

טיוטת חוק שירותי תעופה (פיצוי וסיוע בשל ביטול טיסה או שינוי בתנאיה) (תיקון מס'... והוראת שעה-חרבות ברזל), התשפ"ד – 2024 – אישור החלטת ועדת שרים

לענייני חקיקה

הצעה להחלטה

מ ח ל י ט י ס :

- א. לאשר את החלטת ועדת שרים לענייני חקיקה מס' חק/1055 מיום 26.5.2024, אשר אישרה את טיוטת חוק שירותי תעופה (פיצוי וסיוע בשל ביטול טיסה או שינוי בתנאיה) (תיקון מס'... והוראת שעה-חרבות ברזל), התשפ"ד – 2024, המצורפת בזאת.
- ב. בחתאם לסעיף 81(ג) לתקנון הכנסת, לבקש מוועדת הכנסת לקצר את תקופת ההנחה לפני הקריאה הראשונה של הצעת החוק.
- ג. בחתאם לסעיף 88(ב) לתקנון הכנסת, לבקש מוועדת הכנסת לקצר את תקופת ההנחה לפני הקריאה השנייה של הצעת החוק.

דברי הסבר

רקע כללי

ועדת שרים לענייני חקיקה אישרה, ביום 26.5.2024, את טיוטת החוק שעיקריה יפורטו להלן. כעת מוצע כי הממשלה תאשר את החלטת ועדת השרים לענייני חקיקה כך שתקבל תוקף מידי של החלטת ממשלה ותונח בכנסת. כמו כן מוצע לבקש מועדת הכנסת לקצר את תקופת ההנחה של הצעת החוק.

חוק שירותי תעופה (פיצוי וסיוע בשל ביטול טיסה או שינוי בתנאיה), התשע"ב – 2012 (להלן – החוק), קובע שלוש הטבות שלהן זכאי נוסע שחברת תעופה ביטלה את טיסתו בתוך פחות מ- 14 ימים לפני מועד הטיסה, או בשל טיסה שהמריאה בהקדמה או באיחור העולה על 8 שעות ממועד התמראה הנקוב בכרטיס הטיסה, והן:

- (1) שירותי סיוע (ובהם שירותי לינה);
- (2) השבת תמורה או כרטיס טיסה חלופי, לפי בחירת הנוסע;
- (3) פיצוי כספי, ללא צורך בחוכחת נזק, בסכום כאמור בתוספת הראשונה לחוק העיקרי (פיצוי סטטוטורי).

סעיף 6(ה)(1) לחוק קובע חריג לחובתה של חברת התעופה לתשלום פיצוי סטטוטורי "אם מפעיל הטיסה או המארגן הוכיח כי ... הטיסה בוטלה בשל נסיבות מיוחדות שלא היו בשליטתו, וגם אם היה עושה כל אשר ביכולתו – לא היה יכול למנוע את ביטולה בשל אותן נסיבות" (חריג כוח עליון).

להצעת החוק שלוש מטרות מרכזיות:

(1) לתקן במקצת את נוסחו של חריג הכוח העליון ולהתאימו הן לחקיקה האירופית עליה מבוסס החוק העיקרי והן לפרשנות בפועל שהעניקו בתי המשפט לחריג זה. בהתאם לתיקון המוצע, חברת התעופה לא תדרש עוד להוכיח כי עשתה כל שביכולתה למנוע את ביטול הטיסה אלא להוכיח כי לא יכלה להימנע מביטול הטיסה בנקיטת כלל האמצעים הסבירים.

(2) לערוך שינוי זמני בזכאות הנוסעים לפיצוי סטטוטורי בחלק מהתקופה של מלחמת חרבות ברזל, ולא להותיר זאת להתדיינות פרטנית מול כל נוסע, על בסיס החריג של "כוח עליון":

- מוצע כי לגבי טיסות שמועדן המתוכנן חל מיום כ"ג בתשרי התשפ"ד (8 אוקטובר 2023) ועד ליום י"ז כסלו תשפ"ד (30 בנובמבר 2023) - תבוטל לחלוטין חובת הפיצוי הסטטוטורי ללא תלות האם ניתנה הודעה מוקדמת או לא. זאת שכן תקופה זו אופיינה בביטולי טיסות גורפים של כלל חברות התעופה, לאור מתקפת הפתע של השביעי באוקטובר, וירי רקטי מאסיבי למרחב האווירי של ישראל (ווירוסים) – מצב דברים אותו חברות התעופה והמארגנים לא יכלו לצפות, לתכנן לוח טיסות, ולהיערך כראות עם כל סוג של הודעה מוקדמת על ביטול טיסות.

- מוצע כי לגבי טיסות שמועדן המתוכנן היה החל מיום י"ח כסלו תשפ"ד 1) בדצמבר 2023) ועד ליום כ' באדר א' התשפ"ד (29 לפברואר 2024) – להותיר את חובת הפיזיו אך לקצר את תקופת ההודעה המוקדמת מ-14 יום ל-3 ימים לפני מועד הטיסה המתוכנן. זאת שכן תקופה זו התאפיינה בסוג של "שגרת מלחמה" בה עדיין הייתה אי ודאות רבה ותנודתיות בביקוש לטיסות מצד הנוסעים, אך חברות התעופה שהמשיכו להפעיל טיסות מישראל ואליה כן יכול, בטווח זמן של 3 ימים, לתכנן את טיסותיהן.

(3) לעגן בחוק העיקרי מנגנון שיסמך את השרה, בהתייעצות עם שר הכלכלה והתעשייה ובאישור ועדת הכלכלה של הכנסת, לערוך, באמצעות צו, שינויים מוגבלים בהטבות לפי החוק העיקרי להן זכאי נוסע בביטול טיסה או בהקדמתה ביותר מ-8 שעות. סמכות זאת תחול לגבי טיסות שמועדן המתוכנן חל בעת קיומה של הכרזה על מצב מיוחד בעורף, הכרזה על אירוע חירום אזרחי או הכרזה מצב חירום שנקבע בחוק ונדרש להתמודדות עם מחלה מידבקת מסוכנת, שנמשכת מעל שבועיים.

הנתיבים כלכליים והשפעה על משק המדינה

לטיטות החוק אין השפעה על תקציב המדינה, שכן מדובר בהטבות שמושלמות על ידי חברות התעופה או המארגנים לציבור הנוסעים. אין יכולת להעריך את ההשפעה הכספית של טיטות החוק המוצע על ציבור הנוסעים או על חברות התעופה, מאחר שהחובה לתשלום הטבות מוכרעת על פי הנתיבים המסוימים של הטיסה שבוטלה, ועל בסיס הראיות שהוצגו על ידי חברת התעופה הן לגבי נסיבות הביטול והן לגבי האמצעים שנקטה כדי למנוע את ביטול הטיסה. החוק המוצע יביא לחיסכון בהתדיינויות משפטיות.

תקציב וכח האדם

לא רלוונטי

עמדת שרים אחרים שההצעה נוגעת לתחום סמכותם

שר הכלכלה והתעשייה אינו מתנגד להצעה. המשנה ליועץ המשפטי לממשלה (משפט אזרחי) סמכה ידיה על הצעת החוק מבחינה משפטית.

החלטות קודמות של הממשלה

אין

עמדת היועצת המשפטית של המשרד יוזם ההצעה

מצורפת בזאת חוות דעת משפטית של היועצת המשפטית של משרד התחבורה והבטיחות בדרכים.

סיווגים

סיווג ראשי: 07 חקיקה ממשלתית
תחום פעולה עיקרי: 06 המגזר הציבורי

**מגישה: שרת התחבורה והבטיחות
בדרכים**

**י"ח באייר התשפ"ד
26 במאי 2024**



מזכירות הממשלה

•
• החלטה מספר חק/1055 של ועדת השרים לענייני חקיקה מיום 26.05.2024 .

חק/1055. טיוטת חוק שירותי תעופה (פיצוי וסיוע בשל ביטול טיסה או שינוי בתנאיה)
(תיקון מס' והוראת שעה-חרבות ברזל), התשפ"ד-2024

מ ח ל י ט י ס, לאחר את טיוטת חוק שירותי תעופה (פיצוי וסיוע בשל ביטול
טיסה או שינוי בתנאיה) (תיקון מס' והוראת שעה-חרבות ברזל), התשפ"ד-
2024 המצורפת.

