



הכנסת
מרכז המחקר והמידע
המחלקה לפיקוח תקציבי

ירושלים,
י"א באדר א' תשס"ח, 17 בפברואר 2008

לכבוד:

ח"כ גלעד ארדן
יו"ר ועדת הכלכלה
פאן

שלום רב,

**הנדון: יישום התקנה האירופית בעניין פיצוי וסיוע לנוסעים עקב עיכוב או דחייה בטיסה
או סירוב להעלותם לטיסה**

בהמשך למסמך¹ שהוגש לך בנושא הצעת חוק פיצוי וסיוע לנוסעים עקב עיכוב או דחייה בטיסה, התשס"ח-
2007 (פ/3033/17) של חה"כ אחמד טיבי המובאת לדיון בוועדת הכלכלה, בדקנו את אופן יישומה של התקנה
האירופית² שעליה הצעת החוק האמורה מבוססת.³ הנוסח והמהות של הצעת החוק מושתתים בשלמותם על
הנוסח והמהות של התקנה האירופית.

באפריל 2007 הגישה הנציבות האירופית מסמך לפרלמנט האירופי, ובו ממצאים ראשוניים על האופן וההיקף
בהם התקנה האירופית מיושמת בתום שנתיים לתחילתה.⁴ ממצאים אלו עלו מבדיקה שנעשתה על-ידי חברת
ייעוץ חיצונית בהוראת הנציבות האירופית. מטרת הבדיקה היתה להעריך את מידת הציות של חברות התעופה
להוראות התקנה, לחקור את תפקודם של הליכי יישום ההוראות ולבדוק אם נדרשים תיקונים לתקנה. **מן
הניסיון שנצבר עד כה באיחוד האירופי ביישום הוראות התקנה ופרשנותה, ובשים לב לממצאים המוצגים
להלן, עולה כי יש מקום לבחון מחדש את הנוסח של הצעת החוק, שכאמור, מבוסס על נוסח התקנה
האירופית.** לפיכך, ממצאי הבדיקה רלבנטיים גם להצעת החוק של חה"כ אחמד טיבי.

¹ מרכז המחקר והמידע של הכנסת, הצעת חוק פיצוי וסיוע לנוסעים עקב עיכוב או דחייה בטיסה, התשס"ח-2007: ניתוח והשוואה
בין-לאומית, כתיבה: רון תקוה, 13 בפברואר 2008.

² 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, and repealing Regulation (EEC) No 295/91.

³ יש לציין כי חברות תעופה רבות התנגדו לתקנה, ובעיקר חברות תעופה המציעות טיסות זולות. תביעה בעניין הוגשה לבית-המשפט
העליון של אנגליה וויילס (High Court of England and Wales). התביעה הועברה לטיפולו של בית-הדין האירופי לצדק (European Court of Justice), והוא דחה אותה בינואר 2006.

⁴ Commission of the European Communities, Communication from the Commission to the European Parliament and
the Council pursuant to Article 17 of Regulation [EC] 261/2004 on the operation and the results of this Regulation
establishing common rules on compensation and assistance to passengers in the event of denied boarding and of
cancellation or long delay of flights, Brussels, 4 April 2007.



1. סירוב העלאת נוסעים לטיסה ורישום יתר

ממצאים כמותיים

לגבי מפעילי טיסות אירופיים, אין נתונים זמינים על סירובם להעלות נוסעים לטיסה ועל הורדה ברמת הכרטיס של נוסעים (downgrading). מפעילי טיסות נתבקשו לספק את הנתונים הללו, אך סירבו להעבירם בטענה כי מדובר במידע עסקי-ניהולי רגיש.

