



שר התחבורה והבטיחות בדרכים

ירושלים, דהאן, ויגל
מסלול, 2014

לכבוד
ח"כ אבישי ברורמן
יו"ר ועדת הכלכלה של הכנסת

מכובדי;

הנדון: הצעת תקנות הטיס (כלי רחיפה), התשע"ד-2014

א. כללי

אבקש להניח על סדר יומה של ועדת הכלכלה את הצעת תקנות הטיס (כלי רחיפה), התשע"ד-2014, העוסקת באסדרת הפעלתם של חמישה כלי רחיפה מסוג: מצנח ממונע, מצנח רחף, מצנח רחף עם מנוע עזר, גילשון אוויר וגילשון אוויר עם מנוע עזר, בשלושה היבטים:

- (1) רישוי אישי למפעילים של כלי רחיפה, המבקשים לפעול באופן מסחרי או כמדריכים (פרק ב' לתקנות הרחיפה המוצעות);
- (2) מרחבי האוויר בהם מותר להפעיל כלי רחיפה, בכל סוגי ההפעלה- כללית, מסחרית ובעת הדרכה (פרק ג' לתקנות הרחיפה המוצעות);
- (3) כללים להפעלה בטוחה של כלי רחיפה (פרק ד' לתקנות הרחיפה המוצעות, המחולק לסימן א'- כללי הפעלה בטוחה ביחס לכל סוגי ההפעלה לרבות בהפעלה כללית, וסימן ב'- כללי הפעלה בטוחה ייחודיים נוספים שיחולו על מפעילים של כלי רחיפה הפועלים באופן מסחרי או כמדריכים);

התיקון המוצע שבנדון מסכם עבודת היועצות בינמשרדית כמו גם עם הציבור הרלבנטי.

ב. פירוט התיקון המוצע

1. שינוי הדין הקיים החל על הפעלת כלי רחיפה -

פרק ה' לחוק הטיס קובע את ההסדרים העיקריים לעניין הפעלת כלי רחיפה כלהלן:

- (1) כשירות אווירית נמשכת (סעיף 86 לחוק הטיס): הסעיף קובע אחריות אישית של מפעיל כלי רחיפה לכשירות האווירית של כלי הרחיפה, בין השאר בהתאם להוראות היצרן, ללא מעורבות רגולטורית כלשהי. משכך הצעת תקנות הרחיפה אינה כוללת הוראות בנושא זה.



שר התחבורה והבטיחות בדרכים

(2) רישוי להפעלת כלי רכיפה (סעיפים 87 ו-88 לחוק הטיס):

סעיף 87 לחוק הטיס קובע איסור לעסוק בהדרכה להפעלת כלי רכיפה או להפעיל כלי רכיפה בהפעלה מסחרית, אלא אם כן יש בידי אותו אדם רישיון שניתן לו לשם כך מאת המנהל. בסעיף קטן (ד) נקבעה סמכותו של השר לקבוע בתקנות הוראות לעניין רישיונות כאמור, ובין השאר בעניין ההכשרה, המיומנות, הידע והניסיון המקצועי הדרושים לשם מתן הרישיון, ההליכים לקבלת הרישיון, תקופת תוקפו ועוד. לפי סעיף קטן (ד) האמור, הוראות מכוחו טעונות את אישור ועדת הכלכלה של הכנסת.

נושא זה מוסדר בפרק ב' לתקנות הרכיפה המוצעות.

סעיף 88 לחוק מסמיך את השר לקבוע סוגי כלי רכיפה שהפעלתם טעונה רישיון (מעבר להפעלה מסחרית או להדרכה). גורמי המקצוע ברת"אסברו כי אין מקום לקבוע חובת רישוי אישי בהפעלה כללית של כלי רכיפה, לשום סוג של כלי רכיפה, ומשכך מוצע שלא לקבוע תקנות מכוח סעיף זה.

