

מדינת ישראל

משרד המשפטים

מחלקת יעוץ וחקיקה (יעוץ)

ירושלים: י"ד חשוון תשע"ו

27 אוקטובר 2015

תיקנו: 803-05-2015-000046

סימוכין: 803-99-2015-051734

לכבוד

השר להגנת הסביבה, אבי גבאי

שלום רב,

הנדון: מניעת ניגוד עניינים בכהונתך כשר להגנת הסביבה

על פי כלל 7 לכללים למניעת ניגוד עניינים של שרים וסגני שרים (י"פ התשס"ג, 1136; להלן – הכללים), נדרש שר למסור הודעה בכל מקרה שבו מתעורר חשש לניגוד עניינים, ועליו לפעול בהתאם לחוות דעת היועץ המשפטי לממשלה. בעניינים הרלוונטיים לגביך, אבקש לחוות את דעתי כדלהלן:

רקע

1. ביום 15.6.2015 נמסר לידינו השאלון שמילאת לבקשת מבקר המדינה, בו ציינת זיקות אחדות העלולות לעורר חשש לניגוד עניינים. לצורך הבהרת הדברים, נפרט בקצרה את העניינים האישיים שעלולים לעורר חשש לניגוד עניינים, ולהלן נרחיב לגבי הצעדים שיש לנקוט לגבי כל אחד מהם:

א. עד חודש אפריל 2013, כיהנת כמנכ"ל חברת בזק. בנוסף, ציינת כי גם כיום יש לך חברים בשדרת הניהול הבכירה של בזק (לשאלתנו, הבהרת כי אתה מצוי בקשר חברי קרוב עם כמחצית מחברי ההנהלה הבכירה בבזק).

חברת בזק עוסקת בעיקר בתחום התקשורת הקווית, אך מפעילה גם אנטנות רדיו, טלוויזיה ותקשורת בקרני מיקרוגל.

בזק היא בעלת השליטה בחברות נוספות בתחום התקשורת, ובהן די.בי.אס שירותי לוויין (1998) בע"מ (להלן – יס), פלאפון תקשורת בע"מ (להלן – פלאפון) ובזק בינלאומי בע"מ (להלן – בזק בינלאומי). בעל השליטה בבזק הוא שאול אלוביץ, השולט בבזק באמצעות יורקום תקשורת בע"מ, אשר בבעלותה חברות נוספות, ובהן יורקום תקשורת סלולרית, יבואנית מכשירי סלולר מתוצרת Nokia ו-ZTE ומכשירי טלפון שולחניים מתוצרת Uniden.

ב. עד חודש מאי 2015, כיהנת כיו"ר (ללא שכר) בעמותת תפוח – עמותת העוסקת בצמצום פערים בתחום הדיגיטלי.

ג. עד חודש מאי 2015, כיהנת כדירקטור (ללא שכר) וכחבר ועדת הכספים במכללה למינהל – חברה המפעילה מכללה אקדמית.

ד. ציינת כי עו"ד מימי צמח היא חברה שלך, וכי היא בעלים של משרד עורכי הדין צמח שניידר ושות', המייצג, בין היתר, את חברת Veolia; קבוצת Veolia פועלת בתחומים שונים שעשויה להיות להם נגיעה למשרד להגנת הסביבה, ובכלל זה בתחום המים, בתחום האנרגיה, במתן שירותי איכות סביבה, ובתחבורה ציבורית.

ה. ציינת כי אבשלום פלבר הוא חבר שלך, וכי הוא מכהן כמנכ"ל בחברת IDE, חברה העוסקת בהתפלת מים.

ו. ציינת כי אלי בליליוס הוא חבר שלך, וכי הוא בעלים ויו"ר של חברת סופרבוס, המפעילה שירותי תחבורה ציבורית במספר אזורים בארץ.

ניגוד עניינים בתחום הקרינה הבלתי מייננת

2. לפי חוק הקרינה הבלתי מייננת, התשס"ו-2006, מופקד משרדך על הטיפול במקורות קרינה – מכשירים, מתקנים או מערכות טכנולוגיות שבמהלך הפעלתם נוצרת קרינה בלתי מייננת. הממונה מטעם המשרד אחראי על מתן היתרים להקמה והפעלה של מקור קרינה, וכן מפקח על מקורות הקרינה. בין החברות המחזיקות במתקנים ובמכשירים שניתן להם היתר להקמת מקור קרינה כאמור, ניתן למצוא גם את בזק וחברות נוספות ומאשכול יורוקום תקשורת, ובפרט את חברת פלאפון, העוסקת בתקשורת סלולרית.

