

נחתם ביום: 22.4.2021

בענין שבין:

אגודת התעופה הכללית בישראל

כולם על ידי ב"כ עוה"ד גיורא בן-טל ואו הילה
וינטרוב

מבית רונישטיין, רח' לינקולן 20, תל-אביב, מיקוד
6713412

טלפון: 03-5626333; פקסימיליה: 03-5626040

העותרים

- נ ג ד -

1. המועצה הארצית לתכנון ולבנייה

2. גב' מירי רגב, שרת התחבורה

3. מר אריה (מכלוף) דרעי, שר הפנים

4. משרד התחבורה והבטיחות בדרכים

5. רשות התעופה האזרחית

המשיבים 1-5 ע"י פרקליטות המדינה

רח' צלאח א-דין 29, ירושלים

טלפון: 02-6466590; פקסימיליה: 02-6466011

6. רשות שדות התעופה

על ידי עו"ד רון צין

ממשרד שביט בראון גלאון צין ויתקון ושות'

מגדל סונול, דרך בגין 52, תל-אביב 6713701

טלפון: 03-7912800; פקסימיליה: 03-7912801

7. עיריית הרצליה

משרדות בן גוריון 22, הרצליה, 4678525

8. עיריית רעננה

מרח' אחוזה 103, רעננה, 4360027

9. מועצה מקומית כפר שמריהו

מרח' קרן היסוד 18, כפר שמריהו 4691000

המשיבים

עתירה - דחופה - למתן צו על תנאי

ובקשה - דחופה - למתן צו ביניים

בית המשפט הנכבד מתבקש בזה להוציא מלפניו צו על תנאי המכוון למשיבה 1 המועצה הארצית לתכנון ולבניה (להלן: "המועצה הארצית"), והמורה לה לבוא וליתן טעם מדוע לא תעשה שימוש בסמכותה על פי דין, תכנס דיון ותורה, פעם נוספת, על הארכת תקופת השימוש בשדה התעופה הרצליה על-שם מודי אלון ז"ל (להלן: "שדה תעופה הרצליה" או "שדה התעופה"), לרבות בדרך של הארכת התוקף הנקוב בסעיף 8.3 לתכנית מתאר מחוזית 5 (להלן: "תמ"מ 5", "סעיף 8.3", בהתאמה), כפי שעשתה בעבר פעמיים, במסגרת החלטותיה מיום 13.10.2015 ומיום 7.8.2018, במסגרתן האריכה את תקופת השימוש בשלוש שנים נוספות בכל פעם.

יצוין, כי העותרת פנתה למועצה הארצית, עובר להגשת עתירה זו, בבקשה כי זו תפעיל את סמכותה להאריך את תוקף השימוש בשדה התעופה, אולם עד למועד הגשת עתירה זו, לא הפעילה המועצה הארצית את סמכותה, ובתוך כך לא הורתה על הארכת משך השימוש, לא הורתה על קיומו של דיון בענין, ואף לא נתנה התייחסות כלשהי לבקשת העותרת (מלבד אישור טכני בדבר הגשתה).

עוד יצוין, כי נכון להיום, אין שדה תעופה חלופי אליו ניתן להעביר את הפעילות המתקיימת בשדה התעופה הרצליה, כך שסגירתו תביא בהכרח ובאופן מיידי לחיסול התעופה הכללית בישראל.

העתק החלטת המועצה הארצית מיום 13.10.2015 בדבר הארכת תוקף סעיף 8.3 לתמ"מ 5 ב-3 שנים מצורף לעתירה זו **כנספח 1** כחלק בלתי נפרד' הימנה.

העתק החלטת המועצה הארצית מיום 7.8.2018 בדבר הארכת תוקף סעיף 8.3 לתמ"מ 5 ב-3 שנים נוספות מצורף לעתירה זו **כנספח 2** כחלק בלתי נפרד' הימנה.

כמו-כן, הואיל ושדה התעופה הרצליה עלול להיסגר בעת הקרובה ללא התערבותו של בית משפט נכבד זה, מתבקש בית המשפט הנכבד להוציא בדחיפות צו ביניים ובמסגרתו להורות כי הפעילות המתקיימת בשדה התעופה הרצליה תמשיך להתקיים וכי על המשיבים להימנע מלבצע כל פעולה שיש בה כדי להביא לסגירת שדה התעופה ו/או כל צו על פי שיקול דעתו, הכל עד להכרעה בעתירה זו.

כן מתבקש בית המשפט הנכבד לחייב את המשיבים בהוצאות העותרת, לרבות שכר טרחת עו"ד בצירוף מע"מ.

ואלה הם נימוקי העתירה:

א. פתח דבר

1. עתירה זו עניינה אזלת ידן של רשויות המדינה, אשר הביאו למצב בו שדה התעופה הרצליה - המהווה את "אבן הראשה" של התעופה הפנים-ארצית בישראל - עלול להיסגר בעוד מספר חודשים, אך זאת מבלי שקיים עדיין שדה תעופה חלופי אליו ניתן להעביר את הפעילויות החיוניות של התעופה האזרחית הכללית המתקיימות בו.

2. כפי שיפורט בעתירה זו, לאחר שהמועצה הארצית כבר עשתה פעמיים שימוש בסמכותה והאריכה את תקופת השימוש בשדה התעופה הרצליה - זאת, לאחר שקבעה אותו כשדה זמני - הרי שחרף פניית העותרת אליה מיום 11.2.2021, עד למועד הגשת עתירה זו נמנעה המועצה הארצית מלעשות שימוש נוסף בסמכותה, ובכלל זה, המועצה הארצית נמנעה מלהורות על קיומו של דיון בסוגיית המשך הפעילות בשדה התעופה, ממילא לא התכנסה ולא קיבלה כל החלטה בענין, ואף לא נתנה התייחסות כלשהי לפניית העותרת (למעט בדבר אישור קבלתה). ייאמר מיד - כי הימנעות זו עלולה להביא לסגירתו של שדה התעופה הרצליה, דה פקטו, אף שעסקינן בשדה התעופה היחיד שבו מתקיימת תעופה כללית מחיפה ועד איזור אילת (ש"ת רמון), באופן שיביא במישרין לכליה ולהרס של התעופה הכללית בישראל.

3. זאת ועוד. סגירת שדה התעופה תביא לא רק להרס של התעופה הכללית בישראל, אלא אף תסב נזקים אדירים, בלתי הפיכים, לכלל משתמשי שדה התעופה הרצליה, לחברות תעופה אזרחיות ישראליות, לבעלי עסקים רבים ולמאות עובדים ובני משפחותיהם, התלויים בפרנסתם בקיומו של שדה התעופה הרצליה, ועוד.

4. כפי שיפורט להלן בעתירה זו, בשני העשורים האחרונים התקיימו הליכים שונים בקשר עם הפעילות המתקיימת בשדה התעופה הרצליה, וביום 18.1.2018 בית משפט נכבד זה אף הוציא תחת ידו פסק דין, במסגרתו הורה על המשך הפעילות בשדה התעופה, תוך מתן הוראות בדבר המשך הפעלתו, במסגרת בג"צ 1235/15 **עמותת משתמשי שדה התעופה בהרצליה נ' המועצה הארצית לתכנון ולבנייה ואח'** [פורסם בנבו] (להלן: "בג"צ 1235/15"). בין היתר, כך נקבע בפסק הדין באותו ענין:

"11. בשולי פסק דיננו נחזור ונפנה לציטוט שהבאנו לעיל מפסק הדין בעניין אויה. יש להצר על אוזלת ידה של הרשות המבצעת, אשר מזה שנים רבות מודעת לכך שיש למצוא פתרון של קבע להעתקת הפעילות של שדה התעופה הרצליה כפי שעולה מדו"ח ועדת בודינגר שאומץ בהחלטת הממשלה כבר בשנת 2009. אין לנו אלא לקוות כי המדינה תקדם ביעילות ובמהירות חלופה של ממש, כך שיתקיים רצף של פעילות התעופה האזרחית המתקיימת כיום בשדה התעופה הרצליה..."

[ההדגשות הוספו].

5. דא עקא, אוזלת היד עליה הצביע בית המשפט נמשכת עד לימים אלו ממש, כך שבמועד הגשת עתירה זו עדיין לא קיים כל שדה תעופה חלופי, ראוי או בכלל, שיכול לקלוט לתוכו את הפעילות המתקיימת בשדה התעופה הרצליה - מחד; ומאידך - שדה התעופה הרצליה עומד בפני סגירה, כך שבוודאי לא יתקיים "רצף של פעילות התעופה האזרחית" המתקיימת בו.

6. בד בבד, אף לא נתקיים דיון ולא נתקבלה כל החלטה כדין לחסל את פעילות התעופה הפנים-ארצית במדינת ישראל, אולם נכון להיום, זו עלולה להיות התוצאה המיידית של מחדלי הרשויות בטיפול בענין.

7. כאמור, המועצה הארצית כבר עשתה פעמיים שימוש בסמכותה להאריך את תקופת השימוש בשדה התעופה הרצליה, בשנת 2015 ובשנת 2018, כל פעם ב-3 שנים נוספות, אלא שתקופת ההארכה האחרונה שנקבעה בהחלטת המועצה הארצית מיום 7.8.2018 [נספח 2 לעתירה זו] עומדת להסתיים בעוד חודשים ספורים, ואין כל פתרון בעתיד הנראה לעין.

8. בענין זה עוד נציין, כי העתקת פעילות שדה התעופה אינו דבר של מה בכך, ואף לאחר שיהיה שדה תעופה חלופי קיים ומתפקד, זו תהא כרוכה בהיערכות והתארגנות סבוכה ומורכבת, המוערכת בתקופה בת שנה לפחות (!). בהינתן, כי נכון להגשת עתירה זו אין כל שדה תעופה חלופי בעתיד הנראה לעין, וודאי לא כזה שפועל ומתפקד, הרי שסגירת שדה התעופה תהיה הרסנית לענף, בטווח המיידית.

9. כאמור, פניות העותרת למשיבה 1, שקדמו להגשת עתירה זו, בבקשה כי תעשה שימוש בסמכותה, תקיים דיון ותאריך את תקופת השימוש בשדה התעופה הרצליה, העלו חרס. על כן, לא נותרה בפני העותרת כל ברירה אלא לעתור לבית המשפט הנכבד על מנת לקבל ממנו את הסעד המבוקש ברישא לעתירה זו.

ב. הצדדים

10. העותרת, אגודת התעופה הכללית בישראל, היא גוף המאגד כ-500 טייסים, מדריכי טיסה, בעלי מטוסים, חברות תעופה ומכוני בדק, והיא פועלת לקידום התעופה בישראל.
11. המשיבה 1, המועצה הארצית לתכנון ובניה, היא רשות מינהלית, המשמשת כמוסד התכנון העליון במדינת ישראל אשר הוקם בסעיף 2 לחוק התכנון והבניה, התשכ"ה-1965 (להלן: "**חוק התכנון והבניה**"). המועצה הארצית אמונה, בין היתר, על עריכת תכניות מתאר ארציות הקובעות את התכנון לשטח המדינה כולה, על אישור תכניות מתאר מחוזיות, ועוד.
12. המשיב 2, מר אריה (מכלוף) דרעי, שר הפנים, בעל סמכויות שונות מכוח חוק התכנון והבניה, ומכוחן מכהן, בין היתר, כיו"ר המועצה הארצית (הוא או נציגו).
13. המשיבה 3, גב' מירי רגב, שרת התחבורה, עומדת בראש משרד התחבורה, ומחזיקה בסמכויות שונות מכוח חוק התכנון והבניה, בכללן הסמכות לאשר קביעת שדות תעופה במסגרת תכנית מתאר ארצית, כקבוע בסעיף 49(3) לחוק זה.
14. המשיב 4, משרד התחבורה והבטיחות בדרכים, אחראי לתכנון, פיתוח והסדרה של תשתיות ומערכות תחבורתיות משולבות במדינת ישראל, ובכלל זה אחראי גם על רשות התעופה האזרחית.
15. המשיבה 5, רשות התעופה האזרחית, היא רשות שהוקמה בחוק רשות התעופה האזרחית, התשס"ה-2005, כרשות מקצועית במשרד התחבורה, האחראית על עניני התעופה האזרחית בישראל לפי הוראות אותו חוק ולפי דיני הטיס, ובכלל זה אחראית על פיתוח התעופה האזרחית ותשתיות התעופה בישראל (וביחס לשדות תעופה הכלולים בחוק רשות שדות התעופה, התשל"ז-1977 - בתיאום עם רשות שדות התעופה), וכמו כן אחראית להעניק רישיונות, היתרים ואישורים בתחום התעופה האזרחית.
16. המשיבה 6, רשות שדות התעופה (להלן: "**רש"ת**"), היא רשות שהוקמה בחוק רשות שדות התעופה, התשל"ז-1977 (להלן: "**חוק רש"ת**"), ובמסגרתו הופקדה על החזקה, הפעלה, פיתוח וניהול שדות התעופה המפורטים בתוספת לאותו חוק, **בכללם שדה התעופה הרצליה** (שעדיין מופיע בתוספת לחוק), וכן על תכנון והקמה של שדות תעופה שנקבעו בתכנית אב של שדות תעופה שאישר שר התחבורה.
17. המשיבות 7-9, עיריית הרצליה, עיריית רעננה והמועצה המקומית כפר שמריהו, הן רשויות מקומיות שבתחומן המוניציפאלי מצוי שדה התעופה הרצליה. אף שתושבים רבים המתגוררים בקרבת שדה התעופה ואחרים הביעו דעתם הנחרצת **בעד** המשך קיומו של שדה התעופה, במיקומו הנוכחי, מקדמות הרשויות הללו מאבק עיקש במטרה להביא לסגירת שדה התעופה, תוך שקיים חשש כי מטרתן היא קידום אינטרסים מתחום הנדל"ן.

