



16 אוגוסט, 2023
כ"ט אב, תשפ"ג

הנחיות פנימיות לעניין פרסום דו"ח בקביעת אסדרה

בהתאם להוראות סעיף 34 לחוק עקרונות האסדרה, התשפ"ב-2021

1. כללי:

א. "אסדרה" או "רגולציה" היא כלי מדיניות מרכזי ויש לה תפקיד הכרחי בהגנה על הציבור ובקידום איכות החיים של אזרחי המדינה. לאור חשיבות הרגולציה והמקום המרכזי שהיא תופסת, חשוב להבטיח שהרגולציה תהיה מיטבית: תשיג את מטרותיה באפקטיביות ושיהיה לה מינימום השפעות שליליות ובלתי רצויות. כדי ליצור רגולציה ברמה גבוהה, צריך לגבש את הרגולציה באופן איכותי. הדרך הטובה ביותר להשיג מטרה זו היא לבסס את הרגולציה על עבודת מטה שמנתחת את הבעיה, בוחנת מספר חלופות, ובוחרת בחלופה הטובה ביותר. הניתוח צריך להיות מבוסס על נתונים, על הניסיון הקיים בישראל ובעולם וכמובן על הידע והמומחיות של אנשי המקצוע מעולמות התוכן הרלוונטיים ולהיות משוקף נאמנה לציבור.

ב. סעיף 34 לחוק עקרונות האסדרה, התשפ"ב-2021 (להלן: "החוק" או "חוק עקרונות האסדרה") קובע, כי תאגיד ציבורי (רש"ת מוגדרת כתאגיד ציבורי) שקובע אסדרה יפרסם דו"ח שיקלוט את עיקרי האסדרה, מטרותיה, הטעמים לקביעתה, התועלת הצפויה מקביעתה, חלופות מרכזיות שנבחנו והטעם לבחירה בחלופה הנקבעת ותיאור השפעות ישירות ועקיפות. כן נקבעה בחוק רשימת חריגים לחובה זו והסייגים לה.

ג. בנוסף, באותו הסעיף, נקבעה חובה לפרסם באתר האינטרנט של התאגיד מסמך הנחיות פנימיות לעניין אופן הכנת הדוח בקביעת אסדרה, ובכלל זה לעניין שיתוף הציבור, הערכת עלויות האסדרה, השפעתה האפשרית על התחרות בתחום, הנגשתה לציבור, בחינת קיומן של הוראות סותרות או מקבילות וסוגי המקרים שבהם יובאו בחשבון בקביעת האסדרה הכללים המקובלים במדינות עם שוקים משמעותיים, הכל כפי שיפורט במסמך זה להלן אשר מפורסם באתר האינטרנט של רש"ת.

ד. בהתאם להוראות סעיף 30 לחוק רשות שדות התעופה, התשל"ז-1977 הרשות רשאית לקבוע (באישור שר התחבורה), אסדרה (כללים) העוסקת בהחזקת שדות התעופה של הרשות, ניהולם, הפעלתם והפיקוח עליהם ולביצועם של תפקידיה ושל סמכויותיה עפ"י החוק. במקרים הנוגעים להפעלה או בטיחות של שדות התעופה, יש לקיים התייעצות עם רשות התעופה האזרחית.

2. מבנה הדוח:

הדוח יכלול את הרכיבים הבאים:

- א. עמוד שער שיכיל את כותרת הסוגיה אותה מעוניינים לאסדר, שם הסוגיה, מתקן רש"ת עליו תחול האסדרה, עורך הדוח ותאריך.
- ב. תקציר מנהלים:

מומלץ שאורכו יהיה עד שני עמודים. התקציר יכלול את הרקע לסוגיה (הנושא והאינטרס עליו רש"ת אחראית); היקף ועומק התהליך שבוצע; הגדרת הבעיה והיקף הנזק; האם ומדוע יש צורך בהתערבות באסדרה; מטרת האסדרה והתועלת הצפויה מקביעתה; רגולציות בין-לאומיות שנבחנו ורגולציית הבסיס שנקבעה; החלופות המרכזיות שנבחנו; החלופה הנבחרת ונימוק לבחירה בה; עיקרי העלויות והתועלות מהחלופה הנבחרת; והסבר האם לחלופה שנבחרה השפעות ישירות ועקיפות שצפויות על אינטרסים מוגנים, נוסף על האינטרס שלשם הגשמתו נקבעה



