

השתתפות בהוצאות להפעלת טיסות לצפון אמריקה

הצעה להחלטה

מ ח ל י ט י ם, על מנת להגדיל את היצע הטיסות לארצות הברית וקנדה והגברת התחרות בקווים אלה, לטובת עידוד המשך הפעילות העסקית במשק לאור התמשכות מלחמת "חרבות ברזל" והעדר פעילות של חברות התעופה הזרות למדינות אלה, ובהתאם לכללים הקבועים בהחלטה זו:

1. להנחות את משרד התחבורה והבטיחות בדרכים, באמצעות רשות התעופה האזרחית, לפעול בהתאם לכל דין לקביעת מנגנון השתתפות בהוצאות שבמסגרתו יינתן לחברת תעופה הזכאית לכך, לפי סעיף 2 להחלטה זו, סיוע בהשתתפות המדינה ב- 50% מתשלומים ששילמה אותה חברת תעופה לנוסעים לשם פיצוי כספי כאמור בסעיף 6(א)(3) לחוק שירותי תעופה (פיצוי וסיוע בשל ביטול טיסה או שינוי בתנאיה), התשע"ב-2012, בשל ביטול טיסה בין ישראל לארה"ב או בין ישראל לקנדה עקב תקלה תפעולית. השתתפות בהוצאות תינתן עבור טיסות שבוצעו עד יום 31 באוקטובר 2025 או עד תום ניצול התקציב שהוקצה לכך, לפי המוקדם מביניהם, ותותנה בתשלום של סכום הפיצוי המלא שתעביר בפועל חברת התעופה לנוסע בהתאם להוראות הסעיף האמור.
2. השתתפות בהוצאות לפי סעיף 1 להחלטה זו תינתן לחברת תעופה בעלת זכויות טיס לביצוע טיסות נוסעים סדירות וישירות בין ישראל לבין ארה"ב או בין ישראל לבין קנדה, אשר תגדיל את היקף הטיסות שלה החל מיום 1 בפברואר 2025 לכל הפחות בשתי טיסות שבועיות בממוצע מישראל ליעד מסוים בארצות הברית או בקנדה, ביחס לממוצע הטיסות השבועי שלה לארצות הברית או קנדה לאותו יעד ברבעון הרביעי של שנת 2024 (להלן – הטיסות התוספתיות), כפי שייקבע במנגנון ההשתתפות, ותוגבל לטיסות התוספתיות בלבד, שיבוצעו באמצעות חכירת מטוס רחב גוף. הזכאות להשתתפות המדינה בהוצאות תיבחן בסוף כל רבעון על ידי השוואה בין ממוצע הטיסות השבועי עבור כל יעד בשבועות הרלוונטיים ברבעון הנבחן ובין הרבעון הרביעי של שנת 2024, וככל שהגידול בהיקף הממוצע של הטיסות השבועיות הוא 2 טיסות ומעלה, החברה תהא זכאית להשתתפות המדינה בהוצאות.
3. מנגנון השתתפות המדינה כאמור בסעיפים 1 ו-2 יהיה בכפוף לאישור החשב הכללי.
4. לצורך יישום החלטה זו יוקצה סך של עד 15 מיליון שקלים בתקציב המדינה לשנת 2025 מתוך הסכום שיועד לסיוע לענף התעופה בעקבות מלחמת חרבות ברזל.
5. עד לאישורו בכנסת של תקציב המדינה לשנת 2025, ביצוע התקציב לפי החלטה זו כפוף להוראות סעיף 3ב לחוק יסוד: משק המדינה ולהוראות חוק יסודות התקציב, התשמ"ה-1985.
6. לעניין החלטה זו –
"מטוס רחב גוף" – מטוס שתצורת מושבי הנוסעים שלו מחולקת, לאורך תא הנוסעים, באמצעות יותר ממעבר (Aisle) אחד.

