



בית המשפט המחוזי מרכז-לוד בשבתו כבית-משפט לעניינים מנהליים

עת"מ 51107-04-19 כהן נוב נ' מנהל רשות התעופה האזרחית ואח'
עת"מ 31009-08-19 עיריית תל אביב יפו ואח' נ' מנהל רשות התעופה האזרחית ואח'
עת"מ 28106-05-19 עיריית ראש העין נ' פלדשו ואח'
עת"מ 27416-05-19 קיבוץ בארות יצחק ואח' נ' פלדשו ואח'
עת"מ 9275-05-19 עיריית כפר סבא ואח' נ' מנהל רשות התעופה האזרחית ואח'

בפני כבוד השופט עמי קובו

העותרים

1. דוריון כהן נוב
2. מושב מזור
3. קיבוץ בארות יצחק
4. עיריית ראש העין
5. עיריית כפר סבא
6. המועצה האזורית דרום השרון
7. מושב בני עטרות
8. קיבוץ עינת
9. מועצה מקומית כוכב יאיר – צור יגאל
10. עיריית יהוד – מונסון
11. עיריית תל אביב – יפו
12. עיריית אור-יהודה

נגד

המשיבים

1. מנהל רשות התעופה האזרחית
2. רשות שדות התעופה
3. המשרד לאיכות הסביבה
4. עיריית מודיעין-מכבים-רעות
5. המועצה האזורית חבל מודיעין
6. עיריית פתח תקווה

העותר 1 : בעצמו
ב"כ העותרות 2-3 : עוה"ד ענת בירן, אפרת לרנר ואינה טל
ב"כ העותרת 4 : עוה"ד עופר פיק וגל פלג
ב"כ העותרות 5-10 : עוה"ד אבנר (נרי) ירקוני, חן עמידור וגל כהן
ב"כ העותרות 11-12 : עוה"ד רייטל אטיאס, שלומית שפינדל ויודפת כהן

ב"כ המשיבים 1 ו-3 : עוה"ד אלעד אסרף ודוד גוטמן
ב"כ המשיב 2 : עוה"ד שלום זינגר, גדי רובין ואיל גור
ב"כ המשיבה 4 : עוה"ד דנה חפץ טוכלר ועינב ליבנה
ב"כ המשיבה 5 : עו"ד עידו בלוך
ב"כ המשיבה 6 : עו"ד יוני שוורץ



בית המשפט המחוזי מרכז-לוד בשבתו כבית-משפט לעניינים מנהליים

עת"מ 51107-04-19 כהן נוב נ' מנהל רשות התעופה האזרחית ואח'
 עת"מ 31009-08-19 עיריית תל אביב יפו ואח' נ' מנהל רשות התעופה האזרחית ואח'
 עת"מ 28106-05-19 עיריית ראש העין נ' פלדשו ואח'
 עת"מ 27416-05-19 קיבוץ בארות יצחק ואח' נ' פלדשו ואח'
 עת"מ 9275-05-19 עיריית כפר סבא ואח' נ' מנהל רשות התעופה האזרחית ואח'

פסק דין

פתח דבר

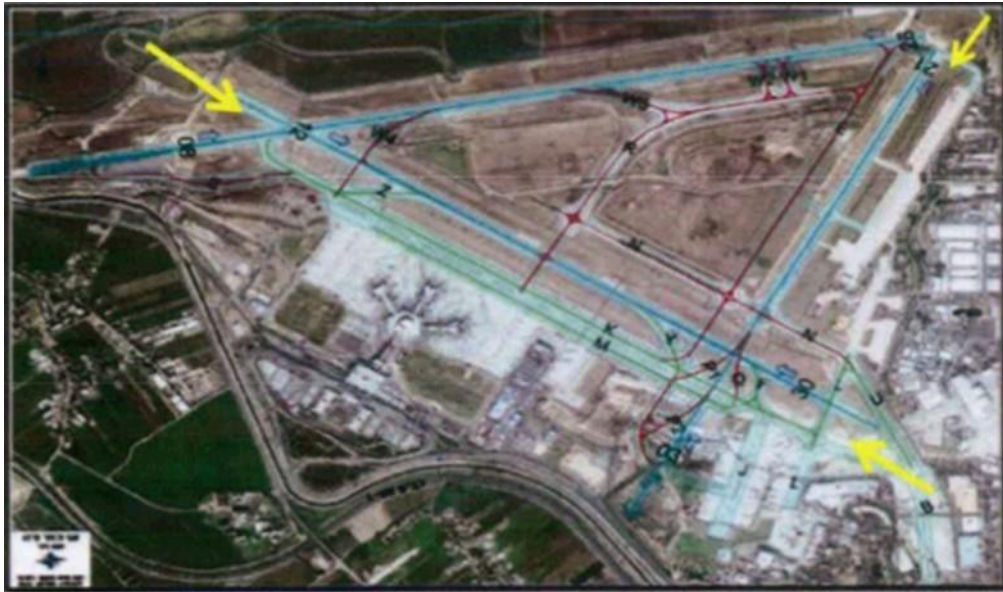
- 1
 - 2
 - 3
 - 4
 - 5
 - 6
 - 7
 - 8
 - 9
 - 10
 - 11
 - 12
 - 13
 - 14
 - 15
 - 16
 - 17
1. חמש עתירות שנדונו במאוחד נגד החלטת מנהל רשות התעופה האזרחית, מר יואל פלדשו, (להלן: "מנהל רת"א") מיום 21.3.19 באשר לעדכון תכנית התפעול המבצעי של נמל התעופה בן גוריון (להלן: "ההחלטה הרביעית").
2. בשדה התעופה בן גוריון (להלן: "נתב"ג") קיים מערך של שלושה מסלולים המשמשים להמראות ולנחיתות בצורת משולש. כל מסלול מכונה במספר הנגזר מכיוונו המצפני (האזימוט שלו)¹ ואלו הם: 03-21 (צפון מזרח-דרום מערב); 12-30 (צפון מערב-דרום מזרח); ו-08-26 (מזרח-מערב). בכל מסלול ניתן להשתמש בשני הכיוונים וכינויו, לעניין נחיתות, על שם הכיוון שאליו נוחת המטוס.
- המסלולים הרלוונטיים הם מסלול 21 שבו נוחתים המטוסים מכיוון צפון מזרח (להלן: "מסלול 21"); מסלול 12 שבו נוחתים מטוסים מכיוון צפון מערב (להלן: "מסלול 12"); מסלול 30 שבו נוחתים מטוסים מכיוון דרום מזרח (להלן: "מסלול 30").
- נחיתות על מסלול 21 עוברות מעל הישובים הנמצאים מצפון למסלול, לרבות ראש העין, מזור, בארות יצחק וכפר סבא. נחיתות על מסלול 12 עוברות מעל הישובים נמצאים ממערב למסלול לרבות השכונות הדרום מזרחיות של תל אביב ואור יהודה.

¹ כינוי המסלול נקבע על-פי הכיוון המצפני בהורדת הספרה השלישית. לדוגמה: המסלול מצפון לדרום שכיוונו 210 מעלות מהצפון, מכונה 21. המסלול שכיוונו 120 מעלות, מכונה 12, והמסלול שכיוונו 300 מעלות מכונה 30.



בית המשפט המחוזי מרכז-לוד בשבתו כבית-משפט לעניינים מנהליים

עת"מ 51107-04-19 כהן נוב נ' מנהל רשות התעופה האזרחית ואח'
עת"מ 31009-08-19 עיריית תל אביב יפו ואח' נ' מנהל רשות התעופה האזרחית ואח'
עת"מ 28106-05-19 עיריית ראש העין נ' פלדשו ואח'
עת"מ 27416-05-19 קיבוץ בארות יצחק ואח' נ' פלדשו ואח'
עת"מ 9275-05-19 עיריית כפר סבא ואח' נ' מנהל רשות התעופה האזרחית ואח'



1

2

(התמונה מתוך עתירת עיריית תל-אביב ואור יהודה).

3

בשנת 1997 אישרה ממשלת ישראל בהמלצת המועצה הארצית לתכנון ובנייה את תכנית המתאר הארצית 2/4 לנמל התעופה בן גוריון (להלן: "התמ"א"). פרק ט' בתמ"א עוסק במערך הסביבתי וסעיף 1 בפרק זה קובע את "תבנית התפעול המועדפת" באופן הבא:

4

5

6

"פרק ט' - המערך הסביבתי

7

1. תבנית התפעול המועדפת

8

א. תבנית התפעול המועדפת הינה דפוס תפעול של שדה תעופה באופן בטיחותי,

9

תוך שקלול של מרכיבים שונים, בהתחשב בנתיבי הכניסה והיציאה **תוך**

10

מזעור ההשפעה הסביבתית. מערך המראות והנחיתות... יופעל בתכנית

11

תפעול מועדפת, כמפורט בסעיף ב' להלן, למעט בהתקיים סעיף ג' להלן.

12

....

13

ב. תבנית התפעול המועדפת הינה:

14

1. לנחיתות:

15

המסלול המועדף לנחיתות בכל סוגי המטוסים הינו מסלול 12 (ממערב

16

למזרח).



בית המשפט המחוזי מרכז-לוד בשבתו כבית-משפט לעניינים מנהליים

עת"מ 51107-04-19 כהן נוב נ' מנהל רשות התעופה האזרחית ואח'
עת"מ 31009-08-19 עיריית תל אביב יפו ואח' נ' מנהל רשות התעופה האזרחית ואח'
עת"מ 28106-05-19 עיריית ראש העין נ' פלדשו ואח'
עת"מ 27416-05-19 קיבוץ בארות יצחק ואח' נ' פלדשו ואח'
עת"מ 9275-05-19 עיריית כפר סבא ואח' נ' מנהל רשות התעופה האזרחית ואח'

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.

...

ג. ניתן להפעיל את שדה התעופה בכל תבנית תפעול אחרת בהתקיים אחד או
יותר אילוצים או בהתאם לשיקול דעת פקח הטיסה, כמפורט להלן:

מצב חירום או מצוקה במטוס.

אי שמישות מבצעית של מסלולים או עזרי ניווט או מערך הבקרה
והפיקוח.

תנאי מזג אוויר מגבילים.

תנאי עומס אווירית בעלי השלכות על בטיחות.

מצב חירום בטחוני/בטיחותי.

הגבלות המוטלות לצורכי ביטחון".

4. מנהל רת"א הוא הרשות המוסמכת לפי סעיף 82 לחוק הטיס, התשע"א-2011 (להלן: "חוק
הטיס") הקובע כך:

"(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:

...

(2) נתיבי הטיסה במרחב האווירי האזרחי, ככל שקביעת אינה בסמכות השר ושר
הביטחון לפי סעיף 81;

(3) גישה אווירית לשדות התעופה ולמנחתים ועזיבתם;

...

(9) סיכונים לתעבורה האווירית".



בית המשפט המחוזי מרכז-לוד בשבתו כבית-משפט לעניינים מנהליים

עת"מ 51107-04-19 כהן נוב נ' מנהל רשות התעופה האזרחית ואח'
עת"מ 31009-08-19 עיריית תל אביב יפו ואח' נ' מנהל רשות התעופה האזרחית ואח'
עת"מ 28106-05-19 עיריית ראש העין נ' פלדשו ואח'
עת"מ 27416-05-19 קיבוץ בארות יצחק ואח' נ' פלדשו ואח'
עת"מ 9275-05-19 עיריית כפר סבא ואח' נ' מנהל רשות התעופה האזרחית ואח'

5. בתחילת שנת 2014 הסתיים מיזם שדרוג מסלולים ותשתיות קרקעיות בשדה התעופה בן-גוריון, ובמסגרת זו מסלול 21 נסלל למלוא אורכו. בהמשך לכך, ניתנה ביום 20.1.14 החלטת מנהל רת"א, אשר קבעה תבנית תפעול מבצעי לנמל התעופה בן גוריון (להלן: "ההחלטה הראשונה") לגבי הפעלת מסלולי נחיתות והמראות, הקובעת כך:
- 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.
6. נגד ההחלטה הראשונה הוגשו חמש עתירות מנהליות אשר נדונו במאוחד בבית המשפט המחוזי מרכז-לוד (עת"מ 4555-04-14 קיבוץ בארות יצחק ואח' נ' מנהל רשות שדות



בית המשפט המחוזי מרכז-לוד בשבתו כבית-משפט לעניינים מנהליים

עת"מ 51107-04-19 כהן נוב נ' מנהל רשות התעופה האזרחית ואח'
עת"מ 31009-08-19 עיריית תל אביב יפו ואח' נ' מנהל רשות התעופה האזרחית ואח'
עת"מ 28106-05-19 עיריית ראש העין נ' פלדשו ואח'
עת"מ 27416-05-19 קיבוץ בארות יצחק ואח' נ' פלדשו ואח'
עת"מ 9275-05-19 עיריית כפר סבא ואח' נ' מנהל רשות התעופה האזרחית ואח'

- 1 התעופה ואח' [29.3.15]]. העתירות נסובו על הטענה כי מנהל רת"א חרג מסמכותו בכך
2 שקבע למעשה תבנית תפעול חדשה העומדת בניגוד להוראות תבנית התפעול המועדפת
3 והוראות התמ"א, וכן נטען שהחלטתו אינה סבירה בכל הקשור להגדרת המונח "שעות
4 עומס", קביעת שיעור המכסה המרבית של נחיתות על מסלול 21, שיטת חישוב הנחיתות
5 שיופנו למסלול 21, הסטת טיסות עקב עוצמת רוח ומרווח זמן בין אילוצים המשפיעים על
6 ההחלטה להנחית על מסלול 21. כב' השופט (כתוארו אז) יעקב שינמן דחה את העתירות,
7 תוך שקבע שהחלטת מנהל רת"א ניתנה בסמכות. כן דחה את הטענות בנוגע לאי סבירות
8 ההחלטה.
- 9 על פסק דינו של בית המשפט המחוזי הגישו העותרים ערעור לבית המשפט העליון – עע"מ
10 3139/15 קיבוץ בארות יצחק נ' מנהל רשות התעופה האזרחית [4.3.19] (להלן: "פסק דין
11 בארות יצחק"). בית המשפט העליון, מפי כב' השופט י" עמית, דחה את הערעור ביום
12 4.3.19, וקבע שמנהל רת"א פעל בהתאם לסמכותו כאמור בסעיף 82(א) לחוק הטייס,
13 בהתאם לגבולות שנקבעו בתמ"א 2/4 וכי אין מקום להתערב בהחלטתו. בנוסף קבע בית
14 המשפט העליון, כפי שקבע גם כב' השופט שינמן בעניין זה, כי טענות העותרות הן טענות
15 (Not In My Back Yard) NIMBY – קרי "רצון של בני האדם ליהנות מיתרונות החיים
16 המודרניים, בלי שיאלצו לשאת בתוצאות הלוואי השליליות שלהם", ואין הצדקה לקבלן.
- 17 ביום 20.8.15 התקבלה החלטה נוספת על ידי מנהל רת"א (להלן: "ההחלטה השנייה")
18 לשינוי סעיף 1(ג) לתבנית התפעול המבצעי באופן שבו במקום השעה 22:00 תופיע השעה
19 23:00. משמעות ההחלטה היא שהאיסור על הנחיתות על מסלול 21 יתחיל בשעה 23:00
20 במקום בשעה 22:00, בימי חול.
- 21 נגד החלטה זו הוגשה עתירה מנהלית על ידי עיריות תל אביב-יפו ועיריית אור יהודה. בית
22 המשפט דחה את העתירה לאור פסק הדין של בית המשפט העליון בעניין בארות יצחק,
23 ואפשר לעותרות להגיש עתירה מתוקנת בנושא זה.
- 24 טיוטת החלטה נוספת (להלן: "ההחלטה השלישית") המצמצמת את שעות איסור
25 הנחיתות מהשעה 5:50 לשעה 5:00 בחודשי הקיץ ולשעה 5:30 בחודשי החורף וכן ביטול
26 האיסור על נחיתות בימי שבת, פורסמה ואולם הוחלט להשעותה בשל ציפייה שהתמ"א
27 תעודכן על פי בקשת רת"א.
- 28 ביום 21.3.19 פרסם מנהל רת"א, מר יואל פלדשו, תיקון נוסף לתבנית התפעול המבצעי
29 (להלן: "ההחלטה הרביעית") הקובע כדלקמן:



בית המשפט המחוזי מרכז-לוד בשבתו כבית-משפט לעניינים מנהליים

עת"מ 51107-04-19 כהן נוב נ' מנהל רשות התעופה האזרחית ואח'
 עת"מ 31009-08-19 עיריית תל אביב יפו ואח' נ' מנהל רשות התעופה האזרחית ואח'
 עת"מ 28106-05-19 עיריית ראש העין נ' פלדשו ואח'
 עת"מ 27416-05-19 קיבוץ בארות יצחק ואח' נ' פלדשו ואח'
 עת"מ 9275-05-19 עיריית כפר סבא ואח' נ' מנהל רשות התעופה האזרחית ואח'

1 "סעיף 1(ג) לתבנית התפעול המבצעי – יימחק.

2 יתר הוראות תבנית התפעול המבצעי, יוותרו על כנן".

3 סעיף 4 לעדכון מציין כי משמעות ההחלטה, מעבר להרחבת השעות בהן מותרות נחיתות
 4 על מסלול 21, היא ביטול האיסור על נחיתות על מסלול 21 בשבתות ובחגים, איסור שהיה
 5 קבוע רק על מסלול זה – על החלטה זו הוגשו העתירות בהליך זה.

6 תמצית טענות העותרים:

7 העותר כהן-נוב (עת"מ 51107-04-19)

8 11. העותר מבקש לקבוע שהחלטת מנהל רת"א נגועה בחוסר סמכות, לוקה בטעויות מהותיות
 9 של עובדה ושל חוק, היא בלתי סבירה ואף נועדה להשיג מטרה זרה ומכאן שדינה להתבטל.

