

בעניין:

1. עיריית חדרה

2. ועדה מקומית לתכנון ובניה חדרה

ע"י ב"כ עוה"ד עפר שפיר ו/או אמיר בירנבוים ו/או יוגב מינס ו/או ד"ר נחמיה אבנרי ו/או רועי גנוט ו/או חן רזיאל ו/או ליאת מרקוביץ ו/או צפריר סלומון ו/או יונתן מוטעי ו/או ענת צדוק ו/או ענת נבל ו/או יניר גור ו/או מתן מונק

מרחוב פרופי מנחם פלאוט 10, רחובות 76706

טל': 08-9311111 ; פקס: 08-9311112

העותרות

- נגד -

1. הועדה הארצית לתכנון ובניה של תשתיות לאומיות

2. רשות שדות התעופה

3. רשות התעופה האזרחית

4. שר התחבורה והבטיחות בדרכים

5. שר האוצר

כולם ע"י ב"כ מפרקליטות המדינה – מחלקת בגצים

מרחוב צלאח א-דין 29, ירושלים

טל': 02-6466590 ; פקס: 02-6467011

המשיבות

עתירה למתן צו על תנאי

בית המשפט הנכבד יתבקש ליתן צו על תנאי שיורה למשיבים לנמק מדוע לא יינתן כנגדן צווים כדלקמן:

(א) צו המורה על ביטול החלטת המשיבה 1 מיום 30.7.2018 בדבר פרסום הודעה בדבר הכנת תכנית והגבלות על תא השטח המכונה "חדרה מזרח" לפי סעיפים 77-78 לחוק התכנון והבנייה, תשכ"ה-1965, וכן על ביטול החלטתה מיום 20.5.2019 שלא לשנות מהחלטתה לעיל.

(ב) צו המורה למשיבים לקיים דיון נוסף פתוח בכל החלופות, לרבות חלופת האפס וחלופת פיזור השימושים, לרבות מתן זכות טיעון מלאה לעותרות.

(ג) כל צו נוסף כפי שיימצא לנכון.

העתק החלטת הות"ל מיום 30.7.2018 מצ"ב כנספח א'.

העתק החלטת הות"ל מיום 20.5.2019 מצ"ב כנספח ב'.

למען הנוחות תצרפנה העותרות את מסמכי בחינת החלופות כפי שפורסמו בידי הו"ל, הכוללים את דו"ח שלב א' לקביעת רשימת אתרים לבחינה מיום 12.7.16, דו"ח שלב ג' פרוגרמה כללית מיום 1.9.2016, דו"ח שלב ד' בחינה מקרו של אתרים מיום 8.11.2016, דו"ח שלב ז' לבחינה מקרו 2 של אתרים מיום 1.10.2017, ודו"ח שלב ז' לבחינה מיקרו של אתרים מיום 11.1.2018 - אלה מצורפים **כנספים ג'-ז'** בהתאמה [דו"ח שלב ב', ככל שהוכן, אינו מצוי בידי העותרות ולמיטב ידיעתן לא פורסם].

העותרות תצרפנה חוות דעת מומחים מטעמה כפי שהוגשו לות"ל טרם הדיון מיום 20.5.2019, הכוללים חוות דעת תכנונית ערוכה בידי אדר' אדם קולמן, חוות דעת אקוסטית ערוכה בידי ד"ר אסנת ארנון, חוות דעת כלכלית ערוכה בידי הכלכלן בני צימרמן, וחוות דעת לניתוח ההליך ערוכה בידי ד"ר ארו סברדלוב, ואלה יצורפו **כנספח ח'**; חוות דעת מעודכנות של ד"ר ארו סברדלוב וד"ר אסנת ארנון, כפי שעודכנו לאחר הישיבה, מצייב **כנספח ט'**; וכן חוות דעת איגוד ערים לאיכות סביבה שרון-כרמל מיום 2.6.2019 המצייב **כנספח י'**; וכן חוות דעת עו"ד נרי ירקוני שהוגשה לות"ל מטעם החברה להגנת הטבע המצייב **כנספח יא'**.

הצדדים לעתירה

1. העותרת 1 היא רשות מקומית שכוננה לפי פקודת העיריות [נוסח חדש] אשר בתחום שיפוטה ממוקם תא השטח שהוגדר ע"י המשיבים כחלופת "חדרה מזרח" למיקומו של שדה תעופה לתעופה אזרחית כללית.
2. העותרת 2 היא ועדה מקומית בהתאם לסעיף 18 לחוק התכנון והבניה, תשכ"ה-1965, אשר במרחב התכנון שלה נכלל תא השטח לחלופת "חדרה מזרח" כאמור.
3. המשיבה 1, הועדה לתשתיות לאומיות, היא גוף תכנוני שהוקם בהתאם לסעיף 60 לחוק התכנון והבניה, תשכ"ה-1965, לשם קידום של פרויקטים של תשתית לאומית.
4. המשיבה 2, רשות שדות התעופה, הינה רשות ממשלתית אשר הוקמה בחוק רשות שדות התעופה, תשל"ז-1977, ובין תפקידיה הפעלה ופיתוח של שדות תעופה, ובין היתר היא המנהלת והמפעילה של שדה התעופה בהרצליה ושדה התעופה דב הוז בתל-אביב.
5. המשיבה 3, רשות התעופה האזרחית, הינה רשות ממשלתית האמונה על הסדרת התעופה האזרחית בהתאם למדיניות הממשלה.
6. המשיב 4, שר התחבורה והבטיחות בדרכים, הינו השר האחראי מטעם הממשלה על התשתיות התחבורתיות האוויריות, ואשר אמון על פעילות רת"א במסגרת המשרד.
7. המשיב 5, שר האוצר, הינו השר הממונה על ביצוע חוק התכנון והבניה, תשכ"ה-1965, ואשר משמש (הוא או נציגו) כיושב ראש המועצה הארצית לתכנון ובניה וכן כיושב ראש הות"ל.

רקע כללי

1. המסמך הסטטוטורי המרכזי העוסק בתפרוסת שדות התעופה בישראל הוא תמ"א 15, אשר אושרה למתן תוקף ביום 14.5.2000, ומטרתיה המפורטות בסעיף 5 הן בין היתר לייעד ולסווג שדות תעופה תוך בחינת השפעותיהם על הסביבה ותיאום עם תכניות אחרות.
- תמ"א 15 מפרטת את רשימת שדות התעופה המאושרים במסגרתה, אלה אשר עברו הליך תכנון ובחינה ונמצאו ראויים למיקום שדה תעופה מההיבטים התכנוניים והסביבתיים. אתר "חדרה מזרח" אינו נכלל עם רשימת האתרים שנקבעו בתמ"א 15 לשדה תעופה.

העתק תקנון תמ"א 15 מצ"ב **כנספת יב'**.

2. שדה התעופה הרצליה פעיל עוד מתקופת המנדט הבריטי ומנוהל מזה עשרות שנים בידי רשות שדות התעופה, והוא אחד משדות התעופה בישראל המשמש לתעופה המסחרית הפנים-ארצית והכללית בישראל, והוא מיועד למטוסים קלים, בתי ספר ללימוד טיסה, מועדון תעופה, טיסות פרטיות (מטוסים קלים, מסוק), פרסום אוויר, צילומי אוויר, מוניות אוויר, טיסות שירותי הצלה, חקלאות ועוד. שדה התעופה הרצליה מעוגן בתמ"א 15, אך חרף זאת הקמתו של שדה התעופה בהרצליה לא הוסדר באופן סטטוטורי.
3. עם התפתחות העיר הרצליה והיישוב הסמוך כפר שמריהו, התעוררו קשיים פועל יוצא מסמיכות שדה התעופה לבתי המגורים על המפגעים הכרוכים בו והיותו חסם להתפתחות היישובים, וקשיים אלו הובילו למספר הליכים משפטיים אשר הציפו את הקושי בהמשך הפעלתו בלא הסדרה סטטוטורית ואת ההתלבטות בין האפשרות להסדרתו מתד או פינויו מאידך.
4. במסגרת תמ"מ 5 שאושרה בשנת 2010, נקבע שדה התעופה הרצליה כשדה זמני למשך 5 שנים, תוך שנשמרה הסמיכות של המועצה הארצית לתכנון ובניה להאריך תקופה זו מעת לעת. בשנת 2015 החליטה המועצה הארצית להאריך את תקופת השימוש בשדה למשך 3 שנים לאחר שהשתכנעה כי אין חלופה זמינה, כמו כן הורתה המועצה הארצית על עריכת תמ"א מפורטת לשדה תעופה זמני בהרצליה, אשר תיקרא תמ"א 15/ב, ותאפשר את המשך פעילות השדה כשדה זמני. באחרונה, ביום 7.8.2018, החליטה על הארכת תקופת השימוש בשדה הרצליה לתקופה בת 3 שנים נוספות.
5. שדה התעופה "דב הוז" בתל אביב פועל אף הוא מתקופת המנדט הבריטי ומופעל בידי רשות שדות התעופה. שדה דב שימש עד לימים האחרונים כנדבך עיקרי בתעופה האזרחית לתעופה פנים-ארצית, לטיסות פרטיות ומוניות אוויר, טיסות פרטיות לצרכי צילום, ריסוס, אימוני טיסה ומכוני בדיק. כמו כן, שימש השדה בסיס מרכזי לנחיתת מסוקים אזרחיים וצבאיים.
6. ביום 2.9.2007 מונתה "הוועדה הציבורית לבחינת תכנית אב לשדות תעופה בישראל", אשר בראשה עמד מפקד חיל האוויר לשעבר, האלוף (במיל') מר הרצל בודינגר (להלן: "ועדת בודינגר"). מסקנות ועדת בודינגר הוגשו לממשלת ישראל בינואר 2009, וביניהן, הומלץ לתכנן ולקדם שדה תעופה חלופי באתר עין שמר, שהוא שדה תעופה המעוגן בתמ"א 15 כשדה תעופה בדרגה 3, ולפנות את שדה התעופה הרצליה רק לאחר ביצוע מלא של העתקת הפעילות לשדה התעופה בעין שמר. העתק דוח ועדת בודינגר מצורף **כנספת יג'**.
7. המלצות ועדת בודינגר אומצו בהחלטת הממשלה מספר 4463 מיום 1.2.2009, במסגרתה הוחלט על "בחינה וקידום זמינות לשדה תעופה פנים ארצי חלופי לשדה תעופה הרצליה באזור עין שמר, ובהתחשב באמור, קידום תכנון מפורט". העתק החלטת הממשלה מספר 4463 מצורף **כנספת יד'**.
8. דא עקא, תהליך התכנון של שדה התעופה בעין שמר נתקל בקשיים, מפני שבשטחו של שדה התעופה עין שמר המתוכנן, פעל (ועודנו פועל) מתקן תעופה צבאי המצוי בבעלותה ובאחריותה של מערכת הביטחון. משכך, על מנת שניתן יהיה להקים בעין שמר שדה אזרחי לשימוש התעופה הכללית, היה צורך לפנות תחילה את המתקן הצבאי שקיים במקום, או לחלופין למצוא דרך לקיום הפעילות האזרחית יחד עם הפעילות הצבאית.
9. ביום 5.2.2012 התקבלה החלטת ממשלה מספר 4224, בה הוחלט על מינוי צוות לאיתור שדות תעופה חלופיים לשדה דב. בהמשך, ביום 28.10.2012, התקבלה החלטת ממשלה מספר 5188 העוסקת בעיקרה בפינויו של שדה דב, ובה הוחלט בין היתר "להטיל על שר התחבורה לפנות לרשות שדות התעופה לשם קידום התכנון המפורט

- של שדה התעופה עין שמר כשדה תעופה אזרחי פנים ארצי (דרגה 3 בהתאם לתמ"א 15), תוך הכללת המשאבים הנדרשים לכך במסגרת תקציב הפיתוח של רשות שדות התעופה המוגש לאישור הממשלה".
- העתק החלטות ממשלה 4224 ו-5188 מצי"ב **כנספח טו'**.
10. כנגד החלטת המועצה הארצית לקצוב את תקופת פעילותו של שדה התעופה בהרצליה הוגשה לבית משפט נכבד זה עתירה שסימנה בגי"ץ 1235/15 **משתמשי שדה התעופה הרצליה ואח' נ' המועצה הארצית לתכנון ובניה ואח'**, במסגרתה ניתן ביום 14.4.2015 צו על תנאי כמבוקש, ונוסף על כך צו ביניים המתיר לשדה התעופה לפעול למשך תקופת זמן מוגבלת ובמתכונת מצומצמת שקבע.
- העתק ההחלטה מיום 14.4.2015 בגי"ץ 1235/15 מצורף **כנספח טז'**.
11. ביום 3.3.2015, החליטה המועצה הארצית (ישיבה מספר 580), ביוזמת מינהל התכנון ורת"א, לתת הוראות להכנת תיקון לתמ"א 15 - תמ"א 2/15 - שמטרתה לעדכן את מערך שדות התעופה והמנחתים, אשר ייתן מענה לצרכי התעופה האזרחית בישראל, תוך ניצול יעיל של משאבי הקרקע והשמירה על הסביבה.
- העתק החלטת המועצה הארצית מיום 3.3.2015 מצורף **כנספח יז'**.
12. ביום 13.10.2015 דנה המועצה הארצית בשדה התעופה הרצליה, והחליטה כי לאשר ארכה לפעילות שדה התעופה הרצליה למשך שלוש שנים נוספות, ובתקופה זו תיערך תמ"א מפורטת לשדה תעופה זמני בהרצליה אשר תיקרא תמ"א 15/ב. ביום 7.8.2018 החליטה המועצה הארצית להאריך פעם נוספת את פעילות שדה התעופה הרצליה בשלוש שנים נוספות.
- העתק החלטות המועצה הארצית מיום 13.10.2015 ומיום 7.8.2018 מצורף **כנספח יח'**.
13. ביום 18.3.2019 הופקדה תמ"א 15/ב.

תת"ל 74

8. ביום 17.11.2016 נערכה ישיבת ועדת היגוי (קונגרס) בנושא. לעיריית חדרה נמסרה הזמנה פרק זמן קצר לפני מועד הישיבה. מהנדס עיריית חדרה שהוזמן לישיבה הודיע, כי העירייה אינה מסוגלת להביע תמיכה או התנגדות משום שאין בידיה נתונים.
- העתק סיכום הישיבה מיום 17.11.2016 מצי"ב **כנספח יט'**.
9. לאחר ישיבה כללית וראשונית זו המתינו העותרות לקבלת פריטים מגובשים יותר על תכנית מתגבשת, אותם ניתן יהיה לבדוק ולגביהם ניתן יהיה לגבש עמדה, ואולם אלה בוששו להגיע. בדעיבד נודע לעותרות כי ביום 8.3.2017 נערכה ישיבה נוספת בעניין התכנית לשדה התעופה החלופי להרצליה, אשר העותרות לא הוזמנו אליה ואשר העותרות לא ידעו על קיומה.
10. משנודע לעותרות ולרשויות רבות נוספות כי בינתיים קידמה הות"ל תכנון לשדה תעופה חלופי בלא היוועצות עמן, הגישו הן עתירה לבית משפט נכבד זה שסימנה בגי"ץ 7094/17 מועצה אזורית עמק חפר ואח' נ' הועדה הארצית לתכנון ובניה של תשתיות לאומיות ואח'. המדינה הגישה תגובתה לעתירה, ובה טענה בעיקר כי מדובר בעתירה מוקדמת. ביום 11.7.2018 נערך דיון בעתירה, ובסופו התקבלה המלצת בית המשפט הנכבד על היות העתירה מוקדמת ובהתאם מחיקתה תוך שמירת כל טענות העותרות.
- העתק פסק הדין בגי"ץ 7094/17 מצי"ב **כנספח כ'**.
11. בעוד שבתגובתה לעתירה טענה המדינה כי הליכי התכנון בשלביהם הראשוניים, עוד לא יבשה הדיו על פסק הדין וכבר קיבלו העותרות זימון לישיבת הות"ל ליום 30.7.2018.

12. ביום 30.7.2018 התכנסה הות"ל (הוועדה לתשתיות לאומיות) כשעל סדר יומה הכרזה על התכנית בהתייחס לחלופת "חדרה מזרח" לפי סעיפים 77-78 לחוק. בישיבה זו נכחו נציגי העותרות אשר הבהירו כי זו הפעם הראשונה בה מוצגת בפניהם התכנית המוצעת וכי לא שותפו בכל השלבים שהתבררו להם, ועל כן מבקשים שהות ללמוד את התכנית המוצעת ולהגיב בצורה מסודרת וממוסמכת טרם שתתקבל החלטה. סגנית ראש העירייה, אשר השתתפה בדיון, התריעה על כך שמדובר במחטף רגע לפני מועד הבחירות לראשות העירייה ולמועצת העירייה, כאשר המערכת העירונית כולה עסוקה בבחירות. מהנדס העיר העלה השגות רבות על אופן ביצוע הבחירה בחלופת "חדרה מזרח" מהנתונים הראשוניים שהוצגו וכן על שגיאות מהותיות בנתוני הרעש שהוצגו. אלא שהות"ל בחרה שלא לאפשר לעותרות שהות ללמוד את התכנית המוצעת, אשר קודמה עד לאותה נקודה בהתעלמות מהן, ואימצה ברוב דעות את הצעת יו"ר הוועדה, חרף התנגדותם של 3 מחברי הוועדה:

"הוועדה לאחר ששמעה סקירה על חשיבות שדה לתעופה הכללית סבורה שיש חשיבות רבה בקידום תת"ל 74, שדה תעופה לתעופה הכללית חליפי לשדה תעופה בהרצליה ולפעילויות התעופה הכללית המתקיימות כיום בשדה התעופה "דב הוז" בתל אביב, לאור ההחלטות לפיננים. בפני הוועדה הוצגה החלטת המועצה הארצית לאפשר המשך פעילות התעופה הכללית בהרצליה באופן זמני עד לתחילת העבודות להקמת שכונת מגורים בשטח השדה והחלטת הממשלה להכריז על תמ"ל בתחום השדה והוועדה התרשמה כי לא ניתן להמשיך את הפעילות של התעופה הכללית בהרצליה.

