלטפורמה קטנה. לאור האמור, קיימת אסדרה אשר קובעת כי ערוצי ספורט לא ישודרו בבלעדיות וכי הם יימכרו

בתנאים מסחריים הוגנים ובלתי מפלים לפלטפורמות.[124] דא עקא, רגולציה זו, כשאר הרגולציה בתחום השידורים, אינה חלה כיום ב-OTT, ולכן אינה חלה על פרטנר, סלקום ופריטיוי. נוכח זאת, פרטנר התמודדה במספר מכרזים לרכישת זכויות ספורט במטרה לשדרם באופן בלעדי ולהרכיש מנויים רבים מקרב צופי הספורט, כאסטרטגיית חדירה לשוק. בסופו של דבר פרטנר הפסידה במכרז, אך התמודדות זו גרמה להאמרה משמעותית של מחירי הסגירה במכרזים, אשר בסופו של דבר שורשרו למנויים. מן הצד השני, היעדרו של איסור בלעדיות ב-OTT איפשר לצירלטון שלא למכור את ערוציה לפרטנר, ובכך פרטנר הייתה בנחיתות תחרותית משמעותית מול שאר הפלטפורמות, למשך כ-4 שנים (עד שנת 2021). תרשים 11 להלן מציג את הוצאות הפלטפורמות על ערוצי הספורט בין השנים 2015-2022. ניתן לראות כי בתקופה שלאחר המכרז שצוין לעיל חלה עלייה של 154% בתוך 6 שנים (2015-2021) בהוצאות על הספורט, כשבשנת 2022 ההוצאה ירדה במעט. בסך הכל, בשנים האחרונות מדובר על כ-600 מיליון ₪ הוצאה בשנים האחרונות. בשל העדר סמכות לדרישת נתונים בהיבט זה, אין בידינו נתונים מאוחרים יותר מהשנים 2023-2024, אולם אין בידינו אינדיקציות על שינויים משמעותיים שהתרחשו בהסכמים בשוק בשנים אלו, ולכן ההערכה שלנו היא שהיקף העלויות נותר דומה.

<u>תרשים 11: הוצאות הפלטפורמות על ערוצי הספורט בין השנים 2015-2022</u>

מיליוני ₪, מחירים שוטפים



מקור: נתוני משרד התקשורת.

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

א. מודל חינמי: שידור פתוח באופן חינמי לצופה. השידור ממומן באמצעות פרסומות (כמו מודל הערוצים המסחריים) או שהוא משודר בערוץ ציבורי וממומן מכספים ציבוריים.

ב. תשלום במסגרת חבילת שידורים בסיסית: תכני הספורט משודרים ללא תשלום נוסף מעבר לדמי המנוי הבסיסיים של פלטפורמת השידורים. במקרה זה השידור ממומן באמצעות דמי המנוי ולעיתים אף מפרסומות.

[124] החלטת מדיניות 6/00-1 של מועצת הכבלים והלווין מיום 23 במרץ 2000.

ג. מודל פרימיום: הצופה משלם באופן נפרד על ערוץ או מספר ערוצים ייעודיים, בדרך כלל בנוסף לחבילת הבסיס.

ד. תשלום לפי צפייה (Pay Per View – "PPV"): תשלום חד פעמי לצפייה באירוע בודד.

בתחילה, תכני הספורט שודרו בחינם או במסגרת חבילת הבסיס. עם השנים, וכתוצאה מהביקוש הגבוה לתכני הספורט, מפעלים רבים עברו לשדר במודל פרימיום. על מנת למתן את עליית המחירים לצופים, הונהגה בישראל במשך שנים רבות אסדרת "חבילת הבסיס" – אירועי ספורט שהוגדרו על ידי מועצת הכבלים והלוויין כאירועים שחובה לשדרם במסגרת חבילת השידורים הבסיסית בכבלים ובלוויין.[125] באופן זה, המאסדר התערב וקבעה את המודל הכלכלי של אספקת תכני ספורט רבים, באופן שמחייב את הפלטפורמות לבצע סבסוד-צולב בין תכני הספורט לתכנים האחרים שמשווקים במסגרת חבילת הבסיס. מטרת הרגולציה הייתה להגביר את נגישותם של תכני פרימיום לצרכנים באופן קל וזול, תוך צמצום פערים בין אוכלוסיות שונות. יחד עם זאת, אסדרה זו משיתה עלויות על כלל המנויים, מפחיתה את האפשרות לבצע בידול בשיווק חבילות בידי הפלטפורמות, ומפחיתה את יכולת הבחירה של הצרכן. ביסודו, הסבסוד הצולב של תכני הספורט יוצר עיוות כלכלי שכן העלות אינה מגלמת את המפגש בין הביקוש להיצע. לכן, במבנה השוק המונופוליסטי לעיתים של אספקת תכני הספורט, הסבסוד הצולב מיתרגם לנטילת פרמיה מן הצרכנים, אשר יכולה להשתרשר לכל אחת מן החוליות בשרשרת הערך.

נוכח ניתוח זה, ועדת פולקמן המליצה לבטל את מפרט התכנים. בהמשך לכך, במאי 2024 החליטה מועצת הכבלים והלוויין לבטל את אסדרת חבילת הבסיס, למעט על ספורט נשים וספורט פראלימפי, וביטול זה נכנס לתוקף בימים אלה.[126] יחד עם זאת, סביר כי לא יתרחשו שינויים בשוק בטווח הזמן הקצר שכן ההסכמים בשוק תכני הספורט הם בדרך כלל הסכמים לפרקי זמן ארוכים ביותר. בנוסף, כוח השוק של ערוצי הספורט עשוי לאפשר להם להכתיב תנאים בשוק שיגרמו להשארת המודל הכלכלי על , גם אם הפלטפורמות לא יהיו מעוניינות בכך.

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

טבלה 9 להלן מציגה את העלות החודשית המושתת על כל מנוי של הפלטפורמה (גם מי שאינו צופה בספורט) בגין ערוצי צ'רלטון.

[...]

[125] החלטה מס' 1-27/2009 של מועצת הכבלים והלוויין מיום 22 במרץ 2009.
[126] החלטת המועצה לשידורי כבלים ולשידורי לוויין מס' 1-5/2024 מיום 16.5.2024.

ע"פ חישוב שערכנו ככל שצופי ערוצי צ'רלטון היו משלמים את העלות המלאה בגין ערוצים אלה, הרי ששאר מנויי הפלטפורמות יכלו ליהנות מהוזלה של בין 3% ל-15% ממחיר החבילה החודשית.[127]

<u>טבלה 9: סבסוד צולב חודשי בגין ערוצי צ'רלטון, למנוי ממוצע, (ב-₪) כולל מע"מ</u>

[....]

מקור: עיבודי משרד התקשורת לנתונים שהתקבלו.

באופן דומה, בדקנו את הסבסוד הצולב בגין ערוצי ספורט 5. מודל המכירה של ערוצי ספורט 5 שונה מזה של ערוצי צ'רלטון: רוב ערוצי ספורט 5 נמכרים במסגרת חבילת הבסיס – שם מתקיים סבסוד צולב בהגדרה – ומיעוטם נמכר במסגרת ערוץ בתשלום (מודל פרימיום). מאחר שהנתונים שבידינו הם נתונים הנוגעים לכלל ערוצי ספורט 5, איננו יכולים להפריד בניתוח בין ערוצים שנכללים בחבילת הבסיס לבין ערוצי הפרימיום, ואיננו יכולים לקבוע האם גם ערוצי הפרימיום של ספורט 5 הפסדיים עבור הפלטפורמות (דהיינו, האם ההכנסות בגינם נמוכים מאשר התשלומים בעדם), בדומה לערוצי צ'רלטון, כך שמתקיים גם בהם סבסוד צולב. מכל מקום, בדקנו את הסבסוד הצולב של כלל תכני ספורט 5. נוכח היותם של רוב התכנים המרכזיים בחבילת הבסיס, הרי שכל המנויים נגישים לתכנים המרכזיים של ערוצי ספורט 5, אך איננו יודעים מהו שיעור הצפייה בהם. ניתן להניח כי קיים שיעור מסוים של לקוחות שאינו צופה בהם. בטבלה 10 להלן ניתן לראות כי הסבסוד הצולב החודשי למנוי בשנת 2018. [....]

<u>טבלה 10 : סבסוד צולב חודשי למנוי ממוצע, בגין ערוצי ספורט 5, (ב-₪) כולל מע"מ</u>

[....]

מקור: עיבודי משרד התקשורת לנתונים שהתקבלו.

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

העלות ההולכת וגדלה של זכויות הספורט, הן במעלה הזרם – בהסכמים שבין בעלי הזכויות המקוריים לבין רוכשי הזכויות, והן במורד הזרם – המחירים ההולכים וגדלים שמשלמים המנויים, נובעת משתי סיבות עיקריות. הסיבה הראשונה – כפי שצוין לעיל, חלק מתכני הספורט הם תכנים שהביקוש עבורם בקרב הצרכנים הוא קשיח יחסית, כשאין תכנים תחליפיים. דהיינו, גם אם היה

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

מדובר במודל של מכירה ישירה מבעלי הזכויות ללקוחות, ניתן היה לתמחר את התכנים בתמחור מונופוליסטי, כאשר לחלק גדול מהצרכנים יש תועלת גבוהה מרכישת התכנים – ולכן גם במודל זה המחירים בשוק צפויים להיות גבוהים יחסית.

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

4.1.3 תוכני ספורט – היבט ציבורי

בהמשך לניתוח ההיבטים המסחריים שפורטו, הנוגעים לתכני הספורט שלמחזיק בזכויות בהם צפוי להיות כוח שוק משמעותי, והמשותפים לתכנים אלו ולערוצים שהם Must Have, ובפרט לאור העלויות הגבוהות שעשויות להיות כרוכות ברכישה של תכני ספורט, עולה בהקשר לתכנים אלו גם היבט ציבורי נוסף: האם קיימים תכני ספורט שחשוב להבטיח את נגישותם לציבור הרחב, לרבות ציבור שאין באפשרותו לשלם מחירים גבוהים בעבור תכנים אלו?

מדינות רבות בעולם קובעות אסדרה ייעודית להנגשה בתפוצה רחבה של תכני ספורט בעלי חשיבות מיוחדת. בישראל קיימת כיום אסדרה בנושא – מועצת הכבלים והלוויין קבעה החלטת מועצת הכבלים והלוויין משנת 2002 בדבר אירועי ספורט בעלי חשיבות ציבורית רבה (**"אירועים מוכרזים"**) שנדרש לשדרם בערוץ בחבילת הבסיס או בערוץ חינמי. הרשימה עודכנה בהחלטת מועצה מאוקטובר 2009.[128] ברשימה זו נכללים כיום משחקי נבחרות ישראל, המונדיאל, האולימפיאדה, משחקי החוץ של הקבוצות הישראליות בשלב המוקדמות של מפעלים אירופאיים, כלל המשחקים של קבוצות ישראליות במקרה שעלו לשלב הבתים בליגות אירופאיות ועוד. ואולם, לאור מבנה האסדרה הקיים, הוראות אלו חלות כמובן רק כלפי שידורים בכבלים ובלוויין, ואינו חלק על OTT. לפיכך, גם בהקשר זה עולות התופעה הבלתי רצויה והבעיה החוזרות כחוט השני לאורך נייר זה, נזכיר אותה שוב בקצרה:

<u>התופעה הבלתי רצויה</u> היא אי-שוויון רגולטורי בין שחקנים שונים בשוק, כמפורט בהרחבה בפרק 1.3, בו מצוינים בין היתר נתונים רב שנתיים באשר להיקף המעבר לשידורים מבוססים OTT שאינם נתונים לרגולציה, וכן בפרק 1.4 בו יש הרחבה באשר לפערים הרגולטוריים הקיימים. כאמור, חלק מהשחקנים בשוק הטלוויזיה נתונים לרגולציה קפדנית, בעוד שחלק אחר אינם נתונים לכל רגולציה.

<u>גורם השורש</u> שיוצר את התופעה הבלתי רצויה הנ"ל הוא רגולציה מיושנת ולא אחידה היוצרת פער רגולטורי בין חדשות בטלוויזיה, ברדיו, ובשאר הפלטפורמות, וגם בתוך עולם הטלוויזיה בין

[128] החלטת המועצה לשידורי כבלים ולשידורי לווין 2002 / 22-5 מיום 30.05.2002; <u>החלטת המועצה לשידורי כבלים ולשידורי לווין 2009 / 27-2</u> מיום 22.10.2009.

שחקנים המשדרים באמצעים מסורתיים (כגון כבלים, לוויין, שידורי רדיו) אשר נזקקים לרישיון לשם פעילותם זו, לבין שחקנים המשדרים אך ורק באמצעות תווך אינטרנטי (שחקני OTT) עליהם לא חלה רגולציה כלל.

גורם שורש זה נובע ממאפייני השוק ומן הרגולציה הקיימת, ועל כן הוא מבסס את היותה של הבעיה סיסטמטית.

<u>הנזק כתוצאה מהתופעה הבלתי רצויה</u>: יתרון תחרותי לגופים שאינם כפופים לרגולציה, וכן, בהקשר הספציפי בו אנחנו עוסקים, ציבור גדל והולך שהאסדרה הזו אינה חלה לגביו, מאחר שהוא צופה בשידורים באמצעות OTT.

בנוסף, עולה גם בעיה נוספת, שהיא המקור לאסדרה הקיימת:

<u>התופעה הבלתי רצויה</u> היא אי יכולת של חלקים נרחבים באוכלוסייה לצפות בשידורי ספורט מסוימים בעלי חשיבות מיוחדת, בעלי ערך ציבורי.

<u>גורם השורש</u> שיוצר את התופעה הבלתי רצויה הוא המחיר הגבוה של תכני ספורט מסוימים, לרבות תכני ספורט שלא ייכללו בהגדרה של תכני ספורט Must Have. גורם שורש נוסף טמון באפשרות כי תכני ספורט בעלי חשיבות מיוחדת ימכרו בבלעדיות לפלטפורמה מסויימת, או שהם ייעדרו מפלטפורמה מסויימת, כך שלא יהיה למנוי באותה הפלטפורמה יכולת לצפות בהם.

<u>הנזק כתוצאה מהתופעה הבלתי רצויה</u>: פגיעה בציבור שידו אינו משגת, שלא יוכל לצפות בתכני ספורט בעלי חשיבות מיוחדת שהשיח הציבורי לפני ואחרי צפוי להתמקד בהם, וכן, בנוגע לתכנים מסוימים כגון משחקי נבחרות לאומיות וכו', פגיעה בלכידות הלאומית סביב האירוע המדובר, כתוצאה מכך שמעגל הצופים הפוטנציאליים באותו ארוע יקטן.

ודוק, אירועי ספורט בעלי חשיבות מיוחדת אינם בהכרח אירועי ספורט המהווים תוכן Must Have אשר נידונו בסעיף הקודם, אם כי יכולה להיות חפיפה ביניהם במקרים מסוימים. מוקד הבעיה כאן הוא בחשיבות הציבורית של אותם תכנים עבור הצופים ועבור המדינה, ולא בחשיבותם המסחרית עבור הפלטפורמה. לאור נקודות המוצא השונות והבעיות השונות, נפריד את הדיון לעניין אירועי ספורט אלו מהדיון הנוגע לבעיות הקודמות שהוצגו בפרק, המתמקד בהיבטים תחרותיים. לפיכך, השלבים הבאים בניתוח התהליך באשר לבעיה זו יתבצע בסעיף נפרד, בסוף פרק זה.

4.2 מטרות האסדרה

1) שימור התמריץ התחרותי להיכנס לשוק ולשדר תכנים טובים שימשכו קהל צופים רב.
2) מניעת פרקטיקות של ניצול מעמד לרעה מצד ספק בעל חשיבות מסחרית, תוך מתן פתרון גם למקרה הייחודי בו הוא פועל גם כמתחרה בשוק הפלטפורמות.
3) הגברת התחרות על המחיר של תכני ספורט משמעותיים: באמצעות הבטחת תחרות שווה במקטע הפלטפורמות, על ידי מניעת בלעדיות ותנאים מפלים.
4) קידום הוגנות צרכנית ותמחור מבוסס שימוש: הגדלת אפשרויות הבחירה של הצרכן.

4.3 למידה מדיני התחרות בארץ ובעולם

בסעיף 2.3.3 ובטבלה 3 הוצגה סקירה לעניין חובות Must Carry ו-Must Sell במדינות שונות בעולם. כפי שצוין שם, ברוב המוחלט של המדינות שנבדקו לא קיימת רגולציה כופה במישור היחסים המסחריים בין ערוץ מסחרי לבין פלטפורמה, וניכרת מגמה של מעבר לרגולציה אשר תבטיח את שידורם של תכנים בעלי חשיבות ציבורית כללית אך בהתערבות רגולטורית מצומצמת. עם זאת, במדינות מסוימות קיימת הגנה לערוצים מסחריים מקומיים או קטנים. באשר לתכני ספורט, ההתערבות המסחרית שמצאנו במישור יחסי הגומלין שבין ערוצים לפלטפורמות נגעה לתכני ספורט ציבוריים, כפי שיתואר בהרחבה בסעיף האחרון לפרק זה.

אנו סבורים כי הרחבת ה-Must Sell לכלל השוק יהיה בניגוד למגמה העולמית שהוצגה וגם אינה מוצדקת מטעמים תחרותיים. הרחבה כאמור אף עלולה לפגוע בתמריץ של ערוצים להשתפר על מנת שיוכלו לגבות בעתיד סכומים גבוהים יותר מהפלטפורמות. כמו כן, ובהסתמך על הניתוח בסעיפים הקודמים, אין צורך גם בהתערבות מסחרית ממוקדת בעיית תחרות במקרים בהם התוכן אינו מקנה לבעליו כוח שוק. דהיינו, לאור הבעיות המוצגות בפרק הנוכחי, אנחנו לא רואים טעם תחרותי להטיל הוראות כלליות במישור זה, על כלל ערוצי הברודאקסט או על כלל שידורי הספורט, ללא הבחנה לגבי כוח השוק שבידיהם. זאת הייתה גם אחת מההערות המרכזיות של רשות התחרות לעניין סעיפים שהופיעו בתזכיר החוק, וחלו באופן רחב. הערת רשות התחרות לעניין זה הייתה כי יש לצמצם את התחולה רק למקום שבו יש לערוץ כוח שוק משמעותי. אנו סבורים כי יש לקבל הערה זו, ולאור זאת שהבעיה היא בעיה של פגיעה בתחרות בשל נקיטה בפרקטיקה מדירה מצד בעל כוח שוק משמעותי, צריך למקד את האסדרה בשחקנים מסוג זה.

נוכח האמור, נבחן את נושא אסדרת הקשרים המסחריים בין ספקי התכנים מנקודת המבט של דיני התחרות, בארץ ובעולם. לעניין ניתוח החשש מפני ניצול כוח שוק על ידי ספק בעל חשיבות מסחרית, ובחינת הצורך בהתערבות רגולטורית, ניתן ללמוד רבות מדיני התחרות, הן בישראל והן במדינות אחרות בעולם. דינים אלו פותחו על מנת להתמודד עם מצבים דומים של כוח שוק משמעותי ופוטנציאל לפגיעה בתחרות ובצרכנים. התערבות רגולטורית במקרים אלו אינה שוללת את עצם קיומו של כוח השוק, אלא מתמקדת בהסדרת אופן השימוש בו ובמניעת ניצולו לרעה. יש לציין כי יש מקומות בעולם (המודל הידוע ביותר בהיבט זה הוא המודל האנגלי) שבהם לרגולטור הענפי ניתנת סמכות ליישם את הוראות חוק התחרות הכללי בענף עליו הוא אמון. זהו אינו המצב בישראל, אולם בהחלט ניתן לשאוב השראה מדיני התחרות הכלליים גם על הבעיה בה אנחנו דנים כאן, על מנת לקבוע הסדר ממוקד שנותן לה מענה.

כפי שצוין בגילוי דעת של הממונה על ההגבלים העסקיים,[129] תפיסת היסוד של דיני ההגבלים העסקיים היא שצעדים מבניים המקדמים תחרות או מונעים פגיעה בה עדיפים על התערבות ישירה במחירים. העדפה זו של פתרון היוצר פוטנציאל תחרותי בשוק, ככל שקיים, נובעת בעיקר מהתפיסה לפיה המנגנון התחרותי הוא זה שיביא להקצאת המשאבים היעילה ביותר, ושלא ניתן להגיע לתוצאה דומה באמצעות הכרעה חיצונית בדבר המחיר הראוי. לאור זה, קיימת בעולם הסכמה

[129] גילוי דעת 1/17 : שיקולי הממונה על הגבלים עסקיים באכיפת האיסור על גביית מחיר בלתי הוגן גבוה.

רחבה כי על דיני ההגבלים העסקיים להתמודד בעיקר עם החשש מפני נקיטה בפרקטיקות של הדרה (Exclusion) על ידי בעלי מונופולין.

אחד התחומים המרכזיים שבהם דיני התחרות מטילים מגבלות על גופים דומיננטיים בשל חשש זה נוגע להסכמי בלעדיות. כאשר ספק בעל כוח שוק משמעותי מתקשר בהסכמי בלעדיות, כגון ערוץ המתקשר עם פלטפורמות, הוא עלול לחסום או להקשות משמעותית על פלטפורמות מתחרות, במיוחד קטנות או חדשות, מלהשיג גישה לתוכן חיוני זה. התוצאה עלולה להיות צמצום התחרות בין הפלטפורמות, פגיעה ביכולתן להציע חבילות אטרקטיביות לצרכנים, ובטווח הארוך אף עליית מחירים או פגיעה בחדשנות. לפיכך, רגולטורים ברחבי העולם, וכן רשות התחרות בישראל, במסגרת סמכותה כלפי בעל מונופולין לפי סעיף 29א לחוק התחרות הכלכלית, התשמ"ח-1988 ("חוק התחרות"), האוסר על ניצול מעמד לרעה באופן העלול להפחית את התחרות או לפגוע בציבור, בוחנים בחשדנות הסכמי בלעדיות של תוכן חיוני ועשויים להתערב כדי להגבילם או לאסרם, במיוחד כאשר הם יוצרים חסמי כניסה או התרחבות משמעותיים. באיחוד האירופי, סעיף 102 ל- TFEU אוסר על ניצול לרעה של מעמד דומיננטי, והסכמי בלעדיות מצד גוף דומיננטי עלולים להיחשב כניצול כזה כאשר הם חוסמים מתחרים או מגבילים את יכולתם להתחרות באופן אפקטיבי.

פרקטיקה נוספת הנמצאת במוקד תשומת הלב הרגולטורית היא **אפליה (Discrimination)**. ספק בעל חשיבות מסחרית עלול לנצל את כוחו כדי להפלות בין פלטפורמות שונות, למשל על ידי הצעת תנאים מסחריים שונים (מחירים, תנאי תשלום, איכות שידור) שאינם מבוססים על שוני אמיתי בעלויות או בסיכון. אפליה כזו יכולה להיות מכוונת לפגוע בתחרותיות של פלטפורמות מסוימות, לחזק את מעמדן של אחרות או פשוט למקסם את רווחי הספק על חשבון שוק פלטפורמות תחרותי ויעיל. האיסור על אפליה בתנאים דומים הוא עיקרון מוכר בדיני התחרות. כך למשל, סעיף 29א(ב)(3) לחוק התחרות אוסר על בעל מונופולין לקבוע תנאי התקשרות שונים לעסקות דומות אשר עשויים להעניק ללקוחות או לספקים מסוימים יתרון בלתי הוגן כלפי המתחרים בהם. לשונו של איסור זה שאובה מסעיף סעיף 102(c) ל-TFEU האירופאי[130], ואיסורים דומים קיימים גם בדיני תחרות נוספים בעולם.

פרקטיקה נוספת המעוררת חששות תחרותיים משמעותיים היא הפרקטיקה של **קשירה (Tying)**. במקרה זה, ספק בעל חשיבות מסחרית מתנה את הגישה לתוכן המבוקש (המוצר הקושר) ברכישת מוצרים או שירותים נוספים, פחות מבוקשים (המוצר הנקשר) – למשל, דרישה מפלטפורמה לשאת חבילה שלמה של ערוצים, שרק אחד מהם הוא "Must Have". פרקטיקה זו מאפשרת לספק למנף את כוח השוק שלו מהמוצר הקושר אל שוק המוצר הנקשר ובכך לפגוע בתחרות בשוק השני, לצמצם את אפשרויות הבחירה של הפלטפורמות ושל הצרכנים, ולהעלות את העלות הכוללת של התוכן. דיני התחרות בארץ ובעולם מכירים בפוטנציאל הנזק של הסדרי קשירה. סעיף 29א(ב)(3) לחוק התחרות, וכן סעיף 102(d) ל-TFEU האירופי[131], אוסרים על בעל מונופולין להתנות התקשרות

[130] " applying dissimilar conditions to equivalent transactions with other trading parties, thereby placing them at a competitive disadvantage."

[131] " making the conclusion of contracts subject to acceptance by the other parties of supplementary obligations which, by their nature or according to commercial usage, have no connection with the subject of such contracts."

הנוגעת לנכס או לשירות שבמונופולין, בתנאים אשר מטבעם או בהתאם לתנאי מסחר מקובלים אינם נוגעים לנושא ההתקשרות.

ההתמודדות מול שחקנים בעלי כוח שוק, כגון ספק בעל חשיבות מסחרית דורשות מהרגולטור איזון עדין: מחד גיסא, יש לשמר את התמריצים של ערוצים להשקיע ביצירת תוכן איכותי ופופולרי המקנה להם מעמד של ספק בעל חשיבות מסחרית. מאידך גיסא, יש למנוע מהם לנצל מעמד זה באופן שיפגע בתחרות בשוק הפלטפורמות, יקשה על כניסת מתחרים חדשים, ובסופו של דבר יפגע ברווחת הצרכנים ובמגוון התכנים הזמין להם.

4.4 גיבוש וניתוח חלופות לאסדרה

חלופה 0 – המצב הקיים: בחלופה זו ימשיכו לחול ההסדרים הנוכחיים: חובה על חברות הכבלים והלוויין לשאת את הערוצים המסחריים בחינם (חובת נשיאה, Must Carry), חובה הדדית על הערוצים המסחריים למכור את תוכניהם לחברות הכבלים והלוויין בחינם (חובת מכירה, Must Sell). בנוסף, חובה על ערוצים המסחריים המשודרים בעידן פלוס למכור את שידוריהם (חובת מכירה, Must Sell) לפלטפורמות OTT ללא תמורה. כלל חובות המכירה מתייחסות לשידור הלינארי ולאיכות SD. באשר לתכני ספורט, איסור בלעדיות וחובה למכירה בלתי מפלה של תכני ספורט, החלה רק על פלטפורמות שידור מסורתיות (כבלים ולוויין), ואינה חלה על שחקני OTT. המשמעות היא שערוצי הספורט יכולים לבחור שלא להציע את תוכניהם לפלטפורמות OTT, גם כאשר מדובר בשחקנים משמעותיים בשוק.

חלופה 1 – אימוץ כללים תחרותיים מקובלים על ספק בעל חשיבות מסחרית ומתן פתרון ייחודי למקרה של אינטגרציה אנכית: 1. ללא הרחבת כללי חובות הנשיאה (Must Carry) מטעמים תחרותיים, יחולו חובות הנשיאה של ערוצי החדשות בהתאם למצוין בפרק 2.4.2. 2. ניתוק בין היקף החובות המוטלות על הערוץ לבין נושא עידן פלוס. 3. ללא חובות מכירה בחינם או חובות מכירה במחיר מפוקח. 4. החלת חובות תחרותיות מקובלות, רק על ספק בעל חשיבות מסחרית או על תוכן ספורט עם חשיבות מסחרית: איסור על מכירת הערוץ לפלטפורמות בבלעדיות, איסור על הספק להפלות בין הפלטפורמות, מתן סמכות למתן הוראות במקרה שספק כאמור פוגע באופן שעלול לפגוע בתחרות (כגון שימוש בפרקטיקות של קשירה באופן שעלול לפגוע בתחרות). 5. במקרה בו ספק בעל חשיבות מסחרית פועל גם בשוק הפלטפורמות (אינטגרציה אנכית) ודורש תשלום מהפלטפורמות עבור תכניו – הפלטפורמה שבבעלותו תחויב לאפשר לציבור לרכוש את תכני הספק ואת יתר תכניה באופן נפרד וללא מתן הנחות בגין רכישת כלל התכנים יחד (איסור קשירה תמחורית, יורחב בהמשך). 6. ספק תכנים המספק לצרכנים תוכן של מפעל ספורט בעל חשיבות מסחרית, יחויב להציעו בנפרד ממוצרי תוכן או שירותים אחרים שאינם תכני ספורט, מבלי לקשור בין שני סוגי התכנים, במישרין או בעקיפין (למשל בדרך של מתן הנחה רק למי שרכש את כלל התכנים). כמו כן, התוכן יועבר בכל אמצעי ההפצה שבשימוש הספק, כל עוד הדבר אפשרי מבחינת בעל הזכויות. באופן זה יושגו התועלות הבאות: א. הפחתת חסמי כניסה והתרחבות לפלטפורמות קטנות יותר (לא צריכות לממן סבסוד צולב). מאפשרת תחרות על בסיס שירות ומחיר הספורט עצמו. ב. תועלת צרכנית- תתאפשר רכישת תכני ספורט מרכזיים ללא חבילת בסיס כפויה של תכנים אחרים, שחלק מהלקוחות אינם מעוניינים בהם. ג. טיפול בשורש הבעיה של הסבסוד הצולב שהוצגה בפרק זה.

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

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

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

1) השפעה על התחרות במקטע הערוצים
2) השפעה על התחרות במקטע הפלטפורמות
3) ישימות רגולטורית
4) התאמה לכללים תחרותיים מקובלים ולמודלים בינלאומיים

המשקל שניתן לשני הקריטריונים הראשונים, המתקשרים באופן ישיר עם הבעיה שהוצגה בראשית הפרק, גדול במעט מהמשקל שניתן לשני הקריטריונים הבאים (30% כל אחד לעומת 20% כל אחד).

עוד יוער כי מבחינת עלות הרגולציה, יש לקחת בחשבון שהחלופה הנבחרת אינה יוצרת עלות כלשהי עבור המפוקחים, עלות כאמור תיווצר רק לאחר שתוכן מסוים או ערוץ מסוים יחשבו כבעלי חשיבות מסחרית. לעומת זאת, כלל החלופות האחרות יוצרות עלות כלשהי, שקשה מאוד לכמתה מראש. בכל מקרה, החלופה הנבחרת עדיפה על פני החלופות האחרות גם בהיבט זה, וגם לו היינו יכולים לשקלל במדויק את רכיב העלות, הדבר לא היה משנה את החלופה שנבחרה.

טבלה 11 להלן מרכזת את השקלול בין החלופות לפי הקריטריונים שנבחרו. לכל קריטריון ניתן ניקוד בין 1 (נמוך ביותר) ל-5 (גבוה ביותר), אשר מוסבר גם באופן מילולי בטבלה.

טבלה 11: שקלול חלופות לבעלויות צולבות

קריטריון	חלופה 0 – המצב הקיים	חלופה 1 – אימוץ כללים תחרותיים מקובלים והתייחסות למקרה של אינטגרציה אנכית	חלופה 2 – הרחבת המודל הקיים לכלל השוק	חלופה 3- חובות תחרותיות על כלל ערוצי החדשות והסדרים מיוחדים לספק אחוד

השפעה על התחרות במקטע הערוצים/ תכני ספורט משמעותיים (30%)	פגיעה בתמריץ של חלק מהערוצים לגדול ולשפר את איכות התכנים, בשל העדר יכולת לגבות כספים בגין התכנים. כפי שהוסבר בפרק, אחד התמריצים המשמעותיים לכניסה ולהתרחבות של ערוץ טמון ביכולת לגבות תשלום מהפלטפורמה בגין העברת הערוץ, בהלימה לערכו לצרכן הסופי.	ככלל, אין התערבות רגולטורית כלפי ספקים, רק כלפי ספקים עם כוח שוק ובאמצעות כלים מקובלים לעניין זה.	כמו הניתוח של חלופה 0 רק בקנה מידה רחב יותר – כי יחול גם כלפי פלטפורמות OTT.	חובות תחרותיות גורפות מדי, גם במקרים בהם אין לערוץ כוח שוק, צפויות לפגוע במידה מסוימת בתחרות. במקרים אלו, היכולת של הערוץ לפגוע בתחרות נמוכה, ומנגד, הסדרים כגון הסכמי בלעדיות עשויים דווקא לאפשר יעילות כלכלית שלא תתאפשר בלעדיהם, מטעמים כגון הבטחת השקעה מצד המפיץ (הפלטפורמה), הקלה על כניסה ובניית מותג בצד הערוץ שמעוניין לשכנע פלטפורמה להבליט אותו, הפחתת עלויות עסקה על ידי התמקדות במפיצים שיותר מתאימים לערוץ (חופש לבחור בפלטפורמות יותר רלוונטיות עבור ערוץ מסוים).
	(2)	(5)	(1)	(3)
השפעה על התחרות במקטע הפלטפורמות (30%)	חסכון בעלויות לכלל הפלטפורמות בשל ה- Must Sell במחיר 0, אולם אין התמודדות עם פרטיקות של דחיקה מהסדרים אחרים בין ערוצים	כלים מקובלים להתמודדות עם מקרים שבהם עלולה להיפגע התחרות בשוק הפלטפורמות- כפי שתואר בהרחבה לעיל זהו תרחיש הנזק המרכזי שאיתו הכלי נועד להתמודד	חסכון בעלויות לכלל לפלטפורמות, אולם ללא התייחסות נפרדת לספק בעל חשיבות מסחרית ולכן נמנעת האפשרות להתקשר בהסדרי בלעדיות לגבי תכנים שאין בהם	בדומה לניתוח של חלופה 2, עם התייחסות ספציפית למקרה בו יש אינטגרציה אנכית בין ספק לפלטפורמה, שכפי שתואר בראשית הפרק מגדיל את התמריץ לנקוט בפרקטיקות של

	לפלטפורמות שאינם חוסים תחת הוראה זו (כגון מכירת תכני VOD/ Catch up). הסדרי איסור הבלעדיות לא חלים כלפי שחקני OTT- ולכן אין כלים להתמודד עם פרקטיקות של דחיקה בהיבטים אלו. מנגד – ההסדרים הללו רחבים מדי בפלטפורמות המסורתיות, מכיוון שהם חלים גם על תכני ספורט שאין בהם כוח שוק (ראו לעניין זה הסבר חלופה 3 במקטע הערוצים).		כוח שוק, מה שכאמור עלול לפגוע ביעילות הכלכלית וביכולת לבדל עצמי (לדוגמא, פלטפורמת OTT קטנה שרוצה להתקשר בהסדר בלעדיות לגבי ענף ספורט לא פופולרי וכך לבדל עצמה	דחיקה. במקרים אלו הסדר זה קובע מכירה של הערוץ במחיר 0 וכך מקטין את היכולת של אותו שחקן שבאינטגרציה אנכית לדחוק את מתחריו
	(3)	(5)	(3)	(4)
ישימות רגולטורית (20%)	בינונית. קיים כיום ולכן ללא שינוי אסדרה קל להותיר בעינו. מאידך, בחקיקה חדשה קשה להצדיק את ההבחנה בין טכנולוגיות הפצה ואת הסטייה מעקרון האדישות הטכנולוגית	בינונית- גבוהה, קשיים פרקטיים בתהליך החקיקה לאור התנגדויות מצד ערוצים/בעלי תכנים שעשויים להחשב כבעלי כוח שוק משמעותי, אולם יישום ההסדרים נשען על פרקטיקות מקובלות	בינונית- גבוהה. מחד, הרחבת ההסדר הקיים על כלל השוק מה שמקל על יישומו. מנגד, קיים קושי להסביר מדוע ההסדר חל על כלל התכנים	בינונית, קשיים פרקטיים בתהליך החקיקה, צפוי קושי ליישם הסדרים תחרותיים מעולמות המונופולין עבור שחקנים ללא כוח שוק
	(3)	(4)	(4)	(3)

התאמה לכללים תחרותיים מקובלים ולמודלים בינלאומיים	נמוכה. חובות מכירה במחיר 0 אינן מקובלות משיקולים תחרותיים.	בינונית – גבוהה. מתכתב עם פרקטיקות תחרותיות מקובלות, יחד עם זאת כאן מדובר בהסדר בחקיקה ספציפית שצריך יהיה להסביר (בהמשך למתואר בפרק זה) את הצורך בהוספתו כרובד נוסף על הדין הכללי	נמוכה. חובות מכירה במחיר 0 אינן מקובלות משיקולים תחרותיים.	נמוכה – בינונית. חובות תחרותיות מקובלות, מנגד לא מקובל להחיל אותן על מי שאין בידיו כוח שוק.
(20%)	(1)	(4)	(1)	(2)
ציון כולל	**2.3**	**4.6**	**2.2**	**3.1**

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

4.5 עיצוב החלופה הנבחרת

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

ב. ספקי תכנים יהיו חייבים ברישום מעל סך הכנסות של 40 מיליון ₪, על מנת לאפשר כניסה לשוק ופעילות כשחקן קטן בתחום ללא צורך ברישום. כל הכנסה של אותו ספק, לרבות אדם קשור לו, מאספקה של תכני צפיה ושמע בשנת כספים נתונה, לרבות הכנסה בשווה כסף, תילקח בחשבון לעניין זה, על מנת שלא לאפשר עקיפה של ההוראה על ידי פתיחה של ערוץ חדש, חברה קשורה או התקשרות עוקפת בשווה כסף.

ג. ספק זר לא יהיה חייב ברישום, אלא רק בחובה לעניין הפקות מקור, כמתואר בפרק הנוגע להפקות מקור. בהתאם, ההוראות התחרותיות לא יחולו על ספקים זרים, למעט אם יחזיקו תוכן ספורט שייחשב כתוכן ספורט בעל חשיבות מסחרית. יש לציין, בהמשך לדיון בראשית הפרק, שלפי הניתוח ספקים זרים אינם מספקים כיום תוכן Must Have עבור הפלטפורמות, וכי הבעיה שתוארה התמקדה בשוק המובחן של ערוצי הבודקאסט. יתרה מכך, ספקי התכנים המשמעותיים הגדולים (כגון נטפליקס, דיסני + ועוד) נמכרים בדרך כלל לצרכן באופן ישיר ובנפרד מהפלטפורמה, ועל כן התועלת מהחלת הוראות אלו גם עליהם צפויה להיות קטנה. לעומת זאת, החלה מלאה של הוראות הרגולציה על ספקים זרים עלולה לעורר קשיים יישומיים ולהאמיר חסמי כניסה עבור ספק בינלאומי, ועל כן משיקולי עלות-תועלת לא מצאנו לנכון להחיל עליהם את האסדרה הקובעת מבחן הכנסות על מנת להחשב כספק בעל חשיבות מסחרית. מעבר לנושא זה, אין חריגים ופטורים לעניין הוראות אלו.

ד. הגדרת ספק בעל חשיבות מסחרית לפי מבחן הכנסות – סף שישקף כוח שוק במקטע התכנים, אך יהיה קבוע ולא ייקבע באופן פרטני לכל ערוץ וערוץ. המבחן שנקבע בחוק לעניין זה – הסכום ייקבע על ידי המועצה, לאחר שנוכחה כי התחרות בין ספקי התכנים, בדגש על מקטע הפלטפורמות כמתואר בהרחבה בפרק זה, צפויה להפגע אם תכנים אלו יסופקו בבלעדיות לספק תכנים אחד. לעניין זה תתווסף התייעצות עם הממונה על התחרות על מנת לוודא כי הבחינה נשענת על עקרונות תחרותיים מקובלים. ייאמר כי ניתן היה לקבוע כי הבחינה תיקבע לפי כלל מאפייני הערוץ ולא בהתאם לסף כספי כפרוקסי, אולם הדבר היה כרוך בהשקעת משאבים והתדיינויות מתמשכות ולהקטין את הוודאות עבור המפוקחים. קביעה של סף כספי כפרוקסי לעניין זה מאפשר איזון בין קביעה של כלל ברור וודאי לבין שמירה על הרציונל העומד בבסיסו.

ה. לאור זאת שאין מדובר בהטלת חובה בחקיקה, אלא הקניית סמכות וכלים לרגולטור להתמודד עם מצבים של כוח שוק משמעותי, הוא זה שיאסוף נתונים לצורך הבחינה האמורה והם יהיו אלו שיתמכו בהחלטתו.

ו. החלת חובות תחרותיות מקובלות, על ספק בעל חשיבות מסחרית בלבד. איסור על מכירת הערוץ לפלטפורמות בבלעדיות, איסור על הספק להפלות בין הפלטפורמות, מתן סמכות למתן הוראות במקרה שספק כאמור פוגע באופן שעלול לפגוע בתחרות, כגון שימוש בפרקטיקות של קשירה באופן שעלול לפגוע בתחרות, וכן צורך באישור מוקדם במקרה של מיזוגים בין שני ספקי תכנים רשומים. יצוין כי מדובר בחובות מקבילות לחובות דומות לאלו שקיימות בדיני התחרות על בעלי מונופולין, אולם פרקטיקה של סמכויות מקבילות לרשות התחרות כרגולטור כללי ולרגולטור ענפי היא פרקטיקה מקובלת יחסית, והיתרונות העיקריים בה הן שהרגולטור הענפי הוא בעל היכרות מעמיקה יותר עם הענף שעליו הוא מפקח, וכן שמבחינת סדרי עדיפויות, פעמים רבות הוא יטה לטפל בנושאים הדורשים טיפול, שלרשות התחרות אין משאבים לטפל בהם, מאחר שהיא מאסדרת את כלל השווקים במקביל. כמו כן המעטפת היישומית תהיה כזו שעיקר הדגש בהוראות של הרגולטור הענפי יהיה על הוראות הצופות פני עתיד – בפרט, בשונה מחוק התחרות הכלכלית, במקרה זה הקביעה לגבי על מי חלה ההוראה תעשה מראש (בעוד שבחוק התחרות הכלכלית הכרזה על מונופול היא דקלרטיבית ואינה מתחייבת על מנת לפעול מולו), וכן, הסמכות העיקרית תהיה בדרך של מתן הוראות ולא תהיה סמכות אכיפה בדיעבד בגין ניצול מעמד לרעה במובנו הרחב, למעט מקרים של סטייה מהוראות איסור הבלעדיות / אי האפליה.

ז. הסדרים פרטניים שיידרשו ליישום מבחנים תחרותיים, ובפרט איסור האפליה, במקרה של אינטגרציה אנכית: לספק תכנים בעל חשיבות מסחרית שמחזיק גם בפלטפורמה המתקשרת עם מנויים, יש תמריץ יתר להפלות בין פלטפורמות. בשונה מהמקרה שבו הוא אינו פעיל בשוק הפלטפורמות, כאשר הוא מתחרה בתחום הוא עשוי להרוויח באופן ישיר משימוש בפרקטיקות מדירות כגון אי אספקה או אפליה. לצד זאת, היכולת לאכוף כלפיו איסורי אפליה היא קשה יותר, מאחר שקשה מאוד להתחקות אחר מחירי ההעברה הפנימיים של התכנים שבגינם הוא נחשב כספק בעל חשיבות מסחרית, והם אף ניתנים למניפולציה בקלות יחסית. נוכח האמור, ייקבע במקרים אלו הסדר מחמיר יותר, לפיו ספק בעל חשיבות מסחרית המתקשר עם מנויים, המספק תכנים בתשלום למתחריו בשוק הפלטפורמות, יחויב בפריקות בבואו להציע את אותם התכנים ללקוחותיו. משמעותה של אותה פריקות היא, שלקוחות הפלטפורמה שבה הוא מחזיק יוכלו לרכוש את חבילת התכנים המוצעת בפלטפורמה שלו ללא התכנים שלו כספק בעל

חשיבות מסחרית, ואת התכנים שלו, בנפרד. אותו ספק לא יוכל לתת הנחה בגין רכישת שני התכנים יחד, וזאת במטרה למנוע תמחור שאינו אמיתי שיאיין את ההוראה הזו.
ההתערבות למניעת קשירה תמחורית נועדה לטפל בשורה של חששות תחרותיים, שכאמור עולים במקרים מסוג זה ביתר שאת:

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

ח. פריקות קמעונאית על כללי תכני הספורט בעלי החשיבות המסחרית - ספק תכנים המספק לצרכנים תוכן של מפעל ספורט בעל חשיבות מסחרית, יחויב להציעו בנפרד ממוצרי תוכן או שירותים אחרים שאינם תכני ספורט, מבלי לקשור בין שני סוגי התכנים, במישרין או בעקיפין (למשל בדרך של מתן הנחה רק למי שרכש את כלל התכנים). כמו כן, התוכן יועבר בכל אמצעי ההפצה שבשימוש הספק, כל עוד הדבר אפשרי מבחינת בעל הזכויות. באופן זה יושגו התועלות הבאות: א. הפחתת חסמי כניסה והתרחבות לפלטפורמות קטנות יותר (לא צריכות לממן סבסוד צולב). מאפשרת תחרות על בסיס שירות ומחיר הספורט עצמו. ב. תועלת צרכנית- תתאפשר רכישת תכני ספורט מרכזיים ללא חבילת בסיס כפויה של תכנים אחרים, שחלק מהלקוחות אינם מעוניינים בהם. ג. טיפול בשורש הבעיה של הסבסוד הצולב שהוצגה בפרק זה.

ט. תחולה: ההוראות חלות רק על תכנים או ערוצים שזוהו והוכרזו ככאלה שיש להם חשיבות מסחרית, ולא על כלל תכני הספורט או הערוצים. בנוסף, נוכח מאפייני שוק שידורי הספורט בו נהוגים חוזים לטווח של 5 שנים ולעיתים אף מעבר לכך, על מנת למנוע עקיפה של החוק באמצעות חתימה מיידית על חוזים ארוכי טווח, יש לקבוע כי רשימת האירועים אשר תיקבע על ידי הרשות תחול גם על חוזים שנחתמו החל מהמועד שבו הונחה הצעת החוק על שולחנה של ועדת השרים לחקיקה.

י. חריגים ופטורים: ההוראות אינן חלות על תכנים שלא הוכרזו על ידי המועצה לפי ההגדרות והקריטריונים הקבועים בחוק. לא יהיו פטורים נוספים שיקבעו מראש, אך תינתן למועצה גמישות בפרסום הרשימות ובשיקול הדעת באכיפתן.

יא. מנגנוני פיקוח ואכיפה: הרגולטור יהיה מוסמך להכריז על ערוץ או תוכן כבעל חשיבות מסחרית, לבחון את תנאי ההתקשרות בין שחקנים, להכריע במחלוקות באשר לתנאים או למחירים מפלים, ולהפעיל סמכויות אכיפה בעת הצורך, לרבות עיצומים כספיים.

יב. מעטפת יישום: תיקבע תקופת מעבר של 3 שנים מסיום החקיקה ושל שנה לאחר הקמת הרגולטור החדש, וזאת לצורך היערכות הרגולטור והשחקנים השונים בשוק ליישום ההוראות

החדשות. תקופה זו תאפשר לשחקני השוק לבצע התאמות במודלי ההתקשרות, בעדכוני הסכמים מסחריים, בשיטות השיווק והתמחור ובאמצעי ההפצה.

4.6 קביעת יעדים וקריטריונים להצלחת האסדרה

<u>יעד מרכזי למטרת ההתערבות הנוגעת לערוצי ברודקאסט</u>

הפחתה משמעותית (כ-20%) במדד ריכוזיות (HHI) בתחום ערוצי הברודקאסט, במונחי הכנסות ובמונחי צפייה, בתוך 3 שנים מיום תחילת החוק- משיעור של 5,150 לשיעור של 4,100 (יוער כי מדד דומה נקבע בפרק החדשות).

<u>יעדים מרכזיים למטרות ההתערבות באסדרת תכני ספורט</u>

יעד	מדד כמותי	רף ההצלחה	תדירות בדיקה	מקור הנתונים
פתיחת שוק רכישת התוכן לשחקנים מרובים	מספר שחקנים שרכשו זכויות שידור לתכני ספורט	לפחות 4 ספקים פעילים	שנתית	דו"חות רכישת זכויות, רשות רגולטורית
צמצום הקשירה של תכני ספורט כחלק מחבילה כוללת	אחוז המנויים שקיבלו אפשרות לרכישת תוכן ספורט בנפרד	יישום מלא (100% מהמנויים)	שנתית	אתרי מכירה, פיקוח רגולטורי

<u>יעד משותף לשני הנושאים</u>

שימור או הפחתה במדד ריכוזיות (HHI) בשוק הפלטפורמות, במונחי הכנסות (כיום HHI=3600) ובמונחי מנויים (כיום HHI=3060), בתוך 3 שנים מיום כניסת החוק לתוקף.

באשר לקריטריונים הנוגעים לצורך ברגולציה, נציין כי האסדרה המוצעת אינה קובעת כלל מחייב, אלא מקנה כלים לרגולטור בהתבסס על מבחנים הנוגעים לכוח שוק. ככל שלאחר בחינה, יוחלט כי לא קיימים שחקנים/תכני ספורט שעונים על ההגדרה, הרגולציה המוצעת לא תחול למעשה על אף שחקן. בנוסף וכפי שהוסבר לעיל, ההגדרה של שחקן כספק בעל חשיבות מסחרית, או של תוכן ספורט מסוים כבעל חשיבות מסחרית, היא הגדרה קונסטיטוביות הצופה פני עתיד, ולכן ככל ששחקן אינו מוגדר, העלות הרגולטורית המוטלת עליו כתוצאה מההוראה היא 0.

4.7 שיתוף ציבור וגורמים רלוונטיים

במהלך גיבוש החלופות הרגולטוריות, פורסמה ביולי 2023 טיוטת תזכיר אשר זכתה להתייחסות רחבה מצד גורמים שונים בשוק השידורים ובציבור הרחב. בהתאם להתייחסויות שהתקבלו, בוצעו התאמות שונות בטיוטה. כפי שניתן לראות מבחינת החלופות, החלופה שנבחרה בשלב הטיוטה הוחלפה בחלופה אחרת.

אסדרת היחסים המסחריים בין הפלטפורמות לבין הערוצים הייתה הנושא המרכזי לגביו הובעו עמדות מהשוק, בפרט לגבי הסדרי Must sell ו-Must Carry, הצעות שעלו מהשוק לגבי קביעת מחירים, לרבות מחירים בגובה 0, וכן מתן סמכויות בוררות רחבות לרגולטור ביחס למשא ומתן בין הצדדים. מטבע הדברים, מצד הערוצים עלתה פעמים רבות דרישה לחובת נשיאה, לרבות בתשלום, ומצד הפלטפורמות, עלתה דרישה נגדית לחובת מכירה בחינם של הערוץ הליניארי, ואף תכנים נוספים כגון תכני VOD.

מעבר להערות הציבור שהתקבלו בכתב, נוהל שיח פרטני עם כל גורם שביקש להיפגש עם נציגי המשרד, ובכלל זה כלל הפלטפורמות ומרבית הערוצים. ההערות והשיח שהתקיים באו לידי ביטוי בניתוח שלעיל ובסקירת החלופות.

חלק גדול מההערות שעלו בהקשר זה, נגעו הן לדיון שנוהל בפרק זה והן לדיון שנוהל בהתייחס לפרק החדשות. ברצוננו להביא לידי ביטוי מפורט שתיים מן ההערות הללו, אפשר השפיעו משמעותית על הניתוח ועל בחירת החלופות בשני הפרקים הללו:

א. אחד הערוצים הציע להחיל כלל של Must Sell בתשלום, בליווי כלל לפיו איסור האפליה יחול גם בכיוון הנגדי לזה שהוצע בפרק זה, קרי פלטפורמה לא תוכל להפלות בין ערוצים. לאחר בחינה, מצאנו כי גם אם נחיל הוראה כאמור רק כלפי פלטפורמה בעלת כוח שוק משמעותי, הדבר ייצור קשיים יישומיים משמעותיים וכן לא יעלה בקנה אחד עם התערבות תחרותית מקובלת. בקצרה, נאמר כי קיימת הטרוגניות גבוהה בין הערוצים, כך שלא ניתן לטעון שהמחיר שפלטפורמה מוכנה לשלם על ערוץ א' צריך להיות דומה למחיר שהיא תשלם על ערוץ ב', שמאפייניו שונים. כמו כן הסדר מעין זה יפגע בתמריץ התחרותי החיובי שדנו בו בפרק, של כל אחד מהערוצים להשתפר ולהתרחב. עוד הציע הערוץ להתגבר על הבעיה הזו בכלל תמחור הקובע שיחס התשלומים בין שני ערוצים יהיה זהה ליחס הרייטינג. יישום הצעה זו יביא אותנו, הלכה למעשה, למודל של פיקוח מחירים. פיקוח מחירים מסוג זה מעלה אף הוא קשיים יישומיים ועלויות רגולטוריות גבוהות (יחייב קביעה של "מטבע רייטינג" כללי לכלל תכניות הערוץ וצפוי להביא למחלוקות רבות), ופוגע אף הוא במנגנון השוק המהווה כאמור תמריץ חיובי להפתחות ערוץ.

ב. הערת של רשות התחרות הייתה שיש להימנע מהחלת איסורים או כללים תחרותים גורפים על כלל הערוצים או כלל תכני הספורט, ושיש למקד את האסדרה התחרותית בבעלי כוח שוק משמעותי. כפי שניתן להתרשם מהדיון שלעיל, הערה זו מצאה את ביטויה בניתוח שבוצע והחלופה שנבחרה אכן שונה מזו המקורית ותואמת אותה.

4.8 תכני ספורט – היבט ציבורי – המשך דיון

כעת נשוב לדיון ממוקד בנושא שלא מצא עדיין את ביטויו בניתוח החלופות שלעיל, והוא ההתייחסות לתכני ספורט בעלי חשיבות ציבוריות. כאמור בפרק 4.3, תופעה בלתי רצויה אחת עמה אנו מעוניינים להתמודד בהיבט זה היא אי-השוויון רגולטורי בין שחקנים שונים בשוק, בעוד התופעה הבלתי רצויה השניה היא אי היכולת של חלקים נרחבים באוכלוסייה לצפות בשידורי ספורט מסוימים בעלי חשיבות מיוחדת, בעלי ערך ציבורי.

4.8.1 מטרות האסדרה

הנגשה ציבורית: הנגשת תכני ספורט בעלי חשיבות ציבורית לציבור הרחב.

4.8.2 סקירה בינלאומית משווה

האסדרה המוצעת מבוססת, בין היתר, על למידה מהרגולציה ממדינות מערביות בעלות שווקים מתקדמים בתחום השידורים, ובהן אנגליה, צרפת, אירלנד, שוויץ, ספרד ונורבגיה. מדינות אלו נקטו בגישות שונות להנגשת שידורי ספורט לציבור, תוך איזון בין האינטרסים של בעלי הזכויות לבין האינטרס הציבורי. יחד עם זאת, המכנה המשותף הרחב (Best Practice) שהוא גם התשתית שתשמש אותנו לקביעת הרגולציה, נקבע בסעיף 14 ב-AVMSD קובע כי ככל שקיים חשש שאירועים בעלי חשיבות ציבורית מיוחדת לא יסופקו לחלק ניכר מהציבור בשידור בתפוצה רחבה, תקבע המדינה רשימה של אירועים ייעודיים (Designated Events) שיהיו נגישים לציבור הרחב.[132] קיימים 4 קריטריונים, אשר עמידה בשניים מתוכם מאפשרת את הגדרת האירוע כאירוע חשוב ציבורית:

> (i) A special general resonance within the Member State, and not simply a significance to those who ordinarily follow the sport or activity concerned;
>
> (ii) A generally recognized, distinct cultural importance for the population in the Member State, in particular as a catalyst of cultural identity;
>
> (iii) Involvement of the national team in the event concerned in the context of a competition or tournament of international importance; and
> (iv) The fact that the event has traditionally been broadcast on free television and has commanded large television audiences.

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

מאחר שמדובר ברגולציה מחייבת, ומאחר שלא מצאנו בבדיקה כל אסמכתא או אזכור לכך שהיא אינה מקוימת, הרי שרגולציה זו מתמודדת באופן ישיר עם הבעיה של אי היכולת של חלקים נרחבים באוכלוסייה לצפות בשידורי ספורט מסוימים בעלי חשיבות מיוחדת, בעלי ערך ציבורי. בכל מקום, לפי הרשימה שנקבעה בו לאירועים אלו (עיקרי הרשימה הקבועה כיום בישראל לעניין זה, מפורטת בסעיף 4.3) ובהתאם לדרך ההנגשה שנקבעה באותה מדינה.

[132] Article 14, Directive 2010/13/EU of the European Parliament and of the Council.

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

האם השידור הוא חינמי לצופה?

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

תנאים מסחריים בין בעלי זכויות לגופי שידור

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

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

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

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

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

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

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

טבלה 12 מסכמת את השוואת הרגולציה בתכני ספורט.

<u>טבלה 12 : השוואת רגולציה בתכני ספורט</u>

מדינה/פרמטר	האם קיימת רשימת אירועי ספורט בעלי חשיבות ציבורית?	האם הרגולציה כוללת התייחסות לתנאים המסחריים בין בעל זכויות השידור לגוף השידור?	האם רשימת האירועים המוכרזים היא בחינם ללקוח או ללא עלות נוספת ?
אנגליה	קיימת רשימה המחלקת את אירועי ספורט בעלי חשיבות ציבורית לשתי קבוצות (A,B) לפי חשיבות סוג מפעל הספורט	• אירועים בעלי חשיבות ציבורית צריכים להיות משודרים בחינם ללפחות 95% מהאוכלוסייה • "שירותים רלוונטיים" הינם שירותי טלוויזיה מסורתיים או אינטרנטיים הניתנים ע"י ערוצים ציבוריים ללא תוספת תשלום מעבר לאגרה בסיסית קבועה • במידה ושירות בתשלום רוכש זכויות שידור, הוא חייב לוודא שיש שירות טלוויזיה מסורתי או אינטרנטי שמשדר את התוכן בזמן אמת, ללא תשלום. <u>אולם, לא נמצאה התייחסות מפורשת לתנאים המסחריים בין הצדדים</u>	ללא עלות נוספת
נורבגיה	קיימת רשימה	• אירועים בעלי חשיבות ציבורית צריכים להיות משודרים בחינם ל90% מהאוכלוסייה • גופי שידור "כשירים" הם ערוצים הזכאים לשדר אירועים בעלי חשיבות ציבורית. ערוצים אלה הינם ערוצי טלוויזיה שמתקבלים על ידי חלק ניכר מהצופים (90%) ללא	לא נדרשת תוספת עלות מעבר לעלויות אגרת טלוויזיה או דמי חבילת בסיס לספק הטלוויזיה

		תוספת תשלום מעבר לאגרה בסיסית קבועה או דמי חבילת בסיס • במידה ובעל זכויות שידור איננו גוף שידור כשיר, עליו להציע זכויותיו הבלעדיות למכירה לגוף שידור כשיר (הצעת מחיר בכתב תוך חודש ימים לגוף שידור כשיר). במקרה של חוסר הסכמה על המחיר, גופי השידור רשאים לפנות לרגולטור שיקבע את המחיר לפי עקרונות השוק החופשי	
ספרד	קיימת רשימה, לא נמצא שהיא נכנסה לתוקף	• אירועים בעלי חשיבות ציבורית צריכים להיות משודרים בחינם לכלל הציבור • במידה ותאושר רשימה אודות אירועים בעלי חשיבות ציבורית, כל גוף שידור המאפשר צפייה חינמית ע"י כלל הציבור יוכל לשדר אירועים אלה • במידה ותאושר רשימה אודות אירועים בעלי חשיבות ציבורית, בעל זכויות שידור מקומי חייב למכור את זכויות השידור לגוף שידור ארצי או לכמה ערוצים שיאפשרו יחד כיסוי צופים נרחב ברמה הארצית. אם בעל זכויות שידור הוא ערוץ בתשלום, הוא יכול לבחור האם לשדר את האירוע בחינם לכלל הציבור או למכור את זכויות השידור לגוף שידור חינמי, תמורת סכום שיקבע בין גופי השידור	במידה ותאושר רשימה, השירות יסופק בחינם לגמרי לכלל הציבור
שווייץ	קיימת רשימה	• אירועים בעלי חשיבות ציבורית צריכים לאפשר "גישה חופשית לציבור", שהיא שידור ל80% מהאוכלוסייה ללא תוספת תשלום מעבר לאגרה בסיסית קבועה • רק גוף שידור שמאפשר גישה חופשית לציבור יכול לשדר אירועים בעלי חשיבות ציבורית • אם בעל זכויות שידור לא עומד בתנאי הגישה החופשית, עליו למכור את זכויותיו לגוף שידור אחד או יותר המוגדר כמאפשר גישה חופשית לציבור, בתנאים "סבירים"	ללא עלות נוספת
צרפת	קיימת רשימה	• אירועים בעלי חשיבות ציבורית צריכים להיות משודרים בחינם (ללא תוספת עלות מעבר למס) ל85% מהאוכלוסייה	השירות יסופק בחינם

		• אין למנוע מערוץ חינמי לשדר אירוע מרשימת האירועים בעלי החשיבות ציבורית בשידור חי ומלא • החוק מחריג מספר אירועי ספורט בהם רשאי גוף שידור שאינו חינמי לשדר בבלעדיות בחינם ותוך עמידה באחוז הכיסוי דלעיל. אם בעל זכויות שידור לא עומד בתנאי השידור החינמי, עליו למכור זכויות אלו. לצורך זה עליו להודיע "מראש ובזמן סביר" לערוצי טלוויזיה חינמיים על כוונתו למכור. מכירת הזכויות צריכה להיעשות בתנאי שוק "הוגנים, סבירים ושאינם מפלים". במידה ואף ערוץ חינמי לא נענה להצעה, בעל הזכויות רשאי לשדר את האירוע בעצמו, מבלי לעמוד בתנאים מעלה	
אירלנד	קיימת רשימה	• אירועים בעלי חשיבות ציבורית צריכים להיות משודרים בחינם ל95% מהאוכלוסייה ע"י גוף שידור אחד, או משודרים בחינם ל90% מהאוכלוסייה ע"י פחות משלושה גופי שידור • גופי שידור "כשירים" הינם ערוצים המשודרים בחינם ל95% מהאוכלוסייה. אלה יכולים לשדר בבלעדיות אירועים המוגדרים כבעלי חשיבות ציבורית • אם בעל זכויות השידור אינו "כשיר" עליו למכור את זכויות השידור בתנאים "סבירים" לגוף שידור "כשיר". במידה ואין הסכמה על התנאים ה"סבירים" רשאים הצדדים לפנות לביהמ"ש אשר יקבע את תעריף מכירת זכויות השידור	השירות יסופק בחינם לטובת הציבור

מקור: נתוני MNS consulting.

4.8.3 גיבוש וניתוח חלופות

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

1) **תרומה להנגשה ציבורית**: מידת השיפור בזמינות תכני ספורט בעלי חשיבות ציבורית לציבור הרחב, ללא תשלום.
2) **ישימות רגולטורית**: רמת המורכבות ביישום החלופה.

3) **פוטנציאל חיסכון ותרומה להפחתת יוקר המחיה**: הערכת התרומה האפשרית של החלופה להוזלת עלויות עבור הציבור הרחב, בין אם דרך הפחתת מחירי תכנים, צמצום סבסוד צולב, או הפחתת נטל רגולטורי.
4) **התאמה למודלים בינלאומיים**: מידת הקרבה של החלופה למודלים רגולטוריים הנהוגים במדינות מערביות מתקדמות.

הקריטריון הראשון, שהוא המטרה המרכזית שאנו מעוניינים להשיג, זכה למשקל של 40%, בעוד 3 הקריטריונים הנוספים הם במשקל 20%.

חלופה 0 - שמירה על המצב הקיים

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

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

חלופה 1 – הנגשה בחינם של שידורים ציבוריים באמצעות אפליקציית עידן פלוס כגורם הנגשה מוביל

במסגרת החלופה יוגדר "אירוע ספורט בעל חשיבות ציבורית" כאירוע שעונה על קריטריונים של חשיבות תרבותית, עניין ציבורי רחב, השתתפות של נבחרת ישראל או ספורטאי ישראלי, או מסורת שידור חינמית. יובהר כי סמכות הקביעה פה היא של הרגולטור, בהתבסס על עבודה מקצועית ואיסוף נתונים מקדים. חלופה זו, כמו גם החלופות האחרות, אינן יוצרות חובה רגולטורית ואינן כרוכות בעלות בגין הוספתן. החלופה מקנה לרגולטור **כלי** שהיקף השימוש בו תלוי בשיקול דעתו וצריך להתבסס בין היתר על שיקולי עלות אל מול תועלת של השימוש בכלי זה בארוע ספציפי.

- <u>אדישות טכנולוגית</u>: החלת החוק על כל ספקי התכנים ללא תלות בטכנולוגיה המשמשת לשידור ובכך הכללת שחקני ה-OTT תחת הרגולציה.
- <u>שידור חינמי של אירועים ציבוריים</u>: אירועי ספורט שיסווגו כ"בעלי חשיבות ציבורית" יחויבו להיות משודרים ללא תשלום לצרכן, כולל באמצעות יישומון ייעודי- שדי יהיה להסתפק בה על מנת לעמוד בחובה. הכללת אירוע ברשימה תתבצע על בסיס קריטריונים מוגדרים, לרבות חשיבות לאומית או תרבותית, השתתפות ישראלית, עניין ציבורי רחב ומסורת של שידור פתוח.

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

חלופה 2 - הרחבת תחולת חובת ההנגשה לכל ספקי התכנים

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

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

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

יובהר כי 3 המטרות שהוצעו עומדות במטרה שהוגדרה בסעיף זה, שהיא הנגשת תכני ספורט בעלי חשיבות ציבורית לציבור הרחב.

טבלה 13 מסכמת את שקלול החלופות לאסדרת תכני ספורט ציבוריים.

<u>טבלה 13 : שקלול חלופות לאסדרת תכני ספורט ציבוריים</u>

קריטריון	חלופה 0 – המצב הקיים	חלופה 1 – רגולציה אחידה על שידורים ציבוריים	חלופה 2 – הרחבת תחולת חובת ההנגשה לכל ספקי התכנים
תרומה להנגשה ציבורית (40%)	בינונית. ההנגשה ללא תשלום נוסף תחול רק כלפי המנויים של פלטפורמות כבלים ולוויין ואינה חלה על מנויים של שחקני OTT, כיוסבערך כ- 50% ממשקי הבית. (3)	גבוהה מאוד. מרחיבה את חובת השידור החינמי לכל הפלטפורמות, כולל אפשרות צפייה ביישומון ייעודי – שזמינה ללא תשלום נוסף לכל משק בית בעל נגישות לאינטרנט (כ-90% ממשקי הבית). (5)	גבוהה. מרחיבה את חובת ההנגשה ללא תשלום נוסף תחול לגבי מנויים של כלל ספקי התכנים, כולל פלטפורמות OTT, אך מוגבלת למנויים של אחת הפלטפורמות, כיום בערך 65-70% ממשקי הבית (4)
ישימות רגולטורית (20%)	גבוהה מאוד. אין צורך בשינוי המצב הקיים או הקמת מנגנוני אכיפה חדשים	בינונית. דורשת הקמת מנגנונים שיאפשרו שידור חינמי מלא ואכיפה מול בעלי הזכויות. יחד עם זאת, המנגנון המוצע (הפצה ביישומון ציבורי) מביא לחיסכון בעלויות לעומת המצב הקיים ומאפשר פלטפורמה זמינה ונוחה לשידור חינמי. ייתכן קושי יישומי מסוים מול גופים זרים, אם כי לא קיימים כאלו עדיין ולא ברור עד כמה סביר שיכנסו דווקא למקטע זה של ארועי ספורט בעלי חשיבות ציבורית.	גבוהה. דורשת הרחבת המנגנונים הקיימים בלבד, ללא יצירת מסגרת חדשה לחלוטין. ייתכן קושי יישומי מסוים מול גופים זרים, אם כי לא קיימים כאלו עדיין ולא ברור עד כמה סביר שיכנסו דווקא למקטע זה של ארועי ספורט בעלי חשיבות ציבורית.

	(5)	(3)	(4)
פוטנציאל חיסכון ותרומה להפחתת יוקר המחיה (20%)	נמוכה -בינונית. אינו מביא לחיסכון לעומת המצב הקיים, אך עשוי להביא לחסכון עבור משקי בית המנויים על הפלטפורמות המסורתיות, לפחות עד למעבר מלא שלהן ל-OTT (2)	גבוהה. מאפשרת צפייה חינמית עבור מרבית הצרכנים בגישה לאירועי ספורט בעלי חשיבות ציבורית, וצפויה להביא להפחתה במחירי הזכויות (5)	בינונית. חוסכת תשלום נוסף עבור לקוחות כלל הפלטפורמות. (3)
התאמה למודלים בינלאומיים (20%)	בינונית. בנושא רשימת האירועים המוכרזים קיים מודל Best Practiceמקובל בנושא האדישות הטכנולוגית, מרבית המדינות החלו מעבר למודלים אחרים (3)	גבוהה מאוד. תואם מודלים של מדינות רבות ואת העקרונות של סעיף 14 ב-AVMSD ואדיש טכנולוגית (5)	גבוהה מאוד. תואם מודלים של מדינות רבות ואת העקרונות של סעיף 14 ב-AVMSD ואדיש טכנולוגית (5)
ציון כולל	**2.6**	**3.6**	**3.2**

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

4.8.4 עיצוב החלופות הנבחרות

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

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

תוזים שנחתמו החל מהמועד שבו הונחה הצעת החוק על שולחנה של ועדת השרים לחקיקה.

2) **ההוראות למפוקחים:** בהתאם לפירוט החלופות לעיל. עד לעליית יישומון עידן פלוס, תחול חובה להנגיש את השידור בכלל הפלטפורמות ללא תשלום נוסף. לאחר עליית היישומון, ניתן יהיה להסתפק בהנגשת השידור באמצעות היישומון החינמי על מנת לעמוד בהוראה.

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

4) **מנגנוני פיקוח ואכיפה:** הרגולטור יהיה מוסמך להכריז על תוכן כבעל חשיבות ציבורית, והוא לא יעסוק לצורך עניין זה ביחסים מסחריים בין גורמים בשוק או בבחינת תנאי ההתקשרות. הפיקוח יתבצע רק באשר חעצם ההנגשה בפלטפורמות/ביישומון, ללא תשלום נוסל.

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

4.8.5 הגדרת יעדים וקריטריונים

טבלה 14 שלהלן כוללת את היעדים המרכזיים שנגזרים ממטרות ההתערבות (כפי שנקבעו בפרק 4.8.1), ומפרטת לכל יעד את אופן המדידה, רף ההצלחה, תדירות הבדיקה ומקור הנתונים.

טבלה 14 : יעדים מרכזיים למטרות ההתערבות באסדרת תכני ספורט

יעד	מדד כמותי	רף ההצלחה	תדירות בדיקה	מקור הנתונים
שיפור בנגישות הציבור לתכנים מוכרזים	שיעור האוכלוסייה עם גישה לאירועים ללא תשלום	לפחות 95% מהציבור	שנתית	סקרים, דיווחי ספקים
יישום אחיד של רגולציה ללא הבחנה בין סוגי הפצה	שיעור הספקים מכל הסוגים (כבלים, OTT וכו') שמיישמים את ההוראות	יישום מלא בכל סוגי הפלטפורמות	שנתית	דיווחי ספקים, פיקוח רגולטור

באשר לקריטריונים הנוגעים לצורך ברגולציה, נציין כי האסדרה המוצעת אינה קובעת כלל מחייב, אלא מקנה כלים לרגולטור בהתבסס על המבחנים שצוינו. ככל שלאחר הבחינה, יוחלט כי לא קיימים תכני ספורט שעונים על ההגדרה, הרגולציה המוצעת לא תחול למעשה על תוכן. בנוסף וכפי שהוסבר לעיל, ההגדרה של תוכן ספורט מסוים כבעל חשיבות ציבורית, היא הגדרה קונסטיטוטיבית הצופה פני עתיד, ולכן ככל ששחקן אינו מוגדר, וכן ככל שהוא כבר התקשר לפני ההגדרה בהסכם מחייב בנוגע לאותם תכנים, העלות הרגולטורית המוטלת עליו כתוצאה מההוראה היא 0.

4.8.6 שיתוף ציבור וגורמים רלוונטיים

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

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

דיון עיקרי לעניין זה התקיים, בכתב ובעל פה, מול גופי שידור פרטיים, המחזיקים בזכויות שידור בתחום הספורט, שעשויות להיחשב כזכויות של תוכן ספורט בעל חשיבות ציבורית. גורמים אלו העלו סוגיות עקרוניות, העיקריות שביניהן:

ג. לאור טענות כי הרשימה הנהוגה כיום רחבה בהרבה מזו הנהוגה באירופה, הוצע לקבוע מראש את רשימת התכנים בעלי החשיבות הציבורית, או למצער לצמצם את מרחב שיקול הדעת של המאסדר לעניין קביעת הרשימה. לאחר בחינה הוחלט להצמד לכללים הנהוגים באירופה ולהותיר למאסדר את שיקול הדעת לעניין קביעת הרשימה, על סמך בחינה מקצועית ובהתבסס על נתונים עדכניים. יצויין כי אין ללמוד מהרשימה היום, שנקבעה על ידי רגולטור שונה, תחת כלל שונה של אי גביית תשלום נוסף ובעולם בו נהוגות חבילות בסיס רחבות, על הרשימה שתיקבע לאחר תקיקת החוק.
ד. נושא נוסף שעלה הוא האם הדרישה לשידור "בחינם" משמעותה שידור לציבור הרחב גם ללא תשלום נוסף מעבר לדמי מנוי בסיסיים. סוגיה זו נבחנה לעומק וקיבלה התייחסות במסגרת גיבוש החלופות.

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

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

1. מבוא

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

בהמשך לניתוח שנערך הן בפרק החדשות והם בפרק שעסק באסדרת הקשרים המסחריים בין ערוצים לפלטפורמות, ולנתונים שהובאו בדו"ח לעניין זה, נציין כי ניכר שיש פער, מבחינת העדפות הצרכן, בין נגישות לכל ערוץ וערוץ באמצעים אינטרנטיים, לבין נגישות במקום מרכזי אחד (one stop shop) כגון אפליקציה מרוכזת שהביקוש לה צפוי להיות גדול בהרבה מהביקוש לצריכה ספורדית של ערוץ זה או אחר בתווך אינטרנטי. יתרה מכך, עבור ערוצים מסוימים, עלות ההפצה העצמאית היא גבוהה, עד כדי כך שהם החליטו בעבר שלא לעלות למערך עידן פלוס על מנת שלא לשאת בעלויות דומות. משכך, מערך ציבורי יאפשר לציבור נגישות גם לערוצים קטנים אלו. במקביל, אם יתר הערוצים, הגדולים יותר, לא יעלו למערך, התועלת לצופים תפחת משמעותית (מאפיין של השוק כשוק דו-צידי) וגם במקרה זה לא תושג התכלית של הנגשת כלל הערוצים.

בעקבות החלטת ממשלה[133] והסדרה רגולטורית באמצעות חוק הפצת שידורים באמצעות תחנות שידור ספרתיות, תשע"ב-2012 ("**חוק הפצת שידורים**", בפרק זה – "**החוק**"), הוחלט להחליף את מערך השידור האנלוגי שהיה קיים בישראל עד העשור הקודם – שהיה יקר להפעלה, מוגבל באיכות שידור ובזבזני בשימוש במשאבי ספקטרום – במערך שידורים קרקעי דיגיטלי (DTT), מערך שמותג תחת השם: "**עידן פלוס**". מערך זה מאפשר גישה חופשית וארצית לשידורי טלוויזיה ורדיו, ללא תלות במנוי בתשלום. המערך מנוהל ומתוחזק על ידי הרשות השנייה לטלוויזיה ורדיו, והוא פועל בפריסה של כ-70 אתרי שידור ברחבי הארץ.

המערך פועל בשיטה של שידור קרקעי דיגיטלי, באופן הבא: השידורים מתקבלים מערוצי הטלוויזיה באמצעות תמסורת קווית למרכז השידורים של הרשות השנייה. במרכז מבוצע תהליך של דחיסת הנתונים באמצעות מרבב (Multiplexers) ושילובם לשידור "מאוגד" אשר מועבר לאתרי שידור בפריסה ארצית ונפוץ באמצעות משאבי תדרים מוגבלים – **לכל בית בישראל, בחינם וללא הצפנה**. עד שנת 2025 פעלו בישראל שני מרבבים, ומאז סוף מרץ 2025 המערך התייעל והחל לפעול

[133] החלטה מס' 2189 מיום 12.8.2007; החלטת ממשלה מס' 2832 מיום 6.2.2011 בקשר להרחבת מערך השידור הקרקעי הדיגיטלי.

באמצעות מרבב אחד בלבד. הקליטה מצד הציבור דורשת ציוד יחסית "פשוט": אנטנה (לעיתים נדרשת רכישת אנטנה משופרת מזו המגיעה עם הממיר), ממיר דיגיטלי, או טלוויזיה עם ממיר מובנה (נפוץ בטלוויזיות חדשות אשר נמכרות בישראל ב-7 השנים האחרונות).

<u>הגופים המשודרים במערך כיום</u>

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

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

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

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

<u>היבטי תקצוב</u>

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

תאגיד השידור – כ-30.3 מיליון ₪.
ערוץ הכנסת – כ-6 מיליון ₪.
אוצר המדינה – כ-5.7 מיליון ₪.
בעלי רישיונות לשידורי טלוויזיה – כ-4 מיליון ₪.
תחנות הרדיו – כ-1.3 מיליון ₪.

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

בהמשך לכך, באוגוסט 2024 נקבע כי הוראת שעה אשר מחייבת גם את הערוצים הזעירים לשדר בעידן פלוס, ולצד זה – פוטרת את <u>כל</u> הערוצים המסחריים מתשלום דמי הפצה.[134] זאת, לצד סגירת

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

אחד המרבבים, כפי שתואר, אשר הפחיתה את עלות ההפעלה השוטפת של המערך בכ-8 מיליון ש״ח בשנה.

2. הגדרת תכלית והצורך בהתערבות

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

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

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

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

3. הגדרת מטרות

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

4. למידה מהעולם

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

בפרק זה נסקור את מערכי הפצת השידורים הקיימים בעולם, לרבות הטכנולוגיה בהם מופצים השידורים והאם השידור חינמי עבור הצופה. טבלה א15 להלן מציגה זאת. בפרק 2.3.2 מובאת השוואה לגבי האם קיימת חובה לערוצים הפרטיים לעלות על מערך ה-DTT.

טבלה א15 : מערכי הפצה לציבור במדינות נבחרות

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

מקור: MNS consulting.

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

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

5. גיבוש וניתוח חלופות

מתודולוגיה לבניית החלופות

לצורך גיבוש והערכת החלופות, נותחו שתי סוגיות מרכזיות העומדות בליבת הסוגיה הרגולטורית:

(א) **אמצעי ההפצה** – מהם המודלים הטכנולוגיים והמערכתיים שבאמצעותם ניתן להבטיח הפצה חופשית של שידורים לציבור הרחב;

(ב) **היקף הגופים המופצים** – מהם הקריטריונים וההסדרים שיקבעו אילו גופי שידור יופצו באמצעות אותו אמצעי.

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

א. **תרומה להנגשה ציבורית** - מידת השפעת החלופה על היכולת לשמר את הנגישות הציבורית לתכני שידור מרכזיים ואף להרחיבה באמצעות הגדלת שיעור השימוש במערך עידן פלוס בקרב הציבור.

ב. **תרומה לחיזוק הפלורליזם התקשורתי וזכות הציבור לדעת**- מידת השפעתה של החלופה על מגוון וסוג התכנים שישודרו במערך עידן פלוס.

ג. **ישימות רגולטורית** - רמת המורכבות ביישום החלופה.

ד. **שיפור היעילות הכלכלית והפחתת עלויות תפעול**- מידת השפעת החלופה על חיסכון בעלויות ושיפור באיכות, סוג והיקף התכנים.

ה. **התאמה להתפתחות טכנולוגית ולהרגלי צריכת תוכן**- מידת ההתאמה של החלופה לשינויים טכנולוגיים עדכניים ולמגמות השולטות בצריכת תוכן בקרב הציבור – הן בהווה והן בטווח הארוך.

ו. **התאמה למודלים בינלאומיים**- מידת הקרבה של החלופה למודלים רגולטוריים הנהוגים במדינות מערביות מתקדמות.

חלופה 0 - שמירה על המצב הקיים

במצב זה, מערך עידן פלוס ימשיך כמערך שידורים קרקעי דיגיטלי (DTT). כאמור, המתווה הנוכחי כולל הבחנה בין גופים החייבים לשדר על גבי המערך, כמו תאגיד השידור הישראלי וערוצים מסחריים שאינם זעירים, לבין גופים רשאים בלבד, כגון ערוצים זעירים ותחנות רדיו. לפי הוראת השעה הנוכחית, כל הערוצים בעלי הרישיון חייבים להיות מופצים בעידן פלוס. לכן, התנאי להפצה

הוא קבלת רישיון (לרבות העמדת ערבות, ועמידה בתנאים רגולטוריים), ומכל מקום – המערך מוגבל מאוד בכמות הערוצים שהוא יכול לשאת.

תועלת מרכזית:

שמירה על יציבות רגולטורית והימנעות מהתערבות בשוק הקיים.

חלופה זו אינה דורשת שינוי חקיקה או פיקוח נוסף, ולכן מונעת עלויות יישום רגולטוריות, חיכוכים מול שחקני שוק, או פגיעה במודלים העסקיים הקיימים.

מגבלות/קושי:

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

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

הקמה והפעלה של אפליקציה אחת מרכזית (יישומון), אשר תופעל על ידי רגולטור השידורים או על ידי גורם מטעמו. היישומון יאפשר צפייה והאזנה חינמית בתכני צפייה ושמע, לכלל הציבור בישראל, באמצעות מגוון רחב של מכשירים והתקנים נפוצים[135]. הפצת התכנים תבוצע באיכות השידור המקובלת, עם אפשרות להתאים את איכות השידור ליכולת השידור של כל ספק תוכן[136].

ניתן יהיה לבצע את ההפצה בשני אופנים: באמצעות הפצה ישירה שתתבצע על ידי הרשות, או באמצעות קישור למקור השידור של הגורם המשדר – כך שיישמר הקשר הישיר בין המשדר לצופה[137].

היקף הגופים/התכנים המופצים:

ביישומון יופצו בזמן אמת תכני הצפייה והשמע הבאים:

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

תועלת מרכזית:

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

תועלת נוספת היא האפשרות לאיכות טובה יותר של שידור והוספה של תכונות מתקדמות.

מגבלות: תלות בגישה לאינטרנט סלולרי או ביתי (בין היתר בעיתות חירום), דורש אוריינות דיגיטלית מסוימת.

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

---

[135] סוגי המכשירים הפרטניים אליהם יותאם היישומון ייקבעו על ידי המועצה.

[136] כדי לא ליצור חסמים בהפצת תכני הספקים השונים.

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

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

היקף הגופים/התכנים המופצים:

ביישומון יופצו בזמן אמת תכני הצפייה והשמע הבאים:

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

תועלת מרכזית:

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

מגבלות:

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

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

טבלה א2 : שקלול חלופות לעידן פלוס

קריטריון	חלופה 0 – המצב הקיים	חלופה 1 – מעבר לשידור באמצעות יישומון אחד מרכזי כאמצעי ההפצה	חלופה 2 – שילוב בין מערך עידן פלוס ויישומון, כאמצעי ההפצה
תרומה להנגשה ציבורית	בינונית. המערך הקיים משמר את הנגישות לציבור, אך אינו מתעדכן בהתאם לצרכים דיגיטליים מודרניים ומגבלות הציוד. (3)	גבוהה. היישומון מאפשר גישה נוחה לציבור רחב ומגוון, כולל צפייה חינמית בתכנים באמצעות אינטרנט ובמגוון אמצעי קצה (5)	גבוהה. השילוב בין עידן פלוס ליישומון מאפשר גישה נוחה לציבור מגוון רחב, גם לאוכלוסיות שלא עברו בפלטפורמות מקוונות (5)
תרומה לחיזוק הפלורליזם התקשורתי וזכות הציבור לדעת	בינונית. ההנגשה תקפה עבור גופי השידור הקיימים, אך אינה מייצרת חידוש או גיוון בתוכן ובאמצעי השידור באמצעותם מופץ התוכן. (3)	בינונית-גבוהה. היישומון מאפשר הפצת מידע חינמי וזמין, בנוסף, ההנחה היא שנגישות גבוהה יותר לצד גיוון ספקי תוכן עשוי לתרום לשיפור המצב הקיים ולחיזוק הפלורליזם התקשורתי. (4)	בינונית-גבוהה. הצפייה בטלוויזיה דרך המערך הקיים והיישומון יחד מאפשרת גיוון בתכנים ומסייעת בהפצת מידע ציבורי רחב. (4)

ישימות רגולטורית	גבוהה. המערך פועל בהתאם לחקיקה הקיימת, ללא הצורך בשינויים רגולטוריים, ולכן ישימותו גבוהה. (5)	בינונית-גבוהה. ההפצה דרך יישומון ציבורי מצריכה רגולציה מינימלית ויכולה להתבצע בצורה גמישה וקלה יותר לעומת מערכים אחרים. (4)	בינונית-גבוהה. השילוב לא מצריך שינוי רגולציה משמעותי וניתן להפעילו בצורה חלקה עם התאמות מינימליות (4)
שיפור היעילות הכלכלית והפחתת עלויות תפעול	נמוכה. אין שינוי במודל הקיים, מה שמוביל להמשך תשלום הוצאות תפעול ותחזוקה גבוהות, ללא חיסכון וייעול המערך הקיים (2)	גבוהה. העלויות נמוכות באופן משמעותי, הן בהקמה והן בתפעול, בהשוואה למערך עידן פלוס, מה שמסייע בהפחתת עלויות תפעול. (5)	נמוכה מאוד. המערכת משמרת את עלויות עידן פלוס הקיימות ומוסיפה עלויות הקמה תחזוקה ותפעול של היישומון (1)
התאמה להתפתחות טכנולוגית ולהרגלי צריכת תוכן	נמוכה. המערך הקיים לא תואם את ההתפתחות הטכנולוגית, מה שמגביל את יכולת ההתאמה להרגלי צריכת תוכן מודרניים ומשמר את המערך כמוצר "נחות" (2)	גבוהה. היישומון תואם את ההתפתחות הטכנולוגית הנוכחית ומספק מגוון אפשרויות צפייה (5)	בינונית-גבוהה. השילוב מאפשר שימוש ביישומון באופן המותאם להתפתחויות הטכנולוגיות-צרכניות אך משמר את המערך הקיים "המיושן" (4)
התאמה למודלים בינלאומיים	בינונית-גבוהה. בהתאם למודלים במדינות שנסקרו קיים מערך DTT חינמי לצרכנים, אולם היקף ומגוון הערוצים גדול משמעותית (4)	נמוכה. מבין המדינות שנסקרו רק באנגליה יש אפליקציה אך בשילוב עם מערך DTT (2)	בינונית. מבין המדינות שנסקרו רק באנגליה יש אפליקציה בשילוב עם מערך DTT (3)
ציון כולל	**19**	**25**	**21**

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

6. עיצוב החלופה הנבחרת

א. **תחולה:** רגולטור השידורים יופקד על הקמת והפעלת היישומון. על גבי היישומון יופצו שידוריהם של כל ספק חדשות רשום, ערוצי תאגיד השידור הישראלי, ערוץ הכנסת ומפעלי ספורט בעלי חשיבות ציבורית. הציבור בישראל יוכל לצפות בתכנים אלה באמצעים ניידים

ונייחים. החוק נועד להסדיר את הפצת התכנים החינמיים בזמן אמיתי ובאיכות מקובלת לכלל הציבור, תוך שמירה על זכויות יוצרים והגנה על השימוש בתכנים.

ב. **ההוראות למפוקחים:** בהתאם לפירוט החלופות בפרק 4.

ג. **חלוקת עלויות:** המדינה תישא בעלויות ההקמה ובעלויות ההפעלה של היישומון.

ד. **חריגים ופטורים:** היישומון לא יפיץ תכנים של ספק חדשות רשום שגובה תשלום ייעודי עבור צפייה בשידוריו בזמן אמיתי בישראל. הרשות לא תטמיע פרסומות ביישומון ולא תתיר הפצה של תכנים המנוגדים לזכויות יוצרים.

ה. **מנגנוני פיקוח ואכיפה:** הרשות תנקוט אמצעים טכנולוגיים למניעת הפצת תכני צפייה-ושמע מחוץ לישראל, ותשמור על אמצעים למניעת הטמעה לא מורשית של שידורים בשירותים אחרים. הפיקוח יתבצע בהתאם להסכמים עם בעלי זכויות יוצרים ובעלי זכויות מבצעים.

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

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

7. הגדרת יעדים וקריטריונים

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

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

נספח ב': השוואת הסדרים מרכזיים

הרגולטור והכפופים לרגולציה

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

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

תכני חדשות

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

	עצמאי ומנגנונים שונים		
ריכוזיות/בעלויות צולבות	ריכוזיות: כל סוגי הרישיונות מוגדרים כזכויות בתשתית חיונית שכפופים לחוק הריכוזיות. איסורי בעלויות צולבות: 1. בין רישיון לשידורי כבלים או לוויין לרישיון לשידורי טלוויזיה. 2. בין רישיון לשידורי טלוויזיה לזיכיון לשידורי רדיו מסחריים. 3. בין רישיון לשידורי טלוויזיה לבין עיתון יומי המופץ במרבית רחבי המדינה.	ריכוזיות: חובת התייעצות עם ועדת הריכוזיות לרישום גורם ריכוזי בעלויות צולבות: ▪ <u>שיקול דעת</u> לרגולטור אם להתיר רישום במרשם: מי שמחזיק אתר חדשותי, עיתון, ספק חדשות אחר, תחנת רדיו עם נתח שוק של 35% בשוק הרדיו. ▪ <u>איסור להירשם</u>: מי שמחזיק בעיתון ואתר חדשותי. הוראות לגבי בעלויות צולבות תקפות ל-10 שנים, אך בתום 5 שנים השר רשאי לשנות את פרטיהם או לבטלם.	ריכוזיות: חובת התייעצות עם ועדת הריכוזיות לרישום גורם ריכוזי בעלויות צולבות: <u>בתוך שוק השידורים:</u> ▪ אין מגבלות על צמיחה אורגנית. ▪ עסקת רכישה בין ספק תכנים רשום לספק רשום אחר בשיעור של למעלה מ-20% טעונה אישור הרגולטור. <u>בין מדיות שונות:</u> ▪ איסור להירשם במרשם ספקי חדשות למי שמספק חדשות בעיתון, אתר או רדיו עם הכנסות מעל 300 מלש"ח. (הוראה זו תקפה ל-2 שנים בלבד, ללא אפשרות הארכה או שינוי)
הנגשת תכני החדשות לציבור	חובת הפצת השידורים של ערוצים מסחריים בלבד בעידן פלוס. חובת נשיאה של הפיד הלינארי של ערוצים מסחריים על גבי הכבלים והלוויין בלבד חובת מכירה של ערוצים המופצים בעידן פלוס לכל פלטפורמת OTT.	לכל ספק חדשות – איסורי בלעדיות ואפליה. סמכות לרגולטור לקבוע מחיר ותנאים. ספקי חדשות ישודרו ברצף אפיקים חובת הפצה בחינם בעידן פלוס של ספק חדשות רשום שהוא "ערוץ בקליטה חופשית" שמשדר את תכניו באופן חינמי או ללא תשלום נוסף	חובת העברה בחינם של ספק חדשות רשומים על גבי ספקי תכנים רשומים. ספקי חדשות ישודרו ברצף אפיקים, וסמכות לקביעת כללים בעניין בולטות. חובת הפצה בחינם בעידן פלוס של כל ספק חדשות רשום (למעט אם משדר במודל של תשלום נוסף)
איכות המוצר החדשותי	חובת השקעה מינימלית של 55 מיליון ₪ בשנה לחדשות – לערוצים מסחריים שאינם זעירים בלבד חובת איזון ומהימנות כללי אתיקה נרחבים שידורים אסורים כל אלה חובות שנתונות לאכיפה	קביעת תקנון אתיקה באופן עצמאי דיווח ופרסום בדבר בעלי העניין ללא הוראות בדבר שידורים אסורים	קביעת תקנון אתיקה באופן עצמאי דיווח ופרסום בדבר בעלי העניין ושל התאגידים שהספק בעל עניין בהם פרסום של המפרסמים הגדולים אצל ספק החדשות הרשום הוראות בדבר שידורים אסורים

הפקות מקור

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

תכני ספורט

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

הסדרים תחרותיים

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

נספח ג': השוואת חובות כספיות ישירות במשטר הזיכיונות, רישיונות ורישום במרשם

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

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

קריטריון	לערוץ מסחרי במשטר של זיכיונות	בעל רישיון	ספק רשום
חובת השקעה שנתית בתוכן חדשות	78 מיליון ₪, ובלבד שהכנסותיו מעל 497 מיליון ₪[138]	ערוץ מסחרי: 78 מיליון ₪, ובלבד שהכנסותיו מעל 497 מיליון ₪[139]	אין
חובת השקעה שנתית בהפקות מקור	17% מהכנסות או 71 מיליון ₪ - הגבוה מביניהם[140]	ערוץ מסחרי: 15% מהכנסות[141] רישיון לשידורי כבלים ולוויין: 8%[142] (אומדן היקף סך החובה לשנת 2024: 280 מיליון ₪)	6.5% מהכנסות, לאחר קיזוז (אומדן היקף סך החובה: 320 מיליון ₪)
הוצאה שנתית להפקת סרטים ישראליים	לכל בעל זיכיון: 2.5 מיליון ₪ (75% מהסכום מוכר כהשקעה בהפקות מקור)[143]	ערוץ מסחרי: 5 מיליון ₪ (75% מהסכום מוכר כהשקעה בהפקות מקור)[144]	אין
סך ההוצאה השנתית המינימלית לתוכן	הגבוה מבין: 60% מהכנסות, או 313 מיליון ₪[145]. בחשבון זה יוכרו ההוצאות על החדשות עד	סך כל השורות לעיל[147]	סך כל השורות לעיל

[138] סעיף 3 לתוספת השנייה בחוק הרשות השנייה. סכומים אלה הם לאחר הצמדה. הסכומים הנקובים בחוק: 55 מיליון ₪ ו-350 מיליון ₪ בהתאמה.

[139] ראה הערה קודמת. בעל רישיון זעיר או זעיר ייעודי מוחרג מהחובה לשדר חדשות, ומהחובה להשקיע סכום מסוים ככל ובחר לשדר חדשות, ראה סעיף 71ח(ב) בחוק הרשות השנייה.

[140] סעיף 5 לתוספת השנייה בחוק הרשות השנייה. סכום זה הוא לאחר הצמדה. הסכום הנקוב בחוק: 50 מיליון ₪.

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

[142] סעיף 1ח6 בחוק התקשורת.

[143] סעיף 5א לתוספת השנייה בחוק הרשות השנייה. סכום זה הוא לאחר הצמדה. הסכום הנקוב בחוק: 2 מיליון ₪.

[144] סעיף 5א לתוספת השנייה בחוק הרשות השנייה. סכום זה הוא לאחר הצמדה. הסכום הנקוב בחוק: 4 מיליון ₪. בעל רישיון זעיר או זעיר ייעודי מוחרג מחובה זו.

[145] סעיף 2 לתוספת השנייה בחוק הרשות השנייה. סכום זה הוא לאחר הצמדה. הסכום הנקוב בחוק: 220 מיליון ₪.

[147] סעיף 2א לתוספת השנייה בחוק הרשות השנייה.

	שיעור מקסימלי של 20% בלבד[146]		
דמי זיכיון/רישיון שנתיים	לערוץ: 12.7 מיליון ₪[148]	ערוץ מסחרי: 11 מיליון ₪[149]	אין

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

בנוסף לאלה, קיימת היום חובת הפקדת ערבויות והמצאת בטוחות לבעלי הרישיונות השונים. לחובות אלה יש משמעות כספית, אך הן אינן הוצאות בעין. חובות דומות חלו גם על בעלי הזיכיון.

החובות כיום לבעלי הרישיון לפי חוק הרשות השנייה הן:

א. ערבות ביצוע – 29 מיליון ₪.[150]
ב. ערבות להבטחת הוצאות (הפקות מקור וסרטים ישראליים) – 22.1 מיליון ₪.
ג. פיקדון להבטחת הוצאות – 1.2 מיליון ₪.[151]
ד. מכתבי התחייבות של בעלי עניין של בעל הרישיון – 23.3 מיליון ₪.[152]

הערבויות כיום לחברות הכבלים והלוויין עומדות על 46 מיליון ₪ לחברת יס, ו-39 מיליון ₪ לחברת הוט.[153]

במשטר הרישום אין אף חובה מסוג זה.

---

[146] סעיף 3א לתוספת השנייה בחוק הרשות השנייה.
[148] סעיף 2(ג) לתקנות הרשות השניה לטלויזיה ורדיו (כספים), התשנ"ב-1992. סכום זה הוא לאחר הצמדה ותוספת 1% בכל שנה.
[149] סעיף 2(ג4) לתקנות הרשות השניה לטלויזיה ורדיו (כספים), התשנ"ב-1992. סכום זה הוא לאחר הצמדה ותוספת 1% בכל שנה. בעל רישיון זעיר או זעיר ייעודי מוחרג מחובה זו, ראה סעיף 71י(2) בחוק הרשות השנייה.
[150] סעיף 2 לכללי הרשות השניה לטלויזיה ורדיו (בטוחות לרישיון לשידורי טלויזיה), תשע"ב-2011. סכום זה הוא לאחר הצמדה. הסכום הנקוב בכללים: 25 מיליון ₪.
[151] סעיף 3 לכללי הרשות השניה לטלויזיה ורדיו (בטוחות לרישיון לשידורי טלויזיה), תשע"ב-2011. סכום זה הוא לאחר הצמדה. הסכום הנקוב בכללים: ערבות – 19 מיליון ₪, פיקדון – 1 מיליון ₪.
[152] סעיף 5 לכללי הרשות השניה לטלויזיה ורדיו (בטוחות לרישיון לשידורי טלויזיה), תשע"ב-2011. סכום זה הוא לאחר הצמדה. הסכום הנקוב בכללים: 20 מיליון ₪.
יוער כי על פי ביאור 14 בדו"ח הכספי של הרשות השנייה לשנת 2023, הרשות השנייה קיבלה ערבויות בנקאיות מכלל בעלי הרישיונות בסכום של 16.8 מיליון ₪, וכתבי התחייבויות בסכום של 44.8 מיליון ₪, וזאת בהתאם להחלטת מועצת הרשות השנייה על עדכון הסכומים, אשר לא פורסמה ברשומות.
[153] ראה את החלטת המועצה לשידורי כבלים ולשידורי לווין מס' 4-11/2024 מיום 16 בדצמבר 2024. כפי שמתואר שם, המועצה לשידורי כבלים ולוויין בוחנת את שינוי תנאי הערבות ואת הסכומים.

נספח 4

העתק הנחיית היועץ המשפטי לממשלה מס' 2.3005 "טיפול בהצעות חוק ממשלתיות"

עמ' 237

הנחיות היועץ המשפטי לממשלה **משפט חוקתי**
חקיקה

תאריך: י"ח אדר התשע"ח, 5 מרץ 2018

טיפול בהצעות חוק ממשלתיות

מספר הנחיה: 2.3005

טיפול בהצעות חוק ממשלתיות

א. כללי

1. הנחיה זו קובעת את דרך הטיפול בהכנת הצעות חוק ממשלתיות בהיבטים המשפטיים. ההנחיה תשמש את היועצים המשפטיים למשרדי הממשלה. ההנחיה אינה חלה על הטיפול בהצעות חוק של חברי הכנסת או של ועדות הכנסת.

2. הכנת הצעת חוק ממשלתית היא פעולה מנהלית. לכן הליך ההכנה של הצעת חוק ממשלתית צריך להיעשות בהתאם לכללי המשפט המנהלי. במסגרת ההליך יש לפעול לאיסוף נתונים ולגיבוש תשתית עובדתית ביחס להצעה ולהשלכותיה. זאת, באמצעות עבודת מטה והפצת תזכיר לכל משרדי הממשלה הנוגעים בדבר ולציבור ושקילת הערותיהם בלב פתוח ונפש חפצה. הליך מנהלי זה מאפשר בחינה כוללת ושלמה של מלוא ההיבטים הנוגעים לנושא החקיקה ומבטיח הליך קבלת החלטה מושכל (ראו בג"ץ 1658/10 **אדם טבע ודין נ' ממשלת ישראל** (פורסם בנבו, 12.3.2010) וכן בג"ץ 6133/14, **גורביץ טניה ואחרים נ' כנסת ישראל** (פורסם בנבו, 26.3.15)).

3. הליך ההכנה של הצעת חוק ממשלתית מחייב התייחסות לכללי המשפט החוקתי. הממשלה, ככל רשות שלטונית, מחויבת לפעול בהתאם לחוקי היסוד ולעקרונות המשפט החוקתי. כך ככלל וכך גם בפעולה של גיבוש הצעת חוק מטעמה. לכן, בעת הכנת הצעת חוק ממשלתית יש להתייחס למסגרת החוקתית. יש חשיבות רבה לכך שכבר בשלב המוקדם של גיבוש עקרונות ההצעה, יבחן המשרד היוזם את הפגיעות האפשריות בזכויות אדם מוגנות שינבעו מהחקיקה החדשה, ישקול דרכי פעולה חלופיות ויאמוד את פגיעתן היחסית באלה.

4. שלבי הטיפול בהצעת חוק ממשלתית הם:

1) החלטה על הכנת הצעת חוק במשרד ממשלתי, ועבודת מטה לגיבוש ההצעה.
2) הכנת תזכיר חוק והפצתו לעיון הציבור.
3) קבלת הערות ממשרדי הממשלה ומגורמים אחרים, ליבון ההערות וגיבוש טיוטת החוק.
4) אישור משנה ליועץ המשפטי לממשלה כי אין מניעה משפטית להגשת טיוטת החוק לוועדת השרים לענייני חקיקה.
5) הכנת נוסח טיוטת החוק ביחידה להבניית החקיקה במשרד המשפטים.

6) הגשת טיוטת החוק לוועדת השרים לענייני חקיקה.
7) דיון בוועדת השרים, ובמקרה הצורך, גם בממשלה.
8) פרסום ההצעה ברשומות בחוברת הצעות החוק של הממשלה והנחתה על שולחן הכנסת.
9) קריאה ראשונה במליאת הכנסת והעברת הצעת החוק לוועדה מוועדות הכנסת.
10) דיון בוועדה בכנסת לשם הכנת ההצעה לקריאה השניה והשלישית.
11) קריאה שניה ושלישית במליאת הכנסת.
12) פרסום החוק ברשומות.

ב. <u>החלטה על הכנת הצעה ועבודת מטה לגיבוש ההצעה</u>

5. בהתאם לתקנון לעבודת הממשלה ההחלטה ליזום הצעת חוק היא של השר הממונה על התחום. התעורר ספק מיהו השר הממונה על תחום מסוים – יכריע בדבר ראש הממשלה. במקרה של תיקון לחוק קיים ההחלטה היא של השר הממונה על ביצוע החוק.

ביקש שר ליזום הצעת חוק בתחום טיפולו של שר אחר, יבוא בדברים עם השר הממונה על התחום, ויפעל בהתאם לאמור בתקנון לעבודת הממשלה.[1]

6. גיבוש הצעת חוק ממשלתית דורש עבודת מטה לצורך בניית התשתית העובדתית ולצורך עיצוב המדיניות הרצויה.

7. בעבודת המטה יש לפעול בשיתוף פעולה בין השר האחראי על המשרד היוזם והדרג המקצועי לבין היועץ המשפטי של המשרד. יש חשיבות רבה בשילוב היועץ המשפטי של המשרד כבר בשלב הראשון של גיבוש מדיניות המשרד היוזם ובחינת דרכי יישומה. בשלב זה ניתן לבצע, בדרך כלל, התאמות שיאפשרו את ביצוע המדיניות בהתאם לדרישות הדין.

8. חקיקה חדשה נבחנת בחינה חוקתית לאור ההוראות שנקבעו בחוקי היסוד. הצעת חוק אשר יש בה פגיעה בזכות מהזכויות שנקבעו בחוקי היסוד העוסקים בזכויות האדם (חוק-יסוד: כבוד האדם וחירותו וחוק-יסוד: חופש העיסוק) חייבת לעמוד באמות המידה שבפסקאות ההגבלה שבהם (אלא אם כן נקבעה בה הוראת התגברות, לפי סעיף 8 לחוק-יסוד: חופש העיסוק). עקרון זה מחייב לבחון את הצעות החקיקה, כבר בשלבי עיצובן, לאור הוראות חוקי היסוד.

במסגרת עבודת ההכנה של תזכיר חוק שיש בו, על פי המבחנים שנקבעו בפסיקה, פגיעה בזכות-יסוד מוגנת, יש לבחון אם הפגיעה עומדת במבחני פסקת ההגבלה. בין השאר, יש לבדוק אם תכליתה של ההצעה היא תכלית ראויה ולבחון המידתיות של ההסדר המוצע, ובכלל זה לבחון אם יש חלופות אחרות להשגת תכלית החקיקה. בשלב זה אין הכרח לבצע

[1] סעיף 58 לתקנון הממשלה.

ניתוח משפטי מפורט אך יש לתת את הדעת לפגיעה בזכות היסוד ולערוך בחינה ראשונית של הפגיעה בהתאם לפסקת ההגבלה.

סעיף 11 לחוק יסוד: כבוד האדם וחירותו מחייב את המדינה לכבד את הזכויות שבחוק היסוד. על המדינה החובה לפעול באופן חיובי להגנה על זכויות האדם (ראו בג"ץ 366/03 **עמותת מחויבות לשלום וצדק חברתי נ' שר האוצר**, פ"ד ס (3) 464, 478-479 (2005)).

<u>הכנת תזכיר חוק הקובע הסדרי רגולציה חדשים</u>

9. החלטת ממשלה מס' 2118 מיום 22.10.14 בנושא הפחתת הנטל הרגולטורי (להלן – החלטת הממשלה 2118) קובעת כי על כל רגולטור בבואו לקבוע רגולציה חדשה כהגדרתה באותה החלטה[2] לבצע הליך הערכת השפעות רגולציה (Regulatory Impact Assessment- RIA), בכפוף לחריגים המפורטים בהחלטה[3].

10. החלטת הממשלה 2118 חלה גם על רגולציה הנעשית בדרך של תקיקה ראשית. בהתאם לה על משרד המבקש לקבוע בחקיקה הסדרי רגולציה חדשים לבצע הליך להערכת השפעות הרגולציה בכפוף לתנאים הקבועים באותה החלטה. הליך הערכת השפעות הרגולציה יהווה חלק מעבודת המטה הנדרשת להכנת תזכיר החוק. עבודת מטה זו תיעשה בלווי הגורמים האחראים במשרד על יישום החלטת הממשלה 2118.

ג. <u>הכנת תזכיר חוק והפצתו</u>

האחריות לטיפול בתזכיר החוק

11. על בסיס עבודת המטה יכין המשרד היוזם תזכיר חוק.

12. מטרת התזכיר להעלות על הכתב את פרטי ההצעה כדי לקבל הערות מהציבור ומרשויות אחרות ולהבטיח תהליך מובנה של גיבוש ההצעה ובחינת השלכותיה בתוך המשרד היוזם.

13. היועץ המשפטי של המשרד היוזם, ובמשרד המשפטים – היועץ המשפטי של המשרד או המשנה ליועץ המשפטי לממשלה שהנושא מצוי בתחום אחריותו, ירכז את הטיפול בהכנה

---

[2] סעיף א' להחלטת הממשלה 2118 קובע כי הגדרת רגולציה לעניין החלטת הממשלה היא: "חוק או תקנה בת פועל תחיקתי המהווה כלל התנהגות מחייב במסגרת פעילות כלכלית או תברתית, ושהוא בר אכיפה על ידי רשות מינהלית מוסמכת לפי דין. למען הסר ספק, תקיקה בתחום המסים והטלת אגרות או שינויים בשיעורן אינן בגדר רגולציה לעניין החלטה זו".

[3] על פי החלטת הממשלה האמורה על המשרד היוזם, בין השאר: להגדיר תכלית ברורה לרגולציה ולבחון את הצורך בהתערבות רגולטורית להשגת תכלית זו ולהעריך את התועלות הצפויות מהחלת הרגולציה; להפחית, במקרים המתאימים, את השימוש בחובת קבלת היתר מראש באמצעות קביעת כללים מחייבים, ברורים וודאיים הנאכפים בדיעבד; לחשב את הנטל הרגולטורי הצפוי מהרגולציה, בהתחשב במידע שבפניו; לצמצם חפיפות וסתירות של הרגולציה עם רגולציות אחרות; לצמצם את הפגיעה באינטרסים ציבוריים נוספים עקב הרגולציה; ליצור בהירות, ודאות ועקביות למפוקחים תוך הנגשת המידע האמור; לקיים שיח עם בעלי עניין ככל האפשר, זאת בנוסף על חובת השימוע הקבועה על פי דין, ככל שישנה.

המשפטית של תזכיר החוק וניסוחו. מקום שהצעת חוק היא פרי יוזמה משותפת של יותר ממשרד אחד, ירכזו היועצים המשפטיים של שני המשרדים את הטיפול בהכנת תזכיר החוק.

14. הטיפול בהצעות חוק בתחום האחריות של יחידה במשרד או תאגיד ציבורי יכול שירוכז בידיהם. הדבר ייעשה בעיקר כאשר מדובר ביחידות או בתאגידים ציבוריים אשר במסגרת תפקידיהם יש צורך לטפל במספר רב של הצעות חוק, בהצעות חוק בעלות היקף משמעותי או בהצעות הדורשות מומחיות מיוחדת שנמצאת בידי אותו גוף.

<u>מבנה תזכיר החוק</u>

15. תזכיר החוק יכלול את אלה:

1) שם החוק המוצע;
2) מטרות החוק המוצע, הצורך בו, עיקרי הוראותיו והשפעתו על הדין הקיים;
3) השפעת החוק המוצע על קבוצות אוכלוסייה מסוימות;
4) השפעת החוק המוצע על התקציב ועל התקן המינהלי של המשרד היוזם, משרדים אחרים ורשויות אחרות;
5) נוסח החוק המוצע;
6) דברי הסבר לחוק המוצע.

בנוסף, בהצעת חוק שעניינה רגולציה שנערך לגביה דוח להערכת השפעות הרגולציה בהתאם להחלטת הממשלה 2118, על המשרד לפרסם את הדוח להערכת השפעות הרגולציה יחד עם פרסום התזכיר לעיון הציבור.

במקרה שאחד מנושאים אלה אינו רלוונטי לתזכיר מסוים אין צורך להתייחס אליו בתזכיר.

להלן התייחסות לכל אחד ממרכיבי התזכיר:

<u>שם החוק המוצע</u>

16. שם החוק יכלול את השנה שבה מופץ התזכיר ואם הוא תיקון לחוק קיים – גם את הנושא העיקרי של התיקון המוצע אך ללא ספרור של התיקון לפי מספר סידורי. אם לא ניתן לאפיין את הנושא העיקרי של התיקון, ניתן לכנות את התזכיר "תיקונים שונים" (לדוגמה - תזכיר חוק המרשם הפלילי ותקנת השבים (תיקונים שונים), התשס"ג- 2003). אם מדובר בהוראת שעה, יצוין הדבר בשם החוק.

תזכיר חוק שמטרתו לתקן מספר חוקים באותו נושא, ואינו מתמקד בחוק עיקרי אחד, יכונה "תיקוני חקיקה" (לדוגמה - תזכיר חוק הכרה בארגוני צרכנים (תיקוני חקיקה), התשס"ב -

.(2002

בציון שמו של חוק-יסוד אין לכלול את ציון השנה.

<u>מטרת החוק המוצע, הצורך בו, עיקרי הוראותיו והשפעתו על הדין הקיים</u>

17. בחלק זה יש להביא בלשון ברורה ופשוטה הקדמה קצרה לתזכיר החוק, הסבר בדבר הרקע ליוזמת החקיקה, תמצית ההסדרים העיקריים שבתזכיר החוק והשפעתו על הדין הקיים. זאת במטרה להבליט ולהבהיר את מהותו של החידוש אשר בהצעה ואת התועלת שתצמח ממנו.

<u>השפעת החוק המוצע על קבוצות אוכלוסייה מסוימות</u>

18. יש לתת את הדעת להשפעת תזכיר החוק על קבוצות אוכלוסייה שהמחוקק ראה לנכון לייחדן בהוראות ייצוג חולם או לתת לחן הגנה מיוחדת אחרת כגון נשים, ערבים, אנשים עם מוגבלויות וקבוצות מיעוט.[4]

19. בהקשר לזכויות נשים יש לציין כי סעיף 2ג6 לחוק שיווי זכויות האשה, התשי״א-1951 קובע כי הרשות לקידום מעמד האשה תגיש חוות דעת מגדרית לוועדה של הכנסת לגבי כל הצעת חוק שנדונה בוועדה מוועדות הכנסת ואשר יש לה השלכות על השוויון בין גברים לנשים. זאת במטרה להבטיח כי במהלך הליכי החקיקה תבחנה ההשלכות המגדריות של הצעות החקיקה. יש לייחד תשומת לב לנושא זה בעת הכנת התזכיר, ולציין ככל הניתן את ההשלכות המגדריות של החוק המוצע.

20. יש להתייחס באופן מיוחד לזכויות ילדים. החוק לציון מידע בדבר השפעת חקיקה על זכויות הילד, התשס״ב-2002, קובע כי בדברי ההסבר לכל הצעת חוק שעל פניה נראה כי כרוכה בה, במישרין או בעקיפין, השפעה על זכויותיהם של ילדים, יש לציין פרטים בדבר הפגיעה או השיפור בזכויותיהם של ילדים. החוק האמור מחייב ציון מידע זה בדברי ההסבר להצעת החוק המוגשת לקריאה ראשונה, אך יש כמובן להידרש לדברים כבר בעת גיבוש תזכיר החוק.

<u>השפעת החוק המוצע על התקציב ועל התקן המינהלי של המשרד היוזם, משרדים אחרים ורשויות אחרות</u>

21. תזכיר החוק יכלול הערכה בדבר השפעת החוק המוצע על התקציב ועל התקן המינהלי. יש להתייחס לא רק להשפעות על המשרד היוזם, אלא גם להשפעה על משרדים אחרים ועל רשויות אחרות, לרבות רשויות מקומיות ותאגידים ציבוריים. יש להביא בחשבון את העלות הישירה והמידית וכן את העלויות העקיפות, כגון הגדלת העומס על רשויות אכיפה ובתי

[4] ראו גם הנחיית היועץ המשפטי לממשלה מס׳ 1.1503 לעניין ייצוג חולם למגזרים מסוימים.

המשפט. אם אין אפשרות לתת הערכה מפורטת בשלב הפצת התזכיר, ניתן להצביע על העלויות הצפויות בהערכה כללית ולהשלים את הערכת העלויות במועד המוקדם האפשרי, לפני הגשת טיוטת החוק לוועדת השרים לענייני חקיקה.

<u>נוסח החוק המוצע</u>

22. בחלק זה יובא נוסח החוק המוצע. יש לכתוב את הנוסח בהתאם להנחיות היחידה להבניית החקיקה במשרד המשפטים. ההנחיות פורסמו במדריך לניסוח חקיקה שפרסמה היחידה, המופיע באתר האינטרנט של משרד המשפטים (להלן – המדריך לניסוח החקיקה).[5]

23. יש להשתמש, במקרים המתאימים, בתבניות חקיקה כלליות שאושרו בייעוץ וחקיקה.

24. יש לנסח את החוק המוצע באופן בהיר, מדויק ובשפה פשוטה וברורה. הקפדה על דיוק בניסוח הצעת חוק כבר בשלבים הראשונים תאפשר תהליך מובנה של גיבוש ההצעה ובחינת השלכותיה ותמנע עיכובים מיותרים בהמשך הליך החקיקה.

<u>דברי הסבר</u>

25. בחלק זה יש לכתוב דברי ההסבר להצעה, על פי סדר סעיפים, כמקובל בהצעת חוק המתפרסמת ברשומות לאחר אישורה בוועדת השרים לענייני חקיקה. כתיבה מוקפדת של דברי ההסבר בשלב הכנת התזכיר תאפשר למשרד היוזם לוודא כי ההצעה מגובשת דיה ואף תאפשר לו לבחון את השלכותיה.
יש לנסח את דברי ההסבר בלשון פשוטה וברורה, וככל האפשר בשפה המובנת גם למי שאינו משפטן, אולם זאת תוך הקפדה על הדיוק המשפטי. בדברי ההסבר יש לכלול, בין השאר, תיאור של המצב המשפטי הקיים, פירוט של הוראות החוק המוצע והנימוקים המחייבים אותן, השינויים במצב המשפטי הקיים הנובעים מהוראות אלה והסברת תוצאותיהם. חשוב להקפיד שדברי ההסבר לא יהיו בבחינת חזרה סתמית על האמור ממילא בהוראות החוק.[6]

<u>הפצת תזכיר החוק</u>

26. השר הממונה יאשר להפיץ את התזכיר. לאחר מכן יפיץ היועץ המשפטי של המשרד את התזכיר לציבור לקבלת הערות. יש להפיץ את התזכיר באמצעות אתר התזכירים הממשלתי.

27. בתזכיר המופץ יצוין המועד האחרון למשלוח הערות, שיהיה, ככלל, 21 ימים לפחות לאחר יום הפצת התזכיר.

יובהר כי לא מדובר בפרק זמן קשיח. על פרק הזמן להיקבע בהתאם להיקפו, מורכבותו

[5] <u>מדריך לניסוח חקיקה, אייר התשס"ח, יוני 2008, מחלקת נוסח החוק, משרד המשפטים</u>.

[6] ראו הרחבה לעניין זה במדריך לניסוח החקיקה.

וחשיבותו הציבורית של התזכיר. במקרים המתאימים, למשל כשהתזכיר ארוך ומורכב, יש לקבוע פרק זמן ארוך יותר שייתן זמן תגובה סביר להערות הציבור. לעניין זה ראו בג"צ 1658/10 **אדם טבע ודין נ' ממשלת ישראל** (12.3.2010). בפרשה זו הבהיר בית המשפט העליון כי "סטייה מהותית מנוהל תקין" של העמדת התזכיר לעיון הציבור לפרק זמן הולם "היתה עשויה אף להצדיק התערבות שיפוטית לתיקון הדבר במסגרת ביקורת שיפוטית על הליך מינהלי שנועד לגבש בדרך תקינה עמדה ממשלתית בעניין יוזמת חקיקה." (שם, פסקה 13 לפסק הדין).

אפשר שאילוצי זמן ממשיים ואילוצים מסוג אחר שמקורם בצורכי מדיניות דוחקים יצדיקו את קיצור פרק הזמן האמור. קיצור מסוג זה עלול לצמצם את יכולת המשרדים והציבור להעיר לתזכיר. לכן, יש להימנע ככל האפשר מקיצור פרק הזמן למתן הערות לתזכיר. ככל שהתזכיר ארוך ומורכב יותר או שהנושא חדשני, רגיש או מעורר מחלוקת ציבורית, כך יש לשקול היטב האם נכון לקצר את התקופה העומדת לרשות הציבור כדי להעיר ליוזמה הממשלתית.

קיצור פרק הזמן למשלוח הערות לתזכיר דורש את אישור היועץ המשפטי לממשלה או המשנה ליועץ המשפטי לממשלה האחראי על התחום. הבקשה לקבלת האישור תפרט את הטעמים שבשלהם יש צורך בקיצור התקופה (למשל אם אי קבלת החוק במועד קרוב תגרום לפגיעה בציבור).

בתזכיר המופץ יש לציין את דבר קבלת האישור לקיצור פרק הזמן למשלוח הערות.

28. בנוסף להפצה באמצעות אתר התזכירים הממשלתי רצוי כי המשרד היוזם יפרסם הודעה על הפצת התזכיר גם באתר האינטרנט שלו בצירוף קישור לתזכיר באתר התזכירים.

29. בנוסף, רצוי כי המשרד היוזם יפנה באופן פרטני למשרדי ממשלה ולגורמים נוספים בעלי עניין בנושא התזכיר ויפנה את תשומת לבם להפצת התזכיר. במיוחד יש לעשות כן במקרה החריג של קיצור התקופה למשלוח הערות לתזכיר.

30. יועץ משפטי של משרד ממשלתי או של יחידה במשרד ממשלתי שקיבל תזכיר חוק, יביא אותו לידיעתם של כל הגורמים במשרד הנוגעים בדבר ויבקש את הערותיהם.

היועץ המשפטי של המשרד יוודא גם שהתזכיר הובא לידיעתם של תאגידים ציבוריים שבאחריות המשרד, שנושא התזכיר נוגע אליהם.

<u>הפצה חוזרת של תזכיר חוק</u>

31. תזכיר חוק מבשיל בדרך כלל לטיוטת חוק וזו מוגשת לכנסת כהצעת חוק ממשלתית לאחר שאושרה בוועדת השרים לענייני חקיקה. אולם קיימים מצבים שבהם הפצת התזכיר לא

הסתיימה בחקיקה והממשלה מבקשת לשוב ולקדם חקיקה בנושאים הכלולים בתזכיר. מצבים אלו יכולים לנבוע מכינונה של ממשלה חדשה או מעיכובים וקשיים בקידום החקיקה תחת אותה ממשלה.

32. במקרה שבו תזכיר החוק טרם אושר בוועדת השרים לענייני חקיקה, יש לבחון אם יש צורך בהפצה חוזרת של תזכיר החוק. זאת נוכח התכליות המרכזיות של הפצת תזכיר החוק – שיפור התזכיר ומתן הזדמנות נאותה לגופים ציבוריים ולציבור בכללותו להשפיע על גיבוש המדיניות הממשלתית. בעניין זה יש לשקול את משך הזמן שעבר מפרסומו הראשון של התזכיר, האם חל שינוי משמעותי בנסיבות הרלוונטיות לגיבוש המדיניות וההסדרים שבתזכיר החוק והאם קיים פער משמעותי בין ההסדרים שבתזכיר החוק כפי שהופץ לראשונה לבין המוצע בתזכיר המחודש.

במקרה שבו חלפו שלוש שנים ממועד ההפצה הראשון של התזכיר והמשרד היוזם מבקש להביא את התזכיר לאישור ועדת השרים לענייני חקיקה בלי להפיצו פעם נוספת, יש לקבל אישור מאת המשנה ליועץ המשפטי לממשלה האחראי על התחום, לאי הפצת תזכיר.

33. במקרה שבו טיוטת החוק שאותה מבקש המשרד לקדם אושרה בידי ועדת השרים לענייני חקיקה ואין בה שינוי מהותי, אין צורך בפרסום חוזר של התזכיר. זאת גם אם מדובר בממשלה חדשה ויש צורך להביא את טיוטת החוק לדיון חוזר בפני ועדת השרים לענייני חקיקה בהתאם להנחיית היועץ המשפטי לממשלה מס' 2.3000 בנושא רציפות פעולות החקיקה עם כינון ממשלה חדשה.

ד. <u>קבלת הערות משרדי הממשלה וגורמים אחרים, ליבון ההערות וגיבוש טיוטת החוק</u>

קבלת ההערות וליבונן

34. הערות המשרדים לתזכיר יינתנו על ידי היועץ המשפטי של המשרד המעיר או על ידי משפטן אחר במחלקה המשפטית, על דעתו של היועץ המשפטי. יש לכתוב את ההערות בדרך מפורטת ומנומקת. אין בכך כדי לגרוע מהאפשרות לקיים דיונים בין-משרדיים של אנשי המקצוע הנוגעים בדבר, בתיאום עם הלשכות המשפטיות.

את ההערות יש לשלוח ליועץ המשפטי של המשרד היוזם בתוך התקופה שנקבעה בתזכיר.

היתה בהערות המשרד המעיר הצעה העשויה להשפיע על עמדת משרד אחר לגבי התזכיר, ישלח המשרד המעיר העתק ההערות גם ליועץ המשפטי של המשרד האמור.

35. בהערות המשרד המעיר לגבי התזכיר עליו לציין אילו מהערותיו יש לראותן כהסתייגות מטעמו אם לא יתקבלו על ידי המשרד היוזם, ולהבחין בינן לבין הערות והצעות אחרות.

המשרד המעיר רשאי לציין אילו מהערותיו הן הסתייגויות גם בשלבים מתקדמים של הדיון.

36. המשרד היוזם יבחן את הערות המשרדים והערות הציבור ויקבע אלו מן הערות יתקבלו ואלו יידחו. המשרד היוזם יודיע למשרד המעיר אילו מבין הערותיו התקבלו ואילו נדחו.

37. התקבלו הערות, או שהוספו שינויים ביוזמת המשרד היוזם, ויש בשינויים כדי להשפיע על עמדת משרד אחר, יעביר היועץ המשפטי של המשרד היוזם את הנוסח המתוקן לעיון היועץ המשפטי של המשרד האחר.

38. המשרד היוזם ירשום כהסתייגות את הערות משרדי הממשלה ורשויות המדינה האחרות שלא התקבלו על ידו אם הגוף המעיר ביקש לראותן כהסתייגויות.

<u>התייחסות להיבטי המשפט הבין-לאומי</u>

39. סוגיות המוסדרות בחקיקה עשויות להשליך גם על התחייבויות של מדינת ישראל על פי המשפט הבין-לאומי, המנהגי או ההסכמי.

40. לעתים, הצעת החקיקה באה ליישם הוראות של אמנה שהמדינה מבקשת לאשרר. במקרים אחרים, הצעת חוק עלולה להעמיד את המדינה במצב שבו היא תפר את התחייבויותיה מכוח המשפט הבין-לאומי. יתכנו גם הוראות שונות במשפט הבין-לאומי שישראל אינה מחויבת להן באופן ישיר אך הן בעלות פוטנציאל להשליך עליה במישורים משפטיים, כלכליים או מדיניים.

בהקשר זה יש לזכור כי גם במקרה שבו תתמה המדינה על אמנה אך טרם אשררה אותה, ובשל כך הוראות האמנה עוד לא נכנסו לתוקף לגבי מדינת ישראל, מקבלת על עצמה המדינה, בחתימתה, שלא לעשות פעולות שיש בהן כדי לסכל את הוראות האמנה.

41. חקיקה הסותרת את התחייבויותיה של המדינה במשפט הבין-לאומי תקפה מבחינת המשפט הפנימי. יחד עם זאת אין הממשלה נוהגת ליזום חוקים הסותרים את התחייבויותיה של המדינה במשפט הבין-לאומי.

42. לכן, במקרה שיש בתזכיר החוק היבטים משמעותיים הנוגעים למשפט הבין-לאומי, על המשרד היוזם לבדוק על פי הידע שבידו את האמנות ואת הוראות המשפט הבין-לאומי הרלוונטיות. בנושאים משפטיים מורכבים על המשרד היוזם להיוועץ במשנה ליועץ המשפטי לממשלה (משפט בין-לאומי) לפני הבאת הטיוטה לדיון בוועדת השרים לענייני חקיקה.

<u>התייחסות להיבטים תקציביים</u>

43. על המשרד היוזם לקבל גם את עמדת הממונה על התקציבים במשרד האוצר ביחס להיבטים

התקציביים שבתזכיר החוק. בעמדה יציין הממונה על התקציבים אם יש לו הסתייגויות תקציביות לתזכיר שאותן יבקש לציין בטיוטה המובאת לאישור וועדת השרים לענייני חקיקה.

התעכבה תשובת הממונה על התקציבים, יפנה היועץ המשפטי של המשרד היוזם ליועץ המשפטי של משרד האוצר על מנת לוודא כי לא תתעכב הכנת הטיוטה שלא לצורך.

44. על המשרד היוזם להביא בחשבון את הוראות סעיף 40א לחוק יסודות התקציב, התשמ"ה-1985. הסעיף קובע כי הממשלה לא תגיש הצעת חוק ולא תתמוך בהצעת חוק שבביצועה כרוכה עלות תקציבית העולה על הסכום הנקוב בהגדרה "הצעת חוק תקציבית" לפי סעיף 3ג(ד) ו-(ה) לחוק-יסוד: משק המדינה.[7] זאת אם יהיה בעלות זו כדי להביא או לגרום לחריגה או להגדלה של חריגה ממגבלת הגירעון המותר באותה שנת תקציב או מסכום ההוצאה הממשלתית המותרת באותה השנה. הכל אלא אם כן תינקט פעולה מאזנת כהגדרתה באותו סעיף כך שלא תיגרם חריגה או הגדלה של החריגה.

הערות ייעוץ וחקיקה ואישור המשנה ליועץ המשפטי לממשלה

45. אחד מתפקידי היועץ המשפטי לממשלה הוא ייעוץ וסיוע לממשלה בכלל ולשר המשפטים בפרט בהכנת חקיקה המוגשת על ידי הממשלה לכנסת ובחינת השתלבותה, כחוק, במשפט החל בישראל. לפיכך, לייעוץ וחקיקה תפקיד מרכזי בעיצוב החקיקה בישראל. היא נושאת, מטעם היועץ המשפטי לממשלה, באחריות המשפטית האמורה ביחס לתהליכי החקיקה המתנהלים בממשלה בכל המדרג הנורמטיבי לשם התאמתם למסגרת החוקתית והחוקית הקיימת. במסגרת זו היא נושאת באחריות לתקינותם של הליכי החקיקה וכן לבהירותם של דברי החקיקה ואיכותם. על המשרד היוזם לקיים שיח בלב פתוח ונפש חפצה עם ייעוץ וחקיקה ולתת משקל ראוי לעמדות ייעוץ וחקיקה בנושאים שבאחריותה.

46. כדי לסייע בקידום הצעת החוק הממשלתית, ימונה בייעוץ וחקיקה משפטן שיוביל את הטיפול בהצעת החוק בייעוץ וחקיקה, ירכז את הערות ייעוץ וחקיקה לתזכיר וישלח אותן למשרד היוזם. על המשפטן המוביל את הטיפול בייעוץ וחקיקה לכתוב את ההערות בדרך מפורטת ומנומקת.

47. אם הדבר רלוונטי, על המשרד היוזם לפנות אל היחידה למשפט עברי בייעוץ וחקיקה ולציין את התייחסותה של היחידה לגבי עמדת המשפט העברי ביחס לתזכיר.

48. התקבלו הערות, או שהוספו שינויים ביוזמת המשרד היוזם, יעביר המשרד את הצעתו המעודכנת למשפטן המוביל את הטיפול בייעוץ וחקיקה.

---

[7] סכום זה עומד נכון למועד פרסום ההנחיה על 6,045,592 ₪ ומתעדכן מדי שנה ב-1 בינואר, בהתאם לשינויים במדד, לפי הוראת סעיף 3ג(ה) לחוק-יסוד: משק המדינה.

49. בסיום גיבוש הטיוטה המעודכנת לאחר הטמעת ההערות שהתקבלו, יבחן המשנה ליועץ המשפטי לממשלה הנוגע בדבר, אם קיימת מניעה משפטית להגשת טיוטת החוק לוועדת השרים לענייני חקיקה או שאין מניעה משפטית, ואם נותרו הערות נוספות של ייעוץ וחקיקה שהוא מבקש לרשום כהסתייגות.

50. מניעה משפטית לעניין הצעת חוק משמעה כי לא ניתן לקדם את החקיקה במסגרת המשפטית של הדין בישראל.

51. משמעות הקביעה כי קיימת מניעה משפטית לקידום הצעת החוק היא כי אין להגישה לוועדת השרים לענייני חקיקה.

52. אם אין מניעה משפטית יודיע המשפטן המוביל את הטיפול בייעוץ וחקיקה כי המשנה ליועץ המשפטי לממשלה מאשר כי אין מניעה משפטית להגשת טיוטת החוק לוועדת השרים לענייני חקיקה. יובהר כי העדר מניעה משפטית אין משמעה שלא ייתכנו הסתייגויות לטיוטת החוק מטעם ייעוץ וחקיקה.

53. מכיוון שמשמעותה של קביעה כי קיימת מניעה משפטית לקידום הצעת החוק היא שאין להגישה לוועדת השרים לענייני חקיקה, על קביעה זו להתקבל על ידי היועץ המשפטי לממשלה בלבד. לכן אם סבר משנה ליועץ המשפטי לממשלה בסיום הדיונים עם המשרד הממשלתי כי קיימת מניעה משפטית לקידום הצעת החוק עליו להביא את הנושא להחלטת היועץ המשפטי לממשלה. היועץ המשפטי לממשלה יקיים דיון בנושא יחד עם השר הממונה על הצעת החוק. במסגרת הדיון ייעשה מאמץ לגבש יחד פתרון שיאפשר להגשים את תכלית הצעת החוק בדרך אפשרית מבחינה משפטית.