טיוטת חוק

א. שם החוק המוצע

חוק שירותי תעופה (פיצוי וסיוע בשל ביטול טיסה או שינוי בתנאיה) (תיקון מס' ... והוראת שעה-חרבות ברזל), התשפ"ד – 2024

ב. מטרת טיוטת החוק המוצעת, הצורך בה, עיקרי הוראותיה והשפעתה על הדין הקיים

לטיטת חוק המוצעת מספר מטרות:

המטרה הראשונה, לתקן במקצת את החרג של "כוח עליון" בחוק העיקרי הקובע חריג להטבה של פיצוי כספי סטטוטורי (בסכום קבוע וללא הוכחת נזק) במקרה שחברת התעופה מודיעה על ביטול טיסה או איחור או הקדמה של ההמראה ביותר מ- 8 שעות, בתוך פחות מ- 14 ימים לפני מועד הטיסה המתוכנן, בנסיבות מיוחדות שאינן בשליטתה. מוצע להתאים את נוסח החרג לחקיקה האירופית עליה מבוסס החוק העיקרי, ולהבהיר כי כדי שהחרג יחול בנסיבות כאמור על חברת התעופה להוכיח כי נקטה בכלל האמצעים הסבירים (ולא "כל שביכולתה") להימנע מביטול הטיסה או השינוי במועד ההמראה כאמור. המטרה השנייה היא לקבוע בחוק העיקרי מנגנון שיאפשר שינוי זמני, באמצעות חקיקת משנה שתהיה נתונה לביקורת פרלמנטרית, של חלק מסוים ומתוחם בהטבות להן זכאי נוסע כאשר חברת התעופה מודיעה לו על ביטול טיסתו או הקדמה או איחור שלה ביותר מ- 8 שעות, בתוך פחות מ- 14 ימים לפני מועד המתוכנן של הטיסה. זאת על רקע המציאות הגיאופוליטית במדינת ישראל, אשר בה אירועים ביטחוניים ואירועים חריגים אחרים משפיעים בצורה דרמטית על מאפייני משק התעופה בישראל לתקופה ממושכת, על היצע הטיסות מישראל ואלה ועל היכולת של חברות התעופה לתכנן באופן סביר לוח טיסות לשבועיים קדימה. אירועים חריגים אלה מצדיקים שינוי זמני בהטבות לנוסעים מכפי שנקבעו בחוק העיקרי, המשקף איזונים ותמריצים נכונים לימי שגרה ולא למצבי קיצון.

המטרה השלישית היא לקבוע הוראת שעה שתשנה באופן זמני, מתחילת מלחמת חרבות ברזל ועד ל- 19/2/2024, את הזכאות של נוסע לפיצוי סטטוטורי, כאשר חברת התעופה מודיעה לו על ביטול טיסתו או הקדמה או איחור שלה ביותר מ- 8 שעות, בתוך פחות מ- 14 ימים ממועד הטיסה המתוכנן. מוצע כי לגבי טיסות שמועדן המתוכנן מיום כ"ג בתשרי התשפ"ד (8 באוקטובר 2023) עד יום י"ז בכסלו התשפ"ד (30 בנובמבר 2023) תבטל לחלוטין חובת הפיצוי הסטטוטורי. זאת שכן בתקופה זו לנוכח מתקפת הפתע של השביעי באוקטובר, וירי רקטי מאסיבי למרחב האווירי של ישראל (ויירוטים) נוצרה מציאות בלתי צפויה שבה חברות התעופה לא יכלו לתכנן את לוח טיסות, ולהיערך כיאות עם כל סוג של הודעה מוקדמת על ביטול טיסות.

לגבי טיסות שמועד ההמראה המתוכנן חל מיום י"ח בכסלו התשפ"ד (1 בדצמבר 2023) עד יום כ' באדר א' התשפ"ד (29 בפברואר 2024) – תקופה זו התאפיינה בסוג של "שגרת מלחמה" שבה עדיין הייתה אי-ודאות רבה ותנודתיות בביקוש לטיסות מצד הנוסעים, אך חברות התעופה שהמשיכו להפעיל טיסות מישראל ואלה כן יכלו, במידה מסוימת לתכנן את טיסותיהן. משכך, כדי לצמצם ככל הניתן את הפגיעה בנוסע, מוצע להותיר את חובת הפיצוי אך לקצר את תקופת ההודעה המוקדמת מ- 14 ימים ל- 3 ימים לפני מועד ההמראה המתוכנן – טווח זמן שבו היה בידי חברות התעופה די נתונים כדי לקבל החלטה עסקית-רציונלית על קיומה של כל טיסה.

ג. השפעת טיוטת החוק המוצעת על קבוצות אוכלוסייה מסוימות

לא רלבנטי

ד. השפעת טיוטת החוק המוצעת על התקן המנהלי של המשרד היוזם, משרדים אחרים

ורשויות אחרות.

לא רלבנטי

ה. הערות משרדי ממשלה אחרים:

טיוטת החוק קודמה בתיאום עם הרשות להגנת הצרכן וסחר הוגן.
הערת הרשות לעניין ביטול חובת הפיצוי הסטטוטורי לגבי טיסות שמועדן מ- 1/12/2023 עד 29/2/2024, כאשר הודעה על ביטול הטיסה ניתנה לפחות 3 ימים לפני המועד המתוכנן שלה, ולפיה יש לקבוע הודעה מוקדמת של יותר מ- 3 ימים כדי לאזן את הפגיעה בציבור הנוסעים - לא התקבלה.

ו. עמדת היועץ המשפטי לממשלה

המשנה ליועצת המשפטית לממשלה (משפט אזרחי) סמכה ידה על טיוטת החוק.

ז. הצעת חוק מטעם משרד התחבורה:

הצעת חוק שירותי תעופה (פיצוי וסיוע בשל ביטול טיסה או שינוי בתנאיה) (תיקון מס' 1) והוראת שעה-חרבות ברזל, התשפ"ד – 2024

תיקון סעיף 6 1. בחוק שירותי תעופה (פיצוי וסיוע בשל ביטול טיסה או שינוי בתנאיה), התשע"ב – 2012¹ (להלן – החוק העיקרי), בסעיף 6(ה)(1) במקום "וגם אם היה עושה כל אשר ביכולתו – לא היה יכול למנוע את ביטולה בשל אותן נסיבות" יבוא "והוא נקט בכלל האמצעים הסבירים כדי למנוע את ביטולה".

הוספת סעיף 9א 2. אחרי סעיף 9 לחוק העיקרי יבוא:

"שינוי ההטבות לנוסע 9א. (א) הוכרז על מצב מיוחד והוא נמשך יותר מ- 14 ימים, השר, בהתייעצות עם שר הכלכלה והתעשייה ובאישור ועדת הכלכלה של הכנסת, רשאי בצו, לקבוע לגבי טיסה שהמועד הנקוב בכרטיס הטיסה שהונפק לגביה הוא בתקופה שיקבע (בסעיף זה – התקופה הקובעת) אחת או יותר מהוראות אלה:

(1) כי שירותי הלינה שלהם זכאי נוסע לפי הוראות סעיף 3(א)(1)(ב), יוגבלו למספר לילות שיקבע ושלא יפחת משניים, ובלבד ששוכנע השר כי בשל המצב המיוחד יש פגיעה משמעותית בהיצע של טיסות נוסעים מישראל ואליה;

¹ ס"ח התשע"ב, עמ' 414; התש"ף, עמ' 224.

(2) כי נוסע שטיסתו בוטלה או הוקדמה כמפורט בהוראות לפי סעיפים 6(א)(3), 8(ב)(1) ו-18, לא יהיה זכאי לפיצוי כספי לפי אותן הוראות, ובלבד ששוכנע השר כי בשל המצב המיוחד יש פגיעה משמעותית ביכולת של מפעילי טיסות או מארגנים לתכנן לוח טיסות לטווח זמן של שבועיים מראש;

(3) כי תקופת ההודעה מראש על ביטול טיסה או הקדמתה ביותר משמונה שעות, אשר בשלה נוסע אינו זכאי לפיצוי כספי כאמור בסעיפים 6(ג)(1) ו-8(ב)(1), תעמוד על מספר ימים הקטן מ-14 ושלא יפחת מ-3 ובלבד ששוכנע השר כי בשל המצב המיוחד יש פגיעה משמעותית ביכולת של מפעילי טיסות או מארגנים לתכנן לוח טיסות לטווח זמן של שבועיים מראש.