איתור השדה נבחן תוך הקפדה על יכולת הפעלתו על פי תנאי הבטיחות, הביטחון והתפעול הנדרשים כיום, תוך מזעור ההשפעות הסביבתיות ובהתאם לפרוגרמה הגנרית לשדה לתעופה הכללית כפי שהוגדרה ע"י רש"ת בתאום עם רת"א. איתור השדה במתחם "חדרה מזרח" מוצע כמיקום מועדף לאחר בחינה מקצועית, מורכבת ומעמיקה במספר שלבי בחינה, לרבות חלופות מאקרו למספר רב של אתרים, שלב של השלמת מידע, בחינת רגישות עפ"י תחומי ההערכה העיקריים (מרחב אווירי, מרחב קרקעי, סביבה), בחינת מאקרו חוזרת עפ"י כלל מרכיבי ההערכה וכן בחינת מיקרו. בכל השלבים אתר "חדרה מזרח" היה בין שלושה האתרים הראשוניים. הושג תאום עם חח"י להכללת שינוי תוואי פרוזדור החשמל הקיים במסגרת התת"ל, דבר שהכשיר את אתר כמועדף באופן מובהק על פני כל האתרים האחרים שנבחנו.

1. הוועדה מחליטה לפרסם הודעה בהתאם לסעיף 77 לחוק התו"ב על הכנת תכנית לשדה תעופה "חדרה מזרח" בהתאם לקו הכחול שהוצג לה, הכולל את המתחם הקרקעי של השדה ותחום המגנל"ה מצפון ומדרום לו.

2. כן מחליטה הוועדה על פרסום תנאים לפי סעיף 78 לחוק התו"ב, כדלהלן:
(א) לא יינתנו היתרי בנייה או שימוש לרבות לתשתיות ודרכים אלא באישור מתכנתת הוועדה הארצית לתכנון ולבנייה של תשתיות לאומיות.
(ב) על אף האמור בסעיף א, ראשית הוועדה המקומית לתכנון ובנייה לתת היתרי בנייה לצורך שיפור תנאים סניטריים במבנים קיימים, ללא חריגה מקווי הבניין או שינוי הסדרי תנועה, ללא צורך באישור מתכנתת הוועדה.
(ג) תוקף התנאים יהיה למשך שנתיים מיום פרסום הודעה זו בעיתונות או עד למועד העברת התכנית להערות הוועדות המחוזיות ולהשגות הציבור או דחייתה, או עד שיבוטלו התנאים או שישונו, הכול לפי המוקדם מבניהם.

3. בנוסף, במסגרת הכנת התכנית המפורטת לשדה יעשה תיאום עם מערכת הביטחון ועם מתכנני תמ"ל 3002 "בית אליעזר".

העתק החלטת הות"ל מיום 30.7.2018 צורף כנספח א' לעיל.

13. ביום 22.8.2018 התקבלה הודעתו של שר האוצר – השר משה כחלון, הוא השר האחראי לפי חוק התכנון והבניה וכן יו"ר המועצה הארצית בתוקף תפקידו, על כך שהורה על הקפאת ההחלטה והחזרת הדיון לות"ל לדיון נוסף שייערך במסגרת דיון כולל בנושא התעופה בארץ, ובלשונו:

"אני ביקשתי מהועדה להחזיר לדיון נוסף, דיון מחודש, את כל נושא התעופה בארץ, וגם את חדרה בתוך זה, ואני מניח שבימים הקרובים אנחנו נמשיך בדיונים. כרגע המצב הוקפא עד להודעה חדשה".

העתק הודעת שר האוצר כפי שפורסמה בתקשורת מצ"ב **כנספח כא'.**

14. עם קבלת הודעת שר האוצר המתינו העותרות לקבל הודעה מסודרת על מועד דיון מחודש בתכנית, ומשזה התמהמה פנו במכתב מיום 27.8.2018 למי"מ יו"ר הות"ל, ובמקביל שיגר ראש העיר פניה מטעמו אל שר האוצר בנושא, ומשלא התקבלה התייחסות נשלחו תזכורות. ידוע לעותרות כי פניות דומות שוגרו גם מטעמה של מועצה אזרית מנשה ובאי-כוחה.

העתק פניית ראש העיר חדרה, פניית העותרות ותזכורות, מצ"ב **כנספח כב'.**

15. ביום 7.2.2019 נודע לעותרות כי הות"ל תתכנס לדון בתכנית פעם נוספת במליאתה בישיבה שנקבעה ליום 25.2.2019. העותרות החלו להיערך בפרק הזמן הקצר שעמד לרשותן, ואולם ביום 18.2.2019 התקבלה הודעה בע"פ על דחיית הדיון למועד לא ידוע.

16. ביום 14.05.19 התקבלה אצל העותרות הודעה כי הדיון בות"ל בעניין התכנית ייערך ביום 20.5.2019. שוב נערכו העותרות בפרק הזמן הקצר מאד שנקצב להן, פרק זמן שאינו מספיק לכל הדעות ובעטיו לא עלה בידין לגבש חוות דעת וחומר מקצועי ובשל כך הגישו חוות דעת ראשוניות בלבד, וביום 20.5.2019 אכן נערכה ישיבת מליאת הועדה אליה הגיעו ראש העיר, אדריכלית העיר ויועצים מקצועיים בתחומים שונים שנשכרו במשותף ע"י העותרות והמועצה האזורית מנשה.

העתק הזימון לישיבה ליום 20.5.19 מצ"ב **כנספח כג'.**

מיד בפתח הישיבה הובהר ע"י מי"מ יו"ר הועדה כי מסגרת הדיון צומצמה לבירור חלופת פיזור השימושים בלבד, וכי לא יתאפשר דיון בכל יתר טענות העותרות. מעבר לכך, במהלך הדיון צומצמה מסגרת הטיעון שהתאפשרה לעותרות לדקות ספורות בלבד כל אחד, חרף רוחב היריעה ומגוון התחומים בהם מעוררת החלטת הועדה קושי ממשי. אדריכלית העיר חדרה ציינה בדיון, כי חלופת פיזור השימושים מעולם לא הוצגה לעותרות, כי לא ניתן להתייחס בצורה רצינית לחלופה שנותרה ברמת כותרת בלא שתוכננה ובלא שהוצגו ממצאי הבדיקות ביחס אליה, וכי יש לאפשר להן ללמוד את היבטיה לאחר שתוצג בפניהם.

לאחר דיון החליטה הועדה ברוב דעות של 8 חברי ועדה אל מול 2 מתנגדים (נספח ב' לעיל):

"הועדה שמעה את ב"כ רש"ת, את נציגי רש"ת, נציגי רת"א, נציגי הרשויות המקומיות, לשכת התכנון מחוז חיפה, אגודת התעופה הכללית, נציגי התושבים, חל"ט ומוזמנים נוספים. לאחר דברים אלה ולאחר שהוצגה בהרחבה סוגיית פיזור השימושים וההסבר המפורט מדוע היא אינה נכונה, הגיעה הועדה למסקנה כי החלטתה מיום 30.7.18 התקבלה כדיון על סמך מלוא המידע הנדרש וכי אין מקום לשנות את ההחלטה.

יתרה מזו, בדיון שהתקיים היום ולאחר ששמעה את עמדת גורמי המקצוע והחברים השתכנעה הועדה כי גם לגופו של עניין אין מקום לבחון אפשרות זו כחלופה.

לאור האמור ההחלטה מיום 30.7.18 עומדת בעינה".

היעדר סמכות וחוסר סבירות לדיון במסגרת הות"ל

17. פריסת שדות תעופה ברחבי המדינה מוסדרת מהבחינה התכנונית במסגרת תכנית מתאר ארצית שמספרה תמ"א 15. תמ"א 15 אושרה בשנת 2000 ומפרטת את שדות התעופה הקיימים והמתוכננים לעת אישורה:

| מספר שדה תעופה | דירת השדה | שם השדה | מיקום כללי בשטח ישראלי | שדה כשימוש מתוכנן | אישון לאורך פסגת מתוכנן (במטרים) | אישון לרוחב פסגת מתוכנן (במטרים) |
|----------------|-----------|-------------------------------|------------------------|-------------------|----------------------------------|----------------------------------|
| 1 | 1 | נמל תעופה בן גוריון | | | | |
| 3 | 2 | כרמים | E205 / E205 | מתוכנן | 3600 | 45 |
| 4 | 2 | חיפה (א. מיכאל) | E246 / H154 | בשימוש | 2400 1100 | 45 30 |
| 5 | 2 | ירושלים (נצרת) | H141 / E170 | בשימוש | 4000 | 45 |
| 6 | 2 | מצדה (בר יהודה) | A281 / E188 | בשימוש | 3000 | 45 |
| 7 | 2 | אילת (ני. חומסק) | A286 / E145 | בשימוש | 1900 | 45 |
| 7 א | 2 | אילת (עץ עבריה) | A897 / E145 | בשימוש | 3500 | 45 |
| 8 | 3 | ראש-פינה/מזעים ני. בן יעקב | K265 / E203 | בשימוש | 1100 1100 | 30 30 |
| 8 א | 3 | קריית שמונה | A251 / E206 | בשימוש | 1800 | 30 |
| 9 | 3 | עין שפר | A205 / E150 | בשימוש | 1600 1800 | 45 45 |
| 10 | 3 | תל אביב (רב הון) | | | | |

18. בהתאם לסעיף 8 לתקנון התמ"א, "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**". ובסעיף 1 לפרק ג' נקבע: "שדה תעופה יוקם בהתאם לתכנית מפורטת, או תכנית מתאר הכוללת הוראות של תכנית מפורטת ...". כאשר ס"ק (יא)-(יב) מבהירים כי לא תופקד תכנית כזו אלא רק לאחר שיינתן אישורם של שר התחבורה ושל שר הביטחון.

19. המועצה הארצית מודעת היתה להוראת סעיף 8 לתמ"א 15, ובהתאם לה נוהלו כל הדיונים על גורלו של שדה התעופה הרצליה בפני המועצה הארצית. ראו לדוגמה פרוטוקול ישיבת המועצה הארצית מיום 13.10.2009, בו הובהר כי שינויים בפריסת שדות תעופה מחוייב בדיון בפני המועצה הארצית לפי סעיף 8 הנ"ל. כן ראו החלטת המועצה הארצית בדבר ביטול שדה התעופה אילת עקב העתקתו לשדה תעופה חדש, בישיבתה מיום 4.11.2014. שתי אלה מצורפות **כנספח כד'**.

20. בהתאם, כאשר בקשו לתכנן אתר לשדה תעופה ביני"ל נוסף נעשה הדבר במסגרת התכנון הארצי של תמ"א 15 במסגרת שינוי מס' 1, וגם כאשר התבקש עדכון האתרים לשדות תעופה בפריסה ארצית ברור היה שהדרך לעשותו היא במסגרת התכנון הארצי של תמ"א 15 שינוי מס' 2 (מצ"ב **כנספח כה'**). וכך גם כאשר בקשו להוסיף אתרים חדשים לשדות תעופה, מעבר לאלה שפורטו בתמ"א 15, נעשה הדבר במסגרת התכנון הארצי בתמ"א 15: תמ"א 15 ג' לענין שדה תעופה חדש בנבטים, ותמ"א 15 ד' לענין שדה תעופה ברמת דוד.

21. תכניות לשדות תעופה שאושרו עד כה כתכניות תשתיות לאומיות היו מוגבלות להסדרה ושידרוג שדות תעופה קיימים ופעילים: תת"ל 80 לשדה התעופה של חיפה, ותת"ל 75 לשדה התעופה של מחניים. מנגד, תת"ל (תכנית תשתית לאומית) היא תכנית נקודתית עם מטרה מוגבלת ומוגדרת לתכנן ולאפשר ביצוע של תשתית שהוגדרה כתשתית לאומית. ככזו, התת"ל אינה מאופיינת בראייה תכנונית כוללת, אינה נדרשת לפריסה ארצית של שדות התעופה ולשיקולים רחבים, אלא ממוקדת באישורו של פיתרון חלופי להרצליה ותו לא.

22. סיכומו של דבר, התכנית הנדונה הינה ההזדמנות הראשונה בה מבקשים לאשר תכנון לראשונה והקמתו של שדה תעופה חדש לחלוטין במסגרת תכנית תשתית לאומית, תוך עקיפת המועצה הארצית והוראות תמ"א 15, וזאת בניגוד לעמדה העקבית של המועצה הארצית ותוך חריגה מהמסגרת שיועדה לתכנית תשתית לאומית.

23. ענין זה אינו פורמאלי גרידא אלא משפיע על מהות הליך התכנון. ניתן לחוות תוצאתו של עיוות זה בהליך שעה שהות"ל בדיוניה העניקה משקל כמעט מכריע על הפרמטר של קרבה למרכז ("אזורי הביקוש" לתעופה פרטית, לפי שיטתה), עובדה הממחישה כי הות"ל ראתה את תפקידה לא כגורם האמור לתכנן פריסה ארצית של שדות תעופה, אלא כגורם אשר המנדט שנמסר לו מתמצה בתכנון פונקציה מסויימת שממלא כיום שדה התעופה בהרצליה, ובהתאם פסל חלופות רבות רק מהטעם שאלה מרוחקות מהמרכז ולכן יתקשו למלא פונקציה מוגדרת זו. **מתכנת מחוז מרכז** עמדה על בעייתיות זו במסגרת חוות דעתה שהגישה ביום 28.2.2017, שם כתבה:

"על פי מסמכי המכרז, מטרת התכנית היא "סקירת אתרים, בחינת חלופות ובחירת אתרים מועדף/ים להקמת שדה תעופה לתעופה כללית בישראל ובמרחב שבין נבטים בדרום למגידו בצפון". בפועל, **מרחב החיפוש הגיאוגרפי התמקד במרכז הארץ ובפרט בתחום מחוז מרכז**. מתוך 45 האתרים הפוטנציאליים שאותרו בשלב העבודה הראשון יותר מחצי נשללו ע"י משהבי"ט ומתוך 20 האתרים שעברו לשלב בחינת המאקרו 17 נמצאים במרחב השרון (ועשרה במחוז מרכז). בנוסף, שלב בחינת המאקרו כלל מספר קריטריונים שונים המבטאים קרבה למטרופולין תל אביב ובכך נוצרה העדפת יתר לאתרים מרכזיים על חשבון חלופות אחרות בתחום מרחב החיפוש הגאוגרפי (כפי שהוגדר בהוראות התכנית).

...
לסיכום האמור לעיל מחזק את עמדת המחוז כי אין מקום לבחון חלופות למיקום שדה תעופה חלופי להרצליה במסגרת תת"לית, במקביל ובמנותק מעבודת עדכון תמ"א 15 הבאה לתת מענה לכלל הצרכים התעופתיים במדינה. לכן ממליצה לשכת התכנון לבטל את המהלך המקודם במסגרת תת"ל 74 ולכנסו תחת עבודת תמ"א 15 על מנת לבצע בדיקה אמיתית של רמת הביקוש לשדה תעופה כללית מסוג זה והאפשרות לשילוב הפעילות בשדות קיימים".

העתק חוות דעת הועדה המחוזית לתכנון ובניה במחוז מרכז מצ"ב **כנספח כה'**.

24. סיכומו של דבר, תכנון של שדה תעופה חדש אינו ענין אשר הות"ל הוסמכה לעשותו במסגרת תכנית תשתית לאומית, אלא הוכר כעניין תכנוני המחייב ראייה ארצית ועל כן תכנון במסגרת תכנית המתאר הארצית לפריסת שדות תעופה תמ"א 15. מסקנה זו מעוגנת היטב בסעיף 15 לתקנון תמ"א 15, וכן מהתנהלות המועצה הארצית במקרים רבים קודמים בהם נדרשה לתכנון שדות תעופה ותמיד עשתה זאת באכסניה של דיוני המועצה הארצית בשינויים לתמ"א 15 בראייה ארצית. במקרה זה החליט מאן דהו לסטות מכלל זה, סטייה אשר לדעת העותרות הובילה לפגם בכך שהות"ל דנה במטלה תכנונית אשר לא הוסמכה לה, ואשר ברמה המעשית סימנה מראש את התוצאה.

25. הדברים מקבלים משנה תוקף משעה שהמועצה הארצית יושבת כיום על המדוכה ודנה בתיקון מס' 2 לתמ"א 15 שתכליתו עדכון פריסת שדות תעופה במדינה. בשעה שהמועצה הארצית דנה בפריסה הארצית הנכונה לשדות תעופה, יש יותר מאשר טעם לפגם בהחלטתה של הות"ל לקבוע שדה תעופה במתחם "חדרה מזרח" טרם שהמועצה הארצית השלימה את דיוניה לתמ"א 2/15 וטרם שנמצא כי בראייה ארצית כלל יש הצדקה או היתכנות להקמתו של שדה תעופה במיקום זה.

26. לא זו בלבד, אלא שבמסגרת אמות המידה לבחירת האתר המועדף, המשקל שניתן לשאלת היות האתר כולל בפריסת שדות התעופה הארצית במסגרת תמ"א 15 זכתה למשקל אפסי ומביך.

ניתן היה לצפות, שגם ככל שנניח כי קיימת סמכות לתכנן מתחילה הקמתו של שדה תעופה, שבמסגרת ההליך התכנוני יינתן משקל מכריע לשאלת היותו של האתר כולל באתרים שסומנו בתמ"א 15 במסגרת תכנון פריסת שדות התעופה ברמה הארצית. אלא שלא זו בלבד שלא ניתן לכך המשקל המכריע המצופה, ניתן לכך משקל זניח ובלתי סביר במידה קיצונית.

העותרות יפנו לטבלת פירוט התבחינים ברמת המאקרו, הממחיש כדלקמן: קטגוריית המרחב הקרקעי זוכה למשקל 25.7% מהציון הכולל; קטגוריית המשנה "התאמה לתכניות מתאר" זוכה למשקל 30.8% מתוכה;

וההתאמה לתמ"א 15 (תבחין ה') זוכה למשקל 8% בלבד מתוך הניקוד לקטגוריית המשנה. **סיכומו של דבר, ההתאמה לתמ"א 15 זוכה למשקל של 0.63%!!! מהניקוד הכולל ...** ואכן, לא מפתיע אפוא שבמסגרת 20 האתרים שהגיעו לשלב בדיקת המאקרו נמצא רק אתר אחד המעוגן בתמ"א 15 – עין שמר, ואף הוא נפסל בהמשך בידי גורמי המקצוע של רש"ת חרף העובדה שנמצא מתאים וראוי למיקום שדה תעופה בתכנון הארצי שנערך במסגרת תמ"א 15. נדמה שאין צורך להכביר מלים כי פרומילים אלה רחוקים מלשקף את המשקל הראוי לשאלת התאמתו של אתר לתכנון הארצי המעוגן במסגרת תמ"א 15, והעובדה שענין זה למעשה לא זכה למשקל כלל בהחלטה על האתר המועדף, היא כשלעצמה מהווה חוסר סבירות קיצונית ושומטת את הבסיס החוקי תחת ההחלטה. זאת, בפרט, משעה שניתנה הסכמתה העקרונית של מערכת הביטחון (עמ' 18 לדו"ח א') וגם ככל שהדרך כרוך בעיכוב (שלא פורט משכו) הדבר לכל היותר מצדיק פתרון ביניים שלא בהקמתו של שדה חדש.

