

# רשות שדות התעופה

ניצול המסלולים בנמל התעופה בן גוריון



## תקציר

### רקע כללי

רשות שדות התעופה (להלן - רש"ת או הרשות) הוקמה על פי חוק רשות שדות התעופה, התשל"ז-1977 (להלן - חוק רש"ת). לפי החוק תפקידיה הם בין היתר להחזיק את שדות התעופה שנקבעו בתוספת לחוק, להפעילם, לפתחם ולנהלם, לבצע בהם פעולות תכנון ובנייה ולתת בהם שירותים נלווים.

מבנה המסלולים ומתכונת תפעולם (להלן - תבנית התפעול)<sup>1</sup> נקבע בתכנית המתאר הארצית לנמל התעופה בן גוריון (להלן - תמ"א 2/4), שאושרה בשנת 1997 ונועדה בין היתר להבטיח את יכולתה של המדינה להשתלב בפעילות הכלכלית העולמית. בתמ"א הוגדרו מגבלות תפעוליות על השימוש במסלולים, כגון הגדרת מסלול מועדף לנחיתות והגבלת נחיתות מטוסים בעלי ארבעה מנועים על המסלול המשמש לנחיתות מצפון לדרום. בעקבות מגבלות אלה, רוב ההמראות והנחיתות בנתב"ג מבוצעות במסלולים מצטלבים, היוצרים קונפליקט בטיחותי שפתרונו מביא להקטנת פעילות המסלולים.

בשנים 2009-2014 שדרגה רש"ת את המסלולים בנתב"ג בעלות של כ-1 מיליארד ש"ח, על מנת להגביר את בטיחות השדה ולהגדיל את קיבולת ההמראות והנחיתות בנתב"ג.

### פעולות הביקורת

בחודשים ינואר-מרץ 2016 בדק משרד מבקר המדינה את פעילות רש"ת להשמשת המסלולים ששודרגו בנתב"ג ואת השפעת התמ"א על ניצולם המלא. הביקורת בוצעה ברש"ת, ובדיקות השלמה נעשו ברשות התעופה האזרחית (להלן - רת"א), במינהל התכנון במשרד האוצר ובמשרד להגנת הסביבה.

## הליקויים העיקריים

### שדרוג המסלולים ללא אישור מוסדות התכנון

1. חריגות ברעש מעל אזורי דרום תל אביב ואור יהודה החלו כבר ב-2005. אף על פי שהתופעה ידועה כבר יותר מעשור, הרשות ורת"א לא פעלו במהלך השנים לשינוי פעילות התעופה כדי להקטין את הרעש העודף באזורים אלה.
2. שדרוג המסלולים ושינוי מתכונת הפעולה של נתב"ג עשויים לאפשר ניצול מירבי של המסלולים המשודרגים והפחתת החריגות ברעש המטוסים מעל השכונות הדרומיות של תל אביב ומעל אור יהודה. לשם כך נדרשו שינויים בתבנית התפעול המועדפת של נתב"ג שנקבעה בתמ"א, אך הם לא בוצעו. כמו כן, בישיבות מועצת רש"ת שהתקיימו בשנים 2010-2015 לא נדון הצורך לבצע שינוי בתמ"א, זאת כדי להתאים את התבנית התפעולית המועדפת של נתב"ג לשימוש המיטבי במסלולים המשודרגים.
3. רש"ת החליטה לדחות את הבקשה לשינוי התמ"א עד למתן פסק דין על תביעות פיצויים לפי סעיף 197 לחוק התכנון והבניה, התשכ"ה-1965 (להלן - סעיף 197), בהיקף של כ-5 מיליארדי ש"ח, שהגישו יישובים אחדים בגין בניית טרמינל. התברר כי עוד ב-2009 החלה רש"ת בעבודות בשטח לשדרוג המסלולים, ואולם רק ביולי 2013, סמוך לגמר עבודות השדרוג, היא פנתה לוועדה המחוזית לאישור החרגה מהתמ"א לביטול המגבלה של איסור נחיתת מטוסים בעלי יותר משלושה מנועים. דחיית האישור להחרגה מהתמ"א מונעת שימוש במסלול 21-03 המשודרג בהיקף הפעילות שתוכנן.
4. רש"ת לא נהגה על פי הנוהג המקובל לאישור בקשות החרגה מהתמ"א שהוא: הגשת בקשה לשינוי תמ"א למוסדות התכנון, ובשלב שני בקשה להחרגה. הדרך שבה פעלה הנהלת רש"ת - בקשת החרגה לפני הגשת בקשה לשינוי התמ"א - מנעה הסדרה מקובלת של תפעול המסלולים על פי תבנית תפעול מועדפת חדשה של נתב"ג. ביולי 2016, יותר משנתיים לאחר סיום השדרוג של המסלולים ולאחר שהושקע כ-1 מיליארד ש"ח בשדרוג, השימוש במסלול 21-03 לנחיתה מצפון נותר מוגבל, בהתאם לתבנית התפעול המועדפת שנקבעה בתמ"א 2/4 לפני כ-19 שנה, שאינה רלוונטית עוד.

### תוצאות שליליות מפעילות נתב"ג במבנה התפעולי הנוכחי

1. לפי תבנית התפעול שנקבעה בתמ"א, מספר התנועות (המראות ונחיתות) לשעה בנתב"ג מוגבל ל-24. ניצול מלא של המסלולים המשודרגים היה מאפשר 50 תנועות לשעה. מאחר ששדרוג המסלולים נעשה ללא ההתאמות הנדרשות בתמ"א המסלולים המשודרגים מניבים באופן חלקי את התועלות

הצפויות. כך לדוגמה, בתכנון הטיסות של רש"ת לקיץ 2016 דחה נתב"ג כ-1,000 בקשות להמראות ונחיתות מחברות תעופה שונות, דבר שפגע בכלכלת המדינה.

2. ההחלטה לעכב את הגשת הבקשה לשינוי התמ"א למועד מאוחר יותר לאחר גמר עבודות שדרוג המסלולים, מנעה אפוא את תפעול נתב"ג על פי תבנית תפעול בטיחותית של  $2V$  פתוח בניגוד לתכנון ולייעוד של ההשקעה שבוצעה.
3. למרות הקמת המסלולים החדשים, השארת תבנית התפעול המועדפת הקיים של נתב"ג, על פיה רוב המטוסים נוחתים על אותו מסלול ממערב למזרח ומטוסים ממריאים ממזרח למערב, מותירה את הקונפליקט הבטיחותי הקיים.

### קידום הקמת שדה תעופה משלים לנתב"ג

בהחלטת הממשלה לאישור תמ"א 2/4 ביולי 1997 אושרה המלצת המועצה הארצית לתכנון ובניה, לפיה היא רואה בתמ"א 2/4 ובמתן הוראה להקמת שדה תעופה משלים בלוח זמנים קצר - כמקשה אחת, וכי הנושא יקודם ויוגש למועצה הארצית בתוך 18 חודשים. במועד סיום הביקורת, 18 שנים לאחר החלטה זו, ולמרות החשיבות הרבה של הקמת שדה משלים לנתב"ג, עדיין לא הוחל ביצוע תכנון השדה המשלים.

## ההמלצות העיקריות

1. על רש"ת לדאוג לבצע את כל השינויים הסטטוטוריים הנדרשים בתכנית המתאר הארצית שלה לפני שהיא מתחילה בביצוע פרויקטים.
2. על הנהלת הרשות לפעול בהקדם לשינוי התמ"א 2/4 כדי להתאימה לצרכים התפעוליים והבטיחותיים של נתב"ג ולדאוג לשמור על איזון בין צרכים אלה לבין איכות הסביבה.
3. על רש"ת, רת"א ומוסדות התכנון לחפש בהקדם פתרונות לחריגות מהוראות התמ"א בנושא הרעש, בד בבד עם הטיפול בשינוי התמ"א.
4. עקב חשיבותו של שדה משלים לנתב"ג, הן בגלל הצרכים הביטחוניים והן בגלל הצפי להמשך מגמת הגידול בכמות הנוסעים והטיסות הבין-לאומיות, ונוכח העובדה שעברו כמעט שני עשורים מאז החלטת הממשלה, על משרד התחבורה ורש"ת לקדם את תכנית ההקמה של שדה משלים.

## סיכום

על מנת ליישם את המלצות ועדת לפידות<sup>3</sup>, בעיקר מהסיבות הבטיחותיות והתפעוליות - כדי ליצור הפרדה בין מסלולי ההמראה למסלולי הנחיתה של מטוסים, וכדי להגדיל את מספר ההמראות והנחיתות בנתב"ג מ-24 ל-50 בשעה - החליטה הנהלת רש"ת לשדרג את המסלולים בנתב"ג.

הביקורת העלתה כי הנהלת רש"ת לא פעלה לשינוי התמ"א והתאמתה לתכנית השדרוג לפני תחילת עבודות שדרוג המסלולים ולא במהלכן. רש"ת הגישה בקשה לשימוש חורג מהתמ"א רק ביולי 2013, סמוך לגמר השדרוג, אך בקשתה נדחתה. עד מועד סיום הביקורת, כשנתיים לאחר סיום פרויקט השדרוג שהושקעו בו כ-1 מיליארד ש"ח, לא מנוצל המסלול החדש בהתאם לתכנון. מצב זה מותיר את בעיות הרעש ואת הקונפליקט הבטיחותי, מגביל מאוד את מספר התנועות לשעה ואף גורם לרשות ולמדינה אובדן הכנסות עקב דחיית טיסות לארץ וממנה.

לדעת משרד מבקר המדינה, על רש"ת וכל הגורמים הרלוונטיים לפעול בהקדם לעדכון התמ"א כדי לשנות את המגבלות החלות על נתב"ג ולאפשר ניצול מירבי של המסלולים, תוך כדי שמירה על האיזון הראוי בין צורכי התעופה ובין צרכים אחרים, בעיקר בעניין הרעש. עדכון התמ"א עשוי לפתור את הקונפליקט הבטיחותי, להביא לפיזור שוויוני ככל האפשר של בעיית הרעש, ולהגדיל את הפעילות התעופתית בנתב"ג. זאת ועוד, על הממשלה לפעול לקידום תכנית ההקמה של השדה המשלים שייתן מענה לצרכים עתידיים של התעופה הבין-לאומית לישראל וממנה.

3 ועדה ציבורית לבדיקת בטיחות התעופה בישראל, שמונתה על ידי ראש הממשלה ועל ידי שר התחבורה בשנת 2007.

