



## בית המשפט המחוזי מרכז-לוד בשבתו כבית-משפט לעניינים מנהליים

עת"מ 35408-09-22 עיריית הרצליה ואח' נ' רשות התעופה האזרחית ואח'

תיק חיצוני:

**בפני כבוד השופט דרור ארד-אילון**

**עותרים**  
 1. עיריית הרצליה  
 2. עיריית רעננה  
 3. מועצה מקומית כפר שמריהו

נגד

**משיבים**  
 1. רשות התעופה האזרחית  
 2. אגודת התעופה הכללית בישראל  
 3. מונאייר-בי"ס לטיסה, טיסות מסחריות השכרת מטוסים  
 4. פ.ג תעופה fina - בית ספר לטיסה מוניות אויר וטיסות כף  
 6. א.י.מ תעופה בע"מ (aim aviation) החכרת מטוסים לטיסות הטסת מטענים הטסת  
 7. אילון ארד תעופה (arad aviation) בי"ס לטיסה במסוקים טיסות תובלה צילומי או  
 8. ישראלפלייט תעופה לימודי טיס. טיסות היכרות, טייס ליום אחד

מטעם עותרות 1 ו-2 עו"ד אילון כץ  
 מטעם עותרת 3 עו"ד אבנר (נרי) ירקוני  
 מטעם משיבה 1 ליפז סרוסי-דותן  
 מטעם משיבה 2 עו"ד נתנאל פרץ

### פסק דין

1. עיריית הרצליה, עיריית רעננה והמועצה המקומית כפר שמריהו, שבסמיכות לבתי מגורים של תושביהן, שבשטח השיפוט של עיריית הרצליה ושל המועצה המקומית כפר שמריהו, מצוי שדה תעופה אזרחי, עתרו לבית המשפט שיורה לרשות התעופה האזרחית (רת"א או המשיבה) "לאכוף את הוראות הדין בשדה תעופה הרצליה, ולאסור הפעלת כלי טיס אשר לא קיימת לגביהם תעודת רעש".
2. רת"א עומדת על כך שהיא אוכפת כהלכה את הוראות דיני הטיס הרלוונטיים, ושטענת העותרות מבוססת על פרשנות "בלתי סבירה, אבסורדית, ומבוססת על שורה של הנחות שגויות בעניין תכליתו של רישוי רעש כלי טיס כמו גם לגבי תחולת החוק והתקנות בעניין זה."
3. לאחר עיון בכתבי הטענות ושמיעת הצדדים מצאתי, שיש לדחות את העתירה.



## בית המשפט המחוזי מרכז-לוד בשבתו כבית-משפט לעניינים מנהליים

עת"מ 35408-09-22 עיריית הרצליה ואח' נ' רשות התעופה האזרחית ואח'

תיק חיצוני:

- 1 הצדדים
- 2 4. העותרות הן שלוש רשויות מקומיות.
- 3 5. משיבה 1 היא רשות הפועלת מכוח [חוק רשות התעופה האזרחית](#), תשס"ה-2005, והיא
- 4 הרשות המוסמכת לפקח על התעופה האזרחית בישראל לפי הוראות חוק הטיס והתקנות
- 5 שהוצאו מכוחו.
- 6 6. משיבה 2 היא גוף הפועל לקידום התעופה בישראל ומאגד כ-500 טייסים, מדריכי טיס,
- 7 בעלי מטוסים, חברות תעופה ובדק.
- 8 7. משיבים 3 עד 8 הם תאגידים מסחריים, שנטען שפועלים בשדה התעופה הרצליה.
- 9 8. הסעד הנדרש מופנה למשיבה 1, אשר הגישה תשובה מפורטת. משיבות 2-4 הגישו אף הן
- 10 תגובה. משיבה 5 נמחקה בהסכמה, ומשיבות 6-8 לא הגישו תגובה ואף לא התייצבו לדיון.
- 11
- 12 שדה התעופה הרצליה והמחלוקת על המשך פעילותו
- 13 9. "שדה התעופה הרצליה קיים כשדה תעופה אזרחי מאז שנת 1950, והוא הוקם באזור
- 14 שהיה אז אזור חקלאי. שני שלישים משטח שדה התעופה מצויים בתחום השיפוט של
- 15 עיריית הרצליה, ושליש בתחום השיפוט של המועצה המקומית כפר שמריהו. ראשיתו
- 16 של השדה כמנחת עפר קטן למטוסים קלים. עם השנים התרחבה הפעילות בשדה, הוא
- 17 הורחב, וכיום משמש הוא כשדה התעופה המרכזי של התעופה הכללית בישראל,
- 18 ומתבצעות בו עשרות המראות ונחיתות מדי יום. ... עיקר הפעילות המתבצעת כיום בשדה
- 19 היא של בתי הספר ללימודי טיס המקיימים במקום טיסות אימון; כן נותרה בו פעילות
- 20 מסוקים ופעילות טיס פרטית אחרת. במהלך השנים נבנו בקרבת השדה בתי מגורים. עקב
- 21 התפתחות הבנייה ממוקם השדה כיום בלבו של אזור מאוכלס בשכונות מגורים של העיר
- 22 הרצליה ושל המועצה המקומית כפר שמריהו." (בג"ץ 5744/00, 5598/00 עיריית הרצליה
- 23 ואח' נ' רשות שדות התעופה בישראל (2003)).
- 24 10. עניינו של שדה התעופה הרצליה נדון בשורה של הליכים משפטיים ותכנוניים, כשתושבים
- 25 והרשויות המקומיות פועלים מזה שנים להפסקת פעילות התעופה בשדה ולסגירתו.
- 26 11. כבר בשנת 1972 נקבע (בג"ץ 195/70 כנוביץ נ' מנהל התעופה האזרחית (1972)):
- 27 "העותרים הם תושבי כפר שמריהו, שבראשיתו היה יישוב חקלאי
- 28 ובמרוצת הזמן נעשה גם לאזור מגורים לעירוניים אמידים. סמוך
- 29 לכפר, מצדו המזרחי, נמצא שדה תעופה אזרחי, והבתים הקיצוניים
- 30 לאותו צד הם במרחק של 400-500 מטר מקצה מסלול ההמראה של