היעדר שקיפות ופגיעה קשה בזכות הטיעון

27. הקמתו של שדה תעופה בסמיכות לעיר חדרה, קשה להפריז בהשלכותיו על העיר והתפתחותה. שדה תעופה מטיל מגבלות חריפות על גובה הבניה המותרת, על בנייה בכלל ברדיוסים רחבים משדה התעופה, על פיתוח שטחים סמוכים וכיו"ב, וזאת מעבר למטרדים הקשים שיוצר לשימושים הקיימים. הלכה למעשה, החלטה על הקמת שדה תעופה בגבולה של עיר מתפתחת מחייב שינוי מהותי בכל התכניות שאושרו עד כה לאותה עיר, ובכלל זה תכנית המתאר ותכניות הפיתוח וההתרחבות להקמתן של שכונות נוספות ואזורי תעסוקה. בהינתן השלכות מרחיקות לכת אלה אך מתבקש כי ההחלטה על הקמתו של שדה תעופה שכזה לא תתקבל טרם שיערך הליך ראוי של שיתוף נבחרי הציבור בעירייה ובועדה המקומית לשמיעת עמדתם, לקבלת נתונים על תכניות מאושרות ומקודמות, להבנת המחיר התכנוני והציבורי בו כרוכה הקמתו של שדה תעופה וכיו"ב הליך של שיתוף פרנסי העיר. **במקרה זה לא זו בלבד שלא נעשה הליך ראוי לשיתוף פרנסי העיר ונבחריה, אלא שכל התהליך שקדם לקבלת ההחלטה נעשה בהסתר ובהתעלמות מפרנסי העיר.**

תהליך בחינת החלופות

28. תהליך בחינת החלופות נעשה כך, שבתחילה אותרו 45 אתרים אפשריים למיקום שדה תעופה חליפי להרצליה (רי עמ' 14 לדו"ח שלב א', נספח ג' לעתירה), אשר רק בחלקם מעוגנים בתמ"א 15, ויתרתם אתרים שנבחנו במסגרת תמ"א 15 שמעולם לא קיבלה תוקף ואתרים נוספים שהוצעו ע"י רת"א ויזמים שונים. אתרים אלה הועברו לבחינת משרד הביטחון, אשר העביר את התייחסותו המובאת בעמ' 18-19 לדו"ח שלב א', ובהמשך צוות עבודה בחן את האתרים לגביהם משרד הביטחון נתן הסכמה מותנית במגבלות, ובסופו של דבר נותרה רשימה המונה 17 אתרים לגביהם נקבע כי עברו את תנאי הסף, מהם אחד בלבד (עין-שמר) המסומן בתמ"א 15, ובהמשך החליט צוות עבודה על הוספתם של 3 אתרים נוספים (עמ' 22-23 לדו"ח שלב א').

29. ביום 12.7.2016 הוכן דו"ח שלב א' הסוקר את 20 האתרים שהתקבלו בתהליך הנ"ל (נספח 3 לעתירה זו).

30. ביום 1.9.2016, לאחר גיבוש רשימת האתרים האפשריים, הוכן דו"ח שלב ג' המכיל פרוגרמה לשדה התעופה המבוקש (נספח ד' לעתירה זו).

31. ביום 8.11.2016 הוכן דו"ח שלב ד' (נספח ה' לעתירה). בעמ' 5 לדו"ח שלב ד' מתואר, כי לאחר גיבוש רשימת האתרים האפשריים לעיל הוחלט בישיבת צוות הו"ת"ל מיום 17.8.2016 לגרוע 4 אתרים, ובישיבת צוות הו"ת"ל מיום 26.10.2016 הוחלט לגרוע 2 אתרים נוספים, ובהם אתר עין-שמר – היחיד המסומן בתמ"א 15 – ויבין הסיבות לגריעה ניתן להצביע על סיבות כלכליות ועל אי ודאות לגבי ישימות ולוח זמנים לפינוי המתקן" (עמ' 5 לדו"ח שלב ד').

32. במסגרת דו"ח שלב ד' הוגדרו 5 קריטריונים לניקוד 14 האתרים שנותרו לבחינה:
- (א) מרחב אווירי והיבטים תעופתיים – אשר זכה למשקל 28.6% מהניקוד הכולל;
 - (ב) מרחב קרקעי – אשר זכה למשקל 25.7% מהניקוד הכולל;
 - (ג) כלכלה – אשר זכה למשקל 14.3% מהניקוד הכולל;
 - (ד) תשתיות – אשר זכה למשקל 5.7% מהניקוד הכולל;
 - (ה) סביבה – אשר זכה למשקל 25.7% מהניקוד הכולל;
33. בנספח ההרחבה לדו"ח שלב ד' (נספח ה'1 לעתירה זו), נבחנו היבטי הרעש, שימושי קרקע וערכי טבע, ואתר "חדרה מזרח" נמצא בלתי מתאים בכל אחד מאלה: **בפרק 5.1 שעניינו מפגעי רעש לייעודי ושימושי קרקע רגישים נוקד האתר במקום ה-10 (מתוך 14 האתרים שנבחנו); בפרק 5.2 שעניינו פגיעה בערכי טבע נוף ומורשת נוקד האתר במקום ה-9; ובפרק 5.3 שעניינו סביבה דורג האתר במקום ה-11.**
- חרף זאת דורג אתר "חדרה מזרח" במקום השלישי אך ורק עקב הציון הגבוה ביותר שקיבל בפרק המרחב האווירי, בנימוק שלא חולפים מעליו נתיבים פעילים ומשום שנמצא קרוב לאזורי האימון הקיימים במרכז.
34. **כל התהליך הזה, כפי שתואר לעיל, נערך ללא כל מודעות של העותרות, בלא שקיבלו פניה כלשהי להעברת התייחסות או נתונים על אודות תכניות, צרכים, מגבלות וכיוצא באלה.**
35. לקונגרס שנערך ביום 17.11.2016 הוזמנו העותרות בהתראה קצרה, כאשר ידוע להן באופן כללי על התהליך, אך ללא כל מודעות למסמכים שהוכנו עד אז, ובלא שאלה הועברו אליהן טרם הקונגרס. **בשל כך, ובאופן טבעי, אמר מהנדס העירייה בישיבה זו כי טרם הועברו לעירייה מסמכי התכנית ולכן מבקש לקבלם כדי שיוכל ללמוד את פרטי התכנית והשלכותיה ולהעביר התייחסות עניינית.**
36. בקונגרס זה נמתחה ביקורת נוקבת על אופן דירוג האתרים וגורמים שונים הצביעו על ליקויים מהותיים בפרמטרים שנקבעו לניקוד.
37. לאחר קונגרס זה המתינו העותרות לקבלת מסמכי תכנית או בחינת אתרים, וחיו בהנחה שכל עוד לא מועברים אליהן מסמכי תכנית לבחינה והתייחסות התכנית איננה קורמת עור וגידים, או שהוכר בכך שחלופת חדרה אינה מעשית ואינה סבירה.
- תחושתם זו התחזקה לנוכח העובדה שביום 8.3.2017 נערכה ישיבה נוספת – אליה לא מצאה לנכון הועדה לזמן אף נציג מחדרה!! וזאת חרף העובדה ששמעה בדיעבד על זימונם של נציגים מרשויות אחרות.**
38. ביום 13.9.2017 נערכה, כפי שלמדו העותרות רק בדיעבד, ישיבה בעקבותיה התקבלה החלטה על שינוי אמות המידה והמשקלות, על בסיסה נערכה בחינת מאקרו חדשה שנסקרה במסמך "בחינת מאקרו 2 של אתרים" מיום 1.10.2017. בבדיקה חדשה זו, על בסיס המשקלות החדשות, הוקפצה לפתע חלופת "חדרה מזרח" ודורגה ראשונה.
39. רק ביום 1.10.2017, כפי שנלמד בדיעבד, הופק דו"ח שלב ד' "בחינת חלופות מאקרו 2 של אתרים - מהדורה 8", ובו למרבה הפליאה והתמיהה חל מהפך מוחלט בדירוג האתרים ונקבע כי חלופת "חדרה מזרח" היא החלופה המובילה לאירוח שדה התעופה החלופי להצלחה - ונזכיר כי לכל אורך הדרך וגם בעת פרסום דו"ח זה לא טרח מי מטעם הועדה לתשתיות לאומיות למסור את מסמכי התכנית שביקש מהנדס העיר, על מנת שיתאפשר לחדרה לבחון את התכנון המתגבש ולהעיר הערותיה ביחס אליו, ככל שקיים סיכוי שתכנון זה נוגע אליה.
40. בעוד שמרגע גיבוש הדו"ח הראשון (זה אשר קבע כי חלופת "חדרה מזרח" מדורגת נמוך ואינה מתאימה על פי כל פרמטר לשדה התעופה) חלפה כשנה תמימה עד לגיבושו של הדו"ח המתוקן, אזי מרגע גיבושו של דו"ח 2 התאפיינה עבודת הועדה במהירות בלתי אופיינית ותמוהה.

בעוד שדו"ח 2 זה הופק ביום 1.10.2017, לא מצאה הועדה לנכון להעבירו לעיונה של חדרה או לקיים קונגרס על אמות המידה החדשות והתוצאות המתקבלות מהן, ותחת זאת קידמה בוריזות בלתי אופיינית וכבר ביום 11.1.2018 הופק דו"ח שלב ד3 לבחינת מיקרו של האתרים שנמצאו מובילים: חדרה מזרח, עין ורד, ובית הלוי – אשר בסימו נקבע כי חלופת "חדרה מזרח" היא החלופה הנבחרת מבין 3 חלופות אלה.

41. **כל ההשתלשלות הנ"ל נודעה לעותרות רק ביום 23.7.18**, אז קיבלו הזמנה לשיבת הועדה לתשתיות לאומיות שנקבעה ליום 30.7.2018 לאישור בפרסום הכרזות לפי סעיפים 77-78 לחוק התכנון והבניה על אתר "חדרה מזרח" שהסתבר כי נבחר לשדה התעופה החלופי להרצליה, ואז לראשונה נחשפו הן לדו"ח בדיקת המקרו המעודכן מיום 1.10.2017 (נספח ו' לעתירה) והן לדו"ח בדיקת המיקרו שנערך ביחס ל-3 האתרים שדורגו ראשונים בדו"ח המקרו המעודכן מיום 11.1.2018 (נספח ז' לעתירה). יצוין שבניגוד להוראות החוק, קבצי התכנית לא היו זמינים בקישור שנשלח, ורק לאחר פנייה של אדריכלית העיר לות"ל הועברו הקבצים ביום למחרת, 24.7.18, בשעות אחר הצהריים, דבר שהותיר 3 ימי עבודה לצורך הכנה לדיון – פרק זמן שלכל הדעות אינו מספיק ללימוד כמות כה רבה של חומרים ולמתן חוות דעת מקצועית ורצינית. בעקבות קבלת הזימון התייצבו נציגי העותרות לשיבת הות"ל שנערכה ביום 30.7.2018, ובה שבו והתריעו על ההליך התמוה והפסול ועל כך שעד לעצם הרגע הזה לא זכו לקבל לעיונם את המסמכים שבקשו כדי שיתאפשר להם ללמוד את התכנית ולהעביר התייחסות מקצועית ובקשו שלא לקבל החלטה טרם שיתאפשר להם זאת. אלא שלועדה אצה הדרך, לקבע את חלופת "חדרה מזרח" כחלופה היחידה שעל הפרק, וסירבה לכל טענה או בקשה מצד העותרות ואף מצד חברי ועדה להשלים בחינה מעמיקה לאור סתירות ותמיהות העולות מהדו"חות שהונחו.

42. במהלך הישיבה העלו חברי ועדה שונים תמיהות על התהליך והסתירות בין המסמכים, והעירו כי מוקדם לקבל החלטה על אתר נבחר אחד.

חבר הועדה בני פירסט, נציג השר להגנת הסביבה, התריע על הסתירות הרבות שבין שני הדוחות שהוצגו לחברי הועדה, וטען כי יש להחיל את ההכרזה לפי סעי' 77-78 על מספר אתרים בכדי למצות את הליך בחינת החלופות. אלא שבאופן תמוה קמה התנגדות נחרצת לאפשרות זו תוך התעקשות כי אין לפתוח את הבחירה בחלופת "חדרה מזרח" כחלופה היחידה שתמשיך בהליך התכנון (ר' עמ' 70-66 לתמליל הישיבה מיום 30.7.2018). בנוסף, חברי ועדה הצביעו על סתירות רבות בין שני הדוחות ועל פגמים קשים שנפלו לעמדתם בהליך, ולדוגמא חבר הועדה דרור בוימל בדבריו בעמ' 74 לתמליל: "יש שם טעויות שלדעתי הצביעו על חדרה מזרח", והצביע על כך שהחומר נמסר לחברי הועדה רק 3 ימים טרם הישיבה וכי "לקבל את זה באמת 3 ימים לפני דיון, זה בלתי אפשרי. זה בלתי אפשרי" (עמ' 75), וכי "אני הפכתי את כל תכנית העבודה שלי של השבוע האחרון כדי ללמוד את החומר הזה. מצאתי פגמים... (עמ' 75). חבר הועדה רפי אלמליח, נציג רשות מקרקעי ישראל, טען שיש להרחיק את תא השטח לשדה תעופה מהשכונה המזרחית של חדרה (עמ' 76).

בסופו של הדיון הפנימי עלו לדיון שתי הצעות, זו של היו"ר וזו של חבר הועדה דרור בוימל שהינה: "תועדה שמעה את נציגי רת"א, צוות התכנון וצוות הות"ל, והתרשמה כי יש צורך בבחינה מעמיקה של פיזור השימושים טרם קבלת החלטה. מבקשת מהיום לבחון אפשרות זו ולהגישה לועדה. רק לאחר מכן תקבל הועדה דיון להכרזה לפי סעיף 77" (עמ' 83). בסופו של דבר נבחרה הצעת היו"ר ברוב קולות אל מול 3 חברי הועדה שתמכו בהצעת ההחלטה החלופית.

העתק תמליל הדיון הפנימי משיבת הות"ל מיום 30.7.2018 מצייב **כנספח כו'**.

43. גם לאחר ישיבה זו מיום 30.7.18 הותירו המשיבים את העותרות בערפל מכון, לאחר שפורסמה הודעתו החד משמעית של שר האוצר ואכן הוקפא פרסום ההודעה לפי סעיפים 77-78, אך כל פניות העותרות לא זכו לכל מענה או התייחסות. כאשר לאחר חודשים ארוכים התקבלה הודעה על ישיבת וות"ל נוספת בנושא התכנית בחודש פברואר, זו בוטלה ערב המועד שנקבע ללא כל הסבר או נימוק. ובחלוף חודשים נוספים בלא כל

התייחסות מצד המשיבים התקבל ביום 13.5.2019 זימון לישיבה ביום 20.5.19 בהתראה קצרה ובלא כל חומרי רקע, הגם שנכתב בזימון כי ישיבה זו תעסוק בחלופת פיצור השימושים שטרם נבחנה או הוצגה קודם לכן. למותר לציין כי פרקי זמן אלה בהם התרגלו המשיבים להנחית על העותרות הודעות בדבר ישיבות ועדה, אין בהם די להיערכות כנדרש, ללימוד המסמכים המקצועיים שהוגשו לוועדה מטעם יוזמת התכנית, להכנת חוות דעת נגדיות מטעם העותרות וכיו"ב, ובהכרח יש באלה להפוך את הטיעון בפני הוועדה פלסטר.

אי קיום חובת שקיפות, שלילת זכות הטיעון וקבלת החלטה בלא תשתית מספקת

44. בית המשפט העליון עמד לא אחת על החשיבות המכרעת שיש לייחס לשקיפות ולשיתוף הציבור בהליך התכנוני עד כדי שאי קיומם של שני אלה יכולים להצדיק לבדם ביטול ההחלטה התכנונית:

"דין התכנון והבנייה בונה עצמו (בין השאר) על שני עקרונות-תשתית האחוזים-וקשורים זה-בזה לבלי הפרד: עקרון השקיפות ועקרון שיתופו של הציבור בהליכי אישורן של תכניות. ... זכות זו להתנגדות שואבת כוחה מחובת ההגיונות המוטלת על הרשות ומבטאת היא עקרון-יסוד ולפיו אין פוגעים בזכות או באינטרס לגיטימי של אדם בלא לשמוע אותו תחילה; ממקדת היא את תשומת-הלב בנושאים אלה ואחרים שהמתנגדים מעוניינים בהם, ולמותר לומר ששקיפות ההליך מבטיחה באורח מרבי את תקינות פעולתה של הרשות. ראו: ע"פ 768/80 ש. שפירא ושות' חברה קבלנית בע"מ נ' מדינת ישראל (פרשת שפירא [1]), בעמ' 364 (מפי השופט ברק); ע"א 2962/97 ועד אמנים – חוכרים ביפו העתיקה נ' הוועדה המקומית לתכנון ולבנייה תל-אביב (פרשת ועד אמנים – חוכרים ביפו העתיקה [2]), בעמ' 378-379; י' זמיר הסמכות המינהלית (כרך ב) (זמיר – [20]), בעמ' 834, 800. נוסף עוד זאת, כי שיתוף הציבור בקבלתן של החלטות מהווה שלוחה לעיקרון הדמוקרטי המקובל, בייחוד כך בנושאי תכנון, בנייה ואיכות הסביבה המשפיעים במישרין על היחיד ועל הכלל. גם חובת הפרסום לרבים גם זכות ההתנגדות המוענקת ליחיד, גם-זו גם-זו ההלכה רואה בהן תנאים מוקדמים לשימוש בסמכות, ופגיעה בזו או בזו הביאה לא-אחת לביטולו של הליך" – בג"ץ 288/00 אדם טבע ודין נ' שר הפנים, פ"ד (ה) 573.

