



בית המשפט המחוזי בירושלים בשבתו כבית-משפט לעניינים מנהליים לפני כב' השופט ד"ר יגאל מרזל

עת"מ 52163-05-13 ש.י.ר. - שלמה יבוא רכב בע"מ נ' מדינת ישראל - המשרד להגנת
הסביבה - ד"ר צור גלין, ראש אגף איכות אוויר ושינוי אקלים

עת"מ 60789-05-13 "מאיר" חברה למכונות ומשאיות בע"מ נ' מדינת ישראל - המשרד
להגנת הסביבה-ראש אגף איכות אוויר במשרד להגנת הסביבה

בעניין עת"מ 52163-05-13:

העותרת:

ש.י.ר. שלמה יבוא רכב בע"מ
ע"י ב"כ עו"ד לירון פרמינגר

- נ ג ד -

המשיבה:

מדינת ישראל – המשרד להגנת הסביבה
ד"ר צור גלין – ראש אגף איכות אוויר ושינוי אקלים
באמצעות פרקליטות מחוז ירושלים (אזרחי)
ע"י ב"כ עו"ד עינב גיא-הרמן

ובעניין עת"מ 60789-05-13:

העותרת:

"מאיר" חברה למכונות ומשאיות בע"מ
ע"י ב"כ עו"ד חני אבינרי ואח'

- נ ג ד -

המשיבה:

מדינת ישראל – המשרד להגנת הסביבה –
ראש אגף איכות אוויר במשרד להגנת הסביבה
באמצעות פרקליטות מחוז ירושלים (אזרחי)
ע"י ב"כ עו"ד עינב גיא-הרמן

פסק דין

1. העתירות שבכותרת – עניינן החלטות שקיבל ה"ממונה" לפי חוק אוויר נקי, תשס"ח-2008, ובהן הוטלו עיצומים כספיים על העותרות בגין הפרת הוראות החוק. ההפרה הנטענת – והשנויה במחלוקת לפניי – עניינה פרסומות לכלי רכב שפירסמו כל אחת מן העותרות (בנפרד) – ושלפי הטענה לא נכללו בהן הנתונים הנדרשים בהתאם להוראות החוק ובכל הקשור לדרגת זיהום האוויר של כלי הרכב.

2. העותרת בעת"מ 52163-05-13 היא חברת ש.י.ר. שלמה יבוא רכב בע"מ. העותרת בעת"מ 60789-05-13 היא "מאיר" חברה למכונות ומשאיות בע"מ. בהסכמת הצדדים, נדון



בית המשפט המחוזי בירושלים בשבתו כבית-משפט לעניינים מנהליים לפני כב' השופט ד"ר יגאל מרזל

**עת"מ 13-05-52163 ש.י.ר. - שלמה יבוא רכב בע"מ נ' מדינת ישראל - המשרד להגנת
הסביבה - ד"ר צור גלין, ראש אגף איכות אוויר ושינוי אקלים**

**עת"מ 13-05-60789 "מאיר" חברה למכונות ומשאיות בע"מ נ' מדינת ישראל - המשרד
להגנת הסביבה-ראש אגף איכות אוויר במשרד להגנת הסביבה**

עניינן של העותרות במאוחד וזאת נוכח השאלות המשפטיות המשותפות בשני ההליכים והדמיון בהחלטת הממונה בעניינן.

ההפרות הנטענות

3. על העותרת ש.י.ר. הוטל עיצום כספי בסך של 442,600 ₪. זאת מכוח החלטה שמיום 14.4.2013. ההפרה הנטענת בעניינה קשורה לבאנר (Banner) שהופיע באתר "נענע 10" ביום 1.11.2012 כפרסומת לרכב מסוג "אופל קורסה". טענת הממונה הייתה שבמשך כל הפרסומת לא הופיע כל מידע על דרגת זיהום האוויר של דגם הרכב. הנתונים היחידים שהופיעו הם תמונת הרכב, שם הדגם, המחיר, כתובת אתר האינטרנט וקישור "לפרטים ונסיעת מבחן". נתוני דרגת זיהום האוויר וצריכת הדלק של הרכב לא הוצגו בפרסומת באופן גלוי לעין הצופה. הם הופיעו רק באתר אינטרנט ("מיני-סייט") שאליו נכנסים בלחיצה על הקישור שבפרסומת ("הקלקה") – "לפרטים ונסיעת מבחן". לאחר זכות טיעון שניתנה לעותרת ש.י.ר., הוחלט בסופו של יום להטיל עליה את העיצום. היות שמדובר היה ב"הפרה חוזרת", נקבע העיצום על הסכום האמור ובהתאם לסעיף 55(ב) לחוק. העניין יוסבר להלן.

4. על העותרת "מאיר" הוטל גם כן עיצום כספי בשיעור של 442,600 ₪. זאת מכוח החלטה שמיום 14.4.2013. ההפרה הנטענת בעניינה של חברת "מאיר" מתייחסת לפרסום נטען מיום 2.11.2012 באתר האינטרנט של "דה-מרקר". הפרסומת הנטענת (באנר) הייתה לרכב מסוג יגואר מדגם XF. הפרסומת הופיעה שוב באתר האמור ביום 7.11.2012. לפי טענת הממונה, במשך כל הפרסומת לא הופיע כל מידע על דרגת זיהום האוויר של הרכב, לרבות ציון כתובת אתר האינטרנט שבו יופיע הפירוט המלא של פרטי זיהום האוויר וציון צבע או סימן המראים את דרגת זיהום האוויר של הרכב.

5. הממונה ציין, בעניינה של "מאיר", שלחיצה על הפרסומת האמורה הובילה לדף אינטרנט אחר, בו צוינה דרגת זיהום אוויר "10" לדגם רכב זה; וקישור נוסף ל"מדד צריכת דלק וזיהום אוויר" בלחיצה על קישור. בלחיצה על הקישור הופיעה גם טבלה המכילה דרגות



בית המשפט המחוזי בירושלים בשבתו כבית-משפט לעניינים מנהליים לפני כב' השופט ד"ר יגאל מרזל

**עת"מ 52163-05-13 ש.י.ר. - שלמה יבוא רכב בע"מ נ' מדינת ישראל - המשרד להגנת
הסביבה - ד"ר צור גלין, ראש אגף איכות אוויר ושינוי אקלים**

**עת"מ 60789-05-13 "מאיר" חברה למכונות ומשאיות בע"מ נ' מדינת ישראל - המשרד
להגנת הסביבה-ראש אגף איכות אוויר במשרד להגנת הסביבה**

זיהום אוויר וצריכת דלק עבור דגמי יגואר שונים וביניהם ארבעה דגמי יגואר XF. נקבע בהחלטה, שהנתונים שבאותה טבלה מראים שרק לדגם XF2.2D. דרגת זיהום האוויר "10", ולשאר דגמי XF דרגות זיהום אוויר גבוהות יותר (כפי שיובהר להלן, קביעה אחרונה זו אינה דורשת הכרעה בנסיבות המקרה שלפני).

6. לאחר מתן זכות טיעון גם לעותרת "מאיר" בנדון, הוחלט בסופו של יום להטיל עליה את העיצום. היות שמדובר בעיצום ב"הפרה חוזרת", נקבע העיצום על הסכום האמור ובהתאם לסעיף 55(ב) לחוק.

עתירת חברת ש.י.ר.

7. העותרת ש.י.ר. טוענת שהחלטת הממונה בעניינה היא שלא כדין ודינה להתבטל. היא לא חלקה על התיאור של הפרסומת האמור לעיל (ה"באנר"). היא טענה עם זאת, שבאנר כאמור הוא **כריכה** של "גוף הפרסומת". מטרתה היא לשבות את עינו של אדם המתעניין ברכישת רכב חדש. רק אדם שמתעניין כאמור ברכישת רכב "יקליק" על הבאנר. או אז הוא ייכנס לאתר נוסף – ה"מיני-סייט". באתר אינטרנט אחרון זה הוא יקבל את כלל המידע הקשור בדרגת זיהום האוויר של הרכב. את תכלית החוק, טוענת העותרת, יש לקבוע כמתן מידע לרוכשי כלי רכב ולא דווקא לציבור הרחב שאינו מעוניין בכך. יש אפוא לפרש את חובות המפרסם בהתאם לחוק כחלות רק כלפי מי שמתעניין ברכישת הרכב. ממילא, כך נטען, הבאנר לא התיימר לכלול את כל הפרטים הנדרשים לשם קבלת החלטה. אין הוא מהווה הצעה לרכישת הרכב. עוד נטען, שיש לראות את הפרסומת של העותרת כמכלול. הבאנר (שבגינו הוטל העיצום על העותרת) וה"מיני-סייט" (שבו היו הפרטים הנדרשים) צריכים להיחשב כיחידה אחת. יחידה אחת – המורכבת מכריכה (הבאנר) וגוף (ה"מיני-סייט"). שניהם יחדיו מהווים את הפרסומת הכוללת. דרישת המחוקק בסעיף 38(ב) לחוק היא דרישה למתן פרטים **בגוף הפרסומת**. לא נפל אפוא פגם בכך שהעותרת כללה את הפרטים רק ב"מיני-סייט" ולא בבאנר. העותרת גם הדגישה, שבבאנר וב"מיני-סייט" היה ציון של אתר האינטרנט של חברת אופל. כל מי שמבקש מידע ביחס לרכב יכול היה לגשת באופן קל ונוח לאתר החברה ולקבל את המידע הנדרש.