## בית המשפט המחוזי מרכז-לוד בשבתו כבית-משפט לעניינים מנהליים

עת"מ 35408-09-22 עיריית הרצליה ואח' נ' רשות התעופה האזרחית ואח'

תיק חיצוני:

- 1 שדה התעופה. כך יצא שהאנשים שביקשו להם פינת מגורים שקטה  
 2 הרחק משאון העיר נפלו מהמולת הכרך אל רעש המטוסים הפוקדים  
 3 את שדה התעופה משעת בוקר מוקדמת יעד לאחר שקיעת החמה."  
 4 בפסק דינו הוציא בית המשפט העליון צו שאימץ המלצות מומחים לצמצום פעילות  
 5 התעופה בשדה.  
 6 12. בחלוף השנים הגישו העותרות עתירה נגד משיבה 1 ומשיבים נוספים, בה ביקשו להורות  
 7 על העתקת פעילות השדה למקום אחר (בבג"ץ 5598/00, 5744/00 לעיל). העתירה אוחדה  
 8 עם עתירה נוספת הקשורה לעניין.  
 9 באותן עתירות נטען כי פעילות השדה גורמת ל"מפלס רעש בלתי סביר". בית המשפט  
 10 העליון בחן את הטענה, ומצא כך:  
 11 "לא הונחה לפנינו תשתית עובדתית שעולה ממנה כי עקב מפלס  
 12 הרעש הנגרם מעצם הפעלתו של שדה התעופה במתכונת הנוכחית  
 13 מתחייבת התערבותו של בית-משפט זה, לסגירתו. מסקנתנו זו  
 14 מביאה בחשבון את העובדה שכבר הוטלו הגבלות של ממש על  
 15 הפעילות האווירית בשדה כדי לקיים את איכות החיים הראויה של  
 16 התושבים. כן מביאים אנו בחשבון שמומחי המשיבים מקיימים  
 17 מעקב צמוד אחרי שיעור הרעש, והמגבלות על הפעילות מוטלות מעת  
 18 לעת בהתאם לממצאיהם. בשולי הדברים נעיר עוד כי על הרשויות  
 19 המוסמכות לכך לתת דעתן על המצב הבלתי ראוי שלפיו בעניין רעש  
 20 הנגרם ממטוסים טרם נקבעה בתקנות הגדרה לרעש ברמה 'בלתי  
 21 סבירה', על-פי הוראות [חוק למניעת מפגעים](#), תשכ"א-1961."  
 22 בסופו של דבר, העתירה התקבלה חלקית "במובן זה שכל עוד לא נתקבלה החלטה על-ידי  
 23 מוסדות התכנון באשר לגורל השדה, תצומצם פעילות ההדרכה בשדה כך שייקבעו כללים  
 24 חדשים להפעלתו, עד יום 1.6.2004...". (העתירה הנוספת נדחתה).  
 25 13. בשנת 2004 הגישה עותרת 1 כאן ערעור מנהלי על פסק דינו של בית המשפט המחוזי בתל-  
 26 אביב בעניין פעילותה של חברת תעופה הפועלת בשדה התעופה הרצליה ([עע"מ](#)  
 27 [3882/04 עיריית הרצליה נ' אויה נתיבי אויר](#) (2012)). בית המשפט העליון המתין זמן  
 28 ממושך "כדי שיימצא פתרון מעשי למצב שנוצר בשדה התעופה בהרצליה ביחס לפעילות  
 29 המשיבה – ואחרים – במקום". בסופו של דבר, משלא נמצא פתרון מעשי, נדחה הערעור,  
 30 ובית המשפט הוסיף והעיר:



## בית המשפט המחוזי מרכז-לוד בשבתו כבית-משפט לעניינים מנהליים

עת"מ 35408-09-22 עיריית הרצליה ואח' נ' רשות התעופה האזרחית ואח'

תיק חיצוני:

- 1 "לא נוכל לסיים את פסק דיננו מבלי להצר על כך שחרף השנים  
2 הרבות שחלפו מאז ניתן פסק הדין בפרשת עיריית הרצליה, טרם  
3 נמצא פתרון ראוי לבעיות הקשות הנלוות להפעלת שדה התעופה  
4 בהרצליה, בכלל זה בהיבטי בטיחות ורעש, המשפיעים על רווחת  
5 התושבים המתגוררים באזור. ברי כי על הרשויות להמשיך ולתור  
6 אחר פתרון הולם לבעייתיות הכרוכה במצב דברים זה."
- 7 'פרשת הרצליה' הנזכרת בציטוט היא פסק הדין בבג"צ 5598/00 לעיל.
- 8 14. בשנת 2018, ניתן פסק דין בבג"צ 1235/15 עמותת משתמשי שדה התעופה בהרצליה ואלוף  
9 במיל' הרצל בודינגר נ' המועצה הארצית לתכנון ובניה ואח' (2018), אשר העותרות ומשיבה  
10 1 היו בין המשיבים לו.
- 11 בעתירה ביקשו העותרים להורות למועצה הארצית לתכנון ובניה לפעול להארכת משך  
12 הפעילות בשדה מעבר ליום 15.4.15. בית המשפט בחן את עמדות הצדדים וקבע כך:
- 13 "שמנו לנגד עינינו את האינטרס הציבורי המשמעותי של המשך  
14 הפעילות האווירית האזרחית, מול האינטרסים הנוגדים של העיריות  
15 ותושבי האזור. משכך, אימצנו כמעט במלואה את עמדת היועץ  
16 המשפטי לממשלה, אשר מאזנת לטעמנו בין האינטרסים הנוגדים,  
17 כך שהשפעת הפעילות התעופתית על הסביבה תפחת, אך תתבצענה  
18 פעילויות תעופה החיוניות לשמירה על גרעין התעופה האזרחית  
19 בישראל."
- 20 ובהמשך הורה בית המשפט העליון על המשך פעילותו של השדה במתכונת שפורטה  
21 בפסק הדין.
- 22 ובשולי פסק הדין בבג"צ 1235/15 לעיל, הוסיף בית המשפט העליון כך:
- 23 "יש להצר על אוזלת ידה של הרשות המבצעת, אשר מזה שנים רבות  
24 מודעת לכך שיש למצוא פתרון של קבע להעתקת הפעילות של שדה  
25 התעופה הרצליה כפי שעולה מדו"ח ועדת בודינגר שאומץ בהחלטת  
26 הממשלה כבר בשנת 2009. אין לנו אלא לקוות כי המדינה תקדם  
27 ביעילות ובמהירות חלופה של ממש, כך שיתקיים רצף של פעילות  
28 התעופה האזרחית המתקיימת כיום בשדה התעופה הרצליה."
- 29 15. עולה, שההליך שבפנינו הוא חוליה בשרשרת הליכים העוסקים בפעילותו של שדה התעופה  
30 בהרצליה מתוך מגמה להוביל לסגירתו, כאשר רשויות התכנון ומשרד התחבורה פועלים  
31 מזה זמן רב – ויש מי שיטען זמן רב מדי – להעתקת פעילותו למקום אחר.



## בית המשפט המחוזי מרכז-לוד בשבתו כבית-משפט לעניינים מנהליים

עת"מ 35408-09-22 עיריית הרצליה ואח' נ' רשות התעופה האזרחית ואח'

תיק חיצוני:

- 1 16. בשנים שחלפו חלו שינויים בפעילות התעופה בשדה, אך הצדדים חלוקים על היקף הפעילות
- 2 (כמות הנחיתות וההמראות), אופיה וכמות הרעש העולה מהשדה.
- 3 העותרות טוענות שהיקף הפעילות עלה בשנים האחרונות ביותר מכפליים, ומגיע כיום לכ-
- 4 180,000 (מאה ושמונים אלף) מעברי מטוסים (ובכלל זה כל המראה ונחיתה) בשדה בשנה,
- 5 שהם כ-495 מעברים מדי יום (השדה אינו פועל בלילה), ועל כן חולף מטוס מעל איזה מבתי
- 6 תושבי הסביבה מדי כדקה וחצי. עקב כך "אין שקט ואין מנוח. מטרד הרעש הוא קשה
- 7 ופוגע משמעותית באיכות החיים ואף עלול לפגוע בבריאות התושבים."
- 8 המשיבה טוענת, כי היקף הפעילות נמוך מהנטען ועומד על כ-120,000 מעברים בשנה, וכי
- 9 פעילות השדה – שאין חולק שגורמת רעש – הוסדרה בתמ"א 15/ב, אשר לוותה בתסקיר
- 10 השפעה על הסביבה ובכלל זה השפעות אקוסטיות, "והיא נותנת מענים למטרדי הרעש
- 11 באמצעות שלושה מנגנונים – קביעת שימושי קרקע מותרים; הוראות לגבי מיגון
- 12 אקוסטי; וקביעת עקומת רעש ל-65 Ldn, המהווה גבול מחייב של הרעש מפעילות כלי
- 13 טיס בשדה."
- 14 17. אלא שבענייננו (ולא כפי שהיה בחלק מן ההליכים הקודמים המפורטים לעיל), עיקר
- 15 המחלוקת מצוי בפרשנות הוראות הדין באשר להגבלת פעילות כלי טיס בעקבות העדר
- 16 'תעודת רעש', ולשם הכרעה בכך ולשם בחינת הטענה, שהמשיבה אינה אוכפת כהלכה את
- 17 הדין באשר לתעודות רעש, אין צורך להידרש למחלוקות העובדתיות האמורות.
- 18 18. על כן, נכון לפתוח בהצגת המסד החוקי הנדרש.

19

20

### אמנת שיקגו

- 21 19. ב-7.12.1944 נחתמה בשיקגו שבארה"ב אמנת התעופה האזרחית הבין-לאומית, אשר כוננה
- 22 את 'ארגון התעופה הבין-לאומי' (ICAO), שאושרה על ידי מדינת ישראל בשנת 1949
- 23 (להלן: אמנת שיקגו), ונקבע בה, כי "מטרתם של ארגון ה-ICAO ואמנת שיקגו היא
- 24 לחתור לאחידות רבה ככל האפשר בסטנדרטים שלפיהם פועלת התעופה האזרחית הבין-
- 25 לאומית על מנת להגביר את בטיחות הטיסה ויעילותה, באמצעות יצירת 'שפה אחידה'
- 26 לכלל המדינות המחויבות לה (193 מדינות). " (עע"מ 7664/20 המועצה הארצית לתכנון
- 27 ובניה ואח' נ' ה.ה. משקיעים במקרקעין בע"מ ואח' (5.7.22)).
- 28 20. סעיף 37 באמנה מסמך את ICAO לאמץ סטנדרטים, פרקטיקות ונהלים מומלצים
- 29 (standards and recommended practices and procedures) בשורה של נושאים.
- 30 משנקבעו הם צורפו כנספחים לאמנה ומהווים חלק בלתי נפרד ממנה.



