



מדריך משפטי  
לעישוב  
"ארגזי חול"  
רגולטוריים  
(Regulatory Sandboxes)





# מדריך משפטי לעיצוב "ארגזי חול" רגולטוריים (Regulatory Sandboxes)

כתבו: ד"ר עו"ד יובל רויטמן, ד"ר עו"ד יעל קריב-טייטלבוים, עו"ד רומי קאופמן, עו"ד יוסף גדליהו

אשכול רגולציה, ייעוץ וחקיקה (משפט כלכלי), משרד המשפטים

ירושלים, כסלו התשפ"ד - דצמבר 2024

## הנדון: מדריך מסגרת משפטית לעיצוב "ארגזי חול רגולטוריים"

אנו חיים בעידן "המהפכה התעשייתית הרביעית" המתאפיין בקצב ומורכבות חסרי תקדים של שינויים, המתגרים את גופי המדינה ככלל, ואת הרגולטורים בפרט. מציאות זו מחייבת את עולם הרגולציה לעבור תהליך של התאמה והתחדשות על מנת לייצר מערכות רגולטוריות אג'יליות (זריזות וגמישות) שיוכלו לאפשר חדשנות תוך שמירה על האינטרס הציבורי. המדריך שלפניכם עוסק באחד מהכלים הרגולטוריים המרכזיים ליצירת רגולציה לומדת ודינמית – "ארגז החול הרגולטורי" (Regulatory Sandbox).

המדריך הוא יוזמה חשובה המתבססת על עבודה מקיפה שנועדה לספק בסיס משפטי לעיצוב "ארגזי חול רגולטוריים". הוא מציג מתווה משפטי מאוזן ומפורט להתמודדות עם חדשנות טכנולוגית, תוך מענה לאתגרים רגולטוריים ומשפטיים מורכבים. המדריך מתווה עקרונות, כלים ותובנות מתוך ניסיון מקומי ובינלאומי, ועל בסיס הספרות העדכנית בתחום, שיסייעו לרגולטורים בישראל לעצב סביבה המעודדת חדשנות באופן אחראי.

אני מבקש להודות לשותפים בייעוץ וחקיקה, במשרדי הממשלה, ברשות החדשנות ובאקדמיה על שליחת הערות שתורמו לשיפור המסמך, וכמובן – לצוות באשכול רגולציה בייעוץ וחקיקה (משפט כלכלי) ובפרט לד"ר יובל רויטמן ראש אשכול רגולציה וד"ר יעל קריב-טייטל באום ממונת רגולציה שהובילו את כתיבת המסמך על העבודה המקצועית המעמיקה.

בימים אלו ממש, ההתפתחות הטכנולוגית ממשיכה להתקדם במהירות ואגב כך להציב אתגרים חדשים, ובכלל זאת בתחומי הבינה המלאכותית ולמידת המכונה, הרובוטיקה, התחבורה האוטונומית, המציאות הרבודה והמדומה, הבלוקצ'יין והקריפטו. במבט קדימה, יש מקום לשלב זרועות ולבחון כיצד ניתן לקדם, במבט ממשלתי הוליסטי, נסיינות רגולטורית שתסייע בהתמודדות עם אתגרי השעה. אני מקווה כי המדריך יהווה אבן דרך משמעותית לקידום עבודה ממשלתית שתקדם עיצוב רגולציה מתקדמת, לומדת ומותאמת לעידן החדשנות הטכנולוגית.

מאיר לוין

משנה ליועצת המשפטית לממשלה (משפט כלכלי)

## תקציר מנהלים

כדי להתמודד עם קצב ההתפתחות הטכנולוגית חסר התקדים, מערכות רגולטוריות נדרשות להפוך למערכות לומדות, גמישות ודינמיות, המטמיעות פרקטיקות של נסיינות רגולטורית. לצורך כך, בשנים האחרונות מתגבר השימוש בכלי "ארגז החול הרגולטורי" (Regulatory Sandbox) במסגרתו מוסמך הרגולטור לתת הקלות או התאמות רגולטוריות לפרק זמן קצוב לחברות המבקשות לפתח מודלים חדשניים, תחת מעטפת מלווה ומפקחת של הרגולטור. מדריך זה מיועד לתמוך בהתפתחות זו באמצעות סקירת כלי ארגז החול הרגולטורי בספרות ובדין הישראלי והצעת דגשים מומלצים לאופן הבנייתו בחקיקה בישראל.

לארגזי חול רגולטוריים יתרונות רבים. הם מאפשרים לרגולטורים לעודד חדשנות טכנולוגית מבלי לוותר על ההגנה על האינטרס הציבורי. במסגרתם רגולטורים יכולים ללמוד את המודלים החדשניים בהתבסס על נתוני שטח, וכך להתאים את הרגולציה בצורה גמישה ומתמשכת. עבור החברות, ארגז החול מפחית חוסר ודאות רגולטורית, מקל על כניסה לשוק ועל הוכחת ההיתכנות של המודל החדשני בסביבה אמיתית, מעודד השקעות ומגביר את אמון הצרכנים. לצד היתרונות, מציבים ארגזי חול רגולטוריים גם אתגרים, כגון קושי בחיזוי סיכונים לאינטרס המוגן וחשש מנוקים שעלולים להיגרם למשתתפים בניסוי ולצדדים שלישיים, צורך במשאבים וכוח אדם מומחה אצל הרגולטור, קושי באיסוף נתונים, צורך בשיתוף פעולה בין רגולטורים, הבטחת שוויון ותנאי תחרות הוגנים בשוק המפוקח, אתגרים אתיים, וחשש מניצול לרעה של המנגנון.

לכן, כאשר מבקשים לקבוע סעיף המסמיך רגולטור לתת פטור לשם עריכת ניסוי בארגז חול רגולטורי, חשוב להתוות מסגרת משפטית סדורה שתיתן מענה לאתגרים השונים:

### א. סמכות לתת פטור

יש להקנות לרגולטור סמכות מפורשת לתת פטור לעורך ניסוי שמיועד לבחון תפקוד של טכנולוגיה או מודל עסקי חדשניים.

### ב. קביעת תנאים ומגבלות למתן הפטור

יש להקנות לרגולטור סמכות לקבוע תנאים למתן הפטור הנדרשים לשם שמירה על אינטרסים ציבוריים, ובפרט תנאים ביחס להיקף הניסוי (כגון מגבלת זמן, היקף גיאוגרפי ומספר המשתתפים). לצד זאת, ניתן להוסיף תנאים ביחס לזהות המשתתפים בארגז החול (כגון תאגיד רשום, מרכז עסקים בישראל, נושאי משרה שלא הואשמו בפלילים); תנאים שיבטיחו פיצוי לניזוקים פוטנציאליים (כגון ערבויות והתקשרות עם מבטח); ותנאים שיבטיחו בקרה רגולטורית על הניסוי (כגון דיווחים עיתיים).

## ג. תהליך בחינת הבקשות לקבלת הפטור

יש לפרסם **קול קורא** לציבור המזמין חברות להשתתף בארגז החול. חשוב **לבחור בין המועמדים בהתבסס על קריטריונים שוויוניים** שהוגדרו מראש, ולאחר היוועצות מקדימה, ככל שנדרשת, עם גורמים רלוונטיים. ניתן לקבוע מראש כי **בקשה להשתתפות בארגז חול תכלול מידע** על החברה ועורך הניסוי; תיאור כללי של הניסוי וטכנולוגיית הניסוי; היקף ומשך הניסוי המבוקש; פירוט הוראות החיקוק מהן מבוקש הפטור; פירוט תנאים חלופיים מוצעים לעריכת הניסוי; וכל מידע נוסף שלדעת המבקש נוגע לבקשה. חשוב לוודא כי המנגנון **בהכרח לא מקנה עדיפות לחברות גדולות או קיימות**.

## ד. ניהול הניסויים

רצוי להתוות מראש בחקיקה את **השיקולים שהרגולטור ישקול בהחלטה להעניק פטור**. כמו כן, ניתן להסדיר מנגנון **לשלילת הפטור** (למשל בהתרחש אירוע חמור במהלך הניסוי) ולתת הוראות שיבטיחו את צמצום הפגיעה בצרכנים או בצדדים שלישיים עקב ביטול הפטור. חשוב לקבוע **חובה לפרסם לציבור כל החלטה על מתן פטור או על שלילתו**, על מנת להבטיח שקיפות ובקרה ציבורית. כמו כן, לעיתים יש צורך לחייב את עורך הניסוי ליידע ואף לקבל הסכמה פוזיטיבית ממשותפי הניסוי.

## ה. "היום שאחרי" הניסוי

עם הקמת ארגז חול יש לתת את הדעת גם על אסטרטגיית היציאה מהניסוי וראוי לכלול הוראה בהתאם בסעיף המסמך. בהקשר זה, יש לבחון כיצד תראה **תקופת המעבר שבין תקופת הניסוי לבין שינוי הקבע באסדרה**. בנוסף, יש לשקול כיצד להבטיח **תנאי פתיחה שווים ככל האפשר** בין כלל השחקנים הפוטנציאליים עם תום תקופת הניסוי כדי להמנע ממתן יתרון בלתי הוגן לחברות שנבחרו להשתתף בארגז החול. לבסוף, ככל שצפויה **השפעה על הציבור** (כגון ציבור המשקיעים בתחום הפיננסי), יש להבטיח את ההגנה עליהם גם בתום תקופת הניסוי.

## לסיכום, מה כולל המדריך?

- טמפלט חקיקה מומלץ לסעיף חקיקה המסמך רגולטור להקים "ארגזי חול רגולטוריים".
- המלצות להתווית מסגרת משפטית לניהול "ארגזי חול רגולטוריים".
- ובנוסף, סקירות תמציתיות של: אתגרי הממשק שבין רגולציה לטכנולוגיה; מאפייני ארגז החול הרגולטורי; כיצד נעשה שימוש עד היום בישראל בכלי ארגז החול הרגולטורי; מתי וכיצד נכון להשתמש בארגז חול רגולטורי; ויתרונות ואתגרים בהפעלת ארגזי חול רגולטורים.



|    |                                                                  |
|----|------------------------------------------------------------------|
| 4  | תקציר מנהלים                                                     |
| 8  | הקדמה                                                            |
| 9  | <b>1. אתגרי הטכנולוגיה והרגולציה</b>                             |
| 9  | האתגר שמציבה ההתפתחות הטכנולוגית לרגולציה השלטונית               |
| 12 | נסיינות רגולטורית היא צו השעה                                    |
| 15 | <b>2. מהו סנדבוקס רגולטורי?</b>                                  |
| 15 | מהו סנדבוקס רגולטורי: הגדרה ומאפיינים מרכזיים                    |
| 17 | ההבדלים בין "סנדבוקס" לבין "פילוט", "הוראת שעה" ו"הסדרת ניסויים" |
| 19 | כיצד נעשה שימוש עד היום בישראל בכלי הסנדבוקס הרגולטורי?          |
| 20 | <b>3. מתי וכיצד להשתמש בסנדבוקס הרגולטורי?</b>                   |
| 20 | מתי נכון להשתמש בסנדבוקס רגולטורי?                               |
| 22 | איך מפעילים סנדבוקס רגולטורי?                                    |
| 25 | <b>4. יתרונות ואתגרים בשימוש בסנדבוקס רגולטורי</b>               |
| 25 | יתרונות                                                          |
| 26 | אתגרים                                                           |
| 28 | <b>5. דגשים באשר לעיצוב נורמטיבי של סנדבוקס רגולטורי בישראל</b>  |
| 28 | <b>א. הסמכות להעניק פטור למטרות ניסוי</b>                        |
| 28 | סמכות לתת פטור                                                   |
| 30 | הגדרת "ניסוי"                                                    |
| 30 | <b>ב. קביעת תנאים ומגבלות למתן הפטור</b>                         |
| 34 | <b>ג. תהליך בחינת הבקשות לקבלת פטור</b>                          |
| 34 | הסדרת הגשת הבקשה לקבלת פטור לצורך קיום ניסוי                     |
| 35 | הפרוצדורה לבחינת בקשות                                           |
| 36 | <b>ד. ניהול הניסויים</b>                                         |
| 36 | התווית השיקולים בהחלטה על מתן פטור                               |
| 37 | הסדרת מנגנון לשלילת הפטור                                        |
| 38 | פרסום מידע לציבור ולמשתתפי הניסוי                                |
| 40 | <b>ה. "היום שאחרי" הניסוי</b>                                    |
| 40 | מעבר להסדר קבע                                                   |
| 41 | פיקוח ואכיפה                                                     |

## הקדמה



מסמך זה מציג את התשתית המשפטית הנדרשת לשם פיתוח תכנית "ארגו חול" רגולטורי (Regulatory Sandbox) ככלי של נסיינות רגולטורית שנועד להתמודד עם חדשנות טכנולוגית. הסנדבוקס הרגולטורי הוא כלי ליצירת תכנית במסגרתה מוסמך הרגולטור לתת הקלות או התאמות רגולטוריות לפרק זמן קצוב לחברות המבקשות לפתח מודלים חדשניים תחת מעטפת מלווה ומפקחת של הרגולטור.

אנו חיים בעידן "המהפכה התעשייתית הרביעית" בו פיתוחים טכנולוגיים חדשניים וחסרי תקדים נכנסים לחיי הציבור בכל העולם בתדירות גבוהה. ההתפתחות הטכנולוגית הואצה בשנים האחרונות על רקע מגפת הקורונה שחייבה שינויים מהירים ורחבי-היקף. שינויים אלו אירעו בפרט בתחום הדיגיטציה והטכנולוגיות המבוססות על בינה מלאכותית. הפיתוחים הטכנולוגיים השונים מביאים עמם תועלות רבות, אך גם מעוררים חשש לסיכונים שונים לחברה ומעוררים סוגיות חברתיות, משפטיות ורגולטוריות מורכבות.

ההתפתחות הטכנולוגית מציבה אתגרים משמעותיים למערכות הרגולטוריות במספר היבטים - קצב השינוי המהיר, המורכבות הטכנולוגית ופערי המידע שבין הרגולטורים לחברות הטכנולוגיה, הצורך בתיאום בין כמה רגולטורים, האופי הגלובלי של חלק גדול מהטכנולוגיות, ועוד. על מנת להתמודד עם מציאות זו, מערכות רגולטוריות נדרשות להפוך למערכות לומדות, גמישות ודינמיות, המטמיעות פרקטיקות של נסיינות רגולטוריות, והמסייעות לטיפול סביבה של חדשנות טכנולוגית. לצורך כך, בשנים האחרונות הולך וגובר השימוש בכלי הסנדבוקס הרגולטורי כאמצעי לעידודה של חדשנות טכנולוגית. כך בעולם, וכך בישראל. מדריך זה מיועד לתמוך בהתפתחות זו ולסייע לרגולטורים בישראל וליועציהם המשפטיים בעיצוב "ארגו חול" רגולטורים המיועדים לתת מענה לחדשנות טכנולוגית.

לצד סנדבוקס רגולטורי המיועד בעיקרו לתת מענה לחדשנות טכנולוגית, ישנו סנדבוקס רגולטורי המיועד בעיקרו להתנסות בטכניקות רגולטוריות, גם בנסיבות בהן המוקד אינו חדשנות טכנולוגית. ההבחנה בין שני מודלים אלו של סנדבוקס רגולטורי אינה חדשה, וישנן זיקות גומלין רבות ביניהם. **מדריך זה עוסק בעיקרו בסנדבוקס הרגולטורי המיועד לתת מענה לחדשנות טכנולוגית.**

תשומת הלב מופנית גם לכך שמדובר במדריך העוסק בעיקרו במסגרת המשפטית לעיצוב סנדבוקס רגולטורי. הגם שיש בכך בכדי לתרום לקידום תרבות של נסיינות רגולטורית בקרב המאסדרים בישראל, יש צורך בצעדים משמעותיים נוספים, ובהם: קביעת מדיניות ממשלתית שרואה חשיבות בקידום תרבות של נסיינות רגולטורית והמעודדת את הטמעתה על ידי הרגולטורים; מתן המשאבים הנדרשים לרגולטורים, מבחינה כספית ומבחינת תמיכה מקצועית - לשם קידומה של נסיינות רגולטורית; עידוד שיתופי פעולה בין רגולטורים ומעורבות של האקדמיה, החברה האזרחית והתעשייה, בקידום נסיינות רגולטורית; ועוד. כמו כן, יש צורך בפיתוח הידע המקצועי-מעשי בניהול הלכה למעשה של הסנדבוקס הרגולטורי על ידי הרגולטור, לרבות בהיבטים הקשורים לניהול הסיכון ולהפקת הלקחים ביחס לרגולציה השלטונית.

מדריך עזר זה מתפרסם בהמשך למסמך העזר לחקיקת רגולציה (להלן: **מסמך העזר לחקיקת רגולציה**), שפורסם אף הוא על-ידי אשכול רגולציה ביועץ וחקיקה (משפט כלכלי) שבמשרד המשפטים.<sup>1</sup> מסמך העזר לחקיקת רגולציה שירטט עבור המשפטן הציבורי את אבני הדרך העיקריות המרכיבות את חקיקת הרגולציה. הוא התמקד ברגולציה הפרספקטיבית ובכלי הרגולציה המסורתיים מסוג ציווי ושלטת. המדריך הנוכחי מתמקד בכלי הרגולטורי המתקדם של הסנדבוקס הרגולטורי שהוא חלק מגישת הנסיינות הרגולטורית. עתידים להתפרסם בעתיד מסמכים נוספים שיעסקו בכלי רגולציה נוספים.

1 יערה למברגר-קינן ותמרה לוטנר-לב, **מסמך עזר לחקיקת רגולציה - חלק א** (2022).

**מבנה המדריך הוא כדלקמן:** תחילה יוצג באופן כללי הסנדבוקס הרגולטורי ומאפייניו העיקריים. במסגרת האמור יוצג האופן שבו נעשה שימוש בכלי זה בישראל. בהמשך לכך, יוצגו יתרונות השימוש בכלי הסנדבוקס הרגולטורי והחסרונות הכרוכים בכך. בחלקו האחרון והעיקרי של המסמך, יוצגו דגשים לעיצוב נורמטיבי של סנדבוקס רגולטורי בישראל. בתוך כך, יתוארו המבנה החקיקתי המקובל של סנדבוקס רגולטורי וכן התנאים והשיקולים שיש לשקול בעת קביעתו, והוראות שחשוב לכלול בו וכאלה שניתן לכלול, תוך מתן דוגמאות מהדין הקיים שיסייעו למלאכת עיצוב ההסדר.

## 1. אתגרי הטכנולוגיה והרגולציה

### האתגר שמציבה ההתפתחות הטכנולוגית לרגולציה השלטונית

כבר בראשית שנות האלפיים, חוקרים בתחום הרגולציה כתבו על הצורך להפוך את המערכת הרגולטורית ממערכת נוקשה, סטטית ופורמאלית למערכת גמישה, לומדת ודינמית.<sup>2</sup> התפיסה הרגולטורית האמורה אף קיבלה ביטוי בהמלצות ה-OECD לקידום חדשנות באמצעות ממשל רגולטורי זמיש - זריז וגמיש (Agile).<sup>3</sup>

צורך זה נבע, בין היתר, מהמהפכה הטכנולוגית העצומה המתרחשת בעשורים האחרונים, אשר יש הרואים בה את "המהפכה התעשייתית הרביעית".<sup>4</sup> מהפכה זו מתאפיינת בטכנולוגיות המופיעות חדשות לבקרים ונקלטות על פי רוב במהירות ובאהדה על ידי ציבור משתמשים רחב בכל העולם. הדוגמאות רבות ומגוונות: בינה מלאכותית, רכב אוטונומי, מטבעות דיגיטליים, האינטרנט של הדברים, מל"טים, הדפסת תלת-מימד, ובעתיד הנראה לעין, מרחב וירטואלי (מטאוורס) ומחשוב קוונטי. השינויים הטכנולוגיים חסרי תקדים במהירותם, בעומקם ובהיקפם. יש בהם כדי לשבש (Disrupt) את האופן שבו פועלות מערכות קיימות. הם מגלמים בתוכם יתרונות רבים ליחיד, לחברה ולכלכלה, אך לא אחת טומנים בחובם גם סכנות ואתגרים.

