

בבית המשפט העליון בשבתו כבית משפט גבוה לצדק

בג"ץ 5598/00

בג"ץ 5744/00

בפני :

כבוד השופט ט' שטרסברג-כהן
כבוד השופט ד' ביניש
כבוד השופט א' גרוניס

העותרים בבג"ץ 5598/00 :

1. עיריית הרצליה
2. עיריית רעננה
3. מועצה מקומית - כפר שמריהו
4. העמותה לשמירת איכות החיים בכפר שמריהו והסביבה
5. יגאל ליבר ו-12 תושבים המתגוררים בהרצליה, רעננה

העותרות בבג"ץ 5744/00 :

1. עיריית הרצליה
2. עיריית רעננה
3. מועצה מקומית כפר שמריהו

נ ג ד

המשיבים בבג"ץ 5598/00 :

1. רשות שדות התעופה בישראל
2. מינהל התעופה האזרחית
3. משרד התחבורה
4. מנהל שדה התעופה הרצליה
5. המשרד לאיכות הסביבה
6. חברת "אוויה נתיבי אוויר בע"מ"
7. חברת "נשר תעופה ותיירות בע"מ"
8. חברת "מונאייר תעופה בע"מ"
9. חברת "אייר קלאס"
10. חברת "כים-ניר שירות תעופה בע"מ"
11. אגודת התעופה הכללית
12. אדם טבע ודין – אגודה ישראלית להגנת הסביבה

המשיבים בבג"ץ 5744/00 :

1. המועצה הארצית לתכנון ולבניה
2. ממשלת ישראל – ועדת השרים לענייני פנים ושירותים
3. הוועדה המחוזית לתכנון ובניה תל-אביב
4. רשות שדות התעופה בישראל
5. מינהל התעופה האזרחית
6. מינהל התכנון משרד הפנים

7. משרד התחבורה
 8. המשרד לאיכות הסביבה
 9. חברת "אייר קלאס"

עתירה למתן צו על-תנאי

עו"ד רענן הר-זהב ועו"ד ליאור כץ	בשם העותרים בבג"ץ : 5598/00
עו"ד אמנון עברון ועו"ד אלי שימלביץ	בשם העותרות בבג"ץ : 5744/00
עו"ד שלום זינגר	בשם המשיב 1 בבג"ץ 5598/00 והמשיב 4 בבג"ץ 5744/00
עו"ד אורית קורן	בשם המשיבים 2-5 בבג"ץ 5598/00 והמשיבים 1-3, 5-8 בבג"ץ 5744/00
עו"ד ירון אפרת	בשם המשיבים 6-8, 11 בבג"ץ : 5598/00
עו"ד אמיר כספי ועו"ד אליה צונה	בשם המשיבה 10 בבג"ץ : 5598/00
עו"ד עמית ברכה	בשם המשיבה 12 בבג"ץ : 5598/00

פסק-דין

השופטת ד' ביניש:

בפנינו שתי עתירות אותן שמענו במאוחד. הסעד המבוקש בשתי העתירות חד הוא – כי הפעילות האווירית בשדה התעופה הרצליה (להלן: "שדה התעופה" או "השדה") תיפסק, וכי שדה התעופה ייסגר ויועתק לאתר חלופי.

1. העותרות בבג"ץ 5598/00 הן שלוש הרשויות המקומיות אשר השדה נמצא בשטח שיפוטן או בסמוך לו (הרצליה, רעננה וכפר שמריהו). אליהן הצטרפה העותרת 4 (העמותה לשמירת איכות החיים בכפר שמריהו והסביבה) – עמותה אשר חרתה על דיגלה את נושא השמירה על איכות הסביבה בכפר שמריהו והסביבה. כן הצטרפו

לעתירה תושבים המתגוררים בשלוש הרשויות המקומיות הנ"ל (העותרים 5-17). שלוש רשויות מקומיות אלה הן שעותרות אף בבג"ץ 5744/00. המשיבים בעתירות כוללים גופים ממשלתיים, בהם משרד התחבורה, המשרד לאיכות הסביבה ומשרד הפנים; עמותת אדם טבע ודין; וחברות פרטיות העוסקות בלימודי תעופה במסגרת מינהל התעופה האזרחית. כן משיבים בעתירות רשות שדות התעופה בישראל ומינהל התעופה האזרחית. בבג"ץ 5744/00 נמנים עם המשיבים גם הממשלה והוועדה המחוזית לתכנון ובנייה תל-אביב.

שתי העתירות נבדלות זו מזו בעילות הביקורת אשר העותרות מבקשות מאיתנו לעשות בהן שימוש, אך שתיהן חותרות לתוצאה אחת – העתקת שדה התעופה ממקומו הנוכחי. בבג"ץ 5598/00 טוענים העותרים כי הרשויות המפקדות על פעילות שדה התעופה ומפקחות על פעילותו, פועלות שלא כדין בכך שמתירות הן את המשך פעולתו של השדה. זאת לנוכח מפגעי הרעש והסכנות הבטיחותיות שבפעילותו של השדה בלב אזור מיושב בצפיפות, ולנוכח המלצות של גורמים מקצועיים להעתיק את השדה לאתר אחר. בבג"ץ 5744/00 תוקפות העותרות את החלטת המועצה הארצית לתכנון ולבניה (להלן: "המועצה הארצית") שאושרה בממשלה, לפיה נכלל שדה התעופה במסגרת תכנית המתאר הארצית לתפרושת שדות התעופה-תמ"א 15 (להלן: "תמ"א 15" או "התמ"א"). העותרות בבג"צ 5744/00 טוענות כי ההחלטה להותיר את שדה התעופה במסגרת תמ"א 15 ולעגנו בתכנית הארצית, נתקבלה שלא כדין והיא נגועה בחוסר סבירות קיצוני. העותרות הנ"ל מבקשות, אפוא, כי נורה על בטלות ההחלטה להשאיר את השדה במסגרת תמ"א 15, וכן, כפועל יוצא מכך, כי נורה לרשויות המוסמכות להפסיק את הפעילות בשדה ולהעתיקה לאתר חלופי.

בעתירות שלפנינו קיימנו דיון במתכונת רחבה בשני שלבים – תחילה נטען בפנינו בפירוט בעל פה בעתירות לצו על-תנאי. החומר שנפרש בפנינו בכתב ובעל פה היה רב. כחלוף זמן הורינו על קיום דיון נוסף בעל-פה כדי להתעדכן בהתפתחויות בנושא העתירות מאז התקיים הדיון הראשון. במועד זה החלטנו ליתן צו על-תנאי בשתי העתירות, המורה למשיבים להתייב וליתן טעם מדוע לא יפעלו לסיום כל הפעילות בשדה התעופה הרצליה, ולסגירתו של השדה. המשיבים בבג"ץ 5744/00 נדרשו ליתן טעם מדוע לא תבוטל החלטת המועצה הארצית לעגן את שדה התעופה במסגרת תמ"א 15; מדוע לא תבוטל החלטת ועדת השרים לענייני פנים ושירותים, אשר קיבלה תוקף של החלטת ממשלה, לאשר את עיגון שדה התעופה במסגרת תמ"א 15; וכתוצאה מכך – מדוע לא יפעלו תוך זמן סביר להפסקת כל פעילות בשדה התעופה, לסגירתו ולהעתיקו לאתר חלופי.

במסגרת ההתנגדויות לצווים על-תנאי הוגש לנו חומר רב נוסף. נוכח הזמן שחלף מאז הוגשה העתירה, התייחסו המשיבים בתצהירי התשובות שהגישו, בעיקרי הטיעון בכתב ובטיעון בעל פה לפנינו להתפתחויות שחלו בנושא העתירה, ואף שינו במידת מה את תשובותיהם לעתירות נוכח קוצר ידן של הרשויות למצוא פתרון חלופי לשדה התעופה. בתמצית ניתן לומר כי עמדתם העקרונית של המשיבים היא שאין להורות על סגירתו של שדה התעופה לעת הזאת, כל עוד פעילות הטיס בשדה מתנהלת תוך שמירה על מגבלות שהוטלו עקב הבעייתיות הנובעת ממיקומו של השדה בלב אזור מיושב בצפיפות. עם זאת, המשיבים מכירים בצורך למצוא אתר חלופי שאליו ניתן יהיה להעתיק את הפעילות המתבצעת בשדה, אך זאת רק בטווח הזמן הארוך, לאחר שיימצא אתר כזה והוא יוכשר לייעודו. פתרון זה אינו מניח את דעתם של העותרים, אשר עומדים על דעתם כי יש להורות על סגירת השדה לאלתר או תוך פרק זמן קצר ביותר.

להלן נציג את הרקע העובדתי המשותף לשתי העתירות, ולאחר מכן נפנה לדון בכל אחת משתי העתירות בנפרד.

רקע

2. שדה התעופה הרצליה קיים כשדה תעופה אזרחי מאז שנת 1950, והוא הוקם באזור שהיה אז אזור חקלאי. שני שלישים משטח שדה התעופה מצויים בתחום השיפוט של עיריית הרצליה ושליש בתחום השיפוט של המועצה המקומית כפר שמריהו. ראשיתו של השדה כמנחת עפר קטן למטוסים קלים. עם השנים התרחבה הפעילות בשדה, הוא הורחב וכיום משמש הוא כשדה התעופה המרכזי של התעופה הכללית בישראל ומתבצעות בו עשרות המראות ונחיתות מדי יום. השדה כיום מתפרש על פני 150 דונם והוא כולל מסלול אחד באורך של 903 מטרים. אופיין וייעודן של הטיסות בשדה אף הוא השתנה במהלך השנים. בשנים הראשונות לקיומו של השדה נועדו חלק ניכר מהטיסות שהמריאו ונחתו בו לצרכים חקלאיים. במהלך השנים הועברו מרבית הטיסות למטרות חקלאיות לאתרים חלופיים ורק מקצת הפעילות הקשורה בצרכים חקלאיים נותרה במקום. עיקר הפעילות המתבצעת כיום בשדה היא של בתי הספר ללימודי טיס המקיימים במקום טיסות אימון; כן נותרה בו פעילות מסוקים ופעילות טיס פרטית אחרת. במהלך השנים נבנו בקרבת השדה בתי מגורים. עקב התפתחות הבנייה ממוקם השדה כיום בלבו של אזור מאוכלס בשכונות מגורים של העיר הרצליה ושל המועצה המקומית כפר שמריהו.