חובת השקיפות ושיתוף הציבור אינה מתמצה בדרישות החוק לפרסום בשלב ההפקדה. באשר לתכנית מתאר ארצית נקבע בסעיף 51 לחוק התכנון והבניה כי חובת השקיפות ושיתוף הציבור מחייבת בנוסף להמציא העתק מכל החלטה לידי ועדת הפנים ואיכות הסביבה של הכנסת, וסעיף 52 לחוק מחייב העברתה גם לכל הוועדות המחוזיות והוועדות המקומיות הנוגעות בעניין לקבלת עמדותיהן, וסעיף 76 לחוק קובע חובה זומה אף ביחס לתכנית תשתית לאומית. בעניינו עדיין אין מדובר בהחלטה בדבר אישורה או דחייתה של התכנית, אך מדובר בהחלטה על בחירת החלופה למיקום שדה התעופה, החלטה מהותית מאין כמותה המהווה החלטה תכנונית הרת גורל המחייבת כשלעצמה שקיפות ושיתוף הציבור טרם קבלתה, ודרישות אלה למצער לא קויימו וההחלטה הנדונה התקבלה תוך מידור העותרות וסיכול יכולתן להעביר התייחסות עניינית לטענות טרם ההחלטה, ובהתאמה מבוססת על תשתית מקצועית ועובדתית חסרה ולקויה.

45. באשר לחובה המוטלת על מוסד תכנון לאפשר הזמנות לפרוש טענות טרם החלטה על בחירת חלופה ראו פסק הדין בבג"ץ 8077/14 עיריית יוקנעם נ' המועצה הארצית לתכנון ובניה (פורסם בנבו), בפסקה 51 לפסק הדין. שם נקבע כי העובדה שלא התאפשר לעיריית יוקנעם להשמיע את טענותיה טרם שהתקבלה ההחלטה על בחירת החלופה למיקום תחנת הגז מהווה פגם מהותי (הגם שנקבע שאינו מצדיק ביטול ההחלטה לנוכח עיקרון הבטלות היחסית ולנוכח ישיבות אחרות בהן פרשה עיריית יוקנעם את טענותיה בהרחבה).

46. חובת קיום שקיפות קיימת ביתר שאת שעה שמדובר ברשויות מקומיות ובמוסדות התכנון המקומיים, שהרי הן בעלות נתונים והמודעות להיבטים השונים הנוגעים לכל אחד מן האתרים העומדים לבחינה. הלכה למעשה, לא ניתן לבצע בחינה אמיתית של האפשרות להקמת שדה תעופה באתר פלוני בלא לפנות לרשות המקומית ולעדה המקומית שבתחומן אותו ולבקש מהן נתונים והתייחסות לעצם האפשרות וההיתכנות

להקמתו של שדה תעופה שם, וכל החלטה בדבר ניקוד האתרים המוצעים בלא בדיקה בסיסית זו הינה החלטה נמהרת ופזיזה המתקבלת בלא תשתית עובדתית מינימלית.

47. מעבר לחובה הכללית, קיימת חובת היוועצות סטטוטורית כתנאי לקבלת החלטה על הקמת שדה תעופה, וזאת מכוח סעיף 8 לתמ"א 15, אשר זו לשונו:

"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".

48. ודוק. זכות הטיעון אינה מתמצה בהזמנת העותרות לשיבות הועדה בימים 18.7.30 ו-19.5.20, שכן קיומה של זכות טיעון צריך להיבחן ברמה המהותית, קרי- האם ניתנה לעותרות אפשרות אמיתית והוגנת לפרוש את עמדתן והתייחסותן לאחר שנמסרו לידן החומרים ששימשו בסיס להכנת התכנית ולאחר שהוקצב להן פרק זמן סביר ומספק בשים לב להיקף החומרים, והאם הועדה התכנסה לשמיעת עמדת העותרות בלב פתוח ובנפש חפצה מתוך נכונות לקבל כל החלטה לאחר לימוד העמדות.

זימון העותרות לשיבה ביום 16.11.17 וודאי שאינו יכול להיחשב כמתן זכות טיעון, משום שהזמנה זו היתה ללא כל פרטים או מסמכים ובלא כל אפשרות להגיש התייחסות, ובהתאם הבהיר מהנדס העיר כי יבקש להתייחס לאחר קבלת המסמכים ובחינתם, ואף סיכום מינהל התכנון היה כי יועברו המסמכים וייקבעו פגישות עם נציגי הרשויות.

השתלשלות האירועים המתוארת לעיל אינה מותירה מקום לספק כי התשובה על שאלה זו בענייננו היא בשלילה.

49. הדברים מקבלים משנה תוקף לאור החלטה שהתקבלה בעקבות הקונגרס על שינוי המתדולוגיה ואופן ניקוד האתרים המוצעים, שינוי שהוא יסודי ומהותי ולמעשה מהווה ניקוד מלכתחילה על פי שיטה חדשה לחלוטין. בעקבות ההערות שנשמעו בקונגרס מצד גורמים שונים שהוזמנו, ובמעבר מבדיקת המאקרו ובדיקת המיקרו התקבלה החלטה על כשלון הניקוד ה"כמותי" ויצירתו של ניקוד "איכותני" ובניית מערך ניקוד ומשקלות חדש על פי השיטה החדשה עליה הוחלט. חרף שינוי מהותי זה, לא טרחו המשיבים לערוך קונרס נוסף לקבלת התייחסות או הערות לשיטת הניקוד החדשה עליה הוחלט או על המשקלות במסגרתה, לא טרחו לבדוק את התוצאות שהיו מתקבלות מהחלת המודל ה"איכותני" על בדיקת המאקרו, וכן לא טרחו להעביר להתייחסות הרשויות את פרטי המודל החדש, אלא העדיפו להשלים את התהליך בדלת אמות יוזמי התכנית עד כדי החלטה מוגמרת על בחירתו של אתר "חדרה מזרח" כאתר הנבחר והבאתה כהחלטה סופית לאישור בפני הות"ל.

50. העותרות יטענו, כי הפערים המהותיים בין שני הדוחות לבדיקת מאקרו של האתרים, כאשר הדוח הראשון מדרג את חלופת חדרה במקום 9 (לפי אחד הפרמטרים) ואף במקום 11 (לפי פרמטר אחר), ואילו הדוח השני משנה משקלות אמות מידה באופן המקפיץ את חדרה למקום ראשון מובהק, מלמד על הקושי הרבתי בהסתמכות על הדוח השני ככזה ראה וקדש בהחלטה על מיקוד התכנון בחלופת חדרה בלבד, תוך סירוב עיקש לאפשר בחינה נוספת של דוח בחינת האתרים או תכנון אתרים נוספים במקביל.

51. מעבר לכך, ההליך שהוביל להחלטה זו תמוה לא פחות, ובפרט התעקשותה של הות"ל למידור עיריית חדרה מההליך, הימנעותו ממסירת פרטי התכנית למהנדס העירייה על מנת שיוכל לגבש עמדה מקצועית, הימנעותו מזימונה של עיריית חדרה לשיבה ולסיוור שנערכו בנושא שדה התעופה, כאילו אין לה נגיעה אמיתית לתכנית – כל אלה אינם יכולים להתיישב עם עקרונות השקיפות ושיתוף הציבור שהם אבן יסוד בהליך התכנוני. גם ככל שחדרה לא שותפה בשלבי ההליך הראשונים, הות"ל חייבת היתה לשתפה מרגע שהוברר כי חדרה מסתמנת כחלופה המועדפת, וזימונה לשיבת הות"ל ימים ספורים טרם כינוסה בוודאי שאינו יכול להיחשב כשיתוף ראוי. וידוגש כי הדברים אינם בבחינת דקדוקי פרוצדורה אלא נוגעים בלב לבה של המהות עצמה. התייחסות תכנונית בדבר השפעתו של שדה התעופה על התפתחותה של העיר חדרה לא ניתנה מעולם מידי העירייה לנוכח המתואר לעיל, וכך גם התייחסותה של העירייה בדבר השפעת שדה תעופה סמוך על פרויקטים עירוניים הנמצאים בתהליך או על תכנית המיתאר המתגבשת לעיר. קבלת החלטה כה מרחיקת לכת בלא שבפני הועדה נתונים אלה

מהווה זלזול בשלטון המקומי והתעקשות לכפות הר כגיגית תכנון על תושבי העיר בלא שנתונים מהותיים נמצאים בפניהם.

52. על כל אלה יש להוסיף את המצב הבלתי מהימן שהוצג בפני חברי הות"ל. העותרות יפנו לעמ" 8 לדו"ח שלב 21 שהוצג בפני חברי הות"ל, בו נכתב כי "מסמך זה ... מציג את הבדיקה המחודשת שבוצעה לאחר שבמסגרת הקונגרס, במידע חדש ומעודכן שהגיע, בישיבות פרטניות עם נציגי יישובים וגופים בעלי עניין שהתקיימו לאחר הקונגרס, ובסיוור באתרים, עלו נושאים והוצגו נתונים אשר חייבו טיוב הנתונים ובחינות נוספות". אין לעותרות מידע על ישיבות ככל שנערכו ע"י מי מטעם המשיבות עם מי מנציגי יישובים כלשהם, ואולם עובדה היא כי לא נערכה ולו ישיבה אחת עם מי מהעותרות, ולא נעשתה ולו פנייה אחת מטעם המשיבים אל מי מהעותרות לקבלת התייחסות או נתונים בעקבות הקונגרס. למותר לציין, כי משהסתמנה חלופת "חדרה מזרח" כחלופה מובילה, העותרות הן הגורם הראשון והטבעי לקיום פגישות עמו, וכל פגישה גם ככל שנערכה עם נציגי יישובים אחרים אין בכוחה לרפא את הפגם המהותי. הערה זו בדו"ח שהוצג בפני חברי הות"ל בנסיבות אלה יש בה יותר מחשש הטעיה, ולא מופרך יהיה להניח כי בהחלטתם לאשר את בחינת אתר "חדרה מזרח" הסתמכו חברי הות"ל על מצג יוזמי התכנית כי הדו"ח נערך לאחר פגישות עם העותרות, קבלת התייחסותן והטמעתה.

53. ההליך שקדם להחלטה נשוא עתירה זו לוקה בפגמים קשים למן ראשיתו ולכל אורכו. כך כאשר העותרות הודרו לחלוטין מתהליכי הבדיקה וההכנה של הדו"חות, כך כאשר זימונן לישיבות נעשה בהתראות קצרות ובלא מסירת חומרי הרקע שיאפשרו לימוד והתייחסות טרם הישיבות, כך כאשר הוחלט על שינוי מוחלט של המתודולוגיה ושיטת הניקוד לחלופות בלא מתן אפשרות להתייחסות, וכך בשעה שהוחלט בישיבה מיום 20.5.19 שלא לדון בחלופת פיזור השימושים כשמעולם לא הוצג פירוט כל בדיקה ככל שבוצעה ביחס לחלופה זו ולא ניתן כל נימוק לפסילתה.

54. פגמים קשים אלה בהליך מחייבים כשלעצמם ביטול ההחלטה ואינם מאפשרים להותירה על כנה. זאת, מעבר לעובדה שפגמים אלה הובילו לתוצאה במסגרתה התקבלה החלטה מהותית על בסיס תשתית חסרה ופגומה שהובילה להחלטה בלתי סבירה, ועל כך יפורט להלן.

הליך בחינת החלופות היה פגום מיסודו

55. התהליך שנוהל עד כה היה בחינת חלופות ומציאת האתר המועדף לגביו יחל מעתה שלב התכנון המפורט. הועדה עשתה כל מאמץ לשוות להליך זה אופי סדור ומדויק, כמעט מתמטי, אלא שכסות זו לא תצלח, וקריעת המסיכה תגלה כי לא היה בפנינו אלא הליך למראית עין שנדמה למרבה הצער כי תוצאתו סומנה מראש.

56. ראשיתו של ההליך בקביעת הנחות היסוד, תנאי הסף לאורם ינוהל בהמשך כל תהליך בחינת החלופות. ואלו תנאי הסף שנקבעו בידי יוזמת התכנית – רשות שדות התעופה (רש"ת):

א. כי שדה התעופה הרצליה יפונה (ועל כן לא נבחנה כלל חלופת האפס', קרי- השארתו של שדה התעופה הקיים, אל מול החלופות הנוספות).

ב. כי הפיתרון לפעילות שדה התעופה הרצליה והתעופה האזרחית בשדה דב חייב להימצא בהקמתו של שדה תעופה חדש.

ג. כי שדה התעופה החדש חייב להימצא במרכז הארץ, בין מגידו ובצפון ובנבטים בדרום, תוך מתן יתרון משמעותי ככל שהקרבה לתל-אביב גדולה יותר.

ד. יתרה מכך- כי שדה התעופה החדש חייב להימצא בסמיכות רבה לשטחי האימוץ האוויריים, אשר מצויים כיום בתחום השרון, בין היים במערב והקו הירוק במזרח, בין חדרה בצפון והוד השרון בדרום.

57. הנחות יסוד, תנאי סף אלה, נקבעו ע"י רשות שדות התעופה, היא יזם התכנית, וכתובים במסמכי בחינת החלופות:

"עבודה זו, סקר אתרים, הוזמנה על ידי רשות שדות התעופה (להלן רש"ת) ומטרתה, כמוגדר במסמכי המכרז, היא: "סקירת אתרים, בחינת חלופות ובחירת אתר/ים מועדף/ים להקמת שדה תעופה לתעופה כללית בישראל במרחב שבין נבטים בדרום למגידו בצפון" - עמ' 3 לדו"ח שלב ד' (בחירת מקרו של אתרים), בתאור תהליך העבודה.

"בנושא זה החליט הצוות האמור לעיל כי בהינתן החשיבות הקריטית לקיום אזורי אימון בכמות וגודל מספיקים בסמיכות מיידית לשדה בעל מאפייני פעילות כמו זה של תת"ל 74, ובהינתן העובדה כי אזורי האימון הקיימים כיום באזור השרון הם אלה שישמשו גם את השדה החדש והאפשרות למצוא להם חלופה במקום אחר כמעט בלתי אפשרית הוחלט לדרג את החלופות כך שאת הציונים הנמוכים ביותר תקבל קבוצת החלופות המרוחקות מאד מאזורי האימון. ציונים בינוניים תקבל קבוצת החלופות הנמצאות קרוב יותר לאזורי האימון אך עדיין במרחק המחייב טיסה מרחבית ממושכת יחסית כדי להיכנס ולצאת מהם. את הציונים הגבוהים תקבל קבוצת החלופות הנמצאות ממש על גבול אזורי האימון או בתוכם. ... - טבלת אמות המידה והפרמטרים לניקוד אתרים פוטנציאליים, במסמך דו"ח שלב ד' (בחירת מקרו של אתרים), ובפרט סעיף 1.2 שם.

"מזעור מרחק מאזורי ביקוש:

המדד מבטא הפחתה בביקוש בשרותי השדה ככל שהמרחק מתל אביב גדול. עד 30 ק"מ מתל אביב הציון יהיה 10. המרחק הגדול ביותר יהיה 1" - טבלת אמות המידה והפרמטרים לניקוד אתרים פוטנציאליים, במסמך דו"ח שלב ד' (בחירת מקרו של אתרים), ובפרט סעיף 3.3 שם.

58. להלן נפרט על כך שתנאי סף אלה שקבעה רשות שדות התעופה, ואשר מינהל התכנון מעולם לא קיים עליהם דיון ממשי טרם שאימצם כזה ראה וקדש, שגויים מיסודם ונוגעים בניגוד עניינים מובנה בו מצויה רשות שדות התעופה. ואולם בין שנקבל טיעונים אלה ובין אם לאו, לא ניתן להתכחש לתובנה כי בקביעתם של תנאי סף אלה נקבעה התוצאה הסופית, וכל המשך התהליך לבחינתם של עשרות אתרים היה למראית עין בלבד שכן תנאי המוצא הכתיבו מלכתחילה אתרים ספורים בתא שטח מצומצם באזור השרון בלבד. פירוט על הכשלים בתנאי הסף שנקבעו כהנחות עבודה אקסיומטיות מובא בחוות דעתו של ד"ר ארז סברדלוב שהוגשה ע"י העותרות טרם הדיון מיום 20.5.19 (מצ"ב כנספת ח' לעיל) וכפי שעודכנה לאחר הישיבה (נספת ט').

רשות שדות התעופה (רש"ת) היא גורם בעל עניין, יוזמת התכנית, ומילאה בהליך זה תפקיד

מכריע בקבלת ההחלטה

59. בכל הליך תכנוני מקובל כי ישנו יוזם התכנית, בעל העניין באישורה אשר עומל על הכנתה של תכנית והגשתה למוסד התכנון, ומולו מוסד התכנון הפועל באמצעות אנשי המקצוע מטעמו שתפקידו לבקר את התכנית המוגשת בפניו, לדרוש להטמיע בה שינויים, לדרוש השלמות למסמכים המקצועיים וכיו"ב. מעיון במסמכי התכנית ותמלילי הדיונים, ניכר סדרי הדיון במקרה זה השתבשו, שעה שרשות שדות התעופה מילאה הן תפקיד של מגישת התכנית והן תפקיד דומיננטי ואף מכריע בקבלת ההחלטות בדבר עיצוב התכנית, קביעת תנאי הסף, בחירת החלופות לבחינה, קביעת אמות המידה לניקוד החלופות השונות, ואף התייחסות מקצועית לחלופות שנבחנו.

60. רשות שדות התעופה (רש"ת) הינה תאגיד על פי דין, שהוקם בחוק רשות שדות התעופה, התשל"ז-1977. סמכויות הרשות קבועות בסעיף 5 לחוק, וסעיף 7 לחוק קובע כי הרשות תנוהל על בסיס כלכלי/עסקי.

61. הגם שאנשי רשיית הינם אנשי מקצוע, ותלילה מבלי להטיל דופי במי מהם, נחזה בפנינו ניגוד עניינים מוסדי בוטה וחריף, כזה המציב רשיית בניגוד חריף בין האינטרס הכלכלי והתפעולי של עצמה, כגורם אשר מיועד לקבל ולנהל את האתר החלופי, ומעוניין באופן מובהק שמדובר יהיה בשדה חדש ונוסף שמיקומו במרכז הארץ, ובין האינטרס הציבורי המחייב בחינה אובייקטיבית ושוויונית של חלופות נוספות, וניגוד זה התממש במלוא עוזו, כפי שיפורט להלן.

62. כענין שבעובדה, ולמיטב ידיעת העותרות, לא נערך כל דיון בות"ל במסגרתו אושרו תנאי הסף שקבעו גורמי רשיית לאיתור אתרים אפשריים במסגרת דו"ח א', לרבות התנאים בדבר פסילת חלופת פיזור השימושים או בדבר פסילת כל אתר שאינו באזור המרכז. בנסיבות אלה, קביעת הנחות היסוד, תנאי הסף שהובילו לכך שאתרים ראויים רבים כלל לא הגיעו לשלב הבחינה וההשוואה, נעשתה בידי רשיית על יסוד שיקוליה (ולרבות הכלכליים התפעוליים) אשר אינם בהכרח חופפים לשיקולי תכנון לאומיים רחבים, וכל זאת בלא בקרה ואישור של מוסד תכנון.

