



בג"ץ 5538/10 - עיריית מודיעין מכבים רעות ואח' נ' ממשלת ישראל ואח'

מקרקעין - תכנון ובניה - אחר

נזיקין - עוולות - מטרדים

איכות הסביבה - מניעת מפגעים סביבתיים

בג"ץ 5538/10 - עיריית מודיעין מכבים רעות ואח' נ' ממשלת ישראל ואח'עליון
בג"ץ 5538/10

1. עיריית מודיעין מכבים רעות
2. הוועדה המקומית לתכנון ובניה מודיעין

נ ג ד

1. ממשלת ישראל
 2. שר הפנים
 3. המועצה הארצית לתכנון ובניה
 4. שר התחבורה
 5. השר להגנת הסביבה
 6. מנכ"ל רשות שדות התעופה האזרחית
 7. מנכ"ל רשות שדות התעופה
- בבית המשפט העליון בשבתו כבית משפט גבוה לצדק
[29.1.2013]
כבוד הנשיא א' גרוניס
כבוד השופטת א' חיות
כבוד השופט י' דנציגר
התנגדות לצו על תנאי
בשם העותרות - עו"ד דנה חפץ-טוכלר; עו"ד נריה ירקוני
בשם המשיבים - עו"ד אייל ממו; עו"ד עינב לבנה עו"ד שוש שמואלי
פסק-דין
הנשיא א' גרוניס:



1. נמל התעופה בן-גוריון הוא שדה התעופה הבין-לאומי המרכזי של מדינת ישראל (להלן - שדה התעופה). העתירה שלפנינו הוגשה בחודש יולי 2010 על ידי עיריית מודיעין מכבים רעות (להלן - העירייה) והוועדה המקומית לתכנון ובניה מודיעין (ביחד - העותרות). טרוניתן המרכזית של העותרות נוגעת להחלטת רשות התעופה האזרחית ורשות שדות התעופה, לעשות שימוש באחד ממסלולי הנחיתה בשדה באמצעות תהליך נחיתה העובר מעל העיר מודיעין מכבים רעות (להלן - מודיעין). לטענת העותרות, השימוש בתהליך הנחיתה החדש, אשר נעשה בעת הגשת העתירה גם בשעות הלילה, יוצר מטרד רעש לתושבי העיר מודיעין. לגישת העותרות, לא ניתן היה להורות על השימוש בתהליך הנחיתה בלא תיקון תוכנית המיתאר הארצית החלה על שדה התעופה.

רקע

2. תוכנית המיתאר הארצית תמ"א 2/4 (להלן - תוכנית המיתאר), אושרה על-ידי ממשלת ישראל בשנת 1997, בעקבות המלצת המועצה הארצית לתכנון ובניה. התוכנית החליפה את תוכנית המיתאר הארצית תמ"א 1/4 שהסדירה עד אז את פעילותו של שדה התעופה. מטרתה המרכזית של התוכנית היא "התאמת נמל התעופה הבינלאומי הראשי של ישראל לשנות האלפיים, תוך שמירה על איזון בין צרכי המשק לבין איכות הסביבה" (סעיף 1 לדברי ההסבר לתוכנית; ראו גם סעיף 2, שם). 3. מכוח תוכנית המיתאר פועל בשדה התעופה מערך של מספר מסלולים קרקעיים המוצבים בצורה הדומה למשולש. המסלולים משמשים הן להמראות, הן לנחיתות. בכל אחד מן המסלולים הקרקעיים ניתן לעשות שימוש בשני כיוונים. על כן, כל מסלול נחשב למעשה לשני מסלולים. במילים אחרות, כל אחד מן המסלולים הוא צידו ההפוך של מסלול אחר. כינויים של שלושת צמדי המסלולים הוא: 26/08, 21/03, 30/12 (צמד מסלולים נוסף הוא 29/11, אך תוכנית המיתאר הורתה על ביטולם, ראו סעיף 3(א)(4), פרק ג' לתוכנית). להלן יוצג, למען הבהירות, תרשים מערך המסלולים המופיע בדברי ההסבר של תוכנית המיתאר (עמוד XX לדברי ההסבר):

כך למשל, כפי שניתן ללמוד מן התרשים, צמד המסלולים 30/12 מורכב ממסלול פיזי (כביש) אחד. צידו האחד, ממזרח למערב, מכונה מסלול 30, ואילו צידו השני, ממערב למזרח, מכונה מסלול 12. 4. פרט למסלולי הנחיתה וההמראה הקרקעיים המוסדרים בתוכנית המיתאר, קיימים תהליכי נחיתה המובילים מטוסים אל שדה התעופה לשם נחיתה, וכן תהליכי המראה המובילים מטוסים בעת המראה. תהליכי הנחיתה וההמראה מתארים את מסלול היעף של מטוסים בשעה שהם מתכוננים לנחיתה או להמראה. בעבר, תהליכי הנחיתה לשדה התעופה לא חלפו מעל העיר מודיעין, אך בשל התפתחות מסוימת, שתפורט עתה, הוחלט לפני מספר שנים לעשות שימוש במסלול 30 לצורך נחיתת מטוסים בשדה התעופה באמצעות תהליך נחיתה חדש העובר מעל מודיעין.

5. על מנת להבין את הרקע לקביעת תהליך הנחיתה העומד במוקד העתירה, נעמוד תחילה בקצרה על שתי השיטות המרכזיות להנחתת מטוסים. השיטה האחת מכונה "גישת ראייה". תהליך הנחיתה ב"גישת ראייה" נסמך על מראה עיניו של הטייס ועל כושר שיפוטו, כלומר בלא היעזרות במכשירי ניווט. לעומת זאת, בשיטה השנייה המכונה "גישת מכשירים", מבוצעת הנחיתה בהנחיית מכשירי ניווט ממוכנים. בעבר, נעשה שימוש בגישות נחיתה אל מסלול 30 ב"גישת ראייה". תהליך הנחיתה במסלול 30 ב"גישת ראייה" לא חלף אותה עת מעל העיר מודיעין. בחודש פברואר 2007 התרחש אירוע בטיחות חמור באזור השדה, בו היו מעורבים שני מטוסים. במהלך האירוע "נחתך" מטוס נוסעים על ידי מטוס אחר בעת ששני המטוסים התכוננו לנחיתה במסלול 30 ב"גישת ראייה". ועדה ציבורית שהוקמה לאחר האירוע לצורך בחינת בטיחות התעופה בישראל, בראשות אלוף (מיל.) עמוס לפידות, המליצה כי בכל הנוגע לתהליכי הנחיתה במסלול 30, יש לחדול מעשיית שימוש ב"גישת ראייה" ולעבור, תחת זאת, ל"גישת מכשירים". המלצה זו של הוועדה אומצה על ידי הגורמים המוסמכים ברשות התעופה האזרחית וברשות שדות התעופה. יוער, כי "גישת מכשירים" ניתנת ליישום על ידי שתי שיטות טכניות מרכזיות המכונות ILS (Instrument Landing System) ו-LDA (Localizer Directional Aid). שיטת ה-ILS נמצאה כלא מתאימה לאחר בחינה שנערכה על ידי רשות שדות התעופה ורשות התעופה האזרחית. זאת, בהתחשב בשיקולים טופוגרפיים ומטעמים בטיחותיים. משכך, נבחרה שיטת ה-LDA. יישום שיטה זו הוביל לבחירת תהליך נחיתה העובר מעל מודיעין.