10 **בעניין היעדר סמכותו של מנהל רת"א**, טען העותר כי המנהל חרג מסמכותו כאשר עדכן
 11 את תבנית התפעול המבצעי של נתב"ג, כיוון שתבנית התפעול המבצעי מושתתת על
 12 שיקולים מבצעיים ובטיחותיים בלבד, ועדכון המתבסס על שיקולי חלוקת רעש אינו
 13 בסמכותו. להחלטה אין קשר לצורך מבצעי כלשהו, לא מדובר במענה לגידול התעופה
 14 בישראל, אלא בהעברת מטרד רעש ממקום למקום. סעיף 32(ב)(3) לחוק הטיס קובע
 15 שברישיון להפעלת שדה תעופה רשאי המנהל לקבוע תנאים שמטרתם לנטר ולצמצם
 16 מטרדי רעש וזיהום. מדובר בסמכות הכוללת צמצום מטרדי רעש וזיהום באופן כללי ואינה
 17 מאפשרת העברת הרעש ממקום למקום.

18 סעיף 82 לחוק הטיס אינו מקנה למנהל רת"א סמכות לחלק רעש וההישענות על הסעיף
 19 כמקור סמכות מהווה טעות בהבנת החוק. מניעת רעש היא בסמכות השר לאיכות הסביבה,
 20 כך בהתאם לחוק למניעת מפגעים, תשכ"א-1961 (להלן: "החוק למניעת מפגעים"). החוק
 21 למניעת מפגעים מחריג רעש מכלי טיס ומפנה לסעיף 73 לחוק הטיס הקובע כי נדרשת
 22 הסכמת השר להגנת הסביבה ואישור הוועדה לגרימת רעש של כלי טייס, בכפוף לחריגים.
 23 מכאן שחוק הטיס אינו מקנה למנהל רת"א סמכות לחלק רעש בין הישובים השונים ועליו
 24 לקבל מראש את הסכמת השר להגנת הסביבה ואישור הוועדה.

25 מעבר לכך טוען העותר שסטייה מהחלטה מנהלית (ההחלטה הראשונה שאושרה בפסק דין
 26 בארות יצחק) מחייבת שיקולים עניינים המצדיקים סטייה מההנחיות, ללא אפליה
 27 ובמתחם הסבירות. דברי ההסבר לעדכון אינם מעלים נתון מבצעי או בטיחותי המצדיק
 28 את השינוי, אלא מתמקדים רק בשיקולי חלוקת רעש.



בית המשפט המחוזי מרכז-לוד בשבתו כבית-משפט לעניינים מנהליים

עת"מ 51107-04-19 כהן נוב נ' מנהל רשות התעופה האזרחית ואח'

עת"מ 31009-08-19 עיריית תל אביב יפו ואח' נ' מנהל רשות התעופה האזרחית ואח'

עת"מ 28106-05-19 עיריית ראש העין נ' פלדשו ואח'

עת"מ 27416-05-19 קיבוץ בארות יצחק ואח' נ' פלדשו ואח'

עת"מ 9275-05-19 עיריית כפר סבא ואח' נ' מנהל רשות התעופה האזרחית ואח'

1 באשר לחוסר סבירות החלטת מנהל רת"א, טען העותר שתמ"א 2/4 קובעת הגנות מיוחדות
2 על הישוב מזור (ועל בארות יצחק סוכם בעל פה), ולכן נקבע שנחיתות במסלול 21 יעשו רק
3 בשעות עומס וכי לא ינחתו במסלול זה מטוסים בעלי שלושה מנועים ויותר. הסמכות
4 להגדרת עומס נתונה למנהל רת"א. אמנת שיקגו שעליה חתומה ישראל, מגדירה עומס
5 וקובעת שחריגה מהסטנדרטים מחייבת הודעה לארגון. החישוב שערך מנהל רת"א לקביעת
6 העומס שונה מהגדרת הארגון וגורם לעיוות הגדרת העומס.

7 החלטת מנהל רת"א מבוססת על מפות רעש ישנות ולא עדכניות. מפות הרעש מהשנים
8 2017-2018 טרם אושרו על ידי הועדה הציבורית לענייני תמ"א 2/4. אין זה נכון לחלק את
9 נחיתות הלילה רק בין הנתיב שמעל תל אביב ואור יהודה לנתיב שמעל ראש העין, בארות
10 יצחק ומזור, שכן חלוקה זו תוריד באופן כמעט בלתי מורגש את מטרד הרעש בתל אביב
11 ובאור יהודה אך תוסיף מטרד משמעותי לאוכלוסיות המתגוררות מצפון לשדה התעופה.
12 החלטת מנהל רת"א לכלול נחיתות לילה במסלול 21 היא בניגוד להמלצת ראש אגף רעש
13 וקרינה במשרד להגנת הסביבה שזוהי חוות דעת מקצועית מגורם שלטוני מוסמך.

14 הנמקת מנהל רת"א שההגבלה בתבנית התפעול המבצעי הראשונה לעניין הנחיתות במסלול
15 21 בלילות ובשבתות וחגים, נקבעה בשל כך שנוצר מטרד רעש חדש לתושבים באזור וכי
16 הכוונה המקורית הייתה יצירת הדרגתיות בהפרעה לתושבים, ניתנה ללא סימוכין לכך
17 שהייתה כוונה לערוך ניסיון בנושא יכולת הסבל של תושבי מזור. לא נעשה סקר של שביעות
18 רצון המוכיח שהתושבים התרגלו לרעש בימי חול כך שניתן להוסיף רעש בימי שבת ובשעות
19 לילה. לא צורפה כל ראיה לכך שתושבי מזור התרגלו לרעש. כמו כן, בנוסף למטרד הרעש,
20 קיים מטרד זיהום אוויר הנפלט ממנועי הסילון בשעת נחיתה. מנהל רת"א אינו אחראי על
21 מדידת זיהום ולא נערכת מדידה של רמות פחמן חד חמצני בנתיב הטיסה הרלוונטי. עם
22 זאת, מנהל רת"א לקח לעצמו את החירות להעביר נחיתות מאתר לאתר באופן שרירותי
23 וללא סמכות.

קיבוץ בארות יצחק ומושב מזור (עת"מ 15-05-27416)

12. 1. לטענת ב"כ הישובים בארות יצחק ומזור, עוה"ד ענת בירן, אפרת לרנר ואינה טל, החלטת
25 מנהל רת"א ניתנה בהיעדר סמכות, בניגוד לפסק הדין של בית המשפט העליון בעניין בארות
26 יצחק, ולפיכך יש להורות על בטלות ההחלטות הראשונה והרביעית של המנהל, ולכל
27 הפחות להורות על תיקון בהתאם לבקשת ההבהרה שהגישו.
28

29 לטענת העותרות, ההחלטות השנייה והרביעית של מנהל רת"א ניתנו בחוסר סמכות, מכיוון
30 שמנהל רת"א רשאי לשקול רק שיקולים מבצעיים ובטיחותיים בלבד בשינוי תבנית



בית המשפט המחוזי מרכז-לוד בשבתו כבית-משפט לעניינים מנהליים

עת"מ 51107-04-19 כהן נוב נ' מנהל רשות התעופה האזרחית ואח'
עת"מ 31009-08-19 עיריית תל אביב יפו ואח' נ' מנהל רשות התעופה האזרחית ואח'
עת"מ 28106-05-19 עיריית ראש העין נ' פלדשו ואח'
עת"מ 27416-05-19 קיבוץ בארות יצחק ואח' נ' פלדשו ואח'
עת"מ 9275-05-19 עיריית כפר סבא ואח' נ' מנהל רשות התעופה האזרחית ואח'

- 1 התפעול המבצעי, ולא שיקולים של חלוקת רעש. על פי התמ"א, הוא רשאי לאשר נחיתות
- 2 על מסלול 21 בהתאם לאילוצים הקשורים בשעת עומס, אילוצי מזג האוויר או במצבי
- 3 חירום. "שעת עומס" – כפי שהוגדר בהחלטה הראשונה, וכפי שנקבע על-ידי בית-המשפט
- 4 העליון בפסק הדין בעניין בארות יצחק, כמו גם על-ידי בית המשפט המחוזי – משמעה
- 5 עומס תנועות ולא עומס רעש. מכאן, שההחלטה הרביעית שאינה נובעת מעומס תנועות
- 6 אלא משיקולי חלוקה מחדש של רעש בלבד, שיקול שמנהל רת"א אינו מוסמך לשקול.
- 7 לכל היותר, היה על מנהל רת"א להבהיר שבכל מקרה מטוסים לא ינחתו על מסלול 21 שלא
- 8 בשעות עומס כהגדרתן בהחלטה הראשונה, ולאילוצים הנוספים שנקבעו במסגרת
- 9 ההחלטה הראשונה. לאחר פרסום ההחלטה הרביעית פנו העותרות למנהל רת"א בבקשת
- 10 הבהרה, לרבות דרישה להטמיע בהחלטה הרביעית את קביעת בית המשפט העליון, לפיה
- 11 מספר הנחיתות על מסלול 12 צריך להיות הגבוה ביותר מבין שלושת המסלולים – אך נדחו,
- 12 ללא הסבר מספק.
- 13 כפי שנקבע בהחלטת ביניים של בית המשפט העליון בעניין בארות יצחק, על מנהל רת"א
- 14 לעמוד בעקרונות שנקבעו בתמ"א, וכי אינו יכול למתוח באופן בלתי סביר את גבולות
- 15 התמ"א.
- 16 מנהל רת"א לא היה רשאי להתבסס על מפת הרעש משנת 2017 אשר לא אושרה על ידי
- 17 הוועדה הציבורית לתמ"א, שהיא הגורם היחיד המוסמך לאשרה. מנהל רת"א טען כי
- 18 החלטתו מבוססת על הצורך בהתאמת המצב הקיים לתשריט הרעש כדי למנוע חריגות
- 19 מתשריט 3, ואולם מפת הרעש משנת 2017 אינה פרמטר לגיטימי לשינויים בתבנית
- 20 התפעול. ראשית, מפת הרעש השנתית היא תולדה של הוראות התמ"א שכותרתה "טיפול
- 21 אקוסטי במבני מגורים קיימים". מכאן עולה כי הפתרון לרעש הוא מיגון הבתים, ולא
- 22 חלוקת הרעש. מטרתה לתחום את גבולות הרעש לצורך הגבלת בניה ושימוש הקרקע באזור
- 23 נתב"ג, זכאות למיגון אקוסטי וכד'. שנית, מפת הרעש לשנת 2017 לא אושרה על ידי הוועדה
- 24 הציבורית ומבוססת על נתונים שגויים. עקב טענות רבות בדבר פגמים בתמונת הרעש
- 25 והנתונים העומדים בבסיסה, וכן טענות בדבר חוסר שקיפות בנתונים אלה, מפת הרעש לא
- 26 אושרה על ידי הוועדה הציבורית. בחודש אוגוסט 18' פורסם מכתב שעליו חתום המומחה
- 27 פרופ' רן גלעדי אל יו"ר הוועדה הציבורית, ובו פורט הקושי בקבלת הנתונים הרלוונטיים,
- 28 ונטען שהנתונים הם חלקיים, חסרים ובעייתיים. בנוסף נקבע על ידי המשרד להגנת
- 29 הסביבה, כי קיימים במפת הרעש פגמים ושהיא מבוססת על נתונים שאינם מדויקים.



בית המשפט המחוזי מרכז-לוד בשבתו כבית-משפט לעניינים מנהליים

עת"מ 51107-04-19 כהן נוב נ' מנהל רשות התעופה האזרחית ואח'
 עת"מ 31009-08-19 עיריית תל אביב יפו ואח' נ' מנהל רשות התעופה האזרחית ואח'
 עת"מ 28106-05-19 עיריית ראש העין נ' פלדשו ואח'
 עת"מ 27416-05-19 קיבוץ בארות יצחק ואח' נ' פלדשו ואח'
 עת"מ 9275-05-19 עיריית כפר סבא ואח' נ' מנהל רשות התעופה האזרחית ואח'

1 לטענת העותרים אין לקדם שינוי בתבנית התפעול המבצעי כל עוד רש"ת אינה מבצעת מיגון
 2 בתי היישובים באזור. המיגון לא בוצע עד עתה משום שרש"ת לא נענתה לדרישותיהם
 3 הלגיטימיות של העותרים.
 4 הגידול הדרסטי בהיקף הפעילות בנתב"ג עקב "מהפכת השמיים הפתוחים" מחייב בחינה
 5 מחודשת ודיון ציבורי דחוף בנוגע לאיכות חייהם של התושבים ביישובים הסובבים את
 6 נתב"ג. מן הראוי שמנהל רת"א יפעל לצמצום נזקי הרעש ולא להעברתם מאוכלוסייה אחת
 7 לאחרת. הגידול הדרסטי בהיקף הפעילות בנתב"ג, על חשבון איכות חייהם של התושבים
 8 המתגוררים ביישובים הסובבים את נתב"ג, דורש בחינה מחודשת ודיון ציבורי דחוף.
 9 שינויים בתבנית התפעול, שתכליתם חלוקה מחודשת של הרעש, ניתן לקדם במסגרת תיקון
 10 לתמ"א בלבד.

עיריית ראש העין (עת"מ 28106-05-19)

11 13. לטענת ב"כ עיריית ראש העין, עוה"ד עופר פיק וגל פלג, יש לבטל את ההחלטה הרביעית
 12 שניתנה בחוסר סמכות ולוקה בחוסר סבירות קיצוני.

14 **הטענות לחוסר סמכות מנהל רת"א** – בשנת 2016 החליט מנהל רת"א לשנות את תבנית
 15 התפעול והחלטה זו נגנזה משסבר מנהל רת"א שמוטב לחכות לעדכון התמ"א. נוכח
 16 התעכבות עדכון התמ"א, החליט מנהל רת"א, ללא סמכות, לשנות את תבנית התפעול
 17 כאמור. העותרת טוענת כי בנימוקו זה, הודה מנהל רת"א כי הדרך הנכונה לשינוי תבנית
 18 התפעול בנתב"ג היא באמצעות עדכון התמ"א.

19 סעיף א בפרק ט' לתמ"א קובע שתבנית התפעול המועדפת היא דפוס תפעול של שדה תעופה
 20 באופן בטיחותי ותוך מזעור ההשפעה הסביבתית. השיקול הבטיחותי הוא השיקול המרכזי
 21 שעל מנהל רת"א לשקול. אולם, מדברי ההסבר להחלטתו, לא עולה נימוק בטיחותי שיצדיק
 22 סטייה כה ניכרת מתבנית התפעול שנקבעה בתמ"א 2/4. משכך, החלטתו ניתנה בחוסר
 23 סמכות.

24 טרם קיבל מנהל רת"א את החלטתו, פנה לקבלת תגובות היישובים שתושביהם עלולים
 25 להיפגע מההחלטה. ראש עיריית ראש העין הגיב ותאר את סבלם של תושבי עירו נוכח מטרד
 26 הרעש, ואולם מנהל רת"א התעלם מטענותיו וקיבל החלטה שאינה בסמכותו ואשר
 27 תוצאותיה הוות אסון לתושבי העיר.

28 **הטענות ביחס לחוסר סבירות ההחלטה** - מנהל רת"א נימק את החלטתו בדברי ההסבר
 29 לעדכון בכך שההגבלות על שימוש במסלול 21 בלילות, ובשבתות וחגים היה זמני ונועד



בית המשפט המחוזי מרכז-לוד בשבתו כבית-משפט לעניינים מנהליים

עת"מ 51107-04-19 כהן נוב נ' מנהל רשות התעופה האזרחית ואח'
 עת"מ 31009-08-19 עיריית תל אביב יפו ואח' נ' מנהל רשות התעופה האזרחית ואח'
 עת"מ 28106-05-19 עיריית ראש העין נ' פלדשו ואח'
 עת"מ 27416-05-19 קיבוץ בארות יצחק ואח' נ' פלדשו ואח'
 עת"מ 9275-05-19 עיריית כפר סבא ואח' נ' מנהל רשות התעופה האזרחית ואח'

1 ליצירת הדרגתיות בהפרעה לתושבים שנחשפים למטרד רעש חדש. לטענה זו אין זכר בדברי
 2 ההסבר להחלטה הראשונה בה נקבעו המגבלות ולא צוין שם כי מדובר בהגבלות זמניות
 3 מתוך רצון להרגיל את התושבים למטרד הרעש.
 4 על פי הוראות התמ"א השימוש במסלול 21 מותר בשעות עומס. הגדרת שעת עומס כעומס
 5 תנועות ולא כעומס רעש, נקבעה בפס"ד של ביהמ"ש העליון. לכן, אין בסיס עובדתי לביטול
 6 המגבלה בשימוש מסלול 21 בלילות, שבתות ובחגים משום שבשעות הלילה אין תנועות
 7 הטרונות ולא תתכן קיומה של שעת עומס.

8 תכנית התפעול שנקבעה בתמ"א 2/4 מחלקת את הרעש באופן פרופורציונאלי ומבצעת
 9 איזון עדין בין בטיחות טיסה לבין שמירה על איכות החיים והסביבה של תושבי היישובים
 10 הסובבים את נתב"ג. כבר בהחלטותיו הראשונות, מנהל רת"א ניסה להפוך את מסלול 21
 11 למסלול הנחיתה הראשי של נתב"ג. עם זאת הוא סייג את הנחיתות על המסלול בין השעות
 12 23:00 ל-5:00, בשבתות ובחגים. בהחלטתו הרביעית, ביטל מנהל רת"א את המגבלות הללו.
 13 הנפגעים העיקריים מהחלטה זו הם העותרת ויישובים נוספים מצפון לנתב"ג.

עיריית כפר סבא ואח' (עת"מ 9275-05-19)

14 14. לטענת ב"כ עיריית כפר סבא ואחרים, עוה"ד אבנר (נרי) ירקוני, חן עמידור וגל כהן,
 15 ההחלטה הרביעית עומדת בסתירה לפסק דינו של בית המשפט העליון, מהווה שימוש בלתי
 16 סביר בסמכותו של המנהל, עומדת בסתירה ל"דברי ההסבר" של המנהל עצמו, ואינה
 17 מקיימת את התנאים וההתחייבויות שקבע המנהל עצמו, כנדרש ליישומם. כמו כן ההחלטה
 18 נתקבלה בהיעדר שקיפות ותוך הסתרת נתונים, בלא כל דיון ציבורי של ממש, היא לוקה
 19 בהעברת סמכויות ושיקול דעת המנהל, שלא כדיון, לרש"ת, הנגועה בניגוד אינטרסים
 20 אינהרנטי, הן באשר למהותו של השינוי והן בנוגע לאופן יישומו, וכן היא חסרת כל תוחלת
 21 בהתמקדותה אך בפיזור הרעש במקום למנועו ולכל הפחות לצמצמו.
 22

23 תמ"א 2/4 המהווה תכנית המתאר של נתב"ג ואשר הוגבלה לפעילות בהיקף של 16 מיליון
 24 נוסעים בשנה, מהם כ-10% בלילה. במציאות צפויים לטוס בנתב"ג בשנת 2019 כ-25 מיליון
 25 נוסעים, מהם כ-30% בלילה. היות ובנתב"ג אין כלל "עוצר" נחיתות בלילה (אלא רק עוצר
 26 המראות) והיות ואין כל מגבלה רגולטורית על עצמת רעש המטוסים בנחיתות (אלא רק
 27 בהמראות), אזי דווקא בלילה תדירות הנחיתות והרעש שהן גורמות – עולים, משמעותית
 28 על אלה שביום.