מגפת הקורונה האיצה את קצב ההתפתחות הטכנולוגית ביתר שאת. בין היתר, המגפה הניעה אימוץ מהיר של טכנולוגיות תקשורת, מסחר ומתן שירותים באופן דיגיטלי, בתקופה שבה האינטראקציה הפיזית נהפכה לפחות אפשרית. חלק ניכר מהתפתחויות אלה נותרו והתעצמו גם לאחר הצטמצמות המגפה.<sup>5</sup>

אתגר ההתמודדות עם המהפכה הטכנולוגית נוכח באופן משמעותי במדינת ישראל. לישראל אינטרס מיוחד בעידוד וקידום חדשנות טכנולוגית בתחומה. נתח משמעותי מכלכלת ישראל מתבסס כיום על תעשיית ההיי-טק, הנחשבת למובילה במדדים בינלאומיים.<sup>6</sup> על רקע זה, בולטת מדיניות הממשלה, השואפת לקדם את הטכנולוגיה ואת תעשיית ההיי-טק בישראל.<sup>7</sup>

בנוסף, הציבור והחברה בישראל נוטים לאמץ במהירות ובאהדה טכנולוגיות חדשות המגיעות לישראל, ולמשק הישראלי ככלל אינטרס בעידוד הטמעת פתרונות חדשניים שיגדילו את מגוון השירותים הנגישים לציבור בישראל במגזר הפרטי והציבורי. כניסת שחקנים חדשים וטכנולוגיות חדשות לשוק הישראלי היא בעלת פוטנציאל להגביר את התחרות, ליעל ולהנגיש שירותים לצרכנים.

2 Orly Lobel, *The Renew Deal: The Fall of Regulation and the Rise of Governance in Contemporary Legal Thought*, 89 MINN. L. REV. 342, 371-404 (2004)

3 OECD (2021), OECD Recommendations of the Council for Agile Regulatory Governance to Harness Innovation (2021)

4 The World Economic Forum (2020), Agile Regulation for the Fourth Industrial Revolution: A Toolkit for Regulators 6 (להלן: "דו"ח ה-WEF").

5 שם.

6 רשות החדשנות דוח שנתי - מצב ההיי-טק הישראלי 2023 (2023). בשנת 2022, בין היתר, היווה תוצר ענף ההיי-טק כ-18.1% מתוך התוצר הישראלי הכולל (כ-290 מיליארד ש"ח) והוא הענף בעל התוצר הגדול ביותר במשק; יצוא ההיי-טק קרוב למחצית מכלל הייצוא של ישראל (כ-48.3%); ישראל הובילה במקום הראשון במדינות ה-OECD בהוצאה למ"פ כאחוז מהתמ"ג (שיעור ההשקעה במ"פ כאחוז מהתמ"ג עומד על 5.6%); שיעור השכירים בהיי-טק עומד על 14% מהשכירים בישראל.

7 ראו למשל החלטה מס' 212 של הממשלה ה-36, "תכנית לקידום חדשנות, עידוד צמיחת ענף ההייטק וחיוזוק המובילות הטכנולוגית והמדעית", (1.8.2021); כן ראו החלטה מס' 173 של הממשלה ה-37 "חיוזוק המובילות הטכנולוגית של מדינת ישראל" (24.2.2023) (ובפרט, ס' 9 להחלטה בעניין תכנית למימון פרויקטים חלוציים לעידוד נסינות רגולטורית בקרב משרדי הממשלה).

ואולם, המהפכה הטכנולוגית המתוארת טומנת בחובה אתגרים משמעותיים למערכות הרגולטוריות ברחבי העולם ובישראל. הניסיון מלמד כי בין התפתחויות טכנולוגיות והמערכת הרגולטורית נוצרות פעמים רבות נקודות חיכוך. לא אחת טכנולוגיות אלה משנות את מצב הדברים שהיה קיים טרם הופעתן או את אופן התנהגותם של יחידים ושל החברה, ואגב כך מעוררות סוגיות חברתיות, משפטיות ורגולטוריות (יש המתייחסים למצב זה כ"חדשנות משבשת" (Disruptive) Innovation ו-"שיבוש רגולטורי" (Regulatory Disruption)).<sup>8</sup>

ההתפתחות הטכנולוגית מאתגרת את המערכת הרגולטורית במספר היבטים מרכזיים:

**ראשית, קצב השינוי** – המתח המובנה שבין נוקשות המערכת הרגולטורית לבין דינמיות ההתפתחות הטכנולוגית מייצר אתגר דו-כיווני. מצד אחד, הרגולציה לעיתים קרובות מתקשה להדביק את הקצב המהיר של ההתפתחויות הטכנולוגיות ולהציע הגנה מספקת מפני הסיכונים הכרוכים בהן (מה שזכה לכינוי "the pacing problem"). עדכון ושינוי רגולציה כרוך לעיתים קרובות בהליכים שהשלמתם דורשת זמן לא מבוטל, בין אם מדובר בנסיבות שבשלן יש צורך לתקן חקיקה ראשית, חקיקת משנה או נהלים והנחיות של הגוף הרגולטורי. במצבים אלו הרגולציה "נשארת מאחור" ומותירה ואקום רגולטורי שמאפשר התפתחות טכנולוגית ללא פיקוח מספק. מצד שני, הקושי בעדכון של רגולציה קיימת מוביל לכך שהרגולציה מהווה לעיתים חסם בלתי מוצדק שבולם התפתחות טכנולוגית רצויה. במצבים אלו, הרגולציה – שפעמים רבות נקבעה בתקופה בה הרגולטור כלל לא היה יכול להעלות על דעתו את ההתפתחות הטכנולוגית שאירעה – מונעת את השימוש או הפיתוח של טכנולוגיה ללא הצדקה מספקת. לצד זאת, קיימים מצבים בהם תעשיית החדשנות לא נתקלת בחסם רגולטורי, אך מבקשת לקדם רגולציה בהקשר טכנולוגי מסוים כדי לייצר אמון בקרב הציבור שיתמוך בכניסת הטכנולוגיה. גם במצבים אלו, פרקי הזמן הממושכים בקביעת רגולציה חדשה מעוררים קושי. מעבר לכך, במקרים מסוימים הקצב המהיר של השינויים עלול להוביל להחלטה לחסום רגולטורית את הטכנולוגיה בשל חשש מהסיכונים הגלומים בה – החלטה שעלולה לחסום לחלוטין גם חדשנות רצויה.

**שנית, מידע ומומחיות** – תחום הטכנולוגיה מתאפיין במידה רבה באי-סימטריה של מידע בין הרגולטורים לבין חברות הטכנולוגיה. הטכנולוגיה משתנה תכופות, על ידי חברות עתירות אמצעים ומומחיות, המעצבות את הטכנולוגיה ובקיאות בה. ההתקדמות הטכנולוגית נעשית ככלל ללא מעורבות הרגולטורים, וחברות הטכנולוגיה נהנות לרוב מהגנה על הסודות המסחריים שלהן כלפי מתחרים. התוצאה היא שהמידע בנוגע לטכנולוגיות אלו ככלל אינו חשוף לרגולטורים או מצוי בידיהם. אף במקרים שבהם מסוגלים הרגולטורים להשיג מידע מחברות הטכנולוגיה, המורכבות הטכנולוגית מחייבת בקיאות ומומחיות טכנית מצד הרגולטורים, שלעיתים אינן בנמצא. במקרים אלו, הרגולטור עשוי להתקשות להבין את המידע הטכני ולצפות את השפעות הטכנולוגיה.<sup>9</sup>

<sup>8</sup> Nathan Cortez, *Regulating Disruptive Innovation*, 29 BERKELEY TECH. L.J. 175 (2014).

<sup>9</sup> לתיאור מורכבות מלאכת הרגולציה בהקשרים אלו ראו, לדוגמה:

James Bessen *The New Goliaths – How Corporations Use Software to Dominate Industries, Kill Innovation and Undermine Regulation* (2022), ובפרט בעמ' 118-141.

שלישית, הצורך בתיאום - לעיתים קרובות טכנולוגיות חדשות מעוררות סוגיות המטופלות על ידי כמה רגולטורים שונים (ובכלל זה רגולטורים ענפיים, כגון רשות ניירות ערך, רשות שוק ההון והמפקח על הבנקים; או רגולטורים רוחביים וחוצי-ענפים, כגון הרשות להגנת הפרטיות ורשות התחרות). הדבר מקשה על הרגולטורים, הנדרשים להגיב לטכנולוגיות באופן המצריך תיאום עם רגולטורים אחרים. תיאום בין רגולטורים הוא אתגר הניצב בפני המערכת הרגולטורית, באופן כללי, והוא מתעצם כאשר מדובר בטכנולוגיות חדשניות ומורכבות.<sup>10</sup>

רביעית, בינלאומיות - האופי הגלובלי של חלק גדול מהטכנולוגיות החדשות, בפרט כאלו שעיקר פעילותן במרחב הדיגיטלי, משליך על היכולת של הרגולטורים הישראליים לעצב רגולציה מקומית שאינה בהלימה לרגולציה הבינלאומית. הוא אף מחזק את ההעדפה הכללית לרגולציה שמקובלת במדינות מפותחות עם שווקים משמעותיים על פני רגולציה מקומית ייחודית. בנוסף לכך, לא אחת מתעוררות שאלות באשר לתחולה של הרגולציה הישראלית על פעילות חברות הטכנולוגיה, ובדבר הסמכות והיכולת הפרקטית של רגולטורים ישראליים לפקח ולאכוף את מימושה כנגד חברות הטכנולוגיה הבינלאומיות הפועלות במרחב הדיגיטלי. בעיה נוספת היא החשש שאכיפה נגד חברות אלה תביא ל"הברחתן", תוך העברת מרכזי המחקר והפיתוח מישראל על כל הכרוך בכך, או תוך הפסקת תמיכתן בשירותים במדינה ובשפתה.<sup>11</sup>

חמישית, מורכבות רגולטורית - טכנולוגיות חדשות מעוררות סוגיות רגולטוריות ומשפטיות מורכבות, ולעיתים מצריכות רגולציה חדשה יש מאין, או גיבוש מחדש של רגולציה קיימת באופן שונה מהיסוד תוך חזרה לתכליותיה, וזאת אף מעבר למורכבות הטכנולוגית שתוארה לעיל. בנוסף, הן מחייבות לבצע איזונים עדינים, ובכלל זה איזון בין הגנה על זכויות יסוד ואינטרסים ציבוריים לרצון לאפשר ואף לעודד חדשנות טכנולוגית; בין רגולציה ישראלית ייחודית לרגולציה העוקבת אחרי העולם; בין רגולציה מקדימה לכניסת הטכנולוגיה לרגולציה המגיבה לטכנולוגיה; בין רגולציה נוקשה לרגולציה רכה; בין רגולציה אופקית וחוצת-ענפים לרגולציה ענפית; ובין רגולציה אחידה (One size fits all) לרגולציה המותאמת לטכנולוגיה קונקרטית והמבוססת על ניהול סיכונים. אתגרים אלו מתקיימים במלאכת הרגולציה באופן כללי, אולם בתחומי הטכנולוגיה הם מתעוררים ביתר שאת. בנוסף, רגולטורים עלולים להתקשות בחלוקת האחריות לניהול הסיכונים השונים על-ידי שחקנים מגוונים בסביבות דינמיות ומורכבות שנוצרות בעקבות הטכנולוגיה.

10 דוח ה-WEF לעיל ה"ש 4, עמ' 6. באופן כללי, לגבי אתגר התיאום בין רגולטורים, ראו: יובל רויטמן "הרפורמה הרגולטורית: בין הגלוי לסמוי" **משפט חברה ותרבות, מסדירים רגולציה - משפט ומדיניות** 429, 425 (ישי בלנק, דוד לוי-פאור ורועי קרייטנר, עורכים, 2016). כן ראו ס' 7(2) לחוק עקרונות האסדרה, תשפ"ב - 2021, ס"ח 2933, שקובע כי אסדרה מיטבית היא כזו שנקבעת, בין היתר, "באופן שמקדם תיאום, שיתוף פעולה והעברת מידע שמוותר להעבירו על פי כל דין בין מאסדרים, באופן שמצמצם את הנטל הבירוקרטי ותוך התחשבות באסדרה הנוגעת לעניין".

11 בין היתר: הרשות לשיתוף פעולה תעשייתי וקידום השקעות זרות **חסמים רגולטוריים עבור משקיעים זרים** (2018); בארי אחיעו ואח' **בינה מלאכותית במגזר הפיננסי: שימושים נפוצים, אתגרים וסקירה השוואתית של התמודדות רגולטורית** (מוגש למחלקה הכלכלית ביועץ וחקיקה [משרד המשפטים], הפקולטה למשפטים, אוניברסיטת תל אביב), 148 (18.7.2022); מבקר המדינה **דו"ח שנתי 67א: עיוותים במיסוי הכלכלה הדיגיטלית**, 200 (2016). חשש דומה הוזכר בספרות האקדמית אף ביחס לאיחוד האירופי כולו. למשל,

Deirdre Ahern, *Regulatory Lag, Regulatory Friction and Regulatory Transition as FinTech Disenablers: Calibrating an EU Response to the Regulatory Sandbox Phenomenon*, 22 EUR. BUS. ORG. L. REV. 395 (2021); או באוסטרליה למשל, Anton N. Didenko, *A Better Model for Australia's Enhanced FinTech Sandbox*, 44 U.N.S.W.L.J. 1078 (2021).

**שישית, חוסר ודאות** – לעיתים עולה קריאה לדגולציה או צורך בה בשלב שבו עדיין לא קיימת ודאות בנוגע לשימושים וההשלכות של הטכנולוגיה החדשה, מה שמשפיע על היכולת להסדיר אותה. היבט נוסף הנוגע לחוסר הודאות הוא שלעיתים מפתחי הטכנולוגיה הם שחקנים חדשים בשוק, כך שצריכות להיווצר מערכות יחסים חדשות בין הרגולטור למפוקחים חדשים. לצד זאת, יש לציין כי קיים מתח מסוים (trade-off) בין הבנת השימושים וההשלכות של טכנולוגיה חדשה לבין מידת היכולת להשפיע על ההתפתחות שלה, שכן ככלל ניתן להסדיר יותר בקלות טכנולוגיה נתונה כשהיא עדיין "צעירה" ולא פופולרית, כאשר במצב זה לעיתים קרובות ההשלכות הבלתי צפויות והלא רצויות שלה עדיין נסתרות; או שניתן להמתין עד שאפשר יהיה לזהות השלכות אלה, אבל אז ייתכן שיהיה קשה להסדיר את הטכנולוגיה לאחר התקבעות השוק.<sup>12</sup>

**שביעית, קנה מידה רחב** – פעמים רבות טכנולוגיות חדשות מאפשרות לבצע פעולה בהיקף נרחב ועל ידי משתמשים רבים, כך שיש להן השפעה בהיקפים עצומים על תחומים וענפים שונים. במקרים אלה, הסיכון במקרה של טעות מצד הרגולטור מוגבר, הן בשל אי קביעה של רגולציה נחוצה והן בשל קביעה של רגולציה שגויה, מכיוון שיש פוטנציאל ניכר לנזק רב.

## נסיינות רגולטורית היא צו השעה

כתוצאה מהאמור לעיל, לא אחת עולה צורך בהתאמה של כללי המשפט והרגולציה הקיימים עקב הופעת טכנולוגיות חדשות, ובעשורים האחרונים מקבלי ההחלטות עוסקים במלאכה זו באינטנסיביות.<sup>13</sup> על פי רוב, ההתאמה נעשית באחת הדרכים הבאות: פרשנות חדשה לכללים הקיימים, תיקון הכללים, או קביעת כללים חדשים. מלאכה זו אינה קלה. עמד על כך, בין היתר, השופט סולברג בפרשת **איגוד האינטרנט הישראלי**:<sup>14</sup>

**"ידוע, כי המשפט מדדה בעצלתיים אחר חידושי העולם, וכי החקיקה אינה מדביקה את קצב התקדמות המדע וישומיו. מפרי-החוק מסתגלים לקידמה מהר יותר מאוכפיו. זו אקסיומה. לראשונים אין עכבות; לאחרונים יש. שנים רבות חלפו מעת המצאת המחשב ועד לחקיקת חוק המחשבים, התשנ"ה-1995. לא חלפו אז דור או שניים במונחי מחשב, והחוק כבר נמצא מיושן, כי המחוקק לא צפה - ולא יכל לצפות - את חידושי הטכנולוגיה. אך לא רק עולם המשפט עומד נכון. גם מדע הפסיכולוגיה נתקל בתופעות חדשות של התמכרות ופגיעות בנפש, ומנסה ללמוד דרכי התמודדות עדכניות 'תוך כדי תנועה'; כך גם הסוציולוגיה, ושאר ענפים מתחום מדעי החברה, הטבע והרוח. אין תימה אפוא שגם עולם המשפט איננו ערוך עדיין עם מלוא הכלים העומדים לרשותו".**

12 תופעה המכונה "Collingridge dilemma" ופותחה לראשונה על ידי קולינגרידג' בספרו משנת 1980 The Social Control of Technology מאז, התאוריה תפסה מקום מרכזי בספרות האקדמית למשל,

Wei Han & Cunzhen Huang, *Collingridge Dilemma? The Interaction of Antitrust Law and Data Privacy in China*, 35 ANTITRUST 58 (2020); Ryan Hagemann, Jennifer Huddleston Skees & Adam Thierer, *Soft Law for Hard Problems: The Governance of Emerging Technologies in an Uncertain Future*, 17 COLO. TECH. L.J. 37 (2018).

13 כך לדוגמה, בישראל הוקמו בשנים האחרונות מספר ועדות שעסקו בהתאמת המשפט והרגולציה להתפתחויות טכנולוגיות, עליהן נמנות, בין היתר: ועדת המשנה של המיזם הלאומי למערכות נבונות בנושא אתיקה ורגולציה של בינה מלאכותית (2019); צוותי העבודה הבין-משרדיים לגיבוש התכנית הלאומית לבינה מלאכותית, בהובלת משרד החדשנות, הטכנולוגיה והמדע בהתאם להחלטת ממשלה 212 (2021); הוועדה להתאמת המשפט לאתגרי החדשנות והאצת הטכנולוגיה (2021); הוועדה לבחינת אסדרת פעילות הרשתות החברתיות (2021); הוועדה לגיבוש אמצעים להגנה על הציבור ונושאי משרה בשירות הציבור מפני פעילות ופרסומים פוגעניים, כמו גם בריונות ברשת האינטרנט (2020); הוועדה הציבורית לבחינת חוק הבחירות (דרכי תעמולה), התשי"ט-1959; הוועדה לבחינת אסדרה של הנפקת מטבעות קריפטוגרפיים מבוזרים לציבור (2019); והצוות המקצועי לבחינת "כלכלת הפלטפורמה" - צורות העסקה ייחודיות שנוצרו במשק, בהובלת זרוע העבודה (2022); צוות בין-משרדי לבחינת הקמת סביבת ניסוי לחברות טכנולוגיה פיננסיות (2019).

14 ע"מ 3782/12 **מפקד מחוז תל אביב-יפו במשטרת ישראל נ' איגוד האינטרנט הישראלי**, ס"מ 159, פס' 23 לפסק הדין של השופט סולברג (2013).

בין השאר בשים לב לאתגרים שתוארו, התפתחה דיסציפלינה מקצועית ייעודית העוסקת בהתאמה של הרגולציה והמשפט לטכנולוגיות חדשות. סוגיות הנוגעות לרגולציה של טכנולוגיה, ולמשפט וטכנולוגיה, הפכו בכתיבה האקדמית ובשיח מקבלי ההחלטות והרגולטורים בכל העולם לתחומים נפרדים הנחקרים ומטופלים באופן ייעודי.<sup>15</sup>

ככלל, כאשר רגולטור ניצב בפני טכנולוגיה חדשה שאינה מותאמת למציאות הרגולטורית שנהגה בשוק לפני כניסתה, עומדות בפניו מספר גישות אפשריות מרכזיות לתגובה:<sup>16</sup> אפשרות אחת היא **חסימה** (Block) של הטכנולוגיה החדשה באמצעות קביעת כללים משפטיים האוסרים על כניסת הטכנולוגיה החדשה, או באמצעות מתן פרשנות לכללים משפטיים קיימים האוסרת את השימוש בה. האפשרות השנייה וההפוכה, היא **אי-התערבות** (Free-Pass) בכניסת הטכנולוגיה החדשה, לאחר שנמצא שאין קושי או אינטרס פיקוחי המצדיק התערבות. אפשרות שלישית היא **יישום רגולציה קיימת** (Old-Regs), דהיינו לאפשר את כניסת הטכנולוגיה החדשה, וליישם לגביה את הכללים המשפטיים הקיימים כך שיסדירו אותה בדומה למצב שלפני כניסתה. אפשרות רביעית היא **קביעת רגולציה חדשה** (New-Regs), כלומר פיתוח מסגרת רגולטורית חדשה ומעטפת משפטית ייעודית שתעגן אותה, כדי להסדיר את כניסת הטכנולוגיה החדשה.

