

המשרד לאיכות הסביבה

פעולות ביקורת

באגף למניעת רעש שבמשרד הראשי של המשרד לאיכות הסביבה נבחנו היבטים של הטיפול במפגעי רעש מכלי תחבורה וממטוסים ודרכי אכיפת החוק למניעה או צמצום של מפגעי רעש ברשות הרבים. בדיקות השלמה נעשו במע"ץ, בחברת נתיבי אילון בע"מ, במינהל התעופה האזרחית, ברשות שדות התעופה, במשטרת ישראל, במשרד התחבורה ובמשרד הפנים.

במסגרת ביקורת כוללת על הקצבות מכספי עיזבונות לטובת המדינה נבדק טיפול המשרד בבקשות של מוסדות או תאגידים ללא כוונת רווח לקבל הקצבה מכספים אלה (ראה הפרק "משרד המשפטים - עיזבונות לטובת המדינה").

מפגעי רעש

ריכוז ממצאים

רעש תחבורה

החוק למניעת מפגעים, התשכ"א-1961 (להלן - החוק למניעת מפגעים או החוק), והתקנות מכוחו קובעים את המסגרת החוקית לפעולות המשרד לאיכות הסביבה (להלן - המשרד) בעניין מפגעים סביבתיים שונים, לרבות רעש. התקנות למניעת מפגעים (רעש בלתי סביר), התש"ן-1990, אינן חלות על רעש מטוסים, רכבות וכלי רכב. לפי החוק, השר לאיכות הסביבה רשאי להתקין בתקנות כללים לביצוע סעיפיו השונים, ובין השאר הוא רשאי לקבוע בתקנות מהו רעש בלתי סביר.

עד נובמבר 1996 לא התקין השר לאיכות הסביבה תקנות בעניין רעש תחבורה, שיגדירו ערכי רעש מרביים וקריטריונים לצורכי מיגון, הן לאורך דרכים והן בבנייני מגורים סמוכים שדייריהם נפגעים מן הרעש. אי-התקנת התקנות נבעה מחילוקי דעות בין המשרד לבין מע"ץ, שבעמדתה תמכו גם משרדים אחרים.

רעש מטוסים

לפי תקנות הטיס, אין להפעיל כלי טיס ברעש העולה על סף הרעש שנקבע. בנמל התעופה בן גוריון נקבעו ספי רעש מרביים ומופעלת מערכת ממוחשבת הרושמת את רעש המטוסים הממריאים במטרה לעקוב אחר מטוסים חורגים.

המשרד אינו מקבל את נתוני המערכת מקוונים.

ספי הרעש שנקבעו לא נאכפו בפועל באמצעות סנקציה כלשהי על סטייה מהם.

מקצת החריגות נגרמות ממטוסי חיל האוויר.

באזורים הסמוכים לנתיב ההמראה של המטוסים מנמל התעופה בן גוריון אושרה עקרונית בנייה אקוסטית, אף על פי שמפלסי הרעש החזויים שם יהיו גבוהים ביותר.

בעיר רחובות הותנתה הבנייה באתר מסוים בנקיטת אמצעים אקוסטיים; התברר, שאמצעים אלה לא ננקטו.

אכיפה

בחוק ובתקנות נקבעו כללים לשמירה על השקט ברשות הרבים. גם המשטרה קבעה נוהל בנושא.

מנתוני המשטרה עולה, שרק מספר מזערי מבין העוברים לכאורה על החוק למניעת מפגעים בעניין רעש עומדים לדין.

במרחב הירקון, כאשר מתקבלת תלונה על אזעקה מרכב הגורמת רעש מטריד, נשלח למקום שוטר המנסה לאתר את הבעלים. אם זה לא אותר, השוטר עוזב ללא טיפול נוסף וללא קריאה לחבלן (המתחייבת מהנוהל), אלא אם כן מתקבלת במשטרה תלונה נוספת בנוגע לאותו רכב עצמו.

אין הרתעה של ממש, ואין אכיפה של החוק בכל הנוגע למפגעי רעש.



חשיפתו של האדם לרעש כבד היא בעיקר בסביבה עירונית, סמוך לעורקי תחבורה יבשתית ראשיים ולשדות תעופה, בקרבת מפעלים תעשייתיים ובתוכם. הרעש נמדד בדציבלים (להלן - $Db(A)$), שערכם הוא ביחס ישר לעצמתו.

החוק למניעת מפגעים, התשכ"א-1961, והתקנות שמכוחו, קובעים את המסגרת החוקית הבסיסית לפעולות המשרד לאיכות הסביבה בעניין מפגעים סביבתיים שונים. השר לאיכות הסביבה, שהוא הממונה על ביצוע החוק, רשאי להתקין בתקנות כללים לביצוע הסעיפים שעניינם מניעת רעש, מניעת ריח ומניעת זיהום אוויר, ובין השאר הוא רשאי לקבוע בתקנות מה הם רעש, ריח או זיהום אוויר חזקים או בלתי סבירים. בעניין מניעת רעש הותקנו התקנות למניעת מפגעים (רעש בלתי סביר מצידוד בנייה), התשל"ט-1979, התקנות למניעת מפגעים (מניעת רעש), התשנ"ג-1992, והתקנות למניעת מפגעים (רעש בלתי סביר), התש"ן-1990. תקנות אחרונות אלה אינן חלות על רעש מטוסים, רכבות וכלי רכב.

בעקבות מחקרים שנערכו בנושא, הנחת היסוד של המשרד, כגוף המקצועי האחראי, היא שחשיפה לרעש גורמת לאדם נזק בריאותי ונזק כלכלי (מחיר דירה שפונה לכביש רועש מוערך בכ-15% פחות, בממוצע, ממחיר של דירה דומה באותו בניין שפונה לכיוון שקט). לפי קביעתו המקצועית של המשרד, כ-64% מכלל האוכלוסייה בארץ חשופים לרעש מטריד, מתוכם כשליש חשופים לרעש העלול לסכן את בריאותם.

בחודשים פברואר-יולי 1996 בדק משרד מבקר המדינה היבטים אחדים של מפגעי רעש: רעש תחבורה, רעש מטוסים, ואת אכיפת החוק. הבדיקה ובירורי ההשלמה נעשו במשרד לאיכות הסביבה בירושלים; במע"ץ; בחברת נתיבי אילון בע"מ; במינהל התעופה האזרחית וברשות שדות התעופה, בנמל התעופה בן גוריון (להלן - נתב"ג); במשרד התחבורה; במשרד הפנים; במשטרת ישראל (במטה הארצי בירושלים ובתחנות המשטרה בכפר סבא ובמרחב ירקון).

רעש תחבורה יבשתית

רעש תחבורה יבשתית מכבישים עמוסים (להלן - רעש תחבורה) הוא מטרד לאוכלוסייה הגרה בסמוך להם, והוא צפוי להיות מטרד בכבישים מתוכננים. כדי לצמצם במידת האפשר את מטרד רעש התחבורה, יש לקבוע את מפלס הרעש המרבי בכבישים.

לפי האמור בתקנות למניעת מפגעים (רעש בלתי סביר), התש"ן-1990, שבהן נקבעו מפלסי הרעש המרביים, אין הן חלות על רעש שמקורו במטוסים, ברכבות ובכלי רכב. עד נובמבר 1996, מועד סיום הביקורת, לא הותקנו תקנות הקובעות מפלס רעש מרבי בכבישים וקריטריונים למיגון, הן בדרכים ולאורכן והן בבנייני המגורים הסמוכים להם. אי-התקנת התקנות נבעה מחילוקי דעות בין המשרד לבין מע"ץ. יצוין, כי המשרד היה ער לחיוניות התקנתן של תקנות בנושא זה, ואף הכין הצעת נוסח ודן בה, אך לכלל מימוש לא הגיעה בשל חילוקי הדעות האמורים.