3. כאמור, כהונתך כמנכ"ל בזק הסתיימה לפני למעלה משנתיים. במקרים רגילים, נהוג לקבוע כי בחלוף שנתיים הזיקה בינך ובין החברה שהעסיקה אותך כבר ניתקה. יחד עם זאת, ציינת בהגינות כי יש לך עדיין קשר חברי קרוב עם בכירים בחברה וכי הינך מבקש להימנע מלעסוק בעניינה של החברה. כיוון שכך, אנו יוצאים מתוך נקודת הנחה שנשמרת לך זיקה מסוימת אל החברה.

4. כאמור, חברת בזק וחברות אחרות באשכול החברות של יורוקום תקשורת, מפעילות שירותים ומשווקות מוצרים שנעשה בהם שימוש בקרינה בלתי מייננת. כיוון שהזיקה שלך היא לחברת בזק עצמה, ומדובר בזיקה חברית בלבד, אנו סבורים כי אין מקום להטיל עליך מגבלות המתייחסות לחברת האם (יורוקום תקשורת), שבמכלול פעולותיה לא היית מעורב, ועם אנשיה אין לך קשר חברי. עם זאת, אנו סבורים כי בניתוח שאלת ניגוד העניינים, יש להתייחס גם לאינטרסים של חבר בזק ושל חברות הבנות שלה (ולעניין זה – יס, פלאפון ובזק בינלאומי), הנשלטות על ידי בזק, הגם שבין בזק לבין החברות הבנות נהגה הפרדה מבנית, כנדרש על פי תנאי הרישיון של בזק מול משרד התקשורת.

5. בבחינת תפקידי המשרד והסמכויות המסורות לך לפי החוק, נתנו את דעתנו לכך שהרגולציה הפרטנית לגופים שיש לך זיקה אליהם לא מטופלת באופן מעשי על ידי השר, אלא על ידי הממונה על הקרינה במשרדך. סמכות ספציפית השמורה לך כשר היא הסמכות לאסור על מתן היתרים נוספים למי שבוטל ההיתר שניתן לו, לפי סעיף 11(ג)

לחוק – ואולם זוהי סמכות מיוחדת השמורה למצבים קיצוניים, ולפי הידוע לנו לא הופעלה מעולם.

6. הלכה למעשה, עליך להימנע מלטפל באופן אישי בעניינים הנוגעים באופן ישיר לחברת בזק או לחברות הבנות שלה – יס, פלאפון ובזק בינלאומי, כפי שאכן נעשה באופן רגיל. ככל שבעניינים הפרטניים של חברות אלו תידרש מעורבות של דרג מיניסטרילי, יהיה צורך לפנות אל הח"מ לקבלת הנחיות פרטניות.

7. יש לציין כי ישנן סמכויות נוספות המסורות לך לפי החוק, להתקנת תקנות בנושאים כלליים, אשר ככלל לא מתעוררת בהן השפעה מיוחדת על חברת בזק או החברות הבנות. יחד עם זאת, לא מן הנמנע שבמסגרת החלטות כלליות בתחום הקרינה הבלתי מייננת, תידרש לקבוע כללים לגבי סוגים של מכשירים או מתקנים בתחום התקשורת, כגון מתקנים סלולריים למיניהם, ובכך עשויה להיות גלומה השפעה מסוימת על אחת מהחברות האמורות לעיל. נזכיר כי בהתאם לסעיף 25(א)(5) לחוק, מסורה לך הסמכות להתקין תקנות לעניין "מרחקי בטיחות ממיתקן שידור לתקשורת בשיטה התאית", היינו – בתחום המתקנים הסלולריים, אולם ידוע לנו כי בעניין זה ניתנו מאת הממונה על הקרינה הנחיות מינהליות, ולא ידוע לנו על כוונה לשנות את ההנחיות או להתקין אותן כתקנות. מכל מקום, בעניינים מסוג זה, כאשר המטריה המקצועית הספציפית של העניין שבו אתה נדרש לטפל היא בתחום התקשורת, לאבחנות השונות עשויות להיות השפעה ספציפית על בזק. כאמור לעיל, עליך להימנע מלטפל בעניינים הנוגעים לחברת בזק ולחברות הבנות, ובמקרים מסוג זה, שיכולה להם השפעה ספציפית על אחת החברות, יש צורך לנקוט זהירות מיוחדת.

