



בבית המשפט העליון בשבתו כבית משפט גבוה לצדק

בג"ץ 177/10

לפני : כבוד השופט א' רובינשטיין
כבוד השופטת א' חיות
כבוד השופט ע' פוגלמן

העותרים : 1. אדם טבע ודין
2. קיבוץ מחניים

נגד

המשיבים : 1. שר התחבורה והבטיחות בדרכים
2. רשות התעופה האזרחית
3. רשות שדות התעופה
4. שר הביטחון
5. השר להגנת הסביבה
6. המועצה האזורית הגליל העליון

התנגדות לצו על תנאי

תאריכי הישיבות : ט"ז בתמוז התשע"א (18.7.2011)
ב' בכסלו התשע"ב (28.11.2011)

בשם העותרים : עו"ד אלי בן-ארי ; עו"ד שלי לב

בשם המשיבים 1-5 : עו"ד אורי קידר

בשם המשיבה 6 : עו"ד זרח רוזנבלום

פסק-דין

השופט ע' פוגלמן:

במוקד העתירה שלפנינו טענה לקיומם של מפגעי רעש הנגרמים לתושבי קיבוץ מחניים (להלן: מחניים או הקיבוץ) כתוצאה מפעילות שדה התעופה ראש פינה (להלן: שדה התעופה), ודרישת תושבי הקיבוץ להסדיר מיגון אקוסטי בבתיהם.

1. שדה התעופה ראש פינה שוכן בצמוד לקיבוץ מחניים ומופעל על-ידי רשות שדות התעופה. הפעילות האווירית בשדה מורכבת הן מפעילות טיס אזרחית, הן מפעילות של חיל האוויר. פעילות הטיס האזרחית – שכוללת שלוש טיסות יומיות בקו שדה דב-ראש פינה; נחיתות והמראות של מטוסים קלים; פעילות ספורט אווירי ועוד – מוגבלת לשעות הפעילות הרגילות של השדה (06:30-19:00). בצד כל אלה, מתבצעת בשדה פעילות אווירית צבאית, לאימונים ולטיסות תובלה: אימון מטוסים קלים על בסיס יומי; אימון מטוסי תובלה (ביום ובלילה) כ-24 פעמים בשנה; אימון מסוקים על בסיס שבועי במנחת נפרד המצוי במרחק של ק"מ אחד מהקיבוץ; וכן, מעת לעת, נחיתות והמראות של מטוסים צבאיים, שלא במסגרת של אימון שגרתי.

2. תושבי קיבוץ מחניים, הם העותרים בעתירה שלפנינו, פועלים מזה כעשור מול הרשויות בדרישה להסדיר מיגון אקוסטי מלא לבתיהם, כדי להתמודד עם מפגע הרעש הבלתי סביר – לטענתם – הנגרם להם מפעילות שדה התעופה. בין היתר, הם פנו פעמים רבות לגורמים ברשות שדות התעופה ולמשרדי הממשלה השונים. לטענתם, שרי התחבורה וגורמים נוספים שבו והבטיחו להם במהלך השנים, כי הרשויות תפעלנה להסדרת נושא המיגון האקוסטי, אך הדבר לא בוצע מעולם. בין היתר, בחודש דצמבר 2002, הוציא המשרד להגנת הסביבה התראה לרשות שדות התעופה לפי סעיף 11(א) לחוק מניעת מפגעים, התשכ"א-1961 (להלן: חוק מניעת מפגעים) שבה נאמר כי יש לנקוט בפעולות הנדרשות למניעת מפגע רעש מהשדה ובכלל זה "התקנת מיגון אקוסטי דירתי באזורים החשופים לרעש מעל 65 Ldn". כפי שיורחב בהמשך, הסוגיה לא הגיעה אל פתרונה משום שהרשויות כרכו את הסדרת המיגון האקוסטי עם הליכי התכנון שנדרשו בנוגע לשדה התעופה ראש פינה – הליכים שלא הושלמו עד עצם היום הזה.

הליכי התכנון

3. תכנית המתאר הארצית לתפרושת שדות התעופה – תמ"א 15 (להלן: תמ"א 15), שאושרה ביום 14.5.2000, מגדירה את שדה התעופה ראש פינה כשדה בשימוש מדרגה 3 (כלומר, שדה "שנועד לענות בעיקר על הביקושים לטיסות מסחריות, סדירות וטיסות שכר ליעדים פנים ארציים"). הוראת סעיף 1(ט) בפרק ג' של הוראות תמ"א 15, קובעת כי יש להשלים תכניות מפורטות ביחס לכל שדות התעופה תוך שלוש שנים ממועד אישור תכנית המתאר הארצית. עוד נקבע כי כל תכנית מפורטת שתוגש בהתאם

להוראות תמ"א 15 תלויה בתסקיר השפעה על הסביבה, וכי המשרד להגנת הסביבה יבצע בקרה ומעקב קבועים על ביצוע ההנחיות הסביבתיות הנוגעות לרעש מטוסים.

