



בבית המשפט העליון בשבתו כבית משפט לערעורים בעניינים מינהליים

ע"מ 7825/19

לפני :

כבוד הנשיאה א' חיות
כבוד השופט ע' פוגלמן
כבוד השופט ג' קרא

המערערות :

1. יוניון מוטורס בע"מ
2. סוכנות מכוניות לים התיכון בע"מ
3. קרסו מוטורס בע"מ
4. חברת המזרח ליבוא ושיווק מכוניות (1994) בע"מ

נ ג ד

המשיבים :

1. משרד התחבורה והבטיחות בדרכים
2. סמנכ"ל בכיר תנועה במשרד התחבורה והבטיחות בדרכים
3. גלובל אוטו מקס בע"מ
4. אוטופוינט בע"מ
5. קבוצת עמק איילון ס.כ. בע"מ

ערעור על פסק הדין של בית המשפט לעניינים מינהליים
בירושלים (כב' סגן הנשיא י' נועם) בעת"מ 11690-01-18
מיום 2.10.2019

תאריך הישיבה :

ל' בסיון התש"ף (22.6.2020)

בשם המערערות :

עו"ד יורם בונן ; עו"ד אהוד שניידר ; עו"ד סיגלית
בן שושן ; עו"ד גילת בן שחר

בשם המשיבים 2-1 :

עו"ד רנאד עיד

בשם המשיבה 3 :

עו"ד אברהם מורל

בשם המשיבה 4 :

אין התייצבות

בשם המשיבה 5 :

עו"ד עומר קלנר

פסק-דין

השופט ע' פוגלמן:

לפנינו ערעור על פסק הדין של בית המשפט לעניינים מינהליים בירושלים (כב' סגן הנשיא י' נועם) אשר דחה עתירה מינהלית שהוגשה נגד החלטת סמנכ"ל בכיר תנועה במשרד התחבורה והבטיחות בדרכים (להלן: הסמנכ"ל ו-משרד התחבורה) בשאלת היקף חובתם של יבואני רכב ישירים לממש את אחריות יצרן הרכב.

רקע

1. בשנת 2016 נכנס לתוקפו חוק רישוי שירותים ומקצועות בענף הרכב, התשע"ו-2016 (להלן: חוק רישוי שירותים או החוק). החוק מסדיר את השירותים והעיסוקים בענף הרכב ובכללם מתן שירותי רכב, ייצור רכב, יבוא רכב ורישוי מוסכים. כן קבועות בחוק הוראות שנוגעות לסמכויות פיקוח ואכיפה, הטלת עיצומים ועונשין. בכל הנוגע ליבוא רכבים לישראל, מגדיר סעיף 2 לחוק 4 סוגים של יבואנים: יבואן ישיר, יבואן עקיף, יבואן זעיר ומייבא רכב בייבוא אישי. יבואן ישיר הוא מי שעוסק בייבוא רכבים בהתאם להסכם עם יצרן רכב במדינת חוץ וקיבל רישיון בהתאם להוראות החוק. היבואן הישיר הוא אפוא הגורם שמצוי בקשר ישיר ובלתי אמצעי עם יצרן הרכב. לעומת היבואן הישיר, יתר היבואנים אינם מצויים, ככלל, בקשר עם יצרן הרכב. יבואן עקיף מוגדר כמי "שעוסק בייבוא רכב ושיווקו ומייבא כלי רכב בהתאם להסכם עם סוכן מורשה" וקיבל רישיון בהתאם להוראות החוק (יבואן עקיף, יבואן זעיר ומייבא רכב בייבוא אישי יקראו, מטעמי נוחות ביחד להלן: יבואנים אחרים או יבואן אחר). פרק ד' לחוק מסדיר את יבוא הרכבים לישראל, וכולל הוראות בדבר קבלת רישיון יבוא ובדבר החובות המוטלות על יבואנים מסוגים שונים.

2. במוקד ההליך שלפנינו מצויה ההוראה שבסעיף 49(א) לחוק, אשר מטילה על יבואן ישיר חובה לאפשר את מימוש אחריות היצרן על רכבים מן התוצר שהוא מייבא – גם אם הרכבים יובאו על ידי יבואנים אחרים. חובת מימוש זו קשורה קשר הדוק לתנאים שעל המבקש רישיון לייבוא ישיר לעמוד בהם כדי לקבל רישיון. כך, מורה החוק כי על המבקש רישיון יבואן ישיר להמציא שני כתבי התחייבות: כתב התחייבות מאת יצרן הרכב (להלן: כתב התחייבות היצרן) וכתב התחייבות מטעמו (להלן: כתב התחייבות היבואן; ולהלן ביחד: כתבי ההתחייבות). במסגרת כתב התחייבות היצרן, הוא מתחייב, בין היתר, "לאפשר את מימוש האחריות שנתן היצרן לכל רכב מתוצרתו המיובא

לישראל, לרבות מתן המידע הטכני הדרוש לתיקון הרכב בתקופת האחריות" (סעיף 41(א)(3)(ב) לחוק). במסגרת כתב התחייבות היבואן, הוא מתחייב "לטפל בכל רכב מתוצר שהוא מייבא, לפי אחריות בהיקף ולתקופה שלא יפחתו מהאחריות לפי פסקה 41(א)(4)(ב) לחוק). עמדת משרד התחבורה היא כי כתבי התחייבות אלה נועדו להבטיח כי היבואן הישיר, כמו גם היצרן, יעמדו בחובתם לאפשר את מימוש אחריות היצרן, גם אם רכב פלוני לא יובא על ידו בפועל.

3. המערערות הן יבואניות רכב, שקיבלו רישיון יבואן ישיר לפי הוראות החוק. פרק זמן קצר לאחר חקיקת החוק החלו לפנות יבואנים אחרים (ולקוחותיהם) למערערות על מנת לבצע תיקונים ברכבים אשר נקנו מחוץ למדינה עם תעודת אחריות מיצרן הרכב. ואכן, בהתאם להוראות החוק, נענו חלק מפניות אלו והיבואנים הישירים פעלו למימוש האחריות. עם זאת, המערערות דחו חלק מהפניות בטענה שלרכבים אין אחריות תקפה בישראל מאחר שתעודת האחריות כוללת סעיף החרגה טריטוריאלית – שלפיו אחריות הרכב תקפה רק במדינה או ביבשת מסוימת (להלן גם: החרגה טריטוריאלית או הגבלה טריטוריאלית). כעולה מכתבי הטענות, סירוב זה התבסס על תגובת יצרני הרכב שטענו שהאחריות אינה בתוקף עקב העברת הרכב מהטריטוריה שבה נמכר. בהמשך, החלו להתקיים מגעים בנושא בין המערערות לבין משרד התחבורה. משרד התחבורה הבהיר כי עמדתו היא שעל היבואנים הישירים מוטלת גם במקרים אלה חובה לממש את האחריות, ובאחד המקרים אף ציין שהוא שוקל להטיל על המערערת 2 עיצום לפי סמכותו בסעיף 198(12) לחוק נוכח סירובה לממש את האחריות. בחלק מהמקרים, ועד לסיום בחינת הסוגיה, הודיעו היבואנים הישירים כי יישאו בעצמם בעלויות התיקון.

4. במקביל למגעים שתוארו לעיל, פנה משרד התחבורה בראשית חודש יולי 2017 לאיגוד יבואני הרכב (להלן גם: האיגוד) על מנת שזה יעביר עמדתו בשאלת היקפה של חובת מימוש האחריות. חוות דעתם של היועצים המשפטיים של האיגוד במענה לפנייה זו נשלחה ביום 16.7.2017. לשיטת האיגוד, אם יצרן הרכב קובע שאין לרכב אחריות תקפה בישראל (לרבות בשל העובדה שהאחריות שניתנה מוגבלת טריטוריאלית ואינה תקפה בישראל), לא מוטלת על היבואן הישיר חובה לממש אחריות זו. בהמשך חודש יולי 2017 הועבר לאיגוד מכתב מאת סגן בכיר ליועצת המשפטית במשרד התחבורה (מכתב שיועד במקור למשיבה 3, בעלת רישיון יבוא עקיף, במענה לפנייתה באותו הנושא). במכתב זה הובעה עמדת המשרד שלפיה יבואן ישיר מחויב לממש את אחריות היצרן, גם כאשר קיימת בה החרגה טריטוריאלית. לאחר מספר פניות נוספות של האיגוד למשרד התחבורה התקיימו במשרד התחבורה שתי פגישות עם גורמים מטעם האיגוד ומטעם המערערות 1-2. ביום 20.11.2017 העביר הסמנכ"ל מכתב למנכ"ל האיגוד ובו

הובאה עמדתו הסופית של משרד התחבורה בסוגיה. במכתב צוין, בין היתר כי: "לאחר שבחנו את טענותיכם, הן אלו שפורטו במסגרת התכתבויות ביניכם לבין גורמי המשרד השונים, והן אלו שהועלו במסגרת הדיון עמנו, את טענות היבואנים העקיפים שהובאו בפנינו, וחומר רקע נוסף שמקורו בשלבי חקיקת החוק השונים, הגעתי למסקנה כי אין בידי לקבל את טענותיכם [...] לאור האמור אבהיר כי מחובתם של יבואני הרכב הישירים לממש את אחריות היצרן לכל רכב מהתוצר המיובא על ידם וזאת בהתאם לסעיף 49(א)" (להלן: החלטת הסמנכ"ל או ההחלטה).

פסק הדין של בית המשפט לעניינים מינהליים

5. המערערות הגישו עתירה נגד החלטת הסמנכ"ל לבית המשפט לעניינים מינהליים ובה ביקשו לבטל את החלטת הסמנכ"ל ולהורות כי היקף חובת המערערות למימוש אחריות היצרן, בהתאם לסעיף 49(א) לחוק, מוגבל לאחריות שניתנה על ידי יצרן הרכב ולתנאיה. לעתירה צורפו כמשיבות גם המשיבות 3-5, בעלות רישיון ייבוא עקיף, אשר מייבאות רכבים מתוצר שמייבאות המערערות. ביום 2.10.2019 דחה כאמור בית המשפט לעניינים מינהליים את העתירה. תחילה, דחה בית המשפט טענות מקדמיות שהועלו על ידי המשיבות 3 ו-5 ובהן את הטענה שלפיה אין לראות במכתב הסמנכ"ל משום "החלטה של רשות" ועל כן אין לבית המשפט לעניינים מינהליים סמכות לדון בעתירה (בהתאם לסעיפים 2 ו-5(1) לחוק בתי המשפט לעניינים מינהליים, התש"ס-2000 (להלן: חוק בתי משפט לעניינים מינהליים)). בית המשפט קבע שאכן אין מדובר בהחלטה אופרטיבית בהתאם לסמכויות המוקנות לסמנכ"ל בחוק אך ניתן לראות במכתבו "כהחלטה" הנושאת אופי של 'הנחייה מינהלית' (סעיף 52 לפסק הדין). זאת, מאחר שההחלטה מתווה את עקרונות הפעלת שיקול דעתו של הסמנכ"ל במקרים שבהם יידרש להפעיל סמכויותיו כמנהל בהתאם לחוק.