(ב) צו כאמור בסעיף קטן (א) יכול שייקבע לגבי כלל הטיסות או לגבי חלקן.

(ג) לגבי התקופה הקובעת יחולו הוראות אלה:

(1) היא תחול בתקופה שבה הוכרו על מצב מיוחד ויכול שתחול מיום תחילתו;

(2) היא לא תעלה על 60 ימים, ולעניין שלילת פיצוי לפי סעיף קטן (א)(2) - לא תעלה על 45 ימים;

(3) השר רשאי להאריכה בהתקיים התנאים שבסעיף קטן (א) ועל ההארכה יחולו הוראות סעיף זה;

(4) בוטלה או פקעה ההכרזה על המצב המיוחד, תסתיים התקופה הקובעת ביום הביטול או הפקיעה, לפי העניין;

(5) חדלו להתקיים הנסיבות שבשלן הוצא הצו, יקבע השר את סיום התקופה הקובעת ללא דיחוי; קביעה כאמור אינה טעונה התייעצות עם שר הכלכלה והתעשייה ואישור ועדת הכלכלה של הכנסת.

(ד) בסעיף זה, "מצב מיוחד" - כל אחד מאלה:

(1) מצב מיוחד בעורף לפי סעיף 9 לחוק ההתגוננות האזרחית, התשי"א - 1951²;

² ס"ח התשי"א עמ' 78.

(2) אירוע חירום אזרחי לפי סעיף 90 לפקודת המשטרה³;

(3) מצב חירום שנקבע לפי חוק לשם התמודדות עם מחלה מידבקת מסוכנת."

הוראת שעה – חרבות 3. על אף האמור בהוראות לפי החוק העיקרי - ברזל

(1) לעניין טיסה שמועד הטיסה הנקוב בכרטיס הטיסה שהונפק לגביה הוא בתקופה שמיום כ"ג בתשרי התשפ"ד (8 באוקטובר 2023) עד יום י"ז בכסלו התשפ"ד (30 בנובמבר 2023) - ההוראות לפי סעיפים 6(א), 8(ב), 1(ו) לחוק העיקרי - לא יחולו;

(2) לעניין טיסה שמועד הטיסה הנקוב בכרטיס הטיסה שהונפק לגביה הוא בתקופה שמיום י"ח בכסלו התשפ"ד (1 בדצמבר 2023) עד יום כ' באדר א' התשפ"ד (29 בפברואר 2024) - הוראות לפי סעיפים 6(ג), 8(ב), 1(ו) לחוק העיקרי לעניין זכאות של נוסע שטיסתו בוטלה או הוקדמה כמפורט לפי ההוראות האמורות, לפיצוי כספי -- לא יחולו, ובלבד שמפעיל הטיסה או המארגן הוכיח כי הנוסע קיבל ממפעיל הטיסה, מהמארגן או מנותן שירותי סוכנות הנסיעות הודעה על כך 3 ימים לפחות לפני מועד הטיסה הנקוב בכרטיס הטיסה.

דברי הסבר

כללי חוק שירותי תעופה (פיצוי וסיוע בשל ביטול טיסה או שינוי בתנאיה), התשע"ב – 2012 (להלן – החוק) קובע הטבות שונות שנוסע זכאי להן בשל ביטול טיסה או שינוי בתנאיה. האחריות למתן ההטבות לנוסע חלה על "מפעיל הטיסה" כהגדרתו בסעיף 1 לחוק (חברת התעופה) ועל "מארגן" כהגדרתו בסעיף האמור.

לפי סעיפים 1 ו-6(ה) לחוק "טיסה שבוטלה" היא טיסה שלא התקיימה או שהמריאה באיחור של שמונה שעות לפחות מהמועד הנקוב בכרטיס הטיסה.

סעיף 6 לחוק קובע שלוש הטבות שלהן זכאי נוסע שטיסתו בוטלה:

-שירותי סיוע;

-השבת תמורה או כרטיס טיסה חלופי, לפי בחירת הנוסע;

-פיצוי כספי כאמור בתוספת הראשונה.

בנוסף, לפי סעיף 8 לחוק, נוסע שטיסתו הוקדמה ביותר מ-8 שעות זכאי להשבת תמורה או כרטיס טיסה חלופי לפי בחירתו, וכן לפיצוי כספי כאמור בתוספת הראשונה.

שירותי הסיוע - הם שירותים מידיים בלא תשלום בשל צרכים מידיים של נוסע שטיסתו בוטלה למזון, שתיה, הסעה משדה התעופה או אליו, שירותי לינה ושירותי תקשורת.

השבת תמורה או מתן כרטיס חלופי, לפי בחירת הנוסע, נועדו למנוע את ההפסד הישיר כתוצאה מרכישת שירות שבוטל. בסעיף 3 לחוק נקבעו הוראות מפורטות ומפורשות לעניין מהותם של השבת תמורה ומתן כרטיס טיסה חלופי.

פיצוי כספי בסכום קבוע ללא הוכחת נזק (להלן – פיצוי סטטוטורי), הוא סכום שנקבע בתוספת הראשונה לחוק, בהתאם למרחק הטיסה בקילומטרים. נכון להיום הפיצוי הסטטוטורי עומד על סכומים אלה (י"פ התשפ"ד, עמ' 3254):

³ דיני מדינת ישראל התשל"א, עמ' 390.

מרחק הטיסה בקילומטרים	הסכום בשקלים חדשים
עד 2,000	1,440
עד 4,500	2,310
מעל 4,500	3,460

לפי סעיף 6(ה)(1) לחוק, נוסע שטיסתו בוטלה אינו זכאי לפיצוי סטטוטורי אם חברת התעופה או המארגן הוכיחו כי " (1) הטיסה בוטלה בשל נסיבות מיוחדות שלא היו בשליטתו, וגם אם היה עושה כל אשר ביכולתו – לא היה יכול למנוע את ביטולה בשל אותן נסיבות;".

כלומר, כבר היום החוק לוקח בחשבון כי ישנן נסיבות חריגות, של כוח עליון, שבהן אין זה מוצדק לחייב את חברת התעופה בפיצוי סטטוטורי בשל כך שביטול הטיסה אינו בשל אשם תורם שלה. נוסחו של חריג זה המחייב את חברת התעופה "לעשות כל שביכולתה" עלול להתפרש כחורג מכל האמצעים הסבירים שביכולתה של חברת התעופה לנקוט, ויש לתקנו.

לפי סעיפים 6(ג) ו-8 לחוק, נוסע אינו זכאי לפיצוי סטטוטורי אם קיבל הודעה על ביטול הטיסה, או על הקדמתה ביותר משמונה שעות, 14 ימים לפחות לפני מועד הטיסה המתוכנן (או אף במועד קצר יותר אם הוצע לו כרטיס טיסה חלופי לטיסה בשעות קרובות לטיסה המקורית). כלומר, הפיצוי הסטטוטורי נועד לפצות את הנוסע בשל ביטול טיסה או הקדמה משמעותית שלה בסמוך למועד המראתה המתוכנן. החוק מניח כי אם ניתנה לנוסע הודעה על ביטול הטיסה או הקדמה משמעותית שלה זמן סביר מראש (14 ימים) הרי שאין עילה לפיצוי סטטוטורי כפוי, ללא הוכחת נזק. מנקודת מבטה של חברת התעופה, הפיצוי הסטטוטורי משמש, בין השאר, תמריץ (נוסף) לקיים את לוח הטיסות שלה כמתוכנן. בשגרה, בנקודת הזמן של 14 ימים לפני מועד הטיסה יש בידי חברות התעופה די נתונים כדי לקבל החלטה עסקית רציונלית, האם לנוכח רמת הביקוש לטיסה ושיקולים נוספים, ניתן לקיים את הטיסה במועדה.

