

# מדינת ישראל

משרד התחבורה  
והבטיחות בדרכים

משרד האוצר

ועדת מחירים

## סיכום דיון של ועדת המחירים

### על סדר היום

פיקוח על מחירי שירותי מסופי מטענים בנתב"ג

### משתתפים

#### חברי ועדת המחירים

מר כפיר בטט – יו"ר ועדת המחירים, משרד האוצר  
מר אסף גבע – חבר ועדת המחירים, משרד האוצר (החל מיוני 2019)  
מר זאב קריל – חבר ועדת המחירים, משרד האוצר (עד יוני 2019)  
גב' דפנה עין דור – המפקחת על המחירים במשרד התחבורה והבטיחות בדרכים  
גב' ברוני חירמן – חברת ועדת המחירים, משרד התחבורה והבטיחות בדרכים

#### משתתפים נוספים

עו"ד גלעד גושר – יועץ משפטי לוועדת המחירים, משרד האוצר  
גב' אביגיל ונקרט – מרכזת ועדת המחירים, משרד האוצר  
מר חיים בורובסקי – רפרנט נמלים, משרד האוצר  
גב' יפעת בס – ראשת צוות תחבורה ותיירות, מחלקת שווקים, רשות התחרות

#### רשמה

ברוני חירמן

### מועדי הדיונים

1.5.2019  
10.6.2019  
14.7.2019  
18.7.2019

## החלטה

1. ועדת המחירים המשותפת למשרד האוצר ולמשרד התחבורה והבטיחות בדרכים (להלן בהתאמה: "משרד התחבורה" ו-"ועדת המחירים" או "הוועדה") מחליטה לצאת לשימוע ציבורי בעניין הצורך בהמשך הפיקוח על מחירי שירותי מסופי מטענים בנתב"ג, וכן בעניין חלופות לאופן הפיקוח.
2. במקביל מחליטה ועדת המחירים לבצע בדיקה של בסיס תעריפי השירותים במסופי מטענים בנתב"ג.

## דברי הסבר

### רקע

תעריפי מסופי מטענים בנתב"ג מפוקחים מתוקף צו הפיקוח על מחירי מצרכים ושירותים (מחיר שירותי מסוף מטענים בנמל התעופה בן גוריון), תשנ"ח-1998 (להלן: "צו הפיקוח"). במסגרת צו הפיקוח קבועים תעריפים לשירותי ניטול, פריקה, טעינה ואחסנה של מטענים במסופי המטענים, ביצוא וביבוא. בנוסף, במסגרת הצו קבועים תעריפים לשירותים מיוחדים כדוגמת פיצול שטר מטען, שקילה, העברת ציוד מוטס למסוף אחר, שליפה חוזרת של מטען, שינוי מבנה טיסה לפי הוראות חברת תעופה ועוד.

בנתב"ג פועלים שלושה מסופי מטענים: שני מסופי מטענים כלליים ומטעני בלדרות המופעלים ע"י חברת "ממן מסופי מטען וניטול בע"מ" (להלן: "ממן") וחברת סוויספורט שירותי מטען ישראל בע"מ (להלן: "סוויספורט"), וכן מסוף מטענים חקלאיים הפועל בתנאי קירור המורשה לטפל גם במטענים כלליים ומטעני בלדרות המופעל ע"י חברת אוברסיז קומרס בע"מ (להלן: "אוברסיז") (יצוין כי בפועל מסוף המטענים המופעל ע"י אוברסיז לא הצליח עד כה להיכנס לשוק מטענים כלליים ומטעני בלדרות).

היקף שוק המטענים המשונעים באוויר הינו כ- 350 אלף טון מטען בשנה, כאשר הוא צמח בפחות מ- 6% בסה"כ בעשור האחרון.