ואולם, לעיתים קרובות בראשית הפיתוח של טכנולוגיה חדשה או השימוש בה, לרגולטורים אין די כלים וידע על-מנת לדעת ולהעריך איזו מבין ארבע התגובות הללו היא התגובה הרצויה. לכן, בעשורים האחרונים, ועם התפתחות עולם מדיניות הרגולציה באופן כללי וביחס לרגולציה של טכנולוגיה בפרט, התפתחו שיטות רגולציה המשלבות בין אפשרויות אלה, ובדרך זו מאפשרות ומעודדות חדשנות טכנולוגית. הרעיון הבסיסי הוא לעודד חדשנות תוך נכונות גופים פרטיים לפעול באופן אחראי ושימת עין מצד הרגולטורים והממשלה. עניין זה משמעותי במיוחד לטכנולוגיות חדשות, עקב הצורך לנהל את הסיכונים הכרוכים בפיתוחן ושימוש בהן והאתגר הכללי לצפות את השלכותיהן. המגמה המסתמנת בקרב מדינות העולם היא של קידום מהיר של תקינה וקביעת כללים במקביל לפיתוח הטכנולוגי, ומגמה זו מתורגמת לדרישה מהרגולטורים לקיים תהליך בחינה, מעקב ותגובה הנדרש עבור טכנולוגיות חדשות בצורה מהירה יחסית. כתוצאה מכך, יש צורך בהעשרת סל הכלים הרגולטוריים בכלים המאפשרים למידה, בחינה והתנסות בשימוש בטכנולוגיה, בניהול הסיכונים הקשור בה, ובהתאמה של סל הכלים הרגולטוריים אליה.

לאור זאת, כיום מתחדדת החשיבות של הטמעת כלים ויכולות שיאפשרו למערכת הרגולטורית להיות יותר לומדת, דינמית וגמישה; ובפרט עולה הצורך בשינוי תרבותי של המערכת הרגולטורית, באופן שיביא להטמעת יכולות של נסיינות רגולטורית ונכונות לקדמה.<sup>17</sup> יכולות אלו הפכו קריטיות בעידן הנוכחי, המחייב גישה זריזה ויעילה לרגולציה שתאפשר למצות את הפוטנציאל של התפתחויות טכנולוגיות, לאפשר ואף לעודד אותן, אך לעצב אותן באופן שאינו פוגע בזכויות יסוד ובאינטרסים ציבוריים.<sup>18</sup> מערכת רגולטורית שלא תפתח יכולות כאמור תתקשה להתמודד עם האתגרים הניצבים בפניה, ולא תוכל לספק את התמיכה הנדרשת למשק שבו היא פועלת. במובנים אלו, נסיינות רגולטורית היא צו השעה.

15 ראו לדוגמה, Roger Brownsword Law, Technology and Society – Re-Imaging the Regulatory Environment (2019).

16 Cortez, לעיל ה"ש 8, עמ' 182-187.

17 Hilary J. Allen, *Regulatory Sandboxes*, 87 GEO. WASH. L. REV. 579 (2019); Dirk A. Zetzsche, Ross P. Buckley, Janos N. Barberis & Douglas W. Arner, *Regulating a Revolution: From Regulatory Sandboxes To Smart Regulation*, 23 FORDHAM J. CORP. & FIN. L. 31 (2017).

18 Lobel, לעיל ה"ש 2, 404-371.

על רקע זה, ממליץ ה-OECD על פיתוח מסגרות ממשליות שיאפשרו רגולציה אג'ילית המותאמת לאתגרי העתיד באמצעות הרחבת השימוש בנסיינות רגולטורית כדי לעודד חדשנות תחת פיקוח רגולטורי.<sup>19</sup> אך לאחרונה, פרסמה הוועדה למדיניות רגולציה ב-OECD מדריך מפורט שמצא כי נסיינות רגולטורית יכולה לתרום משמעותית לאפקטיביות של מערכות רגולטוריות:

**“Regulatory experimentation can contribute significantly to enhance the effectiveness of policies and regulations. In line with the OECD Recommendation for Agile Regulatory Governance to Harness Innovation, it can help enable the transition towards regulatory governance frameworks and practices that will live up to emerging and interconnected regulatory challenges in fast-paced, innovation-dominated environments. If well governed and appropriately integrated into regulatory policy processes, RE also has the potential to enhance the evidence base underpinning decision-making. Moreover, it can act as a powerful vector for institutional co-operation both within and across national borders.”<sup>20</sup>**

במסגרת זו, בשנים האחרונות, נראה כי הולכת ומתגברת האהדה העולמית לסנדבוקס הרגולטורי ככלי חשוב לקידום נסיינות רגולטורית בהקשרים של התפתחויות טכנולוגיות. במסגרת זו, הרגולטור יכול לאפשר את פיתוח הטכנולוגיה בצורה מצומצמת – לפרק זמן קצוב, בכפוף למגבלות על היקף הניסוי, ותחת פיקוח רגולטורי מתמשך. תגובה זו מאפשרת לרגולטור להמתין עם קבלת ההחלטה בעניין אופן ההתמודדות הקבוע עם הטכנולוגיה החדשה, ולהימנע באופן מבוקר מבחירה באחת מן האפשרויות שלעיל, עד להצטברות מידע וניסיון שיאפשרו בחירה מושכלת באחת מהן.<sup>21</sup> בד בבד, היא מאפשרת את פיתוח הטכנולוגיה בצורה מהירה ואת היכולת של מפתחי הטכנולוגיה להתנסות בה “בתנאי שטח” ולא רק “בתנאי מעבדה”.

<sup>19</sup> OECD (2021), *Recommendation of the Council for Agile Regulatory Governance to Harness Innovation* 4 (“Enabling greater

“experimentation, testing, and trialling to stimulate innovation under regulatory supervision

לצד המסמך פורסמו גם המלצות פרקטיות שעודדו ספציפית גם שימוש בכלי סנדבוקס לעידוד נסיינות רגולטורית (ראו OECD (2021), *Practical*

*Guidance on Agile Regulatory Governance to Harness Innovations* (“Enabling the controlled experimentation, testing and trialling of new ideas, products or business models, through the use of mechanisms such as regulatory sandboxes, Council

“testbeds, innovation spaces and laboratories”). ברוח זו, ראו לדוגמה ההחלטה שהתקבלה על ידי מועצת האיחוד האירופי בעניין *Conclusions on Regulatory Sandboxes and Experimentation Clauses as tools for an innovation-friendly, future-proof and*

*resilient regulatory framework that masters disruptive challenges in the digital age* 2020/C 447/01

<sup>20</sup> OECD (2024), *Regulatory Experimentation: Moving ahead on the Agile Regulatory Governance Agenda* 37.

<sup>21</sup> לסקירה נרחבת על הכלי והמלצות ה-OECD לקידומו, ראו שם.

## 2. מהו סנדבוקס רגולטורי?

### מהו סנדבוקס רגולטורי: הגדרה ומאפיינים מרכזיים

לסנדבוקס הרגולטורי (Regulatory Sandbox) הגדרות שונות, צורות מגוונות וגם תכליות משתנות.<sup>22</sup> לפי ההגדרה שמציע ה-OECD, הסנדבוקס הרגולטורי הוא כלי ספציפי של רגולציה גמישה, שבמסגרתו נעשה שינוי ברגולציה הקיימת בדרך של הקלה בתנאי רגולטורי או הגמשתו לטובת המשתתפים בסנדבוקס הרגולטורי (להלן: **המשתתפים**).<sup>23</sup> באופן זה מתאפשר למשתתפים בסנדבוקס הרגולטורי לבחון מודלים חדשניים תחת דרישות רגולטוריות פחותות או מותאמות ותוך קבלת מעטפת מלווה מצד הרגולטורים. בד בבד, הסנדבוקס הרגולטורי מאפשר לרגולטורים ללמוד על מאפייניה של הטכנולוגיה החדשה ועל השפעת דפוסי רגולציה שונים על אופן פעילותה ועל הסיכונים שהיא מבטאת. סנדבוקס רגולטורי מנוהל באופן פרטני (כל מקרה לגופו) על ידי הרגולטור הרלוונטי, ולרוב כולל מנגנונים שנועדו להבטיח את האינטרסים הציבוריים העומדים ביסוד הרגולציה השלטונית.<sup>24</sup>

להמחשה, במסגרת סנדבוקס רגולטורי ניתן לאפשר לשחקן חדש להיכנס לתחום פעילות אף שאינו עומד בתנאי כניסה מסויים, או לפטור שחקן מסוים מחובה החלה על אחרים באותו תחום. זאת, במטרה לאפשר לאותו שחקן להתנסות במודל חדשני שמוצע על-ידו, ובמקביל לאפשר לרגולטור לבחון את המודל החדשני האמור, ובהתאם לאופן הבחינה שייקבע. ככל שמתקיים חשש לאינטרס הציבורי עקב הסרת התנאי האמור, הרגולטור יכול לקבוע תנאי חלופי, או לחלופין ללוות את מהלך הניסוי מקרוב, על מנת לוודא שלא נגרמת פגיעה משמעותית לאינטרס הציבורי.

ניתן ככלל לאפיין מספר רכיבים המאפיינים את הסנדבוקס הרגולטורי והפעלתו:

1. **מסגרת מתוחמת לעריכת הניסוי** – הסנדבוקס הרגולטורי נערך במסגרת מתוחמת המגבילה את היקפו של הניסוי לגבולותיו של "ארגו החול" ולא מעבר לכך (כאשר רציונל זה הוא העומד בבסיס הדימוי של "ארגו החול", קרי, שהניסוי מתנהל בתחומו, בהיקף מצומצם, ולא מעבר לכך). הרציונל העומד ביסוד האמור הוא לתחם את הסיכון הכרוך בעריכת הניסוי (ואשר – כאמור לעיל – אינו ברור דיו לרגולטור בשלב זה). במסגרת האמור, מקובל לקבוע תנאי לגבי תקופת זמן מקסימלית לעריכת הניסוי, היקף המשתתפים במסגרת הניסוי, לגבי המיקום הגיאוגרפי של הניסוי, ולגבי היקפו של הניסוי (לדוגמה – בניסוי שמיועד לבחון את התפקוד של כלי רכב עצמאיים – מספר כלי הרכב שיכללו במסגרת הניסוי והאזורים שבהם ניתן לבצע את הניסוי).

2. **שינוי בתנאי הרגולציה הקיימים** – במסגרת הסנדבוקס הרגולטורי, נעשה ככלל שינוי מסוים ברגולציה החלה על המודל החדשני, ואשר יש בה כדי לאסור אותו או להגבילו. ברוב המקרים יהיה מדובר בהקלות או הגמשות ביחס לרגולציה הקיימת, אך לא מן הנמנע שיהיה צורך בהתאמות אחרות. השינוי בתנאי הרגולציה נעשה ביוזמת הרגולטור או באישורו, וחל רק ביחס לנכלל בניסוי. קיימים מודלים של סנדבוקס רגולטורי שאינם מחייבים תנאי זה, ולמעשה שמים את הדגש בכך שהסנדבוקס הרגולטורי מהווה מעטפת ממשלתית מלווה ותומכת שנועדה לסייע למשתתפים לבחון ולהתאים את המודל החדשני שלהם לתנאי הרגולציה הקיימת, מבלי לבצע בה כל שינוי.<sup>25</sup> ברם, מודלים רבים דורשים כתנאי לסנדבוקס את היעדר היכולת לפעול תחת הרגולציה הקיימת, ומסמך זה עוסק אף הוא בעיקר בסנדבוקס רגולטורי הכולל שינוי מהרגולציה הקיימת.

22 מוסד הסנדבוקס הרגולטורי נוסד לראשונה בבריטניה בתחום הרגולציה הפיננסית. משם הוא נפוץ למדינות נוספות, ולתחומים נוספים ראו Chang-Hsien Tsai Et Al., *The Diffusion Of The Sandbox Approach To Disruptive Innovation And Its Limitations*, 53 CORNELL INT. L. J. 261 (2020).

23 ראו גם ההגדרה של מועצת האיחוד האירופי, לפיה סנדבוקס רגולטורי הוא "concrete framework which, by providing a structured context for experimentation, enable where appropriate in a real-world environment the testing of innovative technologies, products, services or approaches... for a limited time and in a limited part of a sector or area under regulatory supervision ensuring that appropriate safeguards are in place".

לעיל ה"ש 19, בעמ' 4. ההחלטה האמורה מדברת על experimentation clauses ככללים משפטיים שמקנים לרשויות מידה של גמישות בכל הנוגע לנסיגות רגולטוריות בהקשרים פרטניים של חדשנות טכנולוגית, חדשנות של מוצרים, שירותים או גישות.

24 ראו OECD (2020), *The role of sandboxes in promoting flexibility and innovation in the digital age*, Going Digital Toolkit Policy Note 7 (להלן: דוחה OECD): "Regulatory Sandbox' refers to a limited form of regulatory waiver or flexibility for firms, enabling them to test new"

business models with reduced regulatory requirements. Sandboxes often include mechanisms intended to ensure overarching regulatory objectives, including consumer protection. Regulatory sandboxes are typically organized and administered on a case-by-case basis by the "relevant regulatory authorities".

25 ראו למשל סעיף 29(2) להצעת חוק לעידוד פיתוח טכנולוגיה בתחום הפיננסי בישראל, התשפ"א-2021, ה"ח הממשלה 5 (להלן: **הצעת חוק סנדבוקס לפינטק**)

3. **במטרה לאפשר בחינת מודל חדשני** – במסגרת הסנדבוקס הרגולטורי, השינוי מאפשר או מקל את הפיתוח של טכנולוגיה חדשה כלשהי, ולחלופין את השימוש בה. הטכנולוגיה החדשה המיועדת אינה מוגבלת באופיה, והיא עשויה לכלול מוצרים, שירותים ומודלים עסקיים חדשניים. כך, הסנדבוקס הרגולטורי ככלל נועד להתמודד עם אתגר הרגולציה שחוסמת התפתחות טכנולוגית או חדשנות, כשההתפתחות רצויה.<sup>26</sup> המשתתפים לעיתים נדרשים להצביע על החידוש במודל, כגון התפתחות טכנולוגית חדשה, שימוש חדשני בטכנולוגיה קיימת, וייתכן שאף פוטנציאל לחדשנות בשימוש בטכנולוגיה קיימת בשוק הרלוונטי. הניסוי יהיה לרוב בתנאים ריאליים ובסביבה "חיה", הוזה או דומה לסביבת השימוש הסופי הצפויה לאחר הניסוי, שכלל כפופה לרגולציה הקיימת. המשתתפים נדרשים להצביע גם על הפוטנציאל החיובי של המודל החדשני – כגון יתרונותיו בקידום אינטרסים ציבוריים או בהתייעלות צפויה (כגון הסבר כיצד כניסת המודל החדשני יוביל להגדלת השוויץ החברתי, להורדת מחירים או להגברת התחרות). מטבע הדברים, לעיתים ניתן יהיה לזהות את היתרונות במלואם רק לאחר בחינת הטכנולוגיה החדשה בתנאים ריאליים עם כניסתה לשוק.

לצד סנדבוקס רגולטורי המיועד בעיקרו לתת מענה לחדשנות טכנולוגית, ישנו סנדבוקס רגולטורי המיועד בעיקרו להתנסות בטכניקות רגולטוריות, גם בנסיבות בהן המוקד איננו חדשנות טכנולוגית. ההבחנה בין שני מודלים אלו של סנדבוקס רגולטורי אינה חדשה, וישנן זיקות גומלין רבות ביניהם. מסמך זה עוסק בסנדבוקס הרגולטורי המיועד לתת מענה לחדשנות טכנולוגית.<sup>27</sup>

4. **בכפוף לתנאים ייעודיים שייקבעו** – כתחליף להקלות הניתנות ביחס לרגולציה הקיימת, במסגרת הסנדבוקס הרגולטורי יקבעו ככלל תנאים ייעודיים על ידי הרגולטור שיסדירו את הניסוי. תנאים אלה יגזרו בין היתר מהאופן שבו הוחלט לתחם את הסנדבוקס והסיכון שנשקף לאינטרס הציבורי בהתאם. התנאים יוכלו להבטיח, בין השאר, כי למרות השינוי מהרגולציה הקיימת לא תהיה פגיעה משמעותית בערכים המוגנים העומדים בבסיסה. כך לדוגמה, מקובל לקבוע בין התנאים הייעודיים אסטרטגיית "יציאה" לשעת סיום הניסוי וכן דרישה לעדכונים מראש ודיווחים עיתיים. סנדבוקס רגולטורי עשוי לכלול לעתים קרובות ציפייה לשקיפות מוגברת עד מלאה מצד המשתתפים, שתאפשר בקרה אפקטיבית של הרגולטור (תוך שמירה ככלל על סודיות המידע המועבר לרגולטור). הרגולטור אף עשוי להיות זקוק למידע מהמשתתפים לשם לימוד מאפייניה של הטכנולוגיה הנבחנת, לשם קביעתה של אסדרה עתידית. בנוסף, מרבית הסנדבוקסים הרגולטורים כוללים הגנות ומנגנונים להשגת תכליות הרגולציה, לרבות בהיבטי הגנת הצרכן ובטיחות, וחלקם גם מתחמים את סוג המודלים החדשניים שניתן לערוך בהם ניסוי על מנת למנוע פוטנציאל להתממשות סיכונים משמעותיים.

Leimüller, G., and Wasserbacher-Schwarzer, S. Regulatory Sandboxes: Analytical Paper for Business Europe, 5 (2020). 26  
Sofia Ranchordas, *Time, Timing, and Experimental Legislation*, 3 THEORY & PRAC. LEGIS. 135, 135 (2015). 27

## ההבדלים בין "סנדבוקס" לבין "פיילוט", "הוראת שעה" ו"הסדרת ניסויים"

בספרות האקדמית ובעולם המעשה ניתן לזהות מספר מודלים רגולטורים שעניינם לאפשר למפתחי טכנולוגיה לקיים ניסויים בסביבה רגולטורית מסוימת. קווי הגבול בין מודלים אלו אינם חדים. נבקש להבחין בין מספר מודלים מרכזיים.

**ראשית,** ניתן לזהות הבדלים בין הסנדבוקס הרגולטורי לבין מודל ה-"פיילוט". אמנם, שניהם מתייחסים לניסויים בהיקף מצומצם שנעשים בתנאי סביבה ריאליים. עם זאת, הסנדבוקס הרגולטורי כולל בנוסף שינוי בסביבה הרגולטורית שבמסגרתו נעשית החרגה מדרישות רגולטוריות מסוימות ולרוב גם מתן הקלות. לעומת זאת, ניסויי פיילוט ככלל אינם כוללים שינוי ברגולציה הקיימת. אם הבדיקה או כניסת השימוש של המודל החדשני תואמת את הרגולציה הקיימת ולא נשקפים ממנו סיכונים חדשים, אין צורך בסנדבוקס רגולטורי, והוא עלול להאט את כניסת המודל לשוק בשל הצורך לעמוד בתנאי הסנדבוקס הרגולטורי.<sup>28</sup>

**שנית,** יש להבחין בין הסנדבוקס הרגולטורי לבין מנגנון של **הוראת שעה** המגביל את תוקפו של הסדר רגולטורי כדי לבחון את השפעתו בטרם יוארך או יקבע כהסדר קבע.<sup>29</sup> הוראת שעה מאפשרת להתנסות ברגולציה מסוימת, תוך לקיחת סיכון מסוים ותוך הבטחה כי בחלוף תקופת הזמן שנקבעה ההסדר יפקע.<sup>30</sup> לעיתים, הוראת השעה תקנה סמכות לגורם מנהלי להאריך את תוקף הוראת השעה<sup>31</sup> או לקבוע אותה כהסדר קבע, כך שההסדר לא יפקע במועד הנקוב. לצד האמור, לעיתים הוראת שעה יסודה ברצון הגורם הקובע את ההסדר (הכנסת, שר או מאסדר) לפקח מקרוב על ההסדר החדש, כך שיהיה צורך לשוב לקבלת אישור לשם הארכת ההסדר או לעגנו כהסדר קבע.<sup>32</sup>

אמנם לסנדבוקס רגולטורי רכיב של תחולה בזמן לתקופה מוגבלת, אך הוראת שעה שונה בכך שהיא נושאת ככלל אופי רוחבי, ומופנית לכלל הגורמים הרלוונטיים, בעוד שסנדבוקס רגולטורי נושא אופי פרטני, ומתייחס רק לגופים המשתתפים בו. לצד זאת, הוראת השעה עשויה לכלול מגבלות על היקף תחולת ההסדר. לעיתים יקבע בהוראת השעה כי יערך "פיילוט" לקבוצת מחקר ספציפית,<sup>33</sup> לאזורים מסוימים בארץ שייקבעו מראש בהחלטה מנהלית,<sup>34</sup> או בהתאם לצורך שנקבע בהוראת השעה. במקרים אחרים, עשוי להיקבע הסדר רוחבי שיכול לחול על כלל הציבור אך תוך מתן אפשרות בחירה לציבור המפוקח האם להשתתף בניסוי או להישאר בהסדר הקודם.<sup>35</sup> לעומת זאת, הסנדבוקס הרגולטורי הוא ככלל בגדר פטור המוענק לגורם מפוקח מסוים.