## מבוא

רשות שדות התעופה (להלן - רש"ת) הוקמה על פי חוק רשות שדות התעופה, התשל"ז-1977 (להלן - חוק רש"ת). לפי החוק תפקידה הם בין היתר להחזיק את שדות התעופה שנקבעו בתוספת לחוק, להפעילם, לפתחם ולנהלם, לבצע בהם פעולות תכנון ובנייה ולתת בהם שירותים נלווים. מבנה המסלולים ואופן תפעולם המועדף נקבעו בתכנית המתאר הארצית לנתב"ג (להלן - תמ"א 2/4 או התמ"א), שאושרה בשנת 1997 ונועדה בין היתר להבטיח את יכולתה של המדינה להשתלב בפעילות הכלכלית העולמית. מנהל רשות התעופה האזרחית (להלן - רת"א) הוא הקובע, על פי סמכויות שונות שהוקנו לו בחוק הטיס, התשע"א-2011 (להלן - חוק הטיס), את תבנית התפעול המבצעי של שדות התעופה<sup>4</sup>.

כדי לעמוד בקריטריונים המקובלים של בטיחות טיסה, הפעלת נמל התעופה מטילה מגבלות שונות על שימושי הקרקע בסביבתו. מטרת התמ"א היא להבטיח כי פיתוח שימושי הקרקע בכל האזור המושפע מפעילות נמל התעופה יתואם עם המגבלות המתחייבות מתפעול הנמל ומהוראות בטיחות הטיסה תוך כדי שמירה על איוון בין היתר, בין צורכי התעופה והמשק ובין צורכי איכות הסביבה.

ממשלת ישראל פועלת להביא תיירים לישראל, לכונן קשרי תעופה סדירים בין המדינה למדינות העולם ולהגדיל את מספר הטיסים אל מדינת ישראל וממנה. כדי שהמדינה תוכל לעמוד בביקוש למספר הטיסות ומספר הנוסעים, על רש"ת לדאוג להתאמת הקיבולת הקרקעית והאווירית של נמל התעופה לצרכים הגדלים, בהינתן מגבלות התנועה בנתב"ג.

תנועת מטוסים בקרבת שדות תעופה נעשית בגובה נמוך, והדבר מגביר את הרעש בבתים הסמוכים לנתיבי הטיסה. על פי הוראות חוק הטיס, משרד התחבורה ממונה על מניעת רעש חזק או בלתי סביר בשטחים שמתחת לנתיבי טיסה. מנהל רת"א קובע מהו "רעש בלתי סביר" ו"רעש חזק" מכלי טיס, וזאת בתיאום עם המשרד להגנת הסביבה ובהסכמתו.

בתמ"א נקבע עוד ב-1997 כי הציר הראשי לנחיתות מטוסים המגיעים לישראל עובר מעל תל אביב ואור יהודה בכיוון לנחיתה למסלול 12-30, ומסלול ההמראה העיקרי הוא 08-26 ממזרח למערב ועובר מעל חולון וראשון לציון מערב. נתיב הנחיתות מצפון על מסלול 03-21, העובר מעל ראש העין, מזרח ובארות יצחק, הוגדר בתמ"א כנתיב משני שמותר לשימוש בשעות העומס ואך ורק למטוסים בעלי עד שלושה מנועים. מסלול 12-30 ומסלול 08-26 הם מסלולים מצטלבים (ראו להלן שרטוט 1). ככלל, השימוש במסלולים מצטלבים הולך ומצטמצם בעולם, וישראל הייתה בין המדינות היחידות המפעילות מסלולים צולבים, דבר הפוגע בבטיחות הטיסה ומגביל את התפתחות נמל התעופה הבין-לאומי העיקרי במדינה. מספטמבר 2009 עד פברואר 2014 נעשו עבודות לשדרוג המסלולים, שעלותן הסתכמו בכמיליארד ש"ח.

4 הוראה של מנהל רת"א לדרך הביצוע של שימוש לנחיתות והמראות במסלולים בנתב"ג, כיוון המראה ונחיתה של מטוסים, שעות המראות ונחיתות, היקף השימוש המותר, עדיפות לשימוש במסלולים, תנאים לשינויים בשימוש במסלולים.

מנח המסלולים<sup>5</sup> בנתב"ג ופוטנציאל הארכתם נקבעו בתכנית המתאר של נתב"ג, בתמ"א 2/4 אשר אושר בשנת 1997.

#### שרטוט 1: המסלולים בנתב"ג על פי תמ"א 2/4



## פעולות הביקורת

בחודשים ינואר-פברואר 2016 בדק משרד מבקר המדינה את פעילות רש"ת להשגשת המסלולים ששודרגו בנתב"ג ואת השפעת התמ"א על ניצולם המלא. הביקורת בוצעה ברש"ת, ובדיקות השלמה נעשו ברת"א, במינהל התכנון במשרד האוצר ובמשרד להגנת הסביבה.

## תמ"א 2/4

תכנית מתאר ארצית ניצבת בראש הפירמידה הנורמטיבית של תכניות המתאר על דרגותיהן השונות, ובהיעדר הוראה אחרת בתכנית המתאר הארצית עצמה, גוברות הוראותיה על הוראות התכניות המצויות תחתיה בהיררכיה התכנונית<sup>6</sup>. ככלל, תכנית המתאר הארצית קובעת מפרטים תכנוניים ברמה עקרונית וכללית. מטרתן של תכנית מתאר מחוזית, תכנית מתאר מקומית ותכנית מפורטת היא למלא את הדרישות הכתובות בתכנית המתאר הארצית ולהוסיף תכנון מפורט ומדויק על התכנון הכללי שנעשה בה.

בשנת 1997 אושרה תמ"א 2/4 לנמל התעופה בן גוריון. תכנית מתאר זו נועדה להסדיר את הרחבת נתב"ג במישורים שונים. בדברי ההסבר לאישור תכנית המתאר בתת-פרק "מטרות התכנית" צוין כי "תמ"א 2/4 נועדה להבטיח את יכולתה של ישראל להשתלב בפעילות כלכלית בעולם בעתיד ולתרום לרווחת תושבי המדינה, תוך מזעור הפגיעה בסביבה... כמו כן, מגדירה התכנית תבניות תפעול לפעילות האווירית בנתב"ג כדי לצמצם ככל האפשר את הפגיעה באוכלוסייה". בסעיף א' לפרק ט' בתכנית המתאר נקבע כי "תבנית תפעול מועדפת הינה דפוס תפעול של שדה תעופה באופן בטיחותי, תוך שקלול של מרכיבים שונים בהתחשב בנתיבי הכניסה והיציאה ותוך מזעור ההשפעה הסביבתית". על פי הוראות התמ"א הוקמה הוועדה הציבורית<sup>7</sup> האחראית לפקח על ביצוע ההוראות הסביבתיות.

בערער שהגישה רש"ת לוועדת משנה לערערים ונדונה ב-19.2.15 הסבירה רש"ת "שדה תעופה הוא מתקן הפועל על פי נהלים מוקפדים וידועים מראש, המפורסמים לציבור המשתמשים בו. דרכי הגישה לשדה וממנו והתנהלות המטוסים בו ובמרחב האווירי כולו מחייבת קביעת נהלים ברורים על מנת למנוע אסון תעופה".

1. תכנית המתאר לפיתוח נתב"ג היא תכנית ייחודית שבתוך גבולות התכנית כלולים גם השטחים המושפעים מרעש כלי טיס. בתמ"א נכללת התייחסות למחויבות של רש"ת למזער את השפעת רעש המטוסים. דוגמאות לכך הן ההוראות בדבר תבנית התפעול המועדפת להמראות ונחיתות, הנותנת ביטוי לאיזון שבין בטיחות טיסה לאיכות סביבה, וההוראות בדבר מיגון אקוסטי של מבנים עתידיים וקיימים.

התמ"א כוללת תשריט תמונת רעש (להלן - תשריט 3)<sup>8</sup>, המגדיר את תחום הגבולות הבנייה בגין רעש מטוסים במרחב נתב"ג. בהתאם לדרישות התמ"א מעדכנים את תשריט 3 בכל חמש שנים. אלה מגבולות הבנייה בגין רעש מטוסים שנקבעו בתמ"א: באזורים החשופים לרעש מטוסים ביום ובלילה בעוצמה של 60 דציבל, הבנייה לשימושי קרקע רגישים לרעש תהיה בנייה עם מיגון אקוסטי. אין

6 ראו סעיפים 129-131 לחוק התכנון והבניה, התשכ"ה-1965; בג"ץ 11745/04 **רמות למען הסביבה נ' המועצה הארצית לתכנון ולבנייה** (פורסם במאגר ממוחשב, 4.9.08).

7 הוועדה מורכבת מנציגי הממשלה, רשות שדות התעופה, הרשויות המקומיות הנוגעות בדבר, מינהל התעופה האזרחית, אל על ופאנל חברות התעופה.

8 תשריט המצורף לתמ"א 4/2 המתאר את מתחמי רעש המטוסים.

לאשר שימושי קרקע רגישים לרעש באזורים החשופים לרעש מטוסים במשך היום והלילה בעוצמה של יותר מ-65 דציבל.

על מנת למזער את הפגיעה הסביבתית מהרעש נקבע בתמ"א כי יבוצע טיפול במיגון אקוסטי במבני מגורים קיימים אם רמת החשיפה לרעש במהלך אותה שנה עלתה על הערך שנקבע. במהלך השנים אסף המשרד להגנת הסביבה מידע על היקף הרעש הנובע ממטוסים ומצא כי החשיפה לרעש בשכונות של דרום תל אביב הייתה במידה חריגה מהמותר (ראו להלן).

2. בתמ"א אושר להפעיל בנתב"ג שלושה מסלולים. מסלול 21-03 אורכו 2,780 מ'; מסלול 12-30 אורכו 3,426 מ'; ומסלול 26-08 אורכו 4,480 מ' (ראו שרטוט 1, לעיל). כמו כן, בתמ"א הוגדרו האפשרויות להארכת המסלולים ולהוספת מסלולי הסעה כדי להעלות את רמת הבטיחות של נתב"ג ולהגדיל את קיבולת ההמראות והנחיתות שלו.