6. אשר לגופה של המחלוקת בעניין פרשנות סעיף 49(א) לחוק, נקבע תחילה כי החלטת הסמנכ"ל מתיישבת עם לשון החוק ועם ההוראות לגבי כתבי ההתחייבות שמבקשי רישיון ייבוא ישיר נדרשים להמציאם. בית המשפט מצא כי לשון החוק מגלה הבחנה בין "תנאי האחריות" הכלליים של היצרן, שנקבעים במישור החוזי בעת מכירת הרכב במדינת המקור לבין עקרון היסוד של "חובת מימוש האחריות" שנקבעה בחוק, שהיא חובה טריטוריאלית בישראל. משכך נקבע כי פרשנות מילולית סבירה של סעיף 49(א) היא שהחוב על היבואן הישיר לממש בישראל את האחריות חל ככל שניתנה במקור אחריות יצרן בגין הרכב, לרבות כזו שהוגבלה טריטוריאלית. עוד נקבע כי פרשנות זו הולמת גם את תכלית ההסדר שנקבע בסעיף 49(א), לפתוח את שוק הייבוא

לתחרות הוגנת ולנטרל את היתרון התחרותי ממנו נהנה היבואן הישיר, שמצוי בקשר ישיר ובלתי אמצעי עם היצרן. כן צוין כי פרשנות זו מתיישבת עם ההיסטוריה החקיקתית של הסעיף. בית המשפט קבע בנוסף כי פרשנות משרד התחבורה עולה בקנה אחד גם עם הדרך בה נהגו המערערות ויצרני כלי הרכב, במסגרת כתבי ההתחייבות שהמציאו, שבהם לא צוינה האפשרות של ההגבלה טריטוריאלית למימוש האחריות. לבסוף, דחה בית המשפט גם את טענות המערערות שלפיהן הפרשנות שנקבעה בהחלטת הסמנכ"ל פוגעת בשוויון בין היבואנים השונים ובקניינן.

מכאן הערעור שלפנינו.

טענות המערערות

7. המערערות טוענות כי בית המשפט שגה בפרשנותו את סעיף 49(א) וכי חובת היבואן הישיר לממש את האחריות שניתנה על ידי היצרן תחומה לגבולותיה של אחריות זו – על היקפה ועל תנאיה. לדבריהן, לשון החוק קובעת במפורש חובת מימוש לאחריות "שנתן יצרן הרכב". והיא יוצרת מתאם מלא בין האחריות כפי שניתנה על ידי היצרן, לבין זו שעל היבואנים הישירים לממש. כן נטען על ידן כי בית המשפט שגה אף בניתוח תכלית החקיקה, שתומכת אף היא בעמדתן. לבסוף, טוענות המערערות כי בית המשפט שגה בקביעתו שפרשנות משרד התחבורה לסעיף אינה פוגעת בקניין ובשוויון. כנטען, ההחלטה ואימוץ הפרשנות הקבועה בה על ידי בית משפט קמא משמעותם כי היבואן הישיר יממן מכיסו תיקונים לרכבים שלא הוא ייבא, מבלי לקבל תמורה בעדם ומבלי שהוא יכול לחזור אל היצרן לכיסוי העלויות. כן יוער כי ביום 11.6.2020 הגישו המערערות בקשה להוספת ראיה, אך חזרו ממנה במהלך הדיון שהתקיים לפנינו, והבקשה נדחתה בהחלטה מיום 22.6.2020.

טענות המשיבים

8. משרד התחבורה והסמנכ"ל, הם המשיבים 1-2 (להלן גם: המדינה), סומכים ידיהם על פסק הדין של בית המשפט לעניינים מינהליים. לטענתם, עמדת משרד התחבורה ביחס להוראות החוק תואמת את לשונו ואת תכליתו. לשיטתם, יש לבכר את פרשנותם בפרט נוכח העדיפות שיש ליתן לפרשנות שנתנה הרשות המינהלית להוראות החוק וביתר שאת כאשר הרשות הייתה מעורבת בהליך החקיקה. המדינה סבורה כי סעיף 49(א) לחוק קובע "כלל של אחריות בישראל", וזאת כעולה הן מלשון החקיקה, הן מההיסטוריה החקיקתית שלו. כנטען, קבלת פרשנות המערערות תרוקן את החוק מתוכן

באופן שיש בו כדי לסכל את תכלית ההסדר להגביר את התחרות בענף הרכב. זאת ועוד, לעמדת המדינה הפרשנות המוצעת על ידי המערערות פותחת פתח לניסיונות התחמקות ממילוי החובה שהוטלה על היבואנים הישירים והיצרנים במסגרת החוק. לבסוף, נטען כי אין לקבל את טענות המערערות בדבר פגיעה בשוויון ובקניין וזאת מאחר שאי השוויון בין היבואנים הישירים לבין יתר היבואנים קיים מלכתחילה והחוק ביקש לצמצם את השפעתו על השוק. כן טוענת המדינה כי גם בטענת הפגיעה בקניין אין ממש שכן לא כל פגיעה באינטרס כלכלי עולה כדי פגיעה בזכויות משפטיות.

9. המשיבה 5 סומכת את ידיה על פסק הדין של בית המשפט לעניינים מינהליים. לשיטתה, אין כל ביטוי בלשון החוק לעמדת המערערות, חרף ניסיון לטעון שעמדתן התקבלה במסגרת הליכי החקיקה. לטענתה, בהסדר החוקי המחוקק לא ביקש לבחון את טיב היחסים בין היבואן הישיר לבין יצרן הרכב, אלא הכתיב את התנאים שעמידה בהם תאפשר לקבל רישיון לייבוא ישיר של רכבים לישראל. כנטען, ההסדר החוקי קובע שרכב שנמכר עם אחריות (כלומר, שהאחריות תומחרה בעת מכירתו) יוכל לממשה בישראל. הסדר זה דומה באופיו להסדרים המקבילים בחוק בכל הנוגע לתקלת בטיחות סדרתית (תקלת "recall") ובכל הנוגע למימוש האחריות שהוטלה על יבואנים עקיפים לרכב שמיובא על ידם ושאינו מתוצר שמיובא על ידי יבואן ישיר. כנטען, ההגבלה שמבקשות המערערות לקרוא אל תוך החוק לא קיימת אף בהסדרים אלה. לבסוף, מציינת המשיבה 5, כי עניינו של הערעור הוא למעשה בשאלת הגורם שישא בעלויות תיקון הרכב, והמערערות ביכרו, מסיבות השמורות עמן, שלא לצרף להליך את יצרני הרכב.

10. גם המשיבה 3 סומכת ידיה על פסק הדין של בית משפט קמא. לעמדתה המערערות מנסות לבטל למעשה את הוראת החוק מבלי לתקוף אותה בתקיפה ישירה בעתירה לבג"ץ. התיבה "שנתן יצרן הרכב" בסעיף 49(א), כנטען, נועדה להגביל את האחריות לזו שניתנה על ידי היצרן, ולא להרחיבה לאחריות שעשוי לתת גורם אחר. הסבר זה הוא לשיטתה גם ההסבר לשינוי שחל בחוק מנוסחו המקורי לזה שהתקבל בסופו של הליך החקיקה. כנטען, קבלת עמדת המערערות תרוקן את החוק מתוכנו והיא עשויה להפוך את הייבוא על ידי יבואנים אחרים לבלתי-כדאי מאחר שהם ירכשו רכבים שבהם מתומחר רכיב האחריות, ולצד זאת יידרשו לשאת בעצמם בעלויות התיקונים.

11. השאלה שעומדת לפתחנו בערעור דנן היא אם החלטת הסמנכ"ל שלפיה חובת מימוש האחריות המוטלת על היבואנים הישירים עומדת בעינה גם אם תעודת האחריות כוללת סעיף החרגה טריטוריאלית, עולה בקנה אחד עם ההסדר שנקבע בסעיף 49(א) לחוק רישוי שירותים. בית המשפט לעניינים מינהליים ענה על שאלה זו בחיוב, ולהשקפתי – כפי שיובא בהרחבה להלן – מסקנה זו בדין יסודה. בטרם דיון מצאתי לציין שתי הערות מקדמיות. ראשית, הצדדים לא טענו לפנינו לגבי הכרעותיו של בית המשפט לעניינים מינהליים בטענות הסף, ובהן הקביעה כי החלטת הסמנכ"ל היא "החלטה של רשות" כמשמעה בסעיף 5(1) לחוק בתי משפט לעניינים מינהליים. לפיכך, אין אנו נדרשים אליהן. שנית, המערערות לא צירפו לעתירתן כמשיבים את יצרני הרכב. משכך, וחרף הרלוונטיות שלהם להליך דנן, הם לא צד לערעור שלפנינו – ואתייחס למשמעות הדבר בהמשך.

12. הצדדים לערעור דנן הציגו לפנינו שתי תזות פרשניות מתחרות בשאלה שבמחלוקת: המערערות טוענות כי חובת מימוש האחריות מוגבלת לתנאים שנקבעו באחריות היצרן ולפיכך, בהינתן הגבלה טריטוריאלית "אין כל אחריות לממש". המשיבים לעומת זאת סבורים כי החוק מטיל את חובת מימוש האחריות כחובה טריטוריאלית בישראל, ומשכך, לשיטתם החובה לממש את האחריות חלה גם אם נכללה הגבלה טריטוריאלית בתעודת האחריות. יש לציין כי מבחינה עובדתית, הצדדים חלוקים ביניהם בשאלה מהו היקף התופעה שבה עסקינן, דהיינו, בכמה מתעודות האחריות של הרכבים המיובאים על ידי יבואנים אחרים קיימת הגבלה טריטוריאלית על מימוש האחריות. כך, המערערות טענו כי מדובר בבעיה המתעוררת רק ב-10% מהמקרים (ראו פרוטוקול הדיון לפנינו, בעמ' 3 ש' 5-9); אך גם ציינו במפורש כי הגבלה טריטוריאלית היא מדיניות מובהקת של חלק מהיצרנים (ראו למשל סעיפים 114, 121 לכתב העתירה). המשיבה 3 לעומת זאת טענה כי "כיום ברוב המוחלט של תעודות האחריות של הרכבים יש סעיף המגביל את האחריות לטריטוריה מסוימת" (סעיף 42 לסיכומיה) וכי ככל שתקבל העמדה הפרשנית של המערערות, יתווספו תניות שכאלו לתעודות האחריות כולן. נפנה אפוא לפרשנות היקפו של הסדר מימוש האחריות לפי סעיף 49(א) לחוק.

