



לכבוד

יו"ר ועדת הכלכלה של הכנסת

חברי ועדת הכלכלה

שלום רב,

**הנדון: חוק הפצת שידורים באמצעות תחנות שידור ספרתיות (תיקון מס' 8),**

**התשפ"ה-2024**

עיקרי הדברים:

עניינה של הצעת החוק להאריך את הוראת השעה שמעניקה הטבות והקלות רגולטוריות לערוץ 14. כפי שכתבנו בנוגע להצעת החוק המקורית, **מדובר בהצעת חוק אשר פוגעת בעקרונות יסוד ובעיקרון השוויון ומשקפת מניע צר של סיוע לשחקן ספציפי תוך פגיעה בתכליות נחוצות אחרות.**

הצעת החוק מעניקה שתי הטבות מרכזיות לערוץ 14:

**1. המשך האפשרות לגבות תשלום מהפלטפורמות הרב ערוציות (יס, הוט וכו'): כיום, ערוצי הטלוויזיה מחויבים לאפשר לפלטפורמות לשדר אותם בחינם. החוק מחריג מההוראה הזו ערוצים "זעירים", שהעיקרי בהם הוא ערוץ 14. כלומר, ערוץ 14 יכול לתבוע תשלום מן הפלטפורמות הרב ערוציות על העברת שידורי הערוץ, בעוד ששאר ערוצי הברודקאסט (12,13) אינם יכולים לעשות כן. זוהי הטבה רגולטורית עבור ערוץ 14 שאין לה הצדקה.**

**2. המשך הפטור מתשלום עבור שירותי עידן פלוס:** על מנת לאפשר פטור מתשלום עבור נשיאה באמצעות מערך עידן פלוס של ערוץ 14, וכדי לא לפגוע בשוויון מול שאר השחקנים, החוק העניק פטור לכלל הערוצים מתשלום עבור מערך עידן פלוס. התשלום נעשה מאוצר המדינה ומתקציב תאגיד השידור, כלומר מכספי משלם המיסים. זהו המשך הטבה בלתי מוצדקת בעליל.

**תזכיר החוק שלפנינו הוא תזכיר בלתי מוצדק או מנומק; מכיל הוראות מפלות; ומעניק לשחקנים בשוק הטבה כלכלית שאינה נדרשת מכספי משלם המיסים.**

**אמיר אלשטיין**

יו"ר הוועד המנהל

**הנשיא העשירי ראובן ריבלין**

יו"ר של כבוד

**יוחנן פלסנר**

נשיא

**ברנרד מרכוס**

יו"ר בינלאומי

**חברי הוועד המנהל**

עו"ד ליאת אהרנסון

אלי גרונר

פרופ' ורד וניצקי-סרוסי

ד"ר חן ליכטנשטיין

מזל מועלים

שגריר לשעבר סלי מרידור

פרופ' פאדיה נאסר אבו-אלהיג'א

עו"ד אבי פישר

ד"ר מיכל צור

יוסי קוצ'יץ

**המועצה הבינלאומית**

פרופ' רונלד דניאלס, יו"ר

השופטת רוזלי סילברמן אבלה, קנדה

אן אמלכאום, ארה"ב

פרופ' ורנון בוגדנו, בריטניה

השופטת דורית ביניש, ישראל

השופט סטיבן ביייר, ארה"ב

ד"ר ג'וזף ג'וזפה, גרמניה

פרופ' משה הלברטל, ישראל

פרופ' מייקל וולצר, ארה"ב

פרופ' דוברט מנקין, ארה"ב

פרופ' כריסטוף מרקשטיס, גרמניה

ד"ר שרון נוריאן, ארה"ב

השופט אברהם סופר, ארה"ב

ברט ספנס, ארה"ב

פרופ' ארוין קוטלר, קנדה

פרופ' גרהרד קספר, ארה"ב

פרופ' יהודה ריינהרץ, ארה"ב

פרופ' גבריאלה שלו, ישראל

**סגני נשיא**

פרופ' סוזי נבות, מחקר

פרופ' קרנית פלוג, מחקר

ד"ר ישי ג'סיץ, פרס, אסטרטגיה

**עמיתים בכירים**

פרופ' איתי אטר

פרופ' תמר הרמן

פרופ' נתן זוסמן (אורח)