לקביעת מפלס הרעש המרבי המותר יש משמעות סביבתית-נופית ותכנונית-הנדסית, בשל הצורך במיגון מסוגים שונים לאורך דרכים: בניית קירות תמך, כריית מנהרות או סלילת כבישים משוקעים, וכל זה מתבטא בעלויות גדולות: לדברי מע"ץ, עלותו של מיגון אקוסטי עשויה, במקרים מסוימים, להשתוות לעלות סלילת מ"ר כביש ולכן להכפיל את ההוצאה בגין אותו פרויקט; עלות מ"ר קיר אקוסטי נעה בין 700 ל-1,000 ש"ח (בלי להביא בחשבון את העלות של שיקוע הדרך במקרים שיש בכך צורך). לדבריה, בניית המיגון מחייבת התמודדות תכנונית וביצועית עם בעיות סביבתיות שלא תמיד יש להן פתרון מניח את הדעת.

יצוין שגם למפגע רעש, כמו לכל מפגע אחר, יש מחיר -המתבטא בסבלם של הנפגעים - אף כי הוא קשה לחישוב. עוד יצוין, שאת ההשקעה הכספית בסלילת כביש יש לחשב לטווח ארוך, לפי פרק הזמן המחושב שהכביש אמור לשמש את האוכלוסייה.

לפי נתוני מע"ץ, משנת 1990 עד שנת 1992 היא ביצעה פחות מ-20,000 מ"ר של מיגונים בעלות של כ-10 מיליון ש"ח (במחירי מארס 1996). לעומת זאת, תוכננו לשנת 1996 בלבד מיגונים אקוסטיים בהיקף של יותר מ-25,000 מ"ר. העלות הישירה של מיגונים בעשור הנוכחי (1990-2000) נאמדת במע"ץ בכ-200 מיליון ש"ח. תקציב הפיתוח של מע"ץ לשנים 1991-1996 הסתכם בכ-3.8 מיליארד ש"ח, ועד סוף העשור מבקשת מע"ץ תקציב פיתוח של כ-4.3 מיליארד ש"ח. יוצא, שהסכומים המוערכים כהוצאות על מיגון נמוכים ביחס לתקציב הפיתוח הכולל. יודגש, שעל מע"ץ חלה אחריות לבצע את התשתית בצורה שתשרת את האוכלוסייה כולה - לרבות זו הסמוכה לכבישים -באופן המיטבי.

עד 1994 -בהעדר תקנות - הביע המשרד את עמדתו בעניין הרעש מכבישים בוועדות הסטטוטוריות לתכנון ולבנייה המאשרות תכניות בינוי, לרבות תכניות לסלילת כבישים (להלן - הוועדות). עמדתו היתה שאסור שמפלס הרעש מכבישים חדשים יעלה על 67 dB(A) מחוץ לאזורי מגורים ועל 62 בקרבת אזורי רגילים (הקריטריונים הישנים). מראשית 1994 הציג המשרד בוועדות עמדה חדשה (הקריטריונים החדשים), כדלקמן: (א) מפלס הרעש מכבישים

חדשים לא יעלה על 64 dB(A) (בשעה שבה הרעש בעוצמה הגדולה ביותר) מחוץ לאזורי מגורים (59 בקרבת אזורים רגילים). (ב) חיזוי הרעש ייעשה על פי התנאים המחמירים ביותר. (ג) תוואי חדש לכביש יתוכנן כך שמפלס הרעש החזוי לא יעלה על הערכים שבסעיף 1, ולא ביותר מ-14 dB(A) מעל רעש הרקע הקיים (לפי מדידה). (ד) להרחבת כביש קיים יש לנקוט אמצעים שמפלס הרעש לא יעלה על הערכים שבסעיף 1, וכאשר מפלס הרעש הקיים גבוה מהערכים המצוינים, יש לדאוג לכך שהוא לא יעלה ביותר מדציבל אחד.

עמדתו החדשה של המשרד נקבעה בעקבות המלצות של ועדת מומחים שהשתתפו בה כל המומחים לאקוסטיקה המועסקים בידי הגופים שמתכננים וסוללים כבישים בארץ. המשרד סבור, שהורדת הרעש לערכים של 64 dB(A) בכבישים חדשים "עדיין תשאיר את ישראל בין המדינות המספקות, מבחינת רעש כבישים, איכות חיים ירודה, אך מדובר על צעד קדימה לכיוון ההתאמה לסטנדרדים הנהוגים במדינות המפותחות" (לפי נתוני המשרד, במדינות אירופה המערבית והמזרחית, למעט פורטוגל ואנגליה, ערכי הרעש מכבישים באזורי מגורים נעים בין 58 dB(A) במזרח אירופה ל-64 dB(A) בדנמרק; יוצאים מכלל זה אנגליה ופורטוגל -- 67 ו-70 dB(A), בהתאמה).

לפי נתוני המשרד, משנת 1994, ב-23 מבין 24 תכניות לתכנון כבישים שכללו התייחסות לרעש הוצאו הנחיות להכנת תסקיר השפעה על הסביבה לפי הקריטריונים החדשים. בשנת 1995, הוצאו הנחיות לפי הקריטריונים החדשים לכל 10 התכניות שאושרו.

לפי מחקר שעשתה חברה המתמחה באקוסטיקה (בהזמנת מע"ץ), אין אחידות בתוספת העלויות הנדרשת לכבישים חדשים בעקבות עמידה בקריטריונים החדשים. טווח ההבדלים בין העלויות האופייניות לפי הקריטריונים השונים יכול לנוע מאחוזים ספורים עד 100%.

עורכי המחקר ציינו ש"במספר מקרים תוכנן המיגון האקוסטי באופן שיעניק הגנה מעבר לנדרש עפ"י התקן הקיים. זאת, עקב לחץ ציבורי של נציגי דיירים או נציגי הרשות המקומית ו/או הנחיות בית-משפט. כך למשל תוכנן מיגון אקוסטי שיעילותו רבה מן הנדרש עבור שכונת הצנחנים, מחלף אלוף שדה, עבור שכונת התלמים במחלף הכפר הירוק ועוד".

כאמור, מע"ץ והמשרד היו חלוקים בעניין קביעת מפלס הרעש בכבישים. בעקבות המחלוקת פנו הצדדים למשרד ראש הממשלה ולמשרד האוצר. אלה תמכו בעמדת מע"ץ וסברו כמוה שלא היה מקום לקריטריונים החדשים של המשרד משנת 1994; הטעם ביסוד עמדתם היה, כי לפי חוק יסודות התקציב, התשמ"ה-1985, לא יותקנו "תקנות או הוראות מינהל שבביצוען כרוכה הוצאה או התחייבות להוצאה מתקציב המדינה ... אלא אם כן הוצאה או ההתחייבות תוקצבו בחוק התקציב השנתי לשנת הפעלתן הראשונה".

באוגוסט 1995 סוכם, בדיון בהשתתפות ראש הממשלה, שר האוצר, מנכ"ל משרד ראש הממשלה ומנכ"ל משרד האוצר, כי "לא יחתמו תקנות נוספות/חדשות בנושא איכות הסביבה שיש להן השלכות תקציביות עד לקיום דיון בנושא בממשלה". נתקבלה בו החלטה (להלן - החלטת הממשלה) להקים ועדה בין-משרדית לבדיקת מכלול הנושאים לקביעת תקני איכות הסביבה, שבראשה יעמוד נציג המשרד, וישתתפו בה גם נציגים ממשרדים אחרים ונציגי ציבור. החלטת הממשלה קובעת, בין השאר, שהוועדה תעסוק במתודולוגיה של קביעת התקנים, "כך שבעת קביעת התקן יילקחו בחשבון מכלול השיקולים, ובכלל זה השיקולים הכלכליים, כך שתובטח אופטימיזציה בין התועלת לאיכות הסביבה לבין העלות למשק הנובעת מכך". נקבע, שהוועדה תגיש את המלצותיה לממשלה עד 30 באפריל 1997.