ה. <u>הכנת נוסח טיוטת החוק ביחידה להבניית החקיקה במשרד המשפטים</u>

54. לאחר קבלת אישורו של המשנה ליועץ המשפטי לממשלה להגשת טיוטת החוק לוועדת השרים לענייני חקיקה יערוך המשרד היוזם נוסח מעודכן של טיוטת החוק.

55. המשרד היוזם ישלח את הנוסח המעודכן לראש היחידה להבניית החקיקה במשרד המשפטים לשם הכנת נוסח הצעת החוק, לפני הגשתה לוועדת השרים לענייני חקיקה. היה המשרד היוזם משרד המשפטים - יפנה המשפטן שהכין את ההצעה לראש היחידה.

56. מטרתו של שלב הכנת נוסח הצעת החוק ביחידה להבניית החקיקה היא לשפר את נוסח ההצעה ובהירותה. ישיבות הנוסח מקדמות דיון מעמיק בפרטי הצעת החוק ומאפשרות לבצע שינויים מהותיים בהצעת החוק במידת הצורך, לפני העלאת ההצעה לאישור ועדת השרים לענייני חקיקה.

57. לכן, ככלל, כדאי לקיים את ישיבות הנוסח ביחידה להבניית החקיקה במשרד המשפטים לפני העלאת טיוטת החוק לאישור ועדת השרים לענייני חקיקה. אולם אין מניעה להעלות את הטיוטה לוועדת שרים עוד לפני קיום ישיבות הנוסח.[8] ההחלטה בדבר נתונה למשרד היוזם אך עליו ליידע על כך מראש את ראש היחידה להבניית החקיקה. יודגש כי לאחר אישור ועדת השרים לענייני חקיקה לא יהיה ניתן לבצע בשלב הניסוח שינוי מהותי של ההצעה החורג מהחלטת ועדת השרים לענייני חקיקה. שינוי כזה יצריך הבאה מחדש של ההצעה לאישור ועדת השרים לענייני חקיקה.

58. הכנת נוסח הצעת החוק הוא הליך מורכב הדורש זמן. על המשרד היוזם לקחת זאת בחשבון בעת גיבוש לוח הזמנים המתוכנן לקידום החקיקה. במקרים שבהם המשרד היוזם מעונין להגיש את הצעת החוק לכנסת בדחיפות (ראו סעיף 65 להנחיה זו) יש לעדכן מראש את ראש היחידה להבניית החקיקה במשרד המשפטים, במקביל לגיבוש טיוטת החוק, כדי שאפשר יהיה להיערך בהתאם ולהכין את נוסח הצעת החוק במועד הנדרש.

59. בישיבות הנוסח ביחידה להבניית החקיקה ישתתפו נציג הלשכה המשפטית של המשרד היוזם והמשפטן המוביל את הטיפול בייעוץ וחקיקה ובמקרה הצורך – גם נציג לשכה משפטית של משרד אחר המעורב בהצעה וגורמי מקצוע הנוגעים בדבר.

ו. <u>הגשת טיוטת החוק לוועדת השרים לענייני חקיקה</u>

60. לאחר גיבוש הנוסח ביחידה להבניית החקיקה במשרד המשפטים וקבלת התייחסות הממונה על התקציבים במשרד האוצר יגיש המשרד היוזם את הנוסח הסופי של טיוטת החוק לוועדת השרים לענייני חקיקה.

61. בטיוטה יציין המשרד את אלה:

1) מתן אישור מאת המשנה ליועץ המשפטי לממשלה לכך שאין מניעה משפטית להגשת טיוטת החוק לוועדת השרים לענייני חקיקה.
2) אם לממונה על התקציבים היו הסתייגויות לתזכיר מבחינה תקציבית, ואם כן - מה הן הסתייגויותיו.
3) פירוט ההסתייגויות של משרדי הממשלה ושל ייעוץ וחקיקה מההצעה, אם יש כאלה. במקרה שהדבר רלוונטי יש לכלול גם התייחסות למשפט העברי כפי שהתקבלה מהיחידה למשפט עברי בייעוץ וחקיקה. מן הראוי כי המשרד יפרט גם הערות מהותיות של גורמים אחרים והערות עקרוניות של הציבור, שלא התקבלו.
4) האם טיוטת החוק כרוכה בעלות תקציבית כאמור בסעיף 40א לחוק יסודות התקציב, התשמ"ה-1985 ואם כן – האם היא עומדת בהוראות הסעיף האמור (ראו סעיף 44 להנחיה זו).

[8] לדוגמה כאשר קיימות מחלוקות בין-משרדיות משמעותיות המובאות להכרעת ועדת השרים או משיקולי דחיפות.

62. השר היוזם ישלח את טיוטת החוק למזכיר הממשלה, בצירוף מכתב לוואי בחתימת השר ובו בקשה להעמיד את הטיוטה על סדר יומה של ועדת השרים לענייני חקיקה.

ז. <u>הדיון בוועדת השרים לענייני חקיקה</u>

63. ועדת השרים לענייני חקיקה תדון בטיוטת החוק ותחליט אם לאשר אותה, בשינויים או בלא שינויים, או לדחותה.

64. בהתאם לתקנון עבודת הממשלה החלטת ועדת השרים לענייני חקיקה תקבל תוקף של החלטת ממשלה בתום שבועיים מיום הפצת הפרוטוקול של ועדת השרים, זולת אם הוגש ערר על החלטת ועדת השרים.[9] הוגש ערר, תדון בו ועדת השרים לענייני חקיקה או הממשלה בהתאם לתקנון עבודת הממשלה.[10]

65. במקרים מיוחדים שבהם יש צורך להגיש הצעת חוק לכנסת בדחיפות, ניתן לפעול, בהתאם לתקנון עבודת הממשלה, באחת משתי דרכים אלה:[11]

1) הממשלה רשאית להסמיך את ועדת השרים לענייני חקיקה לדון ולהחליט בעניין טיוטת חוק מסוימת על דעת הממשלה. החליטה הממשלה כאמור, ועדת השרים תדון בטיוטה, והחלטתה לאשר את ההצעה תקבל תוקף של החלטת ממשלה מיד עם קבלתה.[12]

2) ניתן לבקש להביא את ההחלטה לאישור טיוטת חוק לאישור הממשלה בישיבתה הקרובה, ובמקרים דחופים ביותר - במשאל, שלא בישיבת הממשלה. החליטה הממשלה לאשר את החלטת ועדת השרים לענייני חקיקה, ניתן להגיש את הצעת החוק מיד לכנסת.

ח. <u>פרסום הצעת החוק בחוברת הצעות חוק והנחתה על שולחן הכנסת</u>

66. עם אישור הצעת החוק בוועדת השרים לענייני חקיקה ישלח היועץ המשפטי של המשרד היוזם או מי מטעמו הודעה על כך לראש היחידה להבניית החקיקה במשרד המשפטים ויצרף את פרוטוקול ההחלטה.

67. הוכנסו תיקונים לטיוטת החוק בוועדת השרים לענייני חקיקה, יגובש נוסח סופי של הצעת החוק ביחידה להבניית החקיקה לצורך פרסומה ברשומות.

---

[9] סעיף 39 לתקנון עבודת הממשלה.

[10] סעיף 40 לתקנון עבודת הממשלה.

[11] יצוין כי בהתאם לסעיף 63 לתקנון עבודת הממשלה אם ראתה הממשלה צורך בחקיקה דחופה, היא רשאית לוותר על החליכים של הגשת תזכיר חוק, הגשת טיוטת חוק וחדיון בה וניסוח הצעת חוק, או על חלק מהליכים אלה; ויתרה הממשלה כאמור, היא תסמיך את שר המשפטים, יחד עם שר או שרים שתקבע, לאשר על דעתה נוסח הצעת חוק לשם פרסום ברשומות והגשתו לכנסת.

[12] סעיף 41 לתקנון עבודת הממשלה. ראו גם בהנחיית היועץ המשפטי לממשלה מס' 1.1201 לעניין דין החלטה של ועדת השרים "על דעת הממשלה" כדין החלטת ממשלה (העדר זכות ערר).

היועץ המשפטי של המשרד היוזם יכין את הנוסח הסופי של דברי ההסבר בתיאום עם המשפטן המוביל את הטיפול בתוך ייעוץ וחקיקה ומשפטן ביחידה להבניית החקיקה במשרד המשפטים.

על דברי ההסבר שיפורסמו ברשומות לכלול בנוסף לנדרש בשלב הכנת התזכיר גם התייחסות לאלה:

1) בהתאם לסעיף 39א לחוק יסודות התקציב, התשמ"ה-1985, בהצעת חוק שבביצועה כרוכה הוצאה או התחייבות להוצאה מתקציב המדינה, או שבביצועה כרוכה הפחתה של הכנסות המדינה - דרך המימון להוצאה או להפחתה (אלא אם כן צוינה בנוסח הצעת החוק).
2) בהתאם לחוק לציון מידע בדבר השפעת חקיקה על זכויות הילד, התשס"ב-2002, בהצעת חוק שעל פניה נראה כי כרוכה בה, במישרין או בעקיפין, השפעה על זכויותיהם של ילדים - פרטים בדבר הפגיעה או השיפור בזכויותיהם של ילדים, כמפורט בסעיף 3 לחוק.

יש לזכור כי דברי ההסבר המתפרסמים ברשומות משמשים לצורך פירוש הוראות החוק ולכן יש לדייק בהם.

68. התגלעה מחלוקת משפטית לעניין נוסח החוק המוצע או לעניין דברי ההסבר הנלווים לו, יכריע בעניין משנה ליועץ המשפטי לממשלה.

69. לאחר שההצעה תקבל תוקף של החלטת ממשלה תשלח היחידה להבניית החקיקה את הנוסח הסופי למערכת הרשומות לשם פרסומה בחוברת הצעות החוק של הממשלה והנחתה על שולחן הכנסת לקריאה ראשונה.

ט. <u>מעקב והמשך טיפול</u>

70. היועץ המשפטי של המשרד היוזם או נציגו ירכז את המשך העבודה על הצעת החוק בכנסת.

71. נציגי המשרד היוזם ונציגי ייעוץ וחקיקה ילוו את הטיפול בהצעת חוק לכל אורך הליכי החקיקה. הנציגים יהיו נוכחים בדיוני ועדת הכנסת שבה נדונה הצעת חוק ויקיימו קשר רציף עם הייעוץ המשפטי של הכנסת.

72. עלתה תוך כדי דיון בוועדה של הכנסת הצעה לשינוי הנוסח שיש בה כדי להשפיע על פעולותיו של משרד שנציגו אינו נוכח בדיון, יבקש היועץ המשפטי של המשרד היוזם או נציגו לקבל את עמדתו של המשרד הנוגע בדבר. במידת הצורך, יבקש מיושב-ראש הוועדה להזמין את היועץ המשפטי של המשרד, כדי שיוכל להשמיע הערותיו.

73. ביקשה הוועדה לסטות מהצעת החוק הממשלתית בעניין מהותי או התעוררה מחלוקת בין

משרדי הממשלה בנוגע להצעת הוועדה, רשאי נציג המשרד היוזם או נציג משרד ממשלתי אחר הנוגע בדבר לפנות אל השר הממונה על המשרד בבקשה להעלות את הנושא לדיון נוסף בוועדת השרים לענייני חקיקה.

74. יש לשים לב במיוחד לשינויים בנוסח ההצעה תוך כדי הדיון בוועדה. במקרה ששינויים אלה מעוררים קושי ניסוחי, ניתן להסתייע ביחידה להבניית החקיקה במשרד המשפטים.

י. <u>הנחיות נוספות של היועץ המשפטי לממשלה הרלוונטיות להליך הטיפול בהצעת חוק ממשלתית</u>

1) הנחיה 1.1000 לעניין מחויבות שרים וסגני שרים להחלטות הממשלה.
2) הנחיה 1.1003 לעניין השתתפות שר בדיונים בכנסת.
3) הנחיה 1.1005 לעניין הופעת נציגי הממשלה בפני ועדות הכנסת – חובה לייצג עמדה תואמת את עמדת הממשלה.
4) הנחיה 2.3000 לעניין רציפות פעולת החקיקה עם כינון ממשלה חדשה.
5) הנחיה 2.3200 לעניין חקיקה וייעוץ משפטי בתחום הקניין הרוחני.
6) הנחיה 2.3201 לעניין מדיניות חקיקה – ערכאת הביקורת השיפוטית על החלטות מנהליות.
7) הנחיה 2.3202 לעניין התייעצות במועצה לבתי דין מנהליים.
8) הנחיה 2.3203 לעניין המדיניות לגבי הקמת בתי דין מנהליים.

נספח 5

מכתב המשנה ליועצת המשפטית לממשלה (משפט כלכלי), עו"ד מאיר לוין מתאריך 18.5.2025

עמ' 253

נספח 5

המשנה ליועצת המשפטית לממשלה
(משפט כלכלי)

ירושלים, כ׳ אייר תשפ״ה
18 מאי, 2025

לכבוד
ח״כ יריב לוין
<u>סגן ראש הממשלה ושר המשפטים</u>

שלום רב,

הנדון: **<u>טיוטת חוק התקשורת (שידורים), התשפ״ה-2025</u>**

על דעת היועצת המשפטית לממשלה, אבקש להביא בפניך את התייחסותי לטיוטת החוק שבנדון, לפיה אין לאשר את קידומה במתכונתה הנוכחית. זאת, בשל פגמים תהליכיים שונים; היעדר בשלות של רכיבים מהותיים בהסדר המוצע; והעובדה כי רכיבים משמעותיים בהצעה – המעוררים סוגיות חוקתיות משמעותיות – אינם עומדים באמות המידה הדרושות. כמו כן, לא הוצגו ערובות שיש בהן כדי להבטיח את תפקודו התקין והעצמאי של שוק התקשורת.

אדגיש, מדובר ברפורמת עומק הצפויה לשנות את פניו של שוק השידורים. שינויים אלה קשורים בקשר הדוק להתנהלותה של התקשורת החופשית בישראל שהיא חלק בלתי נפרד מצביונה הדמוקרטי של מדינת ישראל. לפיכך, קידומה של הרפורמה מחייב כי בצד הרכיבים המקצועיים והיבטי המדיניות המגולמים בה, יובטחו ערובות מספיקות לשמירה על עקרונות היסוד בדבר חופש הביטוי וחופש העיתונות.

בחודשים האחרונים נעשה מאמץ משמעותי, הכולל מאות שעות עבודה מצד כל הגורמים המעורבים, לרבות דרגי המקצוע הבכירים ביותר במשרד התקשורת ובייעוץ המשפטי לממשלה, בניסיון להשלים בזמן שיא הצעת חוק מקיפה ומורכבת מאין כמותה. ישנם הסדרים מרכזיים לגביהם הושגו הסכמות. ואולם, לגבי חלק מהסדרי הליבה דוגמת אלה הנוגעים לשידורי החדשות; הסדרי התחרות וביטול הבעלויות הצולבות; מדידת נתוני צפייה; וסמכויות דרישת מידע רחבות על ידי מנכ״ל משרד התקשורת, לא מוצה הדיון ולא הושגו הסכמות ביחס להיבטים המשפטיים. לפיכך, הנוסח המוצע כעת אינו מבטיח די הצורך שמירה נאותה על עקרונות חוקתיים ודמוקרטיים.

לעמדת הייעוץ המשפטי לממשלה, ניתן היה למצות את הדיון בהם לו היתה מתאפשרת שהות נוספת בטרם תבוא ההצעה לפני ועדת השרים. ואולם, משהוחלט להביאה במתכונת חלקית וחסרה זו, תוצאת הדברים היא שההצעה כוללת הסדרים המאפשרים התערבות פוליטית ויוצרים סיכונים מוגברים למעורבות מסוג זה בעבודת גופי השידורים; התערבות מסחרית ופוליטית בשידורי החדשות; ופוטנציאל להשתלטות של גופים מסחריים חזקים על

מספר במות תקשורת תוך החזקות צולבות, באופן המביא לצמצום מגוון הדעות וחותר תחת עקרון "ריבוי הבמות".

לו תקודם ההצעה במתכונתה הנוכחית, ישנו חשש ממשי שתגרם פגיעה חמורה בתפקודה התקין של התקשורת החופשית בישראל, באפשרותם של גופי השידורים למלא את תפקידם בחברה דמוקרטית וכן חשש ממשי לפגיעה חמורה בחופש הביטוי והעיתונות, שהם חלק בלתי נפרד מצביונה הדמוקרטי של מדינת ישראל.

הכל כפי שיפורט להלן.

<u>רקע כללי ומתווה להמשך קידום ההצעה</u>

1. טיוטת חוק השידורים נועדה להנהיג רפורמת עומק בתחום שידורי האודיו-ויזואל, ולהתמודד עם פערי אסדרה משמעותיים שנוצרו בשוק בעשורים החולפים והפכו את האסדרה הקיימת לאנכרוניסטית. כך, בין היתר, בשל התפתחויות טכנולוגיות מהירות, התבססות הרשתות החברתיות, ושינויי עומק בהרגלי צריכת מידע ותוכן על ידי הציבור הרחב.
2. מטרת החוק המוצע, הצורך בו, עיקרי הוראותיו והשפעתו על הדין הקיים מפורטים בהרחבה בפרק ב' למסמך שכותרתו "טיוטת חוק" המונח לפני הוועדה, הכולל גם את נוסח החוק המוצע. להלן אתייחס רק לאותם חלקים בהסדר לגביהם אנו מבקשים להעיר באופן מפורט.
3. ליבת הרפורמה המוצעת היא הנהגת אסדרה המבוססת על עיקרון הנייטרליות הטכנולוגית ביחס לכל ספקי התוכן האודיו-ויזואלי, ללא קשר לתווך הטכנולוגי על גביו מסופק התוכן. האסדרה החדשה צפויה להתמקד בסוגיות תחרותיות והסרת חסמים ולבטל באופן כמעט מלא אסדרה שעניינה תוכן.
4. מרכיב משמעותי נוסף הוא הקמת מאסדר שידורים חדש (רשות השידורים), שיחליף את מועצת הכבלים והלווין ואת הרשות השנייה לטלוויזיה ורדיו. הרשות החדשה תחיל אסדרה אחידה על כלל השוק, וכמפורט בפרק ב' לטיוטת החוק, השאיפה היא כי תתאפיין ברמת עצמאות ומקצועיות גבוהה, ותתמקד בהיבטים מסחריים ותחרותיים בפעילות השוק.
5. ביחס לשני היבטים מרכזיים אלה, מבקשת ההצעה לצעוד בעקבות המלצותיה של ועדת העל לאסדרת תחום השידורים (להלן: **ועדת פולקמן**)[1] וועדות ציבוריות קודמות, ולקרב את האסדרה הישראלית למגמות עולמיות.
6. התזכיר פורסם להערות הציבור ביולי 2023, אך קידומו התעכב במידה משמעותית בשל פרוץ מלחמת "חרבות ברזל" ומצב החירום השורר בישראל מאז.
7. בחודשים האחרונים נעשה מאמץ גדול מאוד, הכולל מאות שעות עבודה מצד כל הגורמים המעורבים, לרבות דרגי המקצוע הבכירים ביותר במשרד התקשורת ובייעוץ המשפטי לממשלה, בניסיון להשלים בזמן שיא הצעת חוק מקיפה ומורכבת מאין כמותה.

[1] הוועדה לאסדרת-העל בתחום השידורים **<u>דוח המלצות הוועדה</u>** (2021) (נצפה לאחרונה: 16.5.2025) (להלן: **דוח הוועדה**).

8. בצד קידום ההסדרים המקצועיים שיאפשרו לממש את תכליות הרפורמה ולממש את מדיניות שר התקשורת בתחום השידורים, נעשה ניסיון לתת דגש משמעותי לשמירת האיזונים החוקתיים המתחייבים, ובפרט שמירה על עקרונות היסוד בדבר חופש הביטוי והעיתונות, המושפעים במישרין ממכלול השינויים המוצעים בתחום השידורים. שיקולים אלה הם חלק בלתי נפרד מעיצובה של אסדרה בתחום השידורים והם צריכים להיבחן בראייה רחבה.
9. נדגיש בהקשר זה כי שוק תקשורת מתפקד, חופשי ומגוון, שבגדרו פועלת גם עיתונות חופשית המספקת לציבור גם חדשות ואקטואליה הוא **ביטוי גרעיני** של הזכות לחופש הביטוי במדינה דמוקרטית וערובה לקיומו של הליך דמוקרטי תקין. הדברים נכונים גם היום, בעיצומן של מהפכות טכנולוגיות אדירות, וחרף השינויים בהרגלי ואופני צריכת התוכן על ידי הציבור הרחב. שוק תכני האודיו-ויזואל, שבו עוסקת ההצעה, עדיין משמש כזירה מרכזית של שיח ציבורי, של החלפת דעות והנגשת מידע לציבור, ובו מתעצב במידה רבה סדר היום הציבורי בנושאים כלכליים, חברתיים ופוליטיים. על כן, יש לוודא כי שינויים המוצעים בתחום זה גובשו לאחר בחינה מעמיקה, ועל מנת להבטיח קיומן של ערובות לשמירה על עקרונות של חופש ביטוי, פלורליזם, עצמאות ואמות מידה של מקצועיות בכל הנוגע להנגשת מידע לציבור.
10. תרף כברת הדרך שנעשתה, והתקדמות ביחס למרכיבים משמעותיים בטיוטת החוק, תהליך העבודה הפנים ממשלתי **טרם הושלם**, כאמור בפתח הדברים. הגם שבראיית היעוץ המשפטי לממשלה נדרש להמתין פרק זמן קצר באופן יחסי כדי לנסות להשלים את המלאכה ולהביא בפני ועדת השרים טיוטת חוק מוגמרת, מובאת ההצעה במתכונתה החלקית הנוכחית לדיון בפני ועדת השרים.
11. כפי שיפורט בהמשך הדברים, הייעוץ המשפטי לממשלה מתנגד לקידומה של טיוטת החוק במתכונתה הנוכחית. בצד קשיים תהליכיים ממשיים, ישנם צמתים חיוניים שבהם הצעת החוק אינה נותנת מענה הולם לאינטרסים הציבורים ולזכויות החוקתיות הנוגעות בעניין. היקפם ומהותם של ההסדרים החסרים או אלה שלא הושלם לגביהם הליבון המקצועי והמשפטי, אינם מאפשרים ליתן אישור משפטי לקידומה של הצעת החוק בשלב הזה. על כן, כאמור, הייעוץ המשפטי לממשלה מתנגד לקידומה של טיוטת החוק במתכונתה הנוכחית, וסבור כי יש לאפשר את השלמת השיח המקצועי והמשפטי.

א. <u>קשיים תהליכיים</u>

12. העמידה על כך שטיוטת החוק תובא לוועדת השרים כעת, הגם שתהליך העבודה מול הייעוץ המשפטי לממשלה מצוי בעיצומו, ומבלי שניתן מענה מניח את הדעת לחלק מהקשיים המשפטיים שהוצגו, ובלי שקיימת מגבלה למתן פרק זמן נוסף לשם פתרון המחלוקות, ככל שניתן, מביאה לכך שלפני הוועדה מונח נוסח חסר וחלקי במישור התהליכי ומהותי גם יחד.
13. <u>ראשית</u>, מפאת דוחק הזמנים, והניסיון להבשיל את ההצעה בזמני שיא, חלק מההסדרים המופיעים כעת בהצעה אינם כתובים באופן שלם, וחסרים בהם רכיבים משמעותיים וחיוניים לצורך בחינתם המקצועית והמשפטית. כך הם למשל הסדרים מרכזיים ומשמעותיים בדבר אחזקות צולבות ומיזוגים ורכישות בשוק השידורים שיוכפף לאסדרה

החדשה. אלה אינם שלמים ואינם בשלים מקצועית ומשפטית. אין המדובר בהסדרים שוליים, כי אם, כאמור, בהסדרים מרכזיים שהם מעיקריה של האסדרה החדשה אותה מבקשים לקבוע. העדרם מקרין על ההסדר המוצג במסגרת טיוטת החוק בכללותו.

14. שנית, ישנן סוגיות משמעותיות שבחינתן המקצועית והמשפטית טרם הושלמה ולא התקבל לגביהן אישור משפטי. מבלי למצות, ומבלי לגרוע מהסדרים נוספים שלגביהם ישנה התנגדות משפטית לקידומם, אלה הם פני הדברים ביחס להסדרי האכיפה המינהליים, הסדרי הביקורת השיפוטית על חלק מהחלטות רשות השידורים, וכן היבטים חוקתיים הנוגעים להסדרים המוצעים בתחום אספקת תכני הספורט.
15. שלישית, נוסח ההצעה אינו כולל דברי הסבר, כמקובל. דברי ההסבר הם חלק בלתי נפרד מהצעת חוק, ונועדו לפרש ולשפוך אור על ההסדרים המוצעים בחוק והעקרונות שבבסיסו, כדי לאפשר לשרים לגבש החלטה מושכלת ביחס להצעה.
16. רביעית, התזכיר פורסם להערות הציבור ביולי 2023. מאז חלפו קרוב לשנתיים במהלכן הוחלט לערוך שינויים הנוגעות למהות ההסדר המוצע בהשוואה להסדר שפורסם להערות הציבור. כמו כן, התרחשו שינויים מסוימים בשוק האודיו-ויזואל שעשויים להיות רלוונטיים להסדר המתגבש.
17. לאור האמור, הועלו בקשות שונות מטעם גורמים שונים שעתידים להיות מושפעים מההסדר, שיש בהן ממש, כי התזכיר יפורסם להערות הציבור פעם נוספת, וכן הועלו טענות כי הדבר מתחייב בנסיבות העניין. משרד התקשורת השיב בשלילה לבקשות אלו ולא פרסם את התזכיר להערות הציבור פעם נוספת.
18. חמישית, בתהליך גיבוש ההצעה נפל פגם המעורר קושי משפטי של ממש בכל הנוגע להכנת דוח הערכת השפעות האסדרה (להלן: דוח RIA) והחובה לקיים לגביו היוועצות עם רשות האסדרה.
19. במקרה דנן, הצעת החוק מהווה "אסדרה" כהגדרתה בחוק עקרונות האסדרה, התשפ"א-2021, שכן על פי ההערכות מדובר באסדרה שעלויות הציות לה עולות על 100 מיליון ש"ח בשנה. לפי סעיף 21 לחוק זה, משרד התקשורת היה מחויב לפנות להיוועץ בעניין ההצעה עם רשות האסדרה, ורשות האסדרה הייתה מצידה מחויבת לייעץ לו. חובה זו נקבעה בחוק במטרה להבטיח קביעת רגולציה מיטבית שמונעת נטל רגולטורי עודף, באמצעות עריכת בקרה של רשות האסדרה על תהליך הערכת השפעות הרגולציה. החוק קובע לרשות האסדרה סד זמנים מקסימלי להשלמת חוות הדעת המייעצת וכן מסמיך את הרשות לקבוע אם נפל פגם מהותי בתהליך.
20. דו"ח RIA חלקי ומוגבל פורסם בצד התזכיר בשנת 2023. לחבנתנו, בספטמבר 2023 פנה משרד התקשורת להיוועצות מקדמית עם רשות האסדרה לגבי דוח זה. לאור פגמים שהתגלו בתהליך, **לבקשת משרד התקשורת** הוקפאה ההיוועצות עד לשליחת דוח מתוקן ועדכני.
21. לפי הנמסר ממשרד התקשורת, רק בימים אלה הושלם דו"ח RIA עדכני ומקיף. למיטב הידיעה, זה הועבר אך הבוקר לעיון רשות האסדרה, וממילא לא נערך לגביו הליך ההיוועצות המתחייב עם רשות האסדרה. זוהי תוצאה לא תקינה, שכן מבחינה מהותית ועניינית, יש להשלים את הליך ההיוועצות עובר להבאת הצעת החוק בפני ועדת השרים לחקיקה.

מכל מקום, בהתאם להוראות חוק עקרונות האסדרה, **יש הכרח** להשלים את תהליך ההיוועצות **לפני** הנחת הצעת החוק על שולחן הכנסת. ככל שבתהליך הבקרה תמצא רשות האסדרה כי נפל פגם מהותי בדוח ה-RIA, יהיה צורך להביא את הסוגיה בשנית בפני ועדת השרים לחקיקה.

22. ויודגש, כי שני הפגמים שתוארו לעיל – העדר דברי הסבר והעדר דוח RIA שעבר את ביקורתה של רשות האסדרה – מעצימים זה את זה. התוצאה של שני פגמים אלו היא כי בפני ועדת השרים מונח החוק מבלי שמוצגת לוועדה תשתית מקצועית נדרשת לסוגיות המקצועיות המורכבות הנכללות בגדרי טיוטת החוק.

23. <u>שישית</u>, תהליך הנסחות המתבצע במשרד המשפטים – שהחל ביום **19.2.2025**, והתקדם בקצב יוצא דופן בשים לב להיקף ההצעה ומורכבותה – לא הושלם. אמנם אין חובה משפטית או תקנונית להשלים את הליך הנסחות קודם לדיון בוועדת השרים לחקיקה, אך זהו נוהג מקובל בעבודת הממשלה, שכן יש בהליך זה כדי לטייב ולהבהיר את נוסח ההצעה במידה משמעותית. כך בפרט בהצעת מורכבת וסבוכה, שיש בה כדי להשפיע על אינטרסים וזכויות חוקתיות בעלות חשיבות ניכרת, כדוגמת ההצעה הנדונה, וכאשר שינויים של ממש שייגזרו מעבודת הנסחות ממילא עשויים לדרוש בחינה ואישור של ועדת השרים.

ב. <u>היבטים משפטיים</u>

<u>עצמאות רשות השידורים המוקמת</u>

24. נדבך מרכזי ביותר בהצעה הוא הקמת רשות השידורים שתאסדר את השוק בכללותו, ותחליף את מועצת הכבלים והלווין ואת הרשות השניה לטלויזיה ורדיו הצפויות להיסגר. השוק החדש צפוי לכלול שחקנים רבים ומגוונים יותר.

25. עיקרון יסוד עליו עמדנו בכל הנוגע להקמת מאסדר השידורים החדש הוא ביסוס עצמאותו המוסדית, מן הדרג הפוליטי ומציבור המפוקחים גם יחד. עיקרון מוכר היטב המעוגן בהרחבה בדירקטיבה האירופית בדבר אסדרת אספקת תכנים אודיו-ויזואליים, ה-AVMSD, Audio Visual Media Services Directive)).[2]

26. גם ועדת פולקמן, שהייתה הוועדה הציבורית האחרונה שעסקה בנושא, נדרשה לנושא בצורה מפורשת:

> "בעת עיצוב המבנה של הרגולטור [...] עמדו לנגד עיני הוועדה שתי תכליות [...] הראשונה, עצמאות מהשפעות פוליטיות; והשניה, עצמאות מהגורמים המפוקחים, זאת לטובת קידום האינטרס הציבורי באופן חסר פניות ומימוש מטרות הרגולציה במקצועיות".[3]

---

[2] Directive (EU) 2018/1808 of the European Parliament and of the Council of 14 November 2018 amending Directive 2010/13/EU on the coordination of certain provisions laid down by law, regulation or administrative action in Member States concerning the provision of audiovisual media services (Audiovisual Media Services Directive) in view of changing market realities. (זמין כאן, נצפה לאחרונה 18.5.2025)

[3] **דוח המלצות הוועדה**, לעיל הי"ש 1, בעמ' 27.

27. נוכח מאפייניו הייחודיים של שוק השידורים עליהם עמדתי, אין לאפשר השפעה ומעורבות פוליטית בפעילותו של הגוף המפקח על פעילותם של כלי תקשורת. מעורבות כאמור מציבה איום ממשי על חופש הביטוי וחופש העיתונות, שהן אבני יסוד במדינה דמוקרטית.
28. לאחר שיג ושיח ממושכים עם משרד התקשורת בנושא זה, גובש המתווה המופיע עתה בטיוטת החוק. מתווה זה נועד להבטיח את עצמאותו ומקצועיותו של מאסדר השידורים המוקם. אעמוד בתמצית על המאפיינים העיקריים שנועדו להקים את הערובות הנדרשות לעצמאות המאסדר החדש:
29. <u>מבנה המועצה ודרך מינוי חבריה</u>: לאחר בחינת מודלים שונים, לרבות בתחום השידורים, ובפרט את ההסדרים הנוגעים למועצת תאגיד השידור הציבורי, הוחלט להקים את המאסדר החדש במתכונת שונה מהמקובלת כיום ביחס למאסדרי שידורים, בדגש על **עיקרון הביזור**. לפי הגיון זה, הכוח יבוזר בין חברי המועצה, שכל אחד מהם יגיע מרקע מוסדי ומקצועי שונה. זאת בניסיון למזער את החשיפה האפשרית של כל אחד מחברי המועצה בעצמו, ושל המועצה בכללותה להשפעות זרות מצד מוקדי כוח חיצוניים למועצה, ולשפר את עמידותה לאתגרים מסוג זה, שהם חלק בלתי נפרד מפעילותו של כל מאסדר, ובפרט בתחום השידורים.
30. לשם כך נקבע כי המועצה תורכב משבעה חברים, מיעוטם (שלושה) עובדי מדינה, ומרביתם (ארבעה) נציגי ציבור. שלושת עובדי המדינה יהיו נציג משרד התקשורת, נציג רשות התחרות שמונה על ידי ראשת הרשות, ונציג רשות האסדרה שמונה על ידי ראש הרשות. בצד הידע והניסיון המקצועי הרלוונטי לעבודת הרשות שיביא כל אחד מהם, הציפיה היא כי עובדי המדינה יביאו עמם למועצה את האתוס ותפיסת האינטרס הציבורי הרחב המאפיינת את השירות הציבורי.
31. ארבעת נציגי הציבור יידרשו לעמוד בדרישות סף ותנאי כשירות רלוונטיים לעבודת הרשות.
32. <u>ועדת האיתור</u>: כדי למנוע ככל הניתן מעורבות פסולה בבחירת נציגי הציבור, מוצע להקים ועדת איתור שתבחר את נציגי הציבור. כדי לשמור על עצמאות הוועדה ומקצועיותה, מוצע כי רוב חבריה יהיו עובדי מדינה בכירים, שרובם אינם מכהנים במשרות אמון, ומגיעים מגופים הנהנים מעצמאות מוסדית גבוהה. זאת, בצד מתן ייצוג מסוים לפרופסיה המקצועית הרלוונטית לתחום שידורי האודיו-ויזואל.
33. כך, מוצע כי בראש ועדת האיתור יעמוד מנכ"ל משרד התקשורת. לצדו יכהנו מנהל רשות האסדרה, או עובד רשות האסדרה שימונה על ידו, בדרגת סגן מנהל כללי ומעלה; הממונה על אגף התקציבים במשרד האוצר או אחד מסגניו שימונה על ידו; הממונה על התחרות או עובד רשות התחרות שימונה על ידו, בדרגת סגן מנהל כללי ומעלה; איש אקדמיה שייבחר בידי ראשי החוגים לתקשורת.
34. הסדרים נוספים שנועדו להבטיח את עצמאות הרשות המוקמת הם הקמתה כתאגיד סטטוטורי נפרד מן הממשלה; קביעת תקופת כהונה מוגבלת לחברי המועצה; קביעת עילות מוגבלות ביותר בגינן ניתן לפזר את המועצה או להביא לסיום כהונת החברים בה; קביעת מפורשת של חובת חברי הרשות כמו גם של הרשות כגוף קולגיאלי להפעיל את שיקול דעתם באופן עצמאי; וכן הקביעה כי תקציב הרשות ייקבע בחוק התקציב השנתי,

בסעיף תקציב נפרד, וכי הממונה על סעיף תקציב זה, לעניין החוק האמור, יהיה מנהל הרשות.

35. **נדגיש כי עצמאות רשות השידורים המוקמת היא תנאי מהותי ויסודי לחוקתיות ההסדר כולו. לפיכך, סטייה מעקרונות המודל המוצע והחלפתו בהסדרים שיאפשרו במישרין או בעקיפין מעורבות והשפעה של הדרג הפוליטי על מינוי חברי המועצה ועל תפקודה, מביאה לשמיטת הבסיס המשפטי להסדר כולו .**

<u>שינויים באסדרת חדשות</u>

36. ההצעה מבקשת לשנות באופן יסודי את האסדרה הנוהגת בישראל בתחום שידורי החדשות. זאת, על ידי ביטול החיץ הקיים בחוק בין השיקולים המסחריים של הערוץ לבין השיקולים העצמאיים של מערכת החדשות.
37. רכיב אחד בהצעה כרוך בביטול החובה לקבל רישיון לצורך שידורי חדשות, והקלה משמעותית בתנאים לרישום ב"מרשם ספקי החדשות". עוד מוצע לקבוע בנסיבות מסוימות חובת העברה חינמית של שידורי חדשות של ספקי חדשות רשומים. היבט זה של ההצעה, חרף הנטל האסדרתי המסוים שיטיל על חלק מהשחקנים, עולה בקנה אחד עם עקרונות יסוד של חופש ביטוי והפלורליזם, ונועד לאפשר לצרכן הישראלי חשיפה למגוון חדשותי רחב הרבה יותר.
38. בה בעת, חלקה האחר של ההצעה מציע לבטל הסדרים תשתיתיים הנוהגים בישראל מזה עשרות שנים בכל הנוגע לשידורי חדשות מסחריים, ועל כן מציב איום ממשי על אותם העקרונות ממש.
39. מפאת קוצר היריעה נתייחס לדברים ממעוף הציפור. כיום בעלות הרישיון הוותיקות לשידורי טלוויזיה לפי חוק הרשות השניה, התשי"ן-1990, (ערוצים 12 ו-13) חייבות על פי החוק ותנאי רישיונן לשדר חדשות באמצעות חברת חדשות שהיא תאגיד עצמאי ונפרד מהתאגיד העסקי שמפעיל את הערוץ המסחרי. החוק קובע כי חברת החדשות "תקיים שידורי חדשות מדוייקים, מהימנים ומאוזנים, ולא ישוקפו בהם עמדותיהם ודעותיהם הפרטיות של מנהלי החברה, עובדיה ובעלי מניותיה". החוק והרישיונות מוסיפים וקובעים הסדרים מפורטים בקשר לפעילותה של חברת החדשות, לרבות לעניין דרך תקצובה, מבנה הדירקטוריון שלה, אופן מינויו ופיטוריו של מנהל חברת החדשות, המשמש גם כעורך ראשי של החדשות.
40. הסדר כולל וייחודי זה, נועד לייצר חיץ משמעותי ככל הניתן בין השיקולים המסחריים של בעל השליטה בערוץ עצמו לבין השיקולים המקצועיים-עריכתיים של מערכת החדשות (מה שמכונה גם "עצמאות עריכתית" או "אחריות עריכתית"). באופן דומה, ההפרדה התאגידית אמורה לאפשר למערכת החדשות הגנה יחסית גם מפני ניסיונות השפעה מצד הדרג הפוליטי ובעלי אינטרס אחרים.
41. הסדר ייחודי זה מבטא את החשיבות העליונה שמייחס המחוקק לשידורי חדשות ואת תפקידן המרכזי בדמוקרטיה. גם היום, לחדשות המשודרות יש תפקיד מרכזי בעיצוב סדר היום הציבורי, בהעברת מידע ותיווך המציאות לאזרחים, וכן בביקורת על פעילותו של הדרג הנבחר.

> "על חשיבותה של עיתונות חופשית במדינה דמוקרטית, דומני כי אין צורך להכביר במילים. עיתונות חופשית משמשת כלי מרכזי בחשיפת מידע על השלטון ועל אחרים ובהבאתו לידיעת הציבור. בסמכותה ובכוחה של התקשורת לחקור את דרכי ניהולן

> של רשויות הממשל ושל אחרים, לחשוף דרכי ניהול בלתי נאותות ולבקרן. בשל תפקידים אלו, היו מי שכינו את העיתונות והתקשורת "**הרשות הרביעית**" [...] ככזו, התקשורת מהווה גורם מאזן לכוחו של השלטון, ומבטיחה כי האחרון לא יפגע בעקרונות הדמוקרטיים. מלבד היכולת לפקח על הממשלה – התקשורת מבטיחה זרימה חופשית של מידע והשמעה תדירה של דעות שונות ומגוונות. היא מאפשרת לאזרחים רבים יותר להשתתף בתהליך הדמוקרטי תוך אספקת המידע הדרוש להם לשם כך [...] לבסוף, גופי התקשורת משמשים גם פלטפורמה לקיומו של חלק גדול ומרכזי של השיח הציבורי והפוליטי. גם בתקופתנו, שבה חלק משמעותי מחשיח האמור נערך ברשת האינטרנט – כוחה של "העיתונות המסורתית" ושל הרדיו והטלוויזיה והיותם **במה** לחלק נרחב של השיח הציבורי, הוא עדיין צורך קיים, ויש לכבדו. תקשורת חופשית היא, איפוא, הבמה שעליה מתקיים השיח הציבורי וכזאת היא גורם, אשר משמר, מקדם ומעצים אותו השיח [...] העולה מן המקובץ מלמד כי התקשורת הינה גורם מרכזי לשימורם ולקידומם של השיטה הדמוקרטית ושל ערכים דמוקרטיים רבים הקשורים בה."[4]

42. מודל נוסף ורך יותר הקיים אף הוא בחקיקה הישראלית הוא זה המסדיר שידורי חדשות על ידי בעל רישיון זעיר לפי חוק הרשות השניה. מודל זה, הקבוע בתוספת השלישית לחוק הרשות השניה, קובע שורת מגבלות דומות ברוחן למגבלות שתוארו, מבלי לחייב הפרדה תאגידית בין הגורם המשדר חדשות לבין בעל השליטה המסחרי. כך למשל ישנה חובה להקים מערך חדשות שיפעל באופן נפרד ועצמאי מהמערכת העסקית והשיווקית של הערוץ; למנות עורך ראשי בעל ניסיון שינהל את מערך החדשות באופן עצמאי ויפעל על פי שיקול דעתו המקצועי באשר לתוכן החדשות, לרבות קבלת החלטות בנושא תוכן חדשותי והגנות בעניין מינויו ופיטוריו; ועוד.

43. ההצעה הנוכחית מבקשת לזנוח את שני המודלים הקיימים, הנוקשה והרך, ולהחיל על ספק חדשות רשום שתי חובות בלבד. האחת היא הוראה נורמטיבית הקבועה בחוק והמורה לספק החדשות לספק "תוכני חדשות מדויקים ומהימנים ולא יבוטאו בהם עמדותיהם ודעותיהם הפרטיות של מנהליו ובעלי מניותיו". **הוראה זו אינה אכיפה**. השניה, הוראה המורה לספק החדשות לאמץ תקנון אתיקה שיעסוק בעניינים הבאים: מניעת ניגוד עניינים; מניעת התקשרויות שעשויות להשפיע על טיב הסיקור החדשותי; גילוי נאות הנדרש מטעם מגישים, פרשנים ועיתונאים; מניעת הטעיה בדיווח חדשותי; פנייה לקבלת תגובה לדיווח חדשותי מבעוד מועד; פרסום שמות חשודים ונפגעי עבירה; פרסום תיקוני טעויות בדיווחים חדשותיים והתנצלויות; ביטוי מאוזן למגוון ההשקפות והדעות הרווחות בציבור בישראל; אתיקה במסר פרסומי. יודגש כי הסדרי האתיקה עצמם יקבעו על ידי ספק החדשות עצמו, לפי מיטב שיקול דעתו, ויהיו בלתי ניתנים לאכיפה.

44. הנה כי כן, על פי המוצע כעת, **<u>לא יקבעו ערובות מינימליות כלשהן שנועדו להבטיח את מהימנותן ומקצועיותן של החדשות, את עצמאותם של גופים אלו וניתוקם משיקולים מסחריים או פוליטיים</u>**. כך, בין היתר, לא תתחייב עוד הפרדה כלשהי בין הפעילות העסקית לבין הפעילות החדשותית; לא יידרש למנות עורך ראשי או גורם בעל עצמאות יחסית בתוך מערכת החדשות האחראי למהימנות התוכן החדשותי המשודר; ולא יקבעו מגבלות נוקשות על פרסום ושיווק במהלך שידורי החדשות. נזכיר כי הסדרים אלה נועדו לאפשר למערכת החדשות לבצע את תפקידה החיוני במדינה דמוקרטית, ולהביא לציבור תוכן מהימן, מבוסס, המשקף את מגוון הדעות בציבור, וכולל גם תחקירים נוקבים ותוכן

---

[4] בג"ץ 2996/17 **ארגון העיתונאים בישראל – הסתדרות העובדים הכללית נ' ראש הממשלה**, פסקה 35 לפסק הדין של השופט מלצר (נבו, 23.01.2019).

ביקורתי ביחס לשלטון ולגורמים אחרים בעלי השפעה בחברה ובמשק. זאת ועוד, מוצע להחיל הסדרים אלה באופן מיידי, באופן שיביא לשינוי חד, מהיר וקיצוני ביחס למצב הקיים.

45. **בנסיבות אלו, התיקון המוצע יביא לשינוי מהיר ועמוק במפת אספקת תוכני החדשות בישראל וישפיע על פעילותם של ספקי חדשות ותיקים וחדשים גם יחד. ביטולה של הפרדה בין פעילות עסקית לחדשותית, וויתור על סטנדרטים שעד כה נתפסו חיוניים להתנהלות תקינה של מערכת חדשות, הופכת את מערכת החדשות לפגיעה הרבה יותר להשפעות מסחריות ופוליטיות. חדירתן של השפעות כאמור אל תוך החדשות תפגע במהימנותן ובאיכותן של החדשות ועשויה לשבש ולעוות את תיווך המציאות לציבור במסגרת החדשות, ולפגוע בעיקרון ההשתתפות הדמוקרטי.**

46. אין חולק כי ניתן לבחון שינוי באסדרה הנוהגת ביחס לשידורי חדשות, גם אם מדובר במדיניות ארוכת שנים. ואולם, כאשר מבקשים להנהיג שינוי משמעותי כל כך במנגנון הקשור בקשר ישיר לתפקודה התקין של העיתונות המשודרת בישראל, וכפועל יוצא מכך, של הדמוקרטיה הישראלית, יש לעשות כן בזהירות רבה, על בסיס נימוקים כבדי משקל, ולאחר קיום עבודת מטה משמעותית.

47. חרף טיבו והיקפו של השינוי ופוטנציאל ההשפעה העמוק שלו על שוק התקשורת והחדשות במדינה, משרד התקשורת לא הציג במסגרת דו"ח ה-RIA שפורסם בשנת 2023 או במסגרת אחרת הצדקות סדורות התומכות בשינוי מקיף ומשמעותי כל כך בהיבט זה, ואף לא התייחס להשפעותיו האפשריות על שוק החדשות בישראל ולהגנות שהוא מציע, חלף ההסדר הקיים. **כמו כן, לא הוצעו חלופות אחרות להגנות וערובות למניעת התערבות מסחרית או פוליטית בתכני החדשות כאמור** (דו"ח RIA עדכני בן 85 עמודים הועבר הבוקר בשעה עשר).

48. זאת ועוד. יש לבחון את השינוי המוצע בראייה כוללת. ההצעה הנוכחית מקודמת במקביל לניסיונות חוזרים ונשנים לקדם הצעות חוק פרטיות המבקשות לבטל את השידור הציבורי בכלל, או את שידורי החדשות בו (אחת מהן הייתה אמורה להידון בישיבתה זו של ועדת השרים לחקיקה).

49. שידורי החדשות בתאגיד השידור הציבורי, שהם לדעת רבים ההצדקה העיקרית לקיומו של שידור ציבורי, אמורים להיות "שמורת טבע" שבה מתאפשר שידור חדשות מקצועי שאינו נתון להשפעות מסחריות ופוליטיות. לא ניתן להתעלם מכך שההצעה הנוכחית, העשויה להחליש במידה ניכרת את עצמאותן של מערכות חדשות בגופי השידור המסחריים, מקודמת במקביל לקידומן של הצעות חוק שונות המנסות להפסיק או להצר את צעדיו של שידורי החדשות הציבוריים בטלוויזיה וברדיו. שילובם של הדברים מעלה חשש מעוצמתה המצטברת של הפגיעה בעיתונות המשודרת בישראל, אשר החלשתה המתמשכת פוגעת בחוסנה הדמוקרטי של המדינה.

50. **נוכח כל האמור לעיל, קידום ההצעה הנוכחית במתכונתה זו בכל הנוגע לשידורי החדשות, מעורר חשש ממשי לפגיעה משמעותית בזכויות היסוד לחופש הביטוי, חופש העיתונות, וזכות הציבור לדעת, ואנו מתנגדים לקידומה.** יש לבחון לעומקם של דברים את משמעות ביטול ההפרדה המבנית, השלכותיה על שוק החדשות המקומי בשים לב למאפייניו הייחודיים, ויתרה מכך – לנמק מדוע לא ניתן לאמץ ערובות חלופיות

משמעותיות אחרות, למניעת התערבות מסחרית ופוליטית בתכני החדשות ולהבטחת מהימנותם שידורי חדשות.

<u>מדידת נתוני צפייה</u>

51. הצעת החוק מבקשת להסמיך את מועצת השידורים החדשה כדלקמן: "המועצה רשאית לקבוע בכללים הוראות בדבר פרסום מידע מצרפי על אודות נתוני צפייה בתכנים כאמור שיחולו על ספק רשום, באופן קבוע או בהתייחס לתקופה מסוימת, הכל כפי שקבעה; ואולם, ספק רשום לא יפרסם לפי סעיף זה מידע אישי כהגדרתו בחוק הגנת הפרטיות, התשמ"א-1981".

52. לפי המוצע, המועצה תוכל לחייב את ספקי התכנים (למשל ערוצים ופלטפורמות) לפרסם את נתוני הצפייה בהם באופן עתי וקבוע, וכן לקבוע כללים מחייבים לעניין דרך המדידה שבה יחויבו הספקים השונים למדוד את נתוני הצפייה.

53. מדובר בהסדר שלמיטב ידיעתנו, ולא נמסר מידע אחר משרד התקשורת, אין לו אף מקבילה בעולם ושאף אחת מהוועדות הציבוריות שעסקה בעתיד שוק השידורים לא בחנה או כללה המלצה בעניינו. למעשה, עד לרגע זה לא ברור עם איזו בעיה מבקש ההסדר להתמודד ומה ההצדקה ביסודו – שאלות בסיסיות עליהן יש ליתן מענה כל אימת שקובעים אסדרה חדשה.

54. בישראל, כמו בכל העולם נתוני צפייה (רייטינג) משמשים כ"מטבע" באמצעותו מתומחרות משבצות פרסום הנרכשות על ידי מפרסמים המשדרים פרסומות באמצעי שידור אודיו-ויזואלים. לצורך זה בלבד נמדדים הנתונים על ידי גורמים בשוק הפרטי, בשיטות סטטיסטיות שונות, ללא כל מעורבות שלטונית. בישראל פועלת "ועדת המדרוג" המודדת נתוני צפייה באמצעות סקר משקי בית מדגמי, וולונטרי, ללא מעורבות שלטונית כלשהי.

55. ההצעה אמנם אינה מחייבת את העברת המידע לידי רשות השידורים, אך היא מאפשרת לה לחייב את ספקי התכנים לפרסם את נתוני הצפייה בהם לציבור הרחב וכן לקבוע כללים לעניין דרך המדידה. הסדר זה מעורר קשיים שונים. ראשית, הטלת חובה על ספקי התכנים לפרסם נתוני צפייה בתדירות ובמועדים לבחירתה של הרשות, עשויה לעלות כדי ניסיון שלטוני להשפיע על הרגלי הצפייה של הצופים וניסיון להטותם לצפייה בתכנים מסוימים. בכך טמון פוטנציאל לצמצום המגוון התוכני והיקף החשיפה של הציבור לסוגות ולעמדות שונות, גם ביחס לתכנים אקטואליים, ובכלל כך לתכנים שלכתחילה לא הופקו לכתחילה במטרה לזכות בנתוני צפייה גבוהים (דוגמת תעודה או סוגה עילית). הדבר מעורר קושי בלתי מבוטל משמקורו בהחלטה מינהלית של רשות שלטונית.

56. שנית, הסמכות לקבוע את כללי המדידה, וככל הנראה גם לפקח על העמידה בהם היא התערבות משמעותית בשוק הקיים, משום שהיא עשויה להביא לשינוי מיידי בתוצאות המדידה הנוהגת היום. שינוי כאמור יגרור שינוי מיידי בתמחור משבצות הפרסום אצל ספקי התכנים השונים, ובהתאם – בהיקף תקציבי הפרסום המופנים אל כל אחד מהם המשמשים חלק מהבסיס הכלכלי לפעילותם (נזכיר כי הרפורמה מציעה לאפשר גם לפלטפורמות לשדר פרסומות). שינוי מסוג זה עשוי לגרום טלטלה ממשית ולהשפיע על איתנותם של כלי תקשורת מסוימים. כל זאת כשלא ברור לכתחילה אם ישנה בעיה

כלשהי בשיטת המדידה הנוהגת, ומהי הכשירות המוסדית שתהיה לרשות השידורים לעסוק בעניין מקצועי סטטיסטי מובהק זה.

57. שלישית, נתוני הצפייה הם סוד מסחרי של ספקי התכנים, וחיובם לפרסמם ברבים עולה כדי התערבות בהתנהלות העסקית ופגיעה בחופש העיסוק והתחרות. עד כה לא הציג משרד התקשורת תכלית ראויה להצדיק פגיעה זו.

58. מכל הטעמים האמורים אנו מתנגדים להסדר המוצע, וסבורים כי הוא אינו עומד באמות המידה המשפטיות המתחייבות.

<u>הסדרים בתחום התחרות</u>

59. כיום נוהגות בשוק השידורים מגבלות מחמירות האוסרות על אחזקות צולבות בכלי תקשורת שונים. כך למשל, ומבלי למצות, ערוץ ברודקאסט אינו יכול להיות בעלים של פלטפורמה רב-ערוצית ולהפך, בעל רישיון לשידורי חדשות לא יכול להחזיק בעיתון וכן הלאה. התכלית העומדת ביסודם של ההסדרים האמורים הוא עיקרון "ריבוי הבמות", ומטרתו להבטיח שהציבור יוכל להיחשף למגוון רחב של דעות, עמדות וגישות, שמקורן בגורמים שונים. **ההסדר המוצע בהצעת החוק לא מספק ערובות שביכולתן לשמור על הפלורליזם הדרוש, והוא עלול להוביל לפגיעה באינטרס הציבורי, להתכווצות של שוק התקשורת ולעסקאות המנוגדות לעקרון "ריבוי הבמות".**

60. בעשורים האחרונים חלו שינויים ממשיים בדפוסי הפעילות של ספקי התכנים, החל ממעבר לפעילות על גבי רשת האינטרנט (OTT) וכלה בביסוס פעילות משמעותי במדיות דיגיטליות (כגון אתרי אינטרנט חדשותיים או יישומונים של ערוצי ברודקאסט). על פי משרד התקשורת, כל אלה הביאו לכך שהאסדרה הקיימת בתחום הבעלויות הצולבות הפכה לארכאית ולא רלוונטית למבנה השוק. כמו כן, לפי משרד התקשורת, הסרת המגבלות האמורות נועדה להקל חסמי כניסה לשוק, לעודד תחרות, ולאפשר צמיחה אורגנית של שחקנים הפועלים במקטעים שונים של שוק השידורים. לפיכך, ההצעה הבסיסית בתזכיר היא לבטל את כלל ההגבלות הקיימות בחלוף שנתיים.

61. עם זאת, כדי להבטיח שמירה על עקרונות של פלורליזם ומגוון דעות וריבוי דעות, ולמנוע התכווצות מהירה של השוק הקיים עקב פתיחת האפשרות למיזוגים ורכישות בין שחקנים קיימים וחדשים, מוצע לקבוע "נקודת בקרה", כך שחלק מהעסקאות יחייבו אישור של רשות השידורים. זו תבחן את העסקה באספקלריה של התחרות הענפית בתוך שוק שידורי האודיו-ויזואל (בהתייעצות עם רשות התחרות). זאת, מבלי לגרוע מהחובה לקבל את אישורה המקביל של רשות התחרות לעסקאות מסוימות, מכוח הדין הקיים.

62. הגם שהתקיימו דיונים רבים בנושא, ההסדרים המופיעים עתה בהצעת החוק (ובעיקר בסעיף 96) גובשו בחופזה, הוצגו לנו אך לאחרונה, והם חסרים, חלקיים ובאופן כללי, אינם בשלים בעליל. נשוב ונדגיש כי אין מדובר בהסדרים שוליים, אלא במאפיין מהותי של האסדרה החדשה אותה מוצע לקבוע, אשר השפעתו על דמותו של שוק השידורים בישראל צפויה להיות מהירה וניכרת. כך למשל, ההסדרים אינם מבחינים בין עסקאות אופקיות ואנכיות, בין מיזוגים אפשריים בין שחקנים מסוגים שונים שלהן יכולות להיות השפעות שונות לחלוטין על שוק האודיו-ויזואל (למשל, הבחנה בין עסקה בין ספק תכנים שאינו ספק חדשות לבין עסקה לרכישת שליטה בספק חדשות) כמו כן, ההצעה לא

מתייחסת לסוגיות תאגידיות בסיסיות כמו רכישת פעילות או נכסים להבדיל מרכישת אמצעי שליטה; וייחוס אחזקות בתוך קבוצת חברות.

63. להסדרים האמורים חשיבות ניכרת בכל הנוגע להבטחת אינטרסים ציבוריים שונים. בנוסף, יש לזכור כי הגבלות בחקיקה על פעילות עסקית, על אחזקות ורכישות, ועל העברת אמצעי שליטה וכדומה, טומנת בחובה מנעד רחב של פגיעות אפשריות בזכויות היסוד לקניין, לחופש העיסוק ולחופש החוזים. הסדרים אלה חייבים להיות מקיפים, מפורטים, מאוזנים, ולעמוד במבחני פסקת ההגבלה. לפיכך, רכיבים אלה כולם מחייבים השלמה משמעותית. בנסיבות אלו, ומבלי למצות את בחינת עמידתם של ההסדרים המוצעים באמות המידה החוקתיות, אנו מתנגדים לקידומם של הסדרים המוצעים.

<u>סמכות מנכ"ל משרד התקשורת לדרוש מידע מרשות השידורים</u>

64. כמוסבר לעיל, אחת מהתכליות העיקריות העומדות בבסיס הדרישה להקמת מאסדר עצמאי בשוק השידורים היא ההכרח לייצר ריחוק בין הדרג הפוליטי לבין השחקנים הפועלים בשוק השידורים. כפי שציינו קודם לכן, השפעה פוליטית ישירה או עקיפה על פעילותם של כלי תקשורת אינה עולה בקנה אחד עם ההגנה הניתנת לתקשורת חופשית במדינה דמוקרטית.

65. כחלק ממכלול ההסדרים בהקשר זה, הוקנתה לרשות השידורים סמכות רחבה לדרוש מהמפוקחים את המידע הדרוש לה לשם ביצוע כל תפקידיה. זהו מודל מקובל בשווקים רבים בהם פועל מאסדר עצמאי.

66. בצד סמכות דרישת המידע שהוקנתה לרשות השידורים, בסעיף 108(ג) מוצע לקבוע כי "המנהל הכללי של משרד התקשורת או עובד שהוא הסמיכו לכך, רשאי לדרוש מהמועצה למסור לו דוחות וסיכומים של מידע הדרושים לשם קידום אסדרה בתחום אספקת תוכני צפייה-ושמע לציבור בישראל". ההצעה מסמיכה את המנכ"ל לדרוש מהרשות למסור לו "דוחות וסיכומים" של מידע על אודות המפוקחים המצויים בידי הרשות. הגדרה רחבה זו, אשר לא מוצע לקבוע לה סייגים ותנאים כלשהם, מאפשרת, הלכה למעשה, למנכ"ל משרד התקשורת לדרוש מידע המצוי בידי הרשות ביחס לגורמים המפוקחים על ידה, בכל עת, מבלי שסמכות דרישת המידע מוגדרת ומתוחמת די הצורך, **ובאופן שפותח פתח משמעותי להתערבות פוליטית בהתנהלות שוק התקשורת והשפעה פוליטית על התנהלותם של גופי התקשורת**.

67. האפשרות כי המידע המסחרי והעסקי הרגיש ביותר של הגורמים המפוקחים ייחשף בפני מנכ"ל משרד התקשורת, המשמש במשרת אמון לשר התקשורת עשויה להביא למעורבות ישירה וממשית של הדרג הפוליטי בעבודה השוטפת של גופי השידורים בניגוד לעקרונות יסוד דמוקרטיים, ובפרט, בשים לב לכך שהוא מנוסח בצורה רחבה וללא מגבלות.

68. משכך, אנו מתנגדים לקידומו של סעיף זה במתכונתו הנוכחית משעה שמשמעותו היא מעורבות פוליטית בעבודת גופי השידורים ופגיעה בעצמאותם המוסדית ובעצמאות הדרושה מפעילות המועצה, העומדת בבסיס הסדר זה.

<u>הסדרי הספורט</u>

69. הצעת החוק כוללת שינויים נרחבים באסדרה הנוגעת לשידורי ספורט. שינויים אלה נועדו להתמודד עם תופעת הבלעדיות בשוק שידורי הספורט המביאה, על פי הנטען, להאמרת

מחירי התכנים; להביא להפסקת "סבסוד צולב" של שידורי ספורט; להוזיל את מחירי תכני הספורט עבור הקהל הצורך אותם; וכן להנגיש באופן רחב ככל הניתן "אירועי ספורט בעל חשיבות ציבורית".

70. אתייחס לשני הסדרים העיקריים המוצעים. האחד נוגע לאירועי ספורט בעלי חשיבות ציבורית. לגבי אלה תוטל חובה על הגורם המחזיק בזכויות השידור לאפשר צפייה חינמית ובאיכות מקובלת באירוע הספורט. השני נוגע לתכני ספורט "בעלי חשיבות מסחרית", שהם ככלל, תכני הספורט הפופולריים ביותר. לגבי אלה שואפת האסדרה לקטוע הסדרי בלעדיות הנוהגים בשוק ומונעים תחרות ביחס לתכנים אלה. לפיכך מוצע כי בעל זכויות שידור מסוג זה הבוחר למכור את זכויות השידור שלו לפחות לספק תכנים אחד, יחוייב להוסיף ולמכור אותם לספקים נוספים שיבקשו זאת בתנאים הוגנים ובלתי מפלים.

71. ביחס להסדרים האמורים מועלים שני סוגים של טענות **משפטיות** (איננו מתייחסים לטענות בדבר היתכנותו הכלכלית והמסחרית של המודל). האחת, כי החובה להנגיש בחינם אירועי ספורט בעלי חשיבות ציבורית עולה כדי "הפקעה" או הטלת מס על בעלי זכויות השידור של אירועים אלה. נטען כי זכויות אלו נקנו לכתחילה בסכומי עתק, ובעקבות האסדרה החדשה יאבדו את שווין. משכך, נטען כי מדובר בפגיעה בלתי מידתית בקנין.

72. טענה שניה נוגעת להסדר בדבר תכני ספורט בעלי חשיבות מסחרית. הגם שהוראת המעבר בהקשר זה מגנה על הסכמים קיימים שנחתמו לפני כניסת החוק לתוקף (גם אם הוקנתה בהם בלעדיות), היא מגבילה את היכולת לממש אופציות להארכת ההסכמים שהוקנו בהסכמים אלה. גם בהקשר זה עולות טענות לפגיעה בזכויות היסוד החוקתיות לקניין ולחופש החוזים.

73. הבחינה החוקתית בהקשרים מסוג זה ממוקדת בעיקרה בסוגיית המידתיות, הבוחנת בין היתר את שאלת עצמת הנזק הנגרם לפרט (בעלי זכויות השידור), אל מול היקף התועלת הציבורית הנובעת מהגשמת האינטרס הציבורי בגינו נפגעת הזכות לכתחילה.

74. היכולת להעריך סוגייה זו מחייבת היכרות עם מידע רב שאינו מצוי בפנינו בשלב זה (כאמור, דוח RIA עדכני הועבר הבוקר בשעה עשר): היקף ההסכמים המסחריים בהקשרים אלה ופרטיהם, מאפייני הזכויות המוקנות, מאפייניהן ומשכן של אופציות שהוקנו, אם הוקנו, שוויה הכלכלי המוארך של הפגיעה בבעלי הזכויות, ועוד. למיטב הבנתנו, מידע זה אף אינו מצוי בידי משרד התקשורת. לפיכך, בשלב זה לא ניתן לקבוע כי ההסדרים המוצעים בתחום הספורט מקיימים את הדרישות החוקתיות.

<u>מיצוי חובת ההשקעה בהפקות מקור מסוגה עילית גם מבלי לשדר הפקות חדשות</u>

75. הרפורמה כוללת כמה שינויים בנוגע לחובת ההשקעה בהפקות מקור. המרכזי שבהם הוא החלת החובה באופן רחב על כלל השחקנים המפוקחים, כך שתחול גם על שחקנים שהיום, עקב השינויים שחלו בשוק השידורים, מצאו עצמם פטורים מהשקעה בהפקות מקור, הגם שמבחינה מהותית אין סיבה להבחין בינם לבין השחקנים החייבים בהשקעה כאמור. בנוסף, מוצע להחיל את החובה גם על שחקנים בינלאומיים.

76. שינוי נוסף הקשור לאופן מימוש החובה מעורר קושי. עד היום, האסדרה הקיימת בנוגע להפקות מקור מסוגה עילית כוללת חובת שידור הראשוני (אותה ניתן לקיים באופנים שונים), מה שמביא לכך שבסופו של דבר, הפקת מקור ישראלית היא הפקה **חדשה** – תוכן ישראלי חדש שנוצר. מטבע הדברים, הסדר זה, במידה רבה, הוא זה המניע את גלגלי שוק היצירה הישראלי.

77. כעת מוצע לקבוע כי ספק תכנים החייב בהשקעה בהפקות מקור מסוגה עילית יוכל לצאת ידי חובתו גם מבלי לשדר תוכן חדש, אלא רק על ידי השקעה ברכישת זכויות של תכנים קיימים ושידורם (שידורים חוזרים). כך, סעיף 58(א) קובע כי: "ספק תכנים רשום ישקיע בכל שנה סכום כספי השווה ל-6.5% מהכנסתו השנתית האחרונה, לפחות, (בסעיף זה – הסכום הכולל), במימון, בהפקה או ברכישה של הפקות מקומיות מסוגה עילית; 10% מהסכום הכולל, לפחות, ישקיע בתכניות תעודה".

78. מכיוון שפרט לכך לא קיימת כל חובה הנוגעת לשידור ראשוני, משמעות הדבר היא כל חובת ההשקעה ניתנת למיצוי על ידי השקעה ברכישת זכויות שידור קיימות. זאת ועוד, מכיוון שחובת ההשקעה מחושבת כאחוז יחסי מהכנסתו של הספק, ניתן לשער כי לספקים קטנים יותר, יהיה קל ופשוט יותר לצאת ידי חובתם על ידי רכישת זכויות לתכנים קיימים שהם ככלל, זולים יותר.

79. כידוע, ההצדקה לחובת ההשקעה בהפקות מקור נשענת על שתי תכליות. התכלית הציבורית שעניינה יצירת קורפוס יצירה ישראלי, בעברית, התורם לתרבות ולזהות הישראלית, וחושף את הצופה הישראלי למגוון תכני סוגה עילית. תכלית נוספת, השלובה בכך, היא הזרמת מקורות מימון לתעשייה המקומית, שהיא קטנה ומוגבלת, גם מבחינת פוטנציאל הייצוא שלה, בין היתר בגלל הייחודיות השפתית. ועדת פולקמן, שהיתה הוועדה הציבורית האחרונה שעסקה בנושא, התייחסה לכך בהרחבה:

> "תעשיית היצירה המקומית היא שוק ייחודי שהיקפו, איכות תוצריו ויכולתו להתקיים לאורך זמן מחווים אינטרס ציבורי. דווקא במציאות שבה מתרבים השחקנים הבינלאומיים המשקיעים מיליארדים רבים בתוכן זר ומציפים את הצופה הישראלי בהיצע אדיר של תוכן מכל העולם, ישנה חשיבות מיוחדת להביא לצופה הישראלי תוכן הנוצר בישראל ומביא סיפורים מקומיים. מעמדה הייחודי של היצירה המקומית נובע בין השאר בשל התרומה התרבותית הנובעת ממנה ובייחוד מן ההפקות מסוג סוגה עילית, הווה אומר דרמות ויצירות דוקומנטריות. יצירות אלה, שתוכנן מתרחש לרוב בהקשר ישראלי ומשקף את אופייה של ישראל, הן כלי מנשא ליסיפור הישראלי, על כל גווניו ומורכבותו. היצירה המקומית מעוררת ומפתחת את השיח הציבורי, מהווה חלק אינטגרלי מהתרבות הישראלית, וקונה לעצמה מקום של כבוד, הן בארץ הן בעולם. לשם המשך יצירת תוכן מקומי איכותי והפקות סוגה עילית בפרט, נחוצה תעשייה תומכת ורחבה המסוגלת לייצר תוכן זה. התעשייה כוללת את כלל מרכיבי שרשרת הייצור של תוכן מקומי, חברות הפקה, תסריטאים, במאים, צלמים, עובדי במה ורבים נוספים. חשיבותה של שמירה על תעשייה מקומית משגשגת איננה נובעת ממקום של יצירת משרות עבור העוסקים בתחום, אלא מתוך הבנה שעל מנת להבטיח תוכן מקומי איכותי מגוון ועשיר, נחוצה תעשייה המאפשרת לשפע של יוצרים ליזום, להתחרות, לחדש ולייצר תוכן משמעותי ובעל ערך."[5]

80. והנה, ההצעה הנוכחית מבטלת למעשה את הדרישה ליצור סוגה עילית **חדשה**. אמנם היא אינה שוללת את האפשרות לעשות כן, אך מעת שנפתחת בפני השחקנים השונים האפשרות להימנע מהעלות והטירחה הכרוכה בהפקת סוגה עילית חדשה, וביתר שאת

[5] דוח הוועדה, לעיל ה"ש 1, בעמ' 57.

בכל הנוגע ליצירה דוקומנטרית, יש לשער כי רבים מהם, ביחס לאחוזים לא מבוטלים מחובת ההשקעה המוטלת עליהם, יבחרו בדרך של שידורים חוזרים.

81. הסדר זה עשוי לפגוע פגיעה קשה בשוק היצירה הישראלי ולקטוע את חלק הארי של מקורות ההכנסה שלו. ספקי התכנים עשויים, בבת אחת או בהדרגה, להפסיק להשקיע בהפקות חדשות, ולקנות אלה מאלה את מלאי היצירות הקיים לטובת שידורים חוזרים. תוצאה כזו פוגעת פגיעה קשה בתכלית החובה, שכן מטרתה היא לשמור את שוק היצירה הישראלי, חי ונושם, מגוון ורלוונטי, המגיב, משקף ומתעד את ההוויה הישראלית.

82. משרד התקשורת לא הציג כל תשתית או ניתוח כלכלי התומך בשינוי חד כל כך מן המדיניות הקיימת והמלצות ועדת פולקמן. שינוי זה, עשוי להוביל לפגיעה אנושה בשוק היצירה המקומי, ובכך גם פגיעה קשה בחופש הביטוי והיצירה בישראל.

<u>אכיפה מינהלית</u>

83. לעניין פרק האכיפה (פרק י"ג) והתוספת להצעת החוק, יצוין כי עד כה טרם הועבר נוסח סופי המשקף את השיח שהתקיים בעניין חלקים אלה של הצעת החוק וישנן סוגיות שונות, שטרם הושלם השיח לגביהן. ביחס לחלקן קיימות מחלוקות בין משרד המשפטים למשרד התקשורת (דוגמת הפרות (8) ו- (10) לתוספת, שעניינן פגיעה בתחרות). לאור זאת, גם לגבי הסדרים אלו טרם נשלמה העבודה המקצועית והמשפטית ויש הכרח להמשיך את הליבון והבחינה המשפטית בטרם יינתן האישור המשפטי לגביהם.

<u>סיכום</u>

מכל הטעמים האמורים, הייעוץ המשפטי לממשלה מתנגד לקידומה של טיוטת החוק במתכונתה הנוכחית. טיוטת החוק אינה בשלה, לוקה בפגמים תהליכיים, וכוללת הסדרים ליבתיים שאינם נותנים מענה בסיסי לחובה להגן על אינטרסים ציבוריים ראשונים במעלה ומפני פגיעה בלתי מידתית בזכויות חוקתיות הנוגעות לעניין. ישנו חשש ממשי כי קידומה במתכונתה זו יגרור פגיעה חמורה בחופש הביטוי והעיתונות, ופגיעה מהירה ועמוקה בתפקודה התקין של התקשורת החופשית בישראל, שהיא חלק בלתי נפרד מצביונה הדמוקרטי של מדינת ישראל.

היקפם ומהותם של ההסדרים החסרים או החלקיים שלא הושלם לגביהם הליבון המקצועי והמשפטי הוא רב וניכר ועל כן לא ניתן לקדם את ההצעה במתכונתה זו.

אנו שבים ומבקשים לאפשר את השלמת התהליך ומיצוי השיח טרם הבאת ההצעה בפני ועדת השרים לחקיקה. ניתן יהיה לקדם את השלמת העבודה באופן מהיר ואינטנסיבי, כפי שנעשה עד היום.

בברכה,

מאיר לוין

משנה ליועצת המשפטית לממשלה (משפט כלכלי)

נספח 6

החלטת ועדת השרים לענייני חקיקה מתאריך 18.5.2025

עמי 269

טיוטת חוק התקשורת (שידורים), התשפ"ה-2025

החלטה מספר חק/1918 של ועדת השרים לענייני חקיקה מיום 18.05.2025 אשר צורפה לפרוטוקול החלטות הממשלה וקבלה תוקף של החלטת ממשלה ביום 29.05.2025 ומספרה הוא 3087(חק/1918)

סוג: החלטות ממשלה • **מספר החלטה:** 3087 • **יחידות:** מזכירות הממשלה • **תאריך תחולה:** 29.05.2025 • **ועדות שרים:** ועדת השרים לענייני חקיקה • **ממשלה:** הממשלה ה- 37 • **תאריך פרסום:** 29.05.2025

נושא ההחלטה:

טיוטת חוק התקשורת (שידורים), התשפ"ה-2025

מחליטים:

לאשר את טיוטת חוק התקשורת (שידורים), התשפ"ה-2025 המצורפת ולהסמיך את שר התקשורת לערוך שינויי נוסח לפני הקריאה הראשונה לאחר ליבון הסוגיות הפתוחות דלהלן עם מחלקת ייעוץ וחקיקה במשרד המשפטים:

1. השלמת הכנת התוספת השנייה לחוק (הנוגעת לנושאים שעשויים להביא לביטול רישום במרשם).
2. ההסדרים הנוגעים למרשם ספקי החדשות.
3. ההסדרים הנוגעים לספק בעל חשיבות מסחרית ולמפעל ספורט בעל חשיבות מסחרית.
4. סמכויות דרישת מידע של השר.
5. ההסדרים הנוגעים לעיצומים כספיים.
6. נושאים הנוגעים להיבטים התקציביים – בהסכמת שר התקשורת ושר האוצר.
7. הסדרים הנוגעים לאספקת חדשות.
8. הסדרים הנוגעים להגנה על גופי תקשורת אזוריים בטלוויזיה וברדיו מפני פגיעה על ידי גופי תקשורת ארציים.
9. הסדרים בנוגע לחובת הפקות מקור, בפרט בנוגע לספקי תקשורת בין-לאומיים.

הנוסח המחייב של החלטות הממשלה הינו הנוסח השמור במזכירות הממשלה.
הנוסח המחייב של הצעות חוק ודברי חקיקה הנזכרים בהחלטות הינו הנוסח המתפרסם ברשומות.
החלטות תקציביות כפופות לחוק התקציב השנתי.

נספח 7

החלטת ועדת השרים לענייני חקיקה מתאריך 8.6.2025

עמ' 271

נספח 7

הצעת חוק התקשורת (שידורים), התשפ"ה-2025

החלטה מספר חק/1991 של ועדת השרים לענייני חקיקה מיום 08.06.2025 אשר צורפה לפרוטוקול החלטות הממשלה וקבלה תוקף של החלטת ממשלה ביום 19.06.2025 ומספרה הוא 3163(חק/1991)

סוג: החלטות ממשלה • **מספר החלטה:** 3163 • **יחידות:** מזכירות הממשלה • **תאריך תחולה:** 19.06.2025 • **ועדות שרים:** ועדת השרים לענייני חקיקה • **ממשלה:** הממשלה ה- 37 • **תאריך פרסום:** 19.06.2025

נושא ההחלטה:

הצעת חוק התקשורת (שידורים), התשפ"ה-2025

מחליטים:

לאשרר את החלטת הממשלה מס' 3087(חק/1918) מיום 29.5.2025, שעניינה אישור טיוטת חוק התקשורת (שידורים), התשפ"ה-2025 על כל האמור בה ואת נוסח הצעת החוק (המצורף, דפים....) לאחר שינויי נוסח, כפי שהוסמך שר התקשורת לערוך על פי החלטת הממשלה הנ"ל.

הנוסח המחייב של החלטות הממשלה הינו הנוסח השמור במזכירות הממשלה.
הנוסח המחייב של הצעות חוק ודברי חקיקה הנזכרים בהחלטות הינו הנוסח המתפרסם ברשומות.
החלטות תקציביות כפופות לחוק התקציב השנתי.

נספח 8

מכתב המשנה ליועצת המשפטית לממשלה (משפט ציבורי-חוקתי), עו"ד אביטל סומפולינסקי, מתאריך 11.6.2025

עמ' 273

נספח 8

המשנה ליועצת המשפטית לממשלה
(משפט ציבורי - חוקתי)
ירושלים: ט"ו סיון תשפ"ה
11 יוני 2025
תיקנו: 803-98-2022-000055
סימוכין: 803-99-2025-024919

לכבוד
אלעד מקדסי
מנכ"ל משרד התקשורת

הנדון: **<u>הצעת חוק התקשורת (שידורים), התשפ"ה-2025</u>**
סימוכין: מכתבך מיום 27.5.2025 ומיום 8.6.2025

במענה למכתבך מיום 8.6.2025, שבו נטען כי אינכם זוכים לשיתוף פעולה ענייני מצדנו, לשם ליבון הפערים שנותרו ביחס להצעת החוק שבנדון, אבקש להשיבך כדלקמן:

1. כבר בפתח הדברים אבקש לדחות מכל וכל את הטענה לאי שיתוף פעולה מצדנו. העברת הצעת החוק על-ידכם לפרסום ברשומות, למרות שהיא אינה בשלה בעניינים מהותיים, ואף טרם שמולאה החובה הקבועה בחוק להיוועץ עם רשות האסדרה, היא הפרה בוטה של תהליכי עבודה ממשלתיים תקינים ואף מנוגדת לדין. כל שכן שאין בהתנהלות זו כדי להצביע על רצון לקיים שיח מקצועי של ממש.

2. ויובהר: הצעת החוק עוסקת בנושא רגיש ומורכב, שיש לו השפעה רחבה על הציבור ועל חופש התקשורת והעיתונות. הצעתכם כי קודם תפורסם הצעת החוק ברשומות ורק לאחר אחר כך תושלם העבודה הממשלתית וההיוועצות הקבועה בחוק שהיא שלב מהותי והכרחי בגיבוש מרפורמה מקיפה מהסוג הנדון, הופכת את היוצרות ואינה הולמת את חשיבות הנושא ואת הוראות הדין. במצב דברים זה מתעורר חשש כבד ולמעלה מכך ליצירת פגמים מהותיים היורדים לשורש הליך החקיקה, על כל המשתמע מכך.

   אנו עומדים לרשותכם לשם השלמת הליך גיבוש הצעת החוק, תוך חזרה למסלול הדברים הרגיל והמתחייב, ונקדיש את המאמצים הדרושים לשם כך, כפי שעשינו לאורך כל הדרך.

   ועתה לדברים ביתר הרחבה.

3. תחילה אבקש להתייחס למהות חובת ההיוועצות עם רשות האסדרה, על רקע טענות שהועלו, לרבות בשיח שקיימנו עמך, ביחס למהות היוועצות זו ולאפשרות לקיימה גם לאחר פרסום הצעת החוק ברשומות.

4. החובה המשפטית להיוועץ עם רשות האסדרה קבועה בסעיף 21 לחוק עקרונות האסדרה, התשפ"ב–2021. זהו חוק מסגרת למדיניות אסדרה, שמטרתו לענן תהליכים מקצועיים ואחידים לקביעת רגולציה ממשלתית, מתוך מגמה לקדם אסדרה מיטבית ומבוססת נתונים.

   רשות האסדרה (שהוקמה מכוח סעיף 4 לחוק), היא רשות מקצועית ועצמאית, היושבת במשרד ראש הממשלה, שאמונה על הייעוץ לממשלה בענייני מדיניות אסדרה, ובין היתר מהווה בקרה על

תהליכי הערכת השפעות אסדרה. הרשות נהנית ממומחיות מקצועיות ייחודית בהקשר זה, ועל כן ייחס המחוקק משקל רב להיוועצות עמה.

5. תהליך הערכת השפעות אסדרה (המכונה גם Regulatory Impact Assessment – RIA) הוא תהליך שמובל על-ידי המשרד הממשלתי שיוזם את הרגולציה בתחומו, לאחר שערך עבודת מטה לגיבוש האסדרה, בהתאם למתודולוגיה מקובלת בתחום בעולם. תהליך זה כולל, בתמצית, את ניתוח הבעיה, הגדרת מטרות, למידה מהעולם, גיבוש וניתוח חלופות (לרבות כימות כלכלי של עלויות הציות הישירות), עיצוב החלופה הנבחרת, והגדרת יעדים וקריטריונים. לאחר השלמת התהליך, מחויב המאסדר שמעוניין להציע או לקבוע אסדרה המחויבת לפי החלטות הממשלה בתהליך הערכת השפעות אסדרה, לפנות בעניין התהליך שביצע להיוועצות עם רשות האסדרה.

מטרת היוועצות זו היא לאפשר למאסדר – ובמקרה זה, משרד התקשורת, בכובעו כמי שמוביל את הצעת החוק הממשלתית – לבחון ולשקול את הייעוץ שנתנה לו הרשות ביחס ל-RIA שערך המשרד, בנפש חפצה ובכובד ראש, ולבדוק אם מתחייבת שקילה מחודשת של הצורך באסדרה המוצעת, של פרטיה או הסדריה. כך ביתר שאת ככל שהרשות מצאה כי נפל פגם מהותי בדו"ח ה-RIA.

6. כמו כל היוועצות סטטוטורית, גם את ההיוועצות עם רשות האסדרה יש להשלים קודם לקבלת ההחלטה. בה בעת, ועל מנת שלא לעכב את תהליך קביעת האסדרה יתר על הנדרש, החוק קובע לרשות האסדרה סד זמנים להשלמת חוות הדעת המייעצת (סעיף 21(ב)-(ד) לחוק). קביעת לוח הזמנים האמור משקפת אף היא את התפיסה, לפיה יש חובה משפטית שלא לקדם את הצעת או קביעת האסדרה טרם השלמת הליך ההיוועצות.

המועד הרלבנטי להשלמת הליך ההיוועצות הוא טרם הידרשות ועדת השרים לענייני חקיקה להצעת החוק, שכן זהו המועד שבו מופעל שיקול הדעת המהותי בגדרי הפעלת סמכותה של הממשלה להציע הצעת חוק ממשלתית לכנסת וחוות דעתה של רשות האסדרה צריכה להיות מונחת בפני השרים במועד זה. מכל מקום, ברי כי כאשר מדובר בהצעות חוק ממשלתיות, הממשלה "מציעה" את הצעת החוק לכנסת, בהתאם להוראות תקנון הכנסת, לכל המאוחר במועד פרסום הצעת החוק ברשומות והנחתה על שולחן הכנסת. לפיכך, פנייתכם לרשומות לשם פרסום הצעת החוק ברשומות טרם שהושלם הליך ההיוועצות מנוגדת לדין.

7. עוד יצוין, כי החוק מסמיך את רשות האסדרה לקבוע בחוות דעתה אם נפל **פגם מהותי** בתהליך (סעיף 21(ז) לחוק), לאחר שקיבלה את התייחסות המאסדר לטיוטת חוות הדעת והתקבל אישור מליאת רשות האסדרה. גם בכך יש כדי להדגיש כי ההיוועצות עם רשות האסדרה אינה בגדר "תחנה פורמלית" בהליך החקיקה, אלא שלב מהותי בגיבוש ההסדר על-ידי הממשלה, שנועד לוודא כי האסדרה המוצעת מבוססת על תהליך מקצועי, מלא ומבוקר.

8. **אשר על כן, לא ניתן לפרסם את הצעת החוק ברשומות טרם השלמת הליך ההיוועצות. יתרה מכך, אין המדובר בהיוועצות טכנית או פורמלית, אלא בשלב מהותי והכרחי בגיבוש הצעת חוק, בפרט משמדובר ברפורמה רחבת היקף בשוק השידורים. לאחר קבלת חוות הדעת של רשות האסדרה, נדרש יהיה לחזור לשולחן הדיונים ולבחון את האסדרה המוצעת בהתאם לממצאיה.**

9. <u>זאת ועוד</u>: גם הטענה שהועלתה, בין היתר על-ידך, לפיה העיכוב בהעברת דוח ה- RIA לרשות האסדרה נעוץ בנו, על רקע הצורך בהשלמת גיבוש ההסדרים שבחוק, תמוהה ביותר, בלשון המעטה.

טיוטה של דוח ה-RIA הועברה על-ידכם כבר בחודש **ספטמבר 2023**, בהליך של היוועצות מקדימה מול רשות האסדרה. בשלב זה, בצדק, לא סברתם (כפי שנטען עתה), שביצוע ה-RIA קשור או כרוך בדרך כלשהי בתהליכי העבודה מול מחלקת ייעוץ וחקיקה. אף בחרתם להקדים ולפרסם את ה-RIA במקביל לפרסום התזכיר, כפי שראוי ונכון ככל שהנסיבות מאפשרות.

ואולם, נוכח פגמים מהותיים שהתגלו כבר אז בRIA שנערכה, ובהעדר התשתית המקצועית לחלקים מהותיים של האסדרה, הליך ההיוועצות הוקפא **לבקשתכם**. רק כעבור כשנה וחצי, ביום 30.5.2025, השלמתם את עריכת הדו"ח והוא הועבר לרשות האסדרה (כשבועיים לאחר הדיון בהצעת החוק בוועדת השרים). לאורך התקופה התרענו בפניכם על הצורך לקיים RIA עדכנית ולהציגה, וכן לקיים את הליך ההיוועצות עם רשות האסדרה כמתחייב על פי חוק.

10. לאור האמור, אין כל בסיס לטענה כאילו מדובר בדרישה שלא היתה מוכרת לכם (שממילא מקורה בחוק), או כי אי מיצוי השיח המקצועי מולנו הוא שעיכב את השלמת הRIA המעודכנת. למותר לציין, כי בכל מקרה הדו"ח שהועבר לרשות האסדרה מתייחס לטיוטת נוסח אשר כלל לא קיבלה אישורנו המשפטי, וממילא הטענה כי המתנתם לאישור משפטי של ההסדר אינה מחזיקה.

מכל מקום, העובדה שהליך השלמת גיבוש ההסדר המוצע והשלמת העבודה המקצועית לשם עריכת דו"ח עדכני ארכו זמן, ממחישה יותר מכל את שנאמר בחוות הדעת של המשנה ליועצת המשפטית לממשלה (משפט כלכלי), מיום 18.5.2025, לפיה הצעת החוק הובאה לוועדת שרים כאשר היא אינה בשלה.

11. עתה לטענה שעלתה מצד שר התקשורת, ומצאה ביטוי גם במכתביך שבסמך, לפיה משרד המשפטים אינו משתף פעולה להשלמת הדיונים בהצעת החוק. גם טענה זו חסרת בסיס ומעוררת תמיהה.

כידוע לך היטב, נוסח עדכני של הצעת החוק אותו גיבשתם אתם לאחר סיום הליכי בחינה והטמעה של הערות הציבור, והיוועצויות מקדימות (משמעותיות) עמנו ועם משרדי ממשלה נוספים, הועבר אלינו בחודש ספטמבר 2024. מאז קידום ההצעה קיבל תיעדוף משמעותי ביותר, והוקדשו לדיונים עמכם מאות שעות של עבודה משפטית. מחלקת ייעוץ וחקיקה, בדרגים השונים, לרבות הדרג הבכיר ביותר, עמדה לרשותכם בכל עניין ובזמינות גבוהה, וסייעה בידכם רבות לקדם הצעת חוק מקיפה ומורכבת בעל היבטים משפטיים רבים. מעבר לכך, ובניגוד לסדר הדברים הרגיל שבו עבודת הניסוח של הצעת החוק נערכת רק לאחר גיבוש ההסדרים המהותיים, הוחלט באורח חריג, לאפשר את תחילתה של עבודת הנסחות של כ- 100 עמודי החקיקה במקביל להמשך הדיונים המהותיים. דיוני הנסחות התקיימו באופן כמעט יומיומי, נמשכו שעות ארוכות, והושקעו בהם מאמצים כבירים. משכך, גם הטענה כי חל עיכוב בעבודת הניסוח של הצעת החוק מופרכת.

אדגיש כי מלכתחילה ניתנה הסכמה חריגה להתחיל בעבודת הנסחות, בטרם הושלמה העבודה המקצועית, בתנאי שהנסחות תיערך ביחס לפרקים ולנושאים מוסכמים, וכי במקביל תימשך

העבודה ביחס לסוגיות המהותיות שטרם הבשילו. לא הוסכם כי תהיה נסחות של סוגיות ליבה שלא באו אל פתרונן ומעוררות שאלות משפטיות כבדות משקל, ושאלה יוותרו ללא מענה.

12. קשה לראות כיצד גדיעת התהליך הממשלתי והבאת הצעת החוק לדיון בוועדת השרים ולפרסומה ברשומות, בנוסח שלא זו בלבד שלא תואם עמנו, אלא שאינו בשל ופוגע בעקרונות יסוד של תקשורת חופשית, מצביעה על נכונות מצדכם להשלים את ליבון הסוגיות. התנהלות זו אינה מתיישבת עם מחויבות להליך מקצועי ומשותף, וכאמור אף עומדת בסתירה להבנות קודמות בדבר קידום ההצעה.

13. בשיח עמך הצענו, כי תהליך העבודה יחזור למסלולו הסדור והתקין, וניתן יהיה להמשיך את ליבון הסוגיות ואת בחינת עמדת רשות האסדרה, ונקדיש לכך את המאמצים הנדרשים. הצעתנו זו נדחתה. כך גם בדיון בוועדת השרים.

משכך, פנייתך כעת להשלמת השיח עמנו, בה בעת שבה נמשכים המאמצים להביא את הצעת החוק לפרסום ברשומות ושר התקשורת מצהיר כי השיח עמנו מוצה, אינה ברורה.

14. <u>לבסוף</u> אבקש להבהיר, כי בניגוד למשתמע ממכתבך, הפערים ביחס להצעת החוק בנוסחה הנוכחי הם משמעותיים, ואינם עניין של מה בכך.

במסגרת הדיונים שנערכו עמכם הועברו לא אחת בקשות להבהרות ולהשלמות – הן במישור המשפטי והן במישור המקצועי, וזאת כדי שניתן יהיה לגבש לגביהם התייחסות. חלק מהחשלמות טרם הועברו אלינו.

15. מבלי למצות, אציין, למשל, שבנושאי תחרות ובעלויות צולבות, התקיימו בין החודשים ינואר למאי 2025 לפחות חמש ישיבות, חלקן בהשתתפות רשות התחרות, בהשתתפותך ובהשתתפות המשנה היוצא, מר מאיר לוין. באלו הצגנו שאלות משמעותיות הנוגעות לביטול המגבלות על בעלויות צולבות כפי שהוצע על ידכם באותה עת. ביקשנו לקבל ניתוח של תרחישים אפשריים כתוצאה מביטול מגבלת הבעלויות הצולבות, לרבות ביחס למיזוגים אפשריים בין כלי תקשורת שאינם בתחום האודיו ויזואל (למשל בין ספק תכנים לבין תחנת רדיו), והשפעתם של אלה על שוק השידורים המקומי, בדגש על עיקרון ריבוי הבמות.

16. בעניין זה הועבר אלינו מענה חלקי, לרבות סקירה השוואתית חלקית ולא ממצה, שלא ניתן היה לגזור ממנה מסקנות אופרטיביות. טיוטת הצעת החוק בנושא הועברה אלינו בסמיכות למועד הדיון בוועדת השרים, והיא כללה נוסח שאינו בהלימה לשיח שקוים עמכם. ביקשנו כי תבואו בדברים עם רשות התחרות וכי תוצג עמדתה העדכנית ביחס להסדר המתגבש. זו טרם הועברה אלינו. גם בנושא החדשות, הקושי המשפטי הטמון בהסדר המוצע שוקף לכם לאורך התהליך כולו. לא הוצגו על ידכם חלופות להבטחת עצמאותם של שידורי החדשות, ובקשותינו והערותינו בהקשר זה נותרו ללא מענה. כמו כן, הסקירה ההשוואתית הועברה באופן חלקי ולא ממצה, ללא המלצה משפטית קונקרטית רלוונטית ביחס להצעה המתגבשת.

17. ההסדר בדבר נתוני צפייה גם הוא בלתי בשל. חרף בקשותינו בעניין זה, עד היום לא קיבלנו תשתית מקצועית לביסוס התכלית של ההסדר, לא הוצגה בחינה השוואתית, ולא קיבלנו התייחסות למשמעויות המשפטיות האפשריות עליהן עמדנו ואשר ביחס אליהן העברנו הערות.

18. דברים אלה כולם קשורים גם לחסרונה של RIA מתהליך העבודה הממשלתי, שכן במסגרתה היו אמור להיבחן, בין היתר, הצורך בשינויי האסדרה המוצעים והחלופות המוצעות ביחס אליהם.

19. לצורך בהשלמה המהותית של ההסדרים, יש להוסיף כי נדרש עוד להשלים את עבודת הניסוח של הצעת החוק. כמו כן, נמסר לכם כי מחלקת הרשומות תצטרך כשבועיים ימים לשם פרסום הצעת החוק ברשומות, בשים לב להיקפה הגדול.

20. **לסיכום, אנו עומדים לרשותכם לשם השלמת תהליך גיבוש הצעת החוק בסדר דברים רגיל, בהליך מקצועי וסדור שהולם את חשיבותה של הרפורמה המוצעת ואת השפעתה הרחבה על הציבור. אנו מקדישים וננמשיך להקדיש את מירב המאמצים לשם כך.**

בברכה,

אביטל סומפולינסקי, עו"ד
משנה ליועצת המשפטית לממשלה
(משפט ציבורי – חוקתי)

העתקים:
שר התקשורת
היועצת המשפטית לממשלה
היועצת המשפטית למשרד התקשורת

נספח 9

מכתב המשנה ליועצת המשפטית לממשלה (משפט ציבורי-חוקתי), עו"ד אביטל סומפולינסקי, מתאריך 21.9.2025

עמ' 279

נספח 9

מדינת ישראל

משרד המשפטים

המשנה ליועצת המשפטית לממשלה
(משפט ציבורי-חוקתי)
כ״ח אלול תשפ״ה
21 בספטמבר 2025

לכבוד
חה״כ יריב לוין,
<u>סגן ראש הממשלה ושר המשפטים</u>

שלום רב,

הנדון: <u>הצעת חוק התקשורת (שידורים) ותהליך ההיוועצות עם רשות האסדרה</u>

על דעת היועצת המשפטית לממשלה, אבקש להביא בפניך את התייחסותי לטיוטת הצעת החוק שבנדון.

<u>פתח דבר</u>

1. טיוטת חוק התקשורת (שידורים), התשפ״ה-2025 (להלן: **הצעת החוק**) המובאת עתה בפעם השלישית לפני ועדת השרים לחקיקה, כוללת רפורמת עומק בשוק השידורים האודיו-ויזואליים במכלול ההיבטים, וצפויה לשנות את פניו.

יצוין, כי עד כה, ערב הדיון בוועדת השרים, לא הובא להתייחסותנו נוסח עדכני של הצעת החוק. להבנתנו, גם אם נערכו שינויים מסוימים בנוסח ההצעה ביחס להצעה המקורית שנדונה לראשונה לפני ועדת השרים ביום 18.5.25, שינויים אלה לא נעשו על ידי הייעוץ המשפטי של המשרד, לא זכו לאישור היועצת המשפטית של המשרד, וממילא לא הועברו להתייחסותנו ולא אושרו על ידינו, כמקובל וכמתחייב בהליך גיבושה של הצעת חוק ממשלתית. לא כל שכן כאשר מדובר בהצעה מקיפה ורגישה מסוג זה, לגביה כבר חיווה המשנה ליועצת המשפטית לממשלה (משפט כלכלי) דעתו, על דעת היועצת המשפטית לממשלה, כי בהצעה נפלו פגמים הליכיים ומהותיים של ממש; וכי קידומה יוצר חשש ממשי לגרימת פגיעה חמורה בתפקודה התקין של התקשורת החופשית בישראל, ולפגיעה חמורה בחופש הביטוי והעיתונות.

2. בהתאם לתשתית העובדתית שלפנינו, ההסדרים המרכזיים שלגביהם נקבע בחוות הדעת כי הם אינם בשלים ומעוררים סוגיות חוקתיות כבדות משקל, נותרו בעינם. משכך, ההצעה כוללת הסדרים שיוצרים סיכונים מוגברים לדמותה של התקשורת החופשית בישראל, שהיא חלק בלתי נפרד מצביונה הדמוקרטי של המדינה. על פי ההסדרים הנכללים בהצעה כפי שמוכרים לנו, ישנו חשש ממשי להשפעה ולמעורבות מסחרית ופוליטית משמעותית בעבודת גופי התקשורת בכלל ובשידורי החדשות בפרט. בין היתר, מתעורר חשש להשפעה פוליטית ומסחרית ישירה על מערכות החדשות, שלעצמאותן ולתפקידן התקין נודע תפקיד מכריע

בחברה דמוקרטית. השפעה שלילית זו עשויה להביא לפגיעה ממשית בעקרונות היסוד לחופש הביטוי והעיתונות.

3. חשש כבד נוסף הוא כי שינוי ההסדרים הנוגעים לאחזקה ובעלויות צולבות בכלי תקשורת יביא לריכוז השליטה בכלי התקשורת בידי מעטים, תוך החזקות צולבות שעד היום נאסרו, וצמצום "מגוון הבמות" החיוני לשוק תקשורת בריא. כל זאת, כשלכתחילה מדובר בשוק קטן בעל סממנים ריכוזיים.

לאלה יש להוסיף הסדרים מוקשים לא פחות דוגמת ההצעה למדידת נתוני צפייה על ידי גוף מדינתי - הסדר שלא נמצא לו אח ורע בעולם; דרישת מידע מגופי התקשורת על ידי מנכ"ל משרד התקשורת ולא על ידי מאסדר עצמאי כמקובל עד היום; הסדרי אכיפה מינהלית שלא לובנו די הצורך, ועוד.

4. משאלה הם פני הדברים, אין אלא לחזור על מסקנתנו המשפטית, כפי שבאה לידי ביטוי בחוות דעתו של המשנה ליועצת המשפטית לממשלה (משפט כלכלי), על דעת היועצת המשפטית לממשלה, מיום 18.5.2025 (להלן: **חוות הדעת**; מצ"ב):

> **"לו תקודם הצעת החוק במתכונת הנוכחית ישנו חשש ממשי שתיגרם פגיעה חמורה בתפקודה התקין של תקשורת חופשית בישראל, באפשרותם של גופי תקשורת למלא את תפקידה בחברה דמוקרטית וכן חשש ממשי לפגיעה חמורה בחופש הביטוי והעיתונות, שהם חלק בלתי נפרד מצביונה הדמוקרטי של מדינת ישראל".**

5. **מעבר לפגמים המהותיים שנפלו בהצעת החוק, נפלו בה גם פגמים הליכיים קשים**. כך, ביום 17.9.2025 קבעה מליאת רשות האסדרה, לאחר תהליך מקצועי מקיף ממושך, כי בדוח הערכת ההשפעות על האסדרה (RIA) שערך משרד התקשורת – הוא תהליך מקצועי שנועד לבחון באופן שיטתי וסדור את השפעותיה הצפויות של האסדרה החדשה על השוק המאוסדר – נפלו פגמים שונים, כאשר **פגם מהותי** נפל בחלק הנוגע להערכת השפעת שינויי האסדרה על סוגיית יסוד בהצעה – היא הוגנות בהסדרי אסדרת החדשות. החלטה זו משתלבת עם תוות דעת המשנה ליועצת המשפטית לממשלה, אשר ציין כבר אז, עוד קודם לבחינתה של רשות האסדרה, כי הסדרי ליבה בהצעת החוק, ובכללם אלה הנוגעים לאסדרת שידורי חדשות, קודמו בלא תהליך עבודה מקצועי סדור, שאינו נשען על תשתית עובדתית ומקצועית נאותה.

קביעתה זו של מליאת רשות האסדרה היא חסרת תקדים. היא משקפת את מסקנתו של גוף מקצועי ועצמאי האמון על בחינת מדיניות רגולציה, הבוחן את תקינותו של הליך גיבוש הצעת החוק הממשלתית, כי נפל פגם מהותי בהליך האמור. למסקנה זו נודעת חומרה מיוחדת כשמדובר ברכיב יסודי ורגיש באסדרה המתגבשת, שעניינו שידורי חדשות במדינה דמוקרטית, ובשים לב לכך שלכתחילה משרד התקשורת עצמו הגדיר את הסוגייה כסוגייה מרכזית העומדת בבסיס האסדרה המחייבת מענה בגדרה.

6. יודגש. הליך ההיוועצות עם רשות האסדרה, מכוח סעיף 21 לחוק עקרונות האסדרה, התשפ"ב-2021 (להלן: **חוק עקרונות האסדרה**), מהווה נדבך מרכזי בגיבוש אסדרה, שנועד להבטיח כי הצעות חוק ממשלתיות יגובשו באופן מקצועי, אחראי ומבוסס. **משנמצא פגם מהותי בהליך זה, אין זה מפתיע כי גם ההסדרים לגופם, שאמורים לשקף את תוצאתו של התהליך הפגים**

ממשלתי שנמצא כי נפל בו פגם מהותי – מעוררים קשיים חמורים ביחס להגנה על חופש הביטוי וחופש העיתונות.

7. נוכח מסקנתה זו של רשות האסדרה, מצופה היה כי משרד התקשורת ישוב אל "שולחן השרטוטים", יפעל להעמיד תשתית עובדתית ומקצועית ראויה, ורק לאחר מכן יציע הסדר שיעמוד באמות המידה המקצועיות הראויות. חלף זאת, משרד התקשורת מיהר לקדם את ההצעה ולהודיע כי יביאה לדיון פעם נוספת לפני ועדת השרים לחקיקה, עוד בטרם פורסמה החלטת מליאת רשות האסדרה, ומבלי שהופץ נוסח עדכני של הצעת החוק להתייחסות הייעוץ המשפטי. עניין זה כשלעצמו מוסיף פגם תהליכי נוסף למכלול הפגמים בהם לוקה ההצעה.

8. ומכאן לדברים ביתר הרחבה.

<u>רקע כללי</u>

9. הצעת החוק כוללת רפורמת עומק בתחום שידורי האודיו-ויזואל, ונועדה לבסס את אסדרת תחום השידורים על עיקרון "הנייטרליות הטכנולוגית". ההצעה כוללת הסדרים שונים שנועדו להתמודד עם פערי אסדרה משמעותיים שנוצרו בשוק השידורים בעשורים החולפים, בין היתר בשל התפתחויות טכנולוגיות מהירות, התבססות הרשתות החברתיות, ושינויי עומק בהרגלי צריכת מידע ותוכן על ידי הציבור הרחב.

10. נוכח חשיבותה ומורכבותה של ההצעה ומגוון הסוגיות המשפטיות שעוררה, העבודה עליה כללה מאות שעות עבודה מצד כלל גורמי המקצוע הרלוונטיים, לרבות דרגי המקצוע הבכירים ביותר במשרד התקשורת ובייעוץ המשפטי לממשלה. נעשה ניסיון משמעותי ביותר להשלים את הדיונים המקצועיים ולהבשיל את ההצעה, בצד הקפדה על הליכי עבודה פנים ממשלתיים תקינים בהתאם לחוק ולהנחיית היועצת המשפטית לממשלה 2.3005 "טיפול בהצעות חוק ממשלתיות".

ואולם, הלך זה נקטע באבחה עת החליט משרד התקשורת להביא ביום 18.5.2025 את הצעת החוק לדיון בפני ועדת השרים לחקיקה, בטרם הושלם ומוצה הדיון המקצועי והמשפטי לגבי הסדרי ליבה, וכאשר היה ברור כי עדיין יש סוגיות המעוררות שאלות משפטיות וחוקתיות כבדות משקל. כמו כן, משרד התקשורת לא השלים באותה העת את דוח הערכת השפעות האסדרה ביחס להצעת החוק, כנדרש על-פי חוק עקרונות האסדרה.

11. על רקע כל אלה עמדנו בחוות הדעת בהרחבה על כך שבגיבושה של הצעת החוק נפלו פגמים תהליכיים שונים, ובהם היעדר הבשלה מקצועית ומשפטית של הסדרי ליבה בהצעת החוק, ואי קיום של חובת ההיוועצות עם רשות האסדרה. עוד ציינו כי נוכח חלוף הזמן המשמעותי והשינויים שבוצעו בהצעה מאז פורסם התזכיר להערות הציבור, מוטב היה לו פרסם משרד התקשורת את נוסח ההצעה להערות הציבור פעם נוספת, ולו לפרק זמן קצר מהמקובל.

12. כתמונת מראה של הפגמים התהליכים, עמדנו גם על הפגמים המהותיים שבנוסח הצעת החוק כשהעיקריים בהם הוזכרו קודם לכן.

הדגשנו כי מרכז הכובד החוקתי נעוץ בהסדרים הנוגעים לאסדרת חדשות שלהם נודעת חשיבות מכרעת. על פי ההצעה, הוצע לבטל הסדרים אלה כליל, כך שתחום רגיש זה של שידורי חדשות

- שמשרד התקשורת עצמו הצדיק כמקטע פעילות בעל רגישות מיוחדת המחייב אסדרה - יוותר ללא אסדרה כלשהי, בשונה מהמצב הנוהג מאז נוסדו שידורי החדשות המסחריים. שינוי זה צפוי להפוך את הגופים המשדרים חדשות ואת מערכות החדשות המייצרות את התוכן החדשותי לחשופות להשפעה ישירה של הדרג הפוליטי, כמו גם של בעלי הון ומוקדי כוח אחרים. חדירתן של השפעות כאמור אל תוך החדשות תפגע במהימנותן ובאיכותן, ועשויה לשבש ולעוות את תיווך המציאות לציבור במסגרת החדשות, ולפגוע בעיקרון ההשתתפות הדמוקרטי.

עוד הדגשנו כי מדובר בתוצאה שחייבת להיבחן בזהירות יתרה, ויש להבין עד תום את השלכותיה, שכן לשידורי חדשות ואקטואליה מקצועיים תפקיד מכריע בחברה דמוקרטית. אסדרתם נועדה להבטיח את יכולתם להגשים את תפקידם כ"רשות רביעית" ולשמש תווך משמעותי שבו מתממשות זכויות היסוד לחופש הביטוי והעיתונות. על כן, שינויים יסודיים ונרחבים באסדרת התחום, שנקבעו מבלי שקדם להם הליך מקצועי תקין הכולל בחינה מעמיקה של חלופות והשפעות אפשריות (כפי שקבעה לימים רשות האסדרה), ומבלי שהוצגו ערובות מספקות להגשמת תכליות האסדרה בדבר עצמאות ומקצועיות של מערכות החדשות, מעוררות שאלות חוקתיות כבדות משקל, ומציבות סיכון לפגיעה ממשית בעקרונות היסוד של חופש הביטוי והעיתונות. על רקע חשש ממשי זה, הוסבר כי נדרש לערוך שינויים בהסדרים שונים בהצעת החוק, ולהעמידם באמות המידה המשפטיות הנדרשות להצעת חוק ממשלתית. לאור כל האמור לעיל, מסקנת הדברים ביחס לעניין זה הייתה כי קידום ההצעה בכל הנוגע לשידורי החדשות מעורר חשש ממשי לפגיעה משמעותית בזכויות היסוד לחופש ביטוי, חופש העיתונות וזכות הציבור לדעת, ואנו מתנגדים לקידומה.

לבסוף, ציינו כי סיכונים משמעותיים נשקפים גם מהסדרים המוצעים ביחס לבעלויות צולבות בכלי תקשורת, המתאפיינים גם הם בביטול של מרבית האסדרה הקיימת, מבלי הצעת חלופות מפורטות ונאותות, שנבחנו די הצורך בהליך מקצועי סדור. ההסדרים אותם הוצע לבטל נועדו, בין היתר, להבטיח ככל הניתן את ביזור השליטה בכלי התקשורת, במטרה להגשים עקרונות של פלורליזם וריבוי דעות. על פי ההסדרים שהוצעו בהקשר זה (לראשונה זמן קצר לפני הדיון בוועדת שרים), נוצר חשש מפני התכווצות משמעותית של שוק השידורים המצומצם לכתחילה, ופגיעה במגוון הדעות והקולות המובאים בפני הקהל הישראלי ומעצבים את סדר היום הציבורי.

13. על רק מכלול הקשיים ההליכיים והמהותיים גם יחד, מסקנת הדברים היתה כי קידום ההצעה בנוסחה זה מעורר חשש שתגרם פגיעה חמורה בתפקודה של התקשורת החופשית בישראל, שהיא חלק בלתי נפרד מצביונה הדמוקרטי של המדינה.

על אף האמור, ועדת השרים החליטה לאשר את קידום הצעת החוק, ודחתה את הצעת הייעוץ המשפטי לממשלה לאפשר שהות קצרה נוספת לליבון סוגיות הליבה. בהחלטה הוזמן שר התקשורת עוד קודם לקידום הצעת החוק לקריאה הראשונה, ללבן מכלול סוגיות אל מול מחלקת ייעוץ וחקיקה במשרד המשפטים, והוסמך לערוך לגביהם שינויים בנוסח הצעת החוק.

14. ואולם, חרף החלטת ועדת השרים, לא לובנו עמנו הסוגיות האמורות בה, לאחר שהובהר שבכוונת שר התקשורת לפעול לפרסום הצעת החוק ברשומות, אף מבלי לקיים ליבון מקצועי מול מחלקת ייעוץ וחקיקה או להגיע להסכמות כלשהן. לפיכך, ההליך המקצועי לא הושלם

וזמן לא רב לאחר הדיון בוועדת השרים, נעשתה פנייה למחלקת הרשומות במשרד המשפטים לפרסום הצעת החוק ברשומות.

ניסיון זה לא צלח לאחר שהובהר כי בהתאם להוראות חוק עקרונות האסדרה, לא ניתן להניח את הצעת החוק על שולחן הכנסת מבלי להשלים את הליך ההיוועצות האמור. משרד התקשורת הופנה פעם נוספת לפעול בהתאם לחובתו החוקית להיוועץ עם רשות האסדרה, ולהביא בפניה את דוח הערכת השפעות האסדרה ביחס להצעת החוק.

בסופו של דבר, ביום 30.5.2025 פנה לרשות האסדרה לשם היוועצות עמה והניח בפניה דוח הערכת השפעות אסדרה של הצעת החוק.

15. ואולם, עוד בטרם הושלם הליך היוועצות, אצה הדרך למשרד התקשורת להמשיך בקידום הצעת החוק. גם בכך יש כדי להעיד על תפיסתו השגויה של משרד התקשורת את הליך ההיוועצות עם רשות האסדרה כהליך פורמלי.

ביום 8.6.2025, דנה ועדת השרים לחקיקה בהצעת החוק בשנית, וזו החליטה לאשר את ההצעה בשינויי נוסח שאינם מהותיים שערך משרד התקשורת.

16. עתה נבקש להתייחס בפירוט להליך היוועצות עם רשות האסדרה.

<u>הליך ההיוועצות עם רשות האסדרה</u>

17. כפי שצוין במכתבי למזכיר הממשלה מיום 8.6.2025, הליך היוועצות עם רשות האסדרה מתחייב לפי סעיף 21 לחוק עקרונות האסדרה. תובה זו נקבעה בחוק במטרה להבטיח קביעת רגולציה מיטבית, באמצעות עריכת בקרה של רשות האסדרה על תהליך הערכת השפעות הרגולציה. החוק קובע לרשות האסדרה סד זמנים מירבי להשלמת חוות הדעת המייעצת וכן מסמיך את הרשות לקבוע אם נפל פגם מהותי בתהליך.

כאמור, רק ביום 30.5.2025 העביר משרד התקשורת לרשות האסדרה דוח השפעות על האסדרה, זמן רב לאחר שהחל לגבש את הצעת החוק ואת הסדרי הליבה שבה.

18. ביום 3.7.2025, כחודש לאחר שוועדת השרים דנה בהצעה בפעם השניה, העבירה רשות האסדרה את טיוטת חוות דעתה להתייחסות משרד התקשורת, בהתאם להוראת סעיף 21(ז)(1) לחוק עקרונות האסדרה, שבו פורטו הפגמים המהותיים ונוספים שנפלו לאורכו ולרוחבו של הליך גיבוש הצעת החוק.

בהליך הבקרה הראשון שערכה רשות האסדרה היא התייחסה לכך שמשרד התקשורת בחר לבטל את כל האסדרה הקיימת שנועדה להגן על מהימנות המידע וחלף זאת לאמץ אסדרה רכה המתמקדת בכללי שקיפות ואחריות עצמית. רשות האסדרה מצאה כי בתהליך שהוביל לבחירה בחלופה זו לא נבחנה באופן מספק ההשפעה של ביטול האסדרה הקיימת ואימוץ האסדרה המוצעת על מהימנות השידורים. בפרט נמצא בין היתר כי בהתבססות לכאורה על האסדרה הקנדית נפלה טעות, שכן ישנם פערים משמעותיים בין מודל זה לבין המודל שהוצע על ידי משרד התקשורת.

19. בעקבות זאת, ולאחר שהרשות קיימה שלוש פגישות עם מנכ"ל משרד התקשורת כדי ללוות ולסייע בתהליך, משרד התקשורת ביקש שהות כדי לתקן את הדוח ולשכנע את הרשות כי לא

נפלו פגמים בתהליך הערכת השפעות האסדרה. בהתאם לכך, ביום 15.7.2025 הגיש משרד התקשורת דוח הערכת השפעות אסדרה מתוקן, עליו ערכה רשות האסדרה בקרה נוספת.

20. בהליך הבקרה השני שערכה רשות האסדרה על הדוח המתוקן, משרד התקשורת שיפר היבטים מתודולוגיים מסוימים והציע תיקונים באסדרה המוצעת לגופה (כאמור, ככל שנערכו תיקונים בנוסח הצעת החוק, הרי שהללו לא הועברו להתייחסותנו). בכל הנוגע למהימנות בחדשות, הציע משרד התקשורת כי יתווסף בחוק מינוי של נציב פניות שיקבל פניות מהציבור על סטיות מתקנון האתיקה שכל ערוץ קבע לעצמו (אלא אם ערוץ החדשות מסתמך על תקנון אתיקה שפרסם איגוד מקצועי). ואולם, רשות האסדרה קבעה כי עד כה לא הוצג ניתוח ממצה בשאלה אם ואיך שינויים אלו יתנו מענה לגורמי השורש לבעיה, וכן לא הובא ניתוח של ההסדר הקנדי והתאמתו לישראל. בנוסף, עדיין לא ברור כיצד האסדרה המוצעת תיתן מענה טוב יותר לקשיים שהוצפו למשל ביחס להשפעה העקיפה של בעלי המניות על גופי החדשות.

21. הנה כי כן, רשות האסדרה מצאה כי גם בטיוטת הדו"ח המעודכנת של משרד התקשורת, שגובשה לאחר שיח ממושך עם המשרד ומתן הזדמנויות לתקן, נפלו פגמים מהותיים. בהתאם לכך, ביום 4.8.2025 שלחה הרשות למשרד התקשורת את טיוטת חוות דעתה, שבה צוין כי התהליך ביסס כי נדרשת רפורמה מקיפה בתחום אסדרת השידורים, אך לצד זאת נמצאו פגמים מהותיים בפרק אסדרת תכני חדשות ואקטואליה (הן ברכיב הבעלויות הצולבות והן ברכיב מהימנות השידורים) וכן בפרק אסדרת הקשרים המסחריים בין ספקי התכנים. לאור זאת, ובהתאם להוראת סעיף 21(ז)(2) לחוק עקרונות האסדרה, הועלתה טיוטת חוות הדעת לאישור הפגמים המהותיים במליאת רשות האסדרה.

22. יובהר, כי לצד ההתייחסות לפגמים המהותיים, הדוח של הרשות כולל התייחסות לפגמים אשר נפלו בחלקים אחרים של האסדרה, אף אם אינם עולים לכדי "פגמים מהותיים". כך למשל, צוין בחוות הדעת כי לא הוצג ניתוח מספק של מבנה המועצה שמוצע להקים כרגולטור בעל סמכויות משמעותיות; אין ניתוח מתאים של שינוי העומק המוצע לעבור ממשטר של זיכיונות או רישיונות למשטר של מרשם בדגש על הערכת השפעות המהלך וישימותו; חסר ניתוח מספק של קביעת החובה להעביר מידע על התקשורת במסר פרסומי; אין ניתוח של קביעת הרגולציה בנושא מדידת רייטינג שמוצעת מבלי שהוגדרה בעיה שאותה הרגולציה נדרשת לפתור ובלי להציג הסדר דומה שקיים בעולם במסגרתו "הולאם" מנגנון המדידה; ועוד.

23. ביום 11.8.2025 החליטה מליאת רשות האסדרה ברוב דעות, לאחר ששמעה את מנכ"ל משרד התקשורת, לאמץ את חוות הדעת של הרשות, על כך שנפלו פגמים מהותיים אלו בתהליך הערכת השפעות האסדרה בנוגע להצעת החוק. לבקשת מנכ"ל משרד התקשורת, החליטה המליאה להמתין עם פרסום חוות הדעת, כדי לאפשר לו להגיש בתוך שבועיים הצעה (נוספת) לתיקון הפגמים המהותיים האמורים, ולקיים בתוך שבועיים נוספים דיון נוסף בו תבחן המליאה אם יש בתיקונים כדי להסיר את הפגמים המהותיים.

24. ביום 27.8.2025 הגיש משרד התקשורת התייחסות מעודכנת שכוללת הרחבת התשתית המקצועית העומדת ביסוד הצעת החוק והצעות לתיקון הפגמים המהותיים. לאחר בחינת ההצעות לתיקון, מצאה רשות האסדרה כי יש בחלק מהתיקונים שנערכו כדי להוציא את הפגמים שנפלו בפרק אסדרת הקשרים המסחריים וכן ברכיב הבעלויות הצולבות בפרק החדשות, מכלל "פגמים מהותיים".

25. לצד זאת, **<u>הרשות סבורה כי הפגם המהותי בנוגע למהימנות השידורים בפרק החדשות נותר בעינו</u>. בחוות הדעת הוסבר כי משרד התקשורת לא העמיד ניתוח באשר לאופן שבו האסדרה החדשה צפויה לתת מענה לגורמי השורש של הבעיה, לא נותחו כלל רכיבי האסדרה הקיימת, ולא הוצג כיצד צפויה ההצעה לתת מענה לבעיית המהימנות שמשרד התקשורת הגדיר כבעיה המצדיקה התערבות רגולטורית.**

26. ביום 17.9.2025 קיימה מליאת רשות האסדרה דיון בחוות הדעת המתוקנת, במסגרתו שמעה פעם נוספת את מנכ"ל משרד התקשורת. מליאת הרשות החליטה לאמץ את עמדת הרשות לפיה הפגמים שבפרק אסדרת הקשרים המסחריים וכן ברכיב הבעלויות הצולבות בפרק החדשות אינם עולים לכדי פגם מהותי. ההחלטה ניתנה בכפוף להתחייבות משרד התקשורת שיכניס להצעת החוק הממשלתית, טרם הנחתה על סדר יומה של ועדת השרים לענייני חקיקה, את התיקונים עליהם הצהיר המשרד במסגרת ההתייחסות הנוספת שהעביר. כאמור, תיקונים אלה ככל שנעשו, נערכו בהליך ממשלתי פסול, תוך עקיפת הייעוץ המשפטי למשרד והייעוץ המשפטי לממשלה.

בכל הקשור לאסדרת החדשות - **מליאת הרשות קבעה ברוב דעות כי עדיין קיים פגם מהותי ברכיב מהימנות השידורים בפרק החדשות.**

כשלוש שעות לאחר הדיון במליאה, ועוד בטרם פורסמה ההחלטה הרשמית ופרוטוקול הישיבה, פרסם משרד התקשורת הודעה לתקשורת במסגרתה הודיע כי בכוונתו להביא בהקדם האפשרי את ההצעה לאישור ועדת השרים לחקיקה. בהמשך לכך פורסמה הצעת החוק על סדר היום של הוועדה תוך שצוין כי נוסח עדכני שלה יופץ בהמשך.

<u>חוות דעת</u>

27. **כפי שיפורט להלן, הצעת החוק אינה בשלה לקידום ונדרש להשלים לגביה בחינות במישור המשפטי והמקצועי, על מנת להעמידה באמות המידה הנדרשות.**

28. **במישור המשפטי**, כפי שהובהר בחוות הדעת מיום 18.5.2025, וכפי שציינו בראשית הדברים, מרבית הסוגיות המשפטיות עליהן הצבענו בחוות הדעת לא באו על פתרונן, ולא התקיים שיח כלשהו עם הייעוץ המשפטי לממשלה לגביהן. סוגיות היסוד המעוררות סוגיות משפטיות וחוקתיות כבדות משקל ובמרכזן אסדרת חדשות; בעלויות צולבות בכלי תקשורת; סמכויות דרישת מידע מגופי התקשורת; מדידת נתוני צפייה על ידי גוף של המדינה; הסדרי אכיפה מינהליים ועוד, עומדות אפוא בעינן. לפיכך, עמדתנו כפי שהובאה כבר בפני ועדת השרים בעודה עומדת - **קידום הצעת החוק במתכונתה הנוכחית מעורר קשיים משפטיים וחוקתיים כבדי משקל; מציב חשש לפגיעה חמורה בחופש הביטוי והעיתונות; ומסכן את דמותה של התקשורת החופשית בישראל ואת יכולתה לבצע את תפקידה החיוני בחברה דמוקרטית.**

29. **במישור המקצועי**, כפי שכבר צוין, הליך היוועצות עם רשות האסדרה אינו הליך פורמלי-טכני. על מנת להבטיח את תקינות ההליך, על ההיוועצות להיעשות "בלב פתוח ובנפש חפצה". כפי שנקבע בפסיקה, להליך היוועצות עם "יועצים סטטוטוריים", קרי, בנסיבות בהן ההיוועצות נדרשת מכוח הוראת חוק מפורשת, נודעת חשיבות רבה, שיש להעניק לה משקל משמעותי.[1]

[1] בג"ץ 33/92 **בן-יוסף נ' השר לענייני דתות**, פ"ד מו(1) 855, 857.

בהתאם לכך, על הנוער לתת לעצה משקל ראוי לפי נסיבות המקרה, ועליו לדחות אותה ב"נימוקים מבוססים ועניינים" ולא "על דרך הסתם".[2]

30. כאמור לעיל, רשות האסדרה מצאה כי נפל **פגם מהותי** בתהליך הערכת השפעות האסדרה של רכיב משמעותי ורגיש ביותר – מהימנות השידורים בפרק החדשות. החלטה זו קיבלה את אישורה של מליאת רשות האסדרה. **משנקבע כי קיים פגם מהותי שמצדיק לעמדת הרשות את תיקון תהליך הערכת השפעות האסדרה של רכיב זה, ומשקביעה זו אומצה על ידי מליאת הרשות, מן המצופה כי המאסדר ישקול בכובד ראש את העמדה האמורה.** במובן זה, יש טעם לפגם בסמיכות הזמנים שבין החלטת מליאת הרשות לבין החלטת שר התקשורת להמשיך ולקדם את ההצעה על אף הפגם המהותי שנמצא בתהליך.

31. בהקשר זה, כפי שצוין בחוות הדעת מיום 18.5.2025, **לא ניתן להדגיש די הצורך את החשיבות הקריטית שיש לאסדרה נאותה של תחום שידורי החדשות**. אסדרה זו נועדה להבטיח את עצמאות פעילותה של מערכת החדשות והעיתונאים הפועלים בה ואת יכולתם לשדר, בין היתר, תוכן ביקורתי כלפי השלטון וכלפי מוקדי הון וכוח בחברה (עיקרון המוכר בעולם כעיקרון ה"עצמאות העריכתית"). בהתאמה, אסדרת שידורי החדשות, שואפת להבטיח את יכולתה של מערכת חדשות להדוף לחצים חיצוניים משמעותיים, הן מצד הדרג הפוליטי, הן מצד מוקדי כוח אחרים. למימושן של תכליות אלו נודעת חשיבות מכרעת במימוש הזכות לחופש הביטוי בחברה דמוקרטית והן חלק בלי נפרד מצביונה הדמוקרטי של המדינה. על כן, יש משמעות רבה במיוחד לעובדה שרשות האסדרה מצאה כי נפל פגם מהותי בתהליך גיבוש האסדרה של תחום זה, ומשרד התקשורת לא הסיר פגם זה

כפי שצוין לעיל, ההיוועצות עם רשות האסדרה אינה בגדר "תחנה" פורמלית שיש לעבור אותה קודם להנחת הצעת החוק על שולחן הכנסת. קביעת מליאת רשות האסדרה אינה עניין של מה בכך, ויש לחזור לשולחן הדיונים על מנת לתת לה מענה.

32. כאמור, הפגמים המהותיים והתהליכיים שנפלו בהצעת החוק הם בגדר תמונת מראה האחד של השני. הצעת חוק שכוללת רפורמה כל כך מקיפה, מורכבת ורגישה בשוק התקשורת ובשידורי החדשות, מחייבת הקפדה יתרה על הליך מקצועי וגיבוש אסדרה המבוססת על תשתית עובדתית ומקצועית רלוונטית. יש להניח כי הליך עבודה תקין וסדור, המבוסס על התשתית המקצועית והמשפטית המלאה, היה גם מביא לכך שבמישור המהותי היה בהסדר המוצע כדי לעמוד באמות המידה הנדרשות.

<u>לסיכום</u>:

33. **הצעת החוק טומנת בחובה סיכונים לפגיעה ממשית בחופש הביטוי והעיתונות, בין היתר בשל החשש למעורבות פוליטית בעבודת גופי שידורים בכלל, וגופים המשדרים חדשות בפרט. ההצעה אינה מציעה ערובות נאותות להבטחת עקרונות יסוד חוקתיים ודמוקרטיים המכירים בתפקידה החיוני של תקשורת חופשית בצביונה הדמוקרטי של מדינה. לכן קידומה של ההצעה מעורר קשיים משפטיים וחוקתיים ניכרים, ומחייב בחינה חוזרת של הסדרים אלה על מנת להעמידם באמות המידה הנדרשות.**

---

[2] ע"א 80/92 **אשקר נ' המנהל הכללי של משרד הבריאות**, פ"ד מו(4) 831, 835. ראו גם: יצחק זמיר, **הסמכות המנהלית, כרך ב' – ההליך המנהלי** 1217-1218 (2011)

34. **גם בהיבט ההליכי ההצעה לוקה בליקויים קשים**. כאמור, מליאת רשות האסדרה קבעה, לאחר תהליך מקצועי ממושך, כי נפל פגם מהותי בתהליך הערכת ההשפעות על האסדרה (RIA) בכל הנוגע להסדרי אסדרת מהימנות החדשות, וכן פגמים נוספים ביחס לחלקים אחרים בהצעה. **קידום הצעת חוק ממשלתית אשר נקבע לגביה כי בגיבושה נפל פגם מהותי – ובמיוחד כאשר מדובר בהסדר הנוגע באופן ישיר למהימנות שידורי החדשות במדינה דמוקרטית – הוא <u>חסר תקדים</u>.** העובדה שמשרד התקשורת מיהר לקדם את ההצעה עוד בטרם פורסמה החלטת מליאת רשות האסדרה מעוררת קושי נוסף.

35. טרם קידום הצעת החוק יש לשקול בכובד ראש ובנפש חפצה את עצת רשות האסדרה, המלמדת כי מן הראוי לתקן את הפגם המהותי שנפל בתהליך הערכת השפעות האסדרה של רכיב מהימנות השידורים בפרק החדשות. זאת, במיוחד בשים לב לכך שמדובר באסדרה של רכיב משמעותי ורגיש במיוחד כמוסבר לעיל. לצורך כך, חברי ועדת השרים לחקיקה נדרשים בין היתר לקבל את כלל המסמכים הרלבנטיים – ובפרט חוות דעתה של רשות האסדרה המפרטת את הפגמים המהותיים שנפלו בתהליך – זמן סביר טרם התכנסות הוועדה. **לאור האמור, הצעת החוק לוקה בפגמים מהותיים ותהליכיים קשים, ונדרש להחזירה למסלול של עבודה ממשלתית תקינה, ולהשלים את העבודה המקצועית והמשפטית לגבי חלקים מהותיים הכלולים בה. על כן, אנחנו מתנגדים לקידומה.**

בברכה,



אביטל סומפולינסקי, עו"ד
המשנה ליועצת המשפטית לממשלה
(משפט ציבורי-חוקתי)

העתקים:
היועצת המשפטית לממשלה
מנהל מערך יעוץ וחקיקה, שרון אפק
היועצת המשפטית למשרד התקשורת

נספח 10

העמוד הראשון של הצעת החוק כפי שהונחה על שולחן הכנסת הכולל את ההערה האמורה

עמ' 289

מתפרסמת בזה הצעת חוק מטעם הממשלה:

הצעת חוק התקשורת (שידורים), התשפ"ו–2025*

פרק א': הגדרות

הגדרות

1. בחוק זה –

דברי הסבר

כללי שוק שידורי תכני צפייה־ושמע לציבור הרחב ("שוק השידורים") הוא ענף פעילות בעל השפעות משמעותיות על השיח הציבורי, התרבות, חופש הביטוי, המסחר ועל דמותה של החברה והדמוקרטיה הישראלית. בשנים האחרונות התחוללו שינויים משמעותיים בשוק, ובמיוחד בכל הנוגע להפקה והפצה של תכנים אלה לציבור. כך, עד לא מזמן, גוף שהיה מעוניין לספק תכני צפייה־ושמע בתפוצה רחבה נדרש היה לשדר אותם על גבי תשתית ייעודית (כבלים, לוויין או באמצעות תדרי רדיו) – פעולה שהייתה כרוכה בהשקעה הונית גבוהה וכן בקשיים סטטוטוריים, הנדסיים וכלכליים. בשל חסמי כניסה גבוהים אלו, פעלו בשוק הישראלי פלטפורמות שידור רב־ערוציות מעטות בלבד.

בנוסף, בשוק זה התקיימה הפרדה בין צורות השידור השונות: בצד אחד פעלו פלטפורמות שידור רב־ערוציות שהחזיקו בתשתית כבלים או לוויין והתבססו על הכנסות מדמי מנוי ("הפלטפורמות המסורתיות"). בצד השני פעלו ערוצים מסחריים ששידרו תוכן פתוח (Free to Air – FTA) וליניארי באמצעות תדרי רדיו והתבססו על הכנסות מפרסום ("ערוצי הברודקאסט").

