הלשכה המשפטית

30 באוקטובר 2026

לכבוד חברי מועצת הרשות השניה לטלוויזיה ורדיו,

נייר עמדה תמציתי מטעם עמותת הצלחה – לקידום חברה הוגנת (ע"ר)

הכללת הכנסות מפעילות שידורים באמצעות האינטרנט (OTT) בחישוב מחויבויות ההשקעה בסוגה עילית של בעלי רישיונות לשידורי טלוויזיה לשנים 2022–2023

בהמשך לפניית הרשות השניה להגשת עמדות ולקראת ישיבת המועצה ביום 2.11.2026, מתכבדת עמותת הצלחה – לקידום חברה הוגנת (ע"ר) להציג את עמדתה בסוגיית הכללת הכנסות משידורים המופצים באמצעות רשת האינטרנט (OTT) בבסיס ההכנסות המשמש לחישוב מחויבויות ההשקעה בסוגה עילית.

עמדה זו מוגשת גם על דעת איגוד העורכים - איגוד מקצועות הפוסט בישראל (ע"ר) ואיגוד המפיקים לקולנוע וטלוויזיה (ע"ר).

לעמדת הצלחה, יש לאמץ פרשנות תכליתית ומרחיבה של הוראות החוק, המאפשרת לכלול בבסיס החישוב גם הכנסות הנובעות מפעילות השידורים של בעלי הרישיונות באמצעות האינטרנט, תוך שמירה על הזיקה הנדרשת בין ההכנסות לבין הפעילות המפוקחת ועל גבולות ההסמכה שבחוק.

<u>המסגרת הנורמטיבית והפרשנות הראויה</u>

סעיף 5 (א1) לתוספת השניה לחוק הרשות השניה לטלוויזיה ורדיו, התש"ן - 1990, קובע כי בעל רישיון לשידורי טלוויזיה יוציא לשם הפקת תוכניות סוגה עילית 15% מהכנסותיו, בכפוף להוראות החוק. סעיף 1(א) לתוספת מגדיר "הכנסות": כ"הכנסות מביצוע שידורים וממתן שירותים כאמור בסעיף 100". סעיף 100(א) מתייחס להכנסות מביצוע שידורים וממתן שירותים כאמור בחוק.

המחוקק בחר בנוסח המתייחס למהות הפעילות ולהכנסות הנובעות ממנה, ולא בהגדרה המגבילה במפורש את בסיס החישוב להכנסות מפרסום בשידורים המופצים באמצעי טכנולוגי מסוים. אף שהוראות החוק נחקקו ועוצבו על רקע משטר השידורים המסורתי, לשונן מאפשרת, לעמדת הצלחה, פרשנות המבחינה בין עצם ביצוע השידורים ומתן השירותים לבין האמצעי שבאמצעותו הם מגיעים לציבור.

פרשנות זו מביאה ליצירת חובת השקעה חדשה, אלא להתאמה תכליתית של יישום החובה הקיימת למציאות טכנולוגית שבה חלק מפעילותם של בעלי הרישיונות, שבעבר התקיימה באמצעות הפצה ליניארית מסורתית, מבוצעת באמצעות רשת האינטרנט וביחס לשירותים שונים שאינם צפיה לינארית. יש להעדיף פרשנות המאפשרת להוראה להמשיך ולהגשים את תכליתה גם בתנאים טכנולוגיים וכלכליים משתנים, ככל שלשונה יכולה לשאת אותה.

<u>תכלית החקיקה ומניעת שחיקת ההשקעה ביצירה המקומית</u>

חובת ההשקעה בסוגה עילית נועדה להבטיח השקעה מתמשכת ביצירה ישראלית מקורית, לקדם מגוון ופלורליזם תרבותי, לתמוך בתעשיית ההפקה המקומית ולהבטיח לציבור היצע של תוכני דרמה ותעודה

איכותיים. תכלית זו מעוגנת גם בסעיף 5(ב)(1) לחוק, הקובע במפורש כי במסגרת מילוי תפקידה תפעל הרשות להבטיח השקעה בהפקות מקומיות, בתוכניות סוגה עילית ובשידורי חדשות.