מידת הציות של מפעילי טיסות להוראות התקנה

ככלל, מפעילי טיסות מצייתים להוראות התקנה, אם כי נרשמו עדויות של נוסעים על מקרים של סירוב העלאת לטיסה נגד רצונם – מבלי שמפעילי הטיסות ניסו למצוא ראשית מתנדבים שמוכנים לוותר על מקומם בטיסה. מקרים של סירוב העלאת לטיסה עקב רישום יתר נפתרים לרוב מהר במקום. החובה לחפש ראשית מתנדבים הגדילה את הגמישות הן בעבור הנוסעים והן בעבור חברות התעופה.

2. ביטול טיסות ועיכוב בטיסות

ממצאים כמותיים

יש קושי לקבוע אם מדובר בטיסה שעוכבה או שבוטלה, משום שחברות תעופה נוקטות בגישות שונות לסיווג עיכובים וביטולים. יש בכך כדי להשפיע על מתן פיצוי כספי, שלא ניתן במקרה של עיכוב טיסה. בנוסף, רוב נתוני הביטולים הניתנים להשוואה מסופקים על-ידי חברות התעופה באמצעות האיגודים שמייצגים אותן; אין מקור מידע בלתי תלוי ומקיף. יחד עם זאת, מנתוני סוכנות התעופה האירופית (EUROCONTROL) עולה כי כ-70% מהעיכובים נגרמים כתוצאה מפעילות חברות התעופה ונמלי התעופה.

יש המביעים דאגה מכך שכמה חברות תעופה מסווגות מחדש ביטולים כעיכובים ארוכים על-מנת למנוע תביעות של נוסעים לתשלומי פיצויים. כך למשל, לא ברור אם יש לסווג עיכוב של 24 שעות כביטול או כעיכוב ארוך. היו מקרים שמפעילי טיסות "דחו" טיסה ב-48 שעות וסיווגו אותה כעיכוב, כאשר במציאות הטיסה בוטלה מחמת תקלות טכניות.

בפועל, לא נרשמה מגמה של ירידה במספר הביטולים המדווחים ועלייה תואמת במספר העיכובים הארוכים המדווחים. לפיכך, לא נמצאה תמיכה לטענות המועלות בעניין זה, לכאורה.

מידת הציות של מפעילי טיסות להוראות התקנה בדבר ביטול טיסות

במקרים של ביטול טיסה קיים סייג שאינו מחייב מפעילי טיסות לפצות נוסעים במקרים של כוח עליון. מקרים אלה יכולים להיות: אי-יציבות פוליטית; תנאי מזג אוויר; דרישות ביטחון; ליקויים המשפיעים על בטיחות הטיסה; שביטות; והחלטות של פקחי טיסה. הניסיון מראה כי בפועל חברות תעופה נוהגות להסתמך על טענות של כוח עליון בכל פעם שמסתמן ביטול טיסה. החשד הוא כי חברות התעופה מנסות לעקוף כך את חובת תשלום הפיצוי; יצוין כי לא הוגדר בתקנה מתי הפיצוי ישולם. על-אף הפצרות הנציבות האירופית במפעילי הטיסות שאין לנצל לרעה את סעיף הכוח העליון, מפעילי הטיסות ממשיכים לטעון שאין להם עניין לבטל טיסות בשל ההשפעה המסחרית השלילית הטמונה בכך.

מכל מקום, מסתבר שיש בעיות בפרשנות של סעיף הכוח העליון, שמנוסח בצורה זהה לניסוח בסעיף 4(ד) בהצעת החוק של הה"כ אחמד טיבי: " מפעיל טיסה או מארגן תיור לא יהיה חייב בתשלום פיצוי [...] אם יוכיח כי הביטול נבע מסיבות מיוחדות שלא ניתן היה למנען גם אם היה נוקט באמצעים סבירים" (ההדגשה הוספה).

כ-30% מכלל התלוונות שנוסעים מפנים לגופי האכיפה הלאומיים ולנציבות האירופית נוגעים לטיסות שבטלו מחמת כוח עליון לכאורה. לתלוונות הללו מפונים יותר מ-70% מהמשאבים של גופי האכיפה הלאומיים.