כפועל יוצא מכך האסדרה של שוק זה מתבססת עד היום על ההבחנה האמורה שבין אופני ההפצה השונים והוקמו רגולטורים נפרדים לאסדרה ופיקוח על כל אחד מהתחומים: המועצה לשידורי כבלים ולשידורי לוויין ("מועצת הכבלים והלוויין") מאסדרת את הפלטפורמות המסורתיות, בהתאם להוראות חוק התקשורת (בזק ושידורים), התשמ"ב–1982 ("חוק התקשורת") וחקיקת המשנה שנקבעה מכוחו. לצידה פועלת מועצת הרשות השניה לטלוויזיה ורדיו ("הרשות השניה" ו"מועצת הרשות השניה"), המאסדרת את ערוצי הברודקאסט, בהתאם להוראות חוק הרשות השנייה לטלוויזיה ורדיו, התש"ן–1990 ("חוק הרשות השניה"), וחקיקת המשנה שנקבעה מכוחו. על מנת לשמר את מודל ההפצה החינמית של ערוצי הברודקאסט נקבעו הגבלות על המודלים הכלכליים בשוק השידורים. כך, נאסר על הפלטפורמות המסורתיות לשדר פרסומות, והן חויבו לשדר את ערוצי הברודקאסט בחינם באפיקים מרכזיים שלהן. עוד נקבע כי על ערוצי הברודקאסט להפיק שידורי חדשות ועל הפלטפורמות המסורתיות נאסר להפיק חדשות בעצמן.

ערוצי הברודקאסט מופצים בין היתר על גבי הפלטפורמות המסורתיות, על מנת למקסם את שיעורי הצפייה בהם. במקביל, הפלטפורמות שואפות להציע תכנים עשירים ומגוונים, על מנת למקסם את כמות מנוייהן. בשל כך, קיימים יחסי גומלין כלכליים ועסקיים מורכבים בין הערוצים ובין הפלטפורמות.

בעשור האחרון חלו תמורות טכנולוגיות אשר שינו את שוק השידורים מן היסוד. כך, התבססותן של טכנולוגיות תקשורת נייחות וניידות מתקדמות, מאפשרות שידורי תכני צפייה־ושמע באיכות גבוהה על גבי רשת האינטרנט (שירות Over The Top – OTT), וללא תשתית הפצה ייעודית כמו כבלים או לוויין. שינויים אלה הנמיכו חסמי כניסה מהותיים בשוק – נוכח ביטול ההשקעה הכספית הנדרשת בהקמת מקטע הפצה, ונוכח העובדה כי האסדרה הקיימת אשר דורשת קבלת רישיונות לשידורים אינה חלה על ה־OTT. בהמשך לכך, החלו לפעול בשוק גופים חדשים המציעים מגוון תכני צפייה־ושמע בתמורה לדמי מנוי, לצד גופים אשר משדרים תוכן צפייה־ושמע באופן חופשי לציבור שלא על גבי הפלטפורמות המסורתיות. בנוסף לכך, גם הפלטפורמות המסורתיות נמצאות בשלבים שונים של הגירה טכנולוגית, והן צפויות להשלים את המעבר לטכנולוגיית ה־OTT בשנים הקרובות.

על אף הדמיון הרב בפעילות הגופים השונים, טרם הוחלה אסדרה ב־OTT. הפער הרגולטורי בין הגופים השונים הפועלים בשוק יוצר עיוותים רבים, וזאת ללא הצדקה. בנוסף, השוק נעשה תחרותי ומגוון יותר נוכח כניסתם של שחקנים חדשים. כך, הדיכוטומיה בשוק בין פלטפורמות לבין ערוצים מתבטלת בצל הטכנולוגיה החדשה, וניתן לראות גופים אשר משלבים מקורות הכנסה שונים בפעילותם העסקית.

בשל כך, ניתן לצמצם חלקים גדולים מהרגולציה, ולעבור ממשטר בו הפיקוח מתבצע בעיקרו על ידי המאסדר למשטר בו חלק גדול מהפיקוח מתבצע על ידי מנגנון השוק. תישאר רגולציה ממוקדת שנועדה להגשים תכליות ציבוריות של פלורליזם ושוק דעות מגוון, קידום התרבות והשפה הישראלית וטיפול בכשלי שוק. הרגולציה תותאם לשוק שעובר שינויים טכנולוגיים תכופים, בין היתר באמצעות התייחסות זהה ככל האפשר לכל הגופים השונים הפועלים בשוק.

הצעת החוק שלהלן מתבססת על תובנות שהובאו על ידי הוועדות לאורך השנים, נועדה לתקן את החקיקה, ולעדכן את מערך החובות והזכויות החלות על כלל השחקנים הפועלים בתחום תכני צפייה־ושמע, במספר אופנים:

* יובהר כי הצעת חוק זו לא קיבלה אישור מטעם היועצת המשפטית לממשלה כמתחייב לפי הנחיית היועצת המשפטית לממשלה 2.3005: טיפול בהצעות חוק ממשלתיות.

נספח 11

מכתב המשנה ליועצת המשפטית לממשלה (משפט ציבורי-חוקתי), עו"ד אביטל סומפולינסקי, מתאריך 6.1.2026

עמ' 291

משרד המשפטים
MINISTRY OF JUSTICE | وزارة العدل
ייעוץ וחקיקה
OFFICE OF LEGAL COUNSEL AND LEGISLATIVE AFFAIRS
المشورة والتشريع

המשנה ליועצת המשפטית לממשלה
(משפט ציבורי - תוקתי)
ירושלים: י״ז בטבת התשפ״ו
06 בינואר 2026
סימוכין: 803-99-2026-000336

לכבוד
אלעד מקדסי
<u>מנכ״ל משרד התקשורת</u>

שלום רב,

הנדון: **<u>פניותיך בעניין מעורבותה של הלשכה המשפטית במשרד התקשורת בטיפול בהצעת חוק השידורים, התשפ״ה-2025</u>**
סימוכין: פניותיך מהימים 25.12.2025 ו-26.12.2025

במענה למכתביך שבסימוכין, בדבר איסורים ומגבלות המוטלים על היועצת המשפטית במשרד התקשורת ועל עובדי הלשכה המשפטית בקשר לטיפול בהצעת החוק שבנדון, ולאחר שהבאנו את מכתביך בפני היועצת המשפטית לממשלה, אבקש להשיבך כדלקמן:

1. בתמצית, השאלה העומדת על הפרק היא מהי מהותה של הצעת חוק ממשלתית: האם די בכך שהצעת חוק נושאת את הכותרת ״ממשלתית״, כתנאי הכרחי ומספיק; או שמא מדובר בתוצר של תהליך פנים-ממשלתי מקצועי וסדור, המלווה בייעוץ משפטי, אשר מניח בפני הכנסת תשתית מקצועית ומשפטית שלמה הנדרשת לקידומה של חקיקה במסלול המתאים לחקיקה ממשלתית. שאלה זו מתחדדת ביתר שאת בהצעות חוק כדוגמת זו שבנדון, העוסקת בנושאים רגישים של עולם התקשורת שלהם השפעה רחבת היקף על חופש הביטוי והעיתונות, כאשר הליך החקיקה עצמו כלל גם חובת היוועצות פורמלית עם רשות האסדרה, בצד ההליכים המקצועיים והמשפטיים המתחייבים ביחס לכלל הצעות החוק הממשלתיות. אין מדובר במקרה נקודתי בלבד, אלא ביטוי לתופעה רחבה יותר שבמסגרתה שר התקשורת, כמו שרים נוספים, אינו רואה עצמו מחויב לסדרי מנהל תקינים, לכללי המשפט המנהלי, לייעוץ המשפטי לממשלה ואף להחלטות שיפוטיות.

2. באופן קונקרטי, ביקשת במכתביך לקבל בכתב את הטעמים שבגינם - על רקע ההתנהלות הלא תקינה בקידום הצעת החוק, ״שבירת הכלים״ מול הייעוץ המשפטי לממשלה, וההבאה החריגה של הצעת החוק לדיון בוועדת השרים מבלי שהסתיים הליבון של הסדרי ליבה שבה ומבלי שניתן האישור המשפטי המתחייב - הייעוץ המשפטי לממשלה, ובכלל כך הייעוץ המשפטי למשרד התקשורת, אינו יכול לתת את מעטפת הליווי המשפטי הנדרש למשרד התקשורת בנוגע להצעת החוק, מבלי שיתוקנו הפגמים בתהליך. יש לתמוה מדוע פנייה זו הועברה אלינו אך עתה, הגם שאין מדובר במציאות חדשה.

טעמים אלה הוסברו לך בעל פה ובכתב: בישיבה שקיימתי עמך ביום 3.6.2025; במכתבי אליך מיום 11.6.2025; ובדיון שנערך עמך בראשות היועצת המשפטית לממשלה. בסיכום דיון זה אף נכתב כי **״לאור כל הפגמים הללו, ככל שמשרד התקשורת מעוניין לחזור להליך עבודה ממשלתי תקין, <u>ולקבל ליווי משפטי של מערך הייעוץ המשפטי לממשלה להצעת החוק</u>, נדרש להקפיא את הליך החקיקה בכנסת. זאת לצורך ליבון הרכיבים המהותיים בהצעה שנפלו בהם פגמים קשים. כפי שהודגש, אם אמנם יעצר הדיון בכנסת,**

ותהיה נכונות מצד משרד התקשורת לקיים שיח אמיתי ולתת מענה לסוגיות הנדרשות, ניתן יהיה לרכז מאמצים לשם תיקון ההצעה בהקדם האפשרי, באמצעות צוות משותף של משרדי המשפטים והתקשורת".

דברים דומים נאמרו על-ידי גם במהלך דיוני הוועדה המיוחדת לעניין חוק השידורים בכנסת (להלן: **הוועדה המיוחדת**).

3. **עוד עולה ממכתביך, כי שורר בלבול מהותי באשר להבחנה היסודית והמושרשת בין הכפיפות המקצועית הבלעדית של היועצת המשפטית למשרד התקשורת ועובדי הלשכה המשפטית ליועצת המשפטית לממשלה, לבין כפיפותם המינהלית למנכ"ל המשרד. הבחנה זו אינה טכנית, אלא אבן יסוד במבנה עבודת השירות המשפטי הממשלתי ובשמירה על שלטון החוק.**

4. בטרם אתייחס לגופו של עניין, אבקש לשוב ולהזכיר, כי **המפתח ליציאה מן המבוי הסתום שאליו נקלע הליך החקיקה, ונקלעה גם הכנסת שלא בטובתה, מצוי בידיו של שר התקשורת**. ברצותו, יוכל השר להביא להשהיית הליכי החקיקה בכנסת, לגביהם חיוותה גם היועצת המשפטית לכנסת דעתה כי נפל בהם פגם עוד בטרם החלו, ולרפא את הפגמים שנפלו בהליך הממשלתי בדרך של חזרה אל מתווה העבודה הממשלתי התקין **והמתחייב** לפי הנחיית היועצת המשפטית לממשלה מס' 2.3005 "טיפול בהצעות חוק ממשלתיות" (להלן: **הנחיית היועצת**).

ואולם גם היום אין נכונות לחזרה לסדרי העבודה התקינים והמקובלים ולרפא את הפגמים שנפלו בהליך. למעשה, שר התקשורת חזר בוועדה על תפישתו לפיה החלטת ועדת השרים לקדם את הצעת החוק היא בגדר "סוף פסוק" ולתפישתו ניתן כבר אישור משפטי להצעת החוק (ראה דבריו בדיון בוועדה המיוחדת ביום 4.1.2026).

5. אכן, לעיתים מונחות הצעות חוק ממשלתיות על שולחן הכנסת, אשר גם לאחר מיצוי ההליך הפנים ממשלתי וקבלת האישור המשפטי הנדרש, מתברר כי **היבטים מסוימים** בהן אינם בשלים די הצורך, או כי יש צורך בהמשך טיוב ודיוק רכיבים שונים, ואלה מתרחשים במקביל לדיונים בכנסת. לא אחת, הכנסת מבקרת את הממשלה על הצעות חוק המונחות לפניה במצב שכזה, ולעתים אף מסרבת לקדמן עד להבשלת ההליך הממשלתי. ואולם, עניינו **שונה בתכלית**.

<u>ראשית</u>, השילוב בין היקף הנושאים והסוגיות שאינם בשלים מהותית והליכית (ובכלל כך סוגיות משפטיות מובהקות שכלל לא התקיים בהן דיון משפטי ממשי), לבין כובד משקלן של סוגיות משפטיות וחוקתיות שהן בליבת ההצעה שטרם הוכרעו, הוא חסר תקדים. תוצאת הדברים היא כי הצעת החוק הנדונה לפני הוועדה המיוחדת היא חלקית, חסרה, ואינה בשלה מבחינה משפטית-מקצועית, כפי שממחישים שוב ושוב הדיונים שהתקיימו בכנסת עד כה.

<u>שנית</u>, בניגוד למתחייב, הצעת החוק **לא אושרה** על-ידי היועצת המשפטית לממשלה שאף הצביעה על קשיים משפטיים משמעותיים הכרוכים בה. עובדה חריגה ותקדימית זו, שמשמעותה היא כי הצעת החוק קודמה תוך הפרה של הנחיית היועצת המשפטית לממשלה. חומרת הדבר מקבלת משנה בתוקף בשים לב למורכבותה של ההצעה, לעובדה שהיא עוסקת בסוגיות כבדות משקל אשר יש בהן כדי להשליך על דמותה של התקשורת החופשית במדינת ישראל, ולהשליך על שחקנים רבים בשוק השידורים. בנסיבות אלה נדרש להקפיד ביתר שאת על תהליכי עבודה תקינים, ובכלל כך כיבוד הנחיות היועצת המשפטית לממשלה.

שלישית, הוועדה החלה את דיוניה באופן מיידי, למיטב ההבנה, לבקשת שר התקשורת, ולפיכך לא נוצרה הזדמנות מעשית לנסות ולהבשיל את ההצעה טרם תחילת הדיונים. מתן שהות בת מספר שבועות מצד הכנסת הייתה מאפשרת את החזרה לעבודה הממשלתית התקינה, כפי שגם נעשה בשגרה במקרים אחרים, הרבה פחות חמורים. **הבשלה משפטית מהותית של הסדרי ליבה בהצעת החוק היא הכרחית וכאמור לתפישתנו גם נמצאת בהישג יד, אך לא ניתן לבצע אותה במקביל לניהול הדיונים בכנסת**. זאת ממספר טעמים: האחד, הוועדה החלה בהקראת סעיפי חוק ובדיון לגביהם, ובכלל כך קריאת סעיפים העוסקים בסוגיות ליבה אשר נדרש להשלים לגביהם את הדיון הפנים-ממשלתי לגביהם ולקבל לגביהם אישור משפטי; השני, אין אפשרות מעשית ללבן את ההסדרים הרבים המחייבים ליבון משפטי עמנו, במקביל לקיומם של דיונים אינטנסיביים, תכופים וממושכים בהצעת החוק, המחייבים גם הכנה מקצועית יסודית לקראת כל אחד מהם. נוסף על כך, ישנן סוגיות רבות וכבדות משקל המצויות בימים אלה על שולחנו של מערך הייעוץ המשפטי לממשלה, לרבות בתחום התקשורת, הדורשות מאיתנו תשומות ומשאבי זמן ניכרים. קושי מעשי זה רק ילך ויגבר, בשים לב לדרישת שר התקשורת להגביר את קצב הדיונים בוועדה (ראה דבריו בדיון שהתקיים ביום 4.1.2026 בוועדה המיוחדת); השלישי, נקודת המוצא היא כי הצעת חוק ממשלתית אינה טעונה אישור משפטי להצעת החוק על כלל רכיביה. התפישה השגויה שעולה שוב ושוב היא הסוגיות שטרם הסתיים ליבונן ונמצאות במחלוקת משפטית (ונראה שאף הסוגיות שטרם לובנו) "הוכרעו" כבר על-ידי ועדת השרים לחקיקה, מעת שהחליטה לתמוך בנוסח ההצעה שהונח לפניה. עמדה זו הובהרה באופן שאינו משתמע לשני פנים בדיוני ועדת השרים לענייני חקיקה, בדבריו של מזכיר הממשלה בדיון הוועדה המיוחדת בכנסת ביום 23.12.2025, ובדברי שר התקשורת בדיון ביום 4.1.2026. עמדה זו נוגדת לחלוטין את פסיקתו ארוכת השנים של בית המשפט העליון בדבר מעמדה המחייב של הנחיית היועצת המשפטית לממשלה ביחס לכלל הרשות המבצעת. אך לאחרונה פסק הרכב מורחב של בית המשפט העליון כי:

> "היועצת המשפטית לממשלה היא הפרשנית המוסמכת של הדין כלפי הרשות המבצעת. כל עוד לא פסק בית המשפט אחרת, פירושה את הדין משקף את המצב המשפטי – הקיים והמצוי – ופירושה זה מחייב את הרשות המבצעת".[1]

6. מכאן, כי שיתופנו בתהליך מתבקש בבחינת גורם "מטייב" או "מנסח" בלבד, תוך שמירת האפשרות לא לקבל את הצורך בהמשך ליבון כמו גם את הכרעת היועצת המשפטית לממשלה **במחלוקות משפטיות** כבדות משקל המרחפות מעל ההסדר מראשית הדרך. כך למשל, ייתכן כי אגב הדיון בהצעת החוק, הוועדה תצביע בעד סעיפים מסוימים תוך ציפייתך שאנו נידרש לניסוחם, אף אם לעמדתנו הם אינם יכולים לעמוד מבחינה משפטית בהיותם בלתי חוקתיים והליבון המשפטי לגביהם לא הושלם. התנהלות כזו אינה אפשרית בגדרו של הליך עבודה ממשלתי תקין, סותרת מושכלות ראשונים, ואין באפשרותנו לקבלה.

7. זאת ועוד, **הכנסת אינה בנויה מבחינה מוסדית, להבשיל בכוחות עצמה רפורמה מורכבת שכזו**. סדר הדברים הוא שהממשלה מניחה לפניה הצעת חוק שגובשה לאחר שהושלמה עבודת מטה בינמשרדית – מקצועית, כלכלית ומשפטית, והצעת החוק מבטאת אינטגרציה של כל אלה. הצעת חוק ממשלתית מובאת לפני הכנסת לאחר קבלת אישור מן הדרג הפוליטי (ועדת השרים לחקיקה), המאשר כי ההצעה משקפת את מדיניותו; וקבלת אישור היועצת המשפטית לממשלה לפיו ההצעה עומדת בתו התקן של הצעת חוק ממשלתית, היא תוצר של תהליך מקצועי תקין ושלם, ועומדת באמות המידה המשפטיות והחוקתיות הנדרשות. בהתמלא תנאים **מתחייבים** אלה יכולה הכנסת לבחון את ההסדר בכללותו,

[1] בג"ץ 6198/23 **התנועה למען איכות השלטון נ' שר הביטחון**, פס' 84 לפסק הדין של מ"מ הנשיא פוגלמן (נבו 25.6.2024).

לבקרו, לאזנו במידת הצורך, לטייבו ואף להביא לידי ביטוי היבטים נוספים הנדרשים בראייתה של הכנסת. ברפורמה מורכבת כגון זו שלפנינו, דיוני ועדה בכנסת אינם יכולים להוות, מטיבם ומטבעם, תחליף לתהליכי עבודה פנים ממשלתיים ולמלא את החסר שנוצר בעבודה פנים ממשלתית שלא הבשילה ולא מוצתה. סלילת "כביש עוקף" מן הסוג שנעשה כאן היא בבחינת פגם בהליך החקיקה ותוצאתו הצפויה היא להביא לתוצר חקיקה פגום, הן בהיבט המקצועי, הן בהיבט החוקתי.

אף על פי כן, ועל אף המורכבות האמורה שנוצרה כתוצאה מהתנהלותכם, בניגוד לנרמז במכתבך, אנו, יחד עם הלשכה המשפטית במשרד התקשורת, עובדים בשיתוף פעולה עם צוות הייעוץ המשפטי של הוועדה המיוחדת על מנת לסייע בידו, ולהעמיק את הבנתו בתחומי התוכן בהן עוסקת ההצעה, שאינם התחומים עליהם אמונים חברי הצוות המשפטי המלווה את הוועדה בשגרה, חרף מורכבות ההצעה ולוחות הזמנים הדוחקים. ואולם, כפי שהצפנו בפני הייעוץ המשפטי לוועדה, מדובר בסיטואציה חריגה אשר מעוררת קושי משמעותי להתקדם בהליך החקיקה כאשר סוגיות הליבה טרם לובנו בהליך פנים-ממשלתי.

8. **<u>לבסוף</u>**, האופן שבו מתנהלים כעת דיוני הוועדה המיוחדת, ובפרט מעת שהסתיימו דיוני הפתיחה והחל הדיון בסעיפים קונקרטיים, מדגיש את החסרים המהותיים בהצעה ואת הקשיים המהותיים וההליכים שנפלו בקידומה. ניהול הדיונים במתכונת הנוכחית מפורר את תהליך הגיבוש הממשלתי של ההסדרים, שלא בטובת העניין, ואינו מאפשר לייעוץ המשפטי לממשלה ולייעוץ המשפטי למשרד התקשורת להציג בפני הכנסת בצורה סדורה ושיטתית, את ההסדר המוצע בכללותו – על חוזקותיו ועל חולשותיו – להסבירו כראוי, ולהתייחס בצורה שלמה להיבטים המשפטיים השונים. אנו – בייעוץ המשפטי לממשלה ובייעוץ המשפטי למשרד התקשורת – עושים כמיטב יכולתנו לא להציב את הוועדה בפני שוקת שבורה, ומנסים, בנסיבות החריגות שנוצרו, להציג התייחסות קונקרטית לגופם של סעיפים ולהציג ככל הניתן את השיקולים הצריכים לעניין. ברם, ההחלטה "לשבור את הכלים" ולקדם את ההצעה מבלי שניתן האישור המשפטי המתחייב, אינה מאפשרת לנו ליתן את המעטפת המקצועית והמשפטית הנדרשת להצעה, ופוגעת, הלכה למעשה, ביכולת האפקטיבית לקדם את הצעת החוק.

יתרה מכך, פרימת ההליך הממשלתי בכנסת, יוצרת נזקים בעלי השלכות ארוכות טווח על התנהלותה התקינה של הממשלה וניהולם של הליכי חקיקה ממשלתיים. דווקא השאיפה לקדם את האסדרה הנדרשת ולגבש הסדר חקיקתי שלם ונכון מקצועית מחייבת עצירה, תיקון ושיבה למסלול עבודה תקין.

9. **כפי שציינתי בדבריי בוועדה ביום 23.12.2025, במענה להתייחסות מזכיר הממשלה, הדילוג מעל הייעוץ המשפטי לממשלה בהליך החקיקה, ודריסת תהליכי העבודה המקובלים והמתחייבים לפי דין, אינו בא בחלל ריק. הוא מהווה ביטוי לתפיסה צרה שלפיה די בפרסומה של הצעת חוק בקובץ הצעות החוק הממשלתיות כדי להתייחס אליה ככזו; ולתהליך מתמשך של קידום מהלכים ממשלתיים שונים, תוך עקיפת הליכי עבודה סדירים והתעלמות מהנחיות הייעוץ המשפטי לממשלה. זו התנהלות שאין להשלים עמה. העובדה כי ההצעה מונחת כעת לפני הכנסת אינה מאפשרת לגורמי הממשלה המלווים את התהליך להשתחרר ממחויבותם לסדרי עבודה תקינים.**

אשר על כן, אחזור על הנחיית היועצת המשפטית לממשלה לפיה יש להשיב את קידום הצעת החוק למסלולה התקין, באופן אשר יאפשר לרפא את הפגמים המהותיים שנפלו בהליך עד כה, וכן יאפשר לייעוץ המשפטי הממשלתי ולייעוץ המשפטי למשרד התקשורת להעניק להצעת החוק את המסגרת המקצועית המתחייבת. כפי שציינתי לא אחת, עצירת הדיונים בכנסת תאפשר מאמץ משותף וממוקד

לצורך ליבון מעמיק של הסוגיות שטרם מוצו, ותיקון הפגמים המהותיים והתהליכיים שנפלו בהליך עד כה. מוטב מוקדם מאשר מאוחר.

10. למען הסר ספק אחזור שוב כי אנו מאמינים, גם בעת הזו, שהשלמת התהליך מבחינה מקצועית ומשפטית היא אפשרית ואנו נכונים להקדיש מאמצים לשם כך. אנו מכירים בחשיבות ובדחיפות שבקביעת אסדרה חדשה, עדכנית ומקיפה לשוק זה, לרבות בתחום היצירה הישראלית. עם זאת, כדי להביא את הצעת החוק למצב הנדרש, אין מנוס מלעצור את דיוני הכנסת לפרק זמן מסוים, ולאפשר לנו, בשיתוף פעולה עמכם, להשלים את ההצעה ולהבשילה גם מבחינה משפטית, כך שבסופו של דבר נוכל לסמוך ידינו עליה מבחינה משפטית, ולקבוע כי היא עומדת באמות המידה החוקתיות המתחייבות.

11. ועתה לדברים ביתר הרחבה.

כפי שיפורט להלן, **וכתוצאה מההחלטה הבלתי תקינה לקדם את ההצעה שלא במסלול הממשלתי המקובל**, הפגמים המהותיים שנפלו בהליך החקיקה, באים לידי ביטוי בכל אחד מהשלבים השונים שבה קודמה הצעת החוק: החלטת ועדת השרים לענייני חקיקה, שלב ההיוועצות עם רשות האסדרה, פרסום הצעת החוק ברשומות והליך החקיקה בכנסת.

<u>הדרך לוועדת השרים לענייני חקיקה</u>

12. הפגם היסודי והראשון שנפל בהליך הוא הבאת "טיוטת הצעת חוק" בשלב מוקדם מדי לאישור ועדת השרים לחקיקה, תוך גדיעת התהליך הממשלתי בעיצומו - ללא שהסתיים לגביה הליבון המשפטי ביחס להסדרי ליבה והסדרים נוספים, מבלי שהסתיימה עבודת הנסחות בהצעת חוק ארוכה ומורכבת, ללא שקוימה חובת היוועצות עם רשות האסדרה על-פי דין, וללא שניתן לה האישור המשפטי המתחייב של היועצת המשפטית לממשלה או מי מטעמה.

13. כידוע, תזכיר חוק השידורים פורסם להערות הציבור ביולי 2023. לתזכיר התקבלו הערות רבות ומורכבות, וטוב עשה המשרד שהקדיש זמן רב לעיבודן ולהטמעתן. עיכוב נוסף ובלתי נמנע בקידום התזכיר נבע מאירועי השבעה באוקטובר והמלחמה, אשר השפיעו על עבודתם השוטפת של כלל משרדי הממשלה. לפיכך, **<u>רק בחודש ספטמבר 2024</u>**, ולא לפני שנתיים וחצי כפי שנטען לא אחת בוועדה, העברתם אלינו טיוטה מתקדמת של תזכיר חוק השידורים לשם ליבונה.

14. נוכח רצונו של שר התקשורת לקדם את החקיקה מהר ככל הניתן, בצד מורכבותו המקצועית והמשפטית של התזכיר, היקפו הרחב, והשאלות החוקתיות שהתעוררו בגדרו, הוצב הנושא בראש סדר העדיפויות של מחלקת ייעוץ וחקיקה (משפט כלכלי), והוקדשו לו משאבים ניכרים ביותר מצדנו, כמו גם מצדכם (לצורך כך אף תוגברה רפרנטורת תקשורת במחלקה הכלכלית). במקביל, הועמק הליבון החוקתי של ההסדרים אל מול אנשי מחלקתי.

15. יצאנו עמכם לדרך משותפת וקיימנו בירור מקצועי מעמיק ואינטנסיבי של הסוגיות המשפטיות השונות, שמטרתו להבשיל את נוסח התזכיר, לטייבו, להבהירו ולהביא לכך שניתן יהיה לקבוע, כמתחייב על פי הנחיית היועצת, כי טיוטת החוק המונחת לפני ועדת השרים לענייני חקיקה עומדת באמות המידה החוקתיות המתחייבות לצורך קידומה של חקיקה בישראל.

16. **תהליך העבודה המתואר מולנו אינו וולונטרי ואינו תלוי ברצונו הטוב של מי מהצדדים**. הוא תהליך מחויב על-פי הנחיית היועצת, **המחייבת** את כלל העוסקים במלאכת גיבוש החקיקה הממשלתית, לרבות מנכ"ל משרד התקשורת. הליך זה **מגיע לכדי גמר רק לאחר מתן אישור היועצת המשפטית לממשלה, או מי מטעמה, כי אין מניעה משפטית להגשת טיוטת החוק לוועדת השרים לענייני חקיקה** (ס' 4 להנחיית היועצת). המדובר בדפוס העבודה המקובל והמתחייב בממשלה מימים ימימה, והוא אחד מאבני היסוד של מלאכת החקיקה בממשלה.

17. במקרה הנדון, אישור כאמור לא ניתן, על רקע הפגמים המהותיים והתהליכיים שתוארו שעליהם הצביע המשנה ליועצת המשפטית לממשלה (משפט כלכלי) לשעבר, בחוות דעתו מיום 18.5.2025, על דעת היועצת המשפטית לממשלה. אף על פי כן, הוחלט לקיים את הדיון בטיוטת החוק בפני ועדת השרים לחקיקה במועד האמור, תוך הפרה של הנחיית היועצת המשפטית למשלה, ובניגוד לסיכום עמנו.

18. כידוע לך היטב, עד להבאת טיוטת החוק לוועדת השרים ביום 18.5.2025, תוך גדיעת התהליך בעיצומו, תהליך העבודה המשותף היה פורה, מקיף, והתאפיין במחויבות רבה, בשיתוף פעולה ובגמישות רבה מצדו של הייעוץ המשפטי לממשלה. דוגמה בולטת לכך היא נכונותו של המשנה ליועץ המשפטי לממשלה (משפט כלכלי) לשעבר, להתיר, באופן חריג, ובניגוד לסדר הדברים המקובל בהליכי גיבוש הצעת החוק הממשלתית, להתחיל בעבודת הנסחות על חלקים מסוימים בהצעת החוק, בשיתוף המחלקה להבניית חקיקה במחלקתנו, וזאת במקביל להמשך תהליך העבודה המקצועי, תוך שהודגש כי **אין בכך לייתר את הצורך להשלים את הליבון המשפטי ביחס למכלול הסוגיות המקצועיות והמשפטיות**, וזאת גם ביחס לפרקים או חלקים שהוסכם להתחיל לגביהם שלב הנסחות (דוגמת הרכב המועצה וועדת האיתור). לא הוצג בפניכם כל מצג כאילו התחלת הליך הנסחות מחליפה או מייתרת את הצורך לקבל בסופו של יום אישור משפטי לגבי הצעת החוק בכללותה **בהתאם להנחיית היועצת כמוסבר לעיל. ההיפך הוא הנכון. כל העת היה ברור כי יהיה צורך באישור משפטי שייקח בחשבון את הצעת החוק בכללותה, תהליך המתחייב ביחס לכל הצעת חוק ממשלתית.**

19. במקביל להליכי הנסחות האינטנסיביים והמשך העבודה של דרגי המקצוע על כל יתר הסוגיות בהצעת החוק, התקיימו דיונים תכופים, חלקם בראשות המשנה היוצא, מר לוין, ובראשותך, במטרה לנסות וללבן בפורום הבכיר ביותר את הסוגיות שזוהו כמרכזיות ביותר, וככאלה שלגביהן הערכנו כי אלמלא יימצא לגביהן הסדר משפטי מניח את הדעת, הן עשויות למנוע את קידום הצעת החוק ולהטיל בספק את חוקתיות ההסדר כולו.

20. סוגיות ליבה אלו כללו את הרכב, סמכויות ומבנה המועצה והרשות בדגש על הצורך להבטיח את עצמאותם המוסדית (בשים לב לנוסחים מוקדמים שהועברו על ידכם שלא נתנו מענה מספק לדרישה זאת); את הביטול גורף של אסדרת שידורי החדשות; והביטול גורף של מגבלת הבעלויות הצולבות. במקביל, כל העת, הוצבו מצדנו "תמרורי אזהרה" ביחס להסדרים נוספים דוגמת מדידת נתוני צפייה וסמכויות דרישת מידע נרחבות אותן מוצע להעניק למנכ"ל המשרד. בנוסף, שבנו והתרענו על הצורך לקדם ולהשלים את דו"ח הערכת השפעות הרגולציה (להלן: **דו"ח RIA**) לקראת ועדת השרים לחקיקה, עניין שאליו אתייחס בהמשך.

21. בעוד שבנושא הראשון בדבר הרכב ומבנה המועצה חלה התקדמות, בשני הנושאים המרכזיים הנוספים – אסדרת חדשות וביטול מגבלת הבעלויות הצולבות, לא חלה התקדמות ממשית. התבקשתם על ידינו שוב ושוב להציג תשתית מקצועית ומשפטית התומכת בהסדרים המוצעים, שבישרו על שינוי חד וגורף

מהאסדרה המקובלת מזו עשרות שנים בשוק התקשורת, אשר לא נתמכו בהמלצות ועדת פולקמן או בעבודת מטה מספקת, כפי שתקבע גם רשות האסדרה במעלה הדרך. תשתית כאמור לא הוצגה להנחת דעתנו.

22. אזכיר למשל כי בכל הנוגע להצעה לבטל באופן גורף את מגבלת הבעלויות הצולבות, לאחר שכמה בקשות לקבל ניתוח כלכלי-שוקי ביחס להשפעה הצפויה של הביטול המוצע, לא נענו על ידכם, התקיימה ישיבה ייעודית בנושא בלשכתך, בהשתתפות מר לוין ונציגי רשות התחרות. בגדרי ישיבה זו ביקשנו, פעם נוספת, כי משרד התקשורת ורשות התחרות יבחנו את הסוגייה במשותף, ישרטטו על בסיס ניתוח השוק את התרחישים צפויים "ליום שאחרי", ויתייחסו למשמעויות המשפטיות של אלה, בשים לב לצורך להגן על עקרונות הפלורליזם וריבוי הבמות בשוק השידורים. התייחסות כאמור לא הוצגה. תחת זאת, שבתם והפניתם אותנו לחוות דעתה של רשות התחרות ביחס לנוסח התזכיר שפורסם ביולי 2023, שבשלב זה, גם לשיטתכם, כבר לא היה רלוונטי.

23. גם בסוגיית ביטול אסדרת שידורי החדשות הוצגה עמדתנו הברורה עוד בראשית הדרך. הבהרנו כי בנושא זה טמונה מורכבות חוקתית משמעותית ביותר בשל תפקידם החיוני של שידורי החדשות בחברה דמוקרטית, וכי ההסדר המוצע על ידכם, המתאפיין בהסרה מיידית של כלל הערובות הקיימות להגנה על עצמאותה של מערכת החדשות הפועלת בתוך ערוץ מסחרי, נוגעת לליבת הזכויות החוקתיות לחופש הביטוי והעיתונות. עמדנו גם על הצורך לבחון פתרונות ביניים. חרף האמור, לא קיבלנו התייחסות מקצועית מספקת וגם לא ניתוח משפטי-חוקתי. תחת זאת הודגש כי ההסדר המוצע משקף את מדיניות השר, וכי למעשה אין בידיכם "מנדט" לסטות באורח ממשי מההסדר המוצע.

24. על כך השבנו כי את מדיניות השר כבכל עניין אחר, ודאי בסוגיה רגישה ומורכבת זו, יש לבסס על אדנים מקצועיים ממשיים, לבחון את השלכותיה המשפטיות, ובפרט את פגיעתה הצפויה בזכויות יסוד חוקתיות, כך שלא די בטענה כי מדובר במדיניות השר כדי לפטור מהצגת אדנים מספקים למדיניות המוצעת, והתייחסות להיבטיה המשפטיים. רק בשלב מתקדם יחסית (בחודש מרץ 2025) הועברה התייחסות מוגבלת, שבצידה סקירה משווה תמציתית וראשונית מאוד, **שממילא לא תמכה, ודאי לא באופן מובהק, בשינוי הדרמטי המוצע על ידכם**.

25. אזכיר פעם נוספת, כפי שגם הסברתי במהלך דיוני הוועדה המיוחדת, כי עמדתנו המשפטית שהוצגה בשתי הסוגיות האמורות **מעולם לא הייתה כי יש חובה משפטית להותיר את המצב הקיים על כנו**. עמדתנו הייתה כי יש לוודא שבצד קידום המדיניות הרצויה המבטלת אסדרה מרכזית וארוכת שנים, יובטחו ערובות מספקות לשמירה על תכליות מוסכמות, והבטחת הגנה נאותה על זכויות יסוד חוקתיות. לשם כך ביקשנו לקבל תשתית נאותה לשינויים המוצעים על-ידכם והפצרנו בכם לבחון הסדרים חלופיים מידתיים יותר.

26. הנה כי כן, ביחס לשני הנושאים האמורים, הגורם העיקרי שעיכב את השלמת הדיון והליבון המשפטי היה היעדר העמדת תשתית מקצועית מספקת מצדכם, כפי שגם תמצא בהמשך רשות האסדרה, שלימים מצאה כי נפלו פגמים בהליך גיבוש האסדרה בהיבטים אלה, וכי בסוגיית מהימנות החדשות עולה הדבר אף לכדי **פגם מהותי**.

27. למען שלמות התמונה אזכיר כי שלושת הנושאים האמורים לא היו היחידים שדרשו הבשלה וליבון משפטיים. נותרה מלאכה רבה גם ביחס לנושאים נוספים. כך למשל בפרק האכיפה המינהלית, שהוא

עניין משפטי מובהק המסור למומחיותו של משרד המשפטים, **כלל לא החל הדיון**. בדומה, הפרק שעניינו הסדרי המעבר והוראות התחילה רצוף קשיים נורמטיביים ויישומיים, ובפרק שנוגע להסדרי הספורט התעוררו שאלות חוקתיות שהדיון בהן לא מוצה (הגם שבעניינן הועברה לעיוננו חוות דעת חוקתית מצדכם), ועוד.

28. **כפי שהבהרנו שוב ושוב, וכעולה מחוות הדעת של לוין מיום 18.5.2025, היבטים נרחבים וליבתיים של ההצעה לא הבשילו, לא נוסחו, ולא זכו למענה משפטי וחוקתי הולם בטרם הובאה ההצעה לדיון לפני ועדת השרים לחקיקה**. במכתבו הובהר, כי אין מדובר במחלוקות מקצועיות או היבטים שבשוליים, אלא בתשתית משפטית מתחייבת שלא הושלמה, ומחלוקות משפטיות-חוקתיות ראשונות במעלה שלא באו לכלל פתרון.

29. אומר אף זאת. ערה אני לכך כי בחודש מרץ 2025 לערך (או אף מוקדם יותר) הביע בפניך המשנה היוצא, מר לוין, את נכונותו לפעול ככל הנדרש כדי להשלים את תהליך העבודה המשותף ולאפשר דיון בהצעת החוק בוועדת שרים שתתקיים במחציתו הראשונה של חודש מאי. אין בדברים אלה אלא כדי ללמד על נכונותו הכנה לסייע בידיכם ככל הניתן לקדם את החוק במהירות האפשרית. האופן בו נוהל התהליך באותם חודשים מוכיח זאת ביתר שאת. ואולם, מר לוין מעולם לא הבטיח, וממילא לא יכול היה להבטיח, כי בכל מקרה ההצעה תובא לוועדת השרים לחקיקה בתאריך נקוב זה או אחר, גם אם לא יושלם הליך הליבון מול מחלקת ייעוץ וחקיקה, וגם אם לא יינתן האישור המשפטי המתחייב לפי הנחיית היועצת. הדברים גם עולים בבירור גם מפיו - בחוות דעתו מיום 18.5.2025.

30. בצד האמור, התרענו כל העת על הפגם ההליכי הנוגע לכך שלא גיבשתם דו"ח RIA (לאחר שהדו"ח הראשוני נגנז לבקשתכם) שבו הייתם מחויבים, ועל כך שיהיה צורך להיוועץ בנושא עם רשות האסדרה בטרם תקודם ההצעה. פגם זה הלך והתעצם ככל שהטיפול בתזכיר החוק התקדם.

31. על החשיבות שבהכנת דו"ח RIA, ובהיוועצות עם רשות האסדרה ביחס לדו"ח, עמדתי בהרחבה במכתבי לשר המשפטים לקראת ועדת השרים שהתקיימה בחודש ספטמבר 2025. הסברתי שם כי אין מדובר בחובה טכנית או פורמלית, אלא בתהליך משמעותי בעיצוב אסדרה חדשה, שנועד לסייע בידי המשרד לקיים הליך מינהלי סדור, שיטתי ושלם, הנתמך בתשתית מקצועית מתחייבת המאפשרת זיהוי מדויק של בעיות היסוד בתחום המאוסדר, ובוחר את הפתרונות המיטביים להן בסיס תהליך מתודולוגי סדור ומקצועי.

32. נוכח מאפייניו זה של ההליך, דרך המלך, המתחייבת גם מהוראות חוק עקרונות האסדרה, התשפ"ב – 2021, היא השלמת דו"ח ה-RIA והליך ההיוועצות עם רשות האסדרה לפני הדיון בוועדת השרים לחקיקה. זאת, שכן הדיון בוועדת השרים הוא השלב המבשר על **סיום** תהליך העבודה הפנים ממשלתי על הצעת חוק וגיבוש העמדה הממשלתית הכוללת ביחס להצעה. ודאי כך כאשר מדובר ברפורמה מקיפה, בעלת היבטים משקיים ברורים, המשנה באופן רחב ועמוק את האסדרה של תחום השידורים, שאין להפריז בחשיבותו במרקם החיים הדמוקרטי. אף על פי כן, בחרתם להביא את הצעת החוק בפני ועדת השרים קודם להשלמת הליך ההיוועצות ביחס לדו"ח ה-RIA (ולמעשה, אף קודם להעברת דו"ח ה-RIA לרשות האסדרה לצורך **תחילת** הליך ההיוועצות), תוך שהוסבר כי לשיטתכם, גם בעניין זה ניתן יהיה לקיים את ההיוועצות עם רשות האסדרה במקביל לדיוני הכנסת.

33. מכל הטעמים האמורים ועוד, הובעה בפניך התנגדותנו הנחרצת להבאת הצעת החוק לדיון לפני ועדת השרים לחקיקה ביום 18.5.2025 **ולא ניתן לגביה האישור המשפטי המתחייב לכך**. חוות דעתנו החריפה והברורה עמדה בהרחבה על הפגמים והתהליכיים והמהותיים שנפלו בטיוטת החוק שהובאה אז לדיון. בסיכום הדברים ציין המשנה לוין כך:

> "**<u>הייעוץ המשפטי לממשלה מתנגד לקידומה של הצעת החוק במתכונתה הנוכחית</u>**. טיוטת החוק אינה בשלה, לוקה בפגמים תהליכיים, וכוללת הסדרים ליבתיים שאינם נותנים מענה בסיסי לחובה להגן על אינטרסים ציבוריים ראשונים במעלה ומפני פגיעה בלתי מידתית בזכויות חוקתיות הנוגעות לעניין [...] היקפם ומהותם של ההסדרים החסרים או החלקיים שלא הושלם לגביהם הליבון המקצועי והמשפטי הוא רב וניכר, **<u>ועל כן לא ניתן לקדם את הצעה במתכונתה זו</u>**. אנו שבים ומבקשים לאפשר את <u>השלמת התהליך</u> ומיצוי השיח טרם הבאת ההצעה בפני ועדת השרים לחקיקה. ניתן יהיה לקדם את עבודה באופן מהיר ואינטנסיבי, כפי שנעשה עד היום".

34. למרות **העמדה המשפטית הברורה האמורה שלפיה לא ניתן לקדם את הצעת החוק במתכונת זו**, וכי יש לאפשר שהות נוספת להשלים את התהליך שהיה אז בעיצומו, בחר שר התקשורת לקיים את הדיון באותו מועד. הנוסח שהונח לפני ועדת השרים היה לא בשל ולא שלם במובהק, וכך למשל, לא נכללו בו דברי הסבר.

35. נוכח דברים ברורים אלה בחוות דעתנו, הטענה שעלתה מצדך בדיוני הוועדה המיוחדת שלפיה לא ציינו כי יש "מניעה משפטית" להביא את הצעת החוק לפני ועדת השרים לחקיקה, וכי בכך למעשה "אישרנו" את המשך קידום החקיקה, מתארת באופן שגוי את מהלך הדברים. על כל פנים, כפי שציין מזכיר הממשלה בדיון בוועדה המיוחדת בכנסת מיום 23.12.2025, נראה כי אף אם היינו נוקטים במכתב בלשון של "מניעה משפטית", לא היה בכך כדי לשנות, שכן מנקודת מבטו אישור הצעת החוק בוועדת השרים הוא בגדר סוף פסוק. כך גם הבהיר שר התקשורת, בדבריו בוועדה מיום 4.1.2026.

36. בצוק העתים, נוכח התנהלותכם המוקשית, ובניסיון אחרון להבטיח שמירה על המסגרת המשפטית והחוקתית המתחייבת, הצענו, בבחינת "מזעור נזקים", ובאופן חריג ביותר, כי ועדת השרים תסמיך את משרד התקשורת ומחלקת ייעוץ וחקיקה להמשיך לגבש את נוסח ההצעה **בהסכמה** עד להבשלתו המשפטית הסופית, ביחס לרשימת נושאים מפורטת **שתיקבע במשותף**. קיווינו כי בדרך זו, ניתן יהיה למנוע מצב בלתי תקין בעליל שבו הצעת חוק ממשלתית תפורסם ברשומות מבלי שהושלם הטיפול בה, ללא תשתית מקצועית מספקת, ומבלי שניתן האישור המשפטי המתחייב לפי הנחיית היועצת. למען הסר ספק, דובר בפירוש על כך שוועדת השרים תסמיך אתכם ואותנו להגיע **להסכמה** ביחס לרשימת הנושאים שתקבע, ולא לשום מתווה אחר, וזאת נוכח **החובה** לקבל אישור משפטי. הדברים מתועדים אצלנו.

37. והנה, פעם נוספת נדחה על ידכם ניסיון נוסף מצדנו להמשיך לקיים הליך ממשלתי סדור תחת אילוצים כבדים ובלתי הכרחיים. גם בשלב רגיש זה בתהליך, החלטתם להודיע באופן חד צדדי כי אינכם מוכנים לקיים את מתווה ההסכמה שעליו סוכם כאמור, ולכל היותר לאפשר פרק זמן קצר לשמיעת עמדתנו. **בכך כפרתם באופן סופי בחובתכם להשלים את הליבון המשפטי של ההסדרים ולקבל אישור משפטי להצעת החוק בכללותה**. הטענה השבה ונשמעת שלפיה לא הסכמתם לאפשר לייעוץ המשפטי לממשלה "זכות וטו" ביחס להצעת החוק, משקפת חוסר קבלה של החובות המינהליות החלות על משרד ממשלתי המבקש לקדם הצעת חוק ממשלתית. ויודגש, כי בית המשפט העליון קבע, לא אחת, שעל הליך גיבוש הצעות חוק

ממשלתיות חלים כללי המשפט המינהלי, והכיר בכך שהנחיית היועצת מהווה "מנגנון ביקורת" על תקינותם של אלה.[2]

38. בהחלטתכם להביא את הצעת החוק לדיון בוועדת השרים במכלול הנסיבות שתוארו, בחרתם להתנער מהייעוץ המשפטי לממשלה ולהוסיף ולקדם את ההצעה ללא ליווי משפטי, בניגוד גמור לכללי המשפט המינהלי המחייבים את עבודת הממשלה ומעוגנים בהנחיית היועצת ביחס להצעת חוק ממשלתית. **תוצאת הדברים הבלתי נמנעת של החלטתכם זו היא אובדן המעטפת המשפטית שמספק הייעוץ המשפטי לממשלה להצעות חוק ממשלתיות**. בנסיבות אלו, אין אלא לתהות מה פשרה של הטרוניה החוזרת ונשנית מצדך כאילו אנו "מחרימים" את התהליך או מסרבים לשתף פעולה. **הייעוץ המשפטי לממשלה אינו פועל בחלל ריק והוא אינו יכול לסייע לקדם הליך חקיקה ממשלתי בלתי תקין, במסגרתו כפרתם בעצם תפקידו של הייעוץ המשפטי לממשלה בהליך. הייעוץ המשפטי לממשלה אינו משמש כיועץ משפטי פרטי והוא אינו ייעוץ משפטי לעת מצוא, ברצותכם – תקחו, ברצותכם – תדחו**.

39. למעלה מכך, בהחלטתכם זו הדרתם במו ידיכם מן התהליך גם את הייעוץ המשפטי של המשרד. היועצים המשפטיים במשרדי הממשלה הם שלוחיה ונציגיה של היועצת המשפטית לממשלה בכל אחד ממשרדי הממשלה, יונקים את סמכותם מסמכויותיה, וכפופים באופן מלא לעמדתה המקצועית. כפיפות זו היא ערובה חשובה ליכולתם לשמש כשומרי סף ולפעול באופן עצמאי. לא מדובר באמירה כללית בדבר מצב הדברים הרצוי כפי שמשתמע ממכתבך, אלא במצב משפטי מחייב ומבוסס (ראה הנחיית היועצת המשפטית לממשלה 9.1000 "היועצים המשפטיים למשרדי הממשלה"). הניסיון לייצר הפרדה בין הייעוץ המשפטי של המשרד לבין הייעוץ המשפטי לממשלה, או לרמוז כי תנחה את היועצת המשפטית במשרדך ואת עובדיה לפעול בניגוד להנחיית היועצת המשפטית לממשלה, פסולה מיסודה, וחותרת תחת עצמאותו וממלכתיותו של מערך הייעוץ המשפטי לממשלה.

<u>המשך השיח לאחר החלטת ועדת השרים לחקיקה</u>

40. למרבה הצער, חוות הדעת החריפה של המשנה ליועצת המשפטית לממשלה (משפט כלכלי) לשעבר, מיום 18.5.2025 וקריאתו הברורה לשוב אל שולחן השרטוטים לא הביאה לעצירתו או החזרתו למסלול העבודה המקובל והתקין. אדרבה, הפגמים שנפלו בהליך לא זו בלבד שלא תוקנו, אלא אף נמשכו והועמקו.

41. ביום 27.5.2025, לאחר החלטת ועדת השרים, פנית אלינו במכתב שבו תיארת בחיוב רב את תהליך העבודה המשותף והאינטנסיבי שהתקיים בחודשים שקדמו לוועדת השרים. כנספח למכתבך זה, צורפה הצעה לתיקונים לנוסח ההצעה שהונח לפני ועדת שרים, באותם נושאים אליהם התייחסנו בחוות דעתנו. במכתבך ציינת בבירור כי רק ביום 11.5.2025, שבוע בלבד לפני ועדת השרים, הוצגו לנו **לראשונה** הצעות נוסח ביחס לחלק מהנושאים לגביהם לא הושגו הסכמות, הגם שהתקיימו לגביהם דיונים ממושכים משך חודשים. אעיר כי אחת ההצעות נוגעת להסדר המוצע בסוגיית הבעלויות צולבות, אשר פרטיו הועלו על הכתב לראשונה במכתב זה. את דבריך חתמת בדברים הבאים (ההדגשה הוספה):

> "אציין כי בכוונת השר להעביר **בימים הקרובים** את הצעת החוק לאחר תיקוני הנוסח למזכירות הממשלה לקראת העברתה לקריאה ראשונה בכנסת, ואנו נשמח לקיים שיח עמכם גם תוך כדי התהליך, הן לפני הקריאה הראשונה, הן לאחריה"

[2] בג"ץ 8987/22 **התנועה למען איכות השלטון נ' הכנסת**, פס' 71 לפסק הדין של מ"מ הנשיא (בדימ') פוגלמן (נבו 2.1.2025).

42. הנה כי כן, כבר אז, ועל אף חוות דעתנו המפורטת מיום 18.5.20205, הובהר כי בכוונת השר להתקדם בהליך החקיקה מבלי להמתין להשלמת הליבון המקצועי והמשפטי מולנו; וכי לכל היותר עומדים לרשותנו ימים בודדים לגיבושם של הסדרים שלא גובשו משך חודשים, וזאת גם לאחר שציינו כי חלק מן ההסדרים מעוררים חשש ממשי לפגיעה בזכויות היסוד החוקתיות לחופש הביטוי והעיתונות.

43. אף על פי כן, העשינו ניסיון נוסף להחזיר את הצעת החוק למסלול התקין. סמוך לאחר פרישתו של המשנה היוצא לוין, ולאחר שהטיפול בנושא הועבר לאחריותי, קיימנו פגישה משותפת ביום 3.6.2025 במטרה לבחון את האפשרות לנסות ולחלץ את ההליך מן המבוי הסתום שאליו נקלע.

44. כבר אז הבהרתי לך כי האמירה המוצגת במכתבך לפיה בכל מקרה צפויה ההצעה להיות מקודמת – ובמהרה, אינה מקובלת ומנוגדת לכללי העבודה המחייבים. עם זאת הבהרתי כי דלתנו פתוחה, וכי אנו נעמיד לרשותכם את מלוא המשאבים הדרושים לנושא, ובלבד שהתהליך ישוב להתנהל באופן תקין וסדור, כמתחייב על פי הנחיית היועצת המשפטית לממשלה. בהתאם לכך, הבהרתי כי לא ניתן לקיים עמנו שיח במקביל לשליחת הצעת החוק לפרסום ברשומות, מבלי שהושלמה עבודת המטה הנדרשת ומבלי שניתן אישור משפטי. כמו כן, הבהרתי, כי בכל מקרה נדרש להשלים את חובת ההיוועצות עם רשות האסדרה, כנדרש לפי החוק.

45. במענה לכך מסרת, כפי שגם נכתב במכתבך, כי השר אינו נכון למשוך את הפנייה לפרסום הצעת החוק ברשומות; וכי למעשה, בראייתו, **אישור ההצעה בוועדת השרים לחקיקה היא "סוף פסוק". כך, מעת שהתקבל אישור כאמור, אין עוד מקום להמשך הליך וליבון, ולא כל שכן לחובה לקבל אישור משפטי ביחס להצעה בכללותה**. בכך שבת והבהרת כי לגבי חלק מהנושאים, לרבות כאלה שבראייתנו היו המוקשים ביותר משפטית וחוקתית, דוגמת אסדרת החדשות או מדידת נתוני הצפייה, אין בסיס להמשך דיון על רקע ההכרעות של השר והחלטת ועדת השרים. הלכה למעשה, ביקשת להבחין בין נושאים שלגביהם הדרג הפוליטי אינו מוכן לקיים דיון, הגם שהם מעוררים היבטים משפטיים-חוקתיים מובהקים, לבין נושאים אחרים שבראייתך ניתן להוסיף ולקיים שיח מקצועי משותף (הגם שלא היית נכון להתחייב לקבל את הכרעתנו המשפטית לגביהם או להמתין עד להשלמת ליבונם).

46. גישה שגויה זו ביחס לטיבו של ההליך המתנהל מולנו, והכפירה המשתמעת מכך בחובה לקבל אישור משפטי לפי הנחיית היועצת, עולות בבירור גם ממכתבו של מזכיר הממשלה, מר יוסי פוקס, אל מנהלת המחלקה להבניית חקיקה מיום 5.6.2025 שבו הוא מורה לה להעביר את הצעת החוק לפרסום למזכירות הממשלה "ללא דיחוי נוסף"; וממכתבו של שר התקשורת לוועדת השרים לענייני חקיקה מיום 6.6.2025, שבו נכתב בפירוש, תוך קריאת תיגר ברורה על ההליך הפנים ממשלתי והחובה לקבל אישור משפטי להצעת החוק, כי אנו עושים "שימוש לרעה בכלי הטכני של ההכנה לקריאה ראשונה במחלקת 'רשומות'"; כמו גם ממכתבך הנוסף אליי מיום 8.6.2025.

הבחנה כאמור אינה אפשרית. הנחיית היועצת המשפטית מחייבת כי כלל רכיבי ההצעה יזכו לאישור משפטי. הנחייה זו, כיתר הנחיות היועצת המשפטית לממשלה, מחייבות את כלל העוסקים במלאכת גיבושה של הצעת חוק ממשלתית, כבכל יתר רכיבי העשייה הממשלתית, בהתאם לפסיקתו ארוכת השנים של בית המשפט העליון. הייעוץ המשפטי אינו יכול להידרש להיבטים המשפטיים של הצעת חוק ממשלתית רק באופן חלקי, בתוך "גבולות הגזרה" המצומצמים שמתווה הדרג הפוליטי.

47. מעבר לכך, **אין כל משמעות לקיום ליבון משפטי "למראית עין"**, כאשר ביד אחת, לכאורה, נשמעת עמדתנו ביחס לסוגיות משפטיות שונות, וביד השניה מובהר כי לאלו אין משמעות מעשית, גם ביחס לצמתים חוקתיים מרכזיים בהצעה, שכן הצעת החוק תפורסם בינתיים ברשומות בנוסח כפי שהובא על ידכם לוועדת השרים ותקודם בכנסת כך או כך; וכי בכל מקרה, המשרד אינו מתחייב לקבל את הכרעתנו המשפטית בסוגיות השונות, גם בשלב הדיונים בכנסת. זוהי תוצאה אבסורדית ואנומלית, ולא ניתן לקבלה.

אף אין לקבל את הצגת דרישת הייעוץ המשפטי לממשלה למלא את תפקידו על פי דין כ"כיפוף ידיים", כפי שנשמע לא אחת בדיוני הוועדה המיוחדת. דרישתנו משקפת את מימוש תפקידו היסודי של הייעוץ המשפטי לממשלה האמון על נאותותם ותקינותם של הליכי החקיקה הממשלתיים.

עמדתי על דברים אלו בפירוש במכתבי אליך מיום 11.6.25, וכך ציינתי:

> "העברת הצעת החוק על-ידכם לפרסום ברשומות, למרות שהיא אינה בשלה בעניינים מהותיים, ואף טרם שמולאה החובה הקבועה בחוק להיוועץ עם רשות האסדרה, היא הפרה בוטה של תהליכי עבודה ממשלתיים תקינים ואף מנוגדת לדין. כל שכן שאין בהתנהלות זו כדי להצביע על רצון לקיים שיח מקצועי של ממש".

עוד ציינתי כי:

> "הצעתכם כי קודם תפורסם הצעת החוק ברשומות ורק לאחר כך תושלם העבודה הממשלתית וההיוועצות הקבועה בחוק שהיא שלב מהותי והכרחי בגיבוש מרפורמה מקיפה מהסוג הנדון, הופכת את היוצרות ואינה הולמת את חשיבות הנושא ואת הוראות הדין".

בה בעת, שבתי והדגשתי כי:

> "אנו עומדים לרשותכם לשם השלמת תהליך גיבוש הצעת החוק בסדר דברים רגיל, בהליך מקצועי וסדור שהולם את חשיבותה של הרפורמה המוצעת ואת השפעתה הרחבה על הציבור. אנו מקדישים ונמשיך להקדיש את מירב המאמצים לשם כך".

48. **בשים לב לזמן הרב שחלף ממועד מכתבי האמור אליך ועד לתחילת הדיונים בכנסת, אין אלא להצר על הבחירה לעמוד בסירוב לחזור לקידום הליך ממשלתי תקין לאורך כל החודשים האחרונים.**

<u>ההליך בפני רשות האסדרה</u>

49. האופן בו קוים הליך ההיוועצות עם רשות האסדרה אינו אלא ביטוי נוסף לתפיסה הצרה, שלפיה התכלית העיקרית של הליך כאמור היא קבלת החלטה סופית של רשות האסדרה ולא שקילה מקצועית ורצינית מתחייבת של העמדה לגופה. וכל זאת כדי לאפשר את המשך קידומה של הצעת החוק ופרסומה ברשומות (לאחר שהניסיון לפרסם את ההצעה ללא קיומו של הליך היוועצות כשל משהובהר לכם כי הדבר מפר בפירוש את חוק עקרונות האסדרה, התשפ"ב-2021). הליך ההיוועצות אינו הליך טכני או פורמלי גרידא, אלא שלב מקצועי יסודי בגיבוש האסדרה המוצעת, שנועד להעמיד בידי המאסדר כלים חיוניים לשם טיוב האסדרה וגיבושה בדרך נאותה, ויש להתייחס אליו ככזה.

הדברים נכונים דרך כלל, ועל אחת כמה וכמה שעה שמדובר באסדרה רגישה, מורכבת כדוגמת אסדרת שוק השידורים והחדשות, הכוללת בחובה היבטים מקצועיים וכלכליים מובהקים, המשנים מקצה אל

קצה את האסדרה הקיימת, ומזמנת לציבור המפוקחים מציאות אסדרתית חדשה לגמרי. אף על פי כן, התנהלותכם מלמדת שגם הליך זה לא נוצל לשם **ריפוי הפגמים** התהליכיים שנפלו בהליך גיבוש האסדרה שעליהם עמדנו כבר בשלבים מוקדמים יותר.

50. חוק עקרונות האסדרה, התשפ"ב-2021, מחייב אתכם להשלים את הליך ההיוועצות עם רשות האסדרה בטרם תפורסם הצעת החוק ברשומות. משהובהר הדבר, כשבועיים לאחר החלטת ועדת השרים, ביום 30.5.2025, פניתם לרשות האסדרה לצורך קיום היוועצות. להבנתנו, לאחר העברת דו"ח ה-RIA קיבלתם חיווי ראשוני מרשות האסדרה, שבעקבותיו נערכה על-ידכם עבודה נוספת לטיוב הדו"ח. עותק סופי של דו"ח ה-RIA הועבר לרשות האסדרה רק ביום 15.7.2025.

במכתבי לשר המשפטים מיום 21.9.2025, לקראת הדיון **השלישי** בוועדת השרים בהצעת החוק, פירטתי את קורות ההליך הממושך שהתנהל ביניכם לבין רשות האסדרה. איני רואה לשוב ולהרחיב בנושא.

51. עיקרם של דברים הוא כי לאחר דין ודברים ממושכים, תיקונים חוזרים של דו"ח ה-RIA, ושני הליכי בקרה שהתבצעו על ידי הצוות המקצועי ברשות האסדרה, התכנסה מליאת רשות האסדרה ביום 11.8.2025 לדיון ראשון בהמלצות הצוות המקצועי ברשות. המליאה אישרה ברוב דעות את עמדתה המקצועית של הרשות לפיה נפלו **ארבעה פגמים מהותיים** בתהליך הערכת השפעות האסדרה המגולם בדו"ח: בפרק החדשות ברכיב המהימנות וברכיב הבעלויות הצולבות, ובפרק אסדרת הקשרים המסחריים. לבקשתך, מליאת הרשות החליטה לאפשר שהות נוספת, כדי ליתן בידיכם הזדמנות נוספת לתקן את ההליך, באופן שייתן מענה לפגמים המהותיים אותם אישרה המליאה בהחלטתה.

52. בעקבות שיח נוסף עם רשות האסדרה והצעות מצדכם לתיקונים נוספים, שינה הצוות המקצועי את המלצתו, וסבר כי ניתן יהיה לסווג מחדש שלושה מתוך ארבעת הפגמים המהותיים שנמצאו, ולסווגם כפגמים "רגילים" בלבד. זאת, בכפוף להטמעת תיקונים מסוימים בהצעת החוק, כפי שהוצגו במכתבך אליהם מיום 5.9.2025. **מכל מקום, ביחס לפגם בעניין מהימנות החדשות, מצא הצוות המקצועי ברשות כי אין בתיקונים שהוצעו על ידכם כדי לשנות מן הקביעה כי מדובר ב"פגם מהותי". מליאת רשות האסדרה אימצה מסקנה זו ברוב קולות.**

53. מסקנת הדברים בהקשר זה ברורה. מראשית התהליך ועד עכשיו, ההליך המקצועי שקיימתם ביחס לרכיב מהימנות החדשות, לגביו מוצע חד מהשינויים המשמעותיים והמוקשים ביותר המוצעים בהצעת החוק, לא היה מספק, ואכן נפל בו פגם מהותי. מסקנת מליאת רשות האסדרה משתלבת עם חוות דעת המשנה ליועצת המשפטית לממשלה, אשר ציין כבר בחודש מאי, עוד קודם לבחינתה של רשות האסדרה, כי הסדרי ליבה בהצעת החוק, ובכללם אלה הנוגעים לאסדרת שידורי חדשות, קודמו בלא תהליך עבודה מקצועי סדור, שאינו נשען על תשתית עובדתית ומקצועית נאותה.

54. **קידום הצעת החוק ממשלתית ללא תיקון פגם מהותי שכזה הוא חסר תקדים. הקביעה האמורה משקפת את מסקנתו של גוף מקצועי ועצמאי האמון על בחינת מדיניות רגולציה, הבוחן את תקינותו של הליך גיבוש הצעת החוק הממשלתית, כי נפל פגם מהותי בהליך האמור. למסקנה זו נודעת חומרה מיוחדת כשמדובר ברכיב יסודי ורגיש באסדרה המתגבשת, שעניינו שידורי חדשות במדינה דמוקרטית, ובשים לב לכך שלכתחילה משרד התקשורת עצמו הגדיר את הסוגייה כסוגייה מרכזית העומדת בבסיס האסדרה המחייבת מענה בגדרה.**

55. ניתן היה לצפות כי מסקנתה זו של הרשות, שהתקבלה חרף ניסיונותיכם הנשנים להניח את דעתה לגבי תהליך גיבוש האסדרה, תביא לעצירה ולבחינה נוספת של תהליך בחינת השפעות האסדרה ביחס לשידורי החדשות, שכן הליך הבחינה אמור לתמוך ולבסס את התשתית המקצועית להסדר המוצע. מקל חומר כשהדברים מצטרפים לחוות דעתו של המשנה ליועצת המשפטי לממשלה, שניתנה על דעת היועצת המשפטית לממשלה, על כך שההסדרים המוצעים בהקשר זה מעוררים חשש ממשי שתגרם פגיעה חמורה בתפקודה התקין של התקשורת החופשית בישראל, באפשרותם של גופי השידור למלא את תפקידם בחברה דמוקרטית, וכן חשש ממשי לפגיעה חמורה בחופש הביטוי והעיתונות.

56. והנה, **כשלוש שעות** בלבד לאחר הדיון במליאת רשות האסדרה, ועוד בטרם פורסמה ההחלטה הרשמית ופרוטוקול הישיבה, פרסם משרד התקשורת הודעה לתקשורת במסגרתה הודיע כי בכוונתו להביא בהקדם האפשרי את ההצעה לאישור ועדת השרים לחקיקה. בסמוך לכך פורסמה הצעת החוק על סדר היום של הוועדה תוך שצוין כי נוסח עדכני שלה יופץ בהמשך.

קשה להלום מדוע גם בשלב זה אצה הדרך. ניתן היה לצפות כי תשקלו את עמדתה של מליאת רשות האסדרה בכובד ראש, בנפש חפצה, ותיתנו את הדעת לכשלים ולנימוקים עליהם הצביעה החלטתה ותביאו לריפוי הפגם התהליכי שנפל באופן גיבוש האסדרה. לא כך נעשה.

57. ועתה אל אותו זנב שמוסיף ל"כשכש בכלב" גם בימים אלה, והיא השאלה אם ביצעתם או לא ביצעתם את התיקונים שמליאת רשות האסדרה קבעה שהם נדרשים כדי לשנות את סיווגם של שלושה מתוך ארבעה פגמים כפגמים מהותיים.

גם בנושא זה, עם תחילת הדיון בכנסת, התגלתה חוסר בשלות ונחשף עוד טפח של עבודת ממשלה שבו לא מיציתם את ההליך הפנים ממשלתי בטרם הבאתם את הצעת החוק לדיון בכנסת. במהלך דיוני הוועדה, ונוכח שאלות שהוצגו מצדם של חברי הכנסת, ניכר כי ישנה מחלוקת משמעותית ביניכם לבין רשות האסדרה ביחס לשאלה אם בוצעו התיקונים או לא. להבנתי השיח בנושא זה נמשך גם כעת. בדיוני הוועדה אף נמסר, באופן מעורר תמיהה, כי הוחלט ביניכם כי רשות האסדרה לא תשתתף בדיוני הוועדה ולא תוסיף להשיב לשאלות חברי הכנסת בעניין עד למיצוי השיח בעניין זה, חרף רצונם הברור של חברי הכנסת, שהובע לא אחת, להוסיף ולהציג שאלות לרשות האסדרה במכלול ההקשרים.

58. מכל מקום, העיקר לענייננו הוא **כי הגם שלרשות האסדרה נודע תפקיד מרכזי בהליך הפנים ממשלתי, תפקידה וסמכותה ממוקדים בבקרה על תהליך גיבוש האסדרה, ולא בבחינה המהותית ומשפטית של ההסדרים גופם. חלקה של רשות האסדרה בתהליך הפנים ממשלתי <u>הושלם ומוצה</u> עם מתן החלטת מליאת רשות האסדרה ביום 17.9.2025, וכל עוד לא ניתנה החלטה אחרת של המליאה.** המחלוקת בשאלת ביצועם של התיקונים האמורים היא מחלוקת מקצועית נקודתית, וממילא אין בה כדי להשליך או להחליף את הצורך בקבלת עמדה משפטית סדורה ביחס להצעת החוק בכללותה. בין אם בוצעו ובין אם יבוצעו התיקונים שבמחלוקת, אין בכך כדי לשנות מן הקביעה היסודית של רשות האסדרה שלפיה נפל **פגם מהותי ברכיב מהימנות החדשות**. בוודאי שאין בכך כדי לגרוע מן הצורך להשלים את בחינתו המשפטית הכוללת של ההסדר. **לכל היותר תיקונים אלה יוכלו לרפא את הפגמים התהליכיים בהליך הערכת השפעות האסדרה עליהם אמונה רשות האסדרה**. מדובר בשני מישורי בחינה נפרדים.

59. זאת ועוד, למעט הדיון האחרון במליאת רשות האסדרה שבו נכחה היועצת המשפטית למשרד לבקשתך, למיטב הידיעה, ההליך לא לווה על-ידי הייעוץ המשפטי למשרד והתיקונים בהצעת החוק שבוצעו

בעקבותיו לא גובשו על-ידי הייעוץ המשפטי למשרד התקשורת ולא נבחנו על ידו לגופן. גם כעת, בחלוף כמה חודשים, וכל עוד חזרה לעבודה ממשלתית מקובלת ותקינה, לא ניתן להפוך את הקערה על פיה. בנסיבות, הדבר נדמה כניסיון נוסף לעקוף את הצורך בליבון כולל של הצעת החוק ובקבלת אישורנו המשפטי, באמצעות קבלת ליווי משפטי נקודתי היכן ש״נוח״.

<u>פרסום הצעת החוק ברשומות</u>

60. כידוע, הצעת החוק פורסמה ברשומות חרף העובדה **שלא ניתן לה האישור המשפטי** של היועצת המשפטית לממשלה, או מי מטעמה, כנדרש על פי דין. מדובר **בפגם תהליכי ומהותי חמור**, המבטא פעם נוספת את תפיסתכם שלפיה אינכם מחויבים לפעול בהתאם להנחיות היועצת המשפטית לממשלה ולהחלטותיה.

61. על אף שהתרענו שוב ושוב על הפגמים המהותיים והתהליכים שנפלו בהליך, ושבנו והצענו לשוב אל מסלול העבודה התקין, תוך התחייבות מצידנו להקדיש לכך את מירב המשאבים, ולמרות שבשלב זה כבר הובהר שהצעת החוק לא תוכל לקבל את הליווי המשפטי הנדרש לה על-ידי מערך הייעוץ המשפטי, עמד שר התקשורת על כך שהצעת החוק תפורסם ברשומות ותקודם בכנסת. בדבריו בוועדה המיוחדת מיום 4.1.2026 חזר שר התקשורת על הצהרתו, כי הוא אינו כפוף לעמדת היועצת המשפטית לממשלה או מחויב לעמוד בהנחיותיה, מאחר שלתפישתו מדובר בגורם מייעץ בלבד.

בנסיבות אלה, וכדי להבהיר שוב את התנגדותנו להמשך קידום הצעת החוק שלא במסגרת הממשלתית המתחייבת, ביום 5.10.2025, שלחתי אליך מכתב נוסף בו התרעתי על כך שבנסיבות העניין פרסום הצעת החוק ברשומות ללא תיקון הפגמים שנפלו בה וקבלת אישור משפטי, מובילה לפגם מהותי היורד לשורש העניין:

> ״[...] הפגמים המהותיים והתהליכיים שנפלו בהצעת החוק הם בגדר תמונת מראה האחד של השני. הצעת חוק שכוללת רפורמה כל כך מקיפה, מורכבת ורגישה בשוק התקשורת ובשידורי החדשות, מחייבת הקפדה יתרה על הליך מקצועי וגיבוש אסדרה המבוססת על תשתית עובדתית ומקצועית רלוונטית. יש להניח כי הליך עבודה תקין וסדור, המבוסס על התשתית המקצועית והמשפטית המלאה, היה גם מביא לכך שבמישור המהותי היה בהסדר המוצע כדי לעמוד באמות המידה הנדרשות.
>
> **בנסיבות אלה, בהמשך לחוות דעתנו מיום 18.5.2025 ו-21.9.2025, ולעמדת מליאת רשות האסדרה מיום 17.9.2025, לא ניתן לסמוך ידנו על הצעת החוק, בהתאם להנחיית היועצת המשפטית לממשלה 2.3005 'טיפול בהצעות חוק ממשלתיות'.**
>
> נדרש אפוא לחזור לשולחן השרטוטים ולתהליך עבודה ממשלתית תקין וסדור, על מנת להסיר את הפגמים התהליכיים והמהותיים שנפלו בטיוטת הצעת החוק (אשר כאמור שלובים זה בזה).
>
> **פרסום הצעת החוק ברשומות, ללא תיקון הפגמים שנפלו בהליך ובהסדר, יביא לכך שבתהליך הממשלתי ייפול פגם היורד לשורש ההליך.״**

62. גם כאן, קשה שלא להסיק מדברים מפורשים אלה כי **לא ניתן אישור משפטי** לקידום הצעת החוק ופרסומה ברשומות קודם לריפוי הפגמים שנפלו בה.

63. במכתבך מיום 15.10.2025, עולה שוב **תפיסה שגויה** כי ניתן להתקדם עם הצעת החוק מבלי למצות את הליבון מול הייעוץ המשפטי ומבלי לקבל את האישור המשפטי המתחייב. ציינת כי למעשה אתה חולק

על **המסקנה המשפטית** שבמכתבי, שנכתבה על דעת היועצת המשפטית לממשלה, לפיה פרסום הצעת החוק ברשומות יביא לפגם היורד לשורש ההליך, שכן לתפישתך נעשתה עבודה מעמיקה ומקצועית בעניין הצעת החוק. **מכאן, שלא חוסר הבנה באשר לעמדתנו המשפטית ביחס לקידום הצעת החוק הוא שהוביל לקידומה חרף התנגדותנו, אלא התנערות מהחובה לפעול בהתאם להנחיית היועצת המשפטית לממשלה.**

64. במכלול הנסיבות המתוארות, כדי לשקף את העובדות כהוויתן ולהבהיר כי הצעת החוק שתפורסם בקובץ הצעות החוק הממשלתיות אינה נהנית מהמאפיינים שנהוג לייחס להצעת חוק ממשלתית (אשר בעטיים אף זוכה הצעת החוק ליתרונות דיוניים בעת דיוני החקיקה בכנסת), הוחלט באופן חסר תקדים לפרסם את ההצעה, תוך הוספת הערה המבהירה כי ההצעה פורסמה מבלי שהתקבל אישור היועצת המשפטית לממשלה כמתחייב לפי הנחיית היועצת. כפי שציין שר התקשורת בדבריו בוועדה, הוא אינו מקבל את הנחיית היועצת לפיה נדרש אישור כאמור, ולכן אינו מוצא פגם בקידום הצעת החוק בנסיבות.

<u>הליך החקיקה בכנסת</u>

65. הצטברותם החריגה של הפגמים המהותיים והתהליכיים שנפלו בהצעת החוק עד לאותו שלב לא הביאה להשהיית התהליך ולניסיון כן לרפא את הפגמים השונים. קידומה המואץ של הצעת החוק בכנסת החל, באופן שרק מעצים ומעמיק את הקשיים שהצטברו עד כה, ומוסיף נדבך נוסף של קשיים הממוקדים בהליך החקיקה בכנסת.

66. באופן חריג ביותר, קודם מהלך להעברת הדיון בהצעת החוק לוועדה מיוחדת, ולא לוועדת הכלכלה - היא הוועדה המוסמכת הרלוונטית לעסוק בתחום התקשורת, ואשר לצוות המקצועי שלה ניסיון רב שנים והבנה רחבה בתחום השידורים. למיטב הידיעה, יסודו של המהלך בהערכת שר התקשורת כי יו"ר ועדת הכלכלה המכהן, ח"כ דוד ביטן, עשוי להתנגד לחלק מרכיבי הצעת החוק, או לא לקדמה בקצב מואץ כפי שביקש שר התקשורת.

זאת ועוד; הצעת החוק עצמה מציעה למנות את ועדת הכלכלה כוועדה המוסמכת הרלוונטית בכל עניין בו יעסוק החוק עתידי, דוגמת אישור חקיקת משנה המחייבת אישור ועדה בכנסת. עניין זה משקף כי גם לעמדת משרד התקשורת, ועדת הכלכלה היא עודנה הוועדה בעלת הסמכות לעסוק בנושא, אך אין לאפשר לה לדון בהצעת החוק עצמה.

67. כידוע, לקראת הדיון בוועדת הכנסת בעניין קביעת הצעת החוק לדיון לפני ועדה מיוחדת, הניחה היועצת המשפטית לכנסת חוות דעת חריפה שבה הובהר כי ועדת הכלכלה היא הוועדה המוסמכת והיחידה שמתאימה לדון בהצעת החוק. זאת, בשים לב לסמכויות הוועדה המנויות בכלל דברי חקיקת התקשורת לאשר חקיקת משנה ולקבל דיווחים לפי חוק בענייני תקשורת, לרבות בהצעת החוק נושא העתירות עצמה; וכן בשים לב לכך שהיא משמשת בשגרה כוועדה המפקחת על משרד התקשורת בהתאם לתקנון הכנסת.

עוד הוסבר בחוות הדעת כי החלטת ועדת הכנסת על הקמת הוועדה המיוחדת עולה כדי **פגם בהליך החקיקה**. היועצת המשפטית לכנסת עמדה על כך שהעברת תחום ענין מרכזי של ועדת הכלכלה לוועדה מיוחדת:

> "תהווה תקדים מסוכן, תגביר לאין ערוך את הפגיעה בתקינות הליך החקיקה, במקצועיות ועדת הכלכלה כמו גם במקצועיות הוועדה שתדון בהצעת החוק, וכן בסמכויות החקיקה והפיקוח של ועדת הכלכלה. ההשלכות לכך בטווח הארוך עלולות להביא לפגיעה בעבודת הכנסת, במקצועיותה ובכוחה מול הממשלה".

68. היועצת המשפטית לכנסת הוסיפה וקבעה כי הקושי בהעברת הצעת החוק לדיון בוועדה מיוחדת מתגבר נוכח עמדת שר התקשורת אשר הביע חוסר שביעות רצון מהתנהלות יו"ר ועדת הכלכלה ומעמדותיו. בתוך כך צוין כי אף העבודה המקצועית תיפגע שכן לא יעמדו לרשות הוועדה המיוחדת המומחיות והניסיון שצברו חברי הוועדה הקבועה והצוות המקצועי שמלווה אותה. לאור האמור נכתב כי ההחלטה להקים ועדה מיוחדת תהווה פגם בהליך החקיקה, וכי:

> "ככל שהעברת ההצעה נעשית במטרה להאיץ את הליך החקיקה, כשהוועדה שדנה בהצעת החוק טרם רכשה מקצועיות מספקת לדיון בהסדרים העומדים בפניה, יש בכך כדי להטיל, על פני הדברים, צל כבד על היכולת של אותה ועדה להוציא תחת ידיה דבר חקיקה מיטבי, בוודאי כשמדובר בהצעה כה מקיפה ומורכבת. בנסיבות אלה, עלול להתעורר גם חשש לפגיעה בעקרון ההשתתפות של חברי הכנסת [...]".

גם חוות דעת משפטית זו של היועצת המשפטית לכנסת זכתה להתעלמות.

69. התנהלות זו משתלבת, למרבה הצער, בדפוס הכללי שבו מקודמת הצעת החוק – דפוס שבמסגרתו מאיצים את הדיון, מתעלמים, פעם אחר פעם, מכללי העבודה המקובלים והמתחייבים, ומדלגים מעל כל גורם מקצועי או מוסדי לגביו יש חשש כי יבקר את ההסדרים המוצעים, או מביע התנגדות מקצועית מנומקת לגופם של דברים, ובכלל זה הייעוץ המשפטי לממשלה, רשות האסדרה, ועדת הכלכלה והייעוץ המשפטי לכנסת.

70. קריאתה הברורה של היועצת המשפטית לממשלה, פעם נוספת, לעצירה המתחייבת בדיוני החקיקה כדי לשוב אל הליך העבודה הממשלתי המתחייב לשם ריפוי הפגמים המהותיים והתהליכיים המשמעותיים שנפלו בקידום ההצעה עד כה, נענתה על-ידי הוועדה המיוחדת בשלילה, תוך שגם אתה ביקשת לשכנע את הוועדה שיש להתעלם ממנה. **התנהלות זו היא בלתי תקינה.**

71. מעת שהחלו דיוני הוועדה המיוחדת הם מתקיימים באופן אינטנסיבי. **כבר בשלב זה ברור לגמרי כי דיוני הוועדה המיוחדת אינם מתנהלים באופן מיטבי, כי הממשלה לא מצליחה להציג בפני הכנסת הסדר שלם ומגובש, וכי הפערים הרבים בהצעה אינם מאפשרים לחברי הכנסת לקיים דיון מושכל בפרטיה של הצעת החוק הרגישה, הסבוכה והמסועפת.** אין להתפלא כי חברי הכנסת עצמם, כמו גם יושבת ראש הוועדה, מפצירים בממשלה, פעם אחר פעם, לשוב אל שולחן הדיונים וללבן את ההסדרים, כדי לאפשר להם לקיים דיון ענייני ומקדם. בכך הם משקפים את מצוקתם אל מול ההסדר החלקי והחסר אותו הניחה הממשלה לפניהם.

72. חוסר בשלותה של ההצעה ניכר בהיבטים שונים. ראשית, ברובד הבסיסי ביותר, חלקים רבים בהצעה אינם מנוסחים כדבעי, אינם בחירים דיו, וההצעה אינה מאורגנת באופן ברור, כפי שכבר העיר הייעוץ המשפטי לוועדה. הדבר מקשה על קריאת הסעיפים, על הבנתם בהקשר רחב ועל קיום דיון ממצה לגוף העניין; שנית, נוכח המבוי הסתום אליו נקלעה ההצעה, הייעוץ המשפטי של המשרד, שהוא מומחה התוכן העיקרי הבקי בפרטי ההצעה ורזיה, אינו יכול להציג את ההסדרים באופן שלם וסדור בפני חברי הכנסת; שלישית, לא אחת הוצהר על ידכם כי ישנם נושאים בהם נוסח ההצעה המונח עתה על שולחן הוועדה אינו

משקף את העמדה המוצגת בנושאים שונים שאינם שוליים כלל ועיקר. כך למשל צוין לגבי שאלת תחולת האסדרה על אתרי אינטרנט חדשותיים – שאלה מרכזית ובעלת השפעה ברורה על חופש הביטוי לכל הדעות, כמו גם ביחס סוגיית העיצומים הכספיים, שהיא כזכור סוגייה משפטית מובהקת שהדיון בה עמנו כלל לא החל. כמו כן, השר הצהיר שהצעת החוק אינה אמורה לחול על אתרי אינטרנט שיש בהם שידורי אודיו-ויזואל, בעוד הצעת החוק בוודאי קובעת תחולה כאמור; רביעית, ברור כי הממשלה אינה ערוכה מבחינה מקצועית להצגת עמדה מגובשת בסוגיות מהותיות שונות שהתעוררו. הדבר התחדד בדיון שהתקיים בישיבת הוועדה שעסקה בהרחבה בשאלה אם די בהסדרים המוסדיים הקיימים כדי להבטיח את עצמאותה המוסדית של רשות השידורים החדשה, סוגיה שאין חולק כי יורדת לשורשו של עניין. חברי הכנסת הציגו שאלות משמעותיות ביחס לכוונה המוצגת להקים את רשות השידורים החדשה כתאגיד סטטוטורי ולא כיחידת סמך ובבחירה במודל הריכוזי יותר שבו יו"ר המועצה משמש גם כמנהלה הכללי. הממשלה לא הייתה ערוכה להשיב באופן מקיף ומפורט בעניין, והשאלה הופנתה, בלית ברירה, אל הייעוץ המשפטי של הכנסת. לא זוהי הדרך הראויה לנהל דיון בהצעת חוק ממשלתית משמעותית כל כך. צפוי כי הדבר יחזור על עצמו במעלה הדרך, ככל שיתרבו הנושאים ויעמיק הדיון, וכל עוד תסרבו מלשוב אל הליך העבודה הפנים ממשלתי המתחייב.

73. כך למשל, חברי הכנסת הציגו שאלות ביחס להסדר המוצע כי מנכ"ל משרד התקשורת יכהן כיו"ר ועדת האיתור והשפעת האמור על עצמאות רשות השידורים. קושי זה הוצג על-ידי הייעוץ המשפטי לממשלה במסגרת השיח שהתקיים בנושא. ההסדר שגובש בעניין זה היה פועל יוצא של פשרה שנערכה, ותוך הנחה כי במכלול ההסדרים תישמר העצמאות והמקצועיות של המועצה והרשות, והעניין ייבחן מתוך ראיה כוללת של הצעת החוק, על כלל הסדריה, וכלל הסמכויות המסורות למועצה – מלאכה זו לא הושלמה בשל ההחלטה להתקדם עם הצעת החוק טרם מיצוי הדיון. כתוצאה מכך, איננו יכולים בשלב זה לעמוד מבחינה משפטית גם מאחורי אותם הסדרים אשר לובנו מולנו באופן מעמיק יחסית, בהינתן התמונה החסרה הכוללת.

74. יוער בהקשר זה, כי הייעוץ המשפטי לממשלה, לרבות הייעוץ המשפטי של משרד התקשורת, משתתף בהקראת סעיפי הצעת החוק בדיוני הוועדה המיוחדת ועושה כמיטב יכולתו כדי להסביר את ההסדר המוצע. אולם, נוכח חוסר הבשלות האמורה, יכולתנו לעשות את תפקידנו מוגבלת עד מאוד. בנסיבות שנוצרו, אין באפשרותנו להציג, במלואם, הסדרים שטרם לובנו עד תום ושטרם ניתן לגביהם אישור משפטי. בעניינו, מורכב הדבר שבעתיים, שכן הצעת החוק מציעה אסדרה מורכבת, הבנויה מערב רב של הסדרים השלובים זה בזה, הפוגשים את הגורם המפוקח (ספק התכנים) בצמתים שונים. בין ההסדרים ישנן זיקות עמוקות והשפעה הדדית. לכן, כפי שכבר התחדד בדיונים שהתקיימו, קשה מאוד להציג הסדר מסוים ולהסבירו לגופו, מבלי להבין את "מיקומו הגיאוגרפי" בהסדר כולו, ואת האופן שבו הוא מתכתב עם כל יתר ההסדרים.

75. זוהי בדיוק הסיבה בגינה האישור המשפטי להצעת החוק ניתן, כעניין שבשגרה, רק בסיומו של התהליך, לאחר שההסדר הכולל מונח בשלמותו בפני היועצת המשפטית לממשלה. כתוצאה מכך, אף הסדרים אשר עברו לכאורה ליבון משפטי נדרש, מתויבים בבחינה מחודשת לאחר שכל רכיבי ההצעה משתלבים זה בזה ו"כל חלקי הפאזל" מונחים על השולחן. כך, לדוגמה, היכולת לבחון אם ההסדרים שלובנו לכאורה ביחס למבנה המועצה, לרשות ולאופן מינוי הם מספקים ומבטיחים די הצורך את עצמאות המועצה, קשורה במישרין גם לשאלת היקף ומהות הסמכויות שהמועצה והרשות צפויות להפעיל. משנותרו סוגיות מהותיות פתוחות בכל הנוגע לסמכויות המועצה, ובכלל כך סמכויות כבדות משקל כמו

אישור מיזוגים, בירור טענות להפליית מחירים, הטלת עיצומים על גופי שידור ועוד, יש בכך כדי להשליך בהכרח גם על השאלה אם מבנה המועצה ומנגנוני המינוי שלה כפי שנקבעו בראשית הדרך מגשימים די הצורך את התכליות הנדרשות. דיוני הוועדה והשאלות שמעלים חברי הכנסת בסוגיות אלו ממחישים זאת היטב.

כאמור, נוכח "שבירת הכלים" וגדיעת הליך הליבון המשפטי בעיצומו, לא ניתן לעמוד מבחינה משפטית אף מאחורי חלק מההסדרים אשר התקיים לגביהם ליבון משמעותי. זוהי תוצאה ישירה של קטיעת ההליך הממשלתי טרם השלמתו ושל אי קבלת האישור המשפטי הנדרש להצעת החוק בכללותה.

76. לא יכול להיות ספק כי התוצאה שלפיה הצעת החוק מקודמת בטרם הושלם ההליך הפנים ממשלתי על כל הכרוך בו, וללא ליווי של מערך הייעוץ המשפטי לממשלה פוגמת בתקינות הליכי החקיקה מבחינה מעשית ומהותית, בשים לב להצעת חוק בסדר גודל האמור. גם בהקשר זה אדגיש כי **החובה להבטיח ליווי משפטי מלא, רציף ומקצועי לכל אורך הליך חקיקה ממשלתי היא יסוד הכרחי בתקינותו ואינה נתונה לשיקול דעת. כפי שציינתי, המפתח ליציאה מן המבוי הסתום אליו נקלע ההליך, ולקיומם של הליכי חקיקה נאותים וראויים, היה ונותר השהיית הליכי החקיקה בכנסת וחזרה לעבודה תקינה אשר תאפשר את השלמת המלאכה.**

במבחן המעשה, לא רק שהאצת ההליכים בשלבים השונים והדילוג מעל החובה לקבל אישור משפטי אינה מסייעת בידיכם לקדם את הצעת החוק בלוח זמנים מהיר, אלא היא מוסיפה סירבול וקושי בלתי הכרחיים, ועשויה להכשיל את ההצעה בכללותה. דווקא השאיפה לקדם את האסדרה הנדרשת בכנסת ולגבש הסדר חקיקתי שלם, מאוזן ונכון מבחינה מקצועית, מחייבת עצירה, תיקון ושיבה למסלול עבודה תקין.

77. **המשך קידומו של הליך החקיקה, חרף מכלול הפגמים המהותיים והתהליכיים שנפלו בו, הוא שמוביל לתוצאה שלפיה אין באפשרותנו להעניק להצעת החוק את הליווי המשפטי הנדרש, במקביל לדיון האינטנסיבי בכנסת הדן בסוגיות עצמן. הייעוץ המשפטי לממשלה, כמו גם הייעוץ המשפטי למשרד התקשורת, אינו בבחינת "תכנית כבקשתך", הניתן לשימוש סלקטיבי- רק במקומות הנוחים ורק לצורך ניסוחם של סעיפים מסוימים.**

הצעת חוק ממשלתית נושאת עמה "מטען נורמטיבי" של תהליך ממשלתי סדור, המבוסס על תשתית מקצועית ומשפטית הולמת, ושבסיומו מתקבל האישור של היועצת המשפטית לממשלה. זהו ה"שטר ושוברו בצדו": ההצדקה לכך שהצעת חוק ממשלתית זוכה ל"קפיצת דרך" בהליך החקיקה ומועברת ישירות לקריאה הראשונה, להבדיל מן המסלול שנדרש ביחס להצעות חוק פרטיות, היא הנחת המוצא כי מדובר בהצעת חוק שעברה את כל התהליך הכרוך בהנחת הצעת חוק ממשלתית על שולחן הכנסת.

<u>סוף דבר</u>

78. ההחלטה להביא את ההצעה לדיון בפני ועדת השרים לענייני חקיקה, תוך גדיעת תהליך העבודה בעיצומו, מבלי שמוצה ההליך הפנים ממשלתי על מכלול היבטיו וניתן לו האישור המשפטי המתחייב, גררה רצף של אירועים ותקלות המצטברים זה לזה ופוגמים בתקינות הליך החקיקה, הן בשלב הפנים ממשלתי, הן בשלב דיוני הכנסת. בשלב זה, מונחת לפני הכנסת הצעת חוק שהיועצת המשפטית לממשלה חיוותה לגביה דעתה כי לא ניתן לקדמה במתכונת זו וכי היא אינה בשלה, מעוררת קשיים חוקתיים כבדי משקל,

וכי נפלו בה פגמים מהותיים ותהליכיים. רשות האסדרה קבעה כי נפל פגם מהותי ברכיב מהימנות החדשות – הוא רכיב המצוי בליבת האסדרה החדשה וכן נפלו פגמים נוספים, והיועצת המשפטית של הכנסת קבעה כי נפל פגם בהליך החקיקה עקב ההחלטה החריגה בנסיבות העניין, להעביר את הדיון בהצעת החוק לוועדה מיוחדת.

העובדה כי הצעת החוק מצויה בשלב זה על שולחן הכנסת אינה משחררת את גורמי הממשלה המלווים את ההליך מכפיפותם להנחיות היועצת המשפטית לממשלה, וממחויבותם המקצועית לתקינות הליך החקיקה הממשלתי, תוך שמירה והקפדה על סטנדרטים מקצועיים ומשפטיים מחייבים. כך בכלל, וביתר שאת כאשר מדובר בהצעת חוק מורכבת, רגישה ומשמעותית כמו זו שבה עסקינן.

כפי שהזכרתי, דילוג על הייעוץ המשפטי לממשלה בהליך החקיקה אינו מתרחש בחלל ריק, אלא מהווה חלק מדפוס מתמשך של קידום מהלכים ממשלתיים בתחום התקשורת ובתחומים אחרים, תוך עקיפת סדרי עבודה מושרשים והתעלמות מהנחיות הייעוץ המשפטי לממשלה - דפוס התנהלות שאין להשלים עמו.

79. בחתימת דבריי, אין לי אלא לשוב על קריאתי לכבד את קביעתה של היועצת המשפטית לממשלה לפיה יש להשיב את הדיון בהצעת החוק למסלול הפנים ממשלתי התקין, להשלימו ולמצותו באופן שיאפשר ריפוי של הפגמים המהותיים וההליכיים שנפלו בה עד כה, וכן יאפשר לייעוץ המשפטי הממשלתי להעניק להצעת החוק את המעטפת המקצועית והמשפטית המתחייבת. כפי שציינתי בפתח הדברים, אנו סבורים כי עצירה זמנית של דיוני הכנסת, חזרה לשיח ולשיתוף פעולה ממשיים שאפיינו את ראשית התהליך, בצד נכונות להכיר בגבולות הגזרה המשפטיים, יאפשרו להשלים את התהליך ולגבש הצעת חוק שלמה ונכונה, לשוק המשוע לאסדרה עדכנית.

בברכה,

אביטל סומפולינסקי, עו"ד
המשנה ליועצת המשפטית לממשלה
(משפט ציבורי-חוקתי)

העתקים:
היועצת המשפטית לממשלה
היועצת המשפטית לכנסת
המשנה ליועצת המשפטית לממשלה (משפט ציבורי-מינהלי)
היועצת המשפטית למשרד התקשורת

נספח 12

מכתבו של יו"ר רשות האסדרה, עו"ד יואל בריס, לוועדת השרים לענייני חקיקה מתאריך 21.9.2025

עמ' 312

נספח 12

רשות האסדרה
Israel Regulatory Authority
משרד ראש הממשלה

יושב ראש רשות האסדרה

ירושלים, כ״ח באלול התשפ״ה
21 בספטמבר 2025

לכבוד
ועדת שרים לענייני חקיקה

מכובדיי השרים,

חוות דעת רשות האסדרה על
תהליך הערכת השפעות אסדרה לגיבוש
תזכיר חוק התקשורת (שידורים), התשפ״ה-2025

מצורפת חוות דעת רשות האסדרה (להלן – **חוות הדעת**) על תהליך הערכת השפעות האסדרה לגיבוש תזכיר חוק התקשורת (שידורים), התשפ״ה-2025 (להלן – **תזכיר החוק**), שביצע משרד התקשורת (להלן – **המשרד**), כפי שבא לידי ביטוי בדוח הערכת השפעות אסדרה שהעביר המשרד אלינו ביום 15 ביולי 2025 (להלן – **הדוח**).

חוות דעת הרשות היא **כי בהליך גיבוש הרגולציה נפלו פגמים, וכי בכפוף לתיקונים שהציע משרד התקשורת, קיים פגם מהותי אחד – בנושא מהימנות בפרק החדשות.**

משמעות חוות דעת רשות האסדרה:

> **תפקידה של רשות האסדרה, להבטיח כי שינויי רגולציה שמציעים משרדי הממשלה ישפרו את איכות החיים של אזרחי ישראל ותושביה וכי לא יהיו כשלים ביישום רפורמות ממשלתיות מוצעות. במסגרת תפקידה זה, מצאה רשות האסדרה כי בתהליך גיבוש תזכיר חוק התקשורת (שידורים), נפל פגם מהותי בנושא מהימנות החדשות, שהוא מהותי למכלול הרגולציה המוצעת. על ועדת השרים לשקול פגם זה יחד עם האמור בחוות הדעת, טרם קבלת החלטתה בדבר המשך קידום תזכיר החוק.**

בתמצית, הפגם המהותי בפרק החדשות נובע מהצטברות אלה:

1. קיים חסר בניתוח רכיבי הרגולציה הקיימת בתחום מהימנות החדשות, שתבוטל על פי ההצעה.
2. קיים חסר בניתוח ההשפעה הצפויה מהרגולציה המוצעת.
3. קיים חסר בהשוואה בין ההשפעות של ביטול הרגולציה הקיימת לבין ההשפעות של הרגולציה המוצעת. משמע – כלל לא הובהר שאכן הרגולציה המוצעת משפרת את המצב.

מגדל דונה קומה 12, רח׳ בית הדפוס 20, גבעת שאול, ירושלים 9548323. טל׳ 074-7107843
Dona Tower, 12th floor, 20 Beit HaDfus St. Jerusalem 9548323. Tel +972-747107843
Email: regulation@pmo.gov.il | www.gov.il/he/departments/regulatory-authority

יושב ראש רשות האסדרה

לשלמות התמונה, נפרט את ההליך שהתקיים ממועד שקיבלה הרשות את הדוח, והשיח שהתקיים בין הרשות לבין המשרד. השיח בין רשות האסדרה לבין משרד התקשורת התנהל, לכל אורכו, מתוך הכרה בצורך החשוב לעדכן את הרגולציה בתחום השידורים, ומתוך הכרה בעבודה המקצועית שנעשתה בשני הגופים.

בחוות הדעת של הרשות, מצאה הרשות כי נפלו פגמים לאורך כל תהליך גיבוש הרגולציה שביצע משרד התקשורת, וארבעה מהם אף עולים לכדי פגמים מהותיים שנפלו ביחס לשני פרקים של האסדרה – פרק אסדרת שידורי חדשות ואקטואליה ופרק אסדרת הקשרים המסחריים, הכל כמפורט בחוות דעתנו.

בסופו של הליך ושיח, העביר משרד התקשורת ביום 27.8.2025 התייחסות מפורטת נוספת, שנבחנה על ידי רשות האסדרה ולגביה נכתבה התייחסות משלימה של הרשות. במסגרת ההתייחסות הנוספת, הציע משרד התקשורת הבהרות ותיקונים שהציע להכניס לתזכיר החוק.

לאחר ששמעה את עמדת נציגי המשרד בעל-פה ולאחר שבחנה את ההתייחסות הנוספת של משרד התקשורת, ובכפוף לתיקונים שהוצעו בפרקים השונים, חוות דעת הרשות היא, כאמור, כי אין בהתייחסות הנוספת ובהצעות לתיקונים שהעביר משרד התקשורת בנושא זה כדי לשנות מעמדתה המקצועית של הרשות כי נפל פגם מהותי בתהליך הערכת השפעות האסדרה שערך המשרד. **במילים אחרות, בהליך גיבוש הרגולציה נפלו פגמים שונים ובהם פגם מהותי בנושא מהימנות החדשות**.

מליאת הרשות אישרה את עמדתה המקצועית של הרשות ביום 17 בספטמבר 2025.

סוף דבר, חוות דעת הרשות היא כי בתהליך גיבוש הרגולציה שערך משרד התקשורת נפלו פגמים שונים, ובהם פגם מהותי אחד בנושא מהימנות החדשות.

מכלול המסמכים הרלוונטיים מובאים במצורף.

בכבוד רב ובברכת שנה טובה,

יואל בריס
יושב ראש רשות האסדרה

העתק:
ח"כ ד"ר שלמה קרעי, שר התקשורת
מר אלעד מקדסי, המנהל הכללי, משרד התקשורת
חברי מליאת רשות האסדרה

נספח 13

חוות דעת רשות ההסדרה שהונחה בפני מליאת רשות האסדרה בחודש ספטמבר 2025 ומסמכים שצורפו לה

עמ' 315

נספח 13

משרד ראש הממשלה

רשות האסדרה

חוק השידורים – מסמך למליאה – אלול תשפ"ה-ספטמבר 2025

רקע

ביום 11.8 דנה מליאת רשות האסדרה בחוות דעתה של רשות האסדרה, לפיה נפלו פגמים מהותיים בשלבי ליבה בתהליך הערכת השפעות האסדרה בפרק אסדרת הקשרים המסחריים ובפרק תכני חדשות ואקטואליה במסמך המתוקן של משרד התקשורת לגיבוש האסדרה לתיקון לחוק השידורים.

המליאה אימצה את עמדת הרשות כי נפלו פגמים מהותיים בפרקים אלה. לבקשת משרד התקשורת, החליטה מליאת הרשות להמתין עם פרסום חוות הדעת, כדי לאפשר למשרד התקשורת להגיש הצעה לתיקון הפגמים המהותיים שעליהם הצביעה הרשות בחוות דעתה, ולקיים דיון נוסף, שבו תבחן המליאה האם יש בהצעה האמורה כדי להסיר את הפגמים המהותיים באופן שיש בו כדי לשנות את החלטתה.

לאחר דיון המליאה קיימה רשות האסדרה פגישה מקצועית עם מנכ"ל משרד התקשורת, מר מקדסי וצוותו.

ביום 27.8 שלח משרד התקשורת את הצעתו לתיקון הפגמים המהותיים. ניכר מן המסמכים שנשלחו כי משרד התקשורת בחן ברצינות הראויה את ההערות המקצועיות שהעלתה הרשות ואת הערות מליאת הרשות בדיון, מתוך גישה מקצועית ופתיחות לשיפור. משרד התקשורת השקיע בבירור מאמץ משמעותי בניתוח של הסוגיות החסרות ובהכנת מסמך תגובה מעמיק, המבקש להתמודד עם הפגמים המהותיים שעלו בתהליך.

לאור התוספות המשמעותיות שהוסיף משרד התקשורת במענה, סברנו כי **יש במסמכים המשלימים כדי לרפא את הפגמים המהותיים אשר הועלו בכל הנוגע לפרק אסדרת הקשרים המסחריים וכן בנוגע לרכיב הבעלויות הצולבות בפרק החדשות.**

יחד עם זאת, הרשות סבורה כי בכל הנוגע **לבחינת ההשפעה שתהיה לרגולציה המוצעת על מהימנות השידורים, גם כעת לא בוצעה בחינה מספקת, אשר תאפשר להעריך באופן מלא את ההשפעות שיהיו לרגולציה המוצעת במישור זה. על כן, לעמדתנו, הפגם המהותי, אותו אישרה המליאה, עומד בעינו.**

נפרט להלן בקצרה את הנימוקים שהובילו אותנו למסקנות אלו. למען הנוחות נתייחס בנפרד לכל אחד מהפרקים – פרק אסדרת הקשרים המסחריים ופרק החדשות.

<u>דיון</u>

<u>פרק אסדרת הקשרים המסחריים</u>

להלן הפגמים המהותיים שאושרו במליאה וכן התייחסותנו לעניין המשך קיומם.

1. <u>היחס שבין הרגולטור הענפי לרשות התחרות</u> - רשות האסדרה קבעה בחוות הדעת שלא נבחנה באופן מספק שאלת היחס שבין הרגולטור המוצע לבין רשות התחרות. בהקשר זה ציינה הרשות כי במסגרת הלמידה מהעולם, לא נבחנה שאלת היחס שבין דיני התחרות הכלליים במדינות השונות לבין הדינים הספציפיים אשר נועדו להסדיר את שוק השידורים וכן לשאלת היחס בין סמכויותיו של הרגולטור הענפי לבין רגולטור התחרות המשקי והממשקים ביניהם, ומכאן שלא ניתן גם להעריך האם החלופה שנבחרה תואמת מודלים בינלאומיים מקובלים.

משרד התקשורת הוסיף בהתייחסותו המשלימה, נימוקים התומכים ומבססים את עמדתו לפיה על אף החסרונות שב"כפל רגולציה", מתן סמכויות מקבילות לרגולטור הענפי יובילו ליתרונות משמעותיים. כמו-כן עודכנה הרגולציה במישור התיאום והסדרת היחסים והסמכויות שבין הרגולטורים – צמצום החפיפה בין הרגולטורים על ידי מתן סמכויות תחרותיות מצומצמות יחסית לרגולטור העתידי, המתמקדות בהתערבות מראש ולא בדיעבד וכן הוספת מנגנוני שיתוף פעולה ותיאום מחייבים ווולונטריים בין הרגולטורים: חובת התייעצות של הרגולטור העתידי בעת קביעת רף ההכנסות לספק בעל חשיבות מסחרית ובעת קביעה של תוכן ספורט כתוכן ספורט בעל חשיבות מסחרית, והמלצה כי הרגולטור העתידי והממונה על התחרות יחתמו על הסכם הבנות (MOU) דו כיווני.

תיחום הסמכויות שבין הרגולטור הענפי לבין הרגולטור המשקי, וקביעת גדרי ההתייעצות ביניהם, מקטינה משמעותית את החשש מפני כפל רגולציה. אף אם קיים עדיין חסר בכימות השפעות הרגולציה, הרי שההצעה של משרד התקשורת מתיישבת עם הדין הכללי ועם המדיניות הכללית בכל הנוגע לרגולציה תחרותית במשק ובענפיה.

בשל הנכתב לעיל, **אנו סבורים כי ניתן מענה לפגם זה באופן המצדיק כי המליאה תשנה את החלטתה בעניין זה.**

יצוין בהקשר זה כי הרשות סבורה שנכון היה לפרט באופן ברור את הסמכויות שיינתנו מראש לרגולטור החדש ולנמק כל אחת מהן לגופה, באופן שניתן היה להתרשם מההשפעה של כל אחת מהן, וכן להעריך את ההתאמה של כל סמכות מוצעת למודלים בינלאומיים קיימים, אולם בבחינת הסוגיה בכללותה, אנו סבורים כי על אף פגם זה, לאור ההבהרות, ההשלמות

והתיקונים להסדר - אין מדובר עוד בפגם מהותי והבחינה שנעשתה בסוגיה זו עומדת ברף המינימלי הנדרש.

2. <u>בחינת עלויות והשפעות החלופה הנבחרת</u> - הרשות קבעה כי נפל פגם מהותי בכך שלא נבחנו עלויות הציות על השחקנים השונים וכן לא נבחנו השפעות נוספות שיהיו על מערך התמריצים המוביל אותם.

לאור ההתייחסות המפורטת לקושי שבכימות עלויות וכן בחינה וזיהוי של רכיבי העלות והתועלת המרכזיים, באופן שמאפשר להעריך טוב יותר את השפעותיה הצפויות של החלופה הנבחרת – **אנו סבורים כי לאור ההבהרות ההשלמות והתיקונים - ניתן מענה לפגם זה באופן המצדיק כי המליאה תשנה את החלטתה בעניין זה.**

3. <u>התייחסות נפרדת לתכני הספורט</u> – הרשות העירה בחוות דעתה על כך שהניתוח וההשוואה ביחס לתכני הספורט מתבצעים במקשה אחת עם הניתוח ביחס לערוצים, על האף השוני ביניהם באסדרה הקיימת כיום וכן בנוגע למודל הכלכלי של כל אחד מהם.
לאור העובדה שהמשרד הוסיף ניתוח מפורט נפרד לגבי תכני הספורט וערך חישוב נפרד של הניקוד בו, ובכך נתן מענה להערות הרשות, **אנו סבורים כי לאור ההשלמות וההבהרות ניתן מענה לפגם זה באופן המצדיק כי המליאה תשנה את החלטתה בעניין זה.**

4. <u>הצדקת הקריטריונים לקביעה מהו ספק בעל חשיבות מסחרית בעת עיצוב החלופה הנבחרת</u> – הרשות קבעה בחוות הדעת שנדרש לבסס את ההצדקה לכך שניתן להסתפק במבחן המבוסס רק על קריטריון ההכנסות בעת קביעה מהו ספק בעל חשיבות מסחרית. כמו כן, הרשות ציינה שמבחן זה חל רק ביחס לערוצים, אולם המבחן עתיד לחול גם ביחס לפלטפורמות וכמו כן, המבחן ביחס למפעל ספורט מבוסס על מאפייני הצפייה בתכני הספורט, ללא נימוק.
משרד התקשורת הרחיב את ההסבר שניתן בעניין זה וכן הוסיף לאסדרה כי קביעת הרף תעשה בהיוועצות עם רשות התחרות ותיבחן לאחר חמש שנים מיום תקיקתה. הבחינה בדיעבד, כעבור חמש שנים, בידי כל הגורמים הרלוונטיים, תואמת את חוק עקרונות האסדרה (ראו סעיף 24 לחוק) ונותנת מענה למצב שבו יתברר בדיעבד כי בחינה זו תופסת יותר מדי שחקנים או פחות מדי שחקנים. **בשל הנכתב לעיל, אנו סבורים כי לאור ההשלמות ההבהרות והתיקונים - ניתן מענה לפגם זה באופן המצדיק כי המליאה תשנה את החלטתה.**

לסיכום פרק זה, רשות האסדרה סבורה כי יש בהתייחסות הנוספת ששלח משרד התקשורת לעניין פרק אסדרת הקשרים המסחריים כדי לרפא את הפגמים המהותיים שהופיעו בחוות דעת הרשות.

<u>פרק החדשות:</u>

להלן הפגמים המהותיים שאושרו במליאה וכן התייחסותנו לעניין המשך קיומם.

1. <u>רכיב הבעלויות הצולבות</u> – בהתבסס על הניתוח שהוצג בדוח המתוקן שהועבר לרשות, הרשות קבעה כי לא בוסס שהחלופה הנבחרת תשיג את מטרות האסדרה, היינו תוביל לצמצום הריכוזיות והגדלת התחרות, משום שקיים חשש שביטול האיסור הקיים על בעלויות צולבות יוביל להתחזקותם של שחקנים הפועלים כיום במספר מדיות, באופן שעלול להקטין את מספר הדעות הכולל ולפגוע בתחרות בשוק השידורים.

משרד התקשורת הוסיף נימוקים נוספים, המבססים את עמדתו לפיה אין חשש ממשי שביטול האיסור על בעלויות צולבות יוביל לצמצום מגוון הדעות, בשל חסמי הכניסה הנמוכים לשוק הדעות הכולל וכי סביר יותר שביטול האיסור יפחית את הריכוזיות ולא יגדיל אותה. כמו-כן, כפי שמוזכר גם בסעיף 2 להלן, המועצה שתקום מוסמכת להחיל את הוראת "מהימנות החדשות", גם על מי שהיקף מחזור ההכנסות שלו נמוך מ-40 מלש"ח, אם יש לו פעילות חדשותית משמעותית במדיה אחרת.

ההצעה של משרד התקשורת נותנת מענה מסויים לחלק מרכזי שמצאנו בפגם המהותי בכל הנוגע לבעלויות הצולבות, היינו: הצורך להתייחס גם לשוק הדעות הכללי, גם זה שאינו משודר, והצורך להתייחס לאפשרות של ניצול כוח שוק בתחום החדשות במדיה אחרת. ההצעה לא מונעת את החשש מפני ריכוזיות, אלא מתמודדת עם ריכוזיות כזו, אם תיווצר, באמצעות הסמכה להחיל כללי אתיקה.

בשל הנכתב לעיל, **אנו סבורים כי ניתן מענה לפגם זה באופן המצדיק כי המליאה תשנה את החלטתה בעניין זה.**

2. <u>רכיב מהימנות שידורי החדשות</u> – רשות האסדרה קבעה בחוות דעתה כי לא נבחנה באופן מספק ההשפעה של ביטול האסדרה הקיימת ואימוץ האסדרה המוצעת על מהימנות השידורים.

בהתייחסותו האחרונה, הוסיף המשרד הן התייחסות חדשה בפן המתודולוגי והן הצעות לשינויים בגופה של האסדרה המוצעת, כמובא להלן:

א. המועצה תמנה נציב פניות, שיקבל פניות מהציבור על סטיות מתקנון האתיקה של הערוץ, ותהיינה לנציב סמכויות מסויימות לפעול לתיקון המצב.

ב. ערוץ יוכל להסתמך על תקנון אתיקה שיפורסם על ידי איגוד מקצועי ובמקרה זה יראו באותו תקנון כתקנון האתיקה של הערוץ.

ג. ערוץ יוכל להכפיף את עצמו למנגנון אכיפה שיפעיל אותו איגוד מקצועי ביחס לסטיות מתקנון האתיקה, אשר יכלול לכל הפחות את אותן הסמכויות של נציב הפניות. במקרה זה, נציב הפניות לא יעסוק בפניות הנוגעות לאותו ערוץ.

ד. הוראות א' ו-ג' יחולו כלפי ספקי תכנים רשומים בלבד (רף הכנסות של 40 מלש"ח ומעלה בתחום השידורים האודיו-ויזואליים). יחד עם זאת, המועצה תוכל להחיל את ההוראות בעניין המהימנות גם על ספקי תכנים רשומים עם הכנסות נמוכות יותר בתחום השידורים, אם יש להם פעילות חדשותית משמעותית במדיה אחרת.

אנו סבורים, כי על אף הפירוט הנוסף והההצעות לתוספות באסדרה לגופה, אשר אפשר שהן משפרות את ההצעה לגופה (ולעניין זה לא נביע את עמדתנו שכן נושא זה אינו רלוונטי לכאן, כמפורט בהמשך הדברים), עדיין לא התבצע התהליך הנדרש לבחינת השפעות האסדרה המוצעת על סוגיית המהימנות ועל כן הפגם המהותי ביחס לסעיף זה, נותר בעינו.

ראשית, טרם בוצע ניתוח מסודר ומקיף של כלל רכיבי האסדרה הקיימת. האסדרה הקיימת במישור המהימנות מורכבת מרכיבים רבים ושונים, המסמכים שהוצגו מתייחסים בפירוט ובהעמקה לחלק ממרכיבים אלה (כגון איסור הבעלויות הצולבות והחובה להקים חברת חדשות נפרדת), אך אינם מתייחסים לרכיבים אחרים (למשל מינוי דח"צים בדירקטוריון; איסור על בעל תפקיד לכהן ביותר מחברת חדשות אחת; קביעת הליך מינוי לעורך ראשי; חיוב למימון מינימאלי; איסור על שידור פרסומות ועוד). ללא בחינת רכיבי האסדרה השונים לגופם, לא ניתן לדעת מה תהיה המשמעות של ביטולם וממילא גם קשה להעריך את מידת האפקטיביות שלהם.

שנית, גם לאחר התיקונים הנוספים, עדיין חסר ניתוח באשר לאופן שבו האסדרה החדשה צפויה לתת מענה לגורמי השורש של הבעיה. כך למשל, המשרד מפרט במסמך את מגבלותיה של האסדרה הקיימת בכל הנוגע לשמירה על העצמאות העיתונאית. אולם הוא אינו מנתח ומפרט האם וכיצד האסדרה המוצעת תיתן מענה טוב יותר לקשיים שהוצפו – האם האסדרה המוצעת תיתן מענה טוב יותר להשפעה העקיפה של בעלי המניות על גופי החדשות? האם היא תיתן מענה לחשש מפני זליגה של האינטרסים של מנהלי ועובדי חברת החדשות?

קשיים אלו אף מתעצמים לאור ההתייחסות האחרונה שהעביר משרד התקשורת, לפיה הטיפול בבעיית המהימנות עומד בפני עצמו ואינו נגזרת של שאלת התחרות, ריבוי השחקנים וריבוי הדעות – כלומר, אם הנושא אכן עומד בפני עצמו ואינו מתבסס גם על ניתוח נוסף שנעשה ברכיב אחר, אלא אמור להיות מטופל רק באמצעות האסדרה המוצעת ברכיב זה (חלופה 1), אזי שהניתוח הנדרש לבחינת ההשפעות של האסדרה והסבירות להשגת המטרה ביחס למצב הקיים כיום (חלופה 0) חסר אף יותר.

שלישית, גם ביחס לרכיבי האסדרה החדשים המוצעים (מינוי נציב ומתן מעמד לאיגוד מקצועי), לא הוצג דיון ממצה באשר לשאלה האם יהיה בהם כדי לתת מענה אפקטיבי לגורמי השורש שהוצגו לבעיה. כך למשל, משרד התקשורת הציג מידע באשר לקושי הקיים של הרשות השנייה (רגולטור עם סמכויות) באכיפת הוראות איזון שונות. על כן, לכל הפחות היה נדרש לנמק כיצד הנציב צפוי לתרום לצמצום הבעיה ולהצליח מקום בו הרשות השנייה לא הצליחה.

נראה כי הטיעון המרכזי המוצג לתמיכה בתוספות שהוספו במסמך ההתייחסות הוא כי ההצעה החדשה תואמת טוב יותר את הרגולציה הקנדית. זהו אומנם טיעון חשוב לכשעצמו, אולם אין בו כדי להחזיק על כתפיו את שאלת הבסיס שהיא - האם הרגולציה המוצעת תיתן מענה לגורמי השורש שזוהו ומה יהיו השלכותיה על השוק המפוקח.
בנוסף, היצמדות לאסדרה הקיימת במדינה מפותחת היא תנאי בסיסי הנדרש מכח החוק (או הנמקה של הסטייה ממנה), אך עדיין נדרש לנמק מדוע זוהי המדינה ממנה נבחר לאמץ (למשל ניתוח באשר לדומה ולשונה) וכן לבחון את ההשפעה של האסדרה במדינה ממנה מאמצים במטרה ללמוד ממנה ולהסיק מסקנות באשר ליתרונות אימוץ המודל בישראל.

באשר לסעיף זה – רכיבי האסדרה החדשים, נבקש להבהיר כי אין אנו מביעים כל עמדה מהותית לכאן או לכאן באשר להצעות שהועלו במישור המדיניות. עניינו הוא בבחינת התהליך שבוצע ובהבטחה – עליה אמונה רשות האסדרה – כי כלל השיקולים הרלוונטיים נשקלו באופן מלא על ידי קובעי המדיניות בטרם גיבוש האסדרה.

בנוסף, לאור היקף הרפורמה המוצעת, המבטלת את כלל הרגולציה בתחום ומשנה מן היסוד את המשטר הרגולטורי הקיים כיום, תוך ביטולם של כלל הרגולטורים הקיימים כיום – אנו סבורים כי נדרש ללבן באופן מעמיק את ההשפעות של האסדרה המוצעת ברכיב זה.

אשר על כן, ועל אף התוספות שהוסיף המשרד בהתייחסותו המשלימה, אנו סבורים כי לא ניתן מענה לפגם זה באופן המצדיק כי המליאה תשנה את החלטתה בעניין זה, וכי מן הראוי שהמליאה תעמוד על קביעתה כי נפל פגם מהותי בסוגיה זו .

הנדון: **<u>התייחסות נוספת לפרק החדשות</u>**

1. <u>הבהרה באשר ליחס בין הבעיות שצוינו בחלק הכללי לבין הפרקים של רכיבי הרגולציה (בהתאם לבקשתכם בראשית פרק ההשוואה בין חלופות)</u>:

התייחסנו לשלוש בעיות:

א. חסמי כניסה והתרחבות, חלקם מבניים וחלקם פרי רגולציה, שמביאים לרמת תחרות נמוכה בתחום החדשות בטלוויזיה. כמפורט, אחד מהחסמים הללו נובע מהאיסור על בעלויות צולבות – איסור זה הוא חסם כניסה לענף השידורים בטלוויזיה.

ב. פער רגולטורי – בעיה מובנית, מתוארת בהרחבה גם בפרק המבוא. בעיית הפער הרגולטורי זוכה להתייחסות ולניתוח בכל רכיב מהרגולציה המוצעת.

ג. בעיית המהימנות – רלוונטית לשידורי חדשות בכל הבמות, אבל האסדרה כאן היא של שוק החדשות בטלוויזיה בלבד. אחד הקריטריונים הנמדדים הוא היכולת להתאים בעתיד את האסדרה לאמצעי מדיה נוספים.

לעניין היחס בין הבעיות לבין רכיבי הרגולציה: <u>באשר לשני רכיבי הרגולציה הראשונים, בעלויות צולבות והפצת ערוצים באופן נרחב</u>, הדיון מתייחס לשתי הבעיות הראשונות – חסמי כניסה והתרחבות בתחום החדשות בטלוויזיה ופער רגולטורי. החלופות שנבחרו עונות לדעתנו באופן הטוב ביותר על שתי הבעיות הללו. כך, בשני הרכיבים נבחנה חלופה 0 של שימור המצב הקיים, בו יש פערים רגולטוריים, ונפסלה. בשתי החלופות האחרות שנבחנו בכל אחד מתתי הפרקים אין פערים רגולטוריים דומים. באשר לניתוח החלופות בעניין רכיב האסדרה של בעלויות צולבות, אחד הקריטריונים המרכזיים לבחינה היא הריכוזיות בתחום החדשות המשודרות. החלופה בה <u>אין איסור</u> על כניסה של שחקנים משווקים משיקים לשוק החדשות היא, בפער גדול, החלופה שמפחיתה חסמי כניסה לשוק החדשות בטלוויזיה, ולכן היא זו שזוכה לציון הגבוה ביותר בקריטריון של הפחתת הריכוזיות בענף. באשר לרכיב האסדרה של הפצת ערוצים באופן נרחב, הקריטריון המשמעותי ביותר היה "עידוד התחרות בענף ערוצי החדשות בטלוויזיה", והחלופה שנבחרה שמה דגש על הפחתת חסמי כניסה לתחום החדשות בטלוויזיה. לכן אנחנו חושבים שהחלופות שנבחרו ביחס לשני הרכיבים הראשונים ענו על שתי הבעיות הראשונות בצורה טובה. ביחס לבעיה השלישית, החלופות שנבחרו לעניין בעלויות צולבות והפצת שידורים באופן נרחב אינן מתמודדות באופן ישיר עם בעיית המהימנות – המיקוד בבעיה זו יתבצע בעת בחינת רכיב האסדרה השלישי. אנחנו מוצאים לנכון להבהיר (לאור מספר אמירות בעניין זה מצדכם) כי <u>אין</u> אמירה שלנו לפיה הדרך בה בחרנו להתמודד עם בעיית המהימנות היא בדרך של קידום התחרות. יחד עם זאת, אכן הערנו במספר מקומות – ואנחנו עומדים מאחורי הערות אלו - כי שילוב בין התמודדות לא טובה עם בעיית המהימנות לבין פגיעה בתחרות או פגיעה בריבוי הדעות הוא השילוב הגרוע ביותר גם מבחינת ההתמודדות עם בעיית המהימנות. אנחנו סבורים כי זוהי עמדה המבוססת על רציונל ברור ועל כן אינה דורשת "הבאת ראיות" - מצב של ריבוי שחקנים תורם למגוון האפשרויות העומדות בפני הציבור לצרוך מידע, ומיעוט מקורות מידע מקטין את האפשרות לפיקוח הדדי של גופי התקשורת האחד על השני.

באשר לרכיב הרגולציה הנוגע למהימנות שידורי החדשות, הדיון לעניין רכיב זה מתייחס לשלוש הבעיות. באשר לבעיית המהימנות, הקריטריון הראשון שנבחן הוא של רמת ההגנה על מהימנות המידע בכל אחת מהחלופות.

באשר לבעיה של פער רגולטורי: גם כאן חלופה 0 היא של שימור המצב הקיים, בו יש פערים רגולטוריים. חלופה זו נפסלה, ובשלוש החלופות האחרות שנבחנו אין פערים רגולטוריים דומים. בנוסף, אחד הקריטריונים הנוספים לבחינה היה היכולת להתאים את האסדרה המוצעת לאמצעי מדיה נוספים בעתיד.

באשר לבעיה של חסמי כניסה והתרחבות בשוק החדשות בטלוויזיה, הרי שכל אחת מהחלופות נבחנה בין היתר על בסיס הקריטריון של ההשפעה על רמת התחרות בשוק זה – ככל שהחלופה מטילה עלויות גבוהות יותר על הערוץ, הרי שהיא גם מגדילה את חסמי הכניסה לשוק, ועל כן היא זכתה לציון נמוך יותר.[1]

היבט נוסף של סוגיית המהימנות בחדשות אשר התחדד בעקבות שיח שלאחר כינוס מליאת הרשות, ונוגע לקשר בין סוגיית מהימנות החדשות לבין סוגיית הבעלויות הצולבות. אנחנו מסכימים עם האמירה לפיה הנזק מחדשות לא אמינות משמעותי יותר ככל שגוף התקשורת הוא גוף חדשות משמעותי יותר, וזאת בהסתכלות רחבה על כלל אמצעי המדיה ולאו דווקא על תחום השידורים בטלוויזיה. כלומר: הכוח של אותו גוף מול צרכני החדשות נובע מפעילותו בכלל הבמות, ולאו דווקא מפעילותו בתחום הטלוויזיה. לכן, נוכח האפשרות ששחקני חדשות משמעותיים אשר פועלים בשווקים משיקים יכנסו גם לתחום החדשות בטלוויזיה, קיים צורך להתייחס לגופים מעין אלו באופן שונה מגופים חדשים בתחום הטלוויזיה, שאין להם פעילות משמעותית אחרת בתחום החדשות.

במקביל, ובשים לב לכך שיש מגוון רחב מאוד של שחקנים קטנים בתחום החדשות במגוון הבמות, הן שחקני חדשות ממוסדים קטנים והן שחקנים חדשות לא ממוסדים, אנחנו סבורים כי יש למקד את ההוראות הנוגעות למהימנות בשחקנים, אשר מטילות נטל משמעותי יחסית על המפוקחים, על בעלי היקף פעילות משמעותי בלבד. לכן, בהמשך לשיח עמכם וכפי שיפורט בהמשך, אנו מציעים כי חלק מההוראות שיתווספו ברכיב האסדרה של מהימנות יחולו רק על כלפי ספקי תכנים רשומים (רף הכנסות של 40 מלש"ח ומעלה), וכן, בהתאם להצעת יו"ר רשות האסדרה בדיון, להסמיך את המועצה להחיל את ההוראה גם על ספקי תכנים רשומים עם הכנסות נמוכות יותר בתחום השידורים, ככל שיש להם פעילות חדשותית משמעותית במדיה אחרת.

באופן זה, האסדרה בהיבטי המהימנות תתמקד בספקי תכנים בעלי השפעה בשוק, וללא בעשרות ספקי תכנים קטנים בכלל הבמות, נעדרי השפעה משמעותית בשוק. כך, וכפי שיפורט בהמשך, חלק מההוראות בהיבט המהימנות לא יחולו על שחקן חדש בתחום השידורים שאין לו פעילות חדשותית בבמות אחרות, אך הן יחולו כבר מהיום הראשון על שחקן חדש בתחום השידורים בטלוויזיה שיש לו פעילות חדשותית משמעותית קיימת באחד או יותר מהבמות האחרות.

[1] ככל שרגולציה מכבידה תחול רק מהיקף הכנסות מסוים, הרי שהיא עשויה להגדיל את חסמי ההתרחבות בשוק, כמו גם ליצור תמריצים שליליים לגדול.

2. <u>התייחסות לקיומם של חסמי כניסה גבוהים והתרחבות במסלולי האסדרה הנוספים (רישיון זעיר – אסדרה מקלה, OTT – ללא אסדרה)</u>

התייחסנו במסמך לשני סוגים של חסמי כניסה והתרחבות (ראו בעיקר פרק 2.1.1 בעמ' 29-30 וכן התייחסויות בפרק המבוא)- חסמי כניסה מבניים (בפרט, יתרון לגודל, יתרון להיקף וחשיבות המוניטין, גישה ללקוח) ולחסמים רגולטוריים. חסמי כניסה מבניים קיימים ללא קשר למסלול האסדרה. לעומת זאת, אין ספק שמסלול האסדרה משפיע על החסמים הרגולטוריים – המסלול של רישיון זעיר מקל את חסמי הכניסה וההתרחבות לתחום החדשות לעומת המסלול הרגיל, וכמובן שבתחום ה-OTT בו אין אסדרה החסמים האלו לא קיימים. אנחנו סבורים שטענתנו לפיה האסדרה, רק במקומות שקיימת אסדרה כמובן - יוצרת חסמי כניסה, היא טענה מבוססת היטב, וזאת הן מהגיונם של דברים (כפי שנכתב גם בחוות הדעת, הוצגו מאפייני הרגולציה הקיימת והעלויות הנגזרות מהם, ועלויות אלו יוצרות חסמי כניסה והתרחבות), והן על בסיס "הניסוי הטבעי" שארע בשוק - המציאות מראה כי אסדרה רכה או היעדר אסדרה הם אלה שהביאו לכניסתם של שחקנים חדשים לתחום, כפי שניתן לראות מהדוגמה של ערוץ 14 (אסדרה רכה) וערוץ i24 (היעדר אסדרה). יצוין כי דוגמאות אלה צוינו בהרחבה בפרק המבוא, וגם בספר של ד"ר וינר (עמ' 53-51 שם). כלומר, עוד מעבר להגיון הבסיסי לפיו הקטנת חסמי כניסה עשויה להוביל לכניסה של שחקנים חדשים לשוק, גם "הניסוי הטבעי" של הפחתת הרגולציה הראה כי שחקנים חדשים נכנסו בעקבות זו לפעול בתחום ובכך הקטינו את הריכוזיות בשוק.

במאמר מוסגר, חשוב לציין עצם זה שמדובר במסלולי אסדרה נוספים לא הופך אותם לשווקים מובחנים – ועל כן הטענה שהופיעה בחוות הדעת לפיה "לא הוצג מענה לשאלה האם במסלולים אלו בפועל יש תחרות משמעותית יותר ובמידה שאין – מדוע?" היא טענה כלכלית שגויה. שוק נבחן מנקודת המבט של הלקוח, והערוצים 14 ו-i24 הוצגו כחלק משוק ערוצי החדשות הרחב יותר, הכולל גם את בעלי הרישיון הרגיל. גם ניתוח מדד הריכוזיות כלל את כלל ערוצי החדשות, ללא קשר לאסדרה שחלה עליהם. מובן מהגדרת המדד שהסתכלות צרה יותר (ולא נכונה) על השוק, כשוק מובחן בהתאם למסלול אסדרה, הייתה מביאה לתוצאה קיצונית עוד יותר.

3. <u>ביסוס בנתונים של התופעה הבלתי רצויה – מידע לא מהימן, מוטה או לא מלא</u>

ראשית נציין כי <u>בשלב זה</u> של בחינת הבעיה, להבדיל מהשלב בו נבחנות החלופות, הניתוח שלנו עוסק בבעיית המהימנות עצמה, ולא בשאלה האם הרגולציה הקיימת נותנת מענה טוב ומספק לבעיה זו. האמירות לפיהן "המסמך יוצא מנקודת מוצא לפיה הרגולציה הקיימת אינה נותנת מענה טוב ומספק לבעיית המהימנות", וכי "נדרש לבחון האם הרגולציה הקיימת מונעת בפועל מקבוצות חזקות במשק הישראלי לשלוט בגופי החדשות והאם ההגדרות הקיימות היום ביחס למעמד הדירקטורים בחברות החדשות מספקות את העצמאות הנדרשת בכדי לוודא העדר השפעה של גורמים מסחריים או פוליטיים על שידורי החדשות בישראל" שייכות לדיון בחלק של ניתוח והשוואת החלופות ולא לחלק זה. לאור אמירות אלו, נאמר כבר בשלב זה, ש<u>אנחנו לא אומרים בשום שלב שאין ערך לאסדרה הקיימת מבחינת שמירה על עצמאות פעילות החדשות, והרחקה שלו מבעלי המניות בערוץ</u>, אלא אומרים: 1. הוראות מהסוג הזה לא יוצרות ואינן יכולות ליצור חיץ הרמטי בין בעל המניות לפעילות החדשות. יש עדיין אפיקי השפעה כמו מינויים של בעלי תפקידים או הזרמת משאבים מעבר למינימום הקבוע ברגולציה. 2. להוראות

האלו יש מתיר בדמות עלויות ובדמות כפייה של מודל פעילות פנימי מסוים שנקבע ברגולציה. יש קשר חיובי בין העלויות הללו לעוצמה בה מושגת "העצמאות הנדרשת" המתוארת בהערכתכם. בקצה הציר, ניתוק מוחלט בין פעילות החדשות לבין יתר פעילות הערוץ, ניתן יהיה להשיג את העצמאות הגבוהה ביותר, אך העלויות גם יהיו הגבוהות ביותר. 3. בהגדרה, הוראות מהסוג הזה מטפלות רק בחלק מגורמי השורש לבעיה – השפעות זרות או אינטרסים זרים של בעלי המניות בערוץ המחלחלות לפעילות החדשות. ההוראות לא מטפלות בחדירה של אינטרסים הנוגעים למנהלי ועובדי חברת החדשות עצמם. בנוסף, הוראות מסוג זה אינן מטפלות באופן ישיר בכשל השוק של א-סימטריה במידע.