13. פרשנותו של דבר חקיקה נפתחת, כידוע, בבחינת מרכיב הלשון, בגדרו יש לחלץ ממילות החוק את המשמעויות המצויות במתחם האפשרויות הלשוניות שכן, כידוע, "גבול הפרשנות הוא גבול הלשון" (ע"א 1900/96 טלמצי'ו נ' האפורטרופוס הכללי, פ"ד נג(2) 817, 827 (1999); בג"ץ 6301/18 פוזננסקי כץ נ' שרת המשפטים, פסקה 34 לחוות דעתי (27.12.2018) (להלן: עניין פוזננסקי כץ); בג"ץ 7803/06 אבו ערפה נ' שר הפנים, פסקה 29 לחוות דעתי (13.9.2007) (להלן: עניין אבו ערפה); בג"ץ 2257/04 סיעת חד"ש – תע"ל נ' יושבת ראש ועדת הבחירות המרכזית לכנסת ה-17, פ"ד נח(6) 685, 701 (2004)). משבחינת לשון החוק הותירה יותר מאפשרות פרשנית אחת, יש לפנות לבחינת תכליות הסעיף – ולבחור מבין האפשרויות את זו שתגשים באופן מיטבי את תכליותיו (בג"ץ 6637/16 לוונשטיין-לוי נ' מדינת ישראל, פסקה 17 לחוות דעתי (18.4.2017) (להלן: עניין לוונשטיין-לוי); רע"א 1431/17 סלומון נ' הרשות לזכויות ניצולי השואה, פסקה 28 (16.11.2017); ע"א 8622/07 רוטמן נ' מע"צ החברה הלאומית לדרכים בישראל בע"מ, פסקה 34 (14.5.2012) (להלן: עניין רוטמן); ע"א 8863/07 ב.מ.כפרים דדו בע"מ נ' מנהל מע"מ חיפה, פסקה 18 (28.3.2010); אהרון ברק פרשנות במשפט כרך שני – פרשנות החקיקה 80-81, 201-204 (1993) (להלן: ברק, פרשנות החקיקה)).

תכליתו של דבר חקיקה מורכבת – כידוע – מתכלית סובייקטיבית ומתכלית אובייקטיבית. התכלית הסובייקטיבית היא הרצון הסובייקטיבי המונח ביסוד החוק, דהיינו, המטרות, הערכים והמדיניות שביקש המחוקק להגשים. אין מדובר בכוונה משוערת אלא בכוונתו וברצונו האמיתיים של יוצר החוק (עניין לוונשטיין-לוי, פסקה 18; אהרון ברק פרשנות תכליתית במשפט 400 (2003) (להלן: ברק, פרשנות תכליתית)). התכלית האובייקטיבית היא "האינטרסים, המטרות, הערכים, היעדים, המדיניות והפונקציות אשר החוק נועד להגשים בחברה דמוקרטית"; כלומר, "התכלית שקורא 'סביר' של דבר החקיקה במדינה דמוקרטית ייתן לו בעת מתן הפירוש" (ברק, פרשנות החקיקה, בעמ' 249; עניין לוונשטיין-לוי, פסקה 24; עניין אבו ערפה, פסקה 30 לחוות דעתי; בג"ץ 273/10 אלמזרק נ' בית הדין הארצי לעבודה ירושלים, פסקה 13 (2.9.2011)).

14. כאמור, פרק ד' לחוק רישוי שירותים מסדיר את מקטע הייבוא של רכבים לישראל ובמסגרתו נקבעו הכללים שנוגעים לחובת מימוש האחריות. ההוראה שפרשנותה ניצבת במוקד ענייננו קבועה, כפי שציינתי, בסעיף 49(א) לחוק וזו לשונה:

מתן אחריות לרכב מייבא
49(א). יבואן ישיר ייתן את האחריות שנתן יצרן הרכב לכל רכב שהוא מייבא ויממש את האחריות כאמור לכל רכב מתוצר שהוא מייבא.

הסעיף, כפי שניתן לראות, מטיל על יבואן ישיר חובה לממש את האחריות שנתן יצרן הרכב. כידוע, באחריות היצרן לרכב נכללים מגוון תנאים והתניות ובהם ניתן למנות, לדוגמא, את פרק הזמן שבו ניתנת אחריות היצרן או הקילומטראז' שממנו והלאה תפקע האחריות. הסוגיה שלפנינו נוגעת אך ורק לשאלה האם מוטלת על היבואנים הישירים חובה לממש את האחריות בישראל, גם אם מופיעה בה הגבלה טריטוריאלית. המערערות והמשיבים הציבו לפנינו שתי תזות פרשניות מתחרות בשאלה זו: מן העבר האחד, ניצבת פרשנות המערערות שלפיה חובת מימוש האחריות מתחמת ל"אחריות היצרן על פי תנאיה המקוריים". לפי פרשנות זו, ככל שקיימת בתעודת האחריות הגבלה טריטוריאלית, אין למעשה אחריות תקפה שעל היבואנים הישירים לממש (בדומה לכל הגבלה אחרת שקיימת בתעודת האחריות). מן העבר השני עומדת פרשנות משרד התחבורה, היא הפרשנות שאומצה בפסק הדין, שלפיה עקרון מימוש האחריות שקבוע בחוק נקבע כחובה טריטוריאלית בישראל, היינו: כי רכב שניתנה לו אחריות מאת יצרן הרכב יוכל לממשה בארץ – ככל שהיא תקפה במדינה שבה ניתנה.

15. להשקפתי, שתי התזות האמורות מוצאות עיגון בלשון החוק. לשון הסעיף מטילה על היבואנים הישירים חובה לממש את "האחריות שנתן יצרן הרכב". בביטוי זה יש עיגון מספק לתפיסה שהציגה המדינה שלפיה מוטלת על היבואנים הישירים חובה לממש בארץ את האחריות, ככל שזו ניתנה ותקפה במדינה שבה ניתנה. כלומר, בהתאם לאופן שבו מציעה המדינה לקרוא את הסעיף, על היבואנים הישירים לממש את האחריות שנתן היצרן לכל רכב שהגיע לארץ, כפי שהיה יכול לממשו לו היה במדינה שבה נרכש ובעצם ללא תלות בעצם ייבואו של הרכב לארץ. לצד זאת, בתיבה זו ניתן למצוא עיגון גם לעמדת המערערות, שלפיה חובת מימוש האחריות מוגבלת ותחומה להוראות שקבועות בתעודת האחריות שנתן היצרן, על כל מגבלותיה. איני סבור כי לשון הסעיף

מספקת תשובה חותכת וחד משמעית לשאלה שניצבת במוקד ענייננו, זאת בפרט משאין בסעיף התייחסות כלשהי לעניין הגבלה טריטוריאלית או לכך שהאחריות שמחייבת את היבואן היא האחריות שניתנה במדינת המקור. אין מקום לקבוע אפוא בשלב זה כי איזו מן הפרשנויות נופלת מחוץ ל"מתחם האפשרויות הלשוניות" (עניין פוזנסקי כץ, פסקה 35; עניין לוונשטיין-לוי, פסקה 17 לחוות דעתי; ע"מ 7749/09 אורט ישראל חברה לתועלת הציבור נ' הממונה על מחוז ירושלים במשרד הפנים, פסקה 22 (30.11.2011); בג"ץ 6824/07 מנאע נ' רשות המיסים, פ"ד סד(2) 504, 479 (2010) (להלן: עניין מנאע); ברק, פרשנות החקיקה, בעמ' 98).

התכלית הסובייקטיבית

(א) היסטוריה חקיקתית ופרלמנטרית

16. תחילה נפנה ללמוד על תכליתו של הסעיף כעולה מההיסטוריה החקיקתית שלו. על מנת להבין את הולדתו של ההסדר הקבוע בסעיף 49(א) יש לבחון את ההיסטוריה החקיקתית של חוק רישוי שירותים. עד שנת 2016 הוסדר נושא ייבוא רכבים ושיוקם במסגרת צו הפיקוח על מצרכים ושירותים (ייבוא רכב ומתן שירותים לרכב), התשל"ט-1978 (להלן: צו הייבוא; הצו הותקן מכוח פקודת הסמכויות בענין היבוא, היצוא והמכס (הגנה), 1939 (כיום פקודת היבוא והיצוא [נוסח חדש], התשל"ט-1979) וחוק הפיקוח על מצרכים ושירותים, התשי"ח-1957). גם תחומי פעילות אחרים בענף הרכב הוסדרו באמצעות צווי פיקוח (ראו, למשל, צו הפיקוח על מצרכים ושירותים (ייצור הרכב והרכבתו), התשכ"ז-1967; צו הפיקוח על מצרכים ושירותים (מוסכים ומפעלים לכלי רכב), התשל"ל-1970). לאורך השנים נערכו ניסיונות שונים להסיר חסמים בשוק ייבוא הרכבים ולהפכו לתחרותי יותר, האחרון שבהם בשנת 2010, שבמסגרתו תוקן צו הייבוא כך שיכלול אפשרות לבצע "ייבוא מקביל" של רכבים לארץ (ראו דברי ההסבר לצו הפיקוח על מצרכים ושירותים (ייבוא רכב ומתן שירותים לרכב) (תיקון), התש"ע-2010 ק"ת 6874). במסגרת ההסדרים שנקבעו בצו הייבוא, לא הוטלה על יבואנים ישירות חובה דומה לזו המוטלת עליהם כיום, והם לא נדרשו להעניק שירותי מימוש אחריות לרכבים שלא יובאו על ידם. חרף ניסיונות שונים, לא הצליח משרד התחבורה להביא לשינוי של ממש בתחום הייבוא המקביל של רכבים (ראו בעניין זה בדו"ח שיתואר להלן, הוועדה הציבורית להגברת התחרותיות בענף הרכב דו"ח הוועדה, בעמ' 39, 50-53 (2012) (להלן: דו"ח הוועדה)). בשנת 2011 מינה שר התחבורה דאז ועדה ציבורית שתמליץ על הצעדים הנדרשים להגברת התחרותיות בענף הרכב בישראל בראשות פרופ' ירון זליכה (להלן: ועדת זליכה או הוועדה). הוועדה התבקשה לבחון את מכלול הקשרים

המתקיימים בין הגורמים הפועלים בענף הרכב ולהמליץ על הצעדים הנדרשים להגברת התחרותיות בענף. ביום 12.2.2012 הגישה הוועדה את החלק הראשון של הדו"ח ובו נכללו המלצותיה. בדו"ח ניתחה הוועדה את מבנה ענף הרכב בישראל ואת התחרותיות בו, תיארה את מבנה הרגולציה בתחום בישראל, סקרה הסדרים מקבילים בעולם ולבסוף הציעה שורה של המלצות שמטרתן, בין היתר, להסיר את כשלי השוק הקיימים בענף. לענייננו רלוונטית בעיקר המלצה מספר 18 של הוועדה, אשר נוגעת במישרין לסוגיה שלפנינו ולכן אביאה במלואה:

"המלצה 18: לחייב את היבואנים הישירים להעניק אחריות לרכב המיובא לישראל, גם אם הייבוא לא נעשה באמצעותם, ובתנאי שבמדינת המקור חלה על הרכב אחריות יצרן. אחריות זו תינתן בישראל בתקופה המקבילה והנותרת וכנגד הצגת כתב אחריות בתוקף. יבואנים יוכלו לערער בפני משרד התחבורה על החובה להעניק אחריות לדגמים שאינם מיובאים על ידם." (ההדגשה הוספה – ע' פ'; דו"ח הוועדה, בעמ' 17, 150-151).

