



בית המשפט העליון בשבתו כבית משפט לערעורים בעניינים מינהליים

ע"ס 430/20

לפני :
כבוד השופט ע' פוגלמן
כבוד השופטת י' וילנר
כבוד השופט א' שטיין

המערערים :
1. המשרד להגנת הסביבה
2. ראש אגף איכות אוויר ושינוי אקלים במשרד להגנת הסביבה

נ ג ד

המשיבה :
קווים תחבורה ציבורית בע"מ

ערעור על פסק הדין של בית המשפט לעניינים מינהליים
בירושלים (כב' סגן הנשיא י' נועם) בעת"ס 53652-03-18
מיום 1.12.2019

תאריך הישיבה :
כ"ז בכסלו התשפ"א (13.12.2020)

בשם המערערים :
עו"ד דניאל מארקס ; עו"ד סיגל אבנון

בשם המשיבה :
עו"ד קובי בר-לב ; עו"ד דורית בר

פסק-דין

השופט ע' פוגלמן:

לפנינו ערעור על פסק הדין של בית המשפט לעניינים מינהליים בירושלים (כב' סגן הנשיא י' נועם) אשר קיבל באופן חלקי את עתירת המשיבה נגד החלטתו של ראש אגף איכות אוויר ושינוי אקלים במשרד להגנת הסביבה (להלן גם: הממונה) להטיל עליה עיצום כספי.

רקע

1. המשיבה, חברת קווים תחבורה ציבורית בע"מ (להלן גם: החברה), הינה חברה פרטית שמפעילה למעלה מ-1,000 אוטובוסים לשימוש הציבור, והיא כפופה להוראותיו

של חוק אוויר נקי, התשס"ח-2008 (להלן: חוק אוויר נקי או החוק). מכוח סעיף 41(א) לחוק מסר הממונה למשיבה ביום 15.9.2014 "הוראות למניעה וצמצום של זיהום אוויר מצי כלי רכב של 'קווים תחבורה ציבורית בע"מ' לפי סעיפים 16 ו-41 לחוק אוויר נקי, התשס"ח-2008" (להלן: הוראות החברה או ההוראות). בין היתר, כוללות ההוראות: יעדי פליטה ממוצעת לצי הרכב של המשיבה; כללים והוראות להפחתת פליטת "חלקיקים" לאוויר (כהגדרתם בהוראות); וכן הוראות שנוגעות לרישום נתונים מפורט על צי הרכב, לדיווח על הנתונים ולפרסומם. בסעיף 12(א) להוראות נקבע שעל המשיבה להגיש לממונה דו"ח שנתי שכולל נתונים בדבר עמידתה בהוראות ובדבר רמת הזיהום מצי כלי הרכב אותו היא מפעילה, וזאת עד לראשון במרץ של כל שנה (להלן: הדו"ח השנתי). בדו"ח השנתי מובאים נתונים שנוגעים לצי כלי הרכב של המשיבה ובהם: תקן זיהום האוויר האירופאי של כלי הרכב ("תקני יורו"); פליטת חלקיקים ממוצעת מכלי הרכב; מספר כלי הרכב בחלוקה לפי סוג אמצעי הנעה; והנסועה השנתית הממוצעת שלהם. לצד הגשת הדו"ח לממונה, סעיף 12(ג) להוראות – המצוי במוקד הערעור שלפנינו – קובע שהחברה תפרסם את הדו"ח השנתי באתר האינטרנט שלה. במסגרת חוק אוויר נקי הוסמך הממונה להטיל עיצומים כספיים בגין הפרות של חלק מהוראות החוק ובגין הפרות של הוראות החברה (ראו סימן ג' לפרק ח' בחוק).

2. ביום 13.7.2016 נשלחה אל המשיבה הודעה על כוונת הממונה להטיל עליה עיצום לפי הוראות החוק (להלן: הודעת ההפרה). בהודעה צוין כי למשיבה מיוחסות שתי הפרות של ההוראות: הראשונה, הפרת סעיף 9 להוראות שעניינו "פניות ציבור בנושאי עשן"; והשנייה, הפרת סעיף 12(ג) להוראות שעניינו כאמור העמדת הדו"ח השנתי לעיון הציבור. יוער כבר עתה שעניינו של הערעור דנן רק בהפרה השנייה, ומשכך, בכל הנוגע להפרה הראשונה, יובאו הדברים להלן בתמצית. בהודעה צוין כי על אף שהדו"ח השנתי הוגש לממונה בחודש פברואר 2016, הוא לא היה זמין לעיון הציבור באתר האינטרנט של החברה בחודש יוני 2016 (כעולה משלוש בדיקות שנערכו בימים 7.6.2016, 13.6.2016 ו-27.6.2019). בדיקה נוספת שנערכה ביום 5.7.2016 העלתה כי פורסם באתר דו"ח חלקי בלבד אשר לא כלל נתוני צי מפורטים; נתוני פליטת חלקיקים ממוצעת מ-70% מכלל האוטובוסים; וכן נתונים בדבר ביצוע הכשרה לנהיגה חסכונית (להלן: הנתונים החסרים). זאת, בניגוד לקבוע בסעיפים 12(א)(1), 12(א)(3) ו-12(א)(5) להוראות החברה. ביום 15.9.2016 הגישה המשיבה את תשובתה להודעת ההפרה. המשיבה טענה, בין היתר, כי הגישה לממונה את הדו"ח השנתי עוד קודם למועד האחרון להגשתו; כי הדו"ח הועמד לעיון הציבור במשרדיה כבר ממועד הגשתו לממונה; וכי פרשנות ההוראות לא מחייבת שפרסום הדו"ח באינטרנט יעשה דווקא במועד הגשתו לממונה. עוד נטען, כי העיכוב בפרסום הדו"ח השנתי באתר האינטרנט נבע ממורכבות טכנולוגית;

כי אך בשל תקלה טכנית הושמטו הנתונים החסרים; וכי ממילא מדובר בהפרות מינוריות וזניחות, ומשכך העיצום הכספי שבכוונתו להשית עליה אינו סביר. לחלופין, ביקשה המשיבה כי סכום העיצום הכספי יופחת מכוח סמכותו של הממונה לעשות כן (סעיף 54 לחוק אוויר נקי; תקנות אוויר נקי (הפחתה של סכום עיצום כספי ופריסת תשלומים), התשע"ב-2011 (להלן: תקנות ההפחתה)).