ג. העובדות הרלוונטיות והמצב התכנוני

1.ג. פעילות שדה התעופה הרצליה

18. שדה התעופה הרצליה מרכז את כל פעילות התעופה הכללית של ישראל במרכז הארץ. למעשה, מאז סגירת שדה דב ולמעט פעילות התעופה הבינלאומית המתקיימת בנמל התעופה בן גוריון, אין שדה תעופה אחר המאפשר פעילות תעופה כללית בכל איזור המרכז, מחיפה בצפון ועד שדה התעופה רמון בעובדה (להוציא פעילות מצומצמת ומוגבלת של מנחתים פרטיים כגון מגידו או שדה תימן).
19. פעילות התעופה הכללית כוללת מגוון שימושים הכרחיים: טיסות בדק וטיפול בכלי טיס; לימוד טיסה והכשרה של טייסים; טיסות אמבולנס; כיבוי אש מהאוויר; הדברת נגעי הכלבת מהאוויר (לכל הארץ); טיסות צילום ומיפוי מהאוויר, לצבא, למשטרה, לרשויות מקומיות וכו'; תחזוקת תשתית חשמל; ועוד.
- יודגש במיוחד, כי בשדה התעופה הרצליה נעשית ההסמכה לטייסי חיל האוויר והפיכת רישיון הטיס שלהם מצבאי לאזרחי, ולמעשה שדה התעופה הרצליה משמש כמרכז ההכשרה העיקרי לתעופה בישראל ולו השפעה ישירה על מצבת הטייסים לחברות התעופה הישראליות הגדולות (ארקיע, אל-על, ישראייר וק.א.ל). בתוך כך, בשדה התעופה הרצליה מוכשרים מרבית (כ-80%) הטייסים האזרחיים של מדינת ישראל, משלב "הלימוד היסודי" ועד להיותם טייסים בעלי רישיון טיסה מסחרי לעבודה כטייסים.
20. עוד יובהר, כי הביקוש העיקרי לצרכי התעופה הללו מצוי במרכז הארץ, הן בשל ריכוזי האוכלוסייה והן בשל צרכי התעופה הכללית ומקבלי השירותים, תוך שלגורמי המדינה, משרדי הממשלה השונים והרשויות המקומיות קיים נתח משמעותי בתוך כל אלה.
21. שדה התעופה הרצליה מהווה, אם כן, תשתית לאומית חיונית במארג שדות התעופה הפנים ארצית, והוא משרת את צרכי התעופה האזרחית של כלל אזרחי מדינת ישראל.
22. כעת נסקור את המצב התכנוני הקיים ביחס לשדה התעופה הרצליה, המרכז את הפעילות החשובה הזו.

2.ג. פעילות שדה התעופה - רקע תכנוני

23. שדה התעופה הרצליה על-שם מודי אלון ז"ל הוא שדה תעופה הקיים כבר עשרות שנים, מאז הקמת מדינת ישראל. על פי ויקיפדיה, שדה תעופה זה היה המשכן הקבוע הראשון של טייסת 101, טייסת הקרב הראשונה של חיל האוויר הישראלי תוך ששדה זה הוקם במיוחד עבורה, וכונה "כנף 3".
24. בשנת 1978 הכריז שר התחבורה דאז על שדה התעופה הרצליה כאחד משדות התעופה הכלולים ברשימת שדות התעופה שבתוספת לחוק רש"ת, ומשכך, בסמכותה של רש"ת "להחזיק, להפעיל, לפתח ולנהל" שדה תעופה זה. ההכרזה נעשתה מבלי שקדם לה הליך תכנוני, תוך שיעוד הקרקע היה חקלאי. יצוין, כי שדה התעופה הרצליה עדיין כלול בתוספת לחוק רש"ת.

ג.2.א. תמ"א 15 - תכנית מתאר ארצית תפרושת שדות התעופה בישראל

25. ביום 25.5.2000 פורסמה למתן תוקף תמ"א 15, תכנית מתאר ארצית תפרושת שדות התעופה בישראל, שאחת ממטרותיה היתה ייעוד וסיווג שדות תעופה בישראל (להלן: "תמ"א 15"). תמ"א 15 הגדירה את שדה התעופה הרצליה, כשדה תעופה "בשימוש" מדרגה 4 [סעי' 7 להוראות התכנית, במספר סידורי 17 שבטבלה]. שדה תעופה מדרגה 4 הוגדר בפרק ב' להוראות התכנית כ"שדה תעופה שנועד לענות בעיקר על הביקושים לטיסות מסחריות, טיסות שכר, טיסות פרטיות וחקלאיות". לאמור, בשנת 2000 קובע מעמדו של שדה התעופה הרצליה בתכנית מתאר ארצית כשדה פעיל ובשימוש.

26. בד בבד, נקבעה בתמ"א 18 הוראה נוספת, בסעיף 8, ולפיה: "ניתן להוסיף או לגרוע שדות תעופה בדרגות 3 ו-4 הכלולים בתכנית זו, וזאת בהתייעצות עם הועדות המקומיות הנוגעות בדבר ועם הועדה המחוזית ובאישור המועצה הארצית" [ההדגשות הוספו].

העתק הוראות תמ"א 15 מצורף לעתירה זו כנספח 3 כחלק בלתי נפרד הימנה.

ג.2.ב. החלטות המועצה הארצית ביחס לזמניות שדה התעופה הרצליה, תמ"מ 5

27. ביום 4.6.2002 התקיים במועצה הארצית דיון לקראת הפקדת תכנית מתאר מחוזית למחוז תל-אביב, תמ"מ 5 (להלן: "תמ"מ 5"). במסגרת הצעת ההחלטה בהפקדת תמ"מ 5, נכלל סעיף כללי שעסק בביטול בעתיד של שדה התעופה הרצליה [עמ' 91 לתמליל הישיבה] (מבלי שבאותה ישיבה יתקיים דיון של ממש בעתידו של שדה תעופה זה). בהמשך לכך, נקבע בסעיף 8.3 לתמ"מ 5 טרם הפקדתה: "בתום חמש שנים מיום אישורה של תכנית זו לא יתאפשר המשך שימוש בשדה התעופה הרצליה אלא כפוף לאישור הועדה המחוזית", תוך שבתשריט התמ"מ, סומן שדה התעופה כשדה זמני. לתכנית הוגשו התנגדויות רבות, בכללן התנגדויות של רש"ת, רת"א, ועיריית הרצליה לענין שדה התעופה הרצליה, אולם ביום 23.10.2007, במסגרת דיון בהתנגדויות לתכנית, אישרה הולנת"ע את התכנית, בכללו סעיף 8.3 האמור.

28. בד בבד, כאמור, סעי' 8 לתמ"א 15 קבע את חובתה של המועצה הארצית לקיים היוועצות עם הועדות המקומיות הרלוונטיות טרם קבלת החלטה. על כן, זימנה המועצה הארצית דיון באשר לשדה התעופה הרצליה, עם גורמים הנוגעים בדבר.

29. בהתאם לכך, ביום 13.10.2009 התקיימה ישיבה של המועצה הארצית, שהתכנסה על מנת לקיים דיון על-פי סעיף 8 לתמ"א 15 ביחס לשדה התעופה הרצליה. בישיבה זו נקבע כך, לפי הצעת היו"ר:

"לאחר שנשמעו הצדדים, ולאחר שדנה בנושא, השתכנעה המועצה הארצית כי יש מקום לשימוש בסמכותה לפי סעיף 8 לפרק א' ומתוקף כך לקבוע את שדה התעופה בהרצליה כשדה זמני לתקופה של חמש שנים, עם אפשרות להארכת תקופה זו.

שדה התעופה משמש כשדה מרכזי לתעופה כללית. שדה התעופה הרצליה קיים ופועל בלב מרקם עירוני מאוכלס ובסמיכות לשימושים המאפיינים אותו ובכללם בתי מגורים, מבני ציבור ועוד.

בדו"ח בודינגר הומלץ להעתיקו. לאורך השנים נבחנו אתרים חלופיים במטרה לאפשר את העתקתו. עם זאת לא הוכשרה עד היום חלופה להעברת פונקציות תעופתיות שמופעלות ביום בשדה.

בנסיבות אלו סבורה המועצה הארצית כי יש להותיר את סימון השדה בתמ"מ 5, ובכלל זה סימונו כ"שדה זמני" ולהותיר את הוראת סעיף 8.3, הקובעת שבתום חמש שנים מיום אישורה של התמ"מ, לא יתאפשר המשך שימוש בשדה התעופה הרצליה. עם זאת מחליטה המועצה כי הוראת סעיף 8.3 לתמ"מ 5 תתוקן בהתאם לקבוע בתמ"מ א" 15, כך שהסמכות להאריך את תקופת השימוש בשדה תהיה בידי המועצה הארצית".

[ההדגשות הוספו].

העתק החלטת המועצה הארצית מיום 13.10.2009 מצורף לעתירה זו כנספח 4 כחלק בלתי נפרד הימנה.

30. בהמשך לכך, ביום 15.4.2010 פורסמה ברשומות תמ"מ 5, ובמסגרת הוראותיה, נקבע בסעיף 8.3, שכותרתו "שדה תעופה זמני":

"בתום 5 שנים מיום אישורה של תכנית זו, לא יתאפשר המשך שימוש בשדה התעופה הרצליה. המועצה הארצית תהא רשאית להאריך את התקופה מעת לעת לאחר שהוצגו בפניה התנאים והנסיבות העדכניים לאותה עת."

[ההדגשה הוספה].

העתק הוראות תמ"מ 5 מצורף לעתירה זו כנספח 5 כחלק בלתי נפרד הימנה.

31. אם כן, אף במסגרת תמ"מ 5 נקבע, כי שדה התעופה הרצליה יהפוך לשדה תעופה זמני לתקופה בת 5 שנים הניתנת להארכה מעת לעת, בהחלטה של המועצה הארצית.

32. כעולה מהחלטת המועצה הארצית מיום 13.10.2009, לצד הקביעה כי שדה התעופה הרצליה יהא שדה זמני, נקבע עוד כי יש למצוא חלופה הולמת לשם העתקת הפעילות הקיימת בו, תוך יצירת קשר בל-ינותק בין שני הדברים. כך, ההחלטה לא עסקה רק בסגירת שדה התעופה, אלא בד בבד אף במצאות חלופה להעסקת הפעילות שבו, ומסיבה זו, למעשה נקבע, כי שדה התעופה יהיה שדה זמני ל-5 שנים, עם אפשרות להארכת התקופה מעת לעת, ועד למציאת אותה חלופה הולמת, על מנת לוודא כי הפעילות המתקיימת בו תמשיך להתקיים אף לאחר סגירתו.

33. כאמור, תמ"מ 5 פורסמה למתן תוקף ביום 15.4.2010, כך שהתקופה שנקבעה בה לענין תוקפו של שדה התעופה אמורה היתה להסתיים ביום 15.4.2015.

34. דא עקא, לקראת סיום התקופה האמורה, אף שלא היתה כל חלופה לפעילות החיונית של שדה התעופה, לא עשתה המועצה הארצית שימוש בסמכותה להאריך את התקופה שנקבעה, ועל רקע זה הוגשו עתירות שונות לבג"צ, על ידי גורמים שונים.

35. בין היתר, ביום 18.2.2015 הגישו עמותת משתמשי שדה התעופה הרצליה והאלוף (במיל') הרצל בודינגר עתירה לבית משפט נכבד זה נגד המועצה הארצית וגופים נוספים [בג"צ 1235/15], משלא הופעלה סמכותה של המועצה הארצית על פי סעיף 8.3 לתמ"מ 5, כאמור. ואמנם, ביום 14.4.2015 הוציא בית משפט נכבד זה צו ביניים בדבר המשך פעילותו של שדה התעופה, וכמו-כן הורה למועצה הארצית לקיים דיון בענין [רי' להלן].

36. על רקע הדברים הללו, ביום 13.10.2015 עשתה המועצה הארצית שימוש בסמכותה, ואכן קבעה כי יש להאריך את התקופה שנקבעה בתמ"מ 5 ב-3 שנים. בנוסף הורתה המועצה הארצית על עריכת תמ"א מפורטת לשדה תעופה זמני בהרצליה, היא תמ"א 15ב', על מנת להסדיר את פעילות השדה בתקופת הביניים.

37. כך תוארו הדברים במסגרת החלטת מועצה הארצית מיום 13.10.2015 [נספח 1 לעיל]:

"המועצה הארצית החליטה בשנת 2009, לקצוב את תקופת השימוש של שדה התעופה הרצליה, המסומן בתמ"א 15, לתקופה של 5 שנים, עם אפשרות להארכת התקופה.

בפני המועצה נשמעה הבקשה להאריך את תקופת השימוש בשדה, הקבועה בתמ"מ 5, לאחר שהובהרה משמעות סיום השימוש בשדה ללא מציאת חלופה הולמת לשימושים הפועלים בו.

המועצה הארצית לתכנון ולבניה השתכנעה כי אכן אין חלופה בשלב זה למיקום הפעילות הקיימת בשדה התעופה הרצליה וללא הארכת השימוש בשדה הנוכחי ואישור תכנית זמנית שתאפשר את המשך הפעילות בשדה, עלול ענף התעופה הכללית לעמוד בפני משבר.

תכנית לשדה תעופה חליפי לתעופה הכללית מקודמת בות"ל והמועצה הארצית קוראת לרשות שדות התעופה ולצוות הות"ל לקיים ביעילות ובמהירות את התכנית.

המועצה השתכנעה בחשיבות שדה התעופה הרצליה לתעופה הכללית בישראל בהיותו שדה התעופה היחיד כמעט המספק פעילות בדק ובית ספר לטיס והשדה העירקי המספק חניה.

מאידך, התרשמה המועצה ומצהירה כי תכניות הבניה בשטח המתפנה ובשטח מגבלות הבניה אותן מטיל השדה הינן בעלות חשיבות ודחיפות עליונה ויישומן חשוב לאין ערוך מהמשך פעילות השדה.

לפיכך מחליטה המועצה לקשור בין הארכת הפעילות בשדה לבין אישור התכניות למגורים בשטח השדה כדלהלן:

1. תקופת השימוש בשדה תוארך למשך 3 שנים מתוך כוונה שבתקופה זו יאושרו התכניות המפורטות למגורים. בתום 3 שנים תבחן המועצה את מעמד התכנית ותדון, לפי הצורך, בהארכת פעילות שדה התעופה בהתאם להן.

2. המועצה, בתוקף סמכותה לפי סעיפים 50 ו-51 לחוק התכנון והבניה, התשכ"ה-1965, מורה על עריכת תמ"א מפורטת לשדה תעופה זמני בהרצליה אשר תיקרא תמ"א 15/ב ותאפשר את המשך פעילות השדה. התמ"א תוכן בהתאם למתווה הבא:

• התכנית תקבע את שטח שדה התעופה הקיים כשדה זמני...

...

• התכנית תלווה בכתב שיפוי מטעם רשות שדות התעופה..."

העתק פרוטוקול הדיון במועצה הארצית מיום 13.10.2015 מצורף לעתירה זו כנספח 6 כחלק בלתי נפרד הימנה.

