

הכנסת העשרים וחמש

יוזמים : חברי הכנסת
אביחי אברהם בוארון
ששון ששי גואטה
משה פסל
ארז מלול

פ/25/5455

הצעת חוק לצמצום הריכוזיות בענף הפרסום במדיה, התשפ"ה-2025

- מטרה
1. מטרת חוק זה לצמצם את הריכוזיות בענף הפרסום באמצעי התקשורת ולהגביר בו את התחרותיות.
- הגדרות
2. בחוק זה –
"אמצעי שליטה" – כל אחד מאלה:

(1) זכות הצבעה באסיפה כללית של חברה או בגוף מקביל של תאגיד אחר;

(2) זכות למנות דירקטור או מנהל כללי של חברה, ובתאגיד שאינו חברה – בעלי תפקידים דומים;

(3) זכות להשתתף ברווחי התאגיד;

(4) זכות לחלק ביתרת נכסי התאגיד, לאחר סילוק חובותיו בעת פירוקו;

"במישרין או בעקיפין" – לרבות ביחד עם אחרים הפועלים בשיתוף פעולה ביניהם לפי הסכם בכתב או בעל-פה ולרבות מכוח החזקה או רכישה בידי שלוח או נאמן, חברה נאמנות או חברת רישומים, או באמצעות תאגיד שלוב אחד או יותר של מי מכל אלה, או בדרך אחרת;

"בעל עניין" – מי שמחזיק בחמישה אחוזים או יותר מסוג מסוים של אמצעי שליטה, ולעניין מינוי דירקטור, די בעצם הזכות למנות דירקטור אחד;

"החזקה" או "רכישה", לעניין אמצעי שליטה בתאגיד – בין במישרין ובין בעקיפין; לעניין זה –

- (1) כשמדובר בהחזקה או ברכישה בידי תאגיד, יראו תאגיד, בעל ענין בו ותאגיד שלוב של מי מהם, כאחד ;
- (2) כשמדובר בהחזקה או ברכישה בידי יחיד, יראו יחיד, קרובו ותאגיד שלוב של מי מהם, כאחד ;
- (3) החזקה באמצעות תאגיד שלוב תחושב לפי המפורט להלן :
- (א) לבעל שליטה בתאגיד השלוב ייחסו מלוא אמצעי השליטה שמחזיק התאגיד השלוב ;
- (ב) למי שאינו בעל שליטה בתאגיד השלוב, ייחסו אמצעי השליטה שמחזיק התאגיד השלוב לפי שיעור אחזקותיו של אותו אדם בתאגיד השלוב ;
- (4) כשמדובר בהחזקה של אדם באמצעי שליטה בתאגיד, באמצעות תאגיד אחר בו התאגיד הוא בעל עניין ;
- "זמן האזנת שיא", בשידורי רדיו – בין השעות 07:00 עד 11:00 ובין השעות 17:00 עד 19:00 ;
- "זמן פרסום" – כל אחד מאלה :

- (1) זמן השידור הכולל של תשדירי פרסומת בטלוויזיה אצל מורשה לשידורים ;
- (2) זמן השידור הכולל של תשדירי פרסומת ברדיו אצל מורשה לשידורים או אצל תאגיד השידור ;
- "זמן צפיית שיא", בשידורי טלוויזיה – בין השעות 18:30 עד 23:30 ;
- "זמן שידור תשדירי פרסומת" – משך הזמן שבו מורשה לשידורים משדר תשדירי פרסומת ;
- "מורשה לשידורים" – כמשמעותו בחוק הרשות השנייה לטלוויזיה ורדיו, התש"ן-1990¹ ;
- "רכש מדיה" – רכש של כל אחד מאלה :

(1) זמן שידור בשידורי טלוויזיה ;

(2) זמן שידור בשידורי רדיו ;

¹ ס"ח התש"ן, עמ' 59.

(3) שטח פרסום בעיתון;

"תאגיד השידור" – תאגיד השידור הציבורי כמשמעותו בחוק השידור הציבורי הישראלי, התשע"ד–2014²;

"תאגיד שלוב" – כמשמעותו בחוק הרשות השנייה לטלוויזיה ורדיו, התש"ן–1990;

"תשדיר פרסומת" – כמשמעותו בפרק ו' לחוק הרשות השנייה לטלוויזיה ורדיו, התש"ן–1990;

"השר" – שר התקשורת.

פרסום נתוני זמן הפרסום של כלל מורשי השידורים

3. מורשה לשידורים יעביר לשר ב-1 בכל חודש דוח נתונים בדבר זמן הפרסום אותו הקצה בחודש הקודם; השר יפרסם לציבור, בתוך שבוע לכל היותר, נתונים בדבר זמן הפרסום שכל המורשים לשידורים הקצו בחודש הקודם.