3. ביום 27.12.2017 החליט הממונה כי על המשיבה יוטל עיצום בגין שתי ההפרות (להלן: החלטת הממונה). בהחלטתו, דחה הממונה את טענות המשיבה לעניין עצם הפרת ההוראות ולפגמים שנפלו, כנטען, בהליך המינהלי שקדם להחלטתו. בצד האמור, הוחלט על הפחתת שיעור העיצום הכספי שהושת על המשיבה ב-40% בהתאם לתקנות ההפחתה: 20% מההפחתה יסודם בכך שהמשיבה לא הפרה כל הוראה ב-5 השנים שקדמו להפרה (תקנה 2(א)(1) לתקנות ההפחתה); ו-20% נוספים מאחר שהחברה נקטה בפעולות למניעת הישנות ההפרה ולהקטנת הנזק (תקנה 2(א)(4) לתקנות ההפחתה). ביום 30.1.2018 שלחה המשיבה בקשה לתיקון טעות בסכום העיצום הכספי, ובגדרה טענה כי נפלה טעות בסעיף שמכוחו הוטל העיצום הכספי בעניין ההפרה שעניינה אי פרסום הדו"ח, וכי על הממונה לתקן בהתאם את דרישת העיצום. במענה מיום 6.2.2018 עדכן הממונה את הסעיף שמכוחו הוטל העיצום, הפחית את סכום העיצום והעמיד אותו על סך 135,900 ש"ח.

פסק הדין של בית המשפט לעניינים מינהליים

4. על החלטת הממונה הגישה המשיבה עתירה מינהלית. ביום 1.12.2019 קיבל בית המשפט לעניינים מינהליים את העתירה באופן חלקי. בכל הנוגע להפרה הראשונה, דחה בית המשפט את העתירה. עם זאת, בכל הנוגע להפרת סעיף 12(ג) להוראות, קבע בית המשפט כי על אף שהמשיבה הפרה את ההוראה, יש להורות על ביטול העיצום שהוטל עליה בגין הפרתה. אשר לעצם הפרת ההוראה, נקבע כי אין בהעמדת הדו"ח השנתי לעיון הציבור במשרדי החברה (להבדיל מפרסומו באתר האינטרנט שלה) כדי לענות על דרישת סעיף 12(ג) להוראות; וכי המשיבה הפרה את האמור בסעיף זה משפרסמה את הדו"ח השנתי באתר האינטרנט שלה באיחור של מספר חודשים ומבלי שפורטו בו כלל הנתונים הנדרשים. לצד האמור, נקבע שהחלטת הממונה בנוגע להשתת העיצום הכספי בגין הפרת סעיף 12(ג) להוראות החברה לוקה באי-סבירות קיצונית המצדיקה את ביטולו. בית המשפט קבע כי ההפרה לא נוגעת למעשה או למחדל הקשורים באופן ישיר לזיהום אוויר וכי יש לראות בה הפרה טכנית בשים לב לכך שהדו"ח השנתי הוגש לממונה במועדו. עוד נקבע כי הממונה והמשרד להגנת הסביבה (הם המערערים בהליך דנן; להלן גם:

המדינה) לא טענו שהוגשה תלונה כלשהי על אי הימצאותו של הדו"ח השנתי באתר האינטרנט של המשיבה; ולא טענו שהנתונים העולים מהדו"ח השנתי הצביעו על סיכונים של זיהום אוויר מרכבי החברה. בהינתן האמור, קבע בית המשפט כי הטלת עיצום כספי ששיעורו הסטטוטורי ניכר, חורגת ממתחם הסבירות ומשכך יש לבטלו.

מכאן הערעור שלפנינו, שהוגש על ידי המדינה ואשר מכוון רק לקביעה של בית המשפט שלפיה הטלת העיצום בגין הפרת סעיף 12(ג) להוראות החברה בעניין הדו"ח השנתי חורגת ממתחם הסבירות.

טענות הצדדים

5. המדינה טוענת כי קביעתו של בית המשפט לעניינים מינהליים מוסיפה דרישות לשימוש בכלי האכיפה המינהלי שלא עולות מלשון חוק אוויר נקי ופוגעות בהגשמת תכליותיו. הדרישה לקשר ישיר בין ההפרה לבין זיהום האוויר והקביעה כי מדובר בהפרה "טכנית" שאינה מצדיקה הטלת עיצום כספי חותרות תחת התפיסה הרגולטורית העומדת ביסוד חוק אוויר נקי. עוד נטען כי קביעותיו של בית המשפט קמא לא עולות בקנה אחד עם מהותו של העיצום הכספי ככלי אכיפה פשוט, יעיל ומהיר המתאים להפרות שאינן מצריכות ברור עובדתי מורכב ואשר לא מתאימות למסלול האכיפה הפלילית. קביעות אלו מכבידות כנטען על האפשרות לעשות שימוש בכלי אכיפה זה. לבסוף, טוענת המדינה כי לא נפל פגם בהפעלת שיקול הדעת של הממונה במקרה הפרטני, בשים לב בין היתר לכך שהממונה נמנע מהטלת עיצום כספי בגין כל הפרה בנפרד; וכן בשים לב לבחירת הסעיף המקל שמכוחו הוטל העיצום.

6. המשיבה סומכת ידיה על פסק הדין של בית המשפט לעניינים מינהליים. לדבריה, החלטת הממונה אינה סבירה ואינה מידתית בשים לב לנסיבות ההפרות הנטענות ולכך שממילא לא ניתן היה ללמוד מהדו"ח השנתי שפורסם באיחור על סיכון לזיהום אוויר. קבלת עמדת המדינה, נטען, שוללת למעשה את הביקורת השיפוטית על הטלת עיצומים כספיים על ידי רשות מינהלית. עוד טוענת המשיבה כי האכיפה המינהלית על ידי הממונה נעדרת מדיניות ברורה ובכך פוגעת בעקרונות המשפט המינהלי, באחידות ובשוויון. חוסר סבירות ההחלטה בא לידי ביטוי גם בכך שהממונה לא התריע בפניה על ההפרה עובר להטלת הסנקציה על אף שמדובר בפעם הראשונה שההוראה נאכפת. בנוסף לאמור, טוענת המשיבה כי ראוי להחיל אמת מידה רחבה יותר בהפעלת הביקורת השיפוטית על החלטות מינהליות המטילות עיצום כספי.