דיון נוסף - בהשתתפות השרים הנוגעים בדבר (השר לאיכות הסביבה ושר האוצר), מנכ"ל משרד ראש הממשלה, מנכ"ל המשרד לאיכות הסביבה, מנכ"ל מע"ץ ונציגים נוספים - נערך אצל ראש הממשלה במאוס 1996. בסיכום הדיון נכתב, כי יוכן ניתוח מוסכם של המשמעויות התקציביות שיש להורדת התקן (קביעת הקריטריונים החדשים); עם השלמתו יוחזר הנושא לדיון נוסף (לא צוין תאריך), ועד לדיון הנוסף יישאר בתוקף התקן של 67 dB(A).

בתשובתה למשרד מבקר המדינה הסבירה מע"ץ, שהמחלוקת בינה לבין המשרד מקורה בתפיסה מתודולוגית שונה בענייני אקוסטיקה. כדי להצביע על מורכבות הנושא והקשיים שהוא מעורר, ציינה מע"ץ את העלויות הגבוהות שיתוספו להשקעות בכבישים. מע"ץ הצביעה על כמה עניינים אשר נוגעים לנושא הרעש מכבישים: (א) אישור תכניות במוסדות התכנון "מבלי לתת את הדעת להשלכות הסביבתיות שיהיו למערכת התחבורתית"; (ב) אי-יישום המלצות ארגון הבריאות העולמי בנוגע לרעש מכבישים "במרבית המדינות המפותחות..."; (ג) העסקת יועצים במע"ץ לצורכי תכנון אקוסטי; (ד) הצורך "במערכת הנחיות שיפרטו את גבולות הסבירות ההנדסית, הכלכלית, האדריכלית והסביבתית ויקבעו את הגמישות הראויה ואת החלופות הלגיטימיות להפחתת רעש שהמדינה רשאית לנקוט בהם במקרים בהם לא ניתן לעמוד בקריטריונים האקוסטיים ע"י נקיטה באמצעים סבירים". מע"ץ הודיעה בתשובתה, ש"כדי לתת מענה לצורכי המיגון ומניעת רעש תחבורה עד להתקנת התקנות, הגיעו לאחרונה מע"ץ והמשרד ... לידי הסכמה בדבר גיבוש משותף של הנחיות מקצועיות מוסכמות לתכנון אקוסטי ... הכוונה היא להביא בתוך חודשים ספורים לידי גיבוש מהיר של ההנחיות באמצעות מומחים חיצוניים כאשר במקביל לגיבושן, תסיר מע"ץ את התנגדותה להחמרת התקנים שהומלצה ע"י המשרד לאיכות הסביבה".

רעש מכבישים קיימים

לנוכח העובדה שהרעש מכבישים קיימים הולך וגדל, בעיקר בכבישים עורקיים, חיוני למפות את אזורי הרעש, כך שיהיה אפשר להתבסס על המיפוי ככלי לקביעת מדיניות כוללת ולשמירה על הגבלות בנייה. ברור למדי שלגבי כבישים קיימים הפתרונות אינם פשוטים, שהרי אין לצפות לבניית "חומות" לאורך כל הכבישים הבעייתיים, והפתרון עשוי להיות מורכב, למשל, מהגבלות תנועה לרכב כבד ולאופנועים, ממיגון דירתי וממיגון של הכביש ומשימוש ב"אספלט שקט" (אספלט מיוחד שמקטין את רעש כלי הרכב), גם במשולב. יתכן, שלגבי כבישים מסוימים לא יימצא פתרון כלל. לפיכך, הגדרת סדרי עדיפויות מתבקשת מאלה. הבדיקה העלתה, שאין תכנית עבודה רב-שנתית כוללת לטיפול ברעש מכבישים קיימים.

מהתיעוד שבדק משרד מבקר המדינה עולה: בינואר 1995 פנה הממונה על נושא מניעת הרעש במשרד אל הסמנכ"ל הבכיר הממונה עליו והעביר אליו נתונים על כבישים קיימים (בין-עירוניים) הגורמים לרעש גבוה במיוחד (75 dB(A) בקירוב). באותו חודש פנה המשרד למע"ץ בבקשה ל"מתן מענה מתאים לנושא זה [כבישים רועשים במיוחד] בתכנית רב-שנתית ומוסכמת מראש". בתשובתה למשרד מסרה מע"ץ, כי בכמה מהכבישים שהוזכרו, שהיא מתכננת בהם הרחבה ושיפור, מתוכננים מיגונים אקוסטיים במידת הצורך כחלק מן הפרויקט, וכי באחדים לא ניתן לדעתה לתת פתרון סביר ובאחרים יושג הפתרון עם סלילת הכבישים העוקפים הנמצאים בתכנון. כן ציינה, ש"אספלט שקט", שעלותו גבוהה ב-30%-60% מאספלט רגיל, יעיל רק בכבישים בלי רמזורים, במהירויות נסיעה גבוהות יחסית. עוד קבעה מע"ץ, ש"יושג שיפור כללי בכבישי המרכז עם סלילתו של כביש חוצה ישראל". עד נובמבר 1996 לא החלו מע"ץ והמשרד במגעים לגיבוש תכנית כללית בעניין זה.

מהמתואר לעיל נובע, לדעת משרד מבקר המדינה, שקיים צורך בהתקנת תקנות בנושא רעש מכבישים, דבר שימנע ויכוח ארוך ומייגע לגבי כל כביש חדש ויחייב לקבוע נורמות פעולה לגבי כבישים ישנים. מובן, שעל התקנות לשקף איזון ראוי בין אילוצים כלכליים לבין דרישות סביבתיות. יודגש, כי בעניין זה קבע היועץ המשפטי לממשלה, כי "מן הראוי שלא להשהות את ההכנה וההתקנה של תקנות הנדרשות לביצוע החוק, בין אם הסמכות להתקין את התקנות נקבעה בלשון של חובה ובין אם נקבעה בלשון של רשות. בהעדר תקנות עשויות הרשויות המינהליות המופקדות על ביצוע החוק למצוא עצמן ללא מדיניות וכללים לגבי דרכי הביצוע, והן נזקקות, כל אחת מהן בתחומה, לאלתר ולפעול לפי הבנתה". דומה כי המתואר לעיל מאשש קביעה זו. ראוי להזכיר, כי לנושא זה נתן את דעתו בית הדין הגבוה לצדק¹. בג"ץ קבע (שם) שיש להתקין לחוק תקנות, "... וככל שהנושא מורכב ומסובך, קשה לומר שהתקופה של קרוב לעשר שנים קצרה מדי כדי להרים את המשימה. באומרנו כך אין אנו מתעלמים מהתוצאות החמורות העוללות לנבוע מנקיטת אמצעים דרסטיים נגד מפעל חיוני ... אך החוק קיים על מנת שיבוצע, ואין לסכל את כוונת המחוקק בדרכי סחבת".

התקנת תקנות היא אפוא בבחינת חובה על פי דין.

רעש מטוסים

לפי נתוני המשרד, 3% משטח המדינה חשופים לרעש מטוסים: 2% מהשטח חשופים לרעש ממטוסים צבאיים ו-1% לרעש התעופה האזרחית.