א. תבנית התפעול המועדפת על פי התמ"א היא כלהלן:

(1) **נחיתות:** המסלול המועדף לנחיתות לכל סוגי המטוסים הוא מסלול 12-30 (ממערב למזרח); בשעות העומס ינחתו המטוסים גם על מסלולים 21-03 ו-12-30 (מצפון לדרום וממזרח למערב בהתאמה); לגבי מסלול 21-03 נוספה בפרק ט' מגבלת תפעול ולפיה על מסלול 21-03 ינחתו מטוסים בעלי שלושה מנועים או פחות.

(2) **המראות:** המטוסים ימריאו ממסלול 26-08 (ממזרח למערב) וממסלול 12-30 (ממערב למזרח).

ב. ניתן להפעיל את נמל התעופה בכל תבנית תפעול אחרת במצבים שנקבעו, בכללם מצב חירום או מצוקה; אי-שמישות מבצעת של מסלול; תנאי מזג אוויר מגבילים, או בהתאם לשיקוליו של פקח הטיסה.

מנהל התכנון שבמשרד הפנים ציין בתשובתו למשרד מבקר המדינה מה-25.5.16, כי ההגבלות שנקבעו בתמ"א הן תולדה של התנגדויות היישובים סביב נתב"ג.

מפת רעש המטוסים ומגבלות הנחיתה כפי שנקבעו בתמ"א 2/4 ב-1997 הייתה מבוססת על מטוסים מדגמים מיושנים ולפי דברי מומחים מרש"ת, רת"א והמשרד לאיכות הסביבה, כבר ב-1997 לא הייתה רלוונטית.

התפעול לפי תבנית התפעול המועדפת שנקבעה בתמ"א היא שיטה של מסלולים מצטלבים, והדבר יוצר קונפליקט בטיחותי.

כדי לתת מענה לקונפליקט זה צמצמה רש"ת את מספר ההמראות והנחיתות באותם המסלולים והקצתה גובהי טיסה שונים למטוסים ממריאים ולמטוסים נוחתים.

## שדרוג המסלולים בנתב"ג



תבנית התפעול של  
נתב"ג טומנת בחובה  
מגבלה בטיחותית,  
שכן מטוסים הנוחתים  
ממערב למזרח באים  
מול מטוסים  
הממריאים ממזרח  
למערב, והדבר מחייב  
שמירת מרחק בין  
המטוסים הממריאים  
למטוסים הנוחתים

עוד ב-2002 זיהתה רש"ת את הצורך להתאים את קיבולת המסלולים בנתב"ג לצורכי התעופה הגדלים של מדינת ישראל. על פי תכנית של חברת ייעוץ מחו"ל שהרשות התקשרה עמה, ערכה הרשות תכנית להארכת מסלול 21-03, כשהמטרה היא לעבוד בשיטת ה-v הפתוח, שבו מסלולי ההמראה והנחיתה אינם מצטלבים, דבר שמגביר את הבטיחות בשדה ואת מספר ההמראות והנחיתות לשעה, אולם רש"ת לא פעלה אז לממש את התכנית. כמו כן, ב-2004 נפתח בנתב"ג טרמינל 3, שקיבולתו עד 16 מיליון נוסעים. הגדלה זו לא לוותה בשינוי בתשתיות התעופה והביאה לעומסים ואף סכנות בטיחות, כמפורט להלן:

1. ב-2007 התרחשו כמה אירועי בטיחות תעופה חמורים בנתב"ג. בעקבות זאת מינו באפריל 2007 ראש הממשלה דאז ושר התחבורה והבטיחות בדרכים דאז את האלוף (מיל') עמוס לפידות ליו"ר ועדה ציבורית לבדיקת בטיחות התעופה בישראל (להלן - ועדת לפידות), והטילו על הוועדה להציע תכנית לתיקון ליקויי הבטיחות. בדצמבר 2007 הגישה ועדת לפידות דוח סופי, ובינואר 2008 אימץ שר התחבורה דאז את מסקנות הדוח.

בדוח צוין בין היתר כי "פרויקט נתב"ג 2000 וטרמינל 3 נתנו מענה הולם לגידול היקף התנועה בהיבטי הטיפול בנוסעים לאחר ביצוע התאמות נדרשות אולם, גורמי התכנון ומקבלי ההחלטות (משרד התחבורה ורש"ת) לא עשו דבר בתחום התשתיות התעופתיות, ביניהם: נתיבי כניסה ויציאה, מסלולים, מסלולי הסעה, רחבות חניה וכו'".

ועדת לפידות<sup>9</sup> ציינה כי תבנית התפעול של נתב"ג טומנת בחובה מגבלה בטיחותית, שכן מטוסים הנוחתים ממערב למזרח באים מול מטוסים הממריאים ממזרח למערב, וההפרדה בין המטוסים נעשית באמצעות הקצאת גובהי טיסה שונים. תהליך זה משאיר מקום לטעויות מכשור או טעויות אנוש, והדבר מחייב שמירת מרחק בין המטוסים הממריאים למטוסים הנוחתים, המאטה את קצב הטיסות.

ועדת לפידות גם ציינה כי במערך המסלולים הקיים אין אפשרות לתפעל את נתב"ג בבטיחות וביעילות, וכי מבנה המסלולים מגביל את תנועת המטוסים ל-24 תנועות בשעה ופוגע במתן מענה הולם לצורכי הגידול בטיסות. לדעת הוועדה יש צורך דחוף לשדרג את נמל התעופה בצדו האווירי. בין היתר, הוועדה המליצה לאמץ את תכנית רש"ת להאריך את מסלול 21-03 לכיוון דרום (הארכה של 994 מ') ולהופכו למסלול נחיתה ראשי שאורכו הכולל 2,776 מ'; לפעול לשינוי מגבלות תפעול הנמל שנקבעו בתמ"א 2/4, הפוגעות בבטיחות הטיסה ואינן מעודכנות לפי טכנולוגיות הפחתת הרעש המיושמות במנועים המודרניים. עוד המליצה הוועדה לאמץ את תכנית רש"ת לפיתוח תשתיות נתב"ג, שמטרתה לשפר את אפשרויות הסעת המטוסים אל מסלול ההמראה, ולאחר הנחיתה, להגדיל את מספר הרחבות שבהן ממתינים לקראת ההמראה המטוסים שנחתו,

לאפשר חליפת מטוסים הנעים בכיוונים מנוגדים על מסלולי ההסעה ולאפשר יציאה ופינוי מהיר של מטוסים לאחר נחיתה, ממסלול הנחיתה.

בשנת 2007 בוצעה בר"א ביקורת תקופתית של ארגון FAA<sup>10</sup>, שישראל חברה בו, לבדיקת יישום התקנים של ארגון I.C.A.O.<sup>11</sup>. דוח הביקורת הועבר למנהל רת"א דאז במרץ 2008. בדוח צוין בין היתר, כי התשתיות הקרקעיות בנתב"ג אינן תואמות את היקף תנועת המטוסים, והועלו בו כמה המלצות לתיקון המצב אשר תאמו להמלצות ועדת לפידות, ובכללן, הארכת מסלול 21-03 לכיוון דרום, בניית מסלולי הסעה מקבילים, בניית רחבות המתנה להקלת הגישה אל מסלולי ההסעה ומהם ועוד.

2. בעקבות דוח ועדת לפידות ודוח ה-FAA החליטה הנהלת רש"ת באמצע שנת 2008 על הארכת מסלול 21-03, בניית מסלולי הסעה ובניית רחבות המתנה, בהתאם לתמ"א המאושרת. עם זאת, כבר באותה שנה דנה המועצה בצורך לבקש שינוי תמ"א כדי להתאים את תבנית התפעול המועדפת למבנה המסלולים המשודרג.

כתנאי לאישור תמ"א 2/4 בשנת 1997 לשם הרחבת הפעילות בנתב"ג והקמת טרמינל 3, שיפתה הרשות את הוועדות המקומיות לתכנון ובנייה בגין תביעות עתידיות לפיצוי מחמת פגיעה בבעלי זכויות על מקרקעין הנמצאים בתחום התכנית או גובלים בו בהתאם לסעיף 197 לחוק התכנון והבניה, התשכ"ה-1965. בעקבות אישור התמ"א הוגשו לוועדה המחוזית לתכנון ובנייה כ-6,000 תביעות בסך של כ-5 מיליארדי ש"ח. באוגוסט 2010 נקבע בפסק דין של בית המשפט לעניינים מינהליים מתווה הפיצוי שיסולם לבעלי זכויות על מקרקעין המצויים בסמיכות לנתב"ג בגין ירידת ערך שנגרמה להם בעקבות התכנית להרחבת פעילות נתב"ג. רש"ת ערערה לפני בית המשפט העליון וביקשה צו לעיכוב ביצוע<sup>12</sup>.

בין היתר, המשמעויות הכספיות הגדולות של תביעת הפיצויים לפי סעיף 197 הביאו את הנהלת הרשות להחליט, ערב ההחלטה על פרויקט השדרוג, שלא להגיש בקשה לשינוי התמ"א אלא לאחר הכרעת בית המשפט העליון בתביעות לפי סעיף 197. בישיבת מועצת הרשות ב-16.11.15 טענה נציגת לשכת הייעוץ

10 מינהל התעופה הפדרלית של ארצות הברית.

11 הארגון, שהוא סוכנות של האו"ם, הוקם בעקבות אמנה בין-לאומית לתעופה אזרחית (אמנת שיקגו) שחברות בה כ-190 מדינות. מועצת הארגון קובעת כללים ודרכי פעולה בתחומים כגון רישוי עובדי טיס, תפעול מטוסים, בקרת התנועה האווירית, חקירת תאונות, שדות תעופה וכו'.

12 יצוין כי לצורך הוכחת תביעה מכוח סעיף 197 לחוק התכנון והבניה, נדרש התובע לצרף חוות דעת של שמאי מקרקעין כדי להוכיח קיומו של נזק, וכן לשם הוכחת הקשר הסיבתי בינו לבין אישור התכנית בגינה הוגשה התביעה. גם כאשר הוכיח הנפגע את כל הדרוש הוכחה לפי סעיף 197 לחוק, אין הדבר מבטיח כי תביעת הפיצויים תתקבל, שכן המחוקק קבע בסעיף 200 לחוק הסדר מיוחד הנוגע לפגיעה תכנונית קלת ערך. סעיף 200 לחוק מונה שורה של הוראות, שבהן לא יראו קרקע כנפגעת מפעולת הרשות ולפיכך ניתן בהן פטור מחובת הפיצוי, ובלבד שהפגיעה שנגרמה אינה עוברת את תחום הסביר בנסיבות העניין ואין זה מן הצדק לשלם לנפגע פיצויים. אחת מההוראות הנכללות בסעיף 200 היא הוראה בתכנית שחל עליה סעיף 81, היינו תכניות ששונות, הותלו או בוטלו, אם הדבר נדרש למען בטיחות הטיסה (בסמכות מי שהוסמך על ידי שר הביטחון או שר התחבורה).



