

בעניין שבין:

העותרים:

1. עיריית יהוד-מונוסון
2. עיריית ראש העין
3. עיריית אור יהודה
4. מועצה אזורית חבל מודיעין
5. מועצה אזורית שדות דן
6. מועצה מקומית בית דגן
7. מושב משמר השבעה
8. קיבוץ בארות יצחק

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

9. עיריית חולון
10. עיריית ראשון לציון
11. עיריית לוד
12. עיריית כפר-סבא
13. מועצה אזורית דרום השרון
14. קיבוץ עינת
15. מושב בני עטרות

כולם ע"י ב"כ עוה"ד אבנר (נרי) ירקוני  
דרך מנחם בגין 7, בית גיבור ספורט, רמת גן 5268102  
טל': 03-6290780; פקס': 03-6830789  
דוא"ל: yarkony@bezeqint.net

- נ ג ד -

המשיבים:

1. מינהל התכנון – הוועדה הציבורית מכח תמ"א 4/2  
בית השנהב – בניין C, רח' בית הדפוס 12, גבעת שאול  
ירושלים, 9548315  
ע"י פרקליטות המדינה  
מרחוב צלאח א-דין 29, ירושלים 91010  
טלפון: 02-6466590; פקסימיליה: 02-6466655

**2. רשות שדות התעופה**

נמל תעופה בן-גוריון, 7015001  
טל' 03-9750065; פקס: 09-9731919

**3. המשרד להגנת הסביבה**

רחוב בנק ישראל 7, בניין גינרי 2,  
ירושלים 9195024  
ע"י פרקליטות המדינה

מרחוב צלאח א-דין 29, ירושלים 91010  
טלפון: 02-6466590; פקסימיליה: 02-6466655

#### 4. עיריית תל אביב-יפו

רחוב אבן גבירול 69,  
תל-אביב 6416201

### עתירה מנהלית

#### פתח דבר

ביום 21/7/21 התקבלה החלטה של הוועדה הציבורית מכוח תמ"א 2/4 העוסקת בנמל התעופה בן-גוריון (להלן "הוועדה הציבורית", "התמ"א", ו-"נתב"ג") הנוגעת לאיכות חייכם, בריאותם ואף שווי רכושם של כמיליון וחצי תושבי העותרים המתגוררים סביב נתב"ג ונפגעים ממנו, מי יותר ומי פחות. מדובר באישור "מפות הרעש" אשר אמורות לשקף את היקף מטרדי הרעש סביב נתב"ג, במסגרת הפרק בתמ"א העוסק ב"מעקב ופיקוח על ההוראות הסביבתיות".

**אישור מפות הרעש נעשה על בסיס תשתית עובדתית חסרה ושגויה הגובלת במצג שווא, אישור שהתקבל בהליך בלתי חוקי ופגום מיסודו, הנוגע בניגוד עניינים חריף, תוך התעלמות מהוראות התמ"א והמצאת חלופה להוראות אלה בחריגה מסמכות, תוך הסתרת מידע מהתושבים, ותוך התעלמות בוטה מהעובדות שהוצגו ע"י התושבים, ומהתושבים עצמם.**

המפות שאושרו אינן נכונות ו'מעגנות' (חוקית לכאורה) מפגעי רעש ובריאות חמורים בהרבה מן המוצגות בהן. המשמעויות הנגזרות הימנה רבות וקשות – **בריאותית וממונית.**

אישורן של מפות הרעש נעשה בהליך הזועק כל כולו 'פיקציה', אגב היעדר שקיפות, טעויות מקצועיות, ומתן 'הכשר' תוך העדפתם המוחלטת של האינטרסים הכלכליים האינהרנטיים של רשות שדות התעופה (להלן: "רש"ת"), על פני איכות חייכם, בריאותם והאינטרסים של תושבי העותרים.

#### העתירה

מוגשת איפוא בזאת עתירה לבית המשפט הנכבד, במסגרת סמכותו על-פי הוראות סעיף 15(1) לחוק בתי משפט לעניינים מנהליים, התש"ס - 2000 ולסעיף 10(א) לתוספת הראשונה לחוק, בגדרה מתבקש בית המשפט הנכבד להורות למשיבה 1:

- א. לבטל את החלטתה לאישור מפות הרעש לשנים 2017 עד 2019, שהתקבלה ביום 21.7.2021 במסגרת הישיבה ה-25 של הוועדה;
- ב. לקבוע יו"ר מקצועי בתחום רעש מטוסים לוועדה המקצועית מכח תמ"א 4/2;
- ג. לשתף בדיוני הוועדה המקצועית ובהמלצותיה מומחים בתחומי רעש מטוסים, מהארץ ו/או מהעולם, שיהיו מקובלים על העותרים, במימון המשיבה 2 (בהתאם לדין), וליצור מחדש את מפות הרעש 2017-2019;

ד. לדון בסיכון הבריאותי הנובע מרעש המטוסים בשעות הלילה, לפי תקני בריאות וחוקים בינלאומיים, ולהמליץ, ככל שימצא לכך מקום, על שינוי בתבנית הפעלה של נתב"ג, הכל בהתאם לקבוע בהוראות התמ"א.

במסגרת העתירה ובנפרד, מתבקש בזאת בית המשפט הנכבד לעשות שימוש בסמכותו מכוח תקנות 9 ו-9א לתקנות בתי משפט לעניינים מינהליים (סדרי דין), התשס"א - 2000 וליתן צו ארעי וצו ביניים לפיהם, עד להכרעת בית המשפט הנכבד בעתירה, תימנענה המשיבות מכל פעולה ו/או החלטה הנגזרת מאישור תמונות הרעש. בקשה נפרדת בעניין זה מוגשת במעמד הגשת עתירה זו.

בהיעדר החלטה אחרת של בית משפט נכבד זה, עלולים המשיבים לפעול ולקבל החלטות על בסיס תמונות רעש שנויות במחלוקת, שאושרו בהליך פגום מיסודו, וליצור מצב חדש, בלתי נסבל לתושבים. לפיכך, מפאת דחיפות העניין, מתבקש בית המשפט הנכבד לעשות שימוש בסמכותו מכוח תקנה 57(5) לתקנות בתי משפט לעניינים מינהליים (סדרי דין), התשס"א - 2000 ולקבוע בכל מקרה את העתירה לדיון דחוף במעמד הצדדים.

**ואלה נימוקי העתירה:**

#### **(א) מדינת ישראל נגד תושביה**

1. האמצעי העיקרי המשמש לאומדן מפגעי הרעש וההגנה על התושבים הוא מפות רעש (המכונות גם תמונות רעש) אשר מציגות את עוצמת רעש המטוסים סביב נתב"ג. מפות אלו מחושבות על בסיס נתונים המתקבלים מרש"ת, אשר מוזנים לתוכנה ייעודית המחשבת את רעש המטוסים והמייצרת את מפות הרעש.
2. מדובר בעתירה מטעם כמיליון תושבים לביטול החלטת משיבה 1 שאישרה מפות רעש שגויות, החלטה שהתקבלה בהליך בלתי חוקי ופסול מעיקרו, הן מהותית והן פרוצדורלית, תוך שימוש בתשתית עובדתית הגובלת במצג שווא. ההחלטה הינה בלתי חוקית, נגועה בניגוד עניינים חריף, ומתעלמת בברוטות מטענות התושבים ומהעובדות שהציגו למשיבות.
3. מדינת ישראל נגררת אחר רש"ת והאינטרסים הכלכליים האינהרנטיים שלה, ומאפשרת לה, באמצעות משרדי הממשלה השונים, להכין, להציג ולאשר מצג שאינו נכון על רעש המטוסים סביב נתב"ג, על חשבון בריאות ואיכות החיים של רבבות תושבים ביישובי עוטף נתב"ג.
4. תוצאות החלטת המשיבים גורמות לעיוות משמעותי במיגון אקוסטי של בתי התושבים ביישובים עוטפי נתב"ג, להפעלת נתב"ג באופן הפוגע בריאותית וגורם לסבל נוסף לתושבים, לשיבוש תבנית התפעול של נתב"ג, לקביעה מוטעית של נתיבי הטיסה של המטוסים בהמראות ובנחיתות, ולתכנון לקוי של היקף השימוש האפשרי של נתב"ג.
5. לא זו בלבד, אלא שהמשיבים, בתגובה לטענות העותרים, עיוותו את תוצאות מדידת רעש המטוסים הנמדד במערך תחנות המדידה מסביב לנתב"ג, כדי לתמוך במפות הרעש שאת אישורן מבקשת העתירה לבטל, ויצרו, ללא סמכות שבדין, חלופה שגויה ומקוממת להוראות התמ"א, שאותן אין הם מקיימים.

6. עתירה זו עוסקת **אך ורק בהליך קבלת ההחלטה**, ולא במהות ההחלטה שהתקבלה בסופו של דבר, ולכן אין לדעת העותרים כל צורך להידרש למומחים בתחום רעש המטוסים, מדידתו, הערכתו או חישובו.
7. העותרים טוענים כי קיים **פער משמעותי** בעמדות המקצועיות של הצדדים, שאין בית המשפט הנכבד זירה מתאימה לגשר ולהכריע בו, ולכן **הכרח לקיים הליך פתוח, שקוף, מאוזן ושקול**, שרק בכוחו של בית המשפט הנכבד **להורות על קיומו**.

### **תמצית העתירה**

8. הוועדה הציבורית החליטה לאשר את מפות הרעש לשנים 2017-2019 בישיבתה ביום 21.7.2021, החלטה שפורסמה ביום 5.8.2021. החלטה זו חורגת ממתחם הסבירות באופן קיצוני, ונפלו בה גממים מנהליים ומהותיים רבים. כך:

- א. החלטת הוועדה הציבורית מנוגדת להוראות התמ"א שהוא חיקוק לכל דבר ועניין.
- ב. החלטת הוועדות - המקצועית מכוח התמ"א (להלן: "**הוועדה המקצועית**") והציבורית להחליף את הוראות התמ"א ולהסתמך על נוהל אחר במהלך אישור מפות הרעש מהווה חריגה מסמכות.
- ג. נפל פגם מינהלי חמור בהליך קבלת ההחלטות של הוועדה הציבורית המתבססת על מידע חלקי, מגמתי ובלתי מבוסס אשר התקבל מגוף הנגוע בניגוד עניינים.
- ד. נפל פגם מינהלי חמור בהליך קבלת ההחלטות של הוועדה המקצועית, עליהן מתבססת ההחלטה דנא, שהתקבלו בהיעדר יו"ר בעל מקצוע, כמוגדר וכמתחייב בהוראות התמ"א.
- ה. נפל פגם מינהלי חמור בהליך קבלת החלטת הוועדה הציבורית אשר פעלה בחוסר תום לב, תוך ניהול דיון עקר ולמראית עין בלבד תוך התעלמות מכמיליון תושבים שהחלטה נוגעת להם.
9. מפות הרעש שהוכנו והוצגו ע"י רש"ת מוטעות ומגמתיות מדעיקרן, והעותרים הצביעו על כשלים מהותיים בנתונים המשמשים את התוכנה המייצרת את מפות הרעש, באופן הפעלת התוכנה, ובאופן בדיקת מפות הרעש באמצעות מדידות הרעש. המשיבים פשוט התעלמו מהשגות העותרים ומבקשותיהם לאימות המפות.
10. כך, לצורך ההמחשה וכפי שיתואר להלן:

- א. המשרד להגנת הסביבה הסכים עם השגת העותרים לפיה מפת הרעש לשנת 2017 **אכן שגויה**, וכי על נציגי היישובים להשתתף באופן קביעת שיטה לאימות המפה. חודשים ספורים לאחר מכן **הפך** המשרד להגנת הסביבה את עמדתו, תוך התעלמות מוחלטת מעיקר ההשגה על מפה זו.