בדברי ההסבר להמלצה זו צוין (תוך הפניה לדברי ההסבר להמלצה מספר 17 בעניין תקלת "recall") כי "ההמלצה הזו מבקשת להסיר את אחד החסמים אשר מורידים מכדאיות הייבוא המקביל והופך אותו למוצר נחות יחסית" (שם, בעמ' 150). דברים אלה בדו"ח שופכים אור על הפרשנות שעומדת במוקד הדיון. ראשית, ההמלצה קובעת כי על מנת לגשר על הקושי שמתעורר בסוגיית מימוש האחריות ברכבים שאינם מיובאים על ידי יבואן ישיר, יש לחייב את היבואנים הישירים לאפשר את מימושה דרכם. שנית, ההמלצה קובעת כי האחריות תמומש ככל שהיא תקפה במדינת המקור, היינו: במדינה שבה נרכש הרכב ושבו ניתנה לו האחריות. מטרת הסדר מימוש האחריות, כעולה מן הדו"ח, היא להבטיח כי ניתן יהיה לממש את האחריות שלו, כפי שניתנה במדינת המקור, גם בארץ וזאת אף אם הרכב לא נרכש מיבואן ישיר, ובכך להסיר חסם מפני תחרות בשוק הייבוא. שלישית, כפי שניתן לראות, המלצה זו מלמדת על רצון לשמר את גבולותיה של תעודת האחריות לפיה תנאיה התקפים במדינת המקור לצד הסרת החסם הנוגע ליתרון היחסי בהיבט מימוש אחריות בישראל על ידי יבואנים ישירים. לסיכום הנקודה, נראה כי המלצה זו בדו"ח הוועדה מלמדת על "הולדתו" של רעיון מימוש האחריות שניצב בבסיס המהלך האסדרתי של החוק (ראו ברק, פרשנות תכליתית, בעמ' 406).

17. המלצותיה של ועדת זליכה שולבו בהצעת החוק, שעל יסודה התקבל לימים חוק רישוי שירותים לרכב. ביום 11.6.2013, הונחה על שולחן הכנסת הצעת חוק רישוי שירותים לרכב, התשע"ג-2013, ה"ח הממשלה 769 (להלן: הצעת החוק). במסגרת דברי

ההסבר צוין כי בהצעת החוק "שולבו ההמלצות של [ועדת זליכה – ע' פ'], אשר בחנה את התחרותיות בענפי הרכב השונים והמליצה על נקיטת צעדים במטרה להוריד מחירים ולהעלות את רמת השירות לציבור הצרכנים. הוועדה המליצה להסיר חסמי תחרות וכשלי שוק בענף הרכב [...] המלצות ועדת זליכה נבחנו על ידי צוות בין-משרדי שמונה לצורך בחינת אופן היישום של העקרונות וההמלצות של ועדת זליכה והחוק נותן ביטוי להמלצות היישום כאמור" (הצעת החוק, בעמ' 770). העיקרון המובא בסעיף 49(א), בא לידי ביטוי בגדרי סעיף 42(א) להצעת החוק ונוסחו דאז: "יבואן ישיר ייתן אחריות לכל רכב שהוא מתוצר המיובא על ידו כפי שקבע השר".

18. הצעת החוק עברה בקריאה ראשונה ביום 24.6.2013. בהמשך, ערך משרד התחבורה שימועים לגורמים בענף הרכב אשר ביקשו להביע את עמדתם בנוגע להצעת החוק. הצעת החוק הועברה לדיון בוועדת הכלכלה של הכנסת (להלן: ועדת הכלכלה), אשר ערכה 40 דיונים בהצעת החוק (יוער כי לאחר התפזרות הכנסת ה-19 הוחל על הצעת החוק דין רציפות, בהתאם להוראות חוק רציפות הדיון בהצעות חוק, התשנ"ג-1993; ועדת הכלכלה בכנסת ה-20 דנה בחוק מראשיתו). תכליתו הברורה של הסדר מימוש האחריות, כעולה מדיוני הוועדה, היא קידום התחרות בשוק יבוא הרכבים והסרת חסמים בהקשר זה. האמצעי שנבחר להגשמת תכלית זו הוא הטלת חובת מימוש אחריות על היבואנים הישירים, גם בכל הנוגע לרכבים שיגיעו לארץ באמצעות יבואנים אחרים. כך למשל הסביר סמנכ"ל משרד התחבורה את הרציונאל שבבסיס יצירת ההסדר בוועדת הכלכלה:

"אני רוצה קודם שנמקד מה בדיוק – בעצם מה שאנחנו מטילים בחקיקה החדשה, נושא של מימוש אחריות וביצוע הריקול, אנחנו רוצים להטיל את זה על היבואן הישיר שהוא ייתן לאותם תוצרים שמיובאים על ידי בעלי רשיונות אחרים [...] אנחנו זיהינו במהלך השנים שאחד החסמים בייבוא כלי רכב בתוספת הסוגים השונים, זה בעצם שאותם יבואנים לא מקבלים מהיצרנים ישירות את הנושא של מימוש האחריות. היצרן לא יכול לבצע מימוש אחריות – היצרן בחו"ל לא מבצע מימוש אחריות באמצעות היבואן העקיף" (פרוטוקול ישיבה מס' 200 של ועדת הכלכלה, הכנסת ה-19, 38 (6.2.2014) (להלן: הישיבה מיום 6.2.2014)).

ובישיבה נוספת של הוועדה שנערכה מספר ימים לאחר מכן, הבהירה נציגה של הלשכה המשפטית של משרד התחבורה:

"התנאי הבסיסי של יבואן רכב ישיר הוא התקשרות עם יצרן הרכב. ההתקשרות עם יצרן הרכב זה מה שמבדיל

בינו לבין יתר סוגי היבואנים. היבואן הזעיר יכול להתקשר עם כל גורם. בראש וראשונה יבואן ישיר הוא זה שיש לו הסכם בכתב עם יצרן הרכב. אנחנו במסגרת הסעיף הזה, בגלל הקשר הישיר של היבואן עם יצרן הרכב, מטילים עליו לתת מענה של אחריות, ריקול וגם מוצרי תעבורה לכל כלי הרכב מהתוצר שהוא מייבא. המשמעות של הדבר, להבדיל מהמצב הקיים, היא שהוא צריך לתת מענה כזה לדגמי רכב מאותו תוצר שהוא מייבא, גם אם הוא לא מייבא את הדגמים האלה בעצמו" (פרוטוקול ישיבה מס' 209 של ועדת הכלכלה, הכנסת ה-19, 13.2.2014) (להלן: הישיבה מיום 13.2.2014)).

19. לצד דיונים בתכלית הכללית של קידום תחרות הענף באמצעות הטלת חובת מימוש האחריות על היבואן הישיר, הסוגיה הקונקרטית בדבר היקפה של חובת המימוש הועלתה בדיוני ועדת הכלכלה. כך, התייחס הסמנכ"ל לעקרון מימוש האחריות וציין: "[...] יחד עם זאת, מה שאנחנו גם בדקנו במסגרת הדירקטיבה האירופאית שמתייחסת - - גם שם נקבע שבין היתר מימוש אחריות וביצוע הריקולים או/וגם שירותי התחזוקה, יכול להיות בכל מקום. כלומר, אדם שקונה את הרכב בגרמניה, יכול לטפל בבלגיה, יכול לטפל במדינות נוספות, ולא באותו מקום, ולא על ידי אותו יבואן שהוא רכש ממנו" (ההדגשה הוספה – ע' פ'; פרוטוקול הישיבה מיום 6.2.2014, בעמ' 38). בדברים אלה יש כדי ללמד כי העמדה שהציגו גורמי המקצוע בממשלה לפני חברי הכנסת בכל הנוגע לרציונאל שבבסיס עקרון מימוש האחריות, היה כי עצם העברת הרכב לישראל לא תשפיע על האפשרות לממש את האחריות שנתן היצרן (ואעיר כי לא נעלם מעיני כי אין זהות בין הדין החל באיחוד האירופאי לבין הדין בישראל). דברים דומים עלו גם בדיון מיום 31.1.2016:

"היו"ר יעקב פרי: מה הייתה הסיבה שלמרות הניסיונות של משרד התחבורה, למרות ניסיונות החקיקה, לא הצליחו לפתח או להתחיל את התחרות?

אבנר פלור [הסמנכ"ל – ע' פ']: כנראה, כנראה – הכול זה כנראה – שהיצרנים משום מה חוסמים את המהלכים האלה.

היו"ר יעקב פרי: היצרנים בחו"ל?

אבנר פלור: יצרני הרכב בחו"ל, כנראה, כנראה, חוסמים, כי עובדה, עובדה שלא ניתן, זאת אומרת אם אני בוחן בתקופה הזאת, משנת 2010 עד היום, בקושי-בקושי נכנסו שלושה יבואנים, וכמות הרכב שייבאו מאוד מאוד מעטה יחסית ל-250,000 כלי רכב.

היו"ר יעקב פרי: אוקיי.

אבנר פלור: ולכן, לקחנו את המודל הקיים באירופה. המודל הקיים באירופה זה מודל שבו כל רכב שנרכש, מכל מדינה שהיא במדינות האיחוד האירופי, יכול לטפל, לתחזק, לבצע "ריקול", בכל מדינה שהיא. כלומר, אם אני קונה רכב בהולנד כדוגמה, אני יכול לתחזק, לבצע "ריקול" גם בבליה, גם בגרמניה ובכל מדינה אחרת" (פרוטוקול מס' 148 של ועדת הכלכלה, הכנסת ה-20, 5-4 (31.1.2016) (להלן: הישיבה מיום 31.1.2016); כן ראו דברים ברוח דומה בפרוטוקול הישיבה מיום 13.2.2014, בעמ' 15).

20. זאת ועוד, גם הסוגיה הפרטיקולרית של הגבלה טריטוריאלית בתעודות האחריות הועלתה לפני ועדת הכלכלה. כך, במסגרת דיון על סעיפי החוק שנוגעים לכתבי ההתחייבות העיר עורך דין בונן (הוא בא כוח המערערות שלפנינו; שנכח בדיון הוועדה מטעם קבוצת יבואני הרכב כלמוביל) כי יש לתקן את נוסח הסעיף שעוסק בהתחייבות היבואן הישיר, כך שהאחרון יתחייב במפורש לממש רק "את האחריות שנתן היצרן" ובכך תהיה "קורלציה" בין סעיפי ההתחייבות (יועזר כי יו"ר הוועדה, כמו גם הסמנכ"ל ציינו שדי בכך שההוראה שנוגעת לכתב התחייבות היבואן מפנה לסעיף שנוגע לכתב התחייבות היצרן). בהמשך הדיון, נאמרו הדברים הבאים בוועדה, ומפאת חשיבותם לענייננו אביאם כלשונם:

"דורון שורר [שדלן מטעם המשיבה 3 – ע' פ']: אדוני היושב-ראש, אני הייתי רוצה להסב את תשומת לבך שאנחנו הולכים פה בשדה מוקשים. למשל, ההצעה האחרונה של התאימות בין הסעיפים בנושא האחריות, צריך לזכור שיצרנים יכולים להכניס לתוך האחריות – למשל, האחריות תקפה רק בשטח ארצות הברית. אני אומר את זה מעולם הביטוח.

[...]