פרופ' עמיתיה כהן

מר תומר לוטן (אורח)

פרופ' יותם מרגלית

פרופ' דניאל סטטמן

פרופ' בני פורת

פרופ' מרדכי קמניצר

פרופ' גדעון רהט

ד"ר תהילה שוורץ אלטשולר

פרופ' יובל שני

**מייסדים**

ד"ר אריק כרמון

מזכיר המדינה ג'ורג' שולץ (1920-2021)



1. ביום 31.12.24 פורסם התזכיר שבנדון לתקופה מקוצרת לשם קבלת הערות מן הציבור. מטרת התזכיר היא להאריך את הוראת השעה המהווה את תיקון מס' 7 לחוק הפצת שידורים באמצעות תחנות שידור ספרתיות, תשע"ב-2012<sup>1</sup>, שנקבעה בחודש אוגוסט 2024 ואמורה לפקוע בסוף ינואר 2025. כבר בראשית הדברים נדגיש כי אנו מתנגדים לתזכיר החוק שבנדון באופן שבו נערך ונוסח.
2. תיקון 7 לחוק הפצת שידורים קובע שני הסדרים שונים, שהמשותף לשניהם הוא ניסיונות חוזרים ונשנים של הממשלה לסייע באופן פרסונלי וייעודי לערוץ 14 באמצעות הטבות והקלות רגולטוריות. זאת, על אף הרטוריקה שבה נוקט שר התקשורת, לפיה העיקרון המנחה הוא של מיעוט התערבות בשוק על מנת לאפשר לשחקנים לפעול באופן חופשי ומשוחחרר מנטל רגולטורי וכן למקסם את טעמי הצרכנים (ובשפתו לאפשר "לעם להצביע בשלטי").
- את עמדתנו הנחרצת נגד התיקון פרסמנו ביולי 2024<sup>2</sup>. כתבנו אז כי הצעת החוק פוגעת בעקרונות יסוד ובעיקר בעיקרון השוויון ומשקפת מניע צר של סיוע לשחקן ספציפי ולמצער שחקנים מעטים, תוך פגיעה בתכליות נחוצות אחרות. טענו כי ההצעה לא כללה תשתית עובדתית ומקצועית מספקת והיותה שימוש לרעה בסמכות, הן על ידי חברי הכנסת המגישים אותה והן על ידי שר התקשורת שעשה בה שימוש באופן העוקף את מנגנון קידום החקיקה הממשלתי.
3. נקדים ונעיר בהקשר להליך החקיקה כי אין זה ראוי לייחד תקופה קצרה כל כך לקבלת הערות והתייחסויות מן הציבור, בייחוד בתקופה המאתגרת הנוכחית. קידום תזכיר שתכליתו הארכת תוקף של חוק, זמן קצר בלבד לפני פקיעת תוקפו, מביא להפעלת לחץ מוגבר לאישור הארכת התוקף במהירות, באופן ששולל מן הכנסת לקיים דיון ראוי ומעמיק ולמעשה הופך אותה ל"חותמת גומי" ואת הערות הציבור לבלתי רלבנטיות, ככל שיוגשו. מדובר בפגיעה קשה בעקרון ההשתתפות ובמטרת הכלי של שיתוף הציבור וקבלת הערותיו.
4. עוד נעיר, כי לתפיסתנו, לא ניתן להאריך הטבות, בייחוד כאלה הפוגעות בשוויון ובאוצר המדינה, בהוראות שעה חוזרות ונשנות. מנסחי תיקון 7 הצהירו בזמן הליך החקיקה כי הזמן שנדרש להם הוא כחצי שנה על מנת להציג עבודת מטה

<sup>1</sup> ס"ח תשפ"ד מס' 3285 מיום 8.8.2024 עמ' 1398 (ה"ח הכנסת תשפ"ד מס' 1042 עמ' 270) – תיקון מס' 7 – הוראת שעה.