8. על רקע זה, ניתן לקבוע באופן כללי כי ככל שתידרש לטפל בעניין הנוגע לקרינה הבלתי מייננת במתקני תקשורת או במכשירי תקשורת, כגון הטיפול בתקנות לפי סעיף 25(א)(5) או בהנחיות באותו נושא, כאמור לעיל, תפעל בעניינים אלו בהתייעצות עם היועצת המשפטית של משרדך ובליווי שלה, על מנת לוודא כי אין באותו עניין השפעה מיוחדת על חברת בזק או החברות הבנות האמורות, ביחס לכלל הגורמים הנוגעים לעניין. ככל שתידרש מעורבות שלך בעניין שיש לו השפעה מיוחדת על חברת בזק או על חברות הבנות, יהיה צורך לפנות אל הח"מ לקבלת הנחיות פרטניות.

ניגוד עניינים בתחום התפלת מים

9. כאמור לעיל, חברת IDE המנוהלת על ידי חברך פועלת בתחום התפלת המים, ולמיטב ידיעתנו היא שותפה בשלושה מתוך ששה מתקני ההתפלה הפעילים בישראל.

10. בתחום זה, מסורות למשרד סמכויות לפי חיקוקים שונים, למתן היתרים ולקיום פיקוח. כך, מתקני התפלת מים הם עסק טעון רישוי לפי פרט 5.2(א) בתוספת לצו רישוי עסקים התשע"ג-2013, בפיקוח המשרד להגנת הסביבה; בנוסף, חלים על מתקן ההתפלה הסדרי הרישוי החלים על כל פעילות תעשייתית, ובפרט – הצורך בקבלת היתרי הזרמת שפכים לים לפי חוק מניעת זיהום מים ממקורות יבשתיים, התשמ"ח-1988 (להלן – **חוק מניעת זיהום מים ממקורות יבשתיים**). בנוסף, חלה על מתקן ההתפלה חובת דיווח על פרטים

עמוד 3 מתוך 7

מסוימים לפי חוק להגנת הסביבה (פליטות והעברות לסביבה – חובות דיווח ורישום), התשע"ב-2012 (להלן – חוק הדיווח והרישום). (היבטים אחרים של פעילותו של מתקן התפלה מוסדרים על ידי משרד הבריאות, כגון בתקנות בריאות העם (איכותם התברואתית של מי שתיה), התשל"ד-1974).

11. בהתחשב באופי הזיקה, כאשר מדובר בחברות אישיות עם מנכ"ל של חברה בתחום, יש לקבוע ככלל כי עליך להימנע מלטפל בעניינים הנוגעים באופן ישיר לחברה. כמו כן, עליך להימנע מלטפל בעניינים כלליים, ובעניינים הנוגעים לחברה באופן עקיף, אם יש להם השפעה מיוחדת על החברה (היינו, שנגזרת מהם השלכה ספציפית על החברה).

12. כאמור לעיל, הרגולציה של המשרד בתחום התפלת המים נעוצה במכשירים רגולטוריים רחבים יותר, שאינם מתייחסים לתחום התפלת המים באופן מיוחד, וההחלטות הפרטניות על מתקני ההתפלה מתקבלים על ידי גורמי המקצוע. כך, בהתאם לחוק רישוי עסקים, התנאים שקובע המשרד להגנת הסביבה ברישיון העסק של מתקן התפלה נקבעים באופן פרטני על ידי הגורם המקצועי, ואינם מטופלים בדרג מיניסטריאלי; היתרים להזרמת שפכים לים ניתנים על ידי הוועדה למתן היתרים לפי החוק למניעת זיהום הים ממקורות יבשתיים; ואילו יישום חוק הדיווח והרישום מוטל על עובד המשרד שמונה להיות הרשם לעניין אותו חוק. בדומה לאמור לעיל, גם בעניינים אלה, נתונות לך סמכויות כלליות בנוגע להתקנת תקנות לפי החוקים הללו, אולם לא גלומה בהן השפעה ספציפית על נושא התפלת המים.

