



תיקון חוק רישוי שירותים ומקצועות בענף הרכב דוח סיכום הערכת השפעות הרגולציה (RIA)

תאריך: 01/06/2017

עורך הדוח: עידו אליה (אלמקייס)

זמין לעיון הציבור באתר משרד התחבורה ואתר הרגולציה הממשלתי

1. הגדרת תכלית והצורך בהתערבות

1.1. רקע

חוק רישוי שירותים ומקצועות בענף הרכב, תשע"ו-2016 (להלן: "החוק") מסדיר את ענף הרכב בישראל על תחומיו השונים ובכלל זה: ייצור רכב; ייבוא רכב; סחר ברכב; ייצור, ייבוא וסחר במוצרי תעבורה; מתן שירותי תחזוקה לרכב; ושמאות רכב. מטרת החוק הייתה הסדרת השירותים בענף הרכב, תוך הבטחת רמה מקצועית הולמת של נותני השירותים, שמירה על בטיחות הרכב, הגנה על שלום הציבור ובטיחותו, מתן שירות סדיר וזמין למקבלי השירות, קיומם של תנאים הולמים במקומות מתן השירותים וקידומה של התחרות בענף הרכב והגנת הצרכן. החוק מחליף את ההסדרה של ענף הרכב שקדמה לו, באמצעות חמישה צווי פיקוח שהוצאו מכוח חוק הפיקוח על מצרכים ושירותים, התשי"ח-1957.

1.2. זיהוי הבעיה וסיבותיה

מאז נכנס החוק לתוקף, ביום 18.10.16, מתגלות מעת לעת משמעויות והשלכות של החוק, שלא תואמות את כוונת המחוקק או שמחייבות התאמה של לשון החוק לתנאים הקיימים בענף הרכב. זאת, בשל מורכבותו והיקפו של החוק והענף אותו הוא מאסדר. דוח זה עוסק ב-5 בעיות שזוהו מאז נכנס החוק לתוקף (18.10.16):

1. בסעיף 32 לחוק נקבעו תנאים למתן רישיון ייבוא רכב ליבואנים מסחריים (ישירים, עקיפים וזעירים), ובהם הגבלת היקף הנסועה של הרכב (קילומטראז') ל-150 ק"מ בלבד. תכליתה של הגבלה זו במקור, נועדה להבטיח כי ייבאו לישראל רק רכבים חדשים. התברר כי ההגבלה האמורה, אשר רלוונטית ביחס לרכבים מסוג M1 (רכב נוסעים פרטי עד 3.5 טון), N1 (רכב מסחרי עד 3.5 טון) ו-L (אופנועים), איננה מתאימה לרכבים מסוגים אחרים. כך למשל, אוטובוסים (מסוג M3) שמיוצרים בשני מפעלי ייצור שונים (שלדה ומרכב), ונעים על גלגלים בין מפעלי הייצור, קודם לייצואם ללקוח. לגבי סוגי רכבים אלו, התנאי האמור מטיל חסם ייבוא שאיננו מוצדק.
2. סעיף 32(7) לחוק מגביל מאוד את סוגי הרכבים שיוכל לייבא יבואן זעיר (שרשאי לייבא עד 20 רכבים בשנה), מתוך הבנה שצרכי השוק ממוקדים בייבוא סוגי הרכב העיקריים: רכב נוסעים פרטי (M1) ורכב מסחרי עד 3.5 טון (N1). על אף האמור, ממועד תחילת החוק, הגיעו למשרד בקשות לאפשר יבוא זעיר של סוגי רכב נוספים ובפרט כל סיווגי המשנה של רכב נוסעים (M2 ו-M3) ושל רכב מסחרי (N2 ו-N3). כאמור, אחת ממטרותיו העיקריות של החוק, הייתה הגברת התחרותיות בענף הרכב, כך שהגבלה זו אינה עולה בקנה אחד עם מטרת החוק. יחד עם זאת, יש לשים לב שפתרון בעיה זו לא מרחיב יתר על המידה את חובת היבואן הרשמי לטפל ברכבים שייבאו ע"י יבואן זעיר, בלא הבחנה בין צירופי סוג (M1, M2, M3, וכו') ותוצר (המותג המיובא). בשוק כיום יבואן רשמי שמייבא רכבים פרטיים של תוצר מסוים, לא בהכרח מייבא משאיות המיוצרות ע"י אותו תוצר.
3. סעיף 33 לחוק מסדיר את הייבוא האישי של רכב לישראל. סעיף משנה (ב)(1) לחוק, מתיר ייבוא אישי של רכב ע"י עוסק, למטרות של הסעת נוסעים בשכר או הובלת טובין בשכר לשימושו העסקי-עצמי של המייבא. נראה כי ההגבלה לשימושים הקבועים כיום בלשון הסעיף, אשר שיקפה את הדין בעת כתיבת החוק, איננה מבוססת דיו, ולכן יש מקום לאפשר ייבוא אישי של רכב לצורך עסקו של המייבא, ללא תלות בסוג העסק, ובכך לחזק את מעמדו של הייבוא האישי, תוך הגברת התחרותיות בענף ייבוא הרכב.
4. מהנוסח של סעיף 117 לחוק עולות שתי בעיות:

א. הסעיף קובע את התנאים לקבלת רישיון לסחר במוצרי תעבורה. בסעיף משנה (ב), נקבעה רשימת בעלי רישיונות לפי החוק, אשר יראו אותם כבעלי רישיון לסחר במוצרי תעבורה, בעצם קבלת הרישיונות המנויים שם. כך, על בסיס ההבנה, שכל אותם בעלי רישיונות, נדרשים לצורך עיסוקם מתוקף הרישיון שניתן להם ע"י המנהל לפי החוק, לעסוק גם בסחר במוצרי תעבורה. למשל, בעל רישיון מוסך יכול למכור מוצרי תעבורה הנדרשים לצורך תיקון הרכבים, ואינו נדרש להוציא רישיון נוסף לשם כך. עקב השמטה בנוסח החוק, לא נכלל בין בעלי הרישיונות המפורטים בסעיף משנה (ב) האמור, גם בעל רישיון לייצור מוצרי תעבורה. מובן מאילו, כי מי שמיצר מוצרי תעבורה עושה זאת למטרת שיווקם ומכירתם ולכן אין הצדקה לחייבו להוכיח גם את עמידתו בתנאים לקבלת רישיון לסחר במוצרי תעבורה, עת שקיבל רישיון לייצור מוצרי תעבורה.