מידת הציות של מפעילי טיסות להוראות התקנה בדבר עיכוב בטיסות

חברות תעופה המוכרות טיסות זולות ופועלות לרוב בנמלי תעופה אזוריים מתקשות לתת את הסיוע המחויב על-פי התקנה כאשר טיסות מתעכבות למעלה משעתיים (ארוחות, שירותי תקשורת, ושהייה בבית-מלון במידת הצורך). לפעמים נובע הקושי מהיעדר התשתיות הנדרשות לשם מתן הסיוע באותם נמלי תעופה (התקנה אינה מבחינה בעניין זה בין נמלי תעופה לפי גודלם או מיקומם). כמה חברות תעופה לא נותנות את הסיוע מיוזמתן, אם בכלל, ואף מנסות להסתמך על טענה של כוח עליון אף שהתקנה כלל לא מאפשרת זאת במקרים של עיכוב בטיסה.

בתקנה אין הגדרה של עיכוב טיסה. יתרה מזו, יש בלבול מסוים בעניין המחויבויות של מפעילי טיסות כלפי הנוסעים כאשר טיסות מתעכבות למעלה מ-24 שעות.

3. טיסות חלופיות

במקרים של סירוב העלאה לטיסה וביטול טיסה מחויב מפעיל הטיסה להעניק לנוסעים את האפשרות לבחור בין החזר עלות הכרטיס לבין טיסה חלופית. בפועל, מפעילי טיסות שאינם מסוגלים לארגן לנוסעים טיסה חלופית על אחד ממטוסייהם מציעים לנוסעים רק החזר כספי של עלות הכרטיס. התקנה עצמה אינה מפרטת אם מפעילי טיסה אמורים לארגן טיסה חלופית על אחת מטיסותיהם, על טיסה של מפעיל אחר, או באמצעות תחבורה יבשתית (בהצעת החוק של חה"כ אחמד טיבי מצוין אמנם במפורש "כרטיס טיסה חלופי", אך אין בה הוראה הקובעת אם הטיסה תהיה טיסה המופעלת על-ידי אותו מפעיל או מפעיל אחר). בנוסף, הקביעה כי כרטיס הטיסה החלופי שיינתן לנוסע יהיה "בתנאים דומים ככל האפשר לתנאי כרטיס הטיסה של הנוסע" ניתנת לפרשנויות שונות.

חברות תעופה שלהן הסכמים הדדיים עם חברות תעופה אחרות יכולות לארגן לנוסעים טיסה חלופית באמצעות אותן חברות במידת הצורך, תמורת מחיר סביר. לחברות תעופה המציעות טיסות זולות אין הסכמים כאלה ואינן מוכנות לתת לנוסעים טיסה חלופית באמצעות מפעיל אחר. כתוצאה מכך נתקעים נוסעים לפעמים ימים שלמים בנמלי תעופה אזוריים, ובעודם שם אף אינם מקבלים ממפעיל הטיסה סיוע הולם, שהייה בבית-מלון או החזר כספי של עלות הכרטיס.

4. החובה ליידע נוסע בדבר זכויותיו

לרוב, התנאים החוזיים של חברות התעופה תואמים את התקנה, אולם חלק מהחברות מציינות הצהרה כללית בלבד (לפעמים מטעה ובלתי מדויקת) בהפנותן לתקנה האירופית בהסכם הזמנת כרטיס הטיסה. בדוח ניתנת המלצה לדרוש ממפעילי טיסות לציין איש קשר שיעמוד לרשות הנוסעים וגופי האכיפה בכל הקשור למידע המסופק על-ידי חברת התעופה.

חברות תעופה מחויבות ליידע נוסעים בדבר זכויותיהם באופן יזום באמצעות שלט בעמדת רישום הנוסעים לטיסה, ובאמצעות מסמך לנוסעים שטיסתם מתעכבת לפחות שעתיים. נמצא כי בנמלי תעופה רבים לא מוצבים שלטים וכי במקרים מסוימים לא זמינים עותקים של המסמך.