28 Civil Service College Singapore, Field Guide: Regulatory Sandbox - The What, Why and How, 4 (2020).

29 Sofia Ranchordas, Constitutional Sunsets and Experimental Legislation: a Comparative Perspective 73 (2014); איתי בר-סימן טוב וגאיה הררי-הייט "שעתן היפה של הוראות השעה? עלייתה של החקיקה הזמנית בישראל ועקרונות לטיובה" **עיוני משפט** מא 539, 564 (2019); ראו, למשל: ס' 8 לצו פיקוח על מחירי מצרכים ושירותים (מחירי נסיעה בקווי השירות באוטובוסים ומחירי נסיעה ברכבת מקומית) (הוראת שעה), התשס"ג-2003 (להלן: "צו פיקוח").

30 ראו, למשל: ס' (א) לחוק גיל פרישה, תשס"ד-2004, ס"ח 1919, בו נקבעה הוראת השעה למשך שש שנים; תקנה 39 לתקנות בריאות העם (איכותם התברואתית של מי שתייה ומתקני מי שתייה) (הוראת שעה), התשע"ג-2013, ק"ת 1394 (להלן: "תקנות בריאות העם"), בה נקבעה הוראת השעה למשך שש שנים; ס' 224 לחוק הביטוח הלאומי (תיקון מס' 132- הוראת שעה) תשע"ב-2012, ס"ח 2331, בו נקבעה הוראת השעה למשך שנה אחת; ס' 65 לחוק המדיניות הכלכלית לשנת הכספים 2004 (תיקוני חקיקה), התשס"ד-2004, ס"ח 1920, בו נקבעה הוראת השעה למשך שש שנים.

31 ס' 43(ב) לחוק להגנת הספרות והסופרים בישראל (הוראת שעה), התשע"ג-2013, ס"ח 2407; ס' 41(5) לחוק הכללת אמצעי זיהוי ביומטריים ונתוני זיהוי ביומטריים במסמכי זיהוי ובמאגר מידע, התש"ע-2009, ס"ח 2217.

32 ראו, למשל: ס' 133א-133ב לחוק סדר הדין הפלילי [נוסח משולב] (הוראת שעה), התשמ"ב-1982, ס"ח 2499, שנחקקו בעקבות נגיף הקורונה לשם עיגון האפשרות לערוך דיונים פליליים בבתי משפט בהיוועדות חזותית; ס' 319א-319ב לחוק חלוקת פירעון ושיוקם כלכלי (הוראת שעה), התשע"ח-2018, ס"ח 2708, שנחקקו בעקבות משבר הקורונה, לשם סיוע ועידוד הגעה להסדרים כתחליף לפתיחה בהליכי חדלות פירעון.

33 ס' 8 לצו פיקוח על העל"ש 29.

34 ס' 59 לחוק המדיניות הכלכלית, לעיל ה"ש 30.

35 ס' 224א(ב)(2) לחוק הביטוח הלאומי (הוראת שעה); ס' 3(א) לצו אמצעי זיהוי ביומטריים, לעיל ה"ש 31.

בחלק מהמקרים, הסדר ניסיוני שנקבע בהוראת שעה יכול לדרוש לערוך מחקר נלווה או לבצע בדיקות מסוימות במהלך הניסוי,<sup>36</sup> ואף מוקם לצורך כך גוף מקצועי ייעודי.<sup>37</sup> לעתים תיקבע במסגרת הוראת שעה חובת דיווח על התקדמות הניסוי כדי להבטיח בקרה ואחריותיות.<sup>38</sup> זאת, לשם קיום תהליך סדור של בחינה והערכה בסיום התקופה, על בסיסם ניתן יהיה לבחון האם רצוי לעגן את ההסדר כהסדר קבע. טכניקה של הוראת שעה מתאימה יותר להקשר של ניסויים שנוגעים לדגולציה עצמה, להבדיל מנסיינות המיועדת לתת מענה לחדשנות טכנולוגיה.

**שלישית,** מנגנון נוסף שבו נעשה שימוש בחקיקה לצורך עריכת ניסויים, אשר יש להפריד בינו לבין הסנדבוקס הרגולטורי, הוא מנגנון של **הסדרת ניסויים**. על פי רוב, השימוש במנגנון זה נעשה בתחומים ייחודיים בהם חלק משמעותי מהתעשייה מבוסס על ניסויים, וכשנדרשת הסדרה כדי להגן על אינטרסים ציבוריים מוגנים במסגרתם.<sup>39</sup> לעתים, מדובר בניסויים שמטרתם בחינת ההתייעלות בשירות קיים,<sup>40</sup> ולעתים בניסויים שמטרתם בדיקת אפשרות הכנסת השימוש במוצר מסוים לשוק באופן נרחב.<sup>41</sup> מתוך הבנה כי הטכנולוגיה בתחום זה מתפתחת כל העת. השימוש במנגנון זה נעשה בתחומים בהם הניסויים מבוצעים באופן תדיר וכחלק בלתי נפרד מהפעילות השוטפת בתחום, לעתים אף כחלק ממנגנון הרישוי של הגורם המפוקח על מנת לוודא עמידתו בתנאים, לדוגמה – כלי טיס, תרופות או טיפולים חדשניים ושיטות בניה חדשות. במקרים אלה קיימת מידה גבוהה יותר של ודאות לגבי אופיים של הניסויים, והם לא נעשים לצורך למידה של הרגולטור והגורם המפוקח את התחום החדש.

לעתים המחוקק מסמך בחקיקה ראשית את הרגולטור להתקין כללים המסדירים את עריכת הניסוי ומחייבים את ביצוע הניסוי כתנאי להתרת שימוש קבוע במוצר שנבדק בשוק.<sup>42</sup> תחת מנגנון הסדרת הניסויים, הרגולטור לא עורך ניסויים בעצמו, אלא רק מסדיר את האופן שבו המפוקחים עורכים ניסויים.

במסמך זה כאמור לא נעסוק בהרחבה במנגנונים אלה, ונתמקד במנגנון המרכזי לעיגון חקיקתי של נסיינות בתחומי חדשנות טכנולוגית – הסנדבוקס הרגולטורי.

36 ס' 60(ב) לחוק המדיניות הכלכלית, לעיל ה"ש 30; ס' 7(ב) לחוק גיל פרישה, לעיל ה"ש 30; תקנה 39(3) לתקנות בריאות העם, לעיל ה"ש 30; ס' 33(ב) לחוק סדר הדין הפלילי, לעיל ה"ש 32.

37 ס' 10ד לצו הכללת אמצעי זיהוי ביומטריים ונתוני זיהוי ובמאגר מידע (תקופת מבחן), התשע"א-2011 (להלן: "צו אמצעי זיהוי ביומטריים"); תקנה 39(2) לתקנות בריאות העם, לעיל ה"ש 30; ס' 38(א) לחוק הסופרים, לעיל ה"ש 31.

38 תקנה 39(3) לתקנות בריאות העם, לעיל ה"ש 30; סעיפים 7(ב)-(ג) לחוק גיל פרישה; ס' 38(ג) לחוק הסופרים, לעיל ה"ש 31.

39 ראו, למשל: תקנה 16 לתקנות הטיס (נוהלי תיעוד כלי טיס וחלקיהם), תשל"ז-1977; חוק צער בעלי חיים (ניסויים בבעלי חיים), התשנ"ד-1994, ס"ח 1447; תקנות בריאות העם (ניסויים רפואיים בבני אדם), התשמ"א-1980; תקנה 33(א)(18) לתקנות התכנון והבנייה (רישוי בנייה), התשע"ו-2016; תקנות 3-6 לתקנות הזרעים (צמחים ואורגניזמים מהונדסים), התשס"ה-2005 (להלן: "תקנות הזרעים").

40 תקנה 2 לתקנות משק החשמל (בדיקות ומדידות לעריכת ניסויי התייעלות), התש"ע-2009.

41 ראו הגדרת "שיטת בנייה חדשה" בתקנה 1 לתקנות התכנון והבנייה; תקנה 16(א) לתקנות הטיס.

42 ס' 54(2) לחוק הטיס, התשע"א-2011, ס"ח 2296; תקנה 16(ב) לתקנות הטיס (נוהלי תיעוד כלי טיס וחלקיהם); תקנות הטיס (הפעלת כלי טיס וכללי טיסה), התשמ"ב-1981, המסדירות ביצוע ניסוי בכלי טיס; תקנות הטיס (מגבלות זמן טיסה בשירותי תעופה), התשל"א-1971.

## כיצד נעשה שימוש עד היום בישראל בכלי הסנדבוקס הרגולטורי?

גם בישראל צובר כלי הסנדבוקס אהדה ובשנים האחרונות קודמו במדינה מספר תכניות של סנדבוקסים רגולטורים, בראשם חוק שעיגן סנדבוקס רגולטורי בתחום הרכב העצמאי<sup>43</sup> והצעת חוק שמבקשת לעגן סנדבוקס רגולטורי בתחום הפינטק.<sup>44</sup> כלי זה בולט בעת האחרונה גם במסגרת השיח הממשלתי על דרכי התמודדות ראויות עם ההתפתחות הטכנולוגית המואצת בתחום הבינה המלאכותית.<sup>45</sup>

### ההסדר הרגולטורי בעניין הרכב העצמאי

אסדרת פעילותם של רכבים עצמאיים בישראל מהווה דוגמה לאימוץ כלים של רגולציה נסיינית, ובפרט של סנדבוקס רגולטורי. בתחילת הדרך, לאור התפתחות תעשייה העוסקת בפיתוח טכנולוגיה של נהיגה עצמאית בישראל, נערך תיקון לתקנות התעבורה, תשכ"א - 1961, אשר קבע הסדר המאפשר מתן פטור בתנאים לעורך ניסוי לצורך שימוש בטכנולוגיה חדשה או שימוש חדש בטכנולוגיה קיימת, במטרה לבחון את אופן תפקודן. ההסדר שנקבע בתקנות היה מוגבל, ואיפשר מתן פטור מהוראות הקבועות בפרק מסוים לתקנות התעבורה. מכוח הסדר זה התאפשרו ומתאפשרים ניסויים שונים בכלי רכב עצמאיים הנערכים ברחבי הארץ כאשר יושב נהג בטיחות ליד ההגה. בהמשך לכך, ועל רקע התקדמות הטכנולוגיה, התעוררה השאלה האם יש מקום לקבוע הסדר קבע בעניין נסיעת כלי רכב עצמאיים בישראל. בעניין זה הוחלט כי בשים לב לכך שהטכנולוגיה טרם הבשילה לגמרי, במקום לקבוע הסדר קבע יש להרחיב את ההסדר הנסייני דרך תיקון חקיקה ראשית ולאפשר בחינת נסיעות ניסיוניות ברכב עצמאי ללא נהג כלל, ואף נסיעות הכוללות הסעת נוסעים, בשכר או שלא בשכר. ההנחה היא כי בהמשך יהיה צורך לקבוע רגולציה קבועה שתחול על כלי הרכב העצמאיים.

לצד תכניות אלו, קיימות בחקיקה הישראלית הוראות חוק רבות המאפשרות נסיינות רגולטורית ומקנות לרגולטורים יכולת לערוך ניסויים בתחומים מסוימים.<sup>46</sup> מגמה זו רצויה ולמעשה מתחייבת מנסיבות העת הזו. תכליתו העיקרית של מסמך זה לסייע לרגולטורים הענפיים בפיתוח של תכניות סנדבוקס רגולטורי נוספות בתחומים המצויים בטיפולם. האמור אף משתלב עם החלטת הממשלה 173 מיום 24.2.2023 בעניין "חיזוק המובילות הטכנולוגית של מדינת ישראל", בגדרה הממשלה הנחתה לקדם "תוכנית למימון פרויקטים חלוציים (קרן חלוץ רגולטורית) לעידוד נסיינות טכנולוגית בקרב משרדי הממשלה ויחידות הסמך..."

בנוסף למהלכים קונקרטיים של קידום סנדבוקסים רגולטורים בהקשרים ספציפיים, במסגרת דו"ח הצוות הבין-משרדי לרגולציה חכמה בעניין "תכנית לאומית למדיניות רגולציה - ככלי לשיקום המשק ביציאה ממשבר הקורונה" שאומץ בהחלטת ממשלה 218 מיום 1.8.2021 הומלץ לקבוע בחוק מסגרת רוחבי הסמכה לקביעת סנדבוקסים ייעודיים באמצעות חקיקת משנה וזאת לשם "בחינת הרגולציה המתאימה לשימוש בטכנולוגיות חדשניות" ו-"טיוב רגולציה, קרי, בדיקה באשר למידת השפעתה של רגולציה חדשה ובנוגע למידת הצלחתה". במקביל לכך בהחלטת הממשלה 212 מיום 1.8.2021 בעניין "תכנית לקידום חדשנות, עידוד צמיחת ענף ההייטק וחיזוק המובילות הטכנולוגית והמדעית" נקבע כי יש לפעול ל-"קידומה של מסגרת רגולטורית כללית שתאפשר סביבות ניסוי רגולטוריות..."

43 חוק לתיקון פקודת התעבורה (מס' 130) התשפ"ב-2022, ס"ח 2967.

44 הצעת חוק סנדבוקס לפינטק, לעיל ה"ש 26.

45 ראו לדוגמה: בינה מלאכותית בסקטור הפיננסי - דוח ביניים להעדרות הציבור, 177-180 (5.11.2024).

46 לדוגמה: תקנה 7ב לתקנות המים (מניעת זיהום מים) (שימוש בבוצה וסילוקה), התשס"ד-2004; תקנה 16א לתקנות התעבורה, התשכ"א-1961; ס' 126 לחוק הרשות הארצית לכבאות והצלה, התשע"ב-2012, ס"ח 2381, ועוד.

### 3. מתי וכיצד להשתמש בסנדבוקס הרגולטורי?

#### מתי נכון להשתמש בסנדבוקס רגולטורי?

כמתואר, בהתמודדות עם מודל טכנולוגי או עסקי חדשניים, יכול הרגולטור לבחור בין שלוש דרכי פעולה מרכזיות: להותיר את הרגולציה הקיימת, לייצר רגולציה חדשה, או להשתמש בכלים של נסיינות רגולטורים כגון ארגו חול רגולטורי. ככלל, רצוי לבחון פעולה באמצעות סנדבוקס רגולטורי כאשר התחום המתפתח מאופיין במחסור במידע, ניסיון מקומי או בינלאומי או בסיס תיאורטי מספק; כאשר תיתכנה השלכות לא רצויות לאסדרה קבועה של התחום; כאשר יש די זמן לבחון את הפיתוח באמצעות ניסוי; וכשאינ מניעה אתית לבצע ניסוי בתחום.

במסגרת ההחלטה האם פעולה בדרך של סנדבוקס מתאימה, ניתן לשקול מה עדיין אפשר להרוויח מהניסוי גם אם הוא ייכשל, כמו לדוגמה הרווח הגלום בהרחבת בסיס הידע של המאסדר. לאחר בחינת תרחיש הכישלון, המאסדר יכול לשקול את התועלת במקרה הטוב ביותר האפשרי. כמו כן, טרם ההחלטה להפעיל סנדבוקס רגולטורי, חשוב לבצע השוואה לאלטרנטיבות. כדאי להשוות את ההיתכנות, העלויות, העיתוי, הצפי להשגת ידע נרחב, ההשלכות האתיות והמשפטיות של האפשרויות השונות הקיימות והתועלת הפוטנציאלית לציבור. לעיתים ימצא כי עדיף להחיל את הרגולציה הקיימת במלואה מהיום הראשון, בלא תקופת ניסוי.<sup>47</sup>

כאמור, ככלל, סנדבוקס רגולטורי נועד לטפל במצבים בהם נדרשת **התאמה** של כללי הרגולציה לצורך פיתוח מודל עסקי או טכנולוגי חדשני.<sup>48</sup> מכאן, שבשלב הראשון נדרש למפות מהם הכללים הרגולטוריים הספציפיים שחוסמים או מגבילים את ההתפתחות האמורה. זאת, משום שלעיתים יתברר כי אין צורך בהתאמה של כללי הרגולציה אלא כי ניתן לפרש את הרגולציה הקיימת באופן שנותן מענה לטכנולוגיה החדשה או שניתן לפעול בדרך של מתן ייעוץ והסברים שמבהירים כיצד הפעילות המבוקשת מותרת בגדרי הרגולציה הקיימת. חשוב לציין כי יש מצבים בהם עשוי להידרש סנדבוקס רגולטורי כאשר לא ברור האם יש חסם רגולטורי לפעילות בשל אי בהירות הדין. במקרים אלו, הסנדבוקס הרגולטורי יכול להציע מסלול ליווי במסגרתו יבהיר הרגולטור לחברה בהתאם לבקשתה כי לצורך הניסוי פעילותה מותרת בכפוף לתנאים.<sup>49</sup>

כמו כן, עשויים אף להיות מצבים בהם ברור שאין חסם רגולטורי לפעילות ולמרות זאת החברה זקוקה לליווי הרגולטור בעריכת הניסוי (סנדבוקס הופכי). במצבים אלו, הסנדבוקס הרגולטורי יכול להציע מסלול ליווי במסגרתו הרגולטור עשוי לפקח על עריכת הניסוי בכפוף לתנאים.<sup>50</sup> לצד זאת, השימוש המובהק ביותר בסנדבוקס רגולטורי הוא כאשר אכן מתברר כי נדרשת התאמה של כללי הרגולציה. ככל שמתברר כי הפעילות המבוקשת אכן אינה מותרת לפי הכללים הקיימים, חשוב לאתר האם הוראות אלו נקבעו בחקיקה ראשית, בחקיקת משנה, או בנהלים כגון הנחיות או תנאים ברישיון שקבע המאסדר. כידוע, "הפה שאסר הוא הפה שהתיר". חשוב לזהות באיזה מדרג נורמטיבי נקבעו הכללים שהתאמתם נדרשת לשם הפעלת הסנדבוקס הרגולטורי, על מנת לבחון האם קיימת סמכות לפחות באותו מדרג לחרוג מהכלל האמור לצורך ניסוי רגולטורי או שמא יש צורך לעצב מסגרת חוקית מתאימה חדשה.

47 OECD (2024), *Regulatory experimentation: Moving ahead on the agile regulatory governance agenda*, 27-30

48 מודל עסקי חדשני - לדוג' Uber. טכנולוגיה חדשנית - לדוג' רכב אוטונומי.

49 למשל באמצעות no action letter שמבהיר כי על אף האמור בחוק/בתקנות לא ינקטו צעדי אכיפה בתקופת הניסוי ובכפוף לתנאים שהוגדרו בו, או באמצעות pre-ruling בו המאסדר נותן מראש לחברה חוות דעת המבהירה כי לפי פרשנותו הפעילות המדוברת אינה כפופה לאסדרה עליה הוא אמון או שהיא על פניה ובכפוף לתנאים אינה סותרת אותה. אפשרות אחרת היא להעניק "כתב ליווי" במסגרתו הרגולטור מוסמך להתיר את הפעילות בכפוף לתנאים (ראו למשל, בעניין מעט שונה, את סעיף 17 להצעת חוק סנדבוקס לפינטק, לעיל ה"ש 26, במסגרתו החילו הסדר שהעניק מענה לחששות המשתתפים במסלול הליווי בעניין הלבנת הון).

50 ראו ה"ש 66 מטה.