חוסר סבירות בהתעלמות מחלופת האפס

63. ראשיתו של ההליך בהחלטות הממשלה ובהחלטות בית משפט נכבד זה בג"ץ 1235/15 על פינויו של שדה התעופה הרצליה מחמת שלא הוסדר תכנונית, ואף בתמ"מ 5 למחוז תל אביב הוגדר שדה זה כזמני. הרצון בפינויו של שדה התעופה הרצליה גבר והתחזק לנוכח מצוקת הדיור הכללית והתכנון להקמת רובע המונה 15 יחיד בשטח השדה שיתפנה.

64. אלא שחרף כל האמור, משעה שנרתמה העגלה והחלה בחינה תכנונית של חלופות, ובפרט לאחר שהתברר כי כל חלופה שעל הפרק מעוררת קשיים מהותיים בתחומים ממשיים, אין כל סבירות בהליך בחינת חלופות המתעלם מחלופת האפס, קרי- הסדרת שדה התעופה הרצליה במיקומו (וייתכן בשינויים). הערה זו עלתה במספר הזדמנויות, ובכל פעם הוסרה בבטוחות ובנחרצות באמירה כי חלופת אפס זו אינה על השולחן ועל כן הוצב סירוב נחרץ מעצם בחינתה, הגם שגורמי מקצוע ותכנון רבים זעקו כי חלופה זו עדיפה מבחינות רבות על כל אחת מהחלופות הנבחנות.

65. ויובהר: העותרות חלילה אינן מתעלמות או ממעטות ממשקלן של החלטות הממשלה והחלטות בית משפט נכבד זה בדבר הצורך בסגירת שדה התעופה הרצליה, בעיקר מחמת שאינו מוסדר תכנונית ולנוכח ההגבלות שמטיל על התפתחות העיר הרצליה, אך אלה (למותר לציין) התקבלו טרם שידוע היה מהן החלופות ומהם החסרונות המהותיים המאפיינים כל אחת מהן, וממילא ההחלטה על סגירתו של שדה התעופה הרצליה לא התקבלה לאתר השוואה בין חסרונותיו של זה ובין חסרונותיה של כל חלופה אחרת שנלמדו וחודדו רק מאוחר יותר. ודוק, גם החלטה המעדיפה חלופה אחרת חרף שחסרונותיה עולים על חסרונותיו של שדה התעופה הרצליה חייבת היתה להתקבל רק לאחר בחינתה אל מול חלופת האפס ובדיקת עוצמת הפער, וזאת לא נעשה באופן מכוון. לעניין החשיבות הרבה בבחינתה של 'חלופת אפס' ראו, בין היתר: בג"ץ 9419/11 עיריית קריית גת נגד הוועדה לנושאים תכנוניים עקרוניים (פורסם בנבו); בג"ץ 9409/05 אדם טבע ודין נ' הוועדה הארצית לתכנון ובנייה של תשתיות לאומיות (פורסם בנבו).

66. העותרות יפנו לפסקה 3.1.4 לחוות דעתו של אדו' אדם קולמן, שם מומחש כי אילו היתה נבחנת חלופת הסדרתו של שדה התעופה הרצליה היתה חלופה זו זוכה לניקוד הגבוה ביותר בהשוואה לכל החלופות האחרות, על פי אמות המידה שנקבעו בידי גורמי התכנון עצמם.

זאת, היות ששדה התעופה הרצליה נמנה על האתרים המתוכננים והמאושרים בתמ"מ 15 (הגם שמצריך שינוי תמ"מ 5 שהגדירה אותו כשדה זמני), מוסדר עם מסלולי טיסה ותשתיות, נגישות גבוהה לצרכני השירות הקיימים ולשטחי האימון וכיו"ב. העותרות אינן מתעלמות מהמחיר הכרוך בחלופה זו – פגיעה ביכולת לממש

הקמת 15,000 יח"ד באזור ביקוש, ואולם מחיר זה צריך להימדד באמות מידה מקצועיות ולהישקל אל מול מחירים לא מבוטלים אחרים הכרוכים בכל אחת מהחלופות האחרות.

ודוק. חלופה זו, ככל שהיתה נבחרת, יכולה להתעצב במספר דרכים ורמות, וניתן בהחלט לצפות השארת שדה מצומצם בהרצליה לצד העברה מבוקרת של חלק מפעילותו לשדה קיים אחר – או הקמת שדה חדש אך בהיקף מצומצם בהרבה (שאו נפתחות אפשרויות רבות ומגוונות שנפסלו בשל הצרכים שהוגדרו עבור היקפי השימוש המלאים) – באופן המאפשר הסרת חלק ניכר מהמגבלות והקמת חלק משמעותי מהיח"ד.

כן יפנו העותרות לאמור בחוות דעתו של ד"ר ארז סברדלוב, הממחישה כי אותם שיקולים שהובילו להחלטה על סגירת שדה התעופה בהרצליה, לרבות ההגבלות על התפתחות העיר והקרבה שנוצרה למגורים, מתקיימים ביתר שאת בחדרה, והבחירה למקם שדה תעופה במרחב צפוף בסמיכות לעיר עם מגמות התפתחות ברורות ואף מאושרות הינו צעד חסר היגיון אשר ידוע כבר כיום שיוביל לאותם חיכוכים שעמדו בבסיס הרצון להעתקת השדה מהרצליה.

67. האמור לעיל מקבל משנה תוקף לנוכח הפקדתה ביום 18.3.2019 של תמ"א 15ב, אשר מטרתה בהתאם לסעיף

2.1: "הסדרת השימוש בשדה התעופה הקיים הרצליה כשדה תעופה זמני, תוך קביעת הגבלות בניה, שמירה נאותה על בטיחות הטיסה והתאמת השימוש בשדה ובמבנים הקיימים בו בהתאם להוראות כל דין".

68. העותרות יטענו, כי הליך בחינת חלופות המתמצה בהשוואת חלופות האחת אל מול השנייה ובחירת החלופה הרעה פחות, הינו הליך חסר ופגום משעה שאינו כולל השוואה של החלופה הרעה הנבחרת אל מול חלופת האפס, ואסור שהחלטה כה מרחיקת לכת תתקבל בהתבסס על הליך בחירה פגום שכזה.

69. יתרה מכך: התפיסה לפיה חייבים בכל מחיר לפנות את שדה התעופה מהרצליה לאור מטרה הרעש הנגרם לתושבי הרצליה והפגיעה הנגרמת לעיר מהחסימים על התפתחותה, גם כאשר המחיר הוא פגיעה חריפה יותר בתושבי חדרה ובאפשרויות התפתחותה, היא תפיסה שאין הדעת סובלת. מקום בו הוכר כי מטרה רעש מטוסים והגבלה על התפתחות עירונית ובניית מבני מגורים ותעסוקה לגובה מצדיקים הוצאתו של שדה תעופה מסביבה עירונית – נשמטת ההצדקה המוסרית לדרישה להקמתו של שדה חלופי בתוך סביבה עירונית חדשה.

חסר סבירות בהתעקשות שלא לבחון את חלופת פיזור השימושים

70. עניינה של חלופה זו באפשרות שהפיתרון לשימושים המתפנים משדה התעופה הרצליה (המפורטים במסמך הפרוגרמה במסמכי התכנית) לא ימצא בהקמתו של שדה תעופה חדש, אלא יחולקו וייקלטו בשדות קיימים. יתרונותיה של חלופה זו ברורים: נחסכת הקמתו של שדה חדש (על הפגיעה בתושבים, בסביבה, עלויות ההקמה וכיו"ב), מתאפשרת התבססות על אתר קיים בו ממילא מתקיימת פעילות תעופתית ועל כן ממילא מכיל את התנאים לכך, נקפת הבעייתיות בהעמסת מלוא פעילות שדה התעופה הרצליה שכנראה למעלה מיכולתו של שדה קיים, נחסכת השקעה בסכומי עתק הנדרשת להקמתו של כל שדה תעופה חדש מכספי הקופה הציבורית ועוד. מנגד ניתן להעלות את הסברה כי שדות התעופה הקיימים רוויים עד שאינם מסוגלים לקלוט ולו חלק מהפעילות המתפנה של שדה התעופה הרצליה – ואולם סברה זו מחייבת בדיקה עובדתית ומקצועית טרם שיתברר אם מבוססת.

71. **אלא שאפשרות זו, כפי שפורט לעיל, נפסלה על הסף בידי צוות רשות שדות התעופה עוד בתחילת הליך, טרם הגדרת החלופות, ועל כן לא בוצעה כל בדיקה ולא הוכן שום מסמך הבוחן את מידת היתכנותה של חלופה זו ויתרונותיה אל מול חסרונותיה, כמו גם אל מול החלופות הנוספות שעל הפרק.**

72. בישיבה מיום 30.7.18 העלה חבר הוועדה דרור בוימל הצעת החלטה ולפיה "הועדה שמעה את נציגי רת"א, צוות התכנון וצוות הות"ל, והתרשמה כי יש צורך בבחינה מעמיקה של פיזור השימושים טרם קבלת החלטה...".
3 חברי ועדה תמכו בהצעתו (אל מול 7 שתמכו בהצעת היו"ר לאימוץ חלופת חדרה ללא צורך בבחינת חלופת פיזור השימושים).

73. לאחר שהצעתו לא התקבלה, דיון נוסף התקיים בסופו של דבר בישיבת הועדה מיום 20.5.19, אלא שדיון זה צומצם לשאלה האם כלל יש מקום לערוך דיון 'נוסף' (!) בחלופת פיזור השימושים – ובסופו של הדיון התקבלה בדעת רוב החלטה השוללת מקום לדיון כזה.

74. הישיבה ביום 20.5.19 הוגדרה כהצגה נוספת של חלופת פיזור השימושים למען הסר ספק, ואולם זאת למראית עין שכן חלופת פיזור השימושים לא נדונה בשום ישיבה קודמת, ואף לא במי ממסמכי התכנית המפורטים.

75. יתרה מכך, גם בישיבה זו בה עלתה לדיון חלופת פיזור השימושים נדמה כי התהפכו היוצרות, שכן במצב דברים רגיל דיון תכנוני צריך להתנהל בסדר הבא: ראשית מגיש התכנית עורך מסמך עובדתי/מקצועי בידי אנשי המקצוע מטעמו ומגיש אותו למוסד התכנון והערות והשלמות, לאחר מכן מועבר המסמך להתייחסות גורמים רגולטוריים ורשויות המעורבות בהליך התכנון או העלויות להיות מושפעות מתוצאותיו לקבלת התייחסותן, ובסופו של דבר מתכנסת ישיבת מוסד התכנון לשמיעת כלל הגורמים ולאחריה דיון פנימי לקבלת החלטתה. אלא שבענייננו, מסמך מקצועי המציג את החלופה – לרבות השימושים המתקיימים בשדה התעופה הרצליה, שדות התעופה בעלי הפוטנציאל לקלוט חלק משימושים אלה, והקיבולת של כל שדה כזה אל מול היקף השימוש – מעולם לא נערך ולא הוצג, ואף בישיבה לא הוצגה כל בחינה מסודרת של חלופה זו.

חלף זאת, ישיבת ה-20.5.19 נפתחה בטיעון משפטי של ב"כ רש"ת כנגד כינוסה של ישיבה נוספת, ולאחריו בהצגה כללית של חלופת פיזור השימושים מפי מר מוטי שמואלי מרת"א. לא הועבר למוזמנים כל תומר רקע להצגת חלופה זו וגם בישיבה לא הוצגה כל מצגת ולא הוצגו כל נתונים בדבר איפיונה של חלופה זו. תחת זאת, מר שמואלי ייחד את דבריו להסברים מדוע חלופת פיזור השימושים אינה ישימה. לאחר דברים אלה הוקצבו פרקי זמן קצרים ביותר של דקות ספורות לנציגי הרשויות וליועצים המקצועיים מטעמם, ולאחריהם שבו נציגי רת"א ורש"ת ופרשו הסברים כלליים מדוע אין לקבל את דברי נציגי הרשויות, ובסופו של הדיון התכנסה הועדה לדיון פנימי שבסופו התקבלה החלטתה להסיר מעל הפרק את חלופת פיזור השימושים ולהותיר על כנה את החלטתה מיום 30.7.18 בדבר הקמתו של שדה תעופה חלופי כחדרה מזרח בלא שינוי.

76. היועץ המקצועי של הועדה, קרלוס דרינברג, הודה בדיון הפנימי כי חלופת פיזור השימושים מלכתחילה לא נכללה בסט החלופות שנבדקו:

"רק רגע לגבי ה... החלופה של פיזור השימושים לא היתה בסט החלופות. אני ... בסט החלופות כי היא נפלה בתנאי הסף. הדברים חודדו היום. לטעמי הם חודדו היום" – עמ' 201 לתמליל.

"היא לא עלתה כחלופה" – עמ' 225

ובהמשך הציג מר דרינברג כי חלופת פיזור השימושים נפלה בשלב תנאי הסף ולכן כלל לא נבחנה יחד עם 44 החלופות הנוספות (עמ' 212), וזאת משום הגדרת המטרה כאיתור שדה חדש למכלול השימושים:

"הצורך בריכוז הפונקציות היה דרישה תפקודית מלכתחילה, חלק במסגרת הפרוגרמה התפעולית של השדה. הנושא של הריכוז היה אחד מהקריטריונים המרכזיים מאותם הטיעונים שנטענו פה" – עמ' 213

העתק תמליל הדיון של ישיבת הועדה מיום 20.5.2019 מצי"ב **כנסת כז'**.

77. היטיב לתאר את הבעייתיות בהתנהלות הועדה חבר הועדה דרור בוימל, אשר טען כי לא ניתן לקבל החלטה ביחס לחלופה אשר מעולם לא נבחנה ולא הוצגה, ועד לרגע זה לא הוצג לגביה שום מסמך בדיקה:

"טוב. אז אני עדיין סבור שחלופת פיזור השימושים דווקא ... ככל חלופה ואני, אגב, דווקא מהדיון הזה יוצא עוד יותר מבלבל לגבי האם זה אפשרי או לא אפשרי כי זה לא הוצג בצורה מסודרת בשום שלה מה הם הצרכים, בצורה מדויקת, איזה צרכים צריכים לדור זה עם זה. האם ניתן לפזר שימושים שהם סקטורים שונים במקומות אחרים? האם ניתן לפזר את הבתי ספר עצמם, בית ספר אחד פה ובית ספר אחד שם וכאלה, זה

אחד והדברים האלה לא הוצגו בצורה מסודרת ויותר מזה, לא הוצגו בדו"ח מסודר. ... אני לא השתכנעתי כחבר ועדה. אני מקווה, לא מקווה, אני מניח שגם חברים אחרים שאכן זה בלתי אפשרי ולא ניתן לפזר את השימושים" – עמ' 203.

"נאוה, אני לוקח אותך קומה אחת מעל. קומה אחת מעל. ברגע שתוצג חלופת פיזור שימושים או יוצגו חלופות פיזור שימושים כי יש כמה דרכים לעשות את זה, כמה דרכים עם היגיון צריכים לבחון אותן מול חלופות איתור אחרות. אגב, יכול להיות שבשלב הזה לשים אותם אל מול הפרמטרים, וזה חשוב, לחלופת פיזור השימושים יש יתרונות" – עמ' 204.

"אז היום התחדד בצורה מאד ברורה שפיזור השימושים יכול להיות אורכי ויכול להיות רוחבי. אפשר לפזר שימושים במובן של שימוש מסוים עבור בייעוד מסוים, " – עמ' 213.

"כי אני כבר שנתיים מבקש מסמך מסודר על פי דו"ח ... כמו שאמרתי קודם. יכול להיות שכועדה וגם יכול להיות שאני, כן? אשתכנע שזה לא אפשרי. אני עד היום כל מה שאני רואה נתפס בעיניי, סליחה כן? קרלוס ו... בעיניים של אלמוני. אנחנו ראינו נפנופי ידיים, אני באמת רוצה לראות דו"ח מסודר לעניין הזה. ועד היום הדבר הזה לא הוצג. לא ברמת הפרוגרמה" – עמ' 224

והוסיף חבר הוועדה דרור בוימל כי פסילתה של חלופה זו משיקולים אינטרסנטיים של יוזם התכנית אסור שתכבול את ידי הוועדה ותמנע ממנה דיון ענייני בחלופה זו שיש לה יתרונות של ממש (עמ' 214).

78. גם חבר הוועדה נציג המשרד להגנת הסביבה יואב צלניקר הביע את עמדתו כי אין הצדקה לפסילתה על הסף של חלופת פיזור השימושים, ואסור לקבל החלטה בלי להכין מסמך בדיקה אמיתי של חלופה זו ובחינתה בידי הוועדה:

"... בתמ"א 2/15 הראו לנו גם איך אפשר לערב שימושים. מה זה לערב שימושים! לקחת שדות תעופה שהם פוטנציאל, יש להם פוטנציאל מסוים ואז לנסות לראות אם חקלאי יכול ללכת עם כיבוי, עם בית ספר, עם מכוני בדק שזה בכלל קרקעית, דרישה קרקעית לא דרישה אווירית,

...

ואז מה שאני אומר בעצם שבתמ"א 2/15 הראו לך שלקחת, לקחת ולהכיל פונקציות תעופתיות שונות שפעם לא היו יכולות לחיות ביחס והיום חיות ביחד באוויר ובקרקע זה אפשרי. ולכן החלופה של פיזור שימושים היא אפשרית. לא הראו אותה, אז תראו אותה" – עמ' 218

"הנושא הזה לא נבחן מבחינתי לא נבחן. כלומר אנחנו לא באנו ואמרנו רגע, רגע, רגע. האם באמת ראוי לבחון אחד מול אפס בחלופה הזו. זה לא נבחן ולכן במקום עכשיו להסתבך, עלתה פה טענה ..." – עמ' 222

79. שלל נימוקים הועלו בהודמנויות שונות כנגד עצם הלגיטימיות של חלופת פיזור השימושים, אלא שבאף אחד מהם אין ממש:

80. במענה להערה בנושא שהתקבלה כבר בראשית ההליך, נכתב במסמך ההתייחסות של רש"ת מיום 10.8.17 (בעמ' 11), כי אין מקום לפצל את השימושים מחמת ש"נדרשים בש"ת לתעופה הכללית שימושים רבים התלויים אחד בשני ומהווים יחידה תפעולית רצופה אחת שלא ניתן לפזרה, כגון: מגדל פקוח, מסלול טיסה והסעה, רחבות חניה לכלי טיס, מכוני בדק, שרותי בטחון ובטיחות, שרותי תדלוק, קרבה לאזורי אימון וכו'". נימוק זה אינו יכול לעמוד, שהרי הצעת החלופה איננה לנטוע שימושים חלקיים בקרקע בתולה, מקום בו לא יהיו סביבם התנאים הנדרשים לקיומו של שדה תעופה, אלא בתוך שדה תעופה קיים ופעיל. על כן, הצורך המובן שלצד כל שימוש ימוקמו גם מגדל פיקוח, שרותי תדלוק ורחבות חניה לכלי טיס אינו פוסל העברה מבוקרת של

שימושים משדה התעופה הרצליה לשדות תעופה קיימים, אלא רק תומך בה – שהרי בכך יתאפשר להישען ולהשתמש על תשתיות תעופתיות קיימות (וייתכן שלצד שדרוגן) במקום הקמתן מאפס תוך הפרת שטח על הפגיעה בתושבים ובסביבה והעלויות הכרוכות בכך.