בית המשפט המחוזי בירושלים בשבתו כבית-משפט לעניינים מנהליים לפני כב' השופט ד"ר יגאל מרזל

**עת"מ 52163-05-13 ש.י.ר. - שלמה יבוא רכב בע"מ נ' מדינת ישראל - המשרד להגנת
הסביבה - ד"ר צור גלין, ראש אגף איכות אוויר ושינוי אקלים**

**עת"מ 60789-05-13 "מאיר" חברה למכונות ומשאיות בע"מ נ' מדינת ישראל - המשרד
להגנת הסביבה-ראש אגף איכות אוויר במשרד להגנת הסביבה**

8. העותרת ש.י.ר. הוסיפה וטענה, שהחלטתו של הממונה בעניינה אינה עולה בקנה אחד עם החלטה קודמת שקיבל בעניינה של העותרת. העותרת ציינה, שהוטל עליה קודם להחלטה מושא עתירה זו, עיצום כספי קודם. העיצום הוטל לאחר שנמצא שהעותרת הפרה את הוראות החוק ביחס לעלון מידע מודפס לרכב. זאת – בשל אי עמידה כביכול בדרישות החוק. העותרת ציינה, שבעקבות עמדת הממונה דאז, היא תיקנה את עלון המידע המודפס. התיקון נעשה באופן **שרק בעמוד אחד** מתוך העלון הוספה מדבקה ובה נתוני זיהום האוויר וצריכת הדלק של הרכב. לפי הטענה, הממונה אישר שהעלון במתכונתו זו תקין והוא אף הסכים להפחית ב-40% את גובה העיצום הכספי שהושת על העותרת (בהתאם לחוק). העותרת למדה ממדיניות זו, שאין חובה לציין את נתוני זיהום האוויר בכל עמוד ועמוד של עלון מודפס אלא רק ב"גוף" העלון. ואם כך הדבר, הוסף ונטען, הרי שאותה מדיניות צריכה לחול לגבי פרסום באינטרנט. יש לראות אפוא את הבאנר ואת ה"מיני-סייט" כאילו היו עלון פרסומת מודפס. וכשם שבעלון פרסומת מודפס די בציון נתוני הזיהום על עמוד אחד בלבד, כך די בציון נתוני הזיהום ב"מיני-סייט" עצמו בלבד. כך בכלל וכך בפרט נוכח מהותו של באנר כ"כריכה" בלבד.

9. בעיקרי הטיעון מטעמה הדגישה העותרת גם ש"באנר" ככזה הוא צר וקטן ביותר. כך במיוחד בעידן הפרסום בטלפונים סלולאריים ובאפליקציות. אין מקום פיזי במסגרת צרה זו – וגם אין אפשרות טכנית – להציג את דרגת זיהום האוויר של רכב.

10. העותרת ש.י.ר. טענה עוד, שעמדת הממונה אינה ברורה דיה. היא לא כוללת מדיניות ברורה בכל הקשור לתשובה לשאלה איזה מרכיבים בתוך מודעה מסוימת הופכים אותה כשלעצמה ל"פרסומת" המחייבת עמידה בכל חובות הגילוי הנדרשות בחוק. ועוד נטען, שאפילו אם עמדת הממונה נכונה וסבירה, הרי שגם עמדת העותרת סבירה גם היא. נוכח מהות ההחלטה שעניינה השתת עיצום כספי – יש להעדיף פירוש מקל ולהימנע מהשתת העיצום הדומה במהותו לענישה פלילית.



בית המשפט המחוזי בירושלים בשבתו כבית-משפט לעניינים מנהליים לפני כב' השופט ד"ר יגאל מרזל

**עת"מ 13-05-52163 ש.י.ר. - שלמה יבוא רכב בע"מ נ' מדינת ישראל - המשרד להגנת
הסביבה - ד"ר צור גלין, ראש אגף איכות אוויר ושינוי אקלים**

**עת"מ 13-05-60789 "מאיר" חברה למכונות ומשאיות בע"מ נ' מדינת ישראל - המשרד
להגנת הסביבה-ראש אגף איכות אוויר במשרד להגנת הסביבה**

11. לבסוף נטען על ידי העותרת, שאין המדובר ב"הפרה חוזרת" כמשמעה בחוק. העיצום הכספי הראשון – היה בעניין עלון מידע מודפס ועל פי הוראה שבתקנות. הפרסום באתר האינטרנט אינו מהווה הפרה חוזרת. הוא הפר לכאורה הוראה בחוק הראשי. אין מדובר בהפרת אותה הוראה בחוק שהיא תנאי להשתת עיצום כספי כפול כ"הפרה חוזרת".

עתירת "מאיר"

12. גם העותרת "מאיר" טוענת שדין החלטת הממונה בעניינה – להתבטל. גם העותרת "מאיר" טוענת שפרשנות הממונה מנוגדת ללשון החוק ולתכליתו. מרבית טענותיה של "מאיר" דמו לטענות העותרת ש.י.ר. ונזכירן בקצרה תוך שינויים מחוייבים.

13. בעתירתה טענה גם כן העותרת "מאיר" שהחלטת הממונה על הטלת העיצום הכספי היא החלטה שלא כדין ודינה להתבטל. גם עותרת זו טענה שמצוות המחוקק בעניין הפרטים שיש לכלול בפרסומת מתייחסת ל"גוף" הפרסומת. הכוונה היא לחלקה העיקרי של הפרסומת ולא לחלקים נלווים או נספחים לה. תפקידו של הבאנר הוא לשמש למעשה כמודעה קטנה באתר אינטרנט שמטרתה למשוך גולשים מהאתר שבו מופיע הבאנר אל אתר המפרסם. כל תפקידו של הבאנר הוא לשמש טיזר (Teaser). כלומר, להסב את תשומת ליבם של הגולשים ולהזמין אותם ללחוץ עליו. הלחיצה מעבירה את הגולשים מאתר האינטרנט שבו הם מצויים אל אתר האינטרנט של המפרסם שבו מצויה עיקרה של הפרסומת בגודל מלא. בה מפורסמים פרטים נוספים אודות המוצר. הבאנר שפרסמה העותרת כלל מסגרת גדולה ובולטת עם הכיתוב "לפרטים נוספים".

14. גם העותרת "מאיר" טענה שתכלית החוק היא להבטיח מסירת מידע לרוכשי כלי רכב. אין חשיבות לחשיפת הנתונים למי שאינו מעוניין ברכישת רכב. מי שמעוניין ברכישת הרכב לחץ על הבאנר ונחשף לנתונים הנדרשים. מי שאינו מעוניין בנתונים – אין חובה לפרסם את הנתונים עבורו. גם העותרת "מאיר" טוענת שנוכח העובדה שמדובר בעיצום כספי המהווה סנקציה רבת עוצמה – יש לאמץ פרשנות מצמצמת של הסמכות להטילו. נטען שהעותרת פעלה בתום לב. פרשנותה הייתה פרשנות סבירה. בה בעת, מדיניות



בית המשפט המחוזי בירושלים בשבתו כבית-משפט לעניינים מנהליים לפני כב' השופט ד"ר יגאל מרזל

**עת"מ 13-05-52163 ש.י.ר. - שלמה יבוא רכב בע"מ נ' מדינת ישראל - המשרד להגנת
הסביבה - ד"ר צור גלין, ראש אגף איכות אוויר ושינוי אקלים**

**עת"מ 13-05-60789 "מאיר" חברה למכונות ומשאיות בע"מ נ' מדינת ישראל - המשרד
להגנת הסביבה-ראש אגף איכות אוויר במשרד להגנת הסביבה**

הממונה אינה ברורה ואינה חד משמעית. העותרת ציינה בעניין אחרון זה, שבמצגת שערכו נציגי המשרד בשנת 2008 עם יבואני רכב, הם הודו שמאחר שהחוק אינו קובע גודל מזערי של מודעה שבה יש להציג את נתוני זיהום האוויר, יבחן המשרד כל מקרה לגופו ויפעיל שיקול דעת באכיפה". העותרת טוענת אפוא שהיא וגם יבואני רכב אחרים לא היו מודעים לכך שאי הצגת נתוני הזיהום תגרור הטלת עיצום כספי. ועוד נטען, שמדובר בעניין "של מה בכך".