בית המשפט המחוזי מרכז-לוד בשבתו כבית-משפט לעניינים מנהליים

עת"מ 51107-04-19 כהן נוב נ' מנהל רשות התעופה האזרחית ואח'
 עת"מ 31009-08-19 עיריית תל אביב יפו ואח' נ' מנהל רשות התעופה האזרחית ואח'
 עת"מ 28106-05-19 עיריית ראש העין נ' פלדשו ואח'
 עת"מ 27416-05-19 קיבוץ בארות יצחק ואח' נ' פלדשו ואח'
 עת"מ 9275-05-19 עיריית כפר סבא ואח' נ' מנהל רשות התעופה האזרחית ואח'

1 כבר בהחלטה הראשונה, אשר נסמכה באופן פורמלי על נימוקים בטיחותיים ותוך מתן דעת
 2 גם להיבטים סביבתיים, מנהל רת"א לא פעל להפחתת הרעש ובפרט בשעות הלילה, אלא
 3 פעל לפיזור הרעש בלבד. הנימוק הבטיחותי נועד להסתיר את העילה האמיתית והיא חשש
 4 מחריגה מתשריט 3 לתמ"א שייעודו קביעת גבולות להגבלות בנייה ושימושי קרקע.
 5 משמעות החריגה מתשריט 3 והגידול בתמונת הרעש העדכנית היא בעיקר כספית,
 6 ובהחלטתו לפיזור הרעש ביקש מנהל רת"א להימנע מהוצאות על מיגון נוסף ותשלום
 7 פיצויים.

8 העותרת לא עתרה לביטול ההחלטה באופן גורף, אלא רק על שינויה, וכן ביקשה סעדים
 9 נוספים כמפורט להלן:

10 15. יש לקבוע איסור מפורש על נחיתת מטוסים על מסלול 21 בלילות ובחגי ישראל – ההחלטה

11 הרביעית שמהותה ביטול ההגבלות על נחיתה על מסלול 21 בלילות, בשבתות ובחגים, אינה
 12 מנומקת בעילה של בטיחות טיסה, אלא רק במניעת החריגה מתשריט 3, וזאת באמצעות
 13 פיזור הרעש. באופן זה, ההחלטה עומדת בסתירה לנימוקים הקודמים שזכו לאישור בית
 14 המשפט העליון ואף חורגת מהקביעות והמגבלות שנקבעו בפסק הדין של בית המשפט
 15 העליון. השינוי נעשה אגב העברת סמכויות שלא כדין לרש"ת שהיא בעלת אינטרסים
 16 כלכליים מובהקים ומצויה בניגוד עניינים אינהרנטי.

17 מכיוון שההחלטה הרביעית מותירה בתוקף את המגבלה שנחיתות על מסלול 21 תותרנה
 18 במצב של עומס תנועות שעתי מתוכנן גבוה, המוגדר ככולל תנועות הטרוגניות, ואין חולק
 19 שבשעות "עוצר המראות" (מהשעה 01:40 ועד לשעה 05:00 בקיץ ו-05:30 בחורף) לא יתכנו
 20 תנועות הטרוגניות, לא היה מקום לבטל את האיסור לנחיתות בלילות מבלי לסייג את
 21 הביטול. עולה חשש שתחת שיקול הדעת הנרחב שהושאר לרש"ת, המגבלה שנתרה לא
 22 תקיים. מכאן יש לקבוע איסור מפורש על נחיתת מטוסים על מסלול 21 בשעות אלה וכן
 23 בשבתות ובחגים כשלא מתקיים עומס כהגדרתו בפסק הדין בארות יצחק.

24 כיוון שבהתאם לעולה מדברי ההסבר לשינוי הרביעי בו צוין שעומס התנועה בנתב"ג
 25 בשבתות ובחגי ישראל נמוך מאשר בשאר ימות השבוע, יש לקבוע שהאיסור על נחיתות על
 26 מסלול 21 בשבתות ובחגים יותר על כנו.

27 16. יש להגדיר באופן מפורש בהחלטה הרביעית שהנחיתות בחישוב שנתי, על מסלול 12

28 יהיה הגבוה ביותר מבין כל מסלולי הנחיתה בנתב"ג – אף שאין חולק שמסלול 12 הוא
 29 מסלול הנחיתה המועדף, נשמעו לא אחת פרשנויות שונות באשר למשמעות עדיפות זו –



בית המשפט המחוזי מרכז-לוד בשבתו כבית-משפט לעניינים מנהליים

עת"מ 51107-04-19 כהן נוב נ' מנהל רשות התעופה האזרחית ואח'
עת"מ 31009-08-19 עיריית תל אביב יפו ואח' נ' מנהל רשות התעופה האזרחית ואח'
עת"מ 28106-05-19 עיריית ראש העין נ' פלדשו ואח'
עת"מ 27416-05-19 קיבוץ בארות יצחק ואח' נ' פלדשו ואח'
עת"מ 9275-05-19 עיריית כפר סבא ואח' נ' מנהל רשות התעופה האזרחית ואח'

- 1 האם מדובר בעדיפות מספרית או בעדיפות רעיונית שלא תבוא בהכרח בביטוי מספרי. כבר
2 בדברי ההסבר לעדכון הראשון נאמר ש"קרוב לוודאי" שרוב הנחיות יבוצעו על מסלול 12
3 וכי אי עמידה בשיעור המרבי של 40% מכלל הנחיות, "יכול ותביא עמה השתת עיצומים"
4 על רש"ת. כמו כן טענו דברים מעורפלים במסגרת הדיון שהתקיים בבית המשפט העליון
5 בעניין בארות יצחק. העותרים פנו בבקשה זו למנהל רת"א אולם בקשתם נדחתה.
- 6 **על בית המשפט לחייב את פרסומם המיידי של הנחיות למפעילים האוויריים באשר**
7 **למהירות הטיסה והפעלת מערכות נחיתה ועצירה לצורך הפחתת רעש בעת הגישה**
8 **לנחיתה** – כבר ביום 20.1.14 קבע מנהל רת"א כתנאי מקדמי לכניסת העדכון לתוקף,
9 שיפורסמו הנחיות למפעילים האוויריים באשר למהירות הטיסה והפעלת מערכות נחיתה
10 ועצירה לצורך הפחתת הרעש בעת הגישה לנחיתה על מסלול 21. ברם, שום הנחיה לא
11 פורסמה. תחילה פורסמה בדפיות תהליכי הטיסה סוג של בקשה מעורפלת אך היא נמחקה
12 וכיום אין לה כל אזכור.
- 13 תנאי מקדים נוסף שקבע מנהל רת"א לעדכון הראשון היה הצבתם של שני מכשירי ניטור
14 רעש על ידי רש"ת לאורך נתיב הגישה לנחיתה במסלול 21 לצורך מעקב ואיסוף נתונים.
15 מכשירי הניטור אכן הוצבו אך אלה אינם משמשים לוודא ביצוע ההנחיות לטייסים באשר
16 לפעולות מפחיתות רעש, שכן הנחיות אלה מעולם לא ניתנו.
- 17 **יש לשלול את סמכות רש"ת לשיקול דעת עצמאי באשר לאופן יישום השינוי הרביעי**
18 **בכלל, ולהיותה ממונה על הוגנות חלוקת הנחיות, בהתאם לשיקול דעתה. את אלה על**
19 **המנהל להגדיר במפורש** – בהחלטה הרביעית קבע מנהל רת"א כי על רש"ת לעדכן את
20 הנוהל שגובש לקראת הכנסתה לתוקף של תבנית התפעול המבצעי, בהתאם לאמות המידה
21 שנקבעו בהחלטה. בדברי ההסבר קבע המנהל כי בהתאם לביטול ההגבלה על הנחיות
22 במסלול 21 בלילות, בשבתות ובחגים, רש"ת תחלק באופן הוגן ככל האפשר בין שלושת
23 המסלולים האפשריים לנחיתה. כן נאמר כי אופן התפעול של נתב"ג, ככל שהוא עומד
24 בגבולות הגזרה, מסור לשיקול דעתה של רש"ת. כאמור לרש"ת יש אינטרס להעביר בשדה
25 התעופה כמה שיותר טיסות ונוסעים. במצב דברים זה נראה כי קיים ניגוד אינטרסים.
26 העותרים פנו למנהל רת"א ובקשו לקבל לידם את הנוהל, ומנהל רת"א השיב להם שמדובר
27 בנוהל עבודה פנימי שאינו מתפרסם לציבור משיקולי ביטחון ובטיחות. מדובר בהסתרה
28 בניגוד להחלטת בית המשפט העליון בעניין בארות יצחק הקובעת שכל שינוי בתוכנית
29 התפעול צריך להיות זהיר וסקוף. לפיכך, מתבקש שמנהל רת"א יגדיר לרש"ת במדויק מהו
30 נוהל יישום החלטתו כאמירה מחייבת ולפרסם את פרטי הנוהל ולא רק את עצם אישורו.



בית המשפט המחוזי מרכז-לוד בשבתו כבית-משפט לעניינים מנהליים

עת"מ 51107-04-19 כהן נוב נ' מנהל רשות התעופה האזרחית ואח'
 עת"מ 31009-08-19 עיריית תל אביב יפו ואח' נ' מנהל רשות התעופה האזרחית ואח'
 עת"מ 28106-05-19 עיריית ראש העין נ' פלדשו ואח'
 עת"מ 27416-05-19 קיבוץ בארות יצחק ואח' נ' פלדשו ואח'
 עת"מ 9275-05-19 עיריית כפר סבא ואח' נ' מנהל רשות התעופה האזרחית ואח'

19. יש לאשר את השימוש בנתיבי טיסה המתאימים לתפיסה המקובלת בעולם ("PBN"),
 2 כמתחייב מקביעת המנהל שאושרה בפסק דין בארות יצחק – המנהל קבע בהחלטה
 3 הראשונה שרת"א תבחן מקצועית את האפשרות לעשות שימוש בנתיבי טיסה המתאימים
 4 לתפיסת PBN המקובלת בעולם, במטרה לאפשר עקיפת מרכזי אוכלוסייה צפופים.
 5 הבחינה המקצועית העלתה כי ניתן להפחית את הרעש באופן האמור ואכן רת"א אף
 6 פרסמה תהליכי PBN לנחיתה על מסלול 21, אלא שאינה מאפשרת לרש"ת לעשות בהם
 7 שימוש. מכאן הבקשה להורות למנהל לממש את אשר הוא עצמו קבע.
20. יש לחייב את מנהל רת"א לפרסם לציבור באופן מיידי את דו"ח "צוות בקרה ומעקב"
 8 אשר אמור היה לבדוק ולפרסם ממצאיו, בהתאם לקביעת המנהל בהחלטתו הראשונה
 9 אשר אושרה בפסק דין בארות יצחק – המנהל קבע בהחלטה הראשונה כי בתום שנה
 10 מתחילת יישום תבנית התפעול המבצעי, יכונס צוות בקרה ומעקב אשר יבדוק את אופן
 11 ביצוע ההחלטה והתאמתה לתכליות לשמן נועדה ויפרסם דין וחשבון לציבור. יש להורות
 12 למנהל לממש את אשר קבע בהחלטתו ולפרסם את הדו"ח.
21. חובת השימוע טרם ההחלטה לא התקיימה, וזאת כיוון שנתונים ואסמכתאות עליהם
 14 ביסס מנהל רת"א את החלטתו הרביעית לא נמסרו לעותרות למרות בקשתן – לאחר
 15 פרסום טיוטת ההחלטה לשם מתן התייחסויות ועוד בטרם פורסמה החלטתו, נתבקש מנהל
 16 רת"א לצרף את המסמכים והנתונים, ובכללם את ההחלטה הנזכרת בדברי ההסבר שלא
 17 להוסיף נחיתות מתוכננות במהלך הלילה האקוסטי בנתב"ג, את האסמכתא ופרטי
 18 המחלוקת בין המשרד להגנת הסביבה לרש"ת ולגורמי ממשל אחרים, אשר בעטיים, לדברי
 19 המנהל, נעצר קידום התמ"א, ועוד. למרות פניות חוזרת בבקשה לקבלת המידע, המידע
 20 המבוקש לא התקבל. התייחסות העותרות לטיוטה ניתנה ללא המידע המבוקש, וכידוע
 21 ההחלטה שפורסמה אינה שונה באופן ממשי מהטיוטה.
22. עיריית תל אביב-יפו ועיריית אור יהודה (עת"מ 31009-08-19)
 23 לטענת ב"כ העותרות, עוה"ד רויטל אטיאס ושלומית שפינדל, גם עתה, לאחר ההחלטה
 24 הרביעית, נותרת פגיעה קשה ובלתי מידתית בתושבי העותרות לנוכח ההתניה הקובעת
 25 שנחיתות על מסלול הנחיתה 21, תבוצענה רק בשעות עומס, כפי שמנהל רת"א הגדיר,
 26 ככאלה המחייבות תנועה הטרוגנית. בתמ"א נקבע שמסלול 12 הוא המסלול המועדף
 27 לנחיתות, וכי הנחיתות במסלולים האחרים תבוצענה בשעות עומס, אך התמ"א לא קבעה
 28 מהו עומס ואף לא קבעה שעומס משמעו תנועות הטרוגניות כפי שהגדיר מנהל רת"א.
 29 הדרישה להטרוגניות אינה משתמעת מהתמ"א, ואולם היא זו שגורמת לכך שכל הנחיתות
 30



בית המשפט המחוזי מרכז-לוד בשבתו כבית-משפט לעניינים מנהליים

עת"מ 51107-04-19 כהן נוב נ' מנהל רשות התעופה האזרחית ואח'
עת"מ 31009-08-19 עיריית תל אביב יפו ואח' נ' מנהל רשות התעופה האזרחית ואח'
עת"מ 28106-05-19 עיריית ראש העין נ' פלדשו ואח'
עת"מ 27416-05-19 קיבוץ בארות יצחק ואח' נ' פלדשו ואח'
עת"מ 9275-05-19 עיריית כפר סבא ואח' נ' מנהל רשות התעופה האזרחית ואח'

- 1 בשעת הלילה (1:40-5:50) מתבצעות על מסלול 12 מאחר שבאותן שעות קיים עוצר
2 המראות. בעת הכנת התמ"א לא צפו שיהיה עוצר המראות בשעות הלילה, ועוצר זה החל
3 לפני מספר שנים בעקבות עתירת עיריית חולון בשל רעש ההמראות בלילות. מצב זה מביא
4 לכך שגם במצב בו ינחתו עשרות מטוסים באותן שעות באופן המהווה עומס תעבורתי
5 משמעותי, הוא לא יחשב כשעת עומס בשל הגדרה זו. הגדרת שעת עומס באופן הזה גורמת
6 לפגיעה קשה ובלתי מידתית בתושבי העותרות.
- 7 במציאות שבה התמ"א אושרה בשנת 1997 והתייחסה לקיבולת של 16 מיליון נוסעים בשנה
8 – כקיבולת תכנונית מרבית, ואילו בשנת 2019 עומדים על קיבולת של למעלה מ-25 מיליון
9 נוסעים, וקיים עומס אווירי חריג בפרט בשעות הלילה האקוסטי, ללא שדה תעופה חלופי
10 אחר שיכול להפחית את העומס וללא פתרון תכנוני באופק, הרי שמתבקש וראוי שהפרשנות
11 למונח עומס תעשה באופן תכליתי המתחשב במציאות העומס. תכליתה של תמ"א 2/4 היא
12 להגשים את מטרותיה המנויות בסעיף 6 לפרק א' וביניהן שמירה על בטיחות הטיסה,
13 יעילות וגם מזעור רמת החשיפה לרעש מטוסים בתחום ההשפעה של נתב"ג.
- 14 גם לאחר ההחלטה הרביעית, בה בוטלה מגבלת הנחיתות על מסלול 21 בלילות, בשבתות
15 ובחגים, הרי שהנחיתות בשעות הליבה של הלילה – אשר הן יוצרות את ההשלכות
16 הסביבתיות החמורות ביותר על תושבי תל אביב ואור יהודה – נותרו במסלול 12. כיוון
17 שלא מתקיימות נחיתות בשעות עוצר המצאות הלילה, לא יתכנו תנועות הטרוגניות וכלל
18 הנחיתות נותרו על מסלול 12.
- 19 בנוסף ביחס לעיר תל אביב יש התעלמות במדידה מגובה הבניינים, כשהוא נמדד ביחס לפני
20 השטח, אף שמזרח תל אביב ואור יהודה מתאפיינות באופי בנייה גבוה וצפוף, בניגוד
21 לבארות יצחק ומזור. כן יש לתת את הדעת לפער בכמות התושבים הנפגעים מהרעש,
22 כשמספר תושבי העותרות הוא כ-170,000 לעומת בארות יצחק ומזור יחד, המונים 1,700
23 תושבים בלבד.
- 24 העותרות מבקשות שיקבע כי הגדרת המושג שעת עומס כפי שנקבעה על ידי מנהל רת"א,
25 אינה נכונה וכי יש להגדירו באופן המתחשב במזעור ההשפעה הסביבתית, שאינו מחייב
26 תנועות הטרוגניות, אלא מתחשב גם בתנועות הומוגניות המהוות עומס תעבורתי
27 משמעותי. בנוסף יש להורות למנהל רת"א להפחית באופן משמעותי את החריגה ברעש
28 בלילות ובהתאם לתשריט 3 לתמ"א.