נתב"ג הוא נמל התעופה הבין-לאומי הגדול היחיד במדינת ישראל, ורוב התעופה האזרחית הסדירה אל המדינה וממנה מתרכזת בו. בשלושים השנים האחרונות חלו תמורות מפליגות בהיקף התנועה האווירית אל ישראל וממנה. לפי נתוני רשות שדות התעופה (להלן - רש"ת) על הפעילות הבין לאומית בנתב"ג, מספר תנועות המטוסים בנתב"ג עלה מכ-5,000 תנועות לשנה בשנת 1966 לכ-47,300 בשנת 1994, פי 9.5 בקירוב. תנועת הנוסעים בנתב"ג באותה תקופה גדלה מכחצי מיליון נוסעים לשנה בשנת 1966 ל-6.8 מיליון בקירוב בשנת 1995, פי 13.6. תנועת המטענים בנתב"ג הגיעה בשנת 1995 לכ-263,000 טון. ההיקף המרשים של הגידול בפעילות בנתב"ג משתקף מן הנתונים שלהלן על שיעור הגידול השנתי הממוצע לשנה של תנועת הנוסעים, המטוסים והמטענים לשנים 1981-1995:

	1995	1994-1992	1991-1981
נוסעים	15.2%	16.7%	4.7%
מטוסים	9.0%	18.1%	5.1%
מטענים	8.2%	9.8%	5.9%

לפי תכניות הפיתוח של נתב"ג לשנת 2015, יבואו בשעריו כ-16 מיליון נוסעים וכ-80,000 תנועות מטוסים בשנה. לפי נתוני רש"ת, על אף הגידול בהיקף הפעילות האווירית הצטמצמו השטחים החשופים לרעש מטוסים משטח של כ-110 קמ"ר בשנת 1978 לשטח של כ-40 קמ"ר בשנת 1994, כתוצאה מהחלפת מטוסים רועשים בשקטים. עם זאת, הרעש בסביבת נתב"ג מחייב

¹ בג"ץ 372/71 פראניו ואח' נ' שר הבריאות ואח', בעניין זיהום אוויר.

הגבלות בנייה להגנה על המתגוררים בסמוך אליו, עד כדי הימנעות מבנייה באזורים מסוימים.

חוק הטיס, 1927, והתקנות שהותקנו מכוחו קובעים את המסגרת החוקית לפעילות אווירית במדינה. בחוק ובתקנות מעוגנות גם ההוראות של האמנה הבין-לאומית בעניין תעופה אזרחית שישראל חתומה עליה (אמנת שיקגו 1944, להלן - האמנה). לפי סעיף 2 לחוק למניעת מפגעים "לא יגרום אדם לרעש חזק או בלתי סביר מכל מקור שהוא...". כאמור, התקנות למניעת מפגעים (רעש בלתי סביר), התש"ן-1990, אינן חלות על רעש שמקורו במטוסים.

לפי תקנה 85 לתקנות הטיס (הפעלת כלי טיס וכללי טיסה), התשמ"ב-1981, "לא יפעיל אדם כלי טיס בתחום מערכת ניטור [מערכת אלקטרונית ממוחשבת למדידת עוצמת רעש] שפורסם בפמ"ת [פרסום מידע תעופתי, קובץ הוראות בענייני טיס באחריות המינהל לתעופה אזרחית (להלן - המינהל)] ברעש העולה על סף הרעש שפורסם בפמ"ת או בנוטאם [הודעות/הוראות לאנשי צוות אוויר, פרסום באחריות המינהל]". בתקנות הטיס (רעש כלי טיס), התשל"ז-1977, תיקונים התשמ"א, התשנ"ב, נקבע ש"לא יפעיל אדם כלי טיס שלגביו קיימת חובת עמידה ברמות רעש כמפורט בפרקים 2 עד 6, 8 ו-10 של נספח 16 לאמנה² בישראל, אליה או ממנה, אלא אם ניתנה עליו תעודת רעש לפי תקנות אלה", או לפי דיני המדינה שבה רשום המטוס, שעומדים בדרישות של הוראות נספח 16 לאמנה או על פי הוראות תקנות התעופה הפדרליות של ארצות הברית. המינהל רשאי לתת "תעודת רעש" לכלי טיס הרשום בפנקס רישום כלי הטיס בישראל, אם כלי הטיס עומד בדרישות השימויות של תקנות הטיס (רעש כלי טיס), התשל"ז-1977. תעודת הרעש תכלול, בין השאר, את שם מדינת הרישום, מספר סידורי, סוג ודגם והצהרה בדבר שינויים שנעשו במטוס לצורך עמידה בתקנות אלה.

על בסיס רעש המנועים דורגו המטוסים בידי ארגון התעופה הבין-לאומי בשלוש דרגות. רעש המנועים של מטוסים מדרגה 1 הוא הגבוה ביותר, ושל מטוסים מדרגה 3 הוא הנמוך ביותר. לפי התקנות, שעיינו את הוראות האמנה, מטוסים מדרגה 1 אין להפעיל כלל. על מטוסים מדרגה 3 אין כל הגבלות טיסה בגלל רעש. מאפריל 1995 חלות הגבלות בגין רעש על הפעלת מטוסים מדרגה 2.

תקנות הטיס (רעש כלי טיס), התשל"ז-1977, קובעות: (א) מטוס מדרגה 2 יפעל "לישראל או ממנה": (1) רק אם הוצאה לגביו "תעודת רעש" שמאשרת כי הוא פועל על פי רמות רעש המקבילות לדרגה 3, או: (2) אם לא חלפו 25 שנים מייצורו (דהיינו, מהיום שהוצאה לו לראשונה תעודת כושר טיסה) - לפי תקני רעש של דרגה 2. (ב) החל מאפריל 2002 לא תותר הפעלת מטוסים מדרגה 2 אלא לפי תקני רעש של דרגה 3 (כלומר: יצטרכו להשביתם או להסיבם, לפי החלטת חברת התעופה המפעילה את המטוסים (להלן - המפעיל), בהתאם לכדאיות הכלכלית של כל אחת מהחלופות). בתנאים מסוימים רשאי המינהל לפטור מפעיל מההוראות שבסעיף 1, אך סוגי הפטור מוגבלים בזמן.

משרד מבקר המדינה בדק את נושא תעודות הרעש במינהל; התברר, שבאפריל 1996 היו רשומות בו 36 חברות תעופה סדירות ו-42 חברות שכר כמפעילות טיסות לישראל וממנה. המינהל פעל לקבלת הוכחות לעמידה ברמות הרעש שנקבעו מן המפעילים. עם זאת, מבין המפעילים, חברה אחת לא הוכיחה עמידה ברמות הרעש שנקבעו. משרד מבקר המדינה העיר למינהל שעליו לפעול לאכיפה, כנדרש, גם על חברה זו.

² "נספח 16 לאמנה כמשמעותה בחוק הטיס, 1927, על תיקוניו, אם ישראל הודיעה לארגון הבין-לאומי לתעופה אזרחית על הצטרפותה לתיקונים אלה, שעותק ממנו מופקד לעיון במינהל התעופה האזרחית במשרד התחבורה".