כך לדוגמה, כאשר החלו הניסויים בישראל ברכב העצמאי נדרש להתגבר על כללים שנקבעו בתקנות כגון תקנה 28 לתקנות התעבורה,<sup>51</sup> המחייבת נהג רכב להחזיק בידיו את ההגה. זאת, שכן במסגרת הניסויים הראשוניים אמנם ישב בכל רכב נהג ניסוי כאמצעי זהירות אך מטבע הדברים הוא לא החזיק בידיו בהגה הרכב העצמאי. כמו כן, נדרש היה להתגבר על הוראות תקנה 282 מכוחה ניתן היה לרשום ולהעניק רישיון רכב רק לרכבים שעומדים בתקינה בינלאומית,<sup>52</sup> אך ביחס לרכבים העצמאיים לא הייתה קיימת אף תקינה בינלאומית באותה העת. על רקע זה, הוחלט לתקן את תקנות התעבורה ולהוסיף את תקנה 16א שהעניקה למפקח על התעבורה סמכות להעניק פטור מהוראות התקנות לצרכי ניסוי טכנולוגי.<sup>53</sup> בהמשך, כאשר ביקשו להרחיב את הניסויים לנסיעות של רכבים עצמאיים ללא נהגי ניסוי, נדרשה התגברות נרחבת יותר על כללים שנקבעו בחקיקה ראשית כגון החובה שיהיה נהג ברכב, ולכן, בין היתר, הוחלט לקדם תיקון חקיקה ראשית נרחב יותר כפי שנקבע בסופו של יום בחוק לתיקון פקודת התעבורה (מס' 130), התשפ"ב-2022.

לאחר מיפוי ההוראות הרגולטוריות הרלוונטיות, בשלב השני יש לבחון האם נדרשת הקלה, הגמשה, התאמה, הוספה, או הקשחה של רגולציה קיימת. זאת שכן ככלל, הסנדבוקס הרגולטורי מתאים לשלושה תרחישים מרכזיים:<sup>54</sup>

1. **נדרשת הקלה, הגמשה או התאמה ביחס לרגולציה קיימת בשוק מאוסדר** – התרחיש המקובל ביותר לשימוש בסנדבוקס הרגולטורי הוא לצורך שינוי ברגולציה קיימת לטובת המשתתפים. דהיינו, כשקיים תנאי ברגולציה קיימת האוסר או מגביל את הפיתוח או השימוש במודל חדשני, ובמסגרת הסנדבוקס הרגולטורי מוצע ויתור זמני על התנאי הזה או צמצום שלו. הודות לויתור על אחד או יותר מתנאי הרגולציה, ניתן לבחון את המודל החדשני בתנאי שטח ריאליים. תרחיש מקביל דומה הוא כשנדרשת התאמה לעומת הרגולציה החלה, ולפיכך מתבצעים במסגרת הסנדבוקס הרגולטורי שינויים שאינם בהכרח נושאים אופי מקל או מצמצם, אלא מותאמים יותר למידות ולמאפיינים הייחודיים של המודל החדשני.

2. **נדרשת תוספת או הקשחה ביחס לרגולציה הקיימת בשוק לא מוסדר** – תרחיש נוסף, שלעיתים מכונה "סנדבוקס רגולטורי הפוך",<sup>55</sup> הוא שימוש בסנדבוקס רגולטורי לשם הוספת תנאי המגביל את הפיתוח או השימוש במודל חדשני, כתחליף לחסימתו או להגבלתו באופן נוקשה וקבוע יותר. לדוגמה, לעיתים המשתתפים מבקשים להכניס לשוק טכנולוגיה חדשה שיוצרת סיכונים שטרם הוסדרו במישורין, אך לא מן הנמנע שיוסדרו בעתיד. במצב זה, הרגולטור יכול – בכפוף כמובן לסמכות ולהליכים המתחייבים מכללי המשפט המנהלי – להציע למשתתפים להשתמש בסנדבוקס רגולטורי הפוך במטרה ללמוד את הטכנולוגיה והשלכותיה, ואולי אף לקבוע תנאים ייעודיים שימנעו פגיעה באינטרסים פיקוחיים שבאחריותו. בתמורה לכך, הוא יוכל להימנע מאסדרה נוקשה ומהירה שתמנע או תגביל את הפיתוח והשימוש בטכנולוגיה לחלוטין בשלב זה.

3. **נדרש אישור זמני לפעילות עד לקבלת אישור בדבר עמידה ברגולציה הקיימת** – תרחיש נוסף ומעט שונה הוא מצב שבו המשתתפים בסנדבוקס הרגולטורי מעוניינים לפעול בשוק המוסדר באמצעות רישיונות, והמודל החדשני שהם מבקשים להכניס לשוק עומד בדרישות הרגולציה הקיימת אך הם טרם קיבלו רישיון כנדרש. בתקופה זו, שבמהלכה הרגולטור בוחן האם הם והמודל החדשני שלהם אכן עומדים בתנאי הרגולציה הקיימת וזכאים לרישיון, ניתן לאפשר להם לפעול במסגרת של סנדבוקס רגולטורי עד לקבלת הרישיון הסופי.

51 תקנה 28 לתקנות התעבורה, תשכ"א-1961.

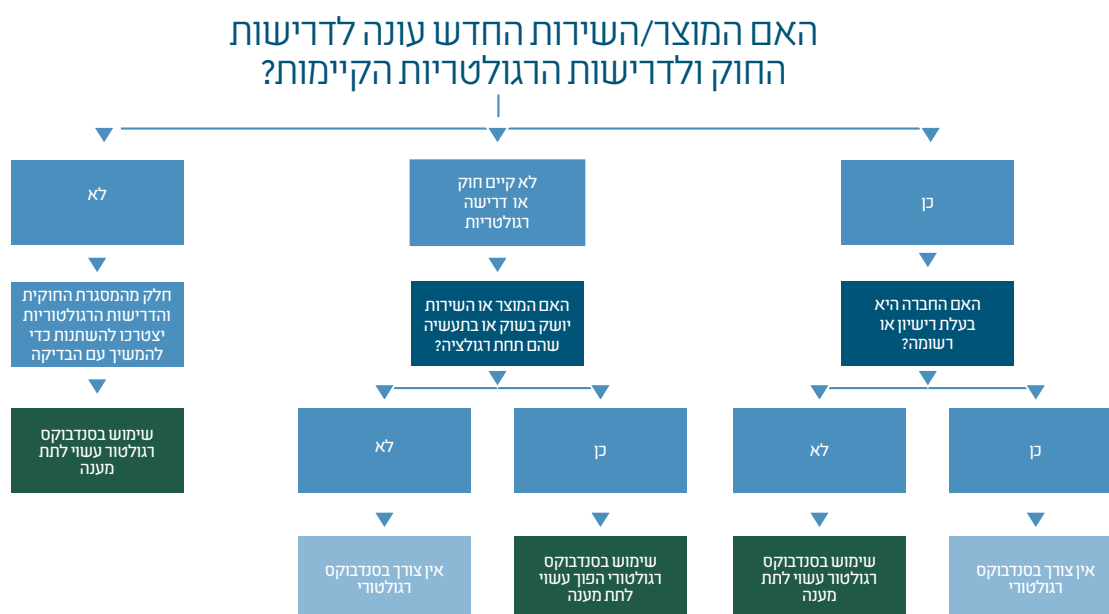
52 שם, בתקנה 282.

53 שם, בס' 16א.

54 Civil Service College Singapore, לעיל ה"ש 28, עמ' 7.

55 למשל, Jon Truby Rafael Dean Brown, Imad Antoine Ibrahim and Oriol Caudevilla Parellada, *A Sandbox Approach to Regulating High-Risk Artificial Intelligence Applications*, 13(2) EUR. J. RISK REG. 270 (2022).

## תרשים 1: מתי מתאים להשתמש בסנדבוקס רגולטורי?



## איך מפעילים סנדבוקס רגולטורי?

פתגם אפריקאי אומר ש- "צריך כפר שלם כדי לגדל ילד". בדומה, כדי להשתמש בסנדבוקס רגולטורי באופן שממקסם את התועלת שניתן להפיק ממנו, נדרשת מערכת תומכת שלמה. מערכת זו צריכה להתייחס לניסוי כחלק מתהליך כוללני.

"מעגל החיים" של הסנדבוקס הרגולטורי כולל, ככלל, מספר פעולות מזווית המבט של הרגולטור, שניתן לחלקן לארבעה שלבים מרכזיים:

**בשלב הראשון**, המקדים לניסוי, על הרגולטור לבחון האם המודל החדשני והתחום מתאימים לטיפול באמצעות סנדבוקס רגולטורי, בשים לב בין היתר למטרות הסנדבוקס הרגולטורי ולרכיביו המקובלים שנסקרו לעיל, למידת הסיכון הכרוכה בשימוש בסנדבוקס רגולטורי באותו עניין ולהיקף הניסוי וההקלה הנדרשים. בנוסף, הרגולטור צריך להעריך האם המפוקחים מתאימים להשתתף בסנדבוקס רגולטורי, בשים לב לבשלות המודל החדשני שלהם (לדוגמה, לוודא שהוא עבר את שלב הפיתוח הראשוני ובשל לניסוי) ובשים לב למערכת היחסים של המשתתפים עם הרגולטור (בהינתן סמכויות ויכולות הפיקוח של הרגולטור ביחס למשתתפים והיכרות קודמת עם פעילותם) ומסוגלותם להוציא לפועל את הניסוי.

**בשלב השני,** לקראת הניסוי, על הרגולטור לגבש ולעצב תכנית מעשית לביצוע הניסוי (תכנית ניסוי), וזאת בין היתר תוך מתן מענה והתייחסות לסכנות הכרוכות בניסוי, לסמכותו לשנות מתנאי הרגולציה הקיימת, וככלל גם לתנאים הייעודיים שיקבעו ולתכנית לבקרה מצדו בתקופת הניסוי. במסגרת האמור, רצוי שהרגולטור יגבש מראש "אסטרטגיית יציאה" בתום שלב הניסוי, ובמקרים המתאימים, יבחן כיצד ניתן יהיה לעבור מהסנדבוקס להסדר הקבע.

**בשלב השלישי,** שלב הניסוי, ניתן לצאת לדרך עם הניסוי למשך פרק הזמן שהוגדר ובהתאם לתנאים שנקבעו, והרגולטור ילווה ויבקר את ההתנהלות בתקופת הניסוי, לרוב גם באמצעות דיווחים מאת המשתתפים.

**בשלב הרביעי,** לאחר תום הניסוי, על הרגולטור להפיק לקחים ומסקנות ממנו. בנוסף, יידרש הרגולטור לפעול להתאמתה של "אסטרטגיית היציאה" שנקבעה מראש כאמור, לפעול למימושה ולהחליט האם וכיצד להמשיך להסדר קבע, כאשר עומדות בפניו ארבע אפשרויות: (א) הארכה של האישור לפעילות זמנית במסגרת הסנדבוקס הרגולטורי; (ב) מתן אישור קבע למשתתפים בניסוי בלי לשנות מהרגולציה הקיימת (למשל אם בזכות הניסוי מגלים כי המודל החדשני חוסה ומותר לפי הרגולציה הקיימת); (ג) חדילה של הניסוי וביטול המתווה הרגולטורי שנוסה; (ד) קביעה של הסדר קבע חדש המשנה את הרגולציה הקיימת.<sup>56</sup>

## תרשים 2: "מעגל החיים" של סנדבוקס רגולטורי



במקרים רבים, תהליך זה נתמך בהקמת ועדה מייעצת, שניתן להקימה בחקיקה המסמיכה או בנהלים של הרגולטור ובאופן משרדי או בין-משרדי. תפקידה של ועדה כאמור לייעץ לרגולטור מתוך התמונה המלאה של הניסוי. הוועדה יכולה לבחון בקשות להשתתפות בניסוי, לקבל דיווחים מהמשתתפים בניסוי ולדון בהם, ולעסוק בבניית אסטרטגיית היציאה מהניסוי ובהמלצות לשינויים הנדרשים ברגולציה לאור תוצאות ומסקנות הניסוי. גם בהיעדרה של ועדה מייעצת, כדאי לתת את הדעת על קיום המרכיבים האמורים.

כך לדוגמה, במשרד התחבורה והבטיחות בדרכים פועלת הוועדה לבחינת ניסויים בהסדרי תנועה, שהוקמה מכוח נוהל משרדי לאור ההסמכה הקבועה בתקנה 16א לתקנות התעבורה, התשכ"א-1961, המאפשרת למפקח על התעבורה לפטור מהוראות הקבועות בתקנות למטרת ביצוע ניסוי.<sup>57</sup>

את "מעגל החיים" של סנדבוקס רגולטורי ניתן להסדיר באמצעות נוהל מלווה שיפורסם לציבור ויפרט את התהליכים השונים בגדרי הפעלת הסמכות, ובהם אופן הגשת בקשה לקבלת הפטור, תהליך אישור הניסוי, שיקולים לאישור הבקשה, מהלך הניסוי (ביצוע הניסוי והפסקת ניסוי), דיווחים, פעילות הרגולטור לקידום התחום בו בוצע הניסוי, ופרסום לציבור.<sup>58</sup>

חשוב לציין כי לצד הבניית מנגנון ומוסדות במקרים המתאימים שיסייעו בהפעלת הסנדבוקס, נדרשת תרבות ארגונית של נסיינות רגולטורית ונכונות לנהל סיכונים. במטרה לקדם יצירת מערכת תומכת שלמה בנסיינות רגולטורית, קודמו החלטת הממשלה 212 ו-218. לצד זאת, לאחרונה תוקנה הנחיית פרקליט המדינה 2.37 בנושא "מדיניות התביעה בהחלטה על העמדה לדין בגין עבירות של גרימת מוות ברשלנות וגרימת חבלה ברשלנות". במסגרת זו, תוקן הפרק שעוסק ב-"העמדה לדין של מאסדרים הפועלים במסגרת מילוי תפקידם" ונקבע כי כאשר נקבעה בחוק או לפיו הסמכה למאסדר להתיר באופן זמני ומוגבל ניסויים שעניינם שימוש בטכנולוגיה חדשה או שימוש חדש בטכנולוגיה קיימת במטרה לבחון את אופן תפקודה, לא יראו בהתרת ניסוי מבוסס ניהול סיכונים כנטילת סיכון בלתי סביר. כלומר, נקבעה הגנה רחבה מאחריות פלילית למאסדרים המבקשים להפעיל סנדבוקס רגולטורי.

57 נוהל משרד התחבורה "נוהל לביצוע ניסויים בדרך בהקשר להסדרי תנועה - מהדורה שניה" (26.5.2023).

58 ראו לדוגמה שם.

## 4. יתרונות ואתגרים בשימוש בסנדבוקס רגולטורי

השימוש בסנדבוקס רגולטורי נועד להתמודד עם האתגרים השונים המתעוררים בעקבות רצון להטמיע טכנולוגיה חדשה או מודל חדשני אחר בשוק, בדגש על האתגר של התמודדות עם רגולציה שחוסמת התפתחות טכנולוגית רצויה, כאשר גלומים בה יתרונות לחברה או לכלכלה.

### יתרונות

מנקודת המבט של הרגולטורים, ראשית, היתרון העיקרי ביצירת סנדבוקס רגולטורי והשימוש בו נעוץ בכך שהוא מאפשר להם לעודד התפתחות טכנולוגית וחדשנות, וזאת, תוך הגנה על הזכויות והאינטרסים שעליהם הם אמונים.<sup>59</sup> שנית, הסנדבוקס הרגולטורי מאפשר לרגולטור ללמוד את המודל החדשני והשפעותיו מקרוב, באמצעות קבלת מידע אודותיו מהמשתתפים לקראת הניסוי ובמהלכו, וכן יצירת שיח מקצועי ישיר בינו לבין המשתתפים (ולעיתים גם עם גורמים רלוונטיים נוספים) להבנת המודל החדשני. הסנדבוקס הרגולטורי נועד לסייע לרגולטור במילוי תפקידו לא פחות ממה שהוא מיועד למשתתפים. שלישית, במהלך הניסוי, הסנדבוקס הרגולטורי מאפשר לרגולטור לבחון ולהתאים את הרגולציה בתחום אחריותו להתפתחות הטכנולוגית ולחדשנות, ולפתח רגולציה גמישה יחסית, הלומדת ומשתכללת תדיר.<sup>60</sup> זאת, במקביל לכך שהבקרה הקרובה מצדו והתנאים הייעודיים שביכולתו לקבוע מאפשרים לו לבצע את תפקידו ולהגן על האינטרסים שבתחום אחריותו באופן אפקטיבי. רביעית, לאחר הניסוי, הרגולטור שצבר ידע ומומחיות ביחס למודל החדשני והיכרות מעמיקה עם אופן הסדרתו יהיה מסוגל לקבוע רגולציה איכותית יותר המבוססת על ניסיונו. בהתאם לתוצאות הניסוי, יוכל הרגולטור לקבוע רגולציה מותאמת ומבוססת על נתונים, שתשמש כהסדר קבע. חמישית, לאור מעורבותו בשלבים מוקדמים של הפיתוח או השימוש בו, לעיתים הרגולטור יוכל להשפיע מלכתחילה על המודל החדשני, ולעודד פיתוח ושימוש "אחראיים" העולים בקנה אחד עם תכליות הרגולציה בתחומו. שישית, הניסיון בעולם מלמד כי שימוש בסנדבוקס רגולטורי מביא גם להגברת התיאום בין רגולטורים והשיח בינם לבין המפוקחים בעקבות ההיזון החוזר מן הניסוי.<sup>61</sup>

בראיית המשתתפים, ראשית, היתרון הבולט בהשתלבות במסגרת של סנדבוקס טמון בכך שהם זוכים לשינוי בתנאי הרגולציה הקיימת, לדוב תוך החרגה וקבלת הקלות ממנה, באופן שמאפשר להם לפעול בתקופת הניסוי. בתקופה זו המשתתפים יכולים לנסות את המודל החדשני שלהם "בעולם האמיתי", להוכיח את היתכנותו ויתרונותיו ולשפר אותו. שנית, הסנדבוקס הרגולטורי מאפשר להתגבר על חוסר הוודאות השורר ביחס למצב הרגולטורי.<sup>62</sup> כאשר מפוקחים אינם בטוחים בנוגע לדרישות הרגולציה או ליכולת להתאים את המודל החדשני שלהם לדרישות אלו, הם עלולים להימנע ממודלים חדשניים. הסנדבוקס הרגולטורי יכול לעזור למנוע "פספוס" של אותן הזדמנויות ומודלים חדשניים, מכיוון שהוא מספק סביבה מבוקרת לבדיקה, מה שמפחית את אי-הוודאות הרגולטורית. שלישית, המשתתפים נהנים מכך שהרגולציה הסופית שתגובש בעקבות הסנדבוקס הרגולטורי תהיה בהסתברות גבוהה יותר איכותית ויעילה, ותביא בחשבון את פעילותם, השפעתה על החברה והכלכלה, והסיכונים הריאליים (בלבד) הנשקפים ממנה.

59 Wolf-Georg Ringe & Christopher Ruof, A Regulatory Sandbox for Robo Advice, European Banking Institute Working Paper, No. 14 (2019).

60 Radostina Parenti, Regulatory Sandboxes and Innovation Hubs for FinTech: Impact on innovation, financial stability and supervisory Convergence, Policy Department for Economic, Scientific and Quality of Life Policies, European Parliament (2020).

61 World Bank Group (WBG) (2020), Global Experiences From Regulatory Sandboxes, Finance

OECD, Competitiveness & Innovation Global Practice, Fintech Note No.8, 38 (2020). לעיל ה"ש 25, עמ' 12.

62 Wolf-Georg Ringe & Christopher Ruof, Regulating Fintech in the EU: The Case for a Guided Sandbox, 11 EUR. J. RISK REG. 604 (2020).

