



רשומות

הצעות חוק

ה מ מ ש ל ה

28 במאי 2024

1755

כ' באייר התשפ"ד

עמוד

הצעת חוק שירותי תעופה (פיצוי וסיוע בשל ביטול טיסה או שינוי בתנאיה) (תיקון מס' 3
והוראת שעה – חרבות ברזל), התשפ"ד-2024 1008

הצעת חוק שירותי תעופה (פיצוי וסיוע בשל ביטול טיסה או שינוי בתנאיה) (תיקון מס' 3 והוראת שעה – חרבות ברזל), התשפ"ד–2024

1. תיקון סעיף 6 בחוק שירותי תעופה (פיצוי וסיוע בשל ביטול טיסה או שינוי בתנאיה), התשע"ב–2012 (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 את כלל האמצעים הסבירים כדי למנוע את ביטולה".

ד ב ר י ה ס ב ר

לפי סעיף 6(ה)(1) לחוק, נוסע שטיסתו בוטלה אינו זכאי לפיצוי סטטוטורי אם חברת התעופה או המארגן הוכיחו 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".

כלומר, כבר היום החוק לוקח בחשבון כי יש 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) – אין עילה לפיצוי סטטוטורי כפוי, בלא 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, אם לנוכח רמת הביקוש לטיסה ושיקולים נוספים, ניתן לקיים את הטיסה במועד.

ואולם בשל המציאות שנכפתה על חברות התעופה בשל מלחמת "חרבות ברזל", שהביאה לירידה דרסטית בביקוש של ציבור הנוסעים לטיסות מישראל ואליה, ולביקושים תנודתיים ומשתנים בתכיפות, 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 אם ניתן לקיים את הטיסה במועד. מצב זה היה נכון לכל הטיסות ולא לטיסה בודדת.

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(ח) 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.

נוסף על כך, 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 מיידיים בלא תשלום, בשל צרכים מידיים של נוסע שטיסתו בוטלה למוון, שתייה, הסעה משדה התעופה או אליו, שירותי לינה ושירותי תקשורת.

השבת התמורה 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 בלא 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):

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

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

”שינוי
ההטבות
לנוסע בשל
מצב מיוחד

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 בברטיס הטיסה שהונפק לגביה הוא בתקופה שיקבע (בסעיף זה – התקופה הקובעת), אחת או יותר מהוראות אלה:

ד ב ר י ה ס ב ר

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 לעומת התקנה האירופית הדורשת כי חברת התעופה תוכיח (נוסף על כך שביטול הטיסה היה בשל נסיבות חריגות שאינן בשליטתה) כי לא היה ניתן להימנע מביטול הטיסה גם אם הייתה נוקטת את כלל האמצעים הסבירים לשם כך (even if all reasonable measures had been taken), החוק דורש כי חברת התעופה תוכיח (נוסף על כך שביטול הטיסה היה בשל נסיבות חריגות שאינן בשליטתה) כי לא היה ניתן להימנע מביטול הטיסה גם אם הייתה עושה כל שביכולתה לשם כך. מילולית, לפחות, יש הבדל בין הדרישה לנקוט את כל האמצעים הסבירים לבין הדרישה לעשות כל שניתן, דרישה אשר יכולה להתפרש כמוחייבת 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 הגאופוליטית 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.

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” היא 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 הקורונה. נוסף על כך המציאות הגאופוליטית 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, על היצע הטיסות מישראל ואליה ועל היכולת של חברות התעופה לתכנן באופן סביר לוח טיסות לשבועיים קדימה. לכן, מוצע לעגן בחוק מנגנון שיהיה ביכולתו לתת מענה למצבים מיוחדים וחריגים הנמשכים לאורך זמן 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, מכיר 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