הפעלת מטוס מדרגה 2

לפי נתוני המינהל, ביוני 1996 היו לחברה מסוימת שלושה מטוסים בדרגה 2. לאחד המטוסים הוצאה לראשונה תעודת כושר טיסה באוקטובר 1970. כפי שמצוין לעיל, היה המטוס צריך לעבור טיפול להסבת מנועיו או להיות מושבת. התברר, כי המטוס לא עבר הסבה כנדרש, עד לסיום הביקורת בעניין זה ביולי 1996. משרד מבקר המדינה פנה לחברה באמצעות המינהל וביקש את תגובתה. החברה הודיעה למשרד מבקר המדינה, כי באמצע ספטמבר 1996 השקיטה את מנועי המטוס בהשקעה של כ-1.25 מיליון דולר. בכך באה הבעיה על פתרונה.

הפעלת מערכת ניטור רעש בנתב"ג

בשל רעש המטוסים בנתיב ההמראה שלהם מנתב"ג מערבה, קבעה רש"ת - בשיתוף עם המשרד - ספי רעש מרביים בשישה מקומות לאורכו של הנתיב. נקבעו ערכי dB(A) שונים למטוסים טרנס-אטלנטיים ולאחרים, בהנחה שמשקל ההמראה של מטוסים טרנס-אטלנטיים גדול יותר, ועל כן הם מרעשים יותר, והוחלט לקיים מעקב אחר חריגות מטוסים מהערכים שנקבעו, באמצעות מערכת ניטור משוכללת. אלה ספי הרעש (בערכי dB(A) שנקבעו: אור יהודה, משמר השבעה ובית דגן - 95 למטוסים טרנס-אטלנטיים ו-93 לאחרים; קריית שרת (חולון), ראשון לציון ושכונת בן גוריון (חולון) - 90 ו-87, בהתאמה.

מאוגוסט 1995 מופעלת בנתב"ג מערכת ניטור משוכללת, פרי פיתוח אוסטרלי, המודדת ברציפות את עוצמת רעש המטוסים בששת המקומות הללו במערכות מיקרופונים קולטי רעש (להלן - מערכת הניטור או המערכת). להפעלת המערכת אחראית רש"ת, כמי שאחראית לתפעולו השוטף של נתב"ג, בשיתוף פעולה עם המשרד בכל הנוגע לקביעת ספי הרעש. הנתונים הנקלטים בתחנות מועברים למחשב מרכזי המעבד את הנתונים בזמן אמת. המערכת רושמת את עוצמת הרעש של המטוסים לאורך הנתיב כפי שנקלטה בתחנות, והיא מסוגלת לזהות מטוס שעוצמת הרעש שלו חורגת מספי הרעש שנקבעו ואת מיקומו.

המשרד דרש מרש"ת לקבל את נתוני המערכת מקוונים לצורך בקרה ופיקוח, אך עד אמצע יוני 1996 עניין זה לא הוסדר. בתשובת רש"ת למשרד מבקר המדינה נמסר, כי הסכימה להעביר למשרד את הנתונים מדי יום. בנובמבר 1996 מסר המשרד למשרד מבקר המדינה, כי עדיין אינו מקבל את הנתונים מרש"ת מדי יום ביומו.

המשרד ורש"ת הסבירו למשרד מבקר המדינה, שספי הרעש נקבעו לאחר מחקר שהביא בחשבון את רמת הרעש בנמלי תעופה מסוימים בעולם ואת רמת הרעש של כ-90% מהמטוסים בזמן המראתם מנתב"ג, בהנחה שאם 90% מהמטוסים בדגם מסוים מסוגלים לעמוד ברמת רעש מסוימת, יש לדרוש שגם עשרת האחוזים הנותרים לא יחרגו ממנה.

התקנות מורות ש"לא יפעיל אדם כלי טיס בתחום פעילות מערכת ניטור שפורסם בפמ"ת ברעש העולה על סף הרעש שפורסם בפמ"ת או בנוטאם". כדי שיהיה ניתן לאכוף את ספי הרעש שנקבעו דרוש אפוא שתחום הפעילות של מערכת הניטור יפורסם בפמ"ת. בעניין זה הודיע משרד התחבורה למשרד מבקר המדינה כדלקמן: "1. כוונת המשרד לעגן את העבירות בגין רעש מטוסים בצו ברירות משפט מיוחד שיקבע קנסות גבוהים המתאימים למקרה. מדובר בקנסות בשיעורים של עשרות אלפי שקלים. 2. צו ברירת משפט כזה צריך לשאוב סמכות מחקיקה ראשית. עפ"י ס' 42 להצעת חוק הטיס, התשנ"ו-1996 (פורסם: ה"ח 2538, מיום כב באדר התשנ"ו, 13.3.96, עמ' 717) יוסמך שר התחבורה לקבוע בצו עבירת קנס וכן לקבוע שיעור קנס שלא יעלה על כפל הקנס הקבוע בסעיף 61(א)(3) לחוק העונשין, התשל"ו-1977.

אמנם עפ"י הדין הקיים ניתן לקבוע עבירת קנס אך בשיעור שאינו משמעותי ושלא ירתיע כלל. 3. במקביל יהיה צורך להתקין תקנות שיקבעו את סדרי הדין להגשה ולהוכחת העבירה בבית המשפט ובין השאר קביעת חזקת ראיה לגביה. נושא זה טרם גובש והוא יגובש לאחר שיוצג לנו בסיס מערכת הניטור החדשה. הדוגמה שכנראה תנחה אותנו ... קביעת ממצאי מערכת הניטור כראיה קבילה בדומה לממצאי מצלמת רמזור ... 4. [ככל הנראה] מדובר בהסדרת חקיקה שתמשך עוד זמן רב ... 5. יחד עם זאת אנו בודקים אפשרויות לקצר את תהליך החקיקה.

לדעת משרד מבקר המדינה, לנוכח האמור לעיל דרוש שמשדר התחבורה יפעל להחשת התהליכים לעיגון הפעלת מערכת הניטור בחקיקה.

רש"ת הודיעה למשרד מבקר המדינה, כי נושא מערכת הניטור כלול בהוראות תכנית המתאר הארצית לנתב"ג (תמ"א 2/4), והוא יוסדר סופית במסגרתה.

המינהל ערער לאחרונה על ספי הרעש שנקבעו: במכתב מסוף פברואר 1996 אל המשרד ורש"ת קבע המינהל ש"רמות הרעש הקיימות והמפורסמות עבור נתב"ג וסביבתו הינן נמוכות ... באופן יחסי לנמלי תעופה באירופה" (ההדגשה במקור). במסמך פנימי של המינהל גם הובעה הדעה שספי הרעש שנקבעו הם בגדר "גזרה שאין הציבור יכול לעמוד בה".

בשל האופן שבו נקבעו ספי הרעש, ההנחה של המשרד ושל רש"ת היא ששיעור החריגות אמור להיות קטן ביותר, 2%-3% בעיקרון, והשאיפה היא שלא יהיו חריגות כלל (זאת בניגוד לגישת המינהל, שהובאה לעיל). עמדה זו משותפת למשרד ולרש"ת. היועץ המקצועי של רש"ת לענייני אקוסטיקה אף קבע במאמר 1996, במענה לעמדת המינהל, שהואיל ואחוזי ההפרות של הספים שנקבעו "נע בממוצע סביב ערך של 2%-3% והציבור עומד ב'גזרה' בצורה טובה, למעשה ניתן בשלב זה לתכנן ספי רעש נמוכים יותר".

התברר, כי בפועל לא היתה אכיפה שיטתית ומוסדרת של תקני הרעש שנקבעו בתחום תחנות המדידה, אף על פי שהמינהל מקבל בסדירות את נתוני המערכת על החריגות. רש"ת עצמה שולחת למפעיל מכתב על כל חריגה של מטוסי שנרשמת במערכת, אבל אין בסמכותה להפעיל סנקציות.