התשובה

15. המשיבה ביקשה שהעתירות יידחו. לטענת הממונה מטרת החוק היא רחבה בהרחבה מן הנטען על ידי העותרות. עניינה שיפור איכות האוויר ומניעת זיהום אוויר. החוק קבע חובת גילוי נתוני זיהום אוויר וצריכת דלק. המחוקק ראה בחומרה הפרת חובה זו ואפשר להטיל עיצום כספי משמעותי ואף עיצום כספי כפול מקום שבו מדובר בהפרה חוזרת. לעמדת המשיבה, הגדרת המילה "פרסומת" בחוק היא "רחבה ופתוחה". היא באה ליצור סטנדרד של גילוי נתוני זיהום אוויר וצריכת דלק של כלי רכב על ידי ציבור הצרכנים הפוטנציאליים. נטען גם, שבמסגרת עבודת המטה לקידום יישום החוק, התקיימו פגישות של הממונה עם איגוד יבואני הרכב. בתכתובת דואר אלקטרוני משלהי 2009 – תכתובת שעניינה שאלות ותשובות לאחר יום עיון שנערך – באה שאלה מפורשת אל הממונה בעניין "מודעות לא במובן הקונבנציונאלי כגון חלון קופץ קטן שמהווה טיזר (Teaser) למודעה אחרת גדולה יותר שמופיעה באתר היבואן או סטריפ צר שרץ כפרסומת". התשובה הייתה שלפי החוק יש לציין את הנתונים בפינת המסך למשך כל הפרסומת וכן כתובת של אתר אינטרנט עם המידע המלא. מכאן מבקשת המשיבה ללמוד שמדיניותה הייתה ברורה ושהיא הייתה ידועה לכל העוסקים בדבר. נטען עוד שנשלחו מכתבים בנדון לאיגוד יבואני הרכב.

16. בכל הקשור לטענת ש.י.ר. – בעניין ההבחנה בין הבאנר לבין הפרסומת – דחתה המשיבה הבחנה זו. לשיטתה, באנר מהווה פרסומת. אין הוא מהווה רק כריכה של "גוף" פרסומת. הדבר נלמד הן מלשון החוק והן מתכליתו. הבאנר הספציפי בעניינה של ש.י.ר.



בית המשפט המחוזי בירושלים בשבתו כבית-משפט לעניינים מנהליים לפני כב' השופט ד"ר יגאל מרזל

**עת"מ 13-05-52163 ש.י.ר. - שלמה יבוא רכב בע"מ נ' מדינת ישראל - המשרד להגנת
הסביבה - ד"ר צור גלין, ראש אגף איכות אוויר ושינוי אקלים**

**עת"מ 13-05-60789 "מאיר" חברה למכונות ומשאיות בע"מ נ' מדינת ישראל - המשרד
להגנת הסביבה-ראש אגף איכות אוויר במשרד להגנת הסביבה**

כלל את כל הפרטים האופייניים לכל פרסומת המוצגת לציבור. פרשנותה של המשיבה היא פרשנות סבירה ומתבקשת בהתאם לתכלית החוק. אין מדובר בהגדרה מעורפלת ואין בנדון חוסר ודאות המצדיק קבלת החלטה אחרת. עוד היא טענה, בהתייחס לעלון הפרסומת המודפס, שאין להסיק מכך שמדיניותה של המשיבה שונה ובלתי אחידה. בעלון המודפס קיים קושי להתייחס לכל אחד ואחד מהעמודים כפרסומת נפרדת. לעומת זאת באנר מהווה פרסומת בפני עצמו, ודף האינטרנט המקושר אליו עשוי להיות פרסומת בפני עצמה. ובאשר לטענת ש.י.ר. שלפיה לא מדובר ב"הפרה חוזרת" – נטען שלא כך הדבר ומדובר אכן בהפרה חוזרת. העיצום מושא העתירה הושת בשל הפרת חובת גילוי נתוני זיהום אוויר בפרסומת, וזאת בהמשך לעיצום קודם שהוטל על העותרת.

17. גם בעניינה של "מאיר", טענה המשיבה שאותו באנר שפרסמה העותרת היה מחויב בגילוי כל הפרטים הנדרשים בחוק. מדובר בבאנר שכלל את כל הפרטים האופייניים לכל פרסומת המוצגת לציבור. לבד מן הוודאות והסבירות של עמדת המשיבה בעניינה של "מאיר" – בדומה לתשובה בעתירת ש.י.ר. – נטען שאין מדובר ב"זוטי דברים" אלא בהפרה משמעותית. ועוד נטען, באופן ספציפי כלפי העותרת "מאיר", ששיטת הפרסום שבה היא נקטה מעלה חשש שהייתה לה כוונה לטשטש את נתוני זיהום האוויר של רכב היגואר XF2.2D. העותרת לא ציינה את נתון זיהום האוויר "10" בפרסומת הראשונה הזמינה לקהל. מדובר בנתון זיהום אוויר גבוה יחסית. העותרת הפנתה לדף אינטרנט נוסף. רק מדף זה הייתה הפניה לטבלה עם דגמים נוספים כאשר לטענת העותרת עצמה דגמים אלה אינם משווקים על ידה בארץ אולם נתוני זיהום האוויר שלהם גרועים יותר. בכך יצרה העותרת, לפי טענת המשיבה, את הרושם שקניית רכב מסוג יגואר XF2.2D היא הפחות מזהמת מבין יתר הדגמים, וזאת על אף שאין אפשרות מעשית לרכוש את הדגמים הנוספים.

דיון והכרעה

18. לאחר שעיינתי במכלול החומר שלפניי ושמעתי בהרחבה את טענות באי כוח הצדדים, מסקנתי היא שדין העתירות להידחות. לא מצאתי עילה להתערבות בהחלטותיו של



בית המשפט המחוזי בירושלים בשבתו כבית-משפט לעניינים מנהליים לפני כב' השופט ד"ר יגאל מרזל

**עת"מ 52163-05-13 ש.י.ר. - שלמה יבוא רכב בע"מ נ' מדינת ישראל - המשרד להגנת
הסביבה - ד"ר צור גלין, ראש אגף איכות אוויר ושינוי אקלים**

**עת"מ 60789-05-13 "מאיר" חברה למכונות ומשאיות בע"מ נ' מדינת ישראל - המשרד
להגנת הסביבה-ראש אגף איכות אוויר במשרד להגנת הסביבה**

הממונה בנסיבות המקרה – אם בכל הקשור לתשתית הראייתית שעמדה לפני הממונה;
אם בכל הקשור למסקנתו שלפיה העותרות הפרו את הוראות החוק הרלבנטיות; אם
בכל הקשור להטלת העיצום הכפול בשל הפרה חוזרת של הוראות החוק.

המסגרת הנורמטיבית

19. קודם שנבוא לנימוקי מסקנתי זו, נציג בקצרה את התשתית הנורמטיבית הרלבנטית
לנדון. כאמור, הטלת העיצום על העותרות נעשתה מכוח חוק אוויר נקי, תשס"ח-2008
("החוק"). העיצום עצמו הוטל בהתאם להוראת סעיף 52 לחוק (המצוי בסימן ג' לחוק)
תחת הכותרת "עיצום כספי". סעיף זה הוא סעיף ההסמכה להטלת העיצום הכספי.
קודם להטלת עיצום כספי, קובע החוק (בסעיף 50) חובת הודעה של ה"ממונה" כהגדרתו
בחוק (בסעיף 1) למפר על כוונתו להטיל עליו עיצום כספי ותוך מתן זכות טיעון. על פי
האמור בסעיף 50 לחוק, התשתית הבסיסית לשימוש בסמכות הטלת העיצום מתקיימת
כאשר "היה לממונה יסוד סביר להניח כי אדם הפר הוראה מההוראות המצויות בסעיף
53". ומהן ההוראות המנויות בסעיף 53 והיוצרות את היסוד לשימוש בסמכות הטלת
העיצום הכספי?

20. התשובה היא שמדובר בשורה מפורטת של הוראות המתייחסות לסעיפים שונים בחוק
והקובעות גם שיעורי עיצום כספיים שונים ביחס להפרת כל אחת ואחת מהוראות אלה.
לענייננו רלבנטית ההוראה שבסעיף 53(ג)(3) לחוק. הוראה זו קובעת סכום עיצום כספי
בסך 112,300 ₪; ואם ההפרה מבוצעת על ידי תאגיד בסך 224,500 ₪ – וזאת כאשר
מדובר ב"אי קיום הוראות בדבר פרסומת או הודעה, בניגוד להוראות סעיף 38".