המחויבות להשקעה ביצירה מקומית היא חלק מן האיזון שקבע המחוקק בין הפעילות המסחרית של בעלי הרישיונות לבין חובותיהם הציבוריות. איזון זה אינו מאבד מתוקפו בשל שינוי באמצעי ההפצה של השידורים ובמעבר של קהלי צופים ולקוחות לאמצעי הפצה וצפיה אחרים. כאשר אותו בעל רישיון מפיק הכנסות מפעילות שידוריו או משירותים הקשורים בה במישרין, אין הצדקה עקרונית לכך שההכנסות יובאו בחשבון כאשר התוכן נצרך בדרך אחת, אך יוחרגו רק משום שהצופה בחר לצרוך אותו באמצעות האינטרנט.

החרגה טכנולוגית גורפת, נוגדת את כוונת המחוקק גם בהצעות החוק העדכניות ועלולה להביא לשחיקה שיטתית של בסיס ההשקעה (עם ירידת ההכנסות בערוצי ההפצה המקוריים), גם כאשר הפעילות הכלכלית הכוללת הנובעת מהשידורים אינה מצטמצמת או כשהיא מחולקת על מוקדי הכנסה שונים ומגוונים יותר. היא אף עלולה ליצור תמריץ להסטת פעילות והכנסות למסלולי הפצה שאינם מובאים בחשבון, באופן המרוקן בהדרגה את חובת ההשקעה מחלק מתוכנה הכלכלי. תוצאה זו אינה מתיישבת עם תכלית ההסדר, המחייבת שמירה על זיקה ממשית בין ההכנסות מפעילות השידורים לבין המשאבים המוקצים ליצירה המקומית.

<u>ניטרליות טכנולוגית וההיקש מן ההליך בעניין HOT ו YES</u>

בבג"ץ 670/24 *הצלחה ואח' נ' מועצת הכבלים והלוויין ואח'*, נדונה שחיקת מחויבויות ההשקעה בהפקות מקור כתוצאה מהמעבר של HOT ו yes-לשירותי OTT. בפסק הדין מיום 20.2.2025 הכיר בית המשפט העליון במפורש בשחיקה הממשית בתמיכה ביצירה המקומית, אך הביע את עמדתו כי ההסדר החוקי שנבחן באותו הליך אינו מאפשר את הפתרון שהתבקש, וכי נדרשת ככל הנראה אסדרה חקיקתית חדשה. העתירה נמחקה תוך שמירת טענות העותרים.

יש לתת משקל לעמדת בית המשפט, אך להבחין בין ההסדרים הנורמטיביים. ההליך האמור נסב על סעיף 6ה1(א1) לחוק התקשורת (בזק ושידורים), התשמ"ב–1982, הקושר את חובת ההשקעה להכנסות שנתיות מדמי מנוי, על רקע הגדרות ייחודיות של מנויים ושידורים בכבלים ובלוויין והיסטוריה חקיקתית המתייחסת במפורש לשידורים באינטרנט.

לעומת זאת, חוק הרשות השנייה משתמש בהגדרה רחבה יותר המתייחסת להכנסות מביצוע שידורים וממתן שירותים. (כך גם באשר להגדרת "שידורי טלויזיה" הקבועה בחוק – "שידורי טלויזיה הניתנים לציבור והמופצים בדרך אלחוטית, לרבות באמצעות לוויין, ולמעט שידור מוצפן שקליטתו מותנית בתשלום"). הבדל לשוני ומבני זה מאפשר בחינה פרשנית עצמאית, גם אם אין בו כדי להכריע לבדו את שאלת תחולת החובה. הרציונל המרכזי שהוצג בהליך הקודם, שלפיו שינוי טכנולוגיית ההפצה אינו אמור להביא כשלעצמו להפחתת מחויבויות ההשקעה ביצירה המקומית, רלוונטי גם לענייננו, בשינויים המחויבים.