38. ביום 18.1.2018 ניתן פסק דין בבג"צ 1235/15 הנ"ל, במסגרתו נקבע, בין היתר, כדלק כן:

6". ביום 13.10.2015 קיבלה המועצה הארצית החלטה לאשר הכשרה זמנית של שדה התעופה בהרצליה להארכת תקופת השימוש בשדה התעופה למשך 3 שנים, קרי, עד ה-13.10.2018. בעקבות החלטת המועצה הארצית החליטה רש"ת לאשר הפקדת כתב שיפוי מלא לפעילות המלאה של שדה התעופה בהיקף שהיה נהוג עד לחודש אפריל 2015.

הנה כי כן, על פי המצב התכנוני דהיום, ולאור החלטת המועצה הארצית, הוארכה תקופת השימוש בשדה התעופה עד ליום 13.10.2018.

...

8. הגיעה אפוא העת להכריע לגבי המשך הפעילות בשדה התעופה, אשר אין חולק כי מתבצעת בו פעילות פנים ארצית אווירית חשובה ביותר. בהקשר זה נציין, כי על אף חקיקתו של חוק שדה התעופה דב הוז (הוראות מיוחדות), התשע"ז-2017, לא ברור עד מתי ועד כמה יתאפשר לשדה דב ליתן בעתיד מענה לצורכי התעופה האזרחית בישראל (עתירה שהוגשה כנגד החוק נמחקה בהמלצת בית המשפט – בג"ץ 3031/17 המנהלים מטעם בית המשפט לניהול הגוש הגדול (6896) נ' כנסת ישראל (18.9.2017)).

9. שמנו לנגד עינינו את האינטרס הציבורי המשמעותי של המשך הפעילות האווירית האזרחית, מול האינטרסים הנוגדים של העיריות ותושבי האזור. משכך, אימצנו כמעט במלואה את עמדת היועץ המשפטי לממשלה, אשר מאזנת לטעמנו בין האינטרסים הנוגדים, כך שהשפעת הפעילות התעופרתית על הסביבה תפחת, אך תתבצעה פעילויות תעופה החיוניות לשמירה על גרעין התעופה האזרחית בישראל. בשורה התחתונה, אנו מורים אפוא כי מכאן ולהבא יפעל השדה במתכונת המפורטת להלן:

...

10. נדגיש כי אין בפסק דיננו כדי לסתום את הגולל על כל פתרון תכנוני שיימצא בעתיד לשם הכשרת הפעילות התעופרתית בשדה התעופה הרצליה, וכפי שנמסר לנו בהתאם להחלטת המועצה הארצית מקודמת תמ"א 2/15 אשר אמורה להיות מאושרת לקראת חודש אוקטובר 2018. ממילא מובן, כי אין בפסק דיננו כדי לגרוע או לפגוע בזכויות מי מהצדדים לגבי התוכנית הנ"ל או כל תכנית אחרת."

[ההדגשות הוספו].

העתק פסק הדין מיום 18.1.2018 בבג"צ 1235/15 מצורף לעתירה זו כנספח 7 כחלק בלתי נפרד הימנה.

39. כעולה מן הדברים שנקבעו בפסק הדין, בית משפט נכבד זה הכיר בחשיבותו של שדה התעופה הרצליה, על הפעילות המבוצעת בו. הדברים הללו מקבלים משנה תוקף לאור העובדה, כי מאז שניתן פסק הדין, נסגר ופונה שדה דב, כך שחשיבותו של שדה התעופה הרצליה קיבלה משנה תוקף.

40. מאז פסק הדין שניתן בבג"צ 1235/15, פועל שדה התעופה הרצליה במתכונת מצומצמת אך הכרחית לקיומה של תעופה אזרחית במרכז הארץ.

41. מספר חודשים לאחר שניתן פסק הדין בבג"צ 1235/15 הנ"ל, ביום 7.8.2018 קיימה המועצה הארצית דיון בהארכה נוספת של התקופה שנקבעה בסעיף 8.3 לתמ"מ 5, ובין היתר, כך נאמר שם במסגרת הצגת הרקע לדיון:

"בסמוך למועד הסגירה של שדה התעופה בהתאם לתמ"מ 5, הוגשו מספר עתירות לבג"ץ כנגד סגירת השדה, וניתן על ידי בג"ץ צו ביניים להמשך פעילותו של השדה. כמו כן הורה בית המשפט למועצה הארצית לקיים דיון בנושא.

ב- 13.10.2015 התכנסה המועצה הארצית וקבעה כי "ללא הארכת השימוש בשדה הנוכחי... עלול ענף התעופה הכללית לעמוד בפני משבר", וכי היא "השתכנעה בחשיבות שדה התעופה הרצליה לתעופה הכללית בישראל". המועצה החליטה להאריך בשלוש שנים נוספות את פעילות השדה, מתוך כוונה שבתקופה זו יאושרו התכניות המפורטות למגורים בשטח השדה.

בנוסף הורתה המועצה על עריכת תמ"א מפורטת לשדה תעופה זמני בהרצליה (תמ"א 15/ב) אשר תאפשר את המשך פעילות השדה וקבעה כי התכנית תלווה בכתב שיפוי מטעם רשות שדות התעופה. המועצה קבעה בהחלטתה כי תמ"א 15/ב תקבע את שטח השדה הקיים כשדה זמני, תלווה בתסקיר השפעה על הסביבה, תתייחס למבנים ולמתקנים הקיימים בשדה, וכן תבחן את מגבלות הבניה ותצמצם אותן ככל הניתן.

[ההדגשות הוספו].

העתק פרוטוקול הדיון במועצה הארצית מיום 7.8.2018 מצורף לעתירה זו כנספח 8 כחלק בלתי נפרד הימנה.

42. ואמנם, אף באותו דיון מיום 7.8.2018, החליטה המועצה הארצית להאריך, פעם נוספת, את תוקף הפעילות של שדה התעופה הרצליה, זאת ב-3 שנים נוספות, בהחלטה שזו לשונה [נספח 2 לעיל]:

"המועצה הארצית שמעה את הנימוקים בעד הארכת תוקף פעילות שדה התעופה הרצליה, והודגשה בפניה חשיבותו של השדה לענף התעופה הכללית, אשר יעמוד בפני משבר בסגירת השדה ללא העמדת תחליף ראוי. הובהר כי נמשך קידומה של תמ"א 15/ב, שהיא תכנית מתאר ארצית לשדה זמני ואישורה צפוי עד לסוף השנה הקרובה, ועם אישורה, פעילות השדה תעשה מכוחה. כמו כן, הוצגו בפני המועצה המאמצים שנעשים למציאת פתרון חלופי לשדה, בהם קידום תת"ל 74 לאתר חלופי לשדה וחתימת הסכם להכשרת שדה תעופה חיפה לשימוש זמני חלופי. נוסף לכך הוצגו בפני המועצה מצבן של התכניות המפורטות למגורים המקודמות לשטח השדה המתפנה והזמן המשוער לאישור היתרי בנייה שיוצאו מכוחן.

לאחר שהשתכנעה כי לא ניתן לסגור את השדה ללא תחליף ראוי, ולאחר שהבינה את מצבן של התכניות המפורטות למגורים מחד והפתרונות החלופיים לשדה מאידך, מחליטה המועצה הארצית להאריך את הפעילות של שדה התעופה בהרצליה ב-3 שנים נוספות וזאת עד למתן מענה חלופי לפעילות השדה, או עד להוצאת היתר לפי תמ"א 15/ב לשדה זמני, או עד להוצאת היתר בנייה למגורים בשטח השדה לפי המוקדם מבניהם."

[ההדגשות הוספו].

43. מהחלטה זו עולה, כי המועצה הארצית הכירה בחשיבותו של שדה התעופה הרצליה לענף התעופה הכללית, ואף קבעה כי לא ניתן לסגור אותו ללא תחליף ראוי, שאם לא כן ענף התעופה הכללית בישראל כולה יעמוד בפני משבר (!).

44. עוד נקבע, בהחלטת המועצה הארצית, כי עם אישורה של תכנית תמ"א/15ב', פעילותו של השדה תבוצע מכוחה. באותה עת, ההערכה היתה, כי תמ"א 15/ב תאושר עד סוף אותה שנה, אולם כפי שיפורט להלן, **תכנית זו טרם אושרה סופית**. לסיום קבעה המועצה הארצית, כי היא מאריכה את תקופת קיומו של שדה התעופה הרצליה ב-3 שנים נוספות.

45. דא עקא, לעת הזו ועד לסיום התקופה של 3 השנים הללו - **שעתידה להסתיים בחודשים הקרובים** - לא צפוי להיות כל מענה חלופי לפעילות השדה [י' להלן]. בתוך כך, החלטת המועצה הארצית קבעה, כאמור, כי שדה התעופה הרצליה ייסגר בקרוב אחד מ-3 אלה, המוקדם מביניהם:

45.1. מתן מענה חלופי לפעילות השדה;

45.2. הוצאת היתר לפי תמ"א 15/ב לשדה הזמני;

45.3. הוצאת היתר בנייה למגורים בשטח השדה.

46. חרף חלוף הזמן, עד היום לא קרוב להתקיים איזה מן התנאים הנקובים בהחלטת המועצה הארצית: אין ולא צפוי להיות בקרוב מענה חלופי לפעילות שדה התעופה הרצליה; טרם אושרה תמ"א 15/ב כך שממילא לא ניתן להוציא היתרי בניה מכוחה; וטרם אושרו תכניות בניה למגורים, כך שממילא לא ניתן להוציא היתרי בניה מכוחן.

47. ייאמר מיד, כי בכל מקרה סבורה העותרת, כי יש למצוא שדה חלופי שאליו תעבור הפעילות הקיימת בשדה התעופה הרצליה, טרם סגירתו, אולם מה שברור לכל הוא, כי עדיין לא התקיימה ולא קרובה להתקיים אף אחת מן החלופות הנקובות בהחלטת המועצה הארצית מיום 7.8.2018, וחרף זאת, **שדה התעופה הרצליה עומד בפני סכנת סגירה (!)**.

ג.2.ג. תמ"א 15/ב - תכנית "שדה תעופה זמני - הרצליה"

48. כאמור לעיל, במסגרת החלטתה מיום 13.10.2015, הורתה המועצה הארצית על עריכת תמ"א מפורטת לשדה תעופה זמני בהרצליה, תמ"א 15/ב.

49. ואכן, בד בבד עם ההליכים דלעיל, התקיימו הליכים לקידומה ואישורה של תכנית תמ"א 15/ב, "שדה תעופה זמני - הרצליה", אשר הוראותיה עוסקות בהמשך קיום שדה התעופה הרצליה, באופן זמני, במטרה להכשיר את פעילותו בתקופת הביניים.

העתק הוראות תמ"א 15/ב מצורף לעתירה זו **כנספח 9** כחלק בלתי נפרד הימנה.

50. על פי סעיף 7.2 להוראות התכנית, **תוקפה של התכנית יפקע: "עם אישור תכנית פיתוח לתכנית מאושרת למגורים או תחילת עבודות בשטח התכנית לצורך מימוש התכנית למגורים או עם מתן היתר ראשון בשטח התכנית למגורים או עם קבלת רשיון הפעלה לשדה תעופה חלופי לתעופה הכללית"**.

51. בסעיף זה נקבעו תנאים באשר להמשך קיומו של שדה התעופה הזמני הדומים מאוד, אף אם אינם זהים במדויק, לאלו שנקבעו בהחלטת המועצה הארצית מיום 7.8.2018.

52. והנה, תמ"א 15/ב עברה כמעט את כל הליכי האישור, וביום 6.8.2019 החליטה המועצה הארצית להמליץ לממשלה לאשר את התכנית, בזו הלשון:

"לאחר ששמעה את חברי הוועדה... מחליטה המועצה הארצית... להמליץ לממשלה על אישור התכנית..."

כמו כן, בהתאם להחלטות המועצה מיום 13.10.15 ומיום 2.2.16, התכנית תועבר לאישור הממשלה רק לאחר הפקדת כתב שיפוי מלא על ידי רשות שדות התעופה, בהתאם להתחייבות משרד התחבורה ורשות שדות התעופה בפני המועצה הארצית, התחייבות שעל בסיסה קודמה התכנית ובהסתמך על כך חודשה מדיניות אי האכיפה על ידי היועץ המשפטי לממשלה".

[ההדגשות הוספו].

העתק החלטת המועצה הארצית בתמ"א 15/ב מיום 6.8.2019 מצורף לעתירה זו כנספח 10 כחלק בלתי נפרד הימנה.

העתק פרוטוקול דיון המועצה הארצית בתמ"א 15/ב מיום 6.8.2019 מצורף לעתירה זו כנספח 11 כחלק בלתי נפרד הימנה.

53. דא עקא, חרף העובדה שהתכנית עברה את כלל הליכי האישור ואף הומלץ לממשלת ישראל לאשרה, עד היום, בחלוף כ-20 חודשים (!) מיום שניתנה החלטת המועצה הארצית מיום 6.8.2019, טרם הופקד כתב שיפוי על ידי רשות שדות התעופה, וממילא, טרם אושרה התכנית.

54. במצב דברים זה, הרי שחרף החלטת המועצה הארצית מיום 13.10.2015 בדבר עריכתה של תמ"א 15/ב - תכנית זו, העוסקת בהסדרה זמנית של הפעילות המתקיימת בשדה התעופה הרצליה, אמנם עברה כמעט את כל הליכי האישור, אך עדיין לא אושרה, למיטב הבנתה של העותרת, משום שלא הופקד כתב השיפוי כאמור.

ג.2.ד. סיכום ביניים

55. מן המקובץ עולה, כי המצב התכנוני הוא זה: הארכת תוקף פעילות שדה התעופה הרצליה על פי סעיף 8.3 לתמ"מ 5 צפויה לפקוע בחודשים הקרובים, אולם המועצה הארצית אפילו אינה מתכנסת פעם נוספת ולו על מנת לדון בהארכת תוקפו של סעיף זה; תמ"א 15/ב שנערכה ועברה הליכי אישור שונים מתוקף החלטת המועצה הארצית ועל מנת להסדיר את קיומו של שדה התעופה הרצליה בתקופת הביניים, טרם אושרה, כפי הנראה משום שרשיית אינה מפקידה כתב שיפוי ו/או מסיבה אחרת כלשהי; ודה-פקטו, שדה התעופה הרצליה עלול להיסגר בעת הקרובה מבלי שניתנה החלטה מודעת ומושכלת בדבר סגירתו במועד זה ו/או הסדרת הפעילות המתקיימת בו בשדה חלופי, על כל המשמעות הנובעות מאלה.