לבסוף, רביעית, הליווי של הרגולטור והתנאים שייקבע עשויים **להגביר את אמון הצרכנים** ולהשפיע על החלטתם לצרוך את המודל החדשני שפיתחו; הפעילות תחת רגולציה מותאמת (tailor made) עשויה **להוזיל את עלויות הכניסה לשוק**; והניסיון מלמד שהסנדבוקס הרגולטורי **מעודד משקיעים** להשקיע במודל החדשני שנבחן במסגרתו שנתפס כחדשני ורצוי.<sup>63</sup>

## אתגרים

לצד יתרונותיו, הסנדבוקס מעורר גם שורה של אתגרים וחששות. ראשית, ככלל קשה לחזות את כל הסכנות הכרוכות במודל חדשני שטרם נבדק, וניהול סיכונים שגוי עלול לגרום לפגיעה בתכליות שעבורן נקבעה הרגולציה מלכתחילה, ובפרט בזכויות ובאינטרסים של המשתמשים במודל במהלך הניסוי.<sup>64</sup> קיים חשש גם לפגיעה באמון הציבור במודל החדשני בעקבות פגיעה כאמור.<sup>65</sup> שנית, עיצוב סנדבוקס רגולטורי והפעלתו מחייבים הקצאת משאבים רבים מצד הרגולטור, שנדרש לשנות את המדיניות האחידה ולהחליפה בניהול סיכונים ומעטפת המלווה את פעילות הגופים המפוקחים ברמה פרטנית.<sup>66</sup> שלישית, מאחר שלרגולטורים משאבים מוגבלים ולא ניתן ליצור סנדבוקס רגולטורי ייעודי לכל מפוקח, יש צורך לתעדף בין הבקשות השונות להשתתף בו, מה שעשוי לעורר קשיים בהיבטי שוויון. ההקלות ברגולציה הקיימת מהוות לעיתים קרובות גם הקלות כלכליות, והסנדבוקס הרגולטורי עלול להעניק נקודת פתיחה עדיפה בשוק תחרותי, ולהגדיל את ההיתכנות לגיוס משקיעים במודל החדשני שנבחן במסגרתו (שנתפס כחדשני ורצוי). מעבר לפגיעה האפשרית בשוויון, מאפיינים אלה עלולים להקנות כוח שוק למשתתפים בסנדבוקס הרגולטורי, שעלול להתרגם לעיוותים בשוק ולפגיעה בתחרות ובציבור.<sup>67</sup> רביעית, קיים קושי באיסוף נתונים בשל העלות הכרוכה בכך ובהכנת הדיווחים, ומאחר שהמשתתפים הפוטנציאליים עלולים לחשוש מזליגת המידע (שככלל מהווה סוד מסחרי רגיש) לגורמים חיצוניים ולמתחרים.<sup>68</sup> חמישית, לעיתים מתעורר קושי בתחומים המוסדרים על ידי יותר מרגולטור אחד, נוכח הצורך בשיתוף פעולה בין הרגולטורים כדי לאפשר את פעילות הסנדבוקס הרגולטורי. לעיתים שיתוף הפעולה נדרש בין הרגולטור לבין גורמי מדינה אחרים, שאינם גורמים רגולטוריים.<sup>69</sup> שישית, יש צורך בעבודה משמעותית ומורכבת מצד הרגולטור בגיבוש אסטרטגיית היציאה מהסנדבוקס הרגולטורי, שתמנע היווצרות כוח שוק משמעותי בידי המשתתפים שיאפשר להם לפגוע בתחרות ובציבור כתוצאה מהתאמת הרגולציה לפעילותם, וגם תכלול היערכות למעבר להסדר קבע ועבודה עליו.

Brian R. Knight & Trace E. Mitchell, *The Sandbox Paradox: Balancing the Need to Facilitate Innovation with the Risk of Regulatory Privilege*, 72 S. C. L. REV. 445, 450 (2020).

Jacob S. Sherkow, *Regulatory sandboxes and the public health*, 2022 U. ILL. L. REV., 357, 369 (2022).

65 שם, בעמ' 370.

66 שם.

67 Knight, לעיל ה"ש 58, בעמ' 465.

68 שם, בעמ' 448.

69 כך, לדוגמה, לעיתים מבוקש לקדם סנדבוקס רגולטורי המחייב הקצאת מקרקעין לטובת הניסוי, באופן שמחייב שיתוף פעולה בין הרגולטור לבין רשות מקרקעי ישראל, שהיא הגורם שמנהל את הקרקעות שבבעלות המדינה.

שביעית, יש אתגר במציאת האיזון הנכון שבין יצירת סנדבוקס רגולטורי שמצד אחד יהיה אטרקטיבי דיו באופן שיעודד את החברות שזקוקות לכך להשתתף בו, ומצד שני ימנע ניצול לרעה. בהקשר זה, קיים חשש מניצול לרעה של מנגנון הסנדבוקס הרגולטורי, על ידי מפוקחים בעלי כוח מיקוח מול הרגולטורים, לשם קבלת הקלות בתנאי הרגולציה הקיימת בלי שהתקיימו באופן מהותי ההצדקות לשימוש בסנדבוקס הרגולטורי. מנגד, עיצוב לא מיטבי של סנדבוקס רגולטורי – למשל דרישות לחשיפת מידע עודף הכולל סודות מסחריים או תנאים עודפים המכבידים יתר על המידה – עלולים לייצר תמריץ שלילי שעלול להפוך סנדבוקס רגולטורי ל-”אות מתה” או למנגנון שמשמש בעיקר חברות שיש הצדקה פחותה להשקיע בפיקוח עליהן. שמינית, ישנה שאלה מורכבת הקשורה באתיקה, לנוכח העובדה שבמובן מסוים המשתמשים במודל החדשני במסגרת הסנדבוקס הרגולטורי, כגון הצרכנים של הטכנולוגיה החדשה שנבחנת, למעשה משמשים כנסיינים במסגרת הניסוי, ולא תמיד בידיעתם והסכמתם.

אתגרים וחששות אלה נדונו רבות בספרות ובדו”חות בינלאומיים, והוצעו להם פתרונות שונים. כך לדוגמה, כמענה לחשש מפני פגיעה באינטרסים המוגנים על ידי האסדרה במהלך הניסוי, קיימת ציפייה כי הרגולטור יקבע במקרים הנדרשים תנאים ייעודיים כגון הגבלת הזמן שבו ניתן לבצע את הניסוי, היקף המשתתפים בו והמיקום הגאוגרפי שבו יתנהל. למעשה הגבלת תחולת הניסוי כדרך לצמצום הסיכון הנשקף ממנו היא ההצדקה המקורית לשימוש במודל זה. בנוסף, מצופה מהרגולטור לנהל במקרים הנדרשים בקרה צמודה על התנהלות הניסוי. באשר להיבטי השוויון הוצע בין היתר שהרגולטור יפרסם הליך תחרותי רחב שיפנה לכל המפוקחים הרלוונטיים ויאפשר להם להשתתף בסנדבוקס הרגולטורי, או שיאפשר למפוקחים שנדחו להגיש מועמדות פעם נוספת לאחר ביצוע ההתאמות הנדרשות. בנוגע לחשש מההיווצרות כוח שוק משמעותי כתוצאה מהשתתפות בסנדבוקס הרגולטורי הוצע לרגולטור לעצב את התנאים הייעודיים שיקבעו לתקופת הניסוי בשים לב להשפעות על התחרות ולכך שהרגולציה לא תהווה חסם תחרותי; להעדיף את השתתפותם של שחקנים קטנים ובינוניים בסנדבוקס הרגולטורי; לאפשר השתלבות של מספר משתתפים; ולקבוע מראש “אסטרטגיית יציאה” שתיקח בחשבון את ההשפעה הפוטנציאלית של הסנדבוקס הרגולטורי על מבנה המשק. בהתייחס לחשש מניצול לרעה, הוצע להקים מנגנון בקרה (מעין ועדת ניסויים מתכללת) שיבחן את החלטות הרגולטור, או לחייב פרסום של הכוונה להשתמש בסנדבוקס הרגולטורי באופן שיאפשר בקרה ציבורית. לגבי סוגיית החפיפה בין תחומי האחריות הרגולטוריים, הוצע ליצור סנדבוקס רגולטורי שיכיל מספר רגולטורים (כגון סנדבוקס בתחום הרגולציה הפיננסית שכולל את ענף הבנקאות, המסחר בניירות ערך, הביטוח וההשקעות) ויאפשר התנהלות מתואמת כשמדובר ברגולציה משיקה. לבסוף, ניתן להתמודד עם סוגיית האתיקה שצוינה לעיל במקרים המתאימים באמצעות יידוע המשתמשים במודל החדשני על הניסוי, וקבלת הסכמתם להשתתף בו.

## 5. דגשים באשר לעיצוב נורמטיבי של סנדבוקס רגולטורי בישראל

במקרים רבים, דרך המלך להסדרת עריכת ניסויים בחקיקה היא באמצעות קביעת הסדר סנדבוקס רגולטורי. במסגרת זו, ניתן לייצר "סביבת ניסוי" רגולטורית שמאפשרת בחינת התאמת הרגולציה לשוק או לטכנולוגיה, ובפרט מייצרת תנאים מתאימים להתפתחות הטכנולוגית. במסגרת חקיקתית של סנדבוקס רגולטורי מוסמך הרגולטור לרוב לפטור מדרישות רגולטוריות קיימות תוך קביעת תנאים חלופיים. זאת, במטרה לאפשר את פעילותם של מפוקחים או חברות הפועלות באמצעות טכנולוגיות או מודלים עסקיים חדשניים, באופן מבוקר, מצומצם ולתקופה מוגבלת.

כפי שפורט לעיל, בשנים האחרונות ניתן לאתר בחקיקה הישראלית שימוש גובר בטכניקת סנדבוקס רגולטורי. דוגמאות בולטות לכך הן הסדר הסנדבוקס לרכבים עצמאיים שתואר בהרחבה לעיל, וכן המהלך ליצירת מסגרת לסנדבוקס רגולטורי בתחום הפינטק שחקיקתו טרם הושלמה.<sup>70</sup> בתחום הפינטק נמצא כי מתקיימת פעילות רבה בישראל, אך הרגולציה הקיימת מהווה חסם משמעותי לחברות הפועלות בתחום ומעכבת את התפתחותו בישראל. לפיכך, גובשה הצעת החוק בתחום שמטרתה לייצר מסגרת אסדרה שתותאם לתחום הפינטק ותאפשר לחברות לפעול בישראל, על מנת לסייע בפיתוח השוק.<sup>71</sup> לצד הסדרים מפורטים אלו, ניתן לזהות בחקיקה הישראלית עיגון נסיינות רגולטורית ברמות שונות של מורכבות במסגרת הוראות נורמטיביות שונות, ובפרט בחקיקה ראשית ומשנית. ככלל, בדין הקיים ניתן לראות מנעד רחב של מידת הפירוט בהסדרי הסנדבוקס הרגולטורי – החל מהסדר מפורט כאמור ועד להסדר צר ומצומצם של סעיף יחיד או תקנה המעניקים הסמכה לפטור גורם מפוקח מהוראות הדין לצורך עריכת ניסוי.

בפרק מסכם זה נבקש לייעץ כיצד רצוי לעצב הוראות חקיקתיות שנועדו להסדיר את סמכות הרגולטור לקיים "ארגזי חול" בקנה מידה בינוני-קטן. הכוונה אינה להסדרים מורכבים במיוחד אשר מצדיקים כתיבת הסדרים מפורטים מאוד בחקיקה ראשית, כמפורט לעיל, אלא בהסדרי "ביניים" ומטה במסגרתם נדרש לקבוע סעיף הסמכה כללי למתן פטור לשם עריכת ניסוי.

להלן יוצגו **חמש אבני היסוד בבניית המסגרת המשפטית של סנדבוקס רגולטורי:** (א) הסמכות להעניק פטור למטרות ניסוי; (ב) קביעת תנאים ומגבלות לפטור; (ג) תהליך בחינת הבקשות לקבלת פטור; (ד) ניהול הניסויים; (ה) ו"היום שאחרי" הסנדבוקס הרגולטורי.

### הסמכות להעניק פטור למטרות ניסוי

#### סמכות לתת פטור:

אחד החסמים המשפטיים המרכזיים הניצבים בפני נסיינות רגולטורית הוא חסם הסמכות. במקרים רבים מתעורר צורך לאשר באופן זמני ניסוי שמטרתו פיתוח טכנולוגי, אך הרגולטור אינו מוסמך לאשר זאת מכיוון שהניסוי מחייב לפעול באופן שמנוגד לדרישות חוקיות – בעיקר בחקיקה ראשית או משנית. במקרים אחרים ההוראה הנורמטיבית שיש לאפשר סטייה ממנה מעוגנת ברישיון המצוי בסמכות הרגולטור, אך גם אז לעיתים הרגולטור מעדיף לקבוע הסדר של סנדבוקס רגולטורי על מנת להסדיר את אופן עריכת הניסוי.

<sup>70</sup> הצעת חוק סנדבוקס לפינטק, לעיל ה"ש 26.  
<sup>71</sup> עמ' 205 לדברי ההסבר להצעת חוק סנדבוקס לפינטק, שם.

לכן, ליבת המבנה המשפטי המקובל של סנדבוקס רגולטורי הוא מתן סמכות לרגולטור לאפשר עריכת ניסוי שיש בו התגברות מסוימת על הוראות רגולטוריות. זאת, בדרך של **הקניית סמכות לתת פטור בתנאים** לעורך ניסוי מהוראות רגולטוריות, או לחילופין בדרך של מתן סמכות לתת אישור, היתר, או רישיון זמני לעריכת ניסוי. ההוראה המעניקה את הסמכות לפטור מהוראות רגולטוריות צריכה להיקבע לפחות באותה רמה נורמטיבית שבה קבועה ההוראה המהותית ממנה מבוקש הפטור (אם למשל ניתן פטור מהוראה הקבועה בתקנות - אזי הסמכות למתן הפטור צריכה להיקבע לכל הפחות בתקנות). לצד זאת, יש מצבים בהם חברות עשויות לקדם ניסוי שאינו מנוגד לדרישות חוקיות ולמרות זאת לבקש את ליווי הרגולטור (למשל בשל קושי לפעול עסקית בתחום ללא פיקוח רגולטורי או בשל אי בהירות משפטית באשר לתחולת הדרישות החוקיות). במצב הרגיל, הרגולטור מוסמך לעשות כן במסגרת סמכויותיו הכלליות וכחלק מאסדרת השוק הרלוונטי. כשיש צורך בסמכות פורמלית לכך, ניתן בנוסף להקנות **סמכות לרגולטור ללוות** חברה שעורכת ניסוי שאין חסם רגולטורי שמונע את פעילותו או כשיש אי בהירות משפטית בקשר לתחולת הרגולציה על הפעילות בדרך של קביעת תנאים לפעילות.<sup>72</sup>

מטבע הדברים, הסמכות שמוקנית לרגולטור להעניק פטורים בתנאים למטרות ניסוי מתייחסת רק לפטור מדרישות רגולטוריות שבסמכותו (ולא בפטור מחובות הקבועות בדברי חקיקה אחרים שאינם בסמכותו או ממחויבויות בין-לאומיות).

## זהות בעל הסמכות:

על פי רוב, **מקובל להקנות את הסמכות להעניק פטור לרגולטור עצמו**, על מנת לאפשר גמישות מרבית בהפעלת הסמכות. מומלץ שכלל לא ייקבע הסדר המאפשר לרגולטור לאצול סמכות רגישה ומורכבת זו. במקרים המתאימים, ניתן לאפשר לרגולטור לאצול את הסמכות האמורה לגורם בכיר שכפוף אליו במישורין. חשוב לציין כי הקניית הסמכות לרגולטור אינה מונעת מהרגולטור כמובן לקבל את ההחלטה הלכה למעשה לאחר היוועצות בגורמים נוספים בעלי מומחיות מקצועית או טכנולוגית, וניתן להסדיר גם בנוהל מנגנון קבלת החלטות כאמור. **במקרים המתאימים**, בהם לניסוי עשויות להיות השפעות משמעותיות על תחומי אחריותו של רגולטור אחר, **ניתן לשקול להוסיף להוראה המסמיכה עצמה חובת היוועצות** עם גורם מקצועי רלוונטי אחר. במקרים מורכבים, ניתן אף **להקנות את הסמכות לוועדה** שכוללת לצד הרגולטור מספר נציגים כדי לאפשר תיאום, מומחיות מגוונת, או שקלול של אינטרסים שונים.

### דוגמה - היוועצות עם גורם נוסף במתן פטור:

בהתאם לתקנות המים (מניעת זיהום מים) (שימוש בבוצה וסילוקה), התשס"ד-2004, סמכות הממונה לתת פטור לשימוש בניסוי בבוצה מיוצבת מחייבת היוועצות עם ממונה בריאות:

”ב.7 (א) מפעיל רשאי לפנות בוצה מיוצבת לשימוש בניסוי שמטרתו פיתוח או בדיקה של שימושים נוספים בבוצה, שפגיעתם במקורות מים או בסביבה פחותה, אם קיבל לכך אישור הממונה ולפי תנאי האישור; הממונה ייתן אישור כאמור לאחר התייעצות עם ממונה בריאות כהגדרתו בתקנות בריאות העם (תקני איכות מי קולחין וכללים לטיהור שפכים), התש”ע-2010.”

<sup>72</sup> ראו לדוגמה סעיפים 29 ו-17 להצעת חוק סנדבוקס לפינטק, לעיל ה"ש 26, שהציעו לקבוע גם מסלול ליווי, לאחר שנמצא כי גם חברות פינטק שפעילותן אינה כפופה להיתר או פיקוח נתקלות בקשיים משמעותיים בפעילותן בישראל (כגון קושי בהתנהלות מול המערכת הבנקאית בשל היעדר משטר פיקוח בתחום מניעת הלבנת הון ומימון טרור על חברות אלו, שמעלה משמעותית את הסיכון שבפעילותן מנקודת מבטה של המערכת הבנקאית). מטרת המסלול הייתה לתת מענה לקשיים בהן נתקלות חברות טכנולוגיה פינטק, בין היתר, באמצעות החלת משטר איסור הלבנת הון ומימון טרור באמצעות צו איסור הלבנת הון ייעודי.

## הגדרת "ניסוי":

לצד הקניית הסמכות, **חשוב להגדיר את המונח "ניסוי"** באופן שמבהיר שמדובר בבדיקה זמנית שנועדה לבחון שימוש בטכנולוגיה חדשנית או במודל עסקי חדשני<sup>73</sup> שמתאפשר הודות להתפתחות הטכנולוגית. כמו כן, חדשנות יכולה לקבל ביטוי בדרכים רבות ולכן מומלץ לנסח את הסעיף באופן שיעניק סמכות להעניק פטור גם לניסוי שנועד לפתח טכנולוגיה חדשנית אך גם לשימוש חדש בטכנולוגיה קיימת ואף לניסוי שתכליתו פיתוח של מודל עסקי חדש. מעבר לכך, חדשנות יכולה לקדם את המטרות של הרגולטור עצמו (לדוגמה פיתוח טכנולוגי שנועד לצמצם פליטות מזהמות) או לייעל את תהליכי העבודה של המפוקחים עצמם (לדוגמה פיתוח טכנולוגי שנועד להוזיל את תהליכי הסינון של פליטות מזהמות). כפי שיפורט בהמשך, בעת ניהול הסנדבוקס הרגולטורי, מכיוון שהפעלתו דורשת לרוב משאבים משמעותיים ועשויה לחייב תעדוף בין בקשות שונות, ניתן בדיעבד לתעדף ניסויים שעולים בקנה אחד עם הצרכים של הרגולטור. אך בכל הנוגע לעצם הקניית הסמכות לתת פטור, מומלץ לנסח את הסעיף בצורה רחבה שתאפשר להעניק פטור גם לניסויים שנועדו לפתח טכנולוגיה שמקדמת את התכליות הרגולטוריות וגם לניסויים שנועדו לייעל תהליכי עבודה פנימיים.

### דוגמה - הסמכה למתן פטור לצורך ביצוע ניסויים ברכב האוטונומי:

באמצעות תיקון לתקנות התעבורה (תיקון מס' 12), התשע"ח-2018, הוסמך המפקח הארצי על התחבורה להחליט על מתן פטור מהוראות התקנות למטרת ביצוע ניסוי:

"16א. (א) המפקח הארצי על התעבורה רשאי, למטרת ביצוע ניסוי... להחליט על מתן פטור לעורך הניסוי או מי מטעמו, מהאמור בתקנה אחת או יותר מהתקנות שבפרק השני לחלק ב' לתקנות אלה בתנאים או בלא תנאים, לפי העניין. (...)  
בתקנה זו, "ניסוי" - שימוש בטכנולוגיה חדשה, או שימוש חדש בטכנולוגיה קיימת, במטרה לבחון את אופן תפקודה בדרך כהגדרתה בסעיף 1 לפקודה."

להלן סעיף מוצע להקניית סמכות להעניק פטור לעורך ניסוי במסגרת חקיקת סנדבוקס:

ה[ממונה/השר, או מי שהוא הסמיך לכך] רשאי, למטרת ביצוע ניסוי, [בהתייעצות עם גורם אחר] להחליט על מתן פטור לעורך ניסוי, מהאמור בהוראה אחת או יותר מהוראות [חוק זה/תקנות אלה], בתנאים או בלא תנאים, אם מתקיימים כל אלו ובכפוף להוראות [הסעיף הקובע תנאים לפטור]:

"ניסוי" - שימוש בטכנולוגיה חדשה או במודל עסקי חדש, או שימוש חדש בטכנולוגיה קיימת או במודל עסקי קיים, באופן מצומצם וזמני, במטרה לבחון את אופן תפקודו.

