

העותרים:

1. עיריית תל אביב
2. עיריית חולון
3. עיריית אור יהודה
4. עיריית ראשון לציון
5. עיריית כפר סבא
6. עיריית מודיעין-מכבים-רעות
7. מועצת שוהם
8. מושב בני עטרות
9. מושב מזור
10. מושב בארות יצחק
11. קיבוץ עינת
12. עיריית ראש העין
13. מועצה אזורית חבל מודיעין
14. כוכב יאיר
15. בית דגן
16. מועצה אזורית דרום השרון

כולם ע"י ב"כ עוה"ד אבנר (נרי) ירקוני ו/או ליאור  
עמידור ו/או רונית ליבשין ו/או עפרה אטינגר ו/או חן  
עמידור ו/או יהל קרצ'ב ו/או סיוון אייבינדר ו/או גל כהן  
ואח' מרח' דרך מנחם בגין 148, תל-אביב 6492104  
טל': 03-6912265 ; פקס': 03-6911093

17. מועצה אזורית שדות דן
18. מושב משמר השבעה
19. מושב צפריה
20. מושב גנות

כולם ע"י ב"כ עוה"ד פרופ' (הנדסה) רן גלעדי  
מרח' אירוס 26 עומר 8496500  
טל': 08-6460062 ; פקס': 08-6467707

- נ ג ד -

המשיבים:

1. שר התחבורה והבטיחות בדרכים
2. השר להגנת הסביבה
3. רשות התעופה האזרחית (רת"א)

## עתירה למתן צו על תנאי

### א. פתח דבר

"לא ייתכן למצוא שיטה ומדיניות בכך, שחוק אשר נתקבל בכנסת (למעשה על דעת כל המפלגות) בשנת 1961, וחויבו בו שני שרים להתקין לו תקנות ידועות כדי להצמיח לו ידיים ורגליים שיאפשרו את הילוכו ומימושו בעולם המעשה - חוק כזה יוחזק במקרה קרוב לחמש שנים, בחינת "ירעה עד שיסתאב", עד שימות מיתת נשיקה. ההימנעות מלממש ולהגשים חוק קיים ומחייב, אינה מדיניות ואינה יכולה להיות מדיניות, מכל בחינה שהיא; היא רק גורמת לדמורליזציה ביחסי השלטון והאזרח, וגוררת אחריה פריקת עול של כל חוקי המדינה."

1. אף לו בקשו העותרים למצוא לעצמם מילים משלהם לתאר את תמצית עתירתם, לא היה עולה בידם לזקק אותה כפי שכתב מ"מ נשיא בית המשפט העליון בשעתו, כב' הש' זילברג, בפסק הדין בבג"צ 295/65 הלל אופנהימר, ואח' נגד שר הפנים והבריאות<sup>1</sup>, דלעיל.
2. לעתירה זו נקבצו 20 ישובים ומועצות אזוריות: עיריית תל אביב, עיריית חולון, עיריית אור יהודה, עיריית ראשון לציון, עיריית כפר סבא, עיריית מודיעין-מכבים-רעות, מועצה מקומית שוהם, מושב בני עטרות, מושב מזור, מושב בארות יצחק, קיבוץ עינת, עיריית ראש העין, מועצה אזורית חבל מודיעין, כוכב יאיר, בית דגן, מועצה אזורית דרום השרון, מועצה אזורית שדות דן, מושב משמר השבעה, מושב צפריה ומושב גנות (להלן: "העותרים").
3. ישובים אלו שוכנים במרכז הארץ, תחת נתיבי הגישה האווירית לנמל התעופה הבינלאומי של מדינת ישראל – שדה התעופה בן גוריון, ומונים לא פחות מ- 1,403,312 תושבים<sup>2</sup>, המהווים 15.6%<sup>3</sup> מאוכלוסיית מדינת ישראל!
4. העותרים מתייצבים היום בפני בית המשפט העליון הנכבד, בשם לא פחות מ- 1,403,312 תושביהם ודורשים את יישום הוראות סעיף 73 לחוק הטיס, תשע"א-2011 (להלן: "חוק הטיס" או "החוק"), בדבר קביעת מפלסי רעש מירביים למטוסים בגישה האווירית לנתב"ג.
5. לאור חדות ובהירות הוראות החוק, יובאו כבר בפתח הדברים נוסחיהם של סעיף 73 לחוק וסעיף 17 לחוק למניעת מפגעים תשכ"א – 1961 (להלן: "החוק למניעת מפגעים")<sup>4</sup>, ככתבם וכלשונם (ההדגשות בעתירה אינן במקור אלא אם כן יצוין הדבר במפורש):

<sup>1</sup> פד"י, כרך כ(1), ע' 309.

<sup>2</sup> על-פי נתוני דו"ח הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, עדכני ליום 14.02.2019. ראה נספח 3.

<sup>3</sup> על פי הודעת הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה מיום 31.12.2018. ראה נספח 4.

## חוק הטיס:

73.73" (א) לא יפעיל מפעיל אווירי כלי טיס בשטח ישראל, באופן הגורם לרעש העולה על מפלס רעש או מכסת רעש שקבע השר, בהסכמת השר להגנת הסביבה ובאישור הוועדה, אלא אם כן תנאי מזג האוויר, בטיחות הטיסה או הוראות יחידת נת"א שניתנה לפי סעיף 82(ז), מחייבים זאת; מפלס רעש או מכסת רעש כאמור ייקבעו בהתחשב בדירוגי הרעש שנקבעו לפי סעיף 66, בהוראותיה של כל תכנית לפי חוק התכנון והבנייה, התשכ"ה-1965, הנוגעת בדבר ובהוראות התעבורה האווירית שעניינן הגישה האווירית לשדה תעופה או למנחת ועזיבתו; השר והשר להגנת הסביבה יבחנו אחת לחמש שנים לפחות את הצורך בעדכון מפלס הרעש או מכסת הרעש שנקבעו כאמור."

## החוק למניעת מפגעים:

17.17" (ב) הוראות חוק זה לא יחולו על רעש מכלי טיס שחל לגביהם סעיף 73 לחוק הטיס, התשע"א-2011."

6. המשיב 1, שר התחבורה (להלן יקרא גם: "השר"), נמנע מלהתקין תקנות ולקבוע מפלסי רעש מרביים למטוסים במשך כ- 8 שנים מאז נכנס החוק לתוקף, ביום 13.04.2011, חרף לשונו החדה והברורה של סעיף 73 לחוק.

7. לשיטת השר אין המדובר במחדל אלא בעמדה "מקצועית עקרונית"<sup>5</sup>, ומכאן, לגישתו, כשם שלא נקבעו ספים במשך כ- 8 שנות תוקפו של החוק לא ייקבעו ספים כמבוקש בעתירה זו גם הלאה.

8. בית המשפט הנכבד יתבקש אפוא להורות את השר לקבוע מפלסי רעש מירביים (LAmax) (להלן: "ספים") למטוסים העוברים מעל ו/או בסמוך לבתי התושבים בישובי העותרים, במשך 24 שעות ביממה, 7 ימים בשבוע, 364 ימים בשנה, בגישה האווירית לנתב"ג (להלן: "נחיתות"), כנדרש בסעיף 73 לחוק הטיס, על מנת להפחית את מפגעי הרעש ונזקיהם.