3. התפתחות שדה התעופה והפעילות הענפה שמנהלים בו בתי הספר לטיסה, במקביל להתרחבות שכונות המגורים סביבו, יצרו בעיות הנוגעות לבטיחות ולרעש, שיש בהן משום מפגע לתושבים. מזה שנים רבות מנהלים התושבים המתגוררים בקירבת השדה מאבק לסגירתו ולהגבלת פעילות הטיסה המתבצעת בו. המאבק של התושבים נתמך על ידי הרשויות המקומיות, המגלות דאגה לתושביהן ולאיכות החיים בתחומן. במסגרת המאבק הוגשו כבר בעבר עתירות לבית משפט זה. עוד בראשית שנות ה-70 בבג"ץ 195/70 כנוביץ ואח' נ' מנהל התעופה האזרחית, פ"ד כו(1) 589 (להלן: "כנוביץ") דן בית המשפט בסוגיית המטרד הנגרם לתושבים כתוצאה מרעש המטוסים הממריאים והנוחתים בשדה התעופה. בעניין כנוביץ ביקשו העותרים, תושבי כפר שמריהו, לאסור כליל על קיומן של טיסות משדה התעופה, או לחלופין, לאסור בשעות מסוימות. העתירה התקבלה בחלקה ואושרה הטלת מגבלות על שעות הטיסה בשדה. במהלך השנים הוטלו הגבלות נוספות על שעות הפעילות האווירית המתבצעת מהשדה ועל היקפה, וזאת בעקבות תלונותיהם של תושבי הסביבה. אף על פי כן, לא נחה דעת התושבים עקב הפגיעה המתמשכת שהם טוענים לה. עיקר תלונות התושבים מתמקדות ב"טיסות הקפה" המתקיימות בשדה. טיסות אלה הן חלק מרכזי בלימודי הטיס ובהן החניך מבצע הקפה של המסלול על-מנת לחזור ולנחות בו וחוזר חלילה, כאשר בכל פעם מקיף המטוס את המסלול מספר רב של פעמים. יצויין כי בהתאם להגבלות שהוטלו על הטיסות בשנת 1998, נאסר לקיים טיסות אימון מסוג "טיסות הקפה" בימי שישי ושבת ובימי חג. נגד החלטה זו עתרו לבית משפט זה בבג"ץ 55/99 חברות התעופה הפועלות בשדה (המשיבות 6-11 בבג"ץ 5598/00 שלפנינו). העתירה נדחתה, ובפסק דינו ציין בית המשפט כי התרשם שהמשיבים השקיעו מאמץ להגיע לפתרון האופטימלי וכי אין לומר כי ההחלטה המגבילה את קיומן של "טיסות הקפה" בימים מסוימים אינה סבירה [ראו: בג"ץ 55/99 חברת אוויה נתיבי אויר בע"מ ואח' נ' מנכ"ל משרד התחבורה ואח' (לא פורסם)].

מכתב התשובה שהגישה המדינה עולה, כי במועד הדיון בעתירות שלפנינו, חלות המגבלות המפורטות להלן על הפעילות המתקיימת בשדה. הפעילות מתחילה בשעה 06:30 בבוקר ומסתיימת עם אור אחרון; בימי שישי וערבי חג מתחילה הפעילות בשעה 07:30 ובשבתות ובחגים בשעה 09:00; בימי שישי וערבי חג ישנה הפסקת פעילות בין השעות 14:00 ל-16:00 אחר-הצהריים. נאסרה הטסה של כרזות משדה התעופה. יש איסור על "טיסות הקפה" בסופי שבוע ובחגים, והוטלו מגבלות נוספות על טיסות אלו. נקבע כי לא יבצעו הקפה יותר מארבעה מטוסים בעת ובעונה אחת

ובכללם לא יוטסו יותר משני מטוסים בטיסת "סולו", דהיינו – על ידי חניכים ללא ליווי מדריך, וכן נקבע כי "טיסות הקפה" לא יבוצעו על ידי מטוסים דו-מנועיים.

עוד עולה מתשובת המדינה, כי בשנים האחרונות נעשה מאמץ למציאת אתר חלופי שאליו ניתן יהיה להעביר את הפעילות המתכצעת כיום בשדה התעופה הרצליה, רובה ככולה, עד לסגירתו של השדה. הנושא נדון במסגרת צוות בינמשרדי שהקים מנכ"ל משרד התחבורה לפני כארבע שנים ואשר בראשו עמד מנכ"ל רשות שדות התעופה. דא עקא, שלא נמצאה חלופה בשדה תעופה קיים, בעיקר נוכח התנגדותה של מערכת הביטחון, המחזיקה במרבית שדות התעופה שיכולים היו לשמש כחלופה לשדה התעופה הרצליה. נוכח מצב דברים זה הוציא הצוות הבינמשרדי דו"ח הממליץ לפעול בטווח הזמן הארוך להקמת שדה תעופה חדש מדרום לתל יצחק ועם השלמתו לסגור את שדה התעופה הרצליה. בטווח הזמן הקצר, המלצת הצוות הבינמשרדי היתה לאפשר לשדה התעופה להמשיך ולפעול במתכונתו הנוכחית להמראות ולנחיתות, לחניית מטוסים ולתחזוקתם, אולם להעביר את פעילויות ההדרכה של בתי הספר לטיסה לשדות תעופה חליפיים, באופן שבתום שנה יופסקו טיסות ההקפה בשדה התעופה. מסיבות שיפורטו בהמשך, המלצת הצוות הבינמשרדי המתייחסת לטווח הזמן הקצר לא יושמה. באשר למציאת פתרון לטווח הארוך, עולה מתשובת המדינה השתלשלות העניינים הבאה. מינהל מקרקעי ישראל, המעוניין לעשות שימוש אחר במקרקעין בהם פועל שדה התעופה הרצליה ולהסיר את מגבלות הבנייה המוטלות על מקרקעין הסמוכים לו, שכר באוגוסט 2000 את שירותיה של חברה מתכנתת, על-מנת שתערוך סקר אתרים ובדיקת היתכנות להעתקת שדה התעופה. בצוות חברים אנשי מקצוע מתחום התעופה ומתחומים נוספים הצריכים לעניין. הצוות בחן את האפשרויות השונות להקמת שדה תעופה חדש באזור המרכז, והגיש למינהל מקרקעי ישראל מספר דו"חות ביניים בקשר לכך. דו"ח הביניים האחרון שהוגש עד למועד בו התקבלה תשובת המדינה, נמסר למינהל מקרקעי ישראל בחודש אוגוסט 2001. בדו"ח זה הורחבה היריעה ביחס לשמונה מבין האתרים הפוטנציאליים להעתקת שדה התעופה הרצליה, שהצוות מצא כי הם המתאימים לכך. דו"ח הביניים הנ"ל נדון במינהל מקרקעי ישראל בשיתוף עם משרד התחבורה, ובעקבות דיונים אלה נבחרו מתוך שמונת האתרים ארבעה אתרים פוטנציאליים, שלגביהם נתבקש הצוות לבצע תכנון ראשוני, על בסיס פרוגרמה אחידה, ולאורו לערוך ניתוח השוואתי של האתרים שנבחרו. בכתב התשובה שהגישה המדינה העריכה באת-כוחה כי הדו"ח לגבי ארבעת האתרים הנ"ל אמור להימסר לגורמים הממונים בתוך שבועות. עם זאת, ציינה כי "אף לאחר הגשת ההמלצות הסופיות ארוכה הדרך להקמת שדה תעופה חליפי, שהרי הדבר מצריך מטיבעם של

דברים החלטות מתאימות ברשויות המדינה הנוגעות בדבר ואף הליכים תכנוניים" [סעיף 35 לכתב התשובה מטעם המדינה].

להשלמת התמונה נציין כי בימים אלה מתנהלים הליכים במסגרת גופי התכנון והבניה – הועדה המחוזית לתכנון ולבניה תל-אביב, והועדה המקומית לתכנון ולבניה הרצליה, לגיבוש תכנית מפורטת לשדה התעופה הרצליה, לאחר שעוגן בתמ"א 15 הנ"ל. עניינים אלה רלוונטיים לעתירה בבג"ץ 5744/00, והם יידונו בנפרד. על רקע תמונת המצב, נפנה לדון בעתירה בבג"ץ 5598/00.

בג"ץ 5598/00

טענות העותרים

4. העותרים בעתירה זו מעלים טענות רבות, ואלה העיקריות שבהן:

א. המשך פעילות טיס בשדה התעופה במיקומו הנוכחי חושפת את תושבי הסביבה לסכנות בטיחותיות חמורות בשל החשש מהתרחשותן של תאונות אוויריות מעל אזורים מאוכלסים בצפיפות. על-מנת לבסס טענה זו הביאו העותרים נתונים על תאונות, בהן התרסקו מטוסים שהמריאו משדה התעופה הרצליה, וכן על מקרים נוספים שבהם תאונות היו קרובות להתרחש, ולטענתם, המזל הטוב בלבד מנע את התרחשותן. לתמיכה בטענותיהם בדבר הסכנות הבטיחותיות מסתמכים העותרים בעיקר על חוות-דעת שנערכה על ידי שני מומחים בתחום הטיס בחודש נובמבר 1999. חוות הדעת מצביעה על עלייה במספר התאונות בשדה התעופה הרצליה במהלך העשורים האחרונים לפעילותו וקובעת כי הסיכון הנשקף מהטיסות המתקיימות בשדה התעופה הרצליה גבוה במיוחד נוכח העובדה כי מרבית הטיסות בשדה הן טיסות הדרכה המבוצעות על ידי טייסים מתלמדים.

ב. קרבתו של שדה התעופה לשכונות מגורים גורמת למטרד רעש קשה לתושביהן. העותרים מציינים במיוחד את הרעש הנגרם כתוצאה מ"טיסות ההקפה" המבוצעות על ידי תלמידי בתי הספר לטיס, היות שטיסות אלו מבוצעות בגובה נמוך מעל בתי המגורים הסמוכים לשדה התעופה. לטענת העותרים, ההוראה האוסרת ביצוע "טיסות הקפה" בסופי שבוע ובחגים, אשר עמדה במוקד העתירה בבג"ץ 55/99 הנ"ל, אמנם הקלה במעט על התושבים, אך אין בה כדי להוות פתרון למפגע הרעש באמצע השבוע – מפגע אשר מחמיר עם התגברות מספר הטיסות. כביסוס לטענתם בדבר

המטרד הקשה שגורם רעש המטוסים צירפו העותרים לעתירתם שתי חוות-דעת שנערכו במהלך שנת 2000 – האחת נערכה על ידי מומחים לנושא מניעת רעש במשרד לאיכות הסביבה; וחוות דעת נוספת הוכנה לבקשת העותרים על ידי חברה פרטית המתמחה באיכות הסביבה ובנושאי אקוסטיקה. לטענת העותרים, מפלסי הרעש שנמדדו בקרבת שדה התעופה הינם "מעל הסביר".

ג. קיימים אתרים חלופיים אליהם ניתן להעתיק את הפעילות המתנהלת כיום בשדה התעופה הרצליה, ובכללה פעילות הדרכת הטיסה. העותרים צירפו לעתירתם מסמכים שונים מהם עולה כי המשיבים 1-3, שהם הרשויות המוסמכות לפקח על פעילות שדה התעופה ולהסדירה, מכירים בצורך להעביר את הפעילות מהשדה לאתר חלופי. טענת העותרים היא, כי על אף שעמדתם המוצהרת של המשיבים, כפי שעולה מהמסמכים שצורפו לעתירה, תומכת, למעשה, בטענותיהם, אין המשיבים פועלים למימוש התכניות להעברת הפעילות בשדה לאתר חלופי.

ד. העותרים מוסיפים ומבססים את עתירתם על הטענה כי זכויות יסוד של תושבי הסביבה נפגעות. לטענתם, השיפתם של תושבי הסביבה לסכנות בטיחותיות קשות עד כדי סכנת חיים וכן הפגיעה הקשה באיכות חייהם אשר מסכנת את בריאותם, מהווה פגיעה בזכויות היסוד הקבועות בסעיפים 2 ו-4 לחוק יסוד: כבוד האדם וחירותו.