דברי הסבר

רקע כללי, נתונים כלכליים והשפעה על משק המדינה

עקב מלחמת חרבות ברזל החל מהרבעון האחרון של שנת 2023 תנועת הנוסעים הבינלאומית לישראל וממנה פחתה משמעותית. בנמל התעופה בן גוריון, ירדה תנועת הנוסעים החזויה לשנת 2024 מכ-25 מיליון נוסעים, ל-13.8 מיליון נוסעים בלבד בפועל. בפרט, הפעילות התעופתית בין נתב"ג ובין נמלי התעופה בצפון אמריקה פחתה משמעותית לאור הפסקת פעילותן של חברות התעופה הזרות. בקיץ 2023 טרום המלחמה קיימו בשיא הפעילות 4 חברות תעופה (חברת אל על נתיבי אויר לישראל בע"מ (להלן – **חברת אל על**) וחברות אמריקניות) כ-240 טיסות שבועיות למגוון יעדים בצפון אמריקה.

כיום, החברה היחידה שמפעילה טיסות בין ישראל לצפון אמריקה הינה חברת אל על, וזאת למספר מצומצם של יעדים בצפון אמריקה. החברות האמריקניות הפסיקו את טיסותיהן לישראל בשל המצב הביטחוני, ויתר חברות התעופה הישראליות לא מפעילות בשגרת הפעילות שלהן מטוסים רחבי גוף המסוגלים לבצע את הטיסה הישירה מישראל לצפון אמריקה. מצב זה מוביל לשתי בעיות מרכזיות. ראשית, היצע הכרטיסים פחת באופן דרמטי, דבר המקשה על שימור ופיתוח הקשר העסקי בין חברות ישראליות לחברות בינלאומיות ומשקיעים שמרכז פעילותן בארה"ב. לפי נתוני רשות שדות התעופה ורשות התעופה האזרחית, היקף הטיסות בין ישראל לארה"ב קטן ב-40% בתשעת החודשים הראשונים של שנת 2024 ביחס לשנת 2023 והיקף הטיסות בין ישראל לקנדה קטן ב-100%. שנית, לאור הקיטון בהיצע, חלה עליית מחירים דרמטית של עשרות אחוזים במחיר הכרטיס.

החלטה זו מתמקדת בהגברת הפעילות התעופתית בין ישראל לצפון אמריקה ממספר סיבות: ראשית, היצע הטיסות בין ישראל ליעדים קצרי טווח יותר תחרותי מכיוון שבקווים אלו פועלות שלוש חברות תעופה ישראליות ועוד מספר חברות תעופה זרות, והיצע הטיסות ואפשרויות ההגעה התעופתיות ליעדים אלו גדול יותר. שנית, מכיוון שהיעדים באירופה קרובים יחסית לישראל, ככל שטיסה מתבטלת בשל תקלה תפעולית ניתן להציע טיסה חלופית בקלות יחסית ובכך להקטין את ההפסד הנובע מביטול הטיסה. לעומת זאת, לאור המרחק לצפון אמריקה, האופרציה התעופתית הנדרשת לטובת התמודדות עם תקלה תפעולית מורכבת יותר. מבחינת ציוד – לחברת התעופה צריכים להיות מטוסים בעלי טווח טיסה מתאים ובעלי כדאיות כלכלית להפעלת הקו. אלו מטוסים רחבי גוף שהם יקרים יותר לרכישה או החכרה. מבחינת הפעלה – לחברה צריכים להיות צוותים המסוגלים להפעיל את הציוד המתאים ולעמוד בדרישות רגולציה בינלאומיות מחמירות יותר הנובעות ממרחק הטיסה והצורך לטוס מעל האוקיינוס מרחק רב מבלי שיש שטח יבשתי שניתן לנחות בו במקרה של תקלה. על כן חסמי הכניסה לפעילות בקווי התעופה לצפון אמריקה הינם גבוהים משמעותית ביחס לטיסות קצרות טווח. שלישית, החשיבות העסקית של היעדים בצפון אמריקה עבור המגזר העסקי בישראל היא משמעותית, כאשר העדר היצע הטיסות בקווים אלו הוא בעל פגיעה בפעילות העסקית בישראל. לפי נתוני הכלכלן הראשי במשרד האוצר, 78% משווי עסקאות השקעה זרות נכנסות לישראל היה מארצות הברית או קנדה. על כן, הגברת הפעילות התעופתית בקווים אלו תביא לתועלת חיצונית למשק הישראלי הצפויה להיות גבוהה יותר מאשר היקף השתתפות המדינה בהוצאות חברות התעופה בכל הקשור לפיצויים בהתאם להוראות חוק

שירותי תעופה (פיצוי וסיוע בשל ביטול טיסה או שינוי בתנאיה), התשע"ב-2012 (להלן – **חוק שירותי תעופה**).