דורון שורר: ואז מה שיקרה זה שהיבואן שייבא יבוא מקביל לישראל, אז היבואנים יגידו שמאחר ש - - -

היו"ר יעקב פרי: זה לא חל. אני חושב שאנחנו לא שם.

דורון שורר: ההצעה של עורך-דין בונן היא פגיעה של חסם וירטואלי.

היו"ר יעקב פרי: הבנתי. מהותי.

דורון שורר: מהותי, שאסור לוועדה לשתף פעולה עם הניסיון.

דוד ביטן: צריך להבין שבלי זה אין תחרות. כל הרפורמה, זרוק אותה לפח. זה כל העניין.

היו"ר יעקב פרי: שום דבר, רבותי, לא יזרק לפח. אנחנו נשתדל להוציא את המוצר הכי טוב. עיסאווי.

דוד ביטן: לא, אם אנחנו נעשה שינוי בזה, אין רפורמה. אני אומר לך את זה" (פרוטוקול הישיבה מיום 31.1.2016, בעמ' 40-41).

נושא זה הועלה פעם נוספת על ידי יועץ מטעם המשיבה 3 בדיון אחר שערכה ועדת הכלכלה בהצעת החוק (פרוטוקול ישיבה מס' 163 של ועדת הכלכלה, הכנסת ה-20, 49-46 (14.2.2016)). מדברים אלה ניתן ללמוד כי האפשרות שתוכנס לתעודת אחריות הגבלה טריטוריאלית הועלתה במפורש לפני ועדת הכלכלה בדיוניה. כן ניתן לראות כי לשיטת חבר הכנסת ביטן (ובמידה פחותה, ייתכן גם חבר הכנסת פרי), הייתה חשיבות רבה כי גם במקרים שבהם קיימת הגבלה טריטוריאלית תחול חובת מימוש האחריות. כעולה מהפרוטוקול, לשיטתו של חבר הכנסת ביטן, "בלי זה אין תחרות" (יוצר כי נוסח הסעיפים שנוגעים לכתבי ההתחייבות אושר באותו היום, ראו פרוטוקול הישיבה מיום 31.1.2016, בעמ' 115; בקשה לדיון מחדש בנוסח הסעיפים נמשכה בסופו של יום וראו בהקשר זה שם, בעמ' 116; פרוטוקול מס' 216 של ועדת הכלכלה, הכנסת ה-20, 5-4 (28.3.2016)).

21. המערערות טוענות מצדן כי דברים אחרים שנאמרו בהליך החקיקה מעידים כי עמדתן הפרשנית היא זו שאומצה על ידי המחוקק. ברם, לאחר עיון בהפניות שהובאו על ידן, איני סבור שאלה הם פני הדברים. כך למשל מפנות המערערות לדברי נציגת הלשכה המשפטית של משרד התחבורה באחד הדיונים, שציינה "כשיצרן לא נותן אחריות אנחנו לא מחייבים את היבואן לתת את האחריות. הדבר היחידי שאנחנו מחייבים זה שהיבואן ייתן את האחריות שנתן לו היצרן לגבי החובה שלו כלפי יבואנים אחרים. אנחנו לא מחייבים לתת אחריות, אלא רק לממש אחריות שנתן היצרן, אם נתן" (פרוטוקול הישיבה מיום 13.2.2014, בעמ' 14). עוד נטען כי עמדתן נתמכת גם בדברי הסמנכ"ל בדיון ועדת הכלכלה בישיבה מיום 6.2.2014 שלפיהם "[...] נתנו את הדעת בנוגע לאותם סעיפים שהעלו היבואנים במסגרת השימוע שהיה [...] גם בהיבט שמדובר אך ורק באותם כלי רכב שהיצרן נותן אחריות, אבל רכב שמגיע לפה ללא אחריות, אנחנו לא מתייחסים. לא נחייב את היבואנים הישירים ברכב שמגיע לפה ללא אחריות יצרן" (שם, בעמ' 39). אני סבור שהמערערות מבקשות לקרוא בדברים אלה את שאין בהם. למקרא הדברים עולה כי נציגי משרד התחבורה ביקשו להבהיר כי האחריות שאותה מחויב היבואן הישיר לממש היא האחריות שניתנה על ידי היצרן לרכב מתוצרתו, כפי

שניתנה ליבואן הישיר (כך מדברי נציגת הלשכה המשפטית שהובאו לעיל) וכי אין מדובר בחובה לממש אחריות מקום שבו אין אחריות תקפה במדינה שבה נרכש הרכב. כלומר, נציגי משרד התחבורה הבהירו כי עמדתם המקצועית היא שלא תוטל חובת מימוש על רכבים שמגיעים לארץ ואשר נקנו ללא אחריות יצרן (וראו בהקשר זה גם את דברי הסמנכ"ל בפרוטוקול מס' 180 של ועדת הכלכלה, הכנסת ה-20, 64 (28.2.2016)).

22. לצד העולה מפרוטוקולי הדיונים, ועדת הכלכלה קיבלה גם התייחסויות בנושא הצעת החוק מטעם איגוד יצרני הרכב באירופה ובארצות הברית וכן מטעם איגוד יבואני הרכב בישראל. מנכ"ל משרד התחבורה דאז העביר את תגובתו לדברים במכתב ליו"ר ועדת הכלכלה. במסגרת מכתב זה, ציין המנכ"ל בין היתר כי מהרגולציה באירופה "אנו למדים כי ניתן לטפל בכלי רכב שנרכשו במדינות שונות וממפעלים שונים, בכל שטח האיחוד האירופאי, למרות ההבדלים שבין המדינות" (סעיף 3 למכתב המנכ"ל). בהמשך, פנתה ועדת הכלכלה לקבל חוות דעת מקצועית בכל הנוגע לחובות המוטלות בפרק ד' על היבואנים הישירים. הדו"ח הוגש על ידי המומחה חנן שרון בפברואר 2015 (להלן: דו"ח שרון). בין היתר, ציין המומחה שמערך ההסכמים שבין יצרני הרכב לבין היבואנים הישירים מייצרים חסם כניסה לשוק היבוא, גם בהקשר של מימוש האחריות. כך, צוין בין היתר כי: "[...] מקטע הרכב החדש במדינת ישראל מבוסס על הסכמי בלעדיות טריטוריאליים בין יצרני הרכב ליבואנים הישירים. במסגרת הסכמים אלו לא ניתן לממש אחריות ו/או לטפל במקרים של תקלת בטיחות סדרתית שלא דרך היבואן הישיר. מאחר וכך, בהינתן הסכמי הבלעדיות האמורים, הסרת חסמי הכניסה האמורים ליבואנים עקיפים חייבת להיעשות באמצעות היבואן הישיר [...] הסכמי בלעדיות טריטוריאליים מייצרים בהגדרה חסם כניסה לשוק ובכך עלולים לפגוע בתחרות" (שם, סעיף 12.3). דו"ח שרון עמד לפני ועדת הכלכלה בדיוניה ובכלל זאת גם בישיבה מיום 31.1.2016, שבה הועלה נושא ההגבלות הטריטוריאליות באופן פרטני והחשש כי קיומן יחתור תחת הסדר מימוש האחריות (פסקה 20 לעיל).

23. ביום 28.6.2016 התקבלה הצעת החוק בקריאה שניה ושלישית וביום 18.10.2016 נכנס החוק לתוקפו. המערערות טוענות כי מהשינוי שחל בנוסח החוק – בין נוסחו המקורי בהצעת החוק לבין נוסחו הסופי – ניתן ללמוד כי המחוקק אימץ למעשה את עמדתן בכל הנוגע להיקף האחריות. נוסחו המקורי של סעיף 49(א) בהצעת החוק היה "יבואן רכב ישיר ייתן אחריות לכל רכב שהוא מתוצר המיובא על ידו כפי שקבע השר" (סעיף 42(א) להצעת החוק). נוסחו המקורי של סעיף החוק שנוגע להתחייבות היצרן היה "כתב התחייבות מאת יצרן הרכב במדינת החוץ לתת אחריות לכל רכב מתוצרתו המיובא לישראל, כפי שקבע השר" (סעיף 35(5) להצעת החוק). הוראת

החוק כפי שהתקבלה בסופו של יום אכן מתייחסת, כטענת המערערות, אל "האחריות שנתן יצרן הרכב". ברם, איני סבור כי יש בשינויים אלה כדי ללמד, כשיטת המערערות, כי עמדתן בכל הנוגע להגבלה טריטוריאלית התקבלה. בהקשר זה, יש ממש בטענת המשיבים שלפיה שינוי נוסח הסעיף נועד להבהיר כי חובת מימוש האחריות נוגעת רק לאחריות שנתן היצרן, ולא לאחריות שעשויה להינתן על ידי גורם שלישי כלשהו. עיון בנוסחו של הסעיף בהצעת החוק, שקבע כאמור כי היבואן הישיר "ייתן" אחריות לכל רכב מתוצר המיובא על ידו מגלה כי הוא אינו נהיר כלל בהקשר זה, ואפשר היה ללמוד מלשונו כי חובת מימוש האחריות חלה גם ככל שזו ניתנה על ידי גורמים אחרים (וראו גם האמור בהקשר זה בפסק הדין של בית משפט קמא, סעיף 64). זאת ועוד, בהמשך לדברי נציגי משרד התחבורה שהובאו לעיל הוספת התיבה "האחריות שנתן יצרן הרכב" אפשר שנועדה לתחום את חובת מימוש האחריות על היבואנים הישירים כך שזו לא תחול מקום שבו, למשל, נרכש הרכב ללא תעודת אחריות מהיצרן כאמור. מעבר לשינוי בנוסח הסעיף, המערערות לא העמידו תשתית לטענתן כי הנוסח שנבחר יסודו בעמדה ברורה שלפיה לא תקום חובת מימוש לכתב אחריות שבו מופיעה הגבלה טריטוריאלית. לפיכך איני סבור שהשינוי בלשון הסעיף לבדו, מהטעמים שעליהם עמדת, יכול להעיד על אימוץ עמדת המערערות בחוק שהתקבל בסופו של יום.

24. המכלול שהובא לעיל בדבר הליך חקיקתו של סעיף 49(א) מעלה תמונה מורכבת. ההליכים המקצועיים שעמדו ברקע להליך החקיקה ועמדתם של גורמי המקצוע במשרד התחבורה בכל הנוגע להיקף חובת מימוש האחריות, כפי שהובעו גם בהליך החקיקה עצמו, אכן תומכים בעמדת המדינה. ועדת זליכה המליצה במסקנותיה באופן מפורש כי חובת מימוש האחריות בארץ תוטל על היבואנים הישירים – כפי שניתנה על ידי יצרן הרכב במדינת המקור ובכך נמצא על ידה מענה לחסם מרכזי מפני תחרותיות בשוק ייבוא הרכב. נציגי משרד התחבורה חזרו על ההיגיון האמור בדיוני הוועדה שהכינה את החוק, והוועדה נדרשה, למצער בהזדמנות אחת, לחסם הפרטני שהגבלות טריטוריאליות יכולות להציב בהקשר זה. כל אלה מלמדים לדעתי כי האפשרות של הכללת הגבלות טריטוריאליות באחריות שניתנת על ידי יצרנים והשלכותיה על הרפורמה שביקש החוק להשיג – לא נעלמה מהליך החקיקה ומן הרקע שהוביל לה. יחד עם זאת, פרט להתבטאויות שצוינו, רובן מטעם נציגי משרד התחבורה, מדיוני הוועדה לא עולה דיון מקיף של חברי הכנסת בסוגיה בהליך החקיקה ולפיכך איני רואה לנטוע מסמרות בדבר עמדת המחוקקים לגביה (אם כי בהקשר זה יש להעיר כי לא תועדו הסתייגויות של חברי כנסת אחרים מדבריו הנחרצים של חבר הכנסת ביטן בדיון מיום 31.1.2016 שעליהם עמדתי לעיל; ראו והשוו: ע"מ 1446/06 הועדה המחוזית לתכנון ולבניה, מרכז נ' השתתפויות בנכסים בישראל בע"מ, פסקה 15 (21.9.2010) (להלן: עניין השתתפויות

בנכסים בישראל); בג"ץ 547/84 עוף העמק, אגודה חקלאית שיתופית רשומה נ' המועצה המקומית רמת ישי, פ"ד מ(1) 113, 143-144 (1986) (להלן: עניין עוף העמק); ברק, פרשנות החקיקה, בעמ' 353-354).