9. לחילופין יתבקש בית המשפט הנכבד להורות לשר לקבוע בתקנות ספים למטוסים הנוחתים בנתב"ג לכל הפחות בשעות הלילה האקוסטי, המוגדר בתכנית מתאר ארצית, תמ"א/2/4 (להלן: "תמ"א 2/4") בין השעות 22:00 בלילה לבין 06:00 בבוקר (להלן: "שעות הלילה"), ואשר במהלכן תדירות הנחיתות ומספרן לעתים עולים על תדירות מספרן בשעות היום.<sup>6</sup>

<sup>4</sup> המוציא מתחולתו רק את אותם כלי טיס שסעיף 73 חל לגביהם; קרי – כלי טייס שביחס אליהם נקבעו ספים של רעש מרבי בתקנות.

<sup>5</sup> כך במכתב ששלח לעיריית כפר סבא, מושב בני עטרות וקיבוץ עינת. ראה נספח 5.

<sup>6</sup> ראה דו"ח ניטור רעש של רש"ת לשנת 2018. ראה נספח 2.

10. לחילופי חילופין, וככל שייקבע, כי אכן אין סעיף 73 לחוק הטיס חל "עקרונית" (כך לגישת שר התחבורה) על מטוסים בדרכם לנחיתה בנתב"ג – ייקבע כי החוק למניעת מפגעים, תשכ"א-1961 והתקנות מכוחו יחולו עליהם.

11. ודוק; בהיעדר קביעה של מפלסי רעש בנחיתות על ידי שר התחבורה, אין ממילא כל תוקף ומשמעות גם לתקנה 85 לתקנות הטיס (הפעלת כלי טיס וכללי טיסה), תשמ"ב-1981 (להלן: "תקנות ההפעלה"), בכל הנוגע לנחיתות, שכותרתה "מניעת רעש" ואשר עודכנה אך בשנת 2014, בעקבות חקיקת חוק הטיס:

"85א. מפעיל אווירי לא יפעיל כלי טיס בתחום פעילות מערכת ניטור שפורסם במפ"ת ברעש העולה על סף הרעש שפורסם בפמ"ת או בנוטאם."

12. כן חשוב להדגיש, וזאת כבר בגדרי דברי הפתיחה (ולו למען יעילות הדיון), כי אין תכלית העתירה:

- א. בהעברת התנועה ממסלול למסלול, בבחינת "תנחתו כאוות נפשכם, רק לא בדרכי הגישה שעוברות מעל ובסמוך לעותרים" ו/או "רק לא בחצרי" (NIMBY), אלא בקביעת ספי רעש לכל נתיבי הגישה האווירית לנתב"ג.
- ב. בתביעות כספיות ו/או בתביעות מיגון וכיוצא באלה.
- ג. בהתייחסות ו/או בקביעת/שינויי תחומי רעש מטוסים, או בדיון בתמונת הרעש הממוצע המחושב, אשר ממילא אינם רלוונטיים לסוגיה דנא, שמהותה כאמור אך בקביעת ספי רעש.

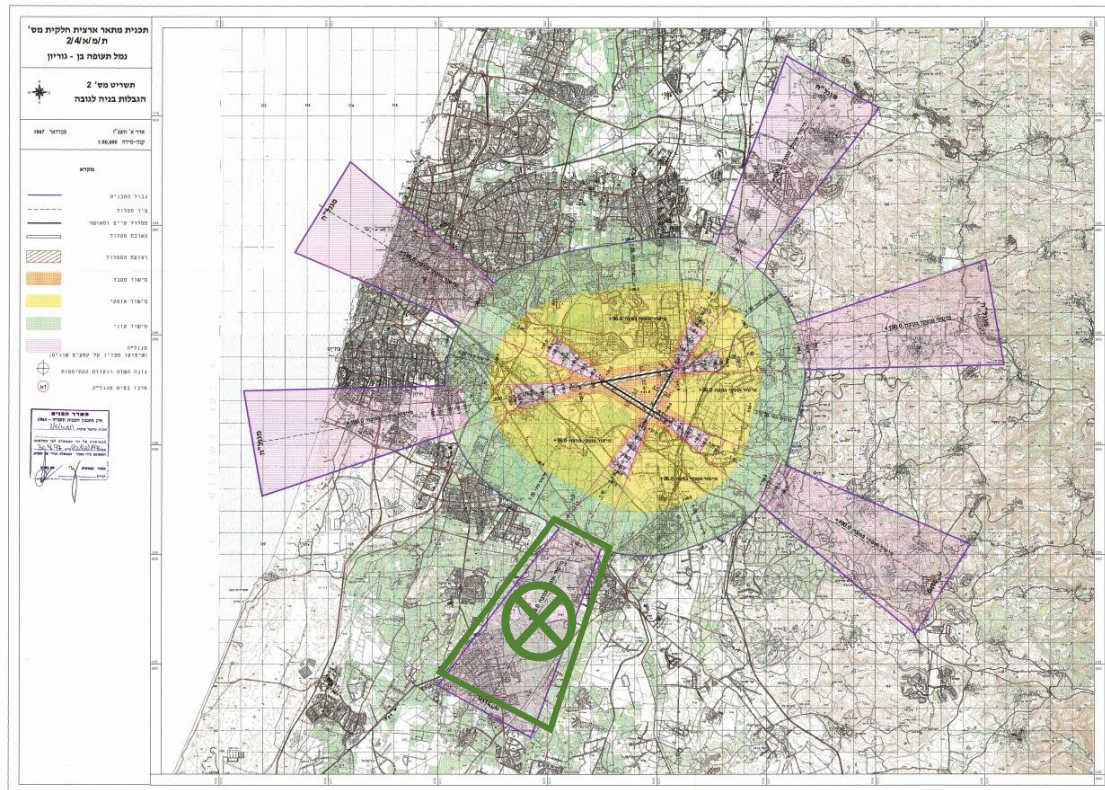
13. עתירה זו נתמכת בחוות דעת האקוסטיקאית הבכירה בישראל, ד"ר אסנת ארנון (להלן: "חוות דעת המומחית").

\*\* העתק חוות דעת המומחית, ד"ר אסנת ארנון, מצורף לעתירה זו ומסומן כנספח 1.

## ב. העותרים

14. העותרים הינם ישובים המונים, על פי הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה כ- 1,403,312 תושבים, המתגוררים בסמוך ומתחת לנתיבי הגישה המוגדרים של המטוסים הנוחתים בנתב"ג, הגורמים לרעש המהווה ו/או עלול להוות מטרד של ממש, עד כדי גרימת נזק לבריאות.

15. להבהרת היקף החשיפה, להלן תרשים סכמתי של כלל כיווני הנחיתה, הלקוח מתשריט 2 לתמ"א 4/2, אשר נועד אמנם להטלת מגבלות בניה בפרוזדורי הטיסה, אך נותן לענייננו 'תמונת על' נוחה להתמצאות בנתיבי הגישה לנחיתה (ולמען הדיוק - למעט מכוון דרום-מערב, המוקף לנוחיות הקורא בירוק, ממנו לא נוחתים לעת הזאת):



**ג. המשיבים**

16. המשיב 1 הנו השר האחראי על כלל ענייני התעופה במדינת ישראל והוא גם האמון על יישום הוראות חוק הטיס בכלל, ועל סעיף 73 לחוק בפרט, שעניינו קביעת מפלסי רעש מירביים הן בהמראות והן **בנחיתות**. הוא אף השר הממונה על המשיבה 3.