ואולם, בשל המציאות שנכפתה על חברות התעופה בשל מלחמת חרבות ברזל, שהובילה לירידה דרסטית בביקוש של ציבור הנוסעים לטיסות מישראל ואליה, ולביקושים תודותיים ומשתנים בקבועי זמן קצרים בסמוך למועד ההמראה המתוכנן, פרק זמן זה של 14 ימים לפני מועד הטיסה המתוכנן, לא היה פרק זמן סביר בהקשר זה. זאת שכן, בחודשים הראשונים לאחר פרוץ מלחמת חרבות ברזל, לא היו בידי חברת התעופה נתונים מספקים לשם קבלת החלטה האם ניתן לקיים את הטיסה במועדה. מצב זה היה נכון לכל הטיסות ולא לטיסה בודדת.

לפיכך מוצע לערוך שינוי בזכאות הנוסעים לפיצוי סטטוטורי בחלק מהתקופה של מלחמת חרבות ברזל, ולא להותיר זאת להתדיינות פרטנית מול כל נוסע, על בסיס החריג של "כוח עליון".

כמו כן, מלחמת "חרבות ברזל" הינה האירוע הממושך השני בתקופה של כשלוש שנים, שבו נגרמו שיבושים נרחבים במשק התעופה בישראל, בשל נסיבות חריגות שאינן בשליטת חברות התעופה, שהן בעלות השלכות דרמטיות על המשק בכלל, ועל ענף התעופה בישראל, ממנה ואליה בפרט. כך, בשנים 2020 ו-2021 התקיימו שיבושים חריגים ונרחבים בשל מגפת נגיף הקורונה. בנוסף, המציאות הגיאופוליטית במדינת ישראל היא כזו שלא ניתן לפסול כי יתקיימו גם בעתיד, הקרוב או הרחוק, אירועים ביטחוניים או אירועים חריגים אחרים אשר גם הם ישפיעו בצורה דרמטית על מאפייני משק התעופה בישראל לתקופה ממושכת, ועל היצע הטיסות מישראל ואליה והיכולת של חברות התעופה לתכנן באופן סביר לוח טיסות לשבועיים קדימה. לכן מוצע לעגן בחוק מנגנון שיהיה ביכולתו לתת מענה למצבים מיוחדים משמעותיים וחריגים בלא צורך בתיקון החוק עצמו בכל מצב חירום כאמור.

סעיף 1 החוק מבוסס במידה רבה על תקנת הפרלמנט האירופי והמועצה מס' 261/2004 מ-11 בפברואר 2004 הקובעת כללים אחידים בדבר פיצוי וסיוע לנוסעים במקרים של סירוב להעלות לטיסה, ביטול טיסה או עיכוב ארוך של טיסה (Regulation (EC) No 261/2004 of the European Parliament and of

the Council of 11 February 2004 establishing common rules on compensation and assistance to passengers in the event of denied boarding and of cancellation or long delay of flights (להלן – התקנה האירופית)).

החוק, כמו התקנה האירופית, מכירים בכך שקיימות נסיבות חריגות שהן מחוץ לשליטת חברת התעופה, שבהתקיימן אין זה נכון לחייב את חברת התעופה לשלם לנוסע פיצוי כספי בשל ביטול הטיסה. נוסח התקנה האירופית לגבי אותן נסיבות מיוחדות קובע:

"An operating air carrier shall not be obliged to pay compensation in accordance with Article 7, if it can prove that the cancellation is caused by extraordinary circumstances which could not have been avoided **even if all reasonable measures had been taken.**"

לעומת זאת, בסעיף 6(ה)(1) לחוק נקבע כי "... נוסע שטיסתו בוטלה לא יהיה זכאי לפיצוי כספי כאמור בתוספת הראשונה, אם מפעיל הטיסה או המארגן הוכיח כי התקיים אחד מאלה: (1) הטיסה בוטלה בשל נסיבות מיוחדות שלא היו בשליטתו, וגם אם היה עושה כל אשר ביכולתו – לא היה יכול למנוע את ביטולה בשל אותן נסיבות";

כלומר, גם התקנה האירופית וגם החוק קובעים סייג לפיצוי בביטול טיסה בסמוך למועדה המתוכנן, כאשר חברת התעופה מוכיחה כי ביטול הטיסה הוא בשל נסיבות מיוחדות שלא היו בשליטתה, ואולם בעוד התקנה האירופית דורשת כי חברת התעופה תוכיח (בנוסף לכך שביטול הטיסה היה בשל נסיבות חריגות שאינן בשליטתה) כי לא ניתן היה להימנע מביטול הטיסה גם אם היתה נוקטת בכלל האמצעים הסבירים לשם כך (even if all reasonable measures had been taken) הרי שהחוק דורש כי חברת התעופה תוכיח (בנוסף לכך שביטול הטיסה היה בשל נסיבות חריגות שאינן בשליטתה) כי לא ניתן היה להימנע מביטול הטיסה גם אם היתה עושה כל שביכולתה לשם כך. מילולית לפחות יש הבדל בין הדרישה לנקוט בכל האמצעים הסבירים לבין הדרישה לעשות כל שניתן – דרישה אשר יכולה להתפרש כמחייב את חברת התעופה לנקוט צעדים בלתי סבירים כדי להימנע לחלוטין מביטול הטיסה.

לנוכח האמור לעיל, מוצע להתאים את נוסח החוק לנוסח התקנה האירופית ולקבוע כי נוסע שטיסתו בוטלה לא יהיה זכאי לפיצוי כספי כאמור בתוספת הראשונה, אם מפעיל הטיסה או המארגן הוכיח כי הטיסה בוטלה בשל נסיבות מיוחדות שלא היה באפשרותו למנוע, גם בנקיטת כלל האמצעים הסבירים.

סעיף 2 בשל המציאות הגיאופוליטית במדינת ישראל, לא ניתן לפסול כי יתקיימו גם בעתיד, הקרוב או הרחוק, אירועים ביטחוניים או אירועים חריגים אחרים אשר גם הם ישפיעו בצורה דרמטית על מאפייני משק התעופה בישראל לתקופה ממושכת, על היצע הטיסות מישראל ואליה ועל היכולת של חברות התעופה לתכנן באופן סביר לוח טיסות לשבועיים קדימה.

בהתאם, מוצע לקבוע סעיף הסמכה שיאפשר, לגבי טיסות שמועד המראתן המתוכנן, הנקוב בכרטיס הטיסה חל בעת קיומו של מצב מיוחד כפי שיוגדר, ושמשכו מעל 14 ימים, לערוך שינויים מוגבלים בהטבות שלחן זכאי נוסע לפי החוק לעניין ביטול טיסה או הקדמתה ביותר מ-8 שעות. סעיף זה יבטיח איזון ראוי בין ההטבות לפי החוק לנוסעים, שנועדו לזמני שגרה, לבין הצורך לאפשר שינוין כאשר יש לכך הצדקות ברורות בנסיבות חריגות, תוך קביעת מספר מנגנוני הגנה ובהם: ההכרזה על המצב המיוחד היא הכרזה חיצונית שאינה נתונה לשיקול שרת התחבורה (ראו סעיף קטן (ד) המוצע); המשטר לפי הצו הוא זמני והארכתו מחייבת בחינה מחדש של התקיימות השיקולים והתנאים המצדיקים הארכתו (ראו בסעיף קטן (ג) המוצע); רשימה סגורה של שינויים מסוימים בהטבות שניתן לקבוע בצו; נסיבות שאותן יש לשקול כחצדקה לשינוי משטר ההטבות; וכן פיקוח פרלמנטרי על קביעת הצו (סעיף קטן (א) המוצע).