לקוחות מסופי המטענים מתחלקים לשלוש קבוצות עיקריות:

1. **חברות תעופה** – חברות אלה נזקקות לשירותי פריקה וטעינה של מטענים מ/אל מטוסי מטען, טיפול באמצעי היטס ושירותים נלווים נוספים. הכנסות מסוף המטענים המתקבלות מחברות התעופה כוללות בעיקרן הכנסות משירותי פריקה וטעינה בנוגע למטענים המובלים במטוסי מטען ושירותים נלווים להם. יצוין כי חברות תעופה עובדות עם מסוף מטענים אחד במהלך תקופת ההסכם (בד"כ מדובר בהסכמים ל-3 שנים) ואינן מפצלות את פעילותן בין המסופים (למעט חברת ק.א.ל).
2. **חברות שילוח (סוכנים) ובלדרים** – חברות השילוח מציעות ללקוחות קצה מכלול שירותים הנדרשים לשם העברת מטענים דרך האוויר. יש להבחין בין חברות שילוח (כגון אוריון ש.מ., פרידנזון, פריץ קומפניס ישראל) לבין בלדרים כמו UPS, DHL, FedEx. חברות השילוח מתקשרות עבור בעלי המטענים עם ספקים שונים לכל שלב בתהליך השילוח, ותפקידן לבחור עבור הלקוחות את הסל המתאים והמשתלם ביותר. מאחר שחברות התעופה מתקשרות כאמור עם מסוף מטענים אחד, בעת שחברת השילוח בוחרת עבור הלקוח את חברת התעופה, עליה לקחת בחשבון גם את עלויות מסוף המטענים עמו קשורה אותה חברת תעופה. לעומתן, חברות הבלדרות מספקות שירות מקצה לקצה. בין היתר, הן מחזיקות מטוסים בבעלותן, ומשכך בוחרות בעצמן את מסוף המטענים ממנו יקבלו שירותי ניטול.
3. **בעלי מטענים (לקוחות קצה)** – לקוחות מסחריים או פרטיים המייבאים או מייצאים מטען דרך האוויר. ברוב המקרים פועלים בעלי המטענים באמצעות סוכן (חברת שילוח), אשר מעניק להם מכלול שירותים, לרבות בחירת חברת התעופה שמטיסה את הסחורה וכן שירותי שחרור ממכס, כמפורט בסעיף הקודם. במיעוט המקרים פועלים לקוחות ישראלים מול מסופי המטענים.

## עבודת הוועדה

בהתאם למתודולוגיה החדשה לפיקוח על מחירים (קישור למתודולוגיה), על הוועדה לערוך בדיקת בסיס לתעריפים מפוקחים מדי 2 עד 5 שנים. בסיס תעריפי מסופי המטענים נקבע בשנת 1998 כאשר בשנת 2003 בוצע שינוי נוסף המתייחס למטענים חקלאיים ובשנת 2010 נקבעו תעריפים לטיפול במטענים המועברים למסופי מטען עורפיים, במטרה לעודד תחרות בענף. בשנת 2014 הועלו תעריפי הניטול ביבוא וביצוא בשיעור של 13% בעקבות החמרת הדרישות הביטחוניות וכן הופחת מקדם ההתייעלות השנתי והוא עומד כיום על 1% בשנה.

לאור פרק הזמן שחלף והשינויים שחלו בענף, נדרשת בחינה של בסיס התעריפים. כחלק מתהליך בחינת בסיס תעריפים, החליטה הוועדה לערוך גם בחינה של הצורך בהמשך הפיקוח על המחירים וכן בחינה של מתכונת הפיקוח.

ברקע הדברים יצוין גם כי חברת ממ"ן פנתה ב-24.5.2017, 19.7.2017 וכן ב-23.12.2018 לשרי האוצר והתחבורה בבקשה לבטל את הפיקוח על תעריפי החברה. בפנייתה, ממן הפנתה אל סניכוס הדברים שנחתם בינה לבין רשות שדות התעופה, משרד האוצר ומשרד התחבורה מחודש יוני 1999, שם הוסכם כי ביום 1 לאפריל 2007, או כאשר מסוף המטענים הנוסף (הכוונה למסוף המטענים של סוויספורט) יטפל בנתח שוק של 30% לפחות ותתקיים "תחרות סבירה" עם ממן, לפי המאוחר מבין המועדים, יפעלו שרי האוצר והתחבורה לביטול הפיקוח על תעריפי שירותי מסוף המטענים, והכל מבלי שיהיה באמור כדי לפגוע בסמכויות ובשיקול הדעת של ועדת המחירים והשרים על פי חוק פיקוח על מחירי מצרכים ושירותים, תשנ"ו-1996 (להלן "חוק הפיקוח").