56. ככל שיש יד מכוונת לקיומה של תוצאה מעין זו - לאמור, סגירת שדה התעופה הרצליה ללא חלופה הולמת לפעילות שבו - הרי שכל החלטה או העדר החלטה בענין, היא נעדרת סמכות, נעדרת סבירות, נעדרת שקיפות והגינות ולוקה בליקויים נוספים מתחום המשפט המינהלי.

57. לעת הזו, קיים חשש כי רשיית, בהיותה המפעיל של שדה התעופה הרצליה ו/או כל גורם אחר יביאו לכך ששדה התעופה הרצליה ייסגר, דה-פקטו, כך שחששה של העותרת איננו פורמאלי כלל ועיקר.

58. לאחר שאמרנו את כל זאת, להשלמת התמונה נראה אף כי אין כל חלופה הולמת ו/או בכלל לפעילות המתקיימת בשדה התעופה הרצליה.

ג. העדר קיומה של חלופה לפעילות שדה התעופה הרצליה

59. כפי שתואר לעיל, שדה התעופה הרצליה מהווה שדה תעופה פנים ארצי מרכזי בעולם התעופה הכללית בישראל. בשדה התעופה הרצליה מתקיימת פעילות חיונית ואף קריטית להמשך קיומה של התעופה הכללית בישראל, תוך שמתבצעות מתוכו פעולות הצלה הכרחיות, הכשרת טייסים ועוד.

60. חרף האמור, מאז שניתנה החלטת המועצה הארצית מיום 7.8.2018 בדבר הארכת פעילותו ב-3 שנים, דה-פקטו, לא השתנה דבר. יוצא, אם כן, שבמצב הדברים הקיים היום, ככל שייסגר שדה התעופה הרצליה בעת הקרובה, כל הפעילות המתקיימת בו עתידה להיוותר ללא כל מענה או פתרון, אלא אם המועצה הארצית תורה, פעם נוספת ובהתאם לסמכותה שנקבעה בסעיף 8.3 לתמ"מ 5, על הארכת התקופה שנקבעה בסעיף זה, "מעט לעת".

ג.א. תת"ל 74 - הקמת שדה תעופה בחדרה

61. החלופה הקבועה שנבחרה להחליף את הפעילות המתקיימת בשדה התעופה הרצליה, עתידה להיות הקמת שדה תעופה חלופי באיזור חדרה, זאת, לאחר שנבחנו 44 (!) חלופות שונות במיקומים שונים בישראל לקיום הפעילות המתקיימת בשדה.

העתק מצגת שנערכה על ידי רש"ת במסגרת בחינת החלופות של תת"ל 74 מצורף לעתירה זו כנספח 12 כחלק בלתי נפרד הימנה.

62. במסגרת ההליכים לאישורה של תת"ל 74, נקבע בהחלטת מליאת הות"ל מיום 30.7.2018:

"הוועדה לאחר ששמעה סקירה על חשיבות שדה לתעופה הכללית סבורה שיש חשיבות רבה בקידום תת"ל 74, שדה תעופה לתעופה כללית חליפי לשדה תעופה בהרצליה ולפעילויות התעופה הכללית המתקיימות כיום בשדה התעופה "דב הוז" בתל אביב, לאור ההחלטות לפינויים.

בפני הוועדה הוצגה החלטת המועצה הארצית לאפשר המשך פעילות התעופה הכללית בהרצליה באופן זמני...

איתור השדה במתחם "חדרה מזרח" מוצע כמיקום מועדף לאחר בחינה מקצועית, מורכבת ומעמיקה במספר שלבי בחינה, לרבות חלופות מאקרו למספר רב של אתרים... בכל השלבים אתר "חדרה מרכז" היה בין שלושת האתרים עם הדירוג הגבוה ביותר מבחינת עמידה בקריטריונים הדרושים...

לנוכח העובדה ששדה התעופה הרצליה שלו אין תכנית פועל כיום בחסות בג"צ אשר אפשר המשך פעילויות תעופה החיוניות לשמירה על גרעין התעופה האזרחית, הועדה קוראת לרשות שדות התעופה לקדם בהקדם תכנית מפורטת לשדה התעופה באתר חדרה מזרח".

[ההדגשות הוספו].

יצוין, כי לאחר ישיבה זו התקיימה ישיבה נוספת של מליאת הות"ל, מיום 20.5.2019, ובמסגרתה נקבע, כי ההחלטה מיום 30.7.2018 התקבלה כדין.

העתק החלטות הות"ל מיום 30.7.2018 ומיום 20.5.2019 מצורף לעתירה זו כנספת 13 כחלק בלתי נפרד הימנה.

63. למיטב ידיעת העותרת ועל פי מסמכי התכנית, מאז ההחלטות האמורות ועד ליום הגשת עתירה זו לא התקיים כל דיון נוסף, לא התקבלה החלטה נוספת ולא חלה התקדמות ממשית בהליכי אישורה של תכנית זו.

64. עולה מן המקובץ, כי תכנית זו מצויה בשלבי הכנה וגיבוש, אך יחד עם זאת, היא מצויה בשלב מקדמי וממילא טרם הוחלט על העברתה להערות הועדות המחוזיות.

65. עוד יש לציין בהקשר זה, כי ביום 29.7.2020 התקיימה ישיבה משותפת של וועדת הכלכלה ולוועדת הפנים והגנת הסביבה של הכנסת [פרוטוקולים מס' 38 ו-43, בהתאמה], ובסיומה נאמר:

"הוועדות שמעו את התנגדות ראש העיר חדרה ואת ראש המועצה האזורית מנשה ונציגי רשויות מקומיות ואזוריות באזור להקמת שדה תעופה חלופי באזור חדרה בשל הפסקת הפעילות הצפויה בשדה התעופה הרצליה, ואת ראש עיריית הרצליה המבקשים כי השדה לתעופה כללית יישאר בהרצליה.

סגן שר הפנים מסר לוועדה כי מינהל התכנון התבקש לקיים בדיקה נוספת של המיקום לשדה תעופה חלופי להרצליה.

הוועדות מבקשות מלכתחילה לבדוק שוב היתכנות להשאת השדה בהרצליה, אם התושבים רוצים וזה לא מייצר מפגעים סביבתיים קשים יותר מכפי שהולכים לייצר. עם כל הכבוד האינטרס של בניית יחידות דיור הוא חשוב אבל הוא לא גובר על הכול. חוץ מזה, גם כך זה אזור צפוף.

מנכ"ל רשות התעופה האזרחית אמר לוועדה כי הוא מתחייב להקים במרכז הארץ שדה תעופה לתעופה כללית.

הוועדות התרשמו כי נדרשת בדיקה מעמיקה מחדש של הצורך בחלופות. לפיכך הוועדות דורשות מרשות התעופה האזרחית ומרשות שדות התעופה, מחיל האוויר ומגורמי התכנון לבחון שוב את הצרכים והחלופות לרבות את האפשרות לחלק את פעילות התעופה הכללית בין מספר שדות תעופה קיימים, לרבות אלו שבבעלות פרטית.

אני לא רוצה לקצוב זמן אבל אני פונה לרשות שדות התעופה, לרת"ע ולמינהל התכנון להתכנס בזמן הקרוב ולדווח לוועדה מה המגמות שנוצרו לאחר הדיון הזה. אני אומר שנוצרו כי אני מקווה שיווצרו."

[ההדגשות הוספו].

העתק פרוטוקול הדיון בוועדות הכנסת מיום 29.7.2020 מצורף לעתירה זו כנספת 14 כחלק בלתי נפרד הימנה.

66. עולה מן האמור, כי כפי הנראה, עדיין לא הוחלט סופית איזו חלופה, אם בכלל, תהיה לפעילות הקיימת בשדה התעופה הרצליה, ועל כל פנים ברור, כי בין אם האתר הרלוונטי יישאר חדרה מזרח או כל אתר אחר, חלופה מעין זו לא תקרום עור וגידים בחודשים הקרובים, ועד לפקיעת התוקף המוארך לפי סעיף 8.3 לתמ"מ 5.

ג.3.ב. שדה התעופה חיפה (ותת"ל 80)

67. שדה התעופה בחיפה נבנה בשנות ה-30 של המאה הקודמת והוא פועל מתוקף תכניות מנדטוריות ואחרות. נכון להיום, מתקיימים הליכים לעריכתה ואישורה של תת"ל 80, שתחול על שדה התעופה בחיפה, אולם אף תכנית זו עדיין רחוקה מאישור, כך שנכון להיום הפעילות בשדה תעופה זה ממשיכה להתקיים על פי המצב התכנוני הקיים.
68. בתקופה שקדמה להגשת עתירה זו, גילתה העותרת להפתעתה, כי בשנים האחרונות נכרתו שני הסכמים בין מספר רשויות הנוגעות בדבר, ובמסגרתם הוסכם, לכאורה, כי חלק מן הפעילות בשדה התעופה הרצליה תועתק לשדה התעופה בחיפה! במה דברים אמורים?
69. ביום 21.9.2020 פנתה העותרת למנכ"ל רש"ת, מר יעקב גנות, וביקשה לקבל את התייחסות רש"ת לפרסומים מהם עלה כי בכוונת רש"ת להכין את שדה התעופה חיפה כחלופה מלאה וקבועה לשדה התעופה הרצליה, וכן לידיעה לפיה המינהלת להקמת שדה התעופה "חדרה מזרח" פורקה ולפיה הקמת השדה אינה מתקדמת.
- העתק מכתב העותרת לרש"ת מיום 21.9.2020 מצורף לעתירה זו כנספח 15 כחלק בלתי נפרד הימנה.
70. ביום 15.10.2020 השיבה לעותרת היועצת המשפטית של רשות שדות התעופה, עו"ד שרון קנר, בזו הלשון:
1. רש"ת ממשיכה בקידום רציף של תכנית המתאר לשדה תעופה חלופי קבוע באתר חדרה מזרח, במסגרת תת"ל 74, המצויה בשלבי הכנה מתקדמים בועדה לתשתיות לאומיות.
2. מתוך הכרה בחשיבות פעילות התעופה הכללית ועל מנת לשמר את רצף פעילותה מיום הפסקת פעילות שדה התעופה הרצליה ועד לסיום הקמתו והכשרתו המבצעית של שדה הקבע האתר חדרה מזרח, נערכת רש"ת להעתקה חלקית וזמנית בלבד של הפעילות משדה התעופה הרצליה לשדה התעופה חיפה.
- עם סיום הכשרת שדה הקבע כאמור, תועתק אליו כל פעילות התעופה הכללית".
- [ההדגשות הוספו].
- העתק מכתב ב"כ רש"ת לעותרת מיום 15.10.2020 מצורף לעתירה זו כנספח 16 כחלק בלתי נפרד הימנה.
71. העותרת הופתעה ללמוד, כי לדברי רש"ת, היא נערכת להעתקת פעילות לשדה התעופה בחיפה, אך זאת מבלי שנמסר לעותרת, בהסתמך על איזו החלטה או הוראה, קיימת היערכות זו.
72. כמו כן, מבדיקה שערכה העותרת לקראת הגשת עתירה זו, עלה, כי הדברים הללו סותרים לכאורה את דבריו של נציג רש"ת שנה קודם לכן, בדיון שהתקיים במועצה הארצית ביום 6.8.2019 בענין תמ"א 15/ב, כפי שהובאו בפרוטוקול אותו דיון [נספח 11 לעיל], כדלקמן: "אציין כי לאור זאת שפתרון זמני לשדה התעופה בהרצליה באמצעות שדה התעופה בחיפה לא מקודם בשל התנגדות ראש עיריית חיפה, החליט שר התחבורה לשנות מדיניות ולפיה יש לקדם פתרון לשדה חלופי בחדרה" [ההדגשה הוספה].

73. לאור האמור, ניסתה העותרת לברר, האם אמנם מתקיימת היערכות להעברת הפעילות של שדה התעופה הרצליה לחיפה, ובהתבסס על איזו החלטה, אולם הדבר לא עלה בידה.

74. ביום 25.1.2021 פורסמה כתבה במקומון הקרוי "כלבו חיפה והקריות" שכותרתה: "משרד התחבורה: משוחררים מהתחייבותנו לשדה התעופה". בכתבה זו נאמר, כי מנכ"ל משרד התחבורה עופר מלכה פנה ביום 24.1.2021 לראשת העיר חיפה, גבי עינת קליש רותם, במכתב בו נאמרו הדברים הבאים (כמובא בכתבה):

"ב-14 באוגוסט 2019 נחתם סיכום עקרונות בין משרד התחבורה והבטיחות בדרכים, חברת נמלי ישראל, רשות שדות התעופה ועיריית חיפה, שנועד לאפשר תכנון כולל ומיטבי של הנמל הימי ושדה התעופה המצוי בסמוך לו, ולצורך כך הסכימו הצדדים כי לצד המשך הקמת נמל המפרץ ודרכי הגישה אליו ללא כל הפרעה, התוכנית המפורטת לשדה התעופה חיפה (תת"ל 80) תעודכן באופן שלא ימנע את המשך הארכת מסלול שדה התעופה כמבוקש על ידי עיריית חיפה. העירייה מצדה התחייבה לשתף פעולה ולסייע בהוצאות היתרי הבנייה הנדרשים להעברה זמנית וחלקית של פעילות התעופה הכללית משדה התעופה הרצליה לשדה התעופה חיפה, כך שההיתרים יינתנו תוך חצי שנה מחתימת סיכום העקרונות. ...

... הצורך בקבלת התחייבותה של העירייה וקביעת לוח זמנים למימושה בא לעולם מכיוון ששנתיים קודם לכן, באוקטובר 2017, התחייבה העירייה ... לפעול להוצאת היתרי הבנייה הנדרשים להעתקת הפעילות מהרצליה לחיפה, אך בפועל, למרות כל מאמצי רשות שדות התעופה לקבלת ההיתרים, סירבה העירייה לקיים את חיוביה ונמנעה מהוצאת היתרי הבנייה. ...

מכיוון שמדובר בקידום ובפיתוח תשתיות לאומיות בחשיבות עליונה, משרדנו רואה עצמו משוחרר מהתחייבויותיו. ..."

[ההדגשות הוספו].

העתק הכתבה במקומון מיום 25.1.2021 מצורף לעתירה זו **כנספח 17** כחלק בלתי נפרד הימנה.