7. בתשובת המדינה לסיכומי המשיבה, בכל הנוגע להיעדרה של מדיניות אכיפה ברורה, הפנתה המדינה לנוהל המשרד להגנת הסביבה "נוהל הטלת עיצום כספי לפי חוק אוויר נקי, התשס"ח-2008" (12.9.2016) (להלן: נוהל הטלת עיצום כספי או הנוהל) שקובע, בין היתר, שיקולים שעל הממונה לשקול בבואו להחליט על הטלת עיצום בהתאם להוראות החוק. בהקשר זה יצוין כי המדינה ביקשה בסיכומיה (שם, סעיף 6) לצרף נוהל זה, שלא צורף בבית המשפט לעניינים מינהליים. בדיון שהתקיים לפנינו ביום 13.12.2020 ציינה המשיבה כי היא אינה מתנגדת לצירוף, ובלבד שיצוין שהנוהל פורסם באינטרנט אך ביום 9.11.2020. בהעדר התנגדות כאמור, אנו רואים להורות על קבלתו.

דיון והכרעה

8. הערעור שלפנינו מכוון רק לרכיב בפסק הדין של בית המשפט לעניינים מינהליים שלפיו החלטת הממונה להטיל עיצום כספי בגין הפרת סעיף 12(ג) להוראות החברה לוקה בפגם של אי-סבירות קיצונית המצדיק את ביטולו. אקדים אחרית לראשית ואומר שלו תישמע דעתי, נקבל את ערעור המדינה ונורה על השבת החלטת הממונה על כנה, והכל כפי שיפורט להלן.

המסגרת הנורמטיבית – חוק אוויר נקי ועיצומים כספיים מכוחו

9. ביום 22.7.2008 נתקבלה הצעת חוק אוויר נקי בקריאה שניה ושלישית בכנסת. חוק זה ביטא "עליית מדרגה" משמעותית ביחסו של המחוקק לנושאים סביבתיים ולמשאב האוויר בפרט (דניאל פיש "חוק אוויר נקי – סיום ההתחלה" חוקים ז' 19 (2015) דניאל פיש דיני איכות הסביבה בישראל 324 (מהדורה שניה, 2014) (להלן: דיני איכות הסביבה בישראל)). מטרתו של החוק, כפי שעולה גם מלשונו של סעיף 1, היא להביא לשיפור איכות האוויר ולמניעת זיהום, "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". על מנת לטפל בזיהום האוויר קובע חוק אוויר נקי מסגרת רגולטורית מקיפה אשר כוללת מערך מגוון של הסדרים וחובות למניעה ולצמצום של זיהום אוויר (אריה ונגר ודפנה שלו קורנבליט "העדפת ערכי בריאות וסביבה על פני ערכי כלכלה בחוק אוויר נקי" חוקים ז' 65, 69 (2015); דורית קרת "כלי מדיניות מתחום המידע בחוק אוויר נקי חוקים ז' 155, 156 (2015) (להלן: כלי מדיניות מתחום המידע)).

10. במוקד הערעור שלפנינו עומדות הוראות דיווח ופרסום של הנתונים הסביבתיים. בין היתר, נועדו נתונים אלה לאתר את הנזקים שנגרמים על ידי גופים מזהמים; להביא לטיפול יעיל בנזקים אלה הן על ידי הרגולטור, הן בכלים ציבוריים; להעלות את מודעות המזהם לעבירות הזיהום; וכן להביא את עצם גרימת הזיהום לידיעת הציבור (ראו: כלי מדיניות מתחום המידע, בעמ' 160-164; דורית טליתמן ואלון טל "דיווח עצמי – המפתח לשיפור באכיפה סביבתית בישראל" סביבה ומדיניות – קובץ מחקרים 79, 80-81 (2002) (להלן: טליתמן וטל)). חובת הדיווח בחוק אוויר נקי נקבעה בסעיף 16(א) המורה כך (יובהר שהמשיבה בענייננו היא "בעל מקור פליטה המנוי בתוספת הרביעית", כלשון הסעיף):

רישום ודיווח 16(א). [...] בעל מקור פליטה המנוי בתוספת הרביעית [...] ינהל רישום מלא ומפורט לעניין מקור הפליטה, לרבות ממצאי ניטור ודיגום [...] וידווח עליו לממונה לפחות אחת לשנה, לא יאוחר מ- 31 בדצמבר, או במועד אחר כפי שיורה הממונה.

מכוח סעיף זה ומכוח סעיף 41(א) לחוק – אשר מסמיך את הממונה ליתן לגוף המנוי בתוספת הרביעית "הוראות לשם מניעה וצמצום של זיהום האוויר" – ניתנו למשיבה הוראות החברה. סעיף 12(ג) להוראות, אשר עומד כאמור במוקד ענייננו, עוסק בפרסום הדו"ח השנתי אשר כולל נתונים שנוגעים לעמידת המשיבה בהוראות ולרמת הזיהום מצי כלי הרכב אותו היא מפעילה. וזו לשון סעיף 12(ג): "החברה תעמיד לעיון הציבור את הדו"ח השנתי במועד הגשתו לממונה ותפרסמו באתר האינטרנט של החברה [...]". חובת הדיווח מאפשרת לקבל תמונת מצב מקיפה ומהימנה על הפליטות לאוויר; מאפשרת לנקוט פעולות למניעה ולצמצום של זיהום האוויר; ומחזקת את יכולת האכיפה של הוראות הדין, כך שהן לא תיהפכנה לאות מתה (ראו גם: כלי מדיניות מתחום המידע, בעמ' 159; דברי הסבר להצעת חוק אוויר נקי לישראל, התשס"ו-2005, ה"ח 111, 126, 129 (להלן: דברי ההסבר); כן ראו באופן כללי: יצחק זמיר הסמכות המינהלית כרך א 274 (מהדורה שניה, 2010) (להלן: זמיר)).