תמצית טיעוני המשיבים



בית המשפט המחוזי מרכז-לוד בשבתו כבית-משפט לעניינים מנהליים

עת"מ 51107-04-19 כהן נוב נ' מנהל רשות התעופה האזרחית ואח'
 עת"מ 31009-08-19 עיריית תל אביב יפו ואח' נ' מנהל רשות התעופה האזרחית ואח'
 עת"מ 28106-05-19 עיריית ראש העין נ' פלדשו ואח'
 עת"מ 27416-05-19 קיבוץ בארות יצחק ואח' נ' פלדשו ואח'
 עת"מ 9275-05-19 עיריית כפר סבא ואח' נ' מנהל רשות התעופה האזרחית ואח'

תגובת המשיב 1 – מנהל רשות התעופה האזרחית

- 1
 - 2
 - 3
 - 4
 - 5
 - 6
 - 7
 - 8
 - 9
 - 10
 - 11
 - 12
 - 13
 - 14
 - 15
 - 16
 - 17
 - 18
 - 19
 - 20
 - 21
 - 22
 - 23
 - 24
 - 25
 - 26
 - 27
 - 28
 - 29
 - 30
26. לטענת ב"כ מנהל רת"א, עו"ד אלעד אסרף ודוד גוטמן, מרבית טענות העותרות הוכרעו בפסק הדין של בית המשפט העליון בעניין בארות יצחק, שם נקבע במפורש כי החלטת מנהל רת"א ניתנה בסמכות, כאמור סעיף 82 לחוק הטיס וכי אין להתערב בהחלטתו המקצועית לעדכן את תבנית התפעול המבצעי. פסק הדין בכל הנוגע לעצם סמכותו של מנהל רת"א לקבוע תבנית תפעול מבצעי מהווה מעשה בית דין והשתק גם ביחס למרבית הטענות המועלות במסגרת עתירות אלה ומשכך דינן להידחות. החלטה זו של מנהל רת"א אינה שונה, לעניין סמכותו, מהחלטות קודמות שקיבל באותו עניין ואף נסמכת על שיקולים דומים, כמפורט בדברי ההסבר להחלטות. אין חולק שנחיתות מטוסים בנתב"ג יוצרות רעש המשפיע על ישובים רבים ולכן מנהל רת"א פעל ועדכן את תבנית התפעול המבצעי כדי לחלק את השפעת הרעש תוך התחשבות בכלל האינטרסים הנוגעים לעניין. החלטת מנהל רת"א היא עניינית, סבירה ומקצועית, ולא נפל בה פגם אשר יש בו כדי לבסס עילה להתערבות בית המשפט.
27. בין השנים 2010-2014 בוצעו בנתב"ג עבודות שדרוג בהיקף עצום שכללו בין היתר סלילת חלק ממסלולי ההמראה והנחיתה מחדש והתקנת מערכות עזר לטיסה ולניווט. בסיום העבודות נוצר צורך בעדכון תבנית התפעול המועדפת לנתב"ג. התמ"א קובעת בקווים כלליים את תבנית התפעול המועדפת, ומנהל רת"א פרט את התמ"א לתבנית תפעול מבצעי המגדירה כללי התנהלות מבצעיים. מנהל רת"א אינו סותר את התמ"א, אלא משלים אותה מכוח סמכותו הקבועה בחוק הטיס. השינויים שנוצרו בעקבות העבודות בנתב"ג חייבו אותו לבחון מחדש את תבנית התפעול של נתב"ג וליצוק להוראותיה תוכן התואם את המציאות החדשה. השיקולים בקביעת תבנית התפעול המבצעי היו רחבים וכללו: בטיחות טיסה, יעילות התנועה, קיבולת נמל התעופה, שיקולים ביטחוניים ושיקולים סביבתיים. כל אלו נשקלו לאור הנחיות התמ"א.
28. כבר בדברי ההסבר להחלטה הראשונה צוין שעם תחילת השימוש במסלול 21 יהיה פיזור הרעש בין יישובי הסביבה נכון יותר, ויותאם בצורה טובה יותר לתשריט 3 של התמ"א, כך שההשפעה של רעש המטוסים על תושבי תל אביב ושאר היישובים החיים לאורך מסלול 12 תפחת וחלק מהרעש יעבור לישובים נמצאים לאורך מסלול 21.
- בית המשפט המחוזי שדן בעתירות על החלטה זו, דחה את העתירות וקבע שהחלטת מנהל רת"א ניתנה בסמכות מכוח סעיף 82 לחוק הטיס, המסמיך את מנהל רת"א להסדיר את השימוש במרחב התעופתי של ישראל. כן נקבע שהגדרת שעת עומס בתבנית התפעול



בית המשפט המחוזי מרכז-לוד בשבתו כבית-משפט לעניינים מנהליים

עת"מ 51107-04-19 כהן נוב נ' מנהל רשות התעופה האזרחית ואח'
עת"מ 31009-08-19 עיריית תל אביב יפו ואח' נ' מנהל רשות התעופה האזרחית ואח'
עת"מ 28106-05-19 עיריית ראש העין נ' פלדשו ואח'
עת"מ 27416-05-19 קיבוץ בארות יצחק ואח' נ' פלדשו ואח'
עת"מ 9275-05-19 עיריית כפר סבא ואח' נ' מנהל רשות התעופה האזרחית ואח'

- 1 המבצעי אינה סותרת את התמ"א, אלא קובעת קריטריונים מקצועיים-אופרטיביים
2 לפיהם יפעל נתב"ג. בנוסף קבע בית המשפט שההחלטה היא סבירה, מאוזנת נכונה, נחוצה
3 ומגשימה את התכליות שלשמן ניתנה למנהל רת"א הסכמות בדיון לקבל החלטות אלה. על
4 פסק דין זה הגישו העותרים ערעור אשר נדחה על ידי בית המשפט העליון בפסק דין בארות
5 יצחק, אשר קבע שמנהל רת"א פעל בהתאם לסמכותו וכי אין מקום להתערבות בהחלטתו.
6 בית המשפט העליון אימץ את מסקנת בית המשפט המחוזי שלפיה טענות העותרים הן
7 טענות NIMBY כשכל אחד מהישובים הסמוכים לשדה התעופה עותר שייעשה שימוש
8 במסלול שאינו עובר מעליו מטעמים של רעש ומטרד, וכי בהתאם לפסיקה אין הצדקה
9 לקבל עמדה זו בהיעדר שיקולים רלוונטיים להבחין בינו לבין אחרים שעשויים להיקלע
10 למצבו אם עמדתו תתקבל.
- 11 29. ההחלטה השנייה אשר צמצמה את השעות שבהן הוגבלה הנחיתה על מסלול 21, הוסברה
12 בכך שנדרשת יצירת איזון בין צרכי התעופה אשר להן השפעה על ההיבט הכלכלי לבין
13 ההגנה על הסביבה תוך פיזור מטרדי הרעש.
- 14 בשל חריגה של תמונת הרעש השנתית ביחס לתשריט 3 ובשל קושי הולך וגובר של רש"ת
15 לעמוד בתוכנית התפעול המבצעי המעודכנת מול הצורך להיענות לביקוש הגובר לטיסות
16 בנתב"ג, נבחן בשנת 2016 תיקון נוסף של תבנית התפעול. במקביל יזמה רת"א עדכון
17 לתמ"א 2/4 כך שבאופן כללי ימחקו הוראות תבנית התפעול מהתמ"א (הוראות העדיפות
18 למסלולים) ובמקומן יהיה על רש"ת לעמוד בהוראות תבנית התפעול המבצעי אשר ייקבע
19 מנהל רת"א באופן שתמונת הרעש השנתית לא תחרוג מתשריט 3 של התמ"א. לנוכח
20 הציפייה שעדכון התמ"א יאושר, לא נכנסה ההחלטה השלישית לתוקף.
- 21 30. בחלוף שנתיים, במהלכן כמות התנועה בנתב"ג גדלה בצורה משמעותית, וכן לנוכח
22 החריגות מתמונת הרעש השנתית (אשר טרם אושרה בוועדה הציבורית) ביחס לתשריט 3,
23 כשלא נראה אישור עדכון התמ"א בעתיד הקרוב, עלה שוב הצורך לבצע התאמות ותיקון
24 נוסף. הצעת התיקון הופצה לכלל הגורמים הרלוונטיים ובכללם כל הרשויות המקומיות
25 הרלוונטיות. לאחר שמיעת הערות כלל הגורמים נערכו תיקונים בטיוטת התיקון וביום
26 21.3.19 פורסם תיקון תבנית התפעול המבצעי בצירוף דברי הסבר מפורטים. ביום 28.5.19
27 נתב"ג החל לפעול בהתאם לתבנית התפעול המעודכנת.
- 28 בדברי ההסבר הובהר, בין היתר, שהוחלט על העדכון מכיוון שהתמ"א לא עודכנה ולאור
29 הגידול המתמיד בתנועת המטוסים והגידול בחריגה של "אצבעות הרעש" בתמונת הרעש
30 השנתית ביחס לתשריט 3, כך שהתושבים לאורך מסלול 12 נחשפים לרעש מצטבר רב יותר



בית המשפט המחוזי מרכז-לוד בשבתו כבית-משפט לעניינים מנהליים

עת"מ 51107-04-19 כהן נוב נ' מנהל רשות התעופה האזרחית ואח'
עת"מ 31009-08-19 עיריית תל אביב יפו ואח' נ' מנהל רשות התעופה האזרחית ואח'
עת"מ 28106-05-19 עיריית ראש העין נ' פלדשו ואח'
עת"מ 27416-05-19 קיבוץ בארות יצחק ואח' נ' פלדשו ואח'
עת"מ 9275-05-19 עיריית כפר סבא ואח' נ' מנהל רשות התעופה האזרחית ואח'

1 ביחס לתשריט 3, אל מול הישובים הסמוכים למסלול 21, שם החשיפה לרעש נמוכה ביחס
2 לזו הקבועה בתשריט 3 לתמ"א. תיקון זה צומצם להיקף המינימלי האפשרי בעקבות
3 שמיעת הרשויות המקומיות הרלוונטיות, טרם קבלת ההחלטה. מכאן שההחלטה התקבלה
4 בסמכות ובהליך מנהלי תקין לאחר שמיעת הגורמים הנוגעים אליו. התיקון לא שינה את
5 התנאים המקדימים בתבנית התפעול המבצעי כדי לאפשר חריגה ושימוש במסלול נחיתה
6 אחר, מכאן שהשימוש במסלול 21 הוא החריג לכלל.

7 במסגרת ההליכים לתיקון התמ"א צוין כי המועצה הארצית שוכנעה שבמתכונת התפעול
8 הקבועה בתמ"א אין אפשרות להפעיל את שדה התעופה באופן מיטבי ובטיחותי ועל כן יש
9 לעדכן את התמ"א. בנוסף שוכנעה המועצה הארצית ששדה התעופה לא מממש את
10 פוטנציאל הרעש הקבוע בהגבלות הבניה לאורך מסלול 21, ומאידך יוצר רעש מעבר
11 לאזורים בהם הוגבלה הבניה בגינו, ולמעשה הרעש שנגרם כתוצאה מהנחיתות על מסלול
12 12 חורג בעוצמתו מהמתוכנן בעוד שהרעש הנגרם כתוצאה מהשימוש במסלול 21 לנחיתות
13 הוא נמוך מהמתוכנן. כחלק משינוי מס' 3 נקבע בין היתר, שהתמ"א לא תקבע את הוראות
14 תבנית התפעול לנתב"ג וקביעת תבנית התפעול תיקבע על ידי רת"א, בהתאם לסמכותה
15 בחוק הטיס. בנוסף תשריט 3 בתמ"א המשקף כיום הגבלות בנייה, יהפוך לתשריט המגביל
16 את רמות הרעש המותרות ככלל ולא ישמש רק לשם קביעת מגבלות בניה. נוסח הצעת
17 תיקון 3 לתמ"א אושר בוועדה לנושאים תכנוניים עקרוניים ועתידה לעלות לדיון במועצה
18 הארצית לתכנון ולבניה.

19 סמכות מנהל רת"א לקבוע תבנית תפעול מבצעית ולשקול שיקולי רעש
20 31. סוגיית היחס בין הוראות התמ"א ודיני הטיס נדונה בפני בית המשפט העליון בבג"צ
21 5538/10 עיריית מודיעין-מכבים-רעות נ' ממשלת ישראל (29.1.13) ונקבע כי מנהל רת"א
22 מוסמך לקבוע את תבנית התפעול המבצעי, תוך שקילת שיקולים מקצועיים ובמסגרת
23 המגבלות הקבועות בתמ"א. בפסק הדין בארות יצחק נקבע שמנהל רת"א לא חרג מסמכותו
24 על פי גבולות התמ"א ואין מקום להתערבות בהחלטתו.

25 32. כפי שנקבע, מנהל רת"א מוסמך לתת הוראות לעניין השימוש במרחב הפיקוח התעופתי של
26 ישראל והוא בעל הסמכות להפעיל את שיקול דעתו המקצועי באשר לאופן הביצוע של
27 הוראות התמ"א. מנהל רת"א אחראי על הבטחת "בטיחות התעבורה האווירית, סדירותה
28 ויעילותה, ובמטרה להגן על שלום הציבור והסביבה", והוא פעל כדין לקביעת תבנית
29 התפעול החדשה ובהתאם לחוק הטיס. אילו היה מנהל רת"א קובע את תבנית התפעול
30 המבצעי בהתאם לשיקולי בטיחות בלבד, הוא היה מגדיר את מסלול 21 כמסלול הנחיתה



בית המשפט המחוזי מרכז-לוד בשבתו כבית-משפט לעניינים מנהליים

עת"מ 51107-04-19 כהן נוב נ' מנהל רשות התעופה האזרחית ואח'
עת"מ 31009-08-19 עיריית תל אביב יפו ואח' נ' מנהל רשות התעופה האזרחית ואח'
עת"מ 28106-05-19 עיריית ראש העין נ' פלדשו ואח'
עת"מ 27416-05-19 קיבוץ בארות יצחק ואח' נ' פלדשו ואח'
עת"מ 9275-05-19 עיריית כפר סבא ואח' נ' מנהל רשות התעופה האזרחית ואח'

1 המרכזי, שכן תבנית ה-V הפתוח (בין מסלול המראה לנחיתה) בטוחה יותר. אולם, מנהל
2 רת"א אינו מוסמך לחרוג מהוראות התמ"א ועליו לקבוע את תבנית התפעול בהתאם
3 לקביעת התמ"א כי מסלול 12 יהיה מסלול הנחיתה המרכזי, אף אם צרכי הבטיחות
4 מחייבים מסקנה שונה. התמ"א קובעת קווים מנחים בלבד ומאפשרת גמישות בקביעת
5 תבנית התפעול המבצעי. לכן, על מנהל רת"א לפעול במסגרת מגבלות התמ"א ותוך
6 התחשבות בשיקולי בטיחות ושיקולים נוספים כגון שיקולי סביבה וחלוקת רעש.

7 בדברי ההסבר של מנהל רת"א להחלטתו ניתן לראות ששקל מגוון שיקולים טרם החלטתו,
8 לרבות שיקולים של פיזור רעש. סמכותו לשקול שיקולים אלה אושרה על ידי בית המשפט
9 העליון בפסק דין בארות יצחק.

10 33. משהכיר בית המשפט העליון בסמכותו של מנהל רת"א לקבוע תבנית תפעול ולשקול
11 שיקולים סביבתיים וכן הכיר בתוכן שמנהל רת"א יצק למונח עומס ולשיקולים סביבתיים
12 ששקל, אין עוד בסיס לטענות העותרות. קבלת הטענה שמנהל רת"א אינו מוסמך לעדכן
13 את תבנית התפעול ולא רשאי להתייחס להיבטים סביבתיים של חלוקת רעש, בניגוד
14 לקביעת בית המשפט העליון, תחזיר את המצב לתמ"א אשר אינה כוללת כל מגבלה באשר
15 לנחיתות על מסלול 21 בימי שבת, חג או בשעות לילה.

סבירות ההחלטה

16 34. העותרות טוענות טענות להתערבות במהות ההחלטה ובשיקול הדעת המהותי-מקצועי.
17 בעניין זה הואיל ועילת ההתערבות הנטענת בעיקרה אינה בתהליך אלא במהות ההחלטה
18 עצמה, קרי בשיקול הדעת המקצועי, הרי שמוטל על העותרות נטל מיוחד, בו לא עמדו.
19 העותרות מבקשות שבית המשפט ישים את שיקול דעתו תחת שיקול דעתו המקצועי של
20 מנהל רת"א וזאת בעוד שהחלטת מנהל רת"א סבירה, עניינית ולא נפל בה כל פגם.
21

מנהל רת"א רשאי להסתמך על התשריט הרעש ועל מפות הרעש

22 35. בתמ"א נקבעו מנות הרעש המצטבר המותרות במסלולים השונים. מתפקידו של מנהל
23 רת"א להתאים את הפעילות לתחומי תשריט הרעש, ככל שניתן בהתאם לחלוקת הרעש
24 שאליה כיוונה התמ"א. כאמור, קיים הליך לתיקון התמ"א, על רקע הקושי ליצור התאמה
25 מלאה לתשריט הרעש ביחד עם עמידה בתבנית התפעול המועדפת בתמ"א. בהחלטה
26 הנוכחית מנהל רת"א פעל בהתאם להוראות התמ"א באמצעים העומדים לרשותו כדי
27 לנסות ולצמצם את החריגות בתמונת הרעש השנתית באופן סביר ומידתי. במפת הרעש
28 שאושרה בשנת 2016 נצפתה חריגה לכיוון תל אביב, בעוד שניכר שלכיוון צפון מזרח ניתן
29 היה להוסיף נחיתות מבלי לחרוג ממפת הרעש. אכן מפת הרעש משנת 2017 טרם אושרה
30



בית המשפט המחוזי מרכז-לוד בשבתו כבית-משפט לעניינים מנהליים

עת"מ 51107-04-19 כהן נוב נ' מנהל רשות התעופה האזרחית ואח'
עת"מ 31009-08-19 עיריית תל אביב יפו ואח' נ' מנהל רשות התעופה האזרחית ואח'
עת"מ 28106-05-19 עיריית ראש העין נ' פלדשו ואח'
עת"מ 27416-05-19 קיבוץ בארות יצחק ואח' נ' פלדשו ואח'
עת"מ 9275-05-19 עיריית כפר סבא ואח' נ' מנהל רשות התעופה האזרחית ואח'

1 על-ידי הוועדה הציבורית, אך נוכח הגידול הניכר של התנועה בכל שנה ומאחר שכבר במפות
2 הקודמות בשנים האחרונות שאושרו ניכרו אותן חריגות, קל וחומר שקיימת חריגה גם
3 בשנים 2017-2018.