6. במהלך בחינת החלופות הטכניות לצורך יישום "גישת מכשירים" למטרת נחיתות במסלול 30, נבחן, בין היתר, היקף הרעש שייגרם לתושבי מודיעין. ביום 25.11.2008 הודיע השר להגנת הסביבה לראש עיריית מודיעין, כי שימוש ב"גישת מכשירים" לצורך נחיתת מטוסים במסלול 30, לא יעלה את סף החשיפה לרעש באזור מודיעין, אף שתהליך הנחיתה יחלוף מעל האזור. זאת, למעט בזמן מעבר של מטוסים רועשים במיוחד, למשל מדגם Boeing 747-200, שאז יגיע מפלס הרעש המירבי, למשך מספר שניות, לסף השווה ערך לזה שנשמע בעת "מעבר אוטובוס בכביש ליד הבית". השר הוסיף והבהיר במכתבו, כי הפעלת תהליך הנחיתה החדש אינה מחייבת את שינוי תוכנית המיתאר. העתירה הקודמת (בג"ץ 352/09) והשתלשלות העניינים לאחריה

7. העירייה לא השלימה עם ההחלטה להפעיל את תהליך הנחיתה החדש, העובר מעל מודיעין. ביום 12.1.2009 הגישה העירייה עתירה לבית משפט זה, אשר הופנתה נגד שר התחבורה, רשות התעופה האזרחית ורשות שדות התעופה (בג"ץ 352/09; להלן - העתירה הקודמת). בעתירה טענה העירייה, בין היתר, כי יש ליישם הצעה חלופית מטעמה לקביעת תהליך נחיתה למסלול 30. זאת, נוכח מפגע הרעש שנגרם לתושבי מודיעין כתוצאה ממעבר מטוסים מעל העיר בדרכם לנחות במסלול 30 בשדה התעופה. ביום 10.6.2009 נערך דיון בעתירה זו ובעתירה נוספת שהוגשה בנושא על ידי תושבי מודיעין (בג"ץ 9487/08). בהמלצת ההרכב שדן בעתירות (השופטים א' גרוניס, מ' נאור, ו-א' חיות) הסכימו העותרים למחוק את העתירות, תוך שמירת טענותיהם. זאת, על מנת לאפשר להם להציע לגורמים המוסמכים חלופות אחרות לתהליך הנחיתה (פסק-דין מיום 10.6.2009).

8. לאחר מחיקת העתירה הקודמת אירעו התפתחויות שונות אשר הובילו להגשת העתירה שלפנינו. ראשית, ובהמשך לאמור בפסק הדין, נערכה בחינה מחודשת על ידי רשות שדות התעופה ורשות התעופה האזרחית, בנוגע לחלופות אחרות לקביעת תהליך הנחיתה המוביל למסלול 30. הבחינה כללה, בין היתר, טיסות ניסוי והפעלת סימולטורים. בסך הכול נבחנו שלוש חלופות, כאשר אחת מהן הוצעה על ידי יועץ מטעם העירייה. החלופה האחת היא החלופה המקורית שבגינה הוגשה העתירה הקודמת, היינו זו שבגדרה נקבע תהליך נחיתה החולף מעל מודיעין. חלופה זו זכתה לכינוי "החלופה המרכזית". שתי החלופות האחרות כונו "החלופה המזרחית" ו-"החלופה המערבית". ביום 6.4.2010 נתקבלה החלטתו הסופית של מנהל רשות התעופה האזרחית (המשיב 6, להלן - מנהל הרשות), לפיה יש לדבוק ב"חלופה המרכזית" העוברת מעל מודיעין. בהחלטה נקבע, כי חלופה זו "הינה הטובה ביותר". החלופה שהוצעה על ידי יועץ העירייה, היא "החלופה המערבית", נמצאה כ"בלתי קבילה", בעטיין של בעיות שהוגדרו "קריטיות". אשר ל"חלופה המזרחית" נאמר בהחלטה, כי היא "מעט פחות טובה" מ"החלופה המרכזית".