ה. העותרים טוענים עוד כי הימנעות המשיבים 1-4 מנקיטת כל פעולה להסרת האיום הבטיחותי ומפגעי הרעש היא בלתי סבירה באופן קיצוני, וכי המשיבים 1-4 אינם עורכים איזון ראוי בין האינטרסים השונים. לטענת העותרים, רק העתקת הפעילות בשדה התעופה לאתר אחר מהווה פתרון שיש בו כדי לאזן באופן ראוי בין צרכי התושבים לבין רצונם של אנשים פרטיים ללמוד טיס; רצונם של בתי הספר לטיסה, המשיבים 6-9, להתפרנס מהוראת הטיסה; והאינטרס של המדינה בהכשרת טייסים אזרחיים.

עמדת המשיבים

5. בשם משיבים 2-5 (מינהל התעופה האזרחית, משרד התחבורה, מנהל שדה התעופה הרצליה והמשרד לאיכות הסביבה; להלן: המדינה), הגישה פרקליטות המדינה כתב תשובה, אשר נתמך בתצהיריהם של מנהל מינהל התעופה האזרחית בפועל במשרד התחבורה ושל ראש אגף קרינה ורעש במשרד לאיכות הסביבה. באת כוח המדינה,

עורכת-דין א' קורן, הצביעה בתשובתה על שתי פונקציות חיוניות שממלא כיום שדה התעופה: האחת – היותו בסיס לפעילותם של בתי הספר לטיסה. בהקשר זה הדגישה את הצורך בהכשרת טייסים למערך התעופה האזרחית בישראל. עוד ציינה, כי מינהל התעופה האזרחית גורס כי העתקת פעילויות ההדרכה של בתי הספר לטיסה ממרכז הארץ, עלולה לגרום פגיעה קשה למערך לימוד הטיסה בארץ. הפונקציה החיונית השנייה שממלא שדה התעופה קשורה לסיפוק צרכים כלכליים שונים במרכז הארץ, כגון מטוסים לצרכים חקלאיים, לכיבוי שריפות וכד'. לטענת באת כוח המדינה, נעשה מאמץ כן למצוא אתר חלופי שאליו ניתן יהיה להעביר את הפעילות המתבצעת כיום משדה התעופה הרצליה, אלא שקיימים קשיים במציאת אתר שיוכל להוות תחליף ראוי לפעילות החיונית המתבצעת בשדה מזה שנים ארוכות. באת כוח המדינה הודיעתנו כי נושא העתקת הפעילות משדה התעופה הרצליה לאתר חלופי תלוי ועומד על סדר יומם של גורמים בכירים במשרד התחבורה ובמשרד הביטחון, וכי צוותים שנתמנו על-מנת לבחון חלופות למיקומו של השדה מצויים בשלבים מתקדמים של עבודתם, כמתואר לעיל. עם זאת, גם כאשר יוחלט על אתר חלופי, יעברו עוד שנים בטרם יפעל שדה התעופה החלופי, שכן הדבר מצריך תהליכי אישור ותהליכי תכנון ממושכים. עמדת המדינה, בתמצית, היא כי כל עוד לא מתקיימת חלופה הולמת אין לסגור את השדה או את בתי הספר לטיסה הפועלים בו, ויש להמשיך ולקיים את הפעילות בשדה התעופה במתכונתה הנוכחית, הכפופה למגבלות שהוטלו עליה במשך השנים כפי שתוארו לעיל.

בתשובתה התייחסה המדינה גם להמלצת הצוות הבינמשרדי לפיה עד שיימצא פתרון לטווח הארוך יש לפעול להעברת פעילות ההדרכה מהשדה לשדות תעופה אחרים, במטרה להביא להפסקת פעילות זו בשדה התעופה הרצליה. לטענת המדינה, נעשו מאמצים ליישם המלצה זו, אך אלו לא נשאו פרי. בדיונים שנערכו בין נציגי מינהל התעופה האזרחית והנהלת משרד התחבורה לבין משרד הביטחון וצה"ל, נבחנה האפשרות להעביר פעילות של טיסות הקפה משדה התעופה הרצליה לשדה התעופה עין-שמר, אך התברר כי אפשרות כזו אינה ישימה. באת כוח המדינה ציינה כי שדה התעופה בעטרות נסגר מטעמים ביטחוניים, ושדות תעופה אחרים במרכז הארץ נאלצו לקלוט את הפעילות האווירית שהתקיימה בו קודם לסגירה. כתוצאה מכך, גברו הקשיים בכל הנוגע לאפשרות להעתיק פעילויות משדה התעופה הרצליה לשדות תעופה חליפיים במרכז הארץ. המדינה סיכמה את עמדתה באשר למציאת פתרון לטווח הזמן הקצר באלה המילים: "...אין ביד המדינה למצוא פתרונות לטווח הקצר לצמצום הפעילות האווירית המתבצעת כיום בשדה התעופה בהרצליה, מעבר לאלה שכבר יושמו כמתואר לעיל" [סעיף 33 לכתב התשובה מטעם המדינה]. יודגש כי עמדתה של

המדינה בעניין זה נגזרת מתפישתה לפיה על פעילויות ההדרכה של בתי הספר לטיסה להתקיים בשדות תעופה במרכז הארץ בלבד ועמדה זו נתמכת כמובן על ידי המשיבים. המדינה הסבירה עמדה זו, כדלקמן:

“...עמדת מינהל התעופה האזרחית היא כי העברת פעילויות ההדרכה של בתי הספר לטיסה יכולה להיעשות רק לשדות תעופה במרכז הארץ, שכן זהו האיזור בו מתגוררים מרבית התלמידים. אם לא כן, חושש מינהל התעופה האזרחית, כי תיגרם פגיעה קשה למערך הלימוד של טיסה בארץ, מערך שחשיבותו לקידום התעופה האזרחית בישראל חשוב ביותר. יצוין בהקשר זה, כי כבר היום ניכר מחסור בטייסים לפעילות התעופה האזרחית בישראל, וזה עלול להחמיר אם תיגרם פגיעה לתשתית הלימוד של טיסה בישראל. אף את ההקפות כשלעצמן לא ניתן לקיים בשדות תעופה מרוחקים ממרכז הארץ, בשל המרחק שיידרש התלמיד לעבור משדה התעופה בהרצליה ממנו ימריא אל האתר בו יוכל לבצע את תרגול ההקפות”. [סעיף 33 לכתב התשובה מטעם המדינה].

6. באשר לנתונים שהועלו בעתירה בנושא הבטיחות והרעש קיימת מחלוקת של ממש בין העותרים למשיבים. רשויות המדינה המופקדות על פעילותו של שדה התעופה, וכן המשיבות האחרות, שהן החברות המפעילות מטוסים ובתי ספר לטיסה בשדה, חולקות על התשתית העובדתית שהציגו העותרים הן באשר למפגעי הבטיחות והן באשר לרעש. לטענת המשיבים, אף הנתונים שהציגו העותרים ביחס לשיעור, העולה בהתמדה, של התאונות האוויריות, אינם נכונים.

המדינה חולקת על טענות העותרים בדבר היקפו של הסיכון הבטיחותי עקב פעילות ההדרכה בשדה התעופה. הגם שהמדינה מסכימה כי פעילותו של שדה תעופה בלב איזור עירוני מיושב בצפיפות אינה רצויה בשל הסכנה הבטיחותית הגלומה בטיסות ההדרכה, לטענתה, נתוני העותרים אינם משקפים את המציאות ואינם מאששים את הטענות בדבר הסיכון הגבוה לתושבי האיזור. באת-כוח המדינה מדגישה כי לא שיעור התאונות הקשורות בשדה עלה, אלא שיעור הדיווח על תאונות עלה. חלק מהתאונות הן כאלה שעל פי טיבן התרחשו בתוך השדה ולא היה בהן כדי לסכן את תושבי הסביבה. עוד הוסיפה באת-כוח המדינה, כי הנתונים דהיום שווים לנתונים המקבילים במדינות אחרות בעולם המערבי. מנגד מציינת באת-כוח המדינה כי כיום יש ירידה באחוזי התאונות הנובעות מתקלות טכניות ומגורמים סביבתיים, וניתן להתמודד טוב יותר עם “הגורם האנושי” לתאונות. כל המשיבים סבורים, כי היום יש מודעות רבה יותר לנושא התאונות בקרב כלל הגורמים האחראים לפעילות המתבצעת בשדה

התעופה, ועם צמצום מספר הטיסות וההגבלות שהונהגו, וכן העלאת רמת הדיווח והפקת הלקחים, אין לומר כי יש עליה במספר התאונות או ברמת הסיכון.

באשר לטענה בדבר מפגעי הרעש, טוענת באת-כוח המדינה כי מדידות המשרד לאיכות הסביבה מצביעות על כך שמפלסי הרעש באזור שדה התעופה אינם חורגים מהערכים המקובלים באזור עירוני. המדינה צירפה לתגובתה נתונים על כמות התנועות האוויריות בשדה התעופה בעשור האחרון. מנתונים אלה עולה כי שנת 1996 היתה שנת השיא בפעילות האווירית בשדה התעופה, אך החל משנה זו חלה ירידה בכמות התנועות האוויריות בשדה. הירידה ברמת הפעילות האווירית נובעת, בין השאר, מהמגבלות שהוטלו על פעילות זו במגמה שלא לפגוע יתר על המידה באיכות חיייהם של התושבים. באת-כוח המדינה ציינה עוד כי החל משנת 1996 החלה רשות שדות התעופה, בתיאום עם המשרד לאיכות הסביבה, לבצע מדידות רעש מקיפות באזור השדה, והתוצאות שהתקבלו ממדידות אלו אינן מצביעות על מפלסי רעש החורגים מהמקובל באזור עירוני. לטענת המדינה, השכונות הסמוכות לשדה התעופה נהנות משקט יחסי בשל הקרבה לשדה המונעת התפתחות הבנייה לצדו. על רקע הסביבה השקטה יחסית, בולט רעש המטוסים; אך, כאמור, רעש זה אינו חורג בעוצמתו מהמקובל באזורים עירוניים.

המשיבות 6-9, שהן חברות התעופה ובתי הספר לטיסה הפועלים בשדה התעופה, טוענות כי סגירת שדה התעופה בטרם נמצא אתר חלופי לפעילותו תהווה פגיעה בלתי מידתית בזכותם להתפרנס ולעסוק במקצועם – זכות המעוגנת בחוק יסוד: חופש העיסוק. המשיבה 10, שהיא חברת תעופה המשתמשת בשדה התעופה לצורך מתן שירותי ריסוס לחקלאים בסביבה וכן למתן שירותים מגוונים נוספים לגורמים שונים, הדגישה כי טרם נמצאה לשדה התעופה חלופה הולמת, ואם ייסגר יגרום הדבר לפגיעה אנושה לא רק בפרנסתן של חברות התעופה הפועלות בשדה ובעובדיהן, אלא אף בגורמים רבים נוספים המסתייעים בשירותיהן של חברות התעופה הפועלות בשדה.

דיון

7. טרם נדון בטענות הצדדים לגופן, עלינו להכריע בשתי בקשות של העותרים שהוגשו בשלב מתקדם של הדיון בעתירה. האחת, בקשה להגשת חוות דעת נוספת; והשניה בקשה להוספת פרטים וטיעונים.

