



ירושלים, כי סיון, תשס"ח
23 יוני, 2008
סימוכין: 06-015

לכבוד
ח"כ גלעד ארדן
יו"ר
ועדת כלכלה

מכובדי,

1. מצ"ב דו"ח ועדת תורגימן- ועדה לבחינת מחויבויות ערוץ 10.
2. דו"ח זה אושר ע"י חברי ועדת תורגימן (עו"ד רחל תורגימן, יו"ר הוועדה; ד"ר דוד אלכסנדר, יו"ר ועדת טלוויזיה; גב' רחל פרימור, יו"ר ועדת כספים ומנהל; מר יוסי אליטוב, יו"ר ועדת מכרזי רדיו ומר יוסי צמח).
3. דו"ח זה הוצג בישיבת המועצה האחרונה מיום 22.06.08.
4. אשמח לעמוד לרשותך ככל שיידרש.

בברכה,

עו"ד רחל תורגימן
יו"ר ועדת אד הוק לבחינת מחויבויות ערוץ 10

נורית דאבוש
יו"ר מועצת הרשות השנייה

לכבוד
הגב' נורית דאבוש
יו"ר מועצת הרשות השנייה

הנדון: דו"ח ועדת (אד הוק) לבחינת עמידת ערוץ 10 בתנאי הזיכיון

הרינו מתכבדים להגיש בפנייך את דו"ח ועדת אד-הוק לעניין בחינת עמידת ערוץ 10 בתנאי הזיכיון.

ועדה זו הוסמכה מכוח סעיף 34(ג)(2) לדון בסוגיית עמידת ערוץ 10 במחויבויותיו בתקופה שבין 2004-2007. יחד עם זאת, אנו מוצאים לנכון להמליץ בפני המועצה שורה של המלצות הצופות פני עתיד בעניינו של ערוץ 10.

מסמך זה הינו פרי עבודה משותפת של כל חברי הועדה הנכבדים: הגב' רחל פרימור, ד"ר דוד אלכסנדר, מר יוסי אליטוב ומר יוסי צמח.

במסגרת עבודת הועדה קיימנו דיונים רבים עם מרבית הגורמים בענף התקשורת בישראל, אשר מייצגים עמדות שונות הקשורות בערוצים המסחריים ציבוריים בכלל ובפעילות ערוץ 10 בפרט, וביניהם בעלי המניות של הזכיינים, הנהלות הערוצים, נציגי איגודי היוצרים ועוד.

למיותר לציין כי עד היום הוצאו משאבים לא מבוטלים ונשפך דיו רב סביב מצבו של ערוץ 10. בין היתר לאורך השנים תיקנה הכנסת את החוק והרגולציה ביצעה התאמות לשם מתן פתרון שיבטיח המשך פעילות של ערוץ מסחרי נוסף. למרות כל אלו פעילויות אלו הוצב בפני הרשות השנייה פעם אחר פעם הצורך בקיום דיונים רבים, ישיבות מעמיקות והחלטות רבות בסוגיית ערוץ 10.

יודגש ויובהר כי דיוני הועדה היו נוקבים ולעיתים התגלעו לא מעט חילוקי דעות. כשלוחי ציבור, וכמי שאמונים על שמירת האינטרס הציבורי - ביקשנו למקסם את הסמכות שניתנה לנו בראייה כוללת, ציבורית מחד, והבנה עמוקה של הצרכים העסקיים של זכיין פרטי מאידך.

קיבלנו על עצמנו משימה לא פשוטה, מורכבת וסבוכה. דרך קבלת החלטות בועדה זו התבססה על שאיפתנו לקבל החלטות משותפות ולהציג עמדה אחידה בהמלצותינו. מתוך כך, הגענו להחלטות ולהמלצות הנשענות על המכנה המשותף הרחב ביותר של דעות חברי הועדה.

אני מבקשת להודות לכל חברי הועדה אשר הקדישו מזמנם ופעלו באחריות ובנאמנות לטובת הציבור. כמו כן אני מבקשת להודות לך, באופן אישי, על האמון, על התמיכה ועל הסיוע המקצועי.

אני מבקשת להודות למנכ"ל הרשות השנייה מר מנשה סמירה ולהנהלת הרשות על העזרה המקצועית והליווי היסודי לטובת הגשת דו"ח זה.

בכבוד רב,

רחל תורגימן, עו"ד
יו"ר הוועדה

העתק: חברי הועדה - ד"ר דוד אלכסנדר
הגב' רחל פרימור
מר יוסי אליטוב
מר יוסי צמח
מר מנשה סמירה, מנכ"ל הרשות השנייה
עו"ד דורון אבני, יועמ"ש הרשות השנייה

תוכן עניינים

<u>עמ'</u>	<u>תת-נושא</u>	<u>נושא</u>
5		1. פתח דבר
6		2. רקע ותשתית נורמטיבית
12	עקרון טובת הציבור ובכלל זה עידוד היצירה הישראלית ;	3. עקרונות יסוד
	עקרון הסופיות ;	
13	עקרון השוויוניות ;	
	עקרון יישום המדיניות ;	
13	מחויבויות התוכן	4. המלצות הועדה
14	מחויבות השקעה בקולנוע הישראלי	
21	תשלומי תמלוגים	
	תשלומי דמי זיכיון	
23		5. סוף דבר

I. פתח דבר

1. בהתאם להחלטת מועצת הרשות השנייה, מיום 19/8/07 הוקמה ועדת אד-הוק שתדון, תבחן ותגבש המלצות למועצת הרשות השנייה בנושא עמידת ערוץ 10 במכלול התחייבויותיו. עוד החליטה המועצה כי בראשות הוועדה תעמוד גב' רחל תורג'מן וחברים בה יהיו ד"ר דוד אלכסנדר, גב' רחל פרימור, מר יוסי אליטוב ומר יוסי צמח.
2. היקף סמכותה של הוועדה נקבע בחוק סעיף 34(ג)(2) כמובא להלן:
"מבלי לגרוע מסמכויות המועצה לפי חוק זה, בתום ארבע השנים הראשונות של תקופת הזיכיון תקיים המועצה הליך בדיקה, שבו תבחן כיצד מלא בעל הזיכיון בתקופה האמורה אחר ההוראות לפי החוק זה, כללי המועצה ותנאי הזיכיון (בסעיף קטן זה - הוראות הדין); מצאה המועצה כי בעל הזיכיון הפר את הוראות הדין, אך חומרת ההפרה אינה מצדיקה, לדעת המועצה, ביטול הזיכיון בהתאם לסמכותה לפי סעיף 37, תורה לו, לאחר שנתנה לו הזדמנות להשמיע את טענותיו, כיצד לתקן את הפרות ביתרת תקופת הזיכיון"
3. במסגרת דיוני הוועדה קיימנו דיונים רבים עם מרבית הגורמים בענף התקשורת בישראל, אשר מייצגים עמדות שונות הקשורות בערוצים המסחריים ציבוריים בכלל ובפעילות ערוץ 10 בפרט, וביניהם בעלי המניות של הזכיינים, הנהלות הערוצים, נציגי איגודי היוצרים ועוד.
4. הוועדה התבססה בעבודתה על העמדות שהוצגו בפניה (בין בכתב ובין בע"פ) כדלהלן:
 - א. עמדת הנהלת ערוץ 10 במכלול הסוגיות
 - ב. עמדת מנכ"ל הרשות השנייה והנהלת הרשות השנייה
 - ג. חו"ד משפטית של יועמ"ש של הרשות השנייה
 - ד. עמדת ראשי נציגי איגודי היוצרים.
 - ה. עמדת זכייני ערוץ 2.
5. במהלך דיוני הוועדה הוצג בפניה הסדר שהושג בין ראשי איגודי היוצרים ובין ערוץ 10 (לצד הסדר מקביל בין היוצרים לבין זכיינות ערוץ 2). הוועדה מברכת על תהליך ההדברות מול הנהלת ערוץ 10 ומול זכייני ערוץ 2 באשר למחויבויות התוכן וההשקעה בקולנוע הישראלי, ומציינת בחיוב תהליך זה.
- הוועדה מבקשת מיור ועדת הטלוויזיה – דר' דוד אלכסנדר, לדון בהסדר זה, ובנוסף אנו רושמים בפנינו את הודעת יו"ר מועצת הרשות השנייה, הגב' נורית דאבוש, על הסמכותה של ועדת טלוויזיה לבחינת מחויבויות זכייני ערוץ 2 עם תום שנתיים ממועד מתן הזיכיון.
6. אנו ממליצים למועצה לקיים דיון כולל בהמלצות ועדה זו והמלצות ועדת טלוויזיה הרלוונטיות לעניין זה ולאשרם באותו מועד, מתוך ראייה כוללת ומתוך שאיפה להסדרה שיווינית של פעילויות זכייני הטלוויזיה המסחרית ציבורית בישראל לשנים הבאות.

II. רקע ותשתית נורמטיבית¹:

9. בישראל קיימים שלושה סוגים עיקריים של שידורי טלוויזיה, הנבדלים במקור המימון:
- 9.1. שידור ציבורי, הממומן על ידי אגרה, בלא שחלות עליו כמעט מחויבויות רגולטוריות (ערופי);
- 9.2. שידור מסחרי, הממומן על ידי פרסומות המפוקח על ידי הרשות השנייה (ערופים 2 ו-10);
- 9.3. שידור רב ערוצי למנויים בתשלום, הממומן על ידי דמי מנוי (הוט ויס), ומפוקח על ידי מועצת הכבלים והלוויין.
10. הרשות השנייה לטלוויזיה ולרדיו (לעיל ולהלן: "הרשות השנייה" או "הרשות") הינה גוף סטטוטורי אשר הוקם בהתאם לחוק, בין היתר, על מנת לפקח על שידורי בעלי הזיכיון בערוצים 2 ו-10.
11. תפקידה של הרשות השנייה נקבעו בסעיף 5(א) לחוק, כאשר תפקידה המרכזי הינו קיום השידורים ופיקוח עליהם:
- "תפקידה של הרשות יהיו קיום שידורים ופיקוח עליהם, וזאת בתחומי הלימוד, החינוך, הבידור והמידע בנושאי מדיניות, חברה, כלכלה, משק, תרבות, מדע, אמנות וספורט"**
12. סעיף 23 לחוק מסמיך את מועצת הרשות השנייה (לעיל ולהלן: "המועצה") להתוות את קווי הפעולה של הרשות ולדון ולהחליט בכל עניין אחר שייראה לה דרוש לשם מילוי תפקידה.
13. לשם כך, נקבע בסעיף 24 לחוק כי המועצה רשאית לקבוע כללים שונים במגוון נושאים:
- "המועצה, ביזמתה או לפי דרישת השר וכפוף לאמור בתוספת הראשונה, או בתוספת השנייה כשהיא חלה לפי הוראות סעיף 62ג, תקבע כללים בכל הנוגע לשידורים, לביצועים ולפיקוח עליהם, ככל הנראה לה דרוש להגשמת מטרות חוק זה, ולרבות בדבר - סוגי השידורים, נושאים, תכניהם, אפיים ורמתם, בין דרך כלל ובין לעניין מסוים:..."**
- ובסעיף 33 לחוק נקבע:
- "(א) המועצה רשאית להעניק זיכיונות לשידורים ורישיונות לשידורי רדיו, לפי הוראות חוק זה.**
- (ב) המועצה רשאית לקבוע בזיכיונות לשידורים או ברישיונות לשידורי רדיו תנאים, לרבות תנאים שיש לקיימם לפני שיינתנו הזיכיונות או הרישיונות כאמור, וכן לקבוע הוראות והגבלות בכל ענין הנובע מהוראות חוק זה, לרבות בעניינים אלה:**
- (1) תקנים, מפרטים ולוח זמנים להקמה, לתפעול ולשידור של תחנת שידור והפיקוח ההנדסי על יישומם,**
- (2) יחידת השידור העומדת לרשות בעל הזיכיון,**

¹ מתוך חו"ד של עו"ד דורון אבני יועמ"ש הרשות השנייה

(3) הערבויות שעל בעל הזיכיון להמציא לרשות לשם הבטחת מילוי תנאי הזיכיון או הרישיון ודרכי מימושם, הכל כפי שתקבע המועצה בכללים, הכללים לפי פסקה זו טעונים אישור השר.
(ג) בעל זיכיון ימלא אחר כל תנאי הזיכיון לשידורים או הרישיון לשידורי רדיו כפי שנקבעו בזיכיונו או ברישיונו, לפי העניין.