## קביעת תנאים ומגבלות למתן הפטור

כפי שתואר בהרחבה בפרק 4 לעיל, לצד היתרונות הרבים של כלי הסנדבוקס הרגולטורי ניצבים גם אתגרים משמעותיים. לכן, חשוב לעצב מסגרת משפטית שתתווה תהליך סדור שיוכל לתת מענה לאתגרים השונים, ובמיוחד לצורך להגן על הצרכנים המשתתפים בניסוי ועל צדדים שלישיים שעלולים להיות מושפעים

<sup>73</sup> טכנולוגיה חדשנית - לדוג' רכב אוטונומי, מודל עסקי חדשני - לדוג' Uber.

ממנו; לצמצם פגיעות באינטרסים המוגנים עליהם אמון הרגולטור; להבטיח שוויון ותנאי תחרות הוגנים בשוק המפוקח; ולאפשר למידה של התחום החדשני על ידי הרגולטור. בהתאמה, כאשר מתווים את המסגרת המשפטית שמקנה את הסמכות להעניק פטור למטרות ניסוי, חשוב לקבוע בה גם את התנאים והמגבלות הנדרשים על מנת לתת מענה לכל אלו. יש לקבוע את המגבלות על-מנת לנהל את הסיכון הכרוך בניסוי, ולתחם את נזקיו הפוטנציאליים לגדרי "ארגו החול". לכן, חשוב לקבוע בסעיף ברמה כללית את סמכות הממונה לקבוע תנאים, ככל הנדרש, כדי למנוע פגיעה באינטרסים המוגנים. לצד זאת, יש מספר תנאים ומגבלות שמומלץ לבחון הוספתם בצורה מפורשת לגדרי הסעיף המסמך.

**ראשית,** בכל סנדבוקס רגולטורי חשוב לקבוע מגבלת זמן מקסימלית לביצוע הניסוי ולהארכתו על-מנת להבטיח שמדובר בבחינה זמנית ולא בהסדר קבע.

#### דוגמה - מגבלת זמן לביצוע הניסוי:

בהתאם לתקנות המים (מניעת זיהום מים) (שימוש בבוצה וסילוקה), התשס"ד-2004, לצד ההסמכה למתן פטור לפינוי בוצה מיוצבת, נכללות מגבלות על מתן הפטור. כאמור בסעיף 7ב(ג), הפטור יינתן לתקופה של עד שנה וסך הכול מוסמך הממונה לתת פטור של עד 3 שנים:

7ב. (א) מפעיל רשאי לפנות בוצה מיוצבת לשימוש בניסוי שמטרתו פיתוח או בדיקה של שימושים נוספים בבוצה, שפגיעתם במקורות מים או בסביבה פחותה, אם קיבל לכך אישור הממונה ולפי תנאי האישור; ...

(ב) באישור כאמור בתקנת משנה (א) יורה הממונה תנאים, ככל הנדרש, לעניין מניעת פגיעה בסביבה או בבריאות הציבור לפי העניין.

(ג) אישור כאמור בתקנת משנה (א) יינתן לתקופה של עד שנה, והממונה רשאי להאריכו בתקופות נוספות שלא יעלו על שנה אחת בכל פעם, ובלבד שסך כל התקופות לא יעלה על שלוש שנים."

**שנית,** חשוב לקבוע במקרים המתאימים מגבלות נוספות על היקף הניסוי על מנת לגדר את נזקיו הפוטנציאליים, כגון הגבלת המרחב הגיאוגרפי בו ייערך הניסוי;<sup>74</sup> מספר המשתתפים בו; ותקציב הניסוי.<sup>75</sup>

#### דוגמה - הגבלת מספר המשתתפים בניסוי:

ביחס לרכב עצמאי ללא נהג, נקבעה בפקודת התעבורה רשימת תנאים המגבילים את סמכות המפקח הארצי על התעבורה להעניק היתרי הפעלה למטרות ניסוי. בין תנאים אלו, נקבע כי:

16. (ד) [...] מספר כלי הרכב העצמאיים שהמפקח הארצי על התעבורה רשאי לתת היתר להפעלתם לפי הוראות סעיף זה לא יעלה על 500; השר, לאחר התייעצות עם שר האוצר ובאישור ועדת הכלכלה של הכנסת, רשאי, בצו, לשנות את המספר האמור, בהתחשב בין היתר בניסיון שיצטבר מההפעלה הניסיונית של רכב עצמאי לפי סימן זה."

במקרה זה, מטרת הגבלת מספר המשתתפים בניסוי היא פיקוח על מידת הסיכון שנשקפת כתוצאה מהניסוי לציבור הרחב. בהתאם, ניתנה לשר הסמכות להגדיל את מספר המשתתפים בצו, לאחר שהצטבר ניסיון מהפעלה ניסיונית של הרכב העצמאי אשר עשוי להקטין את מידת הסיכון.

74 ראו, למשל: ס' 224א(ב)(1) לחוק הביטוח הלאומי, ס"ח 1522.

75 ראו, למשל: ס' 21 לחוק שיקום נכי נפש בקהילה, התש"ס-2000, ס"ח 1746.

### דוגמה - הגבלת תקציב הניסוי:

חוק שיקום נכי נפש בקהילה, התש"ס-2000, מסמך את השר או מי מטעמו לאשר הפעלת שירותי שיקום שאינם נמנים בסל השיקום, לצורך בחינת התועלת השיקומית שלהם, אך מגביל את עלות הפעלתם הכוללת של שירותים ניסיוניים אלה. "21. השר, או מי שהוא הסמך לכך, רשאי לאשר הפעלת שירותי שיקום שאינם נמנים בסל השיקום, על בסיס ניסיוני, לבחינת התועלת השיקומית שלהם, ובלבד שעלות הפעלתם הכוללת לא תעלה על 5% מהתקציב השנתי לשיקום על פי חוק.

**שלישית,** ניתן לקבוע מגבלות ביחס לזהות מבקש הפטור. בהקשר זה, מומלץ שלא להגביל את זהות מבקש הפטור כך שהאפשרות להיכלל בסנדבוקס הרגולטורי תהיה מוגבלת רק לגורם מפוקח במסגרת פעילותו, או ההיפך מכך שיהיה מדובר דווקא בגורם חדש שאינו פועל באותו שוק, למעט במקרים המתאימים.<sup>76</sup> כמו כן, ניתן להטיל מגבלות שנועדו להקל על מלאכת הפיקוח על המבקש, כגון לחייב כי המבקש יהיה תאגיד רשום, שמרכז עסקיו בישראל, ושנושאי משרה בו לא הואשמו בעבירות פליליות.

**רביעית,** יכולות להיקבע מגבלות שנועדו להגן על המשתתפים בניסוי. מגבלות אלו לרוב יעסקו בזהות המשתתפים בניסוי - למשל להגבילו רק לקבוצת גילאים מסוימת או רק למי שהביעו הסכמה פוזיטיבית להשתתף בניסוי,<sup>77</sup> או רק למי שעמדה בפניהם בחירה שלא להשתתף בניסוי.<sup>78</sup> כמו כן עשויות להיקבע מגבלות שנועדו להבטיח פיצוי לניזוקים פוטנציאליים - דרישות לערבויות, להתקשרות עם מבטח, וכיוצא בכך.

### דוגמה - הגבלת מאפייני המשתתפים בניסוי והמרחב הגיאוגרפי:

בביצוע בדיקת תלות במסגרת תכנית ניסיונית לפי חוק הביטוח הלאומי [נוסח משולב], תשנ"ה-1995, נקבע כי על המשתתפים בניסוי להיות בטוח גילאים מוגדר ולהתגורר באזור שיקבע השר בצו מראש.

"224א. (...) (ב) על אף הוראות סעיף 422(ג), בתקופת הניסיון יהיה ניתן לבצע בדיקת תלות בידי רופא מומחה כהגדרתו בסעיף האמור, במסגרת עבודתו במוסד רפואי בהתאם להוראות אותו סעיף, לגבי מבטח שמלאו לו 80 שנים וטרם מלאו לו 90 שנים, במסגרת תכנית ניסיונית ובהתקיים כל אלה:  
(1) המבטח מתגורר באזור שקבע השר בצו; מספר האזורים שייקבעו כאמור לא יפחת משישה; (...)"

<sup>76</sup> ראו הגדרת "מבקש" בס' 7ד(א) לכללי משק החשמל (אמות מידה לרמה, לטיב ולאיוכות השירות שנותן ספק שירות חיוני), תשע"ח-2018 (להלן: כללי משק החשמל): "מבקש" - אדם שאינו ספק שירות חיוני, אשר קיבל אישור מאת המדען הראשי במשרד האנרגיה, שהפעילות המוצעת לביצוע על ידו היא ניסוי.

<sup>77</sup> ס' 224א(ב)(2) לחוק הביטוח הלאומי, לעיל ה"ש 68.

<sup>78</sup> ס' 9 לחוק חינוך ממלכתי, התשי"ג-1953, ס"ח 131.

לבסוף, ניתן לקבוע תנאים הנדרשים לצורך הבטחת הבקרה הרגולטורית הנדרשת לשם פיקוח על התקדמות הניסוי ולמידה מתוצאותיו, כגון החובה להגיש דיווחים עיתיים לרגולטור. בהקשרים אלו, חשוב לאזן בין הצורך של הרגולטור לקבל כל מידע שהוא חיוני לתהליך הפיקוח והלמידה של המודל החדשני, לבין מידע עודף שעלול לכלול סודות מסחריים וחומרים פנימיים.

### להלן סעיף מוצע לקביעת תנאים ומגבלות לפטור שניתן במסגרת חקיקת סנדבוקס:

ה[ממונה/השר, או מי שהוא הסמיך לכך] רשאי, למטרת ביצוע ניסוי, [בהתייעצות עם גורם אחר] להחליט על מתן פטור לעורך ניסוי, מהאמור בהוראה אחת או יותר מהוראות [חוק זה/תקנות אלה], בתנאים או בלא תנאים, אם מתקיימים כל אלו ובכפוף להוראות [הסעיף הקובע תנאים לפטור]: [להלן דוגמאות לתנאים לפטור]

(א) המבקש הוא חברה שהתאגדה בישראל לפי חוק החברות, התשנ"ט-1999 (בסעיף זה - חוק החברות), ושמרכז עסקיה בישראל, או שהוא חברה שהתאגדה כדין מחוץ לישראל, ושמרכז עסקיה בישראל;

(ב) המבקש, בעל שליטה במבקש או נושא משרה בו לא הודשעו בעבירה פלילית או בעבירת משמעת, שמפאת מהותה, חומרתה או נסיבותיה אין המבקש ראוי להיות עורך ניסוי, ולא הוגשו נגדו כתב אישום או קובלנה בשל עבירה כאמור; לענין זה, "נושא משרה" - כהגדרתו בחוק החברות;

(ג) המבקש הגיש ל[ממונה] תוכנית ניסוי מפורטת והוכיח את יכולתו לבצע את התוכנית האמורה;

(ד) המבקש קיים, בעת תכנון הניסוי, הליך מתועד של ניהול סיכונים, שבו ננקטו אמצעים לצמצום סיכונים;

(א) ה[ממונה] יתנה את הפטור בתנאים הנדרשים על מנת להגן על [האינטרס המוגן], ובכלל זאת: [ראו תנאים לדוגמה]

(1) תנאים בדבר משך הניסוי, ובלבד שתוקפו של הניסוי לא יעלה על [שנתיים]. בחלוף [שנה] מתחילת הניסוי, יהיה הממונה רשאי להאריך אותו בתקופה אחת נוספת של [שנתיים] בלבד;

(2) תנאים בדבר היקף הניסוי, ובכלל זה מספר המשתתפים בניסוי והמרחב הגאוגרפי שבו יתקיים הניסוי, לפי העניין;

(3) תנאים בדבר הגשת דיווח עיתי על ידי עורך הניסוי על התקדמות הניסוי, ותנאים נוספים הנדרשים לצורך הבטחת בקרת ה[ממונה] על אופן התקדמות הניסוי ולמידה מתוצאותיו;

(ב) הממונה רשאי לקבוע תנאים נוספים הנחוצים לקיום הניסוי ולשמירה על האינטרס המוגן, ובכלל זאת:

(1) תנאים שמטרתם להבטיח קידום התחרות ב[תחום הניסוי];

(2) תנאים שמטרתם שמירה על בטחון הציבור;

(3) תנאים שעניינם חובת רכישת פוליסת ביטוח ופרטיה;

## תהליך בחינת הבקשות לקבלת פטור

### הסדרת הגשת הבקשה לקבלת פטור לצורך קיום ניסוי:

ניתן לקבוע כי בקשה תכלול מידע על החברה ועורך הניסוי; תיאור כללי של הניסוי וטכנולוגיית הניסוי; היקף ומשך הניסוי המבוקש; פירוט הוראות החיקוק מהן מבוקש הפטור; פירוט תנאים חלופיים מוצעים לעריכת הניסוי; כל מידע נוסף שלדעת המבקש נוגע לבקשה.

כך, למשל, לצורך בחינת טכנולוגיה חדשה או שימוש חדש בטכנולוגיה קיימת, הצפויים לשפר או לייעל את תפקוד משק החשמל, רשות החשמל מוסמכת לאשר חריגה מהוראות אמות המידה. לשם כך על המבקש להגיש בקשה בהתאם לתנאים הקבועים בכללים.<sup>79</sup>

כמו כן, כמתואר, בחקיקת הסנדבוקס הרגולטורי ניתן לכלול הוראות המיועדות לשמור על שוויון בין שחקנים בשוק. על הרגולטור לאפשר לחברות דומות לקבל תנאים דומים לפעולתן. עם זאת, לעיתים יש מקום להגביל את מספר החברות המשתתפות בניסוי, על מנת לתחם את גבולותיו והיקפו של הניסוי, בשל הסיכונים הכרוכים בו. ניתן לאזן בין השיקולים באמצעות פרסום לציבור של קול קורא המזמין חברות להגיש בקשות לפטורים בתחומים מסוימים, או פרסום על מתן הפטור ומתן אפשרות להגשת בקשה דומה כאשר מדובר ביוזמה שהגיעה מהשוק ולא מהרגולטור (ובחירה בין המגשים על בסיס קריטריונים שוויוניים). הסדר בעניין זה יכול להיכלל במסגרת החקיקה המסמיכה אולם ניתן לעיתים ליישמו גם מחוצה לה. חשוב לוודא שהמנגנון בנוי בצורה שלא נותנת עדיפות לעסקים גדולים או קיימים בהכרח. לאור המשאבים הרבים שנדרשים לרוב בהפעלת סנדבוקס רגולטורי, במסגרת ההחלטה על הבקשות שיאושרו ועל התעדוף ביניהן מוסמך הרגולטור לשקול בין היתר את המשאבים הנדרשים לשם הבטחת פיקוח ובקרה הולמים.

#### דוגמה - הסמכה למתן אישור לביצוע ניסויים להתייעלות במשק החשמל:

בתקנות משק החשמל (בדיקות ומדידות לעריכת ניסויי התייעלות), התש"ע-2009, הוסמך מנהל מינהל החשמל ברשות החשמל, לאשר לספק שירות חיוני לערוך ניסויי התייעלות, שמטרתו מציאת דרכים ושיטות ליעול משק החשמל:

2. "ספק שירות חיוני רשאי לערוך ניסויי התייעלות לפי תקנות אלה.

3. ספק שירות חיוני יקבע, באישור המנהל, את אופן עריכת ניסויי התייעלות, את תקופת עריכתו, את הצרכנים ואת מקומות הצרכנות או החצרים שישתתפו בו וכל עניין אחר הדרוש לכך; ניסוי יערך בכפוף לתנאי האישור האמור."

על אישור המנהל להינתן תוך קביעת תנאים הנוגעים לאופן עריכת הניסוי, תקופתו, הצרכנים והמקומות שישתתפו בו וכל עניין אחר הדרוש לכך. במקרים מסוימים, מותנה הניסוי בהודעה מוקדמת לצרכן, אשר רשאי להודיע על סידובו להשתתף בניסוי."

<sup>79</sup> ס' 70(ג) כללי משק החשמל, לעיל ה"ש 70(ג) הגשת בקשה לחריגה מהוראות אמות המידה לצורך ניסוי. מבקש אשר מעוניין שלא לעמוד בהוראה מהוראות אמות המידה שבכללים אלה, כמפורט בס' (ב), יגיש לסע"ח הרלוונטי בקשה אשר תכלול את כל אלה: (1) תיאור כללי של הניסוי וטכנולוגיית הניסוי; (2) התועלת הצפויה למשק החשמל ולמקטע הסע"ח הרלוונטי, מביצוע הניסוי; (3) היקף ומשך של הניסוי המבוקש; (4) משך הזמן שבעבורו נדרשת החריגה מהוראות אמות המידה; (5) פירוט אמות המידה שהמבקש מעוניין לחרוג מהן באופן חלקי או מלא, והנימוק לכך שהחריגה המבוקשת מאמות המידה עומדת בתנאים האמורים בס' (ב); (6) פירוט ההסדרים החלופיים לאמות המידה הנדרשים לעריכת הניסוי; (7) כל מידע נוסף שלדעת המבקש נוגע לבקשה לאישור החריגת המבקש מאמות המידה."

## להלן סעיף מוצע להסדרת אופן הגשת הבקשה לקבלת פטור במסגרת חקיקת סנדבוקס:

- (א) מבקש לערוך ניסוי יגיש ל[ממונה] בקשה לקבלת פטור; ה[ממונה] יורה בדבר אופן הגשת הבקשה, ובכלל זה הגשה באמצעים דיגיטליים.
- (ב) מבלי לגרוע מסעיף קטן (א), בקשה לקבלת פטור כאמור, תכלול את כל אלה:
- (1) תיאור כללי של הניסוי וטכנולוגיית הניסוי;
  - (2) התועלת הצפויה מביצוע הניסוי;
  - (3) היקף ומשך הניסוי המבוקש;
  - (4) פירוט האמצעים שיינקטו להבטחת בטיחות הניסוי;
  - (5) פירוט הוראות [החוק/התקנות] שהמבקש מעוניין לקבל מהן פטור, באופן חלקי או מלא, והנימוק לכך שהפטור המבוקש הכרחי לקיומו של הניסוי;
  - (6) משך הזמן בעבורו נדרש פטור מהוראות [חוק/זה/תקנות אלה];
  - (7) פירוט ההסדרים החלופיים להוראות [החוק/התקנות] הנדרשים לעריכת הניסוי;
  - (8) כל מידע נוסף שלדעת המבקש נוגע לבקשה לאישור הפטור.

### הפרוצדורה לבחינת בקשות:

ניתן לקבוע פרוצדורה מסוימת להליך מתן הפטור, אשר תאפשר להבטיח שקילת אינטרסים נוספים. כך למשל, כפי שתואר לעיל, ניתן לקבוע חובת התייעצות עם משרד אחר, או עם גורם מקצועי, או עם ועדה שכוללת נציגים שונים.

#### דוגמה - קביעת חובת התייעצות:

תקנה 16א(א) לתקנות התעבורה, התשכ"א-1961 מאפשרת למפקח הארצי לפטור עורך ניסוי מהאמור בתקנות מסוימות, בהתייעצות עם רשות הרישוי ועם קצין משטרה:

"16א. (א) המפקח הארצי על התעבורה רשאי, למטרת ביצוע ניסוי, בהתייעצות עם רשות הרישוי ועם קצין משטרה, להחליט על מתן פטור לעורך הניסוי או מי מטעמו, מהאמור בתקנה אחת או יותר מהתקנות שבפרק השני לחלק ב' לתקנות אלה בתנאים או בלא תנאים, לפי העניין."

קביעת פרוצדורה להליך עשויה להתמקד גם בשלבים מסוימים בהליך, למשל לצורך הארכת תקופת הניסוי.

#### דוגמה - הארכת תקופת ניסוי:

בחוק הרשות הארצית לכבאות והצלה, תשע"ב-2012, ניתנה לשר לביטחון לאומי הסמכות לקבוע הוראת שעה הנוגעת לאסדרה של תחום חדשני או ניסיוני לתקופה שאינה עולה על שנה, וכן ניתנה לו הסמכות להאריכה לאחר התייעצות:

"126ח. (ב) [...] (3) השר רשאי, בהתייעצות עם הוועדה המייעצת לאסדרה, להאריך את תוקפה של הוראה כאמור בפסקה (2) לתקופות נוספות שלא יעלו יחד על שנה."