11. לצורך אכיפת הוראות חוק אוויר נקי ניתנו בידי הממונה סמכויות אכיפה מינהלית ובהן הסמכות להטיל עיצומים כספיים. בעבר, הכלי העיקרי לאכיפת הוראות הסדרה שקבע המחוקק היה במישור הפלילי. במרוצת השנים, וככל שהרגולציה הלכה והתרחבה, התבררה מורכבות מעשית בשימוש בהליך הפלילי לצורך זה. זאת, גם נוכח מאפייניו של ההליך הפלילי: מורכבותו, הימשכותו והמשאבים הנדרשים לצורך שימוש

בו לאכיפה יעילה. כמו כן, התעוררה שאלה בדבר ההצדקה לשימוש במשפט הפלילי לאכיפתן של הוראות אלו, שלא בהכרח נלווה להפרתן מטען אנטי-חברתי מובהק. מורכבות זו הובילה למעבר הדרגתי לשימוש בכלי אכיפה מינהליים שמאפשרים פעולה מהירה, יעילה שלא נלוות לה השלכותיה של ההרשעה בפלילים (ראו: רע"פ 3515/12 מדינת ישראל נ' שבתאי, פסקאות 24-25, 28-30 (10.9.2013); בג"ץ 93/06 ד.ת. כל גדר בע"מ נ' שר התעשייה, המסחר והתעסוקה, פסקאות 16-19 (2.8.2011); רון שפירא מאכיפה פלילית לאכיפה מינהלית – ראיות מנהליות לביצוע עבירה פלילית – הצורך בהליך מינהלי הוגן 39-46 (2019); גיל שפטל האחריות הקפידה במשפט הפלילי 159-162 (2018); זמיר, בעמ' 276; מרדכי קרמניצר "האם המשפט הפלילי - ידו בכל?" ספר דניאל 935, 953-954 (נילי כהן ועופר גרוסקופף עורכים, 2008)).

12. מנגנון העיצומים הכספיים אומץ על ידי המחוקק בעשורים האחרונים בתחומים שונים, ובמסגרתו הוסמכה רשות מינהלית רלוונטית להשית עיצום כספי בגדרי ההליך המינהלי כאשר קיים יסוד סביר להניח כי פרט או גוף הפר חובה רגולטורית (ראו והשוו להסדרים הקבועים בפרק ה' לחוק איסור הלבנת הון, התש"ס-2000; בסעיף 354 לחוק החברות, התשנ"ט-1999; ובהקשר קרוב לענייננו: בסעיף 58 לחוק למניעת מפגעי אסבסט ואבק מזיק, התשע"א-2011; בסעיף 129 לפקודת המכרות). מנגנון זה נועד לשמש ככלי הרתעה ואכיפה של החוק, ואופן הפעלתו משפיע מטבעו על התנהלותם של מפרים פוטנציאליים. ההפרות שבגינן תופעל אכיפה חלופית בדרך של הטלת עיצום כספי הן הפרות שלא דורשות קיומו של יסוד נפשי או הוכחת נזק, ופעמים רבות מדובר בהפרות שלא מחייבות בירור עובדתי מורכב (ראו באופן כללי משרד המשפטים – ייעוץ וחקיקה (המחלקה למשפט פלילי) "עיון אכיפה חלופית בחקיקה - עקרונות מנחים" 4 (2018) (להלן: מסמך העקרונות המנחים)). גם מטעמים אלה אומץ מנגנון העיצום הכספי בגדרי חוק אוויר נקי. כך, בדיון בכנסת בהצעת החוק לקריאה שניה ושלישית, ציין יו"ר ועדת הפנים והגנת הסביבה דאז, חבר הכנסת אופיר פינס-פז:

"פרק חשוב בהצעת החוק מתייחס לאמצעי אכיפה ופיקוח, אשר נועדו להבטיח שהחוק לא יישאר אות מתה, שהחוק לא יישאר על הנייר בלבד [...] מנגנון העיצומים הכספיים מיועד ליצור כלי הרתעתי ואכיפתי חשוב, אשר הפעלתו הנכונה עשויה להביא לשינוי משמעותי בהתנהלותם של מזהמים. כלי זה ניצב לצד איסורים פליליים שנקבעו בהצעת החוק, אשר בהם נכללים החמרה משמעותית בענישה ומנגנונים נוספים, אשר יקלו את אפשרות האכיפה הפלילית, לרבות אפשרות להטיל עונשי מאסר בפועל" (פרוטוקול ישיבה מס' 262 של הכנסת ה-19).

17, 61-62 (22.7.2008); להלן: פרוטוקול ישיבת הכנסת
מיום 22.7.2008).

מנגנון העיצום הכספי בחוק אוויר נקי מעוגן בפרק ח' לחוק ("פיקוח, אכיפה ועונשין") תחת סימן ג' ("עיצום כספי"). כך, סעיף 52(א) לחוק מסמך את הממונה להחליט אם להטיל עיצום כספי על מי שהפר את הוראות החוק לאחר שניתנה למפר ההזדמנות להשמיע את טענותיו בקשר להפרה. סעיף 53 לחוק קובע את סכום העיצום הכספי שיוטל בגין הפרת הוראות חוק שונות, והוא כולל מדרג של שלושה סכומים כספיים, בהתאם לסוג ההפרה ולזהות המפר. כך, סכום העיצום הגבוה ביותר נקבע בסעיף 53(א) לחוק בגין הפרות דוגמת הפעלת מקור פליטה טעון היתר ללא היתר, וסכום העיצום הנמוך קבוע בסעיף 53(ג) שלפיו ניתן להטיל עיצום כספי, בין השאר, בגין אי ניהול רישום או אי דיווח לממונה בניגוד לאמור בסעיף 16(א) לחוק. כזכור, מכוח חלופה זו הוטל העיצום הכספי על המשיבה בענייננו. סעיף 54(א) לחוק קובע שהממונה לא רשאי להטיל עיצום כספי בסכומים שנמוכים מהקבוע בסימן, אלא לפי הוראות סעיף קטן (ב), שיקבע השר להגנת הסביבה בהסכמת שר המשפטים. מכוח סמכות זו הותקנו תקנות ההפחתה, שבמסגרתן מנויות נסיבות שמכוחן רשאי הממונה להפחית את סכום העיצום הכספי (ראו תקנה 2). במקרה דנן, בהתאם לסמכות זו, הפחית הממונה את סכום העיצום הכספי שהוטל על המשיבה ב-40%, בשים לב לכך שהמשיבה לא הפרה את הוראות החוק בחמש השנים שקדמו להפרה זו, וכן נקטה פעולות למניעת הישנות ההפרה ולהקטנת הנזק (סעיפים 2(א)(1) ו-2(א)(4) לתקנות ההפחתה, בהתאמה).

