



בבית המשפט העליון בשבתו כבית משפט לערעורים בעניינים מינהליים

עע"מ 3139/15

לפני :

כבוד השופט י' עמית
כבוד השופט ג' קרא
כבוד השופט א' שטיין

המערערים :

1. קיבוץ בארות יצחק
2. מושב מזור
3. המועצה האזורית חבל מודיעין

נ ג ד

המשיבים :

1. מנהל רשות התעופה האזרחית
2. רשות התעופה האזרחית
3. רשות שדות התעופה בישראל
4. עיריית ראש העין
5. עיריית כפר קאסם
6. המועצה המקומית אורנית
7. המועצה המקומית ג'לג'וליה
8. המועצה המקומית כפר ברא
9. המועצה האזורית שומרון
10. מועצה אזורית דרום השרון
11. עיריית כפר סבא
12. עיריית תל אביב-יפו
13. עיריית אור יהודה
14. פורמלי עיריית רמת גן
15. פורמלי המועצה האזורית עמק לוד
16. עיריית מודיעין-מכבים-רעות
17. המועצה האזורית חבל מודיעין
18. פורמלי עיריית שוהם

ערעור על פסק דינו של בית המשפט המחוזי מרכז לוד
בשבתו כבית משפט לעניינים מינהליים בתיק עתמ-13660
03-14 שניתן ביום 29.03.2015 על ידי כבוד השופט י'
שינמן

כ"ג באדר א התשע"ט (28.2.2019)

תאריך הישיבה :

בשם המערערים :

עו"ד ענת בירן (רקם), עו"ד אפרת לרנר ועו"ד
אינה טל

בשם המשיבים 2-1 :

בשם המשיבה 3 :

בשם המשיבים 4-9 ו-17 :

בשם המשיבה 10 :

בשם המשיבה 11 :

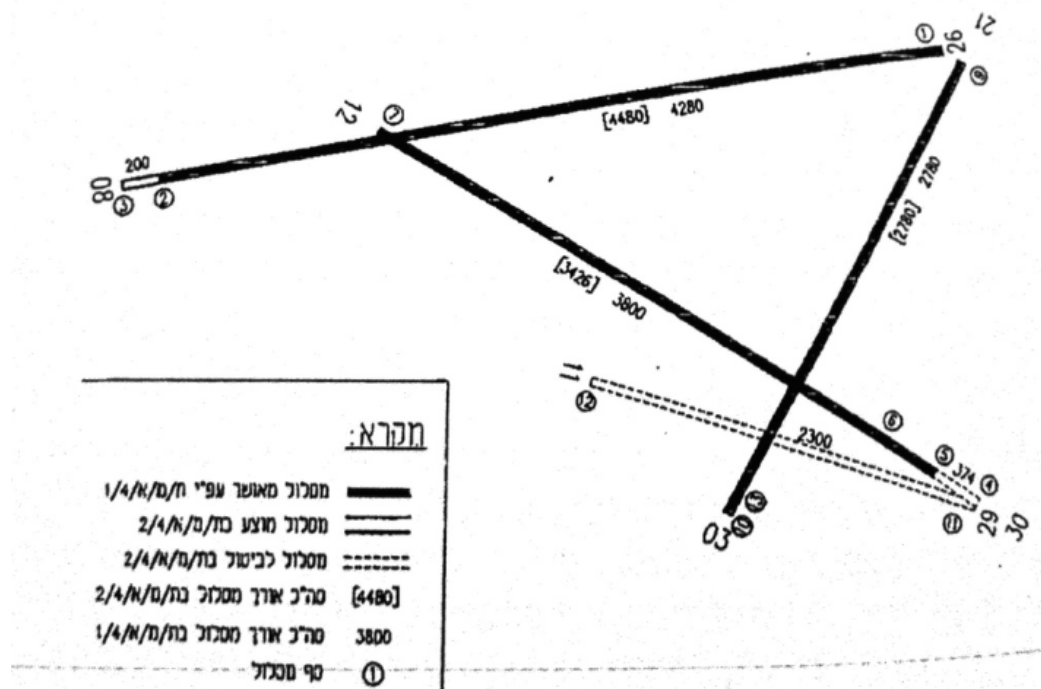
בשם המשיבה 12 :

בשם המשיבה 13 :

בשם המשיבה 16 :

עו"ד עינב ליבנה ועו"ד דנה חפץ טוכלר

1. בנמל התעופה בן-גוריון (להלן: "נתב"ג") שלושה מסלולי נחיתה/המראה אשר יוצרים מעין משולש :



מסלול 12-30 (הוותיק) (צפון מערב-דרום מזרח).
מסלול 21-03 (המשודרג) (צפון מזרח-דרום מערב).
מסלול 26-08 (מזרח-מערב).

להסבר נוסף על אודות המסלולים ועל תהליך הנחיתה אפנה את הקורא לבג"ץ 5538/10 עיריית מודיעין מכבים רעות נ' ממשלת ישראל (29.1.2013) (להלן: עיריית מודיעין). העתירה שם נסבה על השימוש לנחיתה במסלול 30 העובר מעל מודיעין-

מכבים-רעות, ובדומה לענייננו, גם שם הועלתה הטענה, שנדחתה בפסק הדין, כי על מנת להשתמש במסלול זה יש לתקן את תמ"א 2/4.