14. לשלמות התמונה נציין כי בסעיף 2 לתוספת השנייה בחוק, נקבעה הוצאה שנתית למימון הפקה ורכישה של תכניות, כדלקמן:

"ההוצאה השנתית שיוציאו בעלי הזיכיונות, בעל ערוץ, למימון הפקה ורכישה של תכניות המשודרות בערוץ באותה שנה (בתוספת זו – הוצאה שנתית), לא תפחת מסכום השווה לשישים אחוזים מכלל הכנסותיהם או מ-220 מיליון שקלים חדשים, לפי הגבוה מביניהם (בתוספת זו – ההוצאה השנתית המזערית)".

ואילו סעיף 5 לתוספת השנייה קובע את היקף ההוצאות של הזכיון בתוכניות סוגה עילית:

"מתוך סך הכל של הוצאה השנתית יוצאו בעל הזיכיונות בכל ערוץ, לשם הפקת תכניות סוגה עילית בהיקף האמור בסעיף קטן(ב), סכום שלא יפחת משבעה עשר אחוזים מההוצאה השנתית המזערית או סכום של 50 מיליון שקלים חדשים, לפי הגבוה מביניהם".

15. כידוע ערוץ 2 החל לפעול בשנת 1993. הערוץ פעל במשך כעשור במונופול בשידורים המסחריים. מתוך מגמה ליצור תחרותיות בשוק הפרסום ובשוק היצירה הישראלית התקבלה באוגוסט 1999 החלטת ממשלה לפרסום מכרז לערוץ מסחרי נוסף. במרץ 2000 נסללה הדרך להקמת ערוץ מסחרי נוסף באמצעות תיקון חוק הרשות השנייה.

16. את מטרות התיקון לחוק ניתן לראות בבירור מדברי ההסבר המובאים להלן:

"על פי המצב הנוכחי, ערוץ הטלוויזיה המסחרי היחיד במדינת ישראל המפיץ לציבור הרחב את שידוריו בלא תשלום הוא ערוץ 2, אשר נכון להיום הוא ערוץ הטלוויזיה היחיד הרשאי לכלול במסגרת שידוריו תשדירי פרסומת..."

בהתאם לכך, מבחר ערוצי הטלוויזיה שניתן לקלוט את שידוריהם בארץ בלא תשלום מצומצם ביותר. כמו כן, בפועל נהנה ערוץ 2 ממעמד מונופוליסטי בענף הפרסום בטלוויזיה, הסובל מהיצע מוגבל של דקות פרסום מצד אחד, ומביקושים גדולים מצד שני. כפועל יוצא, האמירו מחירי הפרסום בערוץ 2 כך שביחס לחשיפה הממוצעת הם מן הגבוהים בעולם. עלותו הגבוהה של הפרסום בטלוויזיה, מוגבלת בסופו של דבר על הצרכן, ואין היא מאפשרת לתאגידים קטנים ובינוניים לצורך תשומת פרסום טלוויזיונית.

מוצע על כן לתקן את החוק באופן שיאפשר הפעלת ערוץ מסחרי נוסף, על ידי שני זכיינים, כך שמבחר שידורי הטלוויזיה המסחריים הבלתי ממוענים יגדל, ובד בבד מחיר הפרסום בטלוויזיה יפחת."

17. בחודש אוקטובר 2000 פרסמה הרשות השנייה את המכרז למתן זיכיון לשידורי טלוויזיה בערוץ השלישי (הוא ערוץ 10). בתום הליכי המכרז, נבחרו שתי זוכות: "ישראל 10" ו"שידורי עדן", אשר היו אמורות לחלק ביניהן את שבוע השידורים בערוץ.
18. לאור הליכים משפטיים שונים, אשר עכבו את תחילת שידוריה של "שידורי עדן" הלכה למעשה, ומשהיה חשש שמא "שידורי עדן" לא תחל בשידוריה במועד שנקבע לכך, תוקן החוק (תיקון מס' 17), ונקבע כי שני הזוכים במכרז להענקת זיכיונות בערוץ השלישי רשאים להתאגד ולתאגיד אחד שישדר במהלך השבוע כולו, בתנאים שתקבע המועצה.
19. "ישראל 10" ו"שידורי עדן" הגישו בקשה כאמור, שאושרה על ידי המועצה בתנאים שונים. בעקבות כך, החלה "ישראל 10" לשדר ביום 28.01.2002, אך בשל קשיים אליהם נקלעה בסמוך לתחילת שידוריה, עברה עד מהרה (באישור המועצה ובהמשך על פי תקנות שהותקנו לעניין זה) לשדר במתכונת מצומצמת מכפי שהיה קבוע באותה עת בתוספת לחוק, בכללי המועצה ועל פי מחויבויותיה במכרז.
20. בחודש אוקטובר 2002, ביצעה "ישראל 10" השקה מחודשת לערוץ, אולם משכשלו המאמצים להכניס משקיעים חדשים לערוץ, פנתה "ישראל 10" לבית המשפט המחוזי בבקשה לצו הקפאת הליכים, להגנה מפני נושיה. צו כאמור ניתן ביום 14.4.03.
21. בהמשך, תוקן חוק הרשות השנייה באופן שפטר את ערוץ 10 ממחויבויותיו בשנת הזיכיון הראשונה, אם יעמוד במחויבויותיו בשנת הזיכיון השנייה (תיקון 18 לחוק). משלא עמד הערוץ במחויבות זו, החליטה הממשלה בחודש אפריל 2003 להקים צוות בראשות מנכ"ל משרד ראש הממשלה דאז, מר אביגדור יצחקי, ובהשתתפות נציגי משרד האוצר, התקשורת, המשפטים והרשות השנייה, לשם מציאת הסדר לעתידו של ערוץ 10.
22. בעקבות מסקנות הוועדה, תוקן חוק הרשות השנייה (תיקון מס' 19), במסגרתו נוסף סעיף 62ג לחוק, שקבע כי:

א. החל מיום ו' בחשוון התשס"ד (1 בנובמבר 2003), וכל עוד מתקיימים שידורי טלוויזיה במסגרת שני ערוצי טלוויזיה לפי הוראות חוק זה, יחולו הוראות אלה:

(1) ...

(2) על בעלי הזיכיונות יחולו ההוראות הקבועות בתוספת השנייה ולא יחולו הוראות סעיף 59(ב) והתוספת הראשונה, שאר הוראות החוק, וכן הכללים, יחולו עליהם ככל שאינם סותרים את הוראות התוספת השנייה.

ב. המועצה, באישור הוועדה, רשאית לשנות את התוספת השנייה.

23. במסגרת תיקון 19 לחוק תוקן החוק באופן שלמעשה פטר את הערוץ ממחויבויותיו בשנת הזיכיון הראשונה ותשעת החודשים הראשונים בשנת הזיכיון השנייה, אם יעמוד במחויבויותיו בשלושת החודשים האחרונים של שנה זו (תיקון 19 לחוק). משעמד הערוץ במחויבויותיו בסוף שנת הזיכיון השנייה, נמחקו מחויבויותיו ביתרת השנתיים הראשונות לזיכיון כמצוות המחוקק.
24. בחודש מרץ 2004 גובש הסדר נושים להוצאת "ישראל 10" מהקפאת ההליכים האמורה, אשר קיבל את אישורו של בית המשפט המחוזי.
25. בחודש נובמבר 2005 שב ותוקן חוק הרשות השנייה (תיקון מס' 26), בתיקון אשר הסמיך את מועצת הרשות השנייה להאריך את זיכיונו של ערוץ 10 בשנתיים נוספות, ולאחריהן בשנתיים נוספות, ולאחריהן בשנתיים נוספות, כלומר מקסימום 4 שנים במצטבר, עד ליום 27.1.14. זאת, בכפוף לקביעת תקנות על ידי שר התקשורת אשר יסדירו את מועד הגשת בקשת הארכת הזיכיון על ידי הערוץ ואת מועד קבלת ההחלטה בנושא על ידי המועצה.
26. בהתאם לחוק, המועצה לא תהיה רשאית להאריך זיכיונו של ערוץ 10 אם מצאה כי בעל הזיכיון לא קיים, במהלך תקופת הזיכיון אחר הוראות חוק הרשות השנייה, כללי המועצה או תנאי הזיכיון, לרבות תנאים שקיומם נדחה לפי סעיף 59א(ג) לחוק.
27. במסגרת תיקון זה, תוקן סעיף 59א לחוק פעם נוספת, כך שהמועצה הוסמכה לדחות את המחויבויות שחלו על ערוץ 10, בתקופה שבין 28.1.04 ועד ל-27.1.06 (שנות הזיכיון השלישית והרביעית), למועדים מאוחרים שיחולו עד ליום 27.1.10 (תום תקופת הזיכיון הראשונה).
28. כיוון שדחייה זו נדרשה מן הטעם שברור היה באותה עת כי ערוץ 10 לא יצלח את נקודת הבדיקה המקורית שנקבעה לה בתחילת דרכה לאחר 4 שנות זיכיון, קרי, ביום 27.1.06, הוסמכה המועצה, אם החליטה להתיר לבעל הזיכיון דחיית מחויבויות כאמור, לדחות גם את "נקודת הבדיקה" בשנה, היינו עד ליום 27.1.07.
29. המועצה קיבלה החלטה עקרונית כי בכוונתה לעשות שימוש בסמכות שניתנה לה לפרוס את השלמת מחויבויות הערוץ בתקופה הנזכרת עד ליום 27.1.10 ולפיכך החליטה המועצה לדחות את נקודת הבדיקה ליום 27.1.07 עם זאת, טרם התקבלה החלטה באשר לאופן פריסת מחויבויות הערוץ והחלטה בעניין צריכה להתקבל כחלק מהמלצות הוועדה למועצה.
30. בעניין הבדיקה קובע סעיף 34(ג)(2) לחוק כי:
- "בלי לגרוע מסמכויות לפי חוק זה, בתום ארבע השנים הראשונות של תקופת הזיכיון תקיים המועצה הליך בדיקה, שבו תבחן כיצד מילא בעל הזיכיון בתקופה האמורה אחר ההוראות לפי חוק זה, כללי המועצה ותנאי הזיכיון (בסעיף קטן זה - הוראות הדין), מצאה המועצה כי בעל הזיכיון הפר את הוראות הדין, אך חומרת ההפרה אינה מצדיקה, לדעת המועצה, ביטול הזיכיון בהתאם לסמכותה לפי סעיף 37, תורה לו, לאחר שנתנה לו הזדמנות להשמיע את טענותיו, כיצד לתקן את ההפרות ביתרת תקופת הזיכיון."**

31. לעניין ביטול הזיכיון קובע סעיף 37 לחוק :

“(א) המועצה רשאית לבטל, להגביל או לצמצם זכיון לשידורים או רישיון לשידורי רדיו, אם מצאה כי נתקיים אחד מן המקרים הבאים, ובלבד שנתנה לבעל הזכיון הזדמנות נאותה להשמיע לפניו את טענותיו:

(1) בעל הזכיון לא קיים הוראות חוק זה או תקנות או כללים לפיו, שחומרת הפרתם מצדיקה, לדעת המועצה, ביטול, הגבלה או צמצום של הזכיון או הרישיון לשידורי רדיו, לפי העניין;

(2) בעל הזכיון הפר הוראה מהוראות סעיפים 36 ו-46 או לא קיים את חובת המימון שבסעיפים 51 ו-70(א).