4. ביום 26.6.2005 הונחה על שולחנה של הוועדה המחוזית תכנית מפורטת ג/13703 המתייחסת לשדה התעופה ראש פינה (להלן: התכנית הראשונה), והיא הופקדה בתנאים ביום 19.11.2007. התכנית כללה שינויים משמעותיים בתכנון השדה לעומת המצב הקיים: שינוי מיקום מסלול ההמראה והנחיתה; שינוי נתיבי הגישה האווירית; בניית מסופים חדשים וכיו"ב. בתוך כך, נערך תסקיר השפעה על הסביבה, ובו התייחסות לנושא הרעש ולצורך במיגון אקוסטי כנגזרת מהשינויים התכנוניים המוצעים. עם זאת, לאחר שהופקדה התכנית הראשונה (בתנאים מסוימים), חל שינוי בעמדת רשות שדות התעופה, והיא ביקשה לדון מחדש בפרטי התכנית, נוכח שינוי בתחזיות לגבי תנועת הנוסעים. לאחר שנבחנו מספר חלופות, ונשמעו עמדות שונות, החליטה רשות שדות התעופה לזנוח את התכנית הראשונה ולפעול לקידום תכנית מפורטת חלופית, שבמסגרתה יוארך מסלול ההמראה והנחיתה הקיים, בכמאה מטרים לכיוון צפון. בנקודת זמן זאת, הוגשה העתירה שלפנינו. בחודש נובמבר 2010, פרסמה הרשות "בקשה לקבלת הצעות" להכנת תכנית מפורטת לשדה התעופה, בהתאם לחלופה החדשה שנבחרה. ביום 12.4.2011, התקשרה הרשות בחוזה עם משרד פרחי-צפריר אדריכלים בע"מ (להלן: המתכנן). לפי לוח הזמנים שהציג המתכנן, התכנית המפורטת החדשה עתידה להיות מונחת על שולחן הוועדה המחוזית עד אמצע שנת 2012.

העתירה שלפנינו

5. בחודש ינואר 2010, הוגשה העתירה שלפנינו, בסיועה של עמותת אדם טבע ודין. הסעד העיקרי הנדרש בעתירה הוא הסדרת מיגון אקוסטי מלא לבתי התושבים בקיבוץ הסובלים ממפגע הרעש הנגרם בשל פעילות השדה. לשם כך, דרשו העותרים כי תבוצע מדידת רעש עדכנית כדי לקבוע מי מבין תושבי הקיבוץ זכאי למיגון אקוסטי בשל מטרד הרעש שנגרם לו. בעתירה נטען כי יש למגן באופן מידי את כל המבנים שמפלס הרעש הממוצע בהם עולה על $Ldn=60dB(A)$ (מפלס רעש יום-לילה שנתי ממוצע). הצבת רף של $Ldn=60dB(A)$ נלמדת, לשיטת העותרים, מתסקיר השפעה על הסביבה שנערך במסגרת התכנית הראשונה, שלא יצאה אל הפועל, שם נקבע כי יש להתייחס "לתחום רעש של 60 Ldn כמחייב מיגון אקוסטי לבנייה קיימת". לטענתם, מדובר בהנחיה שהרשויות אינן רשאיות לסטות ממנה אלא בהתקיים טעמים משמעותיים המצדיקים זאת.

6. לדברי העותרים, המשיבים מתעלמים מחובתם להסדיר את המיגון האקוסטי בבתי התושבים. חובה זו, לשיטת העותרים, נלמדת ממספר מקורות נורמטיביים: הוראות חוק הקובעות את סמכויות הניהול והפיקוח של הרשויות השונות על פעילות שדה התעופה וחובת הגורמים הרלוונטיים להפחית ככל הניתן את מטרד הרעש שהוא גורם (בין היתר: חוק למניעת מפגעים, התשכ"א-1961, והתקנות שהותקנו מכוחו); הנחיות המשרד להגנת הסביבה שקובעות את סף הרעש המחייב הסדרת מיגון אקוסטי, כפי שאומצו במסגרת התכנית הראשונה שלא יצאה אל הפועל; תמ"א 15, וההוראות הסביבתיות המופיעות בה, שהפעלת השדה במתכונת הנוכחית מהווה הפרה שלהן; וכן חובתן הכללית של הרשויות לשמור על זכותם של תושבי מחניים "לחיות בסביבה ראויה". לדברי העותרים, התנערות משרדי הממשלה הרלוונטיים מחובת הפיקוח, והימנעותם מהפעלת סמכויותיהם במהירות הראויה אינן סבירות ומנוגדות לסדרי מינהל תקין. בנוסף, נטען כי מדובר בפגיעה בזכויות יסוד של תושבי קיבוץ מחניים, לחיים, לבריאות לשלמות הגוף ולסביבה נאותה, הנגזרות מזכות האדם לכבוד.