## בית המשפט המחוזי מרכז-לוד בשבתו כבית-משפט לעניינים מנהליים

עת"מ 35408-09-22 עיריית הרצליה ואח' נ' רשות התעופה האזרחית ואח'

תיק חיצוני:

21. נספח 16 לאמנה מאגד את התקינה התעופתית הבינלאומית בכל הקשור להשפעות הסביבתיות של התעופה האזרחית, וכרך 1 שלו כולל את הסטנדרטים התעופתיים בנוגע לרעש העולה מכלי טיס. אין צורך לבחון את כלל הסטנדרטים המפורטים באמנה בעניין זה, שכן אין מחלוקת בין הצדדים, שהאמנה לא קבעה סטנדרט רעש לגבי מטוסי בוכנה קלים, שמועד הגשת הבקשה ליתעודת הסוג הראשונה שלהם קדם ליום 1.1.1975, או שהם יוצרו וניתנה להם תעודת כושר טיסה לפני 1.1.1980 (סטנדרט 6.1 לנספח 16(II)), ולגבי מסוקים, שמועד הבקשה לתעודת הסוג הראשונה שלהם קדם ל-1.1.1985, או שבקשה לגרסה חדשה הכוללת שינוי תוכן הסוג קדמה ל-17.11.1988 (סטנדרט 8.1 לנספח 16(II)) (ולהלן: כלי טיס ישנים).
22. יתירה מכך, לפי סטנדרט 1.1 לנספח 16(II)), מדינת רישום תנפיק תעודת רעש על יסוד ראיות מספיקות, לכך שכלי הטיס עומד בסטנדרט הרעש הקבוע באמנה. קרי, ממילא לא נדרשת הנפקת תעודת רעש למטוס, שלא נקבע לו סטנדרט רעש כאמור.
23. חשוב להבהיר, שעל הוראות האמנה אין מחלוקת בין הצדדים, והעותרות הפנו בעצמן למצורף E לנספח 16, הכולל תרשים זרימה, שבו ניתן לראות על נקלה, שלכלי טיס ישנים אין סטנדרט רעש, או בלשון התרשים 'No rule'.
- אלא שלטענת העותרות, אף שהאמנה אינה קובעת סטנדרט לצורך תעודת רעש, הדבר אינו פוטר את המשיבה מלקבוע סטנדרט כזה ומלדרוש תעודת רעש גם ביחס לכלי טיס ישנים.
- 18
- 19 אימוצה של אמנת שיקגו והוראותיה באשר לרעש על ידי הדין הישראלי
24. אמנת שיקגו אומצה בהוראות חוק הטיס, 1927, אשר לימים בוטל והוחלף בחוק הטיס, תשע"א-2011 (להלן: חוק הטיס או חוק הטיס החדש), המגדיר אותה בסעיף 1 בזו הלשון:
- 22 **"האמנה – אמנת התעופה האזרחית הבין-לאומית שנחתמה**
- 23 **בשיקגו ביום כ"א בכסלו התש"ה (7 בדצמבר 1944), לרבות**
- 24 **הנספחים לאמנה האמורה ותיקונים שנערכו בה, ככל שמדינת**
- 25 **ישראל הצטרפה לתיקונים אלה;**"
- 26 25. סעיף 64(א) לחוק הטיס קובע:
- 27 **"לא יפעיל אדם כלי טיס אלא אם כן קיימת לגבי כלי הטיס**
- 28 **תעודת רעש תקפה שניתנה לפי סעיף זה, המאשרת את דירוג**
- 29 **הרעש של כלי הטיס בהתאם להוראות הכרך הראשון לנספח**
- 30 **16 לאמנה (בסימן זה – דירוג הרעש), ובהתאם לתנאים**



## בית המשפט המחוזי מרכז-לוד בשבתו כבית-משפט לעניינים מנהליים

עת"מ 35408-09-22 עיריית הרצליה ואח' נ' רשות התעופה האזרחית ואח'

תיק חיצוני:

- 1 שבאותה תעודה; השר רשאי סוגי כלי טיס שהוראות סעיף זה  
2 לא יחולו לגביהם, בהתאם להוראות האמנה האמורות."
- 3 סעיף 66 לחוק הטיס קובע:
- 4 "השר, בהתייעצות עם השר להגנת הסביבה ובאישור הוועדה,  
5 רשאי לקבוע איסור הפעלה בשטח ישראל של כלי טיס  
6 המדורגים בדירוגי רעש שקבע, גם אם ניתנו לגביהם תעודת  
7 רעש לפי סעיף 64 או אישור לפי סעיף 65."
- 8 26. מכוח סעיף 30 לחוק הטיס, 1927, הותקנו תקנות הטיס (רעש כלי טיס), תשל"ז-1977, אשר  
9 לגביהן נקבע בסעיף 197 לחוק הטיס, תשע"א-2011, כי "תקנות שהותקנו לפי חוק הטיס,  
10 1927 ... יעמדו בתוקפן כנוסחן ערב יום התחילה כאילו הותקנו לפי הסעיפים בחוק זה  
11 שבהם נתונה סמכות התקנת תקנות באותם עניינים"...
- 12 תקנה 3(א) לתקנות קובעת:
- 13 "לא יפעיל אדם כלי טיס שלגביו קיימים כללי רישוי רעש בחלק II  
14 לכרך הראשון לנספח 16 לאמנה, בישראל, אליה או ממנה, אלא אם  
15 כן ניתנה לגביו תעודת רעש לפי תקנות אלה, או לפי דיני מדינת חוץ  
16 שבה רשום כלי הטיס והעונים על הוראות נספח 16 לאמנה, או על  
17 הוראות חלק 36 לפ.א.ר.."
- 18 פ.א.ר. הן תקנות התעופה הפדרליות של ארצות הברית של אמריקה.
- 19 27. על פני הדברים, מהלכו של הדין הוא, שלגבי כלי טיס ישנים אין באמנה סטנדרט תעופתי  
20 של רעש, ולכן אין חובת הנפקת תעודת רעש. כך, הוראת סעיף 64(א) לחוק הטיס אוסרת  
21 הפעלת כלי טיס שאין לו תעודת רעש "המאשרת את דירוג הרעש של כלי הטיס בהתאם  
22 להוראות הכרך הראשון לנספח 16 לאמנה". התקנות העוסקות ברעש מכוח החוק, קובעות  
23 במפורש, שאיסור ההפעלה מתייחס לכלי טיס, "שלגביו קיימים כללי רישוי רעש בחלק II  
24 לכרך הראשון לנספח 16 לאמנה". קרי, אם לא קיימים כללי רישוי רעש, לא נדרשת תעודת  
25 רעש, ובמקרה כזה העדר תעודת רעש אינו טעם לאיסור הפעלת כלי הטיס.
- 26 28. ובניסוח מפורש יותר: על פני הדברים, ולפי הפרשנות הנוהגת מזה שנים, בישראל מותר  
27 להפעיל כלי טיס ישן, אשר אין לגביו כללי רעש, ולכן אין לו תעודת רעש.  
28  
29  
30