- האסדרה, בחינת קיומן של הוראות מקבילות או סותרות באסדרה קיימת ואופן הנגשת האסדרה לציבור, לרבות באמצעים דיגיטליים.
- ג. בפתח הדוח יתואר היקף ועומק התהליך כפי שהוגדר. יש להסביר את הבחירה ואת השיקולים והנתונים שהובאו בחשבון.
- ד. לב הדוח יכלול תיאור של הניתוח והחשיבה לפי שלבי התהליך. מבנה הדוח הוא גמיש אך עליו לכלול התייחסות לשלבי הניתוח לפי הרלוונטיות:
- ד.1. הגדרת הבעיה.
 - ד.2. הגדרת מטרות.
 - ד.3. למידה מהעולם, לרבות סטנדרטים של גופי תעופה מובילים דוגמת EASA וה-FAA, ככל שמתאים.
 - ד.4. גיבוש חלופות.
 - ד.5. ניתוח והשוואת חלופות, תוך בחינת עלות הציות לאסדרה של כל חלופה. בחינת עלות הציות תעשה ע"י כלכלן מחטיבת הכספים ברשות.
 - ד.6. עיצוב תוכן החלופה המועדפת.
 - ד.7. הגדרת יעדים מדידים.
- ה. הדו"ח יציג נתונים והפניות למקורות המידע (כמו מחקרים, נתונים סטטיסטיים ורגולציה בין-לאומית (כדוג' סטנדרטים והמלצות של ארגון התעופה האזרחית הבין-לאומי - ICAO), אלה יכללו הפניות אליהם בגוף הדוח או בנספח.
- ו. ככל שמתאים, תיבחן אסדרה בשדות תעופה דומים בעולם וכן המלצות ארגון שדות התעופה ACI.
- ז. כאשר יש אי וודאות או פערים מידע – יש לציין זאת.
- ח. ככל שבוצע בסיס לכימות העלויות והתועלות - נתונים, הנחות וחישובים יש להציגם בדו"ח. אם ישנם קבצים בהם בוצעו חישובי הערכת התועלות והעלויות, יש לצרף אותם כנספחים לדוח (למשל, Excel).
- ט. נספחים:
- ט.1. **הנספח הראשון יכלול תיאור של תהליך העבודה**, מתי החלה, מי לקח בה חלק (לרבות בעלי ענין ויועצים חיצוניים), הליכי שיתוף שבוצעו עם גופים נוספים כדוג' רשות התעופה האזרחית במשרד התחבורה והבטיחות בדרכים, פירוט השלבים שבוצעו, ההחלטות שהתקבלו לאורך התהליך וכו'.
 - ט.2. **הנספח השני יציג את מקורות המידע והנתונים ששימשו בתהליך**: מקורות חוקיים, דוחות, מחקרים, נתונים כמותיים, מקורות בין-לאומיים, חוות דעת של מומחים וכו'. יש לפרט את המקורות למידע ולנתונים.
 - ט.3. ניתן לצרף לדוח נספחים נוספים, בהתאם למידע ולניתוח שבוצע בתהליך (פירוט של כימות העלויות והתועלות, הסקירה הבין-לאומית שבוצעה, הסבר של מונחים או תיאור תהליכים מקצועיים וכו').