81. במהלך הישיבה מיום 20.5.19 עלה לו נימוק אחר, וזאת בתשובתו של מר צביקה פרנק, מתכנן מטעם רשות שדות התעופה, ועיקרו בכך ש"עכשיו, אם אנחנו מדברים על פיזור אנחנו לא מדברים על פיזור של ללכת ובמקום לעשות תת"ל אחד לשדה תעופה אחד עכשיו נעשה תת"לים ל-4 שדות תעופה ב-4 מקומות" (עמ' 186 לתמליל הישיבה). אלא שגם נימוק זה וודאי שאינו יכול לעמוד, שכן טרחה ואף הארכה מסויימת של הליך התכנון אינם יכולים לשמש נימוק לעצימת עיניים מפני חלופה טובה בעלת יתרונות בולטים. זאת, לצד הפקפוק בעצם האפשרות שחלופה זו תוביל להארכת ההליך התכנוני, שכן בהחלט סביר שקליטת שימושים בשדות תעופה קיימים לא תצריך תת"ל (תכנית תשתית לאומית) אלא אפשרית במסגרת התכנית התקפה החלה עליהם או בשינוי שאינו מהותי שאינו מצריך תת"ל אלא שינוי תכנוני פשוט.

82. טענת העותרות היא, כי קיים חוסר סבירות קיצוני בסירובו של מוסד תכנון מעצם בדיקתה של חלופה אשר גורמים כה רבים רואים בה יתרונות לא מבוטלים, ואף את החלופה המועדפת. הררי מסמכים הוכנו בידי אנשי המקצוע מטעמה של רש"ת לאורכו של ההליך התכנוני – ואף לא מסמך אחד הבוחן את ההיתכנות לפיזור שימושים ויתרונותיה וחסרונותיה של חלופה זו אל מול החלופות האחרות שנבחנו. זאת, בפרט לנוכח חוות דעת ד"ר סברדלוב הממחישה כי "בישראל ישנם כמה עשרות מתחמים שבהם מתקיימים באישור ובפיקוח שירותי תעופה מגוונים בהיקפים שונים, בחלק גדול מהם (כמעט כולם) היקפי הפעילות קטנים בהרבה מהקיבולת המרבית שלהם" (פסקה ד.12), בהם גם בחיפה, ראשון-לציון, נען, שדה תימן, הבונים, תנובות, מגידו, חפציבה, מחניים ועוד, אשר אין כל קושי לפזר את פעילות שדה התעופה הרצליה בין כל 3-4 מהם. זאת, בפרט, כשעיקר התנועות בשדה הרצליה (כ-80%-70) הינו בתחום הדרכות הטיס, וקיימים במדינה כ-12 בתי ספר פעילים להכשרות טיסה ולכן מספר חלופות הביזור של פעילויות ההדרכה גבוה ומגוון מאוד (פסקה ד.18 לחו"ד סברדלוב, וכן עמ' 18 לחו"ד אדר' אדם קולמן). ובהתאם, אין שום מניעה לספק את כלל הפעילות התעופתית שהתקיימה בהרצליה באתרים אלה הפעילים שנים ארוכות בלא צורך בהקמתו של שדה חדש.

באשר ליתרון חלופת ביזור השימושים נדמה שאין צורך להרחיב: הישענות על שדה או מנחת קיים ופעיל ללא צורך בהפרתו של אתר נוסף, חיסכון כספי עצום בהיעדר צורך לפתח שדה תעופה על תשתיות מראשית, הישענות על שרותי תחזוקה ופיקוח הקיימים ממילא בשדה הקיים, קיצור פרק הזמן עד לאפשרות להעתקת הפעילות התעופתית מהרצליה ועוד.

בסירוב מוסד התכנון לבחון חלופה שברור כי אינה עורבא פרת, אלא חלופה ממשית שגורמי מקצוע וחברי ועדה רואים בה חלופה מובילה, יש כדי לשמוט את הקרקע תחת החלטת הוועדה שעניינה הקמת שדה חדש באתר חדרה מזרח, שכן במחדלם הובילו לכך שהחלטה התקבלה על בסיס תשתית פגומה חסרה ואף מגמתית עד שאינה יכולה לעמוד.

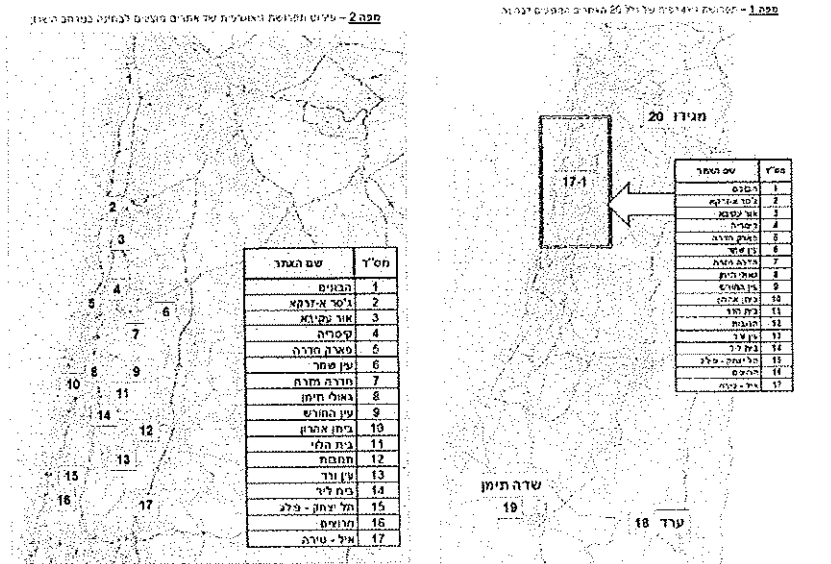
חוסר סבירות בהצבת התנאי למיקום השדה דווקא במרכז הארץ, באזור השרון

83. תנאי זה יסודו בשני שיקולים שנכתבו במסמכי הרקע לתכנית ועלו בדיוני הוועדה: האחד- ההנחה לפיה ריחוק מאזור המרכז יפגע בביקושים לשדה החדש; והשני- הרצון לקרבה מירבית לשטחי האימונים האוויריים הנוכחיים המתקיימים באזור השרון בלבד.

לא יכול להיות ספק, כי הנחות מוצא אלה הן שהכתיבו את תוצאת הבדיקה – הן מחמת שאתרים אפשריים כלל לא נבחנו רק מחמת היותם צפוניים למגידו או דרומיים לנבטים, והן מחמת שגם אתרים מחוץ לאזור השרון נפסלו למעשה בגלל שיטת הניקוד שהעניקה עדיפות מכרעת לאתרים הסמוכים לשטחי האימונים.

העותרות יטענו כי אין הצדקה להעדפה כה בוטה של אתרים באזור המרכז, כי העדפה זו יסודה בשיקולים אינטרסנטיים של רשות שדות התעופה, וכי אין לה בסיס מקצועי ואף עומדת בסתירה לשיקול התכנוני, ועל כן ההחלטה שהתקבלה על בסיסה דינה להיפסל.

84. לשם המחשה, להלן מיפוי 20 האתרים לגביהם נקבע כי עומדים בדרישות הסף ולכן עוברים לשלב בדיקת המאקרו (מתוך דו"ח שלב א' מיום 12.7.16, מפות 1-2 בעמ' 33-34):



בהקשר לכך יפנו העותרות לדברי גב' אילנה שפרן מצוות התכנון בישיבת הות"ל מיום 30.7.2018 כשפרסה את הנחות היסוד שהנחו את התהליך (עמ' 51 לתמליל הישיבה):

“צריך שדה תעופה חלופי להרצליה וצריך אותו באזור המרכז”.

85. באשר לשיקול שעניינו החשש שמא ריחוק מאזור המרכז יפגע בביקוש מצד ציבור המשתמשים בשדה התעופה לתעופה אזרחית, זה מבוסס על הנחה שגויה ועל הכרעה ערכית בעייתית.

הנחה שגויה – מחמת שהעובדה שמרבית המשתמשים הקיימים של שדה התעופה הרצליה מתגוררים באזור המרכז, גם ככל שנקבל כי עובדתית נכונה, אינה מכתובה שבחירה באתר מרוחק מהמרכז תוביל לירידה בביקושי השדה. ראשית- מהטעם שתעופה אזרחית זו פעילות שממילא דורשת זמן רב לפני ואחרי כל טיסה, היערכות והתארגנות, והמרתקים בישראל אינם גדולים מדי, כך שתוספת שעת נסיעה אינה כזו שצפויה להוביל חובב תעופה אזרחית לחדול מעיסוק בפעילות זו. שנית- מהטעם שמיעוט המשתמשים הקיימים מאזורי הארץ המרוחקים בהחלט ייתכן שהינו במידה רבה תוצאה ממיקומו של שדה התעופה בהרצליה והקושי התחבורתי להגיע אליו במיוחד בשעות העומס, ודווקא מיקומו של האתר החלופה באזור שונה יוביל להגברת הביקושים לפעילות תעופה אזרחית בקרב תושבי אותו אזור. ודוק: באף אחד ממסמכי הרקע שהוכנו לא נמצא פילוח משתמשי השדה בהרצליה.

עמדה בעייתית ציבורית – שכן הצבתו של תנאי זה נשענת על עמדה מוסרית/ציבורית ולפיה השיקול שצריך להכתיב מיקומו של אתר ציבורי המעניק שירות ייחודי לכלל תושבי הארץ הינו מידת הקרבה לתל-אביב, שהרי חלילה לא נרצה כי תושבי המרכז יידרשו למאמץ כדי להגיע לאתר שכזה, ותושבי הפריפריה הלא כבר מורגלים להיות מרוחקים ומודרים משירותים ארציים... והדבר צורם שבעתיים כאשר ידועה צפיפות האתרים הרגישים במרכז הארץ ומוכרים המחירים הקשים הכרוכים בהקמתו של שדה תעופה חדש באזור המרכז, וחרף מחירים אלה לא הסכים מוסד התכנון ולו לאפשר בדיקה של אתרים מרוחקים והשוואת יתרונותיהם וחסרונותיהם (ואפילו נראה בריחוק חיסרון) לאתרים המוצעים במרכז.

בהקשר לכך חשוב להדגיש שמספר האזרחים הנהנים משירותי שדה כמו הרצליה הינו מצומצם מאוד, ועומד על מאות לא רבות של אנשים, וההחלטה כי השדה חייב להיות ממוקם במרכז הארץ על מנת שלא לגרום טרחה לציבור קטן זה, חרף המחיר העצום, משקפת עמדה ערכית-חברתית אשר לא נומקה ואשר נדמה כי לא נערך כל דיון בה.

86. באשר לשיקול שעניינו קרבה לשטחי אימון אוויריים, גם שיקול זה – הגם שבמבט ראשון שובה את העין – הינו פסול ואינו יכול להצדיק את המשקל המכריע שזכה לו בניקוד.

זאת, בראש ובראשונה מחמת שקביעתם של שטחי האימון באזור השרון (בין הים כמערב והקו הירוק במזרח, בין חדרה בצפון והוד השרון בדרום) נקבעו בתמ"א 15 – תכנית המתאר הארצית לתעופה, וזאת בזיקה הדוקה וכפועל יוצא מהעובדה שעיקר פעילות התעופה האזרחית התקיימה בשדות התעופה הרצליה ושדה דב בת"א. על כן, בהצבת מיקום שטחי האימון בסיבה להשאר פועלות התעופה האזרחית באזור השרון יש משום בלבול סיבה ומסובב, שהרי קיומם של שטחי אימונים שהותאמו לשדה התעופה הרצליה אינו יכול לשמש שיקול מכריע בבחירה באתר החלופי.

תכנון שטחי האימון הינו נדבך מרכזי בתכנון שדה תעופה חדש, ובשעה שמבקשים להקים שדה תעופה חדש יש צורך בתכנון שטחי אימון בסמיכות אליו. תכנון שכזה לא נעשה. תחת זאת, הציבה רש"ת כהנחת מוצא שאין עליה עוררין כי שינוי בשטחי האימון אינה אפשרית, ועל כן כל אתר שייבחר יידרש להשתמש בשטחי האימון שנקבעו בהתאמה לשדה בהרצליה, וממילא פסילתם למעשה של אתרים מחוץ לאזור השרון.

באשר לפסילת אתרים רבים בידי משרד הביטחון, נדמה כי יוזמת התכנית (רש"ת), בלא בקרה אמיתית של הועדה, מיהרה וקיבלה בקלות בלתי מוסברת פסילה בנימוקים של חיכוך עם פעילות צבאית, שעה שידוע כי משרד הביטחון יודע לאון בין צרכיו ובין צרכים אזרחיים ושיקולי תכנון, בפרט כאשר נערכים דיונים ממשיים, וברור כי ככל שהיה מוצג צורך אזרחי מחותי המחייב גמישות במרחבי הדרום והצפון היו נמצאים הפתרונות.

87. העותרות יפנו לפירוט המובא בעמ' 18 לחוות דעת אדר' אדם קולמן, הממחיש כי בתי ספר לטיסה מתקיימים כבר היום בשדות תעופה שאינם באזור המרכז, דוגמת שדה תימן, מגידו ואילת, ואלה מתקיימים לאורך זמן ללמדנו כי ביקוש לשדה תעופה אזרחי מתקיים באופן יציב גם מחוץ לטווח שהוגדר.

88. לצד כל זאת, יש באמור להמחיש את טענת העותרות בדבר הפסול הראשוני בעצם קידומה של התכנית כתכנית תשתית לאומית (תת"ל) ולא במסגרת בחינה תכנונית כוללת שמקומה בתמ"א 15. העותרות יפנו לדברים שכתבה רש"ת בהתייחסות להערות מיום 10.8.17:

"מטרת תת"ל 74 היא הקמת שדה תעופה חליפי לשדה התעופה בהרצליה. כאמור, המסמך המרכזי שקובע את תפוסת שדות התעופה בישראל היא תמ"א 15, על פיו צריכים לפעול במרכז הארץ שלושה שדות תעופה לתעופה כללית (הרצליה, שדה דב, עין שמר). אחד המאפיינים המרכזיים של שדה התעופה בהרצליה הוא הימצאותו במרכז הארץ, ומכאן ההנחייה כי תחום הבדיקה יחול מנבטים עד מגידו. תת"ל 74 אינה תכנית שבאה לבחון את תפוסת שדות התעופה בישראל ולערער על הקביעות שבתמ"א 15. היא תכנית שמטרתה ליצור בהקדם האפשרי שדה חלופי העונה על כללי התכנון והמאפיינים של תמ"א 15."

הדברים ממחישים את הליקוי היסודי בהליך ובתפיסה שבבסיסו. רש"ת מסבירה בכתובים כי העובדה שתמ"א 15 קבעה את שדה התעופה הקיים באזור המרכז צריכה ללמדנו כי קיומו של שדה תעופה עתידי אך ורק באזור המרכז הינו הנחיה תכנונית עליונה שאסור להרהר אחריה. ממשכה רש"ת ומתארת, כי תת"ל 74 אינה אכסניה ראויה לבחינה ארצית של תפוסת שדות התעופה משזו כבר נקבעה בתמ"א 15. צירופם של שני אלה מוביל את רש"ת לתבונה כי תת"ל 74 מלכתחילה מוגבלת לאיתורו של שדה חליפי באזור המרכז ואין לה הסמכות או הרשות לבחון חלופות נוספות.

הכיכוד טענה זו דרה בכפיפה אחת עם העובדה שתמ"א 15 לא הסתפקה בקביעת אזור המרכז, אלא דייקה וקבעה את הרצליה, שדה זה ועין שמר כאתרים בהם ראוי למקם שדות תעופה, וזאת בשעה שתת"ל 74 מתיימרת להחליט על הקמת שדה באתר חדרה בסטיה רבתי מהתפרוסת שנקבעה בתמ"א 15: לא לעותרות הפתרוניים. אלא שחשוב מכך: אמירות אלה המאפיינות את הילך הרוח והתפיסה שניצבו בבסיס ההליך התכנוני ובחינת החלופות במסגרתו מחזקות ומוכיחות את טענות העותרות כי תכנון הקמתו של שדה תעופה חדש חייב להיות במסגרת תמ"א 15 – שהרי מתכנני תת"ל 74 מצהירים כי לא ראו עצמם מוסמכים לבצע בדיקה תכנונית רחבה יותר והתייחסות לחלופות מחוץ למרכז הארץ אשר לעמדתן (המוכחשת) אינה תואמת לתפרוסת שנקבעה בתמ"א 15.

לחילופין- טעויות והטיות בניקוד החלופות גם על פי אמות המידה וההנחות כפי שנקבעו

89. כמפורט בעמ' 34-25 לחוות דעת אדר' אדם קולמן המצורפת לעתירה זו, הניקוד שהוענק לאתר "חדרה מזרח" כמו גם לאתרים נוספים התבסס על טעויות עובדתיות בולטות ושגוי על פניו אף לפי אמות המידה שהוגדרו במסמכי בחינת החלופות שהכינה יוזמת התכנית.