9. בהתחשב בממצאים אלה, קבע מנהל הרשות כי "יש ליישם את תהליך ה-LDA למסלול 30 במתכונת שתוכננה מלכתחילה ע"י רשות שדות התעופה....", היינו לקבוע תהליך נחיתה למסלול 30 החולף מעל מודיעין (סעיף 7 למכתבו של עוזר מנהל רשות התעופה האזרחית מיום 6.4.2010). בהמשך להחלטה זו נקבע, כי יש לצמצם את השימוש בתהליך הנחיתה החדש בשגרה לשעות האור. בנוסף הוחלט, כי בתנאי ראות טובה ניתן יהיה לבצע נחיתות במסלול 30 שלא באמצעות "גישת מכשירים" אלא באמצעות "גישת ראייה", תוך יישום תהליך נחיתה שאינו עובר מעל מודיעין (ראו מסמך מדיניות תפעול מיום 25.4.2010 (מש/10 לכתב התשובה), וסעיפים 28-29 לכתב התשובה).
10. התפתחות עובדתית נוספת שהובילה להגשת העתירה שלפנינו, נבעה בעיקרה מפרויקט שדרוג מסלולי הנחיתה וההמראה בשדה התעופה, אשר ביצעו החל בחודש יוני 2010. פרויקט השיפוץ מיועד להאריך חלק מן המסלולים (להלן - פרויקט השיפוץ). יצוין, כי תוכנית המיתאר מסדירה את האפשרות להאריך את המסלולים המשמשים להמראות ולנחיתות (סעיף 3(א) לדברי ההסבר של התוכנית וסעיף 3(א), פרק ג' לתוכנית). בטרם החל פרויקט השיפוץ נעשה בשדה התעופה שימוש בעיקר במסלולים 26/08 ו-30/12. עם תחילת העבודות בפרויקט השיפוץ נולד הצורך לסגור, לסירוגין, את אחד מצמד המסלולים 26/08 ו-30/12. כך, בשלב הראשון של פרויקט השיפוץ, אשר החל ביום 1.6.2010, ואשר תוכנן להימשך 15 חודשים (להלן - תקופת הביניים), היו אמורים להיסגר מסלולים 26/08 לצורך שדרוגם. כפועל יוצא מכך, תוכנן להפוך את מסלולים 30/12, במהלך תקופת הביניים, למסלולים הפעילים היחידים בשדה התעופה. בכל הנוגע למסלול 30, הרי התכנון המקורי היה, כאמור, שלא לעשות בו שימוש לנחיתות בשעות הלילה במהלך תקופת הביניים אלא רק בשעות הצהריים. בהקשר זה אף נקבע ב"מסמך מדיניות תפעול" של רשות שדות התעופה מיום 25.4.2010, כי בשעות האור תינתן עדיפות לביצוע נחיתות על מסלול 30 בדרך של "גישת ראייה", שאינה מחייבת תהליך נחיתה החולף מעל מודיעין. עוד נקבע, כי השימוש ב"גישת מכשירים" (LDA) באמצעות תהליך הנחיתה החולף מעל מודיעין ייעשה רק "בעדיפות שנייה" (סעיף ה' למסמך מיום 25.4.2010).
11. דא עקא, מספר ימים לאחר סגירת מסלולים 26/08 לצורך שיפוצם, התברר כי מסלול 12, שהוא צידו ההפוך של מסלול 30, אינו יכול לשמש מטוסים כבדים לצורך המראות, נוכח קשיים הנוגעים למבנה הטופוגרפי של האיזור. משכך, החליטו הגורמים המוסמכים ברשות שדות התעופה "לפתוח" חלון המראות ממסלול 30 בשעות מוגדרות סביב חצות. עוד נקבע, כי בשעות אלה לא יהא מנוס מעשיית שימוש במסלול 30 אף לצורך נחיתות. הטעם לכך היה עמדת הגורמים המוסמכים אצל המשיבים, כי מבחינה בטיחותית ונוכח החשש מתאונות אוויריות, לא ניתן לאפשר שימוש, באותן שעות, הן במסלול 30 הן במסלול 12, שכן כפי שצוין, כל אחד ממסלולים אלה הוא צידו ההפוך של המסלול האחר. בהתחשב בכך נפתח, איפוא, "חלון המראות" ממסלול 30 בין 23:30 ל-01:30 בלילה, ו"חלון נחיתות" בין השעות 23:30 עד השעה 01:00 בלילה (מש/12 לתצהיר התשובה). כפועל יוצא מהחלטה זו, החלו מטוסים העושים דרכם לנחיתה במסלול 30 לעבור מעל מודיעין אף בין השעות 23:30 עד 01:00 בלילה.
12. יוער, במאמר מוסגר, כי בשנת 2010 הגישה עיריית חולון עתירה לבית משפט זה בניסיון למנוע מדיניות זמנית אותה נקטו רשות שדות התעופה ורשות התעופה האזרחית, בנוגע לצמצום היקף השעות בהן נמנעת המראת מטוסים משדה התעופה. במסגרת המדיניות החדשה הותרה, באופן עקרוני, המראת מטוסים משדה התעופה לאורך כל שעות הלילה. במהלך הדיונים בעתירה גובש מתווה הנוגע לאופן הפעלת שדה התעופה עד לסיום פרויקט השיפוץ (ראו בג"ץ 3835/10 עיריית חולון נ' שר התחבורה והבטיחות בדרכים, פסקה ל"ב (29.3.2011)). למתווה זה אין נגיעה ישירה לעניין נשוא העתירה דנא, שכן הוא מסדיר את ההמראות מן השדה ולא את הנחיתות בו. העתירה הנוכחית והשתלשלות העניינים לאחר הגשתה

13. העתירה שלפנינו הוגשה ביום 21.7.2010. טענתן המרכזית של העותרות היא, כי קביעת תהליך הנחיתה החדש למסלול 30, אינה עולה בקנה אחד עם תוכנית המיתאר. לשיטת העותרות, נפל פגם בכך שתהליך הנחיתה החדש נקבע בלא עדכון הוראותיה של תוכנית המיתאר לגבי ההשפעות הסביבתיות ובנוגע לעניינים תכנוניים נוספים המתייחסים לעיר מודיעין. כפי שצוין, העתירה הוגשה סמוך לאחר שהחלו עבודות השיפוץ בשדה התעופה, בשלב בו לא נעשה שימוש במסלולים 26/08. העותרות הלינו על השימוש התדיר, לגישתן, בתהליך הנחיתה החדש המוביל למסלול 30, במהלך תקופת הביניים בפרויקט השיפוץ. העותרות תקפו את ההחלטה לעשות שימוש בתהליך הנחיתה אף בשעות הלילה. 14. ביום 9.8.2010 נדחתה בקשת העותרות למתן צו ביניים האוסר על הפעלת תהליך הנחיתה בשעות הלילה. ביום 1.11.2010 הוצא צו-על-תנאי (השופטים א' א' לוי, מ' נאור ו- י' דנציגר). ביום 30.1.2011 הוגש תצהיר תשובה. ביום 5.4.2011 עדכנו המשיבים כי שיפוץ מסלולים 26/08 עתיד להסתיים בחודש ספטמבר 2011 ואולי אף קודם לכן. בעיקרי טיעון מיום 2.6.2011 הודיעו המשיבים, כי שיפוץ צמד המסלולים 26/08 הסתיים מוקדם מן הצפוי, וכי באותו היום ממש הם נפתחו לשימוש. נוכח התפתחות זו, כך טענו המשיבים, ממילא לא ייעשה כל שימוש בתהליך הנחיתה נשוא העתירה החל מיום 16.6.2011 ועד ליום 1.8.2011 ולאחר מכן החל מחודש ספטמבר 2011 ועד לחודש ספטמבר 2013, שכן במהלך תקופות אלה ייסגרו מסלולים 30/12. עוד ציינו המשיבים, כי לפי הערכתם, עם פתיחתו מחדש של מסלול 30, בחודש ספטמבר 2013, יהא השימוש בתהליך הנחיתה המוביל אליו "מצומצם". בהקשר זה הדגישו המשיבים, כי "בסופו של פרויקט שדרוג מסלולי השדה, יפחת השימוש במסלול 30 בשגרה, וישמש בתנאים מטאורולוגיים מיוחדים, מצבי עומס וכדומה, הכל בהתאם לתבנית התפעול המוגדרת בפרק ט' להוראות התמ"א" (סעיף 34 לכתב התשובה). 15. ביום 6.6.2011 קיימנו דיון בהתנגדות לצו-על-תנאי. במהלך הדיון טענו העותרות, כי אף שהשימוש בתהליך הנחיתה צפוי להיפסק באופן זמני עד לחודש ספטמבר 2013, אז צפוי להסתיים שיפוץ מסלולים 30/12, הרי מדובר בתקופת זמן מוגבלת. העותרות חזרו וטענו, כי השימוש בתהליך הנחיתה נשוא העתירה אינו חוקי לגישתן. זאת, משום שהוא אינו תואם את הוראותיה של תוכנית המיתאר הארצית. לפיכך עמדו העותרות על העתירה.