75. העותרת נדהמה לגלות, אם כן, כי קיימים לכאורה הסכמים בין משרד התחבורה, חנ"י, רש"ת ועיריית חיפה, בדבר העתקת הפעילות בשדה התעופה הרצליה, לחיפה, זאת, בשעה שבאותה תקופה ממש הות"ל דנה בהקמת שדה תעופה חלופי באתר "חדרה מזרח", לאחר שכאמור בחנה 44 חלופות ברחבי ישראל, ותוך שברור היה, כי שדה התעופה חיפה אינו יכול לשמש חלופה לפעילות שדה התעופה הרצליה.

76. בנוסף, למיטב ידיעת העותרת, הסכמים אלו בדבר העברת הפעילות לחיפה נחתמו מבלי שהתקיים דיון בענין במועצה הארצית, המוסמכת לדון בדבר המשך הפעלת שדה התעופה הרצליה, ממילא מבלי שהדבר נקבע על ידי המועצה הארצית, מבלי שהתקיים דיון פומבי כלשהו בענין, ומבלי שהוזמנו לדיון כלל הגורמים שעלולים להיפגע ממהלך כזה, בכללם העותרת, ולמיטב ידיעת העותרת אף מבלי שהתקיים דיון מקצועי, בכלל או כראוי, בהיתכנות של מהלך כזה ובסכנות הטמונות בו.

77. לאחר שהעותרת ניסתה לקבל לידיה את ההסכמים הנזכרים בכתבה, אך הדבר לא צלח, פנתה העותרת ביום 25.2.2021 לרש"ת, לרת"א, למשרד התחבורה, לחנ"י, לעיריית חיפה ולוועדה המקומית לתכנון ולבניה חיפה, בבקשה לפי חוק חופש המידע, התשנ"ח-1998 (להלן: "חוק חופש המידע"), במסגרתה ביקשה לקבל, בין היתר, את ההסכמים הנזכרים בכתבה.

העתקי פניות העותרת לרשויות מיום 25.2.2021 בבקשה לפי חוק חופש המידע מצורפים לעתירה זו **כנספח 18** כחלק בלתי נפרד הימנה.

78. ביום 6.4.2021 קיבלה העותרת את תשובת הממונה על חוק חופש המידע ברשימת, אליה צורפו שני הסכמי עקרונות בין הגורמים האמורים, משנת 2017 ומשנת 2019, מהם עולות ההסכמות הבאות:

78.1. קיימת היערכות להעתקה חלקית ומסויימת של פעילות שדה התעופה הרצליה לשדה התעופה בחיפה.

78.2. אף שהסכם העקרונות עוסק, לכאורה, ב"פתרון ביניים" שהוא חלקי וזמני לפעילות בשדה התעופה הרצליה, הסכם עקרונות זה קובע כי "זמניות" זו תימשך פרק זמן של עד **25 שנים** (!), ואולי מעבר לכך (אם התקופה תוארך) (או עד להפעלת שדה תעופה חלופי באתר חדרה מזרח - אפשרות שכאמור אינה מקודמת).

78.3. ה"חלקיות" המתוארת בהסכם העקרונות, לא הוגדרה כלל, אולם נקבע כי לחיפה תעבור גם חלק מן הפעילות שהתקיימה בשדה דב, שנסגר (!).

78.4. בכפוף לקיום התחייבויות רמ"י על פי ההסכם, שדה התעופה בהרצליה, ייסגר.

העתק תשובת הממונה לפי חוק חופש המידע ברשימת, במסגרת דוא"ל מיום 6.4.2021, אליו צורפו: מכתבה מאותו יום, הסכם עקרונות משנת 2017 והסכם עקרונות מיום 14.8.2019, מצורף לעתירה זו **כנספח 19** כחלק בלתי נפרד הימנה.

79. דהיינו, אף שהמשך השימוש בשדה התעופה הרצליה מצוי בסמכות המועצה הארצית, וחרף הדיונים רבי השנים והעניפים שהתקיימו בענין זה במוסדות התכנון, בממשלה, בועדת בודינגר [ר' להלן], והדיונים בתת"ל 74, חתמו מספר רשויות על הסכמים שיש בהם למצער משום עקיפה של סמכויות המועצה הארצית, לרבות על פי סעי' 8 לתמ"א 15 וסעיף 8.3 לתמ"מ 5.

80. לטעמה של העוררת, במצב הדברים התכנוני והמשפטי, הרי שהסכמים אלה אינם יכולים להתקיים (בכל הקשור עם העתקת הפעילות). מבלי לגרוע מן האמור, להלן נראה מדוע שדה התעופה חיפה אף אינו יכול לשמש חלופה לפעילות המתקיימת בהרצליה, גם לא באופן זמני.

ג.3.ג. שדה התעופה חיפה אינו יכול לשמש חלופה, אף לא באופן זמני

81. חרף המוסכם בהסכמי העקרונות האמורים, שדה התעופה בחיפה אינו יכול לשמש חלופה, אף לא זמנית או חלקית, ואף לא כפתרון ביניים, לפעילות המתקיימת בשדה התעופה הרצליה.

82. הטעמים הרבים בגינם אין להעביר את פעילות שדה התעופה הרצליה לחיפה, הם רבים ומובהקים, כפי שיפורט להלן. בתוך כך, העותרת פנתה לתא"ל (במילי) אודי זהר, ששימש כראש רתי"א בעבר, בבקשה שיחווה דעתו ביחס לאפשרות להעביר את פעילות שדה התעופה הרצליה לחיפה, ומומחה זה אכן ערך חוות דעת, במסגרתה **קבע, באופן חד משמעי, כי אין כל אפשרות או היתכנות להעביר את הפעילות בשדה התעופה הרצליה, לחיפה**.

בין היתר, כך נאמר בחוות הדעת: "...סגירת שדה התעופה הרצליה (בחזקת "אבן הראשה" של התעופה הפנים ארצית) תגרום להרס מוחלט של התעופה הקלה הפנים ארצית, מסחרית ופרטית ואף תפגע בבטיחות הטיסה" [בעמ' 2 סעי' 4].

העתק חוות דעת מומחה התעופה מטעם העותרת, תא"ל (במיל') אודי זהר, מיום 20.4.2021, מצורף לעתירה זו כנספח 20 כחלק בלתי נפרד הימנה.

83. להלן נביא חלק מן הטעמים המובהקים לכך שלא ניתן להעביר לחיפה את הפעילות המתקיימת בשדה התעופה הרצליה.

84. ראשית, הריחוק הגיאוגרפי של שדה התעופה חיפה ממרכז הארץ ומדרומה, אינו מאפשר קיום אמיתי של פעילות תעופה אזרחית בו כחלופה לפעילות בהרצליה (!). ביחס למרבית הפעילות - "חלופה" מעין זו תהווה חיסולה. בתוך כך, סגירת שדה התעופה הרצליה ללא חלופה ראויה תביא לפגיעה קשה בבטיחות הטיסה.

כך למשל, בכל הקשור לטיסות לימוד ואימון, קיימות מגבלות בטיחותיות על טיסת החניכים, למשל משום שעליהם להימנע מלחצות מרחבים אוויריים ומגדלי פיקוח ולהגיע במהירות לנחיתה במקרה של שינוי במזג האוויר, ועוד, באופן שאינו מאפשר את העתקתם לחיפה.

בנוסף, שדה שאינו נמצא במרכז הארץ, בנוסף לכל המגבלות, אינו מאפשר טיסה בטוחה, בין היתר משום שלפחות חלק מכלי הטיס מוגבלים בדלק ומכאן אף מוגבלים בזמן השהות באוויר, ולכן קיימת חשיבות קריטית לקיומו של שדה במרכז הארץ.

זאת ועוד: פעילויות כגון אמבולנס מוטס או כיבוי אש הן לעתים קריטיות במגבלת זמן שמחייבת סמיכות למקום האירוע.

בין היתר, כך נאמר על ידי המומחה בחוות הדעת: "7. בטווח שבין ש"ת חיפה לשדה התעופה בבאר שבע (שדה תימן) לא ייוותר, לאחר סגירתו של שדה התעופה בהרצליה, שום שדה תעופה ואפילו לא מנחת מסוקים לשירות התעופה הכללית (GA) ... 8. כאן המקום להדגיש שהעדיר שדה תעופה לתעופה הכללית פוגע קשות בבטיחות הטיסה, טייס היוצא משדה התעופה חיפה ונתקל בבעיה מכל סוג שהוא - מזג אוויר או תקלה טכנית אין לו שום שדה שהוא יכול לנחות במרכז הארץ..." [סעי' 8 לחווה"ד].

85. שנית, שדה התעופה בחיפה אינו יכול לקלוט את כל הפעילות המתקיימת בשדה התעופה הרצליה (שאף קלטה לתוכה חלק מן הפעילות בשדה דב), אף לאחר צמצומה (!), אם בכלל. לא בכדי הודיעה רש"ת כי ההעתקה תהיה "חלקית", תוך שבשום מקום לא בואר מהי אותה חלקיות ואיזה נפח פעילות מתכוונים להעתיק, אולם ללא ספק יהא זה חלק קטן ביותר מכלל הפעילות, באופן שבשום פנים אינו יכול לשמש כחלופה, אף מטעם זה בלבד.

נראה, כי "חלופת חיפה" איננה אלא בגדר "עלה תאנה", שנועד להצדיק את סגירת שדה התעופה הרצליה, תוך שלא זו בלבד שאין כל שקיפות באשר לעצם הכוונה להעביר פעילות לשדה התעופה חיפה, אלא אף שאין כל שקיפות באשר לנפח הפעילות המתוכננת להעתקה, מהותה וטיבה.

86. שלישית, שדה התעופה בחיפה מוגבל מבחינות נוספות באופן שאינו מאפשר את העתקת הפעילות אליו. כך, בין היתר, בשדה התעופה בחיפה אין מסלולי הסעה, באופן שאינו מאפשר כמעט הכנסת פעילות נוספת; אין בו איזורי אימון בדומה לקיים בהרצליה; וניכר כי לא נבחנה הישימות האווירית של תכנון זה, תוך שצירי הגישה לנחיתה והמראה בחיפה בעייתיים ביותר, בשל הסביבה הקרובה ובה בתי זיקוק והמפעלים הפטרוכימיים, נמל חיפה, רכס הכרמל המחייב "טיפוס" בתלילות יחסית, ועוד.

87. רביעית, קיים סיכון ממשי בהוספת פעילות תעופתית באיזור מפרץ חיפה, על שלל בעיותיו.

88. בענין זה, לא למותר לציין דברים שנאמרו על ידי מר אביהו האן, חבר מועצת עיריית חיפה, בדיון האמור בוועדות הכנסת מיום 29.7.2020 [נספח 14 לעתירה זו, בעמ' 23]:

"... אני רוצה לייצג כאן את עמדת תושבי חיפה ובעיקר גם את עמדת הסיעות הגדולות במועצת עיריית חיפה שמתנגדות בצורה נמרצת להעברת שדה התעופה הכללית של הרצליה לחיפה.

לנו בחיפה - וזה דבר ידוע וברור - יש את הבעיות הקשות שלנו של מפרץ חיפה. יש לנו את המפעלים המסוכנים הפטרוכימיים, את בז"ן, את מכלי תש"ן, יש לנו הרבה מאוד רכיבים מסוכנים שנמצאים על הקרקע באזורי ההמראה והנחיתה של שדה התעופה. להביא היום עוד עשרות מטוסים קלים לחיפה לצורכי פנאי או הדרכה, זה דבר מסוכן מאוד.

אנחנו מאוד חוששים מאירוע שיכול להיות אירוע קולוסאלי מסוכן עם תופעת דומינו בה מטוס פייפר נופל על אחד המכלים של מפעלי בז"ן או מכלי תש"ן ויוצר תגובת שרשרת שיכולה לייצר כאן אסון נוראי בחיפה.

תושבי חיפה סובלים קשות מהבעיות השונות שיש לנו מהמפרץ ועכשיו להביא לנו גם את בעיות התעופה הכללית עם רעש מעל ראשינו, זאת פגיעה קשה באיכות החיים של התושבים עם זמזומים אין סופיים שיהיו מעל ראשינו - זה דבר אחרון שאנחנו צריכים.

אנחנו מנסים לייצר לנו בחיפה את הפתרונות שלנו בנושאים של מפרץ חיפה ואנחנו לא רוצים להביא לנו עכשיו את הבעיות הקשות שיש עם התעופה הכללית. אנחנו לא נכנסים לשיקולים של הוועדה או של המערכות התכנוניות היכן למקם את השדה, אבל חיפה היא לא המקום למקם את התעופה הכללית."

[ההדגשות הוספו].

89. אם כן, העתקת פעילות לשדה התעופה בחיפה, ככל שאפשרית מבחינה מעשית, תכנונית או חוקית, לא תהווה בשום אופן חלופה לפעילות שדה התעופה הרצליה, לא מבחינה גיאוגרפית, שכן כאמור עסקינן בשדה המרוחק משדה התעופה הרצליה וממוקדים אחרים בארץ; לא מבחינה אופי הפעילות והיקפה; ולא מכל בחינה אחרת, כשבתוך כך, כאמור, אף לא הובהר איזה נפח פעילות יכול שדה התעופה בחיפה לקלוט מתוך פעילות התעופה הכללית הקיימת בשדה התעופה הרצליה, אולם ידוע בבירור, כי חלק ניכר מפעילות זו ייוותר ללא מענה.

90. נוסף לכל האמור, כי מאז סגירת שדה דב, מצב התעופה האזרחית בישראל הידרדר משמעותית, ולאור צמצום הפעילות שהתקיימה בשדה התעופה הרצליה, נכון להיום שדה זה אינו מצליח אפילו לתת מענה לכלל צרכי האוכלוסייה, כך שתהא זו יומרה לסבור כי ניתן לקלוט פעילות של שני שדות תעופה מרכזיים (שדה דב והרצליה), במרכז הארץ, לתוך המעט שניתן לקיים בחיפה, אם בכלל.

91. בסיכומו של דבר, וכפי שקבע המומחה מטעם העותרת, היומרה להעביר חלק מן הפעילות הקיימת בשדה התעופה הרצליה, לחיפה, אינה נותנת מענה לצרכים, ויתרה מזאת: אפשרות העתקת הפעילות לחיפה נבדקה בעבר, בוועדת בודינגר ועל ידי צוות התכנון של תת"ל 74, אולם הובהר כי שדה תעופה זה אינו יכול לתת כל מענה [ר' בסעי' 3 לעמוד האחרון של חווה"ד].