לדעת משרד מבקר המדינה, על המינהל לפעול לאכיפת התקנות בנושא הרעש. התנגדות לספים שנקבעו לאחר שנקבעו ופורסמו איננה יכולה למנוע את אכיפתם, כפי שמחייבות התקנות, אלא אם כן ייקבעו ספי רעש חדשים או ישונו התקנות.

משרד התחבורה השיב למשרד מבקר המדינה, כי נוכח המעבר ההדרגתי לשימוש בכלי טיס בדרגה 3 "הולך וקטן אחוזי הטיסות שחורגות מרמת הרעש שנקבעה ... " וציין שהחל ביום 1.1.97 תיאסר המראת לילה בנתב"ג לכלי טיס בדרגה 2 בין השעות 24:00 ל-05:30. משרד התחבורה ציין, כי לאחר שיסתיים המעבר לשימוש בכלי טיס בדרגה 3, יהיה ניתן לקבוע מתי חריגה נובעת מהפרת נהלים "והדבר יקל על מנהל התעופה האזרחית לנקוט בצעדים ...".

חריגות מספי הרעש

1. הנתונים הכלליים על החריגות מספי הרעש שנקבעו, כפי שנקלטו במערכת, בהמראות בתקופה ינואר 1995-אפריל 1996, מלמדים שאחוז ההמראות החורגות מכלל ההמראות נע בין 0.8% (בנובמבר 1995) ל-4.6% (בפברואר אותה שנה), ובכך תמיכה בעמדת רש"ת והמשרד, ולא בעמדת המינהל.

כאמור, לא הוטלה סנקציה על החברות שחרגו. יש לציין, כי סנקציה אפשרית נוספת, המקובלת בנמלי תעופה באירופה, היא חיוב מפעיל שמטוסי חורגים מספי הרעש

בתשלום "אגרת רעש" בגין ההפרה. חיוב באגרה כגון זו עשוי לצמצם את החריגות. לדעת משרד מבקר המדינה, רצוי לתת את הדעת על אפשרות זו ולבחון את היבטיה.

למשרד מבקר המדינה התברר, כי המינהל ורש"ת חלוקים בדעותיהם באשר לרוחב הנתיב הדרוש למטוסים בהמראה. המינהל ציין, כי במרחק של כ-5 ק"מ מנתב"ג, בנתיב ההמראה (מעל חולון או ראשון לציון), יכול רוחב הנתיב להיות כ-1.9 ק"מ, ואילו לפי רש"ת אמור רוחב הנתיב להיות ק"מ בקירוב. רוחב הנתיב משפיע על היקף האזור החשוף לרעש. לדעת משרד מבקר המדינה, ראוי שרש"ת והמינהל יישבו את חילוקי הדעות ביניהם על בסיס מקצועי, ואם יש צורך - בעזרת מומחים מן החוץ המקובלים על שניהם.

2. חיל האוויר מקיים טיסות אימונים וטיסות מבצעיות מנתב"ג. ההוראות בעניין חריגות מספי הרעש אינן חלות על מטוסיו, אך על אף זאת רושמת רש"ת את חריגות חיל האוויר (מאוגוסט 1995), מביאה אותן במניין ההפרות ומדווחת על כך לצה"ל. רש"ת הסבירה למשרד מבקר המדינה, כי מסיבות טכניות הקשורות במדידה, קרוב לוודאי שבפועל מספר החריגות של חיל האוויר מסך כל החריגות בהמראות מנתב"ג בחודש מסוים גבוה יותר ממה שנרשם במערכת הניטור. חריגות חיל האוויר נעו בין 7.7% בינואר 1996 ל-15% במאוס אותה שנה. צה"ל השיב למשרד מבקר המדינה, כי סוגי המטוסים שהוא מפעיל מנתב"ג עלולים לגרום חריגות שאינן ניתנות למניעה, אך חיל האוויר מתחשב בהיבט הרעש מטיסות אימון ונמנע מלטוס בשעות חריגות.

לדעת משרד מבקר המדינה, לנוכח הרעש שנגרם ממטוסים של חיל האוויר המופעלים מנתב"ג, מן הראוי שצה"ל ישקול את האפשרות לנקוט את האמצעים הטכניים הדרושים להשקטת מנועי מטוסיו.

במענה לפנייה נוספת של משרד מבקר המדינה השיב צה"ל כדלקמן: "א. עניין האמצעים הטכניים הדרושים להשקטת המנועים של מטוסי החיל הממריאים מנתב"ג, נבחן באופן שוטף בחיל האוויר. ב. קיימים 'קיימים' להשקטת מנועי בואינג ... קיימים אלו מתאימים רק לחלק מהמטוסים שבשימוש החיל ועקב עלותם אינם נמצאים בעדיפות גבוהה מול צרכים אחרים אקוטיים יותר. ג. יחד עם זאת, חיל האוויר בוחן טכניקות המראה וטיפול שונות על מנת לנסות ולהקל את עוצמת החריגות הנגרמות עקב תפעול מטוסיו".

בנייה באזורים של רעש מטוסים³

רעש מטוסים מחייב כעיקרון הימנעות מבנייה באזור הרעש במקרים מסוימים, והגבלות בנייה (קרי: בנייה אקוסטית) במקרים אחרים, הכול לפי עוצמת הרעש החזויה באזור. אין קריטריונים מחייבים לבנייה אקוסטית (כאשר מדובר בבנייה חדשה) או למיגון אקוסטי (כאשר מדובר בהחמרת רעש בסביבה בנויה ומאוכלסת) המעוגנים בחקיקה, וחיוב בנייה מסוג זה נעשה בהתאם להוראות של תכניות המתאר השונות, במקרים שהוחלט על כך.

באזור נתב"ג תקפה תכנית המתאר הארצית תמ"א 1/4; בתכנית זו אין התייחסות לערכי הרעש הנמדדים סביב נתב"ג, משום שטרם אישורה לא הוכנה תחזית רעש לאזור. בעשר השנים האחרונות דנים בתכנית מתאר חדשה לנתב"ג (תמ"א 2/4), ובשנים האחרונות הואץ קצב הדיונים בה וחלק התכנית הנוגע לחלקיה הקרקעיים (תמ"א 2/4 א) נודע בציבור בשם "נתב"ג

³ לפי עמדת המשרד, אזור שהרעש החזוי בו גבוה מ-60 dB(A).

אלפיים". בתכנית החדשה משורטטים אזורי הרעש באזור נתב"ג ומובאת בחשבון רמת הרעש הנוכחית ורמת הרעש החזויה. התכנית מציעה להטיל הגבלות בנייה באזורים מסביב לנמל התעופה בהתאם לתחזיות. כיוון שהתכנית החדשה לא אושרה, היא איננה בבחינת נורמה מחייבת לגבי הבנייה באזורי הרעש, אם כי מינהל התכנון במשרד הפנים מסר למשרד מבקר המדינה, כי מאחר שהתכנית נמצאת בשלבי דיון מתקדמים, מתייחסים אל הנאמר בה כאל המלצה.

למשרד מבקר המדינה התברר, שמפלס הרעש ביישובים סמוכים לנתב"ג מגיע לכ-65-70 dB(A). בתכנית הבלתי מאושרת נקבע ש"לא תאושר תכנית הכוללת תכנון ליעוד חדש לשימושי קרקע מקבוצה א [בנייה למגורים] ...", וכך נקבע גם לגבי "תכנון ליעוד מאושר" באזור שבו זו עוצמת הרעש.

לדעת המשרד, מפלס הרעש באזורים מסוימים הסמוכים לנתב"ג יהיה גבוה יותר למעשה ממה שמצוין בתכניות, וביישובים מסוימים הסמוכים לנתב"ג יגיע מפלס השיא ל-85-95 dB(A). כלומר: רמת הרעש תגיע לערכים שאינם מאפשרים אישור בנייה למגורים.