(3) איסור שימוש בסמים ואלכוהול (סעיף 89 לחוק הטיס): סעיף זה אוסר על מפעיל כלי רכיפה הפועל באופן מסחרי או מדריך לשתות משקה משכר בעת מילוי תפקידם, למלא את תפקידם כשהם נתונים תחת השפעת אלכוהול, או לאחר ששתו משקה משכר וטרם חלף פרק זמן שקבע השר בתקנות, או למלא את תפקידם כאשר מצוי בגופם סם מסוכן או תוצר חילוף חומרים של סם מסוכן. בתקנה 34 לתקנות הרכיפה מוצע הסדר לעניין פרק הזמן המזערי שצריך לחלוף ממועד שתיית משקה משכר ועד למילוי התפקיד כמדריך או כמפעיל מסחרי של כלי רכיפה.

(4) לבוש מגן וציוד מגן (סעיף 90 לחוק הטיס): הסעיף מסמיך את השר לקבוע בתקנות לבוש מגן או ציוד מגן כתנאי להפעלת כלי רכיפה. בתקנה 33 לתקנות הרכיפה קיימת הוראה בנושא ציוד מגן.

(5) ביטוח (סעיף 91 לחוק הטיס): הסעיף מסמיך את השר, בהתייעצות עם המפקח על הביטוח במשרד האוצר ובאישור וועדת הכלכלה של הכנסת, לקבוע בתקנות הוראות לעניין חובת מפעיל כלי רכיפה לבטח את אחריותו לנזקי גוף ורכוש של צד שלישי העלולים להיגרם עקב הפעלת כלי רכיפה. עמדת רת"א שאין מקום לקבוע חובת ביטוח שכן קביעה רגולטורית בנושא זה עלולה לגרום לכשל שוק, בהיעדר נתונים מדויקים המאפשרים גיבוש הסדר בנושא זה.



שר התחבורה והבטיחות בדרכים

(6) מרחבי האוויר המותרים (סעיף 92 לחוק הטיס): הסעיף מסמיך את מנהל רת"א לקבוע הוראות תעבורה אווירית לעניין מרחבי האוויר המותרים להפעלת כלי רחיפה, ובעניינים נוספים. סעיף קטן (ג) מסמיך את השר לקבוע בתקנות תנאים להפעלת כלי רחיפה ממונעים מחוץ לאזורי פעילות שקבע לכך מנהל רת"א בהוראות התעבורה האווירית. תקנות כאמור אשר עשויות להשפיע על השימוש במרחב הפיקוח התעופתי של ישראל שהוקצה לתעופה הצבאית לפי סעיף 80 לחוק טעונות את הסכמת שר הביטחון. בפרק ג' לתקנות הרחיפה מוצעים הסדרים לגבי מרחבי האוויר בהם ניתן להפעיל כלי רחיפה, וכן חריגים לכך. סעיף זה קיבל את הסכמת חיל האוויר ומשרד הביטחון, לפי סעיף 92 לחוק.

(7) כללי הפעלה בטוחה (סעיף 93 בחוק הטיס): סעיף זה מסמיך את השר לקבוע כללים לשמירה על בטיחות הפעלתם של כלי רחיפה והגנה על חיי אדם ורכוש. תקנות מכוחו טעונות התייעצות בשר התרבות והספורט וכן את אישורה של וועדת הכלכלה של הכנסת. בפרק ד' לתקנות הרחיפה מוצעים הסדרים שעניינם הפעלה בטוחה של כלי רחיפה, בחלוקה ל- 2 סימנים: סימן א' – כללי הפעלה בטוחה בכל סוגי ההפעלות, שתכליתם הגנה על כלי טיס וכלי רחיפה שפועלים באותו מרחב אווירי שבו מופעל כלי הרחיפה או במרחבי אוויר סמוכים, וכן הגנה על צדדים שלישיים הנמצאים על הקרקע; סימן ב' – כללי הפעלה בטוחה נוספים שיחולו בהפעלה מסחרית של כלי רחיפה או בהפעלת כלי רחיפה במסגרת הדרכה, ותכליתם הגנה על החניך והנוסע המשלם.