- ב. הוועדה המקצועית, האחראית על הכנת מפת הרעש על פי התמ"א, נמנעה מהתייחסות לעיקר הטענות שהועלו בהשגת העותרים.

כך למשל, היא קבעה באופן שרירותי כי לצורך השוואת הרעש המחושב במפות הרעש לזה הנמדד בפועל, יש להחסיר בין 40% ל-50% מהרעש הנמדד בפועל על ידי תחנות המדידה, למרות, ובשעה שהיא אחראית על דיוק המדידה בתחנות מדידה אלה.

### המשמעות היא שהרעש הנמדד בפועל הוא כפול מזה המוצג במפות הרעש.

לא נמסר לעותרים, עד מועד הגשת העתירה, כל הסבר מבוסס להחסרה שרירותית זו של הרעש הנמדד, למרות בקשות העותרים והבטחות המשיבים שיעשו כן, ולמרות ממצאים השוללים החסרה שרירותית זו, שהעותרים העבירו למשיבים על פי בקשת המשיבים.

ג. נציג המשרד להגנת הסביבה קיבל במהלך הדיון בוועדה הציבורית ה-25 לאישור מפות הרעש את טענות העותרים כי מפגע הרעש גדול בכ-3 דציבל (כפול בעוצמתו) מזה המוצג במפות הרעש שהכינה רש"ת ושאותן אישרה הוועדה המקצועית. הוא הודיע כי הוא יקבל מפת רעש חדשה שיכינו העותרים במקום מפות הרעש שהכינה רש"ת, אשר תגדיל את אזורי הרעש ואת מספר יחידות הדיור הנפגעות. **די בכך כדי לקבל את העתירה, מעבר להודאה בריש גלי על חוסר האמינות של מפות הרעש שהכינה רש"ת.**

11. כדי להדגים עד כמה הליך הכנת מפות הרעש מגמתי, שגוי ורשלני מיסודו, ועד כמה הבקרה על תקינותו חסרת כל משמעות, מספיקה העובדה שמפת הרעש לשנת 2016 שאושרה ע"י הוועדה המקצועית ולאחריה אושרה גם ע"י הוועדה הציבורית, שונתה **לאחר שאושרה**, עקב טעות שבה הודה, במפורש ובכתב, מי שהכינה. שינוי זה במפת הרעש בוצע בעת שנדרשה מפת הרעש למטרה אחרת, להצדקת שינוי בתמ"א. אם תרצו – תכנית כבקשתך'.

12. ואם לא די בעובדה זו, הרי שגם את מפת הרעש 2018 **שאושרה ע"י הוועדה המקצועית**, החליטה אותה וועדה **לשנות שוב**, בעקבות שינוי בנוהל שהוועדה **'המציאה'** לבדיקת הליך הכנת המפות, נוהל הסותר את הוראות התמ"א ושנקבע, ללא כל סמכות שבדין, כתחליף להוראות אלה. עובדה זו מדגימה היטב כיצד 'משחק' מגמתי או רשלני בקביעת מפת הרעש משפיעה על בריאות ואיכות החיים של התושבים, ונדרש הליך תקין, שקוף, ומוסכם לקביעת מפות הרעש ולו רק מטעם זה.

13. הוועדה המקצועית הערימה קשיים רבים על העותרים שביקשו לבדוק את אמינות מפות הרעש, וכשאלו השיגו על נכונות ותקפות מפות הרעש, הוועדה המקצועית התעלמה מהחלק הארי של השגותיהן, ואישרה את מפות הרעש לצורך אישורן ע"י הוועדה הציבורית.

כך, לצורך ההמחשה וכפי שיתואר להלן:

א. מינהל התכנון הודיע לעותרות שהן לא תקבלנה את המידע שבאמצעותו ניתן לבדוק כיצד הוכנו מפות הרעש, מאחר והוא "סוד מסחרי" של החברה שהכינה את מפות הרעש (ר' סעיף 73 להלן).

ב. בדו"חות הרעש ("פעילות מטוסים ותמונת הרעש העדכנית בנתב"ג") לשנים 2017-2019, שהוכנו ע"י רש"ת (עבור ובשם הוועדה המקצועית) נכתב שמפות הרעש מתבססות על "ידע אישי" של עובדי החברה שהכינה את מפות הרעש (ר' סעיף 75 להלן).

ג. הוועדה המקצועית לא הצליחה להסביר עד כה **מדוע יעילות מערך הניטור לרעש המטוסים ירדה בעשרות אחוזים דווקא בחודשים העמוסים, בהם מחושבת מפת הרעש.**

הטענה לפיה היעילות הנמוכה של מערך הניטור דווקא בחודשים בהם מחושבת מפת הרעש **נובעת מקביעת סף רגישות שונה של מערך הניטור** – מטרידה ובעייתית שבעתיים.

14. בעיקר – ולמרבה התדהמה – הוועדה המקצועית, אורגן של מינהל התכנון, מודה בפה מלא כי **היא לא מקיימת את הוראות התמ"א בדבר אימות מפות הרעש**, בנימוק שההוראה המחייבת

- הינה "בלתי אפשרית מבחינה טכנית". נציגי היישובים הראו שלא רק שהדבר אפשרי, אלא שהפערים שהתגלו חרגו מהמותר לפי הוראות התמ"א (ר' סעיף 69 להלן).
- למרות זאת, הוועדה הציבורית החליטה לאשר את מפות הרעש כפי המלצת הוועדה המקצועית, בידיעתה שמדובר באישור שנעשה שלא כדין, החלטה שהיא בלתי סבירה באופן קיצוני.
15. ואם אין די בכל המתואר לעיל - הגדילה הוועדה המקצועית עשות, ו'המציאה' "נוהל להכנת ובדיקת מפת הרעש", ללא כל סמכות שבדין, המנוגד באופן מוחלט לנוהל האימות הקבוע בהוראות התמ"א שהוא נוהל מפורש ומפורט (ר' סעיף 77 להלן).
- נוהל זה לקוי מיסודו, והוא גרם לטעויות בהחלטות הוועדה המקצועית, כפי שיתואר בהמשך.
- למרות זאת, הוועדה הציבורית החליטה לאשר את מפות הרעש כפי המלצת הוועדה המקצועית, בידיעתה שמדובר בחריגה מסמכות, החלטה שהיא בלתי סבירה באופן קיצוני.
16. מהאמור לעיל עולה, כי משהתברר לוועדה המקצועית שאין כל קשר בין מפות הרעש לבין הרעש הנמדד בפועל, היא פתרה את הבעיה באופן מקורי ויצירתי ביותר:
- א. הוועדה התעלמה מהחובה שבדין להשוות בין חישובי מפת הרעש לבין המדידות בפועל;
- ב. הוועדה 'תיקנה' את תוצאות המדידות בפועל, כך ש'תתאמנה' למפת הרעש שהיא מכינה;
- ג. הוועדה 'המציאה' נוהל חדש לאימות מפות הרעש, שאין לו ביסוס מדעי, משפטי, או אחר.
17. בזהירות המתבקשת, נראה כי הכנת ואישור מפות הרעש בוועדה המקצועית גובלים במצג שווא, וכי לכל הפחות הן הוכנו והוצגו לאישור מתוך קלות ראש, רק במטרה שהוועדה הציבורית תאשרן. בכל מקרה, הליך קבלת ההחלטה נגוע בחוסר תום לב, המהווה פגם מהותי בהליך המנהלי.
18. לכל האמור לעיל יש להוסיף, כי כל המסמכים הנלווים למפות הרעש, לרבות מפות הרעש עצמן, הוכנו והוצגו לאישור הוועדה הציבורית על ידי יועץ אקוסטי של רש"ת. אין חולק כי על רש"ת לספק נתונים, והיא היחידה המסוגלת לכך, אך הוראות התמ"א קובעות כי על הוועדה המקצועית להכין את מפות הרעש. ברי כי עליה לעשות זאת באופן אובייקטיבי, שקול, ועצמאי.
19. הכנת מפות הרעש ע"י יועץ אקוסטי המשרת את רש"ת למעלה מ-25 שנים מחייב משנה זהירות בקבלת מידע ממנו. עניין זה נקבע לא אחת בפסיקה, ובאופן ספציפי ביחס ליועץ זה בבג"ץ 9380/17 עיריית יהוד-מונסון נ' יו"ר המועצה הארצית לתכנון ולבניה ואח', בו נקבע כי יועץ ספציפי זה פעל תוך ניגוד עניינים. ניגוד עניינים מהווה פגם מהותי בהליך המנהלי.
20. חוסר יו"ר מקצועי בתחום רעש מטוסים (המתחייב אף בהוראות התמ"א) העצים את תלות הוועדה המקצועית ברש"ת וביועצה, ואת ניגוד העניינים המובנה בהליך זה. הוועדה הציבורית חייבת היתה לקחת זאת בחשבון, ולהיזהר באישור מפות רעש שהוכנו בדרך זו, בוודאי כאשר נציגי התושבים, הבקאים לעת הזאת, מכורח הנסיבות, ברעש מטוסים, מצביעים על כשלים בהכנת מפות הרעש.
21. למרות כל המתואר לעיל, ביום 21.7.2021 אישרה הוועדה הציבורית את מפות הרעש לשנים 2017-2019, כהמלצת הוועדה המקצועית, ולאחר שכל נציגי התושבים עמדו בישיבה זו על הכשלים בהכנת מפות אלה, והראו כי מפות הרעש העומדות לאישור אינן נכונות, אינן תקפות,

והוכנו בניגוד לקבוע בהוראות התמ"א. **החלטה הנשענת על עובדות שגויות הינה בלתי סבירה באופן קיצוני, ומהווה פגם מהותי ויסודי בהליך המנהלי.**

22. בישיבה זו השתתפו כל נציגי הציבור. רובם 'פיזית' (לא בזום). נציגי הממשלה 'השתתפו' כולם בזום. למעט נציג המשרד להגנת הסביבה, אף לא אחד מנציגי משרדי הממשלה נטל חלק פעיל בדיון בזום, וספק אם בכלל מי מהם שמע והתייחס לנאמר בדיון זה. **רובם 'נראו' במהלך הדיון כריבוע שחור בלי תמונה ובלי קול.** התקבל הרושם שנציגי הממשלה הוכנו מראש וקיבלו החלטתם עוד בטרם הישיבה, ובהחלט לא בלב פתוח ובנפש חפצה.

23. ההחלטה, לפיה מאושרות תמונות הרעש 2019-2017, בנסיבות המתוארות לעיל גורמת לנזקים מיידיים ומשמעותיים. נזקים אלה מתבטאים באופן הבא, בין היתר:

א. תפעול נתב"ג, היינו קביעת אופן ומיקום ההמראות והנחיתות של המטוסים, נתיבי ההמראות והנחיתות, השעות בהן יתבצעו ההמראות והנחיתות, סוגי המטוסים בתנועות אלה וכיוצא"ב, מתבצע בין היתר על בסיס תמונות הרעש. תמונות רעש שגויות יגרמו לשיבוש בפעילות הרצויה בנתב"ג, שיבוש שמחמיר את נזקי הרעש ביישובים.

ב. תמונות הרעש משמשות במנגנון קביעת מיגון אקוסטי לבתי תושבים הסובלים מנזקי הרעש. תמונות רעש שגויות יגרמו למיגון אקוסטי שגוי, ובתי תושבים רבים יחשפו לרעש בלתי נסבל ומזיק, שעה שבתים אחרים ימוגנו, שבהם הרעש מזיק פחות.

ג. מפות הרעש משמשות גם ככלי לקביעת היקף הפעילות האפשרית בנתב"ג. תמונות רעש שגויות עלולות להוביל את מקבלי ההחלטה לאמץ מדיניות שגויה ביחס לנפח הפעילות האפשרית, ולהימנע/לדחות/למסמס' אימוץ חלופות שתקלנה על המצב.