בבקשה להגשת חוות דעת נוספת מבקשים העותרים לצרף לחומר הרב שהוגש על ידם חוות-דעת שניתנה לבקשתם מטעם אבנר (נרי) ירקוני, שכיחן בתפקיד ראש מינהל התעופה האזרחית בשנים 1998-2001. חוות הדעת מתייחסת להיבטים הבטיחותיים בפעולתו של שדה התעופה הרצליה. הפרקליטות, בשם המשיבות 2-5, וכן באי כוח המשיבות 1, 6-8, ו-11 התנגדו להגשת חוות הדעת. לטענת המדינה, קיימת בעייתיות בהגשת חוות דעת של מי שנשא עד לאחרונה בתפקיד ראש מינהל התעופה האזרחית, בנושאים הנדונים בעתירות שלפנינו. באת כוח המדינה הדגישה, כי מר ירקוני נטל חלק גם בדיונים המכינים שקיימו רשויות המדינה המשיבות לצורך הכנת תגובתן לעתירות, שהוגשו בעת שהוא עדיין כיהן בתפקידו. המשיבים הנוספים הצטרפו לעמדתה של המדינה, וכן הדגישו את האיחור הרב שבו הוגשה חוות הדעת – כמעט שנתיים לאחר הגשת העתירה. בא-כוח רשות שדות התעופה בישראל התנגד להגשתה של חוות הדעת גם מן הטעם שמר ירקוני אינו בעל מומחיות כלשהי בנושאים שלגביהם חיווה את דעתו.

לא ראינו לנכון להתיר את הגשתה של חוות הדעת, בלי שהכרענו בטענות הצדדים לעניין זה. על פני הדברים, נראה כי יש ממש בטענות המשיבים בדבר הבעייתיות הקיימת בקבלת חוות הדעת, וזאת בשל מועד הגשתה. הצדדים לעתירה פרשו לפנינו תמונה רחבת היקף באשר למכלול נושאי העתירה, ובכלל זה בנושא ההיבטים הבטיחותיים. כמו כן הוגשו לנו חוות דעתם של גורמים מקצועיים אשר נדרשו לסוגיית פעולתו של שדה התעופה הרצליה בשנים האחרונות. אשר על כן אין מקום להגשה של חוות דעת מאוחרות נוספות.

בקשתם השניה של העותרים הועלתה על ידי בא כוח העותרים במהלך הדיון בעל פה בהתנגדויות לצו על-תנאי. לדברי בא כוח העותרים, ערב הדיון, התבררו לו פרטים שלא היו ידועים לו בעת הגשת העתירה והמצביעים על כך ששדה התעופה הרצליה פועל בניגוד להוראות הדין. הורינו לבא כוח העותרים להגיש את בקשתו להוספת פרטים וטיעונים חדשים בכתב, כדי שלאחר מכן יוכלו המשיבים להגיב עליה. בתגובותיהם התייחסו המשיבים לגופן של הטענות החדשות שהעלו העותרים. לאחר שהוגשו תגובות המשיבים לבקשה, ביקשו העותרים לקיים דיון בטיעונים הנוספים, ואף פירטו בכתב את תגובתם לתגובותיהם של המשיבים.

לא ראינו מקום לאפשר לעותרים להרחיב את יריעת הטיעונים, במיוחד לנוכח השלב המאוחר שבו הועלו הטיעונים החדשים. הטיעונים החדשים שהעלו העותרים הם מן הסוג שלפי טיבם ניתן היה להביאם עם הגשת העתירה, שכן אין מדובר בעובדות

חדשות. הטענות החדשות שונות מהטענות המקוריות שנטענו בעתירה, ואינן נוגעות לבעייתיות הנובעת ממיקומו של השדה. אין בכך כדי לנקוט עמדה לגוף הטענות, ואנו מניחים שאלה נבדקו על ידי המשיבים המופקדים על פעולתו של שדה התעופה. עמידה קפדנית על מילוי הכללים המסדירים את פעולתו השוטפת של שדה תעופה חשובה בכל מקום בו מתקיים שדה תעופה, ובמיוחד בשדה תעופה אשר גם המשיבים אינם חולקים על הבעייתיות הנובעת מפעילותו בלב אזור מיושב.

8. לגופה של העתירה, היריעה שנפרשה לפנינו בטיעוני הצדדים רחבה ביותר. כאמור, קיימת מחלוקת עובדתית בשאלת הנתונים המצביעים על הסכנה הבטיחותית הנשקפת לתושבים מהמשך פעילותו של שדה התעופה ובשאלת מידת הרעש שגורמים המטוסים הממריאים ונוחתים בשדה התעופה – האם אכן הרעש הוא בלתי סביר בעוצמתו, באופן המפר את הוראות החוק בעניין זה. נקדים ונאמר כי הגענו למסקנה, כי מחלוקות עובדתיות אלה אינן טעונות הכרעה בהליך שלפנינו, ואנו אף לא נוכל להכריע בהן. השאלה אשר עלינו להכריע בה בעתירה היא האם בהתרת המשך הפעילות האווירית בשדה במתכונת הנוכחית, נוהגים המשיבים באופן המקים עילה להורות להם להפסיק את פעילות השדה לאלתר כמבוקש בעתירה, או שמתחייבת פעולה אחרת בעניין זה על ידי הרשויות.

9. לדברים אלה יש להוסיף, כי אין חולק על כך שאין להשאיר את המצב הקיים בשדה התעופה הרצליה על כנו לטווח הארוך. התרשמנו שנעשים מאמצים כנים למצוא פתרון לטווח הארוך. נראה כי מאז הוגשו העתירות שלפנינו חלה התקדמות בעניין זה. בכלל זה, נראה כי עניינו של מינהל מקרקעי ישראל בפנינו המקרקעין אף הוא גורם מסייע לזירוז בחינתם של אתרים חלופיים לשדה התעופה. כעולה מתשובת המדינה, בימים אלה אמורות להיות מוגשות למינהל מקרקעי ישראל ההמלצות הסופיות בדבר ארבעה אתרים פוטנציאליים לבניית שדה תעופה שאליו ניתן יהיה להעתיק את הפעילות האווירית המתבצעת כיום בשדה התעופה הרצליה. לטענת המדינה, כיום אין לאמוד במדויק את משך הזמן שידרש עד למציאתו והכשרתו של אתר חלופי. עם זאת, אין ספק שיעבור עוד זמן רב עד שיוכשר אתר כזה. הליכים תכנוניים, ובמיוחד הליכים לקראת בנייתו של שדה תעופה חדש, מעצם טיבם שהם אורכים זמן רב. נוכח מצב זה, עמדת המדינה היא שנגזר על שדה התעופה הרצליה להמשיך ולפעול במתכונתו הנוכחית לתקופה של שנים לא מעטות. השאלה שבה עלינו להכריע היא, אפוא, האם המדינה נוהגת כדין בהתירה את המשך הפעילות בשדה התעופה במתכונתה הנוכחית בתקופת הביניים הארוכה עד לסיומם של הליכי התכנון והכשרת אתר חלופי לשדה

התעופה. להלן נדון בשאלה זו בהתייחס לשני העניינים העיקריים שהועלו בעתירה: מפגע הרעש הנגרם מהפעילות האווירית בשדה ונושא הבטיחות.

מפגע הרעש

10. כפי שהובהר לעיל, נושא מפגעי הרעש הנגרמים על ידי תנועת המטוסים בשדה התעופה נתון במחלוקת עובדתית בין העותרים למשיבים. העותרים מצביעים על רמות הרעש הנמדדות בעת מעבר מטוס כחורגות מטווח הרעש שמומחה המשרד לאיכות הסביבה הצביע עליו כ"סביר", בעוד שהמשיבים מדגישים כי הקריטריונים שקבע המשרד לאיכות הסביבה מתייחסים לרמת הרעש הממוצעת הנמדדת לאורך היממה, וזו אינה חורגת מהטווח הסביר. שאלת קיומו של מפלס רעש בלתי סביר באזור שדה התעופה טעונה הכרעה עובדתית. המחלוקת העובדתית בעניין זה ניתנת לבירור בבתי המשפט האזרחיים בלבד, אשר בידם לבחון את הראיות ביחס לשאלה השנויה במחלוקת. ואמנם נמסר לנו, כי תובענה שהגיש אחד העותרים בעניין זה תלויה ועומדת בפני בית משפט השלום בהרצליה. לפיכך, אין בכוונתנו להכריע במחלוקת זו. השאלה היחידה הנתונה להכרעתנו היא האם הוכח שמפלסי הרעש שנמדדו בקרבת שדה התעופה הם "בלתי סבירים" עד כי מתחייבת מכך המסקנה כי המשך פעילותו של שדה התעופה נגועה בחוסר סבירות קיצוני מצד הרשויות המוסמכות, ולפיכך יש להורות על הפסקתה. מבלי להכריע במחלוקת עובדתית זו, די אם נאמר כי מחוות הדעת המקצועיות שהוגשו לעיוננו, הנאמנות הן על העותרים והן על המשיבים, לא ניכר כי מפלסי הרעש חורגים במידה בלתי סבירה עד כי מתחייבת התערבותו של בית משפט זה לסגירת שדה התעופה. מחוות הדעת של המשרד לאיכות הסביבה וממדידות רעש שביצע המשרד באזור שדה התעופה בשנים 1996 ו-2000 עולה כי מפלסי הרעש שנמדדו אינם חורגים מהערכים המקובלים באזור עירוני, אלא שהם בולטים מעל רעשי הרקע של הסביבה השקטה יחסית שבה נערכו המדידות. אנשי המקצוע השוו את מידת הרעש הנגרמת ממעבר מטוס בנקודה בה בוצעו המדידות, לרעש שגורם מעבר של אוטובוס באזור שקט. אין חולק על כך שרעש המטוסים הממריאים ונוחתים בשדה התעופה פוגם באיכות חייהם של תושבי הסביבה. יתכן גם שבמסגרת ההליכים התלויים ועומדים בפני בית המשפט האזרחי, יעלה בידם של העותרים להוכיח כי רעש זה הינו "חזק" או "בלתי סביר", בהתאם לחוק [השוו: פסק דינו של השופט ח' כהן בעניין כנוביץ הנ"ל בעמ' 597]; אלא שלאחר שעיינו בחוות הדעת המקצועיות, באנו לכלל מסקנה כי לא הונחה לפנינו תשתית עובדתית ממנה עולה כי עקב מפלס הרעש הנגרם מעצם הפעלתו של שדה התעופה במתכונת הנוכחית מתחייבת התערבותו של בית משפט זה, לסגירתו. מסקנתנו זו מביאה בחשבון את העובדה שהוטלו כבר הגבלות

של ממש על הפעילות האווירית בשדה כדי לקיים את איכות החיים הראויה של התושבים. כן מביאים אנו בחשבון שמומחי המשיבים מקיימים מעקב צמוד אחרי שיעור הרעש והמגבלות על הפעילות מוטלות מעת לעת בהתאם לממצאיהם. בשולי הדברים נעיר עוד כי על הרשויות המוסמכות לכך לתת דעתן למצב הבלתי ראוי לפיו בעניין רעש הנגרם ממטוסים טרם נקבעה בתקנות הגדרה לרעש ברמה "בלתי סבירה", על פי הוראות החוק למניעת מפגעים, התשכ"א-1961.