דיון והכרעה

16. דעתי היא, כי יש לדחות את העתירה. מתיאור הדברים שהובא עד עתה עולה, כי פרויקט שיפוץ מסלולי ההמראה והנחיתה בשדה התעופה טרם הושלם. בשלב זה, כלל לא נעשה שימוש במסלולים 30 ו-12 לצורך תנועת מטוסים, שכן מסלולים אלו סגורים. מכתבי הטענות האחרונים שהוגשו בהליך דנא עולה, כי רק בחודש ספטמבר 2013 צפוי כי מסלולים אלה ישובו לפעול. כפי שהמשיבים הדגישו, הרי כל עוד מסלול 30 אינו משמש לתנועת מטוסים, ממילא לא נעשה שימוש בתהליך הנחיתה המוביל אליו, ואשר חולף מעל מודיעין. מכאן, שהטענות שהועלו בעתירה בנוגע להיקף השימוש שנעשה בתהליך הנחיתה, בתקופת השיפוצים בשדה התעופה, אינן אקטואליות עוד. הסוגיה המרכזית שנותר להכריע בה היא, האם יש ממש בטענת העותרות לפיה אין לאפשר שימוש בתהליך הנחיתה נשוא העתירה בעתיד, למן השלמת פרויקט השיפוץ, בלא תיקון הוראות תוכנית המיתאר. כאמור, עיקר טענות העותרות מופנות נגד מפגע הרעש שנוצר, לטענתן, עקב השימוש בתהליך הנחיתה. ברקע הדברים יוער, כי החוק למניעת מפגעים, התשכ"א-1961, שהוא דבר החקיקה המרכזי בדיון הישראלי העוסק במפגעי רעש, אינו חולש על הסוגיה של רעש מטוסים (ראו גם התקנות שהותקנו מכוחו לעניין מפגעי רעש: תקנות למניעת מפגעים (מניעת רעש), התשנ"ג-1992, ותקנות למניעת מפגעים (רעש בלתי סביר), התש"ן-1990). זאת, נוכח הוראת סעיף 17(ב) לחוק האמור, הקובעת כי "הוראות חוק זה לא יחולו על רעש מכלי טיס שחל לגביהם סעיף 73 לחוק הטיס, התשע"א-2011" (וראו גם תקנה 9 לתקנות למניעת מפגעים (רעש בלתי סביר), התש"ן-1990).



17. להשקפתי, יש לדחות את העתירה משתי סיבות מרכזיות. ראשית, בחינה "פנימית" של הוראות תוכנית המיתאר מלמדת, כי העותרות לא הצליחו להראות כי תהליך הנחיתה העובר מעל מודיעין מחייב את תיקון תוכנית המיתאר הארצית. שנית, העותרות אף לא הסבירו מדוע כלל תהליכי הנחיתה וההמראה בישראל, כפי שנקבעו על ידי מנהל רשות התעופה האזרחית, אינן חוקיות מן הטעם שלא הוסדרו בתוכנית המיתאר. במילים אחרות, גם בחינה של הסוגיה "מחוץ לגבולות" הוראות תוכנית המיתאר, מלמדת כי לא הוכח שנפל פגם בקביעת תהליך הנחיתה החדש. בהקשר זה לוקה העתירה אף בפגם של אי צירוף הגורמים שעשויים היו להיפגע היה ובית משפט זה היה קובע כי יש להסדיר את כלל תהליכי הנחיתה וההמראה בישראל בגדר תוכנית המיתאר. אעבור עתה לדון בפירוט בסוגיות אלה.

תהליך הנחיתה אינו מחייב את תיקון הוראות תוכנית המיתאר הארצית

18. בחינת הוראות תוכנית המיתאר מלמדת כי השימוש בתהליך הנחיתה החדש, העובר מעל מודיעין, אינו סותר את תוכנית המיתאר ואינו מחייב את תיקונה. אכן, בתוכנית המיתאר הארצית ניתן למצוא התייחסות מסויימת לדרכי הגישה האווירית לשדה התעופה סביב השדה. כך, פרק ז' לתוכנית קובע הגבלות בניה ושימושי קרקע בגין רעש מטוסים באיזור השדה. הוראות פרק זה מפנות לתשריט 3 לתוכנית, שכותרתו "מר"מ (מתחמי רעש מטוסים)" (להלן - תשריט הרעש). התשריט מציג תרשים של תחזית מתחמי רעש מטוסים סביב שדה התעופה בן-גוריון הכולל, בין היתר, פירוט לגבי דרכי הגישה האווירית אל שדה התעופה וממנו (ניתן לעיין בתשריט בכתובת: [http://www.mmi.gov.il/IturTabotData/tma/%D7%AA%D7%9E%D7%90%204/tasritim/tama_4_2\(3\).pdf](http://www.mmi.gov.il/IturTabotData/tma/%D7%AA%D7%9E%D7%90%204/tasritim/tama_4_2(3).pdf)). דומה, כי מטרתו המרכזית של תשריט הרעש היא לתחום את גבולותיה של תוכנית המיתאר לצורך הגבלות הבניה ושימושי הקרקע בגין רעש מטוסים באיזור שדה התעופה (ראו, סעיף 1(א) לפרק ז' לתוכנית). יוער, כי פרק ט' לתוכנית, המסדיר זכאות לטיפול אקוסטי למבנים להם נגרם נזק בגין רעש מטוסים, מתייחס אף הוא למתחמי הרעש. עוד יצוין, במאמר מוסגר, כי לתוכנית נקבעו גבולות שונים לצרכים אחרים: לצורך קביעת ייעודי קרקע באיזור השדה (פרק ג' לתוכנית) ולצורך הגבלות בניה לגובה באיזור השדה (פרק ד' לתוכנית). גבולות התוכנית לצרכים אלה סומנו, בהתאמה, בתשריטים 1 ו-2 לתוכנית.

19. כאמור, בתשרי הרעש מסומנות, בקו מקווקו בצבע שחור, דרכי הגישה האווירית בתחום התוכנית. כמו כן, סומנו בתשרי ארבעה מתחמים סביב שדה התעופה, כאשר כל מתחם מתייחס לסף שונה של רעש מטוסים מצטבר, לפי סולם המכונה LDN. המתחם הקרוב ביותר לשדה התעופה, שגבולותיו מסומנים בצבע אדום, מתייחס לסף בערך של 75 דציבלים בסולם LDN; המתחם שגבולותיו מסומנים בכחול, מתייחס לערך של 65 דציבלים בסולם; ואילו המתחם המרוחק ביותר מן השדה, שגבולותיו מסומנים בירוק, מתייחס לערך של 60 דציבלים בסולם LDN. בפרשה אחרת ציין בית משפט זה, כי סולם ה-LDN מהווה "...[מבחן 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]" (בג"ץ 177/10 אדם טבע ודין נ' שר התחבורה והבטיחות בדרכים, פסקה 17 (19.12.2011) (להלן - עניין אדם טבע ודין)). יודגש, כי ערך ה-LDN במקום מסוים אינו נקבע בהסתמך על אירוע רעש פרטני אלא על בסיס הרעש המצטבר הנגרם כתוצאה ממעבר מטוסים באותו איזור. הערך מתאר את תחזית רמות הרעש בשדות התעופה (בדציבלים dB(A)), שממנה ניתן לגזור את הגבלות הבניה ושימושי הקרקע המותרים. המשיבים הדגישו בטיעוניהם, כי סולם ה-LDN הוא הממד המקובל בעולם לצורך בחינת מפגעי רעש באיזורים הנמצאים סמוך לשדות תעופה. בעניין אדם טבע ודין לא נמצאה עילת התערבות בהחלטה של הגורמים המוסמכים להשתמש בסולם ה-LDN לצורך תיאור תמונת הרעש סביב שדות תעופה. זאת, בין היתר, משום שהעותרים דשם "לא הציגו כל חוות דעת מקצועית שתסתור את עמדת המשיבים שלפיו מדובר בממד ישים..." (שם, פסקה 17). גם בענייננו לא הציגו העותרות מדד חלופי לבחינת היקף הרעש הנגרם כתוצאה ממעבר מטוסים מעל איזור מסוים.