24. לכל האמור לעיל, יש להוסיף כי בקשת חבר הוועדה הציבורית להוסיף לסדר היום של הישיבה **דיון במדדי רעש לילה** הנהוגים במדינות המתקנות, **ואשר בישראל עולים כדי פי מאה מהמומלץ על ידי ארגון הבריאות העולמי**, לא נענתה בסופו של דבר.

### (ג) הצדדים

25. העותרים הם רשויות מקומיות של יישובים הנמצאים מסביב לנתב"ג, אשר תושביהן סובלים מרעש בלתי נסבל של מטוסים הממריאים והנוחתים בנתב"ג.

26. משיבה 1 הינה וועדה סטטוטורית שהוקמה בהתאם להוראות התמ"א, אשר יושבת/ הראש שלה הוא נציג מינהל התכנון. מינהל התכנון גם ממנה נציג לוועדה המקצועית, אחד מארבעה חברי וועדה זו, וועדה שהעתירה עוסקת גם בה.

27. משיבה 2 היא חברה בוועדה הציבורית ובוועדה המקצועית, והיא זו אשר למעשה מנהלת ומנווטת את שתי הוועדות, ולכל הפחות היא זו אשר מספקת את המידע לוועדות, מחשבת את רעש המטוסים, ומכינה את המצגות לאישור הוועדות המקצועית והציבורית.

28. בנוסף, למשיבה 2 אינטרס כלכלי מובהק בהצגת מפות הרעש כפי שהן, וזאת פשיטא מכוח סעיף 7 לחוק רשות שדות התעופה, תשל"ז-1977: "קו מנחה בפעולות הרשות יהיה לנהל את כלל שדותיה, ועד כמה שניתן – כל שדה תעופה משדותיה, על יסוד חישובים כלכליים...". היא תושפע באופן ישיר מכל החלטה המתבקשת מבית המשפט, ולפיכך היא משיבה בעתירה זו.

29. משיב 3 אחראי מכח הוראות התמ"א להנחות את כל הגורמים העוסקים במדידת רעש והערכתו, הוא חבר בוועדה הציבורית ובוועדה המקצועית (שבה ארבעה חברים סה"כ), ולו אמורה להיות השפעה על אישור מצגי הוועדה המקצועית כמי שנתפסת כ"גורם האחראי" על בריאות ורווחת התושבים.

למשיב 3 יש חלק בלתי מבוטל בהליך הקלוקל שבו אנו עוסקים, והוא אף מציג עצמו כמי שימכשיר את מצגי משיבה 2, שעה שהוא נתפס כגורם האובייקטיבי לכאורה, המייצג את הציבור.

30. משיבה 4, עיריית ת"א-יפו, הצביעה בישיבת הוועדה הציבורית נגד ההחלטה העומדת בלב העתירה דנן, והיא מושפעת מהחלטה זו ומכל החלטה שיקבל בית משפט נכבד זה.

#### (ד) התשתית הנורמטיבית

31. מטרדי רעש מטוסים הוחרגו מהחוק למניעת מפגעים, תשכ"א-1961 ותקנותיו, שלא כנהוג במדינות מערביות מתקדמות. חלק מהטיפול במטרדי הרעש אמור להיות מבוצע באמצעות סעיף 73 לחוק הטיס, תשע"א-2011, שאינו נדון בעתירה דנא, ואשר אינו מקויים כראוי כשלעצמו.

32. עיקר הטיפול ברעש המטוסים שנוצר בנתב"ג מתבצע באמצעות פרקים ז' ט' לתוכנית מתאר ארצית 4/2, שנושאה נמל תעופה בן-גוריון, לפי חוק התכנון והבניה, התשכ"ה-1965.

33. לעניין עתירה זו, יש חשיבות למערך הסביבתי שהוגדר בפרק ט', העוסק בתבנית תפעול של נתב"ג להקלת מפגעי רעש המטוסים, טיפול אקוסטי במבני מגורים, ומעקב ופיקוח אחר ביצוע ההוראות הסביבתיות.

34. המערך הסביבתי כולל מספר מרכיבים, בהם מערך ניטור רעש מטוסים מסביב לנתב"ג, ותשריטי מפות רעש שנתיות (המכונות בתמ"א 4/2 תמונות רעש עדכניות). **שני מרכיבים אלה משמשים לקביעת זכאות הטיפול במבני מגורים קיימים לשם הפחתת הרעש בתוכם.** כך נקבע בסעיף 22 לפרק ט' לתמ"א:

"מטרת תשריט זה הינה לקבוע את זכאות הטיפול במבני מגורים קיימים לשם הפחתת הרעש בתוכם".

35. על פי סעיף 22 לפרק ט' לתמ"א, מפות הרעש העדכניות מוכנות עפ"י נספחים א-3 (הוראות להכנת תמונת הרעש העדכנית) ו-א-4 (הוראות לחישוב L<sub>dn</sub>). **סעיף 5 בנספח א-3 מחייב התאמה בין תוצאות החישוב לבין המדידות בפועל המתבצעות באמצעות מערך הניטור מסביב לנתב"ג:**

"5. תמונת הרעש העדכנית תשווה לתוצאות המדידה של מערכת הניטור. אם ההבדלים, בין ערכי ה-SEL המדודים הממוצעים של כל אחד מסוגי המטוסים יהיו גדולים ב-2 dB(A) או יותר מהערכים המחושבים על פי תכנית INM – יתוקנו ערכי ה-SEL שבתכנית ה-INM, ותופק מפת רעש עדכנית מתוקנת."

36. סעיף 4(א) לנספח א-5 לתמ"א מטיל את האחריות לביצוע הטיפול האקוסטי במבנים זכאים על רש"ת, ועל חשבונה. **מכאן ברור האינטרס הכלכלי העצום שיש לרש"ת בקביעת המבנים הזכאים, או במילים אחרות, בקביעת מפות הרעש, שמכוחן נקבעים המבנים הזכאים למיגון אקוסטי.**

37. המערך הסביבתי כולל גם הגדרת אורגנים שמטרתם מעקב ופיקוח על ביצוע ההוראות הסביבתיות (סעיף 4 בפרק ט' לתמ"א), בהם שופט שתפקידו להגדיר את הזכאות למיגון אקוסטי, וכן ועדה ציבורית ו-ועדה מקצועית. מפאת חשיבות וועדות אלו לענייננו, ראוי לצטט מתוך סעיף 4 בפרק ט' לתמ"א את הגדרת תפקידן והרכבן:

**4. מעקב ופיקוח על ביצוע ההוראות הסביבתיות**

**א. ועדה ציבורית**

תוקם ועדה ציבורית למעקב ופיקוח על ביצוע ההוראות הסביבתיות של התוכנית (להלן: "הועדה הציבורית"), שתפקידיה הינם:

- (1) לפקח על ביצוע ההוראות הכלולות בפרק זה.
- (2) להציע לרש"ת שינויים בתבנית התפעול לצורך מזעור מפגעים סביבתיים.
- (3) לקבל דיווח ועדכונים מהועדה המקצועית ומהשופט.
- (4) לדווח למועצה הארצית לתכנון ולבניה באורח תקופתי – לפחות אחת לשנה.
- (5) לאשר את תמונות הרעש - מתחמי רעש מטוסים ותשריט תמונת הרעש העדכנית לאחר התייעצות עם המשרד לאיכות הסביבה.
- (6) לסייע בידי השופט לקביעת זכאית הטיפול האקוסטי במבנים קיימים לפי הוראותיו.

**ב. הרכב הועדה הציבורית**

הועדה הציבורית תהא מורכבת מ-17 נציגי הגופים הבאים:

- (1) נציג מינהל התכנון – משרד-הפנים – יו"ר.
- (2) נציג משרדי הממשלה הבאים: תחבירה, בטחון, איכות סביבה, אוצר, בריאות, בינוי ושיכון, תיירות.
- (3) נציג רש"ת.
- (4) שלושה נציגים של ישובי מחוז המרכז עפ"י החלוקה למחוזות של משרד-הפנים, אשר ימונו על ידי הממונה על המחוז.
- (5) שלושה נציגים של ישובי מחוז תל-אביב עפ"י החלוקה למחוזות של משרד-הפנים, אשר ימונו על ידי הממונה על המחוז.
- (6) נציג מינהל התעופה האזרחית.
- (7) נציג חברת אל-על ופאנל חברות התעופה הזרות.

**ג. ועדה מקצועית**

תוקם ועדה לנושאים מקצועיים (להלן: "הועדה המקצועית"), שתפקידיה הינם:

- (1) לקבל את הדוחות של מערך הניטור והאכיפה הסביבתי תעופתי.
- (2) לבדוק את אמינות מערך הניטור והאכיפה הסביבתי תעופתי בעזרת בדיקות שתערכנה על פי הנחיות המשרד לאיכות הסביבה, ולכילן בהתאם.
- (3) להכין את עדכון תשריט מס' 33 קודם להבאתו בפני הועדה הציבורית והמועצה הארצית לתכנון ולבניה, עפ"י ההוראות לעדכון הקבועות בתוכנית (נספח א-1).
- (4) להכין את תמונת הרעש העדכנית ולהמליץ עליה בפני הועדה הציבורית עפ"י ההוראות להכנתה הקבועות בתוכנית (נספח א-3).
- (5) להמליץ בפני הועדה הציבורית על שינויים בתבנית התפעול, ובלבד שתבנית התפעול לא תחרוג מהוראות תכנית זו.

**ד. הרכב הועדה המקצועית**

הועדה המקצועית תהא מורכבת מארבעת נציגי הגופים הבאים:

- (1) איש מקצוע שימונה על ידי משרד הפנים ויהיה מקובל על רש"ת ועל המשרד לאיכות הסביבה - יו"ר.
- (2) נציג משרד הפנים - מנהל התכנון.
- (3) נציג המשרד לאיכות הסביבה.
- (4) נציג רש"ת.

38. למען הסדר הטוב יש לומר כי קיימת סתירה לכאורה בהוראות התמ"א, לפיהן, מחד - בסעיף 2א לפרק ט' לתמ"א, שכותרתו "טיפול אקוסטי במבני מגורים קיימים" נקבע כי מפות הרעש העדכניות יוכנו ע"י רש"ת ויאושרו (והכוונה – **לאחר בחינה מקצועית עצמאית**) ע"י הועדה המקצועית, ומאידך - בניגוד לאמור בסעיף 4.ג.4) באותו פרק, אשר קובע באופן ברור כי **על הועדה המקצועית עצמה להכין את מפת הרעש** על פי ההוראות הקבועות בנספח א-3 לתמ"א.

39. סתירה לכאורה זו קל ליישב, אם מובן שאין לשום גורם, פרט לרש"ת, את הנתונים הגולמיים ביחס לפעילות נתב"ג, שמהן יש להכין את תמונת הרעש, ולכן נקבע כי **על רש"ת לספק נתונים אלה לשם הכנת מפת הרעש**.

40. כך או כך, על הוועדה המקצועית חלה החובה לכל הפחות לאשר עניינית/מהותית (גם אם לא ממש להכין) את תמונת הרעש העדכנית, ועליה לעשות זאת בשימת לב רבה ובזהירות מירבית לאינטרס של רש"ת במפת רעש זו, שיש לה השלכות כלכליות כבדות על רש"ת.

41. עוד יש להוסיף, כי הוראות התמ"א קובעות בסעיף 3 לפרק ט', בין היתר, כי:

"עלות העסקת השופט ויועצים אחרים שמיוניים יידרש תוטל על רש"ת."