17. המשיב 2 הוא השר האחראי על הגנת הסביבה בישראל, אשר אמון, בין היתר, על יישום הוראות החוק למניעת מפגעים ועל התקנות הנגזרות הימנו לענייננו, הוא גם השר שצריך להסכים לקביעות שר התחבורה בהתאם לסעיף 73 לחוק הטיס, ואף לבחון אותם (ביחד עם שר התחבורה) מדי 5 שנים. **לפי מיטב ידיעת העותרים, הגורמים המקצועיים הכפופים למשיב 2 מצדדים בדרישת העותרים!**

18. המשיבה 3 אמונה על פי חוק רשות התעופה האזרחית התשס"ה-2005, בין היתר, לקבוע ולהבטיח קיומם של סדרי תעופה פנים ארציים; להעניק רישיונות, היתרים ואישורים לשדה התעופה בן גוריון ולנתיבי הטיסה בישראל; לפקח על תחום התעופה האזרחית; להפנץ מידע תעופתי פנים ארצי בנוגע לתעבורה האווירית; לייעץ לשר בכל ענין הנוגע לתפקידי הרשות ולהציע ולייעץ לשר לעניין התקנת תקנות לפי דיני הטיס; והכל לפי דיני הטיס.

**ד. עתירה למתן צו על תנאי**

19. מוגשת בזה לבית המשפט הנכבד עתירה למתן צו על תנאי, במסגרתה מתבקש בית המשפט לזמן את שר התחבורה להתייצב וליתן טעמים מדוע לא יקבע בית המשפט, **כי עליו לקבוע מפלסי רעש בהתחשב בהוראות התעבורה האווירית שעניינן הגישה האווירית לנתב"ג (בנחיתות),**

בהתאם לחובתו וסמכותו, בהסכמת השר להגנת הסביבה, **כאמור בסעיף 73 לחוק הטיס** (אשר נחקק כבר בשנת 2011, ודוק - לבקשתו המפורשת של שר התחבורה).

20. לחילופין – מתבקש בית המשפט לזמן את שר התחבורה להתייצב וליתן טעמים מדוע לא יקבע בית המשפט, כי עליו לקבוע מפלסי רעש **בנחיתות** לכל הפחות **בלילה**, שהגדרתו בתמ"א 2/4 הנה בין השעות 22:00 בלילה לבין 06:00 בבוקר.

21. סמכות וחובה זו המוקנית לשר בסעיף 73 לחוק תכליתה מניעת מפגעי רעש מזיקים. סמכות זו הייתה נתונה – עד חקיקת סעיף 73 לחוק – בידי השר להגנת הסביבה, בהתאם לחוק למניעת מפגעים, ואשר רק לאחר הפקעתה כאמור מידי השר להגנת הסביבה, החליט שר התחבורה **במצח נְחוּשָׁה**, ובאופן "עקרוני" (!?) שלא לקיימה.

22. לפיכך, לחילופי חילופין, וככל שייקבע, כי **אכן אין סעיף 73 לחוק הטיס חל (הלכה למעשה) על הגישה האווירית לנתב"ג** (כך במפורש לגישת השר) – ייקבע, בבחינת 'מילוי' הלקונה, כי החוק למניעת מפגעים ותקנותיו הם שיחולו על גישת מטוסים לנתב"ג (נחיתות מטוסים).

23. לא למותר לציין כי הגם שהעתירה דנא עוסקת אך בשינוי החלטתו ה"עקרונית" של שר התחבורה, **שלא לקבוע סיפי רעש בנחיתות**, ברי, כי עם קבלתה, יידרשו הליכים ליישומה, בהם השלמת מערך הניטור (שכן חלקו כבר קיים), קביעת ספים ספציפיים לכל נקודת ניטור, פרסומם בפמ"ת ואכיפתם עפ"י הדין. כן ברי, כי על היישום להיות אגב דיון עם העותרים, שקוף לציבור ומבוקר, תוך התחשבות ואיזון צרכי כלל העותרים, **בדיוק כפי שנעשה לעת הזאת בהמראות**.

#### ה. פרטי העתירה

24. בשנת 2011 חוקק חוק הטיס במסגרתו ביקש(!) שר התחבורה להעביר לידי סמכות לקבוע סיפי הרעש המקסימליים לכלי טיס, בין היתר, ב"גישה האווירית לשדה תעופה" (דהיינו – בנחיתות), תוך החרגת ספים אלו מתחולת החוק למניעת מפגעים<sup>7</sup>.

25. ואכן – במקביל לקביעת החובה כאמור בסעיף 73 לחוק הטיס, נקבע בחוק למניעת מפגעים, כי הוראות החוק למניעת מפגעים לא יחולו יותר על רעש מכלי טיס **שחל לגביהם** סעיף 73 לחוק הטיס.

26. דא עקא, ממועד כניסת החוק לתוקף ועד למועד הגשת עתירה זו לא מימש שר התחבורה את סמכותו **ולא מילא את חובתו** על פי סעיף 73. אם הפעיל השר את סמכותו בהתאם לסעיף 73 לחוק הטיס, הרי שהפעיל אותה רק לגבי המראות כלי טיס, **אך לא לנחיתות כלי טיס**.

<sup>7</sup> ראו דברי ההסבר להצעת החוק, כפי שפורסמו בנבו, מיום 2/2/10. ראו נספח 6.

27. כאן המקום לציין כי רעש מטוסים הנגרם בשעת הנחיתה **אינו נופל** באופן משמעותי מזה הנגרם בעת ההמראה, ולעיתים אף עולה עליו. כך למשל, כדבר שבשגרה, חשופים תושבי העותרים לרעש נחיתה העולה על 80dBA (להלן: "דציבל"), שהוא רעש מזיק ובלתי סביר (כפי שהגדירו השר להגנת הסביבה כמפורט להלן), והנו **פי 4** מעוצמת הרעש המותרת לזמן קצר בבית מגורים בשעות היום, ופי **2,000** יותר מעוצמת הרעש המותרת בבית מגורים בשעות הלילה.

28. מדידות רעש המטוסים שנעשו לאורך כל שנת 2017 מוכיחות כי רעש המטוסים הנוחתיים, הנקלט בנקודות הניטור השונות עולה על 80 דציבל בלמעלה מ-40% מסך כל הנחיתות בנתב"ג, ובמקומות מסויימים אף עולה על 60% מסך כל הנחיתות. רעש נחיתות מטוסים יכול להגיע לעתים אף מעל 100 דציבל!

29. יצוין, כאמור בחו"ד המומחה המצ"ב כנספח 1, כי עליה בדציבל אחד בעוצמת הרעש משקפת גידול של פי 1.3 בעוצמת הרעש, וכן הלאה; עליה ב-3 דציבל משקפת גידול של פי 2 בעוצמת הרעש; עליה של 10 דציבלים שקולה לגידול של פי 10 בעוצמת הרעש; עליה של 20 דציבל משמעה גידול פי 100, של 30 דציבל פי 1,000 וכיוב'.

30. כן נוסף ונצטט את שנקבע על ידי השר להגנת הסביבה, בנוגע ל"השפעות בריאותיות של רעש"<sup>8</sup>:

"חשיפה לרעש עלולה לגרום למפגעים בריאותיים שונים: מפגעים פיזיים כגון איבוד שמיעה, עייפות ועוד, ומפגעים נפשיים כגון התמוטטות עצבים, פגיעה בכושר הריכוז, חוסר מנוחה ועוד.  
- רמת קול של 30 דציבלים נחשבת לשקטה.  
- רמת קול מעל 60 דציבלים נחשבת לחזקה ומפריעה.  
- רמת קול מעל 80 דציבל נחשבת למזיקה ובלתי סבירה."  
"בספרות המחקרית מקובל להגדיר רעש שעצמתו עולה על 100 דציבלים כבעל פוטנציאל להוות סיכון בריאותי"

31. השר להגנת הסביבה לא מבחין במקור הרעש, אלא רק בעוצמתו. ודוק – מפלס רעש נתון (X) בהמראה גורם בדיוק לאותו המפגע ולאותו הנזק הנוצרים על ידי אותו מפלס רעש (X) בנחיתה. הנה כי כן – בכל הנוגע למשיב 2, אין נפקא מינה באם מדובר בהמראות או בנחיתות. רעש מזיק הוא רעש מזיק.