92. זאת ועוד. לאור המתואר לעיל באשר לחלופה של הקמת שדה תעופה באתר חדרה מזרח, קביעת שדה התעופה בחיפה כחלופה כלשהי לפעילות שדה התעופה הרצליה, עלולה להפוך מזמנית לקבועה (!). כך, בהינתן שהקמת שדה תעופה באתר חדרה מזרח נבחנת שוב בימים אלה, כאמור, וכלל אינה סופית, לא כחלופה הנבחרת ולא בדרך של קידומה בפועל, הרי שלא מן הנמנע, כי הניסיון להעביר פעילות מצומצמת וחלקית מהרצליה לחיפה, ובכך לתת "הכשר" לסגירת שדה התעופה הרצליה, תקבע את אותו מצב זמני, ותביא לחיסולה של פעילות התעופה האזרחית הכללית בישראל.

93. זאת ועוד. לטעמה של העותרת, בכל מקרה לא ניתן לבצע מהלך זה של העתקת פעילות בטרם תוסדר פעילות שדה התעופה בחיפה, במסגרת תת"ל 80, המצויה בהליכים [ולאורה אף פורסמו הודעות על הכנת תכנית לפי סעיפים 77-78 לחוק התכנון והבניה].

94. עולה מן המקובץ, כי לא זו בלבד שהיערכות, ככל שעדיין קיימת, להעתקת הפעילות של שדה התעופה הרצליה, אינה חוקית, אלא שהיא לא תפתור את הבעיה האקוטית, ואף בדרך זו תחוסל התעופה הכללית בישראל.

ג.3.ד. דו"ח ועדת בודינגר

95. בחודש ספטמבר 2007 מינה סגן ראש הממשלה ושר התחבורה והבטיחות בדרכים, רא"ל (מיל') שאול מופז, וועדה ציבורית לבחינת תכנית אב לשדות תעופה בישראל, בראשותו של האלוף (במיל') הרצל בודינגר (להלן: "ועדת בודינגר"). וועדה זו התבקשה לגבש תכנית והמלצות למדיניות פיתוח שדות תעופה ל- 50 השנים הבאות, לרבות בהתייחס לתעופה הכללית, והגישה את המלצותיה בדו"ח מסכם בחודש נובמבר 2008.

96. בין היתר, אלה היו מסקנותיה והמלצותיה של ועדת בודינגר:

- "הוועדה ממליצה להשאיר על כנם ש"ת קיימים ולשפרם במידת האפשר, תוך שימוש במיטב הציד הטכנולוגי.
- הוועדה ממליצה שייקבע כי כל שדה תעופה קיים, שיש כוונה להעתיק ממנו פעילות אווירית לאתר אחר, לא ייסגר אלא לאחר גמר ההקמה של השדה החלופי והעברתה המסודרת של הפעילות התעופתית מן השדה הישן אל החדש."

[ההדגשה בקו כפול הוספה].

97. בהתייחס לשדה התעופה הרצליה, נאמר:

"ש"ת "עין שמר" זוהה כבעל פוטנציאל לשמש כתחליף לש"ת הרצליה. לצורך מימוש אתר זה לצרכי התעופה האזרחית יש ליזום הכנת תכנית מפורטת עבור ש"ת "עין שמר" לצורך כך יש לבחון משמעויות פינוי הצבא ומתקניו מן המסלולים, למקום אחר בשטח השדה, במגמה לשפץ את המסלולים ולאפשר הפעלתו של השדה לטיסות.

הועדה ממליצה כי רק אחרי השגת ביצוע מלא של המלצה זו יפונה ש"ת הרצליה".

[ההדגשה במקור].

העתק דו"ח ועדת בודינגר מצורף לעתירה זו כנספח 21 כחלק בלתי נפרד הימנה.

98. בפברואר 2009 קיבלה ממשלת ישראל את החלטה 4463 בנוגע לשדות התעופה בישראל, שהסתמכה, בין היתר, על המלצות ועדת בודינגר. בהחלטה נקבע, כי שר התחבורה ימנה צוותי היגוי משותפים למשרדי התחבורה, האוצר והפנים ומערכת הביטחון לענין קידום זמינותם של מספר שדות תעופה, ובכלל זה: "בחינה וקידום זמינות לשדה תעופה פנים ארצי חלופי לשדה תעופה הרצליה באזור עין שמר, ובהתחשב באמור, קידום תכנון מפורט".

העתק תמצית החלטת ממשלה 4463 מיום 1.2.2009 (כמופיע באתר משרד ראש הממשלה) מצורף לעתירה זו כנספח 22 כחלק בלתי נפרד הימנה.

99. למיטב ידיעת העותרת, החלופה של עין שמר נפסלה, בשל סיבות שונות.

100. לצד זאת, נותרה על כנה המלצת ועדת בודינגר, לפיה רק לאחר גמר ההקמה של השדה החלופי הנבחר וההעברה המסודרת של כלל הפעילות התעופתית אליו מהשדה הישן, ניתן יהא לסגור את שדה התעופה הקיים, תוך שברור מאליו כי העתקת פעילות כאמור חייבת להתחשב גם בגיאוגרפיה, ולא בכדי נבחר שדה התעופה בעין שמר, הקרוב באופן יחסי להרצליה.

ג.4. חיוניות הפעילות של שדה התעופה הרצליה

101. למיטב הבנתה של העותרת, אין כל מחלוקת באשר לחשיבות המשך קיום פעילות התעופה הכללית המתקיימת בשדה התעופה הרצליה. כאמור, עסקינן בפעילות הצלה (אמבולנס וכיבוי אש), החנייה ובטיסות בדק וטיפול במטוסים ובמסוקים, הדרכה, לימוד והכשרת טייסים, ועוד, פעילות שקיומה הכרחי גם במרכז הארץ, ומתקיים קשר בין חלקיה.

102. ביטול הפעילות הזו, או אי מתן מענה הולם ומידי לה, תסב נזקים אדירים לציבור בכללותו, לחברות תעופה, לטייסים בהווה ובעתיד, ולעשרות עסקים אחרים.

כל זאת, מבלי שנדון, נבחן והוחלט כי יש לחסל פעילות זו - ההיפך הוא הנכון!

103. על חשיבות פעילות שדה התעופה הרצליה, עמד בית משפט נכבד זה, במסגרת בג"צ 1235/15, והדברים הללו עלו לא רק מפסק הדין, אלא גם מן הדיון המעמיק שערך וההבנה של בית המשפט הנכבד את המאטריה והעדר כל אפשרות שלא לספק לפעילות הנדונה חלופה ראויה [רי' כנספח 30 להלן].

104. כמו-כן, אף החלטותיה של המועצה הארצית הנכבדה הכירו במפורש בחשיבות הפעילות המתקיימת בשדה התעופה הרצליה, וכך גם מוסדות תכנון אחרים, ממשלת ישראל, מבקר המדינה, ועדת בודינגר, רשות התעופה האזרחית, רשות שדות התעופה. ועוד.

105. על מנת "לסבר את האוזן", כך נאמר על שדה התעופה הרצליה על ידי נציג רש"ת בדיון הנ"ל בוועדות הכנסת, מיום 29.7.2020 [נספח 14 לעתירה זו, בעמ' 10].

"נכון להיום שדה התעופה בהרצליה משמש השדה העיקרי, אם לא כמעט היחיד, לתעופה הכללית, לתעופה הקלה של מדינת ישראל. נמצאים שם מרבית בתי הספר לטיסה של מדינת ישראל, הפעילויות שיש שם הן הכשרת טייסים, כשירותים מבצעיות של טייסים ומכוני הבדק והתעופה הכללית של מדינת ישראל. הפעילות הזו היא בעצם פעילות שהיא מהווה את מרכז התעופה הקלה. נכון להיום חונים שם כ-120 כלי טיס. נכון להיום כל פעילות הבדק של התעופה הקלה נמצא שם. הפעילות הזו זו הפעילות שמתוכננת לעבור ולהיות פתרון הקבע שמתוכנן לפי תת"ל 74."

[ההדגשות הוספו].

106. כך עוד נאמר באותה ישיבה על ידי מר יואל פלדשו, מנהל רת"א [נספח 14, עמ' 15]:

"כן. אני מנהל רת"א(א). אני הגורם המקצועי. אני חלק ממשרד התחבורה. לגבי השאלה של צורך לשדה למטוסים, מה שאתם קוראים תעופה כללית, יש צורך והצורך הוא חזק. אני מזכיר לכם ששדה דב גם הוא שימש את התעופה הכללית והוא נסגר. הצורך נובע משום שזה אחד המרכיבים של תעופה. התעופה בנויה למעלה בצד המסחרי ולמטה בצד התעופה הכללית. התעופה הכללית בין היתר מספקת את שירותי הצילום שהמשרד צריך, את שירותי הריסוס, את שירותי האמבולנס ושירותי הדרכה.

הצורך הזה הוא ברור לחלוטין. אני רוצה להסביר לכם איך אנשים מכשירים את עצמם בארץ. אנשים מכשירים את עצמם בארץ בגלל שההכשרה יקרה. הם באים בבוקר, עושים את הטיסות, הולכים לעבוד ואחר כך חוזרים. לכן הנושא של מיקום שדה תעופה לתעופה כללית כבר נבחן 15 שנים וצריך להיות איזשהו שדה תעופה במרכז הארץ. אי אפשר לעשות שדה בקצה. אם אתם רוצים לראות דוגמה לשדה נהדר שבנינו בדרום, זה שדה תעופה עובדה ואיך הוא עומד שומם. זאת דוגמה. השדה צריך להיות באזור הביקוש שמתאפיין על ידי אנשים ואלה לא אנשים שבאים רק ליהנות.

[ההדגשות הוספו].

107. לכך יש להוסיף, כי בכל מקרה אין ספק כי זהו אינטרס של המדינה כי יהא במרכז שדה התעופה המחזיק פעילויות חיוניות, הן להצלת חיים והן לחיזוק כלכלת מדינת ישראל.

108. מבלי לגרוע מן האמור, בד בבד, עסקינן בפעילות שחייבת להמשיך ולהתקיים בצורה רציפה. כך, כל החברות הפועלות בהרצליה (חברות תעופה, מכוני בדק וחברות למתן שירותים), הן חברות פרטיות שיאלצו להפסיק כליל את פעילותן במידה ולא יועברו, בתהליך חפיפה, לתשתית פועלת אחרת. חברות התעופה, השירותים ומכוני הבדק הן ספקי השירותים היחידים לציבור תלמידי הטייס, לצרכני הטיסות המסחריות ולבעלי המטוסים. סגירתן תביא כליה על כל הפעילות התעופתית האזרחית הפנים ארצית הקיימת היום בישראל, ומנגד, הקמה מחדש של ענפי התעופה הכללית אינה ריאלית, כך שקיימת סכנה ממשית שהענף כולו ייכחד אם לא תימצא חלופה הולמת לכלל הפעילות הזו.

109. במילים אחרות, הפעילות שלכאורה תועתק, למעשה תחוסל, כי לא יהיו חברות שיפעילו אותה במיקום זה - מתד; ומאידך - הדבר עלול להיחשב כפתרון לפעילות שדה התעופה, אולם הדבר יהא בגדר עלה תאנה שיוביל לאותה תוצאה הרסנית שכבר תוארה לא אחת.

110. בתוך כך יש לשוב ולהבהיר, כי אף לאחר בחירת שדה תעופה חלופי והכשרתו, להערכת העותרת יהיה צורך בפרק זמן של לפחות שנה, בהערכה זהירה ושמרנית, להעתקת הפעילות, זאת לאחר שהשדה החלופי קיים ופועל באופן מלא.

111. חרף ההכרה בחשיבות פעילות שדה התעופה הרצליה, הואיל ונכון להיום, אין כל חלופה אמיתית לפעילות זו בטווח הנראה לעין, באופן שמסכן בצורה מיידית וממשית את המשך הפעילות החשובה הזו - קיים חשש, כי ללא הארכה נוספת של התקופה שנקבעה בסעיף 8.3 לתמ"מ 5 על ידי המועצה הארצית, דה-פקטו, הפעילות העניפה המתקיימת בשדה התעופה הרצליה, תחוסל.

112. תוצאה אגבית זו, איננה מתקבלת על הדעת, ואין לאפשרה.

113. בענין זה, לא למותר לציין את הדברים שנאמרו בדו"ח מבקר המדינה משנת 2015 [בעמ' 817]:

"שדות התעופה הפנים-ארציים הם תשתית לאומית חשובה המאפשרת את חיבורה של המדינה עם העולם ואת חיבורה של הפריפריה עם מרכז הארץ. כמו כן, שדות התעופה מאפשרים להכשיר אנשי תעופה במקצועות השונים, והם משמשים גם בסיס לפעילויות שונות שלא ניתן לספקן באמצעות תשתיות אחרות.

ממצאי הדוח מצביעים על הטיפול הכושל של משרד התחבורה ושל רש"ת במשך שנים ארוכות בכל הקשור לפיתוחן של תשתיות תעופה פנים-ארציות במדינה ולתחזוקתן. המצב חמור במיוחד לנוכח החלטות הממשלה לסגור את שדות התעופה הרצליה ושדה דב בזמן הקרוב, בלי שהוכנו להם חלופות מתאימות, והכול תוך כדי פגיעה קשה בתעופה הפנים-ארצית. הצורך בהסדרת הנושא ידוע כבר שנים רבות, ואף על פי כן הממשלה, משרדי התחבורה והביטחון ורש"ת לא טיפלו כנדרש בתכנון לטווח הארוך של שדות תעופה פנים-ארציים, ברישומים ובפיתוחם כנדרש."

[ההדגשות הוספו].

העתק החלק הרלוונטי של דו"ח מבקר המדינה מצורף לעתירה זו כנספח 23 כחלק בלתי נפרד הימנה.

5.ג. תכניות המגורים

114. בתוך כל אלו, תלויות ועומדות התכניות שעניינן הוספת אלפי יחידות דיור, על פי החוק לקידום הבנייה במתחמים מועדפים לדיור (הוראת שעה), 2014 (להלן: "חוק מתחמים מועדפים לדיור"), לאמור, תמ"ל 1083 ותמ"ל 3006. תכניות אלו עדיין מצויות בהליכים, ובין היתר טרם ניתנה החלטה בכל ההתנגדויות לתמ"ל 1083, בכללן ההתנגדות שהגישה העותרת לתכנית זו.

העתק ההתנגדות שהגישה העותרת לתמ"ל 1083 (ללא נספחיה) מצורף לעתירה זו כנספח 24 כחלק בלתי נפרד הימנה.