(3) בעל הזכיון לא גילה לוועדת המכרזים מידע שנדרש לגלותו או שמסר לה מידע לא נכון;

(4) בעל הזכיון הפר תנאי שבזכיון או שברישיון, לפי העניין נקבע כי הוא תנאי מהותי;

(5) חדלו להתקיים בבעל הזכיון אחד או יותר מן התנאים המנויים בחוק זה, המכשירים אותו להשתתף במכרז או להיות בעל זכיון או התקיים בו תנאי אשר היה פוסל אותו מלהשתתף במכרז או מלהיות בעל זכיון לפי הוראות חוק זה;

(6) בעל הזכיון לא החל בשידורים או הפסיקם לפרק זמן בלתי סביר;

(7) בעל הזכיון ביקש ביטול זכיונו או רישיונו, לפי העניין;

(8) טובת הציבור מחייבת זאת, לדעת שני שלישים לפחות מחברי המועצה.

”...

32. במסגרת הזיכיון שניתן לישראל 10, נקבעו סמכויות רחבות ביותר למועצה, בכל הנוגע להחלטות במסגרת הבדיקה החצי תקופתית. סעיפים 16.7-16.9 לכתב הזיכיון של ישראל 10 קובעים כדלקמן:

”16.7 מצאה המועצה כי בעל הזיכיון הפר את הוראות החוק ותנאי הזיכיון, לרבות הנחיות שניתנו על ידי המועצה והמנהל, אך החליטה שלא לבטל את הזיכיון בהתאם לסמכותה לפי סעיף 37 לחוק, תורה המועצה לבעל הזיכיון, לאחר שנתנה לו הזדמנות להשמיע את טענותיו, כיצד לתקן את הפרות ביתרת תקופת הזיכיון. ההוראות אפשר שיינתנו בדרך של תיקון הזיכיון ואפשר שיכללו כל תנאי הנדרש לדעת המועצה לשם אספקת שירותי הזיכיון והבטחת עמידתו של בעל הזיכיון בהתחייבויותיו על פי החוק והזיכיון ובכלל זה יעדי הערוץ כמפורט בזיכיון, לרבות הגשת תכניות העסקיות ולוחות תכניות ומתן



הרשות השנייה
לטלוויזיה ולרדיו

רח' בית הדפוס 20, ת"ד 3445, ירושלים, טל' 6586222-02, פקס' 6586167-02, www.iaa.gov.il

ירושלים, כ' סיון, תשס"ח
23 יוני, 2008
סימוכין: 06-015

לכבוד
ח"כ גלעד ארדן
יו"ר
ועדת כלכלה

מכובדי,

1. מצ"ב דו"ח ועדת תורגימן- ועדה לבחינת מחויבויות ערוץ 10.
2. דו"ח זה אושר ע"י חברי ועדת תורגימן (עו"ד רחל תורגימן, יו"ר הוועדה; ד"ר דוד אלכסנדר, יו"ר ועדת טלוויזיה; גבי רחל פרימור, יו"ר ועדת כספים ומנהל; מר יוסי אליטוב, יו"ר ועדת מכרזי רדיו ומר יוסי צמח).
3. דו"ח זה הוצג בישיבת המועצה האחרונה מיום 22.06.08.
4. אשמח לעמוד לרשותך ככל שיידרש.

בברכה,

עו"ד רחל תורגימן
יו"ר ועדת אד הוק לבחינת מחויבויות ערוץ 10

נורית דאבוש
יו"ר מועצת הרשות השנייה

הנדון : דו"ח ועדת (אד הוק) לבחינת עמידת ערוץ 10 בתנאי הזיכיון

הרינו מתכבדים להגיש בפניך את דו"ח ועדת אד-הוק לעניין בחינת עמידת ערוץ 10 בתנאי הזיכיון.

ועדה זו הוסמכה מכוח סעיף 34(ג)(2) לדון בסוגיית עמידת ערוץ 10 במחויבויותיו בתקופה שבין 2004-2007. יחד עם זאת, אנו מוצאים לנכון להמליץ בפני המועצה שורה של המלצות הצופות פני עתיד בעניינו של ערוץ 10.

מסמך זה הינו פרי עבודה משותפת של כל חברי הועדה הנכבדים: הגב' רחל פרימור, ד"ר דוד אלכסנדר, מר יוסי אליטוב ומר יוסי צמח.

במסגרת עבודת הועדה קיימנו דיונים רבים עם מרבית הגורמים בענף התקשורת בישראל, אשר מייצגים עמדות שונות הקשורות בערוצים המסחריים ציבוריים בכלל ובפעילות ערוץ 10 בפרט, וביניהם בעלי המניות של הזכיינים, הנהלות הערוצים, נציגי איגודי היוצרים ועוד.

למיותר לציין כי עד היום הוצאו משאבים לא מבוטלים ונשפך דיו רב סביב מצבו של ערוץ 10. בין היתר לאורך השנים תיקנה הכנסת את החוק והרגולציה ביצעה התאמות לשם מתן פתרון שיבטיח המשך פעילות של ערוץ מסחרי נוסף. למרות כל אלו פעילויות אלו הוצב בפני הרשות השנייה פעם אחר פעם הצורך בקיום דיונים רבים, ישיבות מעמיקות והחלטות רבות בסוגיית ערוץ 10.

יודגש ויובהר כי דיוני הועדה היו נוקבים ולעיתים התגלעו לא מעט חילוקי דעות. כשלוחי ציבור, וכמי שאמונים על שמירת האינטרס הציבורי - ביקשנו למקסם את הסמכות שניתנה לנו בראייה כוללת, ציבורית מחד, והבנה עמוקה של הצרכים העסקיים של זכיון פרטי מאידך.

קיבלנו על עצמנו משימה לא פשוטה, מורכבת וסבוכה. דרך קבלת החלטות בועדה זו התבססה על שאיפתנו לקבל החלטות משותפות ולהציג עמדה אחידה בהמלצותינו. מתוך כך, הגענו להחלטות ולהמלצות הנשענות על המכנה המשותף הרחב ביותר של דעות חברי הועדה.

אני מבקשת להודות לכל חברי הועדה אשר הקדישו מזמנם ופעלו באחריות ובנאמנות לטובת הציבור. כמו כן אני מבקשת להודות לך, באופן אישי, על האמון, על התמיכה ועל הסיוע המקצועי.

אני מבקשת להודות למנכ"ל הרשות השנייה מר מנשה סמירה ולהנהלת הרשות על העזרה המקצועית והליווי היסודי לטובת הגשת דו"ח זה.

בכבוד רב,

רחל תורגימן, עו"ד

יו"ר הועדה

העתק: חברי הועדה - ד"ר דוד אלכסנדר

הגב' רחל פרימור

מר יוסי אליטוב

מר יוסי צמח

מר מנשה סמירה, מנכ"ל הרשות השנייה

עו"ד דורון אבני, יועמ"ש הרשות השנייה

תוכן עניינים

<u>עמ'</u>	<u>תת-נושא</u>	<u>נושא</u>
5		1. פתח דבר
6		2. רקע ותשתית נורמטיבית
12	עקרון טובת הציבור ובכלל זה עידוד היצירה הישראלית ;	3. עקרונות יסוד
	עקרון הסופיות ;	
13	עקרון השוויוניות ;	
	עקרון יישום המדיניות ;	
13	מחויבויות התוכן	4. המלצות הועדה
14	מחויבות השקעה בקולנוע הישראלי	
21	תשלומי תמלוגים	
	תשלומי דמי זיכיון	
23		5. סוף דבר

I. פתח דבר

1. בהתאם להחלטת מועצת הרשות השנייה, מיום 19/8/07 הוקמה ועדת אד-הוק שתדון, תבחן ותגבש המלצות למועצת הרשות השנייה בנושא עמידת ערוץ 10 במכלול התחייבויותיו. עוד החליטה המועצה כי בראשות הוועדה תעמוד גב' רחל תורג'מן והחברים בה יהיו ד"ר דוד אלכסנדר, גב' רחל פרימור, מר יוסי אליטוב ומר יוסי צמח.
2. היקף סמכותה של הוועדה נקבע בחוק סעיף 34(ג)(2) כמובא להלן:
"מבלי לגרוע מסמכויות המועצה לפי חוק זה, בתום ארבע השנים הראשונות של תקופת הזיכיון תקיים המועצה הליך בדיקה, שבו תבחן כיצד מילא בעל הזיכיון בתקופה האמורה אחר ההוראות לפי החוק זה, כללי המועצה ותנאי הזיכיון (בסעיף קטן זה - הוראות הדין); מצאה המועצה כי בעל הזיכיון הפר את הוראות הדין, אך חומרת ההפרה אינה מצדיקה, לדעת המועצה, ביטול הזיכיון בהתאם לסמכותה לפי סעיף 37, תורה לו, לאחר שנתנה לו הזדמנות להשמיע את טענותיו, כיצד לתקן את הפרות ביתרת תקופת הזיכיון"
3. במסגרת דיוני הוועדה קיימנו דיונים רבים עם מרבית הגורמים בענף התקשורת בישראל, אשר מייצגים עמדות שונות הקשורות בערוצים המסחריים ציבוריים בכלל ובפעילות ערוץ 10 בפרט, וביניהם בעלי המניות של הזכיינים, הנהלות הערוצים, נציגי איגודי היוצרים ועוד.
4. הוועדה התבססה בעבודתה על העמדות שהוצגו בפניה (בין בכתב ובין בע"פ) כדלהלן:
 - א. עמדת הנהלת ערוץ 10 במכלול הסוגיות
 - ב. עמדת מנכ"ל הרשות השנייה והנהלת הרשות השנייה
 - ג. חו"ד משפטית של יועמ"ש של הרשות השנייה
 - ד. עמדת ראשי נציגי איגודי היוצרים.
 - ה. עמדת זכייני ערוץ 2.
5. במהלך דיוני הוועדה הוצג בפניה הסדר שהושג בין ראשי איגודי היוצרים ובין ערוץ 10 (לצד הסדר מקביל בין היוצרים לבין זכייניות ערוץ 2). הוועדה מברכת על תהליך ההדברות מול הנהלת ערוץ 10 ומול זכייני ערוץ 2 באשר למחויבויות התוכן וההשקעה בקולנוע הישראלי, ומציינת בחיוב תהליך זה.
- הוועדה מבקשת מיו"ר ועדת הטלוויזיה – דר' דוד אלכסנדר, לדון בהסדר זה, ובנוסף אנו רושמים בפנינו את הודעת יו"ר מועצת הרשות השנייה, הגב' נורית דאבוש, על הסמכתה של ועדת טלוויזיה לבחינת מחויבויות זכייני ערוץ 2 עם תום שנתיים ממועד מתן הזיכיון.
6. אנו ממליצים למועצה לקיים דיון כולל בהמלצות ועדה זו והמלצות ועדת טלוויזיה הרלוונטיות לעניין זה ולאשרם באותו מועד, מתוך ראייה כוללת ומתוך שאיפה להסדרה שיוויונית של פעילויות זכייני הטלוויזיה המסחרית ציבורית בישראל לשנים הבאות.