לעניין טיסות פנים ארציות – לפי סעיף 18 לחוק שכותרתו "תחולה על נוסע בטיסה פנים-ארצית" הוראות החוק חלות (בשינויים המחויבים) על נוסע בטיסה פנים ארצית, זולת לעניין הפיצוי הסטטוטורי. הסעיף קובע כי לא יינתן פיצוי כספי לנוסע בטיסה פנים ארצית אלא לפי הוראות שקבע השר; בתקנות לפי

סעיף זה רשאי השר לקבוע בין השאר נסיבות שבהן לא יינתן פיצוי כאמור. בתקנות שירותי תעופה (פיצוי וסיוע בשל ביטול טיסה או שינוי בתנאיה) (טיסות פנים-ארציות) התשע"ג-2013, נקבעה הגדרה ספציפית לטיסה פנים ארצית שבוטלה (טיסה שלא התקיימה או שהמריאה באיחור של שלוש שעות, ולא באיחור של שמונה שעות כפי שמוגדר בסעיף 1 לחוק), וכן נקבע סכום פיצוי כספי של 230 שקלים חדשים בקו נמל התעופה בן גוריון- אילת (במקום הסכום הקבוע בתוספת הראשונה לחוק). מצבים מיוחדים יכולים לשבש באופן חריף גם את היצע הטיסות והיכולת לתכנן טיסות נוסעים פנים-ארציות, ולכן מוצע כי המנגנון כאמור יחול גם לגבי טיסות פנים ארציות, כלומר הוראות הצו כאמור יכול שיגברו על הוראות התקנות האמורות בלא צורך בתיקון התקנות.

לסעיף קטן (א)

לרישה מוצע כי שרת התחבורה והבטיחות בדרכים, כעומדת בראש המשרד המקצועי האמון על אסדרת התעופה האזרחית, היא שתוסמך לקבוע את שינוי ההטבות כאמור לעיל בצו, וזאת בהתייעצות עם שר הכלכלה – בהיותו השר הממונה על הרשות להגנת הצרכן ולסחר הוגן. כן מוצע כי צו זה יהיה טעון אישור ועדת הכלכלה של הכנסת, ובכך יתקיים פיקוח פרלמנטרי על הנושא.

מוצע כי הסמכות תחול בעת הכרזה על מצב מיוחד (כמוגדר בסעיף קטן (ד) המוצע) שמשכו מעל 14 ימים. זאת כדי להבטיח כי יעשה שימוש בסמכות חריגה זאת רק במצבים מיוחדים ומתמשכים, שלא ניתן לתת להם מענה נקודתי פר טיסה באמצעות החריג "הרגיל" של כוח עליון הקבוע בסעיף 6(ה)(1) לחוק. מוצע להסמיך את השרה לקבוע בצו "תקופה קובעת" – המשמעות היא כי המשטר השונה של ההטבות שנקבעו בצו יחול רק לגבי טיסות שמועדן הנקוב בכרטיס הטיסה הוא באותה תקופה. כן מוצע לתחום את השינויים במשטר הטבות אשר ניתן יהיה לצוות עליהם בחקיקת משנה, אך ורק לשינויים המפורטים בפסקאות (1) עד (3) - קרי מדובר ברשימה סגורה.

לפסקה (1) שירותי לינה מוגדרים בסעיף 3(א)(1)(ב) לחוק כ"אירוח בבית מלון אם נדרשת שהייה של לילה אחד או יותר או אם נדרשת שהייה ארוכה מהשהייה שתכנן הנוסע (בחוק זה – שירותי לינה)". כאשר טיסה מבוטלת, נוסע עלול למצוא עצמו הרחק מביתו (למשל בארץ אחרת) ונוקד לשירותי אירוח בבית מלון. מדובר בהוצאות נוספות בפועל שנגרמות לנוסע בשל ביטול הטיסה. החוק לא קבע הגבלה על מספר הלילות של שירותי הלינה, על בסיס ההנחה כי בשגרה, חברת תעופה יכולה, תוך פרק זמן סביר, למצוא לנוסע טיסה חלופית בין אם באמצעותה או באמצעות חברה אחרת, ובכך למנוע את הזקקות הנוסע להלנה לא מתוכננת מחוץ לביתו. הנחה זו נכונה למצב דברים שבו משק התעופה פועל בצורה סבירה, אך עלולות להיות נסיבות חריגות ביותר, שאינן בשליטה של חברת התעופה, שבהן לחברת התעופה אין אפשרות ריאלית להטיס את הנוסע, גם לא באמצעים חליפיים. על כן מוצע להסמיך את השרה להגביל את מספר הלילות של שירותי הלינה שאותן חברת התעופה מחויבת לספק לנוסע, ובלבד ששוכנעה כי בשל המצב המיוחד יש פגיעה משמעותית בהיצע של טיסות נוסעים מישראל ואלוה. יצוין כי נסיבות כאלה התקיימו בזמן מגפת הקורונה - כאשר מרבית הטיסות בעולם כולו בוטלו בשל הגבלות שהטילו מדינות על תנועה בין-לאומית של נוסעים. בהתאמה, בתקופת מגפת הקורונה נקבעה הוראת שעה אשר הגבילה את משך הלינה לעד 2 לילות מטעמים אלו. כלקח מתקופת מגפת הקורונה, ובמטרה למתן את הפגיעה בציבור הנוסעים, מוצע כי משך ההלנה המינימלי שאותו ניתן יהיה לקבוע בצו, יהיה 2 לילות לפחות.

לפסקאות (2) ו-3) מוצע להסמיך את השרה לבטל את זכאות הנוסע לפיצוי סטטוטורי או לקצר את תקופת ההודעה המוקדמת על ביטול טיסה או הקדמתה ביותר משמונה שעות, אשר בהינתנה הנוסע אינו זכאי לפיצוי סטטוטורי, ובלבד ששוכנעה כי בשל המצב המיוחד נפגעה משמעותית היכולת של מפעילי טיסות או מארגנים לתכנן לוח טיסות לטווח זמן של שבועיים מראש. כאמור, לפי סעיף 6(ג)(1) ו-8 לחוק, כאשר חברת התעופה או המארגן מודיעים לנוסע, 14 ימים לפחות מראש, על ביטול הטיסה או על הקדמתה כאמור, הנוסע אינו זכאי לפיצוי הסטטוטורי. בנסיבות של מצב מיוחד המשפיע באופן דרסטי על הביקוש לטיסות ועל התנודתיות בביקוש, פרק הזמן להודעה מוקדמת של 14 ימים לפני הטיסה כתנאי המאפשר חריגה מחובת הפיצוי הכספי, אינו משקף מדיניות ראויה ואינו מהווה תמריץ הוגן לחברות התעופה לעמוד בלוח

הטיסות המתוכנן. בנסיבות שבהן במועד זה אין בידי חברות התעופה די נתונים כדי לקבל החלטה מושכלת על קיום הטיסה, המשמעות היא דרישה מחברות התעופה לקבל החלטות עסקיות רציונליות בתנאי חוסר ודאות מתמשכים והיא עלולה להוביל למספר תוצאות לא רצויות: ביטול טיסות שניתן היה לקיימן - קיים חשש כי במידה שחברות התעופה ישקללו את מרכיב הפיצוי הסטטוטורי לתוך השיקולים העסקיים שלהן, הן יבטלו טיסות 14 ימים לפחות מראש כדי להימנע מהחשיפה לתשלום הפיצוי הסטטוטורי, בעוד שאם יכלו לדחות את ההחלטה למועד קרוב יותר לטיסה המתוכננת, הטיסה כן הייתה מתקיימת. לגבי טיסות שחברות התעופה לא ביטלו בהודעה מוקדמת של 14 ימים, דרישה זו עלולה להעמידה בפני ברירה אחרת שאינה מוצדקת - לקיים טיסה הפסדית, או לשלם פיצוי כספי סטטוטורי רק כי אינה יכולה להרשות לעצמה פעילות הפסדית לאורך זמן.

לפיכך, בפסקה (2), מוצע להסמיך את השרה לבטל את חובת הפיצוי הסטטוטורי כליל ובפסקה (3) מוצע להסמיכה לקצר את תקופת ההודעה המוקדמת כאמור. במטרה להפחית את הפגיעה בנוסעים מבחינת הוודאות לגבי עצם קיום הטיסה (בנסיבות שבהן הדבר מתאפשר), מוצע לקבוע כי פרק הזמן של ההודעה מראש כאמור לא יפחת מ-3 ימים. יובהר כי פסקאות אלה הן חלופיות, כך שלא ניתן לקבוע גם ביטול פיצוי וגם קיצור תקופת ההודעה מוקדמת, לגבי אותה טיסה.