לא נכון לתפעל  
תכנית לאומית  
חשובה שהינה  
תשתית יחידה מסוגה  
בארץ בהתחשב  
בנושאים כלכליים  
בלבד, תוך התעלמות  
מנושאים בטיחותיים

המשפטי של רש"ת כי אמנם הצורך בשינוי התמ"א התעורר לפני שנים, אולם לדבריה, רש"ת סברה כי העיתוי המתאים לשינוי התמ"א הוא לאחר קבלת פסק הדין של בית המשפט העליון בנושא תביעות לפי סעיף 197, בעקבות פרויקט נתב"ג 2000, וניתוח משמעויותיו של פסק הדין.

בתשובת היועץ המשפטי של רש"ת מ-25.5.16 למשרד מבקר המדינה צוין כי בספטמבר 2008, במהלך ישיבת מועצת הרשות, נדונו השלכות הארכת מסלול 21-03 על תבנית התפעול של נתב"ג ועל התביעות המשפטיות לפי סעיף 197 לחוק התכנון והבניה. באותה העת הוכנה חוות דעת משפטית שנתמכה בחוות דעת של יועץ משפטי חיצוני, מומחה בתחום התכנון והבניה והיתרים סטטוטוריים. היועץ החיצוני הבהיר בפני המועצה כי על פי ההגדרות הנוכחיות בתמ"א נחיתות על מסלול 21-03 אפשרויות בשעת עומס. בפרוטוקול ישיבת ועדת הפיתוח מיום 8.9.08 אמר מנכ"ל רש"ת דאז כי החלטת המועצה הייתה לשנות את התמ"א, אך לאחר שהנושא נבדק ביסודיות והתקבלה חוות דעתו המשפטית של היועץ, התברר כי מעבר להיעדר הצורך בפתיחת התמ"א לצורך הארכת המסלול והשימוש בו על פי התמ"א המאושרת, קיימים סיכונים רבים מדי לפתיחת התמ"א בשלב זה, בכללם גל נוסף של תביעות לפי סעיף 197. לפיכך המליצה ההנהלה שלא לפעול באותה העת לשינוי התמ"א. המלצה זו הובאה לאישור המועצה ואף אושרה בה.

בתשובת צוות תחבורה, אגף בכיר לתכנון ארצי, במינהל התכנון למבקר המדינה מ-25.5.16 הסבירה מנהלת אגף קשרי ממשל ותכנון במשרד הפנים כי "הבעייתיות בעניינו בדחיית הבקשה לשינויים בתבנית התפעול עד לאחר קבלת פסק הדין בעניין התביעות לפי סעיף 197 הינה השיקולים שהנחו את מפעילת השדה-רש"ת בעת קבלת ההחלטה. במקרה זה גבר השיקול הכלכלי על כל שיקול אחר. בעניין זה חשוב לציין כי לא נכון לתפעל תכנית לאומית חשובה שהינה תשתית יחידה מסוגה בארץ בהתחשב בנושאים כלכליים בלבד, תוך התעלמות מנושאים בטיחותיים בתפעול השדה, השפעות רעש על הישובים הסובבים את נתב"ג ומתן מענה מיטבי לציבור כפי שמצופה מרשות ציבורית".

דחיפות עבודות השדרוג וחששה של הרשות מפני גל תביעות על פי סעיף 197 לחוק התכנון והבניה גרמו לרשות להתחיל בביצוע עבודות השדרוג בספטמבר 2009 ולעכב את הטיפול בעדכון התמ"א שיאפשר ניצול מירבי של המסלולים המשודרגים עד לקבלת פסק דין בעניין תביעות לפי סעיף 197.

3. הצורך בשינוי תבנית התפעול המועדפת עלה שוב באוקטובר 2012. מועצת הרשות דנה בצורך להיערך להגדלת היקף הטיסות בנתב"ג ולתת מענה לגידול התנועה בו ל-16 מיליון נוסעים בשנה. נמצא כי בדיון ציינו חברי המועצה שצרכים אלה נובעים בעיקר ממגבלות נחיתה והמראה לפי תבנית התפעול המועדפת.



למרות הצורך  
להתאים את תפעול  
המסלולים לתשתיות  
החדשות כדי לתת  
מענה לכמות הולכת  
וגדלה של נוסעים,  
רש"ת לא הגישה  
לרשויות התכנון  
בקשה לשינוי  
המגבלות הסביבתיות  
הקבועות בתמ"א 2/4

הביקורת העלתה כי למרות הצורך להתאים את תפעול המסלולים לתשתיות החדשות כדי לתת מענה לכמות הולכת וגדלה של נוסעים, רש"ת לא הגישה לרשויות התכנון בקשה לשינוי המגבלות הסביבתיות הקבועות בתמ"א 2/4.

משרד התחבורה ציין בתשובתו למשרד מבקר המדינה כי רת"א עוסקת רבות בצד האווירי של נתב"ג (נתיבי טיס, תבנית התפעול המבצעי של נתב"ג ועוד). כמו כן, חברת ייעוץ מחו"ל נשכרה על ידי משרד התחבורה, בין היתר כדי לבחון שיפור תהליכי הטיסה והתעבורה האווירית בנתב"ג והגדלת הקיבולת.

4. בישיבת מועצת הרשות ב-30.12.13 הודיע סמנכ"ל מבצעים, מר אודי בר עוז, כי בפברואר 2014 עם סיום פרויקט השדרוג, "לא ניתן יהיה לפתוח את מסלול 21-03 לנחיתות במרץ משום שתהליך אישור תהליכי הטיסה לא הסתיים". חברי מועצה טענו כלפי הנהלת רש"ת כי דבר השדרוג ידוע זה כמה שנים, ותכנון התהליכים לא טופל מבעוד מועד. הם הוסיפו כי הרשות שילמה לקבלנים בונס בגין הקדמת הביצוע, אולם התשלום עבור ההקדמה היה מיותר ולא תקין. יו"ר מועצת הרשות דאג, אמר שאי-הוספת טיסות ואי-מימוש תכניות משמעותם נזק כלכלי ופגיעה בביקושים, ולפיכך יש להשקיע מאמץ ולקדם את הטיפול בנושא מהר ככל האפשר.

למרות הצורך בשינוי תבנית התפעול המועדפת, מסקירת פרוטוקולים של ישיבות מועצת רש"ת שהתקיימו בשנים 2010-2015 עולה כי המועצה לא דנה בצורך ביצוע שינוי בתמ"א.

פרויקט שדרוג המסלולים הסתיים בפברואר 2014, כ-14 חודשים לאחר המועד המתוכנן, ומסלול 21-03 החל לפעול במאי 2014. הנהלת הרשות הסבירה למשרד מבקר המדינה בתשובתה מיולי 2016 כי יתרונות פרויקט שדרוג המסלולים משמעותיים, ללא קשר למגבלות הקיימות בתמ"א. בין היתר, פרויקט השדרוג הניב תועלת רבה הן בעצם הוספת מסלולי הסעה, רחבות חנייה, שיפורים טכנולוגיים שונים והגדלת מספר הטיסות. כמו כן, מסלול 21-03 מאפשר לתת מענה במצבי חירום, כאשר תנאי המזג האוויר בעייתיים ובעת השבתת מסלולים לצורכי תחזוקה.

טרם נעשו השינויים  
הדרושים בתמ"א,  
והשימוש במסלול 21  
והנחיתה מצפון עדיין  
מוגבלים ואינם נותנים  
מענה לצרכים  
העכשוויים

משרד מבקר המדינה מעיר כי טיפול רש"ת בהתאמת תבנית התפעול המועדפת היה לקוי. במועד סיום הביקורת, מרץ 2016, טרם נעשו השינויים הדרושים בתמ"א, והשימוש במסלול 21 והנחיתה מצפון עדיין מוגבלים ואינם נותנים מענה לצרכים העכשוויים<sup>13</sup>. פרויקט השדרוג, שהושקע בו כ-1 מיליארד ש"ח, מניב רק באופן חלקי את התועלות הצפויות.

## פעילות רש"ת לקבלת אישור לשימוש חורג מתמ"א 4/2

1. לפי הוראות סעיף 146 לחוק התכנון והבניה, התשכ"ה-1965, ועדה מקומית רשאית להתיר שימוש חורג מתכנית מתאר ארצית או מחוזית. בחוק מפורטים כמה תנאים הנוגעים למתן ההיתר לשימוש חורג ובכללם: ההיתר יינתן לתקופה מוגבלת מראש; ההיתר יינתן רק לאחר שפורסמה הודעה בעיתון על מהות הבקשה; התנגדויות לבקשה יתקבלו עד 15 יום מיום הפרסום; לקבלת אישור לשימוש חורג מתכנית מתאר ארצית או מחוזית יש לקבל את אישור המועצה הארצית; עוד נקבע בחוק כי לא יינתן היתר לשימוש חורג אם יש בכך "סטייה ניכרת" מהתכנית; למוסד התכנון יש שיקול דעת אם לאשר את התכנית גם אם החריגה היא בבחינת "סטייה ניכרת". תנאים אלה באים כדי לצמצם את הבקשות לשימוש חורג רק למקרים חריגים ונדירים. הנוהג המקובל לאישור בקשות החרגה מהתמ"א הוא: הגשת בקשה לשינוי תמ"א למוסדות התכנון, ובשלב שני בקשה להחרגה.

ביולי 2013, כשמונה חודשים לפני סיום עבודות השדרוג, הגישה רש"ת לוועדה המחוזית לתכנון ובנייה<sup>14</sup>, בקשה לשימוש חורג מהתמ"א שעיקרה המרת המגבלה הנוגעת למספר המנועים המותרים במגבלה של רעש. כמו כן, רש"ת ביקשה לאפשר נחיתות של עד חמישה מטוסים בעלי ארבעה מנועים ביממה על מסלול 21-03, וזאת לתקופת ניסיון קצובה של שלוש שנים שיהיה ניתן להאריכה בשנתיים נוספות. אם יוחלט בתוך תקופת הניסיון להמשיך ולהנחית מטוסים בעלי ארבעה מנועים על מסלול 21-03, תוגש למועצה הארצית לתכנון ובנייה בקשה לשינוי התמ"א. ב-15.9.14 דחתה הוועדה המחוזית את הבקשה בטענה כי "הנושא של משטר הנחיתות וההמראות בנמל התעופה בן גוריון הינו נושא רגיש - תכנונית וציבורית... מדובר בנושא מורכב המחייב הידרשות למכלול אינטרסים ושיקולים - תכנוניים, תחבורתיים, שיקולי סביבה, איכות חיים ועוד.