42. מפות הרעש משמשות גם לקביעת מדיניות הפעלת נתב"ג, כפי שהוכתב בסעיף 1 לפרק ט' לתמ"א 4/2, שנושאו "תבנית תפעול מועדפת" ובו פירוט המסלולים שישמשו להמראות ולנחיתות, והיא נגזרת מהיקף הרעש שנוצר מכל מסלול בהמראות ובנחיתות כל הסביבה.

43. בנוסף, משמשות מפות הרעש גם לקביעת מדיניות שימוש כולל ונפח תנועות אפשרי בנתב"ג, כפי שעולה מתסקירי השפעה על הסביבה בהם נעשה שימוש בתמונות רעש הן לצורך קביעת תמ"א 4/2, והן לצורך הדיונים בשינוי מס' 3 לתמ"א 4/2. תמונות הרעש בתסקירים אלה הוכנו והוגשו ע"י **אותה חברת "אקו"**, היועץ האקוסטי אשר מלווה את רש"ת גם בהכנת תמונות הרעש העדכניות (**נספחים א' ו-ב'**)<sup>1</sup>.

-- מצ"ב נספח א - עמ' 41 מתוך תסקיר השפעה על הסביבה ממאי 2018, להדגמת השימוש בתמונות הרעש לשנת 2016.  
-- מצ"ב נספח ב - עמ' 126 מתוך תסקיר השפעה על הסביבה מיוני 1994, להדגמת השימוש בתמונות רעש.

#### (ה) הרקע העובדתי

##### [1] כללי

44. נתב"ג תוכנן להיקף פעילות שאינו עולה על 16 מיליון נוסעים בשנה, כפי שנקבע פעמים רבות (כך למשל בעמ"מ 683/13 רשות שדות התעופה נ. אליהו טויטו ואח').

45. נכון לשנת 2019 עבר מספר הנוסעים בשנה את ה-23 מיליון, והצפי כעת הוא שבתוך שנים ספורות היקף הפעילות יעבור את ה-30 מיליון נוסעים בשנה (**נספח ג'**).

-- מצ"ב נספח ג' - חוות דעת לתסקיר השפעה על הסביבה תמא - 3/2/4 נמל תעופה בן גוריון מיום 23.7.2018 מטעם המשרד להגנת הסביבה.

46. ברור איפוא שהרגישות לדיוק במפות הרעש היא מהותית לתכנון נפח התנועה האפשרי, מיגון נדרש, ואופן הפעלת שדה התעופה מבחינת נזקי רעש.

##### [2] מפת הרעש לשנת 2016

47. מפת הרעש לשנת 2016 אושרה ע"י הוועדה הציבורית בישיבתה ה-22 מיום 11.5.17 (**נספח ד'**). אישור זה נעשה בעקבות המלצת הוועדה המקצועית, שהכילה, בדקה (לכאורה) ואישרה את מפת הרעש לשנת 2016, ולפי האמור בפרוטוקול, מפת רעש זו אף נבדקה ואומתה על ידי השוואתה לתוצאות מדידות רעש של מערך הניטור.

-- מצ"ב נספח ד' - פרוטוקול הישיבה ה-22 של הוועדה הציבורית מיום 11.5.2017.

<sup>1</sup> הדוחות המלאים נמצאים באתר משיבה 1:

[https://www.mavat.moin.gov.il/MavatPS/Forms/SV4.aspx?tid=4&et=1&mp\\_id=6vCdEltSxBXPb%2bahzLiD48B5cVKoEuSU5OF1DbTPIHpUP9zcc1lhZnB9IhDpT%2fupfTHhUdIE3WQtNeN7UYaSt%2ffIEU8OoCE](https://www.mavat.moin.gov.il/MavatPS/Forms/SV4.aspx?tid=4&et=1&mp_id=6vCdEltSxBXPb%2bahzLiD48B5cVKoEuSU5OF1DbTPIHpUP9zcc1lhZnB9IhDpT%2fupfTHhUdIE3WQtNeN7UYaSt%2ffIEU8OoCE)

מאחר ודוחות אלה ארוכים מאוד, נמצאים בידי המשיבים, ורק עמוד אחד נדרש מכל אחד מהם, נעשית הפניה זו. העתקים מלאים יועברו לבית המשפט ולמשיבים ככל שיידרש.

48. סמוך לכך (וככל הנראה אף במקביל) הוכן תסקיר השפעה על הסביבה, ע"י **אותו היועץ האקוסטי** לרש"ת שהכין את מפת הרעש. למרבה ההפתעה, התברר כי מפת הרעש לשנת 2016 שאושרה ע"י הוועדה הציבורית כאמור לעיל – **שגויה, עקב שימוש בנתונים לא נכונים (נספח ה')<sup>2</sup>**.  
-- מצ"ב נספח ה' – עמוד 2 לנספח ב' לתסקיר ההשפעה על הסביבה.

49. בעוד מטרת המפה שאושרה בוועדה הציבורית היא קביעת הזכאים למיגון, ולרש"ת יש אינטרס ברור להקטין ככל הניתן את מפת הרעש, מטרת המפה החדשה היא להצביע על הכרח בשינוי תפעול נתב"ג עקב חריגה משמעותית ברעש המטוסים, ואכן, המפה החדשה הגדילה, **כמעט הכפילה**, את גודל האזור הנפגע מרעש מטוסים. **ממש 'תכנית כבקשתך'...**

50. **ברם, אין לדעת מה המפה הנכונה**. מפת רעש חדשה זו לא אושרה בוועדה המקצועית, אף לא בוועדה הציבורית, אך היא שימשה להכנת תסקיר השפעה על הסביבה, לצורך קביעת מדיניות תפעול נתב"ג.

### 3] מפת הרעש לשנת 2017

51. מפת הרעש לשנת 2017 הוכנה, אושרה והוצגה ע"י הוועדה המקצועית (או למען הדיוק ע"י **אותו היועץ האקוסטי לרש"ת** שהכין מפה זו) לחברי הוועדה הציבורית בישיבתה ה-23 מיום 17.5.2018 **(נספח ו')**.

-- מצ"ב נספח ו' – פרוטוקול ישיבת הוועדה הציבורית ה-23 מיום 17.5.2018.

52. בישיבה זו טענו העותרים על חוסר התאמה בין מפת הרעש לנתוני מדידת הרעש, וחוסר נתונים. המשרד להגנת הסביבה טען כי תוצאות ניטור הרעש מפורסמות, וכי הנתונים מתחנות הניטור אינם מדויקים מאחר ו"תחנות הניטור קולטות גם את רעש החזרה ורעשים נוספים, ולכן יש עיבוד לממצאי הניטור שגם הוא נבדק ע"י הגנת הסביבה". טענה זו הועלתה ללא כל תימוכין, ומבלי שהוזכרה כלל בדו"ח הרעש לשנת 2017 שהוכן ע"י רש"ת, אושר ע"י הוועדה המקצועית ועמד לאישור הוועדה הציבורית **(נספח ז')**.

-- מצ"ב נספח ז' – דו"ח הרעש לשנת 2017 שהוכן ב-11.4.2018 ע"י רש"ת לוועדה המקצועית.

53. בנוסף, בדו"ח הרעש לשנת 2017 גם לא הוזכרה כל בדיקה, או אימות, או השוואה של מפת הרעש למדידות מערך הניטור, כמתחייב מהוראות התמ"א.

54. ראוי להזכיר כי פרוטוקול ישיבת הוועדה המקצועית לאישור מפת הרעש לשנת 2017, ככל שהיה כזה, כלל לא פורסם באתר מינהל התכנון, בניגוד לפירסומי פרוטוקולים אלה עד שנת 2016 (ישיבה מס' 70), ולמעשה **חסרים, נכון לעת הגשת העתירה פרוטוקולי ישיבות הוועדה המקצועית עד 2019 (כלומר ישיבות מס' 70 עד 75)**.

55. ההחלטה שהתקבלה בסופו של דבר, בישיבה ה-23 של הוועדה הציבורית, היתה כי אין לאשר את מפת הרעש, וכי ישיבה לאישור מפת הרעש תתקיים לאחר ש"הנתונים ששימשו בבסיס המפה

<sup>2</sup> הדוחות המלאים נמצאים באתר משיבה 1:

[https://www.mavat.moin.gov.il/MavatPS/Forms/SV4.aspx?tid=4&et=1&mp\\_id=6vCdEltSxBXPb%2bahzLiD48B5cVKoEuSU5OF1DbTPIHpUP9zcc1lhZnB9IJhDpT%2fupfTHhUdIE3WQtNeN7UYaSt%2ffIEU8OoCE](https://www.mavat.moin.gov.il/MavatPS/Forms/SV4.aspx?tid=4&et=1&mp_id=6vCdEltSxBXPb%2bahzLiD48B5cVKoEuSU5OF1DbTPIHpUP9zcc1lhZnB9IJhDpT%2fupfTHhUdIE3WQtNeN7UYaSt%2ffIEU8OoCE)

מאחר ודוחות אלה ארוכים מאוד, נמצאים בידי המשיבים, ורק עמוד אחד נדרש מכל אחד מהם, נעשית הפניה זו. העתקים מלאים יועברו לבית המשפט ולמשיבים ככל שיידרש.

**יועברו לכל דורש" ו"ניתן יהיה להגיש השגות על תשריט הרעש לשנת 2017** אל נציג המשרד להגנת הסביבה בועדה" (הדגשות לא במקור, נספח ו').

56. מיד לאחר הישיבה, ב-3.6.2018, פנו העותרים לקבלת מידע, בהתאם להחלטת הוועדה הציבורית **(נספח ח')**.

-- מצ"ב נספח ח' – פניית התושבים מיום 3.6.2018.

57. מבלי להלאות יתר על המידה, למרות תזכורות, בקשות, פניות ותחינות של העותרים לקבלת המידע, המידע שהתקבל בסופו של דבר היה חלקי, ולפיכך, לא התאפשרה בדיקה נאותה של הנתונים ששימשו להכנת מפת רעש 2017. למרות זאת זומנה ישיבה נוספת של הוועדה הציבורית שתכליתה לאשר את מפת הרעש לשנת 2017.

58. העותרים חזרו ופנו למשיבה 1 מספר פעמים, בכתב ובע"פ, בבקשה לקבלת מלוא המידע ולדחיית ישיבת הוועדה הציבורית, אך בקשתם לא נענתה **(נספחים ט' ו-י')**.

-- מצ"ב נספח ט' – פניית העותרים מיום 26.12.2018.

-- מצ"ב נספח י' – תשובת משיבה 1 מיום 9.1.2019.

59. בישיבת הוועדה הציבורית ה-24 מיום 15.1.19 לאישור תמונת הרעש 2017, **נקבע כי אכן לא הועבר מלוא המידע לתושבים**, והוחלט כי המידע יועבר מיידית, וישיבה נוספת תיקבע בהמשך **(נספח י"א)**.

-- מצ"ב נספח י"א – פרוטוקול ישיבת הוועדה הציבורית ה-24 מיום 15.1.2019.

60. על סמך המידע המלא שהגיע לעותרות, הוכנה השגה מפורטת ומנומקת על מפת הרעש 2017 (להלן: **"ההשגה"**) והוגשה למשיבה 1 ב-26.2.2019 **(נספח י"ב)**.

-- מצ"ב נספח י"ב – השגת העותרים מיום 26.2.2019 על מפת הרעש 2017.

#### **4] ההשגה**

61. מבלי להידרש בעתירה זו לעצם נכונות ההשגה, ההשגה התייחסה לשורת עניינים שיש בהם, לדעת העותרים, **כשל מהותי ויסודי במפת הרעש 2017** שהכינה משיבה 2, אושרה ע"י משיב 3, ועמדה לאישור משיבה 1.