20. תוכנית המיתאר מתייחסת, איפוא, לדרכי הגישה האווירית באיזור שדה התעופה בלבד, ורק באותם איזורים סביב השדה בהם רעש המטוסים עולה על סף מסוים שהוגדר בתוכנית (התוכנית והתשריים האחרים שצורפו אליה אינם כוללים פירוט נוסף, מעבר לזה שהובא עד עתה, לגבי דרכי הגישה האווירית אל השדה). מכאן, שאין בתוכנית המיתאר פירוט מקיף ומלא לגבי תהליכי הנחיתה וההמראה באותם איזורים במדינה בהם רעש המטוסים נמוך מן הסף שנקבע בתוכנית. ודוקו, תהליכי הנחיתה וההמראה בשדה התעופה בן-גוריון מתחילים ומסתיימים במרחק ניכר מן השדה. בהקשר זה הדגישו המשיבים, כי לעתים מתחיל תהליך הנחיתה בשדה התעופה מעל הים התיכון ומחוץ למים הטריטוריאליים של מדינת ישראל. לטענת המשיבים, אין תשרי הרעש אמור לכסות את מלוא טווח הטיסה של מטוסים בשמי ישראל "אלא רק את האיזור הקרוב לשדה התעופה בו עולה הרעש על סף של 60 דציבלים במונחי LDN, על-פי תחזית הרעש בהתאם לקיבולת שדה התעופה תוך מכפלה במקדם בטחון של 2.5" (סעיף 28 לתשובת המשיבים מיום 5.4.2011). בהקשר זה הבהירו המשיבים, כי "כל תהליכי ההמראה והנחיתה שמאשרת [רשות התעופה האזרחית] מתכנסים בסופו של דבר אל דרכי הגישה המסומנים בתשרי הרעש... קווים אלה... [לא מתארים את מכלול תהליך הנחיתה למן כניסת המטוס לישראל ועד להגעתו למסלול. התשרי אינו בא לתאר את הרעש במכלול שטח ישראל, אלא רק באיזור שדה התעופה]" (סעיף 31 לתשובת המשיבים מיום 5.4.2011).

21. נתיבי הגישה האוויריים לשדה וממנו, כפי שסומנו בתשרי הרעש, אינם חולפים מעל העיר מודיעין. למעשה, נתיבי הגישה האוויריים בתשרי מתחילים ומסתיימים באזור שדה התעופה. היינו, עורכי התשרי לא מצאו לנכון לכלול את המרחב האווירי מעל מודיעין ככזה שיש לקבוע בגדרו נתיבי גישה אוויריים. עורכי התשרי בחרו לקבוע את נתיבי הגישה האווירית, בגדר תוכנית המיתאר, רק סביב שדה התעופה. ודוקו, העותרות אינן תוקפות בעתירה את הוראותיה של תוכנית המיתאר, וביתר פירוט את תשרי הרעש ואת הספים שנקבעו בו (60 דציבלים ומעלה בסולם LDN). כמו כן, אין העותרות תוקפות את ההוראות בפרק ז' לתוכנית, הקובעות הגבלות בניה ושימושי קרקע במתחמי הרעש השונים. בהתחשב בכך, נקודת המוצא לדיון צריכה להיות שהסדרה בתוכנית המיתאר הארצית של דרך גישה אווירית אמורה להיעשות רק אם היקף הרעש במקום מסוים נמצא בתחום ספי הרעש שנקבעו בתשרי הרעש (60 דציבלים ומעלה בסולם LDN). אלא, שבכל הנוגע לרעש שנגרם כתוצאה מהפעלת תהליך הנחיתה מעל מודיעין, היפנו המשיבים לנתונים המראים כי היקף הרעש שם אינו עולה על 60 דציבלים בסולם LDN, כלומר אינו נמצא בתחום ספי הרעש שנקבעו בתשרי הרעש. כך, מן הנתונים שנמדדו בתחנת ניטור שהוצבה מטעם המשיבים במודיעין עולה, כי ערכי ה-LDN במודיעין, בעת הפעלת תהליך הנחיתה, לא עלו על 55 דציבלים בממוצע לחודש ובשלב מסוים צנחו לרמה של 34.8 דציבלים בממוצע לחודש (ראו, לעניין זה, את נתוני הניטור שהציגו המשיבים לגבי החודשים יולי-דצמבר 2010 (סעיף 46 לכתב התשובה); לגבי החודשים ינואר-פברואר 2011 (סעיף 29 לתגובת המשיבים מיום 5.4.2011 ונספח מש/3 שצורף לאותה תגובה); ולגבי החודשים מרץ-אפריל 2011 (סעיף 9 לעיקרי טיעון מטעם המשיבים מיום 2.6.2011 ונספח מש/1 שצורף לעיקרי הטיעון)). בהתחשב בכך שנתוני הניטור במודיעין בעת הפעלת תהליך הנחיתה לא חצו בפועל את סף המינימום שנקבע בתוכנית לצורך קביעת מתחמי רעש ונתיבי הגישה האווירית בגדרם, דעתי היא כי לא הוכח לפנינו שנפל פגם בכך שתהליך הנחיתה החדש לא הוסדר בתוכנית המיתאר.