כאמור, התופעה הבלתי רצויה שנבחנת כאן היא מידע לא מהימן, מוטה או לא מלא. נציין בהקשר זה כי ניתוח השוק וסקירת הספרות תוארו בהרחבה בפרק המבוא הכללי, ובפרט בפרק 1.51 ב-RIA (עמ' 21-20). נוכח הבעיה הידועה, המתוארת במחקר, בספרות ובדו"חות ציבוריים, המשרד נדרש לנושא.

מוסכם בינינו כי קיים ניתוח של גורמי השורש לבעיה, א-סימטריה במידע וניגוד עניינים אפשרי, ואלו בוססו. באשר לדיון על ביסוס הנזק – פגיעה בזכות הציבור לדעת ובשוויון מידע, אנחנו סבורים כי יש להבחין בהיבט זה בין הממד האובייקטיבי לבין הממד הסובייקטיבי. ברמה האובייקטיבית, עצם קיומה של תופעה של מידע מוטעה אינו מוטל בספק - קיימים מקרים רבים שבהם כלי תקשורת נאלצו לפרסם תיקונים והבהרות בעקבות פרסום מידע שגוי, וקיימים גם מקרים רבים של "בדיקת עובדות" שעורכים גורמים ציבוריים או כלי תקשורת מתחרים, למידע שפורסם בכלי תקשורת אחר. יחד עם זאת, קיים קושי של ממש להעריך את היקף התופעה של מידע שגוי, לא כל שכן לבחון את ההיקף באופן אמפירי ובתלות בגורמים או לקשור אותה אמפירית לגורמים אחרים כמו שיטת רגולציה או רמת התחרות באותו השוק. הקושי נובע בין היתר מהעלות הגבוהה של ביצוע של בדיקה מסוג זה, כמו גם מכך שהתוצאות הן לא תמיד חד משמעיות – האם המידע שגוי או לא. נציין כי לא מצאנו מחקר או תוצאה אמפירית שניתן להתבסס עליהם בצורה מקצועית בהיבט זה. מעבר לכך, אנחנו גם לא סבורים שנכון שגורמי המקצוע בממשלה יעסקו בעצמם בבחינת המהימנות האובייקטיבית של שידורי חדשות בערוץ זה או אחר.

יחד עם זאת, קיימים נתונים רבים הנוגעים לתפיסות הסובייקטיביות של הציבור באשר למהימנות החדשות באמצעי המדיה השונים. בהקשר זה בחנו את הנתונים של שני סקרים משנת 2024 – הראשון סקר של המכון הישראלי לדמוקרטיה, שנתונים ממנו גם צורפו לדו"ח, והשני סקר של איגוד האינטרנט הישראלי והטכניון.[2]

כשדנים בתפיסות הסובייקטיבית, צריך לקחת בחשבון שהן לאו דווקא תואמות "אמת אובייקטיבית" כלשהי על מהימנות החדשות – ניתן לראות זה גם דרך השונות הרבה, בשני הסקרים, בנתוני האמון בין צופים עם מאפיינים אישיים שונים, וכן מתשובות ישירות שנתנו לעניין זה הנשאלים, בסקר השני שצוין: רק 56.5% מהציבור תופס את עצמו כמי שיכול לזהות מידע שקרי, ו-74% מהציבור מסכים כי היום קשה יותר לזהות מידע שקרי.

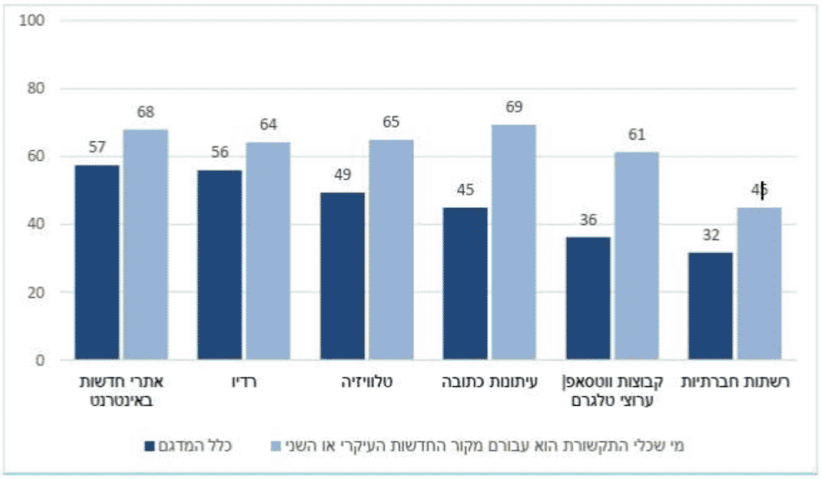
[2] צריכת חדשות וחשיפה לדיסאינפורמציה בישראל: סקר איגוד האינטרנט והטכניון (חלק א'), זמין בכתובת https://www.isoc.org.il/sts-data/media-and-disinformation-survey-il.

על אף ההסתייגויות שלעיל, נתוני האמון הסובייקטיבי הם הנתונים הזמינים הקרובים ביותר הקיימים לענייננו, וחשוב לסקור אותם. ראשית, באשר לרמת האמון הסובייקטיבית שנותן הציבור בתקשורת באופן כללי, נציין כי על פי נתונים מישראל, רמת האמון בתקשורת נמצאת במגמת ירידה. ראו לעניין זה את נתוני המכון הישראלי לדמוקרטיה, מתוך "מדד הדמוקרטיה הישראלית 2024".[3] עוד ננסה ללמוד מנתונים אלו האם נוכח קיומה של אסדרה משמעותית הנוגעת למהימנות, רמת האמון שחש הציבור כלפי חדשות בטלוויזיה היא גבוהה יותר מזו שהוא חדש כלפי חדשות באמצעי תקשורת אחרים, בהם לא קיימת רגולציה דומה.

לעניין זה, הצגנו בתרשים מספר 7 סקר עדכני של המכון הישראלי לדמוקרטיה (מ-2014) על שיעור האמון בחדשות, לפי פלטפורמה, בהשוואה בין אתרי חדשות באינטרנט, רדיו, טלוויזיה ועיתונות כתובה, קבוצות וואטסאפ ורשתות חברתיות:

שיעור נותני האמון בכלי התקשורת השונים כמקור לחדשות – השוואה בין צורכי כלי תקשורת לבין כלל המדגם

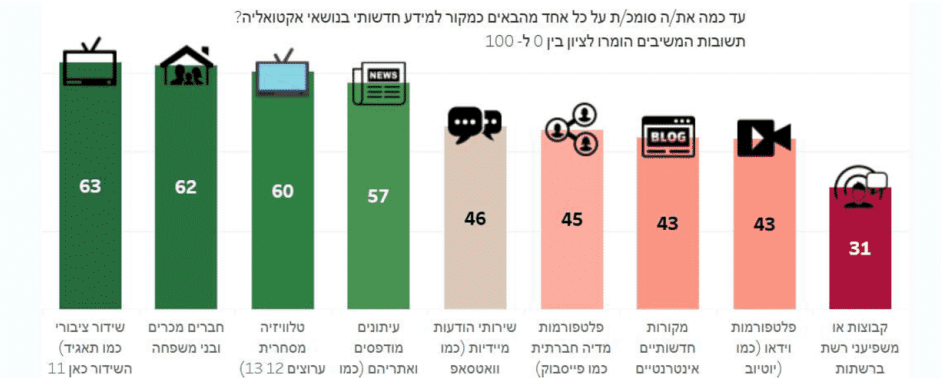
(%)



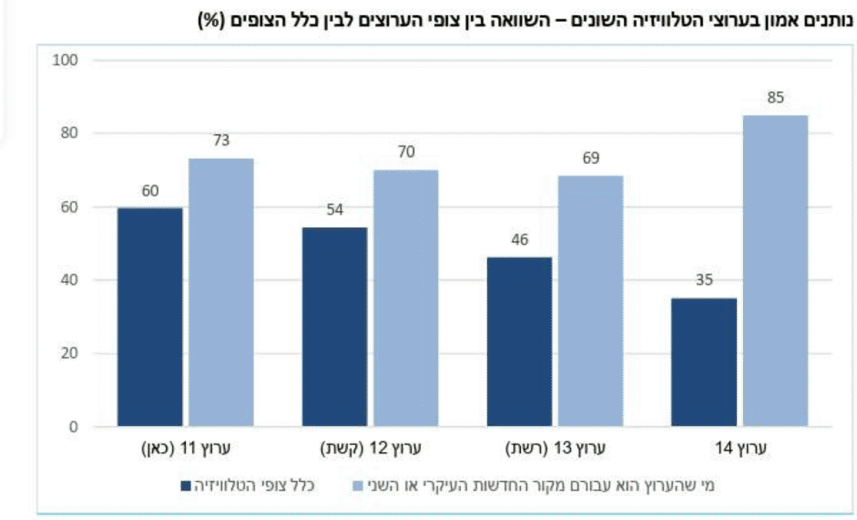
ניתן ללמוד מסקר זה כי אין פערים בשיעור האמון שחש הציבור כלפי החדשות בטלוויזיה לעומת אמצעי מדיה אחרים בהם פועלת עיתונות ממוסדת בבמות אחרות (רדיו, אינטרנט, עיתונות). כן קיימים פערים מסוימים לעומת קבוצת וואטסאפ, ובעיקר כלפי רשתות חברתיות כלפיהם שיעור האמון הוא הנמוך ביותר. קשה לבסס מהסקר מתאם חיובי בין שיעור האמון הסובייקטיבי שחש הציבור בחדשות לבין רגולציה הנוגעת למהימנות, הקיימת כיום רק בטלוויזיה. כן ניתן לבסס מתאם חיובי בין שיעור האמון לבין השאלה האם מקור החדשות הוא בתקשורת ממוסדת או לא. תוצאות דומות לעניין זה התקבלו בסקר נוסף שנערך בשנת 2024 על ידי איגוד האינטרנט הישראלי והטכניון, וגם בו לא נמצא הבדל משמעותי ברמת האמון בטלוויזיה המסחרית (60%) לבין רמת האמון בעיתונים מודפסים ואתריהם (57%). נתון מעניין נוסף שניתן ללמוד מסקר זה הוא כי צריכת מידע חדשותי מ"חברים, מכרים ובני משפחה" זוכה לרמת אמון דומה (62%) לזו שמיוחסת כלפי התקשורת הממוסדת. ממצא זה עולה בקנה אחד

[3] **זמין בכתובת** chrome-extension://efaidnbmnnnibpcajpcglclefindmkaj/https://www.idi.org.il/media/26719/israeli-democracy-index-2024-hebrew.pdf, **בעמ' 57.**

עם הסברה לפיה המוניטין ולתפיסות מוקדמות של אותו אדם כלפי מוסר המידע משפיעים באופן משמעותי על רמת האמון שהוא חש כלפי המקורות השונים למידע חדשותי.



בכלל המדגם בסקר המכון הישראלי לדמוקרטיה, התשובה השכיחה ביותר על השאלה מה הופך כלי תקשורת לאמין הייתה "אמינות הידיעות שמתפרסמות בו" (63%), ללא הבדלים משמעותיים בין המחנות הפוליטיים. רק 15% סברו כי הקרבה לבין העמדות הפוליטיות שלהם היא תנאי לאמינות. יחד עם זאת, כשנמדד אמון רק בקרב מי שצופה בערוץ מסוים בטלוויזיה, מקבלים תמונה לפיה האמון הנמוך ביותר הוא בערוצים שבהם הנשאלים אינם צופים, ולעומת זאת, האמון של הצופים בערוצים שבהם הם כן צופים גבוה מאוד, זאת המפורט בתרשים שלהלן:



ניתן ללמוד מתוצאות אלו מספר דברים. ראשית, על כך שקיים ככל הנראה פער בין התחושות הסובייקטיביות של ציבור הצופים לבין "אמת אובייקטיבית" כלשהי בנוגע לרמת המהימנות של שידורי החדשות, וכי תחושות אלו מושפעות מתפיסותיהם המוקדמות של הצופים. שנית, על כך שבעוד שאנחנו מנסים להתמודד עם בעיה אובייקטיבית של מידע לא מהימן או לא מלא, זאת בעיה שקשה מאוד להתחקות אחריה, מאחר שתפיסות סובייקטיביות צפויות להשפיע באופן משמעותי על כל ניתוח שיבקש לבחון האם ערוץ כזה או אחר הוא מהימן יותר מאחר.

כלשון עורכי הסקר, *"אפשר לראות שהמרואיינים מבקשים תקשורת שתהיה אמינה ומגוונת, אך בפועל – כפי שראינו למעלה – הם צורכים תקשורת בעיקר בתוך בועת המידע הלא מגוונת שלהם ומאמינים לכלי התקשורת שמתאים לעמדה הפוליטית שלהם"*. שלישית, שלפחות מבחינת התפיסות הסובייקטיביות של הצופים, ככל שקיים מגוון גדול יותר של שידורי חדשות, כך צפוי לגדול הסיכוי שחלק גדול יותר מהם ימצאו מקור אחד לפחות לצריכת חדשות שבו הם נותנים אמון.

הנקודה האחרונה מתקשרת להערה שהופיעה בחוות הדעת – בה נשאל האם לאור ריבוי מקורות המידע הקיימים ב"שוק הדעות הרחב", בפועל קיים עדיין נזק ברמת הצרכן הסופי, אשר יש לו נגישות לשורה של מקורות מידע נוספים שאינם משודרים בטלוויזיה. נראה כי ניתן להתייחס גם כאן לממד הסובייקטיבי של אמון הציבור. על סמך הנתונים האחרונים שהוצגו, ניתן להעריך כי התפיסות הסובייקטיביות של הצופים מושפעות מתפיסותיהם המוקדמות, כך ריבוי אפשרויות מגדיל את האפשרות לפיו יהיה אמצעי תקשורת כלשהו שהצופה יתן בו אמון, גם אם הדבר לא ישליך בהכרח על האמון שהוא נותן בבמה מסוימת (כמו טלוויזיה מסחרית, עיתונות מודפסת וכו') באופן כללי.

4. <u>פרק למידה מהעולם</u>:

לעניין תוצאות הרגולציה בהקשר של בעלויות צולבות, נציין כי הסקירה של המצב בעולם העלתה שככלל, אין במדינות שנבחנו הגבלות מראש על בעלות צולבת חוצת-מדיה, ובפרט – כאשר השידור אינו עושה שימוש במשאב מוגבל, או כאשר לא קיימת הגבלה אחרת בשוק (כמו מכרז). לגבי בעלות צולבת תוך-ענפית נמצא כי ב-10 מתוך 14 המדינות שנסקרו אין איסור גורף או שהוא קיים רק במידה וקיים משאב במחסור (שידורי DTT או רישיונות המוענקים בדרך של מכרז);

בחוות הדעת הוער כי "הרגולציות הנסקרות נועדו בעיקרן להשיג שיפור של מדדי הריכוזיות"- לעניין זה נציין קודם שכפי שצוין לעיל, במרבית המדינות כלל אין רגולציה על אחזקה צולבת. בנוסף, יש לציין שקשה לטעון שרגולציה האוסרת על בעלות צולבת חוצת מדיה נועדה להשיג שיפור של מדדי ריכוזיות, שהם מדדים אשר נבחנים בהקשר של שוק רלוונטי מנקודת מבטו של הצרכן. כפי שניסינו להסביר, סביר להניח שתוצאתה של רגולציה כזו תהיה דווקא הפוכה, מאחר שהיא מונעת כניסה של שחקנים אשר פועלים בשווקים משיקים לתחרות מול שחקנים קיימים. טענה נוספת שצוינה היא ש"ללא נתוני ריכוזיות במדינות אלו, הרי שלא ניתן להעריך את האפקטיביות שלהם בהשגת מטרה זו". איננו מסכימים עם הטענה הזו, ואנחנו חושבים שזאת תהיה טעות לבחון אפקטיביות באופן המוצע, ראשית ובעיקר - מאחר שנתוני הריכוזיות מושפעים מהרבה מאוד גורמים אחרים – כמו גודל המדינה, ייחודיות תרבותית ושפתית, סוג אמצעי ההפצה, חוזק השידור הציבורי באותה מדינה, התפתחויות היסטוריות בשוק ועוד. כמו כן איסורים מהסוג שקיים במספר (מועט) של מדינות, כגון הגבלת נתח שוק, הם פעמים רבות תוצאה של בעיה תחרותית שהרגולטור ניסה לפתור ולא הסיבה לבעיה.[4] בשורה התחתונה, תהיה זאת טעות לקחת מדגם קטן מאוד של מדינות שבהם

[4] במאמר מוסגר נציין כי הגבלת נתח שוק היא לא דרך מומלצת לקדם תחרות, והיא עלולה דווקא להביא לפגיעה באיכות המוצר או במחירו, בניגוד לתוצאה המקווה מתחרות, כדרך פעולה אפשרית מצד השחקן הגדול שלא ירצה לחצות את רף נתח השוק שהוגדר לו.

קיים איסור, לקשר אותם לנתוני ריכוזיות המושפעים מהרבה מאוד סיבות אחרות, ולהסיק מכך מתאם, קל וחומר קשר סיבתי, בין איסורי בעלות צולבת לבין מדד הריכוזיות.

באשר ללמידה מהעולם בנוגע חובות נשיאה ובולטות: האסדרה במדינות הנסקרות, כמו גם ברגולציה האירופית הכללית עוסקת בתכנים שיש בהם עניין ציבורי. ברוב המדינות הנסקרות מדובר על ערוצי ברודקאסט אשר כוללים שידורי חדשות בתכניהם. בכל מקרה הסקירה מראה כי נושא הבולטות מהווה עניין רגולטורי, שתכליתה להבטיח נגישות שווה או קידום תכנים מסוימים, ושכל מדינה מחליטה באילו תכנים ליישם זאת. אנחנו סבורים כי ניתן ללמוד מהסקירה גם על חובות בולטות בהתייחס לשידורי חדשות, לאור החלטת המדיניות שאלו תכנים בעלי חשיבות ציבורית.

לגבי הלמידה מהעולם בנושא מהימנות החדשות, פרטנו בעמודים 51-49 את המרכיבים העיקריים של האסדרה במדינות הנסקרות. בדומה להתייחסויות קודמות במסמך זה באשר ליכולת המדידה של מהימנות תקשורתית וביחס ליכולת לקשור בין רגולציה לבין רמת המהימנות המיוחסת לכלי התקשורת, אנחנו לא סבורים שניתן מעשית לבצע מחקר שניתן להפיק ממנו תוצאות בעלות ערך מקצועי באשר לתוצאת האסדרות הללו במובן זה של מהימנות החדשות בכל מדינה.

באשר לקוהרנטיות של רכיבי האסדרה השונים – כפי שציינו בפני המליאה, במקרה שלפנינו החשיבות של הקוהרנטיות אינה בכך שכל רכיבי האסדרה יתבססו על אסדרה מאותה המדינה, אלא על הקוהרנטיות בין רכיבי האסדרה שאנחנו ממליצים לקבוע. לעניין זה חוות הדעת לא ציינה, ובוודאי לא ביססה, חוסר קוהרנטיות כלשהו באסדרה המוצעת. עוד נציין כי מסמך בנושא הועבר לרשות האסדרה, ואנו סבורים כי הוא משקף אסדרה קוהרנטית המבוססת על התערבות רק במקרים יש הצדקה ציבורית או תחרותית להתערבות. בפרט, האסדרה שנבחרה בחיבט החדשות מטעמים ציבוריים מפחיתה חסמי כניסה לתחום, בעיקר באמצעות הוראות ה-Must Carry לערוץ שלא דורש תשלום והוראות הבולטות, פותחת את שער הכניסה עבור שחקנים בשווקים משיקים (ביטול איסורי בעלויות צולבות), ובוחרת להתמודד עם בעיית המהימנות בדרך שתטיל הכי פחות עלויות, בעיקר על שחקנים חדשים. בנוסף, הוצגה בפרקים אחרים אסדרה שהרציונל לה הוא תחרותי, וגם שם העיקרון המסדר היה החלת חובות רק על שחקנים עם כוח שוק, ורק בסיטואציות שעלולות לעורר קושי תחרותי שנכון למקד את הרגולטור בטיפול בו, ולא על שחקנים חדשים או קטנים בענף.

לעניין ההבדל בין האסדרה הקנדית לבין האסדרה הנבחרת, ציינתם כי המודל הקנדי מבוסס על תקנון אתיקה של גוף שהוא אינו השחקן המפוקח, ה- CBSC, שגם מיישם את התקנון בפועל על השחקנים שחברים באיגוד. עוד ציינתם שעל אף היות ה- CSBC גוף וולונטארי הרי שלפי הדוח רוב אמצעי התקשורת חברים בו. הארה זו מקובלת עלינו, וכפי שיוצג בחלק הבא, בהמשך לשיח עמכם אנחנו מציעים לעדכן את חלופת השקיפות כך שהיא תתמרץ את השחקנים השונים בשוק לבחור בתקנון אתיקה של איגוד מקצועי, שישמש כתקנון האתיקה שלהם, וכן, לבחור להיות כפופים למנגנון האכיפה של אותו איגוד. בדרך זו, אנחנו סבורים כי יגדל הסיכוי שיקום בישראל גוף וולונטארי אחד לפחות עם מאפיינים דומים למאפייני ה-CSBC שהוצגו לעיל, וכתוצאה מכך יגדל גם הדמיון בין המודל הקנדי לבין המודל המוצע על ידינו.

5. ניתוח והשוואה של חלופות ועיצוב החלופה הנבחרת-

לאור הערה מרכזית בחוות הדעת, נבהיר כי אנחנו לא סבורים שקיים חשש שהחלופה הנבחרת תוביל לצמצום מגוון הדעות. ציינו בפירוש שהחלופה הנבחרת צפויה להביא לגידול במגוון הדעות, הצגנו בכנות את החשש העולה ממנה של צבירת כוח חוצה מדיות, בהשוואה לחלופה שהופיעה בתזכיר, ומנגד את היתרון הגדול שלה מבחינת התחרות הענפית. לבסוף, לאחר שקילת היתרונות והחסרונות, סברנו כי יש להעדיף את החלופה בה לא מוטלים איסור כניסה לשוק.

אנחנו גם לא סבורים, כפי שנכתב בהמשכה של אותה ההערה, שאם בסופו של יום לא ייכנסו שחקנים נוספים לשוק אין בהצעתנו כל טיפול בבעיית המהימנות. במקום אחר אף נכתב כי "אין כל ניסיון ישיר לטפל בבעיה בעקבות ההנחה שלא ניתן לעשות זאת" – גם זאת אמירה לא מקובלת. האמת היא שבחנו את כל החלופות על פי הקריטריון של הגנה על מהימנות המידע. אנחנו חושבים – וכתבנו – שכל החלופות מטפלות בצורה זו או אחרת במהימנות, אך ציינו, גם פה בכנות, שאף חלופה לא נותנת פתרון טוב מספיק. בשום מקום לא כתבנו שבחרנו שלא לטפל בנושא המהימנות! אכן, בחרנו בסופו של יום בחלופה שלה עלות נמוכה משמעותית מזו של האסדרה הקיימת שנועדה להגן על מהימנות המידע, ואשר מבוססת על השקפת מכלול האינטרסים של הערוץ ועל מנגנוני אכיפה חברתיים. אנחנו חושבים שבחירה זו התבצעה באופן מושכל לאחר שקילת היתרונות והחסרונות, ובהמשך מסמך זה אנחנו מרחיבים את ההסבר לעניין זה כעת אנו גם מציעים, בעקבות השיח אתכם, ובמטרה להגיע להסכמה לחזק חלופה זו עם פונקציה של נציב פניות ועם תמריצים להסתמך על תקנון אתיקה ומנגנון אכיפה של איגודים מקצועיים, באופן שגם יקרב את המודל המוצע עוד יותר למודל הקנדי.

שתי האמירות הנ"ל היו הצגה שגויה של עמדותינו בנושאי ליבה. מאוחר יותר, בשיחה שהתקיימה בינינו לאחר כינוס המליאה, הנושא הובהר ונאמר לנו שההערות לעניין רכיב האסדרה של בעלויות צולבות מכוונות בסופו של יום לאבחנה שיש לבצע באסדרת נושא המהימנות בין גופי חדשות הפועלים במספר מדיות לבין כאלו שפועלים רק בתחום השידורים. כפי שנכתב לעיל, הערה זו מקובלת עלינו ואנחנו נכונים לכך שהרף הקובע לעניין אסדרת המהימנות ייקח בחשבון את כלל פעילות החדשות של הגוף ולא רק את הפעילות כערוץ טלוויזיה. כך, האסדרה תחול על גופי חדשות משמעותיים שאין להם כיום פעילות שידורים, כבר מהיום הראשון בו יתחילו לפעול בתחום השידורים.

כעת נרחיב בשני העניינים:

לעניין הבעלויות הצולבות - ציינו בכנות שבחלופה זו עולה חשש, שקשה לחזות מראש את ההסתברות למימושו, מצבירת כוח באופן חוצה מדיות. כלומר, בהשוואה לחלופת הרמזור – לפיה אסור לשחקנים המחזיקים בעיתון ואתר אינטרנט להיכנס לתחום השידורים, ובכך מנוטרלת מראש אפשרות לפעילות חוצת מדיה באופן רחב. כשמשווים בין שתי החלופות הללו, עשוי בעתיד להיות יתרון קל לחלופת הרמזור בהיבט מסוים של בחינת ריכוזיות חוצת שווקים - על פני כל פעילויות החדשות בכלל המדיות. זאת מאחר שקיים תרחיש שלא ניתן לבטלו של תחרות בשווקים

רבים בעיקר בין שחקנים גדולים הפועלים במספר מדיות במקביל. יחד עם זאת חשוב להבהיר- הפער בין שתי החלופות הללו אינו בפגיעה במגוון הדעות במובן של כמות הדעות שישמעו – חסמי הכניסה כיום לשוק הדעות הם נמוכים ביותר ואנחנו לא סבורים שקיים חשש כזה. הפער מתייחס לתרחיש עתידי, ולא בהכרח בעל סבירות גבוהה, לכך ששחקני החדשות העיקריים יפעלו במגוון מדיות, ואותם השחקנים יהפכו להיות השחקנים המשמעותיים בכל אחת מהמדיות, כך שחלק מהשחקנים הקטנים, בחלק מהשווקים בהם היתרון לגודל הוא משמעותי, יפגעו.

הזכרנו במליאה שצריך לקחת בחשבון שרגולציה בתנאי אי ודאות היא מלאכה של איזונים, ושעל רשות האסדרה להכיר במורכבות הזו – והמקרה בזה הוא דוגמא טובה לכך: לעומת הפער הקטן, שהסתברותו לא ברורה, שהוצג לעיל, אנחנו מציגים פער משמעותי בקריטריון של הפחתת הריכוזיות בענף החדשות המשודרות – למנוע דווקא מהשחקנים הרלוונטיים ביותר מלהכנס לשוק השידורים, זו <u>דרך בדוקה ומוכחת לפגוע בתחרות</u> בשוק הזה. פגיעה בתחרות יכולה להגרם גם בשווקים המשיקים: כך, לדוגמא, בעל עיתון המעוניין להכנס לתחום השידורים, עלול לקבל החלטה, בשל אותה הוראה רגולטורית כופה, לצאת מתחום העיתונות. זו בוודאי לא מטרתנו.

<u>לעניין ההערות על כך שלא בוססה ההנחה שאכן יכנסו יותר שחקנים לשוק וכי לא היה כימות של השפעות הגברת התחרות (סעיפים 12,13)</u>: על פי ניתוח כלכלי בסיסי, הפחתת חסמי כניסה עתידה להביא לכניסת שחקנים חדשים ולהפחית את הריכוזיות. בנוסף, גם בתרחיש בו לא יתווספו שחקנים לשוק, הפחתת חסמי כניסה מייעלת את מנגנון השוק שכן בהיעדרם של חסמים גם הגופים הקיימים מתייעלים נוכח קיומו של איום תחרותי אמין בדמות שחקן חדש שעשוי להיכנס לשוק ולצבור נתח שוק משמעותי על חשבון השחקנים הקיימים. מעבר לכך, הצגנו לאורך הדו"ח את הייחודיות שקיימת בשידורי חדשות אודיו-ויזואליים, ואת החשיבות המיוחדת לבחינת רמת התחרות בשוק זה – שהוא השוק המאוסדר בהצעת החוק. נזכיר כי בשוק החדשות האודיו-ויזואליים, נקודת המוצא היא שוק עם רמת ריכוזיות גבוהה מאוד (פרק 2.1.1 בעמ' 32 – HHI של 5100 נק'). לאור המצב התחרותי הבעייתי הקיים היום, קיימת חשיבות רבה עוד יותר לקדם את התחרות הענפית. כמו כן, ההכנסות המצרפיות בשוק כיום הן כ- 1.5 מליארד ₪ בשנה. אמנם אין לנו יכולת לצפות מראש ולכמת השפעות של הגברת תחרות, אבל אפשר להבין את סדרי הגודל האפשריים באמצעות שני הנתונים הללו- ההכנסות המצרפיות ורמת התחרות הנוכחית. לעניין זה נזכיר, שכפי שציינו בהתייחסותנו הנוספת לפרק אסדרת הקשרים המסחריים, ניתן לפרק את התועלת של מניעת פגיעה בתחרות לרכיבים הבאים: א. מגוון המוצרים המוצע לצרכן הסופי. ב. מחיר לצרכן הסופי. ג. מגוון למפרסמים, מחיר למפרסמים. באשר לרכיב א', כפי שציינו אנחנו סבורים שקיים סיכוי גבוה שמגוון הערוצים יגדל. באשר לרכיבים ב' (המחיר לצרכן, שנגבה בעקיפין באמצעות התשלום לפלטפורמות) ו-ג' –אם נניח הפחתת מחיר של 10% בשוק, נקבל חסכון ישיר של כ-150 מלש"ח בשנה. יחד עם זאת צריך לומר בכנות- אנחנו לא חושבים שזה יהיה מקצועי להניח הפחתת מחירים כזו או אחרת, זוהי אינה דרך עבודה מקובלת בניתוח תחרותי ולא קיימים למיטב ידיעתנו מודלים או מחקרים שכימתו תהליכים דומים.

<u>לעניין ההערה על כך שלא בוססה בנתונים העלות של חלופה 2 (מודל הרמזור):</u> חלופה 2 אוסרת למעשה על כניסה של מי שיש לו עיתון או אתר לתחום השידורים, ובכך מונעת ממנו הכנסות ורווחים אפשריים בתחום זה, וכן מונעת את התועלות לציבור הגלומות בהגברת התחרות, כפי שתוארו בפסקה הקודמת. לעניין הפגיעה באותם שחקנים שלא יוכלו להכנס לתחום השידורים, הרי שאובדן ההכנסות של מי שהיה עשוי להכנס משתנה כמובן ממקרה למקרה, וגם הוא לא וודאי. יחד עם זאת ניתן לאמוד את אובדן ההכנסות בסכום שנע בין עשרות מלש"ח בשנה למאות מלש"ח בשנה, שאלו סדרי הגודל של ההכנסות של ערוצים בשוק זה כיום. מבחינת הרווחים שיימנעו מהם, הרי שאלו משתנים מאוד על פני שנים, אך סביר להניח שעבור ערוץ רווחי מדובר בעשרות מלש"ח בשנה לכל היותר. החלופה כוללת גם מסלול צהוב שבו מתבצעת, ביחס לחלק מהשחקנים, בחינה רגולטורית. רכיבי עלות כאן קשורים לאי הוודאות שמסלול זה מייצר, והם המנעות מכניסה לשוק במקרה של ספק משפטי בשאלת האישור (הפסד הכנסות כמתואר לעיל), וצורך בהתייעצות משפטית לעניין אישור, עלות המוערכת במאות אלפי ₪ (על סמך עלויות של ייעוץ מקצועי בתחום התחרות) אך גם היא כמובן עשויה להשתנות ממקרה למקרה. המסלול הצהוב מייצר גם עלות לרגולטור וכתוצאה מכך לקופת המדינה, וההערכה שלנו היא שבחינה של בקשות מסוג זה עשויות לארוך בין חודש (במקרים הקלים) לבין שנתיים (במקרים הקשים), במונחי שעות אדם ולא במונחי זמן כולל. בהנתן עלות העסקה ממוצעת שנתית של כרבע מלש"ח, העלות עבור הרגולטור לבחינה של בקשה במסלול הצהוב צפויה לנוע בטווח של 20-500 אלף ₪ בהתאם לקושי העולה. זאת, מבלי לקחת בחשבון אפשרות של ערעור והליך משפטי שעשוי כמובן לייקר את העלויות עבור שני הצדדים.

<u>לעניין ההערה על הציון הנמוך (1) שניתן לחלופה 2 (מודל הרמזור):</u> לאחר מחשבה, החלטנו לקבל את ההערה. אין ספק בעינינו שזאת החלופה הקשה ביותר ליישום מבין השלוש שהוצעו, יחד עם זאת הקשיים שצוינו אינם מצדיקים ציון נמוך עד כדי כך. אנחנו סבורים כי הציון המתאים לעניין זה הוא (3), כך שהציון הכולל של חלופה זו יעלה ל-2.2. אין בכך כדי לשנות את האסדרה הנבחרת.

<u>לעניין ההערה לפיה שני הקריטריונים הראשונים – הבטחת המגוון בשוק הדעות הרחב והפחתת הריכוזיות בענף החדשות המשודרות – הם לכאורה היבטים משלימים של אותה סוגיה:</u> הדברים אינם מדויקים. כפי שתואר בהרחבה לעיל, מדובר בשני קריטריונים שונים – האחד עוסק בהשפעה על התחרות הענפית והשני במגוון הדעות והריכוזיות ב"שוק הדעות" הרחב. יחד עם זאת, אכן קיימים קשרי גומלין ביניהם, כפי שהוצגו לעיל – ובפרט זאת שצמצום הריכוזיות הענפית עשוי להביא גם לצמצום הריכוזיות חוצת השווקים. החסמים בחלופה 2 אכן מתונים יותר, במובן זה שבמודל הרמזור האיסור המוחלט על בעלויות צולבות (המסלול האדום) צר יותר. מנגד, מצוין גם שהחסמים הללו תקפים גם בטווח הארוך, וזאת בשונה מחלופה 0 בה האיסורים חלים רק על שחקנים מסורתיים. בשתי החלופות הללו, הוראות הרגולציה מונעות כניסה של שחקנים רלבנטיים לשוק או לחלק ממנו, וזו בעינינו רגולציה בעייתית מאוד מבחינת ההשפעה על התחרות הענפית ועל כן אנחנו סבורים שהציון הנמוך (1) שניתן לשתי החלופות הללו מוצדק.

לסיכום חשוב לציין שוב שזה מאוד לא מקובל למנוע כניסה של שחקנים לשוק בשל שיקולים צבירת כוח חוצה שווקים – ראינו גם בסקירה העולמית שאין זו פרקטיקה מקובלת בתחום השידורים, קל וחומר כאשר אין כאן כבר משאב מוגבל כמו תדר אלא שידור חופשי באמצעות האינטרנט. החשש הברור מפגיעה בתחרות הענפית היא גם הסיבה לכף שרשות התחרות התנגדה למודל הרמזור שהופיע בתזכיר.
מעבר לכך, הפחתת הריכוזיות הענפית עשוייה להביא גם להפחתת הריכוזיות חוצת השווקים בכלל הבמות, וזאת כווקטור נגדי אל מול החשש שתואר בראשית סעיף זה, וגם את זה יש לקחת בחשבון בהכרעה בין החלופות. עוד כתבנו בדו"ח כי לא סביר כי שיפור בתחרות בתחום שידורי החדשות האודיו-ויזואליים יוביל לצמצום מספר הדעות בכל הבמות, ואנחנו מצביעים לעניין זה על חסמי הכניסה הנמוכים למדיות רבות כיום- גם אם יהיה שחקן קטן שיפלט מתחום השידורים או מתחום העיתונות המודפסת, לדוגמא, בעקבות כניסה של שחקנים משווקים משיקים, הוא עדיין יוכל לפעול במסגרת של אתר אינטרנט, בעלות נמוכה יחסית, ובוודאי שגם פעילות חדשותית במסגרת אחרת הקיימת היום, כגון פעילות באמצעות רשתות חברתיות, תהיה פתוחה בפניו.

סיכומם של דברים, לאחר תהליך בו נשקלו היתרונות והחסרונות העיקריים של כל חלופה – הגענו להכרעה לפיה החלופה העדיפה היא החלופה בה לא מונעים משחקנים הפועלים בשווקים משיקים להיכנס לתחום החדשות המשודרות.

לעניין המהימנות – הבחינה התבצעה בדרך של בחינת מספר קריטריונים, הראשון מביניהם הקריטריון של הגנה על מהימנות המידע. נבהיר שוב כי כל החלופות נבחנו על פי השאלה מה טיב הטיפול שלהם בבעייה זו. כפי שנכתב בראשית מסמך זה, המודל הקיים, הרוונטי לחלופה 0 ולחלופה 3, מטפל רק בחלק מהבעיה –השפעות זרות או אינטרסים זרים של בעלי המניות בערוץ המחלחלות לפעילות החדשות, בדרך של הפרדה כפויה בין בעלי המניות לבין פעילות החדשות. ההוראות הללו אינן מטפלות בחדירה של אינטרסים הנוגעים למנהלי ועובדי חברת החדשות עצמם. בנוסף, הוראות מסוג זה אינן מטפלות באופן ישיר בכשל השוק של א-סימטריה במידע. בנוסף, גם במקום בו ההוראות הללו מנסות לטפל, התועלת מהן היא מוגבלת, מאחר שלא ניתן ליצור חיץ הרמטי בין בעל המניות לפעילות החדשות, מבלי לקחת אותן לקצה בו יש ניתוק מוחלט בין פעילות החדשות לבין יתר פעילות הערוץ. על פי ההוראות כנוסחן היום, יש עדיין אפיקי השפעה כמו מינויים של בעלי תפקידים או הזרמת משאבים מעבר למינימום הקבוע ברגולציה.
בהשוואה בין חלופה 0 ל-3 בקריטריון זה של מהימנות החדשות, יש יתרון לחלופה 3 בכך שהיא חלה על כל השוק. מנגד יש גם לחלופה 0 יתרון על פני חלופה 3 מבחינת השפעת התחרות על קריטריון ההגנה על מהימנות המידע (וזאת בנפרד מהבחינה העצמאית של קריטריון ההשפעה על רמת התחרות בשוק, שהתבצעה לאחר מכן), וזאת מאחר שמתאפשרים בה מודלים של שחקנים עם "רשיון רזה" או פעילות של שחקני OTT שלא חלה עליהם רגולציה. כפי שציינו בראשית המסמך, מצב של ריבוי שחקנים תורם למגוון האפשרויות העומדות בפני הציבור לצרוך מידע, ומיעוט מקורות מידע מקטין את האפשרות לפיקוח הדדי של גופי התקשורת האחד על השני. נוכח האמור לעיל, אנחנו

סבורים שהציון 3 שניתן לשתי החלופות, המשקף התערבות שמגנה על מהימנות המידע בצורה סבירה, הוא ציון משקף.

לעומת זאת, חלופות 1 ו-2 הן חלופות שמבקשות לטפל בבעיית ההגנה על מהימנות המידע בדרך שונה של השקפת מכלול האינטרסים וקביעת מנגנוני אכיפה אזרחית. דרך זו מתמקדת יותר בגורם השורש של א-סימטריה במידע ושואפת לצמצם אותו – הן על ידי חובת שיקוף של פרטים אודות בעלי המניות של הערוץ ואודות המפרסמים בו, ושל תקנון האתיקה של הערוץ, והן על ידי העזרות במנגנוני אכיפה אזרחיים שיבחנו היבטים אתיים אלו. בעקבות השיח עמכם, אנחנו נכונים להוסיף מספר היבטים שעשויים לשפר את המנגנון ובפרט את יכולות האכיפה האזרחית, בשים לב למודל הקנדי –

א. המועצה תמנה נציב פניות, שיקבל פניות מהציבור על סטיות מתקנון האתיקה של הערוץ ויוסמך לבחון האם בפעולה מסויימת חרג הערוץ מתקנון האתיקה שלו. לנציג תוענק סמכות לכפות על הערוץ לפרסם תיקון או לפרסם את תוצאות הבדיקה שהוא ערך, וכן לקבוע חיוב לפרסום כאמור בשידור עם תפוצה דומה לתפוצת השידור המקורי. כך, יווצר מנגנון ברירת מחדל שיוודא שתקנון האתיקה של הערוץ אינו הופך ל"אות מתה". נבהיר כי לנציב כי לא יהיו סמכויות של הטלת קנסות או עיצומים.

ב. ערוץ יוכל להסתמך על תקנון אתיקה שפורסם על ידי איגוד מקצועי, ובמקרה זה יראו באותו תקנון כתקנון האתיקה של הערוץ.

ג. ערוץ יוכל להכפיף עצמו למנגנון אכיפה שיפעיל אותו איגוד מקצועי ביחס לסטיות מתקנון האתיקה, אשר יכלול לכל הפחות את אותן הסמכויות של נציב הפניות שצוינו בסעיף א'. במקרה זה, נציב הפניות לא יעסוק בפניות הנוגעות לאותו ערוץ.

ד. הוראות א' וג' יחולו כלפי ספקי תכנים רשומים בלבד (הכנסות של 40 מלש"ח ומעלה בתחום השידורים האודיו-ויזואליים). יחד עם זאת, המועצה תוכל להחיל את ההוראה גם על ספקי תכנים רשומים עם הכנסות נמוכות יותר בתחום השידורים, ככל שיש להם פעילות חדשותית משמעותית במדיה אחרת.

סעיפים ב' וג' יוצרים תמריץ לערוצים להסתמך על איגודים מקצועיים, וצפויים בעינינו לשפר ולפתח את מנגנוני האכיפה האזרחית הקיימים היום. זאת דרך טובה בעינינו לתמרץ את השוק לנוע לכיוון המודל הקנדי: כאמור, בקנדה לא קיימת רגולציה כופה אך גופי שידור חברים על פי רוב בגוף וולונטרי (CSBC) אשר מנהל קוד אתיקה לחבריו, וגם לו סמכויות אכיפה "רכות" מהסוג שתואר בסעיף א' לעיל.

נוכח כל האמור, אנחנו סבורים כי החלופות המתמקדות בהיבט זה של שקיפות ומנגנוני אכיפה חברתית מטפלות אף הן בהגנה על מהימנות המידע, גם אם בדרך שונה מהמוכר היום בישראל, ומבלי שהן כופות פתרון מבני מסוים. לכן, אנחנו סבורים שאף הן צריכות לקבל ניקוד דומה של 3.

<u>לעניין ההערה על כך שאין ביסוס בנתונים באשר לקושי להחיל את חלופה 2 על "גופים רזים"</u> – כוונתנו לגופי תקשורת לא ממוסדים, כמו פעילות חדשותית בערוצי טלגרם, וואטסאפ וכו', או לגופים ממוסדים "רזים", שאינם פועלים במתכונת של תאגיד. שכפול

המודל של עורך ראשי, לרבות ההוראות התאגידיות הקשורות במודל זה, יהיה קשה ליישום או שידרוש מהם לשנות את המודל העסקי שלהם.

<u>לעניין ההערה בדבר רמת ההתערבות הממשלתית</u>, הצגנו את הנושא בפירוט, בעמ' 40 ל-RIA, להלן הדברים שהובאו שם:

לעניין דיון זה, קיים מתח מובנה בין הצורך להתמודד עם הבעיה הזו, לבין החששות העיקריים העולים מהתערבות יתר.

<u>החשש הראשון</u> הוא שהתערבות בהתנהלות הפנימית של הערוצים או בתוכן השידורים שלהם, על ידי גוף מדינתי שראשיו ממונים על ידי הממשלה, דווקא יפגע בחופש הביטוי ובשיח. לעניין זה, מדינות בהן קיימת רגולציה על התוכן, מתמודדות לא פעם עם ביקורת ציבורית על צנזורה ופגיעה בשיח הדמוקרטי בשל שקילת שיקולים פוליטיים. כך לדוגמא, לרגולטור השידורים הבריטי, Ofcom, יש סמכות להתערב בתוכן ולאכוף את חובת האיזון אשר קיימת לכל משדר חדשות ואקטואליה. בית הלורדים, לאחר בחינה מקיפה, ביקר את הרגולטור, Ofcom, על גישתו המחמירה באכיפת הרגולציה הקיימת על ערוצים מסוימים, באופן אשר עלול לגרום להדרת קול ציבורי מסוים מהמרחב הטלוויזיוני ולהדרת קהל זה מצריכת החדשות בטלוויזיה, באופן אשר יעצב את התברה במדינה כחברה בעלת "שתי שכבות" – שכבה אשר צורכת מידע ממקורות מהוגנים ומפוקחים ושכבה נוספת אשר צורכת מידע ממקורות לא מפוקחים. בנוסף, בית הלורדים מבקר את הרגולטור על כך שאין לו אמות מידה ברורות לאכיפת הכללים לאיזון ולסיקור ללא משוא פנים ועל כך שהוא נעדר שקיפות. כל אלה מעלים חשש לקיומו של רקע פוליטי במוטיבציה לאכיפת הרגולציה על ערוצים מסוימים.[5]

<u>החשש השני</u> הוא, שהתערבות יתר בהיבט זה תאמיר חסמים ותביא לשוק ריכוזי וממועט מתחרים. כפי שצוין בעת תיאור הבעיה, המצב הגרוע ביותר הוא המצב בו גם לא ניתן מענה מספיק טוב לבעיית מהימנות המידע, וגם רמת התחרות נמוכה – כך שהציבור יעמוד בפני מספר קטן של אלטרנטיבות לא מהימנות.

המתח זה ילווה את הדיון בהמשך הפרק, כך שיהיה צורך לבצע איזון בין רמת ההתערבות בבעיית מהימנות המידע, לבין הפגיעה כתוצאה מהתערבות זו בשני החיבטים האחרים.

<u>לעניין ההערה בדבר רמת הישימות של הרגולציה הקיימת</u>: נציין כי על סמך הניסיון הנצבר של הרשות השניה, לאחר בחינת נתוני האכיפה של הרשות כפי שמתפרסמים בדו"חות השנתיים (שהאחרון מביניהם פורסם לגבי שנת 2021), וגם לאור שיחות איתם, אנו סבורים כי בהתבסס על מקורות אלו ניתן לומר בבירור שקיים קושי רגולטורי של ממש לאכוף את הוראת האיזון או המהימנות, בין היתר מהסיבות המוסברות גם בסעיף הקודם.

[5] See Sections 161-163 of the House of Lords Select Committee, *The future of news*, Nov. 2024.

<u>לעניין ההערה על כך שאין ניתוח מבוסס נתונים של העלויות הכלכליות:</u> לגבי חלק מהעלויות, כמו דמי הרישיון או חובות השקעה מינימליות, הצגנו נתונים כמותיים ברורים. נוסיף כאן ניתוח נוסף באשר לעלויות של הפתרונות השונים לעניין חלופות ההתמודדות עם בעיית המהימנות:

עלות פרסום תקנון אתיקה נאמדת בכעשרות אלפי ₪ עד מאות אלפי ₪, בעיקר בשל התבססות על כוח אדם פנימי או יועצים לעניין זה. העלות היא בעיקרה חד פעמית, למעט שינויים מעת לעת המבוססים על פי החלטת הערוץ. חלף פרסום עצמאי, הצענו להתבסס על תקנון אתיקה של איגוד מקצועי, באופן שיחסוך את עלות העבודה העצמאית אך יגרור תשלום שנתי לאותו איגוד, שניתן להעריך בכעשרות אלפי ₪ בשנה, על סמך סדרי הגודל של תשלומים מקובלים לאיגודים מקצועיים.

באשר לפתרונות המבניים (הפרדה מבנית ורישיון זעיר): המאפיינים המרכזיים של מודל ההפרדה המבנית הם חובת הקמה והפעלה של חברת חדשות נפרדת, דירקטוריון עצמאי עם מנגנוני מינוי מפורטים, הגבלות על בעלי שליטה ונציגיהם. העלות הרגולטורית מורכבת בעיקרה מעלויות הקמה ותפעול: כפילות מלאה – הנהלה, דירקטוריון, מערך משפטי, חשבות; שכר דירקטורים: מספר ניכר של חברי דירקטוריון עצמאי (לרוב עם גמול שנתי); הערכת העלות השנתית היא מיליוני ₪ לכל גוף, בעיקר בגלל הכפילות המבנית המלאה. המאפיינים המרכזיים של מודל הרישיון הזעיר: אין חובת חברה נפרדת, החדשות מופעלות בתוך הגוף עצמו. קיימות דרישות לדירקטוריון והרכבו: חובת מינוי דירקטורים מסוימים, מגבלות על זיקה פוליטית/בעלים, שקיפות בהליכי מינוי. הערכת העלות השנתית: מאות אלפי ₪ עד מליון ₪ (עיקרם בשכר דירקטורים ובהוצאות משפטיות/ציות), נמוכה משמעותית מהמודל המבני המלא.

העלות עבור הרגולטור של מערך נציב הפניות מוערך בכשתי משרות בעלות שנתית של כ-700 אלף ₪. העלות עבור הערוצים שיבחרו לפעול מולו ולא מול איגוד מקצועי מוערכת בכמשרה אחת-שתיים, לצורך בניית מערך ציות פנימי, בעלות מוערכת של כ-300-600 אלף ₪ בשנה.

6. לעניין הפצת ערוצים באופן נרחב- נתייחס להלן גם להערות שנגעו להשוואת החלופות בסוגייה זו, על אף שהובהר שלא מדובר בהערה מרכזית:

<u>לעניין השוני בהקצאת המשקלות</u>, נסביר שככלל, ניתן משקל גבוה לקריטריון אשר ממלא את מטרת האסדרה. במקרה זה, קיים קריטריון אחד כזה (בשונה מנושא הבעלויות הצולבות שם יש שני קריטריונים כאלה. בנוסף, בבעלויות צולבות ניתן דגש רב יותר על התאמה למודלים בינלאומיים מסיבות שהוסברו שם. זו הסיבה להקצאת משקולות באופן שונה.

<u>לעניין כימות עלויות ותועלות</u>, נציין תחילה שכוחו של הניתוח שהובא לעיל בהקשר של בעלויות צולבות, לעניין התועלות התחרותיות, יפה גם להערה דומה שצוינה ביחס לניתוח הרכיב של הפצת ערוצים בקנה מידה נרחב, שבו האסדרה המוצעת מפחיתה את חסמי הכניסה לתחום על ידי כך שמחייבת נשיאה בחינם של ערוצי חדשות קיימים. כפי שצויין בדו"ח, העלות עבור הפלטפורמות בנשיאת ערוץ נוסף היא אפסית, ואילו מבחינת הסכמים בשוק מדובר גם בעלות נמוכה הנאמדת בכעשרות אלפי ₪ בשנה לערוץ קטן, על סמך

מקרים קודמים. יחד עם זאת, הרכיב המשמעותי יותר בעינינו כאן הוא המרכיב של אי וודאות עבור ערוץ קטן, באשר ליכולת להשיג תשומת לב לתכניו בקרב הצופים, אשר קשה לכמתו. האסדרה המוצעת מגדילה את הוודאות בכך שהיא מבטיחה לערוץ כזה אפשרות הפצה חינמית, והסדרי בולטות נלווים. וודאות זו חשובה במיוחד לשחקן בתחילת דרכו, השוקל אם לבצע את ההשקעות הכרוכות בכניסה לשוק. חלופה 2 מקנה אף היא לערוץ חדשות וודאות מסויימת, גם אם פחותה. הפער המשמעותי יותר בין חלופה 1 ל-2 מבחינת העלויות הוא בעיקר מבחינת עלויות הרגולטור, שיתווספו בחלופה 2, מאחר שיידרש ממנו להכריע בעניין מחיר באופן שמבוסס על עבודה כלכלית תומכת, שעשויה לארוך מספר חודשים לכל הפחות. בכל מקרה, גם אם נוסיף קריטריון נפרד של עלות לא יהיה בכך בכדי לשנות את ההכרעה, מאחר שגם מבחינה זו חלופה 1 היא העדיפה.

<u>עוד נבהיר כי אין מדובר בגיבוש תמחור חד פעמי</u> כיוון שמדובר בעלות של תשומה מפוקחת, לכן נדרש לבצע פיקוח מחירים, לרבות עדכונים בהתאם לצורך, ופיקוח מחירים הוא משימה מורכבת הכרוכה בהשקעת משאבים ניכרת, על כן אינחנו עומדים מאחורי הציון הנמוך שניתן בקריטריון הישימות לחלופה 2.

<u>כפי שהוסבר לעיל, האסדרה במדינות הנסקרות, כמו גם ברגולציה האירופית הכללית עסקה בתכנים שיש בהם עניין ציבורי.</u> ברוב המדינות הנסקרות מדובר על ערוצי ברודקאסט אשר כוללים שידורי חדשות בתכניהם. בכל מקרה הסקירה מראה כי נושא הבולטות מהווה עניין רגולטורי, שתכליתה להבטיח נגישות שווה או קידום תכנים מסוימים, ושכל מדינה מחליטה באילו תכנים ליישם זאת. אנחנו סבורים כי ניתן ללמוד מהסקירה גם על חובות בולטות בהתייחס לשידורי חדשות, לאור החלטת המדיניות שאלו תכנים בעלי חשיבות ציבורית.

הנדון: **<u>התייחסות נוספת לעניין לפרק אסדרת הקשרים המסחריים</u>**

<u>מבוא</u>

מהדיון שקיימנו עלה שלא קיימים בינינו פערים ביחס לתכני ספורט בעלי חשיבות ציבורית, וזאת באף אחד משלבי התהליך.

הפערים שנותרו הם ביחס לספקים בעל חשיבות מסחרית או ביחס תכני ספורט בעלי חשיבות מסחרית – כלומר הפערים הם רק ביחס להתערבויות מטעמים תחרותיים. נדון בהתערבויות אלו.

באותו הדיון התחדד שלב הפער בינינו טמון בשאלת "כפל הרגולציה", העולה לכאורה מההתערבות המוצעת בפרק זה. לעניין זה חשוב להבין שההתערבות שאנחנו מציעים בפרק זה היא במידה רבה התערבות משלימה ולא תחליפית, ובכל מקרה היא **<u>צרה בהרבה</u>** ממתן סמכויות תחרותיות רחבות כפי שיש לרשות התחרות בפרק המונופולין בחוק התחרות הכלכלית (קל וחומר, צרה יותר בהשוואה לכלל הסמכויות בחוק התחרות הכלכלית), וזאת בכמה ממדים:

1. האיסור המוצע צופה פני עתיד וחל רק כלפי מי שהוגדר <u>בעבר</u> כספק בעל חשיבות מסחרית/ מפעל ספורט בעלי חשיבות מסחרי. בחוק התחרות הכלכלית האיסורים חלים על כל מי שיוגדר בעל מונופולין במקרה ספציפי – והשאלה האם אדם מסוים הוא בעל מונופולין או לא היא פעמים רבות החלק המשמעותי ביותר בדיון בשאלה האם הוא הפר את החוק.
2. אנחנו מתמקדים באיסור בלעדיות ואיסור אפליה- האיסורים בחוק התחרות לעומת זאת חלים על קשת רחבה הרבה יותר של מקרים והתנהגויות מצד בעל מונופולין, בדגש על כל פעולה שבה בעל המונופולין ניצל את מעמדו בשוק באופן העלול להפחית את התחרות בעסקים או לפגוע בציבור.
3. אנחנו ממקדים את ההתערבות במקטע שבין בעלי התכנים (הערוצים) לבין הפלטפורמות הרב ערוציות. האיסורים בחוק התחרות הכלכלית חלים על כל מי שמחזיק בכוח שוק, בכל אחד מהמקטעים בשוק, והם חלים על מעשים שננקטים כלפי כל שחקן או לקוח בשוק.
4. בנוסף, הוצע בשיח בינינו לעדכן את האסדרה בעקבות התהליך המתנהל מול רשות האסדרה כך שאיסור האפליה יטופל רק בדרך של אסדרה מראש (Ex-ante) ולא של אסדרה בדיעבד (Ex-post).

מכאן אעבור להערות ביחס לכל אחד מהפרקים לגביהם ניתנו הערות בחוות הדעת, תחילה בראשי פרקים ולאחר מכן ביתר פירוט:

1. <u>למידה מהעולם</u> – הוספנו הרחבה על הנקודה שחידדתם בפגישה ובחוות הדעת – התייחסויות לסמכויות תחרותיות ישירות של רגולטורים ענפיים בתחום השידורים. בגדול, המודל הבריטי הוא המודל הבולט והוא רחב יותר מזה שאנחנו מציעים כאן, אבל כפי שניתן לראות ישנן מדינות נוספות שבהן ניתנו סמכויות התערבות ישירות ביחסים שבין ספקי התכנים למפיצים. לעומת זאת, ישנן מדינות שבהן לרגולטור השידורים אין סמכויות תחרותיות ישירות. בדרך כלל, הסמכויות התחרותיות הניתנות לרגולטורים הענפיים הן סמכויות Ex-Ante באופיין,

בדומה להצעה שלנו. כמו כן, אנו מציעים להוסיף ולחזק היבט זה ולבטל את היכולת לאכוף בדיעבד את איסור האפליה.

2. ניתוח והשוואה של חלופות:

א. פירוט בדבר עלויות – במסמך זה מופיע הסבר כלכלי באשר לסוגי העלויות והתועלות והסבר מדוע קיים קושי לכמתן באופן אמין. לבקשתכם, הוספנו סיכום ובו זיהוי רכיבי העלות והתועלת הרלבנטיים.

ב. הניתוח המשותף למקטע הערוצים ולתכני הספורט, ודירוג החלופות בכל אחד מהמקרים: הוספנו ניתוח נפרד לגבי תכני הספורט וערכנו חישוב נפרד של הניקוד בו. תזרנו על עיקרי הניתוח ההשוואתי בין החלופות.

ג. טענה על חוסר הסבר מספק בעניין הצורך באסדרה ענפית עם רציונלים תחרותיים: אנו מציגים במסמך זה, בצורה מסודרת, את היתרונות ואת החסרונות במתן סמכויות תחרותיות לרגולטור הענפי. לאחר בחינת היתרונות והחסרונות, אנחנו סבורים שהכרעה שלא לתת סמכויות תחרותיות מסוג זה לרגולטור תהיה הכרעה שגויה שתפגע בשוק השידורים ובציבור. בכל מקרה, גם אם יש ביקורת כלשהי על ההכרעה הזו, תהליך החשיבה בהיבט זה התבצע וכלל כאמור שקילה של היתרונות אל מול החסרונות, וכן ביצוע שינויים במטרה לנהל חפיפה אפשרית בין פעילות הרגולטור לבין פעילות עתידית של רשות התחרות בשוק השידורים. לעניין זה, אנו מציעים להוסיף חובת התייעצות עם רשות התחרות בעת קביעת רף ההכנסות לספק בעל חשיבות מסחרית ובעת קביעה של תוכן ספורט כתוכן ספורט בעל חשיבות מסחרית. כמו כן, אנחנו ממליצים כי הרגולטור העתידי והממונה על התחרות יחתמו על הסכם הבנות (MOU) דו כיווני.

3. עיצוב החלופה - רף ההכנסות ועל מי הוא חל:

הבהרנו כי רף ההכנסות לא חל על פלטפורמות אלא רק ביחס לערוץ. כמו כן, הסברנו מדוע בחרנו באלטרנטיבה של רף זה על פני אלטרנטיבות אחרות כמו קביעה פרטנית לגבי כל ערוץ וערוץ, רף המבוסס על נתוני רייטינג או רף המבוסס על נתח שוק. בנוסף, הסברנו מה הטעמים לכך שביחס לתכני ספורט, הרף צריך להיות שונה ומבוסס על בחינה פרטנית של התוכן. יחד עם זאת, ולאור השיח עמכם, מוצע להוסיף כי 5 שנים מיום התחילה של הוראה זו, יבחן הרגולטור, בשיתוף רשות האסדרה, האם נכון לשנות קביעה זו ולקבוע דרך קביעה שונה לעניין ספק בעל חשיבות מסחרית.

כעת, אעבור להצגת הדברים ביתר פירוט.

1. **למידה מהעולם**

ראשית, חשוב לציין: הבמה הרחבה שניתנה בדו"ח שלנו ללמידה מהעולם של העקרונות התחרותיים הכלליים היא לא חולשה בניתוח, כפי שהוצג– אלא חוזקה. כפי שהוסבר במליאה ולרשות עצמה – נקודת המוצא שלנו בתהליך הייתה שיש להתערב רק במקום שבו יש הצדקה להתערבות. בעוד שברגולציה הקיימת וגם בתזכיר המקורי איסורים דומים לאלו שאנחנו דנים בהם כאן, שהרציונל שלהם הוא רציונל תחרותי, הוטלו באופן רחב על תכני ספורט ועל שידורי חדשות, גם כאלו שבהם אין חשד לכוח שוק, אנחנו מציעים להתמקד רק במקומות בהם יש הצדקה תחרותית להתערבות- וחשוב להסביר מדוע זאת הגישה המקצועית הנכונה.

באשר לבחינה ההשוואתית לגבי סמכויות תחרותיות ישירות של רגולטור ענפי, הרי שכאמור, קיימים מקומות בעולם שבהם גם לרגולטור ענפי קיימת סמכויות תחרותיות ייעודיות. המודל הבריטי הוא הדוגמה המובילה לרגולטור ענפי (Ofcom) המשתמש בסמכויות ייעודיות דומות כדי לכפות גישה סיטונאית לתוכן חיוני, במטרה לפתור כשל שוק תחרותי. בשונה ממה שכתוב בחוות הדעת של הרשות, ל- Ofcom יש גם סמכויות ישירות בחקיקה שלה ולא רק יכולת להפעיל סמכויות מחוק התחרות. קידום התחרות אף מצוין כחלק ממטרותיה בסעיף המטרות בחוק. המקרה המוכר ביותר של שימוש בסמכויות Ofcom בתחום השידורים הוא משנת 2010.

לאחר חקירת שוק מעמיקה, Ofcom קבע כי לחברת Sky יש כוח שוק משמעותי בשוק הטלוויזיה בתשלום, הנובע משליטתה הבלעדית בזכויות שידור יוקרתיות, בעיקר משחקי הפרמייר ליג בכדורגל. Ofcom מצא כי Sky ניצלה כוח זה כדי להגביל את התחרות, בכך שנמנעה מלמכור את ערוצי הדגל שלה (Sky Sports 1 ו-2) למתחרותיה (כמו Virgin Media ו-BT) או הציעה אותם במחירים מופרזים, מה שמנע מהן להתחרות באופן אפקטיבי. זה גם מקרה מאוד דומה לסוג ההתערבות שאנחנו מציעים.

יש מדינות נוספות שבהן ניתן להצביע על רגולטור שידורים פעיל בהקשרים דומים, עם סמכויות ייחודיות לו, ולעומת זאת קיימות גם מדינות מרכזיות אחרות (כגון גרמניה), בהן הטיפול בסוגיות תחרותיות נעשה בעיקר על ידי רשויות התחרות הכלליות, ולא על ידי הרגולטור הענפי. הרגולטורים הענפיים במדינות אלו מתמקדים יותר בהסדרים שנועדו להבטיח פלורליזם, תרבות וגישה ציבורית (למשל, באמצעות סמכויות מהסוג של "Must Carry", "must Sell", "אירועים רשומים" – כולם נבחנו בהרחבה במסגרת הדו"ח).

בצרפת, ישנם כללים דומים לאלו שצוינו לעיל, החלים מטעמים ציבוריים, אבל ניתנה לרגולטור הענפי גם סמכות התערבות תחרותית ישירה, בדיוק במקטע המדובר שבין ספק תוכן למפיץ. מחלוקת בין שחקנים בשני המקטעים הללו עשויה לעבור לדיון ב-ARCOM, ובכלל זה כאשר יש חשש לפגיעה באיכות ובגוון התכניות, כאשר המחלוקת נוגעת לאופי השקוף, האובייקטיבי, ההוגן והבלתי מפלה של התנאים שבמסגרתם מוצעת לציבור גישה להצעת התכניות והשירותים או למספור שלהם, ועוד. גם לרגולטור האיטלקי AGCOM יש סמכות דומה להתערב בחוזים בין ספקי תכנים למפיצים. בנוסף, תיקון לחוק הספורט מעניק לו גם סמכויות משמעותיות למניעת בלעדיות במכירת זכויות במפעלי ספורט קבוצתיים חשובים כמו ליגת העל האיטלקית. באופן דומה, סמכות התערבות בחוזים כאלו ולהכתיב תנאים מסחריים עבור שירותי הפצה, קיימת גם ל- CRTC הקנדית, וגם שם מתאפשרת בדרך זו התערבות מטעמים תחרותיים.

2. **<u>ניתוח והשוואה של חלופות</u>:**

א. <u>טענה על העדר פירוט בדבר עלויות</u>:

לאחר תחילת החוק וכל עוד לא יוגדר רף הכנסות לעניין ספק בעל חשיבות מסחרית, או כל עוד לא יוגדרו תכני ספורט בעלי חשיבות מסחרית, לא יהיו עדיין עלויות ציות.
ברגע שיוגדרו על ידי הרגולטור החדש ספקים או תכנים עם חשיבות מסחרית, בוודאי שיהיו לספקים שיוגדרו עלויות ציות. אלו יהיו ספציפיות לאותם ספקים, כתלות באופי הפעילות שלהם ובהיקפה.
אנו סבורים שהקושי בכימות עלויות במקרה זה הוא ברור וכפול: הן מאחר שלא ידוע עדיין על מי יחיל הרגולטור הענפי את ההוראות, והן בשל הקושי הקיים תמיד בכימות עלויות של איסורים תחרותיים או תועלות של מניעת פגיעת פגיעה בתחרות.
באשר לזיהוי רכיבי העלות ורכיבי התועלות ולדירוג החלופות, נציג תחילה הסבר כלכלי ולאחר מכן את סיכום רכיבי העלות והתועלת:

1) **<u>הסבר כלכלי</u>** - הרציונל הכלכלי והאסטרטגי מאחורי שימוש בפרקטיקות של בלעדיות ותמחור מפלה, ובהתאם גם "עלות האיסור" הנגזרת מרגולציה, משתנה באופן מהותי בהתאם למעמדו של השחקן בשוק. עבור שחקן "רגיל" שאינו דומיננטי, כלים אלו מהווים אסטרטגיות לגיטימיות להתמודדות בסביבה תחרותית. הסכם בלעדיות עם ספק או מפיץ יכול להבטיח ערוץ שיווק יציב, השקעה בקידום המותג ונראות בשוק. תמחור מפלה, כגון הנחות כמות או תמחור שונה ללקוחות אסטרטגיים, עשויות לאפשר לערוץ מסוים, או למחזיק תוכן ספורט מסוים להתחרות על לקוחות גדולים, לתגמל נאמנות ולהתאים את עצמו לתנאי השוק המשתנים. במקרים אלו, "עלות האיסור" היא הפגיעה ביכולתו להתחרות באופן יעיל וגמיש. איסור גורף על פרקטיקות אלו יקשה עליו לבסס את מעמדו, יפגע ביעילות התפעולית שלו ויגביל את יכולתו להציע תנאים אטרקטיביים ללקוחותיו. לעומת זאת, כאשר שחקן דומיננטי (בעל מונופולין) נוקט באותן פרקטיקות, עלולה להתווסף מטרה שונה - שימור וחיזוק מעמדו המונופוליסטי על ידי דחיקת מתחרים. הסכמי בלעדיות והנחות נאמנות אגרסיביות מונעים מלקוחות לעבור למתחרים ויוצרים חסמי כניסה גבוהים ש"נועלים" את השוק. תמחור מפלה יכול לשמש כ"תמחור טורפני" סלקטיבי, המכוון לפגוע במתחרים ספציפיים מבלי להוזיל מחירים לכלל הלקוחות. במצב זה, "עלות האיסור" עבור השחקן הדומיננטי היא אובדן היכולת לחסום תחרות באופן מלאכותי. הרגולציה מאלצת אותו להתחרות על בסיס איכות, חדשנות ומחיר ("תחרות לגופו של עניין"), מה שעלול להוביל לאובדן נתח שוק ולירידה ברווחיות המונופוליסטית שנהנה ממנה קודם לכן. ההבחנה בין שני המצבים היא קריטית ומסבירה את ההיגיון מאחורי חוקי התחרות שהוצג בסקירה, ובהמשך לכך מדוע החלופה של אימוץ כללים תחרותיים מקובלים על שחקנים דומיננטיים בלבד עדיפה על פני החלופה של אימוץ גורף שלהם על כלל ערוצי החדשות או על כלל תוכני הספורט. בחלופות בחן מוטלת חובת מכירה במחיר 0, העלות הרגולטורית היא בוודאות הגדולה ביותר. העלות כאן אינה רק באובדן של "כלי אסטרטגי" לתחרות, אלא השמדת מודל ההכנסות הבסיסי של ערוצי החדשות ממכירת תוכניהם לפלטפורמות.

2) **סיכום רכיבי עלות ותועלת:**

א) איסורי בלעדיות ואפליה:

1) רכיבי עלות:

- הימנעות מעסקה מסוימת במקרה של ספק באשר להיותה מפלה.
- צורך בהתייעצות משפטית לעניין עמידת העסקה בתנאי הדין.

יצוין כי עלויות אלו פוחתות כאשר ההתערבות היא התערבות Ex-Ante כפי שאנחנו מציעים בנוגע לאי אפליה, כשיש לקחת בחשבון שסיטואציות של אי אפליה הן המקרים שעלולים לעורר ספק משפטי.
עוד יצוין כי הספק המשפטי פה שעשוי לעלות נוגע לשאלה האם איסור אי האפליה חל במקרה נתון, ולא לגבי השאלה האם האיסור חל עליי או לא – וזאת גם אם אני קרוב לרף. זאת, מאחר שהרף הוגדר כך שהוא חל מהרגע שהגעתי לסף הכנסות מסוים, ומאחר שהמידע לגבי ההכנסות מצוי בידי. וכן, מאחר שהקביעה כי ספק כלשהו או תוכן ספורט כלשהו הוא בעל חשיבות מסחרית, צופה פני עתיד וההוראות הרלוונטיות חלות רק מרגע זה ולא כלפי הסדר שנערך בעבר. לכן אין פה אי וודאות במובן זה– לא בחוזים בין ערוץ לפלטפורמה, שם ברור במהלך המשא ומתן על איזה ערוץ ההוראות הללו חלות ועל אלו ערוצים לא, ולא בחוזים לרכישת זכויות ספורט על ידי ערוץ, שם ההוראות חלות רק לגבי זכויות שעדיין לא נרכשו. באשר לספק (ערוץ) המתקרב לסף שהוגדר כמייצג חשיבות מסחרית, ייתכן וההוראה תתמרץ אותו להקדים הסדרים מסוימים מול פלטפורמות או לקבוע אותם לתקופה ארוכה יותר. ככל שהרף שייקבע מייצג נקודה שבה עדיין אין לאותו ספק כוח שוק, ובהמשך להתייחסות הקודמת, התנהלות מסוג זה לא צפויה לפגוע בתחרות.

- פגיעה ביכולת להתחרות באופן יעיל וגמיש (הסכם בלעדיות עם ספק או מפיץ יכול להבטיח ערוץ שיווק יציב, השקעה בקידום המותג ונראות בשוק).

פחות רלבנטי לשחקן בעל כוח שוק בתחום התוכן, כפי שעולה גם מההסבר שלעיל.

2) **רכיבי תועלת** - שהם פירוק רכיבי התועלת של מניעת פגיעה בתחרות:

א) מגוון המוצרים המוצע לצרכן הסופי.

ב) מחיר לצרכן הסופי.

ג) מגוון למפרסמים, מחיר למפרסמים.

3) **רכיבי עלות בחובת מכירה במחיר 0:**

א) אובדן הכנסה לבעלי התכנים הרלבנטיים.

ב) פגיעה בתמריץ לשיפור התוכן, וכתוצאה מכך פגיעה אפשרית במגוון הערוצים והתכנים.

ב. <u>הניתוח המשותף למקטע הערוצים ולתכני הספורט, ודירוג החלופות בכל אחד מהמקרים</u>:

אנו סבורים כי מבחינה מהותית מדובר בהתערבות דומה ממניעים דומים, כך שיש הגיון בסיכום זה ובבחינה כמקשה אחת- אנחנו בוחנים האם קיימים תכנים שהם Must Have עבור הפלטפורמות, במובן זה שהתחרות במקטע הפלטפורמות עלולה להפגע אם התכנים הללו יסופקו בבלעדיות לפלטפורמה אחת.

הבדל חשוב ביניהם הוא בדרך הזיהוי של תוכן כתוכן שהוא Must Have- מבחן הכנסות כ"פרוקסי" לכוח שוק, המתייחס לערוץ בכללותו, במקרה הראשון, ומבחן מהותי המתייחס לתוכן ספורט ספציפי, במקרה השני. הסברנו את הסיבות לשוני כאן – מקורו של כוח השוק של הערוץ הוא במכלול התכנים בערוץ והמיתוג שלו. מקורו של כוח השוק של תוכן הספורט הוא בתוכן עצמו. הסבר נוסף יובא בסוף מסמך זה. הפנינו גם לבחינות של רשות התחרות שבחנו את הדברים באופן דומה, בהחלטת הפטור בעניין FreeTV.

<u>לעניין ניתוח החלופות בטבלה</u> (שבכותרתה יש טעות סופר והיא היתה צריכה להיות "שקלול חלופות לאסדרת הקשרים המסחריים בין מקטע התכנים למקטע הפלטפורמות") נוסיף לאור הערתכם ניתוח נפרד להשפעה על מקטע תכני הספורט, שנשמט בטעות עם איחוד הפרקים:

1) **באשר להשפעה על התחרות במקטע הערוצים**: למעשה הניתוח הקיים בטבלה משקף את ההשפעה במקטע הערוצים. בקצרה, חובת מכירה במחיר 0 מבטלת למעשה את היכולת ליצור מודל הכנסות מבוסס תשלום מהפלטפורמות או דמי מנוי ועל כן פוגעת בתמריץ של חלק מהערוצים לגדול ולשפר את איכות התכנים. בחלופה 0 החובה הזו חלה על חלק מהערוצים, ובחלופה 2 על כלל הערוצים, לרבות ערוצים קטנים וחדשים שכיום לא נתונים תחת רגולציה, ועל כן חלופה 0 זכתה לציון גבוה מעט יותר לעומת חלופה 2 (2 לעומת 1).

חלופה 3 טובה יותר בהיבט זה, ועל כן זכתה לניקוד 3, מאחר שלמרות שהיא חלה על כלל הערוצים, מוטלים בה איסורים רכים יותר של אי אפליה ואיסור בלעדיות. הפגיעה בתחרות בחלופה זו נובעת מהפגיעה ביכולת של הערוצים שלא מחזיקים כוח שוק להתחרות באופן יעיל וגמיש (כפי שצוין בחלק המתייחס לכימות העלויות שהובא לעיל, הסכם בלעדיות עם ספק או מפיץ יכול להבטיח ערוץ שיווק יציב, השקעה בקידום המותג ונראות בשוק). חלופה 1 היא הטובה ביותר בהיבט זה, ולכן זכתה לניקוד המקסימלי של 5, כי היא לא פוגעת ביכולת של הערוצים להתחרות, אלא רק מקנה לרגולטור כלים מקובלים להתמודדות עם כוח שוק של ערוצים.

2) **באשר להשפעה על התחרות במקטע תכני הספורט**: כפי שנכתב בגרסה הקודמת של חוות הדעת, על פי חלופה 0, המבוססת על ההסדר הנוכחי, תמשיך לחול חובה למכירה בלתי מפלה של כלל תכני הספורט, כאשר חובה זו תחול רק כלפי פלטפורמות שידור מסורתיות (כבלים ולווין) ולא כלפי שחקני OTT. על פי חלופה 2, חובת המכירה הבלתי מפלה תחול גם כלפי שחקני OTT, כך שערוצי הספורט יחויבו להציע את תכניהם לכל ספק תכנים המעוניין לרכוש אותם, בתנאים שווים וללא אפליה.

לגבי חלופה 3, לפיה יוטלו חובות תחרותיות על כלל תכני הספורט, הרי שלעניין תכני הספורט מדובר בחלופה דומה במהותה לחלופה 2.
בשלושת החלופות הללו, בדומה למתואר ביחס לחלופה 3 במקטע הערוצים, נפגעת היכולת של בעלי תכני ספורט שלא מחזיקים כוח שוק להתחרות באופן יעיל וגמיש. כאמור לעיל, הסכם בלעדיות עם ספק או מפיץ יכול להבטיח ערוץ שיווק יציב, השקעה בקידום המותג ונראות בשוק. כך, למשל, הסכם כזה עשוי לסייע בקידום האטרקטיביות של ענפי ספורט עם פופולריות פחותה יחסית. נוכח האמור, ובדומה למתואר ביחס לחלופה 3 במקטע הערוצים, חלופות 2 ו-3 יקבלו את הניקוד 3. חלופה 0 תקבל ניקוד מעט נמוך יותר של 2: אמנם ביחס לתכני ספורט ללא כוח שוק, היא כן מאפשרת הסכמי בלעדיות, ככל שמדובר בהסכם עם ערוצי OTT. לעומת זאת, ביחס לתכנים עם כוח שוק איסורי אפליה שחלים רק כלפי השחקנים הגדולים בשוק ההפצה – הוט (כבלים) ויס (לוויין) הם איסורים פחות אפקטיביים לעומת איסורים דומים בתחולה רחבה, כפי שניתן להתרשם גם מהתיאור שהובא בפרק לעניין השפעת היכולת של שחקן OTT (פרטנר) לרכוש תכני ספורט משמעותיים על מחיר תכני הספורט. חלופה 1 היא הטובה ביותר גם ביחס לתכני הספורט, ולכן זוכה לניקוד המקסימלי של 5, מסיבות דומות לאלו שהוצגו לעיל: היא ממוקדת בתכנים עם כוח שוק בלבד, ומקנה לרגולטור כלים מקובלים להתמודדות במקרים אלו.

3) באשר ל**השפעה על התחרות במקטע הפלטפורמות**: ההסדר האחיד (ביחס לערוצים וביחס לתכני הספורט) המוצע כחלופה 1 מקנה כאמור לרגולטור כלי התערבות במקרים בהם עלולה להפגע התחרות במקטע הפלטפורמות. גם הזיהוי של התכנים, הן לגבי קביעת הרף הכספי לעניין הערוצים והן לעניין תכני הספורט, יתבסס על בחינה כלכלית שתתמקד בשאלה האם לאחזקה בלעדית בתוכן האמור יש פוטנציאל לפגיעה בתחרות בשוק הפלטפורמות. לכן אנו סבורים כי זוהי החלופה המיטבית, עם ציון 5. גם חלופה 3 מחילה הסדר אחיד המבוסס על איסורי בלעדיות ואפליה – אבל ביחס לכלל ערוצי <u>החדשות</u> וביחס ל<u>כלל</u> תכני הספורט. כמו בחלופה 1, החלופה הזו מטפלת במקרים בהם מדובר בתכני Must Have[1], ואף יש בה חסכון בעלויות לפלטפורמות במקרה שבו יש "ספק אחוד" כהגדרתו בתזכיר- מאחר שבמקרה זה הוגדר שערוץ חדשות של אותו ספק יועבר לפלטפורמות במחיר 0, בשל החשש שאותו ספק ינקוט בפרקטיקות של דחיקה שיפגעו בתחרות. מנגד, יש בה הרחבת יתר של האיסורים גם כלפי ערוצים ותכנים שהם לאMust Have , באופן שעשוי לפגוע לא רק ביכולת של ערוצים לבדל עצמם (כפי שהוסבר לעיל), אלא גם וכתוצאה מכך עלול לפגוע גם ביכולת של פלטפורמות לבדל עצמן באמצעות תכנים ייחודיים, באופן שמהווה כאמור לעיל אסטרטגיה לגיטימית להתמודדות בסביבה תחרותית. נוכח האמור, אנו סבורים שנכון לתת לחלופה זו ציון מעט נמוך יותר מהציון שניתן בחלופה 1 (ציון 4).

[1] למעט מקרה שבעת הנוכחי נראה שאינו קיים (ראו ניתוח השוק בדו"ח), של ערוץ Must Have שאינו משדר חדשות.

בשונה מחלופות 1 ו-3, חלופות 0 ו-2 מציגות כאמור הסדר שונה במהותו בין הערוצים לתכני הספורט –התיאור בטבלה הוא ניתוח אחוד שמייצג את ההשפעה הכללית של שתי החלופות הללו על התחרות בתחום הפלטפורמות. מוסבר שם למה הן פחות טובות בהיבט זה של השפעה על התחרות בין הפלטפורמות (זכו לציון 3) – ביחס לערוצים - הוראות ה- Must Sell במחיר 0 מפחיתה עלויות לכלל הפלטפורמות, ולא מאפשרות דחיקה באמצעות תכנים אלו, אבל החלופה זו חלה על שידור ליניארי בלבד. פרקטיקות של דחיקה יכולות להיות מופעלות גם על ידי תכנים של ערוצים שאינם שידור ליניארי, כמו תכני Catch up או VOD, וחלופות אלו אינן נותנות מענה לכך. בנוסף, וכפי שצוין לעיל לעניין חלופה 3, ההסדר חל על כלל הערוצים, לרבות ערוצים ללא כוח שוק. ביחס לתכני הספורט, החלופות הללו מחילות איסורי בלעדיות על כלל תכני הספורט. לפיכך, גם שתי החלופות הללו פוגעות ביכולת של פלטפורמות לבדל עצמן באמצעות תכנים ייחודיים. ההבדל בין החלופות הוא בכך שבחלופה 0 ההוראות לא חלות על כלל השחקנים בשוק ב"אדישות טכנולוגית" אלא רק כלפי השחקנים שכפופים כיום לאסדרה, כפי שמתואר בדו"ח. מאחר שלהוראות הללו יש כאמור לעיל הן השפעות חיוביות והן שליליות על התחרות במקטע הפלטפורמות, אנחנו סבורים כי אין בהבדל זה כדי להצדיק ניקוד שונה ביניהן, ולכן שתיהן זכו לציון 3.

4) **לעניין ההשפעה על הישימות הרגולטורית**: אין בחוות הדעת הערות לעניין זה.

5) **לעניין ההתאמה לכללים תחרותיים מקובלים ולמודלים בינלאומיים**: באשר ל"כללים תחרותיים מקובלים", נחזור שוב על כך שההצגה בפרק של העקרונות התחרותיים ב"מבט על" הייתה חשובה מאד בעינינו. זאת, על מנת שלא "לערבב" באופן שגוי בין שיקולים תחרותיים לבין שיקולים ציבוריים אחרים, ובפרט לנוכח החלופות האחרות שנשקלו ברצינות, לרבות בתזכיר, שחסרון מרכזי שלהן היה בכך שלא התבצעה בהן הבחנה בין מקרים בהם יש כוח שוק משמעותי לבין מקרים בהם אין כוח שוק משמעותי. זאת גם הייתה עניינה של אחת מההערות המשמעותיות של רשות התחרות, שהתקבלה.

בנוסף, התייחסנו בדו"ח לכך שמתן סמכויות תחרותיות זאת פרקטיקה מקובלת יחסית בארץ וליתרונות שיש למודל כזה (ראו סעיף 1.7, עיצוב החלופה הנבחרת, ס"ק ו'). סקרנו במכתבנו למליאה דוגמאות להוראות הקיימות בחוק התקשורת (בזק ושידורים), תשמ"ב-1982 ומקנות לרגולטור (המועצה לשידורי כבלים ולוויין בתחום השידורים, ומשרד התקשורת בתחום הטלקום) סמכויות התערבות ישירות מטעמים תחרותיים. במאמר מוסגר נציין, כי אנחנו סבורים כי המודל הזה הוא מודל מוצלח שהוכיח את עצמו בתחום הטלקום כמודל שמאפשר את קידום התחרות ומשפר את טובת הצרכן. סמכויות תחרותיות מוענקות לרגולטורים ענפיים בישראל גם בשלל חוקים נוספים, למשל חוק הפיקוח על שירותים פיננסים (ביטוח), התשמ"א-1981, חוק משק החשמל, התשנ"ו-1996, חוק רישוי שירותים ומקצועות בענף הרכב, התשע"ו-2016 ועוד.

באשר להתאמה למודלים בינלאומיים, כפי שניתן לראות גם בסקירה המורחבת שלעיל, המודל שהוצע על ידינו לפיו גם לרגולטור הענפי יש סמכויות לפעול מטעמים תחרותיים הוא לא חריג גם בהשוואה בינלאומית. כפי שהוצג לעיל, במודל הבריטי סמכויות ההתערבות של הרגולטור הענפי רחבות הרבה יותר ממה שאנחנו מציגים כאן, מודלים שבהם יש לרגולטור הענפי סמכות רחבה של התערבות מראש בחוזים בין ספקי תוכן למפיצים, בין היתר משיקולים תחרותיים (צרפת, איטליה, קנדה), ומודלים שבהם הרגולטור הענפי אינו עוסק בתחרות באופן ישיר (גרמניה).

לאור כל האמור אנו עומדים מאחורי הקביעה, בקריטריון של "התאמה לכללים תחרותיים מקובלים ולמודלים בינלאומיים", כי החלופה שנבחרה היא הטובה ביותר בהיבט זה, בפער ניכר מהחלופות האחרות שנשקלו. לכן היא זכתה לציון גבוה, אם כי לא מושלם, של 4. עוד נציין בהיבט זה שבהמשך לשיח בינינו, מוצע כי איסור האפליה יטופל רק בדרך של אסדרה מראש (Ex-ante) ולא של אסדרה בדיעבד (Ex-post).

לעומת זאת, המודלים שמתמקדים בחובות מכירה, מטעמים תחרותיים, במחיר 0, אינם מקובלים בעולם ובוודאי אינם תואמים כללים תחרותיים מקובלים. לכן הם זכו לציון הנמוך של 1. גם המודל של החלת חובות תחרותיות רחבות על כלל תכני החדשות והספורט לא תואם כללים תחרותיים מקובלים, אם כי יש מקומות בעולם (צרפת, איטליה) שבהם סמכות ההתערבות מראש בחוזים לא מוגבלת במפורש לתכנים עם כוח שוק.[2] חלופה זו זכתה כאמור לציון 2.

להלן סיכום הניקוד ביחס למקטע תכני ספורט (מודגש בצהוב, יצוין כי הניקוד ביחס למקטע הערוצים נותר כפי שהוא, וכך גם הניקוד בשאר הקריטריונים שרלוונטי גם למקטע הספורט כפי שתואר לעיל):

חלופה	0	1	2	3
השפעה על התחרות במקטע תכני הספורט (30%)	2	5	3	3
השפעה על התחרות במקטע הפלטפורמות (30%)	3	5	3	4
ישימות רגולטורית (20%)	3	4	4	3
התאמה לכללים תחרותיים מקובלים ולמודלים בינלאומיים (20%)	1	4	1	2
ציון כולל	2.3	4.6	2.8	3.1

סיכומם של דברים, גם בבחינה נפרדת של מקטע הספורט, חלופה 1 היא העדיפה.

[2] יחד עם זאת יהיה קשה להצדיק מקצועית הפעלה של סמכויות מסוג זה ומטעמים תחרותיים, כלפי מי שאין לו כוח שוק.

ג. <u>טענה על חוסר הסבר מספק בעניין הצורך באסדרה ענפית עם רציונלים תחרותיים</u>:

פרטנו בדו"ח וגם בשיחותינו בעל פה את הסיבות לכך שאנחנו סבורים שיש צורך גם באסדרה ענפית עם רציונליים תחרותיים. כאמור, קיימות דוגמאות בעולם בהן ניתנו לרגולטור ענפי בתחום השידורים סמכויות תחרותיות ייעודיות. כמו כן, הסברנו מבחינה מהותית, והבאנו לעניין זה סקירה של דיני התחרות, מדוע נכון למקד את הסמכויות הנובעות מטעמים תחרותיים בשחקנים בעלי כוח שוק, ולא להחיל אותן באופן רחב כך שיחולו על כלל השחקנים בשוק.

כפי שכתבנו בדו"ח, הבדל משמעותי בין אופן ההפעלה של סמכויות על ידי רגולטור ענפי לעומת רשות תחרות, בארץ וגם בעולם, הוא בתזמון ההתערבות: רגולציה ענפית מאפשרת שימוש רחב יותר בפתרונות **ex-ante** (כללים שנקבעו מראש, כמו קביעת מחיר סיטונאי), בעוד שרשות התחרות פועלת לרוב במודל **ex-post** (טיפול בהפרה לאחר שהתרחשה) או באמצעות הטלת תנאים אגב עסקאות (מיזוגים, הסדרים כובלים שדורשים אישור).

חשוב לומר – שקלנו היטב את היתרונות ואת החסרונות במתן סמכויות תחרותיות דומות לסמכויות הקיימות בידי רשות התחרות (אם כי כאמור לעיל, צרות בהרבה וממוקדות באכיפה מראש), גם לרגולטור הענפי. להלן, סיכום היתרונות והחסרונות העיקריים. אם יש ביקורת – שגויה מקצועית בעינינו – היא לא יכולה להיות על <u>התהליך</u> בהיבט הזה, אלא רק על <u>ההכרעה</u> לדבוק במודל מקובל ומוצלח לדעתנו של רגולטור ענפי העוסק בין היתר בענייני תחרות.

1) <u>חסרונות אפשריים</u>:

א) חוסר ודאות רגולטורית: חברות עלולות למצוא עצמן מול שני גופים עם דרישות שונות באותו עניין, מה שמקשה על תכנון עסקי ארוך טווח.

ב) החלטות סותרות: תיאורטית, הרגולטור הענפי יכול לקבוע מדיניות שתתנגש עם עקרונות שהציבה רשות התחרות, מה שיוצר כאוס בשוק.

ג) סרבול וחוסר יעילות: הצורך להתנהל מול שני גופים רגולטוריים עלול להכביד על החברות, לבזבז משאבים ולהאט תהליכים.

כעת נעבור להצגת <u>הנימוקים לתמיכה במודל</u> (מדוע מתן סמכויות תחרותיות ממוקדות לרגולטור הענפי בתחום השידורים זה צעד הכרחי וחיובי לטעמנו, בין היתר על סמך הלמידה מהעולם ומאופן הפעולה בארץ).

ראשית נחזור על דברים שהובאו לעניין זה בדו"ח:

"עוד חשוב לציין, כי לקחנו בחשבון את העובדה כי שימוש בסט פתרונות מעין זה עלול להביא לכך שהסמכויות שיוקנו לרגולטור הענפי יהיה לעתים סמכויות מקבילות לאלו הקיימות בידי רשות התחרות. יחד עם זאת, פרקטיקה של סמכויות מקבילות לאלו שיש לרשות התחרות כרגולטור כללי ולרגולטור ענפי היא פרקטיקה מקובלת יחסית, והיתרונות העיקריים בה הן שהרגולטור הענפי הוא בעל היכרות מעמיקה יותר עם הענף שעליו הוא מפקח, וכן שמבחינת סדרי עדיפויות, פעמים רבות הוא יטה לטפל בנושאים הדורשים טיפול, שלרשות התחרות אין משאבים לטפל בהם, מאחר שהיא

מאסדרת את כלל השווקים במקביל ונוטה לפעול באופן נקודתי ולא בליווי של שוק ספציפי לאורך זמן. בנוסף, לרגולטור ענפי יש לעתים כלים מדויקים יותר שמאפשרים לו יעילות גדולה יותר במקרים נקודתיים. דוגמא מתחום התקשורת ליחסי השלמה חיוביים הובאה לעיל לעניין פרשת בזק, שם רשות התחרות הפעילה את סמכותה כלפי בזק, באכיפה הצופה פני עבר, ואילו משרד התקשורת, כרגולטור ענפי, קבע הוראות וכללים מפורטים (כללי השוק הסיטונאי), המסדירים את אותו עניין באופן מתמשך ובאסדרה הצופה פני עתיד".

2) <u>סיכום היתרונות העיקריים במודל המוצע:</u>

א) מומחיות ענפית וראייה רחבה - לשוק השידורים מאפיינים ייחודיים, שעמדנו עליהם בהרחבה בדו"ח, והוא שוק מאוסדר בכל רחבי העולם. רגולטור ענפי (כמו Ofcom או ARCOM) מחזיק במומחיות עמוקה המאפשרת לו להבין את הדינמיקה המורכבת הזו. רשות תחרות, לעומת זאת, מתמחה בניתוח כלכלי טהור ועלולה לפספס או לא להביא בחשבון בניתוח שלה את ההיבטים הייחודיים לשוק. עוד נציין כי המומחיות הזו מפחיתה את "פערי המידע" (Asymmetric Information) הקיימים באופן טבעי בין הרגולטור לגופים המפוקחים. כמו כן, הראייה הרחבה של הרגולטור הענפי כוללת גם מחויבות למטרות ציבוריות, מה שאין בסל הכלים של רשות התחרות.

ב) יכולת להפעיל רגולציה מונעת (Ex-ante)- רשות תחרות פועלת בדרך כלל בדיעבד (Ex-post) – היא חוקרת נזק שכבר נגרם ומטילה קנסות. תהליכים אלו הם לרוב ארוכים ומסורבלים וכוללים ביקורת משפטית "דה-נובו". רגולטור ענפי יכול לפעול מראש (Ex-ante). הוא יכול לקבוע כללים שימנעו את הבעיה מלכתחילה. רגולציה מונעת עשויה לספק לשוק ודאות ויציבות רגולטורית, המעודדת השקעות לטווח ארוך, בניגוד לחוסר הוודאות הנלווה לאפשרות של חקירה עתידית בדיעבד.

ג) פתרונות "מדויקים" יותר - ההיכרות העמוקה של הרגולטור הענפי עם השוק מאפשרת לו לעצב פתרונות יצירתיים ומותאמים לסוגיה שעל הפרק, להמשיך לעקוב אחרי יישומם לאורך זמן ולבצע שינויים בעת הצורך. ההחלטה של Ofcom לחייב את Sky למכור את ערוציה במחיר סיטונאי מפוקח (דוגמה 1) היא דוגמה לפתרון מורכב שספק אם רשות תחרות כללית הייתה יכולה לעצב ולהוציא לפועל.

ד) מהירות תגובה – המומחיות הענפית, הכלים הגמישים יותר ויכולת המעקב השוטף של הרגולטור הענפי מאפשרים לו פעמים רבות להגיב בצורה מהירה יותר לסיטואציות תחרותיות, לעומת רגולטור כללי שנדרש פעמים רבות ללמוד נושאים "מאפס" ושכלי ההתערבות שלו פחות גמישים, מוטים יותר לפיקוח "חד פעמי", בדיעבד.

ה) השקעת משאבים במקרים הדורשים התערבות – רשות התחרות היא רגולטור כללי האמון על כלל ענפי המשק. במרבית המקרים, משמעות החלטת הממונה

לטפל בתיק מסויים היא השקעה של משאבים רבים לאורך זמן, על חשבון טיפול בנושאים אחרים ובשווקים אחרים. רגולטור ענפי, לעומת זאת, מתמקד בתחום אחד, והוא יטה לטפל בנושאים התחרותיים הדורשים טיפול באותו השוק, גם במקרים שבהם רשות התחרות תבחר שלא להשקיע משאבים.

3) אנו סבורים כי היתרונות עולים על היתרונות, וכי המפתח להתחשבות בחסרונות שהוצגו הוא ניהול החפיפה ולא ביטולה, בכלים הבאים:

א) צמצום החפיפה: כאמור בתחילת מסמך זה, אנחנו בוחרים להעניק לרגולטור הענפי סמכויות תחרותיות משלימות, צרות בהרבה מאלו של רשות התחרות, וממקדים אותו בהתערבות מראש ולא בדיעבד במערכת יחסים ספציפית שבין ספקי התוכן לפלטפורמות.

ב) מנגנוני שיתוף פעולה ותיאום מכוח החוק: בהמשך לשיח בינינו, בכוונתנו להוסיף חובת התייעצות עם רשות התחרות בעת קביעת רף ההכנסות לספק בעל חשיבות מסחרית ובעת קביעה של תוכן ספורט כתוכן ספורט בעל חשיבות מסחרית.

ג) מנגנוני שיתוף פעולה וולונטריים: אנחנו ממליצים כי הרגולטור והממונה על התחרות יחתמו על הסכם הבנות (MOU) דו כיווני, בו יעוגנו כללי שיתוף הפעולה הן בקשר להפעלת סמכויות תחרותיות על ידי הרגולטור הענפי, והן בקשר להפעלת סמכויות הממונה על התחרות בשוק השידורים.

3. עיצוב החלופה

רף ההכנסות ועל מי הוא חל

ראשית, נבהיר כי הרף האמור לא רלבנטי לפלטפורמות, הוא נקבע אך ורק ביחס לערוצים. המבחן הכלכלי שנקבע לצורך קביעת הרף מתייחס לגופים הללו ש"במעלה הזרם" ולפוטנציאל הפגיעה שלהם בתחרות, והוא מבחן שניתן ליישמו באמצעות שימוש בכלים כלכליים מקובלים ולאחר בחינת השוק – אותה צריך לבצע הרגולטור, לו נתונות גם הסמכויות הרלוונטיות.

מדוע לעניין הערוצים נקבע רף של הכנסות?

נבחן לעניין זה מספר אלטרנטיבות. ראשית, בחינה פרטנית של כוח השוק של כל ערוץ וערוץ. היתרון לעניין זה שבדיקה ממוקדת כזו אמורה להיות המדויקת ביותר, מאחר שהיא מבוצעת כלפי ערוץ מסוים, ולוקחת בחשבון את כלל מאפייניו וכלל נסיבות השוק. מנגד, לאלטרנטיבה זו מספר חסרונות בולטים: 1. בדיקה נפרדת לגבי כל ערוץ דורשת השקעת משאבים רבה. 2. בדיקה מסוג זה יפה לזמן בו היא בוצעה, מאפייניי הערוץ ומאפייני השוק משתנים מעת לעת כך שבדיקה בדרך זו עלולה "להתיישן" במהירות. 3. בחינה פרטנית צפויה לזמן טענות רבות מצד גורמים בשוק (הערוץ שעמד במוקד הבדיקה וצדדים שלישיים), הן לגבי תוצאה של בדיקה ספציפית והן לאחר מכן, בדרישה לבצע בחינה מחדש עם כל טענה לשינוי נסיבות. 4. בדיקה מסוג זה מגדילה את חוסר הוודאות של כל ערוץ ביחס לשאלה האם הוא ייחשב בעתיד כספק בעל חשיבות מסחרית. 5. מאחר שסביר להניח שהערוצים הרלבנטיים לבדיקה יהיו גם

גורמים משמעותיים בשוק החדשות, בדיקות פרטניות עלולות לזמן לחצים רבים יותר ולגרום לכך שיעלו ביתר שאת טענות בדבר השפעה זרה על ההחלטה לעניין זה.

האלטרנטיבות האחרות הן שימוש ברף מסוים כ"פרוקסי" לכוח שוק, כפי שמקובל בדברי חקיקה רבים. החיסרון בשימוש בפרוקסי הוא כמובן פגיעה בדיוק. מנגד, היתרונות העיקריים של שימוש בפרוקסי הם תמונת הראי של החסרונות שהוצגו בפסקה הקודמת: יעילות, חסכון בזמן, והגדלת הוודאות, הן עבור הרגולטור והן עבור הגופים המפוקחים.

רפים רלבנטיים יכולים להיות רף של רייטינג, רף של הכנסות, או רף של נתח שוק שנהוג לבחון בשוק זה על פי ההכנסות. אנו סבורים שהמדד של רייטינג הוא מדד פחות טוב כפרוקסי לכוח שוק ממדדים המבוססים על הכנסות, וזאת ממספר טעמים עיקריים: 1. מדידת הרייטינג מתבצעת באמצעות מדגם, ועשויות לעלות טענות על טיב המדידה. טענות מסוג זה לא יעלו במבחן המבוסס על הכנסות. 2. רייטינג נמדד ברצף לאורך התכנית, וכן על פני תכניות רבות. תעלה שאלה מתודולוגית מורכבת, שלא תעלה במבחן המבוסס על הכנסות, כיצד לשקלל את כלל תכניות הערוץ – וכן תכני catch-up ו-VOD - למדד אחד בו נשתמש לצורך זה. 3. הרייטינג משקף את כלל הצפייה בערוץ, כך שהמשקל של כל הצופים זהה. לעומת זאת, מדד ההכנסות משקף טוב יותר כוח כלכלי, בפרט מול הפלטפורמות- ההכנסות מבוססות על דמי ההעברה שהערוצים מצליחים לקבל מהפלטפורמות, שבינם לבין הרייטינג יש אמנם מתאם חיובי אך לא מלא. יתר ההכנסות, ונכון להיום עדיין רוב ההכנסות, מקורן בפרסום, וגם כאן גובהן תלוי לא רק ברייטינג הכולל אלא גם מהיבטים נוספים כמו היבטים דמוגרפיים של הצופים, סוג התכנית, שיעור הצפייה הנדחית בתוכן, ועוד.

בנוסף, רף ישיר של הכנסות עדיף בעינינו על רף המבוסס באופן ישיר על רף של נתח שוק (גם כזה המבוסס על הכנסות), מאחר שלאחר שנקבע הרף, הוא ודאי וברור יותר, הן עבור הרגולטור והן עבור הערוץ עצמו, אשר מודע להכנסות שלו ואינו מודע תמיד להכנסות של מתחריו. לעומת זאת, התרגום של רף נתח שוק לרף הרלוונטי עבור שחקן בודד משתנה כל הזמן, מאחר שלצורך חישוב המכנה נדרש לבחון בכל רגע נתון את כל השחקנים בשוק.

לעניין מפעל ספורט בעל חשיבות מסחרית: כאמור לעיל, הרף הנ"ל אינו עוסק בתוכן ספורט בעל חשיבות מסחרית. כפי שתואר בהתייחסות לנושא הספורט בדו"ח, שידורי ספורט מאופיינים בביקוש קשיח, ועבור צרכנים מסוימים, לא קיים תחליף אמיתי לצפייה באירוע ספציפי שבו הם מעוניינים לצפות. מידת התחליפיות ורמת ה"קשיחות" של הביקוש לא באה לידי ביטוי טוב מספיק באמצעות פרוקסי של רייטינג או מדידת הכנסות, וגם תוכן ספורט "צר" יחסית, עשוי להיות תוכן Must Have עבור הפלטפורמות. מעבר לכך, מאחר שתכני ספורט נרכשים בדרך כלל על ידי ערוצים מבעלי הזכויות המקוריים, ורק אז "נארזים" כערוץ ונמכרים לפלטפורמות, חשוב ליצור ודאות לאורך זמן באשר לתוכן הספציפי שיוגדר כבעל חשיבות מסחרית, כך שכבר בשלב המקדמי של רכישת הזכויות יהיה ידוע האם התוכן הנמכר

מוגדר ככזה.[3] נוכח האמור, אנחנו סבורים שעל אף השקעת המשאבים הנדרשת והצפי לטענות שיעלו ביחס לכל קביעה פרטנית, לעניין תוכן ספורט יהיה זה נכון שתתקיים בחינה פרטנית באשר לפוטנציאל הפגיעה בתחרות במקטע הפלטפורמות. לפיכך, תוכן ספורט בעל חשיבות מסחרית יוגדר ככזה לאחר בחינה מהותית פרטנית, כשהמבחן המהותי דומה לזה ששימש לעניין הערוצים: אם בשל מאפייני הצפייה בתוכן זה, התחרות בין הפלטפורמות עלולה להיפגע אם הוא יסופק באופן בלעדי על ידי ספק אחד, או באופן מפלה.

סיכומם של דברים, על פי ניתוח הדברים, אנו סבורים כי הרף המתאים ביותר לעניין הקביעה מיהו ספק בעל חשיבות מסחרית הוא רף המבוסס על הכנסות, וכי ביחס לתכני ספורט בעלי חשיבות מסחרית, הקביעה צריכה להתבסס על בחינה כלכלית פרטנית. יחד עם זאת, ולאור השיח עמכם, מוצע להוסיף כי 5 שנים מיום התחילה של הוראה זו, יבחן הרגולטור, בשיתוף רשות האסדרה, האם נכון לשנות קביעה זו ולקבוע דרך קביעה שונה לעניין ספק בעל חשיבות מסחרית.

[3] כאמור, אם בשלב זה התוכן לא יוגדר עדיין כמפעל ספורט בעל חשיבות מסחרית, לא יחולו על בעל הערוץ שרכש את הזכויות במפעל החובות בחן אנו עוסקים, אלא רק על הרוכש הבא של אותן הזכויות.

החלטת מליאה הרשות מישיבתה ביום 11 באוגוסט 2025

[פרוטוקול מלא יופץ בהמשך]

משתתפים:

חברי מליאה:

- יואל בריס, יו"ר רשות האסדרה
- דרורית שטיינמץ, מ"מ מנכ"ל משרד ראש הממשלה
- ד"ר יובל רויטמן, משרד המשפטים
- מר עשהאל צור, אגף תקציבים (באמצעות הזום)
- מר משה ויגדור, נציג ציבור
- גב' שרית ויסטוך, נציגת ציבור

נעדר (בהודעה מראש):

- עו"ד דורון שמואלי, נציג ציבור

עובדי משרדים:

- ד"ר יעל טייטלבום, משרד המשפטים
- מר עמית גולדמן, אגף התקציבים
- גב' לירון הנץ, סמנכ"לית חברה וממשל, משרד ראש הממשלה (באמצעות הזום)

עובדי הרשות:

- גב' שירי נוימן, סמנכ"לית
- מר יותם שלמה
- גב' עידית אלון
- מר אשר היילבורן

מוזמנים להציג:

- מר אלעד מקדסי, מנכ"ל משרד התקשורת
- מר אריאל שטיינר

חברי מליאת רשות האסדרה קיבלו לידיהם לקראת הדיון את טיוטת הצעת חוק התקשורת (שידורים), ואת דו"ח הערכת השפעות הרגולציה, וכן את חוות הדעת של רשות האסדרה.

בפני חברי המליאה הוצגו ההליכים שהתקיימו לעניין זה, לרבות ההידברות שהתקיימה בין רשות האסדרה לבין משרד התקשורת בשלבים השונים של ההליך.

מעבר למתחייב, הוזמן מנכ"ל משרד התקשורת להשלים בעל-פה בפני המליאה את הצגת עמדת משרד התקשורת ואת הנקודות שבהן המשרד חלוק על חוות דעת הרשות.

במסגרת הצגת הדברים, ביקש המנכ"ל כי תינתן למשרד שהות נוספת לתקן את הפגמים שהציגה רשות האסדרה כפגמים מהותיים.

מליאת הרשות מחליטה (ברוב דעות לגבי האמור בסעיף 1, ופה אחד לגבי ההליך המוצע בסעיפים האחרים):

1. המליאה מאמצת את עמדת הרשות כי נפלו פגמים מהותיים בתהליך הערכת השפעות האסדרה בנוגע להצעת חוק התקשורת (שידורים), כאמור בחוות דעתה של הרשות, בפרק החדשות ובפרק אסדרת הקשרים המסחריים.

2. לבקשת משרד התקשורת, מליאת הרשות מחליטה להמתין עם פרסום חוות הדעת, כדי לאפשר למשרד התקשורת להגיש בתוך שבועיים מהיום הצעה לתיקון הפגמים המהותיים שעליהם הצביעה הרשות בחוות דעתה, ולקיים, בתוך שבועיים נוספים, דיון נוסף, שבו תבחן המליאה האם יש בהצעה האמורה כדי להסיר את הפגמים המהותיים באופן שיש בו כדי לשנות את החלטתה מהיום.

3. האמור בסעיף 2 כפוף להסכמת משרד התקשורת שתועבר לרשות בכתב עד ליום רביעי הקרוב, לכך שהתקופה שמהיום ועד מועד כינוסה של המליאה לדון בהתייחסות הנוספת שתוגש כאמור - לא תבוא במניין הימים למסירת חוות דעתה של הרשות לפי החוק.

<u>עיקרי הפגמים המהותיים העולים מחוות הדעת</u>

האסדרה המוצעת בתזכיר החוק, וכן מסמך הערכת השפעות האסדרה המלווה אותה, הם רחבים ומשמעותיים, ומתייחסים לאסדרה חדשה שמגלמת רפורמה רחבת-היקף במישורים ובהיבטים רבים של שוק השידורים בישראל, וזאת תוך ביטולה של אסדרה קיימת מסועפת ומפורטת בתחומים שונים. רפורמה זו נוגעת בנושאים רגישים שקשורים, בין השאר, לחופש הביטוי, לדיווח חדשותי אמין, לריבוי דעות, לנגישות לתכנים של אוכלוסיות רחבות, לתרבות הישראלית ולמערך היחסים שבין השחקנים השונים בשוק התקשורת, ויהיו לה השלכות כלכליות רבות והיא כמובן מעצבת מחדש את שוק התקשורת בארץ.

הניתוח שלהלן תחום לשינויים בשוק התקשורת והשידורים הנכללים בתזכיר החוק ובמסמך הערכת השפעות האסדרה המוצגים בפנינו. אשר על כן, לא נתייחס לתיקוני חקיקה ולשינויים נוספים שקידומם נבחן בימים אלו. יחד עם זאת, נציין כי לשינויים אלו, ככל שיקודמו, תהא השפעה גם על האסדרה המוצגת כאן. כך, למשל, שינוי במתכונת הפעולה של תאגיד השידור הציבורי ישפיע בוודאי על שוק השידורים בכלל, ועל היקף ההשקעה הכולל בהפקות מקור ועל שידורי החדשות בפרט; גם שינויים אפשריים אחרים בשוק השידורים או בשוק התקשורת, המשפיעים על השוק בכללותו, ישפיעו ממילא גם על הניתוח של האסדרה המוצעת. לאור החשיבות שבבחינת מכלול השינויים כאחד, הרי שככל שיחול שינוי ברכיב כלשהו במערכת האסדרה בתחום זה, הוא ישפיע בוודאי גם על הניתוח שלהלן, ועל המכלול של האסדרה בתחום השידורים.

הדוח המעודכן[1] בנוי פרקים-פרקים, כך:

1. שוק השידורים – מבוא
2. אסדרת תכני חדשות ואקטואליה
3. הפקות מקור
4. אסדרת הקשרים המסחריים בין ספקי התכנים
5. נספח א' – הפצת תכנים פתוחה לציבור "עידן פלוס"

חוות דעתנו שלהלן תהיה בנויה אף היא לפי אותם הפרקים.

יצוין בפתח הדברים, כי ניכר שהדוח המעודכן מבוסס על עבודת מחקר משמעותית. הוא כולל סקירה בינלאומית וסקירת כתיבה תיאורטית בתחום. בכלל זאת, הדוח המעודכן סוקר את היסטורית השינויים הטכנולוגיים שעברו בעשורים האחרונים על שוק השידורים ואת השינויים האסדרתיים שאומצו בתחום זה. בהמשך לכך, מנתח הדוח המעודכן את יחסי הגומלין שבין השינויים הטכנולוגיים והאסדרתיים לבין מאפייני שוק השידורים, התמריצים המרכזיים שבו, והשפעתם של כל אלה על הצרכנים.

כמו כן הדוח המעודכן נסמך בחלקו על עבודה של ועדות ציבוריות, ובפרט: ההמלצות שבדו"ח הוועדה בראשות רועי פולקמן, משנת 2021.

החלק הכללי של הניתוח, המופיע בפרק המבוא, מציג בצורה משכנעת את הצורך בחקיקה חדשה בתחום שידורי אודיו-ויזואל (כלומר: שידורים של תכני צפייה ושמע). הצורך באסדרה חדשה נובע ראשית מפערים

[1] ביום 15 ביולי 2025, העביר משרד התקשורת לרשות האסדרה דוח מתוקן בעקבות טיוטת חוות דעתה של הרשות אשר הועברה להתייחסותו ביום 3 ביולי 2025.

מגדל דונה קומה 12, רח' בית הדפוס 20, גבעת שאול, ירושלים 9548323. טל' 074-7107843
Dona Tower, 12th floor, 20 Beit HaDfus St. Jerusalem 9548323. Tel +972-747107843
Email: regulation@pmo.gov.il | www.gov.il/he/departments/regulatory-authority

באסדרה הקיימת בין סוגי השחקנים השונים: האסדרה הקיימת משתנה לפי אופן השידור, כך ששידור בתדרים מפוקח על ידי הרשות השנייה, שידור באמצעות כבלים או לווין – באמצעות הרגולטור הייעודי לשידורים אלה; ואילו שידור באמצעות האינטרנט (Over the Top – OTT) – אינו מפוקח כלל. שנית, האסדרה הקיימת אינה מתאימה לשינויים בטכנולוגיה ולמודלים העסקיים בשוק.

ניתוח זה חוזר על עצמו באופן משכנע במרבית פרקי הדוח המעודכן, ומציג בכל הקשר את פערי האסדרה בין סוגי שחקנים שונים ואת חוסר ההתאמה של האסדרה הקיימת לשינויים טכנולוגיים וחברתיים ולמודלים עסקיים חדשים שצמחו בעשורים האחרונים.
אשר על כן, הדוח המעודכן מבסס באופן משכנע את עצם הצורך בעדכון אסדרתי בשוק השידורים. אין ספק שנדרשת רפורמה מקיפה של האסדרה בתחום השידורים.

מעבר לביסוס עצם הצורך באסדרה חדשה ועדכנית, מרבית הפרקים מבססים בצורה משכנעת ומבוססת נתונים את קיומן של הבעיות הסיסטמיות, את הנזק הנגרם מהן ובהתאם את הצורך בהתערבות ממשלתית בכל אחד מהתחומים שבהם עוסקת האסדרה המוצעת.

יחד עם זאת, ועל אף התיקונים הנרחבים שבוצעו בדוח כאמור, **עדיין מצאנו כי נפלו פגמים מהותיים בתהליך הערכת השפעות האסדרה** שביצע המשרד, וזאת בשלבי ליבה בו.[2] לאור חשיבותה הציבורית הרבה של האסדרה המוצעת, ובשל מורכבות הניתוח שביצענו בחוות דעתנו, נרכז להלן בפתח חוות הדעת את עיקרי הפגמים המהותיים שמצאנו בשלבי הליבה של תהליך גיבוש האסדרה המוצעת בהתאם לפרקים שבהם הם מופיעים.

בהמשך לפרק זה, מופיע פירוט חוות הדעת המלאה, בחלוקה לפרקים בהתאם לפרקי הדוח המעודכן, ובחלוקה פנימית לפי נושאים וקריטריונים, בהתאם למתודולוגיה הנהוגה ברשות.

<u>פגמים מהותיים בשלבי הליבה:</u>

<u>אסדרת תכני חדשות ואקטואליה – פגם מהותי בשלב ניתוח והשוואה של חלופות</u>

פרק זה לוקה בפגמים ששזורים לכל אורכו. בתמצית, פרק זה נועד לטפל בעיקר בבעיית הריכוזיות, בבעיית מהימנות המידע ובבעיית אי-השיוויון הרגולטורי בין השחקנים השונים. ואולם, כפי שנפרט בסמוך, מן הדוח המתוקן עולה <u>כי לא ניתן לקבוע שאכן החלופות הנבחרות צפויות להצליח לטפל בבעיות אלה - לא בבעיית הריכוזיות ולא בבעיית מהימנות המידע</u>.

הדוח המעודכן מציג שלושה רכיבי אסדרה: א. אסדרת נושא הבעלויות הצולבות; ב. אסדרת הפצת הערוצים באופן נרחב ו-ג. אסדרת מהימנות שידורי החדשות – כמענה לשלוש הבעיות שהוצגו לעיל. הדוח המעודכן מגדיר כי מטרות האסדרה הן: מניעת ריכוזיות ובעלות צולבת עודפת – מניעת מצב שבו נוצרת שליטה דומיננטית באופן המקטין את מגוון הדעות בשוק הדעות הרחב; עידוד התחרות בענף ערוצי החדשות בטלוויזיה על ידי הגדלת כמות ספקי החדשות; הבטחת אמינות המידע החדשותי; ושמירה על חופש הביטוי, הגיוון הדמוקרטי ועצמאות העריכה באמצעות מניעת התערבות פוליטית בתוכן תחת כסות האסדרה.

[2] ס' 21(ז) לחוק עקרונות האסדרה קובע הוראות למקרה שבו מצאה הרשות שנפל פגם מהותי בתהליך גיבוש האסדרה. בהתאם למתודולוגיה של הרשות, שלושה משלבי התהליך מוגדרים כשלבי ליבה: ניתוח הבעיה, גיבוש חלופות וניתוח והשוואה בין חלופות, ובמקרים מסויימים גם פרק הלמידה מהעולם ופרק עיצוב החלופה הנבחרת. שלבים אלו מהווים בסיס הכרחי לכל תהליך של קבלת החלטה ובלעדיהם לא ניתן לבסס החלטה מושכלת. משכך, פגם מהותי באחד משלבים אלו משמעו כי נפל פגם מהותי בתהליך בכללותו.

מגדל דונה קומה 12, רח' בית הדפוס 20, גבעת שאול, ירושלים 9548323. טל' 074-7107843
Dona Tower, 12th floor, 20 Beit HaDfus St. Jerusalem 9548323. Tel +972-747107843
Email: regulation@pmo.gov.il | www.gov.il/he/departments/regulatory-authority

הנחת רקע לכל הניתוח שבפרק זה היא כי לא ניתן לפקח ישירות על מהימנות החדשות, ולא ניתן לכמת את מידת המהימנות של המידע החדשותי. יתירה מכך, כל ניסיון לפקח ישירות על מהימנות החדשות עלולה להביא להתערבות פוליטית פסולה. משכך, המענה המוצע מבוסס על הגברת התחרות בשידורי החדשות והאקטואליה, כחלק מריבוי וגיוון בשוק הדעות. ריבוי וגיוון בשוק הדעות יאפשר לפרט לברור את המידע מתוך המגוון המוצג בפניו.

על בסיס האמור, נבחן את פרטי הניתוח שבדו"ח.

ברכיב הבעלויות הצולבות, החלופה הנבחרת מציעה לבטל את כל החובות הרגולטוריות הענפיות הקיימות כיום לאסדרת נושא זה ולהשאיר רק את דיני התחרות הכלליים שכן לעמדתם חלופה זו מציעה את האיזון הטוב ביותר בין הבטחת מניעת הריכוזיות בשוק, השפעה על התחרות בשוק, ישימות רגולטורית והתאמה למודלים בינלאומיים. היינו, החלופה הנבחרת אמורה להביא להגדלת כמות השחקנים בתחום החדשות המשודרות ובכך גם להגדיל את מגוון הדעות המוביל לשיטת הדוח המעודכן גם למידע מהימן יותר. ואולם, **לא בוסס שהחלופה הנבחרת אכן תשיג מטרות אלו**. ההיפך הוא הנכון, גם לשיטת עורכי הדוח, קיים החשש שהחלופה הנבחרת תוביל לצמצום מגוון הדעות – "מגוון הדעות בשוק השידורים צפוי לגדול, אך עולה חשש מהתחזקותם של שחקנים הפועלים כיום במספר מדיות באופן שעלול בעתיד להקטין את מספר הדעות הכולל. ההסתברות להתממשותו של חשש זה אינה ידועה והוא תלוי בעיקר במשתנים כלכליים שקשה לחזות אותם". זאת ועוד, גם ביחס להפחתת הריכוזיות בענף החדשות המשודרות נכתב בדוח המעודכן כי "מצד אחד הסרת חסמי הכניסה עשויה להגדיל את רמת התחרות בשוק השידורים. מנגד, עולה חשש משימוש בכוח שוק בתחום החדשות במדיה אחרת באופן שיפגע בתחרות בשוק השידורים". **היינו, לא בוסס כי החלופה הנבחרת אכן תוביל לצמצום הבעיות המוצגות, לא בתחום הגברת התחרות ולא בתחום מהימנות החדשות, וייתכן כי היא אף תביא להחמרתן ולא ניתן לדעת מהו התרחיש שיתממש** – זאת גם לשיטת עורכי הדוח.

ברכיב מהימנות שידורי החדשות, החלופה הנבחרת מציעה לבטל את כל האסדרה הקיימת שנועדה להגן על מהימנות המידע וחלף זאת לאמץ רגולציה רכה המתמקדת בכללי שקיפות ואחריות עצמית שכן לעמדתם חלופה זו מציעה את האיזון הטוב ביותר בין הגנה על מהימנות המידע, שמירה על חופש הביטוי, ישימות רגולטורית והתאמה לאמצעי מדיה נוספים וכן היות ולשיטתם, היא החלופה המטילה את העלות הרגולטורית הנמוכה ביותר. עוד מצוין בדוח המעודכן, כי חלופה זו מתאימה לרגולציה הקנדית. היינו, החלופה הנבחרת אמורה להפחית את חסמי הכניסה לשוק שנוצרו בשל הרגולציה המכבידה ובכך להגביר את התחרות ואת ריבוי השחקנים. בניתוח הרב משתנים המופיע בדוח המתוקן, ביחס למטרת ההגנה על מהימנות המידע, עורכי הדוח מציינים כי הם סבורים שאין פיתרון טוב לבעיה ועל כן כל החלופות קיבלו ציון זהה. ביחס לבעיית הריכוזיות (השפעה על רמת התחרות בשוק), ציון החלופות בדוח המעודכן נגזר ממידת הנטל הרגולטורי שהן מייצרות – יותר נטל שווה ציון נמוך יותר.

מהניתוח המוצג בדוח המעודכן עולה, כי ביחס לרכיב מהימנות המידע – אין כל ניסיון לטפל באופן ישיר בבעיה – בעקבות ההנחה שלא ניתן לעשות זאת, אלא רק להביא ליותר תחרות שתביא ליותר שחקנים ובהתאם ליותר דעות. מחולל התחרות בהקשר זה לעמדת כותבי הדוח המתוקן – הוא הסרת חסמי הכניסה בדמות הנטל הרגולטורי שמטילה הרגולציה הקיימת כיום.

מגדל דונה קומה 12, רח' בית הדפוס 20, גבעת שאול, ירושלים 9548323. טל' 074-7107843
Dona Tower, 12th floor, 20 Beit HaDfus St. Jerusalem 9548323. Tel +972-747107843
Email: regulation@pmo.gov.il | www.gov.il/he/departments/regulatory-authority

על פי חוות דעתנו, ההנחה לפיה האסדרה הקיימת כיום היא חסם הכניסה המרכזי והסרתה אכן תביא לכניסה של שחקנים נוספים – לא בוססה.

בנוסף, גם ביחס להשפעה על התחרות במסגרת רכיב הבעלויות הצולבות – כאמור לעיל, לא בוסס שאכן האסדרה המוצעת ברכיב זה תביא לשוק תחרותי יותר בשוק שידורי החדשות או בשוק הדעות הרחב.

על כן, **מניתוח החלופות עולה החשש כי ייתכן מצב עתידי שבו מצד אחד המטרה של הגנה על מהימנות המידע לא תושג ומן הצד השני גם המטרה של הגברת התחרות וכמות השחקנים לא תושג גם היא** וזהו, לפי כותבי הדוח – המצב הגרוע ביותר "**בו גם לא ניתן מענה מספיק טוב לבעיית מהימנות המידע וגם רמת התחרות נמוכה – כך שהציבור יעמוד בפני מספר קטן של אלטרנטיבות לא מהימנות**".

עוד נציין, כי ביחס לחלק מהשחקנים הפועלים כיום בשוק, החלופה המוצעת אכן מפחיתה באופן ניכר את הנטל הרגולטורי, אך ביחס לשחקנים אחרים עליהם כיום לא חלה כל רגולציה, החלופות המוצעות דווקא מוסיפות נטל. מכאן שלא ניתן לקבוע בוודאות כי האסדרה החדשה תגביר את התחרות.

לכל אלה נוסיף כי המשרד הדגיש כי בהינתן מספר בעיות, טיפול באחת בהכרח עלול לבוא על חשבון האחרת, וכי זוהי החלטת מדיניות של המשרד לבחור באיזו בעיה הוא מעדיף להתמקד. טענה זו היא אכן נכונה. אולם, לשם קבלת החלטת המדיניות האמורה נדרש שתהליך הערכת השפעות האסדרה יבחן ויציג את המשמעויות המקצועיות של החלטה מעין זו. כפי שעולה מן הדוח המעודכן - לא כך נעשה.

לבסוף נציין כי הטענה לפיה האסדרה הנבחרת ברכיב המהימנות תואמת לאסדרה הקנדית - אינה מדוייקת, לכל הפחות. המודל הקנדי מבוסס על תקנון אתיקה של גוף שהוא אינו השחקן המפוקח, היינו ה- CBSC, שגם מיישם את התקנון בפועל על השחקנים שחברים באיגוד. על אף היות ה-CBSC גוף וולנטארי הרי שלפי הדוח רוב אמצעי התקשורת חברים בו. לעומת זאת, המודל הישראלי המוצע סוטה מהמודל הקנדי בכך שהוא משאיר את קביעת תקנון האתיקה לגוף המפוקח עצמו, שאין עליו פיקוח חיצוני בהקשר זה (לא באמצעות הממשלה ולא באמצעות גוף וולונטארי כדוגמת מועצת העיתונות), לא בשלב קביעת תקנון האתיקה ולא בשלב היישום שלו בפועל.

נוכח כל אלה, אנו סבורים כי נפל פגם מהותי בהליך הערכת השפעות האסדרה בפרק אסדרת תכני חדשות ואקטואליה.

<u>אסדרת הקשרים המסחריים בין ספקי התכנים – פגם מהותי בשלב ניתוח והשוואה של חלופות ובשלב עיצוב החלופה הנבחרת</u>

הפגם המהותי בשלבים אלו בפרק זה מתחיל עוד בשלב הלמידה מהעולם, ונגרר משם לכל הניתוח שבפרק זה. בתמצית, האסדרה המוצעת בפרק זה, מעניקה לרגולטור הענפי סמכויות וכלים מעולם התחרות, שאותם יהיה בסמכותו להפעיל ביחס לספקים בעלי חשיבות מסחרית. אלו יכולים להיות ערוצים, פלטפורמות או ספקים של תכני ספורט. הלמידה מהעולם התמקדה בבחינת הכלים התחרותיים המוצעים אל מול אלו הקיימים באירופה. ואולם, בחינה זו לוקה בחסר שכן היא אינה ממוקדת דייה. הבחינה הרלבנטית ביחס לעולם אינה האם הכלים התחרותיים, המעוגנים ממילא כבר היום בדיני התחרות הכלליים בישראל, דומים

מגדל דונה קומה 12, רח' בית הדפוס 20, גבעת שאול, ירושלים 9548323. טל' 074-7107843
Dona Tower, 12th floor, 20 Beit HaDfus St. Jerusalem 9548323. Tel +972-747107843
Email: regulation@pmo.gov.il | www.gov.il/he/departments/regulatory-authority

לאלו הקיימים בדיני התחרות הכלליים החלים באירופה – אלא היה נדרש לבחון כיצד מאוסדרים היחסים המסחריים בין הספקים בתחום השידורים, האם אכן רק באמצעות כלים תחרותיים; ככל שאכן אלו מאוסדרים באמצעות כלים תחרותיים ולא באמצעות אסדרה אחרת - מה מערכת היחסים שבין דיני התחרות הכלליים ובין אלו שנועדו להסדיר את שוק השידורים; ולבסוף, מהן סמכויותיו של הרגולטור הענפי אל מול אלו של הרגולטור המשקי האמון על שמירה על התחרות ואיך מוסדרים הממשקים ביניהם. בחינה שכזו לא התבצעה, ולכן כל שעולה מהסקירה הקיימת בדוח המעודכן הוא שהכלים התחרותיים (הקיימים כבר ממילא בדין הישראלי ומאומצים בשינויים מסויימים לדין הענפי), דומים לדין הכללי החל באירופה. למעט התייחסות נקודתית שמציינת שבאנגליה הרגולטור הענפי מוסמך להפעיל גם את דיני התחרות הכלליים, אין בחינה נוספת.

פגם זה מקרין גם על שלב ניתוח החלופות, שכן אחד הקריטריונים לבחינת החלופות הוא הקריטריון "התאמה לכללים מקובלים ולמודלים בינלאומיים". קריטריון זה קיבל בדוח המעודכן משקל של 20%, אך לאור החוסר בסקירה המשווה הוא חסר ביסוס שכן לא הוצג בדוח האם החלופה הישראלית אכן תואמת למודלים בינלאומיים ומה מידת ההתאמה.

עוד בשלב ניתוח והשוואת החלופות, הדוח מציין כי לא קיימות עלויות ציות בחלופה הנבחרת. זאת, שכן עלויות הציות יוטלו רק בעתיד, ורק על ספק שיוגדר כספק בעל חשיבות מסחרית, וכי ממילא מדובר בחלופה עם עלויות הציות הנמוכות ביותר.

ראשית, אף אם מדובר בעלויות ציות שיחולו רק על חלק מהשחקנים ובעתיד – לא ניתן להתעלם מהן או לבטל את קיומן. שנית, לא הוצגו אף לא רכיבי העלויות (היינו, איזו דרישות עתידיות צפויות לייצר עלויות ואיזה דרישות בחלופות האחרות יכולות לייצר עלויות – זאת אף אם יש קושי לכמת אותן בפועל) – כך שלא הוצג כל ביסוס לטענה שהחלופה הנבחרת מייצרת פחות עלויות ביחס לאחרות.

לבסוף, האסדרה המוצעת מאפשרת למאסדר להתערב התערבות משמעותית ביותר בתוך מערכת היחסים המסחרית שבין שני גופים פרטיים. לסמכות זו, אף אם לא תופעל, ובוודאי במקרה שתופעל – עלולות להיות השפעות נוספות רבות על תמריצי השחקנים ומערכות היחסים והמודלים הכלכליים – השפעות אלו לא נבחנו ואף לא צויינו. כך למשל, החשש מתמחור אי הוודאות והשפעת תמחור זה על הצרכנים; בחינת מערך התמריצים של שחקן המתקרב לסף שיוגדר ועוד.

גם באשר לתכני ספורט, הניתוח וההשוואה לוקים בפגמים מהותיים. הניתוח ביחס אליהם מתבצע במקשה אחת עם הניתוח ביחס לערוצים ולפלטפורמות, זאת בעוד האסדרה הקיימת ביחס אליהם כיום שונה והמודל הכלכלי שלהם שונה.

<u>באשר לעיצוב החלופה הנבחרת</u>, רכיב מרכזי בעיצוב החלופה הנבחרת מבוסס על האופן שבו ייקבע מיהו ספק בעל חשיבות מסחרית. הדוח מציין כי על אף שישנן מספר אינדיקציות לבחינת כוח שוק עודף במשא ומתן, מבחן הסף ייקבע על בסיס ההכנסות בלבד וזאת מטעמים של יעילות וצמצום זמני התדיינות ויצירת וודאות. ואולם, על אף האיזון אותו מנסים להשיג, עדיין נדרש לבסס שמבחן מבוסס קריטריון אחד של הכנסות אכן משקף בצורה טובה דייה (אף אם לא מושלמת, בשל השיקולים המתחרים) את הדרך לזהות את הספקים שלגביהם קמה ההצדקה להתערבות רגולטורית כה משמעותית כפי שהוצע, כלומר שיש להם כוח מיקוח עודף שמצדיק את ההתערבות. נדרש היה לבסס את קיומו של כוח מיקוח עודף ביחס לכל אחד מהמקרים – כגון תוכן המייצר כוח מיקוח עודף, ערוץ בעל כוח מיקוח עודף ופלטפורמה בעלת כוח מיקוח

מגדל דונה קומה 12, רח' בית הדפוס 20, גבעת שאול, ירושלים 9548323. טל' 074-7107843
Dona Tower, 12th floor, 20 Beit HaDfus St. Jerusalem 9548323. Tel +972-747107843
Email: regulation@pmo.gov.il | www.gov.il/he/departments/regulatory-authority

עודף. בנוסף, נדרש היה לבסס שהמבחן המוצע לא עלול להוביל להחלת חסר או להחלת יתר של סמכות ההתערבות הרגולטורית – אך גם פירוט שכזה אין.