13. בגדר היוצא מן הכלל לעניין זה, יש לציין את הסמכויות לתת צו להפסקה, למניעה או לצמצום זיהום הים, לפי סעיף 8א לחוק מניעת זיהום הים ממקורות יבשתיים; סמכות זו מצויה בידי "השר או מי שהוא הסמיך לעניין זה", ובאופן תיאורטי, תיתכן האפשרות שסמכות זו תופעל על ידיך לגבי IDE.

14. הלכה למעשה, יש לקבוע בעניין זה כי עליך להימנע מלטפל באופן אישי בעניינים הנוגעים באופן ישיר לחברת IDE. ככל שבעניינים הפרטניים של החברה תידרש מעורבות שלך כדרג מיניסטריאלי, יהיה צורך לפנות אל הח"מ לקבלת הנחיות פרטניות.

15. לצד זאת, נוכח המעורבות הדומיננטית של IDE בתחום התפלת המים, יש לקבוע כי עליך להימנע מהטיפול בנושא התפלת מים בכללותו. כאמור, נושא התפלת המים אינו מטופל על ידי משרדך ככזה, אלא במסגרת רגולציה רוחבית על סוגי הזיהום השונים. ככל שתידרש בעתיד לטפל בעניין הנוגע לתחום התפלת המים, יהיה צורך לפנות אל הח"מ לקבלת הנחיות פרטניות.

ניגוד עניינים בתחום התחבורה הציבורית

16. כאמור לעיל, ציינת כי אלי בליליוס, היו"ר והבעלים של חברת התחבורה הציבורית סופרבוס, הוא חבר שלך.

17. גם בהקשר זה, הרגולציה של המשרד מתייחסת לתחום הרוחבי של מניעת זיהום האוויר, והסמכויות הפרטניות נתונות לגורמים המקצועיים באגף איכות אוויר במשרד. בשנת

2014, ניתנו על ידי האגף בהתאם לסעיף 41 לחוק אוויר נקי, התשס"ח-2008, הוראות אחידות לציי כלי רכב כבד – ובכלל זה ניתנו הוראות ל-13. החברות הגדולות המחזיקות בציי אוטובוסים, ובהם סופרבוס. בעניינים מסוימים הנוגעים לשימוש בכלי רכב מזהמים, נקבעו בהוראות סטנדרטים מדורגים עד לשנת 2018, או עד לשנת 2021, כך שהחברה עשויה לעמוד לפיקוח מתמשך של האגף בשנים הקרובות. מכל מקום, גם בהקשר זה הטיפול בציי הרכב בכלל, ובחברת סופרבוס בפרט, מסור לידי הגורמים המקצועיים במשרד, ולא אמורה להיות מעורבות של דרג מיניסטרילי.

18. בדומה לאמור לעיל, גם בעניין זה יש לקבוע כי עליך להימנע מלטפל באופן אישי בעניינים הנוגעים באופן ישיר לחברת סופרבוס, שאכן מטופלים באופן רגיל על ידי הדרג המקצועי. ככל שבעניינים הפרטניים של החברה תידרש מעורבות של דרג מיניסטרילי, יהיה צורך לפנות אל הח"מ לקבלת הנחיות פרטניות.

19. לצד זאת, יש מקום לנקוט זהירות מיוחדת בטיפול מטעמך בעניין ההוראות שניתנו לציי הרכב הכבד הגדולים, ובהם סופרבוס. במידת הצורך, תוכל לטפל בנושא כללי זה רק לאחר שהיועצת המשפטית של המשרד תבחן, בתיאום עם ראש אגף איכות אוויר במשרד, האם לעניין הנדון עשויה להיות השפעה מהותית על חברת סופרבוס (להבדיל מעניינים שסופרבוס אינה מושפעת מהם, או עניינים שבהם ההשפעה על סופרבוס תהיה זניחה או קלה בלבד).

ניגוד עניינים בקשר עם חברת Veolia ומשרד עו"ד צמח שניידר ושות'

20. בנוגע לקשרי החברות עם עו"ד מימי צמח, יש לתת את הדעת תחילה לממשקים הרבים שעשויים להיות בין חברת Veolia, שאותה מייצג המשרד, לבין המשרד להגנת הסביבה.

ככל הידוע לנו, חברת Veolia מעניקה מגוון רחב של שירותים בתחום איכות הסביבה –

[REDACTED]

21. אם כן, לחברה ממשקים רבים עם תחומי פעילות המשרד, ואולם לצורך קביעת העניינים שבהם הינך מנוע מלטפל, יש לתת את הדעת גם לאופי הזיקה אל החברה, שכן מדובר על לקוח של עורכת דין שהיא חברתך, ולא על זיקה כספית או אישית ישירה שלך לחברה.