7. עוד נטען כי הימנעות המשיבים מהסדרת המיגון האקוסטי עולה כדי הפרה של הבטחה מינהלית שנתן להם שר התחבורה דאז, שאול מופז. הם מפנים לסעיף ט' בסיכום ביקור שר התחבורה במועצה אזורית גליל העליון שהתקיים ביום 7.8.2006, שבו נאמר כי "השר הנחה כי רשות שדות התעופה תבצע המיגון האקוסטי הנדרש בעלות של מליון ש"ח בשנת העבודה הקרובה". לחלופין, נטען כי רשות שדות התעופה הפרה את הנחיית הממונה עליה, שר התחבורה.

לעמדת העותרים הצטרפה המשיבה 6 – המועצה האזורית גליל עליון.

ביום 1.12.2010, ניתן צו על-תנאי כמבוקש בעתירה.

תשובת המדינה

8. המדינה סבורה שהמסגרת המתאימה לבחינת שאלת הצורך בהסדרת מיגון אקוסטי היא ההליך התכנוני, שכן במסגרתו יבחנו כל השיקולים הצריכים לעניין (לרבות מיקום השדה, פריסתו וכיו"ב), ששאלת המיגון האקוסטי הנדרש היא נגזרת ישירה שלהם. לשיטתה, ההליך התכנוני יאפשר בחינה מקצועית מסודרת של ההשפעות הסביבתיות של פעילות השדה, והשלכות פעילות זו על שאלת הצורך במיגון אקוסטי. כך, למשל, תמ"א 15 מחייבת כי במסגרת הכנת תכנית מפורטת לשדה התעופה, יוכן תסקיר השפעה על הסביבה (לרבות בשאלת הרעש). כמו-כן, היא קובעת כי המשרד

להגנת הסביבה יקים מנגנון פיקוח ובקרה על ההשלכות הסביבתיות של התכנית המפורטת שתאושר. בנסיבות אלה, סבורה המדינה כי דרישת העותרים להסדרה מיידית של מיגון אקוסטי בקיבוץ מחנניים מקדימה את זמנה, שכן ייתכן שלאחר השלמת ההליך התכנוני, יתברר שהדבר כלל לא יידרש, נוכח ירידת היקף הפעילות בשדה. המדינה דוחה את הטענה בדבר הבטחה מינהלית מחייבת, וסבורה כי לא התמלאו התנאים שנקבעו בהלכה הפסוקה לעניין זה. לדברי המדינה, התחייבות שר התחבורה הותנתה בקידום הליכי התכנון, וממילא הוא לא היה מוסמך להתחייב בשם רשות שדות התעופה בהוצאה תקציבית.

9. לגופם של דברים, טוענים המשיבים 1-5 (להלן: המשיבים) כי העותרים כלל לא הניחו תשתית עובדתית לקיום מטרדי רעש בלתי סבירים. טענה מעין זו צריכה להיסמך על מדידות רעש עדכניות, ואלה לא הוגשו על-ידי העותרים. בהיעדר תשתית עובדתית כאמור, לא ניתן – להשקפתם – לתת את הסעד שנתבקש. המשיבים התייחסו בהרחבה לניסיונותיהם לתאם מדידות רעש עדכניות, שישפכו אור על מצב הדברים בשטח. עוד הם הדגישו כי שיטת החישוב הרלוונטית היא בסולם Ldn (Day-Night Average Sound Level – מפלס רעש יום-לילה ממוצע). מדובר במבחן מצטבר, המסכם את כלל האנרגיה האקוסטית המגיעה לנקודה ספציפית כתוצאה מכל האירועים המקרינים רעש במשך יממה, להבדיל מבחינה פרטנית של אירועי רעש בודדים. עוד הם מדגישים כי הרעש הרלוונטי להכרעה בענייננו הוא הרעש שמקורו בפעילות שדה התעופה בלבד (ללא רעשי רקע), וכי עמדת רשות שדות התעופה ביחס לסף הרעש המחייב מיגון אקוסטי (בהתייחס לבנייה קיימת) הוא של $L_{dn}=65dB(A)$, ולא כשיטת העותרים ($L_{dn}=60dB(A)$).

10. אשר לטענות העותרים לפי החוק למניעת מפגעים, מפנים המשיבים לשינוי חקיקתי מהעת האחרונה, שמחריג את הסיטואציה שלפנינו מגדרי תחולת החוק. במסגרת חקיקת חוק הטיס, התשע"א-2011 (להלן: חוק הטיס), נחקק סעיף 17(א) לחוק למניעת מפגעים, שקובע כי "הוראות חוק זה לא יחולו על רעש מכלי טיס שחל לגביהם סעיף 73 לחוק הטיס". בסעיף 31 לחוק הטיס, נקבע הסדר המחייב קבלת רישיון להפעלת שדה תעופה או מנחת. ברישיון כאמור, ניתן לקבוע הוראות שונות, לרבות בהתייחס למטרדי רעש מהשדה או המנחת (סעיף 32(ב)(3) לחוק הטיס). בחוק הטיס, שנחקק רק לאחרונה, נקבעה תקופת התארגנות של שנתיים לשם הסדרת נושא הרישוי. לשיטת המשיבים, טרוניית העותרים עשויה לבוא על פתרונה גם במסגרת הליכי הרישוי של השדה.