13 לעניין זה ראו אמירתו של בית המשפט העליון בהחלטה בע"מ 3139/15 קיבוץ בארות יצחק נ' מנהל רשות התעופה האזרחית (פורסם במאגר ממוחשב, 20.3.16): "דומה כי נכון מאוד עושה המועצה הארצית לתכנון ובנייה בבואה לעדכן את תמ"א 2/4; חלפו כ-19 שנה מאז אושרה התמ"א הנוכחית, ומשמעות הדבר עולם אחר, פשוטו כמשמעו מבחינות רבות, בודאי בתחום התעבורה למינהו, ואין הדבר צריך ראיות הרבה. על כן הצורך בעדכון התמ"א אינו יכול להיות שנוי במחלוקת".

14 נמל תעופה בן גוריון הוא שטח במחוז שאינו כלול בשום מרחב תכנון מקומי. לפי סעיף 12(א) לחוק התכנון והבניה נקבע כי כל שטח במחוז שאינו מרחב תכנון מקומי, יהיה אף הוא מרחב תכנון מקומי, ולוועדה המחוזית יהיו הסמכויות שהיו לוועדה מקומית אילו הוכרז השטח מרחב תכנון מקומי.

על רקע זה, סבורה הוועדה כי שינוי של תבנית התפעול שנקבעה בתמ"א מחייב הליך של תיקון התמ"א ואין מקום לעשות זאת במסגרת הליך של שימוש חורג. הוועדה מצרה על כך שרשות שדות התעופה לא נערכה מבעוד מועד להליכי תיקון התמ"א שכן הליך שדרוג המסלולים נמשך מספר שנים ונראה כי ניתן היה להיערך לכך מראש.

ב-7.8.14 דנה הוועדה הציבורית בהמלצות לשינויים בתבנית התפעול. הוועדה החליטה להקים ועדת משנה בין-משרדית לקביעת תבנית התפעול המומלצת, אשר תורכב מנציגי משרדי האוצר, הכלכלה, התחבורה והגנת הסביבה.

ב-27.11.14 שמעה ועדת המשנה הבין-משרדית את עמדות שר התיירות ד"ר עוזי לנדאו, משרד הכלכלה, רש"ת, רת"א, המשרד להגנת הסביבה וחברת אל על. ב-25.12.14 החליטה הוועדה הציבורית כי לנוכח העמדות שהושמעו בוועדת המשנה הבין-משרדית, התרשמותה היא כי על גיבוש ההמלצה וההכרעה להיות בידי הדרגים המדיניים, לנוכח השפעת ההחלטה בעניין זה על תקציב המדינה ועל מדיניותה הבין-לאומית והארצית של הממשלה. עוד החליטה הוועדה הציבורית להמליץ לפני רת"א ורש"ת לעדכן את תבנית התפעול, תוך מתן משקל לנושאים האלה: א. התאמה למגבלות הבנייה הקבועות בתשריט 3 לתמ"א; ב. הפחתת נחיתות הלילה על מסלול 12; ג. בחינת האפשרות להפחתה של נחיתות לילה על כל המסלולים.

רש"ת הגישה ערר לוועדת המשנה לעררים של המועצה הארצית אשר נדחה בפברואר 2015. עם זאת, במסגרת ההחלטה האמורה נקבע עוד כי "ככל שאכן יוכן תיקון לתמ"א, וכחלק מתהליך זה, רש"ת תהא רשאית להגיש בקשה לקבלת היתר לשימוש חורג לתקופה ניסיונית קצרה, בת מספר חודשים, לצורך בחינת השלכות השינוי על ההיבטים התפעוליים והבטיחותיים מצד אחד ועל ההיבטים הסביבתיים, בראשם סוגיית הרעש, כפי שתיממד, מצד אחר. כל זאת, כדי שהנתונים שיעמדו בפני המועצה הארצית במסגרת תיקון התמ"א יהיו אמפיריים ומבוססים ככל שניתן". רש"ת הגישה באפריל 2015 לבית המשפט לעניינים מינהליים עתירה נגד דחיית בקשתה לשימוש חורג<sup>15</sup>. בהחלטתו שניתנה בדיון מיום 29.11.15 אמר בית המשפט כי "אני סבור כי בנסיבות המיוחדות של תיק זה, היה נכון מטעם מנהל התכנון לשקול בכובד ראש את בקשת העותרת [רש"ת] לשנות את התמ"א. אין מדובר בתכנית רגילה, אלא בתכנית מיוחדת בכל היבטיה וברור שהשינוי המבוקש בעתירה זו, עניינו שינוי תכנוני, שעל גורמי התכנון לתת את הדעת עליו האם יש בנסיבות העניין מקום להיעתר לבקשה לתיקון, ואם לא, ובעניינו, הגורם המוסמך והנכון לענות על שאלה זו, הוא מנהל התכנון שבמועצה הארצית. לאור האמור לעיל, יפנה ב"כ העותרים בתוך 21 יום מהיום למינהל התכנון, בבקשה לתיקון התמ"א... ככל שהבקשה תתקבל, תתייר העתירה".

הדרך שבה פעלה הנהלת רש"ת, בצורה של בקשת החרגה לפני הגשת בקשה לשינוי התמ"א, מנעה הסדרה שתתאים את תפעול המסלולים לפוטנציאל שלהם לאחר השדרוג. לדעת משרד מבקר המדינה, העיכוב בפניה לשימוש חורג מנע מהרשות למצוא פתרון מעשי לשימוש במסלולים המשודרגים עם סיום הקמתם.

2. פסק הדין של בית המשפט העליון בערעור<sup>16</sup> ניתן בספטמבר 2015. בית המשפט קיבל חלקית את ערעורן של רש"ת ושל כמה ועדות מקומיות לתכנון ובנייה בעניין פיצוי שישולם לבעלי הנכסים שערכם ירד בעקבות הרחבת פעילות נתב"ג ועלייה במפלס הרעש. פסק דינו של בית המשפט העליון הקטין בסכומים ניכרים את חשיפת הרשות לתביעות.

בהמשך, בישיבת המועצה באוקטובר 2015 נדונה תכנית אסטרטגית לפיתוח נתב"ג - לשנים 2020-2030. בדיון הוצגה סקירה משפטית בנוגע למגבלות שנקבעו בתמ"א על פיתוח נתב"ג. עוד הועלה בדיון, כי אמנם בעקבות שדרוג המסלולים ניתן להגדיל את תנועת הנוסעים ליותר מ-25 מיליון בשנה, ואולם הדבר מותנה בתיקון תמ"א 2/4 והתאמתו לתבנית התפעול המועדפת של נחיתות על מסלול 03-21 לרבות הסרת המגבלה על נחיתת מטוסים בעלי ארבעה מנועים. בעקבות סקירה זו אמר חבר מועצה כי "הדברים היו צריכים להיאמר טרם ההחלטה על פרויקט מערך המסלולים החדש" והדגיש כי "פתיחת התמ"א היא הבסיס לכל תכנית עתידית ויש להתמודד עם העניין".

בנובמבר 2015 פנתה הנהלת רש"ת למועצת רש"ת לאישור בקשה לשינוי התמ"א. בדיון שהתקיים בעקבות הפניה צוין כי צוות הרשות, המורכב מסמנכ"ל מבצעים, נציגי הלשכה המשפטית, אגף תכנון, חטיבת המסחר ונציגי נתב"ג, פעל לקידום התמ"א. מסקנות הצוות היו כי החסם העיקרי העומד בפני מימוש התכנית האסטרטגית של נתב"ג הוא מגבלות התפעול האווירי בתמ"א, וכי לצורך הנעת תכנית השדרוג (שבוצע כאמור בשנים 2010-2014) נדרשים אישור מנכ"ל רש"ת מר יעקב גנות ואישור המועצה, והגשת התכנית לשינוי התמ"א לאישור ועדת התשתיות הלאומיות (להלן - ות"ל).

חבר מועצה העלה בדיון זה את הצורך להדגיש לפני הוועדה כי לא ניתן להפעיל את מסלול 03-21 בשל מגבלות התמ"א. כמו כן, הוצגו מגבלות התמ"א ומגבלות הנובעות מהרגולציה שהן לילה אקוסטי<sup>17</sup>, החלטות בית המשפט העליון ותבנית התפעול, ומגבלות החלות על מסלול 03-21 לפי הנחיות מינהל רת"א.

בתחילת פברואר 2016 הודיעה רש"ת למנהל התכנון במשרד האוצר כי היא מכינה בקשה לעריכת שינוי בתמ"א.

16 ע"מ 683/13 רשות שדות התעופה נ' טוויטו (פורסם במאגר ממוחשב, 3.9.15).

17 איסור המראות בין 01:40 בלילה לבין 5:30 בבוקר.


  
 הנהלת רש"ת לא
   
 טיפלה כראוי בצד
   
 התעופתי של השדרוג
   
 ולא פעלה לביצוע
   
 שינוי סטטוטורי וכך
   
 נותר בעינו
   
 הקונפליקט הבטיחותי
   
 שמביא להקטנת
   
 הקיבולת של
   
 המסלולים

במהלך כל שנות פרויקט השדרוג, הנהלת רש"ת לא טיפלה כראוי בצד התעופתי של השדרוג ולא פעלה לביצוע שינוי סטטוטורי. ההחלטה על עיכוב הגשת הבקשה לשינוי התמ"א מונע את תפעול נתב"ג על פי תבנית התפעול הבטיחותית של V פתוח, שלא בהתאם לתכנון ולייעוד של ההשקעה שבוצעה, וכך נותר בעינו הקונפליקט הבטיחותי שמביא להקטנת הקיבולת של המסלולים.