II. רקע ותשתית נורמטיבית¹:

9. בישראל קיימים שלושה סוגים עיקריים של שידורי טלוויזיה, הנבדלים במקור המימון:
- 9.1. שידור ציבורי, הממומן על ידי אגרה, בלא שחלות עליו כמעט מחויבויות רגולטוריות (ערוץ 1);
- 9.2. שידור מסחרי, הממומן על ידי פרסומות המפוקח על ידי הרשות השנייה (ערוצים 2 ו-10);
- 9.3. שידור רב ערוצי למנויים בתשלום, הממומן על ידי דמי מנוי (הוט ויס), ומפוקח על ידי מועצת הכבלים והלוויין.
10. הרשות השנייה לטלוויזיה ולרדיו (לעיל ולהלן: "הרשות השנייה" או "הרשות") הינה גוף סטטוטורי אשר הוקם בהתאם לחוק, בין היתר, על מנת לפקח על שידורי בעלי הזיכיון בערוצים 2 ו-10.
11. תפקידה של הרשות השנייה נקבעו בסעיף 5(א) לחוק, כאשר תפקידה המרכזי הינו קיום השידורים ופיקוח עליהם:
- "תפקידה של הרשות יהיו קיום שידורים ופיקוח עליהם, וזאת בתחומי הלימוד, החינוך, הבידור והמידע בנושאי מדיניות, חברה, כלכלה, משק, תרבות, מדע, אמנות וספורט"**
12. סעיף 23 לחוק מסמיך את מועצת הרשות השנייה (לעיל ולהלן: "המועצה") להתוות את קווי הפעולה של הרשות ולדון ולהחליט בכל עניין אחר שייראה לה דרוש לשם מילוי תפקידה.
13. לשם כך, נקבע בסעיף 24 לחוק כי המועצה רשאית לקבוע כללים שונים במגוון נושאים:
- "המועצה, ביזמתה או לפי דרישת השר וכפוף לאמור בתוספת הראשונה, או בתוספת השנייה כשהיא חלה לפי הוראות סעיף 162, תקבע כללים בכל הנוגע לשידורים, לביצועים ולפיקוח עליהם, ככל הנראה לה דרוש להגשמת מטרות חוק זה, ולרבות בדבר- סוגי השידורים, נושאים, תכניהם, אפיים ורמתם, בין דרך כלל ובין לעניין מסוים:..."**
- ובסעיף 33 לחוק נקבע:
- "(א) המועצה רשאית להעניק זיכיונות לשידורים ורישיונות לשידורי רדיו, לפי הוראות חוק זה.**
- (ב) המועצה רשאית לקבוע בזיכיונות לשידורים או ברישיונות לשידורי רדיו תנאים, לרבות תנאים שיש לקיימם לפני שיינתנו הזיכיונות או הרישיונות כאמור, וכן לקבוע הוראות והגבלות בכל ענין הנובע מהוראות חוק זה, לרבות בעניינים אלה:**
- (1) תקנים, מפרטים ולוח זמנים להקמה, לתפעול ולשידור של תחנת שידור והפיקוח ההנדסי על יישומם,**
- (2) יחידת השידור העומדת לרשות בעל הזיכיון,**

¹ מתוך חו"ד של עו"ד דורון אבני יועמ"ש הרשות השנייה

(3) הערבויות שעל בעל הזיכיון להמציא לרשות לשם הבטחת מילוי תנאי הזיכיון או הרישיון ודרכי מימושם, הכל כפי שתקבע המועצה בכללים, הכללים לפי פסקה זו טעונים אישור השר.
(ג) בעל זיכיון ימלא אחר כל תנאי הזיכיון לשידורים או הרישיון לשידורי רדיו כפי שנקבעו בזיכיונו או ברישיונו, לפי העניין".

14. לשלמות התמונה נציין כי בסעיף 2 לתוספת השנייה בחוק, נקבעה הוצאה שנתית למימון הפקה ורכישה של תכניות, כדלקמן:

"ההוצאה השנתית שיוציאו בעלי הזיכיונות, בעל ערוץ, למימון הפקה ורכישה של תכניות המשודרות בערוץ באותה שנה (בתוספת זו – הוצאה שנתית), לא תפחת מסכום השווה לשישים אחוזים מכלל הכנסותיהם או מ-220 מיליון שקלים חדשים, לפי הגבוה מביניהם (בתוספת זו – ההוצאה השנתית המזערית)".

ואילו סעיף 5 לתוספת השנייה קובע את היקף ההוצאות של הזכייין בתוכניות סוגה עילית:

"מתוך סך הכל של הוצאה השנתית יוציאו בעל הזיכיונות בכל ערוץ, לשם הפקת תכניות סוגה עילית בהיקף האמור בסעיף קטן(ב), סכום שלא יפחת משבעה עשר אחוזים מההוצאה השנתית המזערית או סכום של 50 מיליון שקלים חדשים, לפי הגבוה מביניהם".

15. כידוע ערוץ 2 החל לפעול בשנת 1993. הערוץ פעל במשך כעשור במונופול בשידורים המסחריים. מתוך מגמה ליצור תחרותיות בשוק הפרסום ובשוק היצירה הישראלית התקבלה באוגוסט 1999 החלטת ממשלה לפרסום מכרז לערוץ מסחרי נוסף. במרץ 2000 נסללה הדרך להקמת ערוץ מסחרי נוסף באמצעות תיקון חוק הרשות השנייה.

16. את מטרת התיקון לחוק ניתן לראות בבירור מדברי ההסבר המובאים להלן:

"על פי המצב הנוכחי, ערוץ הטלוויזיה המסחרי היחיד במדינת ישראל המפיץ לציבור הרחב את שידוריו בלא תשלום הוא ערוץ 2, אשר נכון להיום הוא ערוץ הטלוויזיה היחיד הרשאי לכלול במסגרת שידוריו תשדירי פרסומת..."

בהתאם לכך, מבחר ערוצי הטלוויזיה שניתן לקלוט את שידוריהם בארץ בלא תשלום מצומצם ביותר. כמו כן, בפועל נהנה ערוץ 2 ממעמד מונופוליסטי בענף הפרסום בטלוויזיה, הסובל מהיצע מוגבל של דקות פרסום מצד אחד, ומביקושים גדולים מצד שני. כפועל יוצא, האמירו מחירי הפרסום בערוץ 2 כך שביחס לחשיפה הממוצעת הם מן הגבוהים בעולם. עלותו הגבוהה של הפרסום בטלוויזיה, מוגבלת בסופו של דבר על הצרכן, ואין היא מאפשרת לתאגידים קטנים ובינוניים לצורך תשומת פרסום טלוויזיונית.

מוצע על כן לתקן את החוק באופן שיאפשר הפעלת ערוץ מסחרי נוסף, על ידי שני זכיינים, כך שמבחר שידורי הטלוויזיה המסחריים הבלתי ממוענים יגדל, ובד בבד מחיר הפרסום בטלוויזיה יפחת."

17. בחודש אוקטובר 2000 פרסמה הרשות השנייה את המכרז למתן זיכיון לשידורי טלוויזיה בערוץ השלישי (הוא ערוץ 10). בתום הליכי המכרז, נבחרו שתי זוכות: "ישראל 10" ו"שידורי עדן", אשר היו אמורות לחלק ביניהן את שבוע השידורים בערוץ.
18. לאור הליכים משפטיים שונים, אשר עכבו את תחילת שידוריה של "שידורי עדן" הלכה למעשה, ומשהיה חשש שמא "שידורי עדן" לא תחל בשידוריה במועד שנקבע לכך, תוקן החוק (תיקון מס' 17), ונקבע כי שני הזוכים במכרז להענקת זיכיונות בערוץ השלישי רשאים להתאגד ולתאגיד אחד שישדר במהלך השבוע כולו, בתנאים שתקבע המועצה.
19. "ישראל 10" ו"שידורי עדן" הגישו בקשה כאמור, שאושרה על ידי המועצה בתנאים שונים. בעקבות כך, החלה "ישראל 10" לשדר ביום 28.01.2002, אך בשל קשיים אליהם נקלעה בסמוך לתחילת שידוריה, עברה עד מהרה (באישור המועצה ובהמשך על פי תקנות שהותקנו לעניין זה) לשדר במתכונת מצומצמת מכפי שהיה קבוע באותה עת בתוספת לחוק, בכללי המועצה ועל פי מחויבותיה במכרז.
20. בחודש אוקטובר 2002, ביצעה "ישראל 10" השקה מחודשת לערוץ, אולם משכשלו המאמצים להכניס משקיעים חדשים לערוץ, פנתה "ישראל 10" לבית המשפט המחוזי בבקשה לצו הקפאת הליכים, להגנה מפני נושיה. צו כאמור ניתן ביום 14.4.03.
21. בהמשך, תוקן חוק הרשות השנייה באופן שפטר את ערוץ 10 ממחויבותיו בשנת הזיכיון הראשונה, אם יעמוד במחויבותיו בשנת הזיכיון השנייה (תיקון 18 לחוק). משלא עמד הערוץ במחויבות זו, החליטה הממשלה בחודש אפריל 2003 להקים צוות בראשות מנכ"ל משרד ראש הממשלה דאז, מר אביגדור יצחקי, ובהשתתפות נציגי משרד האוצר, התקשורת, המשפטים והרשות השנייה, לשם מציאת הסדר לעתידו של ערוץ 10.
22. בעקבות מסקנות הוועדה, תוקן חוק הרשות השנייה (תיקון מס' 19), במסגרתו נוסף סעיף 62 לחוק, שקבע כי:

א. החל מיום ו' בחשוון התשס"ד (1 בנובמבר 2003), וכל עוד מתקיימים שידורי טלוויזיה במסגרת שני ערוצי טלוויזיה לפי הוראות חוק זה, יחולו הוראות אלה:

(1) ...

(2) על בעלי הזיכיונות יחולו ההוראות הקבועות בתוספת השנייה ולא יחולו הוראות סעיף 59(ב) והתוספת הראשונה, שאר הוראות החוק, וכן הכללים, יחולו עליהם ככל שאינם סותרים את הוראות התוספת השנייה.

ב. המועצה, באישור הוועדה, רשאית לשנות את התוספת השנייה.