המשיבים 1-2 (להלן: רת"א) הם הרגולטור הרלוונטי לענייננו, מכוח סעיף 82 לחוק הטיס, התשע"א-2011 (להלן: חוק הטיס) הקובע כלהלן:

- הוראות תעבורה אווירית
- 82 (א) המנהל אחראי לתכנון ולפיתוח של מרחב הפיקוח התעופתי של ישראל שהוקצה לשימוש התעופה האזרחית לפי סעיף 80 (בפרק זה – המרחב האווירי האזרחי), ולמתן הוראות לעניין השימושים במרחב האמור, בין השאר בעניינים המפורטים להלן, והכל במטרה להבטיח את בטיחות התעבורה האווירית, סדירותה ויעילותה, ובמטרה להגן על שלום הציבור והסביבה:
- (1) הגדרת אזורי המרחב האווירי האזרחי, בהתאם לשירותי נת"א הניתנים בהם וסוגי הטיסות שניתן לקיים בהם;
 - (2) נתיבי הטיסה במרחב האווירי האזרחי, ככל שקביעתם אינה בסמכות השר ושר הביטחון לפי סעיף 81;
 - (3) גישה אווירית לשדות תעופה ולמנחתים ועזיבתם;
 - (4) אזורי המתנה אוויריים;
 - (5) תנועה קרקעית בתחום שדות תעופה ומנחתים;
 - (6) שימוש במיתקני עזר לטיסה;
 - (7) אזורי טיסה לכלי טיס לפי סוגיהם, לרבות אזורים שבהם לא נדרשת הגשת תכנית טיסה לפי כללי הטיסה;
 - (8) אזורים מסוכנים, מוגבלים או אסורים לטיסה;
 - (9) סיכונים לתעבורה האווירית.

2. המחלוקות בין הצדדים נוגעות להפעלת מסלולי הנחיתה, כאשר כל אחד מהישובים המצויים בקרבת נתב"ג מבקש כי ייעשה שימוש מוגבר במסלול נחיתה שהיעף שלו אינו עובר מעליו, וזאת מטעמים ברורים של רעש ומטרד.

על סוגיה זו חולשת תמ"א 2/4 משנת 1997 (להלן: התמ"א), שנקבעה מכוח סעיף 49(3) לחוק התכנון והבניה, התשכ"ה-1965, הקובע כלהלן:

49. תכנית המיתאר הארצית תקבע את התכנון של שטח המדינה כולה, ובין השאר –
[...]

(3) התווית רשת הדרכים הראשיות, קווי מסילות הברזל, קווי הספקה ארציים, נמלים, עורקי הספקת המים הארצית, סכרים, אגמי אגירה, תחנות כוח, רשת החשמל,

הבזק ושדות תעופה ודרכי הגישה האווירית אליהם, לרבות תחילת השטחים שבהם יחולו הגבלות למען בטיחות הטיסה; אולם היא לא תקבע שדה-תעופה אלא באישור שר התחבורה או שר הבטחון;

ההוראה הרלוונטית לענייננו נכללת בפרק ט' לתמ"א 2/4, הקובע את תבנית התפעול המועדפת לנחיתות בנתב"ג כלהלן:

1" לנחיתות:
המסלול המועדף לנחיתות לכל סוגי המטוסים הינו מסלול 12 (ממערב למזרח).
בשעות העומס ינחתו המטוסים גם על מסלולים 21 ו-30 (מצפון לדרום וממזרח למערב בהתאמה).
על מסלול 21 ינחתו מטוסים בעלי שלושה מנועים או פחות.
על מסלולים 30 או 12 ינחתו כל סוגי המטוסים" (הדגשה הוספה – י"ע).

3. המחלוקת נשוא דיוננו התעוררה לאחר שמנהל רת"א קבע ביום 20.1.2014, תבנית תפעול מבצעי לגבי הפעלת מסלולי הנחיתה וההמראה, כלהלן:

א. המסלול המועדף לנחיתת המטוסים הינו מסלול 12 (ממערב למזרח).
ב. נחיתה על מסלול 21 תותר בקרות אחד או יותר מהאילוצים הבאים:
1) כאשר בשדה צפויה לנשוב רוח מערבית בעלת רכיב של 5 קשרים או יותר מכיוון 300.
2) במצב של עומס תנועות שעתי מתוכנן גבוה שהוא כל אחד מאלה:
א. בין 11 ל-20 תנועות מתוכננות בשעה, כשמתוכנן 3 תנועות או יותר הטרוגניות (כלומר 3 המראות או יותר כששאר התנועות נחיתות – או להפך);
ב. 21 תנועות או יותר בשעה כשתנועה אחת או יותר הטרוגנית (להלן: "העומס").
3) כאשר מרווח הזמן בין אילוף אחד (עומס או רוח) במסגרתו מופעל מסלול 21 לבא אחריו קטן מתשעים דקות.
ג. על אף האמור בס"ק ב' לעיל, לא תותרנה נחיתות על מסלול 21:
1) בימי חול – בין השעה 22:00 לבין השעה 05:50 למחרת (הזמנים לפי שעון מקומי – LT);
2) בימי שבת ובחגי ישראל – משעה לפני כניסת השבת/החג ועד לשעה אחת לאחר צאתם.

ד. שיעור כל הנחיתות בפועל על מסלול 21 לא יעלה על שיעור של 40% מכלל הנחיתות בנתב"ג בפועל. השיעור יחושב בנפרד לגבי כל עונה כפי שמוגדרת על ידי ארגון חברות התעופה IATA.
ה. נחיתות על מסלול 30 תותרנה בשעות העומס, בעדיפות שלישית".

4. נספר לקורא, כי במהלך השנים 2010-2014 נעשו בנתב"ג עבודות שדרוג שונות. עבודות אלו נועדו להעלות את רמת בטיחות הטיסה, להגדיל את קיבולת השדה נוכח הגידול הצפוי בתנועת המטוסים לישראל וממנה, ולהתאים את התשתיות בנתב"ג לסטנדרטים הבינלאומיים המקובלים. עבודות השדרוג כללו, בין היתר, סלילה מחדש של חלק ממסלולי ההמראה והנחיתה, וסלילה של מסלול 21 לכל אורכו המתוכנן על פי תמ"א 2/4. תבנית התפעול נשוא דיוננו נובעת מהשלמת סלילת מסלול 21 באופן שהפך למסלול שיכול כיום לשמש את כלל המטוסים הנוחתים בנתב"ג.