סיכומו של דבר, איננו סבורים שיש בטענות העותרים בעניין מפגעי הרעש כדי להוות בסיס למתן סעד כמבוקש על ידם במסגרת הליך זה.

הסיכון הבטיחותי

11. הנושא הבטיחותי שהועלה בעתירה זו, הטריד אותנו לא מעט. כאמור, קיימת מחלוקת באשר למידת פוטנציאל הסיכון הגלום בפעילות המתבצעת בשדה. המשיבות 6,7,8 ו-11, שהן חברות תעופה העוסקות בהוראת טיסה בשדה התעופה, טוענות בתשובתן לעתירה כי דווקא "טיסות ההקפה" הן הבטוחות ביותר, בשל סוג המטוסים המשמשים לצורך טיסות אלו ובשל העובדה כי "טיסות ההקפה" מבוצעות באזור השליטה של מגדל הפיקוח ובהשגחת מדריכי טיס מוסמכים ומנוסים. אולם, השאלה העומדת להכרעתנו איננה האם הפעילות השוטפת המתנהלת בשדה התעופה הרצליה מתבצעת בהתאם לכל תקני הבטיחות. מתשובת המשיבים 1-4 עולה, כי שדה התעופה פועל בהתאם לאותה מערכת תקינה המקובלת בכל שדות התעופה בארץ, שהיא גם התקינה המוכרת והמומלצת על ידי הארגון הבינלאומי לתעופה אזרחית. לו היה מדובר בשדה תעופה "רגיל" ובפעילות אווירית שאינה לימוד טיס, יתכן שהיה די בכך כדי להניח את דעתנו. אולם, בהתחשב בבעייתיות המיוחדת לשדה התעופה הרצליה, אחריותם של המשיבים אינה מתמצה בהקפדה על תקני הבטיחות במהלך הפעילות השוטפת ובפיקוח הדוק על הפעילות האווירית מהשדה. הזכרנו כבר כי הצוות הבינמשרדי שהוקם על ידי משרד התחבורה המליץ על כך שפעילויות ההדרכה של בתי הספר לטיסה יועברו לשדות חלופיים, באופן שבתוך שנה יופסקו טיסות ההקפה בשדה. המלצת הצוות הבינמשרדי לא יושמה. המדינה אמנם טוענת כי לא עלה מספר התאונות וכי רמת הבטיחות בשדה היא בהתאם לנורמות המקובלות, אולם, גם לשיטתה יש פוטנציאל סיכון מיוחד בטיסות הדרכה. על רקע האמור חייבות הרשויות המופקדות על הפעילות בשדה התעופה לעשות כל שביכולתן להעביר את פעילות ההדרכה האווירית משדה התעופה הרצליה לאתרים אחרים, ולהקטין את נפח הפעילות המתנהלת בשדה רק לפעילות חיונית שלא נמצא לה אתר חלופי. המדינה פעלה אמנם בשנים האחרונות

לצמצום היקף הפעילות בשדה התעופה, ובמסגרת זו אף הועברו מרבית הטיסות למטרות חקלאיות לשדה אחר. מגמה זו היא מגמה ראויה, ויש להמשיך בה במקביל למאמצים למצוא פתרון לטווח הארוך. בתקופת הביניים, ועד שיימצא פתרון קבע לטווח הארוך, השאלה הנתונה להכרעתנו אינה האם ובאיזו מידה הפעילות האווירית בשדה מהווה פוטנציאל לסיכון בטיחותי, אלא האם הרשויות פועלות כדין בהתירן את המשך פעולתו של השדה על אף הנתונים שבידיהם לעניין זה. בשאלה זו קיימת חשיבות מיוחדת להמלצות הגורמים המקצועיים אשר הוגשו לרשויות, ולעמדת הרשויות נוכח המלצות אלה.

12. כאמור, המלצת הצוות הבינמשרדי היתה כי יש להביא להפסקתן של טיסות ההקפה בשדה, על ידי העברתן משדה התעופה הרצליה לאתרים אחרים. במישור העקרוני, המדינה סומכת את ידיה על המלצות הצוות הבינמשרדי. בתגובה המקדמית של המדינה לעתירה לצו על-תנאי, נמסר כי יש כוונה להפחית את פעילות בתי הספר לטיסה בשדה תוך זמן קצר יחסית, בהתאם להמלצת הצוות הבינמשרדי, אלא שבעמדה זו חל שינוי. בתשובה לצו על-תנאי ציינה באת-כוח המדינה כי נוכח עמדת מערכת הביטחון ונוכח סגירת שדה התעופה בעטרות, לא ניתן עוד, בטווח הזמן הקצר, לצמצם את הפעילות האווירית המתבצעת בשדה. עמדת המדינה נגזרת, אפוא, מהתפישה לפיה קיום פעילות של לימוד טיסה בשדות תעופה שאינם במרכז הארץ תפגע קשות בתחום פעילות זה, שיש עניין ציבורי לקיימו ולעודדו. ערים אנו לכך שבמדינה קטנה כשלנו, בה מתבצעת פעילות אווירית אינטנסיבית כאשר אין ניתן לעשות שימוש בשדות תעופה קיימים, בשל צרכי ביטחון, קיים קושי אובייקטיבי במציאת אתר חלופי לשדה התעופה הרצליה. עם זאת, מחובתה של המדינה לפעול באופן נחרץ יותר להקטנת היקף הפעילות האווירית נוכח פוטנציאל הסיכון הקיים בשדה התעופה. על המדינה לאזן בין השיקולים והאינטרסים שיש להביא בחשבון לעניין הפעלת השדה, ובהם, מחד גיסא, פוטנציאל הסיכון בהפעלת שדה התעופה – כפי שבא לידי ביטוי בהמלצות הצוות הבינמשרדי, ומאידך גיסא, הצורך להכשיר טייסים למערכת התעופה האזרחית בישראל. אשר על כן אנו סבורים כי גם אם האיזון בין אינטרסים ציבוריים חיוניים בהפעלת השדה לבין הסיכונים הכרוכים בהפעלתו אינו מחייב סגירת השדה לאלתר והפסקת כל הפעילות האווירית בו, הרי מתחייב צמצום טיסות ההדרכה בשדה, המהוות את פוטנציאל הסיכון המשמעותי ביותר, בטווח זמן סביר. לפיכך לתקופת הביניים ועד לקבלת הכרעה על ידי מוסדות התכנון באשר לגורלו של השדה, כפי שיפורט להלן, מוטל על המשיבים 1-4 לשקול את מידת הנזק שייגרם ללימודי הטיס אל מול הצורך, שעליו לא חלקה המדינה בתגובתה המקדמית לעתירה, להביא לצמצום מספר טיסות ההקפה בשדה התעופה הרצליה. על הרשויות המופקדות על הנושא לחתור באופן

קונקרטי לשינוי המצב הקיים, ובמסגרת זו עליהן לשקול פתרונות שונים ומגוונים, גם במחיר של פגיעה מסוימת במערך לימוד הטיסה. על כן, כל עוד מתקיימת הפעילות האווירית בשדה התעופה הרצליה, על המשיבים לשקול הטלת מגבלות נוספות שיביאו לצמצום טיסות ההקפה המבוצעות שם, בהתאם לחוות דעת המומחים מטעמם. אשר על כן אנו מורים כי פעילות ההדרכה בשדה תצומצם כך שייקבעו כללים חדשים להפעלתו, עד ליום 1.6.2004. אשר למעמדו של שדה התעופה בטווח הזמן הארוך, סברנו כי נוכח התקיימות הליכי תכנון של מערך שדות התעופה בישראל, ובהם שדה התעופה הרצליה, מן הראוי להמתין לסיומם של הליכי התכנון ולהחלטת גורמי התכנון השונים באשר למעמדו של שדה התעופה. אך מובן הוא, כי גורמי התכנון השונים יביאו בגדר שיקוליהם, כפי שיפורט להלן, את המלצות הגורמים הסביבתיים, כמו גם את המלצות הצוות הבינמשרדי לעניין הסיכון הבטיחותי הנשקף מן הפעילות בשדה.

על יסוד כל האמור, העתירה נדחית, בכפוף לאמור בסעיף 12 לעיל.

בג"ץ 5744/00

13. על רקע הטענות בדבר המפגעים לסביבה שגורם שדה התעופה, כפי שתוארו לעיל, מבקשות העותרות בעתירה זו, שלוש הרשויות המקומיות שהשדה בתחומן או בקרבתן, כי תבוטל החלטת המועצה הארצית לתכנון ובניה לעגן את שדה התעופה במסגרת תכנית המתאר הארצית לתפרושת שדות התעופה – תמ"א 15, או כי יוצהר על בטלותה; וכן, כי תבוטל החלטת הממשלה המאשרת את התמ"א, או כי יוצהר על בטלותה. כמו כן מבקשות העותרות, כי נורה למשיבים להפסיק את פעילות השדה תוך זמן סביר, ונורה על ההעתקה לאתר חלופי.

העותרות טוענות כי ההחלטה לעגן את השדה בתמ"א 15 מתעלמת מן ההכרח להעתיק את השדה ממקומו הנוכחי. לטענתן, ההחלטה לוקה באי סבירות קיצונית נוכח היות השדה מפגע בטיחותי וסביבתי אשר המועצה הארצית התעלמה מנתוניו ומן ההמלצות הקיימות לגביו. כן טוענות הן כי ההחלטה בלתי חוקית בשל כך שלא הוכן תסקיר השפעה על הסביבה כמתחייב, לטענתם, על פי חוק התכנון והבנייה.

לאחר שעיינו בטענות שהעלו העותרות ובתשובות שהגישו המשיבים לעניין זה, החלטנו כי דין עתירה זו להידחות. הנמקת המשיבים לעניין החלטת המועצה הארצית לכלול את שדה התעופה הרצליה בתמ"א 15, כפי שתפורט להלן, הניחה דעתנו. כמו כן, כפי שטענו העותרים, אמנם בהליך אישור התמ"א נפל פגם בשל

היעדרו של תסקיר השפעה על הסביבה, אולם שוכנענו כי פגם זה אינו יורד לשורשו של ההליך ואין בו כדי להוביל לבטלות החלטת האישור או לבטלותה של התמ"א כולה.