62. בתמצית, ההשגה התייחסה לנתונים "בעייתיים" בהם נעשה שימוש (כגון **ההבדל המוזר והלא מוסבר בירידה המשמעותית ביעילות מערך הניטור לרעש המטוסים דווקא בחודשים בהם מחושבת מפת הרעש**), קלט שגוי שהוזן לתוכנה המחשבת את מפות הרעש (כגון **פיזור נתיבי טיסה שלא נלקחו בחשבון וסוגי מטוסים לא נכונים**), ובעיקר – **חוסר התאמה בין מפת הרעש לבין המדידות בפועל של מערך הניטור סביב נתב"ג**.

63. המשרד להגנת הסביבה, שנקבע ע"י משיבה 1 כמי שיענה על ההשגה, **הסכים** בתשובתו מיום 25.7.2019, **שיש לתקן את מפת הרעש לשנת 2017**, והמליץ על **גילוי מלא של המידע ועל נוהל לבדיקת הנתונים** כפי שהעותרים ביקשו, למניעת הישנות טעויות ביצירת מפות הרעש. בנוסף, המליץ המשרד להגנת הסביבה **לצרף נציג מקצועי מטעם העותרים** לשם יצירת נוהל זה.

-- מצ"ב נספח י"ג – תשובת המשרד להגנת הסביבה מיום 25.7.2019 להשגת העותרים מיום 26.2.2019.

64. תחת קיום החלטות המשרד להגנת הסביבה, כאמור לעיל, הודיע המשרד להגנת הסביבה לעותרות ב-26.11.2019 כי **שינה את עמדתו ביחס לתקינות מפת הרעש 2017** וכעת היא "בסדר", למרות

**שקיבל חלק מהנטען בהשגה, וכי גיבש נוהל לבדיקת הנתונים, ללא שיתוף נציג מקצועי מטעם העותרים, בניגוד לעמדתו הקודמת (נספח י"ד).**

-- מצ"ב נספח י"ד – תשובת המשרד להגנת הסביבה מיום 26.11.2019.

65. תשובת המשרד להגנת הסביבה מיום 26.11.2019 כללה בין היתר התייחסות לדיוק המדידות של מערך הניטור של נתב"ג, שהמשרד להגנת הסביבה אחראי לתקינותן ולדיוק המדידות בהן. התייחסות זו היתה סתמית, ללא כל תימוכין, ולמען הסדר הטוב – והקדמת המאוחר – עד הגשת העתירה לא ניתן ולו בדל ראיה או תמיכה לטענה זו, למרות בקשות להצדקת התייחסות זו.

66. חלק נכבד של ההשגה, למעשה עיקר הטענות המפורטות בה, לא זכה לכל התייחסות של המשרד להגנת הסביבה.

67. ביום 19.12.2019 קיימה הוועדה המקצועית בישיבתה ה-76 דיון בהשגת העותרים ובקביעת נוהל הכנה ובדיקה למפות הרעש. היועץ האקוסטי של רש"ת התייחס להשגה וטען כי "נערכו מדידות במספר תחנות ניטור" שהראו כי נדרשת הפחתה של 2-3dB עקב החזרות (כלומר, נדרשת הפחתה של 40%-50% מעוצמת רעש המטוסים הנמדד בפועל). **המשרד להגנת הסביבה לא שותף למדידות אלה, לכל הפחות על פי פרוטוקול הדיון. בנוסף, אומצה המלצת העותרים בדבר קביעת נוהל, אך זאת משום מה ללא שיתוף נציג העותרים, למרות המלצת המשרד להגנת הסביבה (נספח ט"ו).**

-- מצ"ב נספח ט"ו – פרוטוקול ישיבה מס' 76 של הוועדה המקצועית מיום 19.12.2019.

68. ביום 15.1.2020 השיב יו"ר הוועדה המקצועית להשגות במכתבו לעותרות, לאחר שהוועדה המקצועית אישרה בישיבתה ה-77 מיום 13.1.2020 את תשובתו זו **(נספח ט"ז).**

-- מצ"ב נספח ט"ז – תשובת יו"ר הוועדה המקצועית מיום 15.1.2020.

69. בתשובתו, ציין יו"ר הוועדה המקצועית כי הוועדה קיבלה את הצורך בשיפור מערך הניטור, בדיקת החזרות בתחנות הניטור, ובהכנת נוהל סדור להכנה ולבדיקה של תמונות הרעש, על פי הצעת העותרים בהשגה. ברם, ההתייחסות המפורטת של הוועדה להשגות היתה **מתחמקת, חלקית, ועיקר הנושאים שהועלו בהשגה לא קיבלו כל התייחסות.** כך לדוגמא:

א. לטענת הוועדה המקצועית תחנות הניטור מודדות גם רעש מוחזר מהגגות, ובוצעו מדידות המוכיחות זאת (שעד כה, כאמור, לא נמסרו תוצאותיהן, למרות בקשות חוזרות ונשנות, **נספח י"ז**), ולכן יש להפחית באופן גורף 2dB מרעש המטוסים (כ-40% מעוצמת הרעש). העותרים ביצעו בדיקה להחזר רעש מגג, שהוכיחה שאין כל החזרות. דו"ח בדיקה זה נמסר לבקשת משיבה 1 ביום 14.6.2021 במטרה לתת התייחסות מקצועית לטענת העותרים **(נספח י"ח).** **התייחסות כזו לא הועברה לעותרות עד מועד הגשת העתירה, למרות תזכורת (נספח י"ט).**

-- מצ"ב נספח י"ז – בקשת העותרים לקבלת תוצאות המדידות של המשיבים מיום 30.7.2021.  
-- מצ"ב נספח י"ח – דרישת מינהל התכנון לקבלת תוצאות המדידות של העותרים מיום 14.6.2021.  
-- מצ"ב נספח י"ט – בקשת העותרים לקבלת התייחסות מקצועית למדידותיהם מיום 25.7.2021.

יודגש, כי המשמעות של ההחסרה השרירותית בעוצמת רעש המטוסים הנמדד היא כי מפת הרעש המחושבת מציגה רק כ-60% מהרעש האמיתי, הנמדד.

ב. לטענת הוועדה המקצועית הוראת התמ"א בדבר השוואת רעש המטוסים בפועל לרעש המחושב במפות הרעש הינה "בלתי אפשרית מבחינה טכנית". זאת, למרות ש-3 סוגי מטוסים בלבד מהווים את רוב התנועות בנתב"ג, ולמרות שהעותרים הצליחו לבצע את הוראת

התמ"א להשוואה, השוואה ממנה התעלמה הוועדה בגלל הפערים האדירים שהתגלו בין הרעש הנמדד לרעש המחושב (**נספח י"ב**).

ג. הוועדה המקצועית לא הסבירה מדוע יעילות מערך הניטור לרעש המטוסים ירדה בעשרות אחוזים דווקא בחודשים העמוסים, בהם מחושבת מפת הרעש.

הטענה (בסעיף 4 ל**נספח ט"ז**) לפיה היעילות הנמוכה של מערך הניטור דווקא בחודשים בהם מחושבת מפת הרעש נובעת מקביעת סף רגישות שונה של מערך הניטור – מטרידה כשלעצמה ובעייתית שבעתיים.

70. ביום ה-24.1.2020 דחו העותרים את נימוקי הוועדה המקצועית (**נספח כ'**), וקבלו על היעדר התייחסות למרבית טענותיהם. במיוחד ביקשו העותרים התייחסות לעניין הפחתת הרעש הנמדד בכ-40% באופן שרירותי, ולעניין התעלמות הוועדה מהצורך בהשתתפות איש מקצוע מטעם העותרים בבדיקת ההשגות, בקביעת נוהל הבדיקה ובאופן חישוב תמונת הרעש, כהמלצת המשרד להגנת הסביבה מיום 25.7.2019.

-- מצ"ב נספח כ' – פניית העותרים ליו"ר הוועדה המקצועית מיום 24.1.2020.

71. לא התקבלה כל תגובה לפנייה זו, ולא נשלח לעותרות כל מידע המאשש את קביעות הוועדה המקצועית בתשובתה לעותרות מיום 15.1.2020 עד מועד הגשת עתירה זו, למרות בקשות חוזרות ונשנות של העותרים

#### [5] הישיבה ה-25 של הוועדה הציבורית

72. לאחר מספר דחיות נקבעה לבסוף הישיבה ה-25 של הוועדה הציבורית ליום 27.7.2021, כשעל סדר יומה אישור תמונת הרעש לשנים 2017, 2018 ו-2019.

73. העותרים ביקשו כהכנה לדיון, בין היתר, לקבל מידע מפורט בדבר הכנת מפות הרעש לשנת 2018. למרות ההצהרות וההחלטות החוזרות ונשנות של המשיבים כי כל המידע יועבר לכל דורש (כך למשל בעמ' 4 בנספח ד'), ביום 12.5.2020 התקבלה תשובת משיבה 1 בהודעת דוא"ל בזו הלשון (**נספח כ"א**):

"קובץ הגיבוי (bak) של תכנת ה-AEDT הוא קובץ הכולל מידע מסחרי השייך לחברת "אקו הנדסת סביבה ואקוסטיקה". הקובץ מועבר רק למשרד להגנת הסביבה לצורך בדיקת תמונת הרעש, וזה העביר עמדתו.

הקבצים שהועברו אליך כוללים את כל המידע הנדרש להכנת תמונת הרעש. אלו הם קבצי הבסיס הגולמיים שמהם בונה חברת אקו את תמונת הרעש תוך שימוש במידע (מתוך מאגרי מידע מסחריים ואחרים) ושיטות שפותחו על ידה במהלך שנים של עבודה."  
-- מצ"ב נספח כ"א – חלופת הודעות הדוא"ל בין העותרים לבין משיבה 1.

74. במילים אחרות, במקום לאפשר לעותרות לבדוק כיצד הוכנה מפת הרעש, הציעה משיבה 1 לעותרות לחשב בעצמן מפת רעש משלהן.

75. קדמה לישיבה זו סדרת ישיבות של הוועדה המקצועית, שדנה ואישרה את הנוהל לבדיקת מפות הרעש (להלן, וכשמו בפרוטוקולי ישיבות הוועדה המקצועית: "נוהל הרעש"), ואת מפות הרעש.

76. בישיבות אלה של הוועדה המקצועית, הציג יועץ רש"ת את מפות הרעש שהכין (עבור ובשם הוועדה המקצועית). מסתבר, על פי דו"חות הרעש ("פעילות מטוסים ותמונת הרעש העדכנית בנתב"ג") לשנים 2017-2019 הנלוות למפות אלה, כי מפות הרעש מתבססות על "ידע אישי" של עובדי החברה שהכינה את מפות הרעש (**נספח כ"ב**). לא ברור אם כך כיצד נבדקו מפות אלה ע"י מי מחברי הוועדה המקצועית, לרבות נציג המשרד להגנת הסביבה, שלו אין את "הידע האישי" ששימש להכנת מפות אלה. האם היה זה בשיטת "סמוך עלי"?

-- מצ"ב נספח כ"ב – עמ' 11 לדו"חות הרעש<sup>3</sup> לשנת 2017, 2018 ו-2019.

77. ביום 13.1.2020 קיימה הוועדה המקצועית בישיבתה ה-77 דיון שכלל את דו"ח מפת הרעש 2018 (**נספח כ"ג**). יודגש כי גם בפעם זו הוחלט **שלא לקיים את הוראות תמ"א 4/2 בדבר אימות הנתונים, אלא להסתפק ב"נוהל הרעש" ש'המציאה' הוועדה, ללא סמכות שבדין.**

-- מצ"ב נספח כ"ג – פרוטוקול ישיבה מס' 77 של הוועדה המקצועית מיום 13.1.2020.