5. כנגד תבנית תפעול זו הוגשו חמש עתירות מינהליות לבית המשפט לעניינים מינהליים, כאשר כל רשות מקומית "מושכת" לכיוונה. המערערים שלפנינו והמשיבות 4-9, 10, ו-11 הלינו ותקפו את סמכותו של מנהל רת"א לקבוע תבנית תפעול חדשה שבעקבותיה גדל השימוש במסלול 21. מנגד, המשיבות 12-13 (עיריית ת"א ואור יהודה) מלינות על כך שמנהל רת"א אינו מורה להפעיל את מסלול 21 גם בשעות הלילה ובשבתות וחגים.

בית המשפט לעניינים מינהליים דחה את חמש העתירות, שאותן ראה כתביעות NIMBY (Not in my back yard) של היישובים מעליהם עוברים המטוסים בדרכם למסלולי הנחיתה/ההמראה, מי בסמוך לנתב"ג ומי רחוק יותר. בפסק הדין נדחתה הטענה כי מנהל רת"א חרג בחוסר סמכות מתבנית התפעול שנקבעה בתמ"א 2/4 ונדחתה הטענה לחוסר סבירות של ההחלטה. נקבע כי ההחלטה על תבנית ההפעלה החדשה היא סבירה, מאוזנת, נכונה ומגשימה את התכליות לשמן ניתנו למנהל רת"א הסמכויות לקבל החלטות מעין אלה, ומכל מקום ההחלטה אינה לוקה בחוסר סבירות קיצונית.

6. על פסק דינו של בית המשפט קמא נסב הערעור שלפנינו, שנתמך על ידי חלק מהמשיבות, וכפי שציין השופט א' רובינשטיין בהחלטתנו מיום 20.3.2016, הצדדים שלפנינו "תוקפים את פסק הדין קמא מכיוונים שונים – מכיווניהם הגיאוגרפיים של היישובים המערערים".

בתמצית שבתמצית, הערעור שלפנינו – שהוגש על ידי שני יישובים מצפון לנתב"ג – מתמקד בטענה כי מנהל רת"א הגדיר את המונח "שעות עומס" באופן רחב ומלאכותי, על ידי הגדרה שרירותית של "שעת עומס", במטרה שקופה להגדיל את השימוש במסלול 21. לשיטת המערערים וחלק מהמשיבות, הגבלת מספר הנחיתות במסלול 21 ל-40% משמעה, הלכה למעשה, כי מסלול 21 הוא שיהפוך למסלול הנחיתה הראשי בנתב"ג.

המערערים מצביעים על כך שהמועצה הארצית לתכנון ובניה מקיימת מאז חודש פברואר 2016 דיונים לעדכון תמ"א 2/4 על-ידי תכנית חדשה, היא תמ"א 2/4/3, שתכלול גם את תבנית התפעול המבצעי. לשיטתם, עצם הצורך בתיקון התמ"א מעיד על כך שהתמ"א הנוכחית אינה יכולה לשאת את הפרשנות שמנהל רת"א ביקש ליצוק לתוכה בהחלטתו על תבנית התפעול החדשה. בהקשר זה הצביעו המערערים על דברי ההסבר לדיון במועצה הארצית שם נאמר: "הסדרה תפעולית מפורטת ונוקשה במסגרת הוראות תכנית, נקבעה בעת אישור התמ"א מתוך מחשבה לעגן מדיניות ולשריינה [...] קביעות באשר לתבנית התפעול של השדה בתמ"א, אינן מאפשרות למנהל רת"א למצות את סמכויותיו מתוקף החוק לצורך קביעת תבנית תפעול מבצעי לשדה".

המערערים רואים בדברי הסבר אלה מעין "הודאת בעל דין" כי שינוי תבנית התפעול אינה יכולה להיעשות בהחלטת מנהל רת"א אלא בדרך של תיקון התמ"א על כל ההליכים הקשורים בכך. הליכים אלה יתארכו מן הסתם משך שנים, בהינתן הרשויות המקומיות הרבות המעורבות בכך, ובהינתן שלתבנית התפעול של נתב"ג יש השפעה על כשני מליון תושבים במרכז הארץ.

7. אין לכתוד כי לתבנית התפעול של נתב"ג יש השלכה רבתי על איכות החיים של תושבי המערערים, כמו גם על תושבי הרשויות המקומיות המשיבות לעתירה. עם זאת, אקדים ואומר כי לא מצאתי עילה להתערב בפסק דינו של בית המשפט קמא. אנמק להלן את מסקנתי.

8. במסגרת השיקולים של מנהל רת"א נכללים בטיחות הטיסה, יעילות התנועה, קיבולת נמל התעופה ושיקולים ביטחוניים וסביבתיים. הנחיית מנהל רת"א מאפשרת, אך לא מחייבת, להנחית מטוסים על מסלולים 21 ו-30 בהתקיים תנאי עומס ורוח שנקבעו על ידו. המקור לסמכות זו מעוגן בסעיף 1.1 ג' לפרק ט' של תמ"א 2/4 הקובע מהם השיקולים המאפשרים להפעיל את נתב"ג בתבנית תפעול אחרת:

"ניתן להפעיל את שדה התעופה בכל תבנית תפעול אחרת בהתקיים אחד או יותר אילוצים או בהתאם לשיקולי פקח הטיסה, כמפורט להלן:

- מצב חרום או מצוקה במטוס.
- אי-שמישות מבצעית של מסלולים או עזרי-ניווט או מערך הבקרה והפיקוח.
- תנאי מזג-אוויר מגבילים.
- תנאי עומס תנועה אווירית בעלי השלכות על הבטיחות.
- מצב חרום בטחוני / בטיחותי.
- הגבלות המוטלות לצורכי בטחון".