22. בנסיבות אלה, ניתן להסתפק בקביעה כי יהיה עליך להימנע מלטפל בפניות של משרד עורכי הדין צמח שניידר ושות', ובכלל זה – במקרים שבהם הפניה נוגעת לפעילות של חברת Veolia. בכל מקרה שבו תתקבל פניה מאת משרד עורכי הדין צמח שניידר ושות',

לרבות בעניין חברת Veolia, יהיה עליך להפנות אותה אל מנכ"ל המשרד ללא הוספת הערות או מעורבות אחרת מטעמך, כך שהפניה תטופל על הדרגים המקצועיים בלבד. במקרה שבו יתעורר צורך בהפעלת סמכות של דרג מיניסטרילי, והפעלת הסמכות תהא כרוכה, לדעת היועצת המשפטית של המשרד, בעניין שבו פנה משרד עורכי הדין צמח שניידר ושות' אל המשרד להגנת הסביבה, וכן בכל מקרה אחר של ספק – יש לפנות אל הח"מ על מנת לבחון את הצורך בהעברת סמכויות או בנקיטת צעדים אחרים בהתאם לכללים.

23. למען הסדר הטוב, יובהר כי אין מניעה שתטפל בעניינים אחרים הנוגעים לחברת Veolia, שבהם אינה מיוצגת על ידי עו"ד ממשרד צמח שניידר ושות'.

זיקות נוספות

24. כפי שצוין לעיל, כיהנת לפני מינויך בתפקידי הנהלה – כיו"ר עמותת תפוח, וכחבר הנהלה במכללה למינהל. בהקשר זה, לא אמורה להיות זיקה לפעילות המשרד. מכל מקום, ולמען הסדר הטוב, יובהר כי במהלך שנה מיום מינויך עליך להימנע מלטפל בכל עניין הנוגע באופן ישיר למוסדות אלה, ככל שעניין כזה יתעורר בעתיד, ואם בכל זאת תידרש מעורבות שלך באותם עניינים – יהיה צורך לפנות אל הח"מ לקבלת הנחיות פרטניות.

סיכום

25. למען הסדר הטוב, נציין כאן באופן מרוכז את המגבלות המוטלות עליך במילוי תפקידך כשר להגנת הסביבה לפי חוות דעת זו:

א. עליך להימנע מלטפל בעניינים הנוגעים באופן ישיר לגופים הבאים: בזק, יס, פלאפון, בזק בינלאומי, IDE, סופרבוס.

ב. עליך להימנע מלטפל בפניות של משרד עורכי הדין צמח שניידר ושות', ובכלל זה – במקרים שבהם הפניה נוגעת לפעילות של חברת Veolia; הפניות בנושאים הרלוונטיים יופנו למנכ"ל המשרד ולדרג המקצועי ויטופלו על ידם ללא מעורבות שלך. אין מניעה שתטפל בעניינים אחרים הנוגעים לחברת Veolia, שבהם אינה מיוצגת על ידי משרד צמח שניידר ושות'.

ג. בעניינים הבאים, ככל שתידרש מעורבות שלך, תוכל לטפל רק לאחר התייעצות עם היועצת המשפטית של משרדך:

(1) בנושא הקרינה הבלתי מייננת במתקני תקשורת או במכשירי תקשורת (כגון, טיפול בנושא האנטנות הסלולריות).

(2) בנושא ההוראות לציי הרכב הכבד לפי חוק אוויר נקי.

ד. בשנה הראשונה מיום מינויך, יהיה עליך להימנע מלטפל בעניין הנוגע באופן ישיר לעמותת תפוח או למכללה למינהל.

ה. ככל שתידרש לטפל בנושא התפלת מים, וכן בכל מקרה שבו נקבע כי עליך להימנע מלטפל, והתברר כי נדרשת מעורבות של דרג מיניסטריאלי, יהיה עליך לפנות אל הח"מ לקבלת הנחיות.

בברכה,
דינה זילבר
משנה ליועץ המשפטי לממשלה (ייעוץ)

העתק: היועץ המשפטי לממשלה

מבקר המדינה

אבי ליכט, משנה ליועץ המשפטי לממשלה (כלכלי-פיסקלי)

דלית דרור, היועצת המשפטית, המשרד להגנת הסביבה