יובהר כי לא מוצע בהצעת החוק כי השרה תוסמך לחורות בצו על שינויים בחובת השבת התמורה החלה מכוח החוק העיקרי.

לסעיף קטן (ב) כדי להסיר ספק מוצע לקבוע כי ניתן לקבוע משטר הטבות שונה בצו כאמור, לגבי כלל הטיסות או חלקן, למשל לפי יעדי הטיסה, אם הנסיבות הן של שיבוש הפעילות התעופתית באזור מסוים.

לסעיף קטן (ג) המנגנון המוצע לשינוי זמני בהטבות הקבועות בחוק באמצעות צו, מבוסס על קביעת "תקופה קובעת" בצו, והטיסות שעליהן יחול הצו הן אלה שתוכננו לתקופה הקובעת.

בפסקה (1) מוצע להבהיר כי התקופה הקובעת תחול רק בתקופה שבה הוכרז מצב מיוחד, וכי ניתן שהיא תהיה מיום תחילתו. כזכור, סמכות השרה לפי סעיף קטן (א) חלה כאשר מצב מיוחד נמשך יותר מ-14 ימים (כלומר מדובר במצב מיוחד משמעותי, שלא נכון להשאירו לטיפול פרטני מול כל נוסע על בסיס החרג של כוח עליון). יחד עם זאת, ברור כי רמת אי הוודאות וכתוצאה מכך שיבוש יכולת התכנון של טיסות הם קיצוניים ביותר דווקא בתחילת המצב המיוחד ולכן קיימת הצדקה להחיל את המשטר השונה מתחילתו. יחד עם זאת החלה רטרואקטיבית אינה עניין אוטומטי והיא כפופה למבחנים שנקבעו בפסיקה לחקיקה רטרואקטיבית ובכלל זה למבחן הסבירות (למשל – היקף הרטרואקטיביות), ולפי הנחיות היועצת המשפטית לממשלה לעניין חקיקת משנה, היא טעונה אישור של משנה ליועץ המשפטי לממשלה. זאת ועוד, מכיוון שהתקנת הצו כרוכה באישור ועדת הכלכלה, החלתו הרטרואקטיבית תצריך גם היא פיקוח פרלמנטרי של ועדת הכלכלה.

נהוג לקבוע הסדרים למצבים מיוחדים המשנים הסדרים חקוקים שגרתיים כהסדרים זמניים, באופן המחייב בחינה מחודשת של המשך הצורך בהם מעת לעת. לפיכך, בפסקה (2) מוצע לקבוע כי התקופה הקובעת לא תעלה על 60 ימים, ולעניין שלילה מוחלטת של פיצוי סטטוטורי, לא תעלה על 45 ימים. זאת על בסיס הנחה כי עם ההכרזה על המצב המיוחד רמת חוסר הוודאות היא הגבוהה ביותר וכתוצאה מכך היכולת לתכנן טיסות לא קיימת, אך לאחר מכן נוצרת "שגרת חירום" המאפשרת תכנון לוח טיסות ועמידה בו, גם אם לא ברמת וודאות של 14 ימים מראש.

בפסקה (3) מוצע לקבוע כי השר מוסמך להאריך את התקופה הקובעת בהתקיים התנאים להוצאת הצו מלכתחילה, כלומר הן מבחינת התהליך המחייב (ההיעצות בשר הכלכלה והתעשייה ואישור ועדת הכלכלה של הכנסת), הן מבחינת התנאים לקיומה של התקופה הקובעת (ההכרזה על המצב המיוחד עדיין בתוקף) והן מבחינת השיקולים המהותיים (עדיין מתקיימת פגיעה משמעותית בהיצע של טיסות נוסעים מישראל ואלה (לעניין הגבלת משך שירותי הלינה) או עדיין מתקיימת פגיעה משמעותית ביכולת של מפעילי טיסות או מארגנים לתכנן לוח טיסות לטווח זמן של שבועיים מראש (לעניין ביטול חובת הפיצוי הסטטוטורי או

קיצור ההודעה המוקדמת שבהינתנה אין זכאות לפיצוי).

מאחר שהצו נקבע בשל מצב מיוחד המצדיק זאת, בפסקה (4) מוצע לקבוע כי עם פקיעת ההכרזה על מצב מיוחד (תום תקופת תוקפה) או עם ביטולה (באופן אקטיבי על ידי הגורם המוסמך לכך, בטרם הסתיימה תקופת תוקפה) תסתיים התקופה הקובעת, אף בלא צורך בפעולה אקטיבית מצד השרה. בפסקה (5) מוצע לחייב את השרה לתקן את הצו ללא דיחוי ולסיים את התקופה הקובעת אם חדלו להתקיים הנסיבות שבשלהן הוצא הצו (פגיעה משמעותית בהיצע הטיסות לישראל או פגיעה משמעותית ביכולת הסבירה לתכנן לוח טיסות 14 ימים מראש). המשמעות היא כי על גורמי המקצוע ברשות התעופה האזרחית לבצע בקרה על הנחיצות בהמשך קיומו של הצו גם בתקופת תוקפו. כדי שתהליך סיום התקופה הקובעת יהיה המהיר ביותר האפשרי ומאחר שמשמעותו היא חזרה למשטר ההטבות הקבוע בחקיקה ראשית, מוצע לקבוע כי הוא אינו טעון התייעצות עם שר הכלכלה והתעשייה ואישור ועדת הכלכלה של הכנסת.

לסעיף קטן (ד) מוצע להגדיר מצב מיוחד כאחד משלושה מצבים, אשר הגורם המכריז עליהם איננו שרת התחבורה: הראשון – מצב מיוחד בעורף לפי סעיף 99 לחוק ההתגוננות האזרחית. הגורם המוסמך להכריז על מצב מיוחד בעורף היא הממשלה, וזאת כאשר היא שוכנעה "כי קיימת סבירות גבוהה שתתרחש התקפה על האוכלוסייה האזרחית". השני – אירוע חירום אזרחי לפי סעיף 90 לפקודת המשטרה. הגורם המוסמך להכריז על אירוע חירום אזרחי הוא השר לביטחון לאומי, כאשר אירוע חירום אזרחי מוגדר בסעיף 90 לפקודת המשטרה: "אירוע הגורם לפגיעה חמורה בשלום הציבור, בביטחון הנפש או ברכוש המתייחס לציבור גדול או לשטח גדול, או אירוע שיש בו חשש לפגיעה כאמור, לרבות מחמת פגע טבע, מפגע סביבתי, אירוע חומרים מסוכנים, אירוע כימי או ביולוגי, אירוע קרינה רדיולוגי, תאונה או פעילות חבלנית עוינת". יצוין כי הן הכרזה על מצב מיוחד בעורף, והן הכרזה על אירוע חירום אזרחי יכולות לחול במדינה כולה או בשטח מסוים. מבחינת החוק המוצע, כל הכרזה כאמור, גם על חלק מהמדינה, נחשבת מצב מיוחד. השלישי – מצב חירום שנקבע לפי חוק לשם התמודדות עם מחלה מידבקת מסוכנת. לדוגמה, חוק סמכויות מיוחדות לשם התמודדות עם נגיף הקורונה החדש (הוראת שעה), אשר במסגרתו נקבע מנגנון להכרזה על מצב בריאותי מיוחד בשל נגיף הקורונה שהיתה בסמכות הממשלה אם שוכנעה כי "יש סיכון ממשי להתפשטות נגיף הקורונה ולפגיעה משמעותית בבריאות הציבור, ובשל כך מתחייב לנקוט פעולות מכוח הסמכויות הקבועות בחוק זה כדי לצמצם את התפשטות הנגיף ואת הפגיעה בבריאות הציבור".

סעיף 3 מוצע לטפל בשינוי משטר ההטבות לגבי מלחמת חרבות ברזל בהוראת שעה במסגרת החוק ולא במנגנון של צו, וזאת בין השאר בשל חלופת הזמן מאז פרוץ מלחמת חרבות ברזל עד להבשלת הצעת החוק הממשלתית. יצוין כי תזכיר החוק לתיקון הוראת השעה פורסם ביום ט"ו בכסלו התשפ"ד (28 בנובמבר 2023), קרי כחודש וחצי אחרי פרוץ מלחמת חרבות ברזל.