בתשובת רש"ת למבקר המדינה ציין היועץ המשפטי של רש"ת, כי "רש"ת פועלת בימים אלה לתיקון הוראות תמ"א 4/2 על מנת להסיר את כל המגבלות ולאפשר עמידה ביעדים האסטרטגיים של רשות שדות התעופה, בהיעדר שדה משלים למדינת ישראל". עוד ציין היועץ המשפטי כי "רש"ת עשתה כמיטב יכולתה על מנת לאפשר נחיתת מטוסים בעלי ארבעה מנועים על מסלול 21-03, כשהיא עושה שימוש בכלי שנתן בידיה המחוקק, וכשהיא מנסה לדחוק בכל הגורמים הרלוונטיים לקדם את הנושא בטרם סיום הפרויקט".

## תוצאות שליליות מפעילות נתב"ג במבנה התפעולי הנוכחי

שדרוג המסלולים נועד לאפשר לרש"ת לנקוט חלופות חדשות לתפעול התנועה האווירית בנתב"ג. תבנית התפעול של נמל התעופה מותנית במגבלות השונות החלות על הפעלת נתב"ג, בעיקר מגבלות שמציבה תמ"א 2/4. ללא שינוי התמ"א, פעילות נתב"ג מוגבלת וגורמת נזקים - בטיחותיים, סביבתיים, כלכליים ותפעוליים - כמפורט להלן.

### בעיות בטיחות

בדיון שהתקיים בפברואר 2012 ציין מנהל רת"א כי "השימוש במסלול 21-03 לנחיתות ותפעול בתבנית ה-V הפתוחה הינו צורך בטיחותי". בישיבת מועצה ב-30.12.13 ציין מנהל נתב"ג כי המשך התפעול לפי התבנית הקיימת יותיר את הבעיה הבטיחותית בין המראות לנחיתות ולכן לא תתאפשר הגדלת קיבולת המסלולים. עוד קבל מנהל נתב"ג על המשך העבודה על פי תבנית התפעול הקודמת אף על פי ש"החלטת המועצה לצאת לפרויקט שדרוג המסלולים נבעה בעיקרה לצורך ביטול הקונפליקט המובנה הקיים בין מטוסים נוחתים למטוסים ממריאים".



מגבלת הנחיתה  
במסלול 21-03  
למטוסים של עד  
שלושה מנועים לא  
הייתה רלוונטית  
בשנים האחרונות וזאת  
משום שהמטוסים  
בטיסות הבין-לאומיות  
הממריאים ונוחתים  
בנתב"ג מצוידים  
במנועים שקטים

הביקורת העלתה כי כבר בסוף דצמבר 2013 ציין מנהל נתב"ג כי ללא שינוי סטטוטורי, הקונפליקט המובנה בין מטוסים נוחתים לממריאים ימשיך להתקיים, ולא ייתן פתרון לבעיות הבטיחות הקיימות בתבנית התפעול הקיים. משרד מבקר המדינה מעיר כי העיכוב בשינוי הסטטוטורי אינו מאפשר לרשות להשיג במלואו את אחד היעדים העיקריים של שדרוג המסלולים, קרי שיפור הבטיחות.

## בעיית הרעש

1. מפת רעש המטוסים ומגבלות הנחיתה כפי שנקבעו בתמ"א 2/4 ב-1997 הייתה מבוססת על מטוסים מדגמים מיושנים ולפי דברי מומחים מרש"ת רת"א והמשרד לאיכות הסביבה כבר ב-1997 לא הייתה רלוונטית. יתר על כן, כיום כמעט כל חברות התעופה הסדירות וחברות טיסות השכר הטסות לישראל וממנה מפעילות רק מטוסים המופעלים בשני מנועים, שרמת הרעש שלהם נמוכה בהרבה מרמת הרעש של המטוסים שעליהם התבססה התמ"א. רק שתי חברות תעופה ישראליות ממשיכות להפעיל מטוסים בעלי ארבעה מנועים. לדעת מומחי רש"ת ורת"א, הגבלת נחיתת מטוסים בעלי ארבעה מנועים על מסלול 21-03 אינה רלוונטית כלל זה שנים.

מבירור שערכה הביקורת בפברואר 2016 במשרד להגנת הסביבה עולה כי מגבלת הנחיתה במסלול 21-03 למטוסים של עד שלושה מנועים לא הייתה רלוונטית בשנים האחרונות וזאת משום שהמטוסים בטיסות הבין-לאומיות הממריאים ונוחתים בנתב"ג מצוידים במנועים שקטים, כלומר רמת הרעש של מטוס בעל ארבעה מנועים נמוכה מרמת הרעש של מטוס בעל שני מנועים שנעשה בו שימוש בשנות ה-80. לכן, לטענת המשרד להגנת הסביבה, יש להחליף את מגבלת הנחיתה לרמת רעש ב-Ldn<sup>18</sup> כפי שנמדד על ידי משרד הגנת הסביבה במקומות אחרים המועדים לרעש חזק.

פרופ' סטיליאן גלבר, ראש אגף מניעת רעש וקרינה במשרד להגנת הסביבה (להלן - מנהל אגף מניעת רעש), הבהיר במכתבו לוועדה המחוזית לתכנון ובנייה מ-22.6.14 כי "ההגבלות שהוטלו בתמ"א 2/4 על נחיתת מטוסים בעלי ארבעה מנועים על מסלול 21-03 נבעו מכך שמגבלה זו, שנקבעה עוד בהמלצות ועדת 'ברובנדר' משנת 1986, התבססה על העובדה שבאותה העת מטוסים בעלי ארבעה מנועים היו רועשים הרבה יותר מאשר מטוסים בעלי פחות מנועים. מצב דברים זה השתנה כליל מאז ועד היום. כיום, אין עוד קורלציה בין מספר המנועים לבין חתימת הרעש של המטוסים הנושאים אותם והדבר מובהק אף יותר כשמדובר על מטוסים נוחתים. ניתן למצוא מטוסים בעלי ארבעה מנועים רועשים הרבה פחות ממטוסים בעלי מספר מנועים קטן יותר".

18 מפלס רעש יום לילה ממוצע שנתי (day-night average sound level), המהווה סולם תקני מחייב לקביעת החשיפה לרעש.

ממסמכים שאסף צוות הביקורת ומבירורים עם מומחים ברש"ת, ברת"א ובמשרד הפנים עולה כי היקף התנועה של מטוסי נוסעים בעלי יותר משלושה מנועים ירד בשיעור ניכר מכ-25% מכלל התנועה במועד אישור תמ"א 2/4 לכ-4% כיום. עוד כ-2% מהתנועה בנתב"ג של מטוסים בעלי יותר משלושה מנועים הם של מטוסי מטען ומטוסים השייכים לפעילות התעשייה הצבאית ולתנועות של צבאות זרים. מטוסי הבואינג 707-320, שהיו המטוסים הרועשים ביותר בנתב"ג והיו בשימוש נרחב בחיל האוויר, נעלמו למעשה מנתב"ג בשנת 2008, לאחר שבסיס חיל האוויר שהיה במקום הועתק לנגב. מטוסי הג'מבו מדגם בואינג 747-200, שהיו נפוצים ופעלו בטיסות סדירות בתקופה זו, אינם משמשים עוד בצי מטוסי הנוסעים המסחריים לנתב"ג. האפשרות להנחית על מסלול 21-03 מטוסים אזרחיים שהם שקטים יותר אינה פוגעת אפוא בתושבי המושבים הסמוכים לנמל התעופה לעומת המצב שהיה בעת שבסיס חיל האוויר פעל במקום.

מבירור שערך משרד מבקר המדינה במשרד להגנת הסביבה ובמינהל התכנון עולה, כי עוצמת הרעש ממטוסים צבאיים סביב שדות תעופה צבאיים לא נמדדה. משכך, ובשל היעדר נתונים על עוצמת הרעש שהייתה בעת שבסיס חיל האוויר פעל בנתב"ג, אין אפשרות לערוך השוואה בין חשיפתם של יישובי האזור לרעש לפני סגירתו לבין חשיפתם לרעש לפי תבניות תפעול חדשות כדי לוודא שמצבם לא יורע.

המשרד להגנת הסביבה ציין בתשובתו למשרד מבקר המדינה מ-18.5.16 כי "עוצמת הרעש ממטוסים צבאיים סביב שדות תעופה צבאיים נמדדת מידי תקופה באמצעות מערכת ניטור שאינה קבועה ומוקמת באופן זמני (פחות משנה) סביב שדה התעופה. יחד עם זאת, מערכת זו לא הותקנה אף פעם סביב בסיס חיל האוויר שפעל בנתב"ג. לכן סביב שדה תעופה זה לא נמדדו עוצמות הרעש ממטוסים".

2. ב-10.6.12 התקיים אצל מנהל רת"א דאז, מר גיורא רום, דיון בנושא תבנית התפעול בנתב"ג בתום פרויקט שדרוג המסלולים, בהשתתפות נציגים מרת"א, מרש"ת, ובראשם סמנכ"ל מבצעים, ומהמשרד להגנת הסביבה. בדיון טען מנהל אגף מניעת רעש "שאחת המטרות המרכזיות של התמ"א הינה, בין היתר, לחלק את הרעש בין ת"א והישובים המערביים לאזורים מצפון לנתב"ג... ממליץ לאפשר ניצול טוב ויעיל של מסלול 21-03 על מנת להוריד את החריגה באצבע המערבית והסטת רעש צפונה, למקומות בהם יש 'רזרבת רעש' גדולה לפי תשריט הרעש". עוד ציין כי "רמת הרעש אליה יהיו חשופים התושבים שמתחת לנתיב הצפוני לאחר הפעלת נתב"ג על פי הוראות רת"א, תהיה נמוכה מזו שהתמ"א מאפשרת על פי תשריט 3". מנהל האגף ציין במכתבו ליו"ר הוועדה הציבורית שהוקמה לפי תמ"א 2/4 מ-23.12.14 כי בפועל, החל משנת 2005, החשיפה של תושבי דרום תל אביב חורגת מן החשיפה המירבית המתוכננת במפת הרעש, מאחר שלמעשה 36% מן הנחיתות הן בשמונה השעות של הלילה, מהשעה 22:00 עד השעה 6:00. לפי דעתו יש להחליף את המגבלה הקשורה למספר המנועים במגבלה בעניין הרעש שמייצרים המטוסים.