78. מעיון בדוח "כיוול מערכות ניטור רעש נתב"ג לעומת חישובי AEDT לשנת 2018", עולה כי הנה, שוב, גם בשנת 2018 **יעילות תחנות הניטור בחודשים בהם מחושבת מפת הרעש נמוכה משמעותית מעילותן בחודשים האחרים** (עמ' 7 **בנספח כ"ד**). ומדובר בשנת 2018 בחודשים שונים מאלה של שנת 2017. האם גם כאן שונו ספי הרעש בכיוול תחנות הניטור **דווקא ובדיוק באותם החודשים בהם מחושבת מפת הרעש?** אין לדעת, כי לא התקבל כל הסבר.

-- מצ"ב נספח כ"ד – דוח כיוול מערכות ניטור רעש נתב"ג<sup>4</sup> לעומת חישובי AEDT לשנת 2018.

79. ביום 8.2.2021 קיימה הוועדה המקצועית בישיבתה ה-79 דיון בעדכון "נוהל הרעש" (**נספח כ"ה**). חשוב לציין, כי בעקבות שינוי זה, **התברר כי מפת הרעש לשנת 2018, זו שאושרה בישיבה ה-77 של הוועדה המקצועית ביום 13.1.2020 (ראה לעיל ונספח כ"ב), אינה נכונה, ונדרשים בה שינויים.**

-- מצ"ב נספח כ"ה – פרוטוקול ישיבה מס' 79 של הוועדה המקצועית מיום 8.2.2021.

80. ויודגש: מפת הרעש **הראשונה** לשנת 2018 **אושרה** בוועדה במקצועית ב-13.1.2020, לאחר שזו נבחנה באמצעות "נוהל הרעש" אותו 'המציאה' הוועדה בניגוד להוראות התמ"א וללא כל סמכות. בעקבות שינוי נוהל זה, שוב בהליך החורג מסמכות הוועדה, נוצרה מפת רעש **שניה** לשנת 2018.

על פי מפה חדשה זו **נוספו** יחידות דיור לאלה הזכאיות למיגון אקוסטי.

די בכך כדי להעיד על הליך פגום מיסודו, לפיו הוועדה המקצועית מחליפה ללא סמכות שבדין את הוראות בדיקת המפה על פי התמ"א בנוהל שהיא עצמה יצרה, ובאמצעות 'משחק' בנוהל זה ובנתונים המשמשים להכנת המפה **מתקבלת תמונה שונה המשפיעה ישירות על בריאות ורווחת התושבים.**

<sup>3</sup> הדוחות המלאים נמצאים באתר משיבה 1:

[https://www.mavat.moin.gov.il/MavatPS/Forms/SV4.aspx?tid=4&et=1&mp\\_id=6vCdEltSxBXPb%2bahzLiD48B5cVKoEuSU5OF1DbTPIHpUP9zcc1lhZnB9IhDpT%2fupfTHhUdIE3WQtNeN7UYaSt%2ffIEU8OoCE](https://www.mavat.moin.gov.il/MavatPS/Forms/SV4.aspx?tid=4&et=1&mp_id=6vCdEltSxBXPb%2bahzLiD48B5cVKoEuSU5OF1DbTPIHpUP9zcc1lhZnB9IhDpT%2fupfTHhUdIE3WQtNeN7UYaSt%2ffIEU8OoCE)

מאחר ודוחות אלה ארוכים מאוד, נמצאים בידי המשיבים, ורק עמוד אחד נדרש מכל אחד מהם, נעשית הפניה זו. העתקים מלאים יועברו לבית המשפט ולמשיבים ככל שיידרש.

<sup>4</sup> הדוחות המלאים נמצאים באתר משיבה 1:

[https://www.mavat.moin.gov.il/MavatPS/Forms/SV4.aspx?tid=4&et=1&mp\\_id=6vCdEltSxBXPb%2bahzLiD48B5cVKoEuSU5OF1DbTPIHpUP9zcc1lhZnB9IhDpT%2fupfTHhUdIE3WQtNeN7UYaSt%2ffIEU8OoCE](https://www.mavat.moin.gov.il/MavatPS/Forms/SV4.aspx?tid=4&et=1&mp_id=6vCdEltSxBXPb%2bahzLiD48B5cVKoEuSU5OF1DbTPIHpUP9zcc1lhZnB9IhDpT%2fupfTHhUdIE3WQtNeN7UYaSt%2ffIEU8OoCE)

מאחר ודוחות אלה ארוכים מאוד, נמצאים בידי המשיבים, ורק עמוד אחד נדרש מכל אחד מהם, נעשית הפניה זו. העתקים מלאים יועברו לבית המשפט ולמשיבים ככל שיידרש.

81. ביום 7.4.2021 קיימה הוועדה המקצועית בישיבתה ה-80 דיון באישור נוסח מוסכם לנספח "נוהל הרעש" (נספח כ"ו). חשוב לציין, כי כל הדיונים בנוהל זה התקיימו **ללא נציג העותרים**, למרות המלצת המשרד להגנת הסביבה, שחזר על הצעתו זו בישיבה. עוד חשוב לציין, כי נוהל זה לא נוסף להוראות התמ"א לאימות תמונות הרעש כפי שהעותרים ביקשו, אלא **החליף** אותו, בניגוד לדיון. -- מצ"ב נספח כ"ו – פרוטוקול ישיבה מס' 80 של הוועדה המקצועית מיום 7.4.2021.
82. טרם הישיבה ה-25 של הוועדה הציבורית, ביקשו העותרים לדון גם בשינוי תבנית התפעול של נתב"ג באופן שיילקח בחשבון **רעש המטוסים בשעות הלילה**, על פי המלצות ארגון הבריאות העולמי. משיבה 1 הודיעה כי הנושא יועלה לדיון בוועדה הציבורית לאחר שהוועדה המקצועית תדון בכך **(נספח כ"ז)**. -- מצ"ב נספח כ"ז – תכתובת בן העותרים למשיבה 1 בתאריכים 18-19.4.2021.
- למרות שעניין זה בסמכות הוועדה הציבורית, לא נדון הנושא בוועדה המקצועית טרם ישיבת הוועדה הציבורית (המתכנסת פעם בשנה), והנושא לא הועלה כלל לדיון, למרות שנציגי העותרים חזרו על בקשתם זו במהלך הישיבה **(נספח כ"ח)**. -- מצ"ב נספח כ"ח – פרוטוקול והחלטות הישיבה ה-25 של הוועדה הציבורית מיום 27.7.2021.
83. הישיבה ה-25 של הוועדה הציבורית לאישור מפות הרעש 2017, 2018 ו-2019 התקיימה לבסוף ביום 27.7.2021. למרות הצגת הסתייגויות העותרים, כמפורט לעיל, החליטה ועדה הציבורית בהתנגדות כל נציגי היישובים ובאישור כל משרדי הממשלה לאשר את תמונות הרעש.
84. בישיבה זו השתתפו פיזית ארבעה מתוך ששת נציגי הרשויות המקומיות החברות בוועדה הציבורית. השניים האחרים נטלו חלק פעיל בזום. לעומת זאת - **איש מנציגי הממשלה (למעט היו"ר ויועצתה המשפטית) לא הגיע לדיון**. זאת ועוד, למעט נציג המשרד להגנת הסביבה ונציג רת"א, אף לא אחד מנציגי משרדי הממשלה נטל כלל חלק בדיון. גם לא בזום. רוב נציגי הממשלה נראו בזום כמסך שחור עם שם. אף שאלה לא נשאלה. אף הערה לא הוערה. מִעֵין 'נוכחים- נפקדים'.
85. לא זו אף זו – הדיון תוכנן להתקיים מ-9:00 ועד 15:00. ב-8:45 התבשרו כל ראשי היישובים והמומחים שהגיעו פיסית לדיון, **כ-25 איש**, שאינם יכולים להיכנס לבניין, כי "אין דיון כזה". רק לאחר בירורים הנחתה יו"ר הוועדה הציבורית את השומרים לאפשר לבאים להיכנס.
86. או אז הסתבר, שבאמת **לא הוכן שום דיון**. **אין הקלטה, ואין תקשורת**. וכך התארגנו הדברים אט אט והוחל בדיון באיחור ניכר. הדבר החמור ביותר הוא שגם הקלטת זום אָין. הקלטה, שהתקיימה בראשית הישיבה, הופסקה ו**נמחקה בהוראת יו"ר הוועדה הציבורית**, וה'פרוטוקול' נרשם על יד מי שניהל את הדיון (ומן הסתם תומך בהחלטה) והועבר לתושבים **רק לאחר שבועיים** (ובקשות).
87. כ-5 דקות לפני השעה 15:00 (שעת הסיום), עלה לפתע נציג משרד האוצר לזום (לראשונה) ואמר: "מה קורה, אמרת שמצביעים ב-15:00". זה כמובן אינו נזכר ב'פרוטוקול'. יסיק הקורא הנבון, לאחר תיאור ההשתלשלות דלעיל, האם מדובר היה בדיון אמיתי, "בלב פתוח ובנפש חפצה" (כמוצהר), או שמא מדובר בתיאום עמדות מוקדם בין משרדי הממשלה, ב'פיקציה עם פרוטוקול'.

88. בסיומו של הדיון התקיימה ההצבעה. כל(!) נציגי התושבים בוועדה (6 במספר) הצביעו נגדה, וכל(!) פקידי הממשלה הצביעו בעדה. כבר מוזר. בין האחרונים – 'נוכחים-נפקדים', שקולם לא נשמע בדיון.

89. כעולה מפרוטוקול הדיון, גם **בישיבה הפנימית של הוועדה לא השתתף אף לא אחד מנציגי משרדי הממשלה**, ורק נציג אחד, מרשות התעופה האזרחית, העיר הערה מקוממת, שמקורה בחוסר הבנה מוחלט או באי אמירת אמת.

90. הערה זו, לפיה "נתנו תשובות לכל הטענות אך הרשויות המקומיות בחרו לחזור על אותם טענות ולא שמעו את התשובות" הינה חסרת יסוד כמתואר לעיל. **היא מתמיהה במיוחד לאור היעדר תשובות** – מזה שנים – לשאלות בדבר היעילות הנמוכה של מערך הניטור דווקא בחודשים בהם מחושבת מפת הרעש, לשאלות הנוגעות לאי חישוב פיזור הנתיבים של המטוסים הממריאים, לשאלות הנוגעות להחסרה פיקטיבית ושרירותית של עוצמת הרעש הנמדד ב-40% ללא כל הסבר, לשאלות הנוגעות לשימוש לא נכון בתוכנת החישוב של מפות הרעש, להמצאת "נוהל רעש" חסר משמעות, לאי קיום הוראות התמ"א, ועוד ועוד עניינים המפורטים בעתירה זו ובתכתובת העניפה שבין העותרים לבין המשיבות.

91. העותרים חזרו והבהירו במהלך ישיבה זו לחברי הוועדה הציבורית את עיקרי הכשלים במפות הרעש, כי מפות הרעש לא אומתו כדן, וכי הנוהל לפיו אומצו מפות הרעש נעשה בחוסר סמכות.

92. בישיבה זו אמר נציג המשרד להגנת הסביבה כי **הוא מוכן לקבל את מפות הרעש שתוכנה ע"י העותרים**, וכי הוא תומך בשינוי מפות הרעש באופן שיוגדלו איזורי הרעש המקנים זכאויות למיגון בתים. יש בכך הכרה חד משמעית בטענות העותרים בדבר חוסר הדיוק במפות הרעש שהוכנו ע"י משיבה 2, אלו שעמדו לאישור.

93. בנוסף, הבטיח נציג המשרד להגנת הסביבה כי כל המידע הקשור למדידות החזרי רעש בתחנות המדידה (אלה המצדיקות לכאורה הפחתה בשיעור 40% מעוצמת המטוסים הנמדדת) יועבר לעותרים. למרות זאת, ועל אף בקשתן בכתב ממשיבה 1 מיום 30.7.2021, טרם התקבל מידע זה עד למועד הגשת העתירה (**נספח י"ז**).