21. וכך מגיעים אנו להוראת החוק המרכזית השנויה במחלוקת בין הצדדים שלפניי – היא
סעיף 38 לחוק. סעיף זה מצוי בפרק ה' לחוק שכותרתו "מקורות פליטה ניידים". תחת
כותרת ספציפית של "גילוי נתונים בפרסומת בדבר זיהום אוויר מרכב מנועי", קובע
הסעיף כדלהלן (תוך השמטת חלקים ממנו שאינם רלבנטיים לענייננו):



בית המשפט המחוזי בירושלים בשבתו כבית-משפט לעניינים מנהליים לפני כב' השופט ד"ר יגאל מרזל

**עת"מ 52163-05-13 ש.י.ר. - שלמה יבוא רכב בע"מ נ' מדינת ישראל - המשרד להגנת
הסביבה - ד"ר צור גלין, ראש אגף איכות אוויר ושינוי אקלים**

**עת"מ 60789-05-13 "מאיר" חברה למכונות ומשאיות בע"מ נ' מדינת ישראל - המשרד
להגנת הסביבה-ראש אגף איכות אוויר במשרד להגנת הסביבה**

(א) בסעיף זה –

"פרסומת" – פרסומת בכתב, בדפוס, או באמצעים אלקטרוניים חזותיים
המיועדת או הזמינה לציבור;

[...]

(ב) לא יעשה אדם המוכר או משווק רכב חדש דרך עיסוק, פרסומת
לרכב חדש, אלא אם כן מופיעה בגוף הפרסומת מודעה שבה יפורטו –

(1) דרגת זיהום האוויר, בהתבסס על פליטת המזהמים של
הרכב נושא הפרסומת בשעת פעולתו, ככל שהם נוגעים לסוג הרכב
נושא הפרסומת כפי שקבע השר, לפי יחידות המדידה המקובלות
של כל מזהם; בפסקה זו, "מזהם" – כל אחד מאלה: פחמן דו-
חמצני (CO₂), פחמן חד-חמצני (CO), תחמוצת חנקן (NOX),
פחמימנים (HC), חלקיקים נשימים (PM), וכל מזהם אחר שקבע
השר לעניין זה;

(2) נתונים על צריכת הדלק של הרכב, ביחידות של ליטר על כל
מאה קילומטר.

(ג) נעשתה פרסומת לרכב חדש, רואים אותה כאילו עשאה היצרן, ואם
הרכב מיובא – היבואן, או נעשתה לפי הוראותיהם כל עוד לא הוכח
אחרת, ובלבד שלא יראו בפרסומת שמקורה מחוץ לישראל כפרסומת
אסורה לפי הוראות חוק זה, אם מהדרך שבה היא משודרת או מפורסמת,
לפי העניין, עולה כי היא לא מיועדת בעיקרה לציבור בישראל.

(ד) בעסק שבו נמכר או משווק רכב חדש, תוצג במקום בולט ובצבע
ובגודל ברורים לעין, הודעה הכוללת את הפרטים האמורים בסעיף קטן
(ב).

(ה) מודעה כאמור בסעיף קטן (ב), בפרסומת תהיה כמפורט להלן:

(1) בכתב או בדפוס – בגודל של 7% לפחות משטח הפרסום
הכולל של הפרסומת;

(2) בשידורי טלוויזיה במסגרת שידורים המוסדרים לפי כל דין
– בצבע ובגודל ברורים לעין, לפי כללים שקבע הגוף המפקח על
אותם שידורים (בסעיף זה – גוף מפקח);

(3) באמצעי אלקטרוני חזותי אחר – באחת מפינות המסך, לכל
משכה של הפרסומת, בצבע ובגודל ברורים לעין;



בית המשפט המחוזי בירושלים בשבתו כבית-משפט לעניינים מנהליים לפני כב' השופט ד"ר יגאל מרזל

**עת"מ 52163-05-13 ש.י.ר. - שלמה יבוא רכב בע"מ נ' מדינת ישראל - המשרד להגנת
הסביבה - ד"ר צור גלין, ראש אגף איכות אוויר ושינוי אקלים**

**עת"מ 60789-05-13 "מאיר" חברה למכונות ומשאיות בע"מ נ' מדינת ישראל - המשרד
להגנת הסביבה-ראש אגף איכות אוויר במשרד להגנת הסביבה**

(4) במודעה כאמור בפסקאות (2) ו-(3), ניתן שלא לכלול את
הפרטים המפורטים בסעיף קטן (ב) ובלבד שיתקיימו כל אלה:

(א) מצוינת בה כתובת אתר אינטרנט של המפרסם שבו
יפורסמו הפרטים כאמור;

(ב) כלולים בה צבע או סימן המציינים את דרגת
הזיהום של הרכב נושא הפרסומת, כפי שנקבעו בתקנות.

...[...].

22. ועוד נוסף, לסיום הצגת התשתית הנורמטיבית הרלבנטית, שהותקנו תקנות בכל הקשור
לסעיף 38 לחוק – הן תקנות אוויר נקי (גילוי נתוני זיהום אוויר מרכב מנועי בפרסומת
תשס"ט-2009). התקנות מגדירות את אופן ההצגה של דרגות זיהום אוויר (בהתאם
למנעד שנקבע). בכל הקשור לרכב מנועי מדובר במנעד דרגות שבין 1 ל-15 ולפי מפתח
צבעים מסוים (סעיף 2א ו-ב לתקנות). התקנות קובעות גם את אופן ההצגה של נתוני
צריכת הדלק (סעיף 3).

תיחום המחלוקת שלפניי

23. לאחר שסקרנו את עיקרי התשתית הנורמטיבית, ניתן לחזור ביתר בהירות למחלוקות
שבין הצדדים בהליך שלפניי. הצדדים כאמור חלוקים בשאלה אם תכליתו של סעיף 38
לחוק והצגת הנתונים הנדרשת בו מכוונת רק לציבור הצרכנים המעוניין ברכישת רכב
(כטענת העותרות) או שמא מדובר בציבור רחב יותר הכולל את ציבור הצרכנים
הפוטנציאליים באשר הם (כטענת המשיבה). ועוד חלוקים הצדדים כאמור בשאלה מהי
המשמעות של הדרישה בסעיף 38(ב) לחוק שלפיה הפרטים יבואו "בגוף הפרסומת".
ובאופן ספציפי, הם חלוקים בשאלה אם מילים אלה של המחוקק יש להבין כך שכאשר
מדובר ב"כריכה" או "עטיפה" או "טיזר (Teaser)" – להבדיל מהמשכה של הפרסומת
– אין חובה לעמוד בדרישות החוק (כטענת העותרות); או שמא הבחנה זו אינה קיימת
בכל הקשור לפרסומות הספציפיות של העותרות בנסיבות המקרה (כטענת המשיבה).
נידרש תחילה למחלוקות אלה שהן העיקריות בהליך שלפניי, ונעשה כן, גם על רקע
הטענות הכלליות יותר לעניין אופן הפעלת שיקול הדעת שעה שמדובר בעיצום כספי



בית המשפט המחוזי בירושלים בשבתו כבית-משפט לעניינים מנהליים לפני כב' השופט ד"ר יגאל מרזל

**עת"מ 52163-05-13 ש.י.ר. - שלמה יבוא רכב בע"מ נ' מדינת ישראל - המשרד להגנת
הסביבה - ד"ר צור גלין, ראש אגף איכות אוויר ושינוי אקלים**

**עת"מ 60789-05-13 "מאיר" חברה למכונות ומשאיות בע"מ נ' מדינת ישראל - המשרד
להגנת הסביבה-ראש אגף איכות אוויר במשרד להגנת הסביבה**

דווקא וסבירות העמדה הפרשנית של ה"ממונה" כהגדרתו בחוק. לאחר מכן נבחן את
יתר הטענות הפרטניות שנותרו במחלוקת.