לאור האמור לעיל, בחודשים האחרונים קיימה ועדת המחירים מספר דיונים ללימוד וניתוח מצב התחרות בענף מסופי המטענים בנתב"ג, בסיוע יועצים כלכליים ורואה חשבון מטעם משרד התחבורה. בין היתר, הוצגה לוועדה סקירה של ההתפתחויות בענף הובלת מטענים אווירית לישראל וממנה בשנים האחרונות. כמו כן, חברי הוועדה, היועץ המשפטי לוועדה מטעם משרד האוצר ונציגת רשות התחרות ערכו סיור במסופי המטענים בנתב"ג המופעלים ע"י חברות ממ"ן וסוויספורט.

יצוין כי הנתונים הפרטניים של המסופים, לרבות דו"חות כספיים, שהיו ברשות היועצים עד כה הם לשנים 2014 עד 2016. אגף הכלכלה במשרד התחבורה והבטיחות בדרכים פנה לשלושת מסופי המטענים בנתב"ג לקבלת נתונים עדכניים לשנים 2016 עד 2018 וכן נתונים בדבר שינויים שחלו בשנת 2019, וזאת הן לצורך ניתוח התחרות בענף והן לצורך ביצוע בדיקת בסיס התעריפים. חלק מהנתונים העדכניים כבר הועברו ע"י המסופים.

מעבודת היועצים ומשיחות שקיימה הוועדה עולה כי בשנים האחרונות חלו שינויים בענף התעופה בישראל, אשר השפיעו על התחרות בשוק מסופי המטענים. בין היתר, בשנת 2013 נכנס לתוקף הסכם "שמיים פתוחים", בעקבותיו חל גידול במספר חברות התעופה הפועלות בישראל ובאפשרויות השילוח האווירי. בנוסף, בשנים האחרונות גדלה באופן משמעותי קיבולת הובלת המטען במטוסי נוסעים, וזאת בעקבות שינויים בציי המטוסים של חברות התעופה. בעקבות זאת, חלקם של המטענים המובלים במטוסי המטען בסך ההובלה האווירית הצטמצם, וחלקם של המטענים המובלים במטוסי הנוסעים עלה מ-44% בשנת 2015 ל-53% בשנת 2018. שני תהליכים אלה הובילו הן לעלייה במספר חברות התעופה המציעות שירותי שילוח אווירי והן לגידול ניכר בקיבולת המטען לשילוח אווירי בישראל. כתוצאה מכך, גברה התחרות מצד חברות התעופה על בעלי המטענים, וכן גברה התחרות מצד מסופי המטענים על חברות התעופה.

מנתונים שהועברו לוועדה עולה כי מסופי המטענים מעניקים לחברות התעופה הנחות רבות, ובמקרים רבים גם משלמים להן עמלות. לפי נתונים שהועברו לוועדה ע"י מסופי המטענים, העמלות שמשלמים מסופי המטענים לחברות התעופה הגיעו בשנת 2016 ל-85%-170% מההכנסות הישירות של המסופים מחברות התעופה. זאת, כאשר ההכנסות של מסופי המטענים מחברות התעופה עומדות על 2%-7% בלבד מכלל הכנסתם של המסופים. לעומת זאת, ההנחות שמקבלות חברות השילוח ממסופי המטענים נמוכות יותר, ובעלי המטען

מחויבים לרוב במחירים המרביים ואינם נהנים מהנחות כלל. זאת, אף שההכנסה מהסוכנים ובעלי המטען מהווה את חלק הארי בהכנסתם של מסופי המטענים.

כאמור לעיל, חברת התעופה בוחרת לרוב מסוף מטענים אחד לכל תקופת ההסכם. לאור זאת, בוועדה עלה החשש כי בעלי המטענים, לרבות הלקוחות הפועלים באמצעות סוכנים, הם הלכה למעשה לקוחות שבויים של מסוף המטענים. כלומר, לאחר שהלקוחות בחרו את חברת התעופה באמצעותה יבוצע השילוח האווירי, הם כבולים למסוף המטענים שעמו בחרה חברת התעופה להתקשר. לכאורה, מצב זה מאפשר למסופי המטענים לגבות מחירים גבוהים מלקוחות הקצה. עם זאת, משיחות שערכה הוועדה עם גורמים שונים בשוק עולה כי תעריפי מסוף המטענים עמו התקשרה חברה התעופה נלקחים במכלול השיקולים של הלקוחות או הסוכנים הפועלים בשמם בעת בחירת הספקים.