11. העותרים טוענים כי לא ניתן לקבל את עמדת המדינה שלפיה הסדרת המיגון האקוסטי לבתי הקיבוץ כרוכה ומותנית בהשלמת הליכי התכנון הקשורים לשדה התעופה. לדבריהם, אישור התכנית המפורטת לשדה – כמתחייב מהוראות תמ"א 15 – מתעכב שנים ארוכות, בין היתר, בשל שינוי דעתה של רשות שדות התעופה בנוגע לייעוד השדה והשגותיה בנוגע לתנאי ההפקדה. במועד הגשת העתירה, חלף כבר כמעט עשור מאז שאושרה תמ"א 15, ואישור תכנית מפורטת לא נראה באופק. בנסיבות אלה, סבורים העותרים כי הגם שההליך התכנוני הוא אחד מהערוצים שבו ניתן להסדיר את הנושא, אין להמתין עד להשלמתו, ויש לתת מענה מידי לסבלם. העותרים טוענים כי למרות הירידה בהיקף פעילות שדה התעופה בשנים האחרונות, עדיין מדובר במטרד רעש בלתי סביר, שיש להפחיתו באמצעות הסדרת מיגון אקוסטי.

12. אשר לשינוי החקיקתי שעליו הצביעו המשיבים, נטען כי אין בו כדי להפחית את אי החוקיות של מפגעי הרעש שעליהם עמדו בעתירתם. גם חוק הטיס, לשיטת העותרים, קובע כי אין להפעיל כלי טיס באופן הגורם רעש העולה על מפלס הרעש שקבע שר התחבורה, וחובתם של המשיבים לדאוג למיגון אקוסטי נלמדת גם ממנו.

התפתחויות מאוחרות

13. בחודשים מאי-יוני 2011, ערכה רשות שדות התעופה מדידות רעש במספר נקודות בקיבוץ מחניים. בדו"ח שהוצג לנו מופיעות תוצאות מדידת מפלס הרעש היומי (בסולם L_{dn}) בשלוש הנקודות שנבחרו בקיבוץ מחניים (בית סיטון; בית כ"ץ; גג חדר האוכל של הקיבוץ). בהצגת תוצאות המדידות, יש הפרדה בין מפלסי הרעש מכל מקורות הרעש (כלומר, רעשים הנגרמים משדה התעופה וכן רעשים ממקורות אחרים) לבין מפלסי הרעש מפעילות השדה בלבד. מפלס הרעש הממוצע מפעילות שדה התעופה הוא בשיעורים שנעים בין $L_{dn}=46.6\text{dB(A)}$ (מדידה בגג חדר האוכל) לבין $L_{dn}=57.1\text{dB(A)}$ (מדידה בבית משפחת סיטון). במדידת כלל מקורות הרעש – לרבות רעשים הנגרמים מפעילות שאינה קשורה לשדה התעופה – אזי בשתיים מבין שלוש הנקודות שנמדדו, חוצה מפלס הרעש הממוצע את רף הרעש שעליו עמדו העותרים (בית סיטון – $L_{dn}=60.5\text{dB(A)}$; בית כ"ץ – $L_{dn}=60.3\text{dB(A)}$).

14. המשיבים הדגישו בהודעה משלימה מטעמם, כי גם ביום הרועש ביותר שנמדד (1.6.2011), לא חצה מפלס הרעש שמקורו בפעילות שדה התעופה את הרף שעליו

עמדו העותרים כמחייב מיגון אקוסטי, קרי: $L_{dn}=60dB(A)$. בצד האמור, שבו והדגישו המשיבים את עמדת רשות שדות התעופה שלפיה רף הרעש המחייב מיגון אקוסטי בבניה קיימת עומד על $L_{dn}=65dB(A)$, ולא כשיטת העותרים.