זאת ועוד, הנימוק בדוח ביחס למבחן הסף האמור חל רק ביחס לערוצים, שכן בדוח עצמו נכתב כי "הסכום ייקבע על-ידי המועצה לאחר שנכחה כי התחרות בין ספקי התכנים בדגש על מקטע הפלטפורמות... צפויה להיפגע אם תכנים אלו יסופקו בבלעדיות לספק תכנים אחד". ואולם, כאמור – המבחן עתיד לחול גם ביחס לפלטפורמות, ולכך אין התייחסות בדוח. בעייתי מכך, המבחן ביחס למפעל ספורט (המעוגן בס' 78 לטיוטת התזכיר) – הוא מבחן המבוסס על מאפייני הצפייה בתכני הספורט. מנגנון זה כלל אינו מפורט או מנומק במסגרת עיצוב החלופה הנבחרת ובהתאם ממילא אינו מבוסס.

על כן, גם בשלב עיצוב החלופה, נפל פגם מהותי בתהליך שערך המשרד.

נוכח כל אלה, אנו סבורים כי נפל פגם מהותי בתהליך הערכת השפעות האסדרה בפרק אסדרת הקשרים המסחריים בין ספקי התכנים.

<u>רכיבים בתזכיר שאין לגביהם ניתוח מספק במסמך הערכת השפעות האסדרה:</u>

לצד הפגמים שתוארו לעיל, שהם כאמור פגמים מהותיים שיורדים לשורש הניתוח שבוצע, טמון קושי נוסף בכך שתזכיר החוק עוסק גם בנושאים נוספים, שלא הוצג לגביהם ניתוח מתאים בדוח המעודכן.

א. כך, למשל, מוצע להקים מועצה עתירת סמכויות, שתהפוך להיות הרגולטור העיקרי בתחום. הרכב המועצה הוא בעל השפעה מכרעת על יכולתה לקבוע רגולציה מיטבית, אולם לא הוצג ניתוח מספק למבנה המוצע שלה, איך הוא עונה על הצורך להקים אותה כרגולטור שהוא בעל מומחיות בתחום המקצועי שבו תעסוק, ושיש לו עצמאות לקבוע את האסדרה באופן שמשרת את האינטרסים הציבוריים המוגנים שעליהם היא מופקדת.

הדברים אמורים ביתר שאת, נוכח כך שמדובר ברגולטור עם סמכויות רחבות במיוחד לקביעת רגולציה, וזאת בניגוד לתפיסה העומדת בבסיס הרפורמה, שמטרתה לכאורה הפחתת רגולציה. הסמכויות שמוצע להקנות למועצה הן סמכויות מרחיקות לכת להתערבות של גוף ציבורי בשוק החופשי – הן בדרך של קביעת כללים המסדירים את פעולת השוק כולו והן בדרך של התערבות נקודתית בעסקאות ספציפיות, ובכלל זה אף הכתבה של תנאים בחוזה בין שני צדדים עסקיים. בנוסף, מוצע להקנות למועצה גם סמכויות בקרה, פיקוח ואכיפה מינהלית, משמעותיות, שהופכות אותה לרגולטור חזק ו"בעל שיניים" שישפיע באופן דרמטי על עיצוב השוק מחדש.

בנוסף לאמור, הסמכויות שמוצע להקנות למועצה חופפות בחלקן לסמכויות של רגולטורים אחרים, וביניהן רשות התחרות והרשות להגנת הצרכן. בעוד שיש בדוח התייחסות מסויימת לחלוקת הסמכויות בין הרגולטור המוצע לרשות התחרות, חלוקה זו אינה חד ערכית ואין לצידה התייחסות מוצעת באשר לחלוקה אל מול הרשות להגנת הצרכן. כידוע, סמכויות מקבילות שנתונות לרגולטורים נפרדים הן אחת הסיבות לנטל רגולטורי עודף, לאי בהירות ולעומס באסדרה, שמטילים עלויות גבוהות על המפוקחים (וכפועל יוצא מכך מעלים את יוקר המחיה עבור הצרכן). לא ניתן הסבר למבנה המוצע וכיצד ימזערו את הנזקים שעלולים להיות גלומים בו.

מגדל דונה קומה 12, רח' בית הדפוס 20, גבעת שאול, ירושלים 9548323. טל' 074-7107843
Dona Tower, 12th floor, 20 Beit HaDfus St. Jerusalem 9548323. Tel +972-747107843
Email: regulation@pmo.gov.il | www.gov.il/he/departments/regulatory-authority

ב. כך למשל גם באשר להצעה המשמעותית לעבור ממשטר של זכיונות או רשיונות למשטר של מרשם – גם שינוי עומק זה אינו מגובה בניתוח מתאים בדוח, ואינו בוחן מה תהיינה תוצאות המעבר, האם הוא ישים מבחינת מספר השחקנים בשוק ובשים לב לשאלת הכדאיות הכלכלית עבורם, ועוד.

ג. כמו כן, ישנן סוגיות נוספות המופיעות בתזכיר החוק, שמשפיעות על האסדרה בשוק, וראוי היה להציג ניתוח כלכלי ומקצועי שלהן בדוח, גם אם לא באותה המתודולוגיה המחייבת לגבי יתר ההוראות. כך למשל, מוצע לקבוע חובה להעביר מידע באשר להתקשרות במסר פרסומי - התערבות רגולטורית בשוק החופשי, שהשפעותיה על השוק המסחרי של פרסום עשויות להיות מרחיקות לכת וכלל לא ברורה תכליתה. בדומה, המסמך אינו מציג צורך שבעקבותיו מוצע להתערב בשוק החופשי ולהטיל לראשונה רגולציה בנושא מדידת רייטינג (פרסום מידע מצרפי אודות נתוני צפייה של מנויים), מבלי שהוגדרה בעיה שאותה נדרשת הרגולציה לפתור, ובלי להציג הסדר דומה שקיים בעולם שבמסגרתו "הולאם" מנגנון המדידה.

*לצורך הכנת חוות הדעת הסתייעה הרשות בחברת **KPMG** ודרכה בד"ר אסף וינר. כמו כן, במסגרת הכנת חוות הדעת התקיימו שיחות עם עמותת רווח נקי, עם עמותת לובי 99 וכן עם גורמי הממשלה הבאים: משרד התקשורת, רשות התחרות, אגף התקציבים במשרד האוצר וייעוץ וחקיקה במשרד המשפטים. בנוסף, הגורמים הבאים פנו לרשות, בנוגע לאסדרה הנדונה – הערוצים המסחריים (רשת מדיה בע"מ ושידורי קשת בע"מ) ומכון זולת לשוויון וזכויות אדם.*

מגדל דונה קומה 12, רח' בית הדפוס 20, גבעת שאול, ירושלים 9548323. טל' 074-7107843
Dona Tower, 12th floor, 20 Beit HaDfus St. Jerusalem 9548323. Tel +972-747107843
Email: regulation@pmo.gov.il | www.gov.il/he/departments/regulatory-authority

כללי

חוות דעת זו עוסקת בפרק **"אסדרת תכני חדשות ואקטואליה" (להלן: הפרק)** בתהליך לגיבוש **"הצעת חוק התקשורת (שידורים), התשפ"ה-2025"** שביצע משרד התקשורת. לצד טיוטת שינוי הרגולציה הועבר לרשות האסדרה דוח גיבוש רגולציה שמתעד ומפרט את תהליך גיבוש הרגולציה. חוות הדעת מתייחסת לניתוח שבוצע, כפי שתואר בדוח גיבוש הרגולציה ובנספחים הנלווים אליו.

תמצית חוות הדעת

מדובר בתהליך באיכות בלתי מספקת, שמצוי בקטגוריה האדומה.

נפל פגם מהותי בשלב הליבה של ניתוח והשוואה של חלופות ועל כן **נפל בתהליך כולו פגם מהותי.**

<u>תמצית ההערכה לפי נושא בחלוקה לקטגוריות</u>

שלב בתהליך	צבע משוקלל
ניתוח הבעיה [פרק ליבה; משקל גבוה]	
הגדרת מטרות [משקל נמוך]	
למידה מהעולם [משקל בינוני]	
גיבוש חלופות [פרק ליבה; משקל גבוה]	
ניתוח והשוואה של חלופות [פרק ליבה; משקל גבוה]	
עיצוב החלופה הנבחרת [משקל בינוני]	
הגדרת יעדים וקריטריונים [משקל נמוך]	
נגישות, שיתוף ושיקוף לציבור [משקל בינוני]	

הצבע הכללי של התהליך – לולא הפגם המהותי	
הצבע הכללי הסופי של התהליך – בשל הפגם המהותי	

מגדל דונה קומה 12, רח' בית הדפוס 20, גבעת שאול, ירושלים 9548323. טל' 074-7107843
Dona Tower, 12th floor, 20 Beit HaDfus St. Jerusalem 9548323. Tel +972-747107843
Email: regulation@pmo.gov.il | www.gov.il/he/departments/regulatory-authority

<u>עיקרי הפגמים:</u>

1. **ניתוח והשוואה של חלופות** – כל אחד מהמרכיבים של השלב הזה (זיהוי וכימות התועלות, ההשפעות והעלויות של החלופות וכן ההשוואה ביניהן ובחירה בחלופה המועדפת) בוצע באופן שלא עומד בדרישות המינימליות. בפרט יש לציין את הסוגיות הבאות:

א. ביחס לבעיה מרכזית שהוגדה – חסמי כניסה גבוהים המובילים לשוק ריכוזי - אין כימות התועלות וההשפעות במענה לבעיה של החלופות שנבחנו ברכיבי הרגולציה השונים. מכאן, שההשוואה בין החלופות באשר למענה שלהן לבעיית חסמי כניסה וריכוזיות היא הערכה מקצועית ללא ביסוס וכימות. חסר זה פוגע ביכולת להבין את השלכות החלופות המוצעות על פתרון בעיה זו. חסר זה מחריף לאור החשש שעולה מהדוח עצמו לפיו יתכן שלחלופות שנבחרו תהיה השפעה שלילית על התחרות במישורים מסוימים.

ב. לגבי אחת משלוש הבעיות שהוגדרו – מהימנות המידע החדשותי – לא הוצגו כנדרש ההשלכות של החלופות שהוצעו, מה שפוגע משמעותית בליבת הנושא – האפשרות לבחון האם וכיצד פותרת החלופה את הבעיה.

בהקשר הזה, לגבי הרכיב "בעלויות צולבות", עולה על פי הניתוח האפשרות שהסרת המגבלות על בעלויות צולבות תביא לצמצום המגוון בשוק הדעות הרחב. הפוך ממטרת האסדרה.

הפגם מתחדד בשים לב לכך שהאסדרה המוצעת כוללת ביטול של רגולציה קיימת, על בסיס הנחה – לא מבוססת – שאין בה תועלת של ממש, ועל בסיס תקווה שהגדלת התחרות (מטרה שכאמור גם היא לא בטוח שתושג, על פי הניתוח) וחשיפת מגוון דעות ייתנו מענה לבעיה זו – אף שהדו"ח עצמו מציג אפשרות שהרגולציה החדשה תביא לצמצום המגוון בשוק הדעות הכולל (שמעבר לשוק השידורים).

ג. בקריטריון המהותי העוסק בנושא המהימנות – "הגנה על מהימנות המידע" – זכו כל החלופות לציון זהה, בליווי התייחסות כללית, רוחבית ומשותפת, לפיה "בעיית הא-סימטריה של המידע וניגוד האינטרסים היא בעיה מובנית", בתוספת הנחה שלא קיים פתרון טוב. כפועל יוצא, נראה כי ההשוואה המתבצעת בין החלופות, בקריטריון הליבה של הנושא, חסרת משמעות.

2. **ניתוח הבעיה** – הביסוס בנתונים, של הבעיות שהוגדרו, בוצע באופן חלקי בלבד.

בפרט יש לציין את אחת משלוש הבעיות שהגדיר הניתוח – "מידע לא מהימן, מוטה או לא מלא שנחשפים אליו צופי ערוצי החדשות" – אשר לא בוססה בנתונים, בהתייחס למרכיבי הבעיה המרכזיים של התופעה הבלתי רצויה ושל הנזק הנגרם ממנה.

בפירוט חוות הדעת להלן, ניתן להתרשם מפגמים נוספים שנפלו בין היתר בסוגיות הבאות:

מגדל דונה קומה 12, רח' בית הדפוס 20, גבעת שאול, ירושלים 9548323. טל' 074-7107843
Dona Tower, 12th floor, 20 Beit HaDfus St. Jerusalem 9548323. Tel +972-747107843
Email: regulation@pmo.gov.il | www.gov.il/he/departments/regulatory-authority

למידה רלוונטית מהעולם ויישום בהתאם בחקיקה – בדגש על טענת הניתוח להתאמה בין האסדרה הנבחרת לאסדרה הקנדית, כאשר בפועל קיים הבדל משמעותי בקשר לזהות הגוף עליו חל תקנון האתיקה; נימוק וביסוס עיצוב החלופה הנבחרת, ובפרט בנוגע לחובת הרישום במרשם וכן שיתוף הציבור בתהליך החקיקה.

מגדל דונה קומה 12, רח' בית הדפוס 20, גבעת שאול, ירושלים 9548323. טל' 074-7107843
Dona Tower, 12th floor, 20 Beit HaDfus St. Jerusalem 9548323. Tel +972-747107843
Email: regulation@pmo.gov.il | www.gov.il/he/departments/regulatory-authority

פרק 2: אסדרת תכני חדשות ואקטואליה	
ניתוח הבעיה	
1. האם הניתוח כולל הגדרה ברורה של הבעיה, הכוללת: - תיאור של התופעה הבלתי רצויה ומאפייניה. - תיאור של גורמי השורש המרכזיים לתופעה הבלתי רצויה, וביסוס שמדובר בבעיה סיסטמתית. - תיאור של הפגיעה או הנזק המרכזי שנגרם כתוצאה מהתופעה הבלתי רצויה	הפרק מגדיר שלוש בעיות – **<u>הבעיה הראשונה:</u>** התופעה הבלתי רצויה היא: חסמי כניסה גבוהים המקשים על כניסה של שחקנים חדשים לשוק שידורי החדשות בטלוויזיה ומובילים לשוק ריכוזי. גורמי השורש הם: מבנה העלויות בתחום וגורמים מבניים המעניקים יתרון לגודל, חשיבות של מוניטין וכללי רגולציה מחמירים המקשים עוד יותר על כניסה לשוק. הנזק הוא: פגיעה בתחרות ובמספר ערוצי החדשות, הפוגעת בריבוי הדעות בשוק החדשות בטלוויזיה. כמו כן בוסס כי הבעיה סיסטמתית וכי היא נותרת כזו גם לאור השינויים המשמעותיים בדרכי צריכת התכנים ועלייה בצריכת החדשות באמצעי תקשורת אחרים. **<u>הבעיה השנייה:</u>** התופעה הבלתי רצויה היא: מידע לא מהימן, מוטה או לא מלא שנחשפים אליו צופי ערוצי החדשות. גורמי השורש הם: 1. א-סימטריה בידע בין המשדר לצופה, המובילה לכך שהציבור מתקשה להבחין האם התוכן שהוצג לו הוא מדויק, או לוקה בחסר, בהטיה או בדיסאינפורמציה . 2. אינטרסים זרים של בעלי המניות או המפרסמים, אשר עלולים לגרום לניגודי עניינים ולפגיעה באובייקטיביות הסיקור. הנזק הוא: מידע לא אמין שגורם לפגיעה בזכות הציבור לדעת ובשוויון מידע ואף עלול לגרור אובדן אמון בקרב הציבור. בוסס כי גורמי השורש הם מבניים וצפויים להיוותר על כנם בעתיד הקרוב, ועל כן מדובר בבעיה סיסטמתית.

מגדל דונה קומה 12, רח' בית הדפוס 20, גבעת שאול, ירושלים 9548323. טל' 074-7107843
Dona Tower, 12th floor, 20 Beit HaDfus St. Jerusalem 9548323. Tel +972-747107843
Email: regulation@pmo.gov.il | www.gov.il/he/departments/regulatory-authority

	<u>הבעיה השלישית:</u> התופעה הבלתי רצויה: אי-שוויון רגולטורי בין שחקנים שונים בשוק החדשות בטלוויזיה, בין ערוצים רגילים לערוצים זעירים וזעירים ייעודיים, ובין ערוצי חדשות המשדרים ב-OTT בלבד. קיימים גם פערי רגולציה ביחס לשאר המדיות: שידורי הטלוויזיה נתונים לרגולציה קפדנית בעוד ששידורי הרדיו נתונים לרגולציה רכה יותר, ואילו שאר המדיות אינן נתונות לכל רגולציה. גורם השורש היוצר את התופעה הבלתי רצויה הוא: רגולציה מיושנת ולא אחידה היוצרת פער רגולטורי בין חדשות בטלוויזיה, לרדיו ולשאר הפלטפורמות, וגם בתוך הטלוויזיה בין ערוצים רגילים לערוצים זעירים וזעירים ייעודיים. גורם שורש זה נובע ממאפייני השוק ומן הרגולציה הקיימת, ועל כן הוא מבסס את היותה של הבעיה סיסטמתית. הנזק כתוצאה מהתופעה הבלתי רצויה הוא: 1. הפער הרגולטורי יוצר יתרון תחרותי לגופים שאינם כפופים לרגולציה, מה שעלול להחליש גופי חדשות מפוקחים וליצור תמריץ לשינוי במודל העסקי כדי להימנע מהרגולציה, וכן אי וודאות רגולטורית. 2. השינוי במודל העסקי, והעדפת השידור ב-OTT בלבד, יוצר חסמי התרחבות לערוצים חדשים. לכן ביחס לקריטריון זה הניתוח שבוצע הוא באיכות גבוהה.
2. האם הניתוח של הבעיה (תופעה בלתי רצויה, נזק וגורמי שורש) מבוסס על נתונים תומכים?	**באשר לבעיה הראשונה -** ביסוס בנתונים של התופעה הבלתי רצויה – חסמי כניסה גבוהים המקשים על כניסה של שחקנים חדשים לשוק שידורי החדשות בטלוויזיה ומובילים לשוק ריכוזי: הוצגו נתוני מדד HHI המצביעים על כך ששוק החדשות בטלוויזיה הוא שוק ריכוזי.

מגדל דונה קומה 12, רח' בית הדפוס 20, גבעת שאול, ירושלים 9548323. טל' 074-7107843
Dona Tower, 12th floor, 20 Beit HaDfus St. Jerusalem 9548323. Tel +972-747107843
Email: regulation@pmo.gov.il | www.gov.il/he/departments/regulatory-authority

	ביסוס בנתונים של גורמי השורש - מבנה העלויות בתחום וגורמים מבניים המעניקים יתרון לגודל וכללי רגולציה מחמירים: הוצגו מאפייני הרגולציה הקיימת והעלויות הנגזרות מהם. יחד עם זאת, כפי שגם מצוין בדוח, גם כיום ישנם מסלולי אסדרה נוספים בהם האסדרה ביחס לערוץ המשדר חדשות היא מקלה יותר (רישיון זעיר) או לא קיימת בכלל (למשל אולפן חדשות המשדר על גבי האינטרנט). לא הוצג מענה לשאלה האם במסלולים אלו בפועל יש תחרות משמעותית יותר ובמידה ואין – מדוע? ככל שגם באזורים אלו רמת התחרות נמוכה, כך היה נדרש לבסס באופן משמעותי יותר את הטענה שהאסדרה מהווה חסם כניסה משמעותי. ביסוס בנתונים של הנזק - פגיעה בתחרות ובמספר ערוצי החדשות, הפוגעת בריבוי הדעות בשוק החדשות בטלוויזיה: בוסס כי שוק החדשות בטלוויזיה הוא שוק מובחן מבחינת הצרכן, ובפרט ביחס לקבוצות אוכלוסייה מסוימות, ועל כן ריכוזיות גבוהה ומספר ספקים מצומצם עלולים לפגוע בריבוי הדעות המוצגות לצרכנים. **<u>באשר לבעיה השנייה -</u>** ביסוס בנתונים של התופעה הבלתי רצויה - מידע לא מהימן, מוטה או לא מלא שנחשפים אליו צופי ערוצי החדשות: לא הוצגו נתונים תומכים לביסוס התופעה הבלתי רצויה או לצורך הערכת היקפה. בפרט, לא הוצגו נתונים מהם ניתן ללמוד עד כמה הרגולציה הקיימת נותנת לבעיה זו מענה (לכל הפחות ביחס לגופים הכפופים לה), ומה הבעיות שעודן קיימות. המסמך יוצא מהנחת מוצא לפיה הרגולציה הקיימת אינה נותנת מענה טוב ומספק לבעיית המהימנות, אולם הנחה זו לא בוססה. יצוין בהקשר זה כי גם ועדת פולקמן, עליה מנסה להתבסס המסמך בהקשר זה כמי שהטילה ספק באפקטיביות של קיום חברת חדשות נפרדת, קבעה במפורש כי נדרשת העמקה נוספת לצורך הכרעה בנושא, ובפרט כי נדרש לבדוק האם הרגולציה הקיימת מונעת בפועל מקבוצות חזקות במשק הישראלי לשלטון בגופי החדשות והאם ההגדרות הקיימות היום ביחס למעמד הדירקטורים בחברות החדשות מספקות את העצמאות הנדרשת בכדי לוודא העדר השפעה של גורמים מסחריים או פוליטיים על שידורי החדשות בישראל (עמוד 53 לדוח). המסמך לא נותן מענה לשאלות אלו. כמו כן, מעבר לאמירה כללית לא הוצגו נתונים באשר ליחס שבין בעיית התחרות לבין בעיית המהימנות. הוצגה אקסיומה לפיה המצב הגרוע ביותר הוא המצב בו לא ניתן מענה טוב דיו לבעיית מהימנות המידע, ובנוסף רמת התחרות נמוכה, אולם אקסיומה

מגדל דונה קומה 12, רח' בית הדפוס 20, גבעת שאול, ירושלים 9548323. טל' 074-7107843
Dona Tower, 12th floor, 20 Beit HaDfus St. Jerusalem 9548323. Tel +972-747107843
Email: regulation@pmo.gov.il | www.gov.il/he/departments/regulatory-authority

	זו לא נתמכה בנתונים. נתונים כאלה היו יכולים להיות למשל מחקרים המצביעים על היקף המידע הלא מהימן וה"פייק ניוז" בשוק ריכוזי מול שוק מבוזר יותר ומרובה דעות. ביסוס גורמי השורש של א-סימטריה בידע וחשש מניגוד אינטרסים: בוססו גורמי השורש. ביסוס בנתונים של הנזק – פגיעה בזכות הציבור לדעת ובשוויון מידע: קיומו של הנזק לא בוסס בנתונים. בפרט, לא ברור האם לאור ריבוי מקורות המידע ב"שוק הדעות הרחב", בפועל קיים נזק ברמת הצרכן הסופי, אשר יש לו נגישות לשורה של מקורות מידע נוספים שאינם משודרים בטלוויזיה, כפי שמפורט בפרק עצמו (יצוין, כי מענה מסוים ניתן בהקשר זה ביחס לאוכלוסייה המבוגרת יותר, שהשימוש שלה באמצעי התקשורת החלופיים נמוך יותר). **<u>הבעיה השלישית –</u>** באשר לביסוס התופעה הבלתי רצויה - אי-שוויון רגולטורי בין שחקנים שונים: הוצגה הרגולציה ובוסס אי-השוויון בין שחקנים שונים. באשר לביסוס גורם השורש - רגולציה מיושנת ולא אחידה היוצרת פער רגולטורי: גורם השורש בוסס על ידי הצגת פירוט של הרגולציה הקיימת וההבחנות הקיימות בה בין חדשות בטלוויזיה, לרדיו ולשאר הפלטפורמות, וגם בתוך הטלוויזיה בין ערוצים רגילים לערוצים זעירים וזעירים ייעודיים. באשר לביסוס הנזק - יצירת יתרון תחרותי לגופים שאינם כפופים לרגולציה - הוצגו נתונים ודוגמאות המבססים את הנזק של עיוות אפשרי בשיקול הדעת הנובע מאי השוויון הרגולטורי, כגון העדפתו של ערוץ i24 לשדר ב-OTT בלבד על מנת "לברוח מהרגולציה". הניתוח ביסס את רוב המרכיבים (התופעה הבלתי רצויה, גורמי השורש שלה והנזק הנגרם ממנה) של הבעיה הראשונה (ריכוזיות) והשלישית (אי-שיוויון רגולטורי). יחד עם זאת, **התופעה הבלתי רצויה בבעיה השנייה לעיל - מידע לא מהימן, מוטה או לא מלא שנחשפים אליו צופי ערוצי החדשות – לא בוסס בנתונים. גם לא בוסס בנתונים הנזק הנגרם מהתופעה הנ"ל.**

מגדל דונה קומה 12, רח' בית הדפוס 20, גבעת שאול, ירושלים 9548323. טל' 074-7107843
Dona Tower, 12th floor, 20 Beit HaDfus St. Jerusalem 9548323. Tel +972-747107843
Email: regulation@pmo.gov.il | www.gov.il/he/departments/regulatory-authority

	לכן ביחס לקריטריון זה הניתוח שבוצע הוא באיכות נמוכה. ישנם חוסרים משמעותיים בביצוע הניתוח.
3. האם הניתוח מבסס שהתופעה הבלתי רצויה והנזק ממנה מצדיקים התערבות ממשלתית?	הניתוח מתאר את ההצדקה להתערבות ממשלתית, בהתייחס לרמת הריכוזיות הגבוהה בשוק שידורי החדשות. באשר למידע הבלתי מהימן, הניתוח מצביע על הצורך בהתערבות הממשלתית ועל המורכבות בעוצמת ההתערבות. הניתוח גם מבסס את הצורך בהתערבות ממשלתית ביחס לאי-השוויון הרגולטורי הקיים כיום. לכן ביחס לקריטריון זה הניתוח שבוצע הוא באיכות גבוהה.
4. האם הניתוח כולל ניתוח של המצב הקיים (שחקנים מרכזיים, רגולציה קיימת וכדי)?	הניתוח כולל הצגה של השחקנים המרכזיים בתחום האקטואליה והחדשות בטלוויזיה, כולל תיאור כללי של מערכות היחסים ביניהם (בעלויות ואחזקות והיקפי שוק). הניתוח מתאר את קוויה המרכזיים של הרגולציה הקיימת בתחום החדשות בשידורים, וכן מפרט את המטרות והכשלים המרכזיים שהרגולציה הקיימת נועדה לפתור. לכן ביחס לקריטריון זה הניתוח שבוצע הוא באיכות גבוהה.

מגדל דונה קומה 12, רח' בית הדפוס 20, גבעת שאול, ירושלים 9548323. טל' 074-7107843
Dona Tower, 12th floor, 20 Beit HaDfus St. Jerusalem 9548323. Tel +972-747107843
Email: regulation@pmo.gov.il | www.gov.il/he/departments/regulatory-authority

הגדרת מטרות	
5. האם הניתוח כולל הגדרת מטרה קונקרטית שמתארת תמונת הצלחה?	הוגדרו במסמך ארבע מטרות קונקרטיות – 1) מניעת ריכוזיות ובעלות צולבת עודפת. 2) עידוד התחרות בענף ערוצי החדשות בטלוויזיה. 3) הבטחת אמינות במידע החדשותי. 4) שמירה על חופש הביטוי, הגיוון הדמוקרטי ועצמאות העריכה. לכן ביחס לקריטריון זה הניתוח שבוצע הוא באיכות גבוהה.

מגדל דונה קומה 12, רח' בית הדפוס 20, גבעת שאול, ירושלים 9548323. טל' 074-7107843
Dona Tower, 12th floor, 20 Beit HaDfus St. Jerusalem 9548323. Tel +972-747107843
Email: regulation@pmo.gov.il | www.gov.il/he/departments/regulatory-authority

למידה מהעולם	
6. האם הניתוח כולל סקירה של הרגולציה/המדיניות המקובלת בעולם בסוגייה הנדונה, הכוללת: - הבעיה שהרגולציה נועדה לפתור. - ההקשר והנסיבות שמאפיינים את הבעיה. - הרגולציה עצמה. - תוצאות הרגולציה – בפתרון הבעיה והשפעות אחרות שלה, היכן שניתן.	פרק החדשות כולל סקירה משווה בשלושה נושאים: 1. בעלויות צולבות. 2. הפצת ערוצים באופן נרחב. 3. מהימנות החדשות. נתייחס בהקשר זה אל הסקירות השונות כסדרן: 1. בעלויות צולבות: הסקירה בוחנת את עיקרי הרגולציה הנוגעת לבעלות צולבת חוצת-מדיה ובעלות צולבת תוך-ענפית בארבע עשרה מדינות שנבחנו, ומוסיף הרחבה קצרה על שבע מתוכן, וכן התייחסות קצרה לתוצאות הרגולציה במדינות אלו. באשר לתוצאות הרגולציה - כפי שהפרק מציין, הרגולציות הנסקרות נועדו בעיקרן להשיג שיפור של מדדי הריכוזיות, אולם ללא נתוני ריכוזיות במדינות אלו, הרי שלא ניתן להעריך את האפקטיביות שלהן בהשגת מטרה זו. 2. הפצת ערוצים באופן נרחב: א. <u>חובות must-carry ו-must-sell</u>: הסקירה שבוצעה מלמדת כי ככלל, חובות הנשיאה חלות באשר לשידור ציבורי, ובחלק מן המקרים גם ערוצים מסחריים. חובות הנשיאה מוסברות בדרך כלל בהגנה על מגוון תרבותי ופלורליזם במדיה, אולם חובת הנשיאה בחלק ניכר מן המדינות הינה בתשלום או בתנאי שוק חופשי. כמו כן, אין חובת נשיאה ייחודית לחדשות. ב. <u>אסדרה הנוגעת לבולטות:</u> האסדרה בעולם הנוגעת לבולטות אינה מתייחסת כלל לחדשות או אקטואליה, אלא לתכנים הנוגעים לגיוון תרבותי ויצירה מקומית. טעמי הרגולציה והאיזונים שהיא משקפת הם אחרים בתכלית, ועל כן לא ניתן ללמוד מן הסקירה דבר באשר לחובות בולטות הנוגעות לשידורי חדשות ואקטואליה. 3 . מהימנות החדשות: הסקירה בוחנת את האסדרות המרכזיות הנוגעות לשמירה על אובייקטיביות ויושרה בתוכן החדשותי במספר מדינות משמעותי, והיא כוללת פירוט של הרגולציות. יצוין כי ככלל הסקירה מלמדת על אסדרה נרחבת יחסית של התחום במדינות השונות, הכוללת מספר מרכיבים (עצמאות מערכות החדשות, מאפיינים מבניים ועוד), ביניהם רכיבים הנכללים כיום ברגולציה בישראל. אין ניתוח מפורט של סוגים שונים אלו, והסקירה מסתפקת באמירה כי "קיימים מודלים שונים" אך באופן שלא מאפשר להבין ולמקם את הרגולציה המוצעת ביחס לסקירה, אך מלמד כי ככלל הרגולציה המוצעת במסמך כוללת מספר מצומצם של מנגנונים ביחס למדינת הנסקרות.

מגדל דונה קומה 12, רח' בית הדפוס 20, גבעת שאול, ירושלים 9548323. טל' 074-7107843
Dona Tower, 12th floor, 20 Beit HaDfus St. Jerusalem 9548323. Tel +972-747107843
Email: regulation@pmo.gov.il | www.gov.il/he/departments/regulatory-authority

	כמו כן, ללא מידע או מחקר כלשהו באשר לתוצאות האסדרות הללו באשר למהימנות החדשות, באמצעות הפניה למחקרים או מדדים בינלאומיים, הלמידה מן העולם משרתת רק את המטרה של הצגת מגוון האפשרויות המצוי בעולם, אך מבלי שניתן ללמוד האם שיטה מסוימת עדיפה על אחרת או מה ההשלכות של בחירה בחלופות השונות. לכן ביחס לקריטריון זה הניתוח שבוצע הוא באיכות נמוכה. ישנם חוסרים משמעותיים בביצוע הניתוח.
7. האם הניתוח כולל סקירה של רגולציות מהעולם, שהתבססו עליהן בעבר במשרד, או ברגולציה של התחום הרלוונטי לבעיה.	הניתוח נותן נימוק מדוע לא נכללה סקירה של רגולציות כאמור – מאז שנקבעה האסדרה היו שינויים גדולים במציאות המסחרית, הטכנולוגית והתחרותית. בנוסף, קשה להתחקות אחר מקורות האסדרה הקיימת, בשל הזמן הרב שחלף מאז קביעת האסדרה. לכן קריטריון זה לא רלוונטי.
8. האם הניתוח כולל הגדרה של רגולציה מהעולם, שתשמש תשתית לגיבוש הרגולציה המקומית, כולל הנמקה מדוע הרגולציה הזאת היא שנבחרה להוות תשתית לרגולציה הישראלית, והנמקות נוספות כנדרש במדריך.	הניתוח מציין כי קנדה נבחרה כמדינת התשתית, אולם בפועל נבחרו מודלים אחרים בסוגיות השונות. השילוב בין הסוגיות נעשה על ידי בחינה של ההסדר הנפוץ בכל אחד מן המקרים, אך ללא בחינה של השלכות הרוחב או הצטברות הנושאים השונים במדינות אלו. ללא בחינה מלאה של ההסדר הקנדי ועל היחסים שבין מרכיביו השונים, לא ניתן לבחון את הקוהרנטיות בהסדר הרגולטורי הכולל. בהמשך המסמך מובאת הרחבה אודות ההבדל בין האסדרה הקנדית לבין האסדרה הנבחרת. לכן ביחס לקריטריון זה הניתוח לא בוצע או שביצועו היה חלש מאד עד כדי כך שהוא שקול לאי-ביצוע.

מגדל דונה קומה 12, רח' בית הדפוס 20, גבעת שאול, ירושלים 9548323. טל' 074-7107843
Dona Tower, 12th floor, 20 Beit HaDfus St. Jerusalem 9548323. Tel +972-747107843
Email: regulation@pmo.gov.il | www.gov.il/he/departments/regulatory-authority

גיבוש חלופות	
9. האם הניתוח כולל רשימת של לפחות שלוש חלופות מרכזיות, מגוונות וישימות? (כולל חלופה 0)	כל אחד ממרכיבי האסדרה כולל הצגה של לפחות שלוש חלופות (כולל חלופה 0) מרכזיות, מגוונות וישימות: 1. **באשר לבעלויות הצולבות**, החלופות הן: חלופה 0 – המצב הקיים; חלופה 1 – ללא איסור גורף (הסתמכות על אכיפה כללית של דיני התחרות); חלופה 2 – מודל הרמזור (חלופה שהופיעה בתזכיר ביולי 2023). 2. **באשר להפצת ערוצים באופן נרחב**, החלופות הן: חלופה 0 – המצב הקיים; חלופה 1 – הפצת ערוצי חדשות באופן נרחב; חלופה 2 – חובת נשיאה בתשלום. 3. **באשר למהימנות שידורי החדשות**, החלופות הן: חלופה 0 – שימור המצב הקיים; חלופה 1 – רגולציה "רכה" המתמקדת בכללי שקיפות ואחריות עצמית; חלופה 2 – כללי שקיפות ומינוי עורך ראשי. חלופה 3 – החלת הרגולציה הקיימת בנייטרליות טכנולוגית. לכן ביחס לקריטריון זה הניתוח שבוצע הוא באיכות גבוהה.
10. האם הניתוח כולל אפיון של כל חלופה מרכזית	הניתוח כולל אפיון של כל חלופה מרכזית. לכן ביחס לקריטריון זה הניתוח שבוצע הוא באיכות גבוהה.

מגדל דונה קומה 12, רח' בית הדפוס 20, גבעת שאול, ירושלים 9548323. טל' 074-7107843
Dona Tower, 12th floor, 20 Beit HaDfus St. Jerusalem 9548323. Tel +972-747107843
Email: regulation@pmo.gov.il | www.gov.il/he/departments/regulatory-authority

ניתוח והשוואה של חלופות	
11. האם הניתוח כולל זיהוי וכימות ריאלי, מבוסס נתונים, של התועלות וההשפעות על הבעיה ביחס לכל חלופה מרכזית?	כאמור, בחלק הכללי של פרק החדשות הוגדרו שלוש בעיות שונות עימם מתמודדת הרגולציה (חסמי כניסה והתרחבות, מהימנות המידע החדשותי, ופער רגולטורי). בהמשך, מוצגים בשלושה פרקי משנה שלושה רכיבים של הרגולציה המוצעת לפתרון בעיות אלה (בעלויות צולבות, הפצת ערוצים באופן נרחב, ומהימנות שידורי החדשות). אין חפיפה מלאה בין הבעיות שהוצגו בחלק הכללי לבין רכיבי הרגולציה המוצעת שנבחנו בפרקים השונים בהמשך. לגבי כל אחד מרכיבי הרגולציה כולל הדו"ח השוואה בין לאומית והצגה של חלופות, ולגבי חלופות אלה נערכו ניתוח והשוואה. אין הבהרה בדו"ח באשר ליחס שבין הבעיות השונות שבחלק הכללי לבין הפרקים של רכיבי הרגולציה. כך, בעיית ה"פער הרגולטורי" מקבלת מענה בהצעה להחיל רגולציה אחידה על כלל גופי השידור ללא קשר לטכנולוגיה שבאמצעותה הם משדרים. לכן, בעיה זו לא זוכה לפרק נפרד בתיאור רכיבי הרגולציה. בעיית הפער הרגולטורי מאוזכרת, בעקיפין, בבחינה של חלופות לרכיב "מהימנות החדשות" בדמות קריטריון של "התאמה לאמצעי מדיה נוספים", אף שקריטריון זה מתייחס לאמצעי מדיה שאינם "שידור", ומשכך כלל אינם בתחולת הרגולציה המוצעת. כדי להבטיח תמונה מלאה, נפרוט ביחס לכל אחת מהבעיות שהוצגו בחלק הכללי של פרק החדשות, את הניתוח הקיים ואת הפערים הקיימים בו ביחס להשפעה על הבעיה. <u>ברכיב הבעלויות הצולבות</u>, החלופה הנבחרת מציעה לבטל את כל החובות הרגולטוריות הענפיות הקיימות כיום לאסדרת נושא זה ולהשאיר רק את דיני התחרות הכלליים שכן לפי הדוח חלופה זו מציעה את האיזון הטוב ביותר בין הבטחת מניעת הריכוזיות בשוק, השפעה על התחרות בשוק, ישימות רגולטורית והתאמה למודלים בינלאומיים. היינו, החלופה הנבחרת אמורה להביא להגדלת כמות השחקנים בתחום החדשות המשודרות ובכך גם להגדיל את מגוון הדעות המוביל לשיטת הדוח המעודכן גם למידע מהימן יותר. ואולם, **לא בוסס שהחלופה הנבחרת אכן תשיג מטרות אלו**. ההיפך הוא הנכון, גם לשיטת עורכי הדוח, קיים החשש שהחלופה הנבחרת תוביל לצמצום מגוון הדעות. ההסתברות להתממשותו של חשש זה אינה ידועה ואין ביסוס להם מדובר בחשש ממשי או חשש נמוך. כך גם בניתוח החלופה הנבחרת ביחס לרכיב המהימנות. כלומר, לא בוסס כי החלופה הנבחרת אכן תוביל לצמצום הבעיות המוצגות, לא בתחום הגברת התחרות ולא בתחום מהימנות החדשות, וייתכן כי היא אף תביא להחמרתן ולא ניתן לדעת מהו התרחיש שיתממש.

מגדל דונה קומה 12, רח' בית הדפוס 20, גבעת שאול, ירושלים 9548323. טל' 074-7107843
Dona Tower, 12th floor, 20 Beit HaDfus St. Jerusalem 9548323. Tel +972-747107843
Email: regulation@pmo.gov.il | www.gov.il/he/departments/regulatory-authority

	<u>ברכיב מהימנות שידורי החדשות</u>, החלופה הנבחרת מציעה לבטל את כל האסדרה הקיימת שנועדה להגן על מהימנות המידע וחלף זאת לאמץ רגולציה רכה המתמקדת בכללי שקיפות ואחריות עצמית. היינו, החלופה הנבחרת אמורה להפחית את חסמי הכניסה לשוק שנוצרו בשל הרגולציה המכבידה ובכך להגביר את התחרות ואת ריבוי השחקנים. בניתוח הרב משתנים המופיע בדוח, ביחס למטרת ההגנה על מהימנות המידע, נכתב כי עורכי הדוח סבורים שאין פיתרון טוב לבעיה ועל כן כל החלופות קיבלו ציון זהה. ביחס לבעיית הריכוזיות (השפעה על רמת התחרות בשוק), ציון החלופות בדוח המעודכן נגזר ממידת הנטל הרגולטורי שהן מייצרות – יותר נטל שווה ציון נמוך יותר. מהניתוח המוצג בדוח המעודכן עולה, כי ביחס לרכיב מהימנות המידע – אין כל ניסיון לטפל באופן ישיר בבעיה – בעקבות ההנחה שלא ניתן לעשות זאת, אלא רק להביא ליותר תחרות שתביא ליותר שחקנים ובהתאם ליותר דעות. מחולל התחרות בהקשר זה לעמדת כותבי הדוח המתוקן – הוא הסרת חסמי הכניסה בדמות הנטל הרגולטורי שמטילה הרגולציה הקיימת כיום. ואולם, לא בוססה ההנחה שאכן יכנסו יותר שחקנים לתחום. היא לא בוססה ביחס לרכיב האסדרתי של בעלויות צולבות והיא לא בוססה ביחס לרכיב זה שכן ההנחה לפיה האסדרה הקיימת היא חסם הכניסה המרכזי, אינה מבוססת. התמונה המתקבלת היא שביחס לשתיים מתוך שלוש הבעיות המוצגות בדוח, לא בוסס שאכן החלופות המוצעות יצמצמו את הבעיה וממילא גם אין כימות ריאלי מבוסס נתונים של כלל החלופות ביחס לבעיות השונות. לכן ביחס לקריטריון זה הניתוח לא בוצע או שביצועו היה חלש מאד עד כדי כך שהוא שקול לאי-ביצוע.
12. האם הניתוח כולל זיהוי, כימות ריאלי וכימות כלכלי, מבוססי נתונים, של עלויות הציות הישירות ביחס לכל חלופה מרכזית?	**1. בעלויות צולבות**: קיים זיהוי של העלויות, אך ללא כימות וללא ביסוס בנתונים של העלות בחלופה 2. **2. הפצת ערוצים באופן נרחב**: קיים זיהוי וכימות ראשוני של העלויות, על בסיס הערכות. **3. מהימנות שידורי החדשות**: קיים זיהוי וכימות ראשוני של העלויות, אך אין ניתוח מבוסס נתונים של העלויות הכלכליות. לכן ביחס לקריטריון זה הניתוח שבוצע הוא באיכות נמוכה. ישנם חוסרים משמעותיים בביצוע הניתוח.

מגדל דונה קומה 12, רח' בית הדפוס 20, גבעת שאול, ירושלים 9548323. טל' 074-7107843
Dona Tower, 12th floor, 20 Beit HaDfus St. Jerusalem 9548323. Tel +972-747107843
Email: regulation@pmo.gov.il | www.gov.il/he/departments/regulatory-authority

13. האם הניתוח כולל זיהוי וכימות ריאלי, מבוסס נתונים, של השפעות נוספות לרבות תמריצים ביחס לכל חלופה מרכזית?	בשלושת הנושאים קיים זיהוי של השפעות נוספות, ממגוון סוגים: 1. **בבחינת רכיב בעלויות צולבות:** מוזכרת ההשפעה הכלכלית על הגיוון במודלים כלכליים, כגון שיווק באנדלים והצעות ערך מגוונות לצרכן; ההשפעה על שוק הפרסום בטלוויזיה; והשפעות על התמריצים לשיפור לשחקנים השונים. אולם השפעות אלו מוצגות ללא כימות או ביסוס בנתונים. נטען כי לא ניתן לכמת השפעות אלו באופן מדויק יותר, בשל הקושי לכמת השפעות של הגברת תחרות. אולם, נראה כי ניתן היה לנסות ולכמת חלק מהשפעות אלו או חלקן בדרכים עקיפות ע"י מודלים כלכליים או על בסיס מחקרים שכימתו תהליכים דומים בעולם או הערכות מן הניסיון הנצבר בהקשרים מקבילים. 2. **בבחינת רכיב הפצת ערוצים באופן נרחב:** מוזכרת ההשפעה על העלויות אותן דורשות הפלטפורמות, וכן ההשפעה על התמריץ של הערוצים להשתפר. אולם השפעות אלו מוצגות ללא כימות או ביסוס בנתונים. נטען כי לא ניתן לכמת השפעות אלו באופן מדויק יותר, בשל הקושי לכמת השפעות של הגברת תחרות. אולם, נראה כי ניתן היה לנסות ולכמת חלק מהשפעות אלו או חלקן בדרכים עקיפות ע"י מודלים כלכליים או על בסיס מחקרים שכימתו תהליכים דומים בעולם או הערכות מן הניסיון הנצבר בהקשרים מקבילים. 3. **בבחינת רכיב מהימנות שידורי החדשות:** מוזכרת ההשפעה על כושר התחרות ועל התמריץ "לחמוק מאסדרה". נטען כי לא ניתן לכמת השפעות אלו באופן מדויק יותר, אולם בפועל השפעות אלו מבוססות, ולו באופן חלקי, בפרקי הדוח האחרים. לכן ביחס לקריטריון זה הניתוח שבוצע הוא באיכות נמוכה. ישנם חוסרים משמעותיים בביצוע הניתוח.
14. האם הניתוח כולל השוואה בין כל החלופות המרכזיות לפי שיטה מקובלת ועל סמך נתונים? (כולל שימוש בנתונים; והנמקות להחלטות במסגרת ניתוח רב-משתנים)	הניתוח כולל ניתוח רב משתנים בין החלופות המרכזיות על בסיס רשימת קריטריונים שהוגדרו, כולל התייחסות לאופן הקצאת המשקולות בין הקריטריונים השונים והנמקתו באופן חלקי. באשר לציונים שניתנו לחלופות בקריטריונים השונים – חלקם מנומקים באופן משכנע, אך לגבי חלקם הציון שניתן לא מבוסס בהסבר משכנע או שלא נתמך בנתונים במקום בו הם נדרשים. נפרט דוגמאות למקרים אלה בהתאם לרכיבים השונים של השוואת החלופות: **<u>א. השוואת חלופות בסוגיית בעלויות צולבות</u>** 1. נראה כי שני הקריטריונים הראשונים - הבטחת המגוון בשוק הדעות הרחב והפחתת הריכוזיות בענף החדשות המשודרות – הם למעשה היבטים משלימים של אותה הסוגייה. ההפרדה ביניהם לא ברורה, ומעלה שאלות באשר לציונים שניתנו לחלופות השונות. כך למשל, לגבי חלופה 2, בקריטריון "הבטחת המגוון בשוק הדעות הרחב", מצוין כי חסמי הכניסה בחלופה זו מתונים יותר מאשר בחלופה 0,

מגדל דונה קומה 12, רח' בית הדפוס 20, גבעת שאול, ירושלים 9548323. טל' 074-7107843
Dona Tower, 12th floor, 20 Beit HaDfus St. Jerusalem 9548323. Tel +972-747107843
Email: regulation@pmo.gov.il | www.gov.il/he/departments/regulatory-authority

	אולם בקריטריון "הפחתת הריכוזיות בענף החדשות" ניתן לחלופה 2 ציון זהה לחלופה 0 - הציון (1) הנמוך ביותר - בשל חסם הכניסה שהיא מעמידה לשחקנים הנמצאים על סף השוק. 2. בקריטריון הישימות – ניתן ציון (1) הנמוך ביותר לחלופה 2, על אף שהקשיים המתוארים אינם נראים כה "בלתי עבירים" על מנת להצדיק ציון כה נמוך. **ב. <u>השוואת חלופות בסוגיית הפצת ערוצים באופן נרחב</u>** 1. אין הנמקה להקצאת המשקלות לחלופות השונות – ובפרט, מדוע הקצאת המשקלות שונה מזו של הנושא הקודם בקריטריונים דומים. 2. לאור נושא העלויות המשמעותיות שהוזכרו במסגרת הניתוח, נראה על פניו שחסרה התייחסות לנושא כקריטריון רלוונטי, בפרט במסגרת השוואה בין חלופה 1 ל-2. 3. הציון שניתן לחלופה 2 בקריטריון הישימות הרגולטורית (ציון 1, ביחס לציון 5 לחלופות האחרות) לא נתמך באופן משכנע. מדובר בגיבוש תמחור חד-פעמי על ידי הרגולטור, אשר גם אם הוא מורכב, נראה כי הוא לא צפוי להפחית באופן דרמטי את הישימות הרגולטורית. 4. באשר להתאמה למודלים בינלאומיים – חובות הנשיאה והבולטות על פי הסקירה המשווה אינן חלות במרבית המקרים בהקשר של חדשות, אלא בהקשרים אחרים. על כן נראה כי אין הצדקה לציון גבוה בהקשר זה לחלופה 1. **ג. <u>השוואת חלופות בנושא מהימנות שידורי החדשות</u>** 1. אין הנמקה להקצאת המשקלות לחלופות השונות. 2. **בקריטריון המפתח העוסק בנושא המדובר – "הגנה על מהימנות המידע" – זכו כל החלופות לציון זהה, בליווי התייחסת כללית, רוחבית ומשותפת, לפיה בעיית הא-סימטריה של המידע וניגוד האינטרסים היא בעיה מובנית, בתוספת הנחה שלא קיים פתרון טוב. כפועל יוצא, נראה כי ההשוואה המתבצעת בין החלופות, בקריטריון הליבה של הנושא, חסרת משמעות.** בנוסף, לאור המתח הקיים, על פניו, בין התרומה של החלופות השונות להגברת התחרות לבין ההגנה על מהימנות השידורים, נראה כי נכון היה לבחון את החלופות השונות בהקשר זה לא רק במסגרת ניתוח רב-משתנים, אלא גם במסגרת ניתוח המתייחס ספציפית לאיזון בין שני השיקולים הללו. 3. התאמה לאמצעי מדיה נוספים – נראה כי אין ביסוס בנתונים באשר לקושי להחיל את חלופה 2 ב"גופים רזים", המצדיקים את הציון הנמוך משמעותית ביחס לחלופה 1.

מגדל דונה קומה 12, רח' בית הדפוס 20, גבעת שאול, ירושלים 9548323. טל' 074-7107843
Dona Tower, 12th floor, 20 Beit HaDfus St. Jerusalem 9548323. Tel +972-747107843
Email: regulation@pmo.gov.il | www.gov.il/he/departments/regulatory-authority

	4. רמת התערבות ממשלתית – באשר למצב הקיים, נטען כי הפיקוח עשוי להוות מכשיר פוליטי לפגיעה בחופש הביטוי. חשש זה לא בוסס בנתונים או בהפניה לדוגמאות מן הניסיון שנרכש ביישום האסדרה הקיימת. 5. ישימות ואכיפה – באשר לרגולציה הקיימת, נטען שרמת הישימות נמוכה. אמנם הובאה סיבה, אך ללא ביסוס בנתונים או בניסיון שנצבר באשר לקשיים ביישומה כיום. לכן ביחס לקריטריון זה הניתוח שבוצע הוא באיכות נמוכה. ישנם חוסרים משמעותיים בביצוע הניתוח.
15. האם הניתוח כולל בחירה מנומקת בחלופה המועדפת? (כולל הנמקה במקרה שהיא אינה מבוססת על רגולציה מהעולם והנמקה לכל סטייה מן הרגולציה מהעולם)	ההנמקה מבוססת על ניתוח רב-משתנים, עם הפגמים שפורטו לעיל. באשר לסטיות מן הרגולציה בעולם: על פי המסמך, קנדה נבחרה כמדינה שתשמש כתשתית לגיבוש הרגולציה המקומית. אולם לצד זאת, אין תיאור מלא וקוהרנטי של הרגולציה הקנדית, אלא תיאור נקודתי של חלק ממרכיביה, באופן שאינו מאפשר להבין באופן מלא האם והיכן סוטה הרגולציה המוצעת מן הרגולציה בקנדה, ומה ההנמקה לסטייה במקומות אלו. לאור הבחירה בקנדה במדינת התשתית, ניתוח כזה נדרש. ביתר פירוט – הטענה לפיה האסדרה הנבחרת ברכיב המהימנות תואמת לאסדרה הקנדית - אינה מדוייקת, לכל הפחות. המודל הקנדי מבוסס על תקנון אתיקה של גוף שהוא אינו השחקן המפוקח, היינו ה- CBSC, שגם מיישם את התקנון בפועל על השחקנים שחברים באיגוד. על אף היות ה-CBSC גוף וולנטארי הרי שלפי הדוח רוב אמצעי התקשורת חברים בו. לעומת זאת, המודל הישראלי המוצע סוטה מהמודל הקנדי בכך שהוא משאיר את קביעת תקנון האתיקה לגוף המפוקח עצמו, שאין עליו פיקוח חיצוני בהקשר זה (לא באמצעות הממשלה ולא באמצעות גוף וולונטארי כדוגמת מועצת העיתונות), לא בשלב קביעת תקנון האתיקה ולא בשלב היישום שלו בפועל. לכן ביחס לקריטריון זה הניתוח שבוצע הוא באיכות נמוכה. ישנם חוסרים משמעותיים בביצוע הניתוח.

מגדל דונה קומה 12, רח' בית הדפוס 20, גבעת שאול, ירושלים 9548323. טל' 074-7107843
Dona Tower, 12th floor, 20 Beit HaDfus St. Jerusalem 9548323. Tel +972-747107843
Email: regulation@pmo.gov.il | www.gov.il/he/departments/regulatory-authority

עיצוב החלופה הנבחרת	
16. האם הניתוח כולל איפיון מקצועי מפורט של תוכן החלופה הנבחרת, שכולל: - תחולה: הגדרות ברורות של המפוקחים (אנשים, אובייקטים ופעולות) שעליהן יחולו ההוראות. - ההוראות עבור כל מפוקח – חובות, איסורים, תנאים ואישורים נדרשים. - חריגים ופטורים (אם נדרשים). - מנגנוני הפיקוח והאכיפה. - מנגנוני הבקרה. - מעטפת היישום (תקופת מעבר, תקציבים נדרשים, הסדרים להתנסות ולתיקון החלופה וכו').	הניתוח כולל אפיון מפורט של תוכן החלופה הנבחרת. קיימת התייחסות לתחולה, להוראות עבור כל מפוקח, למנגנוני הפיקוח והבקרה, ולמעטפת היישום. לכן ביחס לקריטריון זה הניתוח שבוצע הוא באיכות גבוהה.
17. האם הניתוח כולל ביסוס ונימוק ההחלטה לגבי התוכן המפורט של החלופה הנבחרת?	הניתוח כולל ביסוס ונימוק ההחלטה לגבי חלק התוכן המפורט של החלופה הנבחרת, אולם הוא אינו כולל הנמקה לנושא שהועלה בניתוח כמהותי – חובת הרישום במרשם וגם לא לגובה העיצומים הכספיים והסנקציות האחרות, ולחובת שיקוף תקנון גם לספק תכנים שאינו ספק חדשות. לכן ביחס לקריטריון זה הניתוח שבוצע הוא באיכות נמוכה. ישנם חוסרים משמעותיים בביצוע הניתוח.
18. האם עיצוב החלופה הנבחרת מבוסס על נתונים תומכים?	עיצוב החלופה הנבחרת מבוסס על נתונים באופן חלקי בלבד. לכן ביחס לקריטריון זה הניתוח שבוצע הוא באיכות נמוכה. ישנם חוסרים משמעותיים בביצוע הניתוח.

מגדל דונה קומה 12, רח' בית הדפוס 20, גבעת שאול, ירושלים 9548323. טל' 074-7107843
Dona Tower, 12th floor, 20 Beit HaDfus St. Jerusalem 9548323. Tel +972-747107843
Email: regulation@pmo.gov.il | www.gov.il/he/departments/regulatory-authority

הגדרת יעדים וקריטריונים	
19. האם הניתוח מגדיר יעד מדיד לבחינת האפקטיביות של הרגולציה (האם החלופה השיגה את מטרתה?), שכולל: מדד כמותי/איכותני; רף הצלחה; תדירות הבדיקה; סוג הנתונים שייאספו; מקור הנתונים.	הניתוח מגדיר ארבעה קריטריונים מדידים להצלחת האסדרה שימדדו לאחר 3 שנים מיום תחילת החוק. נתייחס לארבעת היעדים שנקבעו: 1. שיפור במדדי אמון בתקשורת - מקור הנתונים לא נקבע, אלא מוגדר באופן כללי כ"שני סקרים שיבצעו גופי חברה אזרחית או גופים ממשלתיים". ללא קביעה של מקור נתונים ברור, אין משמעות למדידה לאורך השנים לצורך בחינת מגמה. 2. 6 שחקנים פעילים בתחום החדשות בשוק השידורים - אין הגדרה ברורה של מדדי הבסיס מבחינת מספר השחקנים כיום, ולא צויין כיצד מוגדרים "שחקנים פעילים בתחום החדשות". 3. 5 ערוצי חדשות נגישים לכלל הציבור, לרבות באמצעות היישומון הציבורי – לא מוסברת הבחירה במספר 5 כיעד, האם מדובר ביעד מינימלי או רצוי ומדוע דווקא חמישה ערוצים הם המדד לאפקטיביות. 4. הפחתת מדד ריכוזיות מבוסס הכנסות (HHI) בשוק ערוצי החדשות – לא נקבע רף ההפחתה. לכן ביחס לקריטריון זה הניתוח שבוצע הוא באיכות נמוכה. ישנם חוסרים משמעותיים בביצוע הניתוח.
20. האם הניתוח מגדיר קריטריונים לבחינת הצורך ברגולציה (האם עדיין יש צורך ברגולציה?) שמבוססים על ניתוח הבעיה והגדרת המטרות?	הניתוח מגדיר קריטריונים לבחינת הצורך ברגולציה המתבטאים במדד HHI, המבטא את מאפייני הבעיה העיקריים. לכן ביחס לקריטריון זה הניתוח שבוצע הוא באיכות גבוהה.
21. האם הניתוח מגדיר מועד לבחינה עתידית של היעדים והקריטריונים (עד 5 או 10 שנים)?	היעדים והקריטריונים מוגדרים כך שבתוך 3 שנים מיום תחילת החוק ימדדו יעדי ההצלחה. לכן ביחס לקריטריון זה הניתוח שבוצע הוא באיכות גבוהה.

מגדל דונה קומה 12, רח' בית הדפוס 20, גבעת שאול, ירושלים 9548323. טל' 074-7107843
Dona Tower, 12th floor, 20 Beit HaDfus St. Jerusalem 9548323. Tel +972-747107843
Email: regulation@pmo.gov.il | www.gov.il/he/departments/regulatory-authority

נגישות, שיתוף ושיקוף לציבור	
22. האם הדוח בהיר ומובן, ומונגש בהתאם לדרישות הצורניות במדריך?	ככלל, הניתוח בהיר ומובן, ומונגש בהתאם לדרישות הצורניות במדריך. ביחס לקריטריון זה הניתוח שבוצע הוא באיכות גבוהה.
23. האם השיקולים המקצועיים המופיעים בדוח ומונגשים בו, ברמת האפשר, לאדם שאינו בעל-מקצוע בתחום?	השיקולים המקצועיים מאפשרים לאדם שאינו בעל מקצוע בתחום להבין את הנושא המדובר. ביחס לקריטריון זה הניתוח שבוצע הוא באיכות גבוהה.
24. האם מקורות המידע והנתונים שבבסיס הדוח מצורפים אליו או מונגשים באמצעותו?	מרבית מקורות המידע והנתונים נכללים בהערות שוליים. לכן ביחס לקריטריון זה הניתוח שבוצע הוא באיכות גבוהה.
25. האם הניתוח כלל שיתוף ציבור וגורמים ממשלתיים רלוונטיים בשלבים המהותיים ובהיקף הולם, והאם התהליך שוקף לציבור באופן נגיש?	תזכיר החוק שגובש ב-2023 פורסם להערות הציבור באתר החקיקה הממשלתי. ועל פי המסמך, נוהל שיח פרטני עם כל גורם שביקש להיפגש עם נציגי המשרד, וכן צוינה נקודה שהועלתה על ידי אחד הערוצים באשר לחובת הנשיאה. אולם ללא פירוט נוסף, לא ניתן להעריך את היקף שיתוף הציבור שבוצע. כמו כן, לאור העובדה שהאסדרה בתחום החדשות נועדה לשרת את שוק הדעות וערוצי החדשות הזמינים לציבור, על בסיס טעמים ציבוריים ואינטרסים ציבוריים, קיים פגם בהעדר ביצוע הליך שיתוף ציבור פומבי. לכן ביחס לקריטריון זה הניתוח שבוצע הוא באיכות נמוכה. ישנם חוסרים משמעותיים בביצוע הניתוח
26. האם טיוטת הרגולציה תואמת את הניתוח?	ככלל, טיוטת הרגולציה תואמת את הניתוח. לכן ביחס לקריטריון זה הניתוח שבוצע הוא באיכות גבוהה.

מגדל דונה קומה 12, רח' בית הדפוס 20, גבעת שאול, ירושלים 9548323. טל' 074-7107843
Dona Tower, 12th floor, 20 Beit HaDfus St. Jerusalem 9548323. Tel +972-747107843
Email: regulation@pmo.gov.il | www.gov.il/he/departments/regulatory-authority

כללי

חוות דעת זו עוסקת בפרק **"אסדרת הקשרים המסחריים בין ספקי התכנים" (להלן: הפרק)** בתהליך לגיבוש **"הצעת חוק התקשורת (שידורים), התשפ"ה-2025"** שביצע משרד התקשורת. לצד טיוטת שינוי הרגולציה הועבר לרשות האסדרה דוח גיבוש רגולציה שמתעד ומפרט את תהליך גיבוש הרגולציה. חוות הדעת מתייחסת לניתוח שבוצע, כפי שתואר בדוח גיבוש הרגולציה ובנספחים הנלווים אליו.

תמצית חוות הדעת

מדובר בתהליך באיכות בלתי מספקת, שמצוי בקטגוריה האדומה.

נפל פגם מהותי בשלב הליבה של ניתוח והשוואה של חלופות וכן בשלבים של עיצוב החלופה הנבחרת והלמידה מהעולם (שחשיבותם במקרה הפרטני שלפנינו, בהקשר של ההגדרה העתידית של "ספק בעל חשיבות מסחרית" והסתמכות על דיני תחרות, הם כשל פרקי ליבה) ועל כן **נפל בתהליך כולו פגם מהותי.**

<u>תמצית ההערכה לפי נושא בחלוקה לקטגוריות</u>

שלב בתהליך	צבע משוקלל
ניתוח הבעיה [פרק ליבה; משקל גבוה]	
הגדרת מטרות [משקל נמוך]	
למידה מהעולם [משקל בינוני]	
גיבוש חלופות [פרק ליבה; משקל גבוה]	
ניתוח והשוואה של חלופות [פרק ליבה; משקל גבוה]	
עיצוב החלופה הנבחרת [משקל בינוני]	
הגדרת יעדים וקריטריונים [משקל נמוך]	
נגישות, שיתוף ושיקוף לציבור [משקל בינוני]	

הצבע הכללי של התהליך – לולא הפגם המהותי	
הצבע הכללי הסופי של התהליך – בשל הפגם המהותי	

<u>עיקרי הפגמים:</u>

1. **ניתוח והשוואה של חלופות** – כל אחד מהמרכיבים של השלב הזה (זיהוי וכימות התועלות, ההשפעות והעלויות של החלופות וכן ההשוואה ביניהן ובחירה בחלופה המועדפת) בוצע באופן שלא עומד בדרישות המינימליות. בפרט יש לציין את הסוגיות הבאות:

מגדל דונה קומה 12, רח' בית הדפוס 20, גבעת שאול, ירושלים 9548323. טל' 074-7107843
Dona Tower, 12th floor, 20 Beit HaDfus St. Jerusalem 9548323. Tel +972-747107843
Email: regulation@pmo.gov.il | www.gov.il/he/departments/regulatory-authority

א. בחלופה שנבחרה הניתוח הקיים תמציתי מאוד ומצריך מהקורא להניח לבד כיצד הכתוב ישפיע על התחרות. ביחס לכלים האסדרתיים בחלופה, הניתוח מתייחס רק לכך שמדובר בכלים מקובלים לעניין, אך בהינתן שמהסקירה המשווה מהעולם לא עולה האם אכן מדובר בכלים מקובלים גם בידי הרגולטור הענפי שפועל במקביל לרגולטור המשקי, אמירה זו אינה מבוססת דיה.

ב. הניתוח מציין כי לא קיימות עלויות ציות בחלופה הנבחרת, שכן החובה לא חלה עד להכרזת חשיבות מסחרית על ידי הרגולטור ואז תיווצר העלות. כלומר, בשלבים מאוחרים יותר וביחס לספקים שיוגדרו כספקים בעלי חשיבות מסחרית, כן יהיו עלויות ציות, כך שלא מדוייק לטעון כי לא קיימות עלויות ציות. עוד מצוין כי החלופות האחרות יוצרות עלות כלשהי, אך קשה לכמתה מראש. הניתוח כלל אינו מזהה את רכיבי העלויות. היינו, אף אם ישנו קושי לכמת את רכיבי העלות, לכל הפחות היה ניתן לזהות אותם על מנת שיהיה ניתן לבחון את האמירה לפיה "החלופה הנבחרת עדיפה על פני החלופות האחרות גם בהיבט זה". אין ביסוס לטענה זו ולא ניתן להתעלם מהמצב הצפוי של הכרזת ספק בעל חשיבות מסחרית, עם העלויות הנלוות לכך בהתאם.

ג. הניתוח אינו כולל זיהוי וכימות ריאלי של ההשפעות נוספות. כך למשל לא נבחנו ההשלכות הכלכליות של חוסר הוודאות בעת המשא ומתן וסגירת החוזים בין גופים מסחריים, כיצד הוא צפוי להיות מתומחר והאם הוא צפוי להיות מגולגל לצרכן; לא נבחנו ההשלכות של התערבות בתנאי חוזה ספציפי בין שני גופים מסחריים; לא נבחן מערך התמריצים של ספק המתקרב לסף שיוגדר.

ד. נפלו מספר פגמים בהשוואה בין החלופות –

1. הניתוח בוצע במשותף באשר להשפעה במקטע הערוצים ובאשר לתכני ספורט משמעותיים, ללא התייחסות להבחנה ביניהם, שקיימת הן ביחס לאסדרה הרלוונטית החלה בהם כיום (היינו חלופה 0 וחלופה 2) והן ביחס להיעדר היכולת לגבות כספים בגין התכנים, כך שביחס לשתי חלופות אלו אין למעשה ניתוח ביחס לאסדרה המוצעת לתכני ספורט.
2. ביחס לקריטריון "התאמה לכללים תחרותיים מקובלים ולמודלים בינלאומיים", הבחינה של החלופה הנבחרת מתייחסת להתאמה בין דיני התחרות עליהם מבוסס ההסדר המוצע לבין דיני התחרות האירופים. אך למעשה, לא ניתן לדעת האם ההסדר המוצע בחוק השידורים תואם את ההסדר ההוליסטי הקיים לאסדרת הקשרים המסחריים במדינות הרלוונטיות, היות שנושא זה לא נבחן במסגרת הסקירה הבינלאומית.

ה. הבחירה בחלופה המועדפת, מבוססת על השוואה חסרה, הן ביחס לתכני ספורט והן ביחס לביסוס באשר לתאימות אל מול מודלים בינלאומיים. בהעדר הניתוח הרלוונטי, ממילא לא ניתן לדעת האם ובאיזו מידה האסדרה מבוססת על רגולציה מהעולם, מהן הסטיות וגם אין נימוק מספק לסטיות.

מגדל דונה קומה 12, רח' בית הדפוס 20, גבעת שאול, ירושלים 9548323. טל' 074-7107843
Dona Tower, 12th floor, 20 Beit HaDfus St. Jerusalem 9548323. Tel +972-747107843
Email: regulation@pmo.gov.il | www.gov.il/he/departments/regulatory-authority

2. **עיצוב החלופה הנבחרת** – כל אחד מהמרכיבים של השלב הזה בוצע באופן שלא עומד בדרישות המינימליות. בפרט יש לציין את הסוגיות הבאות:

א. קריטריון הסף להגדרה של ספק בעל חשיבות מסחרית, אלמנט מרכזי מאוד בחלופה הנבחרת, נבחן כמקשה אחת, הן ביחס לערוצים, הן ביחס לפלטפורמות והן ביחס לספורט, על אף ההבדלים ביניהם.

ב. מתזכיר החוק עולה כי ביחס לתכני ספורט, סף הכניסה אינו סכום ההכנסה השנתי – אין לכך כל התייחסות או ניתוח במסגרת עיצוב החלופה.

ג. בהתייחס להגדרת ספק בעל חשיבות מסחרית ובהקשר של מבחן ההכנסות, ביחס לערוצים מצויין כי "הסכום ייקבע על ידי המועצה לאחר שנוכחה כי התחרות בין ספקי התכנים בדגש על מקטע הפלטפורמות.. צפויה להיפגע..." – לא ניתן להבין מה משמעות חשש זה, כיצד הוא משפיע על הקביעה וכן כיצד הסכום צפוי להיקבע ביחס לפלטפורמות, אם החשש הוא רק ביחס לתחרות מקטע הפלטפורמות.

ד. הקריטריון המרכזי אותו היה נדרש לנמק ולבסס הוא סף הכניסה להגדרה של ספק בעל חשיבות מסחרית, המבוסס על מבחן הכנסות. מצוין כי הכנסות הן אינדיקטור אחד לבחינת כוח שוק, אך לצידו קיימים קריטריונים נוספים ושלמרות זאת נבחר להתמקד בו כקריטריון יחיד וזאת מטעמי יעילות וודאות. היה נדרש לבסס ולנמק שאכן סף הכנסות, על אף השיקולים הנוספים, אכן מספיק מדויק בפני עצמו כדי להימנע מהחלת יתר והחלת חסר של האסדרה.

3. **למידה מהעולם**–הניתוח כולל סקירה מהעולם מנקודת המבט של דיני התחרות הכלליים. הסקירה מתמקדת בבחינת איסורים רלוונטיים מן ה-TFEU האירופאי. ואולם, בעוד הסקירה מלמדת כי אכן דיני התחרות הכלליים בישראל עולים בקנה אחד עם אלה הנהוגים באירופה, אין התייחסות לתחולה של איסורים אלה בהקשר של שוק השידורים והתקשורת במדינות אלו, ליחס שבין הדינים הכללים ובין דינים ספציפיים, ככל שקיימים, לאסדרת הקשרים המסחריים. כמו-כן אין התייחסות באשר למבנה המוצע בחוק השידורים, שבו ישנו מאסדר כללי הפועל במסגרת חוק כללי ולצידו מאסדר ענפי הפועל במסגרת כללים בעלי רציונל דומה אך במסגרת חקיקתית נפרדת. יוצא מכאן שלא ניתן להעריך האם במדינות הללו הרגולטור מסתפק רק בדיני התחרות, או שקיימת גם התייחסות ספציפית לשוק השידורים, כפי שמוצע כאן, למעט התייחסות נקודתית ביותר לכך שבאנגליה למאסדר הענפי ניתנת סמכות ליישם את הוראות חוק התחרות הכללי בענף שעליו הוא אמון, שזהו אינו המודל המוצע כאן.

הניתוח מגדיר את דיני התחרות בארץ ובעולם באופן כללי כתשתית לגיבוש הרגולציה המקומית, תוך היצמדות לעקרונות על מה-TFEU. אולם, מכיון שמדובר ברגולציית תחרות כללית ולא רגולציה ייעודית בתחום השידורים, מדובר בתשתית "רעיונית" יותר מאשר תשתית מלאה וקוהרנטית לרגולציה.

מגדל דונה קומה 12, רח' בית הדפוס 20, גבעת שאול, ירושלים 9548323. טל' 074-7107843
Dona Tower, 12th floor, 20 Beit HaDfus St. Jerusalem 9548323. Tel +972-747107843
Email: regulation@pmo.gov.il | www.gov.il/he/departments/regulatory-authority

פרק 4: אסדרת הקשרים המסחריים בין ספקי התכנים	
ניתוח הבעיה	
1. האם הניתוח כולל הגדרה ברורה של הבעיה, הכוללת: - **תיאור של התופעה הבלתי רצויה** ומאפייניה. - **תיאור של גורמי השורש המרכזיים לתופעה הבלתי רצויה, וביסוס שמדובר בבעיה סיסטמתית.** - תיאור של **הפגיעה או הנזק המרכזי** שנגרם כתוצאה מהתופעה הבלתי רצויה	הניתוח מחולק לשני היבטים מרכזיים- היבט מסחרי (החל לגבי ערוצי ברודקאסט ותכני ספורט מסוימים) והיבט ציבורי (החל לגבי תכני ספורט אחרים). **אסדרת הקשרים המסחריים (ברודקאסט וספורט):** הניתוח מגדיר כך את הבעיה – התופעה הבלתי רצויה: החשש מניצול לרעה של כוחם של ספקים חזקים, שרמת הפופולריות ושיעורי הצפייה שלהם גבוהים מאוד, או שהם בעלים של תכני ספורט מסוימים שיש להם ביקוש גבוה וקשיח, באופן שעלול להביא לפגיעה בתחרות בשוק הטלוויזיה הרב-ערוצית (שוק הפלטפורמות) או בשוק הערוצים. גורמי השורש היוצרים את התופעה הבלתי רצויה: 1. קיומם של ספקי תוכן המספקים תוכן שהוא חיוני ביותר (must have) עבור הפלטפורמות, המקבילים לקיומו של כוח שוק מונופוליסטי אצל ספקים אלו. 2. קיום של שידורי ספורט מסוימים שיש להם ביקוש גבוה וקשיח לצפייה לינארית. הנזק שייגרם בשל התופעה הבלתי רצויה: חסימת מתחרים חדשים מכניסה לשווקים אלו או פגיעה בהתרחבות של שחקנים קיימים, וחיזוק נוסף למעמדם של שחקנים דומיננטיים בשווקים הללו, תוך הפחתת התחרות בהם ופגיעה בהיצע התכנים ובמחיר לצרכנים. בוסס כי ככל שקיימים ספקי תוכן שכוח השוק שלהם משמעותי, או שהם בעלים של תכני ספורט מבוקשים, הרי שהסכנה לניצול לרעה של כוחם היא בעיה סיסטמתית. השאלה העובדתית מי הם הספקים בעלי כוח השוק המשמעותי תיקבע על ידי הרגולטור בהמשך. **<u>היבט ציבורי – תכני ספורט</u>** <u>1. בעיית הנגישות הציבורית</u> - התופעה הבלתי רצויה:

מגדל דונה קומה 12, רח' בית הדפוס 20, גבעת שאול, ירושלים 9548323. טל' 074-7107843
Dona Tower, 12th floor, 20 Beit HaDfus St. Jerusalem 9548323. Tel +972-747107843
Email: regulation@pmo.gov.il | www.gov.il/he/departments/regulatory-authority

	אי יכולת של חלקים נרחבים באוכלוסייה לצפות בשידורי ספורט מסוימים בעלי חשיבות מיוחדת וערך ציבורי. גורם השורש היוצר את התופעה: מחיר גבוה של תכני ספורט מסוימים (שאינם בהכרח תכני must have), וכן האפשרות למכירה בבלעדיות של תכנים אלו לפלטפורמה מסוימת (או להדרתם מפלטפורמה מסוימת). הנזק הנגרם כתוצאה מהתופעה הבלתי רצויה: פגיעה בציבור שידו אינה משגת ולא יוכל לצפות בתכני ספורט בעלי חשיבות מיוחדת שהשיח הציבורי צפוי להתמקד בהם, ובחלק מן המקרים פגיעה בלכידות הלאומית סביב אירוע ספורט. בוסס כי מדובר בבעיה סיסטמתית, הנובעת מן הביקוש הקשיח לתכני ספורט בעלי חשיבות מיוחדת ברמה הציבורית, וממחירם הגבוה של תכני ספורט מסוימים. 2. <u>בעיית אי שוויון רגולטורי</u> התופעה הבלתי רצויה: אי שוויון רגולטורי בין שחקנים שונים בשוק. גורם השורש היוצר את התופעה: רגולציה מיושנת ולא אחידה - הרגולציה כיום (החלטת מועצת הכבלים והלווין בדבר אירועי ספורט בעלי חשיבות ציבורית רבה) חלה רק לגבי שידורים בכבלים ובלוויין, ולא חלה על OTT. הנזק הנגרם כתוצאה מהתופעה הבלתי רצויה: 1. יתרון תחרותי לגופים שאינם כפופים לרגולציה. 2. העדר גישה לתכני ספורט מוכרזים לצופי OTT ומכאן אי יכולת של חלקים נרחבים באוכלוסייה לצפות בשידורי ספורט בעלי ערך ציבורי. לכן ביחס לקריטריון זה הניתוח שבוצע הוא באיכות גבוהה.

מגדל דונה קומה 12, רח' בית הדפוס 20, גבעת שאול, ירושלים 9548323. טל' 074-7107843
Dona Tower, 12th floor, 20 Beit HaDfus St. Jerusalem 9548323. Tel +972-747107843
Email: regulation@pmo.gov.il | www.gov.il/he/departments/regulatory-authority

2. האם הניתוח של הבעיה (תופעה בלתי רצויה, נזק וגורמי שורש) מבוסס על נתונים תומכים?	**אסדרת הקשרים המסחריים (ברודקאסט וספורט):** 1. ביסוס לתופעה הבלתי רצויה - החשש מניצול לרעה של כוחם של ספקים חזקים, או ספקים שהם בעלים של תכני ספורט מבוקשים – התופעה מבוססת על נתונים תומכים, המתייחסים להחלטות עדכניות של רשות התחרות, ניתוח HHI ונתחי שוק מעודכנים. באשר לספורט – קיים ניתוח מפורט של שרשרת הערך בתחום הספורט וכן הפניה לדוגמאות לניצול לרעה של כוח בהקשר זה. גורמי השורש היוצרים את התופעה הבלתי רצויה – ספקי תכנים בעלי כוח שוק משמעותי ושידורי ספורט בעלי ביקוש גבוה וקשיח - גורמי השורש מבוססים בנתונים ובהחלטות של רשות התחרות וכן בדוגמאות לניצול לרעה של כוח בהקשר של תכני הספורט. הנזק שייגרם בשל התופעה הבלתי רצויה – הפחתת התחרות ופגיעה בהיצע ובמחיר לצרכנים: באשר לערוצי הברודקאסט – לא נדרשת תמיכה בנתונים בשלב זה לנזק, מעבר להצגת גורמי השורש והתופעה הבלתי רצויה, משום שהשאלה העובדתית מי הם הספקים בעלי כוח השוק המשמעותי עליהם נכון להפעיל את הרגולציה תיקבע בהמשך על ידי הרגולטור והחלטתו תיבחן מבחינה מקצועית. באשר לתכני הספורט – היקף הסבסוד הצולב מבוסס בנתונים. **<u>היבט ציבורי – תכני ספורט</u>** <u>1. בעיית הנגישות הציבורית:</u> ביסוס בנתונים של התופעה הבלתי רצויה – קושי בנגישות של חלקים באוכלוסייה לצפות בשידורי ספורט מסוימים – לא הוצגו נתונים באשר להיקף הנגישות או המחירים של השידורים המוכרזים, אולם לאור העובדה שבוסס כי מדובר בתופעה שקיומה מקובל בעולם וכי בוססו גורמי השורש של מחיר גבוה של תכני ספורט מסוימים, הרי שבמבט כולל התופעה הבלתי רצויה בוססה. ביסוס של גורם השורש היוצר את התופעה - מחיר גבוה של תכני ספורט מסוימים, וכן האפשרות למכירה בבלעדיות של תכנים אלו - גורם השורש בוסס במסגרת ניתוח שוק הספורט. הנזק הנגרם כתוצאה מהתופעה הבלתי רצויה: פגיעה בציבור שידו אינה משגת – כאמור לא הוצגו נתונים באשר להיקף הנגישות או המחירים של השידורים המוכרזים, אולם לאור העובדה שבוסס כי מדובר

מגדל דונה קומה 12, רח' בית הדפוס 20, גבעת שאול, ירושלים 9548323. טל' 074-7107843
Dona Tower, 12th floor, 20 Beit HaDfus St. Jerusalem 9548323. Tel +972-747107843
Email: regulation@pmo.gov.il | www.gov.il/he/departments/regulatory-authority

	בתופעה שקיומה מקובל בעולם וכי בוססו גורמי השורש של מחיר גבוה של תכני ספורט מסוימים, הרי שניתן לומר כי בוסס הנזק. 2. בעיית אי השוויון הרגולטורי התופעה הבלתי רצויה וגורמי השורש בוססו על בסיס סקירה של הרגולציה הקיימת, החלה רק לגבי שידורים בכבלים ובלווין, ולא חלה על OTT. גם הנזק הנגרם בוסס על ידי דוגמאות של שחקני OTT שאינם כפופים לרגולציה. לכן ביחס לקריטריון זה הניתוח בוצע ברמה גבוהה.
3. האם הניתוח מבסס שהתופעה הבלתי רצויה והנזק ממנה מצדיקים התערבות ממשלתית?	באשר למישור המסחרי - הניתוח מבסס שהתופעה הבלתי רצויה והנזק ממנה מצדיקים התערבות ממשלתית ומדוע לא ניתן להסתפק בהקשר זה בדיני התחרות הכלליים אלא יש צורך במתן סמכויות לרגולטור הענפי. יצוין גם שההצדקה להתערבות ממשלתית ביחס לערוצי הברודקאסט תיבחן בפועל גם בהמשך, בשלב של הפעלת הרגולציה על שחקנים מסוימים על ידי הרגולטור, שתתבצע על בסיס נתונים עדכניים שיובאו בפני הרגולטור. גם באשר למישור הציבורי של שידורי הספורט בוסס מדוע קיימת הצדקה להתערבות ממשלתית לצורך הנגשה של התכנים לאוכלוסיות מוחלשות, וכן הודגם כי רגולציה דומה רווחת בעולם. לכן ביחס לקריטריון זה הניתוח שבוצע הוא באיכות גבוהה.
4. האם הניתוח כולל ניתוח של המצב הקיים (שחקנים מרכזיים, רגולציה קיימת וכד')?	הניתוח כולל תיאור של השחקנים הפועלים בשוק הערוצים, בתחום הספורט ובשוק הפלטפורמות, וכן הערכה של נתח השוק שלהם ונתוני הצפייה. קיימת סקירה מפורטת של מערכות היחסים בין השחקנים השונים וכן סקירה של ההיסטוריה של הרגולציה הקיימת.

מגדל דונה קומה 12, רח' בית הדפוס 20, גבעת שאול, ירושלים 9548323. טל' 074-7107843
Dona Tower, 12th floor, 20 Beit HaDfus St. Jerusalem 9548323. Tel +972-747107843
Email: regulation@pmo.gov.il | www.gov.il/he/departments/regulatory-authority

	לכן ביחס לקריטריון זה הניתוח שבוצע הוא באיכות גבוהה.

מגדל דונה קומה 12, רח' בית הדפוס 20, גבעת שאול, ירושלים 9548323. טל' 074-7107843
Dona Tower, 12th floor, 20 Beit HaDfus St. Jerusalem 9548323. Tel +972-747107843
Email: regulation@pmo.gov.il | www.gov.il/he/departments/regulatory-authority

למידה מהעולם	
6. האם הניתוח כולל סקירה של הרגולציה/המדיניות המקובלת בעולם בסוגייה הנדונה, הכוללת: - הבעיה שהרגולציה נועדה לפתור. - ההקשר והנסיבות שמאפיינים את הבעיה. - הרגולציה עצמה. - תוצאות הרגולציה – בפתרון הבעיה והשפעות אחרות שלה, היכן שניתן.	הניתוח כולל סקירה של רגולציה משיקה מהעולם, מבחינת חובות Must Sell, Must Carry (על ידי הפניה לפרק החדשות) וכן חובות משיקות מדיני התחרות. כפי שמצוין במסמך, ברוב המוחלט של המדינות שנבדקו לא קיימת רגולציה כופה במישור היחסים המסחריים בין ערוץ מסחרי לבין פלטפורמה וניכרת מגמה של מעבר לרגולציה אשר תבטיח את שידורם של תכנים בעלי חשיבות ציבורית כללית אך בהתערבות רגולטורית מצומצמת, ובהתאם מוצע לא לקבוע הרחבה גורפת של חובות ה-must sell, אלא במקרים של כוח שוק משמעותי. בהקשר זה כולל הניתוח סקירה של הסוגיה מנקודת המבט של דיני התחרות הכלליים. הסקירה מתמקדת בבחינת איסורים רלוונטיים מן ה-TFEU האירופאי. ואולם, בעוד הסקירה מלמדת כי אכן דיני התחרות הכלליים בישראל עולים בקנה אחד עם אלה הנהוגים באירופה, אין התייחסות לתחולה של איסורים אלה בהקשר של שוק השידורים והתקשורת במדינות אלו, ליחס שבין הדינים הכללים ובין דינים ספציפיים, ככל שקיימים, לאסדרת הקשרים המסחריים. כמו-כן אין התייחסות באשר למבנה המוצע בחוק השידורים, שבו ישנו מאסדר כללי הפועל במסגרת חוק כללי ולצידו מאסדר ענפי הפועל במסגרת כללים בעלי רציונל דומה אך במסגרת חקיקתית נפרדת, כך שלא ניתן להעריך האם במדינות הללו הרגולטור מסתפק רק בדיני התחרות, או שקיימת גם התייחסות ספציפית לשוק השידורים, כפי שמוצע כאן, למעט התייחסות נקודתית ביותר לכך שבאנגליה למאסדר הענפי ניתנת סמכות ליישם את הוראות חוק התחרות הכללי בענף שעליו הוא אמון, אשר כאמור זהו אינו המודל המוצע. באשר להיבט הציבורי של שידורי הספורט, קיימת סקירה של הרגולציה בשורה של מדינות וכן בחירה של רגולציה המשמשת כתשתית, ה-AVMSD. כן מוצגים ההקשר והנסיבות שמאפיינים את הבעיה ותוצאות הרגולציה. לכן ביחס לקריטריון זה הניתוח שבוצע הוא באיכות נמוכה. הוא בוצע באופן חלקי וישנם היבטים חסרים.
7. האם הניתוח כולל סקירה של רגולציות מהעולם, שהתבססו עליהן בעבר במשרד, או ברגולציה של התחום הרלוונטי לבעיה.	הניתוח נותן נימוק מדוע לא נכללה סקירה של רגולציות כאמור – מאז שנקבעה האסדרה היו שינויים גדולים במציאות המסחרית, הטכנולוגית והתחרותית. בנוסף, קשה להתחקות אחר מקורות האסדרה הקיימת, בשל הזמן הרב שחלף מאז קביעת האסדרה. לכן קריטריון זה לא רלוונטי.

מגדל דונה קומה 12, רח' בית הדפוס 20, גבעת שאול, ירושלים 9548323. טל' 074-7107843
Dona Tower, 12th floor, 20 Beit HaDfus St. Jerusalem 9548323. Tel +972-747107843
Email: regulation@pmo.gov.il | www.gov.il/he/departments/regulatory-authority

הגדרת מטרות	
5. האם הניתוח כולל הגדרת מטרה קונקרטית שמתארת תמונת הצלחה?	הפרק מציג מספר מטרות קונקרטיות לאסדרה: 1. שימור התמריץ התחרותי להיכנס לשוק ולשדר תכנים טובים שימשכו קהל צופים רב. 2. מניעת פרקטיקות של ניצול מעמד לרעה מצד ספק בעל חשיבות מסחרית. 3. הגברת התחרות על המחיר של תכני ספורט משמעותיים. 4. קידום הוגות צרכנית ותמחור מבוסס שימוש. כמו כן, באשר להיבט הציבורי של תכני הספורט, קובע הפרק מטרה נוספת: הנגשת תכני ספורט בעלי חשיבות ציבורית לציבור הרחב. לכן ביחס לקריטריון זה הניתוח שבוצע הוא באיכות גבוהה.

מגדל דונה קומה 12, רח' בית הדפוס 20, גבעת שאול, ירושלים 9548323. טל' 074-7107843
Dona Tower, 12th floor, 20 Beit HaDfus St. Jerusalem 9548323. Tel +972-747107843
Email: regulation@pmo.gov.il | www.gov.il/he/departments/regulatory-authority

8. האם הניתוח כולל הגדרה של רגולציה מהעולם, שתשמש תשתית לגיבוש הרגולציה המקומית, כולל הנמקה מדוע הרגולציה הזאת היא שנבחרה להוות תשתית לרגולציה הישראלית, והנמקות נוספות כנדרש במדריך.	באשר להסדרת היחסים, הניתוח מגדיר את דיני התחרות בארץ ובעולם באופן כללי כתשתית לגיבוש הרגולציה המקומית, תוך היצמדות לעקרונות על מה-TFEU. אולם, מכיון שמדובר ברגולציית תחרות כללית ולא רגולציה ייעודית בתחום השידורים (ראו הרחבה בנושא בסעיף 6 לעיל), מדובר בתשתית "רעיונית" יותר מאשר תשתית מלאה וקוהרנטית לרגולציה. באשר למישור הציבורי של שידורי הספורט, הניתוח מגדיר את ה-AVMSD כרגולציה המשמשת כתשתית לגיבוש הרגולציה המקומית ומנמק בחירה זו. לכן ביחס לקריטריון זה הניתוח שבוצע הוא באיכות נמוכה. הוא בוצע באופן חלקי וישנם היבטים חסרים.

מגדל דונה קומה 12, רח' בית הדפוס 20, גבעת שאול, ירושלים 9548323. טל' 074-7107843
Dona Tower, 12th floor, 20 Beit HaDfus St. Jerusalem 9548323. Tel +972-747107843
Email: regulation@pmo.gov.il | www.gov.il/he/departments/regulatory-authority

	גיבוש חלופות

מגדל דונה קומה 12, רח' בית הדפוס 20, גבעת שאול, ירושלים 9548323. טל' 074-7107843
Dona Tower, 12th floor, 20 Beit HaDfus St. Jerusalem 9548323. Tel +972-747107843
Email: regulation@pmo.gov.il | www.gov.il/he/departments/regulatory-authority

9. האם הניתוח כולל רשימת של לפחות שלוש חלופות מרכזיות, מגוונות וישימות? (כולל חלופה 0)	הניתוח כולל רשימה של ארבע חלופות מרכזיות, מגוונות וישימות: **חלופה 0 – המצב הקיים:** בחלופה זו ימשיכו לחול ההסדרים הנוכחיים – חובה על חברות הכבלים והלווין לשאת את הערוצים המסחריים בחינם; חובה הדדית על הערוצים המסחריים למכור את תוכניהם לחברות הכבלים והלוויין בחינם; חובה על ערוצים מסחריים המשודרים בעידן פלוס למכור את שידוריהם לפלטפורמות OTT ללא תמורה. **חלופה 1 –אימוץ כללים תחרותיים מקובלים על ספק בעל חשיבות מסחרית ומתן פתרון ייחודי למקרה של אינטגרציה אנכית:** 1. ללא הרחבת כללי חובות הנשיאה מטעמים תחרותיים, והגבלת חובות הנשיאה לחדשות בלבד. 2. ניתוק בין היקף החובות המוטלות על הערוץ לבין נושא עידן פלוס 3. ללא חובות מכירה בחינם או חובות מכירה במחיר מפוקח. 4. החלת חובות תחרותיות על ספק בעל חשיבות מסחרית או על תוכן ספורט עם חשיבות מסחרית. 5. במקרה בו ספק בעל חשיבות מסחרית פועל גם בשוק הפלטפורמות (אינטגרציה אנכית) ודורש תשלום מהפלטפורמות עבור תכניו – הפלטפורמה שבבעלותו תחויב לאפשר לציבור לרכוש את תכני הספק ואת יתר תכניה באופן נפרד וללא מתן הנחות בגין רכישת כלל התכנים יחד. 6. ספק תכנים המספק לצרכנים תוכן של מפעל ספורט בעל חשיבות מסחרית, יחויב להציעו בנפרד ממוצרי תוכן או שירותים אחרים שאינם תכני ספורט. **חלופה 2 – must carry + must sell חינמי / בפיקוח מחירים+ איסור בלעדיות על כלל תכני הספורט, שיחול על כל השוק ללא התייחסות לעידן פלוס**: 1. ניתוק בין היקף החובות המוטלות על הערוץ לבין נושא עידן פלוס. 2. הרחבת ההסדר הקיים כיום על כלל השוק, בהתאם לעקרון האדישות הטכנולוגית – הפלטפורמות יחויבו לשאת את כלל הערוצים בחינם, כלל הערוצים יהיו מחויבים למכור את תוכניהם בחינם לכלל הפלטפורמות, או לחילופין יהיו מחויבים למכור את תכניהם במחיר שיפוקח על ידי המאסדר. **חלופה 3 – חובות תחרותיות על כלל ערוצי החדשות וכלל תכני הספורט (המודל שפורסם בתזכיר 2023):** כמו חלופה 1, אולם החלת איסורי הבלעדיות ואי האפליה ללא תלות בכוח השוק, על כלל ערוצי החדשות ועל כלל תכני הספורט. במקרה של ערוץ חדשות הפועל בשוק הפלטפורמות (אינטגרציה אנכית, כונה בתזכיר "ספק אחוד"), הספק יציע את הערוץ לכלל ספקי התכנים ללא תמורה. באשר למימד הציבורי של שידורי הספורט, הוגדרו 3 חלופות מרכזיות, מגוונות וישימות: חלופה 0 – שמירה על המצב הקיים.

מגדל דונה קומה 12, רח' בית הדפוס 20, גבעת שאול, ירושלים 9548323. טל' 074-7107843
Dona Tower, 12th floor, 20 Beit HaDfus St. Jerusalem 9548323. Tel +972-747107843
Email: regulation@pmo.gov.il | www.gov.il/he/departments/regulatory-authority

	חלופה 1 – הנגשה בחינם של שידורים ציבוריים באמצעות אפליקציית עידן פלוס כגורם הנגשה מוביל. חלופה 2 – הרחבת תחולת חובת ההנגשה לכל ספקי התכנים. לכן ביחס לקריטריון זה הניתוח שבוצע הוא באיכות גבוהה.
10. האם הניתוח כולל אפיון של כל חלופה מרכזית	הניתוח כולל אפיון קצר של כל חלופה, תוך הדגשת ההבדלים ביניהן. האפיון כולל את השחקנים עליהם היא תחול ועיקרי תוכנן של ההוראות. לכן ביחס לקריטריון זה הניתוח שבוצע הוא באיכות גבוהה.

מגדל דונה קומה 12, רח' בית הדפוס 20, גבעת שאול, ירושלים 9548323. טל' 074-7107843
Dona Tower, 12th floor, 20 Beit HaDfus St. Jerusalem 9548323. Tel +972-747107843
Email: regulation@pmo.gov.il | www.gov.il/he/departments/regulatory-authority

ניתוח והשוואה של חלופות	
11. האם הניתוח כולל זיהוי וכימות ריאלי, מבוסס נתונים, של התועלות וההשפעות על הבעיה ביחס לכל חלופה מרכזית?	הניתוח כולל פירוט של התועלות וההשפעות של החלופות השונות ביחס לבעיה, אשר בא לידי ביטוי במסגרת שני הקריטריונים הראשונים לבחינת החלופות. במסגרת הקריטריונים נבחן באיזו מידה כל אחת מהחלופות משפיעה על התחרות, ראשית במקטע הערוצים ולאחר מכן במקטע הפלטפורמות. הניתוח אינו כולל כימות ריאלי, אך הוא מזהה ובוחן את מערך התמריצים של הגורמים הרלוונטיים להתחרות. יחד עם זאת, דווקא בחלופה שנבחרה הניתוח הקיים תמציתי מאוד ומצריך מהקורא להניח לבד כיצד הכתוב ישפיע על התחרות. הפן הנוסף המשפיע על התחרות (היינו, על הבעיה) הוא הכלים האסדרתיים בחלופה, המאפשרים לתת מענה להתנהגות אנטי תחרותית. ביחס לכלים הניתוח מתייחס רק לכך שמדובר בכלים מקובלים לעניין, אך בהינתן שמהסקירה המשווה מהעולם לא עולה האם אכן מדובר בכלים מקובלים גם בידי הרגולטור הענפי שפועל במקביל לרגולטור המשקי, אמירה זו אינה מבוססת דיה. לכן ביחס לקריטריון זה הניתוח בוצע ברמה נמוכה. ישנם חוסרים משמעותיים בביצוע הניתוח.
12. האם הניתוח כולל זיהוי, כימות ריאלי וכימות כלכלי, מבוססי נתונים, של עלויות הציות הישירות ביחס לכל חלופה מרכזית?	הניתוח מציין כי לא קיימות עלויות ציות בחלופה הנבחרת, שכן החובה לא חלה עד להכרזת חשיבות מסחרית על ידי הרגולטור ואז תיווצר העלות, כלומר – בשלבים מאוחרים יותר וביחס לספקים שיוגדרו כספקים בעלי חשיבות מסחרית, כן יהיו עלויות ציות, כך שלא מדוייק לטעון כי לא קיימות עלויות ציות. עוד מצוין כי החלופות האחרות יוצרות עלות כלשהי אך קשה לכמתה מראש. הניתוח כלל אינו מזהה את רכיבי העלויות. היינו, אף אם ישנו קושי לכמת את רכיבי העלות, לכל הפחות היה ניתן לזהות אותם על מנת שיהיה ניתן לבחון את האמירה לפיה "החלופה הנבחרת עדיפה על פני החלופות האחרות גם בהיבט זה". אין ביסוס לטענה זו ולא ניתן להתעלם מהמצב הצפוי של הכרזת ספק בעל חשיבות מסחרית, עם העלויות הנלוות לכך בהתאם. לכן ביחס לקריטריון זה הניתוח לא בוצע או שביצועו היה חלש מאד עד כדי כך שהוא שקול לאי-ביצוע.
13. האם הניתוח כולל זיהוי וכימות ריאלי, מבוססי נתונים, של השפעות נוספות לרבות תמריצים ביחס לכל חלופה מרכזית?	הניתוח אינו כולל זיהוי וכימות ריאלי של ההשפעות נוספות. כך למשל לא נבחנו ההשלכות הכלכליות של חוסר הוודאות בעת המשא ומתן וסגירת החוזים בין גופים מסחריים, כיצד הוא צפוי להיות מתומחר והאם הוא צפוי להיות מגולגל לצרכן ; לא

מגדל דונה קומה 12, רח' בית הדפוס 20, גבעת שאול, ירושלים 9548323. טל' 074-7107843
Dona Tower, 12th floor, 20 Beit HaDfus St. Jerusalem 9548323. Tel +972-747107843
Email: regulation@pmo.gov.il | www.gov.il/he/departments/regulatory-authority

	נבחנו ההשלכות של התערבות בתנאי חוזה ספציפי בין שני גופים מסחריים; לא נבחן מערך התמריצים של ספק המתקרב לסף שיוגדר. לכן ביחס לקריטריון זה הניתוח לא בוצע או שביצועו היה חלש מאד עד כדי כך שהוא שקול לאי-ביצוע.
14. האם הניתוח כולל השוואה בין כל החלופות המרכזיות לפי שיטה מקובלת ועל סמך נתונים? (כולל שימוש בנתונים; והנמקות להחלטות במסגרת ניתוח רב-משתנים)	הניתוח משווה בין החלופות באמצעות ניתוח רב משתנים, אך זה אינו מבוסס נתונים. ישנם ארבעה קריטריונים ברורים להשוואה. שניים מהם בוחנים את ההשפעה על הבעיה (השפעה על התחרות במקטע הערוצים/תכני ספורט משמעותיים, והשפעה על התחרות במקטע הפלטפורמות), ושניים בוחנים היבטים אחרים (ישימות רגולטורית והתאמה לכללי תחרות בינלאומיים). קיים פירוט של אופן הקצאת המשקולות בין הקריטריונים השונים ונימוק מדוע ניתנה הקצאה זו. להלן נתייחס למספר פגמים העולים מן ההשוואה: 1. הניתוח בוצע במשותף באשר להשפעה במקטע הערוצים ובאשר לתכני ספורט משמעותיים, ללא התייחסות להבחנה ביניהם, שקיימת הן ביחס לאסדרה הרלוונטית החלה בהם כיום (היינו חלופה 0 וחלופה 2) והן ביחס להעדר היכולת לגבות כספים בגין התכנים, כך שביחס לשתי חלופות אלו אין למעשה ניתוח ביחס לאסדרה המוצעת לתכני ספורט. 2. ביחס לקריטריון "התאמה לכללים תחרותיים מקובלים ולמודלים בינלאומיים", הבחינה של החלופה הנבחרת מתייחסת להתאמה בין דיני התחרות עליהם מבוסס ההסדר המוצע לבין דיני התחרות האירופים. אך למעשה, כפי שצויין לעיל, לא ניתן לדעת האם ההסדר המוצע בחוק השידורים תואם את ההסדר ההוליסטי הקיים לאסדרת הקשרים המסחריים במדינות הרלוונטיות, היות שנושא זה לא נבחן במסגרת הסקירה הבינלאומית. **<u>באשר למימד הציבורי של שידורי ספורט –</u>** הוגדרו ארבעה קריטריונים: תרומה להנגשה ציבורית (שהיא מטרת האסדרה), ישימות רגולטורית, פוטנציאל חיסכון ותרומה להפחתת יוקר המחיה והתאמה למודלים בינלאומיים. קיים פירוט והנמקה של אופן הקצאת המשקולות בין הקריטריונים השונים. הציונים השונים מנומקים ומבוססים על נתונים. לכן ביחס לקריטריון זה הניתוח בוצע ברמה נמוכה. ישנם חוסרים משמעותיים בביצוע הניתוח.

מגדל דונה קומה 12, רח' בית הדפוס 20, גבעת שאול, ירושלים 9548323. טל' 074-7107843
Dona Tower, 12th floor, 20 Beit HaDfus St. Jerusalem 9548323. Tel +972-747107843
Email: regulation@pmo.gov.il | www.gov.il/he/departments/regulatory-authority

15. האם הניתוח כולל בחירה מנומקת בחלופה המועדפת? (כולל הנמקה במקרה שהיא אינה מבוססת על רגולציה מהעולם והנמקה לכל סטייה מן הרגולציה מהעולם)	הניתוח כולל בחירה מנומקת בחלופה, המבוססת על טבלת השוואת החלופות. ואולם, ההשוואה חסרה הן ביחס לתכני ספורט והן ביחס לביסוס באשר לתאימות אל מול מודלים בינלאומיים. בהעדר הניתוח הרלוונטי, ממילא לא ניתן לדעת האם ובאיזו מידה האסדרה מבוססת על רגולציה מהעולם, מהן הסטיות ואין נימוק מספק לסטיות. לכן ביחס לקריטריון זה הניתוח שבוצע הוא באיכות נמוכה. ישנם חוסרים משמעותיים בביצוע הניתוח.

מגדל דונה קומה 12, רח' בית הדפוס 20, גבעת שאול, ירושלים 9548323. טל' 074-7107843
Dona Tower, 12th floor, 20 Beit HaDfus St. Jerusalem 9548323. Tel +972-747107843
Email: regulation@pmo.gov.il | www.gov.il/he/departments/regulatory-authority

עיצוב החלופה הנבחרת	
16. האם הניתוח כולל איפיון מקצועי מפורט של תוכן החלופה הנבחרת, שכולל: - תחולה: הגדרות ברורות של המפוקחים (אנשים, אובייקטים ופעולות) שעליהן יחולו ההוראות. - ההוראות עבור כל מפוקח – חובות, איסורים, תנאים ואישורים נדרשים. - חריגים ופטורים (אם נדרשים). - מנגנוני הפיקוח והאכיפה. - מנגנוני הבקרה. - מעטפת היישום (תקופת מעבר, תקציבים נדרשים, הסדרים להתנסות ולתיקון החלופה וכו').	ככלל, הניתוח כולל אפיון של תוכן החלופה הנבחרת. האפיון כולל התייחסות לתחולה ולחריגים ופטורים, הוראות עבור המפוקחים, מנגנוני בקרה ומעטפת היישום. יחד עם זאת, קריטריון הסף להגדרה של ספק בעל חשיבות מסחרית, אלמנט מרכזי מאוד בחלופה הנבחרת, נבחן כמקשה אחת, הן ביחס לערוצים, הן ביחס לפלטפורמות והן ביחס לספורט, על אף ההבדלים ביניהם. מתזכיר החוק עולה כי ביחס לתכני ספורט, סף הכניסה אינו סכום ההכנסה השנתי – אין לכך כל התייחסות או ניתוח במסגרת עיצוב החלופה. ביחס לערוצים מצויין, כי "הסכום ייקבע על ידי המועצה לאחר שנוכחה כי התחרות בין ספקי התכנים בדגש על מקטע הפלטפורמות.. צפויה להיפגע..." – לא ניתן להבין מה משמעות חשש זה, כיצד הוא משפיע על הקביעה וכן כיצד הסכום צפוי להיקבע ביחס לפלטפורמות, אם החשש הוא רק ביחס לתחרות מקטע הפלטפורמות. לכן ביחס לקריטריון זה הניתוח שבוצע הוא באיכות נמוכה. ישנם חוסרים משמעותיים בביצוע הניתוח.
17. האם הניתוח כולל ביסוס ונימוק ההחלטה לגבי התוכן המפורט של החלופה הנבחרת?	כאמור לעיל, הקריטריון המרכזי אותו היה נדרש לנמק ולבסס הוא סף הכניסה להגדרה, המבוסס על מבחן הכנסות. מצוין כי הכנסות הן אינדיקטור אחד לבחינת כוח שוק, אך לצידו קיימים קריטריונים נוספים ושלמרות זאת נבחר להתמקד בו כקריטריון יחיד וזאת מטעמי יעילות וודאות. היה נדרש לבסס ולנמק שאכן סף הכנסות, על אף השיקולים הנוספים, הוא בפני עצמו מבחן מספיק מדויק כדי להימנע מהחלת יתר או החלת חסר של האסדרה. לכן ביחס לקריטריון זה הניתוח שבוצע הוא באיכות נמוכה. ישנם חוסרים משמעותיים בביצוע הניתוח.
18. האם עיצוב החלופה הנבחרת מבוסס על נתונים תומכים?	עיצוב החלופה הנבחרת מבוסס באופן חלקי בלבד על נתונים תומכים. לכן ביחס לקריטריון זה הניתוח שבוצע הוא באיכות נמוכה. ישנם חוסרים משמעותיים בביצוע הניתוח.

מגדל דונה קומה 12, רח' בית הדפוס 20, גבעת שאול, ירושלים 9548323. טל' 074-7107843
Dona Tower, 12th floor, 20 Beit HaDfus St. Jerusalem 9548323. Tel +972-747107843
Email: regulation@pmo.gov.il | www.gov.il/he/departments/regulatory-authority

הגדרת יעדים וקריטריונים	
19. האם הניתוח מגדיר יעד מדיד לבחינת האפקטיביות של הרגולציה (האם החלופה השיגה את מטרתה?), שכולל: מדד כמותי/איכותני; רף הצלחה; תדירות הבדיקה; סוג הנתונים שייאספו; מקור הנתונים.	הדו"ח מגדיר יעד למדידת ההצלחה בנושא אסדרת היחסים הכלכליים, של הפחתה של כ- 20% במדד HHI בתוך 3 שנים – משיעור של 5,150 לשיעור של 4,100. בתחום התחרות בשוק הפלטפורמות נקבע יעד של שימור או הפחתה ב-HHI, ביחס לנתון נוכחי של 3600 (מונחי הכנסות) ו-3060 (מונחי מנויים) בתוך 3 שנים. אין הגדרה של רף ההפחתה. באסדרת תכני ספורט – במישור המסחרי ובמישור הציבורי - נקבעו יעדים הכוללים מדד כמותי, רף הצלחה, תדירות בדיקה ומקור הנתונים. לכן ביחס לקריטריון זה הניתוח שבוצע הוא באיכות גבוהה.
20. האם הניתוח מגדיר קריטריונים לבחינת הצורך ברגולציה (האם עדיין יש צורך ברגולציה?) שמבוססים על ניתוח הבעיה והגדרת המטרות?	מכיוון שהרגולציה המוצעת קובעת כללים לרגולטור, הרי שככל שלא יהיו שחקנים העומדים ברף הנדרש, לא תחול האסדרה. לכן ביחס לקריטריון זה הניתוח בוצע ברמה גבוהה.
21. האם הניתוח מגדיר מועד לבחינה עתידית של היעדים והקריטריונים (עד 5 או 10 שנים)?	כן. היעדים והקריטריונים מוגדרים כך שבתוך 3 שנים מיום תחילת החוק ימדדו יעדי ההצלחה. לכן ביחס לקריטריון זה הניתוח שבוצע הוא באיכות גבוהה.

מגדל דונה קומה 12, רח' בית הדפוס 20, גבעת שאול, ירושלים 9548323. טל' 074-7107843
Dona Tower, 12th floor, 20 Beit HaDfus St. Jerusalem 9548323. Tel +972-747107843
Email: regulation@pmo.gov.il | www.gov.il/he/departments/regulatory-authority

נגישות, שיתוף ושיקוף לציבור	
22. האם הדוח בהיר ומובן, ומונגש בהתאם לדרישות הצורניות במדריך?	ככלל, בפרק זה השפה ברורה ונגישה לציבור הרחב, והנחות המוצא מוצגות לקורא. כמו כן מובאות מגבלות המידע והנתונים. לכן ביחס לקריטריון זה הניתוח שבוצע הוא באיכות גבוהה.
23. האם השיקולים המקצועיים המופיעים בדוח ומונגשים בו, ברמת האפשר, לאדם שאינו בעל-מקצוע בתחום?	פרק אסדרת הקשרים המסחריים בין ספקי התכנים הינו פרק העוסק בנושא מקצועי וסבוך, בעל היבטים משפטיים, כלכליים וציבוריים אודות גופי התקשורת, אך השיקולים המקצועיים מונגשים לקורא. לכן ביחס לקריטריון זה הניתוח שבוצע הוא באיכות גבוהה.
24. האם מקורות המידע והנתונים שבבסיס הדוח מצורפים אליו או מונגשים באמצעותו?	מקורות המידע והנתונים נכללים בהערות שוליים. לכן ביחס לקריטריון זה הניתוח שבוצע הוא באיכות גבוהה.
25. האם הניתוח כלל שיתוף ציבור וגורמים ממשלתיים רלוונטיים בשלבים המהותיים ובהיקף הולם, והאם התהליך שוקף לציבור באופן נגיש?	המסמך מציין כי ביולי 2023 פורסמה טיוטת תזכיר, וכי חלק מן החלופות המוצגות במסמך מקורן בהתייחסויות שהתקבלו לטיוטה זו, וכן מפורטות הערות מרכזיות שהתקבלו מן השחקנים הרלוונטיים. כן מצוין כי נוהל שיח פרטני עם כל גורם שביקש להיפגש עם נציגי המשרד, ובכלל זאת כלל הפלטפורמות ומרבית הערוצים. יחד עם זאת, ללא פירוט נוסף, לא ניתן להעריך את היקף וטיב שיתוף הציבור. לכן ביחס לקריטריון זה הניתוח שבוצע הוא באיכות נמוכה. ישנם חוסרים משמעותיים בביצוע הניתוח.
26. האם טיוטת הרגולציה תואמת את הניתוח?	טיוטת הרגולציה תואמת את הניתוח. לכן ביחס לקריטריון זה הניתוח שבוצע הוא באיכות גבוהה.

מגדל דונה קומה 12, רח' בית הדפוס 20, גבעת שאול, ירושלים 9548323. טל' 074-7107843
Dona Tower, 12th floor, 20 Beit HaDfus St. Jerusalem 9548323. Tel +972-747107843
Email: regulation@pmo.gov.il | www.gov.il/he/departments/regulatory-authority

כללי

חוות דעת זו עוסקת בפרק **"הפקות מקור" (להלן: הפרק)** בתהליך לגיבוש **"הצעת חוק התקשורת (שידורים), התשפ"ה-2025"** שביצע משרד התקשור. לצד טיוטת שינוי הרגולציה הועבר לרשות האסדרה דוח גיבוש רגולציה שמתעד ומפרט את תהליך גיבוש הרגולציה. חוות הדעת מתייחסת לניתוח שבוצע, כפי שתואר בדוח גיבוש הרגולציה ובנספחים הנלווים אליו.

תמצית חוות הדעת

מדובר בתהליך באיכות בינונית, בקטגוריה הצהובה. לכן מומלץ לבחון לשפר את עבודת המטה לפני קידום טיוטת הרגולציה.

<u>תמצית ההערכה לפי נושא בחלוקה לקטגוריות</u>

שלב בתהליך	צבע משוקלל
ניתוח הבעיה [פרק ליבה; משקל גבוה]	
הגדרת מטרות [משקל נמוך]	
למידה מהעולם [משקל בינוני]	
גיבוש חלופות [פרק ליבה; משקל גבוה]	
ניתוח והשוואה של חלופות [פרק ליבה; משקל גבוה]	
עיצוב החלופה הנבחרת [משקל בינוני]	
הגדרת יעדים וקריטריונים [משקל נמוך]	
נגישות, שיתוף ושיקוף לציבור [משקל בינוני]	

צבע סופי של התהליך	

<u>היבטים ראויים לציון לטובה</u>

הגדרת הבעיה – שלב הגדרת הבעיה מבהיר מה התופעה הבלתי רצויה, מהם גורמי השורש והנזקים הנובעים ממנה.

ניתוח המצב הקיים – הניתוח מספק תמונה בהירה של המצב הקיים, מבהיר את סוגי השחקנים השונים המפוקחים כיום ואת השדה הרגולטורי והטכנולוגי שמאפיין את השוק כיום. הניתוח מסביר גם (יחד עם פרק המבוא) כיצד הגענו למצב הקיים, ומה נעשה עד עכשיו כדי לשנות את הבעיות הללו (ועדות ציבוריות וחוקים שקודמו).

הגדרת מטרות ויעדים – הניתוח כולל הגדרת מטרות ויעדים בשלבים המתאימים, והמטרות והיעדים שנקבעים הינם קונקרטיים, כך שאפשר יהיה לבחון בדיעבד אם התקיקה החדשה עומדת בהם.

מגדל דונה קומה 12, רח' בית הדפוס 20, גבעת שאול, ירושלים 9548323. טל' 074-7107843
Dona Tower, 12th floor, 20 Beit HaDfus St. Jerusalem 9548323. Tel +972-747107843
Email: regulation@pmo.gov.il | www.gov.il/he/departments/regulatory-authority

שיקולים מקצועיים מונגשים – בפרק המבוא ובפרק זה מונגשים השיקולים המקצועיים המובילים את התהליך ואת קבלת ההחלטות בו, באופן שמפרט את השינויים הטכנולוגיים ומרכיבים מקצועיים נוספים שרלוונטיים לקבלת ההחלטות בפרק זה.

<u>נושאים מרכזיים לשיפור</u>

ניתוח והשוואה של חלופות – הניתוח לא מתייחס כנדרש להשפעות של כל חלופה על הבעיה. בנוסף, ככלל, הזיהוי של התועלות וההשפעות על הבעיה לא מבוסס על נתונים ואין כימות ריאלי של התועלות וההשפעות על הבעיה. כמו כן, אין זיהוי וכימות ריאלי, מבוסס נתונים, של עלויות הציות הישירות לכל חלופה מרכזית. גם ההשוואה בין החלופות לא מבוססת נתונים.

שיתוף ציבור – חסר פירוט במסגרת תיאור תהליך שיתוף הציבור, כך שלא ניתן להעריך את היקף וטיב שיתוף הציבור.

מגדל דונה קומה 12, רח' בית הדפוס 20, גבעת שאול, ירושלים 9548323. טל' 074-7107843
Dona Tower, 12th floor, 20 Beit HaDfus St. Jerusalem 9548323. Tel +972-747107843
Email: regulation@pmo.gov.il | www.gov.il/he/departments/regulatory-authority

ניתוח הבעיה	
1. האם הניתוח כולל הגדרה ברורה של הבעיה, הכוללת: - תיאור של התופעה הבלתי רצויה ומאפייניה. - תיאור של גורמי השורש המרכזיים לתופעה הבלתי רצויה, וביסוס שמדובר בבעיה סיסטמתית. - תיאור של הפגיעה או הנזק המרכזי שנגרם כתוצאה מהתופעה הבלתי רצויה	משתמע מהניתוח שהבעיה מוגדרת אופן הבא – התופעה הבלתי רצויה: ירידה בהיקף ההשקעות בהפקות מקור מקומיות מסוגה עילית, בעקבות הגירה משידורים המפוקחים תחת חוק התקשורת (כבלים ולווין) וחוק הרשות השנייה לספקי שידורים בטכנולוגיית OTT (Over the Top-שידורים המבוססים על גבי רשת האינטרנט), שאינם מחויבים כיום בהשקעה בהפקות מקור. גורמי השורש: גורמים חקיקתיים: האסדרה כיום על חובת השקעה בהפקות מקור אינה אדישה טכנולוגית, כלומר היא חלה על צורות שידור מסוימות (מסורתיות) ולא על שידור בטכנולוגיית OTT. כאשר החוקים נקבעו, הם לא נקבעו מלכתחילה בכל טכנולוגיית שידור, אלא באופן מפורש בטכנולוגיות השידור שהיו קיימות בזמנו, כלומר ההצדקה להבדל היא היסטורית-טכנולוגית ולא נובעת מהבדלים שיש להם שורש מוצק יותר. בנוסף, האסדרה במצב הקיים מחייבת השקעה בהפקות מקור, ובנפרד הפקות מקור מסוגה עילית, כלומר כיום החיוב הוא להפיק תוכן שגם כך מנגנון השוק מתמרץ ומתגמל, כאשר המטרה היא לתמרץ רק הפקות שהכדאיות הכלכלית שלהן פחותה. היבט אחר של האסדרה הקיימת הוא שבהגדרה כיום של הפקות מקור מסוגה עילית (לפי חוק הרשות השנייה) מוגדרות גם "תכניות מיוחדות", הכוללות למשל תכניות סאטירה, שבהגדרות המקובלות אינן נחשבות לסוגה עילית וזוכות ככלל לביקוש גבוה יותר. במצב שבו צריך לבחור בין תכנית תעודה שעלותה גבוהה והביקוש אליה נמוך, מול תכנית סאטירה שזול יחסית להפיקה ויש לה יותר ביקוש, מובן שזה יפגע בנתח של תכנים מסוג תעודה. גורמים הנובעים מתמריצים: הפקה של תכנים מסוגה עילית הינה השקעה "בסיכון גבוה", מכיון שמדובר במוצר שעלות ההפקה שלו גבוהה, אך ככלל התשואה שלו נמוכה ביחס לתכנים פופולריים וכלכליים יותר, כגון חדשות, בידור וספורט, והסיכון גבוה יותר. מסיבה זו מפיקי תוכן יעדיפו השקעות כדאיות יותר מבחינה כלכלית. נוסף על עלויות הפקה גבוהות, גם ההכנסות מפרסום בעת שידורי תכנים בסוגה עילית בדרך כלל פחות גבוהות, מכיון שהם משודרים בדרך כלל בצפייה נדחית, כלומר גם אם לתוכן המופק יש ביקוש, הוא עדיין פחות רווחי מאשר תוכן פופולרי (שלא מוגדר כאיכותי). גורם שורש נוסף לכך שמבנה השוק לא מתמרץ הפקת תוכן מקורי איכותי הוא שתוכן מקורי איכותי מסוג דרמה נמצא בתחרות מול ענקיות סטרימינג

מגדל דונה קומה 12, רח' בית הדפוס 20, גבעת שאול, ירושלים 9548323. טל' 074-7107843
Dona Tower, 12th floor, 20 Beit HaDfus St. Jerusalem 9548323. Tel +972-747107843
Email: regulation@pmo.gov.il | www.gov.il/he/departments/regulatory-authority

	בינלאומיות כמו נטפליקס ודיסני. הגלובליזציה של שוק השידורים מביאה למצב שבו התחרות מול ענקיות התוכן הבינלאומיות פוגעת בנתח השוק של שידורים מקומיים ותעשיות הפקות המקור המקומיות נפגעות מכך. הפקות מקור מסוגה עילית הן כאמור ללא ביקוש גבוה ביחס לסוגי תוכן אחרים, אך עלותן בהכרח גבוהה יותר, וביתר שאת תכני תעודה שעלותם גבוהה, אך הביקוש שלהם נמוך ביחס לסוגי תוכן אחרים.שוק שידורים ללא רגולציה נוטה שלא לספק את הכמות או את האיכות המספקת של תכנים מסוגה עילית, מה שהניתוח מכנה כשל מסוג תת-אספקה. בעיה סיסטמטית: הניתוח מראה שהשילוב בין החקיקה הא-סימטרית לבין מבנה השוק והתמריצים שבו (ביקוש, סיכון, תמורה כלכלית), יפחית באופן עקבי את היקף ההשקעה בהפקות התוכן המקורי. כלומר, מדובר בבעיה סיסטמטית. הנזק העיקרי כתוצאה מהתופעה הבלתי רצויה הוא שלא יופק מספיק תוכן מסוגה עילית, מה שיביא לאיבוד ערך תרבותי ולאומי. זאת מכיון שנטען שתוכן מסוג זה הינו בעל ערך, בשל העובדה שהוא מעצב את הסיפור הלאומי, בונה זהות תרבותית משותפת, מחזק שפה, מנטליות והיסטוריה מקומית, ומאפשר ייצוג של מאפיינים ייחודיים לחברה המקומית. כלומר, לעומת תוכן מסוג אחר שערכו טמון בביקוש אליו , לתוכן זה יש ערך מוסף שלא מתבטא בערך כלכלי, אלא בערך חברתי, אך במבנה השוק הנוכחי לא יסופק בהתאם לערכו הכולל, אלא רק לפי ערכו הכלכלי. לכן ביחס לקריטריון זה הניתוח שבוצע הוא **באיכות גבוהה**.
2. האם הניתוח של הבעיה (תופעה בלתי רצויה, נזק וגורמי שורש) מבוסס על נתונים תומכים?	הניתוח מבסס את רוב חלקי הבעיה בנתונים. כך, הניתוח מבסס את התופעה הבלתי רצויה – שללא חובת השקעה אפקטיבית או שינוי בתמריצים, תתרחש ירידה בפועל של השקעה בהפקות מקור מסוגה עילית. כמו כן הניתוח מבסס את גורמי השורש הקשורים בחקיקה הקיימת, קרי שהאסדרה הקיימת לא חלה על פלטפורמות שידור ב-OTT, שהמצב הקיים מחייב השקעה גם בהפקות מקור שיש להן היתכנות כלכלית עצמאית ושכיום חלק ניכר מהפקות מקור מסוגה עילית הינן בקטגוריה "תכניות מיוחדות" שהמאפיינים שלהם אינם דומים להפקות מקור כפי שהוגדרו מבחינת סיכון ומאפיינים, ושאין עילה לקיום מדיניות שונה בין טכנולוגיות שידור שונות.

מגדל דונה קומה 12, רח' בית הדפוס 20, גבעת שאול, ירושלים 9548323. טל' 074-7107843
Dona Tower, 12th floor, 20 Beit HaDfus St. Jerusalem 9548323. Tel +972-747107843
Email: regulation@pmo.gov.il | www.gov.il/he/departments/regulatory-authority

	בנוסף, הניתוח מבסס את גורמי השורש התמריציים שמראים שהפקות מקור מסוגה עילית הינן הפקות יקרות ומאופיינות בחוסר וודאות רבה מבחינת הביקוש ביחס לתכנים אחרים, למרות שמבנה העלויות גבוה וקבוע, ושפלטפורמות שאינן מחויבות בהפקות מקור כמעט ולא מפיקות אותו. עם זאת, חלק מגורמי השורש לא בוססו בנתונים, למשל לא הובאו נתונים לגורם השורש שהתחרות מול חברות סטרימינג בינלאומיות בהכרח מביאה לירידה בהיקף התוכן מסוגה עילית או לגורם השורש שעלות הפרסום בשידור ליניארי גבוהה באופן משמעותי מצפייה נדחית. הניתוח לא מבסס את הנזק באופן מפורש - שהפקות מקור מסוגה עילית הינן תוכן שיוצר סיפור לאומי או שנושא ערך חברתי, אך מהעובדה שבסקירה הבינלאומית מוצג שמדינות רבות באירופה מחייבות הפקות מקור אפשר אולי להסיק שמדובר באינטרס של מדינות לאום רבות, מהסיבה הזאת. לכן ביחס לקריטריון זה הניתוח שבוצע הוא **באיכות בינונית**. הוא בוצע באופן חלקי וישנם היבטים חסרים.
3. האם הניתוח מבסס שהתופעה הבלתי רצויה והנזק ממנה מצדיקים התערבות ממשלתית?	כפי שעולה מהאמור לעיל, ממסגרת הטיעונים של הגדרת הבעיה, הכוללת את התופעה הבלתי רצויה ואת גורמי השורש, עולה ששוק התקשורת מתעדף באופן מבני תכנים בעלי ערך כלכלי על פני תכנים עם ערך חברתי, ושככל שלא יהיה שינוי במבנה השוק ובתמריצים שבו, פתרונות הכוללים "אי-התערבות" לא יצליחו לשנות באופן עמוק את התמריצים ואת תמהיל התוצרים. ככלל, הטיעונים מתבססים על הגיון פשוט, ולמירב הטענות סופקו נתונים תומכים. לכן ביחס לקריטריון זה הניתוח שבוצע הוא **באיכות גבוהה**.
4. האם הניתוח כולל ניתוח של המצב הקיים (שחקנים מרכזיים, רגולציה קיימת וכד')?	הניתוח כולל סקירה של השחקנים המרכזיים ושל הרגולציה הקיימת. כך, הניתוח מפרט את החובה המוטלת כיום על ספקי התוכן השונים להשקעה בתוכן מקורי מסוג רגיל ומסוג "סוגה עילית", ממפה את השחקנים המרכזיים בהתאם לחובות ולפי השדה הרגולטורי הרלוונטי, ומבהיר על איזה חלק משוק השידורים חובת השקעה בהפקות מקור איננה חלה במצב הקיים. הניתוח מספק נתונים אודות חובת השקעות בהפקות מקור ובסוגה עילית לאורך השנים 2015-2021, ומראה שלאורך שנים אלו חלה ירידה בחובת ההשקעה. במקום אחר בניתוח עולה כי הסיבה שלא ניתנו נתונים מעודכנים יותר היא בגלל שבשנים האחרונות הרשות השנייה ומועצת הכבלים והלוויין לא הוציאו דוחות

מגדל דונה קומה 12, רח' בית הדפוס 20, גבעת שאול, ירושלים 9548323. טל' 074-7107843
Dona Tower, 12th floor, 20 Beit HaDfus St. Jerusalem 9548323. Tel +972-747107843
Email: regulation@pmo.gov.il | www.gov.il/he/departments/regulatory-authority

	רלוונטיים, אך לא ברור שמשרד התקשורת לא יכול היה לקבל את הנתונים הללו מהרשויות או לקבלם בדרך אחרת. בנוסף, הניתוח סוקר את ההמלצות המרכזיות של וועדת פולקמן בנודע לחובת השקעה בהפקות מקור, שהיא הוועדה הציבורית האחרונה שהתקיימה בנושא מבנה שוק התקשורת, ושבה גובשו המלצות רבות לרפורמה בשוק התקשורת, וביניהן שינוי מבני של חובת השקעות מקור. ניתוח המצב הקיים בנוגע לחובת הפקות מקור זה מצטרף לסקירה הכללית שנעשתה בפרק א' לניתוח (מבוא), בו יש פירוט על טכנולוגיות שידור, התפתחות שוק השידורים בעולם ובישראל, מושגים מרכזיים בתחום והרחבה אודות שינויים וסייגים לחובת ההשקעה בהפקות מקור (כגון החרגת ערוצים זעירים וזעירים ייעודיים), והרחבה של נושא ההגירה לטכנולוגיית OTT, שמהותית להגדרת הבעיה של הפקת תוכן מקור. לכן ביחס לקריטריון זה הניתוח שבוצע הוא **באיכות גבוהה**.

מגדל דונה קומה 12, רח' בית הדפוס 20, גבעת שאול, ירושלים 9548323. טל' 074-7107843
Dona Tower, 12th floor, 20 Beit HaDfus St. Jerusalem 9548323. Tel +972-747107843
Email: regulation@pmo.gov.il | www.gov.il/he/departments/regulatory-authority

הגדרת מטרות	
5. האם הניתוח כולל הגדרת מטרה קונקרטית שמתארת תמונת הצלחה?	הניתוח מגדיר את מטרת האסדרה – עידוד היצירה הישראלית בתכנים בהם קיים כשל שוק – תכני דרמה ותעודה בלבד. לכן ביחס לקריטריון זה הניתוח בוצע באיכות **גבוהה**.

מגדל דונה קומה 12, רח' בית הדפוס 20, גבעת שאול, ירושלים 9548323. טל' 074-7107843
Dona Tower, 12th floor, 20 Beit HaDfus St. Jerusalem 9548323. Tel +972-747107843
Email: regulation@pmo.gov.il | www.gov.il/he/departments/regulatory-authority

למידה מהעולם	
6. האם הניתוח כולל סקירה של הרגולציה/המדיניות המקובלת בעולם בסוגייה הנדונה, הכוללת: - הבעיה שהרגולציה נועדה לפתור. - ההקשר והנסיבות שמאפיינים את הבעיה. - הרגולציה עצמה. - תוצאות הרגולציה – בפתרון הבעיה והשפעות אחרות שלה, היכן שניתן.	הניתוח כולל סקירה של הרגולציה המקובלת בעולם, בעיקר במדינות האיחוד האירופאי. הניתוח סוקר את הדירקטיבה האירופאית AVMSD, ואת החובות שהיא מטילה על ספקי תוכן אירופאיים, בנוגע לזמן שידור של תכנים אירופאיים, חובת השקעה בתכנים אירופאים, ובהבחנות שונות שעושה האיחוד בין שידורים ליניאריים ל-VOD, וכן חובות נוספות. הניתוח מצא ש-17 מדינות כיום שנוטלות חלק באיחוד האירופאי, מטילות חובות כלשהן על ספקי תוכן במדינה, כאשר השיעור והמנגנון משתנים ממדינה למדינה. הניתוח מציין שקיימים שלושה מנגנונים עיקריים: השקעה ישירה, תשלום לקרן ייעודית (מס) או אפשרות בחירה בין השניים. עוד מציין הניתוח כי מתוך 17 המדינות, ב-10 מדינות שיעור ההשקעה הוא 4-5%. קשה להתחקות אחר הנתונים שסופקו אודות המדיניות במדינות הספציפיות, מכיון שהמידע סופק על ידי חברת ייעוץ חיצונית, ואין קישור או הפניה למסמך פומבי שבו אפשר לראות את הנתונים. עם זאת מצוין שחלים על הרגולטור מגבלות בחשיפת המידע הגולמי, ומצרפים דוח שסוקר את הנושא, ונותן לכל הפחות תמיכה חלקית בטענות שמועלות. ככלל, הסקירה המופיעה בניתוח תומכת בטענה שאכן מדובר בבעיה רחבה שמדינות אחרות מנסות להתמודד עמה ושהחקיקה במדינות השונות היא כתוצאה מהתמודדות עם בעיות דומות לאלו שהוצגו בהגדרת הבעיה. בדוח הוצגו השלכות אפשריות של החקיקה בארצות הללו ובאירופה בכלל, כמו למשל התייקרות ההפקה של יצירות מקומיות, אך הניתוח מראה שניתן לראות מגמה דומה של התייקרות גם במקומות שבהם אין חובת השקעה בהפקות מקומיות, ועל כן כדי לטעון להשפעה של האסדרה על התייקרות יש להראות קשר חזק יותר. לכן ביחס לקריטריון זה הניתוח שבוצע הוא **באיכות גבוהה**.
7. האם הניתוח כולל סקירה של רגולציות מהעולם, שהתבססו עליהן בעבר במשרד, או ברגולציה של התחום הרלוונטי לבעיה.	הניתוח נותן נימוק מדוע לא נכללה סקירה של רגולציות כאמור – מאז שנקבעה האסדרה היו שינויים גדולים במציאות המסחרית, הטכנולוגית והתחרותית. בנוסף, קשה להתחקות אחר מקורות האסדרה הקיימת, בשל הזמן הרב שחלף מאז קביעת האסדרה.