## בית המשפט המחוזי מרכז-לוד בשבתו כבית-משפט לעניינים מנהליים

עת"מ 35408-09-22 עיריית הרצליה ואח' נ' רשות התעופה האזרחית ואח'

תיק חיצוני:

### טענות הצדדים

- 1
29. לטענת העותרות, שילוב הוראות האמנה, חוק הטיס והתקנות, מחייב את מנהל רת"א  
 3 **"להבטיח קיום תעודת רעש תקפה לכל כלי הטיס בשדה התעופה הרצליה, ולמנוע טיסות**  
 4 **של כלי טיס שאין להם תעודת רעש תקפה, וזאת לפי בדיקה בדבר עמידת כלי הטיס**  
 5 **בהוראות רמות הרעש לפי נספח 16 לאמנה או חלק 36 לפ.א.ר. (אם מדובר ב-3 המטוסים**  
 6 **הזרים הפועלים בהרצליה)."**
30. כך, הן טוענות, כי יש לפרש את דיני הטיס בהקשר הנתון, לאור מפגע הרעש המתגבר, חלוף  
 8 השנים שהפך הסדר זה עבור כלי טיס ישנים למעין 'עיר מקלט' ללא תפוגה מפני החובה  
 9 להקטין את ההשפעה הסביבתית השלילית הנגרמת בשל רעש מטוסים, וכן בהתחשב בכך  
 10 שרוב המטוסים בשדה התעופה בהרצליה (75%) הם כלי טיס ישנים. פרשנות כזו אינה  
 11 נעזרת, לשיטתן, בכך שאין באמנה סטנדרט לקביעת רעש בכלי טיס ישנים. לשיטתן,  
 12 המשיבה חייבת לקבוע כללי רעש מתאימים לכלי טיס ישנים, וכללים אלה זה אף הם  
 13 צריכים להיות לפי **"עמידת כלי הטיס בהוראות רמות הרעש לפי נספח 16 לאמנה"**.
31. לשיטתן, חוק יש לפרש באופן דינמי, ומשהמציאות השתנתה – במובן זה שמטוסים קלים  
 15 ישנים ממשיכים לטוס עשרות שנים לאחר קביעת נספח 16(1), ושהיקף הטיסות בשדה  
 16 בהרצליה עלה במידה ניכרת ועמו מידת סבלם של התושבים – היה על המשיבה לפרש את  
 17 החוק מחדש, ולאסור את הפעלתם של כלי טיס ישנים בשל כך שאין להם תעודת רעש.
32. עמדת המשיבה היא, שכללי הרישוי של רמת הרעש, שמכוחם מוצאת תעודת רעש, אינם  
 19 חלים על כלי טיס ישנים, אשר אינם נכללים בהוראות המחייבות תעודת רעש, וממילא אין  
 20 יסוד חוקי למנוע את הפעלתם בשל העדר תעודת רעש. משכך, פעולתה של הרשות שאינה  
 21 מונעת את הפעלתם של כלי טיס ישנים היא כדין, ואין יסוד חוקי המצדיק להורות למשיבה  
 22 לפעול אחרת. הפרשנות שמציעות העותרות, לפיה הוראות החוק לגבי תעודות רעש חלות  
 23 על כלי טיס ישנים כאמור, היא פרשנות "בלתי סבירה ואבסורדית", והחלטת המשיבה שלא  
 24 לאמצה היא החלטה סבירה, שאין יסוד להתערב.
33. לשיטת המשיבה, תכליתו של ההסדר שנקבע בנספח 16(1), היא **"להביא לשיפור עתידי**  
 26 **בהיבט מטורדי הרעש הנגרמים מכלי טיס חדשים"**, ובהתאמה לכך, הנספח **"מתחשב**  
 27 **בצורך לאפשר המשך שימוש בכלי טיס ישנים, אשר תוכנו ויוצרו לפני כניסתם לתוקף**  
 28 **של הסטנדרטים הבינלאומיים הנוגעים לרישוי רעש"**.
- סעיף 50 לחוק הטיס החדש, מסמיך את השר לקבוע **"אמות מידה מפורטות ומקיפות**  
 30 **לעניין תיכון וייצור של כלי טיס" ... "במטרה להבטיח כל כלי הטיס שיוצרו על בסיס תכן**  
 31 **האמור יעמוד בהוראות לעניין שמירה על הגנת הסביבה בהתאם לנספח 16 לאמנה..."**