השאלה המרכזית שלפנינו היא שאלה מקצועית טהורה, הנוגעת להגדרה של "שעות עומס". לשיטת מנהל רת"א, השיקול העיקרי בתבנית התפעול החדשה הוא בטיחות התעבורה האווירית, תוך הבאה בחשבון של שיקולי יעילות והגנה על שלום הציבור והסביבה.

התפעול של הנחיתות וההמראות בנתב"ג נעשה כיום בעיקר בדרך של הפרדה בזמן, קרי, שמירה על מרווח זמן בין נחיתת מטוס להמראת מטוס אחר. מנהל רת"א אינו מסתיר את שאיפתו להגיע לתפעול בדרך של הפרדה מרחבית, באופן המכונה "V פתוח", אפשרות שנוצרה לראשונה בעקבות שדרוג מסלול 21. המשמעות היא, הפרדה מרחבית בין נתיב המטוסים שממריאים מנתב"ג ממסלול 26 לנתיב המטוסים הנוחתים בנתב"ג במסלול 21, שאז הנחיתות וההמראות מתבצעות בנתיבים שאינם נפגשים (בצורת האות V). דרך זו נחשבת להפרדה עדיפה מבחינת בטיחות הטיסה ומספר התנועות האוויריות האפשריות לעומת הדרך של הפרדה בזמן.

גם מנהל רת"א מודע לכך ומודה בכך, שעל מנת להגיע לתבנית ההפעלה המועדפת של הפרדה מרחבית בתבנית של "V פתוח", יש לשנות את התמ"א [במאמר מוסגר: לטענת המערערים, הפעלת נתב"ג בתבנית ה-V הפתוח נדחתה בשעתו בהתאם לדו"ח ועדת ברובנדר משנת 1984]. זאת, מאחר שעל פי תבנית תפעול של הפרדה מרחבית, מרבית המטוסים המגיעים לנתב"ג אמורים לנחות במסלול 21, בעוד שהתמ"א הנוכחית קובעת כי מסלול 12 הוא המסלול המועדף לנחיתות. מכאן הצורך בשינוי התמ"א. אולם, בין תבנית התפעול הקודמת לבין תבנית התפעול המועדפת של "V פתוח", קיימת משרעת שבמסגרתה יכול מנהל רת"א לקבוע תבניות תפעול שעדיין שומרות על מסלול 12 כמסלול המועדף, אך מאפשרת בחלק מהזמן ובהתקיים תנאים מסויימים של "שעות עומס" ורוח, להפעיל את השדה על פי הקונספט של ה-V

הפתוח", קרי, של הפרדה מרחבית. לכן, העובדה שעל המדוכה עומדת האפשרות של שינוי התמ"א, אינה בבחינת "הודאת בעל דין" בצורך לשינוי התמ"א כדי לאפשר שינוי בתבנית הפעולה. צדק אפוא בית משפט קמא בקובעו כי ההגדרה של "שעת עומס" בתבנית התפעול המבצעי אינה עומדת בסתירה לתמ"א, אלא "מחדדת אותה, וקובעת קריטריונים מקצועיים-אופרטיביים לפיהם יפעל נתב"ג".

לא למותר לציין כי זו גם עמדתו של מינהל התכנון שליד המועצה הארצית. במענה לפניות המערערים השיב מינהל התכנון כי החלטת מנהל רת"א אינה סותרת את הוראות התמ"א, מאחר ש"בפרק ט' התמ"א שרטטה הנחייה כללית ביחס לתבנית התפעול וקבעה שמסלול 21 ישמש לנחיתות ב'שעות העומס' שהינו מונח אשר פרשנותו ותרגומו נתון בידי הגוף המקצועי".

כפי שנזכר לעיל, המצב האידיאלי מבחינת בטיחות טיסה היה מתקיים אילו מסלול 21 היה מוגדר כמסלול הנחיתה המרכזי, מאחר שתבנית ה-V הפתוח נתפסת כבטוחה יותר. ברם, מאחר שמסלול 12 הוא שנקבע בתמ"א 2/4 כמסלול הנחיתה המרכזי, הרי שבמסגרת מרחב הגמישות שנותר, מנהל רת"א רשאי וחייב לפעול בהתאם לשיקולים מקצועיים.

9. משהגענו למסקנה כי מנהל רת"א לא חרג מסמכותו על פי הגבולות שהותוו בתמ"א 2/4, הרי שאין מקום להתערבות בית משפט זה בהחלטתו הנסמכת על שיקולים מקצועיים מורכבים הכוללים גם שיקולים מובהקים של בטיחות טיסה. שיקולים אלה כונסים תחת כנפיהם שורה של גורמים ואילוצים שונים, לרבות עומס התנועות, עוצמת הרוח, אורך המסלול, סוג המטוס ועוד. הלכה פסוקה עמנו כי בית המשפט אינו מחליף שיקול דעתו בשיקול דעתה של הרשות המוסמכת:

"אכן, ההחלטה המינהלית כפופה לביקורת שיפוטית גם בעילה של חוסר סבירות. אולם, כידוע, תחום פרישתו של מתחם הסבירות משתנה בהתאם לנסיבותיו של כל מקרה נתון, והוא נגזר – בין היתר – מטיב העניין העומד לדיון ומאפיוניה של הרשות המוסמכת [...] כאשר מדובר בשאלה מקצועית רגולטורית – הכרוכה בשיקולים מקצועיים מובהקים ששקילתם מצריכה מומחיות מיוחדת והם מצויים בגרעין שיקול הדעת הרגולטורי המוקנה לרשות המוסמכת – מתחם שיקול הדעת המוקנה לרשות הוא רחב ביותר. ככל שמתחם הסבירות רחב יותר, נכונותו של בית המשפט להתערב במעשה המינהלי

מצומצמת יותר" (בג"ץ 6274/11 דלק חברה הדלק הישראלית בע"מ נ' שר האוצר פסקה 48 (26.11.2012)).