32. אין כל סיבה, חוקית ו/או מהותית מדוע תחול מגבלת רעש על מטוסים ממריאים ולא תחול כל מגבלת רעש על אלה הנוחתיים, כאשר הרעש הנגרם בנחיתת המטוסים אינו נופל מזה הנגרם בהמראת אותם מטוסים, ובוודאי ובוודאי שעה שקיים כידוע 'עוצר' בלילה רק של המראות (גם

<sup>8</sup> ראו: אתר האינטרנט של המשרד להגנת הסביבה, "השפעות בריאותיות של רעש":  
<http://www.sviva.gov.il/subjectsEnv/Noise/Pages/HealthEffects.aspx>

אם במספר שעות בודדות), בעוד על נחיתות לא חלות הגבלות כלשהן – לא הגבלה על מפלס הרעש ולא הגבלה על עצם הפעילות בלילה.

33. מנגד, השר קבע באלו המלים: "...עמדתנו המקצועית עקרונית הינה שאין מקום לקבוע מפלסי רעש מחייבים בנחיתות"<sup>9</sup>. מעבר לקריאת התגר המשפטית על מצוות המחוקק, לא ברור גם מהותית על מה נסמכת עמדה "עקרונית מקצועית" זו, לאור הפירוט שיובא להלן.

**1. הרעש הנגרם על ידי מטוסים בנחיתה אינו נופל מזה הנגרם על ידי אלו בהמראה**

34. הרעש הנגרם על ידי מטוסים בנחיתה אינו נופל מזה הנגרם על ידי אלו בהמראה, היות ובנחיתה:

- המטוסים מבצעים נתיב נמוך יותר באופן משמעותי מאשר בהמראה;
- הגלגלים, המדפים והכנפונים במצב 'פתוח' (ואלה יצרני רעש משמעותיים).
- המנועים פועלים בסליד יחסית גבוה.

35. ראו להלן דוגמא אקראית מדו"ח מדידת הרעש של רשות שדות התעופה (להלן: "רש"ת") ליום 1/8/18 בו נראה בברור שהרעש הנגרם בנחיתות (בחלק התחתון – A מודגש) אינו נופל, ולעיתים אף גבוה יותר מזה הנגרם בהמראות (בחלק העליון – D מודגש). אגב, מדובר ברעש שנמדד בין שעה 01:26 לבין 02:23 לפנות בוקר.

Aircraft Movements with Noise Events  
אוגוסט 2018



ATA/ATD	Flight Number	A/D	Runway	Aircraft Type	NMT01	NMT02	NMT03	NMT04	NMT05	NMT06	NMT07	NMT08	NMT09	NMT10
					LASmax	LASmax	LASmax	LASmax	LASmax	LASmax	LASmax	LASmax	LASmax	LASmax
01-08-2018 01:26:00	FIN1980	D	26	A320	*	*	75.5	71.7	72.0	70.6	76.2	*	*	73.6
01-08-2018 01:28:00	CTN8351	D	26	A320	*	*	74.9	71.1	68.2	66.7	68.5	*	*	70.2
01-08-2018 01:30:00	ELY005	D	26	B772	*	*	83.6	79.7	72.8	72.1	76.4	*	65.7	*
01-08-2018 01:33:00	ROT2154	D	26	B738	*	*	74.2	72.3	69.8	69.2	70.0	*	65.7	72.9
01-08-2018 01:35:00	AUI792	D	26	E190	*	*	75.1	74.6	70.3	68.6	70.2	*	*	*
01-08-2018 01:36:00	AUI788	D	26	B738	*	*	77.3	78.0	72.3	69.5	71.9	*	*	70.6
01-08-2018 01:38:00	BRU748	D	26	B738	*	*	75.8	76.6	70.7	70.5	71.9	*	67.3	71.3
01-08-2018 01:39:00	AFR1121	D	26	A320	*	*	78.7	78.8	69.7	69.8	75.1	*	*	78.8
01-08-2018 01:54:00	AIZ344	A	12	E190	*	75.2	*	*	*	*	*	*	*	*
01-08-2018 02:05:00	ISR732	A	12	A320	*	74.5	*	*	*	*	*	*	*	*
01-08-2018 02:08:00	BBG271	A	12	B733	*	77.4	*	*	*	*	*	*	*	*
01-08-2018 02:11:00	ELY614	A	12	B739	*	76.5	*	*	*	*	*	*	*	*
01-08-2018 02:15:00	ELY5182	A	12	B738	*	76.5	*	*	*	*	*	*	*	*
01-08-2018 02:18:00	AIZ592	A	12	B763	*	76.9	*	*	*	*	*	*	*	*
01-08-2018 02:21:00	ELY344	A	12	B739	*	77.1	*	*	*	*	*	*	*	*
01-08-2018 02:23:00	ISR752	A	12	B738	*	74.5	*	*	*	*	*	*	*	*
01-08-2018 02:24:00	ELY568	A	12	B738	*	75.7	*	*	*	*	*	*	*	*

D – המראה (Departure)  
A – נחיתה (Arrival)

\*\* העתק הדו"ח מצורף לעתירה זו ומסומן כנספח 2.

<sup>9</sup> בסכמו את התייחסותו לנושא במכתב מיום 15/3/18. ראו נספח 5.

## ז. ההליך המתבקש לקביעת ספי רעש

36. ההליך המתבקש עתה הוא פשוט; אין צורך בהליך סטטוטורי נוסף ו/או במינוי 'ועדות' למיניהן על-מנת למלא אחר מצוות סעיף 73 לחוק:

א. קביעת מפלס רעש הינה חובה חוקית העומדת בפני עצמה, בהמראות ובנחיתות כאחד<sup>10</sup>. סמכות זו ביקש שר התחבורה מהמחוקק (עם דברי הסבר מפורטים) וסמכות זו קיבל ממנו ללא סייג.

ב. הגוף היחיד המייעץ והממליץ **בדין** לשר התחבורה בהקשר זה הנו רשות התעופה האזרחית – המשיבה מס' 3. כך אף ציין יועמ"ש משרד התחבורה במסמך אחר שיצא משולחנו לא מכבר (הגם ששם דובר במפלס הרעש בהמראות): "רת"א פועלת לגיבוש המלצה לשר התחבורה והבטיחות בדרכים לשם הורדת מפלסי הרעש".