הגבלה על רכש מדיה

4. (א) לא יבצע אדם, במישרין או בעקיפין, רכש מדיה בשידורי טלוויזיה, בשיעור העולה על עשרים אחוזים מזמן הפרסום הכולל של כל המורשים לשידורים בזמני צפיית שיא בחודש הקודם, וחמישה עשר אחוזים מזמן הפרסום הכולל של כל המורשים לשידורים, בזמנים שאינם זמני צפיית שיא בחודש הקודם, ולא יחזיק במישרין או בעקיפין, בזכויות לרכישת מדיה העולות על השיעורים שנקבעו בחוק זה.

(ב) לא יבצע אדם, במישרין או בעקיפין, רכש מדיה בשידורי רדיו, בשיעור העולה על עשרים וחמישה אחוזים מזמן הפרסום הכולל של כל המורשים לשידורים ותאגיד השידור בזמני האזנת שיא בחודש הקודם, ועשרים אחוזים מזמן הפרסום הכולל של כל המורשים לשידורים ותאגיד השידור, בזמנים שאינם זמני האזנת שיא בחודש הקודם, ולא יחזיק במישרין או בעקיפין, בזכויות לרכישת מדיה העולות על השיעורים שנקבעו בחוק זה.

(ג) הפעיל מורשה לשידורים או תאגיד השידור, במישרין או בעקיפין, אתר באינטרנט, או החזיק מורשה לשידורים או תאגיד השידור אמצעי שליטה, במישרין או בעקיפין, באתר באינטרנט או הפעיל בעל ענין במורשה לשידורים אתר באינטרנט, יחולו הוראות אלה:

² ס"ח התשע"ד, עמ' 778.

(1) אם שיעור רכישת המדיה אצל אותו מורשה שידורים בטלוויזיה על ידי רוכש המדיה הוא עשרה אחוזים או יותר בזמני צפיית שיא או חמישה עשר אחוזים בזמנים שאינם זמני צפיית שיא בחודש הקודם, לא ימכור מורשה לשידורים לרוכש המדיה שטחי פרסום באתר אינטרנט, ששווים עולה על שבעה אחוזים מכלל הכנסותיו בחודש הקודם;

(2) אם שיעור רכישת המדיה אצל אותו מורשה לשידורים ברדיו או תאגיד השידור על ידי רוכש המדיה הוא עשרים אחוזים או יותר מזמן הפרסום הכולל בחודש הקודם, לא ימכור מורשה לשידורים לרוכש המדיה שטחי פרסום באתר אינטרנט, ששווים עולה על עשרה אחוזים מכלל הכנסותיו בחודש הקודם.

מינוי ממונה וסמכויותיו 5. (א) השר ימנה ממונה מבין עובדי משרדו לעניין חוק זה.

(ב) הממונה ינהל רישום שיפורטו בו שם רוכש המדיה, סוג הרכש, שם המורשה לשידורים, היקף הרכש והסכום ששולם בעד הרכישה.

(ג) הממונה יברר פניות ציבור לעניין חוק זה, לרבות לעניין הפרת הוראות החוק על ידי אדם שביצע רכש מדיה.

חובת דיווח 6. אדם המבצע רכש מדיה ידווח לשר אחת לשנה, ועד יום 30 בינואר בשנה העוקבת, על היקף המדיה הנרכש על ידו בשנה החולפת.

עונשין 7. המבצע רכש מדיה בניגוד להוראות סעיף 4, דינו קנס פי עשרה מהקנס כאמור בסעיף 61(א)(4) לחוק העונשין, התשל"ז-1977³; הייתה העבירה עבירה נמשכת, רשאי בית המשפט להטיל קנס נוסף בסכום של פי עשרה מהקנס כאמור בסעיף 61(ג) לחוק האמור, לכל חודש שבו נמשכת העבירה.

אחריות נושא משרה בתאגיד 8. (א) נושא משרה בתאגיד חייב לפקח ולעשות כל שניתן למניעת עבירות לפי סעיף 4 לחוק זה, על ידי התאגיד או עובד מעובדיו; המפר הוראה זו, דינו – מחצית הקנס כאמור בסעיף 7; בסעיף זה, "נושא משרה" – מנהל פעיל בתאגיד ושותף.

(ב) הורשע תאגיד בעבירה לפי סעיף 4, חזקה היא כי נושא משרה בתאגיד הפר את חובתו לפי הסעיף האמור, אלא אם כן הוכיח כי עשה כל שניתן כדי למלא את חובתו.

³ ס"ח התשל"ז, עמ' 226.

9. הטלת עיצום כספי 9. על הפרת הוראות סעיף 6 לחוק זה בידי אדם שביצע רכש מדיה, יטיל הממונה עיצום כספי בסכום של 10,000 שקלים חדשים.
10. ביצוע ותקנות 10. השר ממונה על ביצוע חוק זה והוא רשאי להתקין תקנות לביצועו.
11. תחילה 11. תחילתו של חוק זה שלושה חודשים מיום פרסומו (להלן – יום התחילה).
12. הוראות מעבר 12. החזיק אדם ערב יום התחילה בזכויות לרכישת מדיה בשיעור העולה על המותר על פי חוק זה, ימכור או יעביר את השיעור העודף, לא יאוחר מתום 12 חודשים מיום התחילה.