4 באשר לעתירת עיריית תל-אביב ואור יהודה

5 36. באשר לעתירה עיריית תל-אביב ואור יהודה להתערבות בהחלטת מנהל רת"א באופן שבו
6 יופחתו הנחיתות על מסלול 12, ודרישתן לקבוע שהגדרת המונח עומס תשתנה כך שניתן
7 יהיה להסיט נחיתות רבות יותר למסלול 21 – בפועל מבקשות העותרות לקבוע שעומס אינו
8 תלוי בקיומן של תנועות הטרוגניות, וכך ניתן יהיה להגדיר קיומו של עומס גם בשעות בהן
9 לא מתקיימות המראות מנתב"ג. קביעת אמות מידה אלה של המונח עומס, לא נעשתה
10 בהחלטה הרביעית העומדת לדיון כיום, אלא בהחלטה הראשונה שאושרה בבית המשפט
11 העליון. העותרות היו בין הצדדים להליכים הקודמים שהתקיימו בנוגע לתבנית התפעול
12 הראשונה ועל כן אין מקום לפתוח את הדיון בסוגיה זו והעותרות מנועות מלהעלות טענות
13 אלה בעת הנוכחית. בנוסף מבקשות העותרות להפחית את הנחיתות בלילות על מסלול 12
14 בדרך של הסטה למסלולים אחרים או בדרך של מניעת נחיתה בלילות. אין חולק שתושבי
15 תל אביב ואור יהודה סובלים ממטרד רעש כתוצאה מנחיתה על מסלול 12, אולם הקביעה
16 הנוגעת להעדפת מסלול 12 מעוגנת בתמ"א ולא ניתנת לשינוי בהחלטת מנהל רת"א. רת"א
17 ורש"ת פועלות לקידום תיקון של התמ"א שכל תכליתו להסיר את המגבלות הקבועות בה
18 הנוגעות לתפעול נמל התעופה ולקבוע תחתן מגבלות רעש בלבד אשר לאורך יקבע מנהל
19 רת"א תכנית תפעול פרטנית שתהא מחויבת לקיים את גבולות הרעש שיעוגנו בתיקון
20 התמ"א. דרישתן של העותרות ברורה, אולם החלטת מנהל רת"א העומדת לדיון כיום,
21 נועדה דווקא לשפר את מצבן.

22 מובן שכל שינוי הנוגע לתפעול הטיסות בנתב"ג משפיע על תושבי האזור האוחזים
23 באינטרסים שונים בהתאם למיקומם ביחס למסלול הרלוונטי ומכאן שגובר הטעם שלא
24 להתערב בהחלטת הגורם המקצועי שקיבל החלטה מאוזנת שמעצם טבעה מגבירה את
25 הרעש ממנו יושפעו חלק מהעותרים ומפחיתה את הרעש ממנו יסבלו עותרים אחרים.

26 באשר לטענות עיריית כפר סבא

27 37. באשר לטענות עיריית כפר סבא בכל הקשור לאי מילוי הוראות הכלולות בתבנית התפעול
28 הראשונה מיום 20.1.14, הרי שהללו אינן רלוונטיות במסגרת העתירה הנוכחית הנוגעת
29 להחלטה הרביעית מיום 21.3.19. העותרות הגישו מכתב מהמשרד להגנת הסביבה בו צוין



בית המשפט המחוזי מרכז-לוד בשבתו כבית-משפט לעניינים מנהליים

עת"מ 51107-04-19 כהן נוב נ' מנהל רשות התעופה האזרחית ואח'
עת"מ 31009-08-19 עיריית תל אביב יפו ואח' נ' מנהל רשות התעופה האזרחית ואח'
עת"מ 28106-05-19 עיריית ראש העין נ' פלדשו ואח'
עת"מ 27416-05-19 קיבוץ בארות יצחק ואח' נ' פלדשו ואח'
עת"מ 9275-05-19 עיריית כפר סבא ואח' נ' מנהל רשות התעופה האזרחית ואח'

1 שמפת הרעש אינה מדויקת, ואולם במכתב נרשם במפורש שהמשרד להגנת הסביבה אינו
2 רואה מניעה לאשר את תמונת הרעש לשנת 2017.

3 באשר לכלל הטענות הנוגעות לכך שלא נשמעה דעתו של המשרד להגנת הסביבה ועמדתו
4 לא הובאה במסגרת השיקולים שקדמו להחלטת מנהל רת"א – ההיפך הוא הנכון, וכך עולה
5 גם מדברי ההסבר להחלטה הרביעית. המשרד להגנת הסביבה אינו חולק על סמכות מנהל
6 רת"א לקבוע את תבנית התפעול של נתב"ג ואינו מתנגד לתבנית הנוכחית.

7 באשר לדרישות עיריית כפר סבא ואח' בנוגע לתבנית התפעול המקורית משנת 2014 ובה
8 רשימת דרישות שלשיטת העותרות יש למלא טרם הדיון בעדכון האחרון, מדובר בטענה
9 מופרכת אשר נטענה בשיהוי. טענות אלה אינן כלפי ההחלטה העדכנית העומדת לדיון, ואין
10 מקום להעלאת טרונות שונות הנוגעות באופן כללי לתפעול נתב"ג במסגרת העתירה. גם
11 לגופם של דברים, מדובר בטענות שאינן נכונות.

12 תגובת רשות שדות התעופה (רש"ת)

13 38. לטענת ב"כ רש"ת, עוה"ד שלום זינגר, גדי רובין ואיל גור, ההחלטה אודות תבנית התפעול
14 המבצעי, אשר הגדירה בין היתר מהי שעת עומס בנתב"ג ומתי ניתן להנחית מטוסים על
15 מסלול 21 התקבלה ביום 20.1.14 ונגד החלטה זו הוגשו עתירות אשר נדחו וכך גם נדחה
16 הערעור שהוגש. העתירות כיום עוסקות רק בשינוי שקבע מנהל רת"א בתבנית התפעול
17 המבצעי, שינוי שהוא מתבקש, מוצדק, סביר ואין כל עילה להתערבות בית המשפט בו.

18 בתבנית התפעול המועדפת בתמ"א אין כל הוראה האוסרת על נחיתות על מסלול 21 בשעות
19 הלילה, ובשבתות וחגים, אלא נקבע כי במצבי עומס או אילוץ תפעולי, יש להנחית את
20 המטוסים על מסלול 21 או מסלול 30. מעבר לכך עולה במפורש ששיקולים של מזעור
21 ההשפעה הסביבתית הם חלק מהשיקולים שאותם יש להביא בחשבון בעת קביעת תבנית
22 התפעול המבצעי. חוק הטיס מקנה למנהל רת"א את הסמכות לקבוע את תבנית התפעול
23 של שדות התעופה בישראל וכך גם פסק בית המשפט העליון. מנהל רת"א קובע קריטריונים
24 מקצועיים-אופרטיביים ליישום תבנית התפעול המועדפת הקבועה בתמ"א, שהיא המסגרת
25 הכוללת ובתוך כך יוצק תוכן קונקרטי למושגי שסתום המופעים בתמ"א.

26 מאחר שהתמ"א קובעת את מסלול 12 כמסלול נחיתה מועדף, אף שמבחינת בטיחות
27 הטיסה המצב האידיאלי הוא הפיכת מסלול 21 למסלול מרכזי, מנהל רת"א פועל במסגרת
28 גבולות התמ"א ובהתאם לשיקולים מקצועיים, הכוללים את בטיחות הטיסה לצד שיקולי
29 יעילות והגנה על שלום הציבור והסביבה.



בית המשפט המחוזי מרכז-לוד בשבתו כבית-משפט לעניינים מנהליים

עת"מ 51107-04-19 כהן נוב נ' מנהל רשות התעופה האזרחית ואח'
עת"מ 31009-08-19 עיריית תל אביב יפו ואח' נ' מנהל רשות התעופה האזרחית ואח'
עת"מ 28106-05-19 עיריית ראש העין נ' פלדשו ואח'
עת"מ 27416-05-19 קיבוץ בארות יצחק ואח' נ' פלדשו ואח'
עת"מ 9275-05-19 עיריית כפר סבא ואח' נ' מנהל רשות התעופה האזרחית ואח'

1 ההחלטה הראשונה קבעה מגבלה על נחיתות במסלול 21 על אף שהמגבלה לא נכללה
2 בהוראות התמ"א ולמעשה הוסיפה מגבלה "חיצונית" שאין לה קשר עם שיקולי תעבורה
3 אווירית ובטיחותה.

4 דברי ההסבר להחלטה הרביעית מבהירים שבכל מקרה השימוש במסלולים 21 ו-30 יבוצע
5 במגבלות התמ"א, משמע בשעות עומס או אילוף תפעולי. ההחלטה הרביעית אינה חורגת
6 מהוראות התמ"א ואין בה שינוי של התנאים שנקבעו בהחלטה הראשונה אשר רק
7 בהתקיימותם ניתן להנחית מטוסים על מסלול 21. ההחלטה הרביעית הסירה את המגבלה
8 שקבע מנהל רת"א בהחלטה הראשונה, אשר כאמור החמירה את דרישות התמ"א והיא
9 בבחינת "הפה שאסר הוא הפה שמתיר".

10 בכל הנוגע לטענות העותרים ביחס לסמכות מנהל רת"א למתן החלטתו הרביעית – 39.
11 ההחלטה הרביעית הסירה מגבלה שמנהל רת"א קבע ואשר החמירה את דרישות התמ"א,
12 מכאן שהסרת המגבלה אינה מהווה הפרה של הוראות התמ"א. כך גם אין פגם בכך
13 שההחלטה נסמכה על שיקולי רעש. כפי שהבהיר בית המשפט העליון בעניין בארות יצחק,
14 השימוש במסלול 21 מקדם את בטיחות הטיסה, כיוון שיוצר הפרדה מרחבית בין המטוסים
15 הנוחתים לאלה הממריאים והוא עדיף בטיחותית על פני הפרדה בזמן. מכאן שכל הרחבה
16 של השימוש במסלול 21 לנחיתות מצמצמת סיכון ותורמת לבטיחות. קביעת התמ"א
17 שמסלול 12 הוא מסלול הנחיתה המרכזי והגבלת השימוש לנחיתות על מסלול 21, יוצרת
18 איזון בין האינטרס הבטיחותי לבין האינטרס הסביבתי של פיזור רעש. המגבלה שהציב
19 מנהל רת"א בהחלטה הראשונה לא נקבעה למען בטיחות הטיסה, אלא לשם הקלה על
20 תושבי הנתיב הצפוני, שנחשפו לרעש שלא נחשפו אליו בעבר. המגבלה קבעה, שלא על פי
21 דרישת התמ"א, שאף בשעות עומס או אילוף תפעולי, לא ניתן היה להנחית מטוסים על
22 מסלול 21 בשעות הלילה ובשבתות ובחגים. משמעות הדבר היא שההחלטה הראשונה בה
23 נקבעה תבנית התפעול המבצעי, לא מיצתה את השימוש המרבי במסלול 21 ולא מימשה
24 את היתרונות הבטיחותיים הגלומים במסלול זה וזאת משיקולים סביבתיים של הפחתת
25 רעש ביישובי הנתיב הצפוני. מנהל רת"א קיבל את ההחלטה הרביעית כיוון שההגבלה לא
26 תרמה לבטיחות הטיסה, ואף גרעה ממנה, ומעבר לכך נגרם לתושבי תל אביב ואור יהודה
27 מטרד רעש גבוה. מנהל רת"א מוסמך לשקול שיקולים סביבתיים ובהם גם שיקולי חלוקת
28 רעש, כל עוד ההחלטה אינה סותרת את התמ"א. כך עולה מסעיף 82 לחוק הטיס אשר קובע
29 שמנהל רת"א אחראי למתן הוראות לעניין השימוש במרחב ולהבטיח את בטיחות
30 התעבורה האווירית ובמטרה להגן על שלום הציבור והסביבה. גם בהוראות התמ"א נקבע



בית המשפט המחוזי מרכז-לוד בשבתו כבית-משפט לעניינים מנהליים

עת"מ 51107-04-19 כהן נוב נ' מנהל רשות התעופה האזרחית ואח'
 עת"מ 31009-08-19 עיריית תל אביב יפו ואח' נ' מנהל רשות התעופה האזרחית ואח'
 עת"מ 28106-05-19 עיריית ראש העין נ' פלדשו ואח'
 עת"מ 27416-05-19 קיבוץ בארות יצחק ואח' נ' פלדשו ואח'
 עת"מ 9275-05-19 עיריית כפר סבא ואח' נ' מנהל רשות התעופה האזרחית ואח'

1 שתבנית התפעול המועדפת היא דפוס המשקלל מרכיבים שונים ו"תוך מזעור ההשפעה
 2 הסביבתית". כך גם פסק הדין בעניין בארות יצחק קבע שבמסגרת השיקולים של מנהל
 3 רת"א, נכללים בטיחות הטיסה, יעילות, ושיקולי ביטחון וסביבה.
 4 באשר לטענת העותרים שהסתמכות מנהל רת"א על מפות רעש אינה לגיטימית, מובן הדבר
 5 שמנהל רת"א יסתמך בהחלטתו על מפות הרעש של נתב"ג, שכן אלה מהוות את מקור
 6 המידע המרכזי והמוסמך בכל הנוגע לתמונת הרעש סביב נתב"ג. טענת העותרים שמפת
 7 הרעש נועדה לקבוע זכאות למיגון אקוסטי ולא להוות אינדיקציה לצורך חלוקת רעש, היא
 8 שגויה. אמנם בתמ"א משמשות מפות הרעש לצורך קביעת מגבלות בניה ומיגון אקוסטי,
 9 אולם אין שום סיבה שלא להתייחס למפות הרעש גם כמקור מידע לצרכים אחרים. באשר
 10 לטענה שמנהל רת"א הסתמך על מפת הרעש משנת 2017 אף שטרם אושרה כדין, נטען
 11 שמנהל רת"א הבהיר בדברי ההסבר שהסתמך לא רק על מפת הרעש משנת 2017 אלא גם
 12 על מפות הרעש משנת 2014 ואילך. אף שמפת הרעש משנת 2017 טרם אושרה על ידי הועדה
 13 הציבורית, היא אושרה על-ידי הוועדה המקצועית הכוללת בין היתר את נציגי רש"ת, נציגי
 14 המשרד לאיכות הסביבה ונציגי מנהל התכנון. משכך, מפת הרעש משנת 2017 היא מקור
 15 המידע המבוסס והאמין ביותר ביחס לרעש סביב נתב"ג ועל כן ניתן להסתמך עליה.
 16 40. באשר לטענות עיריית כפר סבא לשלול את שיקול הדעת של רש"ת ביישום ההחלטה
 17 הרביעית, הרי שכפי שהוראות התמ"א קובעות את הכללים הבסיסיים הנוגעים לתכנית
 18 התפעול המועדפת ומשאירה מרחב שיקול דעת למנהל רת"א, כך תבנית התפעול המבצעי
 19 שקבע מנהל רת"א מותירה מרחב מסוים של שיקול דעת לרש"ת שהיא זו שמפעילה את
 20 מערך הבקרה האווירית ומגדל הפיקוח בנתב"ג. לא ניתן לקבוע תבנית תפעול מבצעי שלא
 21 תותיר שום מרחב של שיקול דעת לגורם שמפעיל את מערך הבקרה האווירית. תפקידו של
 22 הרגולטור לקבוע נורמות ותפקדו של גוף הביצוע הוא יישומן.

תגובת המשיבים הפורמליים

23
 24 41. עיריית מודיעין-מכבים-רעות הצטרפה לעמדת מנהל רת"א ורש"ת וביקשה לדחות את
 25 העתירות. המועצה האזורית לב השרון הודיעה שהיא מצטרפת לטיעוני נוב-כהן, והמועצה
 26 האזורית חבל מודיעין הודיעה שתתמוך בכל סעד שיביא להפחתת מטרד הרעש לתושביה.
 27 עיריית פתח תקווה הצטרפה לעמדת ב"כ עיריית כפר סבא.
 28
 29



בית המשפט המחוזי מרכז-לוד בשבתו כבית-משפט לעניינים מנהליים

עת"מ 51107-04-19 כהן נוב נ' מנהל רשות התעופה האזרחית ואח'
 עת"מ 31009-08-19 עיריית תל אביב יפו ואח' נ' מנהל רשות התעופה האזרחית ואח'
 עת"מ 28106-05-19 עיריית ראש העין נ' פלדשו ואח'
 עת"מ 27416-05-19 קיבוץ בארות יצחק ואח' נ' פלדשו ואח'
 עת"מ 9275-05-19 עיריית כפר סבא ואח' נ' מנהל רשות התעופה האזרחית ואח'

דיון והכרעה:

כללי:

42. הטענה המרכזית של העותרים, העוברת כחוט השני בכל העתירות אשר הוגשו על-ידי אלה שנמצאים מצפון למסלול 21, היא שהחלטת מנהל רת"א לאפשר נחיתות על מסלול 21 בלילה, בשבתות ובחגים, אינה כדין. העותרים סומכים את טענותיהם על ארבעה נימוקים מרכזיים. האחד, שההחלטה סותרת את הוראות התמ"א; השני, שההחלטה התקבלה בחוסר סמכות, שכן היא התבססה על שיקולי רעש ולא על שיקולי בטיחות; השלישי, כי ההחלטה סותרת את החלטת בית המשפט העליון בעניין בארות יצחק; והרביעי כי ההחלטה התבססה על "מפות רעש" לא עדכניות שלא אושרו כדין, ועל "תשריט 3" של התמ"א אשר נועד לצרכים אחרים, ומכאן שההחלטה לא התבססה על תשתית עובדתית ראויה. מנגד הטענה המרכזית של עיריית תל-אביב ואור יהודה, אשר חשופות לרעש ממסלול 12, היא שההחלטה הייתה צריכה לצמצם את הנחיתות על מסלול 12 אף יותר.