23. במסגרת תיקון 19 לחוק תוקן החוק באופן שלמעשה פטר את הערוץ ממחויבויותיו בשנת הזיכיון הראשונה ותשעת החודשים הראשונים בשנת הזיכיון השנייה, אם יעמוד במחויבויותיו בשלושת החודשים האחרונים של שנה זו (תיקון 19 לחוק). משעמד הערוץ במחויבויותיו בסוף שנת הזיכיון השנייה, נמתקו מחויבויותיו ביתרת השנתיים הראשונות לזיכיון כמצוות המחוקק.
24. בחודש מרץ 2004 גובש הסדר נושים להוצאת "ישראל 10" מהקפאת ההליכים האמורה, אשר קיבל את אישורו של בית המשפט המחוזי.
25. בחודש נובמבר 2005 שב ותוקן חוק הרשות השנייה (תיקון מס' 26), בתיקון אשר הסמיך את מועצת הרשות השנייה להאריך את זיכיונו של ערוץ 10 בשנתיים נוספות, ולאחריהן בשנתיים נוספות, ולאחריהן בשנתיים נוספות, כלומר מקסימום 4 שנים במצטבר, עד ליום 27.1.14. זאת, בכפוף לקביעת תקנות על ידי שר התקשורת אשר יסדירו את מועד הגשת בקשת הארכת הזיכיון על ידי הערוץ ואת מועד קבלת החלטה בנושא על ידי המועצה.
26. בהתאם לחוק, המועצה לא תהיה רשאית להאריך זיכיונו של ערוץ 10 אם מצאה כי בעל הזיכיון לא קיים, במהלך תקופת הזיכיון אחר הוראות חוק הרשות השנייה, כללי המועצה או תנאי הזיכיון, לרבות תנאים שקיומם נדחה לפי סעיף 59א(ג) לחוק.
27. במסגרת תיקון זה, תוקן סעיף 59א לחוק פעם נוספת, כך שהמועצה הוסמכה לדחות את המחויבויות שחלו על ערוץ 10, בתקופה שבין 28.1.04 ועד ל-27.1.06 (שנות הזיכיון השלישית והרביעית), למועדים מאוחרים שיחולו עד ליום 27.1.10 (תום תקופת הזיכיון הראשונה).
28. כיוון שדחייה זו נדרשה מן הטעם שברור היה באותה עת כי ערוץ 10 לא יצלח את נקודת הבדיקה המקורית שנקבעה לה בתחילת דרכה לאחר 4 שנות זיכיון, קרי, ביום 27.1.06, הוסמכה המועצה, אם החליטה להתיר לבעל הזיכיון דחיית מחויבויות כאמור, לדחות גם את "נקודת הבדיקה" בשנה, היינו עד ליום 27.1.07.
29. המועצה קיבלה החלטה עקרונית כי בכוונתה לעשות שימוש בסמכות שניתנה לה לפרוס את השלמת מחויבויות הערוץ בתקופה הנזכרת עד ליום 27.1.10 ולפיכך החליטה המועצה לדחות את נקודת הבדיקה ליום 27.1.07 עם זאת, טרם התקבלה החלטה באשר לאופן פריסת מחויבויות הערוץ והחלטה בעניין צריכה להתקבל כחלק מהמלצות הוועדה למועצה.
30. בעניין הבדיקה קובע סעיף 34(ג)(2) לחוק כי:

"בלי לגרוע מסמכויות לפי חוק זה, בתום ארבע השנים הראשונות של תקופת הזיכיון תקיים המועצה הליך בדיקה, שבו תבחן כיצד מילא בעל הזיכיון בתקופה האמורה אחר ההוראות לפי חוק זה, כללי המועצה ותנאי הזיכיון (בסעיף קטן זה - הוראות הדין), מצאה המועצה כי בעל הזיכיון הפר את הוראות הדין, אך חומרת ההפרה אינה מצדיקה, לדעת המועצה, ביטול הזיכיון בהתאם לסמכותה לפי סעיף 37, תורה לו, לאחר שנתנה לו הזדמנות להשמיע את טענותיו, כיצד לתקן את ההפרות ביתרת תקופת הזיכיון."

31. לעניין ביטול הזיכיון קובע סעיף 37 לחוק :

“(א) המועצה רשאית לבטל, להגביל או לצמצם זכיון לשידורים או רישיון לשידורי רדיו, אם מצאה כי נתקיים אחד מן המקרים הבאים, ובלבד שנתנה לבעל הזכיון הזדמנות נאותה להשמיע לפניו את טענותיו:

(1) בעל הזכיון לא קיים הוראות חוק זה או תקנות או כללים לפיו, שחומרת הפרתם מצדיקה, לדעת המועצה, ביטול, הגבלה או צמצום של הזכיון או הרישיון לשידורי רדיו, לפי העניין;

(2) בעל הזכיון הפר הוראה מהוראות סעיפים 36 ו-46 או לא קיים את חובת המימון שבסעיפים 51 ו-70(א).

(3) בעל הזכיון לא גילה לוועדת המכרזים מידע שנדרש לגלותו או שמסר לה מידע לא נכון;

(4) בעל הזכיון הפר תנאי שבזכיון או שברישיון, לפי הענין נקבע כי הוא תנאי מהותי;

(5) חדלו להתקיים בבעל הזכיון אחד או יותר מן התנאים המנויים בחוק זה, המכשירים אותו להשתתף במכרז או להיות בעל זכיון או התקיים בו תנאי אשר היה פוסל אותו מלהשתתף במכרז או מלהיות בעל זכיון לפי הוראות חוק זה;

(6) בעל הזכיון לא החל בשידורים או הפסיקם לפרק זמן בלתי סביר;

(7) בעל הזכיון ביקש ביטול זכיונו או רישיונו, לפי הענין;

(8) טובת הציבור מחייבת זאת, לדעת שני שלישים לפחות מחברי המועצה.

”...

32. במסגרת הזיכיון שניתן לישראל 10, נקבעו סמכויות רחבות ביותר למועצה, בכל הנוגע להחלטות במסגרת הבדיקה החצי תקופתית. סעיפים 16.7-16.9 לכתב הזיכיון של ישראל 10 קובעים כדלקמן:

”16.7 מצאה המועצה כי בעל הזיכיון הפר את הוראות החוק ותנאי הזיכיון, לרבות הנחיות שניתנו על ידי המועצה והמנהל, אך החליטה שלא לבטל את הזיכיון בהתאם לסמכותה לפי סעיף 37 לחוק, תורה המועצה לבעל הזיכיון, לאחר שנתנה לו הזדמנות להשמיע את טענותיו, כיצד לתקן את ההפרות ביתרת תקופת הזיכיון. ההוראות אפשר שיינתנו בדרך של תיקון הזיכיון ואפשר שיכללו כל תנאי הנדרש לדעת המועצה לשם אספקת שירותי הזיכיון והבטחת עמידתו של בעל הזיכיון בהתחייבויותיו על פי החוק והזיכיון ובכלל זה יעדי הערוץ כמפורט בזיכיון, לרבות הגשת תכניות העסקיות ולוחות תכניות ומתן

התחייבויות לביצועם, ולרבות חידוש, הגדלה או שינוי של הערבויות, מכתבי התחייבות וחוזה הביטוח, על-פי סעיפים 47 עד 51 ו-60 להלן.

16.8 החליטה המועצה בתום הליך הבדיקה שלא לבטל את הזיכיון בהתאם לסמכותה לפי סעיף 37 לחוק, אם או בלי מתן הוראות בדבר תיקון ההפרות שנתגלו ביתרת תקופת הזיכיון, לא יהיה בדבר כדי למנוע מהמועצה לשנות את החלטתה, בשל פעולות שביצע בעל הזיכיון בתקופת הזיכיון לאחר מתן החלטתה כאמור, או בשל מידע שהגיע לידיעתה והיה טעון גילוי לפני כן.

16.9 בלי לגרוע מהוראות אחרות בזיכיון זה וסמכויות המועצה לפי כל דין, התברר למועצה כי בשל התפתחויות טכנולוגיות שחלו במהלך ארבע השנים הראשונות של תקופת הזיכיון(כגון שילוב פעילות אינטרנט בשידורים או פיצול פרסומות באופן שבאזורים שונים ישודרו פרסומות שונות, או כל פעילות אחרת שלא היתה נהוגה בשידורי הטלוויזיה בערוץ 2 בעת מתן זיכיון זה), חל גידול או קיטון משמעותי בהכנסות בעל הזיכיון, בין היתר בהשוואה להכנסות הצפויות בתכנית העסקית שהגיש בהצעתו במכרז, תהיה המועצה רשאית, לאחר שמיעת עמדת בעל הזיכיון, לשנות בהתאמה את חובות בעל הזיכיון לפי סעיפים 30.6 עד 30.10, זאת גם אם לא מצאה כי בעל הזיכיון הפר את הוראות החוק או תנאי הזיכיון, ובלבד שלדעת המועצה לא יהיה בכך כדי לפגוע באופן מהותי בכדאיות הכלכלית של הזיכיון.

III. עקרונות יסוד

33. לאחר שלמדנו את כל הנתונים שהובאו בפנינו ואת העמדות שהוצגו בפנינו (עמוד 4 לעיל), גיבשנו 4 עקרונות יסוד שהיו את התשתית המהותית לגיבוש המלצותינו כמובא להלן:

א. עקרון טובת הציבור ובכלל זה עידוד היצירה הישראלית

ב. עקרון הסופיות;

ג. עקרון השוויוניות;

ד. עקרון יישום המדיניות;

א. עקרון טובת הציבור ובכלל זה עידוד היצירה הישראלית

34. עקרון השמירה על האינטרס הציבורי הינו הבסיס היסודי והראשוני בדיונים ציבוריים מסוג זה. תפקידה של הרשות השנייה לדאוג לשידורים איכותיים לטובת הצופה, לפיתוח השיח הציבורי, לדיון בסוגיות חברתיות, כלכליות, תרבותיות, מיגזריות, מגדריות וכיו"ב, עידוד יצירות מקור ויצירה ישראלית, הגדלת היצע והמגוון התקשורתי, חיזוק הדמוקרטיה הישראלית על ידי ריבוי שחקנים ושמירה על תחרות. בשוק הטלוויזיה המסחרית תוך השאת רווחים לבעלי המניות.

35. טובת הציבור מחייבת מחד, עמידה תקיפה על יישום מחויבויות התוכן של הזכיינים הבאות לידי ביטוי בשידורים, ומאידך, שמירה על הכדאיות הכלכלית בפעילות ערוצי הטלוויזיה המסחרית ציבורית, עמידת הזכיינים במחויבויותיהם תוך השאת רווחים לבעלי המניות, אשר יאפשרו המשך פעילותם באופן מקצועי, תחרותי וכלכלי.

ב. עקרון הסופיות:

36. כפי שפרטנו (עמ' 5 לעיל) סוגיית עמידת ערוץ 10 במחויבויותיו נמשכת כבר שנים רבות. נראה לוועדה כי ככל שערוץ 10 לא עמד במחויבויותיו החוקיות הניחו מנהליו כי יבוא להם מזור באמצעות הקלות, התאמות, דחיות וויתורים למיניהם – מצד הרגולציה (הרשות השנייה) ו/או המחוקק.

37. אנו מציעים למועצת הרשות השנייה לאמץ את עקרון הסופיות, ולהחליט בכך כי לא תמשיך ותעסוק בסוגיית ערוץ 10 באופן חריג ומיוחד לעניינו, וכי המועצה תמשיך במדיניותה בבדיקת עמידת הערוצים המסחריים ציבוריים (ערוץ 2 וערוץ 10) במקביל, ובאופן שיוויוני, באמצעות בדיקות שנתיות שוטפות תוך ראייה רחבה ואחידה של ענף הטלוויזיה המסחרית ציבורית.

38. אנו מבקשים כי המלצות ועדה זו ה יאושרו ע"י מועצת הרשות השנייה כמקשה אחת בלתי הדירה.