22. אבהיר, כי אילו היו מוצגים נתונים המראים כי תהליך הנחיתה החדש גורם לרעש מעל מודיעין, העולה על הסף המינימלי שנקבע בתוכנית המיתאר, ייתכן שהיה מקום לקבוע כי מוטלת חובה על המשיבים לשקול את תיקון התוכנית לצורך הסדרת תהליך הנחיתה החדש. יש לזכור, בנושא זה, כי תוכנית המיתאר מתמקדת, בעיקרה, במשמעויות הקרקעיות של סביבת שדה התעופה. אחת ממטרותיה המרכזיות היא לאזן בין צרכי המשק והתעופה האזרחית בישראל לבין הצורך להפחית את ההשפעות הסביבתיות השליליות והפגיעה באוכלוסיה האזרחית כתוצאה מפעילות שדה התעופה. תשריט הרעש שצורף לתוכנית מיועד להגשים את האיזון האמור. גורמי התכנון קבעו, בגדר תשריט הרעש ובמסגרת הוראות התוכנית המתייחסות אליו, כי כאשר סף הרעש באיזור מסוים עולה על 60 דציבלים בסולם LDN, יש לקבוע מגבלות תכנוניות שונות באותו איזור, על מנת להגשים את האיזון המתואר. משכך, אם נמצא שסף הרעש באיזור מסוים שאינו מוסדר בתשריט הרעש, עולה על 60 דציבלים בסולם LDN, ייתכן כי קמה חובה לשקול את תיקון תוכנית המיתאר על מנת לעדכן את תרשים מתחמי הרעש ונתיבי הגישה האווירית בגדרם. אך כפי שצוין, נוכח נתוני הרעש שהוצגו על ידי המשיבים אין זה המקרה שלפנינו. יובהר פעם נוספת, כי העותרות לא תקפו את הוראות תוכנית המיתאר, את הבחירה במדד ה-LDN לצורך בחינת היקף הרעש סביב השדה, או את סף המינימום שנקבע בתשריט הרעש לצורך תחימת גבולות התוכנית (60 דציבלים בסולם LDN).

23. חובה להדגיש, כי תוכנית המיתאר קובעת מנגנון ברור לעדכון תשריט הרעש. סעיף 1(ג) לפרק ז' לתוכנית קובע, כי "תחום ההגבלות המופיע בתשריט מספר 3 יעודכן לפחות אחת לחמש שנים ע"י [רשות שדות התעופה], בשיטה הקבועה בנספח א-1 ו-א-4 ויובא בפני המועצה הארצית לתכנון ולבניה, בהתאם להוראות הקבועות בפרק ט". עיון בנספחים אליהם מפנה הסעיף האמור מלמד, כי נקבעה בהם נוסחה מפורטת לחישוב מתחמי הרעש. זאת ועוד, פרק ח' לתוכנית מורה על הקמת ועדת משנה של המועצה הארצית לתכנון ובניה אשר תיקרא "ועדה למר"מ" (מתחמי רעש מטוסים). הוועדה מורכבת מנציגי משרדי ממשלה ומחברי המועצה הארצית לתכנון ובניה, וצורפו אליה משקיפים שונים (סעיף 2, פרק ח' לתוכנית). ועדה זו מוסמכת, בין היתר, לעקוב אחר ביצוע הוראות התוכנית "ולדווח למועצה הארצית אחת לשלוש שנים לפחות" (סעיף 1(ב), פרק ח' לתוכנית). כמו כן, פרק ט' לתוכנית ("המערכת הסביבתית"), קובע כי תוקם "ועדה ציבורית" למעקב ופיקוח על ביצוע ההוראות הסביבתיות של התוכנית (סעיף 4(א), פרק ט' לתוכנית). אחד מתפקידיה המרכזיים של הוועדה הציבורית הוא "לאשר את תמונות הרעש - מתחמי רעש מטוסים ותשריט תמונת הרעש העדכנית לאחר התייעצות עם המשרד לאיכות הסביבה" (סעיף 4(א)(5), פרק ט' לתוכנית). זאת ועוד, סעיף 4(ג) בפרק ט' לתוכנית מורה על הקמת ועדה לנושאים מקצועיים ("הוועדה המקצועית"). ועדה זו מוסמכת, בין היתר, "להכין את עדכון תשריט מס' 3 קודם להבאתו בפני הוועדה הציבורית והמועצה הארצית לתכנון ולבניה, עפ"י ההוראות לעדכון הקבועות בתוכנית (נספח א-1)" (סעיף 4(ג)(3), פרק ט' לתוכנית). הוראות אלה כוננו, אם כן, מנגנון מפורט וסדור לצורך עדכון תשריט הרעש ובתוך כך נתיבי הגישה האווירית שסומנו בו. העדכון צריך להיעשות מדי חמש שנים. מן החומר שצירפו המשיבים עולה, כי ביום 1.4.2009 הודיעה יושבת ראש הוועדה הציבורית, כי המלצת הוועדה המקצועית היא שאין צורך בתיקון התשריט (מש/29 לתצהיר התשובה). נדגיש, כי העותרות לא תקפו החלטה זו בגדר העתירה שלפנינו. מטעם זה, ומכל הטעמים האחרים שהובאו עד עתה, ובמיוחד על רקע העובדה שהעותרות לא תקפו אילו מהוראות תוכנית המיתאר כמו גם את ספי הרעש שנקבעו בה, הרי מתבקשת המסקנה כי הפעלת תהליך הנחיתה נשוא העתירה לא חייבה את תיקון תוכנית המיתאר.

24. העותרות מוסיפות וטוענות, בהקשר זה, כי הפעלת תהליך הנחיתה החדש אינה עולה בקנה אחד עם תבנית התפעול המועדפת של שדה התעופה (להלן - תבנית התפעול). יצוין, כי תבנית התפעול הוגדרה בסעיף 1 בפרק ט' לתוכנית. בתבנית נקבע, כי המסלול המועדף לנחיתות בשדה הוא מסלול 12 (ממערב למזרח), וכי נחיתות על מסלולים 21 ו-30 יבוצעו "בשעות העומס" (סעיף 1(ב)(1) לפרק ט' לתוכנית). לטענת העותרות, השימוש התדיר שנעשה בתהליך הנחיתה נשוא העתירה בעת פרויקט השיפוץ חרג מתבנית התפעול. המשיבים, מצידם, הדגישו כי בהתאם לסעיף 1(ג) לפרק ט' לתוכנית, "ניתן להפעיל את שדה התעופה בכל תבנית תפעול אחרת בהתקיים אחד או יותר אילוצים...". אחד האילוצים שנמנו בסעיף הוא "אי-שמישות מבצעית של מסלולים...". מכאן, שלא נפל, לטענת המשיבים, פגם בתדירות השימוש בתהליך הנחיתה למסלול 30, בעת ביצוע פרויקט השיפוץ. איני רואה צורך להידרש לטענות אלה, שאינן אקטואליות עוד. אזכיר, כי בשלב זה לא צפוי עוד שימוש בתהליך הנחיתה למסלול 30 עד להשלמת פרויקט השיפוץ. כמו כן, אין מקום לדון בטענת העותרות לפיה הפעלתו הצפויה של תהליך הנחיתה לאחר השלמת פרויקט השיפוץ תחרוג אף היא מתבנית התפעול. זאת, נוכח הצהרת המשיבים, כי בתום פרויקט השיפוץ ייעשה שימוש במסלול 30 "בהתאם לתבנית התפעול המוגדרת בפרק ט' להוראות התמ"א" (סעיף 34 לכתב התשובה). ברי, כי היה והעותרות יסברו כי השימוש במסלול 30 לאחר השלמת השיפוץ חורג מתבנית התפעול המועדפת יוכלו הן, כמובן, לשטוח את טענותיהן לפני המשיבים. מכל מקום, כל עוד מסלול 30 מושבת וטרם הסתיים פרויקט השיפוץ, הטענות בנושא זה הן תיאורטיות. אדגיש, כי אין באמור עד עתה כדי לטעת מסמרות בשאלה אימתי קמה חובה לתקן את תוכנית המיתאר בשל חריגה נטענת מתבנית התפעול שהוגדרה בו. ניתן להותיר את ההכרעה בסוגיה זו לעת מצוא.