## בית המשפט המחוזי מרכז-לוד בשבתו כבית-משפט לעניינים מנהליים

עת"מ 35408-09-22 עיריית הרצליה ואח' נ' רשות התעופה האזרחית ואח'

תיק חיצוני:

- 1 כך, לשיטת המשיבה, האיסור על הפעלת כלי טיס הקבוע בסעיף 64(א) לחוק הטיס, מבוסס  
 2 על העדרה של "תעודת רעש תקפה שניתנה לפי סעיף זה, המאשרת את דירוג הרעש של  
 3 כלי הטיס בהתאם להוראות הכרך הראשון לנספח 16 לאמנה..." (הקו התחתי הוסף).  
 4 קרי, בהפניה לדירוג הרעש בהתאם לאמנה, נכללים מניה וביה החריגים שאין להם דירוג  
 5 רעש באמנה, ובהם כלי טיס ישנים.
- 6 כך, לעמדת המשיבה "לא היתה כוונה להחיל חובת תעודת רעש על כלי טיס שלא נקבעו  
 7 לגביהם כללי רישוי רעש לפי נספח 16(1) לאמנה".
- 8 לאור אלה, "אין זה סביר לפרש כי המחוקק בישראל התכוון ליצור משטר רישוי רעש  
 9 ישראלי חדשני וייחודי שאין לו אח ורע בעולם, ובכך להטיל עלויות רישוי בלתי מתקבלות  
 10 על הדעת על מפעילים אוויריים ישראלים".
- 11 34. עמדת משיבות 2-4 היא, שפרשנות משיבה 1 לדין היא הפרשנות הנכונה, עליה הן  
 12 מסתמכות מזה שנים (ואפשר להבין, שכך גם כלל המשתמשים בכלי טיס ישנים). הן  
 13 מוסיפות, שבשדה מתקיימת פעילות אזרחית רבה וחיונית אשר אינה יכולה להתבצע כיום  
 14 בשדה תעופה אחר, ולכן כל עוד לא התקבלה החלטה על העתקתו, פגיעה בפעילות זו תוביל  
 15 לפגיעה אנושה בתעופה האזרחית בישראל. מעבר לכך, מצביעות הן בתגובתן, על כך שעל  
 16 פי תמ"א 15ב', השדה אמור להיסגר עד שנת 2025 ושהעתירה דן הוגשה שלא בניקיון  
 17 ידיים, שכן מטרתה היא להוביל לסגירת השדה, בשעה שעתירה שהגישה משיבה 2 לבית  
 18 המשפט העליון ביושבו כבית משפט גבוה לצדק בעניין זה תלויה ועומדת.
- 19
- 20 דיון והכרעה
- 21 35. בין הצדדים אין מחלוקת, לא להלכה ולא למעשה, שההסדר המשפטי הפוזיטיבי שפורט  
 22 לעיל לא כלל סטנדרט רעש לכלי טיס ישנים, וממילא לא כלל דרישה ממדינת הרישום  
 23 להנפיק תעודות רעש לכלי טיס אלה.
- 24 36. על כן, אין מחלוקת, שההוראה בסעיף 64(א) לחוק הטיס, לפיה אין להפעיל כלי טיס, שאין  
 25 לו תעודת רעש "המאשרת את דירוג הרעש של כלי הטיס בהתאם להוראות הכרך הראשון  
 26 לנספח 16 לאמנה", בעת שנחקקה, היתה מיועדת למנוע הפעלתם של כלי טיס, שיש  
 27 לגביהם כללי רעש אך לא קיבלו תעודת רעש. קרי, שבעת שנחקק הסעיף, הוא לא חייב כלי  
 28 טיס ישנים לקבל תעודת רעש. הטענה היא, כאמור לעיל, שכיום יש לפרש מחדש את הוראת  
 29 סעיף 64(א) לחוק הטיס.
- 30 37. טענה, שיש לפרש מחדש חוק בניגוד לכוונת המחוקק (או לתכלית הסובייקטיבית של החוק)  
 31 בשל שינוי מציאות, מעוררת שאלות עקרוניות נוקבות, ובהן חלוקת התפקידים שבין



## בית המשפט המחוזי מרכז-לוד בשבתו כבית-משפט לעניינים מנהליים

עת"מ 35408-09-22 עיריית הרצליה ואח' נ' רשות התעופה האזרחית ואח'

תיק חיצוני:

- 1 הרשות המחוקקת לרשות המבצעת, ומשהדבר הונח בפני בית המשפט, אף באשר לתפקידה  
2 של הרשות השופטת. ספק בעיניי, אם כדרך שגרה, יש בשינוי כזה כדי לחייב את הרשות  
3 המוסמכת לשנות את הדרך בה היא מפרשת את החוק בשונה מפרשנותו עד אז.
- 4 38. יפים לעניין זה דבריו של כבוד המשנה לנשיאה בדימוס אליקים רובינשטיין (דנג"צ  
5 5026/16 גיני ואח' נ' הרבנות הראשית בישראל ואח' (2017), פסקה ו'; הקו התחתי  
6 הוסף):
- 7 **"קשה לחלוק על חשיבותה של היסטוריה חקיקתית, וכשלעצמי, גם**  
8 **כחובב היסטוריה מושבע, הנני מאמין גדול תדיר בכוחה הפרשני, כביטוי**  
9 **לאשר כיון אליו המחוקק בשעתו, וגם אם חלו – והדבר רלבנטי לצורך**  
10 **הפרשנות – התפתחויות בחלוף השנים, על אלה להתבטא ולהיותו בתוך**  
11 **ליבת כוונתו של המחוקק."**
- 12 עמדה זו הובאה בהסכמה לחוות דעתו של כבוד השופט נעם סולברג באותו פסק דין, אשר  
13 ציטט בהסכמה ממאמרו של הנשיא בדימוס אהרן ברק (א' ברק "כוונת המחוקק: מציאות  
14 או דמיון?", הפרקליט, ל"ו 165, 1985) באשר לחשיבותה של התכלית הסובייקטיבית,  
15 והוסיף (בפסקה 7 לחוות דעתו):
- 16 **"כמה מעלות טובות לבחינת ההיסטוריה החקיקתית עלינו; הגיון בריא,**  
17 **הפרדת רשויות, אובייקטיביות וניטרליות של מעשה השפיטה, ודאות**  
18 **משפטית – שיקולים אלו, לא זו בלבד שהם מצדיקים להתיר להיסטוריה**  
19 **החקיקתית לבוא בקהל המקורות שאליהם רשאי להיזקק השופט-**  
20 **הפרשן במלאכתו, אלא שיש בהם כדי לתמוך במתן משקל נכבד למידע**  
21 **המתקבל מהיסטוריה זו, ובלבד שהוא אכן משקף את 'דעתם של אלה**  
22 **שעשו את החוק'..."**
- 23 39. אך גם בלי להידרש להיבט העקרוני האמור, במקרה שלפנינו, לא הוכח שינוי מציאות  
24 דרמטי. הנטל המוטל על מי שטוען לשינוי פרשנותו של חוק ראשי בשל שינוי המציאות כבד  
25 למדי. עליו להראות, שחלה התפתחות משמעותית ונרחבת (לא די בשינוי בשדה תעופה  
26 בהרצליה), הנמשכת מזה זמן, ובעיקר שבהיבט העובדתי, זו חורגת מהיקף ההסדר שנכלל  
27 בחוק שפרשנותו נבחנת.
- 28 40. מן ההליכים המשפטיים שנסקרו לעיל עולה, שבעיית הרעש העולה מן השדה בהרצליה  
29 קיימת כבר כ-50 שנים, והיא עלתה ונדונה בבתי המשפט לכל הפחות מפרשת כנוביץ' לעיל  
30 בשנת 1970. קרי, אף אם עצמת הרעש עלתה – קיומו המטריד של הרעש לא השתנה. יתרה  
31 מכך, חוק הטיס החדש ובכללו סעיף 64(א), שאת פרשנותו מבקשות העותרות לשנות, נחקק



## בית המשפט המחוזי מרכז-לוד בשבתו כבית-משפט לעניינים מנהליים

עת"מ 35408-09-22 עיריית הרצליה ואח' נ' רשות התעופה האזרחית ואח'

תיק חיצוני:

- 1 בשנת 2011, אך לפני כ-12 שנים, כשקיומן של טענות באשר למטרד הרעש היו ידועות  
 2 היטב, מדובר בחלוף זמן קצר במונחיו של חוק. מה גם שבהליכים משפטיים שהתקיימו  
 3 בעניין הרעש לפני החקירה אך גם לאחריה, ובכלל זה בג"צ 1235/15 לעיל (שהסתיים ב-  
 4 2018, אך לפני כחמש שנים), לא עלתה טענה באשר לפרשנותו (או לפרשנותו מחדש) של  
 5 סעיף 64(א) כמעין פתרון לבעיית הרעש.
- 6 על כן, קשה לקבל את הטענה, ששינוי המציאות בשנים האחרונות, מחייב שינוי פרשני של  
 7 חוק מפורש וברור, שעד לפניית העותרות עובר להגשת העתירה דן, ובמשך שנים רבות איש  
 8 לא חלק על היקף תחולתו, וכלל המשתמשים בכלי טיס הסתמכו על פרשנות המשיבה,  
 9 הנוהגת מזה שנים.
- 10 41. פרשנותה של המשיבה לסעיף 64(א) לחוק הטיס בהקשרו כחלק מדיני הטיס ולאמנת  
 11 שיקגו, ולפיה אין באפשרותה למנוע הפעלת כלי טיס רק בשל כך שאין לו 'תעודת רעש', אם  
 12 מלכתחילה לא נקבעו לגבי כללי רעש באמנת שיקגו (בין אם מכוח פטור או מכוח שתיקת  
 13 האמנה), נראית בעיני פרשנות נכונה, ההולמת את לשון החוק ואת תכליתו, את הוראות  
 14 אמנת שיקגו ואת תכליתה, ועומדת על כנה גם בהתבוננות בהקשר הרחב העולה מכלל דיני  
 15 הטיס.
- 16 42. אולם, כאמור, השאלה המנהלית, שהועמדה לדיון בעתירה זו, אינה באשר לנכונותה של  
 17 הפרשנות, אלא באשר לסבירותה של החלטת המשיבה, שלא לשנות את פרשנותה הנוהגת  
 18 ולאמץ פרשנות חדשה, לפיה יש לאסור הפעלת כלי טיס שאין תעודת רעש, בשעה שאין כללי  
 19 רעש לגביו, ואין סטנדרט רעש לגביו, ובשעה שאיסור מעין זה לא נוהג במקומות אחרים  
 20 הפועלים על פי אמנת שיקגו.
- 21 43. בעניין זה יש לתת משקל לעובדה, שהמשיבה היא הרשות המוסמכת לפקח על התעופה  
 22 האזרחית בישראל לפי הוראות חוק הטיס והתקנות שהוצאו מכוחו. היא אמונה על  
 23 בטיחות הטיסה ועל ההשפעות הסביבתיות של פעילות התעופה האזרחית בישראל. היא  
 24 גורם מקצועי בעל מומחיות וניסיון.
- 25 44. יש לזכור, שעניינן של העותרות אינו כמי שנפגעות במישרין מהוראות סעיף 64(א) לחוק  
 26 הטיס, אלא כמי שתושביהן נפגעים, מכך שלא מונעים מאחרים (בעלי כלי טיס) שימוש בכלי  
 27 טיס שברשותם.
- 28 בכל החלטה בעניין זה, יש לדמות את עניינו של אדם המחזיק בכלי טיס קל ישן, מתוך  
 29 הסתמכות על דיני הטיס הנוהגים ועל עמדת הרשות כגורם האוכף אותם, שהדין כיום הוא,  
 30 שאין כיום חובה להוציא לכלי הטיס תעודת רעש. אם תוכרע העתירה לטובת העותרות,  
 31 יימצא אותו אדם במצב שבו המשיבה נדרשת למנוע ממנו את המשך הפעלת כלי הטיס.