ג. עקרון השוויוניות;

39. תפיסת השוויוניות מהווה בסיס מהותי ותשתית עקרונית להמלצות הוועדה בעניין בחינת מחויבויות ערוץ 10. השוויוניות בדרישה לקיום המחויבויות, לשיטתנו, נדרשת להתקיים לכל אורך התקופה הרלוונטית. ויתור על חובות עבר כלפי ערוץ 10 בלבד, בהכרח פוגע בשוויוניות כלפי זכייניות ערוץ 2 אשר עמדו בחלק גדול ממחויבויותיהם לאורך השנים.
40. אנו למדים על טענות ערוץ 10 לאורך השנים "להגנת ינוקא" ואפליה מתקנת מול זכייני ערוץ 2 בפרמטרים מסוימים על מנת ליצור שוויוניות לאור השוני לטענתו בעמדות הפתיחה של שני הערוצים. ההקלות לערוץ 10 לאורך השנים מצד הרגולטור ו/או המחוקק התבססו על טיעון זה כשלנגד עיניהם עמד הרצון ליצור תנאי פתיחה זהים ככל שניתן לערוץ 10 ולאפשר לו לפעול בסביבה התחרותית שהייתה קיימת בשוק הטלוויזיה.
41. ממועד אישור המלצות הוועדה במועצת הרשות השנייה, אנו ממליצים להתייחס לערוץ 10 בפרמטרים שיווניים לערוץ 2 ולדחות את טענות "הגנת הינוקא" שטען לה הערוץ. וזאת בשל התבססות הערוץ, הגידול בהכנסותיו, גידול באחוזי הצפייה, התמודדות מיקצועית בתחרות מול זכייניות 2, גידול בעמידה במחויבויותיו, ועוד.
42. הוועדה ממליצה למועצת הרשות השנייה ליישם מדיניות להסדרת חובות הזכיינים באופן המאזן את השוויוניות בין כלל הזכיינים ומתקן עיוותי אי-שוויוניות מהעבר ככל שהיו.

ד. עקרון יישום המדיניות

43. תפקידה של הרשות השנייה הוא לקיים שידורים באמצעות בעלי זיכיון ולפקח עליהם. במילוי תפקידה פועלת הרשות לייצג, לשרת ולקדם, על בסיס החוק ובמקצועיות, את האינטרס הציבורי על מרכיביו השונים ובכללם ערכים חברתיים ותרבותיים בתקשורת המסחרית. מכרזי הרשות השנייה מגדירים את אופן העמידה ויישום המדיניות האמורה והזכיון מתחייב לבצעם. אי עמידה בהם פוגעת ביישום המדיניות ומרחיקה אותנו מהיעד ומהמטרה.
44. נדרש מאיתנו, חברי הוועדה, אומץ ציבורי כדי להישיר מבט ולומר כי חובה עלינו כרגולטור להבין כי חלק ממערכת החוקים ו/או התקנות ו/או הכללים שנקבעו בעת פרסום המכרזים ו/או מתן הזיכיונות, אינם תואמים בעת הזו את המציאות המשתנה בשוק התקשורת הדינאמי, המשוכלל והתחרותי כפי שקיים בישראל. על כן אנו מבקשים מועדת הטלוויזיה לבחון שינוי של חלק ממערכת נורמטיבית זו ולהתאים את המדיניות על מנת שהשחקנים הפועלים בשוק הטלוויזיה המסחרית יוכלו להתקיים באופן מקצועי, איכותי, כלכלי ורווחי תוך שמירה על האינטרס הציבורי.
- עקרונות אלו עמדו לנגד עיננו במהלך כתיבת המלצות הוועדה המובאות בהרחבה במסגרת מסמך זה.**

IV. המלצות הועדה:

45. המלצות הועדה מתייחסות למחויבויות ערוץ 10 בארבעת המישורים הבאים:

א. מחויבויות התוכן

ב. מחויבות השקעה בקולנוע הישראלי

ג. תשלומי תמלוגים

ד. תשלומי דמי זיכיון

46. מובהר בזאת כי ככל שישנן התחייבויות נוספות אשר לא עמדנו עליהן בדו"ח זה הרי שהן נשארות בעינן ואין במסמך זה כדי לשנות ו/או לגרוע ו/או כדי להקל במי מהן.

א. מחויבויות התוכן

47. בראשית דברינו נציין כי הועדה מאמצת את חו"ד המשפטית מיום 13 במאי 2008, של היועמ"ש של הרשות השנייה, עו"ד דורון אבני, אשר בחנה את הטענות השונות שהועלו על ידי ערוץ 10 בקשר לסמכויות המועצה וסבירות פעולותיה, כמו כן מאמצת הועדה את חו"ד בכל הנוגע לסמכויות הועדה באשר לקביעת היקף המחויבויות שיושלמו על ידי ערוץ 10 כתנאי לאי שלילת הזיכיון.

48. בבואנו לדון בסוגיית מחויבויות ערוץ 10, לעמידה בהשקעה בתוכן, אנו שוקלים 9 שיקולים מרכזיים שהינחו אותנו בקבלת ההחלטות:

49. השיקול הראשון - הקפאת הליכים:

49.1. כזכור, התקופה בה היה ערוץ 10 בהקפאת הליכים השפיעה באופן בולט על היכולת שלו למצב את עצמו כערוץ ברודקאסט, ולקיים את מכלול מחויבויות התוכן שחלו עליו מיד מתחילת שנת 2004. ערוץ 10 יצא ממצב של הקפאת הליכים בחודש אפריל 2004. ממועד זה, חידשו בעלי המניות של הערוץ את הזרמת הכספים להשקעה בתכנים והגבירו אותם.

49.2. כשיצא הערוץ מהקפאת ההליכים, המכסות בהן היה מחויב בתחום התוכן נקבעו ברובן בתיקון 19 לחוק הרשות השנייה. היקף המחויבויות היה ברור, וערוץ 10 העריך כי הוא מסוגל לעמוד בכל המחויבויות המוטלות על הערוץ, וכך גם טענו בדיונים בנושא בועדת הכלכלה בכנסת. למרות זאת, לא עמד הזכיון בכל המחויבויות האמורות.

49.3. יצירה של תוכניות דרמה וסרטי תעודה מיוחדים היא תהליך ארוך הנמשך בדרך כלל בין שנה לשנתיים. המשימה שהוטלה על ערוץ 10, להתחיל מיד באפריל 2004 להפיק ולשדר תוכניות מסוגה עלית, הייתה קשה ביותר. נציגי הערוץ האמינו שביכולתם לבצע את האמור, אולם המציאות שנוצרה הוכיחה שיש קושי גדול בכך.

49.4. בשנים 2004 ו- 2005 כמעט ולא שודרו דרמות על ידי הערוץ. גם היקף סרטי התעודה ששודרו היה נמוך ביותר. למעט שתי סדרות של תוכניות תעודה ותחקיר ששודרו בראשית שנת 2004, החל הערוץ לשדר תוכניות מסוגה עלית רק בחודש יולי של שנת 2004. רק בשנת 2006 החל הערוץ בשידור תוכניות דרמה, והמשיך לעשות כן בשנת 2007, וכעת בשנת 2008. מספר סרטי התעודה ששידר הערוץ גם הוא גדל במהלך השנים משנת 2004 ועד לשנה זו.

49.5. כזכור, הפיק ושידר הערוץ בתקופת הבדיקה תוכניות תעודה מעבר למכסה הקבועה. נראה כי את זאת עשה הערוץ בין היתר מכיוון שזו סוגה שהפקתה זולה יותר משאר הסוגות בסוגה העלית, וחשוב מכך, מהירה יותר. קל לייצר במהירות תוכניות תעודה רבות. בכך נתן הערוץ לצופים תכנים תיעודיים איכותיים, גם אם מעבר למכסה הנדרשת.

49.6. יש מקום להתחשב במסגרת מכלול השיקולים שבפנינו, בתקופה לא פשוטה זו של היציאה מתקופה של הקפאת הליכים, למרות שהוצאת בעל הזיכיון על תוכניות מסוגה עילית לא עמדה במינימום הקבוע בחוק.

50. השיקול השני - הוצאה ושידור ביתר של תוכניות תעודה:

50.1. כמפורט לעיל, ערוץ 10 הוציא כ- 29 מליון ש"ח ביתר על הפקה ורכישה של תוכניות תעודה. למרות שלצד הוצאה ביתר זו הערוץ לא הוציא את ההיקפים הנדרשים להפקה ורכישה של תוכניות מתתי הסוגות האחרות של הסוגה העלית, לציבור הצופים ניתנו במסגרת היצע השידורים של הערוץ תוכניות מסוגה עלית, מתת הסוגה של תוכניות תעודה. עודפים אלו אינם מבטלים את ההפרות בסוגות אחרות, אולם יש לתת את הדעת לכך שהוצאו כספים כאמור.

50.2. לאחר צאתו מהקפאת הליכים, הערוץ עשה מאמץ לספק תכנים של סוגה עלית, גם אם לא בכל תתי הסוגות שנדרשו ממנו על פי הכללים. יש להבהיר כי אין לבעל זכיון זכות לשדר סוגות שונות על חשבון סוגות אחרות, אולם בנסיבות המיוחדות שנוצרו לגבי "ישראל 10", יש לתת משקל לעובדה זו, במסגרת ההחלטה של ועדה זו. כמפורט להלן, מומלץ לתת משקל במסגרת ההחלטה בדבר היקף ההשלמה שעל ערוץ 10 לבצע כתנאי לאי שלילת זכיונו - אם אכן כך יוחלט - לתרומה לציבור שבשידור תוכניות תעודה מעבר למכסה הנדרשת.

51. השיקול השלישי - מלחמת לבנון השנייה:

51.1. במהלך תקופת מלחמת לבנון השנייה (יולי - אוגוסט 2006), נדחו תוכניות מסוגה עלית שתוכננו לשידור באותה תקופה. לא היה ניתן לשדר את התוכניות מכיוון שלוח השידורים הוקדש כמעט כולו לדיווחים על המלחמה, לדיווחים וסיקורים מקוריים וייחודיים אודות אירועי המלחמה. כזכור, לערוץ 2 ניתנה הקלה בגין השינויים בלוח השידורים בתקופת המלחמה, וצומצמה המחוייבות של זכייניות הערוץ בסוגה עלית לשנת 2006 בחישוב של חודש אחד מתוך שנה קלנדרית (1/12).

51.2. משמעותה הכספית של הקלה זו לגבי ערוץ 2 הייתה למעשה הקלה בסכום של 12.9 מליון ₪ לשתי הזכייניות של ערוץ 2 ביחד. גם ערוץ 10 התנסה בקשיים כמו ערוץ 2 ממלחמת לבנון השנייה, ולפיכך יש מקום לקחת גם גורם זה בחשבון במסגרת ההחלטה בדבר היקף ההשלמה שעל ערוץ 10 לבצע כתנאי לאי שלילת זיכיונו.

52. השיקול הרביעי - גידול בשיעורי צפייה:

52.1. במהלך השנים, ערוץ 10 המשיך לטפס ולמקם את עצמו בטבלאות שיעורי הצפייה (הרייטינג) ולצבור קהל צופים רחב ומגוון. בהתאם לנתונים שהוצגו על ידי הערוץ, הצליח הערוץ לתפוס בשנת 2007 נתח של 38% מהצפייה בערוצים המסחריים, אל מול נתח של 10% בראשית שידוריו בשנת 2002. הרייטינג הממוצע של הערוץ בשעות הפריים טיים עלה מ - 2% בתחילת שידוריו ל - 8.5% בשנת 2007.