43. הטענות הללו תיבחנה אחת לאחת, תחילה טענותיהם של העותרים מצפון למסלול 21, ולאחר מכן טענותיהם של העותרות ממערב למסלול 12. ואולם קודם לכן, יש להבהיר את ממשמעות ההחלטה הרביעית של מנהל רת"א, וכן להתייחס בקצרה להחלטה השנייה.

הבהרת משמעות ההחלטה – הלכה למעשה

44. ההחלטה הרביעית קובעת שסעיף 1(ג) לתבנית התפעול המבצעי יימחק וכי יתר הוראות תבנית התפעול המבצעי תיוותרנה על כנן. כלומר, ההחלטה מבטלת את המגבלה לפיה לא תותרה נחיתות על מסלול 21 בימי חול בין השעות 23:00 עד 05:50 ובימי שבת ובחגי ישראל, אך אינה מבטלת את המגבלה מההחלטה הראשונה לפיה נחיתה על מסלול 21 תותר רק בקורות אילוף של רוח או במצב של עומס תנועות שעותי, אשר מחייב תנועות הטרורגניות, קרי: הן המראות והן נחיתות. מכיוון שבשעות 1:40 עד 05:00 (בעונת הקיץ) או 05:30 (בעונת החורף) קיים "עוצר המראות" ולא מתקיימות המראות, ממילא באותם מועדים אין תנועות הטרורגניות, ומכאן שאין עומס תנועות שעותי, הרי שלא ניתן במועדים אלה לנחות במסלול 21 כלל (למעט מקרים של אילוף של רוח או אילוף תפעולי כמוגדר בתמ"א). לכן, השפעתה של ההחלטה הרביעית מוגבלת ומתייחסת בעיקרה לשעות 23:00 עד 1:40 בימי חול, וכן מהשעה 05:00 (בקיץ) או 05:30 (בחורף) ועד השעה 05:50. גם

² בהחלטה הראשונה נרשם 22:00, וזו שונתה בהחלטה השנייה לשעה 23:00.



בית המשפט המחוזי מרכז-לוד בשבתו כבית-משפט לעניינים מנהליים

עת"מ 51107-04-19 כהן נוב נ' מנהל רשות התעופה האזרחית ואח'
 עת"מ 31009-08-19 עיריית תל אביב יפו ואח' נ' מנהל רשות התעופה האזרחית ואח'
 עת"מ 28106-05-19 עיריית ראש העין נ' פלדשו ואח'
 עת"מ 27416-05-19 קיבוץ בארות יצחק ואח' נ' פלדשו ואח'
 עת"מ 9275-05-19 עיריית כפר סבא ואח' נ' מנהל רשות התעופה האזרחית ואח'

1 בשבתות וחגים, מטבע הדברים, העומס בשדה מופחת, ולפיכך המקרים של עומס תנועות
 2 שעתי מעטים יותר.

3 כמו כן, לא שונתה המגבלה מההחלטה הראשונה לפיה שיעור כל הנחיתות בפועל על מסלול
 4 21 לא יעלה על שיעור של 40% מכלל הנחיתות בפועל, בחישוב עונתי. כך גם לא שונתה
 5 ההחלטה הראשונה – אשר חוזרת על האמור בתמ"א – לפיה המסלול המועדף לנחיתות
 6 בכל סוגי המטוסים הינו מסלול 12.

7 זאת ועוד, על-פי הוראות התמ"א על מסלול 21 לא ינחתו מטוסים בעלי ארבעה מנועים
 8 (אלא רק בעלי שלושה מנועים או פחות). מובן הדבר שההחלטות מנהל רת"א כפופות
 9 לתמ"א, ולפיכך בכל שעות היממה לא ינחתו על מסלול 21 מטוסים בעלי ארבעה מנועים.

10 לפיכך, משמעות ההחלטה הינה מצומצמת יותר מאשר סברו חלק מן העותרות מלכתחילה
 11 בעת שהגישו את עתירות, ובטרם הובהרו הדברים כמפורט לעיל.

12 במאמר מוסגר יצוין כי העותרים פנו מלכתחילה למנהל רת"א בבקשה להבהרה כאמור
 13 משום שחששו שמשמעות ההחלטה היא מתן אפשרות גורפת לנחיתות במסלול 21 גם
 14 בשעות הלילה שבהן אין המראות, אך מנהל רת"א סירב להוספת ההבהרה כיוון שלעמדתו
 15 ההבהרה אינה נדרשת. בכל מקרה, בשלב זה, הסוגיה הובהרה במלואה.

16 הטענות כלפי ההחלטה השנייה

17 45. ההחלטה השנייה של מנהל רת"א מיום 20.8.15 שינתה את סעיף 1(ג)1 לתבנית התפעול
 18 המבצעי באופן שבו במקום השעה 22:00 תופיע השעה 23:00. כלומר, הגבלת השעות בהן
 19 לא תותרנה נחיתות על מסלול 21 אשר בהחלטה הראשונה הייתה החל מהשעה 22:00
 20 שונתה כך שהיא החל מהשעה 23:00 (בכל מקרה עד השעה 05:50), בימי חול.

21 ההחלטה השנייה משנת 2015, הלכה למעשה, "נבלעה" בהחלטה הרביעית, אשר ביטלה את
 22 האיסור על נחיתות בלילה בהינתן הפרמטרים שנקבעו (כלומר, עומס תנועות אשר מסתיים
 23 בשעה 1:40, שאז מתחיל "עוצר המראות", או אילוץ). לכן, הדיון בהחלטה הרביעית מיותר
 24 את הדיון הנפרד בהחלטה השנייה.

25 האם החלטת מנהל רת"א עומדת בסתירה לתמ"א?

26 46. לטענת העותרים החלטת המנהל עומדת בסתירה לתמ"א, ומכאן שאינה בסמכותו. סבורני
 27 כי בחינת החלטת המנהל ביחס לתמ"א מעלה כי לא כך הדבר. אין עוררין על כך שהחלטת
 28 מנהל רת"א ו"תבנית התפעול המבצעי" שהוא קובע אינן יכולות לעמוד בסתירה לתמ"א
 29 ול"תכנית התפעול המועדפת" הקבועה בה. מנהל רת"א בהחלטותיו מוסמך לצקת תוכן



בית המשפט המחוזי מרכז-לוד בשבתו כבית-משפט לעניינים מנהליים

עת"מ 51107-04-19 כהן נוב נ' מנהל רשות התעופה האזרחית ואח'
עת"מ 31009-08-19 עיריית תל אביב יפו ואח' נ' מנהל רשות התעופה האזרחית ואח'
עת"מ 28106-05-19 עיריית ראש העין נ' פלדשו ואח'
עת"מ 27416-05-19 קיבוץ בארות יצחק ואח' נ' פלדשו ואח'
עת"מ 9275-05-19 עיריית כפר סבא ואח' נ' מנהל רשות התעופה האזרחית ואח'

- 1 פרטני וקונקרטי בתוך "גבולות הגזרה" שקבעה התמ"א, אך אינו מוסמך לחרוג מגבולות
2 אלה. הנחת המוצא בקביעת מנהל רת"א את תבנית התפעול המבצעי לנתב"ג היא שעליה
3 לעלות בקנה אחד עם הוראות התמ"א ובפרט עם תבנית התפעול המועדפת הקבועה בה.
- 4 בחינת החלטת המנהל ביחס לתמ"א מובילה למסקנה שהחלטה אינה עומדת בסתירה
5 לתמ"א והיא נמצאת ב"גבולות הגזרה" שנקבעו בתמ"א. הוראות התמ"א אינן קובעות
6 שום מגבלה לגבי נחיתה על מסלול 21 בשבתות ובחגים או מגבלה הנוגעת לשעות הלילה.
7 התמ"א קובעת, בין היתר, כי המסלול המועדף לנחיתות בכל סוגי המטוסים הינו מסלול
8 12 (ממערב למזרח). בשעות העומס ינחתו המטוסים גם על מסלולים 21 ו-30 (מצפון לדרום
9 וממזרח למערב בהתאמה). עוד קובעת התמ"א כי ניתן להפעיל את שדה התעופה בכל
10 תבנית תפעול אחר בהתקיים אילוצים מסוימים. החלטת המנהל הראשונה קבעה כי
11 המסלול המועדף לנחיתה הוא מסלול 12, כפי שנקבע בתמ"א, וכן קבעה כי נחיתה על
12 מסלול 21 תותר בקרות, בין היתר, מצב של עומס תנועות שעותי, ואולם בימי חול בין השעות
13 22:00 לשעה 05:50 ובימי שבת ובחגי ישראל, לא תותרנה נחיתות על מסלול 21. ההחלטה
14 השנייה שינתה את השעה 22:00 לשעה 23:00. ההחלטה הרביעית ביטלה את הסייגים
15 האמורים לגבי השעות 23:00 עד 05:50 ובימי שבת ובחגי ישראל, אך לא ביטלה את
16 הדרישה לעומס תנועות או לאילוף.
- 17 ההחלטה הרביעית אינה משנה את האמור בתמ"א לפיו מסלול 12 יותר כמסלול המועדף
18 לנחיתות בכל סוג המטוסים, וכי נחיתת מטוסים על מסלול 21 תותר בשעות העומס.
19 החלטת המנהל אף לא שינתה את ההגדרה "שעות עומס", לא שינתה מהקביעה בהחלטה
20 הראשונה אשר הגבילה את הנחיתות על מסלול 21 עד 40% מכלל הנחיתות בנתב"ג בפועל,
21 בחישוב עונתי.
- 22 בדברי ההסבר נכתב שהשימוש במסלולים 21 ו-30 יבוצע בכל מקרה במגבלות התמ"א,
23 כלומר במצבים בהם על פי התמ"א יש הצדקה לשימוש במסלולים אלה לנחיתה.
- 24 47. בחינת ההחלטה הרביעית מעלה כי "הפה שאסר הוא הפה שהתיר". כאמור לעיל, בהחלטה
25 הראשונה קבע מנהל רת"א מהו מצב של עומס תנועות שעותי והגדרה של תנאי מזג אויר
26 מגביל שבהתקיימותם ניתן להנחית מטוסים על מסלול 21. באותה הוראה קבע מנהל רת"א
27 שלמרות הגדרות אלה, בשעות לילה, בשבתות ובחגים, לא יתאפשרו נחיתות על מסלול 21
28 וזאת כהחמרה להוראות התמ"א.



בית המשפט המחוזי מרכז-לוד בשבתו כבית-משפט לעניינים מנהליים

עת"מ 51107-04-19 כהן נוב נ' מנהל רשות התעופה האזרחית ואח'
עת"מ 31009-08-19 עיריית תל אביב יפו ואח' נ' מנהל רשות התעופה האזרחית ואח'
עת"מ 28106-05-19 עיריית ראש העין נ' פלדשו ואח'
עת"מ 27416-05-19 קיבוץ בארות יצחק ואח' נ' פלדשו ואח'
עת"מ 9275-05-19 עיריית כפר סבא ואח' נ' מנהל רשות התעופה האזרחית ואח'

1 בהחלטתו העדכנית, מנהל רת"א הסיר את ההגבלה על נחיתות על מסלול 12 בלילות,
2 בשבתות ובחגים, תוך שמירה על התנאי של עומס תנועות שעותי או אילוץ. בהסרת ההגבלה
3 אין משום הפרה של הוראות התמ"א, אלא ביטול ההחמרה שקבע מנהל רת"א בעצמו.
4 לפיכך, החלטת המנהל הרביעית אינה עומדת בסתירה לתמ"א.

סמכותו של מנהל רת"א לשקול שיקולי רעש

5 48. אין מחלוקת על כך שבהחלטתו הרביעית שקל מנהל רת"א שיקולים סביבתיים הנוגעים
6 לחלוקת רעש. לטענת חלק מן העותרים, תבנית התפעול המבצעי אמורה להיות מושתתת
7 על שיקולים מבצעיים ובטיחותיים בלבד, ולא על שיקולים סביבתיים כגון חלוקת רעש.
8 לפיכך, טוענים העותרים שמנהל רת"א חרג מסמכותו כאשר קבע את ההחלטה הרביעית
9 בהתבסס על שיקול זר של חלוקת רעש. סבורני כי לא ניתן לקבל טענה זו.
10

11 ראשית, סעיף 82 לחוק הטיס קובע כי "המנהל אחראי לתכנון ולפיתוח של מרחב הפיקוח
12 התעופתי של ישראל... ולמתן הוראות לעניין השימושים במרחב האמור... והכל במטרה
13 להבטיח את בטיחות התעבורה האווירית, סדירותה ויעילותה, ובמטרה להגן על שלום
14 הציבור והסביבה". שיקולי סביבה מטבעם כוללים גם שיקולים של רעש וחלוקתו.

15 שנית, מלכתחילה החלטת מנהל רת"א הראשונה העניקה ליושבים אשר נפגעים מהנחיתות
16 במסלול 21 הטבה אשר נבעה משיקולים סביבתיים של חלוקת רעש. התמ"א – אשר קובעת
17 את המסגרת הנורמטיבית – לא אסרה על נחיתות במסלול 21 בשעות הלילה או בשבתות
18 וחגים, אלא אך הגדירה שהמסלול המועדף לנחיתות בכל סוגי המטוסים הוא מסלול 12,
19 וכי בשעות העומס ינחתו המטוסים גם על מסלולים 21 ו-30. ההחלטה הראשונה של מנהל
20 רת"א היא שהגדירה את שעות הלילה (מהשעה 22:00 עד 05:50) ואת ימי השבתות וחגי
21 ישראל, כמועדים שבהם לא תותרנה נחיתות על מסלול 21. מובן הדבר שהחלטה זו, אשר
22 הגבילה את הנחיתות במסלול 21 בלילות, בשבתות ובחגים נבעה משיקולים סביבתיים של
23 חלוקת רעש, ולא משיקולים של בטיחות. מכיוון ששיקולים סביבתיים עמדו ביסוד
24 ההחלטה הראשונה אשר קבעה את האיסורים, המסקנה היא שמנהל רת"א מוסמך לשקול
25 את אותם שיקולים כאשר הוא משנה או מצמצם את האיסור, שהוא עצמו קבע.

26 אילו מנהל רת"א לא היה מוסמך כלל לשקול שיקולים של חלוקת רעש, הרי שהיה בכך כדי
27 להשמיט את הקרקע מההטבות שניתנו בהחלטה הראשונה משיקולי רעש ליושבים אשר
28 נפגעים מהנחיתות במסלול 21 (מגבלות בשבתות בחגים ובלילות), ואז ממילא היו
29 מתבטלות ההטבות הללו שנגרעו מיושבים אלה בהחלטה הרביעית.



בית המשפט המחוזי מרכז-לוד בשבתו כבית-משפט לעניינים מנהליים

עת"מ 51107-04-19 כהן נוב נ' מנהל רשות התעופה האזרחית ואח'
עת"מ 31009-08-19 עיריית תל אביב יפו ואח' נ' מנהל רשות התעופה האזרחית ואח'
עת"מ 28106-05-19 עיריית ראש העין נ' פלדשו ואח'
עת"מ 27416-05-19 קיבוץ בארות יצחק ואח' נ' פלדשו ואח'
עת"מ 9275-05-19 עיריית כפר סבא ואח' נ' מנהל רשות התעופה האזרחית ואח'

1 בהקשר זה יודגש כי גם התמ"א עצמה קובעת כי "תבנית התפעול המועדפת הינה דפוס
2 תפעול של שדה תעופה באופן בטיחותי, תוך שקלול של מרכיבים שונים, בהתחשב בנתיבי
3 הכניסה והיציאה **תוך מזעור ההשפעה הסביבתית**". התמ"א אף מגדירה בין מטרותיה את
4 "מיזעור רמת החשיפה לרעש מטוסים של האוכלוסייה בתחום ההשפעה של נתב"ג (סעיף
5 6(ד) לפרק א' לתמ"א). כלומר, התמ"א יוצרת שקלול של שיקולי בטיחות עם מזעור
6 ההשפעה הסביבתית ובעצמה מבצעת "חלוקת רעש" בין הישובים השונים. לפיכך מנהל
7 רת"א, אשר בהחלטותיו יוצק תוכן קונקרטי ופרטני להוראות התמ"א, רשאי אף הוא
8 לשקול – לצד שיקולי הבטיחות – גם שיקולים של מזעור ההשפעה הסביבתית, כל עוד
9 ההחלטות עומדות בגבולות התמ"א.

10 אכן, המונח "עומס" בהחלטה הרביעית משמעותו "עומס תנועות" ולא "עומס רעש",
11 ואולם אין בכך כדי להוביל למסקנה שמנהל רת"א אינו מוסמך לשקול שיקולי רעש.

12 כמו כן, סבורני כי אין מקום להבחין בין שיקולים של "מזעור רעש" לבין שיקולים של
13 "חלוקת רעש". אכן, מוטב היה אילו ניתן היה למזער את הרעש בכללותו וכך להפחית את
14 הפגיעה בכל התושבים. ואולם, אין בכך כדי לשלול את הסמכות למזער את הרעש
15 באמצעות חלוקתו באופן ראוי יותר על אמות מידה אשר נקבעות על-ידי הרשות המנהלית.
16 לפיכך, המסקנה היא שמנהל רת"א לא חרג מסמכותו כאשר שקל שיקולים של חלוקת רעש
17 בהחלטתו.

18 האם החלטת מנהל רת"א עומדת בסתירה לפסק הדין בארות יצחק?

19 49. בחינת ההחלטה הרביעית ביחס לפסק דינו של בית המשפט העליון מעלה שההחלטה אינה
20 עומדת בסתירה לקביעות בית-המשפט העליון בפסק דין בארות יצחק. כב' השופט י' עמית
21 קבע כי "במסגרת השיקולים של מנהל רת"א נכללים בטיחות הטיסה, יעילות התנועה,
22 קיבולת נמל התעופה ושיקולים ביטחוניים ו**סביבתיים**" (פיסקה 8). כלומר, הוכרה סמכותו
23 של מנהל רת"א לשקול שיקולים סביבתיים. עוד נקבע כי "אין חולק כי במונח 'שעות עומס'
24 הכוונה לעומס התנועות האוויריות", ואכן ההחלטה הנוכחית אינה משנה מהגדרה זאת.
25 כמו כן נקבע כי "מנהל רת"א הגביל בתבנית התפעול הנוכחית את שיעור הנחיתות על
26 מסלול 21, כך שלא יעלה על שיעור של 40% מכלל הנחיתות בנתב"ג בפועל לעונה. בכך
27 נשמר מעמדו של מסלול 12 כמסלול המועדף לנחיתה". כלומר, קביעת מגבלת שיעור
28 הנחיתות על מסלול 21 על 40% עונה על דרישת התמ"א לשמירה על מעמדו של מסלול 12
29 כמסלול מועדף, ואף הגדרה זו לא שונתה.