סעיף 1

לאור מורכבות ההפעלה התעופתית לצפון אמריקה, כפי שהוסבר לעיל, הסיכון לתקלה אשר בגינה תידרש חברת התעופה לשלם פיצויים בהתאם להוראות חוק שירותי תעופה גבוה יותר מטיסות קצרות טווח. גם העלות של ביטול טיסה גבוהה יותר, משום שסכום הפיצוי הקבוע בחוק שירותי תעופה הוא פונקציה של מרחק הטיסה. מרחק הטיסה לצפון אמריקה הוא בקטגוריה הגבוהה ביותר, ולכן סכום הפיצוי במקרה של ביטול טיסה הוא 3,460 ש"ח לכל נוסע. על מנת שפעילות זו תשתלם כלכלית לחברות התעופה, מוצע לסייע בפעילות באמצעות הקטנת הסיכון התפעולי על ידי השתתפות בהוצאות חברות התעופה למקרים שבהם הטיסה מתבטלת עקב תקלה תפעולית במטוס

יודגש, כי ההשתתפות בעלויות הפיצוי תהיה של 50% בלבד על מנת לשמר את התמריץ הכלכלי הבסיסי של חברות תעופה שלא לבטל טיסות ולעשות ככל יכולתן על מנת להתגבר על התקלה התפעולית ולהוציא את הטיסה המתוכננת לפועל. בנוסף, מנגנון ההשתתפות המתואר לא יחול על ביטולים בשל סעיף 6(ה)1 לחוק שירותי תעופה. במקרים אלו החוק מספק הגנה לחברות התעופה מפני הסיכון המתואר. כאמור, מוצע להגביל את מנגנון ההשתתפות לטיסות לארה"ב או קנדה בלבד מהטעמים שפורטו לעיל. השתתפות המדינה תינתן לכל המאוחר לטיסות שיבוצעו עד ה-31 באוקטובר 2025.

סעיף 2

מוצע להגביל את מנגנון ההשתתפות בהוצאות למקרה בו חברת התעופה הגדילה את היקף הפעילות שלה בין ישראל ליעדים בצפון אמריקה בשתי טיסות שבועיות לפחות ביחס לממוצע הטיסות שהופעלו בו הרביעי של שנת 2024, ערב מלחמת חרבות ברזל. זכאות החברה להשתתפות תיבחן בסוף כל רבעון בהתאם לממוצע הטיסות השבועי שלה באותו רבעון לאותו יעד בארה"ב או קנדה ביחס להיקף הטיסות ברבעון הרביעי של שנת 2024, ובהתאם לכמות השבועות הרלוונטיים באותו רבעון. מטרתה של הגבלה זו היא למנוע מצב בו המדינה מסבסדת פעילות קיימת ולהבטיח כי המימון יופנה לפעילות תוספתית בלבד. סיוע המדינה יינתן רק לחברת תעופה בעלת זכויות בפועל להפעיל טיסות בקווים אלו – כלומר חברות תעופה ישראליות או זרות. המנגנון מוגבל לטיסות באמצעות מטוסים חכורים בלבד מכיוון שהגמישות התפעולית בהפעלה מסוג זה היא מוגבלת יותר ומכאן שהסיכונים לביטול טיסה עקב תקלה תפעולית אשר אינה בגדר סעיף 6(ה)1 לחוק שירותי תעופה משמעותיים יותר, ולכן בטווח הזמן הקצר ההערכה הכלכלית היא כי הפעילות בכללותה צפויה להיות הפסדית בניגוד לפעילות באמצעות מטוס שבבעלות חברת תעופה (והגיבוי התפעולי הזמין להפעלה זאת). האפשרות לעשות שימוש במטוסים בחכירה רטובה (מטוס המוחזק על צוותו כאשר האחראיות המבצעית להפעלה היא של המחכיר והאחריות השיווקית לפעילות המסחרית היא של החוכר) נועדה להרחיב את היצע חברות התעופה הפוטנציאליות לפעילות בקו, להגדלת התחרות, ולהוספת היצע. כך, לדוגמא, לחברות ישראליות שאינן אל על אין את הצידוד והצוותים הנדרשים לפעילות בקווים ארוכי טווח אלו, אך באמצעות החכרת מטוסים מתאימים מחברה זרה המסוגלת לכך, יוכלו להפעיל ולשווק טיסות בקו. הדבר נכון גם ביחס לחברות אמריקאיות שיוכלו להפעיל טיסות באמצעות חברות זרות אחרות בחכירה רטובה. בנוסף, הסיוע מיועד לחברת תעופה אשר