14. אשר לטענת העותרים בדבר אי הסבירות הקיצונית שבה לוקה ההחלטה לכלול את שדה התעופה בהרצליה בתמ"א 15, בשל הסכנות הבטיחותיות הנשקפות ממנו, לא ראינו להרחיב דברים ביחס לכך. בדוננו בעתירה התאומה, 5598/00 הנ"ל, כבר התייחסנו למפגעים ולסיכונים, הנובעים מהפעלת שדה התעופה במקום, ועמדנו על הצעדים שעל הרשויות לנקוט בהם כדי למצוא פתרונות לטווח הזמן הקצר ולטווח הזמן הארוך. העותרים פרשו לפנינו יריעה רחבה על-מנת לבסס את טענתם כי המועצה הארצית לא קיימה דיון מעמיק במכלול ההיבטים הבעייתיים הקשורים בפעולתו של שדה התעופה הרצליה, וכי לא עמדו בפני המועצה כל הנתונים הרלוונטיים לשם גיבוש החלטתה לאשר את עיגון השדה בתמ"א. לצורך כך הגישו העותרים תיק מוצגים מפורט הכולל את הפרוטוקולים של דיוני המועצה הארצית לאורך השנים שקדמו לאישור התמ"א. העולה ממוצגים אלה הוא שאכן לא התקיים דיון מעמיק ומפורט במועצה הארצית בנוגע למכלול הבעיות המיוחדות לשדה התעופה הרצליה. אולם, אין לומר כי המועצה לא היתה מודעת לבעיות אלה. עמדת הרשויות הרלוונטיות לתעופה, אשר היתה ידועה לחברי המועצה ושימשה בסיס לקבלת החלטתם בדבר עיגון שדה התעופה הרצליה בתמ"א, גרסה כי עד למציאת אתר חלופי שאליו ניתן יהיה להעביר את הפעילות האווירית המתבצעת בשדה יש לעגן את קיומו של השדה בתמ"א 15, על-מנת לאפשר את המשך פעילותו במגבלות שכבר נקבעו ושייקבעו בעתיד. נראה לכאורה, כי המועצה לא התעלמה מהבעיות הסביבתיות, והפתרון שקבעה לבעייתיות זו מצוי במתכונת התכנית. נכון יהיה לומר כי במודל האופטימלי של תכנון, ראוי היה לשקול את מלוא השיקולים ביחס לכל שדות התעופה הקיימים והמתוכננים בארץ בטרם אושרה התכנית הארצית. אלא שהמועצה הארצית, מטעמים מעשיים, בחרה לקדם את התכנית הארצית לשדות התעופה, שלא על פי המודל האמור. השאלה הנתונה להכרעתנו היא האם פעלה בכך שלא כדין. תמ"א 15 מתייחסת לתפרושת שדות תעופה ארצית, שחלקם קיימים כבר שנים רבות ללא תכנון מסודר ומאושר. ההתמשכות יוצאת הדופן של הכנת התמ"א והגלגולים השונים שעברה, חושפת מעט מהקשיים שעמדו בפני המועצה בבואה להכין תכנית ארצית שלמה וסופית. הפתרון שנמצא לעניין זה בא לידי ביטוי בהחלטתה של המועצה הארצית כי התמ"א תאושר בשלב הראשון כתכנית שלד להכנת תכניות לשדות התעופה, ובגדרה ניתנה מערכת אחידה של הנחיות להכנת תכניות מתאר מקומיות ומפורטות. כן נקבע בתמ"א, כי תוכניות מפורטות יוכנו לגבי כל שדה ושדה בנפרד, וכי תחול מגבלת זמן על סימון שדות תעופה. כך, נקבע, לאחר

אישור התמ"א, ניתן יהיה להוסיף או לגרוע שדות תעופה מסוגו של השדה הנדון, בתוך תקופה של שלוש שנים, לאחר התייעצות עם מוסדות התכנון הרלוונטיים. המתווה הכללי של שדות תעופה בישראל, כפי שנקבע בתמ"א, הביא בחשבון, בין היתר, מצב קיים, ולפיכך הותירה המועצה בידיה את האפשרות לגרוע מן התוכנית חלק מהשדות, ובהם השדה הנדון, לאחר בדיקה יסודית וראויה של הנתונים שטרם נבחנו (ראו, לעניין זה, הוראות סעיפים 1, 3, 5, לפרק ג' לתמ"א וכן הוראת סעיף 8 לפרק א' לתמ"א).

15. הנחת העבודה של המועצה הארצית לא היתה נטולת יסוד. לפי אותה הנחה, בדיקות נקודתיות הנוגעות לכל שדה ושדה, ובכללן, הבדיקות הבטיחותיות והשפעת שדה התעופה על סביבתו, אינן יכולות להיעשות באופן יעיל במתכונת ארצית. גישה זו אף היתה מעוגנת בתפיסה שהמצב הקיים, בו פעלו שדות תעופה ללא כל בסיס בתכניות המתאר, יש בו, על פניו, חסרונות קשים, שניתן לצמצמם ככל שייקבע בהקדם המתווה הכולל לתכניות מפורטות.

כעולה מגישה זו ומההוראות המיוחדות של תמ"א 15, ניתן לומר כי עניינו של שדה התעופה הרצליה טרם הוכרע סופית, אף כי הוא נכלל בתכנית ארצית מאושרת. הכללתו בתכנית כפופה, כאמור, לאישורה של תכנית מפורטת שתוכן על ידי הועדה המחוזית תוך תקופת זמן מוגבלת של שלוש שנים - תקופה העומדת עתה בפני סיום. על רקע מכלול הנסיבות שהיו בפני המועצה ביחס לשדות התעופה בכלל והשדה בהרצליה בפרט, אין לומר כי המתכונת האמורה שנקבעה בתמ"א לוקה באי סבירות קיצונית.

16. אשר לטענה בדבר היעדר תסקיר השפעה על הסביבה – אין חולק כי התמ"א התקבלה מבלי שהיו מונחים בפני המועצה הארצית תסקירי השפעה על הסביבה. עובדה זו מעוררת מספר שאלות: האם חלה על המועצה חובה לקבל תסקיר כזה; האם העדרו של התסקיר פוגם בהליך; ומה תוצאתו של פגם זה. לשונה הברורה של תקנה 2 לתקנות התכנון והבניה (תסקירי השפעה על הסביבה), התשמ"ב-1982 (להלן: "תקנות התסקיר"), אינה מותירה כל ספק באשר לחובה שחלה על המועצה הארצית לקבל תסקיר השפעה על הסביבה בטרם תמליץ על תכנית מתאר ארצית. כך קובעת תקנה 2 הנ"ל:

(א) לא ידון מוסד תכנון בתכנית מסוג התכניות המנויות בתקנת משנה (ב) ולא יחליט בתכנית כאמור, אלא אם הוכן	"חובת הגשת תסקיר
---	-------------------------

וצורף לתכנית תסקיר השפעה על הסביבה.

(ב) ואלה סוגי התכניות:

(1) תחנות כוח, שדות תעופה, נמלים
ואתרים לסילוק פסולת רעילה;”

המועצה הארצית לתכנון ולבניה היא “מוסד תכנון” כמשמעותו בחוק התכנון והבניה, התשכ”ה-1965 (להלן: “החוק” או “חוק התכנון והבניה”). בסעיף 1 לחוק הוגדר “מוסד תכנון”: “כל רשות שיש לה סמכות בעניין תכניות או היתרים”. בהתאם לכך היה על המועצה לקבל תסקיר טרם גיבוש החלטתה להציע תכנית מתאר לאישור הממשלה.

בתשובתם לעתירה פרשו המשיבים את הנימוקים להיעדרו של תסקיר השפעה על הסביבה. ראשית טוענים הם, כי העבודה על תמ”א 15 החלה בשנת 1972 והתמשכה על פני עשרות שנים ולבסוף הוגשו בה 22 אתרים לשדות תעופה. החובה לקבל תסקיר איכות הסביבה הותקנה רק בשנת 1982 ולכן הם טוענים כי מלכתחילה היה ספק למועצה הארצית אם חלה עליה חובה לקבל תסקיר כאמור. עוד טוענים הם, כי הכנת תסקירי איכות הסביבה לשדות התעופה שבתכנית היתה נמשכת זמן רב והיתה מותירה על כנה את המצב הבלתי תקין לפיו פועלים שדות התעופה ברחבי הארץ ללא מסגרת תכנונית סטטוטורית. בין היתר מציינים המשיבים כי בהעדר הסדרה תכנונית אין מגבלות תכנוניות על שימושי קרקע שליד שדות התעופה, מתפתחת התופעה שהבנייה מתקרבת אל השדה ונוצרות בעיות מן הסוג המאפיין את שדה התעופה הרצליה. בסופו של דבר טוענת המדינה, כי במסגרת ההחלטה שלא לעכב את הכנת התמ”א והכשרתה כתוכנית שלד, הוחלט כי תסקירי השפעה על הסביבה ייבחנו במסגרת תוכניות המיתאר המפורטות שיוגשו ביחס לכל שדה תעופה בנפרד, וזאת, תוך שלוש שנים מיום אישור התמ”א. המשיבים סיכמו, בסעיף 45 לתשובתם, כי:

“... הכנת התכנית החלה עשור שנים עובר להתקנתן של תקנות התכנון והבנייה (תסקירי השפעה על הסביבה), התשמ”ב-1982, וכי בין היתר נוכח התקנתן שונתה מתכונת התכנית כך שהיא קובעת באורח כללי וטנטטיבי בלבד את האתרים בהם יתקיימו מכאן ולהבא שדות תעופה, כאשר ההכרעה הסופית בנושא תתקבל רק לאחר דיון מקיף ופרטני – במסגרתו אף יוגש תסקיר השפעה על הסביבה – בוועדות המחוזיות. בנסיבות אלה, ומשהמתנה לתסקירי השפעה על הסביבה היתה מובילה לעיכוב ממשי בקידום תכנית חשובה זו, נבקש לטעון כי לא נפל פגם בהחלטה לדחות את מועד ההכנה והלימוד של תסקירי השפעה על הסביבה לשלב התכנון המפורט בוועדות המחוזיות... נוסיף ונציין, כי אף לא היה ערך רב בעריכת תסקירי השפעה על הסביבה ביחס לתכנית ברמה כה כללית, וכי ליבון סביבתי במתכונת הנהוגה ורצויה בתסקירי השפעה על

הסביבה יכול להתקיים באורח אפקטיבי רק כאשר בוחנים את מכלול הפרטים ביחס ליעוד התכנוני המוצע. אשר לקשר בין תסקיר לבין תכנית ספציפית, נבקש להפנות להגדרת המונח 'תסקיר' בחוק ובתקנות ולדברים האמורים בפסק דינו של כב' השופט חשין בבג"צ 2920/94 אדם טבע ודין נ' המועצה הארצית לתכנון ולבניה, פ"ד נ(3) 441, 456-457". (ההדגשות הוספו).

17. נוכח החשיבות הרבה שיש לייחס להשפעה על הסביבה בשיקולי התכנון מן הראוי הוא שככלל תקפיד המועצה למלא אחר החובה הקבועה בתקנה 2(א) לתקנות התסקיר [ראו: בג"ץ 3476/90 החברה להגנת הטבע נ' המועצה הארצית לתכנון ובניה (לא פורסם)]. העובדה כי התקנות נכנסו לתוקף לאחר שהמועצה כבר היתה בעיצומם של דיונים בנושא תמ"א 15, היא כשלעצמה אינה נימוק שלא להחיל עליה חובה זו. הדין החל על החלטה שמגבשת המועצה הינו הדין שהוא בתוקף במועד קבלת ההחלטה. ההכרעה בעניין התמ"א נתקבלה שנים רבות אחרי שהתקנות היו בתוקף, ועל כן, מוטלת הייתה על המועצה החובה לקיים את הוראותיהן. משאמרנו כך, טרם נקטנו עמדה באשר למסקנה המתבקשת כתוצאה מהעדר תסקיר כאמור בטרם אושרה תמ"א 15. לנוכח עינינו עומד הכלל שלא כל פגם שנפל בהליך המנהלי פוסל את ההליך עד כדי בטלות, והשאלה היא האם הפגם בנסיבות שלפנינו מחייב את בטלות ההחלטה על אישור התמ"א או את בטלותה של התמ"א כולה.