סבירות החלטת הממונה

13. הערעור דנן מכוון, כאמור, רק לקביעת בית המשפט לעניינים מינהליים בדבר סבירות החלטת הממונה. על החלטת הממונה להטיל עיצום כספי על המשיבה – ככל החלטה מינהלית – לעמוד בכללי המשפט המינהלי. בכלל זאת, עליה להתקבל על בסיס תשתית עובדתית מלאה ועליה להיות סבירה ומידתית (ע"מ 2605/18 עיריית חיפה נ' המועצה הארצית לתכנון ובניה, פסקה 38 (28.7.2019); בג"ץ 4790/14 יהדות התורה – אגודת ישראל – דגל התורה נ' השר לשירותי דת, פסקה 57 (19.10.2014); ע"מ 8284/08 תעשיות אבן וסיד בע"מ נ' מינהל מקרקעי ישראל ואח', פסקה 30 (13.9.2010) (להלן: עניין תעשיות אבן וסיד)). בגדר עילת הסבירות יבחן בית המשפט את אופן הפעלת שיקול הדעת המינהלי, והאם ההחלטה מאזנת כראוי בין מכלול השיקולים הרלוונטיים להחלטה (בג"ץ 389/80 דפי זהב בע"מ נ' רשות השידור, פ"ד לה(1) 421, 437 (1980) (להלן: עניין דפי זהב); כן ראו, מני רבים: בג"ץ 6637/16 לוונשטיין לוי נ' מדינת ישראל, פסקה 27

(18.4.2017); בקשה לקיים דיון נוסף בפסק דין זה נדחתה, דנג"ץ 3671/17 לוונשטיין לוי נ' מדינת ישראל (26.7.2017); בג"ץ 8171/09 יוסף נ' מועצת התכנון העליונה במינהל האזרחי, פסקה 21 (20.11.2011). הביקורת השיפוטית הנערכת בעילה זו לא מבקשת לקבוע מהי ההחלטה שעל הרשות לקבל, אלא להגדיר מתחם של החלטות אפשריות שכל אחת מהן עשויה לעמוד במבחן הסבירות. התערבותו של בית המשפט מוגבלת לאותן החלטות שחורגות ממתחם הסבירות (עניין תעשיות אבן וסיד, פסקה 30; בג"ץ 558/79 שגיב נ' הסוכנות היהודית, פ"ד לד(1) 424, 429 (1979); דפנה ברק-ארז משפט מינהלי כרך ב 763 (2010) (להלן: ברק-ארז)). אעיר בנקודה זו שלא נעלמה מעיניי טענת המשיבה שלפיה היקף הביקורת השיפוטית על החלטה מינהלית להטיל עיצום כספי צריך להיות רחב מזה המופעל בעתירה נגד החלטה מינהלית אחרת. כפי שנפסק: "תחום פרישתו של מתחם הסבירות משתנה בהתאם לנסיבותיו של כל מקרה נתון, והוא נגזר – בין היתר – מטיב העניין העומד לדיון ומאפיוניה של הרשות המוסמכת (בג"ץ 2534/97 יחב נ' פרקליטות המדינה, פ"ד נא(3) 1, 28 (1997); בג"ץ 2533/97 התנועה למען איכות השלטון בישראל נ' ממשלת ישראל, פ"ד נא(3) 46, 57-58 (1997)). כאשר מדובר בשאלה מקצועית רגולטורית – הכרוכה בשיקולים מקצועיים מובהקים ששקילתם מצריכה מומחיות מיוחדת והם מצויים בגרעין שיקול הדעת הרגולטורי המוקנה לרשות המוסמכת – מתחם שיקול הדעת המוקנה לרשות הוא רחב ביותר. ככל שמתחם הסבירות רחב יותר, נכונותו של בית המשפט להתערב במעשה המינהלי מצומצמת יותר" (בג"ץ 6274/11 דלק חברת הדלק הישראלית בע"מ נ' שר האוצר, פסקה 11 (26.11.2012) (להלן: עניין דלק)). גם מבלי לטעת מסמרות באשר לגבולותיו של מתחם הסבירות בנסיבות דנן, לא מצאתי יסוד לטענה שהיקף שיקול דעת הרשות מוגבל חרף אפיוניה המקצועיים ולהשקפתי החלטת הממונה להטיל עיצום על המשיבה מצויה בגדר מתחם הסבירות.

14. נקודת המוצא לדיוננו היא שהמשיבה הפרה את הוראות סעיף 12(ג), וכי היא בסמכות הממונה להטיל עיצום כספי בגין הפרת ההוראה. במסגרת ניהול הטלת עיצום כספי, קבע המשרד להגנת הסביבה שורה של שיקולים שאותם על הממונה לשקול בבואו להטיל עיצום כספי, ובהם: מהות הפרה; מועד ומשך זמן ההפרה; חומרת ההפרה; מודעותו של המפר להפרה; האם פעל המפר למנוע את ההפרה; והאם מדובר בהפרה חוזרת או נמשכת. כמתואר לעיל, עובר להטלת העיצום הכספי, ערך המשרד להגנת הסביבה מספר בדיקות באתר האינטרנט של המשיבה. תחילה, הדו"ח השנתי כלל לא פורסם באתר וכשפורסם – באיחור של מספר חודשים – חסרו בו חלק מהנתונים שהיה עליה לכלול בו. הפרה זו הצטרפה, כמתואר לעיל, להפרות אחרות שבגינן הוטל עיצום על המשיבה. כמו כן, חודשים ספורים לפני שנשלחה למשיבה הודעת ההפרה נערך סיור של המשרד להגנת הסביבה אצל המשיבה לפיקוח על יישום הוראות החברה. במסגרת