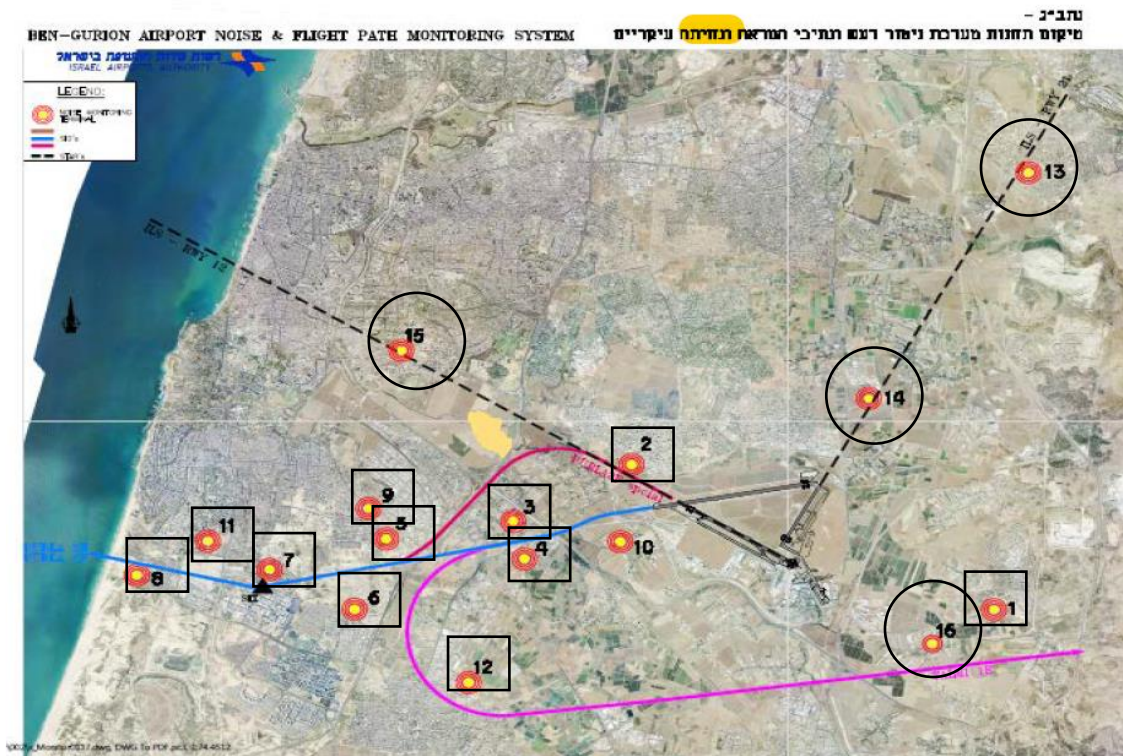
37. חלק גדול מן המוניטורים למדידת רעש המטוסים בנחיתה כבר קיים:

א. חלק מן המוניטורים הנדרשים לניטור רעש המטוסים בנחיתה כבר מוצב. **מוניטורים פועלים ונתונים מדווחים באופן רשמי** על ידי רש"ת. (ראו נספח 2 לעיל). המוניטורים המיועדים לנחיתות בלבד הנם: 12, 13, 14, 15, ו-16. מוניטורים 1, 2, 3, 4, 5, 7, 8, 9 ו-11 מיועדים להמראות ונחיתות כאחד.

ב. נזכיר כי המוניטור מודד **רעש**, ול'דידו, **אין זה משנה מה מקורו** – האם מדובר בהמראה, בנחיתה, באמבולנס חולף או לעיתים בציוצי ציפורים (אשר גם הם נקלטים). ייחוס הרעש הנקלט למקור האפשרי נעשה ממילא כדבר שבשגרה על ידי רש"ת, בהמראות ובנחיתות כאחד.

ג. להלן מפת המוניטורים הרשמית (המוניטורים המוקפים בעיגול מיועדים למדידת הרעש רק בנחיתות. אלה המוקפים בריבוע מיועדים למדידת הרעש בהמראות ובנחיתות כאחד):

<sup>10</sup> ראו לעניין זה הן את סעיף 73 לחוק הטיס והן את דברי ההסבר של משרד התחבורה בקשר עמו.



ד. ראו למשל את הדיווח הרשמי בנספח 2 לעיל המתייחס למוניטורים 13 ו-14, המודדים רק רעש נחיתות:

Aircraft Movements with Noise Events  
אוגוסט 2018



ATA/ATD	Flight Number	A/D	Runway	Aircraft Type	NMT11	NMT12	NMT13	NMT14	NMT15	NMT17
					LASmax	LASmax	LASmax	LASmax	LASmax	LASmax
01-08-2018 12:16:00	ELY5130	A	21	B738	*	*	74.1	85.6	*	*
01-08-2018 12:20:00	RYR2005	A	21	B738	*	*	71.4	83.7	*	*
01-08-2018 12:24:00	ELY542	A	21	A320	*	*	72.8	83.5	*	*
01-08-2018 12:25:00	TVF3300	A	21	B738	*	*	72.5	82.6	*	*
01-08-2018 12:26:00	UAL085	D	26	B772	65.1	*	*	*	*	*
01-08-2018 12:28:00	SVR889	A	21	A321	*	*	72.9	83.0	*	*
01-08-2018 12:32:00	AFR1794	A	21	A320	*	*	69.0	84.2	*	*
01-08-2018 12:36:00	TWI505	A	21	B734	*	*	73.6	85.2	*	*
01-08-2018 12:40:00	CYF944P	A	21	F70	*	*	69.3	79.2	*	*

ה. בנוסף - בדוגמא אשר בסעיף 35 דלעיל, כבר נוכחנו שמוניטור מס' 2 מנטר גם נחיתות.

ח. מצב משטר רעש מטוסים בנחיתה ב'עולם'

38. המצב ב'עולם' בכלל ובליה בפרט שונה בתכלית מן המצב השורר במדינת ישראל:

א. ראשית יובהר כי בכל החוקים למניעת מפגעים בעולם המערבי, לרבות במדינת ישראל, קיימת הבחנה ברורה בין רמת הרעש המותרת בשעות היום לבין זו המותרת בשעות הלילה – ההופכת למפגע. ראו הרחבה בחוות דעת המומחית המצורפת לעתירה זו כנספח 1.

ב. ראו לעניין זה, ולו **כאנלוגיה**, את התוספת הראשונה לתקנות למניעת מפגעים (רעש בלתי סביר), תש"ן-1990:

טור ב' מפלס הרעש ב-dB(A)					טור א' משך הרעש	
מבנה ה'	מבנה ד'	מבנה ג'	מבנה ב'	מבנה א'		
יום לילה	יום לילה	יום לילה	יום לילה	יום לילה		
70	55	55	50	45	1. עולה על 9 שעות	
75	60	60	55	50	2. עולה על 3 שעות אך אינו עולה על	
					9 שעות	
80	65	65	60	55	3. עולה על שעה אך אינו עולה על 3 שעות	
70	40	40	40	35	4. עולה על 30 דקות	
85	70	70	65	60	5. עולה על 15 דקות אך אינו עולה על שעה	
75	45	45	45	40	6. עולה על 10 דקות אך אינו עולה על 30 דקות	
90	75	75	70	65	7. עולה על 5 דקות אך אינו עולה על 15 דקות	
95	80	80	75	70	8. עולה על 2 דקות אך אינו עולה על 5 דקות	
80	50	50	50	45	9. אינו עולה על 10 דקות	
100	85	85	80	75	10. אינו עולה על 2 דקות	

ג. אך בטרם תידון שאלת ספי הרעש בלילה ועצמת הרעש לו חשופים תושבי העותרים בלילה, יש לבחון מה מקובל 'בעולם' בנוגע לעצם הפעילות בלילה.

ד. נזכיר, כי לא זו בלבד שלעומת 'עוצר המראות' בנתב"ג<sup>11</sup> אין כלל 'עוצר נחיתות', אלא שתדירותן של אלו בלילה אינה נופלת מתדירותן ביום! הנחיתות בנתב"ג מותרות 24 שעות ביממה, 7 ימים בשבוע, 364 ימים בשנה!

<sup>11</sup> קיים עוצר המראות 'סימלי', בין שעה 02:00 לבין שעה 05:00 בקיץ או שעה 05:30 בחורף.