מסקירה בינלאומית שבוצעה ע"י היועצים עלה כי מבנה השוק בישראל ייחודי, ובמרבית מדינות העולם הכנסות מסופי המטענים מגיעות ברובן דווקא מחברות התעופה. נמצא כי במרבית המדינות שנסקרו התשלום שנגבה ע"י חברות התעופה מלקוחות הקצה מגלם גם את עלות שירותי מסוף המטענים, ולקוחות הקצה אינם משלמים ישירות למסופי המטענים.

סוגיה נוספת שעלתה בדיוני הוועדה היא דמי המעבר בין המסופים, המהווים חסם לתחרות בענף. תשלום זה מקורו במהלך שקודם לפני כעשור להפרדה בין פריקה וטעינה של מטענים ממטוסים לבין ניטולם. במסגרת זאת אפשרו הקמה של מסופים עורפיים שיעסקו בניטול וזאת בנפרד מהמסוף הקדמי בשטח נתב"ג שבו תוכננה להתבצע רק פריקה וטעינה. על רקע זה נקבע אז מחיר בעד ניטול ביבוא של מטען המועבר למסוף חיצוני בסך 12 אג' לק"ג. בפועל, מחיר זה של ניטול כפול מייצר חסם להעברת מטענים בין המסופים. כתוצאה מכך, למעט שני מסופים של חברות בלדרות, לא נראתה הצלחה משמעותית של מסופים עורפיים ונראה כי כיום אין מדובר בחלופה ריאלית המשנה את רמת התחרותיות בענף.

לאור נתונים אלה בוחנת הוועדה מספר חלופות לאופן הפיקוח על שוק מסופי המטענים:

- המשך הפיקוח על המחירים במתכונת הקיימת;
- שינוי רמת הפיקוח ומעבר לדיווח על רווחיות ומחירים על פי פרק ז' לחוק הפיקוח, ללא קביעת מחיר;
- הסרת פיקוח המחירים במתכונת הנוכחית בטווח הזמן הקרוב או בטווח הארוך לאחר ביצוע צעדים משלימים, כדוגמת:
  - הותרת פיקוח על דמי מעבר בין מסופים וקביעתם ברמה שתאפשר תחרות מיטבית בין מסופים הפועלים בנתב"ג לבין מסופים עורפיים מחוץ לנתב"ג;
  - שינוי שיטת התשלום כך שבדומה למרבית המדינות שנבחנו בסקירה הבינ"ל, מפעילי המסופים לא ייגבו תשלומים ישירות מהמשלחים בגין שירותי ניטול, פריקה וטעינה, אלא מחברות התעופה בלבד. כך, חברות התעופה יציגו מחיר כולל ללקוח בגין שירותי הטסה ושירותי מסוף מטענים, למעט אחסנה;
  - כל חלופה נוספת לשמירה על האינטרסים של המשלחים ולצמצום ריכוזיות במתן שירותי המסוף.

## החלטה

הוועדה מחליטה לצאת לשימוע ציבורי בכתב לכלל הגורמים הרלוונטיים בעניין המשך פיקוח המחירים בענף לרבות בחינת חלופות להמשך הפיקוח כמפורט בהחלטת הוועדה לעיל. לאחר קבלת התייחסויות הוועדה תשקול באם יש צורך לזמן מי מהגורמים שהעבירו התייחסותם לשימוע בעל פה בפני חברי הוועדה. ניתן להעביר התייחסות כתובה לאמור, שלא תעלה על 10 עמודים, לכתובת המייל [eindor@mot.gov.il](mailto:eindor@mot.gov.il) עד ליום 27/10/19 בשעה 10:00.

במקביל מחליטה ועדת המחירים לבצע בדיקה של בסיס תעריפי השירותים במסופי מטענים בנתב"ג.