

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 לדיון 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 ששידורם 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 ולידורי 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 (שירותים OTT - Over The Top), 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 המסדרים 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 מידי 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'.

תכני חדשות

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.

רדיו

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 היישומן 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(א)).
 5. ניתן יהיה לבצע הפקה משותפת של תכניות עם בעלי רישיון אחרים (סעיף 62א(א)).
 6. תבוטל חובת ההשקעה בסרטים ישראלים (סעיף 62ג(א)).
 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 השנייה לטלוויזיה ורדיו (אתיקה בפרסומת בטלוויזיה), 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 91-92- כללים לעניין מסר פרסומי והגנה על קטינים.

סמכויות אסדרה של המועצה

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

סעיף 143 - קביעת כללים ראשונים לעניין הוראות צרכניות.

פיקוח ואכיפה

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

הפקות מקור - ספק תכנים בין לאומי

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 מייד 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"

המשמעות :

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

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 ולווין, 4% השקעה בסוגה עילית.

החקיקה החדשה: ערוצים ופלטפורמות - 6.5% השקעה בסוגה עילית

תיקונים עקיפים

בשים לב ללוחות הזמנים, מוצע לתקן בשלב זה רק את התיקונים העקיפים הנדרשים והמתחייבים 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.