3. פרסום הדוח

כיוון שהאסדרה שהרשות רשאית לקבוע (באישור שר התחבורה) ובמקרים הנוגעים להפעלה או בטיחות של שדות התעופה, בהתייעצות עם רשות התעופה האזרחית, עוסקת בהתאם להוראות סעיף 30 לחוק רשות שדות התעופה, תשל"ז-1977 בהחזקת שדות התעופה של הרשות, ניהולם, הפעלתם והפיקוח עליהם ולביצועם של תפקידיה ושל סמכויותיה עפ"י החוק, במקרים רבים תחומי אסדרה מסוימים יעסקו רק בציבור ספציפי מצומצם ולפיכך פרסום הדו"ח בקביעת אסדרה יעשה לפי המפורט להלן:

- א. ככלל הדוח יצורף לטיטת האסדרה ויפורסם לצידה לציבור (באתר רש"ת) למעט החריגים עפ"י סעיף ד' להלן. הדו"ח יהיה מוגש ללקווי ראה.
- ב. כמו כן, בהתאם לעניין וככל שהאסדרה אמורה לחול על ציבור ספציפי (לדוג', חברות תעופה, חברות מתן שרותי קרקע, חברות מתן שרותי תדלוק וכיוב') בנוסף לפרסום הדו"ח כמפורט בסעיף א' לעיל תיעשה אליהם פניה יזומה. כמו כן, ככל שניתן, תבוצע באופן יזום פנייה



- לארגונים המייצגים את הענף או התחום נשוא האסדרה (לדוג' איגוד נהגי המוניות, ארגון חברות התעופה IATA ופאנל חברות התעופה הזרות).
- ג. ככל שטיטוט האסדרה והדו"ח עוסקים בנושא שיחול על הציבור בכללותו הם יפורסמו באתר החקיקה הממשלתי לצד הפרסום באתר האינטרנט של רש"ת, כדי להבטיח נגישות שלו לציבור (לדוג' כללים לשמירה על הסדר בשדות התעופה).
- ד. בדו"ח שיפורסם לא ייכלל מידע שאין למוסרו לפי סעיף 9(א) לחוק חופש המידע התשנ"ח-1998, ורש"ת רשאית שלא לכלול בדוח כאמור מידע שאין חובה למוסרו לפי סעיף 9(ב) לאותו חוק.

4. עדכון הדוח

אם לאחר פרסום הדוח נעשתה עבודת מטה נוספת (למשל, בעקבות הערות שהתקבלו מהציבור או בעלי העניין) - יש לעדכן את הדו"ח כדי שישקף את עבודת המטה המעודכנת. חשוב לוודא שהדו"ח שיעמוד בפני מקבלי החלטות והציבור ישקף את עבודת המטה ואת מסקנות הניתוח העדכניים.

5. מקרים בהם רש"ת רשאית שלא לפרסם דוח ובלבד שיפורסמו הנימוקים לכך באתר האינטרנט של רש"ת סעיף 34(ג) לחוק:

- א. יש חשש לפגיעה ממשית באינטרס מוגן שבשלו נדרשת קביעת האסדרה באופן דחוף. הסמכות לפי סעיף קטן זה תהיה נתונה לרש"ת רק לעניין אסדרה שתקופת תוקפה אינה עולה על שנתיים; ואולם הוצעה או נקבעה האסדרה כך שתקופת תוקפה עולה על שנתיים, יפורסם דוח בתוך זמן סביר לאחר קביעתה;
- ב. ההשפעות הישירות והעקיפות שצפויות להיות לאסדרה על הגורמים שעליהם היא נועדה לחול או על אינטרסים מוגנים אחרים, לרבות עלות הציות לה, אינן מהותיות;
- ג. האסדרה מבוססת, בהתאמות הנדרשות, על כללים מקובלים במדינות עם שווקים משמעותיים, המנחים את רש"ת בתחום פעילותה;
- ד. האסדרה מאריכה את תקופת תוקפה של אסדרה קיימת לתקופה שלא תעלה על שנה;
- ה. האסדרה נקבעה באישור אסדרתי, ורש"ת סבורה, בשים לב למהות האישור ואופיו, שפרסום דוח כאמור בסעיף קטן לעיל עלול לפגוע בפעילותו או בפעילות הגורמים שעליהם חלה האסדרה;
- ו. לפי החלטות הממשלה, מאסדר שהיה מבקש להציע או לקבוע אסדרה דומה במהותה או באופייה לא היה נדרש לבצע לשם כך תהליך הערכת השפעות אסדרה.

רון חלפון, עו"ד

היועץ המשפטי

רשות שדות תעופה