אותו סיור יידעו את המשיבה על הפרות קיימות של ההוראות ואף שהפרות אלו לא קשורות לערעור דנן במישרין, סיור זה מלמד כי המשיבה הייתה מודעת לפיקוח המדינה על מילוי ההוראות כולן. בסיור זה יש גם כדי ללמד על שיקול הדעת שהפעיל המשרד כאשר העדיף תחילה לפקח על יישום ההוראות במסגרת הסיור, ולא פנה ישירות למסלול העיצום המינהלי. כעולה מהחלטת הממונה, ניתן משקל לכך שמדובר בהפרה "מובהקת ביותר" (כלשוננו) שנמשכה על פני מספר חודשים ומצטרפת להפרות אחרות שלא באו על תיקונן גם לאחר שהתוודעה אליהן המשיבה. כמו כן, ניתן משקל לכך שהמשיבה הייתה מודעת לעצם ההפרה וזאת בשים לב לטענתה שהדו"ח לא הועלה לאתר בשל "מורכבות טכנולוגית". זאת ועוד, על אף מורכבות נטענת זאת לא פעלה המשיבה בניסיון למנעה ואף לא הרחיבה בטיעוניה על אודותיה. יש להוסיף כי לאחר קבלת ההחלטה להטיל עיצום קיבל הממונה את עמדת המשיבה בנוגע לסעיף שמכוחו יש להטיל עיצום בנסיבות המקרה (באופן שהפחית באורח ניכר את גובה העיצום); וכן קבע, לבקשתה, כי מתקיימות במקרה דנן נסיבות המצדיקות להפחית את סכום העיצום הכספי ב-40% (ויועזר כי סכום ההפחתה המרבי אותו יש לממונה סמכות להפחית עומד על 50% לפי סעיף 2(ב) לתקנות ההפחתה). הממונה ביסס את החלטתו על תשתית עובדתית מלאה ורלוונטית שהצטברה במשך מספר חודשים שבהם הייתה המשיבה מודעת לכך שנציגי המדינה בוחנים את עמידתה בהוראות החוק ובהוראות החברה.

15. על האמור לעיל לא חלק בית המשפט לעניינים מינהליים. עם זאת, בית המשפט מצא כי בנסיבות העניין הטלת עיצום בסכום ניכר הייתה בלתי סבירה באופן קיצוני, וזאת בהינתן שלושה טעמים: ראשית, כי ההפרה לא נוגעת למעשה או מחדל שקשור באופן ישיר לזיהום אוויר; שנית, כי יש לראות את האיחור בפרסום הדו"ח השנתי באתר כהפרה "טכנית" ולא הפרה מהותית שנוגעת לזיהום אוויר; ושלישית כי המדינה לא טענה שהדו"ח הצביע על סיכוני זיהום מכלי הרכב של החברה או כי מי מהציבור פנה בתלונה כלשהי על אי-הימצאותו של הדו"ח השנתי באתר האינטרנט של המשיבה. בנסיבות אלו, נקבע, "נקיטת צעד של הטלת עיצום כספי, ששיעורו הסטטוטורי כה ניכר, חרגה ממתחם הסבירות". הגם שאף אני מסכים שעל הממונה לבחון את טיבה ההפרה במסגרת קבלת ההחלטה על הטלת עיצום, אני סבור כי השיקולים שמנה בית המשפט לעניינים מינהליים, בנפרד ואף בהצטברם, מוליכים במקרה דנן למסקנה כי החלטת הממונה חורגת ממתחם הסבירות.

16. בכל הנוגע לאופייה ה"טכני" של ההפרה, טענה המשיבה גם לפנינו כי מדובר בהפרה מינורית מאחר שהדו"ח השנתי הוגש במועדו לממונה ורק פרסומו באתר האינטרנט בוצע באיחור בן מספר חודשים. אני מקבל טענה זו. ראשית, פרסום הדו"ח

השנתי באתר האינטרנט מגשים תכליות נוספות על אלו של הגשתו לממונה – ובהן, למשל, הפיקוח הציבורי על עבודת הרגולטור. משכך, אין בעצם הגשת הדו"ח לממונה במועד כדי "להכשיר" את אי העלאתו לאתר או את העלאתו באיחור. כן יש להדגיש כי העיצום לא הוטל אך בגין האיחור בהעלאתו אלא גם בגין כך שהדו"ח שהועלה לאתר בסופו של יום לא כלל את כל הנתונים הנדרשים. זאת ועוד – העובדה שאין מדובר בהפרה שמצויה בליבת הרגולציה הסביבתית (דוגמת, למשל, הפעלת מקור פליטה טעון היתר ללא היתר), לא מעידה שאכיפת ההוראה אינה סבירה. חובת הפרסום והנגשת המידע הסביבתי הם חלק משמעותי וחשוב ברגולציה הסביבתית. הבאת הנתונים הסביבתיים לידיעת הציבור (ובכללם הדו"ח השנתי), מאפשרת לו לקחת חלק אקטיבי באכיפת הדין ובקידום מטרות החקיקה (שירלי נוה "ביוש והזירה הסביבתית" משפט ועסקים כג 627, 657 (2020) (להלן: ביוש והזירה הסביבתית); אורית מרום-אלבק ואלון טל "שיפור האכיפה הציבורית של דיני איכות הסביבה: הצעה לרפורמה" סביבה ומדיניות – קובץ מחקרים 53, 71 (2002) (להלן: שיפור האכיפה הציבורית); Bradley C. Karkkainen, *Information as Environmental Regulation: TRI and Performance Benchmarking, Precursor to a New Paradigm?*, 89 GEO. L.J. 257, 316-317 (2001). כך, המידע מאפשר לציבור ולארגונים הסביבתיים לקיים ביקורת ציבורית אפקטיבית – הן על הגורם המפוקח, הן על המפקח ועל פעולותיו. כמו כן, המידע יכול לשמש את הציבור בהפעלת לחץ על מזהמים ולתמרץ אותם לפעול באופן שעולה בקנה אחד עם ערכים סביבתיים – אף בהינתן עמידה בתנאי הרגולציה (כלי מדיניות מתחום המידע, בעמ' 159; ביוש והזירה הסביבתית, בעמ' 636-639, 670). זאת ועוד, פרסום המידע עשוי לשמש את הציבור במסגרת פעילות אכיפה אזרחית (שיפור האכיפה הציבורית, בעמ' 71-72; השוו: רע"א 9615/05 שמש נ' פוקצ'טה בע"מ, פסקה ה(4) (5.7.2006)). לעניין התפקיד שייעד המחוקק לציבור ולארגוני החברה האזרחית באכיפת החוק, יפים דברי חבר הכנסת דב חנין בדיון בהצעת החוק בקריאה שניה ושלישית: "אנחנו קובעים מנגנונים מתקדמים של פעולה ותביעה אזרחית שיאפשרו גם אכיפה עצמית, אם באמצעות פעולה אזרחית ואם באמצעות ארגונים סביבתיים. האכיפה הסביבתית תחזק למען פיקוח ולמען מניעת זיהום האוויר" (פרוטוקול ישיבת הכנסת מיום 22.7.2008, בעמ' 65; כן ראו דיני איכות הסביבה בישראל, בעמ' 345). לבסוף אציין שטענת המשיבה בהקשר זה כי על המדינה בעצמה מוטלת חובה חוקית לפרסם את הנתונים האמורים, לא מעלה ולא מורידה מחובתה העצמאית של המשיבה לפרסם את הדו"ח השנתי, ומשכך אין בטענה זו כדי להשליך על סבירות החלטת הממונה.