<sup>2</sup> אלטשולר ומן, חוות דעת בעניין הצעת חוק הגברת התחרות בשוק השידורים (תיקוני חקיקה), התשפ"ג–2023 של ח"כ אריאל קלנר ואחרים. <https://www.idi.org.il/media/24615/bill-to-increase-competition-in-broadcasting-market.pdf>



המתבטאת בתזכיר חוק סדור לשם הסדרת קבע של הסוגיה. משלא עשו כן, אין לאפשר להם להמשיך ולקבוע עובדות מפלות בשוק הטלוויזיה, וכן להשית עלויות על התקציב הציבורי (יהא זה תקציב תאגיד השידור הציבורי או תקציב האוצר) עד אין קץ. בדברי ההסבר לתזכיר לא הובהר מדוע פרק הזמן שחלף לא היה מספק ולא איפשר עד כה להסדיר את העניין. וכי מה יועילו חודשיים נוספים? הנה כי כן, התחושה הברורה היא שמטרתה של החקיקה הזמנית היא לקבוע הסדרי קבע מסוויים, בכסות זמנית, אבל להפחית את "עלויות העסקה" הכרוכות בחקיקה זו ולהדוף התנגדויות בטיעון כי מדובר "בהסדר זמני" בלבד<sup>3</sup>.

5. יתר על כן, באתר התזכירים נכתב כי "הפרסום אינו נחשב רגולציה לפי החלטת הממשלה" ולפיכך אין צורך בהערכת השפעות רגולציה. אנו מתנגדים לקביעה זו. ההסדר שאותו מבקשים להאריך הוא הסדר רגולטורי מובהק, והעובדה שהממשלה החליטה שאיננו כזה היא מביכה. כפי שנסביר להלן, ההסדר המוצע בתזכיר הוא הסדר שיש לו השלכות משמעותיות על כלל שחקני השוק – ערוצי הברודקאסט, ערוץ 14, הפלטפורמות הרב ערוציות ותאגיד השידור הישראלי. תיקון מס' 7 כשלעצמו משקף היעדר עבודת מטה סדורה, ואין להשלים עם מצב שבו הצעה שתכליתה הארכת הוראת שעה, לא עברה הליך סדור, ובעצם פטורה מן הצורך לקיים אותו, רק משום שמדובר בהארכה. כאשר הממשלה מבקשת מן הכנסת להאריך תוקף של הוראת שעה, עליה לאפשר למחוקק לקבל החלטה מושכלת ומבוססת ולקבוע הערכה לגבי השפעות החקיקה והשלכותיה לאחר שעמדה בתוקפה פרק זמן מסוים.

6. **ההסדר הראשון הקבוע בתזכיר: פטור לערוץ 14 מן ההסדר הקבוע בפרק 2ד לחוק הפצת שידורים (להלן: הסדר דמי העברה).** פרק 2ד לחוק עוסק בהפצת שידורי טלוויזיה ברשת האינטרנט. הכוונה היא לשידורים המופצים על ידי פלטפורמות רב ערוציות כמו יס והוט וכן מפיצים קטנים יותר כמו סלקום ופרטנר, על גבי רשת האינטרנט (OTT). ההסדר הקבוע בפרק 2ד נחקק בשנת 2016 מתוך תכלית של קידום תחרות בשוק הטלוויזיה הרב ערוצית. בין השאר נקבעה בו חובת מתן הסכמה לשידור של ספק תכנים רשום. לפי סעיף 13ג (א) גופים משדרים (כלומר ערוצי הברודקאסט), מחוייבים לאפשר לכל ספק תכנים רשום (כלומר לפלטפורמות רב ערוציות המשדרות על גבי האינטרנט כמו יס, הוט, סלקום ופרטנר), הסכמה לשידור ערוצי הברודקאסט בזמן אמת **ללא תמורה**. זהו סעיף מרחיק לכת: הוא מאפשר למעשה לפלטפורמות הרב ערוציות

<sup>3</sup> ראו בעניין זה: איתי בר סימן טוב וגאיה הריי הייט, שעתן היפה של הוראות השעה: עלייתה של החקיקה הזמנית בישראל ועקרונות לטיובה, עיוני משפט מ"א (2019) 539.