15. בתגובת העותרים, הם מתייחסים לשלושה ליקויים עיקריים שהם מוצאים בדו"ח, באופן עריכתו ובמסקנות שהפיקו ממנו המשיבים. ראשית, הם טוענים כי חישוב מפלס הרעש הממוצע כפי שנעשה בדו"ח אינו מייצג נאמנה את תמונת הרעש, ואת המטרד הנגרם לתושבי הקיבוץ. לשיטתם, יש לבדוק כל מופע ומופע של רעש מטוסים – קרי: כל המראה ונחיתה של מטוס – ולבחון אם הוא עולה על רף הרעש המצדיק מיגון אקוסטי. לדבריהם, רק בחינת נתוני הרעש הנקודתיים תוכל ללמד על המטרד הנגרם לתושבים. בצד האמור, ביקשו העותרים להגיש כראיה נוספת מטעמם יומן תיעוד פעילות אווירית של שדה התעופה מחודש אוגוסט 2011, שממנו ניתן ללמוד – לטענתם – על נתוני הרעש הנקודתיים. שנית, העותרים טוענים נגד אופן חישוב מפלס הרעש הממוצע בדו"ח. לשיטתם, כאשר בודקים אם נחצה רף הרעש המצדיק מיגון אקוסטי, יש להתייחס לכלל מקורות הרעש, ולא לבודד את הרעשים שמקורם בפעילות שדה התעופה. לדברי העותרים, הרעשים הנוספים הם רעשים שכל אדם סביר יכול לצפות להם בסביבתו הקרובה, בעוד שתרומתו של שדה התעופה לתמונת הרעש היא המכרעת. שלישית, נטען כי המשרד להגנת הסביבה לא הגיש התייחסות מקצועית לדו"ח, אלא הסתפק בהגשת הודעה קצרה כי הדו"ח מאושר ומקובל עליו.

16. המשיבים שבים ודוחים את טענת העותרים כי יש לבחון את הצורך במיגון בתייהם על בסיס אירועי רעש רגועים, חלף השימוש במדד הרעש המצטבר – L_{dn} . המשיבים גורסים כי מדד L_{dn} אומץ על-ידי רשויות התכנון בישראל, כמו גם על-ידי גורמי תקינה בעולם ובמחקר המדעי, כמדד המשקף נכונה את תגובת האדם הגר בסביבת שדה תעופה וחשוף לרעש באופן יומיומי. בנוסף, נטען כי העותרים סמכו ידיהם על מדד ה- L_{dn} בתחילה, ומבקשים לשנות את גישתם רק בשלב זה, לאחר שהתברר כי תוצאות המדידות אינן משרתות את מטרותיהם. המשיבים דוחים את הטענה כי יש לחשב את מפלס הרעש הנובע מכלל המקורות, ולא את זה הנובע מפעילות שדה התעופה בלבד. לדבריהם הפרקטיקה המקצועית המקובלת היא מדידת מקור הרעש עצמו, ולא הרעש הסביבתי הכולל, כבסיס להטלת אחריות משפטית על האחראי לרעש. המשיבים מוסיפים כי העותרים לא הניחו כל תשתית שתבסס את טענתם כי שיטת החישוב שבה הם דוגלים היא המתאימה. גם לגופם של דברים, סבורים המשיבים כי אין זה סביר לקבוע שיטת חישוב שתחייב את רשות שדות

התעופה "לספוג" את עלויות הרעש הכולל שנגרם על-ידי גורמים אחרים. המשיבים אף מוסיפים וטוענים כי נקודות המדידה שנבחרו על-ידי העותרים, כללו רעשי רקע חזקים במיוחד, ולו היו נבחרות נקודות אחרות, סביר להניח כי גם הרעש מכלל המקורות היה נמוך מהרף של $L_{dn}=60dB(A)$.

דיון והכרעה

בנסיבות העניין, מצאתי כי די בתוצאות המדידות שערכה רשות שדות התעופה, ובמסקנות הנלמדות מהן, כדי להכריע את גורלה של העתירה שלפנינו.

17. קודם שנידרש לכך, יש להתמודד – בראש ובראשונה – עם טענות העותרים בנוגע לשיטת המדידה שננקטה, והמסקנות שניתן להסיק מתוצאות המדידה. טרוניית העותרים על השימוש בסולם L_{dn} של רעש מצטבר להבדיל מבחינת אירועי רעש פרטניים, היא בגדר שינוי חזית מובהק שאין לקבלו. העותרים ביססו את טיעונם בעתירה שלפנינו על שיטת מדידה זו והסתמכו על הנחיות המשרד להגנת הסביבה המתייחסות לנתונים לפי סולם L_{dn} . כמו-כן, מתצהיר המדינה עולה כי מדובר בסולם המקובל בעולם הרחב לצורך תיאור תמונת רעש סביב שדה תעופה. מדובר במבחן מצטבר, המסכם את כלל האנרגיה האקוסטית המגיעה לנקודה ספציפית כתוצאה מכל האירועים המקרינים רעש במשך יממה. אירועים המתרחשים בשעות הלילה מקבלים קנס של $10 dB(A)$, על-מנת לשקף את הרגישות של בני אדם לאירועים רועשים בשעות הלילה (ראו הדף הרלוונטי מתוך [אתר המשרד להגנת הסביבה](#), שצורף כנספח ע/25 לעתירה). העותרים לא הציגו כל חוות דעת מקצועית שתסתור את עמדת המשיבים שלפיו מדובר במדד ישים בענייננו, ותתמוך בשיטת החישוב החלופית שאותה הם מבקשים ליישם בשלב הנוכחי לאחר שהתבררו תוצאות המדידה – קרי, לפי אירועי רעש נקודתיים, וממילא – כאמור – הסתמכו על שיטה זו ממש בחלק הארי של טיעוניהם. נוכח האמור, לא מצאנו להיעתר לבקשתם לצרף כראיה נוספת את יומן רישום הפעילות האווירית של שדה התעופה, שכן אין בכך כדי לשנות את תמונת הרעש לפי הסולם הרלוונטי.