למרות האמור לעיל התברר, כי בינואר 1996 החליטה ועדת המשנה של המועצה הארצית לתכנון ולבנייה שיחול איסור על בנייה למגורים באזורים שבהם צפויה רמת רעש של 65-75 dB(A) "פרט ל[בנייה של] בנים ממשיכים במושבים, בתנאי בנייה אקוסטית ובאישור הוועדה המחוזית".

לדעת משרד מבקר המדינה, אישור זה, המנוגד להמלצות המקצועיות שבאות להגן על התושבים מחשיפה בלתי רצויה לרעש מטוסים, עלול להתגלות כבעיית בהמשך.

משרד הפנים השיב למשרד מבקר המדינה, כי "ועדת המשנה ... החליטה ביום 9.1.96 לקבל את בקשתם של היישובים צפריה, יגל, גנות והמועצה האזורית חבל מודיעין, ולאפשר בניה לבנים ממשיכים בתחום חלקה א'. הוחלט כי תותר הרחבה עבור בנים ממשיכים במתחמי רעש מטוסים שמעל 65 dB(A), אך בנייה מחוץ לחלקות א' תותנה באישור הוועדה המחוזית ובמקרה של הקמת שכונה חדשה לבנים, שמספר יחידות הדיור בה עולה על 50% ממספר חלקות א', תותנה הסכמת הוועדה המחוזית באישור המועצה הארצית או ועדת משנה שלה". המשרד נימק את האישור לגבי צפריה ברצון להימנע מלהפוך את המושב ל"מושב זקנים, תרתי משמע". עוד השיב משרד הפנים, כי ההכרעה בעניין הנחיות לתסקיר השפעה על הסביבה ובעניין ההוראות בתכנית נתונה בידי מוסד התכנון. לדעת משרד הפנים, "נוכח העדר התקנות" אין עמדת המשרד לאיכות הסביבה העמדה הסבירה היחידה. משרד הפנים הודיע, כי הנושא יידון בפני המועצה הארצית פעם נוספת, ו"המועצה, כמוסד תכנון, תצטרך לשקול את כל השיקולים הצריכים לעניין, ולקבל החלטה".

אזורים מסוימים בעיר רחובות חשופים לרעש משדה תעופה סמוך. תכנית מסוימת ברחובות קובעת ש"היתרי בנייה בתחום התכנית יותנו בנקיטת אמצעים אקוסטיים אשר יבטיחו הפחתת רעש". למשרד מבקר המדינה התברר, כי במתחם של קבלן מסוים בתחום התכנית לא ננקטו האמצעים הללו בשעת הבנייה.

עיריית רחובות אישרה שבהיתר הבנייה לא נמצאה דרישה או התניה לאמצעים אקוסטיים, וציינה כי אין לה הסבר לכך, אך בבניינים האחרים באותו מתחם ננקטו אמצעי בנייה אקוסטיים.

אכיפת החוק בעניין מפגעי רעש

לפי החוק למניעת מפגעים, "לא יגרום אדם לרעש חזק או בלתי סביר מכל מקור שהוא, אם הוא מפריע או עשוי להפריע, לאדם המצוי בקרבת מקום או לעוברים ושבים". תיקון התשנ"ב קובע ש"שוטר רשאי לנקוט אמצעים על מנת להפסיק רעש הנגרם ממכשיר אזהקה המותקן בכלי רכב והנמשך למעלה מ-20 דקות". בתקנות למניעת מפגעים (מניעת רעש), התשנ"ג-1992, נקבעו כללים לשמירה של השקט ברשות הרבים, לרבות שעות מנוחה ושעות שאין לבצע בהן עבודות גורמות רעש. התקנות קובעות סייגים להפעלת מערכות רועשות, לרבות מזגנים ומערכות אזהקה. שוטר רשאי לנקוט צעדים להפסקת אזהקה מנס. הסנקציה לעובר על החוק היא מאסר שישה חודשים או קנס.

המשרד, שמקבל פניות מהציבור על מטרדי רעש, הבהיר למשרד מבקר המדינה, שטיפול באכיפת החוק בנושא זה מצטמצם רק לבעיות המטרדות ציבור. בבעיות רעש שבין אדם לאדם אחר, בעיקר כאלה הנושאות אופי של סכסוך שכנים, אין הוא מתערב (למעט עזרה במדידת הרעש).

פניות רבות בנושאי רעש ממערכות אזהקה של כלי רכב ושל בתי עסק מגיעות למשטרה; במשטרה אין רישום מרוכז של הפניות אליה בעניין.

למשטרה נוהל להסדרת הטיפול במטרדי רעש; לפיו, עבירות על החוק למניעת מפגעים יטופלו כחטאים⁴. רעש מאזהקה מרכב יטופל - אך ורק בידי חבלן - אם הרעש נמשך למעלה מחצי שעה ובעל הרכב לא אותר. לפי הנוהל, המשטרה רשאית להעמיד לדין בעלים של רכב כאשר המכשיר הופעל שלא כדין או במקרה של עבירה חוזרת.

משרד מבקר המדינה בדק את הטיפול במפגעי רעש במטה הארצי ובשתי תחנות משטרה, כפר סבא ומרחב ירקון. הבדיקה בתחנות נעשתה באופן מדגמי בשל העדר רישומים מרוכזים. בכפר סבא נבדק הטיפול בתלונות ביוני 1996; התלונות בעניין מפגעי הרעש, הנמסרות ליחידות הסיוור ("אירועי רעש"), בודדו מכלל האירועים האחרים שיחידת הסיוור טיפלה בהם באותו חודש (כ-1,500 במספר). במרחב ירקון נבדק הטיפול בתלונות שהגיעו בשני ימים ביוני 1996, ואירועי הרעש בודדו, כמו בכפר סבא, מהאירועים האחרים (מדובר בכמה מאות אירועים בכל יום). כמו כן נבדק הטיפול בתלונות על מפגעי רעש שנפתח בגינם תיק (חטאים).

מהבדיקה מתברר, כי מדיניות המשטרה בעניין רעש מבתי פרטיים היא לא לפתוח תיקים ולהעמיד לדין אלא לנהוג כדלקמן: אל מקום שהתלוננו לגביו על רעש נשלח שוטר סיוור; אם השוטר מאתר את מקור הרעש, והרעש אכן נשמע מטריד באוזניו, הוא פונה אל מחולל הרעש ומבקש ממנו להפסיקו (השוטר איננו מצויד במכשיר למדידת רעש). ככלל, רק במקרים שמדובר ברעש חוזר ונשנה, או בהפרעת רעש שנלווית לביצוע עבירה אחרת, פותחת המשטרה תיק חטאים. ברוב המקרים של המקרים מסתכמת פעולת המשטרה בפנייה אל מחולל הרעש ובהפסקת הרעש מרצונו.

לדעת משרד מבקר המדינה, יש להפעיל שיקול דעת לפי הנסיבות; ואם הן חמורות - יש לפעול נגד מקים הרעש גם אחרי פעם ראשונה.

בחודשים ינואר-יוני 1996 נפתחו במשטרת כפר סבא 37 תיקי חטאים בגין רעש מבין כ-600 אירועי רעש שנתיים בתחנה זו, בהערכה גסה; 28 מהם נסגרו ולגבי האחרים עדיין לא הוחלט

⁴ חטא הוא (לפי חוק העונשין, התשל"ז-1977) "עבירה שנקבע לה עונש מאסר לתקופה שאינה עולה על שלושה חודשים, ואם העונש הוא קנס בלבד -- קנס שאינו עולה על שיעור הקנס שניתן להטיל בשל עבירה שעונשה הוא קנס שלא נקבע לו סכום". לפי חוק זה, במקרים שלא נקבע סכום הקנס, רשאי בית המשפט להטיל קנס שלא יעלה על 9,600 ש"ח (נכון ליוני 1996).