מוצע לחלק את הוראת השעה לשתי תקופות מובחנות – הראשונה, שבה היו ביטולים גורפים של כלל חברות התעופה, לנוכח מתקפת הפתע של השביעי באוקטובר, וירי רקטי מאסיבי למרחב האווירי של ישראל (ויירוטים) – מצב דברים שאותו חברות התעופה והמארגנים לא יכלו לצפות, לתכנן לוח טיסות, ולהיערך כראוי עם כל סוג של הודעה מוקדמת על ביטול טיסות. מוצע כי תקופה זו תחול על טיסות שמועד המראתן המתוכנן מיום כ"ג בתשרי התשפ"ד (8 באוקטובר 2023) עד יום י"ז בכסלו התשפ"ד (30 בנובמבר 2023) ולגביהן תבוטל לחלוטין חובת הפיצוי הסטטוטורי ללא תלות האם ניתנה הודעה מוקדמת או לא.

לגבי התקופה הקובעת השנייה אשר תחול על טיסות שמועד המראתן המתוכנן חל מיום י"ח בכסלו התשפ"ד (1 בדצמבר 2023) עד יום כ' באדר א' התשפ"ד (29 בפברואר 2024) – תקופה זו מתאפיינת בסוג של "שגרת מלחמה" שבה עדיין הייתה אי-ודאות רבה ותנודתיות בביקוש לטיסות מצד הנוסעים, אך חברות התעופה שהמשיכו להפעיל טיסות מישראל ואלה כן יכלו, במידה מסוימת לתכנן את טיסותיהן ומשכך, כדי לצמצם ככל הניתן את הפגיעה בנוסע, מוצע להותיר את חובת הפיצוי אך לקצר את תקופת ההודעה המוקדמת מ-14 ימים ל-3 ימים לפני מועד ההמראה המתוכנן – טווח זמן שבו היה בידי חברות התעופה די

נתונים כדי לקבל החלטה עסקית-רציונלית על קיומה של כל טיסה.

לגבי שתי התקופות הקובעות מדובר בתחולה רטרואקטיבית, שכן מוצע להחיל את משטר ההטבות שבהוראת השעה על טיסות שמועד המראתן המתוכנן היה לפני פרסומו של החוק המוצע. בהקשר זה יצוין כי גם אם מדובר בפגיעה בקניין (פגיעה פרוספקטיבית, שכן בפועל מתחילת המלחמה חברות התעופה אינן משלמות את הפיצוי לנוסעים לגבי טיסות שבוטלו), הרי שמדובר בפגיעה העומדת בפסקת ההגבלה שבחוק יסוד כבוד האדם וחירותו, באשר היא נעשית (1) בחוק; (2) ההולם את ערכיה של מדינת ישראל - מתן מענה קונקרטי לכשלי שוק שנגרמים בשל חקיקה אזרחית בתחום הגנת הצרכן שנקבעה לזמני שגרה, על בסיס ייחוס יכולת תכנון סבירה של חברת התעופה, ואינה מותאמת למציאות של מלחמה קשה וממושכת המשפיעה באופן דרמטי על ירידה בביקוש לטיסות מישראל ואליה, וגורמת לביקוש תנודתי מאוד; (3) לתכלית ראויה - הצעת החוק נועדה להחיל מדיניות ראויה הן מבחינת חברות התעופה והן מבחינת ציבור הנוסעים מישראל ואליה - כי חברות התעופה יעשו כל מאמץ לשמר טיסות מישראל ואליה, ולבטלן קרוב ככל האפשר למועד הטיסה, לאחר שהאפשרות שניתן יהיה להוציא את הטיסה והיא לא תהיה הפסדית כבר מוצתה ואינה ריאלית עוד, ולא ייקחו בחשבון שיקוליהן לעניין זה את רכיב הפיצוי הסטטוטורי (4) במידה שאינה עולה על הנדרש - קיים קשר רציונאלי בין האמצעי שננקט לבין תכלית החוק ולא קיים אמצעי אחר להשגת תכלית זאת; הפגיעה שנגרמת לכל נוסע מאי קבלת פיצוי סטטוטורי ללא הוכחת נזק, קטנה מהפגיעה לציבור הנוסעים בשל ביטול רחב יותר של טיסות, או הפגיעה בחברת התעופה שתיאלץ לבצע טיסה הפסדית או לשלם פיצוי סטטוטורי לנוסעים בשל ביטול הטיסה פחות מ- 14 ימים מהמועד המתוכנן למרות הנסיבות המיוחדות ששררו באותה תקופה.

לעניין ההצדקות העקרוניות לביטול רכיב הפיצוי הסטטוטורי או קיצור תקופת ההודעה המוקדמת - ראו הסבר לסעיף 2.

מוצע להחיל שינוי זה גם בטיסות פנים ארציות. זאת משום שתבנית הביקושים כפי שתוארה לעיל לגבי הטיסות הבין-לאומיות דומה גם בהקשר הטיסות הפנים ארציות. עיקר הביקושים לטיסות בקו הפנים הארצי לאילת הם של תנועת נופשים למטרות בילוי, ורק חלקה הקטן מהווה ביקוש קשיח שאינו תלוי נסיבות. משכך, המלחמה השפיעה ומשפיעה באופן ניכר על תבנית הביקושים הרגילה לאילת. כאשר נוסעים למטרות נופש מזמינים ומחליטים לגבי טיסותיהם במועדים שסמוכים לטיסה כפי שתואר לגבי הטיסות הבין-לאומיות.

יובהר כי בתקופת מלחמת חרבות ברזל חברות התעופה נדרשו להמשיך לחשיב לנוסעים הזכאים לכך את כספם או לתת להם כרטיס טיסה חלופי, לפי בחירתם, בהתאם להוראות החוק ולכן לא מוצע לשנות הטבה זו של השבת התמורה או כרטיס טיסה חלופי. בנוסף לא מוצע לשנות דבר לגבי ההטבות של שירותי הסיוע בתקופת מלחמת חרבות ברזל (ובכלל זה שירותי הלינה) שכן הנסיבות לא הצדיקו זאת. ככל שיהיה צורך בשינוי משטר ההטבות פעם נוספת בשל החרפה במצב המלחמה, הדבר ייעשה בצו בהתאם לסמכויות שיוקנו לשרה לאחר כניסתו לתוקף של חוק זה.

מוגש על ידי שרת התחבורה והבטיחות בדרכים

ט"ו באייר התשפ"ד
23 במאי 2024



משרד התחבורה
והבטיחות בדרכים

לשכת היועצת המשפטית

ירושלים, י"ח אייר, התשפ"ד
26 במאי, 2024

חוות דעת משפטית הנלווית להצעת החלטה לממשלה

נושא הצעת ההחלטה

טיטות חוק שירותי תעופה (פיצוי וסיוע בשל ביטול טיסה או שינוי בתנאיה) (תיקון מס'... והוראת שעה-חרבות ברזל), התשפ"ד – 2024 - אישור החלטת ועדת שרים לענייני חקיקה

תמצית ההצעה בהתייחס להיבטי המשפטיים

חוק שירותי תעופה (פיצוי וסיוע בשל ביטול טיסה או שינוי בתנאיה) , התשע"ב – 2012 (להלן – החוק), קובע שלוש הטבות שלהן זכאי נוסע שחברת תעופה ביטלה את טיסתו בתוך פחות מ- 14 ימים לפני מועד הטיסה, או בשל טיסה שהמריאה בהקדמה או באיחור העולה על 8 שעות ממועד ההמראה הנקוב בכרטיס הטיסה, והן:

- (1) שירותי סיוע (ובהם שירותי לינה);
- (2) השבת תמורה או כרטיס טיסה חלופי, לפי בחירת הנוסע;
- (3) פיצוי כספי, ללא צורך בהוכחת נזק, בסכום כאמור בתוספת הראשונה לחוק העיקרי (פיצוי סטטוטורי).