94. סמוך לאחר קבלת פרוטוקול הישיבה, ביום 24.8.2021 פנו העותרים לשרים הממונים על נציגי משרדי הממשלה החברים בוועדה הציבורית, פרטו את עיקרי הדברים הדורשים התערבותם, וביקשו שיביאו לביטול החלטת הוועדה (**נספח כ"ט**). עד מועד כתיבת שורות אלה לא נתקבלה כל תגובה מהשרים.

-- מצ"ב נספח כ"ט – פנית העותרים לשרים הממונים על נציגי משרדי הממשלה בוועדה הציבורית מיום 24.8.2021.

95. לסיכום, יודגש כי המשיבים עיקרו לחלוטין את הוראות התמ"א ביחס למערך הסביבתי, באופן בו הם **מפחיתים את רעש המטוסים הנמדד ב-40%**, מבצעים "השוואה" ריקה מתוכן בניגוד להוראות התמ"א ובחוסר סמכות, ומייצרים מפות רעש שאין בינן לבין המציאות דבר וחצי דבר. התנהלות המשיבים חסרת תקדים בהקשר של יחסי ממשלה-תושבים, ולא רק שאינה מעוררת כל אמון (למרות טרוניית נציג רת"א), אלא שהתנהלות זו הינה פשוט בוטה, רשלנית, פוגענית, חסרת תום לב, והיא גוררת הגדלת הנזק הבריאותי לתושבים ומעצימה את הפגיעה באיכות חייהם.

**(ו) הטיעון המשפטי**

96. הלכה מושרשת היא שבית המשפט הנכבד לא יתערב בשיקולים מקצועיים של רשות, בוודאי לא של רשות תכנון, אלא אם נפל פגם מהותי ומתקיימות עילות מנהליות מובהקות כגון חריגה מסמכות, חוסר תום לב, ניגוד עניינים, משוא פנים, או ההחלטה שהתקבלה חורגת ממתחם הסבירות באופן קיצוני (בג"ץ 8077/14 עיריית יוקנעם נ' המועצה הארצית לתכנון ולבניה).
97. בענייננו, מתקיימות **עילות מנהליות מובהקות המצדיקות התערבות בית המשפט**.
98. למעלה מכך, בענייננו נדרש בית המשפט **להליך קבלת ההחלטה**, וההתייחסות לבחינת תקינות ההליך שונה בתכלית; מתחייבת בדיקה קפדנית ורחבה יותר, שכן אין בבחינה זו שיקולים מקצועיים-תכנוניים במקומה של הרשות התכנונית (ע"מ 2339/12 יונתן שוחט ואח' נ. הועדה המקומית לתכנון ולבניה כפר סבא).

**[1] החלטת הוועדה הציבורית - אינה כדין**

99. הוועדה הציבורית אישרה ביודעין מפות רעש שהוכנו שלא כדין על ידי הוועדה המקצועית, בניגוד להוראות התמ"א, על פי הודאות הוועדה המקצועית (למשל בסעיף 2 לתשובת הוועדה המקצועית להשגה מיום 15.1.2020, נספח ט"ז) וכאמור בסעיף 91 לעיל.
100. הלכה מושרשת היא כי מעמדן הנורמטיבי של הוראות התמ"א הוא כשל דבר חיקוק. כך גם לגבי נספחי תוכנית מתאר, ובעניינינו שלנו – הדרישה המפורטת לביצוע השוואה (אימות) בין תמונת הרעש המחושבת לבין מדידות הרעש בפועל. נספחים אלה פורסמו יחד עם התמ"א ומהוים חלק בלתי נפרד ממנה (ע"א 3213/97 נקר נ' הועדה המקומית לתכנון ולבניה הרצליה).
101. הדרישה המפורטת לאופן ביצוע השוואה (אימות) בין תמונת הרעש המחושבת לבין מדידות הרעש בפועל הינה מהותית. לוועדה המקצועית ו/או לוועדה הציבורית אסור לשנות הנחייה זו ממגוון סיבות, בהן:
- א. סעיף 2 לנספח א'-4 לתמ"א מגדיר במפורש מהם השינויים המותרים לוועדה המקצועית לעשות בהוראות התמ"א, מבלי שאלה יחשבו לשינויים מהותיים. כל יתר השינויים, בתוכם שינוי הוראות סעיף 5 לנספח א'-3 לתמ"א המחייב אימות המפה באופן שנקבע, הם בחזקת שינויים מהותיים, האסורים על פי הוראות התמ"א והדין.
- ב. אי ביצוע האימות על פי הוראות התמ"א כאמור לעיל מותיר את תמונת הרעש תלושה מהמציאות. כעובדה, **שינוי מפות הרעש של שנים 2016 ו-2018 (לאחר שאושרו) מוכיח כי ללא האימות המתחייב מפות הרעש אינן מציאותיות**.
- ג. אי ביצוע אימות המפה כמתחייב אינו בחזקת "הדקויות הנוגעות לאופן תיקוף תמונת הרעש השנתית" כדברי יו"ר הוועדה הציבורית בעת אישור מפות הרעש (נספח כ"ז). זהו אינו פגם טכני אלא פגם מהותי, היורד לשורש העניין. האימות בדרך שנקבעה בתמ"א הוא הוראה מנדטורית, לא מנחה, ורק היא מבטיחה כי החלטה לאישור מפות הרעש תהא תקפה. היעדר אימות באופן שנקבע משפיע בהכרח על תוכן ההחלטה, ולפיכך, זהו פגם מהותי (בג"צ 5016/96 חורב נ' שר התחבורה, בע"א 1842/97 עיריית רמת-גן נ' מנחמי מגדלי דוד רמת גן בע"מ, בג"ץ

816/98 רווח נ' השר לענייני דתות). בכל הדוגמאות דלעיל נקבע כי החלטה הנשענת על פגם מהותי בטלה.

ד. אי ביצוע אימות, כנדרש, מהווה חריגה מסמכות במובן הראשון והגרעיני של המושג, הפונקציונלי (ע"א 544/88 מדינת ישראל נ' סלון טוקיו בע"מ, בו תקנות התיימרו לקבוע מבחנים שונים מאלה הקבועים בפקודה, ודפנה ברק ארז, משפט מנהלי, כרך ב', עמ' 799).

102. התעלמות הוועדה הציבורית מההליך הבלתי חוקי, שבו נקבעו מפות הרעש שהועמדו לאישורה, היא חסרת תקדים, בלתי חוקית לכשעצמה, כזו הפוגעת בסדרי שילטון, ויש לבערה.

103. **תפקידה של הוועדה הציבורית הוא לפקח על ביצוע ההוראות הכלולות בפרק ט' לתמ"א 4/2**, (קבוע בסעיף 1.4 א.1) לפרק ט' לתמ"א. בהתעלמותה מחובתה זו, עצימת עיניה, ובהתירה לוועדה המקצועית להכין מפות רעש שלא עפ"י הוראות תמ"א 4/2, הוועדה הציבורית פועלת בניגוד לחובתה שבדין, **וחובתה לפסול את מפות הרעש ולו אף רק בשל כך**.

## [2] ההחלטה לאשר את מפות הרעש אינה סבירה באופן קיצוני

104. ההחלטה שקיבלה הוועדה הציבורית לאשר את מפות הרעש חורגת באופן קיצוני ממתחם הסבירות, הן בהישענותה על מידע בלתי מבוסס, שלא לומר מגמתי, מוטעה, ו/או רשלני, והן בהיותה נגועה בניגוד עניינים בוטה, בחוסר תום לב, ובחריגה מסמכות.

105. כלל יסוד בקבלת החלטה בהליך המינהלי הוא הישענות על מידע מבוסס. כך נקבע למשל בבג"ץ 8082/15 עמותת הל"ה – עמותת למען הקשיש נ' משרד הרווחה והשירותים החברתיים:

"מושכלות יסוד הן כי כל החלטה של רשות מינהלית צריך שתתבסס על מלוא התשתית העובדתית הרלוונטית לשם קבלתה. לאחר איסוף התשתית על הרשות לבחון ולעבד את הנתונים שנאספו, ובסוף הליך זה לסכם ממצאיה ומסקנותיה בהחלטה מנומקת... בחינת המידע הרלוונטי על ידי הרשות צריכה להיות עניינית, הוגנת ושיטתית... לעניין זה נודעת חשיבות. ההקפדה על תקינותו של ההליך המינהלי אינה טכנית גרידא, והיא נועדה להגדיל את הסיכוי שההחלטה תהיה ראויה גם לגופה".

106. במיוחד כך, כשמדובר במידע המשמש לקבלת החלטות שיש להן השלכה על זכויות אדם (בענייננו בבריאות, באיכות חיים וביכולת השימוש ברכוש) בהן חלה אמת מידה ראייתית מחמירה (דפנה ברק-ארז, המשפט המנהלי, כרך א', עמ' 447-449). מידע זה חייב להיות ברור, חד משמעי, ומשכנע. בענייננו, כמתואר לעיל, לא זו בלבד שהמידע עליו התבססה החלטת הוועדה הציבורית אינו כזה, אלא שלכל הפחות קיים חשש חמור שמידע זה חסר נפקות.

107. הוועדה הציבורית הסתמכה לחלוטין אך ורק על המלצת הוועדה המקצועית, שמהווה יחותמת גומי לעמדת רש"ת, התעלמה מהשגות העותרים, ולא נימקה כלל את החלטתה. החלטה המבוססת על תשתית ראייתית כל כך חסרה, מוטעה, שגויה ובעייתית, שאף אינה מנומקת, אינה סבירה באופן קיצוני, והיא מהווה פגם מהותי היורד לשורשה של ההחלטה, ודינה בטלות.

### [3] אישור מפות הרעש נגוע בניגוד עניינים

108. מכל המתואר לעיל, עולה כי הוועדה המקצועית ובעקבותיה הוועדה הציבורית התעלמה לחלוטין מניגוד העניינים המובנה והמהותי שבו מצויה רש"ת, בשעה שזו מנהלת למעשה את הוועדה המקצועית ומנווטת את כל החלטותיה.

109. **הוועדה המקצועית פעלה למעשה ללא יו"ר מקצועי בתחום רעש מטוסים**, כנדרש ע"י הוראות התמ"א. העותרים חזרו והדגישו עניין זה פעמים רבות. למעשה, למעט היועץ האקוסטי של רש"ת, שפעל בוועדה המקצועית כבתוך שלו, רק המשרד להגנת הסביבה נותר לבדוק את נכונות ותקפות המידע שהגיע מרש"ת. אלא, שמש"ד זה, בכח האדם ובמשאביו, לא מסוגל לעשות עבודה יעילה ונכונה, וכעובדה לא הצליח לאתר טעויות במפות הרעש שהתבררו רק לאחר שהיועץ האקוסטי של רש"ת דיווח עליהן, לאחר שהמפות השגויות אושרו ע"י המשרד להגנת הסביבה.

110. בנסיבות אלה, הוועדה המקצועית מוטה לחלוטין, מנוהלת למעשה ע"י רש"ת, כאשר שאר הגורמים בוועדה לא מבינים כלל ועיקר ברעש מטוסים. הוועדה המקצועית ובעקבותיה הוועדה הציבורית נכשלה בבניית וועדה מקצועית שתהא מקצועית, נטולת פניות, או לפחות מאוזנת, והביאה למצב בו קיים ניגוד עניינים מובנה בפעולתה ובהחלטותיה של הוועדה המקצועית, שאח"כ עובדות לאישור הוועדה הציבורית.