חריגות ברעש מעל  
אזורי דרום תל-אביב  
ואור יהודה החלו כבר  
ב-2005. הרשות  
ורת"א לא פעלו  
במהלך השנים  
להקטין את הרעש  
העודף באזורים  
שבהם הייתה חריגה  
מתשריט הרעש

מעמדת מנהל רת"א בנושא קביעת תבנית תפעול חדשה ב-2013 עולה כי "מבחינה סביבתית, פיזור הרעש הינו תוצאה רצויה, תחת הכבדה על אוכלוסייה ספציפית. כמו כן נחיתות על מסלול 21-03 כרוכות בהפרעה לכמות אוכלוסייה קטנה מהותית מאשר נחיתות על מסלול 12".

בית המשפט העליון התבטא ביחס לתופעה זו בהקשר של מטרד הרעש שנגרם מהטיסות וזיהה את התופעה של NIMBY (Not in my back yard), קרי רצון עקרוני של הכול בפיתוחים מודרניים מתקדמים מסוגים שונים - כמו טיסות ככל הניתן- אך "שלא אני אפגע מהם יפגעו אחרים"<sup>19</sup>.

על פי מסמכי רת"א, הותרת מסלול 12 כמסלול נחיתה עיקרי גורמת סבל רב למאות אלפי תושבי השכונות של דרום תל-אביב ותושבי אור יהודה. יצוין כי ממסמך זה עולה שהחריגות ברעש ממטוסים מעל דרום תל-אביב קיימות כבר שנים רבות, והחלו עוד לפני ההחלטה על שדרוג המסלולים.

הרשות ציינה בתשובתה מיולי 2016 כי אחד מהשיקולים לסלילת מסלול 21 הינו חלוקת עומס הרעש בין תל אביב ליישובי צפון נתב"ג. היא הוסיפה כי במהלך פרויקט השדרוג החריגות פסקו כתוצאה מהפניית נחיתות למסלולים חלופיים.

מהביקורת עולה כי חריגות ברעש מעל אזורי דרום תל-אביב ואור יהודה החלו כבר ב-2005. אולם, אף על פי שהתופעה ידועה כבר יותר מעשר שנים, הרשות ורת"א לא פעלו במהלך השנים לשינוי פעילות התעופה כדי להקטין את הרעש העודף באזורים שבהם הייתה חריגה מתשריט הרעש.

3. בפברואר 2012 החלו הדיונים בין רת"א, רש"ת והמשרד להגנת הסביבה בנושא שינוי תבנית התפעול של המסלולים לאחר גמר השדרוג. בדיון ציין מנהל רת"א כי השימוש במסלול 21-03 תואם את ההוראות הסביבתיות של התמ"א ושל תשריט הרעש, שלפיהן יש לנהל בצורה נכונה יותר את הרעש ולחלק אותו בין יישובי עוטף נתב"ג. עוד סיכם כי יהיה צורך לקבוע ספי רעש<sup>20</sup> בנקודות חדשות הרלוונטיות לנתיב הנחיתה החדש על מסלול 21-03.

מכוח סמכותו בחוק הטיס<sup>21</sup> פרסם מנהל רת"א ב-20.1.14 את החלטתו בדבר תבנית התפעול המבצעי של נתב"ג לאחר גמר שדרוג המסלולים, בהתאם למגבלות התמ"א הקיימות. תבנית התפעול המבצעי לנתב"ג כללה את העקרונות שלהלן: (א) המסלול המועדף לנחיתות יהיה מסלול 12 (ממערב למזרח); (ב) נחיתה על מסלול 21-03 תותר בקרות אחד או יותר מהאילוצים האלה: תנאי מזג אוויר קשים או עומס תנועות שעתי גבוה; (ג) הגבלת נחיתות

19 ע"מ 3139/15 קיבוץ בארות יצחק נ' מנהל רשות התעופה האזרחית (פורסם במאגר ממוחשב, 20.3.16)

20 גבולות לעוצמות רעש מירביים.

21 סעיף 82 לחוק הטיס מסמך את מנהל רת"א לקבוע הוראות לגבי השימושים במרחב הפיקוח התעופתי של ישראל, במטרה להבטיח את בטיחות התעבורה האווירית, סדירותה ועילותה, ובמטרה להגן על שלום הציבור והסביבה, ובכלל זה להורות בקשר לשאלות של המראות ונחיתות בשדה התעופה.

על מסלול 21-03 בלילה (בשעות 22:30 עד 06:30) ובימי שבת ובחגי ישראל. שיעור הנחיות על מסלול 21-03 לא יעלה על 40% מכלל הנחיות בנתב"ג בפועל. בעקבות ההחלטה הגישו מרבית תושבי היישובים הסובבים את נתב"ג חמש עתירות מינהליות בדבר תבנית התפעול המבצעי של נתב"ג לאחר גמר מיום שדרוג התשתיות שנדונו במאחד<sup>22</sup>. ב-29.3.15 העתירות נדחו. הוגש ערעור על פסק הדין בגדרו נדחו חמש העתירות לבית המשפט העליון. לקראת הדיון בבית המשפט העליון נמסר מטעם רת"א כי המועצה הארצית לתכנון ובניה החליטה על הכנת תכנית לעדכון תמ"א 2/4 על ידי תכנית חדשה - תמ"א 2/4/3 שתכלול גם את תבנית התפעול. בעקבות האמור, בית המשפט העליון, בהחלטת ביניים מיום 20.3.16<sup>23</sup> הורה לרת"א לעדכן בתוך שלושה חודשים בנוגע להתקדמות בטיפול בתכנית המתאר החדשה.

משרד התחבורה ציין בתשובתו למשרד מבקר המדינה כי "עמדת גורמי המקצוע הינה כי התמ"א לא צריכה לקבוע הוראות תפעוליות בכלל".

בישיבת מועצת רש"ת ב-16.11.15 ציין סמנכ"ל מבצעים ברש"ת כי בשנת 2014 הייתה חריגה בק"מ אחד ברעש המצטבר באזור דרום ת"א מתשריט הרעש, ובשנת 2015 החריגה צפויה להיות גדולה יותר. הוא הוסיף כי לחריגה מתשריט הרעש יש משמעות ציבוריות. חריגה מתמשכת לאורך זמן וללא ביצוע תיקונים עשויה לגרום תביעות. עוד ציין כי אין התאמה בין הוראות פרק ט' (הפרק הסביבתי) של התמ"א לבין הוראות תשריט הרעש.

בהיעדר היתר לשימוש חורג, תבנית התפעול הקיימת, הנובעת ממגבלות התמ"א, אינה מאפשרת ניצול מיטבי של המסלולים המשודרגים ומותרת את בעיית הרעש ללא פתרון מלא. לדעת משרד מבקר המדינה, פתרון בעיית הרעש מחייב שינוי תמ"א בהקדם.

## בעיות כלכליות ותפעוליות

על פי תבנית התפעול הקיימת, בשעות הפעילות המותרות יש 24 תנועות של מטוסים בשעה. לפי מסמכי רש"ת, אם פעילות הנמל תבוצע על פי בקשתה, יהיה אפשר לבצע כ-50 תנועות בשעה, כמעט כפול מהקיבולת היום, דבר שיאפשר להגדיל את היצע הטיסות לשוק התיירותי ולהגביר את התחרות בין חברות התעופה, ואף יפחית את מחירי הטיסות. המגבלה האמורה, שנקבעה לפני כ-20 שנה ולדעת אנשי תכנון ברש"ת היא שרירותית, עלולה להביא לפגיעה בתיירות הנכנסת ובתושבי המדינה המעוניינים לטוס לחו"ל, לחוסר ניצול משאבי נמל התעופה ולפגיעה כלכלית בהיבטים רבים.

22 עת"מ (מינהלי מרכז) 4555-04-14 **קיבוץ בארות יצחק נ' מנהל רשות התעופה האזרחית** (פורסם במאגר ממוחשב, 29.3.15).

23 עת"מ 3139/15 **קיבוץ בארות יצחק נ' מנהל רשות התעופה האזרחית** (פורסם במאגר ממוחשב, 20.3.16).

המגבלות על שימוש  
המסלולים פוגעות לא  
רק בפעילות האווירית  
של נתב"ג אלא גם  
עלולות לפגוע ביישום  
מדיניות הממשלה  
בדבר "שמים  
פתוחים", ובעקיפין  
בכלכלת המדינה

ואכן, רש"ת מסרה כי בוועידות הבין-לאומיות החצי-שנתיות שבהן מתוכננים לוחות הטיסות, היא נאלצת לדחות חלק מן הבקשות לנחיתות והמראות, עקב תבנית התפעול המגבילה. לדוגמה, מספר התנועות המבוקשות לנתב"ג לקיץ 2016 היה 87,254. עוד הסבירה לטענת רש"ת, כי תבנית התפעול הקיימת הביאה לדחיית בקשות לכ-1,000 תנועות בעונה זו.

מצבה הגיאופוליטי הייחודי של מדינת ישראל גורם לכך שמבחינת התעופה וקשרי התובלה האווירית הבין-לאומית שלה היא מוגדרת מדינת "קצה", דהיינו מדינה הנמצאת בקצה נתיבי הטיסות המסחריות הבין-לאומיות הפועלות אליה וממנה. משך הטיסה מישראל לאירופה, העומד על כארבע שעות בממוצע, מכתוב המראה מישראל בשעות הבוקר המוקדמות. האינטרס של חברות התעופה הוא לנצל את המטוס ולצמצם ככל האפשר את זמן שהייתו על הקרקע. לכן, חלק ניכר מחברות התעופה הזרות הטסות לישראל מעדיפות לנחות בשעות הלילה ולהמריא לאירופה בשעות הבוקר המוקדמות.

הסכם "שמים פתוחים" הוא הסכם בין שתי מדינות או יותר בתחום התעופה האזרחית המשחרר את השוק ממכסות ומחסמי סחר. ב-21 באפריל 2013 אישרה הממשלה את הסכם "שמים פתוחים" בין ישראל והאיחוד האירופי. לפי ההסכם תתווספנה מדי שנה 7 טיסות שבועיות מישראל לכל יעד באירופה. לאחר 5 שנים תוכלנה חברות אירופאיות לטוס לישראל מכל שדה תעופה באירופה.

עולה אפוא, כי המגבלות על שימוש המסלולים פוגעות לא רק בפעילות האווירית של נתב"ג אלא גם עלולות לפגוע ביישום מדיניות הממשלה בדבר "שמים פתוחים", ובעקיפין בכלכלת המדינה.