ה. לעומת זאת – היקף הפעילות התעופתית 'בעולם' בשעות הלילה נמוך ביותר בהשוואה להיקף הפעילות בשעות היום. ראו להלן למשל הנתונים הרשמיים של רשות התעופה האירופאית<sup>12</sup> על הפעילות בשדות התעופה באירופה. תשומת לב בית המשפט הנכבד מוסבת לכך שבשעות הלילה קטנה הפעילות הן של המראות (בכתום) והן של נחיתות (בכחול), שהרי – כפי הנטען לעיל – רעש הוא רעש! הגרף שלהלן משקף את המצב באירופה:

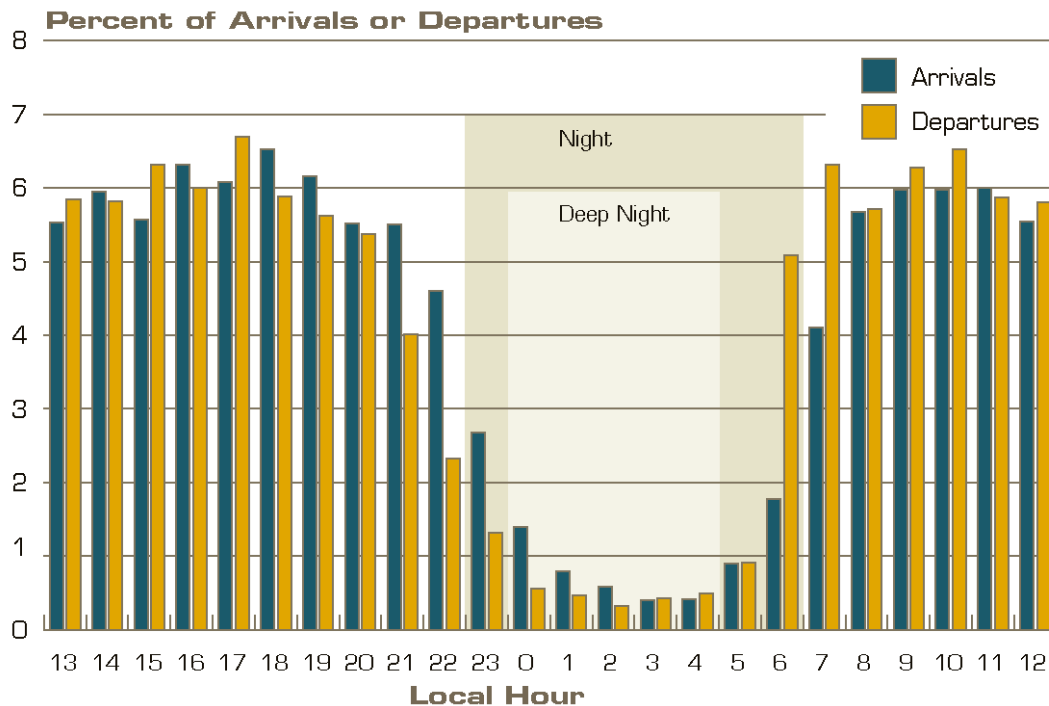
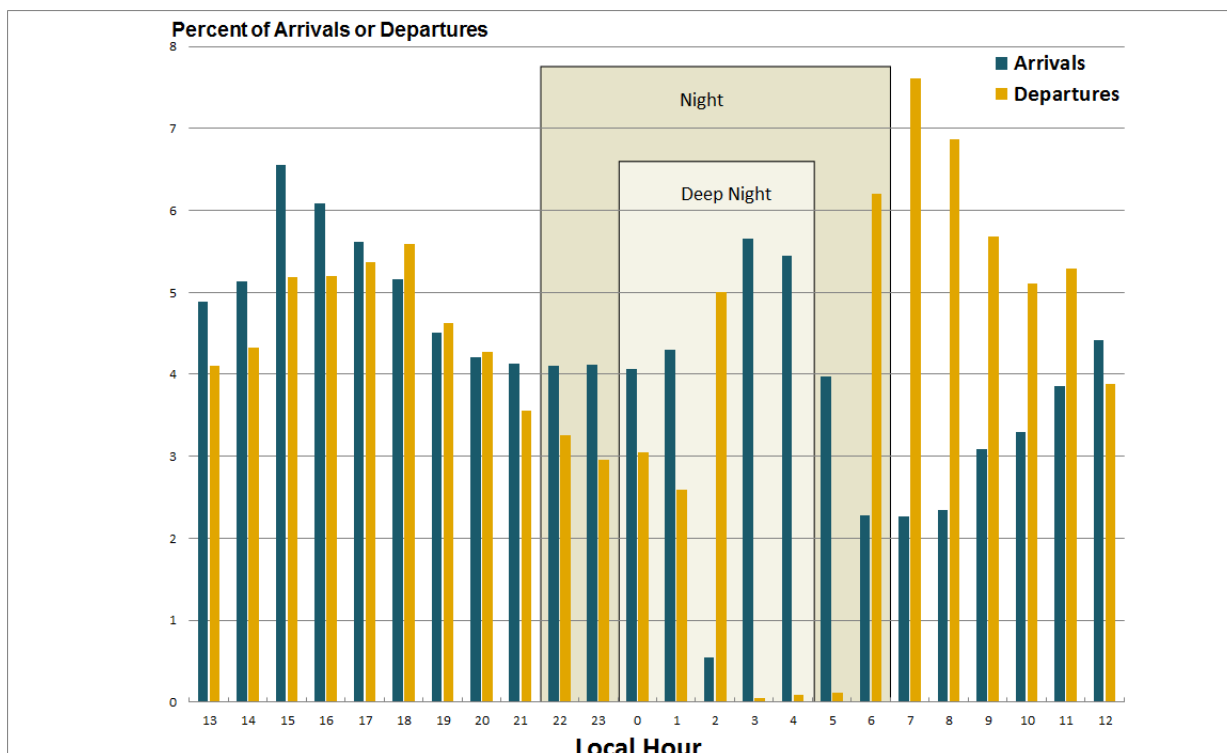


Figure 2. The 'deep night' and 'night' periods overlap.

ו. להבדיל מהמצב באירופה, בישראל – שיאי הפעילות בכלל והנחיתות בפרט – הנם גם בלילה! הדבר אך מדגיש את מחדלו של שר התחבורה – ריבוי הנחיתות בלילה האקוסטי בו מתעצמת הפגיעה כתוצאה מחשיפה לרעש מחייב, עשרת מונים יותר, קביעת סיפי רעש, במיוחד בלילה. להלן גרף הפעילות בנתב"ג המדבר בעדו<sup>13</sup>.

<sup>12</sup> Dependent on the Dark: Cargo and other Night EUROCONTROL Trends in Air Traffic I Volume 5. Flights in European Airspace.

<sup>13</sup> בהתאם לדוחות הרשמיים של רש"ת לשנת 2018.



ז. במצב דברים זה, כפי העולה גם מחוות דעת המומחית, כל עוד היקף הפעילות בנתב"ג בכלל (והנחיות לאורך כל הלילה האקוסטי בפרט) הנו כפי המוצג בגרף דלעיל, האמצעים להגנה על תושבי העותרים מפני מפגעי רעש שמקורם בנחיתות, קרי ספי הרעש – **צריכים להיות אף יותר מחמירים מאלה המיושמים 'בעולם', שכן 'בעולם' רק מספר מועט של מטוסים ממריא ונוחת בלילה.**

ח. ויודגש; שדות תעופה גדולים בהרבה מנתב"ג, משרתים אוכלוסייה גדולה יותר ומהווים שער ראשי (לעיתים יחיד) במדינתם ו/או המשרתים שטח גדול בהרבה משטח מדינת ישראל נוקטים במגוון אמצעים להפחתת רעש מטוסים בלילה, לרבות רעש מטוסים הנגרם מנחיתות מטוסים, כמפורט בחוות דעת המומחית.

