

## אישור הנפקת אגרות חוב - רשות שדות התעופה

### הצעה להחלטה

מ ח ל י ט י מ :

1. בהתאם לסעיף 41(א) לחוק רשות שדות התעופה תשל"ז-1977 ובאישור שרת התחבורה והבטיחות בדרכים ושר האוצר, לאשר לרשות שדות התעופה (להלן – הרשות) להנפיק אגרות חוב למשקיעים מוסדיים (להלן – אגרות החוב) בהיקף כולל אשר לא יעלה על סך של 500 מיליון ש"ח.
2. הנפקת אגרות החוב תיעשה בדרך של הרחבת סדרת אגרות חוב (סדרה ב') של הרשות, אשר הונפקה במקור ונרשמה במערכת רצף מוסדיים (TASE UP) של הבורסה לניירות ערך בתל אביב בע"מ בחודש יוני 2022.
3. תנאי אגרות החוב יהיו זהים לתנאי אגרות החוב (סדרה ב') של הרשות.
4. המחיר ליחידת איגרות חוב (ממנו נגזרים שיעורי הריבית של איגרות החוב) יקבע בהתאם לתוצאות הליך תיחור, אשר יתנהל בין גופים מוסדיים, כהגדרתם בחוק ניירות ערך, התשנ"ט-1999.

## דברי הסבר

### רקע כללי

ביום 29.12.2024 אישרה ממשלת ישראל את תוכנית הפיתוח של רשות שדות התעופה ("הרשות") לפעילות תעופתית לשנת 2025 והרשאה להתחייב לשנים 2025 ואילך, בהיקף כולל של כ- 7.2 מיליארד ש"ח ("תוכנית הפיתוח המאושרת"). התוכנית כוללת פרויקטים משמעותיים בעלי חשיבות רבה, ומיועדת להתאמת קיבולת נמל התעופה בן גוריון, הן הקרקעית והן האווירית, לעליה העתידית הצפויה בתנועת הנוסעים עד להיקף של כ- 40 מיליון נוסעים בשנה.

בהתאם לסעיף 41(א) לחוק רשות שדות התעופה, תשל"ז-1977 ("חוק הרשות"), רשאית הרשות, באישור שרי התחבורה והאוצר, לקבל מלוות למטרות פיתוח ולהנפיק למטרה זו אגרות חוב, כאשר הנפקת אגרות החוב ותנאיהן טעונים אישור הממשלה.

בהתאם להחלטת ממשלת ישראל מיום 22.5.2022 (החלטה מס' 1481) שהתקבלה לפי סעיף 41(ב) לחוק הרשות ולאור השלכות משבר נגיף הקורונה על מצבה הפיננסי של הרשות, ביצעה הרשות ביום 28.6.2022 הנפקה של שתי סדרות אגרות חוב למשקיעים מוסדיים (סדרה א' וסדרה ב'), אשר נרשמו למסחר במערכת רצף-מוסדיים (TASE UP) של הבורסה לניירות ערך בתל אביב בע"מ ("ההנפקה"), בע.ג. כולל של 1 מיליארד ש"ח למימון פעילותה השוטפת של הרשות ופיתוח הכרחי, כדלקמן:

- (1) סדרה א' – 600 מיליון ש"ח ע.ג. לפירעון במשך 9 שנים (עד שנת 2031), ריבית צמודה בשיעור של 1.55%.
- (2) סדרה ב' – 400 מיליון ש"ח ע.ג. לפירעון במשך 14 שנים (עד שנת 2036), ריבית צמודה בשיעור של 1.75%.