משרד התחבורה ציין בתשובתו למשרד מבקר המדינה כי "משרד התחבורה (רת"א) בתיאום עם מנהל התכנון הצליחו להביא להחלטה של המועצה הארצית לתכנון ולבניה שמנחה את מנהל התכנון להוביל צוות עורכים לעדכון התמ"א בדגש על עדכון תבנית התפעול בתמ"א. רת"א ורש"ת חברות בצוות העורכים שהתחיל להיפגש והכוונה היא לקדם עדכון הנוגע לתבנית התפעול בלו"ז מהיר כדי לפתור את הבעיות המוצגות בדו"ח באשר לניצול מיטבי של מערך המסלולים בנתב"ג לצורך שיפור הבטיחות והקיבולת".

משרד מבקר המדינה רואה חשיבות רבה בהחלטה זו, ובכך שהגורמים הרלוונטיים האמורים יירתמו לפעול לקידום מהיר של השינויים הנדרשים בתמ"א. כל זאת כדי למזער את הסיכונים הבטיחותיים, להביא לפיזור שוויוני ככל האפשר של בעיית הרעש, ולהגדיל את הפעילות התעופתית בנתב"ג.

## הקמת שדה תעופה משלים לנתב"ג

בהחלטת המועצה הארצית<sup>24</sup> מ-28.1.97, שבה המליצה בפני הממשלה על אישור תמ"א 2/4, צוין כי המועצה רואה בתכנית המוגשת לאישור הממשלה ובמתן הוראה להקמת שדה תעופה משלים בדרום הארץ, בלוח זמנים קצר לתכנון - כמקשה אחת. עוד צוין "כי המועצה הארצית, לאחר שכבר אימצה את המלצות ועדת המשנה, והורתה על הכנת תכנית מתאר ארצית לשדה בין-לאומי משלים, מבקשת מעורכי התכנית לקדם נושא זה ולהציג בתוך 90 יום לוח זמנים צפוי ואבני דרך עד להגשת התכנית למועצה בתוך 18 חודש". הממשלה אישרה את תמ"א 2/4 כולל המלצות המועצה הארצית להקמת שדה תעופה משלים לנתב"ג ב-30.7.97.<sup>25</sup>

בספטמבר 2007 מינה שר התחבורה דאז ועדה ציבורית לבחינת נושא הכנת תכנית אב לשדות תעופה בישראל<sup>26</sup>. ליו"ר הוועדה מונה אלוף (במילואים) הרצל בודינגר, מפקד חיל האוויר לשעבר, וחבריה היו נציגי ציבור ונציגים של מערכת הביטחון, משרדי התחבורה, האוצר והפנים ורש"ת (להלן - ועדת בודינגר). הוועדה התבקשה לגבש תכנית והמלצות למדיניות פיתוח שדות תעופה לטיסות בין-לאומיות ופנים-ארציות ולתעופה כללית ל-50 השנים הבאות, ולהביא בחשבון את מגוון האינטרסים של המערכת הביטחונית והמערכת האזרחית. בין המלצות הוועדה - לנצל באופן מיטבי את התשתית בנתב"ג באמצעות הארכת מסלול 03-21, ולפתור את בעיית העומס בנתב"ג באמצעות הקמת שדה תעופה בין-לאומי נוסף בישראל; לקדם תכנית מפורטת להכשרת שדה תעופה בין-לאומי אזורי מדרגה 2<sup>27</sup> בצפון הארץ; להוסיף אתר השוכן ליד נתיבות - צקלג 2 - לתמ"א 28<sup>28</sup> כדי לשמר את האפשרות להקים בו בעתיד שדה תעופה משלים לנתב"ג. בעקבות המלצות ועדת בודינגר, שהוגשו בפברואר 2009, הגיש שר התחבורה דאז לממשלה הצעת מחליטים - לאשר את הקמתו של שדה תעופה משלים בנבטים. אולם מערכת הביטחון הביעה התנגדות מפאת הקשיים שייגרמו מפעילות אזרחית שתתקיים בד בבד עם הפעילות הצבאית, וההצעה לא אושרה.

בהחלטת ממשלה מס' 4463 מיום 1.2.09 הוטל על שר התחבורה דאז מר שאול מופז (להלן - שר התחבורה דאז) למנות צוותי היגוי משותפים למשרדי התחבורה, האוצר, הפנים, ומערכת הביטחון לעניין קידום זמינותם של שדות תעופה, ונקבע כי צוותי ההיגוי ישלימו את עבודתם בתוך שלושה חודשים. מדובר בשדה תעופה בין-לאומי אזורי משלים לנתב"ג באזור מגידו; שדה תעופה בין-לאומי נוסף במרחב הנגב והיתכנות לשדה תעופה על אי בים התיכון, בהתאם להחלטת המועצה הארצית.

מנכ"ל רש"ת ציין בישיבת מועצת הרשות ב-31.10.13 כי "בבחינה שערך מול משרד התחבורה בעניין שדה תעופה משלים, והצעת המחליטים שהונחה בפני הממשלה, הובהר שאין סיכוי כלל להפעלת שדה התעופה בנבטים כשדה משלים ואף אין

24 החלטת המועצה הארצית לתכנון ובניה מס' 97-18 מ-28.1.97.

25 החלטת ממשלה מס' 2408 (פ/ש/15) מתאריך 31.7.97.

26 ראו בעניין זה מבקר המדינה, **בטיחות התעופה האזרחית** (2010).

27 שדה תעופה לטיסות שכר בין-לאומיות.

28 תכנית מתאר ארצית לתפרושת שדות תעופה שאישרה הממשלה במאי 2000.



למרות החלטת  
הממשלה משנת  
1997, רק בתחילת  
שנת 2015 נקבע  
מקום לשדה משלים  
ברמת דוד וזאת  
למרות החשיבות  
הרבה של שדה כזה  
הן מהבחינה  
הביטחונית, הן  
מבחינת קיבולת  
נתב"ג

בכוונת רה"מ להביא מחדש את הצעת המחליטים בפני הממשלה. יחד עם זאת, הועלתה כוונה לבחון בעתיד את חלופת שדה בים אשר נבדקה בעבר ונפסלה".

בדיון במועצת רש"ת ב-28.8.14 ציין יו"ר המועצה דאז כי על הרשות לעסוק בנושא שדה תעופה משלים, אשר במהלך מבצע "צוק איתן" הפך לנושא חשוב מהסיבה האסטרטגית-ביטחונית; לא ייתכן שמדינת ישראל תישען על נמל תעופה בין-לאומי אחד בלבד. הצורך בשדה תעופה משלים אף הועלה לפני שר התחבורה מר ישראל כץ. באוקטובר 2014 התקבלה החלטת ממשלה<sup>29</sup> ובה הוחלט כי המיקום המועדף להקמת שדה תעופה משלים הוא במרחב בסיס "רמת דוד" והשטחים הסמוכים הנדרשים לשם הקמתו ותפעולו השוטף של השדה.

בדיון שנערך בתחילת 2015 ביקש שר התחבורה לקדם את תכנונו של שדה משלים ברמת דוד - אחת מהאפשרויות שהועלו בהחלטת הממשלה מ-2009 - והטיל את ריכוז עבודת המטה והתכנון על רש"ת ובכלל זה דיונים עם משרד הביטחון בנוגע להפעלת השדה כשדה צבאי ואזרחי. נושאי הפעלת השדה ומקורות התקציב לפרויקט ייבחנו בשלב מאוחר יותר, לאחר גיבוש פרוגרמה וקבלת הסכמה של חיל האוויר. ב-27.7.15 נדון במועצת רש"ת קידום תכנון שדה התעופה "גליל" ברמת דוד בעקבות בקשתו של שר התחבורה לקדם את הקמתו של שדה אזרחי ברמת דוד.

למרות החלטת הממשלה משנת 1997, לפיה יש לקדם הקמת שדה משלים לנתב"ג כמקשה אחת עם אישור התמ"א, רק בתחילת שנת 2015 כ-18 שנה לאחר ההחלטה נקבע מקום לשדה משלים ברמת דוד. זאת למרות החשיבות הרבה של שדה כזה הן מהבחינה הביטחונית, הן מבחינת קיבולת נתב"ג.

בתשובת משרד התחבורה מ-25.5.16 צוין כי בהתאם להחלטות הממשלה הוקמה ועדת היגוי בראשות שר התחבורה והבטיחות בדרכים שפועלת לקדם תכנון והקמה של השדה המשלים. עוד צוין כי משרד התחבורה התקשר בדצמבר 2015 עם חברת ייעוץ לקידום בדיקת היתכנות להקמת שדה תעופה בין-לאומי משלים ברמת דוד.

## סיכום

על מנת ליישם את המלצות ועדת לפידות, בעיקר מהסיבות הבטיחותיות והתפעוליות - כדי ליצור הפרדה בין מסלולי ההמראה למסלולי הנחיתה של מטוסים, וכדי להגדיל את מספר תנועות בנתב"ג מ-24 ל-50 בשעה - החליטה הנהלת רש"ת לשדרג את המסלולים בנתב"ג.

הביקורת העלתה כי הנהלת רש"ת לא פעלה לשינוי התמ"א והתאמתה לתכנית השדרוג לפני תחילת עבודות שדרוג המסלולים ולא במהלכן. רש"ת הגישה בקשה לשימוש חורג מהתמ"א רק ביולי 2013, סמוך לגמר השדרוג, אך בקשתה נדחתה. עד מועד סיום הביקורת, כשנתיים לאחר סיום פרויקט השדרוג שהושקעו בו כ-1 מיליארד ש"ח, לא מנוצל המסלול החדש בהתאם לתכנון. מצב זה מותיר בעיות רעש ואת הקונפליקט הבטיחותי, מגביל מאוד את מספר התנועות לשעה ואף גורם לרשות ולמדינה אובדן הכנסות עקב דחיית טיסות לארץ וממנה.

לדעת משרד מבקר המדינה, על רש"ת וכל הגורמים הרלוונטיים לפעול בהקדם לעדכון התמ"א כדי לשנות את המגבלות החלות על נתב"ג ולאפשר ניצול מירבי של המסלולים, תוך כדי שמירה על האיזון הראוי בין צרכי התעופה ובין צרכים אחרים, בעיקר בעניין הרעש. עדכון התמ"א עשוי לפתור את הקונפליקט הבטיחותי, להביא לפיזור שוויוני ככל האפשר של בעיית הרעש, ולהגדיל את הפעילות התעופתית בנתב"ג. זאת ועוד, על הממשלה לפעול לקידום תכנית ההקמה של השדה המשלים שייתן מענה לצרכים עתידיים של התעופה הבין-לאומית לישראל וממנה.