בחינה "חיצונית" לתוכנית מלמדת אף היא כי לא הוכח שנפל פגם בקביעת תהליך הנחיתה 25. הנה כי כן, בחינה "פנימית" של הוראות תוכנית המיתאר, שלא נתקפו על ידי העותרות, מלמדת כי לא הייתה חובה לתקן את התוכנית לצורך הפעלת תהליך הנחיתה החדש. בכך נשמט היסוד מטענתן המרכזית של העותרות. כפי שיפורט עתה, גם בחינה "חיצונית" להוראות תוכנית המיתאר מובילה למסקנה זוהה. כך, טענות העותרות אינן מתמודדות באופן משכנע עם העובדה שתהליכי הנחיתה וההמראה בישראל כלל אינם מוסדרים בתוכנית המיתאר הארצית. תהליכים אלה נקבעים על ידי מנהל רשות התעופה האזרחית, מכוח סמכותו לפי סעיף 82 לחוק הטיס, התשע"א-2011 (להלן - חוק הטיס). הסעיף קובע כי:

"הוראות תעבורה אווירית	82 (א). המנהל אחראי לתכנון ולפיתוח של מרחב הפיקוח התעופתי של ישראל שהוקצה לשימוש התעופה האזרחית לפי סעיף 80 (בפרק זה - המרחב האווירי האזרחי), ולמתן הוראות לעניין השימושים במרחב האמור, בין השאר בעניינים המפורטים להלן, והכל במטרה להבטיח את בטיחות התעבורה האווירית, סדירותה ויעילותה, ובמטרה להגן על שלום הציבור והסביבה:
	(2) נתיבי הטיסה במרחב האווירי האזרחי, ככל שקביעתם אינה בסמכות השר ושר הביטחון לפי סעיף 81; (3) גישה אווירית לשדות תעופה ולמנחתים ועזיבתם; (...) [ההדגשות הוספו - א' ג']. (...)

רואים אנו, אם כן, כי סעיף 82 לחוק הטיס מסמיך את מנהל רשות התעופה האזרחית לקבוע הוראות תעבורה בתחום המרחב האווירי האזרחי, בין היתר לעניין "נתיבי הטיסה במרחב האווירי" ו"גישה אווירית לשדות תעופה ולמנחתים ועזיבתם". סעיפים 83 ו-84 לחוק הטיס מוסיפים וקובעים הוראות הנוגעות לאופן הפרסום של נתיבים בין-לאומיים והוראות תעבורה אוויריות (סעיף 83) וביחס לאספקת שירותי מידע תעופתי (סעיף 84). יצוין, כי חוק הטיס נכנס לתוקף ביום 13.4.2011 והוא בא להחליף את חוק הטיס, 1927, אשר תואר בדברי ההסבר להצעת החוק כ"חוק מיושן, לא עדכני, אשר אינו נותן מענה לכלל הצרכים בתחום הסדרת הבטיחות של התעופה האזרחית בישראל" (מבוא לדברי ההסבר להצעת חוק הטיס, התש"ע-2010, ה"ח 482, 245).

26. לטענת המשיבים, מכוח חוק הטיס קבע מנהל הרשות תהליכי נחיתה והמראה המפורטים בקובץ המפורסם על ידי רשות התעופה האזרחית, המכונה AIP (Aeronautical Information Publication). הקובץ מכיל "דפיות" המנחות את הטיסות הבין-לאומיות הנכנסות לישראל והיוצאות ממנה. המשיבים צירפו לעיוננו קובץ של 18 "דפיות", בהן תרשימים של תהליכי הנחיתה בישראל ונתונים טכניים מורכבים הנוגעים לנחיתה (מהלך המסלול, זווית הנחיתה, גובה הנחיתה, ונתונים נוספים: מש/1 לתשובת המשיבים מיום 5.4.2011). לטענת המשיבים, הכנתה של כל "דפית" נעשית בהתאם למכלול שיקולים ואילוצים, כאשר העיקרי בהם הוא בטיחות הטיסה. קובץ ה-AIP, כך הדגישו המשיבים, נתון לעדכון שוטף בהתחשב בדרישות הקבועות באמנה הבין-לאומית המכונה "אמנת שיקגו", המסדירה את התעופה האזרחית הבין-לאומית (הסכם בינלאומי למעבר שירותי אוויר, כ"א 196, 275).

27. תהליך הנחיתה אותו תוקפות העותרות מתואר באחת ה"דפיות" בקובץ ה-AIP שצירפו המשיבים. כאמור, לגישת העותרות, הפעלת תהליך הנחיתה המתואר באותה "דפית" חייבה את תיקון תוכנית המיתאר הארצית. בהקשר זה אף היפנו העותרות לסעיף 49(3) לחוק התכנון והבניה, התשכ"ה-1965 (להלן - חוק התכנון והבניה) הקובע, בין היתר, כי תוכנית המיתאר הארצית תקבע את התכנון של שטח המדינה כולה, ובין השאר את "שדות תעופה ודרכי הגישה האווירית אליהם". הנתון החשוב לענייננו הוא, כי מכלול תהליכי הנחיתה האחרים בשדה התעופה בן גוריון, המתוארים בקובץ ה-AIP, כלל אינם מוסדרים בתוכנית המיתאר. תהליכים אלה מוסדרים, כאמור, רק ב"דפיות" שהוצאו על ידי רשות התעופה האזרחית. מכאן, שאילו הייתה מתקבלת טענתן הבסיסית של העותרות, לפיה חובה להסדיר את תהליך הנחיתה בתוכנית המיתאר הארצית, היה הדבר מוביל להטלת כתם של אי חוקיות על כלל תהליכי הנחיתה וההמראה העוברים מעל ישראל. העותרות לא הסבירו מדוע כל תהליכי הנחיתה האחרים המתוארים בקובץ ה-AIP אינם חוקיים אף הם, בשל כך שאינם מוסדרים בהוראותיה של תוכנית המיתאר הארצית. מיותר לציין, כי מסקנה כזו הינה מרחיקת לכת ובעלת השלכות משמעותיות על גורמים רבים בתחום התעופה האזרחית. לא רק שהעותרות לא התמודדו עם טענת המשיבים בנושא זה, הרי שבצדק ציינו המשיבים, כי על מנת לעורר טענה כגון דא היה על העותרות לצרף לעתירה את הגורמים שהיו עלולים להיפגע מהכרעה שיפוטית לפיה כלל תהליכי ההמראה והנחיתה בישראל אינם חוקיים, כל עוד הם אינם מוסדרים בתוכנית המיתאר הארצית. העותרות לא פעלו כך.