דברי הסבר

כלי התקשורת (עיתונות כתובה, טלוויזיה, רדיו ואתרי אינטרנט) הם אמצעים חשובים למימוש זכויות היסוד במדינה דמוקרטית. לתחרות סבירה בענף הפרסום יש חשיבות רבה במימוש זכויות יסוד ובהבטחת מגוון של מקורות מידע. התמורה שגופי השידור השונים מקבלים עבור מכירת זמן שידור הפרסומות, היא זו אשר מאפשרת יצירת תוכן מקורי ומימון של הפקות מקוריות. הגבלת היכולת לשלוט, באופן מעשי, על ענף הפרסום, תאפשר את גיוון מקורות המידע, תעודד יצירה ישראלית ותגרום לחלוקת משאבים צודקת והגונה יותר בחברה הישראלית. על כן, רגולציה בתחום זה היא חיונית לאור האינטרס הציבורי בקיום ענף חדשות, רעיונות ודעות מגוון ופיתוח בחברה דמוקרטית.

כיום ענף הפרסום מבוסס על חמש חברות רכש מדיה עיקריות בבעלות משרדי פרסום, כאשר אחת מהן מחזיקה בנתח שוק של כשליש מענף זה, והיתר מתחלק בין ארבעת החברות האחרות. תוצאה אחת של ריכוזיות זו היא שמרבית זמן שידור הפרסום נרכש על ידי חברות רכש המדיה, במחירים נמוכים במיוחד, אשר פוגעים בערוצי השידור כולם, ובעיקר בערוצי השידור הקטנים, אשר אצלם ממעטות חברות המדיה לרכוש זמן שידור. זהו השיקול הכלכלי.

תוצאה נוספת היא שחברות רכש המדיה רוכשות זמן שידור בערוצי השידור הגדולים במחירים נמוכים במיוחד, כך שאין להן אינטרס לרכוש זמן שידור בערוצים האחרים. כך, מרבית המפרסמים זוכים לחשיפה רק בקרב האוכלוסייה שצופה בערוצים אלה, בעוד שיתר האוכלוסייה לא נחשפת לפרסומות וממילא ערוצים אלו אינם יכולים לממן הפקה של יצירות מקור ושוק רעיונות חופשי. נוצרת הדרה של אוכלוסיות שלמות שממעטות לצפות בערוצים אלה, וביניהן – האוכלוסייה הערבית, האוכלוסייה הדתית לאומית, אלו שאינם דוברי עברית ועוד. זהו השיקול הציבורי.

יתירה מזו, בין חברות רכש המדיה לבין גופי השידור השונים נוצרים יחסים כמעט סימביוטיים, כאשר גוף השידור תלוי לפרנסתו בגוף רכש המדיה וגוף רכש המדיה מקדם את רעיונותיו באמצעות גוף השידור. יוצא מן האמור, ששוק הרעיונות בישראל מושפע במידה רבה ומאחורי הקלעים על ידי גופי רכש מדיה, אשר מצליחים להפעיל שליטה אפקטיבית על גופי השידור השונים עקב התלות הכלכלית שנוצרה. מוצע לקבוע איסור פלילי על אדם לבצע רכש מדיה, בהיקף חודשי העולה על השיעורים מהזמן לשידור תשדירי פרסומת שהקצו כלל המורשים לשידורים בחודש הקודם, כפי שייקבע בחוק המוצע (להלן – זמן הפרסום), אשר העובר עליו דינו קנס כמפורט בחוק המוצע. עוד מוצע לקבוע כי שר התקשורת יפרסם

נתונים בתחילת כל חודש בדבר זמן הפרסום בחודש שקדם לכך. בנוסף, מוצע לאסור על מורשה לשידורים המפעיל אתר אינטרנט למכור שטחי פרסום באתר אינטרנט כאמור, ששווים עולה על השווי הקבוע בחוק המוצע, למפרסם שביצע רכש מדיה בשיעורים המפורטים בחוק המוצע. כמו כן, מוצע לחייב אדם המבצע רכש מדיה לדווח לשר התקשורת אחת לשנה על היקף המדיה הנרכש על ידו. על אדם שלא מילא חובה זו יוטל עיצום כספי. ככל שיתקדמו הליכי החקיקה של הצעת חוק זו, יגובשו הוראות משלימות לעניין הטלת עיצום כספי כאמור, כמקובל בחקיקה המסדירה סמכויות להטלת עיצומים כספיים.

הוגשה ליו"ר הכנסת והסגנים
והונחה על שולחן הכנסת ביום
ה' בשבט התשפ"ה (03.02.2025)