כיצד לנהוג⁵. בשנת 1995 נפתחו 96 תיקים; 86 מהם נסגרו, 9 הבשילו תיק פלילי ואחד הועבר לתביעה. בשנת 1994 נפתחו 39 תיקים, 37 מהם נסגרו ושניים הבשילו תיק פלילי. במרחב הירקון נפתחו בשנת 1996 49 תיקים שהטיפול בהם לא נסתיים (מבין כ-600 עד 900 אירועי רעש בחודש באזור זה, שפירושם כ-7,000 או יותר אירועים בשנה באומדן גס). בשנת 1995 נפתחו במרחב 161 תיקים, 117 נסתיימו בהעמדה לדין והטיפול בשאר לא הסתיים*. בשנת 1994 נפתחו במרחב 162 תיקים, 2 נסגרו במרחב, 147 נסתיימו בהעמדה לדין, והטיפול בשאר לא נסתיים.

משמעות הנתונים היא שלכאורה רק מספר מזערי מבין מבצעי עבירות, לפי החוק למניעת מפגעים בעניין הרעש, עומדים לדין.

אזעקות מכלי רכב

מהבדיקה בכפר סבא ובמרחב הירקון עולה, כי הציבור מתלונן במשטרה ואף מזעיק אותה בשל אזעקות סרק מטרידות הפועלות בכלי רכב, וכי יש הבדל בין הטיפול בכפר סבא לבין הטיפול במרחב הירקון בתלונות הציבור בעניין זה: בכפר סבא מוזמן חבלן לנתק את המערכת, אם האזעקה פועלת יותר מחצי שעה ובעל הרכב לא אותר. במרחב הירקון, לעומת זאת, אם מדובר בתלונה ראשונה, נשלח למקום שוטר המנסה לאתר את הבעלים; אם זה לא אותר, עוזב השוטר ללא טיפול נוסף וקריאה לחבלן (המתחייבת מהנוהל). רק אם מתקבלת במשטרה תלונה נוספת בקשר לאותו כלי רכב עצמו, נשלח למקום חבלן לנתק את האזעקה.

מכון התקנים הישראלי קבע תקן למערכות אזעקה לכלי רכב, וכל המייבא מערכת אזעקה נדרש להוכיח את עמידתה בתקן על פי צו יבוא חופשי. הבדיקה חלה רק על המערכת ולא על התקנתה. אמנם נקבע גם תקן להתקנה, שלא הוכרז "תקן רשמי" ולכן אינו נתון לפיקוח. במצב זה, יכול כל אדם להתקין מערכת אזעקה בכלי רכב ללא צורך בהכשרה ספציפית וברישוי. יתכן שחיוב מתקיני המערכות ברישוי היה יכול להועיל לשיפור המצב. משטרת ישראל הודיעה למשרד מבקר המדינה, כי פנתה למשרד הרישוי בעניין האפשרות לבדוק את מערכת האזעקה בשעת מבחן הרישוי השנתי. משרד התחבורה הודיע למשרד מבקר המדינה, כי אין הוא רואה מקום לבדוק את מערכת האזעקה במבחן הרישוי השנתי, מאחר שאין הוא סבור שיהיה אפשר לגלות במסגרת הבדיקה מערכות שמפעילות אזעקות שווא. כן הודיע משרד התחבורה שהבעיה תיפתר בשנת 1998 כאשר דגמי הרכב יצוידו ב"מתקנים משבתי מנוע ... בתחולה מיום 1.1.97 לגבי דגמי רכב חדשים ובתחולה מיום 1.10.98 לגבי כל הדגמים".

למעשה, אין הרתעה של ממש ואין אכיפה של החוק בכל הנוגע למפגעי רעש. לדעת משרד מבקר המדינה, בנסיבות אלה, יש מקום לשקול להפוך עבירות מסוימות על החוק למניעת מפגעים לעבירות של ברירת משפט, בדומה לעבירות תנועה, כך שמי שעובר על החוק יאלץ לשלם קנס או להישפט, כבחירתו.

משטרת ישראל הודיעה למשרד מבקר המדינה, כי כעיקרון הרעיון מקובל עליה. עם זאת ציינה המשטרה, כי הפיכת עבירות מסוימות לעבירות של ברירת משפט מעוררת בעיות שדורשות פתרון הולם, כדי למנוע הכבדה על המשטרה: הקמת מערכת לוגיסטית למחשוב ולבקרה, הקמת מנגנון להמרת העבירות באזהרות, בחירת העבירות, הקמת מנגנון לרישום דוח חטאים, במקום ברירת משפט, במקרים מסוימים.

⁵ עד יולי 1996.

לדעת משרד מבקר המדינה, לנוכח ההסכמה העקרונית של המשטרה לשקול הפיכת עבירות מסוימות על החוק למניעת מפגעים לעבירות של ברירת משפט, מן הראוי שהיא תתחיל בעבודת מטה במטרה לגבש הצעה ראשונית.



לפי החוק למניעת מפגעים, התשכ"א-1961, השר לאיכות הסביבה רשאי להתקין תקנות בנוגע למפגעי רעש, לרבות רעש מכבישים. התקנת התקנות מתעכבת בשל מחלוקת בין המשרד לאיכות הסביבה לבין מע"ץ בעניין קביעת מפלס הרעש המרבי בכבישים חדשים. לדעת מבקר המדינה, מן הראוי שמחלוקת זו תיפתר בהקדם האפשרי ויותקנו התקנות, הואיל וכפי שקבע היועץ המשפטי לממשלה, "בהעדר תקנות עשויות הרשויות המינהליות המופקדות על ביצוע החוק למצוא עצמן ללא מדיניות וכללים לגבי דרכי הביצוע", וכאמירת בג"ץ "החוק קיים על מנת שיבוצע, ואין לסכל את כוונת המחוקק בדרכי סחבת".

רעש מטוסים הוא מפגע של ממש לגבי אוכלוסייה. כדי להקטין ככל האפשר את סבל האוכלוסייה באזור נתב"ג מרעש המטוסים, ראוי שהרשויות הנוגעות בדבר יפעלו להשלמת ההיערכות לאכיפת תקנות הרעש, כך שהעובר עליהן יישא בתוצאות. כן ראוי לתת את הדעת לחריגות של מטוסי חיל האוויר מספי הרעש שנקבעו ולשקול את השקטת מנועי המטוסים הרועשים של החיל, כפי שנעשה בחברות תעופה אזרחיות.

לדעת מבקר המדינה, ראוי להימנע מבנייה במקום שרעש המטוסים חזק עד כדי חוסר אפשרות לקיים איכות חיים סבירה ולהקפיד הקפדה יתרה על בנייה אקוסטית במקום שנקבע שיש לעשות כן, כדי להימנע מיצירת בעיות שפתרון בעתיד יהיה מורכב ומסובך. עוד ראוי, לדעת מבקר המדינה, לשקול הפיכת עבירות על החוק למניעת מפגעים לעבירות של ברירת משפט, כדי להביא לאכיפתו. במצב הנוכחי אין החוק נאכף, למעשה. כיוון שהמשטרה הודיעה למשרד מבקר המדינה כי כעיקרון גישה זו מקובלת עליה, ראוי שהיא תחל בפעילות מטה כדי לגבש לצורך זה הצעה ראשונית.