מפעילה טיסות ישירות במטוסים רחבי גוף (כהגדרתם בהחלטה) על מנת לוודא שהטיסות התוספתיות עומדות בהיקף מינימלי של היצע מושבים.

סעיף 3

מוצע כי מנגנון השתתפות המדינה כאמור בסעיפים 1 ו-2 יהיה בכפוף לאישור החשב הכללי.

סעיפים 4 ו-5

לצורת מימון ההחלטה יוקצה סך של 15 מלש"ח מתוך הסכום שיועד לסיוע לענף התעופה בעקבות מלחמת חרבות ברזל. עד לאישורו בכנסת של תקציב המדינה לשנת 2025, ביצוע התקציב לפי החלטה זו כפוף להוראות סעיף 3 לחוק יסוד: משק המדינה ולהוראות חוק יסודות התקציב, התשמ"ה-1985.

סעיף 6

מוצע להגדיר לצורך ההחלטה את המונח בו נעשה שימוש לצורך ההוראות הכלולות בסעיף 1 לעיל.

תקציב

בהתאם לסעיף 40א לחוק יסודות התקציב, התשמ"ה-1985, לצורך יישום סעיף זה, יוקצה סך של עד 15 מיליון שקלים בשנת 2025 מתוך הסכום שיועד לסיוע לענף התעופה בעקבות מלחמת חרבות ברזל.

עד לאישורו בכנסת של תקציב המדינה לשנת 2025, ביצוע התקציב לפי החלטה זו כפוף להוראות סעיף 3 לחוק יסוד: משק המדינה ולהוראות חוק יסודות התקציב, התשמ"ה-1985.

השפעת ההצעה על מצבת כח האדם

אין.

עמדת שרים אחרים שההצעה נוגעת לתחום סמכותם

החלטות קודמות של הממשלה בנושא

אין.

עמדת היועץ המשפטי של המשרד יוזם ההצעה

חוות דעתו של היועץ המשפטי של המשרד האוצר מצורפת להצעה להחלטה.

סיווגים*

סיווג ראשי: ביצועי

תחום פעולה עיקרי: תשתיות וסביבה

מוגש על ידי שר האוצר

ועל ידי שרת התחבורה והבטיחות בדרכים

י"א בטבת התשפ"ה

11 בינואר 2025

חוות דעת משפטית הנלווית להצעת החלטה לממשלה ולוועדות השרים

נושא הצעת ההחלטה:

השתתפות בהוצאות להפעלת טיסות לצפון אמריקה.

תמצית ההצעה בהתייחס להיבטי המשפטיים:

עקב מלחמת חרבות ברזל החל מהרבעון האחרון של שנת 2023 תנועת הנוסעים הבינלאומית לישראל וממנה פחתה משמעותית. בנמל התעופה בן גוריון, ירדה תנועת הנוסעים החזויה לשנת 2024 מכ-25 מיליון נוסעים, ל-13.8 מיליון נוסעים בלבד בפועל. בפרט, הפעילות התעופתית בין נמל התעופה בן גוריון ובין נמלי התעופה בצפון אמריקה פחתה משמעותית לאור הפסקת פעילותן של חברות התעופה הזרות.

כיום, החברה היחידה שמפעילה טיסות בין ישראל לצפון אמריקה היא חברת אל על נתיבי אוויר לישראל בע"מ, וזאת למספר מצומצם של יעדים בצפון אמריקה. החברות הזרות הפסיקו את טיסותיהן לישראל בשל המצב הביטחוני, ויתר חברות התעופה הישראליות לא מפעילות בשגרת הפעילות שלהן מטוסים רחבי גוף המסוגלים לבצע את הטיסה הישירה מישראל לצפון אמריקה. לנוכח האמור, היצע כרטיסי הטיסה ליעדים אלו פחת באופן דרמטי, דבר המקשה על שימור ופיתוח הקשר העסקי בין חברות ישראליות לחברות בינלאומיות ומשקיעים שמרכז פעילותן בארה"ב. כמו כן, לאור הקיטון בהיצע, חלה עליית מחירים דרמטית של עשרות אחוזים במחיר הכרטיס.