111. בנסיבות אלה, חובתה של הוועדה הציבורית לגלות רגישות יתר, ולהקשיב לכל תלונה, השגה או הסתייגות על קביעת מפות הרעש ע"י רש"ת. פסיקה רחבה ומקיפה, ואפילו בעניין יועצה של רש"ת לרעש המטוסים (בבג"ץ 9380/17 עיריית יהוד-מונסון נ' יו"ר המועצה הארצית לתכנון ולבניה ואח'), קובעת זאת באופן חד משמעי:

"לאחר שאמרנו את שאמרנו, ומאחר **שלכאורה נפל פגם של ניגוד עניינים** באחת מהחוליות בשרשרת ההליך התכנוני, הרי שבנוסף לחזקה הרגילה לפיה שמיעת התנגדויות העותרת תיעשה בלב פתוח ובנפש חפצה, **על מוסדות התכנון לבחון ביתר זהירות וביתר הקפדה את החלופות השונות.**" (הדגשה לא במקור).

112. החלטה שהתקבלה בניגוד עניינים כה בוטה כמתואר לעיל, ללא בחינה זהירה של החלופות שהוצעו על ידי העותרים ואפילו על ידי משיבה 2, מהווה פגם מהותי היורד לשורשו של ההליך, ודינה בטלות.

### [4] אישור מפות הרעש נעשה בחוסר תום לב

113. מכל המתואר לעיל, עולה בברור כי הוועדה המקצועית וגם הוועדה הציבורית פעלו בחוסר תום לב ובחוסר הגינות. כך בסירוב הוועדות לבקשת העותרים לקיים בדיקה מקצועית חסרת פניות ומוסכמת טרם אישור מפות הרעש, כך בתמיכת הוועדה הציבורית בהתנהלות הבלתי חוקית של הוועדה המקצועית ואימוץ המלצתה ללא עוררין, **כשהיא יודעת** שאין היא פועלת כדין ומתוך ניגוד עניינים מובנה, וכך גם **בהתעלמות ובעצימת העיניים** של חברי הוועדה הציבורית מטענות והשגות העותרים שהובאו לידיעתם.

114. פסיקה רחבת היקף מחייבת את הרשות לנהוג בתום לב ובהגינות: "אכן, גם במשפט הציבורי קיימת חובה של תום לב" (בג"ץ 164/97 קונטרס נ' נ' אגף המכס והמע"מ), וכן: "חובת ההגינות המינהלית -

שיסודה במעמדה של הרשות כנאמנה כלפי הציבור - מחמירה יותר מחובת תום הלב הנדרשת מן הפרט" (בג"ץ 4422/92 עפרו נ' מנהל מקרקעי ישראל).

115. החלטה שהתקבלה בחוסר תום לב כה בוטה כמתואר לעיל, מהווה פגם מהותי היורד לשורשו של ההליך, ודינה בטלות.

#### **[5] אישור מפות הרעש התקבל בדיון עקר, שבו לא הקשיבו לתושבים**

116. מהלך הדיון של הוועדה הציבורית ה-25, שהתנהל ב-ZOOM, מעיד כי חברי הוועדה שאינם נציגי הרשויות המקומיות לא השתפו כלל בדיון, למעט נציג רת"א ונציג המשרד להגנת הסביבה. שאר נציגי משרדי הממשלה לא התערבו, לא השתפו, לא העירו, לא שאלו כל שאלות, ואפילו לא נראו כמקשיבים או כמשתתפים על מסכי ה-ZOOM, כשמרביתם שמו שמותיהם או תמונותיהם, כמתואר לעיל.

117. בכך, למעשה, אושרה מפת הרעש ללא כל דיון אמיתי, כשנראה שהחלטה 'בושלה' מראש, ובשום פנים ואופן לא נראה היה כאילו הוועדה מקשיבה כלל, ובוודאי שלא "בלב פתוח ובנפש חפצה" לטענות התושבים. זהו פגם מהותי בקבלת החלטה, הנוגע לקבלת החלטה שלא על בסיס מידע, אותו סיפקו התושבים במהלך הישיבה, וממנו התעלמו חברי הוועדה שאינם נציגי התושבים.

#### **[6] החלטת הוועדה הציבורית מדירה מיליון וחצי תושבים שהחלטה נוגעת להם**

118. בליבת הליך קבלת ההחלטה עומדת הדרת מיליון וחצי תושבים המיוצגים ע"י העותרים. כינוס נציגי התושבים פעם בשנה לוועדה הציבורית, בה הם מהווים מיעוט שלא מקשיבים לו באמת, שבה לא מתקבלת בקשתם לצרף את נציגיהם לוועדה המקצועית, זו שקובעת הלכה ולמעשה את מפת הרעש, היא הדרת מיליון וחצי תושבים מהליך קביעת מפות הרעש.

119. לא מעט דובר בפסיקה על חזקת השותפות שבין האזרחים למדינה, לרשויותיה, המהווה אבן פינה בהתנהלות שלטונית ראויה.

בקשת התושבים, שלא לומר תחינה של ממש, להיות מעורבים בהליך קביעת מפות הרעש, ולו רק כדי לוודא שהדברים הנוגעים לבריאותם, רווחתם, ואיכות החיים שלהם מתנהלים כראוי, נדחתה ברגל גסה, בתירוצים, בחצאי אמת, הסתרת מידע ובשרירות שלטונית בסופו של ההליך, בדרך ההצבעה על אישור מפות הרעש, הכל כמתואר לעיל.

120. ראוי להזכיר בהקשר זה את דבריו של השופט זמיר בבג"ץ 164/97 קונטרס נ' אגף המכס והמע"מ:

"המדינה, לפי תפיסה זאת, היא מפעל משותף של כל האזרחים. יש בה חלוקת תפקידים. התפקידים מכתביים גם את היחסים המשפטיים. לעובדי הציבור יש תפקיד חשוב. תפקיד זה כרוך בסמכויות ובחובות. הוא מקנה להם מרות ומחייב אותם בנאמנות. אך אין הם שלטון מעלי. עדיין הם ואנחנו שותפים.

תפיסת השותפות עשויה להשפיע על מערכת הזכויות והחובות של האזרח מזה והמינהל הציבורי מזה. השותפות אינה מתמצה בבחירות תקופתיות, בהן האזרח נותן יפוי-כוח לכנסת ולממשלה לנהל את ענייני המדינה כפי שייראה להם במשך שנים אחדות, עד הבחירות הבאות. השותפות פירושה מתן הזדמנות אמיתית לאזרח להשתתף בניהול השוטף של ענייני המדינה, ואפשרות מעשית לפעול ולהשפיע מיום ליום, ולא רק בדרך של בחירות. היא דורשת יתר פומביות ופתיחות של המינהל הציבורי; דרכים נוספות להתייעצות מוקדמת עם גופים מעוניינים שמחוץ למינהל הציבורי; נכונות לשלב גופים כאלה בפעילות שוטפת. דוגמה בולטת היא

החקיקה המינהלית. שרים ורשויות אחרות מוציאים באופן שוטף כמות עצומה של תקנות, שלעיתים קרובות יש להן חשיבות מעשית כמו לחוקים. אך, להבדיל מחוקים, הרשות המוסמכת להתקין תקנות אינה נוהגת לפרסם טיוטה של התקנות ואינה מאפשרת דיון פומבי לפני מתן תוקף לתקנות. יש בכך משום ביטוי לתפיסה של שלטון. זה נוגד את התפיסה של שותפות. התפיסה של שותפות מקדמת את הדמוקרטיה למדרגה גבוהה יותר. היא נותנת ביטוי נכון יותר לרעיון של שלטון העם."

121. הוועדה הציבורית התנגדה לעיקרון השותפות, ולתועלות הצפויות משותפות כזו בענייננו, כגון העלאת רמת הדיוק של מפות הרעש, ורכישת אמון הציבור בתהליך.

122. לצורך הדוגמא, במדינה מתוקנת כמו בריטניה, ששם עקרון השותפות והדמוקרטיה עומדות גבוה בסדר היום, קיימת וועדה ציבורית לבחינת דוחות הרעש של נמל התעופה היתירו, נמל תעופה קצת יותר גדול מנתב"ג, שבה שותפים התושבים. מומחים מהולנד נבחרו ע"י וועדה זו לבדוק את דוחות הרעש של היתירו, **במימון היתירו**. כך התושבים שם מוודאים שמפות הרעש אמינות<sup>5</sup>.

123. כאמור בסעיף 41 לעיל, התמ"א מאפשרת קיומם של יועצים, במימון משיבה 2, לצורך מילוי הוראות פרק ט' לתמ"א. הוועדה הציבורית מתעלמת מכך, ומתעלמת מבקשות העותרים ומהמלצות משיבה 3 לשתף מומחים מטעם העותרים בהליכי אישור מפות הרעש. למשיב 3 משאבים מוגבלים, אם בכלל, בפיקוח על רש"ת ועל מילוי הוראות פרק ט' לתמ"א, ואין היא מסוגלת לאזן בעצמה את רש"ת, אשר מובילה וקובעת את החלטות הוועדה המקצועית. הראייה לכך היא **אישור מפות רעש שגויות**, כפי שמודים המשיבים בעצמם כמתואר לעיל. לפיכך, חשיבות שיתופם של מומחים אלה, במימון משיבה 2, הופך להיות קריטי לא רק מהיבטי מנהל תקין, אלא גם משיקולים מקצועיים.

## (ז) סוף דבר

124. מדובר בעתירה למתן צו המורה:

- 1) לבטל את החלטתה לאישור מפות הרעש לשנים 2017 עד 2019, שהתקבלה ביום 21.7.2021 במסגרת הישיבה ה-25 של הוועדה הציבורית מכח תוכנית מתאר ארצית 4/2 (להלן: "ההחלטה", "הישיבה", "הוועדה הציבורית" ו-"תמ"א 4/2");
- 2) להורות על קביעת יו"ר מקצועי בתחום רעש מטוסים לוועדה המקצועית מכח תמ"א 4/2 (להלן: "הוועדה המקצועית");
- 3) לשתף בדיוני הוועדה המקצועית ובהמלצותיה מומחים בתחומי רעש מטוסים, מהארץ ו/או מהעולם, שיהיו מקובלים על העותרים, במימון המשיבה 2, וליצור מחדש את מפות הרעש 2017-2019;
- 4) לדון בסיכון הבריאותי הנובע מרעש המטוסים בשעות הלילה, לפי תקני בריאות וחוקים בינלאומיים, ולהמליץ, ככל שימצא לכך מקום, על שינוי בתבנית הפעלה של נמל התעופה בן גוריון (להלן: "נתב"ג"), הכל בהתאם לקבוע בהוראות תוכנית מתאר ארצית 4/2.

<sup>5</sup> Verification of Heathrow Noise and Track Keeping Systems, NLR-CR-2016-089, NLR – Netherlands Aerospace Centre, 2016, [https://www.heathrow.com/content/dam/heathrow/web/common/documents/company/local-community/noise/reports-and-statistics/reports/other-reports/NLR\\_CR\\_2016\\_089.pdf](https://www.heathrow.com/content/dam/heathrow/web/common/documents/company/local-community/noise/reports-and-statistics/reports/other-reports/NLR_CR_2016_089.pdf)

**(ח) לסיכום**

125. לבית המשפט הסמכות העניינית והמקומית לדון בעתירה.

126. העתירה נתמכת בתצהיר של ראש המועצה האזורית שדות דן.

127. מן הדין ומן הצדק להיעתר למבוקש בעתירה.

128. כן מתבקש בית המשפט הנכבד לחייב את המשיבה בהוצאות עתירה זו, לרבות שכר טרחת עורך דין ומע"מ בגינו כדין.

  
 /ב/  
 אבנר (נרי) ירקוני, עו"ד  
 ב"כ העותרים

  
 פרופ' רן גלעדי, עו"ד  
 ב"כ העותרים

היום, 19 ספטמבר 2021