17. חיזוק נוסף למסקנתי שלפיה אין באופייה ה"טכני", לכאורה, של ההפרה כדי להוליך למסקנה שהחלטת הממונה אינה סבירה נמצא במדרג ההפרות שקבוע בסעיף 53

לחוק. במסגרת החוק נקבעו שלוש "מדרגות" שונות לעיצומים המוטלים בגין הפרת הוראותיו ונקבע, למשל, כי על הפעלת מקור פליטה טעון היתר בלא היתר פליטה או בניגוד לתנאיו יוטל עיצום בסך 457,100 ש"ח (ובשיעור כפול אם ההפרה בוצעה על ידי תאגיד); על ייבוא מקור פליטה ניח בניגוד להוראות החוק יוטל עיצום בסך 228,600 ש"ח (ובשיעור כפול אם ההפרה בוצעה על ידי תאגיד); ועל אי דיווח לממונה בניגוד להוראות החוק יוטל עיצום בסך 114,300 ש"ח (ובשיעור כפול אם ההפרה בוצעה על ידי תאגיד; ראו את פירוט ההוראות שבגינן ניתן להטיל עיצום בסעיף 53 לחוק). קביעת מדרג זה מלמדת כי המחוקק נתן דעתו לטיבן של ההפרות השונות ולגובה העיצום הכספי שיוטל, ככל שבמקרה הספציפי יקבל הממונה החלטה להטיל עיצום כספי (ראו בהקשר זה את דבר יו"ר ועדת הפנים והגנת הסביבה דאז, ח"כ אופיר פינס-פז, בדיון בהצעת החוק, פרוטוקול ישיבה מס' 343 של ועדת הפנים והגנת הסביבה, הכנסת ה-17, 30.3.2008). מסקנה דומה בכל הנוגע למדרג הקבוע בחוק עולה גם ממסמך העקרונות המנחים של משרד המשפטים, שמציע, כדרך להתאים את סכום העיצום לשוק המפוקח, "יצירת מנעד רחב של סכומי עיצום כספי המתבסס על ההבחנה בין הפרות קלות לחמורות. הבחנה זו משקפת את החשיבות שהממונה מייחס לעמידה בהוראות רגולטוריות שונות" (שם, בעמ' 12). נראה אפוא כי טיבה ואופייה של ההפרה "גולמו" בסכום העיצום שנקבע בחוק. ודוקו: אין בכך כדי לשלול את חובתו של הממונה לבחון, במקרה הפרטני, את טיבה של ההפרה במסגרת הפעלת שיקול דעתו בשאלה אם מוצדק להטיל עיצום כספי. אזכיר בהקשר זה שבאת כוח המדינה ציינה בדיון לפנינו, שאם ההפרה שנוגעת לפרסום הייתה ההפרה היחידה של המשיבה, ייתכן שהממונה היה מפעיל את שיקול דעתו בצורה אחרת (פרוטוקול הדיון לפנינו, בעמ' 3, ש' 6-8).

18. שיקול נוסף שעמד בבסיס פסק דינו של בית המשפט לעניינים מינהליים הוא שיעורו הסטטוטורי הניכר של העיצום הכספי. בית משפט קמא קבע כי "נקיטת צעד של הטלת עיצום כספי, ששיעורו הסטטוטורי כה ניכר, חרגה ממתחם הסבירות". אכן, מרגע שמצא הממונה כי המשיבה הפרה את הוראות החברה והחליט שמוצדק להטיל עליה עיצום כספי בגין הפרה זו, הרי ששיקול דעתו בדבר גובה העיצום מוגבל, נוכח האמור בסעיפים 52-54 לחוק אוויר נקי (ראו והשוו: ע"מ 88/13 יהודה רשתות לפדות בע"מ נ' השר להגנת הסביבה (27.1.2014); שם ניתן פסק הדין בהסכמה, לאחר "שבית המשפט הביע דעתו כי הסכומים הקבועים בסעיף 54 לחוק מניעת זיהום הים ממקורות יבשתיים, התשמ"ח-1988 [...] הינם סכומי 'FIX' שאינם מותירים שיקול דעת להפחתה מעבר להפחתות הקבועות בתקנות שמכוח [חוק זה – ע' פ']". כפי שהראיתי לעיל, המחוקק נתן דעתו לאופי ההפרה בקובעו את שיעור העיצום. קבלת הטענה כי שיעור זה, כשלעצמו, היה צריך להניא את הממונה מההחלטה להטיל עיצום עשויה להוביל,

למעשה, למסקנה כי קיימת מניעה להטיל עיצום בגין הפרת הוראה שנוגעת לפרסום הדו"ח. מסקנה זו לא עולה בקנה אחד עם כוונת המחוקק שעיגן הפרות מהסוג דנן בגדרי החלופות המנויות בסעיף 53 לחוק.