לקבל את תכני ערוצי הברודקאסט בחינם, וזאת כדי לקדם תחרות בשוק הרב ערוצי.

7. בתיקון מס' 7 בהוראת השעה נקבע בסעיף 13ב, סעיף ההגדרות, כי הגדרת "גוף משדר" תחריג "בעל רישיון זעיר ובעל רישיון זעיר ייעודי" כהגדרתם בחוק הרשות השניה. כלומר, ערוץ 14 יכול לתבוע תשלום מן הפלטפורמות הרב ערוציות על העברת שידורי הערוץ, בעוד ששאר ערוצי הברודקאסט (12,13) אינם יכולים לעשות כן. זוהי הטבה רגולטורית בוטה עבור ערוצים אלו (הזעירים) שיש להניח שכוונה להיטיב בעיקר עם אחד מהם. הואיל ולפי פרסומים שונים הכנסותיו של ערוץ 14 מפרסומות אינן גבוהות, יש להניח שמדובר באפיק הכנסה לא זניח ששכרו בצידו.

8. נעיר כי תיקון זה לא הופיע בגרסת החוק שעברה בקריאה ראשונה ונוסף לקראת הקריאה השניה והשלישית של תיקון מס' 7. הוא לא נדון לגופו בוועדה והתחושה היא כי מדובר בניסיון להעביר מתחת לרדאר הציבורי הטבה משמעותית לשחקן מסוים בשוק. עוד נעיר כי גם בתזכיר הנוכחי, כוללים דברי ההסבר התייחסות אך ורק להסדר השני הקבוע בחוק, שנדון בו להלן, ואילו הארכת הפטור לערוץ 14 מההסדר בסעיף 13ג אינה מופיעה כלל בדברי ההסבר. ממילא לא נומק המהלך ולא הוסבר מדוע יש להבחין בין שחקנים שונים בהקשר זה וכיצד הדבר נוגע למעמדם או סיווגם כזעירים.

9. משכך אנו סבורים כי מדובר בהסדר מפלה. אין כל סיבה להבחין בין ערוץ 14 לערוצים מפקחים אחרים כ 12 ו 13 בעניין הסדר דמי ההעברה. אם תכלית ההסדר היא לקדם תחרות בשוק הרב ערוצי, אזי מתן פטור לשחקן ברודקאסט אחד מתוך שלושה קיימים, אינה מוצדקת. אם תכלית ההסדר היא לאפשר מקורות הכנסה נוספים לערוץ 14 הסובל מקשיים כלכליים בהיעדר הכנסות מספקות מפרסום<sup>4</sup>, כי אז האפליה בינו לבין שני ערוצי הברודקאסט המסחריים האחרים, גם היא אינה מוצדקת. כפי שכתבנו בחוות דעתנו לגבי תזכיר חוק השידורים, וכפי שכבר נקבע על ידי וועדת פולקמן, הצורך להסדיר את הסדרי ההעברה בין ערוצי הברודקאסט והפלטפורמות הרב ערוציות, צריך להיעשות בדרך משולשת של Must Carry, Must Sell, Must Pay. לפיכך, לתפיסתנו יש מקום לשקול לשנות את ההסדר ולאפשר לכלל שחקני הברודקאסט להתקשר בהסכמים עם הפלטפורמות הרב ערוציות כדי להגיע להבנות לגבי תשלום דמי העברה לפחות לגבי חלק מהתכנים ואופני השידור. הארכת המצב שלפיו הסדר

<sup>4</sup> איתמר ב"ז, "מסמך סודי" חושף את עלויות הפרסום בערוץ 14, העין השביעית 6.6.2024, <https://www.the7eye.org.il/520807>



שאינו ראוי, מקבל על גבו קומה נוספת שיש בה אפליה בוטה, היא פגומה ויש להתנגד אליה.