באשר לאתר "חדרה מזרח", מדובר באתר חדש ללא נגישות תחבורתית קיימת, עומד בסתירה לתמ"א 35 תמ"מ 6 ואף לתכנית המתאר חד/2020, מנח המסלול הינו צפון-דרום בניגוד למנח הרצוי עפ"י איפיון השדה בפרוגרמה שצורפה למסמכי התכנית, מרוחק 400 מ' בלבד מתחום תמ"ל 'בית אליעזר', ממוקם בצמידות לשמורת טבע 'ביצת זיתא' ומאופיין בערכי טבע, וחרף כל אלה נוקד בציונים גבוהים ובלתי מוסברים כמעט בכל אחת מהקטגוריות. גם בפרק התשתיות נוקד אתר "חדרה מזרח" בניקוד גבוה חרף שמנותק מגישה לכבישים ארציים, אלא נשען על חישוב לשכונת מגורים, וחרף קווי המתח הקיימים. כמו גם הניקוד הגבוה לו זכה האתר בהקשר לאפשרויות התרחבות עתידיות, כאשר לא ברור על מה התבסס ניקוד גבוה זה בהינתן שהאתר ממוקם בסמיכות רבה לשכונת מגורים קיימת בת כ-22,000 תושבים ולתחום תמ"ל 3002 המיועד להוסיף אלפי יח"ד נוספות. באשר לאתרים אחרים, דוגמת אתרי הבונים ותנובות (בהם פעילים מנחתים קיימים), בוצעה הטייה בהענקת ניקוד חסר על בסיס נתונים עובדתיים שגויים הנסתרים בנקל (דוגמת המרחק מרכס הכרמל, כיוון המנח, קרבה לצירי תנועה קיימים, גודל תא שטח פנוי וכיו"ב).

90. כמפורט לעיל, בנספח ההרחבה לדו"ח שלב ד' (נספח ה' לעתירה זו), נמצא כי אתר "חדרה מזרח" אינו מתאים מכל אחד מההיבטים הסביבתיים שנבחנו, ובהם נבחנו היבטי הרעש, שימושי קרקע וערכי טבע, ובהתאם **דורג במקום 11-9 בלבד באלה מתוך 14 האתרים שנבחנו.**

חרף זאת דורג אתר "חדרה מזרח" במקום השלישי, וזאת אך ורק עקב הציון הגבוה ביותר שקיבל בפרק המרחב האווירי, בנימוק שלא חולפים מעליו נתיבים פעילים ומשום שנמצא קרוב לאזורי האימוץ הקיימים. ניקוד מכסימלי בפרק זה שמשקלו מכריע לא בוסס ולא ניתן לו הסבר ראוי, בפרט בשעה שאתרים אחרים בהם פועלים מנחתים קיימים ולגביהם נמצא כי ניתנים להרחבה משמעותית והיקף האוכלוסיה המושפעת נמוך משמעותי זכו לניקוד נמוך משמעותית. התמיהה מתגברת לנוכח ההשוואה בין אמות המידה ששימשו במודל הכמותי ובין אמות המידה שנבחרו לשמש במודל האיכותני. לדוגמא, מנח המסלולים לא נבחן בדוח המיקרו למרות שנבחר כחלק מהתבחינים בפרק המאקרו.

91. הניקוד הגבוה ביותר בקטגורייה זו תמורה אף לנוכח דברי נציגי התעשייה האווירית בדבר חיכוך צפוי עם פעילותה הבטחונית של החברה. העותרות יפנו לדבריו של מר גיא זק – **ראש מינהל מבצעי אוויר בתעשייה האווירית** בדיון מיום 20.5.19 (עמ' 148 לתמליל):

"פעילות של שדה כמו שאנחנו מכירים את התכנון נכון להיום, ואנחנו עוד פעם יכול להיות שהתמונה לא ברורה או בהירה לנו לגמרי, אנחנו הולכים להינזק ברמה האווירית. צריך שנייה להבין, הקונפליקט האווירי בצורה כמעט בלתי הפיכה שאנחנו לא מכירים פיתרון שמקדם איזהו

מענה לחיים בצוותא כשהנושא של ההומוגניות והטרוגניות בין כלים לא מאויישים ומאויישים הוא חמור עוד יותר מאשר לשלב צסנה במרחב של 737.
הנושא הזה הוא נושא שכרגע איך שאנחנו רואים אותו הולך לעצור בעצם את פעילות התעשייה האווירית ..."

דברים אלה אושרו ע"י נציג משרד הביטחון בות"ל, מר ראם חממי, אשר אישר כי קיים קונפליקט חריף בין הפעילות הצפויה בשדה תעופה ככל שיקום באתר חדרה מזרח ובין פעילות התעשייה האווירית בשדה התעופה עין שמר, קונפליקט אשר לדבריו פתיר אך מצריך התאמות תכנון רבות שטרם החלו להיבדק (עמ' 230-232 לתמליל הישיבה מיום 20.5.19). חרף זאת, לדברים אלה לא ניתן כל משקל בבחינת החלופות ובמסגרת ההחלטה על חלופת חדרה מזרח כחלופה הנבחרת, בלא כל נימוק או הסבר.

92. המחשה נוספת להטיה ניתן למצוא בהתייחסות לנושא מפגע הרעש. בדו"ח מאקרו 1 נכתב (עמ' 34) כי "סה"כ האוכלוסיה בתחום רדיוס ההשפעה נמוך-בינוני יחסית (כ-46,111), כאשר האתר שסה"כ האוכלוסיה בתחום רדיוס ההשפעה הנמוך ביותר מונה 1,500 נפש והאתר שסה"כ האוכלוסיה בתחום רדיוס השפעה הגבוה ביותר מונה כ-81,300 נפש", ובהתאם הוענק לאתר "חדרה מזרח" ניקוד נמוך בקטגוריה זו.

בדו"ח מאקרו 2 לפתע זינק הציון לאתר "חדרה מזרח" בקטגוריה זו ל-7.78 (עמ' 55), ובדו"ח בדיקת המיקרו נכתב לפתע כי גודל האוכלוסיה הצפויה להיחשף לרעש בחלופה זו בעיר חדרה לפתע ירד ל-0 !!!

זאת, כאשר אוכלוסייתה של חדרה כיום מונה 102,000 נפש עם תחזית גידול ל-200,000 נפש עד 2040, ואוכלוסיית שכונת בית אלעזר לבדה מונה כבר כיום כ-22,000 נפש ותמ"ל 3002 'בית אליעזר' צפויה להגדילה לכדי 28,000 נפש, ובהתאם לממצאי בדיקת אדר' אדם קולמן וד"ר אסנת ארנון בחוות דעתם המצורפת לעתירה זו סה"כ האוכלוסיה שתיחשף לרעש מטוסים בחלופה זו עומד על 334,000 נפש!!

שינוי קיצוני זה לא פורט כדבעי במסמכי בחינת החלופות, אך נראה כי יסודו בסימון המטריקה למעין אליפסה גרית, שינוי שלא ברור הגיונו ובכל מקרה אינו משקף את נתיבי ההמראה והנחיתה וממילא לא את היקף האוכלוסיה שתיפגע מרעש המטוסים.

כמפורט בחוות דעתה של ד"ר אסנת ארנון המצורפת לעתירה זו, מודל הרעש לא בחן שינויים בעוצמות הרעש ביחס לקיים, לא בחן שינויים צפויים בנתיבי הטיסה פועל יוצא מהתכנון המפורט ולא התבסס על הנחות מחמירות כנדרש וכמצופה, ומתבסס על קריטריון Ldn המבטא מיצוע משוקלל ואינו נותן ביטוי ראוי לרעשים נקודתיים חזקים. מסיבה זו דורש המשרד להגנת הסביבה בדיקה באמצעות מדדים נוספים דוגמת Lmax הבוחן מספר אירועים ברמות רעש גבוהות – דבר שלא נבדק ולא זכה לכל משקל בענינו.

93. חרף שהדברים פורטו בחוות הדעת שהוגשו ע"י העותרות לקראת ישיבת הועדה שנערכה ביום 20.5.2019, ואשר הועדה לא מצאה לנכון להתייחס אליהם במסגרת דיוניה והחלטתה.

94. אמנם, לא כל טעות מצדיקה ביטול ההחלטה המינהלית, ואולם בשעה שמדובר בחלטה כה הרת גורל עבור עיר המחוז חדרה ויישובים רבים בסביבתה, ובשעה שהמתחשך כי מדובר במספר טעויות אשר די בכל אחת להוביל להיפוך התוצאה, אין מנוס מביטול ההחלטה כפי שהתקבלה, שכן כל תוצאה אחרת תהא בכייה לדורות.

ההחלטה לוקה בחוסר סבירות קיצונית

95. לקראת הדיון שנערך בות"ל ביום 20.5.19 הגישו העותרות חוות דעת מקצועיות ערוכות בידי צוות מומחים בראשות אדר' אדם קולמן, המצורפות בנספח ח' לעיל. אלה הוגשו כטיטות בשל ההתראה הקצרה שניתנה לעותרות שלא איפשרה השלמתן, אלא שדי באלה להמחיש את חובר הסבירות הקיצונית המאפיינת את ההחלטה. כעולה מחוות הדעת וכפי שיפורט להלן, הקמתו של שדה תעופה באתר חדרה מזרח הינה בעלת השפעה

הרסנית – לא פחות! – על העיר חדרה ועל מגמות ההתפתחות שלה, ונדמה כי השפעות אלה לא זכו למשקל ראוי בהליך ובהחלטה.

מאפייני שדה התעופה כעולה ממסמכי הפרוגרמה

96. כעולה מדו"ח ג' (פרוגרמה), היקף הפעילות הצפוי לעבור לשדה התעופה החדש הינו בהיקף 82,000 תנועות מטוסים (המראות ונחיתות) בשנה, המורכב ברובו (75,000) מפעילות שדה התעופה בהרצליה, ויתרתו (7,000) מהפעילות הצפויה לעבור משדה דב המתפנה מתל אביב.

97. כעולה ממסמך הפרוגרמה ידוע כי היקפי הפעילות יגדלו, אך קשה לחזות את שיעור הגידול. להערכת עורכי הפרוגרמה (עמ' 23) התחזית היא בין 90,000 תנועות מטוסים (גידול מזערי) ובין 180,000 תנועות מטוסים (גידול של 100%), כשהנחת העבודה נקבעה על 120,000 תנועות מטוסים. בשדה המתוכנן צפויים לפעול מטוסים חד-מנועיים, דו-מנועיים ומסוקים, עם אפשרות להוספה בהמשך של פעילות כלי טיס מסוגים נוספים. עבור אלה נקבע בפרוגרמה כי יידרשו 240 חניות מטוסים פעילים, ובנוסף להם מקומות לחניית מטוסים אורחים ומטוסים מושבתים. לצד הפעילות התעופתית מתוכננים בשדה המוצע 5-6 מכוני בדק ומסוכים (עמ' 25) וכן אזורי אחסון של חומרי ריסוס עבור פעילות טיסות הריסוס החקלאיות (עמ' 25) וכן תחנת כיבוי ומתקני תידלוק. לצד שדה התעופה יידרש מגרש חניית רכבים.

98. בסביבת שדה התעופה צפויות מגבלות בנייה והגבלות שימוש על פי הכללים הקבועים בתמ"א 15 (עמ' 17).

99. בבסיס הפרוגרמה ההבנה, כי שדה תעופה מרגע שיוקם ישמש עוגן לפעילות תעופתית מתפתחת וצפוי להרחיב את היקפי הפעילות וסוגיה. לדוגמא בעמ' 29 לפרוגרמה, שם נכתב כי "במסגרת ניתוח הרגישות עלתה אפשרות תיאורטית כי יתאפשרו גם טיסות לחו"ל מהשדה העתידי, כדי למנוע את הצורך במעבר דרך השדה בחיפה או דרך נתב"ג. ההשלכות של אפשרות זאת הינן כדלקמן: ... מכאן עולה כי השטח הכולל הנוסף הנדרש לאפשר טיסות לחו"ל הינו שולי מבחינת צרכי השטח ובחינת האתרים עבור השדה העתידי"; וכן בעמ' 30 שם נכתב על שילוב בהמשך של כלי טיס מופעלים מרחוק ועוד.

100. תפיסה זו מתיישבת היטב עם הניסיון הנצבר, כי מרגע שמאושר ומוקם שדה תעופה המנוהל בידי רשות, בלתי אפשרי לשלוט ולפקח על היקפי הפעילות, ובכל רגע נתון תהיה מצוקה בתחבורה התעופתית שתצדיק העברת פונקציות והיקפים נוספים לשדה המוצע, בהיותו כבר נגדר שדה קיים ופיתרון מתבקש להקלה על מצוקות אלה, ולצד הגידול בהיקפים יימצאו הפתרונות להרחבתו בתחום הקו הכחול או מחוצה לו.

סתירה לתכניות מאושרות

101. כפי שמפורט בחוות דעתו של אדרי' אדם קולמן, שטח האתר שנבחר מיועד בתכנית מיתאר ארצית תמ"א 1/35 (המאושרת משנת 2016) כמכלול נופי בתחום מרקם נופי משולב, ובהתאם לסעיף 9 להוראות תמ"א 1/35 בייעוד זה מותרים שימושים מוגבלים בלבד שאינם משנים את אופיו כשטח פתוח ושמור, ובבירור ששדה תעופה אינו נמנה על אלה.

102. בתכנית המיתאר המחוזית למחוז חיפה תמ"מ 6 סומן שטח זה בייעוד שטח פתוח / חקלאי מוגן, וסעיף 6.3 להוראות התכנית המחוזית מורה כי בשטח זה יש להעניק עדיפות לשמירתו כשטח פתוח ועל הפעילות החקלאית ומתן מענה לנופשים בחיק הטבע.

103. בתכנית הכוללת לעיר חדרה חד/2020 (המאושרת משנת 2014) מסומן השטח הנדון בייעוד חקלאי עם הנחיות מיוחדות, ובהתאם לסעיף 4.20 להוראות תכנית זו מותרים בייעוד זה שימושים לחקלאות, שטחים טבעיים פתוחים, פארק ותשתיות תת-קרקעיות.

104. סקירה זו ממחישה כי תת"ל 74 לא זו בלבד שמתיימרת לקבוע הקמתו של שדה תעופה חדש תוך עקיפת התכנון הכלל-ארצי שמקומו בתמ"א 15, אלא שמבקשת לשנות סדרי עולם ומתעלמת מכל התכניות שאושרו זה לא מכבר לאחר עבודת תכנון מקיפה ויסודית בידי מוסדות התכנון הארציים והמחוזיים.

סתירה לתמ"ל 3002 בית אליעזר

105. תמ"ל 3002 היא תכנית המקודמת במסלול ותמ"ל ברמה הארצית בהתאם לחוק לקידום הבנייה במתחמים מועדפים לדיור (הוראת שעה), התשע"ד-2014.

תכנית זו משתרעת על שטח כ-2,800 דונם במעטפת ממזרח לשכונת בית אליעזר הקיימת, תוך חפיפה לתחום הקו הכחול שסומן לתת"ל 74 הנדונה, ובמסגרתה מיועדות להיבנות כ-6,000 יח"ד חדשות בבנייה רוויה, בתוספת שטחי תעסוקה מסחר וציבור. התכנית אושרה ע"י קבינט הדיור בישיבתו מיום 23.5.2016, וביום 28.1.2019 נערך עבורה שולחן עגול.

106. באופן מובהק וחד משמעי, תמ"ל 3002 ושדה תעופה בחלופת חדרה מזרח אינם יכולים לדור בכפיפה אחת, יתרה מכך, הקמת שדה התעופה ינציח את מצבה הירוד של השכונה. שכונת בית אליעזר הינה שכונה שנבנתה ללא תשתיות מספקות ומאופיינת ברמה סוציו אקונומית נמוכה הקמת שדה תעופה בסמוך לה תנציח את מצבה, ואף תרע אותו, שאופן שימנע מאוכלוסייה בעלת מעמד סוציאקונומי גבוה יותר להשתקע בשכונה.

107. העותרות יצינו כי יש בפיהן התנגדות לפרטי התכנית ולאופן בו מקודמת, וכי דרשו תיקונים מהותיים בפרטי התכנית כתנאי לשיתוף פעולה מצדן, אך אין בכך לגרוע מעובדת קידומה של תכנית זו (במתכונתה הנוכחית או כפי שתתוקן בשיתוף העותרות).

108. שוב רואים אנו כי תת"ל 74 התיימרה לבחור אתר להקמתו של שדה תעופה חדש תוך התעלמות מהליכי תכנון להרחבת העיר חדרה, הליכי תכנון המקודמים בידי הותמ"ל שהינה מוסד תכנון בעל סמכויות המועצה הארצית.

הגבלה על התפתחות העיר

109. חדרה היא עיר מחוז המונה כבר כיום כ-102,000 תושבים ומשתרעת על שטח כ-51,000 מ"ר מחוץ הים במערב ועד לגבול המועצה האזורית מנשה במזרח, ובהתאם לתכנית המתאר שאושרה לה רק לאחרונה מיועדת חדרה לחזק את מעמדה כמטרופולין ולצמות למעל 200,000 תושבים לשנת 2040 ולפתח בתחומה מוקדי תירות תעסוקה ומסחר אזוריים.

110. שכונות רבות בעיר, ובהן גם בית אליעזר, הינן שכונות ותיקות שנבנו בשנות ה-50 ומאופיינות בבנייה צמודת קרקע ונמוכה (2-3 קומות), ומיועדות לעבור תהליכים של התחדשות עירונית. התחדשות עירונית, על מנת שתתממש, מחייבת ציפוף המגורים והגבהה משמעותית של המבנים, וכן הקצאת שטחים פתוחים ושטחי ציבור עבורן. שכונת בית אליעזר מונה כיום כ-22,000 תושבים.

111. שכונת בית אליעזר 'החדשה' הוקמה מכוח תכנית חד/813 ותכניות נוספות בהליכי תכנון מזורזים מהמחצית הראשונה של שנות ה-90 כחלק מהמאמץ הלאומי לקליטת עולי בריה"מ, ומאופיינת במחסור חריף בשטחי ציבור ובתשתיות מספקות. העירייה משקיעה מאמצים רבים בשידרוג תשתיות השכונה ובמשיכת אוכלוסייה חדשה אליה.

112. הקמתו של שדה תעופה בתחומה של עיר, ובפרט כה קרוב לבתי מגורים ומתחמי פיתוח, הינה אירוע דרמטי בעל השפעות מרחיקות לכת במגוון של היבטים. השפעות אלה, למיצער, לא נבחנו כראוי טרם שנפלה ההחלטה לבחירה באתר חדרה מזרח.

113. בהתאם לחוות דעתה של ד"ר אסנת ארנון (נספח ט' לעיל), כ-334,000 תושבי חדרה, מנשה ובקעה אל גרביה צפויים למצוא עצמם חשופים לרעש מטוסים ברמות חריגות. רעש מטוסים, כפי שמפרטת ד"ר ארנון בחוות דעתה, מאופיין ברעשים נקודתיים בעוצמות גבוהות, אשר לא תמיד באים לידי ביטוי במדדי ה-Ldn המהווים מיצוע הרעש על פני כל שעות היממה. מחקרים מצאו כי לרעשים חזקים השפעה ישירה על בריאות התושבים, איכות שנת הלילה ותרומה למתח וחרדה. בכל הנוגע לשכונת בית אליעזר, רעש המטוסים צפוי להתווסף לרעשים קיימים מכביש 9 וממסילת הברזל הסמוכה שכלל לא נבדקו.