115. יצוין, כי למיטב ידיעת העותרת, בהקשר של התכניות הללו נטען כי לא קויימה הוראת סעיף 24 לחוק מתחמים מועדפים לדיור, לפיו על הותמ"ל לאשר תכנית בתוך 24 חודשים מיום שהוגשה, ועל כן תכניות אלה אינן יכולות להתאשר עוד במסלול מהיר זה. על כל פנים, הואיל והתכניות הללו לא אושרו, הרי שממילא עדיין לא צפויים להינתן היתרי בניה מכוחן בעת הקרובה.

116. במצב דברים זה, בכל מקרה אין כל הצדקה ו/או טעם לסגירתו של שדה התעופה הרצליה בעת הזו, ועל כן יש להאריך את תקופת השימוש בו בבחינת "זה נהנה וזה לא חסר", תוך שלטעמה של העותרת, בכל מקרה יש למצוא חלופה הולמת לפעילות שדה התעופה, טרם סגירתו.

ד. מיצוי הליכים - פניית העותרת למועצה הארצית

117. לאור כל המתואר בעתירה זו, פנתה העותרת ביום 11.2.2021 למועצה הארצית בבקשה כי זו תעשה שימוש בסמכותה מכח הוראת סעיף 8.3 לתמ"מ 5 ו/או כל דין, ותורה על הארכת התקופה בה ימשיך שדה התעופה הרצליה להתקיים, כשדה תעופה זמני, למצער ב-3 שנים נוספות ועד למציאת חלופה אמיתית של קבע. כן התבקש המועצה הנכבדה לקבוע דיון בבקשה, טרם הכרעה בה.

העתק פניית העותרת מיום 11.2.2021 למועצה הארצית מצורף לעתירה זו כנספח 25 כחלק בלתי נפרד הימנה.

העתק תשובת המועצה הארצית כי הפנייה התקבלה מצורף לעתירה זו כנספח 26 כחלק בלתי נפרד הימנה.

העתקי הודעות דוא"ל בדבר שליחת הבקשה לשרת התחבורה, לשר הפנים ולמנכ"ל רש"ת (ללא הפניה שצורפה להן), מצורפים לעתירה זו כנספח 27 כחלק בלתי נפרד הימנה.

118. דא עקא, וחרף פניות נוספות בעל-פה ובכתב מטעמה של העותרת, האחרונה שבהן פניה בכתב מיום 14.3.2021, עד למועד הגשת עתירה זו לא קיבלה העותרת כל התייחסות לפנייתה, ולו בדבר קביעת דיון או מענה כלשהו.

העתק דוא"ל של ב"כ העותרת מיום 9.3.2021 (ללא הנספח) מצורף לעתירה זו כנספח 28 כחלק בלתי נפרד הימנה.

העתק פניית ב"כ העותרת מיום 14.3.2021 (ללא הפניה מיום 11.2.2021, שצורפה לעיל) מצורף לעתירה זו כנספח 29 כחלק בלתי נפרד הימנה.

119. משלא התקבלה כל תגובה מהמועצה הארצית, לא כל שכן תגובה לגופה של בקשת העותרת, ועל מנת שלא להגיע לרגע בו ייסגר, דה-פקטו, שדה התעופה הרצליה, לא נותר לעותרת אלא לפנות לבית המשפט הנכבד בעתירה זו, על מנת למנוע את סגירתו של שדה התעופה הרצליה, בראש וראשונה בדרך של הפעלת סמכותה של המועצה הארצית והארכת תקופת קיומו של שדה התעופה הרצליה, למצער ב-3 שנים נוספות.

ה. הליכים משפטיים נוספים שהתקיימו בענין שדה התעופה

120. כאמור, ביום 18.2.2015 הגישו עמותת משתמשי שדה התעופה הרצליה והאלוף (במיל') הרצל בודינגר עתירה לבית משפט נכבד זה נגד המועצה הארצית וגופים נוספים [בג"צ 1235/15]. בעתירה התקיים דיון ביום 13.4.2015, וביום 14.4.2015 הוציא בית משפט נכבד זה צווים, בין היתר, כדלקמן:

1. לאחר ששמענו באריכות את טיעוני באי-כוח הצדדים החלטנו כדלקמן:

(א) לצרף את שר הביטחון כמשיב נוסף לעתירה נוכח הצורך לבחון את האפשרות להכשיר את שדה התעופה עין שמר כחלופה לשדה התעופה בהרצליה, מושא העתירה.

(ב) להוציא צו-על-תנאי המכוון למשיבים ומורה להם לבוא וליתן טעם: מדוע לא יתאפשר כינוס מועצת המשיבה 1 (המועצה הארצית לתכנון ולבניה) כדי שתדון במעמדו של שדה התעופה הרצליה וביחס לחלופות אחרות לו, בהתאם ובהמשך להחלטת המשיבה 1 משנת 2009 לרבות בהשלכות השונות של החלטתה.

התשובה לצו-על-תנאי תנתן בתוך 90 ימים ממועד החלטה זו.

(ג) להוציא צו ביניים חלקי ומותנה בעתירה – על פיו:

(1) תותר המשך חניית מטוסים והפעלת מתקני בדק בשדה התעופה הרצליה והמראות ונחיתות לצרכי בדק ולשם העברת המטוסים החונים משדה התעופה הרצליה למקומות אחרים, ככל שימצאו כאלה - וזאת למשך 6 חודשים מתאריך 15.04.2015.

(2) תותרנה טיסות לצרכי בדק, כיבוי אש, הצלה וצילום למשך 6 חודשים מתאריך 15.04.2015.

(3) תותרנה טיסות לצרכי הדרכת לימודי טיסה והכשרת טייסים למשך 3 חודשים מתאריך 15.04.2015. "...

[ההדגשות הוספו].

העתק פרוטוקול הדיון בבג"צ 1235/15 מצורף לעתירה זו **כנספת 30** כחלק בלתי נפרד הימנה.

העתק ההחלטה מיום 14.4.2015 בבג"צ 1235/15 מצורף לעתירה זו **כנספת 31** כחלק בלתי נפרד הימנה.

121. כאמור לעיל, אף עתה, מתבקש בית המשפט הנכבד ליתן צו ביניים שיבטיח את הפעלת שדה התעופה הרצליה עד להכרעה בעתירה, וכן מתן צו על תנאי קבוע, ככל שהמועצה הארצית לא תפעיל את סמכותה כמבוקש בעתירה זו.

122. על מנת שהתמונה לא תימצא חסרה, להלן נציין מספר הליכים נוספים שעסקו בשדה התעופה הרצליה:

122.1. ביום 23.9.2014 הגישה העותרת בבג"צ 1235/15 את בג"צ 6390/14, בו התבקש בית המשפט הנכבד להורות לממשלת ישראל, לשר התחבורה והבטיחות בדרכים ולרשות שדות התעופה, לפעול בהתאם להחלטות הממשלה 4463 ו-5188 (מ-2009 ו-2012, בהתאמה), לקדם ולתכנן את שדה התעופה "עין שמר" כשדה תעופה חלופי פנים ארצי לשדה התעופה הרצליה (לאור החלטת ממשלה מס' 4463 מחודש פברואר 2009, שקבעה, כאמור, כי יש לבדוק היתכנות להקמת שדה תעופה פנים-ארצי חלופי באזור עין שמר לשדה התעופה הרצליה).

122.2. ביום 1.2.2010 הגישה רש"ת עצמה עתירה לבג"צ (בג"צ 839/10), במסגרתה עתרה, בין היתר, לביטולה של החלטת המועצה הארצית מיום 13.10.2009, אשר קבעה את שדה התעופה הרצליה כשדה זמני במסגרת תמ"מ 5, וכן לביטולה של הוראת סעיף 8.3 לתמ"מ 5.

העתק עתירת רש"ת בבג"צ 839/10 (ללא נספחיה) מצורף לעתירה זו כנספח 32 כחלק בלתי נפרד הימנה.

122.3. הליכים רלוונטיים נוספים שהיו בעבר: עע"מ 3882/04 עיריית הרצליה נ' אויה נתיבי אויר (מיום 16.4.2012); בג"צ 5598/00 ובג"צ 5744/00 עיריית הרצליה ואח' נ' רשות שדות התעופה בישראל ואח', פ"ד נז(3), 883, שעסקו בפעילותו של שדה התעופה הרצליה; ועת"מ 26924-08-11 אילתי נ' היועץ המשפטי לממשלה (מיום 26.2.2014), עתירה מנהלית בה נתבקש בית המשפט לאכוף את דיני התכנון והבנייה על מפעילי ומשתמשי שדה התעופה.

ו. העילות המשפטיות

1.1. אי הפעלת הסמכות על ידי המועצה הארצית; חוסר סבירות

123. העותרת תטען, כי הימנעות המועצה הארצית מלעשות שימוש בסמכותה, לכנס דיון ולהאריך את תקופת השימוש בשדה התעופה הרצליה, הקבועה בסעיף 8.3 לתמ"מ 5, תוך הימנעותה מלדון בבקשת העותרת לעשות כן, או אף להתייחס לבקשתה - נגועה באי סבירות. בד בבד, לבית משפט נכבד זה נתונה הסמכות להתערב כאשר רשות מרשויות המדינה אינה מפעילה סמכות הנתונה לה.

124. בית משפט נכבד זה פסק, לא אחת, בסוגיית הימנעות מהפעלת סמכות על ידי רשות מרשויות המדינה. כך, למשל, נקבע בבג"ץ 3094/93 התנועה למען איכות השלטון בישראל נ' ממשלת ישראל, פ"ד מז(5) 404, בעמ' 423-424:

"אולם גם כאשר מדובר על סמכות שבשיקול-דעת, אין היא נטולת מסגרת נורמטיבית. על כל שימוש בשיקול-דעת מינהלי חלים הכללים המקובלים בדבר סבירות, הגינות, תום-לב, היעדר שרירות והפליה ואמות מידה כיוצא באלה (ראה דברי חברי הנכבד, השופט ברק, בבג"צ 297/82 ברגר ואח' נשר הפנים [7], בעמ' 34).

(ב) זאת ועוד, כפי שצוין כבר בעבר, הרי לצורך העניין שלפנינו, היינו עניין הפעלתו של שיקול-דעת, אין הבדל בין הפעלת סמכות לבין הימנעות מהפעלת סמכות: בהתקיים התנאים המקדמיים הדורשים הפעלת הסמכות, חייבת הרשות הסטוטורית לפעול. מכאן כי גם אם הרשות ממאנת להפעיל סמכות שבשיקול-דעת, ניתן לבחון את הימנעותה האמורה מפעולה לפי אמות המידה המקובלות בעת בחינתן של סמכויות סטוטוריות, היינו ניתן לבחון אם ההימנעות משימוש בסמכות נבעה משיקולים סבירים או שמא חייב מכלול הנסיבות את הפעלת הסמכות; כן נבחן אם ביסוד ההימנעות אינם מונחים חוסר סבירות, שרירות או הפליה, העלולים לפסול את מעשיה או מחדליה של הרשות. משמע, לא רק הפעלת סמכות בנסיבות שבהן הפעלתה אינה סבירה, אלא גם הימנעות מהפעלת סמכות שבשיקול דעת בשל טעמים בלתי סבירים, יכולה להוליך למסקנה כי ההימנעות מפעולה היא בטלה.

(ג) בהקשר זה אמרתי בבג"צ 297/82 [7] הנ"ל, כי קביעתם בחוק של הסדרים ראשוניים המקנים לנושא תפקיד פלוני את הכוח להפעיל סמכות מוגדרת בנסיבות נתונות, אינה רק בגדר הענקת כוח ושררה, אלא נגזרות ממנה משמעות עיקריות, הלוכשות גם לבוש של הטלת חובה בכל הנוגע לסדרי השימוש בסמכות. כך טמונה בהענקת סמכות, בין היתר, חובה לשקול את הצורך בהפעלתה ואת הדרכים הראויות שיש לנקוט בהקשר זה. שנית, מובן וידוע הוא, כי מהענקת סמכות לנושא תפקיד פלוני נובעת החובה לדון בפניות ובבקשות, הבאות להניע את בעל הסמכות להפעיל כוחו בדרך זו או אחרת. לבסוף, ככל שהדבר מתייחס לעיון ולדיון בבקשות, שעניינן הפעלת סמכות, מתחייבת נקיטתה של דרך עיון ודיון, שצורתה ומהותה נשלטות על-ידי אמות מידה בסיסיות, שעוצבו בפסיקתו של בית-משפט זה, ואשר ההימנעות מאימוצן יכולה להיות בעלת השלכה על תקפותה של ההחלטה. במילים אחרות, גם מקום בו אין ה"רשאי" בגדר "חייב", היינו גם כאשר המחוקק לא קבע חובה להפעיל סמכות בדרך מוגדרת, או כאשר החובה להפעיל סמכות אינה עולה ממהות העניין, נולדת וקמה יחד עם הקניית הסמכות גם חובה לשקול את עצם הצורך וההצדקה להפעלתה של הסמכות.

(ד) אוסיף כי לבעל הסמכות הוענק שיקול-דעת להחליט בעניין, על-אף החלטה עקרונית הקיימת בסוגיה שבה דנה הסמכות. הרי ייתכן שההחלטה טעונה בחינה מחדש, באופן כללי או לגבי המקרה הקונקרטי.

[ההדגשות הוספו].

125. כך נקבע כבר בבג"ץ 297/82 עזרא ברגר נ' שר הפנים, פ"ד לז(3) 29, בעמ' 35 :

"6. נמצא, כי רשות מינהלית, המסרבת לעשות שימוש בסמכות הרשות הנתונה לה ומסרבת להתקין אקט מינהלי כללי, חייבת לבסס סירוב זה באמות המידה המקובלות. עליה להראות, כי החלטתה זו נעשית מתוך שיקולים סבירים, וכי אין בה שרירות והפליה וכיוצא בכך עילות, הפוסלות מעשה מינהלי. אכן, אם חוסר סבירות בהתקנתה של תקנה יש בו כדי להביא לבטלותה של התקנה, הרי גם חוסר סבירות באי-התקנתה יש בו כדי להביא לבטלות ההחלטה שלא להתקינה.