5. האכיפה על-ידי גופי האכיפה הלאומיים

המבנה של גופי האכיפה הלאומיים וסמכויותיהם

התקנה האירופית אינה מגדירה בפירוט את תחומי האחריות של גופי האכיפה הלאומיים, ולכן הנוסעים נתקלים ביישום ואכיפה לא עקביים של זכויותיהם. לעתים נדרשים נוסעים המגישים תלונה להמתין זמן רב לקבלת משוב או נתקלים בבעיית שפה כאשר תלונתם נוגעת לאירוע במדינה אחרת באיחוד האירופי. עקב כך, החלו נוסעים רבים לנקוט בהליכים משפטיים נגד מפעילי הטיסות.⁵

ברוב מדינות האיחוד האירופי, הגוף האחראי על הטיפול בתלונות נוסעים נגד מפעילי טיסות ועל אכיפת התקנה הוא רשות התעופה האזרחית. הוראות החוק המוצע על-ידי הה"כ אחמד טיבי קובעות כי הממונה על הגנת הצרכן יהיה הגוף שיטפל בתלונות נוסעים נגד מפעילי טיסות או מארגני תיור, אולם אין קביעה חד-משמעית וברורה לגבי הגוף שמתפקידו לאכוף את יישום הוראות החוק המוצע.

נמצא כי יש הבדלים משמעותיים באופן אכיפת התקנה בין מדינות האיחוד האירופי. האכיפה האפקטיבית ביותר נרשמה בבלגיה ודנמרק. בחלק מהמדינות נתקלים גופי האכיפה בקשיים בטיפול בתלונות נוסעים בשל מחסור במשאבים, ויש מדינות בהן התלונות אינן נחקרות לעומק.

כמעט בכל המדינות מצהירים גופי האכיפה כי הם בלתי תלויים בתעשיית התעופה. אולם, על אף שבסמכותם להטיל קנסות על חברות התעופה, סמכות זו אינה באה לידי ביטוי במקרים אינדיבידואליים של חיוב מפעילים לשלם פיצוי.

על-פי התקנה, גופי האכיפה מחויבים להטיל סנקציות אפקטיביות, מרתיעות ופרופורציונליות. אולם, יש הבדלים משפטיים בסוגי הסנקציות הקיימים במדינות האיחוד האירופי השונות. ברוב המדינות, הסנקציה על הפרת הוראות התקנה היא קנס מינהלי, שלרוב מוטל על-ידי רשות התעופה האזרחית וניתן לערער בבית-משפט אזרחי. מנגד, בבלגיה, בריטניה ודנמרק הקנסות מוטלים במסגרת חוק העונשין ולכן נדרשת רמה גבוהה יותר של הוכחה. בבלגיה, החוק מאפשר אף להטיל עונש מאסר של עד שנה על עובדי חברת התעופה הרלבנטיים שמפרים את הוראות התקנה.

ממצאים כמותיים

הגם שאין ראיות סטטיסטיות לכך, יש ראיות אנקדוטיות (עדויות של נוסעים) שחברות התעופה לא תמיד צייתו לתקנה. היקף התלונות נותן אינדיקציה על מודעות הולכת וגוברת בקרב נוסעים לגבי זכויותיהם.

6. מסקנות והמלצות

מסקנות כמותיות

- ◀ יש קושי להעריך את מידת השפעה הכמותית של התקנה על היקף סירוב ההעלאה לטיסה, היקף הביטולים והעיכובים, והיקף שינוי הסיווג מביטול לעיכוב.
- ◀ עם זאת, עקב הדרישה ממפעילי הטיסות לחפש קודם מתנדבים במקרים של סירוב העלאת נוסעים לטיסה, ייתכן שהיתה עלייה בנכונות של נוסעים להתנדב לוותר על מקומם בטיסה.

⁵ לנציבות האירופית מגיעות תלונות נגד מפעילי טיסות שנמצאו מוצדקות על-ידי גופי האכיפה הלאומיים, ושאותם גופים החליטו לא לנקוט בהליכים או בסנקציות נגד המפעילים.