איננו יכולים לקבל גם טענתם הנוספת של העותרים, התוקפת את ההבחנה בין רעש שמקורו בפעילות שדה התעופה לבין "רעש כללי". גם בהקשר זה, לא הניחו העותרים תשתית מקצועית שיהיה בה כדי לסתור את עמדת המדינה, המבוססת על עמדת גורמי המקצוע, כי זו שיטת המדידה המקובלת. יובהר כי איננו מכריעים אם מדובר אכן בשיטת מדידה ראויה. כל שיש בידינו לומר הוא שעל בסיס התשתית

שהונחה לפנינו, כאמור, לא נסתרה עמדת גורמי המקצוע של המשיבים. מכאן, שאין באמור כדי לחסום את העותרים מפני העלאת הטענה במסגרת הליכי התכנון.

18. הנה כי כן, לאחר עריכת מדידות הרעש בקיבוץ מחניים, הסתבר כי מפלס הרעש שמקורו בפעילות שדה התעופה בנקודות שנמדדו, לא חצה את רף $L_{dn}=60dB(A)$. להתפתחות זו יש מספר השלכות על העתירה שלפנינו. ראשית, עריכת מדידות רעש היה אחד מהסעדים שנדרשו בעתירה. משבוצעו המדידות האמורות – התייטר הדיון בראש זה של העתירה. שנית – וזהו העיקר – הנתונים העולים מהמדידות העדכניות מלמדים כי מפלס הרעש בנקודות שנמדדו אינו חורג מהרף שאותו הציבו העותרים במסגרת עתירתם. ודוק: אפילו היינו מקבלים את טענותיהם המשפטיות של העותרים במלואן ומניחים לטובתם שהרף המחייב מיגון אקוסטי הוא מפלס רעש של $L_{dn}=60dB(A)$, וכן היינו מקבלים את הטענה שאין לכרוך את חובת הסדרת המיגון האקוסטי בהשלמת הליכי התכנון – עדיין לא הייתה עילה למתן סעד אופרטיבי במקרה דנן, שכן מפלס הרעש באף אחת מהנקודות שנמדדו לא חצה את הרף האמור. בנסיבות אלה, לא מצאנו כי יש מקום להכריע במחלוקת בין הצדדים בנוגע לרף הרעש המחייב מיגון אקוסטי בבנייה קיימת (כזכור, לשיטת העותרים, הרף הוא $L_{dn}=60dB(A)$, בעוד שלשיטת רשות שדות התעופה, יש להעמידו על $L_{dn}=65dB(A)$).

19. למרות שהדבר אינו נדרש להכרעה בנסיבות העניין, ראינו להתייחס בקצרה ליחסי הגומלין בין שאלת הסדרת המיגון האקוסטי לבין הליכי התכנון. אין חולק כי דרך המלך לבחינת הצורך במיגון אקוסטי והסדרת הנושא היא במסגרת הליכי התכנון. עם אישור תכנית מפורטת, שבמסגרתה נערך גם תסקיר השפעה על הסביבה, ניתן יהיה לעמוד על הצרכים הספציפיים של כל נכס ונכס המצוי בקרבת שדה התעופה, על רקע ההוראות והמגבלות שאותן קובעת התכנית, ולקבוע קריטריונים ברורים בדבר הצורך בהסדרת מיגון אקוסטי. בצד האמור, בנסיבות שבהן ההליך התכנוני חורג ממסגרת הזמן שנקבעה בתמ"א 15, והעיכוב הוא לפתחן של הרשויות, אין הן יכולות להיתלות בו ולשלול אפשרות של הסדרת הנושא עוד לפני השלמת ההליך התכנוני. בנסיבות אלה, לו היה עולה מתוצאות המדידות כי מפלס הרעש בבתים מסוימים בקיבוץ מחניים עולה על רף הרעש הנורמטיבי שנקבע, לא מן הנמנע כי היינו מורים למשיבים להסדיר את המיגון האקוסטי לאלתר, עוד לפני השלמת הליכי התכנון. תושבים הסובלים ממטרד רעש – המוכר על-ידי הרשויות ככזה המצריך מיגון אקוסטי – אינם יכולים להיות "בני ערובה" של ההליך התכנוני שנמשך למעלה מעשור. עם זאת, הואיל ובשלב זה – כאמור – לא הוכח כי מפלס הרעש שעליו מלינים העותרים עולה על הרף שהם עצמם