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

ד ב ר י ה ס ב ר

כמו 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 ייעשה שימוש בסמכות חריגה זאת רק במצבים מיוחדים ומתמשכים, שלא ניתן לתת להם מענה נקודתי לכל 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. כמו כן מוצע לתחום את השינויים במשטר הטבות אשר יהיה ניתן לצוות 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 את עצמו הרחק מביתו (למשל בארץ אחרת) ונוזק 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, בתוך פרק זמן סביר, למצוא לנוסע טיסה חלופית, בין באמצעותה ובין באמצעות חברה אחרת, ובכך למנוע את היוזקות 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 שחברת התעופה מחויבת לספק לנוסע, ובלבד ששוכנעה כי בשל המצב המיוחד יש פגיעה משמעותית בהיצע של טיסות נוסעים מישראל ואליה. יציין 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 עד ל-2 לילות מטעמים אלה. כלקח מתקופת מגפת הקורונה, ובמטרה

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 שלהן זכאי נוסע לפי החוק לעניין ביטול טיסה או הקדמתה ביותר מ-8 שעות. סעיף זה יבטיח איוון ראוי בין ההטבות לנוסעים לפי החוק, שנועדו לזמני שגרה, לבין הצורך לאפשר את שינוין כאשר יש לכך הצדקות ברורות בנסיבות חריגות, תוך קביעת כמה מנגנוני הגנה ובהם: ההכרזה על המצב המיוחד היא הכרזה חיצונית שאינה נתונה לשיקול שרת התחבורה (ראו סעיף קטן (ד) המוצע); השינוי בהטבות לפי הצו הוא זמני והארכתו מחייבת בחינה מחדש של התקיימות השיקולים והתנאים המצדיקים את הארכתו (ראו בסעיף קטן (ג) המוצע); רשימה סגורה של שינויים מסוימים בהטבות שניתן לקבוע בצו; נסיבות שיש לשקול כהצדקה 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-ארציות" 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.

(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 להיקבע לגבי כלל הטיסות או לגבי חלקן.

(ג) לגבי התקופה הקובעת יחולו הוראות אלה:

(1) היא תחול בתקופה שבה הוכרו על מצב מיוחד ויכולה לחול מיום תחילתו;

ד ב ר י ה ס ב ר

לא ביטלה בהודעה מוקדמת של 14 ימים – דרישה זו עלולה להעמידה לפני 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 הודאות 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 הודעה מוקדמת, לגבי אותה טיסה.

יובהר כי לא מוצע בהצעת החוק כי השרה תוסמך להורות 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.

למתן את הפגיעה בציבור הנוסעים, מוצע כי משך ההלנה המזערי שיהיה ניתן 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 סעיפים 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, ועלולות להיות לה כמה תוצאות לא רצויות: ביטול טיסות שניתן היה לקיימן – קיים חשש כי אם חברות התעופה ישקללו את מרכיב הפיצוי הסטטוטורי לתוך השיקולים העסקיים שלהן, הן יבטלו טיסות 14 ימים לפחות מראש כדי להימנע מהאפשרות שתצטרך לשלם את הפיצוי הסטטוטורי, ואולם אם יכלו לדחות את ההחלטה למועד קרוב יותר לטיסה המתוכננת, הטיסה כן הייתה מתקיימת; לגבי טיסות שחברת התעופה

- (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 שבשלהן הוצא הצו, יקבע השר את סיום התקופה הקובעת בלא 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;

ד ב ר י ה ס ב ר

(ההכרזה על המצב המיוחד עדיין בתוקף) והן מבחינת השיקולים המהותיים (עדיין מתקיימת פגיעה משמעותית בהיצע של טיסות נוסעים מישראל ואליה (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 בלא דיחוי ולסיים את התקופה הקובעת אם חדלו להתקיים הנסיבות שבשלהן הוצא הצו (פגיעה משמעותית ביכולת 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 אינו שרת התחבורה: הראשון – מצב מיוחד בעורף לפי סעיף 9 לחוק ההתגוננות האזרחית. הגורם המוסמך להכריז על מצב מיוחד בעורף