מעבר לכך, הפרמטר שהוגדר בבחינת החלופות היה רק היקף התושבים שייחשפו לרעש העולה על 60 Ldn, אלא שזה אינו אמת מידה מספקת, ובין היתר אינו בוחן היקף תושבים שייחשפו לרמות רעש גבוהות משמעותית (65-70Ldn, מעל 70Ldn ועוד), וכן אינו בוחן את היקף התושבים שיימצאו בשטח שייחשף לרעש מירבי (להבדיל ממוצע) העולה על 70Ldn או 40Ldn בשעות הלילה.

יתרה כן, כפי שממחישה ד"ר ארנון בחוות דעתה, כלל לא ניתנו הנחיות בכתב לבחינת הרעש לדו"ח החלופות ולמיטב ידיעת העותרות הנושא האקוסטי – חרף חשיבותו המכרעת – כלל לא עבר בקרה של מומחה בתחום מטעם הות"ל.

114. רעש המטוסים משפיע לא רק על תושבי בית אליעזר הגובלת, אלא על שכונות נוספות בחדרה שמרוחקות יותר משדה התעופה אך עודן מתחת למסלולי הנחיתות וההמראות.

115. רעש המטוסים יחייב, בהתאם לדין ולתקנים המחייבים, מיגון של בתי מגורים ומוסדות ציבור רבים מאד, וזאת בעלות עתק דמיונית. לשם ההשוואה ראו ההוראות בתמ"א 15 המחייבות מיגון מבנים ומוסדות החשופים לרעש מטוסים, בהתאם לרמת הרעש לרבות חובת שימוש בחומרי בנייה מסויימים, מיגון זירתי, דרישות מתמירות בבנייני מבנים חדשים, מיזוג מבנים וכו'. ראו בהקשר לכך פסקה 1 לחוות דעת הכלכלן בני צימרמן וכן חוות דעתה של ד"ר אסנת ארנון (נספח ח' לעיל).

116. מעבר לעלויות העתק שתידרשנה למיגון אלפי המבנים בחדרה שייחשפו לרעש מטוסים, הקמתו של שדה תעופה תגרום באופן מיידי וברור לירידת ערך נכסים בחדרה עקב סמיכותם לשדה התעופה והימצאותם מתחת למסלולי טיסה, וצפויה לגרום הגשתן של אלפי ועשרות אלפי תביעות לפיצויי ירידת ערך לפי סעיף 197 לחוק התכנון והבניה כנגד הועדה המקומית לתכנון ובניה חדרה.

להסרת ספקות, יפנו העותרות לפסיקת בית משפט נכבד זה בהקשר לתביעות פיצויי ירידת ערך בגין אישורה של תמ"א 2/4 שהוגשו ע"י אלפי בעלי נכסים מיישובי הסביבה בעילה של רעש מטוסים מנתב"ג:

"טרם ניכנס מן המבואה לטרקלין נאמר בקצרה את שהוא כמעט מובן מאליו: רעש – ורעש מטוסים בכלל זה – עלול להקים פגיעה במקרקעין. נקודת המוצא לדיון היא כי כידוע, הבעלות במקרקעין משתרעת "מתהום ארעא עד רום רקיעא". קובע זאת במפורש סעיף 11 לחוק המקרקעין:

עלייה ברמת הרעש עשויה להיחשב אפוא לפגיעה ב"תכונות המקרקעיות" – האובייקטיביות – של המקרקעין, ולזכות את הנפגע בפיצוי (ראו גם עניין ברעלי המצוטט מעלה, בעמ' 473). למסקנה זו שותף גם היועץ המשפטי לממשלה בעמדתו שהוגשה לעיונו (פסקה 48) – "ע"מ 683/13 רשות שדות התעופה נ' אליהו טוויטו ואח' (פורסם בנבו) בפסקאות 21-23.

117. תוצאה ישירה ראשונה מירידת ערך צפויה זו הינה פגיעה ממשית בהתפתחות העיר חדרה, אשר בשנים האחרונות נהנית מעלייה חדה בביקושים ובערכי הקרקע, לצד התפתחות באזורי תעסוקה ומסחר ומשיכת יזמים. עלייה זו צפויה להיעצר אל מול הפגיעה שתיגרם מהקמתו של שדה תעופה זה. כעולה מחוות דעת אדרי' אדם קולמן, במקרים דומים גרמה עלייה דומה ברמות הרעש לירידת ערך בשיעורים של 24-30% (ראו עמ' 46 לחוות דעתו, וכן פסקה 2 לחו"ד הכלכלן בני צימרמן). מעבר לפיצוי שיידרש כאמור,

- פגיעה זו בערך נכסים בהכרח תגרום לירידה משמעותית בהיקף הכנסות העירייה מהיטל השבחה (וראו חו"ד צימרמן שם).
118. תוצאה ישירה שניה היא פגיעה אנושה בקופה העירונית, שכן פיצויי ירידת ערך, על פי מצוות המחוקק, מוטלים על קופת הועדה המקומית לתכנון ובניה בהתאם לסעיף 197 לחוק התכנון והבניה. בהקשר לכך יפנו העותרות כי דרישה למתן שיפוי מצד יוזמת התכנית לועדה המקומית על כל פיצוי בו תחוייב נדחתה.
119. נוסף על אלה גורם שדה תעופה גם למגבלת גובה קשיחה למבנים, לנוכח דרישות הבטיחות המחמירות והצבתה של רתי"א כגורם מאשר לכל תכנית או היתר להקמת מבנים. בתחילה נשמעו אמירות לפיהן לא צפויה הטלת מגבלות על גובה מבנים, אלא שבדיון הועדה מיום 20.5.19 הובהר שמגבלת גובה תיווצר כבר בתחילה (עמ' 79-80 לתמליל), וצפוי כי ככל שתתפתח הפעילות בשדה התעופה יוחרפו מגבלות הגובה מתוך רצון לשמר אפשרות להרחבת הפעילות בו.
- מגבלת הגובה פוגעת פגיעה אנושה ביכולת לקיים פרויקטים של התחדשות עירונית, שכן תנאי לכדאיות כלכלית להתחדשות עירונית הינו תוספת יח"ד לפי יחס של 1:7 (קרי- בניית 7 יח"ד על כל דירה קיימת – ראו עמ' 46 לחו"ד אדרי' אדם קולמן), ועל מנת שתנאי זה יתקיים, לצד דרישת מוסדות התכנון לתוספת שטחים פתוחים והקצאת שטחים למבני ציבור ודרכים, יש הכרח בבנייה לגובה משמעותי.
- לשם ההמחשה, על מנת לקיים את ההתחדשות העירונית שהעירייה עושה מאמץ לקדם בשכונת בית אליעזר, יהיה צורך במבנים בני 15 קומות, וככל ששדה התעופה יקום יביא הדבר קץ למאמצי העירייה בתחום זה.
120. שיקולים אלה הינם רק טעימה על קצה המזלג, והשלכותיו של שדה תעופה בגבולה המזרחי של העיר עצומות וחורגות במידה רבה מאד מהפירוט התמציתי לעיל. אלא שבכך יש להמחיש את חוסר הסבירות הקיצוני שבקידום תכנון לשדה תעופה בתחומה של חדרה ללא שיתוף העירייה והועדה המקומית לתכנון ובניה, מעל לראשון ותוך מידור וחיסור שקיפות. כל אלה לא רק שמהווים התנהלות לא ראויה מצדה של רשות שלטונית כלפי רשות שלטונית עמיתה, אלא עולים כדי פגם ממשי בהליך השומט את תוקפה של ההחלטה, שהרי משלא שותפו העותרות בהליך הבחינה ממילא לא ניתנה להן הזדמנות לפרוש שיקולים אלה בפני הועדה וכפועל יוצא החלטתה נסמכת על תשתית חסרה ורעועה.

פגיעה סביבתית קשה

121. רצועת הקרקע שבמזרח משמשת חיץ פתוח בין העיר חדרה ובין יישובי המועצה האזורית, והעיר חדרה רואה בה חשיבות מכרעת כשטח פתוח לרווחת תושביה ולפיתוח מתחמי פנאי ותיור, לצד שמירה על ערכי הטבע.
122. העותרות סבורות כי באיזון בין צרכי התפתחות העיר ובין חשיבות השמירה על רצועה זו כשטח פתוח נכון לייעד רצועה צרה ממזרח לשכונת בית אליעזר כעתודה לבינוי להתפתחות העיר, ובעיקר למוקדי תעסוקה, ואולם בכך אין כל התנגשות עם החשיבות שרואות בשימורו של מרבית השטח כשטח פתוח ערכי בהתאם לתכניות הארציות והמחוזיות, כמו גם תכנית המתאר של העיר.
123. כעולה מחוות דעת איגוד הערים לשמירה על איכות הסביבה שרון-כרמל מיום 2.6.19 (נספח ט' לעיל), מדובר על שטח ערכי ברגישות גבוהה עד קיצונית (כהגדרת האיגוד), הכולל 9 מיני צמחים נדירים (חונן קודני, גומא חום, אנמון נטוי, אחילוטוס זקוף, ורבנה שרועה, זעזועית קטנה, ליסימכיה מסופקת, מרגנית השדה, ורד צידוני), בתי גידול ייחודיים לנוכח הסמיכות למפגש 3 נחלים (חדרה, עירון, יצחק), עושר נדיר של מיני בעלי חיים ומסדרונות אקולוגיים החוצים את השטח המוצע.
124. בנוסף מאופיין השטח ברגישות גבוהה של מי תהום, עם חשש גבוה לזיהום מפעילויות תידלוק ומוסכים.
125. הקמתו של שדה התעופה במקום תנחית מכת מוות על פנינת טבע זו בשולי העיר חדרה, שטח ערכי אשר העיר רואה בו חשיבות אסטרטגית כשטח פתוח לשימוש תושבי העיר והסביבה וכחיץ בין העיר ובין יישובי המועצה

האזורית. מוסדות התכנון על כל דרגותיהם הכירו בחשיבותו של שטח זה, כעולה מהפירוט לעיל, ונדמה כי כל זאת לא זכה למשקל הראוי בגדר שיקולי הועדה.

התעלמות המשיבה 1 מהחלטת שר האוצר

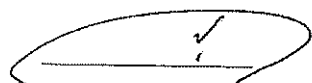
126. כמפורט לעיל, מיד עם פרסום החלטתה של המשיבה 1 בדבר בחירת חלופת "חדרה מזרח" כחלופה הנבחרת למיקומו של שדה התעופה החלופי להרצליה הודיע שר האוצר כי מורה על הקפאת ההחלטה והחזרת הדיון בחלופות לדיון נוסף.
127. בעקבות הודעת שר האוצר פנו העותרות הן למשיבה 1 והן לשר האוצר לקבלת אישורן בדבר יישום החלטתו של שר האוצר, ואולם כל פניותיהם הרבות נותרו ללא כל מענה או התייחסות.
128. נזכיר, כי שר האוצר הינו אורגן בעל סמכות מכרעת בדיני התכנון והבניה, והדבר מפורש לכל אורכו של החוק. לשם ההמחשה, שר האוצר הוא השר הממונה על ביצועו של חוק התכנון והבניה בהתאם להגדרה שבסעיף 1 לחוק, שר האוצר או נציגו הינו יושב ראש המועצה הארצית לתכנון ובניה בהתאם לסעיף 2(ב) לחוק, נציגו של שר האוצר הינו יושב ראש הועדה לתשתיות לאומיות בהתאם לסעיף 6א לחוק, ושר האוצר הינו בעל סמכות למנות חוקר לתכנית במקום שמוסק התכנון סבר שאין צורך במינויו, בהתאם לסעיף 107א(ג) לחוק.
129. מעבר לאלה, סעיף 109 לחוק התכנון והבניה קובע את סמכותו של שר האוצר ליטול לידיו סמכויות בנוגע לתכנית אשר סבר כי
- "(א) החליט מוסד תכנון להפקיד תכנית, יעביר את התכנית לעיונו של שר האוצר מיד לאחר החלטתו; **השר רשאי להורות, תוך 60 ימים מהיום שהועברה אליו התכנית, כי התכנית טעונה אישורו**; החליט השר כאמור, יודיע על כך למוסד התכנון הנוגע בדבר תוך עשרה ימים מיום החלטתו.
- (ב) **החליט השר כי התכנית טעונה אישורו, לא יינתן תוקף לתכנית אלא באישור השר**; החלטת השר תינתן תוך 30 ימים מהיום שהתכנית הוגשה לאישורו; לא נתן החלטתו תוך תקופה זו, יראו את התכנית כמאושרת על ידי השר"
130. עיינו הרואות, כי המחוקק הכיר במעמדו של שר האוצר כבעל סמכות עליונה בהליכי תכנון, ובכלל זה העניק לו את הסמכות לשמש כיושב ראש מוסד התכנון העליון, הסמכות להחליט על מינוי חוקר לתכנית בניגוד לעמדת מוסד התכנון המוסמך לדון בתכנית, ואף סמכות מפורשת למנוע אישורה של תכנית בניגוד להחלטת מוסד התכנון המוסמך לדון בתכנית במקרים בהם ראה זאת לנכון.
131. כאמור, העותרות פנו בפניות חוזרות ונשנות אל המשיבה 1 בבקשה לקבלת אישורה על הקפאת הדיון בתכנית והחזרתה לדיון נוסף בהתאם להחלטת שר האוצר, אך כל פניותיה זכו להתעלמות, ועד לעצם הרגע הזה לא התקבלה כל תשובה היכולה ללמד על עמדת המשיבה 1 בדבר המשך הליכי התכנית או על הנימוקים לה.
132. במצב דברים זה, החלטת שר האוצר להורות על הקפאת קידום התכנית והחזרתה לדיון נוסף בבחירת החלופה הינה בהחלט בגדר הסמכויות שהעניק לו המחוקק.
133. גם ככל שייטען כי החלטת שר האוצר חורגת מגדרי סמכותו הפורמאלית, וודאי שהתעלמות מהחלטתו בנסיבות אלה חורגת באופן מהותי ממתחם הסבירות ואינה יכולה להיות על כנה, ובפרט בהיעדר כל החלטה של המשיבה 1 ובהיעדר כל נימוק ולאחר אי מענה תוך הפרת הוראות החוק לתיקון סדרי מינהל (החלטות והנמקות), תשי"ט-1958.

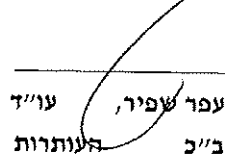
יש מקום להידרש לעתירה כבר בשלב זה, בלא להמתין לשלב ההפקדה

134. צפוי כי טענה ראשונה שיעלו המשיבים הינה לעתירה מוקדמת, היות שמדובר בתכנית אשר טרם הופקדה, ולכשתופקד יהיו העותרות זכאיות להגיש התנגדויות לתכנית. העותרות התחבטו בענין זה אך הגיעו למסקנה כי אין מנוס מלהציף את הנושא ולהגיש את העתירה כבר בשלב זה, וזאת לנוכח אי ההפיכות של הדברים.
135. המשך הליך התכנון, על פי החלטות הות"ל מיום 30.7.2018 ומיום 20.5.2019, יתייחס אך ורק לחלופה שנבחרה להכנת תכנית, כאילו אין מתקיימות חלופות נוספות בעולם. משכך, מכאן ואילך תעסוק הות"ל אך ורק בחלופת חדרה מזרח ולשלב ההפקדה תוגש תכנית מפורטת לחלופה זו בלבד, והדיון בהתנגדויות יתייחס לתכנון המתייחס לחלופה זו בלבד, כאשר בשלב זה יקשה (עד כדי בלתי אפשרי) לתקוף את ההחלטה על עצם הבחירה בחלופה זו.
136. הדברים ידועים לכל, וגם לחברי הועדה. במענה לדברי יו"ר הועדה על כך שמדובר רק בשלב 77-78 ושיהיו דיונים גם בהמשך, אמר חבר ועדה נוסף מר דרור בוימל, נציג ארגון הגג של הגופים הציבוריים להגנת הסביבה, את שהכל יודעים, כי "תפסיקו. לא אחר-כך יבדקו את זה. אנחנו יודעים מה קורה כאשר עושים 77 נאוה. ... כאשר מכריזים 77 זה התכנית וזה המיקום, זה לא יהיה מיקום אחר" (עמ' 72 לתמליל הישיבה מיום 30.7.2018).
137. והרי ברור כי בעת הדיון בהפקדתה של תכנית הכוללת תכנון מפורט לחלופת חדרה מזרח, כאשר לאף חלופה אחרת לא ייעשה תכנון דומה, טענה בדבר פגמים בשלב הבחירה בחלופה זו לא תוכל באמת להישמע ולא באמת תישקל ע"י הות"ל, וצפוי אף כי תישמע טענת שיהיו ומעשה עשוי. מעבר לכך, גם ככל שנניח כי טענה זו תוכל להישקל אזי כל התכנון המפורט שיערך לחלופת חדרה מזרח מנקודה זו ואילך תהיה לשווא ברגע שיוחלט כי נפלו פגמים בהחלטה ויש להעדיף חלופה אחרת.
138. העותרות יפנו לאשר נפסק בבג"ץ 8077/14 בענין עיריית יוקנעם, שם הוכר כי שלב בחירת החלופה בפרויקט מסוג זה הינו שלב מהותי עד כדי שיש להתייחס אליו כשלב תכנוני העומד בפני עצמו אשר יש הכרח לאפשר שמיעת טענות לפני ההחלטה על בחירת החלופה, ואין להמתין לשלב ההתנגדויות, ויש להקיש מהכרעות אלה גם לענין מיצוי ההליכים כנגד בחירת החלופה כבר לאחר קבלת ההחלטה בלא המתנה לסיום שלבי התכנון וההחלטה הסופית בתכנית.
139. טעמים אלה מחייבים את המסקנה כי יש לברר טענות אלה של העותרות כבר בשלב זה, ולא להמתין עד לשלב ההתנגדויות לאחר גיבושו של תכנון מפורט אשר ייערך לחלופת חדרה מזרח בלבד.

סוף דבר

140. לאור כל האמור, יתבקש בית המשפט הנכבד להוציא מלפניו צו על תנאי בהתאם למבוקש ברישא לעתירה זו.
141. כן יתבקש בית המשפט הנכבד לחייב את המשיבות בהוצאות עתירה זו, לרבות בשכר טרחת עורכי-דין.
142. עתירה זו נתמכת בתצהירו של ראש עיריית חדרה - מר צבי גנדלמן.


אמיר בירנבוים, עו"ד
ב"כ העותרות


עפר שפיר, עו"ד
ב"כ העותרות