- ◀ אין במסקנות הנ"ל כדי להסיק כי לא חל שיפור איכותי במצב הנוסעים, שכן **חברות התעופה עושות מאמצים להתאים את עצמן להוראות התקנה**.
- ◀ יש לבצע מעקב אחר מספר התלונות המגיעות על מפעילי טיסה ותוכן, על-מנת לבדוק שיפור או הרעה בשירות לנוסעים.

מסקנות בדבר יישום הוראות התקנה ואכיפתן

בתום שנתיים לתחילת התקנה עולה מן הממצאים כי התקנה האירופית אמנם העניקה זכויות לנוסעים שנפגעים מביטול טיסה, עיכובה או סירוב העלאתם לטיסה, אך לרוב הם עדיין בעמדת נחיתות מול חברות התעופה. **יש צורך בשיפור משמעותי בכל הנוגע ליישום עקבי של הוראות התקנה על-ידי חברות התעופה ולאכיפה עקבית של ההוראות על-ידי המדינות**, כדלקמן:

- ◀ **שיפור האכיפה**: הגברת שיתוף הפעולה בין הנציבות האירופית לבין גופי האכיפה הלאומיים.
- ◀ **ביאור הוראות התקנה**: הנציבות האירופית תפעל לביאור הוראות התקנה שאינן ברורות ושפרשנותן יצרה בעיות באכיפה. תפורסם הנחיה, שאף שהיא אינה מחייבת מבחינה משפטית, היא שתשפיע על התנהלות חברות התעופה, תועיל לאכיפה ותקל על הנוסעים להבין את זכויותיהם.
- ◀ **יצירת הבחנה בין ביטול טיסה לבין עיכוב טיסה**: הן נוסעים והן גופי האכיפה מתקשים להבדיל בין עיכובים לבין ביטולים. הסיווג כעיכוב לעתים משרת את האינטרס של מפעיל הטיסה למנוע תביעות של נוסעים לתשלום פיצויים. לכן, נדרשים קריטריונים ברורים ליצירת הבחנה בין ביטול טיסה לעיכוב טיסה, כמו גם שיפור באיסוף מידע בדבר סטטוס הטיסות ושימורו.
- ◀ **קביעת הנחיות בנוגע ל"סיבות מיוחדות" המצדיקות ביטול טיסה מבלי שמפעיל טיסה יהיה מחויב לשלם פיצויים**, וזאת על-מנת למנוע מצבים של ניצול לרעה של טענת כוח עליון.
- ◀ **ייעול פעילותם של גופי האכיפה הלאומיים על-ידי הקמת מסגרת של שיתוף פעולה בינם לבין גופים הממונים על הגנת הצרכן**.

המלצות אופרטיביות

יש שתי סיבות עיקריות לקשיים ביישום התקנה:

1. ניסוח לא מדויק של הוראות מסוימות בתקנה.
2. אכיפה לא אפקטיבית בכמה ממדינות האיחוד האירופי.

מכאן נגזרות **ההמלצות הבאות**:

- ◀ **ביאור ההוראות**.
- ◀ **רישום ברור ומדויק של ביטולים ועיכובים**.
- ◀ **חיזוק הליכי האכיפה על-ידי גופי האכיפה הלאומיים**.
- ◀ **בדיקה בשטח (בנמלי התעופה) של היישום המלא של הוראות התקנה על-ידי חברות התעופה (בכל הנוגע ליידוע נוסעים בדבר זכויותיהם ומתן סיוע ופיצויים כנדרש)**.
- ◀ **הפקת מידע הסברתי לציבור על-ידי הנציבות האירופית עצמה**.
- ◀ **שקילת תיקונים לתקנה, במידה ויימצא לנכון**.

בכבוד רב,

רון תקוה

אישור: ד"ר שירלי אברמי, מנהלת מרכז המחקר והמידע