(ב) הסביבה החקיקתית

25. כידוע, את רצון המחוקק, כפי שעולה מלשון החוק, יש לבחון בראי דבר החקיקה כולו, וזאת מאחר ש"מתוך לשונו של דבר החקיקה, מסוגו ומטיפוס הסדריו ניתן לעמוד בצורה אמינה על כוונתו של המחוקק" (בג"ץ 693/91 אפרת נ' הממונה על מרשם האוכלוסין במשרד הפנים, פ"ד מז(1) 749, 763 (1993); עניין לוונשטיין-לוי, פסקה 21 לחוות דעתי; ברק, פרשנות החקיקה, בעמ' 306-308). כאמור לעיל, לשונו של סעיף 49(א), כשלעצמה, לא מעלה תשובה חד משמעית בסוגיה שלפנינו. עם זאת, לחובה המוטלת מכוח סעיף 49(א) זיקה הדוקה לכתבי ההתחייבות שעל המבקש רישיון ייבוא ישיר להמציא כתנאי לקבלת רישיון ייבוא, בהתאם להוראות סעיף 41 לחוק. הצדדים שלפנינו מסכימים שיש ללמוד מהוראות סעיף 41 על היקף החובה הקבועה בסעיף 49(א), אך מסיקים מכך מסקנות הפוכות. לשון הסעיף בכל הנוגע לענייננו (ההדגשות הוספו – ע' פ'):

41(א). מי שמתקיימים בו כל אלה זכאי לקבל רישיון ייבוא ישיר
רישיון יבואן ישיר מאת המנהל:
[...]

(3) הוא המציא כתב התחייבות
מאת יצרן הרכב במדינת חוץ –
[...]

(ב) לאפשר את מימוש
האחריות שנתן היצרן לכל
רכב מתוצרתו המיובא
לישראל, לרבות מתן המידע
הטכני הדרוש לתיקון הרכב
בתקופת האחריות;

[...]

(4) הוא המציא כתב התחייבות
מטעמו –

[...]

(ב) לטפל בכל רכב
מתוצר שהוא מייבא, לפי
אחריות בהיקף ולתקופה
שלא יפחתו מהאחריות לפי
פסקה (3)(ב);

עיון בהוראותיו של סעיף 41 מגלה פנים לכאן ולכאן. תחילה אציין כי בכל הנוגע להתחייבות היבואן הישיר, הרי שהסעיף מפנה לאמור בסעיף שנוגע להתחייבות היצרן ובכך, אין כדי לסייע לנו במחלוקת הפרשנית. אשר להתחייבות היצרן – אכן, כטענת המערערות, התחייבות היצרן נוגעת למימוש "האחריות שנתן היצרן", ומכך ניתן ללמוד שהאחריות תחומה לתנאים שנקבעו בה ושאינן מקום להבחין בין התניות השונות המצויות בה. עם זאת, התחייבות היצרן היא לאפשר מימוש אחריות כאמור "לכל רכב מתוצרתו המיובא לישראל". בדומה לדבריי בחלק הניתוח הלשוני של סעיף 49(א), מתיבה זו ניתן ללמוד על כוונה של המחוקק להבטיח שהרכבים שיגיעו לישראל יזכו לשירותי האחריות שקיבלו עת שנרכשו. מסקנה זו בדבר הבטחת מימוש האחריות בארץ ניתן ללמוד גם מכך שהמחוקק ביקש להבטיח שגם לרכבים מתוצר שלא מיובא על ידי יבואן ישיר תהיה "כתובת" למימוש האחריות. זאת, באמצעות הטלת חובת מימוש האחריות במקרים אלו על היבואנים העקיפים (ראו את המבנה החוקי הדומה, בכתבי ההתחייבות שעל יבואן עקיף להמציא לצורך קבלת רישיון בסעיפים 42(א)(3) ו- 42(א)(4)(ב); ובחובת מימוש האחריות הקבועה בסעיף 49(ב)). לאחר בחינת ההוראות האמורות נוטה אני לדעה כי סביבת הסעיף מלמדת על כוונה להבטיח כי הגעת הרכב לישראל – באמצעות יבואן אחר – לא תמנע ממנו את קבלת שירותי האחריות שנתן יצרן הרכב. קרי: כי עצם פעולת הייבוא לא פוטרת יבואן פלוני מן החובה לממש את האחריות, ככל שבמנותק ממנה זכאי הרוכש ליהנות מן האחריות. מדובר כאמור ברכבים שנרכשו עם אחריות, ואין כל מחלוקת שלו היו הם בטריטוריה שבה נמכרו, לא היה בידי היצרן למנוע מהם את מימושה. ברם, מוכן אני להניח לטובת המערערות, כי בחינת לשון ההסדר שנוגע לכתבי ההתחייבות כשלעצמה אין בה כדי להכריע את הכף באופן חד משמעי באשר לתכליתו הסובייקטיבית של ההסדר. נמשיך אפוא במסענו הפרשני.

(ג) מקורות נוספים לאיתור התכלית הסובייקטיבית

26. כידוע, לאחר שיוצא דבר החקיקה מיד המחוקק, פרשנותו מסורה לבית המשפט (עניין רוטמן, פסקה 56; בג"ץ 6194/97 נקש נ' בית-הדין הארצי לעבודה, פ"ד נג(5) 433, 456 (1999); בג"ץ 3648/97 סטמקה נ' שר הפנים, פ"ד נג(2) 728, 743 (1999); בקשה לדיון נוסף על פסק דין זה נדחתה בדנג"ץ 3063/99 רביניקוב נ' שר הפנים (22.8.2000)). לצד זאת, יכול בית המשפט ללמוד על התכליות הניצבות בבסיס החוק מכל מקור אמין (בג"ץ 9632/17 עמותת הזכיינים – למען זכייני הפיס והטוטו בישראל נ' שר האוצר, פסקה 22 (20.2.2019); עניין מנאע, בעמ' 504). בהקשר זה, טענה המדינה כי בהליך הפרשנות יש ליתן משקל לאופן בו פירשה היא את הוראות החוק, כפי שבא לידי ביטוי בין היתר בהחלטת הסמנכ"ל ובדברים שנאמרו בוועדת הכלכלה לאחר חקיקת החוק. אכן,

בנסיבות המתאימות, רשאי הפרשן ליתן משקל מסוים גם לאופן שבו פירשה הרשות את הסמכות והפעילה אותה (עניין עוף העמק, בעמ' 145-146; ע"ס 4487/12 סטולרו נ' הוועדה המקומית לתכנון ולבניה דרום השרון, פסקאות 19-20 וההפניות שם (9.10.2013); עניין רוטמן, פסקה 56; עניין אבו ערפה, פסקה 31 לחוות דעתי; בג"ץ 142/89 תנועת לאו"ר – לב אחד ורוח חדשה נ' יושב-ראש הכנסת, פ"ד מד(3) 529, 550-551 (1990); ברק, פרשנות החקיקה 792-803. כן ראו השוו בכל הנוגע למשקל שיש ליתן לעמדת המאסדר בפרשנות חוזרים שיצאו מלפניו ע"א 7488/16 זליגמן נ' הפניקס החברה לביטוח בע"מ, פסקאות 30-40 (31.5.2018); בקשה לדיון נוסף בהליך זה תלויה ועומדת: דנ"א 4960/18 זליגמן נ' הפניקס החברה לביטוח בע"מ). עם זאת, בשים לב לכך שעמדת משרד התחבורה הובהרה וגובשה למעשה אגב ההתפתחויות שהולידו את ההליך דנן, ומשאין מדובר בפרקטיקה ארוכת שנים, לא מצאתי כי יש ליתן לפרשנות זו משקל ניכר.

27. לבסוף, הצדדים שלפנינו, משני צדי המתרס, סברו שניתן למצוא בכתבי ההתחייבות שהמציאו המערערת כתנאי לקבלת רישיון הייבוא שלהן תימוכין לפרשנות שבה הן אוחזות. מקובלת עליי טענת הצדדים שכתבי ההתחייבות היו יכולים להעיד על האופן שבו פירש הסמנכ"ל את הוראות החוק ובפרט את ההוראות שנוגעות לאחריות שעל היצרן ליתן ועל היבואן הישיר לממש. ברם, לאחר עיון בהם, איני סבור כי יש בכתבי ההתחייבות כדי לתרום לדיון הפרשני בענייננו. לשם הדגמה, בכתב התחייבות היצרן שהמציאה המערערת 3 מתחייבת חברת ניסן ("Nissan International S.A"):

"Enable the exercise of the warranty granted by NISSAN for all vehicles of NISSAN and NISSAN-INFINITI make imported to the Israel and provide any technical information that may be needed for the repair of such vehicles during the warranty period".

ובהתאם, בכתב ההתחייבות מטעם המערערת 3 צוין:

"לטפל בכל רכב שהוא מתוצרת ניסאן וניסאן-אינפiniti לפי האחריות, בהיקף ולתקופה שלא יפחתו מהאחריות שנתן יצרן הרכב במדינת החוץ [...]".

בכתבי התחייבות אלה ניתן למצוא, לכאורה, תימוכין לעמדת המשיבים מאחר שהתחייבות היבואן הישיר היא לטפל ברכבים לפי האחריות שנתן יצרן הרכב במדינת החוץ. דברים אלה עולים לכאורה בקנה אחד עם עמדת המדינה שלפיה יש לממש את האחריות כפי שניתנה במדינת המקור – וככל שהיא תקפה שם, יש לממשה גם בארץ. לעומת זאת, בכתבי התחייבות אחרים ניתן למצוא תימוכין גם לעמדת המערערת. כך

לדוגמא בכתב ההתחייבות שהמציאה המערערת 1 מטעם חברת טויוטה ("Toyota Motor Europe NV/SA") נכתב:

"To enable the exercise of the warranty granted by Manufacturer, subject to Manufacturer's terms and policies, for all Vehicles imported to the Territory [...]."