10. מעבר לכך, הצדקת הפטור המוענק לפלטפורמות הרב ערוציות לשלם לערוצי הברודקאסט על העברת הערוצים מוטלת בספק משום שפטור זה לא תרם, מאז שנת 2016 ועד היום, לתחרות משמעותית בשוק. הנסיגה בתחרות בשנה האחרונה בשוק הטלוויזיה משתקפת בכך שפרטנר מתכוונת לסגור את פעילות הטלוויזיה שלה ולשווק את חבילות יס, וסלקום הודיעה בחודש נובמבר 2024 כי תחל למכור את החבילות של הוט<sup>5</sup>. מדובר בהתכנסות שחקנים המצריכה גם מחשבה וטיפול בהיבטים של דיני התחרות.

11. **ההסדר השני הקבוע בתזכיר: המשך הפצת שידורי הערוצים המסחריים במערך עידן פלוס, ללא תשלום, מתקציב אוצר המדינה ותאגיד השידור הישראלי (דמי הנשיאה הקרקעיים).** תיקון 7 לחוק הפצת שידורים קבע כי הגופים המשדרים, לא ישלמו דמי הפצה עבור הפצת שידוריהם במערכת עידן פלוס. הפטור ניתן באופן רטרואקטיבי, החל מתחילת מלחמת חרבות ברזל. הרעיון הלא מוצלח לפטור את ערוץ 14 מתשלום דמי הפצה נולד עוד בקיץ 2023 והתחדד בזמן המלחמה, ראשית בהוראה של שר התקשורת שניתנה מתוך בעיית סמכות, לכאורה לצורך בטחוני אף שלא היו לכך תימוכין, ושנית במסגרת הצעת חוק לתיקון מס' 6 לחוק הפצת שידורים, בתואנה שלפיה המלחמה דורשת זאת. בדיוק כפי שלא היה צורך לשנות את כל שוק הרדיו המסחרי בחקיקת חירום, כך לא היה צורך בפטור לערוץ 14 מדמי הנשיאה, בשל המלחמה.

12. על כן, הצעת החוק הונחה כהצעת חוק פרטית של חבר הכנסת אריאל קלנר (ליכוד). על תופעה רעה זו של ניסיונות לעקוף את הליך החקיקה הסדור של משרד התקשורת באמצעות חקיקה פרטית עמדנו גם בחוות דעתנו בעניין "חוק הרייטינג" ביולי 2024<sup>6</sup>, ועמד אך לאחרונה בית המשפט העליון בעניין "חוק בן גביר"<sup>7</sup>.

13. הצעת החוק זכתה להתנגדות משני טעמים. ראשית, לא היתה כל סיבה עניינית לכך שהציבור נדרש לשאת בעלויות ההפצה של הערוצים הזעירים, כשמודל

<sup>5</sup> יסמין גוואטה, "כשחברות תקשורת מתנהלות עם הסכמים צולבים — נגמרה התחרות", דה מרקר, 18.11.2024. <https://www.themarket.com/advertising/2024-11-18/ty-article-magazine-highlight/00000193-3b48-d47c-a9d3-bfd89ce0000>

<sup>6</sup> אלטשולר ומן, חוות דעת על הצעת חוק הגברת התחרות בשוק השידורים (תיקוני חקיקה), התשפ"ג–2023, 14.7.2024, <https://www.idi.org.il/media/24615/bill-to-increase-competition-in-broadcasting-market.pdf>

<sup>7</sup> בג"ץ 8987/22 התנועה למען איכות השלטון בישראל נ' הכנסת (2.1.2025), פסקה 71 לפסק דינו של כב. השופט פוגלמן: "יש לשוב ולהדגיש את המובן מאליו: הצעות חוק פרטיות לא נועדו לשמש עבור הממשלה "ערוץ עוקף" מהמנגנונים שחלים על הצעות חוק ממשלתיות".

הרישיון שלהם מבוסס על רווחים מפרסומות. שנית, לא היתה כל סיבה עניינית לפטור רק את ערוץ 14, שחובותיו לרשות השניה לטלוויזיה ורדיו היו גבוהים, מתשלום דמי הנשיאה.