סעיף 6(ה)(1) לחוק קובע חריג לחובתה של חברת התעופה לתשלום פיצוי סטטוטורי "אם מפעיל הטיסה או המארגן הוכיח כי ... הטיסה בוטלה בשל נסיבות מיוחדות שלא היו בשליטתו, וגם אם היה עושה כל אשר ביכולתו – לא היה יכול למנוע את ביטולה בשל אותן נסיבות" (חריג כוח עליון).

להצעת החוק שלוש מטרות מרכזיות:

(1) לתקן במקצת את נוסחו של חריג הכוח העליון ולהתאימו הן לחקיקה האירופית עליה מבוסס החוק העיקרי והן לפרשנות בפועל שהעניקו בתי המשפט לחריג זה. בהתאם לתיקון המוצע, חברת התעופה לא תדרש עוד להוכיח כי עשתה כל שביכולתה למנוע את ביטול הטיסה אלא להוכיח כי לא יכלה להימנע מביטול הטיסה בנקיטת כלל האמצעים הסבירים.

(2) לערוך שינוי זמני בזכאות הנוסעים לפיצוי סטטוטורי בחלק מהתקופה של מלחמת חרבות ברזל, ולא להותיר זאת להתדיינות פרטנית מול כל נוסע, על בסיס החריג של "כוח עליון".

- מוצע כי לגבי טיסות שמועדן המתוכנן חל מיום כ"ג בתשרי התשפ"ד (8 אוקטובר 2023) ועד ליום י"ז כסלו תשפ"ד (30 בנובמבר 2023) - תבוטל לחלוטין חובת הפיצוי הסטטוטורי ללא תלות האם ניתנה הודעה מוקדמת או לא. זאת שכן תקופה זו אופיינה בביטולי טיסות גורפים של כלל חברות התעופה, לאור מתקפת הפתע של השבועי באוקטובר, וירי רקטי מאסיבי למרחב האווירי של ישראל (ויירוטים) – מצב דברים אותו חברות התעופה והמארגנים לא יכלו לצפות, לתכנן לוח טיסות, ולהיערך כיאות עם כל סוג של הודעה מוקדמת על ביטול טיסות.

- מוצע כי לגבי טיסות שמועדן המתוכנן היה החל מיום י"ח כסלו תשפ"ד (1 בדצמבר 2023) ועד ליום כ' באדר א' התשפ"ד (29 לפברואר 2024) – להותיר את חובת הפיצוי אך לקצר את תקופת ההודעה המוקדמת מ-14 יום ל-3 ימים לפני

מועד הטיסה המתוכנן. זאת שכן תקופה זו התאפיינה בסוג של "שגרת מלחמה" בה עדיין הייתה אי ודאות רבה ותנודתיות בביקוש לטיסות מצד הנוסעים, אך חברות התעופה שהמשיכו להפעיל טיסות מישראל ואליה כן יכלו, בטווח זמן של 3 ימים, לתכנן את טיסותיהן.

(3) לעגן בחוק העיקרי מנגנון שיסמך את השרה, בהתייעצות עם שר הכלכלה והתעשייה ובאישור ועדת הכלכלה של הכנסת, לערוך, באמצעות צו, שינויים מוגבלים בהטבות לפי החוק העיקרי להן זכאי נוסע בביטול טיסה או בהקדמתה ביותר מ-8 שעות. סמכות זאת תחול לגבי טיסות שמועדן המתוכנן חל בעת קיומה של הכרזה על מצב מיוחד בעורף, הכרזה על אירוע חירום אזרחי או הכרזה מצב חירום שנקבע בחוק ונדרש להתמודדות עם מחלה מידבקת מסוכנת, שנמשכת מעל שבועיים.

הסעיף המוצע נועד להבטיח איזון ראוי בין ההטבות לפי החוק לנוסעים, שנועדו לזמני שגרה, לבין הצורך לאפשר שינוי כאשר יש לכך הצדקות ברורות בנסיבות חריגות, תוך קביעת מספר מנגנוני הגנה ובהם: ההכרזה על המצב המיוחד היא הכרזה חיצונית שאינה נתונה לשיקול שרת התחבורה; המשטר לפי הצו הוא זמני והארכתו מחייבת בחינה מחדש של התקיימות השיקולים והתנאים המצדיקים הארכתו; רשימה סגורה של שינויים מסוימים בהטבות שניתן לקבוע בצו; נסיבות שאותן יש לשקול כהצדקה לשינוי משטר ההטבות; וכן פיקוח פרלמנטרי על קביעת הצו.

ועדת שרים לענייני חקיקה אישרה את הצעת החוק בישיבתה מיום 26.5.2024. לאור ההיבט הרטרואקטיבי של ההצעה, והרצון לקדמה במהירות בשל כך, מוצע כי הממשלה תאשר את החלטת ועדת השרים לענייני חקיקה, באופן שיאפשר את הנחתה בכנסת. כן מוצע לפנות לוועדת הכנסת בבקשה למתן פטור מחובת הנחה להצעת החוק בכל שלבי החקיקה.

קשיים משפטיים, ככל שישנם, ודרכי פתרונם

הוראת השעה הזמנית בדבר זכאות הנוסעים לפיצוי סטטוטורי בחלק מהתקופה של מלחמת חרבות ברזל, בחלוקה לשתי תקופות כמפורט לעיל, היא בעלת תחולה רטרואקטיבית. כפי שמפורט בדברי ההסבר להצעת החוק לעניין זה, גם אם מדובר בפגיעה בקניין (פגיעה פרוספקטיבית, שכן בפועל וכמפורט בדברי ההסבר להצעת החוק, מתחילת המלחמה חברות התעופה אינן משלמות את הפיצוי לנוסעים לגבי טיסות שבוטלו), הרי שמדובר בפגיעה העומדת בפסקת ההגבלה שבחוק יסוד כבוד האדם וחירותו, באשר היא נעשית (1) בחוק; (2) ההולם את ערכיה של מדינת ישראל - מתן מענה קונקרטי לכשלי שוק שנגרמים בשל חקיקה אזרחית בתחום הגנת הצרכן שנקבעה לזמני שגרה, על בסיס ייחוס יכולת תכנון סבירה של חברת התעופה, ואינה מותאמת למציאות של מלחמה קשה וממושכת המשפיעה באופן דרמטי על ירידה בביקוש לטיסות מישראל ואליה, וגורמת לביקוש תנודתי מאוד; (3) לתכלית ראויה - הצעת החוק נועדה להחיל מדיניות ראויה הן מבחינת חברות התעופה והן מבחינת ציבור הנוסעים מישראל ואליה - כי חברות התעופה יעשו כל מאמץ לשמר טיסות מישראל ואליה, ולבטלן קרוב ככל האפשר למועד הטיסה, לאחר שהאפשרות שניתן יהיה להוציא את הטיסה והיא לא תהיה הפסדית כבר מוצתה ואינה ריאלית עוד, ולא ייקחו בחשבון שיקוליהן לעניין זה את רכיב הפיצוי הסטטוטורי; (4) במידה שאינה עולה על הנדרש - קיים קשר רציונאלי בין האמצעי שנקט לבין תכלית החוק ולא קיים אמצעי אחר להשגת תכלית זאת, הכל כמפורט גם בדברי ההסבר להצעת החוק.

עמדת היועצים המשפטיים של משרדים אחרים שהצעת ההחלטה נוגעת להם

נוסח טיוטת החוק הסופית גובש לאחר שיח עם הרשות להגנת הצרכן במשרד הכלכלה. הערת הרשות לעניין ביטול חובת הפיצוי הסטטוטורי לגבי טיסות שמועדן מ-1/12/2023 עד 29/2/2024,

כאשר הודעה על ביטול הטיסה ניתנה לפחות 3 ימים לפני המועד המתוכנן שלה, ולפיה יש לקבוע הודעה מוקדמת של יותר מ- 3 ימים כדי לאזן את הפגיעה בציבור הנוסעים - לא התקבלה.

המשנה ליועצת המשפטית לממשלה (אזרחי) סמכה ידיה על הצעת החוק.

עמדת היועץ המשפטי של המשרד שהשר העומד בראשו מגיש את ההצעה

בשים לב לאמור לעיל, אין מניעה משפטית לקבלת ההחלטה.



יעל כהן, עו"ד

היועצת המשפטית

משרד התחבורה והבטיחות בדרכים