תימוכין נוספים לגישה זו ניתן למצוא בהחלטת מועצת הרשות השנייה מיום 22.6.2022 בעניין אישור מיזם FreeTV של קשת וRGE. במסגרת ההחלטה נקבע כי הכנסות קשת מהמיזם ייכללו בחישוב מחויבויות הפקות המקור והסוגה העילית של ערוץ 12, לצד עיגון התחייבות המיזם להשקעה ביצירה ישראלית. תנאי זה נשמר גם אגב הארכת ההיתר באוגוסט 2025 והעברת המיזם לשליטה מלאה של שידורי קשת. אף שמדובר

בהחלטה פרטנית ובתנאים מסוימים, היא משקפת הכרה רגולטורית בזיקה שבין פעילות OTT לבין מחויבויות ההשקעה של בעל רישיון מפוקח, ומספקת נקודת ייחוס חשובה להפעלת שיקול דעת עקבי גם בעניין הנדון כעת.

<u>גבולות הפרשנות והיקף ההכנסות</u>

הפרשנות המוצעת אינה מחייבת הכללה גורפת של כל הכנסה מערוצי הפצה ופלטפורמות דיגיטליות של בעל רישיון או של חברה קשורה או נשלטת. יש לבחון את מהות הפעילות, מקור ההכנסה, זהות הגורם המקבל אותה ואת זיקתה לביצוע השידורים ולשירותים הניתנים מכוח החוק. בפרט, קיימת הצדקה לבחינת הכללתן של הכנסות מפרסום בשידורי הערוץ המופצים באינטרנט, מהפצת אותם שידורים וממתן שירותי צפייה נוספים הקשורים במישרין לפעילות השידורים המפוקחת.

מנגד, אין מקום לייחס באותו אופן לפעילות החייבת, לבעל הרישיון הכנסות מפעילויות עסקיות עצמאיות או את מלוא הכנסותיו של תאגיד קשור, בהיעדר עיגון מתאים בדין או בתנאי הרישיון ובהיעדר זיקה לפעילות השידורים (זאת בניגוד לדוגמה, לקבלת תמורה בשווה כסף או באמצעות פעילות עסקית שאינה עצמאית כגון הקצאת מניות תמורת זמן פרסום, פעילות כנסים, תוכן שיווקי וכו' - אותן יש להכליל בחובה).

<u>יישום ביחס לשנות הדיווח 2022–2023</u>

הצלחה סבורה כי אין הצדקה להחרגה קטגורית של הכנסות OTT מבסיס החישוב לשנים הנבחנות. ההכרעה צריכה להתבסס על הדין שחל בכל אחת מהשנים, על טיב ההכנסות ועל נסיבות פעילותו של כל בעל רישיון, לרבות הוראות רישיון והחלטות רגולטוריות רלוונטיות.

יש להבחין בין קביעה פרשנית שלפיה הכנסה מסוימת אינה נכללת מלכתחילה בבסיס החיוב לבין מתן פטור או ויתור על מחויבות השקעה שהתגבשה מכוח הדין. שיקולי ודאות והסתמכות עשויים להיות רלוונטיים לאופן יישום ההחלטה ולאכיפתה, אך אין בהם כשלעצמם מקור סמכות להחרגת הכנסות החייבות בהשקעה לפי החוק.

לפיכך, מבקשת הצלחה כי המועצה תאמץ כנקודת מוצא **<u>פרשנות המעניקה משקל למהות הפעילות הכלכלית ולזיקתה לשידורים, ולא לאמצעי ההפצה בלבד</u>** ותבחן באופן פרטני את סוגי ההכנסות והיקפן; וכן תציג בהחלטתה את הבסיס המשפטי להכללתן או להחרגתן, לצד השלכות ההכרעה על היקף מחויבויות ההשקעה ביצירה הישראלית.

גישה זו מאפשרת לשמר את האיזון שביסוד ההסדר החקיקתי, להבטיח את הגשמת תכליתו הציבורית גם בסביבת שידורים משתנה, ולמנוע שחיקה בלתי מוצדקת במחויבויות ההשקעה, תוך שמירה על גבולות סמכותה של הרשות ועל עקרונות המשפט המנהלי.

בברכה ובתודה מראש,



אלעד מן, עורך דין

יועמ"ש הצלחה – לקידום חברה הוגנת (ע"ר)

העתק: עו"ד אופיר ביתן, היועץ המשפטי, הרשות השניה לטלוויזיה ורדיו