הדברים מקבלים משנה תוקף "מקום בו מדובר בשאלה מקצועית רגולטורית הכרוכה בשיקולים מקצועיים מובהקים המצריכים מומחיות מיוחדת" (בג"ץ 2880/15 חברת מי אביבים (2010) בע"מ נ' הרשות הממשלתית למים ולביוב, פסקה 29 (28.6.2018)), והדברים נכונים שבעתיים מקום בו מדובר בנושאים של בטיחות וחיי אדם.

10. המשיבים טענו כי מאז אישור תמ"א 2/4 בשנת 1997 לא חלו שינויים המצדיקים את שינוי תבנית התפעול, שהרי הרוחות הנושבות באזור, כיוון המסלולים, זהות הישובים הסמוכים וצרכי הבטיחות – כל אלו לא השתנו.

טענה זו אני מתקשה לקבל. ראשית, במסגרת שדרוג התשתיות בנתב"ג נסלל והוארך מסלול 21, מה שהביא בתורו לשינוי בקיבולת של כל מסלול. שנית, והדברים הם כמעט בבחינת ידיעה שיפוטית, בשנים האחרונות ולאור מדיניות "השמים הפתוחים", חל גידול רבתי במספר הנוסעים בנתב"ג ובמספר התנועות האוויריות הנובע מכך.

11. לא למותר לציין, כי לצד תמ"א 2/4 הוגש תסקיר השפעה על הסביבה. תסקיר זה אינו תומך בטענות המערערים. נהפוך הוא. בתסקיר נאמר כי אחת ממטרות התמ"א היא לשמור על בטיחות הטיסה וכי "אחד הכלים העיקריים לשמירת הבטיחות האווירית הוא הפרדה בין מטוסים", אם הפרדה בזמן ואם הפרדה במרחב. וכך נאמר בתסקיר:

"כאשר הביקוש לשירותי נמל תעופה הוא נמוך, כלומר אינו עולה על התחום שבין 12 ל-20 תנועות לשעה, ניתן להפעילו במתכונת של נחיתות ממערב על מסלול 12 והמראות למערב ממסלולים 30 ו-26. במתכונת זו הפרדה בין המטוסים הנוחתים והממריאים היא הפרדה בזמן [...]"

כאשר הביקוש לשירותי נמל תעופה עולה, כלומר יותר מ-20 טיסות צפויות להמריא או לנחות במשך שעה, יש צורך לשנות את מתכונת התפעול של נמל התעופה או לעכב מטוסים ממריאים ונוחתים לפרקי זמן ארוכים יחסית. על ידי הסבת המטוסים הנוחתים לנתיב הצפוני ולנחיתות על מסלולים 21 ו-30 מתבטל הצורך בהפרדה בזמן, מכיוון שמתקיימת הפרדה במרחב בין נתיב הנחיתות מצפון ונתיב ההמראות למערב. הפרדה זו מגדילה את קיבולת נמל תעופה המאפשרת לענות על הביקושים הגדלים. לטווח הארוך יותר, ולניצול מירבי של קיבולת מערך המסלולים, יפעל הנמל בתבנית של נחיתות על מסלול 21

והמראות על מסלול 26. תבנית תפעול זאת – המכונה ה'V' הפתוח' – קרובה, מבחינת הקיבולת, למערך מסלולים מקבילי.

התכנית המוצעת נקראת 'התכנית הגמישה' בגלל הגמישות התפעולית, המאפשרת לעבור מנחיתות על מסלול 12, שהן היעילות ביותר, לנחיתות על מסלולים 21 ו-30 המאפשרות מתן מענה בשעות עומס פעילות – וזאת מבלי לפגוע בבטיחות הטיסה" (מוצג 31 למוצגי המערערים, עמ' 170-169, הדגשה הוספה – י"ע).

מהאמור לעיל עולה, כי ההגדרה של המונח "שעות עומס", שהיא השאלה העיקרית הצריכה לענייננו, נופלת במתחם הפרשנות של התמ"א.

12. אין חולק כי במונח "שעות עומס" הכוונה לעומס התנועות האוויריות. בהחלטה נשוא דיוננו, כפי שצוטטה לעיל, קבע מנהל רת"א כי שעת עומס היא שעה שיש בה 21 תנועות או יותר, כשאחת מהן הטרוגנית, וכן שעה שיש בה 11 תנועות או יותר שמתוכן 3 הן הטרוגניות. "הטרוגניות" – הכוונה להמראות ונחיתות במקביל, להבדיל מתנועות "הומוגניות" שמשמעותן תנועות מסוג אחד (המראה בלבד או נחיתה בלבד).

המערערים טענו כי הגדרה זו היא מלאכותית, מאחר שהיקף זה של תנועות לשעה הוא השגרה בנתב"ג ואינו מהווה עומס. אלא שכאן אני מבכר את עמדת רת"א, ולפיה "שגרה" אינה ההיפך מ"עומס", מאחר שגם בתקופות שגרה קיים עומס לעיתים מזומנות. לדוגמה: בכניסה לירושלים יש עומס בשעות הבוקר כדבר שבשגרה. נוכח ריבוי התנועות האוויריות נוצר גם בשגרה מצב של עומס, ומנהל רת"א רשאי להגדיר מצב זה כעומס, גם אם הוא מתקיים לאורך שעות רבות ביממה. השאלה היא שאלה של פרשנות תמ"א 2/4, ויש לצאת מנקודת הנחה כי מנסחי התמ"א ידעו בשנת 1997 כי התעופה האזרחית היא דינמית ולא ניתן לחזות מראש את היקף השימוש בנתב"ג לאורך עשרות שנים. לכן, לא בכדי נקטו מנסחי התמ"א במושגי שסתום, על מנת לאפשר למנהל רת"א גמישות תפעולית בהתאם למספר התנועות האוויריות. יפים לענייננו דברים שנאמרו בעניין עיריית מודיעין:

"גמישות תכנונית ותפעולית זו אינה 'מצלמת' או 'מקבעת' בגדר תוכנית המיתאר את תהליכי הנחיתה וההמראה בישראל, לכל אורכם, אלא מותירה בידי הגורם המקצועי הבכיר בתחום התעופה האזרחית את האפשרות לעדכן מעת לעת, בהתבסס על שיקולים מקצועיים, את תהליכי הנחיתה וההמראה..." (שם, פסקה 28).