מגדל דונה קומה 12, רח' בית הדפוס 20, גבעת שאול, ירושלים 9548323. טל' 074-7107843
Dona Tower, 12th floor, 20 Beit HaDfus St. Jerusalem 9548323. Tel +972-747107843
Email: regulation@pmo.gov.il | www.gov.il/he/departments/regulatory-authority

	לכן קריטריון זה לא רלוונטי.
8. האם הניתוח כולל הגדרה של רגולציה מהעולם, שתשמש תשתית לגיבוש הרגולציה המקומית, כולל הנמקה מדוע הרגולציה הזאת היא שנבחרה להוות תשתית לרגולציה הישראלית, והנמקות נוספות כנדרש במדריך.	ההתמקדות בסקירה הינה בדירקטיבה האירופאית, שמתווה מדיניות כללית שכל מדינה מאמצת לעצמה. לא נבחרה מדינה אחת שעליה מבססים את האסדרה, אך ככלל, המדיניות הכללית תואמת את הדיריקטיבה האירופאית, ובפרטי האסדרה נצמדו ככלל להמלצות וועדת פולקמן. לכן ביחס לקריטריון זה הניתוח שבוצע הוא **באיכות גבוהה**.

מגדל דונה קומה 12, רח' בית הדפוס 20, גבעת שאול, ירושלים 9548323. טל' 074-7107843
Dona Tower, 12th floor, 20 Beit HaDfus St. Jerusalem 9548323. Tel +972-747107843
Email: regulation@pmo.gov.il | www.gov.il/he/departments/regulatory-authority

גיבוש חלופות	
9. האם הניתוח כולל רשימת של לפחות שלוש חלופות מרכזיות, מגוונות וישימות? (כולל חלופה 0)	הניתוח מציג ארבע חלופות מרכזיות, מגוונות וישימות, כולל חלופה של השארת המצב הקיים. 1. חלופה 0 – השארת המצב הקיים. 2. חלופה 1 – החלת רגולציה שוויונית על כל השחקנים. 3. חלופה 2 – חובת השקעה לפי מבחני גודל – חובת השקעה של שיעורים שונים לשחקנים בגודל שונה. 4. חלופה 3 – חובת השקעה אחידה על ספקי תכנים ישראליים, ללא החלת חובה על ספקי תכנים בינלאומיים. לכן ביחס לקריטריון זה הניתוח שבוצע הוא **באיכות גבוהה**.
10. האם הניתוח כולל אפיון של כל חלופה מרכזית	הניתוח כולל אפיון של החלופות. כך למשל ,מתואר על אלו גופים תחול החובה (OTT, ספקים זרים), מוזכרים המאפיינים המשותפים לכלל החלופות, כמו מנגנון הפיקוח באמצעות חובת דיווח ומנגנון האכיפה באמצעות עיצומים כספיים, ומוזכר גם כיצד תחושב חובת ההשקעה. לכן ביחס לקריטריון זה הניתוח שבוצע הוא **באיכות גבוהה**.

מגדל דונה קומה 12, רח' בית הדפוס 20, גבעת שאול, ירושלים 9548323. טל' 074-7107843
Dona Tower, 12th floor, 20 Beit HaDfus St. Jerusalem 9548323. Tel +972-747107843
Email: regulation@pmo.gov.il | www.gov.il/he/departments/regulatory-authority

ניתוח והשוואה של חלופות	
11. האם הניתוח כולל זיהוי וכימות ריאלי, מבוסס נתונים, של התועלות וההשפעות על הבעיה ביחס לכל חלופה מרכזית?	הניתוח מזהה באופן כללי שכלל החלופות יביאו להבטחת השקעה מינימלית בהפקות מקור מסוגה עילית. הניתוח מציין שבחלופה 0 מדובר בהבטחת השקעה לטווח קצר, בגלל פערי הטכנולוגיה. מכיון שהניתוח לא מגדיר בחלופות את רמת ההשקעה (כאחוז מההכנסות) אלא קובע שיהיה סכום זהה לכל החלופות (שייקבע בשלב עיצוב החלופה הנבחרת), ובהתאם אליו ייגזר אחוז ההשקעה של השחקנים בשלב עיצוב החלופה, לכאורה אין צורך בניתוח התועלות של החלופות על הבעיה. עם זאת, עדיין יש צורך להתייחס להשפעות של כל חלופה. כך למשל, אם בחלופה 3 שיעור ההשקעה הוא אחוז מאוד גבוה מההכנסה לכל ספק תכנים ישראלי (כי יש פחות ספקים חייבים), יש לבחון האם מודל כזה בכלל ישים כלכלית, והאם היעד שהוצב ריאלי בהקשר הזה. בנוסף לזיהוי הכללי, הניתוח מזהה יתרונות וחסרונות של כל חלופה, ומתייחס לכל חלופה אל מול הקריטריונים השונים שנבחרו להשוואה. ככלל, הזיהוי של התועלות והשפעות על הבעיה לא מבוסס על נתונים ואין כימות ריאלי של התועלות והשפעות על הבעיה. לכן ביחס לקריטריון זה הניתוח שבוצע הוא **באיכות נמוכה**. ישנם חוסרים משמעותיים בביצוע הניתוח.
12. האם הניתוח כולל זיהוי, כימות ריאלי וכימות כלכלי, מבוססי נתונים, של עלויות הציות הישירות ביחס לכל חלופה מרכזית?	אין זיהוי וכימות ריאלי, מבוסס נתונים של עלויות הציות הישירות לכל חלופה מרכזית. קיימת הערכה בפרק עיצוב החלופה שלפחות 10 גופים יחויבו בהפקות מקור לעומת ארבעה במצב הקיים, אך לא מפורטים מאפייני הגופים, מהי ההכנסה שלהם כיום, וכיצד יגיעו יחד ל-320 מיליון ש"ח בשנה, שמופיע כאומדן של משרד התקשורת, המופיע גם הוא בפרק עיצוב החלופה. לטענת הניתוח, "העלות הישירה לכל גורם תלויה בהיקף הכנסתו בשנה מסוימת ובשיעור ההשקעה שיתחייב...עלויות אלה אינן ניתנות לכימות ריאלי מראש והן תלויות בכל מקרה לגופו". עם זאת, אם יש הערכה שכ-10 גופים יביאו להשקעה בסדר גודל של כ-320 מיליון ש"ח בשנה, ניתן היה לתת את פרטי ההערכה בצורה גסה כדי שאפשר יהיה להבין מה יהיה טווח החובה הכספית לספק תכנים שהחובה חלה עליו. בנוסף, הניתוח כלל בהערכתו גם את הספקים הזרים, אך לא עולה מהניתוח בחינת התרחיש של נטישת השוק הישראלי על ידי שחקנים אלה. אם אכן תעלה בעיית אכיפה הנוגעת לספקים הללו, או שיפסיקו לספק בשוק המקומי, הסכום יעמוד על

מגדל דונה קומה 12, רח' בית הדפוס 20, גבעת שאול, ירושלים 9548323. טל' 074-7107843
Dona Tower, 12th floor, 20 Beit HaDfus St. Jerusalem 9548323. Tel +972-747107843
Email: regulation@pmo.gov.il | www.gov.il/he/departments/regulatory-authority

	הרבה פחות מכך, ולא ניתנת הערכה בכמה יצטמצם, או לחלופין מה יהיה הנטל על ספקי התכנים הישראלים. קיימת התייחסות לסוגיה זו בטבלת ההשוואה, המעלה טענה ש"כיוון שבמדינות בהן קיימת חובה דומה השחקנים הזרים אינם מפרים את החוק, סביר להניח כי גם כאן כך יקרה". עם זאת, המדינות שנבדקו מהוות שוק גדול ומשמעותי בהרבה מהשוק הישראלי, אירופה כגוש כלכלי אחד ועם דירקטיבה אחידה, וקנדה שמאכלסת כ-40 מיליון תושבים. לכן ביחס לקריטריון זה הניתוח שבוצע הוא **באיכות נמוכה**. ישנם חוסרים משמעותיים בביצוע הניתוח.
13. האם הניתוח כולל זיהוי וכימות ריאלי, מבוסס נתונים, של השפעות נוספות לרבות תמריצים ביחס לכל חלופה מרכזית?	הניתוח מזהה השפעות נוספות, כמו זיהוי של השפעות אפשריות על התחרות, למשל שהטלת חובה שאינה מבחינה בין שחקנים גדולים לקטנים עלולה להשפיע על התחרות ולהקשות על שחקנים קטנים, או לחילופין הטלת חובה דיפרנציאלית תיצור תמריץ להישאר במדרגה הנוכחית, כי קפיצה למדרגה הבאה תוביל להגדלת השקעות באופן משמעותי. לכן ביחס לקריטריון זה הניתוח בוצע באיכות **גבוהה**.
14. האם הניתוח כולל השוואה בין כל החלופות המרכזיות לפי שיטה מקובלת ועל סמך נתונים? (כולל שימוש בנתונים ; והנמקות להחלטות במסגרת ניתוח רב-משתנים)	הניתוח מבצע השוואה לפי שיטת ניתוח רב משתנים. הניתוח מנמק את המשקלים שניתנו לכל קריטריון. ההשוואה לא מבוססת נתונים, כלומר הנימוק המילולי לא מגובה בנתונים. לכן ביחס לקריטריון זה הניתוח שבוצע הוא **באיכות בינונית**. הוא בוצע באופן חלקי וישנם היבטים חסרים.
15. האם הניתוח כולל בחירה מנומקת בחלופה המועדפת? (כולל הנמקה במקרה שהיא אינה מבוססת על רגולציה מהעולם והנמקה לכל סטייה מן הרגולציה מהעולם)	הניתוח כולל בחירה מנומקת בחלופה המועדפת – חלופה 1 – "החלת רגולציה שוויונית על כל השחקנים", מאחר וחלופה זו קיבלה את הניקוד הגבוה ביותר בניתוח רב משתנים, אם כי השוואה זו בוצעה עם הפגמים כמפורט לעיל. לכן ביחס לקריטריון זה הניתוח שבוצע הוא **באיכות בינונית**. הוא בוצע באופן חלקי וישנם היבטים חסרים.

מגדל דונה קומה 12, רח' בית הדפוס 20, גבעת שאול, ירושלים 9548323. טל' 074-7107843
Dona Tower, 12th floor, 20 Beit HaDfus St. Jerusalem 9548323. Tel +972-747107843
Email: regulation@pmo.gov.il | www.gov.il/he/departments/regulatory-authority

עיצוב החלופה הנבחרת	
16. האם הניתוח כולל אפיון מקצועי מפורט של תוכן החלופה הנבחרת, שכולל: - תחולה: הגדרות ברורות של המפוקחים (אנשים, אובייקטים ופעולות) שעליהן יחולו ההוראות. - ההוראות עבור כל מפוקח – חובות, איסורים, תנאים ואישורים נדרשים. - חריגים ופטורים (אם נדרשים). - מנגנוני הפיקוח והאכיפה. - מנגנוני הבקרה. - מעטפת היישום (תקופת מעבר, תקציבים נדרשים, הסדרים להתנסות ולתיקון החלופה וכו').	הניתוח כולל אפיון מקצועי מפורט של תוכן החלופה הנבחרת. מוגדרים מי הם המפוקחים עליהם יחולו ההוראות – ספקי תכנים בכל טכנולוגיה ולרבות ספקי תכנים בינלאומיים, שלהם הכנסות מעל 40 מיליון ש"ח. ההוראות עבור כל מפוקח – חובת השקעה של 6.5% מההכנסות בתוכן מסוגה עילית, ואפשרות של מימון הפקה על מנת שלא לכפות שינוי של המודל העסקי, כל עוד אפשר להשיג את המטרה ללא התערבות מסוג זה. 10% מההשקעה צריך להיות מוקדש לתעודה. חריגים ופטורים – הניתוח מגדיר חריגה של ספקי תכני ספורט, שיהיו רשאים להשקיע בתוכן שמציג ענפי ספורט אולימפיים שאינם כדורגל או כדורסל גברים, ובענפי ספורט פארה-אולימפיים, וייחשב כתוכן מסוגה עילית לעניין זה. הניתוח מגדיר חישוב מיוחד לתוכן של יוצרים חדשים, כדי לעודד כניסה של יוצרים חדשים לשוק וכדי להפחית את הסיכון בהפקת תוכן של יוצר חדש. מנגנוני פיקוח ואכיפה – חובת דיווח שנתי של דוח כספי לקביעת היקף החובה. סמכויות של הרגולטור לדרוש נתונים, פיקוח ועניישה. מנגנון בקרה –נקבע בניתוח באופן מפורש מנגנון בקרה שיאפשר בחינה של עמידה בחובות בדיעבד, באמצעות חובת דיווח בדיעבד על היקף ההשקעות לכל שנה. מעטפת היישום – נקבע שיתבצע מעבר מדורג שיימשך שש שנים כדי להגיע ליעד החובה. יש פירוט של המעבר המדורג לכל גוף בהתאם לחובה המוטלת כיום, ועד להגעה לחובה שטוחה של 6.5% לכלל ספקי התכנים העומדים בהגדרה. לכן ביחס לקריטריון זה הניתוח שבוצע הוא **באיכות גבוהה**.
17. האם הניתוח כולל ביסוס ונימוק ההחלטה לגבי התוכן המפורט של החלופה הנבחרת?	הניתוח כולל ביסוס ונימוק של התוכן המפורט של החלופה הנבחרת. חלק מהתוכן מנומק, חלק מתבסס על וועדת פולקמן, חלקים אחרים מנומקים בהתאמה לסקירה הבינלאומית. לכן ביחס לקריטריון זה הניתוח שבוצע הוא **באיכות גבוהה**.

מגדל דונה קומה 12, רח' בית הדפוס 20, גבעת שאול, ירושלים 9548323. טל' 074-7107843
Dona Tower, 12th floor, 20 Beit HaDfus St. Jerusalem 9548323. Tel +972-747107843
Email: regulation@pmo.gov.il | www.gov.il/he/departments/regulatory-authority

18. האם עיצוב החלופה הנבחרת מבוסס על נתונים תומכים?	הניתוח כולל ביסוס נתונים של עיצוב החלופה הנבחרת . לכן ביחס לקריטריון זה הניתוח שבוצע הוא **באיכות גבוהה**.

הגדרת יעדים וקריטריונים	
19. האם הניתוח מגדיר יעד מדיד לבחינת האפקטיביות של הרגולציה (האם החלופה השיגה את מטרתה?), שכולל: מדד כמותי/איכותני; רף הצלחה; תדירות הבדיקה; סוג הנתונים שייאספו; מקור הנתונים.	הניתוח מגדיר יעדים מדידים לבחינת האפקטיביות של הרגולציה: 1. סך השקעה של לפחות 320 מיליון ₪ בשנה בהפקות מקור מסוגה עילית 2. עמידה בחובות ההשקעה של כלל ספקי התכנים החייבים לכן ביחס לקריטריון זה הניתוח שבוצע הוא **באיכות גבוהה**.
20. האם הניתוח מגדיר קריטריונים לבחינת הצורך ברגולציה (האם עדיין יש צורך ברגולציה?) שמבוססים על ניתוח הבעיה והגדרת המטרות?	הניתוח מגדיר קריטריונים לבחינת הצורך ברגולציה, המבוססים על ניתוח הבעיה והגדרת המטרות. כך, נקבע שאם 3 שנים ברציפות יעלו מעל 30% מהחובה, כאשר 50% מספקי התכנים החייבים מפיקים מעל לחובה, ייבחן הצורך מחדש. לכן ביחס לקריטריון זה הניתוח שבוצע הוא **באיכות גבוהה**.
21. האם הניתוח מגדיר מועד לבחינה עתידית של היעדים והקריטריונים (עד 5 או 10 שנים)?	הניתוח מגדיר את המועד לבחינה עתידית של היעדים ל-10 שנים לאחר כניסת החובה לתוקף. לכן ביחס לקריטריון זה הניתוח שבוצע הוא **באיכות גבוהה**. הוא בוצע באופן חלקי וישנם היבטים חסרים.

מגדל דונה קומה 12, רח' בית הדפוס 20, גבעת שאול, ירושלים 9548323. טל' 074-7107843
Dona Tower, 12th floor, 20 Beit HaDfus St. Jerusalem 9548323. Tel +972-747107843
Email: regulation@pmo.gov.il | www.gov.il/he/departments/regulatory-authority

נגישות, שיתוף ושיקוף לציבור	
22. האם הדוח בהיר ומובן, ומונגש בהתאם לדרישות הצורניות במדריך?	ככלל הניתוח בהיר ומובן, ובנוי בהתאם לדרישות הצורניות במדריך. לכן ביחס לקריטריון זה הניתוח שבוצע הוא **באיכות גבוהה.**
23. האם השיקולים המקצועיים המופיעים בדוח ומונגשים בו, ברמת האפשר, לאדם שאינו בעל-מקצוע בתחום?	בהינתן עולם התוכן המקצועי, ניכר שנעשה מאמץ להנגיש לקורא את התוכן ואת המינוחים המקצועיים. גם פרק המבוא נותן רקע מקצועי למינוחים המקצועיים, ולהתפתחות הטכנולוגיה והשדה הרגולטורי הרלוונטי בעולם ובישראל, וגם בפרק הנידון מובחרים המינוחים המקצועיים והכלכליים השונים שעליהם מתבסס תהליך החשיבה. לכן ביחס לקריטריון זה הניתוח שבוצע הוא **באיכות גבוהה.**
24. האם מקורות המידע והנתונים שבבסיס הדוח מצורפים אליו או מונגשים באמצעותו?	מקורות המידע והנתונים שבבסיס הדו״ח מונגשים בו. מירב הנתונים שעליהם מתבסס הדו״ח מובאים כהערת שוליים בה מוצגת הפניה, ולעתים גם מצורף היפר-קישור לאתר האינטרנט, כאשר זה רלוונטי. בהפניה למקורות מידע ארוכים נעשתה הפניה לא רק למסמך, אלא גם לעמוד, מה שמקל על אימות המקור. לכן ביחס לקריטריון זה הניתוח שבוצע הוא **באיכות גבוהה.**
25. האם הניתוח כלל שיתוף ציבור וגורמים ממשלתיים רלוונטיים בשלבים המהותיים ובהיקף הולם, והאם התהליך שוקף לציבור באופן נגיש?	המסמך מציין כי ביולי 2023 פורסמה טיוטת תזכיר, וכי חלק מן החלופות המוצגות במסמך מקורן בהתייחסויות שהתקבלו לטיוטה זו, וכן מפורטות הערות מרכזיות שהתקבלו מן השחקנים הרלוונטיים. כן מצוין כי נוהל שיח פרטני עם כל גורם שביקש להיפגש עם נציגי המשרד, ובכלל זאת כלל הפלטפורמות ומרבית הערוצים. יחד עם זאת, ללא פירוט נוסף, לא ניתן להעריך את היקף וטיב שיתוף הציבור. לכן ביחס לקריטריון זה הניתוח שבוצע הוא באיכות **נמוכה.** ישנם חוסרים משמעותיים בביצוע הניתוח.
26. האם טיוטת הרגולציה תואמת את הניתוח?	טיוטת הרגולציה תואמת לניתוח. לכן ביחס לקריטריון זה הניתוח שבוצע הוא **באיכות גבוהה.**

מגדל דונה קומה 12, רח׳ בית הדפוס 20, גבעת שאול, ירושלים 9548323. טל׳ 074-7107843
Dona Tower, 12th floor, 20 Beit HaDfus St. Jerusalem 9548323. Tel +972-747107843
Email: regulation@pmo.gov.il | www.gov.il/he/departments/regulatory-authority

כללי

חוות דעת זו עוסקת בפרק "נספח א': הפצת תכנים פתוחה לציבור – עידן פלוס" (להלן: הפרק) בתהליך לגיבוש "הצעת חוק התקשורת (שידורים), התשפ"ה-2025" שביצע משרד התקשורת. לצד טיוטת שינוי הרגולציה הועבר לרשות האסדרה דוח גיבוש רגולציה שמתעד ומפרט את תהליך גיבוש הרגולציה. חוות הדעת מתייחסת לניתוח שבוצע, כפי שתואר בדוח גיבוש הרגולציה ובנספחים הנלווים אליו.

תמצית חוות הדעת

מדובר בתהליך באיכות בינונית, שמצוי בקטגוריה הצהובה. לכן מומלץ לבחון לשפר את עבודת המטה לפני קידום טיוטת הרגולציה.

נציג כאן בתמצית את ההערכה המסכמת עבור כל נושא בחלוקה לארבע קטגוריות הצבעים המבטאות את רמת הניתוח, כמפורט להלן:

<u>תמצית ההערכה לפי נושא בחלוקה לקטגוריות</u>

שלב בתהליך	צבע משוקלל
ניתוח הבעיה [פרק ליבה; משקל גבוה]	
הגדרת מטרות [משקל נמוך]	
למידה מהעולם [משקל בינוני]	
גיבוש חלופות [פרק ליבה; משקל גבוה]	
ניתוח והשוואה של חלופות [פרק ליבה; משקל גבוה]	
עיצוב החלופה הנבחרת [משקל בינוני]	
הגדרת יעדים וקריטריונים [משקל נמוך]	
נגישות, שיתוף ושיקוף לציבור [משקל בינוני]	

צבע סופי של התהליך	

<u>היבטים ראויים לציון לטובה</u>

1. **הגדרת הבעיה** – הניתוח כולל הגדרה של הבעיה, על מרכיביה (התופעה הבלתי רצויה, גורמי השורש שלה והנזק ממנה).
2. **הגדרת מטרות** – הניתוח כולל מטרות קונקרטיות.
3. **גיבוש חלופות** – הניתוח כולל שלוש חלופות מגוונות וישימות, עם אפיון של כל אחת מהן.

מגדל דונה קומה 12, רח' בית הדפוס 20, גבעת שאול, ירושלים 9548323. טל' 074-7107843
Dona Tower, 12th floor, 20 Beit HaDfus St. Jerusalem 9548323. Tel +972-747107843
Email: regulation@pmo.gov.il | www.gov.il/he/departments/regulatory-authority

<u>נושאים מרכזיים לשיפור:</u>

1. **עיצוב החלופה הנבחרת**- הניתוח כולל אפיון כללי וחלקי בלבד של תוכן החלופה הנבחרת, כאשר נותרות נקודות חסרות המחייבות הבהרה והעמקה. בנוסף, עיצוב החלופה הנבחרת לא מבוססת על נתונים תומכים כלל.

2. **למידה מהעולם** - הסקירה עוסקת רק בחלק מהסוגיות הרלוונטיות. בנוסף, אין התייחסות לשאלה האם הרגולציות, במדינות שנסקרו, פתרו את הבעיות אותן הן נועדו לפתור. כמו כן, הבעיות עצמן תוארו באופן כללי. לבסוף, הניתוח לא כולל הגדרה של רגולציה מהעולם, שתשמש תשתית לגיבוש הרגולציה המקומית. הניתוח גם לא מפרט מדוע לא נבחרה רגולציה כזו.

3. **שיתוף ציבור** – על אף שמדובר במערך שיש לו השפעה ישירה על הציבור הרחב, ובפרט על אוכלוסיות בפריפריה החברתית-גאוגרפית, לא בוצע תהליך שיתוף ציבור עם הציבור הרחב או עם אוכלוסיות היעד, לא לצורך הגדרת הבעיה ולא לבחינת הפתרונות – מה שפוגע באפקטיביות ובמגוון של בחירת החלופה.

מגדל דונה קומה 12, רח' בית הדפוס 20, גבעת שאול, ירושלים 9548323. טל' 074-7107843
Dona Tower, 12th floor, 20 Beit HaDfus St. Jerusalem 9548323. Tel +972-747107843
Email: regulation@pmo.gov.il | www.gov.il/he/departments/regulatory-authority

נספח א': הפצת תכנים פתוחה לציבור – "עידן פלוס"	
ניתוח הבעיה	
1. האם הניתוח כולל הגדרה ברורה של הבעיה, הכוללת: - **תיאור של התופעה הבלתי רצויה** ומאפייניה. - **תיאור של גורמי השורש המרכזיים לתופעה הבלתי רצויה, וביסוס שמדובר בבעיה סיסטמתית.** - תיאור של **הפגיעה או הנזק המרכזי** שנגרם כתוצאה מהתופעה הבלתי רצויה	הניתוח לא מגדיר מפורשות את כל מרכיבי הבעיה (התופעה הבלתי רצויה, גורמי השורש שלה והנזקים כתוצאה מהתופעה הבלתי רצויה), אך ניתן להסיק שמהניתוח עולות שתי בעיות עיקריות: 1. הטכנולוגיה עליה מבוסס מערך עידן פלוס היא מיושנת ואינה תואמת את הרגלי הצפייה הנוכחיים. 2. עלויות ההפצה גבוהות ביחס לתועלת מן המערך הקיים. הבעיה הראשונה מתוך שתיים מוגדרת באופן הבא - התופעה הבלתי רצויה העולה מן הניתוח היא: מערך עידן פלוס מבוסס על טכנולוגיה מיושנת, אשר אינה תואמת להתפתחות הדיגיטלית כיום. לדוגמה, איכות צפייה משופרת (HD, 4K) וצפייה באמצעות מגוון מכשירי קצה נהיו רווחות ואילו ציוד השידור המרכזי של מערך עידן פלוס אינו מותאם לדרישה זו, כמו גם ציוד הקצה הביתי. גורם השורש היוצר את התופעה הבלתי רצויה בהתאם לניתוח, הוא: מערך השידורים מבוסס על טכנולוגיית שידור קרקעי דיגיטלי (DTT), ונקלט על ידי אנטנה, ממיר או טלוויזיה עם ממיר מובנה בלבד. הנזק כתוצאה מהתופעה הבלתי רצויה שתוארה לעיל הוא: במתכונתו הנוכחית המערך אינו תואם את ציפיות המשתמשים ואת הרגלי הצפייה שהתפתחו בשנים האחרונות, הכוללים איכות צפייה משופרת וצפייה באמצעות מגוון מכשירי קצה. משכך, הוא עלול להביא לירידה בשיעור המשתמשים, כך שרלוונטיות המערך פוחתת. מהניתוח עולה שמדובר בבעיה סיסטמתית, שמתרחשת בקביעות ולאורך זמן, ואף גדלה עם הזמן. מערך עידן פלוס מבוסס על טכנולוגיה מיושנת, והפער בינו לבין טכנולוגיות שידור מתקדמות הולך ומתרחב, נוכח ההתפתחות המתמדת של טכנולוגיות ואמצעי קצה חלופיים ומקבילים. בהמשך מתאר הניתוח את הבעיה השנייה מתוך השתיים באופן הבא – התופעה הבלתי רצויה העולה מן הניתוח היא: מערך עידן פלוס מתאפיין בחוסר כדאיות כלכלית, עם יחס עלות-תועלת שלילי. גורם השורש היוצר את התופעה הבלתי רצויה בהתאם לניתוח, הוא:

מגדל דונה קומה 12, רח' בית הדפוס 20, גבעת שאול, ירושלים 9548323. טל' 074-7107843
Dona Tower, 12th floor, 20 Beit HaDfus St. Jerusalem 9548323. Tel +972-747107843
Email: regulation@pmo.gov.il | www.gov.il/he/departments/regulatory-authority

	מצד אחד עלויות תפעול והפצה גבוהה, ומצד שני ירידה הדרגתית ברלוונטיות של מערך עידן פלוס בעיני הצרכנים, אשר הלכה והעמיקה עם הזמן, בעקבות המעבר הגובר לשימוש במכשירים חכמים המאפשרים צריכת תוכן באמצעים מתקדמים ונגישים יותר. הנזק כתוצאה מהתופעה הבלתי רצויה שתוארה לעיל: חוסר הכדאיות הכלכלית, בנוסף לחוסר האטרקטיביות של המערך בעיני הצרכנים, מביאה לחוסר אטרקטיביות בעיני הערוצים ומרתיעה ערוצים שאינם חייבים מלהצטרף אליו, ובכך מחלישה את הפלורליזם התקשורתי ומצמצמת את מגוון התכנים הזמינים לציבור, במיוחד עבור מי שהמערך מהווה עבורם את אמצעי הצפייה המרכזי או היחיד. מהניתוח עולה כי מדובר בבעיה סיסטמתית, שמתרחשת בקביעות ולאורך זמן, הנובעת מירידה הדרגתית ומתמשכת ברלוונטיות המערך בעיני הצרכנים. כל עוד טכנולוגיית המערך אינה מתעדכנת, לא יתאפשר שינוי משמעותי במגמת הירידה הזו, ולא יתווספו משתמשים חדשים. כתוצאה מכך, התועלת במערך פוחתת, בעוד שהעלויות נשארות גבוהות, מה שיוצר חוסר כדאיות כלכלית מתמדת. לכן ביחס לקריטריון זה הניתוח שבוצע הוא באיכות גבוהה.
2. האם הניתוח של הבעיה (תופעה בלתי רצויה, נזק וגורמי שורש) מבוסס על נתונים תומכים?	בהתייחס לבעיה הראשונה שהוצגה בניתוח – הטכנולוגיה של עידן פלוס מיושנת: ביסוס התופעה הבלתי רצויה: ישנם נתונים המסבירים כי הטכנולוגיה עליה מבוסס המערך נחשבת מיושנת ביחס לטכנולוגיות השידור הקיימות כיום. ביסוס גורמי השורש: הוצגו נתונים המצביעים על כך שהטכנולוגיה עליה מבוסס המערך נחשבת מיושנת ביחס לטכנולוגיות השידור הקיימות כיום. יחד עם זאת, הניתוח אינו כולל נתונים באשר לאיכויות הצפייה הרווחות או להרגלי הצפייה, כגון שימוש במכשירי קצה שונים, ובפרט בקרב אוכלוסיית היעד. לפיכך, ההנחה כי הבעיה נעוצה באיכות הצפייה ובאופן הצריכה אינה מבוססת באופן מלא. ביסוס הנזק: מוצג הנתון לפיו רק כ-5% מכלל האוכלוסייה צופים בטלוויזיה באמצעות עידן פלוס, אולם אין נתונים תומכים אשר יסייעו להבין מהו שיעור השימוש במסגרת האוכלוסייה הרלוונטית, ומה המגמות הרב-שנתיות בהקשר זה, המצביעות על ירידה נמשכת ביחס למצב המקורי.

מגדל דונה קומה 12, רח' בית הדפוס 20, גבעת שאול, ירושלים 9548323. טל' 074-7107843
Dona Tower, 12th floor, 20 Beit HaDfus St. Jerusalem 9548323. Tel +972-747107843
Email: regulation@pmo.gov.il | www.gov.il/he/departments/regulatory-authority

	בהתייחס לבעיה השנייה שהוצגה בניתוח – יחס עלות תועלת שלילי: ביסוס התופעה הבלתי רצויה: קיים ביסוס חלקי בנתונים של התופעה הבלתי רצויה. לפי המסמך, עלות תפעול המערך בשנת 2024 עמדה על כ-47 מיליון ₪, בעוד ששיעור הצופים בו מוערך בכ-5% בלבד מכלל האוכלוסייה. על כן ניתן לומר כי בוסס בנתונים כי עלויות המערך גבוהות ביחס לחלופת הקיימות כיום מבחינה טכנולוגית. לצד זאת, בצד התועלת, לא בוסס במידה מספקת בנתונים כי התועלת נמוכה מדי. ללא הקשר ונתונים נוספים, לא ניתן להעריך האם הנתון לפיו כ-5% מכלל האוכלוסייה צופים בטלוויזיה באמצעות עידן פלוס, מלמד על כך שהתועלת אכן נמוכה. לצורך הערכת נתון זה נדרש לספק נתונים תומכים אשר יסייעו להבין מהו שיעור השימוש במסגרת האוכלוסייה הרלוונטית (פריפריה גאוגרפית-חברתית); מהן המגמות הרב-שנתיות בהקשר זה, שיוכלו להצביע על שיעור שימוש נמוך במערך ביחס לעבר; או השוואות לשיעור השימוש במערכות דומות בעולם. בנוסף לכך, נתון אינדיקטיבי נוסף המעיד על חוסר כדאיות כלכלית הוא ניסיון משרד האוצר להפריט את המערך בשנת 2018, שנכשל. על כן, לא ניתן להסיק באופן חד משמעי אם המערך מאופיין ביחס עלות-תועלת שלילי. ביסוס גורמי השורש: גורם השורש מבוסס באופן חלקי בלבד. אמנם הדוח מציין כי שיעור הצרכנים המשתמשים במערך עומד על כ-5% בלבד, וכי המערך אינו תואם את ציפיות הצרכנים כיום, אך אין בו נתונים הממחישים את קצב הירידה בשיעור המשתמשים לאורך זמן, או נתונים המשקפים את ירידת הרלוונטיות של המערך לנוכח ההתפתחויות הטכנולוגיות, כדוגמת הגידול בשיעור השימוש במכשירים חכמים. ביסוס הנזק: הדוח מציין כי בשנים האחרונות רק גופי שידור המחויבים להצטרף למערך עידן פלוס אכן עשו זאת, בעוד שערוצים רשאים, כדוגמת הערוצים הזעירים, נמנעו מכך, ככל הנראה מפאת חוסר כדאיות כלכלית. נתון זה מעיד על חוסר האטרקטיביות של המערך בעיני הערוצים, עדות המחזקת את הירידה ברלוונטיות שלו. עם זאת, באוגוסט 2024 נכנסה לתוקף הוראת שעה המחייבת את כלל הערוצים הזעירים לשדר במערך, ומשכך לא ניתן עוד להסיק ממידת החשתתפות של הערוצים הרשאים על רמת האטרקטיביות הנתפסת של המערך.כמו כן, הנזק מתבטא כאמור בסופו של יום בהחלשת הפלורליזם התקשורתי ובצמצום מגוון התכנים הזמינים לציבור. אולם לאור השינויים באופן הצריכה, ייתכן שהמטרות המקוריות של המערך – מתן נגישות חופשית

מגדל דונה קומה 12, רח' בית הדפוס 20, גבעת שאול, ירושלים 9548323. טל' 074-7107843
Dona Tower, 12th floor, 20 Beit HaDfus St. Jerusalem 9548323. Tel +972-747107843
Email: regulation@pmo.gov.il | www.gov.il/he/departments/regulatory-authority

	לתכני טלוויזיה מרכזיים לכלל האוכלוסיה - מוגשמות באמצעים אחרים, כדוגמת נגישות של אזרחים רבים לתכנים הנדרשים באמצעים אחרים על בסיס טכנולוגיית האינטרנט ושימוש בסמארטפונים ו-smart tv, ללא נתונים בהקשר זה, קשה לומר כי הנזק מבוסס. לכן ביחס לקריטריון זה הניתוח שבוצע הוא באיכות בינונית. הוא בוצע באופן חלקי וישנם היבטים חסרים.
3. האם הניתוח מבסס שהתופעה הבלתי רצויה והנזק ממנה מצדיקים התערבות ממשלתית?	הניתוח לא מבסס שהתופעה הבלתי רצויה והנזק ממנה מצדיקים התערבות ממשלתית. כאמור, הצורך המקורי שהוביל להקמת המערך – של היעדר נגישות תופשית לתכני טלוויזיה מרכזיים במדינת ישראל, בפרט בפריפריה גאוגרפית או בקרב אוכלוסיות מוחלשות מבחינה חברתית-כלכלית – הצדיק התערבות ממשלתית, וכישלון ניסיון ההפרטה בשנת 2018 מחזק טענה זו. יחד עם זאת, לאור השינויים הטכנולוגיים והגישה האפשרית כיום לתכנים אלו באמצעים חלופיים, אין בדוח נתונים מספקים שמהם ניתן לקבוע באופן מובהק האם התופעה והנזק מצדיקים התערבות ממשלתית. לכן ביחס לקריטריון זה הניתוח שבוצע הוא באיכות נמוכה.
4. האם הניתוח כולל ניתוח של המצב הקיים (שחקנים מרכזיים, רגולציה קיימת וכד')?	הניתוח של המצב הקיים מבהיר על מי חלה החובה להפיץ שידורים ועל מי לא – בכלל זאת ישנה התייחסות לרגולציה קיימת, מפורטים גופי השידור החייבים והמוחרגים מהפצה במערך, וכן מוצג השינוי שנקבע בהוראת השעה משנת 2024. לכן ביחס לקריטריון זה הניתוח שבוצע הוא באיכות גבוהה.

מגדל דונה קומה 12, רח' בית הדפוס 20, גבעת שאול, ירושלים 9548323. טל' 074-7107843
Dona Tower, 12th floor, 20 Beit HaDfus St. Jerusalem 9548323. Tel +972-747107843
Email: regulation@pmo.gov.il | www.gov.il/he/departments/regulatory-authority

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

מגדל דונה קומה 12, רח' בית הדפוס 20, גבעת שאול, ירושלים 9548323. טל' 074-7107843
Dona Tower, 12th floor, 20 Beit HaDfus St. Jerusalem 9548323. Tel +972-747107843
Email: regulation@pmo.gov.il | www.gov.il/he/departments/regulatory-authority

למידה מהעולם	
6. האם הניתוח כולל סקירה של הרגולציה/המדיניות המקובלת בעולם בסוגייה הנדונה, הכוללת: - הבעיה שהרגולציה נועדה לפתור. - ההקשר והנסיבות שמאפיינים את הבעיה. - הרגולציה עצמה. - תוצאות הרגולציה – בפתרון הבעיה והשפעות אחרות שלה, היכן שניתן.	הניתוח כולל סקירה של מערכי הפצה בחמש מדינות באירופה ביחס לשלוש הסוגיות הבאות: 1. באיזו טכנולוגיה משתמש המערך 2. האם השידור חינמי עבור הצופה 3. אילו ערוצים קיימים במערך הסקירה מציגה באופן תמציתי את עיקרי הרגולציה עצמה, אך היא אינה מתארת באופן מלא את הרגולציה עצמה, את הבעיות שהיא נועדה לפתור, או את ההקשר המקומי של כל מדינה. לא נבחן הקשר הישיר בין הרגולציה לבין תוצאה רצויה, כמו שיעור שימוש גבוה או הרחבת הנגישות, ולכן לא ניתן ללמוד ממנה האם הרגולציה הצליחה או נכשלה במדינות אלו. הניתוח כולל סקירה של מספר מדינות מערביות בעלות שווקים מתקדמים בתחום השידורים אך עם זאת, לא נבחנו ההבדלים המהותיים בין ישראל למדינות אלו – כגון גודל האוכלוסייה, הפיזור הגאוגרפי, זמינות ותפוצה של תשתיות אינטרנט מהיר, רמת האוריינות הדיגיטלית, או מאפיינים אחרים של שוק התקשורת – ולכן לא נבחנה התאמת המודלים המוצגים למדינות הייחודית בישראל. כמו כן, הסקירה אינה מתייחסת למודל המימון והתקצוב של מערכי ההפצה במדינות השונות, ובפרט האם הערוצים נדרשים לשלם עבור ההפצה ב-DTT (להבדיל מהשאלה האם השידור חינמי עבור הצופה). סוגיה זו רלוונטית גם לשאלת הערוצים הקיימים במערך – שכן אין דומה חובה לשדר במערך לרשות לשדר בו, תמורת תשלום. לכן, על אף שהסקירה מספקת תמונה כללית על אמצעי ההפצה במדינות מערביות, היא אינה מהווה סקירה מלאה של הרגולציה או תוצאותיה ואינה תורמת משמעותית להבנת התאמת המודלים למדינות בישראל. לכן ביחס לקריטריון זה הניתוח שבוצע הוא באיכות נמוכה. ישנם חוסרים משמעותיים בביצוע הניתוח.

מגדל דונה קומה 12, רח' בית הדפוס 20, גבעת שאול, ירושלים 9548323. טל' 074-7107843
Dona Tower, 12th floor, 20 Beit HaDfus St. Jerusalem 9548323. Tel +972-747107843
Email: regulation@pmo.gov.il | www.gov.il/he/departments/regulatory-authority

7. האם הניתוח כולל סקירה של רגולציות מהעולם, שהתבססו עליהן בעבר במשרד, או ברגולציה של התחום הרלוונטי לבעיה.	הניתוח לא כולל סקירה של רגולציות מהעולם, שהתבססו עליהן בעבר במשרד, או ברגולציה של התחום הרלוונטי לבעיה. לכן ביחס לקריטריון זה הניתוח לא בוצע או שביצועו היה חלש מאד עד כדי כך שהוא שקול לאי-ביצוע.
8. האם הניתוח כולל הגדרה של רגולציה מהעולם, שתשמש תשתית לגיבוש הרגולציה המקומית, כולל הנמקה מדוע הרגולציה הזאת היא שנבחרה להוות תשתית לרגולציה הישראלית, והנמקות נוספות כנדרש במדריך.	הניתוח לא כולל הגדרה של רגולציה מהעולם, שתשמש תשתית לגיבוש הרגולציה המקומית. הניתוח גם לא מפרט מדוע לא נבחרה רגולציה כזו. בכל אחת מן הסוגיות נבחר מודל אחר בעל התאמה חלקית בלבד למודלים הקיימים ואין קוהרנטיות בהסדר רגולטורי כולל המבוסס על מדינת ייחוס רלוונטית אחת בעלת מאפיינים דומים לשוק הישראלי. לכן ביחס לקריטריון זה הניתוח שבוצע הוא באיכות נמוכה. ישנם חוסרים משמעותיים בביצוע הניתוח.

מגדל דונה קומה 12, רח' בית הדפוס 20, גבעת שאול, ירושלים 9548323. טל' 074-7107843
Dona Tower, 12th floor, 20 Beit HaDfus St. Jerusalem 9548323. Tel +972-747107843
Email: regulation@pmo.gov.il | www.gov.il/he/departments/regulatory-authority

גיבוש חלופות	
9. האם הניתוח כולל רשימת של לפחות שלוש חלופות מרכזיות, מגוונות וישימות? (כולל חלופה 0)	הניתוח כולל שלוש חלופות: חלופה 0 – שמירה על המצב הקיים. חלופה 1 – מעבר לשידור באמצעות יישומון אחד מרכזי כאמצעי ההפצה. חלופה 2 – שילוב בין מערך עידן פלוס וייישומון. שלוש חלופות אלו הן חלופות מגוונות וישימות. לכן ביחס לקריטריון זה הניתוח שבוצע הוא באיכות גבוהה.
10. האם הניתוח כולל אפיון של כל חלופה מרכזית	הניתוח כולל אפיון כללי של כל חלופה, עם התייחסות לסוגי התכנים שיופצו ביישומון ובמערך עידן פלוס. החלופות כוללות תיאור של התכנים שעליהם היא תחול, עיקרי תוכנן של ההוראות, ותועלות ומגבלות מרכזיות. יחד עם זאת אין התייחסות למנגנון הפיקוח והאכיפה שיוחל בכל חלופה. רמת הישימות של כל חלופה נבחנת במסגרת השוואת החלופות. לכן ביחס לקריטריון זה הניתוח שבוצע הוא באיכות גבוהה.

מגדל דונה קומה 12, רח' בית הדפוס 20, גבעת שאול, ירושלים 9548323. טל' 074-7107843
Dona Tower, 12th floor, 20 Beit HaDfus St. Jerusalem 9548323. Tel +972-747107843
Email: regulation@pmo.gov.il | www.gov.il/he/departments/regulatory-authority

ניתוח והשוואה של חלופות	
11. האם הניתוח כולל זיהוי וכימות ריאלי, מבוסס נתונים, של התועלות וההשפעות על הבעיה ביחס לכל חלופה מרכזית?	הניתוח כולל פירוט חלקי של התועלות וההשפעות של החלופות השונות על הבעיה, אך אינו מבוסס נתונים. כמו כן, הניתוח מתמקד בתועלות כלליות ולא מעמיק בהשפעות הממוקדות על הבעיה כפי שהוגדרה. לכן ביחס לקריטריון זה הניתוח שבוצע הוא באיכות נמוכה. ישנם חוסרים משמעותיים בביצוע הניתוח.
12. האם הניתוח כולל זיהוי, כימות ריאלי וכימות כלכלי, מבוססי נתונים, של עלויות הציות הישירות ביחס לכל חלופה מרכזית?	הניתוח לא כולל את עלויות הציות הישירות. לכן ביחס לקריטריון זה הניתוח לא בוצע או שביצועו היה חלש מאד עד כדי כך שהוא שקול לאי-ביצוע.
13. האם הניתוח כולל זיהוי וכימות ריאלי, מבוסס נתונים, של השפעות נוספות לרבות תמריצים ביחס לכל חלופה מרכזית?	הניתוח כולל התייחסות חלקית לזיהוי וכימות ריאלי ומבוסס נתונים של השפעות נוספות ותמריצים בכל חלופה מרכזית. כך, נרשמה התייחסות חלקית לכך שאספקת יישומון מרכזי עשויה להפחית את התמריץ של שחקנים פרטיים לפתח יישומונים עצמאיים, מה שעלול לצמצם כפילויות ועלויות מיותרות בשוק. יש לציין כי החובה לשדר באפליקציה חלה רק על תכנים מסוימים, כך שספקי תוכן המעוניינים להציע יישומון נפרד עבור כלל התכנים שלהם עדיין יכולים לבחור לעשות זאת. לכן ביחס לקריטריון זה הניתוח שבוצע הוא באיכות גבוהה.
14. האם הניתוח כולל השוואה בין כל החלופות המרכזיות לפי שיטה מקובלת ועל סמך נתונים? (כולל שימוש בנתונים ; והנמקות להחלטות במסגרת ניתוח רב-משתנים)	הניתוח כולל השוואה בין החלופות המרכזיות לפי ניתוח רב-משתנים ובאמצעות קריטריונים ברורים, כפי שמוצג בטבלה המפרטת ניקוד לכל קריטריון בכל חלופה, אך ללא הסתמכות על נתונים. בכלל זאת, בולטת בהעדרה, במסגרת בחינת התרומה להנגשה ציבורית, בדיקה של השפעת ההנגשה על אוכלוסיית היעד של פריפריה גיאוגרפית וחברתית, במסגרת בחינת החלופות (למשל מבחינת היקף הגישה לאמצעי קצה כגון סמארטפונים וטלוויזיות חכמות (Smart TV). בנוסף, אין פירוט של אופן הקצאת המשקולות בין הקריטריונים השונים ונימוק מדוע ניתנה הקצאה זאת. בנוסף, הציונים שניתנו אינם מנומקים, מה שמקשה על הערכת מהימנות ההשוואה. לדוגמה, חלופה 2, המשלבת בין מערך עידן פלוס ליישומון, קיבלה את אותו ניקוד בקריטריון "תרומה להנגשה ציבורית" כמו חלופה 1, למרות שהשילוב אמור להרחיב את נגישות התכנים לציבור באופן רחב יותר. דוגמא נוספת היא קריטריון ההתאמה למודלים בינלאומיים. כפי שמפורט בטבלה, הרגולציה

מגדל דונה קומה 12, רח' בית הדפוס 20, גבעת שאול, ירושלים 9548323. טל' 074-7107843
Dona Tower, 12th floor, 20 Beit HaDfus St. Jerusalem 9548323. Tel +972-747107843
Email: regulation@pmo.gov.il | www.gov.il/he/departments/regulatory-authority

	המוצעת אינה תואמת את המודלים הבינלאומיים שנסקרו. אף על פי כן, הציונים שניתנים הם (2) ו-(3), על אף שחלופה 1 אינה קיימת באף אחת מן המדינות. מצב זה מעלה סימני שאלה לגבי שיטת השקלול וביסוס ההחלטות בניתוח הרב-משתנים. לכן ביחס לקריטריון זה הניתוח שבוצע הוא באיכות נמוכה. ישנם חוסרים משמעותיים בביצוע הניתוח.
15. האם הניתוח כולל בחירה מנומקת בחלופה המועדפת? (כולל הנמקה במקרה שהיא אינה מבוססת על רגולציה מהעולם והנמקה לכל סטייה מן הרגולציה מהעולם)	הניתוח כולל לכאורה בחירה מנומקת בחלופה המועדפת, אלא שההשוואה בעזרתה נבחרה החלופה לוקה בפגמים, כפי שפורט לעיל. כמו אין הנמקה ביחס לביסוס/סטייה מן הרגולציה בעולם. לכן ביחס לקריטריון זה הניתוח שבוצע הוא באיכות נמוכה. ישנם חוסרים משמעותיים בביצוע הניתוח.

מגדל דונה קומה 12, רח' בית הדפוס 20, גבעת שאול, ירושלים 9548323. טל' 074-7107843
Dona Tower, 12th floor, 20 Beit HaDfus St. Jerusalem 9548323. Tel +972-747107843
Email: regulation@pmo.gov.il | www.gov.il/he/departments/regulatory-authority

עיצוב החלופה הנבחרת	
16. האם הניתוח כולל איפיון מקצועי מפורט של תוכן החלופה הנבחרת, שכולל: - תחולה: הגדרות ברורות של המפוקחים (אנשים, אובייקטים ופעולות) שעליהן יחולו ההוראות. - ההוראות עבור כל מפוקח – חובות, איסורים, תנאים ואישורים נדרשים. - חריגים ופטורים (אם נדרשים). - מנגנוני הפיקוח והאכיפה. - מנגנוני הבקרה. - מעטפת היישום (תקופת מעבר, תקציבים נדרשים, הסדרים להתנסות ולתיקון החלופה וכו').	הניתוח כולל אפיון כללי וחלקי בלבד של תוכן החלופה הנבחרת. קיימת התייחסות כללית לתחולה, להוראות למפוקחים, לחריגים ופטורים, למנגנוני הפיקוח והאכיפה ולמעטפת היישום. עם זאת, קיימות מספר נקודות חסרות המחייבות הבהרה והעמקה: ראשית, ההוראות למפוקחים מפנות לפירוט בפרק 4, אולם החלופות בפרק זה רק עוסקות בשאלה של ניתוק או חיבור בין היקף החובות המוטלות על הערוץ לבין נושא עידן פלוס, ואינן כוללות התייחסות ממצה לכלל ההוראות הרלוונטיות למפוקחים וכלל החובות והאיסורים. שנית, מנגנוני הפיקוח והאכיפה מתמקדים בעיקר במניעת שידור מחוץ לישראל, ככל הנראה לשם הגנה על זכויות הספקים, אך אין התייחסות למנגנוני אכיפה כלפי הספקים, למשל במקרה שספק תכנים יסרב לשתף את תכניו חינם ביישומון. לא מפורטים אמצעים משפטיים או סנקציות אפשריות כגון קנסות, שלילת רישיונות או צעדים נוספים, ולכן חסרה בהירות לגבי היכולת האמיתית של הרגולטור לאכוף את ההוראות ולוודא עמידה בחובות. כמו כן, לא נמצא תיאור מפורט של מנגנוני בקרה וביקורת שיבטיחו מעקב שוטף ותגובה במקרים של הפרות. חסרה גם התייחסות למעטפת היישום, ובכלל זאת מסגרת הזמנים עבור הערוצים בהתארגנות לשינוי בעקבות כניסת האסדרה לתוקף. לכן ביחס לקריטריון זה הניתוח שבוצע הוא באיכות נמוכה. שנם חוסרים משמעותיים בביצוע הניתוח.
17. האם הניתוח כולל ביסוס ונימוק ההחלטה לגבי התוכן המפורט של החלופה הנבחרת?	הניתוח כולל נימוק של ההחלטה לגבי התוכן המפורט של החלופה הנבחרת, על בסיס ההשוואה בין החלופות. באשר לרכיבים משניים יותר בחלופה, ניתנים נימוקים להחלטה. לכן ביחס לקריטריון זה הניתוח שבוצע הוא באיכות גבוהה.
18. האם עיצוב החלופה הנבחרת מבוסס על נתונים תומכים?	עיצוב החלופה הנבחרת כולל פירוט תהליכים ומנגנונים, אך אינו מבוסס על נתונים תומכים. לכן ביחס לקריטריון זה הניתוח לא בוצע או שביצועו היה חלש מאד עד כדי כך שהוא שקול לאי-ביצוע.

מגדל דונה קומה 12, רח' בית הדפוס 20, גבעת שאול, ירושלים 9548323. טל' 074-7107843
Dona Tower, 12th floor, 20 Beit HaDfus St. Jerusalem 9548323. Tel +972-747107843
Email: regulation@pmo.gov.il | www.gov.il/he/departments/regulatory-authority

הגדרת יעדים וקריטריונים	
19. האם הניתוח מגדיר יעד מדיד לבחינת האפקטיביות של הרגולציה (האם החלופה השיגה את מטרתה?), שכולל: מדד כמותי/איכותני; רף הצלחה; תדירות הבדיקה; סוג הנתונים שייאספו; מקור הנתונים.	הניתוח מגדיר שני יעדים כמותניים לבחינת האפקטיביות של מעבר ליישומון: יעדי הורדות אפליקציה והגדלת מספר ערוצי חדשות. יחד עם זאת, לא ניכר כי היעדים שהוצבו מראים על שינוי משמעותי והפצה לציבור רחב (100,000 הורדות בתוך 3 שנים- נתון שאינו מבטא תפוצה רחבה), . באשר למדד השני שנבחן – הגדלת מספר ערוצי החדשות הרשומים – לא ברור הקשר לשינוי המוצע. לא הוצגו נתונים התומכים בכך שקיימים ערוצים נוספים שרצו להיפתח, אך נתקלו בחסמים בשל המערך הקיים. לכן ביחס לקריטריון זה הניתוח שבוצע הוא באיכות נמוכה. שנם חוסרים משמעותיים בביצוע הניתוח.
20. האם הניתוח מגדיר קריטריונים לבחינת הצורך ברגולציה (האם עדיין יש צורך ברגולציה?) שמבוססים על ניתוח הבעיה והגדרת המטרות?	הניתוח לא מגדיר קריטריונים לבחינת הצורך ברגולציה. לכן ביחס לקריטריון זה הניתוח לא בוצע או שביצועו היה חלש מאד עד כדי כך שהוא שקול לאי-ביצוע.
21. האם הניתוח מגדיר מועד לבחינה עתידית של היעדים והקריטריונים (עד 5 או 10 שנים)?	הניתוח מגדיר שהמדידה עבור היעד הראשון תיעשה בתוך 3 שנים מחקיקת החוק. הניתוח אינו מגדיר מועד מדידה עבור היעד השני. לכן ביחס לקריטריון זה הניתוח שבוצע הוא באיכות בינונית. הוא בוצע באופן חלקי וישנם היבטים חסרים.

מגדל דונה קומה 12, רח' בית הדפוס 20, גבעת שאול, ירושלים 9548323. טל' 074-7107843
Dona Tower, 12th floor, 20 Beit HaDfus St. Jerusalem 9548323. Tel +972-747107843
Email: regulation@pmo.gov.il | www.gov.il/he/departments/regulatory-authority

נגישות, שיתוף ושיקוף לציבור	
22. האם הדוח בהיר ומובן, ומונגש בהתאם לדרישות הצורניות במדריך?	בפרק זה השפה ברורה ונגישה לציבור הרחב, וכלל הנחות המוצא מוצגות לקורא. יחד עם זאת, מגבלות המידע והנתונים לא מובאים, ואין פירוט של חישובים ודיונים טכניים בנספחים. פרק זה בדוח סוקר באופן שיטתי את כל אחד משבעת שלבי הניתוח, ומציג תהליך עבודה מסודר ומאורגן. חסר המידע הנדרש להופיע בנספחים – לא צורפו נספחים הכוללים תיאור מפורט של תהליך העבודה והשלבים שבוצעו, או ריכוז של מקורות המידע והנתונים ששימשו בתהליך. לכן ביחס לקריטריון זה הניתוח שבוצע הוא באיכות בינונית. הוא בוצע באופן חלקי וישנם היבטים חסרים.
23. האם השיקולים המקצועיים המופיעים בדוח ומונגשים בו, ברמת האפשר, לאדם שאינו בעל-מקצוע בתחום?	כן. השיקולים המקצועיים מובנים ומונגשים לאדם שאינו בעל-מקצוע, וכוללים הסברים ברורים התומכים בהחלטות שהוצגו. לכן ביחס לקריטריון זה הניתוח שבוצע הוא באיכות גבוהה.
24. האם מקורות המידע והנתונים שבבסיס הדוח מצורפים אליו או מונגשים באמצעותו?	מקורות המידע והנתונים שבבסיס הדוח מצורפים או מונגשים באמצעותו. לכן ביחס לקריטריון זה הניתוח שבוצע הוא באיכות גבוהה.
25. האם הניתוח כלל שיתוף ציבור וגורמים ממשלתיים רלוונטיים בשלבים המהותיים ובהיקף הולם, והאם התהליך שוקף לציבור באופן נגיש?	על אף שהצורך המרכזי העולה מהדו"ח הינו צורך ציבורי בצריכת תוכן מגוון, לא נעשה הליך שיתוף ציבור לתיקוף הבעיה, הבנתה ודיוקה. בנוסף, לא התקיים הליך שיתוף ציבור עם אוכלוסיות בפריפריה הגיאוגרפית והחברתית, שעלולות להיתקל בקשיים טכנולוגיים או נגישותיים בשימוש ביישומון. תהליך שיתוף ציבור היה יכול לסייע בהערכת היתכנות היישום ובהתאמת הפתרון לצרכים ולמגבלות של כלל האוכלוסייה, ובפרט של האוכלוסיות החלשות יותר, וכך להבטיח מענה אפקטיבי ומוצלח יותר. לכן ביחס לקריטריון זה הניתוח לא בוצע או שביצועו היה חלש מאד עד כדי כך שהוא שקול לאי-ביצוע.

מגדל דונה קומה 12, רח' בית הדפוס 20, גבעת שאול, ירושלים 9548323. טל' 074-7107843
Dona Tower, 12th floor, 20 Beit HaDfus St. Jerusalem 9548323. Tel +972-747107843
Email: regulation@pmo.gov.il | www.gov.il/he/departments/regulatory-authority

26. האם טיוטת הרגולציה תואמת את הניתוח?	הניתוח לא מתייחס לסעיף 107 לטיוטת החקיקה, המעניק לרשות פטור מלא מאחריות בשל הפרת זכויות יוצרים בהפעלת היישומון ולמשמעויותיו. פרט לכך, טיוטת הרגולציה תואמת את הניתוח. לכן ביחס לקריטריון זה הניתוח שבוצע הוא באיכות בינונית. הוא בוצע באופן חלקי וישנם היבטים חסרים.

מגדל דונה קומה 12, רח' בית הדפוס 20, גבעת שאול, ירושלים 9548323. טל' 074-7107843
Dona Tower, 12th floor, 20 Beit HaDfus St. Jerusalem 9548323. Tel +972-747107843
Email: regulation@pmo.gov.il | www.gov.il/he/departments/regulatory-authority

נספח 14

מכתבו של יו"ר רשות האסדרה לועדת הכנסת לדיון בחוק התקשורת (שידורים) מתאריך 18.3.2026

עמ' 431

נספח 14

רשות האסדרה
Israel Regulatory Authority

יושב ראש רשות האסדרה

ירושלים, כ״ט אדר ה׳תשפ״ו
18 במרץ 2026

לכבוד
ועדת הכנסת לדיון בחוק התקשורת (שידורים)

<u>פגמים מהותיים בהליך גיבוש חוק התקשורת (שידורים)</u>

בהמשך לדברים שמסרתי בוועדה ביום 24.2.26, מצורף המסמך שקיבלנו ממשרד התקשורת ערב הדיון האמור ובו הצעות לתיקוני נוסח בהצעת החוק. להלן התייחסותנו.

בהחלטתה מיום 11.8.25,[1] מליאת רשות האסדרה אימצה את חוות דעתה של הרשות כי נפלו פגמים בתהליך הערכת השפעות אסדרה שערך משרד התקשורת בגיבוש חוק התקשורת (שידורים), ובתוכם ארבעה פגמים מהותיים - שניים בפרק החדשות ושניים בפרק אסדרת הקשרים המסחריים.

בהחלטה נוספת של המליאה מיום 17.9.25,[2] אימצה המליאה את חוות דעתה המשלימה של הרשות שקובעת כי מספר הפגמים <u>המהותיים</u> שנפלו בתהליך ירד מארבעה לאחד, זאת בתנאי שמשרד התקשורת ״יכניס להצעת החוק הממשלתית, **טרם הנחתה על סדר יומה של ועדת השרים לענייני חקיקה** את התיקונים עליהם הצהיר המשרד במסגרת ההתייחסות הנוספת וההצעות לתיקונים שהעביר כאמור. ככל שלא יוכנסו התיקונים האמורים להנחת דעתה של הרשות, החלטת המליאה מיום 11 באוגוסט תישאר על כנה״ (לשון החלטת המליאה, להלן – **התנאי שקבעה המליאה**).

נוכח החלטה זו, מצופה היה שמשרד התקשורת יעביר לרשות האסדרה, בצורה מסודרת וזמן מספיק לפני הנחת הנוסח על שלחן וועדת השרים, נוסח מעודכן של הצעת החוק, שכולל את מלוא התיקונים שנערכו לחקיקה למילוי התנאי שקבעה המליאה. לו כך היה – היתה לרשות שהות לוודא כי התיקונים למילוי התנאי שקבעה המליאה – אכן בוצעו. בפועל, הצעת החוק הועלתה כעבור מספר ימים לוועדת השרים לחקיקה, מבלי שנערכה בדיקה מסודרת כאמור.

כפי שמסרנו לוועדה,[3] בדיעבד הסתבר כי התנאים הנזכרים בהחלטת מליאת הרשות - לא התקיימו במלואם. שכן משרד התקשורת לא הכניס להצעת החוק הממשלתית לפני הנחתה על סדר יומה של ועדת השרים לענייני חקיקה את מלוא התיקונים שיש בהם כדי למלא את התנאי שקבעה מליאת רשות האסדרה, כדי ששלושה מהפגמים שנמצאו בהחלטת המליאה הראשונה כפגמים מהותיים, יהפכו לפגמים שאינם מהותיים. לפיכך, **חוות דעת הרשות כפי שאומצה בהחלטת המליאה מיום 11.8.25 – עומדת בעינה**. עם זאת, כפי שמסרנו בדיון הוועדה, הסכמנו לבחון תיקונים שמשרד התקשורת מציע כעת להכניס בנוסח החוק,

---

[1] chrome-extension://efaidnbmnnnibpcajpcglclefindmkaj/https://www.gov.il/BlobFolder/generalpage/files-regulation/he/file_pro140825.pdf

[2] chrome-extension://efaidnbmnnnibpcajpcglclefindmkaj/https://www.gov.il/BlobFolder/generalpage/file-eng-080425/he/decision111125.pdf

[3] ראו מכתבי אליכם מיום 21.12.25:

chrome-extension://efaidnbmnnnibpcajpcglclefindmkaj/https://fs.knesset.gov.il/25/law/25_ls_bk_10356936.pdf.

מגדל דונה קומה 12, רח׳ בית הדפוס 20, גבעת שאול, ירושלים 9548323. טל׳ 074-7107843
Dona Tower, 12th floor, 20 Beit HaDfus St. Jerusalem 9548323. Tel +972-747107843
Email: regulation@pmo.gov.il |www.gov.il/he/departments/regulatory-authority

יושב ראש רשות האסדרה

ולמסור האם היה בהם כדי לקיים את התנאי, אילו היו מוכנסים לנוסח הצעת החוק הממשלתית במועד שקבע התנאי (היינו, לפני הנחת הצעת החוק בפני ועדת השרים לענייני חקיקה):

מסקנתו היום היא כי אילו התיקונים המוצעים כעת היו מוגשים לבחינתנו עוד לפני הדיון בוועדת השרים -

- היה בהם כדי לקיים, ולו בדוחק, את התנאי שקבעה המליאה ביחס לשני הפגמים המהותיים שנפלו בפרק אסדרת הקשרים המסחריים;
- לא היה בהם כדי לקיים את התנאי ביחס לפגמים המהותיים בפרק החדשות:
  - לעניין הפגם המהותי שנפל ברכיב *הבעלויות הצולבות* - שכן אין בפנינו כעת הצעה שמתקנת פגם זה.
  - לעניין הפגם המהותי שנפל ברכיב *מהימנות החדשות* – שכזכור לגביו הפגם המהותי לא כפוף לתנאי שקבעה המליאה.

נשוב ונדגיש, כי הבקרה של רשות האסדרה בוחנת את התהליך שערך המשרד לצורך גיבוש הצעת החוק, ומתייחסת לפגמים שנפלו בהליך זה. אין בעמדת הבקרה של הרשות התייחסות או חוות דעת באשר לתוכנם של התיקונים המוצעים כעת או לתוכן הצעת החוק עצמה. ממילא ברור שאיננו מתייחסים גם למשמעות המשפטית של תיקונים אלה.

משכך, אין בעמדתנו לגבי התהליך משום עמדה כלשהי לגבי תוכן הצעת החוק והתיקונים המוצעים לה.

בכבוד רב ובברכה,

יואל בריס

יושב-ראש רשות האסדרה

העתק:

מר אלעד מקדסי, מנכ"ל משרד התקשורת

הנהלת רשות האסדרה

חברי מליאת רשות האסדרה

מגדל דונה קומה 12, רח' בית הדפוס 20, גבעת שאול, ירושלים 9548323. טל' 074-7107843
Dona Tower, 12th floor, 20 Beit HaDfus St. Jerusalem 9548323. Tel +972-747107843
Email: regulation@pmo.gov.il | www.gov.il/he/departments/regulatory-authority

		סימן ג': ספק בעל חשיבות מסחרית
הקניית הזכות לביצוע פעולות בתכנים לכל ספק תכנים רשום	74.	(א) התקשר ספק בעל חשיבות מסחרית בהסכם לאספקת תכניו על ידי ספק תכנים רשום, יקנה את הזכות לביצוע פעולות בתכנים של כל תכניו לכל ספק תכנים רשום המתקשר עם מנויים המבקש זאת, באופן, בתנאים ובמחיר בלתי מפלים לעומת אלה שעל בסיסם התקשר כאמור; החובה לפי סעיף קטן זה תחול, לגבי כל ספק בעל חשיבות מסחרית, החל ביום 1 בינואר שלאחר המועד שבו נכלל לראשונה ברשימה שפרסם יושב ראש המועצה לפי סעיף קטן (ג).
		(ב) המועצה תקבע בכללים, מהו סכום ההכנסה השנתית של ספק תכנים מאספקה בישראל, אשר מעליו ייחשב ספק התכנים האמור ספק בעל חשיבות מסחרית; הסכום האמור ייקבע לאחר התייעצות עם הממונה על התחרות, ולאחר שנוכחה המועצה כי התחרות בין ספקי התכנים צפויה להיפגע אם תכנים של ספק תכנים שהכנסתו עולה על הסכום האמור, יסופקו באופן בלעדי לספק תכנים מסוים, אחד או יותר, או באופן המפלה בין ספקי תכנים רשומים שונים. כללים ראשונים לפי סעיף קטן זה יעמדו בתוקפם חמש שנים מיום קביעתם.
		(ב1) לגבי התקופה שלאחר תום חמש השנים האמורות בסעיף קטן (ב), המועצה תקבע בכללים אמות מידה שלפיהם ייחשב ספק תכנים ספק בעל חשיבות מסחרית; אמות מידה כאמור ייקבעו לאחר התייעצות עם הממונה על התחרות ועם יושב ראש רשות האסדרה, ולאחר שנוכחה המועצה כי התחרות בין ספקי התכנים צפויה להיפגע אם תכנים של ספק תכנים שמתקיימות לגביו אמות המידה האמורות, יסופקו באופן בלעדי לספק תכנים מסוים, אחד או יותר, או באופן המפלה בין ספקי תכנים רשומים שונים.
		(ג) יושב ראש המועצה יפרסם ברשומות בכל שנה, עד ליום 30 בספטמבר, את רשימת ספקי התכנים הרשומים שהם ספקים בעלי חשיבות מסחרית.
החלטת המועצה בעניין תנאים מפלים לעניין ספק בעל חשיבות מסחרית	75.	(א) סברה המועצה כי התקשרות של ספק בעל חשיבות מסחרית עם ספק תכנים רשום אחר המתקשר עם מנויים נעשתה בתנאים, באופן או במחיר (בסעיף זה – התנאים) מפלים לעומת התקשרות אחרת של אותו ספק בעל חשיבות מסחרית, רשאית היא, בהחלטה שקיבלה מיוזמתה או לבקשת ספק תכנים רשום, ולאחר שנתנה לספק התכנים שעימו נעשתה ההתקשרות לטעון את טענותיו, להורות כי התנאים מפלים.

		(ב) החליטה המועצה כי התנאים הם מפלים, רשאית היא, לבקשת ספק תכנים רשום המתקשר עם מנויים, להורות בדבר התנאים שיחולו בהתקשרות בינו לבין ספק התכנים בעל החשיבות המסחרית, ובלבד שהחלטה כאמור תתקבל לא לפני שחלפו 30 ימים ממועד החלטתה לפי סעיף קטן (א).
		(ג) המועצה רשאית לקבל החלטה זמנית לפי סעיפים קטנים (א) או (ב) שתחול עד למועד החלטתה הסופית לפי אותם סעיפים קטנים, בהתאמה.
		(ג1) המועצה לא תעשה שימוש בסמכותה לפי סעיף זה, אלא לאחר שפרסמה באתר האינטרנט שלה חוות דעת אודות סוגי מקרים שעשויים להיחשב תנאי מפלה כאמור בסעיף קטן (א).
		(ד) המועצה רשאית לקבוע כללים לעניין אופן הגשת בקשה לפי סעיפים קטנים (א) או (ב), הפרטים שייכללו בה ומועדי הגשתה, ובכלל זה החובה למצות הליכי משא ומתן בתום לב בטרם הגשתה.
		(ה) המועצה תתן החלטתה בבקשה שהוגשה לה לפי סעיפים קטנים (א) או (ב) בתוך 60 ימים מיום שהוגשה לה או מיום קבלת מידע נוסף ככל שדרשה לשם קבלת החלטתה, לפי העניין.

נספח 15

מכתבה של היועצת המשפטית לכנסת, עוי"ד שגית אפיק, לחברי ועדת הכנסת מתאריך 30.11.2025

עמ' 436

הכנסת
היועצת המשפטית לכנסת

(סימוכין: 2025-194739)
ירושלים, י' בכסלו התשפ"ו
30 בנובמבר 2025

לכבוד
חברי ועדת הכנסת

שלום רב,

הנדון: קביעת הוועדה לדיון בהצעת חוק התקשורת (שידורים), התשפ"ו–2025 (מ/1898)

לקראת הדיון מחר, אבקש להביא את עמדתי כי הוועדה המוסמכת להכנת הצעת החוק שבנדון לקריאות השניה והשלישית היא ועדת הכלכלה, והכל כמפורט להלן.

תמצית הצעת החוק

1. הצעת החוק הממשלתית שבנדון עוסקת ברפורמה משמעותית בשוק התקשורת, המשנה "סדרי עולם" בתחום השידורים. רפורמה זו, כוללת, בין היתר, הקמה של רשות חדשה ("הרשות לתקשורת משודרת"), במקום המועצה לשידורי כבלים ולשידורי לווין והרשות השנייה לטלוויזיה ורדיו, שתאסדר (באמצעות מועצת הרשות) את כל תחום אספקת תכני הצפייה והשמע, ובכלל זה תוכל להטיל סנקציות על ספקי תכנים. כמו כן, הצעת החוק עוסקת בהקמה של מרשם של ספקי תכנים וחובת רישום; הוראות בעניין העברת תכנים של תאגיד השידור הישראלי וערוץ הכנסת לספקי התכנים; התייחסות לענין פרסום נתוני צפייה בתכנים; קביעת חובות שונות על גופים משמעותיים בשוק התקשורת; ביטול מערך "עידן פלוס" והחלפתו ביישומון לאספקת תכנים; חובת ספק תכנים רשום לפרסם תקנון אתיקה; פיקוח ואסדרה של תכני החדשות; הנגשה של תכני ספורט שיש להם ביקוש משמעותי בקרב הציבור או חשיבות תרבותית או לאומית; הטלה של חובת השקעה בהפקות מקומיות שתחול על גופים משמעותיים בשוק התקשורת.

2. הצעת החוק היא הצעה ארוכה (בת 112 עמודים), רחבה ומקיפה, החולשת על מספר רב של נושאים ותחומים ומבקשת לערוך שינוי משמעותי ותשתיתי באופן שבו מוסדר ומתנהל שוק התקשורת כיום.

3. לאורך הצעת החוק הממשלתית, ועדת הכנסת היחידה המוזכרת בה היא ועדת הכלכלה. לפי הצעת החוק, ועדת הכלכלה היא הגורם המוסמך לאשר חקיקת משנה הטעונה אישור ועדה מוועדות הכנסת - לענין שינוי התוספת הראשונה, לענין שינוי מועד התחילה, ולענין קביעת אגרה בעד רישום במרשם. בדברי ההסבר להצעה נכתב על ועדת הכלכלה "שהיא הוועדה העוסקת בחקיקה בתחום הבזק והשידורים"[1].

4. ביום 3/11/25 אושרה הצעת החוק בקריאה הראשונה והועברה לוועדת הכנסת לקביעת הוועדה שתדון בה לשם הכנתה לקריאות השנייה והשלישית. עמדת הייעוץ המשפטי לכנסת שנמסרה בעת ההצבעה במליאה (בתקציר הצעות החוק המונח בפני חברי הכנסת) היא כי הוועדה המוסמכת לדון בהצעת החוק היא ועדת

[1] עמ' 46 להצעת החוק.

הכנסת, קריית בן-גוריון, ירושלים | mishpat@knesset.gov.il | טל' 02-6408541 | פקס: 02-6496802

הכלכלה. ואולם, עתה מוצע כי ועדת הכנסת תביא בפני הכנסת הקמה של ועדה לענין מסוים להצעת החוק, חלף ועדת הכלכלה.

<u>סמכויות ועדת הכלכלה</u>

5. סמכויותיה של ועדת הכלכלה מנויות בסעיף 100 לתקנון הכנסת[2]. ועדת הכלכלה היא הוועדה שדנה בפיקוח ובדברי החקיקה בתחום התקשורת והשידורים, ולאורך השנים הכינה ואישרה חוקים רבים בתחום זה. ועדת הכלכלה היא הוועדה המנויה באופן מפורש בכל חקיקת התקשורת כוועדה המאשרת את חקיקת המשנה בתחום התקשורת וכן כוועדה שמקבלת דיווחים לפי חוק בענייני תקשורת; היא גם הוועדה המפקחת על משרד התקשורת בהתאם לתקנון הכנסת והחלטות ועדת הכנסת[3].

6. בהתאם לכך, רק בשנים האחרונות 9 חוקים משמעותיים ומורכבים בתחום התקשורת נדונו והוכנו בוועדת הכלכלה[4]. בנוסף, רק בכנסת הנוכחית[5], ועדת הכלכלה אישרה לקריאות השנייה והשלישית 8 הצעות חוק בתחום התקשורת[6].

7. כיום מונחות על שולחנה של ועדת הכלכלה 7 הצעות חוק בתחום התקשורת (להלן – הצעות החוק הפרטיות) – כולן הצעות חוק פרטיות[7], כולן בהכנה לקריאה הראשונה ובכולן קיימה הוועדה כ-7 דיונים. זאת, כאשר מתחילת כהונתה של הכנסת הנוכחית כמעט ולא הובאו הצעות חוק ממשלתיות בתחום

---

[2] אמנם סעיף 100 לתקנון לא כולל את המונח תקשורת, אך ועדת הכלכלה היא זו שדנה בתחום לאורך כל השנים. זאת, בדומה לתחומים כלכליים חדשים אחרים כמו תחום האנרגיה והחשמל, דיני התחרות וקניין רוחני – כולם אינם מנויים במפורש בתקנון הכנסת מסיבה דומה, אך ועדת הכלכלה דנה בהם כענין שבשגרה. עוד יוער, כי בסעיף 100 לתקנון תחום ה"שידור" מופיע תחת ענייניה של ועדת החינוך, התרבות והספורט. התייחסות זו היא שריד מעיסוקה של ועדת החינוך בתחום תוכן השידורים לפי חוק רשות השידור, התשכ"ה–1965. לאחר שבוטל חוק השידור, התחום עבר באופן מלא לוועדת הכלכלה, למעט חוק סיווג, סימון ואיסור שידורים מזיקים, התשס"א-2001, שעדיין נמצא תחת ועדת החינוך.

[3] בכנסת זו, ביום 26/6/23 החליטה ועדת הכנסת כי ועדת הכלכלה היא הוועדה המפקחת על פעילות משרד התקשורת ומשכך, על שר התקשורת לדווח לוועדה זו על פעילות משרדו.

[4] **חוק התקשורת (בזק ושידורים)** (תיקון מס' 79), התשפ"ד–2024; הצעת חוק **פרטית** שערכה רפורמה בנושא "התקווים הכשרים"; **חוק התקשורת (בזק ושידורים)** (תיקון מס' 76), התשפ"ב–2022; הצעת חוק **ממשלתית**, בת 120 סעיפים בנושא שינוי מתכונת האסדרה בתחום הבזק; **חוק הדואר** (תיקון מס' 13), התשפ"ב–2022; הצעת חוק **ממשלתית**, בת 62 סעיפים שעניינה רפורמה משמעותית בתחום הדואר; **פרק ח'; תקשורת, בחוק התכנית הכלכלית** (תיקוני חקיקה ליישום המדיניות הכלכלית לשנת התקציב 2019), התשע"ח–2018; הצעת חוק **ממשלתית** בנושא פרסומות; ניגודי עניינים; חומר תועבה והפקות בשפה אמהרית וטיגרינית; **פרק ח' (תקשורת), בחוק התכנית הכלכלית** (תיקוני חקיקה ליישום המדיניות הכלכלית לשנות התקציב 2017 ו-2018), התשע"ז–2016; הצעת חוק **ממשלתית** שערכה רפורמה בחוק הפצת שידורים באמצעות תחנות שידור ספרתיות; **חוק השידור הציבורי הישראלי** (תיקון מס' 4), התשע"ו–2016; הצעת חוק **ממשלתית** שעניינה תיקונים שמטרתם לאפשר לתאגיד השידור הישראלי להתחיל לפעול, ובין השאר תיקונים לענין התחלת שידורים הדרגתית של תאגיד השידור הישראלי; **חוק הרשות השנייה לטלוויזיה ורדיו** (תיקון מס' 33), התשע"א–2011; הצעת חוק **ממשלתית** שהביאה לרפורמה מקיפה בתחום רישוי שידורי הטלוויזיה המסחרית – מעבר מזיכיונות לרישיונות בשידורי טלוויזיה; **חוק הרשות השנייה לטלוויזיה ורדיו** (תיקון מס' 32), התש"ע–2010; הצעת חוק **ממשלתית** בנושא הארכה בתנאים של זיכיון לשידורי טלוויזיה בערוץ השלישי והסדר חובות; **חוק הפצת שידורים באמצעות תחנות שידור ספרתיות**, התשע"ב–2012 – הצעת חוק **ממשלתית** שהסדירה בחוק ייעודי את הקמתו והפעלתו של מערך "עידן פלוס", שעד אז הופעל מכוח הוראות חוק הרשות השנייה לטלוויזיה ורדיו.

[5] כפי שעולה מדו"ח ישיבות הוועדה, מתחילת כהונת הכנסת ה-25 הקדישה ועדת הכלכלה לנושאי התקשורת 70 מתוך 795 ישיבות שקיימה ועדת הכלכלה, כלומר כ-8.8% מישיבות הוועדה. זהו שיעור לא מבוטל, בהתחשב בכך שהוועדה מפקחת באופן ישיר על 7 משרדי ממשלה.

[6] **חוק הפצת שידורים באמצעות תחנות שידור ספרתיות** (תיקון מס' 7 – הוראת שעה), התשפ"ד–2024 (פ/3653/25; כ-1042); **חוק התקשורת (בזק ושידורים)** (תיקון מס' 79), התשפ"ד–2024 – בנושא "התקווים הכשרים" (פ/3637/24; כ-927; על ההצעה הוחל דין רציפות); **חוק הרשות השנייה לטלוויזיה ורדיו** (תיקון מס' 48), התשפ"ג-2023 (מ-1596); **חוק הרשות השנייה לטלוויזיה ורדיו** (תיקון מס' 49), התשפ"ד-2024 (מ-1777); **חוק הפצת שידורים באמצעות תחנות שידור ספרתיות** (תיקון מס' 7 – הוראת שעה) (תיקון), התשפ"ה-2025; **חוק התקשורת (בזק ושידורים)** (תיקון מס' 81), התשפ"ה–2025 (פ/4190/25; כ-1064); **חוק התקשורת (בזק ושידורים)** (תיקון מס' 82 – הוראת שעה), התשפ"ה–2025 (פ/3549/25); הצעת חוק **השידור הציבורי הישראלי** (תיקון מס' 10 והוראת שעה), התשפ"ה–2025.

[7] הצעת חוק **הרשות השנייה לטלוויזיה ורדיו** (תיקון – הרחבת המגוון בשידורי הרדיו), התשפ"ד–2024 (פ/4656/25); הצעת חוק **הרשות השנייה לטלוויזיה ורדיו** (תיקון – הנגשת רדיו בשפה הערבית בכל הארץ), התשפ"ד–2024 (פ/4505/25); הצעת חוק **חובת הצגה של נתוני צפייה לצופה התשפ"ד–2024** (פ/4726/25); הצעת חוק **השידור הציבורי הישראלי** (תיקון – תקציב תאגיד השידור הישראלי), התשפ"ד–2024 (פ/4736/25); הצעת חוק **הפרטת תאגיד השידור הציבורי הישראלי**, התשפ"ג-2022, (פ/176/25); הצעת חוק **התקשורת (בזק ושידורים)** (תיקון – התראת חיוב בהתקשרות לחוץ לארץ), התשפ"ג–2023 (פ/1573/25); הצעת חוק **השידור הציבורי הישראלי** (תיקון - דרך מינוי מועצת תאגיד השידור הישראלי), התשפ"ה–2025 (פ/5389/25).

התקשורת לדיון בכנסת, ושוק התקשורת המתין לרפורמה ממשלתית מקיפה בתחום השידורים – שגובשה והובאה לבסוף רק כעת.

8. **לסיכום חלק זה:** לעמדתי, בהתאם לתקנון הכנסת, הוועדה היחידה המוסמכת והמתאימה להכין את הצעת החוק הממשלתית לקריאות השנייה והשלישית, היא ועדת הכלכלה; זאת גם בהתאם לאמור בהצעת החוק עצמה ולכלל החקיקה הקיימת בתחום השידורים והתקשורת.

<u>העברת הצעת החוק הממשלתית מוועדת הכלכלה</u>

9. אכן, לעתים, אף כשיש ועדה שהיא הוועדה המוסמכת לדון בהצעת החוק, ועדת הכנסת רשאית לשקול גם ועדה אחרת שתוכל לדון ולהכין את הצעת החוק. עם זאת, לאורך השנים הדבר התאפשר במקרים שנתפסו כחריגים ומטעמים מיוחדים.

10. בכנסת הזו, יו"ר ועדת הכנסת, ח"כ אופיר כץ, קבע שני תנאים מצטברים להעברת הצעת חוק לוועדה שאינה הוועדה המוסמכת: האחד, הסכמת יו"ר הוועדה המוסמכת; והשני, הסכמת הייעוץ המשפטי לכנסת. בעניינה של הצעת החוק הזו, שני התנאים האמורים לא מתקיימים: יו"ר ועדת הכלכלה הביע את התנגדותו והוא מבקש לדון בהצעת החוק בוועדת הכלכלה, ואף לעמדתי, הוועדה המוסמכת היא ועדת הכלכלה ואין בנמצא נסיבות חריגות לקביעה אחרת. יתר על כן, למעשה ככל שוועדת הכנסת תחליט להקים ועדה לענין מסוים להכנת הצעת החוק הממשלתית, תהיה בכך חריגה משמעותית מההתנהלות של יו"ר ועדת הכנסת וועדת הכנסת ולנוהגה עד כה, באופן שגם יהווה פגם בהחלטת ועדת הכנסת.

11. בכנסת ה-25 לצד הוועדות הקבועות הוקמו גם ועדות לענין מסוים, אך נקבע כי הן לא יטפלו בחקיקה. משכך נמנעה ועדת הכנסת מהקמת ועדה לענין מסוים בהצעת חוק מסוימת בכנסת ה-25. זאת, הן לנוכח עמדת הייעוץ המשפטי והן מתוך הבנה שיש בכך משום החלשה ניכרת של הוועדות הקבועות.

12. עמדה דומה הובעה בפסיקה. בבג"ץ 8612/15 **התנועה למען איכות השלטון בישראל נ' הכנסת** כב' השופטת (כתוארה אז) א' חיות ציינה:

> **"ראיתי להעיר כי ככלל, השימוש בכלי הוועדות המיוחדות ראוי לו שיהא מדוד, זהיר ועניני, ויש להישמר מאוד מפני השימוש בכלי זה כאמצעי לעקיפת הוועדות הקבועות האמורות לשמש כ'אכסניה הטבעית' לדיונים בהצעות חוק ובתיקוני חקיקה המצויים בתחום מומחיותן".**

13. בדיון שהתקיים עובר להקמת הוועדות לענין מסוים בוועדת הכנסת בכנסת הנוכחית, נקבע שאם ועדות לענין מסוים עוסקות בנושא שהוא בסמכות מובהקת של ועדה קבועה, על יושב ראש הוועדה המיוחדת לתאם את דיון הפיקוח כדיון משותף או לקבל קודם לדיון את הסכמת יו"ר הוועדה הקבועה הרלוונטית. קביעת ועדת הכנסת האמורה נועדה לשמור על ליבת פעילותן של הוועדות הקבועות וכדי לא לפגוע בכוחן, בחוזקן ובסמכויותיהן אל מול הממשלה.

14. כבר עתה אוסיף נדבך לעמדתי ואציין כי הכנת הצעת החוק הזו בוועדה לא מוסמכת, תוך עקיפת ועדת הכלכלה, תהווה פגם בהליך החקיקה וכאמור גם פגם בהחלטת ועדת הכנסת.

15. למעשה לאורך השנים האחרונות, בתחום התקשורת נמצא מקרה אחד שבו הוקמה ועדה לענין מסוים שדנה בהצעת חוק ממשלתית במקום ועדת הכלכלה, ועוד ארבעה מקרים שבהם הצעת חוק משמעותיות

בתחום התקשורת נדונה בוועדה משותפת (שלושה מהם בראשות ועדת הכלכלה)[8]. ההצעה שנדונה בוועדה לענין מסוים בכנסת ה-19 היא הצעת חוק השידור הציבורי, התשע"ד–2014 – שהתבססה על המלצות ועדה ציבורית לבחינת המתווה לשידור הציבורי. ההצעה התמקדה בהקמת גוף שיחליף את רשות השידור[9]. יו"ר ועדת הכלכלה באותה עת היה מסיעות האופוזיציה. בכנסת ה-20 (שגם בה יו"ר ועדת הכלכלה היה מסיעות האופוזיציה) נערכו שני תיקונים לחוק זה בהצעות חוק ממשלתיות קצרות, שאושרו לאחר שהתקיימו בה עד שני דיונים בלבד בוועדה לענין מסוים.

16. מן האמור עולה, כי יש תקדים אחד לכך שהצעת חוק ממשלתית בתחום השידורים הועברה לדיון בוועדה לענין מסוים; ולכן ניתן היה לכאורה לטעון כי תקדים זה יש בו כדי לאפשר אף במקרה דנן את הדיון בהצעת החוק הממשלתית בוועדה לענין מסוים. ואולם, לנוכח היקפה הנרחב מאוד של הצעת החוק הממשלתית ובהתחשב בכך שיש לה השלכות מרחיקות לכת על שוק התקשורת, הדיון בה והכנתה בכנסת צריך לדעתי להתקיים בוועדה הקבועה המוסמכת.

17. יוער כי אילו דובר בוועדה לענין מסוים, שדנה בהצעת חוק מסוימת בתחום ממוקד וצר, ייתכן כי חלק מהקשיים שבהקמתה ובהעברת הדיון בהצעת החוק אליה, היו מצטמצמים. עם זאת, מכיוון שמדובר בהצעת חוק הכוללת רפורמה מקיפה במיוחד, יש חשש כי הדיון בהצעה זו עשוי לגלוש לנושאים נוספים הכרוכים בתחום התקשורת, הקשורים גם להצעות החוק הפרטיות שנדונות בוועדת הכלכלה, ובכך הוועדה לענין מסוים תעגן בהצעת החוק הסדרים הקשורים לנושא. או אז הוועדה לענין מסוים למעשה עלולה להפוך לוועדה עוקפת לוועדת הכלכלה בתחום התקשורת באופן מלא – ולמותר לציין כי או אז יהיה הדבר בעייתי מאוד מטעמים ברורים.

18. העברת תחום ענין מרכזי של ועדה קבועה לוועדה לענין מסוים (כלומר: הקמת ועדה שתעסוק הלכה למעשה כמעט בכל תחום התקשורת) במהלכה של כהונת כנסת לשם עקיפת הוועדה המוסמכת תהווה תקדים מסוכן, תגביר לאין ערוך את הפגיעה בתקינות הליך החקיקה, במקצועיות ועדת הכלכלה כמו גם במקצועיות הוועדה שתדון בהצעת החוק, וכן בסמכויות החקיקה והפיקוח של ועדת הכלכלה. ההשלכות לכך בטווח הארוך עלולות להביא לפגיעה בעבודת הכנסת, במקצועיותה ובכוחה מול הממשלה.

19. לקשיים אלו וקשיים דומים הנובעים מוועדה "עוקפת" התייחסתי גם בהנחייתי בענין "ועדה לענין מסוים שאינה עוסקת בתחום ובנושאים מוגדרים בבירור" מיום 8/9/24[10]. באותה הנחיה ציינתי כי חומרה מיוחדת נובעת מכך שיושב ראש הוועדה לענין מסוים הוא חבר בסיעתו של השר האמון על הנושאים המועברים לדיון בוועדה זו, וזאת נוכח החשש מפני זירוז הליכי החקיקה בנושאים שהשר מבקש לקדם וכן מפני השפעת יתר של השר על עבודת הוועדה ועל היקף המעורבות שלו בהליך החקיקה של הצעת החוק. הנחייתי עסקה בוועדת הרפורמות שהועברו אליה רפורמות שונות ולאו דווקא הצעה מסוימת. אך החשש לפגיעה בעבודת ועדת הכלכלה ויכולת הפיקוח שלה על הממשלה וקבלת תשובות ומידע ממשרד התקשורת רלוונטית גם במקרה דנן.

20. לפיכך, אף אם ועדת הכנסת תחליט על הקמת ועדה לענין מסוים לדיון בהצעת החוק יהיה עליה להקפיד כי דיוני אותה ועדה יהיו מתוחמים להצעה זו, כאשר ככל שדיוניה של אותה ועדה יגלשו לסוגיות נוספות

[8] דוגמה לכך היא חוק הרשות השנייה לטלוויזיה ורדיו (תיקון מס' 44), התשע"ח–2018, שנדון בוועדה המשותפת לוועדת הכלכלה ולוועדת הכנסת ועסק בהקלת הרגולציה המוטלת על הערוצים הייעודים ובפתיחת שוק התקשורת לערוצים זעירים, קטנים ובינוניים נוספים.

[9] הצעת החוק נדונה לאורך 22 ישיבות.

[10] הנחייתי בענין "ועדה לענין מסוים שאינה עוסקת בתחום ובנושאים מוגדרים בבירור" מיום 18.9.24.

בתחום התקשורת, זה יחמיר משמעותית את הפגם שבהקמתה. במקביל לכך, ועדת הכלכלה תהא רשאית כמובן להמשיך ולהתקדם בהכנת הצעות החוק בתחום התקשורת שנמצאות על שולחנה.

21. זאת ועוד. כשהוועדה הקבועה שלה נתונות סמכויות הפיקוח בנושא מסוים אינה הוועדה המחוקקת באותו הנושא, נוצר פיצול מלאכותי שמוביל לפערי מידע ומומחיות ובסופו של תהליך – להחלשת הוועדה הקבועה, לירידה ביעילות עבודתה ולפגיעה בעבודת הכנסת. בפרט, כאשר מדובר בהעברה של הצעת חוק כה משמעותית מהוועדה האמונה על הפיקוח על המשרד הממשלתי הרלוונטי[11]. לכך מתווספת הקביעה בהצעת החוק הממשלתית כי הגורם הפיקוחי על הוראותיה הוא ועדת הכלכלה, מן הסתם מתוך ההבנה גם של משרד התקשורת, שוועדת הכלכלה היא הוועדה המוסמכת. לכן, בעניינו, אף אם תהיה הפרדה בין הצעת החוק הממשלתית להצעות החוק הפרטיות בתחום התקשורת המונחות כיום על שולחנה של ועדת הכלכלה, חוזקותיה של ועדת הכלכלה וסמכויותיה ייפגעו.

22. הקושי שבהעברת הצעת החוק הממשלתית מוועדת הכלכלה לוועדה לענין מסוים, מתגבר נוכח עמדות שר התקשורת ביחס ליו"ר ועדת הכלכלה, כפי שפירט במכתבו ליו"ר ועדת הכנסת מיום 24/2/25. ממכתב זה עולה שבקשת השר להעברת הצעת החוק הממשלתית מוועדת הכלכלה נובעת בין השאר מחוסר שביעות רצון של השר מעמדותיו ומהתנהלותו של יושב ראש ועדת הכלכלה.

23. במכתבי מיום 2/4/24 ליושב ראש ועדת הכנסת ציינתי כי העברת הצעת חוק לוועדה בנושא שאינו בתחומי עניינה, רק בשל העובדה שיוזם ההצעה הוא גם יושב ראש הוועדה – מעוררת קושי ממשי וטעם לפגם בהליך החקיקה שעלול להעיב גם על תקינותו לאורך המשך הכנתה של הצעת החוק[12]. שכן, העברת הצעת חוק לוועדה שאינה מתאימה לכך רק מהטעם שזו ועדה שהיא בראשותו של יוזם הצעת החוק יכולה לפגוע בעבודת הכנסת ובשמירה על כללי משחק הוגנים[13]. במקרה דנן עניינו בהקמה של ועדה חדשה לענין מסוים שתעסוק בהצעת חוק ממשלתית שבתחום משמעותי מתחומי עיסוקה של ועדה קבועה אחרת, לבקשת השר הממונה על המשרד המקדם את הצעת החוק הממשלתית.

24. הניסיון "לעקוף" ועדה קבועה של הכנסת, משום שעמדתו של היושב בראשה אינה עולה בקנה אחד עם עמדת השר ובכלל זאת גם רצון להעביר רפורמות כהווייתן, נדון גם בפסיקה. בג"ץ 8612/15 הנזכר לעיל, עסק במקרה בו יושב ראש ועדת הכלכלה דאז חבר הכנסת איתן כבל, סירב להיענות לדרישתו של שר האנרגיה להעביר את הרפורמה במשק החשמל "as is". כתוצאה מכך, השר ביקש שהדיון בהצעת החוק יתקיים ב"ועדת הרפורמות" ולא בוועדת הכלכלה. כב' השופטת (כתוארה אז) א' חיות ציינה בהקשר זה, בין היתר בסעיף 13 לפסק דינה:

> **"...דרישה להעביר בוועדה של הכנסת הצעת חוק 'as is' מבקשת, למעשה, למנוע דיון אמיתי, ביקורתי ואפקטיבי בוועדות ובכך היא חותרת תחת אחת התכליות המרכזיות שביסוד פעילותן של ועדות הכנסת. דרישה כזו אף פוגעת בעקרון העצמאות הפרלמנטארי עליו עמדתי בעבר בצייני כי 'עצמאותם של חברי הכנסת חיונית היא לחפקודו התקין של משטר דמוקרטי'... זאת ועוד, אילו הוכח כי הוועדה המיוחדת כמי שהופקדה על הדיון ברפורמה חלף ועדת הכלכלה, נכנעה לדרישה להעביר את הרפורמה 'as is' כי אז הייתי רואה בכך פגם היורד לשורש הליך החקיקה המצדיק את פסילתו."**

[11] והדבר נכון גם לוועדה משותפת שיהיה בה הרכב "רחש" (כאשר לאורך כל תקופת כהונתה של הכנסת הנוכחית עמדתי על הבעייתיות בהקמת ועדה משותפת למעט במקרים חריגים מאוד ובהסכמת יושבי ראש הוועדות הרלוונטיות).
[12] מכתבי בעניין "קביעת ועדה שתדון בהצעות חוק על ידי ועדת הכנסת, לפי תקנון הכנסת", מיום 2/4/24.
[13] במכתבי זה, אף עמדתי על כך שבנסיבות מסוימות, יהיה בכך משום שימוש לרעה בתקנון הכנסת על ידי יושב ראש הוועדה שהוא גם המציע וכן על ידי ועדת הכנסת.

25. ככל שתוקם ועדה שמטרתה, על פני הדברים, תהא לעבוד בהלימה מלאה לשר התקשורת ולמדיניותו, הדבר יפגע אנושות בסמכויות הפיקוח של הכנסת בכלל ושל ועדת הכלכלה בפרט, ויחליש את כוחן ואת סמכויותיהן בעבודת החקיקה, ובפרט מול הממשלה. בנוסף, גם העבודה המנהלית-מקצועית של הכנסת עלולה להיפגע בשל הקמת ועדה לענין מסוים כאמור, שכן לא יעמדו לרשות אותה ועדה המומחיות והניסיון שצברו חברי הוועדה הקבועה והצוות המקצועי המלווה אותה.

26. לאור כל האמור לעיל ובשל החשיבות הרבה שבשמירת כוחן של הוועדות הקבועות וסמכויותיהן, לרבות למול הממשלה, לעמדתי, החלטה מסוג זה תהווה פגם בהליך החקיקה של הצעת החוק[14]. כמו כן, ככל שהעברת ההצעה נעשית במטרה להאיץ את הליך החקיקה, כשהוועדה שדנה בהצעת החוק טרם רכשה מקצועיות מספקת לדיון בהסדרים העומדים בפניה, יש בכך כדי להטיל, על פני הדברים, צל כבד על היכולת של אותה ועדה להוציא תחת ידיה דבר חקיקה מיטבי, בוודאי כשמדובר בהצעה כה מקיפה ומורכבת. בנסיבות אלה, עלול להתעורר גם חשש לפגיעה בעקרון ההשתתפות של חברי הכנסת, דבר שעליו עמדתי בהנחייתי לעיל.

27. לענין הערת השוליים של הייעוץ המשפטי לממשלה שצורפה לעמוד הראשון בחוברת הצעת החוק, במכתבי מיום 3/11/25 ציינתי שבירור הפגם הנטען בהליך הממשלתי בוועדה עלול להשליך על המשך הליך החקיקה ועל איכות החקיקה. יובהר, עם זאת, שחוות דעתי לעיל, כי בנסיבות שפורטו יש בעצם העברת הצעת החוק לוועדה שאינה ועדת הכלכלה פגם בהליך החקיקה שישליך אף הוא על המשכו, אינה קשורה להערת השוליים האמורה.

28. במכתבי בענין "דין רציפות בהצעת חוק שירות ביטחון (תיקון מס' 26) (שילוב תלמידי ישיבות), התשפ"ב–2022", שעסק בהחלטת הכנסת להחיל רציפות על הצעת החוק לאחר שלעמדת הייעוץ המשפטי לממשלה נפל פגם בהליך הרציפות הממשלתי – עמדתי על אבני דרך להמשך הליך החקיקה שייתכן שיש בהן כדי לרפא את הפגם שם. בענייננו, ובהיעדר מידע על ההליך הממשלתי או על הליך החקיקה בכנסת, בשלב זה לא אוכל להציע אבני דרך שעשויות לסייע בריפוי הפגמים. ייתכן שלאחר שתתבהר המסכת העובדתית והמשפטית הן בענין עבודת המטה הממשלתית והן בדבר דיוני הוועדה שתדון בהצעת החוק ודרך החקיקה בה, נוכל לגבש עמדה גם בענין זה.

29. עם זאת, ולאור הצורך החיוני בשמירה על כוחן וסמכויותיהן של הוועדות הקבועות, אני מוצאת לנכון לחזור על בקשתי מהחודשים האחרונים לדרך חלופית להקמת ועדה לענין מסוים להכנת הצעת החוק שבנדון.

בכבוד רב,

שגית אפיק

שגית אפיק

[14] ובכל מקרה מובן כי הכרח הוא שהרכבה של ועדה כאמור ישקף את הגודל היחסי של סיעות הקואליציה וסיעות האופוזיציה.

נספח 16

מכתבו של שר התקשורת, ליוי"ר ועדת הכנסת מתאריך 1.12.2025

עמ' 443

Minister of Communications
Dr. Shlomo Karhi

בס"ד
שר התקשורת
ד"ר שלמה קרעי

י"א בכסלו התשפ"ו

1 בדצמבר 2025

לכבוד

חה"כ אופיר כץ, יו"ר ועדת הכנסת

<u>הנדון: קביעת ועדה לדיון בהצעת חוק התקשורת (שידורים) התשפ"ו – 2025 (מ/1898)</u>

מכובדי,

לקראת הדיון הבוקר בוועדת הכנסת, אבקש להבהיר מספר נקודות, תוך התייחסות לחוות הדעת המשפטית של יועמ"ש הכנסת, עו"ד שגית אפיק, מיום 30.11.25 (להלן **חוות הדעת**).

1. על פי סעיף 83(ב)(1) לתקנון הכנסת, מליאת הכנסת יכולה להעביר הצעת חוק לוועדה קבועה או מיוחדת לעניין מסויים, כלומר מדובר בהליך שגרתי ובסמכות מפורשת בתקנון. סעיף 83(ב)(2) קובע כי במקרה והיו חילוקי דעות במליאת הכנסת, ועדת הכנסת היא בעלת הסמכות המלאה לקבוע איזו ועדה תדון בהצעת החוק. סעיף 83(ג) לתקנון קובע במפורש שיש לוועדת הכנסת סמכות להעביר הצעת חוק לדיון בוועדה אחרת אפילו לאחר שעברה ההצעה לאחת מוועדות הכנסת, וזאת בין היתר לבקשת יוזם ההצעה.
2. מגבלות המצוינות בסעיף 10 לחוות הדעת, כגון דרישת הסכמה של יו"ר ועדת הכלכלה, הסכמת הייעוץ המשפטי לכנסת או דרישה של נסיבות חריגות אינן מצוינות בתקנון הכנסת, ולא ברור מהו המקור להתייחסות אליהן בחוות הדעת. נראה כי לכל היותר, מדובר בהבנות פנימיות בין גורמים שונים בכנסת בעבר, הבנות שאינן מחייבות משפטית ואינן יוצרות נורמה מונעת. לא ניתן לייצר כלל חדש על בסיסן, וודאי שלא להחיל כלל כזה לראשונה על רפורמה כה מהותית ומורכבת. באשר לדרישת ההסכמה מצד יו"ר ועדת הכלכלה, הרי שזו נדרשת, בהתאם להוראת סעיף 83(ג)(2) לתקנון, רק במקרה בו ועדת הכלכלה היתה מתחילה לדון כבר בהצעת החוק, וזה כמובן אינו המצב בעניינו.
3. נדמה כי המקור הנורמטיבי היחיד לעמדה המוצגת בחוות הדעת הוא הערת כב' השופטת חיות בבג"צ 8612/15 **התנועה למען איכות השלטון בישראל נ' הכנסת**, לפיה השימוש בכלי של הוועדות המיוחדות ראוי שיהיה מדוד, זהיר ועניני, ושיש להישמר מאוד מפני השימוש בכלי זה כאמצעי להליך חקיקה לא תקין. הערה זו רחוקה כמובן מלבסס הלכה, לא כל שכן עמדה לפיה עצם הקמתה של ועדה מיוחדת מביא לפגם בהליך החקיקה או פגם בהחלטת ועדת הכנסת. בפועל, על אף שהוגשו עתירות בגין הקמה של ועדות מיוחדות, עתירות אלו לא התקבלו מעולם על ידי בית המשפט.

4. מעבר לכך, אציין כי העברת הדיון בהצעת החוק לוועדה שתקדיש את מירב זמנה להכנתו לקריאה שניה ושלישית נדרשת במקרה זה בשל הנסיבות המיוחדות של הצעת החוק, ובפרט לנוכח **הדחיפות הרבה** בהשלמת הליך החקיקה של הצעת החוק עוד במהלך שנת 2026, כפי שאפרט להלן.
5. כאמור בסעיף 1 לחוות הדעת של יועמ"ש הכנסת, מדובר בהצעה רחבה ומקיפה. על פי ניסיון העבר, לוועדה הדנה במגוון רחב של עניינים כלכליים נוספים אין את היכולת למקד את פעילותה ברפורמת ענק שכזו ולהשלים את העבודה לגביה במהלך הכנס הנוכחי. לעניין זה נבהיר, לאור הערות שעלו בחוות הדעת, כי הבקשה להעברת הדיון אינה נובעת מטעמים אישיים כאלו או אחרים, אלא מהצורך הברור לקיים דיון רציף ויסודי בהצעת חוק רחבת היקף זו, באופן שיאפשר את השלמת הליך החקיקה שלה עוד במהלך הכנס הנוכחי.
6. אסביר בקצרה את הסיבות לדחיפות הרבה בקידום הצעת החוק: קידום חוק שידורים חדש עולה בקנה אחד עם המלצות שנתנו שורה ארוכה של ועדות ציבוריות. במצב החקיקה והאסדרה העכשוויים קיים פער גדול וקשה לגישור בין המציאות לבין ההסדרים החוקיים. בפרט, קיימים פערים משמעותיים באסדרה בין שחקנים דומים על בסיס אבחנות היסטוריות שוועדות ציבוריות כבר קבעו שהן אינן בסיס מניח את הדעת לעניין זה.
7. עיקר הפער האסדרתי נובע מכך שהאסדרה הקיימת חלה רק על שחקנים המשדרים באמצעים מסורתיים, כבלי נחושת ושידורי לוויין, בעוד שהשוק עובר בשנים האחרונות בקצב מהיר לשידור טלוויזיה ליניארית על גבי תשתית האינטרנט (OTT). כאשר יושלם המעבר המלא לשידורי OTT, יתבטל למעשה כלל הפיקוח הקיים על פלטפורמות רב ערוציות, וכמו כן, לא תהיה עוד משמעות לרישיונות שמחזיקים ערוצי טלוויזיה כמו ערוץ 12,13,14 וכדומה. במצב זה, שוק השידורים בישראל ייוותר למעשה ללא אסדרה, או חמור מכך, עם אסדרה מכבידה שתבוסס על תילי תילים של פרשנויות משפטיות התלויות בשערה, דבר העלול ליצור נזק ציבורי, כלכלי ותרבותי רחב.
8. היקף המעבר לשידורי OTT יגיע בתקופה הקרובה לשיא חדש, ועוד במהלך שנת 2026 שידור טלוויזיה באמצעים מסורתיים צפוי להפוך לשידור בהיקף זניח. על פי אומדנים של גורמי המקצוע במשרד התקשורת, בסוף השנה הנוכחית מעל 80% מהמנויים בשוק יהיו מנויי OTT, שוק שכאמור אינו נתון לרגולציה כלל. יתרה מכך, אחת משתי הפלטפורמות המפוקחות על ידי המועצה לשידורי כבלים ולשידורי לוויין, חברת יס, הודיעה בדו"ח שפורסם על ידה ביום 11.11.25 כי החל מחודש פברואר 2026 השידור הלווייני צפוי לעבור למתכונת מצומצמת וממוקדת ללקוחות בודדים.
9. אחת המשמעויות הבולטות של המעבר המהיר ל-OTT היא השחיקה הגדולה בהיקף התמיכה ביצירה ישראלית מקורית, תופעה בה הכיר גם בית המשפט העליון בבג"ץ 670/24. בפסק דינו מיום 20.2.2025 הבהיר בית המשפט לעותרים כי **הוא אינו סבור שהחוק הנוכחי**

מאפשר פתרון לבעיה זו, כך ש"**התרופה ככל הנראה היא באסדרה חקיקתית חדשה**".
דהיינו, בהיבט זה, המשמעות של אי העברת החוק בתקופה הקרובה היא המשך השחיקה המהירה בתמיכה ביצירה ישראלית, עד כדי ביטולה המלא.

10. בחוות דעתה, ציינה יועמ"ש הכנסת כי בכנסת הזו, ה-25, "נמנעה ועדת הכנסת מהקמת ועדה לעניין מסוים בהצעת חוק מסויימת". העובדות לא מתיישבות עם אמירה חד משמעית זו, שהרי, עם פתיחת הכנסת ה25, גם אם קודם להקמת הוועדות הקבועות, הוקמה ועדה מיוחדת לעניין חוק מסוים, שדנה בשני חוקים, כולל תיקון חוק יסוד הממשלה (המכונים חוקי דרעי), אשר הח"מ עמד בראשותן. בנוסף, יו"ר ועדת הכנסת דהיום, חה"כ אופיר כץ, עמד בראש ועדה מיוחדת לתיקון פקודת המשטרה, ואף לאחר הקמת הוועדות הקבועות, עמד בראש הוועדה המיוחדת לתיקון חוק יסוד: הממשלה, בשני חוקים: הנבצרות וכשירות שרים. כמו כן, גם ועדת הסמים והאלכוהול, ועדה מיוחדת ולא קבועה לכל הדעות, שלא תוכננה למיטב ידיעתי לעסוק בקידום הליכי חקיקה, קיבלה לידיה הצעת חוק בעניין השימוש בקנאביס רק ביוני האחרון. אציין כי כל הוועדות הנ"ל "נטלו סמכויות" מהוועדות הקבועות, ואילו לא היו מוקמות היו נידונות בוועדות הקבועות.
11. יתרה מכך, בכנסת ה-25 ישנו מספר חסר תקדים של ועדות מיוחדות. לא ברור מדוע יש להחיל חוות דעת שכזו, המשנה סדרי עולם של שנים ארוכות בכנסת, רק על הוועדה המיוחדת המוצעת לעניין הצעת חוק השידורים. מכיוון שמדובר בתקדים בעל השלכות רוחב, אם הכנסת תאמץ כללים חדשים אלו, ראוי שהדבר יחול רק מהכנסת הבאה, ולא ישנה מסורת פרלמנטרית קיימת באופן נקודתי ביחס לחוק מסוים.
12. אציין כי אפשרות נוספת שהצעתי בעבר בפניך ובפני ועדת הכנסת, אשר תיתן אף היא מענה לדחיפות הרבה בהעברת החוק, היא פיצול הנושאים שבטיפולה של ועדת הכלכלה כך שנושאי התקשורת בכללותם יטופלו בנפרד בוועדה קבועה. גם באמצעי זה של פיצול ועדות נעשה לא אחת שימוש, לרבות בכנסת האחרונה, למשל במקרה של הוועדה לביטחון לאומי או בפיצול בין ועדת העבודה והרווחה לבין ועדת הבריאות. אפשרות זו נדחתה על הסף על ידי יועמ"ש הכנסת.
13. סיכומם של דברים, אנו סבורים כי יש לבחון את הליך החקיקה בסופו, על סמך טיב ההליך ולא על סמך החלטה פרוצדורלית המצויה בבירור בתחום הסמכות של ועדת הכנסת ומליאת הכנסת. החלטה מהסוג שהכנסת, לרבות הכנסת הנוכחית, קיבלה פעמים רבות.
14. בהקשר זה מזהירה חוות הדעת שאם המטרה היא להעביר את הצעת החוק "AS IS", הרי שיש בכך פגם משמעותי. לאור דברים אלו חשוב להבהיר כי זו בהחלט לא מטרתנו. בכוונתנו לקיים הליך חקיקה מלא ותקין, להטות קשב לגורמים השונים ובוודאי לחברי הוועדה, לדון בחוק ולשנותו בהתאם לצורך, תוך ליווי מקצועי של הייעוץ המשפטי לכנסת.

15. משרד התקשורת עובד על האסדרה החדשה תקופה ארוכה. בשנים האחרונות בוצעה עבודת מטה מקצועית, מאוזנת ורחבה במיוחד. הקמת ועדה מיוחדת לא נועדה לדלג על הליך תקין אלא לאפשר אותו במסגרת זמן המותאמת לדחיפות ולמורכבות. יתרה מכך, אנו סבורים שדווקא דיון רציף בוועדה שתצבור במהלך הדיונים מומחיות בתחום, יאפשר לקיים הליך חקיקה טוב יותר ומקצועי יותר מאשר דיון מעת לעת בוועדה שדנה במקביל בנושאים רבים אחרים. בהקשר זה אציין כי ציון ועדת הכלכלה כברירת המחדל בהצעת החוק מכוון לפיקוח לאחר אישור החוק בכנסת ולא להליך החקיקה הנדרש כאמור.

לסיכום:

הבקשה להקים ועדה מיוחדת נובעת מצורך מקצועי, פרלמנטרי וציבורי אמיתי. ועדה מיוחדת לרפורמה מקיפה שכזו, אינה פוגעת בוועדות הקבועות, אינה מנסה לעקוף שום מנגנון ולא נועדה להימנע מדיון מקצועי, אלא להפך: לאפשר אותו באופן מיטבי במסגרת לוחות זמנים חיוניים לשוק התקשורת ולציבור. ועדה מיוחדת כזו אף נדרשת לקבל את אישור מליאת הכנסת, שלה מסורה על פי חוק סמכות החקיקה.

למעלה מן הצורך אציין כי בטוחני שהדיון היסודי, המקיף והמקצועי שאנחנו מתכוונים לקיים בוועדה יכסה גם על מראית העין של הפגם התהליכי לכאורה שציינה יועמ"ש הכנסת.

מכובדי יו"ר הוועדה וחברי הוועדה, אני פונה אליכם בבקשה לתמוך בהקמת הוועדה המיוחדת לחוק השידורים ולאפשר לכנסת לפעול כמיטב המסורת, ביעילות ובמקצועיות הנדרשת.

בברכה,

חה"כ ד"ר שלמה קרעי
שר התקשורת

העתק:

חה"כ אמיר אוחנה, יו"ר הכנסת

עוה"ד שגית אפיק, היועצת המשפטית לכנסת

חברי ועדת הכנסת

אלעד מקדסי, מנכ"ל משרד התקשורת

נספח 17

מכתבה של היועצת המשפטית לכנסת ליוייר ועדת הכנסת מתאריך 1.12.2025

עמי 448

הכנסת
היועצת המשפטית לכנסת

(סימוכין: 2025-194839)
ירושלים, כ"ז בחשון התשפ"ו
01 בדצמבר 2025

לכבוד
חבר הכנסת אופיר כץ
יושב ראש ועדת הכנסת

שלום רב,

הנדון: התייחסותי למכתבו של שר התקשורת מהבוקר

במכתבו של שר התקשורת אליך הוא מתייחס לעניינים המנויים במכתבי ומשכך אני מוצאת לנכון להעמיד דברים על דיוקם, כפי שאני רואה אותם:

1. ראשית לענין סמכות ועדת הכנסת. סעיף 83 לתקנון הכנסת קובע את ההליך לקביעת ועדה לדיון בהצעת חוק אחרי הקריאה הראשונה. ואולם, לצד הוראות התקנון, הכנסת נסמכת על הנוהג, הנוהל והתקדימים וגם להם משקל ניכר. שר התקשורת מציין במכתבו כי הוקמו ועדות לענין מסוים, אלא שהוועדות אליהן הוא מתייחס הוקמו טרם הקמת הוועדות הקבועות כחלק מדיוני הוועדה המסדרת. בסמוך לכך אכן הוקמה ועדה לתיקונים בחוק יסוד הממשלה בראשותך, אלא שאותם נושאים שתוקנו באותם חוקי יסוד נגעו גם לתחומיה של ועדת הכנסת וכן הדבר נעשה בהסכמתו של יו"ר ועדת חוקה, חוק ומשפט. והכל בשונה מעניינו – להעביר הצעת חוק במהלך כהונת הכנסת לוועדה לעניין מסוים תוך התנגדות של יושב ראש הוועדה הרלוונטית.

2. עוד צוין במכתב השר כי הוא הציע אפשרות של פיצול תחום התקשורת מוועדת הכלכלה, בדומה למה שנעשה בוועדה לביטחון לאומי. ואולם, לפצל תחום שלם במהלך כהונתה של כנסת בשל חוסר שביעות רצון, הוא תקדים מסוכן והתייחסתי לכך במכתבי. הוועדה לביטחון לאומי הוקמה בתחילת הכנסת עם הקמת כלל הוועדות הקבועות כוועדה קבועה וזאת לאחר שהוקמה בכנסת הקודמת כוועדה קבועה בהוראת שעה, וממילא הדבר נעשה בהסכמה רחבה ולא בעיצומה וכחלק מניסיון להעביר רפורמה מקיפה באמצעות חקיקת בזק – כפי שמעיד השר במכתבו על הרפורמה בתקשורת.

3. לעניין הדחיפות המתוארת, יושב ראש ועדת הכלכלה הסכים להתחשב בכך בקביעת סדר היום של דיוני הוועדה, אך אני מבינה שהדבר אינו מקובל. בהקשר זה, אדגיש כי הצעת החוק הונחה על שולחן הכנסת רק ביום 21/10/25 ואושרה בקריאה הראשונה רק ביום 3/11/25. כלומר, שלושה חודשים בלבד לפני המועד שצוין במכתב השר שעד אליו הרפורמה צריכה להיכנס לתוקף. ככל שהממשלה הייתה סבורה כי מדובר ברפורמה כה הכרחית, ראוי היה שתביא אותה במועד מתאים כך שהכנסת תוכל לקיים עליה דיונים מספקים בהליך חקיקה נאות.

בכבוד רב,

שגית אפיק

העתק:
חברי ועדת הכנסת
חבר הכנסת שלמה קרעי, שר התקשורת

הכנסת, קריית בן-גוריון, ירושלים | mishpatit@knesset.gov.il | טל' 02-6408541 | פקס: 02-6496802

נספח 18

מכתב היועצת המשפטית לכנסת
לחברי הכנסת מתאריך 3.11.2025

עמ' 450

הכנסת
היועצת המשפטית לכנסת

(סימוכין: 2025-190955)
ירושלים, י״ב בחשון התשפ״ו
03 בנובמבר 2025

לכבוד
חברי וחברות הכנסת

שלום רב,

הנדון: הצעת חוק התקשורת (שידורים), התשפ״ו–2025 מ/1898
הונחה על שולחן הכנסת ביום 21/10/2025

1. אבקש להביא לתשומת ליבכם כי בשוליים התחתונים של העמוד הראשון לחוברת הצעת החוק הממשלתית, צורפה ההערה הבאה: *״יובהר כי הצעת חוק זו לא קיבלה אישור מטעם היועצת המשפטית לממשלה כמתחייב לפי הנחיית היועצת המשפטית לממשלה 2.3005: טיפול בהצעות חוק ממשלתיות״.*
2. למיטב ידיעתי, הערה מסוג זה או דומה לה, מעולם לא נכללה בחוברת הצעות החוק שפרסם המדפיס הממשלתי.
3. אין באפשרותנו להתחקות אחר השיקולים שעמדו מאחורי הוספת הערת השוליים ואחר ההליכים בוועדת השרים לענייני חקיקה ובממשלה. הליכים אלה, כמו גם עבודת המטה הממשלתית, אינם שקופים לכנסת (או לציבור). פניותיי בעבר לשר המשפטים ולייעוץ המשפטי לממשלה בבקשה להעברת הפרוטוקולים של ועדת שרים לענייני חקיקה (לכל הפחות לגבי הצעות חוק פרטיות) לכנסת או לייעוץ המשפטי של הכנסת, סורבו.
4. לפיכך, בשלב זה ובנסיבות אלה, איני מוצאת לנכון לקבוע מסמרות לענין עמדת הייעוץ המשפטי לכנסת ביחס לאופן הנחת הצעת החוק ולהליך אישורה בקריאה הראשונה; אנו נמסור עמדות מקיפות מטעמנו, הן ביחס למהותם של הסדרי הצעת החוק והן ביחס לנאותות הליך החקיקה, בוועדה המוסמכת להכנתה של הצעת החוק לקריאות השניה והשלישית.
5. מובן כי אין בהערת השוליים כדי לגרוע מהחובה המוטלת על נציגי הייעוץ המשפטי לממשלה ועל אנשי המקצוע הרלוונטיים, ובכללם נציגי מחלקת ייעוץ וחקיקה במשרד המשפטים ונציגי משרד התקשורת, לפרוס בפני הוועדה המוסמכת את ההסבר להסדרי הצעת החוק, את עמדתם ואת כלל הנתונים והמידע הנדרשים לה, לרבות לעניין ההליך המקדים ועבודת המטה שנערכו בממשלה ובפרט במשרד התקשורת. בנסיבות אלה, חובה זו אף הופכת לחובה מוגברת, בין היתר גם לנוכח היקפה הנרחב של הצעת החוק הממשלתית ומשמעויותיה.
6. הייעוץ המשפטי של הכנסת ילווה את המשך הליך החקיקה, ככל שהצעת החוק תאושר בקריאה הראשונה, ונתייחס במהלכו כמובן לכל שאלה, לרבות באשר לתקינות ההליך.

בכבוד רב,
שגית אפיק

העתק:
חבר הכנסת אמיר אוחנה, יושב ראש הכנסת
חבר הכנסת שלמה קרעי, שר התקשורת
חבר הכנסת יריב לוין, שר המשפטים
עו״ד אייל לב ארי, היועץ המשפטי למליאה
היועצים המשפטיים לוועדות הכנסת
עו״ד ברוריה מנדלסון, היועצת המשפטית של משרד התקשורת
עו״ד שרון אפק, מנהל מערך ייעוץ וחקיקה, המשנה ליועצת המשפטית לממשלה
עו״ד אביטל סומפולינסקי, המשנה ליועצת המשפטית לממשלה (משפט ציבורי-חוקתי)
עו״ד גיל לימון, המשנה ליועצת המשפטית לממשלה (משפט ציבורי-מנהלי)

הכנסת, קריית בן-גוריון, ירושלים | mishpatit@knesset.gov.il | טל' 02-6408541 | פקס: 02-6496802

נספח 19

מכתב היועצת המשפטית לכנסת לחברי הוועדה המיוחדת מתאריך 11.1.2026

עמי 452

הכנסת
היועצת המשפטית לכנסת

(סימוכין: 2026-002809)
ירושלים, כ"ב בטבת התשפ"ו
11 בינואר 2026

לכבוד
חברי הוועדה לדיון בהצעת חוק התקשורת (שידורים)

שלום רב,

הנדון: <u>מתווה דיוני הוועדה לדיון בהצעת חוק התקשורת (שידורים), התשפ"ו-2025 (מ/1898)</u>
סימוכין: מכתבי מיום 3.11.25; מכתבי מיום 30.11.25; מכתבי מיום 25.12.25

1. במכתבי מיום 3.11.25, ציינתי כי לנוכח הערת השוליים שצורפה לחוברת הצעת החוק[1], וכן נוכח היקפה הנרחב של הצעת החוק הממשלתית ומשמעויותיה, חלה חובה מוגברת על נציגי הייעוץ המשפטי לממשלה ועל אנשי המקצוע הרלוונטיים, ובכללם נציגי מחלקת ייעוץ וחקיקה במשרד המשפטים ונציגי משרד התקשורת, לפרוס במסגרת הליך החקיקה את הסבריהם להסדרי הצעת החוק, את עמדתם ואת כלל הנתונים והמידע הנדרשים לוועדה הדנה בהצעת החוק, לרבות לעניין ההליך המקדים ועבודת המטה שנערכה בעניינה. כמו כן, ציינתי כי יהא על הוועדה שתכין את הצעת החוק לפעול לבירור הפגם הנטען בהליך הממשלתי לנוכח ההשלכות שעלולות להיות לו על המשך הליך החקיקה ועל מנת שניתן יהיה לבחון דרכים לתיקון הפגם הנטען במסגרת הכלים העומדים לרשות הכנסת בהליך החקיקה.

2. בתום עשרה דיונים שקיימה הוועדה המיוחדת בהצעת החוק, בהם נשמעו עמדות חברי הכנסת, משרד המשפטים, משרד התקשורת, רשות האסדרה ומזכיר הממשלה, ניתן להסיק מהבירור שהתקיים כי לפחות לגבי חלק מפרקי ההצעה התקיימה עבודת מטה ממשלתית משמעותית שנמשכה זמן לא מבוטל; ביחס לחלקים אחרים התקיימה עבודת מטה למשך תקופה קצרה יותר; ולגבי חלקים מסוימים נטען כי לא נערכה עבודת מטה מספקת, אם בכלל, והם שנויים במחלוקת פנים-ממשלתית ניכרת. כמו כן, ישנן סוגיות שעודן מתבררות בין משרד התקשורת לבין רשות האסדרה בכל הנוגע לפגמים שנפלו בהליך הערכת השפעות הרגולציה. בהקשר זה יצוין כי יושבת ראש הוועדה נענתה לבקשת רשות האסדרה ומשרד התקשורת להמשיך ולקיים שיח פנימי בנושא ולחזור לוועדה עם תשובות ביחס לסוגיות שנותרו פתוחות ביניהם, כנהוג בדיוני החקיקה בכנסת.

3. יוער כי אף אני שותפה לעמדה כי ככלל, אין זה מתפקידה של הכנסת להחליף את עבודת המטה הממשלתית, בייחוד כאשר עסקינן בהצעת חוק ממשלתית. חרף זאת, לצערי, פעמים רבות מונחות על שולחן הכנסת הצעות חוק ממשלתיות ורפורמות מורכבות שהליך גיבושן בממשלה

[1] בהערת השוליים נכתב "הצעת חוק זו לא קיבלה אישור מטעם היועצת המשפטית לממשלה כמתחייב לפי הנחיית היועצת המשפטית לממשלה 2.3005: טיפול בהצעות חוק ממשלתיות".

הכנסת, קריית בן-גוריון, ירושלים | mishpatit@knesset.gov.il | טל' 02-6408541 | פקס: 02-6496802

לא היה מושלם, ושההסדרים בהן אינם בשלים ומצריכים ליבון משמעותי במסגרת הליך החקיקה בכנסת. תופעה זו שכיחה במיוחד בחקיקת ההסדרים, שבמסגרתה, לעיתים, מקודמות רפורמות מורכבות, אף מבלי שהתקיים שיח מקדים עם המשרד שאמור ליישם אותן. במקרים אלו, עמדתי העקבית היא כי אף שעבודת המטה הממשלתית שנעשתה לגבי הצעת החוק אינה מקיפה דיה וההסדר המופיע בה אינו בשל, הכנסת רשאית לפעול, בהתאם לכלים העומדים לרשותה ובמידת האפשר, לתיקון הפגמים וליבון הסוגיות שלא זכו להבשלה בהליך הממשלתי, ובכלל זאת גם להחליט החלטות מגוונות החל מהימנעות מאישור הנושאים שאינם בשלים או בסיום דיוניה בנושא בהיעדר החלטה כלשהי וכלה בהחלפת ההסדרים או השלמתם בכל דרך שהוועדה תמצא לנכון כראויה.

4. במכתבה של המשנה ליועצת המשפטית לממשלה (משפט ציבורי–חוקתי) עו"ד אביטל סומפולינסקי, מיום 6.1.26, למנכ"ל משרד התקשורת, נכתב כי "המפתח ליציאה מן המבוי הסתום אליו נקלע ההליך, ולקיומם של הליכי חקיקה נאותים וראויים, היה ונותר השהיית הליכי החקיקה בכנסת וחזרה לעבודה תקינה אשר תאפשר את השלמת המלאכה".

5. איני ממעיטה בעמדת הייעוץ המשפטי לממשלה או בחומרת המחלוקות המקצועיות והאחרות הקיימות לשיטתו ביחס להצעת החוק הממשלתית, המצריכות שהות נוספת לליבונן; וכן גם בפגם שראיתי אני בהקמת הוועדה המיוחדת. ואולם, משהצעת החוק הממשלתית פורסמה ברשומות והונחה על שולחן הכנסת, בהתאם להוראות התקנון, ואושרה על ידי הכנסת כדין – לעמדתי, כמי שאמונה לפי דין על הבטחת תקינות הליכי החקיקה, יש קושי רב בעמדה כי על הכנסת להשהות את עבודתה ולהפסיק את הדיונים בהצעת החוק הממשלתית על מנת לאפשר את השלמת השיח הפנים-ממשלתי, כתנאי בלעדי לקיומו של הליך חקיקה נאות. בשלב זה, ההחלטה בדבר המשך קידומה ואופן קידומה של הצעת החוק נמצאת בסמכותה של הוועדה שדנה בה, כאשר מובן מאליו שככל שהפגמים שנפלו בהליך הפנים-ממשלתי של הכנת הצעת החוק משמעותיים יותר, כך המשימה המוטלת על כתפי הוועדה המכינה את הצעת החוק לקריאות השנייה והשלישית היא כבדה יותר.

6. כפי שנהוג ומקובל בהליך החקיקה – השיח השוטף בין משרדי הממשלה על הצעת חוק מסוימת מוסיף להתקיים במקביל לעבודת הכנסת עליה. נוהג זה מוחל הן ביחס להצעות חוק שהתקיימה בהן עבודת מטה ממשלתית מקיפה, כמו גם ביחס להצעות חוק שלא התקיימה בהן עבודת מטה ממשלתית מספקת. זאת, בין היתר, בשל הצורך בפתרון קשיים בהסדר המוצע שהוצפו בדיוני הוועדה, ולשם התייחסות ומתן מענה לשאלות חברי הכנסת, להערות הוועדה והייעוץ המשפטי לכנסת או לחלופות שהוצעו בנוסחים שהונחו על ידם.

7. לאור האמור, ולאחר שיח שהתקיים עם יושבת ראש הוועדה, אבקש לעמוד על מתווה דיוני שלדעתי יאפשר מסגרת זמן הולמת להמשך שיח פנים-ממשלתי במקביל לדיוני הוועדה ומבלי שעבודת הכנסת תיעצר, כפי שיפורט להלן:

8. ראשית, נכון לעת הזו, הוועדה תוסיף לקיים שני דיונים בשבוע, לכל היותר. זאת, על מנת ליתן לגורמים הרלוונטיים בממשלה את הזמן הראוי לליבון הנושאים שנותרו במחלוקת; ולחברי הוועדה להוסיף ללמוד את ההסדרים המוצעים ולשקול הערות שנשמעות במהלך הדיונים.

הכנסת, קריית בן-גוריון, ירושלים | mishpatit@knesset.gov.il | טל' 02-6408541 | פקס: 02-6496802

9. שנית, בשלב הראשון, דיוני הוועדה יעסקו אך ורק בנושאים שלמיטב התרשמותנו התקיימה לגביהם עבודת מטה ממשלתית והם בשלים ברובם. במקביל לדיונים אלה, ומכיוון שאלה יעסקו בנושאים שנראה כי נעשתה בהם עבודת מטה, יוכלו משרדי הממשלה לפעול ליצירת הבנות ביניהם בנושאי המחלוקת. כמובן, שככל שיעלה הצורך בעקבות אותם דיוני הצד לערוך שינויים בדיעבד בפרקים שכבר נדונו, הדבר יובא לדיון מחודש בפני הוועדה בשלב מאוחר יותר.

10. שלישית, נושאים בהם התגלעו מחלוקות פנים-ממשלתיות משמעותיות יידונו בשלבים המאוחרים. מדיוני הוועדה עד כה, ניכר כי בין הנושאים השנויים במחלוקת נכללים: ביטול ההפרדה המבנית של חברת החדשות, הסדרי תחרות וביטול הבעלויות הצולבות, מדידת נתוני צפייה, סמכות דרישת מידע של מנכ"ל משרד התקשורת ואמצעי האכיפה המינהלית.

11. לעומת זאת, פרק ב' להצעת החוק שעניינו הרשות לתקשורת משודרת והמועצה לאסדרת תכני צפייה-ושמע הוא פרק שלגביו הוברר כי נעשתה עבודת המטה המשמעותית ביותר בהצעת חוק ולכן הוועדה החלה לדון בו. לאחר תום הדיון בפרק זה, תוכל הוועדה להתקדם לפרקים נוספים שאינם מבין המנויים בסעיף 10.

12. לסיום, יש לקוות שגורמי הממשלה ימצאו את הדרך לקיים את השיח הפנימי ביניהם ולהשלים את עבודת המטה על הנושאים שנותרו במחלוקת. במקביל, אף אנו נבחן מעת לעת את אבני הדרך הדרושות להמשך דיוני הוועדה בצורה תקינה. בתוך כך, מובן שצוות הייעוץ המשפטי לוועדה יציף ויביא לפני חברי הוועדה את עמדותיו במכלול הסוגיות והשאלות, ויציג חלופות לנוסח הצעת החוק הממשלתית, כמקובל. למותר לציין כי נציגי משרדי הממשלה, לצד עבודתם מחוץ לכותלי הוועדה והשיח הפנימי ביניהם, נדרשים להעביר את עמדתם והתייחסויותיהם גם על אלה במסגרת דיוני הוועדה, כמקובל בהליכי חקיקה. במסגרת זו, על יושבת ראש הוועדה לאפשר לגורמים הללו – וכן לגורמים רלוונטיים נוספים – להביע את עמדותיהם, וכן לאפשר להם להשיב ללא הפרעות לשאלות חברי הכנסת, ככל הניתן, ולהקפיד על קיום זכות ההשתתפות של חברי הכנסת באופן שיאפשר להם לגבש את עמדתם ביחס להצעת החוק ולהביע אותה.