ככלל, אין לאשר תכנית בדרג תכנוני כלשהו מבלי שנשקלו כל ההיבטים הנוגעים לתכנון, וההיבט של איכות הסביבה והשפעת התכנית על הסביבה הינו רכיב משמעותי בכל תכנית מתאר. בעניין שלפנינו עמדה באת-כוח המדינה על השתלשלות הליכי התכנון וציינה כי תקנות התסקיר הותקנו בעת שהתכנית הארצית לשדות תעופה היתה מונחת כבר על סדר היום של המועצה. רק לאחר שחזרו התכניות שנשלחו להערות הועדות המחוזיות באחד מהגלגולים האחרונים של התכניות שנדונו, עוררו הועדות המחוזיות את הצורך בהכנת תסקירי השפעה על הסביבה והפנו תשומת לב המועצה לכך שהתסקירים יחייבו את התאמת התכנית הארצית המוצעת לשינויים המתפתחים כתוצאה משינוי העתים ומבעיות סביבתיות. בשלב זה התגבשה במועצה המסקנה כי לא ניתן יהיה לקיים לצורך התמ"א הנדונה דיון מעמיק בתסקירים סביבתיים, שהם בעלי זיקה סביבתית מקומית, כחלק מהדיון במסגרת תכנית המתאר הארצית. כמתואר לעיל, הפתרון שנמצא הוא בקביעת התמ"א במתכונת סכמטית, המתווה מסגרת אחידה לטיפול בתכניות מפורטות, לרבות לעניין החובה להכין תסקירי השפעה על הסביבה. נראה שיש בכך פתרון מעשי אשר הותיר פתח לשינוי התכנית

באופן פרטני, במיוחד לגבי שדות תעופה מהקטגוריה אשר שדה התעופה הרצליה נכלל בה. משקבעה המועצה הארצית את שדות התעופה הנמנים עם הסוג שניתן להוספה או לגריעה בתכנית הארצית במתכונת האמורה, יש ממש בטענת המדינה כי התכנית הארצית, ככל שהיא מתייחסת לשדה התעופה בהרצליה, היא תכנית על תנאי.

18. כעולה מהתמונה שנפרשה בפנינו באשר לשיקולי המועצה, מתברר שהמועצה העדיפה שלא לצאת ידי החובה לקבל תסקיר השפעה על הסביבה, כפי שמחייבות תקנות התסקיר, מאחר שסברה שתוכל לקיים בדיקה עניינית ומהותית של ההשפעה על הסביבה רק לאחר שיוגשו לה תכניות מקומיות או מפורטות, לפי העניין. הנסיבות הקשורות בתמ"א הנדונה הן יוצאות דופן בהתחשב בכך שהיא אינה רק מציגה תכנון כולל, אלא, בין היתר, מאשרת מצב קיים, זאת בשונה מהמצב שעמד ברקע פסק הדין בבג"ץ 3476/90 הנ"ל, שבו נדרשה המועצה לאשר הקמת מתקן חדש. אכן, אין ערך רב לעריכת תסקירי השפעה על הסביבה ביחס לתכנית מתאר ארצית ברמה כוללנית כאשר מדובר במצב המיוחד בו היה על המועצה לדון ולהכריע ביחס לשדות תעופה קיימים ופועלים. לכאורה, יש שוני בין תכנון שדה חדש לבין עיגונו בתכנית ארצית של שדה תעופה קיים ופועל. לב ליבו של תסקיר השפעה על הסביבה, וחשיבותו המיוחדת, היא בקשר שבין התכנון האזורי לסביבה הקרובה. כאשר מדובר במספר רב של שדות תעופה באזורים שונים בארץ, יש ממש בטענת המועצה כי לימודן של ההשפעות הסביבתיות באזורים השונים, אילו נעשה בידי גוף ריכוזי אחד, עלול היה לעכב את הדיון בתמ"א לתקופה בלתי סבירה מצד אחד, ולפגוע ברמת הבדיקה וההתייחסות הנקודתית מצד אחר. לפיכך, בנסיבות שנוצרו בעניין שלפנינו, אין זה בלתי סביר להשאיר את בדיקת תסקיר השפעת הסביבה, לשלב הכנת התכנית המפורטת על ידי הועדה המחוזית. אמנם, טענת העותרים כי קיימות גם השלכות סביבתיות הנובעות מהתפרושת הכוללת של השדות, אשר מקימה לכאורה צורך בבחינה של ההשלכות הסביבתיות של יחסי הגומלין בין השדות השונים אינה חסרה כל בסיס. אולם, נראה כי אין מחלוקת שהבעיות כבדות המשקל שמעורר שדה התעופה הרצליה אינן נובעות בעיקרן מהשלכות סביבתיות מסוג זה, אלא ממאפייניו המיוחדים של שדה התעופה הנדון. על כל פנים, כפי שיובהר להלן ובהתאם לתוצאה אליה הגענו, גם היבט זה של הנושא הסביבתי יוכל להיבחן על ידי המועצה הארצית בבוא העת.

19. לאמור לעיל נוסף, כי במבנה ההיררכי של מוסדות התכנון רשאי כל מוסד תכנון בכיר לחייב את מוסד התכנון הכפוף לו למלא אחר הוראות ולבצע תפקידים שהוא מוסמך להם מבחינה מעשית. המועצה הארצית יכולה היתה להגיע לתוצאה דומה

לזו שבחרה בה לו היתה פועלת בדרך הקבועה בסעיף 58(א) לחוק התכנון והבניה, שזו לשונו:

”הוראות המועצה הארצית
המועצה הארצית
 המועצה הארצית רשאית לחייב את הועדה המחוזית לקבוע בתכנית מתאר מחוזית הוראות שהועדה המחוזית רשאית לקבוע בתכנית לפי סימן זה, וכן הוראות בעניינים שהמועצה הארצית מוסמכת להם לעניין תכנית המתאר הארצית.”

ראו לעניין זה גם: סעיפים 28, 62, 64 לחוק התכנון והבניה. לו היתה המועצה הארצית נוהגת בדרך הקבועה בסעיף 58(א) לחוק התכנון והבניה, יכולה היתה להגיע לפתרון מעשי המגבש את האיזון שבין תכנית כללית ברמה הארצית מחד גיסא, מול הצורך, ואף החובה, להיזקק לשיקולים מקומיים ובכללם שיקולי השפעה על הסביבה מאידך גיסא (השוו: בג”ץ 2324/91 התנועה למען איכות השלטון בישראל ואח’ נ’ המועצה הארצית לתכנון ולבניה, משרד הפנים ואח’, פ”ד מה(3) 678, 685). במקום לפעול במסגרתו של סעיף 58(א) הנ”ל, בחרה המועצה, כאמור, לגבש תחילה תכנית ארצית במתכונת “סכמטית”, להביאה לאישור הממשלה ובמסגרתה להטיל על מוסדות התכנון הנמוכים יותר חובה להגיש לה לאחר מכן את תסקיר ההשפעה על הסביבה, כחלק מגיבוש התכניות המפורטות. פעולה במסגרתו של סעיף 58(א) הנ”ל היתה מביאה לכך כי התמ”א לא היתה מאושרת במועצה הארצית ובהחלטת ממשלה עד לקבלת התכניות מהועדות המחוזיות. תהליך האישור היה נדחה, אפוא, לשלב מאוחר שלאחר קבלת תסקירי השפעה על הסביבה מכל אחת מהועדות. כאשר מביאים בחשבון את העובדה שקיים כלי משפטי שלו היה נעשה בו שימוש היתה התוצאה המעשית דומה, ובהצטרף עובדה זו לנסיבות המיוחדות של העניין שלפנינו כפי שפורטו לעיל, הרי אישורה של התמ”א במתכונתה הנוכחית אינו מגלה פגם מהותי היורד לשורש ההחלטה, מן הסוג שיש בו כדי להביא לכך שבית משפט זה יכריז על בטלותה של החלטת המועצה והחלטת הממשלה. בבוא בית המשפט לשקול את המסקנה המתחייבת מהעובדה כי נפל פגם בהליך שמתקיים בפני רשות מינהלית עליו להביא בגדר שיקוליו, בין השאר, את מהות הכלל שהופר, את הנזק שנגרם כתוצאה מהפרת הכלל ואת הנזק שייגרם כתוצאה מביטול ההחלטה המינהלית [ראו: רע”פ 2413/99 טור’ רחמים גיטפן נ’ התובע הצבאי הראשי, פ”ד נה (4) 673; בג”ץ 2918/93 עיריית קרית גת נ’ מדינת-ישראל, פ”ד מז(5) 832; בג”ץ 3081/95 רומיאו נ’ המועצה המדעית של ההסתדרות הרפואית בישראל ואח’, פ”ד נ(2) 177; בג”ץ 7505/98 קוריאנאלדי נ’ לשכת עורכי הדין בישראל ואח’, פ”ד נג(1)

[153]. בחינת עקרונות אלה בנסיבות המיוחדות של המקרה שלפנינו, מוביל למסקנה כי על אף הפגם בהליכי העברתה של התמ"א לאישור, ובאישורה בטרם קבלת תסקירי השפעה על הסביבה, אין בו כדי להביא לבטלות החלטת המועצה והאישור שקיבלה. התכנית הארצית, ככל שהיא מתייחסת לשדה התעופה הרצלית, היא תכנית המשמרת מצב קיים שקדם לה, תוך שהיא מותירה אפשרות של שינויה עד כדי אפשרות גריעתו של שדה התעופה הנדון מהתכנית. ההליכים שהתקיימו במועצה לא קבעו שינוי מהותי במצב הקיים בו פועל שדה התעופה בהרצלית שנים רבות. הרשויות המוסמכות חויבו לבחון את המשך הפעילות המתבצעת בשדה התעופה תוך התחשבות מיוחדת במיקומו הבעייתי בלב אזור עירוני מאוכלס. הוראות התמ"א מציבות מגבלת זמן של שלוש שנים לגיבוש התכנית ברמה המחוזית, תוך היזקקות לתסקיר השפעה על הסביבה. בנסיבות העניין, ההחלטה שקיבלה המועצה להטיל את חובת עריכת התסקיר על הועדות המחוזיות מצד אחד ולהותיר פתח לשינוי התכנית מצד אחר, הינה דרך מעשית המתחשבת בצורך המיוחד לעגן לעת הזאת את פעילותם של שדות התעופה הקיימים בתכניות מתאר, מבלי לוותר על שכלולן של התכניות לאחר בחינת התכניות המפורטות. נוכח האמור, ניתן יהיה לרפא את הפגם הלכאורי שנפל בהחלטת המועצה אם תפעל המועצה בדרך המפורטת להלן. המועצה הארצית תשוב ותדון בשאלה אם שדה התעופה בהרצלית ייכלל בתכנית בהתאם לסמכותה לפי סעיף 8 לפרק א' לתמ"א, לאחר שיתקבלו התכניות המפורטות. עם חלוף התקופה המירבית של שלוש שנים להכנת התוכניות המפורטות, או לאחר קבלת אורכה סבירה, אם זו נדרשת, יהיה על המועצה לשקול גם את תסקיר ההשפעה על הסביבה שיוכן במסגרת התכנית המפורטת כאמור. יתרה מזו, אנו קובעים כי בנסיבות המיוחדות של שדה התעופה בהרצלית מוטלת על המועצה הארצית חובה לשוב ולדון בתכנית ויהיה עליה לשוב ולהפעיל באופן ענייני ופרטני את שיקול הדעת שהשאירה לעצמה בעניין זה בסעיף 5 לפרק ג' לתמ"א, כדי שתחליט אם השדה בהרצלית יישאר בתמ"א 15 או ייגרע ממנה, לאחר קבלת התוכניות המפורטות מהועדות המחוזיות ותסקיר ההשפעה על הסביבה.