המערערים הצביעו על כך שגם בהיקף תנועות שנחשב כ"שעות עומס" על פי תבנית התפעול המבצעית הנוכחית, מנהל רת"א התיר בעבר נחיתות על מסלול 12. אלא שאיני רואה כי יש בעובדה זו כדי לסייע למערערים. כפי שציינה רת"א בתגובתה, לאור אירועים בטיחותיים שהתרחשו בשנים האחרונות, הגיע מנהל רת"א למסקנה כי יש לשפר את תבנית התפעול על מנת לצמצם למינימום האפשרי את מספר האירועים הבטיחותיים. בנקודה זו אחזור ואפנה לסעיף 11 לתמ"א 2/4, המאפשר להפעיל את שדה התעופה בחריגה מתבנית התפעול המועדפת במצב של "תנאי עומס תנועה אווירית בעלי השלכות על הבטיחות".

13. מנהל רת"א הגביל בתבנית התפעול הנוכחית את שיעור הנחיתות על מסלול 21, כך ש"לא יעלה על שיעור של 40% מכלל הנחיתות בנתב"ג בפועל" לעונה. בכך נשמר מעמדו של מסלול 12 כמסלול המועדף לנחיתה.

איני מקבל את טענת המשיבה 11, כי אם שיעור הנחיתות במסלול 21 ובמסלול 30 יעמוד על 40% כל אחד, המשמעות היא שמסלול 12 מאבד את מעמדו כמסלול המועדף. טענה זו עומדת בסתירה להנחיה בתבנית התפעול כי מספר הנחיתות על מסלול 12 צריך להיות הגבוה ביותר מבין שלושת המסלולים.

אין צורך להרחיק עדותנו באשר גם כיום השיעור של 40% אינו מנוצל בפועל. מנתוני שנת 2017 עולה כי שיעור הנחיתות במסלול 21 עמד על 19.2% בלבד. מנתוני שנת 2018 עולה כי שיעור הנחיתות במסלול 21 כבר עמד על 31%, אך לא ניתן להסיק משנת 2018 מאחר שמסלול 12 היה מושבת משך 3 חודשים באותה שנה, מה שהגדיל את העומס על מסלול 21 (ובשל כך ניתן פיצוי כספי לתושבי המערערים כטענת רש"ת) מכל מקום, מנתונים אלה עולה כי מסלול 12 נותר בפועל המסלול שעליו מתבצעות מרבית הנחיתות.

לכך יש להוסיף כי המגבלה של 40% מכלל הנחיתות לעונה, בהתקיים תנאי עומס ורוח, מחייבת את רש"ת (המשיבה 3) לכלכל את מעשיה בתבונה ולתעל את השימוש במסלול 21 בשעות בהן מתקיים צורך של ממש. זאת, על מנת שלא להיקלע למצב בו רש"ת תנצל את המכסימום של 40% המתאפשר לה על פי תבנית התפעול הנוכחית, מה עוד שעל פי תבנית זו, אסורה הנחתה על מסלול 21 בשבתות ובחגים, ובחלק משעות הלילה. כפי שציינה רש"ת בתגובתה, יש להניח כי השימוש במסלול 21

ייעשה באופן מושכל, במיוחד בתקופות שיא הפעילות בנתב"ג (חודשי הקיץ ובעיקר חודש אוגוסט וחגי תשרי ופסח).

14. המערערים יצאו חוצץ גם כנגד הנחיית מנהל רת"א להתיר נחיתות על מסלול 21 "כאשר בשדה צפויה לנשוב רוח מערבית בעל רכיב של 5 קשרים או יותר מכיוון 300". לטענת המערערים, עוצמת רוח של 5 קשר היא חלשה ואינה מצדיקה להסיט את המטוסים לנחיתה שלא על מסלול 12 המועדף.

גם בנקודה זו איני סבור שיש מקום להתערבות בית המשפט, לאור היקף סמכויות מנהל רת"א על פי חוק הטיס. כפי שנטען על ידי רת"א, עוצמת רוח של 5 קשרים מקובלת בעולם כעוצמה המצדיקה החלפת מסלול, וכאשר התחזית צופה רוח בעוצמה של 5 קשרים קיימת אפשרות כי עוצמת הרוח בפועל תהיה חזקה יותר, ולכן רשאי מנהל רת"א להגדיל את שולי הבטיחות.

גם בנקודה זו ניתן להפנות לתסקיר ההשפעה על הסביבה שלצד התמ"א, הקובע כי: "בשעות העומס או בעת שכיוון הרוח אינו מאפשר נחיתות על מסלול 12, יוסבו המטוסים הנוחתים למסלולים 21 ו-30 בגישה מצפון. מצב זה שבו הרוח אינה מאפשרת נחיתות על מסלול 12, קורה כמעט מידי יום בשעות אחה"צ" (שם, עמ' 170). נוכח טענתם של המערערים כי לא חל שינוי במשטר הרוחות בשנים האחרונות, נתון זה פועל לחובתם, שהרי כבר על פי תסקיר ההשפעה על הסביבה צפוי מצב בו כמעט בכל יום יידרש שימוש במסלול 21.