בית המשפט המחוזי מרכז-לוד בשבתו כבית-משפט לעניינים מנהליים

עת"מ 51107-04-19 כהן נוב נ' מנהל רשות התעופה האזרחית ואח'
עת"מ 31009-08-19 עיריית תל אביב יפו ואח' נ' מנהל רשות התעופה האזרחית ואח'
עת"מ 28106-05-19 עיריית ראש העין נ' פלדשו ואח'
עת"מ 27416-05-19 קיבוץ בארות יצחק ואח' נ' פלדשו ואח'
עת"מ 9275-05-19 עיריית כפר סבא ואח' נ' מנהל רשות התעופה האזרחית ואח'

50. כב' השופט עמית קבע בפסק דין בארות יצחק בנוגע לשמירת מעמדו של מסלול 12 כמסלול
הנחיתה המועדף את הדברים הבאים:

"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".

בהחלטה הרביעית אין שינוי מקביעת בית המשפט העליון לפיה ההנחיה בתבנית התפעול
היא כי מספר הנחיתות על מסלול 12 צריך להיות הגבוה ביותר מבין שלושת המסלולים,
ויש להקפיד שיישומה של ההחלטה לא יוביל לחריגה מקביעת בית המשפט העליון.
לפיכך, אין בהחלטת המנהל הרביעית משום סתירה לפסק הדין בעניין בארות יצחק.

סבירות ההחלטה

51. בפסק הדין בעניין בארות יצחק נקבע שמנהל רת"א הוא בעל הסמכות והנושא באחריות
לבטיחות הטיסה. קביעת תבנית התפעול מצויה בגרעין שיקול דעתו של מנהל רת"א
כרגולטור המוסמך. במסגרת הפעלת שיקול דעתו זה, שוקל המנהל שיקולים מקצועיים
מובהקים, הנדרשים למומחיות מיוחדת, ושעניינם חיי אדם. בנסיבות אלה, שיקול דעתו
של מנהל רת"א הוא רחב ביותר, ובהתאם נכונותו של בית המשפט להתערב בהחלטותיו
מצומצמת מאוד.

במקרה דנן, לנוכח ההבהרה לעיל בדבר משמעות ההחלטה, השפעתה של ההחלטה
הרביעית מוגבלת ומתייחסת בעיקרה לשעות 23:00 עד 1:40 בימי חול. גם בשבתות וחגים,
מטבע הדברים, העומס בשדה מופחת, לכן המקרים של עומס תנועות שעותי מעטים יותר.
העובדה שבשעות הלילה החל מהשעה 1:40 ועד השעה 05:00 (בקיץ) או 5:30 (בחורף), שהן
"ליבת הלילה" – כמעט שלא מתקיימות נחיתות על מסלול 21 (למעט אילוצים חריגים),
מחזקת את המסקנה שההחלטה הרביעית אינה חורגת ממתחם הסבירות.

לאמור לעיל יש להוסיף את המגבלה הקיימת בתמ"א, אשר לפיה בכל שעות היממה לא
ינחתו במסלול 21 מטוסים בעלי ארבעה מנועים.



בית המשפט המחוזי מרכז-לוד בשבתו כבית-משפט לעניינים מנהליים

עת"מ 51107-04-19 כהן נוב נ' מנהל רשות התעופה האזרחית ואח'

עת"מ 31009-08-19 עיריית תל אביב יפו ואח' נ' מנהל רשות התעופה האזרחית ואח'

עת"מ 28106-05-19 עיריית ראש העין נ' פלדשו ואח'

עת"מ 27416-05-19 קיבוץ בארות יצחק ואח' נ' פלדשו ואח'

עת"מ 9275-05-19 עיריית כפר סבא ואח' נ' מנהל רשות התעופה האזרחית ואח'

- 1 כמו כן לאור העובדה שלא שונתה המגבלה מההחלטה הראשונה לפיה שיעור כל הנחיתות
2 בפועל על מסלול 21 לא יעלה על שיעור של 40% מכלל הנחיתות בפועל, בחישוב עונתי,
3 ולאור העובדה שעל פי התמ"א, המסלול המועדף לנחיתות בכל סוגי המטוסים נותר מסלול
4 12 (ממערב למזרח) – הרי שהחלטת המנהל אינה חורגת מגבולות הסבירות והמידתיות.
- 5 יתר על-כן, ההחלטה הרביעית מגבירה את הבטיחות בנחיתות. כפי שמצינות המשיבות,
6 עצם השימוש במסלול 21 מקדם בראש ובראשונה את בטיחות הטיסה ובפרט בהינתן
7 הגידול במספר הטיסות בנתב"ג, כיוון שהוא יוצר הפרדה מרחבית בין זרם המטוסים
8 הנוחתים לאלה הממריאים (צורת ה-V הפתוח ביחס להמראות ממסלול 26), שהיא עדיפה,
9 מבחינה בטיחותית, על הפרדה בזמן. במצב אופטימלי מבחינת בטיחות הטיסה מסלול 21
10 היה משמש כמסלול הנחיתה המרכזי, מאחר שתבנית ה"V הפתוח" היא בטוחה יותר (כפי
11 שבית המשפט העליון הכיר בכך בפסק הדין בארות יצחק). המצב אינו כך מפני שהתמ"א
12 קובעת את מסלול 12 כמסלול מועדף ומגבילה את השימוש במסלול 21 ובכך יוצרת איזון
13 מסוים בין האינטרס הבטיחותי לבין האינטרס הסביבתי בפיזור רעש המטוסים. לכן,
14 ההחלטה הרביעית אשר יש בה תוספת נחיתות במסלול 21 בשעות העומס מקדמת את
15 הבטיחות בנחיתות.
- 16 מנהל רת"א מפעיל את סמכותו בקביעת תבנית התפעול המבצעי בגבולות הגזרה הקבועה
17 בתמ"א. בהחלטה הראשונה קבע מתנהל רת"א החמרה, מעבר להוראות התמ"א לפיה לא
18 ינחתו על מסלול 21 במועדים מסוימים, גם אם יש אילוף או שעת עומס שיכולים להוות,
19 מבחינת הוראות התמ"א, שיקול בטיחותי המצדיק נחיתה על מסלול 21. ההחלטה
20 הראשונה לא מיצתה את השימוש המרבי במסלול 21 על יתרונותיה הבטיחותיים וזאת
21 משיקולים סביבתיים של הפחתת מטרד הרעש. לכן, החלטת המנהל הרביעית מקדמת אף
22 שיקולים בטיחותיים, באופן אשר תומך בסבירותה.
- 23 כפי שעולה מדברי ההסבר להחלטת מנהל רת"א, ההגבלה בהחלטה הראשונה בעניין
24 הפעלת מסלול 21 לנחיתות בשבתות ובחגי ישראל, נקבעה, בשעתו, בשל העובדה שעבור
25 תושבי הישובים שצפונית למסלול 21 נוצר מטרד רעש חדש, שלא היה קיים קודם לפתיחת
26 מסלול 21 בשנת 2014. הכוונה המקורית הייתה יצירת הדרגתיות בהפרעה לתושבים.
27 בחלוף מספר שנים מתחילת השימוש במסלול 21, ועם העלייה המתמדת במספר התנועות
28 בנתב"ג, החליט מנהל רת"א לחלק את הנחיתות בשבתות ובמועדי ישראל באופן הוגן על
29 כלל מסלולי הנחיתות. מנהל רת"א הציג בדברי ההסבר את הגידול במספר השעות שבהן
30 היה עומס תנועות, באופן אשר הצדיק את ההחלטה. לטענת העותרים מדובר בשיקול



בית המשפט המחוזי מרכז-לוד בשבתו כבית-משפט לעניינים מנהליים

עת"מ 51107-04-19 כהן נוב נ' מנהל רשות התעופה האזרחית ואח'
עת"מ 31009-08-19 עיריית תל אביב יפו ואח' נ' מנהל רשות התעופה האזרחית ואח'
עת"מ 28106-05-19 עיריית ראש העין נ' פלדשו ואח'
עת"מ 27416-05-19 קיבוץ בארות יצחק ואח' נ' פלדשו ואח'
עת"מ 9275-05-19 עיריית כפר סבא ואח' נ' מנהל רשות התעופה האזרחית ואח'

- 1 מקומם שבו נתנו להם זמן להתרגל למטרד, כדי בהמשך להעצים אותו. ואולם, סבורני כי
2 לנוכח שינוי הנסיבות עקב הגידול המשמעותי במספר הנחיתות בנתב"ג משנת 2014 ועד
3 לשנת 2019, אין המדובר בשיקול בלתי סביר.
- 4 עוד עולה מדברי ההסבר של מנהל רת"א כי שקל אף את מספר התושבים ביישובים השונים
5 אשר נחשפים לרעש המטוסים, את אופי היישובים (כפרי או עירוני) וכיוב'.
54. בדברי ההסבר להחלטה, בכל הנוגע ליישום תבנית התפעול המבצעי המעודכן, הבהיר מנהל
6 רת"א כי חלון הזמן המותר לנחיתות על מסלול 21 יורחב כך שנחיתות תותרנה עד להפסקת
7 המראות בלילה והחל מהשעה 05:00 (בעונת הקיץ) או מהשעה 05:30 (בעונת החורף).
8 המנהל מציין כי "בשאיפה, אם מסלול 21 שימש לנחיתות עד 01:50 בלילה הוא לא ישמש
9 לנחיתות בעת פתיחת השדה בבוקר להמראות, וכך גם לגבי מסלול 30". סבורני כי אכן
10 מדובר בשאיפה ראויה אשר מבוססת על הטעם שלפיו מי שפוגעים בשנתו בתחילה הלילה,
11 לא יפגעו בשנתו גם בסוף הלילה, וראוי שרש"ת תפעל לשמירה עליה ביישום התכנית – גם
12 אם אין המדובר בהנחיה מחייבת. ב"כ עיריית כפר סבא עתר לשלול מרש"ת את שיקול
13 הדעת בנוגע לאופן יישום ההחלטה הרביעית, וכי הדברים יוגדרו במפורש על ידי מנהל
14 רת"א, אך לא שוכנעתי כי קיימת הצדקה לכך. כפי שטענה רש"ת בתשובתה, הנורמות
15 המסדירות את תבנית התפעול בנתב"ג בנויות בכמה רמות של הפשטה, כאשר כל רמה
16 מותירה מרחב של שיקול דעת לרמה משתחתיה. הוראת התמ"א קובעת את הכללים
17 הבסיסיים, מנהל רת"א (הרגולטור) יוצק להם תוכן, ורש"ת (גוף הביצוע) מיישמת אותם,
18 ואין הצדקה לשלול ממנה שיקול דעת באופן היישום.
55. בעתירת עיריית כפר סבא ואח' התבקש תיקון ההחלטה באופן שבו ייכתב שתיאסר במפורש
20 נחיתות מטוסים על מסלול 21 בשעות "עוצר המראות" בהן לא המתקיימת תנועה הטרורגית
21 ולמעשה אין עומס תנועות. ואולם, בקשה זו משמעותה לכלול מגבלה שהיא חמורה יותר
22 מקביעת התמ"א, ואינה לוקחת בחשבון קיומם של אילוצים תפעוליים כפי שנקבעו
23 בתמ"א, ומכאן שאין הצדקה להיעתר לה. מובן הדבר שהנחיתות על מסלול 21 בשעות
24 "עוצר המראות" מוגבלות לאילוצים מוגדרים בלבד, ואין מתבצעות כדבר שבשגרה.
56. בכל הנוגע להיקף התערבות בית המשפט בהחלטת הרשות המנהלית בשל עילה של חוסר
26 סבירות בכלל, ובשיקול דעתו המקצועי של מנהל רת"א בפרט, יפים דברי כב' השופט י'
27 שינמן בעמ"ת (מח' מר') 4555-04-14 קיבוץ בארות יצחק נ' מר גיורא רוס, מנהל רשות
28 התעופה האזרחית (29.3.15):
29



בית המשפט המחוזי מרכז-לוד בשבתו כבית-משפט לעניינים מנהליים

עת"מ 51107-04-19 כהן נוב נ' מנהל רשות התעופה האזרחית ואח'
עת"מ 31009-08-19 עיריית תל אביב יפו ואח' נ' מנהל רשות התעופה האזרחית ואח'
עת"מ 28106-05-19 עיריית ראש העין נ' פלדשו ואח'
עת"מ 27416-05-19 קיבוץ בארות יצחק ואח' נ' פלדשו ואח'
עת"מ 9275-05-19 עיריית כפר סבא ואח' נ' מנהל רשות התעופה האזרחית ואח'

1 "המקרים בהם יתערב בית המשפט בהחלטת הרשות בשל חוסר סבירות
2 מצטמצמים למקרים בהם מדובר בחוסר סבירות קיצוני, הסוטה באופן מהותי
3 מן הסביר, וחוסר ההיגיון הטמון בה יורד לשורשו של עניין. ראו: בג"צ 376/81
4 משה לוגסי נ' שר התקשורת, פ"ד לו(2) 449, בעמ' 453 – 454 (1982):

5 'כאשר בית-משפט זה בוחן סבירות פעולתה של רשות מנהלית,
6 העוסקת במוטל עליה בתחום סמכויותיה או מפעילה כוחות שהוענקו
7 לה לפי החוק או לפי סדרי המינהל, מקובל על בית-משפט זה מאז
8 ומתמיד כלל גדול: אין הוא פוסק בשאלה, מה הדרך, שהיה נוקט בית
9 המשפט, לו היה ניצב במקומה של הרשות המנהלית והיה מבצע את מה
10 שמוטל עליה או את המסור לסמכותה... על-מנת להניע את בית
11 המשפט, כי יתערב בפועלה של רשות מנהלית ויפסול אותה, יש תחילה
12 לשכנע את הערכאה השיפוטית, כי פעולתה של הרשות סוטה באופן
13 מהותי וקיצוני מן הסביר, וכי חוסר ההיגיון הטמון בה יורד לשורשו של
14 עניין...!'

15 במסגרת הלכת אי ההתערבות הדגישו בתי המשפט כי עקרון אי ההתערבות,
16 משקלו גדל ככל שמדובר בגוף ובשאלה מקצועיות מורכבת יותר. אם עקרון זה
17 נכון לגבי גופי התכנון הרגילים המיישמים תוכניות מתאר או תוכניות מפורטות,
18 הרי שעל אחת כמה וכמה, שהתערבות שכזו תהיה מצומצמת יותר, מקום בו
19 מדובר במנהל רשות שדות התעופה המיישם את תמ"א 2/4 כשלנגד עיניו, גם
20 שיקולי בטיחות, בטחון ויעילות. מדובר אם כן בהתערבות חריגה, שתיעשה רק
21 במקרים נדירים ויוצאי דופן."

22 57. בסיכומו של דבר החלטת מנהל רת"א אשר נסמכת על שיקולים עניינים, ונמצאת בתחום
23 מומחיותו, אינה בלתי סבירה באופן אשר מצדיק את התערבות בית המשפט אשר אינו
24 מעמיד את שיקול דעתו במקום שיקול דעתה של הרשות המוסמכת.

25 **האם ההחלטה התקבלה על סמך תשתית עובדתית מספקת וראויה?**

26 58. לטענת העותרים, ההחלטה התבססה על מפות רעש לא עדכניות, שלא אושרו כדין ואשר
27 לא נועדו לצורך זה, וכי מנהל רת"א שגה בהתייחסותו ל"תשריט 3" בתמ"א. העותרים טענו
28 כי תכליתו של תשריט 3 היא להטיל מגבלות בניה, ומפת הרעש נועדה לקבוע זכאות למיגון
29 אקוסטי. לפיכך, לטענתן אין לעשות שימוש בהן כאינדיקציה לצורך בחלוקה מחודשת של



בית המשפט המחוזי מרכז-לוד בשבתו כבית-משפט לעניינים מנהליים

עת"מ 51107-04-19 כהן נוב נ' מנהל רשות התעופה האזרחית ואח'
 עת"מ 31009-08-19 עיריית תל אביב יפו ואח' נ' מנהל רשות התעופה האזרחית ואח'
 עת"מ 28106-05-19 עיריית ראש העין נ' פלדשו ואח'
 עת"מ 27416-05-19 קיבוץ בארות יצחק ואח' נ' פלדשו ואח'
 עת"מ 9275-05-19 עיריית כפר סבא ואח' נ' מנהל רשות התעופה האזרחית ואח'

- 1 הרעש. עוד טענו העותרים כי מפת הרעש לשנת 2017 שמנהל רת"א הסתמך עליה, לא
- 2 אושרה כדין על-ידי הוועדה הציבורית, שהיא הגורם אשר מוסמך לאשרה.
- 3 תשריט 3 לתמ"א הוא תשריט הגבלות בנייה ושימושי קרקע בהתאם לרעש המצטבר.
- 4 תשריט זה מתאר את מתחמי הרעש באזורים שסביב נתב"ג.
- 5 "מפות רעש" הן מפות המציגות את תמונת הרעש בהתאם לנתוני אמת עדכניים, והן
- 6 נערכות לפי הוראות התמ"א.
- 7 59. בדברי ההסבר להחלטה מציין מנהל רת"א כי בהתאם להוראת התמ"א הכינה הוועדה
- 8 המקצועית תמונת רעש לשנת 2014, ונמצא שקיימת חריגה ברעש המצטבר באזור דרום
- 9 העיר תל אביב לאורך נתיב הנחיתה על מסלול 12, בהשוואה לתשריט הגבלות הבניה
- 10 ושימוש הקרקע בשל רעש מטוסים (תשריט 3) בתמ"א. לעומת זאת, על פי דברי ההסבר,
- 11 ניתן לראות על "האצבעות" הנוצרות מרעש המטוסים הנוחתים על מסלול 21 פער הפוך:
- 12 הרעש המצטבר בפועל כפי שבא לידי ביטוי בתרשים תמונת הרעש לשנת 2014 מצומצם
- 13 בהרבה ביחס לקווי תשריט 3, וניתן להגדיל את הפעילות על מסלול זה מבלי לחרוג
- 14 מתשריט 3 לתמ"א. תמונת הרעש של שנת 2015 הראתה שהחריגה על מסלול 12 לא
- 15 התבטלה לחלוטין כתוצאה מעדכון תבנית התפעול המבצעי בשנת 2015 (ההחלטה השנייה).
- 16 בשנת 2018 בשל הגידול הניכר בתנועת המטוסים, גדלה החריגה של "אצבעות הרעש"
- 17 בתמונת הרעש השנתית ביחס לתשריט 3 לאורך נתיב הנחיתה על מסלול 12. לעומת זאת,
- 18 לאורך מסלול הנחיתה על מסלול 21, החשיפה לרעש מצטבר נמוכה בהרבה ממה שמסומן
- 19 בתשריט 3 בתמ"א.
- 20 60. כפי שעולה מתשובת מנהל רת"א, הוא נסמך בהחלטתו על החריגה של "אצבעות הרעש"
- 21 בתמונת הרעש השנתית ביחס לתשריט 3, כמו גם על מכלול שיקולים בטיחותיים
- 22 ומקצועיים. סבורני כי אין פגם בהסתמכות המנהל על מפת הרעש משנת 2017, אשר אמנם
- 23 טרם אושרה בוועדה הציבורית, אך אושרה על ידי הוועדה המקצועית של התמ"א ומהווה
- 24 מקור מידע מבוסס ואמין להתפתחות הרעש סביב נתב"ג, בדומה אף למפת הרעש משנת
- 25 2016 אשר אושרה גם על ידי הוועדה הציבורית. אמנם קיימות השגות של גורמי מקצוע
- 26 שונים בנוגע למפת הרעש של שנת 2017, אך כפי שעולה מעמדת מנהל רת"א, גם על פי מפת
- 27 הרעש שאושרה בשנת 2016 נצפתה חריגה לכיוון דרום תל אביב ולכיוון כפר טרומן, בעוד
- 28 שניכר שלכיוון צפון מזרח ניתן היה להוסיף נחיתות מבלי לחרוג ממפת הרעש. לפיכך,
- 29 סבורני כי מדובר בתשתית עובדתית מספקת לקבלת ההחלטה, וזאת הגם שמפת הרעש
- 30 העדכנית טרם אושרה על ידי הוועדה הציבורית.