הצעת החלטה זו מתמקדת בהגברת הפעילות התעופתית בין ישראל לארצות הברית ממספר סיבות. ראשית, היצע הטיסות בין ישראל ליעדים קצרי טווח יותר תחרותי מכיוון שבקווים אלו פועלות שלוש חברות תעופה ישראליות ועוד מספר חברות תעופה זרות, והיצע הטיסות ואפשרויות ההגעה התעופתיות ליעדים אלו גדול יותר. שנית, מכיוון שהיעדים באירופה קרובים יחסית לישראל, ככל שטיסה מתבטלת בשל תקלה תפעולית ניתן להציע טיסה חלופית בקלות יחסית ובכך להקטין את ההפסד הנובע מביטול הטיסה. לעומת זאת, לאור המרחק לצפון אמריקה, האופרציה התעופתית הנדרשת לטובת התמודדות עם תקלה תפעולית מורכבת יותר. שלישית, החשיבות העסקית של היעדים בצפון אמריקה עבור המגזר העסקי בישראל היא משמעותית, כאשר היעדר היצע הטיסות בקווים אלו הוא בעל פגיעה בפעילות העסקית בישראל.

בסעיף 6 לחוק שירותי תעופה (פיצוי וסיוע בשל ביטול טיסה או שינוי בתנאיה), התשע"ב-2012 (להלן – **חוק שירותי תעופה**), נקבעו הוראות בדבר תשלומים ופיצוי שישלם מפעיל טיסה בשל טיסה שבוטלה.

אשר על כן, הגברת הפעילות התעופתית בקווים אלו תביא לתועלת חיצונית למשק הישראלי ובהתאם מוצע כי המדינה תסייע באמצעות הקטנת הסיכון התפעולי על ידי השתתפות בהוצאות חברות התעופה לאור חובת פיצוי הנוסעים לפי סעיף 6(א)(3) לחוק שירותי תעופה, במקרים שבהם הטיסה לצפון אמריקה תתבטל עקב תקלה תפעולית במטוס.

יודגש, כי ההשתתפות תהיה ב-50% מעלויות הפיצוי בלבד על מנת לשמר את התמריץ הכלכלי הבסיסי של חברות תעופה שלא לבטל טיסות ולעשות ככל יכולתן על מנת להתגבר על התקלה התפעולית ולהוציא את הטיסה המתוכננת לפועל. השתתפות בהוצאות תינתן עבור טיסות שבוצעו עד יום 31 באוקטובר 2025 או עד תום ניצול התקציב שהוקצה לכך לפי המוקדם מביניהם, ותותנה בתשלום של סכום הפיצוי המלא על ידי חברת התעופה לנוסע.

השתתפות בהוצאות תינתן לחברת תעופה בעלת זכויות טיס לביצוע טיסות נוסעים סדירות וישירות בין ישראל לבין ארה"ב או בין ישראל לבין קנדה, אשר תגדיל את היקף הטיסות שלה לכל הפחות בשתי טיסות שבועיות בממוצע מישראל ליעד מסוים בארצות הברית או בקנדה באמצעות מטוס רחב גוף, ביחס לממוצע הטיסות השבועי שלה לארצות הברית או קנדה לאותו יעד ברבעון הרביעי של שנת 2024 (להלן – **הטיסות התוספתיות**), כפי שייקבע במנגנון ההשתתפות ותוגבל לטיסות התוספתיות בלבד, שיבוצעו באמצעות חכירת מטוס רחב גוף. הזכאות להשתתפות המדינה בהוצאות תיבחן בסוף כל רבעון על ידי השוואה בין ממוצע הטיסות השבועי עבור כל יעד בשבועות הרלוונטיים ברבעון הנבחן ובין הרבעון הרביעי של שנת 2024, וככל שהגידול בהיקף הממוצע של הטיסות השבועיות עלה על 2 טיסות, החברה תהא זכאית להשתתפות המדינה בהוצאות.