בכבוד רב,

שגית אפיק

העתק:
חברת הכנסת גלית דיסטל אטבריאן, יושבת ראש הוועדה לדיון בהצעת חוק התקשורת (שידורים)
חבר הכנסת שלמה קרעי, שר התקשורת
עו"ד אביטל סומפולינסקי, המשנה ליועצת המשפטית לממשלה (משפט ציבורי-חוקתי)
הייעוץ המשפטי לוועדה לדיון בהצעת חוק התקשורת (שידורים)
מר אלעד מקדסי, מנכ"ל משרד התקשורת
עו"ד ברוריה מנדלסון, היועצת המשפטית למשרד התקשורת
גב' נועה בירן דדון, מנהלת הוועדה לדיון בהצעת חוק התקשורת (שידורים)

הכנסת, קריית בן-גוריון, ירושלים | mishpatit@knesset.gov.il | טל' 02-6408541 | פקס: 02-6496802

נספח 20

מכתב היועצת המשפטית לכנסת לחברי הוועדה המיוחדת מתאריך 17.2.2026

עמי 456

נספח 20

הכנסת
היועצת המשפטית לכנסת

(סימוכין: 2026-091935)
ירושלים, ל' בשבט התשפ"ו
17 בפברואר 2026

לכבוד
חברי הוועדה לדיון בהצעת חוק התקשורת (שידורים)

שלום רב,

הנדון: מענה לטענות בעניין דיוני הוועדה לדיון בהצעת חוק התקשורת (שידורים), התשפ"ו-2025 (מ-1898)

סימוכין: מכתבם של חח"כ איתן גינזבורג, חח"כ שלי טל מירון, חח"כ אפרת רייטן מרום וחח"כ יבגני סובה מיום 20.1.26; מכתבה של חח"כ שלי טל מירון מיום 28.1.26; מכתבי מיום 3.11.25; מכתבי מיום 30.11.25; מכתבי מיום 25.12.25; מכתבי מיום 11.1.26

בהמשך לקשיים שחלקכם העליתם בפניי בפניותיכם בעניין דיוני הוועדה לדיון בהצעת חוק התקשורת (שידורים) (להלן – הוועדה המיוחדת; והצעת החוק) וכן לנוכח טענות שהועלו על ידיכם במהלך הדיונים – מצאתי לנכון להשיב לדברים במרוכז:

1. אין ספק שכדי לקיים דיון אפקטיבי בהצעת חוק ממשלתית, נדרש כי גורמי הממשלה אשר ניסחו את הצעת החוק, וקיימו עבודת מטה לגבי ההסדרים המוצעים בה, יביאו לפני הוועדה עמדה אחידה, ינמקו את ההסדרים שהוצעו בה ויתנו מענה מלא לשאלות חברי הכנסת. כאשר גורמי הממשלה אינם פורשים לפני הוועדה את מלוא השיקולים שעמדו בבסיס קביעת ההסדר המוצע בהצעת החוק הממשלתית והעמדות שנמסרות לוועדה הן חלקיות, מוגבלות בהיקפן ואף חלוקות – הדבר משפיע על איכות עבודת הוועדה ועל היכולת של חברי הכנסת לעמוד על הסוגיות שבמחלוקת ולהכריע בהן.

2. בהמשך לפניותיכם ומכיוון שלא ניתנו תשובות באופן שוטף לשאלותיכם, ביום 30.1.26 שלח הייעוץ המשפטי לוועדה למנכ"ל משרד התקשורת מסמך ובו ריכוז של נושאים שטרם ניתן עליהם מענה. כמו כן, קיימתי שיחה טלפונית עם מנכ"ל משרד התקשורת וביקשתי שיגיע לדיון הוועדה למתן הבהרות ותשובות, וכן ימסור סקירה של התשתית העובדתית העומדת בבסיס הצעת החוק וההסדרים השונים בה. ביום 15.2.26 הוא נתן סקירה והציג לוועדה נתונים כלכליים שמבססים את ההסדרים העומדים בבסיס פרק ה ופרק ו להצעת החוק וכן ביחס לסעיפי התחרות בשידורי הספורט המופיעים בהצעה. הוא ציין כי חלק מהנתונים המבוקשים על ידיכם הם נתונים רגישים וביקשתי שתימצא הדרך על ידו למתן המענה המלא לכם על מנת שהדיון בוועדה יהיה דיון אפקטיבי עם מלוא המידע (ולרבות בדרך של קיום דיון חסוי ו/או כל דרך אחרת שהוא והייעוץ המשפטי למשרד התקשורת רואים לנכון). בינתיים קבעה יו"ר הוועדה דיון חסוי אך לבקשת חברי הוועדה מועדו נדחה.

הכנסת, קריית בן-גוריון, ירושלים | mishpatit@knesset.gov.il | טל' 02-6408541 | פקס: 02-6496802

3. מובן שנדרש כי גם בהמשך הדיונים יוסיף משרד התקשורת למסור נתונים ומידע ביחס לפרקים הקרובים. הדבר חיוני כמובן גם על מנת שחברי הכנסת יוכלו לגבש עמדה מושכלת על ההסדרים השונים, בפרט נוכח משמעויותיהם והשלכותיהם על שוק התקשורת וכן גם לנוכח הפגם עליו עמדתי במכתבי מיום 30.11.25 בענין הוועדה המיוחדת וביחס להליך החקיקה שנדרש שיתקיים בה.

4. בנוסף, ובהמשך להערות חברי הכנסת בדיוני הפתיחה ובשיח עם הייעוץ המשפטי לוועדה ויו"ר הוועדה, ביום 18.12.25 בוצעה פנייה למרכז המחקר והמידע של הכנסת בבקשה לקבל סקירה השוואתית, בין היתר, בעניין מודלים קיימים לפיקוח על שידורים מסחריים, הסדרים הנוגעים למהימנות חדשות, הסדרים למניעת ריכוזיות עודפת בשידורים המסחריים. במקביל, מרכז המחקר והמידע הפיץ והניח בפני הוועדה מסמכים שהוכנו לבקשת חברת הכנסת שלי טל מירון, לעניין הפקות מקור (המסמכים התבקשו על ידה בעקבות נושאים שהובאו לדיון בוועדת הכלכלה). מבירור שערך צוות הייעוץ המשפטי לוועדה מול מרכז המחקר והמידע, נמסר לנו כי שאר הסקירה נמצאת בהכנה בימים אלה.

5. אין ספק כי המחלוקות בין משרדי הממשלה לגבי הצעת החוק משפיעות גם על עבודת הייעוץ המשפטי לוועדה. במקביל להיערכות והכנה לדיוני הוועדה המתקיימים באופן תכוף, הייעוץ המשפטי לוועדה פעל בשבועות האחרונים לנסח את פרק ב' להצעת החוק, שהדיון בו הסתיים ברובו. בשונה מהצעות חוק ממשלתיות אחרות, הניסוח שנדרש ביחס להצעה זו הוא בהיקפים רחבים וניכרים, שכן חלקים בה ככל הנראה לא עברו עבודת נוסח כנדרש בהליך הפנים ממשלתי. כדי לסייע בידי הוועדה נדרש הייעוץ המשפטי לוועדה לעבודה מאומצת גם בהיבטים אלה. בהמשך לכך, לעתיד לבוא עדכנו את משרד התקשורת כי מבחינתנו המשך עבודת הנוסח האמורה לפרקים ג' ואילך תהיה באחריות משרד התקשורת בכל אופן שגורמיו המקצועיים ימצאו לנכון, וזאת בין היתר גם לנוכח ההתקדמות המהירה יחסית שמבוקשת גם על ידם להמשך הליך החקיקה; ככל שיועבר נוסח כאמור על ידי גורמי משרד התקשורת, הייעוץ המשפטי לוועדה יעיר ביחס אליו את התייחסויותיו המהותיות (לרבות בהמשך להערות שעלו בדיוני הוועדה) והניסוחיות לאחר שילמד את הנוסח ויעמוד על משמעויותיו המשפטיות.

6. בנוסח שערך הייעוץ המשפטי לוועדה נכללו גם התייחסויות לחלופות ולמנגנונים שונים כמענה לסוגיות ליבה ולהערות שעלו בדיוני הוועדה. ביום 15.2.26 הועלה לאתר הוועדה נוסח מטעם יו"ר הוועדה ובו היא אימצה את רוב ההערות הניסוחיות של צוות הייעוץ המשפטי לוועדה, אך דחתה את כל הפתרונות וההצעות לחלופות לנוסח של משרד התקשורת בסוגיות המהותיות בו, שסברנו שנותן מענה הולם וראוי לדיוני הוועדה. מובן שעל הוועדה יהיה לקיים דיון על נוסח זה ומן הסתם יו"ר הוועדה גם תסביר ותנמק את האמור בנוסח מטעמה, ובפרט את היעדר ההלימה בינו לבין דיוני הוועדה שהתקיימו וכל שעלה בהם; והכל גם כחלק מהדרישה להליך חקיקה תקין ובין היתר גם לנוכח הפגם האמור שעליו עמדתי במכתבי מיום 30.11.25.

7. ביום 16.2.25, לקראת הדיון על הנוסח שהפיצה יו"ר הוועדה, הפיץ הייעוץ המשפטי לוועדה מסמך בו הוא מסביר את הפערים בין החלופות שהוצעו על ידו כמענה לבעיות שעלו בדיוני הוועדה לבין עמדות משרד התקשורת שאומצו על ידי יו"ר הוועדה בנוסח מטעמה.

8. במכתבי מיום 30.11.25, ציינתי כי ישנה חומרה מיוחדת הנובעת מכך שיו"ר הוועדה המיוחדת הוא חבר בסיעתו של השר האמון על הנושאים המועברים לדיון בוועדה זו, וזאת נוכח החשש מפני

זירוז הליכי החקיקה בנושאים שהשר מבקש לקדם וכן מפני השפעת יתר של השר על עבודת הוועדה ועל היקף המעורבות שלו בהליך החקיקה של הצעת החוק. כמו כן, עמדתי על כך שאילו הוועדה המיוחדת תקבל את החלטותיה לפי עמדת השר ותו לא, הדבר יפגע אנושות בסמכויות הפיקוח של הכנסת ושל ועדת הכלכלה בפרט, יחליש את כוחן מול הממשלה, וככל הנראה יהווה גם פגם בהליך החקיקה.

9. באשר למתווה הדיוני שהצעתי במכתבי מיום 11.1.26, נראה כי הוא אינו מיושם במלואו וכי גורמי הממשלה אינם מתכנסים לליבון המחלוקות ביניהם. לצד זאת, החשש מפני האצת הליך החקיקה ומעורבות יתר של השר בהתייחס להצעת החוק ולדיוני הוועדה כמתואר לעיל, נותר בעינו. לפיכך, עמדתי היא כי בשלב זה הוועדה תקיים שני דיונים בשבוע בלבד, בהתאם לסדר הפרקים המופיע במתווה הדיוני. זאת, כדי לאפשר היערכות נאותה לדיונים, ובמקביל גם ליתן פרק זמן מספיק לעבודה על מתן תשובות ומענים ביחס לשאלות שהתעוררו בדיוני הוועדה. עמדה זו נמסרה גם ליו"ר הוועדה.

10. כמו כן, כמובן שלשם הקפדה על הליך חקיקה תקין נדרש להקדיש לכל פרק בהצעת החוק זמן מספיק, שיאפשר לבחון באופן ראוי, מוקפד ונאות, את ההסדרים השונים המוצעים בגדרו, ובפרט בשים לב לכך שמדובר בהצעת חוק מורכבת ומסועפת, בתחום רגיש במיוחד, המצריכה לימוד וליבון מעמיק. יש להקפיד על מימוש עקרון ההשתתפות של חברי הכנסת ועל יכולתם לגבש עמדה מושכלת על נושאי הצעת החוק, המבוססת על מידע ונתונים כמו גם על עמדות גורמי המקצוע הרלוונטיים.

בכבוד רב,

שגית אפיק

העתק:
חברת הכנסת גלית דיסטל אטבריאן, יושבת ראש הוועדה לדיון בהצעת חוק התקשורת (שידורים)
הייעוץ המשפטי לוועדה לדיון בהצעת חוק התקשורת (שידורים)

הכנסת, קריית בן-גוריון, ירושלים | mishpatt@knesset.gov.il | טל' 02-6408541 | פקס: 02-6496802

נספח 21

מכתב היועצת המשפטית לכנסת ליושבת ראש הוועדה מתאריך 12.4.26

עמ' 460

הכנסת
היועצת המשפטית לכנסת

(סימוכין: 2026-102715)
ירושלים, כ"ה בניסן התשפ"ו
12 באפריל 2026

לכבוד
חברת הכנסת גלית דיסטל אטבריאן
יושבת ראש הוועדה לדיון בהצעת חוק התקשורת (שידורים)

שלום רב,

הנדון: מענה למכתבך שמוען לצוות המשפטי של הוועדה לדיון בהצעת חוק התקשורת (שידורים)
סימוכין: מכתבך מיום 31.3.2026

בהמשך לדברים שהעלית במכתבך, ובכלל זה – התייחסותך לעניין סמכותך לקבוע את סדר יומה של הוועדה לדיון בהצעת חוק התקשורת (שידורים) (להלן בהתאמה – **הוועדה המיוחדת** ו**הצעת החוק**), לעניין תקינות הליכי החקיקה, לעניין היערכות צוות הייעוץ המשפטי לוועדה המיוחדת ללוחות הזמנים, ולעניין פיצול הצעת החוק, ובשים לב לבקשתך כי מכתבך יובא לידיעת הנהלת הלשכה המשפטית – מצאתי לנכון להשיב לדברים כדלקמן:

1. כידוע, הוועדה המיוחדת הוקמה בניגוד לעמדתי המשפטית והמקצועית. הדברים פורטו בחוות דעתי מיום 30.11.2025, שנשלחה לחברי ועדת הכנסת, עובר לדיון שקיימה ועדה זו בעניין הוועדה המוסמכת לדון בהצעת החוק. בחוות דעתי האמורה התייחסתי בין השאר גם להיבטים המינהליים הנוגעים להקמת ועדה מיוחדת, ולקושי בהעמדת צוות ייעוץ משפטי לוועדה חדשה בתוך פרק זמן קצר ביותר, 'מהרגע להרגע', בפרט שעה שמדובר בהצעת חוק רחבת היקף, מורכבת ורבת השלכות, העוסקת בתקשורת. שיקול זה נמנה גם בין כל יתר השיקולים שעליהם עמדתי בפירוט לעניין הפגמים שבהליך החקיקה.

2. מכל מקום, לאחר שקבעה ועדת הכנסת כי תמונה ועדה מיוחדת להצעת החוק, הקציתי צוות של שלושה יועצים משפטיים לטובת הוועדה המיוחדת. מני אז פועל הצוות משך שעות ארוכות וימים רבים לשם לימודה והבנתה של הצעת החוק, שיש לציין כי הדיונים בה החלו סמוך לאחר מועד מינויה של הוועדה המיוחדת, והכול במטרה לתת מענה מקצועי וראוי במסגרת דיוניה. יחד עם זאת, בפועל, נלווים להצעת החוק קשיים מהותיים אשר מכבידים באופן ניכר על עבודת הייעוץ המשפטי לוועדה המיוחדת ומקשים על היערכות נאותה לדיונים תוך שמירה על קיומו של הליך חקיקה נאות ותקין. כך, בין היתר, במהלך דיוני הוועדה הובהר כי ביחס לחלקים רבים בהצעת החוק לא קוימה או הושלמה עבודת הניסוח מטעם הייעוץ המשפטי לממשלה כמקובל בהצעות חוק ממשלתיות וכחלק מההליך להכנתה; ביחס לסעיפים רבים הכלולים בה קיימות מחלוקות מהותיות ובלתי פוסקות שמתעוררות בין גורמי הממשלה לבין עצמם ובין הדרג המקצועי במשרד התקשורת לבין הייעוץ המשפטי של המשרד; לאורך דיוני הוועדה למרות פניות ובקשות לכך לא הוצגו נתונים כלכליים ולא פורטה כנדרש התשתית העובדתית והכלכלית העומדת בבסיס ההסדר המוצע בהצעת החוק; ישנן סוגיות מורכבות רבות, בעלות השלכות רוחב, אשר עלו במהלך הדיונים, ומחייבות

הכנסת, קריית בן-גוריון, ירושלים | mishpatit@knesset.gov.il | טל' 02-6408541 | פקס: 02-6496802

בחינה מעמיקה והשלמות וזאת בין היתר גם לנוכח ההליך הממשלתי החסר; חלקים מהותיים בהצעה טרם הוכרעו באופן שמקשה על גיבוש עמדות סדורות ועל התקדמות מושכלת; החצעה לא מלווה בייעוץ המשפטי לממשלה כמקובל בהצעות חוק ממשלתיות.

3. זאת ועוד. ככל שדיוני הוועדה המיוחדת הולכים ומתקדמים, רק מתעוררות עוד ועוד בעיות, סתירות ותמיהות, שרובן ככולן אינן זוכות למענה סדור והכרעה במסגרת הדיונים. ישנן גם סוגיות בלתי פתורות שעורר משרד התקשורת עצמו ביחס לסעיפים מסוימים בהצעת החוק, שעל חלקם אף הוחלט לדלג, ואשר מעוררים ספק רב באשר לרלוונטיות של התוכנית הכלכלית שגיבש משרד התקשורת ביחס להצעת החוק, ומעוררים גם שאלות משפטיות מורכבות. כל אלה ועוד, מוסיפים למורכבות הקיימת ממילא, ומשליכים גם הם על היכולת לגבש עמדה סדורה וברורה ביחס להצעת החוק על כל המשתמע מכך.

4. אם כן, נראה כי הקושי הנוגע להיערכות ולעמידה בלוח הזמנים אינו קשור במי מחברי הצוות המשפטי שמיניתי לוועדה המיוחדת, במידת מקצועיותם, בצורך לעמוד "בדרישות העבודה" או בהתגברות על "מגבלות ארגוניות פנימיות" כלשונך, כי אם במורכבות הצעת החוק והנסיבות שבהן הגיעה לשולחן הכנסת, בהיעדר ליווי משפטי מלא של משרדי הממשלה כמתבקש וכנהוג בהצעות חוק ממשלתיות, בהיעדר הכרעות ביחס לסוגיות שעלו במהלך הדיונים שהתקיימו עד כה, ובהתקדמות מואצת בסוגיות חדשות, חלף התמקדות בסעיפים שכבר נדונו, ועוד.

5. ברי כי אם הצעת החוק הייתה נחקקת בוועדה הקבועה המתאימה לכך – ועדת הכלכלה – הייתה ועדת הכלכלה פועלת בקצב המקובל בכל ועדות הכנסת הקבועות, בכך שחייתה מקצה זמן הולם באופן יחסי להצעת החוק, בהתחשב במכלול הדברים שעל שולחנה, ובדרך זו גם הייתה מאפשרת המשך עבודה על הצעת החוק מאחורי הקלעים, בכל הנוגע ללימודה, לבחינתה, ולהכרעה בשאלות ובסוגיות התלויות ועומדות. בשונה מכך, בכל הנוגע להצעת החוק דנן, קצב החקיקה מתקדם באופן מואץ, כאמור ללא הכרעות, ובאופן שמוסיף לקושי ללמוד את הצעת החוק כדבעי וללבן את הסוגיות הפתוחות בין הדיונים. ניכר גם שקיימים הבדלים ניכרים בין עמדת מנכ"ל משרד התקשורת לבין עמדותיהם של צוות הייעוץ המשפטי של משרדו ושל הייעוץ המשפטי לממשלה. זהו אינו עניין טכני בלבד, כי אם עניין מהותי, החיוני להליך חקיקה סדור ותקין. ודאי כך גם לנוכח הפגמים שעליהם עמדתי בחוות דעתי הנ"ל, וכן במכתבים השונים שהעברתי לחברי הוועדה המיוחדת במרוצת הזמן, במספר הזדמנויות, במענה לפניותיהם אליי ביחס לוועדה המיוחדת ודיוניה.

6. אזכיר גם כי חברי הוועדה המיוחדת ביקשו מספר פעמים לקבל נתונים ומידע ביחס לפרקים השונים שנדונו עד כה ובאלה שצפויים עוד להידון, וזאת כדי שיוכלו לגבש עמדה מושכלת ביחס להסדרים השונים הכלולים בהצעת החוק. בפרט, נוכח משמעויותיהם והשלכותיהם על שוק התקשורת וכן גם לנוכח הפגם שעליו עמדתי בחוות דעתי שעליה עמדתי לעיל, בעניין הקמת הוועדה המיוחדת וביחס להליך החקיקה שנדרש שיתקיים בה. אמנם, עד כה התקיים דיון חסוי אחד, אך זה לא כלל מסירת מידע שהיה בו כדי להאיר את עיני חברי הוועדה המיוחדת כנדרש, כאשר ביקורת כאמור הובעה בהקשר זה גם על ידך, ובעקבות זאת הובהר כי בהמשך יתקיים דיון חסוי נוסף, שבו יימסר המידע הדרוש לחברי הוועדה המיוחדת. אין ספק כי במסגרת קביעת דיוני הוועדה המיוחדת להמשך, נדרש לקבוע דיון זה בהקדם האפשרי, כדי לאפשר את תקינות ההליך וכדי להבטיח את קיומו של עקרון ההשתתפות של חברי הכנסת, שמשמעו מתן אפשרות לחברי הכנסת לגבש עמדה מושכלת ביחס להצעת החוק על כלל הנושאים שבה.

הכנסת, קריית בן-גוריון, ירושלים | mishpatit@knesset.gov.il | טל' 02-6408541 | פקס: 02-6496802

7. בשים לב למכלול האמור, וכן גם נוכח הפגם שנפל בהליך הממשלתי שקדם להנחת הצעת החוק על שולחן הכנסת, שעליו עמדה היועצת המשפטית לממשלה, המשפיע גם על דרך ההתנהלות המוקפדת במיוחד הנדרשת במסגרת דיוני הוועדה המיוחדת, ככל שדיוני הוועדה המיוחדת ייקבעו ויקודמו ללא תיאום עם צוות הייעוץ המשפטי, מבלי לאפשר היערכות נאותה לדיונים, ומבלי ליתן במקביל פרק זמן מספיק לעבודה על מתן תשובות ומענים ביחס לשאלות שהתעוררו בהם, הדבר יקשה לקבוע כי הליך החקיקה תקין. עמדה זו הוצגה לחברי הוועדה המיוחדת כבר כמה פעמים, הן על ידי והן על ידי הצוות המשפטי, והדברים נכתבו על ידי זה מכבר, עוד בחוות דעתי שהוזכרה לעיל.

8. לכך אוסיף, שלשם הקפדה על הליך חקיקה תקין נדרש להקדיש לכל פרק בהצעת החוק זמן מספיק, שיאפשר לבחון באופן ראוי, מוקפד ונאות, את ההסדרים השונים המוצעים בגדרו, ובפרט בשים לב לכך שמדובר בהצעת חוק מורכבת ומסועפת, בתחום רגיש במיוחד, המצריכה לימוד וליבון מעמיק, וזאת תוך הקפדה על מתן אפשרות לחברי הכנסת לממש את עקרון ההשתתפות שלהם.

9. אציין עוד, כי ככל שחולף הזמן, ועם התקדמות דיוני הוועדה המיוחדת, הולך ומתברר כי קיים קושי רב בפיצול הצעת החוק, וזאת בשים לב למבנה המורכב שלה, לקשר שמתקיים בין הסעיפים והפרקים השונים, כאשר ברור כי הכרעה לגבי פרקים מסוימים, משליכה במישרין גם על אחרים. אמנם, בפנייתך מושא מכתבי זה ציינת כי סוגיית הפיצול תיבחן בהתאם להתקדמות הדיונים, אך ראיתי לנכון לשקף לך את עמדתי ביחס לסוגיה זו כבר עתה, בפרט משום שבשלב מוקדם יותר של הליך החקיקה הייתי נכונה לבחון פיצול. עם זאת, ככל שמתבררת המורכבות והשפעת הסעיפים והנושאים זה על זה, אני סבורה עתה שהליך של פיצול הצעת החוק הוא בעייתי, וכי בעייתיות זו אף תתגבר אם עיקר מטרת הפיצול היא האצה נוספת של הליך החקיקה.

10. לסיום אציין, כי בחוות דעתי מיום 30.11.25, עמדתי על כך שחומרה מיוחדת בהקמת הוועדה המיוחדת נוגעת למצב דברים שבו יו"ר הוועדה המיוחדת הוא חבר בסיעתו של השר האמון על הנושאים המועברים לדיון בוועדה זו (כפי שאכן נקבע לבסוף בפועל), וזאת נוכח החשש מפני זירוז הליכי החקיקה בנושאים שהשר מבקש לקדם וכן מפני השפעת יתר של השר על עבודת הוועדה המיוחדת ועל היקף מעורבותו בהליך החקיקה של הצעת החוק. בתוך כך גם הדגשתי כי אם הוועדה המיוחדת תקבל את החלטותיה על פי עמדת השר, הדבר יפגע באופן קשה בסמכויות הפיקוח של הכנסת ושל ועדת הכלכלה, יביא להחלשת כוחן מול הממשלה, ואף עשוי לעלות כדי פגם בהליך החקיקה. אני ערה לדברים שכתבת במכתבך, כי "ההכרעה בדבר סדרי עבודת הוועדה מתקבלת על ידי יו"ר הוועדה בלבד, בהתאם לסמכותה", אך ראיתי לנכון לשוב ולהזכיר את עמדתי בעניין, ולעמוד פעם נוספת על החובה לשמור באופן מוקפד על ההפרדה בין הממשלה לכנסת בכל הנוגע לעבודה על הצעת החוק, וזאת לשם הבטחת תקינות הליך החקיקה, וכדי להימנע מפגיעה בכנסת ובסמכותה כגורם מפקח על הממשלה.

בכבוד רב,

שגית אפיק

העתק:
הייעוץ המשפטי לוועדה לדיון בהצעת חוק התקשורת (שידורים)
גב' נועה בירן דדון, מנהלת הוועדה לדיון בהצעת חוק התקשורת(שידורים)

הכנסת, קריית בן-גוריון, ירושלים | mishpatit@knesset.gov.il | טל' 02-6408541 | פקס: 02-6496802

נספח 22

מכתב היועצת המשפטית לכנסת ליושבת ראש הוועדה מתאריך 15.4.26

עמ' 464

הכנסת
היועצת המשפטית לכנסת

(סימוכין: 2026-103588)
ירושלים, כ"ח בניסן התשפ"ו
15 באפריל 2026

לכבוד
חברת הכנסת גלית דיסטל אטבריאן
יושבת ראש הוועדה לדיון בהצעת חוק התקשורת (שידורים)

שלום רב,

הנדון: <u>הוועדה לדיון בהצעת חוק התקשורת (שידורים)</u>
חוות דעתי מיום 30.11.2025; מכתבך מיום 30.3.2026; מכתב צוות הייעוץ המשפטי לוועדה מיום 31.3.2026; מכתבך מיום 31.3.2026; מכתבי מיום 12.4.2026

1. ביום 30.3.2026 פנית בכתב לייעוץ המשפטי לוועדה לדיון בהצעת חוק התקשורת (שידורים) (להלן בהתאמה – **הוועדה** או **הוועדה המיוחדת והצעת החוק**), בנוגע ללוח זמנים שהוצע על ידך להמשך דיוני הוועדה לחודשיים הקרובים, ובו מתווה דיונים. במסגרת זו גם ציינת כי קיימת אפשרות שחלקים מסוימים מהצעת החוק יפוצלו ממנה. המכתב האמור נשלח על רקע פגישה משותפת שהתקיימה עם הייעוץ המשפטי לוועדה, לבקשתך, בנוכחותך ובנוכחות מנכ"ל משרד התקשורת וצוותו, שאליה הצטרף גם שר התקשורת. בפגישה האמורה הביע השר את עמדתו כי על מנת שניתן יהיה להניח את הצעת החוק לקריאה שנייה ושלישית עד לסוף חודש מאי, אין מנוס מפיצול הצעת החוק ומהצבת לוח זמנים ומתווה עבודה כבר עתה להמשך דיוני הוועדה בחודשים הקרובים.

2. בהקשר זה יוער כי לפני מספר חודשים, בסמוך לדיוני הוועדה הראשונים בהצעת החוק, בפגישה עם השר ואיתך, השר ציין שלנוכח הזמן הקצר הנותר עד סיום מושב החורף, בכוונתו להציע מתווה דיונים להמשך העבודה עליה ולפיצול חלקים ממנה. באותה עת, הבעתי נכונות לבחון את הדברים בהמשך הדיונים ולאחר לימוד מעמיק יותר של הצעת החוק על ידי צוות הייעוץ המשפטי לוועדה. עם זאת, ככל שהתקדמו הדיונים, וכפי שיפורט להלן, הגעתי למסקנה שהפיצול מעורר קשיים ושהמתווה איננו ישים. עדכנתי את השר על כך זה לא מכבר, ודברים דומים נמסרו גם לך על ידי צוות הייעוץ המשפטי לוועדה.

3. לאור פנייתך האמורה בכתב, ולמרות שהדברים הובהרו כבר כאמור, הייעוץ המשפטי לוועדה השיב למכתבך ביום 31.3.2026 במענה (מצורף למכתבי זה) בו הובהר כי לוח הזמנים שהוצג מעלה בעייתיות נוכח סמיכות הדיונים והיקף הנושאים הרחב שהוצע לכלול בהם, וכן בשל היעדר הכרעות כלשהן ביחס לסוגיות שעלו בדיוני עבר והתקדמות מואצת בסעיפים חדשים. כל זאת, באופן שנראה כאילו לוח הזמנים שגובש נועד רק לשם הקראה ולא ללימוד, לדיון ולליבון הסעיפים כנדרש. עוד במענה צוין כי לוח הזמנים שהוצע אינו מאפשר לצוות הייעוץ המשפטי להתכונן כיאות לדיוני הוועדה, ללמוד נושאים חדשים ובמקביל גם לגבש עמדות ביחס לסוגיות מורכבות ורבות שטרם הוכרעו בפרקים שכבר נדונו.

4. באותו יום השבת בכתב לייעוץ המשפטי לוועדה במכתב בו העלית, בין היתר, טענות ביחס אליהם, וביקשת כי מכתבך יועבר ל"הנהלת הלשכה המשפטית".

הכנסת, קריית בן-גוריון, ירושלים | mishpat@knesset.gov.il | טל' 02-6408541 | פקס: 02-6496802

5. טרם שאציג בקצרה את תשובתי אלייך למכתבך השני, אבקש לעמוד על חוות דעתי מיום 30.11.2025 שהובאה לפני ועדת הכנסת עובר לדיון בעניין הוועדה המוסמכת לדון בהצעת החוק (להלן – **חוות הדעת**). בחוות הדעת האמורה, בין יתר הקשיים עליהם עמדתי, לעניין הפגם בהקמת ועדה מיוחדת, התייחסתי גם לעניין הצוות המינהלי והצוות המשפטי לוועדה מיוחדת, שאינה הוועדה המוסמכת. כידוע, לוועדה קבועה יש צוות מינהלי וצוות משפטי שמלווים באופן שוטף את דיוניה וכאשר מגיעה לוועדה קבועה הצעת חוק חדשה, הצוות המשפטי לומד אותה טרם תחילת הדיונים בה. במקביל לכך, ועדה קבועה מקיימת עוד דיונים רבים אחרים ומחלקת את זמנה בין סוגיות שונות, וזאת גם כשמונחות על שולחנה הצעות חוק ארוכות ומורכבות. בדרך זו ניתן לקיים ליבון של הצעות החוק השונות שעל שולחנה של הוועדה הקבועה בין הדיונים השונים, בחלוקה בין חברי הצוות המשפטי.

6. בעניינו, מכיוון שבשונה מוועדה קבועה, לוועדה המיוחדת אין סמכויות פיקוח או סמכויות אחרות פרט להצעת החוק, כל דיוניה עסקו אך ורק בה. הוועדה בראשותך, אם כן, החלה מיד ובאופן רציף בדיונים על הצעת החוק, מבלי להותיר זמן ללימוד מעמיק של ההצעה מראש, כך שצוות הייעוץ המשפטי לוועדה נדרש ללמוד בזמן אפסי את הצעת החוק המורכבת והמסועפת, שהיקפה עצום (רק כדי לסבר את האוזן יובהר כי ההליך הממשלתי שלא הסתיים ולא מוצה טרם הנחת הצעת החוק נמשך על פני תקופה של למעלה משנתיים). מעבר למורכבותה ולהיקפיה הגדולים, שנדרש היה להיערך להם בפרקי זמן כמעט בלתי אפשריים, עניינו בהצעת חוק שלא עברה את התהליך הפנים-ממשלתי הרגיל וחלקים ממנה אף לא נוסחו כנדרש במחלקת הרשומות של משרד המשפטים. כפי שציינתי במכתב ששלחתי לחברי הכנסת ביום 3.11.2025, בנוסח ההצעה נכללה באופן תקדימי וחריג ביותר כוכבית המציינת זאת.

7. בחוות הדעת ציינתי כי בהמשך הליך החקיקה ובהתאם למידע שיתברר במסגרתו, אנסה להציע אבני דרך שייתכן שיהיה בהן כדי לרפא את הפגם שבהקמת הוועדה המיוחדת ואת הפגם בהליך הממשלתי. אלא שככל שדיוני הוועדה נמשכו התברר שניטשות מחלוקות רבות בין משרדי הממשלה השונים וכן אף בתוך משרד התקשורת. סוגיות רבות שהתעוררו במהלך הדיונים, בעלות השלכות רוחב, הצריכו, ועודן מצריכות, השלמות ובחינה מעמיקה חוזרת. ההתנהלות החד צדדית מול משרדי הממשלה, שאינם מעבירים מידע ונתונים כנדרש ואינם מוסרים עמדה ממשלתית, מקשה אף היא על קיומו של הליך תקין. אלו, ככל הנראה לא היו מתרחשים בדיון בוועדה הקבועה המוסמכת שהייתה תובעת את הנתונים והתשובות תוך הפעלת סמכויות הפיקוח שלה שחלות גם ביחס לתחומים אחרים של משרדי הממשלה.

8. לעומת זאת, בוועדה המיוחדת בראשותך חל תהליך הפוך: האצה משמעותית בדיונים תוך ויתור מתמיד על קבלת ההסברים והנתונים הדרושים להליך חקיקה בסיסי. חלקים מהותיים בהצעה לא הוכרעו במסגרת דיוני הוועדה באופן שהקשה אף הוא על גיבוש עמדות סדורות ועל התקדמות מושכלת בין רכיביו השונים של ההסדר. מעבר לכך, מעת לעת פנו אליי חברי הוועדה וטענו כי לא ניתן להם יומם בוועדה; כי הם מוצָאִים מדיוני הוועדה פעמים רבות ללא הצדקה, לעיתים גם למשך זמן ארוך (יוער כי לגבי חלק מהפניות השבתי כי התנהלותך היא במסגרת שיקול דעתך הרחב כיו"ר ועדה); כי דרישותיהם לקבלת מידע ונתונים כלכליים העומדים בבסיס גיבוש הצעת החוק לא נענות; כי הדיונים מתנהלים באופן מואץ שאינו מאפשר להם להידרש לעומק ההסדר המתגבש, חרף מורכבותו, ולגבש עמדה מושכלת ביחס אליו; ועוד.

9. למרות כל אלה, ועל אף שעמדתי על הקשיים האמורים במספר מכתבים שהוצאתי, צוות הייעוץ המשפטי הוסיף להעניק ייעוץ משפטי שוטף ומקצועי לוועדה, ללמוד את הצעת החוק, להציע פתרונות וחלופות לסוגיות שעלו בדיונים וליתן מענה לשאלות חברי הוועדה. אף אני הוספתי לפעול לשם הבטחת תקינות

הכנסת, קריית בן-גוריון, ירושלים | mishpat@knesset.gov.il | טל' 02-6408541 | פקס: 02-6496802

הליך החקיקה ובין היתר, הצעתי מתווה דיוני בניסיון להביא לריפוי הפגמים שנפלו בהליך הפנים-ממשלתי ולקידום שיח בין גורמי הממשלה הרלוונטיים.

10. זאת עקא, מדיון לדיון התברר כי הקשיים שעליהם עמדתי בחוות הדעת הולכים ומתממשים. כך, המתווה הדיוני שהצעתי לא הביא לשיח בין גורמי הממשלה באופן שמאפשר לרפא את הפגמים שנפלו בהליך הפנים-ממשלתי; לא הוצגה תמונה כלכלית מלאה כפי דרישת חברי הוועדה (אף לא במסגרת דיון חסוי שקיימה הוועדה בנושא); ניכר כי דיוני הוועדה מתנהלים באופן מואץ, ללא הכרעות, חלף התמקדות בסעיפים שכבר נדונו; חברי הוועדה מוסיפים להלין על כך שזכות הדיבור שניתנת להם קצובה ומוגבלת באופן שאינו מאפשר לממש את עקרון ההשתתפות שלהם, וכן על הוצאתם מהדיונים מטעמים לא עניינים ולמשכי זמן ארוכים. בנוסף לכך, ניכרת השפעה רבה של שר התקשורת על הוועדה וסדר יומה וכן על ההכרעות ועל תיקוני הנוסח שהועברו מטעמך ביחס לפרק הראשון שבו דנה הוועדה, שבהם אומצו כלל עמדות שר התקשורת בסוגיות הליבה שנדונו בדיוני הוועדה, מבלי שניתנו הנמקות לנוסח, ובאופן שסותר את שעלה בדיונים ובפרט על ידי חברי הוועדה. בהקשר זה, אשוב ואפנה לדברים שאמרתי בדיון שקיימה ועדת הכנסת ביום 1.12.2025, עובר להקמת הוועדה המיוחדת ומינויה כוועדה המוסמכת לדיון בהצעת החוק, כי לעמדתי הקמת הוועדה המיוחדת מהווה כשלעצמה פגם בהליך החקיקה. הוספתי כי כאשר מוקמת ועדה מיוחדת רק לשם העברת רפורמה as is, הדבר אף עולה כדי פגם היורד לשורש הליך החקיקה.

11. לפיכך, במענה למכתבך האחרון לצוות הייעוץ המשפטי מיום 31.3.2026, השבתי לך ביום 12.4.2026 כי "הקושי הנוגע להיערכות ולעמידה בלוח הזמנים אינו קשור במי מחברי הצוות המשפטי שמיניתי לוועדה המיוחדת ... כי אם במורכבות הצעת החוק והנסיבות שבהן הגיעה לשולחן הכנסת, בהיעדר ליווי משפטי מלא של משרדי הממשלה כמתבקש וכנהוג בהצעות חוק ממשלתיות, בהיעדר הכרעות ביחס לסוגיות שעלו במהלך הדיונים שהתקיימו עד כה, ובהתקדמות מואצת בסוגיות חדשות, חלף התמקדות בסעיפים שכבר נדונו, ועוד". עוד ציינתי, "כי אם הצעת החוק הייתה נחקקת בוועדה הקבועה המתאימה לכך – ועדת הכלכלה – הייתה ועדת הכלכלה פועלת בקצב המקובל בכל ועדות הכנסת הקבועות, בכך שהייתה מקצה זמן הולם באופן יחסי להצעת החוק, בהתחשב במכלול הדברים שעל שולחנה, ובדרך זו גם הייתה מאפשרת המשך עבודה על הצעת החוק מאחורי הקלעים, בכל הנוגע ללימודה, לבחינתה, ולהכרעה בשאלות ובסוגיות התלויות ועומדות. בשונה מכך, בכל הנוגע להצעת החוק דנן, קצב החקיקה מתקדם באופן מואץ, כאמור ללא הכרעות, ובאופן שמוסיף לקושי ללמוד את הצעת החוק כדבעי וללבן את הסוגיות הפתוחות בין הדיונים. ניכר גם שקיימים הבדלים ניכרים בין עמדת מנכ"ל משרד התקשורת לבין עמדותיהם של צוות הייעוץ המשפטי של משרדו ושל הייעוץ המשפטי לממשלה. זהו אינו עניין טכני בלבד, כי אם עניין מהותי, החיוני להליך חקיקה סדור ותקין".

12. בתחילת הדיון שקיימה הוועדה שלשום, וככל הנראה כמענה למכתבי האמור, הודעת כי לא תאפשרי ליועצים המשפטיים לוועדה למסור עמדה ביחס לשאלות שעלו מצד חברי הוועדה. בהמשך הבהרת לייעוץ המשפטי לוועדה כי "דעותיכם אינן רלוונטיות לשולחן הזה" וכי "מה שקורה היום עם הייעוץ המשפטי של הכנסת מדליק לי נורות אדומות ... אני אשקף את כל הפעמים שללא שיקולים הגיוניים, ללא שיקולים מהותיים, עם שיקולים של אגו בלבד, מהרגע שאתם נעלבתם שלא קיבלתי את הנוסח שלכם, אתם מעכבים את הוועדה, אתם מתנהלים נגדי, אתם מדווחים בתוך הקבוצה נגדי, אני כרגע יודעת, לא חושבת ולא מנחשת, שאני פועלת לבד מול הייעוץ המשפטי לממשלה ומול הייעוץ המשפטי של הכנסת ... אבל האגו שלכם יותר חשוב, העלבון שלכם יותר חשוב מאזרחי ישראל".

הכנסת, קריית בן-גוריון, ירושלים | mishpat@knesset.gov.il | טל' 02-6408541 | פקס: 02-6496802

13. חברי הוועדה, שלא קיבלו רשות דיבור ביחס לכך, הוצאו על ידך בקריאות מיידיות ובזה אחר זה מחדר הוועדה.

14. בכך, כמו גם ביתר מכתביך, הוספת להאשים את צוות הייעוץ המשפטי לוועדה בבעיות הרבות המאפיינות את הצעת החוק ואת דיוני הוועדה בראשותך. אלא שראוי לפרק את הסלוגן הזה ולבחון את העובדות:

15. ראשית, צוות הייעוץ המשפטי לוועדה מקדיש שעות ארוכות לדיוני הוועדה, ולדיונים פנימיים רבים שביקשת לקיים עם השר ועם מנכ"ל משרדו; שנית, למרות בקשות חוזרות ונשנות גם מטעמי, לא מועברים לוועדה כלל הנתונים המבוקשים ולא ניתן מענה ותשובות סדורות לשלל שאלות מהותיות שמועלות בדיוני הוועדה. לא כך מתנהל הליך חקיקה תקין, ודאי ובפרט שהוא לא יכול להתנהל כך בהצעת חוק שההליך הממשלתי בה היה חלקי בלבד ושחלקים שלמים בה לא נוסחו על ידי הגורם המוסמך במשרד המשפטים; שלישית, אין כל הכרעה בסוגיות השונות תוך כדי הדיונים באופן שאינו קיים בהליך חקיקה בוועדה קבועה וודאי לא לאורך זמן, כפי שנעשה בוועדה בראשותך. ייתכן שביקשת לייצר את ההכרעות כאמור מאחורי הקלעים בשיתוף עם השר או מי מטעמו, אלא שגם בהכרעה בדרך כזו יש לשקף ולנמק את קבלת ההחלטות, תוך מתן אפשרות לחברי הוועדה להתייחס אליהן. דבר זה לא נעשה עד כה. כמו כן, מבחן המעשה מלמד שההחלטות האמורות שנעשות מאחורי הקלעים כלל לא מתכתבות עם הדיונים וזאת לרבות עם העמדות שאת עצמך הצגת במהלכם. ואחרון, במהלך הדיונים האחרונים ניכרת האצה משמעותית בהקראת הסעיפים, בלא מתן הסברים והתייחסויות כנדרש בהליך חקיקה, תוך הימנעות מהצגת הרקע הכלכלי העומד ביסודם, כאילו פשוט יצריך להספיק את החומר. לצורך כך, כלל לא משנה – והדבר ניכר בדיונים – מהן עמדות חברי הכנסת ואינם רלוונטיים גם הסברי הייעוץ המשפטי של הוועדה בסוגיות המשפטיות.

16. ועתה להתנהלות הייעוץ המשפטי לכנסת: למרות עמדתי כי הקמתה של ועדה מיוחדת היא פגם בהליך החקיקה, באופן מיידי הקציתי לכך צוות של שלושה משפטנים מעולים מהלשכה המשפטית והם החלו מיד בלימוד ההצעה. למרות הוויכוחים הרבים בשולחן הוועדה ובדיונים הפנימיים בין משרדי הממשלה, עשינו מאמץ לסייע בידך בדיוני הוועדה כמתואר גם בפתח מכתבי. מכיוון שגם עתה לא היה גורם ממשלתי שהסכים לפעול להשלמת הנסחות החסרה בהצעה בהליך הממשלתי כפי שהונחה על שולחן הכנסת, צוות הייעוץ המשפטי לוועדה לקח על עצמו לנסח מחדש את הפרק הראשון שבו דנה הוועדה ולהציע במסגרת זו חלופות שונות לסוגיות שהתעוררו במסגרת הדיונים, ההולמות גם את עמדות חברי הוועדה בנושא. ההצעות והחלופות שגובשו על ידי הייעוץ המשפטי, נועדו גם כדי למנוע את העברת הצעת החוק כמות שהיא, על כל המשמעויות הנובעות מכך עליהן עמדתי בדיון בוועדת הכנסת כאמור. יצוין בהקשר זה כי צוות הייעוץ המשפטי הקדיש שעות ארוכות לגיבוש החלופות ותיקוני הנוסח האמורים, וזאת בהיקפים גבוהים לאין שיעור לעומת הצעות חוק ממשלתיות אחרות שמגיעות לכנסת, שכן, כפי שציינתי קודם לכן, הליך הניסוח של חלקים רבים בהצעה לא הושלם בהליך הפנים-ממשלתי.

17. בניגוד לטענתך כאילו היועצים המשפטים לוועדה פועלים מתוך אגנדה שאינה מתיישבת עם מדיניותך וכי עמדתם התבטאה בניסוח החלופות שהציעו, העובדות שמאחורי 'סיסמה' זו הן: ההצעות והחלופות שהובאו על ידי צוות הייעוץ המשפטי לוועדה בתיקוני הנוסח משקפות את עמדת מרבית חברי הוועדה ואת שעלה בדיונים עצמם, לרבות גם על ידך. התיקונים גובשו לאחר מספר ישיבות פנימיות עם הגורמים המקצועיים במשרד המשפטים ובמשרד התקשורת, וגם עמך. אנו סבורים כי התיקונים שהוצעו מאזנים בין המנגנונים המוצעים בהצעת החוק, מחד גיסא, לבין ההערות והסוגיות שהוצפו במסגרת דיוני הוועדה ולא הוכרעו בהם, מאידך גיסא. הצעות וחלופות אלה אף גובשו בשים לב לדברי חקיקה שבהם קיימים

הכנסת, קריית בן-גוריון, ירושלים | mishpat@knesset.gov.il | טל' 02-6408541 | פקס: 02-6496802

מנגנונים דומים עד זהים, והם נועדו בראש ובראשונה לאפשר זווקא את הותרת המנגנון המרכזי שהוצע על ידי משרד התקשורת (!) מלכתחילה בנוגע למינוי יו"ר מועצה שישמש גם כמנהל הרשות. זאת בשונה מטענתך כאילו תיקוני הנוסח שהוצעו נועדו לכפות התערבות רגולטורית בתוכן או כאילו להביא להכפפת המועצה שתוקם ליועצת המשפטית לממשלה. כפי שידוע לך היטב, ביחס למנגנון של יו"ר מועצה שמשמש גם כמנהל הרשות ניטשה מחלוקת עזה בין עמדת חברי הוועדה שעלתה בדיוניה לבין עמדת שר התקשורת, ועמדת הייעוץ המשפטי לוועדה באה לאזן בין העמדות הנוגדות, באופן שמאפשר את הותרתו על כנו, וזאת חרף הקשיים שהוצפו ביחס אליו; ובלבד שכנגד זאת ייערכו שינויים מסוימים במספר סוגיות ליבה, שנועדו להביא לביזור כוחו של יו"ר המועצה ולחיזוק עצמאותן ומקצועיותן של המועצה וועדת האיתור. יוער בהקשר זה, כי נוכח עמדתם כי ניתן להותיר מנגנון זה על כנו בהינתן איזונים אחרים, הבהירו כמה מחברי הוועדה שהם מתנגדים לעמדת צוות הייעוץ המשפטי ודי בעובדה זו כדי ללמד על כך שעמדתו היא עמדה משפטית ניטרלית, אובייקטיבית ועניינית.

18. מכל אלה לא ברורה הטענה כי כביכול הצוות המשפטי מתעלם מעמדות משרד התקשורת או פועל כדי לחבל בקידום הצעת החוק. בפרט לא ברורה טענתך כי כביכול הצוות המשפטי לוועדה כופה נוסח זה או אחר על חברי הוועדה. שהרי דחית את כלל החלופות בסוגיות הליבה שהוצעו על ידי הצוות. הנוסח שהובא על ידך לדיון הוא נוסח הצעת החוק במתכונת דומה עד זהה לזו שהונחה על שולחן הכנסת על ידי משרד התקשורת לכתחילה (עם תיקוני הנוסח הטכניים שערך צוות הייעוץ המשפטי לוועדה בהיעדר בשלות לנוסח של הצעת החוק הממשלתית במקור).

19. בהתייחס לטענות השר ולטענותייך כי השר העביר את נוסח פרקים ג-ה לצוות המשפטי לפני כחודש, אציין כי הנוסח שהועבר נעדר התייחסות להערות רבות שעלו בדיוני הוועדה, ללא הסבר או נימוק כלשהו לכך. כמו כן, הנוסח הועבר בעיצומה של מלחמה, בשבועיים אינטנסיביים ביותר של סוף מושב החורף, שכלל גם הנחה של חוקי תקציב והסדרים, שבהם נטל חלק גם צוות הייעוץ המשפטי לוועדה כחלק מתפקידיה של הלשכה המשפטית של הכנסת שבוצעו אגב תוך הערכה גבוהה ביותר לעבודתו המקצועית; וכן את חופשת חג הפסח. בפועל חודש זה כלל ימי עבודה בודדים, ולכן גם הביטוי של "הועבר לפני חודש" אינו מדויק. אוסיף כי הוועדה רק החלה את המעבר על תיקוני הנוסח ביחס לפרק ב' מטעמך, כך שהדחיפות להתקדם לפרקים חדשים אינה ברורה.

20. נוכח דבריך בדיון האחרון של הוועדה בראשותך כי עמדות חברי צוות הייעוץ המשפטי לוועדה אינן רלוונטיות בעיניך להליך החקיקה ולהצעת החוק, ומשעה שלא איפשרת להם להשיב לשאלות חברי הכנסת כנדרש ולהביא את עמדתם כנדרש מתפקידם, לא ראיתי עוד טעם בהמשך השתתפותם בדיון. אם כן, בניגוד לאופן שבו הוצג הדבר על ידך ועל ידי השר במהלך הדיון כי כביכול היועצים המשפטיים יצאו מהחדר בשל עלבונם, בפועל הם יצאו בשל כך שהבהרת כי לא תאפשרי להם למלא את תפקידם ומשום שנמנעה מהם היכולת להבטיח את תקינות הליך החקיקה.

אכן, הדברים שהטחת ביועצים המשפטיים היו פוגעניים. אין מקום להשתלחות בעובדי כנסת על ביצוע עבודתם. אך כמפורט לעיל לדברים לא היה בסיס עובדתי. אמנם זו לא הפעם הראשונה שאת מטיחה בהם האשמות מסוג זה, ואולם הפעם, לראשונה, הודעת שתשללי מהם את היכולת להשיב לשאלות חברי הכנסת כנדרש. ויצוין כי כאשר לאחר מכן עלו בוועדה טענות ביחס לתקינות ההליך אף הצעת לשר: "יש לך משפטן? תבקש ממשפטן שיבדוק את התקנון של הכנסת". ככל שתחליטי שלא למנוע מחברי צוות הייעוץ המשפטי לוועדה למלא את תפקידם ולא תישלל מהם האפשרות להשיב על שאלות חברי הכנסת, הצוות יוסיף ללוות את דיוני הוועדה כפי שעשה עד כה, במקצועיות וענייניות.

הכנסת, קריית בן-גוריון, ירושלים | mishpat@knesset.gov.il | טל' 02-6408541 | פקס: 02-6496802

21. לצערי, הפגמים שעלו בדיון שהתקיים אתמול הם חוליה נוספת בשרשרת של פגמים שנפלו בהתנהלות הוועדה המיוחדת מיום הקמתה ואשר עליהם עמדתי במספר מכתבים שהוצאתי בענין. למעשה, מדובר בהתממשות החששות שעליהם עמדתי בחוות דעתי וכן בדיון שקיימה ועדת הכנסת בענין הזה ביום 1.12.2025. בין החששות שמניתי נכללו: חשש מפני זירוז הליכי החקיקה; חשש מפני השפעת יתר של שר התקשורת על דיוני ועדה שכזו, כשבהקשר זה ציינתי בדיון הנ"ל כי אם תוקם ועדה מיוחדת שכל תכליתה תהא העברת רפורמה as is, הדבר יהפוך לפגם היורד לשורש הליך החקיקה; חשש מפני החלשת כוחה וסמכויותיה של הכנסת בהיבטי הפיקוח על עבודת הממשלה; וחשש מפני פגיעה אפשרית בעקרון ההשתתפות של חברי הכנסת.

22. כפי שציינתי בחוות הדעת, תנאי בסיסי ומקדמי לריפוי הפגמים שנפלו בהליך הפנים-ממשלתי ובעצם הקמת הוועדה המיוחדת, הוא בראש ובראשונה קיומו של הליך חקיקה ברמת נאותות גבוהה במיוחד. כל עוד התנאי הבסיסי להליך חקיקה ראוי אינו מתקיים, לא ניתן גם כמובן להציע אבני דרך לריפוי הפגמים.

23. נוכח כל אלה, וכפי שהדברים הולכים ומתבהרים מדיון לדיון, אין לי אלא לחזור על עמדתי כי לשם הבטחת הליך חקיקה תקין יש לדון בהצעת החוק כולה בוועדה הקבועה והמוסמכת לכך – ועדת הכלכלה.

בכבוד רב,

שגית אפיק

העתק:
חברי הוועדה לדיון בהצעת חוק התקשורת (שידורים)
צוות הייעוץ המשפטי לוועדה לדיון בהצעת חוק התקשורת (שידורים)
גב' נועה בירן-דדון, מנהלת הוועדה לדיון בהצעת חוק התקשורת (שידורים)

הכנסת, קריית בן-גוריון, ירושלים | mishpat@knesset.gov.il | טל' 02-6408541 | פקס: 02-6496802

הכנסת
הלשכה המשפטית

ירושלים, י״ג בניסן התשפ״ו
31 במרץ 2026

לכבוד
<u>יושבת ראש הוועדה לדיון בהצעת חוק התקשורת (שידורים),</u>

שלום רב,

הנדון: <u>מענה למכתבך בעניין גיבוש לוח זמנים להמשך דיוני הוועדה בהצעת חוק התקשורת</u>
סימוכין: מכתבך מיום 30.3.26

בהמשך למכתבך שבנדון, אנו מתכבדים להשיבך כדלקמן:

1. ביום 26.3.26 התקיימה לבקשתך פגישה משותפת בנוכחותך, בנוכחות מנכ״ל משרד התקשורת וצוותו ובנוכחות הייעוץ המשפטי לוועדה. הפגישה נועדה, בין היתר, לשיח בעניין מתווה להמשך הדיונים. בתחילת הפגישה הצטרף שר התקשורת והביע את עמדתו כי אין מנוס מפיצול חלקים מסוימים מהצעת החוק וכן כי נדרש להציב לוח זמנים ומתווה עבודה להמשך דיוני הוועדה, והכל כדי שניתן יהיה להניח את הצעת החוק לקריאה השנייה ולקריאה השלישית עד לסוף חודש מאי. מכתבך שבנדון משקף למעשה את עמדת השר כפי שהובעה בפגישתנו האחרונה. משכך, כמי שאמונים על שמירה על נאותות הליך החקיקה ותקינותו, אנו מוצאים לנכון להסב את תשומת ליבך לחוות דעתה של היועצת המשפטית לכנסת מיום 30.11.2025, במסגרתה היא התייחסה ל״חשש מפני זירוז הליכי החקיקה בנושאים שהשר מבקש לקדם וכן מפני השפעת יתר של השר על עבודת הוועדה ועל היקף המעורבות שלו בהליך החקיקה בהצעת החוק״.

2. לגופם של דברים, ובפרט לעניין לוחות הזמנים המוצעים במכתבך, נציין כי לאורך דיוני הוועדה עמדנו מספר פעמים על הצורך לקבוע ימי דיונים באופן שיאפשר היערכות נאותה להם ובמקביל גם ליתן פרק זמן מספיק לעבודה על מתן תשובות ומענים ביחס לעניינים שהתעוררו בדיוני הוועדה ולשאלות שנשאלו על ידי חברי הוועדה. דברים ברוח זו נמסרו גם מספר פעמים במסגרת מכתבי מענה ששלחה היועצת המשפטית לכנסת לחברי כנסת, שפנו אליה בעניין התנהלות הוועדה, במסגרתם היא עמדה על החשש מפני האצת הליך החקיקה באופן שמטיל צל כבד על יכולת הוועדה להוציא תחת ידיה דבר חקיקה מיטבי, בוודאי כשמדובר בהצעת חוק כה מקיפה ומורכבת.

3. אנו סבורים כי לוח הזמנים המוצע במכתבך אינו משקף את האמור לעיל, בין היתר, נוכח סמיכות הדיונים המוצעים והיקף הנושאים הרחב המוצע להיכלל בהם. כמו כן, לוח הזמנים המוצע אינו מאפשר לנו להתכונן כיאות לדיוני הוועדה וללמוד נושאים חדשים ובמקביל גם לגבש עמדות ביחס לסוגיות מורכבות ורבות שטרם הוכרעו ביחס לפרקים שכבר נדונו. לדוגמא, בלוח הזמנים המוצע צוין כי על הייעוץ המשפטי לוועדה לסיים להגיש את הערותיו לנוסח שנשלח על ידי משרד התקשורת לפרקים ג׳ עד ה׳ וכן ביחס לסעיף 192, עד ליום 13.4.2026, כאשר עד למועד זה ישנם שני ימי עבודה

בלבד. כידוע, מדובר בפרקים מורכבים שבעת הדיון בהם התעוררו ביחס אליהם קשיים ושאלות משפטיות ואחרות, לרבות שאלות המשליכות על הצעת החוק כולה, כאשר אגב הדיון בוועדה אף ביקש משרד התקשורת לשנות את ההסדר שהוצע ביחס אליהם בעניינים יסודיים כגון ביטול החובה של הגופים הבין-לאומיים להשקיע בהפקות מקור ישראליות. נציין בהקשר זה כי הסוגיות והשאלות שהתעוררו בדיוני הוועדה לא זכו למענה והכרעה 'בזמן אמת' וכי לאור העובדה שמדובר בהצעת חוק ממשלתית שלא קיבלה את אישור היועצת המשפטית לממשלה אף לא זכו להתייחסות מסודרת מטעם הייעוץ המשפטי למשרד התקשורת ומשרד המשפטים. נוכח כל אלה, מלאכת גיבוש העמדות והנוסח ביחס לסוגיות שעלו בדיוני הוועדה – הופכת מורכבת ביותר ודורשת השקעת זמן רב מהרגיל.

4. בהקשר זה, ראוי גם להזכיר כי מדובר בוועדה מיוחדת ואנו כצוות הייעוץ מהמשפטי גויסנו לכך במיוחד, כאשר לכל אחד מאיתנו יש תפקיד קבוע נוסף בכנסת. משכך, על שולחננו מונחות משימות רבות אחרות, בפרט בשבועות האחרונים, שהיו אינטנסיביים במיוחד כנהוג בסוף מושב החורף של הכנסת, שכלל גם הנחת חוקי תקציב והסדרים. לכך יש להוסיף גם את המצב המיוחד שהוכרז בעורף, בשל המלחמה, לרבות הקושי לקיים ישיבות רציפות בין ההתרעות והאזעקות.

5. כידוע, הדיונים בהצעת החוק החלו מיד עם הקמת הוועדה ולכן סעיפיה של הצעת החוק נלמדו על ידנו באופן ראשוני במקביל לדיוני הפתיחה, ועתה, במקביל לדיונים אנו מוסיפים להעמיק בהם, בהתאם לנושאים הנדונים לכל ישיבה. עד כה פעלנו במתכונת שבה הודענו ליושבת ראש הוועדה מדי שבוע מהם הנושאים שביחס אליהם אנו צופים כי נספיק להשלים את היערכותנו, ודיוני השבוע העוקב נקבעו בהתאם. יצוין כי במכתבה מיום 17.2.2026, בתשובה לפניה של מספר חברי ועדה, עמדה היועצת המשפטית לכנסת על כך ש"לשם הקפדה על הליך חקיקה תקין נדרש להקדיש לכל פרק בהצעת החוק זמן מספיק, שיאפשר לבחון באופן ראוי, מוקפד ונאות, את ההסדרים השונים המוצעים בגדרו, ובפרט בשים לב לכך שמדובר בהצעת חוק מורכבת ומסועפת, בתחום רגיש במיוחד, המצריכה דיון וליבון מעמיק" (פסקה 10 למכתב האמור). בהמשך לכך, אנו סבורים כי נוכח העובדה שעסקינן בהצעת חוק כה מורכבת ומסועפת, שהליך הליבון הפנים-ממשלתי ביחס אליה לא הושלם במלואו, ולכן מטבע הדברים הנטל המוטל על הוועדה המיוחדת בליבון הנושאים הוא כבד יותר – לא ניתן לקבוע לוח זמנים קשיח, שנפרש על גבי חודשיים, בנושאים שטרם נלמדו ולובנו על ידנו כנדרש, ולשמר במקביל את תקינות ההליך. נוסף על כך, הניסיון בוועדה עד כה מלמד כי הוספת נושאים רבים לסדר היום, שאינם תואמים קצב דיון נאות, מביאים לבסוף לזירוז יתר של הדיון תוך פגיעה בתקינותו והגברת החשש לפגיעה בעקרון ההשתתפות של חברי הכנסת בדיון. משכך, אנו מציעים שלא לשנות מהאופן שבו נקבע סדר יומה של הוועדה עד כה.

6. בנוסף נזכיר את החלטת ועדת הכנסת בדבר פעילות הכנסת בפגרת הפסח מיום 25.3.26, לפיה מספר הישיבות שתקיים כל ועדה לא יעלה על ארבע וכי משך כל אחת מהישיבות לא יחרוג מהמקובל. גם בכך יש להתחשב בעת קביעת מועדי הישיבות ומשכן במהלך פגרת הפסח.

7. לעניין האפשרות לפיצול הצעת החוק, כפי שעלתה בשיחה עם השר ומשתקפת כעת גם במכתבך, נציין שאנו סבורים כי לא נכון לפצל את הצעת החוק בעת הזו. ככל שמתקדמים הדיונים ביחס להצעת

החוק אנו מבינים את מידת מורכבותה ועד כמה הסעיפים והפרקים קשורים זה בזה כך שכל הכרעה בפרק אחד משליכה על פרק אחר. לכן, בעת הזו, לטעמנו לא נכון לפצל את הצעת החוק, ובפרט בהיעדר מתווה פיצול מנומק ומפורט המבהיר כיצד נשמר העיקרון המסדר העומד בבסיס הצעת החוק.

בברכה,

צוות הייעוץ המשפטי לוועדה

העתק:
עו"ד שגית אפיק, היועצת המשפטית לכנסת
גב' נעה בירן-דדון, מנהלת הוועדה המיוחדת לחוק התקשורת (שידורים)

נספח 2

הכנסת
היועצת המשפטית לכנסת

(סימוכין: 2026-102715)
ירושלים, כ"ה בניסן התשפ"ו
12 באפריל 2026

לכבוד
חברת הכנסת גלית דיסטל אטבריאן
יושבת ראש הוועדה לדיון בהצעת חוק התקשורת (שידורים)

שלום רב,

הנדון: <u>מענה למכתבך שמוען לצוות המשפטי של הוועדה לדיון בהצעת חוק התקשורת (שידורים)</u>
סימוכין: מכתבך מיום 31.3.2026

בהמשך לדברים שהעלית במכתבך, ובכלל זה – התייחסותך לעניין סמכותך לקבוע את סדר יומה של הוועדה לדיון בהצעת חוק התקשורת (שידורים) (להלן בהתאמה – **הוועדה המיוחדת** ו**הצעת החוק**), לעניין תקינות הליכי החקיקה, לעניין היערכות צוות הייעוץ המשפטי לוועדה המיוחדת ללוחות הזמנים, ולעניין פיצול הצעת החוק, ובשים לב לבקשתך כי מכתבך יובא לידיעת הנהלת הלשכה המשפטית – מצאתי לנכון להשיב לדברים כדלקמן:

1. כידוע, הוועדה המיוחדת הוקמה בניגוד לעמדתי המשפטית והמקצועית. הדברים פורטו בחוות דעתי מיום 30.11.2025, שנשלחה לחברי ועדת הכנסת, עובר לדיון שקיימה ועדה זו בעניין הוועדה המוסמכת לדון בהצעת החוק. בחוות דעתי האמורה התייחסתי בין השאר גם להיבטים המינהליים הנוגעים להקמת ועדה מיוחדת, ולקושי בהעמדת צוות ייעוץ משפטי לוועדה חדשה בתוך פרק זמן קצר ביותר, "מהרגע להרגע", בפרט שעה שמדובר בהצעת חוק רחבת היקף, מורכבת ורבת השלכות, העוסקת בתקשורת. שיקול זה נמנה גם בין כל יתר השיקולים שעליהם עמדתי בפירוט לעניין הפגמים שבהליך החקיקה.

2. מכל מקום, לאחר שקבעה ועדת הכנסת כי תמונה ועדה מיוחדת להצעת החוק, הקציתי צוות של שלושה יועצים משפטיים לטובת הוועדה המיוחדת. מני אז פועל הצוות משך שעות ארוכות וימים רבים לשם לימודה והבנתה של הצעת החוק, שיש לציין כי הדיונים בה החלו סמוך לאחר מועד מינויה של הוועדה המיוחדת, והכול במטרה לתת מענה מקצועי וראוי במסגרת דיוניה. יחד עם זאת, בפועל, נלווים להצעת החוק קשיים מהותיים אשר מכבידים באופן ניכר על עבודת הייעוץ המשפטי לוועדה המיוחדת ומקשים על היערכות נאותה לדיונים תוך שמירה על קיומו של הליך חקיקה נאות ותקין. כך, בין היתר, במהלך דיוני הוועדה הובהר כי ביחס לחלקים רבים בהצעת החוק לא קוימה או הושלמה עבודת הניסוח מטעם הייעוץ המשפטי לממשלה כמקובל בהצעות חוק ממשלתיות וכחלק מההליך להכנתה; ביחס לסעיפים רבים הכלולים בה קיימות מחלוקות מהותיות ובלתי פוסקות שמתעוררות בין גורמי הממשלה לבין עצמם ובין הדרג המקצועי במשרד התקשורת לבין הייעוץ המשפטי של המשרד; לאורך דיוני הוועדה למרות פניות ובקשות לכך לא הוצגו נתונים כלכליים ולא פורטה כנדרש התשתית העובדתית והכלכלית העומדת בבסיס ההסדר המוצע בהצעת החוק; ישנן סוגיות מורכבות רבות, בעלות השלכות רוחב, אשר עלו במהלך הדיונים, ומחייבות

הכנסת, קריית בן-גוריון, ירושלים | mishpatit@knesset.gov.il | טל' 02-6408541 | פקס: 02-6496802

בחינה מעמיקה והשלמות וזאת בין היתר גם לנוכח ההליך הממשלתי החסר; חלקים מהותיים בהצעה טרם הוכרעו באופן שמקשה על גיבוש עמדות סדורות ועל התקדמות מושכלת; ההצעה לא מלווה בייעוץ המשפטי לממשלה כמקובל בהצעות חוק ממשלתיות.

3. זאת ועוד. ככל שדיוני הוועדה המיוחדת הולכים ומתקדמים, רק מתעוררות עוד ועוד בעיות, סתירות ותמיהות, שרובן ככולן אינן זוכות למענה סדור והכרעה במסגרת הדיונים. ישנן גם סוגיות בלתי פתורות שעורר משרד התקשורת עצמו ביחס לסעיפים מסוימים בהצעת החוק, שעל חלקם אף הוחלט לדלג, ואשר מעוררים ספק רב באשר לרלוונטיות של התוכנית הכלכלית שגיבש משרד התקשורת ביחס להצעת החוק, ומעוררים גם שאלות משפטיות מורכבות. כל אלה ועוד, מוסיפים למורכבות הקיימת ממילא, ומשליכים גם הם על היכולת לגבש עמדה סדורה וברורה ביחס להצעת החוק על כל המשתמע מכך.

4. אם כן, נראה כי הקושי הנוגע להיערכות ולעמידה בלוח הזמנים אינו קשור במי מחברי הצוות המשפטי שמיניתי לוועדה המיוחדת, במידת מקצועיותם, בצורך לעמוד "בדרישות העבודה" או בהתגברות על "מגבלות ארגוניות פנימיות" כלשונך, כי אם במורכבות הצעת החוק והנסיבות שבהן הגיעה לשולחן הכנסת, בהיעדר ליווי משפטי מלא של משרדי הממשלה כמתבקש וכנהוג בהצעות חוק ממשלתיות, בהיעדר הכרעות ביחס לסוגיות שעלו במהלך הדיונים שהתקיימו עד כה, ובהתקדמות מואצת בסוגיות חדשות, חלף התמקדות בסעיפים שכבר נדונו, ועוד.

5. ברי כי אם הצעת החוק הייתה נחקקת בוועדה הקבועה המתאימה לכך – ועדת הכלכלה – הייתה ועדת הכלכלה פועלת בקצב המקובל בכל ועדות הכנסת הקבועות, בכך שהייתה מקצה זמן הולם באופן יחסי להצעת החוק, בהתחשב במכלול הדברים שעל שולחנה, ובדרך זו גם הייתה מאפשרת המשך עבודה על הצעת החוק מאחורי הקלעים, בכל הנוגע ללימודה, לבחינתה, ולהכרעה בשאלות ובסוגיות התלויות ועומדות. בשונה מכך, בכל הנוגע להצעת החוק דנן, קצב החקיקה מתקדם באופן מואץ, כאמור ללא הכרעות, ובאופן שמוסיף לקושי ללמוד את הצעת החוק כדבעי וללבן את הסוגיות הפתוחות בין הדיונים. ניכר גם שקיימים הבדלים ניכרים בין עמדת מנכ"ל משרד התקשורת לבין עמדותיהם של צוות הייעוץ המשפטי של משרדו ושל הייעוץ המשפטי לממשלה. זהו אינו עניין טכני בלבד, כי אם עניין מהותי, החיוני להליך חקיקה סדור ותקין. ודאי כך גם לנוכח הפגמים שעליהם עמדתי בחוות דעתי הנ"ל, וכן במכתבים השונים שהעברתי לחברי הוועדה המיוחדת במרוצת הזמן, במספר הזדמנויות, במענה לפניותיהם אליי ביחס לוועדה המיוחדת ודיוניה.

6. אזכיר גם כי חברי הוועדה המיוחדת ביקשו מספר פעמים לקבל נתונים ומידע ביחס לפרקים השונים שנדונו עד כה ובאלה שצפויים עוד להידון, וזאת כדי שיוכלו לגבש עמדה מושכלת ביחס להסדרים השונים הכלולים בהצעת החוק. בפרט, נוכח משמעויותיהם והשלכותיהם על שוק התקשורת וכן גם לנוכח הפגם שעליו עמדתי בחוות דעתי שעליה עמדתי לעיל, בעניין הקמת הוועדה המיוחדת וביחס להליך החקיקה שנדרש שיתקיים בה. אמנם, עד כה התקיים דיון חסוי אחד, אך זה לא כלל מסירת מידע שהיה בו כדי להאיר את עיני חברי הוועדה המיוחדת כנדרש, כאשר ביקורת כאמור הובעה בהקשר זה גם על ידך, ובעקבות זאת הובהר כי בהמשך יתקיים דיון חסוי נוסף, שבו יימסר המידע הדרוש לחברי הוועדה המיוחדת. אין ספק כי במסגרת קביעת דיוני הוועדה המיוחדת להמשך, נדרש לקבוע דיון זה בהקדם האפשרי, כדי לאפשר את תקינות ההליך וכדי להבטיח את קיומו של עקרון ההשתתפות של חברי הכנסת, שמשמעו מתן אפשרות לחברי הכנסת לגבש עמדה מושכלת ביחס להצעת החוק על כלל הנושאים שבה.

הכנסת, קריית בן-גוריון, ירושלים | mishpatit@knesset.gov.il | טל' 02-6408541 | פקס: 02-6496802

7. בשים לב למכלול האמור, וכן גם נוכח הפגם שנפל בהליך הממשלתי שקדם להנחת הצעת החוק על שולחן הכנסת, שעליו עמדה היועצת המשפטית לממשלה, המשפיע גם על דרך ההתנהלות המוקפדת במיוחד הנדרשת במסגרת דיוני הוועדה המיוחדת, ככל שדיוני הוועדה המיוחדת ייקבעו ויקודמו ללא תיאום עם צוות הייעוץ המשפטי, מבלי לאפשר היערכות נאותה לדיונים, ומבלי ליתן במקביל פרק זמן מספיק לעבודה על מתן תשובות ומענים ביחס לשאלות שהתעוררו בהם, הדבר יקשה לקבוע כי הליך החקיקה תקין. עמדה זו הוצגה לחברי הוועדה המיוחדת כבר כמה פעמים, הן על ידי והן על ידי הצוות המשפטי, והדברים נכתבו על ידי זה מכבר, עוד בחוות דעתי שהוזכרה לעיל.

8. לכך אוסיף, שלשם הקפדה על הליך חקיקה תקין נדרש להקדיש לכל פרק בהצעת החוק זמן מספיק, שיאפשר לבחון באופן ראוי, מוקפד ונאות, את ההסדרים השונים המוצעים בגדרו, ובפרט בשים לב לכך שמדובר בהצעת חוק מורכבת ומסועפת, בתחום רגיש במיוחד, המצריכה לימוד וליבון מעמיק, וזאת תוך הקפדה על מתן אפשרות לחברי הכנסת לממש את עקרון ההשתתפות שלהם.

9. אציין עוד, כי ככל שחולף הזמן, ועם התקדמות דיוני הוועדה המיוחדת, הולך ומתברר כי קיים קושי רב בפיצול הצעת החוק, וזאת בשים לב למבנה המורכב שלה, לקשר שמתקיים בין הסעיפים והפרקים השונים, כאשר ברור כי הכרעה לגבי פרקים מסוימים, משליכה במישרין גם על אחרים. אמנם, בפנייתך מושא מכתבי זה ציינת כי סוגיית הפיצול תיבחן בהתאם להתקדמות הדיונים, אך ראיתי לנכון לשקף לך את עמדתי ביחס לסוגיה זו כבר עתה, בפרט משום שבשלב מוקדם יותר של הליך החקיקה הייתי נכונה לבחון פיצול. עם זאת, ככל שמתבררת המורכבות והשפעת הסעיפים והנושאים זה על זה, אני סבורה עתה שהליך של פיצול הצעת החוק הוא בעייתי, וכי בעייתיות זו אף תתגבר אם עיקר מטרת הפיצול היא האצה נוספת של הליך החקיקה.

10. לסיום אציין, כי בחוות דעתי מיום 30.11.25, עמדתי על כך שחומרה מיוחדת בהקמת הוועדה המיוחדת נוגעת למצב דברים שבו יו"ר הוועדה המיוחדת הוא חבר בסיעתו של השר האמון על הנושאים המועברים לדיון בוועדה זו (כפי שאכן נקבע לבסוף בפועל), וזאת נוכח החשש מפני זירוז הליכי החקיקה בנושאים שהשר מבקש לקדם וכן מפני השפעת יתר של השר על עבודת הוועדה המיוחדת ועל היקף מעורבותו בהליך החקיקה של הצעת החוק. בתוך כך גם הדגשתי כי אם הוועדה המיוחדת תקבל את החלטותיה על פי עמדת השר, הדבר יפגע באופן קשה בסמכויות הפיקוח של הכנסת ושל ועדת הכלכלה, יביא להחלשת כוחן מול הממשלה, ואף עשוי לעלות כדי פגם בהליך החקיקה. אני ערה לדברים שכתבת במכתבך, כי "ההכרעה בדבר סדרי עבודת הוועדה מתקבלת על ידי יו"ר הוועדה בלבד, בהתאם לסמכותה", אך ראיתי לנכון לשוב ולהזכיר את עמדתי בעניין, ולעמוד פעם נוספת על החובה לשמור באופן מוקפד על ההפרדה בין הממשלה לכנסת בכל הנוגע לעבודה על הצעת החוק, וזאת לשם הבטחת תקינות הליך החקיקה, וכדי להימנע מפגיעה בכנסת ובסמכותה כגורם מפקח על הממשלה.

בכבוד רב,

שגית אפיק

העתק:
הייעוץ המשפטי לוועדה לדיון בהצעת חוק התקשורת (שידורים)
גב' נועה בירן דדון, מנהלת הוועדה לדיון בהצעת חוק התקשורת(שידורים)

הכנסת, קריית בן-גוריון, ירושלים | mishpatit@knesset.gov.il | טל' 02-6408541 | פקס: 02-6496802

נספח 23

הנוסח המצומצם של הצעת חוק השידורים שהופץ בתאריך 15.5.2026 על ידי משרד התקשורת

עמי 477

הצעת חוק התקשורת (שידורים), התשפ"ו–2025

נוסח מצומצם (לאחר הפיצול המוצע)

מספרי סעיפים – באדום מספור חדש, בשחור מספור מקורי.

בצהוב- סעיפים שעדיין לא הוקראו בוועדה. בנוסף לא הוקראו עדיין סעיפים 144 ואילך (על פי המספור המקורי).

בירוק – הפניות לפרקים, סימנים וסעיפים בחוק זה (חלק מההפניות טרם עודכנו על פי המספור החדש)

פרק א': הגדרות

הגדרות 1 1. בחוק זה –

"אזרח ישראלי" – מי שמתקיימים בו כל אלו:

(א) הוא אזרח ישראל לפי חוק האזרחות, התשי"ב–1952[1];

(ב) מרכז חייו הוא בישראל;

"אירוע ספורט בעל חשיבות ציבורית" – מפעל ספורט שהמועצה קבעה כי הוא בעל חשיבות ציבורית לפי סעיף 83;

"אמצעי שליטה", בתאגיד – כל אחד מאלה:

(1) זכות ההצבעה באסיפה כללית של חברה או בגוף מקביל לה של תאגיד אחר;

(2) הזכות למנות דירקטור או מנהל כללי;

(3) הזכות להשתתף ברווחי התאגיד;

(4) הזכות לחלק ביתרת נכסי התאגיד לאחר סילוק חובותיו, בעת פירוקו;

[1] ס"ח התשי"ב, עמ' 146; התשפ"ג, עמ' 54.

"אספקת תכנים" – אספקה של תכני צפייה־דושמע לציבור בתשלום או שלא בתשלום, בין שהתכנים ניתנים לצפייה בזמן אמיתי, בו זמנית על ידי הציבור, ובין שהם ניתנים לצפייה במועד לבחירת הצופה, למעט בדרך של העמדת תשתית מקוונת לשימוש הציבור לצורך הפצת תכנים של המשתמשים בה, ולמעט אספקת תכני צפייה-שמע הנלווים לדיווח טקסטואלי ומשניים לו או משמשים להמחשת דיווח כאמור;

"אספקה בישראל", של תכני צפייה־דושמע – אספקת תכנים לצופים שספק התכנים זיהה אותם כנמצאים בישראל, או אספקת תכנים המיועדים בעיקרם לצפייה על ידי הציבור בישראל;

"בעל זיקה" בתאגיד – כל אחד מאלה:

(1) אדם שהוא בעל השפעה ניכרת בתאגיד;

(2) תאגיד אחר שהתאגיד הוא בעל השפעה ניכרת בו;

(3) תאגיד אחר שבעל השפעה ניכרת בו הוא גם בעל השפעה ניכרת בתאגיד;

(4) אדם שהשקעותיו בתאגיד הן בשיעור של 25% או יותר מההון העצמי של התאגיד, בין במניות ובין בדרך אחרת, למעט הלוואה הניתנת בדרך העסקים הרגילה;

(5) תאגיד אחר שהשקעות התאגיד בו הן בשיעור של 25% או יותר מההון העצמי של התאגיד, בין במניות ובין בדרך אחרת, למעט הלוואה הניתנת בדרך העסקים הרגילה;

"בעל עניין", בתאגיד – מי שמחזיק בחמישה אחוזים או יותר מסוג מסוים של אמצעי שליטה בתאגיד;

"דוח כספי" – אחד מאלה:

(א) דוח כספי שנתי מבוקר;

(ב) לעניין מי שאינו חייב בהגשת דוח כספי מבוקר – מסמך אחר שהתיר יושב ראש המועצה לעניין זה הכולל נתונים כספיים עתיים;

"החזקה", לעניין אמצעי שליטה בתאגיד – "החזקה" כהגדרתה בחוק ניירות ערך;

"הכנסה שנתית" – סך ההכנסה של אדם מאספקה של תכני צפייה־ושמע בשנת כספים נתונה, לרבות הכנסה בשווה כסף, בהתאם לדוח כספי שערך לפי או שנדרש לערוך לפי דין;

"הכנסה שנתית אחרונה" – סך ההכנסה השנתית בשנת הכספים האחרונה שלגביה נדרש להגיש דוח כספי או למסור מידע לפי חוק זה, בהתאם לדוח הכספי השנתי שהוגש כאמור או למידע שנמסר לפי חוק זה;

"הפקה מקומית" – תוכן צפייה-ושמע שהופק בין השאר לצורך אספקתו בישראל, שמתקיימים לגביו שני התנאים הבאים:

(1) 51% לפחות מאנשי הצוות שנטלו חלק ביצירתו, הפקתו ובביצועו, הם תושבי קבע לפי סעיף 2(א)(4) לחוק הכניסה לישראל, התשי"ב–1952[2];

(2) עיקר התוכן הוא בעברית, בערבית, ברוסית או באמהרית;

"השפעה ניכרת" – היכולת להשפיע על פעילותו של תאגיד השפעה של ממש, בין לבד ובין יחד עם אחרים או באמצעותם, במישרין או בעקיפין, הנובעת מכוח החזקת אמצעי שליטה בו או בתאגיד אחר, לרבות יכולת הנובעת מתקנון התאגיד, מכוח חוזה בכתב, בעל פה או באופן אחר, או יכולת הנובעת מכל מקור אחר, ולמעט יכולת הנובעת רק ממילוי תפקיד של נושא משרה בתאגיד; בלי לגרוע מכלליות האמור, יראו אדם כבעל השפעה ניכרת בתאגיד אם הוא מחזיק 25% או יותר מאמצעי שליטה כלשהו בתאגיד;

"ועדת האיתור" – הוועדה לאיתור מועמדים למועצה, שמונתה לפי סעיף 23;

"ועדת הכלכלה" – ועדת הכלכלה של הכנסת;

"זכות לביצוע פעולות בתכנים" – רישיון או הסכמה לפי חוק זכות יוצרים או לפי חוק זכויות מבצעים ומשדרים הנדרשים לשם אספקה בישראל של תכני צפייה-ושמע, לרבות רישיון משנה, ולמעט רישיון או הסכמה כאמור שהתקבלו בהתאם להוראות פרקים ו' ו'1 לחוק זה;

[2] ס"ח התשי"ב, עמ' 111; התשפ"ג, עמ' 518.

"חדשות" – איסוף, תיעוד, סיקור ודיווח לציבור על אודות אירועים בעלי ערך ציבורי בישראל, שהתרחשו או צפויים להתרחש בישראל או מחוץ לישראל במועד קרוב למועד הסיקור והדיווח כאמור, ולמעט סיקור ודיווח שעניינו באירועי תרבות, בידור או ספורט, בלבד;

"חוק הבזק" – חוק התקשורת (בזק), התשמ"ב–1982[3];

"חוק החברות" – חוק החברות, התשנ"ט–1999[4];

"חוק החברות הממשלתיות" – חוק החברות הממשלתיות, התשל"ה–1975[5];

"חוק הפצת שידורים" – חוק הפצת שידורים באמצעות תחנות שידור ספרתיות, התשע"ב–2012[6];

"חוק זכויות מבצעים ומשדרים" – חוק זכויות מבצעים ומשדרים, התשמ"ד–1984;

"חוק זכות יוצרים" – חוק זכות יוצרים, התשס"ח–2007[7];

"חוק חופש המידע" – חוק חופש המידע, התשנ"ח–1998[8];

"חוק כתוביות ושפת סימנים" – חוק שידורי טלוויזיה (כתוביות ושפת סימנים), התשס"ה–2005[9];

"חוק המינויים" – חוק שירות המדינה (מינויים), התשי"ט–1959[10];

"חוק סיווג וסימון" – חוק סיווג, סימון ואיסור שידורים מזיקים, התשס"א–2001[11];

"חוק העונשין" – חוק העונשין, התשל"ז–1997[12];

"חוק ערוץ הכנסת" – חוק שידורי ערוץ הכנסת, התשס"ד–2003[13];

"חוק פסיקת ריבית והצמדה" – חוק פסיקת ריבית והצמדה, התשכ"א–1961[14];

---

[3] ס"ח התשמ"ב, עמ' 218; התשפ"ב, עמ' 934.
[4] ס"ח התשנ"ט, עמ' 189; התשפ"ב, עמ' 884.
[5] ס"ח התשל"ה, עמ' 132; התשע"ח, עמ' 504.
[6] ס"ח התשע"ב, עמ' 286; התשע"ח, עמ' 492.
[7] ס"ח התשס"ח, עמ' 38; התשע"ט, עמ' 187.
[8] ס"ח התשנ"ח, עמ' 226; התשע"ו, עמ' 1223.
[9] ס"ח התשס"ה, עמ' 956; התשפ"ב, עמ' 1149.
[10] ס"ח התשי"ט, עמ' 86; התשע"ז, עמ' 42.
[11] ס"ח התשס"א, עמ' 129; התשע"ח, עמ' 492.
[12] ס"ח התשל"ז, עמ' 226; התשפ"ג, עמ' 16.
[13] ס"ח התשס"ד, עמ' 32; התשע"ז, עמ' 581.
[14] ס"ח התשכ"א, עמ' 192; התשס"א, עמ' 206.

"חוק הריכוזיות" – חוק לקידום התחרות ולצמצום הריכוזיות, התשע"ד–2013[15];

"חוק הרשות השניה" – חוק הרשות השניה לטלויזיה ורדיו, התש"ן-1990;

"חוק השידור הציבורי" – חוק השידור הציבורי הישראלי, התשע"ד–2014[16];

"חוק התחרות הכלכלית" – חוק התחרות הכלכלית, התשמ"ח–1988[17];

"חקיקת התכנים המסחריים" – חוק זה, חוק ערוץ הכנסת, חוק סיווג וסימון והוראות שנקבעו לפי חוק כתוביות ושפת סימנים~~חוק שוויון זכויות לאנשים עם מוגבלות, התשנ"ח–1998~~[18], לעניין ספק רשום;

"יושב ראש המועצה" – יושב ראש המועצה ומנהל הרשות שמונה לפי פרק ב';

"המועצה" – המועצה לאסדרת ~~אספקה של תוכני צפייה־ושמע~~התקשורת המשודרת שמונתה לפי סימן ב' לפרק ב';

"מנוי" – מי שהתקשר בהסכם עם ספק תכנים לשם קבלת תכני צפייה־ושמע שאותם הוא מספק, בין בתשלום ובין שלא בתשלום;

"מסר פרסומי" – מסר שבעד הכללתו בתוכן צפייה־ושמע ניתנה תמורה, בכסף או בשווה כסף, והוא אחד מאלה:

(א) יש בו כדי לקדם, לצרכים מסחריים, מוניטין של אדם או מכירת מוצר או שירות;

(ב) תשדיר לשירות הציבור כהגדרתו בסעיף 68 לחוק השידור הציבורי;

"מפלגה" – כהגדרתה בחוק המפלגות, התשנ"ב–1992[19];

"מפעל ספורט" – תחרות או סדרת תחרויות ספורט כהגדרתו בחוק הספורט, התשמ"ח–1988[20], וכן משחק או סדרת משחקי ספורט כהגדרתו האמורה;

"מפעל ספורט בעל חשיבות מסחרית" – מפעל ספורט שהמועצה הודיעה כי הוא בעל חשיבות מסחרית לפי סעיף 78;

---

[15] ס"ח התשע"ד, עמ' 92; התשפ"ג, עמ' 360.
[16] ס"ח התשע"ד, עמ' 778; התשע"ח, עמ' 910.
[17] ס"ח התשמ"ח, עמ' 128; התשפ"ג, עמ' 406.
[18] ~~ס"ח התשנ"ח, עמ' 152; התשפ"ב, עמ' 1114.~~
[19] ס"ח התשנ"ב, עמ' 190; התשפ"ב, עמ' 911.
[20] ס"ח התשמ"ח, עמ' 122.

"מרשם ספקי התכנים" – כמשמעותו בסימן ב' לפרק ג';

"נושא משרה" – כהגדרתו בחוק החברות;

"סוגה עילית" – הפקה מקומית שהיא אחת מאלה:

(1) תוכנית תעודה;

(2) תוכנית דרמה לרבות תוכנית דרמה המיועדת לילדים, לבני נוער או לגיל הרך;

"ספק בעל חשיבות מסחרית" – ספק תכנים רשום שהכנסתו השנתית מאספקה בישראל עולה על סכום שקבעה המועצה לפי סעיף 74(ב);

"ספק תכנים" – מי שעיסוקו באספקת תכנים, בעצמו או באמצעות אחר, למעט כל אחד מאלה:

~~(1) מי שפעילותו העיקרית היא העמדת תשתית מקוונת לשימוש הציבור לצורך הפצת תכני צפייה־ושמע של המשתמשים בה;~~

(2) מי שמפעיל מקום המאפשר לציבור הנוכחים באותו מקום צפיה בתכני צפייה־ושמע;

(3) מי שעיסוקו בהשאלה או השכרה של עותקים פיזיים של תכני צפייה־ושמע;

(4) הרשות;

"ספק תכנים ישראלי" – ספק תכנים אשר לפחות 50% מסך ההכנסה השנתית האחרונה שלו מאספקת תוכני צפייה־ושמע הוא מאספקה בישראל;

"ספק תכנים רשום" – ספק תכנים שנרשם במרשם בהתאם לסימן ב' לפרק ג';

"ספק תכנים רשום גדול" – ספק תכנים רשום שהכנסתו השנתית האחרונה עולה על 600 מיליון שקלים חדשים;

"ספק תוכני ספורט רשום" - ספק תכנים רשום שהמועצה מצאה כי עיקר עיסוקו באספקת תוכני ספורט;

"ערוץ" – מסגרת שבה מופץ רצף של תוכני צפייה־ושמע בזמן אמיתי באופן אחיד עבור כלל הצופים;

"ערוץ הכנסת" – כהגדרתו בסעיף 2 לחוק ערוץ הכנסת;

"צפייה־ושמע" – שילוב של תמונות חזותיות נעות בליווי קול או בלעדיו;

"הרשות" – הרשות לתקשורת משודרת שהוקמה לפי סימן א' לפרק ב';

"שליטה" – כהגדרתה בחוק ניירות ערך, התשכ"ח–1968[21];

"תאגיד השידור הישראלי" – כהגדרתו בחוק השידור הציבורי;

"תוכן קהילתי" – תוכן צפייה־ושמע בנושא שיש לו זיקה לענייני איזור גיאוגרפי מסוים בישראל, לתושביו או לקהילה בעלת עניין משותף;

"תוכנית" – יחידה בסיסית של תוכן צפייה־ושמע, בעלת תוכן והיקף ידועים ומוגדרים ובכלל זה מהדורה, מִבזק, תקציר, יומן, עדכון, פרק בסדרה או סרט, במתכונת הערוכה להפצה באמצעות ספק תכנים;

"תוכנית דרמה" – תוכנית המגוללת סיפור עלילה בעל אופי קומי, דרמטי, מלודרמטי, טרגי או כיוצא בזה;

"תוכנית חדשות" – תוכנית המוקדשת בעיקרה לחדשות;

"תוכנית תעודה" – תוכנית העוסקת בתיעוד של תופעות אנושיות, חברתיות, תרבותיות או פוליטיות, או בתיעוד תופעות או תגליות בטבע או במדע, והיא אינה תוכנית בענייני היום;

"תוכני ספורט" – תוכני צפייה־ושמע של מפעל ספורט;

"תקשורת משודרת" – אספקה של תוכני צפייה-ושמע;

"השר" – שר התקשורת.

פרק ב': הרשות לתקשורת משודרת והמועצה לאסדרת התקשורת המשודרת

סימן א': הרשות לתקשורת משודרת

הקמת הרשות | 2 | 2. מוקמת בזה הרשות לתקשורת משודרת.

עצמאות הרשות | 3 | ** הרשות תהיה עצמאית בהפעלת סמכויותיה לפי כל דין.

[21] ס"ח התשכ"ח, עמ' 234; התשפ"ג, עמ' 341.

אישיות משפטית של הרשות

4 3. הרשות היא תאגיד כשר לכל זכות, חובה ופעולה משפטית.

מקום מושבה של הרשות

5 4. מקום מושבה של הרשות הוא בירושלים.

הרשות – גוף מבוקר

6 5. הרשות היא גוף מבוקר כמשמעותו בחוק מבקר המדינה, התשי"ח–1958 [נוסח משולב][22].

תפקידי הרשות וסמכויותיה

7 ** (א) תפקידיה של הרשות הם אסדרה ופיקוח על אספקת תוכני צפייה-ושמע בהתאם להוראות חוק זה.

(ב) במילוי תפקידה לאסדרה ופיקוח על אספקת תוכני צפייה-ושמע כאמור בסעיף קטן (א), תפעל הרשות לשם –

(1~~2~~) עידוד התחרות, בין השאר, באמצעות צמצום חסמי כניסה לשוק אספקת השידורים של תוכני צפייה-ושמע ומניעת ניצול לרעה של כוח השוק;

(2~~3~~) הבטחת קיום חובת השקעה בהפקות מקומיות מסוגה עילית;

(3~~5~~) הבטחת נגישות הציבור לתוכני צפייה-ושמע בעלי חשיבות ציבורית;

(4~~3~~) הרשות תפעל אך ורק בהתאם לסמכויותיה הקבועים בחוק זה או בכל דין אחר; בהפעלת סמכויותיה תפעל הרשות בהתאם לתוכניות העבודה והיעדים השנתיים שאישרה המועצה לפי סעיף 2~~3~~6.

עובדי הרשות

8 7. עובדי הרשות יפעלו לפי הוראות המנהל הכללי של הרשות ובפיקוחו.

פרסום דוח שנתי לציבור ודיווח לכנסת

9 6. (א) עד לתאריך 1 ביולי של כל שנה הרשות תכין ותפרסם באתר האינטרנט שלה ובכל דרך אחרת שתמצא לנכון, דוח שנתי ביחס לשנת הכספים שקדמה למועד הגשת הדוח (בסעיף זה – שנת הדוח), המסכם את כל אלה:

(1) פעילות הרשות ובכלל זה:

(א) עמידת הרשות בתכנית העבודה והיעדים השנתיים שקבעה המועצה ביחס לשנת הדוח;

[22] ס"ח התשי"ח, עמ' 92; התשפ"ג, עמ' 544.

(ב) הדוחות הכספיים של הרשות כפי שאושרו על ידי המועצה בהתאם להוראות סעיף ~~37~~26;

(ג) מינוי, העברה מתפקיד או סיום כהונה של היועץ המשפטי של הרשות, המבקר הפנימי או רואה החשבון המבקר;

(2) פעילות המועצה ובכלל זה:

(א) החלטות שנתקבלו על ידי המועצה, ובכלל זה החלטות שנתקבלו לגבי ספק תכנים מסוים, לרבות לעניין דרכי חישוב הכנסות והוצאות שלו, ובלבד שלא יפורסם מידע שהוא סוד מסחרי או סוד מקצועי או שהוא בעל ערך כלכלי שפרסומו עלול לפגוע פגיעה ממשית בערכו, וכן מידע הנוגע לענינים מסחריים או מקצועיים הקשורים לעסקיו של אדם, שגילויו עלול לפגוע פגיעה ממשית באינטרס מקצועי, מסחרי או כלכלי;

(ב) כללים שקבעה המועצה;

(3) מידע על אודות:

(א) מספר הגורמים שנרשמו במרשם ספקי התכנים, וכן מספר הגורמים שנגרעו מהמרשמים האמורים והסיבה לכך;

(ב) הסכום המצרפי של ההכנסות השנתיות של ספקי התכנים החייבים בהשקעה בהפקות מקומיות לפי פרק ה' והסכום המצרפי של השקעות בהפקות מקומיות;

(ג) הודעה בדבר עמידתו או אי-עמידתו של כל ספק תכנים מבין המנויים בפסקה (2)(ב) בחובה החלה עליו לפי פרק ה' להשקיע בהפקות מקומיות; הרשות תציין בהודעתה, ביחס לכל אחד מהספקים, אילו תכנים ששודרו הוכרו על ידה כהפקות מקומיות לשם עמידה בחובה האמורה;

(ב) מבלי לגרוע מהאמור בסעיף קטן (א)(2)(ה), הרשות תפרסם באתר האינטרנט שלה את ההחלטות שנתקבלו על ידי המועצה כאמור באותה פסקה, אחת לרבעון, ורשאית היא לפרסם החלטות כאמור גם באופן עתי.

(ג) הרשות תדווח לוועדת הכלכלה ~~של הכנסת~~ עד לתאריך 31 ביולי בכל שנה, על פעילותה כאמור בסעיף קטן (א)(1), על פעילות המועצה כאמור בסעיף קטן (א)(2) ועל המידע כמפורט בפסקה (3) באותו סעיף קטן, ביחס לשנת הדוח.

תקציב הרשות

10 8. (א) בסעיף זה "הסכום הכולל" – בשנת 2027, 12.5 מיליון שקלים חדשים, ומשנת 2028 ואילך 25 מיליון שקלים חדשים.

(ב) משרד התחבורה והבטיחות בדרכים ינכה מתוך סך סכומי אגרת הרישיון שהוא גובה, בכל חודש, סכום בגובה החלק ה־12 של הסכום הכולל שגבה במהלך החודש הקודם (בסעיף זה – הסכום המועבר), ויעבירו אל הרשות; הסכום המועבר לא ייחשב להכנסות המדינה והעברתו לרשות לא תימנה בחוק תקציב שנתי כהגדרתו בחוק יסודות התקציב.

(ג) הסכום הכולל יתעדכן ב־1 בינואר בכל שנה בהתאם לשיעור השינוי במדד הידוע ביום האמור לעומת המדד שהיה ידוע ב־1 בינואר בשנה שקדמה לה, ולעניין יום העדכון הראשון – לעומת המדד שהיה ידוע ביום ג' בטבת התשע"ז (1 בינואר 2017).

סימן ב': המועצה לאסדרת התקשורת המשודרת

מינוי המועצה

11 9. (א) תמונה מועצה בת תשעה חברים ובהם, לפחות, ארבע נשים, לפחות חבר אחד הנמנה עם האוכלוסייה הערבית לרבות האוכלוסייה הדרוזית והצ'רקסית ולפחות חבר אחד שמתקיימים לגביו תנאי הכשירות הנדרשים למינוי כשופט בית המשפט המחוזי לפי חוק בתי המשפט [נוסח משולב], התשמ"ד-1984[24], ואלה הם:

(1) שישה חברי המועצה שהם נציגי ציבור שימנה השר לפי המלצת ועדת האיתור כאמור בסעיף 27, המפורטים להלן:

(א) יושב ראש המועצה שהוא בעל תואר אקדמי וכן בעל ניסיון של חמש שנים לפחות באחד מאלה, או בעל ניסיון מצטבר של חמש שנים לפחות בשניים אלה:

(1) תפקיד בכיר העוסק בתחום האסדרה בתאגיד בעל היקף עסקים משמעותי;

(2) תפקיד ניהולי בכיר בתאגיד משמעותי, בעל מעמד בתחום התקשורת;

(ב) חמישה חברי מועצה נוספים כמפורט להלן, ובלבד שאחד מהם לפחות בעל כישורים כאמור בפסקאות (1) או (2) בסעיף קטן (א)(1)(א), והוא יכהן כממלא מקום קבוע של יושב ראש המועצה בהתקיים האמור בסעיף 13:

(1) אדם שהוא חברי סגל אקדמי בכיר במוסד מוכר כשמשמעותו בחוק המועצה להשכלה גבוהה, התשי"ח–1958[23],
בעל מומחיות באחד או יותר מהתחומים הבאים: כלכלה, מינהל עסקים, משפטים, ראיית חשבון, מינהל ציבורי ותקשורת;

(2) שני נציגים שהם בעלי מומחיות בתחום התחרות הכלכלית או המקרו- כלכלה;

(3) נציג בעל ניסיון של חמש שנים לפחות בתחום העיתונות הכתובה, המשודרת או באתרי אינטרנט חדשותיים ובכלל זה בעריכת תוכן;

(~~3~~4) אדם שהוא בעלי ניסיון משמעותי בתהליך היצירה של תכני צפייה דושמע.

(2) עובד רשות האסדרה שימנה יושב ראש רשות האסדרה, כמשמעותם בחוק עקרונות האסדרה, התשפ"ב–2021[24];

(3) עובד רשות התחרות שימנה הממונה על התחרות, כמשמעותם בחוק התחרות הכלכלית;

(4) עובד משרד התקשורת שימנה המנהל הכללי של משרד התקשורת.

(ב) חברי המועצה הממונים לפי סעיף קטן (א)(2) עד (4) יהיו עובדים הכפופים במישרין למנהל הכללי של הרשות או של המשרד שבהם הם עובדים, לפי העניין, או למי שממלא תפקיד כאמור אף אם תוארו שונה,

(ג) על מינוי חברי המועצה שהם עובדי מדינה יחולו הוראות סעיף 60א לחוק החברות הממשלתיות.

---

[23] ס"ח התשי"ח, עמ' 191; התשפ"ד, עמ' 752.
[24] ס"ח התשפ"ב, עמ' 125; התשפ"ד, עמ' 1494.

(ד) לגבי חברי המועצה שהם נציגי ציבור, במקום הוראות סעיפים 16א ו־24(ג) לחוק החברות הממשלתיות, יחולו הוראות סעיף קטן (א)(1), לפי העניין;

(ה) הרשות תפרסם ברשומות ובאתר האינטרנט שלה הודעה בדבר מינוי או הפסקת כהונה של חבר מועצה.

סייגים למינוי

12 10. לא ימונה לחבר המועצה –

(1) מי שהורשע בעבירה פלילית או בעבירת משמעת שמפאת מהותה, חומרתה, מהותה או נסיבותיה אין הוא ראוי לכהן כחבר המועצה או מי שהוגש נגדו כתב אישום או קובלנה בעבירה כאמור וטרם ניתן פסק דין סופי בעניינו;

(2) מי שאינו אזרח ישראלי;

(3) מי שבמועד הצגת המועמדות מכהן כשר, סגן שר, חבר הכנסת, ראש רשות מקומית, סגן ראש רשות מקומית בשכר, או חבר בהנהלה פעילה של מפלגה או בגוף בוחר כהגדרתו בחוק שירות המדינה (סיוג פעילות מפלגתית ומגבית כספים), התשי"ט–1959[25], וכן מי שכיהן בתפקיד כאמור או שנכלל ברשימת המועמדים לכנסת בשלוש השנים שקדמו למועד הצגת המועמדות;

(4) מי שבמועד הצגת המועמדות או בשלוש השנים שקדמו לו היה בעל זיקה אישית, עסקית או פוליטית לאדם שבמועד הצגת המועמדות מכהן כשר, סגן שר, חבר הכנסת, ראש רשות מקומית, סגן ראש רשות מקומית בשכר, או חבר בהנהלה פעילה של מפלגה או בגוף בוחר כהגדרתו בחוק שירות המדינה (סיוג פעילות מפלגתית ומגבית כספים), התשי"ט–1959;

~~(*)~~(5) מי שבמועד הצגת המועמדות עוסק בפעילות פוליטית או בפעילות מפלגתית או מי שעסק בפעילות פוליטית או בפעילות מפלגתית בשלוש השנים שקדמו למועד הצגת המועמדות; לעניין זה, לא יראו ארגון הפגנה או השתתפות בה, השתתפות בכינוס בעל אופי פוליטי, או הבעת עמדה פומבית בעניינים פוליטיים, כשלעצמם, כפעילות פוליטית;

~~5~~6) חבר ועדת האיתור;

[25] ס"ח התשי"ט, עמ' 190; התשס"א, עמ' 146.

(67) עובד הרשות, למעט לעניין יושב ראש המועצה;

(78) עובד, נושא משרה או מי שמועסק על ידי ספק תכנים, או מי שעיסוקו העיקרי בתחום ההפקה או עריכת תכנים ובכלל זה תוכנית חדשות, או בעל עניין בתאגיד שהוא ספק תכנים או שפעילותו העיקרית בתחום ההפקה או עריכת תכנים כאמור;

(910) עובד או חבר מועצה בתאגיד השידור הציבורי הישראלי כמשמעותו בחוק השידור הציבורי;

(1011) מי שקשור, במישרין או בעקיפין, בעצמו או על ידי קרובו, סוכנו או שותפו, בחוזה או בעסקה מהותיים עם הרשות או עם מי מהמנויים בפסקאות (7) או (8), או מי שהוא נושא משרה בתאגיד שקשור עם מי מהמנויים כאמור.

תקופת כהונה ומינוי מחדש

11. 13 (א) תקופת כהונתו של חבר המועצה שמונה לפי סעיף 9 תהיה ארבע שנים, וניתן לשוב ולמנותו, לפי הסעיף האמור, לתקופת כהונה אחת נוספת, ובלבד שלא יכהן חבר המועצה יותר משתי תקופות כהונה.

(ב) מינוי חבר מועצה ייעשה, ככל האפשר, לא מוקדם מתשעים ימים ולא יאוחר משלושים ימים לפני תום תקופת כהונתו של חבר מועצה מכהן.

הפסקת כהונה לפני תום תקופת הכהונה

12. 14 (א) חבר המועצה יחדל לכהן לפני תום תקופת כהונתו, בהתקיים אחד מאלה:

(1) הוא התפטר במסירת כתב התפטרות ליושב ראש המועצה; היה חבר המועצה האמור יושב הראש – ימסור את כתב ההתפטרות לשר;

(2) הוא חדל להיות עובד המשרד הממשלתי או עובד הרשות שאותם הוא מייצג במועצה, ואם הוא נציג ציבור – הוא נתמנה לעובד המדינה.

(ב) התקיימה נסיבה מהנסיבות כמפורט להלן לגבי חבר המועצה, יעבירו מכהונתו הגורם שמינה אותו כאמור בסעיף 9 (להלן זה – הגורם הממנה), בהודעה בכתב, לפני תום תקופת הכהונה ובסמוך למועד שבו נודע לגורם הממנה על התקיימות הנסיבה:

(1) הוא הורשע בעבירה פלילית או בעבירת משמעת שמפאת מהותה, חומרתה או נסיבותיה אין הוא ראוי לכהן כחבר המועצה, או הוגש נגדו כתב אישום או קובלנה בעבירה כאמור;

(2) נבצר ממנו דרך קבע למלא את תפקידו ;

(3) חדל להתקיים בו תנאי מהתנאים הדרושים למינויו.

(ג) הגורם הממנה, בהתייעצות עם יושב ראש המועצה, רשאי להעביר חבר מועצה שמונה על ידו מכהונתו לפני תום תקופת הכהונה, אם חבר המועצה נעדר בלא סיבה מוצדקת מארבע ישיבות רצופות של המועצה, או מיותר ממחצית הישיבות שקיימה במהלך שנה אחת.

(ד) השר לא יפסיק, לפי סעיפים קטנים (ב) ו-(ג), את כהונתו של חבר המועצה שמונה על ידו אלא לאחר היוועצות בוועדת האיתור ולאחר שנתן לחבר המועצה הזדמנות לטעון טענותיו לעניין זה, ולעניין יושב ראש המועצה – גם באישור הממשלה.

(ה) הפסיק חבר המועצה לכהן לפי הוראות סעיף זה, יפעל הגורם הממנה, בהתאם להוראות סעיפים 9 ו־10 למינוי אחר במקומו, בהקדם האפשרי ולא יאוחר מתום ארבעה חודשים ממועד הפסקת הכהונה כאמור.

מינוי ממלא מקום ליושב ראש המועצה

15 13. (א) התפנתה משרתו של יושב ראש המועצה וטרם התמנה אחר במקומו, ימלא את מקומו חבר המועצה שמונה כממלא מקום לפי סעיף 9(א)(1)(ב) (בסעיף זה – ממלא המקום), לתקופה שלא תעלה על שישה חודשים.

(ב) ממלא המקום ימלא את כל תפקידיו של יושב ראש המועצה למעט תפקידו כמנהל הרשות, והמועצה תמנה מבין חבריה או מבין עובדיה הבכירים של הרשות אדם שישמש כממלא מקום מנהל הרשות וימלא את כל תפקידיו כאמור בסעיף 46.

תוקף פעולות

16 14. קיום המועצה, סמכויותיה ותוקף החלטותיה לא ייפגע בשל הפסקת כהונתו של חבר מחברי המועצה, או מחמת ליקוי במינויו או בהמשך כהונתו, ובלבד שמכהנים בה רוב חבריה.

סדרי עבודת המועצה

17 15. (א) המניין החוקי בישיבות המועצה הוא רוב חבריה ובהם יושב ראש המועצה ולפחות אחד מחברי המועצה שהוא עובד מדינה וחבר נוסף שאינו עובד המדינה.

(ב) החלטות המועצה יתקבלו ברוב דעות החברים המשתתפים והמצביעים בישיבה.

(ג) המועצה תקבע את דרכי עבודתה וסדרי דיוניה ככל שלא נקבעו לפי חוק זה; דרכי עבודת המועצה וסדרי דיוניה יפורסמו באתר האינטרנט של הרשות.

(ד) יושב ראש המועצה יזמן את ישיבותיה ויקבע את מועדיהן ואת סדר היום שלהן; שליש מחברי המועצה המכהנים רשאים לבקש מיושב ראש המועצה לזמן ישיבה או להעלות נושא לסדר היום; הוגשה בקשה כאמור, יכנס יושב ראש המועצה ישיבה בתוך 14 ימים מיום הגשת הבקשה.

(ה~~*~~) הודעה על ישיבת המועצה תימסר לכל חבריה 72 שעות לפני מועד הישיבה, תכלול את סדר היום ויצורפו לה כלל המסמכים הנדרשים. בנסיבות חריגות ודחופות, מטעמים מיוחדים שיירשמו, ניתן לשלוח את ההודעה במועד מאוחר יותר, ובלבד שלא תיפגע יכולתם של חברי המועצה להיערך לדיון.

(~~ה~~ו) היועץ המשפטי של הרשות יוזמן לכל ישיבות המועצה והוא יהיה רשאי להשתתף בהן.

(~~ו~~ז) חבר מועצה רשאי לבדוק ולעיין במסמכי הרשות ורישומיה , ככל שהדבר דרוש למילוי חובותיו כחבר המועצה.

(~~ז~~ח) ישיבות המועצה יתקיימו לפי הצורך ולפחות אחת לחודש.

(~~ח~~ט) המועצה תנהל פרוטוקולים של דיוניה.

גמול והחזר הוצאות **18** 16. שר האוצר, בהתייעצות עם השר, ובהתייעצות עם הוועדה לסיווג תאגידים, יקבע כללים ותנאים לפיהם תשלם הרשות גמול או החזר הוצאות לחבר המועצה ואת שיעוריהם.

שיקול דעת עצמאי

19

17. חבר המועצה יפעיל שיקול דעת עצמאי בהצבעה במועצה, ולא יהיה צד להסכם הצבעה, ויראו באי־הפעלת שיקול דעת עצמאי כאמור בהצבעה לפי הסכם הצבעה, הפרת חובת אמונים; לעניין זה, "הסכם הצבעה" – הסכמה מראש, בכתב או בעל פה, מפורשת או משתמעת, המחייבת אדם להצביע בדרך מסוימת, או להימנע מהפעלת שיקול דעת עצמאי בהצבעה.

ניגוד עניינים

20

18. (א) בסעיף זה –

"בן משפחה" – בן זוג, הורה, הורה הורה, בן או בת ובני זוגם, אח או אחות וילדיהם, גיס, גיסה וילדיהם, דוד או דודה או ילדיהם, חם, חמות, נכד או נכדה, לרבות קרוב כאמור שהוא שלוב [חורג];

"בעל עניין" – כהגדרתו בחוק ניירות ערך, התשכ"ח–1968[26];

"טיפול" – לרבות קבלת החלטה, העלאת נושא לדיון, נוכחות בדיון, השתתפות בדיון או בהצבעה, או עיסוק בנושא מחוץ לדיון;

"ניגוד עניינים", של חבר המועצה – ניגוד עניינים בין מילוי תפקידו במועצה לבין עניין אישי או תפקיד אחר, שלו או של קרובו;

"קרוב", של חבר המועצה – כל אחד מאלה:

(1) בן משפחה של חבר המועצה;

(2) אדם שלחבר המועצה עשוי להיות עניין במצבו הכלכלי או האישי;

(3) תאגיד שחבר המועצה, בן משפחתו או אדם כאמור בפסקה (2) הם בעלי עניין בו;

(4) גוף שחבר המועצה, בן משפחתו או אדם כאמור בפסקה (2) הם מנהלים או עובדים אחראים בו.

(ב) לא ימונה לחבר המועצה ולא יכהן כחבר כאמור מי שבשל כהונתו עלול להימצא, במישרין או בעקיפין, באופן תדיר, במצב של ניגוד עניינים.

(ג) חבר המועצה לא יטפל במסגרת תפקידו בנושא העלול לגרום לו להימצא, במישרין או בעקיפין, במצב של ניגוד עניינים.

---

[26] ס"ח התשכ"ח, עמ' 234; התשפ"ג, עמ' 341.

(ד) נודע לחבר המועצה כי הוא עלול להימצא במצב של ניגוד עניינים כאמור בסעיפים קטנים (ב) או (ג), יודיע על כך בהקדם האפשרי ליועץ המשפטי של הרשות וליושב ראש המועצה; היה חבר המועצה האמור יושב הראש – יודיע על כך ליועץ המשפטי של הרשות ולשר.

פיזור המועצה

21 19. (א) נוכח השר, לאחר שנועץ בוועדת האיתור ככל שזו מתפקדת, כי התנהלות המועצה נפגעת באופן מובהק ומשמעותי ביותר ובכלל זה כמפורט להלן, רשאי הוא לאחר שנתן ליושב ראש המועצה הזדמנות להשמיע טענותיו, לפנות לממשלה, בבקשה בכתב כדי שתתרה במועצה בהודעה מנומקת בכתב, כי אם בתוך תקופה שקבעה בהודעה לא תמלא המועצה את תפקידיה, תפזרה הממשלה:

(1) המועצה לא הגישה הצעת תקציב שנתי מאוזן בהתאם לסעיף 22 לחוק יסודות התקציב, התשמ"ה–1985[27], ללא סיבה מוצדקת;

(2) המועצה לא קיימה ארבע ישיבות לפחות בתדירות של אחת לחודש, כאמור ב**סעיף** 17~~15~~(ח), ללא סיבה מוצדקת.

(ב) לא מילאה המועצה את תפקידיה כאמור בסעיף קטן (א), בתוך התקופה שקבעה הממשלה בהתראתה, רשאית הממשלה לפי הצעת השר שהתקבלה לאחר שנתן ליושב ראש המועצה הזדמנות להשמיע טענותיו, להורות על פיזור המועצה.

(ג) מועצה חדשה תמונה לפי הוראות **סעיף 9** בתוך 90 ימים מיום פיזור המועצה לפי סעיף קטן (ב).

(ד) מועצה שפוזרה תמשיך לכהן כמועצה זמנית עד למינויה של המועצה החדשה; מועצה זמנית תימנע ככל האפשר מקבלת החלטות משמעותיות שאינן נדרשות לצורך תיפקודה השוטף והתקין של הרשות.

חובת זהירות

22 20. (א) חבר המועצה חב כלפי הרשות חובת זהירות כאמור בסעיפים 35 ו36 לפקודת הנזיקין [נוסח חדש].

(ב) אין בהוראות סעיף קטן (א) כדי למנוע קיומה של חובת זהירות של חבר המועצה כלפי אדם אחר.

---

[27] ס"ח התשמ"ה, עמ' 60.

אמצעי זהירות ורמת מיומנות

23 21. חבר המועצה יפעל ברמת מיומנות שבה היה פועל נושא משרה סביר, באותה עמדה ובאותן נסיבות, ובכלל זה ינקוט, בשים לב לנסיבות העניין, אמצעים סבירים כדי להבטיח כי פעולות הנעשות על ידו בתוקף תפקידו עולות בקנה אחד עם תפקידי הרשות, וכדי לקבל מידע שיש לו חשיבות לצורך קבלת החלטה או ביצוע פעולה בתוקף תפקידו.

חובת אמונים

24 22. (א) חבר המועצה חב חובת אמונים לרשות, וינהג במילוי תפקידו בתום לב, בהגינות, בנאמנות ובלא משוא פנים.

(ב) אין בהוראת סעיף קטן (א) כדי למנוע את קיומה של חובת אמונים של חבר המועצה כלפי אדם אחר.

חובת סודיות

25 ** ~~(א)~~ חבר המועצה חייב לשמור בסוד כל מידע שהגיע אליו עקב עבודתו כחבר המועצה, לא לעשות בו שימוש ולא לגלותו לאחר, אלא לשם ביצוע תפקידו לפי חוק זה.

סימן ~~ג'1~~: תפקידי המועצה וסמכויותיה

תפקידי המועצה

26 37. (א) תפקידי המועצה הם:

(1) לקבוע את מדיניות הרשות לשם מילוי תפקידיה כאמור ב**סעיף 7** ובהתאם לתקציבה המאושר;

(2) לדון בתוכנית העבודה השנתית של הרשות ובכלל זה ביעדים השנתיים של הרשות ולאשר אותה;

(3) לאשר את המבנה הארגוני של הרשות ואת מדיניות ההעסקה של העובדים ברשות;

(4) לדון בהצעת התקציב השנתי של הרשות ולאשרה לא יאוחר משלושים ימים לפני תום שנת הכספים, לאחר שנוכחה כי התקציב המוצע מאוזן;

(5) לפקח על ביצוע המדיניות שקבעה לפי פסקה ~~(*)~~ (1) וכן על עמידת הרשות בתוכנית העבודה השנתית וביעדי התקציב השנתי המאושר;

(6) לאשר את הדוחות הכספיים של הרשות;

(7) לדון בדין וחשבון השנתי שהגיש לה המבקר הפנימי לפי **סעיף 34** ובדין וחשבון שהוגש ע"י ועדת הביקורת;

(ב) המועצה תפעל בהתאם לתפקידיה ולסמכויותיה הקבועים בחוק זה ובכל דין אחר.

עצמאות המועצה

27 43. בביצוע תפקידי המועצה ובהפעלת סמכויותיה, הקבועים בחוק זה ובכל דין אחר, יפעלו המועצה וחבריה באופן עצמאי והם יונחו על ידי שיקולים מקצועיים בלבד.

ועדות משנה

28 (**) המועצה תמנה מבין חבריה ועדת משנה כמפורט בסעיף ~~7~~ (29), והיא רשאית למנות ועדות משנה נוספות כמפורט בסעיף ~~(**)7~~(30), ובלבד שיושב ראש המועצה לא ישמש כיושב ראש בוועדות המשנה, ולא ישמש כחבר בוועדות הסטטוטוריות.

ועדת משנה לענייני תחרות

29 39. (א) המועצה תמנה מבין חבריה ועדת משנה לענייני תחרות שיהיו נתונות לה סמכויות המועצה לפי סעיפים 75, 78, 80, 83 ו־89, למעט אם המועצה החליטה לדון בעניין מסוים במליאתה;

(ב) ועדת המשנה לענייני תחרות תהיה בת שלושה חברים, שבין חבריה יהיו חבר המועצה שהוא בעל מומחיות בתחרות כלכלית או במיקרו-כלכלה, חבר המועצה שמונה בהתאם לסעיף 9(א)(3) וחבר מועצה שהוא נציג ציבור.

מינוי ועדות משנה נוספות

30 40. המועצה רשאית למנות ועדות משנה נוספות ובלבד שבין חברי כל ועדת משנה שמינתה, יהיו לפחות חבר מועצה אחד שהוא עובד המדינה וחבר מועצה אחד שאינו עובד המדינה.

אצילת סמכויות

31 (**) המועצה רשאית לאצול סמכויותיה ליושב ראש המועצה או לוועדת משנה שמינתה לפי סעיף זה, למעט סמכויות אלה:

(1) תפקידי המועצה לפי סעיף 37(א);

(2) קביעת כללים;

(3) ביטול רישום במרשם למעט ביטול לבקשת הגורם הרשום במרשם;

(4) הסמכויות ~~שאותך~~ שאותה רשאי~~ת~~ להפעיל ועדת המשנה לענייני תחרות לפי סעיף 39;

(~~**~~5) מינויים ופיטוריהם של היועץ המשפטי של הרשות, המבקר הפנימי של הרשות ורואה החשבון המבקר של הרשות.

סדרי עבודת ועדות משנה

32 41. (א) המניין החוקי בישיבות ועדות המשנה שמונו כאמור בסעיפים 38 עד 40 (בסעיף זה – ועדות המשנה) הוא כל חבריהן והחלטותיהן יתקבלו ברוב דעות חבריהן.

(ב) ועדות המשנה יקבעו את דרכי עבודתן וסדרי דיוניהן ככל שלא נקבעו לפי חוק זה, ויפרסמו אותם באתר האינטרנט של הרשות.

(ג) ועדות המשנה ינהלו פרוטוקולים של דיוניהן.

ועדת הביקורת

33 (**) (א) המועצה תמנה, מבין חבריה, ועדת ביקורת שמספר חבריה לא יפחת משלושה; יושב ראש המועצה לא יהיה חבר בוועדת הביקורת.

(ב) ועדת הביקורת –

(1) תעמוד על ליקויים בניהול הרשות, בין השאר תוך התייעצות עם המבקר הפנימי של הרשות או עם רואה החשבון המבקר, ותציע למועצה דרכים לתיקונם; מצאה ועדת הביקורת ליקוי כאמור שהוא ליקוי מהותי, תקיים ישיבה אחת לפחות לעניין הליקוי הנדון, בנוכחות המבקר הפנימי או רואה החשבון המבקר, לפי העניין;

(2) תבחן את מערך הביקורת הפנימית של הרשות ואת תפקודו של המבקר הפנימי וכן אם עומדים לרשותו המשאבים והכלים הנחוצים לו לשם מילוי תפקידו;

(3) תדון בדין וחשבון של המבקר הפנימי ובדוחות מבקר המדינה;

(ג) יושב ראש ועדת הביקורת יכנס את ועדת הביקורת לדיון בנושאים שיועמדו על סדר יומה על ידו או על ידי חבר ועדה אחר, או על ידי המועצה, המנהל הכללי או המבקר הפנימי.

(ד) על ישיבות ועדת הביקורת יחולו הוראות סעיף 41 בשינויים המחויבים והן יתקיימו לכל הפחות אחת לרבעון.

(ה) מי שאינו חבר בוועדת הביקורת לא יהיה נוכח בישיבות הוועדה בעת הדיון ובעת קבלת החלטות הוועדה, אלא אם כן קבעו יושב ראש הוועדה או הוועדה כי הוא נדרש לשם הצגת נושא מסוים או לשם ניהולה התקין של הישיבה.

(ו) על אף האמור בסעיף קטן (ה), המבקר הפנימי והיועץ המשפטי של הרשות יקבלו הודעות על קיום ישיבות ועדת הביקורת ויהיו רשאים להשתתף בהן.

(ז) הודעה על קיום ישיבת ועדת הביקורת שבה עולה נושא הנוגע לביקורת הדוחות הכספיים תומצא לרואה החשבון המבקר והוא ישתתף בה.

(ח) ועדת הביקורת תגיש למועצה, לא יאוחר מ-1 במרץ בכל שנה, דוח על פעילותה בשנה הקודמת שיכלול את ממצאיה ואת מסקנותיה בנוגע לדוחות הביקורת שבהם דנה, והיא רשאית להגיש דוחות נוספים במהלך השנה.

תפקידי יושב ראש המועצה, שכרו ותנאי שירותו

34 42. (א) יושב ראש המועצה יפעל בהתאם לתפקידים ולסמכויות שנקבעו לו לפי חוק זה או לפי כל דין אחר, וכן יהיה ממונה על ביצוע תפקידי המועצה.

(~~א~~ב) יושב ראש המועצה יכהן גם כמנהל הרשות.

(~~ב~~ג) על אף האמור בסעיף 16(א), בעד תפקידיו כמנהל הרשות וכיושב ראש המועצה, שכרו ותנאי שירותו של יושב ראש המועצה יהיו, בהתאם לקבוע בהוראות הממונה על השכר והסכמי עבודה במשרד האוצר בדבר תקרת שכר ותנאי שירות למנהלים כלליים בתאגידים סטטוטוריים כפי עדכונן מעת לעת, לפי רמת הסיווג של הרשות בהתאם להמלצת הוועדה לסיווג תאגידים סטטוטוריים כהגדרתה בסעיף 16(ה).

סימן ~~ג'~~ד': ועדת האיתור

מינוי ועדת האיתור ותפקידה

35 23. (א) תמונה ועדת איתור שתפקידה לאתר ולהציע לשר מועמדים ראויים למועצה.

(ב) ועדת האיתור תהיה בת חמישה חברים, והם:

(1) המנהל הכללי של משרד התקשורת, והוא יהיה היושב ראש

(2) מנהל רשות האסדרה, או עובד רשות האסדרה שימונה על ידו, בדרגת סגן מנהל כללי ומעלה;

(3) הממונה על אגף התקציבים במשרד האוצר או אחד מסגניו שימונה על ידו;

(4) הממונה על התחרות או עובד רשות התחרות שימונה על ידו, בדרגת סגן מנהל כללי ומעלה

(5) איש אקדמיה שייבחר בידי ראשי החוגים לתקשורת שהוכרו או שקיבלו היתר לפי סעיפים 9 או 21א לחוק המועצה להשכלה גבוהה, התשי"ח–1958.

(ג) חבר ועדת האיתור שהוא נציג הציבור, או מי שמונה על ידי מנהל רשות האסדרה, על ידי הממונה על אגף התקציבים או על ידי הממונה על התחרות, ימונה לתקופה אחת של ארבע שנים בלבד.

(ד) חבר ועדת האיתור שהוא נציג ציבור ימונה באישור הוועדה לבדיקת מינויים כהגדרתה בחוק החברות הממשלתיות.

סייגים למינוי חבר ועדת איתור

24. 36 לא ימונה לחבר ועדת האיתור –

(1) מי שהורשע בעבירה פלילית או בעבירת משמעת שמפאת חומרתה, מהותה או נסיבותיה אין הוא ראוי לכהן כחבר ועדת האיתור, או מי שהוגש נגדו כתב אישום או קובלנה בעבירה כאמור, וטרם ניתן פסק דין סופי בעניינו;

(2) מי שאינו אזרח ישראלי;

(3) מי שבמועד הצגת המועמדות או בשלוש השנים שקדמו לו היה בעל זיקה אישית, עסקית או פוליטית לאדם שבמועד הצגת המועמדות מכהן כשר, סגן שר, חבר הכנסת, ראש רשות מקומית, או סגן ראש רשות מקומית בשכר, או חבר בהנהלה פעילה של מפלגה או בגוף בוחר כהגדרתו בחוק שירות המדינה (סיוג פעילות מפלגתית ומגבית כספים), התשי"ט–1959[28], או שנכלל ברשימת המועמדים לכנסת;

(4*) מי שבמועד הצגת המועמדות עוסק בפעילות פוליטית או בפעילות מפלגתית או מי שעסק בפעילות פוליטית או בפעילות מפלגתית בשלוש השנים שקדמו למועד הצגת המועמדות; לעניין זה, לא יראו ארגון הפגנה או השתתפות בה, השתתפות בכינוס בעל אופי פוליטי, או הבעת עמדה פומבית בעניינים פוליטיים, כשלעצמם, כפעילות פוליטית;

[28] ס"ח התשי"ט, עמ' 190; התשס"א, עמ' 146.

(54) מי שעלול להימצא, במישרין או בעקיפין, באופן תדיר, במצב של ניגוד עניינים בין תפקידו כחבר ועדת האיתור לבין עניין אישי שלו או תפקיד אחר שלו; לעניין זה, "עניין אישי" – לרבות עניין אישי של קרובו, סוכנו או שותפו, או עניין של גוף שיש להם בו חלק בהון המניות, בזכות לקבל רווחים, בזכות למנות מנהל או בזכות הצבעה;

(56) מי שעיסוקו באספקת תכנים ובכלל זה תכנית חדשות, או בעל עניין בתאגיד שפעילותו אספקת תכנים כאמור;

(78) מי שקשור, במישרין או בעקיפין, בעצמו או על ידי קרובו, סוכנו, שותפו, או תאגיד שאחד מהאמורים הוא בעל עניין או מנהל בו, בחוזה או בעסקה מהותיים עם הרשות או עם מי מהמנויים בפסקאות (5) או (6).

(98) עובד או חבר מועצה בתאגיד השידור הציבורי הישראלי כמשמעותו בחוק השידור הציבורי.

דין חבר ועדת האיתור כדין עובד המדינה

37 25. דינו של חבר ועדת האיתור שאינו עובד המדינה כדין עובד המדינה לעניין חוק שירות הציבור (מתנות), התש"ם–1979[29].

איתור מועמדים שימונו כנציגי הציבור במועצה

38 27. (א) לשם איתור מועמדים שימונו כנציגי הציבור במועצה ובכלל זה יושב ראש המועצה תפרסם ועדת האיתור הודעה לציבור שבה יצוין כי כל אדם שמתקיימים בו תנאי הכשירות לפי סימן ב' רשאי להציע את מועמדותו לכהן כחבר במועצה או לעמוד בראשה, והכול לפי הפרטים המפורטים בהודעה, ורשאית ועדת האיתור לפנות מיוזמתה למועמדים העומדים בתנאי הכשירות האמורים ולהזמינם להגיש מועמדות.

(ב) בבחירת נציגי הציבור או יושב ראש למועצה תבחן ועדת האיתור את עמידת המועמדים בתנאי הכשירות הנדרשים לפי סימן ב' ותמליץ על המועמדים המתאימים ביותר לכהן כחברי המועצה או כיושב ראש המועצה.

[29] ס"ח התש"ם, עמ' 2; התשס"ו, עמ' 355.

(ג) ועדת האיתור תמליץ לשר על המועמד המתאים ביותר לכהן בתפקיד חבר מועצה לגבי כל מינוי חבר מועצה לפי סעיף 9(א)(1); ואולם, רשאית היא להמליץ לשר על שני מועמדים למינוי כאמור, אם מצאה שמידת התאמתם דומה אולם לכל אחד מהם יתרון ייחודי בתחום שונה או שהפערים בין המועמדים הם קטנים באופן שלא נמצא יתרון ברור לאף אחד מהם.

סדרי עבודת ועדת האיתור

39 28. (א) החלטות ועדת האיתור יתקבלו ברוב קולות של חברי הוועדה, שאליה יזומנו כל חברי ועדת האיתור וישתתפו לפחות שלושה מהם.

(ב) ועדת האיתור תנהל פרוטוקולים של דיוניה.

(ג) ועדת האיתור תקבע לעצמה את דרכי עבודתה ואת נוהלי דיוניה, ככל שלא נקבעו לפי חוק זה.