28. נוכח הטעמים הנזכרים, איני סבור כי יש לטעת מסמרות בסוגיית פרשנותו של סעיף 49(3) לחוק התכנון והבניה הקובע, כאמור, כי תוכנית מיתאר ארצית תכלול הוראות בנוגע ל"דרכי הגישה האווירית" אל שדות התעופה, וביחס בין סעיף זה לבין סמכויותיו של מנהל רשות התעופה האזרחית מכוח חוק הטיס. למעלה מן הצורך אציין, כי נוטה אני לדעה כי לא קיימת כל סתירה בין סעיף 49(3) לחוק התכנון והבניה, לבין הסמכות שהוקנתה למנהל רשות התעופה האזרחית מכוח חוק הטיס לקבוע הוראות לעניין "נתיבי הטיסה במרחב האווירי" ו"גישה אווירית לשדות תעופה ולמנחתים ועזיבתם" (ראו פסקה 25 לעיל). זאת, ככל שעסקינן בקביעת תהליכי הנחיתה וההמראה לשדה וממנו. ברי, כי אין לפרש את סעיף 49(3) לחוק התכנון והבניה כמטיל חובה להסדיר את כלל תהליכי הנחיתה וההמראה, לכל אורכם, בתוכנית המיתאר הארצית. נוכח העובדה שתהליכי הנחיתה וההמראה, המתוארים ב"דפיות", הינם דינמיים באופיים, בהיותם מושפעים בעיקר משיקולי בטיחות ומתמורות בענף התעופה (למשל, שיפורים טכנולוגיים במטוסים), ובהיותם כוללים נתונים אווירונאוטיים הנוגעים לתעופת מטוסים בעת המראה או נחיתה, הרי אין היגיון לקבוע כי כלל ההוראות באותן "דפיות" חייבות להיות חלק מתוכנית המיתאר עצמה. להשקפתי, פרשנות הנכונה של הוראות הדין הנזכרות, הינה כי מנהל רשות התעופה האזרחית מוסמך לקבוע את תהליכי הנחיתה וההמראה מתחילתם ועד סופם (כלומר, אף הרחק מאיזור שדה התעופה), ובלבד שאלה עולים בקנה אחד עם נתיבי הגישה האוויריים שסומנו בתשריט הרעש של תוכנית המיתאר, סביב שדה התעופה. במילים אחרות, בעוד שקביעת "נתיבי הגישה האוויריים" באזור השדה אמורה להיות חלק מהתוכנית, בשל המשמעויות הסביבתיות שלה באזור שדה התעופה, הרי תהליכי הנחיתה וההמראה לכל אורכם, המתחילים או מסתיימים מרחק רב משדה התעופה, אינם עניין שאמור להיות מוסדר בתוכנית מיתאר, ומכאן שתהליכים אלה אינם חייבים להיות חלק מהתוכנית. הללו צריכים להיקבע בהתאם לשיקול דעתו של הגורם המקצועי, הוא מנהל רשות שדות התעופה (מכוח הוראות חוק הטיס). גמישות תכנונית ותפעולית זו אינה "מצלמת" או "מקבעת" בגדר תוכנית המיתאר את תהליכי הנחיתה וההמראה בישראל, לכל אורכם, אלא מותירה בידי הגורם המקצועי הבכיר בתחום התעופה האזרחית את האפשרות לעדכן מעת לעת, בהתבסס על שיקולים מקצועיים, את תהליכי הנחיתה וההמראה, ובלבד שאלה לא יחרגו מנתיבי הגישה האוויריים הקרובים לשדה התעופה והמסומנים בתשריט הרעש של תוכנית המיתאר, עליו עמדנו בהרחבה לעיל. מן הראוי להזכיר, בהקשר זה, את הצהרת המשיבים לפיה "כל תהליכי ההמראה והנחיתה שמאשרת [רשות התעופה האזרחית] מתכננים בסופו של דבר אל דרכי הגישה המסומנים בתשריט הרעש..." (סעיף 31 לתשובת המשיבים מיום 5.4.2011).

29. לסיכום נקודה זו, איני סבור כי העותרות הצביעו על פגם בגישה הגמישה שאומצה לצורך קביעת תהליכי הנחיתה וההמראה בישראל: מחד, קביעת נתיבי הגישה האוויריים באזור שדה התעופה, בגדר תוכנית המיתאר עצמה, ומאידך, הקניית הסמכות למנהל רשות התעופה האזרחית לקבוע את תהליכי הנחיתה וההמראה לכל אורכם, בכפוף לכך שאותם תהליכים לא יסו, באזור שדה התעופה, מנתיבי הגישה האווירית שסומנו בתשריט הרעש, כמו גם מתבנית התפעול של השדה כפי שנקבעה בתוכנית המיתאר (לדין בסוגייה של גמישות מול קשיחות בהליכי תכנון, ראו למשל בג"ץ 440/80 מ' טייג ושות' נ' הוועדה המחוזית לתכנון ולבניה, מחוז חיפה, פ"ד לו(3) 85, 89-91 (1982); ע"א 1216/98 אבוטבול נ' ועדת ערר מחוז המרכז, פ"ד נה(5) 114, 134-135 (2001); וראו, רחל אלתרמן "חוק התכנון והבניה ותכנית המתאר: הנחיות קשיחות או מסגרת גמישה?" משפטים יא 197, 198 (התשמ"א)). דומה, אם כן, כי תהליכי הנחיתה וההמראה, מחוץ לאיזור המוסדר בתוכנית המיתאר, אינם מהווים נושא "תכנוני" הדורש הסדרה בתוכנית המיתאר. מטעמים אלה מובן בהחלט מדוע תוכנית המיתאר הארצית מסדירה את נתיבי הגישה האווירית אך ורק באזור שדה התעופה ולא לכל אורך תהליכי הנחיתה וההמראה.

סוף דבר

30. סיכומם של דברים הוא, כי בחינת ההסדרים שנקבעו בתוכנית המיתאר, כמו גם בחינה חיצונית של הסוגיה על רקע סמכויות מנהל רשות התעופה האזרחית, מלמדות כי העותרות לא הצביעו על פגם המצדיק את התערבותנו בקביעת תהליכי הנחיתה החדש החולף מעל מודיעין. לפיכך, דינה של העתירה להידחות וכך מוחלט. העותרות יישאו יחד ולחוד בשכר טרחה בסך 40,000 ש"ח.

השופט א' חיות:

אני מסכימה.

השופט י' דנציגר:

אני מסכים.

הוחלט כאמור בפסק-דינו של הנשיא א' גרוניס.

ניתן היום, י"ח בשבט התשע"ג (29.01.2013).