איני רואה כל יסוד ראציונאלי להבחנה משפטית - להבדיל מהבחנה באשר למרחב השיקולים - בין שני סוגי ההחלטות. בבג"צ 295/65 [2] נפסלה החלטה מינהלית באשר לאי-התקנתה של תקנה כללית. הייתה זו סמכות שבחובה. לדעתי, מחייב הגיון הדברים להחיל אותו עיקרון משפטי גם לעניין סמכות שברשות, ובלבד שהשימוש בסמכות אינו כדין. אכן, המרחק בין סמכות חובה לבין סמכות רשות לעניין התקנתה של נורמה כללית אינו רב כלל ועיקר. בשני המקרים חייבת הרשות לשקול בדבר, ואינה יכולה להימנע ממעשה בלא מחשבה תחילה. ומששקלה בדבר, הרי בשני המקרים חייב השיקול להיות כשר, כלומר במסגרת החוק המסמיך. בסמכות חובה - השיקול חייב להובילה לביצוע הסמכות במהירות הראויה; בסמכות רשות - הפעלת הסמכות חייבת להתבסס על שיקולים רלוואנטיים לחוק המסמיך. אין רשות מינהלית רשאית להימנע מהפעלת סמכויות הרשות שבידה להתקנתה של חקיקת משנה בלא כל טעם ענייני כדין. המינהל פועל במסגרת החוק, וכל החלטה משלו חייבת להתקבל במסגרת החוק, ועל-פי שיקולים כדין."

[ההדגשות הוספו].

126. והדברים יפים לענייננו. אמנם, בבג"ץ עזרא ברגר נקבעו הדברים בקשר עם סמכות השר להתקין תקנות, אולם הדברים אמורים אף בקשר להפעלת סמכויות נוספות, ובכלל זה סמכות המועצה הארצית להפעיל את סמכותה מכוח הדין, ומכח החלטותיה שלה.

127. כך גם נקבע על ידי כבוד השופט סלים ג'ובראן בבג"ץ 625/06 העמותה לקידום ענייני מוקרני הגזזת נ' בית הדין הארצי לעבודה בירושלים (טרם פורסם), בקבעו כדלקמן:

"...הלכה היא, כי בית משפט זה בשבתו כבית משפט גבוה לצדק רשאי להתערב בשיקול דעת של רשות מנהלית, גם כאשר היא בוחרת שלא להפעיל סמכות אשר הוענקה לה בדין, כאשר אי-ההפעלה הינו בלתי סביר (ראו בג"ץ 297/82 ברגר נ' שר הפנים, פ"ד לז(3) 29, 35-34 (1983))."

[ההדגשה הוספה].

128. בבג"ץ 6163/92 יואל אייזנברג נ' שר הבינוי והשיכון, פ"ד מז(2) 229, נקבעו העקרונות לפיהם יש לאזן כראוי בין השיקולים שיש לשקול על מנת לקבל החלטה סבירה, בעמוד 267:

"משמעותה של הסבירות הינה, כי על הרשות השלטונית לאזן בין השיקולים השונים בהתאם למשקלם הראוי של אלה. "איזון הוא סביר, אם הרשות המוסמכת נותנת את המשקל הראוי, כלומר, המשקל המתבקש על-פי פירושה של הנורמה החקיקתית אותה מבצעת הרשות המינהלית, לאינטרסים השונים הבאים בחשבון" (בג"ץ 389/80 [41] הנ"ל, בעמ' 445). "סבירות משמעותה שקילת כל השיקולים הרלוונטיים, ומתן משקל ראוי לשיקולים אלה" (בג"ץ 935/89, 940, 943 גנור ואח' נ' היועץ המשפטי לממשלה ואח' [42], בעמ' 513). ... החלטה היא סבירה, אם היא נתקבלה על-ידי מתן משקל ראוי לערכים השונים שיש לקחתם בחשבון."

[ההדגשה הוספה].

129. כך עוד נפסק בבג"ץ 3758/17 הסתדרות העובדים הכללית החדשה נ' הנהלת בתי המשפט [פורסם בנבו, פסק דין מיום 20.7.2017]:

"31. כידוע, תהליך קבלת החלטה מינהלית נדרש לכלול מספר שלבים, בכללם איסוף נתונים, בדיקת משמעותם, בחינת עמדות שונות וקבלת החלטה מנומקת. תהליך זה מבטיח, כי כל השיקולים הענייניים יובאו בחשבון, כי הנושא הניצב על המדוכה ייבחן באופן הוגן, וכי ניתן יהיה להעביר ביקורת על ההחלטה המינהלית (ראו: בג"ץ 297/82 ברגר נ' משרד הפנים, פ"ד לז(3) 29 (1983); בג"ץ 3975/95 קניאל נ' ממשלת ישראל, פ"ד נג(5) 459 (1999); בג"ץ 987/94 יורונט קווי זהב (1992) בע"מ נ' שרת התקשורת, פ"ד מח(5) 412 (1994)). זאת ועוד, הלכה היא, שיש להעלות החלטות מינהליות על הכתב. זאת במועד קבלת ההחלטה, ובפרט כאשר מדובר בהחלטה מורכבת. אין להלום מצב שבו החלטה מינהלית מקבלת ביטוי בכתב שנים לאחר שהתגבשה, או רק במסגרת הליכים שיפוטיים שבגדרם היא נתקפת. הדברים ברורים מאליהם, שאחרת נפגעים חובות השקיפות וההנמקה בהם חבה הרשות, ואף עלול להיפתח פתח לשקילת שיקולים מאוחרים ו"עיצוב" או "התאמת" ההחלטה המינהלית לשיקולים שלא נשקלו - והיו צריכים להישקל - בזמן אמת (בג"ץ 7487/15 ארקיע קווי תעופה ישראלים בע"מ נ' מנכ"ל משרד ראש הממשלה, [פורסם בנבו] פסקה 22 לפסק דינו של השופט ע' פוגלמן, ופסקה 2 לחוות דעתה של השופטת א' חיות (25.1.2016); בבג"ץ 6241/14 התנועה לאיכות השלטון בישראל נ' היועץ המשפטי לממשלה [פורסם בנבו] (5.5.2016); בבג"ץ 3791/16 סנדלר נ' משרד התחבורה, [פורסם בנבו] פסקה 14 (21.11.2016))."

[ההדגשות הוספו].

130. בעניינינו, קיימת אי סבירות קיצונית בהימנעות המועצה הארצית מהפעלת סמכותה:

ראשית, בכך שהמועצה הארצית כלל לא כינסה דיון וממילא לא קיימה דיון באשר להמשך הפעילות בשדה התעופה הרצליה, חרף העדר קיומה של חלופה, חרף החלטותיה הקודמות, חרף פסיקתו של בית משפט נכבד זה וחרף פניית העותרת. נזכיר, כי בהחלטתה מיום 7.8.2018, קבעה המועצה הארצית: **"לאחר שהשתכנעה כי לא ניתן לסגור את השדה ללא תחליף ראוי..."** (!). אם המועצה הארצית השתכנעה כי אין לסגור את שדה התעופה ללא תחליף ראוי, ומשאין כל תחליף ראוי לפעילות שבו, הרי שיש חוסר סבירות בהימנעות המועצה מלקיים דיון בענין, ומלהאריך את תקופת השימוש בו.

כאמור, **"סבירות משמעותה שקילת כל השיקולים הרלוונטיים, ומתן משקל ראוי לשיקולים אלה"**, אלא שללא דיון בענין, בוודאי לא נשקלו כל השיקולים הרלוונטיים, וממילא לא ניתן המשקל הראוי לשיקולים הללו [ראה המובאה לעיל מבג"ץ 6163/92].

שנית, בכך שהמועצה הארצית לא החליטה להאריך תקופת השימוש של שדה התעופה הרצליה, בנסיבות המתוארות בעתירה זו, באופן שיש בו כדי להביא, דה-פקטו, לחיסול התעופה הכללית בישראל ובכל מקרה לפגוע בה אנושות, מבלי שנתקבלה החלטה עקרונית ומפורשת בענין זה.

שלישית, בכך שהמועצה הארצית כלל לא השיבה לעותרת ולא התייחסה לפנייתה. בתוך כך, משלא ניתנה לעותרת הזדמנות להביא טענותיה בפני המועצה הארצית, הרי שאף קיימת פגיעה בכללי הצדק הטבעי.

131. בכל אלו, הימנעות המועצה מהפעלת סמכותה מגיעים כדי חוסר סבירות קיצוני, באופן שיש בו כדי להתגבשות העילה להתערבות בית משפט נכבד זה, בהתאם לסמכותו הכללית על-פי סעיף 15(ג) לחוק יסוד: השפיטה, על מנת שסמכות המועצה הארצית לא רק תופעל, אלא אף תופעל באופן זה שזו תורה על הארכת תקופת השימוש בשדה התעופה.

2.1. שרירות

132. כפי שהביאה העותרת בעתירה זו, לא זו בלבד שאין לסגור את שדה התעופה הרצליה מבלי שתהא חלופה הולמת לפעילות הקיימת בו, אלא אף שלא התקיים אף לא אחד מן האירועים שנקבעו בהחלטת המועצה הארצית עצמה מיום 7.8.2018 ככאלה שיש בהם כדי להפסיק את הפעילות האמורה.

133. כזכור, בהחלטת המועצה הארצית מיום 7.8.2018 נקבע: **"... מחליטה המועצה הארצית להאריך את הפעילות של שדה התעופה בהרצליה ב-3 שנים נוספות וזאת עד למתן מענה חלופי לפעילות השדה, או עד להוצאת היתר לפי תמ"א 15/ב לשדה זמני, או עד להוצאת היתר בנייה למגורים בשטח השדה לפי המוקדם מבניהם"** [נספח 2 לעתירה זו]. משלא התקיים אף לא אחד מן האירועים הללו, ואף לא קרוב להתקיים, כיצד זה ניתן לאפשר מצב בו שדה התעופה הרצליה יחדל מלהתקיים - בשל מחדל?!

134. התנהלות זו עולה כדי שרירות, ודי אף בכך על מנת לקבל את העתירה.

ז. סיכום

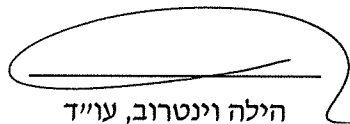
135. מכלל האמור בעתירה זו מצטיירת תמונה עגומה, לפיה שדה התעופה הרצליה עלול להיסגר בעת הקרובה מבלי שקיימת כל חלופה להעברת הפעילות המתקיימת בו. לכן, מתבקשת התערבותו של בית משפט נכבד זה, על מנת שיורה למועצה הארצית להפעיל את סמכותה כדין, ולהאריך את תקופת השימוש בשדה התעופה.

136. עתירה זו נתמכת בתצהירו של מר נתנאל פרץ, יו"ר העותרת, לנכונות העובדות הנטענות בה, כנדרש.

137. מכל הטעמים שפורטו דלעיל, לא כל שכן על בסיס משקלם המצטבר, יהא זה מן הדין ובמיוחד מן הצדק להיעתר לעתירה שבכותרת, ולהורות כמבוקש בה.

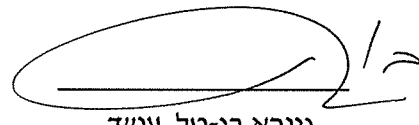
אשר על כן, מתבקש בית המשפט הנכבד להורות כמבוקש ברישא לעתירה זו.

כמו כן, מתבקש בית המשפט הנכבד לחייב את המשיבים בהוצאות העותרת, לרבות שכר-טרחת באי-כוחה ומע"מ בגינו.



הילה וינטרוב, עו"ד

מ.ר. 24922



גיורא בן-טל, עו"ד

מ.ר. 16317

נתן מאיר ושות'
באי-כח העותרת

נחתם ביום: 22.4.2021

בענין שבין: **אגודת התעופה הכללית בישראל**

כולם על ידי ב"כ עוה"ד גיורא בן-טל ו/או הילה וינטרוב
מבית רובינשטיין, רח' לינקולן 20, תל-אביב, מיקוד 6713412
טלפון: 03-5626333 ; פקסימיליה: 03-5626040

העותרים

- נ ג ד -

1. המועצה הארצית לתכנון ולבנייה
2. גב' מירי רגב, שרת התחבורה
3. מר אריה (מכלוף) דרעי, שר הפנים
4. משרד התחבורה והבטיחות בדרכים
5. רשות התעופה האזרחית
המשיבים 1-5 ע"י פרקליטות המדינה
רח' צלאח א-דין 29, ירושלים
טלפון: 02-6466590 ; פקסימיליה: 02-6466011
6. רשות שדות התעופה
על ידי עו"ד רון צין
ממשרד שביט בראון גלאון צין ויתקון ושות'
מגדל סונול, דרך בגין 52, תל-אביב 6713701
טלפון: 03-7912800 ; פקסימיליה: 03-7912801
7. עיריית הרצליה
משדרות בן גוריון 22, הרצליה, 4678525
8. עיריית רעננה
מרח' אחוזה 103, רעננה, 4360027
9. מועצה מקומית כפר שמריהו
מרח' קרן היסוד 18, כפר שמריהו 4691000

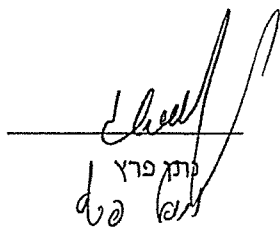
המשיבים

תצהיר

אני הח"מ, נתנאל פרץ, נושא ת.ז. 037198926, לאחר שהוזהרתי כי עלי לומר אמת וכי אהיה צפוי לעונשים הקבועים בחוק אם לא אעשה כן, מצהיר בזה, כדלקמן:

1. הנני יו"ר העותרת.
2. תצהירי זה ניתן בתמיכה לעתירה המוגשת מטעם העותרת ולאימות האמור בה.
3. האמור בעתירה נכון לפי מיטב ידיעתי ואמונתי. המקור לידיעתי ואמונתי הוא ידיעותיי האישיות מתוקף תפקידי כיו"ר העותרת, מתוך עיון במסמכים ומידע שנמסר לי, ועל-פי ייעוץ משפטי ומקצועי שקיבלתי.

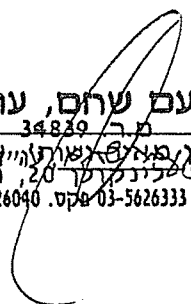
4. זהו שמי, זו חתימתי ותוכן תצהירי אמת.



נתן פרץ

אישור

אני, עו"ד יצחק שחר, מאשר בזה, כי ביום 21.4.2021 הופיע בפני מר נתן פרץ, שזיהה עצמו באמצעות ת.ז. שמספרה 037198926, ולאחר שהזהרתיו כי עליו להצהיר אמת וכי יהיה צפוי לעונשים הקבועים בחוק אם לא יעשה כן, אישר נכונות הצהרתו דלעיל וחתם עליה בפני.



נועם שחר, עו"ד
מ.ר. 34820
מחלקת משפטית, עו"ד
רשם הנידון, ת"א
טל. 03-5626333. פקס. 03-5626040

f:\commitdocs\I1357\G282586-V001.docx