2. תקנה 163(ב) לתקנות הטיס (הפעלת כלי טיס וכללי טיסה) התשמ"ב-1981 (להלן- תקנות ההפעלה), קובעת: "לא יפעיל אדם גילשון, אווירון זעיר, אווירון הדרכה זעיר, בלון מאויש ומצנח ממונע, אלא ברישיון הפעלה מבצעית מאת המנהל או במסגרת רישיון הפעלה מבצעית שניתן לאחר, בפיקוחו ואחריותו של בעל הרישיון ההפעלה, ובהתאם לתנאי הרישיון". משמע, לפי ההסדר הקיים היום, על-מנת שאדם יהיה רשאי לרחף בכלי רחיפה מסוג גילשון אוויר או מצנח ממונע - עליו להחזיק ברישיון הפעלה מבצעית מהמנהל או מגוף בעל רישיון הפעלה מבצעית מהמנהל.

3. משטר זה, של רישיון הפעלה מבצעי, שהוא רישיון מוסדי ולא רישוי אישי, החל על כל מפעיל של כלי רחיפה – גם בהפעלה כללית ולא רק בהפעלה מסחרית או לשם הדרכה, אינו תואם את ההסדרים שנקבעו בפרק ה' לחוק הטיס כאמור לעיל ויש להחליפו.



שר התחבורה והבטיחות בדרכים

4. כמו כן, ההסדר בתקנה 163 לתקנות ההפעלה הוא חלקי: מאחר והוא חל רק לגבי חלק מסוגי כלי הרחיפה (למשל, אינו חל כלל על מצנחי רחף, עם או בלי מנוע עזר, ועל גילשוני אוויר עם מנוע עזר); יותר מכך, בפועל, כיום פעילה רק אגודה אחת שהיא בעלת רישיון הפעלה מבצעית ממנהל רת"א (אגודת גילשוני האוויר) אשר החברים בה "פועלים במסגרתה" כאמור בהוראת תקנה 163. המשמעות הינה שדרישות תקנה 163(ב) לתקנות ההפעלה אינן מתקיימות ביחס לחלק ניכר מהמפעילים של כלי רחיפה, וכל המפעיל בימים אלה כלי רחיפה מסוג מצנח ממונע או מצנח רחף - פועל הלכה למעשה, בניגוד לדין.

5. משכך, תקנות הרחיפה המוצעות מעבירות את המצב המשפטי לגבי מפעילים של כלי רחיפה, הפועלים באופן מסחרי או כמדריכים, ממשטר רישוי מוסדי (באמצעות רישוי ארגונים) למשטר רישוי אישי. מפעילים כאלה יקבלו רישיונות אישיים מרשות התעופה, אם יעמדו בדרישות הכשירות הנדרשות, המפורטות בפרק ב' להצעת תקנות הרחיפה. מפעילים כלליים של כלי רחיפה, הפועלים באופן אישי ופרטי, כתחביב בשעות הפנאי וללא תמורה, לא יידרשו עוד להחזיק ברישיון. הם יידרשו לעבור הכשרה על ידי מדריך ולעמוד בדרישות תקנות רחיפה בדבר מרחבי האוויר המותרים לרחיפה המפורטים בפרק ג' ובכללי ההפעלה הבטוחה המפורטים בסימן א' לפרק ד' בהצעת תקנות הרחיפה, בלבד.

ג. הליך גיבוש התקנות – התייעצויות ואישורים נדרשים

1. הצעת רשות התעופה האזרחית

הצעות התקנות גובשו על ידי רשות התעופה האזרחית. משכך, מתקיימות דרישות סעיף 168(ב) לחוק הטיס, והתקנות מותקנות לפי הצעתה של רשות התעופה האזרחית.