תכלית החוק

24. נוכח היות רכיב מרכזי במחלוקות שבין הצדדים התשובה לשאלת פרשנות החוק ותכליתו – נפתח בעניין זה כאמור. תחילה יש לציין, שבחוק קיימת הוראה ספציפית המגדירה את מטרותיו. לפיה (סעיף 1) – "חוק זה מטרתו להביא לשיפור של איכות האוויר וכן למנוע ולצמצם את זיהום האוויר, בין השאר על ידי קביעת איסורים וחובות בהתאם לעקרון הזהירות המונעת, והכל לשם הגנה על חיי אדם, בריאותם ואיכות חייהם של בני אדם ולשם הגנה על הסביבה, לרבות משאבי הטבע, המערכות האקולוגיות והמגוון הביולוגי, למען הציבור ולמען הדורות הבאים ובהתחשב בצורכיהם". אכן, מדובר בתכלית רחבה המדגישה את החשיבות של שיפור איכות האוויר וצמצום זיהום האוויר (ראו עוד, רע"פ 3515/12 **מדינת ישראל נ' פולקביץ** (10.9.2013)). המעיין בחוק יגלה שמדובר בחוק מפורט ביותר הכולל הוראות רבות. בין היתר, כולל החוק פרק שכותרתו "איסור זיהום אוויר חזק או בלתי סביר" (פרק ב'), ובכלל זה הכנת "תוכנית לאומית רב שנתית" לשם קידום מטרות החוק (סעיף 5 לחוק), וכן הקמת מערכת ארצית לניטור האוויר (סעיף 7 לחוק). החוק מסדיר גם עניינים הקשורים למקורות פליטה נייחים ולהיתרים נדרשים. החוק מתייחס גם למקורות פליטה ניידים (פרק ה' לחוק). ההוראה הכללית בעניין זה מצויה בסעיף 35 לחוק שעניינה הוראות שיקבע השר למניעה ולצמצום של זיהום האוויר ממקורות פליטה ניידים. סעיף 38 לחוק – שעניינו כאמור לעיל סוגיית הפרסומת לרכב והנתונים שיש לגלות במסגרתה – מצויה בפרק זה. עוד כולל החוק הוראות לעניין הפחתת מזהמים בשל צריכת דלק או תוספי דלק (פרק ו'); וכן הוראות מפורטות ביותר לעניין "פיקוח, אכיפה ועונשין" (פרק ח' לחוק).

25. על רקע זה, לא מצאתי מקום לקבל את עמדת העותרות ואת הנטען על ידן, ולפיהן תכליתו של סעיף 38 לחוק היא לתת נתונים בעניין זיהום אוויר וצריכת דלק – רק לצרכן המתעניין ברכישת רכב. פרשנות זו של העותרות באה כאמור, כדי לתמוך בהבחנה שהן



בית המשפט המחוזי בירושלים בשבתו כבית-משפט לעניינים מנהליים לפני כב' השופט ד"ר יגאל מרזל

**עת"מ 52163-05-13 ש.י.ר. - שלמה יבוא רכב בע"מ נ' מדינת ישראל - המשרד להגנת
הסביבה - ד"ר צור גליל, ראש אגף איכות אוויר ושינוי אקלים**

**עת"מ 60789-05-13 "מאיר" חברה למכונות ומשאיות בע"מ נ' מדינת ישראל - המשרד
להגנת הסביבה-ראש אגף איכות אוויר במשרד להגנת הסביבה**

עשו בין החלק המקדים של הפרסומות בעניין (אותו הבאנר שלא כלל את הנתונים הנדרשים) לבין האתר שאליו ניתן היה להגיע מהבאנר (ה"מיני-סייט") שבו הופיעו הנתונים כביכול. אלא שלא מצאתי כאמור מקום לקבל טענה פרשנית זו של העותרות. ומדוע?

26. ראשית, העותרות נסמכו בעניין זה בעיקר על דברי ההסבר להצעת החוק. לפיהם, המטרה הייתה "להבטיח כי לרוכשי כלי רכב תהיה נגישות לנתוני מידע בדבר המזהמים מכלי רכב שונים, כדי לעודד שקיפות מירבית בתחום זה ולהביא לרכישה מוגברת של כלי רכב ידידותיים לסביבה במקום כלי רכב מזהמים" (ה"ח התשס"ח, בעמ' 209). גם אם ניתן לקשור בין חובת הפרסום האמורה בחוק לבין רוכשי כלי רכב דווקא (כאמור בדברי ההסבר), הרי שלא ניתן למצוא באמור בהצעת החוק משום תמיכה להבחנה שמבקשות העותרות לעשות בין רמות שונות של התעניינות ברכישת כלי רכב. הבחנות דקות – בין צרכנים שייחשפו לבאנר ויחליטו שלא ללחוץ עליו ולא להגיע לאתר נוסף שבו יופיעו הנתונים; לבין צרכנים שיחליטו ללחוץ על הבאנר ולהגיע לנתונים נוספים. ויודגש, במישור העובדתי בנסיבות המקרה שלפניי, שבשתי העתירות מדובר בבאנר שהופיע על המסך באופן אקטיבי, כלומר תוך חשיפה הכרחית של הנחשף לאתר האינטרנט שבו הופיע הבאנר, לאותו הבאנר. גם בדיון שהתקיים לפניי, היה קושי מפי העותרות להסביר את דקות ההבחנה בין "מתעניינים שונים" ברכישת רכב כאשר מדובר בבאנר מסוג זה (ראו עמ' 9-10 לפרוטוקול).

27. שנית, ועדיין במישור התכלית הקונקרטית של הוראת סעיף 38 לחוק, יש להדגיש את האמור בדברי ההסבר בעניין הנגישות למידע ועידוד שקיפות מרבית. ההבחנות שביקשו העותרות לעשות, והפער בין המידע שהובא (והמידע שלא הובא) בבאנרים, לבין המידע שהופיע בהמשך הקישורים (בחלקו) – לפחות בכל הקשור לפי הטענה בעניינה של "מאיר" – אין בו כדי לקדם לא את הנגישות ולא את השקיפות הנדרשת לפי דברי ההסבר לחוק.



בית המשפט המחוזי בירושלים בשבתו כבית-משפט לעניינים מנהליים לפני כב' השופט ד"ר יגאל מרזל

**עת"מ 13-05-52163 ש.י.ר. - שלמה יבוא רכב בע"מ נ' מדינת ישראל - המשרד להגנת
הסביבה - ד"ר צור גלין, ראש אגף איכות אוויר ושינוי אקלים**

**עת"מ 13-05-60789 "מאיר" חברה למכונות ומשאיות בע"מ נ' מדינת ישראל - המשרד
להגנת הסביבה-ראש אגף איכות אוויר במשרד להגנת הסביבה**

28. שלישית, הפרשנות המוצעת על ידי העותרות אינה עולה לדידי בקנה אחד עם התכלית הכללית של החוק. כאמור לעיל, מדובר בתכלית רחבה והיא כוללת תכלית על של שיפור איכות האוויר וצמצום זיהום האוויר "למען הציבור ולמען הדורות הבאים ובהתחשב בצורכיהם". כאמור בדברי ההסבר שאליהם הפנו העותרות, קיימת מטרה ספציפית של עידוד רכישה מוגברת של כלי רכב ידידותיים לסביבה במקום כלי רכב מזהמים. ההבחנות שביקשו העותרות לעשות במקרה שלפניי בין אותם באגרים לבין האתרים שאליהם ניתן להגיע באמצעות קישורים אלה ואחרים, אינה עולה בקנה אחד עם התכלית העיקרית של החוק כאמור לעיל, כמו גם עם התכלית הספציפית בעניין הבאת נתונים כדי לעודד רכישה של כלי רכב מזהמים פחות. במובן זה, עדיפה במונחי תכלית החוק הפרשנות המרחיבה יותר שאותה אימץ הממונה בכל הקשור לעמידה והקפדה על חובת הגילוי בפרסומות (וראו עוד והשוו, עת"מ (י-ם) 13-06-38533 **ס.ה.ל. אלובין בע"מ נ' המשרד להגנת הסביבה** (17.72013)).

29. רביעית, יש לתת משקל גם ל"סביבה הנורמטיבית" של סעיף 38 לחוק והיא הפרק העוסק כולו בזיהום ממקורות פליטה ניידים וההוראה הכללית שבו (סעיף 35) לעניין הצמצום כאמור של פליטת מזהמים ממקורות ניידים. את סעיף 38 יש לקרוא בזיקה לתכלית זו וממילא בקריאה "רחבה".

30. לבסוף, החוק לא מגדיר במפורש מיהו קהל היעד של פרסומת ככזו, אולם סעיף 39(א) רישא לחוק, המגדיר פרסומת מהי, מגדיר אותה ככזו "המיועדת או הזמינה לציבור". לציבור – ולא דווקא לציבור המתעניין באופן קונקרטי ברכישת רכב. ולפי לשון החוק, אין הכרח שהפרסומת תהא מיועדת לציבור ודי בכך שהיא זמינה לו.