הכפפת מימוש האחריות, במפורש, לתנאים שנקבעו על ידי היצרן עשויה דווקא לתמוך בעמדה הפרשנית שבה אוחזות המערערות שלפיה חובת מימוש האחריות כפופה לכלל התנאים שקבועים בכתב האחריות ובהם גם להגבלה טריטוריאלית. משאלה הם פני הדברים, איני רואה בכתבי ההתחייבות אלו (כמו גם ביתר כתבי ההתחייבות שאליהם הפנו הצדדים) כמקור שמאפשר ללמוד, באופן אמין, על תכליתו של הסעיף.

28. לסיכום פרק זה, אני סבור שהתמונה המצטיירת מבחינת תכליתו הסובייקטיבית של הסעיף נוטה לכך שכוונת המחוקק הייתה להטיל על היבואנים הישירים חובה לממש את האחריות שניתנה לרכב, ככל שהיא תקפה במדינה שבה ניתנה. זאת, כחלק מתכליתו הרחבה של ההסדר החוקי למתן מענה לחסם התחרותי שנוצר בכל הנוגע למימוש אחריות. כוונה זו נלמדת מהעמדה הברורה שהוצגה על ידי גורמי המקצוע הן ברקע להליך החקיקה, הן בדיונים שנערכו במהלך גיבוש ההסדר החוקי. כן ניתן ללמוד על כוונה זו מתוך סביבתו החוקית של סעיף 49(א). בדברים שהובאו יש כדי לתמוך במסקנה שהמחוקק רצה למנוע מצב שבו עצם ייבואו של הרכב לישראל על ידי יבואן אחר ימנע את האפשרות לממש את אחריות היצרן. ואולם, מוכן אני להניח – לטובת המערערות – כי בחינת הליכי החקיקה לא העלתה עמדה ברורה וחד משמעית של חברי הגוף המחוקק בכל הנוגע לשאלה שלפנתחו (למעט התבטאותו האמורה של חבר הכנסת ביתן). נפנה אפוא לבחון את התכלית האובייקטיבית של החקיקה.

תכלית אובייקטיבית

29. אחת מתכליותיו הברורות של חוק רישוי שירותים היא קידום התחרות בשוק ייבוא הרכבים. בעניין זה אין כל מחלוקת והדבר אף עולה במפורש מסעיף 1 לחוק שקובע כי "מטרתו של חוק זה להסדיר את השירותים בענף הרכב, לרבות בתחום הייבוא, כדי להבטיח את כל אלה: [...] קידומה של התחרות בענף הרכב והגנת הצרכן". עקרון מימוש האחריות, הקבוע בסעיף 49(א) נועד להסיר חסם תחרותי שזיהה משרד התחבורה והמחוקק בשוק הייבוא. חסם זה נוגע לכך ששירותי מימוש אחריות מחייבים קשר ישיר עם יצרני הרכב – קשר שאין, ככלל, ליבואנים אחרים. לשם כך נקבעה בסעיף 49(א)

ההוראה המחייבת את היבואן הישיר לממש את אחריות היצרן לכל רכב מן התוצר שהוא מייבא, גם אם הוא מיובא על ידי יבואן אחר. לצד חובת המימוש הקבועה בסעיף, קבע המחוקק "מעטפת" הסדרים שנועדו להבטיח כי היבואנים הישירים יעמדו בה, ובראשם – התניית קבלת רישיון יבוא ישיר בהפקדת כתבי התחייבות מאת היבואן הישיר ומאת היצרן, שכוללים עמידה בחובת המימוש האמורה. בבסיסו של סעיף 49(א) ניצבת אפוא תכלית צרכנית מובהקת – של קידום התחרות ופתיחת שוק ייבוא הרכבים לתחרות ומתן מענה לכשלי שוק שזוהו (השוו: בג"ץ 6884/05 סלקום ישראל בע"מ נ' משרד התקשורת-מדינת ישראל, פסקה 39 (27.12.2010); עניין השתתפויות בנכסים בישראל, פסקה 22; בג"ץ 7200/02 די.בי.אס. שירותי לויין (1998) בע"מ נ' המועצה לשידורי כבלים ולשידורי לוויין, פ"ד נט(6) 21, 35-36 (2005)). באופן קונקרטי, נועד הסעיף לנטרל את היתרון התחרותי של היבואנים הישירים בסוגיית מימוש האחריות באמצעות העמדת מנגנון פשוט ויעיל למימוש האחריות על ידי הצרכן תוך הענקת כלים מתאימים ליבואן הישיר לעמוד בחובה זו.

השאלה שעלינו לבחון עתה היא איזו מבין שתי התזות הפרשניות שהוצעו היא זו שמיטיבה להגשים את התכלית בדבר פתיחת שוק ייבוא הרכבים לתחרות. לפנינו טענו המערערות כאמור כי פרשנותן את הסעיף משרתת את קידום התחרות בשוק ואת נטרול היתרון התחרותי שקיים ליבואנים ישירים במימוש אחריות. לאחר בחינת הדברים אני סבור כי יש לדחות טענות אלו, וכי פרשנות משרד התחבורה לסעיף, שלפיה היבואן הישיר יחוב במימוש האחריות כפי שניתנה על ידי היצרן במדינת המקור היא זו שמגשימה בבירור את תכלית ההסדר.

30. ההגבלה הטריטוריאלית שניצבת במוקד דיוננו קובעת למעשה שהוצאת הרכב מהטריטוריה שבה ניתנה האחריות תוביל לפגיעה גם אם יתר התנאים להפעלת האחריות תקפים ועומדים. לשון אחר, תוצאתה של הגבלה כאמור בהקשר של ייבוא היא כי אקט רכישת הרכב על ידי היבואן האחר, שלא נקשר במערכת יחסים הסכמית עם היצרן, ומכירתו בארץ – הם אלה שמפקיעים את האחריות שנתן היצרן על הרכב – והם בלבד. מצב דברים זה, הנובע מן הפרשנות שמבקשות המערערות לאמץ, ממחיש בדיוק את החסם שזוהה על ידי ועדת זליכה ומשרד התחבורה, שנוגע ליתרון המובנה של היבואנים הישירים במימוש האחריות בגין יחסיהם עם היצרן. עמדת משרד התחבורה מבקשת לפיכך לנטרל את החסם האמור. פרשנות שתצמצם את היקף חובת המימוש בשל ההגבלה הטריטוריאלית, תאפשר הצבת חסם משמעותי על ייבוא שלא נעשה באמצעות היבואנים הישירים. פרשנות שכזו חותרת תחת התכלית הכללית של קידום התחרותיות בשוק ייבוא הרכבים ומשמעותה המעשית היא הותרתו על כנו של אחד החסמים

המרכזיים מפני השגת תכלית זו. בהקשר זה, וכפי שכבר ציינתי, אין בידי לקבל את הטענה שהגבלה טריטוריאלית אינה שונה מהגבלות אחרות באחריות היצרן, וכי משמעותה של פרשנות המדינה היא "פריצת" גבולות האחריות. פרשנות המדינה מבקשת לממש את אחריות היצרן בארץ, כפי שהייתה ממומשת לו היה הרכב במדינה שבה נמכר. כלומר, גישה זו מבקשת שפעולת הייבוא עצמה, שאותה ביקש כאמור החוק לעודד, לא תפגע באפשרותו של הצרכן לממש את האחריות שניתנה על ידי יצרן הרכב. בהקשר זה יש לשוב ולציין כי המערערות ביכרו, מטעמיהן, שלא לצרף להליך זה את יצרני הרכב, חרף הרלוונטיות הרבה שלהם לסוגיות המועלות בו (ראו, למשל, ע"מ 9168/05 טווקולי נ' מנהל אגף רישוי ופיקוח בעיריית תל אביב-יפו, פסקאות 4-5 (22.5.2008); ובאופן כללי ראו אצל דפנה ברק ארז משפט מינהלי כרך ד – משפט מינהלי דיוני 456-453, 483 (2017)). זאת ועוד, אף לאחר מתן פסק הדין של בית המשפט לעניינים מינהליים לא הוגשה מטעם היצרנים בקשה להצטרף להליך ולא נמסרה אף בדרך אחרת עמדתם בקשר לסוגיות האמורות. במצב דברים זה, לא הוצג לפנינו טעם ממשי מהותי המצדיק את הגבלת מימוש האחריות לרכב לטריטוריה שבה נמכר (ובכלל זאת, לדוגמא, אם העברת הרכב לטריטוריה אחרת מטילה על היצרנים עלויות נוספות במימוש האחריות, וראו גם פסקה 31 להלן).

31. כאמור לדעתי יש לדחות את טענת המערערות כי עמדתן דווקא משרתת את תכלית הסעיף ותוצאתה הגברת התחרות בשוק הייבוא. טענה זו מתבססת על גיוון המוצרים המוצעים לצרכן, אשר יוכל, כך הטענה, לבחור לפי טעמיו רכבים "עם אחריות" ורכבים "בלי אחריות". איני סבור שאלה הם פני הדברים. אבאר. כפי שנטען לפנינו, וכפי שעולה גם במפורש מדו"ח שרון, כאשר נמכר הרכב במדינת המקור עם אחריות (גם אם זו כוללת הגבלה טריטוריאלית), רכיב האחריות תומחר ושוקלל במחיר הרכב (ראו, למשל, סעיף 53 לסיכומי המדינה; סעיף 229 להודעת הערעור; דו"ח שרון, בעמ' 13; סעיף 29.3 לתגובה מטעם המשיבה 3 בבית משפט קמא מיום 22.6.2018; כן ראו והשוו דברים שנאמרו בדו"ח זליכה בהקשר אחר אך יפה לענייננו "רכב חדש הנקנה מיבואן מורשה זכאי לאחריות של 2-3 שנים בשווי 15-30 אלפי שקלים", שם, בעמ' 132; עם זאת, יוער כי נתונים מדויקים בכל הנוגע לתמחור רכיב האחריות לא נמסרו במסגרת העתירה כמו גם במסגרת הערעורים, וראו סעיף 62 לפסק הדין). כלומר, היבואן האחר שילם בעת רכישת הרכב על אחריות. אם נקבל את טענת המערערות, אם רכש היבואן האחר רכב שניתנה לו אחריות עם הגבלה טריטוריאלית, הוא לא יוכל לממשה, למרות שרכיב האחריות בא לידי ביטוי במחיר הרכב. במצב דברים זה יתקשה יבואן אחר להתחרות ביבואן הישיר במובן זה שהמוצר שימכור עשוי יהיה "נחות" מהמוצר המוצע על ידי היבואנים הישירים. ודוק: לפני היבואן האחר תעמודנה שתי חלופות: האחת,

מכירת הרכב ללא אחריות למרות ששילם עבורה בעת רכישת הרכב; והשנייה, "לרכוש" לרכב אחריות (לדוגמה, באמצעות הסכם עם היבואן הישיר) באופן שיוביל לעליה במחיר המוצר (למעשה, לשלם עבור האחריות פעמיים). כך או כך, התוצאה אינה הגדלת המגוון לצרכן, אלא פגיעה בכדאיות הכלכלית של ייבוא שלא באמצעות יבואן ישיר.