בפסקה (1) מוצע להבהיר כי התקופה הקובעת תחול רק בתקופה שבה הוכרו 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 החריג של כוח עליון). 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. ואם החלה רטורואקטיבית אינה עניין אוטומטי והיא כפופה למבחנים שנקבעו בפסיקה לחקיקה רטורואקטיבית, ובכלל זה למבחן הסבירות (למשל – היקף הרטורואקטיביות), 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 הרטורואקטיבית 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 מזמן לזמן. לפיכך בפסקה (2) מוצע לקבוע כי התקופה הקובעת לא תעלה על 60 ימים, ולעניין שלילת 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 ודאות 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 (התייעצות בשר הכלכלה והתעשייה ואישור ועדת הכלכלה של הכנסת), הן מבחינת התנאים לקיומה של התקופה הקובעת

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 – 3. על אף האמור בהוראות לפי החוק העיקרי –

(1) לענין טיסה שמועד הטיסה הנקוב בכרטיס הטיסה שהונפק לגביה הוא בתקופה

שמיים 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), 18(1) לחוק העיקרי – לא יחולו;

ד ב ר י ה ס ב ר

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 הפיזיו הסטטוטורי בלא תלות אם 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 ואליה כן יכלו, במידה מסוימת, לתכנן את טיסותיהן, ולכן, כדי לצמצם ככל הניתן את הפגיעה בנוסע, מוצע להותיר את חובת הפיזיו 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 הפיזיו לנוסעים לגבי טיסות שבוטלו) – מדובר 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

היא הממשלה, וזאת כאשר היא שוכנעה "כי קיימת סבירות גבוהה שתרחש התקפה על האוכלוסייה האזרחית"; השני – אירוע חירום אזרחי לפי סעיף 90 לפקודת המשטרה, אשר מוגדר בסעיף 90 לפקודת המשטרה: "אירוע הגורם לפגיעה חמורה בשלום הציבור, בביטחון הנפש או ברכוש הממתיחס 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". הגורם המוסמך להכריז על אירוע חירום אזרחי הוא השר לביטחון לאומי. 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, שהייתה 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 "חברות ברזל" בהוראת שעה במסגרת החוק ולא במנגנון של צו, וזאת בין השאר בשל חלוף הזמן מאז פרוץ מלחמת "חברות 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 "חברות ברזל".

מוצע לחלק את הוראת השעה לשתי תקופות מובחנות: הראשונה, שבה היו ביטולים גורפים של כלל חברות התעופה, לנוכח מתקפת הפתע של השבעה באוקטובר וירי רקטי מסיבי למרחב האווירי של ישראל (ויריטים) – מצב דברים שאותו חברות התעופה והמארגנים לא יכלו לצפות, לתכנן לוח טיסות, ולהיערך כראוי עם כל סוג של הודעה

³ דיני מדינת ישראל התשל"א, עמ' 390.

(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) – ההוראות לפי סעיפים 6(ג)1, 8(ב)1 ו-18 לחוק העיקרי לעניין זכאות של נוסע שטיסתו בוטלה או הוקדמה כמפורט לפי ההוראות האמורות, לפי ציפי 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.

ד ב ר י ה ס ב ר

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 הבינ-לאומיות.

יובהר כי בתקופת מלחמת "חרבות ברזל" חברות התעופה נדרשו להמשיך להשיב 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. נוסף על כך לא מוצע לשנות דבר לגבי ההטבות של שירותי הסיוע בתקופת מלחמת "חרבות ברזל" (ובכלל זה שירותי הלינה) שכן הנסיבות לא הצדיקו זאת.

אם יהיה צורך בשינוי משטר ההטבות פעם נוספת בשל החרפה במצב המלחמה, הדבר ייעשה בצו בהתאם לסמכויות שיוקנו לשרה לאחר כניסתו לתוקף של חוק זה.

מאמץ לשמר טיסות מישראל ואליה, ולבטלן קרוב ככל האפשר למועד הטיסה, לאחר שהאפשרות שיהיה ניתן 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 רציונלי בין האמצעי שננקט לבין תכלית החוק ולא אמצעי אחר להשגת תכלית זאת; הפגיעה שנגרמת לכל נוסע מאי-קבלת פיצוי סטטוטורי בלא 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 הבינ-לאומיות דומה בטיסות הפנים-ארציות.