### ט. שיקולי בטיחות טיסה

39. **החריגים/הפטורים הקיימים למפלסי הרעש שנקבעו – לצורך השמירה על הבטיחות:**

א. בסעיף 73 לחוק הטיס, כאמור לעיל, נקבע אימתי **פטור מפעיל אווירי** (חברת תעופה) מקיום מגבלת הרעש **שנקבעה** (ולמצער אמורה להיקבע) על ידי שר התחבורה:

"73. (א) לא יפעיל מפעיל אווירי כלי טיס בשטח ישראל, באופן הגורם לרעש העולה על מפלס רעש או מכסת רעש שקבע השר, בהסכמת השר להגנת הסביבה ובאישור הוועדה, אלא אם כן תנאי מזג האוויר, בטיחות הטיסה או הוראת יחידת נת"א שניתנה לפי סעיף 82(ז)14, מחייבים זאת;..."

<sup>14</sup> (ז) לא יפעיל אדם כלי טיס בניגוד להוראות התעבורה האווירית, ואולם רשאית יחידת נת"א ליתן הוראות למטיס כלי טיס הנוגדות את הוראות התעבורה האווירית ואת כללי הטיסה שנקבעו לפי סעיף 72, בתחום

- ב. החוק יצר אפוא מנגנון שיאפשר **המשך תפעול סדיר ובטיחותי** אגב **קיומם של ספי רעש**, תוך מתן פטור למפעיל אווירי תחת מגבלות: 1. תנאי מזג האוויר; ו/או 2. בטיחות הטיסה; ו/או 3. הוראת פקח הטיסה.
- ג. המחוקק קבע אפוא מלכתחילה את אשר ממילא ברי לעותרים - כי לא יהא במסגרת כלל האיזונים הנדרשים לעמידה בסיפי רעש **שנקבעו** כדי לפגוע בבטיחות הטיסה, בהמראות ובנחיתות כאחד. כן ברי לעותרים, כי בטיחות הטיסה הנה בראש אחריותם ומעייניהם של המשיבים 1 ו-3.
- ד. **אין בקבלת העתירה דנא כדי לפגוע כהוא זה בבטיחות הטיסה**. מדובר בקביעת מגבלה אשר לא תשפיע על אופן תפעולו הבטיחותי של המטוס בנחיתה, אלא לכל היותר תמנע את נחיתת המטוסים המרעישים ביותר (אולי, ובעיקר בשעות הלילה).
- ה. ויחוד; סעיף 73 לחוק מהווה הלכה למעשה איסור על **חברת התעופה** להפעיל מטוס המרעיש יותר ממה שקבע שר, **וזאת - בלב מעטפת הבטיחות**: "...לא יפעיל מפעיל אווירי כלי טיס בשטח ישראל, באופן הגורם לרעש העולה על מפלס רעש או מכסת רעש שקבע השר,...".
- ו. זו אף זו; **סעיף 76 לחוק אף מאיין את האפשרות לפגיעה כלשהי בבטיחות הטיסה**: "במקרה חירום המצריך, לדעת הטייס המפקד, פעולה מיידית לשם הגנה על חיי אדם או שמירת הבטיחות כאמור בסעיף קטן (א), רשאי הוא לסטות מהוראות כל דין לעניין הפעלת כלי הטיס, ככל שהדבר דרוש בנסיבות העניין";
- ז. הנה כי כן; בידי הטייס המפקד סמכות בלעדית ושיקול דעת בלתי מסויג לסטות מהוראת כל דין, ובכלל זה מהוראת הדין לגבי ספי רעש, ככל שמדובר בשמירה על בטיחות טיסה.
- ח. ומכאן עולה, כי אין בקביעת סיפי רעש כדי להשפיע כלל על שיקול דעת הטייס המטיס את המטוס. המשמעות **היחידה** כאמור, בהקשר דנא, הנגזרת מקביעת סיפי הרעש בנחיתה הנה, כי חברת התעופה תיאלץ לבחון **טרם ההפעלה**, האם המטוס הספציפי, בנתיב ספציפי, בשעה הספציפית (יום/לילה), כשהוא טס **בלב המעטפת הבטיחותית(!)**, 'מייצר' רעש העולה על סף הרעש שנקבע, **בדיוק כפי שקורה לעת הזאת בהמראות!**

---

המרחב האווירי הנתון לפיקוחה, אם מצאה כי הדבר מוצדק בנסיבות העניין; נתנה יחידת נת"א הוראות כאמור, לא יפעיל אדם כלי טיס בתחום המרחב האווירי הנתון לפיקוחה בניגוד להן."

## י. האיזון הראוי

40. ברי לעותרים כי השר רואה צורך כלכלי וציבורי לאפשר כמה שיותר פעילות מנתב"ג, אשר יהא בה כדי לאפשר לכמה שיותר ישראלים לטוס לחו"ל וכמה שיותר בזול ואף להביא כמה שיותר תיירים לישראל.

41. עם זאת, יש לאזן אינטרס זה למול רווחת, שלא לומר בריאות וחיי תושבי הישובים העותרים, כמו גם לנזק הכלכלי שנגרם כתוצאה מחשיפה למטרד רעש יומיומי ולנזק כלכלי, כפי שעולה מחוות דעת המומחית, הנוצר מהיעדר שינה סדירה, תוך יקיצות מספר פעמים בלילה.

42. "שמיים פתוחים" אינם 'ערך עליון', הדוחה מפניו כל אינטרס אחר. ממש לא. וגם אם ישראל הינה מדינת 'קצה' מבחינה תעופתית, או אף 'איי' מבחינת תחבורה יבשתית, לא ניתן להתעלם **לחלוטין** מהצורך הבסיסי ואף האינטרס הכלכלי לשמור על בריאות האוכלוסייה ולאפשר לה תנאי חיים סבירים ושינה ללא הפרעה, כמקובל 'בעולם'<sup>15</sup>.

43. אי קביעת ספי רעש בנחיתות מנוגדת לאינטרס הציבורי.

## יא. הליכים אחרים בנוגע לרעש מטוסים בנתב"ג

44. יצוין, כי ביום 4/5/18 הוגשה עתירה (בג"צ 3604/18) לקביעת סיפי רעש בנחיתות **עקב שיפוץ מסלול** והעברת כל הנחיתות למסלול אחר.

45. מדובר היה רק בעותרים ספורים וספציפיים אשר נפגעו מן השיפוץ במסלול **שהסתיים בינתיים**. העתירה הנ"ל נדחתה על הסף, בין היתר עקב טענת שיהוי (סיום השיפוץ), אגב הערה "מעבר לצורך" אף לגוף העניין.

46. למען היות התמונה מלאה יצויין כי טרם ההכרעה לא ניתנה לעותרים ד"שם **כל אפשרות להשיב** לתגובת המשיבים (ואף לא הזדמנות לבקש להשיב), וממילא **לא נתקיים כל דיון** בעתירה.

47. העתירה דיכאן אינה קשורה כלל לשיפוץ מסלולי נתב"ג, אינה נוגעת לנתיב נחיתה ספציפי ונבדלת בצווים המתבקשים בגדרה. העתירה דנה בעניין עקרוני, הנוגע **לכל** נתיבי הנחיתה, **לכל** ימי השנה, **לכל** השנים **ולכל היישובים** הנמצאים מתחת וליד נתיבי הגישה האווירית לנתב"ג.