הפסקת כהונה של חבר ועדת האיתור

40 29. (א) חבר ועדת האיתור, למעט יושב ראש הוועדה, יחדל לכהן לפני תום תקופת כהונתו באחת מאלה:

(1) הוא התפטר במסירת כתב התפטרות ליושב ראש ועדת האיתור;

(2) הוא חדל להיות עובד המשרד הממשלתי או עובד הרשות שאותם הוא מייצג במועצה, ואם הוא נציג ציבור – הוא נתמנה לעובד המדינה;

(3) יושב ראש ועדת האיתור נוכח כי נבצר ממנו דרך קבע למלא את תפקידו; נוכח היושב ראש כאמור, יעביר את חבר הוועדה מכהונתו בהודעה בכתב ולאחר שנתן לו הזדמנות לטעון את טענותיו;

(4) הוא הורשע בעבירה שמפאת מהותה, חומרתה או נסיבותיה אין הוא ראוי לכהן כחבר הוועדה או הוגש נגדו כתב אישום בעבירה כאמור וטרם ניתן פסק דין סופי בעניינו;

(5) התקיים בו אחד מהסייגים המנויים בסעיף 24.

(ב) חדל לכהן חבר ועדת האיתור, ימונה חבר אחר במקומו לפי הוראות סעיפים 23 ו־24, בהקדם האפשרי.

(ג) נוכח השר או יושב ראש הוועדה, לפי העניין, כי נבצר מיושב ראש ועדת האיתור או מחבר ועדת האיתור למלא את תפקידו, באופן זמני, לתקופה הנמשכת או העלולה להימשך מעל שישה חודשים, ימונה לו ממלא מקום לפי הוראות סעיפים 23 ו־24, בהקדם האפשרי.

תוקף פעולות ועדת האיתור

41 30. קיום ועדת האיתור, סמכויותיה ותוקף פעולותיה לא ייפגעו מחמת ליקוי במינויו או בהמשך כהונתו של אחד מחברי הוועדה, ובלבד שמכהנים בה רוב חבריה.

תשלום לחברי ועדת האיתור

42 31. חבר ועדת האיתור שאינו עובד מדינה יהיה זכאי לתשלום ממשרד התקשורת בעבור השתתפות בישיבות ועדת האיתור, בהתאם להוראות שקבע החשב הכללי במשרד האוצר לעניין חברי ועדות ציבוריות.

ועדת האיתור – גוף מבוקר

43 32. ועדת האיתור היא גוף מבוקר כמשמעותו בחוק מבקר המדינה, התשי"ח–1958 [נוסח משולב].

סימן ~~ה~~: המנהל הכללי של הרשות ובעלי תפקידים מיוחדים**

המנהל הכללי של הרשות

44 * יושב ראש המועצה ישמש גם כמנהל הכללי של הרשות כאמור בסעיף 34 (בסימן זה – המנהל).

תפקידי המנהל הכללי וסמכויותיו

45 ** (א) המנהל אחראי לניהול השוטף של הרשות ותפקידיו, בין היתר, יהיו:

(1) לבצע את המדיניות הכללית שקבעה המועצה לרבות לעניין המבנה הארגוני של הרשות ומדיניות ההעסקה של עובדי הרשות, לפי סעיף 37;

(2) להכין את תכנית העבודה השנתית של הרשות ולהגישה לאישור המועצה לא יאוחר מחודשיים לפני תחילתה של כל שנת כספים;

(3) להכין את הצעת התקציב השנתי ולהגישה לאישור המועצה לא יאוחר מחודשיים לפני תחילתה של כל שנת כספים;

(4) להכין דוחות כספיים ולהגישם לאישור המועצה לא יאוחר מחודשיים מתום כל שנת כספים, כשהם מבוקרים וחתומים על ידי רואה החשבון המבקר של הרשות;

(5) להגיש למועצה דין וחשבון שנתי על פעולות הרשות וכן כל דין וחשבון אחר שתדרוש המועצה ובמועד שתדרוש.

* (ב) למנהל יהיו נתונות הסמכויות הדרושות לניהול השוטף של הרשות ובכלל זה הסמכות לייצגה בכל עניין הנוגע לניהולה השוטף.

(ג) המנהל יפעל לפי החלטות המועצה והנחיותיה.

היועץ המשפטי של הרשות

46 33. (א) המועצה תמנה יועץ משפטי לרשות שיהיה עובד הרשות, והוא ימונה לתקופה אחת של שבע שנים בלבד.

(ב) על אף האמור בסעיף 15(ב), המועצה רשאית להעביר את היועץ המשפטי מכהונתו לפני תום תקופת הכהונה בהחלטה שתתקבל ברוב של שבעה מבין חבריה, לפחות.

מבקר פנימי

47 34. (א) המועצה תמנה לרשות מבקר פנימי שיהיה עובד הרשות, והוא ימונה לתקופה אחת של שבע שנים בלבד.

(ב) הוראות חוק הביקורת הפנימית, התשנ"ב–1992 (בסעיף זה – חוק הביקורת הפנימית), יחולו בשינויים אלה:

(1) בלי לגרוע מהוראות סעיף 6 לחוק הביקורת הפנימית, המבקר הפנימי יגיש דין וחשבון על ממצאיו למועצה ולוועדת הביקורת, ובכלל זה דין וחשבון שנתי;

(2) על אף האמור בסעיף 7(א) לחוק הביקורת הפנימית, המבקר הפנימי יגיש לוועדת הביקורת הצעה לתכנית עבודה שנתית, או תקופתית, שהוכנה בהתייעצות עם מנהל הרשות, לשם בחינתה לפי סעיף 33 ויחולו הוראות סעיפים (**) ו-37(א)(7);

(3) בלי לגרוע מהוראות סעיף 7(ב) לחוק הביקורת הפנימית, רשאית ועדת הביקורת, בשים לב לתכניות העבודה המאושרות, להטיל על המבקר הפנימי משימות נוספות של ביקורת פנימית נוסף על אלה הקבועות בתכנית העבודה השנתית כאמור בפסקה (2).

רואה חשבון מבקר

48 35. (א) המועצה תמנה לרשות רואה חשבון מבקר שיבקר את הדוחות הכספיים שלה ויחווה את דעתו עליהם (בסעיף זה – פעולת ביקורת); על מינוי רואה החשבון המבקר ועל שכרו יחולו ההוראות לפי סעיף 44 לחוק החברות הממשלתיות, בשינויים המחויבים.

(ב) רואה החשבון המבקר רשאי לעיין בכל עת במסמכי הרשות הדרושים לו לשם מילוי תפקידו ולקבל הסברים לגביהם.

(ג) רואה החשבון המבקר ישתתף בכל ישיבת המועצה הדנה בדוחות הכספיים שלגביהם ביצע פעולות ביקורת.

(ד) רואה החשבון המבקר אחראי כלפי הרשות לאמור בחוות דעתו לגבי הדוחות הכספיים.

(ה) אין בהוראות סעיף קטן (ד) כדי לגרוע מאחריותו של רואה החשבון המבקר לפי כל דין.

החלת דינים 49 36. עובדי הרשות וחברי המועצה, דינם כדין עובדי המדינה לעניין החיקוקים המנויים להלן:

(1) חוק שירות המדינה (סיוג פעילות מפלגתית ומגבית כספית), התשי"ט–1959 – ההוראות הנוגעות לכלל עובדי המדינה;

(2) חוק הבחירות לכנסת [נוסח משולב], התשכ"ט–1969;

(3) חוק שירות הציבור (הגבלות לאחר פרישה), התשכ"ט–1969;

(4) חוק שירות הציבור (מתנות), התש"ם–1979;

(5) חוק העונשין – ההוראות הנוגעות לעובדי ציבור;

(6) פקודת הראיות [נוסח חדש], התשל"א–1971 – ההוראות הנוגעות לתעודת עובד הציבור;

פרק ג': מרשם ספקי תכנים

סימן א': מרשם ספקי תכנים

חובת רישום במרשם ספקי התכנים 50 49. ספק תכנים ישראלי, העומד באחד או יותר מהתנאים הבאים, לא יספק תכנים בישראל, אלא אם כן הוא רשום במרשם ספקי התכנים:

(1) הכנסתו השנתית מאספקת תכנים בישראל עולה על 40 מיליון שקלים חדשים;

(2) הוא בעל מספר מנויים משלמים העולה על 100,000 בשנת הכספים האחרונה.

(3) הוא קיבל מימון מבעלי השליטה או מבעלי העניין בו בסכום מצטבר העולה על 100 מיליון שקלים חדשים, בשלוש שנות הכספים האחרונות. לעניין זה, "מימון" – כל השקעה של כספים בספק התכנים ובכלל זה הלוואות, הזרמות הון, תרומות או השקעה אחרת, במישרין או בעקיפין, ותוך קבלת תמורה או ללא קבלתה.

(א) ספק תכנים ישראלי רשאי להרשם במרשם לבקשתו אף אם אינו

עומד באחד מהתנאים הקבועים בסעיף קטן (א).

מרשם ספקי התכנים

51

50. יושב ראש המועצה ינהל מרשם של ספקי תכנים לפי סימן זה.

תנאי סף לרישום במרשם ספקי התכנים

52

51. יושב ראש המועצה ירשום אדם במרשם ספקי התכנים אם מתקיימים בו כל אלה:

(1) הוא תאגיד שהתאגד ונרשם בישראל או תאגיד שהתאגד מחוץ לישראל ונרשם כחברת חוץ לפי סעיף 346 לחוק החברות;

(2) הוא אינו תאגיד שפעולתו העיקרית היא רכישת אמצעי פרסום או בעל זיקה לתאגיד כאמור;

(3) הוא אינו מצוי בהליכי חדלות פירעון כהגדרתם בחוק חדלות פירעון ושיקום כלכלי, התשע"ח-2018[30];

(4) הוא אינו תאגיד שהחליט על פירוקו;

(5) הוא אינו מפלגה או מי שמשמש שליח של מפלגה, אשר עלול להשתמש באספקת תוכני צפייה-שמע לקידום מטרותיה של המפלגה;

(6) הוא, נושא משרה בו או בעל השפעה ניכרת בו אינו אזרח מדינת אויב או תאגיד שהתאגד במדינת אויב.

סימן ב': ניהול ה<u>מ</u>רש~~מים כללי~~

אגרה בעד רישום במרשם

53

44. השר, בהמלצת המועצה, בהסכמת שר האוצר ובאישור ועדת הכלכלה רשאי לקבוע בתקנות אגרה בעד הגשת בקשה לרישום במרשם או לחידוש רישום כאמור, וכן דרכים ומועדים לתשלום האגרה, לרבות אופן עדכונה וסכומיה בהתאם לשינוי במדד המחירים לצרכן שמפרסמת הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, וכן תשלום על הפרשי הצמדה ריבית ופיגורים והוצאות גבייה על אגרה שלא שולמה במועדה; סכום אגרה לפי סעיף קטן זה ייקבע באופן שוויוני ואחיד, ישקף את העלויות המנהליות הכרוכות ברישום כאמור, ואלו בלבד, והוא ישולם באופן חד-פעמי על ידי ספק תכנים הנרשם לראשונה או נרשם מחדש במרשם.

ביטול רישום במרשם

54

45. (א) המועצה רשאית לבטל רישום במרשם של ספק רשום או להתלותו עד לקיום תנאים שתורה עליהם או להגביל את מי שרשום במרשם באספקת תוכני צפייה-ושמע, לפי העניין, בכל אחד מן המקרים הבאים,

[30] ס"ח התשע"ח, עמ' 310, ס"ח התשפ"ג, עמ' 171

ובלבד שניתנה לו הזדמנות להשמיע טענותיו:

(1) הגורם הרשום ביקש את ביטול רישומו;

(2) אילו היה ידוע ליו"ר המועצה בעת הרישום, כי הובא לפניו מידע כוזב, מטעה, חלקי או שגוי, הדבר היה מביא לשינוי החלטתו בעניין הרישום במרשם.

(3) חדל להתקיים תנאי סף מהתנאים לרישום במרשם הקבועים ב**סעיף 51**;

(ב) המועצה לא תקבע תנאים או הגבלות לפי סעיף קטן (א) אלא ככל שהם נדרשים לתיקון הפגם שנפל לפי סעיף קטן זה.

(ג) בטרם תחליט על ביטול רישום, תשקול המועצה, אם ניתן, להביא לתיקון הפגם באמצעות התליה או הגבלה ובכלל זה באמצעות קביעת תנאים לתיקון הפגם.

(ד) מצאה המועצה כי התקיים אחד מן המקרים המפורטים בסעיף קטן (א) בפסקאות (2) עד (3), ובכוונתה לבטל את רישומו במרשם של ספק תכנים רשום או להתלותו עד לקיום התנאים שתורה עליהם, או להגביל את מי שרשום במרשם באספקת תוכני צפייה-ושמע, לפי העניין, תשלח לספק הרשום הודעה על כוונתה לעשות כן; בהודעה תציין בין השאר את כל אלה:

(1) הנימוקים בגינם בכוונתה לבטל את רישומו במרשם, להתלותו או להגביל את פעילותו ובכלל כך פרטים לגבי ההפרה שביצע, מועד ההוראה שניתנה לתקנה, לפי העניין;

(2) התנאים שעל הספק הרשום לקיים, לפי העניין;

(3) זכותו של הספק הרשום להשמיע טענותיו.

(ה) ספק תכנים שנמסרה לו הודעה על כוונה לבטל את רישומו במרשם, להתלותו או להגביל את פעילותו, רשאי לטעון את טענותיו בפני המועצה, בכתב, בתוך עשרים ימי עבודה ממסירת ההודעה.

(ו) המועצה תחליט, לאחר ששקלה את הטענות שנטענו לפי סעיף קטן (ד), ותמסור הודעה על החלטתה לספק התכנים, בתוך חמישה עשר ימי עבודה ממועד קבלת הטענות כאמור; המועצה תפרט בהודעתה את נימוקי החלטתה, ואת מועד כניסת ההחלטה לתוקף אשר לא יפחת משבעה ימים.

כללים לניהול המרשם **55**

46. (א) המועצה רשאית לקבוע בכללים הוראות לעניין אופן הגשת בקשה לרישום במרשם, הפרטים שייכללו בה והמסמכים שיצורפו אליה, וכן לעניין אופן ניהול המרשם. בקביעת הכללים לפי סעיף קטן זה, לא תקבע המועצה תנאים מהותיים לרישום במרשם.

(ב) הגיש אדם בקשה לרישום במרשם, ירשום אותו יושב ראש המועצה במרשם בתוך עשרה ימי עבודה, ורשאי הוא לדרוש מהמבקש מידע ומסמכים נוספים הנחוצים לשם בדיקת עמידתו בתנאים לרישום. במניין הימים האמורים לא יובא בחשבון הזמן שחלף מהמועד שבו דרש יושב ראש המועצה מהמבקש מידע ומסמכים נוספים הנחוצים לו לבדיקת הבקשה, ועד לקבלתם, והזמן שחלף מהיום בו פנה יושב ראש המועצה לוועדה לצמצום הריכוזיות בהתאם לסעיף 6(א) לחוק הריכוזיות ובמקרים בהם נדרשת פניה כאמור, ועד היום בו הודיעה לו הוועדה לצמצום הריכוזיות כי אין בכוונתה לייעץ בעניין או היום בו תמסור לו את חוות דעתה.

~~(ב)~~(ג) הרישום יהיה לתקופה שאינה קצובה בזמן.

(ד) מצא יושב ראש המועצה כי אין לרשום את המבקש במרשם בשל כך שלא מתקיימים התנאים לפי סעיף 51, או לפי כל דין אחר, יודיע על כך למבקש ולמועצה בתוך התקופה האמורה בסעיף קטן (ב), בהודעה מנומקת בכתב, ובקשת הרישום תועבר לבחינת המועצה.

(ה) ~~,~~המועצה תיתן החלטה בבקשה שהועברה להחלטתה בתוך 90 ימים מהיום שבו היא הגיעה לידיה, אלא אם כן החליטה להאריך את התקופה מטעמים מיוחדים שיירשמו.

~~(ג)~~(ו) מצאה המועצה כי אין לרשום את המבקש במרשם בשל כך שלא מתקיימים התנאים לפי סעיף 51, או לפי כל דין אחר, תודיע על כך למבקש בתוך התקופה האמורה בסעיף קטן (ה), ותתן לו הזדמנות לטעון את טענותיו בסמוך לאחר מתן ההודעה. ~~ויתן לו הזדמנות לטעון את טענותיו בפני המועצה בסמוך לאחר מתן ההודעה.~~

איסור העברה, שעבוד או עיקול

56

47. זכות מהזכויות המוקנות מכוח רישום במרשם אינה ניתנת להעברה, לשעבוד או לעיקול.

פומביות המרשם

57

48. (א) המרשם יהיה פתוח לעיון הציבור ויפורסם באתר האינטרנט של הרשות, ויכלול את הפרטים הבאים:

(1) האם הוא ספק תכנים המתקשר עם מנויים;

(2) האם הוא ספק תכנים רשום גדול;

(3) האם הוא ספק בעל חשיבות מסחרית

(4) האם עיסוקו באספקת תוכני צפייה-ושמע של מפעל ספורט בעל חשיבות מסחרית;

(5) האם עיסוקו באספקת תוכני צפייה-ושמע של מפעל ספורט הכולל אירוע ספורט בעל חשיבות ציבורית;

(6) זהות בעל השליטה כהגדרתו בחוק הבזק וזהות בעל השפעה ניכרת בספק תכנים;

(7) השנה בה נרשם במרשם.

(ב) המועצה רשאית להוסיף פרטים נוספים לסעיף קטן (א) באישור ועדת הכלכלה ~~של הכנסת~~.

פרק ד': הכנסה שנתית של ספק תכנים

הגדרות ** ~~בסימן זה –~~

~~"ספק תוכני ספורט" – ספק תכנים רשום שהמועצה מצאה כי עיקר עיסוקו באספקת תוכני ספורט;~~

הכנסה של ספק תכנים 58 56. (א) ההכנסה השנתית האחרונה של ספק תכנים רשום או של ספק תכנים שהגיש דוח כספי לפי דרישת יושב ראש המועצה בהתאם ל~~סעיף~~פים ~~109~~ 59 או ~~59~~109, בהתאמה, תיקבע על ידי יושב ראש המועצה בהתאם לכללים שתקבע המועצה לפי סעיף קטן (ג); יושב ראש המועצה יודיע לספק תכנים רשום ~~לא יאוחר מ-30 בספטמבר בכל שנה, ואם אינו רשום~~ בתוך שלושה חודשים ממועד מסירת הדוח הכספי האמור או ביום 31 ביולי באותה שנה, על פי המאוחר, מהו הסכום שהוא קבע כהכנסתו השנתית האחרונה לעניין חוק זה.

(ב) הכנסתו השנתית של ספק תכנים כאמור בסעיף קטן (א) תורכב מכל אלה:

(1) הכנסתו בשנת הכספים מאספקת תכנים בניכוי הוצאות שהן הכנסה מאספקת תכנים, באותה שנה, של ספק תכנים רשום אחר, למעט ספק תוכני ספורט רשום;

(2) הכנסתו מאספקת תכנים של תאגיד השולט בו או הנמצא בשליטתו, או שניהם נשלטים על ידי אדם אחד – יראו בכל הכנסתו השנתית של התאגיד האחר כהכנסתו של ספק התכנים ואם בתאגיד יותר מבעל שליטה אחד, ייוחסו סך הכנסותיו בין בעלי השליטה בו ביחס לאחזקותיהם; על אף האמור, רשאים תאגידים כאמור להודיע למועצה מי מביניהם יהיה הגורם האחראי לקיום החובות לפי חוק זה (בסעיף זה – הגורם האחראי); נמסרה הודעה כאמור, יראו בהכנסה המיוחסת לפי פסקה זו כהכנסתו של הגורם האחראי.

(3) החלק היחסי של ההכנסה מאספקת תכנים בחבילת שירותים הכוללת תכני צפייה-ושמע וכן שירותי בזק או שירותים אחרים, כפי

שקבעה המועצה;

(ג) המועצה תקבע כללים לעניין אופן חישוב ההכנסה לפי סעיף קטן (ב), וכן לעניין אופן מסירת הודעה לפי סעיף קטן (ב)(2) ובכלל זה המועד למסירתה, צורתה והפרטים שיכללו בה.

פרק ה': חובות השקעה בהפקות מקומיות

חובת השקעה בהפקות מקומיות – ספק תכנים רשום

59

57. (א) ספק תכנים רשום שהכנסתו השנתית מאספקת תכנים בישראל עולה על 40 מיליון שקלים חדשים, למעט ספק תוכני ספורט רשום, ישקיע בכל שנת כספים סכום כספי השווה ל-6.5% מהכנסתו השנתית האחרונה, לפחות, (בסעיף זה – הסכום הכולל), במימון או בהפקה של הפקות מקומיות מסוגה עילית; 10% מהסכום הכולל, לפחות, ישקיע בתוכניות תעודה.

(ב) על אף האמור בסעיף קטן (א), ספק תכנים רשום ~~שהמועצה מצאה כי עיקר עיסוקו באספקת תכני צפייה-ושמע של מפעל ספורט,~~ רשאי להשקיע ~~את~~ חלק מהסכום הכולל ~~גם~~ במימון של ~~ב~~תוכני ~~צפייה-ושמע~~ספורט שהופקו על ידי ספק תוכני ספורט ובלבד שהתכנים הם של מפעל ספורט העוסק בענף מבין ענפי הספורט המשתתפים באחד מאלה:

(1) המשחקים האולימפיים, למעט ענף הכדורגל או ענף הכדורסל לגברים בוגרים;

(2) המשחקים הפארה-אולימפיים;

(ג) ספק תוכני ספורט רשום רשאי להשקיע בכל שנת כספים סכום כספי שלא יעלה על 6.5% מהכנסתו השנתית האחרונה, בהפקות של תוכני ספורט הממומנות על ידי ספק תכנים רשום, אחד או יותר, בהתאם לסעיף קטן (ב).

דיווח למועצה בדבר הכנסה שנתית אחרונה.

60

58. (א) לשם חישוב הסכום החייב בהשקעה לפי ~~ס~~סעיף~~פים~~ 57(א)~~ ו-58~~, יגיש ספק התכנים האמור ~~באותם סעיפים~~ למועצה, עד ליום 30 ביוני של השנה העוקבת לשנת הדיווח- דוח המפרט את הכנסתו השנתית, בשנת הדיווח, מאספקת תכני צפייה-ושמע בישראל.

(ב) המועצה רשאית לקבוע כללים בדבר אופן חישוב, עריכה והצגת פרטי המידע בדוח המוגש לפי סעיף קטן (א);

דיווח בעניין עמידה בחובת השקעה בהפקות מקומיות

61

59. ספק תכנים שחלה עליו חובת השקעה בהפקות מקומיות לפי פרק זה יגיש למועצה, עד ליום 30 ביוני של השנה העוקבת לשנה שבה חלה עליו החובה כאמור, דוח המפרט את היקף השקעתו בהפקות מקומיות מסוגה עילית בשנה שלגביה חלה עליו החובה כאמור.

הודעת יושב ראש

62

60. ~~עד ליום 30 בספטמבר בכל שנה, ימסור~~ יושב ראש המועצה ימסור לכל ספק

המועצה לספק תכנים לעניין הכנסה שנתית ולעניין עמידה בחובת השקעה

תכנים רשום, ולכל ספק תכנים בין-לאומי שהגיש לו דוח לפי סעיפים 59(א) או 60, הודעה המפרטת את אלה, לפי העניין, וזאת בתוך שלושה חודשים ממועד מסירת הדוח הכספי או ביום 31 ביולי באותה שנה, על פי המאוחר:

(1) מהו סכום ההכנסה השנתית האחרונה של אותו ספק תכנים, המשמש בסיס לחישוב חובת ההשקעה החלה עליו באותה שנה לפי סעיפים 57(א), ~~58~~ או 63(2), לפי העניין;

(2) האם ספק התכנים עמד בחובת ההשקעה החלה עליו בשנה הקודמת לפי סעיפים 57(א), ~~58~~ או 63(2), לפי העניין, ומבלי לגרוע מהוראות סעיף 65.

חובת השקעה בהתאם לדוח כספי שהוגש לפי דרישת יושב ראש המועצה

63

61. הגיש ספק תכנים שאינו רשום ~~או ספק תכנים בין-לאומי~~ דוח כספי בהתאם לדרישת יושב ראש המועצה כאמור בסעיף 109, ימסור לו יושב ראש המועצה, בתוך שלושה חודשים ממועד הגשת הדוח או המידע, הודעה המפרטת את סכום ההכנסה השנתית האחרונה של אותו ספק תכנים, המשמש בסיס לחישוב חובת ההשקעה החלה עליו לפי סעיפים 57(א) או 58, לפי העניין, ויחולו הוראות אלה:

(1) החובה לפי סעיף 57(א) ~~או לפי סעיף 58~~ תחול לגבי הספק האמור, בהתאם להודעת יושב ראש המועצה, לגבי ההכנסה השנתית האחרונה כפי שצויינה בהודעה כאמור.

(2) נמסרה הודעת יושב ראש המועצה בעניין ההכנסה השנתית האחרונה עד ליום 30 ביוני של שנה מסוימת – תחול חובת ההשקעה באותה שנה;

(3) נמסרה הודעה אחרי 30 ביוני – תחול חובת ההשקעה בשנה העוקבת.

ריבית ודמי פיגורים בשל השקעה שלא בוצעה והחובה לבצעה בשנה העוקבת

64

62. לגבי סכום שספק תכנים נדרש להשקיעו בשנה מסוימת לפי סעיפים 57(א), ~~58~~ או 62, וכן לפי פסקה (2) שלהלן, לפי העניין, ולא הושקע, יחולו הוראות אלה:

(1) לסכום האמור יתווספו ריבית שקלית ודמי פיגורים לפי חוק פסיקת ריבית והצמדה מתום השנה שבה נדרשה השקעתו ועד למועד ביצוע ההשקעה בפועל; לעניין זה, "מועד ביצוע ההשקעה בפועל" – המועד שבו נתן ספק התכנים אפשרות סבירה לצפות בתוכן הצפייה-ושמע של ההפקה המקומית שבה השקיע את הסכום לפי פסקה (2).

(2) ספק התכנים ישקיע את הסכום האמור בשנה העוקבת, במימון או,

בהפקה ~~או ברכישה~~ של הפקות מקומיות מסוגה עילית, וזאת אף אם באותה שנה לא חלה עליו חובת ההשקעה לפי הסעיפים האמורים.

(3) על אף האמור בסעיף זה, ככל שקיים הפרש בין סכום חובת ההשקעה של ספק תכנים בשנה מסוימת שנקבעה בהתאם להודעת יושב ראש המועצה כאמור בסעיף 61(א)(1), ובין הסכום שהשקיע בפועל אותו ספק תכנים באותה שנה, שאינו עולה על 10%, ספק התכנים יהיה רשאי להפחית או להוסיף, לפי העניין, את סכום ההפרש להשקעתו בשנה העוקבת והוראות פסקאות (1)-(2) לא יחולו.

השקעה בהפקה מקומית של יוצר חדש

65 63. לעניין הפקה מקומית שהבמאי, התסריטאי או המפיק שלה הוא יוצר ישראלי חדש, יראו בסכום שהושקע בהפקה כאילו הושקעו בה עשרה אחוזים נוספים לעניין חובות שלפי סימן זה; לעניין זה, "יוצר ישראלי חדש" – במאי, תסריטאי או מפיק, שהוא אזרח ישראלי, אשר בחמש השנים האחרונות לא מילא תפקיד כאמור בהפקה מקומית שנעשתה עבור ספק תכנים.

מקובלת עלינו החלופה שהציגה היו"ר בדיון:

לעניין הפקה מקומית שצולמה בעיקרה בפריפריה הגיאוגרפית (להוסיף להגדרות), יראו בסכום שהושקע בהפקה כאילו הושקעו בה עשרה אחוזים נוספים לעניין חובות שלפי סימן זה.

השלמת הפקה מקומית לציבור בישראל

66 65 ~~בעת חישוב היקף ההשקעה של ספק תכנים רשום או של ספק תכנים בין-לאומי לעניין סעיפים 57(א), 58, 62 או 63(2), לפי העניין, לא תובא בחשבון השקעה בהפקה מקומית, אלא לאחר שספק התכנים נתן אפשרות סבירה לצפות בתוכן הצפייה-ושמע של אותה הפקה בישראל, ובלבד שמדובר באפשרות הראשונה לצפייה בתוכן האמור באמצעות ספק תכנים (בסעיף זה – שידור ראשוני).~~

(א) בעת חישוב היקף ההשקעה של ספק תכנים רשום או של ספק תכנים בין-לאומי לעניין סעיפים 57(א), ~~58~~–62 או 63(2), לפי העניין, לא תובא בחשבון השקעה בהפקה מקומית, אלא לאחר שספק התכנים חתם על הסכם השקעה בהפקה מקומית שהוא סופי ומחייב ובנוגע לסכום ההשקעה שהתחייב אליו. וזאת בלבד שבתוך שלוש שנים ממועד ההתקשרות ספק התכנים נתן אפשרות סבירה לצפות בתוכן הצפייה-ושמע של אותה הפקה בישראל, ושמדובר באפשרות הראשונה לצפייה בתוכן האמור באמצעות ספק תכנים (בסעיף זה – שידור ראשוני), וכן שספק התכנים השקיע בפועל את מלוא הסכום שהתחייב אליו בהסכם. לעניין זה, יראו כשידור ראשוני אף אם ההפקה שודרה לראשונה מחוץ לישראל ובלבד שהשידור התבצע עד 24 שעות טרם השידור בישראל.

~~(א)~~(ב) לא שודרה ההפקה שידור ראשוני במועד האמור, יראו את הסכום כאילו לא הושקע לעניין סעיף 63. ככל שהספק השקיע בפועל סכום נמוך יותר מהסכום אליו התחייב בחוזה, יראו בהפרש כסכום שלא הושקע לעניין סעיף 63.

שפה של הפקה מקומית

67

66. על אף האמור בפסקה (2) להגדרה "הפקה מקומית", המועצה רשאית לאשר מראש, כי הפקה מסוימת תחשב הפקה מקומית אף אם עיקר התוכן שלה הוא בשפה אחרת שאינה עברית, ערבית, רוסית או אמהרית, אם מצאה כי להפקה האמורה זיקה ישירה וברורה לציבור בישראל וכי השימוש בשפה האחרת הוא נדרש בנסיבות העניין.

פרק ו': אסדרת תוכני צפייה ושמע

סימן ~~ג'~~א': ספק בעל חשיבות מסחרית

הקניית הזכות לביצוע פעולות בתכנים לכל ספק תכנים רשום

68

74. ~~התקשר ספק בעל חשיבות מסחרית בהסכם לאספקת תכניו על ידי ספק תכנים רשום, יקנה את הזכות לביצוע פעולות בתכנים של כל תכניו לכל ספק תכנים רשום המתקשר עם מנויים המבקש זאת, באופן, בתנאים ובמחיר בלתי מפלים לעומת אלה שעל בסיסם התקשר כאמור, החובה לפי סעיף קטן זה תחול, לגבי כל ספק בעל חשיבות מסחרית, החל ביום 1 בינואר שלאחר המועד שבו נכלל לראשונה ברשימה שפרסם יושב ראש המועצה לפי סעיף קטן (ג).~~

(א) המועצה תקבע בכללים, ~~מהו~~ את סכום ההכנסה השנתית של ספק תכנים מאספקה של תכני ערוץ בישראל, ואת אופן חישובן, אשר מעליו ייחשב ערוץ בעל חשיבות מסחרית וכן ספק התכנים האמור ייחשב ספק בעל חשיבות מסחרית; הסכום האמור ייקבע לאחר התייעצות עם הממונה על התחרות, ולאחר שנוכחה המועצה כי התחרות בין ספקי התכנים צפויה להיפגע אם תכנים של ספק תכנים שהכנסתו עולה על הסכום האמור, בין אם יסופקו באופן בלעדי לספק תכנים מסוים, אחד או יותר, ~~או~~ובין אם יסופקו באופן המפלה בין ספקי תכנים רשומים שונים. כללים ראשונים לפי סעיף קטן זה יעמדו בתוקפם חמש שנים מיום קביעתם ויפורסמו באתר האינטרנט של הרשות.

(ב) לגבי התקופה שלאחר תום חמש השנים האמורות בסעיף קטן (א), המועצה תקבע בכללים אמות מידה שלפיהם ייחשב הערוץ כערוץ בעל חשיבות מסחרית וספק התכנים כספק בעל חשיבות מסחרית; אמות מידה כאמור ייקבעו לאחר התייעצות עם הממונה על התחרות ועם יושב ראש רשות האסדרה, ולאחר שנוכחה המועצה כי התחרות בין ספקי התכנים צפויה להיפגע אם תכנים של ספק תכנים שמתקיימות לגביו אמות המידה

האמורות, יסופקו בין אם באופן בלעדי לספק תכנים מסוים, אחד או יותר, או ובין אם באופן המפלה בין ספקי תכנים רשומים שונים. כללים אלה יפורסמו באתר האינטרנט של הרשות.

~~(ב)~~(ג) יושב ראש המועצה יפרסם ברשומות בכל שנה, עד ליום 30 בספטמבר, את רשימת ספקי התכנים הרשומים שהם ספקים בעלי חשיבות מסחרית.

~~החלטת המועצה בעניין תנאים מפלים לעניין ספק בעל חשיבות מסחרית~~

.75 ~~(א) סברה המועצה כי התקשרות של ספק בעל חשיבות מסחרית עם ספק תכנים רשום אחר המתקשר עם מנויים נעשתה בתנאים, באופן או במחיר (בסעיף זה – התנאים) מפלים לעומת התקשרות אחרת של אותו ספק בעל חשיבות מסחרית, רשאית היא, בהחלטה שקיבלה מיוזמתה או לבקשת ספק תכנים רשום, ולאחר שנתנה לספק התכנים שעימו נעשתה ההתקשרות לטעון את טענותיו, להורות כי התנאים מפלים.~~

~~(ב) החליטה המועצה כי התנאים הם מפלים, רשאית היא, לבקשת ספק תכנים רשום המתקשר עם מנויים, להורות בדבר התנאים שיחולו בהתקשרות בינו לבין ספק התכנים בעל החשיבות המסחרית, ובלבד שהחלטה כאמור תתקבל לא לפני שחלפו 30 ימים ממועד החלטתה לפי סעיף קטן (א).~~

~~(ג) המועצה רשאית לקבל החלטה זמנית לפי סעיפים קטנים (א) או (ב) שתחול עד למועד החלטתה הסופית לפי אותם סעיפים קטנים, בהתאמה.~~

~~(ד) המועצה רשאית לקבוע כללים לעניין אופן הגשת בקשה לפי סעיפים קטנים (א) או (ב), הפרטים שייכללו בה ומועדי הגשתה, ובכלל זה החובה למצות הליכי משא ומתן בתום לב בטרם הגשתה.~~

~~(ה) המועצה תתן החלטתה בבקשה שהוגשה לה לפי סעיפים קטנים (א) או (ב) בתוך 60 ימים מיום שהוגשה לה או מיום קבלת מידע נוסף ככל שדרשה לשם קבלת החלטתה, לפי הענין.~~

~~חובת הצעת תכנים באופן נפרד~~

.76 ~~(א) ספק תכנים רשום המתקשר עם מנויים, שהוא ספק בעל חשיבות מסחרית או בעל זיקה לספק בעל חשיבות מסחרית (בסעיף זה – ספק החייב בפריקות), יציע לציבור, במתכונת ההעברה המקובלת ובנפרד, לרכוש את תכניו של הספק בעל החשיבות המסחרית ולרכוש את יתר התכנים המוצעים על ידו לציבור;~~

~~(ב) ספק החייב בפריקות לא יתנה מתן הנחה למנויים, במישרין או בעקיפין, ברכישת כלל התכנים המוצעים על ידו לציבור;~~

חובת העברה ללא תמורה של תכני

69 .** ספק בעל חשיבות מסחרית המתקשר עם ספק תכנים אחר לאספקת תכנים של ערוץ בעל חשיבות מסחרית שלו (בסעיף זה - תכני הערוץ) בישראל,

ספק בעל חשיבות מסחרית

יספק את תכני הערוץ, לכל ספק תכנים רשום אחר המתקשר עם מנויים (בסעיף זה – ספק המתקשר עם מנויים), שביקש זאת, ובכפוף לכל אלה:

(1) ספק בעל חשיבות מסחרית יספק את תכני הערוץ ללא תמורה במתכונת של זמן אמיתי ובסמוך לו, לצורך השלמת צפיה שלא בזמן אמיתי, ובלבד שאספקתם תתבצע לכל הפחות במהלך 90 הדקות שלאחר תחילת אספקתם בזמן אמיתי.

(2) ספק בעל חשיבות מסחרית יספק את תכני הערוץ באיכות ההעברה המקובלת ובאופן מלא, ללא קטיעה ועריכה;

(3) ספק המתקשר עם מנויים יציע למנוייו את תכני הערוץ ללא תשלום נוסף במתכונת של זמן אמיתי ובסמוך לו, לצורך השלמת צפיה שלא בזמן אמיתי, ובלבד שאספקתם תתבצע לכל הפחות במהלך 90 הדקות שלאחר תחילת אספקתם בזמן אמיתי.

(4) ספק המתקשר עם מנויים יציע למנוייו את תכני הערוץ באיכות ההעברה המקובלת ובאופן מלא, ללא קטיעה ועריכה;

(5) ספק המתקשר עם מנויים ינקוט אמצעים טכנולוגיים נאותים ומתקדמים המקובלים בהסכמים המסדירים שימוש בזכויות יוצרים, מבצעים ומשדרים, למניעת ההפצה של התכנים והגישה אליהם מחוץ לישראל; לעניין זה יראו את ספק התכנים המתקשר עם מנויים כמי שנקט באמצעים טכנולוגיים נאותים ומתקדמים כאמור אם נקט באמצעים טכנולוגיים שנקבעו בהסכמה בינו לבין הספק בעל חשיבות מסחרית, או שנקבעו ברישיון שבעלי זכויות היוצרים והמבצעים נתנו לו;

(6) ספק המתקשר עם מנויים ינקוט אמצעים טכנולוגיים נאותים ומתקדמים המקובלים בהסכמים המסדירים שימוש בזכויות יוצרים, מבצעים ומשדרים, למניעת משיכת השידורים הפתוחים, הטמעתם באתר אינטרנט או שימוש אחר בהם בידי גורמים אחרים; לעניין זה יראו את ספק התכנים המתקשר עם מנויים כמי שנקט באמצעים טכנולוגיים נאותים ומתקדמים אם נקט באמצעים טכנולוגיים שנקבעו בהסכמה בינו לבין הספק בעל חשיבות מסחרית, או שנקבעו ברישיון שבעלי זכויות היוצרים והמבצעים נתנו לו;

(7) אין בהוראות סעיף זה כדי לגרוע מזכות לפי כל דין של בעלי זכויות היוצרים והמבצעים ביצירות הכלולות בתוכני הערוץ, ובכלל זה מחובת קבלת רישיון לפי חוק זכויות יוצרים ולפי חוק זכויות מבצעים ומשדרים, אם קיימת.

סימן ~~ד'~~ב': תוכני ספורט

הגדרות **70** .77 בסימן זה –

"ספק תוכני ספורט" – ~~ספק תכנים רשום או ספק תכנים בין-לאומי, המספק תוכני ספורט של מפעל ספורט בעל חשיבות מסחרית.~~ אדם שעוסק באספקת תוכני ספורט בישראל.

"ספק תוכני ספורט בעלי חשיבות מסחרית" – ספק תוכני ספורט, למעט ספק תוכני ספורט בהפצה ישירה, המספק מפעל ספורט בעל חשיבות מסחרית.

"ספק תוכני ספורט בהפצה ישירה" - ספק תוכני ספורט המספק תוכני ספורט בלבד ובמישרין לצופים.

הודעה כי מפעל ספורט הוא בעל חשיבות מסחרית **71** .78 המועצה רשאית להודיע, לאחר התייעצות עם הממונה על התחרות, כי מפעל ספורט הוא בעל חשיבות מסחרית לאחר שנוכחה כי ~~בשל מאפייני הצפייה בתכני הספורט שלו,~~ התחרות בין ספקי התכנים צפויה להיפגע בין אם בשל אספקתו ~~אם הוא יספק~~ באופן בלעדי על ידי ספק תכנים מסוים, אחד או יותר, ובין אם בשל אספקתו ~~או~~ באופן המפלה בין ספקי תכנים שונים ; הודעה כאמור תפורסם באתר האינטרנט של הרשות.

הקניית הזכות לאספקת תכנים בתנאים בלתי מפלים **72** .79 (א) ספק תוכני ספורט, למעט ספק תוכני ספורט בהפצה ישירה ~~המתקשר עם ספק תכנים רשום אחר לאספקת תכניו, או שהוא מספק תוכני ספורט ביחד עם תכנים שאינם תוכני ספורט~~, יקנה את הזכויות לביצוע פעולות ב~~ערוץ הכולל מפעל ספורט בעל חשיבות מסחרית~~תוכני הספורט שלו, לכל ספק תכנים ~~רשום~~ אחר המתקשר עם מנויים ומבקש זאת ~~(בסימן זה – הרוכש)~~, ולא יקנה את הזכויות באופן, בתנאים ובמחיר ~~בלתי~~ מפלים שעלולים להעניק יתרון בלתי הוגן לספק תכנים מסוים על פני ספק תכנים אחר.

~~(א)~~(ב) הקניית הזכויות כאמור בסעיף קטן (א) תהיה באופן שלספק הרוכש יהיו אותן זכויות לביצוע פעולות בתכנים האמורים, בישראל, כפי שניתנו למוכר.

(~~ב~~ג) המועצה רשאית לקבוע כללים לגבי סוגי תוכני ספורט אשר הוראות סעיף קטן (א) לא יחולו עליהם, אם נוכחה כי התחרות בין ספקי התכנים לא צפויה להיפגע אם הם יסופקו באופן בלעדי על ידי ספק תכנים מסוים, אחד או יותר, או באופן המפלה בין ספקי תכנים שונים. כללים אלה יפורסמו באתר האינטרנט של הרשות.

(גד) ספק תוכני ספורט שבכוונתו לספק תוכן ספורט, שאינו נכלל בכללי סעיף קטן (גג), באופן בלעדי או לספקו באופן, בתנאים ובמחיר מפלים, יהיה רשאי להגיש למועצה בקשה לפטור אותו מהוראות סעיף קטן (א). המועצה רשאית לפטור אותו מהוראות סעיף קטן (א) אם נוכחה כי התחרות בין ספקי התכנים לא צפויה להיפגע אם תוכני הספורט יסופקו באופן בלעדי על ידי ספק תכנים מסוים, אחד או יותר, או באופן המפלה בין ספקי תכנים שונים. המועצה תקבל החלטתה תוך שלושים ימים מיום שקיבלה את הבקשה כאמור או מיום קבלת מידע נוסף ככל שדרשה לשם קבלת החלטתה, לפי הענין, ותודיע למבקש אם היא מסכימה לבקשתו, מתנגדת לה או מתנה אותה בתנאים; אי מתן הודעה כאמור תוך שלושים הימים האמורים דינו כהודעה על הסכמה, אלא אם כן הוארך המועד לפי סעיף קטן (דה).

(דה) מצאה המועצה כי בדיקת הבקשה מצדיקה את הארכת התקופה הקבועה בסעיף קטן (גד), רשאית היא להאריכה בשתי תקופות נוספות של שלושים ימים כל אחת; על הארכות כאמור תמסור המועצה לצדדים הודעה מנומקת, בכתב.

(הו) המועצה רשאית לקבוע כללים לעניין אופן הגשת בקשה לפי סעיף קטן (ג), הפרטים שייכללו בה ומועדי הגשתה.

החלטת המועצה בעניין תנאים מפלים לעניין ספק תוכני ספורט

73

80. (א) סברה המועצה כי התקשרות של ספק תוכני ספורט עם ספק תכנים ~~רשות אחר~~ המתקשר עם מנויים נעשתה בתנאים, באופן או במחיר (בסעיף זה – התנאים) מפלים ~~לעומת התקשרות אחרת של אותו ספק תוכני ספורט~~, או כי התנאים שהציע לו אותו ספק תוכני ספורט הם מפלים, ~~משהריבניגוד להוראות~~ סעיף 79, רשאית היא, בהחלטה שקיבלה מיוזמתה או לבקשת ספק התכנים המתקשר עם מנויים~~הרשות~~ האמור, ולאחר שנתנה לספק תוכני הספורט לטעון את טענותיו, להורות כי התנאים מפלים.

(ב) החליטה המועצה כי התנאים ~~.~~הם מפלים, רשאית היא, לבקשת ספק ~~ה~~תכנים ~~הרשות~~ המתקשר עם מנויים, להורות בדבר התנאים שיחולו בהתקשרות בינו לבין ספק תוכני הספורט, ובלבד שהחלטה כאמור תתקבל לא לפני שחלפו 30 ימים ממועד החלטתה לפי סעיף קטן (א), וככל שלא התגבשה הסכמה בין הצדדים במהלך תקופה זו.

(ג) המועצה רשאית לקבל החלטה זמנית לפי סעיפים קטנים (א) או (ב) שתחול עד למועד החלטתה הסופית לפי אותם סעיפים קטנים, בהתאמה. בכלל זה רשאית המועצה לקבל החלטה זמנית כאמור המחייבת ספקי תכנים להמשיך לספק תכנים בתנאים מסוימים או בתנאי ההסכם הקיים.

(ד) המועצה לא תעשה שימוש בסמכותה לפי סעיף זה, אלא לאחר שפרסמה באתר האינטרנט שלה חוות דעת אודות סוגי מקרים שעשויים להיחשב תנאי מפלה כאמור בסעיף קטן (א).

~~(ד)~~(ה) המועצה רשאית לקבוע כללים לעניין אופן הגשת בקשה לפי סעיפים קטנים (א) או (ב), הפרטים שייכללו בה ומועדי הגשתה, ובכלל זה החובה למצות הליכי משא ומ~~ל~~תן בתום לב בטרם הגשתה.

~~(ה)~~(ו) המועצה תתן החלטתה בבקשה שהוגשה לה לפי סעיפים קטנים (א) או (ב) בתוך 60 ימים מיום שהוגשה לה או מיום קבלת מידע נוסף ככל שדרשה לשם קבלת החלטתה, לפי הענין.

אספקת תוכני ספורט באופן מופרד

74

81. (א) ספק תוכני ספורט בעלי חשיבות מסחרית המתקשר עם מנויים ~~(בסעיף זה – ספק החייב בפריקות תוכני ספורט)~~ יספק לציבור המספק למנויין תוכני ספורט של מפעל ספורט בעל חשיבות מסחרית בתשלום נוסף (בסעיף זה – תוכני ספורט פריקים), יציע אותם לציבור ~~במתכונת ההעברה המקובלת~~באותו האופן, גם באופן נפרד מכל התקשרות אחרת שלו שעניינה אספקת תכנים שאינם תוכני ספורט או מתן שירותים אחרים למנויים.

(ב) ספק ~~החייב בפריקות~~ תוכני ספורט לא יתנה מתן הנחה או הטבה למנויים בעבור תוכני ספורט פריקים ~~של מפעל ספורט בעל חשיבות מסחרית~~, ברכישה של תכנים שאינם תוכני ספורט.

(ג) ספק ~~החייב בפריקות~~ תוכני ספורט לא יתנה מתן הנחה או הטבה למנויים בעבור תכנים שאינם תוכני ספורט, ברכישה של תוכני ספורט פריקים. ~~של מפעל ספורט בעל חשיבות מסחרית.~~

(ד) המועצה רשאית לפטור ספק החייב בפריקות תוכני ספורט מהוראות סעיף זה, ביחס לתוכני ספורט פריקים מסוימים, או לפטור מהוראות סעיפים קטנים (ב) או (ג), ביחס להנחות או הטבות מסוימות, אם נוכחה כי יש בכך כדי לקדם את התחרות בין ספקי התכנים.

~~מכירת הזכות לביצוע פעולות בתוכני ספורט~~

82. ~~ספק תכנים המספק בישראל תוכני ספורט של מפעל ספורט בעל חשיבות מסחרית, יציעם למכירה לכל ספק תכנים רשום המבקש לספק את התכנים האמורים בישראל, כך שלספק הרשום הרוכש יהיו אותן זכויות לביצוע פעולות בתכנים האמורים, בישראל, כפי שניתנו למוכר.~~

אירוע ספורט בעל חשיבות ציבורית

75

83. (א) המועצה רשאית, לאחר התייעצות עם שר התרבות והספורט, לקבוע כי מפעל ספורט שמתקיימים לגביו שניים או יותר מהמפורטים להלן, ואשר סברה כי יש עניין ציבורי באספקת תכני צפייה-ושמע שלו בישראל ועל מנת לקדם הפצה רחבה שלו, הוא אירוע ספורט בעל חשיבות ציבורית:

(1) לאירוע הספורט קיימת חשיבות תרבותית או לאומית

ייחודית ~~מיוחדת באירוע הספורט~~ כמסייע בעיצובה של זהות והשתייכות לחברה בישראל;

(2) קיים עניין מיוחד באירוע הספורט בקרב הציבור הרחב בישראל אשר חורג מגדר אותו החלק בציבור העוקב בדרך כלל אחר אירועים מסוג זה;

(3) באירוע הספורט יש מעורבות של נבחרת לאומית של ישראל או של ספורטאי ישראלי העוסק בענף ספורט אישי באירוע ספורט בעל חשיבות בין-לאומית;

(4) ~~טרם קביעת המועצה לפי סעיף קטן זה, תוכני צפייה-ושמע של אירוע הספורט סופקו בישראל, בדרך כלל שלא בעד תשלום נוסף, ויש להם קהל צופים נרחב.~~

(ב) יושב ראש המועצה יפרסם באתר האינטרנט של הרשות וברשומות את רשימת אירועי הספורט בעלי החשיבות הציבורית (בסעיף זה – הרשימה) שקבעה המועצה לפי סעיף קטן (א).

(ג) על אף האמור בסעיף קטן (א), המועצה לא תכלול ברשימה יותר משלושה אירועי ספורט העוסקים בענף ספורט אישי אם הם מתקיימים בשנה אחת, ורשאית היא לקבוע כללים לדירוג וברירה בין אירועי הספורט מבניהם שיכללו ברשימה כאמור; לעניין סעיף קטן זה, "אירוע ספורט העוסק בענף ספורט אישי" – מפעל ספורט שהמועצה קבעה אותו כאירוע ספורט בעל חשיבות ציבורית על יסוד מעורבות ספורטאי ישראלי העוסק בענף ספורט אישי באירוע ספורט בעל חשיבות בין-לאומית כאמור בפסקה (3) של סעיף קטן (א).

אספקת תוכני צפייה-ושמע של אירוע ספורט בעל חשיבות ציבורית

76 84. ספק תכנים לא ידרוש תשלום נוסף עבור אספקה בישראל של תוכני צפייה-ושמע של אירוע ספורט בעל חשיבות ציבורית, אלא אם כן תכנים אלה מסופקים בישראל באמצעות היישומון כאמור ב~~ס~~סימן ב' לפרק ~~ח~~ח'.

פרק ~~ז~~ז': סמכויות אסדרה של המועצה

מתן הוראות למניעת פגיעה בתחרות

77 89. (א) מצאה המועצה כי ספק תכנים רשום גדול, ספק בעל חשיבות מסחרית או ספק תוכני ספורט בעלי חשיבות מסחרית כהגדרתו ב~~ס~~סעיף 77, פועל באופן העלול לפגוע מהותית בתחרות בתחום אספקת תכנים, ובכלל זה בתחרות בתחום אספקת תוכני צפייה-ושמע של חדשות או תוכני ספורט, רשאית היא להורות לו או לבעל זיקה בו, בדבר פעולות שעליו לנקוט, או להמנע מלנקוט, כדי למנוע או לצמצם את הפגיעה כאמור, לאחר שנתנה לו הזדמנות להשמיע את טענותיו; ~~בכלל זה~~

~~רשאית להורות לו בעניינים אלה.~~

(ב) המועצה לא תעשה שימוש בסמכותה לפי סעיף קטן (א), אלא לאחר שפרסמה באתר האינטרנט שלה חוות דעת אודות סוגי מקרים שבהם היא עשויה לעשות שימוש בסמכותה זו.

~~(א) התנייה של אספקת תוכן צפייה-ושמע באספקת תוכן או קבלת כל שירות אחר על ידו, ובכלל זה רשאית היא להורות לו על הפרדת התשלום בעד תוכני צפייה ושמע של מפעל ספורט מסוים או בעד תוכני צפייה ושמע של חדשות, או בעד מקבץ תוכני צפייה-ושמע הכולל אחד מהם, משאר תוכני הצפייה-ושמע שאותם הוא מספק.~~

~~(ב) אופן הנגשת תוכני הצפייה ושמע לצופה ובכלל זה הוראות לעניין שימוש בשלט-רחוק, בציוד המצוי ברשות המנוי ובממשק הצפיה.~~

הסכמים בין ספקי תכנים

78 .90 המועצה רשאית לקבוע בכללים מגבלות על סוגי התקשרויות בין ספק תכנים רשום לבין ספק תכנים אחר, אם מצאה כי הדבר נחוץ למניעת פגיעה בתחרות בתחום אספקת תכנים; בכלל זה, רשאית היא לקבוע כללים לעניין החובה להעביר לה הסכמים הנוגעים לסוגי התקשרויות כאמור או לקבל את אישורה מראש להתקשרות מסוג כאמור. אין בהוראות סעיף זה כדי להסמיך את המועצה לקבוע הוראות לעניין תוכנם של תכני צפייה-ושמע.

הגבלות בנוגע לאמצעי שליטה ומינוי נושאי משרה נפרדים

79 .95 (א) המועצה רשאית לקבוע בכללים הגבלות בדבר מינוי נושא משרה בספק תכנים רשום, שבשל הזיקות שלו לספק תכנים רשום אחר עשוי מינויו לפגוע בתחרות בתחום אספקת תכנים.

(ב) ספק תכנים רשום לפי חוק זה לא ירכוש, במישרין או בעקיפין, אמצעי שליטה כך שיחזיק בשיעור העולה על 20% מאמצעי השליטה בגורם בעל השפעה בתחום השידורים או העיתונות הכתובה, כהגדרתו בחוק הריכוזיות~~בספק תכנים רשום אחר או בספק חדשות רשום~~, אלא באישור מראש ובכתב מאת המועצה לאחר שמצאה כי הרכישה אינה עלולה לגרום לפגיעה מהותית בתחרות ולאחר שהתייעצה עם הממונה על התחרות כהגדרתו בחוק התחרות הכלכלית.

(ג) גורם בעל השפעה בתחום השידורים או העיתונות הכתובה, כהגדרתו בחוק הריכוזיות, לא ירכוש, במישרין או בעקיפין, אמצעי שליטה כך שיחזיק בשיעור העולה על 20% מאמצעי השליטה בספק תכנים רשום לפי חוק זה, אלא באישור מראש ובכתב מאת המועצה לאחר שמצאה כי הרכישה אינה עלולה לגרום לפגיעה מהותית בתחרות ולאחר שהתייעצה עם הממונה על התחרות כהגדרתו בחוק התחרות הכלכלית.

סמכות בנוגע לקביעת איכות ההעברה המקובלת

80

96. המועצה תקבע מהי מתכונת ההעברה הנפוצה שלפיה פועלים ספקי תכנים בתחום תכני צפייה ושמע של תכני צפייה ושמע שתחשב כ"איכות ההעברה המקובלת" לעניין חוק זה, ובכלל זה איכות התמונה, משך השיהוי ורציפות השידור; קביעה כאמור תיבחן על ידי המועצה מחדש לפחות אחת לשלוש שנים.

פרק ~~ט"ז~~ ח': הוראות כלליות

סימן א': תמיכות תכנים קהילתיים ונתוני צפייה

חובת אספקה של תוכן קהילתי

81

97. ספק תכנים רשום גדול שהוא ספק המתקשר עם מנויים יכלול בתוכני הצפייה-ושמע שהוא מספק תוכן קהילתי, במסגרת ערוץ או מספר ערוצים, ובלבד שלא יהיה בתוכן האמור כדי לקדם מטרות אישיות או פעילות מפלגתית או מסחרית.

מידע לעניין נתוני צפייה

82

98. (א) המועצה רשאית לקבוע בכללים הוראות בדבר פרסום מידע מצרפי על אודות נתונים- שיש בהם כדי ללמד על היקף הצפייה בתכנים כאמור שיחולו על ספק תכנים רשום ~~המתקשר עם מנויים~~ שנתונים כאמור מצויים בידו, באופן קבוע או בהתייחס לתקופה מסוימת, הכל כפי שקבעה; ואולם, ספק רשום לא יפרסם לפי סעיף זה מידע אישי כהגדרתו בחוק הגנת הפרטיות, התשמ"א-1981[31].

(ב) בקביעת כללים לפי סעיף קטן (א) תיתן המועצה דעתה האם המידע שיש לפרסם נוגע לעניינים מסחריים הקשורים לעסקיו של ספק התכנים הרשום, שגילויו עלול לפגוע פגיעה ממשית באינטרס מסחרי או כלכלי שלו. היה המידע נוגע לעניינים מסחריים כאמור, המועצה תהיה רשאית לחייב לפרסמו רק לאחר ששקלה את העניין הציבורי שבגילוי המידע אל מול הפגיעה הצפויה להגרם לספק התכנים.

סימן ב': אספקת תכנים בידי הרשות

הגדרות לסימן ב'

83

99. בסימן זה -

"ספק תכנים פתוחים" – כל אחד מאלה:

(1) ספק תכנים רשום המספק ערוץ הכולל תוכנית חדשות המיועדת בעיקרה לציבור בישראל ואשר הוצאותיו השנתיות עולות על שני מיליון שקלים;

(2) תאגיד השידור הישראלי – לעניין תוכני צפייה-ושמע של

[31] ס"ח התשמ"א, עמ' 128; ס"ח התשפ"ד, עמ' 1430.

ערוצי הטלוויזיה שלו ;

(3) ערוץ הכנסת ;

~~(3)~~(4) בעל זיכיון לשידורי רדיו על פי חוק הרשות השניה.

~~(4)~~(5) ספק תכנים המספק תוכני צפייה-ושמע של אירוע ספורט בעל חשיבות ציבורית – לעניין תוכני הצפייה ושמע של אירוע הספורט האמור, למעט אירוע ספורט כאמור המשודר על ידי ספק תכנים פתוחים כאמור בסעיפים קטנים (1)-(3).

הפעלת יישומון **84**

100. הרשות תפעיל יישומון לאספקת תכנים בישראל (בחוק זה – היישומון), ורשאית היא להסתייע באדם אחר שאינו ספק תכנים לצורך הקמת, הפעלת או תחזוקת היישומון.

שימוש ביישומון לכלל הציבור ללא תמורה **85**

101. הצפייה בתוכני צפייה-ושמע באמצעות היישומון תתאפשר לכלל הציבור בישראל, ללא תמורה, באמצעות כל מכשיר או התקן נפוץ ומקובל לצפייה בתוכני צפייה-ושמע באמצעות יישומנים.

התכנים ביישומון **86**

102. (א) הרשות תספק באמצעות היישומון את תוכני הצפייה-ושמע הכלולים בערוץ של ספק תכנים פתוחים, בלבד~~, במסגרת ערוץ~~.

(ב) על אף האמור בסעיף קטן (א), הרשות לא תספק באמצעות היישומון תוכני צפייה-ושמע הכלולים ~~במסגרת~~ בערוץ שבגינו נגבה תשלום~~–~~ ייעודי מהציבור הרחב עבור צפיה בתכניו כאמור, בזמן אמיתי, בישראל; לעניין סעיף קטן זה, "גובה תשלום" – לרבות באמצעות אחר.

(ג) ~~אספקת~~ תוכני הצפייה-ושמע כאמור בסעיף קטן (א) ~~תיעשה~~ יועברו בדרך של העברה מלאה, בזמן אמיתי, במתכונת ההעברה המקובלת לגבי תכנים אלה, ללא כל קטיעה, עריכה או שינוי שלהם, וללא הוספת מסר פרסומי.

(ד) על אף האמור בסעיף קטן (ג), לבקשת ספק תכנים פתוחים, תתקשר הרשות עימו בהסכם שלפיו תספק את תוכני הצפייה-ושמע שלו גם כהשלמת צפיה שלא בזמן אמיתי, ובלבד שאספקתם תתבצע במהלך 90 הדקות שלאחר תחילת אספקתם בזמן אמיתי.

(ה) ספק תכנים פתוחים לא יתקשר בהסכם שעניינו זכות לאספקה בישראל של התכנים המפורטים בסעיף קטן (א) אלא אם כן ההסכם מתיר את אפשרות ביצוע הפעולות בתכנים אלה, בהתאם לזכות האמורה, גם ביישומון.

(ו) אספקת התכנים המפורטים בסעיף קטן (א) באמצעות היישומון ~~יכול ש~~תתבצע בין השאר, באופנים שלהלן, בהתאם לבקשת ספק התכנים הפתוחים:

(1) העברת התכנים במישרין על ידי הרשות באמצעות היישומון ;

(2) העברת התכנים באמצעות קישור מהיישומון למקור אספקתם בידי ספק התכנים הפתוחים.

(ז) אספקת התכנים באמצעות היישומון תהיה באיכות ההעברה המקובלת ; שוכנעה הרשות כי ספק התכנים הפתוחים מספקם רק באיכות נמוכה יותר מאיכות ההעברה המקובלת, רשאית היא לספקם באותה איכות העברה.

(ח) הרשות מיוזמתה לא תטמיע ביישומון מסר פרסומי כל שהוא.

חובת אספקת תוכני צפייה-ושמע לשם אספקתם באמצעות היישומון **87**

103. ספק תכנים פתוחים שחלה על הרשות חובה לספקם באמצעות היישומון יספקם לרשות בהתאם להוראות סימן זה.

תשלום עבור אספקת תכנים באמצעות היישומון **88**

104. (א) ספק תכנים פתוחים לא ישלם לרשות בעד אספקת תכניו באמצעות היישומון.

(ב) על אף האמור בסעיף קטן (א), ספק תכנים פתוחים כמשמעו בסעיף 99(1) ~~ו~~שהכנסתו השנתית עולה על 40 מיליון שקלים חדשים, המבקש להעביר את התכנים במישרין על ידי הרשות באמצעות היישומון בהתאם להוראות סעיף 102(ו)(1), ישלם לרשות את עלות תעבורת הנתונים לפי מחירון אחיד שתקבע המועצה ; המחירון יימסר לכל דורש ויפורסם באתר האינטרנט של הרשות.

(ג) על אף האמור בסעיף קטן (א), ספק תכנים פתוחים המבקש מהרשות לספק את תכניו כהשלמת צפיה לפי סעיף קטן 102(ד) ישלם לרשות את החזר ההוצאות הכרוכות בכך לפי מחירון אחיד שתקבע המועצה ; המחירון יימסר לכל דורש ויפורסם באתר האינטרנט של הרשות.

הגנה על שימוש בתוכני צפייה-ושמע **89**

105. (א) הרשות תנקוט אמצעים טכנולוגים נאותים ומתקדמים המקובלים בהסכמים המסדירים שימוש בזכויות יוצרים, מבצעים ומשדרים ברשת האינטרנט לפי חוק זכות יוצרים וחוק זכויות מבצעים ומשדרים, למניעת אספקת תוכני צפייה-ושמע ביישומון והגישה אליהם מחוץ לישראל ; לעניין זה יראו את הרשות כמי שנקטה באמצעים טכנולוגיים נאותים ומתקדמים אם נקטה באמצעים טכנולוגיים שנקבעו בהסכמה בינה לבין ספק התכנים הפתוחים שתכניו מופצים, או שנקבעו ברישיון שבעלי זכויות היוצרים והמבצעים נתנו לה.

(ב) הרשות תנקוט אמצעים טכנולוגיים נאותים ומתקדמים המקובלים בהסכמים המסדירים שימוש בזכויות יוצרים, מבצעים ומשדרים ברשת האינטרנט, למניעת משיכת תוכני הצפייה-ושמע המסופקים באמצעות היישומון, הטמעתם באתר אינטרנט או שימוש אחר בהם בידי גורמים אחרים; לעניין זה יראו את הרשות כמי שנקטה באמצעים טכנולוגיים נאותים ומתקדמים אם נקטה באמצעים טכנולוגיים שנקבעו בהסכמה בינה לבין ספק התכנים הפתוחים, או שנקבעו ברישיון שבעלי זכויות היוצרים והמבצעים נתנו לה.

שמירת זכויות יוצרים ומבצעים

90 .106 אין בהוראות סימן זה כדי לגרוע מזכות לפי כל דין של בעלי זכויות היוצרים והמבצעים ביצירות הכלולות בתוכני צפייה-ושמע שמספקת הרשות באמצעות היישומון, ובכלל זה מחובת קבלת רישיון לפי חוק זכות יוצרים ולפי חוק זכויות מבצעים ומשדרים, אם קיימת.

פטור לרשות לעניין חוק זכות יוצרים וחוק זכויות מבצעים ומשדרים

91 .107 על אף האמור בכל דין, הרשות לא תישא באחריות בשל הפרת זכות לפי חוק זכות יוצרים או חוק זכויות מבצעים ומשדרים בשל אספקת תוכני צפייה-ושמע באמצעות היישומון לפי סימן זה.

סימן ג': חובת העברה

חובה לספק תכנים של ספק ~~חדשות~~ ~~רשות~~תכנים פתוחים

92 .71 (א) ספק תכנים שמתקיימים בו הוראות פסקאות (1) עד (2) (בסימן זה – ספק חייב בהעברה) יספק לכל מנוייו, בהתאם להוראות סעיף זה, תכנים של ספק תכנים פתוחים כהגדרתו ב**סעיף 99**, המסופקים ביישומון על פי הוראות **סימן ב' לפרק ט'**, שביקש זאת (בסימן זה – ספק משתתף).

(1) הוא מתקשר עם מנויים;

(2) הוא מספק תכנים של ספק תכנים אחר בזמן אמיתי;

(ב) הספק החייב בהעברה יספק את התכנים בזמן אמיתי, במסגרת ערוץ אחד ביחס לכל ספק משתתף, וכן את כל ערוצי תאגיד השידור הישראלי, ואספקת התכנים תכלול את כלל התכנים של הספק המשתתף הכלולים באותו ערוץ.

(ג) ספק חייב בהעברה יספק את הערוץ באיכות ההעברה המקובלת, או באיכות נמוכה יותר – אם ביקש זאת הספק המשתתף.

(ד) ספק חייב בהעברה יהיה רשאי להתנות את אספקת הערוץ לפי סעיף זה בקבלת רישיונות והסכמות לעניין השימוש בזכויות היוצרים והמבצעים ביצירות הכלולות בתוכני הערוץ, לפי חוק זכות יוצרים ולפי חוק זכויות

מבצעים ומשדרים.

(ה) ספק חייב בהעברה לא ישלם לספק משתתף בעד תכנים של ספק משתתף וספק משתתף לא ישלם לספק חייב בהעברה בעד אספקת הערוץ של הספק המשתתף.

(ו) ספק חייב בהעברה רשאי לבצע את העברת התכנים באמצעות קישור למקור אספקתם בידי ספק התכנים הפתוחים.

(ז) ספק חייב בהעברה לא יגבה ממנוי תשלום נוסף ייעודי עבור אספקת הערוץ של הספק המשתתף.

(ח) החובה לספק ערוץ של ספק משתתף לפי סעיף זה תחול לגבי עשרה ערוצים, העונים להגדרה בסעיף 99(1), שביקשו זאת לפי סעיף קטן (א), לכל היותר.

(ט) ספק חייב בהעברה ימסור ליושב ראש המועצה הודעה המפרטת את רשימת הספקים המשתתפים שאת ערוציהם הוא מעביר לפי סעיף זה; המידע יפורסם באתר האינטרנט של הרשות. המועצה רשאית לקבוע כללים לעניין מועדים ואופן מסירת ההודעה לפי סעיף קטן זה.

הוראות לעניין סדר ובולטות התכנים

93

72. (א) תכנים של ספק משתתף, יסופקו על ידי ספק החייב בהעברה באופן הבלטה דומה בממשק הצפייה, ואם אותו ספק עושה שימוש באפיקים מספריים – יספק אותם ברצף של אפיקים מספריים עוקבים (בסעיף זה – רצף), או במספר רצפים כאמור, ובלבד שלא יתחיל רצף חדש אלא לאחר שהרצף הקודם כולל חמישה עשר ערוצים, לפחות.

(ב) המועצה רשאית לקבוע בכללים תנאים לעניין מספרי אפיקים עוקבים או לעניין אופן ההבלטה בממשק הצפייה שבהם יסופקו התכנים של ערוץ, אם מצאה כי הדבר נחוץ על מנת למנוע הענקת יתרון בלתי הוגן לערוצים מסוימים כלפי ערוצים אחרים.

פרק ~~ט~~ט': דיווחים ודרישות מידע

סמכות דרישת מידע

94

108. (א) יושב ראש המועצה או עובד הרשות שיושב ראש המועצה הסמיך לכך, רשאי לדרוש מאחד או יותר מהגופים הבאים, למסור לו, במועד, במתכונת ובאופן שיורה, כל מידע הנחוץ לשם הפעלת סמכויות יושב ראש המועצה או המועצה לפי חקיקת התכנים המסחריים, או כדי להקל את ביצוען~~, וכן לשם קידום אסדרה בתחום אספקת תכני צפייה-ושמע לציבור~~:

(1) ספק תכנים רשום;

(2) ספק תכנים שאינו רשום;

(3) גורם שהיה ליושב ראש המועצה יסוד סביר להניח כי הוא ספק תכנים המספק תכני צפייה-ושמע בישראל;

(4) גורם שהיה ליושב ראש המועצה יסוד סביר להניח כי הוא מכר זכות ל<u>ביצוע פעולות בתכנים</u>~~אספקה בישראל~~ של מפעל ספורט בעל חשיבות מסחרית.

(ב) על אף האמור בסעיף קטן (א), יושב ראש המועצה או מי שהסמיכו לכך לא ידרוש מידע מגורם המנוי בפסקאות (<u>3</u>~~2~~) <u>עד</u>~~או~~ (4) של אותו סעיף קטן אלא באישור היועץ המשפטי של הרשות.

(ג) המנהל הכללי של משרד התקשורת או עובד שהוא הסמיכו לכך, רשאי לדרוש מהמועצה למסור לו דוחות וסיכומים של מידע הדרושים לשם קידום אסדרה בתחום אספקת תוכני צפייה-ושמע לציבור בישראל.

(ד) המועצה תקבע נוהל בעניין המידע שניתן לדרוש לפי סעיף זה.

דיווח בדבר הכנסה שנתית לפי דרישת יושב ראש המועצה

95 .109 בלי לגרוע מהוראות סעיף 108(א), היה ליושב ראש המועצה יסוד סביר להניח כי ~~הכנסתו השנתית האחרונה של~~ספק תכנים שאינו רשום ~~או של ספק תכנים בין-לאומי, מאספקת תוכני צפייה-ושמע בישראל, עלתה על הסכום הקבוע~~ <u>עומד</u> באחד או יותר מהתנאים הקבועים ב<u>סעיף 49(א) לפיהם לא יספק תכנים בישראל, אלא אם כן הוא רשום במרשם</u>~~או בסעיף 58, לפי העניין,~~ רשאי הוא, <u>באישור היועץ המשפטי של הרשות,</u> לדרוש ממנו למסור לו, במועד שיקבע בדרישה, דוח כספי <u>ומידע</u> הנחו<u>צים</u>~~א~~ לשם <u>בחינת עמידתו בתנאים האמורים</u>~~חישוב הכנסתו השנתית האמורה~~.

פרק י"~~א~~: הוראות שונות

ביצוע **96** .138 השר ממונה על ביצוע חוק זה והוא רשאי להתקין תקנות לביצועו.

אי תחולת החוק **97** .139 הוראות חוק זה, למעט הוראות פרק ז', לא יחולו על תאגיד השידור הישראלי, על ערוץ הכנסת ועל שידורי רדיו של צבא ההגנה לישראל (גלי צה"ל) כהגדרתם בחוק גלי צה"ל – שידורי רדיו של צבא הגנה לישראל (שידורי חסות ותשדירי שירות), התשס"ה-2005[32].

עדכון סכומים **98** .140 הסכומים הקבועים בחוק זה יעודכנו ב-1 בינואר של כל שנה (בסעיף זה – יום העדכון), בהתאם לשיעור שינוי המדד הידוע ביום העדכון לעומת המדד הידוע ב-1 בינואר של השנה הקודמת; יושב ראש הרשות יפרסם ברשומות הודעה על הסכומים המעודכנים לפי סעיף זה. <u>סכום שעודכן לפי סעיף זה יעוגל לסכום הקרוב שהוא מכפלה של 1,000 שקלים חדשים.</u>

פרק י"~~א~~<u>ב</u>: תיקונים עקיפים

ביטול חוק הפצת שידורים באמצעות תחנות שידור ספרתיות

99 144 חוק הפצת שידורים באמצעות תחנות שידור ספרתיות, התשע"ב-2012[33] -

[32] ס"ח התשס"ה, עמ' 134, ס"ח התשע"ז, עמ' 928.
[33] ס"ח התשע"ב, עמ' 286; התשפ"ה, עמ' 482.

שידורים באמצעות תחנות שידור ספרתיות

בטל.

ביטול חוק שידורי טלוויזיה

100 145 ב<u>חוק שידורי טלוויזיה (כתוביות ושפת סימנים), התשס"ה-2005[34]</u> ~~בטל.~~

<u>(א) בסעיף 1 -</u>

<u>(1) ההגדרה "חוק הפצת שידורים" - תימחק</u>

<u>(2) בהגדרה "גוף מפקח" -</u>

<u>(1) במקום האמור בפסקה (3) יבוא "לעניין שידור כהגדרתו בחוק התקשורת המתבצע על ידי ספק תכנים רשום – המועצה;</u>

<u>(2) פסקאות (5) ו-(6) - יימחקו</u>

<u>(3) לאחר ההגדרה "הודעת חירום" יבוא:</u>

<u>""המועצה" – כהגדרתה בחוק השידורים";</u>

<u>(4) בהגדרה "חוק התקשורת" המילה "ושידורים", תימחק</u>

<u>(5) בהגדרה "משדר טלוויזיה" -</u>

<u>(1) במקום האמור בפסקה (3) יבוא "לעניין שידור כהגדרתו בחוק התקשורת המתבצע על ידי ספק תכנים רשום – ספק תכנים רשום"</u>

<u>(2) פסקאות (6) ו-(7) –יימחקו</u>

<u>(6) לאחר ההגדרות "נציבות, "הנציב" יבוא:</u>

<u>""ספק תכנים רשום" – כהגדרתו בחוק השידורים למעט בעל זיכיון לשידורי טלוויזיה או בעל רישיון לשידורי טלוויזיה כהגדרתם בחוק הרשות השניה;"</u>

<u>(ב) בסעיף 6 -</u>

<u>(1) ברישא מקום המילים "לפי חוק התקשורת או לפי חוק הפצת שידורים" יבוא "שהוא ספק תכנים רשום"</u>

<u>(2) בסעיפים קטנים (א), (ב) ו-(ג)(2) במקום המילים "לשידורי כבלים ולשידורי לווין" יבוא "לאסדרת התקשורת המשודרת"</u>

<u>(3) בסעיף קטן (ד) במקום המילים "לשידורי כבלים ולשידורי לווין" יבוא "לאסדרת התקשורת המשודרת" ובמקום המילים "לפי חוק התקשורת או לפי חוק הפצת שידורים, לפי העניין" יבוא "שהם ספקי תכנים רשומים".</u>

<u>(ג) סעיף 19 – בטל</u>

[34] ס"ח התשס"ה, עמ' 956; התשס"ב, עמ' 936.

תיקון חוק הרשות השניה לטלוויזיה ורדיו – מס' 50	**101**	146	בחוק הרשות השניה לטלויזיה ורדיו, התש"ן-1990[35] -
			(1) בסעיף 71ו בהגדרה "בעל רישיון זעיר" במקום "שמונים מיליון" יבוא "שני מיליארד";
			(2) בסעיף 71ח -
			(א) בסעיף קטן (ג), פסקה (2) - תימחק
			(ב) סעיף קטן (ד) - בטל
תיקון חוק הגבלת הפרסומות והשיווק על משקאות אלכוהוליים – מס' 3	**102**	147	בחוק הגבלת הפרסומת והשיווק של משקאות אלכוהוליים, התשע"ב-2012[36]-
			(1) בסעיף 6 -
			(א) בסעיף קטן (א) -
			(1) במקום ההגדרה "חוק התקשורת" יבוא:
			""חוק השידורים" – חוק התקשורת (שידורים), התשפ"ה-2025[37];";
			(2) בהגדרה "משדר" במקום המילים "בעל רישיון לשידורים כהגדרתו בחוק התקשורת, מפיק ערוץ עצמאי כהגדרתו בסעיף 6מג לחוק התקשורת, משדר ערוץ נושאי כהגדרתו בחוק הפצת שידורים באמצעות תחנות שידור ספרתיות, התשע"ב-2012, או בעל רישיון לשידורים באמצעות תחנות השידור הספרתיות כהגדרתו בחוק האמור" יבוא "או ספק תכנים רשום";
			(3) אחרי ההגדרה משדר" יבוא:
			"ספק תכנים רשום" - כהגדרתו בחוק השידורים למעט בעל זיכיון לשידורים או רישיון לשידורים כהגדרתם בחוק הרשות השניה

[35] ס"ח התשי"ן, עמ' 59 ; התשפ"ד, עמ' 1160.
[36] ס"ח התשע"ב, עמ' 158, ס"ח התשע"ז, עמ' 124.
[37] יוסף כשיפורסם

(ב) בסעיף קטן (ג) במקום "לשידורי כבלים ולשידורי לוויי כמשמעותה בחוק התקשורת" יבוא "לאסדרת התקשורת המשודרת כמשמעותה בחוק השידורים"

(2) בסעיף 12, בסעיף קטן (א), בפסקה (2), במקום ה~~קטע החל ב~~מילים "עם ה~~מועצה לשידורי כבלים ולשידורי לוויין~~" ~~ועד "לפי העניין"~~ יבוא "עם המועצה ~~כהגדרתה בחוק השידורים~~לאסדרת התקשורת המשודרת".

תיקון חוק הקולנוע – מס' 7

103 148 בחוק הקולנוע, התשנ"ט-1999[38]-

(1) בסעיף 1 -

(א) ההגדרות "חוק הבזק", "חוק הרשות השניה", "מועצת הכבלים ושידורי לוויין" ו"מועצת הרשות השניה" – יימחקו;

(ב) אחרי ההגדרה "חוק השידור הציבורי" יבוא:

""חוק השידורים" – חוק התקשורת (שידורים), התשפ"ה-2025[39];

"המועצה לאסדרת תוכני צפייה-ושמע" – המועצה כהגדרתה בחוק השידורים;";

(2) בסעיף 4 -

(א) בסעיף קטן (ב) –

(1) בפסקה (5), במקום "עובד המדינה" יבוא "שני עובדי המדינה", במקום "חוק הבזק" יבוא "חוק השידורים";

(2) פסקה (6) – תימחק;

(ב) בסעיף קטן ד) –

(1) בפסקה (1), במקום הקטע החל במילים "ימונה אחד" ועד הסוף יבוא "ימונו שניים על פי הצעה של המועצה לאסדרת תוכני צפייה-ושמע, ובלבד שאינם חברים בה;";

(2) בפסקה (2), במקום הקטע החל במילים "ימונו שניים" ועד הסוף יבוא "ימונו ארבעה, על פי הצעת השר הממונה על ביצוע חוק השידורים, לאחר שהתייעץ עם המועצה לאסדרת תוכני צפייה-ושמע;";

---

[38] ס"ח התשנ"ט, עמ' 53, ס"ח התשע"ט, עמ' 252.
[39] יוסף כשיפורסם.

(3) בסעיף 13א(ב)(1) ב~~פקוד ה~~הגדרה "גוף שידור" במקום המילים "בעל רישיון לשידורים כהגדרתו בחוק הבזק" יבוא "ספק תכנים רשום כהגדרתו בחוק השידורים"

תיקון חוק שידורי ערוץ הכנסת – מס' 9	**104**	149	בחוק ערוץ הכנסת – (1) בסעיף 1- (א) בהגדרה "המועצה" במקום המילים "חוק התקשורת" יבוא "חוק השידורים"; (ב) בהגדרה "חוק התקשורת" המילה "ושידורים" – תימחק; (ג) לפני ההגדרה "חוק התקשורת" יבוא: ""חוק השידורים" – חוק התקשורת (שידורים), התשפ"ה-2025[40];"; (2) בסעיף 24ב, בסעיף קטן (ג), במקום "סעיפים 6ב(ד), 6ג ו-6ד לחוק התקשורת" יבוא " סימן ב' לפרק ב' לחוק השידורים" והסיפה החל במילים "בשינויים המחויבים" ועד הסוף - תימחק;
תיקון חוק סיווג, סימון ואיסור שידורים מזיקים – מס' 8	**105**	150	בחוק סיווג, סימון ואיסור שידורים מזיקים, התשס"א-2001[41]- (1) בסעיף 1 - (א) ההגדרה ~~"חוק הבזק",~~ "חוק הפצת שידורים" – תימחק; (ב) לפני ההגדרה "~~חוק~~חוק הבזק" יבוא: "המועצה" – כהגדרתה בחוק השידורים; (ג) אחרי ההגדרה "חוק הרשות השניה" יבוא – (1) ""חוק השידורים" – חוק התקשורת (שידורים), התשפ"ה-2025[42];"; (2) "חקיקת התכנים המסחריים" – כהגדרתה בחוק השידורים; (ד) אחרי ההגדרות "מישדר", "פרסומת" או "מישדר פרסומת", "קדימון" יבוא:

[40] ~~יוסף כשיפורסם.~~
[41] ס"ח התשס"א, עמ' 129; התשע"ח, עמ' 492.
[42] יוסף כשיפורסם.

""ספק תכנים רשום" – כהגדרתו בחוק השידורים למעט בעל זיכיון לשידורי טלוויזיה או בעל רישיון לשידורי טלוויזיה כהגדרתם בחוק הרשות השניה;"

(2) בסעיף 4 -

(א) בסעיף קטן (א) –

(1) במקום פסקה (3), במקום "שידור" יבוא "אספקת תכנים בישראל" ואחריה יבוא:

"(3א) לעניין שידור כהגדרתו בחוק הבזק המתבצע על ידי ספק תכנים רשום – ספק תכנים רשום לעניין אספקת תכנים בישראל לפי חוק השידורים – ספק רשום";

(2) פסקאות (2), (3), (5) ו-(6) – יימחקו;

(ב) בסעיף קטן (ב) –

בפסקה (3), במקום "לפי פסקאות (3), (5) ו- (6)" יבוא "לפי פסקה (3)" "הרשות, בהתאם להוראות סעיף 5(ב)(5) לחוק הרשות השניה" יבוא יבוא ובמקום סעיף 6ה(1)(ד) לחוק הבזק יבוא "המועצה, בהתאם להוראות חקיקת התכנים המסחריים כהגדרתה בחוק השידורים";

(3) סעיף 8 – בטל.

תיקון חוק התקשורת – מס' 77

106 152 בחוק התקשורת (בזק ושידורים), התשמ"ב-1982-

(1) בשם החוק, המילה "ושידורים" תימחק;

(2) בסעיף 1 -

(א) ההגדרות "בעל רישיון לשידורי כבלים", בעל רישיון לשידורים" ו- "מוקד שידור"– יימחקו;

(ב) אחרי ההגדרה "אמצעי שליטה", יבוא:

""אספקת תכנים" ו"ספק תכנים רשום" – כהגדרתם בחוק השידורים";

(ג) אחרי ההגדרה "חוק החברות", יבוא:

"חוק השידורים" - חוק התקשורת (שידורים), התשפ"ה-2025;

(ד) בהגדרה "מנוי", פסקה (2) - תימחק;

(ה) בהגדרה "נכסי הרישיון", הסיפה החל במילים "או להבטחת" ועד הסוף– תימחק;

(ו) אחרי ההגדרה "ספק מורשה" יבוא:

"ספק תכנים" – כהגדרתו בחוק השידורים;

(ז) בהגדרה "ציוד קצה", הסיפה החל במילים "מפענח או ממיר" ועד הסוף – תימחק;

(ח) בהגדרה "שידורים" המילים "הניתנים למנויים" – יימחקו;

~~(ח)~~(ט) בהגדרה "שירות העברת נתונים", המילים "או של בעלי רישיונות לשידורים" – יימחקו;

(3) בסעיף 4, בסעיף קטן (ד2), בפסקה (2), הסיפה החל במילים "בעל רישיון" ועד הסוף – תימחק;

(4) בסעיף 4ג1, פסקה (2) - תימחק;

(5) בסעיף 4ז, המילים "או בעל רישיון לשידורים" והמילים "או מבעל רישיון לשידורים אחר" – יימחקו, במקום "או המועצה, לפי הענין, התירו" יבוא "התיר". והמילים "או שידורים" – יימחקו;

(6) בסעיף 4ח -

(2) בסעיף קטן (א), ההגדרות "ספק מורשה", ו-""ציוד קצה לוויני, "צלחת קליטה"" – יימחקו;

(3) בסעיף קטן (ג), המילים "או ספק מורשה לשידורים אחר", ו-"או שידורים" – יימחקו;

(4) בסעיף קטן (ד), המילים "או ספק מורשה לשידורים אחר", ו-"או הספק המורשה לשידורים האחר" – יימחקו;

(5) סעיף קטן (ו) – בטל;

(7) בסעיף 5 -

(א) בסעיף קטן (א), ההגדרה "ספק מורשה אחר" – תימחק;

(ב) סעיפים קטנים (ז) עד (ט) – בטלים;

(8) פרקים ב'1 למעט סעיף 216, 6כה, ב'2 ו-ב'3– בטלים;

(9) בסעיף 216, בסעיף קטן(ה), אחרי ההגדרה "בן העדה האתיופית יבוא:

""המועצה" – כהגדרתה בחוק השידורים";

(10) בסעיף 11, בסעיף קטן (ב), הסיפה החל במילים "בסעיף קטן זה" ועד הסוף– תימחק;

(11) בסעיף 13, בסעיף קטן (א), בהגדרה "ספק מורשה" במקום "בעל רישיון לשידורים" יבוא "ספק תכנים רשום";

(12) בסעיף 13ב -

(א) בסעיף משנה (א), במקום המילים "במתן שידורים" יבוא "באספקת תכנים";

(ב) בסעיף משנה (ג), ההגדרה "שידורים" – תימחק;

(13) בסעיף 14א, בהגדרה "בעל זיקה שיווקית", בסעיף קטן (2)(ב), הסיפא החל במילים "שהם חזותיים וקוליים" תימחק;

(14) בסעיף 17 -

(א) בסעיף משנה (ג)(3), במקום המילה "שידורים" יבוא "אספקת תכנים";

(ב) בסעיף משנה (ה), במקום "בעל רישיון לשידורים" יבוא "ספק מורשה ובמקום "שידורים" יבוא "אספקת תכנים";

(15) בסעיף 21ב, בסעיף משנה (ב1) במקום "העברת שידורים" יבוא "אספקת תכנים";

(16) בסעיף 31 -

(א) בסעיף משנה (א)(1), הסיפא החל במילים "ובכלל זה התקן" – תימחק;

(ב) בסעיף משנה (א)(2), המילים "או שידורים" - יימחקו;

(ג) בסעיף משנה (ב) – המילים "לבעל רישיון לשידורים" – יימחקו;

(17) בסעיף 37א, ההגדרות "המועצה" ו-"יושב ראש המועצה" – יימחקו;

(18) בסעיף 37א4, סעיף קטן (2) – יימחק;

(19) בסעיף 37א6 -

(א) בסעיף משנה (א)(1), המילים "או בתחום השידורים" - יימחקו;

(ב) בסעיף משנה (א)(2), המילים "או במתן שידורים" – יימחקו;

(20) בפרק ז', סימן ב' – יבוטל;

(21) בסעיף 37י, ההגדרה "ספק משנה" – תימחק;

(22) בסעיף 51ג -

(א) בסעיף משנה (א), ההגדרה "ספק משנה" - תימחק;

(ב) בסעיף משנה (א)(3), המילים " או ברשת המשמשת להפצת שידורים של ספק מורשה" – יימחקו;

(23) בסעיף 51ד, בסעיף משנה (א), בהגדרה "ספק מורשה", המילים

			"לרבות בעל רישיון לשידורים" – יימחקו ;
			(24) בתוספת הרביעית, חלק ד', בסעיף 8, במקום "במתן שידורים" יבוא "באספקת תכנים".".
תיקון חוק בתי משפט לעניינים מנהליים - מס' 134	107	153	בחוק בתי משפט לעניינים מנהליים, התש"ס-2000[43], בתוספת הראשונה -
			(1) בפרט 10(ב)(4) במקום "חוק התקשורת (בזק ושידורים)" יבוא "חוק התקשורת (בזק)" ;
			(2) בפרט 32,בפיסקה (1), במקום "חוק התקשורת (בזק ושידורים)", יבוא "חוק התקשורת (בזק)" ;
			(3) אחרי פרט 66 יבוא :
			"(67) תכני צפיה ושמע – החלטות של יושב ראש המועצה או של המועצה לפי חוק התקשורת (שידורים), התשפ"ה-2025, למעט ~~החלטות לפי פרק י"ג,~~ החלטות לקביעת כללים לפי חוקים אלה וכן החלטות שלא לרשום במרשם לפי סעיף 36 או לבטל רישום במרשם לפי סעיף 28."
תיקון חוק הגנת הצרכן – מס' 66	108	154	בחוק הגנת הצרכן, התשמ"א-1981[44] -
			(1) בתוספת השניה -
			(א) בפרט (1), במקום "בחוק התקשורת (בזק ושידורים), התשמ"ב-1982 (בחוק זה – חוק התקשורת (בזק), התשמ"ב-1982 (בחוק זה – חוק הבזק)" ;
			(ב) במקום פרט (3) יבוא "ספק תכנים רשום" כהגדרתו בחוק התקשורת (שידורים), התשפ"ג-2023 ;
			(ג) פרט (4) – ימחק ;
			(2) בתוספת השלישית, בפרט (1), במקום "בחוק התקשורת" יבוא "בחוק הבזק" ;
תיקון חוק הדואר – מס' 15	109	155	בחוק הדואר, התשמ"ו-1986[45] בסעיף 1 לחוק -
			(1) בהגדרה "אמצעי שליטה" "בעל עניין" ו"החזקה", במקום "בחוק התקשורת" יבוא "בחוק הבזק" ;

[43] ס"ח התש"ס, עמ' 190, ס"ח התשפ"ג, עמ' 284.
[44] ס"ח התשמ"א, עמ' 248, ס"ח התשפ"ג, עמ' 546.
[45] ס"ח התשמ"ו, עמ' 79, ס"ח התשפ"ב, עמ' 961.

(2) ההגדרה "בזק", תימחק;

(3) במקום ההגדרה "חוק התקשורת" יבוא:

"חוק הבזק" – חוק התקשורת (בזק), התשמ"ב-1982;";

(4) בהגדרה "מברק" במקום "באמצעי בזק" יבוא "באמצעות רשת בזק";

(5) אחרי ההגדרה "רישיון מיוחד" יבוא:

""רשת בזק" – כהגדתרה בחוק הבזק;";

תיקון חוק ההוצאה לפועל – מס' 75	110	156	בחוק ההוצאה לפועל, תשכ"ז-1967[46] -

(1) בתוספת השניה, בפרט 14 במקום "בחוק התקשורת (בזק ושידורים), התשמ"ב-1982 (להלן – חוק התקשורת)" יבוא "בחוק התקשורת (בזק), התשמ"ב-1982 (להלן – חוק הבזק)";

(2) בתוספת השלישית -

(א) פרט (6) – יימחק;

(ב) בפרט (7) במקום "בחוק התקשורת" יבוא "בחוק הבזק";

תיקון חוק החברות הממשלתיות – מס' 37	111	157	בחוק החברות הממשלתיות, תשל"ה-1975, בסעיף 59כא, בהגדרה "תשתיות" במקום "בזק כהגדרתו בחוק התקשורת (בזק ושידורים)" יבוא "רשת בזק כהגדרתה בחוק התקשורת (בזק)";
תיקון חוק הטיס – מס' 7	112	158	בחוק הטיס, התשע"א-2011[47], בסעיף 171 במקום "חוק התקשורת (בזק ושידורים)", יבוא "חוק התקשורת (בזק)";
תיקון חוק המרכז לגביית קנסות, אגרות והוצאות – מס' 27	113	159	בחוק המרכז לגביית קנסות, אגרות והוצאות, התשנ"ה-1995 -

(א) בסעיף 6, בסעיף קטן (ב2)(1) במקום "בחוק התקשורת (בזק ושידורים)" יבוא "בחוק התקשורת (בזק)";

(ב) בתוספת הראשונה -

(1) פרט (3) – יימחק;

---

[46] ס"ח התשכ"ז, עמ' 116, ס"ח התשפ"ג, עמ' 535.
[47] ס"ח התשע"א, עמ' 830, ס"ח התשע"ו, עמ' 1263.

(2) בפרט (4), במקום "חוק התקשורת" יבוא "חוק התקשורת (בזק), התשמ"ב-1982".

תיקון חוק התכנון והבניה – מס' 146	114	160	בחוק התכנון והבניה, התשכ"ה-1965[48] -

(א) בסעיף 1 -

(1) אחרי ההגדרה "חוק גנים לאומיים" יבוא:

""חוק הבזק" – חוק התקשורת (בזק), התשמ"ב-1982;"

(2) ההגדרה "חוק התקשורת", תימחק;

(ב) בסעיף 145, בסעיף קטן (1) בפסקה (3), בסיפה, במקום "כהגדרתו בחוק התקשורת" יבוא "כהגדרתו בחוק הבזק";

(ג) בסעיף 202ב, בסעיף קטן (א), בהגדרה "בעל רישיון" במקום "לחוק התקשורת" יבוא "לחוק הבזק";

(ד) בסעיף 261, בסעיף קטן (ד), בפסקה (1), בפרט (ט) במקום "לחוק התקשורת" יבוא "לחוק הבזק";

(ה) בסעיף 266ג, בסעיף קטן (ב), בכל מקום במקום "לחוק התקשורת" יבוא "לחוק הבזק";

(ו) בסעיף 266ג2, בהגדרה "גג בנייין" במקום "לחוק התקשורת" יבוא "לחוק הבזק";

תיקון חוק התקנים – מס' 17	115	161	בחוק התקנים, תשי"ג-1953[49], בסעיף 7, בסעיף קטן (ג) במקום "לחוק התקשורת (בזק ושידורים), התשמ"ב-1982 (להלן – חוק התקשורת)" יבוא "לחוק התקשורת (בזק), התשמ"ב-1982 (להלן – חוק הבזק)" ובמקום "בסעיף 13 לחוק התקשורת" יבוא "בסעיף 13 לחוק הבזק";
תיקון חוק זכויות מבצעים ומשדרים – מס' 10	116	162	בחוק זכויות מבצעים ומשדרים, התשמ"ד-1984[50], בסעיף 4א1, בפסקה (5), במקום הקטע החל במילים "סעיפים 6כא(א)" ועד הסוף יבוא "סעיפים 45, 46, 62 ו-70 לחוק התקשורת (שידורים), התשפ"ה-2025[51];"
תיקון חוק זכות יוצרים – מס' 6	117	163	בחוק זכות יוצרים, התשס"ח-2007, בסעיף 53א, בסעיף קטן (א) בהגדרה "ספק גישה" במקום "לחוק התקשורת (בזק ושידורים)" יבוא "לחוק התקשורת (בזק)";
תיקון לחוק	118	164	בחוק חדלות פירעון ושיקום כלכלי, התשע"ח-2018, בתוספת הראשונה,

[48] ס"ח התשכ"ה, עמ' 307, ס"ח התשפ"ג, עמ' 538.
[49] ס"ח התשי"ג, עמ' 30, ס"ח התשפ"ב, עמ' 352.
[50] ס"ח התשמ"ד, עמ' 157, ס"ח התשע"ז, עמ' 504.
[51] יוסף כשיפורסם

חדלות פירעון ושיקום כלכלי – מס' 8			בפרט (14) במקום "בחוק התקשורת (בזק ושידורים)" יבוא "בחוק התקשורת (בזק)";
תיקון חוק חסימת מספר טלפון לשם מניעת ביצוע עבירות – מס' 4	**119**	165	בחוק חסימת מספר טלפון לשם מניעת ביצוע עבירות, התשע"ח-2018[52], בסעיף 1 - (א) אחרי ההגדרה "הוועדה לביטחון לאומי" יבוא: ""חוק הבזק" – חוק התקשורת (בזק), התשמ"ב-1982;"; (ב) ההגדרה "חוק התקשורת", תימחק; (ג) בהגדרה "מספר טלפון" במקום "לחוק התקשורת" יבוא "לחוק הבזק"; (ד) בהגדרה "מסרון", במקום "לחוק התקשורת" יבוא "לחוק הבזק"; (ה) בהגדרה "מפעיל סלולרי" במקום "בחוק התקשורת" יבוא "בחוק הבזק"; (ו) בהגדרה "שירותי בזק" במקום "בחוק התקשורת" יבוא "בחוק הבזק";
תיקון חוק יישוב סכסוכי עבודה – מס' 9	**120**	166	בחוק יישוב סכסוכי עבודה, תשי"ז-1957[53], בסעיף 37א, בהגדרה שירות ציבורי - (א) בפרט (12) - (1) בפסקה (א) במקום "לחוק התקשורת" יבוא "לחוק הבזק"; (2) בפסקה (ב) במקום "לחוק התקשורת" יבוא "לחוק הבזק"; (3) בפסקה (ג) - (א) בהגדרה "שירות בזק" במקום "בחוק התקשורת" יבוא "בחוק הבזק"; (ב) במקום ההגדרה "חוק התקשורת" יבוא: ""חוק הבזק" – חוק התקשורת (בזק), התשמ"ב-1982;
תיקון החוק להסדרת הבטחון	**121**	167	בחוק להסדרת הבטחון בגופים ציבוריים, התשנ"ח-1998[54] -

[52] ס"ח התשע"ח, עמ' 444, ס"ח התשפ"ג, עמ' 25.
[53] ס"ח התשי"ז, עמ' 58, ס"ח התשפ"ב, עמ' 962.
[54] ס"ח התשנ"ח, עמ' 348, ס"ח התשפ"ג, עמ' 198.

בגופים ציבוריים – מס' 15

(א) בסעיף 18, בסעיף קטן (א1), במקום "בעל רישיון כאמור בסעיף 13(א) לחוק התקשורת (בזק ושידורים)" יבוא "ספק מורשה כאמור בסעיף 13(א) לחוק התקשורת (בזק)";

(ב) בתוספת השניה -

(1) בפרט (8), במקום "בעל רישיון כאמור בסעיף 13 לחוק התקשורת (בזק ושידורים)" יבוא "ספק מורשה כאמור בסעיף 13 לחוק התקשורת (בזק)".

תיקון החוק לטיפול סביבתי בציוד חשמלי ואלקטרוני ובסוללות – מס' 2	**122**	168	בחוק לטיפול סביבתי בציוד חשמל ואלקטרוני ובסוללות, התשע"ב-2012[55], בתוספת השניה, בסעיף (1), בפרט (4) במקום "בחוק התקשורת (בזק ושידורים)" יבוא "בחוק התקשורת (בזק)";
תיקון החוק לקידום תשתיות לאומיות – מס' 1	**123**	169	בחוק לקידום תשתיות לאומיות, התשפ"ג-2023[56] -

(א) בסעיף 2 -

(1) אחרי ההגדרה "חומר מסוכן" יבוא:

""חוק הבזק" – חוק התקשורת (בזק), התשמ"ב-1982;"

(2) ההגדרה "חוק התקשורת", תימחק;

(3) בהגדרה "קו תשתית" במקום "בחוק התקשורת" יבוא "בחוק הבזק";

(4) בהגדרה "תשתיות לאומיות" בפרט (7) במקום "בחוק התקשורת" יבוא "בחוק הבזק";

(ב) בסעיף 15 -

(1) בהגדרה "ספק מורשה" במקום "בחוק התקשורת" יבוא "בחוק הבזק";

(2) בהגדרה "תשתית פסיבית" במקום "לחוק התקשורת" יבוא "לחוק הבזק";

---

[55] ס"ח התשע"ב, עמ' 530, ס"ח התשפ"ג, עמ' 22.
[56] ס"ח התשפ"ג, עמ' 261.

(ג) בסעיף 22, בסעיף קטן (ב), במקום "לחוק התקשורת" יבוא "לחוק הבזק";

תיקון חוק מוקדי חירום – מס' 4	124	170	בחוק מוקדי חירום, התשע"ו-2016[57] - (א) בסעיף 1 - (1) אחרי ההגדרה "הועדה לביטחון לאומי" יבוא: ""חוק הבזק" – חוק התקשורת (בזק), התשמ"ב-1982;"; (2) ההגדרה "חוק התקשורת" – תימחק; (3) בהגדרה "מפעיל סלולרי" במקום "חוק התקשורת" יבוא "חוק הבזק"; (ב) בסעיף 1א, בסעיף קטן (ב) במקום "לחוק התקשורת" יבוא "לחוק הבזק"; (ג) בסעיף 6, בסיפה, בהגדרה "שירות בזק" במקום "בחוק התקשורת" יבוא "בחוק הבזק";
תיקון חוק סמכויות לשם מניעת ביצוע עבירות באמצעות אתר אינטרנט – מס' 3	125	171	בחוק סמכויות לשם מניעת ביצוע עבירות באמצעות אתר אינטרנט, התשע"ז-2017[58] בסעיף 1, בהגדרת "ספק גישה לאינטרנט" במקום "לחוק התקשורת (בזק ושידורים)" יבוא "לחוק התקשורת (בזק)";
תיקון לחוק שירות הביטחון הכללי – מס' 5	126	172	בחוק שירות הביטחון הכללי, התשס"ב-2002[59], בסעיף 11 - (1) בסעיף קטן (א) בהגדרה "ספק מורשה" במקום "לחוק התקשורת (בזק ושידורים), התשמ"ב-1982 (בסעיף זה – חוק התקשורת)" יבוא "לחוק התקשורת (בזק), התשמ"ב-1982 (בסעיף זה – חוק הבזק)"; (2) בסעיף קטן (ו) במקום "לחוק התקשורת" יבוא "לחוק הבזק";
תיקון לחוק תובענות ייצוגיות – מס' 15	127	173	בחוק תובענות ייצוגיות, התשס"ו-2006[60], בתוספת השניה - (1) בפרט (12), במקום "לחוק התקשורת (בזק ושידורים)" יבוא "לחוק

[57] ס"ח התשע"ו, עמ' 878, ס"ח התשפ"ג, עמ' 24.
[58] ס"ח התשע"ז, עמ' 1040, ס"ח התשפ"ג, עמ' 25.
[59] ס"ח התשס"ב, עמ' 179, ס"ח התשפ"ב, עמ' 964.
[60] ס"ח התשס"ו, עמ' 264, ס"ח התשפ"ג, עמ' 374.

התקשורת (בזק)";

תיקון לחוק תשתיות להולכה ולאחסון של נפט על ידי גורם מפעיל – מס' 1	**128**	174	בחוק תשתיות להולכה ולאחסון של נפט על ידי גורם מפעיל, התשע"ז-2017[61], בסעיף 1, בהגדרה "קו תשתית" במקום "בזק כהגדרתו בחוק התקשורת (בזק ושידורים)" יבוא "מתקן בזק כהגדרתו בחוק התקשורת (בזק)";
תיקון חוק סדר הדין הפלילי (סמכויות אכיפה – נתוני תקשורת) – מס' 5	**129**	175	בחוק סדר הדין הפלילי (סמכויות אכיפה – נתוני תקשורת), התשס"ח-2007[62] -

(א) בסעיף 1 -

(1) אחרי ההגדרה "הרמטכ"ל" יבוא:

""חוק הבזק" – חוק התקשורת (בזק), התשמ"ב-1982;";

(2) ההגדרה "חוק התקשורת", תימחק.

(3) בהגדרה "מספר טלפון" במקום "לחוק התקשורת" יבוא "לחוק הבזק";

(4) בהגדרה "ספק מורשה" במקום "בחוק התקשורת" יבוא "בחוק הבזק";

(5) בהגדרה "מסר בזק", "ציוד קצה" ו"שירות בזק", במקום "לחוק התקשורת" יבוא "לחוק הבזק";

(ב) בסעיף 6, בסעיף קטן (א) במקום "לפי חוק התקשורת" יבוא "לפי חוק הבזק";

תיקון חוק ספנות חופית (היתר לכלי שיט זר) – מס' 1	**130**	176	בחוק ספנות חופית (היתר לכלי שיט זר), התשס"ו-2005[63], בסעיף 6, בסעיף קטן (ב) במקום "בחוק התקשורת (בזק ושידורים)" יבוא "בחוק התקשורת (בזק)".
תיקון חוק השידור הציבורי הישראלי – מס' 10	**131**	178	בחוק השידור הציבורי הישראלי, התשע"ד-2014-

---

[61] ס"ח התשע"ז, עמ' 480.

[62] ס"ח התשס"ח, עמ' 72, ס"ח התשפ"ב, עמ' 965.

[63] ס"ח התשס"ו, עמ' 11.

(1) בסעיף 1 -

(א) אחרי ההגדרה "חוק יסודות התקציב" יבוא:

""חוק השידורים" – חוק התקשורת (שידורים), התשפ"ה-2025[64];";

(2) בסעיף 7, אחרי סעיף קטן (א) יבוא:

"(א1) תאגיד השידור הישראלי יהיה רשאי להפעיל יישומונים ואמצעי שידור ואספקת תוכני צפייה-ושמע אחרים, בכפוף להוראות כל דין."

(3) בסעיף 80, בהגדרה "הסכום הכולל", בפיסקה (3), במקום "650" יבוא "625";

(4) בתוספת, בסעיף 2, בפסקה (1), פסקת משנה (ב) – תימחק;

תיקון החוק לקידום התחרות ולצמצום הריכוזיות – מס' 9

132 179 בחוק לקידום התחרות ולצמצום הריכוזיות, התשע"ד-2013[65]-

(א) בסעיף 1 -

(א) אחרי ההגדרה "הוועדה לצמצום הריכוזיות" יבוא:

""חוק הבזק" – חוק התקשורת (בזק), התשמ"ב-1982;";

(ב) אחרי ההגדרה "חוק ניירות ערך" יבוא:

""חוק השידורים" – חוק התקשורת (שידורים), התשפ"ג-2023;";

(ג) ההגדרה "חוק התקשורת" – תימחק.

(ב) בסעיף 4, בסעיף קטן (ו) -

(1) בהגדרה "גורם בעל השפעה בתחום השידורים או העיתונות הכתובה" -

(א) פסקאות (~~2~~3) עד (9) – יימחקו;

(ב) אחרי פסקה (~~1~~2) יבוא:

"(~~2~~3) ~~גורם מהשוק~~ספק תכנים רשום כהגדרתו בחוק השידורים;"

(2) ההגדרה "חוק הפצת שידורים" – תימחק;

(3) בתוספת, בטור ב' -

[64] ס"ח (יוסף כשיפורסם).
[65] ס"ח התשע"ד, עמ' 92, ס"ח התשפ"ג, עמ' 360.

(1) בפרט 1, בכל מקום במקום "לחוק התקשורת" יבוא "לחוק הבזק";

(2) במקום פרט ~~1~~3.4-2 יבוא:

"3.1 תחום הפעילות שלגביו נדרש רישום במרשם ספקי ~~החדשנות~~ התכנים לפי חוק השידורים;";

(3) פרט 3.4 – יימחק;

תיקון פקודת בתי הסוהר – מס' 67	133	180	בפקודת בתי הסוהר [נוסח חדש], תשל"ב-1971[66], בסעיף 52, בסעיף קטן (ג) בהגדרה "ציוד קצה רט"ן", במקום "לפי חוק התקשורת (בזק ושידורים), התשמ"ב-1982" יבוא "לפי חוק התקשורת (בזק), התשמ"ב-1982";
תיקון פקודת הטלגרף האלחוטי – מס' 11	134	181	בפקודת הטלגרף האלחוטי [נוסח חדש], תשל"ב-1972[67] -

(1) בסעיף 1 -

(א) אחרי ההגדרה "ועדת התדרים העליונה" יבוא:

""חוק הבזק" – חוק התקשורת (בזק), התשמ"ב-1982";

(ב) ההגדרה "חוק התקשורת" – תימחק;

(ג) בהגדרה "כוחות הבטחון", במקום "לחוק התקשורת" יבוא "לחוק הבזק";

(2) בסעיף 5, במקום "בחוק התקשורת" יבוא "בחוק הבזק";

(3) בסעיף 15, במקום "לחוק התקשורת" יבוא "לחוק הבזק";

תיקון פקודת המשטרה – מס' 41	135	182	בפקודת המשטרה [נוסח חדש], תשל"א-1971[68], בסעיף 90ג בסעיף קטן (ג) במקום "לחוק התקשורת (בזק ושידורים), התשמ"ב-1982" יבוא "לחוק התקשורת (בזק), התשמ"ב-1982".
תיקון פקודת העיריות – מס' 159	136	183	בפקודת העיריות [נוסח חדש][69], בסעיף 274ב, בסעיף קטן (ג), בפסקה (3) במקום "בזק כהגדרתו בחוק התקשורת (בזק ושידורים), התשמ"ב-1982" יבוא "רשת בזק כהגדרתה בחוק התקשורת (בזק), התשמ"ב-1982";
תיקון פקודת התעבורה – מס' 169	137	184	(א) ~~בפקודת התעבורה [נוסח חדש][70],~~ בסעיף 16ד, בהגדרה "שליטה" במקום "בחוק התקשורת (בזק ושידורים), התשמ"ב-1982" יבוא "בחוק התקשורת (בזק), התשמ"ב-1982";

[66] דמ"י תשל"ב, עמ' 459, ס"ח תשפ"ד, עמ' 589.
[67] דמ"י תשל"ב, עמ' 505, ס"ח תשפ"ד, עמ' 157.
[68] דמ"י תשל"א, עמ' 390, ס"ח תשפ"ד, עמ' 1346.
[69] דמ"י תשכ"ד, עמ' 197, ס"ח תשפ"ד, עמ' 1490.

			(ב) בסעיף 84, בסעיף קטן (ב) אחרי "תאגיד השידור הישראלי" יבוא "והרשות לתקשורת משודרת";
תיקון חוק גלי צה"ל – מס' 7	138	185	בחוק גלי צה"ל – שידורי רדיו של צבא הגנה לישראל (שידורי חסות ותשדירי שירות), התשס"ה-2005[71], בסעיף 4א בסעיף קטן (א), במקום "בחוק התקשורת (בזק ושידורים), התשמ"ב-1982" יבוא "בחוק התקשורת (בזק), התשמ"ב-1982";
תיקון חוק מניעת פגיעת גוף שידורים זר בביטחון המדינה - תיקון מס' 2	139	186	בחוק מניעת פגיעת גוף שידורים זר בביטחון המדינה (הוראת שעה – חרבות ברזל), התשפ"ד-2024[72] -
			(1) בסעיף 1 -
			(א) אחרי ההגדרה "ועדת השרים" יבוא: ""חוק הבזק" – חוק התקשורת (בזק), התשמ"ב-1982;";
			(ב) ההגדרה "חוק התקשורת" – תימחק;
			(ג) בהגדרה "מפקח" במקום "לחוק התקשורת" יבוא "לחוק הבזק";
			(ד) בהגדרה "ספק גישה לאינטרנט" במקום "לחוק התקשורת" יבוא "לחוק הבזק";
			(ה) במקום ההגדרה "ספק תכנים" יבוא: ""ספק תכנים" – ספק תכנים רשום כהגדרתו בחוק התקשורת (שידורים), התשפ"ד-2024".
			(2) בסעיף (6), בפיסקה (1) במקום "בחוק התקשורת" יבוא "בחוק הבזק".
תיקון חוק רכבת תחתית (מטרו) – מס' 5	140	187	בחוק רכבת תחתית (מטרו), התשפ"ב-2021[73], בסעיף 1 -
			(1) בהגדרה "גוף תשתית פרטי, בפיסקה (1), במקום "לחוק התקשורת" יבוא "לחוק הבזק";
			(2) אחרי ההגדרה "חברה עירונית" יבוא: ""חוק הבזק" – חוק התקשורת (בזק), התשמ"ב-1982;";

[71] ס"ח תשס"ה, עמ' 505, ס"ח תשפ"ד, עמ' 157.
[72] ס"ח תשפ"ד, עמ' 760, ס"ח תשפ"ד, עמ' 1096.
[73] ס"ח תשפ"ב, עמ' 459, ס"ח תשפ"ד, עמ' 1272.

(3) ההגדרה "חוק התקשורת" – תימחק;

(4) בהגדרה "תשתית", במקום "בחוק התקשורת" יבוא "בחוק הבזק";

פרק ~~ט"ז~~י"ב: תחילה, תחולה, הוראת שעה והוראות מעבר

סימן א': הוראות תחילה ותחולה

הוראות תחילה 141 ~~188~~

(א) תחילתו של חוק זה, למעט האמור בסעיפים קטנים (ב) עד (~~ח~~ן), 24 חודשים מיום פרסומו (להלן – יום התחילה). יושב ראש המועצה רשאי להקדים את תחילתם של הסדרים בחוק זה, כולם או חלקם, ליום שבו יפרסם על כך הודעה ברשומות.

(ב) תחילתם של ההסדרים המפורטים להלן ביום פרסומו של חוק זה (להלן – יום הפרסום);

(1) סימן ג' לפרק ב';

(2) סעיף 152(8) לעניין ביטול סעיפים 36, 36ו, 36ד, ו-6~~ח4ה~~ לחוק הבזק;

(ג) תחילתם של הפרקים המנויים להלן ביום שבו יפרסם יושב ראש המועצה הודעה ברשומות על כך שהרשות והמועצה השלימו את היערכותן למילוי תפקידיהן לפי חוק זה (להלן - מועד כינון המועצה)~~, או ביום י"ב בטבת התשפ"ז (1 בינואר 2026) לפי המוקדם~~;

(1) פרק א': הגדרות;

(2) סימנים א', ב', ד' ו-ח' לפרק ב': הרשות לתקשורת משודרת והמועצה לאסדרת תוכני צפייה ו-ושמע;

(3) פרק ד': הכנסה שנתית של ספק תכנים;

~~פרק ה': חובות השקעה של ספק תכנים;~~

(4) פרק י': דיווחים ודרישות מידע.

(ד) תחילתם של פרק ה' ושל סעיף 146 ביום כ"ב בטבת התשפ"ז (1 בינואר 2027);

~~(ד)~~(ה) תחילתו של סעיף 144 ביום ~~י"ד~~כ"ו סיוון ~~בטבת~~ התשפ"~~ז~~ז (1 ~~בינואר~~ ביולי 2027~~2029~~) או במועד שקבע השר בצו, באישור שר האוצר ובאישור ועדת הכלכלה, שיהיה לא יאוחר מיום ~~כ"ז בטבת~~ בתמוז התש~~ע~~פ"ח (1

~~בינואר~~ ביולי ~~2030~~2028), לפי המאוחר.

~~(ה)~~(ו) תחילתם של ~~סימן ד' לפרק ו'~~סעיפים 76-74 ושל סעיף 102(א)(4) ביום י"ד בטבת התשפ"ט (1 בינואר 2029) או במועדים שלהלן, לפי המוקדם:

(1) לעניין הוראות ~~סימן ד'~~ סעיף 74 החלות על מפעל ספורט בעל חשיבות מסחרית – במועד פרסום הודעת מועצת הרשות לפי סעיף 72.

(2) לעניין הוראות סימן ד' החלות על אירוע ספורט בעל חשיבות ציבורית ולעניין סעיף 102(א)(4) – במועד פרסום הודעת מועצת הרשות לפי סעיף 83.

תחולה — 142 189

(א) הוראות סימן ד' לפרק ו' הנוגעות לאירוע ספורט בעל חשיבות ציבורית לא יחולו לגבי הסכם שעמד בתוקפו ביום הפרסום שעניינו אספקת תכנים של אירוע ספורט שנכלל ברשימה שפרסמה המועצה לפי סעיף 82 אם מתקיים לגביו אחד מאלה:

(1) אירוע הספורט נושא ההסכם לא נכלל בהחלטת המועצה לשידורי כבלים ושידורי לוויין 2-27/2009 (בסעיף זה – החלטת המועצה לשידורי כבלים ולווין) בנוסחה המעודכן ליום הפרסום, והזכויות לביצוע פעולות בתוכני אירוע הספורט אינן מכוח מימוש זכות ברירה להארכת תקופת ההתקשרות בהסכם;

(2) אירוע הספורט נושא ההסכם נכלל בהחלטת המועצה לשידורי כבלים ולווין, והזכויות לביצוע פעולות בתוכני אירוע הספורט אינן מכוח מימוש זכות ברירה להארכת תקופת ההתקשרות בהסכם.

(ב) התקיים בהסכם האמור בסעיף קטן (א) התנאי המנוי בפסקה (2) לאותו סעיף קטן, יחולו לגבי אספקת תוכני הספורט של אירוע הספורט נושא ההסכם ההסדרים שנקבעו בעניין אספקת תכניו בהחלטת המועצה לשידורי כבלים ולווין, בשינויים המחויבים, כל עוד ההסכם בתוקפו ומתקיים התנאי האמור בסעיף קטן (א)(2).

סימן ב': הוראות שעה

~~הוראת שעה~~ — 190

~~בתקופה החל ביום תחילתו של חוק זה ועד ליום ג' בטבת התשפ"ח (2 בינואר 2028) יקראו את סעיף 38 לחוק כך שבסופו יבוא:~~

~~"(10) הוא, או בעל זיקה אליו, עוסק באספקת חדשות בישראל, בעיתון יומי, אתר אינטרנט או תחנת רדיו, והכנסתו בשנת הכספים האחרונה מאחד או יותר מהבאים עולה במצטבר על 300 מיליון שקלים חדשים:~~

~~(א) הוצאה לאור של עיתון יומי;~~

~~(ב) הפעלת אתר אינטרנט חדשותי;~~

~~(ג) הפעלת תחנת הרדיו בה הוא מספק חדשות;~~

~~(ד) אספקת חדשות לגורם שעיסוקו כאמור בפסקאות (א) עד (ג)".~~

הוראת שעה לעניין חוק הפצת שידורים

143 191 בתקופה שמיום הפרסום ועד תחילת **סעיף 144** יקראו את סעיף 9(א)(3) לחוק הפצת שידורים כך שבמקום המילים "לגבי הרבעונים השני עד הרביעי" יבואו המילים "לגבי הרבעון השני".

~~(1) במקום בסעיף 6 לחוק יבוא:~~

~~"חובת הגורם המפעיל להפיץ שידורי טלוויזיה באמצעות תחנות שידור ספרתיות~~

~~6. הגורם המפעיל יפיץ באמצעות תחנות השידור הספרתיות את שידורי הטלוויזיה ושידורי הרדיו של הגורמים שהופצו ביום התחילה ותוך שימוש במרבב אחד.",~~

~~(2) סעיף 7 – בטל;~~

~~(3) במקום סעיף 9 לחוק יבוא:~~

~~"מימון הפצת שידורים~~

~~9. אוצר המדינה יממן את הפצת השידורים באמצעות תשלום לגורם המפעיל.".~~

סימן ג': הוראות מעבר

הוראת מעבר לעניין חובת השקעה בהפקות מקומיות

144 192 (א) על אף האמור ב**סעיפים 57 ו-58** לעניין שיעור ההשקעה בהפקות מקומיות, עד ליום כ"ו בטבת התשצ"א (1 בינואר 2031) יחולו שיעורי ההשקעה הבאים:

(1) לעניין ספק תכנים שחלה עליו, ערב יום התחילה, חובת ~~השקעה בהפקות מקומיות מכוח~~ הוצאה לשם הפקת סוגה עילית לפי **סעיף 62ג(א1)** וסעיף 5 לתוספת השנייה לחוק הרשות השניה:

~~(א) בשנת 2026 – 15%;~~

~~(ב)~~(א) בשנת 2027 – 13.6%;

~~(ג)~~(ב) בשנת 2028 – 12.2%;

~~(ד)~~(ג) בשנת 2029 – 10.8%;

~~(ה)~~(ד) בשנת 2030 – 9.4%;

~~(ו)~~(ה) בשנת 2031 – 8.0%;

~~(ז)~~(ו) בשנת 2032 ואילך – 6.5%;

(2) לעניין ספק תכנים שחלה עליו, ערב יום התחילה, חובת השקעה בהפקות מקומיות מכוח חוק התקשורת:

~~(א) בשנת 2026 – 4.0%;~~

~~(ב)~~(א) בשנת 2027 – 4.4%;

~~(ג)~~(ב) בשנת 2028 – 4.8%;

~~(ד)~~(ג) בשנת 2029 – 5.2%;

~~(ה)~~(ד) בשנת 2030 – 5.6%;

~~(ו)~~(ה) בשנת 2031 – 6.0%;

~~(ז)~~(ו) בשנת 2032 ואילך – 6.5%;

(3) לעניין ספק תכנים שלא חלה עליו חובת השקעה בהפקות מקומיות ערב יום התחילה:

~~(א) בשנת 2026 – 2.0%,~~

~~(ב)~~(א) בשנת 2027 – 2.8%;

~~(ג)~~(ב) בשנת 2028 – 3.6%;

~~(ד)~~(ג) בשנת 2029 – 4.4%;

~~(ה)~~(ד) בשנת 2030 – 5.2%;

~~(ו)~~(ה) בשנת 2031 – 6.0%;

~~(ז)~~(ו) בשנת 2032 ואילך – 6.5%.

בטלות של כללים, החלטות והוראות מינהל	~~145~~	194	ביום התחילה בטלים כל הכללים, ההחלטות, הרישיונות וכל הוראה אחרת שניתנו על ידי המועצה לשידורי כבלים ולשידורי לווין; ואולם, הכללים, הוראות הרישיון וההחלטות המפורטים בתוספת השלישית – בטלים ביום הפרסום.
העברת מידע מהמועצה לשידורי כבלים ולשידורי לווין לרשות	~~146~~	195	עד יום התחילה תעביר המועצה לשידורי כבלים ולשידורי לווין כהגדרתה בחוק הבזק לרשות, לפי דרישתה, ידיעות ומסמכים הנדרשים לרשות לשם ביצוע תפקידיה והפעלת סמכויותיה לפי חוק זה.
התנייה על מכירת זכות לביצוע פעולות בתוכני ספורט	~~147~~	196	בתקופה שמיום הפרסום ועד יום תחילתו של סימן ד' לפרק ו', לא יתקשר אדם בהסכם לאספקה בישראל של תוכני צפייה-ושמע של מפעל ספורט אלא בכפוף להוראות סעיף 82.
הוראת מעבר לעניין חובת השקעה בהפקות מקומיות	~~148~~	197	ההכנסה השנתית שלפיה תחושב לספק תכנים חובת ההשקעה בהפקות מקומיות החלה עליו בשנת 2027 לפי פרק ח' תכלול, על אף ההגדרה "הכנסה שנתית אחרונה" שבסעיף 1, גם את ההכנסה השנתית של אותו ספק תכנים בשנת הכספים 2025, ויחולו לעניין זה הוראות פרק ד' בשינויים המחויבים; ואולם, ספק התכנים כאמור רשאי לבקש מהרשות כי השקעה בהפקות מקומיות בהתאם לחובת ההשקעה החלה עליו בשנת 2027 תבוצע גם בשנת 2028.

שמירת תוקף הסדרים החלים בעניין אירוע ספורט בעל חשיבות ציבורית רבה	149	198	על אף האמור בסעיפים 152(8), בתקופה שעד יום ~~ג' בטבת~~ ט"יז בטבת בניסן התשפ"~~ח~~ט (~~31~~ בינואר באפריל 2029~~2028~~) או עד תום שלושה חודשים מהיום שבו פרסם יושב ראש המועצה ברשומות את רשימת אירועי הספורט בעלי החשיבות הציבורית כאמור בסעיף 83(ב), לפי המוקדם, תמשיך לחול החלטת המועצה לשידורי כבלים ושידורי לוויין מספר 2-27/2009, על בעל רישיון כללי לשידורי כבלים או בעל רישיון לשידורי לוויין לפי חוק הבזק כנוסחו ערב יום התחילה.
דחיית אספקה בפועל של הפקות מקור	150	199	לעניין חובת ההשקעה בהפקות מקומיות לפי פרק ~~ח~~ח', תהא המועצה רשאית להתיר דחייה באספקה בפועל של תכני צפייה-ושמע שהם הפקות מקור בשתי השנים הראשונות לתחולת החובה ובכפוף לאספקה של אותם תכנים בשנים שלאחר מכן ומבלי לגרוע מחובות ביחס לאותם שנים.
חזקת רישום במרשם	151	200	(א) מי שערב יום התחילה היה בעל רישיון כללי לשידורי כבלים או בעל רישיון לשידור ערוץ חדשות בין-לאומי או בעל רישיון לשידורי לוויין, כהגדרתם בחוק הבזק, יראו אותו, החל ביום התחילה, כמי שנרשם במרשם ספקי התכנים.

תוספת (סעיף 194)

(1) כלל 16ח לכללי התקשורת (בזק ושידורים) (בעל רישיון לשידורים), התשמ"ח-1987 ;

(2) סעיף 24 לרישיון הכללי לשידורי כבלים שנתנה המועצה לשידורי כבלים ולשידורי לווין להוט מערכות תקשורת בכבלים ביום י"ח באייר התשס"ב (30 באפריל 2002) (להלן – רישיון הוט) ;

(3) סעיף 14.1 לרישיון לשידורי טלויזיה באמצעות לווין שנתנה שרת התקשורת ביום ג' בשבט התשנ"ט (20 בינואר 1999) (להלן – רישיון יס) ;

(4) החלטת המועצה לשידורי כבלים מס' 1-6/2019 מיום 27 במרץ 2019 בעניין "מתן אישור לבעל הרישיון הכללי לשידורי כבלים ולבעל הרישיון לשידורי לוויין להציע חבילות המצומצמות מחבילות הבסיס" ;

(5) החלטת המועצה לשידורי כבלים מס' 2-8/2003 מיום 13 במרץ 2003 בעניין "מדיניות המועצה בעניין תוכן ישראלי בערוצי ילדים" ;

(6) החלטת המועצה לשידורי כבלים מס' 1-27/2009 בעניין "מדיניות המועצה בנושא שידור משחקים חיים בערוצי הספורט" כפי שעודכנה מעת לעת.

נספח 24

מכתב החסבר של מר אביתר גוטמן לוועדה המיוחדת מתאריך 17.5.2025

עמ' 548

מדינת ישראל
משרד התקשורת
אגף שידורים

ירושלים, א' בסיוון תשפ"ו
17 במאי 2026

לכבוד

הוועדה לדיון בהצעת חוק התקשורת (שידורים), התשפ"ו-2025

<u>הנדון: הסבר נלווה למתווה מוצע לפיצול הצעת חוק התקשורת (שידורים), התשפ"ו-2025</u>

1. לבקשת יו"ר הועדה, להלן הסבר קצר על קובץ החוק המצומצם שהופץ ביום ו' ולעקרונות העומדים בבסיס הצעתנו לפיצול החוק.

2. הקובץ הוכן על ידי גורמי המקצוע במשרד התקשורת לקראת הדיון שתוכנן ליום ג' 19.5 בנושא הפיצול. הקובץ כולל את הנוסח העדכני של כלל סעיפים החוק בהתאם להתקדמות הדיונים עליהם בוועדה, תוך שהושמטו ממנו הסעיפים העוסקים בנושאים שלהלן:

   א. סעיפים העוסקים בספק חדשות ובהוראות שיחולו עליו (סעיפים 52-55, 68-69, 73, 200(ב)).

   ב. סעיפים העוסקים בפיקוח ואכיפה (סעיפים 110-137 וכן סעיפים 38 ו-139 והתוספת הראשונה והשניה).

   ג. חובות השקעה של ספקים בינ"ל (סעיפים 58, 67).

   ד. שידורים אסורים וסמכויות אסדרה נוספות (סעיפים 70, 91-94, 143).

   כמו כן הושמטו מהנוסח חלקי סעיפים העוסקים בנושאים שלעיל. כלל הסעיפים והחלקים שהושמטו סומנו בקובץ העזר המלא שצורף אף הוא, בצבע כחול.

3. הנושאים והסעיפים שצוינו בסעיף 2 לעיל הוזכרו פעמים רבות במהלך דיוני הוועדה ככאלו שצפויים להיות מפוצלים. כמו כן, הצעת הפיצול מבוססת על מסמכים שהועברו ודיונים שנערכו עם הייעוץ המשפטי לכנסת והייעוץ המשפטי לממשלה במהלך חודש ינואר, בעת שהמשרד אימץ את המתווה הדיוני שהוצע על ידי היועצת המשפטית לכנסת. בזמן שחלף מאז, סרב הייעוץ המשפטי לממשלה לקיים דיון על שני הנושאים העיקריים שבמחלוקת: פרק החדשות שלא הושגה הסכמה לגביו ופרק הפיקוח והאכיפה שלא לובן ברמה הממשלתית בשל קטיעת הדיונים על ידי משרד המשפטים. בנסיבות אלו ולאור הצורך הדחוף בהעברת יתר חלקי הרפורמה, אנו סבורים כי הדרך המיטבית היא קידום ליבת הרפורמה כמוצע בנוסח המצומצם, תוך הותרת הנושאים הללו לדיון בהמשך.

4. הסבר לצמצום המשמעותי של התיקונים העקיפים לחוק הרשות השניה (ס' 146): ככל שתאושר הצעת הפיצול, הרשות השנייה תישאר המפקחת של כלל הגופים המפוקחים על ידה כיום ולא יקבעו בשלב זה הוראות לסגירתה (ר' לעניין זה את ההצעה לפצל את ס' 193).

www.moc.gov.il mancalmoc@moc.gov.il
יפו 23, ירושלים 9199907 טלפון 02-6706310/3 פקס 02-6240321
אחד העם 9, תל אביב 6525101 טלפון 03-5198212/8 פקס 03-5101706

הרף המקסימלי לרישיון זעיר ישונה כך שכלל הגופים המפוקחים כיום יוכלו להמשיך ולפעול תחת פיקוח הרשות השניה תחת נטל רגולטורי מצומצם יותר ושוויוני הרבה יותר מהמצב הקיים כיום, של רישיון זעיר. משמעות הדבר בפועל: היקף החובות שיוטלו על ערוצים 12 ו-13 לאחר העברת החוק, יהיה דומה להיקף החובות המוטלות על ערוצים אחרים המשדרים חדשות.

הרשות השניה תשמור בשלב זה על עיקר הסמכויות הקיימות בידה כיום, למעט נושא הפקות המקור שיעבור לאחריות הרשות החדשה שתפקח בהיבט זה על כלל השוק (הגופים המפוקחים על ידי הרשות השניה ירשמו במרשם באופן אוטומטי בהתאם לחזקת הרישום שבסעיף 200(א)) והחובה לשדר מירושלים (נושא שעלה בדיוני הוועדה על פרק ב') שתוסר מהחוק.
כמו כן, הרשות השניה תישאר לעת עתה המאסדרת של תחום הרדיו ונושא זה לא יעבור לפיקוח הרשות החדשה.

5. באשר ליתר התיקונים העקיפים ובשים לב למסגרת הזמנים, הצעתנו היא להותיר בשלב זה את התיקונים העקיפים ההכרחיים בלבד ולפצל חלק מהתיקונים העקיפים שהוצעו במקור יחד עם הסעיפים שצוינו בסעיף 2 לעיל. במסגרת זו, הצענו לבטל או לצמצם באופן משמעותי, לעת הזו, את התיקונים העקיפים לחוק ערוץ הכנסת (ס' 149), בחוק סיווג, סימון ואיסור שידורים מזיקים (ס' 150), בחוק שוויון זכויות לאנשים עם מוגבלות (ס' 151) ובחוק הבחירות (דרכי תעמולה) (ס' 177). כן צומצם התיקון המוצע לחוק השידור הציבורי (ס' 178).

6. גורמי המקצוע במשרד התקשורת ישמחו להשיב על כל שאלה או הבהרה בדיוני הוועדה, ולקיים ככל הנדרש דיון נוסף עם גורמי הייעוץ המשפטי בעניין הצעת הפיצול.

בברכה,
אביתר גוטמן

מנהל אגף בכיר שידורים
אגף שידורים

העתקים:

חה"כ ד"ר שלמה קרעי, שר התקשורת
חה"כ גלית דיסטל אטבריאן, יושבת ראש הוועדה המיוחדת לחוק התקשורת (שידורים)
אלעד מקדסי, מנכ"ל משרד התקשורת
הייעוץ המשפטי הוועדה לדיון בהצעת חוק התקשורת (שידורים), התשפ"ו-2025
עו"ד ברוריה מנדלסון, היועצת המשפטית של משרד התקשורת