## ניהול הניסויים

### התווית השיקולים בהחלטה על מתן פטור:

בגדרי החקיקה, **רצוי להתוות מראש את השיקולים שחשוב לשקול בהחלטה על מתן פטור**. כך למשל, השיקולים שעשויים להיות רלוונטיים הם השמירה על בטיחות משתתפי הניסוי, צמצום ההשפעות או הנזקים שעלולים להיגרם לסביבה החיצונית לניסוי במהלכו ומקסום היכולת להבטיח פיצוי במקרה של נזקים פוטנציאליים וכן התמודדות עם מצבי חירום במהלך הניסוי. ניתן להבחין בין שיקולים **שחשוב** שהרגולטור ישקול לבין שיקולים שהוא **רשאי** לשקול.

#### דוגמה - שיקולים שראוי לשקול בהחלטה על מתן פטור לביצוע ניסוי ברכב אוטונומי:

תקנה 16א(ב) לתקנות התעבורה, התשכ"א-1961 (להלן: "תקנות התעבורה"), מפרטת את השיקולים אותם נדרש לשקול המפקח הארצי על התעבורה ומורה כי:

"16"א. (ב) בהחלטה לפי סעיף קטן (א) ישקול המפקח הארצי על התעבורה את ההשפעות האפשריות של ביצוע הניסוי על התנועה, ובכלל זה את השיקולים האלה:

- (1) השמירה על בטיחות המשתמשים בדרך במהלך הניסוי, ולרבות משתתפי הניסוי;
- (2) צמצום ההפרעה לזרימת התנועה בדרכים שעלולה להיגרם כתוצאה מביצוע הניסוי.
- (3) מתן מענה לאיחועי חירום שעלולים להתרחש במהלך ביצוע הניסוי.

### להלן סעיף מוצע לקביעת שיקולים שראוי לשקול בהחלטה על מתן פטור לעורך ניסוי במסגרת חקיקת סנדבוקס:

בהחלטה על מתן פטור לפי סעיף זה, ישקול ה[ממונה], בין השאר, את אלה: [להלן דוגמאות לשיקולים]

- (א) ההשפעה הצפויה על [האינטרס המוגן], כתוצאה מהניסוי;
- (ב) בטיחות משתתפי הניסוי ומי שצפויים להיות מושפעים במישורין ובאופן משמעותי מהניסוי;
- (ג) מתן מענה לאירועים חריגים שעלולים להתרחש במהלך ביצוע הניסוי;
- (ד) יכולתו של הניסוי לקדם פיתוח או הטמעה של טכנולוגיה ולעודד חדשנות טכנולוגית בישראל;
- (ה) שמירה על שוק תחרותי והשפעת מתן הפטור על כניסת שחקנים חדשים לשוק.

## הסדרת מנגנון לשלילת הפטור:

מוצע להסמיק את הגורם שהעניק את הפטור להורות על ביטול, הגבלת או התליית פטור. במתן הסמכה זו, ראוי לקבוע את המקרים המצדיקים את ביטול הפטור ולהסדיר את הליך הביטול. כמו כן, ראוי להסמיק את הגורם שהעניק את הפטור לתת למקבלו הוראות שיבטיחו את צמצום הפגיעה בצרכנים או בציבור הרחב שעלול להיפגע עקב ביטול הפטור. בנוסף, בהתאם לכללי המשפט המנהלי יש לתת לבעל הפטור זכות שימוע טרם הביטול, וראוי לעגן זאת בסעיף המסמיק.<sup>80</sup>

## להלן סעיף מוצע לביטול או הגבלת פטור במסגרת חקיקת סנדבוקס:

(א) ה[ממונה] רשאי, בכל עת, לבטל פטור שנתן לפי סעיף 3 או תנאי מתנאיו של פטור כאמור, להגבילו או להתלותו, בכל אחד מהמקרים המפורטים להלן, ובלבד שניתנה לבעל הפטור הזדמנות להשמיע את טענותיו:

- (1) לפי בקשה בכתב מאת עורך הניסוי;
  - (2) עורך הניסוי הפר הוראה שנקבעה ב[פרק/סימן] זה או לפיו;
  - (3) עורך הניסוי הפר תנאי מהותי מתנאי הפטור, או הפר תנאי שאינו מהותי בהפרה חוזרת או הוראה שניתנה לפיהם, ולא תיקן את ההפרה כפי שהורה לו ה[ממונה]; לענין זה, "הפרה חוזרת" – לרבות הפרה של תנאים שונים שאינם מהותיים.
  - (4) חדל להתקיים בעורך הניסוי תנאי מהתנאים לקבלת הפטור;
  - (5) הפטור ניתן על יסוד מידע כוזב, שגוי, מטעה או חלקי;
  - (6) בעת ביצוע הניסוי התרחש אירוע חמור או עלה חשש ממשי להתרחשות אירוע חמור.
- (ב) על אף האמור בסעיף קטן (א), מצא ה[ממונה] כי קיים צורך דחוף לבטל, להגבילו או להתלות את הפטור כאמור באותו סעיף קטן לשם מניעת סכנה מיידית ל[אינטרס המוגן], רשאי הוא לבטל, להגבילו או להתלות את הפטור כאמור לאלתר, ובלבד שייתן לבעל הפטור הזדמנות לטעון את טענותיו בהקדם האפשרי לאחר הביטול או ההתליה, ולא יאוחר מ[... ימים ממועד החלטתו (ג) החליט ה[ממונה] לבטל פטור שנתן לפי סעיף [...] או תנאי מתנאיו של פטור כאמור, להגבילו או להתלותו, כאמור בסעיף קטן (א), רשאי הוא ליתן לעורך הניסוי הוראות הנוגעות לכך, שנועדו להבטיח הגנה על [האינטרס המוגן/הציבור המושפע מהניסוי].

80 ראו, למשל: ס' 16יא(א) לפקודת התעבורה [נוסח חדש], ס"ח 367.

## פרסום מידע לציבור ולמשתתפי הניסוי:

בין האלמנטים שראוי לקבוע במסגרת הוראות הסנדבוקס הרגולטורי, חשוב לקבוע חובה לפרסם לציבור את ההחלטה על מתן הפטור,<sup>81</sup> וכן את ההחלטות בהמשך לעניין ביטול הפטור או התלייתו. זאת, כדי להבטיח שקיפות ובקרה ציבורית. השקיפות נדרשת על מנת לאפשר לציבור להעיר ולבקש את פעילות הרגולטור ונובעת מהחובה הכללית המוטלת על הרגולטור לנהוג בשקיפות. מנגד, חשוב לשקול גם את הצורך מחשיפת מידע שסודיותו חיונית לחברות, כגון סודות מסחריים.

### דוגמה - פרסום מידע לציבור - חובת השקיפות הכללית החלה על הרגולטור:

מתוך פקודת התעבורה [נוסח חדש], ביחס לעריכת ניסויים ברכב האוטונומי:

- 16טז. (א) המפקח הארצי על התעבורה יפרסם לציבור באתר האינטרנט של משרד התחבורה והבטיחות בדרכים מידע כמפורט להלן, ורשאי הוא לפרסם כאמור פרטים נוספים על הפעלה של רכב עצמאי שהוא סבור כי יש להביאם לידיעת הציבור, או לפרסמם, כולם או חלקם, בדרכים נוספות:
- (1) מידע על היתר הפעלה תקפים, הכולל, בין השאר, לגבי כל היתר, את פרטי בעל היתר, מרחב ההפעלה של הרכב העצמאי שההיתר חל לעניין הפעלתו, האזורים שבהם ניתן לבצע את ההפעלה הניסיונית לפי היתר, מספר כלי הרכב העצמאיים שההיתר חל לעניין הפעלתם, תקופת תוקף היתר והתנאים המהותיים שנקבעו בו;
- (2) הודעה על ביטול היתר הפעלה, התלייתו, הגבלתו או סירוב לחדשו, לפי סעיפים 16יא ו-16טו(ו).
- (ב) התרחש אירוע בטיחותי חמור, יפרסם המפקח הארצי על התעבורה, בהקדם האפשרי לאחר קרות האירוע, מידע על האירוע שיכלול פרטים שהוא סבור שיש להביאם לידיעת הציבור.
- (ג) המפקח הארצי על התעבורה לא יפרסם לפי הוראות סעיף זה פרטים שהם בגדר מידע שרשות ציבורית מנועה מלמסור לפי סעיף 9(א) לחוק חופש המידע, התשנ"ח-1998, ורשאי הוא שלא לפרסם פרטים לפי סעיף זה שהם בגדר מידע שרשות ציבורית אינה חייבת למסור לפי סעיף 9(ב) לחוק האמור.

בנוסף, במקרים המתאימים נדרשת שקיפות כלפי הפרט אשר עשוי להיות מושפע מהניסוי. ככל שהניסוי עשוי להשפיע על הפרט באופן משמעותי יותר, כך מתגברת החובה ליידע את הפרט על קיומו של הניסוי ולאפשר הודעה בדבר סירוב להשתתף בניסוי.<sup>82</sup> כאשר פוטנציאל הפגיעה גבוה, ראוי לשנות את ברירת המחדל כך שתידרש הסכמה פוזיטיבית להשתתפות בניסוי, ולא הודעה ואפשרות סירוב. עוד בהקשר זה, ראוי כי ככל שהתרחש אירוע בטיחותי חמור, תחול על הרגולטור חובה לפרסם זאת לציבור.

81 תקנה 27(ד) לתקנות המים, לעיל ה"ש 45 (ד) ניתן אישור הממונה כאמור בתקנת משנה (א), יפרסם הממונה את האישור ותנאיו באתר האינטרנט של המשרד.

82 ס' 7ד(ד) לכללי משק החשמל, לעיל ה"ש 70.

### דוגמה - פרסום מידע לציבור - חובת השקיפות כלפי הפרט:

תקנות משק החשמל (בדיקות ומדידות לעריכת ניסויי התייעלות), התש"ע-2009 קובעות כי:

5. (א) ספק שירות חיוני יודיע לצרכן אשר ניסוי התייעלות צפוי להיערך במקום הצרכנות הרשום על שמו, על עריכת הניסוי ומטרתו; עם קבלת מידע כאמור מן הספק, רשאי הצרכן להודיע לספק על סירובו להשתתף בניסוי התייעלות, לא יאוחר מ-21 ימים לפני מועד תחילתו.

(ב) ספק שירות חיוני רשאי, על אף האמור בתקנת משנה (א),

שלא לידע את הצרכן על עריכת ניסוי התייעלות במקרים אלה:

- (1) עריכת הניסוי אינה מצריכה כניסה למקום הצרכנות או לחצרי הצרכן ואין בה כדי להשפיע לרעה על איכות החשמל המסופק לצרכן
- (2) עריכת הניסוי מצריכה כניסה למקום הצרכנות או לחצרי הצרכן ויש בידיעה בדבר עריכת הניסוי כדי להשפיע על תוצאותיו, ובלבד שהספק קיבל את הסכמת הצרכן להיכנס למקום הצרכנות לעריכת בדיקות ומדידות לפי סעיף 46(א) לחוק.

### להלן סעיף מוצע לפרסום מידע לציבור במסגרת חקיקת סנדבוקס:

(א) הודיעה [ממונה] לעורך ניסוי על מתן פטור, יפרסם לציבור את דבר ההחלטה לתת פטור, ובכלל זאת את התנאים שנקבעו בהחלטה כאמור.

(ב) [הממונה] יפרסם לציבור באתר האינטרנט מידע כמפורט להלן, ורשאי הוא לפרסם פרטים נוספים שהוא סבור שיש להביאם לידיעת הציבור, או לפרסמם, כולם או חלקם, בדרכים נוספות:

- (1) מידע על פטורים תקפים שניתנו לפי סעיף [...], ובכלל זאת פרטי עורך הניסוי, מספר הצרכנים להם רשאי לספק שירות, המרחב הגיאוגרפי בו יתקיים הניסוי ככל שנקבעו תנאים לפטור בעניין זה, תקופת הפטור והתנאים המהותיים שנקבעו בו;
- (2) הודעה על ביטול פטור, התלייתו, הגבלתו או סירוב לחדשו;
- (3) התרחש אירוע בטיחותי חמור, יפרסם [הממונה], בהקדם האפשרי לאחר קרות האירוע, מידע על האירוע שיכלול פרטים שהוא סבור שיש להביאם לידיעת הציבור.

(ג) לא יפרסם [הממונה] לפי הוראות סעיף זה פרטים שהם בגדר מידע שרשות ציבורית מנועה מלמסור לפי סעיף 9(א) לחוק חופש המידע, התשנ"ח-1998, ורשאי הוא שלא לפרסם פרטים לפי סעיף זה שהם בגדר מידע שרשות ציבורית אינה חייבת למסור לפי סעיף 9(ב) לחוק האמור.

## “היום שאחרי” הניסוי

### (א) מעבר להסדר קבע:

בכל יצירה של הסדר סנדבוקס רגולטורי, חשוב שהרגולטור ייתן דעתו לאסטרטגיית היציאה מהניסוי. זאת, הן ביחס לבחינת הצורך העקרוני בתיקון הרגולציה הקיימת והשפעות הסנדבוקס על השוק “ביום שאחרי”, הן ביחס להשפעות ארוכות הטווח של הניסוי הקונקרטי שאושר על הציבור. במקרים מסוימים עשוי להיווצר צורך לכלול הוראה בהתאם גם בחקיקת המסמיכה.

בגדרי כך, חשוב לשקול כיצד נכון שייערך **המעבר שבין תקופת הניסוי לבין שינוי באסדרה**, אם נדרש או מומלץ כזה בעקבות תובנות הניסוי. יש לשאוף ליצירת תהליך סדור שיאפשר יציאה חלקה מהניסוי, ולהחליט כיצד ניתן לתרגם את המסקנות לשינויים ברגולציה. לאחר קבלת דיווח סופי, לקראת סיום תקופת הניסוי, על הרגולטור לפעול בתוך פרק זמן שלא יותיר את השוק או את המשתתף בניסוי בחוסר ודאות בכל הנוגע למצב הרגולטורי שעומד לחול עליהם. מכיוון שתכנית סנדבוקס רגולטורי כוללת רשימת משתתפים סגורה, המשתתפים בה עשויים לזכות ביתרון על פני שחקנים אחרים במעבר להסדר קבע חדש. על אף היתרונות הקיימים במודל ומצדיקים את קיומו, על הרגולטור לקחת בחשבון את הפגיעה בשוויון הנגרמת בשל התכנית ולבחון מראש אפשרויות שימנעו פגיעה בתחרות כתוצאה ממנו. במסגרת גיבוש אסטרטגיית יציאה על הרגולטור להתייחס לאפשרויות השונות שיעמדו בפניו עם סיום הניסוי והמעבר להסדר קבע, כגון חדילה של הניסוי וביטול המתווה הרגולטורי שנוסח או קביעה של הסדר קבע חדש המשנה את הרגולציה הקיימת. מעבר לכך, מכיוון שהסנדבוקס הרגולטורי עלול לתת יתרון מובנה לשחקן מסוים שבקשתו לקבלת פטור התקבלה, חשוב לשקול כיצד ניתן יהיה להבטיח **תנאי פתיחה שווים** ככל האפשר בין כלל השחקנים הפוטנציאליים בשוק ב“יום שאחרי” הניסוי.

בנוסף, יש צורך לשקול את ההשפעה של הניסויים הספציפיים שאושרו בגדרי הסנדבוקס על הציבור הרחב או הציבור הרלוונטי שהושפע מהניסוי, ולהבטיח כי האינטרסים של הציבור יקבלו מענה הולם במסגרת האמור. לדוגמה, בכל הנוגע לסנדבוקס רגולטורי בתחום הפיננסי, יש להבטיח את עניינם של ציבור המשקיעים שהשקיע באמצעות הטכנולוגיה החדשנית שנבחנה במסגרת הסנדבוקס הרגולטורי. יתרה מכך, במקרים המתאימים יש לעדכן **מראש** את ציבור המשקיעים על ההסדר שיחול עם סיום תקופת הניסוי.

להלן סעיף מוצע למעבר להסדר קבע במסגרת חקיקת סנדבוקס:

(א) סבר [הממונה/השר] כי יש לקבוע הסדר קבע, רשאי הוא להורות, במהלך [...] הימים בטרם הסתיים הניסוי, כי לשם תיקון הוראות [החוק/התקנות], יוארך הפטור בתקופה אחת נוספת מעבר לתקופות האמורות בסעיף (4) (א)(1), ובלבד שלא תעלה על [שנה].

(ב) קבע [הממונה/השר] כאמור בסעיף קטן (א), יהיה רשאי לשנות תנאים שנקבעו ורשאי הוא לקבוע תנאים נוספים הנדרשים בעניין שיקולים אלה:

(1) שמירה על קיומו של שוק תחרותי;

(2) פרסום לציבור של תוצאות הניסוי;

(ג) הוראה כאמור בסעיף קטן (א) תפורסם לציבור.

## פיקוח ואכיפה:

ככלל, וכמקובל ביחס לסמכות להעניק פטור או היתר זמני גם בהקשרים אחרים, סמכויות הפיקוח מכוחן יכול הרגולטור לפעול ביחס לציות להוראות האסדרה חלות גם בכל הנוגע לפיקוח על מי שיקבל פטור מהוראות אלו לצורך עריכת הניסוי. ככל שעולה צורך מיוחד לפקח בצורה הדוקה יותר על הניסויים שמתקיימים במסגרת הסנדבוקס - ניתן לעשות זאת באמצעות קביעת תנאים לפטור או להיתר הזמני. במקרים חריגים ניתן לבחון הוספת סמכויות פיקוח פרטניות לחקיקה הראשית המסמיכה (לדוגמה סמכות להיכנס לחצרים או לתפוס מיטלטלין במידת הצורך).

לצד זאת, בכל הנוגע לסמכויות האכיפה - כל מקרה צריך להיבחן לגופו, בהתאם למבנה החקיקה ומנגנון האכיפה הפרטני שנקבע ביחס להפרת ההוראות מהן ניתן הפטור. לעיתים, ניתן יהיה להסתפק בסמכויות האכיפה הקיימות. כך לדוגמה, כאשר מדובר בפטור מהוראות תקנות שיש בחקיקה הראשית הוראת עונשין גורפת ביחס לכל הפרה של הוראה מהוראות התקנות.<sup>83</sup> לעומת זאת, לעיתים עשוי להיות צורך בקביעה מפורשת כי מי שמפר תנאי לפטור דינו כמי שהפר את ההוראות המקוריות מהן ניתן הפטור. במקרים אחרים עשויה להידרש התאמה פרטנית של סמכויות האכיפה ואף הוספת סעיף הפרה ספציפי למי שהפר את החובה לבקש פטור או את תנאי הפטור. כך לדוגמה, כאשר מדובר בפטור מהוראות תקנות שנקבעו לגביהן הפרות ספציפיות שלא ניתן להחיל אותן על הסיטואציה של הפרת תנאי לפטור, או כשניתן להחיל אותם אבל יש צורך להתאים את סכומי העיצומים הכספיים לסיטואציה זו, או שמדובר במסלול ליווי לחברות שלא זקוקות לפטור אך מעוניינות בליווי הרגולטור לניסוי.<sup>84</sup>

<sup>83</sup> לדוגמה, כאשר הוסיפו את תקנה 16 לתקנות התעבורה, התשכ"א-1961 (המסמיכה את המפקח על התעבורה לתת פטור לצורך עריכת ניסוי לפיתוח טכנולוגי), ניתן היה להסתפק בסמכויות האכיפה הקיימות. זאת, שכן סעיף 67 לפקודת התעבורה קבע סעיף עונשין כללי (מאסר או קנס) לכל הפרה באשר היא של התקנות, ובכלל זאת של סעיף הפטור שהתווסף לתקנות.

<sup>84</sup> ראו לדוגמה סעיפים 24-26 להצעת חוק לעידוד פיתוח טכנולוגיה בתחום הפיננסי בישראל, התשפ"א-2021, ה"ח 1390.

**ייעוץ וחקיקה**  
**OFFICE OF LEGAL COUNSEL AND LEGISLATIVE AFFAIRS**  
**المشورة والتشريع**

**משרד המשפטים**  
**MINISTRY OF JUSTICE | وزارة العدل**