הציבו במסגרת העתירה, אין עילה להתערב בהחלטת המשיבים. כפי שעדכן בא-כוח המשיבים במסגרת הדיון שנערך לפנינו, בימים אלה מתבצעת עבודת הכנה לתכנית מפורטת חדשה, שעתידה להיות מוגשת לוועדה המחוזית לתכנון ולכניה באמצע שנת 2012. הנחתנו היא כי כלל הגורמים הרלוונטיים יפעלו יחדיו על מנת להשלים את ההליך התכנוני במהירות הראויה, ללא עיכובים נוספים. עד להשלמת הליך התכנון ישובו המשיבים ויערכו – בעיתוי שייקבע לפי אמות מידה מקצועיות המקובלות על המשרד להגנת הסביבה – מדידות רעש כדי לבחון אם חל שינוי בתמונת הרעש, המצדיק עיון מחדש בשאלת הסדרת המיגון האקוסטי, קודם להשלמת הליך התכנון. ככל שיחול שינוי כאמור, יבחנו הרשויות מחדש את עמדתן, וטענות העותרים שמורות להם. אין צריך לומר, כי בגדרו של הליך התכנון, ייבחן הצורך בהסדרת מיגון אקוסטי, לפי אמות המידה המקובלות על רשויות התכנון המוסמכות.

הבטחה מינהלית

20. נותר לנו לדון בטענת העותרים לקיומה של הבטחה מינהלית. כאמור, העותרים טוענים כי הנחיית שר התחבורה המופיעה בסיכום הביקור מחודש אוגוסט 2006, שלפיה רשות שדות התעופה "תבצע המיגון האקוסטי הנדרש בעלות של מיליון ש"ח בשנת העבודה הקרובה", היא הבטחה מינהלית מחייבת. כידוע, על מנת שהבטחה של רשות תטיל עליה חובה משפטית לקיים את האמור בה, נדרש כי יתמלאו מספר תנאים: על נותן הבטחה להיות בעל סמכות לתיתה; היתה לו כוונה להקנות לה תוקף משפטי; הוא בעל יכולת למלא אחריה; ואין צידוק חוקי לשנותה או לבטלה (ראו למשל: בג"ץ 135/75 טאי-טקס נ' שר המסחר והתעשייה, פ"ד ל(1) 673, 676 (1975); בג"ץ 585/01 קלכמן נ' ראש המטה הכללי, פ"ד נח(1) 694, 706-707 (2003); בג"ץ 9634/08 מועצה אזורית חוף השרון נ' שר הפנים, פסקה 28 (לא פורסם, 5.10.2009)). מכלל זה ומן הרציונאל בדבר אי כבילת הרשות לאמירות שכל כולן רק "הצהרת כוונות כללית" (בג"ץ 3978/06 מימוני נ' צה"ל, פסקה 14 (לא פורסם, 29.6.2008)), נגזר אחד מתנאי היסוד לשכלולה של הבטחה שלטונית – כי זו תהיה ברורה ומפורשת וכי תפרוס במדויק את טיב ההתחייבות ואת היקפה (בג"ץ 8013/10 המועצה האזורית אשכול נ' ראש הממשלה, פסקה 6 (לא פורסם, 8.8.2011)).

21. בענייננו, אינני סבור כי ניתן להטיל על המשיבים חובה משפטית מכוח ההנחיה המופיעה בסיכום ביקור שר התחבורה. התיבה שאליה מפנים העותרים אינה יכולה להצביע על הבטחה מפורשת להתקנה של מיגון אקוסטי באופן לא מוגדר ולא מסוייג (ואמנם, במסגרת תכתובת בין הצדדים, שהתנהלה זמן לא רב לאחר שהופץ

סיכום הביקור, הבהיר גורם במשרד התחבורה כי ההנחיה האמורה כפופה לקידום הליכי התכנון, ואינה עומדת בפני עצמה). ואכן, התיבה "המיגון האקוסטי הנדרש", משמעה "נדרש" בהתאם לאמות מידה תכנוניות או מקצועיות. וכפי שראינו, כאשר הליכי התכנון טרם הושלמו ולפי אמות המידה המקצועיות לא עברה עצמת הרעש, לעת הזו, את הרף המחייב מיגון, אין לראות בתיבה זו מקור לחיובם של המשיבים להתקין מיגון בנקודת הזמן הנוכחית. בנוסף, נראה כי אין לייחס לשר התחבורה כוונה לפעול בניגוד להוראה סטטוטורית, ולחייב את רשות שדות התעופה בתשלום כספים שלא לפי תקציב שאושר או לפי החלטת מועצת הרשות (ראו סעיף 42(ב) לחוק רשות שדות התעופה, התשל"ז-1977). ממילא, בהתאם להוראת סעיף חוק זה, אין שר התחבורה מוסמך לעשות כן (השוו: עניין קלכמן, בעמ' 711). נוכח כל האמור, אין לקבל את טענת העותרים לקיומה של הבטחה מינהלית מחייבת, ודין העתירה להידחות גם בהיבט זה.