בדומה, איני סבור כי יש מקום להתערב בהחלטת מנהל רת"א, כי ניתן להנחית מטוסים על מסלול 21 גם "כאשר מרווח הזמן בין אילוף אחד (עומס או רוח) במסגרתו מופעל מסלול 21 לבא אחריו, קטן מ-90 דקות". לכאורה 90 דקות הוא פרק זמן ארוך, ומכאן טענת המערערים כי מדובר בהנחיה שנועדה להגדיל באופן מלאכותי את פרק הזמן בו יתאפשר להנחית מטוסים על מסלול 21.

לא אכחד כי להדיוט פרק זמן של 90 דקות נראה פרק זמן ארוך. אך כפי שהוסבר על ידי רת"א ורש"ת, תכליתה של הנחיה זו הוא למנוע תקלות בטיחותיות חמורות שעלולות להיווצר אם פקח הטיסה יאלץ להפנות כל מטוס לנחיתה במסלולים שונים לסירוגין בהפרשי זמן קטנים. מעבר מתבנית תפעול אחת לאחרת דורש התארגנות של שש יחידות ניהול תעבורה אווירית שונות, כאשר ניתוב המטוסים הנוחתים מתחיל

ומשתנה כבר בנקודה רחוקה מאוד בתהליך כניסת המטוס לנתיב הנחיתה מעל הים, בהתאם למסלול הנחיתה שבשימוש. ובקיצור, מדובר בהליך מורכב שאינו מאפשר דילוג תכוף ממסלול נחיתה אחד למשנהו.

אך גם אם אניח כי הנחיה זו יוצרת שולי בטיחות רחבים, כטענת המערערים, הרי שבהינתן הסמכות והאחריות של מנהל רת"א לבטיחות הטיסה, בית משפט זה לא יתערב בשיקול דעתו ולא יורה על צמצום שולי הבטיחות בנתב"ג תוך קיצור רצף הזמן המינימלי הנדרש להפעלת מסלול.

15. ולבסוף, המערערים טענו למעין השתק שיפוטי, לאור עמדת רש"ת בעע"מ 683/13 רשות שדות התעופה נ' טיוטו (3.9.2015). שם נדונו תביעות פיצויים שהוגשו לפי סעיף 197 לחוק התכנון והבנייה בגין אישור תמ"א 2/4 ונבחנה השאלה מה היה היקף התנועות בנתב"ג לפני אישור התמ"א ולאחר אישורה. במסגרת זו, הוגשה חוות דעת מטעם רש"ת אשר מנתחת את הקיבולת בנתב"ג, ולפיה, ניתן להעביר 35 תנועות לשעה על מסלול בודד.

דין הטענה להידחות מאחר שהקשר הדברים הוא שונה. ראשית, לא ניתן להעלות את הטענה כנגד רת"א שהיא הרגולטור, שלא הייתה צד לאותה עתירה. שנית, ועיקרו של דבר. חוות הדעת שהוגשה מטעם רת"א התייחסה לשאלה של קיבולת נתב"ג ואם ניתן לספק מענה ל- 16 מליון נוסעים גם ללא אישור התמ"א "ולו בתנאי צפיפות גבוהה ורמת שרות נמוכה". חוות הדעת הייתה כי הדבר היה אפשרי אך אין מדובר בפתרון אידיאלי ו"רמת השירות תרד, יגרמו לנוסעים המתנות ארוכות יותר בתורים... מספר המקרים של תקלות שתגרומנה לעיכובים ממושכים יגדל אף הוא ומשך המתנת המטוסים על הקרקע, במנועים מונעים, תוך גרימת רעש וזיהום יגדל משמעותית וכן גם מספרן של הטיסות בשעות הלילה המאוחרות" (חוות דעת צבי פרנק מוצג 33 מטעם המערערים בעמ' 18). אדרבה, הדוח מצביע על כך שהפרדה בזמן מביאה לעיכובים משמעותיים והדוח אף ממליץ על הארכת מסלול 21 לצורך נחיתות. החשוב לענייננו הוא, שחוות הדעת מטעם רש"ת (כאמור, רת"א לא הייתה צד לדיון) לא עסקה בשאלת העומס בהיבט הבטיחותי של שעות עומס, אלא בשאלת הקיבולת, ובשאלה אם ניתן היה לקלוט קיבולת זו גם ללא אישור תמ"א 2/4. פסק הדין דחה למעשה את חוות הדעת ונקבע כי אמנם מצב הדברים התכנוני ערב תמ"א 2/4 לא הטיל מגבלה על מספר הנוסעים בנתב"ג, אך למרות זאת יש לראות בתמ"א 2/4 תכנית פוגעת. זאת, לאור הגדלת קיבולת הנוסעים – מה שמביא לעלייה במפלס הרעש ולפגיעה עקיפה במקרקעין – מ-7 מיליון נוסעים בשנה ל-16

מיליון נוסעים בשנה. לטעמי, האמירות בפסק הדין אינן תומכות בגישת המערערים, נהפוך הוא:

"אמנם הוכח די הצורך בוועדות הערר כי בשנת 2000 הועברו בנתב"ג 10 מיליון נוסעים. ברם, קיבולת זו הייתה – כפי שמציינים המשיבים – מאולצת ולחוצה. היא קירבה את נתב"ג לסף קריסה ולא שיקפה דרך פעולה סבירה של שדה תעופה ראשי. אף לפי עמדת ועדות הערר עצמן דובר ב'קצה גבול היכולת' של נתב"ג (ראו עמ' 63 להחלטה). התובעים טענו, בהתבסס על דבריו של בן חיים, כי העברת 10 מיליון נוסעים התאפשרה רק לתקופת ביניים קצרה בלבד ובאופן חד פעמי, הודות להתגייסות גורמי ממשל ותוך נטילת סיכונים בטיחותיים וביטחוניים שאינם מקובלים [...] העובדה שבמעבר של 10 מיליון נוסעים עמד נתב"ג על סף קריסה מוכיחה מתוך עצמה כי לא לכך תוכנן נתב"ג".