"גוף הפרסומת"

31. מאותם טעמים של תכלית החוק, יש לדחות גם את ההבחנה שביקשו העותרות לעשות בין "גוף הפרסומת" כביכול לבין "כריכת הפרסומת". בעניין זה יצוין תחילת שאכן לשון החוק היא כזו הנוקטת במילים "בגוף הפרסומת" וזאת בהוראה הכללית של סעיף 38(ב)



בית המשפט המחוזי בירושלים בשבתו כבית-משפט לעניינים מנהליים לפני כב' השופט ד"ר יגאל מרזל

**עת"מ 52163-05-13 ש.י.ר. - שלמה יבוא רכב בע"מ נ' מדינת ישראל - המשרד להגנת
הסביבה - ד"ר צור גלין, ראש אגף איכות אוויר ושינוי אקלים**

**עת"מ 60789-05-13 "מאיר" חברה למכונות ומשאיות בע"מ נ' מדינת ישראל - המשרד
להגנת הסביבה-ראש אגף איכות אוויר במשרד להגנת הסביבה**

לחוק. אלא שבאותה הוראת חוק, יש להדגיש, קיימת הבחנה בין פרסום ב"מודעה" בכתב או בדפוס (סעיף 38(ה)(1) לחוק) לבין אמצעים אחרים. לענייננו רלבנטי האמצעי המוגדר כ"אמצעי אלקטרוני חזותי אחר" (סעיף 38(ה)(3) לחוק). נשוב ונציין, שחובת ציון הפרטים כאשר מדובר באמצעי מעין זה, היא "באחת מפינות המסך, לכל משכה של הפרסומת, בצבע ובגודל ברורים לעין" (שם). נכון הדבר, שהוראה זו מתייחסת גם היא למודעה שהיא "בגוף הפרסומת". אולם ניתן להבין ממנה את החשיבות שראה המחוקק להכללת המידע בפרסום באמצעי אלקטרוני "אחר" לכל משכה של הפרסומת ובתצורה ברורה לעין. הפרשנות המוצעת על ידי העותרת עומדת על פניו בניגוד לכוונה זו של המחוקק.

32. שנית, ובהמשך לאמור לעיל, מקובלת עליי עמדתה הפרשנית של המשיבה שלפיה המחוקק תיחס את חובת הפרסום ל"גוף הפרסומת" וזאת על מנת למנוע מצב שבו מידע חשוב זה ימצא את דרכו לשוליים או למרכיבים חיצוניים, מרוחקים ונידחים של הפרסום עד כדי סיכול תכלית החוק. משמעות הדבר היא אפוא שגם אם קיימים מצבים שבהם חלקים מסוימים מתוך הפרסומת כ"מכלול" אינם דורשים דווקא את הפירוט המלא של חשיפת המידע, בוודאי שחשיפה זו נדרשת כאשר מדובר בגוף הפרסומת. ממילא השאלה היא לכל היותר, וגם בהתייחס לטענות העותרות, אם נכון הוא לראות באותם הבאנרים שפורסמו בנסיבות המקרה שלפניי, כ"גוף הפרסומת".

33. ובבחינה זו יש אפוא לקבוע שאכן אין עילה להתערב בעמדת הממונה בנסיבות המקרה שלפניי שלפיה הבאנרים שפורסמו מטעם העותרות בשתי העתירות – היו בגדר פרסומת (ולמצער, "גוף הפרסומת") שהצריכו עמידה בהוראות סעיף 38 ככתבן וכלשונן. מסקנה זו עולה תחילה, מעצם הגדרת "פרסומת" ככזו. חוק אוויר נקי אינו מגדיר "פרסומת" מהי. השאלה מהי פרסומת בהתאם לחוק, היא גם כן שאלה פרשנית וכבר נקבע שהלשון "פרסומת" יכולה לשאת יותר ממשמעות אחת והפירוש שלה הוא תלוי-הקשר (ראו בג"ץ 10203/03 "המפקד הלאומי" בע"מ נ' היועץ המשפטי לממשלה, פ"ד (4) 715, 801 (2008)). כאמור שם, לעיתים ניתן לראות כ"פרסומת", כ"עשיית פרסום תמורת תשלום". עם זאת, קיימת גם משמעות נוספת למונח והיא "עשיית פומבי למוצר במטרה מסחרית של שיווק וקידום מכירתו" (ראו פרשת המפקד הלאומי, שם בעמ' 802). על פי שתי



בית המשפט המחוזי בירושלים בשבתו כבית-משפט לעניינים מנהליים לפני כב' השופט ד"ר יגאל מרזל

**עת"מ 52163-05-13 ש.י.ר. - שלמה יבוא רכב בע"מ נ' מדינת ישראל - המשרד להגנת
הסביבה - ד"ר צור גלין, ראש אגף איכות אוויר ושינוי אקלים**

**עת"מ 60789-05-13 "מאיר" חברה למכונות ומשאיות בע"מ נ' מדינת ישראל - המשרד
להגנת הסביבה-ראש אגף איכות אוויר במשרד להגנת הסביבה**

ההגדרות הללו, ברי שבנסיבות המקרה שלפניי יש לראות את הבאנרים כ"פרסומות". ויודגש – **כפרסומת העומדת על רגליה היא**. ולשיטתן של העותרות ייאמר – כ"גוף פרסומת" העומד על רגליו הוא. ועוד נציין, את האמור בבג"ץ 7833/96 **מלניק נ' הרשות השנייה לטלויזיה ולרדיו**, פ"ד נב(3) 586 (1998). גם שם נקבע שככלל פרסומת כוללת מרכיב של פומביות ומרכיב של מטרה מסחרית, כאשר צוין על ידי בית המשפט (כב' השופט י' זמיר) ש"מבחן המבוסס על שני מרכיבים אלה יפה כדי לאפיין פרסומת בדרך כלל" (**שם**, בעמ' 595). ועוד יצוין, שבאותה פרשה, אומץ המבחן לזיהוי פרסומת מנקודת מבטו של הצופה הסביר – כמבחן תוצאה רחב של סבירות (**שם**). הקשרנו אנו שונה אמנם מן הנסיבות שנדונו באותה פרשה והשאלה שהתעוררה בה. עם זאת, ובהמשך לאמור לעיל בעניין תכלית החוק, הצופה בבאנרים בנסיבות המקרה שלפניי – בין אם הוא הצופה הסביר ובין אם הוא הצרכן הסביר ובין אם רוכש הרכב הפוטנציאלי הסביר – יראה בבאנרים משום פרסומת ו"גוף פרסומת".

34. ויודגש עוד, שעיון מדוקדק במהות הטענה של העותרות מגלה שהעותרות לא טענו שהבאנרים אינם פרסומת, אלא שהם אינם כל הפרסומת אלא רק חלק מקדים שלה, בחזקת "כריכה". אולם, המשמעות היא שאף לשיטתן מדובר ב"פרסומת". ועוד יצוין, שאין לקבל את טענת העותרות בנסיבות המקרה לעניין מבחן "מסוימות" זה או אחר שאימץ הממונה בעניינן בכל הקשור בפרטים המופיעים בבאנרים. נכון הדבר שהמחוקק לא קבע במדויק אלו פרטים נדרשים בכדי שיהיה מדובר ב"פרסומת". אולם עמדת הממונה בנסיבות המקרה שלפניי שלפיה הבאנרים שפורסמו על ידי העותרות הם אכן "פרסומת" היא עמדה סבירה ומבוססת שאינה מצדיקה התערבות בית משפט זה.

35. ובאופן פרטני נוסיף, שהמעין בבאנר מושא עתירתה של ש.י.ר. (מש/1), יראה שמדובר בסרטון בן מספר שניות שבו מופיע רכב מסוג אופל קורסה, לרבות כיתוב "צובעת את העיר" וכן את מחיר הרכב. המעין בבאנר מושא עתירתה של מאיר (עת/1) יראה גם כן תמונה של רכב לרבות סמל היצרן כולל סיסמת פרסומת ובהמשך גם את סוג הדגם ואת מחירו. על בסיס עובדתי-פרטני זה, לא מצאתי עילת התערבות בעמדת הממונה שלפיה מדובר בפרסומת. בפרסומת שחל עליה סעיף 38 לחוק על הוראות המשנה שבו, ותוך דחיית טענת העותרות שלפיה מדובר ברכיב לא עצמאי ("כריכה") כחלק מפרסומת



בית המשפט המחוזי בירושלים בשבתו כבית-משפט לעניינים מנהליים לפני כב' השופט ד"ר יגאל מרזל

**עת"מ 13-05-52163 ש.י.ר. - שלמה יבוא רכב בע"מ נ' מדינת ישראל - המשרד להגנת
הסביבה - ד"ר צור גלין, ראש אגף איכות אוויר ושינוי אקלים**

**עת"מ 13-05-60789 "מאיר" חברה למכונות ומשאיות בע"מ נ' מדינת ישראל - המשרד
להגנת הסביבה-ראש אגף איכות אוויר במשרד להגנת הסביבה**

הכוללת את האתר שאליו ניתן היה להגיע באמצעות "הקלקה" ושבּו הופיעו כביכול הנתונים הנדרשים. ויודגש, והדבר לא היה שנוי במחלוקת מן ההיבט הטכנולוגי, שרק ב"הקלקה" על הבאנרים הופיעו נתונים נוספים לעניין המידע הנדרש בסעיף 38 לחוק. הבאנרים לא עמדו גם בחלופה של סעיף 38(ה)(4) לחוק. במצב דברים זה, ואפילו היה מקום להבחנה שביקשו העותרות לעשות בין "כריכת הפרסומת" לבין "גוף הפרסומת" הרי שאין מקום להחילה בנסיבות מעין אלה.