20. בסופם של דברים נעיר שתי הערות. ראשית, יצוין כי עם התמשכות ההליכים לפנינו, עדכנו אותנו המשיבים בהתפתחויות שחלו בהליכים התכנוניים. עולה מתשובות המשיבים, כי ביום 26.11.01 החליטה הועדה המחוזית לתכנון ולבניה תל-אביב, לפרסם הודעה לפי סעיף 77 לחוק התכנון והבניה, בדבר הכנת תכנית מפורטת לשדה התעופה הרצלית. הועדה החליטה לקבוע בגדר מטרות התכנית כי השדה יתוכנן לתקופת פעילות מוגבלת וכי היקף הבניה שייקבע בתכנית יאפשר תפקוד סביר של השדה אך ללא כל הרחבה מעבר לפעילות הקיימת היום. עוד עולה מתשובות המשיבים, כי רשות שדות התעופה נתבקשה לתאם עם המשרד לאיכות הסביבה מה

יהיו המסמכים הדרושים לצורך מתן הנחיות הועדה המחוזית להכנת תסקיר השפעה על הסביבה. במקביל נמסר לנו כי במסגרת תכנית המתאר המחוזית, תמ"מ 5, אשר הומלצה על ידי הועדה המחוזית להפקדה במועצה הארצית עוד בשנת 2000, מוצע לקבוע כי פעילות השדה תיפסק 5 שנים לאחר אישור התמ"מ. המשיבה 1 מעריכה כי הליך האישור יארך כ- 3-5 שנים נוספות, כך שתקופת פעילות השדה, אף לפי התמ"מ המוצעת, היא כ- 10 שנים נוספות. יצוין כי תוכנית המתאר המחוזית אינה רלוונטית לעתירה זו, ואף ספק אם הוראותיה לעניין שדה התעופה הרצליה עולות בקנה אחד עם הוראות התמ"מ. חשיבותה של תכנית זו לענייננו, אם בכלל, היא רק בהיותה אינדיקציה להערכת המשיבים בדבר משך הזמן שבו נגזר על השדה לפעול עד למציאת אתר חלופי, כמפורט בעתירה התאומה.

שנית נציין כי לא ראינו מקום להתייחס לטענות העותרים בדבר אי קיום דרישות בטיחות בשדה התעופה. המדובר בעיקר בנושא התאמת שימושי קרקע ליד מתקנים אוויריים ("השקמ"א") ונושא אורך מסלול ההמראה. בין השאר, העותרים מפנים לעניין זה לנוסחים קודמים של התמ"מ אשר לא התקבלו והם בגדר "טיוטות" בלבד. ככל שקיימים ליקויי בטיחות, כטענת העותרים, הרי שאין התמ"מ במתכונת שהתקבלה, בנוסחה הכללית, מכשירה אותם. דיון בטענות אלה, כמו גם טענות נוספות שהעלו העותרים בשתי העתירות, יכול וצריך להתקיים במסגרת הדיון בתכנית המפורטת בגופי התכנון הנמוכים יותר. כאמור לעיל, בימים אלה עוסקות הרשויות המוסמכות בגיבושה של תכנית מפורטת לשדה התעופה הרצליה. כל עוד מתקיימים הליכי תכנון, על גופי התכנון והבניה לעשות את עבודתם, הגורמים המעוניינים יכולים להביא את דבריהם בפני גופים אלה ובית משפט זה לא יתערב בעבודת מוסדות התכנון המוסמכים טרם מיצו אלה את עבודתם [ראו: בג"ץ 478/85 שלמה אבולעפיה נ' הוועדה המחוזית לתכנון ולבנייה, ירושלים ואח', פ"ד מ(2) 294, 296-297].

אשר על כן, העתירה בבג"ץ 5598/00 מתקבלת חלקית במובן זה שלתקופת הביניים מהיום ועד קבלת החלטה על ידי מוסדות התכנון באשר לגורל השדה, תצומצם פעילות ההדרכה בשדה כך שייקבעו כללים חדשים להפעלתו, עד יום 1.6.04. הכל כאמור בסעיף 12 לפסק דינה של השופטת ביניש. יתר חלקי העתירה נדחים.

העתירה בבג"ץ 5744/00 נדחת.

בנסיבות העניין איננו רואים לעשות צו להוצאות.

ש ו פ ט ת

השופטת ט' שטרסברג-כהן:

חברתי השופטת ביניש פרשה יריעה רחבה ומקפת הן של התשתית העובדתית והן של ההשלכות המשפטיות הנובעות ממנה לעניין קיום פעילות התעופה הכללית בשדה התעופה הרצליה. על בסיס תשתית זו מבקשת אני להעיר מספר הערות:

1. שדה התעופה בהרצליה קיים במקום בפועל מאז ימי ראשיתה של המדינה. הוא נכלל על ידי המועצה הארצית לתכנון ובניה בתכנית מתאר ארצית תמ"א 15. לאחר שנים רבות של דיונים הרשויות המקומיות שבפנינו היו ערות לכך וכך גם התושבים שבאו להתגורר במקום שהלך והתפתח והתרחב לכיוון השדה. הם באו אל השדה ולא השדה אליהם. הרשויות המקומיות גרמו או איפשרו את התקרבות הבניה לשדה, בידעין.

2. האינטרס הכלכלי בהרחקתו של השדה מן המקום, ברור ובולט לעין. המקום נמצא באיזור בו הקרקעות הן מן היקרות במדינה. הפיכת ייעוד הקרקע למגורים באיזור זה, תביא בכנפיה בניה מסיבית שיתרונותיה הכלכליים בצידה לכל הנוגעים בדבר. גם אם אינטרס זה הוא לגיטימי, יש לתת את הדעת עליו כאשר באים לדון בעתירה לסגור את השדה ולהפסיק את פעילותו.

3. קיימת מחלוקת עובדתית בשאלת הנתונים המצביעים על הסכנה הבטיחותית הנשקפת לתושבים מן הפעילות בשדה. בעניין זה עולה מן החומר שלפנינו כי הפעילות האווירית בשדה מתנהלת בהתאם לכל תקני הבטיחות ובהתאם למערכת תקינה המקובלת בכל שדות התעופה בארץ שהיא גם התקינה המוכרת והמומלצת על ידי הארגון הבינלאומי לתעופה.

4. בעניין חוות דעת המומחים שהוגשו על ידי שני הצדדים יש לתת משקל מיוחד לחוות דעת שניתנו על ידי או מטעם המשרד לאיכות הסביבה ולחוות דעת שניתנו מטעם המשיבים המופקדים על רווחת ובטיחות התושבים ועל מניעת סיכונים ומטרדים

מיותרים מהם, ככל שניתן. (ראו: בג"ץ 2324/91 התנועה למען איכות השלטון בישראל נ' המועצה הארצית לתכנון ובניה, פ"ד מה(3) 678, 688; בג"ץ 5309/98 ויצ"ו, הסתדרות עולמית לנשים נ' משרד החינוך התרבות והספורט, תק-על 99 (2) 53).

5. אין בכל האמור כדי לכרסם כהוא זה בחובה המוטלת על המדינה באמצעות הגופים הממשלתיים המופקדים על העניין, להעמיד בראש מעייניה את רווחת ושלום התושבים לבל יהיו נתונים לסיכונים מיותרים הניתנים למניעה ועליהם לעשות כן כפי שקבעה חברתי השופטת ביניש. יחד עם זאת, יש לתת את הדעת על כך כי בחיים המודרניים נוצרים מפגעים ומטרדים על ידי פעילות בתחומים שונים המתחייבת ממצאות עולמנו הממונע הממוחשב והמתועש. כגודל הסכנות הנובעות מכך, כן גודל האמצעים שיש לנקוט כדי להקטין את רעת פגיעתם. לא ניתן להפסיק את התחבורה המוטורית שעל אף נחיצותה הרבה, פגיעתה רעה. ניתן ודרוש לנקוט בצעדים דרסטיים להפחתת הסיכונים הכרוכים בה. הוא הדין בתחומים רבים אחרים. על האמצעים בהם יש לנקוט להיות מדתיים ותואמים למידת הסיכון הנובע מן המקור המהווה מטרד מפגע, או סכנה בטיחותית.

6. נראה מתוך החומר הרב שהוגש כי הרשויות עומדות על המצב לאשורו ונוקטות בצעדים ראויים להקטנה עד למינימום האפשרי של הסיכונים. הצעדים עליהם כתבה חברתי בפרוטרוט הם מדתיים לעת הזו, בה נעשה חיפוש אינטנסיבי אחר פתרונות רדיקליים יותר. זאת לזכור כפי שכתבה חברתי, כי "עדים אנו לכך שבמדינה קטנה כשלנו, בה מתבצעת פעילות אורית אינטנסיבית כאשר אין ניתן לעשות שימוש בשדות תעופה קיימים בשל צרכי בטחון, קיים קושי אוביקטיבי במציאת אתר חלופי לשדה התעופה הרצליה.

7. תמ"א 15 שהיא תכנית ארצית לשדות התעופה, התקבלה על ידי המועצה הארצית לאחר דיונים שנמשכו החל מ-1972. נקבע בה כי תוכנה תכניות מפורטות לגבי כל שדה ושדה בנפרד ולאחר אישורה של התמ"א ניתן יהיה להוסיף או לגרוע שדות תעופה מהסוג עליו נמנה שדה התעופה בהרצליה. הכללתו בתכנית כפופה לאישורה של תכנית מפורטת שתוכן על ידי הועדה המחוזית. לצורך הכנת תכנית כזו מתחייבת הזמנת תסקירי השפעה על הסביבה. מכאן שהתכנית לגבי השדה איננה סופית אלא תלויה בתכנית הועדה המחוזית ובתסקירי השפעה על הסביבה שיוגשו לה ושיבחנו על ידי המועצה הארצית. רק לאחר שצעדים אלה – שחובה לנקוט בהם – יינקטו, תושלם המלאכה, תתקבל החלטה ואם זו לא תספק את העותרים יוכלו הם לחזור ולפנות לבית משפט זה.

כפוף להערוטי מצטרפת אני לפסק-דינה של חברתי השופטת ביניש ולתוצאות אליהן הגיעה.

שופטת

השופט א' גרוניס:

מסכים אני לפסק דינה של חברתי השופטת ד' ביניש ולהערוטיה של חברתי השופטת ט' שטרסברג-כהן.

שופט

לפיכך הוחלט כאמור בפסק הדין של השופטת ד' ביניש.

ניתן היום, ט' באייר תשס"ג (11.5.2003).

שופט

שופטת

שופטת