יובהר, כי המנגנון מוגבל לטיסות באמצעות מטוסים חכורים בלבד מכיוון שהגמישות התפעולית בהפעלה מסוג זה היא מוגבלת יותר ומכאן שהסיכונים לביטול טיסה עקב תקלה תפעולית אשר אינה בגדר סעיף 6(ה)(1) לחוק שירותי התעופה משמעותיים יותר, ולכן בטווח הזמן הקצר ההערכה הכלכלית היא כי הפעילות בכללותה צפויה להיות הפסדית בניגוד לפעילות באמצעות מטוס שבבעלות חברת תעופה וכי האפשרות לעשות שימוש במטוסים בחכירה רטובה נועדה להרחיב את היצע חברות התעופה הפוטנציאליות לפעילות בקו, להגדלת התחרות, ולהוספת היצע.

באשר למקור התקציבי למימון ההצעה, שנת 2025 החלה להתנהל במתכונת של תקציב המשכי. בהיעדר קביעת תקציב המדינה בחוק כנדרש, נקבעה בחוק יסוד: משק המדינה הוראה ביחס למסגרת התקציבית שהממשלה תהיה רשאית להוציא כל עוד לא אושר התקציב וכן נקבעו מגבלות נוספות באשר למגבלת ההוצאה החודשית ובאשר לסוגי ההוצאה המותרים. סעיף 33 לחוק יסוד: משק המדינה גם קובע את סדר הקדימויות בשימוש בתקציב המשכי ובנטילת התחייבויות במהלך שנת תקציב המשכי. כך, התקציב המשכי ייועד קודם כל לקיום התחייבויות המדינה מכוח חוק, חוזים ואמנות וביתרה תשתמש הממשלה רק להפעלת שירותים חיוניים ופעולות שנכללו בחוק התקציב הקודם, לרבות פעולות שנכללו בשינויים תקציבים שבוצעו בתקציב הקודם. עוד נקבעו בעניין זה הוראות בפרק ו'1 לחוק יסודות התקציב, התשמ"ה-1985.

בהתאם לאמור, נקבעו בהצעת ההחלטה המקור התקציבי למימון ההצעה לכשתקציב המדינה לשנת 2025 יאושר וכי עד לאישורו ביצוע ההחלטה כפוף להוראות סעיף 33 לחוק יסוד: משק המדינה ולפרק ו'1 לחוק יסודות התקציב, התשמ"ה-1985.

קשיים משפטיים, ככל שישנם, ודרכי פתרונם:

התמיכה האמורה היא מכוח הסמכות השיורית של הממשלה לפי סעיף 32 לחוק יסוד: הממשלה. ככלל, הממשלה אינה תומכת בגופים מסוימים למטרות רווח על מנת לשפר או לשמר את רווחיותם. עם זאת, בנסיבות הקיימות, המדובר במנגנון שנועד לתמוך בחברות תעופה שיגדילו את היקף הטיסות שלהן לצפון ארצות הברית וקנדה. כמפורט לעיל בהרחבה, ישנו צורך לאומי חשוב בהגדלת היקף היצע הטיסות דווקא ליעדים אלו ולעומת זאת ישנו חסם שמונע מחברות תעופה להפעיל טיסות ליעדים אלו. על כן, בנסיבות המתוארות ומהטעמים המפורטים אין קושי משפטי ביצירת מנגנון מוגדר ושוויוני לעידוד הגדלת היקף הטיסות ליעדים האמורים, וזאת בשל פעילות שבכללותה צפויה להיות הפסדית ועל כן אין תמריץ לקיומה בעת הזו.

עמדת היועצים המשפטיים של משרדים אחרים שהצעת ההחלטה נוגעת להם:

עמדת היועצת המשפטית של משרד התחבורה והבטיחות בדרכים - אין הערות להצעת ההחלטה בהיבטים המשפטיים.

עמדת היועצת המשפטית של משרד הכלכלה – אין מניעה משפטית.

עמדת היועץ המשפטי של המשרד שהשר העומד בראשו מגיש את ההצעה:

לאור כל האמור לעיל, אין מניעה משפטית לקבלת החלטת הממשלה.

10. סי. ג.

חתימה

היועץ המשפטי של משרד האוצר
תפקיד

אסי מסינג
שם