19. כמו כן, איני סבור כי הטענה שלא נכלל בדו"ח השנתי מידע שלפיו קיים סיכון לזיהום אוויר מוליכה למסקנה כי ההחלטה להטיל עיצום כספי אינה סבירה בנסיבות העניין. ראשית, אין עיגון לשוני בסעיף 53 לחוק לדרישה להוכיח קיומו של נזק או סיכון לנזק לצורך הטלת עיצום כספי בהקשר שבו עסקינן. בהקשר זה מקובלת עליו עמדת המדינה שמסקנה אחרת עשויה לפגוע במנגנון העיצום הכספי ככלי פשוט, יעיל, מהיר ושוויוני אשר מתאים – מטבעו – להפרות פשוטות שקל להוכיח את קיומן. שנית, פרסום הדו"ח השנתי באתר האינטרנט – כפי שכבר ציינתי לעיל – תורם לחיזוק תפקידו של הציבור כמפקח על פעולות הרגולטור והמפוקחים. לפיכך, אף אם בדו"ח השנתי אין נתון כלשהו המצביע על סיכון לזיהום אוויר שחורג מהוראות הדין, הרי על המשיבה מוטלת חובה להעמיד לרשות הציבור את הדו"ח השנתי. זאת, גם בשים לב לכך שהנתונים בדו"ח יכולים להיות רלוונטיים עבור הציבור אף אם הם לא מצביעים על הפרת הוראות החוק. כך למשל, הנתונים המתפרסמים בדו"ח עשויים לעניין פרטים, גופים פרטיים ואף גופים ציבוריים כחלק מקבלת החלטות בנוגע לקבלת שירותים. בנוסף, וכפי שגם הבהרתי לעיל, הנתונים יכולים לאפשר לחץ ציבורי על הגורמים המפוקחים לקידום נוסף של ערכים סביבתיים, אף מעבר לחובה החוקית המוטלת עליהם. לבסוף אציין בהקשר זה כי לא מצאתי שהיעדר פנייה מהציבור בעניין אי-העלאת הדו"ח לאתר משליך על סבירות החלטת הממונה או מלמד בהכרח כי לא היה בו עניין לציבור.

20. טענה נוספת שמעלה המשיבה היא כי היה על הממונה קודם לשליחת ההודעה בדבר הכוונה להטיל עליה עיצום כספי בגין ההפרה, לפנות אליה דרך איש הקשר האמון בחברה על ביצוע הוראות חוק אוויר נקי ולהסב את תשומת לב החברה להפרה. אף אם אניח לטובת המשיבה כי פנייה לאיש הקשר שלה כדי להתריע על ההפרה הייתה אף היא במתחם האפשרויות הסבירות, אין בכך כדי להעיד כי שיקול הדעת הופעל במקרה דנן באורח בלתי סביר אשר מצדיק התערבות של בית המשפט. כאמור, בית המשפט אינו מפעיל את שיקול דעתו תחת שיקול דעת הרשות אלא בוחן האם ההחלטה שהתקבלה על ידי הרשות מצויה אף היא בגבולות מתחם הסבירות אף אם אינה ההחלטה המיטבית (ע"מ 662/11 סלע נ' ראש המועצה המקומית כפר ורדים, פסקה 32 (9.9.2014); עניין דלק, פסקה 11; עניין דפי זהב, בעמ' 445; ברק-ארז, בעמ' 763).

21. לבסוף, לא ראיתי לקבל את טענת המשיבה שלפיה האכיפה המינהלית המבוצעת על ידי הממונה לוקה בהיעדר מדיניות ברורה ופוגעת בעקרונות המשפט המינהלי, באחידות ובשוויון. טענה זו התבססה בעיקרה, על היעדרו של "מסמך מדיניות" להטלת עיצומים כספיים מכוח החוק. עם זאת, כפי שציינתי לעיל, נוהל כאמור קיים (ראו נוהל הטלת עיצום כספי) ולא מצאתי ששיקול הדעת שהופעל על ידי הממונה במקרה דנן חורג מהקבוע בנוהל בהקשר זה. אכן, יש לתת את הדעת לכך שהנוהל פורסם באתר האינטרנט של המשרד להגנת הסביבה רק ביום 9.11.2020, וטוב הייתה עושה המדינה לו הייתה מפרסמת אותו קודם לכן, אך לא מצאתי כי בטעם זה יש כדי להוליך למסקנה כי יש להתערב בהחלטת הממונה. עוד אציין כי במקרה דנן המשיבה הייתה ערה לכך שהמדינה בוחנת את עמידתה בהוראות החוק ובהוראות החברה, שכן מספר חודשים לפני ההפרה נערך, כמתואר לעיל, סיור שבמסגרתו הובאו לידיעתה הפרות שונות שנמצאו.

22. סוף דבר: החלטת הממונה להטיל עיצום כספי על המשיבה בגין הפרת סעיף 12(ג) להוראות מצויה במתחם הסבירות, ולא קמה עילה להתערב בה. הפרת חובת הפרסום הקבועה בהוראות החברה אינה הפרה טכנית ואין מקום להקל בה ראש. הבאת המידע הסביבתי לידיעת הציבור היא נדבך מרכזי ברגולציה הסביבתית הקיימת, והיא נועדה לקידום תכליותיו של חוק אוויר נקי. החלטת הממונה במקרה דנן התקבלה בהתאם לסמכותו בחוק ובהתאם לסכום העיצום שנקבע בגדרו. ההחלטה התבססה על מכלול השיקולים הרלוונטיים לעניין – כפי שאלה פורטו לעיל – ובהם, היותה של ההפרה "הפרה מובהקת" והצטרפותה להפרות נוספות של המשיבה.

אציע אפוא לחבריי לקבל את הערעור כך שבכל הנוגע לעיצום שלפנינו, פסק דינו של בית המשפט לעניינים מינהליים יבוטל, העתירה תידחה והחלטת הממונה להשית על המשיבה עיצום כספי בסך של 135,900 ש"ח בגין הפרת סעיף 12(ג) להוראות החברה תושב על כנה. ההוצאות שהטיל בית המשפט לעניינים מינהליים לחובת המשרד להגנת הסביבה יבוטלו. המשיבה תישא בהוצאות המדינה בסך 25,000 ש"ח.

השופטת י' וילנר:

אני מסכימה לחוות דעתו המקיפה של חברי, השופט ע' פולגמן.

ש ו פ ט ת

השופט א' שטיין:

אני מסכים.

ש ו פ ט

הוחלט כאמור בפסק הדין של השופט ע' פוגלמן.

ניתן היום, ג' בניסן התשפ"א (16.3.2021).

ש ו פ ט

ש ו פ ט ת

ש ו פ ט