14. באשר לנקודת הביקורת הראשונה, נטען על ידי שר התקשורת כי סגירתו של מערך עידן פלוס תייצר חיסכון לאוצר המדינה. נעיר, כי להסדר הנוגע להמשך שידורי מערך "עידן פלוס" התייחסנו בחוות דעתנו לתזכיר חוק השידורים בקיץ 2023<sup>8</sup>. כתבנו אז כי הרעיון להפוך את מערכת עידן פלוס למערכת הפצת שידורים באמצעות יישומון על גבי האינטרנט הועלה ללא עבודה מקדימה שתכליתה לבחון את היקפי האוכלוסייה הצורכים את השידורים המופצים באמצעות מערך זה ואת הפיזור של נתחי הצפייה באמצעותו, וללא הצדקה של הצורך ביישומון לאור העובדה שיישומונים כאלה מופעלים על ידי מפעילי הערוצים עצמם; וכי ההצעה להפוך את משרד התקשורת לשחקן פעיל בשוק הפצת השידורים על גבי האינטרנט, באמצעות הפיכת מערכת עידן פלוס ליישומון, היא טעות.

15. אולם, כך או כך עניינו הרואות שלמרות מצבה הכלכלי הקשה של מדינת ישראל והצורך הבווער לממש כל אפשרות לחסוך בהוצאות תקציביות כהצהרת הממשלה, משרד התקשורת לא פעל להגיע להסדר בשל המאפשר את סגירת המערך והחלפתו ביישומונים, והתזכיר שלפנינו מבקש להמשיך ולמשוך את הזמן ולמנוע את החיסכון שבשמו טען.

16. באשר לנקודת הביקורת השניה, כבר במהלך חקיקת החוק הובהר למנסחיו שמתן פטור לערוץ 14 בלבד מדמי הנשיאה, סותר את עיקרון השוויון. לכן, תיקון 7 קבע בסופו של דבר כי כל הגופים המשדרים יהנו מן הפטור. כלומר, המצב הקיים בעקבות תיקון מס' 7 הוא שכלל ערוצי הברודקאסט המסחרי, נהנים היום מפטור מדמי נשיאה שאותו מממן משלם המיסים. האם הדבר מוצדק? האם יש מקום להאריך הוראה בעייתית זו עוד הלאה? בדיונים שנערכו לאחרונה בעניין תאגיד השידור הישראלי, טען שר התקשורת וטענו חברי כנסת אחרים ממפלגתו כי הם מבקשים לחסוך כסף בשעה כה קשה למדינת ישראל. האם טיעון זה אינו תקף במקרה דנן?

17. סיכומו של דבר: תזכיר החוק שלפנינו הוא תזכיר בלתי מוצדק או מנומק; מכיל הוראות מפלות; ובעייתית עד מאוד באופן שבו הוא מעניק לשחקנים בשוק הטבה כלכלית שאינה נדרשת ושנחיצותה לא הוכחה או נומקה, מכספי משלם המיסים.

18. הניסיונות הבלתי פוסקים ליצור מסגרות רגולטוריות והטבות ייחודיות עבור ערוץ 14, אינם מהווים דה-רגולציה של תחום השידורים המסחריים בישראל,

---

<sup>8</sup> אלטשולר ומן, חוות דעת בעניין הצעת חוק התקשורת (שידורים), התשפ"ג 2023, אוגוסט 2023, <https://www.idi.org.il/media/21427/communication-bill-broadcasting-opinion.pdf>



המכון הישראלי  
לדמוקרטיה

כפי שמבקשים חברי כנסת ושר התקשורת לטעון שראוי לעשות. הם מהווים רה-  
רגולציה פרסונלית, מפלה, בזבונית וחסרת קוהרנטיות.  
19. נשמח לעמוד לרשותכם בכל עניין נוסף שיתבקש.

אלעד מן, עו"ד  
רשיון מס' 34720  
מנחם בנין, עו"ד  
מס' 526  
בית גיבוש סגור, קובץ 13  
ת"ד 11448855 ס"ר 02-511448855

עו"ד אלעד מן  
יועמ"ש הצלחה

גילה אלטשולר

ד"ר תהילה שוורץ אלטשולר  
עמיתה בכירה, המכון הישראלי לדמוקרטיה