כפי שצוין לעיל, מטרתה העיקרית של תוכנית הפיתוח המאושרת לפעילות תעופתית לשנים 2025-2027 ואילך בהיקף של כ- 7.2 מיליארד ש"ח הינה לספק מענה לעליה הצפויה בהיקף הנוסעים בטווח הארוך, באמצעות הרחבת תשתיות קרקעיות ואוויריות. בהתאם להנחות העבודה הידועות כעת, לא ניתן לממן את מלוא היקף התוכנית ממקורותיה העצמיים של הרשות. לא זאת אף זאת, בעקבות מלחמת "חרבות ברזל" נרשמה ירידה משמעותית ומתמשכת בתנועת הנוסעים הבינ"ל בנמל התעופה בן גוריון בשיעור של כ- 44% ביחס לתחזית התנועה ערב המלחמה, וכפועל יוצא מתחילת המלחמה ועד סוף שנת 2024, נפגעו הכנסותיה של הרשות בהיקף מצטבר של כ-2.35 מיליארד ש"ח בהשוואה לתחזית ההכנסות שנקבעה ערב המלחמה. בנוסף, עת פרצה המלחמה הייתה בקופת הרשות יתרת מזומנים בהיקף של כ- 2.4 מיליארד ש"ח אשר יועדה הן למימון הפעילות השוטפת והן למימון יישום תוכניות הפיתוח (מתוכה כ- 1 מיליארד ש"ח כספים שמקורם בהנפקה כאמור בסעיף 1 לעיל), ובמהלך התקופה מאז ועד סוף שנת 2024 ספגה הרשות תזרים שלילי של כ- 1.2 מיליארד ש"ח.

לאור ההשלכות המפורטות לעיל ונוכח הצפי הנוכחי לפיו אין ביכולתה של הרשות לממן את מלוא תוכנית הפיתוח, בין השאר בשל השלכות מלחמת "חרבות ברזל", הוקפאו חלק מתקציבי הפרויקטים בתוכנית הפיתוח המאושרת לשנת 2025 ואילך, בהיקף כולל של כ- 3.5 מיליארד ש"ח.

עם פתיחתה של שנת 2025 ונוכח חוסר הוודאות לגבי קצב התאוששות תנועת הנוסעים בנמל התעופה בן גוריון ויציבות הביקושים, נדרשת הרשות לפעול ליישום תוכנית הפיתוח על מנת לשמר את המשך הרציפות התפקודית של נמל התעופה בן גוריון כשער הכניסה והיציאה העיקרי של מדינת ישראל, לצד הבטחת הרחבת התשתיות שיתמכו בביקושים הצפויים בעתיד מחד, ובמקביל להבטיח את חוסנה הפיננסי של הרשות מאידך.

לאור האמור לעיל, נוכח היקפה של תוכנית הפיתוח המאושרת, ועל מנת שיהא ביכולת הרשות לעמוד בהוראות התוכנית, אישרה מועצת הרשות ביום 6.2.2025 מתווה לגיוס חוב באמצעות הנפקת אגרות חוב בדרך של הרחבת סדרת אג"ח (סדרה ב') לטובת מימון תוכנית הפיתוח, וזאת בהתאם לתקציב הפיתוח המאושר ועפ"י ההוראות הקבועות בחוק הרשות.

לפי המתווה תבוצע הרחבה של סדרת אג"ח (סדרה ב') שהנפיקה הרשות בהיקף של עד 500 מיליון ש"ח. תנאי אגרות החוב שתונפקנה במסגרת ההרחבה כאמור, יהיו זהים לתנאי אגרות החוב שבמחזור ואגרות החוב הנוספות תהווה, יחד עם אגרות החוב (סדרה ב') הקיימות, סדרה אחת לכל דבר ועניין. הוראות שטר הנאמנות תחולנה גם לגבי כל אגרות החוב הנוספות.

יצוין, כי במסגרת תהליך הנפקת אגרות החוב שבוצע ביוני 2022 כאמור, נקבע לרשות על ידי חברת "מידרוג" דירוג מנפיק Aaa.il (דירוג זהה לדירוג מדינת ישראל) עם אופק דירוג יציב, אשר נותר ללא שינוי גם נכון למועד זה.

בהתאם לכל האמור לעיל ונוכח האתגרים העומדים בפני הרשות במימון תוכנית הפיתוח לצורך יישומה, ולאחר שניתן אישור שרי התחבורה והאוצר לקבלת המלוות בדרך המבוקשת, מתבקש אישור הממשלה מכוח סעיף 41(א) לחוק הרשות להנפקת אגרות חוב של הרשות בדרך של הרחבת סדרת אגרות חוב (סדרה ב') במערכת רצף מוסדיים (TASE UP) בהיקף של עד 500 מיליון ש"ח, ובהתאם לתנאים ולהוראות הקבועים בשטר הנאמנות לאגרות החוב (סדרה ב') של הרשות.