העלון המודפס

36. האמור לעיל הוא גם התשובה לקושי שעליו הצביעה העותרת ש.י.ר. בכל הקשור לעלון המודפס ולמדיניות הממונה קודם להטלת העיצום הכספי על העותרות בגין הבאנרים מושא העתירות שלפניי. כזכור, נטען על ידי ש.י.ר. שבמסגרת הטלת העיצום הכספי הקודם עליה, הופחת העיצום, מקום שבו היה מדובר בעלון מודפס; ותוך שהממונה קיבל כתקין עלון מודפס שהנתונים הנדרשים בסעיף 38 לחוק הופיעו **רק באחד מדפיו**. אלא שכאמור לעיל, אין לקבל את ההקבלה **העובדתית** בין הנסיבות העולות מן הבאנרים מושא העתירות שלפניי, לבין עלון מודפס. בכל הקשור לעלון המודפס, ובהתאם לשיטת העותרות עצמן, ניתן לראות בו כמכלול של פרסומת. לא כך הדבר ביחס לבאנרים מושא העתירות שלפניי שהם פרסומות נפרדות מאתר האינטרנט שאליו ניתן להגיע בפעולה נוספת ועצמאית של הצופה בפרסומת ("הקלקה"). וכך עולה למעשה גם מעמדת הממונה בהליכים שלפניי בכל הקשור להסבר שניתן על ידו לעמדתו בעניין העלון המודפס והיעדר הצורך בציון הנתונים הנדרשים בסעיף 38 לחוק, על חלקים בעלון מודפס הכוללים נתונים טכניים בלבד.

היעדר עילת התערבות

37. ומשאלו המסקנות הפרשניות והעובדתיות בנסיבות המקרים שלפניי, אין גם מקום לקבל את טענות העותרות בכל הקשור לסבירות עמדתן הפרשנית או לחובת הממונה ליהנות את העותרות מספק זה או אחר ותוך חובת אימוץ נטען של סטנדרד מקל עם העותרות נוכח העובדה שמדובר בהטלת עיצום כספי. אכן, קיימות דעות שונות בשאלת טיבו של



בית המשפט המחוזי בירושלים בשבתו כבית-משפט לעניינים מנהליים לפני כב' השופט ד"ר יגאל מרזל

**עת"מ 52163-05-13 ש.י.ר. - שלמה יבוא רכב בע"מ נ' מדינת ישראל - המשרד להגנת
הסביבה - ד"ר צור גלין, ראש אגף איכות אוויר ושינוי אקלים**

**עת"מ 60789-05-13 "מאיר" חברה למכונות ומשאיות בע"מ נ' מדינת ישראל - המשרד
להגנת הסביבה-ראש אגף איכות אוויר במשרד להגנת הסביבה**

העיצום הכספי ומהותו (ראו לעניין זה למשל עת"מ (ת"א) 30045-02-12 **מנועי בית שמש אחזקות (1997) בע"מ נ' יו"ר רשות לניירות ערך** (8.8.2012); ומנגד, עת"מ (י-ם) 4773-03-11 **קבוצת ברן בע"מ נ' רשות ניירות ערך** (28.7.2009); עת"מ (י-ם) 1092/09 **יהודה רשות פלדה בע"מ נ' הסביבה ואח'** (6.12.2012)). עם זאת, הביקורת על ההחלטה להטיל עיצום כספי בסוגיה שלפניי מבוססת על ההלכות המגבילות את הפעלת שיקול הדעת המינהלי בדרך כלל (ראו יצחק זמיר **הסמכות המינהלית** (כרך א', 2010), 278-279; והשוו: רע"א (י-ם) 28818-04-13 **בזוב נ' הועדה לעיצום כספי** (21.10.2013)). ובנסיבות המקרה שלפניי, אפילו אם חלה על הממונה לפי הטענה אמת מידה מחמירה יותר בהפעלת שיקול הדעת, היות שמדובר בעיצום כספי (וראו גם זמיר, **שם**), הרי שהפרשנות הנטענת על ידו מעוגנת כדבעי בהוראות החוק ובתכליתו, בעוד שהפרשנות הנטענת על ידי העותרות אינה כזו. פרשנות העותרות והחלטה על נסיבות המקרה אינה סבירה על פי החוק ותכליתו. אין בה ממילא כדי להצדיק התערבות בשיקול דעת הממונה בנסיבות המקרה. משזו מסקנתי, איני נדרש להכריע גם בשאלה שלא נטענה לפניי, והיא מהי משמעותן של התיבות בהוראה המסמיכה להטלת עיצום כספי – התיבות שעניינן "יסוד סביר להניח" דווקא (סעיף 50 לחוק). אניח אפוא לזכות העותרות ומבלי לקבוע מסמרות בדבר, שמדובר בתיבות שעניינן התשתית הראייתית להבדיל משאלת הפעלת שיקול הדעת לגופו של עניין (וכאשר לא הייתה מחלוקת לפניי על התשתית העובדתית).

38. לאחר שניתנה הדעת לטענות המרכזיות של העותרות – ואלו נדחו – מן הטעמים שהובאו לעיל בהרחבה, נשים פעמינו לטענות נוספות של העותרות.

זוטי דברים

39. נטען לפניי, שמדובר ב"זוטי דברים". אין בידי לקבל טענה זו. מדובר בעניין שיש בו אינטרס ציבורי משמעותי. עניין שהמחוקק קבע בגינו סנקציה משמעותית. ויודגש עוד, שבהתאם לסעיף 54 לחוק, אין הממונה רשאי להטיל עיצום כספי בסכום הנמוך מהסכומים הקבועים באותו סימן לחוק, אלא בהתקיים תנאים ספציפיים שקבועים בו. הדבר מצביע על החשיבות הרבה שראה המחוקק בעמידה בהוראות החוק ועל היעדר



בית המשפט המחוזי בירושלים בשבתו כבית-משפט לעניינים מנהליים לפני כב' השופט ד"ר יגאל מרזל

**עת"מ 13-05-52163 ש.י.ר. - שלמה יבוא רכב בע"מ נ' מדינת ישראל - המשרד להגנת
הסביבה - ד"ר צור גלין, ראש אגף איכות אוויר ושינוי אקלים**

**עת"מ 13-05-60789 "מאיר" חברה למכונות ומשאיות בע"מ נ' מדינת ישראל - המשרד
להגנת הסביבה-ראש אגף איכות אוויר במשרד להגנת הסביבה**

המקום לטענת "זוטי דברים", מקום שמדובר בהפרה מעין זו בכלל, ובנסיבות המקרים
שלפניי בפרט.

ידיעת העותרות על מדיניות המשיבה

40. העותרות טענו כאמור שהן לא ידעו על מדיניות האכיפה של הממונה. נוכח מסקנותיי
שלעיל, אין אני נדרש גם לשאלה אם הממונה אכן הביא לידיעת העותרות הספציפיות
את עמדתו הפרשנית ומבעוד מועד. אציין עם זאת, שמן המכתב שנשלח לפי הטענה
לאיגוד יבואני הרכב, בהמשך ליום העיון שנערך, עולה שמדובר באותה עמדה פרשנית
שנטענה לפניי בעתירות. השאלה שנשאל הממונה הייתה שאלה ישירה הנוגעת ל"טיזר"
(Teaser) והתשובה הייתה שקיימת חובה לעמוד בהוראות החוק. מדובר אשר על כן
במדיניות עקבית. ועוד אציין, שבנכונות להפעיל שיקול דעת בכל הקשור לגודל האות
באופן שתהיה ברורה לעין – אין כדי להצביע על חוסר עקביות או עילה להתערבות
בשאלות האחרות שעמדו לפניי להכרעה בעתירות אלה – הן השאלות בעניין פרסומת
ככזו. כאמור, אפילו אם העותרות ש.י.ר. ו"מאיר" לא ידעו על עמדת הממונה ולא קיבלו
את המכתב האמור – מדובר עדיין בעמדה סבירה שאינה מצדיקה את התערבות בית
משפט זה בה.