סיכום

22. לאחר ביצוע המדידות העדכניות, עלה כי נכון לנקודת הזמן הנוכחית, מפלס הרעש שממנו סובלים תושבי קיבוץ מחניים אינו חוצה את רף הרעש שעליו הצביעו כמחייב הסדרת מיגון אקוסטי, בהתאם לשיטת המדידה שהציגו הרשויות, שלא נסתרה. בנסיבות אלה, לא מצאנו להקדים את המאוחר ולחייב את רשות שדות התעופה להסדיר את שאלת המיגון האקוסטי, עוד לפני השלמת הליכי התכנון שבמסגרתם תזכה הסוגיה להתייחסות מפורטת. בצד האמור, רואים אנו חשיבות רבה בהשלמת התכנון במהירות הראויה, נוכח התמשכותם של הליכי התכנון עד כה ומצפים כי המשיבים יעמדו במתווה המשוער עליו הצביעו (וככל שלא יעשו כן, זכויות העותרים – בהיבט זה – שמוורות להם). עוד מצאנו כי אין עילה לקבוע כי ניתנה על ידי שר התחבורה הבטחה מינהלית מחייבת – כמובנה בדין – להסדיר מיגון אקוסטי בנקודת הזמן הנוכחית. נוכח התוצאה שאליה הגענו, לא נדרשנו להכריע במחלוקת בין הצדדים ביחס לרף הרעש המחייב הסדרת מיגון אקוסטי, וטענות הצדדים שמוורות להם. עד להשלמת הליכי התכנון – ובהתאם להסכמת רשות שדות התעופה – תיערכנה מדידות רעש עתיות כדי לבחון אם חל שינוי בתמונת הרעש המצדיק עיון מחדש בשאלת הסדרת המיגון האקוסטי. רשמנו לפנינו גם את הפעולות שנוקטים המשיבים על-מנת להפחית את מפלס הרעש הנגרם מפעילות השדה (ביצוע בדיקת הבוקר על-ידי כלי רכב שאינם מרעישים; ביצוע פעילות אווירית צבאית בנוהל "פרופיל שקט"), וחזקה על המשיבים שימשיכו לפעול למטרה זאת, תוך שיתוף פעולה ותיאום עם תושבי קיבוץ מחניים.

אציע אפוא לחבריי לדחות את העתירה, ללא צו להוצאות.

ש ו פ ט

השופט א' רובינשטיין:

מסכים אני לחוות דעתו של חברי השופט פוגלמן. נושא הימשכותם של הליכי תכנון הוא מן המפורסמות, שלא עליהן גאוות השירות הציבורי, וכל מאמצי המחוקק לשפרם לא צלחו כדבעי; כך, הן בשלב הקודם להגשה למוסדות התכנון והן בשלב מוסדות התכנון עצמם. המחוקק נדרש לכך בהקשרים שונים, וראו בין השאר לאחרונה הפרשה שתוארה בע"מ 963/11 הועדה המחוזית לתכנון ובניה מחוז מרכז נ' דן אבי יצחק (לא פורסם). גם המקרה דנא ממחיש זאת. חברי סקר בסגנונו המתון את הליכי התכנון הרלבנטיים, שראשיתם בשנת 2000 ופרקיה העיקריים טרם נכתבו, ועולה התקוה כי שנת 2012 תהיה שנת בשורה; בשורה חלקית, כי עוד שלבי תכנון בדרך, על פי הדין. האם צפה הדין את הסאגה הבלתי נגמרת? מסופקני, וראוי שנשים מראָה אל מול קצב ההליכים. בנושאי התכנון והבניה יכלו אמצעים פשוטים, הקשורים במשאבי אנוש בועדות המחוזיות, לשפר את המצב מאוד, גם בטרם תיקונים חדשים, קטנים או גדולים, בחוק; אזכיר אף דברים שכתבתי בע"מ 8445/06 זלצמן נ' ועדת הערר לתכנון ובניה מחוז תל-אביב (לא פורסם), פסקה ה'. מכל מקום, אם יועיל פסק דיננו זה להחיש את ההליכים במקרה דנא, והיה זה שכרה של העתירה.

ש ו פ ט

השופטת א' חיות:

אני מסכימה לחוות דעתו של חברי השופט ע' פוגלמן ולהערותיו של חברי השופט א' רובינשטיין.

ש ו פ ט ת

הוחלט כאמור בפסק-דינו של השופט ע' פוגלמן.

ניתן היום, כ"ג בכסלו התשע"ב (19.12.2011).

שופט

שופטת

שופט