53. השיקול החמישי - תחרות בתחום התוכן:

53.1. מהתחרות שנוצרה בין ערוץ 10 לערוץ 2, מרוויחים, בראש ובראשונה צופי הטלוויזיה. ערוץ 10 מהווה עבור הצופים, אשר טעמיהם ורצונותיהם מגוונים, חלופת צפייה, אלטרנטיבה אמיתית.

53.2. התחרות גורמת לערוץ 2 לשאוף עוד יותר למצויינות, והתחרות על התכנים מביאה התפתחויות חיוביות ברובן לקהל הצופים. לוחות שידור עשירים ומגוונים במיוחד של ערוץ 2 במהלך השנים ובמיוחד משנת 2004 ועד היום, גם הם תולדה של התחרות על התכנים אשר נוצרה עם התחזקותו של "ישראל 10" והפיכתו לשחקן משמעותי במגרש התוכן. בחודש ינואר 2008, שודרו בערוצים 2 ו - 10 שש סדרות דרמה בו זמנית. 2 הערוצים משדרים כיום ארבע סדרות תחקיר.

53.3. עם זאת, אילו היה משקיע ערוץ 10 את מלוא הסכומים שהיה עליו להשקיע בהתאם לחוק, אנו סבורים כי תחרות זו הייתה מניבה תוצאות טובות יותר, עם מגוון תכני איכות לטובת הציבור.

54. השיקול השישי - תחרות בתחום שידורי החדשות:

54.1. ברקע הדברים ראוי להזכיר כי התחרות קיימת גם בשידורי החדשות, תחום בו "חדשות 10", חברת החדשות של ערוץ 10 יוצרת אתגרים ותחרות למערכות הקיימות של הערוצים הותיקים יותר 2 ו - 1, וכל זאת לטובת הציבור.

54.2. מהדורת החדשות של ערוץ 10 נהנית משיעור צפייה שהולך וגדל עם השנים, שיעור צפייה שבהתאם לנתונים שהוצגו על ידי ערוץ 10 החל בממוצע של 0.8 בשנת 2002, והגיע לממוצע שנתי של 10.7 ב - 2007.

55. השיקול השביעי - תרומה בתחום התוכן:

55.1. את תרומתו של ערוץ 10 להיצע הטלוויזיוני העומד לרשות הצופים ניתן לראות במיוחד בתוכנית דוגמת התוכנית היומית "לונדון וקירשנבאום" המשודרת החל מנובמבר 2002. זו תוכנית אלטרנטיבית בעלת מאפיינים של תוכנית שיח ציבורי,

שרבים נהנים לצפות בה ולראות בה עיסוק שונה מהרגיל בענייני היום ובסוגיות המגוונות הנוגעות לחברה ולתרבות הישראלית. תוכנית האקטואליה הלילית, "היום שהיה" בהנחיית גיא זוהר מספקת עדכון לאירועי היום, לצד הצצה לנושאים חדשתיים מגוונים ומעניינים בארץ ובעולם בצורה קלילה, נעימה הומוריסטית ואינטלגנטית.

55.2. כמו כן בלטו במהלך השנים תכניות כמו סדרת הדרמה "מעורב ירושלמי" ששודרה ברובה בשנת 2003, ובחלקה בראשית שנת 2004, סדרת הדרמה "אהבה זה כואב", תכנית הסאטירה "אחורי החדשות עם יאיר ניצני", סדרת התעודה היוקרתית "האוליגרכים", תכנית התעודה "השיבה", ותכנית התחקיר המצוינת "דין וחשבון עם רינו צרור". תוכניות תעודה ותחקיר נוספות שראוי לציין הן "שעות אמיתיות עם צופית גרנט", "זה הזמן עם עמנואל רוזן", "הפלא השמיני", "הבטחנו זה לזו". כמו כן הסדרה הדוקומנטרית של קובי מידן, "הסיגריה האחרונה שלי", ו"בעקבות הגביע האבוד" - הסדרה של עמנואל רוזן על מצב הכדורגל בארץ.

55.3. עוד נזכיר את סדרת סרטי התעודה של היוצרת אורנה בן דור "אשם במותו". מבין סרטי תעודה חשובים ששודרו על ידי הערוץ, יש לציין את הסרט "החטופים", משדר מיוחד שחשף לראשונה צילומים של הנווט הנעדר רון ארד, והסרט "כל אנשי הקמפיין" שחשף את פניה של הפוליטיקה הישראלית מאחורי דלתות סגורות.

55.4. כפי שניתן לראות, בתחום האקטואליה התעודה והתחקיר נותנת "ישראל 10" לצופיה אפשרויות צפייה מעניינות וראויות.

55.5. כמו כן משדר הערוץ שידורי ספורט רבים בשידור חי, משחקי כדורגל וכדורסל לאומיים, וכן משחקי חוץ מרכזיים. "ישראל 10" הוא הערוץ הציבורי המשדר את ההיקף הגדול ביותר של שידורי ספורט, ובכך נותן אלטרנטיבה לצופים החפצים לצפות בשידורי ספורט, ללא תשלום.

56. השיקול השמיני - נקודת המבט של איגודי היוצרים והגדלה של שוק היצירה:

56.1. אחת המגמות החשובות של הרשות השנייה היא פיתוח של שוק היצירה המקומי ועידוד שוק העבודה הישראלי. לאורך השנים, התלבטה הרשות, כיצד לפעול בנוגע לערוץ 10 בזמן שזה לא מקיים חלק מהמחויבויות שלו במלואן. בהקשר זה שמעה הרשות, בין היתר, גם את עמדותיהם של נציגי היוצרים.

56.2. ראשי איגודי היוצרים בדרך כלל החזיקו בדעה שסגירת ערוץ 10 תגרום נזק לשוק היצירה. היוצרים הביעו עמדתם במשך השנים כי על הערוץ להמשיך להתקיים, ובלבד שיחויב לעמוד במחויבויותיו. הנחת היסוד של היוצרים הייתה שיש יכולות יצירתיים ומעשיים בתעשיית הטלוויזיה שיכולים לממש את התוכניות שעל ערוץ 10 להפיק כדי לעמוד במחויבויותיו, ואף להשלים את החוסרים שלו.

56.3. לצד אמירות אלו, איגודי היוצרים סוברים שגם אם הערוץ אינו מקיים את כל מחויבויותיו, עצם קיומו של ערוץ נוסף המחויב במכסות הפקה מקומית ותוכניות

מסוגה עלית, מייצר עבודה לאנשי מקצוע רבים בשוק הטלוויזיה. מנתוני ערוץ 10 עולה כי מיום הקמתו של הערוץ 10 התווספו כ- 500 משפחות למעגל העובדים הראשון ואלפי משפחות למעגל העובדים השני והשלישי בתעשייה.

56.4. אין ספק כי קיומו של ערוץ 10 ותרומו לתחרות בין הערוצים בתחום התוכן הביאו איתו גם הגדלה של שוק היצירה המקומית. ערוץ נוסף, אליו יכולים יוצרים לפנות עם הצעותיהם, שבו ניתן לפתח תכנים אלטרנטיביים, יש בו כדי להגדיל את כמות היוצרים העובדים בשוק. יוצרים אלו עובדים, מתפתחים, צוברים ניסיון, ומגדילים את כמות היוצרים המנוסים בכל תחומי היצירה. עם זאת, למותר לציין כי תרומת הערוץ לשוק היצירה הייתה צריכה להיות גדולה יותר משהייתה במהלך השנים.

57. השיקול התשיעי - מגמת השיפור של הערוץ:

57.1. ערוץ 10 נמצא במגמת שיפור מתחילת התקופה שנבדקה ועד היום. בשנים 2004 ו- 2005 שודרו מעט מאוד תוכניות מסוגה עלית, כמעט ולא שודרו דרמות כלל. בשנת 2006 שידר הערוץ 18 שעות דרמה, בשנת 2007 שידר 25 שעות דרמה, ובשנת 2008 מתעתד הערוץ לשדר כ- 80 שעות דרמה. בשנת 2004 שידר הערוץ 3 סרטי תעודה מיוחדים. החל בשנת 2005, שידר הערוץ מספר עולה של סרטי תעודה מיוחדים: בשנת 2006 שודרו 7 סרטים, בשנת 2007 שודרו 18 סרטים, ובשנת 2008 מתעתד הערוץ לשדר 41 סרטים.

57.2. מגמת השיפור הזו מעידה על יכולות כלכליות ומקצועיות הולכות וגוברות של הערוץ. העסקת צוות מקצועי בעל ניסיון גדול יותר, הזרמת כספים להפקות איכות, עבודה עם יוצרים ותיקים ומנוסים – כל אלו התפתחו אצל ערוץ 10 בשנתיים האחרונות, ומאפשרות היום לראות תמונה עתידית של יכולת להמשיך ולייצר ולשדר תכנים של סוגה עלית.

58. החלטות:

58.1. לאחר שבתנו את סוגיית עמידת ערוץ 10 בחויבויות התוכן ולאחר שלמדנו בקפידה את עמדות כל הגורמים הנוגעים בדבר שהונחו בפנינו, הוודעה מחליטה לאמץ את עמדתו של מנכ"ל הרשות השנייה, מנשה סמירה, המובאת בכתב הקובע כי מיום 13.05.08 היקף המחויבויות בסוגיית התוכן בתקופה הנבדקת (28.01.04 – 27.01.07) שעל ערוץ 10 להשלים כתנאי לאי שלילת זיכיונו הנו 60 מליון ₪.

58.2. אנו דורשים מערוץ 10 להשלים את מחויבויותיו בהיקף של 60 מליון ₪ עבור התקופה האמורה בהפקה וברכישה של תכניות מסוגה עלית מעבר למחויבויות שיחולו עליו ממילא בתקופה שנתרה עד 27.01.2010 מועד תום תקופת הזיכיון של הערוץ.

58.3. ההחזר של החוסרים בסוגה עלית ייבדק בהוצאה של הסכום הנדרש, ולא בהיקף השעות ששודרו בחוסר. משמעות הדבר היא שהזכיון יכול להפיק תוכניות דרמה, סרטי תעודה, וז'אנר מיוחד בנאותות הפקה גבוהה, והדבר יקטין את היקף השעות

שיידרש לשדר על מנת להשלים את החוסר. ציבור הצופים יצא נשכר גם במקרה זה, כי התכנים יהיו מן הסתם בעלי איכות גבוהה יותר

58.4. הוועדה רשמה בפניה את עמדת נציגי ארגוני היוצרים אשר הדגישו בפנינו באופן מפורש² כי אין באפשרות שוק היצירה הישראלי לספק תכניות סוגה עילית בהיקף זה בנוסף להתחייבויות הקיימות של הערוץ בשנים 2008-2010.

58.5. הוועדה רשמה בפניה את המלצת מנכ"ל הרשות כי לדעתו ערוץ 10 מסוגל לעמוד בהחזר החוסרים עד ינואר 2010, דבר שמהווה בסיס לאי נטילת הזיכיון לערוץ 10, אך לא קיבלה את עמדתו באופן מלא וקיבלה את החלטותיה כפי שיובא להלן.