ב. אפשר לפרש את הסעיף כאילו רישיון הסחר במוצרי תעבורה לבעלי הרישיונות המנויים בסעיף משנה (ב), ניתן להם ללא הגבלה כלשהי על השימוש בו. זאת, בניגוד לכוונת המחוקק, שרישיון הסחר במוצרי תעבורה יהיה נלווה לרישיון האחר שבידי בעל הרישיון, ומטרתו לאפשר לבעל הרישיון לעסוק בתחום עיסוקו המקורי, ללא דרישה לקבלת רישיון נוסף לצורך הסחר במוצרי התעבורה. כלומר, לאפשר לבעל המוסך מהדוגמא למכור מוצרי תעבורה לצורך עבודתו כמוסך, אולם לא לאפשר לו להפוך לסוחר במוצרי תעבורה על בסיס הרישיון שמוקנה לו לפי סעיף זה.

5. סעיף 253 לחוק, קובע הוראות שעה לעניין יבוא רכב, במטרה להקל על יבואני הרכב הקטנים (יבואנים זעירים ויבואני אופנועים), ומגדיר תקופת היערכות של ארבע שנים להחלת הוראות החוק המלאות על ייבוא אופנועים ויבוא באמצעות יבואן זעיר. בקרב המבקשים לקבל רישיון יבואן זעיר, עלתה חוסר בהירות לגבי השאלה האם ניתן לייבא לישראל רכב משומש במסגרת מגבלות אלו¹. בנוסף, ההבחנה בין יבואני אופנועים ליבואנים של סוגי רכב אחרים עליהם לא חלה הדירקטיבה האירופית שעמדה בבסיס חובות היבואן הישיר שנקבעו בחוק (כגון: רכינוע, גלגינוע, קלנועית וכיוצ"ב. לא רכבים מסוג M או N) אינה עולה בקנה אחד עם מטרות החוק. זאת, כל עוד לא תוקנו הוראות החוק, באופן שיפטור אותם מהחובות, שכתוצאה ממאפייני הרכבים שהם מייבאים, מקשות עליהם לקיים את דרישות החוק.

1.3. תכליות ויעדים

התכלית המרכזית של התיקונים המוצעים לנוסח החוק היא הבטחת קיום כוונת המחוקק ומטרות החוק, התאמת הוראות החוק לדרישות העולות מהשטח, ומתן יכולת ליישם את הוראות החוק בצורה מיטבית. שתי תכליות נוספות שנלקחות בחשבון הן הנטל הנוסף שיטיל התיקון על הציבור, וכן ההשלכות על עבודת הרגולטור.

¹ תוך הבטחת עמידת של יבואני הרכב המשומש בתנאים מקבילים לתנאים בהם נדרשים לעמוד כל סוחר הרכב המשומש.

2. חלופות

2.1. תיאור החלופות ונימוק הבחירה

בפני הרגולטור עמדו שתי חלופות מרכזיות- אי תיקון החוק בעת הנוכחית (מצב 0) ותיקון היבטים אלו בחוק, שעלו כדחופים. לאור התכליות שהוגדרו לעיל, ברור כי לא ניתן להשאיר את המצב הקיים על כנו להימנע מתיקון. מצב האפס נחות בכל פרמטר (נשלט חזק) מביצוע התיקון. ביצוע התיקון יממש את כוונת המחוקק המקורית, וכן יתאים את המצב המשתמע מהחוק כפי שהוא כיום לדרישות העולות מהשטח. כמו כן, התיקון לא מטיל חובות רגולטוריות חדשות ומסיר חסמים על תחרות שהמחוקק לא התכוון לצור מלכתחילה.

3. שיח עם בעלי עניין, עם מומחים ועם יחידים וקבוצות מהציבור

3.1. תיאור תהליך השיח

הצורך בחלק מהבעיות המתוארות בסעיף 1.2 הועלו במישרין ע"י בעלי עניין:

- נקודות 1-2 ו-5 הועלו ע"י יבואני רכבים באופן רשמי
- נקודה 3 הועלתה בשיחות שוטפות שקיים הרגולטור עם המפוקחים לצורך ההכנות ליישום החוק. יתר הנקודות זוהו ע"י הרגולטור במהלך תיקון התקנות והעבודה שנעשית לצורך יישום החוק.

4. מתודולוגיה ותהליך הכנת הדוח

4.1. מתודולוגיה

כמתואר לעיל. מאחר והתיקון משפטי בעיקרו ראשית נכתבה ההצעה לתיקון החוק, ובעקבותיה דוח זה.

4.2. מקורות וחומרים

- דברי ההסבר לתזכיר חוק רישוי שירותים ומקצועות בענף הרכב, תשע"ו-2016 (תיקון מס' 1), התשע"ז – 2017
- חוק רישוי שירותים ומקצועות בענף הרכב, תשע"ו-2016
- איגוד יבואני הרכב בישראל, תיקון סעיפים ומקצועות בענף הרכב, מכתב לסמנכ"ל בכיר תנועה מיום 1/9/2016.