## בית המשפט המחוזי מרכז-לוד בשבתו כבית-משפט לעניינים מנהליים

עת"מ 35408-09-22 עיריית הרצליה ואח' נ' רשות התעופה האזרחית ואח'

תיק חיצוני:

- 1 כמה אנשים כאלה ישנם בשדה הרצליה ובכל הארץ? מה תהיה השפעת המניעה הנטענת  
2 עליהם? מה החלופות שלהם? לכך אין מענה בעתירה.
- 3 בלי להידרש לשאלות העקרוניות העולות מכך, נדמה שראוי ללכת בעניין מעין זה בהזירות  
4 מופלגת, שמא בדרך של בחינת סבירותה של החלטת רשות מנהלית, לא ימצא בית המשפט  
5 עצמו כמי שמשנה סדרי עולם בנעליו של המחוקק.
- 6 45. במהלך הדיון, בתשובה לשאלת בית המשפט, אמר בא כוח המלומד של עותרת 3, עו"ד  
7 אבנר ירקוני, כי "יכול להיות בעת חקיקת סעיף 63 הפרשנות של רת"א היתה נכונה  
8 לשעתה, אבל היום היא כבר בלתי סבירה. ... הציפיה היתה שהמטוסים יצאו משירות  
9 ולכן אין מה להתעסק איתם הם לא יהיו פה. אבל הם פה וטסים כל דקה, וזה 75%  
10 מהמטוסים. ... לכן או שיתקנו את החוק או שימצאו פתרון אחר. עכשיו המצב הוא בניגוד  
11 לחוק וחופץ מזה הוא לא סביר." (ע' 4 לדיון 12.1.23).
- 12 מדברים אלה עולה, שאף העותרות מבינות, שהפתרון אינו מצוי בתחום הפרשנות.  
13 אכן, אפשר שמצב העניינים המתמשך, שבו כלי טיס ישנים ממשיכים לטוס כ-40 שנים  
14 לאחר המועד הנקוב בנספח 16(1), מחייב עיון ובחינת חלופות. אפשר, שהפתרון מצוי  
15 במישור הבינלאומי ב-ICAO, ואפשר שהוא מצוי במישור הפנימי באמצעות תקינה  
16 מחודשת (לאחר בדיקה ושמיעת צדדים הנוגעים בדבר), או אף תיקון לחוק הטיס. ראוי  
17 לבחון איך נוהגות מדינות אחרות שאשררו את אמנת שיקגו בעניין זה (והעניין עלה באופן  
18 אגבי במהלך הדיון). אפשר שהפתרון מצוי במישור המעשי בדרך של העתקת פעילות  
19 התעופה, כפי שדורשות העותרות וכפי שנבחן מזה שנים רבות.
- 20 46. אולם, כאמור, לא על כך נסובה העתירה, אלא על דרישה שהמשיבה תאמץ פרשנות  
21 מחודשת של החוק.
- 22 בבחינת כלל ההיבטים שהוצגו על ידי הצדדים, על יסוד המבנה החוקי של  
23 דיני הטיס תכליתו ולשונו, בהתחשב במציאות בשטח (ובלי להידרש  
24 למחלוקות) מצד אחד, ובהסתמכות צדדים הנוגעים לעניין (כמשיבות 4-2)  
25 מצד שני, ואף לאור העובדה, שעד לדיונים לקראת עתירה זו לא היתה  
26 מחלוקת של ממש בשאלת הפרשנות שהציגה המשיבה – מצאתי שלא נפל  
27 פגם בהחלטת המשיבה כגורם המוסמך והנושא באחריות, שלא לשנות את  
28 פרשנותו הנוהגת של חוק הטיס – אשר יש לה בסיס מוצק – ועל כן דין  
29 העתירה להידחות.
- 30  
31



## בית המשפט המחוזי מרכז-לוד בשבתו כבית-משפט לעניינים מנהליים

עת"מ 35408-09-22 עיריית הרצליה ואח' נ' רשות התעופה האזרחית ואח'

תיק חיצוני:

1

2 47. בהתחשב בכך שהצדדים העיקריים הן רשויות ציבוריות, שביניהן אפשר שאין צורך למצות

3 את הדין באשר להוצאות המשפט, מצאתי להורות לעותרות ביחד ולחוד לשלם הוצאות

4 משפטיות בסכום של 15,000 ₪ לטובת משיבה 1; בסכום של 6,000 ₪ לטובת משיבה 2;

5 ובסכום של 5,000 ₪ למשיבות 3 ו-4 (קרי: 2,500 ₪ כל אחת).

6

7

8

9

10 ניתן היום, כ"ז אדר תשפ"ג, 20 מרץ 2023, בהעדר הצדדים.

11

12 דרור ארד-אילון, שופט

13