### **תקציב**

לא רלוונטי.

### **השפעת ההצעה על מצבת כח האדם**

לא רלוונטי.

**עמדת בשרים אחרים שההצעה נוגעת לתחום סמכותם**

שר האוצר - מסכים

**החלטות קודמות של הממשלה**

החלטה ממשלה מס' 510 מיום 08.11.2020.

החלטת ממשלה מס' 1028 מיום 27.01.2022.

החלטת ממשלה מס' 1481 מיום 22.5.2022.

**עמדת היועץ המשפטי של המשרד יוזם ההצעה**

מצורפת בזאת חוות דעת משפטית של היועצת המשפטית של משרד התחבורה והבטיחות בדרכים.

מגישה: שרת התחבורה והבטיחות בדרכים

כ"א באב התשפ"ה  
15 באוגוסט 2025





משרד התחבורה  
והבטיחות בדרכים

## הלשכה המשפטית

תאריך: כ"א אב תשפ"ה  
15 אוגוסט 2025

### חוות דעת משפטית הנלווית להצעת החלטת הממשלה

#### נושא הצעת ההחלטה: אישור הנפקת אגרות חוב – רשות שדות התעופה

#### תמצית ההצעה בהתייחס להיבטי המשפטיים

1. סעיף 41 לחוק רשות שדות התעופה, התשל"ז-1977 (להלן בהתאמה – החוק והרשות), קובע כדלקמן:  
"א) הרשות רשאית, בכפוף לאמור בכל חוק, לקבל מילווה למטרות פיתוח ולהנפיק למטרה זו אגרות חוב; המילווה ותנאיהם טעונים אישור שרי התחבורה והאוצר; הנפקת אגרות החוב ותנאיהן טעונים אישור הממשלה.  
ב) על אף האמור בסעיף קטן (א), בתקופה שמיום תחילתו של חוק רשות שדות התעופה (תיקון מס' 12 – הוראת שעה), התשפ"א-2020, ועד יום א' בתמוז התשפ"ב (30 ביוני 2022), רשאית הרשות, בכפוף לאמור בכל חוק, לקבל מילווה הן למטרות פיתוח והן לשם מימון הפעילות השוטפת של הרשות ולהנפיק למטרות אלה אגרות חוב, ובלבד שהסכום הכולל של המילווה שתקבל הרשות בתקופה האמורה ושל אגרות החוב שתנפיק באותה תקופה לא יעלה על 3.1 מיליארד שקלים חדשים....".
2. בהחלטת ממשלת מס' 1481 מיום 22.5.2022, ולאור השלכות משבר נגיף הקורונה על מצבה הפיננסי של הרשות ובהמשך להחלטות ממשלה קודמות שהוזכרו בה, אישרה הממשלה לרשות, לפי סעיף 41(ב) לחוק, להנפיק אגרות חוב כפי שפורט באותה החלטה.
3. כאמור בדברי ההסבר להצעת ההחלטה שבנדון, בהמשך להחלטת ממשלה 1481 ביצעה הרשות בחודש יוני 2022 הנפקה של שתי סדרות אגרות חוב למשקיעים מוסדיים (סדרה א' וסדרה ב'), אשר נרשמו למסחר במערכת רצף-מוסדיים (TASE UP) של הבורסה לניירות ערך בתל אביב בע"מ ("ההנפקה"), למימון פעילותה השוטפת של הרשות ופיתוח הכרחי, כדלקמן:  
(1) סדרה א' – 600 מיליון ש"ח ע.ג. לפירעון במשך 9 שנים (עד שנת 2031), ריבית צמודה בשיעור של 1.55%.
- (2) סדרה ב' – 400 מיליון ש"ח ע.ג. לפירעון במשך 14 שנים (עד שנת 2036), ריבית צמודה בשיעור של 1.75%.
4. ביום 29.12.2024 אישרה ממשלת ישראל את תוכנית הפיתוח של הרשות לפעילות תעופתית לשנת 2025 והרשאה להתחייב לשנים 2025 ואילך, בהיקף כולל של כ- 7.2 מיליארד ש"ח ("תוכנית הפיתוח המאושרת"). התוכנית כוללת פרויקטים משמעותיים בעלי חשיבות רבה, ומיועדת להתאמת קיבולת נמל התעופה בן גוריון, הן הקרקעית והן האווירית, לעליה העתידית הצפויה בתנועת הנוסעים עד להיקף של כ- 40 מיליון נוסעים בשנה.