48. כן הוגשה עתירה הנוגעת **להפחתת** סיפי הרעש **בהמראות** (בג"צ 4896/18), הקבועה לדיון ביום 1/7/19. בג"צ 4896/18 **שונה בתכלית** מן העתירה דנא, שכן **בהמראות כן קבועים סיפי רעש**, אלא שהנם לטענת העותרים ריקים מכל תוכן **ובלתי סבירים בעליל**.

49. ברי, כי אין זהות עילות ו/או עותרים בבג"ץ 3604/18 ובבג"ץ 4896/18 לעתירה דנא, כאמור - לאור מהותן.

---

<sup>15</sup> וראה שוב את **הפער הבלתי נתפש** בין היקף הטיסות בלילה בנתב"ג לעומת המצב באירופה, כמוצג בטבלאות דלעיל.

50. עוד להשלמת התמונה יצוין כי בין חלק מן העותרים לבין המשיבים מתקיימים הליכים נוספים שאינם נוגעים לספי רעש (אך נוגעים בעקיפין במפגעי רעש מטוסים לאור החלטת מנהל המשיבה 3 לשנות מדי פעם את תבנית התפעול הנוהגת בנתב"ג): בבית המשפט המחוזי (עת"מ 10-21991-15 ועת"מ 16-01-16114).

51. ברקע כל אלו מתקיים הליך תכנוני במועצה הארצית לתכנון ולבניה לתיקון תמ"א 2/4 (להלן: **"הליך שינוי תמ"א 2/4"**) והליך לעדכון תבנית התפעול בנתב"ג על ידי מנהל רת"א.

52. בהליכים אלו (עת"מ 15-10-21991 ועת"מ 16-01-16114) ובהליך שינוי תמ"א 2/4, אשר אינם רלבנטיים לקביעת ספי רעש בכלל ובנחיתות בפרט, עיריית תל אביב-יפו ועיריית אור יהודה מצויות באינטרס מנוגד ליתר העותרים בעתירה דן, שכן מדובר בהם על העברת תנועות המטוסים ממסלול למסלול.

53. בהליך נוסף, עע"מ 3139/15, ניתן ביום 28.02.2019 פסק דין, מפי הרכב שופטים י' עמית, הדוחה את הערעור על פסק דינו של בית המשפט המחוזי מכרז לוד בשבתו כבית משפט לעניינים מינהליים בתיק 14-03-13660, שנמנע מלהתערב בהחלטת מנהל המשיבה 3 בדבר שינוי תבנית התפעול המועדפת בנתב"ג, אשר אף היא אינה רלבנטית לעתירה דנא.

54. היות וההליכים הללו אינם נוגעים לסיפי רעש (אלא למה שקרוי nimby) והיות ובעתירה דנא מדובר על קביעת ספי רעש לכל מסלולי הנחיתה, החליטו עיריית תל אביב-יפו ועיריית אור יהודה להצטרף לעתירה דנא, תוך שהן מדגישות שאין בהצטרפותן לפגוע בטענותיהן ו/או לעצור ו/או לפגוע בכל התקדמות שלטענתן נדרשת בהליכים אלו. ברי, כי אף טענות שאר העותרים לא תיפגענה בהליכים הללו.

55. ודוק – כל ההליכים דלעיל לא רק שכאמור אינם רלבנטיים כלל למילוי חובת שר התחבורה כאמור בסעיף 73 לחוק, אלא שעם קבלת העתירה דנא, ייתכן ומשמעותם תפחת.

## **יב. לסיכום**

56. העתירה המוגשת על ידי ישובים המונים לא פחות מ- 1,403,312 תושבים, הנה לקביעת סיפי רעש לנחיתות; לחילופין – לקביעת סיפי רעש לשעות הלילה (00:00-22:00); ולחילופין חילופין – להחזרת הסמכות שהופקעה לקביעת ואכיפת מגבלות רעש לתחולת החוק למניעת מפגעים ולסמכות השר להגנת הסביבה.

57. מדובר בדרישה מוצדקת לקיום חובה, אותה ביקש לעצמו שר התחבורה, תוך הפקעתה מידי השר להגנת הסביבה.

58. רעש המטוסים הנגרם בפועל בנחיתות אינו נופל מזה הנגרם בהמראות, ולעתים אף עולה עליו, ובכל מקרה עולה (עשרות מונים) על הערכים שנקבעו על ידי השר להגנת הסביבה כמזיקים, בלתי סבירים ומהווים סיכון בריאותי.

59. חומרה יתרה במחדל, עליו החליט "עקרונית" שר התחבורה, נובעת מכך שצפיפות הנחיתות בלילה עולה לעיתים על זו שבשעות היום. נתון שאין לו אָח נְרַע בעולם.

60. לעת הזאת מוצבים מוניטורים ייעודיים למדידת עצמת הרעש בנחיתות. ממצאיהם מדווחים באופן רשמי, אלא שבהיעדר ספים – אין לדבר כל משמעות מעשית. משול הדבר לקיומם של אמצעי אכיפת מהירות בכבישים בהיעדר קביעה מהי המהירות המותרת.

61. לא יהא בקביעת השר כדי לפגוע כהוא זה בבטיחות הטיסה. בחוק הטיס קבועים מנגנונים להבטיח זאת.

62. לא נעשה כל 'איזון אינטרסים', בין הצורך ב"שמיים פתוחים" מחד, ובין זכותם של 1,403,312 תושבים לרווחה (ולאיכות חיים בסיסית בכלל!) ולשינה סדירה בפרט מאידך, לרבות תוך לקיחה בחשבון של הנזק הכלכלי הנגרם בהיעדרן.

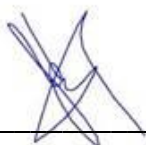
63. עמדת שר התחבורה, שלא לקבוע סיפי רעש בנחיתות עומדת בניגוד :

א. לדבריו שלו בדברי ההסבר להפקעת הסמכות מידי השר להגנת הסביבה, באמצעות סעיף 73 לחוק הטיס ;

ב. לקבוע בחוק, בלא כל תיעוד של דיון שערך אי פעם בעניין (מועד, פרוטוקול, פרסום וכו'), שעה שאין מחלוקת הרי, שמדובר בהחלטה כבדת משקל ;

ג. למקובל 'בעולם', בו מלכתחילה תדירות הנחיתות בלילה נמוכה אם בכלל, אלא שאף ברבות שבהן ננקטים צעדים נוספים למניעת הרעש והפחתתו. לעתירה צורפה חו"ד באשר לאמצעים המקובלים 'בעולם' למניעת והפחתת רעש הנחיתות בלילה.

64. עתירה זו נתמכת בתצהיריהם של ראש עיריית חולון – מר מוטי ששון, ראש עיריית ראשון לציון – מר רז קינסטליך, מנהל הרשות לתחבורה, תנועה וחניה בעיריית תל-אביב יפו – מר אופיר כהן וסגן ראש העיר ומחזיק תיק תחבורה בעיריית כפר סבא – מר עילאי הרסגור-הנדין.



פרופ' רן גלעדי, עו"ד

ב"כ העותרים 17-20



גל כהן, עו"ד



חן עמידור, עו"ד

ב"כ העותרים 1-16



אבנר (נרי) ירקוני, עו"ד

היום, יום ראשון י"ז אדר ב תשע"ט

24 מרץ 2019

תל-אביב יפו