41. מאיר טענה אמנם בעתירתה וגם בדיון בעל-פה, שה"שוק" הבין את החוק כפי שהיא
הבינה אותו ויבואני רכב נוספים פרסמו באנרים באותו האופן והצורה שהיא עשתה כן.
אלא שלא נטענה טענה של אכיפה בררנית ולא הובאו נתונים עובדתיים לטענה זו. גם
הטענה לעניין ההבנה של ה"שוק" בנדון, נטענה בלא ראיות כלשהן (וככל שיש לה
רלבנטיות מלכתחילה – וראו והשוו עע"ם 6823/10 מתן שירותי בריאות בע"מ נ' משרד
הבריאות (28.2.2011)). לא מצאתי אפוא בטענה כללית זו כדי לשנות ממסקנתי. ואוסיק,
שאם אכן כך הדבר – כטענת העותרת – מעורר הדבר קושי בשים לב לעמדת הממונה כפי
שנשלחה לפי הנטען לאיגוד יבואני הרכב.



בית המשפט המחוזי בירושלים בשבתו כבית-משפט לעניינים מנהליים לפני כב' השופט ד"ר יגאל מרזל

**עת"מ 52163-05-13 ש.י.ר. - שלמה יבוא רכב בע"מ נ' מדינת ישראל - המשרד להגנת
הסביבה - ד"ר צור גלין, ראש אגף איכות אוויר ושינוי אקלים**

**עת"מ 60789-05-13 "מאיר" חברה למכונות ומשאיות בע"מ נ' מדינת ישראל - המשרד
להגנת הסביבה-ראש אגף איכות אוויר במשרד להגנת הסביבה**

קשיים טכנולוגיים והמודל העסקי של פרסום ב"באנרים"

42. כנזכר לעיל, נטען בעיקר במסגרת עיקרי הטיעון, כמו גם במהלך הדיון שלפניי, שעמדת הממונה והפרשנות שהוא אימץ בכל הקשור לבאנרים – לרבת החובה לכלול בהם את המידע הנדרש לפי סעיף 38 לחוק כמו גם לפי התקנות – אינה עולה בקנה אחד עם ההתפתחויות הטכנולוגיות. נטען שעמדת הממונה אינה עולה בקנה אחד כאמור עם המעבר לפרסום במכשירי טלפון סלולאריים וכנגזרת מכך גודל הבאנרים. עוד נטען, שמדיניות המשיבה אינה עולה בקנה אחד עם המודל העסקי העומד ביסוד הבאנרים, כיוצר קשר בין התעניינות קונקרטית בפרסום על ידי הקלקה והגעה ל"מיני-סייט" לבין התשלומים של המפרסם למדיה שבה מופיע הבאנר (כלומר תשלום לפי מספר ה"הקלקות", החשיפה וההתעניינות).

43. אכן, אתגר ההתאמה בין פרשנות החוק לבין ההתפתחויות הטכנולוגיות ושינויים בעולם הפרסום; כמו גם מדיניות האכיפה של הממונה – אינו אתגר פשוט. שינויי העיתים וההתפתחויות הטכנולוגיות והכלכליות שבעקבותיהן יכולים בנסיבות מסוימות להצדיק פרשנות משתנה של הדין והתאמה בינו לבין התפתחויות אלה; כמו גם מדיניות אכיפה שוויונית מושכלת והוגנת בהתאם. אולם מבלי צורך להרחיב בעניין זה בנסיבות המקרה שלפניי, הרי שהטענות הטכנולוגיות שנטענו בנדון – נטענו בלא תשתית מינימלית. לא הובאה חוות דעת מומחה לנדון. הפרסומים מושא העתירות וההודעה על הכוונה להטיל עיצום התייחסו לפרסומים באתרי אינטרנט באשר הם. ובכל הקשור למודל העסקי הנטען, הרי שהתשובה לשאלות בכל הקשור להגדרת "פרסומת" כמו גם "גוף הפרסומת" (לפי קו הטיעון של העותרות) אינה יכולה להיגזר בלעדית מן המודל הכלכלי שביסוד הפרסום והסדר התשלומים שבין העותרות לבין המדיה שבה מבוצע הפרסום. השאלה צריכה להיבחן כאמור מנקודת המבט של תכלית החוק והוראותיו כאמור לעיל. מנקודת מבט זו, ומן הטעמים שהובאו לעיל בהרחבה, המסקנה היא שאין לקבל את טענות העותרות ודין להידחות.



בית המשפט המחוזי בירושלים בשבתו כבית-משפט לעניינים מנהליים לפני כב' השופט ד"ר יגאל מרזל

**עת"מ 52163-05-13 ש.י.ר. - שלמה יבוא רכב בע"מ נ' מדינת ישראל - המשרד להגנת
הסביבה - ד"ר צור גלין, ראש אגף איכות אוויר ושינוי אקלים**

**עת"מ 60789-05-13 "מאיר" חברה למכונות ומשאיות בע"מ נ' מדינת ישראל - המשרד
להגנת הסביבה-ראש אגף איכות אוויר במשרד להגנת הסביבה**

ההפרה החוזרת

44. העותרת ש.י.ר. טענה שלא היה מקום לקביעת הממונה שמדובר ב"הפרה חוזרת". סעיף 55(ב) לחוק קובע שמקום שבו מדובר ב"הפרה חוזרת", יתווסף על העיצום הכספי שניתן היה להטיל בשל ההסרה אילו הייתה זו הפרה ראשונה, "סכום השווה לסכום העיצום הכספי". המשמעות היא כפל עיצום. ש.י.ר. טענה שאין מדובר ב"הפרה חוזרת" היות שההפרה הראשונה הייתה הפרה של הודעה כביכול לפי תקנות אוויר נקי (הנזכרות לעיל) ואילו ההפרה הנוספת (מושא העתירה שלפניי) היא לפי חוק אוויר נקי. אין בידי לקבל טענה זו. השאלה מתי מדובר ב"הפרה חוזרת" קבועה בסעיף 55(ב) לחוק. לפיו, הפרה חוזרת היא "הפרת הוראה מההוראות המפורטות בסעיף 53" לחוק (בתוך פרק זמן מסוים שאינו שנוי במחלוקת לפניי) – של אותה הוראה "שבשלה הוטל על המפר עיצום כספי". הן העיצום הקודם שהוטל על העותרת ש.י.ר. והן העיצום הנוכחי היו שניהם מכוח סעיף 38 לחוק. הציון של התקנות בעיצום הקודם אין בו כדי לשנות ובוודאי שאין בו כדי להשמיט את מקור הסמכות הזהה בשני המקרים. בשני המקרים מדובר בהפרה בגין פרסומת לרכב חדש. יש אפוא לדחות טענה זו.

היעדר פירוט נוסף בעניינה של "מאיר"

45. לבסוף, בעניינה של העותרת "מאיר" עלתה בטיעוני המשיבה כמו גם בהתייחסות העותרת השאלה אם באתר שאליו הוביל הקישור מן הבאנר היו מלוא הנתונים הנדרשים לפי החוק, אם לאו. לא מצאתי מקום וצורך להכריע בשאלה זו. העיצום הכספי מושא העתירה שהוטל על "מאיר" לא נומק על ידי הממונה בעניין זה במסגרת החלטתו הסופית (מיום 14.4.2013). ההכרעה בשאלה זו אינה נדרשת גם נוכח מסקנתי שלעיל שלפיה חובת הבאת הנתונים לפי סעיף 38 לחוק התקיימה כבר בבאנר עצמו.



בית המשפט המחוזי בירושלים בשבתו כבית-משפט לעניינים מנהליים לפני כב' השופט ד"ר יגאל מרזל

עת"מ 52163-05-13 ש.י.ר. - שלמה יבוא רכב בע"מ נ' מדינת ישראל - המשרד להגנת
הסביבה - ד"ר צור גלין, ראש אגף איכות אוויר ושינוי אקלים

עת"מ 60789-05-13 "מאיר" חברה למכונות ומשאיות בע"מ נ' מדינת ישראל - המשרד
להגנת הסביבה-ראש אגף איכות אוויר במשרד להגנת הסביבה

התוצאה

46. בשל מכלול הטעמים שלעיל מסקנתי היא שדין העתירות להידחות. כל אחת מן העותרות
תישא בשכר טרחת עורך דין ובהוצאות המשיבה בהליך זה בסך של 30,000 ₪. סכום זה
יישא ריבית והצמדה כדין מיום פסק הדין ועד התשלום המלא בפועל.

המזכירות תשלח פסק-דין זה לב"כ הצדדים.

ניתן היום, ט' כסלו תשע"ד, 12 נובמבר 2013, בהעדר הצדדים.

יגאל מרזל, שופט