כפי שמפורט בדברי ההסבר להצעה, בהתאם להנחות העבודה הידועות כעת, לא ניתן לממן את מלוא היקף תוכנית הפיתוח המאושרת ממקורותיה העצמיים של הרשות. זאת ועוד, בעקבות מלחמת "חרבות ברזל" נרשמה ירידה משמעותית ומתמשכת בתנועת הנוסעים הבינ"ל תוך פגיעה בהכנסות הרשות ובתזרים המזומנים. לאור ההשלכות המפורטות לעיל ונוכח הצפי הנוכחי לפיו אין ביכולתה של הרשות לממן את מלוא תוכנית הפיתוח, בין השאר בשל השלכות מלחמת "חרבות ברזל", הוקפאו חלק מתקציבי הפרויקטים בתוכנית הפיתוח המאושרת לשנת 2025 ואילך, בהיקף כולל של כ- 3.5 מיליארד ש"ח.

5. נוכח חוסר הוודאות לגבי קצב התאוששות תנועת הנוסעים בנמל התעופה בן גוריון ויציבות הביקושים, נדרשת הרשות לפעול ליישום תוכנית הפיתוח על מנת לשמר את המשך הרציפות התפקודית של נמל התעופה בן גוריון כשער הכניסה והיציאה העיקרי של מדינת ישראל, לצד הבטחת הרחבת התשתיות שיתמכו בביקושים הצפויים בעתיד מן הצד האחד, והבטחת חוסנה הפיננסי של הרשות מהצד השני.

6. לאור האמור לעיל, נוכח היקפה של תוכנית הפיתוח המאושרת, ועל מנת שיהא ביכולת הרשות לעמוד בהוראות התוכנית, אישרה מועצת הרשות ביום 6.2.2025 מתווה לגיוס חוב באמצעות הנפקת אגרות חוב בדרך של הרחבת סדרת אג"ח (סדרה ב') לטובת מימון תוכנית הפיתוח, וזאת בהתאם לתקציב הפיתוח המאושר ועפ"י ההוראות הקבועות בחוק. לפי המתווה תבוצע הרחבה של סדרת אג"ח (סדרה ב') שהנפיקה הרשות בהיקף של עד 500 מיליון ש"ח. תנאי אגרות החוב שתונפקנה במסגרת ההרחבה כאמור, יהיו זהים לתנאי אגרות החוב שבמחזור ואגרות החוב הנוספות תהווה, יחד עם אגרות החוב (סדרה ב') הקיימות, סדרה אחת לכל דבר ועניין. הוראות שטר הנאמנות תחולנה גם לגבי כל אגרות החוב הנוספות. יצוין, כי במסגרת תהליך הנפקת אגרות החוב שבוצע ביוני 2022 כאמור, נקבע לרשות על ידי חברת "מידרוג" דירוג מנפיק Aaa.il (דירוג זהה לדירוג מדינת ישראל) עם אופק דירוג יציב, אשר נותר ללא שינוי גם נכון למועד זה.

7. בהתאם לכל האמור לעיל ונוכח האתגרים העומדים בפני הרשות במימון תוכנית הפיתוח לצורך יישומה, ובהמשך לאישור שניתן על ידי שרת התחבורה והבטיחות בדרכים ושר האוצר בהתאם לסעיף 41(א) לחוק הרשות, מובאת לאישור הממשלה ההצעה לאישור הנפקת אגרות חוב על ידי רשות שדות התעופה ותנאיהן, הכל כמפורט בהצעה.

#### קשיים משפטיים, ככל שישנם, ודרכי פתרוןם

אין.

#### עמדת היועצים המשפטיים של משרדים אחרים שהצעת ההחלטה נוגעת להם

הצעת ההחלטה מתואמת עם הלשכה המשפטית במשרד האוצר.

#### עמדת היועצת המשפטית של המשרד שהשר העומד בראשו מגיש את ההצעה

אין מניעה משפטית לאישור הצעת ההחלטה.

  
יעל כהן, עו"ד  
היועצת המשפטית