58.6. הוועדה נתנה דעתה למשמעויות שעלולות להיות לקביעת הוועדה לפי הסעיפים 59א(ג) לחוק הרשות שנייה להלן:

"מבלי לגרוע משאר סמכויות המועצה לפי חוק זה, רשאית המועצה להתיר לבעל זיכיון בערוץ השלישי לקיים את התנאים וההתחייבויות שעליו לקיים בתקופת הביניים, לפי התוספת הראשונה והתוספת השניה, ולפי שאר הוראות חוק זה, כללי המועצה והוראות הזיכיון שעניינם הפקות מקומיות והוצאות לגביהן, במועדים מאוחרים יותר שתקבע, ובלבד שהמועדים הנדחים שתקבע יחולו עד תום תקופת הזיכיון הראשונה, ושבכל הזכיון ימלא, עד תום התקופה האמורה, את מלוא התנאים וההתחייבויות כאמור; לעניין זה "תקופת הביניים" – התקופה שמיום ה' בשבט התשס"ד (28 בינואר 2004) עד יום כ"ז בטבת התשס"ו (27 בינואר 2006)."

ובהתאם לסעיף 34 (ג)(2) לחוק:

" בלי לגרוע מסמכויות המועצה לפי חוק זה, בתום ארבע השנים הראשונות של תקופת הזיכיון תקיים המועצה הליך בדיקה שבו תבחן כיצד מילא בעל הזיכיון בתקופה האמורה אחר ההוראות לפי חוק זה, כללי המועצה ותנאי הזיכיון (בסעיף קטן זה-הוראות הדין); אף מצאה המועצה כי בעל הזכיון הפר את הוראות הדין, אך חומרת ההפרה אינה מצדיקה, לדעת המועצה, ביטול הזיכיון בהתאם לסמכותה לפי סעיף 37, תורה לוף לאחר שנתנה לו הזדמנות להשמיע את טוענותיו, כיצד לתקן את הפרות ביתר תקופת הזיכיון. ;"

58.7. לאור האמור, הוועדה מוצאת לנכון להשהות את החלטתה הסופית בנושא לתקופה סבירה ולפנות לשר התקשורת באופן מיידי בבקשה לפעול לתיקון חוק הרשות השנייה שיסמיך את מועצת הרשות השנייה להאריך זיכיונו של ערוץ 10 בשנתיים, קרי עד ינואר 2012 בהתאם לחוק ולהשלמת החוסרים במחויבויות של ערוץ 10 ככל שיארך זיכיונו.

² ראה לעניין זה מכתבו של מר נפתלי גליקסברג, מראשי ארגון היוצרים, מיום 31.5.08 – המצ"ב לדו"ח זה.

58.8. הוועדה מבקשת מהרשות השנייה לדרוש כי במסגרת תיקוני החקיקה המוצעים יינתנו בידי הרשות השנייה מנגנוני אכיפה ובקרה מוגברים, על מנת להבטיח עמידה במחויבויות של כלל הזכיינים. כל זאת בהתבסס על הודעתה של יו"ר מועצת הרשות השנייה, הגב' נורית דאבוש, שהחלה לפעול אל מול משרד התקשורת למתן סמכויות בדבר הטלת קנסות כספיים משמעותיים על הזכיינים בשל אי-עמידה בהתחייבויותיהם.

ב. מחויבויות להשקעה בקולנוע הישראלי:

59. בראשית דברינו נציין כי אנו דוחים מעיקרן ומכללן את טענות ערוץ 10 בנוגע לאי מחויבותו לעמוד במחויבויות ההשקעה בקולנוע הישראלי.
60. במהלך השנים 2004-2006 ערוץ 10 לא השקיע בסרטי קולנוע ישראלי על אף מחויבותו להשקיע כ-8 מיליון ₪ לשנה, ובסה"כ 24 מיליון ₪.
61. בתקופה האמורה היו נתונים מאמציו של ערוץ 10 לייצר תכנים לשידור על המרקע באופן המיידני ביותר. הזכיין המעיט בהשקעות ארוכות טווח בתוכן, ובתוך כך, לא השקיע בסרטי קולנוע ישראליים. מדובר בהפרה של כללי הרשות השנייה ושל הוראות זיכיונו. יצוין כי כלל, שידור הסרטים מתבצע כשנה וחצי עד שנתיים לאחר מועד שידורים בקולנוע, וזמן לאחר מועד ההשקעה בהם, וערוץ 10, אשר עתידו לא היה מובטח לו, ונמצא במצב של הפסדים ויציאה מהקפאת הליכום, בחר למעשה שלא להשקיע בתכנים אשר אין להם השפעה מיידית על יכולתו לבצע שידוריו.
62. עם זאת, יש לקחת בחשבון שהיקף ההכנסות של ערוץ 10, במיוחד בשנים של תקופת הבדיקה, דומה להיקף ההכנסות של זכיין בודד מזכייני ערוץ 2 באותה תקופה.
63. במסגרת מכלול שיקולינו התחשבנו גם בהסכמות שגיבשו נציגי ארגוני היוצרים והנהלת ערוץ 10 ואנו מגיעים לכלל החלטה להעמיד את היקף המחויבויות של ערוץ 10 באופן שווה למחויבויות זכיין אחד בערוץ 2 החל משנת 2004, קרי 4 מיליון ₪ לזכיין בכל שנה החל משנת 2004 ואילך.
64. הוועדה חוזרת ומדגישה כי יש לבצע תיקון של סעיף 20 (ג') לכללי התוכניות, בהתאם להמלצת ועדת אד הוק של מועצת הרשות השנייה בנושא ההשקעה בקולנוע הישראלי.
65. אופן השלמת הפערים: השלמת החוב של ערוץ 10 להשקעה בקולנוע הישראלי תתאפשר על פני כמה שנים, ככל שיוארך זיכיונו. שיטת הבדיקה המוצעת הינה בדומה לזו שהוחלה על זכייני ערוץ 2 ולפיה בדיקת הרשות את ההתחייבות להשקעה בקולנוע מתבססת על קבלת חוזי התקשרות המעידים על התחייבות להשקעה של סכום מסוים, והתשלום בפועל של סכומים אלו מתבצע בשים לב לאבני הדרך בהפקת הסרט.

ג. תמלוגים:

66. על פי חוק הרשות השנייה סעיף 100 (א) :
"בעל הזיכיון ישלם לרשות תמלוגים על הכנסותיו מביצוע שידורים וממתן שירותים כאמור בחוק זה. הרשות תעביר את התמלוגים לאוצר המדינה".

67. הועדה סבורה כי מועצת הרשות השנייה הינה נאמן לשמירת זכויות המדינה בכספים אלו ואל לה, ליטול סמכות כמי שרשאית להורות על ויתור כל שהוא מחובות אלו.

68. הועדה מחליטה לבקש מהרשות השנייה להורות לערוץ 10 להסדיר את חובה בגין כספי התמלוגים (בסך 700,000 ₪) באופן מיידי ולא יאוחר מ- 30 יום ממועד אישור ההמלצות ועדה זו על ידי מועצת הרשות השנייה. סכום זה יועבר באופן מיידי למשרד האוצר.

ד. דמי זיכיון:

69. דמי הזיכיון של זכייניות ערוץ 2, ערוץ 10 ותחנות הרדיו האזורי משמשים על פי חוק למימון פעילות הרשות השנייה. לפיכך, ויתור כל שהוא כלפי ערוץ 10 יהווה פגיעה בשוויוניות כלפי ערוץ 2 והרדיו האזורי וביחסה של הרשות כלפיהם – כמי שעמדו במחויבויותיהם.

70. לשם עמידה בעיקרון השוויוניות כפי שהוצג לעיל עלינו לבחון תחילה את המחויבויות הכספיות לעניין דמי הזיכיון של ערוץ 10.

71. פירוט חובות דמי הזיכיון במהלך השנים של ערוץ 10 :

הפרש	תשלום	חיוב	
6.6	19	26	2004
9.8	7	16	2005
0	18	18	2006
4.9	0	4.9	בתוספת
21	44	65	סה"כ

72. על פי החלטת משרד התקשורת, במסגרת בקשה שהוגשה להפחתת דמי זיכיון לערוץ 10 לשנים 2005-2006 בסך של כ- 19 מיליון ₪ ואשר באו לידי ביטוי בתחשיב החובות לעיל לשנים אלו, יש להקטין את ההחזר לערוץ 10 בסך של 4.9 מיליון ₪ ולהעביר סכום זה לשאר זכייניות הערוץ.

סה"כ החוב לתשלום עומד על כ-22 מיליון ₪ בתוספת ריבית והצמדה עד ליום התשלום (בהתאם לחוק ולתקנות). לסכום הכולל יש להוסיף מע"מ כחוק.

73. אנו מדגישים כי מחויבויות הכספיות של ערוץ 10 חייבות להתבצע במלואן ללא תלות במצבו הכלכלי של הערוץ וכמובן ללא תלות בדעתם של הנהלת הערוץ על היקף העלויות החלות עליו מתוקף החוק ומתוקף סמכותה של הרגולציה.

74. אל לנו להשלים עם הגישה כי הויתורים וההתאמות שביצעה הרשות השנייה, במטרה להבין ולהתחשב בערוץ 10, הביאה למצב כי דרישות הרשות השנייה הינה בגדר המלצות בלבד והן מהוות 'נקודת פתיחה לצרכי מו"מ'. מצב זה אסור שיימשך ויש להביא לתיקונו באופן מיידי.

75. אנו מבקשים מועדת הכספים של מועצת הרשות השנייה, בראשות הגב' רחל פרימור, לקבוע תוך 30 יום מנגנון לגביית דמי הזיכיון החלים על ערוץ 10, בקיזוז הסכומים אותם תחזיר הרשות השנייה לכל זכייני הרשות השנייה, להלן- רשת, קשת, טלעד, ערוץ 10, טלוויזיה חינוכית, זכייני הרדיו האזורי בשיעורים המתאימים. וזאת בכפוף לתיקון תקנות הכספים על ידי שר התקשורת.

V. סוף דבר

76. לאחר שבחנו שלמדנו והעמקנו בנושאים האמורים ולאחר שגיבשנו המלצותינו בדוח מפורט זה אנו מבקשים מיו"ר מועצת הרשות השנייה להתחיל בדיונים לקראת שינוי מגמות בענף התקשורת בישראל, בדבר מתן רישיונות לזכיינים הליך אשר הינו מורכב וסבוך אך יכול להבטיח הסדרה של כלל פעילות זכייני הטלוויזיה המסחרית ציבורית בענף התקשורת בישראל, תוך הקטנת המעורבות הרגולטורית.
77. אנו מודים ליו"ר המועצה נורית דאבוש על האמון ועל התמיכה, העזרה והליווי המקצועי. כמו כן אנו מודים למנכ"ל הרשות השנייה מנשה סמירה ולצוות הנהלת הרשות על עבודתם המסורה, המעמיקה, המקצועית והבאת הנתונים והעובדות בפני הועדה.
78. כמו כן מבקשת הועדה להציג דו"ח זה בפני שר התקשורת יו"ר ועדת הכלכלה של הכנסת ולקיים דיון בנושא זה בהקדם האפשרי.
79. הועדה מסיימת בזאת את עבודתה ומבקשת כי המלצותיה יאושרו ע"י מועצת הרשות השנייה.

בברכה,

רחל תורג'מן, עו"ד
יו"ר הועדה

העתקים :

נורית דאבוש, יו"ר מועצת הרשות השנייה
חברי הועדה- ד"ר דוד אלכסנדר
הגב' רחל פרימור
מר יוסי אליטוב
מר יוסי צמח
מנשה סמירה, מנכ"ל הרשות השנייה
עו"ד דורון אבני, יועמ"ש הרשות השנייה
ד"ר הרצל כהן, מבקר הרשות השנייה