פסק הדין התייחס למצב של 16 מיליון נוסעים שעוברים בשנה בנתב"ג, בעוד שכיום המספר עומד על כ-23 מיליון נוסעים. מכל מקום, פסק הדין מתייחס להיקף התנועות בנתב"ג בהיבט של כמות הרעש, ולא ניתן כלל להשליך ממנו על הנושא שלפנינו, שהוא מספר התנועות לצורך נחיתת מטוסים על מסלול 21.

16. בית המשפט קמא ראה את המקרה שלפנינו כמקרה מובהק של "NIMBY". ואכן, "השמיכה" במקרה דנן היא קצרה ומשיכתה לכיוון מסלול נחיתה אחד משמעה הגדלת מטרד הרעש הנגרם לתושבי רשויות אחרות. גם לכך יש ליתן משקל במשפט המינהלי:

"גם קבלת טענתם הפרטנית של קבוצת תושבים מסוימת בדבר חוסר הנוחות הנובע מפעילות גן כהצדקה להעברת הגן למקום אחר, תוביל להיווצרות אותו חוסר נוחות במיקומו החדש של הגן. השופט מודריק מכנה (בעניין צעירי) את הגישה העולה מערעורם של התושבים בפשטות "NIMBY" (Not In My Back Yard).

עמדה מסוג זה בדרך כלל לא תחזק את טענותיו של בעל דין במסגרת המשפט המנהלי, וזאת בהיעדר שיקולים רלוונטיים להבחין בינו לבין אחרים שעשויים להיקלע למצבו אם עמדתו תתקבל" (עע"מ 4875/12 גרומר נ' ועדת הערר בפסקה 39 (3.11.2013)).

לא למותר לציין, כי לשיטת רת"א תבנית התפעול המבצעי הנוכחית תואמת את תשריט תמונת הרעש המהווה חלק מתמ"א 2/4, ואף ניתן להגדיל עוד יותר את הפעילות על מסלול 21 מבלי לחרוג מתשריט הרעש. לכן, גם בהיבט זה, אין מקום ל"משיכת השמיכה" לכיוון אחר.

17. שתי הערות לפני סיום:

א. איני רואה להידרש לתבנית ההפעלה החדשה הנשקלת כיום על ידי מנהל רת"א ולפיה תבוטל ההגבלה על השימוש במסלול 21 בשבתות ובחגים ובשעות הלילה. לטענת המערערים וחלק מהמשיבות, הצעת החלטה זו משקפת התעלמות מתמ"א 2/4, באשר לא ניתן לומר כי שעות הלילה השבתות והחגים הן שעות עומס. ממילא איני נדרש לטענות הנגדיות של עיריית תל אביב ואור יהודה (משיבות 12-13), כי על פי תבנית ההפעלה הנוכחית 100% מהנחיות בשבתות ובחגים, ו-75% מהנחיות בלילה, מבוצעות כיום על מסלול 12, וכי יש להגביר את השימוש במסלול 21 בהינתן הפער במספר התושבים הסובלים ממטרדי הרעש - עשרות ומאות אלפים בתל-אביב ואור יהודה, לעומת כ-1,700 תושבים ביישובים שמצפון לנתב"ג.

אכן, ניתן להניח שנגרמים מטרדי רעש לתושבים, אך ענייננו הוא ב"שימוש הדרוש לטובת הציבור" כמשמעו בסעיף 48ב לפקודת הנזיקין הקובע כלהלן:

שימוש הדרוש לטובת הציבור
שימוש במקרקעין הדרוש לטובת הציבור לא יהיה בו מיטרד לענין סימן זה, אף אם הוא גורם נזק למקרקעין שכנים או מונע מבעליהם הנאה מלאה ממקרקעיהם, ובלבד שהנזק שנגרם אינו חורג מתחום הנסבל והמשתמש נקט אמצעים סבירים כדי להקטין את הנזק ככל האפשר; אולם רשאי בית המשפט לפסוק פיצויים – אם בתשלום חד-פעמי ואם בתשלומים חוזרים – אם נגרם לבעל המקרקעין נזק ממון".

ב. המערערים מודעים לטענת ה-"NIMBY" ומודעים לצרכים ולאילוצים שהביאו את מנהל רת"א להורות על תבנית התפעול הנוכחית. אלא שלטענת המערערים הם נופלים "בין הכיסאות" מאחר שכל משרד ממשלתי עוסק בתחום שלו, מבלי שיש גורם כלשהו אשר בוחן את הנושא בראייה לאומית כוללת. הגיעו דברים לכדי כך, שתושבי בארות יצחק ומזור, שהמטוסים עוברים מעל בתיהם, אף מבקשים כי הממשלה תשקול בכובד ראש העתקת הבתים, שמא אף העתקת היישובים.

ברי כי בקשה מעין זו חורגת מתחום דיוננו, אך היא משקפת מצוקה של ממש שראוי ליתן עליה את הדעת ולבדוק את הצדקתה והיתכנותה.

18. סוף דבר, שהערעור נדחה. בנסיבות העניין לא מצאנו להשית הוצאות על המערערים.

ש ו פ ט

השופט ג' קרא:

אני מסכים.

ש ו פ ט

השופט א' שטיין:

אני מסכים.

ש ו פ ט

הוחלט כאמור בפסק דינו של השופט י' עמית.

ניתן היום, כ"ז באדר א' התשע"ט (4.3.2019).

ש ו פ ט

ש ו פ ט

ש ו פ ט