לא זו אף זו, תוצאה מוקשית נוספת של קבלת פרשנות המערערות היא שיצרן הרכב יאחז את החבל בשני קצותיו: מחד גיסא, הוא ימכור את הרכב במדינת המקור עם אחריות בתוקף (ויקבל, יש להניח כאמור, תשלום עבור רכיב זה); ומאידך גיסא, הוא לא יידרש להעניק בפועל את שירותי האחריות. המערערות הוסיפו וטענו בהקשר זה שתכליתה של ההגבלה הטריטוריאלית היא למנוע עלויות נוספות שיגרמו ליצרן עקב מימוש האחריות מחוץ לטריטוריה שבה ניתנה. טענה זו הועלתה כבר במסגרת הליך החקיקה, וניתן לה מענה בדו"ח שרון שציין בהקשר זה במפורש כי קשה להבין אילו קשיים תפעוליים או עלויות תוספתיות (עלויות נוספות שיגרמו כתוצאה מהטלת החובה כאמור) "חוזה היצרן אך ורק בשל העובדה שהרכב שיצא משערי מפעל הייצור 'מתגלגל' בסופו של יום לשוק הישראלי" (שם, בעמ' 13). זאת ועוד, טענת המערערות צריכה הייתה להישמע מפי יצרני הרכב, בתור הגורם שקובע ומתמחר תניות אלו – אך אלה לא צורפו להליך. טענות היבואנים הישירים בהקשר זה, ללא הצגת עמדתם הסדורה של היצרנים בנושא, אינן מבוססות ולא ניתן לתת להן משקל.

32. עוד אעיר (כפי שכבר הוזכר) כי הצדדים היו חלוקים ביניהם בכל הנוגע להיקף כלי הרכב שהסוגיה מתעוררת בעניינם. כך, ציינו המערערות כי הגבלה טריטוריאלית קיימת באחוז קטן של המקרים; והמשיבה 3 לעומת זאת ציינה כי מדובר ברוב המקרים והביעה חששה מהתרחבות התופעה. בין כך ובין כך, הרי שהפרשנות המוצעת על ידי המערערות מובילה, לכל הפחות, לפגיעה מסוימת בתכלית שביקש החוק להשיג, מאחר שלמצער בכל הנוגע לחלק מהרכבים יתקשו יבואנים אחרים להתחרות ביבואן ישיר. זאת ועוד, קבלת עמדת המערערות עשויה לייצר עמימות בקרב הצרכנים סביב האפשרות לממש אחריות ברכבים שלא יובאו על ידי היבואן הישיר (וזאת גם בהינתן סעיף 55 לחוק, אשר מטיל על מוכר רכב חובה לגלות ללקוח מידע על תקופת האחריות ועל היקפה). עמימות זו לבדה עשויה לפגוע במוטיבציה הצרכנית לפנות לאפיקי הייבוא האחרים ובכך לפגוע בתכליתו של החוק לקידום התחרות בענף הרכב. משכך, בבחירה שבין הפרשנות המצמצמת המוצעת על ידי המערערות לבין זו המרחיבה המוצעת על ידי משרד התחבורה, ברי לעמדתי כי פרשנות המשרד היא שמגשימה את תכליתו של החוק (ראו והשוו: ע"א 5709/95 בן שלמה נ' מנהל מס ערך מוסף ירושלים, פ"ד נב(4) 241, 255 (1998); עניין זנדברג, בעמ' 811).

33. לבסוף, מצאתי לדחות גם את טענות המערערות שלפיהן הפרשנות המוצעת על ידי המשיבים עומדת בניגוד לשתי חזקות פרשניות – זו שלפיה המחוקק לא התכוון לפגוע בקניין וזו שלפיה המחוקק לא התכוון לפגוע בשוויון (ראו, באופן כללי, ברק, פרשנות החקיקה, בעמ' 561 ו-566). המערערות חוזרות בהקשר זה על טענתן שלפיה החוק יוצר למעשה "אחריות יבואן" ומטיל עליהן חובות שפוגעות בקניין ובשוויון. לטענתן, החוק יוצר הפליה בין לקוחותיהן לבין לקוחות היבואנים האחרים, שלכאורה מקבלים "תוספות" על אחריות היצרן. טענות אלו של המערערות נטענו בעלמא, ובשולי טיעוניהן, אך אף לגופן איני סבור שיש בהן כדי לשנות ממסקנתי כי עמדת המדינה היא המגשימה את התכלית האובייקטיבית הניצבת בבסיס ההסדר. תחילה, בכל הנוגע לטענת הפגיעה בשוויון, אין לשיטתי בחובת מימוש האחריות כדי "להפלות" בין לקוחות יבואנים ישירים ללקוחות יבואנים אחרים. החובה המוטלת על המערערות בכל הנוגע ללקוחות של יבואנים אחרים היא לממש את אחריות היצרן – כפי שניתנה לרכב במדינת החוץ. חובה זו אינה חורגת, כפי שהובהר לעיל, מ"מהותה של אחריות היצרן" ובכך, לא מוענקת ללקוחות היבואנים האחרים "תוספת" על האחריות. מלכתחילה מוקשית ההשוואה בין לקוחות יבואנים ישירים לבין לקוחות היבואנים האחרים – בשים לב לכך שלקוחות המערערות לא נתקלים בסיטואציה דומה שלפיה מחיר הרכב מגלם אחריות יצרן, שלא ניתן לממשה אך בשל הייבוא לארץ. בכל הנוגע לטענת הפגיעה בקניין, הרי שטענה זו מצויה במישור היחסים החוזיים שבין המערערות לבין יצרני הרכב שעמם הן קשורות. משביכרו המערערות שלא לצרף להליך את יצרני הרכב, עמדתם בכל הנוגע לנשיאה בעלויות מימוש האחריות גם ככל שזו כוללת הגבלה טריטוריאלית לא נשמעה. לכן, נדמה שאין בכוחה של טענה זו כדי לשנות ממסקנתי בכל הנוגע לפרשנות המגשימה את תכלית החקיקה.

34. בהינתן כל האמור לעיל, אני סבור כי הפרשנות שלפיה חובת מימוש האחריות חלה גם על אחריות היצרן כפי שניתנה במדינת המקור, היא זו המיטיבה להגשים את תכליתו של סעיף 49(א). פרשנות זו עולה בקנה אחד עם תכליתו של הסעיף לקדם את התחרות בשוק ייבוא הרכב דרך הסרת החסם שנגע ליתרונות המובנים של היבואנים הישירים במימוש אחריות היצרן. זאת ועוד אימוצה של הפרשנות האמורה מונע מתן יתרון תחרותי ליבואנים הישירים תוך שמירה על גבולותיו של מוסד האחריות.

35. הגענו לסוף מסענו הפרשני. בתחילת הדיון ראינו כי שתי התזות הפרשניות המתחרות שהוצגו על ידי הצדדים מוצאות עיגון בלשון החוק. בהמשך, פנינו לבחינת תכליתו הסובייקטיבית של הסעיף, ממנה הסתמנה כוונת המחוקק לאפשר לרכבים שמגיעים לארץ שלא באמצעות היבואן הישיר את מימוש האחריות שניתנה להם בארץ שבה נרכשו. כוונה זו נתמכה, בין היתר, בעמדה הברורה והעקבית שהוצגה על ידי גורמי המקצוע בהליך החקיקה. לכך צורפה גם תכליתו האובייקטיבית של הסעיף לקידום התחרות בענף יבוא הרכב ונטרול היתרון התחרותי המוקנה ליבואנים ישירים. צירופן יחדיו של התכליות הסובייקטיבית והאובייקטיבית גילה באופן מובהק כי רק תזה פרשנית זו מגשימה את תכלית החקיקה ומקדמת את התחרות בענף יבוא הרכב. עמדה זו מבטיחה כי עצם הבאת הרכב לישראל על ידי יבואנים שאינם יבואנים ישירים לא תפגע באחריות שניתנה להם ובכך יוסר חסם משמעותי על יבוא הרכבים לישראל. משכך, עמדתי הפרשנית היא כי סעיף 49(א) מטיל על היבואנים הישירים חובה לממש את אחריות הרכב כפי שניתנה במדינת המקור – ולכן חלה עליהם חובה לממשה גם ככל שהיא כוללת הגבלה טריטוריאלית ובהינתן שיתר התנאים להפעלתה מתקיימים.

36. אשר על כן, אציע לחבריי לדחות את הערעור, להשאיר את הכרעתו של בית המשפט לעניינים מינהליים על כנה, ולקבוע כי אין מקום להתערב בהחלטת הסמנכ"ל לחייב את המערערות לממש את אחריות היצרן גם במקרים האמורים.

המערערות יישאו בהוצאות המדינה, המשיבה 3 והמשיבה 5 בסך 25,000 ש"ח לכל אחת.

ש ו פ ט

הנשיאה א' חיות:

מקובלת עליי עמדתו של חברי, השופט ע' פוגלמן, כי יש להעדיף את הפירוש להוראת סעיף 49(א) לחוק רישוי שירותים ומקצועות בענף הרכב, התשע"ו-2016 (להלן: חוק רישוי שירותים), שבו מצדדים המשיכים. זאת, הן משום שהוא אפשרי מבחינת לשון ההוראה והן משום שהוא מיטיב להגשים את תכליתה לקדם תחרות בשוק יבוא

הרכב, דרך הסרת החסם שבעטיו מוקנים יתרונות מובנים ליבואנים הישירים במימוש אחריות היצרן. על פי פירוש זה, יש לאפשר את מימוש האחריות שניתנה לכלי רכב בארץ המקור שבה יוצרו, כאשר אלו מגיעים לישראל שלא באמצעות היבואן הישיר, גם כאשר כתב האחריות כולל סעיף של הגבלה טריטוריאלית.

לא אכחד, מלאכת הפרשנות במקרה זה היא רצופת מהמורות. זאת, נוכח לשון ההוראה אשר אינה מקלה על המלאכה, וכן נוכח התמונה המורכבת העולה מהליכי החקיקה הנוגעים לסעיף. עמד על כך חברי בחוות דעתו (ראו פסקאות 24 ו-28), בציינו כי הסוגיה הפרשנית שבפנינו – הנוגעת לכתב אחריות הכולל סעיף של החרגה טריטוריאלית – עלתה בוועדת הכלכלה, אך קשה לחלץ מדיוניה עמדה ברורה בדבר כוונת המחוקקים לגבי סוגיה זו, משום שחברי הכנסת לא קיימו בה דיון מקיף. אמנם קיים עוגן מובהק התומך בפרשנות שאימץ חברי והוא – תכליתה של ההוראה שעליה עמדתי לעיל. אך דומני כי מוטב שהמחוקק יעשה לתיקון מבהיר של הוראת סעיף 49(א) לחוק רישוי שירותים, באופן התואם את תכליתה ואינו משתמע לשתי פנים.

ה נ ש י א ה

השופט ג' קרא:

אני מסכים לחוות דעתו של השופט פוגלמן ומצטרף להערתה של הנשיאה.

ש ו פ ט

הוחלט כאמור בפסק הדין של השופט ע' פוגלמן.

ניתן היום, ל' בתשרי התשפ"א (18.10.2020).

ש ו פ ט

ש ו פ ט

ה נ ש י א ה