בית המשפט המחוזי מרכז-לוד בשבתו כבית-משפט לעניינים מנהליים

עת"מ 51107-04-19 כהן נוב נ' מנהל רשות התעופה האזרחית ואח'
 עת"מ 31009-08-19 עיריית תל אביב יפו ואח' נ' מנהל רשות התעופה האזרחית ואח'
 עת"מ 28106-05-19 עיריית ראש העין נ' פלדשו ואח'
 עת"מ 27416-05-19 קיבוץ בארות יצחק ואח' נ' פלדשו ואח'
 עת"מ 9275-05-19 עיריית כפר סבא ואח' נ' מנהל רשות התעופה האזרחית ואח'

- 1 כך גם אין בעובדה שמפות הרעש נועדו מלכתחילה לקבוע זכאות למיגון אקוסטי, כדי למנוע
 2 אפשרות להסתמך עליהן כמקור מידע לצרכים אחרים בהיותן מקור מידע מוסמך בנוגע
 3 לרעש סביב נתב"ג.
- 4 61. זאת ועוד, על פי דברי ההסבר להחלטה, התכנון לעדכון העתידי של תמ"א 2/4 (עדכון מספר
 5 3) הוא שיבוטל החלק המכתיב את אופן התפעול המבצעי, לא יוגדרו עוד מסלולים מועדפים
 6 לנחיתה, ולא יהיו תנאים תפעוליים לשימוש במסלולים. חלף זאת, יהפוך תשריט הגבלות
 7 הבניה בשל רעש מטוסים שבתמ"א (תשריט 3) לתשריט מחייב, כך שרש"ת תוכל להפעיל
 8 את המסלולים בנתב"ג בצורה היעילה והבטוחה ביותר, ובלבד שתמונת הרעש השנתית
 9 (שתחושב בהתאם להוראות התמ"א) לא תחרוג מקווי הרעש בתשריט 3 בתמ"א. סבורני
 10 כי לאור האמור לעיל, אין פגם בהסתמכותו של המנהל על תשריט 3 ועל תמונת הרעש
 11 כבסיס עובדתי להחלטתו. השאיפה לשמור על מגבלות תשריט 3 היא ראויה וסבירה.
- 12 עם זאת, ככל שבהמשך תאשר הוועדה הציבורית מפת רעש שונה באופן מהותי ממפת הרעש
 13 שמנהל רת"א הסתמך עליה, יתכן שיהיה בכך כדי להצדיק בחינה נוספת של ההחלטה או
 14 עדכונה.
- 15 62. כמו כן לא שוכנעתי כי נפל פגם בהליך המנהלי אשר קדם להחלטה הרביעית, לרבות
 16 בשמיעת הרשויות המקומיות הרלוונטיות. כפי שעולה מתשובת מנהל רת"א הצעת התיקון
 17 הופצה לכלל הגורמים הרלוונטיים ובכללם כל הרשויות המקומיות הרלוונטיות למסלולי
 18 הנחיתות. לאחר שמיעת הערות של כלל הגורמים נערכו אף תיקונים בטיטת התיקון.
- 19 כך גם שוכנעתי כי מנהל רת"א שמע בטרם קבלת ההחלטה את עמדת המשרד להגנת
 20 הסביבה ולקחת בחשבון את עמדת המשרד.
- 21 **האם ניתן היה לנקוט בדרכים חלופיות שפגיעתן בעותרים פחותה?**
- 22 63. חלק מעותרים טענו כי היה על מנהל רת"א לנקוט בדרכים חלופיות אשר יובילו למזעור
 23 הרעש, ולא לחלוקתו מחדש. מובן הדבר כי הפחתת רעש המטוסים הכולל אשר אליו
 24 חשופים תושבי האזור בכללותם היא מטרה חשובה וראויה. עם זאת, בעתירה זו לא הונחה
 25 תשתית עובדתית מספקת לבחינת הטענה, וממילא האמצעים לכך אינם נוגעים במישרין
 26 להחלטה הרביעית מושא עתירה זו. עוד יש לציין כי חלק ניכר מהעותרים בהליך זה הגישו
 27 אף עתירה לבג"צ (בג"צ 2151/19) לקביעת מגבלת רעש לנחיתת מטוסים בכל מסלולי
 28 הנחיתה (12, 21 ו-30 כאחד) בכל שעות היממה ובלילה בפרט. נושא זה תלוי ועומד בבג"צ,



בית המשפט המחוזי מרכז-לוד בשבתו כבית-משפט לעניינים מנהליים

עת"מ 51107-04-19 כהן נוב נ' מנהל רשות התעופה האזרחית ואח'
 עת"מ 31009-08-19 עיריית תל אביב יפו ואח' נ' מנהל רשות התעופה האזרחית ואח'
 עת"מ 28106-05-19 עיריית ראש העין נ' פלדשו ואח'
 עת"מ 27416-05-19 קיבוץ בארות יצחק ואח' נ' פלדשו ואח'
 עת"מ 9275-05-19 עיריית כפר סבא ואח' נ' מנהל רשות התעופה האזרחית ואח'

- וממילא אין מקום להתייחס אליו בהליך זה. כך גם נושאי המיגון האקוסטי של המבנים, הטלת מגבלות בנייה או פיצויים לתושבים, חורגים מגדרי הליך זה.
64. בכל הנוגע לאפשרות לבחינת חלוקה אחרת של הרעש, הרי כפי שקבעו הן בית המשפט המחוזי והן בית המשפט העליון בעניין בארות יצחק, הרי שמדובר בטענת NIMBY, אשר אין הצדקה לקבלה. שהרי כל הסטה של נחיתות מנתיב אחד למשנהו, משמעותה הקלה עם ישובים אשר נמצאים באותו נתיב נחיתה, והכבדה על ישובים שנמצאים בנתיב נחיתה אחר.
65. בכל הנוגע לטענות הנוגעות לסטנדרט הבינלאומי או להנחיות ארגונים בינלאומיים, לרבות אמנת שיקגו והנחיות ארגון ICAO – סבורני כי מדובר בסוגיות מקצועיות אשר נמצאת במומחיותו של מנהל רת"א, ואשר אין מצדיקות התערבות שיפוטית.
- כך גם לא שוכנעתי כי יש מקום להיעתר לטענות נוספות אשר הועלו בעתירות אשר כלל אינן נוגעות ישירות להחלטה הרביעית מושא עתירה זאת. כך הדרישה לחייב את המשיבים לקיים תנאים הנוגעים ליישום ההחלטה הראשונה. כך גם הדרישה לחייב את פרסומם המיידית של הנחיות למפעילים האוויריים באשר למהירות הטיסה והפעלת מערכות נחיתה ועצירה לצורך הפחתת רעש בעת הגישה לנחיתה. וכך גם הדרישה לאשר את השימוש בנתיבי טיסה המתאימים לתפיסה המקובלת בעולם ("PBN"), ולחייב את מנהל רת"א לפרסם לציבור באופן מיידית את דו"ח "צוות הבקרה ומעקב". סבורני כי אין מקום להיעתר לדרישות שאינן נוגעות ישירות להחלטה הרביעית. מובן הדבר שהליך זה אינו יכול לשמש כר להעלאת כל טרעניה שהיא הנוגעת לתפעול נתב"ג, אלא אך ורק כלפי ההחלטה הרביעית מושא הדיון.

העתירה של עיריית תל-אביב ואור יהודה

66. בכל הנוגע לעתירה של עיריית תל-אביב ואור יהודה, אשר חולקת על הגדרת "עומס" אשר קבע מנהל רת"א בהחלטה הראשונה, הרי שאין מקום להתערב בה וזאת ממספר טעמים: הגדרה זו שומרת על האיזון שבין הפגיעה בתושבים המתגוררים מצפון לנתב"ג לבין אלה המתגוררים ממערב. כל שינוי בנקודת האיזון לטובת עיריית תל אביב והישובים שממערב לנתב"ג, משמעותו פגיעה בישובים שמצפון לנתב"ג – ובמובן זה מדובר בטענת NIMBY, אשר אין הצדקה לקבלה. כמו כן, הגדרה זו נקבעה כבר בהחלטה הראשונה, ואין הצדקה להתערב בה כעת, מספר שנים לאחר שהיא נמצאת בתוקף. הגדרה זו אף אושרה בפסיקת בית המשפט העליון בפסק דין בארות יצחק, ואין עילה לשנותה. יתר על כן, ביטול הגדרת



בית המשפט המחוזי מרכז-לוד בשבתו כבית-משפט לעניינים מנהליים

עת"מ 51107-04-19 כהן נוב נ' מנהל רשות התעופה האזרחית ואח'
 עת"מ 31009-08-19 עיריית תל אביב יפו ואח' נ' מנהל רשות התעופה האזרחית ואח'
 עת"מ 28106-05-19 עיריית ראש העין נ' פלדשו ואח'
 עת"מ 27416-05-19 קיבוץ בארות יצחק ואח' נ' פלדשו ואח'
 עת"מ 9275-05-19 עיריית כפר סבא ואח' נ' מנהל רשות התעופה האזרחית ואח'

1 "עומס" כפי שהיא קיימת כעת עלולה להוביל לכך שהחלטת המנהל לא תעלה בקנה אחד
 2 עם הקביעה בתמ"א אשר לפיה המסלול המועדף לנחיתות הוא מסלול 12 (ממערב למזרח).
 3 הוא הדין בנוגע ליתר טענותיה של עיריית תל-אביב, אשר בעיקרן מופנות כלפי ההחלטה
 4 הראשונה משנת 2014. הטענות הנוגעות להחלטה זו נדונו והוכרעו בבית המשפט העליון
 5 בפסק דין בארות יצחק. על אף שעיריית תל אביב לא הייתה צד להליך האמור בבית
 6 המשפט העליון, ובשים לב לחלוף הזמן מאז ההחלטה הראשונה נכנסה לתוקף, אין מקום
 7 לשוב ולהידרש לטענות הללו במסגרת עתירה זו. אף לגופו של עניין לא נמצא בטענות ממש,
 8 וממילא ההחלטה הרביעית מיטיבה את מצבה של עיריית תל-אביב ביחס להחלטה
 9 הראשונה. המענה להשגותיה של עיריית תל-אביב טמון בתיקון עתידי של התמ"א, ולא
 10 בהתערבות שיפוטית בהחלטות מנהל רת"א.

סיכום

11 **סיכום**
 12 67. לאור כל האמור לעיל, המסקנה היא שהחלטתו הרביעית של המנהל ניתנה בסמכות, היא
 13 אינה חורגת ממתחם הסבירות, ואין הצדקה להתערב בה.
 14 בעת יישום ההחלטה על-ידי רש"ת עליה להקפיד על כך שלא יהיה ביישומה משום שינוי
 15 מקביעת בית המשפט העליון בעניין בארות יצחק לפיה **"ההנחיה בתבנית התפעול היא כי**
 16 **מספר הנחיתות על מסלול 12 צריך להיות הגבוה ביותר מבין שלושת המסלולים"**.
 17 כמו כן, על רש"ת לפעול ליישום עמדת מנהל רת"א על-פי דברי ההסבר להחלטה הרביעית,
 18 לפיהם **"בשאיפה, אם מסלול 21 שימש לנחיתות עד 01:50 בלילה, הוא לא ישמש לנחיתות**
 19 **בעת פתיחת השדה בבוקר להמראות, וכך גם לגבי מסלול 30"**. זאת בשל הטעם שלפיו מי
 20 שפוגעים בשנתו בתחילה הלילה, לא יפגעו בשנתו גם בסוף הלילה – אם כי אין המדובר
 21 בהנחיה מחייבת.

22 ככל שבעתיד הוועדה הציבורית תאשר מפת רעש שונה באופן מהותי ממפת הרעש שמנהל
 23 רת"א הסתמך עליה, יתכן שיהיה בכך כדי להצדיק בחינה נוספת של החלטת המנהל או
 24 עדכונה.

25 68. ניתן להבין לליבם ולמצוקתם של תושבי הישובים הנמצאים בסמיכות לנתב"ג, אשר חיים
 26 בצל נחיתות המטוסים. אין ספק שבעקבות החלטת מנהל רת"א, רעש המטוסים בשעות
 27 הלילה מדייר שינה מעיניהם, ופוגע באיכות חייהם. מכאן שמצופה מהרשויות המוסמכות
 28 להפגין רגישות וקשב כלפי כל הישובים אשר נפגעים מרעש המטוסים, ולפעול ככל הניתן



בית המשפט המחוזי מרכז-לוד בשבתו כבית-משפט לעניינים מנהליים

עת"מ 51107-04-19 כהן נוב נ' מנהל רשות התעופה האזרחית ואח'
עת"מ 31009-08-19 עיריית תל אביב יפו ואח' נ' מנהל רשות התעופה האזרחית ואח'
עת"מ 28106-05-19 עיריית ראש העין נ' פלדשו ואח'
עת"מ 27416-05-19 קיבוץ בארות יצחק ואח' נ' פלדשו ואח'
עת"מ 9275-05-19 עיריית כפר סבא ואח' נ' מנהל רשות התעופה האזרחית ואח'

להקטנת סבלם. עם זאת, לא קיים בסיס להתערבות של בית המשפט בהחלטתו של מנהל
רת"א, אשר ניתנה בסמכות, ואינה חורגת ממתחם הסבירות.

69. בסופו של דבר, הפתרון הראוי לאיזון כולל בין השיקולים המתחרים צריך להתקבל על ידי
המועצה הארצית לתכנון ולבניה במסגרת עדכון התמ"א, לאחר דיון ציבורי. כפי שקבע כב'
המשנה לנשיאה א' רובינשטיין בהחלטה המיום 20.3.16 בעניין בארות יצחק "נכון מאוד
עושה המועצה הארצית לתכנון ובניה בבואה לעדכן את תמ"א 2/4; חלפו כ-19 שנה מאז
אושרה התמ"א הנוכחית, ומשמעות הדבר עולם אחר, פשוטו כמשמעו מבחינות רבות,
בוודאי בתחום התעבורה למינהו... על כן הצורך בעדכון התמ"א אינו יכול להיות שנוי
במחלוקת". דברים אלה שנקבעו בשנת 2016, נכונים ביתר שאת כעת.

70. בטרם סיום יש להעיר כי עתירות אלה הוגשו בשנת 2019 בעת שהיקף הפעילות בנתב"ג היה
בעלייה מתמדת, והצפי היה קרוב ל-25 מיליון נוסעים באותה שנה. פסק דין זה נכתב
בתקופה בה בשל וירוס הקורונה היקף הפעילות בנתב"ג צומצם באופן משמעותי עד מאוד.
יש לקוות שהמצב ישוב במהרה לקדמותו, השמיים ישובו להיות פתוחים, והאיזון הנדרש
בין השיקולים השונים, ישוב להיות רלוונטי.

סוף דבר

71. אשר על-כן, העתירות נדחות.
בנסיבות העניין, כל צד יישא בהוצאותיו ובשכר טרחת עורכי דינו.

מזכירות בית המשפט תמציא את פסק הדין לצדדים.

ניתן היום, ד' ניסן תש"פ, 29 מרץ 2020, בהעדר הצדדים.

עמי קובר, שופט



בית המשפט המחוזי מרכז-לוד בשבתו כבית-משפט לעניינים מנהליים

עת"מ 51107-04-19 כהן נוב נ' מנהל רשות התעופה האזרחית ואח'
עת"מ 31009-08-19 עיריית תל אביב יפו ואח' נ' מנהל רשות התעופה האזרחית ואח'
עת"מ 28106-05-19 עיריית ראש העין נ' פלדשו ואח'
עת"מ 27416-05-19 קיבוץ בארות יצחק ואח' נ' פלדשו ואח'
עת"מ 9275-05-19 עיריית כפר סבא ואח' נ' מנהל רשות התעופה האזרחית ואח'