2. הליכי היוועצות ו/או אישורים נדרשים לפי החוק המסמיך:

א. היוועצות בשר התרבות והספורט – סעיף 93(א) לחוק הטיס מחייב היוועצות בשר התרבות והספורט לגבי הפרק בהצעת התקנות שעניינו כללים להפעלה בטוחה (פרק ד'). אישור שרת התרבות והספורט ניתן ביום 30/4/2014 - ועותק ממנו מצורף בזאת.

ב. אישור שר הביטחון - סעיף 92(ג) סיפה לחוק הטיס מחייב קבלת אישור מאת שר הביטחון לפרק בהצעת התקנות שעניינו מרחבי האוויר בהם מורשים מפעילים של כלי רחיפה לפעול (פרק ג'). אישור שר הביטחון ניתן ביום 20/5/2014 - ועותק ממנו מצורף בזאת.



שר התחבורה והבטיחות בדרכים

ג. אישורה של וועדת הכלכלה של הכנסת - סעיף 87 לחוק הטיס מחייב קבלת אישורה של וועדת הכלכלה של הכנסת לפרק בהצעת התקנות שעניינו רישוי (פרק ב'); סעיף 93 לחוק הטיס מחייב קבלת אישורה של וועדת הכלכלה של הכנסת לפרק בהצעת התקנות שעניינו כללים להפעלה בטוחה (פרק ד'); התיקונים המוצעים בתקנות ההפעלה ובתקנות הרישיונות כרוכים, בין היתר, בביטול הסדרים בסוגיית הרישוי וחלק מכללי ההפעלה הבטוחה, וככאלה - מחייבים גם כן את אישורה של הכנסת (בהתאם לאמור בהוראות סעיפים 87 ו-93 לחוק הטיס).

3. התיקונים המוצעים אושרו על ידי הממונה על חקיקת משנה במחלקת ייעוץ וחקיקה במשרד המשפטים.

4. הליכי היועצות עם ציבור בעלי העניין:

א. נוסח התקנות המוצעות פורסם באתר האינטרנט של רשות התעופה האזרחית, ובכך הועמדו לעיון כלל הציבור. חלק מציבור בעלי העניין העביר לרת"א הערות בכתב ביחס לנוסח המוצע.

ב. ביחס להצעת התקנות בוצעה היועצות עם ציבור בעלי העניין, הכולל מפעילים פרטיים (כלליים) של כלי רחיפה, מפעילים של כלי רחיפה הפועלים באופן מסחרי או לשם הדרכה, בתי ספר לרחיפה, נציגים של אגודות רחיפה בהווה או בעבר, קלוב התעופה, וכיו"ב גורמים בעלי עניין מעולם הרחיפה, בכל סוגי הכלים ובכל סוגי ההפעלה (להלן - ציבור בעלי העניין) באמצעות פגישות עם ציבור בעלי העניין. במהלך פגישות אלה העלה הציבור הערות ביחס לנוסחים של כלל קבצי התקנות המוצעים, כמובהר לעיל. בעקבות היועצות זאת הוכנסו שינויים רבים בנוסח התקנות המוצעות, והן הופצו להתייחסות חוזרת של הציבור; בהתאמה קיימה רשות התעופה דיון נוסף ומסכם לשם הצגת הנוסח המתוקן שהופץ כאמור לציבור בעלי העניין ושמיעת הערות הציבור לנוסח כאמור.

אודה על אישור וועדת הכלכלה את הצעת התקנות.

בברכה,

ישראל כ"ץ

שר התחבורה והבטיחות בדרכים

העתק: המנהל הכללי, משרד התחבורה והבטיחות בדרכים
מנהל רשות התעופה האזרחית, משרד התחבורה והבטיחות בדרכים
היועצת המשפטית, משרד התחבורה והבטיחות בדרכים